새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발

- 공공기관 맞춤형 평가모델 개발을 중심으로

2019. 12

성시경 · 이재완 · 이현국 · 정일환

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발

- 공공기관 맞춤형 평가모델 개발을 중심으로

2019. 12

성시경 · 이재완 · 이현국 · 정일환

KIPF 한국조세재정연구원

서 언

한국사회에서 공공부문은 지속적으로 확대되고 있다. 공공부문의 대부분은 정부와 공공기관의 활동에 의해서 만들어진다고 하겠다. 전기, 가스, 공항, 도로, 항만, 토지, 주택 금융 등의 공기업과 함께 국민연금, 의료보험 등의 연기금 관리기관, 산업안전을 비롯한 안전전문기관, 산업진흥기관, R&D 기관, 사회서비스 기관 등은 국민 생활의 전 부분에서 주요한 기능을 수행하고 있다.

2019년 10월 현재 339개 공공기관의 임직원은 약 40만 7천여 명에 이르는데, 이는 우리나라 취업자 수의 1.5%에 해당하고 2013년 대비 1.4배나 증가한 것이다. 2018년 기준 공공기관의 예산 규모는 약 639조원으로 국가 예산의 1.5배에 달하고 있다. 2007년의 예산 규모에 비해서 약 345조원이 증가하였고, GDP 대비 비중이 2007년 27.0%에서 2018년 33.8%로 증가하였다.

1984년에 도입된 공기업 경영평가는 공공기관의 경영 개선과 성과의 증진이라는 목적을 달성해왔다고 볼 수 있다. 정부는 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이후, 공공기관의 자율 및 책임경영을 강조하였고 공공기관의 혁신을 유도하는 정책을 만들어내는 데 노력해왔다. 하지만 현재의 공공기관 경영평가 제도는 개발연대 시기에 활용되었던 것으로서 기관의 운영 수준과 성과 수준을 어느 정도까지 끌어올리는 데 유용할 수 있지만, 개별 기관의 탁월함(excellency)을 이끌어내거나 혁신(innovation)하는 기관을 만들어내는 데는 한계가 있을 것이라는 문제의식이 있다. 아울러 기관의 특성을 반영하지 못하는 평가는 평가의 신뢰도와 타당성을 낮추며 결국 평가결과에 대한 공공기관의 임직원을 비롯한 이해관계자 및 국민의 수용도가 낮아지게 된다. 이에 현재의 공공기관 평가모델을 새롭게 만듦으로써 맞춤형(customized) 평가로 전환할 수 있도록 정책 제안을 하는 것이 『새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발』 연구의 목적이다.

본 연구는 공공기관의 규모, 역량, 역사, 사업 분야 및 사업의 특성 등을 고려하여 평가를 통한 기관의 혁신이 이루어질 수 있으며 실행 가능성(feasibility)이 높은 평가 체계를 개발하고자 하였다. 이를 위하여 연구 성과의 분석, 제도 변화와 현재의 제도 개선 노력, 다른 국가들의 사례 분석, 평가 전문가의 의견 수집과 분석, 평가결과 자료의 통계적 분석 등의 방법을 사용하였다.

본 연구에 따르면, 맞춤형 평가는 기관의 유형과 특성에 따라 평가기준과 방법을 다르게 적용하는 평가 방법으로서 기관의 자율과 책임 경영을 보장하는 제도라고 할 수 있다. 즉 맞춤형 경영평가 제도는 기존의 평가 방식을 개선하여 「공운법」이 추구하는 "자율경영 및 책임경영체제의 확립"과 "경영의 합리화와 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함"을 목적으로 한다고 하겠다. 맞춤형 경영평가가 지향하는 것은 획일화된 표준(standard)보다는 개별성(individuality)과 고유성(uniqueness)을 지향한다고 하겠으며, 궁극적인 맞춤형 경영평가는 개별 공공기관이 각기 다른 평가의 내용을 가지고 기관의 목적과 기능에 맞추어(tailored or customized) 시행하는 절대평가 제도라고 할 수 있을 것이다.

현재의 경영평가 제도에 기반하여 맞춤형 경영평가를 지향한다고 하였을 때, 현재의 공기업 1군과 기금관리 유형은 그대로 두면서 공기업 2군, 위탁집행 유형, 강소형 유형에 대해서 산업별로 분류하여 평가하는 것이 필요하다고 본다. 기본적으로 자산, 인원, 자체 수입 기준과 함께 공기업 2군, 위탁집행, 강소형은 산업분류에 따라 유형을 분류하고 이에 따라 지표 체계와 평가 체계를 차별화하는 대안을 마련해 볼 수 있다.

경영평가 결과 자료를 활용한 통계 분석에 의하면, 수익성, 안정성, 성장성 지표 중, 매출순이익률, 자기자본회전율과 같은 수익성 지표가 경영평가 결과에 긍정적이고, 통계적으로 유의미한 결과를 갖고 있는 것을 확인하였다. 또한 준정부기관 표본보다 공기업 표본에서 수익성 지표의 영향력이 더욱 뚜렷하게 나타난 것을 발견하였다. 산업 및 조직 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석한 결과, 공공기관 전체 표본, 공기업 표본, 준정부기관 표본을 통해 일관적으로 산업분류별 변수가 통계적으로 유의미했으며, 이는

경영평가 결과 시스템이 산업분류에 따라서 달라질 수 있음을 보여준다.

맞춤형 경영평가 제도를 만들기 위한 평가지표와 관련한 개선방안으로 첫째, 정부 권장정책들은 현재의 점수 부여 방식의 평가에서 통과(pass or fail) 방식의 점검체계로 전환하는 것, 둘째, 경영관리의 성과는 '경영 혁신(innovation)'으로 통합하여 평가하고, 셋째, 평가 지표별로 중기평가를 도입하여 중장기적인 경영혁신을 평가하도록 하는 것, 넷째, 전략기획 및 리더십 평가를 중기평가로 전환하는 것 등이 있겠다.

본 연구는 본원의 성시경 초빙연구위원이 책임을 지고 수행하였으며, 호서대 이재완 교수, 대전대 이현국 교수, 성균관대 정일환 교수가 공동으로 참여하였다. 제Ⅳ장의 전문가 델파이 조사에서 이재완 교수와 이현국 교수가 연구책임자와 공동으로 협력하였으며, 제Ⅴ장의 경영평가 결과의 통계분석에서는 정일환 교수가 연구책임자와 공동으로 연구를 수행하였다.

저자들은 본 연구의 수행에 도움을 준 원내의 박사들과 원외의 전문가들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 본 연구의 착수보고회 및 중간보고 세미나, 그리고 최종보고 세미나에 참석하여 도움을 준 동료 박사들과 외부 전문가와 그리고 최종단계에서 도움을 준 익명의 심사자들에게도 감사의 뜻을 전한다.

특히 전문가 델파이 조사에 참여해서 많은 시간을 투입한 외부 전문가 및 공공기관 임직원에게도 감사드린다. 연구 자료의 수집과 정리를 지원해준 남지현 연구원과 조종읍 연구행정총괄에게도 감사의 뜻을 표하며, 연구의 진행과 보고서 제작에 도움을 준 본원의 연구사업팀과 지식정보팀에도 감사드린다.

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

2019년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

요약 및 정책적 시사점

1. 연구의 개요

가. 연구의 목적

1984년 정부투자기관의 실적평가를 위해서 도입된 공공기관 경영평가 제도는 지난 35년여의 기간 동안 평가 대상기관, 평가 유형, 평가 종류, 경영평가 성과급, 평가지표 체계, 평가단 구성 등에서 지속적인 변화를 이루어 왔다. 공공기관 경영평가 제도는 기관의 특성을 반영한 평가 방식으로의 변화를 모색해왔다. 매년 시행되는 경영평가와 지속적인 제도 변화의 노력 속에서도 소유권 부처 주도의 경영평가가 기관의 조직 및 사업의 특수성과 다양성을 고려하지 못하고 있다는 문제가 지속적으로 제기되었다. 이에 대해 2017년 12월, 정부는 차별화와 맞춤형 평가제도 개편이라는 제도 개선 방향을 제시하였다. 본 연구에서는 이를 위한 구체적인 방안을 제시하고자 한다. 즉 본 연구는 공공기관의 특성과 수준을 고려한 새로운 평가모델을 개발하는 정책연구로서, 공공기관 경영평가의 문제점을 분석하고 공공기관 유형 분류, 지표 개선안, 평가체계 개선안 제시를 통한 정책 제언을 하고자 한다.

나. 연구의 방법

본 연구는 새로운 평가모델을 개발하기 위해 평가이론, 공공기관 성과이론, 경영평가 제도 관련 기존 문헌 자료 수집과 분석, 공기업 평가 운영 국가에 대한 자료 수집과 분석, 경영평가 전문가 의견 조사를 통한 질적 분석, 경영평가 결과 자료를 활용한 통계 분석과 결과 해석 등의 방법을 사용하였다.

제Ⅱ장에서는 경영평가 제도의 변천과 관련한 문헌 자료, 평가제도 개선을 위한 연구 논문과 보고서 등을 활용하였다. 특히 평가이론에 대한 논의, 경

영평가와 관련성이 높은 평가 모델, 공공기관 성과이론, 평가의 효과성과 타당성 등이 선행연구로서 검토되었다.

제Ⅲ장에서는 해외 사례에 대한 자료 수집과 분석을 수행하였다. OECD 회원국 중에서 소유권 부처를 중심으로 관리정책과 평가가 일관적으로 만들어지는 중앙집권화된 모델의 국가들(centralized model)을 중심으로 문헌자료를 수집하였고, 프랑스와 스웨덴에 대한 방문과 면담을 통해 자료 수집과 분석이 이루어졌다. 특히 프랑스와 스웨덴의 철도와 전력 공기업의 성과관리 및 성과평가 제도 및 운영을 조사하였다.

제Ⅳ장에서는 경영평가 전문가들과 공공기관의 경영평가 담당자들의 인터뷰와 전문가 델파이 자료를 수집하여 분석하였다. 평가위원을 수년간 경험한 전문가 및 공공기관의 평가 담당자를 대상으로 하여 전문가 델파이 조사를 시행하였다. 총 2차례에 걸친 전문가 델파이 조사에는 공공기관 경영평가의 문제점과 개선 대안으로서 맞춤형 평가의 필요성, 개념, 구체적 방안 등에 대한 내용이 포함되어 있다.

제Ⅴ장에는 경영평가 결과 자료에 대한 통계 분석과 결과 해석이 포함되었다. 특히 공공기관 경영성과와 관계 분석, 공공기관 경영평가 결과와 조직 및 사업 특성 간 관계에 관한 분석이 진행되었다. 이러한 통계 분석을 통한 변수의 검증과 추출, 특히 평가결과와 산업분류별 분류는 맞춤형 평가제도 설계에 있어서 유형 분류와 관련하여 시사점을 제시하였다.

2. 주요 연구결과

공공기관 경영평가 제도와 관련한 이론적 논의, 선행연구, 제도의 변천 등에 대해서 살펴보았으며, 이를 통해서 새로운 경영평가 특히 맞춤형 평가제도를 개발하는 데 있어서 다음과 같은 의의를 찾을 수 있다. 첫째, 새로운 평가이론에 맞추어 맞춤형 평가가 논의될 수 있다고 보았다. 즉 실용주의에 따른 활용(utilization)을 목적으로 하는 발전적 평가(developemental evaluation)를 기반으로 할 수 있다. 특히 상호관계의 중시, 고유성의 강조, 자율 지향, 개별성에 의한 절대평가, 평가과정의 중시, 상황 이해에 대한 고려 등이 중

심이 된 평가모델을 구상할 수 있다. 둘째, 기존의 TQM 조직 성과 평가 모델이 여전히 유효하다고 보았다. 말콤볼드리지 모델, 유럽품질관리 모델, 균형성과표 모델은 각 모델의 세부 항목별로 경영평가의 범주 및 지표체계 구성에 있어서 도움을 줄 수 있다. 셋째, 선행연구들은 기본적으로 경영평가 제도의 효과, 경영평가에 대한 영향 요인의 연구가 많았으며, 맞춤형 평가를 제안하는 연구들이 상당수 있음을 확인하였다. 넷째, 「공운법」이 제정된 이후 공공기관 경영평가 제도는 지속적으로 변화하여 왔음을 확인하였다. 특히 각 정권의 초기라고 할 수 있는 2008년, 2013년 그리고 2017년에 의미있는 제도 개편들이 있었다고 확인하였다. 이러한 제도의 변화 속에서 맞춤형 평가에 대한 논의가 이루어지고 있었다고 보았으며, 2019년 경영평가편람 속에서도 맞춤형 평가를 위한 기관의 유형 분류, 평가지표의 차별화 등이 있다고 파악하였다. 이러한 맞춤형 평가의 개선 노력들은 이후 좀 더 높은 단계로 발전할 수 있는 토대가 된다고 보았다.

공기업에 대한 소유권의 형태가 중앙집중형 모델인 프랑스와 스웨덴을 대상으로 공기업 경영평가가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보았다. 첫째, 공기업 소유권 부처의 관리 방식을 주목할 필요가 있다. 프랑스의 국가투자청(APE)은 공기업과 상시적으로 소통(communication)한다고 하였으며, 스웨덴 기업혁신부의 공기업국에서도 대화(dialogue)방식을 통해서 공기업과 소유권 부처가 공기업에 정부 정책을 이행하게 하거나 공기업의 전략목표 설정, 성과에 대한 평가(review)를 한다고 하였다. 평가를 통한 통제보다는 평가 과정을 중시하고 평가자와 피평가자 간의 관계를 중시하는 형태로서 해석할 수 있다고 본다. 둘째, 공기업의 성과 목표의 설정과 성과 달성에 대한 평가에 있어서 이사회(board) 중심으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 이사회 중심의 평가는 공기업 경영과 성과평가에 있어서 자율적인 구조의 한 형태라고 할 수 있다. 하지만 정부가 파견 혹은 선임한 이사를 통해서 공기업의 의사결정에 참여하는 형태로 정부 정책에 대한 이행도 동시에 이루어진다는 점도 간과할 수 없는 부분이다. 셋째, 공기업에 주요한 성과지표로 재무성과 지표를 중심으로 설정하고 있으며, 정부 정책 이행 지표, 사회적 책임 이행 지표, 지속가능성 지표 등도 관리하고 있는 것으로 파악되었으나

이는 분리하여 관리하는 것으로 파악되었다.

공공기관 경영평가 제도 문제점에 대한 델파이 조사결과 다음과 같은 문제점이 지적되었다. 먼저 공공기관 경영평가 제도와 관련하여, 지표체계의 전반적 문제, 지표체계 범주, 지표체계 중 비계량항목, 계량항목, 가중치 등의 문제점이 지적되었다. 경영성과와 결과 간의 관계에 대해서는 평가결과의 수용성 및 활용도, 평가의 객관성 및 공정성이 문제로 지적되었다. 경영평가 기관 유형 분류의 적절성과 관련하여 기관 유형 분류의 일반적 기준과 그 결과로 나타난 기관의 유형별 구성에 대한 문제가 지적되었다. 경영평가 운영체계와 관련하여서는 평가위원, 평가단, 평가 프로세스, 이의제기, 평가주기, 환류 등이 문제점으로 지적되었다.

맞춤형 공공기관 평가모델 개발과 관련된 델파이 조사결과는 다음과 같다. 첫째, '사업 성격에 따라 산업별로 분류해야 한다.'는 의견에 가장 높은 동의율을 보였으며, 사업성(수익형)과 공공성(비수익형)으로 분류하는 안이 제안되었다. 둘째, 지표 개선과 관련하여 기관 유형별 사업 특성에 따라 다른 지표를 제시하거나 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다는 의견의 동의 정도가 높았다. 경영관리 범주를 공통지표와 맞춤형 지표로 구분하고 기관 규모가 작은 경우 지표 수 및 세부평가 내용을 축소해야 한다고 보았다. 셋째, 평가체계 및 운영의 개선과 관련하여 '평가편람 조기 확정', '맞춤형 지표체계를 위한 지표설계 자문의 필요성', '성과급의 차등 폭 축소', '평가결과 조기 확정과 사업 반영' 등의 의견이 제시되었다.

본 연구는 경영평가 결과 자료에 대한 통계 분석을 시행하였다. 공공기관 재무 경영성과가 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석한 결과, 수익성, 안정성, 성장성 지표 중, 매출순이익률, 자기자본회전율과 같은 수익성 지표가 경영평가 결과에 긍정적이고, 통계적으로 유의미한 결과를 갖고 있는 것을 확인하였으며, 준정부기관 표본보다 공기업 표본에서 수익성 지표의 영향력이 더욱 뚜렷하게 나타난 것을 발견하였다. 산업 및 조직 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석한 결과, 공공기관 전체 표본, 공기업 표본, 준정부기관 표본을 통해 일관적으로 산업분류별 변수가 통계적으로 유의미했다. 이는 경영평가의 결과가 산업분류에 따라서 달라질 수 있음을 보여준다.

3. 정책적 시사점

본 연구는 기관의 특성을 고려한 새로운 평가방법으로서 맞춤형 평가에 대한 필요성을 확인하였다. 맞춤형 평가는 개별 공공기관의 특성에 부합하고 그 특성에 맞는 평가결과와 경영개선이 도출되는 평가로서 기관 간 비교보다는 기관의 자체적이고 고유한 성장과 혁신을 유도하는 평가 프레임이라고 할 수 있다. [그림 1]은 이러한 새로운 경영평가 모델로서 맞춤형 경영평가의 특성을 기존 경영평가 제도와 대비하여 정리하였다.

[그림 1] 맞춤형 경영평가 제도의 특성

기존 경영평가 제도	맞춤형 경영평가 제도 (customized evaluation)
평가자에 의한 하향식 평가	평가자와 피평가기관의 협력적 관계 중시
전체 공공기관의 통일성 유사성 강조	개별 공공기관의 고유성 강조
공공기관에 대한 통제 지향	공공기관의 자율 지향
비교에 의한 상대평가	개별성에 의한 절대평가
평가결과의 중시	평가 과정의 중시
기관 간 형평성을 중심으로 한 평가	기관의 환경과 상황에 대한 이해를 바탕으로 한 평가

자료: 저자 작성

맞춤형 경영평가의 가장 이상적인 모델은 기관별 평가라고 할 수 있다. 각 공공기관의 상황, 기능, 목적 등에 따라 고유한 평가 지표를 설계하고, 평가를 시행하는 방법이다. 하지만 현실적 제약을 고려하여 기관의 산업별 공통 특성과 규모 차이에 기반한 평가군(group)을 만들어 내고 이러한 평가군별로 산업 및 분야별 특성을 반영한 평가 지표를 만들어 낼 수 있을 것이다. 경영평가 유형 분류 기준과 관련하여 현재의 공기업 1군과 기금관리 유형은 그대로 두면서 공기업 2군, 위탁집행 유형, 강소형 유형에 대해서 산업별로 분류하여 평가하는 것이 필요하다고 본다. 기본적으로 자산, 인원, 자체

수입 기준과 함께 공기업 2군, 위탁집행, 강소형은 산업분류에 따라서 유형 분류를 하고 이에 따라 지표체계와 평가체계를 차별화하는 대안을 마련해 볼 수 있다.

맞춤형 경영평가 제도를 만들기 위한 평가지표 체계의 개선안은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 정부 권장 정책에 대한 평가에 있어서 정책 이행의 효과성은 높이고 기관의 부담을 완화할 수 있는 방안으로서 현재의 점수 부여 방식보다는 통과(pass or fail) 방식의 점검으로 전환하는 것이 필요하다. 둘째, 경영관리의 성과는 '경영혁신(innovation)'으로 통합하여 평가할 수 있다. 기존의 경영개선, 조직 인사 일반, 재무관리 등이 포함된다. 아울러 연도별 평가에서는 전년 대비 변화 특히 혁신 내용을 중심으로 평가하도록 한다. 특히 경영혁신은 기관장이 성과계약서를 작성함에 있어서 제시한 기관별 경영혁신 목표에 기반하여 그 목표의 적정성, 목표 달성을 위한 노력을 평가하도록 한다. 셋째, 근로자 보수 및 노사 관계에 대한 평가를 기존의 통제 중심에서 자율적인 경영을 위한 평가로 전환하도록 한다. 넷째, 주요 사업에 대한 평가는 기관이 제시하는 지표에 기반한 계량평가를 중심으로 실시하며, 성과 관리의 적정성 및 계량지표의 관리에 대해서는 비계량적으로 기관을 특성을 고려한 평가가 이루어질 수 있도록 한다. 다섯째, 기관장과 관련한 전략기획 및 리더십 지표는 임기 중 1회 평가하는 것으로 하며, 전략기획은 취임 후 첫해에, 리더십은 취임 후 2년차에 평가할 수 있도록 한다. 여섯째, 공기업에 대해서는 재무지표 및 업무 효율성 지표를 현행보다 가중치를 높여서 평가할 필요가 있다.

마지막으로 맞춤형 경영평가 제도 체계와 운영에 있어서 다음과 같은 정책 대안을 제시할 수 있다. 첫째, 공공기관의 특성을 이해하는 전문가들로 평가단을 구성하고 평가하는 것이 필요하다. 둘째, 평가단 운영에 있어서 유형별 평가팀에 전문성에 기반한 자율성을 좀 더 부여하도록 한다. 셋째, 평가결과를 등급화함에 있어서 절대평가의 원칙을 견지할 필요가 있다. 넷째, 지표별로 평가주기를 세분화하고, 1년 단위에서 중장기 평가방식으로 변경할 필요가 있다.

CONTENTS

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 23

1. 연구의 배경과 목적 ····· 23

가. 연구의 배경 ····· 23

나. 연구의 목적 ····· 25

2. 연구의 방법과 수행체계 ····· 26

가. 연구의 방법 ····· 26

나. 연구의 수행체계 ····· 27

Ⅱ. 공공기관 경영평가 제도에 대한 논의 ····· 29

1. 새로운 공공기관 경영평가를 위한 평가이론에 대한 논의 ····· 29

가. 평가이론의 분류와 새로운 평가이론의 모색 ····· 29

나. 새로운 평가 모형으로서 맞춤형 평가에 대한 논의 ····· 31

2. 공공기관 경영평가를 위한 조직성과평가 모델에 대한 논의 ····· 34

가. 성과피라미드 모델(Performance Pyramid Model) ····· 34

나. 서비스 이익사슬 모델(Service Profit Chain Model) ····· 35

다. 말콤볼드리지 국가 품질상 모델(Malcolm Baldridge National Quality Award Model) ····· 36

라. 유럽품질상 모델(EQA Model) ····· 38

마. 균형성과표 모델(Balanced Scorecard Model) ····· 39

바. 조직성과평가 모델의 의의 ····· 41

3. 공공기관 경영평가 제도의 성과 및 개선에 관한 연구 ····· 41

가. 경영평가 제도가 공공기관에 미치는 영향에 관한 연구 ····· 41

나. 기관 특성 등이 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구 ····· 42

다. 맞춤형 평가 모델이 제안된 선행연구 ····· 44

CONTENTS

4. 공공기관 경영평가 제도의 변천 - 평가체계와 평가지표를 중심으로 ···· 48
가. 2007년 공운법 제정 직후 경영평가 제도의 개편 내용 ····· 49
나. 이명박 정부의 공공기관 경영평가 제도의 개편 ····· 51
다. 박근혜 정부의 공공기관 경영평가 제도의 개편 ····· 59
라. 문재인 정부의 공공기관 경영평가 제도의 개편 ····· 64
마. 2019년 평가제도에서 보이는 맞춤형 평가제도 ····· 68
5. 소결 ····· 73

Ⅲ. 공공기관 평가에 관한 사례 분석: 중앙집중형 모델 국가의 공공기관 평가를 중심으로 ····· 75

1. 프랑스의 공기업 경영평가 ····· 76
가. 프랑스 공기업 관리 체계 및 현황 ····· 76
나. 프랑스의 공기업 성과 평가 ····· 78
다. 프랑스의 철도공기업 SNCF의 현황과 성과지표 ····· 79
라. 프랑스의 전력공기업 EDF의 현황과 성과지표 ····· 80
2. 스웨덴의 공기업 경영평가 ····· 84
가. 스웨덴 공기업 현황 및 관리체계 ····· 84
나. 스웨덴의 공기업 평가 방법 ····· 86
다. 스웨덴 철도공기업 SJ AB의 성과관리와 성과평가 ····· 89
라. 스웨덴 전력회사 Vattenfall AB의 성과관리와 성과평가 ····· 91
3. 소결 ····· 93

Ⅳ. 맞춤형 경영평가 제도에 대한 전문가 논의 ····· 96

1. 경영평가 제도에 대한 의견 수렴을 위한 전문가 델파이 방법 ····· 96
2. 공공기관 경영평가 제도의 문제점에 대한 델파이 분석 ····· 98
가. 경영평가 체계 전반의 문제점 ····· 98

나. 경영성과와 평가결과 간의 관계 ····· 120
다. 경영평가 기관 유형 분류의 적절성 ····· 129
라. 경영평가 운영체계의 적절성 ····· 137
3. 맞춤형 공공기관 평가모델 개발에 대한 델파이 분석결과 ····· 151
가. 맞춤형 평가의 필요성 ····· 151
나. 맞춤형 평가의 개념 ····· 155
다. 유형 분류 방안 ····· 159
라. 지표 개선방안 ····· 163
마. 평가운영체계 개선 ····· 168
4. 소결 ····· 172

V. 공공기관 경영평가 결과를 활용한 분석 ····· 175
1. 공공기관 경영성과와 경영평가 결과 간의 관계에 대한 분석 ····· 175
가. 배경 ····· 175
나. 선행연구 분석 ····· 176
다. 분석 모형과 변수 ····· 179
라. 공공기관 경영평가성과 결과분석 ····· 181
2. 공공기관 경영평가 결과와 조직 및 사업 특성과의 관계 ····· 185
가. 배경 ····· 185
나. 선행연구 검토 ····· 189
다. 공공기관 성과모형 ····· 193
라. 공공기관 경영평가성과 결과분석 ····· 196
3. 소결 ····· 212

VI. 공공기관 맞춤형 경영평가 모델의 개발 ····· 215
1. 새로운 평가 모형의 필요성과 맞춤형 경영평가 모델 ····· 215

CONTENTS

2. 맞춤형 경영평가와 공공기관 유형 분류 개선 ····· 217
가. 맞춤형 경영평가와 유형 분류의 관계 ····· 217
나. 유형 분류 기준에 대한 논의 ····· 218
다. 공기업 II군에 대한 유형 분류 개선안 ····· 219
라. 준정부기관에 적합한 유형 분류 방안 ····· 220
3. 맞춤형 경영평가를 위한 평가지표의 개선 ····· 222
가. 평가지표 개선에 대한 의견 수렴 ····· 222
나. 평가지표 개선안 ····· 223
다. 기관의 유형과 평가 지표의 개선 ····· 229
4. 맞춤형 경영평가를 위한 평가체계의 개선 ····· 231

VII. 정책적 시사점 및 결론 ····· 234
1. 연구의 요약과 정책적 제언 ····· 234
2. 연구의 한계와 향후 연구 ····· 236

참고문헌 ····· 239

부 록 ····· 249

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 철학적 패러다임에 의한 평가이론의 분류 ····· 30
〈표 Ⅱ-2〉 말콤볼드리지 평가기준 ····· 37
〈표 Ⅱ-3〉 유럽품질상 평가지표체계 ····· 38
〈표 Ⅱ-4〉 공공기관 경영실적평가의 맞춤형 관련 논의 ····· 45
〈표 Ⅱ-5〉 연도별 공기업·준정부기관 경영평가 제도 주요 개선 내용 ····· 48
〈표 Ⅱ-6〉 2008년도 준정부기관 유형별 분류 변경 ····· 52
〈표 Ⅱ-7〉 2016년도 정부권장정책 세부 평가항목 ····· 63
〈표 Ⅱ-8〉 2018년도 공공기관 경영평가 제도 개편 방안 ····· 65
〈표 Ⅱ-9〉 2018년도 공기업·준정부기관 지표구성 및 배점 개편 ····· 66
〈표 Ⅱ-10〉 2018년도 평가지표 개편안 ····· 66
〈표 Ⅱ-11〉 2018년도 혁신지표 개편안 ····· 68
〈표 Ⅱ-12〉 공공기관의 유형 구분 ····· 70
〈표 Ⅱ-13〉 범주별 주요 평가내용 ····· 71
〈표 Ⅱ-14〉 사회적 가치 구현 지표 배점 ····· 73

〈표 Ⅲ-1〉 SNCF 그룹 2018년도 주요 재무성과 지표 ····· 80
〈표 Ⅲ-2〉 EDF 2018년도 경영성과 주요 지표 ····· 81
〈표 Ⅲ-3〉 2019년도 목표(targets) ····· 82
〈표 Ⅲ-4〉 2019~2020년도 도전(ambitions) ····· 82
〈표 Ⅲ-5〉 스웨덴 공기업 현황 및 주무부처 ····· 84
〈표 Ⅲ-6〉 공공정책 목표를 부여받은 23개 기업 ····· 87

〈표 Ⅳ-1〉 전문가 델파이 응답자 ····· 97
〈표 Ⅳ-2〉 경영평가 지표체계 전반적 문제점의 순위 ····· 101

CONTENTS

〈표 Ⅳ-3〉 경영평가 지표체계 범주 적절성의 순위 ····· 105
〈표 Ⅳ-4〉 경영평가 지표체계 비계량 항목 적절성의 순위 ····· 111
〈표 Ⅳ-5〉 경영평가 지표체계 계량 항목 적절성의 순위 ····· 114
〈표 Ⅳ-6〉 경영평가 지표체계 가중치 적절성의 순위 ····· 119
〈표 Ⅳ-7〉 경영평가 지표체계 항목별 순위 ····· 120
〈표 Ⅳ-8〉 경영실적과 평가결과 간의 관계 ····· 122
〈표 Ⅳ-9〉 경영평가의 객관성 및 공정성 ····· 124
〈표 Ⅳ-10〉 경영평가의 목적 ····· 127
〈표 Ⅳ-11〉 경영평가의 수용성 및 활용도 ····· 128
〈표 Ⅳ-12〉 경영평가 결과와 성과 간 관계의 항목별 순위 ····· 129
〈표 Ⅳ-13〉 경영평가 기관 유형 분류의 일반적 기준 ····· 132
〈표 Ⅳ-14〉 경영평가 기관의 유형별 구성 ····· 136
〈표 Ⅳ-15〉 경영평가 기관 유형 분류의 항목별 순위 ····· 136
〈표 Ⅳ-16〉 경영평가의 평가위원 ····· 140
〈표 Ⅳ-17〉 경영평가의 평가단 ····· 141
〈표 Ⅳ-18〉 경영평가의 평가 프로세스 ····· 143
〈표 Ⅳ-19〉 경영평가의 이의제기 ····· 145
〈표 Ⅳ-20〉 경영평가의 평가주기 ····· 147
〈표 Ⅳ-21〉 경영평가의 환류 ····· 149
〈표 Ⅳ-22〉 경영평가의 운영체계의 항목별 순위 ····· 150
〈표 Ⅳ-23〉 맞춤형 평가의 필요성(1차 델파이 조사결과) ····· 152
〈표 Ⅳ-24〉 맞춤형 평가의 필요성(2차 델파이 조사결과) ····· 155
〈표 Ⅳ-25〉 맞춤형 평가의 개념(1차 델파이 조사결과) ····· 156
〈표 Ⅳ-26〉 맞춤형 평가의 개념(2차 델파이 조사결과) ····· 158
〈표 Ⅳ-27〉 맞춤형 평가를 위한 유형 분류 방안(1차 델파이 조사결과) ····· 160
〈표 Ⅳ-28〉 맞춤형 평가를 위한 유형 분류 방안(2차 델파이 조사결과) ····· 163

〈표 Ⅳ-29〉 맞춤형 평가를 위한 지표개선 방안(1차 델파이 조사결과) ····· 164
〈표 Ⅳ-30〉 맞춤형 평가를 위한 지표개선 방안(2차 델파이 조사결과) ····· 167
〈표 Ⅳ-31〉 맞춤형 평가를 위한 평가운영체계 개선방안(1차 델파이 조사결과) ·· 168
〈표 Ⅳ-32〉 맞춤형 평가를 위한 평가운영체계 개선방안(2차 델파이 조사결과) ·· 171

〈표 Ⅴ-1〉 변수 선정 ····· 181
〈표 Ⅴ-2〉 기초통계량 분석 ····· 182
〈표 Ⅴ-3〉 재무예산관리 경영평가 결과 영향요인 분석: 전체 공공기관 표본 ··· 182
〈표 Ⅴ-4〉 재무예산관리 경영평가 결과 영향요인 분석: 공기업 표본 ····· 183
〈표 Ⅴ-5〉 재무예산관리 경영평가 결과 영향요인 분석: 준정부기관 표본 ····· 184
〈표 Ⅴ-6〉 공공기관 경영평가 결과 등급체계 ····· 186
〈표 Ⅴ-7〉 성과관리 이론적 개념틀 ····· 189
〈표 Ⅴ-8〉 관련 선행연구 ····· 192
〈표 Ⅴ-9〉 변수 선정 ····· 194
〈표 Ⅴ-10〉 산업분류체계에 따른 공공기관 분류표 ····· 195
〈표 Ⅴ-11〉 기초통계량 분석 ····· 197
〈표 Ⅴ-12〉 평가유형별 분산분석 결과 ····· 198
〈표 Ⅴ-13〉 산업분류별 분산분석 결과: 준정부기관 ····· 199
〈표 Ⅴ-14〉 산업분류별 분산분석 결과: 공기업 ····· 200
〈표 Ⅴ-15〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석 ····· 202
〈표 Ⅴ-16〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석결과: 산업분류 결과 ····· 203
〈표 Ⅴ-17〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 공기업 표본 ····· 205
〈표 Ⅴ-18〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석결과: 공기업 표본 산업분류 결과 · 205
〈표 Ⅴ-19〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 준정부기관(1) ····· 207
〈표 Ⅴ-20〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 준정부기관(2) ····· 208
〈표 Ⅴ-21〉 Oaxaca-Blinder 분해방법 결과: 전기, 가스 증기 산업의 기준의
모든 공공기관 표본 ····· 211

CONTENTS

〈표 Ⅴ-22〉 Oaxaca-Blinder 분해방법 결과: 금융, 보험업 기준의 모든 공공기관 표본 ····· 211
〈표 Ⅴ-23〉 Oaxaca-Blinder 분해방법 결과: 전기, 가스 증기 산업 기준의 공기업 표본 ····· 212
〈표 Ⅴ-24〉 Oaxaca-Blinder 분해방법 결과: 금융 및 보험업 산업 기준의 준정부기관 표본 ····· 212

〈표 Ⅵ-1〉 공기업 Ⅱ군에 대한 유형 분류 개선 1안 ····· 219
〈표 Ⅵ-2〉 공기업 Ⅱ군에 대한 유형 분류 개선 2안 ····· 220
〈표 Ⅵ-3〉 준정부기관에 대한 산업 분류 ····· 221
〈표 Ⅵ-4〉 공공기관 평가지표체계 개선방안 ····· 226
〈표 Ⅵ-5〉 맞춤형 평가를 위한 지표체계 개선안 ····· 228

그림목차

[그림 Ⅰ-1] 연구 수행 체계도 ····· 28

[그림 Ⅱ-1] 이상형(ideal type)으로서 완전 표준 평가와 완전 맞춤형 평가의 비교 · 33
[그림 Ⅱ-2] 성과피라미드 모델 ····· 34
[그림 Ⅱ-3] 서비스 이익사슬 연결고리 ····· 36
[그림 Ⅱ-4] 말콤볼드리지 평가 모형 ····· 36
[그림 Ⅱ-5] 유럽품질상 모델 ····· 38
[그림 Ⅱ-6] 균형성과표 4가지 운영전략 ····· 40

[그림 Ⅲ-1] 공기업 소유권 모델에 대한 분류와 스펙트럼 ····· 75
[그림 Ⅲ-2] 프랑스 공기업의 정부지분율 및 수입(2017년 기준) ····· 77
[그림 Ⅲ-3] 스웨덴 공기업의 미션 및 목표 체계 ····· 88
[그림 Ⅲ-4] SJ AB 재무목표 ····· 90
[그림 Ⅲ-5] Vattenfall AB 재무목표 ····· 92

[그림 Ⅵ-1] 맞춤형 경영평가 제도의 특성 ····· 217

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

가. 연구의 배경

본 연구는 공공기관 경영평가의 문제점을 해결하기 위해서 새로운 경영평가 방법을 찾기 위한 정책연구이다. 선행연구, 과거 및 현재의 평가제도, 외국의 사례, 전문가의 의견 수렴, 평가결과를 활용한 계량분석 등을 통해서 맞춤형 평가모델을 위한 정책 개발을 위해 노력하였다.

2019년 10월 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」)에 근거하여 공공기관으로 지정된 공공기관은 339개이다. 공공기관의 임직원 수는 정원 기준으로 40만 7천여 명에 달하며, 2018년 기준 예산 규모는 639조원이다(기획재정부 · 한국조세재정연구원, 2019). 공공기관의 숫자와 규모를 보았을 때 공공기관이 국민경제에 차지하는 비중은 매우 크다고 할 수 있다. 공공기관은 국가 경제를 위한 국가 인프라 구축 운영, 국민의 삶에 직접적인 영향을 주는 공공서비스의 공급 등의 역할을 수행하고 있다. 최근 들어 한국 경제에서 공적 부분(public sector)의 비중이 커지면서 공공기관의 역할과 기능이 확대되고 있다. 특히 소득불평등의 심화, 고령화, 저성장시대에 새로운 공공서비스 제공의 필요성이 증가하면서 공공기관의 중요성도 더 커지고 있는 것으로 보인다.

1984년 당시 정부투자기관의 실적평가를 위해서 도입된 공공기관 경영평가 제도는 지난 35년 여의 기간 동안 평가 대상기관, 평가 유형, 평가 종류, 경영평가 성과급, 평가지표 체계, 평가단 구성 등에서 지속적인 변화가 이어져 왔다(라영재 외, 2018). 이러한 경영평가 제도의 변화는 전두환 정부, 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정

부의 정책적 기조와 방향을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 최근 2017년 12월에 마련된 공공기관 경영평가 개선안은 문재인 정부의 국정과제 12번 '사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관'에 맞추어 사회적 가치 중심의 평가체계를 만들었다. 이렇게 경영평가 제도는 기관을 둘러싼 정치·경제적 환경변화에 따라서 공공기관에 요구되는 기능과 역할에 기반하여 평가지표 등 세부적인 평가내용과 방법들이 변화되었다고 볼 수 있다.

이러한 환경 변화에 부응하여 공공기관 관리 정책이 전체적으로 변화하는 것과 함께, 경영평가 제도 자체가 갖는 변화의 흐름을 찾아볼 수 있다. 공공기관 경영평가 제도가 도입된 이후 가장 큰 변화 중의 하나는 「공운법」의 제정과 시행이라고 할 수 있다(라영재·윤태범, 2013).[1] 제도화(institutionalization) 이후, 통합된 법령 체계 안에서 경영평가 제도는 제도 자신의 논리와 상황에 대한 적응을 기반으로 하여 변화의 관성(inertia)에 따라 지속적으로 변화되어 왔다. 매년 시행되는 경영평가와 지속적인 제도 변화의 노력 속에서도 소유권 부처가 주도하는 경영평가가 공공기관의 조직 및 사업의 특수성과 다양성을 고려하지 못하고 있다는 문제가 지속적으로 제기되었다(박한준 외, 2016).

이러한 문제 제기에 대하여 정부는 차별화와 맞춤형 평가제도 개편이라는 제도 개선방향과 구체적인 방안을 제시하였다. 2017년 12월 공공기관운영위원회(이하 '공운위')는 2018년도 공공기관 경영평가 제도 개편 방안을 의결하였는데, '자율혁신 기반 맞춤형 평가'를 위한 공기업과 준정부기관 평가단의 분리, 지표 차별화, 성과협약제 도입, 지표 통폐합, 간소화 등의 세부 추진과제를 제시하였다(기획재정부, 2017). 하지만 이러한 평가제도 개편에도 불구하고, 피평가자로서 공공기관과 평가에 참여하는 전문가들은 제도 개편의 목소리를 계속해서 내고 있다고 할 수 있다.[2]

---

1) 법률 제8258호, 2007. 1. 19. 제정 및 2007. 4. 1. 시행

2) 『미디어 참여와 혁신』(2019. 8. 29)에 따르면, 전문가들은 현 경영평가의 문제점으로 첫째, 공공기관 특성을 무시한 일률적인 평가, 둘째, 짧은 평가주기로 인한 단기적 목표 매몰, 셋째, 과도하게 많은 평가, 넷째, 경영평가와 성과급의 연도 등을 지적했다.

나. 연구의 목적

앞에서도 파악하였듯이 공공기관 경영평가 제도는 기관의 특성을 반영한 평가방식으로 지속적으로 변화를 모색해 왔다. 예를 들어 2018년 공공기관 경영평가는 공기업 평가단과 준정부기관 평가단을 분리하여 운영하였으며, 2019년에 시행된 2018년도 공공기관 경영평가를 위한 편람에 따르면 공기업과 위탁집행형 준정부기관은 경영관리와 주요사업의 가중치 배분이 55:45이지만, 기금관리형 준정부기관은 경영관리와 주요사업의 가중치를 50:50으로 다르게 배분함으로써 차별화하고자 하였다.[3)]

1984년에 도입된 경영평가는 평가가 추구하는 목적과 지향에 따라 표준화(standardized)된 기준에 부합하는 경영, 조직 구조, 사업 방식을 만들도록 유도하였다고 볼 수 있다. 이는 기관들의 조직형태 및 조직운영 등에 있어서 동형화(isomorphism)되는 특성이 나타날 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 이는 기존의 경영평가 제도는 기관의 경영과 성과의 수준을 낮은 단계에서 일정 정도까지 끌어올리는 데는 유용할 수 있지만, 개별 기관의 탁월함(excellency)을 이끌어내거나 혁신(innovation)하는 기관으로 변모시키기에는 한계가 있을 것이라는 주장으로 연결될 수 있다.

아울러, 기관의 특성을 반영하지 못하는 평가체계는 평가의 신뢰도와 타당성을 낮추며 결국 평가결과에 대한 공공기관의 임직원을 비롯한 이해관계자 및 국민의 수용도를 낮게 만들 수 있다.

이에 현재의 공공기관 평가모델, 즉 통합모형으로서 평가기준 및 방법이 일원화 및 표준화되어 있는 형태를 차별화(differentiated)된 맞춤형(customized) 평가로 전환하여야 하며, 본 연구에서는 이를 위한 방안들을 제시하고자 한다. 본 연구는 공공기관의 특성과 수준을 고려한 새로운 평가모델을 개발하

3) 새로운 경영평가 제도로서 맞춤형 평가제도에 대해서 논의함에 있어서 주요사업 지표는 이미 기관 맞춤형으로 되어 있다고 볼 수 있다. 즉 주요사업의 계량평가 지표는 각 기관별 주요 사업의 성과측정 지표를 중심으로 평가하도록 설계되어 있기에 기본적으로 맞춤형 지표 체계라고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 주요사업 계량평가 지표에 대한 논의를 중심으로 하기보다는 기관 유형 분류, 평가체계 및 평가 지표 전반에 대한 논의를 하고자 한다. 이에 따라 경영관리 범주의 지표체계와 가중치, 성과관리 적정성 지표의 차별화 가능성, 주요 사업 평가의 가중치 개선방안 등이 검토될 수 있다.

는 것으로 목적으로 하고 있다.

한국의 경제 및 사회의 발전단계와 국민의 요구 수준에 부응하고, 공공기관의 차별적인 기능을 고려하며, 공기업과 준정부기관이 속한 산업의 구조와 발전단계, 민간기업 및 사회조직과의 관계, 국제 경쟁력 등을 반영한 다차원적 평가제도의 구상이 필요하다. 공공기관의 규모, 역량, 역사, 사업 분야 및 사업 특성 등을 고려한 평가제도의 개선을 통해서 기관이 혁신할 수 있어야 한다. 본 연구는 실행 가능성(feasibility) 높은 평가 체계를 개발하고자 하며, 이를 위하여 다른 국가들의 사례 분석, 평가 전문가의 의견 수집과 분석, 평가결과 자료의 통계적 분석 등의 방법을 사용하였다.

2. 연구의 방법과 수행체계

가. 연구의 방법

본 연구에 사용된 방법은 다음과 같이 분류될 수 있다.

첫째, 본 연구는 기존의 문헌 자료의 수집과 분석을 통해서 이루어졌다. 경영평가 제도의 변천과 관련한 문헌자료, 평가제도 개선을 위한 연구논문과 보고서 등이 활용되었다. 특히 평가이론에 대한 논의, 경영평가와 관련성이 높은 평가모델, 공공기관 성과 이론, 평가의 효과성과 타당성 등에 대한 문헌들이 선행연구로 검토되었다.

둘째, 해외 사례에 대한 자료 수집과 분석을 수행하였다. OECD 회원국 중에서 소유권 부처를 중심으로 관리정책과 평가가 일관적으로 만들어지는 중앙집권화된 모델(centralized model) 국가라고 할 수 있는 프랑스와 스웨덴을 중심으로 문헌자료를 수집하였다. 프랑스와 스웨덴에 대한 방문과 면담을 통해 심층적인 자료 수집을 하였다. 특히 프랑스와 스웨덴의 철도와 전력 공기업의 성과관리 및 성과평가 제도, 운영 현황을 조사하였다.

셋째, 경영평가 전문가들과 공공기관의 경영평가 담당자들의 인터뷰와 전문가 델파이 방법을 사용하였다. 우선 전문가에 대한 심층 인터뷰를 통해서 맞춤형 평가제도 설계를 위한 자료 수집을 하였다.[4] 이후에는 평가위원으로

수년간 활동하거나 평가단장, 평가단 간사, 팀장 등의 경험을 가진 전문가 및 공공기관의 평가 담당자를 대상으로 하여 전문가 델파이 조사를 시행하였다. 총 2차에 걸친 전문가 델파이 설문 조사에는 공공기관 경영평가의 문제점과 개선 대안으로서 맞춤형 평가의 필요성, 개념, 구체적 방안 등에 대한 내용이 포함되어 있다. 총 32명의 전문가 및 평가담당자가 참여한 전문가 델파이 결과는 맞춤형 평가에 대한 수렴된 의견이라고 할 수 있다.

넷째, 경영평가 결과 자료에 대한 통계 분석과 결과 해석이 포함되었다.[5] 특히 공공기관 경영성과와 관계 분석, 공공기관 경영평가 결과와 조직 및 사업 특성 간 관계에 관한 분석이 진행되었다. 이러한 통계 분석을 통해 변수의 검증과 추출, 특히 평가결과와 산업분류별 분류는 맞춤형 평가제도 설계에 있어서 유형 분류와 관련한 시사점을 주었다.

나. 연구의 수행체계

본 연구의 수행체계는 [그림 Ⅰ-1]과 같다. 전반적으로 문헌자료의 수집과 분석은 경영평가 제도에 대한 이해도를 높이는 것이다. 이후 해외사례 자료, 경영평가 자료를 활용한 통계 분석, 인터뷰 등을 통한 질적 분석은 맞춤형 평가 설계를 위한 근거(evidence)가 되었다. 이러한 자료의 수집과 분석을 통해서 공공기관 유형 분류, 지표의 개선안, 평가체계의 개선안 등을 제안하여

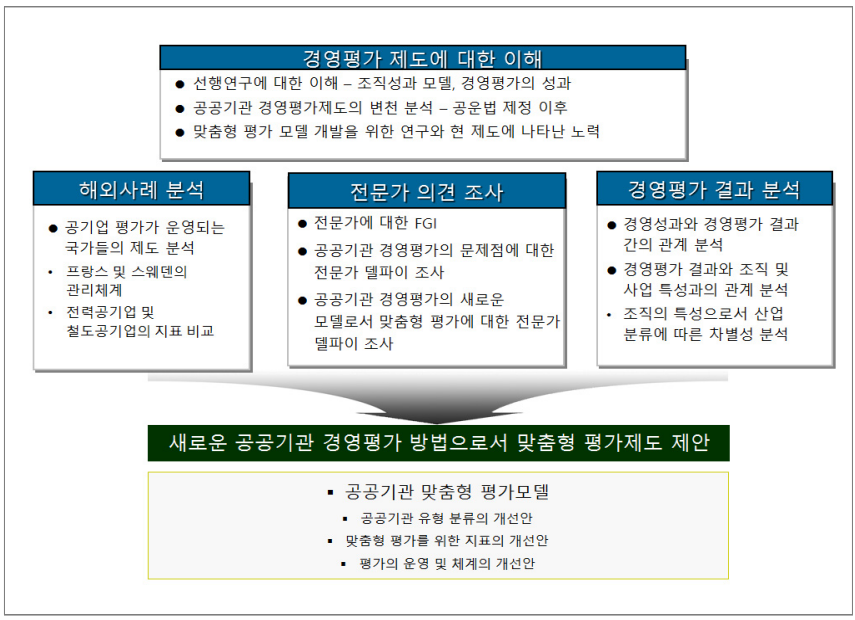
---

4) 2019년 6월 7일, 6월 25일, 그리고 2019년 7월 8일까지 총 3회에 걸쳐 전문가 심층 인터뷰를 진행하였다. 간사단 참여 경력이 있는 전문가 미팅 1회, 평가위원 및 지표 심의 경력이 있는 전문가 미팅 2회가 있었으며 참여한 전문가는 총 9명이다. 전문가 심층 인터뷰는 경영평가 제도의 문제점과 개선안 그리고 맞춤형 평가제도 설계 등에 대한 개방형 질문을 통한 브레인스토밍의 형식이라고 할 수 있다.

5) 본 연구에서는 경영평가 평가결과 데이터를 활용하여 분석하였다. 검증되고 신뢰성 있는 평가결과 데이터를 확보하기 위해서 최근의 평가결과보고서를 모두 확인하였다. 즉 평가단은 지속성이 없고, 집계된 평가결과 데이터를 평가단이 공개하거나 연구기관에 축적시키지 않는 상태이기에 각 연도 평가보고서를 확인하여 지표별로 데이터를 정리하였다. 이러한 과정을 통해서 통계분석을 위한 기초 작업을 정리하여, 최근 평가체계와 평가지표의 안정성과 지속성 등을 파악하여 2015~2017년도의 평가결과 데이터로 통계 분석하였다. 한편 본 연구에서 사용하는 평가결과 데이터는 기존의 많은 연구들에서 사용했던 등급데이터가 아니고 기관이 실제 획득한 점수를 100점 기준으로 환산한 점수를 사용하도록 하였다. 따라서 통계분석의 정확성이 더 높아질 것으로 기대한다.

맞춤형 평가모델로서 새로운 공공기관 경영평가 제도를 제안하고자 한다.

[그림 I-1] 연구 수행 체계도



자료: 저자 작성

Ⅱ. 공공기관 경영평가 제도에 대한 논의

1. 새로운 공공기관 경영평가를 위한 평가이론에 대한 논의

가. 평가이론의 분류와 새로운 평가이론의 모색

평가는 본질적으로 가치(value) 지향적이다. 이러한 가치를 판단하는 데 있어서 효과성, 효율성, 적절성, 형평성, 부응성, 적합성 등의 기준(criteria)이 사용된다. 즉 평가는 행동이나 정책의 결과(performance)를 다양한 기준에 비추어 가치 정보를 제공하는 것이라고 할 수 있다(Dunn, 1994, pp. 404~406).[6] 결국 평가는 평가의 주체가 어떠한 가치를 중심으로 행동이나 정책의 결과를 바라보느냐에 따라 달라질 수 있으며 그 지향점이 달라질 수 있다. 많은 평가들은 평가자(evaluator)가 자신의 목적 달성 여부를 피평가자(혹은 평가 대상)를 통해서 확인하고자 하는 목적을 갖고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 평가자가 평가를 주도하며 평가의 구조와 내용을 설계하게 될 것이다. 이와 달리 평가자의 가치 달성 여부보다는 평가 대상이 요구하는 가치를 중심으로 평가자가 평가 대상의 상태를 진단하고 이에 걸맞은 해법을 제시하는 평가 방법이 있을 수 있다.

이석민(2012)에 따르면 평가이론을 철학적 패러다임에 따라 실증주의, 탈실증주의, 그리고 실용주의로 분류하였다. 〈표 Ⅱ-1〉과 같은 분류에서 후기 실증주의를 포함하는 실증주의에서는 시스템분석(system analysis)과 목표지향평가(objective oriented evaluation), 이론중심평가(theory driven evaluation),

6) 이러한 생각은 Vedung의 평가(evaluation)에 대한 생각과 유사한 맥락이라고 하겠다. Vedung에 따르면 평가는 "tool to determine the worth and value of public programs, with the purpose of providing information to decision-makers and improve institutional performance in the spirit of looking backwards to improve forward directions"이라고 보았다(Vedung, 1997).

CIPP평가(context input process product evaluation), 수혜자중심평가(consumer oriented evaluation) 등이 속한다고 할 수 있다. 탈실증주의에 기반한 평가이론으로는 구성주의(constructivism)와 해석주의(interpretivism)가 바탕이 된 자연주의 평가(naturalistic evaluation) 혹은 제4세대 평가(forth generation evaluation)가 있으며, 참여와 해방주의가 바탕이 된 분권형 평가(empowerment evaluation), 전환적 평가(transformative evaluation)가 있다. 마지막으로 실용주의 평가이론에는 활용중심 평가(utilization focused evaluation), 발전적 평가(developmental evaluation)가 있다.

〈표 II-1〉 철학적 패러다임에 의한 평가이론의 분류

철학	실증주의			실용주의	탈실증주의		
철학적 패러다임	실증주의	후기실증주의		실용주의	구성주의	참여/해방(비판이론)	
		방법지향	실용 · 가치 지향			자유주의적	비판적
주요 평가 모형	시스템 분석 목표지향평가	이론중심 평가	CIPP평가 수혜자중심 평가	활용중심 평가	자연주의 평가	임파워먼트 평가	전환평가
존재론	단순 실재론	비판적 실재론		실재론	상대주의	실재론	실재론
인식론	주체/객체 이원론	수정 이원론, 진리의 개연성		객관적+주관적	주관적, 주체와 객체분리 불가의 일원론		
가치론	가치중립	가치내재 및 통제가능	가치인정	가치인정	가치의존		
이데올로기	공리주의(효율성)		종합	공동체주의(민주주의, 자유, 사회정의, 평등)			
평가방법	양적	양적 위주		양적+질적	질적	양적+질적	양적+질적
논리	연역	연역 위주		연역+귀납	귀납	연역+귀납	연역+귀납
인과관계	원인보다 결과가 선행함	완벽하기보다는 확률적인 모종의 법칙적, 안정적 관계가 있음		불완전한 인과관계 인정	원인과 결과 구분 불가	불완전한 인과관계 인정	불완전한 인과관계 인정
평가 목표	목표/효율성	목표/효율성	실용/가치	활용	해석	참여/변화	변혁/해방
이론가	Tylor Campbell	Chen Pawson	Stufflebeam Scriven	Patton	Lincoln Guba	Fatterman Greene	Mertens
평가고객	정책결정자	사업 관리자	사업관리자 사업수혜자	사업관리자 수업수혜자	사업수혜자	사업수혜자	공동체, 약자 그룹

자료: 이석민(2012), p. 67

이러한 평가이론들 중에서 본 연구가 주목하고자 하는 것은 실용주의에 기반한 평가이다. 기존의 많은 평가이론은 실증주의에 기반한 평가라고 할 수 있다. 즉 기본적으로 가치 중립성과 공리주의에 기반한 이론이며, 정책결정자 및 관리자 중심의 이론이라고 할 수 있다. 이에 반해 실용주의에 기반한 평가는 평가의 활용성을 높이기 위한 객관성과 주관성의 연관성, 양적·질적 방법의 혼용, 관리자와 수혜자가 평가의 고객이 되는 평가이론이라고 할 수 있겠다. 특히 활용 중심의 평가는 평가자의 주도적(active), 반응적(reactive), 상호작용적(interact), 적응적(adaptive) 역할을 강조하고 있다(Patton, 2008; 이석민, 2012). 발전적 평가는 보편성보다는 상황의 변화와 이에 적응하는 상황논리에 따르며 평가자와 피평가자의 협력적 관계를 중시하고, 질적인 평가를 활용하는 특성이 있기에 불확실성이 크고, 합의가 낮아서 복잡성(complexity)이 높은 상황에서 활용된다고 보았다(Patton, 2010; 고용수, 2015). "복잡성을 인정하고 지속적인 발전과 변화를 지원"하며, 평가자는 협력자이자 변화 촉진자가 되고 특정한 맥락과 사업에 대한 이해를 바탕으로 사업수행자를 위한 평가가 되는 데 있어서 발전적 평가는 새로운 평가방법으로서 의의가 있다고 보았다(고용수, 2015). 이는 기존의 평가 패러다임이 채워주지 못하는 새로운 평가방법의 개발을 위한 이론적 근거로서 하나의 디딤돌이 된다고 본다.

나. 새로운 평가 모형으로서 맞춤형 평가에 대한 논의

맞춤형(customized) 평가 혹은 차별화(differentiated)된 평가가 법률적 혹은 학술적으로 명확히 정의된 용어라는 증거를 찾기는 쉽지 않다. 아울러 공공기관 경영평가 제도 개편에서 자주 등장하는 차별화와 맞춤형에 대해서 명확한 정의가 제시되었다고 보기도 힘들다. 하지만, 「공운법」 제정 이후 공공기관 경영평가 제도의 개편과 관련하여 2008년 12월 12일에 국가경쟁력강화위원회와 기획재정부 합동의 「공공기관 운영체계 개편방안」 발표 내용 중에서 '공기업·준정부기관의 평가지표 차별화'가 제안된 것을 찾을 수 있다. 이후 2010년 12월 기획재정부에서 발표한 「공공기관 경영평가 제도

개편방안」에 '기관 특성에 적합한 맞춤형 평가지표 설계'를 찾아볼 수 있다.[7] 즉 정책적으로 만들어진 용어로 파악되며, 이에 대한 상세한 논의와 구체적인 제도 개선 대안이 마련되어 실행되었다고 보기는 힘들다. 이러한 논의는 2017년 기획재정부가 발표한 공공기관 경영평가 제도 개편의 방향으로서 '자율·혁신 기반 맞춤형 평가'와 이에 따른 공기업·준정부기관 평가단 분리 및 지표 차별화, 성과협약제 도입, 지표 통폐합·간소화가 세부 추진과제로 제시되었다.[8]

차별화 및 맞춤형 평가가 학술적으로 논의된 학문분야는 교육학으로 파악된다. 교육학에서는 차별화된 평가(differentiated evaluation or differentiated assessment)가 혁신적인 평가방법론으로 제안되고 있다. 교육의 새로운 방법론으로서 차별화된 교육(differentiated instruction)과 차별화된 평가 전략(differentiated assessment strategies)이 필요하다고 주장되었다. 교육에 있어서 차별화는 신체, 성격, 성장 배경, 인지 능력, 학습 선호도, 사회적 발달 정도가 다양한 학생들의 요구를 충족시키려는 교육자에게 필요한 철학 혹은 마음가짐(mind set)이라고 하였다(Gregory and Chapman, 2013). 미국 뉴욕주 교원노조(New York State United Teachers)의 차별화된 평가절차(Differentiated Evaluation Process)에 대한 설명 자료에 따르면 기존의 범용(one-size-fits-all)의 평가를 대체하는 평가방법으로서 그 구체적인 평가 방법이 소개되고 있다(NYSUT, 2014).

맞춤형 평가가 지향하는 것은 표준(standard)과 획일성(uniformity)이라기보다는 개별성(individuality)과 고유성(uniqueness)이라고 하겠다. 공공기관으로 지정된 기관들은 각각의 고유 목적에 의해서 존재하고 있으며, 유사성에 의해서 비교가능성이 있는 기관들은 매우 적은 숫자라고 할 수 있다.[9] 공공

---

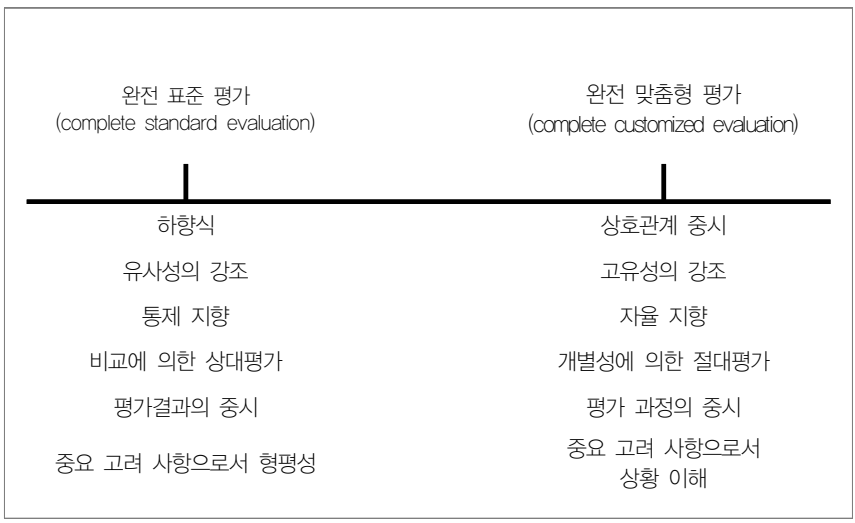
7) 기획재정부·국가경쟁력강화위원회 보도자료, 「공공기관 운영체계 개편방안」, 2008. 12. 12

8) 기획재정부 보도자료, 「제15차 공공기관운영위원회 개최 – 공공기관 경영평가 제도 전면 개편 추진」, 2017. 12. 28.

9) 예를 들어 전력 생산을 목적으로 하는 발전 자회사들과 항만 관리 기능을 수행하는 항만 사들은 비교가능성이 높다고 하겠다. 그리고 분야를 달리하지만 유사한 기능을 수행하는 기관들도 있다. 예를 들어 연금관리기관, 안전검증기관 등이다.

기관의 혁신을 유도하고 자율과 책임경영을 보장하는 평가제도는 개별성과 고유성을 지향한다고 할 수 있는데, 궁극적인 맞춤형 경영평가는 각 개별 공공기관이 각기 다른 평가의 내용(지표체계 등)을 가지고 기관의 목적과 기능에 맞춘(tailored or customized) 평가이며, 평가 방법에 있어서는 유사성에 기반한 상대평가(relative evaluation)보다는 절대평가(absolute evaluation)의 방법을 사용하는 제도라고 할 수 있다. 즉 개별 공공기관의 특성에 부합하는 평가체제를 만들어서 각각의 자율성과 책임성을 보장하고 개별 특성에 맞는 평가결과와 경영 개선이 도출되는 평가로서 기관 간 비교보다는 기관의 자체적이고 고유한 성장과 혁신을 유도하는 평가 프레임이라고 할 수 있다. [그림 Ⅱ-1]은 완전 표준 평가와 완전 맞춤형 평가를 이상형(ideal type)으로 구별하여 대비한 것이다.

[그림 II-1] 이상형(ideal type)으로서 완전 표준 평가와 완전 맞춤형 평가의 비교



자료: 저자 작성

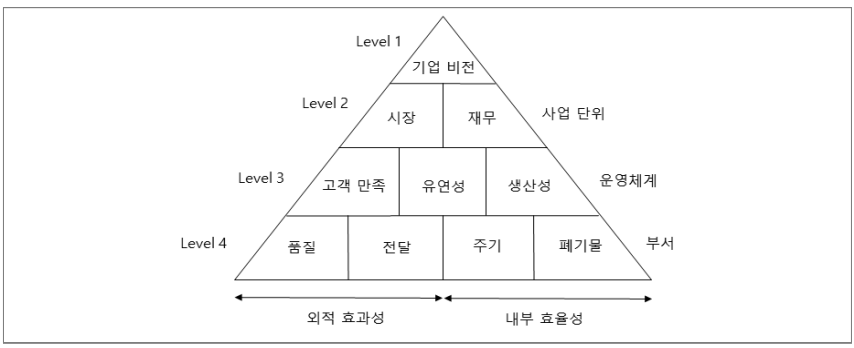
2. 공공기관 경영평가를 위한 조직성과평가 모델에 대한 논의

공공기관 경영평가 모델에 있어서 많이 언급되는 모델은 해외의 조직(특히 기업)성과평가 모델이다. 특히 총체적 질 관리(Total Quality Management)에 기반하여 기업의 성과를 측정하고 평가하기 위하여 만들어진 모델이 경영평가의 지표 구성, 가중치 배분 등에서 유의미하게 논의되었다. 말콤볼드리지 모델, 균형성과표 모델 등이 「공운법」 이후의 평가모델 설계에 있어서 많이 활용된 것으로 파악된다. 이에 공공기관 경영평가와 관련한 선행연구들에서 많이 언급되는 모델을 다음과 같이 정리하여 분석하였다. 이러한 조직성과평가 모델은 새로운 경영평가 모델을 구상하는 데 있어서 기본적인 틀로서 역할을 할 것이라고 본다.

가. 성과피라미드 모델(Performance Pyramid Model)

성과피라미드 모델(Performance Pyramid Model)은 성과관리의 일환으로 재무성과 지표와 비재무지표를 통합하려는 시도이다. [그림 Ⅱ-2]와 같이 성과피라미드 모델은 기업 비전 달성을 지원하기 위한 조치를 여러 수준으로 분류한 것을 보여준다. 아래와 같은 단계들을 통해 전략과 일상 업무 간의 연결을 보여준다(Kaplan Financial Knowledge Bank, 검색일자: 2019. 9. 1).

[그림 Ⅱ-2] 성과피라미드 모델



자료: Kaplan Financial Knowledge Bank, Performance Pyramid Model, https://kfknowledgebank.kaplan.co.uk/the-performance-pyramid-, 검색일자: 2019. 9. 1.

1단계인 조직의 최상위에는 조직이 장기적인 성공과 경쟁 우위를 달성하는 방법을 설명하는 기업 비전 또는 사명을 보여준다. 2단계에서는 시장 관련 및 재무 측정 측면에서 조직의 주요 성공 요인(Critical Success Factor: CSF) 달성에 중점을 둔다. 다음으로 3단계는 2단계에서 설정한 마케팅 및 재무 전략이 다음 단계의 고객 만족, 유연성 향상 및 높은 생산성 달성과 연결되어야 한다고 보는데 이는 조직의 전략적 목표를 이끄는 지도력으로 볼 수 있다. 4단계에서는 하위 부서별 품질, 전달, 주기 지표를 사용하여 3단계의 추진력을 모니터링한다. 성과피라미드의 단점은 주주와 고객의 두 가지 이해관계자 그룹에만 집중하는 경향이 있다는 것인데 다른 이해관계자들과 관련된 조치들이 포함되도록 보장할 필요가 있다(Kaplan Financial Knowledge Bank, 검색일자: 2019. 9. 1).

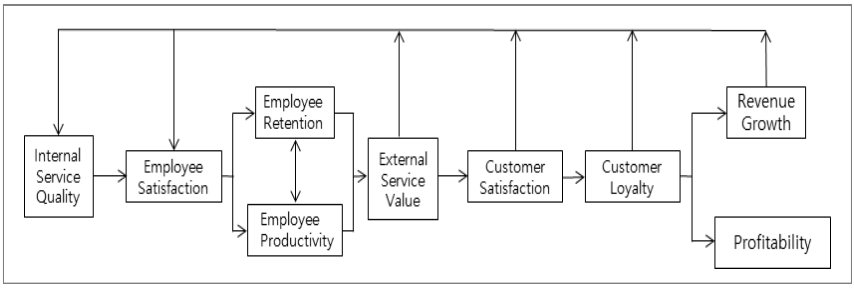
[그림 Ⅱ-2]와 같이 피라미드의 좌측은 외부 초점이고 비재무적인 조치가 포함된다. 우측은 조직의 내부 효율성에 중점을 두고 있으며 주로 재정적인 조치이다.

나. 서비스 이익사슬 모델(Service Profit Chain Model)

Heskett et al.(2008)은, 기업은 기업 직원, 고객, 투자자, 공급자 등이 가장 가치를 두는 것을 제공하는 데 집중해야 할 필요가 있다고 주장하였다. 가치에 초점을 둠으로써 조직의 변화를 가져오고, 기업을 고객이 가장 가치를 두는 니즈와 연결시킴으로써 시장에 좀 더 대응할 수 있다는 것이다(Heskett et al., 2008).

서비스 이익사슬(Service Profit Chain)은 수익성, 고객 충성도(Customer Loyalty), 직원 만족도(Employee Satisfaction), 생산성(Profitability) 간의 관계를 설정한다. 이들 간 연결고리를 살펴보면, 수익과 성장은 주로 고객 충성도에 의해 자극되며 충성도는 고객만족의 직접적인 결과이며 고객 만족은 고객에게 제공되는 서비스의 가치에 영향을 받는다. 가치는, 만족하고 충성도 있는 생산적인 직원에 의해 창출된다. 직원 만족도는 주로 고품질 지원 서비스 및 정책의 결과이다(Heskett et al., 2008).

[그림 Ⅱ-3] 서비스 이익사슬 연결고리

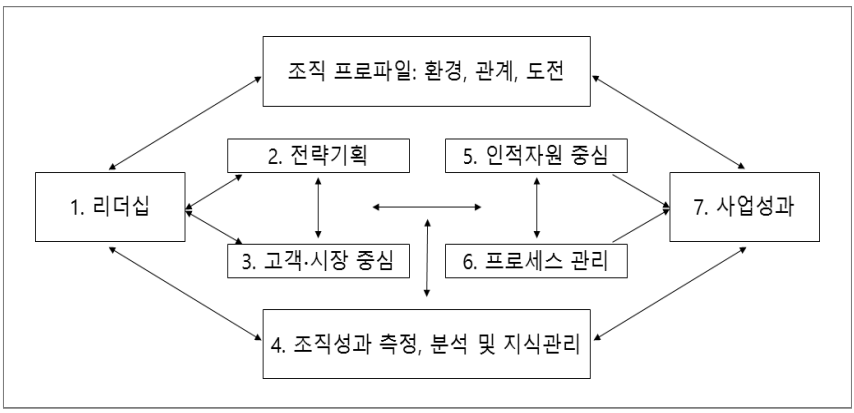


자료: Heskett et al.(2008)

다. 말콤볼드리지 국가 품질상 모델 (Malcolm Baldridge National Quality Award Model)

말콤볼드리지 품질상(Malcolm Baldridge National Quality Award: MBNQA, 이하 MBNQA상)은 시스템적 경영방식과 탁월한 경영성과(Business Excellence)를 지향한다. MBNQA상은 경영 품질에 있어 세계적으로 공인된 기준이며 최고의 경영시스템 평가모델로 인정받고 있다(차정현 · 김수욱, 2006). 말콤볼드리지 평가 모형은 조직의 성과관리에 대한 통합적 접근을 통해 기업을 자가진단하는 도구로 활용되고 미국의 경쟁력 향상에 기여하도록 설계되었다.

[그림 Ⅱ-4] 말콤볼드리지 평가 모형



자료: 배재호(2016), p. 43

말콤볼드리지 평가 모형은 고객과 이해관계자에게 보다 개선된 가치를 제공함으로써 조직의 생존 가능성을 높이고, 기업의 전반적인 성과와 능력을 향상시키는 데 목적을 둔다. 또한 개인과 조직의 학습을 촉진시키고자 한다(배재호, 2016).

위와 같은 목적을 위해 고객위주, 리더십, 미래지향성, 혁신관리 등 핵심가치를 평가기준으로 하고 있으며, 〈표 Ⅱ-2〉와 같이 7개의 평가영역으로 구분하여 1,000점 만점으로 평가한다.

〈표 II-2〉 말콤볼드리지 평가기준

범 주	조사항목	배 점
1. 리더십(120점)	1.1 경영진의 리더십	70
	1.2 기업의 사회적 책임	50
2. 전략 기획(85점)	2.1 경영전략과 수립과정	40
	2.2 기업전략	45
3. 고객과 시장(85점)	3.1 고객과 시장에 대한 인식	40
	3.2 고객 만족과 고객 관계정립	45
4. 정보와 분석(90점)	4.1 조직성과의 측정과 분석	45
	4.2 정보와 지식 경영	45
5. 인적 자원(85점)	5.1 작업시스템	35
	5.2 종업원 교육, 훈련, 및 배치	25
	5.3 종업원 복지와 만족	25
6. 프로세스 관리(85점)	6.1 가치 제품 프로세스	45
	6.2 지원 프로세스와 작업 계획	40
7. 사업실적(450점)	7.1 제품과 서비스 실적	100
	7.2 고객 만족 실적	70
	7.3 재정 · 시장 거래실적	70
	7.4 인적자원 관리실적	70
	7.5 회사 고유 실적	70
	7.6 협력 회사와의 거래실적	70
총계		1,000

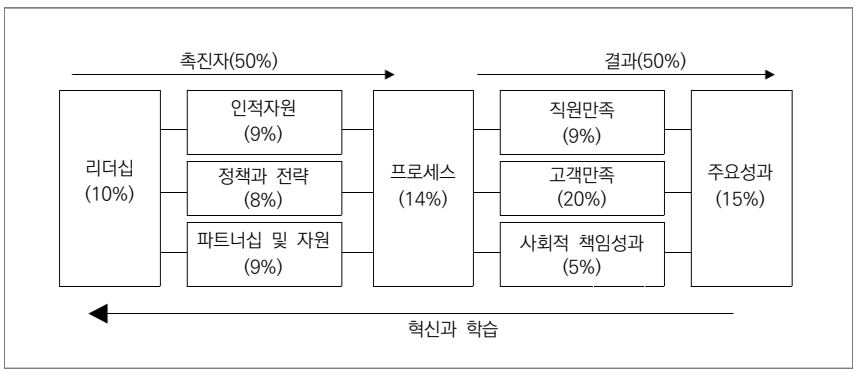
자료: 김세형(2018), p. 18

라. 유럽품질상 모델(EQA Model)

유럽품질관리재단(European Foundation for Quality Management)은 1991년 유럽품질상(European Quality Award: EQA)을 제정하여 높은 수준의 품질을 위한 노력을 보이는 회사를 승인하고 품질에 대한 관리를 전략적으로 강화하고 있다(배재호, 2016).

유럽품질상은 9개의 범주로 구분되며 과정지표(업무 촉진자 부문(enablers) 50%와 결과지표(업무 결과 부문(result)) 50%로 나뉘어 있다.

[그림 II-5] 유럽품질상 모델



자료: 배재호(2016), p. 49

업무 촉진자 부문은 리더십(10%), 인적 자원(9%), 정책과 전략(8%), 파트너십 및 자원(9%), 프로세스(14%) 요소로 이루어진다. 업무 결과 부문은 고객만족(20%), 직원만족(9%), 사회적 책임성과(6%), 주요 성과(15%)로 구성되어 있다.

〈표 II-3〉 유럽품질상 평가지표체계

구 분	항 목
리더십 (100점)	• TQM 문화에 대한 비전 제시 • 적절한 자원과 지원을 통한 향상과 참여유도 • 고객, 공급자, 협력업체 참여 • 종업원의 노력과 성과

〈표 II-3〉의 계속

구 분	항 목
정책과 전략 (80점)	• 정보에 기반을 둔 정책과 전략 • 정책과 전략에 대한 의사교환과 수행 • 지속적인 정책과 전략의 개발/향상 • 정책과 전략 개발
인적자원 (90점)	• 인적자원 관리 • 목표일치와 계속적인 성과 평가 • 참여를 통한 권한 위양 • 종업원 복지 • 종업원 능력유지와 개발 • 효과적인 의사소통
파트너십 및 자원 (90점)	• 재무, 정보자원 관리 • 자산관리 • 공급자 관계와 원자재 관리 • 기술 및 지적소유권 관리
프로세스 (140점)	• 사업성공의 비결 인식 • 시스템적 프로세스 관리 • 목표를 위한 프로세스 관리 • 혁신과 창조를 통한 향상 • 프로세스의 변화와 평가
고객만족 (200점)	• 상품, 서비스, 고객 관계에서의 고객의 인식 • 고객만족에 대한 측정
직원만족 (90점)	• 조직에 대한 종업원의 인식 • 종업원 만족에 대한 측정
사회적 책임 (60점)	• 조직에 대한 사회의 인식 • 조직의 사회적 책임에 대한 측정
주요성과 (150점)	• 조직성과에 대한 재무적 측정 • 조직성과에 대한 추가적 측정
총점(1000점)	

자료: 김세형(2018), p. 22

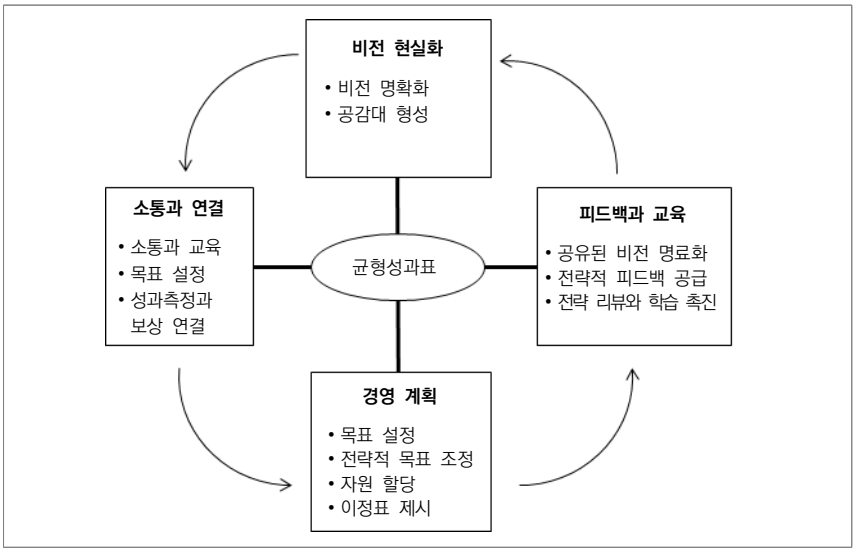
마. 균형성과표 모델(Balanced Scorecard Model)

균형성과표(Balanced Scorecard)는 성과평가 시스템으로서 기업의 성과를 4가지 관점, 재무, 고객, 내부 비즈니스 프로세스, 학습과 성장을 종합적이고 균형적으로 측정한다(Kaplan and Norton, 1996). 균형성과표는 변화하는 경영환경에서 재무지표를 보완하기 위한 고안되었으나 이후 기업들은 전략관리

시스템, 의사소통 수단 등의 목적으로 다양하게 균형성과표를 활용하고 있다(민재형 · 이정섭, 2005).

BSC의 네 가지 관점(재무, 고객, 내부 비즈니스 프로세스, 학습과 성장)은 서로 인과관계로 연결되어 있으며, 의사소통과 교육, 목표확립, 성과 측정과 보상의 활동에서 개인의 성과와 조직의 성과 간 연계성을 확보하는 것을 목적으로 한다(Kaplan and Norton, 1996).

[그림 II-6] 균형성과표 4가지 운영전략



자료: Kaplan and Norton(1996), p. 4 재인용

성과 중심의 조직 상층부와 관리자 간의 소통은 관리자의 성과와 능력에 대해 객관적으로 검토해볼 수 있는 기회를 제공하는 것으로 여겨진다. BSC의 각 관점에서의 강조점으로는 첫째, 단기 재무 성과와 기업의 장기 경쟁력을 창출할 수 있는 고객 또는 내부 프로세스 등에 대한 투자로 볼 수 있는 기업의 장기 목표 간의 균형을 강조한다. 둘째, 후행지표와 선행지표 간의 균형을 중요시한다. 셋째, 재무적 관점과 비재무적 관점 간의 균형을 강조한다. 넷째, 조직 외부의 관점과 내부의 관점 간의 균형이 중요하다(이민형, 2002).

바. 조직성과평가 모델의 의의

새로운 경영평가 모델을 제안함에 있어서 기존 모델이 갖고 있었던 이론적 기반을 정리하였다. 본 절에서 제시하는 모델들은 TQM 모델을 기반으로 하여 조직의 성과를 평가하는 모델들이다. 특히 말콤볼드리지 모델, 유럽품질상 모델, 균형성과표 모델은 각 모델의 세부 항목별로 경영평가의 범주 및 지표체계 구성에 있어서 도움을 주었다고 볼 수 있다. 예를 들어 말콤볼드리지 모델의 평가기준, 유럽품질상의 평가지표체계, 균형성과표의 4가지 관점이다. 본 연구는 이러한 기본적인 구조에 기반하여 새로운 평가모델을 구상하였다.

3. 공공기관 경영평가 제도의 성과 및 개선에 관한 연구

지난 1984년 공기업 경영평가 제도가 도입된 이후, 평가제도의 의의 및 성과 그리고 이에 기반한 개선 방안들에 대한 연구가 있었다. 제도가 도입된 후 축적된 실증자료에 대한 수집과 분석이 있어 왔다고 볼 수 있으며, 대부분의 연구는 평가결과와 경영성과의 연관성을 파악하기 위한 연구들이다. 이와 함께 차별화 혹은 맞춤형 평가를 제도 개선방안으로 제안한 연구들을 정리하였다.

가. 경영평가 제도가 공공기관에 미치는 영향에 관한 연구

많은 연구들이 경영평가 제도 도입 이후 공기업들이 긍정적으로 변화하였다고 보았다. 물론 각각의 연구들은 자신들만의 긍정적인 변화 요인으로서 각기 다른 변수들을 중심으로 논의하였다. 먼저, 곽채기(2003)에 따르면 경영평가 제도는 비교적 성공적인 제도 중의 하나라고 보았다. 예를 들어 경영목표의 설정, 경영진단과 환류에 있어서 성공적이라고 보았다. 특히 관리효율성, 노동생산성과 고정자본생산성 등의 조직생산성의 추세가 경영평가에 의해서 긍정적이라고 보았다. 아울러 민간기업의 생산성 증가율보다 높다고 주장하였다.

박석희(2006)는 경영평가 도입이 공기업의 조직역량과 조직생산성에 긍정적으로 영향을 미쳤다고 보았다. 그는 조직역량은 "조직, 인사, 재무관리의 효율성"이라고 보았고, 조직생산성은 "조직목표의 효율적 달성도"로서 "부가가치생산액, 노동생산성, 자본생산성, 당기순이익, 영업이익률" 등을 통해 측정하였다.

김준철(2006)은 정부의 직접 개입과 통제보다는 경영평가를 통한 경영개선 유도가 더 효과적이라고 보았다. 그는 13개 정부투자기관과 평가기관인 한국가스공사를 비교하였다. 특히 경영관리 효율성, 수익성, 생산성을 비교하였는데, 조직인사, 보수관리에서 유의미하게 영향을 준 것으로 보았다. 송선하(2010)는 경영평가가 준정부기관의 경영효율성에 미친 영향을 분석하였다. 27개 준정부기관의 경영효율성을 평가 도입 이전 6년, 도입 이후 4년으로 구별하여 그 차이를 분석하였는데, 경영평가를 통한 성과지표관리가 경영효율화에 기여할 수 있다고 보았다. 특히 관리업무비 비율의 감소, 총인건비의 감소가 유의미하다고 보았다. 하지만 부채비율은 유의미하게 차이가 나지 않는다고 보았다.

한편, 일부 연구에 있어서는 경영평가가 통제와 감독을 강화한다고 보았다. 권영주(2010)의 연구결과를 보면, 경영평가의 도입과 대상 확대는 실질적 성과 향상으로 이어지지 않는다고 보았으며, 자율성과 책임성, 이사회의 독립성 보장 등이 성과 향상을 위해서 동시에 필요하다고 보았다. 신현민(2011)도 경영평가 제도의 도입이 공공기관의 재무성과 증진에 영향을 끼치지 못한 것으로 파악하였다. 그는 13개 공기업을 대상으로 1966년부터 2009년까지 44년간의 재무자료를 분석하였다. 아울러 기관장 평가를 통해서 총자산순이익률과 매출액 증가율이 부분적으로 긍정적으로 변화한 것으로 보았다.

나. 기관 특성 등이 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구

경영평가 결과의 영향요인으로 기관의 규모 또는 특성을 주목한 연구는 경영평가 시행 초기부터 다수 있었다. 특히 평가결과에 영향을 미치는 통제불가능한 요인이 무엇인가에 대한 연구들이 다수 있는데, 그 결과가 일관성

이 있다고 보기는 힘들다.

권민정 · 윤성식(1999)은 정부투자기관의 조직규모, 기관 특성 그리고 평가결과 간 관계에 대하여 분석하였다. 그들의 연구에 따르면, 조직 규모와 평가결과 간에는 유의미한 영향이 있다고 보지 않았으며, 기관이 통제할 수 없는 요소들에 의해서 평가결과가 달라지기에 공정성과 형평성의 문제가 있다고 보았다. 예를 들어 기관 분류 방식이 기관 간의 편차를 줄이지 못하기에 상대평가에 따른 불이익이 있다고 보았다. 이에 경영평가는 조직의 규모와 업종이 동일하거나 유사하더라도 기관의 특성을 중심으로 지표와 가중치를 다르게 해야 한다고 제안하였다.

최흥석 외(2008)는 경영평가 결과의 영향요인으로 "조직원 수, 자체 재원액, KPI 수, 기관 유형, BSC 도입 여부, 평가결과의 인사 반영 유무" 등에 대해서 분석하였으며, 직원의 수와 경영평가 결과 간에는 부(-)의 관계가 있다고 보았다.

박정수 · 유효정(2011)은 재무 예산 관리, 보수 노사 관리, 전략, 내부성과 관리가 순차적으로 평가결과에 영향을 미친다고 보았다. 그리고 기관의 규모와 기관 연혁은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 보았다. 즉 기관이 통제할 수 없는 요인으로 기관의 규모를 들었고, 이러한 요인보다는 기관의 노력에 따라 평가결과가 달라진다고 보면서 경영평가의 타당성이 있다고 보았다. 이와 유사하게 박용성 · 남형우(2011)의 연구결과도 기관 규모 변수가 평가결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는다는 결과를 도출하였다. 이 연구는 73개 공공기관의 "기관 규모(자산총액, 자본총액, 총수입액, 총매출액, 순매출액, 임직원 수), 역사성(설립연도), 재무건전성(부채비율, 당기순이익)"을 외형적 특성이라고 보고 이들이 어떻게 평가결과에 영향을 미치는지 분석하였다.

장희란 · 박정수(2015)는 기관의 규모, 특히 자산규모가 평가결과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 보았다. 자산규모가 계량 득점률과 비계량 득점률에도 유의한 영향을 주고 있다고 보았다. 따라서 평가기관 구성원의 노력으로 통제가 불가능한 요인인 자산규모가 경영평가 결과에 영향을 미치는 것으로

파악하였으며, 기관별 평가유형 구분에 대한 조정이 필요하다고 보았다.

안나영 외(2016)는 공기업의 재무적 성과가 경영평가 결과에 미치는 영향에 대하여 분석하였다. 계량관리업무비와 당기순이익은 평가결과에 유의한 영향을 미치는 것으로 보았으나, 총자산회전율과 부채비율은 평가결과와 통계적으로 유의미한 관계가 없다고 분석하였다.

다. 맞춤형 평가 모델이 제안된 선행연구

공공기관 경영평가 제도에 대한 다양한 한계가 지적되어 평가체계와 지표의 개선 필요성이 높아지고 있다. 특히 공공기관 유형에 따라 차별화한 평가유형별 평가지표체계 및 평가주기의 변화를 제안하고 지표의 메뉴화 및 모듈화 등이 제안되었다(라영재 · 윤태범, 2013). 결국 공공기관의 조직 및 사업의 특성을 반영하여 기관의 공익성과 효율성을 높일 수 있는 평가를 할 수 있도록 평가체제 개발이 필요하다고 보았다.

공공기관 경영평가는 각 공공기관이 갖는 조직의 특성과 다양성을 충분히 반영하지 못하고 있다는 연구들을 상당수 발견할 수 있다. 민병찬(2014)은 공기업Ⅱ 내에서도 각 기관별 규모와 산업이 상이하여 동일 유형으로 평가하기에는 부적절하다고 보았다. 장희란 · 박정수(2015)는 기관의 총자산이 경영평가 총득점 등에 영향을 끼치며, 안숙찬(2014)은 기관의 규모, 기관의 재직연수가 경영평가 종합점수에 유의한 영향을 미친다고 보았다.

경영평가가 인력, 예산, 재무성과, 효율성 등 통제에 중점을 두고 있어 기관의 자율성과 책임경영, 혁신을 저해하며, 공기업과 준정부기관에 대한 유사한 평가체계로 인해 기관의 특성과 다양성을 반영하지 못한다는 점이 지적되고 있다. 민병찬(2014)은 동일한 유형 내의 상이한 규모와 특성을 지닌 기관들이 동일한 평가기준에 의해 평가를 받을 경우 객관성과 수용성을 떨어뜨리며, 특성이 상이한 기관과 경쟁해야 하는 불합리가 있다고 지적하였다. 이은성 · 안기명(2013)은 일원화된 평가체계로 인해 외부환경에 대해 민감도가 상이한 기관별 특수성이 반영되지 않으며, 이로 인해 평가주체와 피평가기관 모두 경영평가에 대한 확신이 미흡하다고 보았다.

박한준 외(2016)는 공기업의 별도평가를 위한 연구를 수행하였는데, 상이한 규모 및 성격의 공공기관에 대한 동일한 평가기준, 지표 수 과다, 중복평가로 인한 기관의 업무과중 문제점을 개선하는 데 주안점을 두었다. 이를 위해 30개 공기업의 특성, 규모, 표준산업분류 등을 포함한 분류 등을 고려하여 제도 개선의 방향으로서 차별화, 맞춤형, 표준화, 절대평가 원칙을 제시하였다. 먼저 공통 계량지표에 대해서는 기관의 특성을 고려하지 못한 획일화된 지표, 지표의 목적과 취지를 반영하지 못할 위험, 단기적 성과에 집중되는 문제점을 해결하기 위해서 기관의 경영위험, 기회비용 등이 반영된 지표 pool의 다양화, 중·장기적 관점에서의 평가방법 개선, 질적 평가의 강화 등이 제안되었다. 둘째, 공통 비계량지표에 대해서는 평가지표의 실질적 내용 측면에서 지표 간 중복이 발생하며, 평가실익이 없거나 기관 간 평가결과상 유의미한 차별화가 어렵다고 보고 있으며 이에 대한 조정이 필요하다고 제안하였다.

맞춤형 평가와 관련한 선행연구들을 정리하면 〈표 II-4〉와 같다.

〈표 II-4〉 공공기관 경영실적평가의 맞춤형 관련 논의

연구		주 요 내 용
권민정 · 윤성식 (1999)	정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관한 분석	■ 조직규모와 기관의 특성이 경영평가 결과에 영향을 미치는지를 분석함 ■ 조직규모는 경영평가 결과에 유의미한 영향을 미치지 않음 ■ 정책적 제안으로, 이질성이 높은 기관들을 세분화하여 소그룹 간의 공통지표 비중을 높이고, 기관 고유지표의 특수성을 보다 많이 고려할 필요가 있음 ■ 경영평가가 기관별 특성을 반영하여 평가의 형평성을 유지하면서도 평가결과의 비교 가능성이 확보되어야 함
박미정 (2010)	공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제	■ 기관의 산업 특성, 설립목적, 역사 등에 따라 상이한 평가기준 및 가중치가 적용되어야 하며, 공기업과 준정부기관 간 가중치 차이가 미미한 수준이므로 각 기관의 상황 분석을 통해 공공기관 유형을 세분화하고, 유형별 평가지표 및 가중치를 다르게 적용해야 한다고 주장

〈표 II-4〉의 계속

연구		주 요 내 용
박용성 · 남형우 (2011)	공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석	■ 2007~2009년 경영평가 결과와 계량적 요인인 기업규모(자산, 매출, 자본, 임직원 수), 부채비율, 기업의 역사성(설립연도) 등을 실증적으로 분석함 ■ 공공기관의 역사성은 경영평가 결과와 상관관계가 없었으며, 기업규모는 일부 상관관계를 보였으나 회귀분석 결과 통계적으로 유의하지 않은 결과로 나타남. 기관 부채비율이 통계적으로 유의하게 나타남 ■ 공공기관의 역사성이나 규모보다 기관의 재무건전성이 경영평가에 긍정적으로 영향을 줌. 경영평가의 수용성 제고를 위해 계량평가 위주의 제도 운영보다는 정성적인 평가항목 개발 등 세밀한 제도 개선과 운영이 필요함
이은성 · 안기명 (2013)	공기업 경영평가 타당성과 개선방안에 관한 연구	■ 현행 평가제도는 피평가기관의 특수성을 간과하고 일률적인 평가기준을 적용함으로써 피평가기관을 서열화하며 전문성이 배제되어 있다고 지적함 ■ 자산, 정원, 매출액 등 경영 외적 요인과 경영평가 결과와의 상관관계 분석결과, 종합득점, 비계량지표 득점률, 계량지표 득점률 등에 일정 영향을 미치는 것으로 분석됨 ■ 경영평가 부담 완화와 지속적인 성과창출을 위해 경영평가 주기 조정, 기관별 평가유형 조정, 사업지표에 대한 주무부처의 평가를 개선방안으로 제시함
라영재 · 윤태범 (2013)	공공기관 경영평가 제도 분석과 새로운 모형 개발	■ 유형별 평가 모형을 세분화, 차별화하는 것이 바람직함. 포괄적(comprehensive) 평가에서 맞춤형(tailored) 평가로의 전환을 시도해야 함 ■ 준정부기관 평가의 경우, 주무부처의 정책을 위탁대행하는 주요사업 전체의 평가 비중을 줄이거나, 주요사업의 계량 비중을 줄일 필요가 있음. 그러나 경영 효율성 범주는 강화할 필요가 있음 ■ 상대평가를 실시하는 한 유형 구분으로 인한 평가결과의 유불리 문제를 완벽히 해결할 수 없으나 공공기관, 특히 준정부기관의 경우 민간과 비교할 수 없는 공익적 서비스를 제공하고 있으므로 상대비교가 불가능한 사업영역을 가지고 있다는 점을 고려해야 함
안숙찬 (2014)	공공기관의 경영평가 결과와 기관 특성에 관한 연구	■ 2008~2012년 경영평가 자료와 재무자료를 이용하여 기관특성(기관유형, 기관규모, 재무적 특성, 기관장의 재직연수)과 공공기관의 경영평가 결과의 관련성 분석 ■ 기관유형에 따라 종합평가점수는 유의한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 기관의 규모가 클수록, 수익성과 성장성이 높을수록, 기관장의 재직연수가 클수록 경영평가 종합평가점수가 높았음 ■ 리더십 · 책임경영과 주요사업 범주에 대한 분석에서는 기관규모와 수익성이 유의미하게 나타났으나, 경영효율 범주에서는 수익성 · 활동성 · 성장성 등 재무적 특성이 유의미하게 나타남 ■ 기관규모가 경영평가 결과에 미치는 영향이 큰 것으로 나타나 지표설계와 운영에서 이를 보정할 수 있는 제도적 장치 필요

〈표 Ⅱ-4〉의 계속

연구		주 요 내 용
민병찬 (2014)	공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제	■ 기타공공기관이 공기업 · 준정부기관에 비해 정부의 관리 · 감독에서 자율성을 확보하고 있으며 공공기관 유형 분류기준에 대한 검토를 통해 경영평가 대상기관 확대 필요성을 제시함 ■ 공기업Ⅱ 내 규모와 성격이 다른 공기업들이 동일 평가기준으로 평가를 받으므로 공기업 유형을 정원 기준으로 분류하는 것을 제안함
권순조 (2014)	공공기관 경영평가 제도의 주요 쟁점과 과제	■ 공기업은 수익성 측정과 계량평가가 상대적으로 용이하나, 정부사업 위탁대행 중심으로 운영하는 준정부기관은 수익성 측정이나 계량평가가 어려움, 모든 개별 기관 특성에 맞는 평가체계의 구성이 어렵더라도 공기업과 준정부기관 간 평가체계 차별화가 필요함 ■ 공익 달성을 목적으로 하는 공공기관의 특성을 반영하지 않고 경영효율성 항목에 많은 비중을 두는 것은 바람직하지 않음
장희란 · 박정수 (2015)	공공기관 경영성과에 대한 기관규모 효과 분석	■ 2008~2012년 48개 공공기관 규모(총자산, 매출액, 자산규모)가 경영평가 결과 총득점, 계량 · 비계량 득점, 평가범주별 득점에 영향을 미치는지 분석함 ■ 기관의 규모변수 중 자산규모가 성과(총득점, 계량/비계량 득점, 리더십 및 주요사업 부문)에 유의한 영향을 미침 ■ 표준화와 맞춤화 모두 중요하지만 기관 구성원의 노력을 통해 개선할 수 없는 외부요인을 파악하고 이를 통제할 수 있도록 제도 수정과 보완이 필요함
라영재 (2015)	공공기관 경영평가의 특징과 개선방안	■ 공공기관 맞춤형 평가를 위해 평가지표체계의 차별화 및 평가단 분리가 필요 ■ 시장성과 경영 자율성이 높은 공기업은 경영혁신 및 전략적 사업을 주로 평가하고, 기존 지표 중 경영 자율성을 약화시키는 평가지표 비중은 축소하여 자율경영 및 혁신을 유도할 필요가 있음 ■ 주요사업 평가지표 개발과 함께 지속적인 주요사업 지표 개선을 통한 기관 간 평가지표의 난이도, 대표성 확보가 요구됨
박한준 · 하세정 · 문창오 (2016)	공기업 별도평가를 위한 제도개선 방안 연구	■ 기관의 규모, 역량, 역사, 업역 등을 고려하여 평가의 실익이 있는 분야를 선별적으로 특정하고, 기관의 주요사업을 중심으로 성과를 평가할 수 있는 방안 모색 필요 ■ 상이한 규모 및 성격의 기관에 대한 동일한 평가기준, 지표 수 과다, 중복평가로 인한 기관의 업무과중이 지적됨. 경영관리 계량지표의 경우 정부권장정책의 일률적인 적용, 정부 정책 사업과 부채 간 연관성이 지적됨 ■ (공통 계량지표) 지표 pool의 다양화(기관별 경영위험, 기회비용 등 반영), 기관 특수성 반영 및 기관 자율성 반영, 중 · 장기적 관점에서의 평가방법 개선, 질적 평가 강화가 제안됨

〈표 Ⅱ-4〉의 계속

연구		주 요 내 용
박한준 · 하세정 · 문창오 (2016)	공기업 별도평가를 위한 제도개선 방안 연구	■ (공통 비계량지표) 상이한 평가지표로 구분되어 있음에도 평가지표의 실질적 내용 측면에서 지표 간 중복이 발생하며, 기관 간 평가결과상 유의미한 차별화가 어려움. 조직, 인적자원 및 성과관리의 평가내용이 가장 많으며 정부 시책과 관련된 내용의 비중이 커 이에 대한 조정이 필요함 ■ (주요사업) 2016년도 공공기관 경영평가편람의 주요사업 계량지표(30개 공기업 주요사업 범주 평가지표는 총 234개, 주요사업 계량지표는 145개)를 분석함. 현행 주요사업 계량지표에서는 사업 활동에 따른 단계별 지표가 다양하게 나타나고 있는데, 각 주요사업에 적절한 지표인지 검토할 필요가 있음. 결합지표로 분류되는 지표의 경우, 유지 필요성에 대한 논의와 이에 관한 명확한 근거 마련 필요. 경영관리 범주와 주요사업 지표 간 중복 가능성을 고려할 필요가 있음. ■ 4가지 기본원칙 차별화, 맞춤형, 표준화, 절대평가 원칙을 적용하여 평가군과 지표체계 개선

자료: 저자 작성

4. 공공기관 경영평가 제도의 변천 – 평가체계와 평가지표를 중심으로

「공운법」은 정부투자기관과 정부산하기관으로 이원화되어 있던 기존 체계를 일원화하여 공공기관의 관리체계 전반을 개혁한 것으로 파악된다. 이러한 「공운법」 제정 이후 공공기관에 대한 정책과 평가제도는 정치 · 경제적 환경 변화와 국민의 기대에 부응하기 위해 지속적으로 변화해왔다. 이러한 변화를 정리하는 것이 이후 제도 개선 논의에 있어서 주요한 출발점이 될 것이라고 본다. 2007년 이후 거의 매해 이루어진 경영평가의 제도 개선 내용을 정리하면 〈표 Ⅱ-5〉와 같이 정리할 수 있다.

〈표 Ⅱ-5〉 연도별 공기업 · 준정부기관 경영평가 제도 주요 개선 내용

연도	주요 내용
2008	'경영평가 제도 혁신방안'에 따라 전면적 제도개선 추진–평가유형 재분류, 평가지표를 경영과정별로 개편, 경영성과 비중 강화 등
2009	중소형기관 대상범위 조정, 계량지표 비중 확대, 평가지표 간소화, 공동계량지표 평가방법 통일, 공공기관 선진화 및 경영효율화 추진 실적 반영 등

〈표 II-5〉의 계속

연도	주요 내용
2010	평가유형 재분류, 계량평가비중 확대, 평가방법 정교화 등
2011	기관 · 기관장 평가체계 통합, 글로벌지표 도입, 사회공헌 강화, 일자리 창출 중점 평가, 부채관리지표 평가 강화, 국민체감도 조사 실시 등
2012	글로벌경쟁력지표 확대, 정책수요 관련 지표의 세부평가내용 보강, 중소형기관 확대 등
2013	주요사업과 경영관리의 균형있는 평가, 주요사업지표 구체화, 중장기 미래지표 신설, 중장기 재무관리계획 이행도 평가, 에너지 관련 안전관리 사업에 대한 평가 강화 등
2014	기관장 경영성과협약제 시행에 따른 이행실적 평가, 부채관리와 방만경영 관련 평가 강화, 지표체계 개편, 감사평가 근거 마련, 감사평가 개편 등
2015	국정과제 및 정부정책 반영, 평가제도 개선, 신규 정부위탁사업 및 업무이관을 지표에 반영 등
2016	경영평가 제도의 현실 적합성 제고, 기관 특성에 맞는 맞춤형 평가지표 반영, 2단계 정상화 과제 반영 등
2017	공공기관의 사회적 책임 강화, 공정한 경쟁여건 조성, 경영좌표 기능 강화 등
2018	혁신노력 및 성과 신설

자료: 라영재 외(2018), pp. 97~98

이번 절에서는 2007년도 이후의 경영평가 제도의 개편 내용들을 분석하고자 한다. 이를 위해서 기획재정부 보도자료와 라영재 외(2018) 자료를 중심으로 기관평가를 중심으로 한 제도 개선의 내용과 평가편람의 개선 내용을 정리하고 분석하였다. 즉 기관장평가와 감사평가와 관련한 제도 개선 사항들은 제외하였다.

가. 2007년 공운법 제정 직후 경영평가 제도의 개편 내용

2007년 노무현 정권 말기에 시행된 「공운법」 체계에 따라 경영평가는 새로운 제도로 시행되었다. 특히 2007년 8월 공운위는 「공기업 · 준정부기관의 2007년도 경영실적 평가기준 · 방법」을 심의 · 의결하게 되는데, 「공운법」 시행 첫해로서 공공기관 분류체계 변경과 2006년 말에 수립된 경영실적 평가기준 및 방법을 새로운 분류체계에 부합하도록 한 수정이 주된 변경 사항이다. 14개 투자기관과 75개 산하기관을 공기업 24개, 준정부기관 77개로 분류하여

총 101개로 조정하였다. 공기업에는 기존 투자기관 11개, 민영화 대상기관 3개, 기존 산하기관 10개가 포함되며, 기존 정부투자기관 경영평가체계에 해당되는 14개 공기업을 공기업Ⅰ 유형으로, 기존 정부산하기관 경영평가체계에 해당하는 10개 공기업을 공기업Ⅱ 유형으로 분류하였다. 준정부기관에는 기존 산하기관 74개와 기존 투자기관 3개가 포함된다. 주요사업에 대해서는 계획수립, 집행, 성과달성 등 추진단계별 과정에 따라 평가하여 중장기적 성과 제고를 위한 노력 등에 대한 평가를 강화하였다.[10)]

기획예산처는 2007년 4월「공운법」시행으로 그동안 별개로 시행되던 정부투자기관 경영평가와 정부산하기관 경영평가가 공기업·준정부기관 경영평가로 일원화되는 것을 계기로 경영평가 제도 실효성 제고 방안 마련을 위한 연구결과를 제출받았다. 이는 기관 간 과열경쟁 해소를 위해 현행 평가결과 점수 발표방식을 등급제도로 전환, 평가지표의 간소화와 지표별 평가내용 상세화를 포함하며, 지표별 평가기준이 기관의 경영성과 외에 우수한 성과를 창출할 수 있는 경영시스템을 갖추고 있는지 종합적으로 평가하도록 변경하는 것을 제시한다.[11)]

위의 개선안에 따라 2007년 12월 공운위는「2008년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가기준·방법」을 심의·의결하였다. 주요 제도개편 사항으로는 첫째, 경영성과 및 경영합리화에 대한 평가비중을 대폭 확대하였다. 경영성과(계량지표)에 대한 평가비중을 30~40%에서 40~45%로 확대하고, 경영효율성(노동·자본생산성) 및 방만경영 견제(인건비 인상률 등) 관련 평가비중을 기존 16~25점에서 21~26점으로 확대하였다. 둘째, 경영평가 지표의 구체화 등을 통해 평가 신뢰성을 제고하였다. 모호했던 비계량지표에 대한 평가기준을 구체화하고, 지표별 평가과정에 대한 점검을 의무화하여 오류 발생을 최소화하였다. 셋째, 평가결과를 점수·순위에서 등급화로 변경하여 과당경쟁을 완화하고, 기관장 평가 시 기관평가지표를 활용하여 평가중복을 해소하였다. 넷째, 평가제도 운영의 책임성을 강화하기 위해, 실적제출, 평가, 집계

10) 기획예산처 보도자료,「공기업·준정부기관 감사기준 제정·시행」, 2007. 8. 22.

11) 기획예산처 보도자료,「공공기관 경영평가 제도 혁신방안(시안) 마련」, 2007. 10. 31.

등 전 과정을 전산 시스템화하여 관리하고, 경영평가 과정에 대한 매뉴얼을 개발·보급하여 평가품질을 제고하며, 인건비 등 주요 지표 실적에 대한 기획예산처의 점검을 강화하였다.[12)]

나. 이명박 정부의 공공기관 경영평가 제도의 개편

1) 2008년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

2008년 2월에 들어선 이명박 정부는 연도 중간까지는 기존 공공기관 경영평가 제도에 대한 점진적 개선안을 내놓았다. 하지만 정권 초기의 강력한 리더십을 바탕으로 2008년 12월 국가경쟁력강화위원회와 기획재정부 합동으로 「공공기관 운영체계 개편방안」을 마련하여 발표하였다(라영재 외, 2018).

2008년도에는 공공기관 기관장 계약경영제의 시행과 기타공공기관으로의 확대 적용, 공공기관 경영평가정보시스템 구축 추진 등의 제도 개선들이 있었다. 특히 기관장 계약경영제에 의해서 이행실적 평가지침이 시행되었다는 점이 특이하다고 할 수 있겠다. 기관평가와 관련하여서는 2008년 10월 공운위가 심의 의결한 「공기업·준정부기관 2008년도 경영실적 평가편람(수정)」 내용을 중심으로 정리할 수 있다.[13)]

기관 평가부담 완화 및 평가운영의 효율성 제고를 위하여 '중소형기관'을 별도 평가유형으로 신규로 분류하였다. 중소형기관은 준정부기관 중 정원 100인 미만 또는 자산규모 500억원 미만인 기관으로 정의하며 26개 기관이 해당하였다. 중소형기관에 대해서는 결산서 등을 기초로 하여 경영성과에 대해 계량인건비, 노동생산성, 총인건비인상률 등 계량평가만 실시(비계량평가는 미실시)하였다.

---

12) 기획예산처 보도자료, 「공공기관 경영실적평가제도 개편안 확정」, 2007. 12. 26.

13) 기획재정부 보도자료, 「공기업·준정부기관 '08년도 경영실적 평가편람 수정」, 2008. 10. 14.

〈표 II-6〉 2008년도 준정부기관 유형별 분류 변경

유형	당초	중소형기관 유형 신설 후	중소형기관 유형(신설, 26개)
1. 검사 · 검증	12개	6개(△6)	선박안전기술공단, 축산물등급판정소, 한국석유품질관리원, 한국소방검정공사, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단
2. 문화 · 국민생활	15개	9개(△6)	독립기념관, 한국소비자원, 한국원자력문화재단, 한국과학창의재단, 한국우편사업지원단, 한국고용정보원
3. 산업진흥1	11개	10개(△1)	우정사업진흥회
4. 산업진흥2	14개	6개(△8)	우체국예금보험지원단, 한국문화콘텐츠진흥원, 한국방송영상산업진흥원, 한국부품 · 소재산업진흥원, 한국산업기술재단, 한국인터넷진흥원, 한국정보보호진흥원, 한국환경기술진흥원
5. 교육훈련 · 연구지원	11개	6개(△5)	한국건설교통기술평가원, 한국노동교육원, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, 한국해양수산연수원
6. 연 · 기금운용	14개	14개	–

자료: 기획재정부 보도자료, 「공기업 · 준정부기관 '08년도 경영실적 평가편람 수정」, 2008.10.14

2008년 평가제도 개선에 있어서 주목할 내용은 공공요금 안정 등 공공목적 수행기관에 대한 평가방법을 개선하였다는 점이다. 공공요금 안정, 공공기관 투자확대 등 공공목적 수행으로 인한 평가상 불이익이 없도록 평가방법을 개선하였다.

2008년 평가제도 개선의 내용에는 '정부권장정책 이행실적' 지표의 평가내용을 구체화[14]하였으며, 감사원 지적사항을 반영하여 세부평가내용을 보완하였다. 또한 업무추진비 부당집행, 인건비 과다지급 등 공공기관 방만경영 지적사항 등을 반영하여 재무예산관리 및 보수관리 지표의 세부평가내용을 보완하였으며, 공공기관의 예산절감을 유도하기 위해 재무예산성과 지표의 '예산집행률' 산출 시 「공공기관 예산절감 및 활용계획」(2008년 4월)에 따른 예산절감액을 예산현액에서 차감하도록 하였다.[15]

14) 주무부처의 의견수렴을 거쳐 정책적 중요도 및 부처 간 형평성 등을 고려하여 6개 정부권장정책 사항을 평가대상으로 하였다. 이에는 장애인 의무고용, 국가유공자 우선채용, 국가유공자 자활용사촌 복지공장생산품 의무구매, 장애인생산품 우선구매, 인증신제품 의무구매, 중소기업제품 우선구매(여성기업생산품 우선구매 포함) 등이 포함된다.

2008년도 제도 개편에서 ADL(Approach · Deployment · Learning and Innovation) 평가방식을 보완한 점을 주목할 수 있다. 비계량지표의 세부평가내용별로 평가등급 및 환산점수를 부여하고, 환산점수를 합산한 후 세부평가내용 항목 수로 나누어 지표별 점수 및 평가등급을 결정하는 등 ADL 평가방식을 적용함에 있어 세부평가내용별로 실질적인 평가가 이루어지도록 하였다(라영재 외, 2018).

이명박 정부는 2008년 12월 국가경쟁력강화위원회와 기획재정부 합동으로 「공공기관 운영체계 개편방안」을 발표하였다.[16] 주요 내용으로는 경영평가 시스템 개편, 공공기관 구조조정 상시화 및 전략적 관리체계 구축, 내부 지배구조 개선, 국민감시 및 내외부 감독 강화 등 공공기관 운영체계의 전반적인 개편 관련 내용을 포함하였다(라영재 외, 2018).

평가제도의 개선을 위해서 2008년 기준 77개인 준정부기관의 경영평가 대상기관을 대폭 축소하여 정원 500인 이상의 대규모 기관(20개)과 연 · 기금 관리기관(14개)은 경영평가단이 수행하는 경영평가를 실시하고, 정원 500인 미만의 중소기관(43개)은 기획재정부에서 계량지표만 관리하도록 하였다. 또한, 경영평가 간소화 및 객관성 제고를 위하여 평가지표 수를 핵심지표 중심(30개→20개 내외)으로 간소화하고 산출 중심으로 평가하도록 하였다. 평가의 신뢰성 제고를 위하여 비계량지표 비중을 축소하고, 경영성과지표 비중을 높여 과정(process)보다 경영성과(output) 중심으로 평가하도록 하였다. 기관 성과에 대한 기관장의 책임성 제고를 위해 경영목표 평가를 기관평가결과로 대체하고, 계약경영제의 실효성 확보를 위해 경영계획서 평가에 중점을 두도록 하였다. 이외에도 경영평가 인프라 확충을 위해서 '(가칭)공공기관센터'를 설치하도록 하였으며, 경영평가정보시스템 구축, 경영평가 결과의 환류기능 제고 등이 제안되었다.[17]

2008년 12월 공운위는 『2009년도 공기업 · 준정부기관 경영실적 평가편람』

15) 기획재정부 보도자료, 「공기업 · 준정부기관 '08년도 경영실적 평가편람 수정」, 2008. 10. 14.
16) 기획재정부 · 국가경쟁력강화위원회 보도자료, 「공공기관 운영체계 개편방안」, 2008. 12. 12.
17) 기획재정부 · 국가경쟁력강화위원회 보도자료, 「공공기관 운영체계 개편방안」, 2008. 12. 12.

을 심의 · 의결하였다.[18] 2009년도 평가편람의 주된 내용으로는 첫째, 기관 평가부담 완화 및 평가운영의 효율성 제고를 위해 중소형기관 대상범위를 조정하였다. 기관 평가부담 완화 및 평가운영의 효율성 제고를 위하여 중소형기관 대상범위를 확대하고 계량평가만 실시하도록 하였다. 정원 500인 이상의 대규모 기관(20개)과 연 · 기금 운용기관(14개)은 경영평가단이 수행하는 경영평가(비계량 · 계량)를 실시하고, 정원 500인 미만의 중소형기관(43개)은 기획재정부에서 재무제표 등을 토대로 계량지표만 관리하도록 하였다(라영재 외, 2018). 중소형기관 확대 및 평가유형별 기관 수 축소를 감안하여 준정부기관의 평가유형을 7개에서 5개로 조정하였다. 둘째, 계량지표 비중 확대 및 유형별 평가지표 차별화를 통해 평가의 객관성 · 신뢰성을 제고하였다. 공기업은 주요사업 성과지표 가중치를 15점에서 20점으로 상향하고, 준정부기관은 주요사업 성과지표 가중치를 15점에서 18점으로, 고객만족 개선도 지표 가중치는 5점에서 7점으로 각각 상향하였다. 셋째, 유사 · 중복지표 통폐합 및 가중치 조정 등 평가지표를 간소화하였다. '이사회 · 감사기능' 지표(4점) 및 '윤리 · 투명경영' 지표(2점)를 '지배구조 및 윤리경영' 지표(4점)로 통합하고 '조직관리' 지표(3점) 및 '인적자원관리' 지표(3점)를 '조직 및 인적자원관리' 지표(3점)로 통합하였다. 넷째, 공통계량지표 평가방법을 통일하여 평가의 형평성을 제고하였다. 노동생산성, 자본생산성, 계량인건비, 계량관리업무비 등 공통계량지표의 평가방법을 '목표부여(편차)' 방식으로 통일하였다. 이외에도 공공기관 선진화 및 경영효율화 등의 적극적인 추진을 위해 관련 추진실적 등을 평가에 반영하였고, 공공부문 투자 확대, 예산 조기집행 등 경제 활성화를 위한 공공기관의 노력을 평가에 반영하였다. 공공기관의 경영투명성 및 보수관리의 합리성 제고를 위해 관련 내용을 세부평가내용으로 하였으며, 인건비 등 산출시 불변화지수 적용근거를 마련하였다. '정부권장정책 이행실적' 지표 평가대상 정책을 7개로 선정하였다.[19]

---

18) 기획재정부 보도자료, 「공기업 · 준정부기관 '09년도 경영실적 평가편람 주요내용」, 2008. 12. 24.

19) 기획재정부 보도자료, 「공기업 · 준정부기관 '09년도 경영실적 평가편람 확정 · 시달」, 2008. 12. 24.

2) 2009년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

2009년 8월 의결된 「2009년도 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침」에서는 기관장 리더십부문을 신설하고, 공공기관 선진화부문을 7개 세부지표에서 2개 지표(경영효율화, 노사관계 선진화)로 구분하여 평가하도록 했다.[20] 또한 기관장 최종 평가등급은 3개 부문별 평가결과를 합산하여 결정하며 평가결과는 기관장 인사 및 성과급에 연동하도록 하였다(라영재 외, 2018).

공운위는 『2009년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람 수정(안)』의 결을 통해 비계량지표 평가절차를 간소화하고 공공기관의 정부정책이행 노력을 평가에 반영하였다. 또한 기관이 스스로 통제할 수 없는 요인을 평가에 반영하는 등 법·제도 변경, 외부 경제환경 변화 등으로 인한 평가상 불이익을 개선하고자 하였다.[21]

『2010년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람』은 평가결과에 대한 수용도 제고를 위해 공공기관의 규모와 업무특성 등을 고려하여 평가유형을 조정하였다.[22] 기관 규모를 감안하여 공기업 평가유형을 재분류하였으며, 준정부기관의 경우, 연·기금운용 유형을 기관 특성에 따라 세분화하고, 중소형기관 유형 내 기관들을 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥 등 업무특성별로 분류하였다. 평가의 객관성과 결과의 예측가능성 제고를 위해 계량평가 비중을 확대하였다. 공기업 계량지표 평가 비중을 50점에서 55점으로, 준정부기관의 계량평가 비중을 45점에서 50점으로 확대하였다. 이에 따른 평가점수의 극단화 현상을 방지하기 위해 계량평가 시 기본점수(30%)를 부여하였다(라영재 외, 2018).

이외에도 핵심사업 위주의 평가지표 통·폐합을 통해 공공기관의 평가수검 부담을 완화하고자 하였으며, 평가방법을 정교화함으로써 공공기관의 경영개선 노력 및 성과 측정의 정확성을 제고하고자 하였다. 계량지표 평가 시

---

20) 기획재정부 보도자료, 「2009년도 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침 마련」, 2009. 8. 31.

21) 기획재정부 보도자료, 「2009년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람 수정 주요내용」, 2009. 10. 7.

22) 기획재정부 보도자료, 「2010년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람 주요내용」, 2009. 12. 22.

기관별 평가방식이 상이함에 따라 발생하는 평가점수상 유·불리 문제를 해소하기 위해 주요사업 지표의 평가방법을 원칙적으로 목표부여(편차) 방식으로 통일하였다. 또한 공공기관이 중소기업 등 경제적 약자를 지원할 수 있도록 정부권장정책 이행실적 지표의 평가대상 정책을 조정하였으며 4개 분야(서민경제 활성화, 취약계층 일자리 마련, 녹색성장, 장애인 생활기반 지원)에서 8개 과제(중소기업제품 우선구매, 전통시장 온누리상품권 구매, 청년미취업자 고용, 친환경상품 의무구매 등)를 선정하였다.

2009년 12월 기획재정부는 공공기관 자율·책임경영 확산을 목표로 기관장에게 경영의 자율권을 부여하고, 기관장이 책임지고 높은 성과목표를 달성하도록 하는 경영자율권 확대 시범사업을 추진하였다.[23]

3) 2010년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

2010년 3월 의결된 「공공기관 경영평가단 구성 및 운영에 관한 규정」은 공공기관 경영평가단 운영의 투명성과 공정성 확보를 위한 규정을 포함하였다. 과거 관례적으로 운영되었던 평가단 구성, 임기, 평가위원의 직무, 보안사항 등을 운영규정으로 명문화하였다. 평가단 구성 시 관계부처, 평가단, 공공기관, 민간전문가 등의 의견을 수렴하도록 하였으며 모든 평가위원은 보안각서, 윤리서약서, 상피제 서약서, 연구신고서 등을 작성·준수하도록 하였다.[24]

『2010년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람 수정(안)』은 공공기관 선진화 방안에 따른 기관통합·기능조정 등에 맞춰 평가지표 및 세부평가 내용을 보완하였다.[25] 기관통합 및 핵심사업 재편에 맞춰 평가지표를 개편하고, 공공기관 선진화정책에 따른 매출액 감소효과 및 일시적 관리비용 증가요인을 조정하였다(라영재 외, 2018).

기획재정부는 2010년 12월 공공기관의 방만경영 방지, 재무건전성 제고를 위해 공공기관 경영평가 제도를 개편하였다. 글로벌 선진기업의 경영실적과

---

23) 기획재정부 보도자료, 「경영자율권 확대 공공기관 공모 추진」, 2009. 12. 11.

24) 기획재정부 보도자료, 「'10년도 공공기관 및 기관장 평가 운용 방향」, 2010. 3. 11.

25) 기획재정부, 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람(수정)』, 2010.

비교 평가하는 방법을 도입하였으며, 동반성장, 공정사회 구현 등을 평가하는 '사회공헌' 지표를 신설하였다.[26] '사회공헌' 지표의 일환으로 민간부문에서의 일자리 창출 지원 노력과 성과를 평가하게 하였다. 특히, 사회적 기업 육성을 위한 노력과 성과를 주요사항으로 평가하고 '정부권장정책' 지표에서 신규채용 실적, 청년인턴 채용실적 및 정규직 전환실적을 포함했다.

또한 기관 특성을 고려하여 맞춤형 평가지표를 설계하도록 하였다. 기관이 스스로 평가의 형평성과 기관 특성을 고려하여 맞춤형 평가지표를 선택하게 하였다. 기관 특성에 따라 평가비중 및 방법을 차별화하여, 공기업은 '업무효율', '재무예산 관리 · 성과' 지표 비중을 높이고, 준정부기관은 '국민평가' 지표 비중을 확대하였다. 계량 성과평가가 용이한 공기업은 계량지표의 비중을 55점에서 60점으로 확대하였다.

평가의 공정성과 투명성 확보를 위해서는 기관 평가단과 기관장 평가단을 통합하고, 평가단의 윤리 및 책임을 강화하였다. 더불어 방만경영을 방지하기 위해 방만경영 관련 평가지표의 비중을 19점에서 26점으로 확대하고, 방만경영이 지속될 경우 해당 지표에서 최하점(E등급)을 부여하게 하였다.

4) 2011년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

2011년에는 「2011년도 자율경영계획서 이행실적 평가지침」이 마련되었다. 평가체계는 평가범주-평가지표-세부평가내용의 3단계로 구성되며, 평가범주는 고유성과과제와 공통과제 2개로 구성되어 기관장의 경영개선 노력과 성과를 측정하도록 했다.[27] 고유성과과제 점수는 지표별 가중치에 따라 85점 만점으로 계량평가하며, 공통과제 범주의 경우, 핵심역량 제고의 적정성 15점 만점의 9등급 비계량평가를 실시하고, 자율권 운영의 적정성 3등급 비계량평가로 운용된다. 공공기관 경영자율권 확대 시범기관으로 선정된 6개[28]의

---

26) 기획재정부 보도자료, 「공공기관 경영평가 제도 대폭 개편」, 2010. 12. 25.

27) 기획재정부, 「2011년도 자율경영계획서 이행실적 평가지침」, 2011.

28) 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국공항공사, 한국산업은행

기관장은 예산 및 인력운영과 관련하여 자율권을 행사할 수 있으나, 통상적 기대수준보다 2~3배 높은 성과를 달성해야 좋은 평가를 받을 수 있다(라영재 외, 2018).

2011년 10월에는 『공기업 · 준정부기관 경영실적 평가편람 수정(안)』이 의결되었다. 주요 수정내용으로 '사회공헌' 지표의 세부평가내용에 공공요금 안정 등 공공기관의 물가안정 노력과 성과가 포함되었고, '조직 및 인적자원관리' 지표의 세부평가내용에 고졸자 채용확대 등 열린고용을 위한 노력과 성과가 포함되었다. 또한 발전자회사(공기업Ⅱ 유형), 농림수산식품기술기획평가원(중소형 유형) 등의 신규 평가대상 기관에 대하여 평가유형을 분류하였다.[29]

2011년 12월 의결된 『2012년도 공공기관 경영평가편람』에서는 글로벌 경쟁력 지표를 확대하고, 평가방법을 구체화하였다. 글로벌 경쟁력 지표를 2011년도 16개 기관(27개 지표)에서 2012년도 32개 기관(58개 지표)으로 확대하고, 평가방법을 당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하는 등 구체화했다.[30] 또한 '조직 및 인적자원관리' 등을 신설 및 보강하여 열린고용 등 정책수요에 대한 공공기관의 선도적 노력을 유도하고 열린고용, 일 · 가정양립 문화조성 관련 내용을 명시하였다. 또한 인력과 예산의 투입이나 산출보다는 본질적인 공공서비스 개선 노력을 측정하기 위해 성과 지향적 평가지표를 확대했다.

5) 2012년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

2012년 10월 확정된 『2012년도 공공기관 경영평가편람 수정(안)』은 공공기관의 동반성장 노력 평가항목을 구체화하였고 경영평가 제도의 신뢰성 및 수용성 향상을 위한 공통기준을 설정하였다. 신규 수탁사업은 2년간 평가를 유예하여 평가 변동성을 완화하고 비정규직 처우개선에 소요되는 비용은 관리

29) 기획재정부 보도자료, 「공공기관의 물가안정, 고졸자 채용, 주유비 절감 노력실적도 경영평가한다」, 2011. 10. 11.

30) 기획재정부 보도자료, 「'2012년도 공공기관 경영평가편람' 확정」, 2011. 12. 29.

업무비에서 제외하도록 하였다.[31]

『2013년도 공공기관 경영평가편람』에서는 '중장기 미래 지표'를 신설하여 중장기적 관점의 공공기관 성과평가를 강화하고, 기관 특성에 따라 부채비율, 부채규모 등의 평가항목을 설정하여 '재무예산 성과 및 관리' 지표에서 중장기 재무관리계획상 달성도를 평가하게 했다.[32] 또한 안전관리 필요성이 요구되는 발전회사들의 안전 관련 지표 비중을 대폭 확대하였다. 특히 예상하지 못한 발전량 감소 및 정지에 따른 손실 정도와 계획된 발전설비 정비기간 준수 여부 등을 중점적으로 평가하였다.

다. 박근혜 정부의 공공기관 경영평가 제도의 개편

1) 2013년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

2013년 2월에 들어선 박근혜 정부는 앞선 이명박 정부의 공공기관 관리 정책의 변화를 추구하게 된다. 특히 새 정부의 국정과제를 중심으로 경영평가를 개편하게 되는데, 부채 감축, 방만경영의 정상화, 공공기관 임직원의 보수와 복지에 대한 평가 등은 지속적으로 유지되었다고 할 수 있다.

2013년 2월 기획재정부는 경영자율권 대상기관인 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 부산항만공사 5개 기관과 자율경영계약을 체결하였다. 자율경영계약은 중장기 재무관리계획상의 부채비율 반영을 통한 재무건전성 강화, 글로벌 비교지표 도입, 기관 간 평기지표 표준화 등의 평가지표 개선, 노동생산성 향상 정도와 자율증원 규모 연계를 통한 인센티브 강화를 포함한다.[33]

10월에 의결된 『2013년도 공공기관 경영평가편람 수정(안)』에서는 새 정부 국정과제 등을 반영하였고, 기관장 · 상임감사의 평가방법 및 기준을 삭제하였으며, 국회 · 노조 등의 의견을 반영하여 재무예산관리(비계량) 항목에 '외화

31) 기획재정부 보도자료, 「제10차 공공기관운영위원회 개최」, 2012. 10. 29.

32) 기획재정부 보도자료, 「'2013년도 공공기관 경영평가편람' 확정」, 2012. 12. 17.

33) 기획재정부 보도자료, 「경영자율권 공공기관 '13년 자율경영계약 체결」, 2013. 2. 15.

자산의 운용 성과'를 신설하고 지방이전에 따른 소요경비를 관리업무비에서 제외하였다. 또한 신규·변경지정 기관의 평가방법과 기준을 확정하고 국민평가 지표 평가방법을 개선하였다.[34]

『2014년도 공공기관 경영평가편람(안)』은 기관장 경영성과협약제 시행에 따른 이행실적을 평가하도록 하였다.[35] 경영성과협약 이행실적은 1년 6개월 이상 재임한 기관장을 대상으로 3년 임기 중 1회 평가하며 기관장의 리더십·책임경영, 부채감축과 방만경영 관리 노력, 중장기 전략과제를 평가한다. 기관평가에서는 부채관리와 방만경영 관련 내용을 평가하기 위해 배점을 상향하고 보수와 복리후생 항목의 지표를 신설하였다. 이밖에도 '리더십·책임경영'과 '경영효율' 지표를 '경영관리' 지표로 통합·조정하고 계량평가 비중을 55%에서 65%로 상향 조정하여 평가의 신뢰도와 수용성을 제고하고자 하였다.

2) 2014년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

기획재정부는 2014년 2월 『2014년도 기타공공기관 평가편람(안)』을 통해 기타공공기관에 대한 관리를 강화하고자 하였다.[36] 주무부처에 기타공공기관 평가지침을 작성·제공하고 기타공공기관에 대한 주무부처의 평가를 의무화하였다.

2014년 4월 기획재정부는 2014년도 공공기관 중간평가 세부지침(안)을 통해 공공기관 중간평가 대상과 구체적인 평가방식을 확정하였다. 평가대상에는 중점관리 기관 38개(부채 18개, 방만 20개), 중점외 점검기관 16개(부채 8개, 방만 8개) 등 54개 기관이 포함된다. 부채감축 평가 시, 계량평가에서는 부채감축 계획 대비 부채감축 실적, 계획 수립의 적극성을 평가하고 비계량평가에서는 부채감축을 위한 기관의 자산매각, 사업구조 조정, 경영효율 등 노력과 성과를 평가한다.[37] 방만경영 개선 평가에서는 계획 이행실적과 적

34) 기획재정부, 『2013년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2013.
35) 기획재정부 보도자료, 「'2014년도 공공기관 경영평가편람' 확정」, 2014. 1. 16.
36) 기획재정부 보도자료, 「2014년도 기타공공기관 경영평가편람(안) 확정」, 2014. 2. 7.
37) 기획재정부 보도자료, 「중간평가 대상과 평가방식을 확정」, 2014. 4. 29.

극성, 복리후생비 개선 실적, 기관별 방만경영 개선 이행노력, 노사협력 체계 구축 노력 등을 평가한다. 평가결과 후속조치로, 우수 기관에 대해서는 내부 평가급을 추가 지급하고, 미흡기관에 대해서는 기관장 해임건의, 임금동결 등 제재 조치를 가한다(라영재 외, 2018).

『2014년도 공공기관 경영평가편람 수정(안)』은 공공기관 정상화 계획의 조기 이행을 위해 부채감축 달성도(계량) 등을 '재무예산관리 및 성과' 지표에 반영하였다. 지속적인 부채감축 노력을 위해 '자구노력 이행성과(비계량)'의 비중을 강화하고, 중간평가와의 연계성 강화를 위해 '보수 및 복리후생(비계량)' 지표를 수정·보완하였으며, 부채 중점관리 기관 및 방만경영 정상화 대상 기관에 대한 성과급 지급을 제한하였다. 이외에도 평가지표 산식 및 내용을 구체화하고자 하였으며 기관의 핵심역량 평가 및 평가지표의 변별력 제고를 위해 측정이 가능한 성과(outcome) 지표로 개선하고 지표별 난이도를 부여하였다.

2014년 12월 의결된 『2015년도 공공기관 경영평가편람(안)』은 공공기관의 경영 노력을 유도하기 위해 기존의 투입(input), 산출(output) 위주의 지표를 측정이 가능한 성과(outcome) 지표 중심으로 개선하였다. 아울러 공공기관 정상화 정책을 유도하기 위해 부채비율을 평가지표에 추가하고, 사업 효율화, 임금피크제 등 정부정책 기여도를 평가에 반영하였다.[38]

3) 2015년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

2015년도 『공공기관 경영평가편람 수정(안)』에 따르면 미래대비 기관 혁신노력에 대한 평가지표가 신설되었다.[39] '재무예산관리 및 성과(비계량)' 가중치를 9점에서 6점으로 축소하고, '전략기획 및 기관혁신(비계량)' 가중치를 2점에서 5점으로 확대하였다. 즉 단기 재무구조 개선 등을 측정하는 지표 가중치를 축소하고 미래대비 및 신성장동력 발굴, 조직·인력 재설계, 재정절감, 핵심 아이디어 발굴 노력, 중장기 경영전략 수립, 갈등관리, 보안체계

38) 기획재정부, 『2014년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2014.

39) 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2015.

구축 등을 평가할 수 있게 하였다. 아울러 주요사업 점수 표준화 제도를 도입하였다. 이는 2014년 경영평가 시 주요사업 계량부문에 '2×표준편차'를 도입하였으나 평가과정에서 기관의 불만을 야기하고 '주요사업'은 '경영관리'와 달리 기관별로 지표산식·난이도가 달라 득점이 기관 노력도를 절대적으로 반영할 수 없고 2015년의 경우 주요사업 실적이 평가등급에 절대적 영향을 미칠 것으로 예상되어 다른 부문의 관리 노력을 소홀히 할 것이 우려되는 상황이었다. 이에 따라 평가유형별 점수 표준편차가 클 경우 기관별 점수 편차를 줄여주는 방향으로 원점수를 표준화하도록 하였다.

정부정책 변화에 따른 지표를 보완하였다. 한국주택금융공사의 안심전환대출 시행, 한국산업인력공단의 어린이집 부정수급 단속 등의 지표를 보완하였다. 이외에도 한국에너지공단 등 3개 기관의 사업 이관, 정보통신산업진흥원 등 2개 기관의 사업 종료를 반영하여 관련 지표를 폐지하였다.

공운위는 2015년에 『2016년도 공공기관 경영평가편람(안)』을 의결하였다.[40] 그동안 낮아졌던 비계량지표의 비중을 상향하였다(35→40%). 이는 주요사업 부문의 계량지표를 비계량지표로 전환한 것이며, 주요사업 분야별로 계량화하기 어려운 기관 핵심사업의 적정성을 평가할 수 있도록 한 것이다. 전략기획 및 기관혁신 지표를 '경영전략 수립 및 사회적 책임'과 '기관의 경영혁신' 지표로 분리하였다. 주요사업 난이도 보정계수 적용을 폐지하여 사전적 2등급 평가에서 9등급 비계량평가(A+~E0)로 전환하였다. 아울러 주요사업 평가에 있어서 기관 특성에 맞는 맞춤형 평가지표를 반영하도록 하였다. 적시성과 대표성을 제고하는 지표로의 개선이 이루어졌다.

4) 2016년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

2016년에는 공공기관 성과연봉제 확대 도입을 위해 공공기관 전체의 공감대 확산과 추진동력 확보를 위한 적극적인 인센티브 방안의 필요성이 제기되었고 이에 따라 '보수 및 복리후생' 항목에 '성과연봉제 운영의 적절성' 지표(3점)를 신설하고 성과연봉제 확대 도입 조기이행 기관에 대해 도입 시

40) 기획재정부, 『2016년도 공공기관 경영평가편람』, 2016.

기별로 차등하여 1점 이내의 가점을 부여하도록 하였다. 경제 활력 회복을 위한 적극적 재정집행의 필요성이 제기됨에 따라 정부권장정책 평가 반영을 추진하게 되어 상반기 재정 조기집행 이행실적(0.3~0.5점)을 정부권장정책 항목으로 신설하였다. 한편, 정부권장정책은 각 주관부처가 사전에 정한 방법에 따라 평가하며, 항목별 비중은 가중치 범위 내에서 기관이 자율적으로 설정하였다(라영재 외, 2018).[41]

〈표 II-7〉 2016년도 정부권장정책 세부 평가항목

세부 평가항목	가중치 범위
① 청년미취업자 고용 실적	0.5~1.3점
② 시간선택제 일자리 실적	0.3~0.7점
③ 장애인 의무 고용	0.3~0.5점
④ 국가유공자 우선채용	0.3~0.5점
⑤ 중소기업제품 등 우선구매	1.6~3.4점
– 중소기업제품	0.4~1.0점
– 기술개발제품	0.2~0.4점
– 여성기업제품	0.2~0.4점
– 사회적기업 · 사회적협동조합 생산품 및 서비스	0.2~0.4점
– 중증장애인 생산품	0.2~0.4점
– 국가유공자 자활용사촌 생산품	0.2~0.4점
– 녹색제품	0.2~0.4점
⑥ 전통시장 온누리상품권 구매	0.3~0.5점
⑦ 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적(LED 조명 보급 포함)	0.2~0.6점
⑧ 재정 조기집행 이행실적	0.3~0.5점
합 계	5.0점

자료: 기획재정부(2016), 『2016년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, p. 40

2016년 12월 공운위는 『2017년도 공공기관 경영평가편람』을 심의 · 의결하였다.[42] 2017년도 평가에서는 공공기관의 공공성 강화를 강조하였다. 이를

41) 기획재정부, 『2016년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2016.

42) 기획재정부 보도자료, 「내년 공공기관의 경영, 핵심 임무와 함께 공공성도 강화한다」, 2016. 12. 28.

위해 경영관리부문 효율성 지표의 배점을 축소(7점)하고, 일자리 등 공공성 관련 지표를 확대 도입(7점)하였다. 또한 강소형기관에 대해서 지표체계가 조정되었다. 즉 강소형 기관도 준정부기관과 동일한 지표체계를 적용(60점 → 100점 만점)하여, '전략기획 및 사회적책임', '기관 경영혁신', '조직 및 인적자원관리' 지표를 추가하였다. 이와 함께 강소형 기관 분류기준을 강화하였다. 강소형 기관의 유형 분류기준이 변경됨에 따라 15개 기관이 강소형 기관에서 준정부기관으로 재분류되었다. 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 300인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모가 1조원 미만이고 정원이 300인 미만인 기관이 강소형으로 분류되었다. 단, 중장기 재무관리계획 제출 대상기관의 경우 강소형 기관에서 제외하였다.

라. 문재인 정부의 공공기관 경영평가 제도의 개편

1) 2017년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

2016년 하반기에 조성된 박근혜 정권에 대한 탄핵 정국은 이후 공공기관 관리 정책 및 공공기관 경영평가에 있어서 변화를 가져왔다고 볼 수 있다. 특히 2017년 5월에 취임한 문재인 대통령은 국정과제로서 "사회적 가치의 실현을 선도하는 공공기관"을 제시하였으며, 특히 평가제도의 개편에 있어서 "2017년 편람 수정을 통해 고용친화적 평가를 실현, 2019년부터 사회적 가치를 반영한 공공기관 경영평가 실시"하는 방안을 국정과제의 세부과제로 제시하였다.[43]

2017년 연도 중간에 2017년도 『공공기관 경영평가편람 수정(안)』이 의결되었으며[44] 이는 2018년 평가에서 기준의 역할을 하였다 이 수정안에는 '좋은 일자리 창출 및 질 개선 노력에 대한 가점'(10점)이 신설되었다. 기관의 좋은 일자리 창출노력에 따른 인력 확대로 인해 평가에서 불이익을 받지 않

43) 국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』, 2017, p. 37
44) 기획재정부, 『2017년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2017.

도록 경영평가 계량 공통부문에 반영하였다(라영재 외, 2018).

문재인 정부는 공공기관 경영평가 제도 개편 방안을 제시하였다.[45] 기존의 공공기관 경영평가 제도를 통해서는 새롭게 부각되는 공적 가치, 높아진 국민의 기대에 부응하고 다원화된 공공기관의 특성을 반영하는 데에는 한계점이 있다고 보고 〈표 Ⅱ-8〉과 같은 개편 방안을 제안하였다.

〈표 II-8〉 2018년도 공공기관 경영평가 제도 개편 방안

개편 방향	세부 추진과제
사회적 가치 실현	사회적 가치 배점 확대, 메뉴방식 도입 등
자율 · 혁신 기반 맞춤형 평가	공기업 · 준정부기관 평가단 분리 및 지표 차별화, 성과협약제 도입, 지표 통폐합 · 간소화 등
참여 · 개방 · 소통	평가단 구성 다양화, 계량지표의 전문기관 위탁, 경영평가 소위원회, 평가단 책임성 제고, 국민 참여 등
책임 · 윤리경영	컨설팅 강화, 경영진단 · 기능조정과 연계, 사회적 책무 위반시 등급 조정, 기관장 · 감사평가 개편 등

자료: 기획재정부(2017), 『공공기관 경영평가 제도 개편 방안』, p. 2

이 개편안에서 본 연구와 관련성이 높은 부분은 '자율 · 혁신 기반 맞춤형 평가' 방안이다. 이 개선 방향에 맞추어 공기업 위주로 설계되었던 기존의 평가체계 및 지표를 유형별로 차별화하고 평가과정에서 기관의 자율성을 확대하고, 기존의 단일 평가단을 공기업 및 준정부기관 평가단으로 분리하도록 하였다. 아울러 〈표 Ⅱ-9〉, 〈표 Ⅱ-10〉과 같이 공기업과 준정부기관의 지표 구성 및 배점을 차별화하였다. 기존에는 공기업과 준정부기관 모두 경영관리 50, 주요사업 50으로 구성되었지만 공기업의 경우 경영관리 55, 주요사업 45, 준정부의 경우 경영관리 45, 주요사업 55로 개편하였다.

45) 기획재정부 보도자료, 「제15차 공공기관운영위원회 개최-공공기관 경영평가 제도 전면 개편 추진」, 2017. 12 .28; 기획재정부, 『공공기관 경영평가 제도 개편 방안』, 2017.

〈표 Ⅱ-9〉 2018년도 공기업 · 준정부기관 지표구성 및 배점 개편

현행 (공기업 · 준정부기관)		개편안			
		공기업		준정부기관	
경영관리 (50)	사회적 책임 등 (19)	경영관리 (55)	사회적 가치 (30)	경영관리 (45)	사회적 가치 (28)
	일반 경영관리(31)		일반 경영관리(25)		일반 경영관리(17)
주요사업 (50)	안전 · 환경 등 (공10~15/준25~30)	주요사업 (45)	사회적 가치 (10~15)	주요사업 (55)	사회적 가치 (30~35)
	기타 주요사업 (공35~40/준20~25)		기타 주요사업 (30~35)		기타 주요사업 (20~25)

자료: 기획재정부(2017), 『공공기관 경영평가 제도 개편 방안』, p. 4

〈표 Ⅱ-10〉 2018년도 평가지표 개편안

2017년도		2018년도			비고
구분	배점	구분	공기업	준정부	
Ⅰ. 경영관리	50	Ⅰ. 경영관리	55	45	
1. 경영전략.사회공헌	18	1. 경영전략 및 리더십	6		
· 전략기획 · 사회적 책임	5	· 전략기획	2		경영목표 및 전략 수립 등
· 경영혁신	3	· 경영개선	2		경영개선계획 수립 · 이행, 기능조정 등
· 국민평가	2	· 리더십	2		기관장 경영계약 이행도 등
· 열린혁신	1	2. 사회적 가치 구현	22	20	
· 경영공시	1	· 일자리 창출	7	6	비정규직 정규직 전환, 정현원차 관리, 민간일자리 창출 등
· 정부권장정책	6	· 균등한 기회와 사회통합	4	3	고졸자 · 지역인재 · 여성관리자 확대 등
		· 안전 및 환경	3		산업재해관리, 에너지 절약 등
		· 상생 · 협력 및 지역발전	5		지역경제 활성화, 협력업체 적기 자금결제, 중소기업 · 소상공상인 역량강화 지원
		· 윤리경영	3		윤리경영체계, 경영투명성 등
2. 업무효율	5	3. 업무효율	5	–	노동생산성, 자본생산성 등

〈표 Ⅱ-10〉의 계속

2017년도		2018년도			비고
구분	배점	구분	공기업	준정부	
3. 조직 · 인적자원 관리	4	4. 조직 · 인사 · 재무관리	9	6	
4. 재무예산 관리	10	· 조직 · 인사 일반	3		성과관리체계 구축 · 운영 등
· 재무예산 운영 · 성과	8	· 재무예산 운영 · 성과	5	2	재무건전성 관리 등
· 자구노력 이행성과	2	· 삶의 질 제고	1		육아휴직, 장시간 근로 해소 등 일 · 가정 양립
5. 보수 · 복리후생 관리	13	5. 보수 및 복리후생비	8		
· 보수 · 복리후생	6	· 보수 · 복리후생	3		합리적 보수체계 운영 등
· 총인건비 관리	3	· 총인건비 관리	3		총인건비 인상률 준수 여부
· 노사관계	4	· 노사관계	2		노사간 공감대 형성, 노사관계 관리역량 강화 등
		6. 협력과 참여	5		
		· 국민참여	1		참여 · 혁신 · 협업 우수사례 가점
		· 열린혁신	1		
		· 국민소통	3		고객만족도 조사, 알리오 공시
Ⅱ. 주요사업(50)	50	Ⅱ. 주요사업	45	55	
· 주요사업의 계획, 활동, 성과를 종합평가	50	· 사회적가치 실현 사업	10~15	30~35	
〈합 계〉	100	· 기타 주요사업	35~40	20~25	수익성 또는 중립적 사업
Ⅲ. 일자리 가점	10	〈합 계〉	100	100	

자료: 기획재정부(2017), 『공공기관 경영평가 제도 개편방안』, p. 8

2) 2018년도 공공기관 경영평가 제도 개편 내용

기획재정부는 2018년 3월 「공기업 · 준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침 전면 개정안」 등의 지침 개정을 통해 기관장평가를 기관평가에 통합하고 리더십 지표를 기관평가에 반영하였다.[46]

46) 기획재정부 보도자료, 「제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과: 자율 · 책임경영을 위한 공공기관 지침 전면 개편」, 2018. 3. 8.

2018년 8월에는 『2018년도 공공기관 경영평가편람 수정(안)』이 의결되었다.[47] 수정안에서는 기존 '국민참여(1점)'과 '열린 혁신(1점)' 지표가 '혁신노력 및 성과(3점)'로 통합 · 신설되고 배점도 확대되었다.

〈표 II-11〉 2018년도 혁신지표 개편안

(현 행)					(개 편)			
지표명	계	비계량	계량		지표명	계	비계량	계량
6. 협력과 참여	5	1	4		6. 혁신과 소통	5	3	2
– 국민참여	1	1		⇒	– 혁신노력 및 성과	3	3	
– 열린혁신	1		1					
– 국민소통	3		3		– 국민소통	2		2

자료: 기획재정부(2018), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, p. 12

마. 2019년 평가제도에서 보이는 맞춤형 평가제도

본 절에서는 그간의 여러 평가제도 개편 논의가 현재는 어떠한 상태로 나타나 있는지를 서술하고자 한다. 2019년 평가를 위한 『2018년도 경영평가 평가편람 수정본』을 중심으로 맞춤형 평가제도와 관련 있는 사항들을 정리하였다. 이러한 사항들은 맞춤형 평가로 개편함에 있어서 주요한 준거점이 될 수 있다고 본다.

1) 기관 유형 분류의 개선 노력

기획재정부가 주관하는 경영평가 대상은 공기업 및 준정부기관으로서 「공운법」 제5조에 의해서 공기업과 준정부기관으로 구별된다. 경영평가의 대상과 유형 분류에 있어서 가장 기본적인 기준은 자체 수입 비중과 규모(자산 및 인력)라고 할 수 있다. 한편 "「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관"은 기금관리형으로 별도 유형 분류를 하고 있다.

47) 기획재정부, 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2018.

제5조(공공기관의 구분) ① 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다.

③ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 다음 각 호의 구분에 따라 세분하여 지정한다.

1. 공기업

가. 시장형 공기업: 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업

나. 준시장형 공기업: 시장형 공기업이 아닌 공기업

2. 준정부기관

가. 기금관리형 준정부기관: 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관

나. 위탁집행형 준정부기관: 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관

④ 기획재정부장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정한다. 이 경우 기획재정부장관은 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정할 수 있다.

⑤ 제2항 및 제3항의 규정에 따른 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법 및 제4항에 따른 기타공공기관의 종류와 분류 기준은 대통령령으로 정한다.

자료: 국가법령정보센터(검색일자: 2019. 9. 1.)

2019년 평가를 위한 편람에 따르면, 「공운법」 제4조 내지 제6조의 공공기관 유형 구분 기준에 따라 평가유형을 구분하여 평가하도록 하고 있다. 다만, 준정부기관 중의 일부는 평가부담 완화를 위하여 별도의 평가유형 구분 기준을 적용하여 강소형 유형으로 구분할 수 있다. 이러한 평가 유형의 문제가 맞춤형 평가에 있어서 중요한 것은 평가의 운용 방식과 연관이 있다고 볼 수 있다. 즉 평가위원이 비계량평가를 하는 과정과 평가단이 최종 등급을 산출하는 과정에서 기관 간 실적을 비교하는 상대평가를 활용하기 때문이다. 즉 피평가기관으로서 기관의 입장에서는 경쟁하기 쉬운 평가유형에 속하는지 혹은 경쟁이 치열한 평가유형에 속하는지가 기관의 경영평가 결과를 좌지우지한다고 보기 때문이다.

〈표 II-12〉 공공기관의 유형 구분

유 형		유형구분 기준
공기업	공기업 I	법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모기관
	공기업 II	법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 특정 분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사 등
준정부 기관	기금관리형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고,「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)
	위탁집행형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 기금관리형 준정부기관이 아닌 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 (강소형기관은 제외)
	강소형	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(2017년말 기준)

자료: 기획재정부(2018), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, p. 9

이러한 '평가유형 구분'은 지속적으로 변화하였다고 할 수 있다. 2009년도 평가를 위한 평가편람에 따르면, 공기업은 SOC 유형(13개), 서비스 · 진흥 · 제조유형(10개)으로 구분되며, 준정부기관은 검사 · 검증(4개), 문화 · 국민생활(8개), 산업진흥, 연 · 기금운용(16개), 중소형기관(39개)으로 되어 있어 2018년도 평가편람과는 확연히 다른 것을 파악할 수 있다. 2010년도에는 공기업을 공기업 I과 공기업 II로 구별하였다. 이후 2012년도 평가에서부터 공기업은 공기업 I(10개), 공기업 II(18개), 준정부기관은 기금관리형(13개), 위탁집행형(19개), 중소형(51개)으로 구분하였다. 2017년도 평가에서는 강소형기관을 300인 미만으로 조정하면서 위탁집행형 기관이 35개로 대폭 증가하였으며, 강소형은 40개가 되었다.

2) 평가지표의 차별화

평가지표는 평가 대상 공공기관의 경영실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 「경영관리-주요사업」의 2개 범주로 구성하고 있다.

〈표 II-13〉 범주별 주요 평가내용

평가범주	주요 평가내용
경영관리	경영전략 및 리더십, 사회적 가치 구현, 업무효율, 조직 · 인사 · 재무관리, 보수 및 복리후생비, 혁신과 소통
주요사업	공공기관의 주요사업별 계획 · 활동 · 성과 및 계량지표의 적정성을 종합적으로 평가

자료: 기획재정부(2018), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, p. 11

『2018년도 공공기관 경영평가편람』(기획재정부, 2018, p. 11)에 따르면 "각 평가범주는 단위 평가지표로 구분하여 평가한다. 단위 평가지표는 복수의 세부평가지표로 구성할 수 있다. 단, 주요사업 범주는 주요사업별로 구분하여 비계량 또는 계량 세부평가지표를 활용하여 해당 주요사업의 계획 · 활동 · 성과를 종합적으로 평가한다"고 설명한다. 2018년도 평가편람 수정본을 기준으로 공기업과 준정부기관(위탁집행형)의 평가지표체계를 비교하였을 때, 일부 차별화된 지표를 발견할 수 있으나, 대체로 유사한 평가지표체계라고 할 수 있다. 단지 가중치의 배분에 있어서 뚜렷한 차이가 있다고 볼 수 있다.

3) 유형별 기관별 평가지표 적용: 낮은 단계의 맞춤형 평가제도의 설계

다음은 2009년도 평가를 위한 편람에 있는 유형별 기관별 평가지표의 적용 항목이다.[48] 이에 따르면 주요사업 지표는 기관별로 별도 구성하는 점, '재무예산성과'지표의 기관별 차별화, 중소형기관 유형에 대한 평가 차별화를 찾아볼 수 있다.

유형별 · 기관별 평가지표 적용(2009년도 평가)

○ 각 평가부문과 평가지표는 유형 내 모든 기관에 공통으로 적용하되, 주요사업 관련지표는 기관별로 평가지표를 별도 구성한다.

○ 다만, '재무예산성과' 지표는 유형별 · 기관별 특성에 따라 재무성과 또는 예산성과 지표로 설정할 수 있으며, 연기금운용유형에서는 '재무예산성과' 지표 대신 '자산운용성과' 지표로 한다.
– 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 변경지정되어 평가유형이 변경된 경우 재무예산성과

48) 기획재정부, 『2009년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2009, p. 20

지표를 달리 적용하여 평가할 수 있다.

○ 중소형기관 유형은 기획재정부가 경영성과 부문의 계량지표에 대한 평가만 실시한다.
– 경영성과 부문은 주요사업성과 범주(주요사업 성과지표), 고객만족성과 범주(고객만족 개선도 지표) 및 경영효율성과 범주(노동생산성, 자본생산성, 계량관리업무비, 계량인건비, 총인건비 인상률, 재무예산성과(자산운용성과), 정부권장정책 이행실적 지표)로 구성됨.

자료: 기획재정부(2018), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

2018년도 평가를 위한 편람에 따르면, 기관별 특성에 적합한 맞춤 평가를 위해 지표별 가중치의 조정을 할 수 있으며, 차등 가점의 부여, 기금운영 평가결과의 활용 등이 있다.[49] 이를 2009년과 비교해보면 좀 더 차별화의 폭이 증가하였다고 할 수 있다. 범주 내 지표의 가중치 조정, 우수 성과에 따른 가점의 부여 등은 2009년과는 다른 부분이라고 할 수 있다.

유형별 · 기관별 평가지표 조정(2018년도 평가)

○ 기관별 특성에 적합한 맞춤 평가를 실시하기 위하여 각 범주 내 지표별 가중치를 조정하여 설정할 수 있다.

○ 기관별 협업 · 혁신 · 시민참여 우수사례의 성과 반영은 2018년도에 선정된 과제의 이행실적을 평가하여 그 성과가 우수한 기관은 최대 1점의 범위 내에서 점수를 차등가산하고, 우수협조기관의 경우 기여도에 따라 차등가점을 부여(최대 0.2점)한다.

○ 기금운용평가를 받는 기금관리형 및 강소형 기관은 '재무예산관리 및 성과'의 평가 항목의 일부를 기금운용평가 결과를 활용한다.

○ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 기관유형이 변경된 경우 해당 유형에 맞게 평가지표와 가중치를 조정하여 평가할 수 있다.

○ 별도로 규정하지 않는 평가지표는 유형 내 기관에 공통으로 적용하고, 주요사업 범주의 평가지표는 기관별 사업 특성에 따라 다르게 설정한다.

○ 기관별 주요사업 부문 계량지표 점수는 지표별, 기관 유형별 점수의 평균과 표준편차, 최고득점기관과 최저득점기관의 점수 차이 등을 고려하여 표준화할 수 있다. 표준화 여부 및 방법 등은 공공기관운영위원회의 심의 의결을 거쳐 확정한다.

○ 기관별 혁신성장을 위한 노력과 성과를 평가하여 우수기관에 대해 가점을 부여한다(이하 '혁신성장 가점'). 혁신성장 가점을 위한 평가방법은 평가지표별 세부평가내용에 따른다.

자료: 기획재정부(2018), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

49) 기획재정부, 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, p. 15

한편, '윤리경영' 지표를 제외한 '2. 사회적 가치 구현' 지표의 세부지표(비계량) 배점 비중은 주어진 배점의 ±50% 범위에서 평가대상기관이 설정하되, 각 세부지표(비계량) 배점의 총합계는 공기업은 11점, 준정부기관은 9점으로 하고 있다.[50]

〈표 II-14〉 사회적 가치 구현 지표 배점

구분		가중치 범위	
		공기업	준정부기관
사회적 가치 구현	· 일자리 창출	4점(2~6)	3점(1.5~4.5)
	· 균등한 기회와 사회통합	3점(1.5~4.5)	2점(1~3)
	· 안전 및 환경	2점(1~3)	2점(1~3)
	· 상생 · 협력 및 지역발전	2점(1~3)	2점(1~3)
	총점	11점	9점

자료: 기획재정부(2018), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, p. 44

2018년도 평가에서 강조한 사회적 가치 구현에 대한 평가에 있어서 가중치를 기관이 조정할 수 있도록 한 것은 이전보다 좀 더 기관 중심으로 기관 간 차별화를 증대하는 노력으로 분석된다. 이는 2016년도 평가에서부터 도입한 정부권장정책에 대한 항목별 비중을 가중치 범위 내에서 기관이 자율적으로 설정하도록 한 방식과 유사하다고 하겠다.

5. 소결

이번 장에서는 공공기관 경영평가 제도와 관련한 이론적 논의, 선행연구, 제도의 변천 등에 대해서 살펴보았다. 이러한 논의의 정리와 분석은 새로운 경영평가 특히 맞춤형 평가제도를 개발하는 데 있어서 다음과 같은 의의가 있다고 본다.

첫째, 새로운 평가이론에 맞추어 맞춤형 평가가 논의될 수 있다고 보았다. 즉 실용주의에 따른 활용(utilization)을 목적으로 하는 발전적 평가

50) 기획재정부, 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, p. 44.

(developemental evaluation)를 기반으로 할 수 있다. 특히 상호관계의 중시, 고유성의 강조, 자율 지향, 개별성에 의한 절대평가, 평가과정의 중시, 상황 이해에 대한 고려 등이 중심이 된 평가모델을 구상할 수 있다.

둘째, 기존의 TQM 조직 성과 평가모델이 여전히 유효하다고 보았다. 말콤볼드리지 모델, 유럽품질관리 모델, 균형성과표 모델은 각 모델의 세부 항목별로 경영평가의 범주 및 지표체계 구성에 있어서 도움을 줄 수 있다. 각 모델들의 평가기준, 평가지표체계, 다양한 관점들을 기반으로 하여 새로운 평가모델을 만들 수 있다고 본다.

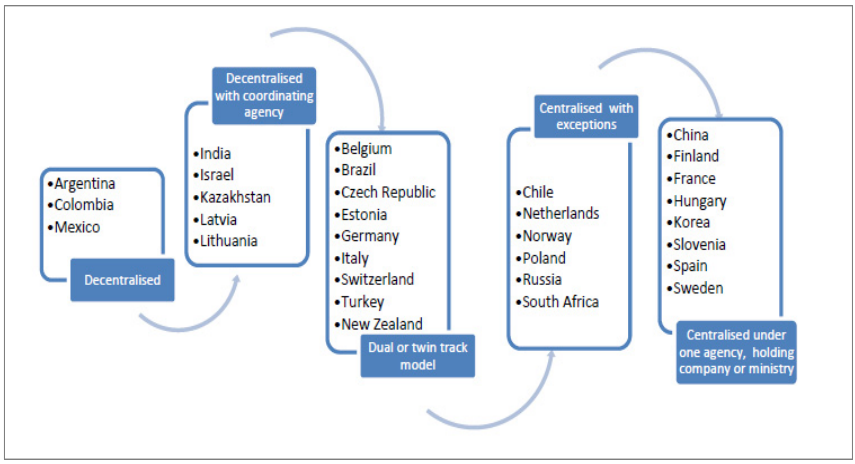
셋째, 선행연구들은 기본적으로 경영평가 제도의 효과, 경영평가에 대한 영향 요인의 연구가 많았으며, 맞춤형 평가를 제안하는 연구들이 상당수 있음을 확인하였다. 물론 맞춤형 평가모델을 개발하는 것을 목적으로 한 연구들이라기보다는 평가제도의 문제점 개선을 위한 새로운 평가모델의 구상에 있어서 기반이 되는 연구성과들이라고 하겠다.

넷째, 「공운법」이 제정된 이후 공공기관 경영평가 제도는 지속적으로 변화하여 왔음을 확인하였다. 특히 각 정권의 초기라고 할 수 있는 2008년, 2013년 그리고 2017년에 의미있는 제도 개편들이 있었음을 확인하였다. 이러한 제도의 변화 속에서 맞춤형 평가에 대한 논의가 이루어지고 있었다고 보았으며, 2019년 경영평가 편람 속에서도 맞춤형 평가를 위한 기관의 유형 분류, 평가지표의 차별화 등이 있다고 파악하였다. 이러한 맞춤형 평가의 개선 노력들은 이후 좀 더 높은 단계로 발전할 수 있는 토대가 된다고 보았다.

Ⅲ. 공공기관 평가에 관한 사례 분석: 중앙집중형 모델 국가의 공공기관 평가를 중심으로

OECD(2018, p. 24)에 따르면 공기업 소유권 모델을 다섯 가지로 분류하고 있다. 첫째는, 집중화 모델(centralized model)로서 정부의 한 기관이 공기업의 주주로서 국가에 의한 통제 조직으로서 임무를 수행하는 형태이다. 둘째는, 이원 모델(dual model)로서 공기업별로 부처(line ministry)와 재무부의 두 개 조직이 소유권 기능을 수행하는 형태이다. 셋째는, 이중 노선(twin track)의 형태로서 형식상으로는 이원 모델과 유사하지만, 실제에 있어서는 집중화 모델과 유사한 형태이다. 넷째, 조정 기관(coordinating agency)은 특별 정부 단위가 다른 주무부처에 자문을 하고 경영 및 성과 모니터링에 간여하는 형태로서 제한된 역할이라는 측면에서 분권화 모델과 유사하다. 다섯째는, 분권화 모델(decentralized model)로서 소유권 기능을 행사하는 단일 조직이 없는 형태이다.

[그림 Ⅲ-1] 공기업 소유권 모델에 대한 분류와 스펙트럼



자료: OECD(2018), p. 26

이러한 공기업 소유권 모델을 각 국가에 적용하였을 때 위의 [그림 Ⅲ-1]과 같은 분류가 만들어진다(OECD, 2018, p. 26). 이 중에서 집중화 모델에는 한국을 비롯하여 중국, 핀란드, 프랑스, 헝가리, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴 등이 있다. 이에 본 연구에서는 공기업 소유권이 집중화된 국가로서 공기업 관리 정책을 펴고 있는 국가들 중에서 공기업에 대한 평가를 시행하고 있는 프랑스와 스웨덴에 대한 조사와 분석을 수행하였다. 특히 본 절에서는 새로운 공공기관 경영평가 방법을 모색하기 위해서 프랑스와 스웨덴 정부의 공공기관 평가 관련 자료 수집과 인터뷰를 시행하였으며, 프랑스 및 스웨덴의 각 개별 공기업인 철도회사와 전력회사의 자료를 수집하였다.

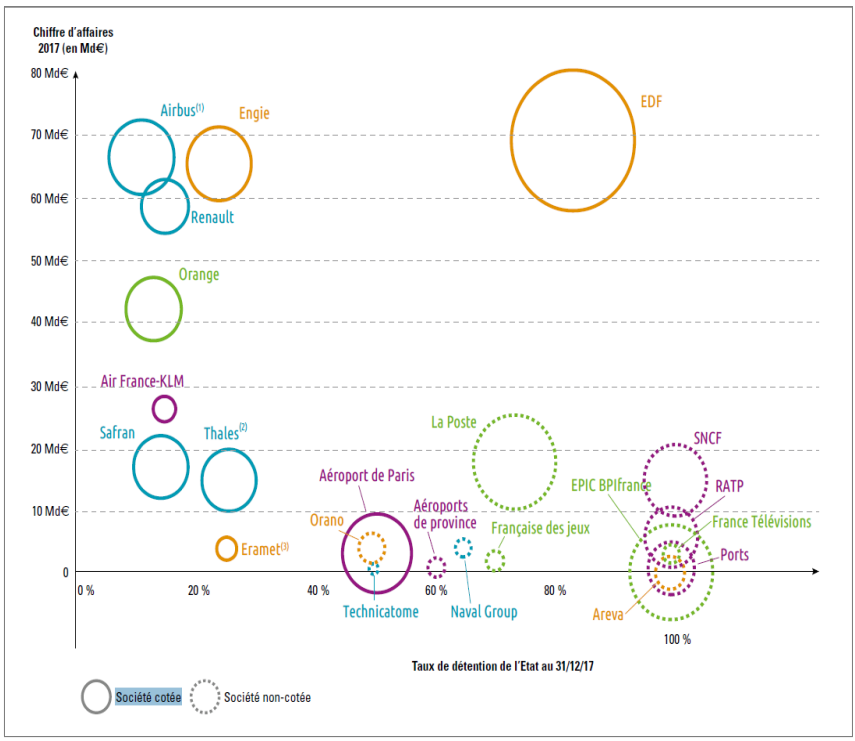
1. 프랑스의 공기업 경영평가

가. 프랑스 공기업 관리 체계 및 현황

프랑스 공기업 소유권(ownership) 구조는 당초 재무부 및 각 주무부처의 혼합형 모델이었으나, 2003년 국가투자청(APE: Agence des Participations de l'Etat) 설립을 통해 공기업에 대한 소유권 기능을 집중화하였다(박정수 외, 2010). 국가투자청의 신설은 공기업에 대한 국가의 직접적 통제보다는 효율적인 공기업들의 경영과, 통제를 위한 노력으로 볼 수 있다. 2017년 4월, 경제재정부(Ministere de l'Economie et des Finances)로 부처가 변경되었고 부처 산하의 국가투자청(APE)이 소유권 부처로서 공기업을 관리하고 있다. 국가투자청은 다른 부처와 함께 공기업에 대한 투자, 재정지원 투자, 매각, 사업 협력 등과 관련한 계약을 체결하며, 소유주로서 계약대상으로부터 집행결과를 제출받고 있다. 또한 기업의 주주로서 국가를 대표하는 역할과 활동을 실행하는 기관으로 공기업의 이윤 창출을 도모한다. 즉 시장경제원리에 의거하여 기업의 전략, 재무, 투자, 합병, 매각 등을 총지휘한다. 국가투자청은 기업의 경영에 개입하거나 정치적인 영향력을 행사하지 않으며, 컨설팅 및 조언 역할을 주로 수행하며 각 기업의 이사를 통해 국가가 가진 지분만큼의 의결권만 행사한다(L'Agence des participations de l'Etat, 2018).

2018년 연차보고서에 따르면, APE는 81개의 중앙정부 수준의 공기업(State Owned Companies)을 관리·감독하고 있다(L'Agence des participations de l'État, 2018). 2017년의 공기업 전체의 주요 성과로는 국가투자청이 소유하고 있는 공기업의 매출 총액은 €509.5bn이며, EBITDA는 €75.5bn로 보고되고 있다. 특히 2017년 8월과 2018년 8월 사이에 Engie와 Renault를 매각하여 €2.7bn 수입이 있었고, 정부는 공기업으로부터 €2.8bn의 배당을 받았으며 이 중 상당 부분은 EDF의 €1.3bn라고 할 수 있다(L'Agence des participations de l'État, 2018, p. 13).

[그림 Ⅲ-2] 프랑스 공기업의 정부지분율 및 수입(2017년 기준)



자료: L'Agence des participations de l'État, 2018. p. 11 재인용

나. 프랑스의 공기업 성과 평가

프랑스 공기업의 평가를 위해서 연간(경영성과)보고서(annual report)가 발간된다. 연간보고서의 작성을 위해서 경영계약서(contrat de service public)가 만들어지며, 이 계약서는 평가활동의 내용과 절차를 제시하고 있다. 중장기 목표는 5년 단위로 설정되며, 1년마다 이행점검이 실시되며 목표를 조정하고 있다. 자체 보고서로서 연간경영성과보고서와 사회보고서를 별도로 제출하고 있다(라영재 · 윤태범, 2013, p. 120).

프랑스 국가투자청 사무총장 Ms. Suzanne K. Milko에 따르면, 공기업과 정부는 경영계약을 체결하는데, 달성하고자 하는 사회적 · 정치적 목표를 명확히 규정하고 공기업에 자율권을 부여하고 있다. 이러한 경영계약은 일반적으로 3~4년 기간의 계약을 체결하여 장기적 관점의 경영목표를 제시하고 있다. 공기업은 연간(경영성과)보고서(annual report)를 이사회 및 주주총회에 제출하며, 이를 이사회에서 확인하고 자체적인 논의를 거쳐 주무부처와 경제재정부 국가투자청에 제출한다. 국가투자청이 이러한 연간보고서와 관련한 통합(aggregate) 작업과, 상시적인 모니터링, 컨설팅을 시행하는 것이 국가투자청이 실시하는 평가라고 할 수 있다(성시경, 2019).

다음은 사무총장 Ms. Milko와의 면담 내용으로서 공기업 경영평가를 중심으로 정리하였다(성시경, 2019).

1. 프랑스 공기업은 연차보고서를 제출함에 있어서 성과지표(performance indicators)를 사전에 설정하고 이에 대한 목표치(targets)를 제시하는 데 있어서 각 공기업의 이사회(board)가 역할을 한다. 성과지표를 선택하고 목표치를 선택함에 있어서 정부의 입장은 투자청에서 직접적으로 제시하기보다는 각 이사회에 있는 정부 대표 이사에 의해서 이루어지는 구조이다. 각 공기업은 자신의 조직 자체 미션에 따라서 중장기적인 성과 목표와 전략을 제시하고 이의 달성 여부를 연차보고서를 통해서 공표한다.
2. 국가투자청에는 각 공기업별로 담당자가 있으며 상시적으로 각 공기업의 성과, 특히 재무적인 성과에 대해서 모니터링을 한다. 이 담당자는 각 공기업과 상시적으로 소통(communication)을 하며 성과를 모니터링한다. 아울러 각 공기업의 목표치를 설정하고 각 성과의 목표 달성 여부를 판단함에 있어서 세계 경제의 상황, 세계의 경쟁적인 기업(민간기업 및 공기업)들의 성과를 참조하여 이에 대한 평가와 함께 지속적인 소통을 통해서 성과의 개선을 이끌어내기 위해서 노력한다.

3. 각 공기업의 CEO들은 부처와 경영계약을 하게 된다. 이때 전략 목표(strategic targets)를 설정하게 되는데 이는 중장기 계획이라고 할 수 있다. 아울러 CEO들은 자신의 성과 계약에 따라 보상(compensation)을 받게 되며, 개별 공기업 CEO들의 개인 보상 구조는 공개되지 않으며, 유인동기(incentive)로 충분히 작동한다고 볼 수 있음. 보상의 구체적인 방법 등에 대해서는 이사회에서 결정한다.

4. 성과 평가에 따른 금전적 보상(compensation)은 CEO와 이사회의 이사들에게는 매우 주요한 유인동기가 됨. 즉 성과에 따른 보상의 차등폭이 유의미하다(significant)고 할 수 있다. 하지만 공기업 일반 직원들에게 있어서 성과 평가에 의한 보상의 차등폭은 크지 않기에 이것이 업무성과에 크게 영향을 준다고 보기는 어렵다.

5. 프랑스 정부도 여러 사회적 이슈(social interest)에 있어서 공기업들이 함께할 것을 권장한다. 이러한 사회적 이슈와 관련한 사항들은 다른 부처의 이해와 연결되어 있으며, 공기업들은 자신의 사업 영역과 관련하여 사회적 책임(social responsibility)의 이행을 위해서 노력하며 이에 대한 보고서를 발간하고 있다. 이러한 사회적 이슈 및 공익적 이슈(social and public interest)에 대해서 CSR 보고서 등을 통해서 이행 정도를 보고하고 있다.

자료: 성시경(2019), p. 8 재인용

다. 프랑스의 철도공기업 SNCF의 현황과 성과지표

프랑스 철도공기업(Societe Nationale des Chemins de fer Francais, 이하 SNCF)은 프랑스 전국의 철도망을 총괄하는 국영 철도회사로 1938년 설립되었으며 2015년 1월 1일 SNCF, RFF 통합공사로 재출범하였다. 프랑스의 고속철도 네트워크인 TGV를 포함하여 모나코와 함께 국가의 전국 철도 교통을 운영하고 있으며 승객과 화물을 위한 철도 서비스 운영과 철도 인프라의 유지 보수 및 신호 기능을 담당한다(SNCF, 2019).

SNCF의 연간(경영성과)보고서를 통해서 경영성과를 보고하고 있다. 특히 연간재무보고서(Annual Financial Report)와 CSR 보고서(SNCF Corporate Social Engagement Report)를 통해서 경영성과를 보고하고 있다. 2019년 2월 말에 배포한 SNCF 그룹의 연간재무성과보고서(Rapport Financier Annuel Du Groupe SNCF)와 보도자료(press release)에 따르면 2018년의 철도 파업에도 불구하고 뚜렷한 경영성과를 거두었다고 서술하고 있다. 특히 다음과 같은 성과를 대표적으로 나열하였다(SNCF, 2019).

- 2018년 봄의 파업에도 불구하고 €33.3bn의 수입을 올려 전년 대비 +1.3% 증가함
- 2018년 하반기에 사업 성장이 3.4%에 이르렀으며 이는 2017년을 상회함
- EBITD가 €4.0bn임
- €530 million에 이르는 성과 및 생산성 향상은 파업의 영향을 감소시킴
- 순이익은 €141 million
- 철도 인프라 및 철도 차량에 €8.9bn을 투자함

〈표 Ⅲ-1〉 SNCF 그룹 2018년도 주요 재무성과 지표

(단위: € million)

연결 자료(Consolidated Data, IFRS)	2017	2018	파업 영향 제외
수입(revenue)	33,515	33,311 전년 대비 +1.3%	+3.9%
EBITA(As % of revenue)	4,748 (14.2%)	4,020 (12.1%)	
Recurring net profit attributable to equity holders of the parent company	849	−214	
Net profit(attributable to equity holders of the parent company)	1,501	+141	
Self-financing capacity	3,027	2,247	
Investments(all funding sources combined)	8,834	8,868	
Incl. net investments financed by SNCF	5,138	5,077	
Free cash flow	−1,876	−2,560	

자료: SNCF(2019), p. 3 일부 수정 재인용

라. 프랑스의 전력공기업 EDF의 현황과 성과지표

프랑스 전력공사 EDF(Electricite de France)는 발전, 송전, 배전, 전기의 수입 및 수출을 담당하며 원자력, 석탄, 가스 및 기타 재생에너지 자원을 이용하여 프랑스의 에너지 소비자에게 전력을 공급한다. 원자력 및 전기자동차용 배터리를 포함하여 비용 효율적인 무공해 에너지원을 개발하고 있다. EDF 그룹의 모회사이고 완전소유 회사인 EDEV, EDF Holding SAS, RTE-EDF Transport, EDF Belgium, Figlec, Finelex BV, EDF UK Ltd. 등을 통해서 영업을 하고 있다.[51)]

1) EDF**의 이사회 구조**

EDF의 이사회는 3~18명의 이사로 구성되며, (가능한 경우 프랑스 정부 추천에 따라) 주주총회에 의해 선임된 이사, 경제부 장관에 의해 선임된 이사, 근로자 대표 1/3 투표에 의해 선임된 이사를 포함하여야 한다. 2018년 기준, 이사회는 18명으로 구성되며, 11명은 주주총회(5명 정부 추천), 6명은 근로자 대표, 1명은 정부 대표로 구성되어 있다(EDF, 2019).

2) EDF**의 2018년 경영성과와 이후 목표**

2019년 2월 EDF는 2018년 연간(경영성과)보고서를 발표하였는데, EBITDA와 현금흐름에 있어서 두자릿수 성장과 매우 긍정적인 성과 계획의 실행을 통해서 재도약(rebound)하는 성과를 거둔 것으로 평가하였다(EDF, 2019).

아래는 2018년 경영성과 중에서 주요 지표를 중심으로 정리한 것이다.

〈표 Ⅲ-2〉 EDF 2018년도 경영성과 주요 지표

구분		2018년 성과	전년 대비
EBITDA		€15.6bn	+11.3%
Net income excluding non-recurring items		€2.5bn	-13.1%
Net income-Group share		€1.2bn	-62.9%
Dividend 2018		€0.31/share	
Electricity Output	Nuclear France	393.2TWh	+3.7%
	Nuclear United Kingdom	59.1TWh	-7.5%
	Hydropower France	46.5TWh	+25.4%
	EDF Renewables	15.2TWh	+15.0%
CO2 emissions at their lowest historic level	Group	57gCO2/kWh	-30.5%
	EDF SA	17gCO2/kWh	-32.0%

자료: EDF(2019), p. 1 재인용

EDF는 이러한 전년도 경영성과를 발표하는 것과 함께 2019년의 목표 및 2020년 도전(ambitions)까지 보여주고 있다.

51) EDF 홈페이지, https://www.edf.fr/, 검색일자: 2019. 10. 1

〈표 Ⅲ-3〉 2019년도 목표(targets)

구분	2019년 목표
EBITDA	€15.3-16.0bn
Decrease in Opex	~€1.1bn vs. 2015
Cash flow excluding HPC and Linky	〉0

자료: EDF(2019), p. 1 재인용

〈표 Ⅲ-4〉 2019~2020년도 도전(ambitions)

구분	2019~2020년 도전 목표
Total net investments excluding acquisitions and 2019~2020 group disposals	€15bn/year
2019~2020 group disposals	€2bn to €3bn
Net financial debt/EBITDA	≤2.5x
Dividend: Payout ratio based on Net income excluding non-recurring items	45~50%

자료: EDF(2019), p. 1 재인용

3) EDF의 성과관리와 성과평가

EDF의 성과지표(performance indicators)와 목표(targets)는 이사회(board)에서 논의되고 결정된다. 프랑스 정부(state)는 자신의 목표에 대해서 이사회에서 자신의 의지를 표명하고 그 안에서 논의되어 이사회에서 결정되도록 한다. 이 이사회는 전력 사업과 관련한 산업계 대표(이 중 일부는 정부의 추천), 노동자 대표, 정부 대표들로 구성되어 있다. 특히 주주(shareholders)의 이익 실현이라는 측면을 주로 고려하여 주주에 의해서 18명 중 11명이 임명되는데 이 가운데 5명이 정부 추천에 의해서 임명되며, 이는 정부의 지분율을 반영한 것이라고 할 수 있다(성시경, 2019).

EDF의 성과관리 및 평가 과정에 대해서 EDF의 재무 담당자 Mr. Denis Haag(Directeur Adjoint, EDF Direction Financiere)와의 면담 내용을 중심으로 정리하면 다음과 같다(성시경, 2019).

1. 연간 경영성과에 대해서는 회계 검사를 통해서 매해 2월달에 발표하고 있다. 즉 감사위원회(Audit Committee)를 통해서 회계 장부에 대한 감사가 이루어진다. 특히 EDF 그룹의 재무성과에 대해서는 사전에 감사위원회에서 검토되고 이사회에 보고된다.

2. 성과지표의 선정과 목표의 결정에 있어서 가장 먼저 하는 것은 중장기 계획이다. EDF는 2030년까지의 중장기 계획(CAP 2030)을 갖고 있다. 아울러 향후 2∼3년 사이의 경제상황을 고려하여 목표치(ambition)를 설정하고 있다. 이때 지속적으로 경제상황과 세계 에너지 수급 상황 등을 고려하여 수정할 수 있으며, 목표치를 범위(range)로 설정한다.

3. 비재무성과에 대해서도 EDF는 집중하고 있다. 이에 따라서 지속가능발전지표(Sustainable Development Indicators)에 대한 성과를 매년 발표하고 있다. 여기에는 환경관련 지표(온실가스 배출, 수자원관리, 생물다양성, 방사능폐기물 등), 사회관련 지표(고용, 직업훈련, 장애인, 성평등, 작업 안전, 방사능 안전 등), 사회책임지표, 윤리 및 반부패 지표 등이 포함되어 있으며, 이와 관련하여서는 그룹의 Governance and Corporate Social Responsibility Committee에서 성과를 검토하며 이를 이사회에 보고하고 있다.

4. 이사회 이사의 임명과 성과에 따른 보상(compensation) 등에 대해서는 인사위원회(Appointments and Remuneration Committee)에서 주관한다. 특히 주주미팅(the Shareholders' Meeting)을 통해서 이사회 이사의 임명, CEO의 인선, 그리고 보수 및 인센티브 등에 대해서 의견을 제시하고 있다. CEO의 보수(salary)와 보상(compensation)은 이사회에 제출되어 검토되며, 장관(Minister for the Economy and Energy minister)의 승인에 의해서 최종 결정된다.

5. 그룹 내부적으로 각 부서(division)별로 KPI를 설정하게 되는데 주된 KPI는 재무지표이다. 각 부서장(director)들은 이 KPI에 따라서 각 부서 내의 관리를 하게 되는데, 인센티브 구조(incentive scheme)와 매니지먼트 구조(management scheme)를 최대한 조정(align)하는 노력을 한다.

6. 부서의 부서장이 받게 되는 보상(compensation)은 다음과 같은 요소들에 의해서 복합적으로 결정된다. 먼저 그룹의 성과에 따라 결정되며, 둘째, 부서단위(business unit)의 성과 특히 재무 KPI에 의해서 결정되며, 셋째, 안전과 보안 등의 요소, 넷째, 개인의 그룹내 기여도(contribution)에 의해서 결정된다.

7. EDF의 보상 및 인센티브 구조는 그룹의 상부 단위에 있어서는 그 폭이 큰 데 비해 조직의 하위단위에서는 그 차등폭이 크지 않다. 그래서 CEO를 비롯한 이사, 부서장(director of business unit)들은 성과에 대해서 매우 민감한데, 하위단위에서는 그렇지 않다고 볼 수 있다. 하위단위의 직원들의 성과급 보상의 차등폭은 5% 정도라고 할 수 있다.

자료: 성시경(2019), p. 15 재인용

2. 스웨덴의 공기업 경영평가

가. 스웨덴 공기업 현황 및 관리체계

스웨덴 공기업은 사기업과 동일하게 법적 적용을 받으며 「회사법(Companies Act)」, 기업 지업구조 코드(Swedish Corporate Governance Code), 국가 소유권 정책(State Ownership Policy)에 법적 기반을 두고 있다. 이외에 「정부조직법(Swedish Instrument of Government)」에 따라 의회는 국가 자산에 대한 관리와 처분할 수 있기 때문에 공기업은 해당 법률의 영향을 받는다고 볼 수 있다(Government Offices of Sweden, 2017). 공기업 관리를 총괄하는 부처는 기업혁신부(Ministry of Enterprise and Innovation)로 아래의 〈표 Ⅲ-5〉와 같이 49개의 공기업이 있으며 이 중 39개 기관에 대해 정부가 100% 소유권을 가지고 있다(Government Offices of Sweden, 2018, p. 14).

기업혁신부가 42개, 재무부(Ministry of Finance)가 1개, 문화부(Ministry of Culture)가 3개, 보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs)가 2개, 외무부(Ministry of Foreign Affairs)가 1개의 공기업을 관리하고 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 스웨덴 공기업 현황 및 주무부처

연번	공기업	정부보유 지분	주무부처
1	Akademiska Hus	100%	기업혁신부 (Ministry of Enterprise and Innovation)
2	Almi Företagspartner	100%	
3	Apoteket	100%	
4	Arlandabanan Infrastructure	100%	
5	Bilprovningen	100%	
6	Bostadsgaranti	50%	
7	EUROFIMA	2%	
8	Green Cargo	100%	
9	Göta kanalbolag	100%	
10	Infranord	100%	
11	Jernhusen	100%	
12	Lernia	100%	

〈표 Ⅲ-5〉의 계속

연번	공기업	정부보유 지분	주무부처
13	LKAB	100%	기업혁신부 (Ministry of Enterprise and Innovation)
14	Metria	100%	
15	Orio	100%	
16	PostNord	60%	
17	RISE, Research Institutes of Sweden	100%	
18	Samhall	100%	
19	Saminvest	100%	
20	SAS	14.8%	
21	SBAB	100%	
22	SEK, Svensk Exportkredit	100%	
23	SJ	100%	
24	SOS Alarm	50%	
25	Specialfastigheter	100%	
26	SSC, Svenska rymdaktiebolaget	100%	
27	Statens Bostadsomvandling	100%	
28	Stiftelsen Industrifonden3)	–	
29	Stiftelsen Norrlandsfonden4)	–	
30	Sveaskog	100%	
31	Svedab	100%	
32	Svenska Skeppshypotek	100%	
33	Svenska Spel	100%	
34	Svevia	100%	
35	Swedavia	100%	
36	Swedesurvey	100%	
37	Swedfund International	100%	
38	Telia Company	37.3%	
39	Teracom Group	100%	
40	Vasallen	100%	
41	Vattenfall	100%	
42	VisitSweden	50%	
43	Miljömärkning Sverige	100%	재무부 (Ministry of Finance)

〈표 Ⅲ-5〉의 계속

연번	공기업	정부보유 지분	주무부처
44	Kungliga Dramatiska teatern	100%	문화부 (Ministry of Culture)
45	Kungliga Operan	100%	
46	Voksenåsen	100%	보건사회부 (Ministry of Health and Social Affairs)
47	APL, Apotek Produktion and Laboratorier	100%	외무부 (Ministry of Foreign Affairs)
48	Systembolaget	100%	
49	Sweden House	36%	

자료: Government Offices of Sweden(2018), p. 13 일부 재인용

나. 스웨덴의 공기업 평가 방법

스웨덴 기업혁신부 공기업국(Division for State-Owned Enterprises) Mr. Lars Erik Fredriksson 투자국장에 따르면, 스웨덴은 공기업 관리에 있어서 소유자 대화(owner dialogue) 방식을 활용한다. 즉 정부의 정책을 공기업에 이행하게 하거나 산업계와의 관계, 공기업의 전략 목표 설정 및 성과에 대한 평가(review)를 할 때 대화(dialogue) 방식을 사용한다고 할 수 있다. 공기업의 절반 정도는 공공정책 임무를 수행하고 있다. 하지만 전기회사 Vattenfall과 같이 완전히 상업화되어 공공서비스 의무가 없는 기업, 스웨덴 공항회사 Swedevia와 같이 상업화되었지만 일부 공공서비스 의무가 있는 기업, 스웨덴 관광공사 VisitSweden과 같이 공공서비스 의무(public service obligation) 공기업들로 구별된다(성시경, 2019).

정부는 공기업에 첫째, 재무 목표를 설정하도록 하고, 둘째, 정책목표를 설정하게 하며, 셋째, 이사회 임원을 지명하며, 넷째, 배당을 시행하도록 하며, 다섯째 소유권 정책 및 기타 가이드라인을 만들도록 하고 있다. 기업혁신부의 공기업국에는 32명의 전일제(FTE) 공무원이 종사하고 있으며, 투자부, 기업분석부, 기업거버넌스부로 구성되어 있다. 매트릭스(matrix) 조직 형태를 띠고 각 분야별 전문가들로 충원되어 있다(성시경, 2019).

스웨덴 의회(Riksdag)는 일부 공기업에 공익 성격의 활동을 수행하도록 공공정책 임무(public policy assignments)를 부여하고 이 중 일부 기관에 대해서는 해당 임무를 명확히 하고자 세부목표(target)를 수립하도록 한다. 아래의 〈표 Ⅲ-6〉과 같이 23개의 기업이 공공정책 목표를 부여받았으며, 이 중 9개의 기업이 세부목표를 수립했다. 재무목표, 공공정책 목표 및 지속가능한 비즈니스를 위한 전략적 목표는 기관의 임무(mission)를 명확히 하고, 비즈니스가 효율적이고 지속 가능하게 운영되고 추적을 용이하게 만들며, 다양한 유형의 목표가 설정되면 보완되고 조화되는지 여부가 고려된다. 이를 위해서 소유자 대화(Owner dialogue)에서 정부는 공기업이 자신의 임무와 목표를 따르고 있는지 추적(tracking)한다. 정부는 의회에 연례 서면보고를 하며, 공기업 연례보고서를 부록으로 제공한다(Government of Sweden, 2018).

〈표 Ⅲ-6〉 공공정책 목표를 부여받은 23개 기업

공공정책 목표 부여받은 기업	세부목표(target) 수립 여부
Almi Företagspartner	○
APL, Apotek Produktion and Laboratorier	
Arlandabanan Infrastructure	
Göta kanalbolag	○
Kungliga Dramatiska teatern	
Kungliga Operan	
Miljömärkning Sverige	
RISE, Research Institutes of Sweden	
Samhall	
Saminvest	
Statens Bostadsomvandling	
SEK, Svensk Exportkredit	○
SOS Alarm	○
SSC, Svenska rymdaktiebolaget	○
Sveaskog	
Svedab	○
Svenska Spel	
Swedavia	○

〈표 Ⅲ-6〉의 계속

공공정책 목표 부여받은 기업	세부목표(target) 수립 여부
Swedfund International	○
Systembolaget	○
Teracom Group	
VisitSweden	
Voksenåsen	

자료: Government Offices of Sweden(2018), p. 21

[그림 Ⅲ-3] 스웨덴 공기업의 미션 및 목표 체계

자료: Government Offices of Sweden(2018), p. 16 재인용

1) **재무목표**(financial targets)

스웨덴에서 재무목표는 공기업의 지배구조에서 중요한 수단이라고 할 수 있다. 재무목표 설정은 이사회와 경영진이 장기적, 도전적, 현실적인 목표를 달성하도록 보장함으로써 가치 창출을 보장하기 위함이다. 재무목표는 주로 수익성 목표, 자본구조 목표, 배당목표 범주에 따라 정의되며, 총회에서 결정한다. 회의록에 문서화되고 채택된 재무목표는 새로운 또는 변경된 목표가 총회에서 채택될 때까지 적용된다(Government Offices of Sweden, 2018).

2) **공공정책 목표**(public policy targets)

일부 공기업은 의회가 채택한 공공정책 과제를 가지고 있다. 이러한 공기업의 경우 정부가 공공정책 수립의 목적을 측정하고 추적할 수 있도록 공공정책 목표를 수립한다. 기업의 공공정책 목표를 설정하는 목적은 다음과 같다(Government Offices of Sweden, 2018).

- 구체적으로 채택된 공공정책 과제가 잘 수행되도록 보장한다.
- 구체적으로 채택된 공공정책 과제 수행 비용을 명확히 한다.
- 의회 및 기타 이해관계자에게 추적 및 보고를 가능하게 한다.
- 재무목표를 위한 조건을 명확히 한다.

3) **지속가능목표**(sustainability targets)

지속가능한 경영의 기본 전제는 기업이 지속가능한 개발을 촉진하는 방식으로 운영되는 것이다. 즉, 미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 손상시키지 않으면서 현재의 요구를 충족시키는 개발이라고 볼 수 있다. 지속가능 목표는 인권, 환경, 근로환경, 기업윤리, 다양성 등에 대한 목표를 포함한다. 위 목표들은 공기업마다 다르게 부여되며, 중장기적인 관점에서 평가되고 있다. 약 5년 주기 목표를 부여하고, 상황에 변화가 있을 시, 정부와 공기업 간 협의를 통해 목표 조정이 가능하다(Government Offices of Sweden, 2018).

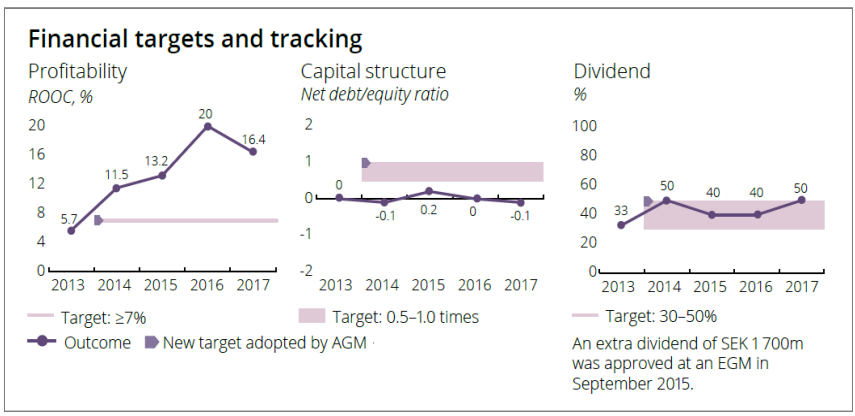
다. 스웨덴 철도공기업 SJ AB의 성과관리와 성과평가

스웨덴 철도회사(SJ AB)는 2001년에 공기업인 Statens Järnvägar의 회사와 공동으로 설립되었으며 스웨덴에서 가장 큰 철도 여객서비스 운영 회사다. SJ는 주로 지역 간 또는 장거리 여행 시장에서 운영되며 상업서비스와 계약서비스 두 가지 유형의 교통서비스를 운영하며 자동차, 항공 및 버스 여행뿐만 아니라 다른 열차 운영 업체와 경쟁하여 상업서비스와 계약서비스를

모두 운영한다. 기관의 비전, 경영 모델 및 핵심 가치를 기반으로 6개의 관리 영역을 측정하고 추적하여 사회적, 환경적 및 경제적 책임을 보장한다(Government Offices of Sweden, 2018, p. 64).

SJ AB의 재무목표에는 수익성, 자본 구조(순부채/자본 비율), 배당금이 포함되며, 지속가능목표에는 열차의 시간 엄수, 질병 부재, 직원의 다양성(외국 출신 비율 등), 직원 자원봉사 등이 설정된다.

[그림 Ⅲ-4] SJ AB 재무목표



자료: Government Offices of Sweden(2018), p. 64 재인용

SJ AB는 기업의 목표를 설정하는 데 있어서 3단계로 나누어서 만든다. 첫째 단계는 전략단계로서 현재는 2040년까지의 전략목표를 설정하며, 다음 단계에서 5년 단위의 계획과 목표를 설정한다. 세번째 단계는 매년 목표를 설정하고 관리하는 것이다. SJ AB에서는 재무목표로 주로 3개의 지표를 설정하고 이를 관리하고 있는데, 이익률 지표, 자본구조 지표, 배당률 지표 이다. 각각의 타깃들에 대해서 이사회가 정부와의 대화(dialogue)를 통해서 설정하게 되는데 일정 수준 이상 혹은 범위(range)의 형식으로 목표를 설정한다. 이는 경제상황(business cycle) 등의 통제 불가능한 요소들을 고려하는 것이다(성시경, 2019).

SJ AB 재무부(Financial Department)의 Mr. Ulf Bertilsson에 따르면 SJ AB의

성과관리 및 평가의 방식은 다음과 같이 정리할 수 있다(성시경, 2019).

1. CEO부터 하위직의 직원에 이르기까지 성과목표 체계(tree)의 구조를 갖고 있으며, KPI를 통해서 관리하고 있다. 즉 casecade 구조에 따라서 성과관리를 하고 있다.
2. 이사회에 정부 대표가 있는데 1년에 2~4회 정도 지속적인(on-going) 대화를 통해서 이사회에 성과목표 및 성과 달성에 대한 논의를 하는 구조이다. 하지만 정부가 직접적으로 통제하는 구조라고는 할 수 없다. 이사회에서 산업계 대표, 노조 대표가 모여서 다양한 측면에서 논의하는 방식이다.
3. 성과에 따라서 보상이 차이나는 유인구조를 갖고 있지 않다고 할 수 있다. 특히 CEO 및 이사들에 대한 보상(compensation or remuneration)은 중요한 역할을 한다고 할 수 없다. 최고의사결정자들은 지속적으로 그 업무를 유지하는 것이 더 중요하지 더 많은 보상을 요구하지도 않는다. 오히려 상대적으로 하위직에 종사하는 직원들에게는 보상을 좀 더 많이 하는 구조라고 할 수 있다. 사회 전반적으로 사회민주주의 국가로서 금전적 보상의 역할을 높게 평가하지 않는다고 할 수 있다. 이는 공기업 관리에서도 마찬가지이다.
4. 현재 EU의 권고에 따라 스웨덴 철도산업이 개방되어 있다. 이에 따라 SJ AB도 여러 도전적인 요소들이 있다. 독점적인 상황이 아니기에 철도 운영에 있어서 재무적인 전망도 긍정적이지 않다.

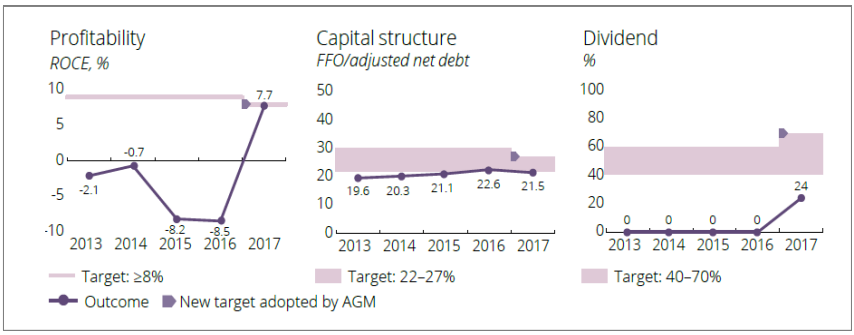
자료: 성시경(2019), p. 24 재인용

라. 스웨덴 전력회사 Vattenfall AB의 성과관리와 성과평가

Vattenfall AB는 스웨덴, 독일, 네덜란드, 덴마크 및 영국에서 영업활동을 하는 에너지 공기업이며 '화석 없는 생활'을 비전으로 하고 있다. 이에 고객을 위한 재생 가능한 생산 및 기후 스마트 솔루션에 투자함으로써 지속가능한 에너지 시스템으로의 전환을 추진하고 있다. 2017년에 2012년 이후 처음으로 Vattenfall은 흑자를 달성했으며 회사의 영업 이익은 16억SEK 증가했다. 수입 증가 요인으로 비용 관리, 신규 풍력발전 단지의 생산 시작 및 유통 운영으로 보고 있다(Vattenfall, 2019, p. 3).

Vattenfall AB의 재무목표로 수익성(ROCE(투자 수익률)), 운영 자금(FFO)/조정 순부채, 부채/자본 비율, 배당금이 관리되고 있으며, 지속가능목표에는 고객충성도, 이산화탄소 배출량, 열차의 시간 엄수, 백만시간 작업당 사고 횟수, 직원 참여지수가 포함된다.

[그림 Ⅲ-5] Vattenfall AB 재무목표



자료: Government Offices of Sweden(2018), p. 82 재인용

Vattenfall은 공기업(state-owned enterprise)이며 정부기관(state agency)은 아니다. 특히 Vattenfall은 공공서비스 의무가 없다. Vattenfall 이사회의 구성에 있어서 지명과 추천은 기업혁신부에서 감독한다. 규정에 따르면, Vattenfall 이사회는 5명 이상 10명 이하(근로자 대표 미포함)로 구성되는데, 2018년 기준 이사회는 총회에 의해 선출된 8명의 이사, 노조대표 3명으로 구성되어있다. 선출된 이사들은 에너지 산업계에서 오랫동안 종사한 전문가들이다. 이사회에는 정부를 대표하는 이사가 있으며, 그는 이사회에서 한 표의 의결권을 행사한다(성시경, 2019).

Vattenfall AB 재무국장(Group Treasurer) Mr. Johan Gyllenhoff는 다음과 같이 Vattenfall AB의 성과관리 및 평가의 방식을 설명하였다(성시경, 2019).

1. 성과지표의 설정과 목표치 설정은 다음과 같다. 소유권을 가진 주주에 의해서 재무 목표가 설정되면, 이를 이사회가 논의하여 전략 목표(strategic targets)를 설정하고 이를 CEO에게 요청하는 방식이다.
2. Vattenfall은 3개의 재무지표에 대한 목표를 갖고 있다. 이익률 8% 이상, 자본 구성에 있어서 22~27%, 배당률 40~70%의 목표를 설정하고 있다. 이러한 목표 설정은 시장 상황에 따라서 변동될 수 있는 여지를 준 것이라고 할 수 있다.
3. 위의 재무지표의 목표치는 이사회에서 결정된 것이다. 이사회에서 2020년까지의 전략목표를 설정하고 있으며, 연간 전략 회의(annual strategy meeting)를 통해서 각 사업단위(business units)별로 목표치를 부여한다.

4. 각 사업부처 단위는 스코어카드를 작성하게 되는데 이에는 고객 솔루션, 비용 효율 솔루션 등이 있으며, 특히 사회적 책임과 관련하여 성평등 고용 등도 포함되어 있다.

5. Vattenfall에서는 상위 관리자(top management)에게 성과에 따른 보상을 하는데 6~15% 정도의 금전적인 보상을 하고 있다. 하지만 실질적으로 금전 보상이 유인체계로서 큰 역할을 하는지는 확실하지 않다.

6. Vattenfall은 공공서비스 의무를 수행해야 하는 공기업은 아니지만, CSR에 대해서는 매우 중요하게 생각한다. 즉 기업의 사업 내용에 있어서 중요한 부분이며, 특히 재생에너지와 관련해서는 주요한 전략 중의 하나이다. 즉 환경을 고려한 기업의 사업을 하고 있으며 재생에너지는 주요 매출의 하나라고 할 수 있다.

자료: 성시경(2019), p. 25 재인용

3. 소결

본 장은 공공기관 성과평가에 관한 선진국 사례에 대한 자료를 수집하고 분석하였다. 공기업에 대한 소유권의 형태가 중앙집중형 모델인 프랑스와 스웨덴을 대상으로 공기업 경영평가가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보았고, 이를 통해서 현재 우리에게 주는 함의를 정리하고자 한다. 특히 새로운 경영평가 제도를 만드는 데 있어서 도움을 줄 수 있는 개념과 방법들을 정리하였다.

첫째, 공기업 소유권 부처의 관리 방식을 주목할 필요가 있다. 프랑스의 국가투자청(APE)은 공기업과 상시적으로 소통(communication)한다고 하였으며, 스웨덴 기업혁신부의 공기업국에서도 대화(dialogue) 방식을 통해서 공기업과 소유권 부처가 공기업에 정부 정책을 이행하게 하거나 공기업의 전략목표 설정, 성과에 대한 평가(review)를 한다고 하였다. 이러한 방식이 사용되는 데 있어서 프랑스의 APE와 스웨덴의 공기업국이 소유권 부처로서 소유권에 기반한 관리 방식이라고 하겠다. 이러한 관계 유형은 상호 교류적인 관계로서 소유권 부처의 통제에 기반한 관계가 아닌 발전적 관계의 한 형태라고 생각된다. 이는 새로운 평가이론의 논의 과정에서 정리하였듯이 맞춤형 평가로 가기 위한 기본 방안으로서, 평가를 통한 통제보다는 평가

과정을 중시하고 평가자와 피평가자 간의 관계를 중시하는 형태로서 해석할 수 있다고 본다.

둘째, 공기업의 성과목표의 설정과 성과 달성에 대한 평가에 있어서 이사회(board) 중심으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 프랑스의 EDF에는 전체 18명 중에서 정부 대표 1명과 정부 추천 5명의 이사가 있으며(EDF, 2019), SNCF의 21명이 있는 이사회에는 4명의 정부 대표, 2명의 정부 추천 이사가 있는 것으로 파악되었다(SNCF, 2019). 스웨덴의 전력공기업 Vattenfall AB에는 이사회 이사 구성에 있어서 기업혁신부가 감독하고 조정하여 총회에서 선출된 이사가 기업의 성과목표 설정 및 달성 여부에 대한 평가에 이르기까지의 논의를 하는 것으로 파악되었다(Vattenfall, 2019). 아울러 스웨덴 철도공기업 SJ AB도 기업혁신부에서 이사 지명 과정을 감독하고 조정하여 선임하고 이사는 총회에서 선출되며 성과목표의 설정과 성과평가에 이르는 경영 전반에 대해서 책임지는 구조라고 할 수 있다(SJ, 2019). 이사회 중심의 평가는 공기업 경영과 성과평가에 있어서 자율적인 구조의 한 형태라고 할 수 있겠다. 하지만 정부가 파견 혹은 선임한 이사를 통해서 공기업의 의사결정에 참여하는 형태로 이해할 수 있으며, 정부 정책에 대한 이행도 동시에 이루어진다는 점도 간과할 수 없는 부분이다.

셋째, 공기업에 주요한 성과지표로 재무성과지표를 중심으로 설정하고 있으며, 정부정책 이행 지표, 사회적 책임 이행 지표, 지속가능성 지표 등도 관리하고 있는 것으로 파악되었으나 이는 분리하여 관리하는 것으로 파악되었다. 조사 대상인 전력공기업과 철도공기업 자신의 수입에 의존하는 기업 형태의 재무구조이며, 정부 역시 소유권을 가진 주체로서 재무적 성과에 따른 투자 이익에 관심이 있기에 이러한 재무성과 중심의 지표 관리는 매우 당연하다고 볼 수 있다. 프랑스 공기업들은 경영협약에 따른 연간재무성과 보고서 그리고 사회적 책임 보고서(bilan social)를 작성하여 공개하고 있으며, 이러한 사회적 책임 보고서에는 고용, 노동시간, 훈련, 임금, 복리후생, 산업안전, 노사관계 등이 서술되어 있다.[52] 한편 스웨덴의 경우에는 재무목표

52) EDF의 사회적 책임 보고서(Bilan Social 2018 EDF SA)와 SNCF의 사회적 책임 보고서

와는 별도의 공공정책목표와 지속가능경영을 위한 전략목표를 구별하여 관리하고 있으며, 특히 지속가능목표에는 인권, 환경, 근로환경, 기업윤리, 다양성 등에 관한 사항이 담겨 있다. 이러한 방식으로 구별되어 관리되는 성과목표와 성과평가 체계는 성과 및 품질 관리를 위해서 종합적으로 목표와 평가체계를 관리하는 평가모델과는 차이가 있다고 볼 수 있다.

(rapport engagement societal d'entreprise – SNCF)는 각각의 홈페이지에 공개되어 있다. https://www.edf.fr/sites/default/files/contrib/groupe-edf/espaces-dedies/espace-finance-fr/informations-financieres/assemblee-generale/2019/bilan-social-edf-2018.pdf(검색일자: 2019. 9. 26). https://medias.sncf.com/sncfcom/rse/bilanrse/Rapport_RSE.pdf(검색일자: 2019. 9. 26).

Ⅳ. 맞춤형 경영평가 제도에 대한 전문가 논의

1. 경영평가 제도에 대한 의견 수렴을 위한 전문가 델파이 방법

델파이 방법은 추정하려는 문제에 대한 정확한 정보가 없을 경우에 한 사람의 의견보다는 여러 사람의 의견이 정확하다는 계량적 객관의 원리와 소수의 판단보다는 다수의 판단이 정확하다는 민주적 의사결정 원리에 근거한다(이현실, 2004). 즉, 델파이 조사 방법은 전문가들의 특정 주제에 대한 견해를 종합하고 정리하는 절차로서 이해할 수 있다(노승용, 2006). 델파이 기법은 반복된 조사를 통해 전문가들이 의견을 수정할 수 있는 가능성을 열어두고, 전문가들의 판단이 형성된 이유에 대해 지속적으로 조사하는 것을 목표로 한다(권기헌, 2008). 따라서 이러한 델파이 방법은 참여자 선정의 공정성, 절차 반복에 따른 응답자의 이탈 방지를 위하여 대표성, 적절성, 전문적 지식과 능력, 참여의 성실성과 적정한 인원수를 기하여 선정하는 것이 바람직하다. 특히 설문조사가 표본의 대표성을 중요시하는 반면, 델파이 조사는 소수의 전문가들이 참여하더라도 반복적인 조사를 통해 전문가들의 의견이 수정될 수 있는 여지를 둔다는 데 그 의의가 있다(이건 외, 2013). 전문가 델파이 조사는 익명성을 전제로 하여 전문가들이 외부의 영향을 받지 않고 자유롭게 의견을 개진할 수 있도록 유도할 수 있다는 것이 장점이라고 할 수 있다. 특히 동일한 전문가에 대한 복수의 설문이 진행되어 초기 설문에서 제시된 의견에 대해 전문가들의 동의 수준을 파악하는 데 효과적인 방법이다(이종성, 2006).

델파이 방법에서는 연구 대상자 수에 대해서는 일반적으로 20~30명 내외로 하면 적합한 것으로 보고 있다(Okoli and Pawlowski, 2004). 델파이 방법에서는 연구 대상자의 수보다는 실제 참여자의 해당 분야의 전문성과 참여

의 성실성이 보다 중요하다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 공공기관 경영평가에 평가위원으로 참여한 경력이 다수 있으며, 평가팀장, 간사, 혹은 단장의 역할을 수행한 전문가와 공공기관에서 다년간 평가업무를 직접 수행한 경험이 있는 전·현직 평가담당자들을 대상으로 조사를 시행하였다. 1차 설문을 총 40명(전문가 20명, 공공기관 20명)을 대상으로 배포하였으나 2차 설문까지 완성한 응답자는 총 32명(전문가 14명, 공공기관 18명)이다. 1차 설문은 공공기관 경영평가의 문제점과 개선 대안으로서 맞춤형 평가제도에 대한 질문을 개방형으로 구성하여 배포하였다. 1차 설문 응답지에 대한 분석을 시행하여 2차 설문지 서술문을 작성하였으며, 2차 설문지는 서술문에 대한 동의 수준을 선택하도록 구성하였다. 1차 설문지와 2차 설문지는 〈부록〉에 첨부하였다. 응답자를 상세하게 구분하면 아래의 〈표 Ⅳ-1〉과 같다.[53] 본 연구에서는 정책담당자로서 공무원은 전문가 델파이 대상자로 선정하지 않았다. 이는 평가제도를 직접적으로 운영하고 제도 개선을 직접 설계하는 주체로서 설문의 대상이 되기에 부적절하다고 보았기 때문이다. 한편 이러한 상황은 연구 전반에 있어서 연구의 한계와도 연결된다고 하겠다. 향후, 이러한 문제를 해결하기 위해서 정책담당자와의 협력적 연구가 필요하다고 본다.

〈표 Ⅳ-1〉 전문가 델파이 응답자

(단위: 명)

구분	상세구분	응답자
전문가	교수	11
	기타(국책연구원, 시민사회)	3
공공기관	공기업 1	3
	공기업 2	4
	기금관리	3
	위탁집행	6
	강소형	2

자료: 저자 작성

53) 강소형 평가담당자의 델파이 참여 비중이 공공기관 수에 비해 적어서 대표성의 문제가 있다는 지적을 할 수 있다. 하지만 14명에 이르는 전문가들은 일부 유형을 중심으로 제도 개선에 대해서 논의했다기보다는 강소형을 포함하여 전체적인 시각에서 의견 개진을 한 것으로 파악된다.

2. 공공기관 경영평가 제도의 문제점에 대한 델파이 분석

1차 전문가 델파이 조사에서 응답자들은 경영평가의 문제점에 대한 개방형 질문에 대해서 다양한 의견을 제시하였다. 질문과 응답을 구별하여 보면, 경영평가 지표체계의 문제를 비롯하여 경영성과와 평가결과 간의 관계, 경영평가 기관 유형 분류의 적절성, 경영평가 운영체계의 적절성 등이다. 이에 이러한 문제점을 중심으로 2차 설문 문항을 만들고 조사하였다. 설문 응답은 5점 척도로 구성하였으며, 점수가 높을수록 동의하지 않는 응답을 한 것으로 코딩하였다. 이를 위하여 일부 설문 문항의 경우 역코딩을 하였다. 즉 5점에 가까울수록 동의하지 않기에 문제로 인식하는 정도가 높다고 볼 수 있다.

가. 경영평가 체계 전반의 문제점

1) 경영평가 지표체계의 문제점

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 기관의 특성을 무시한 획일적인 평가지표체계가 문제라고 지적하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 획일적인 지표체계의 문제점을 제기하였다. 전문가 A5는 “목적이 서로 다른 공공기관을 일률적이고 획일적인 기준으로 판단하는 문제가 있다”고 하였으며, 전문가 A8은 “경영평가 지표체계에 다양한 요소를 고려할 필요가 있으며, 하나의 체계가 정답이라고 할 수 없다. 사회적 요청, 공공기관의 당시 모습 등 다양한 요소를 고려할 필요가 있다”고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B7은 “업무 유사성, 규모 등을 고려하지 않고 평가함에 따라 평가의 합리성이 낮다”고 지적하였고, 기관 담당자 B12는 “경영평가가 기관 설립의 목적을 효과적으로 수행하기 위한 효율적이고, 공공적인 노력과 성과를 평가하기보다는 천편일률적으로 등급을 잘 받기 위한 노력을 유도한다”고 보았다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 정부 시책과 관련된 평가지표가 과다하다는 지적도 있었다. 전문가 A1은 “정부 정책과제의 복잡성

및 과도성 등으로 경영 및 평가의 안정성 및 자율성이 저하될 우려가 있다"고 하였으며, 전문가 A10은 "경영평가 세부지표가 정권의 입맛에 따라 좌우되는 것은 일관성에 큰 문제를 유발한다(MB 정부 자원 개발, 박근혜 정부 방만경영 개선, 문재인 정부 사회적 가치 추구는 모두 상이한 결과 초래)"고 지적하였다. 기관 담당자 B2는 "평가지표 수가 과도하게 증가하여 기관에 평가 부담으로 작용한다"고 하였으며, 기관 담당자 B1은 "공공기관의 경영효율성 제고와 공공성 확보를 통한 기관의 설립 목적의 효과적 달성을 측정하는 당초의 평가 취지가 후퇴되고 공공기관의 개별적 특성이나 설립 목적의 실현 정도에 대한 평가에서 정부 정책 내지 국정과제의 연계성을 보다 강조하는 평가제도로 변화되어 가고 있다"는 의견을 제시하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 평가지표의 빈번한 변경의 문제를 지적하였다. 전문가 A2는 "정부의 정책적 가치에 따라, 혹은 경제적·정치적·사회적 상황에 따라 경영평가의 목표, 지표체계, 평가단 운영 등에 있어 변동성이 심하다"고 하였으며, 전문가 A7은 "경영관리지표를 보다 단순히 하고 정부 정책에 따른 잦은 변동을 지양해야 한다. 정부정책 달성의 효율성을 높이기 위해 일률적으로 지표화하고 이후 정권 교체 시 해당 지표가 제외되는 등 지표체계의 잦은 변동은 바람직하지 않다"고 지적하였다. 기관 담당자 B11은 "공공기관마다 가지고 있는 고유 미션 및 그에 따른 특성을 고려하지 않은 채 무조건 따라오라는 식의 길들이기 수단으로 왜곡·활용되는 경우가 있어 문제라고 생각한다. 그래서 정권이 바뀔 때마다 공공기관 정책 역시 오락가락하고 있다"고 하였으며, 기관 담당자 B14는 "빈번한 평가지표 수정으로 기관의 설립목적 및 특성에 맞는 중장기 사업추진이 어렵다. 그 이유로 정권 교체 시마다 국정철학 및 정책방향에 따라 평가지표체계가 수정되며, 수정된 평가에 대응하기 위하여 평가를 위한 조직 신설 및 사업체계로 개편이 불가피하다"는 문제를 제기하였다.

한편 기관 담당자 집단에서 평가지침 및 편람의 확정이 늦어서 준비에 어려움이 있다는 문제를 지적하였다. 기관 담당자 B11은 "평가편람이 평가대상 연도 중에도 계속 수정되어 연말에야 확정되는 경우가 대다수이다. 편람

이 확정되지 않은 상황에서 당해연도 경영활동을 편람에 맞게 추진하기 어렵다. 적어도 당해연도 상반기 중으로 확정될 필요가 있다"고 하였으며, 기관 담당자 B1은 "경영평가의 기준이 되는 지침이나 편람의 조기 확정 및 변경/수정의 최소화로 평가 대응과 예측가능성을 높이는 것이 필요하다. 연도 말이나 4분기에 지침이나 편람을 수정/변경하는 것은 아주 불가피한 경우 외에는 적어도 상반기 중에는 확정 통보해주는 기준 마련이 필요하다"는 의견을 제시하였다.

아울러 기관 담당자 집단에서 평가지침 및 편람의 수정이 잦아서 혼란을 야기한다는 문제를 제기하였다. 기관 담당자 B5는 "정부의 정책 변화에 따라 매년, 혹은 2~3년에 한 번씩 지표체계 및 평가지표의 대폭적인 변화가 있으며, 이에 따라 공공기관 경영성과 관리 방향도 변할 수밖에 없다"고 하였으며, 기관 담당자 B15는 "매년 정부 정책이 변경되고 그러한 변화가 경영평가 편람에 당해연도에 반영되는 경우가 왕왕 발생하며, 이 경우 공공기관들은 당해연도에 해당 부문(세부평가내용) 성과를 만들어 내기 위해 연간 업무계획에 없던 일을 연도 중에 추진해야 하는 경우도 발생한다"고 보았다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 기관의 목적 및 미션 달성과 관련성이 낮은 지표들이 존재한다는 문제를 지적하였다. 전문가 A5는 "공기업 평가단과 준정부기관 평가단을 분리하고 평가지표도 약간 다르게 구성하고 있지만, 가중치만 다를 뿐 대동소이한 평가 항목을 사용하고 있으며, 정부 사업을 위탁받아 수행하는 준정부기관조차도 수익성이나 효율성에 초점을 두는 공기업 중심의 지표가 여전히 많은 편이다. 공공성이나 사회적 가치를 별도의 지표로 할 경우 사실상 기관의 고유사업과 무관한 또 하나의 정부권장정책을 강요하는 것으로 인식되어, 기관 본연의 설립목적에 따른 사업보다 사회적 가치 구현만을 더 중시하게 되는 본말전도가 발생할 수 있다"고 하였으며, 전문가 A11은 "계량적인 점수 위주 평가로 이루어져 기관의 설립 고유목적사업의 경우 저득점이 예상될 시에는 기관이 채택하지 않는다"는 문제를 지적하였다. 기관 담당자 B17은 "공공기관은 기관별로 서로 다른 설립목적이 있으며 고유업무 또한 기관별로 매우 다양한데 일률적인

기준으로 평가한다는 것은 불합리할 수밖에 없다"고 하였으며, 기관 담당자 B13은 "사업 관련 계량지표는 기관 고유의 업무에서 나와야 되는데 평가를 잘 받기 위해서 자칫 중요도가 낮거나 연관성이 떨어지는 사업으로 계량지표를 구성한다면 기관의 본연의 업무 추진에 차질이 생겨 평가로 인한 기관 운영에 왜곡이 발생할 수 있다"고 문제를 제기하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 현행 경영평가 지표체계 전반에 대한 문제점[54]으로 "정부 시책 관련 평가지표가 과다하다"가 평균 4.063점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단에서 모두 "정부 시책 관련 평가지표가 과다하다"가 가장 높았는데, 전문가 집단의 평균이 3.857점인 반면 기관 담당자 집단의 평균은 그보다 높은 4.222점으로 나타났다. 그다음으로 "기관 특성과 무관한 획일적 평가지표 체계이다"(평균 3.839점), "평가지침 및 편람의 확정이 늦다"(평균 3.781점), "기관의 목적 및 미션 달성과 관련성이 낮은 지표가 존재한다"(평균 3.625점), "평가지침 및 편람의 수정이 잦다"(평균 3.563점), "평가지표의 변경이 빈번하다"(평균 3.531점) 순으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-2〉 경영평가 지표체계 전반적 문제점의 순위

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
정부 시책 관련 평가지표가 과다하다.(R)	4.063 (0.948)	1	3.857 (1.099)	1	4.222 (0.808)	1
기관 특성과 무관한 획일적 평가지표 체계이다.(R)	3.839 (0.898)	2	3.643 (1.082)	2	4.000 (0.707)	2
평가지침 및 편람의 확정이 늦다.(R)	3.781 (1.008)	3	3.571 (1.016)	3	3.944 (0.998)	3
기관의 목적 및 미션 달성과 관련성이 낮은 지표가 존재한다.(R)	3.625 (0.793)	4	3.571 (0.756)	3	3.667 (0.840)	4

54) 2차 델파이 설문지의 통계분석 시 '동의하지 않음'에서 '매우 동의함' 순으로 역코딩(R) 하였다.

〈표 Ⅳ-2〉의 계속

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
평가지침 및 편람의 수정이 잦다.(R)	3.563 (1.076)	5	3.429 (1.016)	5	3.667 (1.138)	4
평가지표의 변경이 빈번하다.(R)	3.531 (0.842)	6	3.357 (1.008)	6	3.667 (0.686)	4

주: ( ) 안은 표준편차임
자료: 저자 작성

전문가 집단과 기관 담당자 집단이 대체로 유사하였으나, 기관 담당자 집단에서는 "기관의 목적 및 미션 달성과 관련성이 낮은 지표가 존재한다", "평가지침 및 편람의 수정이 잦다", "평가지표의 변경이 빈번하다"가 모두 평균 3.667점으로 동일하였다.

한편 "평가지침 및 편람의 수정이 잦다"에 대해서는 기관 담당자들 사이의 표준편차가 1.138점으로 크게 나타났다.[55] 공기업1과 기금관리형의 경우 평균이 4.00점으로 매우 높았으나, 강소형의 경우 평균 2.500점으로 낮게 나타났다.

2) 경영평가 지표체계 범주의 적절성

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가 지표체계 범주의 적절성이 낮다는 문제를 지적하였다. 전문가 집단에서 경영관리 범주의 지표 구성과 체계의 적절성이 떨어진다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A4는 "경영효율성 중심의 경영관리 평가지표, 기관 경영 및 사업 실적 차이에 비해 과도한 성과급 격차, 자율적 기관운영 동기 부여보다 서열화가 우선시되는 제도 운영 등의

55) "평가 지침 및 편람의 수정이 잦다"에 대한 기관유형별 응답은 아래 표와 같다.

구 분	공기업1	공기업2	기금관리	위탁집행	강소형
평가지침 및 편람의 수정이 잦다	4.000 (1.000)	3.500 (1.000)	4.000 (1.000)	3.833 (1.169)	2.500 (2.121)

문제점이 있다. 이러한 문제점의 주원인으로는 경영평가 제도 운영을 기업 경영 원리(경영효율성) 중심으로 설계·운영해왔던 기존의 관성 및 지배구조, 서열화·통제 중심의 공공기관 관리체계를 유지하려는 공공기관 운영 마인드 등이다"라고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B8은 "기관의 규모 및 사업 특성을 고려하지 않은 동일한 경영관리 비계량 세부평가 내용 및 획일적인 경영관리 공통계량지표의 개선이 필요하다"고 지적하였고, 기관 담당자 B10은 "경영관리 범주는 평가지표가 지나치게 세분화되어 있으므로 단순화가 필요하다"고 보았다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 주요 사업 범주의 지표 구성과 체계의 적절성이 낮다는 지적도 있었다. 전문가 A9는 "주요사업의 경우 계량점수가 과다하다. 사업을 전체적으로 포괄하거나 중점 사업으로 계량지표 구성이 필요하다. 전체 사업 중 일부인 계량의 점수가 전체적인 사업의 정성평가보다 비중이 크므로 평가의 신뢰성은 올라갈 수 있지만 타당성은 낮아진다고 볼 수 있다"고 하였으며, 전문가 A14는 "현행 공공기관 경영평가 지표 체계는 경영관리 부문은 공통적으로 수행하고, 주요사업 부문에서 기관의 의견수렴을 통해 추진하고 있는 체계인데, 주요사업 부문에서 기관과의 편차가 큰 것으로 판단된다. 특히 일부 기관의 경우 주요사업의 1개 사업에 대한 가중치가 지나치게 큰 경우가 있으므로 기관 간의 형평성을 모색할 필요가 있다고 판단된다"고 지적하였다. 기관 담당자 B5는 "주요사업 부문은 평가대상 사업별(통상 3~5개) 비계량지표(성과관리의 적정성)와 각각의 계량지표를 5~10개를 가지고 있다. 특히 사회적 가치 구현과 관련한 구 정부권장정책 관련 계량지표는 총 14개 세부평가지표가 배정되어 있어 실제 관리해야 할 평가지표는 총 40여개에 이른다. 평가지표가 과다함에 따라 사실상 공공기관의 자율책임 경영을 저해하는 측면이 있으며, 성과향상 본연의 목적보다는 평가를 잘 받기 위한 평가지표 관리 측면에 초점이 맞춰져 있다"고 하였으며, 기관 담당자 B2는 "공공기관 경영평가의 평가범주 체계는 일부 개선할 여지가 있다고 보며, 평가지표 및 세부평가내용도 기관의 특성을 반영할 수 있도록 개선의 여지가 있어 보인다"고 지적하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 유형별 경영관리와 주요사업의 가중치 비중의 적절성이 낮다는 지적도 있었다. 전문가 A2는 "공공기관 경영평가는 경영관리와 주요사업을 강제로 이분하여 각각의 범주에서 PDCA 관점으로 바라봄으로써 논리적으로 어색할 뿐 아니라, 평가 과정과 결과에서 비효율적인 상황이 발생하는 것으로 보인다"고 하였으며, 전문가 A15는 "평가지표와 가중치에 따라 평가결과가 좌우되고 있는 구조인 가운데 지표 설계 및 가중치 설정의 타당성에 대한 논란이 여전한 점은 경영평가 제도의 수용성 관점에서뿐만 아니라 경영평가 제도의 경영활동 개선 수단으로서의 유용성 관점에서 볼 때 개선되어야 할 것으로 판단된다"고 지적하였다. 기관 담당자 B9는 "경영관리지표가 증가하고 주요사업지표가 축소되고 있으나, 현재수준보다 주요사업지표가 축소되는 것은 바람직하지 않다"고 하였으며, 기관 담당자 B10은 "공공기관 본연의 사업추진 성과를 점검한다는 측면에서 주요사업 비중이 확대되어야 한다"는 의견을 제시하였다.

한편 전문가 집단에서 유형별 비계량지표와 계량지표의 가중치 비중의 적절성이 낮다는 지적도 있었다. 전문가 A10은 "평가지표를 PDCA 방식으로 구성하는 현 지표체계는 업무의 중요도와 난이도, 공공성 확보와 수익성 제고의 조화, 계량과 비계량의 상호보완 불가 등의 문제가 있는 것으로 판단된다"고 하였으며, 전문가 A15는 "주요사업 범주의 평가결과 중 비계량지표의 변별력이 약화되고 상대적으로 계량지표의 실적 차이에 의한 영향이 높아지고 있는 가운데 지표 구성의 적정성에 대한 평가가 비계량지표의 평가항목으로 고려되고 있다. 지표 구성의 적정성에 대한 비계량적 평가가 일부 계량지표의 기관 간 난이도 차이 등을 일부 보완하는 역할을 할 수 있음에도 불구하고 지표 설계 여부에 따른 득점 차이를 보완하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다고 판단된다"고 지적하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가 지표체계 중 범주의 적절성과 관련해서 "경영관리 범주의 지표의 구성과 체계가 적절하다"가 평균 3.469점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "유형별 비계량지표와 계량

지표의 가중치 비중이 적절하다"(평균 3.219점), "주요사업 범주의 지표의 구성과 체계가 적절하다"(평균 3.094점), "유형별 경영관리와 주요사업의 가중치 비중이 적절하다"(평균 3.000점) 순으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-3〉 경영평가 지표체계 범주 적절성의 순위

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
경영관리 범주의 지표의 구성과 체계가 적절하다.	3.469 (0.761)	1	3.214 (0.893)	2	3.667 (0.594)	1
유형별 비계량지표와 계량지표의 가중치 비중이 적절하다.	3.219 (0.870)	2	3.286 (0.825)	1	3.167 (0.924)	2
주요사업 범주의 지표의 구성과 체계가 적절하다.	3.094 (0.928)	3	3.071 (0.829)	3	3.111 (1.023)	3
유형별 경영관리와 주요사업의 가중치 비중이 적절하다.	3.000 (0.880)	4	3.071 (0.829)	3	2.944 (0.938)	4

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

한편 기관 담당자 집단에서는 전체 조사대상자들과 동일하게 "경영관리 범주의 지표의 구성과 체계가 적절하다"가 평균 3.667점으로 순위가 가장 높았으나, 반면 전문가 집단에서는 "유형별 비계량지표와 계량지표의 가중치 비중이 적절하다"가 평균 3.286점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다.

3) 경영평가 지표체계 비계량 항목의 적절성

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가 지표체계 비계량 항목의 적절성이 낮다는 문제를 지적하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 경영관리 비계량 세부평가 항목의 적절성이 떨어진다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A4는 "사회적 평가 범주가 일자리 창출 등을 제외하고는 상당수가 기존의 평가지표를 재구성한 점, 논란이 많았던 경영관리 평가지표의 세부평가내용은 사회적 가치 내용이 반영되지 않은 채 기존의 운영원리(경영효

율성)가 그대로 반영된 점, 주요사업에서의 사회적 가치 반영 수준이 기관들의 사업 특성에 따라 편차가 크게 나타난 점 등이 아직 한계로 제기되고 있다"라고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B12는 "세부적으로 비계량지표들의 배점을 보면 중복되고, 세부 비계량지표별로 너무 세분화되어 운영되고 있다. 우선, 사회적 가치 구현과 관련한 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영 등의 지표의 구분 운영 필요성에 의문을 제기할 수 있다"고 지적하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 경영관리 비계량평가지표 간 중복성이 존재한다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A13은 "평가항목에서 '사회적 가치'를 평가하고 있으나, 개념의 포괄성에 비추어 사회적 가치 요소에 다른 곳에서도 들어가 있어 중복적 평가가 이루어진다(예를 들어 삶의 질 개선, 조직인사 성과관리, 노사관리에도 사회적 가치 요소가 들어가 있고, 주요사업 평가에서도 사회적 가치에 관한 평가가 반영되고 있다)"라고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B3은 "경영관리 범주의 경우 비계량지표의 수가 13개로 지나치게 많으며 유사한 성격의 지표를 통합하여 지표 수 축소 필요하다"고 하였으며, 기관 담당자 B5는 "2018년 이후 지표가 대폭 증가함에 따라 지표 간 또는 세부평가내용 간 다소 중복적 요소가 발생하고 있다. '경영개선' 지표와 '혁신노력 및 성과' 지표의 중복성, '균등기회' 지표 내 처우개선 세부평가내용과 '보수 및 복리후생' 지표의 중복성, '일자리 창출' 지표 중 민간일자리 창출 부분과 '상생협력 및 지역발전' 지표의 세부평가내용 중복, '혁신노력 및 성과' 지표 중 중점추진과제 성과와 '주요사업 성과관리 적정성' 지표와의 중복성, 주요사업 실적과 '혁신성장(가점)' 지표의 중복성 등이다"라고 보았다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 주요사업 비계량 세부평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A14는 "주요사업 부문에서 기관 간의 편차가 큰 것으로 판단된다. 특히 일부 기관의 경우 주요사업의 1개 사업에 대한 가중치가 지나치게 큰 경우가 있으므로 기관 간의 형평성을 모색할 필요가 있다고 판단된다"라고 지적하였다. 한편 기관

담당자 B3은 “주요사업 비계량의 경우 전체 사업을 통합하여 1개 지표로 평가하고 있으나, 이를 사업별로 구분하여 평가하는 방안 검토가 필요하다”고 하였으며, 기관 담당자 B5는 “주요사업 부문은 평가대상 사업별(통상 3~5개) 비계량지표(성과관리의 적정성)와 각각의 계량지표를 5~10개를 가지고 있다. 평가지표가 과다함에 따라 사실상 공공기관의 자율책임 경영을 저해하는 측면이 있으며, 성과 향상 본연의 목적보다는 평가를 잘 받기 위한 평가지표 관리 측면에 초점이 맞춰져 있다”는 문제를 지적하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 경영관리 계량 세부평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A4는 “경영효율성 중심의 경영관리 평가지표, 경영평가 제도 운영을 기업경영 원리(경영효율성) 중심으로 설계·운영해왔던 기존의 관성 및 지배구조, 논란이 많았던 경영관리 평가지표의 세부평가내용은 사회적 가치 내용이 반영되지 않은 채 기존의 운영원리(경영효율성)가 그대로 반영된 점 등이 아직 한계로 제기되고 있다”라고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B14는 “경영관리 범주 지표의 배점 조정 및 단순화가 필요하다”고 지적하였다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 경영전략 및 리더십 비계량평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A4는 “논란이 많았던 경영관리 평가지표의 세부평가내용은 사회적 가치 내용이 반영되지 않은 채 기존의 운영원리(경영효율성)가 그대로 반영된 점 등이 아직 한계로 제기되고 있다”라고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B8은 “기관의 규모 및 사업 특성을 고려하지 않은 동일한 경영관리 비계량 세부평가 내용 및 획일적인 경영관리 공통계량지표의 개선이 필요하다”고 지적하였으며, 기관 담당자 B14는 “경영전략 및 리더십 평가에서 특별한 지적사항이 없는데 사회적 이슈 발생 시 기관등급을 하락시키기 위해 해당 지표 지적사항을 억지로 도출해서 비계량 점수가 삭감되는 경우가 발생한다”고 보았다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 사회적 가치 구현 비계량평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A11은 “경영관리 내 사회적 가치구현 부분과 혁신과 소통 지표는 주요사업과도 연계되어 있기에

이에 대한 검토가 필요하다"라고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B9는 "사회적 가치 기본 지표 간 경계가 분명하지 않고, 혁신지표는 기본 사회적 지표와 중복성이 크다(혁신은 혁신 중점과제 평가로만 정리할 필요가 있음)"고 지적하였으며, 기관 담당자 B4는 "경영관리 범주에 사회적 가치 구현을 포함시키는 현행 경영평가 지표 체계는 합리적이지 못하다. 경영관리, 주요사업 범주 안에 단위별 평가지표에서 각각 세부평가 내용에 사회적 가치성과를 평가하는 항목을 구성하여 전(全) 범주에서 포괄적으로 평가하거나 사회적 가치성과를 독자적인 범주에서 평가하는 방법이 더욱 적절하다고 판단된다"는 의견을 제시하였다.

한편 기관 담당자 집단에서 조직인사재무관리 비계량평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 기관 담당자 B3은 "경영관리 범주 지표 중 목표부여(편차)를 적용하여 평가하는 업무효율(노동/자본생산성), 재무성과(영업이익률 등) 지표의 경우 기관 사업 특성에 따라 득점 차이가 크게 발생한다. 특히 에너지 공기업의 경우 기관의 노력보다 사업 환경이 득점에 미치는 영향이 매우 크다. 현행 지표 및 평가 산식이 기관의 노력과 성과를 적정하게 평가하고 있는지 지속적인 모니터링이 필요하다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B12는 "경영평가는 과도하게 세분화되고, 중복된 평가지표와 평가 착안 사항으로 운영되고 있다. 조직인사재무관리 지표에서 비계량적인 조직인사 일반(삶의 질 제고)(2점), 재무예산운영성과(1점)는 공공기관 경영평가 취지인 효율적인 경영관리와 사업운영의 효율성 측면에 대한 고려가 약한 배점 운영이라고 할 수 있다"고 보았다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 보수 및 복리후생 관리 비계량평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A4는 "제도 운영의 목적에 맞는 운영 수단이 아직 제대로 뒷받침되지 않은 채 경영평가의 구속력(임직원 성과급, 임원 인사 등)만을 앞세워 제도 운영이 강제화된다는 데 있다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B2는 "평가지표는 기관의 특성을 반영한 노력과 성과를 보여줄 수 있도록 구체적 내용이 포함되도록 개선이 필요하다. 공공기관 경영평가의 평가범주 체계는 일부 개선할 여지가 있다

고 보며, 평가지표 및 세부평가 내용도 기관의 특성을 반영할 수 있도록 개선의 여지가 있어 보인다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B12는 "경영평가는 과도하게 세분화되고, 중복된 평가지표와 평가 착안 사항으로 운영되고 있다"고 보았다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 혁신과 소통 비계량평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A11은 "방만경영 감시 및 계량적 성과중심만 있고 경영평가 실시에 대한 국민적 이해가 불분명하다"고 지적하였으며, 전문가 A13은 "최근 기재부가 중요시하는 혁신성장 지표의 경우에도 혁신부분에 관한 평가가 주요사업에도 영향을 미치고 있고, 또한 공기업의 경우에는 혁신성장을 위한 노력을 할 수 있지만, 위탁집행기관이나 강소형기관의 경우에는 정부사업을 대행하는 입장에서 혁신성장을 위한 자율적 노력을 하는 데 한계를 가질 수밖에 없다"고 하였다. 한편 기관 담당자 B10은 "세평 ⑤의 예시로 들고 있는 '기술혁신, 협력기업과의 기술 및 성과 공유' 등의 고려사항은 사회보장기관들은 추진하기 매우 어려운 항목이다(보고서 작성을 위한 항목에 불과할 뿐 실질적 성과가 있었는지 의문 있음)"고 지적하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 주요사업 성과관리 적정성 평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A7은 "PDCA 절차 관점에서의 평가를 할 경우 기관별 차별성을 확인하기 어렵기 때문에 기관이 거둔 성과가 실제 무엇인지 판단하기 어렵다"고 지적하였으며, 전문가 A14는 "현행 공공기관 경영평가 지표체계는 경영관리 부문은 공통적으로 수행하고, 주요사업 부문에서 기관의 의견수렴을 통해 추진하고 있는 체계인데, 주요사업 부문에서 기관과의 편차가 큰 것으로 판단된다. 특히 일부 기관의 경우 주요사업의 1개 사업에 대한 가중치가 지나치게 큰 경우가 있으므로 기관 간의 형평성을 모색할 필요가 있다고 판단된다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B5는 "주요사업 부문은 평가대상 사업별(통상 3~5개) 비계량지표(성과관리의 적정성)와 각각의 계량지표를 5~10개를 가지고 있는데 평가지표가 과다함에 따라 사실상 공공기관의 자율책임 경영을 저해하는 측

면이 있으며, 성과향상 본연의 목적보다는 평가를 잘 받기 위한 평가지표 관리 측면에 초점이 맞춰져 있다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B12는 "주요사업 범주는 주요사업 지표구성의 적정성과 주요사업 성과관리의 적정성 등 2개의 세부지표로 운영되고 있으나, 주요사업 지표구성의 계량지표 구성의 적정성과 목표의 도전성은 이미 계량지표 설정과정에서 사전평가된 사항을 반복적으로 평가하고 있다"는 의견을 제시하였다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 주요사업 지표구성 적정성 평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A7은 "계량지표의 가중치는 주요사업별로 달리 분배되고 있는데 기관이 투입하는 예산 및 인력 그리고 정책의 순위를 의미하는 중요도와 균형을 유지할 필요가 있다. 그러나 기관 입장에서는 득점에 유리하거나 홍보하기 좋은 사업에 더 높은 가중치를 부여할 가능성이 있다"고 지적하였으며, 전문가 A5는 "주요사업 범주의 기관 고유사업을 잘하는 것이 평가에도 잘 대처하는 길이라는 점이 인식되도록 주요사업 범주 평가의 변별력이 제고되어야 한다. 즉, 주요사업 지표를 중심으로 평가체계를 개편하는 방안을 검토할 필요하다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B12는 "주요사업 성과관리의 적정성의 세부 평가내용 중 추진계획이나 환류활동부문은 정책집행을 주로 하는 준정부기관(위탁집행형, 기금관리형, 강소형)에 실질적 권한이 부족한 상태에서 과도한 책임을 평가하는 결과를 초래한다"고 지적하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가 지표체계 비계량 항목의 적절성과 관련해서 "사회적 가치 구현 비계량평가 항목이 적절하다"가 평균 3.844점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "경영관리 비계량평가 지표 간 중복성이 있다.(역코딩: R)"(평균 3.781점), "경영관리 비계량세부평가 항목이 적절하다" 및 "주요사업 지표구성 적정성 평가 항목이 적절하다"(평균 3.469점), "혁신과 소통 비계량평가 항목이 적절하다."(평균 3.438점) 순으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-4〉 경영평가 지표체계 비계량 항목 적절성의 순위

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
사회적 가치 구현 비계량평가 항목이 적절하다.	3.844 (0.884)	1	3.857 (1.027)	1	3.833 (0.786)	1
경영관리 비계량평가지표 간 중복성이 있다.(R)	3.781 (0.906)	2	3.857 (0.663)	1	3.722 (1.074)	2
경영관리 비계량 세부평가 항목이 적절하다.	3.469 (0.842)	3	3.214 (0.802)	4	3.667 (0.840)	3
주요사업 지표구성 적정성 평가 항목이 적절하다.	3.469 (1.077)	3	3.214 (0.975)	4	3.667 (1.138)	3
혁신과 소통 비계량평가 항목이 적절하다.	3.438 (0.982)	5	3.500 (1.019)	3	3.389 (0.979)	5
경영관리 계량평가 항목이 적절하다.	3.161 (0.860)	6	2.923 (0.760)	9	3.333 (0.907)	10
보수 및 복리후생 관리 비계량평가 항목이 적절하다.	3.063 (0.914)	7	3.000 (0.784)	7	3.111 (1.023)	7
주요사업 비계량 세부평가 항목이 적절하다.	2.938 (0.840)	8	3.071 (0.829)	6	2.833 (0.857)	6
조직인사재무관리 비계량평가 항목이 적절하다.	2.875 (0.833)	9	2.786 (0.893)	10	2.944 (0.802)	8
경영전략 및 리더십 비계량평가 항목이 적절하다.	2.844 (0.954)	10	2.714 (0.726)	11	2.944 (1.110)	8
주요사업 성과관리 적정성 평가 항목이 적절하다.	2.750 (0.984)	11	3.000 (0.877)	7	2.556 (1.042)	11

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

전문가 집단과 기관 담당자 집단이 대체로 유사하였으나, 전문가 집단에서는 “사회적 가치 구현 비계량평가항목이 적절하다”와 “경영관리 비계량평가지표 간 중복성이 있다(역코딩: R)”가 각각 평균 3.857점으로 순위가 가장 높았고, “혁신과 소통 비계량평가 항목이 적절하다”가 평균 3.500점으로 3순위로 나타났다.

한편 순위가 세 번째인 “주요사업 성과관리 적정성 평가 항목이 적절하다”의 경우 기관 담당자들 사이에 표준편차 1.138점으로 크게 나타났다.[56]

56) “주요사업 성과관리 적정성 평가 항목이 적절하다”에 대한 기관유형별 응답은 아래 표와 같다.

구 분	공기업1	공기업2	기금관리	위탁집행	강소형
주요사업 성과관리 적정성 평가 항목이 적절하다	3.000 (1.000)	3.250 (0.957)	5.000 (0.000)	3.667 (1.366)	3.500 (0.707)

기금관리형의 경우 모두 매우 부정적으로 응답하여 평균이 5.00점이었으나, 공기업1의 경우 평균 3.000점으로 나타났다.

4) 경영평가 지표체계 계량 항목의 적절성

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가 지표체계 계량 항목의 적절성이 낮다는 문제를 지적하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 주요사업 지표구성 적정성 평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 기관 담당자 B1은 "최근의 사회적 가치 평가, 안전과 환경 등 신규 지표와 평가 분야 추가 등 정부 정책 및 사회적 이슈 사항의 평가 반영이 사전 예고 없이 추가되고 있어 공공기관의 경영평가에 대한 예측 가능성과 대응 여력을 저하시키는 요인이 되고 있다. 그리고 경영관리 및 주요사업의 사업추진 단계별 사회적 가치 실현 성과와 혁신성장 가점, 경영관리 범주에서의 사회적 가치 실현 성과가 중복 평가될 여지가 존재한다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B17은 "공공성을 강화한 현재의 평가에서도 사회적 가치 평가지표를 달성할 수 있는 근본 구조에 차이가 있으므로 평가가 획일적으로 이뤄져서는 불합리하다 할 것이다. 참고로 덧붙이면, 장애인 고용, 안전(재해율), 동반성장(중소기업, 장애인기업, 여성기업 제품 구매 등) 지표는 현재의 평가지표로 인해 사회적으로 왜곡되고 부조리하게 흘러가고 있음도 인식해야 한다"는 의견을 제시하였다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 조직인사재무관리 계량평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A4는 "경영평가의 지표체계에서 가장 논란이 되었던 부분은 공공기관의 시장화전략(신공공관리론)에 근거한 경영효율성 중심의 평가지표였던 것으로 이러한 지표체계의 개선은 경영평가 제도의 핵심적 과제였다. 다만, 사회적 평가 범주가 일자리 창출 등을 제외하고는 상당수가 기존의 평가지표를 재구성한 점, 논란이 많았던 경영관리 평가지표의 세부평가내용은 사회적 가치 내용이 반영되지 않은 채 기존의 운영원리(경영효율성)가 그대로 반영된 점 등이 아직 한계로

제기되고 있다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B8은 "획일적인 경영관리 공통계량지표의 개선이 필요하다. 또한 과도한 성과연봉 비중과 간부직 2배 이상 차등에 따른 통제 성격의 평가로 공공기관의 자율책임 경영을 저해한다"고 지적하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 보수 및 복리후생 관리 계량평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A4는 "경영효율성 중심의 경영관리 평가지표, 기관 경영 및 사업실적 차이에 비해 과도한 성과급 격차, 자율적 기관 운영 동기부여보다 서열화가 우선시되는 제도 운영 등의 문제점이 있다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B14는 "모두 대동소이한 평가지표를 사용한다"는 문제를 지적하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 혁신과 소통 계량평가 항목의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A11은 "경영관리 내 사회적 가치구현 부분과 혁신과 소통 지표는 주요사업과도 연계되어 있기에 이에 대한 검토가 필요하다"고 지적하였으며, 전문가 A13은 "최근 기재부가 중요시하는 혁신성장 지표의 경우에도 혁신부분에 관한 평가가 주요사업에도 영향을 미치고 있고, 또한 공기업의 경우에는 혁신성장을 위한 노력을 할 수 있지만, 위탁집행기관이나 강소형기관의 경우에는 정부사업을 대행하는 입장에서 혁신성장을 위한 자율적 노력을 하는 데 한계를 가질 수밖에 없다"는 문제를 지적하였다. 한편 기관 담당자 B1은 "경영관리 및 주요사업의 사업 추진 단계별 사회적 가치 실현 성과와 혁신성장 가점, 경영관리 범주에서의 사회적 가치 실현성과가 중복 평가될 여지가 존재한다"고 지적하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가 지표체계 계량 항목의 적절성과 관련해서 "사회적 가치 구현 계량평가 항목이 적절하다"가 평균 3.563점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "혁신과 소통 계량평가 항목이 적절하다"(평균 3.031점), "조직인사재무관리 계량평가 항목이 적절하다"(평균 2.935점) 순으로 나타났다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단이 대체로 유사하였으나, 전문가 집단에

서는 “보수 및 복리후생 관리 계량평가 항목이 적절하다”가 평균 3.071점으로 “조직인사재무관리 계량평가 항목이 적절하다”(평균 3.000점)보다 순위가 높게 나타났다.

한편 순위가 가장 낮은 “공기업만 평가하는 업무효율 계량평가 지표 항목은 적절하다”의 경우 기관 담당자들 사이에 표준편차 1.188점으로 크게 나타났다.[57] 공기업2의 경우 평균 3.750점으로 상당히 높게 나타났으나, 위탁집행형의 경우 평균 1.667점으로 아주 낮게 나타났다. 강소형의 경우도 평균 2.000점으로 낮게 나타났는데, 같은 유형이더라도 표준편차가 1.414점으로 기관의 입장에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-5〉 경영평가 지표체계 계량 항목 적절성의 순위

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
사회적 가치 구현 계량평가 항목이 적절하다.	3.563 (0.878)	1	3.857 (0.770)	1	3.333 (0.907)	1
혁신과 소통 계량평가 항목이 적절하다.	3.031 (0.822)	2	3.214 (0.699)	2	2.889 (0.900)	2
조직인사재무관리 계량평가 항목이 적절하다.	2.935 (0.892)	3	3.000 (0.679)	4	2.882 (1.054)	3
보수 및 복리후생 관리 계량평가 항목이 적절하다.	2.781 (0.906)	4	3.071 (0.730)	3	2.556 (0.984)	5
공기업만 평가하는 업무효율 계량평가 지표 항목은 적절하다.	2.750 (0.984)	5	2.857 (0.663)	5	2.667 (1.188)	4

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

57) “공기업만 평가하는 업무효율 계량평가 지표 항목은 적절하다”에 대한 기관유형별 응답은 아래 표와 같다.

구 분	공기업1	공기업2	기금관리	위탁집행	강소형
공기업만 평가하는 업무효율 계량평가 지표 항목은 적절하다	3.000 (1.000)	3.750 (0.957)	3.333 (0.577)	1.667 (0.816)	2.000 (1.414)

5) 경영평가 지표체계 가중치의 적절성

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가 지표체계 가중치의 적절성이 낮다는 문제를 지적하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 경영전략 및 리더십 평가 가중치의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A15는 "평가지표와 가중치에 따라 평가결과가 좌우되고 있는 구조인 가운데 지표 설계 및 가중치 설정의 타당성에 대한 논란이 여전한 점은 경영평가 제도의 수용성 관점에서뿐만 아니라 경영평가 제도의 경영활동 개선 수단으로서의 유용성 관점에서 볼 때 개선되어야 할 것으로 판단된다. 지표 실적 관리 중심의 기관 경영활동이 일반화되어 있다는 점에서 평가지표체계의 고도화 관점에서 경영평가 제도의 개선 노력이 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있을 것으로 판단된다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B11은 "'경영전략 지표'의 경우 경영가치체계가 매년 쉽게 변하는 것이 아닌데 보고서 작성을 위해 매년 롤링해가며 자원을 소모하는 것은 불합리하다"는 의견을 제시하였다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 사회적 가치 구현 평가 가중치의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A11은 "경영관리 및 주요사업 간 구분은 적절하나 경영관리 내 사회적 가치구현 부분과 혁신과 소통 지표는 주요사업과도 연계되어 있기에 이에 대한 검토가 필요하다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B13은 "현재의 지표체계에서 대부분 적절하다고 판단되나, 기관의 특성에 따라 가중치의 변동이 필요한 지표는 있다고 판단된다. 예를 들어 사회적 가치 부분의 안전과 환경, 균등한 기회와 사회 통합 등인데 기관의 업무와 연관성이 낮다면 이들 지표에 대한 가중치를 지금보다 좀 더 자율적으로 정할 수 있도록 하거나 기관이 자체적으로 대체 지표를 제시하는 것이 좋다고 생각된다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B17은 "공공성을 강화한 현재의 평가에서도 사회적 가치 평가지표를 달성할 수 있는 근본 구조에 차이가 있으므로 평가가 획일적으로 이뤄져서는 불합리하다 할 것이다"고 지적하였다.

전문가 집단에서 조직인사재무관리 평가 가중치의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A15는 "범주 간 가중치, 평가지표의 가중치는 설정 절차와 방법을 객관화하여 투명성과 합리성을 제고할 필요가 있을 것으로 판단된다. 기관 의견과 정부 및 전문가의 판단에 의존하는 방식에서 벗어나 고객 또는 국민(서비스 수혜자)의 의견을 지표 설계 및 가중치 설정 의사결정에 반영될 수 있도록 하는 방안에 대해서도 적극적인 검토가 필요할 것으로 판단된다. 또한 지표구성의 적정성에 대한 비계량적 평가가 일부 계량지표의 기관 간 난이도 차이 등을 일부 보완하는 역할을 할 수 있음에도 불구하고 지표설계 여부에 따른 득점 차이를 보완하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다고 판단된다. 지표구성의 적정성 면에서 일정 수준 이상의 지표체계를 사전적으로 갖춘 상태에서 평가가 이루어질 수 있도록 평가체계의 고도화를 위한 보다 적극적인 노력이 필요할 것이다"고 보았다.

그리고 기관 담당자 집단 모두에서 보수 및 복리후생 관리 평가 가중치의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 기관 담당자 B12는 "보수, 복리후생 지표는 공기업과 달리 위탁집행형, 기금관리형, 강소형 기관에서 대부분 정부의 가이드라인하에 운영되고 있는 현실을 고려할 때, 그 노력과 성과를 비계량적으로 평가하는 것은 평가상 유의미하지 못한 것으로 판단된다"고 지적하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 혁신과 소통 평가 가중치의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A11은 "경영관리 내 사회적 가치구현 부분과 혁신과 소통 지표는 주요사업과도 연계되어 있기에 이에 대한 검토가 필요하다"고 지적하였으며, 전문가 A15는 "혁신적인 경영활동이나 성과가 중장기적으로 나타나는 경영활동에 대한 적절한 평가와 보상이 이루어지지 못할 수 있다. 혁신적이고 도전적 성격의 경영활동을 촉진할 수 있도록 하기 위한 평가체계의 보완적 개선이 필요할 것으로 판단된다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B9는 "사회적 가치 기본 지표 간 경계가 분명하지 않고, 혁신지표는 기본 사회적 지표와 중복성이 크다(혁신은 혁신 중점과제 평가로만 정리할 필요가 있음). 혁신성장 가점지표, 일자리 지표가

가점지표로 도입되었으나, 평정단계에서 실질적으로 일반 평가지표의 가중치에 흡수되는 문제는 개선되어야 한다"는 의견을 제시하였다.

또한 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 주요사업 성과관리 적정성 평가 가중치의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A7은 "비록 예전에 비해 사업지표의 비중이 늘어난 것은 사실이지만 기관의 설립목적을 고려할 때 경영관리보다 주요사업 지표에 더 큰 가중치가 있어야 함에도 현재의 지표체계는 경영관리의 비중이 상당히 크다고 보인다"고 지적하였으며, 전문가 A14는 "현행 공공기관 경영평가 지표체계는 주요사업 부문에서 기관의 의견수렴을 통해 추진하고 있는 체계인데, 주요사업 부문에서 기관과의 편차가 큰 것으로 판단된다. 특히 일부 기관의 경우 주요사업의 1개 사업에 대한 가중치가 지나치게 큰 경우가 있으므로 기관 간 형평성을 모색할 필요가 있다고 판단된다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B11은 "주요사업 계량평가 목표산정방식으로 사용되는 현재 목표부여 편차(2시그마), 중장기 목표부여(연도별 목표달성 시 80점), 목표부여(80～120점) 등 산정방식이 너무 가혹하다. 경영관리 계량지표는 공통산식으로 불만이 덜하지만 주요사업 계량지표는 기관마다 설계하기에 따라 모두 다르다. 사업 특성상 대표성 있는 계량지표를 그것도 수십년 운영하던 주요사업에서 새롭게 적시에 발굴하기에는 어려움이 많다. 산정방식을 좀 더 브로드하게 자율성을 주든지 아니면 장기적으로 계량의 가중치를 줄일 필요가 있다"고 보았다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 주요사업 지표구성 적정성 평가 가중치의 적절성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A15는 "주요사업 범주의 평가결과 중 비계량지표의 변별력이 약화되고 상대적으로 계량지표의 실적 차이에 의한 영향이 높아지고 있는 가운데 지표구성의 적정성에 대한 평가가 비계량지표의 평가항목으로 고려되고 있다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B12는 "주요사업 지표구성의 계량지표 구성의 적정성과 목표의 도전성은 이미 계량지표 설정과정에서 사전평가된 사항을 반복적으로 평가한다"고 지적하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가 지표체계 가중치의 적절성과 관련해서 “주요사업 지표구성 적정성 평가 가중치가 적절하다”가 평균 3.750점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 “사회적 가치 구현 평가 가중치가 적절하다”(평균 3.688점), “혁신과 소통 평가 가중치가 적절하다”(평균 3.250점), “주요사업 성과관리 적정성 평가 가중치가 적절하다”(평균 3.031점), “조직인사재무관리 평가 가중치가 적절하다”와 “보수 및 복리후생관리 평가 가중치가 적절하다”(평균 2.781점) 순으로 나타났다.

한편 기관 담당자 집단에서는 전체 조사대상자들과 동일하게 “주요사업 지표구성 적정성 평가 가중치가 적절하다”가 평균 4.056점으로 순위가 가장 높았으나, 반면 전문가 집단에서는 “사회적 가치 구현 평가 가중치가 적절하다”가 평균 3.714점으로 순위가 가장 높았다. 그리고 전체 조사대상자와 달리 “혁신과 소통 평가 가중치가 적절하다”가 평균 3.429점으로 2순위를 나타냈으며, “주요사업 지표구성 적정성 평가 가중치가 적절하다”는 평균 3.357점으로 3순위를 나타냈다.

그리고 순위가 가장 높은 “주요사업 지표구성 적정성 평가 가중치가 적절하다”의 경우 기관 담당자들 사이에 표준편차가 1.056점으로 크게 나타났다.[58] 기금관리형의 경우 모두 매우 부정적으로 응답하여 평균이 5.00점이었으나, 공기업2의 경우 평균 3.500점으로 나타났다. 같은 공기업2 유형이더라도 표준편차가 1.291점으로 기관의 입장에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다.

58) “주요사업 지표구성 적정성 평가 가중치가 적절하다”에 대한 기관유형별 응답은 아래 표와 같다.

구 분	공기업1	공기업2	기금관리	위탁집행	강소형
주요사업 지표구성 적정성 평가 가중치가 적절하다	3.667 (1.155)	3.500 (1.291)	5.000 (0.000)	4.000 (1.095)	4.500 (0.707)

〈표 Ⅳ-6〉 경영평가 지표체계 가중치 적절성의 순위

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
주요사업 지표구성 적정성 평가 가중치가 적절하다.	3.750 (1.078)	1	3.357 (1.008)	3	4.056 (1.056)	1
사회적 가치 구현 평가 가중치가 적절하다.	3.688 (0.780)	2	3.714 (0.914)	1	3.667 (0.686)	2
혁신과 소통 평가 가중치가 적절하다.	3.250 (0.880)	3	3.429 (0.852)	2	3.111 (0.900)	3
주요사업 성과관리 적정성 평가 가중치가 적절하다.	3.031 (0.822)	4	3.000 (0.784)	4	3.056 (0.873)	4
조직인사재무관리 평가 가중치가 적절하다.	2.781 (0.659)	5	2.929 (0.730)	6	2.667 (0.594)	6
보수 및 복리후생 관리 평가 가중치가 적절하다.	2.781 (0.792)	5	3.000 (0.679)	4	2.611 (0.850)	7
경영전략 및 리더십 평가 가중치가 적절하다.	2.750 (0.880)	7	2.786 (0.802)	7	2.722 (0.958)	5

주: ( ) 안은 표준편차임
자료: 저자 작성

6) 경영평가 지표체계 항목별 순위

한편 경영평가 지표체계 문제점에 대한 항목별 순위를 분석해 보면, 우선 전체 조사 대상자들의 경우 "비계량 항목의 적절성"이 평균 3.238점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "지표체계 범주의 적절성"(평균 3.195점), "가중치의 적절성"(평균 3.147점), "계량 항목의 적절성"(평균 3.013점) 순으로 나타났다.

기관 담당자 집단의 경우는 전체 조사대상자와 순위가 동일하였으나, 전문가 집단의 경우 약간 차이가 있었다. 전문가 집단의 경우 전체 조사대상자에서 가장 낮았던 "계량 항목의 적절성"이 평균 3.200점으로 순위가 가장 높게 나타났으며, 전체 조사대상자에서 2순위였던 "지표체계 범주의 적절성"이 평균 3.161점으로 가장 낮게 나타났다.

〈표 Ⅳ-7〉 경영평가 지표체계 항목별 순위

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
비계량 항목의 적절성	3.238 (0.574)	1	3.189 (0.544)	2	3.273 (0.609)	1
지표체계 범주의 적절성	3.195 (0.650)	2	3.161 (0.704)	4	3.222 (0.624)	2
가중치의 적절성	3.147 (0.563)	3	3.173 (0.624)	3	3.127 (0.527)	3
계량 항목의 적절성	3.013 (0.700)	4	3.200 (0.526)	1	2.859 (0.799)	4

주: ( ) 안은 표준편차임
자료: 저자 작성

나. 경영성과와 평가결과 간의 관계

1차 델파이에서 조사대상자들은 경영성과와 평가결과 간의 관계, 즉 경영평가 결과가 실제 경영성과를 잘 반영하는지에 대해 다양한 의견을 제시하였다. 그들의 의견을 몇 가지 범주로 나누면, 경영실적과 평가 간의 관계, 평가결과의 수용성 및 활용도 등이다. 이들이 지적한 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1) 경영실적과 평가결과 간의 관계

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 공공기관의 경영실적과 경영평가 결과 간의 관계가 부적절하다는 문제점을 지적하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 경영실적과 평가결과 간의 관련성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A7은 "성과평가 결과와 실제 공공기관의 경영성과가 괴리되는 경우가 있다. 그 이유로는 PDCA 절차 관점에서의 평가와 지표체계의 문제를 들 수 있다"라고 하였으며, 전문가 A10은 "경영성과가 안 좋아도 사회적 가치 분야 점수를 잘 받으면 다른 부분 점수를 만회할 수 있는 문제 등이 있으므로 제대로 반영한다고 보기 어렵다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B7은 "평가보고서와 실제 평가 등급과의 괴리감이 너무 크다"고 지적하였고, 기관 담당자 B10는 "현행 경영평가는 계량평가 및 비계량평가 모두 실제 성과를

잘 반영하지 못한다고 생각한다"는 문제를 제기하였다.

한편 기관 담당자 집단에서 경영관리 범주의 실적이 평가결과에 잘 반영되지 않는다는 문제점을 제기하였다. 기관 담당자 B12는 "공공기관 경영평가 결과와 공공기관의 경영성과는 정부에서 보고자 하는 부문을 중심으로 강조되어 왔다고 할 수 있다"고 지적하였고, 기관 담당자 B17은 "공공기관의 설립 목적을 달성했느냐보다는 각종 평가지표(너무 많고, 설립목적과도 크게 관련 없는)를 얼마나 달성했느냐를 가지고 평가가 이뤄지고 있어, 과연 각 기관의 경영성과 및 사업 추진성과를 제대로 평가하고 있는지는 의문이다"는 의견을 제시하였다.

또한 기관 담당자 집단에서 주요사업 범주의 실적이 평가결과에 잘 반영되지 않는다는 문제점을 제기하였다. 기관 담당자 B10은 "주요사업 계량지표의 경우 각 기관이 본연의 사업성과를 제대로 측정할 수 있는 지표보다는 계량점수를 잘 받을 수 있도록 지표를 설계하는 유인을 갖게 한다. 비계량지표의 경우 평가기준이 모호하며, 평가위원의 선입견에 따라 각 기관의 실제 성과를 제대로 평가하지 못할 가능성이 있다"고 보았다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영실적과 평가결과 간의 관계와 관련해서 "주요사업 범주의 실적이 평가결과에 잘 반영된다"가 평균 3.031점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "경영실적과 평가결과 간의 관련성이 높다"(평균 2.906점), "경영관리 범주의 실적이 평가결과에 잘 반영된다"(평균 2.813점) 순으로 나타났다.

한편 기관 담당자 집단에서는 전체 조사대상자들과 동일하게 "주요사업 범주의 실적이 평가결과에 잘 반영된다"가 평균 3.111점으로 순위가 가장 높았으나, 반면 전문가 집단에서는 "경영실적과 평가결과 간의 관련성이 높다"가 평균 3.143점으로 가장 높았다. 기관 담당자 집단에서는 "경영관리 범주의 실적이 평가결과에 잘 반영된다"가 평균 2.833점으로 2순위로 나타났으며, "경영실적과 평가결과 간의 관련성이 높다"가 평균 2.722점(3순위)으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-8〉 경영실적과 평가결과 간의 관계

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
주요사업 범주의 실적이 평가결과에 잘 반영된다.	3.031 (0.861)	1	2.929 (0.730)	2	3.111 (0.963)	1
경영실적과 평가결과 간의 관련성이 높다.	2.906 (1.027)	2	3.143 (1.099)	1	2.722 (0.958)	3
경영관리 범주의 실적이 평가결과에 잘 반영된다.	2.813 (0.859)	3	2.786 (0.802)	3	2.833 (0.924)	2

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

2) 경영평가의 객관성 및 공정성

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가의 객관성 및 공정성에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 상대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A11은 "공공기관은 설립목적상 사업의 중복은 있으나 기능 및 역할은 독과점식이지만 실제 평가는 상대평가로 이루어져 특성 및 고유내용 평가가 미흡하다"라고 하였으며, 전문가 A13은 "현재의 경영평가는 사실상 당시의 주요 정부 정책을 일부 반영하는 측면은 있으나 경영관리와 주요사업 전반에 관한 '종합평가의 성격'을 가지고 있기 때문에 실제의 공공기관의 경영성과의 어느 한 측면 / 단면만을 논의할 때는 경영평가의 성적을 그대로 기관들의 실제 경영성과를 반영시킨다고 보기가 어려울 수 있다. 그 이유는 절대적이면서도 평가그룹 내 상대적인 평가가 실제 이루어지고 있기 때문이다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B6은 "상대평가 방식에 의한 줄세우기식 평가이다"라고 지적하였고, 기관 담당자 B1은 "상대평가 방식의 평가에 따른 경영평가의 한계를 노정하고 있다. 즉, 평가유형별 평가기관 규모에 따라 상대평가방식의 등급 결정은 상위등급 기관도 정말 성과가 우수해서 A등급을 받은 건지, B나 C등급 기관의 경우 경영실적이 부진하다고 봐야 하는지 등에 대한 기준이 모호하여 경영평가 결과의 수용성 확대를 위한 절대평가 방식의 적

용을 통한 우열기관의 제시가 공공기관에 주는 평가결과의 메시지가 클 것으로 생각된다"는 의견을 제시하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 사회적 책임(채용비리, 안전사고) 발생 시 지표 등급을 하락시키는 방식이 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A8은 "사회적 평가와 여론의 동향에 상당히 민감하게 반응한다는 점에서 경영평가의 결과가 반드시 경영성과와 일맥상통한다고 하기에는 한계가 있다고 판단된다"라고 하였으며, 전문가 A14는 "평가 당시에 사회적으로 문제가 되는 비효율적 사항이 발생하였을 경우 평가에 반영하기가 상대적으로 어렵다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B16은 "아무리 실적과 성과가 우수하더라도 최근 강조되고 있는 주요 이슈(안전, 채용비리 등)가 발생할 경우 평가등급이 한꺼번에 무너지는 결과를 초래한다. 이러한 사항은 기관 실사 시 해당 지표의 점수 채점과 최종 등급조정 시 중복 적용될 소지가 있고, 직원 개인의 실수나 사고가 기관 전체의 평가에 너무 큰 영향을 줄 수 있다는 점에서 중요성은 인정되지만 지표 총량에 비해 다소 과중한 것으로 판단된다"고 지적하였다. 기관 담당자 B14는 "실적연도 경영성과가 우수하더라도 평가연도 사회적 이슈 발생 시 일률적으로 평가등급이 하락한다"는 문제를 제기하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가 지표체계 가중치의 적절성과 관련해서 "경영평가에 있어서 평가위원의 영향력이 크다(역코딩: R)"가 평균 3.813점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "계량평가의 평가방식(목표 부여 등)이 적절하다"(평균 3.594점), "상대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하다"(평균 3.344점), "사회적 책임(채용비리, 안전사고) 발생 시 지표 등급을 하락시키는 방식이 적절하다"(평균 3.063점), "비계량평가의 객관성과 공정성이 잘 보장되어 있다"(평균 3.031점) 순으로 나타났다.

한편 전문가 집단에서는 전체 조사대상자들과 유사하게 "경영평가에 있어서 평가위원의 영향력이 크다(R)"와 "상대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하다"가 평균 3.714점으로 순위가 가장 높았으나, 반면 기관 담당자 집단

에서는 "계량평가의 평가방식(목표 부여 등)이 적절하다"가 평균 3.944점으로 가장 높았다. 그리고 전문가 집단에서는 "계량평가의 평가방식(목표 부여 등)이 적절하다"가 평균 3.143점으로 4순위를 나타냈다. 기관 담당자 집단에서는 "비계량평가의 객관성과 공정성이 잘 보장되어 있다"가 평균 3.056점으로 "상대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하다"와 함께 3순위로 나타났다.

그리고 순위가 가장 낮은 "절대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하다"의 경우 기관 담당자들 사이에 표준편차 1.110점으로 크게 나타났다.[59] 기금관리형의 경우 모두 매우 부정적으로 응답하여 평균이 4.00점이었으나, 강소형의 경우 평균 2.500점으로 나타났다. 같은 공기업2 유형이더라도 표준편차가 1.155점으로 기관의 입장에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-9〉 경영평가의 객관성 및 공정성

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
경영평가에 있어서 평가위원의 영향력이 크다.(R)	3.813 (0.738)	1	3.714 (0.825)	1	3.889 (0.676)	2
계량평가의 평가방식(목표 부여 등)이 적절하다.	3.594 (0.946)	2	3.143 (0.864)	4	3.944 (0.873)	1
상대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하다.	3.344 (0.937)	3	3.714 (0.726)	1	3.056 (0.998)	3
사회적 책임(채용비리, 안전사고) 발생 시 지표 등급을 하락시키는 방식이 적절하다.	3.063 (1.216)	4	3.214 (1.188)	3	2.944 (1.259)	5
비계량평가의 객관성과 공정성이 잘 보장되어 있다.	3.031 (0.933)	5	3.000 (1.177)	5	3.056 (0.725)	3
비계량평가의 평가방식(9등급 평가)이 적절하다.	2.750 (0.803)	6	2.714 (0.726)	6	2.778 (0.878)	7
절대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하다.	2.688 (0.965)	7	2.357 (0.633)	7	2.944 (1.110)	5

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

59) "절대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하다"에 대한 기관유형별 응답은 아래 표와 같다.

구 분	공기업1	공기업2	기금관리	위탁집행	강소형
절대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하다	2.667 (1.155)	3.000 (1.155)	4.000 (1.000)	2.667 (1.211)	2.500 (0.707)

3) 경영평가의 목적

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가의 목적에 대해 문제를 제기하였다. 기관 담당자 집단에서 경영평가가 기관 설립의 목적 달성 및 미션 수행에 부합하지 않다는 문제점을 제기하였다. 기관 담당자 B5는 "정부 정책과 관련한 이행 노력과 성과가 우수한 기관이 대체적으로 높은 수준의 평가를 받음에 따라 기관 고유사업의 성과나 정부 정책 강조점과 다른 분야의 성과들은 다소 인정받지 못하는 경우도 발생한다"고 지적하였고, 기관 담당자 B12는 "공공기관의 경영성과가 평가 후 결과와 상관성이 높고, 유의미하다면 굳이 기재부나 조세연에서 주도적으로 운영할 필요가 있는가 하는 문제이다. 공공기관 경영평가 결과와 공공기관의 올바른 경영성과는 정부에서 보고자 하는 부문을 중심으로 해서 강조되어 왔다고 할 수 있다"는 의견을 제시하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 경영평가가 경영의 효율성 달성에 도움이 되지 않는다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A2는 "경영성과에 대한 정의나 관점에 따라 판단이 다를 것이다. 즉, 경영성과를 기관의 설립목적에 해당하는 사업, 활동, 서비스 등을 최소의 자원으로 기대한 수준으로 제공하는 것인지(관점1), 관점1에 추가적으로 재무적 성과를 최대화하는 것인지(관점2), 관점1에 추가적으로 정부의 다른 정책목적을 실현하는 것인지(관점3), 아니면 관점1부터 관점3을 모두 포괄하는 것인지(관점4) 등에 따라 다양한 의견이 있을 수 있다. 현행 공공기관 경영평가가 어느 관점에 맞추어져 있는 것인지 모호하고, 정부의 성격에 따라 관점의 혼재, 관점의 변동이 극심하여 실제 공공기관의 경영성과를 잘 반영하고 있는지 판단하기 어렵다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B9는 "기관들이 지속가능성이 있는 공공성보다 기관의 자원을 공공성에 더 많이 투입하는 소비적 공공성의 경향이 있는 것으로 보인다. 일시적, 투입 중심의 공공성은 오래가기 힘들고 기업의 건전성도 해칠 수 있다. 공공성을 높인 성과를 중심으로 평가하는 것은 필요하나 그것의 지속가능성을 고려해서 평가하는 것은 지표와 실사

단계에 포함되는 것이 필요한 것으로 보인다"고 하였다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 경영평가가 경영의 자율성 달성에 도움이 되지 않는다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A1은 "매년 평가에 따른 무리한 형식적인 실적 포장 현상도 나타날 수 있다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B11은 "경영평가의 주요한 목적 중의 하나인 공공기관의 자율성 확보는 갈수록 거의 자율성을 가지지 못하게 더 옥죄는 방향으로 가고 있는 것으로 사료된다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B12는 "과도한 분류와 평가대상 확대로 인한 자율적인 기관운영에 부정적인 영향을 미칠 수 있다"는 문제를 제기하였다.

한편 전문가 집단에서 경영평가가 기관의 혁신에 도움이 되지 않는다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A15은 "공공기관 경영평가는 기관의 경영성과에 대해 다소 보수적으로 평가하는 경향이 있다. 사회적으로 논란이 되었거나 사건 사고가 발생한 기관의 경영활동을 긍정적으로 평가하기 어려우며, 불확실성이 높은 사업에 대한 긍정적 평가가 용이하지 않은 점이 있다. 평가제도의 보수적 특성을 고려할 때 이러한 점이 문제가 된다고 보기는 어렵다. 다만, 혁신적인 경영활동이나 성과가 중장기적으로 나타나는 경영활동에 대한 적절한 평가와 보상이 이루어지지 못할 수 있다"고 지적하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가의 목적과 관련해서 "경영평가가 경영의 자율성 달성에 도움을 준다"가 평균 3.969점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "경영평가가 기관 설립의 목적 달성 및 미션 수행에 부합한다"(평균 2.781점), "경영평가가 경영의 효율성 달성에 도움을 준다"와 "경영평가가 기관의 혁신에 도움을 준다"(평균 2.625점), "경영평가가 경영의 책임성 달성에 도움을 준다"(평균 2.500점), "경영평가가 정부정책 이행에 도움을 준다"(평균 2.063점) 순으로 나타났다.

한편 기관 담당자 집단에서는 전체 조사대상자들과 동일한 순위를 갖는 것으로 나타났다. 반면 전문가 집단에서는 "경영평가가 경영의 자율성 달성에 도움을 준다"가 평균 4.000점으로 순위가 가장 높아서 전체 조사대상자

와 동일하였으나, "경영평가가 기관의 혁신에 도움을 준다"가 평균 2.786점으로 2순위를 나타냈으며, "경영평가가 기관 설립의 목적 달성 및 미션 수행에 부합한다"는 평균 2.643점으로 3순위를 나타냈다.

〈표 Ⅳ-10〉 경영평가의 목적

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
경영평가가 경영의 자율성 달성에 도움을 준다.	3.969 (0.695)	1	4.000 (0.679)	1	3.944 (0.725)	1
경영평가가 기관 설립의 목적 달성 및 미션 수행에 부합한다.	2.781 (0.832)	2	2.643 (0.842)	3	2.889 (0.832)	2
경영평가가 경영의 효율성 달성에 도움을 준다.	2.625 (0.942)	3	2.429 (0.938)	5	2.778 (0.943)	3
경영평가가 기관의 혁신에 도움을 준다.	2.625 (0.833)	3	2.786 (0.893)	2	2.500 (0.786)	4
경영평가가 경영의 책임성 달성에 도움을 준다.	2.500 (1.078)	5	2.571 (1.284)	4	2.444 (0.922)	5
경영평가가 정부정책 이행에 도움을 준다.	2.063 (0.669)	6	2.000 (0.679)	6	2.111 (0.676)	6

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

4) 경영평가 결과의 수용성 및 활용도

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가의 목적에 대해 문제를 제기하였다. 기관 담당자 집단에서 경영평가 결과에 대한 수용성이 낮다는 의견을 제시하였다. 기관 담당자 B4는 "현행 경영평가 제도는 이전에 비하여 더 객관적으로 공공기관을 평가하려고 발전했고 현재도 진화하고 있다. 경영성과에 대한 평가결과의 수용도를 높이기 위하여 기존의 평가체계가 가지고 있는 한계점을 발견하고 부단히 개선해나가야 한다"고 보았다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가의 수용성 및 활용도와 관련해서 "경

영평가 결과에 대한 수용성이 높다"가 평균 3.219점으로 가장 순위가 높은 것으로 나타났으며, 그다음으로 "경영평가 결과의 활용도가 높다"가 평균 2.813점으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-11〉 경영평가의 수용성 및 활용도

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
경영평가 결과에 대한 수용성이 높다.	3.219 (0.792)	1	3.143 (0.770)	2	3.278 (0.826)	1
경영평가 결과의 활용도가 높다.	2.813 (1.061)	2	3.286 (0.825)	1	2.444 (1.097)	2

주: ( ) 안은 표준편차임
자료: 저자 작성

한편 기관 담당자 집단에서는 전체 조사대상자들과 동일한 순위를 갖는 것으로 나타났다. 반면 전문가 집단에서는 "경영평가 결과의 활용도가 높다"가 평균 3.286점으로 1순위를 나타냈고, "경영평가 결과에 대한 수용성이 높다"는 평균 3.143점으로 2순위를 나타냈다.

5) 경영평가 결과와 성과 간 관계의 항목별 순위

경영평가 결과와 성과 간 관계에 대한 항목별 순위를 분석해 보면, 우선 전체 조사 대상자들의 경우 "평가의 객관성 및 공정성"이 평균 3.183점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "평가의 수용성 및 활용도"(평균 3.016점), "실적과 평가결과의 관계"(평균 2.917점), "평가의 목적"(평균 2.760점) 순으로 나타났다.

전문가 집단의 경우는 전체 조사대상자와 순위가 대체로 유사하였으나, "평가의 수용성 및 활용도"가 평균 3.214점으로 순위가 가장 높게 났으며, 그다음이 "평가의 객관성 및 공정성"이 평균 3.122점으로 2순위로 나타났다. 반면 기관 담당자 집단의 경우 전체 조사대상자에서 3순위였던 "실적과 평가결과의 관계"가 평균 2.889점으로 2순위로 나타났으며, 전체 조사대상자에서 2순위였던 "평가의 수용성 및 활용도"가 평균 2.861점으로 3순위를 나타냈다.

〈표 Ⅳ-12〉 경영평가 결과와 성과 간 관계의 항목별 순위

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
평가의 객관성 및 공정성	3.183 (0.413)	1	3.122 (0.407)	2	3.230 (0.422)	1
평가의 수용성 및 활용도	3.016 (0.767)	2	3.214 (0.726)	1	2.861 (0.782)	3
실적과 평가결과의 관계	2.917 (0.688)	3	2.952 (0.678)	3	2.889 (0.714)	2
평가의 목적	2.760 (0.529)	4	2.738 (0.561)	4	2.778 (0.518)	4

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

다. 경영평가 기관 유형 분류의 적절성

1차 델파이에서 조사대상자들은 경영평가 기관 유형 분류의 적절성에 대해 다양한 의견을 제시하였다. 그들의 의견을 몇 가지 범주로 나누면, 기관 유형 분류의 일반적 기준, 그 결과로 나타난 기관의 유형별 구성 등이다. 이들이 지적한 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1) 경영평가 기관 유형 분류의 일반적 기준

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가 기관 유형 분류의 일반적 기준에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 경영평가를 위한 유형 분류 기준이 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A8은 "기금관리형 및 위탁집행형 등 준정부기관의 유형 분류에 비해 공기업 1, 공기업 2의 분류는 꼭 적절하다고 하기에는 한계가 있다고 판단된다"고 지적하였으며, 전문가 A14는 "현행 기관유형 분류기준에 문제가 많다. 기관 유형 분류의 대안은 다음과 같다. 첫째, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집 행형)으로 구분하는 방안, 둘째, 주무부처별로 분류하여 정부 정책과의 연계를 강화하는

방안, 셋째, 공공기관이 자율적으로 분류군(群)을 형성토록 하는 방안, 넷째, 현행 분류체계를 유지하되, 강소형 구분을 폐지하고 위탁집행형으로 구분하여 통합 관리하는 방안이다"라고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B9는 "공기업 평가군 분류는 재수정될 필요가 있다. 실질적으로 하나의 평가군으로 평가하고 있으나, 기관 간의 평균이 크게 차이가 있음을 고려하여 2016년 이전으로 회귀하는 것이 바람직한 것으로 보인다"고 지적하였고, 기관 담당자 B6은 "공공기관의 사업의 특수성, 대국민 영향 정도 등이 상이하여 어떻게 유형을 지정하더라도 문제가 있을 수밖에 없다"는 의견을 제시하였다.

그리고 기관 담당자 집단에서 유형 분류를 위한 자체수입 기준이 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 기관 담당자 B4는 "한국감정원과 한국조폐공사의 경우에는 자산과 매출액이 현저히 적은데 이와 같이 규모가 작은 기관들은 상대적으로 타 기관과의 평가에서 불리하다고 인식하는 경우가 대부분이며 이러한 문제점은 평가의 객관성과 수용성을 저하시킬 것이기 때문에 평가유형을 좀 더 기관 특성이나 규모에 따라 세분화하는 것이 필요하다고 생각된다"고 하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 유형 분류를 위한 자산규모 기준이 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A2는 "현행 공공기관 경영평가의 결과가 유형 내 상대적 비교를 통해 활용되는 점을 고려할 때 동 분류는 규모적 유사성 이외의 다양한 특성을 반영하지 못하므로 적절하지 않은 것으로 보인다"고 지적하였으며, 전문가 A10은 "현행 분류는 과업의 특성이나 난이도, 조직 규모 등을 반영하지 못하는 법적 분류에 그치는 수준이다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B8은 "동일한 평가유형 내에도 인력 등 기관의 규모 차이가 크며, 규모가 작은 기관의 경우 상대평가로 인한 불이익이 발생한다"고 지적하였고, 기관 담당자 B13은 "강소형과 위탁집행형/기금관리형 기관 분류의 경우 인원과(300인) 기금(1조원) 등으로 구분하고 있는데 일부 기관의 경우 주어진 업무가 너무 단순할 경우 강소형에서 위탁집행형이나 기금관리형으로 재지정될 때 좋은 평가를 받기가 어려움이 있을 수 있다는 생각이 들며 반대로 단순 업무와 이와 연계된 사업 계량이

쉬울 경우에는 상대적으로 기존 기관들이 불리해질 수 있다고 생각된다"고 보았다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 유형 분류를 위한 인력 규모 기준이 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A5는 "현행 공공기관 경영평가의 평가유형 분류체계는 기관의 성격과 산업적 특성이 다르고, 규모도 상이한 공공기관이 동일 유형 내에서 동일한 평가지표로 경쟁하게 되므로 규모가 작은 공공기관이 불리한 구조이다"라고 지적하였다.

전문가 A14는 "현행 분류체계를 유지하되, 강소형 구분을 폐지하고 위탁집행형으로 구분하여 통합 관리하는 방안을 대안으로 추천한다"고 지적하였으며, 전문가 A15는 "강소형 기관의 수를 고려할 때 유형 분류 기준을 사전적으로 구체화하는 방안에 대해서도 추가적인 고려가 필요할 것으로 판단된다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B1은 "세부 기준으로 적용하고 있는 준정부기관 내 위탁집행형과 강소형을 구분하는 정원 300인 기준은 재검토가 필요하다"고 지적하였다. 기관 담당자 B2는 "유형 구분은 기관의 설립목적과 규모 등을 반영하여 구분하였으나, 기관 특성(업종)에 따라 인력규모 등이 다른데, 정규직 300명 이상 규모를 동일한 평가유형으로 구분하여 경쟁체제로 분류되어 많은 평가지표(평가내용)를 관리하고 사업을 추진하여야 함에 있어 인력규모와 사업규모가 적은 기관은 모든 평가지표를 이해하고 성과를 내는 데 열악할 수밖에 없다"는 문제를 제기하였다.

한편 전문가 집단에서 공기업1과 공기업2를 구분하는 자산규모 및 총수입 중 자체수입이 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A8은 "기금관리형 및 위탁집행형 등 준정부기관의 유형 분류에 비해 공기업1, 공기업2의 분류는 꼭 적절하다고 하기에는 한계가 있다고 판단된다"고 지적하였으며, 전문가 A12는 "평가지표의 차이가 있는 그룹핑이라는 의미라면 보다 그룹 간 평가지표 차이를 크게 할 필요가 있으며, 이러한 관점에서 공기업1과 2는 분류가 적절하지 않다"고 지적하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가 기관 유형 분류의 일반적 기준과 관

련해서 “경영평가를 위한 유형 분류 기준이 적절하다”가 평균 3.281점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 “강소형 분류를 위한 정원 및 자산규모 기준은 적절하다”(평균 3.219점), “유형 분류를 위한 자체수입 기준이 적절하다”와 “유형 분류를 위한 인력규모 기준이 적절하다”(평균 3.094점), “유형 분류를 위한 자산규모 기준이 적절하다”(평균 3.031점), “공기업1과 공기업2를 구분하는 자산규모 및 총수입 중 자체수입 기준은 적절하다”(평균 2.938점) 순으로 나타났다.

한편 전문가 집단에서는 전체 조사대상자들과 유사한 순위를 갖는 것으로 나타났는데, “경영평가를 위한 유형 분류 기준이 적절하다”가 평균 3.286점으로 순위가 가장 높았으며, 그다음 “강소형 분류를 위한 정원 및 자산규모 기준은 적절하다”가 평균 3.214점으로 2순위로 나타났다. “유형 분류를 위한 인력규모 기준이 적절하다”와 “유형 분류를 위한 자산규모 기준이 적절하다”가 각각 평균 3.000점으로 3순위를 나타냈다.

〈표 Ⅳ-13〉 경영평가 기관 유형 분류의 일반적 기준

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
경영평가를 위한 유형 분류 기준이 적절하다.	3.281 (0.813)	1	3.286 (0.914)	1	3.278 (0.752)	1
강소형 분류를 위한 정원 및 자산규모 기준은 적절하다.	3.219 (0.792)	2	3.214 (1.051)	2	3.222 (0.548)	3
유형 분류를 위한 자체수입 기준이 적절하다.	3.094 (0.734)	3	2.857 (0.770)	5	3.278 (0.669)	1
유형 분류를 위한 인력규모 기준이 적절하다.	3.094 (0.893)	3	3.000 (0.961)	3	3.167 (0.857)	4
유형 분류를 위한 자산규모 기준이 적절하다.	3.031 (0.740)	5	3.000 (0.784)	3	3.056 (0.725)	5
공기업 1과 공기업 2를 구분하는 자산규모 및 총수입 중 자체수입 기준은 적절하다.	2.938 (0.840)	6	2.786 (1.051)	6	3.056 (0.639)	5

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

반면 기관 관리자 집단에서는 “경영평가를 위한 유형 분류 기준이 적절하다”와 “유형 분류를 위한 자체수입 기준이 적절하다”가 평균 3.278점으로 1순위

를 나타냈으며, “강소형 분류를 위한 정원 및 자산규모 기준은 적절하다”가 평균 3.222점으로 3순위를 나타냈다.

2) 경영평가 기관의 유형별 구성

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가 기관의 유형별 구성에 대해 문제를 제기하였다. 기관 담당자 집단에서 공기업 1군의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 공기업 1의 분류가 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 기관 담당자 B3은 “공기업 1군의 경우 에너지 공기업이 다른 공기업에 비해 계량지표 득점을 상승시키기 어렵다는 문제 제기가 지속적으로 있었다. 계량지표의 경우 목표부여(편차) 방식을 적용하여 득점을 산출하는 것이 원칙이므로, 안정적 사업과 지속적 성장(또는 개선)이 가능한 사업구조를 가진 기관이 고득점을 획득하는 데 상대적으로 용이하다. 에너지 공기업은 외부환경변수가 경영성과에 미치는 영향이 상대적으로 커서 연도별로 실적 등락이 크고 계량지표에서 고득점 획득이 어려운 구조이다. 계량지표 득점은 평가등급결정에 미치는 영향도 커서 계량지표 득점이 높은 기관이 평가등급도 높은 경향을 보인다”고 지적하였고, 기관 담당자 B5는 “공기업 1군의 경우에 수행 사업이 이질적인 기관들이 한데 모여 평가를 받음에 따라 주요사업 부문 평가 시 기관 간 비교가능성이 떨어진다고 생각된다”고 하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 공기업 2군의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 공기업 2의 분류가 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A5는 “공기업 2유형의 경우 평가유형을 기관 특성이나 규모에 따라 세분화할 필요가 있다”고 지적하였으며, 전문가 A13은 “공기업 2의 경우 공기업 2-1(발전-항만사), 공기업 2-2(비발전-항만사)로 구분해본다든가 하는 노력은 있을 수 있다고 판단된다”고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B4는 “공기업 2군의 경우를 살펴보면 기관의 규모와 성격이 상이한 기관들이 동일한 평가기준에 따라 평가를 받고 있는데, 예를 들면 에너지 관련 공기업(한국남동발전(주)), 항만업무를 담당하는 공기업(인천항만공사 등), 감정평가

업무를 하는 기관(한국감정원), 금융기관에 가까운 업무를 수행하는 공기업(주택도시보증공사)이 동일한 평가기준으로 경쟁하고 평가를 받는 문제점이 있다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B5는 "공기업 2군의 경우 사업 특성은 물론 기관 규모의 차이도 많이 나는 기관들이 한데 모여 있음에 따라 비교 가능성이 공기업 1군에 비해서도 더욱 저하되어 평가결과의 고착화가 심화될 우려가 있다"는 의견을 제시하였다.

한편 기관 담당자 집단에서 기금관리형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 기금관리형의 분류가 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 기관 담당자 B10은 "기금관리형 기관의 기금관리 성과는 기재부의 기금평가를 통해 이미 수행하고 있으므로 각 기관의 본래 사업 취지에 맞도록 경영평가 유형을 재분류할 필요가 있다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B13은 "강소형과 위탁집행형/기금관리형 기관 분류의 경우 인원과(300인) 기금(1조원) 등으로 구분하고 있는데 일부 기관의 경우 주어진 업무가 너무 단순할 경우 강소형에서 위탁집행형이나 기금관리형으로 재지정될 때 좋은 평가를 받기가 어려움이 있을 수 있다는 생각이 들며 반대로 단순 업무와 이와 연계된 사업 계량이 쉬울 경우에는 상대적으로 기존 기관들이 불리해질 수 있다고 생각된다"는 문제를 제기하였다.

기관 담당자 집단에서 위탁집행형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 위탁집행형의 분류가 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 기관 담당자 B12는 "기금관리형이나 위탁집행형에 해당하는 기관은 해당 정부부처와 국회 등에서 사전평가와 통제를 받고, 사후에서도 다양한 형태로 평가와 통제를 받고 있다. 이와 같이 기금관리형이나 위탁집행형 기관은 굳이 기재부 경영평가의 유형으로 구분하여 평가하기보다는 해당 부처의 자체평가로 운영하는 것이 타당하다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B15는 "준정부기관 위탁집행형 유형은 40개에 가까운 기관이 동일 평가유형으로 분류되며, 이 중에는 몇 백명 규모인 기관과 수 천명 혹은 만 명 이상의 규모인 기관이 있다. 수 백명의 인력으로 운영되는 기관과 수 천명의 인력으로 운영되는 기관은 당연히 조직 · 인적자원 운영체계 측면에서 그 체계성이 다를 수밖에

없으므로, 기관의 규모 차이를 고려한 유형 분류가 필요하다고 생각된다"고 하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 강소형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 강소형의 분류가 적절하지 않다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A9는 "강소형의 경우 세부적인 분류가 필요한데, 시험기관, 연구기관 등이다"라고 지적하였으며, 전문가 A15는 "강소형 기관의 수를 고려할 때 유형 분류 기준을 사전적으로 구체화하는 방안에 대해서도 추가적인 고려가 필요할 것으로 판단된다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B1은 "세부 기준으로 적용하고 있는 준정부기관 내 위탁집행형과 강소형을 구분하는 정원 300인 기준은 재검토가 필요하다"고 지적하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가 기관의 유형별 구성과 관련해서 "강소형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 강소형의 분류가 적절하다"가 평균 3.387점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "위탁집행형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 위탁집행형의 분류가 적절하다"(평균 3.344점), "공기업 2군의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 공기업2의 분류가 적절하다"(평균 3.219점), "기금관리형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 기금관리형의 분류가 적절하다"(평균 2.935점), "공기업 1군의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 공기업1의 분류가 적절하다"(평균 2.844점) 순으로 나타났다.

한편 전문가 집단에서는 전체 조사대상자들과 유사한 순위를 갖는 것으로 나타났는데, "강소형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 강소형의 분류가 적절하다"가 평균 3.500점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "위탁집행형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 위탁집행형의 분류가 적절하다"와 "공기업 2군의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 공기업2의 분류가 적절하다"(평균 3.357점)가 각각 2순위였다.

〈표 Ⅳ-14〉 경영평가 기관의 유형별 구성

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
강소형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 강소형의 분류가 적절하다.	3.387 (0.882)	1	3.500 (1.160)	1	3.294 (0.588)	2
위탁집행형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 위탁집행형의 분류가 적절하다.	3.344 (0.787)	2	3.357 (0.929)	2	3.333 (0.686)	1
공기업 2군의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 공기업2의 분류가 적절하다.	3.219 (0.792)	3	3.357 (0.842)	2	3.111 (0.758)	3
기금관리형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 기금관리형의 분류가 적절하다.	2.935 (0.892)	4	2.769 (1.013)	5	3.056 (0.802)	4
공기업 1군의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 공기업1의 분류가 적절하다.	2.844 (0.723)	5	3.000 (0.877)	4	2.722 (0.575)	5

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

반면 기관 관리자 집단에서는 "위탁집행형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 위탁집행형의 분류가 적절하다"가 평균 3.333점으로 가장 높았으며, "강소형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 강소형의 분류가 적절하다"가 평균 3.294점으로 2순위를 나타냈다.

3) 경영평가 기관 유형 분류의 항목별 순위

경영평가 기관 유형 분류에 대한 항목별 순위를 분석해 보면, 우선 전체 조사 대상자들의 경우 "기관의 유형별 구성"이 평균 3.160점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "유형 분류의 일반적 기준"(평균 3.109점) 순으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-15〉 경영평가 기관 유형 분류의 항목별 순위

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
기관의 유형별 구성	3.160 (0.529)	1	3.277 (0.586)	1	3.071 (0.479)	2
유형 분류의 일반적 기준	3.109 (0.600)	2	3.024 (0.736)	2	3.176 (0.480)	1

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

라. 경영평가 운영체계의 적절성

1차 델파이에서 조사대상자들은 경영평가 운영체계의 적절성에 대해 다양한 의견을 제시하였다. 그들의 의견을 몇 가지 범주로 나누면, 평가위원, 평가단, 평가 프로세스, 이의제기, 평가주기, 환류 등이다. 이들이 지적한 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1) 경영평가의 평가위원

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가의 평가위원에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 평가위원은 자신의 평가기관에 대한 전문성이 낮다는 문제점을 제기하였다. 전문가 A7은 "평가위원의 역량과 직결되는 부분으로서 피평가기관의 업무에 대한 이해와 성과측정에 대한 전문지식이 부족할 수 있다는 문제가 있다. 현재는 기관에 대한 전문가라고 분류되는 후보의 경우 기관과 이해상충 관계에 걸리는 경우가 대부분이라 성과측정에 대한 분야별 전문가를 대상으로 상피를 고려하여 배치한 후 기관에 대한 교육을 제공하는 것으로 대체해 왔다. 그러나 같은 평가군에 속한 기관이라도 기관의 특성, 사업내용 등이 천차만별이기 때문에 적합한 전문가를 찾는 것은 항상 문제로 남는다"고 지적하였으며, 전문가 A11은 "국정철학에 기반한 국민적 요구 및 공공혁신을 이해하고 주도할 수 있는 평가위원의 선발이 미흡하다. 방만경영 감시 및 계량적 성과중심만 있고 경영평가 실시에 대한 국민적 이해가 불분명하다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B10은 "평가위원이 각 기관에 대한 이해가 선행되어야 하지만, 일부 평가위원은 기관의 현 상황에 대한 이해가 부족하여 엉뚱한 지적이 나오는 경우가 있다"고 지적하였고, 기관 담당자 B17은 "평가위원 또한 매년 상당수가 교체되고 있어 평가의 전문성이 낮고, 개별 평가위원으로서의 일관성이 떨어질 수 있다"고 문제를 제기하였다.

그리고 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 평가위원은 평가에 있

어서 객관적이며 공정한가에 대해 문제점을 제기하였다. 전문가 A13은 "문제는 평가의 공정성, 객관성인데 평가위원 요소가 개입한다. 분야의 전문성을 갖춘 사람과 객관성 시각과 평가의 경험을 많이 갖춘 사람을 골고루 배치해야 하는데, 실제 어떤 평가위원 개인의 주관적 선입견이 작용하는 것은 최대로 견제해야 하며 이는 평가단 간사와 팀장의 주요한 역할이다"라고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B4는 "평가위원이 교체되지 않고 계속 평가를 수행하게 된다면 공공기관과의 유착으로 평가의 공정성이 저해되는 부작용도 발생할 수 있다"고 지적하였고, 기관 담당자 B10은 "비계량지표의 경우 평가기준이 모호하며, 평가위원의 선입견에 따라 각 기관의 실제 성과를 제대로 평가하지 못할 가능성이 있다"는 의견을 제시하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 평가위원은 평가에 관한 지침과 편람 등의 규칙을 잘 숙지하고 있는가에 대해 문제점을 제기하였다. 전문가 A3은 "위원 선정 이후에 교육과정이 거의 없어서 기관에 대한 이해, 더 나아가 공공기관의 기능과 역할에 대한 이해가 부족한 채 평가에 참여하는 것은 문제가 있다"고 지적하였으며, 전문가 A12는 "평가위원 풀(pool) 역시 사전 훈련과정이 보다 심화될 필요가 있다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B11은 "위원 구성 역시 너무 평가 실사에 임박하여 구성하다 보니 보고서를 제대로 파악하고 오는지 의문이 들 때가 많다. 1~2개월 조기 편성 후 보고서의 충분한 숙지가 필요하다. 위원의 전문성이 가장 말이 많은데 경영관리의 경우 행정학, 경영 · 경제학 위주의 편성은 이해가 되는데 128개 공공기관의 사업이 모두 다른데 평가군별 유사한 전문분야라도 관련 전공자(관련 학과 교수, 관련 분야 은퇴 전문가, 관련 시민단체 등) 영입이 필요하다. 위원 구성방법도 보다 투명하게 운영되었으면 한다"고 지적하였다.

한편 전문가 집단에서 평가위원은 평가를 위한 자료 수집을 적절히 하는가에 대해 문제점을 제기하였다. 전문가 A9는 "평가단 구성의 전문성에 한계가 존재하는 가운데 심도 있는 평가를 위한 평가단에 제공되는 자료에 한계가 있다. 실제 보고서 위주의 평가로는 사업을 실제적으로 잘한 것보다 보고서를 잘 작성하는 것으로 평가점수에 편의가 발생할 수 있다. 내부 평

가보고서, 내부 감사보고서 등이 제공될 필요가 있다"고 지적하였다.

전문가 집단에서 평가위원의 숫자는 평가를 효과적으로 운영하는 데 있어서 적절한지에 대해 문제점을 제기하였다. 전문가 A2는 "최소 평가위원의 수와 동일한 수의 전업의 평가보조자가 공공기관센터에서 1년 내내 공공기관의 성과를 모니터링하여 평가를 위한 각종 자료를 수집 · 정리하여 평가위원이 활용할 수 있도록 제공하고, 평가위원의 감독하에 실사평가를 보조하며, 실사평가 후 후속 절차 관리를 지원하는 체계를 정립할 필요가 있다"는 의견을 제시하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가 평가위원과 관련해서 "평가위원은 자신의 평가기관에 대한 전문성이 있다"가 평균 3.344점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "평가위원의 숫자는 평가를 효과적으로 운영하는 데 있어서 적절하다"(평균 3.125점), "평가위원은 평가를 위한 자료 수집을 적절히 한다"(평균 2.781점), "평가위원은 평가에 있어서 객관적이며 공정하다"(평균 2.750점), "평가위원은 평가에 관한 지침과 편람 등의 규칙을 잘 숙지하고 있다"(평균 2.844점), "평가위원은 정부 정책에 근거하여 평가한다"(평균 2.219점) 순으로 나타났다.

한편 기관 담당자 집단에서는 전체 조사대상자들과 유사한 순위를 갖는 것으로 나타났는데, "평가위원은 자신의 평가기관에 대한 전문성이 있다"가 평균 3.500점으로 순위가 가장 높았으며, 그다음으로 "평가위원의 숫자는 평가를 효과적으로 운영하는 데 있어서 적절하다"가 2.722점으로 2순위였으며, "평가위원은 평가에 있어서 객관적이며 공정하다"가 평균 2.667점으로 3순위를 나타냈다.

반면 전문가 집단에서는 "평가위원의 숫자는 평가를 효과적으로 운영하는 데 있어서 적절하다"가 평균 3.643점으로 1순위를 나타냈으며, "평가위원은 평가를 위한 자료 수집을 적절히 한다"가 평균 3.286점으로 2순위, "평가위원은 자신의 평가기관에 대한 전문성이 있다"가 평균 3.143점으로 3순위를 나타냈다.

〈표 Ⅳ-16〉 경영평가의 평가위원

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
평가위원은 자신의 평가기관에 대한 전문성이 있다.	3.344 (0.902)	1	3.143 (0.949)	3	3.500 (0.857)	1
평가위원의 숫자는 평가를 효과적으로 운영하는 데 있어서 적절하다.	3.125 (0.976)	2	3.643 (0.929)	1	2.722 (0.826)	2
평가위원은 평가를 위한 자료 수집을 적절히 한다.	2.781 (0.906)	3	3.286 (1.069)	2	2.389 (0.502)	4
평가위원은 평가에 있어서 객관적이며 공정하다.	2.750 (0.916)	4	2.857 (1.099)	5	2.667 (0.767)	3
평가위원은 평가에 관한 지침과 편람 등의 규칙을 잘 숙지하고 있다.	2.594 (0.946)	5	2.929 (1.141)	4	2.333 (0.686)	5
평가위원은 정부 정책에 근거하여 평가한다.	2.219 (0.706)	6	2.500 (0.760)	6	2.000 (0.594)	6

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

2) 경영평가의 평가단

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가의 평가단에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 평가단 구성 이후 평가결과 발표까지 소요기간이 적절한가에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 A6은 "평가위원의 선정에 있어서는 선정 시기를 앞당김으로 해서 실사 일정, 실사 등의 준비가 보다 원활해질 수 있을 것으로 생각된다"고 지적하였으며, 전문가 A10은 "평가기간이 사실상 한 달 정도에 불과하여 심도 있는 평가가 불가능하다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B1은 "평가단 구성 시기를 평가연도 4분기까지 완료하여 평가 대응과 대상 공공기관에 대한 이해도 제고 등을 통한 평가 전반의 일정에 대한 원활성과 평가의 공정성 강화가 필요하다. 또한 보고서 제출 기한의 결산보고서 외부감사 수감 등의 제도적 절차 경유를 할 수 있는 기한 등을 고려하여 3월 중순경으로 조정할 필요가 있다"고 보았다.

한편 기관 담당자 집단에서 평가단의 자율적 운영에 대해 문제를 제기하였다. 기관 담당자 B4는 "공공기관의 평가에 대한 직무상 중립성, 전문성을

제고하고 책임성을 강화하기 위하여 별도의 평가전담기구를 두는 방안도 고려할 수 있다"는 문제를 제기하였다.

전문가 집단에서 평가단과 평가 주무부처 및 평가단(평가위원 포함)과 주무부처와의 협력에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 A11은 "국무조정실의 국정과제, 정부업무평가와 공공기관 평가는 연계가 거의 전무하여 부처 및 공공기관의 책무성이 실종되었다"는 의견을 제시하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가의 평가단과 관련해서 "평가단(평가위원 포함)과 주무부처와 협력이 잘 이루어진다"가 평균 3.344점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "평가단은 자율적으로 운영된다"(평균 3.219점), "평가단 구성 이후 평가결과 발표까지 소요기간이 적절하다"(평균 3.031점), "평가단과 평가 주무부처의 협력이 잘 이루어진다"(평균 2.875점) 순으로 나타났다.

한편 전문가 집단에서는 전체 조사대상자들과 유사한 순위를 나타냈는데, "평가단(평가위원 포함)과 주무부처와 협력이 잘 이루어진다"가 평균 3.571점으로 순위가 가장 높았으며, 그다음으로 "평가단은 자율적으로 운영된다"가 평균 3.429점으로 2순위, "평가단과 평가 주무부처의 협력이 잘 이루어진다"가 평균 3.143점으로 3순위를 나타냈다.

〈표 Ⅳ-17〉 경영평가의 평가단

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
평가단(평가위원 포함)과 주무부처와 협력이 잘 이루어진다.	3.344 (0.787)	1	3.571 (0.756)	1	3.167 (0.786)	1
평가단은 자율적으로 운영된다.	3.219 (0.706)	2	3.429 (0.646)	2	3.056 (0.725)	3
평가단 구성 이후 평가결과 발표까지 소요기간이 적절하다.	3.031 (0.897)	3	2.857 (0.770)	4	3.167 (0.985)	1
평가단과 평가 주무부처의 협력이 잘 이루어진다.	2.875 (0.833)	4	3.143 (0.949)	3	2.667 (0.686)	4

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

반면 기관 담당자 집단에서는 "평가단(평가위원 포함)과 주무부처와 협력이 잘 이루어진다"와 "평가단 구성 이후 평가결과 발표까지 소요기간이 적절하다"가 각각 평균 3.167점으로 순위가 가장 높았고, "평가단은 자율적으로 운영된다"가 평균 3.056점으로 3순위를 나타냈다.

3) 경영평가의 평가 프로세스

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가의 평가 프로세스에 대해 문제를 제기하였다. 기관 담당자 집단에서 평가단 구성 이후 평가결과 발표까지 소요기간이 적절한가에 대해 문제를 제기하였다. 기관 담당자 B4는 "실사수검 전에 사전질문에 해당하는 체크리스트를 발송하고 있으나 72시간 전에 촉박하게 내려오는 실정이라 기관의 입장에서는 충분한 준비가 부족하다고 느끼는 경우가 많다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B11는 "실사의 경우 체크리스트가 너무 많아(2018년 본인이 속한 기관의 경우 경영관리 2,000페이지 분량, 주요사업 1,000페이지 분량 제출) 보고서 작성 이후 또 한 번의 큰 행정력이 필요하여 직원들의 불만이 폭주한다. 2016년까지 운영하던 세부착안사항을 부활하든지 아니면 체크리스트 양을 제한할 필요가 있다"고 보았다.

기관 담당자 집단에서 기관별 실사가 평가결과에 영향을 미치는지에 대해 문제를 제기하였다. 기관 담당자 B1은 "실사 시 과도한 증빙자료 요청과 제출 기한이 짧아 자료 작성과 제출에 많은 애로사항 존재, 실사 시 보고서 내용과 제출 자료에 대한 사실 여부 확인은 강화 필요, 일부 기관의 경우 제도 도입 완료 실적을 제시하고 있으나 실제 실적은 사실과 다르게 운영한다는 얘기를 하는 경우도 존재한다"는 의견을 제시하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 현장실사가 평가에 있어서 기관 특성과 실적을 이해하는 데 더 도움이 되는지에 대해 의문을 제기하였다. 전문가 A6은 "서면평가 → 현장실사 → 보고서 작성의 주기가 너무 단기간이라 힘들다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B1은 "평가 실사시 평가범주별/지표별 평가 주관부서장 및 담당자가 적절히 대응할 수 있는 시간

확보가 필요하고, 실사 중복에 따른 대응 제한 등의 문제 등은 피감기관의 일정 반영이 필요하다"는 문제를 제기하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가의 평가 프로세스와 관련해서 "평가위원은 각 기관에 보내는 체크리스트를 적절히 작성한다"가 평균 2.969점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "집합실사가 평가에 있어서 기관 특성과 실적을 이해하는 데 더 도움이 된다"(평균 2.938점), "현 평가단 워크숍은 평가위원의 평가 준비에 도움이 된다"(평균 2.719점), "현 기관설명회는 평가 수행에 도움이 된다"(평균 2.563점), "현장실사가 평가에 있어서 기관 특성과 실적을 이해하는 데 더 도움이 된다"(평균 2.344점), "기관별 실사는 평가결과에 영향을 미치는 요소이다"(평균 2.031점) 순으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-18〉 경영평가의 평가 프로세스

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
평가위원은 각 기관에 보내는 체크리스트를 적절히 작성한다.	2.969 (0.861)	1	2.714 (0.726)	4	3.167 (0.924)	1
집합실사가 평가에 있어서 기관 특성과 실적을 이해하는 데 더 도움이 된다.	2.938 (0.716)	2	2.929 (0.730)	2	2.944 (0.725)	2
현 평가단 워크숍은 평가위원의 평가 준비에 도움이 된다.	2.719 (0.958)	3	3.000 (1.109)	1	2.500 (0.786)	3
현 기관설명회는 평가 수행에 도움이 된다.	2.563 (0.914)	4	2.929 (0.917)	2	2.278 (0.826)	5
현장실사가 평가에 있어서 기관 특성과 실적을 이해하는 데 더 도움이 된다.	2.344 (0.787)	5	2.286 (0.825)	5	2.389 (0.778)	4
기관별 실사는 평가결과에 영향을 미치는 요소이다.	2.031 (0.647)	6	2.071 (0.616)	6	2.000 (0.686)	6

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

한편 기관 담당자 집단에서는 전체 조사대상자들과 유사한 순위를 나타냈는데, "평가위원은 각 기관에 보내는 체크리스트를 적절히 작성한다"가 평균

3.167점으로 순위가 가장 높았으며, 그다음으로 "집합실사가 평가에 있어서 기관 특성과 실적을 이해하는 데 더 도움이 된다"가 평균 2.944점으로 2순위, "현 평가단 워크숍은 평가위원의 평가 준비에 도움이 된다"가 평균 2.500점으로 3순위를 나타냈다.

반면 전문가 집단에서는 "현 평가단 워크숍은 평가위원의 평가 준비에 도움이 된다"가 평균 3.000점으로 가장 높았으며, "집합실사가 평가에 있어서 기관 특성과 실적을 이해하는 데 더 도움이 된다"와 "현 기관설명회는 평가 수행에 도움이 된다"가 각각 평균 2.929점으로 2순위를 나타냈으며, "평가위원은 각 기관에 보내는 체크리스트를 적절히 작성한다"가 평균 2.714점으로 4순위를 나타냈다.

4) 경영평가의 이의제기

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가의 이의제기에 대해 문제를 제기하였다. 기관 담당자 집단에서 이의제기(평가소위 포함)를 통해서 평가의 수용성이 높아지는지와 이의제기(평가소위 포함) 절차가 객관적이며 공정한지에 대해 문제를 제기하였다. 기관 담당자 B4는 "평가의 객관성을 의심케 하거나 수용도를 저하시키는 요인을 제거할 수 있어야 하고 그러한 부분에 대하여 피평가기관이 해명할 수 있는 절차적 정당성이 보장되어야 한다고 생각한다"는 의견을 제시하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가의 이의제기와 관련해서 "이의제기(평가소위 포함)를 통해서 기관의 점수가 변화한다"가 평균 3.344점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "이의제기(평가소위 포함) 절차가 객관적이며 공정하다"(평균 2.625점), "이의제기(평가소위 포함)를 통해서 평가의 수용성이 높아진다"(평균 2.594점) 순으로 나타났다.

한편 전문가 집단에서는 전체 조사대상자들과 유사한 순위를 나타냈는데,

“이의제기(평가소위 포함)를 통해서 기관의 점수가 변화한다”가 평균 3.071점으로 순위가 가장 높았으며, 그다음으로 “이의제기(평가소위 포함) 절차가 객관적이며 공정하다”가 평균 2.857점으로 2순위를 나타냈다.

반면 기관 담당자 집단에서는 “이의제기(평가소위 포함)를 통해서 기관의 점수가 변화한다가 평균 3.556점으로 1순위를 나타냈고, “이의제기(평가소위 포함)를 통해서 평가의 수용성이 높아진다”가 평균 2.556점으로 2순위, “이의제기(평가소위 포함) 절차가 객관적이며 공정하다”가 평균 2.444점으로 3순위를 나타냈다.

〈표 Ⅳ-19〉 경영평가의 이의제기

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
이의제기(평가소위 포함)를 통해서 기관의 점수가 변화한다.	3.344 (0.902)	1	3.071 (0.730)	1	3.556 (0.984)	1
이의제기(평가소위 포함) 절차가 객관적이며 공정하다.	2.625 (0.793)	2	2.857 (0.770)	2	2.444 (0.784)	3
이의제기(평가소위 포함)를 통해서 평가의 수용성이 높아진다.	2.594 (0.756)	3	2.643 (0.842)	3	2.556 (0.705)	2

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

5) 경영평가의 평가주기

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가의 평가주기에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 1년 주기 경영평가는 경영실적을 평가하는 데 적절한가에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 A4는 “평가 프로세스는 대체로 무난하다고 생각되지만, 위원 구성 및 평가주기에 대해서는 특별히 개선이 필요하다고 생각된다. 평가주기와 관련하여, 매년 계속되는 경영평가의 부담이 크다는 한계를 반영하여, 유형별(예, 강소형 등) 또는 평가지표별(예, 경영관리 등) 구분을 통해 격년차(2년 단위) 평가를 검토할 필요가 있다. 아울러, 맞춤형 평가체계에 걸맞는 평가주기의 탄력적 운영

역시 별도로 검토할 필요가 있다"고 지적하였으며, 전문가 A5는 "공공기관 경영평가가 1년마다 진행되다 보니 단기성과에 매몰되고, 가시적인 것에 집중하게 된다. 여기에 기관장의 임기 내에 성과를 내려고 하는 점과 결합하여 중장기 목표를 추구하는 데 제약으로 작용하고 있다. 매년 이뤄지는 경영평가의 한계를 극복하기 위해 평가주기의 확대(예, 1년 → 2~3년 간격) 혹은 신축적 조정을 검토할 필요가 있다. 다만, 공공기관 평가제도에 대한 근본적인 문제 제기가 수용되지 않는 한, 기획재정부는 지금처럼 매년 경영평가를 실시할 것이고, 그 한계 또한 개선되지 않을 것이다"라고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B16은 "현행 평가체계는 대부분 단기적인 실적 중심의 평가로 이루어지고 있으며, 전년도 평가결과에 따른 지적사항을 해당 연도에 모두 개선하기에는 한계가 있다. 따라서 격년 실시 또는 중장기적 관점의 평가주기 조정 방안이 필요하다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B17은 "매년 평가를 함에 따라 단기적 성과에 치중하게 되어, 중장기적으로 체계적으로 추진해야 할 사항들이 근시안적으로 이뤄지고 있다"는 문제를 제기하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 1년 주기를 맞추기 위한 기관의 부담에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 A9는 "1년 단위 평가가 이를 준비하는 기관의 과도한 노력을 가져올 수 있기에 R&D 연구기관 평가와 같이 환류 위주로 3년 단위 컨설팅 위주의 평가를 수행하는 것도 고려해볼 만하다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B7은 "경영평가 대응을 위한 피평가기관의 업무 피로도 및 평가위원들의 숫자 등을 고려하여 계량평가는 매년 진행하고, 비계량평가의 경우 2~3년 단위로 평가를 진행할 필요가 있다"고 지적하였다.

한편 전문가 집단에서 우수기관 평가 면제 조치의 실효성에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 A1은 "평가주기는 최우수지표 혹은 기관(예를 들어 3년 연속 우수 이상 등급)의 경우에는 일정기간 평가를 유예 혹은 면제하는 방안이 검토 대안이다"라고 지적하였으며, 전문가 A10은 "3년 연속 A등급 달성 시 다음 평가 면제 등 보너스 나눠먹기식이 아닌 인센티브 도입이 필요하다"는 의견을 제시하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가의 평가주기와 관련해서 "1년 주기를 맞추기 위한 기관의 노력이 부담스럽다(역코딩: R)"가 평균 3.938점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "1년 주기 경영평가는 경영실적을 평가하는 데 적절하다"(평균 3.500점), "우수기관 평가 면제 조치의 실효성이 낮다(역코딩: R)"(평균 3.063점) 순으로 나타났다.

한편 전문가 집단과 기관 담당자 집단에서도 전체 조사대상자들과 동일한 순위를 나타냈다. "1년 주기를 맞추기 위한 기관의 노력이 부담스럽다(역코딩: R)"에 대해 전문가 집단의 평균은 4.071점이었고 기관 담당자 집단의 평균은 3.833점이었다. "1년 주기 경영평가는 경영실적을 평가하는 데 적절하다"에 대해 전문가 집단의 평균은 3.714점이었고, 기관 담당자 집단의 평균은 3.333점이었다. "우수기관 평가 면제 조치의 실효성이 낮다(역코딩: R)"에 대해 전문가 집단의 평균은 3.000점이었고 기관 담당자 집단의 평균은 3.111점이었다.

〈표 Ⅳ-20〉 경영평가의 평가주기

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
1년 주기를 맞추기 위한 기관의 노력이 부담스럽다.(R)	3.938 (0.840)	1	4.071 (0.730)	1	3.833 (0.924)	1
1년 주기 경영평가는 경영실적을 평가하는 데 적절하다.	3.500 (0.950)	2	3.714 (0.994)	2	3.333 (0.907)	2
우수기관 평가 면제 조치의 실효성이 낮다.(R)	3.063 (1.216)	3	3.000 (1.240)	3	3.111 (1.231)	3

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

그리고 순위가 가장 낮은 "우수기관 평가 면제 조치의 실효성이 낮다(역코딩: R)"의 경우 기관 담당자들 사이에 표준편차 1.231점으로 크게 나타났다.[60]

60) "우수기관 평가 면제 조치의 실효성이 낮다(역코딩: R)"에 대한 기관유형별 응답은 아래 표와 같다.

구 분	공기업1	공기업2	기금관리	위탁집행	강소형
우수기관 평가 면제 조치의 실효성이 낮다(R)	3.333 (0.577)	3.500 (1.000)	3.000 (2.000)	3.000 (1.265)	2.500 (2.121)

공기업2의 경우 부정적으로 응답하여 평균이 3.500점이었으나, 강소형의 경우 평균 2.500점으로 나타났다. 같은 강소형이더라도 표준편차가 2.121점으로 기관의 입장에 따라 매우 큰 차이가 있는 것으로 나타났다.

6) 경영평가의 환류

가) 1차 델파이 조사결과

조사대상 전문가들 중 일부는 경영평가의 환류에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 평가결과 발표 이후 결과를 사업에 적절하게 반영하는가에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 A8은 "경영평가의 목적이 기관의 발전에 있다고 할 때 평가시기를 조금 더 일찍 마무리하는 것이 의미가 있을 것으로 판단된다. 즉, 기관에 개선의 시간을 충분히 제공할 필요가 있다고 판단된다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B6은 "평가결과가 경영개선으로 이어질 수 있는 방안 마련이 필요하다. 즉, 평가결과의 환류를 통한 경영개선이 이루어질 수 있도록 피평가기관이 경영개선 작업에 착수할 수 있도록 지원할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B14는 "특정 사업에 대한 지적(권고) 사항이 6월 이후 확정됨에 따라 지적사항 해소를 위한 대응수립 및 사업추진을 7월부터 시작하게 되어 시간적 여유가 부족하다"는 의견을 제시하였다.

전문가 집단과 기관 담당자 집단 모두에서 평가결과 부진기관에 대한 컨설팅은 적절하게 운용되고 있는가에 대해 문제를 제기하였다. 전문가 A14는 "경영평가 후 사후 컨설팅은 큰 의미를 갖지 않는 것으로 판단되며, 경영평가 결과에 따라 경영진단을 강화하고, 경영진단에 따라 기관장 해임, 조직축소, 정원 감축, 기능 통폐합 등 경영개선명령제도를 실시하는 것이 필요하다"고 지적하였다. 한편 기관 담당자 B6은 "평가결과가 경영개선으로 이어질 수 있는 방안 마련이 필요하고, 평가부진기관은 평가결과가 향상될 수 있도록 지원(환류)하는 시스템의 강화가 필요하다"고 지적하였으며, 기관 담당자 B3은 "현행 경영평가 프로세스는 평가점수 및 등급을 산출하기에도 벅찬 일정으로 진행되어 경영 컨설팅 기능이 미약하다. 경영 컨설팅을 강화하

는 방향으로 평가 프로세스 등 운영체계 개선이 필요하다"는 문제를 제기하였다.

나) 2차 델파이 조사결과

전체 조사 대상자들의 경우 경영평가의 평가주기와 관련해서 "평가결과 부진기관에 대한 컨설팅은 적절하게 운용되고 있다"가 평균 3.594점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "평가결과 발표 이후 결과를 사업에 적절하게 반영할 수 있다"(평균 3.344점), "경영평가 제도 및 운영 개선을 위해서 기관으로부터 의견 수렴을 충실하게 수행한다"(평균 2.875점) 순으로 나타났다.

한편 전문가 집단과 기관 담당자 집단에서도 전체 조사대상자들과 동일한 순위를 나타냈다. "평가결과 부진기관에 대한 컨설팅은 적절하게 운용되고 있다"에 대해 전문가 집단의 평균은 3.786점이었고 기관 담당자 집단의 평균은 3.444점이었다. "평가결과 발표 이후 결과를 사업에 적절하게 반영할 수 있다"에 대해 전문가 집단의 평균은 3.643점이었고, 기관 담당자 집단의 평균은 3.111점이었다. "경영평가 제도 및 운영 개선을 위해서 기관으로부터 의견 수렴을 충실하게 수행한다"에 대해 전문가 집단의 평균은 3.286점이었고 기관 담당자 집단의 평균은 2.556점이었다.

〈표 Ⅳ-21〉 경영평가의 환류

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
평가결과 부진기관에 대한 컨설팅은 적절하게 운용되고 있다.	3.594 (0.946)	1	3.786 (0.975)	1	3.444 (0.922)	1
평가결과 발표 이후 결과를 사업에 적절하게 반영할 수 있다.	3.344 (0.971)	2	3.643 (0.745)	2	3.111 (1.079)	2
경영평가 제도 및 운영 개선을 위해서 기관으로부터 의견 수렴을 충실하게 수행한다.	2.875 (0.907)	3	3.286 (0.825)	3	2.556 (0.856)	3

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

7) 경영평가의 운영체계의 항목별 순위

경영평가의 운영체계에 대한 항목별 순위를 분석해 보면, 우선 전체 조사대상자들의 경우 "평가주기"가 평균 3.500점으로 순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 "환류"(평균 3.271점), "평가단"(평균 3.117점), "이의제기"(평균 2.854점), "평가위원"(평균 2.802점), "평가 프로세스"(평균 2.594점) 순으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-22〉 경영평가의 운영체계의 항목별 순위

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
평가주기	3.500 (0.562)	1	3.595 (0.492)	1	3.426 (0.614)	1
환류	3.271 (0.735)	2	3.571 (0.619)	2	3.037 (0.749)	2
평가단	3.117 (0.571)	3	3.250 (0.580)	3	3.014 (0.559)	3
이의제기	2.854 (0.661)	4	2.857 (0.623)	5	2.852 (0.707)	4
평가위원	2.802 (0.608)	5	3.060 (0.733)	4	2.602 (0.409)	5
평가 프로세스	2.594 (0.349)	6	2.655 (0.323)	6	2.546 (0.370)	6

주: ( ) 안은 표준편차임
자료: 저자 작성

한편 기관 담당자 집단의 경우 전체 조사대상자와 순위가 동일하였으며, 전문가 집단의 경우는 전체 조사대상자와 순위가 대체로 동일하였다. 전문가 집단에서 "평가주기"가 평균 3.595점으로 1순위를 나타냈고, "환류"(3.571점)가 2순위, "평가위원"(평균 3.060점)이 4순위, "이의제기"(평균 2.857점)가 5순위를 나타냈다. 기관 담당자 집단의 경우 "평가주기"가 평균 3.426점으로 1순위, "환류"(평균 3.037점), "평가단"(평균 3.014점), "이의제기"(평균 2.853점), "평가위원"(평균 2.602점), "평가 프로세스"(평균 2.546점) 순이었다.

3. 맞춤형 공공기관 평가모델 개발에 대한 델파이 분석결과[61]

1차 전문가 델파이 조사에서 응답자들은 맞춤형 평가모델에 대한 개방형 질문에 대해서 다양한 의견을 제시하였다. 맞춤형 평가의 필요성, 맞춤형 평가의 개념, 유형 분류 방안, 지표 개선방안, 평가운영체계 개선방안 등에 대해서 2차 설문 문항이 만들어졌고 이에 대한 동의 정도를 측정하였다. 설문 응답은 5점 척도로 구성하였으며, 본 보고서에서는 점수가 높을수록 동의의 정도가 높은 것으로 설명하였다. 이를 위해 일부 설문 문항의 경우 역코딩을 하였다. 즉 5점에 가까울수록 동의의 수준이 높기에 평가모델 개발에 있어서 주요하게 고려하는 요소가 된다고 하겠다.

가. 맞춤형 평가의 필요성

1) 1차 델파이 조사결과

1차 델파이 조사에서는 개방형으로 맞춤형 평가의 필요성에 대해 설문하였다. 29명의 응답자 중에서 1명이 맞춤형 평가의 필요성을 부정하였으며, 2명은 맞춤형 평가의 필요성은 인정하지만 '적정한' 수준을 유지할 필요성에 대해 지적하였다.[62] 이외 대다수의 의견은 맞춤형 평가에 대해 긍정적이었는데, 그 의견을 정리한 것이 〈표 Ⅳ-23〉에 제시되었다. 공공기관 평가담당자(이하 기관 담당자)와 교수 및 평가전문가 모두 '맞춤형 평가의 도입 이유로 기관의 특성(사업, 규모, 경영여건, 재정상황 등)이 반영되지 않고 있다.'는 의견을 가장 많이 제시하였다.[63] 다음으로는 '현 평가는 기관의 본래 목적 달

61) 맞춤형 평가에 대한 델파이 분석의 결과는 앞 장의 경영평가 제도의 문제점 파트와 달리 2차 델파이 조사에서 응답자들의 의견 수렴을 유도하기 위해 1차 조사의 분석결과를 제시하고 이에 대한 동의 정도에 대한 설문조사를 실시하였다. 따라서 그 분석결과의 제시도 1차와 2차 델파이 조사의 결과를 함께 제시하여 의견의 수렴 정도를 보여주는 데 초점을 두었다.

62) 적정한 수준에 대한 의견은 지나치게 평가군을 세분화하거나 자율적인 지표를 설정하게 된다면 경영개선 및 경쟁력 제고의 효과가 크지 않을 것이라는 의견과 완벽한 평가제도는 불가능하며 평가제도의 변화는 기관에 부담이 되어 점진적 변화가 필요하다는 의견이 있었다.

성(궁극적 경영성과)에 유용하지 않다.'는 의견이 많았으며, '획일적인 평가로 기관의 자율적 책임경영을 방해하고 있다.', '공공기관의 평가부담을 줄일 필요가 있다.', '평가결과의 수용성을 높일 필요가 있다.'는 응답이 많았다.

〈표 Ⅳ-23〉 맞춤형 평가의 필요성(1차 델파이 조사결과)

(단위: 명)

응답 내용	공공기관 평가 담당자	교수 및 평가전문가
1. 기관의 특성(사업, 규모, 경영여건, 재정상황 등)이 반영되지 않고 있다.	9	6
2. 현 평가는 기관의 본래 목적달성(궁극적 경영성과)에 유용하지 않다.	2	3
3. 획일적인 평가로 기관의 자율적 책임경영을 방해하고 있다.	2	
4. 공공기관의 평가부담을 줄일 필요가 있다.	2	
5. 평가결과의 수용성을 높일 필요가 있다.		2
6. 과도한 평가주관 부처의 평가권한을 해당 부처로 위임할 필요가 있다.	1	
7. 중복평가를 배제할 필요성이 있다.	1	
8. 평가결과의 피드백(컨설팅)이 잘 이뤄지지 않았다.		1

자료: 저자 작성

2) 2차 델파이 조사결과

2차 델파이 조사에서는 1차 델파이 조사 응답자에게 1차 조사의 응답 결과를 요약하여 보여준 후 각각의 질문에 대해 동의하는 정도를 리커트 5점 척도로 응답하도록 하였다. 각 문항별 응답자의 점수를 평균하였으며, 응답자 간의 점수의 분포 정도를 보여주기 위해 표준편차를 제시하였으며, 각 문항별 평균의 순위를 제시하였다.[64] 문항별로 평균점수가 높은 경우 해당 문항에 대한 동의 정도가 높은 것으로 볼 수 있다.

맞춤형 평가의 필요성에 대해 '공공기관의 평가부담을 줄일 필요가 있다'는 의견에 가장 높은 동의 정도(평균 4.125점)를 보였다. 다음으로는 '기관의

63) 표에 제시된 응답자의 수는 실제 응답자의 수와 차이가 있다. 그 이유는 1명의 응답자가 여러 가지 의견을 제시한 경우 중복체크를 하였기 때문이다.

64) 설문지에는 매우 긍정이 1점, 매우 부정이 5점으로 응답하도록 구성되었으나 해석의 편의를 위해 본 맞춤형 평가에 대한 응답자의 평균점수를 측정할 때는 역코딩하여 매우 긍정을 5점 매우 부정을 1점으로 변경한 후 분석하였다. 따라서 점수가 5점에 근접할수록 해당 진술에 대해 긍정적인 의견을 보여준다고 해석할 수 있다.

특성(사업, 규모, 경영여건, 재정상황 등)이 반영되고 있지 않다(평균 4.063점).', '평가결과의 수용성을 높일 필요가 있다(4.000점).', '중복평가를 배제할 필요성이 있다(3.969점).', '획일적인 평가로 기관의 자율적 책임경영을 방해하고 있다(3.719점).', '평가결과의 피드백(컨설팅)이 잘 이뤄지지 않는다(3.548점).' 순으로 동의하는 정도가 높은 것으로 분석되었다.[65]

전문가와 기관 담당자의 응답에 있어서는 다소 차이가 있었는데 우선 맞춤형 평가제도의 필요성에 대해 기관 담당자들은 전문가 집단보다 전반적으로 높은 동의 정도를 보여주고 있었다. 전문가 집단이 1순위에 대한 응답 평균점수가 3.929점인 데 반해 기관 담당자들의 1순위에 대한 평균점수는 4.333점으로 높았으며 4순위 항목까지 4.0점 이상의 높은 동의 정도를 보여주었다. 이는 기관 담당자들이 전문가 집단보다 맞춤형 평가를 더 필요로 하고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

전문가 집단과 기관 담당자들 간에는 구체적인 항목에 대한 순위에 있어서도 차이를 보였다. 전문가들은 평가부담을 줄이는 것(1순위)에 대한 긍정의견이 많은 반면, 기관 담당자는 기관의 특성이 반영되고 있지 않은 것(1순위)을 맞춤형 평가제도 도입의 가장 큰 이유로 선택하였다.

1차 델파이 조사의 결과와 2차 델파이 조사에서 모두 기관의 특성(사업, 규모, 경영여건, 재정상황)이 반영되고 있지 않다는 의견이 중요하게 맞춤형 평가제도 도입의 필요성으로 지적되었다. 다만 1차 조사에서 많은 응답자들이 '현 평가는 기관의 본래 목적 달성(궁극적 경영성과 향상)에 유용하지 않다'는 의견이 많았으나 2차 델파이에서는 8순위로 동의 정도가 높지 않았다. 이는 응답자들이 1차 조사에서는 맞춤형 평가의 필요성에 대해 기존 평가의 문제점을 중심으로 의견을 기술한 반면, 2차 조사에서는 보다 구체적으로 맞춤형 평가의 필요성에 대해 고민을 하였기 때문으로 볼 수 있다. 즉, 1차 조사에는 현 평가가 문제가 있기 때문에 맞춤형 평가가 필요하다고 응답하였으나 2차 조사에서는 다양한 맞춤형 평가의 필요성이 제시되었기 때문에 해당 항목에 더 강한 긍정적 의견을 부여하였다고 해석할 수 있을 것이다.

65) 본 연구에서는 리커트 5점 척도에서 3.5점 이상을 긍정적인 의견의 기준으로 보았다.

그리고 2차 조사에서는 평가부담을 줄이거나 수용성을 높여야 한다는 응답이 1차 조사에서보다 높게 나타났는데 특히 전문가 집단에서 강하게 긍정하는 것으로 분석되었다. 1차 조사에서는 평가부담에 대한 언급이 전문가 집단에서는 나타나지 않았으나 2차 조사에서는 전문가 집단의 1순위로 동의 정도가 높은 필요성의 이유가 되었다. 그 이유는 전문가 집단은 실제 평가자의 입장으로 피평가자의 평가부담에 대한 인식수준이 낮은 상태였는데 기관 담당자들의 응답을 확인한 후 그에 대한 심정적인 동의 정도가 높아졌다고 해석할 수 있을 것이다.

이상의 2회의 전문가 델파이 조사결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 응답자들은 대부분 맞춤형 평가의 필요성에 대해 강하게 동의하고 있다. 또한 전문가 집단보다 기관 담당자들의 맞춤형 평가의 필요성에 대한 동의 정도가 강하게 나타나고 있었다.

둘째, 맞춤형 평가제도의 필요성에 대해 기관 평가부담의 절감과 기관의 특성을 반영한 평가가 되기 위함이라고 해석해 볼 수 있다. 전문가 집단은 기관 평가부담의 절감과 평가결과의 수용성의 증대를 위한 맞춤형 평가를 중요하게 생각하는 데 반해 기관 담당자들은 기관의 특성을 반영한 평가가 되기 위해 맞춤형 평가가 필요한 것으로 해석하고 있었다.

셋째, 전문가 집단과 기관 담당자 모두 맞춤형 평가에서 중복평가가 배제되기를 기대하고 있다. 공공기관에 대한 중복평가는 평가부담과 관련 있다고 할 수 있다. 따라서 현재의 다양한 평가제도들을 맞춤형 평가로 일원화할 수 있는 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

넷째, 현재의 획일적인 평가는 기관의 자율적인 책임경영을 보장하고 있지 못하고 평가결과의 피드백(컨설팅)이 잘 이뤄지고 있지 않다는 점이다. 맞춤형 평가는 기관의 자율적인 책임경영을 보장하고 결과의 피드백을 강화하는 방식으로 설계되어야 할 것이다.

〈표 Ⅳ-24〉 맞춤형 평가의 필요성(2차 델파이 조사결과)

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
공공기관의 평가부담을 줄일 필요가 있다.	4.125 (0.660)	1	3.929 (0.616)	1	4.278 (0.669)	2
기관의 특성(사업, 규모, 경영여건, 재정상황 등)이 반영되지 않고 있다.	4.063 (0.801)	2	3.714 (0.914)	4	4.333 (0.594)	1
평가결과의 수용성을 높일 필요가 있다.	4.000 (0.718)	3	3.929 (0.730)	1	4.056 (0.725)	4
중복평가를 배제할 필요성이 있다.	3.969 (0.647)	4	3.786 (0.699)	3	4.111 (0.583)	3
획일적인 평가로 기관의 자율적 책임경영을 방해하고 있다.	3.719 (0.851)	5	3.500 (0.941)	5	3.889 (0.758)	5
평가결과의 피드백(컨설팅)이 잘 이뤄지지 않는다.	3.548 (0.810)	6	3.500 (0.760)	5	3.588 (0.870)	6
과도한 평가주관 부처의 평가 권한을 해당 부처로 위임할 필요가 있다.	3.125 (1.100)	7	2.857 (0.027)	7	3.333 (1.138)	7
현 평가는 기관의 본래 목적 달성(궁극적 경영성과 향상)에 유용하지 않다.	2.906 (0.928)	8	2.500 (0.855)	8	3.222 (0.878)	8

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

나. 맞춤형 평가의 개념

1) 1차 델파이 조사결과

맞춤형 평가가 무엇이라고 생각하는지에 대한 질문에서 '기관 유형(규모, 사업특성)에 따른 평가 기준과 방법(맞춤형 지표설계)을 적용하는 것이다'라는 의견(15명)이 가장 많았다. 다음으로는 '지원(환류) 및 경영컨설팅 기능을 강화하는 것이다'라는 의견(6명)이 많았으며, '서열과 등급 중심에서 적정성 확보(Pass or Fail)중심으로 변경하는 것이다'라는 의견(3명)이 많았다. 또한 '기재부 중심의 서열화된 평가가 아닌 기관 중심의 자체평가를 의미한다', '주무부처와 연계된 정책평가를 추진하는 것이다', '공통평가 영역과 선택 및 자율 영역을 혼합하는 것이다'라는 의견(2명)이 많았다. 이외에도 '경영관리 범주 점수를 하향하고 주요사업 범주의 점수를 상향하는 것이다', '경영관리 범주에서도 공통지표 외 개별 선택지표를 포함해야 한다', '정책적 평가와

집행평가로 이원화하는 것이다', '자율경영 기조를 훼손하지 않는 범위 내에서 경영목표를 공공기관에 제시하는 것이다'라는 의견이 있었다.

절대적으로 많은 응답자들이 맞춤형 평가를 기관유형에 따른 평가기준과 방법을 달리하는 것으로 이해하고 있었다. 다만 기관 담당자들은 기관의 유형을 어떻게 분류할지에 대해 다양한 의견을 제시하였는데 특히 규모, 사업특성에 따른 구분이 필요하다는 의견을 많이 제시하였다. 기관 담당자들은 또한 자신이 속한 기관의 특성에 따라 다양한 의견을 제시하였는데 이해 대해서는 다음의 유형 분류 방안에서 보다 자세히 언급하기로 한다.

〈표 Ⅳ-25〉 맞춤형 평가의 개념(1차 델파이 조사결과)

(단위: 명)

응답 내용	공공기관 평가 담당자	교수 및 평가전문가
1. 기관 유형(규모, 사업특성)에 따른 평가 기준과 방법 (맞춤형 지표설계)을 적용하는 것이다.	10	5
2. 지원(환류) 및 경영컨설팅 기능을 강화하는 것이다.	2	4
3. 서열과 등급 중심에서 적정성 확보(Pass or Fail) 중심으로 변경하는 것이다.	2	1
4. 기재부 중심의 서열화된 평가가 아닌 기관 중심의 자체평가를 의미한다.	1	1
5. 주무부처와 연계된 정책평가를 추진하는 것이다.	1	1
6. 공통평가 영역과 선택 및 자율 영역을 혼합하는 것이다. (기관 공통사항 및 계량지표와 비계량 주요사업에 대한 평가를 이원화하여 운영하는 것이다.)	1	1
7. 경영관리 범주 점수를 하향하고 주요사업 범주의 점수를 상향하는 것이다.	1	
8. 경영관리 범주에서도 공통지표 외 개별 선택지표를 포함해야 한다.	1	
9. 정책적 평가와 집행평가로 이원화하는 것이다.		1
10. 자율경영 기조를 훼손하지 않는 범위 내에서 경영목표를 공공기관에게 제시하는 것이다.	1	

자료: 저자 작성

2) 2차 델파이 조사결과

2차 델파이 조사에서 맞춤형 평가의 개념에 대해 '기관유형에 따라 평가기준과 방법을 다르게 적용하는 것이다'라는 의견에 가장 높은 동의(1순위,

평균 4.031점)를 보였다. 다음으로는 '지원(환류) 및 경영컨설팅 기능을 강화하는 것이다(2순위, 3.844점)', '공통평가 영역과 선택 및 자율 영역을 혼합하는 것이다(3순위, 평균 3.781점)', '서열과 등급 중심의 상대평가에서 목표 달성 여부를 확인하는 절대평가 방식이다(4순위 3.656점)'의 순으로 높은 동의를 보였다.

전문가 집단과 기관 담당자들 간에는 순위에 있어 다소 차이를 보이는 것으로 분석되었다. 우선 전문가 집단은 지원(환류) 및 경영컨설팅 기능을 강화하는 것(1순위)에 대한 긍정 의견이 많은 것으로 나타났으나 기관 담당자들은 기관유형에 따라 평가 기준과 방법을 다르게 적용하는 것(1순위)에 대한 긍정 의견이 많았다. 기관 담당자들은 특히 기관유형에 따라 평가기준과 방법을 다르게 적용하는 것을 맞춤형 평가의 개념으로 동의하는 정도가 4.444점으로 매우 높게 나타났다. 설문 응답자들이 대부분 기관의 평가업무 담당자이기 때문에 평가결과에 대해 민감하고, 기관의 유형에 따른 다른 평가기준과 방법의 적용의 필요성을 강하게 나타냈다고 볼 수 있다. 반면 평가자의 입장에 있는 전문가 집단은 지원(환류) 및 경영컨설팅의 기능 강화를 통한 실질적인 기관의 성과 향상에 대한 관심이 높다고 볼 수 있다.

흥미롭게도 상대평가에서 절대평가 방식으로 변경하는 것에 대해서는 전문가 집단의 긍정 정도가 높은 반면 기관 담당자들은 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다. 또한 주무부처와 연계된 정책평가에 대한 의견에 있어 기관 담당자들은 상대적으로 긍정하는 편(3.611점)이었으나 전문가 집단은 긍정하는 정도가 높지 않은 것(3.143점)으로 분석되었다.

1차 델파이 조사의 결과와 2차 델파이 조사에서 모두 맞춤형 평가의 개념에 대해 '기관의 유형에 따라 평가기준과 방법을 다르게 적용하는 것'이라고 응답한 경우가 많았다. 또한 지원(환류) 및 경영컨설팅 기능을 강화하는 것을 맞춤형 평가로 인식하는 경우도 많은 것으로 분석되었으며 상대평가에서 절대평가로 이행하는 것으로 인식하는 경우도 전반적으로 긍정하는 편이라고 볼 수 있다.

주무부처와 연계된 정책평가 또는 기관 중심의 자체평가에 대해서 전문가

집단은 상대적으로 부정적인 의견을 보여주고 있다. 평가자의 입장에서 평가의 공정성과 객관성의 차원에서 의견을 보인 것으로 볼 수 있다.

전문가 델파이 조사결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 응답자들은 대부분 맞춤형 평가에 대해 기관 유형에 따라 평가 기준과 방법을 달리하는 것으로 이해하고 있었다. 다만, 이러한 경향성은 기관 담당자들에게서 더 강하게 나타나고 있었다.

둘째, 맞춤형 평가에 대해 지원(환류) 및 경영컨설팅의 기능을 강화하는 것으로 이해하는 경향도 상당히 높으며 이러한 경향은 전문가 집단에서 더 강하게 나타났다.

셋째, 공통평가 영역과 선택 및 자율 영역을 혼합하는 것, 상대평가에서 절대평가로 변화되는 것에 대해서도 긍정적인 의견이 많았다.

넷째, 주무부처와 연계된 정책평가 또는 자체평가에 대해서는 상대적으로 긍정적인 의견이 높지 않게 나타났다. 이러한 경향성은 전문가 집단에서 더 강하게 나타났다.

〈표 Ⅳ-26〉 맞춤형 평가의 개념(2차 델파이 조사결과)

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
기관 유형에 따라 평가 기준과 방법을 다르게 적용하는 것이다.	4.031 (0.967)	1	3.500 (1.092)	4	4.444 (0.616)	1
지원(환류) 및 경영컨설팅 기능을 강화하는 것이다.	3.844 (0.847)	2	3.857 (0.770)	1	3.833 (0.924)	2
공통평가 영역과 선택 및 자율 영역을 혼합하는 것이다.	3.781 (0.608)	3	3.786 (0.699)	2	3.778 (0.548)	3
서열과 등급 중심의 상대평가에서 목표 달성 여부를 확인하는 절대평가 방식이다.	3.656 (0.827)	4	3.786 (0.802)	2	3.556 (0.856)	5
주무부처와 연계된 정책평가이다.	3.406 (0.911)	5	3.143 (0.949)	6	3.611 (0.850)	4
평가 주무부처의 서열화된 평가가 아닌 기관 중심의 자체평가를 의미한다.	3.281 (0.991)	6	3.071 (0.997)	7	3.444 (0.984)	6
정책적 평가와 집행평가로 이원화하는 것이다.	3.156 (0.808)	7	3.071 (0.829)	7	3.222 (0.808)	8

〈표 Ⅳ-26〉의 계속

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
기관이 지표를 선택할 수 있도록 하는 평가이다.	3.125 (0.942)	8	2.714 (0.914)	9	3.444 (0.856)	6
경영관리 범주의 가중치를 낮추고 주요사업 범주의 가중치를 상향하는 것이다.	3.094 (0.995)	9	3.214 (0.975)	5	3.000 (1.029)	9

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

다. 유형 분류 방안

1) 1차 델파이 조사결과

맞춤형 평가가 되기 위해서는 유형 분류를 어떻게 하는 것이 바람직한지에 대한 질문에 대해서 '사업 성격에 따라 산업별 분류를 해야 한다'는 의견(12명)이 가장 많았다. 다만 그 분류의 방식에 대해서는 각각 상이한 의견을 가지고 있었다. 응답자 A는 산업군, 관광군, 보건군, 금융군, 농림산업군으로 분류하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 반면 응답자 B는 에너지, 국토교통, 보건복지, 연구개발, 산업진흥, 환경안전, 정보화, 국민생활, 농림문화, 기타 등으로 분류하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 또 다른 의견으로는 물류, SOC, 금융, 정보, 복지, 노동, 에너지, 환경으로 분류해야 한다는 응답자 C의 의견도 있었다. 본 연구에서는 사업 성격에 따라 구체적으로 어떻게 분류해야 하는지보다는 맞춤형 유형 분류의 기준을 제시하는 데 목적이 있기 때문에 산업별로 구체적으로 분류하여 2차 델파이에서 질문하지 않고 사업 성격에 따른 산업별 분류에 대한 동의 정도를 질문하였다.

다음으로 '규모(재정, 인원)를 기준으로 분류해야 한다'는 의견(6명)이 많았으며, '사업성(수익형)과 공공성(비수익형)으로 분류해야 한다'는 의견(5명)이 많았다. 이어 '현재 유형 분류대로 하되 지표체계만 변경해야 한다'는 의견(3명)이 많았고, '국내사업 기관과 글로벌사업 기관으로 분류해야 한다', '주무부처별로 분류해야 한다', '대국민 서비스 제공의 비중에 따라 직접서비스제공기관, 지원기관, 간접지원기관으로 구분해야 한다', '시장 상황에 따라

분류해야 한다'는 의견(2명)이 있었다.

이외에도 '만성적자와 정부정책에 따른 적자 전환이 예상되는 공기업을 공기업3 유형으로 분류해야 한다', '준정부기관을 자산보유규모, 정원 등을 기준으로 세분화해야 한다', '경영관리 부문은 조직규모에 따라 구분하고 주요사업 부문은 사업 성격에 따른 분류해야 한다', '고객의 유형 즉 일반국민, 기업 등 민간단체, 다른 공공기관별로 구분해야 한다', '현재의 분류 기준을 세분화해야 한다. 예를 들어 공기업2를 SOC, 사회·문화 등으로 구분하고, 위탁집행기관을 규모, 자율사업 범위에 따라 구분하고, 강소형 기관을 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥형으로 구분해야 한다', '공기업을 기업상장여부에 따라 분류해야 한다'는 의견이 있었다.

〈표 Ⅳ-27〉 맞춤형 평가를 위한 유형 분류 방안(1차 델파이 조사결과)

(단위: 명)

응답 내용	공공기관 평가 담당자	교수 및 평가전문가
1. 사업성격에 따라 산업별 분류해야 한다. – 산업군, 관광군, 보건군, 금융군, 농림산업군으로 분류 – 에너지, 국토교통, 보건복지, 연구개발(R&D), 산업진흥, 환경안전, 정보화, 국민생활, 농림문화, 기타 등으로 분류 – 물류, SOC, 금융, 정보, 복지, 노동, 에너지, 환경 등의 영역으로 분류	6	6
2. 규모(재정, 인원)를 기준으로 분류해야 한다.	4	2
3. 사업성(수익형)과 공공성(비수익형)으로 분류해야 한다.	4	1
4. 현재 유형 분류대로 하되 지표체계만 변경해야 한다.	1	2
5. 국내사업 기관과 글로벌 사업 기관으로 분류해야 한다.	1	1
6. 주무부처별로 분류해야 한다.	1	1
7. 대국민 서비스 제공의 비중에 따라 직접서비스제공기관, 지원기관, 간접지원기관으로 구분해야 한다.	2	–
8. 시장 상황에 따라 분류해야 한다. – 성장산업과 쇠퇴산업 – 수익산업과 손실산업	2	–
9. 만성적자와 정부정책에 따른 적자 전환이 예상되는 공기업을 공기업3 유형으로 분류해야 한다.	1	–
10. 준정부기관을 자산보유규모, 정원등을 기준으로 세분화해야 한다.	1	–
11. 경영관리 부문은 조직규모에 따라 구분하고 주요사업 부문은 사업 성격에 따른 분류해야 한다.	1	–

〈표 Ⅳ-27〉의 계속

(단위: 명)

응답 내용	공공기관 평가 담당자	교수 및 평가전문가
12. 고객의 유형 즉 일반국민, 기업 등 민간단체, 다른 공공기관 별로 구분해야 한다.	–	1
13. 현재의 분류 기준을 세분화해야 한다. 예를 들어 공기업2를 SOC, 사회 · 문화 등으로 구분하고, 위탁집행기관을 규모, 자율사업 범위에 따라 구분하고, 강소형 기관을 검사 · 검증, 문화 · 국민생활, 산업진흥형으로 구분한다.	–	1
14. 공기업을 기업 상장 여부에 따라 분류해야 한다.	–	1

자료: 저자 작성

2) 2차 델파이 조사결과

2차 델파이 조사에서 맞춤형 평가가 되기 위한 유형 분류 방안에 대해 '사업 성격에 따라 산업별로 분류해야 한다'는 의견에 가장 높은 동의(1순위, 3.875점)를 보였다. 다음으로는 '사업성(수익형)과 공공성(비수익형)으로 분류해야 한다(2순위, 3.813점)', '규모(재정, 인원)를 기준으로 분류해야 한다(3순위, 3.500)' 순으로 높은 동의 정도를 보여주었다. 실제 다양한 의견이 1차 델파이 조사에서 도출되었으나 2차 델파이 조사에서 긍정적인 의견으로 조사된 것은 많지 않았다는 것이 특징이었다.

전문가 그룹은 기관 담당자들에 비해서 상대적으로 유형 분류의 방식에 대한 정도가 높지 않은 것으로 분석되었다. 전문가 집단은 사업 성격에 따라 산업별로 분류하는 것과 사업성(수익형)과 공공성(비수익형)으로 분류하는 것에 대해 긍정적인 의견을 보였으나 이외의 방안에 대해서는 긍정적인 정도가 높지 않았다. 반면에 기관 담당자들은 사업성(수익형)과 공공성(비수익형)으로 분류해야 한다는 의견이 많았으며, 다음으로 사업 성격에 따라 산업별로 분류해야 한다는 의견이 많았다. 이외에도 기관 담당자들은 대국민 서비스 제공 방식(직접, 간접, 지원), 경영관리부문은 조직규모에 따라 구분하고 주요 사업부문은 사업 성격에 따라 구분해야 한다는 의견, 규모(재정, 인원)를 기준으로 분류해야 한다는 의견에 대해서도 긍정적으로 응답하였다.

앞에서 살펴본 맞춤형 평가의 필요성과 개념에 대해서는 상대적으로 높은 동의 정도를 보여준 데 반해서 유형 분류 방안에 대해서는 다양한 의견이 제시되었음에도 불구하고 기관의 유·불리에 따라서 그 선호가 분산되면서 동의 정도가 높지 않게 분석된 것이 특징이라고 볼 수 있다.[66]

1차 델파이 조사와 마찬가지로 2차 델파이 조사에서도 사업 성격에 따라 산업별로 분류해야 한다는 의견에 대한 동의가 높았으며, 사업성과 공공성으로 분류, 규모를 기준으로 분류해야 한다는 의견이 많았다. 반면 1차 델파이 조사에서 3명이 응답했던 현재 유형 분류대로 하되 지표체계만 변경해야 하는 안에 대해서는 낮은 동의 정도(12위, 2.531점)를 보였다. 또한 1차 델파이 조사에서 2명씩 응답했던 국내사업 기관과 글로벌사업 기관으로 분류, 주무부처별로 분류, 시장상황에 따른 분류에 대한 동의 정도(9위, 2.688점)는 매우 낮은 것으로 분석되었다.

이상의 전문가 델파이 조사결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사업 성격에 따라 산업별로 분류해야 한다는 의견에 대한 동의 정도가 높았다. 다만, 산업별 분류를 어떻게 해야 할지에 대해서는 각 기관이 처한 위치에 따라 그 의견이 다를 것임을 1차 델파이 조사의 결과를 토대로 추론해볼 수 있다.

둘째, 사업성(수익형)과 공공성(비수익형)으로 분류하여 평가하는 방식에 대해 긍정하는 정도가 높다는 것이다. 현재의 공공기관 경영평가에서 사업성이 부족한 공공성 기관들이 상대적으로 불리한 상황에 있다고 볼 수 있다. 기관 분류를 사업성과 공공성으로 분류할 경우 평가지표를 보다 기관 특성에 따라 달리할 수 있고, 형평성을 높일 수 있을 것이다.

셋째, 기관 담당자들은 대국민 서비스 제공방식, 경영관리부문은 조직규모, 주요사업부문은 사업 성격에 따른 분류, 규모를 기준으로 한 분류에 긍정적인 의견인 반면, 상대적으로 전문가 그룹은 부정적인 의견을 보여주었다.

넷째, 주무부처별 분류, 국내사업 글로벌사업 분류, 시장상황, 재정상황,

66) 실제로 기관 담당자들의 각 항목에 대한 동의에 있어 표준편차가 1에 근접하거나 그 이상이 되는 항목이 많음을 확인할 수 있다.

상장 여부, 고객유형 등의 유형 분류 기준에 대해서는 부정적인 의견을 보여주었다.

〈표 Ⅳ-28〉 맞춤형 평가를 위한 유형 분류 방안(2차 델파이 조사결과)

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
사업 성격에 따라 산업별로 분류해야 한다.	3.875 (0.751)	1	3.857 (0.864)	1	3.889 (0.676)	2
사업성(수익형)과 공공성(비수익형)으로 분류해야 한다.	3.813 (0.821)	2	3.643 (0.842)	2	3.944 (0.802)	1
규모(재정, 인원)를 기준으로 분류해야 한다.	3.500 (0.950)	3	3.429 (0.852)	3	3.556 (1.042)	5
경영관리 부문은 조직규모에 따라 구분하고 주요사업 부문은 사업 성격에 따라 분류해야 한다.	3.469 (0.879)	4	3.286 (0.726)	4	3.611 (0.979)	4
대국민 서비스 제공 방식(직접, 간접, 지원)에 따라 분류해야 한다.	3.438 (0.840)	5	3.143 (0.949)	6	3.667 (0.686)	3
고객의 유형(일반국민, 기업 등 민간단체, 다른 공공기관)에 따라 분류해야 한다.	3.281 (0.991)	6	3.286 (0.994)	4	3.278 (1.018)	6
공기업을 기업 상장 여부에 따라 분류해야 한다.	2.813 (0.859)	7	3.000 (0.961)	7	2.667 (0.767)	10
공기업을 재정상황에 따라 분류해야 한다.	2.719 (0.813)	8	2.714 (0.825)	8	2.722 (0.826)	9
시장 상황에 따라 분류해야 한다.	2.688 (0.896)	9	2.714 (0.825)	8	2.667 (0.970)	10
국내사업 기관과 글로벌 사업 기관으로 분류해야 한다.	2.688 (0.965)	9	2.429 (0.756)	11	2.889 (1.079)	8
주무부처별로 분류해야 한다.	2.688 (0.931)	9	2.286 (0.825)	12	3.000 (0.907)	7
현재 유형 분류대로 하되 지표체계만 변경해야 한다.	2.531 (0.879)	12	2.643 (0.842)	10	2.444 (0.922)	12

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

라. 지표 개선방안

1) 1차 델파이 조사결과

맞춤형 경영평가가 되기 위해서는 지표체계를 어떻게 개선해야 하는지에 대한 질문에 대한 응답결과 '기관유형별 지표 풀을 제시하고 공공기관이 지

표를 선정하도록 선택권을 부여해야 한다'는 의견이 전체 7명의 응답으로 가장 많았다. 다음으로 '기관유형별 사업 특성에 따라 다른 지표를 제시하고 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다(4명)', '계량(정량)평가 지표보다 비계량(정성)평가 지표를 확대해야 한다(4명)'는 의견이 많았다. 다음으로 '경영관리 범주는 공통지표(세부지표)의 가중치를 일괄 적용이 아닌 기관의 특성에 따라 탄력적으로 적용해야 한다', '경영관리 범주의 비계량지표 중 유사지표를 통합하고, 주요사업 비계량지표를 사업별로 구분하여 평가해야 한다', '주요사업의 경우 지표를 기관이 자율적으로 선택하도록 해야 한다'는 의견을 각각 2명씩 응답하였다. 전문가 집단은 계량(정량)평가 지표보다 비계량(정성)평가 지표를 확대해야 한다는 의견이 3명으로 많은 것으로 분석되었다.

〈표 Ⅳ-29〉 맞춤형 평가를 위한 지표개선 방안(1차 델파이 조사결과)

(단위: 명)

응답 내용	공공기관 평가 담당자	교수 및 평가전문가
1. 기관유형별 지표 풀을 제시하고 공공기관이 지표를 선정하도록 선택권을 부여해야 한다.	5	2
2. 기관유형별 사업특성에 따라 다른 지표를 제시하고 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다.	2	2
3. 계량(정량)평가지표보다 비계량(정성)평가지표를 확대해야 한다.	1	3
4. 경영관리 범주는 공통지표(세부지표)의 가중치를 일괄 적용이 아닌 기관의 특성에 따라 탄력적으로 적용해야 한다.	1	1
5. 경영관리 범주의 비계량지표 중 유사지표를 통합하고, 주요사업 비계량지표를 사업별로 구분하여 평가해야 한다.	2	–
6. 주요사업의 경우 지표를 기관이 자율적으로 선택하도록 해야 한다.	2	–
7. 공기업(수익성과 효율성 지표), 준정부기관(효율성 사회적 가치 지표, 공공성 평가 지표), 정부정책 및 국정과제는 공통지표로 지표 풀(pool)을 제공해야 한다.	1	–
8. 자율지표는 계량지표 중심, 공통지표는 비계량지표 중심으로 구성돼야 한다.	1	–
9. 체크리스트 평가방식으로 목표 제시후 달성 여부 평가((예시) 경영관리시스템의 적정성 평가)를 해야 한다.	1	–
10. 경영관리 부문의 지표는 현행을 유지하고, 주요사업의 계량지표를 비계량 보고서 내에 포함하여 통합적으로 평가해야 한다.	1	–

〈표 Ⅳ-29〉의 계속

(단위: 명)

응답 내용	공공기관 평가 담당자	교수 및 평가전문가
11. 준정부기관 중 위탁집행 유형은 자체사업 비중이 미미하여 재무관리 부문 지표를 제외할 필요가 있다.	1	–
12. 기관규모가 작은 공기업 및 준정부기관의 경우 지표 수 및 지표 내 세부평가 내용을 축소할 필요가 있다.	1	–
13. 경영관리 범주를 공통지표와 맞춤형 지표로 구별해야 한다.	1	–
14. 지표를 단순화하고 정부권장형 지표를 대폭 삭제해야 한다.	–	1
15. 공통지표는 체크리스트에 따라 자체 평가하고, 기관별 맞춤지표는 현장평가를 강화해야 한다.	–	1
16. 주요사업 지표를 공통지표와 서비스 · 기관별 지표로 구별해야 한다.	–	1

자료: 저자 작성

2) 2차 델파이 조사결과

2차 델파이 조사에서 지표개선 방안에 대해 '기관유형별 사업특성에 따라 다른 지표를 제시하고 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다'는 의견에 가장 높은 동의(1순위, 3.969점)를 보였다. 다음으로 '경영관리 범주를 공통지표와 맞춤형 지표로 구별해야 한다(2순위, 3.844점)', '기관규모가 작은 공공기관은 지표 수 및 세부평가 내용을 축소해야 한다(3순위, 3.719점)', '기관유형별 지표 풀을 제시하고 공공기관이 지표를 선정하도록 선택권을 부여해야 한다(4순위, 3.688점)', '경영관리 범주는 공통지표(세부지표)의 가중치를 일괄적용이 아닌 기관의 특성에 따라 탄력적으로 적용해야 한다(5순위, 3.625점)', '지표를 단순화하고 정부 권장형 지표를 대폭 삭제해야 한다(6순위, 3.563점)'는 의견 순으로 동의가 높은 것으로 분석되었다.

전문가 집단은 '경영관리 범주를 공통지표와 맞춤형 지표로 구별해야 한다'는 의견에 대한 동의 정도(1순위, 3.786점)가 가장 높았는 데 반해, 공공기관 평가담당자들은 '기관유형별 사업 특성에 따라 다른 지표를 제시하고 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다'는 의견에 가장 높은 동의(1순위, 4.167점)를 보이고 있었다. 그리고 전문가들은 '기관규모가 작은 공공기관은 지표수 및 세부평가 내용을 축소해야 한다'는 의견에 대한 동의 정도(2순위,

3.714점)가 높았는 데 반해 기관 담당자들은 '기관유형별 지표 풀을 제시하고 공공기관이 지표를 선정하도록 선택권을 부여해야 한다'는 의견에 대한 동의 정도(2순위, 3.944점)가 높았다. 또한 기관 담당자들은 경영관리 범주는 공통지표(세부지표)의 가중치를 일괄 적용이 아닌 기관의 특성에 따라 탄력적으로 적용해야 한다는 의견에 대한 동의 정도(3순위, 3.889점)가 높은 것으로 분석되었으나 전문가 집단은 상대적으로 낮은(6순위, 3.286점) 동의 정도를 보이는 것으로 분석되었다.

1차 델파이 조사의 결과와 마찬가지로 2차 델파이 조사에서도 기관유형별 사업 특성에 따라 다른 지표를 제시하거나 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다는 의견에 대한 동의 정도가 높은 것으로 분석되었다. 다만 1차 델파이 조사에서 가장 많은 응답자들이 언급한 '기관유형별 지표 풀을 제시하고 공공기관이 지표를 선정하도록 선택권을 부여해야 한다'는 의견에 대해서는 4순위로 많은 동의를 얻고 상대적으로 동의 정도가 낮아졌는데 그 이유는 기관 담당자에 비해 전문가 집단이 상대적으로 동의 정도가 낮았기 때문으로 분석되었다. 흥미로운 점은 1차 델파이 조사에서 4명이 의견을 제시한 '계량(정량)평가 지표보다 비계량(정성) 평가 지표를 확대해야 한다'는 의견에 대한 동의 정도가 매우 낮은(10순위, 3.063점) 것으로 분석되었다는 점이다.

전문가 델파이 조사결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 맞춤형 평가가 되기 위해서 지표체계를 변경해야 한다는 데 대해 기관 담당자들의 동의 정도가 매우 높다는 점이다. 다만, 그 방향에 대해서는 상당한 차이를 보이고 있었다.

둘째, 1, 2차 조사에서 모두 기관유형별 사업 특성에 따라 다른 지표를 제시하거나 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다는 의견에 대한 동의 정도가 높다는 점이다. 앞에서 기관의 유형 분류를 다르게 하는 데 대해 사업의 특성에 따라 달리해야 한다는 의견이 가장 많은 동의를 얻는 것과 연관되어 다른 유형별로 다른 지표 또는 가중치 제시의 필요성이 제기된다고 볼 수 있다.

셋째, 경영관리 범주를 공통지표와 맞춤형 지표로 구분해야 하는 것에 대해 동의 정도가 높다.

넷째, 기관규모가 작은 경우 지표 수 및 세부평가 내용을 축소해야 한다는 의견에 대해 전문가 집단은 긍정적인 반면, 기관 담당자들은 상대적으로 그 동의 정도의 순위가 높지 않고 표준편차가 커서 응답자들이 자신이 속한 기관에 따라 다른 의견을 제시하고 있음을 해석해 볼 수 있다.

다섯째, 기관유형별 지표 풀을 제시하고 공공기관이 지표를 선정하도록 선택권을 제시하는 방안에 대해 기관 담당자들은 매우 긍정적으로 보는 반면에 전문가 집단은 상대적으로 긍정하는 정도가 높지 않다는 점이다.

〈표 Ⅳ-30〉 맞춤형 평가를 위한 지표개선 방안(2차 델파이 조사결과)

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
기관유형별 사업 특성에 따라 다른 지표를 제시하고 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다.	3.969 (0.695)	1	3.714 (0.611)	2	4.167 (0.707)	61
경영관리 범주를 공통지표와 맞춤형 지표로 구별해야 한다.	3.844 (0.574)	2	3.786 (0.579)	1	3.889 (0.583)	3
기관규모가 작은 공공기관은 지표 수 및 세부평가 내용을 축소해야 한다.	3.719 (0.888)	3	3.714 (0.825)	2	3.722 (0.958)	6
기관유형별 지표 풀을 제시하고 공공기관이 지표를 선정하도록 선택권을 부여해야 한다.	3.688 (0.931)	4	3.357 (0.842)	5	3.944 (0.938)	2
경영관리 범주는 공통지표(세부지표)의 가중치를 일괄적용이 아닌 기관의 특성에 따라 탄력적으로 적용해야 한다.	3.625 (0.871)	5	3.286 (0.825)	6	3.889 (0.832)	3
지표를 단순화하고 정부권장형 지표를 대폭 삭제해야 한다.	3.563 (1.014)	6	3.286 (1.139)	6	3.778 (0.878)	5
주요사업의 경우 지표를 기관이 자율적으로 선택하도록 해야 한다.	3.438 (0.948)	7	3.071 (0.997)	10	3.722 (0.826)	6
주요사업 지표를 공통지표와 서비스 · 기관별 지표로 구별해야 한다.	3.406 (0.756)	8	3.500 (0.855)	4	3.333 (0.686)	8
체크리스트 평가방식으로 목표 제시 후 달성 여부를 평가하는 지표를 확대해야 한다.	3.194 (0.946)	9	3.231 (0.832)	9	3.167 (1.043)	9
계량평가 지표보다 비계량평가 지표를 확대해야 한다.	3.063 (0.982)	10	3.286 (0.914)	6	2.889 (1.023)	11
자율지표는 계량지표 중심, 공통지표는 비계량지표 중심으로 구성되어야 한다.	3.031 (0.999)	11	2.857 (1.027)	11	3.167 (0.985)	9

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

마. 평가운영체계 개선

1) 1차 델파이 조사결과

1차 델파이 조사의 결과 맞춤형 평가가 되기 위한 평가운영체계 개선방안에 대한 의견에 대해 다양한 견해가 제시되었다. 이를 평가단의 구성 및 운영, 평가주기, 평가방법, 평가환류, 평가지표, 평가부담으로 구분하여 유형화하였다. 우선 평가단 구성 및 운영에 대해서는 평가단 활동기간을 2~3년 보장해야 한다는 의견(3명)이 전문가 집단에서 많이 나타났다. 그리고 자율지표반과 필수지표반으로 구성하고 자율지표에 대한 검증 강화를 위해 평가단의 전문성을 강화해야 한다는 의견(2명)이 있었다.

평가주기에 대한 의견이 많았는데 평가주기 축소로 평가부담을 경감해야 한다는 의견(5명)이 가장 많았다. 평가방법에 있어서는 부처별 자율평가를 하고, 기재부는 평가에 대한 점검을 하면 된다는 의견(5명), 주요사업에 대한 평가는 주무부처와 이사회에서 평가하도록 해야 한다는 의견(3명)이 많았다. 평가환류에서는 성과급의 격차구조를 완화해야 한다와 평가결과의 발표 시기를 4월로 당겨야 한다는 의견(2명)이 많았다. 이외에도 평가부담을 낮추기 위해 보고서 분량의 축소 및 양식의 제공 필요성에 대한 의견이 있었다.

〈표 Ⅳ-31〉 맞춤형 평가를 위한 평가운영체계 개선방안(1차 델파이 조사결과)

(단위: 명)

응답 내용		공공기관 평가 담당자	교수 및 평가전문가
평가단 구성 및 운영	1. 평가단 활동기간을 2~3년 보장할 필요가 있다.	1	2
	2. 자율지표반과 필수지표반으로 구성, 자율지표에 대한 검증 강화를 위해 평가단의 전문성을 강화해야 한다.	1	1
	3. 평가단의 상설화를 통해 수시모니터링이 가능하도록 해야 한다.	1	–
	4. 주요사업 지표설계 평가위원과 현장실사 평가위원 간 판단의 불일치(지표 대표성, 목표 수준 등) 해소가 필요하다	1	–
	5. 평가단으로 활동을 3년 이상 참여가능하도록 보장해야 한다.	1	–
	6. 평가단 내 분야별 책임간사 역할을 강화해야 한다.	1	–
	7. 평가위원들에게 평가기간을 충분히 부여해야 한다.	–	1
	8. 평가지표 선정에 참여한 전문가 그룹이 평가를 수행해야 한다.	1	–

〈표 Ⅳ-31〉의 계속

(단위: 명)

응답 내용		공공기관 평가 담당자	교수 및 평가전문가
평가 주기	9. 평가주기 축소(년1회에서 2~3년에 1회로)로 평가부담 경감(특히 비계량지표 평가에서)이 필요하다.	2	3
	10. 평가등급이 높은 경우 평가여부 선택권을 기관에 부여해야 한다.	1	–
평가 방법	11. 부처별 자율평가를 하고, 기재부는 평가에 대한 점검을 하면 된다.	3	2
	12. 절대평가방식으로 변경해야 한다.	2	1
	13. 주요사업에 대한 평가는 주무부처와 이사회에서 평가하도록 해야 한다.	2	1
	14. 공통지표에 대한 사전적 중장기(절대치) 목표를 제시해야 한다.	1	–
	15. 가중치 선정과 관련한 메뉴방식(지표별 가중치 선택) 적용을 확대해야 한다.	1	–
	16. 계량지표 평가의 목표수준 편차를 다양화해야 한다.	1	–
	17. 핵심성과 위주의 평가가 되어야 한다.	1	–
	18. 평가편람의 조기확정이 필요하다.	1	–
	19. 공통평가는 세분화된 Checklist 방식에 의한 자체평가를 확인하고, 주무부처와 연계된 정책평가는 현장평가를 강화하여 성과의 창출 여부를 확인하는 방식이 되어야 한다.	1	–
	20. 계량지표의 사전평가를 폐지해야 한다.	1	–
평가 환류	21. 성과급의 격차구조를 완화해야 한다.	1	1
	22. 평가결과 발표 시기를 4월로 당겨야 한다.	2	–
	23. 기능조정에 의한 부진기관에 대한 별도평가가 필요하다.	1	–
	24. 지속적인 경영평가 부진기관의 경우 불가피한 사유를 발굴하여 기관장 해임건의 제외사유로 포함해야 한다.	1	–
	25. 경영평가 운영과 기관 내부평가 연계성을 강화해야 한다.	1	–
	26. 국제비교의 활성화가 필요하다.	1	–
	27. 평가단과 기재부 평가 등 각각의 운영결과를 공개할 필요가 있다.	1	–
	28. 계량 DB를 강조할 필요가 있다.	–	1
평가 지표	29. 맞춤형 지표 개선을 위한 지표설계자문 지원이 필요하다.	1	–
	30. 지표수의 축소가 필요하다.	1	–
평가 부담	31. 평가보고서 분량의 축소가 필요하다.	2	–
	32. 표준보고서 양식을 제공해야 한다.	2	–

자료: 저자 작성

2) 2차 델파이 조사결과

2차 델파이 조사에서 평가체계의 개선방안에 대해 '평가편람을 조기에 확정해야 한다'는 의견에 가장 높은 동의(1순위, 4.219점)를 보였다. 다음으로 '맞춤형 지표체계를 만들기 위해서 기관이 지표설계 자문을 받을 수 있는 체계를 만들어야 한다(2순위, 4.031점)'는 의견에 대한 동의 정도가 높았다. '성과급의 차등 폭을 줄여야 한다', '평가결과를 조기에 확정하여 사업에 반영해야 한다'는 의견에 대한 동의 정도는 3순위(4.000점)로 높은 동의를 보였다. 이어 '평가에 대한 DB를 구축해야 한다(5순위, 3.969점)', '평가위원들에게 평가기간을 충분히 부여해야 한다(6순위, 3.906점)', '지표 수를 축소하고 핵심성과 위주로 평가해야 한다(7순위, 3.844점)'는 의견이 3.8점 이상으로 높은 동의 정도를 보였다. 이어 '기관 외부 평가(경영평가)와 기관 내부 평가의 연계를 강화해야 한다(8순위, 3.688점)', '평가주기를 1년 단위에서 2~3년에 1회로 변경해야 한다(8순위, 3.688점)', '공통평가는 세분화된 체크리스트(Checklist) 방식에 의한 자체평가를 확인하고, 주무부처와 연계된 정책평가는 현장평가를 강화하여 성과의 창출 여부를 확인해야 한다(10순위, 3.625점)', '평가단 구성에 있어서 자율지표반과 공통지표반으로 구성, 자율지표에 대한 검증 강화를 위해서 평가단의 전문성을 강화해야 한다(11순위, 3.594점)', '평가위원의 활동을 2~3년 이상 보장해야 한다(12순위, 3.531점)', '기능조정에 의한 부진기관에 대해서는 별도평가가 필요하다(13순위, 3.500점)', '절대평가 방식으로 변경해야 한다(13순위, 3.500점)'는 의견이 3.5점 이상으로 동의 정도가 높은 것으로 분석되었다. 전반적으로 평가 체계의 개선에 대한 동의 정도는 높은 편이었으며, 전문가 집단보다 기관 담당자들의 동의 정도가 높은 것으로 분석되었다.

전문가 집단과 기관 담당자들 사이에는 순위에 있어 다소 차이를 보였는데 기관 담당자들은 성과급의 차등폭을 줄여야 한다는 의견에 대한 동의 정도가 4.471점(2순위)으로 높았으나 전문가들은 3.429점(11순위)으로 낮았다. 반면 전문가들은 평가에 대한 DB를 구축해야 한다는 의견이 가장 높은 것이 특징이었다. 또한 기관 담당자들은 평가결과를 조기에 확정하여 사업에

반영해야 한다는 의견에 대한 동의 정도가 높았으나 상대적으로 전문가 집단은 높지 않은 것으로 분석되었다.

1차 델파이 조사에서는 '부처별 자율평가를 중심으로 하고 기획재정부는 평가에 대한 점검 기능을 수행해야 한다', '주요사업에 대한 평가는 주무부처와 이사회에서 평가하도록 해야 한다'는 의견에 대한 제시가 많았으나 2차 델파이 결과 이러한 의견에 대한 동의 정도는 높지 않은 것으로 분석되었다. 특히 '부처별 자율평가를 중심으로 하고 기획재정부는 평가에 대한 점검 기능을 수행해야 한다'는 의견에 대한 공공기관 평가담당자들의 평균 점수는 3.5점인 데 반해 표준편차는 1.249로 매우 높아 기관별로 큰 편차를 보이고 있음을 알 수 있다. 즉, 기관이 속한 부처와의 관계에 따라 부처별 자율평가에 대한 의견의 차이를 보이고 있다고 설명할 수 있을 것이다.

〈표 Ⅳ-32〉 맞춤형 평가를 위한 평가운영체계 개선방안(2차 델파이 조사결과)

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
평가편람을 조기에 확정해야 한다.	4.219 (0.706)	1	3.857 (0.663)	2	4.500 (0.618)	1
맞춤형 지표체계를 만들기 위해서 기관이 지표 설계 자문을 받을 수 있는 체계를 만들어야 한다.	4.031 (0.782)	2	3.786 (0.699)	3	4.222 (0.808)	4
성과급의 차등 폭을 줄여야 한다.	4.000 (1.065)	3	3.429 (1.089)	11	4.471 (0.800)	2
평가결과를 조기에 확정하여 사업에 반영해야 한다.	4.000 (0.950)	3	3.500 (0.941)	8	4.389 (0.778)	3
평가에 대한 DB를 구축해야 한다.	3.969 (0.647)	5	4.000 (0.679)	1	3.944 (0.639)	7
평가위원들에게 평가기간을 충분히 부여해야 한다.	3.906 (0.818)	6	3.786 (0.699)	3	4.000 (0.907)	6
지표 수를 축소하고 핵심성과 위주로 평가해야 한다.	3.844 (0.920)	7	3.357 (1.008)	13	4.222 (0.647)	4
기관 외부 평가(경영평가)와 기관 내부평가의 연계를 강화해야 한다.	3.688 (0.896)	8	3.500 (1.092)	8	3.833 (0.707)	9
평가주기를 1년 단위에서 2~3년에 1회로 변경해야 한다.	3.688 (1.091)	8	3.429 (1.158)	11	3.889 (1.023)	8

〈표 Ⅳ-32〉의 계속

설문 항목	전체		전문가		기관	
	평균	순위	평균	순위	평균	순위
공통평가는 세분화된 체크리스트(Checklist) 방식에 의한 자체평가를 확인하고, 주무부처와 연계된 정책평가는 현장평가를 강화하여 성과의 창출여부를 확인해야 한다.	3.625 (0.554)	10	3.643 (0.633)	5	3.611 (0.502)	11
평가단 구성에 있어서 자율 지표반과 공통지표반으로 구성, 자율지표에 대한 검증 강화를 위해서 평가단의 전문성을 강화해야 한다.	3.594 (0.837)	11	3.571 (1.016)	6	3.611 (0.698)	11
평가위원의 활동을 2~3년 이상 보장해야 한다.	3.531 (1.047)	12	3.286 (1.069)	15	3.722 (1.018)	10
기능조정에 의한 부진기관에 대해서는 별도 평가가 필요하다.	3.500 (0.916)	13	3.571 (0.646)	6	3.444 (1.097)	17
절대평가 방식으로 변경해야 한다.	3.500 (0.916)	13	3.357 (1.008)	13	3.611 (0.850)	11
수시모니터링을 통해서 평가단의 활동을 활성화시켜야 한다.	3.438 (0.914)	15	3.286 (0.994)	15	3.556 (0.856)	14
우수 평가등급 기관에 평가를 유예해야 한다.	3.438 (1.134)	15	3.500 (1.019)	8	3.389 (1.243)	18
지속적인 경영평가 부진기관의 경우 불가피한 사유가 있을 경우 기관장 해임건의에서 제외해야 한다.	3.406 (0.979)	17	3.286 (1.069)	15	3.500 (0.924)	15
부처별 자율평가를 중심으로 하고 기획재정부는 평가에 대한 점검 기능을 수행해야 한다.	3.156 (1.167)	18	2.714 (0.914)	18	3.500 (1.249)	15
주요사업에 대한 평가는 주무부처와 이사회에서 평가하도록 해야 한다.	2.875 (1.129)	19	2.571 (0.852)	19	3.111 (1.278)	19

주: ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

4. 소결

본 연구에서는 공공기관 경영평가위원 경력이 있는 전문가와 공공기관에서 평가업무 수행 경험이 있는 평가담당자들을 대상으로 2차에 걸쳐 공공기관 경영평가의 문제점과 개선 대안으로서 맞춤형 평가제도에 대해 델파이 조사를 하였다.

공공기관 경영평가 제도에 대해서는 지표체계의 전반적 문제를 비롯하여 지표체계 범주, 지표체계 중 비계량항목, 계량항목, 가중치 등을 문제점으로 지적하였다. 아울러 비계량항목의 부절적성이 가장 큰 문제로 지적되었으며, 정부정책 이행을 비롯한 비계량항목의 부담이 큰 것으로 나타났다. 경영성과와 평가결과 간의 관계에 있어서는 평가결과의 수용성 및 활용도, 평가의 객관성 및 공정성을 가장 큰 문제로 지적되었다. 그리고 경영평가에 있어서 평가위원의 영향력이 크다는 점도 같이 지적되었다. 경영평가기관 유형 분류의 적절성과 관련하여서는 유형 분류의 일반적 기준, 그 결과로 나타난 기관의 유형별 구성 등이 문제점으로 지적되었으며, 강소형의 유형 분류가 가장 문제점이 높은 것으로 나타났다. 그리고 경영평가 운영체계에 대해서는 평가위원, 평가단, 평가 프로세스, 이의제기, 평가주기, 환류 등에 있어서 문제점이 지적되었다.

다음으로 맞춤형 평가와 관련해서는 먼저 맞춤형 평가의 필요성과 관련하여 기관 특성 미반영, 기관의 본래 목적 달성에의 무용성, 획일적 평가, 공공기관의 과도한 부담, 낮은 수용성, 중복평가, 피드백 부족 등이 제시하였다. 맞춤형 평가의 개념에 대해서는 1차 조사결과 기관 유형에 따른 평가기준과 방법 적용, 지원과 컨설팅 기능 강화, 서열과 등급보다 적정성 확보 중심으로 전환, 기관 중심의 자체평가, 주무부처와 연계된 정책평가 등이 제시되었는데, 2차 조사결과 기관유형에 따른 평가기준과 방법의 적용이 가장 순위가 높았다. 맞춤형 평가를 위한 유형 분류 방안에 대해서는 1차 조사결과 사업 성격에 따른 산업별 분류, 규모를 기준으로 한 분류, 사업성과 공공성으로 구분, 국내 사업기관과 글로벌 사업기관으로 분류 등이 제시되었는데, 2차 조사결과 사업 성격에 따른 산업별 분류가 가장 순위가 높았다. 지표 개선방안에 대해서는 1차 조사결과 공공기관에 지표선택권 부여, 사업 특성별 지표제시와 차등적 가중치 부여, 비계량지표 확대, 경영관리 범주의 기관 특성에 따른 탄력적 적용 등이 제시되었는데, 2차 조사결과 사업 특성별 지표제시와 차등적 가중치 부여가 가장 순위가 높았다. 평가운영체계 개선에 대해서는 평가단 활동기간 2~3년 보장, 평가주기 변경으로 기관부담 완화, 평가

편람 조기 확정, 부처별 자율평가와 기재부 점검, 성과급 격차구조 완화, 지표 설계 자문 지원, 평가보고서 분량 축소 등이 제안되었다고 할 수 있다.

본 연구가 사용한 전문가 델파이 방법은 소수의 전문가 그룹으로부터 정책 대안을 도출하는 데 있어서 유용한 방법이다. 하지만 앞에서도 언급하였듯이 본 연구에서는 정책담당자를 포함시키지 않은 한계가 있다. 아울러 소수의 전문가들의 의견을 수집하고 분석하는 과정에서 응답한 설문 문항의 작은 동의율 차이와 그 순위가 정책 대안 도출에 있어서 큰 역할을 하는 것이 아니다. 오히려 1차 및 2차의 의견 수렴 과정에서 전문가들이 보여준 다양한 의견과 수렴되는 의견들을 상세하게 분석하는 것이 더 중요하다고 하겠다. 이에 본 장에서 서술한 각 부문별 전문가의 의견과 설문 항목에 있어서 과다하게 해석하는 것은 지양해야 할 것이다.

Ⅴ. 공공기관 경영평가 결과를 활용한 분석

1. 공공기관 경영성과와 경영평가 결과 간의 관계에 대한 분석

가. 배경

공공기관 경영평가가 1984년「공공기관투자관리기본법」제정 이후로 35년 동안 실시되어 오면서 공공기관의 성과관리의 틀을 마련했다는 평가에도 불구하고 실제 공공기관의 경영평가가 실제 경영성과를 반영하고 있는지에 대해서는 회의적인 논의들이 많이 있다.

공공기관 경영평가가 기관의 경영개선에 기여하는 정도와 경영평가의 만족도에 대해 높게 평가하는 비율이 20년 전 권민정 · 윤성식(1999)의 연구에 언급되는 바에 따르면 약 30~35% 정도로 낮은 수준에 그쳤다고 한다. 당시의 연구에서도 경영평가에서 규모가 크고 사회적 인지도가 높은 기관이 평가에서 유리하고 경영평가가 기관의 특성을 반영하지 못해 실효성이 낮다는 비판이 있었다. 그러나 그로부터 20년이 지난 지금도 동일한 비판은 이어지고 있다.

경영평가는 결국 공공기관의 성과를 측정하는 것이지만 평가결과에 따른 환류는 문제점을 보완하여 공공기관의 성과를 높일 수 있게 한다. 그동안 연구자들은 주로 경영평가의 도입으로 공공기관의 경영성과가 높아졌는지에 대해 초점을 두었다. 그러나 실제 피평가자들은 평가제도 도입에 따른 조직의 성과 향상과 발전보다는 평가의 결과인 기관 순위에 보다 큰 관심을 보여 왔다. 따라서 피평가자들은 평가지표의 변화에 따른 기관의 유불리에 민감하게 반응하였으며, 평가결과가 좋지 않은 경우 평가의 공정성에 의문을 제기하였다. 이러한 과정에서 문제가 제기되어 온 것은 '과연 공기업 경영평가가 진정한 의미의 기관 경영성과를 반영하여 평가되고 있는가?'이다. 만일

경영평가가 기관의 중요하지 않은 경영성과를 주로 평가하고 있다면, 그 평가결과에 따른 기업의 성과개선 효과도 없을 것이 분명하다.

따라서 본 연구는 경영성과와 평가결과 간의 관계를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 과연 경영평가는 '주요 재무적 성과를 잘 반영하고 있는지?'에 대해 실증적으로 검증하고자 한다.

나. 선행연구 분석

1) 공공기관 평가제도가 경영성과에 미친 영향

공공기관의 경영평가 제도가 과연 그 본래의 목적대로 '기관의 성과를 향상시켰는가?'를 탐색한 선행연구들은 다수 있으나, 각각의 연구들은 다소 상이한 결과를 발견하였다. 이는 분석단위와 시간의 차이, 경영성과 측정방법의 차이 및 연구 설계의 타당성 부족 등으로 그 결과의 차이가 나타난 것으로 판단할 수 있다.

곽채기(2003)의 연구에 따르면 경영평가 제도가 경영혁신의 촉매 역할 및 확산, 경영투명성의 제고, 고객만족도 제고 등에서 성과를 창출한 것으로 나타났다. 박석희(2006)의 연구에서도 평균노동생산성과 평균자본생산성이 개선되는 효과를 가져온 것으로 나타났으며, 이는 경영평가를 통한 사후적·유인적 성과관리가 강화되었기 때문으로 해석하였다.

김지영(2010)은 경영평가 제도 시행 이후에 경영평가 제도 이전보다 수익성이 높게 나타났다. 물론 이러한 수익성의 개선이 경영평가 제도의 도입으로 나타난 효과인지 또는 내생성의 문제와 같은 다른 요인의 효과인지에 대해서는 스스로 의문을 제기하고 있다.

남창우·최화식(2011)은 지방공기업 경영평가 제도가 경영성과에 미치는 영향을 살펴보기 위해 7개 지하철공사 직원을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 경영평가 제도 관련 요인들은 경영성과 관련 요인과 양(+)의 관계가 있음을 보여주었다. 그러나 이 연구는 응답자의 주관적 인식을 기준으로 하고 있다는 점에서 실제 경영평가가 경영성과를 높였는지를 검증하였다기보

다는 둘 간의 관계성에 대한 인식을 측정했다고 봐야 할 것이다.

2) 공공기관의 경영평가 결과에 영향 미치는 요인

가) 기관 및 환경 특성

권민정 · 윤성식(1999)의 연구에서 조직규모는 경영평가 결과에 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 발견되었으나 기관 특성의 반영에서 그룹별 분류방식이 평가의 차별화로 개별 기관 간의 편차를 높이는 것으로 분석되었다.

윤호진(2010)의 연구에서는 경영평가에 기관장의 교육수준, 재직기간이 영향을 미치는 반면, 기관장의 출신배경은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

유승원(2014)은 공공기관의 경영평가에 미치는 요인들에 대한 실증적 연구결과 공기업 기관장과 비상임이사의 정치적 연결 및 기관장과 비상임이사 간 정치적 갈등은 경영평가에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 정치적 연결과 경영평가는 부정적인 관계를 갖는 것으로 분석되었다. 이외에도 부채비율, 산업경쟁도, 민영화 등의 물적 요인도 경영평가에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

강혜진(2017)의 연구에서는 관료 출신의 기관장이 정치권 출신의 기관장보다 경영평가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 그 외 외부전문가와 내부승진자는 정치권 출신과 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 못하였다. 또한 출신지역이 정권과 유사 지역인 영남권일수록 평가결과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 발견하였다. 반면에 나이, 교육수준은 영향력이 없는 것으로 나타났다.

김다경 · 엄태호(2014)의 연구는 기관장의 업무, 외부환경관리, 리더십 같은 관리역량이 주요사업성과에 어떠한 영향을 주는지에 대해 살펴보았다. 분석결과 관리역량 중에서 관리 안정성 및 정부부처 재직기간 및 재직부처 수 등이 조직성과에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 특히 기관장의 관리안정성은 조직성과에 일정 시점까지는 부정적인 영향을 미치다가 긍정적 영향력을 미치는 비선형적 관계를 지니는 것으로 나타났다.

다수의 연구들이 기관 특성을 살펴본 반면 환경변수가 경영평가에 미치는 영향을 살펴본 연구는 많지 않다. 윤중배(2013)의 연구는 지방공기업에 대한 내·외부 환경이 종속변수인 효과성, 대응성, 만족도와 같은 성과에 미치는 영향을 살펴보았는데 설문조사를 통한 성과 및 내·외부 환경에 대한 인식을 측정하여 정확하게 조직 환경변수의 성과에 미치는 영향으로 보기는 어려움이 있다. 김다경·엄태호(2016)는 공기업의 환경요인 중에서 정치·경제적 환경요인의 영향을 2005년부터 2011년까지의 경영평가 자료를 활용하여 살펴보았다. 분석결과, 언론 현저성(관심도), 모니터링, 정권별 차이는 평가결과에 긍정적 영향을 미치고 의회 현저성(관심도)과 의존재원비율은 부정적 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

나) 평가제도 특성: 평가의 신뢰성과 타당성

최성락·박민정(2009)은 2001년에서 2005년 간의 평가결과를 평균, 분산, 왜도·첨도의 변화를 통해 살펴보았다. 우선 평균과 분산만을 고려하여 살펴보았을 때 단기적으로는 평가점수의 향상 효과가 없고, 장기적으로는 향상의 효과가 있었으나 왜도와 첨도를 고려하였을 경우 단기적으로는 오히려 성과의 하락이 있었으며, 장기적으로는 성과향상의 효과가 적은 것으로 분석되었다. 이러한 연구결과를 바탕으로 평가지표가 공기업의 기업개선 노력을 반영하지 못하기 때문에 적절하지 못함을 비판한다. 즉, 공기업의 효율성을 연구하는 다수 연구들은 효율성이 증가되고 있다고 평가하고 있으나 평가지표의 결과값이 상승하고 있지 못한 것은 평가지표가 실제 공기업이 생산성과 효율성을 제대로 반영하지 못하기 때문이라는 것이다.

이창길·최성락(2009)의 연구에서는 2007년 정부산하기관에 대한 평가를 대상으로 평가기관 유형별 및 평가분야별 후광효과가 존재하는지 분석한 결과 전체 225개 팀 중에서 5.78%인 13개 평가팀에서 후광효과가 발견되었으며, 약 14.7% 11개 기관이 후광효과의 영향을 받은 것으로 분석되었다. 이러한 후광효과는 종합경영, 주요사업, 경영관리 모든 분야에서 발생하였으나 종합경영이나 주요사업부문보다는 경영관리부문에서 보다 일반적으로 발생한 것으로 나타났다. 또한 이창길·최성락(2010)의 연구에서는 2007년 기관

별 경영평가 결과를 활용하여 분석하였는데 상대평가에서 실제 점수 조정과정에서 오류의 발생가능성이 높은 경우는 지표별 기관 간 평가에서 높은 것으로 분석된 반면, 기관별 지표 간 평가에서는 거의 나타나지 않는 것으로 분석되었다. 이는 결국 지표별로 기관 간의 상대적 차이를 조정하는 것에 중점을 두는 반면에 기관별로 지표 간의 평가에는 중점을 두지 않음을 의미하는 것으로 해석하고 있다.

대체로 평가제도의 특성에 대한 연구들은 평가지표 및 방법에 대해 문제제기를 하고 있다. 즉, 기관의 경영평가 결과는 실제 성과보다는 평가지표와 방법에 따라 달라질 수 있다는 것을 보여준다.

다. 분석 모형과 변수

1) 실증 모형

공공기관의 경영평가 결과와 경영성과 간의 관계를 살펴보기 위해 우선 경영평가의 세부 항목인 재무성과결과와 재무관리 선행연구에서 제안하는 재무지표 간의 상관관계 분석을 수행하였다. 구체적으로, 실제 재무적 경영성과가 경영평가 점수에 얼마나 반영되는지를 살펴보기 위해 다음과 같은 경험적 모형의 패널분석을 실시하였다.

$$Y = \alpha + \mathbb{X}^{M}\beta + \mu_i + \nu_t + \epsilon \qquad \text{식 (1)}$$

식 (1)에서 Y는 공공기관 i의 t연도 재무예산관리 분야의 경영평가 결과점수를 나타내며, 기관별 특성에 따라 달라지는 가중치를 재무예산관리 분야에서 받은 경영평가점수를 획득가능 점수로 나누어 표준화된 수치를 활용한다. X는 경영평가 결과에 영향을 미치는 통제변수를 나타낸다. 여기서 통제변수는 선행연구들에서 유의미한 영향을 미쳤던 기관 규모(직원 수, 평균보수), 재무관리의 수익성, 안정성, 성장성 지표 등을 활용하였다. 그리고 패널데이터를 분석하기 위한 고정효과 모형과 확률효과 모형의 선택을 위해 Hausman

검정을 하였다. 시간에 따라 변하지 않는 기관 개별 특성의 오차항 u_i는 설명변수인 기관의 성과와 상관관계가 있을 것으로 가정되기 때문에 시간불변인 변수를 통제하는 효과를 가진 고정효과 모형이 이론적으로 타당하다고 볼 수 있다. 또한, 연도별 공공기관 경영평가 제도 지표의 변화에 따라 평가점수가 변화하는 것을 통제하기 위해 연도별 고정효과인 v_t를 모형에 활용하고자 한다. 즉, 시간과 개체의 이원고정효과 모형을 활용한다. 그러나 실제 상관성이 있는지 여부에 대해서 Hausman test를 통한 검증으로 최적모형을 도출하였다.

패널 고정효과 모형은 시간에 변하지 않은 공공기관의 고유한 특성을 통제할 수 있으나, 내생성의 문제를 해결하는 데 한계가 존재한다. 따라서, 이를 조금이나마 완화하고, 식 (1)에서 추정한 회귀계수의 강건성을 확인하기 위해 종속변수의 t-1 시점의 변수를 독립변수로 포함하는 식 (2)와 같은 동적 패널 모형(dynamic panel)을 추정하였다.

$$Y_{igt} = \alpha + \delta Y_{igt-1} + \mathbb{X}_{igt}^{M}\beta + \eta_{ct} \qquad \text{식 (2)}$$

식 (2)는 동적패널 모형 추정과정에서 발생하는 Nickel bias를 제거하기 위해 System General Method of Moments(GMM)를 활용하였다. 다만, 식 (2)에서 추정된 회귀계수 β는 식 (1)에서 추정된 값과 의미가 다름을 유의해야 한다. 즉, 동적패널 모형에서 변수의 추정계수는 전년도 성과와 현재연도 성과의 차이에 미치는 영향력으로 식 (1)의 추정값과 다르게 접근할 필요가 있다.

2) 실증 모형

본 연구에서의 종속변수는 2014년에서 2016년까지 3년 동안의 기관별 재무예산관리 분야 경영평가 점수를 활용한다. 재무예산관리 분야의 가중치가 기관의 특성 및 분류기준에 따라 변화하기 때문에 총배점 대비 실제 획득점수로 표준화한 값을 활용하여 분석한다. 본 장의 첫 번째 연구 질문은 전체

경영평가 점수에서 재무예산관리 부분만을 중점으로 다루기 때문에 자료가 확보 가능한 2014년에서 2016년만을 분석기간으로 한정하였다.

본 연구의 주요 설명변수인 재무적 성과는 성장성(순매출변화율, 영업이익변화율), 안정성(자기자본비율), 수익성(매출순이익률, 자기자본회전율)으로 구분하며, 통제변수로는 기관의 특성을 나타내는 기관 규모를 포함한다. 추가적으로, 기관유형, 기관장 출신(관료/정치인/학계/내부승진)을 변수로 활용할 수 있으나, 시간과 개체의 고정효과와의 다중공선성 문제 때문에 계수 추정이 어려워진다. 따라서 각 모형 간의 비교를 위해 〈표 Ⅴ-1〉의 변수를 선정하였다.

〈표 Ⅴ-1〉 변수 선정

변수	변수설명	출처
재무예산관리 경영평가점수	공공기관 경영평가 재무예산관리 부분(총획득점수/총가능득점)	공공기관 경영실적 평가보고서
1인당 평균보수액	일반정규직 1인당 평균보수액	공공기관 경영정보공개시스템
임직원 수	임직원 총계	공공기관 경영정보공개시스템
순매출변화율	(순매출–전년도 순매출)/전년도 순매출	공공기관 요약손익계산서
영업이익변화율	(영업이익–전년도 영업이익)/전년도 영업이익	공공기관 요약손익계산서
매출순이익률	(당기순이익/순매출액)×100	공공기관 요약손익계산서
자기자본회전율	(순매출/자본총계)×100	공공기관 요약손익계산서
자기자본비율	(총자본/총자산)×100	공공기관 요약재무상태표

자료: 저자 작성

라. 공공기관 경영평가성과 결과분석

1) 기초 통계량 분석

본 연구에서 활용한 변수들의 기초통계량을 〈표 Ⅴ-2〉에서 제시하고 있다.

〈표 Ⅴ-2〉 기초통계량 분석

변수	평균	표준편차	최소	최대
재무예산관리 경영평가점수	80.53	13.93	37.34	100.00
평균연봉	68510.95	12536.68	38376.00	97623.00
총임직원 수	1799.26	3881.12	61.00	28773.00
순매출변화율	0.21	2.10	−1.00	29.58
영업이익변화율	−3.33	72.74	−1251.17	325.50
매출순이익률	1.10	47.31	−692.65	135.33
자기자본회전율	−4532.85	171345.90	−2948393.00	825146.80
자기자본비율	0.38	0.69	−5.48	0.97

주: 2015년부터 2017년까지의 공공기관 자료를 이용하여 총 322개 관측치의 불균형 패널을 구성
자료: 저자 작성

2) 분석결과

〈표 Ⅴ-3〉은 전 공공기관 샘플을 활용하여 재무적 성과가 공공기관 경영평가 결과에 얼마나 반영되는지를 OLS, 패널 고정효과 모형, 확률효과 모형, System GMM 모형으로 각각 추정한 결과이다. 각각 성장성, 안정성, 수익성을 대표하는 재무적 성과지표 중, 수익성 지표인 매출순이익률이 재무예산관리와 정(+)의 관계를 갖고 있음을 발견하였다. 또한 통제 변수 중에 총임직원 수, 평균연봉은 각각의 모형에 따라 일정하게 재무예산관리 경영지표와 연관 있는 것으로 발견하였다.

〈표 Ⅴ-3〉 재무예산관리 경영평가 결과 영향요인 분석: 전체 공공기관 표본

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
평균연봉	0.000241***	0.00108*	0.000251	−0.000700
	(0.0000706)	(0.000572)	(0.000769)	(0.00101)
총임직원 수	−0.0000656	0.00559*	−0.0000444	0.00758
	(0.0000997)	(0.00336)	(0.000107)	(0.00487)
순매출변화율	0.211	0.0314	0.119	6.855
	(0.405)	(0.361)	(0.337)	(6.352)
영업이익변화율	−0.00281	0.00135	−0.00142	0.0112**
	(0.00352)	(0.00292)	(0.00323)	(0.00526)
매출순이익률	0.0534***	0.0342*	0.0399***	−0.00890
	(0.00921)	(0.0174)	(0.00921)	(0.0438)

〈표 Ⅴ-3〉의 계속

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
자기자본회전율	−0.00000209***	0.000000419	−5.19e−08	−0.00000260
	(0.000000483)	(0.000000677)	(0.000000388)	(0.00000213)
자기자본비율	0.0826	7.563	0.322	9.351
	(0.859)	(7.283)	(0.962)	(9.022)
전년도 재무예산관리 경평점수				0.221
				(0.235)
	OLS	PANEL FIXED	PANEL RANDOM	SYSTEM GMM
N	322	322	322	207
R-Squared	0.186	0.652		

주: 1. *** p〈0.01, ** p〈0.05, * p〈0.1
2. ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

〈표 Ⅴ-4〉와 〈표 Ⅴ-5〉는 〈표 Ⅴ-3〉과 동일한 모형을 전체 공공기관 표본이 아닌 공기업과 준정부기관으로 나누어 재무적 성과와 공공기관 재무예산관리 경영평가 결과와의 연관성을 추정하였다. 전술한 전체공공기관 모형과 유사하게 각각 성장성, 안정성, 수익성을 대표하는 재무적 성과지표 중, 수익성 지표인 매출순이익률이 공기업 재무예산관리 경영성과 결과에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 발견하였다. 그러나 준정부기관의 결과는 통계적으로 유의미하고 일정한 변수를 발견하지 못하였다.

〈표 Ⅴ-4〉 재무예산관리 경영평가 결과 영향요인 분석: 공기업 표본

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
평균연봉	0.0000904	−0.000542	0.0000908	0.000353
	(0.000162)	(0.000924)	(0.000165)	(0.000932)
총임직원 수	0.000491***	0.00271	0.000492***	0.00167
	(0.000102)	(0.00555)	(0.000102)	(0.00519)
순매출변화율	13.06	18.23	12.73	54.61**
	(12.89)	(16.25)	(12.74)	(21.67)
영업이익변화율	0.856	0.281	0.804	1.815
	(1.229)	(2.860)	(1.248)	(1.639)
매출순이익률	0.0288*	−0.0178	0.0273*	−0.229
	(0.0146)	(0.0623)	(0.0143)	(0.1948)

〈표 Ⅴ-4〉의 계속

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
자기자본회전율	-0.0140 (0.0173)	-0.0121 (0.0972)	-0.0142 (0.0175)	-0.248 (0.138)
자기자본비율	4.080 (3.439)	-32.66 (67.92)	4.180 (3.436)	147.5 (98.77)
전년도 재무예산관리 경평점수				0.161 (0.404)
	OLS	PANEL FIXED	PANEL RANDOM	SYSTEM GMM
N	92	92	92	58
R-Square	0.321	0.652		

주: 1. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

〈표 Ⅴ-5〉 재무예산관리 경영평가 결과 영향요인 분석: 준정부기관 표본

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
평균연봉	-0.0000123 (0.0000705)	-0.00215*** (0.000700)	-0.0000115 (0.0000765)	-0.000789 (0.00112)
총임직원 수	-0.000121 (0.000308)	0.00970* (0.00492)	-0.0000292 (0.000300)	0.00871 (0.00573)
순매출변화율	-0.0386 (0.389)	-0.0279 (0.343)	0.00777 (0.340)	4.582 (4.353)
영업이익변화율	-0.000377 (0.00418)	0.00392 (0.00295)	-0.000586 (0.00388)	0.0107** (0.00533)
매출순이익률	-0.0240 (0.0499)	-0.253 (0.258)	-0.0512 (0.0771)	-0.180 (0.196)
자기자본회전율	-0.000000550 (0.000000501)	-0.000000649 (0.000000720)	0.000000285 (0.000000419)	-0.000000934 (0.00000279)
자기자본비율	-0.0532 (0.701)	8.722 (7.529)	0.152 (0.796)	-4.283 (12.47)
전년도 재무예산관리 경평점수				-0.00355 (0.235)
	OLS	PANEL FIXED	PANEL RANDOM	SYSTEM GMM
N	230	230	230	149
R-Square	0.141	0.602		

주: 1. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

2. 공공기관 경영평가 결과와 조직 및 사업 특성과의 관계

가. 배경

1990년대 초반부터 성과관리는 전 세계적으로 공공부문 개혁의 주요 의제로서 역할을 해왔다. 1993년 미국은 「정부성과 및 결과법」(Government Performance and Results Act)을 제정하고, 2010년 「정부성과 및 결과현대법」(Government Performance and Results Modernization Act)을 수정함으로써, 정부성과의 질을 높이려는 지속적인 노력을 기울여왔다. 영국과 호주도 공공서비스 계약(PSA: Public Service Agreement)의 제도화, 결과 및 산출체계(Outcome and Output Framework)의 예산회계제도 등을 통해 성과중심의 관리체계를 확립하였다. 우리나라도 2001년에 「정부업무등의 평가에 대한 법률」을 제정하고, 2006년에 「정부업무평가기본법」을 성과관리의 기본적 틀을 마련하였다.

정부 업무의 성과관리는 비교적 최근에 관심을 받아왔지만, 공공기관은 현재의 모습을 갖춘 「공공기관투자관리기본법」이 1984년에 제정된 이래 성과관리를 위한 지속적인 노력을 경주해왔다. 그러나 공공기관 경영평가 제도의 오랜 역사에도 불구하고 다양한 한계가 지적되어 평가제도 개편의 필요성이 높아지고 있다.

구체적으로는 경영평가의 중심이 인력, 예산, 재무성과, 효율성 등 통제에 중점을 두고 있어, 기관의 자율성과 책임경영 그리고 혁신을 저해하고 있으며, 공기업과 준정부기관이 갖는 조직의 특성과 다양성을 반영하지 않은 일원화된 평가체계로서 한계가 존재함을 지적받고 있다. 또한, 표준적이고 통합적인 관리정책에 연계된 평가로 인한 공공기관의 창의적 경영혁신이 결여되어, 공공기관의 특성을 반영한 맞춤형 평가체제를 개발할 필요성이 제기된다.

아울러, 기관의 특성을 반영하지 못하는 평가체계는 평가의 신뢰도와 타당성을 낮추며 결국 평가결과에 대한 공공기관 및 국민의 수용도가 낮아지게 된다. 현재의 공공기관 평가모델은 통합모형으로서 평가기준 및 방법이 일원화 및 표준화되어 있기 때문에 평가모델을 조직의 특성과 수준을 고려한 차별화(differentiated)된 맞춤형(customized) 평가로 전환해야 함을 선행

연구들은 지적하고 있다. 본 장은 공공기관 경영평가 결과와 조직 및 사업 특성 간의 경험적 분석에 기반하여 맞춤형 평가의 설계를 위한 초점을 맞추고 있다.

1) 공공기관 경영평가 결과

공공기관 경영평가편람에 따르면, 공공기관 경영평가 결과에서 각 지표별 평가점수는 지표별 평점에 지표별 가중치를 곱하여 산출하고, 비계량지표와 계량지표 평가점수를 합산하여 기관의 종합평가 결과와 범주별 평가결과를 산출한다. 다만, 일부 지표의 점수 산출을 할 수 없는 기관의 경우에는 합계 산출 시 해당 지표에 대한 배점을 제외하고 이를 100점으로 환산하여 평가결과를 산출한다.[67]

공공기관의 평가결과는 종합평가 결과와 범주별 평가결과로 구분되어 산출되며 〈표 Ⅴ-6〉과 같이 기관유형별로 각각 6등급으로 구분된다. 등급구간은 비교평가 등급구간과 기관단위 개별 평가 등급구간으로 각각 구분된다. 『2018년도 공공기관 경영평가편람』(기획재정부, 2018, p. 55)은 "비교평가 등급구간은 당해연도 경영실적 평가점수 및 분포 등을 활용하고, 기관단위 개별평가 등급구간은 기관의 과거 경영실적 평가점수 및 분포 등을 활용하여 평가결과 확정 시에 공공기관운영위원회의 심의·의결로 확정한다"고 설명한다.

〈표 Ⅴ-6〉 공공기관 경영평가 결과 등급체계

등급	수준의 정의
탁월 (S)	모든 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 매우 높은 성과를 달성하고 있는 수준
우수 (A)	대부분의 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 높은 성과를 달성하고 있는 수준
양호 (B)	대부분의 경영영역에서 양호한 경영시스템을 갖추고 있고 양호한 성과를 달성하고 있는 수준
보통 (C)	대부분의 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있고 일반적인 경영활동이 이루어지고 있는 수준

67) 기획재정부, 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2018.

〈표 Ⅴ-6〉의 계속

등급	수준의 정의
미흡 (D)	일부 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있지만 성과는 다소 부족한 수준
아주 미흡 (E)	대부분의 경영영역에서 경영시스템이 체계적이지 못하고 경영활동이 효과적으로 이루어지지 않으며 개선 지향적 체계로의 변화 시도가 필요한 수준

자료: 기획재정부, 『2018년도 공공기관 경영평가편람』, 2018, p. 55

2) 기관 유형 분류

공공기관 경영평가는 「공운법」 제4조 내지 제6조의 공공기관 유형 구분 기준에 따라 평가유형을 구분하여 평가한다. 다만, 준정부기관 중의 일부는 평가부담 완화를 위하여 별도의 평가유형 구분 기준을 적용하여 강소형 유형으로 구분할 수 있다.

그러나 2007년 「공운법」이 제정된 이래 공공기관의 유형 구분기준을 몇 차례 개정하였다. 2008년에는 공기업을 SOC 유형(14개)과 서비스·진흥·제조유형(10개) 두 가지로 구분하고, 준정부기관을 검사·검증(6개), 문화·국민생활(9개), 산업진흥(16개), 교육훈련·연구지원(6개), 연·기금운용(14개), 중소형기관(26개) 등 여섯 가지로 구분하였다. 2009년에는 공기업을 SOC 유형(13개)과 서비스·진흥·제조유형(10개) 두 가지로 구분하고, 준정부기관을 검사·검증(4개), 문화·국민생활(8개), 산업진흥(6개), 연·기금운용(16개), 중소형기관(39개) 등 다섯 가지로 구분하였다. 2010년에는 공기업을 공기업Ⅰ(10개)과 공기업Ⅱ(11개) 두 가지로 구분하고, 준정부기관을 검사·검증(4개), 문화·국민생활(8개), 산업진흥(6개), 연·기금운용(16개), 중소형기관(45개) 등 다섯 가지로 구분하였으며, 2011년에도 이 구분은 지속되었다.

2012년에는 공기업을 공기업Ⅰ(10개)과 공기업Ⅱ(18개) 두 가지로 구분하고, 준정부기관을 기금관리형(13개), 위탁집행형(19개), 중소형(51) 등 세 가지로 구분하였다. 2012년 이후부터 기관유형의 구분 기준은 변동이 없고 다만 해당 유형에 속하는 기관들이 변동되면서 기관 수가 조금씩 바뀌고 있다. 2013년에는 공기업을 공기업Ⅰ(10개)과 공기업Ⅱ(20개) 두 가지로 구분

하고, 준정부기관을 기금관리형(13개), 위탁집행형(19개), 강소형(55개) 등 세 가지로 구분하였으며, 이 구분은 2014년에도 지속되었다. 2015년에는 공기업을 공기업 Ⅰ(10개)과 공기업 Ⅱ(20개) 두 가지로 구분하고, 준정부기관을 기금관리형(13개), 위탁집행형(18개), 강소형(55개) 등 세 가지로 구분하였다. 2016년에는 공기업을 공기업 Ⅰ(10개)과 공기업 Ⅱ(20개) 두 가지로 구분하고, 준정부기관을 기금관리형(13개), 위탁집행형(19개), 강소형(57개) 등 세 가지로 구분하였다. 2017년에는 공기업을 공기업 Ⅰ(10개)과 공기업 Ⅱ(25개) 두 가지로 구분하고, 준정부기관을 기금관리형(13개), 위탁집행형(35개), 강소형(40개) 등 세 가지로 구분하였다. 2018년에는 공기업을 공기업 Ⅰ(10개)과 공기업 Ⅱ(25개) 두 가지로 구분하고, 준정부기관을 기금관리형(13개), 위탁집행형(37개), 강소형(43개) 등 세 가지로 구분하였다.

전체적으로 보면, 공공기관 유형 구분기준이 몇 차례 변경되었고, 각 유형별 기관 수도 차이를 나타내고 있다. 그에 따라 개별 공공기관의 입장에서는 해당 기관이 속한 유형이 변경된 경우가 존재한다. 해당 유형이 변경된 기관들의 경우 기존 경영평가 결과와 변경 이후 경영평가 결과 간에 차이가 발생하는 경우 평가결과에 대한 순응도가 낮아지고 불신이 증가하고 있다. 과연 이들 기관들이 우려하는 바와 같이 기관 유형별로 경영평가 결과나 등급에 유의미한 차이가 있는지를 검토해볼 필요가 있다.

최근 발표된 2018년 공공기관 경영평가 결과의 경우도 기관 유형별로 등급별 분포에 약간의 차이가 존재한다. 유형별로는 공기업 및 강소형(정원 300인 미만) 기관이 준정부기관에 비해 '양호 이상(A, B)' 등급이 각각 59.9%와 55.7%로 높은 분포이며, '미흡 이하(D, E)' 등급은 공기업, 준정부기관, 강소형이 각각 14.3%, 12.0%, 14.0%로 유사한 수준이다. 57개 기관 상임감사에 대한 평가결과는 우수 11개(19.2%), 양호 26개(45.6%), 보통 17개(29.8%), 미흡 3개(5.4%)이며, '탁월'과 '아주미흡' 기관은 없었다.[68]

여기서는 이러한 기관유형별에 따라 등급별 분포가 차이를 보이는 것이 우연한 것인지 아니면 실제 유의미한 차이가 있는 것인지를 분석하였다.

---

68) 기획재정부 보도자료, 「2018년도 공공기관 경영실적 평가결과 발표」, 2019. 6. 20.

나. 선행연구 검토

일반적으로 공공조직의 성과에 영향을 미치는 관리자의 역할을 강조한 연구들은 관리역량, 리더십, 경영전략, 시스템과 같은 조직 내부요인과 조직의 산업, 정책, 규모와 같이 조직이 통제할 수 없는 외생적인 요인들로 구분하여 분석을 시도하고 있다. 따라서 맞춤형 평가제도의 제안을 위해서는 공공조직 성과영향 요인을 내부 요인과 외부 요인으로 명확하게 구분할 필요성이 제기된다.

1) 국외 연구

공공조직의 성과에 관한 선행연구들을 종합적으로 분석한 국외 연구들에 의하면, 성과에 영향을 미치는 요인들을 경제적 이론, 상황이론, 자원기반 이론의 세 가지 분석틀로 구분해 볼 수 있다(Walker and Andrews, 2015; Gerrish, 2016). 각각의 주요 개념을 우리나라 공공기관 성과관리 환경에 적용해 볼 때, 조직의 크기(organization size)와 경쟁의 정도(competition)를 공공기관이 다소 통제하기 어려운 외생적 요인으로 꼽을 수 있다.

〈표 Ⅴ-7〉 성과관리 이론적 개념틀

이론	주요 개념	관련 대표 연구
Economic theory	Organization size	Smith(2003), Andrews et.al.(2005), Carmeli(2006), Sørensen(2007)
	Contracting out	
	Competition	
	Collaboration	
	Co-production	
Contingency theory	Administrative intensity	Folz(2004), Meier et al.(2007), Walker et al.(2011), Meier et al.(2010)
	Centralization	
	Integration	
	Strategy content	
	Planning	

〈표 Ⅴ-7〉의 계속

이론	주요 개념	관련 대표 연구
Resource-based theories	Management systems	Ruggiero et al.(1995), Meier and O'Toole(2001), Johansen(2012)
	Staff stability	
	Personal stability	
	Leadership	
	Human resource management practices	
	Representative bureaucracy	
	Networking	

자료: Walker and Andrews(2015) p. 107의 표를 재구성

2) 국내 연구

공공기관 경영평가 자료를 바탕으로 기관 유형과 평가결과 간의 관계를 분석한 선행연구들은 일반적으로 분산분석을 통해 기관유형에 따른 평가결과의 차이 검증, 기관유형과 평가결과 간의 상관관계 검증, 그리고 기관유형을 독립변수로 하고 평가결과를 종속변수로 한 회귀분석 등을 시도하였다.

먼저 권민정 · 윤성식(1999)은 「공운법」 제정 전 자료를 바탕으로 정부투자기관 경영평가점수와 기관유형의 관계를 분석하였다. 그들은 1992년부터 1996년까지의 정부투자기관 데이터를 활용하여 대규모 기관과 기관의 특성이 경영평가에 어떻게 반영되는지를 실증적으로 검증하고자 하였다. 이를 위해 기관 규모 특성인 자산, 매출액, 비용, 정원 등과 경영평가 결과 간의 상관관계를 분석하고 기관유형별 평가점수의 차이를 분석하였다. 그 결과 기관의 규모와 경영평가 결과 간의 유의미한 상관관계를 발견하지 못하였다. 이러한 경험적 결과를 기반으로 기관 규모가 경영평가에 유의미함을 지적한 논의들은 기관들의 사회적 영향력이 크기 때문에 그 긍정적인 결과가 부각된 것으로 해석하였다.

다음으로 최종원 · 이승필(2003)은 정부투자기관 경영평가 대상기관군의 분류 방식을 기준으로 기관군 분류시기를 각각 세 기간으로 나누어 기관 특성과 평가결과 간에 유의미한 관계가 존재하는지 확인하고자 하였다. 이들은

기관군 간 경영평가 종합 평균득점에서 4/3개 기관군 분류시기인 1988~1997년에서 기관군 간에 경영평가점수의 차이가 존재함을 통계적으로 검증하였다.

최흥석 외(2008)는 경영평가 결과와 정(+)의 관계를 갖는 조직의 구조와 전략을 식별하기 위해, 공공기관 재직자를 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 분석하였다. 조직의 구조와 제도적 전략 변수는 2007년 말 기준 298개 공공기관을 대상으로 수집하였고, 분석대상인 경영평가 결과는 2005년과 2006년의 평균점수를 활용하였다. 분석결과 구조 변수 중 직원 수는 경영평가 결과에 영향을 미치는 부정적 요인으로 나타났으며, 기관유형과 BSC 도입 여부 및 평가결과의 인사반영도 유의미한 변수임을 발견하였다.

전주현(2012)은 공기업을 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 구분하여, 재무적 경영성과를 성장성, 수익성 및 안정성 분야로 나누어 재무적 경영성과와 경영평가 결과 간의 관계를 분석하였다. 유형별 공기업의 경영성과와 경영평가 결과의 차이를 확인하기 위하여 t-test를 하였으며, 경영성과와 경영평가 결과 간의 관계를 살펴보기 위하여 상관관계와 다중회귀분석을 하였다. 분석결과 시장형 공기업과 준시장형 공기업은 경영성과에는 큰 차이가 없었지만 경영평가 결과는 차이가 있었다. 재무적 경영성과와 경영평가 결과간의 관계에서는 재무적 경영성과 중에 전체 공기업의 자기자본비율만이 경영평가 결과와 인과관계가 있다고 하였다.

한편 공공기관 경영평가 담당자들을 대상으로 한 심층면접을 통해 기관유형 구분이 평가결과에 영향을 미친다는 결과를 제시한 연구들도 있다. 김주찬(2014)은 평가대상 기관유형의 적절성에 대한 문제의식을 바탕으로 경영평가 담당자들을 심층면접한 결과 대부분 현행과 같은 기관유형 구분은 적절하지 않거나 불리하다고 인식한다고 하였다. 민병찬(2014)은 5개의 유형으로 기관유형을 분류하고 있음에도 같은 평가대상 기관군 내에서도 기관의 규모와 성격이 다른 공공기관이 동일한 평가기준에 따라 평가받고 있어 평가의 객관성과 수용성이 떨어지는 문제점이 있다고 비판하였다.

공공기관의 성과관리에 관한 경험적인 국내 선행연구들을 살펴보면, 최흥석 외(2008)는 성과관리 제도적 전략변수들이 경영평가 결과 점수에 영향을

미치는지를 분석하였으며, 박정수 · 유효정(2011)은 공공기관의 내부요인으로 리더십, 전략, 보수노사관리, 재무예산관리, 내부성과관리, 조직 및 인사관리가 공공기관 경영성과에 영향을 미치는지를 탐색하였다. 유미년(2012)은 공공기관의 성과로 공공성과 수익성으로 구분하고, 이에 영향을 미치는 요인으로 리더십, 조직 및 인적자원 관리역량, 물적자원 관리역량이 조직의 공공성, 수익성에 미치는 영향을 분석하였으며, 박용성 · 남형우(2011)는 공기업 및 준정부기관을 대상으로 기관의 역사성, 규모, 재무건전성 등 기관의 외형적 특성이 경영성과에 영향을 미치는지를 분석하였고, 기관규모가 직접적인 평가결과에 영향을 미치지 않는 것으로 주장하였다. 비슷한 맥락으로 장희란 · 박정수(2015)는 총자산, 매출액, 정원으로 구성된 기관규모 하위변수 중 총자산이 경영평가 총득점, 계량비계량득점(률), 리더십에 미친 영향을 분석하였다. 요약하면, 많은 선행연구들은 공공기관 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인들로 재정지표에 기반한 재무적 요인, 인적자원 요인, 정치적 요인들을 포함하고 있다. 이를 조직성과에 영향을 미치는 외부적 요인들과 내부적 요인들로 구분한다면, 기관유형, 기관 연혁, 산업 특성들은 공공기관이 통제하기 어려운 외생적 요인으로 판단할 수 있다.

〈표 Ⅴ-8〉 관련 선행연구

주요연구	주요 변수
권민정 · 윤성식 (1999)	• 종속변수: 종합평점, 계량득점률, 비계량득점률 • 독립변수: 업종별 분류
최종원 · 이승필 (2003)	• 종속변수: 경영실적평가 종합 평균평점 • 독립변수: 기관유형 분류
최흥석 외(2008)	• 종속변수: 경영평가 점수 • 독립변수: 성과관리전략변수(조직범주, BSC도입 여부, 평가결과의 인사반영, 외부자문단 구성), 조직구조변수(매출액, 직원 수, 자체재원액, 전사전략 수, KPI 수)
전주현(2012)	• 종속변수: 경영평가 결과 • 독립변수: 성장성(총자산증가율, 유형자산증가율, 매출액증가율, 순이익증가율), 수익성(매출액영업이익률, 매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률), 안정성(유동비율, 부채비율, 자기자본비율, 영업이익대비 이자보상비율)

〈표 Ⅴ-8〉의 계속

주요연구	주요 변수
안숙찬(2014)	• 종속변수: 경영평가 결과 • 독립변수: 기관 특성(기관유형, 기관규모, 수익성, 활동성, 안정성, 성장성, 기관장 재직연수)
장희란(2014)	• 종속변수: 경영평가 점수(종합편점, 계량 및 비계량득점률) • 독립변수: 공기업(Ⅰ), 공기업(Ⅱ), 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관 등 4개 유형
김현정(2015)	• 투입변수: 임직원 수, 총비용 • 산출변수: 매출액, 당기순이익
박정수 · 유효정(2011)	• (리더십, 전략, 조직/인사관리, 재무/예산관리, 내부성과관리) 등의 하위점수, 총자산, 기관연혁
장희란 · 박정수(2015)	• 총자산, 매출액, 정원, 기관연혁, 산업 특성, 기관유형, 상장여부, GDP 성장률
이봉준 · 김대진(2013)	• 예산 + 인력규모
박용성 · 남형우(2011)	• 설립연도, 자산총액, 자본총액, 총수입액, 매출총액, 순매출액, 임직원 수, 부채비율, 당기순이익
유승원(2014)	• 정치적 연결 및 갈등(기관장, 감사, 이사), 자산규모, 산업경쟁도, 공공성 정도, 기업연령, 부채비율, 민영화. 유대관계(기관장-감사-이사). 재임기간(기관장, 감사, 이사)
김다경 · 엄태호(2014)	• 정치적 환경, 경제적 환경(의존재원비율), 조직특성(조직역사, 자본합계, 자기자본순이익률), 시장형공기업, 준시장형공기업. 연도더미
강혜진(2017)	• 종속변수: 경영평가 결과 • 독립변수: 기관장 출신배경, 출신지역, 나이, 교육수준 • 조절변수: 공공기관 유형

자료: 선행연구에 기반하여 저자 재구성

다. 공공기관 성과모형

1) 분석 모형

선행연구에 기반하여 공공기관의 경영평가 성과에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 경험적 모형을 식 (1)과 같이 추정할 수 있다.

$$Y_{igt} = \alpha + \mathbb{X}_{igt}^{M}\beta + \mathbb{X}_{gt}^{D}\gamma + \eta_{ct} \qquad \text{식 (1)}$$

식 (1)에서 Y는 공공기관 i의 t연도 경영평가 총점수를 나타내며, $\mathbb{X}^{M}$는 공공기관 성과에 영향을 미치는 조직 내부의 역량변수 벡터를 반영한다. $\mathbb{X}_{gt}^{D}$는 경영평가 결과에 영향을 미치나, 기관이 통제할 수 없는 변수를 기관 유형과 산업 특성의 유형별(g) 더미변수 벡터를 의미한다. 본 연구에서는 평가분류 범주에 해당되는 준정부기관, 공공기관의 기관 분류를 기관유형 변수로 활용하고자 한다. 또한 산업 특성변수들은 제10차 한국표준산업분류 체계에 의하여 전체 공공기관을 대분류 및 중분류한 각각의 더미변수들을 활용하고자 한다. 또한 공공기관 경영평가 지표의 변화에 의해 경영평가 결과점수가 영향을 받는 것을 통제하기 위해 연도별 더미변수를 추가하였다.

공공기관 경영평가 영향요인에 관한 선행연구에 기반하여 본 연구는 다음과 같이 경영성과에 영향을 미치는 요인들을 선정하였다.

〈표 Ⅴ-9〉 변수 선정

변수	변수설명	출처
공공기관 경영평가점수	경영평가 총점수	공공기관 경영평가보고서
1인당 평균보수액	일반정규직 1인당 평균보수액	공공기관 경영정보공개시스템
임직원 수	임직원 총계	공공기관 경영정보공개시스템
총수입	총수입	공공기관 경영정보공개시스템
설립연도	경영평가연도 - 설립연도	공공기관 경영정보공개시스템
매출순이익률	(당기순이익/순매출액)×100	공공기관 요약손익계산서
자기자본회전율	(순매출/자본총계)×100	공공기관 요약손익계산서
자기자본비율	(총자본/총자산)×100	공공기관 요약재무상태표
공공기관 평가유형	공기업, 기금 및 위탁집행 준정부기관, 강소형 준정부기관의 더미변수	공공기관 경영평가편람
산업분류유형	제10차 산업분류체계의 산업별 더미변수	

자료: 저자 작성

식 (1)에서 $\mathbb{X}_{gt}^{D}$의 추정계수 γ는 공공기관이 통제할 수 없는 산업 특성 혹은 기관 유형에 영향받는 공공기관 평가결과라고 해석할 수 있다. 식 (1)에서 성과관리에 영향을 미치는 조직변수($\mathbb{X}^{M}$)들이 적절하게 포함되지 않는

다면, 오차항과 산업 특성 혹은 기관유형과의 상관관계 때문에 회귀계수 γ는 편향된 계수일 가능성이 존재한다. 특히, 공공기관 경영평가 결과에 긍정적인 영향을 미치는 조직역량에 관한 변수가 누락되면, 산업 특성 및 기관유형의 회귀계수는 과대추정할 가능성이 존재한다. 이를 통제하기 위하여 패널모형의 특성에 기반한 기관의 고유한 특성을 통제하는 고정효과를 활용할 수 있다. 하지만 본 연구의 주요변수인 산업분류 및 기관유형의 변수가 다중공선성의 문제 때문에 누락되게 된다. 따라서 확률 모형(random effect)을 이용하여 모형을 추정하고, Hausman test를 통해 고정효과 추정계수와 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는지 확인하였다.

〈표 Ⅴ-10〉 산업분류체계에 따른 공공기관 분류표

산업분류	해당 공공기관
농업, 임업 및 어업	한국수산자원관리공단, 한국임업진흥원
광업	한국광물자원공사, 한국석유공사, 대한석탄공사
제조업	한국조폐공사
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	한국가스공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국전력거래소, 한국전력공사, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	한국수자원공사, 한국원자력환경공단, 해양환경공단
건설업	한국철도시설공단, (주)한국가스기술공사, 한전KPS(주)
도매 및 소매업	(재)한국우편사업진흥원
운수 및 창고업	인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국철도공사
정보통신업	영화진흥위원회, 한국정보화진흥원, 국제방송교류재단, (재)우체국물류지원단, 한전KDN
금융 및 보험업	신용보증기금, 예금보험공사, 중소벤처기업진흥공단, 한국무역보험공사, 건강보험심사평가원, 한국자산관리공사, 한국장학재단, 한국주택금융공사, 공무원연금공단, 국민건강보험공단, 국민연금공단, (재)우체국금융개발원, 근로복지공단, 사립학교교직원연금공단, 주택도시보증공사, 기술보증기금, 한국예탁결제원

〈표 Ⅴ-10〉의 계속

산업분류	해당 공공기관
부동산업	여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국산업단지공단, 한국토지주택공사, 부산항만공사
전문, 과학 및 기술 서비스업	축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 한국과학창의재단, 한국방송광고진흥공사, 한국산업기술진흥원, 한국석유관리원, 한국소방산업기술원, 한국시설안전공단, 한국에너지기술평가원, 한국연구재단, 한국전기안전공사, 한국환경공단, 국립생태원, 국토교통과학기술진흥원, 농업기술실용화재단, 한국방송통신전파진흥원, 한국에너지공단, 한국교통안전공단, 농림식품기술기획평가원, 한국식품안전관리인증원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업안전보건공단, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국승강기안전공단, 한국국토정보공사, 한국기상산업기술원, 한국세라믹기술원
공공 행정, 국방 및 사회보장 행정(84)	소상공인시장진흥공단, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 한국고용정보원, 한국광해관리공단, 한국노인인력개발원, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국장애인고용공단, 한국콘텐츠진흥원, 한국디자인진흥원, 한국문화예술위원회, 한국보건산업진흥원, 한국소비자원, 한국언론진흥재단, 한국환경산업기술원, 한국관광공사, 국립공원공단, 농림수산식품교육문화정보원, 대한무역투자진흥공사, 도로교통공단, 사회보장정보원
교육 서비스업(85)	한국교육학술정보원, 한국보건복지인력개발원, 한국산업인력공단, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원, 한국해양수산연수원
보건업 및 사회복지 서비스업(86~87)	한국보훈복지의료공단
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업(90~91)	한국마사회, 독립기념관, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 아시아문화원

자료: 기획재정부 보도자료(2011. 8. 19)를 참조하여 저자 작성

라. 공공기관 경영평가성과 결과분석

1) 기초통계량 분석

〈표 V-11〉은 본 연구에서 활용한 변수들의 기초통계량을 보여주고 있다.

〈표 V-11〉 기초통계량 분석

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
공공기관 경영평가점수	66.54452	15.18834	35.026	93.049
1인당 평균보수액	67736.69	12431.04	36577	100693
임직원 수	1775.457	3818.332	61	28773
총수입	3882701	11100000	9038	71500000
설립연도	25.93409	17.97449	4	89
매출순이익률	2.564273	44.8693	-692.65	376.03
자기자본회전율	-2694.59	146739.7	-2948393	825146.8
자기자본비율	0.385746	0.6305016	-5.48242	0.970803

자료: 저자 작성

각 산업유형별, 평가유형별 공공기관의 특성들에 차이가 있는지 확인하기 위해 기초통계량 변수들을 유형별로 분류하여 분산분석을 시행하였다. 〈표 V-12〉는 공공기관 경영평가 유형별 간에 유의미한 특성 차이를 보이고 있는지 확인하고 있다. 유형별 분류 간의 차이점을 살펴보았을 때, 매출순이익률과 자기자본회전율을 제외하고는 유의미함을 발견하였다.

〈표 V-12〉 평가유형별 분산분석 결과

변수	공기업		기금 및 위탁집행형 준정부기관		강소형 준정부기관		분산분석
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	P-value
공공기관 경영평가점수	74.82349	7.81862	79.33818	4.766803	53.88654	12.64088	0.001
1인당 평균보수액	76763.85	8921.853	65411.46	10861.71	63421.77	12285.09	0.001
임직원 수	3593.384	6111.16	2398.532	2726.869	270.3427	166.1288	0.001
총수입	7573200	1.42E+07	5955312	14500000	356391.9	1193300	0.001
설립연도	29.84	20.34437	31.14655	15.14065	20.44221	16.37427	0.001
매출순이익률	-3.86256	73.48604	6.426207	20.96483	4.35005	28.08005	0.154
자기자본회전율	80.714	85.3742	-25641.79	273749	8938.397	61376.49	0.126
자기자본비율	0.490346	0.395774	0.0918941	0.988786	0.491332	0.383076	0.001
N	125		116		199		

자료: 저자 작성

〈표 Ⅴ-13〉 산업분류별 분산분석 결과: 준정부기관

변수	농업, 임업	전기, 가스, 증기	건설업	도매, 소매업	운수, 창고업	정보 통신	금융, 보험업	부동 산업	전문, 과학 기술	공공 행정 국방	교육 서비스	보건업	예술, 스포츠, 여가
공공기관경영 평가점수***	58.59	55.34	73.52	79.42	57.58	60.26	74.89	59.09	60.60	62.82	59.30	77.79	61.46
1인당 평균보수액***	67977	90701	78286	70542	49567	59553	69209	71423	67336	60223	52808	61877	59899
임직원 수***	179	367	280	1419	283	655	3410	506	704	795	366	4873	807
총수입**	59209	127671	149290	10200000	39339	211681	16600000	695153	432304	362458	240926	917893	835295
설립연도***	8	18	10	15	89	32	28	22	23	23	21	38	26
매출 순이익률	0.29	14.09	1.14	1.78	4.65	−2.11	17.12	−4.18	3.57	6.13	0.58	2.15	−2.58
자기자본 회전율	619.30	43.51	4763.16	−36.49	73.78	705.64	−1496.97	24.41	−14562.10	2175.89	10178.63	340.93	534.43
자기자본 비율***	0.84	0.89	0.00	−0.11	0.75	0.55	0.23	0.45	0.45	0.11	0.46	0.70	0.54

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 저자 작성

〈표 V-14〉 산업분류별 분산분석 결과: 공기업

변수	광업	제조업	전기, 가스, 증기	수도, 하수	건설업	운수, 창고	정보 통신	금융, 보험업	부동산업	전문, 과학, 기술	공공 행정, 국방	예술, 스포츠, 여가
공공기관 경영평가 점수***	63.32	81.50	74.7	80.23	70.86	79.72	74.91	79.03	75.06	71.53	75.04	73.57
1인당 평균보수액***	68327.25	84500.25	82066.94	70458.13	75480.5	75634.94	76097	76673.75	72220.93	87506.4	73447.5	84411.6
임직원 수***	1157.083	1500	5488.472	2812.125	3889	9362.125	2502	504.5	1234.893	706.8	684.75	1252.8
총수입**	3783719	465207.8	1.60E+07	2462655	746284	5724335	696781	1315835	6091725	264455	399952	6372867
설립연도***	53.66667	68	26.22222	33	30.5	25.25	27	4	18	14.4	57	58.8
매출 순이익률***	−130.74	1.6	6.41	−13.94	5.99	14.62	7.9	52.81	15.88	−1.62	7.72	5.63
자기자본 회전율***	48.8775	157.7375	111.7161	55.66375	170.77	46.94687	167.97	18.035	38.34429	65.016	73.61	275.74
자기자본 비율***	−0.35	0.758	0.396	0.627	0.683	0.593	0.703	0.781	0.658	0.515	0.73	0.91

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 저자 작성

2) **분석결과**

〈표 V-15〉는 2014~2017년의 4년 동안 전체 공공기관을 대상으로 공공기관 경영평가 결과점수에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과이다. (1)과 (2) 모델은 pooled OLS regression 분석을, (3)과 (4)모델은 패널분석의 확률효과(Random effect) 분석을 활용하였으며, (2)와 (4)모델은 산업분류 더미변수를 추가하여 (1)과 (3)의 기존 모델 결과와의 차이가 있는지 확인하였다.

모든 모형에서 공통적으로 유의미한 결과를 살펴보면, 자기자본회전율은 경영평가 결과 점수와 양(+)의 관계를 갖고 있으나, 산업분류 더미변수로 산업 특성을 통제한 모델에서는 회귀계수의 크기가 감소한 것으로 나타났다. 이는 산업 특성에 따라 경영평가 결과에 유의미한 자기자본회전율이 변화하고 있음을 보여주는 것으로 판단된다. 또한 강소형 공공기관 더미변수는 모든 모델에서 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 평가유형 간의 서로 다른 점수배정에 기인한 결과로 판단된다. 설립연도와 총수입은 경영평가점수에 긍정적인 영향을 미치며, 이는 모델 (2)와 (4)에서 유의미한 결과를 보여주고 있으며, 매출순이익률은 모델 (1)과 (2)에서만 유의미한 정(+)의 관계를 갖고 있음이 확인된다. 1인당 평균보수액, 임직원 수 및 자기자본비율은 통계적으로 유의미하지 않음이 발견되었다.

〈표 V-16〉은 모형분석 결과 중 본 연구의 주요 관심변수인 산업분류별 더미변수의 회귀계수를 요약한 것이다. 더미변수의 다중공선성 문제 때문에 농업, 임업 및 어업 산업의 산업분류가 생략되었기 때문에, 각 산업분류의 회귀계수는 농업, 임업 및 어업 산업에 해당되는 공공기관(예: 한국수산자원관리공단, 한국임업진흥원)의 경영평가점수와 비교 산업분야 공공기관 경영평가 결과의 점수 차이로 해석된다. 예를 들면, 농업, 임업 및 어업 산업에 해당되는 공공기관은 분석모형의 변수들(총임직원 수, 매출순이익률, 자기자본비율, 강소형 준정부기관 등)을 통제한 후에, 평균적으로 73.57점을 획득하였으며, 운수 및 창고업으로 분류되는 공공기관은 이보다 1.28점 더 높은 점수를 받은 것으로 나타났다. 반대로, 광업 더미변수의 회귀계수가 −17.55인 것은 광업 산업에 분류된 공공기관이 농업, 임업 및 어업으로 분류된 공

공기관과 비교하여, 평가유형 및 조직특성변수를 통제한 후, 경영평가 점수가 17.55점만큼 더 낮았음을 보여준다.

〈표 Ⅴ-15〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
1인당 평균보수액	0.00000488	-0.00000772	0.00000264	-0.0000114
	(0.0000361)	(0.0000370)	(0.0000360)	(0.0000369)
임직원 수	0.000104	-0.000118	0.000103	-0.000123
	(0.000106)	(0.000132)	(0.000104)	(0.000131)
총수입	4.70e-08	7.60e-08*	5.34e-08	7.77e-08*
	(3.44e-08)	(4.31e-08)	(3.39e-08)	(4.30e-08)
설립연도	0.0341	0.0758***	0.0352	0.0775***
	(0.0240)	(0.0218)	(0.0243)	(0.0222)
매출순이익률	0.0272***	0.00482	0.0233***	0.00514
	(0.00601)	(0.00403)	(0.00533)	(0.00383)
자기자본회전율	0.00000103***	0.000000803*	0.000000913***	0.000000763*
	(0.000000371)	(0.000000432)	(0.000000343)	(0.000000416)
자기자본비율	0.527	-0.113	0.524	-0.116
	(0.870)	(0.404)	(0.841)	(0.400)
위탁집행형 공공기관	3.593**	2.716	3.571**	2.815*
	(1.386)	(1.653)	(1.426)	(1.708)
강소형 공공기관	-18.92***	-19.16***	-18.57***	-18.89***
	(1.247)	(1.497)	(1.293)	(1.558)
산업분류 더미	No	Yes	No	Yes
	OLS		Random	
N	440	440	440	440
R-Squared	0.779	0.806		

주: 1. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

〈표 Ⅴ-16〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석결과: 산업분류 결과

구분	(2)	(4)
기준 산업분류		
농업, 임업 및 어업	73.57***	73.52***
	(3.513)	(3.537)
비교 산업분류		
운수 및 창고업	1.284	1.582
	(2.212)	(2.235)
제조업	-0.549	-0.321
	(2.212)	(2.238)
수도, 하수	-1.849	-1.619
	(2.937)	(2.953)
금융 및 보험업	-2.847*	-2.762*
	(1.633)	(1.640)
교육서비스업	-4.066***	-4.116***
	(1.473)	(1.454)
부동산업	-4.106*	-3.880*
	(2.183)	(2.210)
공공행정, 국방 및 사회보장	-4.479***	-4.495***
	(1.420)	(1.407)
보건업 및 사회복지	-4.531***	-4.417***
	(1.509)	(1.502)
전기, 가스, 증기	-5.415**	-5.149**
	(2.144)	(2.177)
전문, 과학 및 기술	-5.471***	-5.461***
	(1.355)	(1.335)
도매 및 소매업	-7.310***	-7.518***
	(2.152)	(2.161)
예술, 스포츠 및 여가	-8.872***	-9.001***
	(2.276)	(2.374)
건설업	-8.057	-8.369
	(5.105)	(5.273)
정보통신업	-9.934***	-9.945***
	(1.565)	(1.559)
광업	-17.55***	-17.33***
	(2.667)	(2.679)

주: 1. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

공공기관 경영평가 결과에 미치는 요인은 공공기관의 유형별로 상대적 중요성이 달라질 수 있다. 이를 반영하기 위해 공공기관 경영평가 영향요인을 평가유형별로 공기업과 준정부기관의 두 개의 표본으로 구분하여 분석하였다. 〈표 V-17〉은 2014~2017년 전체 공기업을 대상으로 공공기관 경영평가 결과점수에 영향을 미치는 요인을 동일한 분석모형으로 분석한 결과이다. 앞의 분석과 유사하게, (1)과 (2)모델은 pooled OLS regression 분석을, (3)과 (4)모델은 패널분석의 확률효과(Random effect) 분석을 활용하였으며, 산업분류의 고유한 특성은 모델 (2)와 (4)에 추가적으로 분석하였다.

모든 공공기관을 대상으로 분석한 결과와 달리 통제변수들은 모든 모형에서 공통적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 이는 공기업 전체 표본수가 많지 않은 상태에서 다양한 형태의 고정효과(연도 더미변수, 산업분류 더미변수)를 모형에 포함하기 때문인 것으로 판단된다. 통제변수 중 설립연도는 공기업 경영평가 결과와 정(+)의 관계를 갖고 있는 것으로 나타났다. 총임직원 수, 매출순이익률, 자기자본비율은 경영평가 결과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 모형에 따라 통계적 유의미함이 달라졌다. 자기자본회전율은 경영평가 결과와 부(-)의 관계를 갖고 있으나, 산업분류 더미변수가 통제변수로 사용될 때, 그 관계가 통계적으로 유의미하지 않았다.

전술한 표와 같이, 〈표 V-18〉은 모형분석 결과 중 본 연구의 주요 관심변수인 산업분류별 더미변수의 회귀계수를 공기업 표본에서 분석한 결과를 요약한 것이다. 더미변수의 다중공선성 문제 때문에 광업 산업분류가 생략되었기 때문에, 각 산업분류의 회귀계수는 광업 산업에 해당되는 공공기관(예: 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사)의 경영평가와 비교 산업분야 공공기관 경영평가 결과의 점수 차이로 해석한다. 예를 들면, 광업 산업에 해당되는 공공기관은 분석모형의 변수들(총임직원 수, 매출순이익률, 자기자본비율, 강소형 준정부기관 등)을 통제한 후에, 평균적으로 45.97(Random effect 모형에서는 43.86)점을 획득하였으며, 금융 및 보험업으로 분류되는 공공기관은 이보다 18.13점을 더 획득하였으며, 이 차이 또한 통계적으로 유의미한 것으로 발견됐다.

〈표 Ⅴ-17〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 공기업 표본

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
1인당 평균보수액	0.000118 (0.000149)	0.000163 (0.000168)	0.000172 (0.000139)	0.000189 (0.000135)
임직원 수	0.000178* (0.000103)	−0.0000710 (0.000115)	0.000198** (0.0000977)	−0.0000551 (0.000106)
총수입	3.57e−08 (5.29e−08)	3.74e−08 (5.64e−08)	3.94e−08 (5.02e−08)	2.65e−08 (5.53e−08)
설립연도	0.0780** (0.0381)	0.123*** (0.0446)	0.0680 (0.0426)	0.127*** (0.0441)
매출순이익률	0.0184** (0.00819)	0.00399 (0.0123)	0.00665 (0.00793)	0.00258 (0.0118)
자기자본회전율	−0.0199* (0.0109)	−0.0128 (0.0199)	−0.0268*** (0.00905)	−0.0188 (0.0162)
자기자본비율	7.673*** (1.485)	1.108 (2.399)	6.860*** (1.657)	0.157 (2.647)
연도 더미변수	Yes	Yes	Yes	Yes
	OLS		Random	
N	125	125	125	125
R-Squared	0.399	0.582		

주: 1. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

〈표 Ⅴ-18〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석결과: 공기업 표본 산업분류 결과

구분	(2)	(4)
기준 산업분류		
광업	45.97*** (10.76)	43.86*** (8.98)
비교 산업분류		
금융 및 보험업	18.13*** (2.362)	19.26*** (3.15)
수도, 하수	17.81*** (2.470)	18.94*** (2.74)
운수 및 창고업	17.57*** (2.445)	18.48*** (3.01)
부동산업	13.58*** (2.433)	14.76*** (3.38)

〈표 Ⅴ-18〉의 계속

구분	(2)	(4)
제조업	13.57***	14.94***
	(3.863)	(4.237)
전기, 가스, 증기	11.80***	12.9***
	(2.222)	(2.97)
공공행정, 국방 및 사회보장	9.140**	10.33***
	(3.368)	(3.47)
정보통신업	8.914**	10.63***
	(3.734)	(3.95)
전문, 과학 및 기술	7.808**	7.45*
	(3.428)	(4.39)
예술, 스포츠 및 여가	6.923	7.71
	(6.626)	(6.86)
건설업	4.698	6.39
	(4.838)	(5.12)

주: 1. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. ( ) 안은 표준편차임
자료: 저자 작성

〈표 V-19〉는 2014~2017년의 기간 동안 준정부기관을 대상으로 공공기관 경영평가 결과점수에 영향을 미치는 요인을 동일한 분석모형으로 분석한 결과이다. 앞의 분석과 유사하게, (1)과 (2)모델은 pooled OLS regression 분석을, (3)과 (4)모델은 패널분석의 확률효과(Random effect) 분석을 활용하였으며, 산업분류의 고유한 특성은 모델 (2)와 (4)에 추가적으로 분석하였다.

준정부기관만을 표본으로 선정하였을 때, 많은 통제변수들이 모델 형태에 관계없이 일정한 방향성과 통계적 유의미성을 보여주고 있음이 확인된다. 임직원 수, 총수입, 조직연한, 자기자본회전율은 모든 모형에서 공통적으로 경영평가 점수와 정(+)의 관계를 가지고 있음이 나타났다.

전술한 표와 같이, 〈표 V-20〉은 모형분석 결과 중 본 연구의 주요 관심변수인 산업분류별 더미변수의 회귀계수를 준정부기관 표본에서 분석한 결과를 요약한 것이다. 더미변수의 다중공선성 문제 때문에 농업, 임업 및 어업 산업분류가 생략되었기 때문에, 각 산업분류의 회귀계수는 이에 해당되는 공공기관(예: 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사)의 경영평가와

비교 산업분야 공공기관 경영평가 결과의 점수 차이로 해석된다. 예를 들면, 광업 산업에 해당되는 공공기관은 분석모형의 변수들(총임직원 수, 매출순이익률, 자기자본비율, 강소형 준정부기관 등)을 통제한 후에, 평균적으로 71.6점(확률 모형에서는 71.48점)을 획득하였으며, 금융 및 보험업으로 분류되는 공공기관은 이보다 3.23점을 덜 획득하였으며, 이 차이 또한 통계적으로 유의미한 것으로 발견됐다.

〈표 Ⅴ-19〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 준정부기관(1)

변수	(1)	(2)	(3)	(4)
1인당 평균보수액	0.0000106	0.0000225	0.00000978	0.0000199
	(0.0000378)	(0.0000445)	(0.0000373)	(0.0000444)
임직원 수	0.000528***	0.000527**	0.000556***	0.000541**
	(0.000188)	(0.000204)	(0.000201)	(0.000214)
ln(총수입)	4.80e-08*	1.35e-08	4.95e-08*	1.45e-08
	(2.74e-08)	(2.87e-08)	(2.84e-08)	(2.98e-08)
조직연한	0.0577***	0.0758***	0.0604***	0.0787***
	(0.0208)	(0.0257)	(0.0212)	(0.0261)
매출순이익률	0.0132	0.00818	0.0123	0.00806
	(0.00954)	(0.00759)	(0.00829)	(0.00696)
자기자본회전율	0.00000162***	0.00000147***	0.00000152***	0.00000140***
	(0.000000424)	(0.000000479)	(0.000000410)	(0.000000467)
자기자본비율	-0.518	-0.357	-0.523	-0.365
	(0.365)	(0.397)	(0.361)	(0.392)
강소형 공공기관	-20.34***	-20.18***	47.84***	51.56***
	(0.997)	(1.138)	(2.549)	(3.333)
	OLS		Random	
N	315	315	315	315
R-Squared	0.835	0.845		

주: 1. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

〈표 Ⅴ-20〉 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 준정부기관(2)

구분	(2)	(4)
기준 산업분류		
농업, 임업 및 어업	71.60***	71.48***
	(3.609)	(3.616)
비교 산업분류		
건설업	-1.081	-0.871
	(1.713)	(1.724)
금융 및 보험업	-3.238*	-3.171*
	(1.871)	(1.890)
교육서비스업	-3.534**	-3.574**
	(1.689)	(1.678)
공공행정, 국방 및 사회	-4.225**	-4.241***
	(1.633)	(1.622)
전문, 과학 및 기술	-5.251***	-5.242***
	(1.577)	(1.563)
보건업 및 사회복지	-5.673***	-5.582***
	(1.702)	(1.702)
부동산업	-5.970***	-5.945***
	(1.482)	(1.467)
수도, 하수	-6.005***	-5.732***
	(1.816)	(1.834)
도매 및 소매업	-6.860***	-7.146***
	(2.462)	(2.488)
예술, 스포츠 및 여가	-7.736***	-7.799***
	(2.280)	(2.346)
정보통신업	-9.189***	-9.198***
	(1.849)	(1.850)
전기, 가스, 증기	-9.758***	-9.663***
	(1.774)	(1.763)

주: 1. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
2. ( ) 안은 표준편차임

자료: 저자 작성

전술한 모델은 산업분류별 공공기관의 경영평가 점수차이를 OLS 모형의 산업분류 그룹더미변수를 활용하여 추정한 것이다. 각각 산업분류 더미변수의 회귀계수는 공공기관이 통제할 수 없는 산업 고유의 특성이 경영평가 결과 점수에 영향을 미치는 것으로 가정하여, 공공기관 경영평가 제도의 개편을 모색해보았다.

추가적으로 본 연구는 각 산업별, 유형별 차이가 경영평가 결과에 미치는 영향을 노동경제학 분야에서 남녀 임금차별 요인을 분해하기 위해 많이 활용되는 Oaxaca-Blinder 분해법을 이용하여 분석해보았다(Oaxaca, 1973; Blinder, 1973). 이 분석방법은 노동시장의 임금차별요인을 분석하기 위해 발전되어 왔지만, 남녀 성인의 우울 차이(이용우, 2015), 유치원 노동시장 유형별 임금차별 분석(한유진 외, 2015), 남녀 연금수급 간 차이분석, 이민자 노동시장 임금차별분석(김민길 외, 2016) 등 다양한 분야에서 적용되고 있다. O-B 분해방법(decomposition method)의 기본 논리는 그룹 간의 임금차이를 ① 임금에 영향을 미치는 관측되는 특성(observable characteristics)이 그룹 간 서로 다르기 때문에 나타나는 임금 차이와 ② 그 이외의 설명되지 않는 요소로 구분하고, ②를 임금차별 요소라고 정의한다. 유사한 문맥에서 본 연구는 산업분류별 공공기관 경영평가 결과 차이를 ① 경영평가 결과에 영향을 미치는 공공기관의 관측된 특성으로 인한 점수 차이와 ② 그 이외의 설명되지 않는 요소로 분해하고자 한다. A산업에 속한 공공기관과 B산업으로 분류된 공공기관의 경영평가 결과 차이의 구체적인 분해과정은 다음과 같이 설명된다.

먼저 Y_A를 A산업의 경영평가점수, Y_B를 B산업의 경영평가점수라고 가정한다면, 두 산업에 포함된 공공기관 경영평가 결과점수의 차이(D) = $E(Y_A)$ - $E(Y_B)$라고 정의할 수 있다. 경영평가 결과 점수에 영향을 미치는 요인을 설명하는 식 (1)과 같은 OLS 모형을 가정할 수 있다.

$$Y_i = X_i\beta_i + e_i, \quad E(e_i) = 0, \ i \in A, B \qquad \text{식 (1)}$$

식 (1)에서 X는 경영평가 성과점수를 설명하는 변수들의 벡터항이며 β는 이를 설명해하는 계수, ε는 오차항을 의미한다.

식 (1)의 정의에 의하여 $E(Y_i) = E(X_i'\beta_i + e_i) = E(X_i'\beta_i) + E(e_i) = E(X_i')\beta_i$ 이므로,

$$R = E(Y_A) - E(Y_B) = E(X_A)'\beta_A - E(X_B)'\beta_B \qquad \text{식 (2)}$$

즉, 집단 간의 경영평가 결과 차이는 OLS 회귀식에서 각 집단별 평균적인 설명변수 예측값의 차이와 같다. Oaxaca-Blinder 방식에 의하면, 식 (2)는 식 (3)과 같이 분해할 수 있다.

$$R = [E(X_A)' - E(X_B)']\hat{\beta}_A - (\hat{\beta}_A - \hat{\beta}_B)E(X_B)' \quad \text{식 (3)}$$

첫 번째 부분인, $[E(X_A)' - E(X_B)']\hat{\beta}_A$는 산업분류 A와 B의 특성 차이로 나타나는 경영평가 결과의 차이이며, 두 번째 부분인, $(\hat{\beta}_A - \hat{\beta}_B)E(X_B)'$은 두 집단의 차이에 의해 설명되지 않는 경영평가 지표체계로 인해 나타나는 차이라고 볼 수 있다.

Elder et al.(2010)은 Current Population Survey 데이터를 활용하여 남녀 간의 설명되지 않는 차별적 임금요소를 분석하는 방법들(예: O-B 분석, OLS 그룹더미분석)을 서로 비교하였다. 분석결과, OLS의 그룹더미변수에 기반하여 추정한 그룹 간의 차별적 임금도 유용한 분석틀이 될 수 있음을 보여주었지만, Pooled O-B 전략은 관측된 특성의 역할을 과대추정함으로써 실질적으로 설명되지 않은 그룹 간의 차이를 과소추정할 수 있음을 지적하였다. 이는 OLS의 그룹더미 모형과 O-B 분석에 기반한 추정한 결과값은 산업별 분류가 경영평가 결과에 미치는 영향력을 낮은 구간(lower bound)과 높은 구간(upper bound)을 보여주는 구간 추정치로서 해석할 수 있다.

O-B 분해법은 두 그룹 간의 차이를 기반으로 분석하기 때문에 통계적 추정이 가능한 충분한 표본을 확보하기 위해 각 산업분류 중 많은 수의 공공기관을 포함하고 있는 그룹 간의 비교만을 수행하였다. 이는 전체 공공기관 표본 중에서는 금융 · 보험업, 전문 · 과학 및 기술산업, 공공행정 · 국방 및 사회보장 산업, 전기 · 가스 및 증기산업을 각각 비교하였으며, 공기업 표본 중에서는 전기 · 가스 및 증기산업과 부동산업, 준정부기관은 금융 · 보험업, 전문 · 과학 및 기술 산업, 공공행정 · 국방 및 사회보장 산업을 비교하였다.

〈표 V-21〉과 〈표 V-22〉는 전체 공공기관을 대상으로 할 때, 공공기관의 수가 통계분석에 충분한 금융 · 보험업, 전문 · 과학 및 기술산업, 공공행정 · 국방 및 사회보장 산업, 전기 · 가스 및 증기산업을 서로 비교하고 있다. 구

체적으로, 통계적으로 유의미한 차이가 나타난 〈표 V-23〉의 결과 (2)를 살펴보면, O-B 분해법에 의해 전문·과학 및 기술산업과 금융·보험업의 경영평가 집단 간 차이는 -14.22로 비교집단인 전문·과학 및 기술산업이 기준집단인 금융·보험업보다 14.22점 낮았으며, 이 중에서 10.82는 본 모형에서 측정한 값의 차이에 의해 발생한 것이며, 나머지 3.4점은 관측할 수 없는 산업 특성에 의해 발생한 것이라 추정할 수 있다.

〈표 V-21〉 Oaxaca-Blinder 분해방법 결과: 전기, 가스 증기 산업의 기준의 모든 공공기관 표본

구분	(1) 금융, 보험업	(2) 전문, 과학 및 기술	(3) 공공행정, 국방 및 사회보장
비교집단 경영평가 결과(A)	75.29***	61.08***	63.35***
기준집단 경영평가 결과: 전기, 가스, 증기 산업(B)	72.77***	72.77***	72.77***
경영평가 결과 집단 간 차이(R)	2.53	−11.69***	−9.42***
Decomposition			
Explained(E)	−2.40	−11.26***	−11.08***
Unexplained(U)	4.93***	−0.43	1.67
설명불가 경영평가점수 격차비율(D=U/E)	195%	4%	−18%

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 저자 작성

〈표 V-22〉 Oaxaca-Blinder 분해방법 결과: 금융, 보험업 기준의 모든 공공기관 표본

구분	(1) 전기, 가스, 증기 산업	(2) 전문, 과학 및 기술	(3) 공공행정, 국방 및 사회보장
비교집단(A)	72.77***	61.08***	63.35***
기준집단: 금융, 보험업(B)	75.29***	75.29***	75.29***
집단 간 차이(R)	−2.53	−14.22***	−11.94***
Decomposition			
Explained(E)	2.40	−10.82***	−10.66***
Unexplained(U)	−4.93***	−3.40**	−1.28
설명불가 경영평가점수 격차비율(D=U/E)	195%	24%	11%

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 저자 작성

〈표 Ⅴ-23〉 Oaxaca-Blinder 분해방법 결과: 전기, 가스 증기 산업 기준의 공기업 표본

구분	부동산업
비교집단 경영평가 결과(A)	75.07***
기준집단 경영평가 결과: 전기, 가스, 증기 산업(B)	74.70***
경영평가 결과 집단 간 차이(R)	0.37
Decomposition	
Explained(B)	-6.31**
Unexplained(C)	6.67**
설명불가 경영평가점수 격차비율(D=U/E)	1816%

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 저자 작성

〈표 Ⅴ-24〉 Oaxaca-Blinder 분해방법 결과: 금융 및 보험업 산업 기준의 준정부기관 표본

구분	전문, 과학 및 기술	공공행정, 국방 및 사회보장
비교집단 경영평가 결과(A)	60.60***	62.82***
기준집단 경영평가 결과: 금융 및 보험업 산업(B)	74.89***	74.89***
경영평가 결과 집단 간 차이(R)	-14.28***	-12.07***
Decomposition		
Explained(U)	-11.70***	-11.46***
Unexplained(E)	-2.58	-0.61
설명불가 경영평가점수 격차비율(D=U/E)	18%	5%

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

자료: 저자 작성

3. 소결

본 장은 공공기관 경영평가 결과에 미치는 영향을 ① 재무적 경영성과와 ② 조직 및 산업 특성의 관점에서 분석하였다. 첫째, 상징성, 안정성, 수익성 측면의 공공기관 재무 경영성과와 재무예산관리 분야의 경영평가 결과에 미치는 영향을 OLS, 패널 고정효과, 확률효과, System GMM을 통해 분석하였다. 분석결과, 수익성, 안정성, 성장성 지표 중, 매출순이익률, 자기자본회

전율과 같은 수익성 지표가 경영평가 결과에 긍정적이고, 통계적으로 유의미한 결과를 갖고 있는 것을 발견하였다. 또한 동일한 모형을 모든 공공기관뿐 아니라, 공기업과 준정부기관의 표본으로 나누어 분석하였을 때, 준정부기관 표본보다 공기업 표본에서 수익성지표의 영향력이 더욱 뚜렷하게 나타나는 것을 발견하였다.

둘째, 산업 및 조직 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 조직 및 조직 구성원의 규모와 산업분류체계를 활용하여 ① OLS와 확률효과 모형에 기반한 산업별 분류더미가 경영평가 결과에 유의미한 요소인지 ② Oaxaca-Blinder 분해법을 통해서 고유한 산업별 효과가 존재하는지 분석해보았다. 분석결과, 공공기관 전체 표본, 공기업 표본, 준정부기관 표본을 통해 일관적으로 산업분류별 변수가 통계적으로 유의미함을 보였다. 이는 경영평가 결과 시스템이 산업분류에 따라서 달라질 수 있음을 보여준다. 다만 14개의 자세한 산업분류로 인해 소수의 기관을 포함하는 산업분류는 일반화하기 어려운 점이 존재하나, 금융 및 보험업 산업은 전체 서열 순으로 5위(전체 표본), 1위(공기업), 3위(준정부기관)에 해당되어, 표본에 관계없이 높은 점수를 받는 위치에 있음을 발견하였다. 산업분류의 특성을 보다 보수적으로 추정하는 O-B Decomposition의 분석결과도 산업분류 간의 유의미한 차이를 확인할 수 있었다. 예를 들면, 금융, 보험업의 공공기관 경영평가 결과는 전기·가스 및 증기산업과 전문·과학 및 기술산업의 공공기관 경영평가 결과와의 차이가 유의미하며, 관측된 특성(observable characteristics)에 의해서 설명될 수 없는 부분이 존재함을 발견하였다. 또한, 공기업 표본만의 분석결과에서 부동산업 공공기관과 전기·가스 및 증기산업 공공기관의 유의미한 차이를 발견하였다.

본 장의 실증결과를 통해 다음과 같은 이론적·정책적 시사점을 추론해 볼 수 있다. 첫째, 지난 30여년 간의 경영평가 제도가 실시되어 오는 동안 지속적으로 제기되어 온 질문은 '과연 경영평가 제도의 평가지표들이 과연 경영평가 성과를 반영하는지'였다. 주요 재무성과와 재무예산관리 지표와의 비교를 통해 수익성 지표가 평가결과에 반영되고 있음을 확인하였다. 이는 부

분적으로 재무지표 측면에서 평가체계의 유효성을 뒷받침하고 있음을 보여준다.

둘째, 산업분류의 고유한 효과는 획일적이고 일방향적인 평가체계에서 기관의 특성과 연관된 맞춤형 평가에 대한 필요성을 확인해준다. 맞춤형 평가로의 변화는 먼저 공공기관 평가군 분류 측면에서 고민해볼 수 있다. 지난 30여년의 경영평가 제도 변화 역사 속에서 다양한 형태의 평가군 변화가 있었다. 예를 들면, 2007년도에는 공기업이 공기업 Ⅰ과 공기업 Ⅱ로 나뉘었지만, 2008년도에는 서비스, 진흥, 제조 분야로, 2009년에는 다시 공기업 Ⅰ과 공기업 Ⅱ로 구분되었다. 준정부기관의 경우, 2007년도에는 검사검증, 문화·국민생활, 산업진흥, 교육훈련·연구지원, 연기금운용 분야로, 2008년도에 중소형기관 유형이 추가되고, 2012년도에는 기금관리형, 위탁집행형, 강소형기관으로 분류되었다. 다만, 본 장에서 개별적인 산업분류의 유의미함이 보다 구체적이고 세부적인 분류체계로 운영되었던 과거 평가체계로의 회귀만을 의미하는 것은 아니다. 맞춤형 평가로의 전환은 평가군 구성방법의 변화뿐 아니라, 상대평가와 절대평가 요소와의 조화, 맞춤형 지표 설계를 통해서 이루어지기 때문에 다양한 형태의 제도변화에 따른 공공기관의 역량 및 경영성과 변화에 대한 고찰이 선행되어야 할 것이다. 이러한 증거에 기반하여 평가체계가 설계된다면, 공공기관 경쟁력 강화라는 정책수단으로서의 역할에 보다 충실할 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅵ. 공공기관 맞춤형 경영평가 모델의 개발

앞서 살펴보았듯이, 새로운 공공기관 경영평가 제도에 대한 논의는 이전에도 계속되었고 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 그리고 맞춤형 경영평가 모델을 만들어내기 위한 많은 연구와 제도 개선의 노력들이 계속될 것으로 판단된다. 이러한 논의와 개선의 노력에 좀 더 도움을 줄 수 있도록 본 장에서는 맞춤형 경영평가 모델에 대한 좀 더 구체적인 논의를 하고자 한다. 이를 위해서는 제Ⅱ장에서 살펴본 새로운 평가모델과 이론을 기반으로 하여 만들어진 연구의 성과와 기획재정부와 공운위의 평가편람 개선 노력, 제Ⅲ장에서 조사한 프랑스와 스웨덴의 공기업 평가에 대한 접근 방법과 형태, 제Ⅳ장의 평가 전문가 및 기관 평가 담당자의 새로운 평가모델에 대한 의견, 그리고 제Ⅴ장에서 평가결과 데이터를 통해서 검증한 사업 특성에 따른 분류의 방법 등을 고려하여 실제적으로 적용 가능한 방안을 만들고자 한다.

1. 새로운 평가 모형의 필요성과 맞춤형 경영평가 모델

20세기 사회과학과 경영학을 지배한 실증주의와 성과 품질 관리 모델에 기반한 공공기관 경영평가 제도는 새로운 이론과 모델을 찾고 있는 것으로 보인다. 상당수 경영평가 참여자들은 다음과 같은 서술에 동의하고 있다.

- 목적이 서로 다른 공공기관을 일률적이고 획일적인 기준으로 판단하는 문제가 있다.
- 경영평가 지표체계의 다양한 요소를 고려할 필요가 있으며, 하나의 체계가 정답이라고 할 수 없다. 사회적 요청, 공공기관의 당시 모습 등 다양한 요소를 고려할 필요가 있다.

• 경영평가가 기관 설립의 목적을 효과적으로 수행하기 위한 효율적이고, 공공적인 노력과 성과를 평가하기보다는 천편일률적으로 등급을 잘 받기 위한 노력을 유도한다.

(자료: 전문가 델파이 1차 조사결과)

새로운 경영평가 모델의 필요성에 대해서는 다수의 평가 전문가와 공공기관의 평가담당자들이 동의하는 것으로 보인다. 특히 현재의 평가제도가 갖고 있는 과중한 평가부담, 기관의 특성이 반영되지 않는 구조, 낮은 수용성, 자율적 책임경영의 저해, 평가결과의 활용 미흡 등은 지속적인 제도 개선을 요구하고 있다.

한편 이러한 지속적이고 점진적인(evolutionary) 노력에는 좀 더 뚜렷하고 획기적인(revolutionary) 변화가 필요하다. 기존의 평가이론과 성과관리이론의 틀에서 발전적인 평가로 전환하여야 한다. 앞서 논의했듯이 발전적인 평가(developmental evaluation)는 활용 중심의 평가 패러다임으로서 평가자의 주도적(active), 반응적(reactive), 상호작용적(interactive), 적응적(adaptive) 역할 속에서 지속적인 발전과 변화를 지원하는 평가의 틀이라고 하겠다. 이러한 발전적 평가의 개념을 활용하여 공공기관 맞춤형 평가를 설계한다면, 개별 공공기관의 특성에 부합하고 그 특성에 맞는 평가결과와 경영개선이 도출되는 평가로서 기관 간 비교보다는 기관의 자체적이고 고유한 성장과 혁신을 유도하는 평가 프레임이라고 할 수 있다. [그림 Ⅵ-1]은 이러한 새로운 경영평가 모델로서 맞춤형 경영평가의 특성을 기존 경영평가 제도와 대비하여 정리하였다.

[그림 Ⅵ-1] 맞춤형 경영평가 제도의 특성

기존 경영평가 제도	맞춤형 경영평가 제도 (customized evaluation)
평가자에 의한 하향식 평가	평가자와 피평가기관의 협력적 관계 중시
전체 공공기관의 통일성 유사성 강조	개별 공공기관의 고유성 강조
공공기관에 대한 통제 지향	공공기관의 자율 지향
비교에 의한 상대평가	개별성에 의한 절대평가
평가결과의 중시	평가 과정의 중시
기관간 형평성을 중심으로 한 평가	기관의 환경과 상황에 대한 이해를 바탕으로 한 평가

자료: 저자 작성

이러한 이상적인 형태(ideal type)의 맞춤형 경영평가를 현실의 여러 조건들 속에서 구체화하는 작업이 필요하다. 이러한 구체화 작업은 공공기관 유형 분류의 개선, 평가지표의 개선, 평가체계의 개선으로 나타날 것이다.

2. 맞춤형 경영평가와 공공기관 유형 분류 개선

가. 맞춤형 경영평가와 유형 분류의 관계

맞춤형 경영평가의 가장 이상적인 모델은 기관별 평가라고 할 수 있다. 각 공공기관의 상황, 기능, 목적 등에 따라 고유한 평가지표를 설계하고, 평가를 시행하는 방법이다. 즉 공공기관 경영평가의 대상인 130여 개의 기관이 모두 기관별 특성을 반영한 차별화된 지표체계와 기관별로 상이한 산업별 그리고 사업별 전문가를 통해서 평가가 이루어지고 개선 방안을 도출하는 방식이라고 하겠다. 이러한 평가 방식을 도입한다면 공공기관의 유형 분류는 필요하지 않다고 볼 수 있다.

하지만, 이러한 완전 맞춤형 평가(complete customized evaluation)를 만들어내기에는 현실적인 제약이 많다고 볼 수 있다. 현재의 지표체계(가중치

포함)를 기관별로 차별화하고 상이한 평가위원에 의한 평가를 만들기 위해서는 시간과 자원 활용의 문제가 대두된다.[69] 이에 기관의 산업별 공통 특성과 규모 차이에 기반한 평가군(group)을 만들어 내고 이러한 평가군별로 산업 및 분야별 특성을 반영한 평가위원에 의한 평가를 만들어 낼 수 있을 것이다. 즉 완전 맞춤형 평가제도로 만들어내기에는 많은 절차적 문제와 비용의 문제가 발생하기에, 맞춤형 경영평가로 진전시키기 위한 현재 경영평가의 유형 분류에 대한 개선 방안이 필요하다.

나. 유형 분류 기준에 대한 논의

제IV장의 전문가 델파이 조사는 경영평가의 유형 분류의 기준에 대해서 중간 수준의 동의를 보이고 있다. 전반적인 유형 분류 기준의 적절성에 대해서 3.281점의 동의 수준을 보이고 있으며, 각 기준(정원, 자산규모, 자체수입 기준)에 대해서도 중간 수준에서 동의하고 있다. 하지만, 강소형, 위탁집행, 공기업 Ⅱ군의 기관 구성에 대해서는 문제가 있다는 의견을 제시하였다.

한편, 앞의 전문가 델파이 조사의 맞춤형 평가가 되기 위한 유형 분류 방안에 대해 '사업 성격에 따라 산업별로 분류해야 한다'는 의견에 가장 높은 동의율(3.875점)을 보였으며, 사업성(수익형)과 공공성(비수익형)으로 분류(3.813점), 규모(재정, 인원)를 기준으로 한 분류(3.500점) 등이 제안되었다. 그리고 제Ⅴ장에서 분석한 바와 같이 산업분류 간 차이가 경영평가 결과에 유의미하게 영향을 미칠 수 있다는 점을 반영할 필요가 있다.

이에 현재의 경영평가 제도에 기반을 두어 맞춤형 경영평가를 지향한다고 하였을 때, 평가군(group)의 크기를 줄여 나갈 필요가 있다. 현재의 공기업 Ⅰ군(10개 기관)과 기금관리 유형(13개 기관)은 그대로 두면서 공기업 Ⅱ군,

69) 시간과 예산 및 인력의 제약에도 불구하고, 일부 평가 유형을 중심으로 시범적인 맞춤형 평가를 시행할 수 있다고 본다. 예를 들어 공기업 Ⅰ군에 속해 있는 기관들은 그 산업과 사업, 그리고 조직 특성이 고유하고, 조직의 규모가 통제되어 있기에 10개 공기업을 대상으로 맞춤형 및 절대 평가를 시범 실시할 수 있다. 아울러 산업 상황이 다른 산업에 비해 열위에 있거나, 기관 특성상 현재 유형 분류에서 예외적이라고 할 수 있는 일부 기관(공기업 Ⅱ의 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 해양환경공단, 기금관리의 한국원자력환경공단)에 대해서는 맞춤형 및 절대 평가를 시행할 수 있을 것이다.

위탁집행 유형, 강소형 유형에 대해서 산업별로 분류하여 평가하는 것이 필요하다고 본다. 기본적으로 자산, 인원, 자체 수입 기준과 함께 공기업 Ⅱ군, 위탁집행, 강소형 유형은 산업분류에 따라서 유형 분류를 하고 이에 따라 지표체계와 평가체계를 차별화하는 것이 필요하다고 본다.

다. 공기업 II군에 대한 유형 분류 개선안

공기업 Ⅱ군에 있어서는 산업분류에 따라 '전기 가스 증기 및 공기 조절 공급업'에 해당하는 기관, '부동산업'에 해당하는 기관들은 별도로 구별할 필요가 있다. '전기 가스 증기 및 공기 조절 공급업'에 분류된 기관들은 한국전력의 자회사들로서 '전기산업'으로 유형 분류를 할 수 있다. 지역 개발과 시설 관리, 부동산 임대업 등을 하는 항만공사와 제주국제자유도시, 한국감정원 등을 평가군으로 하여 'SOC 개발'로 유형화할 수 있다. 이외의 기관에 대해서는 여가 서비스업과 광업을 묶은 산업 Ⅰ, 그 외의 서비스업과 제조업 등을 묶은 산업 Ⅱ가 있을 수 있다.

〈표 Ⅵ-1〉 공기업 II군에 대한 유형 분류 개선 1안

구분	공기업II(25개)
전기산업 (9개)	한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국전력기술(주), 한국중부발전(주), 한전KDN(주), 한전KPS(주)
SOC 개발 (6개)	부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원
산업 Ⅰ(5개)	강원랜드(주), 그랜드코리아레저(주), 한국마사회, 대한석탄공사, 한국광물자원공사
산업 Ⅱ(5개)	주택도시보증공사, ㈜한국가스기술공사, 한국방송광고진흥공사, 한국조폐공사, 해양환경공단

자료: 저자 작성

한편, 맞춤형 평가의 취지를 살리기 위해서는 유형 분류를 세밀하게 할 필요가 있다. 다음의 개선 2안과 같이 좀 더 큰 수의 평가군을 만들어 기관들을 나눌 수 있다. 전기발전(6개), 에너지 설비 및 기술 (4개), 항만 사업(4개),

SOC 개발 및 금융(3개), 여가 서비스업(3개)으로 동종 혹은 유사 사업별로 구별하여 평가군을 만들 수 있을 것이다. 이러한 평가군에 속하지 못하는 5개의 기관에 대해서는 무리하게 평가군에 편입시키기보다는 기관별 개별 평가를 위한 그룹으로 지정하고 평가하는 방안을 고려할 수 있다.

〈표 Ⅵ-2〉 공기업 II군에 대한 유형 분류 개선 2안

구분	공기업 II (25개)
전기 발전(6개)	한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국중부발전(주),
에너지 설비 및 기술(4개)	한국전력기술(주), 한전KDN(주), 한전KPS(주), ㈜한국가스기술공사
항만 사업(4개)	부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사
SOC 개발 및 금융(3개)	제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 주택도시보증공사
여가 서비스업(3개)	강원랜드(주), 그랜드코리아레저(주), 한국마사회
개별 평가기관(5개)	대한석탄공사, 한국광물자원공사, 한국방송광고진흥공사, 한국조폐공사, 해양환경공단

자료: 저자 작성

라. 준정부기관에 적합한 유형 분류 방안

〈표 Ⅵ-3〉을 보면 준정부기관에 대해서도 산업 분류를 기준으로 하여 평가군 분류를 할 수 있다. 위탁집행 유형 및 강소형 유형에서는 각 유형 내에서 '전문 과학 및 기술 서비스업', '공공 행정 국방 및 사회보장 행정', '교육서비스업', '예술 스포츠 및 여가관련 서비스업'으로 분류하여 평가군을 만들 필요가 있다. 이러한 분류 속에서도 '전문 과학 및 기술 서비스업', '공공 행정 국방 및 사회보장 행정'에 속하는 위탁집행 및 강소형 기관에 대해서는 서비스의 종류에 따라서 2~3개의 세부 유형을 만들 수 있다. 즉 규모에 의한 기준과 함께 1차 분류로서 산업 유형, 2차 분류로서 서비스 종류를 적용하여 기관을 유형화할 수 있다.

〈표 Ⅵ-3〉 준정부기관에 대한 산업 분류

산업분류	기금관리	위탁집행	강소형
농업, 임업 및 어업			한국수산자원관리공단, 한국임업진흥원
광업			
제조업			
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업		한국전력거래소	
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	한국원자력환경공단		
건설업		한국철도시설공단	
도매 및 소매업			한국우편사업진흥원
운수 및 창고업			
정보통신업		우체국물류지원단, 한국정보화진흥원	국제방송교류재단, 영화진흥위원회
금융 및 보험업	공무원연금공단, 국민연금공단, 기술보증기금, 근로복지공단, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소벤처기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사	건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국장학재단	우체국금융개발원, 한국예탁결제원
부동산업		한국산업단지공단	
전문, 과학 및 기술 서비스업		축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 한국교통안전공단, 한국국토정보공사, 한국산업기술진흥원, 한국산업안전보건공단, 한국석유관리원, 한국승강기안전공단, 한국에너지공단, 한국연구재단, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국전기안전공사, 한국환경공단	국립생태원, 국토교통과학기술진흥원, 농림식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단, 한국과학창의재단, 한국기상산업기술원, 한국방송통신전파진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국시설안전공단, 한국식품안전관리인증원, 한국에너지기술평가원

〈표 Ⅵ-3〉의 계속

산업분류	기금관리	위탁집행	강소형
공공 행정, 국방 및 사회보장 행정(84)		국립공원공단, 대한무역투자진흥공사, 도로교통공단, 사회보장정보원 소상공인시장진흥공단, 정보통신산업진흥원, 한국관광공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국소비자원, 한국장애인고용공단	농림수산식품교육문화정보원, 중소기업기술정보진흥원, 한국고용정보원, 한국광해관리공단, 한국노인인력개발원, 한국디자인진흥원, 한국문화예술위원회, 한국보건산업진흥원, 한국언론진흥재단, 한국콘텐츠진흥원, 한국환경산업기술원
교육 서비스업(85)		한국산업인력공단	한국교육학술정보원, 한국보건복지인력개발원, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원, 한국해양수산연수원
보건업 및 사회복지 서비스업(86~87)		한국보훈복지의료공단	
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 (90~91)	서울올림픽기념국민체육진흥공단		독립기념관, 아시아문화원

자료: 저자 작성

3. 맞춤형 경영평가를 위한 평가지표의 개선

가. 평가지표 개선에 대한 의견 수렴

제Ⅳ장의 전문가 델파이 조사에 의하면, '평가지표 중에서 정부 시책 관련 평가지표가 과다하다(4.063점)', '기관 특성과 무관한 획일적 평가지표 체계이다(3.839점)', '기관의 목적 및 미션 달성과 관련성이 낮다(3.625점)'는 문제제기의 동의율이 높았다. 즉, 맞춤형 경영평가가 되기 위해서는 지표체계를 변경해야 한다는 데 대해 기관 담당자들의 동의 정도가 매우 높다고 볼 수 있다. 다만 그 방향에 대해서는 공공기관 평가 담당자와 전문가 간에 차이가 있는 것으로 나타났다. 그 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기관유형별 사업특성에 따라 다른 지표를 제시하거나 또는 가중치를 다르게 부여해야

한다는 의견에 대한 동의 정도가 높았다. 둘째, 경영관리 범주를 공통지표와 맞춤형 지표로 구분해야 한다고 보았다. 셋째, 기관 규모가 작은 경우 지표 수 및 세부평가 내용을 축소해야 한다고 보았다. 넷째, 기관유형별 지표 풀(pool)을 제시하고 공공기관이 지표를 선정하도록 선택권을 제시하는 방안을 고려할 수 있다. 하지만 이 의견에 대해 기관 담당자들은 긍정적이지만, 전문가 집단은 동의율이 상대적으로 높지 않았다.

아울러 공기업에 대한 성과지표 모니터링을 통한 평가제도가 확립되어 있는 프랑스와 스웨덴의 경우를 보더라도 핵심 평가지표인 재무적 성과지표와 비재무적 성과지표의 단순화가 필요하다고 보겠다. 이는 설문 조사에서 지표 수를 축수하고 핵심성과 위주의 평가로 전환해야 한다는 의견(3.844점)과 같은 방향에서 정리될 수 있다.

한편 평가주기를 1년 단위에서 2~3년 단위로 변경해야 한다는 의견(3.688점)에 대해서는 평가의 순기(cycle)를 고려했을 때, 전체 기관 평가의 2~3년 주기보다는 지표별로 평가주기를 다르게 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

나. 평가지표 개선안

선행연구들에서 제안된 내용들과 앞의 의견 수렴 내용들에 기반하여 다음과 같이 평가지표에 대한 개선 방안들을 제안할 수 있다.

첫째, 정부권장정책에 대한 평가 방식을 개선할 필요가 있다. 최근 공공기관 경영평가 제도의 개편은 정권 이양 이후 매우 중요한 정책과제로 인식되었다. 이에 2008년 이명박 정부의 제도 개편안, 2013년 박근혜 정부의 제도 개편안, 그리고 2017년 문재인 정부의 제도 개편안은 정부의 국정목표와 함께 평가의 내용 및 방법에 있어서 변화를 추구하였다. 예를 들어 이명박 정부의 '선진화', 박근혜 정부의 '정상화' 및 '방만 경영 근절', 문재인 정부의 '사회적 가치 실현' 등이다. 이러한 국정과제는 각 시기별 국민적 요구와 정책담당자의 정책 지향에 따라서 목표의 설정과 정책 제안으로 나타난다.

특히 문재인 정부는 국정과제 12번으로 '사회적 가치 실현을 선도하는 공

공기관'을 제시하고 사회적 가치 중심의 경영평가 방안을 마련하여 2017년 12월 이후 시행하고 있다. 이는 이전 정부의 공공기관 관리 정책 문제점을 해소하고 공공기관에 기관 본연의 임무와 역할을 되새기고 공공성을 회복하며, 사회적 가치를 증진시키는 역할을 선도적으로 부여한 것이라고 하겠다. 구체적으로 일자리의 창출, 안전 및 재난 예방, 혁신 성장 등을 위한 공공기관의 한국 사회에서의 선도적 역할을 정책의 우선순위로 제시하였고 이를 평가에 반영한 것이다. 이러한 정책목표와 의지는 공공기관 관리 정책에 있어서 매우 주요한 측면이고 이러한 정책적 역할을 공공부문에서 적극적으로 만들어내는 데에 있어서 공공기관만큼 효과적인 정책도구(policy tool)가 없다고 본다(전영한, 2007). 공공기관을 중심으로 정책목표를 달성하게 하는 것은 매우 유효한 정책도구로서의 의미가 있다.

하지만 정책목표 달성에 있어서 공공기관 경영평가를 통하는 방법보다 좀 더 유연한 방법을 구상할 필요가 있다. 김주찬(2014)은 정부권장정책이 평가에 있어서 일방적이고 획일적이라고 지적하면서 간소화가 필요하다고 하였다. 아울러, 프랑스와 스웨덴의 사례에서도 정부정책 목표의 이행, 사회적 책임 활동 등은 자율적인 의사결정에 의해서 이행되고 있었던 것처럼 정부정책의 이행 그 자체보다는 이행의 방식에 대한 고민이 필요하다. 맞춤형 평가는 평가가 통제 방식으로 인식되어 이를 획일적으로 따르게 만들기보다는 기관이 자율적으로 정책 이행을 할 수 있는 기제를 기본 모델로 한다고 할 수 있다. 행동경제학(behavioral economics)의 넛지(nudge)를 활용한 방식이라든가 혹은 프랑스와 스웨덴의 사례에서 나타나는 소통(communication)과 대화(diaglogue)를 주요한 방법으로 사용한다고 하겠다.

이에 정부정책 이행에 대한 평가에 있어서는 각 항목에 대한 점수 획득 방식의 평가에서 통과 여부(pass or fail)를 확인하는 방식으로 전환하는 것을 제안한다. 이는 평가체계의 획일성을 만들어내는 주요 요소를 개선하는 것이며,[70] 공공기관의 정책 이행을 위한 부담 특히 재정비용 부담과 평가

70) 정부정책 이행에 대한 통과 여부를 확인하는 방식은 절대평가에 따른 등급 평가에 있어서 기본점수가 되는 편의를 제공할 수 있다. 특히 정책 이행 실적이 기준치를 달성하지 못했을 때 페널티의 성격으로 기본점수에서 점수를 차감하는 방식을 활용할 수 있다.

부담을 완화하기 위한 방안이라고 할 수 있다.

한편 정부정책 이행에 대한 평가를 기관 자율성에 기반한 평가로 전환하는 것이 현 단계에서 어렵다고 한다면, 지표를 간소화하는 것과 함께 각 지표들을 기관의 특성에 기반하여 조정(adapt)할 수 있도록 만들 필요가 있다. 예를 들어 일자리 창출 지표의 경우 민간기업의 고용창출을 다른 기관보다 유리하게 만들 수 있는 기관과 그렇지 않은 기관을 차별화하여 지표체계와 목표를 다르게 할 수 있으며, 고졸채용제도의 경우 고졸 입사자에 적합한 직무 개발이 좀 더 쉬운 기관을 중심으로 채용 목표를 도전적으로 만드는 방법 등을 고려할 수 있다.

둘째, 경영관리(management)의 성과는 '경영혁신(innovation)'으로 통합하여 평가한다. 이는 기존의 경영개선, 조직 인사 일반, 재무관리 등이 포함된다. 아울러 연도별 평가에서는 전년 대비 변화 특히 혁신 내용을 중심으로 평가하도록 한다. 특히 경영혁신은 기관장이 성과계약서를 작성함에 있어서 제시한 기관별 경영혁신 목표에 기반하여 그 목표의 적정성, 목표 달성을 위한 노력을 평가하도록 한다. 아울러 연간별 평가와 중기 평가(3년차 평가 혹은 기관장 임기 중 2년차 평가)로 구별할 수 있다. 즉 연간별 평가는 연도별 혁신 및 개선에 따른 변경사항만을 평가하며 중기 평가에서는 전반적인 경영혁신에 대해서 평가하도록 한다.

셋째, 근로자 보수 및 노사 관계에 대한 평가를 기존의 통제 중심에서 자율적인 경영을 위한 평가로 전환하여야 한다. 특히 총인건비 인상률에 대해서는 주무부처가 가이드를 제시하지만 이에 대한 준수와 평가는 기관의 특성에 따라 자율적으로 이행하고 그 근거를 평가받도록 한다.[71]

넷째, 주요사업에 대한 평가는 기관이 제시하는 지표에 기반을 둔 계량평가를 중심으로 실시하며, 성과 관리의 적정성 및 계량지표의 관리에 대해서는 기관의 특성을 고려한 비계량적 평가가 이루어질 수 있도록 한다. 비계량평가에 있어서 공기업은 사업의 전략과 기획을 중심으로, 준정부기관은

71) 보수 및 노사관리에 있어서 공공기관의 자율성은 자칫 방만경영으로 이어질 수 있는 문제가 있다. 하지만 이러한 우려에 대해서는 공공기관 관리정책으로 지속적으로 해결할 문제이며, 기관이 자율적으로 방만경영을 하지 않도록 만드는 것이 우선이라고 본다.

사업의 집행을 중심으로 평가하는 방안이 고려될 수 있다.

다섯째, 기관장과 관련한 전략기획 및 리더십 지표는 임기 중 1회 평가하는 것으로 하며, 전략기획은 취임 후 첫해에, 리더십은 취임 후 2년차에 평가할 수 있도록 한다.

여섯째, 공기업에 대해서는 재무지표 및 업무 효율성 지표를 현행보다 가중치를 높여서 평가할 필요가 있다. 특히 공기업의 경쟁력과 지속가능성 유지를 위해서 재무 성과와 효율성 성과를 지속적으로 관리할 필요가 있다. 아울러 재무지표와 업무 효율성 지표는 각 공기업의 특성을 반영하는 평가내용이 될 수 있도록 한다. 특히 위험 관리와 부채 관리가 현안인 기관과 적극적인 투자가 중장기 과제인 기관 등에 대해서는 다른 재무성과 지표가 만들어질 수 있다. 중앙집중형 소유권 모델 국가인 프랑스와 스웨덴의 공기업 관리 특히 성과 관리에 있어서 정부와 공기업 모두 주요하게 관리하는 것은 재무 성과지표였다는 것도 의미있게 볼 수 있는 부분이다.

〈표 Ⅵ-4〉 공공기관 평가지표체계 개선방안

구분 (2018년도 기준)	내용	개편 방안
Ⅰ. 경영관리		
1. 경영전략 및 리더십		
• 전략기획	경영목표 및 전략 수립 등	기관장 임기 중 취임 후 첫해에 1회 평가
• 경영개선	경영개선계획 수립 · 이행, 기능조정 등	경영혁신으로 통합하여 평가 (연간, 중기 평가로 구별)
• 리더십	기관장 경영계약 이행도 등	기관장 임기 중 취임 후 2년차에 1회 평가
2. 사회적 가치 구현		
• 일자리 창출	비정규직 정규직 전환, 정현원차 관리, 민간일자리 창출 등	점수 부여 방식의 평가에서 통과(pass or fail) 및 점검 방식의 평가로 전환. 단 이행실적이 기준목표를 달성하지 못했을 때 페널티성 감점을 부여함
• 균등한 기회와 사회통합	고졸자 · 지역인재 · 여성 관리자 확대 등	
• 안전 및 환경	산업재해관리, 에너지 절약 등	

〈표 Ⅵ-4〉의 계속

구분 (2018년도 기준)	내용	개편 방안
• 상생 · 협력 및 지역발전	지역경제 활성화, 협력업체 적기 자금결제, 중소기업 · 소상공상인 역량 강화 지원	
• 윤리경영	윤리경영체계, 경영투명성 등	
3. 업무효율	노동생산성, 자본생산성 등	공기업에 대해서는 재무 성과와 함께 핵심지표로 관리하며 기관 특성에 따라 차별화한 평가가 되도록 함
4. 조직 · 인사 · 재무 관리		
• 조직 · 인사 일반	성과관리체계 구축 · 운영 등	경영형신으로 통합하여 평가하며 연간 평가에서는 연도별 개선내용만 평가하고 중기 평가에서는 경영실적 전반을 평가
• 재무예산운영 · 성과	재무건전성 관리 등	재무관리(비계량)를 경영혁신으로 통합하여 평가 재무성과는 핵심지표로 평가(공기업 중심)
• 삶의 질 제고	육아휴직, 장시간 근로해소 등 일 · 가정 양립	'근로자 삶의 질'로 통합하여 평가 기관 특성을 반영한 가이드 준수와 노력도를 평가 총인건비 관리는 정부정책 이행으로 평가
5. 보수 및 복리후생비		
• 보수 · 복리후생	합리적 보수체계 운영 등	
• 총인건비 관리	총인건비 인상률 준수 여부	
• 노사관계	노사간 공감대 형성, 노사관계 관리역량 강화 등	
6. 협력과 참여		
• 국민참여	참여 · 혁신 · 협업 우수사례 가점	경영혁신으로 통합하여 평가
• 국민소통	고객만족도 조사, 알리오 공시	고객만족도를 개편하여 유지 알리오 공시는 정부권장정책으로 통합하여 평가
Ⅱ. 주요사업		
• 성과 관리 노력		기관 특성을 반영한 비계량 성과 평가
주요사업		기관 특성을 반영한 계량지표 중심으로 평가

자료: 저자 작성

위의 개선 방안을 중심으로 하여 현행 지표체계를 변경하는 안으로서 다음과 같이 개선안을 제안할 수 있다(〈표 Ⅵ-5〉 참조). 가장 큰 특징 중의 하나는 '정부 정책 및 사회적 책임 이행'은 별도 평가로 하고 점수는 기본점수로 하는 것이다. 다음으로는 공기업은 재무성과와 업무 효율성의 비중을 높였다는 점을 둘 수 있으며, 일부 평가에 있어서는 평가 항목에 따라서 평가주기가 1년 단위가 아닌 3년 단위로 변경하는 안을 만들었다. 마지막으로 각 지표들의 산식 및 평가 내용은 기관들의 특성을 반영할 수 있도록 하였다. 예를 들어 '근로자의 삶의 질' 평가 지표의 경우 기관의 특성을 반영한 가이드의 마련과 이의 준수, '고객만족' 지표의 경우 기관별로 상이한 고객 형태를 반영한 고객만족 향상 계획과 만족 향상 노력을 평가하도록 한 점이다.

〈표 Ⅵ-5〉 맞춤형 평가를 위한 지표체계 개선안

평가 범주 및 지표	평가 내용	가중치	평가 방법
1. 정부 정책 및 사회적 책임 이행		20	• '정부정책 및 사회적 책임 이행'에 대한 별도 평가 • 기본 점수(Pass or Fail) 획득 방식 • 계량평가와 비계량평가 혼용
공공정책 이행	• 일자리 창출 • 균등한 기회와 사회통합 • 안전 및 환경 • 상생 · 협력 및 지역발전 • 알리오 공시		
총인건비 관리	• 총인건비 인상률 준수 여부		• 계량평가
윤리 경영	• 윤리 경영과 사회적 책무 이행(안전 사고 등)		
2. 경영전략 및 리더십	• 전략기획 • 리더십	5	• 전략기획은 기관장 임기 중 취임 후 첫해에 1회 평가 • 리더십은 기관장 임기 중 취임 후 2년차에 1회 평가 • 평가 없는 연도에는 가중치 제외하고 100점 만점 환산 • 비계량평가

〈표 Ⅵ-5〉의 계속

평가 범주 및 지표	평가 내용	가중치	평가 방법
3. 경영혁신	• 경영개선 • 재무관리 • 조직 인사 성과 관리 • 참여 혁신 협업 등	7	• 연간 평가에서는 연도별 개선내용만 평가 • 기관별 중기 평가(3년에 1회)에서는 경영혁신과 경영실적 전반을 평가 • 비계량평가
4. 재무 성과 및 업무 효율성	• 재무 성과(5점) • 재무 및 노동 효율성(5점)	10	• 공기업에 대해서는 재무 성과와 함께 핵심지표로 관리하며 기관 특성에 따라 차별화한 지표 설계 • 계량평가
5. 근로자 삶의 질	• 근로자 삶의 질 제고 • 합리적 보수체계 운영 • 노사 관계	5	• 기관 특성을 반영한 가이드 준수와 노력도를 평가 • 비계량평가
6. 고객만족	• 고객 만족 향상을 위한 기관의 노력	3	• 기관별 특성에 따라 고객이 상이하고 고객만족을 높일 수 있는 방법이 상이하기 때문에 기관 특성에 따른 '고객만족 향상 계획'과 이행 노력 평가 • 비계량평가
7. 주요사업의 성과	• 성과 관리 노력 • 주요사업 성과(계량)	50	• 기관 특성을 반영한 비계량 및 계량 평가 • 비계량평가에 있어서 공기업은 사업의 전략과 기획을 중심으로 준정부기관은 사업의 집행을 중심으로 평가

주: 1. 가중치는 공기업 100점, 준정부기관은 재무 성과 및 업무 효율성 평가를 제외한 90점 만점
2. 경영전략 및 리더십, 경영혁신에 대한 평가는 평가 항목에 따라서 1년 단위 혹은 3년 단위가 될 수 있음. 평가를 하지 않는 항목을 제외하고 만점으로 함

자료: 저자 작성

다. 기관의 유형과 평가 지표의 개선

앞서 논의하였듯이 기관을 유형화하는 방법은 완전 맞춤형 평가를 위한 개별 평가를 실행하기 어렵게 만드는 것이고 현재의 기관 유형 분류보다는 평가군을 최대화하여 기관을 분류하는 것이다. 아울러 이러한 평가군(group)을 만드는 문제는 각 지표별 평가 특히 비계량평가에 있어서 평가위원에 의한 상대평가가 이루어질 수밖에 없다. 이에 공공기관에서 평가의 형평성과

공정성이 평가유형의 분류에서부터 훼손되고 있다는 의견을 제출하기도 한다. 이러한 문제는 평가군을 최대화하여 각 평가군 내의 기관의 규모 및 사업 특성을 높은 수준에서 동질화함으로써 일정 수준 해결될 수 있다. 하지만 이럴 경우 평가위원의 숫자가 증가하는 문제가 발생할 수 있다.

한편 평가군별로 평가 지표를 특성화하고 평가 내용을 참조하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 재무성과 지표의 경우 공기업의 각 산업별 특성에 따라 유사한 기관들 간 유사 지표를 사용할 수 있다. 즉 기관에 따라서 영업이익률, 매출순이익률, 자기자본회전율 등을 선택할 수 있으며, 이는 평가군별로 지표 풀(pool)을 만들고 이를 선택하여 사용할 수 있다. 아울러 '고객만족' 지표의 경우에도 평가군에 고객의 형태가 유사한 기관들은 고객만족도 향상 계획이 유사하게 만들 수 있고 평가와 평가결과에 따른 개선사항들이 좀 더 구체적이고 용이하게 만들 수 있다.

주요사업 평가에 있어서도 평가지표 및 평가방법을 유사하게 만들 수 있다. 예를 들어 국민의 생활 안전 관리를 주요 사업으로 하는 기관들을 평가군으로 하면 평가지표를 유사하게 관리할 수 있다. 이는 R&D 사업 관리 기관, 정보 시스템 관리 기관과 같이 사업 영역 혹은 사업 방식이 유사한 기관별로 기관 유형 분류와 평가 지표체계를 개선할 수 있다. 아울러 평가 방법의 선택에 있어서도 평가군에 따라서 개선할 수 있다. 성장성이 높은 산업 및 사업에 있어서는 목표 부여 편차 방식을 지속적으로 사용하게 한다든가 안전 관리와 같이 일정한 수준을 안정적으로 유지하게 하는 경우에 있어서는 목표 대 실적 방식 등의 평가 방식으로 공통적으로 관리할 수 있다.

이러한 기관 유형 분류와 평가지표의 개선에 대한 논의는 새로운 경영평가 모델로서 맞춤형 평가에 대한 개선 방안과는 좀 다른 맥락이라는 지적이 있을 수 있다. 즉 완전 맞춤형 평가모델은 개별 기관 중심의 평가지표 체계를 만드는 것이라고 할 수 있다. 하지만 현재 논의된 경영평가의 개선 방안들은 현재 시행되고 있는 체제에서 맞춤형 평가체제로 진전하는 단계에서 논의할 수 있는 방안이라고 할 수 있기에 앞선 논의들이 의의를 갖는다고 하겠다.

4. 맞춤형 경영평가를 위한 평가체계의 개선

전문가 델파이 조사에 의하면 평가체계에 있어서 상당히 많은 항목들에 대한 개선 의견이 모아졌다. 예를 들어 '평가편람을 조기에 확정(4.219점)', '맞춤형 지표체계를 만들기 위해서 기관이 지표설계 자문을 받을 수 있는 체계의 필요성(4.031점)', '성과급의 차등 폭 축소(4.000점)', '평가결과를 조기에 확정하여 사업에 반영해야(4.000점)'한다는 의견 등이 있었다. 아울러 앞의 평가지표 논의와 겹치지만, '지표 수의 축소와 핵심성과 위주로 평가(3.844점)'의견과 '평가주기를 1년 단위에서 2~3년에 1회로 변경(3.688점)'하고, '공통평가는 세분화된 체크리스트(Checklist) 방식에 의한 자체평가를 확인하고, 주무부처와 연계된 정책평가는 현장평가를 강화하여 성과의 창출 여부를 확인해야 한다(3.625점)'는 의견과, '평가단 구성에 있어서 자율지표반과 공통지표반으로 구성, 자율지표에 대한 검증 강화를 위해서 평가단의 전문성을 강화해야 한다(3.594점)'는 의견도 비교적 동의 수준이 높았다고 할 수 있다. 한편 '기능조정에 의한 부진기관에 대해서는 별도평가가 필요(3.500점)', '절대평가 방식으로 변경(3.500점)' 등의 의견도 전문가들이 대체로 동의하는 것으로 파악된다.

이렇게 전문가들이 동의하는 의견들을 반영하고, 1차 설문에서 제안된 내용 등을 고려하여 맞춤형 경영평가를 위한 평가체계의 설계에 있어서 몇 가지 방안들을 제안하고자 한다.

첫째, 평가단 구성에 있어서 공공기관의 특성을 이해하는 전문가를 활용하는 것이 필요하다. 특히 전문가 델파이에서도 지적된 평가위원의 전문성 문제를 해결하는 것이 맞춤형 경영평가 체계 구축에 있어서 중요한 요소라고 본다. 즉 맞춤형 평가의 전제는 기관의 특성을 이해하는 것이 기본이며, 이에 기반한 평가가 이루어져야 한다. 이는 유형 분류의 개선, 지표체계의 개선과 함께 동시에 이루어져야 하는 것으로서 기관의 사업 등에 대한 전문성을 가진 위원의 위촉이 중요하다. 아울러 한번 위촉된 위원의 경우에는 윤리 위반 등 중대한 문제가 없는 한, 2~3년간의 평가활동을 보장하는 것도 맞춤형 평가를 위한 평가위원의 전문성 향상에도 도움이 될 것이라고 본다.

둘째, 평가단 운영에 있어서 유형별 평가팀에 자율성을 부여할 필요가 있다. 평가에 있어서 형평성과 공정성이라는 요소 때문에 획일적인 평가를 중시하는데, 맞춤형 평가를 도입하는 데에 있어서 평가 대상의 특성에 대한 이해와 이에 기반한 평가의 원리를 만들어낼 필요가 있다. 이를 위해서 평가팀을 평가 활동에 있어서 가장 기본적인 단위로 운영하게 하고, 간사 및 평가단장 체계보다는 평가팀장을 위원으로 하는 평가위원회 혹은 평가협의회로 전환하는 것도 고려해 볼 수 있다. 즉 평가 내용 및 기준의 통일성보다는 기관 특성을 고려한 평가를 중시하는 입장에서 평가단 운영을 협의체와 같이 만드는 운영이 필요하다고 본다. 평가위원회는 평가의 전반적인 운용, 최종 평가 등급의 확인 등에 있어서 협의 방식으로 운영할 수 있다.[72] 이는 새로운 평가이론에 있어서 유용한 평가가 되기 위해서 평가 과정에 있어서 평가자와 피평가기관 간의 협력적 관계를 중시하고 평가의 과정을 중시하는 것과도 관련이 있다고 하겠다.

셋째, 평가결과를 등급화함에 있어서 절대평가의 원칙을 견지해야 한다. 평가결과를 통해서 서열화하고 이에 따라 상벌(carrot or stick)을 명확히 하겠다는 목적보다는 기관의 자율과 책임 경영 그리고 혁신을 유도함에 있어서 과도한 서열화를 위한 상대평가는 지양할 필요가 있다고 본다. 특히 어떠한 방식으로 절대평가를 운영할 것인지에 대해서는 예측 가능한 방식으로 절대점수와 등급을 직접 연계하는 방식으로 전환하는 것이 필요하다고 본다.[73] 궁극적으로 맞춤형 평가를 만들어 내기 위해서는 평가결과를 서열화

72) 한정된 시간 속에서 평가단의 일사분란한 평가활동이 더 중요하다고 볼 수 있다. 특히 평가결과 발표를 법규에 의해서 6월 20일 이전으로 정하고 있는 한, 짧은 시간에 평가활동을 마무리해야 하기에 효율적인 평가단 운영이 필요하다. 하지만 평가결과의 타당도와 수용도를 높일 수 있는 평가로 전환하기 위해서는 평가단 운영에 있어서도 기관의 특성을 충분히 고려할 수 있는 평가 그리고 환류 특히 컨설팅을 중시하는 평가가 더 절실하다고 본다. 이에 평가단 운영에 있어서도 각 평가팀을 중심으로 평가활동과정에서 전문성을 충분히 발휘할 수 있도록 만드는 것이 필요하다.

73) 행정안전부(2018)의 『2019년 지방공기업 경영평가편람』에 따르면 90점 이상이면 가등급 85점 이상이면 나등급, 80점 이상이면 다등급, 75점 이상이면 라등급, 75점 미만이면 마등급을 부여하고 있다. 한편 광역평가는 절대점수 기준이 원칙이다. 단, 유형별 상대적 격차와 상위등급 비율이 과다할 경우 '공기업정책위원회' 심의에 따라 등급을 조정할 수 있다.

하고 상대적으로 비교하는 방식은 지양해야 한다.

넷째, 평가주기를 1년 단위에서 중장기 평가 방식으로 변경할 필요가 있다. 1년 단위 평가체계에서 오는 기관의 준비 비용과 부담, 평가 주무부처의 부담, 한정된 시간 운용에 따른 평가위원의 부담 등은 평가체계에 있어서 중장기적으로 평가 순기(cycle)의 변경을 적극적으로 고려해야 한다. 즉 기관 특성에 기반한 맞춤형 평가를 만들어내기 위해서는 평가자의 상시적인 준비와 교육을 위한 시간과 함께 기관의 중장기적인 시계(time frame)에서의 경영혁신과 경영성과 창출이 필요하다. 앞의 제안에서 지표별 평가 순기의 차별화를 제안하는 것과 함께, 기관별 평가주기의 차별화도 필요하다고 본다.[74]

74) 평가 순기의 변화는 경영평가 결과에 따른 성과급 지급 방식의 변경과 연결된다고 할 수 있다. 현 성과급 지급 방식은 연단위의 평가와 이에 따른 성과급 지급이라고 할 수 있는데 평가주기를 1년 단위가 아닌 2년 혹은 3년 단위로 변경하게 되면, 성과급 지급의 기준과 방법을 변동시킬 수밖에 없다. 특히 경영평가의 주된 목적을 성과급 지급이라고 이해하는 경우에는 평가 순기의 변화에 있어서 소극적일 수밖에 없다.

Ⅶ. 정책적 시사점 및 결론

1. 연구의 요약과 정책적 제언

1984년에 도입된 공기업 경영평가는 평가가 추구하는 목적과 지향에 따라 표준화(standardized)된 기준에 부합하는 경영방식과 성과를 만들어냈다. 2007년 「공운법」의 제정은 공공기관의 자율 및 책임경영을 강조하였고 공공기관의 혁신을 유도하는 정책을 만들어내는 데 노력해왔다. 하지만 현재의 공공기관 경영평가 제도는 개발연대 시기에 활용되었던 것처럼 기관의 운영 수준과 성과 수준을 어느 정도까지 끌어 올리는 데 유용할 수 있지만, 개별 기관의 탁월함(excellency)을 이끌어내거나 혁신(innovation)하는 기관을 만들어내는 데는 한계가 있을 것이라고 본다. 아울러 기관의 특성을 반영하지 못하는 평가는 평가의 신뢰도와 타당성을 낮추며 결국 평가결과에 대한 공공기관의 임직원을 비롯한 이해관계자 및 국민의 수용도가 낮아지게 된다.

이에 현재의 공공기관 평가모델을 새롭게 만듦으로써 맞춤형(customized)의 평가로 전환할 수 있도록 정책 제안을 하는 것이 본 연구의 목적이다. 즉 본 연구는 공공기관의 특성과 수준을 고려한 새로운 평가모델을 개발하는 정책연구이다.

공공기관의 규모, 역량, 역사, 사업 분야 및 사업의 특성 등을 고려한 평가를 통해 기관의 혁신이 이루어질 수 있으며 실행 가능성(feasibility)이 높은 평가체계를 개발하고자 하였다. 이를 위하여 연구 성과의 분석, 제도 변화와 현재의 제도 개선 노력, 다른 국가들의 사례 분석, 평가 전문가의 의견 수집과 분석, 평가결과 자료의 통계적 분석 등의 방법을 사용하였다.

본 연구에 따르면, 맞춤형 평가는 기관의 유형과 특성에 따라 평가기준과 방법을 다르게 적용하는 평가 방법으로서 기관의 자율과 책임 경영을 보장

하는 제도라고 할 수 있다. 즉 맞춤형 경영평가 제도는 기존의 평가 방식을 개선하여 「공운법」이 추구하는 '자율경영 및 책임경영체제의 확립'과 '경영의 합리화와 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함'을 목적으로 한다고 하겠다. 맞춤형 경영평가는 획일화된 표준(standard)보다는 개별성(individuality)과 고유성(uniqueness)을 지향한다고 하겠으며, 궁극적인 맞춤형 경영평가는 개별 공공기관이 각기 다른 평가의 내용(지표체계 등)을 갖고서 기관의 목적과 기능에 맞춘(tailored or customized) 절대평가 제도라고 할 수 있을 것이다. 즉 개별 공공기관의 특성에 부합하는 평가체제를 만들어서 각각의 자율성과 책임성을 보장하고 개별 특성에 맞는 평가결과와 경영개선이 도출되는 평가로서 기관 간 비교보다는 기관의 자체적이고 고유한 성장과 혁신을 유도하는 평가 프레임이라고 할 수 있다.

먼저, 현재의 경영평가 제도에 기반하여 맞춤형 경영평가를 지향한다고 하였을 때, 현재의 공기업 Ⅰ군과 기금관리 유형은 그대로 두면서 공기업 Ⅱ군, 위탁집행 유형, 강소형 유형에 대해서 산업별로 분류하여 평가하는 것이 필요하다고 본다. 기본적으로 자산, 인원, 자체 수입 기준과 함께 공기업 Ⅱ군, 위탁집행, 강소형은 산업분류에 따라서 유형 분류를 하고 이에 따라 지표 체계와 평가 체계를 차별화하는 대안을 마련해 볼 수 있다. 특히 공기업 Ⅱ군에 있어서는 '전기·가스·증기 및 공기 조절 공급업'에 해당하는 기관, '부동산업'에 해당하는 기관들은 별도로 구별할 필요가 있다.

공기업에 대한 성과지표 모니터링을 통한 평가제도가 확립되어 있는 프랑스와 스웨덴의 경우를 보더라도 핵심 평가지표인 재무적 성과지표와 비재무적 성과지표의 단순화가 필요하다고 본다.

맞춤형 경영평가 제도를 만들기 위한 평가지표 체계의 개선안은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 정부권장정책에 대하여 통과(pass or fail) 방식의 점검으로 전환하는 것이 필요하다. 둘째, 경영관리의 성과는 '경영 혁신(innovation)'으로 통합하여 평가한다. 아울러 연간별 평가와 중기 평가(3년차 평가 혹은 기관장 임기 중 2년차 평가)로 구별할 수 있다. 즉 연간별 평

가는 연도별 혁신 및 개선에 따른 변경사항만을 평가하며 중기 평가에서는 전반적인 경영 혁신에 대해서 평가하도록 한다. 셋째, 근로자 보수 및 노사 관계에 대한 평가를 기존의 통제 중심에서 자율적인 경영을 위한 평가로 전환하도록 한다. 넷째, 주요사업에 대한 평가는 기관이 제시하는 지표에 기반한 계량평가를 중심으로 실시하며, 성과 관리의 적정성 및 계량지표의 관리에 대해서는 비계량적으로 기관을 특성을 고려한 평가가 이루어질 수 있도록 한다. 다섯째, 기관장과 관련한 전략기획 및 리더십 지표는 임기 중 1회 평가하는 것으로 하며, 전략기획은 취임 후 첫해에, 리더십은 취임 후 2년차에 평가할 수 있도록 한다. 여섯째, 공기업에 대해서는 재무지표 및 업무 효율성 지표를 현행보다 가중치를 높여서 평가할 필요가 있다.

마지막으로 맞춤형 경영평가 제도의 체계와 운영에 있어서 다음과 같은 정책 대안을 제안할 수 있다. 첫째, 평가단 구성에 있어서 공공기관의 특성을 이해하는 전문가를 활용한 평가가 이루어지는 것이 필요하다. 둘째, 평가단 운영에 있어서 유형별 평가팀에 자율성을 부여하고 평가협의회 혹은 위원회 체제로 전환할 필요가 있다. 기관의 특성을 고려하고 평가위원의 전문성과 평가 과정의 상호관계를 중시하는 입장에서 협의와 합의 중심의 평가단 운영이 필요하다. 셋째, 평가결과를 등급화함에 있어서 절대평가의 원칙을 견지할 필요가 있다. 궁극적으로 맞춤형 평가를 만들어 내기 위해서는 평가결과를 서열화하고 상대적으로 비교하는 방식은 지양할 필요가 있다. 넷째, 필요한 지표에 있어서는 평가주기를 1년 단위에서 중장기 평가 방식으로 변경할 필요가 있다.

맞춤형 경영평가로 전환하는 데 있어서 가장 중요한 것은 평가의 목적이 무엇인지를 규명하는 것이라고 본다. 평가를 통해서 '줄을 세우고, 상과 벌을 주겠다'는 목적을 유지하는 한 공공기관의 자율과 책임 경영 그리고 혁신은 요원하다고 본다.

2. 연구의 한계와 향후 연구

본 연구를 통해서 새로운 공공기관 경영평가 방법론을 개발하고자 하였

다. 특히 새로운 평가이론에 기반한 평가모델, 다수의 전문가와 평가담당자들이 제시하는 맞춤형 평가모델을 만들고자 하였다. 하지만 본 연구는 아직도 완성된 형태의 경영평가 방법론을 완성하기에는 많이 부족하다. 이에 다음과 같은 한계들을 정리할 수 있다. 먼저, 새로운 평가모델로서 맞춤형 평가의 구성요소로서 평가 유형 분류, 평가지표, 평가체계 등에 있어서 구체적인 실행안을 완성하였다고 볼 수는 없다. 즉 제도의 실행을 보장하기 위한 정책 담당자와의 협력적 연구가 필요하다고 본다. 앞에서도 지적한 바와 같이 전문가 의견 수렴에서 정책담당자를 포함하지 않은 것은 연구의 해석에 있어서 제한적일 수밖에 없다고 본다. 아울러 다수의 이해관계자의 유불리를 고려한 실행방안을 만들기에는 아직 많은 한계가 있다고 보며, 평가에 참여하는 모든 이들이 만족하는 실행가능한 제도를 만들어 내는 것은 매우 지난한 과정을 거쳐야 할 것이다.

둘째, 새로운 경영평가로서 맞춤형 평가를 설계하는 데 있어서 각 기관의 특성을 고려해야 한다고 하였으나 기관의 특성(attribution)은 무엇이고, 어떻게 측정할 수 있는지에 대해서는 많은 답을 하고 있지 못하다. 본 연구에서 기관의 산업 분류별 특성을 고려하도록 하였으나, 기관의 특성을 규정하는 것은 많은 요소들에 의해서 결정될 것이라고 본다. 이에 본 연구 이후에는 기관을 차별화시키는 기관의 특성은 무엇이고 이를 어떻게 측정할 수 있는지에 대한 연구가 필요하다고 본다.

셋째, 새로운 경영평가로서 맞춤형 평가는 평가에 있어서 형평성과 공정성의 시비를 불러일으킬 수 있다. 평가를 함에 있어서 형평성과 공정성은 '같은 것은 같게, 다른 것은 다르게' 다룸(treatment)으로써 확보될 수 있을 것이다. 이는 앞서 언급한 한계와 연결하여 기관의 어떤 특성과 성과를 같게 혹은 다르게 볼 것이냐에 따라 달라질 수 있을 것이다. 맞춤형 평가는 지속적으로 형평성과 공정성의 시비에서 자유로울 수 없을 것이지만 이를 극복할 수 있는 평가 방법론의 구상이 필요하다고 본다.

향후에는 이번 연구에서 제시한 구체적 제도 개편안에 대해서 좀 더 세밀하고 엄밀한 검증의 연구와 실행방안을 마련하는 정책연구가 이어졌으면

한다. 아직은 초안(draft) 수준의 제도 개선안을 좀 더 합리적이면서 새로운 평가이론의 정향성에 맞출 수 있는 제도 개편이 이루어지길 기대한다.

참고문헌

강혜진, 「공공기관 기관장 특성과 경영성과간의 관계에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위논문, 2017.

고용수, 「R&D의 혁신지향성 강화를 위한 새로운 평가방법 모색: '발전적 평가(Developmental Evaluation)'를 중심으로」, 『Issue Paper 2015-10』, 한국과학기술기획평가원, 2015.

국정기획자문위원회, 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』, 서울: 진한엠엔비, 2017.

곽채기, 「정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가 제도의 역할 및 운영성과」, 『공기업논총』, 15(1), 한국공기업학회, 2003, pp. 49~61.

권기헌, 『미래예측학』, 서울: 박영사, 2008.

권민정 · 윤성식, 「정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관한 분석」, 『한국행정학보』, 33(1), 한국행정학회, 1999, pp. 47~62.

권순조, 「공공기관 경영평가 제도의 주요 쟁점과 과제」, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014.

권영주, 「공기업 개혁정책의 성과에 관한 연구 – 지배구조 개선을 중심으로」, 영남대학교 박사학위논문, 2010.

기획예산처 보도자료, 「공기업 · 준정부기관 감사기준 제정 · 시행」, 2007. 8. 22.

_____, 「공공기관 경영평가 제도 혁신방안(시안) 마련」, 2007. 10. 31.

_____, 「공공기관 경영실적평가제도 개편안 확정」, 2007. 12. 26.

기획재정부, 『공공기관 경영실적 평가보고서』, 2007~2018 각 연도.

_____, 『공공기관 경영평가편람』, 2012~2018, 각 연도.

_____, 『공공기관 경영평가편람(수정)』, 2009, 2012~2018, 각 연도.

_____, 『공공기관 경영평가 제도 개편방안』, 2017.

_____, 『공기업 · 준정부기관 경영실적 평가편람』, 2007~2011 각 연도.
_____, 『공기업 · 준정부기관의 경영실적 평가편람(수정)』, 2008~2011 각 연도.
_____, 「2011년도 자율경영계획서 이행실적 평가지침」, 2011.
_____, 『공공기관 경영평가 제도 개편 방안』, 2017.
기획재정부 보도자료, 「공기업 · 준정부기관 '08년도 경영실적 평가편람 수정」, 2008.10.14.
_____, 「공기업 · 준정부기관 '09년도 경영실적 평가편람 주요내용」, 2008. 12. 24.
_____, 「공기업 · 준정부기관 '09년도 경영실적 평가편람 확정 · 시달」, 2008. 12. 24.
_____, 「2009년도 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침 마련」, 2009. 8. 31.
_____, 「2009년도 공기업 · 준정부기관 경영실적 평가편람 수정 주요내용」, 2009. 10. 7.
_____, 「2010년도 공기업 · 준정부기관 경영실적 평가편람 주요내용」, 2009. 12. 22.
_____, 「경영자율권 확대 공공기관 공모 추진」, 2009. 12. 11.
_____, 「'10년도 공공기관 및 기관장 평가 운용 방향」, 2010. 3. 11.
_____, 「공공기관 경영평가 제도 대폭 개편」, 2010. 12. 25.
_____, 「"공공기관이 민간기업에 비해 전체적으로 평균임금수준 높아"-표준산업분류별 공공기관-민간기업간 임금수준 비교」, 2011. 8. 19.
_____, 「공공기관의 물가안정, 고졸자 채용, 주유비 절감 노력실적도 경영평가 한다」, 2011. 10. 11.
_____, 「'2012년도 공공기관 경영평가편람' 확정」, 2011. 12. 29.
_____, 「제10차 공공기관운영위원회 개최」, 2012. 10. 29.
_____, 「'2013년도 공공기관 경영평가편람' 확정」, 2012. 12. 17.
_____, 「경영자율권 공공기관 '13년 자율경영계약 체결」, 2013. 2. 15.
_____, 「'2014년도 공공기관 경영평가편람' 확정」, 2014. 1. 16.
_____, 「2014년도 기타공공기관 경영평가편람(안) 확정」, 2014. 2. 7.
_____, 「중간평가 대상과 평가방식을 확정」, 2014. 4. 29.

_____, 「내년 공공기관의 경영, 핵심 임무와 함께 공공성도 강화한다」, 2016. 12. 28.

_____, 「제15차 공공기관운영위원회 개최-공공기관 경영평가 제도 전면 개편 추진」, 2017. 12. 28.

_____, 「제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과: 자율·책임경영을 위한 공공기관 지침 전면 개편」, 2018. 3. 8.

_____, 「2018년도 공공기관 경영실적 평가결과 발표」, 2019. 6. 20.

기획재정부·국가경쟁력강화위원회 보도자료, 「공공기관 운영체계 개편방안」, 2008. 12. 12.

기획재정부·한국조세재정연구원, 『2019 공공기관 현황편람』, 2019.

김다경·엄태호, 「기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로」, 『한국행정학보』, 48(3), 한국행정학회, 2014, pp. 295~321.

_____, 「공기업의 정치·경제적 환경요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구: 정치적 현저성과 의존재원비율을 중심으로」, 『한국행정논집』, 28(2), 한국정부학회, 2016, pp. 235~260.

김민길·김영직·조민효, 「결혼이주여성들의 출신 국적별 임금 차별에 관한 연구: 옥사카(Oaxaca) 분해방법론을 중심으로」, 『한국행정연구』, 25(4), 한국행정연구원, 2016, pp. 65~106.

김세형, 「공공기관 경영평가지표 범주간 평가결과의 기관유형별 차이 분석」, 서울대학교 석사학위논문, 2018.

김주찬, 『공공기관 경영실적평가의 효과성에 대한 직무담당자의 인식조사』, 국회예산정책처, 2014.

김준철, 「정부투자기관 경영평가 제도가 기관에 미친 영향분석: 경영관리, 수익성, 생산성에 미친 효과를 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2006.

김지영, 「경영평가 제도와 공기업의 수익성」, 『월간 재정포럼』, 10, 한국조세재정연구원, 2010, pp. 26~47.

김현정, 「공공기관의 유형별 효율성 평가와 비효율성 원인의 규명에 관한 연구」, 『한국경영과학회지』, 40(1), 한국경영과학회, 2015, pp. 75~89.
남창우 · 최화식, 「지방공기업의 경영평가 제도와 경영성과 간 관계에 관한 실증분석」, 『한국행정논집』, 23(1), 한국정부학회, 2011, pp. 1~23.
노승용, 「델파이 기법 (Delphi Technique): 전문적 통찰로 미래예측하기」, 『국토』, 국토연구원, 2006, pp. 53~62.
라영재, 「공공기관 경영평가의 특징과 개선방안」, 조세 · 재정 브리프, 한국조세재정연구원, 2015.
라영재 · 윤태범, 『공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발』, 한국조세재정연구원, 2013.
라영재 · 평가연구팀, 『공공기관 경영평가 제도 변천과정 연구: 「공운법」 제정 이후를 중심으로』, 자체과제 보고서, 한국조세재정연구원, 2018.
민병찬, 『공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선방안』, 국회예산정책처, 2014.
민재형 · 이정섭, 「공공기관의 성과측정모형: 개념적 틀」, 『한국경영과학회 학술대회논문집』, 2005, pp. 990~996.
박미정, 『공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제』, 국회입법조사처, 2010.
박석희, 「공기업의 성과관리와 조직생산성」, 『한국행정학보』, 40(4), 한국행정학회, 2006, pp. 511~530.
박용성 · 남형우, 「공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석」, 『정책분석평가학회보』, 21(1), 한국정책분석평가학회, 2011, pp. 79~100.
박정수 · 유효정, 「공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구」, 『공공기관과 국가정책』, 한국조세연구원, 2011.
박정수 · 윤태범 · 허경선, 『공공기관 지정 및 분류체계 개선방안』, 한국조세재정연구원, 2010.
박한준 · 하세정 · 문창오, 『공기업군 별도평가를 위한 제도개선 방안 연구』, 수탁과제 보고서, 2016.
배재호, 「공공기관 경영평가지표 범주간 평가결과의 인과관계 연구」, 서울대학교 석사학위논문, 2016.

성시경, 「기본연구과제 '새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발' 관련 자료 수집」, 한국조세재정연구원 해외연수출장보고서, 2019.
송선하, 「경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는 영향」, 이화여자대학교 석사학위논문, 2010.
신현민, 「공기업 경영평가가 기관성과에 미친 영향분석: 기관장 평가를 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2011.
안나영 · 권선국 · 유수연, 「회계정보지표가 공기업 경영평가에 미치는 영향」, 『경영경제연구』, 38(1), 충남대학교 경영경제연구소, 2016, pp. 237~250.
안숙찬, 「공공기관의 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구」, 『대한경영학회지』, 27(6), 대한경영학회, 2014, pp. 835~859.
유미년, 「공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 공공성 및 수익성을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문, 2012.
유승원, 「공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적 연결과 정치적갈등을 중심으로」, 『한국행정학보』, 48(1), 한국행정학회, 2014. pp. 339~368.
윤중배, 「조직환경이 성과에 미치는 영향 분석: 지방공기업을 대상으로」, 『한국행정과 정책연구』, 11(1), 2013, pp. 59~91.
윤호진, 「공기업 기관장 특성과 경영평가의 관계」, 인천대학교 박사학위논문, 2010.
이건 · 윤건 · 박정훈, 「국내 ICT 산업정책의 방향성 탐색을 위한 전문가 델파이 연구」, 『행정논총』, 51(1), 한국행정연구소, 2013, pp. 179~206.
이민형, 「BSC에 의한 연구개발조직의 성과중심관리체계」, 정책자료, 02-06, 과학기술정책연구원, 2002.
이봉준 · 김대진, 「지방공기업 경영평가의 기관규모효과에 관한 연구: 경기도시설관리공단을 대상으로」, 『지방행정연구』, 27(1), 한국지방행정연구원, 2013, pp. 273~305.
이석민, 「철학적 패러다임에 기반한 평가이론과 모형에 관한 연구」, 『정책분석평가학회보』, 22(1), 한국정책분석평가학회, 2012, pp. 59~89.

이용우, 「Blinder-Oaxaca 분해법을 이용한 우리나라 성인의 우울에 있어 남녀 간 차이에 대한 분석」, 『보건사회연구』, 35(2), 한국보건사회연구원, 2015, pp. 511~534.

이은성 · 안기명, 「공기업 경영평가 타당성과 개선방안에 관한 연구」, 『로지스틱연구』, 21(4), 한국로지스틱스학회, 2013, pp. 51~66.

이종성, 『델파이방법(연구방법 21)』, 서울: 교육과학사, 2006, pp. 1~140.

이창길 · 최성락, 「정부산하기관 경영평가에서의 후광효과(Halo Effect)에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 43(3), 한국행정학회, 2009, pp. 151~172.

_____, 「공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성 분석」, 『행정논총』, 48(1), 한국행정연구소, 2010, pp. 97~119.

이현실, 「델파이 조사를 이용한 정보활용능력 교육 항목 개발 연구」, 『한국문헌정보학회지』, 38(1), 한국문헌정보학회, 2004, pp. 303~322.

장희란, 「기관의 규모와 유형이 공공기관 경영평가 결과에 미치는 영향 분석: 2008년~2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로」, 이화여자대학교 석사학위논문, 2014.

장희란 · 박정수, 「공공기관 경영성과에 대한 기관규모효과 분석: 2008~2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 24(1), 한국정책학회, 2015, pp. 1~25.

전영한, 「정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가」, 『정부학연구』, 13(4), 정부학연구소, 2007, pp. 259~295.

전주현, 「공기업의 경영성과와 경영평가결과간의 관계에 관한 연구」, 『한국지방공기업학회보』, 8, 한국지방공기업학회, 2012, pp. 45~66.

차정현 · 김수욱, 「Malcolm Baldrige와 Balanced Scorecard의 연계에 관한 연구」, 『경영정보논총』, 16(2), 서울대학교 경영정보연구소, 2006.

최성락 · 박민정, 「공기업 경영 평가 제도의 성과 분석」, 『행정논총』, 47(1), 서울대학교 행정대학원, 2009, pp. 183~208.

최종원 · 이승필, 「정부투자기관 기관 특성과 경영실적평가의 상관관계 분석」, 『공기업논총』, 15(1), 한국공기업학회, 2003, pp. 93~102.

최흥석 · 김재훈 · 정재진,「공공기관 경영성과 영향요인 분석: 조직의 구조적 특성과 성과관리 전략변수를 중심으로」,『한국정책학회 하계학술대회 발표논문집』, 2008.

한유진 · 우석진 · 이동하,「보육시설 유형 간 보육교사 임금격차 결정요인의 추정」,『육아정책연구』, 9(2), 육아정책연구소, 2015, pp. 161~185.

행정안전부,『2019년 지방공기업 경영평가편람』, 2018.

Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., and Walker, R.M., "External Constraints on Local Service Standards: The Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government," *Public Administration*, 83(3), 2005, pp. 639~656.

Blinder, Alan S., "Wage discrimination: reduced form and structural estimates," *The Journal of Human Resources*, 8(4), 1973, pp. 436~455.

Carmeli, A., "The Managerial Skills of the Top Management Team and the Performance of Municipal Organisations," *Local Government Studies*, 32(2), 2006, pp. 153~176.

Dunn, William N., *Public Policy Analysis: An Introduction*, NJ: Prentice Hall, 1994, pp. 404~406.

EDF, *2018 annual result,* 2019.

Elder, Todd E., Goddeeris, John H., and Haider, Steven J., "Unexplained Gaps and Oaxaca-Blinder Decompositions," *Labour Economics*, 17(1), 2010, pp. 284~290.

Folz, D. H., "Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Services," *Public Administration Review*, 2004, 64(2), pp. 209~220.

Gerrish, E., "The impact of performance management on performance in public organizations: A meta-analysis," *Public Administration Review*, 76(1), 2016, pp. 48~66.

Government Offices of Sweden, *The State's Ownership Policy and Guidelines for state-owned enterprises*, 2017.

_____, *Annual Report for State-owned Enterprises 2017*, 2018.

Gregory, Gayle H., and Chapman, Carolyn, *Differentiated Instructional Strategies – One Size Doesn't Fit All*, 3rd ed. CA: Corwin, 2013.

Heskett, J. L., Jones, T. O., Loveman, G. W., Sasser, W. E., and Schlesinger, L. A., "Putting the service-profit chain to work," *Harvard business review*, 2008.

Johansen, M. S., "The Direct and Interactive Effects of Middle and Upper Managerial Quality on Organizational Performance," *Administration and Society*, 2012, 44(4), pp. 383~411.

Kaplan, Robert S., and Norton, David P., "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System," *Harvard Business Review*, 1996.

L'Agence des participations de l'État, *Rapports 2017-18*, 2018.

Meier, K. J. and O'Toole Jr, L. J., "Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2001, 11(3), pp. 271~294.

Meier, K. J., O'Toole Jr, L. J., and Hicklin, A., "I've Seen Fire and I've Seen Rain: Public Management and Performance after a Natural Disaster," *Administration and Society*, 2010, 41(8), pp. 979~1003.

Meier, K. J., O'Toole Jr, L. J., Boyne, G. A., and Walker, R. M., "Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas Against Recent Theories," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, 17(3), pp. 357~377.

NYSUT, "*Differentiated Evaluation Process*," NYSUT Innovation Brief, Issue one Spring 2014.

Oaxaca, R, "Male-female wage differentials in urban labor markets,"

International Economic Review, 14(3), 1973, pp. 693~709.

OECD, *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*, 2018.

Okoli, C. and Pawlowski, S, "The Delphi method as research tool: an example, design considerations and applications," *Information and Management*, 42(1), 2004, pp. 15~29.

Patton, M. Q., *Utilization-Focused Evaluation*, New York: Guilford Press, 2008.

_____, *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, New York: Guilford Press, 2010.

Ruggiero, J., Duncombe, W., and Miner, J., "On the Measurement and Causes of Technical Inefficiency in Local Public Services: With an Application to Public Education," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995, 5(4), pp. 403~428.

SJ, *Annual and Sustainability Report 2018*, 2019.

Smith, Brad W. "The Impact of Police Officer Diversity on Police-Caused Homicides," *Policy Studies Journal*, 31, 2003, pp. 147~162.

SNCF, *SNCF Group 2018 Annual Results*, 2019.

Sørensen, R. J., "Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway," *Public Administration*, 2007, 85(4), pp. 1045~1058.

Vattenfall, *Year-End Report 2018*, 2019.

Vedung, E., *Public Policy and Program Evaluation,* New Brunswick, NJ, and London: Transaction, 1997.

Walker, R. M. and Andrews, R., "Local Government Management and Performance: A Review of Evidence," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 2015, pp. 101~133.

Walker, R. M., Brewer, G. A., Boyne, G. A., and Avellaneda, C. N., "Market Orientation and Public Service Performance: New Public

Management Gone Mad?," *Public Administration Review*, 2011, 71(5), pp. 707~717.

〈웹 사이트〉

국가법령정보센터, 「공공기관의 운영에 관한 법률」, http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=206283&efYd=20190701#0000, 검색일자: 2019. 9. 1.

『미디어 참여와 혁신』, 「공공기관 경영평가, 어떻게 고쳐 쓸까?」, 2019. 8. 29., http://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=22509, 검색일자: 2019. 10. 1.

EDF 홈페이지, https://www.edf.fr/, 검색일자: 2019. 10. 1.

EDF, 사회적 책임 보고서(Bilan Social 2018 EDF SA), https://www.edf.fr/sites/default/files/contrib/groupe-edf/espaces-dedies/espace-finance-fr/informations-financieres/assemblee-generale/2019/bilan-social-edf-2018.pdf. 검색일자: 2019. 9. 26.

Kaplan Financial Knowledge Bank, Performance Pyramid Model, https://kfknowledgebank.kaplan.co.uk/the-performance-pyramid-, 검색일자: 2019. 9. 1.

SNCF, 사회적 책임 보고서(rapport engagement societal d'entreprise), https://medias.sncf.com/sncfcom/rse/bilanrse/Rapport_RSE.pdf, 검색일자: 2019. 9. 26.

부 록

제 1차

No.		

「새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발」을 위한 전문가 조사

안녕하십니까?

본 설문은 한국조세재정연구원의 기본연구과제 **「새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발」**의 일부입니다. 공공기관의 맞춤형 평가모델을 개발하기 위한 목적으로 전문가를 대상으로 정책 델파이 조사 설문을 2회에 걸쳐 시행하여 다양한 의견을 수렴하고자 합니다.

설문 조사표는 다음 주제에 초점을 두고 개발되었습니다.

1. 현 공공기관 경영평가 제도의 성과와 문제점 분석
2. 새로운 경영평가 모델로서 맞춤형 공공기관 평가모델의 개발

총 2회에 걸친 설문조사에 응하신 분들께는 소정의 사례금을 지급할 예정입니다. 1차 설문은 개방형 질문에 답하는 방식이며, 2차 설문은 1차 설문 결과를 바탕으로 의견을 묻는 형식이 될 것입니다. 본 설문은 1차 설문으로서 질문 아래의 빈칸에 자유롭게 의견을 기입하여 주시기 바랍니다.

응답하신 자료는 공공기관 경영평가 방법의 개발 목적으로만 활용되게 됩니다. 전문가 여러분들의 적극적인 의견 개진을 부탁드립니다. 감사합니다.

2019. 9.

귀하의 모든 응답 내용은 연구 목적으로만 사용되며, 「통계법」 제33조 규정에 따라 비밀이 보호됩니다.

Ⅰ 현행 공공기관 경영평가 제도의 성과와 문제점

공공기관 경영평가는 공기업 준정부기관의 자율·책임경영체계 확립을 위해 경영노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도입니다. 아울러, 공기업 준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스 개선을 위한 제도입니다.

질문 Ⅰ-1. 【공공기관 경영평가 목적】 귀하께서 생각하시는 공공기관 경영평가를 수행하는 목적은 무엇입니까?

〈경영평가 수행의 목적〉

질문 Ⅰ-2. 【경영평가 제도의 문제점】 현행 경영평가 제도의 문제점은 무엇이고 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

〈현행 경영평가 제도의 문제점과 이유〉

질문 Ⅰ-3. 【공공기관 경영성과와 평가결과 간의 관계】 현행 공공기관 경영평가 결과가 실제 공공기관의 경영성과를 잘 반영하고 있다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?

〈평가결과의 성과 반영 정도와 이유〉

질문 Ⅰ-4. 【경영평가 기관 유형 분류】 현행 공공기관 경영평가를 위한 기관의 유형 분류 (공기업 1, 공기업 2, 기금관리형, 위탁집행, 강소형)가 적절하다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?

〈기관 유형 분류의 적절성과 그 이유〉

질문 Ⅰ-5. 【경영평가 지표체계】 현행 공공기관 경영평가의 지표체계가 적절하다고 생각하십니까? (예를 들어 범주(경영관리 및 주요사업) 간 적절성, 각 평가지표 및 세부평가 내용의 적절성) 그 이유는 무엇입니까?

〈지표체계의 적절성과 그 이유〉

질문 Ⅰ-6. 【평가체계의 문제】 현행 공기업 경영평가의 운영체계(평가 프로세스, 위원구성, 평가주기 등)가 적절하다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?

〈경영평가 운영체계의 적절성과 그 이유〉

Ⅱ 맞춤형 공공기관 평가모델 개발

새로운 공공기관 경영평가 모델로서 맞춤형 경영평가 모델에 대한 논의가 있습니다. 경제 및 사회의 발전단계와 국민의 요구 수준에 부응한 공공기관의 기능을 고려하고, 공기업과 준정부기관이 속한 산업의 구조와 발전단계, 민간기업 및 사회조직관의 관계, 국제 경쟁력 등을 고려한 다차원적 평가체제 구상의 필요성이 제기되었습니다.

질문 Ⅱ-1. 【맞춤형 평가 필요성】 맞춤형 공공기관 경영평가가 필요하다고 생각하십니까?

〈맞춤형 평가의 필요성〉

질문 Ⅱ-2. 【맞춤형 평가의 개념】 귀하께서 생각하시는 맞춤형 공공기관 경영평가는 무엇이라고 생각하십니까?

〈맞춤형 평가의 개념과 내용〉

질문 II-3. 【유형 분류 방안】 맞춤형 공공기관 경영평가가 되기 위해서는 공공기관의 유형을 어떻게 분류하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

〈맞춤형 평가를 위한 기관 유형 분류 방안〉

질문 II-4. 【유형별 지표 개선안】 맞춤형 경영평가가 되기 위해서는 현행 경영평가의 지표 체계를 어떻게 개선해야 한다고 생각하십니까?

〈맞춤형 평가를 위한 지표체계 방안〉

질문 II-5. 【평가운영체계 개선】 맞춤형 경영평가를 위해서는 평가운영 체계를 어떻게 개선해야 한다고 생각하십니까?

〈맞춤형 평가를 위한 평가운영체계 개선〉

※ 끝까지 응답해 주셔서 감사드립니다.

제 2차

No.		

「새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발」을 위한 전문가 조사

안녕하십니까?

본 설문은 한국조세재정연구원의 기본연구과제 「새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발」의 일부입니다. 공공기관의 맞춤형 평가모델을 개발하기 위한 목적으로 전문가를 대상으로 정책 델파이 조사 설문을 2회에 걸쳐 시행하여 다양한 의견을 수렴하고자 합니다.

설문 조사표는 다음 주제에 초점을 두고 개발되었습니다.

1. 현 공공기관 경영평가 제도의 성과와 문제점 분석
2. 새로운 경영평가 모델로서 맞춤형 공공기관 평가 모델의 개발

총 2회에 걸친 설문조사에 응하신 분들께는 소정의 사례금을 지급할 예정입니다. 1차 설문은 개방형 질문에 답하는 방식이며, 2차 설문은 1차 설문 결과를 바탕으로 의견을 묻는 형식입니다. 본 설문은 2차 설문으로서 질문에 대한 동의 정도를 선택해주시면 됩니다. 각 질문 항목을 주의 깊게 읽어보시고 답하시기 바랍니다.

본 설문은 전문가들의 의견을 수렴하는 목적으로 설계되어 있습니다. 이에 2부의 설문 응답을 위해서 1차 설문 응답의 결과와 빈도수를 제공합니다. 이 빈도수는 중복과 다수 응답을 포함한 것입니다. 응답자는 공공기관에서 평가 경험이 풍부한 전임 혹은 현 평가담당 중간간부급 직원과 다년의 평가위원 경력을 가진 교수 등의 전문가 그룹에서 추출되었습니다.

응답하신 자료는 공공기관 경영평가 방법의 개발 목적으로만 활용되게 됩니다. 전문가 여러분들의 적극적인 의견 개진을 부탁드립니다. 감사합니다.

2019. 10.

귀하의 모든 응답 내용은 연구 목적으로만 사용되며, 「통계법」 제33조 규정에 따라 비밀이 보호됩니다.

Ⅰ 현행 공공기관 경영평가 제도의 문제점

질문 Ⅰ-1 【경영평가 지표】 현행 공공기관 경영평가에 있어서 평가 지표에 관한 서술입니다. 동의 여부를 표시(● 또는 ■)하여 주십시오.

경영평가 지표체계	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
1-1. 기관 특성과 무관한 획일적 평가 지표 체계이다.	①	②	③	④	⑤
1-2. 정부 시책 관련 평가 지표가 과다하다.	①	②	③	④	⑤
1-3. 평가 지표의 변경이 빈번하다.	①	②	③	④	⑤
1-4. 평가 지침 및 편람의 확정이 늦다.	①	②	③	④	⑤
1-5. 평가 지침 및 편람의 수정이 잦다.	①	②	③	④	⑤
1-6. 기관의 목적 및 미션 달성과 관련성이 낮은 지표가 존재한다.	①	②	③	④	⑤
2-1. 경영관리범주의 지표의 구성과 체계가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2-2. 주요사업범주의 지표의 구성과 체계가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2-3. 유형별 경영관리와 주요사업의 가중치 비중이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2-4. 유형별 비계량지표와 계량지표의 가중치 비중이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3-1. 경영관리 비계량 세부평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3-2. 경영관리 비계량평가지표 간 중복성이 있다.	①	②	③	④	⑤
3-3. 주요사업 비계량 세부평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3-4. 경영관리 계량평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3-5. 경영전략 및 리더십 비계량평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3-6. 사회적 가치 구현 비계량평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3-7. 조직인사재무관리 비계량평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3-8. 보수 및 복리후생 관리 비계량평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3-9. 혁신과 소통 비계량평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3-10. 주요사업 성과관리 적정성 평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3-11. 주요사업 지표구성 적정성 평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
4-1. 사회적 가치 구현 계량평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
4-2. 공기업만 평가하는 업무효율 계량평가지표 항목은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
4-3. 조직인사재무관리 계량평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
4-4. 보수 및 복리후생 관리 계량평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
4-5. 혁신과 소통 계량평가 항목이 적절하다.	①	②	③	④	⑤

경영평가 지표체계	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
5–1. 경영전략 및 리더십 평가 가중치가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
5–2. 사회적 가치 구현 평가 가중치가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
5–3. 조직인사재무관리 평가 가중치가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
5–4. 보수 및 복리후생 관리 평가 가중치가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
5–5. 혁신과 소통 평가 가중치가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
5–6. 주요사업 성과관리 적정성 평가 가중치가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
5–7. 주요사업 지표구성 적정성 평가 가중치가 적절하다.	①	②	③	④	⑤

질문 Ⅰ–2. 【공공기관 경영성과와 평가결과 간의 관계】 현행 공공기관 경영평가 결과가 실제 공공기관의 경영성과를 잘 반영하고 있다고 생각하십니까? 동의 여부를 표시(● 또는 ■)하여 주십시오.

경영성과와 평가결과 간의 관계	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
1–1. 경영실적과 평가결과 간의 관련성이 높다.	①	②	③	④	⑤
1–2. 경영관리 범주의 실적이 평가결과에 잘 반영된다.	①	②	③	④	⑤
1–3. 주요사업 범주의 실적이 평가결과에 잘 반영된다.	①	②	③	④	⑤
2–1. 비계량평가의 객관성과 공정성이 잘 보장되어 있다.	①	②	③	④	⑤
2–2. 상대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2–3. 절대평가 방식이 결과 등급 산정에 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2–4. 비계량평가의 평가방식(9등급 평가)이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2–5. 계량평가의 평가방식(목표 부여 등)이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3–1. 사회적 책임(채용비리, 안전사고) 발생시 지표 등급을 하락시키는 방식이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
3–2. 경영평가에 있어서 평가위원의 영향력이 크다.	①	②	③	④	⑤
4–1. 경영평가가 기관 설립의 목적 달성 및 미션 수행에 부합한다.	①	②	③	④	⑤
4–2. 경영평가가 정부정책 이행에 도움을 준다.	①	②	③	④	⑤
4–3. 경영평가가 경영의 효율성 달성에 도움을 준다.	①	②	③	④	⑤
4–4. 경영평가가 경영의 자율성 달성에 도움을 준다.	①	②	③	④	⑤
4–5. 경영평가가 경영의 책임성 달성에 도움을 준다.	①	②	③	④	⑤
4–6. 경영평가가 기관의 혁신에 도움을 준다.	①	②	③	④	⑤
5–1. 경영평가 결과에 대한 수용성이 높다.	①	②	③	④	⑤
5–2. 경영평가 결과의 활용도가 높다.	①	②	③	④	⑤

질문 Ⅰ-3. 【경영평가 기관 유형 분류】 현행 공공기관 경영평가를 위한 기관의 유형 분류에 관한 서술입니다. 동의 여부를 표시(● 또는 ■)하여 주십시오.

경영평가 기관 유형 분류	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
1-1. 경영평가를 위한 유형 분류 기준이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
1-2. 유형 분류를 위한 자체수입 기준이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
1-3. 유형 분류를 위한 자산규모 기준이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
1-4. 유형 분류를 위한 인력규모 기준이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
1-5. 공기업 1과 공기업 2를 구분하는 자산규모 및 총수입 중 자체수입 기준은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
1-6. 강소형 분류를 위한 정원 및 자산규모 기준은 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2-1. 공기업 1군의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 공기업 1의 분류가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2-2. 공기업 2군의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 공기업 2의 분류가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2-3. 기금관리형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 기금관리형의 분류가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2-4. 위탁집행형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 위탁집행형의 분류가 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2-5. 강소형의 기관 구성을 보았을 때, 평가를 위한 강소형의 분류가 적절하다.	①	②	③	④	⑤

질문 Ⅰ-4. 【경영평가 제도 및 운영의 문제점】 현행 경영평가 제도 및 운영의 문제점에 대한 서술입니다. 동의 여부를 표시(● 또는 ■)하여 주십시오.

경영평가의 운영체계	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
1-1. 평가위원은 자신의 평가기관에 대한 전문성이 있다.	①	②	③	④	⑤
1-2. 평가위원은 평가에 있어서 객관적이며 공정하다.	①	②	③	④	⑤
1-3. 평가위원은 평가에 관한 지침과 편람 등의 규칙을 잘 숙지하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1-4. 평가위원은 정부 정책에 근거하여 평가한다.	①	②	③	④	⑤
1-5. 평가위원은 평가를 위한 자료 수집을 적절히 한다.	①	②	③	④	⑤

경영평가의 운영체계	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
1–6. 평가위원의 숫자는 평가를 효과적으로 운영하는데 있어서 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2–1. 평가단 구성 이후 평가결과 발표까지 소요기간이 적절하다.	①	②	③	④	⑤
2–2. 평가단은 자율적으로 운영된다.	①	②	③	④	⑤
2–3. 평가단과 평가 주무부처의 협력이 잘 이루어진다.	①	②	③	④	⑤
2–4. 평가단(평가위원 포함)과 주무부처와 협력이 잘 이루어진다.	①	②	③	④	⑤
3–1. 현 평가단 워크숍은 평가위원의 평가 준비에 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
3–2. 현 기관설명회는 평가 수행에 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
3–3. 평가위원은 각 기관에 보내는 체크리스트를 적절히 작성한다.	①	②	③	④	⑤
3–4. 기관별 실사는 평가결과에 영향을 미치는 요소이다.	①	②	③	④	⑤
3–5. 집합실사가 평가에 있어서 기관 특성과 실적을 이해하는데 더 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
3–6. 현장실사가 평가에 있어서 기관 특성과 실적을 이해하는데 더 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
4–1. 이의제기(평가소위 포함)를 통해서 기관의 점수가 변화한다.	①	②	③	④	⑤
4–2. 이의제기(평가소위 포함)를 통해서 평가의 수용성이 높아진다.	①	②	③	④	⑤
4–3. 이의제기(평가소위 포함) 절차가 객관적이며 공정하다.	①	②	③	④	⑤
5–1. 1년 주기 경영평가는 경영실적을 평가하는데 적절하다.	①	②	③	④	⑤
5–2. 1년 주기를 맞추기 위한 기관의 노력이 부담스럽다.	①	②	③	④	⑤
5–3. 우수기관 평가 면제 조치의 실효성이 낮다.	①	②	③	④	⑤
6–1. 평가결과 발표 이후 결과를 사업에 적절하게 반영할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
6–2. 평가결과 부진기관에 대한 컨설팅은 적절하게 운용되고 있다.	①	②	③	④	⑤
6–3. 경영평가 제도 및 운영 개선을 위해서 기관으로부터 의견수렴을 충실하게 수행한다.	①	②	③	④	⑤

Ⅱ	맞춤형 공공기관 경영평가 모델 개발

본 2차 설문을 위하여 1차 설문의 결과를 제시합니다. 1차 설문 결과는 전문가 델파이 설문에 있어서 2차 설문을 위한 기초 자료이며, 이를 기반으로 2차 설문 서술문이 마련되었습니다. 2차 설문 서술문에 대한 **동의 정도**를 응답해 주시기 바랍니다.

각 설문의 서술문은 다른 서술문과 배타적이지 않기에 응답하실 때 다른 서술문을 고려하지 않으셔도 됩니다. **일부 중복되는 서술문, 맞춤형 평가와 관련성이 다소 떨어지는 서술문은 2차 설문에서 제외하였으니 양지해 주시기 바랍니다. 아울러 1차 설문 응답 서술문의 빈도수를 제공합니다. 이 빈도수는 중복과 다수 응답을 포함한 것입니다. 응답자는 공공기관에서 평가 경험이 풍부한 전임 혹은 현 평가**담당 중간간부급 직원과 다년의 평가위원 경력을 가진 교수 등의 전문가 그룹에서 **추출되었습니다.**

질문 Ⅱ-1.【맞춤형 평가 필요성】

■ 1차 설문 결과

응답 내용 (빈도수: 공공기관 / 교수 등 전문가)
1. 기관의 특성(사업, 규모, 경영여건, 재정상황 등)이 반영되지 않고 있다. (9 / 6)
2. 현 평가는 기관의 본래 목적달성(궁극적 경영성과)에 유용하지 않다. (2 / 3)
3. 획일적인 평가로 기관의 자율적 책임경영을 방해하고 있다. (2 / 0)
4. 공공기관의 평가부담을 줄일 필요가 있다. (2 / 0)
5. 평가결과의 수용성을 높일 필요가 있다. (0 / 2)
6. 과도한 평가주관 부처의 평가 권한을 해당 부처로 위임할 필요가 있다. (1 / 0)
7. 중복평가를 배제할 필요성이 있다. (1 / 0)
8. 평가결과의 피드백(컨설팅)이 잘 이뤄지지 않았다. (0 / 1)

■ 2차 설문) 맞춤형 공공기관 경영평가가 필요성에 관한 1차 설문 결과의 서술에 대해서 어떻게 생각하십니까? 동의 여부를 표시(● 또는 ■)하여 주십시오.

맞춤형 평가의 필요성	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
1. 기관의 특성(사업, 규모, 경영여건, 재정상황 등)이 반영되지 않고 있다.					
2. 현 평가는 기관의 본래 목적 달성(궁극적 경영성과 향상)에 유용하지 않다.	①	②	③	④	⑤
3. 획일적인 평가로 기관의 자율적 책임경영을 방해하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4. 공공기관의 평가부담을 줄일 필요가 있다.	①	②	③	④	⑤

맞춤형 평가의 필요성	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
5. 평가결과의 수용성을 높일 필요가 있다.	①	②	③	④	⑤
6. 과도한 평가주관 부처의 평가 권한을 해당 부처로 위임할 필요가 있다.	①	②	③	④	⑤
7. 중복평가를 배제할 필요성이 있다.	①	②	③	④	⑤
8. 평가결과의 피드백(컨설팅)이 잘 이뤄지지 않는다.	①	②	③	④	⑤

질문 II-2.【맞춤형 평가의 개념】

■ 1차 설문 결과

응답 내용 (빈도수: 공공기관 평가담당자 / 교수 등 전문가)
1. 기관 유형(규모, 사업특성)에 따른 평가 기준과 방법(맞춤형 지표설계)을 적용하는 것이다. (10 / 5)
2. 지원(환류) 및 경영컨설팅 기능을 강화하는 것이다. (2 / 4)
3. 서열과 등급 중심에서 적정성 확보(Pass or Fail)중심으로 변경하는 것이다. (2 / 1)
4. 기재부 중심의 서열화된 평가가 아닌 기관 중심의 자체평가를 의미한다. (1 / 1)
5. 주무부처와 연계된 정책평가를 추진하는 것이다. (1 / 1)
6. 공통평가 영역과 선택 및 자율 영역을 혼합하는 것이다. (1 / 1) (기관 공통사항 및 계량지표와 비계량 주요사업에 대한 평가를 이원화하여 운영하는 것이다.)
7. 경영관리 범주 점수를 하향하고 주요사업 범주의 점수를 상향하는 것이다. (1 / 0)
8. 경영관리 범주에서도 공통지표 외 개별 선택지표를 포함해야 한다. (1 /0)
9. 정책적 평가와 집행평가로 이원화하는 것이다. (0 / 1)
10. 자율경영 기조를 훼손하지 않는 범위 내에서 경영목표를 공공기관에게 제시하는 것이다. (1 / 0)

■ 2차 설문) 맞춤형 공공기관 경영평가의 개념에 관한 1차 설문 결과의 서술에 대해서 어떻게 생각하십니까? 동의 여부를 표시(● 또는 ■)하여 주십시오.

맞춤형 평가의 개념	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
1. 기관 유형에 따라 평가 기준과 방법을 다르게 적용하는 것이다.	①	②	③	④	⑤
2. 서열과 등급 중심의 상대평가에서 목표 달성 여부를 확인하는 절대평가 방식이다.	①	②	③	④	⑤
3. 공통평가 영역과 선택 및 자율 영역을 혼합하는 것이다.	①	②	③	④	⑤
4. 지원(환류) 및 경영컨설팅 기능을 강화하는 것이다.	①	②	③	④	⑤

맞춤형 평가의 개념	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
5. 평가 주무부처의 서열화된 평가가 아닌 기관중심의 자체 평가를 의미한다.	①	②	③	④	⑤
6. 경영관리 범주의 가중치를 낮추고 주요사업 범주의 가중치를 상향하는 것이다.	①	②	③	④	⑤
7. 기관이 지표를 선택할 수 있도록 하는 평가이다.	①	②	③	④	⑤
8. 주무부처와 연계된 정책평가이다.	①	②	③	④	⑤
9. 정책적 평가와 집행평가로 이원화하는 것이다.	①	②	③	④	⑤

질문 Ⅱ-3.【유형 분류 방안】

■ 1차 설문 결과

응답 내용 (빈도수: 공공기관 평가담당자 / 교수 등 전문가)
1. 사업성격에 따라 산업별 분류해야 한다. (6 / 6) – 산업군, 관광군, 보건군, 금융군, 농림산업군으로 분류 – 에너지, 국토교통, 보건복지, 연구개발(R&D), 산업진흥, 환경안전, 정보화, 국민생활, 농림문화, 기타 등으로 분류 – 물류, SOC, 금융, 정보, 복지, 노동, 에너지, 환경 등의 영역으로 분류
2. 규모(재정, 인원)를 기준으로 분류해야 한다. (4 / 2)
3. 사업성(수익형) 과 공공성(비수익형)으로 분류해야 한다. (4 / 1)
4. 현재 유형 분류대로 하되 지표체계만 변경해야 한다. (1 / 2)
5. 국내사업 기관과 글로벌 사업 기관으로 분류해야 한다. (1 / 1)
6. 주무부처별로 분류해야 한다. (1 / 1)
7. 대국민 서비스 제공의 비중에 따라 직접서비스제공기관, 지원기관, 간접지원기관으로 구분해야 한다. (2 / 0)
8. 시장 상황에 따라 분류해야 한다. (2 / 0) – 성장산업과 쇠퇴산업 – 수익산업과 손실산업
9. 만성적자와 정부정책에 따른 적자 전환이 예상되는 공기업을 공기업3 유형으로 분류해야 한다. (1 / 0)
10. 준정부기관을 자산보유규모, 정원등을 기준으로 세분화해야 한다. (1 / 0)
11. 경영관리 부문은 조직규모에 따라 구분하고 주요사업 부문은 사업 성격에 따른 분류해야 한다. (1 / 0)
12. 고객의 유형 즉 일반국민, 기업 등 민간단체, 다른 공공기관 별로 구분해야 한다. (0 / 1)
13. 현재의 분류 기준을 세분화해야 한다. 예를 들어 공기업2를 SOC, 사회 · 문화 등으로 구분하고, 위탁집행기관을 규모, 자율사업 범위에 따라 구분하고, 강소형 기관을 검사 · 검증, 문화 · 국민생활, 산업진흥형으로 구분한다. (0 / 1)
14. 공기업을 기업 상장여부에 따라 분류해야 한다. (0 / 1)

■ 2차 설문) 평가를 위한 기관의 유형 분류에 관한 1차 설문 결과의 서술에 대해서 어떻게 생각하십니까? 동의 여부를 표시(● 또는 ■)하여 주십시오.

유형 분류 방안	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
1. 규모(재정, 인원)를 기준으로 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
2. 사업성(수익형) 과 공공성(비수익형)으로 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
3. 사업 성격에 따라 산업별로 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
4. 시장 상황에 따라 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5. 대국민 서비스 제공 방식(직접, 간접, 지원)에 따라 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
6. 고객의 유형(일반국민, 기업 등 민간단체, 다른 공공기관)에 따라 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
7. 국내사업 기관과 글로벌 사업 기관으로 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
8. 공기업을 기업 상장여부에 따라 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
9. 공기업을 재정상황에 따라 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
10. 경영관리 부문은 조직규모에 따라 구분하고 주요사업 부문은 사업 성격에 따른 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
11. 주무부처별로 분류해야 한다.	①	②	③	④	⑤
12. 현재 유형 분류대로 하되 지표체계만 변경해야 한다.	①	②	③	④	⑤

질문 II-4.【지표 개선 방안】

■ 1차 설문 결과

응답 내용 빈도수: 공공기관 평가담당자 / 교수 등 전문가)
1. 기관유형별 지표 풀(pool)을 제시하고 공공기관이 지표를 선정하도록 선택권을 부여해야 한다. (5 / 2)
2. 기관유형별 사업특성에 따라 다른 지표를 제시하고 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다. (2 / 2)
3. 계량(정량)평가 지표보다 비계량(정성)평가 지표를 확대해야 한다. (1 / 3)
4. 경영관리 범주는 공통지표(세부지표)의 가중치를 일괄적용이 아닌 기관의 특성에 따라 탄력적으로 적용해야 한다. (1 / 1)
5. 경영관리 범주의 비계량지표 중 유사지표를 통합하고, 주요사업 비계량지표를 사업별로 구분하여 평가해야 한다. (2 / 0)
6. 주요사업의 경우 지표를 기관이 자율적으로 선택하도록 해야 한다. (2 / 0)
7. 공기업(수익성과 효율성 지표), 준정부기관(효율성 사회적 가치 지표, 공공성 평가 지표), 정부정책 및 국정과제는 공통지표로 지표 풀(pool)을 제공해야 한다. (1 / 0)

응답 내용 빈도수: 공공기관 평가담당자 / 교수 등 전문가)
8. 자율지표는 계량지표 중심, 공통지표는 비계량지표 중심으로 구성돼야 한다. (1 / 0)
9. 체크리스트 평가방식으로 목표 제시 후 달성여부 평가((예시) 경영관리시스템의 적정성 평가)를 해야 한다. (1 / 0)
10. 경영관리 부문의 지표는 현행 유지하고, 주요사업의 계량지표를 비계량 보고서 내에 포함하여 통합적으로 평가해야 한다. (1 / 0)
11. 준정부기관 중 위탁집행 유형은 자체사업 비중이 미미하여 재무관리 부문 지표를 제외할 필요가 있다. (1 / 0)
12. 기관 규모가 작은 공기업 및 준정부기관의 경우 지표수 및 지표 내 세부평가 내용을 축소할 필요가 있다. (1 / 0)
13. 경영관리 범주를 공통지표와 맞춤형 지표로 구별해야 한다. (1 / 0)
14. 지표를 단순화하고 정부권장형 지표를 대폭 삭제해야 한다. (0 / 1)
15. 공통지표는 체크리스트에 따라 자체평가하고, 기관별 맞춤지표는 현장평가를 강화해야 한다. (0 / 1)
16. 주요사업 지표를 공통지표와 서비스 · 기관별 지표로 구별해야 한다. (0 / 1)

■ 2차 설문) 맞춤형 공공기관 경영평가를 위한 지표체계에 관한 1차 설문 결과의 서술에 대해서 어떻게 생각하십니까? 동의 여부를 표시(● 또는 ■)하여 주십시오.

지표 개선 방안	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
1. 기관유형별 지표 풀을 제시하고 공공기관이 지표를 선정하도록 선택권을 부여해야 한다.	①	②	③	④	⑤
2. 기관유형별 사업특성에 따라 다른 지표를 제시하고 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다.	①	②	③	④	⑤
3. 자율지표는 계량지표 중심, 공통지표는 비계량지표 중심으로 구성되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4. 체크리스트 평가방식으로 목표 제시 후 달성여부 평가하는 지표를 확대해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5. 계량평가지표보다 비계량평가지표를 확대해야 한다.	①	②	③	④	⑤
6. 기관규모가 작은 공공기관은 지표수 및 세부평가 내용을 축소해야 한다.	①	②	③	④	⑤
7. 주요사업의 경우 지표를 기관이 자율적으로 선택하도록 해야 한다.	①	②	③	④	⑤
8. 경영관리 범주는 공통지표(세부지표)의 가중치를 일괄적용이 아닌 기관의 특성에 따라 탄력적으로 적용해야 한다.	①	②	③	④	⑤
9. 지표를 단순화하고 정부권장형 지표를 대폭 삭제해야 한다.	①	②	③	④	⑤
10. 주요사업 지표를 공통지표와 서비스 · 기관별 지표로 구별해야 한다.	①	②	③	④	⑤
11. 경영관리 범주를 공통지표와 맞춤형 지표로 구별해야 한다.	①	②	③	④	⑤

질문 Ⅱ-5.【평가운영체계 개선】

■ **1차 설문 결과**

응답 내용 (빈도수: 공공기관 평가담당자 / 교수 등 전문가)	
평가단구성 및 운영	1. 평가단 활동기간을 2~3년 보장할 필요가 있다. (1 / 2)
	2. 자율지표와 필수 지표반으로 구성, 자율지표에 대한 검증 강화를 위해 평가단의 전문성을 강화해야 한다. (1 / 1)
	3. 평가단의 상설화를 통해 수시 모니터링이 가능하도록 해야 한다. (1 / 0)
	4. 주요사업 지표설계 평가위원과 현장실사 평가위원 간 판단의 불일치(지표대표성, 목표 수준 등) 해소가 필요하다. (1 / 0)
	5. 평가단으로 활동을 3년 이상 참여 가능하도록 보장해야 한다. (1 / 0)
	6. 평가단 내 분야별 책임간사 역할을 강화해야 한다. (1 / 0)
	7. 평가위원들에게 평가 기간을 충분히 부여해야 한다. (0 / 1)
	8. 평가지표 선정에 참여한 전문가 그룹이 평가를 수행해야 한다. (1 / 0)
평가주기	9. 평가주기 축소(연 1회에서 2~3년에 1회)로 평가부담 경감(특히 비계량지표 평가에서)이 필요하다. (2 / 3)
	10. 평가등급이 높은 경우 평가여부 선택권을 기관에 부여해야 한다. (1 / 0)
평가방법	11. 부처별 자율평가를 하고, 기재부는 평가에 대한 점검을 하면 된다. (3 / 2)
	12. 절대평가방식으로 변경해야 한다. (2 / 1)
	13. 주요사업에 대한 평가는 주무부처와 이사회에서 평가하도록 해야 한다. (2 / 1)
	14. 공통지표에 대한 사전적 중장기(절대치) 목표를 제시해야 한다. (1 / 0)
	15. 가중치 선정과 관련한 메뉴방식(지표별 가중치 선택) 적용을 확대해야 한다. (1/ 0)
	16. 계량지표 평가의 목표수준 편차를 다양화해야 한다. (1 / 0)
	17. 핵심성과 위주의 평가가 되어야 한다. (1 / 0)
	18. 평가편람의 조기 확정이 필요하다. (1 / 0)
	19. 공통평가는 세분화된 체크리스트(Checklist) 방식에 의한 자체평가를 확인하고, 주무부처와 연계된 정책평가는 현장평가를 강화하여 성과의 창출여부를 확인하는 방식이 되어야 한다. (1 / 0)
	20. 계량지표의 사전평가를 폐지해야 한다. (1 / 0)
평가환류	21. 성과급의 격차구조를 완화해야 한다. (1 / 1)
	22. 평가결과 발표 시기를 4월로 당겨야 한다. (2 / 0)
	23. 기능조정에 의한 부진기관에 대한 별도평가가 필요하다. (1 / 0)
	24. 지속적인 경영평가 부진기관의 경우 불가피한 사유를 발굴하여 기관장 해임건의 제외사유로 포함해야 한다. (1 / 0)

응답 내용 (빈도수: 공공기관 평가담당자 / 교수 등 전문가)	
	25. 경영평가 운영과 기관 내부평가 연계성을 강화해야 한다. (1 / 0)
	26. 국제비교의 활성화가 필요하다. (1 / 0)
	27. 평가단과 기재부 평가 등 각각의 운영결과를 공개할 필요가 있다. (1 / 0)
	28. 계량 DB를 강조할 필요가 있다. (0 / 1)
평가지표	29. 맞춤형 지표 개선을 위한 지표설계 자문 지원이 필요하다. (1 / 0)
	30. 지표 수의 축소가 필요하다. (1 / 0)
평가부담	31. 평가보고서 분량의 축소가 필요하다. (2 / 0)
	32. 표준보고서 양식을 제공해야 한다. (2 / 0)

■ 2차 설문) 맞춤형 공공기관 경영평가를 위한 평가운영체계에 관한 1차 설문 결과의 서술에 대해서 어떻게 생각하십니까? 동의 여부를 표시(● 또는 ■)하여 주십시오.

평가운영체계 개선	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
1. 기능조정에 의한 부진기관에 대해서는 별도평가가 필요하다.	①	②	③	④	⑤
2. 평가단 구성에 있어서 자율 지표반과 공통 지표반으로 구성, 자율지표에 대한 검증 강화를 위해서 평가단의 전문성을 강화해야 한다.	①	②	③	④	⑤
3. 공통평가는 세분화된 체크리스트(Checklist) 방식에 의한 자체평가를 확인하고, 주무부처와 연계된 정책평가는 현장평가를 강화하여 성과의 창출여부를 확인해야 한다.	①	②	③	④	⑤
4. 주요사업에 대한 평가는 주무부처와 이사회에서 평가하도록 해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5. 절대평가방식으로 변경해야 한다.	①	②	③	④	⑤
6. 평가위원의 활동을 2~3년 이상 보장해야 한다.	①	②	③	④	⑤
7. 수시모니터링을 통해서 평가단의 활동을 활성화 시켜야 한다.	①	②	③	④	⑤
8. 우수 평가등급 기관에게 평가를 유예해야 한다.	①	②	③	④	⑤
9. 맞춤형 지표체계를 만들기 위해서 기관이 지표설계 자문을 받을 수 있는 체계를 만들어야 한다.	①	②	③	④	⑤
10. 기관 외부 평가(경영평가)와 기관 내부평가의 연계를 강화해야 한다.	①	②	③	④	⑤
11. 성과급의 차등 폭을 줄여야 한다.	①	②	③	④	⑤

평가운영체계 개선	매우 동의함	동의함	보통	동의하지 않음	매우 동의하지 않음
12. 지속적인 경영평가 부진기관의 경우 불가피한 사유가 있을 경우 기관장 해임건의에서 제외해야 한다.	①	②	③	④	⑤
13. 평가주기를 1년 단위에서 2~3년에 1회로 변경해야 한다.	①	②	③	④	⑤
14. 부처별 자율평가를 중심으로 하고 기획재정부는 평가에 대한 점검 기능을 수행해야 한다.	①	②	③	④	⑤
15. 지표수를 축소하고 핵심성과 위주로 평가해야 한다.	①	②	③	④	⑤
16. 평가편람을 조기에 확정해야 한다.	①	②	③	④	⑤
17. 평가결과를 조기에 확정하여 사업에 반영해야 한다.	①	②	③	④	⑤
18. 평가위원들에게 평가기간을 충분히 부여해야 한다.	①	②	③	④	⑤
19. 평가에 대한 DB를 구축해야 한다.	①	②	③	④	⑤

※ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

국문요약

새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발
– 공공기관 맞춤형 평가모델 개발을 중심으로

성시경 · 이재완 · 이현국 · 정일환

본 연구는 경영평가 결과 및 제도 분석, 전문가 의견 수렴을 통해 공공기관의 특성과 수준을 고려한 새로운 평가모델을 개발하고자 하였다. 이를 위해, 제2장에서는 새로운 평가모델, 공공기관 경영평가 제도 성과 이론, 경영평가를 위한 조직성과평가 모델을 검토하고 정권별 평가제도 개선을 위한 노력을 살펴보았다. 제3장에서는 프랑스와 스웨덴의 공기업 평가에 대한 접근 방법과 형태를 비교분석하였으며, 제4장에서는 경영평가 전문가 및 기관평가 담당자의 현 평가제도의 문제점과 새로운 평가모델에 대한 의견을 분석하였다. 제5장에서는 경영평가 결과 자료를 활용하여 공공기관 경영성과와 경영평가 결과 간의 관계와 경영평가 결과와 조직 및 특성 간 관계 분석 및 산업 분류에 따른 차별성 분석을 실시하였다. 이를 바탕으로 제6장에서는 새로운 경영평가 방법으로서 맞춤형 경영평가의 개념을 정립하고 이에 기반하여 공공기관 유형 분류, 지표 개선, 평가체계 개선 등에 대한 정책 대안을 제안하였다.

본 연구에서는 공공기관 경영평가 제도와 관련한 이론적 논의, 선행연구, 제도의 변천 등에 대해서 살펴보았으며, 이를 통해서 새로운 경영평가 특히 맞춤형 평가제도를 개발하는 데 있어서 다음과 같은 의의가 있다고 본다. 첫째, 새로운 평가이론에 맞추어 맞춤형 평가가 논의될 수 있다. 즉 실용주

의에 따른 활용(utilization)을 목적으로 하는 발전적 평가(developemental evaluation)를 기반으로 할 수 있다. 상호관계의 중시, 고유성의 강조, 자율지향, 개별성에 의한 절대평가, 평가과정의 중시, 상황 이해에 대한 고려 등이 중심이 된 평가모델을 구상할 수 있다. 둘째, 기존의 TQM 조직 성과 평가 모델이 여전히 유효하다고 보았다. 셋째, 선행연구들을 보면, 경영평가 제도의 효과, 경영평가에 대한 영향 요인의 연구가 많았으며, 맞춤형 평가를 제안하는 연구들도 상당수 있음을 확인하였다. 넷째, 「공운법」이 제정된 이후 공공기관 경영평가 제도는 지속적으로 변화하여 왔음을 확인하였다. 제도의 변화 속에서 맞춤형 평가에 대한 논의가 이루어지고 있었다고 보았으며, 2019년 경영평가 편람 속에서도 맞춤형 평가를 위한 기관의 유형 분류, 평가지표의 차별화 등이 있다고 파악하였다. 이러한 평가제도 개선 노력에도 불구하고 여전히 맞춤형 평가제도를 만들어내야 하는 필요성은 있다고 본다.

공기업에 대한 소유권의 형태가 중앙집중형 모델인 프랑스와 스웨덴을 대상으로 공기업 경영평가가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보았다. 첫째, 공기업 소유권 부처의 관리 방식을 주목할 필요가 있다. 평가를 통한 통제보다는 평가 과정을 중시하고 평가자와 피평가자 간의 관계를 중시하는 형태로서 소통(communication)과 대화(dialogue)를 활용하고 있다. 둘째, 공기업의 성과목표의 설정과 성과 달성에 대한 평가에 있어서 이사회(board) 중심으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 셋째, 공기업에 주요한 성과지표로 재무성과지표를 중심으로 설정하고 있으며, 정부정책 이행 지표, 사회적 책임 이행 지표, 지속가능성 지표 등도 관리하고 있는 것으로 파악되었다.

새로운 경영평가 모델로서 맞춤형 경영평가 모델 개발과 관련한 전문가 델파이 조사결과는 다음과 같다. 첫째, '사업 성격에 따라 산업별로 분류해야 한다'는 의견에 가장 높은 동의율을 보였다. 둘째, 지표 개선과 관련하여 기관 유형별 사업 특성에 따라 다른 지표를 제시하거나 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다는 의견이 많았다. 경영관리 범주를 공통지표와 맞춤형 지표로 구분하고 기관 규모가 작은 경우 지표 수 및 세부평가 내용을 축소해

야 한다고 보았다. 셋째, 평가 체계 및 운영에 있어서 '평가편람 조기 확정', '맞춤형 지표체계를 위한 지표설계 자문의 필요성', '성과급의 차등 폭 축소', '평가결과 조기에 확정과 사업 반영' 등의 의견이 제시되었다.

경영평가 결과 자료에 대한 통계 분석을 시행하였다. 공공기관 재무 경영성과가 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석한 결과 매출순이익률, 자기자본회전율과 같은 수익성 지표가 경영평가 결과에 긍정적이고, 통계적으로 유의미한 결과를 갖고 있는 것을 확인하였으며, 준정부기관 표본보다 공기업 표본에서 수익성지표의 영향력이 더욱 뚜렷하게 나타난 것을 발견하였다. 산업 및 조직특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석한 결과, 공공기관 전체 표본, 공기업 표본, 준정부기관 표본을 통해 일관적으로 산업분류별 변수가 통계적으로 유의미했다. 경영평가의 결과가 산업분류에 따라서 달라질 수 있음을 보여준다.

맞춤형 경영평가의 가장 이상적인 모델은 기관별 평가라고 할 수 있다. 각 공공기관의 상황, 기능, 목적 등에 따라 고유한 평가지표를 설계하고, 평가를 시행하는 방법이다. 하지만 현실적 제약을 고려하여 기관의 산업 별 공통 특성과 규모 차이에 기반한 평가군(group)을 만들어 내고 이러한 평가군 별로 산업 및 분야별 특성을 반영한 평가를 만들어낼 수 있을 것이다.

Abstract

Developing a New Performance Evaluation Method for Public Institutions

- Focusing on Customized Evaluation Models for Public Institutions

Si Kyung Seong, Jaewan Lee, Hyukuk Lee, Il Hwan Chung

This study intends to develop a new performance evaluation method that considers the characteristics of public institutions. To this end, Chapter 2 reviewed evaluation theories including performance evaluation models of organizations, and assessed efforts to improve the performance evaluation system of Korean government. In Chapter 3, we compared and analyzed the approaches and methods of SOE evaluation in France and Sweden. In Chapter 4, we analyzed the problems of the current evaluation system and opinions on new evaluation models from evaluation experts and institutions' evaluation officers. In Chapter 5, the results of the management evaluation data were analyzed for finding the relationship between the management performance and the evaluation results. Also, the relationship between performance evaluation results and industry classification was examined. Chapter 6 established the concept of the customized evaluation model as a new performance evaluation method and proposed policy recommendations of classifying institutions, improving evaluation indicators, and improving evaluation operating systems.

This study reviewed the theoretical discussions, previous studies, and changes in the performance evaluation systems and found that the significance is considered in developing a new performance evaluation method, especially a customized evaluation system. First, the customized evaluation model can be discussed according to the new evaluation theory. In other words, it can be based on the developmental evaluation theory aimed at utilization orientation of pragmatism. The new evaluation model is centered on the importance of mutual relationships, emphasis on uniqueness, absolute evaluation by individuality, importance of evaluation process, and consideration of situational understanding. Second, the various TQM organizational performance evaluation models are still valid. Third, there were many studies on the effect of management evaluation system and on the factors affecting management evaluation. This study confirmed existence of studies suggesting customized evaluation methods. Fourth, the management evaluation system has been continuously changing since the Act on the Management of Public Institutions was enacted in 2007 including the efforts of making customized evaluation models by differentiating evaluation indicators and separating evaluation committees. In spite of many attempts of improving performance evaluation on public institutions, there are plenty of necessities of policy alternatives for making customized performance evaluation systems.

This study examined how the performance evaluation of SOEs was conducted in France and Sweden, which are centralized models of ownership of SOEs. First, it is worthy of paying attention to the evaluation policies of the ownership department. They put more emphasis on the evaluation process than on the control through communication and dialogue as a form of emphasizing the relationship between the evaluator and SOEs. Second, the board is centered on the setting of

performance goals and the evaluation of performance achievement. Third, the financial performance indicators are the main performance indicators for evaluation as well as considering the government policy and social responsibility indicators.

The results of the expert Delphi survey on the development of customized performance evaluation model are as follows. First, the highest agreement rate was shown in the opinion that 'it should be classified by industry types according to business characteristics.' Second, there were many opinions that different indicators should be presented or weighted differently depending on the business characteristics of each institution type. The management evaluation indicator category should be divided into common indicators and customized indicators. Also, if the size of the institution is small, the number of indicators and detailed evaluation should be reduced. Third, opinions such as 'early confirmation of evaluation manuals', 'necessity of index design consultation for customized index system', 'reduction of differential rate of compensation', and 'early confirmation of evaluation results and early feedback towards managerial improvement' were suggested for the better evaluation system and operation.

The statistical analysis of using the evaluation results data was conducted. The result of analyzing the effect of financial performance on the evaluation results of public institutions confirmed that profitability indicators such as net profit margin and equity capital turnover rate were positive and statistically significant for the evaluation results. The influence of profitability indicators was more evident in public corporations than quasi-government organizations. As a result of analyzing the effect of industrial and organizational characteristics on the evaluation results, the variables of industry classification were statistically significant consistently

through the sample of public institutions, public corporations, and quasi-government agencies. The results of evaluation can be different according to the industrial classifications.

The most ideal model of customized evaluation is the separated evaluation on each institution, which is designing and evaluating unique indicators of unique institutions. However, considering the realistic constraints, the institution groups based on the common characteristics of industry, and size difference will be considered with developing differentiated evaluation indicators.

저자약력

성시경

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Pittsburgh 행정학 박사과정 수료
서울대학교 행정학 박사
현, 단국대학교 공공관리학과 조교수(휴직)
현, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

이재완

서울대 행정학박사
현, 호서대 법경찰행정학부 조교수

이현국

성균관대학교 행정학과 졸업
서울대학교 행정대학원 행정학 박사
현, 대전대학교 조교수

정일환

미국 Syracuse University 행정학 박사
현, 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 조교수

자료 수집 및 정리

남지현 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 19-16

새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발

- 공공기관 맞춤형 평가모델 개발을 중심으로

발 행	2019년 12월 31일
저 자	성시경 · 이재완 · 이현국 · 정일환
발 행 인	김유찬
발 행 처	한국조세재정연구원
주 소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전 화	(044)414-2114(代)
홈 페 이 지	www.kipf.re.kr
등 록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정 가	13,000원
조판 및 인쇄	일지사
I S B N	978-89-8191-881-1

ⓒ 한국조세재정연구원 2019 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.