

# 2019

## 공공기관과 국가정책

제2권 성과관리·평가

2019.12





# 발 간 사

2019년 12월 현재 339개의 기관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관으로 지정되어 있습니다. 이들 공공기관은 전기, 가스, 도로, 공항, 금융, 의료 및 사회복지 서비스, 안전관련 검사·검증 기능, 연구·개발 등 국민의 생활에 필수적인 재화 및 서비스를 제공하고 국민경제에서 중추적 역할을 수행하고 있습니다. 이처럼 중요한 위치를 차지하는 공공기관에 대한 일반 국민들의 기대는 점차 높아지고 있으며, 이런 기대를 충족하기 위해서는 공공기관을 효과적으로 운영하기 위한 연구가 지속해서 필요한 상황입니다.

한국조세재정연구원 공공기관연구센터는 2010년부터 「공공기관 네트워크 세미나」를 운영하면서 각계 외부 전문가들을 연구진으로 모시고 공공기관에 대한 새로운 연구를 발굴해왔으며 공공기관 실무자와 정책결정자가 참여할 수 있는 토론의 장을 마련해왔습니다. 그리고 매년 한 해 동안 연구된 결과물을 모아 『공공기관과 국가정책』으로 발간하고 있습니다. 이러한 연구들을 통해서 외부 전문가의 비평적 시각으로 공공기관의 주요 현안과 쟁점 및 향후 과제를 분석하고 시의적절하게 공공기관 정책방향을 제안하는 것을 목표로 하고 있습니다.

2019년 『공공기관과 국가정책』의 제1권 「사회적 가치, 안전·규제」에는 공공기관의 사회적 가치·책임에 대한 다양한 연구와 공공기관 안전의식, 공공기관 유사행정규제에 대한 연구를 담았습니다. 제2권 「성과관리·평가」에서는 공공기관 평가 외에도 중앙행정기관 자체평가, 재정성과평가, 정부업무평가 등 공공부문의 평가제도에 대해서도 다루고 있습니다.

본 연구결과가 공공기관 정책에 대한 유용한 정보를 제공하고 국가정책 수립에 참고자료로 활용되기를 기대합니다. 끝으로 해당 연구내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식견해와는 다를 수 있음을 밝힙니다.

2019년 12월

한국조세재정연구원 공공기관연구센터

소장 배근호



# 목 차

## 정부 평가제도의 분석과 평가

1-1. 참여모니터링&평가(PM&E)의 지방자치단체 도입 가능성 탐색 .....	1
<b>심동철</b>	
I. 서 론 .....	3
II. 지방자치단체의 성과관리제도 .....	5
III. 참여모니터링·평가의 개념 및 사례 .....	10
IV. 정책적 제언 및 결론 .....	30
1-2. 중앙행정기관 자체평가 연구 .....	37
<b>김준현</b>	
I. 서 론 .....	39
II. 조직학습이론 .....	41
III. 중앙행정기관 자체평가제도 .....	48
IV. 중앙행정기관 자체평가 실태 분석 .....	54
V. 결론 및 시사점 .....	63
1-3. 행정관리역량평가 수용성 및 실효성제고방안 모색 .....	71
<b>김태희</b>	
I. 서 론 .....	73
II. 행정관리역량평가 .....	74
III. 행정관리역량평가 개요 및 현황 .....	87
IV. 정책적 제언 및 결론 .....	101

1-4. 재정성과평가제도의 예산환류 방안 연구 .....	107
탁현우	
I. 서 론 .....	109
II. 선행연구 .....	111
III. 연구설계 .....	115
IV. 실증분석 .....	120
V. 종합 및 시사점 .....	132
1-5. 중국의 국유기업 지배구조 및 경영실적 평가제도 현황 .....	139
홍순만	
I. 서 론 .....	141
II. 중국 국유기업에 대한 연구 필요성 .....	144
III. 중국의 국유기업 지배구조와 경영실적 평가제도 .....	147
IV. 결론과 함의 .....	159

## 공공기관 평가제도의 분석과 평가 1\_가치와 과정

2-1. 공공부문 평가의 경향과 한계: 공공기관 경영평가제도에 대한 연구경향 분석을 통해 .....	165
김서용	
I. 서 론 .....	167
II. 공공기관 경영평가제도의 변화와 특징 .....	170
III. 공공기관 경영평가제도의 변화와 특징 .....	175
IV. 연구의 요약 및 함의 .....	191
2-2. 참여기반 공공기관 평가 프로세스 개선방안 .....	197
황민섭	
I. 서 론 .....	199
II. 공공기관 경영평가 과정의 이념적 양면성 .....	201
III. 정책과정과 참여, 주요 쟁점 .....	208
IV. 공공기관 경영평가 프로세스 개선 방향 .....	212
2-3. 지방공기업 경영성과에 대한 탐색적 분석: 기업성과 공공성 .....	225
김중호	
I. 서 론 .....	227
II. 이론적 논의 .....	229
III. 실증연구 .....	235
IV. 시사점 및 한계 .....	250
2-4. 정부업무평가의 환류제도 .....	257
정의룡	
I. 서 론 .....	259
II. 이론적 논의 .....	260
III. 정부업무평가 환류제도에 관한 국내외 사례분석 .....	267
IV. 결론 .....	280

## 공공기관 평가제도의 분석과 평가 2\_평가지표와 효과

3-1. 공공기관 경영실적 평가지표의 변화 원인과 특성에 관한 연구: 공기업을 중심으로 .....	289
김태은	
I. 서 론 .....	291
II. 이론적 논의 .....	293
III. 공공기관 경영실적평가지표의 변화 .....	299
IV. 공기업 경영실적평가지표 변화 원인과 특성 .....	326
V. 결론 .....	346
3-2. 공공기관 경영실적 평가지표의 변화 원인과 특성에 관한 연구: 지방공기업을 중심으로 .....	353
박종수	
I. 서 론 .....	355
II. 지방공기업 경영평가의 제도적 변화 .....	358
III. 지방공기업 경영평가지표의 변화 .....	368
IV. 지방공기업 평가지표의 변화 원인 .....	378
V. 연구의 요약 및 함의 .....	385
3-3. 정책 공공성 지표의 레버리지 적용 가능성에 대한 이론적·탐색적 연구: 공기업 경영평가를 중심으로 .....	391
곽창규	
I. 서 론 .....	393
II. 공기업 지배구조와 국가 소유권 .....	395
III. 공기업 경영평가를 통한 국가 소유권 행사 .....	401
IV. 정책 공공성 지표의 레버리지 적용 가능성 .....	407
V. 결론 및 정책적 함의 .....	411
〈부 록〉 .....	413

## 1-1. 참여모니터링&평가(PM&E)의 지방자치단체 도입 가능성 탐색

심동철(고려대학교)



# 참여모니터링&평가(PM&E)의 지방자치단체 도입 가능성 탐색

심동철(고려대학교)

## I. 서론

본 연구에서는 지방자치단체의 자체평가에 참여모니터링·평가방법을 도입할 수 있는 가능성에 대해 탐색하고자 한다. 자체평가는 지자체에서 실시하는 자율 평가이기도 하지만 합동평가, 개별평가, 시군구평가 등의 상위평가의 기초가 될 수 있다는 점에서 중요하다. 본 연구는 지자체의 자치평가에 환류가 가능한 프로그램단위의 참여모니터링·평가가 이루어질 경우, 지방자치단체의 평가 전반에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이라는 가정에서 출발했다.

참여모니터링·평가는 평가지표를 개발하고 측정하는 각 단계에 시민, 프로그램 수혜자, 이해관계자, 그리고 프로그램 담당자들이 참가할 수 있는 가능성을 열어놓은 시스템으로 요약할 수 있다. 참여모니터링·평가는 수혜자나 프로그램 담당자들이 프로그램에 대한 다양한 관점을 제시함으로써 프로그램 개선을 도모할 수 있을 뿐 아니라, 이해관계자들의 프로그램에 대한 이해와 관심을 증가시켜 프로그램의 영향력을 더 높일 수 있는 장점이 있을 것으로 기대된다.

그러나 참여모니터링·평가가 도입만으로 성공을 보장해 주는 것은 아니다. 본 논고에서는 세 가지 형태의 참여모니터링·평가에 대한 분류를 바탕으로 여섯 개의 사례를 분석하여 지방자치단체의 참여모니터링·평가의 가능성을 탐색하였다. 사례 분석결과, 한국 지자체에서 참여모니터링·평가는 시범사업 형태로 가능성을 타진하고 있는 것으로 판단되며, 이중 수혜자 중심의 참여모니터링·평가가 가능성이 타진되고 있는 것으로 파악되었다. 지역/커뮤니티 중심의 참여모니터링·평가는 시민단체를 중심으로 이루어지고 있으며, 특히 지속가능한 발전에서 사례를 찾을 수 있었다.

---

본 연구는 다음의 장으로 구성되어 있다. 우선 제Ⅱ장에서는 한국의 지자체 평가시스템을 간단히 개괄하고 자치평가에서 주로 이루어지는 Balanced Score Card의 장·단점에 관해 논의할 것이다 제Ⅲ장에서는 모니터링·평가와 참여모니터링·평가의 개념과 분류기준에 따라 여섯 사례를 소개할 것이다. 마지막 장에는 정책적 제언을 제시할 것이다.

## II. 지방자치단체의 성과관리제도

### 1. 지방자치단체의 성과관리제도 개괄

지방자치단체의 성과관리제도는 성과관리 대상에 따라 크게 광역지방자치단체에 대한 평가와 기초지방자치단체에 대한 평가로 나눌 수 있다. 우선 광역자치단체에 대한 평가에는 합동평가와 개별평가가 존재한다. 기초자치단체에 대한 평가로는 시군종합평가와 자체평가가 존재한다. <표 II-1>은 지방자치단체의 성과관리제도를 개괄한 것이다.

<표 II-1> 지방자치단체 성과관리제도

	평가주체	평가대상	평가내용	특징
합동평가	행정자치부, 국무조정실	광역지방자치단체	국가위임사무, 국고보조사업, 국가주요 시책	상위평가
개별평가	개별중앙행정기관		개발 중앙행정기관의 위임사무	상위평가
시군종합평가	광역지자체	소속지자체	합동평가 연계지표, 광역지자체장의 공약	상위평가
자체평가	지방자치단체		자치사무 등	자체 진단

출처: 황혜신, 2016, p.15

합동평가는 광역 지방자치단체가 국가의 주요 시책들을 효과적으로 운영하고 있는가를 평가하기 위한 목적으로 실시되고 있다. 합동평가는 1999년 시범사업을 통해 2000년부터 실시되었으며, 이후 매년 실시되고 있다. 합동평가에서는 민간전문가를 중심으로 합동평가단이 결성되며, 국가위임사무, 국고보조사업, 국가주요 시책들에 대한 일괄적인 평가를 실시한다. 합동평가에서 사용되는 평가의 지표는 연도별로 차이가 있으나, 전반적으로 일반행정, 보건복지, 지역경제 부문 중점 과제에 초점을 맞추어 평가가 이루어진다. 2019년 합동평가는 25개 해당부처, 5개 분야<sup>1)</sup> 122개 지표로 평가가 진행되었다. 개별평가는 각 중앙 부처에서 주관하고 지방자치단체에서 집행하는 특정 프로그램에 대한 사업 평가로 정의할 수 있다. 개별평가는 중앙정부의 개별 부처의 사업이 지방자치단

1) 5개 분야는 ① 국민이 주인인 정부, ② 더불어 잘 사는 경제, ③ 내 삶을 책임지는 국가, ④ 고르게 발전하는 지역, ⑤ 평화와 번영의 한반도이다.

---

체에 의해 집행되는 경우, 그 사업이 적절히 수행되고 있는가를 평가하기 위해 사용된다. 예를 들어 개별평가 개수를 매년 정확히 파악하기는 어려우나, 그 수는 보건복지부의 경우 200여 개에 이르는 것으로 파악되고 있다<sup>2)</sup>.

반면, 시군종합평가와 자체평가는 기초지역자치단체에 대한 평가라는 점에서 합동평가나 개별평가와 구분된다. 다만, 시군종합평가는 광역지자체가 종합평가에 필요한 기초자료를 확보하고 광역자치단체장의 핵심사업의 진행상황을 점검하는 상위평가인 반면, 자체평가는 지방자치단체가 자율적으로 행하는 평가로, 다양한 자치사무에 대한 진단을 주로 목적으로 하고 있다. 따라서 자체평가에서는 자치단체장의 의지와 관심에 따라 다양한 형태의 평가가 가능하다. 이러한 점에서 자치평가는 합동평가, 개별평가, 시군종합평가와 병렬적인 지위를 가진다(황혜신, 2016). 즉, 자체평가는 지방자치단체가 자율적으로 수행하는 모든 평가를 포함하는 개념이라고 정의할 수 있다. 특히, 기초자치단체의 자체평가는 궁극적으로 다른 상위평가의 기초데이터로 사용될 수 있다는 점에서 중요하다.

자체평가는 2001년과 2002년에 정부평가기본법이 제정되고 지방자치단체에 대한 평가 지침이 2002년에 수립된 이후, 2003년부터 본격적으로 실시되었다(이재호, 2008). 자체평가 관련 법령은 「정부업무평가 기본법」에 기술되어 있다. <표 II-2>는 「정부업무평가 기본법」에 나타난 자체평가 관련 규정을 정리한 것이다. 관련 법령들을 살펴보면, 자체평가위원의 3분의 2 이상이 민간위원이어야 한다는 부분(제18조 제2항)과 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다는 규정(제6조 제1항)만이 강제 규정이고, 다른 규정들은 임의 규정이다. 이는 지방자치단체장이 자체평가의 맥락이나 구조를 자율적으로 정할 수 있다는 것을 의미한다. 다만 「정부업무평가 기본법」에는 3년에서 5년 단위의 중장기전략에 맞추어 1년 단위의 성과관리계획을 수립하고(제6조 제1항), 이에 대한 성과평가를 실시하며 성과평가 결과는 전자통합체계 및 인터넷을 통해 공개하고(제26조), 평가 관련 예산에 반영하도록(제24조) 지방정부의 자체평가들은 그 구조가 어느 정도 유사하다. 또한 「정부업무평가 기본법」에서는 중앙정부가 지방자치단체의 역량강화나 업무평가를 위한 지원이 가능하고(제23조 제1항), 자체평가업무에 관한 경비지원과 전문기관에 위탁이 가능함을 명시하고 있다(제33조 제2항). 이에 따라 각 광역자치단체와 기초자치단체들은 평가의 주체와 운영, 자체평가의 대상과 방법에 대한 세부규정을 마련하고 평가를 운영하고 있다(황혜신, 2016).

---

2) 국무조정실, 「각 부처 개별평가 정비방안 연구」, 2016. 8.

〈표 II-2〉 정부업무평가 기본법상 자체평가관련 규정

세부내용	정부업무평가기본법
성과관리시행계획	성과관리계획 수립(제6조 제1항)
자체평가위원회구성	자체평가위원의 3분의 2 이상 민간위원으로 구성(제18조 제2항)
자체평가계획수립	매년 자체평가계획의 수립(제18조 제2항)
평가결과 공개	전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지를 통한 공개(제26조)
평가예산	평가 관련 예산의 반영(제24조)
평가의 전문기관위탁	전문기관에 위탁(제33조 제2항)
평가기반지원	필요한 조직에 대한 지원 포함(제23조 제1항)

출처: 박해육, 2007, p.132.

자체평가는 정치적 목적과 관리적 목적 모두를 내포하고 있다. 우선 지방자치단체는 자체평가를 통해 외부적으로는 대고객서비스의 책임성을 확보하고, 행정서비스에 대한 주민의 인지도를 높임으로써, 지자체의 정당성을 확보하고자 한다. 또한 지방자치단체는 자체평가를 통해, 내부적으로는 사업 및 고객서비스를 개선하고, 지방자치단체의 역량을 강화하고 프로그램을 개선하고자 한다(이윤식·김지희, 2004). 특히, 자체평가는 정책 담당자가 수행하는 사업의 추진현황을 핵심 평가지표를 통해 점검할 수 있기 때문에, 프로그램 개선방안에 대한 아이디어를 도출하는 데 도움이 될 수 있다. 이러한 점에서 자체평가는 과제를 모니터링하는 역할을 수행할 수 있으며, 성과관리의 핵심적 도구로 이해될 수 있다. 또한 자체평가는 지방자치단체가 자신들의 성과를 지역주민에게 공유함으로써, 중점추진사업이나 지방행정서비스의 정당성을 획득하는 데도 중요한 역할을 한다. 최근 자체평가의 결과를 해당 지자체 웹사이트에 공개하는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 따라서 자체평가는 사업의 성패를 사후적으로 평가하거나, 사업성패에 관한 원인을 규명하려고 하는 일반적인 사업평가(program evaluation)와는 구분된다(이윤식, 2018).

---

## 2. 지방자치단체의 성과평가

지방자치단체가 자체평가를 위해 가장 많이 사용하고 있는 평가 툴(tool)은 Balanced Score Card(이하 BSC)이다(박해육, 2007; 황혜신, 2016). 이는 BSC가 지방자치단체장이 추구하는 정책적 방향에 맞추어 재무적 지표뿐만 아니라 비재무적인 지표들을 개발할 수 있는 논리적 툴을 제공하고, 시민과 고객에게 조직의 성과를 알리는 장점이 있기 때문이다. 지방자치단체에서 BSC 추진은 사업평가와 예산을 지방자치단체의 전략적 목표와 연결할 수 있는 지방자치단체의 기획실 혹은 평가부서에서 주로 담당하고 있으며, 지방자치단체가 당해 연도에 각 부서의 목표를 설정하고, 이를 달성했는지를 정량 지표를 통해 평가하는 것을 주요 구성으로 한다(이재호, 2008).

BSC는 하향식 평가방법의 장점을 가지고 있으나 한계점도 존재한다. 예를 들어 서영빈·이윤식(2018)은 BSC에서 실시하는 성과평가의 대상이 구체적인 사업단위보다는 부서단위의 평가가 이루어지고 있는 것이 현실이어서, 사업별 성과측정에 한계가 존재한다는 점을 지적하였다. BSC를 통한 자체평가 시스템을 구축하는 경우, 각 부서당 한두 가지의 성과결과만을 제공하는 경우가 많은 것이 현실인데, 이 경우, 개별사업에 대한 정보가 부족하여 결과적으로 자체평가로는 프로그램의 성과관리가 현실적으로 어렵다는 것이다. 또한 서영빈·이윤식(2018)은 자체평가에 사용하는 대표 지표들의 경우, 결과지표와 과정지표 그리고 투입지표들 중 한 가지만 제공하는 경우가 많아, 과정관리를 위한 논리적 연계가 어려운 점도 지적했다. 안채명·강근복(2018)은 이러한 한계점의 가장 큰 원인으로 지자체의 평가역량의 부재를 지적하였다. 즉, 지자체에서는 예산과 인력이 부족하여 한 명 혹은 두 명의 성과관리 담당자가 다른 업무를 겸하면서 자체평가 업무를 담당하고 있는 경우가 많은데, 이러한 상황에서 사업별 특성과 과정을 고려한 성과지표의 활용과 환류는 미흡할 수밖에 없다는 것이다. 이석환(2012)과 남승하(2012)는 자체평가가 대부분 내부인원의 평가나 지자체에서 지정된 업체로 이루어지는 관계로 관대화현상이 나타날 수 있음을 지적했다.

또한 몇몇 연구들은 자체평가의 대안들도 제안하였다. 예를 들어 박해육·류영아(2006)는 자체평가는 기존의 실무자, 전문가 중심에서 시민과 이해관계자를 중심으로 이루어져야 함을 제안했다. 또한, 자체평가위원회의 기능을 강화하고, 시민의 평가위원 참여를 강제화할 수 있는 법령의 마련과, 시민의 역량 강화를 위한 체계적인 교육프로그램

마련을 제안하였다. 또한 장기적으로는 시민주도형 자체평가로의 전환이 필요하다고 주장하였다. 오영균(2006)은 지방 정부가 추구하는 역점산업과 시민들이 원하는 사업 간의 괴리가 존재함을 지적하고, 이를 해결하기 위해서는 만족도 분석을 포함한 시민의 평가가 예산배분 우선순위를 결정하는 데 반영되어야 함을 주장하였다. 라휘문(2017)은 기존의 산재해 있는 지방자치평가의 혼재로 인해 너무 많은 평가가 존재하면서도 환류와 학습의 효과가 적어 평가가 성과관리로 연결되고 있지 않음을 지적하였다. 이에 라휘문은 지방자치단체 평가에 대한 새로운 구조적 틀이 필요함을 지적하였다. 그는 두 가지 가능성을 제안하였는데, 하나는 기존의 방식을 유지하면서 합동평가와의 다른 평가들을 연계하는 방안과, 다른 하나는 자체평가를 중심으로 통합하는 방안이다. 이를 위해서 라휘문은 핵심 성과를 측정할 수 있고, 주민이 체감할 수 있는 핵심 지표(key indicator)의 개발이 필요함을 지적하였다. 요약하면, BSC에 의한 지방정부의 자체평가는 지자체의 전략적 목표 달성을 위한 기본적인 틀을 제공한다는 장점이 있으나, 환류를 통해 지방 정부가 추진하는 사업의 성과를 관리하는 데에는 한계가 있는 것으로 지적되고 있다. 본 논고에서는 참여모니터링·평가가 그러한 한계점을 보완하는 평가 틀이 될 수 있음을 제안한다. 다음 장에서는 참여모니터링·평가에 대해 살펴보도록 한다.

---

### Ⅲ. 참여모니터링·평가의 개념 및 사례

참여모니터링·평가(Participatory Monitoring & Evaluation)는 기존의 모니터링·평가(Monitoring & Evaluation)에 참여적인 요소가 추가된 성과관리기법으로 이해할 수 있다. 참여모니터링·평가와 모니터링·평가의 큰 차이는 기존의 사업이나 해당 프로그램에 관련된 정부서비스의 수혜자, 일선관료, 그리고 이해관계자들을 지표개발과 성과관리에 관여를 시킨다는데 있다. 전통적인 모니터링 관점에서 정부서비스 수혜자는 부정수급 등의 문제로 인해 모니터링을 받아야 하는 대상으로 이해되어 온 것이 사실이다. 반면, 참여모니터링에서는 수혜자를 포함한 다양한 이해관계자를 프로그램 모니터링을 수행하는 당사자로 포함시켜 일선의 의견을 반영함으로써 프로그램의 개선을 꾀하려 한다는 점이 전통적 모니터링·평가와 차별된다.

Coupal(2001)은 참여모니터링·평가의 목적을 다음의 네 가지로 구분하였다.

- (1) 지역 문제를 해결하기 위한 해법을 찾아가는 과정에서 이해관계자들의 역량을 강화하고자 함.
- (2) 다양한 프로그램 이해관계자들과의 소통을 통해 학습하고 지역에 맞는 프로그램 개발전략을 적용함으로써 프로그램을 개선하고자 함.
- (3) 사업을 수행하는 조직원들 뿐 아니라 프로그램에 관련된 모든 지역의 모든 이해관계자에게 해당 사업에 대한 책임감을 부여함.
- (4) 성과에 대한 책임 추궁이 아닌, 목표 달성에 대한 축하와 상호 격려를 통해 프로그램의 미래 목표 달성을 독려함.

즉 지역자치단체 맥락에서 참여모니터링·평가는 지역에 관점에 맞는 사업을 개발하고 그 결과를 공유할 수 있다는 측면에서, 프로그램의 정당성 확보와 평가를 통한 학습과 교정이 가능하다는 장점이 있다. 참여모니터링·평가는 기존의 모니터링·평가 기반에 참여의 요소가 더해진 것으로 이해할 수 있다. 따라서 제II장에서는 모니터링·평가에 의한 기본 요소를 먼저 살펴보고, 이후 참여모니터링·평가의 개념과 구성요소를 살펴보도록 한다. 이후 참여모니터링·평가사례를 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

## 1. 모니터링·평가의 개념 및 요소

모니터링·평가(Monitoring & Evaluation: M&E)는 프로그램을 계획대로 진행되고 있는가에 초점을 맞춘 성과관리 방법이다. 따라서 모니터링·평가는 투입, 프로세스, 산출 등에 대한 핵심성과지표(Key Performance Indicator: KPI)를 개발하고, 그에 따라 업무를 관리하는 체계를 가진다. 기존의 성과평가는 주로 사후 평가 형태의 조직평가를 내년도 예산이나 개인 인사고과와 연결하여 사업의 책임성을 확보하는 데에 초점이 맞춰져 있었다. 반면, 모니터링·평가는 사업의 문제점을 조기에 발견함으로써 자원의 낭비를 막고 프로세스 관리를 통한 프로그램 개선과, 결과의 공유를 통한 학습에 초점을 맞춘다. 따라서 효과적인 모니터링·평가를 위해서는 사업의 기획과 모니터링·평가의 핵심성과지표가 연결되는 것이 중요하다.

모니터링·평가에서 가장 많이 사용되는 관리기법은 논리모형접근법(Logical Frame Approach)이다. 논리모형에서는 사업의 성과를 관리하는 데 있어, 프로그램 진행단계를 논리적으로 도식화하고 이에 필요한 지표들을 체계적으로 제시한다(김동립·이삼열, 2010: 69). [그림 III-1]은 논리모형 접근의 예를 보여주고 있다. 논리모형의 구성요소는 모형마다 약간 차이가 있으나, 문제의 정의, 투입(input), 활동(activity), 산출(output), 단기·장기 결과(outcome) 및 효과(impact)를 포함한다. 논리모형에서는 각각의 단계마다 원하는 지표를 정확히 정의하고, 목표를 달성하기 위해서 무엇을 해야 하는지, 어떠한 환경적인 위험과 가정이 필요한지 살펴보는 것을 골자로 한다.

- 문제의 정의에서는 그 지역의 문제가 무엇이며, 그 문제의 원인과 해결을 위한 이론이나 가설을 개발하는데 초점을 맞춘다. 특히 이 단계에서는 문제의 본질이 무엇이고, 문제를 해결하기 위한 제약조건이 무엇이며, 그 문제를 해결할 수 있는 자원이 지자체에 존재하는가를 파악한다.



- 산출은 사업이 만들어내는 가장 직접적인 결과물을 의미한다. 즉 산출은 관찰 가능한 프로그램 활동이나 제품 등을 의미하며, 프로그램의 직접적 효과를 의미하는 것은 아니다. 예를 들어, 지자체에서 어르신을 위한 교통안전 교육을 실시한 경우, 교육 참가자의 수, 교재의 적절성 그리고 프로그램에 대한 어르신들의 만족 등이 산출물에 포함된다.
- 성과 및 영향은 시행하는 사업이 궁극적으로 지역에 가지고 올 것으로 기대되는 변화를 의미한다. 변화는 크게 단기적인 변화와 장기적인 변화로 구분할 수 있으며, 특히 장기적으로 기대되는 궁극적인 변화를 영향이라고 정의하며, 영향은 프로그램의 목적과 깊은 관련이 있다. 반면, 성과는 프로그램의 산출에서 일어난 수혜자의 행동, 태도, 기술 등의 변화를 의미한다. 앞서 예로 든 어르신에 위한 교통안전 교육의 경우, 교육을 통해 어르신들이 교통안전 수칙에 대한 이해도가 높아졌고 교통규칙을 더 준수하게 되었다면, 이는 해당 프로그램의 성과라고 할 수 있다. 해당 성과를 설문이나 시험 등을 통해 측정하였다면, 그 지표가 프로그램의 핵심성과지표가 된다. 또한, 어르신의 지식과 태도의 변화가 장기적으로 노약자 교통사고 사망 수의 감소로 이어질 것으로 기대되므로, 노약자 교통사고 사망자 수는 핵심 영향평가 지표가 될 수 있다.

프로그램 논리모형은 이미 여러 정부 프로그램 연구에서 논의되었다. 개성사업에서 논리 접근모형의 적용 가능성(문종열, 2007)이 소개된 이후, 농촌 활력화사업(김복규·윤진효, 2008), 사회적 기업 정책(최영출, 2010), 간접흡연 서울 평가지표(이석민, 2011), 중소기업 직무향상 핵심 지원사업(박윤희, 2015), 정보화 마을 사업(최정윤, 2018), KRICT 디딤돌 사업(정현교, 2018) 등 다양한 사업 분야의 평가에서 프로그램 논리모형이 소개되어 왔다. 다만, 지자체에서 어떻게 프로그램 논리모형을 중심으로 참여모니터링·평가를 할 것인가에 대한 논의는 없었던 것으로 파악된다.

지방자치단체의 프로그램 제안자는 논리모형을 바탕으로 사업개발메트릭스(Project Development Matrix: PDM)를 개발할 수 있다. 이는 16칸으로 구성되는 한 장짜리 요약서로, 프로그램 기획과 직접적으로 연결될 수 있는 출발점이 될 수 있다는 점에서 중요하다. <표 III-1>은 PDM의 구조와 내용을 정리한 것이다. 사업개발메트릭스는 프로젝트 논리모형의 요소인 ①영향, ②성과, ③활동, ④투입이 행으로 구성되고, ⑤설명/요약(narrative summary), ⑥핵심성과지표(Key performance indicator), ⑦출처(source

of information), ④가정(Assumption)의 4가지 영역으로 열이 구성된다. 설명 영역에는 사업의 목적(영향)에서부터 이에 필요한 자원까지를 설명한다. 핵심성과지표에는 각 단계 별로 사업의 중요한 성과지표를 서술한다. 기존의 PDM에서는 다양하고 객관적인 지표를 최대한 자세히 나열할 것을 제안하지만, 지자체의 인력이 부족하고, 많은 프로그램을 관리 해야 하는 경우가 많으므로, 단계별로 1~2개의 핵심성과지표에 집중하는 것이 더 현실적일 수 있다. 출처에는 설문이나 질적 조사를 통해 데이터를 수집할 경우 데이터 수집방법을 기술하고, 2차 데이터를 통한 수집인 경우 수집빈도를 명시한다. 가정에는 각 단계의 목표가 그 다음단계로 연결되기 위한 가정들을 명시한다. 앞서 어르신을 위한 교통안전 교육의 경우, 어르신의 교통신호준수(산출)가 교통사고사망률 감소(결과)로 이어지기 위해 꼭 충족 되어야 할 요건으로 신호체계의 개선(가정)이 필요하다면, 신호체계의 개선은 가정에 명시 되어야 한다.

〈표 III-1〉 PDM의 구조와 내용

설명/요약	핵심성과지표	출처	가정
<b>영향(목표)</b> 사업이 목표로 하는 궁극적인 사업의 효과 및 기대효과를 기술함. 영향은 본 사업 이외에 다른 사업과의 연계를 통해 추구하고자 하는 궁극적인 사업의 목적과 관계가 있음	사업의 파급효과를 측정할 수 있는 설문이나 지표를 기술 (수량, 시간, 질 등 포함)	데이터 수집방법과 빈도, 정보원을 기입	사업의 궁극적 목표달성을 위해서 충족되어야 할 조건 기입
<b>성과</b> 자자체 사업으로 인해 나타나는 직접적 성과를 기술함. 본 사업이 가지고 오는 행동, 태도, 자원 측면의 측정 가능한 변화를 긍정문의 형태로 현재 시제로 기술함.	성과의 수량, 질 시간 등을 측정할 수 있는 질문이나 지표 등을 기재 (수량, 질, 시간 포함)		사업의 성과가 영향으로 연계되기 위해서 충족되어야 할 요건 기입
<b>산출물</b> 지자체의 사업이 제공해야 하는 서비스나 재화의 양과 질을 구체적으로 기술함.	산출물, 생산 정도를 측정하기 위한 설문이나 지표 등의 방법, 활동의 결과물을 기재 (수량, 질, 시간 포함)		산출물에서 성과로 연계되기 위해서 충족되어야 할 요건기입
<b>활동</b> 산출물의 생산이나 제공을 위해 지자체 사업이 해야 하는 활동들을 명시함	투입 /투입 자원 활동의 결과가 산출물에서 측정되므로 여기에는 투입 요소를 기입함	활동에서 산출물로 연계되기 위해서 충족되어야 할 요건	

출처: 박수영, 『프로젝트 관리와 평가 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론』, 한국국제협력단 사업 평가실, 2009, p.168. 수정·요약

서영빈·이윤식(2018)은 자체평가에서 하위 목적설계가 유용할 수 있음을 제안했다. 서영빈·이윤식은 자체평가와 성과관리의 연계성 미흡의 원인이 성과평가에 사용되는 지표가 성과계획과 연계되어있지 않기 때문이라고 지적했다. 즉, 대부분의 자체평가에는 투입, 활동, 산출, 성과 각 단계에 대한 지표관리가 없고, 영향과 성과만이 일관성 없이 측정되고 있다는 것이다. 서영빈·이윤식은 성과평가 프로그램 활동에서 목표 달성에 필요한 하위 핵심 지표들의 개발과 평가계획을 명확히 할 것을 제안했다. 서영빈·이윤식(2018)은 평가에 대한 전문 인원이 부족한 지방자치단체는 핵심성과지표에 초점을 맞추는 것이 중요함을 제안하고, 결과선 모형이 자체평가에 적합함을 제안하였다. 결과선 모형은 정책의 효과를 달성하기 위한 가장 중요한 투입, 활동, 산출, 성과의 핵심 지표로 구성되며, 이들 지표들은 인과관계로 연결되어야 한다. 결과선 모형에서는 성과지표를 추출하는데 있어서 인과관계 추출이 가능한 지표에 초점을 맞추기 때문에, 사업평가를 간소화 할 수 있다. 특히 결과선 모형에서는 핵심 지표 이외의 부수적인 지표들을 평가에서 제외하는 것을 강조하는데, 이는 효율성과 적시성을 강조하기 위함이다. 또한 사업에 대한 목표나 이론이 바뀔 경우, 평가지표를 보다 유연하게 개선할 수 있다는 장점이 있다.

〈표 III-2〉는 결과선 모형을 사용한 성과관리 판단 표의 예이다. T는 사업의 계획과 자원의 투입을 의미하고, Y는 사업의 성과를 의미하며,  $S_n$ 은 사업의 계획과 성과를 매개하는 일련의 활동들을 의미한다. 예를 들어, 노인 일자리 사업의 경우, 노인 일자리 사업 시행(T)을 통해 노인의 소득증대확대(Y)가 목표이고, 이 목표를 이루기 위한 노인의 실질적인 일자리 참여(S)가 매개 변수가 될 수 있다. 이를 측정하기 위해서, 노인 일자리 사업의 실제 수행은 자원 투입으로 알아볼 수 있을 것이며, 이를 측정하기 위해서는 노인 일자리 사업의 배정예산과 지행예산 총액이 사용될 수 있다. 실제 소득증대를 알아보기 위해서는 사업 참가자의 평균임금과 근로 일수를 측정해 볼 수 있을 것이다. 마지막으로, 소득의 증가가 실제 노인 일자리 참여를 통해 일어났는가를 측정하기 위해서는 노인의 실제 일자리 참여 수를 살펴볼 수 있다. 결과선 모형에서는 이들 핵심 지표의 측정을 통해, 모니터링이 이루어질 수 있다. 예를 들어 〈표 III-2〉의 8번의 경우처럼 모든 투입과 활동 그리고 성과가 목표치와 상응하게 나타났다면, 그 사업은 성공적으로 수행되고 있다고 판단할 수 있을 것이다. 즉, 적절한 예산배분을 통해 노인 일자리 사업은 노인의 소득증대확대에 기여했다고 할 수 있다. 반면, 5번의 경우처럼, 투입과 활동은 예정대로 진행되었으나 그 결과가 나타나지 않았을 경우도 생각해 볼 수 있다. 이 경우는 노인의 소득증대확대를 기대하기에는 아직

시기상조거나, 사업의 근간을 이루는 이론과 계획이 잘못 수립되어서, 사업의 효과가 나타나지 않은 것으로 의심할 수 있다. 서영빈·이윤식(2018)은 결과선 모형은 간단한 도식화를 통해 지자체 사업에서 생긴 문제의 원인이 무엇인지 파악하고 사업과정에 관한 모니터링을 실시할 수 있다는 강점이 있다는 것을 강조하였다.

〈표 III-2〉 성과관리 판단 결과선 (예)

구분	T	S <sub>n</sub>	Y	판단
1	X	X	X	사업의 총체적 실패
2	O	X	X	사업집행과정 상의 문제로 사업이 실패함
3	X	O	X	사업이 의도한 형태로 이뤄지지 않음
4	X	X	O	사업의 목표는 달성되었으나 충분하지 않음
5	O	O	X	사업의 계획이 제대로 수립되지 않음 아직 사업의 효과가 나타나지 않음
6	X	O	O	의도한 것보다 효율적으로 달성함(계획이 과도하게 책정됨)
7	O	X	O	사업의 목표는 달성되었으나 충분하지 않음(어느 특정 사람들에게 효과가 편중됨)
8	O	O	O	사업이 성공적으로 수행됨

출처: 서영빈·이윤식(2018). p.124

요약하면, 모니터링·평가는 지자체가 추진하는 사업이 정해진 계획에 따라 수행되고 있는지를 점검하고, 잘 수행되고 있지 않다면 그 원인이 무엇인지를 찾아 무엇을 개선할 것인가를 발견하는 것에 초점을 맞춘다. 지자체에서 프로그램 논리모형에 입각한 PDM이나 결과선 모형을 사용한다면 목표와 성과, 그리고 이를 연결하는 활동들 간의 인과관계를 연결한 알고리즘을 쉽게 이해할 수 있고, 신뢰성과 타당성 있는 측정도구를 개발할 수 있다는 장점이 있다. 지자체가 모니터링·평가를 실시한다고 해서 기존의 자체평가를 모두 바꾸어야 한다는 것은 아니다. 그보다는 기존의 전략적 수준 혹은 조직수준에 멈추어 있는 평가에 지자체에서 수행하는 핵심 프로그램부터 모니터링·평가를 수행한다면, 환류를 통한 프로그램 개선이 보다 효과적으로 이루어질 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 참여모니터링·평가 개념 및 요소

참여모니터링·평가(PM&E: Participatory Monitoring and Evaluation)는 환류와 학습을 목적으로 하고 단계별 모니터링과 평가에 초점을 맞춘다는 점에서는 기존의 모니터링·평가와 그 맥을 같이한다. 그러나, 참여모니터링·평가는 참여실행연구(Participatory Action Research)의 전통에 바탕을 두고, 사업의 진행과 평가에 있어서 시민과 사업이해관계자들이 참여할 수 있는 다양한 방법을 제공한다는 점에서 모니터링·평가와 차이가 있다. <표 III-3>은 참여모니터링·평가와 기존 모니터링·평가의 차이를 보여주고 있다. 모니터링·평가는 외부 전문 평가위원회에 의한 평가를 중심으로 이루어지고, 평가를 통해 프로그램의 진행과정을 통제하고, 프로그램이 제대로 진행이 되고 있지 않을 경우, 이에 대한 책임을 묻는 것에 초점을 맞춘다. 반면, 참여모니터링·평가는 수혜자들의 역량향상과, 이해관계자들의 프로그램에 대한 이해를 높이고, 환류를 통한 조직 내의 학습과 프로그램 개선에 초점을 맞춘다는 점에서 차이가 있다. 또한 참여모니터링·평가에서는 프로그램에 대한 이해관계자들의 영향평가가 포함될 수 있다는 점에서 통제에 초점을 맞춘 모니터링·평가와 구별된다. 특히 지방자치단체에서는, 참여모니터링·평가가 수혜자들 혹은 이해관계자들 간의 신뢰를 구축하고, 협력을 도모할 수 있는 잠재력에 주목한다.

<표 III-3> 참여모니터링·평가와 모니터링·평가의 비교

	모니터링 평가(M&E)	참여 모니터링 평가(PM&E)
평가참가자 (Who)	외부 평가 전문가	지역 구성원, 프로젝트 직원, 평가 조력자
평가내용 (What)	사전에 구성된 평가항목 사용 비용과 산출물 평가	참여자들에 의한 평가항목을 구성이 가능, 평가에 성과와 영향 평가 포함 가능
평가방법 (How)	과학적, 객관적 평가에 초점; 객관적 평가를 위해 참여자와 평가자의 분리; 공동된 평가 문항의 개발. 복잡한 평가 기법 사용; 결과나 영향에 대한 평가에 제한	자체 평가, 지역 상황에 맞는 평가, 영향평가에 초점, 참여를 통한 평가결과에 대한 공유
평가지기 (When)	사후 평가가 대부분이나 중간평가가 이루어지기도 함	적은 형태의 계속된 평가
평가이유 (Why)	사업의 보완, 책임, 프로그램 지원 계속여부 결정	지역 구성원으로서의 권한이양, 평가를 통한 프로그램의 방향 수정

출처: Narayan-Parker (1993), p.12

---

Estrella and Gaventa(1998)는 참여모니터링·평가에는 크게 다섯 가지 목표가 있음을 제시하였다.

- **영향평가를 위한 참여모니터링·평가:** 프로그램 수혜자들과 이해관계자들이 프로그램의 효과를 실제로 체감하고 있는가를 평가하는 것이 목적이다. 이 경우, 프로그램 수혜자나 이해관계자들은 영향평가를 측정할 수 있는 지표와 데이터를 수집하여 제공하고, 추후에 모니터링 평가자는 프로그램의 궁극적 목표가 달성되었는지를 공유한다.
- **프로젝트 관리를 위한 참여모니터링·평가:** 사업의 예산, 사업 진행에 관한 정보를 프로그램 수혜자나 이해관계자들과 공유함으로써 사업 개선에 대한 아이디어를 논의한다. 이 경우, 프로그램 수혜자와 이해관계자는 프로그램 진행을 감시하는 역할을 한다. 만약 프로그램이 예정대로 진행되지 않는 경우, 그 원인이 사업의 이론적 결함 때문인지, 혹은 사업 집행의 문제인지를 파악하여, 사업의 폐지나 개선을 논의할 수 있다.
- **조직 학습을 위한 참여모니터링·평가:** 이해관계자나 프로그램 수혜자, 그리고 정부의 역량강화에 초점을 맞추는 경우이다. 정부는 모니터링과 평가에 참가하는 시민이나 주민의 역량을 훈련을 통해 강화하고, 주민과의 소통을 위한 정부의 참여 역량 강화에도 초점을 맞춘다. 이러한 과정을 통해, 정부는 지역 주민과의 관계개선을 도모하는 것을 주요 목표로 정한다.
- **참여모니터링·평가를 통한 프로그램 이해력 증대:** 정부는 시민의 의견을 경청함으로써 시민의 관점에서 프로그램의 이해를 넓히는데 초점을 맞춘다. 시민은 참여모니터링에 참여함으로써 관심 사업에 대한 보다 종합적인 시각을 얻을 수 있다. 또한 다수의 이해관계자가 사업에 얽혀있는 경우, 이해 당사자들 간 입장의 차이를 좁힐 수 있는 방안을 마련하고자 한다.
- **참여모니터링·평가를 통한 공동 책임성 강화:** 대부분의 평가는 프로그램이나 사업을 집행하는 하위 기관을 대상으로 하는 반면, 참여모니터링·평가는 집행기관뿐 아니라 상위 기관까지 평가 대상이 될 수 있다. 시민이 주도한 참여모니터링·평가의 경우, 정부 사업이나 프로그램을 시민과 커뮤니티 관점에서 평가함으로써, 정부에 새로운 가치를 제시할 수 있다.

선행 연구들은 누가 참여모니터링·평가를 주도하는가, 어떠한 이해관계자의 입장이 참여모니터링·평가에 중요한가에 따라 참여모니터링·평가를 여러 형태로 구분하였다. 예를 들

면, Estrella and Gaventa(1998)는 1) 내부주도형, 2) 외부기관 주도형 그리고 3) 합동형 등 다양한 참여모니터링·평가가 존재함을 지적하였다. Smith and Huntsman(1997)는 서비스 수혜자의 만족도에 초점을 맞추는 고객모형(customer model), 시민이 서비스 전달을 감독하고 관리하는데 초점을 맞추는 소유자모형(owner model), 그리고 정부가 시민들에게 서비스를 제공하지만 서비스에 대한 관리와 책임을 함께 공유하는 가치모형(value model)의 세 가지가 존재함을 제안하였다. Murray(2002)는 모니터링 과정에서의 시민참여는 1) 평가결과를 단순히 공유하는 단계, 2) 수혜자와 이해관계자가 설문 응답 등을 통해 의견을 제시하는 단계, 3) 이해관계자가 프로그램 설계와 집행에 참여하는 단계, 4) 평가결과를 수용하고 책임을 함께 지는 단계, 5) 평가할 대상을 직접 결정하는 단계로 나눌 수 있다고 제안하였다. UNDP(1997)는 참여모니터링·평가의 형태를 전문가와 시민 중 누가 주도적으로 평가에 참여하는가에 따라 참여모니터링 형태도 달라질 수 있음을 지적하였다.

본 논고는 기존의 분류를 참고하여 참여모니터링·평가를 세 가지 형태로 구분하였다. 첫째로, 전문가 중심의 참여모니터링·평가는 사업이나 프로그램에 이해관계가 없는 객관적 외부 전문가에 의한 평가가 중심이 된다. 시민의 대표가 평가에 참여할 수도 있으나 이들의 역할은 평가의 객관성과 신뢰성을 제고하는 데 제한되는 경우가 많다. 전문가들은 프로그램 개발이나 수행에 직접 관여하지 않으므로, 사후 평가 방식을 채택하는 경우가 많다. 지방자치단체에 대한 평가 중 합동평가가 여기에 해당된다고 할 수 있다. 평가의 결과는 조직의 내년도 예산이나 평가기관 공무원의 성과평가에 반영된다는 점에서 중요하지만, 프로그램 개선을 위한 직접적 피드백이 제공되지 않는 경우가 많다.

수혜자 중심의 참여모니터링·평가는 프로그램을 내부 담당자와 사업의 수혜자가 모니터링과 평가에 참여한다. 이 경우, 프로그램 수혜자는 평가에 필요한 질적, 양적 자료를 제공하고, 제3자 기관이 모니터링과 평가를 위한 자료를 수집하고, 평가를 담당한다. 제3자 기관은 프로그램 수혜자와 사업 집행자들의 요구와 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 평가지표를 개발한다. 특히 사업의 수혜자가 소수 집단이고 자신의 의견 개진에 어려움이 있고, 일선 담당자들의 의견이 프로그램의 기술적 개선에 도움이 될 경우, 수혜자 중심의 참여모니터링·평가가 유리할 수 있다.

마지막으로 지역/커뮤니티 중심의 참여모니터링·평가는 다양한 이해관계자들이 대립하고 있어 사업의 정당성 확보가 어려운 경우, 이들 간의 신뢰구축에 유리하다. 커뮤니티 중심의 참여모니터링·평가에서는 주로 이해관계자들이 평가를 주도한다. 여기서 정부는

피평가자가 되기도 한다. 즉, 주요한 평가 관련 의사결정은 정부 조직 밖으로 이양되며, 정부는 다양한 이해관계자들의 입장을 반영한 프로그램의 변화를 피하는데 초점을 둔다. 커뮤니티 중심의 모니터링·평가에서 중요한 가치는 다양한 이해당사자 간의 형평성과 이해관계자의 다양한 요구에 맞춰 협상하고 모니터링·평가를 진행할 수 있는 유연성이다. <표 III-4>는 참여모니터링·평가 유형을 구분한 것을 정리한 표이다.

〈표 III-4〉 참여 유형에 따른 참여모니터링 평가 분류

	전문가 중심	수혜자 중심	지역/커뮤니티 중심
평가의 주체	의무 평가의 형태가 많으며 주로 조직 평가도 이루어짐	외부평가자가 주도하고 시민과 프로그램을 집행하는 스태프가 주도적으로 평가에 참여.	프로그램의 이해관계자가 주도하고, 평가자는 조력자의 역할
목적	프로그램 지속 혹은 정당성 결정	프로그램 수혜자의 관점, 관심, 요구 고려	시민이 주도할 수 있는 평가시스템 사이클의 확립. 프로그램 수혜자의 의견이 반영되는 프로그램 관리 방법 확립.
평가문항 개발자	프로그램 개발자, 전문 평가자	전문 평가자가 주도하고 평가 시점에 따른 다양한 시민의 요구 반영	프로그램 수혜자, 이해관계자, 조력자
대표적 평가방법	연구설계, 통계분석, 양적 평가	질적 방법과 양적 방법의 혼합; 소수자나 약자의 의견 취합을 위한 설문이나 인터뷰	형식에 얽매이지 않는 평가 방법; 질적 연구방법과 양적 방법을 프로그램의 상황에 따라 유연성 있게 적용
평가자의 역할	프로그램 설계, 프로그램 설계의 공정성과 전문성 강조	프로그램 수혜자와의 협력과 평가의 기술적 부분 지원	조력자의 역할에 주력; 참여자 간 협력이 가능하도록 조절하는 역할
영향평가/성과평가 내용	내부 보고서 위주, 결과를 통한 피드백, 참여자들에 의한 투입이 적음	수혜자는 평가 데이터 제공하고 평가는 제3의 평가자가 수행; 수혜자의 만족/경험 중시	평가 참여에 따른 프로그램에 대한 의사 결정에 참여; 평가결과는 지역사회나 프로그램 수혜자의 자산으로 치부됨
추구하는 주요 가치	전문성, 객관성, 효율성	학습, 역량 개발, 수혜자의 요구에 대한 반응성	형평성, 공정성, 협상, 유연성

출처: UNDP, *Who are the Question Makers? A Participatory Evaluation Handbook*, 1997, p.14를 바탕으로 수정 및 요약

### 3. 참여모니터링·평가 사례

한국에서도 최근 참여모니터링·평가에 대한 가능성은 부분적으로 시험되어 왔다. 본 연구에서는 앞서 <표 III-4>에서 제시한 참여 유형에 따라, 전문가 중심의 평가, 수혜자 중심의 평가, 커뮤니티 중심의 평가의 참여모니터링·평가 사례를 각각 2개씩 소개하고자 한다. <표 III-5>는 본 연구에서 살펴본 참여모니터링·평가 사례들을 정리한 것이다.

<표 III-5> 참여모니터링·평가 사례

	전문가 중심	수혜자 중심	지역/커뮤니티 중심
사례	서울시 행정서비스품질평가제, 지역사회서비스모니터링	서울형 도시 재생 모니터링 평가, 서울시 지역연계사업	전주21의제, 성인지적 관점의 시민 참여 모니터링

자료: 저자 작성

#### 가. 전문가 중심의 참여모니터링·평가 사례

서울시 행정서비스품질평가제는 오세훈 서울시장의 서울시의 행정서비스에 대한 시민과 전문가의 의견을 행정서비스에 반영하기 위해서 만든 제도이다. 종합서울시서비스품질지수는(SSI: Seoul Service Index)는 분야별 서비스 품질지수의 합으로 이루어졌다. 각각의 평가분야는 시민의 만족도 평가가 축이 되는 서비스품질지수(SSQI: Seoul Service Quality Index)와 전문가의 서비스 구성과 조직에 대한 평가가 축이 되는 서비스 잠재지수(SSPI: Seoul Service Potential Index)로 구성되었다. 두 지수는 가중 평균치를 적용하여 분야별 서비스 지수를 구성하였는데, SSQI에는 60%의 가중치를, SSPI에는 40%의 가중치가 부여되었다. <표 III-6>은 SSQI와 SSPI를 비교한 것이다. SSQI는 서비스 분야별로 해당 서비스를 이용하는 시민을 중심으로 설문조사가 이루어졌으며, 서비스의 특징에 따라 신속성, 친절성, 편리성 등의 가치가 평가되었다. SSPI는 전문가평가단을 구성해 서울시 기관에 대한 평가에 초점을 맞추었으며, 조직 내부의 리더십, 자원관리, 시민과의 관계 등을 평가했다. 모든 평가는 외부 전문기관에 의해서 이루어졌으며 매년 하반기에 1회 평가를 실시했다. 서울시행정서비스품질평가제는 기본적으로 구조화된 설문지와 체크리스트를 사용하고, 전문기관에 평가를 의뢰해 객관성과 신뢰성을 확보하려 했다는 점에서 사후평가중심의 참여모니터링·평가로 구분될 수 있다. 또한 평가는 직접적 산출물에 대한

평가가 평가의 주를 이룬다는 점이 특징이다. 최근 LH공사의 공동주택관리에 관한 서비스 품질 평가제나 용인도시공사의 시민평가단운영 등은 서울시에서 실시했던 품질평가제와 그 맥을 같이 한다.

〈표 III-6〉 SSQI와 SSPI 비교

구분	SSQI	SSPI
산출 지수	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울 서비스 품질지수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울 서비스 잠재지수</li> </ul>
평가 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>소비자 평가</li> <li>서비스 분야별로 해당 서비스를 직접 이용했던 시민(예: 민원인, 지하철 버스의 이용 승객 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문가 평가</li> <li>해당 서비스를 객관적으로 평가할 수 있는 관계전문가로 전문가평가단 구성 (예: 교수, 연구기관 연구원 등)</li> </ul>
평가 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정서비스의 신속성, 신뢰성, 친절성, 쾌적성, 편리성 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서비스 제공 주체의 리더십, 인적·물적 자원 관리, 서비스 제공과정, 시민과의 관계 등</li> </ul>
평가 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문 여론조사 기관 (예: 한국갤럽, R&amp;R, 미디어 리서치 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>외부 전문평가기관 (예: 한국 생산성본부, 표준협회, 한국 지방행정연구원 등)</li> </ul>
평가 도구	<ul style="list-style-type: none"> <li>구조화된 설문지 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가용 체크리스트(스코어보드) 사용</li> </ul>
평가 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>1:1 면접조사</li> <li>출구조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서류평가</li> <li>현장 확인 및 관계자 인터뷰 등</li> </ul>
평가 시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>매년 하반기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>매년 하반기</li> </ul>

출처: 서울시 경영기획실, 2006; 한성수 외, 2009, p.51 재인용.

구조화된 참여모니터링의 또 다른 예로는 지역사회서비스 투자사업 모니터링 시스템을 들 수 있다. 지역사회서비스 투자사업은 사회서비스 강화를 위해 보건복지부가 제공하는 투자서비스로, 지자체가 중앙정부의 지원을 받아 각 지역의 특색에 맞는 자율형 사회서비스를 개발하는 형태를 지니고 있다. 사업에 대한 기본적인 모니터링은 사회보장연구원에서 서비스별로 실시한다. 사회보장연구원은 주로 통계 관리를 통해 부정사용 등에 대한 상시 모니터링을 실시하고, 문제를 발견할 경우, 전화조사와 현장조사를 통한 모니터링도 실시한다. 사회보장정보원에서는 지자체에서 각 지역사회서비스별로 구조화된 설문을 사용하여 서비스의 최종 수혜자들로부터 사업프로그램의 효과성을 평가하고 환류에 활용할 수 있도록 사회서비스 모니터링 설문과 데이터 분석을 위한 기본 틀을 제공

하고 있다<sup>3)</sup>. 또한 보건복지부는 지자체의 평가와 모니터링 역량을 강화할 수 있도록 지역사회서비스 지원단 사업을 제공하고 있다. 지역사회서비스 지원단은 지역사회 사업에 대한 현장 점검 및 인력관리에 대한 기본적인 모니터링을 실시하며, 서비스 개선 및 발굴, 유관기관 네트워크 구축 등의 컨설팅 업무를 담당한다. <표 III-7>은 지역사회서비스 지원단의 주요 기능을 정리한 것이다. 지역사회서비스 투자사업 모니터링 시스템에서 주목할 점은, 사업에 대한 평가가 사회보장정보원과 지역사회서비스단이라는 전문 기관에 의해 이루어진다는 점이다. 특히 지역사회서비스 지원단은 평가에 대한 중간 조직 혹은 제3 평가기관으로, 지자체 참여모니터링을 지원하기 위해서 상위 기관(보건복지부)에 의해 만들어진 조직이다. 이러한 제3 기관을 통한 참여모니터링·평가시스템의 이행은 지자체의 모니터링과 관계역량 구축에 시간과 자원이 많이 소요되는 경우 상위 기관이 외부 기관을 통해 하위 기관을 지원하기 개발된 구조로 이해된다.

<표 III-7> 지역사회서비스 지원단의 주요 기능

구분	주요내용
교육훈련 관리 및 시행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제공인력 보수교육 계획 수립 및 운영</li> <li>• 지역별 사업 지침 제작 및 교육</li> <li>• 지역사회서비스 매뉴얼 제작 및 배포</li> </ul>
서비스 품질관리 체계구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제공기관 등록 전 정보제공 및 컨설팅</li> <li>• 제공기관별 맞춤형 컨설팅</li> <li>• 이용자 및 제공자 모니터링</li> <li>• 서비스 성과측정 및 품질관리 향상 조사 연구</li> <li>• 제공기관 현장 점검 지원</li> </ul>
지역 맞춤형 사회서비스 기획·발굴	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회서비스 수요공급 분석</li> <li>• 지역사회서비스 동향 분석</li> <li>• 우수사례 발굴·확산</li> <li>• 신규 사업 발굴 및 사업화 지원</li> <li>• 서비스 유사 중복 진단 및 구조조정 지원</li> </ul>
협력적 네트워크 구축 및 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회서비스 정보제공 및 인식제고 홍보</li> <li>• 유관기관 간 네트워크 구축</li> <li>• 지역사회서비스 홈페이지 운영</li> <li>• 지원단협의회 운영 및 활동</li> <li>• 지역사회서비스 간담회 및 자문단 운영</li> <li>• 시·도별 사회서비스 심의위원회 운영 지원</li> </ul>

출처: 보건복지부, 「2019년도 지역사회서비스 투자사업 안내」, 2019, p.52, ([http://www.socialservice.or.kr/upload/etc/2019\\_4000.pdf](http://www.socialservice.or.kr/upload/etc/2019_4000.pdf))

3) 사회서비스 모니터링 설문조사는 <http://ssv.hrcglobal.com/>에서 확인해 볼 수 있다.

## 나. 수혜자 중심의 참여모니터링·평가

서울시는 2015년 13개의 도시재생 활성화지역을 선정하고 도시재생 모니터링·평가의 기본계획을 제안했다. <표 III-8>은 서울시 도시재생 모니터링·평가시스템의 체계 및 범위를 정리한 표이다. 서울형 도시재생 모니터링·평가는 국토부의 도시재생 모니터링에 바탕을 두고, 서울 재생지역의 특성을 고려할 수 있도록 구성되었다. 특히, 서울형 도시재생 모니터링에서는 전문가에 의한 평가에 방점을 두지 않고, 활성화지역 주체들의 참여를 통한 역량개발에 초점을 맞춘다는 점에서 수혜자 중심의 모니터링·평가의 특징을 잘 보여준다.

예를 들어, 자치구 또는 서울시의 활성화계획을 수립하는 부서는 모니터링 위탁기관의 도움을 받아 자가진단관리 카드를 작성하고 제출하면서 조직의 모니터링 역량을 높일 수 있다. 또한, 활성화계획 부서는 상시점검과 현장 인터뷰 등을 통해 현장의 의견을 반영하여 자가진단카드의 보완할 수 있다. 또한 활성화계획 부서는 주민과 통합 워크숍을 운영하면서 지역별 우수사례를 공유하고, 주민과 부서의 관계개선을 도모한다. 도시재생을 통한 지역의 변화가 진행되고 있는가를 살펴볼 수 있는 성과모니터링은 공통지표와 지역별 지표를 함께 사용한다. 즉, 국토부의 공통지표를 기본으로 사용하면서 활성화지역에 맞는 지표들을 보완함으로써 보편성과 특수성을 지표에 모두 반영하고자 했다. 지표에는 행정통계자료를 분석하는 정량지표 뿐만 아니라 현장조사와 설문조사를 통한 정성지표도 포함되었다. 최종 종합평가는 외부 전문가에 의한 평가로 구성된다. 그러나 평가를 통한 상벌이나 책임의 추구보다는 모니터링 결과를 해석하고 개선방안을 도출해 환류를 위한 컨설팅을 강조하며, 모니터링 과정을 통해 얻은 지역주민과의 관계개선을 중요한 성과로 강조한다. 이러한 차원에서 ‘격려’와 ‘축하’가 ‘책임’과 ‘보상’보다 강조된다. 이처럼 서울형 도시재생 모니터링·평가체제에서는 도시재생 프로그램의 직접적인 수혜자인 지역주민과 수행기관의 관점이 강조되고, 역량개발을 통한 도시재생사업의 개선과 환류에 초점을 맞춘다는 점이 중요한 특징이다. 이 과정에서 전문가 집단의 역할은 평가가 아닌 역량개발을 위한 가이드라인을 제공하는 것이다.

〈표 III-8〉 서울형 도시재생 모니터링·평가체계

항목	주요내용	
서울형 도시재생 모니터링·평가의 목적	모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활성화지역별 재생관련정보 지속축적으로 DB구축</li> <li>• 후발지역의 시행착오 최소화로 재생효과 내실화</li> </ul>
	평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과정상의 문제점 진단 및 개선방향 제시로 성공적 재생을 지원</li> <li>• 재생정책 및 제도의 지속보완으로 서울형 도시재생의 안정적 정착 유도</li> </ul>
서울형 도시재생 모니터링·평가의 수행방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울의 여건 및 특성에 대한 고려</li> <li>• 상벌부과가 아닌 성과유도를 위한 지원</li> <li>• 도시재생 경험의 축적과 공유를 통한 사회전반의 재생역량 강화</li> </ul>	
서울형 도시재생 모니터링·평가의 구성체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모니터링은 자가진단, 추진과정 모니터링, 성과(변화) 모니터링 세 가지로 구성</li> <li>• 평가는 평가위원회 구성, 종합평가, 결과 환류(컨설팅) 세 가지 절차로 수행</li> </ul>	
서울형 도시재생 모니터링·평가의 수행체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울시(주무부서), 모니터링 위탁기관, 활성화지역의 세 주요 주체가 모니터링·평가 수행</li> <li>• 모니터링·평가 각각에 대한 수행주체, 수행시기 및 주기 설명</li> </ul>	

자료: 서울특별시, 『서울형 도시재생 모니터링·평가체계』, 2017, p.16

서울시 지역교류사업의 ‘다자참여자자율평가지스템’은 수혜자 중심의 참여모니터링·평가의 또 다른 예이다. 서울시 지역교류 연계사업은 이미 10년 가까이 추진되어온 사업으로, 2011년 까지는 광역지자체를 중심으로 교류를 해오던 것을 2015년서 부터는 22개의 기초지자체로 확대되면서 연계사업에 대한 모니터링·평가체계 구축의 필요성이 제기되었다. 이에 따라, 상생과 정보 공유, 그리고 수평적인 정책참여를 통한 정책의 책임성을 높이기 위해 서울시는 지역교류사업에 참가하는 사업자와 지자체의 의견이 반영될 수 있는 다면적 자율 모니터링·평가지스템 도입을 실험하고 있다. 우선 서울시는 기존 평가지표들을 지역교류사업 참가자들에게 설문을 통해 의견을 구해 개선하고, 이를 바탕으로 프로그램의 논리구조를 개선하려 노력하였다. 〈표 III-9〉는 서울시와 지역 간의 프로그램 논리 모형으로 각각의 사업에 대한 견해 차이를 보여준다. 예를 들어, 서울시가 중요하게 생각하는 산출물이 안전한 먹거리 확보라고 한다면, 지역입장에서 바람직한 산출물은 판로 확보와 확대라는 것을 알 수 있다. 이 둘의 입장의 차이는 프로그램의 성공을 바라보는 근본적인 차이를 반영할 수 있으므로, 서울시에서는 프로그램 참여자들의 다양한 입장을 반영할 수 있는 평가지표 개발에 중점을 두었다. 이를 위해 서울시는 다자가 참여할 수 있는 앱 기반의 평가 시스템을 구축하고, 개별 사업의 효과성, 효율성, 영향, 지속가

능성 등 다양한 가치를 반영할 수 있는 설문을 지역과 함께 개발하여 모니터링과 평가에 활용했다. 서울시 지역교류사업의 평가시스템 구축 과정에서 주목할 점은 모니터링·평가의 목적이 단기적 사업평가보다는 상호이해, 협력을 통한 장기적 신뢰 구축이었다는 점이다 (정희운·황원설, 2016). 또한, 모니터링 시스템에서 서울시 공무원, 지역 공무원, 민간 부분 참여자가 가지고 있는 각기 다른 애로사항을 개선하고 실질적 도움을 받을 수 있는 컨설팅의 기능을 강조하였다.

〈표 III-9〉 서울시 지역교류사업 먹거리 분야 로그 프레임 예

서울시 입장	내용	지역입장	내용
정책목표	서울과 지역의 상생발전이 이루어진다	정책목표	서울과 지역의 상생 발전이 이루어진다
예상성과	신선한 먹거리가 확보된다.	예상성과	주민 소득 및 판매역량이 증대된다.
산출물	안전한 먹거리를 확보할 수 있는 출처들이 늘어난다.	산출물	판로가 확보 및 확대된다.
개별활동1	도심형 농부의 시장운영 활성화	개별활동1	도심형 농부의 시장운영 활성화
개별활동2	설 추석 명절 서울 장터운영	개별활동2	설 추석 명절 서울 장터운영
개발활동3	지역 간 전통시장 상호협력 및 공동 마케팅 추진	개발활동3	지역 간 전통시장 상호협력 및 공동 마케팅 추진
개별활동4	김장 문화제 참여를 통한 부재료 판로개척 협력	개별활동4	김장 문화제 참여를 통한 부재료 판로개척 협력
개별활동5	지역 온 오프라인 홍보플랫폼 구축	개별활동5	지역 온 오프라인 홍보플랫폼 구축

출처: 정희운·황원설 (2016), p.52

#### 다. 지역/커뮤니티 중심의 참여모니터링·평가

1992년 리오 국제회의에서 채택된 「의제21」의 권고를 바탕으로 지속가능한 발전에 대한 관심이 높아지면서, 국민이 체감할 수 있는 지속가능한 발전을 제도화하기 위한 지방 정부의 역할이 강조되어 왔다. 이에 일부 지자체들은 지속발전 추진기구와 조례를 제정하고, 지속가능발전 이행체계를 구축하기 위해 노력을 기울이고 있다. 특히, 이 과정에서 전국 지속가능발전협의회를 중심으로 민간 주도의 지속가능한 발전지표의 개발이 이루어지고 있는데, 이러한 활동은 궁극적으로 민간이 정부영향 평가를 주도한다는 점에서 지역/커뮤니티 중심의 참여모니터링·평가로 분류할 수 있다.

전주21의제(전주지역발전발전협의회)는 대표적 지역/커뮤니티 중심의 참여모니터링·평가 사례로 평가된다. 전주21의제는 2007년부터 NGO활동가, 환경 분야 전문가, 행정가 12인이 전주의 지속가능한 발전을 측정하기 위한 예비지표를 개발하면서 시작되었다. 이후 전주21의제는 전주시의회, 전주시, NGO, 시민단체, 기업과 관련기관들을 중심으로 전주의 지속가능한 발전을 위한 비전을 수립하는 협의체로 발전했다. 전주21의제는 초기에는 시민들의 관심이 부족해 환경 등 제한된 부분에서만 활동해왔다. 그러나 시민의 눈높이에 맞으면서 전주시의 현 상태를 진단할 수 있는 지표들을 개발하는데 초점을 맞추고, 아울러 지속가능한 발전 목표를 이행하기 위한 방안개발에 주민참여가 활발해지면서, 전주21의제는 지표개발을 시민참여형 사회운동으로 발전되었다. 이러한 노력의 결과로 2018년에는 93개의 단체가 참여하고, 평가위원 91명과 시민조사단 63명이 지표보고회와 총괄회의 그리고 분과위원회에 참가했다.

전주21의제에서 주목할 점은 자율성에 바탕을 두고 상향식 모니터링지표를 개발했다는 점이다. 그 단계의 첫 번째로 지속가능한 발전 지표개발을 위한 기존의 사례를 분석하고, 시민, 공무원, 전문가로 구성된 지표작성분과위원회를 통해 예비지표를 선정하도록 했다. 그 다음으로 각 부서들은 해당 지표를 검토하고 지표의 최종선정 및 조정을 하며, 이를 바탕으로 지속가능한 발전 비전을 제시했다. 또한 지속가능한 모니터링·평가를 제도화하기 위해서 조례를 제정하고, 지표결과 향상을 위한 부서별 사업을 의회에 보고하고, 핵심정책 수립을 위한 민·관 공동 워크숍을 추진하였다. 이러한 과정을 통해서 기존의 환경중심의 지표는 사회경제 등 의제활동영역으로 확장되었다. 2019년에는 6개 분과(사회와 복지분과, 교육분과, 경제분과, 생태환경분과, 생활환경분과, 문화분과)에 39개 지표들이 발표되었다. 지표들은 해마다 같은 지표가 발표되는 것은 아니며, 지표의 측정 주기에 따라 다른 지표가 발표된다. 또한 적실성 있는 새로운 지표가 개발되기도 하고, 해당사항이 없는 지표들은 조사에서 빠지기도 한다. 또한 2019년 평가에는 지난 10년간 평가에 포함되었던 평가지표를 중심으로 10년 지표 추이를 살펴볼 수 있도록 제공하고 있다. <표 III-10>은 10년간 포함된 지표 29개를 나열한 것이다.

〈표 III-10〉 전주시 지속가능성 10년 평가서 포함 작성 모니터링 지표

연번	지표명	조사방법	발표주기
1	당해년도 월 1회 이상 자원봉사 참여 건수	통계조사	1년
2	청년층(20-34세)다른 시,도 전출입 인구	통계조사	1년
3	현혈인구	통계조사	1년
4	교통약자(노인,어린이) 교통 사고율	통계조사	1년
5	119 출동유형	통계조사	2년
6	고혈압, 당뇨 환자 비율	통계조사	3년
7	맞벌이부부 가사노동 공평 분담률	통계조사	2년
8	원도심지역 초등학교 수 변화	통계조사	1년
9	중학교 학급당 학생 수	통계조사	1년
10	중학교 졸업생 중 타시군 소재 고교진학생 비율	통계조사	2년
11	한옥마을 경기전 입장객 수	통계조사	1년
12	동네마트 판매금액	통계조사	1년
13	개인서비스 요금 인상률(외식 및 이발, 미용 등)	현장조사	1년
14	영상물 촬영 직접 소비금액, 촬영 시 체류하는 스텝 수	통계조사	1년
15	쉬리 노는 곳에 배스야 오지마라	현장조사	1년
16	탄소발자국	통계조사	1년
17	흰목물떼새 날자!	현장조사	2년
18	삼천은 새마을	현장조사	2년
19	삼천 늦반디불이 개체 수	현장조사	1년
20	전력 과소비 가구 비율	통계조사	1년
21	생활열대야 일수	통계조사	1년
22	1급 발암물질 미세먼지현황(국제기준)	통계조사	1년
23	지역 문화지원 시민 인지도	통계조사	2년
24	문화예술향유, 만족하는 사람의 비율	설문조사	2년
25	판소리 추임새를 넣을 수 있는 사람의 비율	설문조사	1년
26	3개월 이내 문화비용 지출한 사람의 비율	설문조사	2년
27	한옥마을 대표 프로그램 체험객 수	현장조사	1년
28	걸어서 10분 안에 닿을 수 있는 문화시설의 존재	설문조사	2년
29	문화예술관련 동호회 가입자 비율	설문조사	1년

출처: 전주시지속가능발전협의회, 『2019 전주시 지속가능지표평가보고서』, 2019, p.21

홍선영·이옥경·황인주(2014)는 성인지적 관점에서 부산시의 공공시설과 도시기반이 용시설의 시민참여 모니터링 지표를 개발했다. 이들은 성인지적 관점의 시민참여 모니터링을 “시민이 평등한 생활환경 조성을 목적으로 부산지역 도시기반시설, 공공이용시설

등 도시 인프라를 대상으로 실사, 평가하고 정책방향을 정립하는데 참고할 수 있는 자료를 제공하는 정보의 수집 및 관리 활동을 통틀은 성인지적 관점의 시민참여 모니터링”이라고 정의하였다(홍선영 외, 2014, p. iii). 즉, 도시공간을 사용하는데 있어서 성별에 따른 요구를 평등하게 반영하여 도시공간기반을 조성하고, 여성친화적인 도시 인프라를 구축하기 위해 성인지적 관점에서 참여모니터링·평가의 중요성을 강조했다. 이를 위해서 홍선영 외(2014)는 문헌연구와, 전문가 자문, 집단 인터뷰 등을 통해, ① 안전부분, ② 접근 부분, ③ 가족 친화부분, ④ 친환경 부분의 모니터링 지표를 제안하였다. <표 III-11>은 홍선영 외(2014)가 제시한 성인지적 관점에서의 시민참여 모니터링 지표들의 예이다. 이러한 시도는 부산시정 중심의 지표개발이 아닌 시민참여를 통해 이루어졌다는 점에서 전주의제21의 접근법과 유사하다. 특히 이 지표들은 향후 시민 모니터링 단을 교육하고, 실제 모니터링에 지표로 활용할 수 있는 토대가 될 수 있다는 점에서 중요하다.

<표 III-11> 성인지적 관점의 시민 참여 모니터링 지표 내용 구성 예

안정성분야	접근성분야	가족친화분야	친환경분야
안전거울 설치	대중교통 이용 편리	화장실 이용 및 접근 용이	벽면 도색
등하굣길 안정	안심귀가마을버스	화장실 남녀 구분	벽면상태
조명 밝기, 간격 유지	버스정류장 조명 설치	화장실 남녀 변기 수	공터/빈집의 관리
차량 서행 유도	저상 버스 운행	화장실 아동 보호 장치 설치	소망안전시설/비상구
비상벨 설치 및 작동여부	버스정류장 위치	기저귀 갈이대 설치	휴지통관리
돌봄공간	사각장애인용 시설물	미끄럼방지타일 적용	오물처리
놀이터	유모차 휠체어 통행 가능한 폭과 턱 높이	장애인 임산부 전용 주차장 설치	반려동물 및 배설물
벤치	유모차 휠체어 대여	어린이집 정문환경	길거리 흡연
블라드	어린이 보호 표지판	어린이집 주변환경	금연권장 안내문 설치
계단의 높낮이와 폭	배수구 덮개의 높이와 틈새	공동체 공간	가로수 관리
횡단보도의 위치	자전거 도로 확보		녹지 및 수변 공간 구비

출처: 홍선영 외, 2014, pp.133-134 부분 발췌

---

## IV. 정책적 제언 및 결론

본 연구에서는 참여모니터링·평가를 통한 지방자치단체 성과관리 개선방안의 가능성을 살펴보았다. 이를 위해, 모니터링·평가와 참여모니터링·평가의 개념과 관련 연구들을 정리하고, 참여모니터링·평가가 적용된 사례들을 소개하였다. 참여모니터링·평가는 환류와 학습을 통한 해당 사업의 개선에 초점을 맞추고, 소통을 통해 정부와 지역주민 간의 신뢰 구축을 높일 수 있다는 점에 그 특징이 있다. 따라서 지자체에서 기존의 성과평가방식에 참여모니터링·평가방식을 도입한다는 것은 조직 중심의 평가에서 프로그램 중심의 평가로의 전환을 의미하며, 계획대비 달성을 체크하는 결과 중심의 평가에서, 프로그램 개선을 위한 프로세스 중심평가로의 전환을 의미한다. 또한 객관성과 효율성을 강조하던 평가에서 형평성과 민주성을 강조하는 평가로의 전환을 의미한다. 따라서 지자체가 새로운 프로세스 중심의 성과관리 모형을 도입하려 한다면, 지자체는 장기적 로드맵을 준비해 단계적으로 추진되어야 한다.

à Hilhorst and Guijt(2006)는 효과적인 참여모니터링·평가를 위해서는 다음의 네 가지에 관한 질문에 대한 답을 내부적으로 정확히 가지고 있어야 한다고 지적하였다. 우선 어느 정도의 주기로 평가를 실시할 것인가에 관한 것이다. 모니터링을 위한 정보의 수집이 상대적으로 어렵고 그 시간이 오래 걸린다면, 모니터링의 의미가 퇴색될 수도 있다. 반면, 너무 잦은 모니터링은 프로그램 수행을 방해하고 많은 비용을 야기시킬 수도 있으므로 그 적절성을 고려해 모니터링 시기를 정할 필요가 있다. 본 논고에서 채택한 사례들의 경우, 모니터링 시기는 참여모니터링·평가를 주관하는 평가단의 역량에 많은 영향을 받는 것으로 나타났다. 예를 들어, 많은 자원봉사자의 수시 평가가 가능한 전주21의제의 경우, 상시 모니터링에서 연간 모니터링 등 프로그램 평가에 따라 다양한 평가주기를 보여준 반면, 전문가 중심의 평가와 수혜자 중심의 평가의 경우, 주로 1년이나 6개월 등의 고정된 평가주기를 보이는 것으로 나타났다. 이처럼 참여모니터링·평가에 대한 내부 역량을 파악하고, 이에 맞추어 현실적인 모니터링·평가 시기와 평가방법을 정하는 것이 중요할 것이다.

두 번째로는 모니터링이 누구에게 어떠한 목적으로 필요한가에 관한 질문이다. 본 논고에서 채택된 참여모니터링·평가 사례들은, 프로그램의 목적에 따라 모니터링의 방법과 초점을 다르게 하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 전문가 중심의 평가는 프로그램의 타당성과 진행 여부 판단에 초점을 맞추는 반면, 수혜자 중심의 평가는 프로그램 수혜자와

프로그램 제공자 간의 신뢰구축에 초점을 맞추었고, 지역/커뮤니티 중심의 평가는 자원자들의 자발적인 참여로 지역/커뮤니티의 활성화를 꾀하는 데 방점을 가지고 있었다. 이처럼 참여모니터링·평가는 각기 다른 개선을 목표를 하고 있으므로, 그 목적에 부합하는 모니터링·평가 디자인이 필요하며, 단순히 모니터링을 위한 모니터링이 되면 안된다는 점을 발견할 수 있었다.

세 번째는 어느 정도 수준에서 이해관계자가 모니터링·평가 시스템에 참여해야 하는가에 관한 질문이다. 즉, 누가 의사결정에 중요한 이해관계자이며, 이들에게 어떠한 형태의 참여를 맡겨야 하는지에 관한 이해관계자 분석을 통해 명확한 아이디어를 가지고 참여모니터링·평가를 디자인 할 필요가 있다는 점이다. 또한 Hilhorst and Guijt(2006)는 이해관계자들의 참여가 단순히 보여주기가 아닌, 의미있는 참여가 되기 위해서는 숙고 시스템에 대한 고민이 필요하다는 점을 지적하였다. 본 사례분석을 통해 나타난 이해관계자의 참여는 각 모형별로 차이가 컸으며, 지역/커뮤니티 모형을 제외한 다른 네 사례에서는 외부 이해관계자의 참여가 중요하지는 않았다. 따라서 참여모니터링·평가라고 해서 참여의 수준을 반드시 시민 모두를 대상으로 할 필요는 없다는 것을 주지할 필요가 있다. 따라서 각각의 참여모니터링·평가별로 핵심 이해관계자를 파악하고 이들의 참여를 유도하는 것이 바람직하다. 특히 가장 중요한 공통적인 이해관계자로 수혜자와 일선 사업관리자가 포함되는 것이 일반적이었다.

마지막으로, 분석의 수준에 대한 고민이다. 시민이 참여하는 모니터링에서 완벽한 과학적이고 엄밀한 평가는 어려울 수 있으므로, 어느 부분에 대한 평가를 어떤 방법으로 실시할지에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어 서울시 지역교류사업의 경우, 프로그램 참가자의 의견을 듣기 위해 앱을 통한 설문조사를 실시하는 부분이나, 도시재생 모니터링·평가에서 면밀한 평가나 분석보다는 참여와 축하 그리고 신뢰구축에 보다 초점을 맞추며 현실적인 평가를 주도한 부분 등이 좋은 예가 될 수 있다.

이를 바탕으로 본 논고에서는 기초자치단체에서 참여모니터링·평가를 도입하기 위한 몇 가지 제언을 덧붙이고자 한다. 첫째, 참여모니터링·평가를 위해서는 기본적인 모니터링·평가 시스템이 먼저 구축되어야 한다. 특히 지자체의 경우, 사업의 기획단계에서 모니터링이나 평가에 대한 명확한 계획없이 프로그램이 기획되는 경우가 많은 것이 현실이다. 그러나, 프로그램의 기획 단계에서부터 사업이 추구하는 상위 목표, 달성해야 하는 목적, 산출물 그리고 필요한 자원에 대한 고려가 연계되는 것이 필요하다. 특히, 평가인력이 부족한 기초지방자치단체의 경우, 프로그램 논리모형에 입각한 너무 많은 수의 평가지표를

---

개발하는 것 보다는 결과선 모형을 통해 핵심 KPI를 투입-활동-산출별로 정리하는 것이 현실적일 수 있다. 너무 복잡한 시스템이나 지표의 개발은 지표의 유용성을 떨어뜨리고, 조직 수준에서의 참여모니터링 시스템 개발을 어렵게 할 수도 있기 때문이다. 특히 이미 모니터링에 대한 계획 없이 이미 기존에 착수되어진 사업의 경우, 너무 복잡한 모니터링·평가를 가지고 기존 프로그램을 끼워 넣으려 하는 것은 프로그램의 효과성을 오히려 저해할 수도 있다. 따라서 모니터링·평가를 위해서 필요한 비용과 모니터링·평가를 통해 얻을 수 있는 혜택에 대한 면밀한 편익분석이 필요하다.

윤수재(2017)는 중앙정부에서 모니터링 중심의 성과관리 시스템 구축을 위한 로드맵을 제안했는데, 그의 제안은 지자체의 모니터링·평가 프로세스 구축을 위해서도 사용될 수 있다. 특히 윤수재(2017)는 단기적 성과관리 프로세스의 역량강화를 위해서 외부 전문가의 컨설팅과 성과관리협회(가칭)의 운영이 중요함을 지적했는데, 이 부분은 평가역량과 인력이 부족한 기초지자체에도 중요한 시사점을 준다. 기초지방자치단체의 경우, 참여모니터링·평가로의 전환이 평가에 대한 또 다른 부담이 될 수 있기 때문이다. 이러한 부담을 최소화하기 위해서는 외부 전문기관이 도움이 필요하며, 이러한 자원은 광역지자체나 기초자치단체 연합에서 제공되어지는 것이 바람직 할 것이다. 보건복지부가 모니터링 역량을 강화할 수 있도록 지역사회서비스지원단을 지원하고 사회보장정보원에서 공통 KPI를 개발하기 위한 지원 서비스를 제공한 것이 그 좋은 예라고 할 수 있다. 또한 수혜자나 다양한 이해관계자가 참여하는 참여모니터링·평가의 구축을 위해서도 외부 기관이 필요하다. 외부 기관은 프로그램 수혜자와 지자체 간에 소통할 수 있는 교량 역할을 연결해 주고, 양자의 관계역량과 신뢰구축을 지원해줄 수 있기 때문이다. 앞 사례에서 서울형 도시재생 모니터링·평가에서는 모니터링 위탁기관이 제안된 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

둘째, 참여모니터링·평가를 도입할 경우, 주요 수혜자 중심의 참여모니터링·평가를 먼저 도입하는 것이 바람직할 것이다. 특히 참여모니터링·평가에서 간과해서는 안 될 사실 중 하나는 프로그램을 이행하는 일선 공무원들의 의견수렴도 매우 중요하다는 점이다. 기존의 모니터링·평가가 전통적인 조직에서의 수직적 책임성을 강조한다면, 참여모니터링·평가는 시민과 수혜자에게 다가가는 수평적인 참여를 강조한다. 따라서 일선 조직에서 프로그램을 직접 운영하고 프로그램의 혜택을 직접 받고 있는 주요 수혜자와 일선 공무원의 의견은 프로그램을 개선하는데 가장 중요한 정보처가 될 수 있다. 앞서 지적하였듯이, 너무 수직적인 책임성을 강조할 경우 수평적인 정보의 유입이 어려울 수 있으므로, 참여모니터링·평가를 통한 정보가 프로그램개선에 적극적으로 도입될 수 있는 시스템의 구축이 마련

되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 정보통신 시스템이 도움이 될 수 있다. 서울시 지방교류 사업의 경우, 정보통신 시스템을 활용한 참여모니터링·평가 시스템의 가능성을 보여주었다. 정보통신을 활용해 참여모니터링이 활성화 될 경우, 프로그램의 수혜자가 프로그램에 대해서 어떻게 생각하고 있는지를 알 수 있으며, 현 프로그램의 한계점과 문제점, 그리고 예상하지 못한 결과들에 대해 보다 적절히 대처할 수 있다는 장점이 있다.

마지막으로 지방자치단체에서 참여모니터링·평가를 실시할 경우, 시민, 수혜자, 그리고 프로그램 담당자의 적극적 참여가 가능하도록 참여역량이 개발되어야 한다. 특히 지방자치단체가 시민참여를 통한 프로그램개발의 경험이 없는 경우에는, 시민이나 이해관계자들의 역량개발보다 지자체 관계역량개발이 더 시급할 수 있다. 따라서 참여모니터링·평가를 처음 실시하는 지자체는 가능한 적은 프로그램 규모의 사업을 대상으로 참여모니터링·평가에 대한 경험을 축적할 필요가 있다. 또한, 시민으로부터 의견을 취합할 수 있는 프로세스의 구축, 모니터링과 평가를 공유할 수 있는 정보시스템의 구축, 그리고 사회적 약자들이 프로그램의 수혜자인 경우 이들을 다수의 의견으로부터 보호할 수 있는 방안 등에 대한 명확한 계획이 수립되어야 한다.

참여모니터링·평가는 프로그램의 엄밀한 이론적 검증을 위한 것이 아니라는 것을 마지막으로 강조하고자 한다. 지방자치단체에서의 참여모니터링·평가는 평가 자체가 목적은 아니며, 지역 주민들이나 이해관계자들, 그리고 지방정부 간의 소통의 도구로 이해되는 것이 바람직하다. 그러한 관점에서 참여모니터링·평가를 공무원 개인의 성과평가로 연결하려는 시도보다는 학습을 통한 프로그램의 개선과 주민과의 소통을 통한 프로그램이 정당성 확보에 보다 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로 본 연구는 다음의 한계점을 있다. 첫째, 본 연구는 사례연구에 의존하고 있어 향후 다른 방법론을 통해 참여모니터링·평가의 유용성을 좀 더 파악할 필요가 있다. 특히 아직 참여모니터링·평가가 자체평가에 많이 사용되고 있지 않은 점을 고려할 때, 성과관리 담당자 인터뷰 등을 통해 의견을 수렴할 필요가 있다. 또한, 본 논고에서 사례를 선정하는데 있어서, 본 논고에서 제시한 형태의 참여모니터링·평가와의 적합성과 성공적 집행 여부 등이 고려되었다. 다만 아직 참여모니터링·평가 자체가 초기인 상황에서 본 연구에서 수집된 사례들이 대표성 있는 샘플링을 통해 추출된 사례라고는 할 수 없다. 따라서 향후 연구에서는 이러한 한계점을 보완하여, 대표성 있는 참여모니터링·평가의 잠재성과 현황을 파악하는 것이 필요하다.

## 참고문헌

- 국무조정실, 『각 부처 개별평가 정비방안 연구』 2016. 8.
- 김동립·이삼열, 「프로그램논리모형의 개념과 유형화에 관한 소고(小考)」, 『한국정책학회 추계학술발표논문집』, 한국정책학회, 2010, pp. 63~83.
- 김복규·윤진효, 「프로그램 논리모형 설계 및 평가: 농촌활력화사업을 대상으로」, 『한국사회와 행정연구』, Vol. 19, No 2, 2008, pp. 97~122.
- 남승하, 「성과측정의 왜곡현상에 대한 기술적 연구: 성과지표설정 과정을 중심으로」, 『GRI 연구논총』, Vol. 14, No 3, 2012, pp. 120~141.
- 라휘문, 「지방자치단체 평가모형의 재설계 - 자체평가, 합동평가, 개별평가의 통합 및 연계 모형의 구축」, 『한국정책연구』 Vol.17, No. 3, 2017. pp. 23-41.
- 문종열, 「프로그램 논리모형과 성과관리의 연계가능성 연구-개성공단 사업을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, Vol. 17, No. 4, 2007, pp. 87~116.
- 박수영, 『프로젝트 관리와 평가 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론』, 한국국제협력단 사업 평가실, 2009.
- 박수영, 『프로젝트 관리와 평가 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론』, 한국국제협력단 사업평가실, 업무자료, 사업평가 2009-19-111, 2009
- 박윤희, 『논리모델에 근거한 중소기업 핵심 직무능력향상 지원사업의 성과 분석』, 한국농산업교육학회, 『농업교육과 인적자원개발』, Vol. 47, No. 4, 2015, pp. 99~127.
- 박해육, 「지방자치단체 성과관리제도의 비교 및 통합방안」, 『지방행정연구』, Vol. 21, No. 2, 2007, pp. 117~149.
- 박해육·류영아, 『자체평가과정에서의 시민참여 활성화에 관한 기초연구』, 한국지방행정연구원, 2006.
- 보건복지부, 「2019년도 지역사회서비스 투자사업 안내」, 2019, p.52, ([http://www.socialservice.or.kr/upload/etc/2019\\_4000.pdf](http://www.socialservice.or.kr/upload/etc/2019_4000.pdf))
- 서영빈·이윤식, 『우리나라 지방자치단체 자체평가 성과지표의 논리적 체계에 관한 연구: 노인 일자리사업 평가사례를 중심으로』, 『정책분석평가학회보』, Vol. 28, No. 4, 2018, pp. 113~137.
- 안채명·강근복, 「중앙부처 자체평가에 대한 메타평가 연구」, 『한국행정논집』 Vol.30, No. 1, 2018, pp. 29-59.

- 오영균, 「지방정부 자체평가에서의 주민만족도 분석에 관한 사례연구」, 『지방행정연구』, Vol. 20, No. 3, 2006, pp. 3~20.
- 이석민, 「프로그램 논리모형의 적용과 사용에 관한 연구-간접흡연제로! 서울 평가지표 개발연구 사례를 중심으로」, 『한국거버넌스학회보』, Vol. 18, No. 1, 2011, pp. 211~242.
- 이석환, 「공공부문 성과관리의 7가지 치명적인 도덕적 죄: 이론과 실제간 연계를 위한 함의」, 『지방정부연구』, Vol. 16, No. 1, 2012, pp. 353~380.
- 이윤식, 『정책평가론: 제3판』, 서울: 대영문화사, 2018.
- 이윤식·김지희, 「참여정부의 정부업무평가체계 구축방향에 관한 연구」, 『한국정책학회보』, Vol. 13, No. 1, 2004, pp. 189~216.
- 이재호, 「지방정부 자체평가 지표체계 연구」, 『한국정부학회 학술발표논문집』, 2008, pp. 157~174.
- 정현교, 「논리모형을 활용한 성과관리 적용가능성 연구」, 『한국기술혁신학회 학술대회 논문집』, 2018, pp. 317~345.
- 최영출, 「논리모형의 성과관리 적용 가능성: 사회적 기업 정책을 중심으로」, 『정책분석 평가학회보』, Vol. 21, No 3, 2010, pp. 13~38.
- 최정윤, 「프로그램논리모형을 활용한 정책성과 분석: 정보화마을 사업을 중심으로」, 한국지방정부학회 추계학술대회, 2018.
- 황혜신, 『지방자치단체 성과관리 제고방안: 자체평가제도를 중심으로』, 기본연구과제 2016-07, 한국행정연구원. 2016.
- 한성수·윤문구·정병국, 『지역사회서비스 수요자 중심 모니터링체계 개발연구』, 온-나라 정책연구, 2009.
- 서울특별시, 『서울형 도시재생 모니터링·평가체계』, 2017.
- 정희윤·황원설, 『서울시 지역교류사업 모니터링과 평가체계』, 2016-PR-03, 서울연구원, 2016.
- 전주시지속가능발전협의회, 『전주시 지속가능지표평가보고서』, 2019
- 홍선영·이옥경·황인주, 『성인지적 관점의 시민참여 모니터링 지표 개발』, 연구보고서 2014-11, 부산여성가족개발원, 2014

---

윤수재, 『정부성과관리 프로세스 진단 및 개선방안 연구』, KIPA 연구보고서 2017-07, 한국행정연구원, 2017.

Coupal, F., "Results-based Participatory Monitoring and Evaluation," *CIDA's Performance Review*, Ottawa, K2A 2A8, Canada: Mosaic Net International, 2001.

Estrella, M., and J. Gaventa, "Who counts reality? Participatory monitoring and evaluation: A literature review," IDS Working Paper, No. 70, 1998.

Gerald E. Smith and Carole A. Huntsman, "Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective", *Public Administration Review*, 57(4), 1997, pp. 309-318.

Hilhorst, T and I. Guijt, "Participatory monitoring and evaluation: a process to support governance and empowerment at the local level," World Bank, 2006.

Murray, Richard. "Citizens' control of evaluations: Formulating and assessing alternatives." *Evaluation* 8.1, 2002, pp. 81-100.

Narayan-Parker, D., "Participatory evaluation: Tools for managing change in water and sanitation," World Bank Technical Paper, 207, Washington DC: World Bank, 1993.

UNDP, "Who are the Question Makers? A Participatory Evaluation Handbook," *OESP Handbook Series*, Office of Evaluation and Strategic Planning, 1997. <http://web.undp.org/evaluation/documents/who.htm>

## 1-2. 중앙행정기관 자체평가 연구

김준현(부경대학교)



# 중앙행정기관 자체평가 연구

김준현(부경대학교)

## I. 서론

통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량 강화를 통하여 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성 향상을 목적으로 2006년 제정된 「정부업무평가 기본법」에서는 중앙행정기관에 대하여 소관 정책 등을 스스로 평가하는 ‘자체평가’와 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 국무총리가 필요한 정책 등을 평가하는 ‘특정평가’를 실시하도록 규정하고 있다.

1961년 한국에서 정부부문을 대상으로 하는 업무평가가 기획조정실에서의 심사분석업무 형태로 처음 시작된 이래로, 정부업무평가는 경제기획원이나 국무조정실과 같은 정책기획 혹은 정책총괄기관이 중앙행정기관들에 대해 주요 정책들을 점검하고 평가하는 것을 의미해 왔다. 이 과정에서 자체평가는 정부업무평가기관의 평가업무를 효율적으로 실시하고, 평가대상 정책의 적절성을 확보하기 위해, 상위 평가와 결합된 형태로 활용되어 왔다. 그러던 중 1987년 IMF 외환위기는 한국의 정부개혁·행정개혁을 촉발시켰고, 행정의 효율성과 책임성을 제고시키기 위해 2001년 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」을 제정하였다. 이 법에 따라 중앙행정기관의 자체평가가 의무화되었고, 2006년 「정부업무평가 기본법」을 통해 자체평가 내실화가 적극적으로 추진되었다.

2000년대 들어 중앙행정기관 자체평가 내실화가 강조되었던 것은, 외환위기 경험을 통해 효과적인 국가 운영을 위해서는 기존의 집권적인 정책관리방식 대신, 각 중앙부처가 자신이 수행하는 업무를 대상으로 스스로 평가를 수행하고, 이를 통해 정책·사업의 성과개선에 기여할 수 있는 평가와 정책관리가 이뤄져야 한다는 인식이 정부 내에 확산되었기 때문이라 할 수 있다(공병천·윤수재, 2005). 그리고 이러한 자체평가 내실화에 대한 타당성은 조직학습이론에 의해 이론적으로도 뒷받침될 수 있다.

---

조직관리 및 조직발전에 있어서 환경의 변화에 대한 신속한 적응과 혁신이 중요하게 다뤄지는 오늘날, 조직 내에 존재하는 다양한 자원과 지식체계의 형성, 축적, 활용 방식을 연구하는 조직학습이론은 공공조직에도 다양한 형식으로 도입되었고, 한국에서도 공공조직의 자기혁신 추진 기반을 제공하고자 많은 연구가 진행되었다(Brown and Brudney, 2003; 정무권·한상일, 2008). 조직학습의 관점에서 볼 때, 국가의 주요한 정책들을 입안하고 집행하는 것을 임무로 삼는 중앙행정기관의 자체평가는 중앙행정기관이라는 공공조직 생산성 향상과 환경 적응을 위한 자기혁신에 필요한 대표적인 조직학습 대상 혹은 조직학습 방식이라 할 수 있다. 그러나 지금까지 국내에서 발표된 중앙행정기관 자체평가를 다룬 연구들에서는 대부분 자체평가가 조직학습 효과를 충분히 발휘하고 있지 못하다는 견해를 제시하고 있다. 중앙행정기관 자체평가의 내실화가 추진된 지 15년이 다 되어가고 있는 시점에서 여전히 자체평가는 개선이 필요하고 내실 있는 운영이 필요하다는 의견이 선행연구들의 주종을 이루고 있는 현실은, 자체평가에 대한 보다 신중한 검토가 필요하다는 점을 보여준다.

이러한 기대와 현실의 괴리를 극복하기 위해 본 연구에서는 중앙행정기관 자체평가의 현실 행태를 학습이론을 통해 재해석해보고자 한다. 이를 통해 자체평가에 대한 기대와 현실에서의 자체평가의 한계를 재설정하고, 바람직한 규범적 이상에서 벗어난 행태를 초래하는 원인과 과정을 살펴, 보다 현실적인 제안을 생각해보고 이를 통해 자체평가의 내실화에 기여하고자 한다. 이에 본 연구에서는 몇 가지 접근방식에 따라 조직학습을 구분하여 조직학습이 갖는 의미를 규정한 후, 중앙행정기관 자체평가 행태를 분석, 해석할 수 있는 분석틀을 제시하고자 한다. 그리고 중앙행정기관 자체평가 관련 국내 선행연구와 중앙행정기관 자체평가 담당자 및 자체평가 위원과의 인터뷰를 통해 파악한 자체평가 문제점을 조직학습이론을 통해 설명해보고 그 개선방안을 검토하고자 한다.

## II. 조직학습이론

### 1. 조직학습이론 개요

1940년대 비형식학습과 조직발전에 대한 관심에서 출발한 조직학습은 1950년대부터 사이먼(H. Simon)과 같은 조직이론가들에 의해 다뤄져왔다(권석균, 1995). 아지리스와 쉰(Argyris and Schon, 1978)에 의해 조직 변화를 학습적 관점에서 조망하게 된 이후로, 조직학습이론은 조직의 문제에 대처하는 개인수준에서의 조직학습 연구에서부터 새로운 정보에 대한 조직수준에서의 적응과 반응, 가정의 공유, 지식 기반의 발달을 다룰 수 있는 지적 기반으로 확장되어 갔다(김희선, 1995). 1990년대부터는 조직학습을 증진시키고 활용하기 위한 다양한 연구와 실용적 처방들이 제시되었고, 이러한 연구 성과에 힘입어 공공조직 관리 및 개혁을 위한 방법으로도 다뤄져 왔다(Watkins and Marsick, 1993; Brown and Brudney, 2003; 정무권·한상일, 2008).

일찍이 Simon(1953)은 조직학습을 조직의 문제에 대해 통찰력이 증대되고 성공적으로 재구성할 수 있게 되어, 이들 능력이 조직구조 및 조직성과에 반영되는 과정이라고 정의하였다(권석균, 1995: 122). 조직학습에 대한 정의로부터 우리는 조직학습이 초기부터 학습 자체에 대한 관심보다는 조직의 변화, 적응, 성과의 개선, 목적의 달성 등을 위한 수단으로서 이론적, 실무적 관심을 끌어왔다는 사실을 알 수 있다. 이에 대해 한상일(2010)은 학습조직에 대한 관점을 세 가지로 구분하면서, 조직의 효율성과 생산성 증대 기여를 중심으로 접근하는 효율적 관점, 구성원들 간의 지식 공유와 소통을 통한 새로운 의미 창조를 중심으로 접근하는 사회구성주의적 관점과 더불어 현재의 권력구조와 체계를 강화하며, 자본주의적 생산체계·사회구조를 고착화시키는 수단으로 접근하는 권력적·구조적 관점을 소개한 바 있다.

조직학습이 현재의 불평등한 권력관계를 유지, 강화하는 수단으로 존재하고, 활용되고 있다는 관점은 통찰력 있는 주장이며, 조직학습 연구에 있어 성찰적 태도를 요구하는 것은 분명하다. 다만, 본 연구에서는 조직학습에 관심을 갖게 된 이론적 취지에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다. 다시 말해 조직환경의 변화가 급격하게 이뤄짐에 따라 조직의 생산성·능률성 제고뿐 아니라 환경적응능력 확보 필요성이 크게 증대된 상황에서 이를 위해 조직 내에 존재하는 다양한 자원과 지식체계를 형성하고 축적하여 활용하려는 노력이라는 관점에서 조직학습을 정의하고, 연구를 진행시켜나가하고자 한다.

---

## 2. 조직학습의 접근유형

조직학습은 학자들의 연구 배경과 관심 영역에 따라 다양한 관점에서 정의되고 있다. 대표적으로 환경적응과정으로서의 조직학습, 기본가정의 공유로서의 조직학습, 지식축적과정으로서의 조직학습, 제도화된 경험효과로서의 조직학습 등을 들 수가 있다(Shrivastava, 1983).

본 연구에서는 조직학습을 환경 변화에 대한 적응노력의 일환으로 규정하고, 그러한 적응을 위해 조직 차원에서의 지식을 형성하고 축적해 나가는 과정으로 정의하는 입장을 취하고 있는 바, 조직학습에 접근하는 관점에 있어서도 환경적응과정 관점과 지식축적과정 관점을 중심으로 살펴보고자 한다.

### 1) 환경적응 관점

환경적응 관점은 조직 외부 환경의 변화에 적응하기 위해서는 조직행동이 변화할 필요가 있고, 조직행동의 변화는 조직 구성원들의 집합적 행태의 변화를 통해 분석하고 설명할 수 있다는 전제하에 조직학습을 규정하고 분석하려는 태도라고 정의할 수 있다. 환경적응 관점에서 조직학습에 접근한 연구자들은 대체로 합리적·경제적 인간관을 전제로 조직 행태를 설명하려는 전통적 조직연구 경향을 비판하는 입장을 취한다. 사이먼(H. Simon)이 주장한 '제한된 합리성'하에서 의사결정과 같은 중요한 조직행태를 설명하려 시도했던 마치(March), 사이어트(Cyert), 올슨(Olsen)과 같은 조직연구자들이 조직학습을 조직의 환경적응을 중심으로 접근하였다.

마치와 사이먼(March and Simon, 1958)은 조직학습을 개인들의 집합적 기억(aggregate memories)에 변화가 일어나는 과정으로 보았으나, 조직학습이 이뤄지는 계기를 조직의 구조적 변화에 따라 새로운 규정이나 표준업무절차(SOP)가 제정되고, 이를 조직 구성원 개인이 학습하는 기제를 설명하는데 초점을 두었다. 이후 사이어트와 마치(Cyert and March, 1963)는 조직학습을 경험을 통해 적응하는 것, 보다 구체적으로는 환경적응과정 상에서 일어나는 조직목표(organizational goal), 주의규칙(attention rules), 탐색규칙(search rules)에서의 변화과정<sup>1)</sup>으로 정의하고, 이러한 학습으로 인해 조직의 환경적응행동에 변화가 일어난다는 입장을 취하였다.

---

1) Cyert와 March는 조직이 조직의 경험에 의하여 조직목표를 바꾸고, 조직의 관심을 변경하며, 조직의 탐색절차를 바꾸는 것으로 가정하고 있다(배점모, 1997: 111~113).

한편 마치와 올슨(March and Olsen, 1975)도 환경의 변화에 적응하는 조직발전 방식으로서 조직학습 순환과정 모형을 제시하였다. 이 모형에서는 조직학습을 조직의 환경대응행동(organizational action), 조직행동에 대한 환경의 반응(environmental response), 환경반응을 경험하는 개인들의 인지 변화(changes in individual cognition), 개인인지의 변화에 따른 개인들의 행동 변화(changes in individual action) 과정으로 보았으며, 이러한 개인행동의 변화는 다시 조직행동의 변화로 이어지는 순환과정으로 파악되었다. 그리고 이들은 인간의 불완전한 합리성을 지적하며, 조직학습과정이 완전한 합리성을 담보하지 못한 채 느슨하게 연결되어 있고, 불완전한 형태로 존재하게 된다고 보아 개인행동의 변화가 조직행동에 영향을 미치지 못할 수도 있다는 점을 지적하기도 하였다.

## 2) 지식축적 관점

조직의 환경적응 관점을 증시한 조직학습 연구자들은 조직행동의 변화가 조직 구성원 개인들의 행동 변화를 가져오는 현상에 집중하였다면, 아지리스(Argyris)와 손(Schon)과 같은 연구자들은 조직 자체 수준에서의 인지적·신념적 체계의 변화 및 조직 차원의 변화와 개인 차원의 변화 사이의 상호관계에 집중하고 있다는 점에서 차이를 보인다(권석균, 1995; 배점모, 1997).

아지리스와 손(Argyris and Schon, 1978)은 조직학습을 조직 구성원들의 발견, 고안, 해석 등이 다양한 조직과정을 통하여 조직의 공유행동이론에 내포되어 양적 또는 질적 변화를 가져오는 과정이라고 정의하였다. 즉, 조직에는 조직 구성원들의 행동을 안내해주는 공유된 행동이론이 존재하는데 조직 구성원의 학습이 이러한 이론에 변화를 초래할 때 조직학습이 일어난다고<sup>2)</sup> 보았다. 이들은 선택과정에서 유용한 정보를 발생시키는 것은 개인이 신봉하는 이론(espoused theory)과 사용하는 이론(theory in use) 간의 불일치<sup>3)</sup>에

2) 아지리스는 학습은 조직이 의도한 바를 성취했을 때나 어떤 행동이 나타내고자 의도한 것과 그러한 행동을 우리가 수행할 때 실제로 나타나는 것 간의 불일치인 오차(error)를 발견하고 수정할 때 일어나는 것으로 보고 있다(배점모, 1997: 114).

한편 Agyris와 Schön은 시스템의 유지, 성장에 기여했던 반응 및 행동은 반복되고 그렇지 못한 반응 및 행동은 중단되거나 수정되어야 하는데, 이 때 반응만을 수정해 나가면서 기존의 시스템 목표를 달성하려는 활동을 일차학습 또는 적응학습(단일고리학습)이라 하고, 목표 자체를 수정하는 활동을 이차학습 또는 생성학습(이중고리학습)이라고 하였다(Agyris & Schön, 1978).

3) 어떤 사람이 어떤 환경에서 어떻게 할 것인가 하고 질문을 받았을 때, 그가 제공하는 대답은 대개 그 상황에 대해 그가 신봉하는 이론이다(Argyris & Schon, 1978).

---

의해 어렵게 된다고 주장하였다. 그러나 개인의 행동을 실제로 지배하는 이론은 자신이 사용하는 이론이며, 이것은 그가 신봉하는 이론과 일치할 수도 있고 아닐 수도 있다. 더욱이 개인은 두 이론 간 불일치를 알 수도 있고 모를 수도 있다. 그럼에도 의미의 근원은 실제로 사용하고 있는 행동이론 속에 있는 것이고, 사회의 학습시스템은 이러한 이론을 강화시킨다. 그러므로 아지리스는 행태를 변화시키려면 사람들이 사용하는 이론을 변화시키고, 조직의 학습시스템을 변화시키는 것이 필요하다고 주장한다(Agyris, 1992: 7).

던컨과 와이즈(Duncan and Weiss, 1979)는 아지리스의 설명을 계승하여 조직학습을 개인의 지식체계에 대응하는 조직의 지식체계(organizational knowledge)의 변화과정으로 파악하고 있다. 즉, 조직학습은 개인의 경험, 발전, 해석 등이 조직 내 공유과정(processes of sharing)을 통해 형성되는 조직지식체계의 변화이며, 이를 통해 조직은 새로운 행동 목록(behavior repertoire), 즉 표준운영절차(SOP)를 증대시키게 된다고 본다. 나아가 헤드버그(Hedberg, 1981)은 조직이 학습을 통해 조직의 지식체계를 구축하고 지속할 수 있는 '인지체계를 가진' 존재라고 주장하였다. 조직의 인지 시스템이 특정 조직 구성원의 유입 또는 유출과 관계없이 조직행동의 일관성을 유지시켜주며 조직의 규범, 가치, 문화 등을 보존·발전시켜주는 기본 메커니즘이라는 것이다(권석균, 1995: 128).

### 3. 분석틀

조직학습을 환경의 변화에 적응하는 조직발전 방식으로 접근한 마치와 올슨(March and Olsen, 1975)은 조직의 환경대응행동, 조직행동에 대한 환경의 반응, 환경반응을 경험하는 개인들의 인지 변화, 개인인지의 변화에 따른 개인들의 행동 변화, 개인들의 행동 변화로 인한 조직행동의 변화라는 순환과정을 제시하였다. 이는 환경과 조직, 조직과 구성원 개인의 연쇄적 관계를 총체적으로 담고 있다는 점에서 조직이 환경의 변화에 대응하여 조직목표와 주의규칙, 탐색규칙을 변화시키는 과정을 조직학습이라고 본, 초기의 입장(Cyert and March, 1963)에서 진일보한 모형임은 분명하다. 그러나 조직의 행동은 목표나 주의규칙, 탐색규칙의 변화를 통해서 구체화되는 것이 아니라 그러한 조직행동 레퍼토리 변화를 인식하고 해석하여 행동하는 조직 구성원 개인에 의해 구체화된다는 점에서 조직의 환경대응행동은 그 자체로 환경이 반응을 유발한다고 보는 것은 적절하지 않다. 물론 불복종이나 저항의 형태로 조직의 대응행동이 해석될 경우에는 조직 구성원

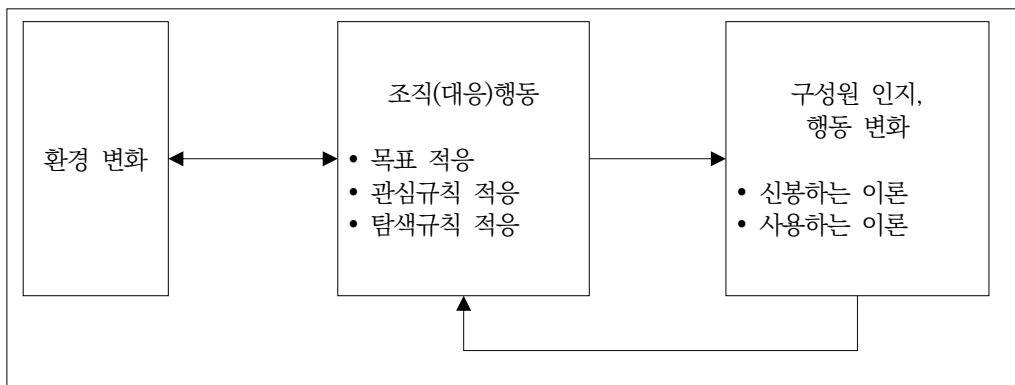
개인 차원의 해석과 행동 없이도 환경이 반응을 보일 수 있으나, 조직의 의사결정자·집단도 조직 구성원으로 보게 되면, 이 역시 환경의 반응은 조직행동에 대한 구성원 개인의 인식과 해석, 행동이 취해진 이후에 이뤄지는 것으로 해석할 수 있다. 그래서 본 연구에서는 조직학습 과정을 조직의 환경대응, 환경대응 행동에 대한 구성원 개인들의 인지와 행동 변화, 개인행동 변화로 인한 조직행동의 변화, 조직행동 변화에 대한 환경의 대응이라는 순환과정으로 정의하고자 한다.

환경 변화에 대한 조직행동의 변화는 조직적응과정에서 조직행동을 결정하는 최고 의사결정자·집단의 집합적 해석과정(조직해석과정, organizational interpretation processes)에 의해 새로운 원칙과 규칙이 형성되는 현상으로 이해할 수 있다(Daft and Weick, 1984). 그리고 이러한 일차적 조직행동은 사이어트와 마치(Cyert and March, 1963)가 조직학습의 구체적 모습으로 설명한 목표의 적응, 관심규칙의 적응, 탐색규칙의 적응으로 구체화될 수 있다고 판단된다. 우선 조직은 환경 속에서 무엇을 추구할 것인가를 배우는다고 가정한다. 이러한 학습은 기본적으로 환류를 중심으로 이뤄지는 바, 전기의 조직목표, 전기의 조직목표에 대한 조직의 경험, 전기의 목표 차원에서의 비교조직의 경험의 함수라고 가정된다. 하지만 환경이 직접적이고 구체적으로 행사하는 강제력에 순응하는 방식으로 목표의 적응이 일어날 수 있다. 다음으로 조직은 환경의 어떤 부분에 관심을 갖고, 어떤 부분에 대해서는 관심을 갖지 않는 것을 배우는 바, 관심규칙의 적응은 업적을 평가하는데 있어서 어떤 기준에 관심을 두고 어떤 기준을 무시할 것인가에 대한 변화, 둘째, 환경을 비교함에 있어 어떤 부분에 대해서는 관심을 기울이고, 다른 부분에 대해서는 무시하는 것에 대한 변화가 일어난다. 마지막으로 탐색규칙에 있어서의 적응이다. 조직은 문제에 대한 해결책을 찾고자 특정한 탐색방법을 선택하게 되는데, 선택한 특정한 탐색방법을 통해 성공적으로 문제에 대한 해결책을 발견하게 되면 장래 동일한 유형의 문제에 대해서도 이러한 방법으로 탐색할 가능성이 많을 것이며, 해결책을 발견하는 데 실패하게 되면 미래의 동일한 유형의 문제에 대해서 동일한 방법으로 탐색할 가능성이 보다 적을 것이다. 따라서 문제에 대한 다양한 대안적 해결책들이 고려되는 순서는 조직이 그 대안으로 성공과 실패를 경험함에 따라 바뀌어 질 것인데 이를 탐색규칙의 적응 혹은 변화라 할 수 있다.

다음으로 조직대응행동에 대한 구성원들의 인식과 행동 변화는 아지리스와 손(Argyris and Schon, 1978)이 설명한, 개인이 신봉하는 이론(espoused theory)과 사용하는 이론(theory in use) 간의 불일치, 의미의 근원으로서의 행동이론을 통해 구체화된다고 본다.

이때 신봉하는 이론은 조직대응행동을 통해 형성된 공식적인 이론일 수도 있고, 집합적 개인의 행동이 조직행동으로 구체화되고, 조직의 지식체계로 편입된 학습을 통해 형성된 비공식적인 이론일 수도 있다. Agyris에 따르면 이러한 불일치는 행동을 하는 사람을 관찰하고 그들의 행동에 내재된 의미를 추론함으로써 가장 잘 발견될 수 있다(Agyris, 1992: 7).

[그림 II-1] 분석틀



자료: Cyert & March(1963), March & Olsen(1975), Argyris & Schon(1978) 종합하여 재구성

#### 4. 연구 방법

중앙행정기관 자체평가 행태를 학습이론 관점에서 분석하고 재해석하기 위해 필요한 행태를 파악하기 위해 본 연구에서는 선행연구들을 검토하였다. 중앙행정기관 자체평가의 문제점을 분석한 선행연구들에서 지적된 행태적 특징들을 추려내어 앞서 제시한 분석틀에 적용하여 분석하고 재해석하였다. 중앙행정기관 자체평가 선행연구들은 누리미디어의 DBpia, 한국학술정보의 KISS, 한국교육학술정보원(KERIS)의 RISS를 활용하여 검색, 확인하였다. 이를 통해 2003년부터 2018년 사이에 국내 학술지와 국내 대학원 학위논문을 통해 발표된 중앙행정기관 자체평가 관련 연구 14건을 확보하여 분석에 활용하였다.

선행연구 검토 외에 중앙행정기관 자체평가를 담당하거나 수행한 관계자를 만나 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰를 통해 자체평가를 준비하고 시행하며 환류하는 과정과 관련 행태를 확인하고, 그러한 행태를 유발하는 원인과 환경 및 실무적 어려움 등을 파악하였다. 자체평가에 대한 조직학습은 자체평가 보고서를 작성하고 자체평가 결과를 환류하는 평가

대상 업무 담당자와 자체평가를 수행하는 부처 내 자체평가 담당자와 외부 자체평가위원에게서 나타나는 행태를 통해 확인해 볼 수 있다. 본 연구에서는 업무 담당자, 즉 조직 내 구성원들이 보이는 조직학습 행태를 파악하기 위해 자체평가를 진행하고 관리하는 중앙 정부 부처 자체평가 담당자를 만나 인터뷰를 진행하였다. 구체적으로 2019년 10월 17일(목)에 행정안전부 자체평가 담당 주무관을 세종시 정부청사에서 만나 개방형 인터뷰를 진행하였다. 또한, 자체평가위원의 조직학습 행태를 파악하고, 부처 공무원들의 자체평가와 그 환류에 대해 보이는 행태를 파악하기 위해 중앙행정기관 자체평가에 수차례 참여한 경험이 있는 현 자체평가위원인 대학교 교수를 2019년 11월 19일(화)에 만나 개방형 인터뷰를 진행하였다.

---

### Ⅲ. 중앙행정기관 자체평가제도

#### 1. 중앙행정기관 자체평가 개념

공공기관을 포함하여 조직에 대한 평가는 평가의 주체에 따라 외부평가와 내부평가로 나뉘볼 수 있다. 외부평가는 평가대상 기관·조직에 속하지 않는 독립된 별도의 조직이거나 평가대상 기관의 상위 기관이 평가의 주체가 되는 평가를 말하며, 내부평가는 평가대상 기관이 평가의 주체가 되어 자신의 사업과 업무에 대해 이뤄지는 평가를 말한다.

「정부업무평가 기본법」 제2조에서는 자체평가를 “중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관정책을 스스로 평가하는 것을 말한다.”고 규정하고 있다. 이를 통해 자체평가는 개인이나 기관의 활동결과에 대하여 해당 개인이나 기관 스스로 보고하는 평가임을 알 수 있고, 평가 주체에 따른 분류에 있어서 내부평가에 해당한다(제갈돈 외, 2000).

일반적으로 외부평가의 장점으로는 평가의 객관성과 책임소재를 분명하게 한다는 점이 언급되고, 내부평가인 자체평가의 장점으로는 평가의 정확성과 활용성이 우수하다는 점이 언급되곤 한다. 종합해 볼 때, 중앙행정기관 자체평가는 중앙행정기관 스스로 문제점을 찾고, 이를 해결할 수 있는 현실적인 대안을 모색하고 신속하게 교정하여 정책과 업무를 효과적으로 수행하여 계획된 성과를 거두어 나가기 위해 자율적으로 실시하는 평가라 정의할 수 있다.

#### 2. 중앙행정기관 자체평가제도 연혁

한국에서 중앙행정기관 자체평가는 1961년 5·16 쿠데타 이후 시행된 ‘심사분석제도’를 통해 최초 실시된 것으로 알려져 있으나, 오늘날과 같은 수준의 중앙행정기관 자체평가가 마련되어 시행된 것은 1998년에 기관평가제도가 도입된 이후라고 보는 것이 일반적이다(공병천·윤수재, 2005).

##### 1) 심사분석제도 (1961. 9. ~ 1981. 10.)

1961년 「정부의 기획 및 심사분석에 관한 규정」에 따라 중앙행정기관은 주요 기능별로 1년 단위의 기본운영계획(현 업무계획에 해당)을 수립하고, 그 집행결과를 자체적으로

점검하여 국무총리 기획조정실에 결과를 보고하였다. 당시 심사분석제도는 중앙행정기관의 주요 사업 및 국가시책 집행결과를 점검하는 모니터링 성격을 갖고 있었던 바, 이러한 기획 및 심사분석제도 가운데 주요 기능 집행결과를 중앙행정기관이 자체적으로 점검하는 심사분석이 현재의 중앙행정기관 자체평가에 해당한다고 볼 수 있다. 당시 국무총리 기획조정실은 중앙행정기관의 심사분석 결과와 대통령 지시사항을 종합하여 평가하는 종합심사분석을 담당하였고, 종합심사분석 결과는 분기별로 국무회의를 거쳐 대통령에게 보고되었다(공병천·윤수재, 2005: 88).

## 2) 심사분석제도와 정책평가제도 (1981. 11. ~ 1994. 12.)

박정희 대통령의 암살 이후, 권력을 차지한 전두환이 헌법을 개정한 후 대통령이 되어 집권한 1981년, 정부는 「정부의 기획 및 심사분석에 관한 규정」을 개정하여 종합심사분석업무를 경제기획원으로 이관하고, 중앙행정기관의 심사분석 대상을 주요 업무 시행계획에 포함된 사업 가운데 각 부처가 선정한 사업으로 변경하였다. 주무부처의 변경에도 불구하고 이전과 마찬가지로 중앙행정기관 심사분석은 주요 업무 집행결과를 중앙행정기관이 자체적으로 점검하는 모니터링 성격의 자체평가 수준을 유지하였다(공병천·윤수재, 2005: 89).

한편, 1990년에는 심사분석제도 외에 국무총리 행정조정실이 주관하는 정책평가제도를 신설하였다. 정책평가는 중앙행정기관이 과제별로 목표 대비 추진실적을 자체 점검하여, 해당 과제를 계획에 맞춰 정상적으로 추진해나가도록 독려하는 제도로, 각 중앙부처별로 주요 정책과제를 2개 정도 선정하여 상·하반기 각 1회 자체 실적평가를 하고, 그 결과를 국무총리 행정조정실에서 상위 평가하는 종합평가방식을 취하였다(공병천·윤수재, 2005: 89-90).

## 3) 심사평가제도 (1994. 12. ~ 1998. 2.)

정부는 1994년 12월, 경제기획원이 주관하는 심사분석과 국무총리 행정조정실의 정책평가를 통합하여 심사평가제도를 마련하고, 국무총리 행정조정실이 주관하도록 재편하였다. 심사평가제도 하에서는 각 중앙행정기관이 국무총리 행정조정실의 심사평가 지침에 따라 매년 계획을 수립하여 추진하는 시책과 자체적으로 평가대상으로 선정한 주요

---

시책·사업에 대해 분기별로 자체심사평가를 실시하였다. 자체심사평가 결과와 조치계획은 국무총리 행정조정실에서 취합되어 종합적으로 심사평가되었다. 예컨대 1997년의 경우, 중앙행정기관은 총 173개의 과제를 자체심사평가과제로 선정하였고, 국무총리 행정조정실은 이 중 24개의 핵심시책 및 사업을 중점심사평가과제로 선정하여 집중평가를 수행하였다(공병천·윤수재, 2005: 90-91).

#### 4) 정부업무평가제도 (1998. 3 ~ 현재)

1997년 IMF 금융위기에 출범한 김대중 대통령의 ‘국민의 정부’는 1998년 기존의 ‘심사평가제도’를 개편하여 ‘기관평가제도’로 전환하였다. 심사평가제도에서는 중앙행정기관별로 선정한 주요 정책을 대상으로 자체평가가 이뤄졌던 반면, 기관평가제도에서는 각 중앙행정기관을 단위로 한 종합적인 성과평가가 이뤄졌다는 차이를 보인다.

기관평가제도의 틀 안에서 성과관리가 이뤄질 수 있도록 2006년에 「정부업무평가 기본법」이 제정되어 현재의 정부업무평가제도가 마련되었다. 「정부업무평가 기본법」에 따르면, 정부업무평가는 중앙행정기관 평가와 지방자치단체 평가, 그리고 공공기관 평가로 세분되며, 중앙행정기관 평가는 다시 국무총리실이 주관하는 외부평가에 해당하는 특정평가와 각 중앙부처가 자체적으로 실시하는 내부평가에 해당하는 자체평가로 나뉜다.

### 3. 현행 중앙행정기관 자체평가제도

중앙행정기관 자체평가는 중앙행정기관이 기관장 책임하에 소관 정책목표와 수단을 자율적으로 설정하고, 그 추진실적과 성과를 스스로 점검·평가하는 제도로 그 평가결과를 정책·예산·조직·인사 등에 반영하여 국정운영의 효율성 및 책임성 제고하는 것을 목적으로 한다. 각 기관은 평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위하여 자체평가위원의 2/3 이상은 외부 전문가(민간위원)로 하여야 한다(「정부업무평가 기본법」 제14조).

중앙행정기관 자체평가의 평가부분은 대체로 주요 정책과 재정사업, 행정관리역량으로 구성되어 있으나, 자주 변화되어 왔다. 예컨대 2011년 자체평가 평가부분은 주요 정책 한 가지로 축소되었다. 이전까지 자체평가에 포함되어 있었던 행정관리역량평가는 특정평가로 변경되었고, 재정사업평가도 주요 정책과제 중 일부과제에 대해 기획재정부 평가하는 것으로 변경되었다. 그러나 2012년에 자체평가 평가부분이 다시 주요 정책,

재정사업 및 R&D사업, 행정관리역량으로 확대되었고, 2016년부터 2019년까지는 주요 정책, 재정사업, 행정관리역량 부문을 유지하고 있다.

주요 정책은 각 연도 「성과관리 시행계획」상 관리과제에 해당하며, 주요 정책 평가에 사용되는 평가지표는 기관별 업무특성에 부합하도록 자율적으로 선정한다. 주요 정책에 대한 기관별 자체평가 결과는 국무조정실이 확인, 점검한다. 다음으로 재정사업 평가대상은 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업으로, 각 중앙행정기관 「성과계획서」상의 일반재정, R&D사업, 정보화사업이다. 재정사업 중 일반재정사업, R&D사업, 균형발전사업에 대해서는 각 기관이 평가지표를 자율적으로 설정하고, 재난안전사업에 대해서는 행정안전부가 평가지표를 개발하여 제시한다. 마지막으로 행정관리역량은 중앙행정기관의 행정관리 효율화 역량을 말한다. 2019년 기준 조직, 인사, 정보화 관리역량으로 구성되어 있다. 평가분야별 평가지표는 행정안전부와 인사처 등이 개발하여 각 부처에 제시한다.

[그림 III-1] 중앙행정기관 자체평가 체계(2019년)

평가유형	평가부문	근거법률	평가주관	
자체평가 (44개) * 43+국조실	주요정책(성과관리)	정부업무평가법	국조실	
	재정사업	일반재정사업	국가재정법	기재부
		R&D평가	연구성과평가법	과기정통부
		재난안전	재난안전법	행안부
		균형발전	국가균형발전법	지역위
		조직		행안부
	행정관리역량	인사	정부업무평가법	인사처
		정보화		행안부

출처: 국무조정실(2018), p.29.

#### 4. 선행연구 검토

한국 중앙행정기관 자체평가에 관한 선행연구는 대부분 자체평가의 문제점을 도출하고 제도개선에 목적을 두고 있으며, 중앙행정기관 자체평가의 중복성에 관한 연구가 한 건 확인되었다.

---

나태준(2015)은 환경부를 대상으로 자체평가 중 주요정책평가와 재정사업 자율평가의 중복성을 비롯한 운영상의 문제점을 검토하였다. 이 연구에서는 환경부 자체평가시스템의 문제점으로 주요정책평가와 재정사업자율평가가 동일한 사업에 대해 형식상으로도 이원화된 평가가 이뤄지고 있는 중복성을 대표적으로 지적하였다. 그 외에 평가대상 관리과제의 수의 불균형(주요정책평가 관리과제는 너무 많고, 재정사업자율평가 관리과제는 너무 적음), 성과목표체계상 성과목표지표와 관리과제성과지표 간 정합성 부족, 성과지표 목표치의 합리성 부족, 과도한 정량평가 중심주의, 평가위원의 전문성과 부처 연고성, 서류평가 위주의 평가방식, 평가환류의 부족 등도 환경부 자체평가의 문제점으로 지적하였다.

한편, 2006년에 「정부업무평가 기본법」이 제정되기 이전에 중앙행정기관 자체평가를 다룬 다수의 선행연구들은 정부업무평가제도의 문제점을 진단하고 개선방향을 모색하는 과정에서 자체평가가 함께 다뤄지는 방식을 취하고 있다. 김명수(2003)는 중앙행정기관 평가제도 운영 효율화를 위해 법적 근거의 충분성, 법적 장치의 적절성, 인적 구성의 적절성과 지위 적합성, 평가영역의 적절성, 평가대상으로서 정책이 가지는 문제점, 평가대상 선정의 적절성, 평가기준의 획일성 탈피, 정책효과성 평가, 정책형성과정에 대한 평가, 평가결과 사후관리 적절성 및 평가환경의 적절성을 논의하였다. 그러나 자체평가에 대한 실증분석은 결여되어 있다는 한계를 보인다. 김현구(2003)는 정부업무 기관평가를 검토하여 평가기관의 전문성 및 지원체계 강화, 기관별 우열 공표, 대상과제 수 축소, 평가성 검토 강화, 평가기준 다원화, 평가내용의 체계적 분석, 평가결과와 예산의 연계 등을 개선 과제로 제시하였다. 공병천(2003)은 정부기관 평가제도의 탐색적 연구를 통해 정부기관 평가제도의 실효성에 영향을 주는 요인으로 평가대상과제, 평가과정, 평가결과 활용, 평가업무 조직·인력 선정 등을 제시하였다. 그리고 정부기관 평가의 실효성을 저해하는 요인으로는 평가기간의 형식성, 평가 관련 기관 간의 비협조, 평가기피현상, 평가결과의 미활용, 평가업무 조직 및 인력의 양적·질적 수준 등을 제시하였다. 문영세(2005)는 국방부를 대상으로 정부업무평가 중 기관평가와 자체평가에 대한 메타평가를 시행하였다. 자체평가에 대한 메타평가 결과만을 살펴보면, 평가투입 부문의 경우, 평가 담당 실무담당인력 부족, 전문성 및 평가경험 부족, 자체평가위원회 활동의 소극성을 지적하였다. 평가방법 및 과정의 경우, 평가조사설계의 타당성, 평가지표의 타당성, 평가기준의 체계성 등이 모두 부족하다고 평가하였으며, 평가결과 활용의 경우, 평가결과의 인사고과 등에 대한 환류 제도화 미흡을 지적하였다.

중앙행정기관 자체평가에 초점을 맞추어 문제점과 개선방안을 제시한 연구들을 정리하면 다음과 같다. 송건섭 외(2006)는 중앙행정기관의 자체평가 내실화를 모색하고자 자체평가 조직, 인력, 위원회, 지표 및 방법, 전문성을 검토한 후, 평가역량강화 방안으로 전담조직 구성, 전문인력 양성, 자체평가위원회의 실질적 권한 부여, 결과 활용, 자체평가위원의 공모제, 평가모니터링제도, 부서만족도평가 등을 제안하였다. 김주환 외(2006)는 자체평가 현황과 문제점으로 자체평가 지침 및 지표의 정합성 부족, 피평가기관들의 평가업무 중복 및 과중, 평가역량을 갖춘 인력의 부족, 평가 및 환류의 형식적 운영, 평가 기획·조정·총괄기능이 부재, 구성원의 평가인식 결여 및 평가문화 미조성 등을 지적하면서, 이 문제점들을 해결하기 위해 개인적, 조직적, 환경적 차원에서의 개선을 제안하였다. 김주환(2009)은 2006년부터 2008년까지 수행되었던 정부업무평가제도 운영실태를 중앙행정기관 자체평가를 중심으로 자율지향성, 통합지향성, 성과지향성, 활용지향성에 따라 평가하였다. 자율지향성은 양호, 통합지향성의 경우 중복 및 과잉평가 문제를 지적하였다. 성과지향성의 경우 계획과 평가와의 연계가 미흡하고, 활용지향성의 경우 정책성과 개선정도가 미흡한 것으로 지적하였다. 안채명·강근복(2018)은 행정자치부와 국민안전처를 중심으로 중앙행정기관 자체평가에 대해 메타평가를 진행하였다. 개선이 필요한 사항으로는 평가환경에 있어서는 평가중복, 업무중복, 부처 내부적 소통 미흡, 평가관심의 부족 등을 지적하였고, 평가투입에 있어서는 평가예산액의 부족, 일부 부처 평가담당자의 전문성 부족, 평가 전문교육의 부족 등을 지적하였다. 평가수행에 있어서는 국무조정실 평가지침 및 평가계획 전달시기를 앞당길 필요성을 지적하였고, 평가결과에 있어서는 평정결과에 대한 근거가 미기재 되어 있거나 평정결과를 오기한 경우가 있다는 점을 지적하였다.

선행연구들은 중앙행정기관 자체평가가 갖는 문제점을 제도 중심으로 파악하고 그 개선방안을 모색하였다는 공통점을 갖는다. 반면에 제도가 구성원과 중앙행정기관의 행태에 미치는 영향을 분석하여 문제가 되는 행태를 해석하려는 연구는 찾아보기 힘들다. 물론 문제점과 개선방안을 모색하기 위해서 제도를 중심으로 분석을 진행하는 것은 불가피하나, 효율적이고 규범적인 대안을 제시하는 연구의 한계를 피하기 위해서는 조직 행태에 초점을 두는 연구방식이 유용할 것으로 판단된다.

---

## IV. 중앙행정기관 자체평가 실태 분석

### 1. 자체평가 대상 중복성

중앙행정기관 자체평가에 관한 선행연구들에서 자주 지적된 문제점으로 평가대상 사업·과제의 중복성을 들 수 있다. 현재의 정부업무평가제도가 자리 잡기 전에 기관평가제도의 실효성을 확보하기 위한 방안을 모색한 공병천(2003)은 기관평가 대상과제의 선정기준이 평가기본법에 구체적으로 명시되어 있지 않고, 평가지침도 포괄적으로 모호한 규정을 제시하고 있어 평가대상 과제 선정이 자의적이고 편의적으로 일어날 수 있다는 점을 지적한 바 있으나, 이는 현재의 정부업무평가제도하에서는 해결된 문제라고 볼 수 있다.

중앙행정기관 자체평가 대상 사업들이 지침과 규정에 의해 명확한 현재에는 평가대상 중복성 혹은 평가의 중복성이 문제로 지적되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 나태준(2015)은 중앙행정기관 자체평가 중 주요정책평가와 재정사업자율평가가 동일한 사업에 대해 형식상으로만 이원화된 평가가 이뤄지고 있는 중복성을 문제점으로 지적하였고, 안채명·강근복(2018)도 자체평가 중 주요정책평가는 성과관리계획 상의 주요정책과 동일하며, 특정평가의 국정과제는 자체평가의 주요 정책부문의 관리과제로도 포함되어 있어 동일한 정책과 사업이 자체평가와 특정평가, 두 차례 평가받는 비효율성을 문제점으로 지적하고 있다.

자체평가 대상 사업이 특정평가나 재정사업자율평가 대상 사업과 중복되는 현상은 조직학습의 결과라기보다는 조직학습을 유발하는 원인, 즉 조직학습의 대상에 해당한다. 물론 자체평가 대상의 중복성은 그 자체로 평가업무의 비효율성, 관련 업무담당자들의 업무 과도성 등의 문제를 유발하나, 그에 대한 조직과 구성원들의 학습을 통해 자체평가에 대한 신봉이론과 실제 평가를 준비하거나 활용하는 데 사용하는 이론 간 괴리를 가져오고, 궁극적으로 중앙행정기관 자체평가의 실효성을 저해하는 결과를 가져오는 원인이 될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

자체평가 대상의 중복성은 피평가 중앙행정기관의 목표 적응 행동을 유발한다. 중앙행정기관 자체평가업무 담당자와의 인터뷰를 통해 확인한 바에 따르면 목표 적응 행태는 다음과 같이 설명할 수 있다. 여러 평가가 순차적으로 혹은 동시에 시행되는 상황에서

사업기획 및 업무추진에도 시간과 노력을 배분해야 하는 평가대상 사업 담당자는 평가를 포함한 자신의 업무들에 우선순위를 정하여 추진하게 되고, 이에 따라 평가를 준비하게 된다. 특히 현재와 같이 하나의 사업이 여러 종류의 평가를 받아야 하고, 평가의 종류에 따라 준비해야 할 자료나 작성해야 할 보고서가 다르고, 자체평가 결과가 담당자의 인사상 인센티브나 불이익에 미치는 영향이 크지 않은 상황에서는, 우수한 평정을 받거나 평가를 통해 양질의 환류를 받아 사업의 성과를 개선하는 것보다 평가를 정해진 기한 내에 받는 것이 일차적 목표가 되는 목표 적용 행태가 나타나게 된다.

이 과정에서 관심규칙의 적응도 일어나 자체평가와 다른 평가 가운데 어느 평가에 더 많은 관심을 기울여야 하는지에 대한 판단과 자체평가에 있어서 관심을 기울여야 하는 부분이 무엇인지에 대한 판단이 이뤄지게 된다. 후자의 경우, 목표 적용 행태와 연관하여 정부업무평가 기본계획 및 지침에서 제시한 자체평가 중점 사항이 존재함에도 평가담당자와 사업담당자가 처해 있는 상황과 평가경험을 통해 자체평가를 정해진 기간 내에 완료하고, 책잡히지 않을 수준의 평가등급을 받는 정도의 관심을 투입하는 행태를 의미한다. 한편, 중복적인 평가 가운데 자체평가에 기울이는 관심의 정도를 결정하는 문제의 경우, 평가 우선순위를 정립하는 문제로 치환할 수 있다. 중앙행정기관 자체평가업무 담당자와의 인터뷰나 선행연구를 통해 확인한 바에 따르면 국무총리실 등 외부 혹은 상급 기관에 의해 평가가 이뤄지고, 대통령에게 보고되는 특정평가가 해당 장관 선에서 마무리되는 자체평가에 비해 훨씬 중요하게 다뤄지고 있다.

## 2. 평가담당자와 사업담당자 간 협조 부족

중앙행정기관 자체평가에 관한 선행연구들은 공통적으로 중앙행정기관 내 평가담당자(부서)와 사업담당자(실·국) 간 자체평가 업무 협조나 소통이 미흡하다는 점을 문제로 지적하고 있다. 예컨대 공병천(2003)은 평가담당자와 실·국 간 평가업무 협조가 잘 이뤄지지 않고 있다는 점을 지적하였고, 김주환 외(2006)는 이윤식 외(2004)를 인용하여 평가 인식이 결여되어 있으며, 평가문화가 조성되어 있지 않아 평가관련 기관간 협조체제가 부재하며 합리적인 평가시스템 구축에 어려움이 따르고 있다는 점을 지적하였다. 안채명·강근복(2018) 등은 평가이해관계자 소통 가운데 부처 사업담당자들과 평가담당자의 의사소통이 잘 이뤄지지 못하고 있다는 점을 지적하였다.

---

평가담당자(부서)와 사업담당자(실·국) 간 자체평가 업무 협조나 소통이 미흡한 것은 자체평가 대상 사업 중복 현상과 같은 조직학습 유발 원인, 조직학습의 대상보다는 조직 학습의 결과에 해당한다. 협조와 소통은 쌍방향적인 속성을 가지므로 분석 역시 평가담당자와 사업담당자 모두를 대상으로 이뤄질 필요가 있다.

중앙행정기관 자체평가 담당자의 설명에 따르면, 사업별 자체평가 자료 및 자체평가 보고서는 사업담당자가 작성하고, 자체평가 담당자는 이를 취합하여 전체 평가보고서를 만들게 된다. 따라서 평가보고서의 품질이나 평가결과의 사업개선 기여 여부는 사업담당자의 능력, 자체평가에 대한 관심에 상당 부분 좌우된다. 그리고 이 과정에서 사업담당자는 자신에게 부여된 업무 가운데 어떤 업무에 우선순위를 두어야 할 것인지, 평가업무 가운데 어떤 업무에 우선순위를 두어야 할 것인지에 대한 관심규칙을 정립하게 된다.

그런데 자체평가보다는 특정평가가 중요하게 다뤄지는 것을 경험한 사업담당자는 자체평가보고서를 작성하고, 평가자료를 준비하는 데 많은 관심을 기울이지 않는 방향으로 관심규칙을 적용시키게 된다. 예컨대 평가가 중요한 정책이나 사업은 대통령이나 장관의 관심 정책·사업에 해당한다. 이러한 중요 정책·사업은 장관이나 실·국장 등에게 수시로 추진상황을 보고해야 하는 바, 사업담당자의 입장에서는 공식적인 자체평가 결과보다는 사업추진 및 실적보고가 훨씬 중요하게 된다. 또한 이러한 관심규칙의 적용 결과 자체평가의 충실성이나 실효성보다는 해당 사업의 추진보고와 성과가 사업담당자에게 우선하게 되고, 자체평가보다는 사업추진 관리에 일차적 목표를 두게 되는 목표 적용 행태가 나타나게 된다. 게다가 순환보직으로 인해 현 사업담당자는 전임자가 수립하고 추진하던 사업을 그대로 수행하는 경우가 전체 자체평가 대상 사업 담당자의 대략 20% 수준에 달하여 업무 인수인계하여 기존 사업을 차질없이 추진하는데 목표를 두게 되는 목표 적용 행태가 강화된다.

이런 상황 속에서 자체평가와 관련하여 자체평가업무 담당자와 사업담당자 간 협조 혹은 소통이 원활하려면, 자체평가보고서를 작성하고 사실상 자체평가를 수검해야 하는 사업담당자가 자체평가업무 담당자로부터 실질적인 도움을 체감할 수 있어야 한다. 그러나 자체평가업무 담당자가 사업담당자에게 제공하는 도움은 매우 제한되어 있는 것이 현실이다.

무엇보다 자체평가업무 담당자는 자체평가 대상 사업에 대한 경험이나 지식이 부족하다. 자체평가업무도 순환보직 대상이며, 7급 주무관 수준에서 담당하기 때문에 자체평가담당자가 소속 중앙부처의 사업들을 파악할 만큼의 경력이나 능력을 갖추고 있지 못하다. 이런

상황에서 자체평가업무 담당자와 사업담당자는 적절한 행동을 취하기 위해 대안을 모색하게 되고, 평가지침이나 규정보다는 조직 내에 통용되는 기존의 처리방식을 파악하여 따르는 탐색규칙을 적용하게 된다.

중앙행정기관 자체평가 담당자의 설명에 따르면, 평가담당자가 평가보고서와 관련하여 사업담당자에게 제공하는 도움은 매년 수정·보완, 신설된 자체평가지표나, 최근 들어 정부에서 강조하고 있는 사회적 책임에 대한 평가와 전략목표 수준의 사업 성과평가가 평가보고서나 평가지표에 반영되었는지를 검토하여 이에 대한 보완을 요구하는 정도라고 한다. 사업 자체에 대한 정보나 지식, 경험이 없는 경우가 많고, 자체평가를 수행하거나 관리해본 경험도 부족한 자체평가 담당자로서는 자체평가보고서와 평가결과의 적극적인 사업환류라는 목표보다는 정해진 기한 내에, 지침에서 요구하는 형식과 내용을 담은 평가보고서를 만들어 외부 위원들로부터 평가를 받아 원만하게 처리하는 것에 관심을 두게 되고, 이러한 관심규칙의 적용은 평가담당자의 목표 적용으로 귀결된다.

자체평가업무 담당자가 처해 있는 상황과 그에 대한 학습에 따른 적응적 행태는 사업담당자가 처해 있는 상황과 그에 대한 학습을 강화하고, 학습을 통해 자체업무평가 담당자와의 관계를 재정 의하게 된다. 또한, 학습을 통해 적응된 사업담당자의 행태는 자체업무평가 담당자가 처해 있는 상황을 규정하게 되며, 이에 대해 평가담당자는 다시 학습하여 적응하는 행태를 보이게 된다. 그 결과가 중앙행정기관 내 평가담당자(부서)와 사업담당자(실·국) 간 자체평가 업무 협조나 소통이 미흡하다는 문제점으로 나타나게 된다.

### 3. 자체평가위원회의 형식적 평가

중앙행정기관 자체평가에 관한 선행연구 중에는 자체평가위원회 활동의 내실화가 필요하다는 의견도 있다. 문영세(2005)는 국방부를 중심으로 정부업무평가에 대한 메타평가를 하면서, 자체평가위원들이 해당 분야의 식견을 가진 전문가들로 구성되어 있으나 업무평가의 전문성은 충분하지 못한 점을 문제점으로 지적하였고, 아울러 평가위원들이 전체적으로 의견을 검토할 수 있는 전체회의가 부족하고, 현장방문 등의 참여가 부족한 점을 지적하였다. 송건섭 외(2006) 또한 자체평가위원회가 자체평가를 충실하게 수행하고 있지 못하다는 점을 지적하였다. 평가위원 한 사람당 평가해야 하는 대상 사업이 너무 많으며, 현장조사 등과 같은 실질적인 평가를 하기에는 시간적, 금전적 어려움이 크다는

---

것이다. 그 결과 담당공무원들이 긍정적으로 작성한 자체평가보고서를 별다른 문제 제기 없이 추인하는 경우가 비일비재하다고 지적하였다. 김주환 외(2006)의 경우에도 이윤식 외(2004)를 인용하며 자체평가위원들의 전문성이 부족하고, 대우도 미흡하여 평가업무에 유인될 요인이 적으며, 짧은 기간에 많은 부분을 평가해야 하기 때문에 평가의 질이 낮을 가능성이 높다는 점을 지적하였다. 선행연구 중에는 자체평가위원회가 자체평가 전 과정을 실질적으로 주관할 것을 주장하는 경우가 있으나, 현재 「정부업무평가 시행계획」 등에서는 기관별 자체평가위원회가 평가지표에 따라 부문별 자체평가를 실시하도록 명시하고 있는 바, 자체평가위원회의 활동범위에 관한 비판은 논외로 한다. 그러나 자체평가위원회의 자체평가가 형식적이라는 지적은 현재에도 적용된다.

중앙행정기관 자체평가 담당자와 자체평가위원의 설명에 따르면, 자체평가위원은 자체평가 시행계획을 검토, 심의하며, 자체평가보고서와 평가증빙자료를 검토하여 평가의견을 제시하고, 평가등급을 부여한다. 그러나 이 모든 활동에 있어서 자체평가위원회가 실질적인 영향력을 행사하는 것은 아니다. 자체평가 시행계획 검토·심의의 경우, 사실상 정부의 평가기본계획이나 지침에 따라 각 부처에서 확정된 내용을 확인하는 수준에 불과할 뿐, 계획을 변경하거나 수정하는 경우는 거의 없다. 물론 이러한 부분이 문제라고 보기는 어렵다. 매년 반복 실시되고, 상급기관에 의한 평가점검이 루틴화되어 있는 상황에서 자체평가라고 해서 부처가 모든 계획과 일정을 자유롭게 설정할 수는 없기 때문이다. 이러한 현실은 자체평가위원들이 스스로의 역할과 권한에 대해 학습해야 하는 상황을 제공하고, 자체평가위원회의 역할에 대한 ‘신봉하는 이론’과 다른 ‘사용하는 이론’을 갖게 된다. 즉, 평가과정 전반을 심의·운영하는 기구가 아니라 자체평가 시행을 주 임무로 하면서, 약간의 자문을 제공할 수 있는 수준의 기구로 그 정체성을 인식하게 된다.

또한, 자체평가 시행과정을 경험하면서 자체평가위원들은 목표와 관심규칙의 적응을 경험하게 된다. 자체평가는 자체평가위원별로 평가부문을 배당받아 부처에서 작성한 평가보고서와 증빙자료를 보며 개별적으로 검토를 한 후, 소관 국·과장과 질의응답을 실시한 후 평가의견과 등급을 결정하는 과정으로 진행된다. 자체평가 종류에 따라서는 체크리스트 방식의 평정을 취하고 있어 소관 국·과장과 질의응답 과정을 생략한 채 평정이 이뤄지기도 한다. 이 과정에서 자체평가위원이 처음 질문하게 되는 문제는 자체평가의 목적이다. 이론적으로 자체평가는 기관 스스로 문제점을 찾고, 이를 해결할 수 있는 현실적인 대안을 모색하고 신속하게 교정하여 정책과 업무를 효과적으로 수행하여 계획된 성

과를 거두어 나가도록 학습의 기회를 제공하는 것을 목적으로 한다. 그러나 자체평가 과정과 평가지표, 평가보고서 양식은 자체평가의 목적이 이론과는 다르다는 사실을 깨닫게 해준다.

일단 자체평가위원은 평가기간 동안 자체평가만을 수행하는 것은 아니다. 대부분 자체평가위원은 박사학위나 전문자격을 가진 대학교수나 연구원, 혹은 회계사 등 전문직 종사자로 구성되며, 이들은 자체평가 외에 각자의 생업에 종사해야 한다. 이러한 상황에서 평가회의나 현장점검, 평가자료 검토 및 평가보고서 작성 등에 필요한 시간은 항상 부족한바, 자체평가의 이론적 목적을 달성하기 위해 평가위원으로 활동하기는 어렵다. 따라서 자체평가위원은 기존의 동료 위원들을 통해 적절한 평가활동의 수준과 내용을 확인하는 탐색규칙을 적용하게 되고, 관행적인 평가활동을 학습하여 자체평가의 목적을 수정하는 목표 적응 행태를 보이게 된다. 이러한 조직학습과정을 거쳐 자체평가에서 중요한 것은 평가기간 내에 평가지표에 따라 서열화된 등급을 부여하고, 그 평정의 근거를 명시하여 평정등급 결과에 이의가 제기되지 않도록 평가보고서를 완성하는 것임을 수용하게 된다.

실제 주요사업 자체평가 평가지표를 보면, 자체평가의 목적이 추진사업의 성공적 수행에 필요한 대안을 모색하는데 있는 것이 아니라 계획한 성과나 실적을 달성했는지 여부를 확인하는 데 있다는 것을 보여준다. 예컨대 2017년도 문화체육관광부 주요사업 자체평가 평가지표와 2018년도 행정안전부 주요사업 자체평가 평가지표는 계획한 일정대로 사업이 추진되었는지(정책집행), 성과지표 목표치를 달성하였는지(정책효과)를 중심으로 구성되어 있다.

자체평가위원은 평가지표별로 평정을 하고, 그 평정의 근거를 제시하는 방식으로 평가보고서를 작성하게 되는데, 평가지표가 정책·사업에 대한 진단보다는 성과목표 달성 및 계획이나 성과지표, 지표 목표치 적정성 등과 같은 활동의 점검 위주로 구성되어 있기 때문에 평가의 초점 역시 활동 성과에 놓이게 되어 자체평가의 원취지를 담아내지 못하게 된다.

〈표 IV-1〉 문화체육관광부 주요사업 자체평가 평가지표(2017년도)

평가항목	평가지표	측정방법
정책집행	집행이행도	과제별로 당초 계획한 내용대로 추진하였는지 여부
정책효과	성과지표 목표달성도 및 적극성	성과관리시행계획에 제시된 성과지표 목표치 달성 및 목표치의 적극성 여부
	정책 효과성	과제의 목표성고가 발생한 정도 향후 정책효과가 발생할 것으로 기대되는 정도 과제수행을 통해 관련 상위정책 등에 대한 기여
정책환류	평가결과 환류노력도	'16년 자체평가 결과 개선조치 이행 및 '17년 자체평가 위원회 제시 사항 이행 실적
	현장의견 수렴 및 반영	

출처: 문화체육관광부(2018), p.4.

〈표 IV-2〉 행정안전부 주요사업 자체평가 평가지표(2018년도)

평가항목	평가지표	배점	측정방법
적법성	합법성	충족/ 미충족	관련 법령 적시된 근거를 바탕으로 위법성 여부 감사결과, 위법하다 지적된 경우
	합목적성	-5점 이내	계획 및 집행과정의 공익성 결여 감사결과, 부당하다고 지적된 경우
성과	계획수립의 적절성	10	정책분석의 적절성
		10	성과지표의 대표성 목표치의 적극적 설정 정도
	성과목표 달성도	10	추진일정의 충실성
		40	성과지표의 목표치 달성도
정책만족도	10	전문가, 이해관계자 등을 대상으로 정책만족도	
합의성	의견수렴 및 협업	20	의견수렴 : 대내외 의견청취 및 정책만족도 여부 협업 : 관련 기관 협조체계 구축·운영 여부

출처: 행정안전부(2018), p.3.

#### 4. 낮은 자체평가 결과 활용도

중앙행정기관 자체평가에 관한 선행연구에서 자체평가 결과의 활용도가 부족하다는 점 역시 문제점으로 제기되어 왔다. 공병천(2003)은 기관평가제도의 문제점을 언급하면서 평가결과를 부처예산이나 사업예산에 반영하여 연계시킬 구체적 방법이 없어 평가결과와 예산과의 연계는 이뤄지지 않고 있다는 점을 지적하였다. 국무총리가 예산 담당 장관과

관계 중앙행정기관의 장에게 예산조치가 필요한 사항을 통보하더라도, 이후의 진행상황은 권한 밖의 일이 되어 이를 강제하거나 관리할 수가 없다는 것이다. 문영세(2005) 역시 「정부업무평가 기본법」 제16조에 해당 기관의 각종 평가결과를 최대한 예산에 반영하도록 규정되어 있으나, 자체평가 결과에 따라 직접적인 예산조치가 이뤄진 적이 없다는 점을 지적하였다. 또한, 자체평가 결과를 성과급, 인사 등에 연계하여 보상하도록 정부업무평가 지침에 명시되어 있으나, 국방부 차원에서 자체평가 결과에 따른 인사고과 등 직접적인 환류 장치가 없다는 점을 지적하였다. 송건섭 외(2006)도 자체평가제도의 가장 큰 약점은 평가결과를 예산과 인사 등에 실질적으로 활용하지 못하여 평가의 실효성이 크지 않다는 점이라고 지적하면서 자체평가를 통해 중앙행정기관의 관련 정책이나 사업을 개선하는데에 활용될 수 있어야 할 것을 주장하였다. 김주환 외(2006)는 부처 차원의 평가와 담당자 인사평가 간 연계가 부족하여 평가결과 활용에 한계를 보이고 있다는 점을 지적하였다. 나태준(2015) 역시 자체평가 결과가 인사, 조직 등에 잘 반영이 되지 않아, 자체평가의 필요성과 역할에 회의를 초래하기도 한다는 국무총리실(2012) 보고서를 인용하면서, 환경부의 경우에도 가점이나 성과급여 등 조직과 인사에는 자체평가 결과가 직접적으로 반영되지 않고 있어 보상을 통한 유인을 이끌어내지 못하고 있다는 점을 지적하였다.

자체평가 결과의 활용도가 낮은 현상은 조직학습의 결과에 해당한다. 따라서 자체평가 결과의 활용도가 낮아지도록 목표 적응이나 관심규칙 적응을 유발한 환경 혹은 제도를 검토해볼 필요가 있다. 일단 자체평가 결과가 부서예산이나 사업예산에 반영되지 않고 있다는 지적에 대해 살펴보자. 자체평가 결과를 예산에 반영하는 것을 정당화하는 논리로 우수한 성과를 기록한 사업에 보다 많은 예산을 투입하여 확대하는 것이 바람직하다는 주장을 생각해볼 수 있다. 하지만 이 논리는 인정받기 어렵다. 평가는 과거의 성과에 대해 이뤄지는 것이고, 과거의 성과가 우수하다고 해서 그 사업을 계속해서 추진해야 하거나, 확대해야 한다는 점이 확인되었다고 볼 수는 없다. 예산은 미래에 필요한 사업에 배정되어야 하는 것으로 봐야 하고, 과거의 성과가 우수하다는 평가는 예산 배정에 고려되어야 하는 요소의 하나일 뿐이다. 따라서 자체평가 결과가 담당부서나 해당 사업예산에 직접 반영되지 못하고 있다는 점은 문제로 보기 어렵다. 반면에 자체평가 결과 우수한 평정을 받은 사업 주관부서나 담당자에게 포상에 해당하는 개념으로 부서예산이나 사업 예산을 배정하는 것이라면, 이는 우수한 성과를 거둔 담당자 및 관리자에게 사업추진에 필요한 사기를 진작시킬 수 있다는 이유에서 어느 정도 정당화될 수 있다. 그리고 이러한

---

보상 차원의 예산 연계가 드물고, 있다 해도 그 액수가 미미하다는 현실은 사업담당자의 평가에 대한 우선순위를 낮추는 목표 적응을 유도하게 되고, 사업에 대한 평가내용을 사업 수행 및 관리에 활용하라는 원칙적 요구에 대한 관심규칙의 적응을 유발하여 평가는 평가로만 수행하는 태도를 학습하게 만든다.

사업담당자의 평가에 대한 우선순위를 낮추는 목표 적응을 유도하고, 관심규칙의 적응을 유발하여 평가는 평가로만 수행하는 태도를 학습하게 만드는 상황은 자체평가 결과를 조직과 인사고과에 환류하는 제도에 의해 보다 분명하게 드러난다. 행정안전부의 「2018년도 자체평가 시행계획」에 따르면, 자체평가 결과는 부서평가에 반영되는데, 그 반영비율은 40%이다. 그리고 부서평가 결과는 개인성과평가에 반영되는데, 고위공무원과 과장급의 경우에는 개인성과평가의 80%, 복수직 4급은 개인성과평가의 50%에 반영된다. 반면에 5급 이하 공무원에 대해서는 성과급에는 50%, 근무성적평정에는 20%를 반영한다. 결국 자체평가 결과는 고위공무원과 과장급의 경우에는 개인성과평가의 40%에 영향을 주고, 복수직 4급은 25%에 영향을 주는 반면, 5급 이하 공무원의 경우에는 성과급에는 25%, 근평에는 10%가 반영되는 것이다.

평가대상 사업을 담당하는 공무원들은 대체로 5급 이하 사무관이나 주무관임을 감안할 때, 상대적으로 자체평가 결과가 성과급이나 근평에 반영되는 비중이 낮은 5급 이하 공무원들은 평가업무에 우선순위를 두거나, 평가결과를 사업 추진과 관리에 활용할 유인이 적다는 것을 알 수 있다. 게다가 순환보직제도로 인해 전임자가 계획하고 추진했던 사업을 중간에 담당하게 되는 경우에는 사업평가에 대한 책임감도 부족해져 평가결과의 내용적 환류나 보상적 환류에 대해서도 관심을 낮추게 될 가능성이 높다. 반면에 과장급 이상 관리자급 공무원들의 경우에는 자체평가 결과가 개인성과평가에 미치는 영향이 상당히 크기 때문에 담당부서에서 수행하는 사업들에 대한 평가와 평가결과에도 관심이 높고, 평가결과를 사업 추진과 관리에 활용하는데에도 관심이 높을 것이다. 실제로 중앙행정기관 자체평가 담당자는 자체평가 결과보고서를 업무에 활용하는 정도는 해당 과장의 관심도에 좌우된다는 견해를 밝혔다. 나아가 자체평가보고서 작성을 담당주무관이 아니라 팀장이나 과장이 담당한다면 자체평가가 보다 효과적일 수 있다고도 보았다.

## V. 결론 및 시사점

지금까지 중앙행정기관 자체평가는 중앙행정기관이 소관 정책과 업무의 추진실적과 성과를 스스로 점검·평가하는 제도로서, 그 목적은 평가결과를 정책·예산·조직·인사 등에 반영하여 국정운영의 효율성 및 책임성 제고하는 것임에도 그 제도적 목적이 충분히 달성되지 못하고 있다는 선행연구들의 지적들을 학습이론의 틀을 통해 분석해 보았다. 보다 구체적으로는 선행연구에서 중앙행정기관 자체평가의 한계나 개선이 필요한 부분으로 지적된 문제점 가운데 공통적으로 거론되었던 사항을 평가대상 중복성, 평가담당자와 사업담당자 간 협조 부족, 자체평가위원회의 평가의 형식성, 낮은 자체평가 결과 활용도 등 네 가지로 정리하였고, 각 항목별로 자체평가의 제도적 목적과는 달리 자체평가가 운영되고 활용되는 현상을 가져온 조직행태상의 특징을 조직학습 관점에서 해석해 보았다.

우선 자체평가 대상 사업의 중복문제는 조직학습을 유발하는 원인이라는 점에서 다른 문제 현상과는 차이를 보인다. 하나의 사업이 여러 종류의 평가를 받아야 하고, 자체평가 결과가 담당자의 인사상 인센티브나 불이익에 미치는 영향이 크지 않은 상황에서 조직과 구성원들은 학습을 통해 목표 적응과 관심규칙 적응, 탐색규칙 적응을 취하게 되고, 이러한 학습은 자체평가에 대한 신봉이론과는 다른 내용의 사용하는 이론을 정립하게 되어 궁극적으로 중앙행정기관 자체평가의 실효성을 저해하는 결과를 가져오는 원인이 된다.

둘째, 평가담당자와 사업담당자 간 평가 협조나 소통 부족 문제는 자체평가 담당자 차원의 학습과 사업담당자 차원의 학습에 의해 발생한 문제이다. 일단 자체평가 담당자는 자체평가 대상 사업·업무 모두를 파악할 경력이나 능력을 갖추지 못하고 있어 사업담당자에게 사업의 성과 향상과 평가에 필요한 정보나 지식을 제한적으로만 제공할 수 있다. 이런 상황에서 자체평가 담당자는 목표 적응과 관심규칙 적응을 통해 평가서류 및 성과 보고서의 지침 반영 여부나 기한 준수 여부에 집중하게 되어, 자체평가와 관련한 협조나 소통에 문제가 생기는 것이다. 한편, 사업담당자 입장에서는 자체평가가 특정평가에 비해 중요하게 다뤄지지 않고, 자체평가 결과보다는 사업추진 및 실적보고가 중요한 상황에 놓여 있다. 이러한 상황 속에서 사업담당자는 목표 적응을 통해 자체평가에 대한 우선순위를 후순위로 변경하게 되고, 관심의 방향도 자체평가에서 멀어지게 되는 바, 평가담당자와의 협조나 소통에 문제가 생기게 된다.

---

셋째, 자체평가위원회의 형식적 평가 문제는 평가위원회의 현실적 위상과 평가환경과 절차, 평가지표에 의거한 평가결과서 작성을 경험하면서 평가위원들이 목표 적응과 관심 규칙 적응, 탐색규칙 적응과 같은 조직학습을 한 결과로 발생한 것이다. 자체평가위원회가 자체평가의 기준이나 성과지표의 구성, 평가방식 등에 대한 결정권을 갖지 못하고, 실제 평가에 있어서도 평가기준 및 성과지표에 맞춰 기한 내에 평가결과서를 작성하는 경험을 통해 자체평가의 목적이나 기능을 성과점검에 따른 부처 내 사업 서열부여를 통한 국정 관리로 학습하였기 때문에 자체평가위원회의 활동이나 그 평가결과보고서가 형식적이며, 사업추진 및 성과개선에 기여하지 못하는 문제가 발생한다.

마지막으로 자체평가 결과 활용도가 낮다는 문제는 주로 우수평가를 받은 부서나 담당자에 대한 보수상 인센티브나 인사상 인센티브의 한계를 언급한 것이다. 원칙적으로 자체평가 결과의 활용이란 평가결과 혹은 평가의견을 향후 사업의 계획 및 추진에 반영하려는 노력을 의미하지만, 사업담당자의 평가활용 동기가 평가결과 활용에 중요한 영향을 미친다고 보아 선행연구에서는 인센티브 문제에 초점을 맞추고 있다. 활용 동기 차원에서 자체평가 결과 활용도 문제를 접근하면, 포상 및 보상의 실효성 부족을 원인으로 거론하게 된다. 그리고 이러한 보수나 인사상 인센티브의 한계를 경험한 사업담당자나 관리자가 조직학습을 통해 자체평가 결과 및 의견을 사업 관리와 추진에 환류할 동기를 약화시키는 문제가 발생한다.

이러한 분석을 통해 중앙행정기관 자체평가가 갖는 한계와 문제점들이 단순히 자체평가의 목적과 의미를 모르는 구성원들의 무지나 무관심에서 비롯된 것이 아니라 나름 주어진 상황과 환경 속에서 만족할만한 대안을 찾아가는 조직학습을 통해 적응한 결과로 해석할 수 있다는 점을 확인할 수 있었다. 이에 따라 중앙행정기관 자체평가가 본연의 목적을 실현하는데 기여할 수 있는 시사점을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 자체평가 대상 사업의 중복성이 초래하는 바람직하지 않은 조직학습 결과를 개선하기 위해서는 조직학습의 내용에 영향을 주는 문제의 원인에 대한 전향적 개선이 필요하다. 무엇보다 중앙행정기관 자체평가의 대상을 축소하고, 특정평가와 중복되는 사업과 업무에 대해서는 특정평가로 통합하여 자체평가의 부담을 줄여주는 것이 바람직하다. 하지만 현실적으로 자체평가 종류와 평가대상 사업·업무를 줄이는 것은 어렵다. 자체평가를 기관이 소관 정책과 업무의 추진실적과 성과를 스스로 점검·평가하여 국정운영의 효율성 및 책임성 제고하는 수단이 아니라 정부 차원의 정책관리 수단으로 활용하고 있기 때문이

다. 특정평가는 정부 정책관리 수단으로 활용하되, 자체평가는 본연의 기능을 발휘할 수 있도록 그 역할과 기능을 재정립할 때, 자체평가 대상 사업의 통·폐합이 가능할 것이며, 평가 중복성으로 인해 초래되는 자체평가의 문제를 개선해 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 평가담당자와 사업담당자 간 협조·소통 부족이 초래하는 문제를 개선하기 위해서는 우선 자체평가 담당자의 역할을 재정립하는 것이 필요하다. 일반적인 하급 공무원에 불과한 평가담당자에게 평가대상 사업·업무에 대해 전문성을 갖춘 조연자의 역할을 기대하는 것은 부적절하다. 이들은 일차적으로는 자체평가를 진행해나가는 실무자에 해당하며, 이차적으로는 자체평가 총괄을 통해 자체평가과정의 개선방안을 모색하고, 구성원들에게 자체평가 본연의 기능을 교육시키는 지원자로 보는 것이 바람직하다. 사업담당자에게 사업 추진 및 성과 관련된 조언이 필요하다면, 이는 자체평가 담당자가 아니라 전문성을 갖춘 조직 내외부 인사로 구성된 정책자문단이나 자체평가위원회로부터 구할 수 있어야 할 것이다. 다음으로 사업담당자 차원의 개선을 위해서는 앞서 언급한 자체평가 본연의 기능을 확보하는 것이 필요하다. 자체평가가 사업성과의 개선, 기대효과 창출을 위한 정책학습의 기능을 발휘하도록 평가방식이나 평가지표를 재편해야 한다. 자체평가 과정이 곧 사업 추진 및 개선 과정이 될 수 있을 때, 사업담당자는 평가담당자나 평가위원으로부터의 자문과 조언을 적극적으로 구할 것이기 때문이다. 또한 사업담당자의 의무 근속기간을 1년 이상으로 정하여, 순환보직으로 인해 사업평가에 무기력하거나 무책임해지는 문제를 개선해 나가야 할 것이다.

셋째, 자체평가위원회가 내실 있게 운영되기 위해서는 무엇보다 자체평가 결과보고서가 사업 추진 및 성과개선에 기여할 수 있는 내용으로 작성되어야 한다. 이를 위해서는 자체평가지표체계를 현행 성과 및 실적 중심의 양적 지표 중심에서 사업 추진과정과 사업 내용 및 효과 중심의 질적 지표 중심으로 변경하는 노력이 필요하다. 평가지표체계 변경을 통해 자체평가위원들은 정책 추진과정과 내용개선에 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다. 평가지표체계 개선과 더불어 자체평가위원의 역할을 변경하는 것도 바람직할 것이다. 평가지표체계 개선을 전제로 사업담당자가 평가지표에 맞춰 자체평가보고서를 작성하고, 자체평가위원은 작성된 평가보고서의 적정성을 검토하며, 평가대상 사업의 타당성, 지속 필요성 등에 대한 의견 및 이에 대한 심층적 검토 필요성 진단을 제공하는 역할을 검토해볼 만하다. 또한 자체평가위원은 미흡한 사업·업무에 대한 컨설팅을 제공하는 역할을 담당할 필요가 있다.

---

넷째, 자체평가 결과 활용도를 높이기 위해서는 평가결과의 인센티브를 실효적인 내용과 수준으로 개선하는 것보다 현 보상체계하에서 자체평가 보고서 작성 및 평가결과의 책임을 평가대상 사업의 부서관리자 혹은 팀장 수준으로 확대하는 것이 보다 효과적일 것으로 판단된다. 자체평가 결과 활용도를 평가담당자나 평가대상 사업담당자의 평가 환류 동기 부여에 초점을 둔 선행연구의 관점을 수용할 경우, 자체평가 결과 활용도를 높이기 위해서는 우수한 평가를 거둔 부서나 담당자에 대한 성과급 및 인사상 유인을 강화시키는 변화를 요구하게 된다. 하지만 자체평가 대상 사업을 담당하지 않는 구성원도 상당히 많다는 점을 감안한다면, 이러한 유인체계 강화는 조직 전반적인 사기저하를 초래할 수 있는 위험성을 내포하고 있다. 더군다나 사업에 따라 성과평가에 유불리가 달라지는 경우가 많아 보상의 공정성 문제가 새롭게 제기될 수 있다. 따라서 평가결과에 따른 개별 인센티브를 강화하기 보다는 자체평가 결과로부터 보다 직접적인 책임을 질 수 있고, 직접적인 보상을 받는 것이 정당한 부서 관리자급 공무원에게 자체평가에 대한 책임과 보상을 연계시키는 것이 자체평가 결과 활용도를 높이는데 실질적으로 기여할 것으로 기대된다.

마지막으로 본 연구의 한계와 향후 연구방향을 살펴보겠다. 먼저 본 연구는 조직학습 행태를 관계자의 인터뷰를 통해 파악하고 분석하는 방식을 취하고 있어 분석결과의 외적 타당성을 확보하는데 한계가 크다. 추후 보다 실증적인 조사방법을 통해 본 연구에서 제시한 분석을 경험적으로 확인해 보는 것이 필요할 것이다. 그리고 자체평가에 대한 조직 학습 관점에서의 4가지 문제점과 그에 대한 개선방안에 있어서 이들 가운데 우선순위 및 구체적인 제도나 추진절차가 제시되어 있지 않은 점도 한계로 생각되는 바, 이를 담아 낼 후속 연구가 진행될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 공병천, 「정부기관평가제도의 탐색적 연구-중앙행정기관평가를 중심으로」, 『한국정책학회보』, Vol. 12, No. 4, 2003, pp. 147~176.
- 공병천·윤수재, 「중앙부처 자체평가의 발전적 미래는?: 과거, 현재 제도의 계승, 발전 시각에서」, 『한국정책학회 학술대회 발표논문집』, 2005, pp. 75~106.
- 국무조정실, 『2019년도 정부업무평가 시행계획』, 대한민국 정부, 2018.
- 국무총리실, 『2011년 중앙행정기관 성과관리 및 자체평가 운영실태 점검·평가 결과』, 대한민국 정부, 2012.
- 권석균, 「조직학습의 이론적 조망」, 『인사조직연구』, Vol. 3, No. 1, 1995, pp. 121~164.
- 김명수, 「중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토」, 『정책분석평가학회보』, Vol. 13, No. 2, 2003, pp. 1~21.
- 김주환, 「정부업무평가제도에 대한 운영평가연구: 자체평가의 운영방향을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, Vol. 19, No. 3, 2009, pp. 187~218.
- 김주환·이윤식·제갈돈·제갈욱·박병식, 「우리나라 자체평가시스템의 내실화 방안에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, Vol. 10, No. 1, 2006, pp. 171~196.
- 김현구, 「정부업무 기관평가의 이론적 논고」, 『한국행정학보』, Vol. 37, No. 4, 2003, pp. 57~78.
- 김희선, 「조직학습에 관한 이론적 고찰」, 『논문집』, No. 3, 1995, pp. 346~357.
- 나태준, 「자체평가제도의 중복성에 관한 연구: 환경부 주요정책평가와 재정사업자율평가의 비교를 중심으로」, 『현대사회와 행정』, Vol. 25, No. 3, 2015, pp. 162~188.
- 문영세, 「정부업무평가에 대한 메타평가: 국방부를 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』, Vol. 16, No. 1, 2005, pp. 179~204.
- 문화체육관광부, 『2017년 자체평가 결과보고서(주요정책부문)』, 대한민국정부, 2018.
- 배점모, 「정책불응 결정메커니즘으로서의 조직학습에 대한 이론적 고찰」, 『한국인간관계학보』, No. 2, 1997, pp. 97~124.
- 송건섭·이윤식·제갈돈, 「중앙행정기관의 자체평가 내실화를 위한 평가역량강화 방안」, 『정책분석평가학회보』, Vol. 16, No. 2, 2006, pp. 1~26.

---

안채명·강근복, 「중앙부처 자체평가에 대한 메타평가 연구: (구)행정자치부와 국민안전처 자체평가를 중심으로」, 『한국행정논집』, Vol. 30, No. 1, 2018, pp. 29~59.

이윤식·제갈돈·김주환·김홍률·윤기석·박재신, 『외국 평가 실태조사보고서』, 감사원, 2004.

정무권·한상일, 「한국 중앙정부의 학습조직 구조로서 인프라, 시스템, 문화의 상호관계: 구조방정식을 통한 효능감과 만족감에 대한 효과분석」, 『한국행정학보』, Vol. 42, No. 1, 2008, pp. 97~122.

제갈돈, 이환범, 송건섭, 「정부 성과관리와 평가방법론에 관한 고찰」, 『정책분석평가학회보』, 10(2), 2000.12, pp. 283~303.

한상일, 「학습조직을 이해하는 세 가지 관점: 한국 준정부조직을 위한 이념형적 학습 조직의 모색」, 『정부학연구』, Vol. 16, No. 1, 2010, pp. 301~331.

행정안전부, 『2018년도 자체평가 시행계획』, 대한민국정부, 2018.

Argyris, C., *On Organizational Learning*, Cambridge: Balckwell, 1992.

Argyris, C., & Schon, D. A., *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Menlo Park, CA: Addison-Wesley Publishing Company, 1978

Brown, M. M. and J. L. Brudney, “Learning Organizations in the Public Sector? A Study of Policy Agencies Employing Information and Technology to Advance Knowledge,” *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 1, 2003. pp. 30~43.

Cyert, W. M., and J. G. March, *A Behavior Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hill, 1963.

Daft, R.L. and Weick, K.E., “Toward A Model of Organizations As Interpretation Systems”, *Academy of Management Review*, 9, 1984, pp. 284~295.

Duncan, R., and A. Weiss, “Organizational Learning: Implications for Orgnizational Design,” in Staw, B. M. (Eds.), *Research in Organizational Behavior*, Vol. 1, New York: JAI Press, 1979, pp. 75~123.

Hedberg, B. L. T., “How Organizations Learn and Unlearn,” in Nystrom, P. C. and W. H. Starbuck (Eds.), *Handbook of Organizational Design*, Vol. 1, pp. 3~27. New York: Oxford Univ. Press. 1981.

- March, J. G., and J. P. Olsen, "The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity," *European Journal of Political Research*, Vol. 3, 1975, pp. 147~171.
- March, J. G., and H. A. Simon, *Organizations*, New York: Wiley, 1958.
- Shrivastava, P., "A Typology of Organizational Learning Systems," *Journal of Management Studies*, Vol. 20, 1983, pp. 7~28.
- Simon, H. A., "Birth of an Organization: The Economic Cooperation Administration," *Public Administration Review*, Vol. 13, 1953, pp. 227~236.
- Watkins, K. E., and V. J. Marsick, *Sculpting the learning organization: Lessons in the art and science of systemic change*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.



## 1-3. 행정관리역량평가 수용성 및 실효성제고방안 모색

김태희(서울과학기술대학교)



# 행정관리역량평가 수용성 및 실효성제고방안 모색

김태희(서울과학기술대학교)

## I. 서론

본 연구는 중앙행정기관의 관리역량제고 및 정책성과향상을 목적으로 추진되어 온 행정관리역량평가 현황 및 문제점을 제시하고, 행정관리역량평가에 대한 수용성 및 실효성 확보방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

정부는 2006년 「정부업무평가 기본법」을 제정하여, 정부기관 및 공공기관에 대한 각종 성과평가를 통합하고 체계화하고자 하였으며, 「정부업무평가 기본법 시행령」 제5조에 의거 평가결과의 실효성 제고를 위하여 일련의 정부업무평가결과와 조직, 예산 및 인사 그리고 보수체계등과의 연계를 도모해왔다. 행정관리역량평가는 중앙행정기관에 대한 평가 중 자체평가의 3개 평가영역 중 하나이며, 조직, 인사 및 정보화관리 분야를 대상으로 평가를 실시하여 중앙행정기관의 관리역량제고 및 정책성과향상을 목적으로 추진되어 왔다. 행정관리역량평가의 중요도에도 불구하고, 해당 평가제도의 실효성에 대한 문제제기가 이어져오고 있는 상황이며(이광희·이석민 2015a; 이광희·이석민 2015b; 이광희·이석민 2016), 주요 정책과제평가 혹은 재정사업자율평가에 비해 행정관리역량평가의 경우 평가결과에 대한 유인설계가 부재하여 부처 및 담당자들의 관심이 상대적으로 낮음이 제시된 바 있다(이광희·이석민 2015a; 이광희·이석민 2015b; 이광희·이석민 2016). 뿐만 아니라 행정관리역량평가의 필요성 관련 이론적 및 경험적 논의가 부족한 상황이다.

이에 본 연구는 우리나라의 행정관리역량평가제도 및 선진 외국의 유사 제도의 내용을 고찰하고, 담당공무원 및 전문가를 대상으로 한 인터뷰를 활용하여 행정관리역량평가에 대한 조직구성원들의 수용성 및 해당 제도의 실효성을 제고하기 위해 방안을 제시하고자 한다.

---

## II. 행정관리역량평가

### 1. 역량(capacity, competence)의 이론적 논의

#### 1) 역량의 개념

역량(capacity or competence)은 이론적으로 정의된 개념이기 보다는 실무상의 필요성에 의해 제시된 개념으로 다양한 개념정의 및 유형분류가 존재한다. 역량은 크게 개인수준의 역량과 조직수준의 역량으로 살펴 볼 수 있으며, 역량을 개념화하고 평가함에 있어서 개인수준의 역량인지, 조직수준의 역량인지 여부는 면밀하게 구분하여 제시할 필요가 있다.

개인수준의 역량은 보통 인력관리 측면에서 다뤄지고 있으며, 심리학 분야에서 주로 논의되어 왔다. 개인수준에서의 역량은 업무의 성과에 영향을 미치는 광범위한 심리적·행동적 특징을 지칭하는 것으로(McClelland, 1973), “특정한 상황이나 직무에서 구체적인 기준에 비추어 평가했을 때, 효과적이고 우수한 성과의 원인이 되는 개인의 내적특성”(박우성, 2002. 8)으로 정의된다. 즉, 외적 성과준거에 비추어 평가하였을 때, 효과적인 행동과 인과적으로 관련되어 있는 개인의 일반적인 지식(knowledge), 기술(skill), 특질(traits), 동기(motive) 및 자기 이미지(self-image) 혹은 사회적 역할(social role) 등으로 정의되며, 직무상에 성과를 내기 위한 일련의 필요 투입요소로 정의 된다(McClelland, 1973; 박우성, 2002). 같은 맥락에서 Spencer and Spencer(1993)는 역량을 동기, 특질, 자기개념(태도 및 가치관), 지식 및 기술 등 5가지 유형으로 구분하여 제시하였다.

이러한 개인수준의 역량은 접근방법에 따라 크게 ‘산출중심’의 접근방법과 ‘투입중심’의 접근방법으로 나눠 살펴 볼 수 있다. 산출중심의 접근방식에서의 역량은 조직의 기준에 부합하는 방향으로 성과를 내기 위해 보여야 하는 일련의 행동, 행태 혹은 결과물을 의미하며, 투입중심에서의 역량은 높은 성과를 달성하기 위해 필요한 개인의 능력, 적성 혹은 동기 등의 투입요소를 지칭한다(박천오·김상묵, 2004). 즉, 개인수준의 역량은 단순히 업무의 최종결과 뿐만 아니라 업무수행 과정에도 적용되는 개념으로 업무와 관련된 기술 혹은 지식수준 뿐만 아니라, 업무수행에 영향을 미칠 수 있는 개인의 성격 및 동기 등을 내포하는 개념이라 하겠다. 예를 들어, 박천오·김상묵(2004)의 연구에서 44개 정부산하단체 65개

직위를 대상으로 한 연구결과를 토대로 대통령 임명직위의 공통 직무수행역량을 제시한 바 있는데, 공통 역량범주로는 종합적 판단 및 정책결정능력, 전문성 및 개혁성을 제시하였고, 기관장에게 요구되는 역량으로 리더십, 비전제시능력 및 기업가적 능력을 제시하였다. 감사에게 요구되는 역량으로 청렴도, 도덕성, 준법성 및 문제해결능력을 제시하였다.

한편, 행정역량(administrative capacity) 혹은 관리역량(management capacity)으로 지칭되는 조직수준의 역량은 주로 경영학에서 많이 제시된 개념으로 이 또한 다양한 정의가 존재하지만, 일반적으로 조직성과 향상에 필요한 조직의 제반 능력이나 특성을 지칭하는 것으로 정의한다(박석희, 2006). Ingraham and Donahue(2000; 294) 또한 정부관리를 일련의 구조(structures), 절차 및 기술의 합으로 이뤄진 두개의 보완적인 요소로 나눌 수 있다고 제시하고, 이를 각각 행정적 기능(administrative function)에 관련된 요소와 정책집행에 관련된 요소로 이분화하여 제시하였으며, 행정적 기능에 관련된 요소가 정책집행에 관련된 요소의 선행요인임을 제시한 바 있다.

행정기능에 관련된 요소는 일반적인 조직구성원들의 활동과 관련된 것으로, 재무관리, 인적자원관리, 자산관리 및 정보-기술관리 등이다. 행정기능과 관련된 요인들은 정부가 사업 혹은 정책집행 시 필요한 관리업무에 대한 지원역할을 하게 됨을 강조한 바 있다. 즉, 조직수준에서의 관리역량이란 정부가 정책 혹은 사업을 집행하여 성과를 내기 위해 필요한 자원을 적절한 장소에 배치하고 적절한 시기에 활용할 수 있는지 여부에 대한 점검이라 하겠으며, 이에 관리역량을 관리상의 하부시스템(subsystem), 즉 재정, 인적자원, 자산 혹은 정보기술관련 수요에 부합하기 위해 반드시 필요한 하부시스템이라 정의할 수 있다(Ingraham and Donahue, 2000).

이와 유사하게, 기존의 선행연구들은, 조직수준에서의 역량을 개인이나 조직의 현재 및 장래활동을 보장하고 성과를 제고하는 필요한 제반보유능력(김병국·권오철, 1999), 정부가 민주적 거버넌스의 책무를 충실히 이행하기 위해 필요한 능력(Ingraham 2007), 조직성과에 영향을 미치는 정책과 사업지원을 위한 정부의 자원개발, 조정 및 통제능력(Donahue et al., 2000) 등으로 정의하였다(〈표 II-1〉 참조). 즉, 조직 전반의 성과제고 및 관리를 위해 필요한 능력으로 재무관리, 자본 및 인프라관리, 인적자원관리, 데이터 및 기술사용, 성과관리 및 리더십 등이 일반적으로 제시된 조직수준에서의 관리역량요인이며(Ingraham, 2007; Farazmand, 2009), 우리나라의 경우 “중앙행정기관의 정책과 서비스 수준에 영향을 주는 조직, 인사 및 정보화 등의 관리능력”으로 정의하여 활용하고 있다(국무조정실, 2018:52).

개인수준의 혹은 조직수준의 역량개발 및 활용에 대한 관심이 증대하고 있는데, 이는 무엇보다도 조직의 성과는 기본적인 조직 혹은 개인의 역량이 부재한 상황하에서는 개선될 수 없고(Ingraham, 2007), 조직운영의 효율성과 밀접한 관련이 있기 때문이다(Ingraham, 2007; Ingraham, Joyce and Donahue, 2003). 뿐만 아니라, 조직의 역량은 조직이 제공하는 서비스품질제고 및 조직성과의 주요 결정요인으로 강조된 바 있다(Ingraham, Joyce and Donahue, 2003). 예를 들어, 김다경·엄태호(2014)는 개인수준에서의 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 효과에 대한 실증연구를 수행하였는데, 업무역량 변수 중 관리안정성 및 외부환경 관리역량변수인 정부부처 재직기관 등이 조직성과에 유의미한 정의 효과를 가져오는 것을 확인했다. Jennings and Woods(2007)의 연구에서는 위험폐기물정책 관리역량이 환경정책효과, 위험폐기물사업효과, 정책혁신에 정의효과를 가져오음을 제시하였고, Andrews and Boyne(2010)의 연구에서는 장기투자계획, 예산관리효과성, 고용관계 및 효율적 지식이전 및 리더십 등으로 정의된 일련의 행정관리역량이 핵심서비스인 교육, 복지, 환경, 부동산, 도서관, 레저 등의 성과 및 고객만족도에 정의효과를 가져오는 것으로 나타났다. 마찬가지로, Andrews and Brewer(2013)의 연구에서도, 정부성과프로젝트 관리역량지수(Government Performance Project Management capacity index)를 활용하여 관리역량을 측정하였고, 관리역량의 확보가 사회적 자본(social capital)이 조직성과에 미치는 정의효과를 증대시킴을 제시하였다.

〈표 II-1〉 조직수준의 역량에 대한 정의

저자	정의
Donahue et al.(2000)	조직성과에 영향을 미치는 정책과 사업지원을 위한 정부의 자원개발, 조정 및 통제능력
Ingraham, Joyce and Donahue(2003)	재정, 인적, 물적, 정보 자원의 개발, 조정, 통제하는 능력
박석희(2006)	조직성과 향상에 필요한 조직의 제반 능력이나 특성
영국의 역량평가	리더십과 전략
미국 정부역량평가(GPP)제도	재정, 인적, 물적, 정보 자원의 개발, 조정, 통제 능력

자료: 이광희(2014), 『행정관리역량평가 실태 분석 및 개선방안 연구』, pp. 16~17 재인용

## 2) 정책 및 서비스영역별 역량관리 개념정의

정책 및 서비스영역별 역량관리에 대한 개념 및 유형분류를 시도한 선행연구들 또한 다수 존재한다. 예를 들어, 위기관리와 관련하여 Christensen et al.(2016)은 거버넌스 역량(governance capacity)이라는 유사 개념을 제시하였는데, 이는 정부행정기구의 공식적 구조상의 혹은 절차상의 특징을 의미하는 것으로 개념을 정의하고, 위기관련 거버넌스역량으로 조정역량(coordination capacity), 분석역량, 규제역량 및 전달역량 등으로 구분하여 제시하였다. 조정역량이란 분리되어있는 조직들이 협업업무를 수행할 수 있도록 조율하는 역량을 의미하며, 위험 및 취약성에 대한 측정 및 정보에 대해 분석을 바탕으로 자문을 제공하는 역량 등을 의미하고, 마지막으로 전달역량이란 위기에 대해 적절히 대처하고, 공공서비스를 공급하는 역량으로 정의하였다. 민간위탁과 관련하여 Brown and Potoski(2003)는 관리역량의 중요성을 강조하며, 다음과 같이 세 가지를 제시하였는데, 각각 타당성평가역량(feasibility assessment capacity), 집행역량, 그리고 평가역량이다. 타당성평가역량이란 재화 혹은 서비스를 구매할지 여부를 결정짓는 역량을 의미하는 것으로, 일련의 서비스 혹은 기능이 민간위탁 대상으로 적합한지 여부를 결정하는 역량이며, 집행역량이란 민간위탁수행기관과 계약을 하고, 공급자를 선택하고, 계약협상을 진행하는 등의 역량을 의미하며, 마지막으로 평가역량이란 수행기관의 성과에 대한 평가 혹은 감사를 수행하는 역량으로 정의된다.

## 3) 소결

지금까지의 논의를 종합하면, 기본적으로 관리역량은 개인적 수준에서의 역량과 조직 수준에서의 역량으로 나뉘는데, 좋은 관리자가 있음은 개인적 수준에서의 관리역량이 확보되었음을, 그리고 좋은 시스템을 갖춘 것은 조직단위에서 역량을 갖췄음을 의미한다는 것이라 하겠다(김다경·엄태호, 2014). 조직단위의 역량은 조직의 내외부적 관리역량을 총괄 지칭하는 것으로 조직단위의 행정관리역량에 대한 평가 및 환류는 조직의 관리역량제고를 통하여 서비스품질 및 조직성과 향상을 목적으로 함을 알 수 있다. 미국, 영국 및 캐나다 등 선진국에서도 성과의 동인(enabler)으로서의 조직역량 평가 및 제고로 관심이 확대되고 있으며 이를 위해 조직수준에서의 역량평가제도를 적극 활용하고 있다. 다음 장에서는 공공부문의 조직역량평가 관련 해외사례를 간략하게 살펴보고자 한다.

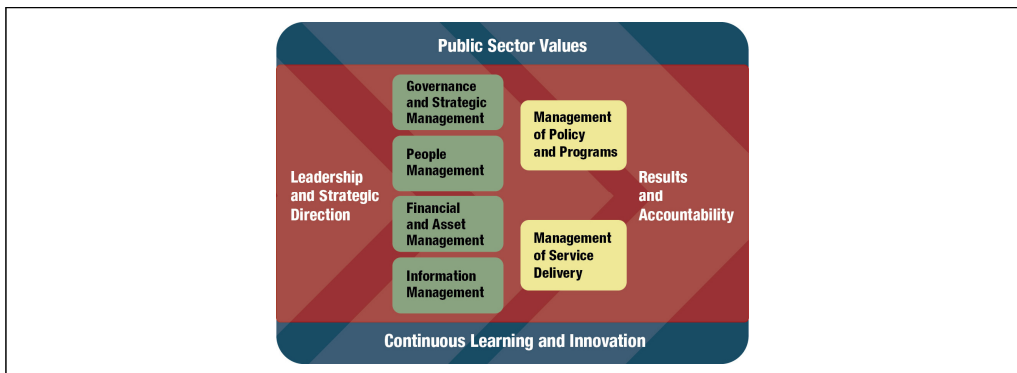
## 2. 역량관리 및 평가 관련 해외사례 검토

### 1) 캐나다 행정관리책임제도(Management Accountability Framework)

캐나다의 경우 부처단위의 관리책무성평가(Management Accountability Framework)를 구축 운영하고 있는데, 이는 재무원 비서실(Treasury Board Secretariat)에 의해 시행되는 주요 성과관리 수단으로, 장관의 정부정책 및 사업성과 관련 책무성 제고 및 해당 부처 및 기관에 대한 관리실태 개선을 목적으로 활용되고 있다. 캐나다의 경우 역량은 개별 구성원들이 업무를 수행하기 위해 활용하는 기술, 능력 및 특징 및 행태/활동 등으로 정의한다.

부처단위의 행정관리역량에 대한 평가를 실시하며, 리더십 및 전략기획(strategic planning)을 기반으로, 거버넌스 및 전략관리, 인적자원관리, 정보관리를 시행하고 이를 통해 정책 및 사업관리, 서비스전달관리가 가능해지며, 성과결과 및 책무성 확보가 가능해짐을 제시하는 인과 모형을 토대로 제시하고 있다. 즉, 행정관리역량평가 모형을 설계하기에 앞서, 성과 차원의 결과(outcomes)와 성과결과의 동인(enablers)에 대한 비교적 명확한 구분 및 인과관계 설정을 바탕으로 제시되었다는 점이 특징이라 하겠다. 각 부처가 제시한 증거를 활용하여 재무원 비서실은 평가를 실시하며, 평가점수가 낮은 관리영역에 대해서 해당 부처는 개선안을 제출해야 하며, 평가결과는 재무원 웹사이트를 통해 공개된다. [그림 II-1]은 평가모형에서 제시된 10개의 관리영역에 대한 세부 설명이다.

[그림 II-1] MAF 모형 설명



출처: Government of Canada(2020. 2)

<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html>

세부 영역별로 평가 시 활용되는 자료는 다음과 같다. ‘공공서비스 가치’의 경우 공직자를 대상으로 한 설문조사 결과 및 과별로 제출한 서류 및 계획서를 참고하여 평가하며, ‘국정관리와 전략적 방향’의 경우, 과별 제출서류 이외에 설문지를 활용한 데이터수집 및 성과측정 보고서를 활용한다. ‘학습, 혁신 및 변화관리’의 경우, 변화관리와 관련하여 제출한 계획서 혹은 일련의 전략보고서 및 성과보고서를 활용한다. ‘결과와 성과’의 경우 사무차관(deputy head)으로부터 승인받은 평가보고서, 관리역량관련 설문조사 결과 및 부처별 평가기획서 등을 활용한다(공동성 외, 2010).

캐나다의 MAF를 사용한 평가과정은 다음과 같다. 부처별로 평가를 수행해야 할 주요 우선순위를 결정하여 장관에게 보고한다. 전년도 평가에서 제시되었던 결함과 관련하여 관리역량 및 성과를 개선하기 위한 세부 활동계획을 세우고 이를 증거로 제시한다. 부처별로 평가 관련 증거를 제시하면, TBS 내의 정책 및 프로그램 담당부서의 검토 및 승인이 이뤄진다. 평가결과에 대한 해당 부처 및 기관의 피드백을 토대로 평가를 마무리하고, 최종보고서가 TBS에 의해 승인이 되면, 재무원 웹사이트를 통해 공개된다.

행정관리책임제도의 경우 7개의 관리분야에 대한 성과를 측정하며, 이 중 4가지 영역, 재정관리(financial management), 인적자원관리(people management), 정보관리 및 정보기술관리(Information management & Information Technology management) 및 결과관리(results management)는 모든 부서가 해당이 되며, 서비스 및 자산관리(Management of Acquired Services and Assets), 보안관리(security management), 그리고 서비스관리(service management)등은 부처별(department-specific) 관리대상 분야이다.

예를 들어, 인적자원관리의 경우, 정량지표 이외에 부처 구성원들을 대상으로 한 설문조사 결과를 함께 활용했다는 점이 특징이다. 다양하고 포용적 근무환경조성이라는 목적 하에, 조직 구성원을 대상으로 다양성 및 포용성 관련 필수교육실시 여부, 부처단위 워크샵실시 여부, 다양성을 확보하기 위한 채용전략설정 여부 등에 대한 평가를 실시했을 뿐 아니라, 공공서비스인력 대상 설문조사를 활용하여 해당 사업에 대한 참여자들의 만족도 혹은 인지도 여부에 대한 조사를 함께 활용했다. 정보화와 관련하여 open.canada.ca 웹페이지에 부처 및 기관이 몇 개의 데이터넷을 공유했는지 여부 등이 사용되었으며, 결과관리의 경우 성과관리 및 분석이 상급자 자원배분 관련 의사결정에 실질적으로 반영된 정도, 성과관리를 통해 마련된 일련의 사업계획이 실행된 정도 등을 평가하였다.

[그림 II-2] MAF 평가지표 예시

<p>38. In which ways does your department or agency foster a diverse and inclusive workplace? (Select all that apply)</p> <p><input type="checkbox"/> Mandate training for employees on diversity and inclusion and/or on cultural awareness</p> <p><input type="checkbox"/> Hold department-wide activities such as workshops, information sessions or group discussions</p> <p><input type="checkbox"/> Appoint a champion for diversity and inclusion in the workplace</p> <p><input type="checkbox"/> Recruitment strategies targeted at designated employment equity groups</p> <p><input type="checkbox"/> Diversity and Inclusion are included in organizational HR strategic plans</p>	<p>97% of LDAs (32 of 33) indicated that they incorporated diversity and inclusion in organizational human resources strategic and recruitment plans.</p>	<p>80% of SDAs (16 of 20) indicated that they incorporated diversity and inclusion in organizational human resources strategic and recruitment plans.</p>
<p>39. Percentage of employees who indicated in the Public Service Employee Survey "My department or agency implements activities and practices that support a diverse and inclusive workplace".</p>	<p>76% agreed that their department had implemented activities and practices that support a diverse workplace.</p>	<p>76% agreed that their department had implemented activities and practices that support a diverse workplace.</p>

출처: Government of Canada(2020. 2)

<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework/2017-18-government-wide-management-accountability-framework-reporting-data.html>

캐나다 사례의 경우 부처 간 공통 기준을 활용하여 해당 분야에 대한 역량을 평가하고, 부처 간 학습을 도모하는 플랫폼 역할을 수행했다는 장점이 있다(이광희·이석민, 2015). 행정관리역량평가를 수행함에 있어서 질적지표 및 양적 지표가 모두 사용되었다는 점이 특징이다(Charko, 2013)<sup>1)</sup>. 뿐만 아니라 우수사례를 대상으로 인센티브를 부여하는 시스템이 존재하며, 일련의 MAF 평가에 대한 정확성 및 공정성을 제고하기 위해서 독립기관인 내부감사 및 평가국(Internal Audit and Evaluation Bureau)을 통해 평가 및 감사를 수행한다는 점이 특징이라 하겠다. 캐나다의 경우에도 부처별 랭킹점수를 부여하지만, 랭킹보다 더 중시되는 것은 일련의 역량평가 결과에 대한 환류로, 매년 시행되는 TBS가 주도하는 차관보(deputy minister) 간의 토론을 통해 적극적으로 역량제고방안을 모색하려 한다는 점이다(Charko, 2013).

1) 예시지표는 다음과 같다. 공공서비스가치(public service values)의 경우, 서비스를 활용할 경우 다음의 항목을 사용하였다. 첫째, 조직은 상호존중, 성실, 전문성의 문화를 실증적으로 보여준다. 둘째, 선임관리자는 가치적 리더십을 실증적으로 보여준다. 국정관리와 전략적 방향의 경우, 예시항목은 첫째, 조직의 전략적 결과의 투명성과 측정가능성, 둘째, 프로그램 실행구조의 완성수준과 조직의 전략적 결과를 위한 제휴, 셋째, 성과측정 도구의 질(예상된 결과, 산출물, 표준 지표, 목표, 데이터소스, 데이터수집의 회수를 포함), 넷째, 성과측정 도구가 조직의 의사결정을 지원하기 위해 사용되는 정도 등이다(공동성 외, 2010: 206)

## 2) 미국 정부성과프로젝트 및 인사관리국 사례

미국의 역량관리 관련 사례로는 조직단위의 역량평가와 개인수준의 역량평가가 함께 활용된다는 점이 특징이라 하겠다. 이에, 정부성과프로젝트(Government Performance Project) 및 인사관리국(Office of Management)의 사례검토를 제시하고자 한다.

### (1) 정부성과프로젝트

정부성과프로젝트의 경우 조직단위의 역량평가 사례로, 정부의 행정관리역량이 정책 및 사업성과의 주요 동인임을 전제로, 미국 50개 주정부의 핵심영역, 즉, 재정, 인적자원, 인프라 및 정보 등에 대한 관리 상황을 평가하는 것을 목적으로 한다. 정부성과프로젝트의 경우 관리역량에 대한 점검이기 보다는 정부의 핵심관리활동의 효과성에 대한 평가라고 볼 수 있다. 관리역량을 ‘인적’, ‘물리적’, ‘정보’ 자원을 정책집행에 대한 지원을 목적으로 효과적으로 개발, 활용 및 통제하는 것으로 정의하고 있으며, 정부의 관리역량이 일련의 관리업무를 수행하는 관리자와 관리시스템(행정구조 및 절차)에 의해 좌우됨을 가정하고 있다.

활용하는 평가자료는 주정부의 개별적 평가자료, 기획문서, 내·외부 감사결과, 인력관리 계획 등 공문서에 대한 체계적 분석결과가 활용되며, 의원을 포함하여 공무원 및 시민 등 주요 이해관계자 인터뷰를 평가자료로 활용한다는 점이 특징이라 하겠다. Governing 및 Government Executive 등의 학술지 및 잡지에 평가결과 및 우수사례를 공개한다는 점이 특징이며, 우수사례의 공유 촉진을 위해 지역별 신문 및 방송매체를 적극적으로 활용하고 있다(Barrett and Greene, 2008).

[그림 II-3] GPP 평가영역에 대한 설명

<i>Government Performance Project Criteria for Assessing Quality of State Management</i>	
<b>Management System</b>	<b>Quality Criteria/Principles</b>
<b>Financial</b>	Multi-year perspective on budgeting Mechanisms in place that preserve fiscal stability and health Sufficient financial information is available to policymakers, managers, and citizens Appropriate control maintained over financial operations
<b>Human Resources (HR)</b>	Conduct strategic analysis of present and future HR needs Able to obtain the employees it needs Able to maintain an appropriately skilled workforce Able to motivate employees to perform effectively in support of goals Civil structure in place that supports ability to achieve workforce goals
<b>Information Technology (IT)</b>	IT systems provide information that supports managers' needs and strategic goals IT systems form a coherent structure Meaningful, multi-year planning is conducted Training is adequate Can evaluate and validate return on IT investments Can procure necessary IT systems in a timely manner IT systems support the ability to communicate with and serve citizens
<b>Capital</b>	Conducts thorough analysis of future needs Monitors and evaluates projects through implementation Conducts appropriate maintenance of assets
<b>Managing for Results</b>	Engages in results oriented strategic planning Develops indicators and evaluative data that can measure progress toward accomplishments and results Leaders and managers use data for policymaking, management and evaluation of progress Clearly communicates results to stakeholders

Source: GPP Final Report, Appendix E

자료: Heckman, A. C. (2007) p.27 재인용

## (2) 인사관리국 사례

미국 인사국의 경우 고위공무원단 선출에 있어서 개인수준에서 필요한 일련의 행정관리역량을 규명하고, 이에 대한 평가를 실시하고 있다. 인사국에서 제시하는 역량의 정의는 연방정부 및 기관이 성과를 높이고, 고객서비스 품질을 제고하고, 성공적인 팀 및 연합을 형성하기 위해서 필요한 역량으로 정의하고 있으며 다음과 같은 5가지의 핵심역량 영역을 제시하고 있다. 첫째, 조직 내·외에 필요한 전략적 변화선도 여부(Leading Change)로, 새로운 사업 혹은 절차마련을 선도하는지, 기관의 성과 및 이해관계자의 인식에 영향을 미칠 수 있는 일련의 지방, 국가 혹은 국제정책의 변화 및 트렌드에 대한 이해 여부에 대한 점검, 새로운 정보, 환경 혹은 예상치 못한 장애요인에 대한 적응능력, 회복력, 장기관점에서의 전략 및 목표수립역량 및 비전수립역량 등을 종합적으로 평가한다. 둘째로, 인력관리측면에서 갈등관리, 다양성제고, 직원역량개발 및 팀빌딩 등의 포괄적인 인사관리 관련 영역에 대한 평가를 실시한다. 셋째, 성과 전반에 관한 것으로 책무

성제고, 고객 지향성, 정보에 기반을 둔, 효과적이고 시의적절한 의사결정을 하는지 여부, 새로운 재화나 서비스의 개발 혹은 조직목표를 달성하기 위해 일련의 위험을 감수하는지 여부, 문제해결능력 및 절차, 원칙 및 규정의 준수 여부 등에 대한 평가를 실시한다. 넷째로, 사업관련 역량으로 인적 자원, 재정 자원 및 정보 자원을 전략적으로 관리하는 능력에 대한 평가이며, 마지막으로 연합형성(coalition building)의 경우 연방정부기관, 주정부 및 지방정부, 비영리조직, 민간조직 및 해외기관과의 관계형성역량에 대한 점점을 의미한다.

### 3) 영국의 역량평가(capability review)

영국의 역량평가 담당 기관은 내각사무처(cabinet office)이며, 내각사무처의 주관하에 공공조직 역량개선 및 공공조직리더의 관리역량제고를 통한 부처의 장기적 발전 도모를 목적으로 역량평가를 실시한다. 평가영역은 리더십(Leadership), 전달(Delivery) 및 전략(Stratgy) 등 총 3가지이며 각 부처의 고위직 관료의 리더십 역량에 초점을 맞추고 있다(공동성 외, 2010).

세부 영역으로는 리더십의 경우, 방향설정(set direction), 열정, 속도, 추진력유발(ignite passion, pace, drive), 전달 및 변화선도에 대한 책임성(take responsibility for leading delivery and change), 역량개발(build capability) 등이며, 전략의 경우 성과결과강조(focus on outcomes), 증거에 기반을 둔 의사결정(base choices on evidence), 공통목적의 확립(build common purpose) 등이 제시되었다. 전달의 경우 기획, 자원배분 및 우선순위결정(plan, resource and prioritize), 명확한 역할, 책임 및 비즈니스 모델개발(develop clear roles, responsibilities and business model(s)), 그리고 성과관리(manage performance) 등이다([그림 II-4] 참고).

[그림 II-4] 영국 역량평가 모형



출처: Capability Review of the Department for Culture, Media and Sport

평가방식으로는 평가영역을 대상으로 표준화된 질문을 활용하여 설문조사, 인터뷰 및 워크숍을 활용하여 평가를 진행하고, 첫 번째 단계에서는 외부 전문가 및 타부처 고위공무원으로 구성된 평가팀이, 두 번째 단계에서는 3명으로 구성된 평가팀이 평가를 수행하게 된다. 정량지표 이외에 정성지표를 함께 활용하여 평가결과를 종합하여 총 4개의 등급으로 구분한다는 점이 특징이라 하겠으며 2주간에 걸쳐 집중적으로 평가관련 데이터 수집을 실시한다는 점도 강점이라 하겠다. 일련의 역량강화에 대한 공유된 관심을 구축했다는 점이 큰 기여도라 하겠다(공동성 외, 2010).

#### 4) 소결

국외의 행정관리역량평가 제도들을 보면 조직 및 개인수준의 역량평가에서 조직, 인사 및 정보화 관리능력 이외에도 다양한 역량범주를 규명하고 활용하고 있음을 확인할 수 있다. 검토한 국가시스템의 공통점은 부처별 주요 정책 및 사업에 대한 별도의 성과관리 시스템을 갖추고 있음에도 불구하고, 조직역량에 대한 평가제도를 운영하고 있다는 점, 그리고 리더십, 전략관리, 성과관리, 협상조정 및 자원관리 등 다양한 역량범주에 대한 평가를 활용하고 있음이 특징이라 하겠다. 즉, 행정관리역량에 대한 범위는 다양하게 유형화 할 수 있지만, 포괄적으로 범주화하면 조직관리, 인적자원관리, 예산, 재무, 자산관리, 사업 및 과제의 품질관리, 정보 및 지식관리, 대민관계 및 홍보 등이 포함될 수 있다(공동성 외, 2010). 뿐만 아니라, 관리역량의 제고를 통해 성과향상을 도모할 수 있음을 가정하는 인과 모형에 기반을 두고 있음이 공통적이라 하겠다.

한국의 경우에는 행정관리역량평가에 재무관리가 포함되어 있지 않으며, 인적 자원관리의 경우에도 역량개발 및 동기부여 등이 포함되어 있으나, 한국의 경우는 비교적 미시적 인사관리제도에 초점이 맞춰져 있다는 평가이다(이광희·이석민, 2015; 65-66). 국외 사례분석에서 제시된 행정관리역량평가 요소들 사이에는 공통점들이 발견되는데, 이는 다음의 <표 II-2>에 제시되어 있다. 개인 및 조직수준의 동인으로서 리더십 및 전략적 방향설정 및 기획을 공통 요인으로 제시하고 있으며, 업무수행과 관련된 요인으로 이해관계자들의 수요를 파악하고, 고객중심의 서비스 공급을 제시했다는 점, 그리고 조직단위의 동인으로 인적자원, 재무, 자산 및 정보기술에 대한 관리역량을 제시했다는 점이 공통점 및 시사점이라 하겠다.

〈표 II-2〉 해외사례 검토: 행정관리역량요인

	조직수준의 역량	조직수준의 역량	개인수준의 역량	조직수준의 역량
	캐나다 MAF	미국 GPP	미국 인사국	영국의 역량평가
개인 및 조직단위 동인	리더십과 전략적 방향	관리자 및 관리시스템(행정 구조 및 절차에 의해 좌우됨을 가정하고 있음)	변화의 선도(leading change)	리더십 전달: 기획 및 우선순위 결정
조직단위의 동인(역량)	지속적 학습 및 혁신(환류)	-	-	-
	거버넌스와 전략관리	-	-	-
		자산관리	-	-
	인적 자원관리	인적 자원관리	인력관리 - 갈등관리 - 다양성제고 - 직원역량개발 및 팀빌딩	-
	재무자산관리	재무관리	사업관련 역량 (재정자원에 대한 전략적 관리)	-
	정보 및 기술 관리	정보기술관리	사업관련역량 (정보 자원의 전략적 관리)	-
산출물관리: 업무수행관리요인 (output)	정책 및 사업 관리(결과달성을 위해 효과적인 정책 및 프로그램의 설계 및 관리)	성과관리 - 전략기획 - 성과지표개발 - 증거 기반 의사결정 및 조직관리	성과 전반 (책무성, 고객 서비스, 원칙 및 규정 준수 여부)	전략: 성과결과강조 증거에 기반을 둔 의사결정 등
	서비스전달관리 (이해관계자들의 수요 파악 및 고객중심서비스)	- 이해관계자와 명확한 의사소통	변화의 선도(leading change) 연합형성	전달: 성과관리 명확한 역할 및 책임규명 등
결과 (Outcomes)	결과와 책임성 (성과결과의 활용)	-	-	-
	공공부문 가치	-	-	-

자료: 저자 작성

### Ⅲ. 행정관리역량평가 개요 및 현황

#### 1) 정부업무평가체계 개관

성과관리란 기관의 중장기 목표 및 성과지표를 수립하고, 이를 바탕으로 업무 및 정책의 집행과정 및 결과를 효과성, 효율성 및 경제성 측면에서 관리하는 일련의 활동을 의미한다. 「정부업무평가 기본법」 제2호에는 정부업무평가를 “국정운영의 능률성, 효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 기관·법인 또는 단체(이하 ‘평가대상기관’이라 한다)가 행하는 정책 등을 평가하는 것”으로 정의하고 있다. 즉, 정부가 수행하는 일련의 정책 및 사업의 진행과정 및 결과를 점검하고, 평정하는 것으로 정의할 수 있다. 정부는 정부업무성과관리를 위해 2006년 이후 「정부업무평가 기본법」을 제정하고, 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관이 행하는 일련의 정책 및 사업에 대한 통합적인 성과관리체계를 운영해오고 있다. 뿐만 아니라, 국정운영 전반의 효과성, 책무성 및 능률성 제고를 목적으로 자율적인 평가역량 강화를 위한 일련의 노력을 기울이고 있다.

정부업무평가는 크게, 중앙행정기관평가, 지방자치단체평가 및 공공기관에 대한 평가로 구분된다. 중앙행정기관의 평가는 국무총리가 평가를 통한 지속적 관리의 필요성이 요구되는 특정정책에 한하여 실시하는 ‘특정평가’와 중앙행정기관이 소관정책을 스스로 평가하는 ‘자체평가’로 나뉜다. 지방자치단체평가는 행정안전부 장관이 관련 중앙행정기관장과 합동으로 일련의 국가위임사무를 평가하는 ‘합동평가’와 지자체 고유사무 전반에 대한 평가인 ‘자체평가’로 나뉜다. 공공기관에 대한 평가는 공공기관 운영에 관한 법률에 의거하여 경영 성과를 평가하며, 법률 외의 사항은 소관 중앙행정기관과 정평위가 협의하여 실시하게 된다.

매년 상반기에 ‘정부업무평가위원회’가 정부업무평가 기본계획을 수립하는데, 이러한 정부업무평가위원회는 국무총리와 민간위원으로 구성되는 공동위원장과 관계 장관 및 민간위원으로 구성된다. 평가의 공정성 및 객관성을 확보하고, 자체평가의 효율적 운영을 담보하기 위하여 정평위의 평가기본계획을 바탕으로 국무조정실은 자체평가와 특정평가에 대한 세부적인 지침, 즉, 평가지표 및 평가메뉴얼 등에 대한 지침을 마련하여 각 부처에 배포한다.

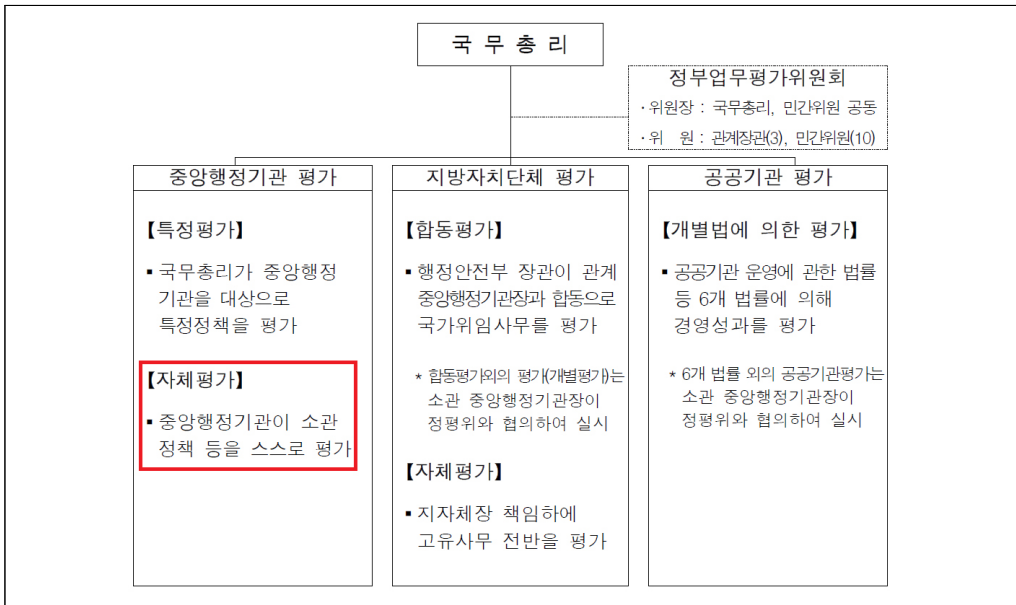
각 부처는 자체평가대상이 되는 정책, 사업 및 업무를 선정하고, 평가방법 및 세부평가 일정 등이 포함된 자체평가계획을 수립하게 되며, 각 부처별 자체평가위원회는 위원장

1인을 포함하여 10인에서 30인 이내의 위원으로 구성하게 되며, 위원은 평가 혹은 해당 부처의 업무에 대한 전문적 지식 및 경험이 풍부한 사람 혹은 공무원 중에서 위촉 혹은 지명 방식을 통해 구성하게 된다.

기관별 자체평가는 크게 1) 주요 정책에 대한 평가, 2) 통합재정사업평가 및 3) 행정관리역량평가 세 가지로 나뉜다. 주요 정책에 대한 평가는 「정부업무평가 기본법」을 근거로 국조실에서 확인 및 점검을 담당하며, 통합재정사업평가는 일반재정사업의 경우 「국가재정법」, R&D 사업의 경우 「국가연구개발사업 등 성과평가법」, 그리고 지역발전사업의 경우 「국가균형발전특별법」을 근거로 각각 기재부, 과기정통부 및 지역위에서 확인 및 점검을 담당한다.

행정관리역량평가의 경우 「정부업무평가 기본법」을 근거로 행정안전부 및 인사처에서 확인 및 점검을 담당한다. 각 중앙행정기관들은 평가대상, 평가방법, 평가일정등이 담긴 '자체평가계획'을 수립하고 '자체평가위원회'를 통해 자체평가를 실시하며, 평가위원회는 자체평가계획에 대한 심의, 추진실적에 대한 점검, 자체평가 및 평가보고서 작성 등의 업무를 수행하게 된다.

[그림 III-1] 정부업무평가체계



출처: 정부업무평가위원회 홈페이지(www.evaluating.go.kr)

각 중앙행정기관의 장은 자체평가 결과를 매년 3월 말까지 정부업무평가위원회에 제출해야하며, 재평가의 필요성이 제기될 경우, 정부업무평가위원회의 심의 및 의결을 통해 재평가를 실시하게 된다. 평가결과는 조직, 예산, 인사 및 보수체계에 연계 및 반영되어야 하며, 기획재정부장관은 평가결과를 차년도 예산편성 시 반영하게 된다.

## 2) 행정관리역량평가 개관

### (1) 평가 배경 및 목적

중앙행정기관의 행정관리역량에 대한 평가는 일련의 정부업무평가제도의 변화속에서도 지속적으로 유지되어 왔다(이광희·이석민, 2015a; 이광희·이석민, 2015b). 1998년에 기관평가의 실시와 함께 처음으로 행정관리역량에 대한 평가 모델에 제시된 바 있으며, 2009년에 자체평가의 기관역량부문이 행정관리역량으로 개편되었고, 2011년에는 자체평가가 아닌 ‘행정관리효율화노력’이라는 평가부문으로 특정평가영역으로 수행되다가 다시 2012년부터 자체평가로 전환되었다(이광희·이석민, 2015a).

행정관리역량평가는 「정부업무평가 기본법」 제11조 및 동법 시행령 제8조에 근거를 두고 시행되는 정부업무평가의 종류로 정부의 조직, 인사, 정보화 분야의 관리역량(Management capacity)을 제고하기 위한 목적으로 운영되는 제도이다. 정부업무평가체계에서 행정관리역량평가는 자체평가로서 각 중앙행정기관이 행안부 및 인사혁신처가 수립한 분야별 평가 지표에 따라 자체적으로 평가(self-evaluation)를 실시하며, 평가결과에 대한 심의 및 적절성 검토는 평가총괄기관인 행안부가 확인 및 실태점검을 실시한다.

### (2) 평가내용 및 평가대상

평가내용은 조직분야(행안부), 인사분야(인사처) 및 정보화분야(행안부) 총 3개의 평가 분야로 구분되며, 평가대상은 44개의 중앙행정기관이며 대상기관은 다음의 표에 제시된 바와 같다.

〈표 III-1〉 행정관리역량 자체평가 평가대상기관

구분	기관명	계
부 단위	방송통신위원회, 국무조정실, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 기획재정부, 교육부, 과학기술정보통신부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 해양수산부, 중소벤처기업부, 국가보훈처	24개
처·청 단위	인사혁신처, 법제처, 식품의약품안전처, 원자력안전위원회, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, (김찰청)*, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 소방청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 특허청, 기상청, 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청, 해양경찰청	20개

자료: 행정안전부, 2019년 중앙행정기관 자체평가(행정관리역량 부문) 계획안, 2019.05.

평가기간은 매년 1월 1일에서 12월 31일까지이며, 평가분야는 조직(35), 인사(30) 및 정보화(35)개이며 20개의 세부 지표를 자체적으로 적용하여 평가하게 되며 해당 기관의 내부관리역량 및 생산성 향상을 위한 노력정도를 평가하도록 설계되어 있다. 평가지표별 세부 내용 및 변경사항은 다음과 같다. 2019년도 평가지표의 구성은 기존의 체계를 유지하나, 정원감사지적사항 이행수준, 법령정도 등재의무 이행수준, 조직혁신역량강화실적 등이 정부조직 및 인력의 효율적 운영 정도를 파악하는 신규지표로 추가되었으며, 지능형 전자정부추진 노력 및 웹사이트 총량관리 이행 수 등의 일부 지표는 수정 및 삭제되었다.

효율적인 정부조직인력의 운영관련 배점이 2018년 기준 28점에서 30점으로 향상되었으며, 외부와의 임용 및 교류실적 등 인사교류제도 운영성과 관련 항목에 대한 배점이 늘어났다. 외부와의 임용 및 교류실적의 경우 2017년에서 2018년에 7점에서 11점으로 배점이 늘었으며, 2019년 기준 12점으로 배점이 향상되었다(〈표 III-2〉 참고).

〈표 III-2〉 2019년도 평가지표의 구성

현행('18년)			개편('19년)		
분야	평가지표 (배점)	세부 지표	분야	평가지표 (배점)	세부 지표
조직 (35)	정부조직 인력의 효율적 운영 (20)	① 조직관리역량 자가진단 실시(5)	조직 (35)	정부조직 인력의 효율적 운영 (20)	① 조직관리역량 자가진단 실시 <sup>(5→4)</sup>
		② 재배치정원제 운영계획 수립(2)			② 재배치정원제 운영계획 수립삭제 ② 정원감사 지적사항 이행수준 <sup>(3)신규</sup>
	선택 (3)	③ 정부조직정보 관리 및 시스템 이용 활성화(5) - 정부 기능분류 및 조직정보 관리수준(2) - 정부조직관리정보시스템 이용률(3)	③ 정부조직정보 관리 및 시스템 이용 활성화(5) - 정부 기능분류 및 조직정보 관리수준(2) - 정부조직관리정보시스템 이용률 <sup>(3→2)</sup> - 법령정보 등재의무 이행 정도 <sup>(1)추가</sup>		
		④ 행정기관 소속 위원회 운영 실적(5)			④ 행정기관 소속 위원회 운영실적 <sup>(5→4)</sup> 출석회의실적(2) - 위원구성의 지역 대표성 <sup>(2→1)</sup> 위원회 현황공개(1)
		⑤ 책임운영기관 자율성 특례 활용 정도(3)			⑤ 조직혁신 역량강화 실적 <sup>(4)신규</sup>
		⑥ 본부 행정직렬 정원의 복수직렬 전환 정도(3)			⑤ 책임운영기관 자율성 특례 활용 정도삭제 ⑥ 본부 행정직렬 정원의 복수직렬 전환 정도삭제
	정책품질 (15)	① 기관별 행정지식 공유·소통 수준(5)		정책품질 (15)	① 기관별 행정지식 공유·소통 수준(5)
		② 정책실명제 운영의 충실성(5)			② 정책실명제 운영의 충실성(5)
		③ 참여를 통해 우수정책을 만들어낸 실적(5)			③ 참여를 통해 우수정책을 만들어낸 실적(5)
인사 (30)	효율적인 정부인사 운영 (27)	① 국정과제 교육 이수실적(5)	인사 (30)	효율적인 정부인사 운영 (30)	① 국정과제 교육 이수실적(5)
		② 생산적 근무여건 조성 노력(7) - 유연근무제 이용활성화 추진노력도(7)			② 생산적 근무여건 조성 노력 <sup>(7→6)</sup> - 유연근무제 이용활성화 추진노력도 <sup>(7→6)</sup>
		③ 필수보직기간 준수비율(4)			③ 필수보직기간 준수비율(4)

현행('18년)		
분야	평가지표 (배점)	세부 지표
	선택 (3)	④ 외부와의 임용·교류 실적(11) - 인사교류제도 운영성과(7) - 개방형 및 공모직위 운영성과(4)
		⑤ 상시학습 이수 비율(3) ⑥ 전문직위 지정 비율(3)
정보화 (35)	유능한 전자정부 구현 (20)	① 전자정부 성과관리 추진(13) - 정보자원 관리체계 마련 수준(3) - 정보화 이행수준 점검(4) - 중복투자 예방(3) - 정보시스템 운영 성과관리(3)
		② 웹사이트 운영관리 효율화(4) - 웹사이트 총량관리 이행 수준(0.8) - 웹 호환성·접근성 수준(3.2)
	③ 지능형 전자정부 추진 노력(3)	
	사이버 안전수준 강화 (15)	① 개인정보보호 수준(4) ② 전자정부 대민서비스 정보보호 수준(4) ③ 사이버보안관리 수준(6) - 관리적 정보보안 수준(3) - 사이버 위기관리 및 기술적 정보보안 수준(3) ④ 사이버공격 대응훈련 결과(1)

개편('19년)		
분야	평가지표 (배점)	세부 지표
	선택 (3)	④ 외부와의 임용·교류 실적 <sup>(11~12)</sup> - 인사교류제도 운영성과 <sup>(7~8)</sup> - 개방형 및 공모직위 운영성과(4)
		⑤ 상시학습 이수 비율(3) ⑥ 전문직위 지정 비율(3)
정보화 (35)	유능한 전자정부 구현 (20)	① 전자정부 성과관리 추진 <sup>(13~14)</sup> - 정보자원 관리수준 측정(3) - 단계별 성과관리 이행수준(7) <sup>지표통합</sup> - 중복투자 예방 <sup>(3~4)</sup>
		② 웹사이트 운영관리 효율화 <sup>(4~6)</sup> - 웹 호환성·접근성 수준 <sup>(3.2~3)</sup> - 웹사이트 플러그인 제거율(3) <sup>추가</sup> - 웹사이트 총량관리 이행수준 <sup>삭제</sup>
	③ 지능형 전자정부 추진 노력 <sup>삭제</sup>	
	사이버 안전수준 강화 (15)	① 개인정보보호 수준(4) ② 전자정부 대민서비스 정보보호 수준(4) ③ 사이버보안관리 수준(6) - 관리적 정보보안 수준(3) - 사이버 위기관리 및 기술적 정보보안 수준(3) ④ 사이버공격 대응훈련 결과(1)

자료: 행정안전부, 2019년 중앙행정기관 자체평가(행정관리역량 부문) 계획안, 2019.05.

예를 들어 평가배점이 증대된 항목 중 효율적인 정부인사운영 항목 중 ‘외부와의 임용·교류 실적’의 측정방법 및 측정기준은 다음과 같다.

〈표 III-3〉 외부와의 임용·교류 실적 평가지표 개관

평가 지표	④ 외부와의 임용·교류 실적(12점)																																	
측정 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획인사교류 비율, 특별추진노력, 인사인센티브를 부여한 점수를 합산 하여 인사교류제도 운영성과를 정량평가</li> <li>• 경력개방형 직위 지정 비율, 공모 직위 외부인사(타부처) 응모 여부, 선발심사 위원회 외부위원 1/2 이상 위촉 등 선발심사의 적절성 여부, 민간인, 타부처 등 외부인사 임용 여부를 합산하여 개방형 및 공모직위 운영성과를 정량평가</li> </ul>																																	
측정 기준 (착안 사항)	<p><b>가. 인사교류제도 운영성과</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획인사교류 비율(70점) : 2019년 정원대비 계획인사교류 비율을 7단계로 구분하여 평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 정원: 전체 고위공무원~7급 중 전문직위 등 교류가 곤란한 인원 제외</li> </ul> </li> <li>- 특별추진노력(20점): 부처 간 고공단 교류 및 전략교류, 인사·법제·전산·홍보 등 전문분야 교류 실적(* 한 가지 해당 시 10점, 두 가지 이상 해당 시 20점)</li> <li>- 인사인센티브 부여(10점) : (인사·재정상 인센티브 부여인원/전체교류인원)×10</li> </ul> <p>* 평가요소(교류직위 비율, 특별추진노력, 인센티브 부여) 점수 합계(100점 만점)</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>구 분</th> <th>80점 이상</th> <th>60점~80점 미만</th> <th>40점~60점 미만</th> <th>20점~40점 미만</th> <th>20점 미만</th> <th>실적 없음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>배 점</td> <td>8점</td> <td>6.5점</td> <td>5점</td> <td>3.5점</td> <td>2점</td> <td>0점</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>나. 개방형 및 공모직위 운영성과</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경력개방형 직위 지정 비율(10점), 공모 직위 외부인사(타부처) 응모 여부(10점), 선발심사위원회 외부위원 1/2 이상 위촉 등 선발심사의 적절성 여부(30점), 민간인, 타부처 등 외부인사 임용 여부(50점)</li> </ul> <p>(* 공모직위의 인사교류직위는 단계적 만점)</p> <p>* 평가요소(개방형 및 공모직위 모집·선발·임용의 적절성) 점수 합계(100점 만점)</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>구 분</th> <th>90점 이상</th> <th>80점~90점 미만</th> <th>70점~80점 미만</th> <th>60점~70점 미만</th> <th>60점 미만</th> <th>실적 없음</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>배 점</td> <td>4점</td> <td>3점</td> <td>2점</td> <td>1점</td> <td>0.5점</td> <td>0점</td> </tr> </tbody> </table>						구 분	80점 이상	60점~80점 미만	40점~60점 미만	20점~40점 미만	20점 미만	실적 없음	배 점	8점	6.5점	5점	3.5점	2점	0점	구 분	90점 이상	80점~90점 미만	70점~80점 미만	60점~70점 미만	60점 미만	실적 없음	배 점	4점	3점	2점	1점	0.5점	0점
구 분	80점 이상	60점~80점 미만	40점~60점 미만	20점~40점 미만	20점 미만	실적 없음																												
배 점	8점	6.5점	5점	3.5점	2점	0점																												
구 분	90점 이상	80점~90점 미만	70점~80점 미만	60점~70점 미만	60점 미만	실적 없음																												
배 점	4점	3점	2점	1점	0.5점	0점																												

자료: 행정안전부, 2019년 중앙행정기관 자체평가(행정관리역량 부문) 계획안, 2019.05.

### (3) 실태점검

행정안전부 및 인사혁신처는 각 부처가 실시한 자체평가 결과를 토대로 실태점검을 실시하게 되는데 이는, 각 부처의 행정관리역량 강화를 위한 지원방안 및 운영상의 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 점검항목은 크게 세 가지로 구성되는데 첫째, 운영의 충실성으로 세부 평가지표별 평가의견의 충실성 및 평가결과 분석 및 개선방안의 적절성에 대한 점검이며, 둘째로 평가결과의 객관성으로 부처 자체평가점수와 실태점검 점수 간의 편차를 통하여 판단하게 되며, 마지막으로 환류의 적정성에 대한 점검으로 평가체계 확산의 노력 여부를 평가하게 된다. 평정 점수를 두 개 그룹(장관급/차관급)별로 우수, 보통 및 미흡의 등급으로 분류하며, 우수기관 및 우수사례의 경우를 공유함으로써, 행정관리역량 제고를 위한 목적으로 활용한다.

〈표 III-4〉 실태점검 개관

점검 항목	점검 사항	배점
운영의 충실성	<ul style="list-style-type: none"> <li>세부 평가지표별 평가의견 충실성</li> <li>평가결과 분석 및 개선방안 적절성</li> </ul>	50
평가결과의 객관성	<ul style="list-style-type: none"> <li>부처 자체평가점수와 실태점검 점수 간 편차를 통해 판단한 수준</li> </ul>	20
환류의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가체계 확산 노력도</li> </ul>	30

출처: 정부업무평가위원회 『정부업무평가백서』, 2016

### (4) 행정관리역량평가 현황 및 문제점

행정관리역량평가의 현황 및 문제점을 파악하기 위해 관련 선행연구 검토 및 행정관리역량평가 담당공무원 및 관련 전문가를 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다.

#### 가. 선행연구검토

행정관리역량평가에 대한 현황 및 문제점에 대한 선행연구에서 제시한 사항은 다음과 같다. 이광희·이석민(2015)은 행정관리역량평가제도의 효과성을 검토하고, 제도목적 달성을 위한 제언을 제시하고자 하였다. 43개 중앙행정기관의 평가담당 및 고유사업담당 공무원을 대상으로 설문을 실시한 결과, 목적의 명확성, 투입의 적정성, 과정의 적정성 및 결과의 적정성에서는 높은 점수를 보여준 반면, 운영과 관련된 행정적인 부분, 예를 들어, 지침편람 배포시기의 부적절성, 혹은 이해관계자수렴에 대한 불만족도가 제시되었다.

역량요소별로 살펴볼 때, 정보기술 분야는 높은 점수를 받은 반면, 리더십 혹은 인적자원 관리의 경우 상대적으로 점수가 낮은 것으로 나타났다. 이와 관련하여, 일련의 조직역량 평가 세부요인들이 정책성과에 미치는 영향을 검증한 결과, 리더십, 전략기획, 국민중심의 서비스, 성과관리, 인적자원관리, 정보기술관리 자산관리 등이 유의미한 정의 효과를 가져오는 것을 확인하였다. 즉, 한국에서 활용하고 있는 인적자원관리, 조직 및 정보기술 관리 이외에 리더십, 전략기획, 국민중심의 서비스 등 해외사례에서 제시되었던 일련의 역량평가요인의 확대적용의 필요성에 대한 경험적 증거를 제시한 것이라 하겠다.

이광희·이석민(2015)은 또 다른 연구에서 이해관계자에 대한 설문조사 및 인터뷰를 활용하여 현 행정관리역량평가제도의 운영실태 분석을 실시하였는데, 평가기획, 평가과정 및 평가결과 세 분류로 나눠서 실태를 파악하였다.

예를 들어, 평가지침의 배포시기와 관련하여 평가지표의 상반기에 확정될 수 있다면 자체평가의 활성화에 기여할 수 있을 것이라는 의견이 개진되었다. 의견수렴과정이 존재 하긴 하지만, 실질적으로 반영되지 않는 경우가 많거나, 의견수렴이 길지 않아 의견을 취합하고 분석하는데 어려움이 있음이 제시되었다.

평가위원의 전문성에 대한 의견이 제시되었고, 평가지표와 관련하여 부처공무원들 중 다수가 불필요한 지표가 많고 일관성이 없음을 문제점으로 제시하였다. 정량지표의 과다 활용으로 인하여 업무부담이 증대되거나, 전 부처에 공통적으로 적용하기 어려운 지표가 있음이 제시되었다. 정량지표 위주의 평가방식으로 인한 평가결과의 신뢰성 확보의 어려움이 문제점으로 제시되었고, 자체평가의 관대화이슈 및 평가결과의 환류와 관련하여 원 인분석 및 개선방안 제시가 미흡함이 제시되었다.

공동성·박성민 외(2010) 연구에서도 이와 유사한 내용이 제시되었는데, 평가의 타당성, 신뢰성, 유용성 및 효율성을 중심으로 살펴본 결과, 평가목적에 대한 수용성이 낮음이 제시되었다. 현재 운용되고 있는 행정관리역량평가는 각 기관의 행정관리역량에 대한 평가가 아닌, 주요 시책을 얼마나 잘 따르고 있는지에 대한 평가로 보인다는 의견이 제시되었다. 타 성과평가제도와 평가영역이 개념적으로 중복됨이 제시되었는데, 예를 들어 국정 관리역량(홍보, 정책소통 등) 및 국민만족도(정책 및 민원에 대한 만족도)와 개념적으로 중복된다는 의견이 제시되었다. 조직 및 인사관련 관리역량에 대한 평가가 기관 전체의 관리역량제고 및 성과향상에 비효과적임이 제시되었다. 이와 관련하여 다음과 같은 개선 방안을 제시하였다. 첫째, 관리역량을 중점시책 위주가 아닌 관리역량평가로 전환해야

한다는 점이며, 이러한 맥락에서 한 기관의 행정관리역량을 총체적으로 평가하기 위해서는 조직, 인사, 정보화로 국한시키기 보다는 해외 사례에서 제시된 바와 같이 재무, 자산관리 및 전략적 기획 등 포괄적인 평가시스템의 구축을 강조하였다. 정량적 평가에의 높은 의존도를 지양하고, 해외 사례의 경우처럼 전문평가단을 구성하여 설문조사 및 인터뷰를 활용하는 정성적 평가의 활용을 고려해 필요가 있음을 제시하였다.

박석희 외(2018)의 연구에서는 행정관리역량평가 실효성 제고방안을 모색하기 위해 2018년 행정관리역량평가 지표 설명회에 참석한 각 부처의 담당자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 평가와 관련하여 핵심적 개선영역으로 평가지표의 개선, 평가 후 활용 개선 및 인센티브/상벌의 개선 그리고 실태점검 개선 순으로 제시되었다. 평가지표의 개선과 관련하여 정량적으로 산출할 수 있는 지표의 개발 필요성, 행정역량을 제고할 수 있는 평가지표의 개발, 유용성 높은 지표를 중심으로 평가지표의 간소화 등의 의견이 제시되었다(〈표 III-5〉 참고).

〈표 III-5〉 평가관련 개선사항

구분	빈도	비율
계	49	100.0
①평가방식(자체평가) 개선	1	2.6
②평가지표 개선	14	35.9
③실태점검 개선	4	10.3
④평가 후 활용개선	11	28.2
⑤인센티브 및 상벌 개선	6	15.4
⑥기타	3	7.7
무응답	10	-

출처: 박석희 외, 「행정관리역량평가 실효성 제고방안」, 2018, pp. 34 재인용

뿐만 아니라, 평가결과의 활용 및 환류와 관련하여 결과 이후에 피드백이 없거나, 우수 기관 사례 및 평가개선방법 등에 관한 컨설팅의 활용등 환류 강화에 대한 의견이 제시되었다. 행정역량평가에의 수용성 및 참여도 제고를 위해 인센티브의 활용안 또한 제시되었다. 개별 지표와 관련하여 여러 의견이 제시되었는데, 조직 분야의 지표의 경우 부처별로 일관되게 적용되기 어려운, 적용에 있어서 형평성에 문제가 제시되는 지표가 있음이 기존 연구에서도 제시되었는데, 예를 들어, 정책품질에 대한 평가지표의 경우 부처에 따라

정책을 생산하지 않은 부처가 있다는 점이 고려되지 않았음이 개선이유로 제시되었다. 인사 분야에서도 전문직위 지정비율이라는 평가지표의 활용은 전문성이 요구되지 않는 직종에서도 전문직위를 지정하는 등 오히려 인사의 유연성을 저하시킬 수 있음이 제시되었다. 추가 및 대안 지표로서 갈등관리, 타부처와의 협업, 기관 정보공개의 충실도 등이 제시되었다.

선행연구에서 제시된 사항을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 평가지표와 관련하여 평가 지표 타당성 및 실효성에 대한 사항으로, 불필요한 지표가 많아서 업무과다를 초래하거나, 정량지표위주의 평가에 대한 염려, 즉, 실적을 강요하는 형식주의 지표가 과다하다는 점, 기관업무에 해당되지 않거나, 부처의 특수성이 반영되지 않아 평가기준근거의 적절성 관련 이슈가 다수 제시되었다. 둘째, 평가결과와 관련하여 정량지표 중심으로 되어 있다는 점, 자체평가의 관대화요류를 고려할 때 좀더 면밀한 실태점검이 필요하다는 점 등이 제시되었다. 행정관리역량 평가영역과 관련하여, 협소한 정의에 대한 문제점, 해외 사례의 경우처럼 내·외부 고객관리 혹은 이해관계자간의 관계 관리에 대한 평가(예: 갈등관리 등)의 추가 및 리더십에 대한 고려 등이 제시되었다.

셋째, 결과의 활용과 관련한 논의가 다수 제시되었는데, 행정관리역량평가 결과에 대한 실태점검이 마무리 되는 시점과 직무성과평가가 진행되는 시점이 상이하여 성과 혹은 보상과의 연계가 어렵다는 의견이 제시된 바 있으며, 부서나 담당자의 근무평정에의 연계방안 모색의 필요성이 제시되었다. 뿐만 아니라, 행정관리역량평가 전반에 대한 관심도를 제고하기 위하여 인센티브 부여 등의 필요성에 대한 논의가 다수 제시되었다. 실태점검을 통해 평가지표 및 역량제고방안 모색을 위한 분석결과 환류 및 컨설팅의 필요성 또한 제시되었다. 마지막으로, 행정관리역량평가 담당자의 역량강화를 위한 행정관리역량 자문단의 활용 등 관련의견이 제시되었다(〈표 III-6〉 참고).

〈표 III-6〉 행정관리역량평가 개선필요 영역 요약

구분	개선필요 영역	
	평가지표관련(지표의 타당성 및 실효성)	유인구조의 재설정
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불필요한 지표가 많음</li> <li>- 중복평가</li> <li>- 정량지표 위주</li> <li>- 기관업무에 해당되지 않거나 부처의 특수성이 반영되지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정관리역량평가 실태점검 내실화를 위한 인센티브 부여</li> <li>- 행정관리역량평가 관련 유인체계 마련</li> </ul>
	평가결과	행정관리역량평가 담당부서
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정량지표가 주를 이룸, 정성평가의 어려움 및 필요성</li> <li>- 자체평가(관대화 경향)</li> <li>- 기관업무에 해당되지 않거나 부처의 특수성이 반영되지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 역량강화</li> <li>- 기능에 대한 명확한 구명</li> <li>- 실태점검과 자체평가의 연계</li> </ul>
	역량관련	평가환류
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정관리역량의 협소한 정의</li> <li>- 내외부 고객관리 및 이해관계자 관계 관련 지표 필요성(갈등관리 등)</li> <li>- 리더십에 대한 고려 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 피드백 미비(환류시스템 개발 및 활용성 강화)</li> <li>- 1등 이외에 전년도 대비 성과 향상 부처에 대한 인센티브 지급</li> </ul>

출처: 저자 작성

#### 나. 심층인터뷰 결과

행정관리역량평가 관련 현황 파악 및 개선방안 모색을 목적으로 스노우볼링 기법을 활용한 목적적 샘플링(purposive sampling)을 활용하여 전문가 패널을 구성하고자 하였다. 이에, 행정관리역량평가를 직접 담당할 실무 공무원 및 관련 지표체계에 대한 이해도가 높은 전문가 총 6명을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 2019년 11월에서 12월 사이에 각기 1시간에서 2시간 정도의 개별 면담방식으로 인터뷰를 실시하고, 필요시 서면 인터뷰를 실시하였다. 심층인터뷰에서 제시된 사항도 기존 선행연구에서 제시된 사항과 유사했다. 무엇보다도 평가지표 및 평가과정에 관련된 의견들이 다수 제시되었는데, 역량평가 영역 및 평가 지표에 대한 이해도 및 수용성 제고가 선결조건으로 제시되었다.

먼저, 평가영역별 평가지표가 너무 세분화되어 있고, 중복되는 지표가 많다는 의견이 있었다. 자체평가의 특성상 조직내부 및 실무자 스스로 소속부처의 관리역량을 점검하고 개선안을 찾는 것을 목적으로 하는 바, 지표 선정 및 배점부여 등에 있어서 정책 및 사업 담당자의 의견이 반영되어야 할 필요가 있음이 제시되었다. 이와 더불어, 운영과정에서

평가지표의 보완 및 수정에 대한 필요성, 성과지표의 적절성 강화에 대한 의견이 제시되었다. 평가지표를 선정함에 있어서 해당 부처의 의견을 수렴하는 과정이 존재하지만, 실질적으로 평가를 담당하는 혹은 해당 부처의 담당자의 의견이 반영 되는 경우가 적음이 지적되었다.

“자체적으로 평가하기 위해 설정한 지표는 업무진행 과정상에 바뀔 수 있으나 이에 대한 고려가 부족합니다.”

“지표가 보수적이라 한번 만들어진 경우 필요 시에도 바뀌지는 경우가 적음.”

“평가지표에 대한 인식도 혹은 이해도가 부족합니다.”

행정관리역량평가에 대한 수용성 및 실효성에 대한 의견도 제시되었는데, 자체평가 내 실화 및 실질적 활용과 관련된 의견이었다. 행정관리역량평가의 목적 및 당위성에 대한 실무진의 이해도 및 수용성 부족이 다수 제시되어, 행정관리역량의 당위성, 및 역량평가의 실시 목적에 대한 명확한 설명이 제시될 필요성이 있음을 보여주는 결과라 하겠다. 평가지침과 관련하여 행정관리역량 평가를 총괄하거나 담당하는 공무원을 대상으로 지속적인 설명회를 갖고 있으나, 평가제도의 목적에 대한 논의는 부족했던 것으로 보인다.

“행정관리역량평가를 별도의 평가제도로 인식하지 않는 경우가 다수 존재합니다.”

“한 과제를 가지고 다양한 평가시스템에 맞춰서 다른 서식을 사용하여 실적보고를 하는 형태임.”

“부처에서 중요시하는 일련의 과제(국정과제)의 경우 자체평가에도 반영이 됨.”

“행정역량평가시스템의 당위성에 대한 공무원들의 전반적인 이해부족.”

평가관리자의 역량평가에 대한 몰입도의 중요성 또한 행정관리역량평가 실효성 제고의 중요 결정요인으로 제시되었다.

“월간 지표 혹은 주요 기관평가 지표에 관련된 사항은 챙기는 편이나, 행정관리역량 지표에 대한 관심부재. 이를 면밀히 챙기는 관리자가 있을 경우에만 챙기는 상황이 존재함.”

역량평가와 업무 및 정책 성과와의 연계성 부족 또한 다수 지적된 사항이었다. 역량평가의 필요성 및 실효성과 관련하여 다소 부정적 판단이 다수 제시되었다. 뿐만 아니라,

---

역량관리평가의 관대화를 지양하고, 실효성 제고에 있어서 중요한 함의를 갖는 제도가 실태평가 할 수 있는데, 실태평가 시에 필요한 외부 전문가를 찾는 데 어려움이 있음이 지적되었으며, 외부전문가 영입상황이 부서별로 상이함이 제시되었다. 또한, 관리역량평가 결과와 성과보상 연계부족 및 평가결과 활용에 대한 의견이 제시되었는데, 평가결과 이후 환류에 대한 점검의 필요성이 지적되었고, 실태점검 결과에 따른 인센티브 제공의 필요성 또한 제시되었다.

“행정역량평가의 운영과 실제업무 혹은 성과제고 간의 연계가 부족함.”

“평가목적에 맞는 과제가 선정이 될 필요가 있으나 한 과제가 여러 평가에 중복되어 들어가는 경우가 많으며, 평가에 포함되지 않는 과제에 대한 관심이 미약함.”

“평가대상이 되는 과제 선정의 공정성에 대한 불신(상위 리더십의 관심이 높은 과제가 선정되는 경우가 많음.)”

“외부 위원들의 성과보고서 관련 일련의 자문은 도움이 된다고 생각함.”

“해당 분야에 적합한 전문가를 찾는 데 어려움이 있음. 부처별로 상이함.”

“평가의 중요성에 대한 이해도는 높으나, 어떻게 평가를 해야하는지, 평가와 성과의 연계 부족, 업무실적과의 연계 부족에 대한 논의가 많음.”

“국조실에 의한 부처에 대한 통제수단으로 인식됨.”

“개인성과(근평)와의 연계가 부족함.”

## IV. 정책적 제언 및 결론

본 연구는 선행연구 검토 및 공무원 대상 심층면접을 통해 행정관리역량평가 제도의 문제점을 분석하였다. 또한 해외사례 검토를 통해 행정관리역량평가 제도에 대한 조직 구성원들의 수용성 및 관심도를 제고하고 제도의 실효성을 높이기 위한 방향을 제시하고자 하였다.

첫째, 행정관리역량평가 제도가 부처단위의 성과평가와 차별화될 수 있는 점을 명확히 제시할 필요가 있다(이광희·이석민, 2015). 행정관리역량평가 제도에 대한 인식이 전무하거나 이를 별도의 평가제도로 인식하지 못한 경우가 있음이 심층인터뷰 및 선행연구에서 제시된 바 있다. 또한 제도의 목적과 관련해 이 제도가 조직관리 역량에 대한 점검을 통해 궁극적으로 조직성과를 제고하기 위함이라는 것을 명확히 제시할 필요가 있다. 이와 관련하여, 정부업무평가 기본계획 및 자체평가 관련 지침에 행정관리역량평가 제도의 목적 및 평가방향을 보다 명확히 제시할 필요가 있다. 또한 관련 지침을 수립할 시에 부처의견을 적극적으로 수렴해야 하며 평가제도에 관한 교육훈련을 확대 실시할 필요가 있다. 현재 평가제도 담당 공무원을 대상으로 워크숍을 실시하고 있으나, 이를 전체 공무원으로 확대 실시할 필요가 있다.

둘째, 행정관리역량평가 제도가 아우르는 평가범위를 보다 포괄적으로 조정할 필요가 있다. 해외의 경우, 조직, 인사, 정보화 이외에도 리더십, 전략관리, 갈등관리, 성과관리, 고객지향성 등에 대해 평가를 실시하고 있다. 따라서 조직, 인사, 정보화를 비롯해 조직성과 제고에 기여할 수 있는 관리역량을 규명하고 이를 평가제도에 반영할 필요가 있다. 이와 관련하여 관계부처 이해관계자들의 의견수렴이 필요하다고 하겠다.

셋째, 자체평가 실태점검의 내실화가 요구된다. 이광희·이석민(2015)의 연구는 자체평가위원회의 활동이 부실한 사례를 제시하였고 평가위원회를 구성함에 있어서 관련 전문가 위촉에 어려움을 겪는 부처가 있음을 제시하였다, 또한 일부 부처에서는 부서담당자들로 구성된 위원회를 활용하고 있음이 제시된 바 있다(김주환, 2009). 자체평가를 활성화하고 내실 있게 운영하기 위해서는 위원회 구성과 관련해 충분한 인적 및 물적자원이 제공될 필요가 있으며(김주환, 2009; 이광희·이석민, 2015) 운영실태 점검에 따른 인센티브가 제공될 필요가 있다. 또한 전문인력의 위원회 참여방안으로 평가 관련 분야에 전문성을 가진 인력을 계약직으로 채용하거나 성과급을 지급하는 대안을 고려해 볼 수 있다(송건섭 외, 2006).

---

넷째, 현행 평가지표에 대한 문제점이 다수 제기된 바, 지표개선을 위한 연구팀을 운영하는 등 실효성 있는 지표개발 노력이 요구된다. 일련의 평가지표의 타당성 및 신뢰성에 대한 지속적인 검토가 필요하며 실적위주의 정량평가에 대한 불만이 다수 제기된 바, 정성평가를 병용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 즉, 실적 중심의 지표활용을 지양하고 실질적 관리역량을 측정하기 위한 정량 및 정성지표의 개발이 요구된다. 특히, 부처의 업무특성을 반영할 수 있는 평가지표의 개발이 필요한데 이를 위해 평가영역, 평가방법 및 평가지표 개발과정에 관련부처가 참여할 수 있는 제도적 개선이 필요하다고 하겠다. 해외사례와 같이 핵심영역에 대해서는 공통 질문을 활용하고, 부처별 상이하게 나타날 수 있는 고유영역에 대해 부처 차원에서 개발한 평가지표를 활용할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다고 하겠다.

다섯째, 평가결과의 활용과 관련해 행정관리역량평가에 대한 관심도를 높이고 수용성을 제고하기 위해 내부성과평가제도와 연계성을 확보하고 인센티브를 부여할 필요가 있다. 주요정책 및 재정사업의 경우 평가결과를 인사 및 성과급 책정에 반영하고 있으나, 행정관리역량평가의 경우 부처별로 상이하게 활용되고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 행정관리역량평가 결과를 조직 및 개인 수준의 성과와 연계하는 방안 등에 대한 연구가 필요하다고 할 수 있다. 또한 평가 담당자 및 관련 전문가들 간의 네트워크를 구축하고 정책공동체를 구성하는 방안을 고려해 볼 수 있다(송건섭, 2007). 한편, 행정관리역량평가의 경우 평가결과의 공개 정도가 부처별로 상이한 것으로 나타났다. 이에 따라 우수사례를 범부처적으로 공유하는 방안을 고려해볼 수 있으며 평가결과에 대한 공개규정을 마련하고 평가결과를 효과적으로 공유할 수 있는 on-line 시스템의 활용을 고려해볼 수 있다.

본 연구는 선행연구 검토와 제한된 인원을 대상으로 한 인식조사를 바탕으로 이뤄진 바 연구결과의 타당성 확보에 있어 한계가 있을 수 있다. 이에 따라 후속연구로 평가담당 공무원들을 대상으로 한 설문조사를 제안하고자 한다. 이를 통해 행정관리역량평가에 대한 관심도 및 수용성 제고를 위해 필요한 개인 및 조직 수준의 선행변인을 파악할 수 있을 것으로 기대한다. 또한, 행정관리역량평가가 실질적으로 조직성과 제고에 어떠한 효과를 미치는지 심층적으로 분석할 필요가 있겠다. 마지막으로 조직관리 측면에서 필요한 역량을 개인수준, 조직수준, 나아가 국가수준에서 규명하고, 이를 수준별·유형별로 정의할 수 있는 연구가 필요하다고 하겠다.

## 참고문헌

### 1) 국내문헌

- 공동성·박성민·윤기웅·최유미, 『행정관리역량 평가제도 개선』, [국립중앙도서관 연계 안전행정부 발간자료, 0-0, 2010.
- 국무조정실, 『2018년도 정부업무 성과관리 운영지침』, 대한민국 정부, 2018.
- 김다경·엄태호, 「기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부 기관을 대상으로」, 『한국행정학보』, 48(3), 2014, pp. 295~321.
- 김병국·권오철, 『지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안』, 한국지방행정연구원 기본연구과제, 1999, pp. 1~137.
- 김주환, 「정부업무평가제도에 대한 운영평가연구 : 자체평가의 운영방향을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 19(3), 2009, pp. 187~218.
- 박석희, 「공공부문의 성과관리와 조직역량」, 『한국행정학보』, 40(3), 2006, pp. 219~244.
- 박석희·정종원·조강주, 「행정관리역량 평가체계 개선방안 모색」, 『한국행정학회 학술발표 논문집』, 2018, pp. 3691~3710.
- 박우성, 『역량중심의 인적자원관리』, 서울: 한국노동연구원, 2002.
- 박천오·김상목, 「정부산하단체 임원의 공통 직무수행역량 설정에 관한 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 15(1), 2004, pp. 1~25.
- 송건섭, 「정부업무평가제도하의 자체평가역량에 관한 실증분석」, 『한국정책과학학회보』, 11(1), 2007, pp. 57~79.
- 송건섭·이윤식·제갈돈, 「중앙행정기관의 자체평가 내실화를 위한 평가역량강화 방안」, 『정책분석평가학회보』, 16(2), 2006, pp. 1~27.
- 이광희, 『행정관리역량평가 실태 분석 및 개선방안 연구』, 한국행정연구원, 2014
- 이광희·이석민, 「행정관리역량평가제도의 운영실태 분석」, 『정책분석평가학회보』, 25(2), 2015a, pp. 49~70.
- 이광희·이석민, 「행정관리역량평가의 통합모형 구축: 조직역량과 성과의 연계」, 『정책분석평가학회보』, 25(4), 2015b, pp. 57~83.
- 이광희·이석민, 「행정관리역량 평가제도의 지표개선 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 26(4), 2016, pp. 111~136.
- 행정안전부, 「2019년 중앙행정기관 자체평가(행정관리역량 부문) 계획안」, 2019.5.

---

## 2) 국외문헌

- Andrews, R., & Boyne, G. A., "Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management," *Public Administration Review*, 70(3), 2010, pp. 443~454.
- Andrews, R., & Brewer, G. A., "Social capital, management capacity and public service performance: Evidence from the US states," *Public Management Review*, 15(1), 2013, pp. 19~42.
- Barrett, K., & Greene, R., "Measuring performance: The state management report card for 2008. *Governing*, 2008," pp. 24~95.
- Brown, T. L., & Potoski, M., "Contract-management capacity in municipal and county governments," *Public Administration Review*, 63(2), 2003, pp. 153~164.
- Cabinet Secretary and Head of the Home Civil Service, "Media and Sport, Annex A: The Model of Capability," *Capability Review of the Department for Culture*, 2007.
- Charko, P., "Management improvement in the Canadian public service, 1999-2010," *Canadian Public Administration*, 56(1), 2013, pp. 91~120.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H., "Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy," *Public Administration Review*, 76(6), 2016, pp. 887~897.
- Donahue, A. K., Selden, S. C., & Ingraham, P. W., "Measuring government management capacity: A comparative analysis of city human resources management systems," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 2000, 381-412.
- Ethier, V., *Management Accountability Framework(MAF) Overview*, 2007
- Farazmand, A., "Building administrative capacity for the age of rapid globalization: A modest prescription for the twenty-first century," *Public Administration Review*, 69(6), 2009, pp. 1007~1020.

- Heckman, A. C., “Does management matter? Testing models of government performance,” In Ninth Public Management Research Association Conference, Tucson, AZ, 2007.
- Ingraham, P. W., & Donahue, A. K., “Dissecting the black box revisited: Characterizing government management capacity,” *Governance and performance: New perspectives*, 2000, pp. 292~318.
- Ingraham, P.W. (ed), *In pursuit of performance: management systems in state and local government*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Press, 2007.
- Ingraham, P. W., Joyce, P. G., & Donahue, A. K., *Government performance: Why management matters*, Taylor & Francis, 2003.
- Jennings, E. T., & Woods, N. D., *Does Management Really Matter? Management Quality and State Environmental Performance*, In Ninth Public Management Research Association Conference, Tucson, AZ, 2007, October
- McClelland, D., “Testing for competence rather than intelligence,” *American Psychologist*, 28, 1973, pp. 1~14.
- Spencer, L. M., & Spencer, S. M., *Competence at work*, John Wiley&Sons, Inc, 1993, pp. 99~220.
- Treasury Board of Canada Secretariat(TBS), TBS Five-Year Evaluation of the MAF, 2008.
- Treasury Board of Canada Secretariate(TBS), Management Accountability Framework, 2014.



## 1-4. 재정성과평가제도의 예산환류 방안 연구

탁현우(한국행정연구원)



# 재정성과평가제도의 예산환류 방안 연구

탁현우(한국행정연구원)

## I. 서론

공공분야의 성과평가제도는 의도했던 목적을 달성하고 있는가? 본 연구에서는 공공분야의 성과평가제도 중에서도 재정사업에 대한 성과평가를 중심으로 이러한 연구질문에 대한 답을 찾으려고 한다. 우리나라는 2000년대 이후 재정의 효율성을 확보하려는 방안의 하나로 성과주의 예산제도를 본격적으로 활용하기 시작하였다(박노옥 외, 2015: 20). 이는 재정사업에 대한 성과평가를 통해 확보된 성과정보를 예산과정에 연계하는 것을 주된 내용으로 한다. 성과평가 결과 확보된 성과정보를 활용하는 과정 전반이 성과관리 제도이며, 기존의 투입·통제 중심의 예산관리 방식에서 성과정보의 환류를 통해 정부의 책임성을 제고하는 데 목적이 있다(국회예산정책처, 2017: 146). 우리나라의 성과관리제도는 「국가재정법」 제8조에 근거를 두고 있으며, 크게 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가(현재 통합재정사업평가), 재정사업심층평가로 나뉜다(오영민, 2017: 2). 하지만, 여전히 이들 제도의 예산연계에 대한 다양한 문제점이 지적되고 있으며, 재정성과목표관리제도의 경우 예·결산 과정과의 연계가 미흡하며, 재정사업자율평가의 경우 예산삭감 위주의 일률적인 환류가 지적되었다(국회예산정책처, 2016: 37). 이처럼, 과거 우리나라의 재정지출이 투입 위주의 관리로 인해 재정성과와 책임성에 한계가 지적되어 왔고, 성과평가를 통한 환류가 미흡하다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다(탁현우, 2017).

정부의 재정성과 관리를 통한 예산편성 및 재정지출의 효율성 및 책임성 제고 노력은 날로 증가하고 있으며, 급증하는 사회복지와 안전 등의 예산과 저성장 기조에 따른 재정수입의 감소전망으로 인한 재정의 이중고(二重苦)로(탁현우, 2017: 64), 지출구조조정의 필요성이 강조되고 있다. 지출구조조정의 수단 중 하나가 재정성과와 예결산 과정을 연계하는 성과주의 예산제도이다. 이와 같은 상황에서 본 연구에서는 재정성과와 예산편성의

---

연계를 실증적으로 분석하여 이를 통해 바람직한 재정성과의 예산연계 방향을 검토한다. 특히, 지출구조조정의 관점에서 재정성과의 예산과정 연계뿐만 아니라, 정책의 우선순위와 재정성과를 함께 고려하는 지출검토제도(spending review)의 도입 필요성을 제시하고자 한다. 연구의 주요 내용으로 먼저, 재정성과목표관리제도와 통합재정사업평가를 중심으로 재정성과평가제도의 현황을 살펴보고, 성과평가에 관한 선행연구를 통해 기존의 연구에서 지적한 문제점을 요약·정리하였다. 이어서, 보건복지부의 2018년도 재정성과평가결과 및 2019년도 정부안과 국회 확정예산을 대상으로 재정성과와 예산연계의 현황에 대한 실증분석을 시행하였다. 단위사업 수준에서 재정성과평가 결과와 예산의 연계를 분석하고, 정부안과 국회 확정예산을 나누어 분석함으로써 보다 구체적인 분석의 함의를 도출하고자 하였다. 마지막으로, 분석결과를 바탕으로 예산배분의 효율성을 제고하기 위한 지출구조조정의 방안으로 정책 우선순위와 재정성과평가 결과를 함께 고려하는 지출검토제도의 도입 필요성을 주장하였다.

## II. 선행연구

### 1. 성과관리에 관한 연구

성과관리는 신공공관리적인 관점에서 관리의 합리성을 제고하는 주요한 수단으로 활용되었다. 신공공관리론은 공공영역의 비효율성과 비효과성에 대한 대안으로 제시되었으며(Almqvist et al., 2013), 재량위임, 민영화, 성과기반, 고객지향 등의 개념을 포함한다.(Osborne and Gaebler, 1992). 신공공관리의 주요 원칙은 더 작고 관리가능한 수준으로 조직을 세분, 성과의 측정가능한 기준을 채택, 경쟁의 도입, 민간의 관리기술을 활용, 권한의 이양, 효율성에 집중 등을 포함한다.

그렇다면 공공분야 성과평가의 목적은 무엇일까? Theurer(1998: 24)는 성과관리를 “공공조직의 향상을 위하여 성과평가를 통해 의미 있는 성과정보를 생산하고 이를 활용하는 것”으로 정의하고 있다. 앞서 살펴본 신공공관리론적 관점에서 조직 간 경쟁을 통한 효율성을 확보하기 위한 방안으로 논의되기도 한다. 하지만, 일부에서는 성과평가가 그 자체로 목적이 아니라는 점을 강조하고 있다(Behn, 2003). 성과평가가 더 나은 결과(outcome)를 얻기 위한 수단으로 다양한 목적을 가진다는 점을 주장하면서, 성과평가의 결과가 적절하게 환류되는 것이 중요하다고 말한다(〈표 II-1〉). 성과정보를 활용하는 것은 조직 차원이나 개인 차원에서 정부의 내외적 수준을 높여주는 것과 동시에, 게다가 측정지표의 설정과 모니터링의 과정은 관료들에 대한 정치적 통제를 불러오기도 한다.

〈표 II-1〉 성과측정의 8가지 목적

목적	정의	기준
Evaluate (평가)	How well is my public agency performing?	Outcomes combined with inputs and with the effects of exogenous factors
Control (통제)	How can I ensure that my subordinates are doing the right thing?	Inputs that can be regulated
Budget (예산)	On what programs, people, or projects should my agency spend the public's money?	Efficiency measures (specifically outcomes or outputs divided by inputs)

목적	정의	기준
Motivate (동기부여)	How can I motivate line staff, middle managers, nonprofit and for-profit collaborators, stakeholders, and citizens to do the things necessary to improve performance?	Almost-real-time outputs compared with production targets
Promote (홍보)	How can I convince political superiors, legislators, stakeholders, journalists, and citizens that my agency is doing a good job?	Easily understood aspects of performance about which citizens really care
Celebrate (축하)	What accomplishments are worthy of the important organizational ritual of celebrating success?	Periodic and significant performance targets that, when achieved, provide people with a real sense of personal and collective accomplishment
Learn (학습)	Why is what working or not working?	Disaggregated data that can reveal deviancies from the expected
Improve (향상)	What exactly should who do differently to improve performance?	Inside-the-black-box relationships that connect changes in operations to changes in outputs and outcomes

출처: Behn(2003)

하지만, 최근 성과관리에서 관리적(managerial) 측면이 약화되고 정치적인(political) 특성이 두드러지면서, 행정의 책임성(accountability)이 강조되고 있다(Wholey and Hatry, 1992; Kopczynski and Lombardo, 1999). 민주정부에서 관료는 선출직 정치인에 대한 책임성을 요구받게 된다. 즉, 정부가 일하는 과정에서 탈정치화를 바탕으로한 공공서비스 제공이 아니라 선출직 공무원이 정치적으로 영향을 미치는 이른바 신공공관리의 정치화(politicizing)라고 불리는 관리주의의 역설이 발생한다(Maor, 1999). 이러한 측면에서 성과주의 예산제도와 함께, 예산과정의 정치성을 고려해야 한다는 주장이 강조된다.

## 2. 재정성과관리제도 관련 연구

성과주의 예산에 기반한 재정성과관리제도의 효과성에 대한 논쟁이 존재한다. 재정성과관리를 통해 정부의 투명성과 책무성 제고 측면에서 성과정보를 생산한다는 긍정적인 측면과, 세출구조조정 측면에서 지출구조조정 효과가 매우 미약하다는 비판이 공존한다(탁현우, 2017: 27). 또한, 다부처 사업에 대한 전략적 예산배분과 성과평가에서의 성과왜곡과 기회주의적 행태(탁현우, 2017: 28), 성과역설(performance paradox) 등이 지적되기도 한다(박순애·이영미, 2018).

〈표 II-2〉 성과주의 예산제도에 관한 주요 실증연구

	주요 내용
박노욱 외 (2015)	• 현행 재정성과관리제도의 문제점으로 예산연계성이 낮은 것을 지적
윤기웅·공동성 (2012)	• 재정사업 자율평가 결과가 예산의 증감에 영향을 미침
윤기웅·유승현 (2014)	• 정부사업 중 목표치를 달성하지 못한 비율은 전체 지표의 15% 정도로 나타나 성과 목표치에 대한 신뢰성이 미흡 • 과정지표가 결과지표에 비해 기관 목표를 미달성할 수 있으며 사업의 내용, 정성지표의 비율, 계량화 여부, 중앙행정기관과 기타기관 등에 따라 성과는 다르게 나타남
유승현 외 (2015)	• 현재의 재정성과관리제도는 목표치 달성은 높게 나타나고 있지만 성과에 미치는 요인은 다수가 존재하며 성과의 왜곡 가능성이 존재
박주형 외 (2017)	• 다수 사업들의 평가등급은 보통 등급의 수준으로 나타났으며 성과계획의 미수립, 합리적이지 않은 목표 설정 등의 비중이 크게 나타나 성과관리의 질은 미흡한 수준
장혜윤 (2016)	• 문화정책의 특성과 다양한 외부요인들이 유의미한 영향을 미치고 있으며 정치적 환경에 따라 평가 결과는 달라지고 있음
이태성 (2013)	• 사업 및 부처 특성은 평가결과에 영향을 미치며 평가기준의 미흡함을 지적
김영록 (2013)	• 재정사업 자율평가제도는 기관이 가지고 있는 특성과 역량에 따라서 기관의 성과에 상이한 결과가 나타나며 성과목표의 불명확성, 성과지표의 시의성이 미흡한 수준

자료: 저자 작성

---

구체적으로 성과주의 예산제도에 관한 주요 실증연구와 그 내용을 살펴보면, <표 II-2>와 같다. 재정성과관리제도의 예산연계성을 분석한 경우, 그 결과가 논쟁적으로 나타나고 있다. 성과지표의 신뢰성과 타당성, 목표설정 문제를 지적한 연구(윤기웅·유기현, 2014; 유승현 외, 2015), 이러한 성과지표의 문제로 인한 성과관리 효과성의 문제(박주형 외, 2017), 그리고 정책영역이나 부처 등 외부 요인으로 인한 성과결과의 체계적 차이(장혜윤, 2016; 이태성, 2013; 김영록, 2013) 등으로 요약할 수 있다. 이러한 연구결과를 종합하면, 성과주의 예산제도 전반에서 성과평가의 효과성에 대한 문제점이 나타나고 있다. 또한, 성과평가의 결과가 원래 의도한 목적 중 하나인 예산과의 연계성이 존재하는 가도 논쟁적이다. 재정성과관리제도에 대한 연구를 검토한 결과에서도 성과평가를 통한 합리적인 예산편성이 적합하지 않을 수 있는 많은 상황적 요인이 존재한다는 것을 확인할 수 있으며, 그 중 하나가 예산과정에서의 정치적 결정이 될 수 있다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석대상: 재정성과관리제도의 연혁과 현황

본 연구의 분석대상은 우리나라 재정성과관리제도이다. 1997년 외환위기로 인한 재정 효율화의 필요성으로 김대중 정부는 성과와 경쟁을 주요 개념으로 하는 신공공관리론(New Public Management, NPM)에 기반한 기관평가와 목표관리, 성과급과 더불어 성과관리예산제도를 도입하였다(박노욱 외, 2015: 20). 재정성과관리제도의 도입연혁을 정리하면 <표 Ⅲ-1>과 같다. 1999년 도입된 '성과주의 예산제도'가 2002년까지 수행되다가, 2003년부터 재정사업 성과관리제도가 도입되었다. 이를 위해 2006년 「국가재정법」이 국회를 통과하고, 성과계획서 및 성과보고서 시행지침이 마련되었다. 또한, 2006년에 재정사업 심층평가가 시행되어 현재의 재정성과관리제도가 형태를 갖추어졌으며, 성과계획서는 2008년부터, 성과보고서는 2010년부터 국회에 제출되어 재정성과평가의 예산연계의 제도화가 이루어졌다(오영민, 2017:2)

<표 Ⅲ-1> 성과관리 예산제도의 추진과정

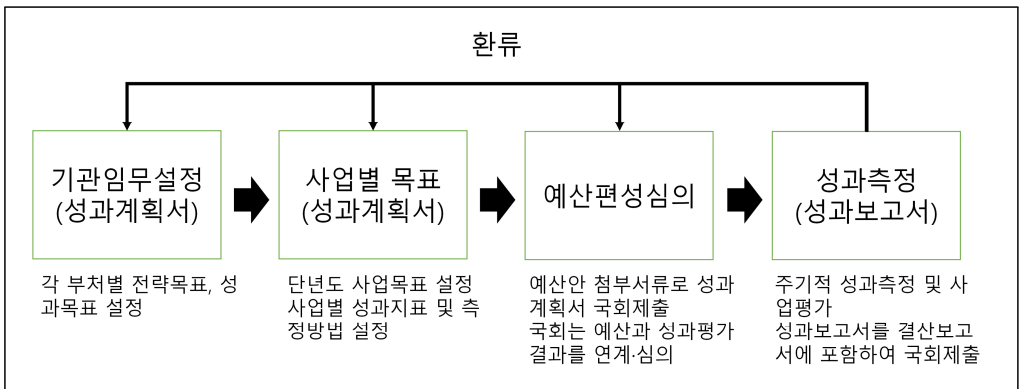
일자	추진내용
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과주의 예산제도 도입 및 추진계획 마련: 16개 기관을 선정하여 시범 실시</li> <li>2000년 예산의 국회확정 이후, 16개 시범사업기관이 성과계획서를 최종수정하여 국회에 제출</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과 중심의 재정운용으로 전환하기 위해 성과관리제도를 도입</li> <li>주요 재정사업(예산+기금)의 목표와 성과지표를 사전에 설정하고 지표에 의한 평가결과에 의해 재정사업을 관리하는 제도</li> <li>정부사업의 성과평가를 위한 지표 선정</li> <li>선행부처 22개 기관의 주요 재정사업 30%에 대하여 성과목표와 성과지표 개발</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>2004년도 성과관리제도 시행지침 시달</li> <li>기획예산처에 예산을 요구할 때 재정사업으로 달성하고자 하는 성과목표와 목표달성 여부를 측정할 수 있는 지표를 제시하는 '성과계획서'를 작성하여 제출 의무</li> <li>'성과계획서'에 제시된 성과지표의 목표치와 재정사업 집행 후 달성한 실적치를 비교분석하여 해당 사업의 집행방식을 개선하거나 예산규모를 조정하는 등 예산편성 과정에 환류</li> <li>정책과 성과 중심의 프로그램 예산체계 도입</li> <li>정책사업으로서의 개별 프로그램이 예산편성, 집행, 결산, 평가 등 재정운영 전 과정상의 중심적 역할 수행</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과관리제도의 보완을 목적으로 재정사업 자율평가제도 도입</li> </ul>

일자	추진내용
2006	• 「국가재정법」이 국회를 통과하고, 2006년 성과계획서 및 성과보고서 시행지침을 마련 : 기획예산처에서 재정사업 심층평가 실시
2010	• 성과보고서 최초작성 및 국회제출 • 성과관리체계와 프로그램예산체계 일치화 작업 추진 • 사업군 단위로 심층평가 대상 확대
2013	• 2014년도 성과계획서부터 정부 성과계획서·성과보고서에 대한 총괄적인 요약·분석 보고서를 국회 제출
2014	• 2015년도 성과계획서부터 성과관리체계(성과목표-관리과제)를 예산·기금상 프로그램 및 단위사업과 일치시켜 성과계획 수립 • 2015년도 성과계획서부터 성과계획서 작성시 단위사업과 연관된 조세지출 병행 작성
2015	• 사업별 전수 확인·점검방식에서 메타평가 방식으로 자율평가 개편

출처: 탁현우(2017: 25)와 박노옥 외(2015: 21)를 바탕으로 재구성

재정성과목표관리제도는 각 정부부처의 비전, 전략목표, 성과목표, 성과지표, 목표치를 프로그램, 단위사업, 세부사업의 수준에서 설정하고 이를 성과계획서에 담아 정부의 예산안 제출 시 국회에 함께 제출하며, 그 달성 여부를 결산과정에서 성과보고서를 통해 점검하는 방식으로 이루어진다([그림 III-1]).

[그림 III-1] 재정성과목표관리제도의 운영개요



출처: 국회예산정책처(2017: 148)

다음으로 살펴볼 재정사업자율평가제도는 최근 제도의 대대적인 개편으로 현재 통합 재정사업평가로 명칭이 변경되었으나, 기본적으로 개별 부처가 소관하고 있는 재정사업을 자체평가하고 이를 예산편성에 환류하는 제도이다(기획재정부, 2017). 기존에는 기획재정부 예산편성지침에 따라 ‘미흡’ 등급으로 평가된 사업의 예산을 10% 일괄적으로 삭감하던 방식에서, 개별 부처의 자율적인 지출구조조정 과정에 반영하도록 하고 있다. 또한, 매년 전체 재정사업의 1/3을 평가하여 매 3년마다 전체 재정사업의 평가가 완료되었던 것을 모든 재정사업을 매년 평가하는 방식으로 변화하였다(탁현우, 2017: 33).

〈표 III-2〉 통합재정사업평가 개편 사항

구분	통합 이전	통합 이후
평가대상 (평가주기)	<ul style="list-style-type: none"> <li>전체 재정사업의 1/3 (3년 주기)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전체 재정사업 (1년 주기)</li> </ul>
자체평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업 수 기준 상대평가로 5단계 등급화</li> <li>일반재정, R&amp;D, 지역발전사업 분야별 별도 평가지표 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산규모기준 상대평가로 3단계 등급화</li> <li>분야별 평가지표를 통합하되, 특성화 지표 병행 활용</li> </ul>
메타평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반재정, R&amp;D, 지역발업사업 분야별 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>분야별 평가를 통합하여 부처단위 종합 평가</li> <li>메타평가협의회를 통해 분야별, 부처별 메타평가</li> </ul>
평가환류	<ul style="list-style-type: none"> <li>분야별 지출구조조정 실시</li> <li>미흡 사업별 10% 예산삭감</li> <li>우수 및 미흡부처에 대한 기관별 인센티브 및 패널티 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>부처단위 종합적인 지출구조조정</li> <li>부처자율적 세출구조조정안 마련</li> <li>기관별 인센티브 및 패널티 부여</li> </ul>

출처: 기획재정부(2017)

## 2. 연구의 구성

본 연구의 전체 구성을 요약하면 다음 [그림 III-2]와 같다. 먼저, 재정성과목표관리제도와 재정사업자율평가(현 통합재정사업평가)의 기본적인 제도의 현황과 연혁을 살펴본다. 두 번째로, 재정사업의 예산증감 현황을 살펴보기 위하여, 보건복지부 예산을 중심으로 2018년 정부안과 국회 확정예산의 기본적인 통계를 살펴본다. 이 때, 이들에 영향을 미칠 것으로 예상되는 재정성과목표관리제도하의 2016 회계연도 성과보고서(2017년 상반기 작성 및 국회 제출)와 2017년도 통합재정사업평가결과(2016 회계연도 재정사업에

대한 평가로 2017년 5월 기획재정부에서 확정)를 함께 분석하였다<sup>1)</sup>. 2018년도 정부예산안 편성과정은 2017년 상반기 정부부처 예산요구로 시작되며, 이러한 과정에서 당시 작업 중인 2016 회계연도 재정사업에 대한 성과정보가 예산안 편성에 반영될 것이라는 가정을 하고 있다.

[그림 III-2] 연구의 흐름도



자료: 저자 작성

세 번째로, 보건복지부의 단위사업 수준에서 재정성과목표관리제도 및 통합재정사업 평가의 결과가 예산배분에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위하여, 우수, 보통, 미흡의 범주형 변수로 구성되어있는 통합재정사업평가의 결과와 같이 재정성과목표관리제도의 경우도 달성과 미달의 값을 가지는 변수로 변환하였다. 즉, 성과계획상의 목표치를 초과하거나 달성한 경우를 ‘달성’으로 달성하지 못한 경우를 ‘미달’로 구분하였다. 또한, 결과 변수인 예산의 경우 전년도 예산에 비해 증가(유지)한 경우와 감소한 경우로 나누어 범주

1) 재정사업자율평가(구)는 2016년부터 제도가 변경되어, 기존 1년에 전체 재정사업 1/3에 대해 수행하던 것을 과도기인 2016년 1/2로, 2017년부터는 모든 재정사업에 대해 수행하는 것으로 변경되었다. 따라서 2019년 예산안을 작성하는 시점인 2018년 초에 활용가능한 통합재정사업평가 결과는 2017년 5월 22일에 기획재정부에서 확정된 2016년도에 시행된 재정사업에 대해 수행된 2017년도 통합재정사업평가이다. 2017년도 통합재정사업평가는 모든 재정사업을 포함하고 있으므로, 본 연구에서는 2017년도 통합재정사업평가 결과만을 분석에 활용하였다.

형 변수로 정의하였다. 이렇게 정의한 변수를 통해 범주형 변수의 연계성을 카이제곱검정을 통해 분석하였다. 추가적으로 결과변수를 예산액의 변화(금년도 예산-전년도 예산)로 정의한 회귀분석을 수행하였다.

〈표 III-3〉 주요 변수의 정의

구분	변수명	정의	비고
결과 변수	예산증감	2018년도 예산 - 2017년도 예산 $\geq 0$ → 증가 2018년도 예산 - 2017년도 예산 $\leq 0$ → 감소	정부안 및 국회 확정 예산으로 구분
	예산증감	(2018년도 예산 - 2017년도 예산)*100/2017년도 예산	
원인 변수	성과계획 달성여부 (재정성과목표관리제도)	성과계획서 목표치 대비 목표 달성여부 (달성, 미달)	
	통합재정사업평가 결과	단위사업 수준 재정사업 등급 (우수, 보통, 미흡)	

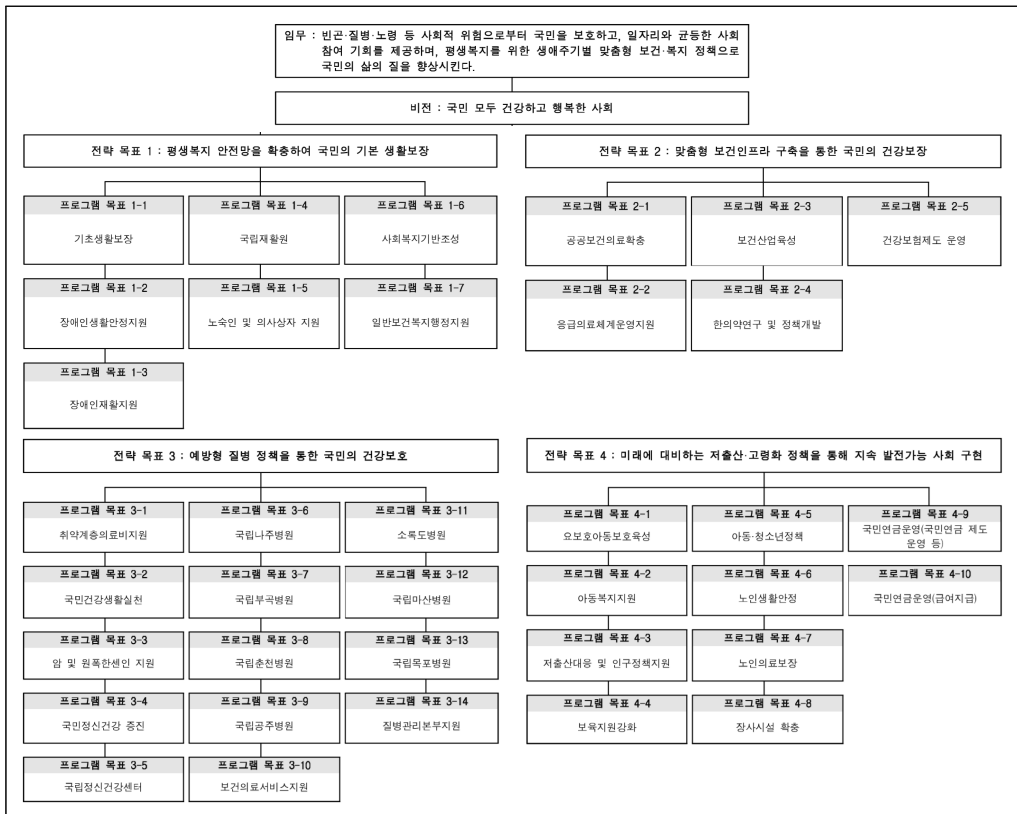
출처: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)에서 공개된 자료를 활용

## IV. 실증분석

### 1. 보건복지부 재정사업 예산현황

보건복지부의 2018년 성과계획의 목표체계도를 통해 비전 및 미션, 그리고 위에서 제시한 전략목표와 프로그램 목표의 연계를 살펴보면 [그림 IV-1]과 같다. 개별 전략목표에 따른 프로그램 목표를 살펴보면, 보건복지부의 전체 재정사업에 대한 대략적인 이해가 가능하다. 보건복지부의 비전은 국민 모두가 건강하고 행복한 사회를 구현하는 것으로, 이를 위해 기본 생활보장, 건강, 그리고 저출산·고령화에 대비하는 것을 주요 전략목표로 삼고 있다.

[그림 IV-1] 보건복지부의 성과체계도(2018년 기준)



출처: 대한민국정부(2017), pp.2~3; 보건복지부, 「2018년도 성과계획서」, 2017.

2018년도 예산안 기준 보건복지부의 전체 재정사업의 자원배분은 크게 4가지의 전략 목표로 구성되어 있다. 첫 번째 전략목표는 기본생활보장에 관한 것으로 13조 1,684억 원 규모로 보건복지부 전체 예산의 21.06%에 해당한다. 여기에는 기초생활보장제도, 근로능력 있는 수급자에 대한 탈수급 지원, 사회서비스의 기본조성 및 사회적 일자리 창출, 장애인의 자립과 자활지원 강화 등을 포함한다. 두 번째 전략목표는 맞춤형 보건인프라와 국민의 건강보장에 관한 것으로, 공공의료 기능강화 지원, 건강보험 재정 안정화 및 의료이용 보장성 강화, 그리고 외국인 환자 유치 등 보건산업 육성 등이 포함되어 있다. 보건복지부는 여기에 8조 2,311억원을 투입하며 이는 전체 보건복지부 예산의 13.16%에 해당한다. 세 번째로, 예방형 질병정책을 통한 국민건강보호를 목적으로 1조 2,938억원이 투입되며, 자살예방, 보건소 건강증진 기능 강화, 의료보장 사각지대 해소 등의 사업을 추진한다. 마지막으로, 저출산·고령화 정책을 위해 가장 많은 39조 8,419억원(63.71%)이 투입되며, 중장기 인구정책, 육아친화적 사회분위기 조성, 취약계층 노인에게 대한 보호 및 지원, 노인의 사회활동 및 참여 지원, 장기요양보험제도 내실화, 보육의 국가책임강화, 노후소득보장 및 공적연금체계 강화 등의 사업을 포함하고 있다.

〈표 IV-1〉 보건복지부 재정사업 자원배분 규모

(단위: 억원, %)

구분	예산액	비중
전략목표1: 평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본 생활보장	131,684	21.06
전략목표2: 맞춤형 보건인프라 구축을 통한 국민의 건강보장	82,311	13.16
전략목표3: 예방형 질병 정책을 통한 국민의 건강보호	12,938	2.07
전략목표4: 미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속 발전 가능 사회 구현	398,419	63.71
계	625,352	100

출처: 대한민국정부(2017), p.31; 보건복지부, 「2018년도 성과계획서」, 2017.

아울러 이상의 전략목표에 따른 프로그램 목표 수준의 예산을 정리하면 다음 〈표 IV-2〉와 같다. 프로그램 목표 수준에서 예산액이 큰 순서로 살펴보면, 우선 “IV-10. 지속 가능한 연금제도 운영으로 안정적인 노후소득보장”이라는 프로그램 목표에 약 21조 정도가 투입될 예정이며, “IV-6. 취약노인 보호를 통한 안정적인 노후생활 보장”에 약 10조가 편성되었다.

〈표 IV-2〉 보건복지부 프로그램 목표별 예산

프로그램 목표	예산액(백만원)
I-1. 국민의 기본적 생활보장 내실화	10,060,070
I-2. 장애인의 생활안정 지원	2,179,582
I-3. 장애인재활지원을 통한 사회복귀 및 자립촉진	23,518
I-4. 재활 의료 연구 교육을 통하여 국가 중앙재활기관으로서의 선도적 역할	22,002
I-5. 노숙인 및 의사상자 지원체계 구축	36,095
I-6. 사회서비스 확충 및 활용을 통하여 다양한 복지수요 대응	778,176
I-7. 보건복지사업의 안정된 추진을 위한 행정지원 제공	68,965
II-1. 공공보건 인프라 확충을 통하여 국민의 건강증진 제고	215,751
II-2. 국민건강안전보장을 위한 응급의료 선진화 추진	170,562
II-3. 보건의료산업의 선진시장 개척을 통한 국제경쟁력 강화	480,597
II-4. 한의약산업지원을 통한 경쟁력제고 및 세계화 추진	57,901
II-5. 안정적인 건강보험 재정운용으로 국민의 의료이용 보장	7,306,338
III-1. 취약계층의 의료비 지원으로 국민의 건강증진 도모	32,017
III-2. 예방중심의 포괄적인 국민건강관리체계 구축	253,475
III-3. 암 및 희귀난치성 질환 인프라 및 의료비 지원으로 국민건강보호	130,266
III-4. 초기 상담치료 강화를 통한 국민정신건강 증진	146,595
III-5. 정신질환의 예방 및 치료 강화	9,920
III-6. 정신질환의 예방 및 치료 강화(국립나주병원)	5,123
III-7. 정신질환의 예방 및 치료강화(국립부곡병원)	5,192
III-8. 정신질환의 예방 및 치료강화(국립춘천병원)	3,388
III-9. 정신질환의 예방 및 치료강화	3,837
III-10. 보건의료연구 확대 및 의료분쟁 조정 등을 통해 보건의료서비스 지원 강화	82,022
III-11. 한센병 치료 및 삶의 질 제고	8,221
III-12. 결핵으로부터의 국민건강 안전망 구축(국립마산병원)	4,628
III-13. 결핵으로부터의 국민건강 안전망 구축(국립목포병원)	2,435
III-14. 질병으로부터 자유로운 국민의 건강한 생활 보장(질병관리본부지원)	606,678
IV-1. 적극적인 요보호아동 보호를 통한 미래 사회의 성장동력 확보	90,090
IV-2. 방과후 돌봄을 통한 건강한 아동육성	154,175
IV-3. 출산과 양육의 국민인식 개선을 통한 국가의 지속발전 가능성 증대	1,148,433
IV-4. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성 강화	5,407,424
IV-5. 아동의 인권증진 등을 통한 안전한 성장 환경 조성	2,547
IV-6. 취약노인 보호를 통한 안정적인 노후생활 보장	10,629,984
IV-7. 노인요양서비스 및 치매관리를 통해 지속가능한 노인복지 추구	1,083,352
IV-8. 장사시설 확충 및 환경개선등을 통한 화장율 제고	19,977
IV-9. 국민연금을 통한 노후 생활안정 기여	127,981
IV-10. 지속가능한 연금제도 운영으로 안정적인 노후소득보장	21,177,900

출처: 대한민국정부(2017), pp.1086~1093; 2018년도 성과계획서(보건복지부).

다음으로 “Ⅰ-1. 국민의 기본적 생활보장 내실화”에는 약 10조, “Ⅱ-5. 안정적인 건강보험 재정운용으로 국민의 의료이용 보장”에 약 7.3조, 그리고 “Ⅳ-4. 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성 강화”에 약 5.4조원이 편성되었다. 가장 많은 재원이 투입될 예정인 사업은 노인의 생활안정을 위한 사업이라는 공통점이 있으며, 순서대로 각각 국민연금급여지급과 노인복지지원(기초연금지급)에 사용될 예정이다. 이외에도 기본적인 생활보장과 건강, 보육이라는 목표에 대해서도 많은 재원이 편성되고 있음을 확인할 수 있다.

이상에서는 2018년 정부에서 편성하여 국회에 제출한 정부예산안에 기반하여 보건복지부의 주요 전략목표와 프로그램 목표 그리고 그에 따른 예산배분을 살펴보았다. 본 연구에서는 단위사업 수준에서 2017년 확정예산(전년도 예산) 대비 2018년 정부예산안과 2018년 확정예산의 증감을 살펴보고자 하며, 이에 대한 기술통계를 분석한 결과는 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 분석대상 단위사업의 예산 관련 기술통계

(단위: 백만원, %)

변수	평균	최솟값	최댓값	변동계수
전년도 예산(2017년 확정예산)	383,852.52	0.00	8,096,093.00	326.21
2018년 정부예산안	432,807.17	235.00	9,839,974.00	326.68
2018년 확정예산	419,444.98	235.00	9,122,866.00	321.91
예산변경(%): 정부예산안 기준	13.49	-63.88	478.78	448.22
예산변경(%): 확정예산 기준	13.14	-54.73	295.64	331.87

자료: 저자 작성

분석에 사용된 단위사업은 2017년 기준 재정성과목표관리제도상 성과지표를 확인할 수 있거나, 같은 해 통합재정사업평가가 이루어진 사업을 대상으로 하고 있다. 분석대상 단위사업의 경우 2017년 확정예산 기준 단위사업 예산평균은 약 3,838억원이며, 해당 연도에 가장 큰 예산규모를 가진 단위사업은 약 8조 960억원에 해당하는 노인복지지원(기초연금지급) 사업이다. 2018년 정부예산안에 따른 단위사업의 예산규모 평균은 약 4,328억원이며, 국회의 예산심의 과정을 거쳐 확정된 예산은 약 4,194억원으로 단위사업 당 평균 약 134억원이 감액되었다. 전년도 대비 예산 증감은 정부예산안 기준 단위사업 당 평균 약 13.49%가 증가되었고, 확정예산 기준으로는 약 13.14%가 증액되었다.

---

단위사업 수준에서도 예산액의 규모의 차이가 큰 것으로 나타났으며, 그 중에서도 정부 예산안을 기준으로 계산한 예산변경의 차이가 더 큰 것을 변동계수(448.22)를 통해 확인할 수 있다. 즉, 정부예산안 편성 시 전년도 예산에 비해 단위사업별 증액과 감액이 활발히 일어났음을 알 수 있다.

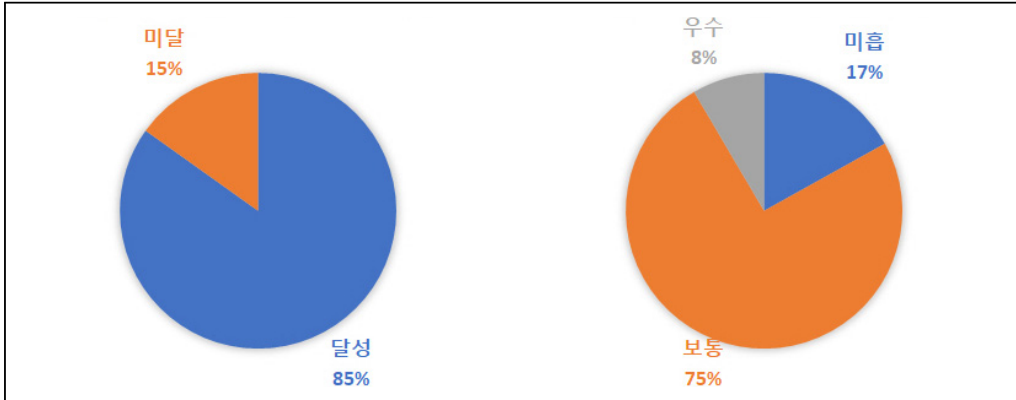
## 2. 재정성과와 예산의 연계성

### 가. 재정성과 분석결과

이하에서는 재정사업에 대한 성과평가(재정성과목표관리제도 및 통합재정사업평가)에 따른 성과정보가 예산에 어떻게 연계되고 있는지를 살펴보았다. 먼저, 2016 회계연도 재정사업을 대상으로 평가한 2017년 성과보고서상의 성과지표 달성도와 2017년도 통합재정사업평가 결과를 분석한 결과는 [그림 IV-2]와 같다. 우선, 재정성과목표관리제도에 따른 성과보고서의 성과지표를 달성했는지 여부에 따라 분석한 결과 전체의 85%가 성과지표를 달성한 것으로 나타났으며, 미달한 경우는 15%에 불과하였다. 재정사업을 담당하는 부처에서 성과지표를 설정하는 방식인 재정성과목표관리제도의 경우 달성이 용이한 성과지표나 단위사업의 목표와 부합하지 않는 성과지표를 설정하는 것이 비판받고 있으나, 그럼에도 불구하고 담당부처가 수행하는 사업의 목표를 스스로 설정하고 이를 달성하는 과정에서 목적에 부합한 사업수행이 가능하다는 점을 고려하면 전체의 85%가 성과지표를 달성하고 있는 것은 긍정적인 것으로 평가할 수 있다.

한편, 통합재정사업평가의 결과에 따르면, 전체 사업 중 8%가 우수 등급을, 17%가 미흡 등급을 받은 것으로 나타났으며, 75%가 보통 등급을 받는 것으로 확인되었다. 과거 기획재정부 예산편성지침에 따라 미흡 사업에 대한 10% 예산삭감이 이루어진 것을 감안하면 2018년 예산안 기준 약 65조원 중 약 17%의 사업에 대해 10%의 예산삭감이 이루어질 수 있으므로, 평균적으로 약 1조원 정도의 예산삭감이 이루어질 수 있다. 다만, 재정사업자율평가가 통합재정사업평가로 제도가 개선되면서 미흡 사업에 대한 일률적인 예산삭감이 아닌 부처 단위의 자율적 지출구조조정을 유도하게 되면서 이와 같은 수준의 예산변경이 일어날 것인지 살펴볼 필요가 있다.

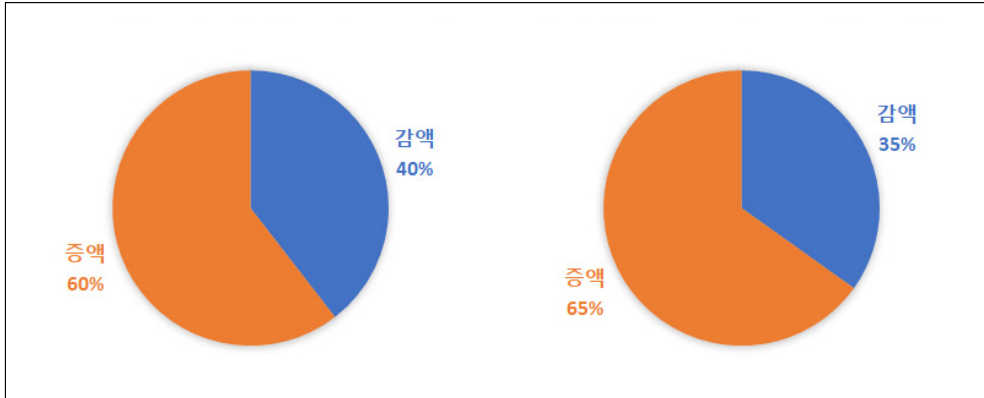
[그림 IV-2] 재정성과목표관리제도 및 통합재정사업평가 결과:  
재정성과목표관리제도(상), 통합재정사업평가(하)



자료: 저자 작성

다음으로 실제로 단위사업 수준에서 예산변경이 어느정도 일어나고 있는지 살펴보았다. 전년도 예산 대비 정부예산안 기준으로 60%의 사업이 증액되었으며, 40%가 감액되었다. 반면, 확정예산 기준으로 65%가 증액된 것으로 나타나, 국회의 예산심의 과정에서 일부 단위사업의 증액이 발생한 것을 확인할 수 있다. 정부안과 국회 확정안 간에 차이가 존재하는 것은 우리나라의 예산안 편성권과 예산안 심의확정권이 행정부와 국회로 나누어져 있는데 기인한다. 이 때문에 행정부 차원에서 성과주의 예산제도를 도입하였음에도, 국회의 심의과정에서 증액되는 경우가 발생할 수 있고, 그 결과 성과평가의 결과와 예산의 연계가 미흡하게 되는 하나의 원인이 될 수 있다. 한편, 이러한 문제가 부정적인 결과라고 단정할 수는 없다. 성과평가의 결과를 예산에 연계하는 과정에서 중요한 것은 성과정보의 활용인데, 성과정보는 ‘왜 성과가 낮은가?’에 대한 원인을 포함하고 있어야 한다. 성과가 낮은 원인에 대한 명확한 근거가 존재하지 않는 상황에서 기계적인 성과와 예산의 연계는 경계할 필요가 있다. 성과가 낮은 원인이 부족한 자원투입인 경우도 존재할 수 있기 때문이다. 아울러 성과가 낮은 이유가 정책적으로 꼭 필요한 사업이지만 난이도가 높거나 정책의 투입과 산출 사이에 딜레이가 존재하는 경우는 단기적인 성과평가 제도하에서 좋은 평가를 얻기 어렵다. 이러한 경우에도 기계적인 성과와 예산의 연계는 지양되어야 마땅하다. 결국, 국회의 심의과정에서 성과가 낮은 이유에 대한 정치적인 측면의 고려가 이루어지고, 성과주의 예산제도에 대한 보완적인 기능이 수행되고 있는 결과로 본다면 [그림 IV-3]의 결과는 국회 심의과정의 긍정적인 측면을 보여주는 것일 수 있다.

[그림 IV-3] 전년도 예산 대비 예산의 변경: 정부예산안 기준 예산변경(상), 확정예산 기준 예산변경(하)



자료: 저자 작성

#### 나. 재정성과와 예산변경의 연계

##### 1) 재정성과와 예산변경(확정예산 기준)

먼저 확정예산을 기준으로 전년도 예산과의 증감을 나타낸 예산변경과 통합재정사업 평가 등급과의 연계성을 카이제곱검정을 통해 살펴보면 <표 IV-4>와 같다. 미흡 등급의 평가를 받은 단위사업 중 5개 사업(41.67%)이 감액되었고, 7개 사업(58.33%)이 증액되었다. 한편 우수 등급을 받은 사업은 6개 모두 증액된 것을 확인할 수 있다.

<표 IV-4> 통합재정사업평가결과와 예산변경(확정예산 기준)의 연계성

(단위: 개, %)

평가등급	감액	증액	합계
미흡	5(41.67%)	7(58.33%)	12(100%)
보통	20(37.74%)	33(62.26%)	53(74.65%)
우수	0(0%)	6(100%)	6(8.45%)
합계	25(35.21%)	46(64.79%)	71(100%)
카이제곱검정	$\chi^2=3.6281, p=0.1630$		

자료: 저자 작성

다음으로 재정성과목표관리제도의 결과와 확정예산 기준 예산변경의 연계를 살펴본 결과는 <표 IV-5>와 같다. 성과지표를 달성한 단위사업 중 감액된 사업이 25개로 전체 성과지표 달성 사업 중 34.25%에 해당하며, 미달 사업임에도 불구하고 증액된 사업이 전체 미달 사업 중 61.54%인 8개가 증액되었다. 이는 재정성과목표관리제도의 결과가 예산에 연계되는 경향성이 낮음을 보여주고 있다. 카이제곱검정의 결과에서도 성과지표 달성 여부가 예산변경과 독립적인 상태임을 통계적으로 보여주고 있다.

<표 IV-5> 재정성과목표관리제도와 예산변경(확정예산 기준)의 연계성

(단위: 개, %)

평가결과	감액	증액	합계
달성	25(34.25%)	48(65.75%)	73(100%)
미달	5(38.46%)	8(61.54%)	13(100%)
합계	30(34.88%)	56(65.12%)	86(100%)
카이제곱검정	$\chi^2=0.0863, p=0.7689$		

자료: 저자 작성

## 2) 재정성과와 예산변경(정부예산안 기준)

일반적으로 국회의 예산심의를 거치는 과정에서 사업의 효과와 정책성 등이 고려되며, 동시에 정치적인 고려도 함께 이루어지게 된다. 예산편성의 정치성은 정부예산안 편성과 정뿐만 아니라 다양한 정당이 함께 심의하는 과정에서도 이루어진다. 정부예산안 편성과정에서는 기획재정부를 중심으로 한 예산편성과정에서 부처 간 예산의 배분을 할 때, 국정과제 등 정치적 우선순위를 가진 사업 등의 증액이 고려될 수 있을 것이다. 국회 심의 과정에서는 국정과제 여부가 여당에게는 정치적 우선순위를 가지나, 야당에게는 반대의 명분이 될 수도 있다. 즉, 정치적 우선순위에 대한 판단이 정부예산안 편성과정에서의 그것과 다를 가능성도 존재한다.

분석결과, 통합재정사업평가에서 미흡을 받은 경우 중 50%가 감액되었고, 보통이나 우수를 받은 사업의 경우 모두 증액되었음을 확인할 수 있다. 보통을 받은 사업도 확정예산을 기준으로 한 경우보다 감액사업이 3개 늘었다. 카이제곱검정을 통해 살펴본 결과도 10% 수준에서 평가등급과 예산변경의 연계성이 존재하는 것을 확인할 수 있다. 이는 국회심의회과정을 거친 확정예산에 비해 정부예산안 단계에서 성과정보가 예산편성에 영향을 더 미칠 수 있다는 것을 보여준다.

〈표 IV-6〉 통합재정사업평가결과와 예산변경(정부예산안 기준)의 연계성

(단위: 개, %)

평가등급	감액	증액	합계
미흡	6(50%)	6(50%)	12(100%)
보통	23(43.40%)	30(56.60%)	53(100%)
우수	0(0%)	6(100%)	6(100%)
합계	29(40.85%)	42(59.15%)	71(100%)
카이제곱검정	$\chi^2=4.7019, p=0.0953$		

자료: 저자 작성

하지만, 재정성과목표관리제도 상 성과지표의 달성 여부는 예산의 증감에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(〈표 IV-7〉). 달성 혹은 미달과 상관없이 약 38~40%의 단위사업의 예산이 감액되고 있어 성과지표 달성 여부와 예산편성이 독립적임을 보여준다.

〈표 IV-7〉 재정성과목표관리제도와 예산변경(정부예산안 기준)의 연계성

(단위: 개, %)

평가결과	감액	증액	합계
달성	29(39.73%)	44(60.27%)	73(100%)
미달	5(38.46%)	8(61.54%)	13(100%)
합계	34(39.53%)	52(60.47%)	86(100%)
카이제곱검정	$\chi^2=0.0074, p=0.9315$		

자료: 저자 작성

#### 다. 재정성과와 예산변경의 연계

##### 1) 재정성과와 예산변경(확정예산 기준)

앞서 살펴본 카이제곱검정 결과와 더불어 실제 단위사업별 예산규모를 고려한 재정성과와 예산증감의 연계를 살펴보기 위하여 단순회귀분석을 실시하였다. 이를 위해 종속변수는 전년도 예산 대비 증가율을 백분율로 계산하였으며, 금년도 정부예산안과 확정예산에 대해 각각 계산하였다. 이 값을 종속변수로 하는 회귀분석을 통해 통합재정사업평가와 재정성과목표관리제도의 예산연계성을 분석하였다.

확정예산 기준 전년도 대비 예산변경(증감률)을 종속변수로 한 모형에서 통합재정사업 평가 결과에 따른 통계적인 차이는 확인할 수 없었으나, 평가등급이 우수인 사업이 미흡을 받은 사업에 비해 15.49%p만큼 예산증감률이 높았으며, 보통에 비해서도 6.75%p만큼 높은 경향이 있는 것을 확인하였다.

〈표 IV-8〉 확정예산 기준 예산변경(%)과 통합재정사업평가 결과의 관계

변수	회귀계수	표준오차	t값	p값
상수	12.31	10.60	1.16	0.2496
평가등급(미흡)	-15.49	12.24	-1.27	0.2101
평가등급(보통)	-6.75	11.00	-0.61	0.5413
F값	1.12			
R <sup>2</sup>	3.34			

주: 평가등급(우수)를 reference로 한 결과임.  
자료: 저자 작성

이를 같은 종속변수에 대해 성과지표 달성 여부에 따라 예산의 증감률에 영향을 미치는지를 분석한 결과 통계적으로 유의미한 결과는 얻을 수 없었으나, 성과지표에 미달한 사업에 비해 성과지표를 달성한 사업이 예산증감률이 6.06%p 높은 것으로 나타났다.

〈표 IV-9〉 확정예산 기준 예산변경(%)과 재정성과목표관리제도 결과의 관계

변수	회귀계수	표준오차	t값	p값
상수	-0.67	6.41	-0.10	0.92
성과지표(달성)	6.06	7.01	0.87	0.39
F값	0.75			
R <sup>2</sup>	1.12			

주: 성과지표(미달)을 reference로 한 결과임.  
자료: 저자 작성

이와 같은 분석결과는 분석에 사용된 2017~2018년도 성과평가와 예산(안)에 한하여는 재정성과가 높을수록 예산이 증액될 확률이 높은 경향을 가지는 것을 확인할 수 있었다. 다만, 이는 통계적으로 유의미한 결과는 아니므로 평균적으로 재정성과가 예산의 증감에 영향을 미치지 않는 것을 확인하였다.

## 2) 재정성과와 예산변경(정부예산안 기준)

같은 분석을 정부예산안을 기준으로 예산변경(증감률)을 정의한 종속변수에 대해 분석한 결과는 <표 IV-10>과 같다. 분석결과, 통합재정사업평가의 경우 미흡 등급의 평가를 받은 사업의 경우 우수 등급의 평가를 받은 사업에 비해 예산증감률이 25.21%p가 낮은 것으로 나타났으며, 10% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 또한, 보통 등급을 받은 경우도 우수 등급에 비해 예산증감률이 7.51%p 낮은 것으로 나타나고 있어, 우수 등급일수록 예산이 증액될 경향성이 높은 것을 확인할 수 있다. 특히, 미흡 등급의 사업의 경우 예산증감률이 우수 등급에 비해 통계적으로 25.21%p나 낮은 것은 감액이 되지 않더라도 우수나 보통에 비해 증가율이 높지 않은 것을 확인할 수 있다.

<표 IV-10> 정부예산안 기준 예산변경(%)과 통합재정사업평가 결과의 관계

변수	회귀계수	표준오차	t값	p값
상수	12.31	11.54	1.07	0.29
평가등급(미흡)	-25.21	13.32	-1.89	0.06
평가등급(보통)	-7.51	11.97	-0.63	0.53
F값	3.28**			
R <sup>2</sup>	9.17			

주: 평가등급(우수)를 reference로 한 결과임.  
자료: 저자 작성

반면, 정부예산안 기준 예산변경(증감률)에 재정성과목표관리제도상 성과지표 달성 여부가 영향을 미치는지 살펴본 결과, 통계적으로 유의미한 결과는 나타나지 않았다. 다만, 성과지표를 달성한 사업이 미달한 사업에 비해 평균적으로 5.47%p 예산증감이 높은 것으로 나타나, 성과지표 달성사업의 예산증가 가능성이 높거나, 감액되더라도 덜 감액된다는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-11〉 정부예산안 기준 예산변경(%)과 재정성과목표관리제도 결과의 관계

변수	회귀계수	표준오차	t값	p값
상수	-2.46	7.22	-0.34	0.73
성과지표(달성)	5.47	7.89	0.69	0.49
F값	0.48			
R <sup>2</sup>	0.72			

주: 성과지표(미달)을 reference로 한 결과임.  
자료: 저자 작성

이상의 분석결과를 종합하면, 성과주의 예산체계하에서 재정사업을 평가하는 목적은 재정사업의 효율성과 효과성에 대한 검토는 물론, 그 결과 생성된 재정성고가 예산에 연계되는 것을 목적으로 하고 있으나 실제 재정성고가 예산에 연계되고 있다는 통계적 증거는 찾을 수 없었다. 그리고 기존 통합재정사업평가의 환류과정에서 이루어지던 미흡 사업에 대한 일률적인 예산삭감이 사라진 이후, 미흡 등급 여부와 예산삭감이 연계되고 있지 않는 것도 확인할 수 있다. 다만, 통합재정사업평가 결과 미흡사업과 재정성과목표관리제도 상 성과지표 미달성 사업의 경우 여타 사업에 비해 예산의 증가율이 낮으며, 감액될 경우 그 폭도 더 크다는 점을 알 수 있었다. 이는 사회정책에 대한 예산규모가 증가하는 상황에서, 전반적인 예산규모가 증가하고 있는 보건복지부의 경우 실제 삭감과 같은 적극적인 지출구조조정이 이루어지고 있지는 않으나 간접적으로 저성과 사업을 고려한 예산배분이 부처 내에서 자체적으로 이루어지고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 향후 보건복지부 외에 여타 부처를 대상으로 한 분석도 함께 수행하여 연구결과의 외적 타당성을 높이는 노력이 필요할 것으로 보인다. 특히 전반적인 예산이 정체되거나 감액된 부처에 대해서도 재정성과와 예산배분의 연계를 살펴보는 것이 필요할 것으로 판단된다.

---

## V. 종합 및 시사점

공공부문에서 성과를 평가하는 목적은 무엇일까? 성과평가는 다양한 목적을 위해 수행되지만, 재정사업에 대한 평가를 수행하는 가장 큰 목적은 투입한 자원(예산)만큼 산출이 발생하였는가를 확인하는 것이라고 할 수 있다. 평가결과에 따라 재정사업의 효율성과 효과성을 파악하고, 그러한 결과가 나타난 원인에 대한 심층적인 분석을 통해 환류의 과정에서 정책의 수단이나 추진체계 등을 개선하는데 목적이 있다. 다른 한 가지는 필요한 곳에 예산이 쓰이고 있는가에 관한 것이다. 즉, 성과가 낮은 재정사업의 예산을 줄여 더 필요한 사업의 예산을 높이는 방식으로 지출구조조정을 수행하기 위한 근거로서의 성과정보를 획득하는 과정 중의 하나가 재정사업에 대한 성과평가이다. 탁헌우(2017: 103)는 재정예산 분야 전문가와의 심층인터뷰 결과를 바탕으로, 본 연구의 분석대상 재정성과평가제도인 재정성과목표관리제도와 통합재정사업평가(구 재정사업자율평가제도)의 성과와 한계를 제시하고 있다. 이에 따르면, 재정성과목표관리제도는 담당 공무원의 성과마인드 함양과 성과 중심 사업관리라는 성과가 있으나, 성과정보의 신뢰성과 타 성과제도와의 연계 등의 문제점, 그 결과 예산에의 연계 미흡 등이 지적되고 있다. 통합재정사업평가에 대해서도 저성과 사업에 대한 점검과 집행과정의 모니터링, 담당부처의 자율적 평가의 실효성, 예산연계로 인한 활용성 등의 성과와 함께, 평가과정에서의 부처의 전략적 행위, 성과의 원인에 대한 분석부재로 인한 예산연계 과정의 불합리성과 전략적 우선순위와의 괴리 등이 지적되고 있다. 이를 종합하면, 믿을 만한 성과정보 생산을 통해 성과정보와 예산의 연계 시 근거기반 의사결정이 이루어지도록 하며, 동시에 정치적 측면의 전략적 우선순위를 함께 고려할 수 있도록 할 필요성이 도출될 수 있다.

실제로 본 연구에서 분석한 성과정보의 예산연계에 대한 분석결과 성과주의 예산제도에서 의도한 성과에 따른 예산연계가 적극적으로 활용되고 있지 않는 것으로 나타났다. 성과평가 결과 높은 성과를 달성한 사업에 더 많은 예산을 배분하고, 성과가 미흡한 사업의 예산을 삭감하는 방식의 접근은 예산의 배분과 집행 등의 과정에서 사업을 관리하는 담당자에게 성과에 대한 관심을 높이고, 이를 통해 사업이 의도한 결과를 달성할 수 있도록 하는 효과가 있다. 하지만, 사업의 성과가 높거나 낮은 원인에 대한 심층적인 분석이 전제되지 않는다면 직접적인 성과와 예산의 연계는 오히려 성과를 낮추는 방향으로 영향

을 미칠 수도 있다는 점을 경계해야 한다. 사업의 난이도가 높아서 성과가 나지 않았을 경우, 사업의 성과가 내려면 어느정도 시간이 경과해야 하는데 단기간의 성과를 측정할 경우, 사업이 제대로 운영되려면 필요한 예산규모를 만족시키지 못해서 성과가 낮아진 경우 등은 생각할 수 있는 성과와 예산의 직접 연계에 대한 반례들이다.

〈표 V-1〉 재정성과관리제도의 성과와 한계

재정성과평가제도	성과	한계
재정성과 목표관리 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단위사업 단위의 성과목표를 설정하여 사업 담당자에 대한 책임성 강화하고, 공무원들의 성과마인드 확립</li> <li>• 투입 중심 관리에서 성과 중심 관리로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산출지표 위주로 실제 성과를 파악하는 데 한계</li> <li>• 단년도 성과지표로 실질적 사업성과 평가 하는데 근본적 한계</li> <li>• 예산 및 타 평가제도와와의 연계 및 심층성과정보 생산 미흡</li> </ul>
재정사업 자율평가 (구)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가결과 예산편성 활용으로 사업에 대한 책임성 강화</li> <li>• 정보 비대칭성이 크므로, 가장 많은 집행 정보를 가진 실행 부처의 자율 평가의 실효성 존재</li> <li>• 성과가 낮은 사업에 대한 부처의 자체적 점검이 가능</li> <li>• 사업추진 과정 등에 대한 모니터링 기능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부업무평가와의 평가 중복으로 인한 비효율성</li> <li>• 사업간 특성이 반영되지 못한 결과, 상대 평가 방식의 등급 배분으로 사업의 난이도에 따라 평가결과가 결정되는 경향</li> <li>• 예산감축 시 가장 부처가 타격을 적게 받는 완료 전단계의 사업이나 예산규모가 작은 사업을 미흡으로 평가하는 등의 전략적 행위로 인한 부작용 발생</li> <li>• 예산투입의 부족으로 성과가 낮게 나타난 사업이라도 미흡이라는 이유로 일괄적으로 예산삭감되는 경우가 발생</li> <li>• 평가 관대화 경향이나 예산 연계의 원칙이 엄격히 준수되지 않는 문제</li> <li>• 성과와 전략적 우선순위의 충돌</li> </ul>

출처: 탁현우(2017: 103)에서 일부 발췌

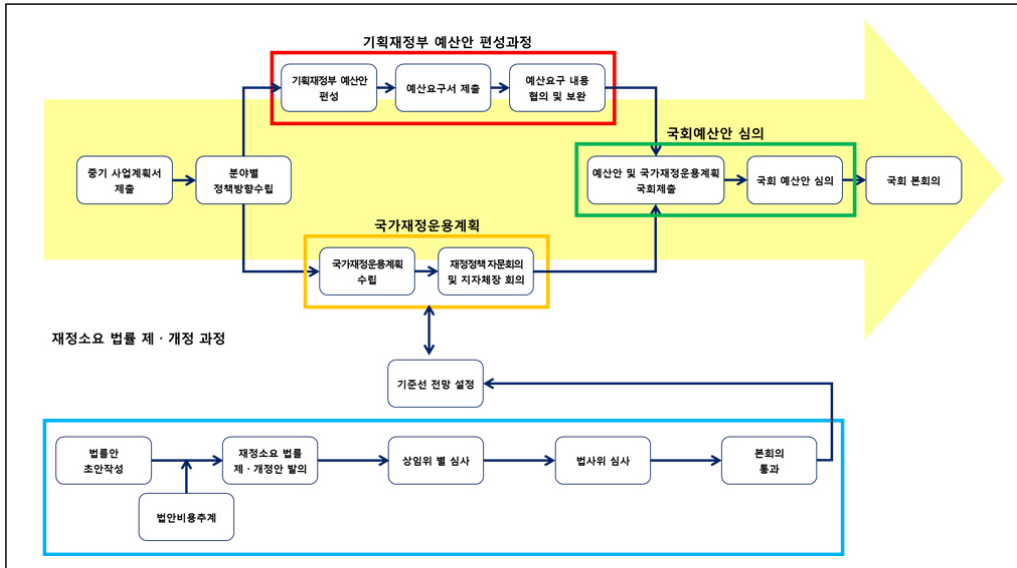
---

따라서 성과주의 예산제도는 그 자체로서 완성되는 것이 아니라, 정치적 예산편성의 과정과 함께 운영될 때 효과를 발휘할 수 있다. 최근 예산편성의 효율성에 관심이 높아지는 이유는 늘어나는 재정수요에 비해 낮은 재정수입으로 인해 나타나는 지출구조조정 필요성 때문일 것이다. 결국 주어진(혹은 한정된) 예산규모 안에서 더 필요하고 더 잘할 수 있는 사업에 예산을 더 배정하고, 그렇지 않은 사업의 예산을 줄이는 과정에서 성과정보가 활용될 수 있으며, 그와 함께 고려되어야 하는 것이 지출의 전략적 우선순위라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 영미권과 유럽의 주요국가에서 도입하고 있는 것이 전략적 지출검토 제도(strategic spending review)이다. 이는 성과주의 예산의 관점에서 발생하는 ‘성과정보’와 ‘지출의 우선순위’에 대한설정을 통해 ‘지출절약옵션’을 도출하고 예산의 배분적 효율성과 지출절감을 위해 이를 예산과정에 활용하는 것이다. 결국 모자란 재원상황하에서 덜 필요하고 잘 못하는 사업을 정리하여 남은 재정여유분을 더 필요하고 잘할 수 있는 사업에 배치하는 것을 주요 내용으로 하는 제도이다. 2008년 전 세계적인 금융위기로 인한 재정위기에 대응하기 위해, 영미권 국가를 중심으로 총지출을 통제하고 지출 우선순위를 고려한 재원의 배분적 효율성을 제고하기 위해 지출검토제도가 도입되었다(탁현우, 2017: 4). 이 과정에서 성과정보를 예산과정에서 하나의 정보 원천으로 간주하고 전정부적 관점에서 예산의 효율적 배분과 지출절감의 필요성과 규모를 식별하기 위한 평가를 실시하는 것이 필요하다. 예산적자를 감소시키고, 보다 우선순위가 낮은 사업에는 지출삭감을, 높은 사업에는 예산을 증대시키기 위해 하는 일련을 활동을 말한다.

다만, 우리나라의 경우 예산의 편성권은 행정부에, 심의의결권은 국회에 나누어져 있는 상황이며, 재정소요 법률의 제·개정이 예산에 미치는 영향, 그리고 국가재정운용계획을 통해 분야별, 부처별 중장기 재정소요의 검토가 이루어지는 점을 종합적으로 검토하여 전략적 지출검토가 이루어질 필요가 있다([그림 V-1]).

[그림 V-1] 전략적 지출검토의 도입 시 고려되어야 할 예산과정의 절차



출처: 탁현우(2017: 124)에서 발췌

지출검토는 지출의 우선순위와 성과정보를 활용한 예산배분과 지출한도를 설정하는 것에서 출발한다. 즉, 성과주의 예산(합리적 측면)과 전략적 예산배분(정치적 측면)의 조화를 꾀하는 것으로 예산과정 전반을 고려한 지출검토 도입방안 설계가 필요하다. 구체적으로 예산의 전 과정에서 대통령, 예산부처, 일선부처, 전문가 및 국민의 참여와 역할이 중요하며, 우리나라의 경우 정부의 예산안 편성 과정에 지출검토를 도입한다고 해도, 국회의 예산안 심사과정에서 수정이 이루어지게 되는 점을 고려해야 한다. 또한, 단년도 예산편성과 심사에 지출검토를 도입한다고 해도, 장기적 관점의 전망과 자원배분이 이루어지기 어렵다. 마지막으로, 예산안의 편성과 심사에 대한 지출검토를 도입한다고 해도, 재정소요를 수반하는 법령의 제개정으로 인한 의무지출을 중심으로 한 예산배분의 경직성 증가를 통제하기 힘들다. 이러한 점을 고려하면, 예산과정의 전 과정에서 전략적 지출검토의 도입이 고려되어야 한다.

---

## 참고문헌

- 공동성·윤기웅, (2012), 「성과와 예산 간 연계성 분석: 2008~2010년 재정사업 자율평가 결과를 중심으로」, 『한국행정연구』, 21(2), 2012, pp. 165~197.
- 국회예산정책처, 『2015 회계연도 재정사업 성과평가』, 2016.
- 국회예산정책처, 『대한민국 재정 2017』, 2017.
- 기획재정부, 『2017 재정사업통합평가지침』, 2017.
- 김영록, 「재정사업 자율평가의 성과지표 적합성 분석 및 정책적 시사점」, 『한국사회와 행정연구』, 24(3), 2013, pp. 105~127.
- 대한민국정부, 『2018년도 성과계획서(보건복지부)』, 2017
- 박노욱·오영민·원종학, 『재정성과관리제도 운영의 성과분석과 정책과제』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 박순애·이영미, 「성과관리의 역설 - 성과관리 왜곡의 실태 및 영향요인에 관한 실증연구」, 『한국행정학보』, 52(4), 2018, pp. 151~176.
- 박주형·김병규·윤기웅, 「지방자치단체 재정사업 자율평가 결과 분석: 경상북도를 중심으로」, 『한국행정연구』, 26(1), 2017, pp. 37~63.
- 오영민, 『우리나라 재정사업평가제도 현황과 제도개선을 위한 정책과제』, 조세재정 BRIEF 제58호. 한국조세재정연구원, 2017.
- 유승현·윤기웅·공동성, 「재정사업 목표치 달성도에 영향을 미치는 비평가 요인 분석」, 『한국행정연구』, 24(2), 2015, pp. 1~28.
- 윤기웅·유승현, 「정부 재정성과 측정결과의 영향요인 분석: 성과지표의 특성과 사업 특성을 중심으로」, 『행정논총』, 52(1), 2014, pp. 63~94.
- 이태성, 「재정성과관리제도 현황 및 개편방안」, 『2013년 한국정책학회 동계학술발표논문집』, 2013.
- 장혜윤, 「정책 특성이 재정사업자율평가결과에 미치는 영향에 대한 분석 - 문화예술정책을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 25(2), 2016, pp. 91~124.
- 탁현우, 『예산과정의 지출검토제도(spending review) 도입방안 연구』, 한국행정연구원, 2017

- Almqvist, R., et al., "Public sector governance and accountability," *Critical Perspectives on Accounting*, 2013.
- Behn, R. D., "Why measure performance? Different purposes require different measures," *Public Administration Review* 63(5), 2003, pp. 586~606.
- Kopczynski, M. and M. Lombardo, "Comparative performance measurement: Insights and lessons learned from a consortium effort," *Public Administration Review* 59(2), 1999, p. 124.
- Maor, M., "The Paradox of Managedalism," *Public administration review*, 59(1), 1999, pp. 5~18.
- Osborne and Gaebler, *Reinventing Government, How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, 1992.
- Theurer, J., "Seven pitfalls to avoid when establishing performance measures," *PM. Public Management* 80(7), 1998, pp. 21~24.
- Wholey, J. S. and H. P. Hatry., "The case for performance monitoring." *Public Administration Review* 52(6), 1992, p. 604.



## 1-5. 중국의 국유기업 지배구조 및 경영실적 평가제도 현황

홍순만(연세대학교)



# 중국의 국유기업 지배구조 및 경영실적 평가제도 현황

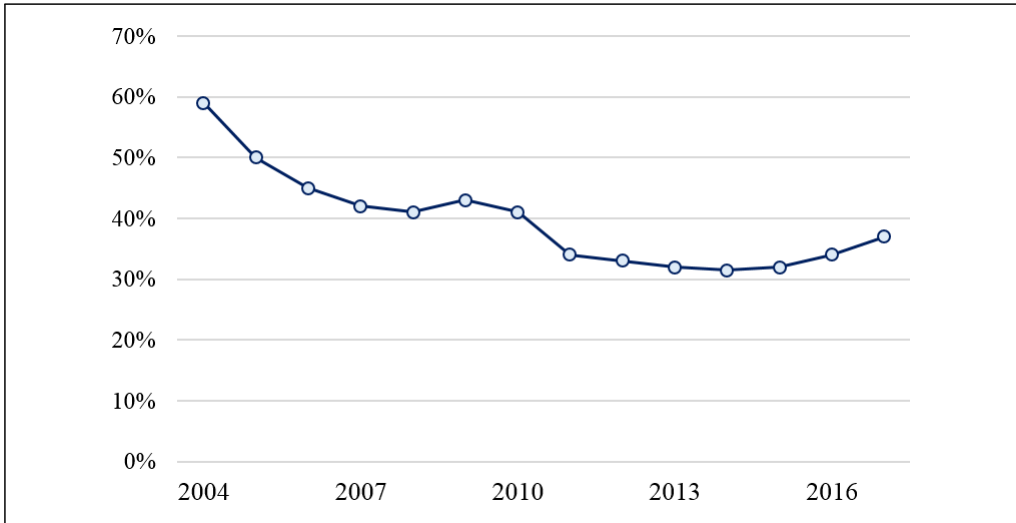
홍순만(연세대학교)

## I. 서론

본 보고서에서는 중국의 국유기업 지배구조와 평가제도를 조사하였다. 구체적으로 중국 국유자산감독관리위원회(国资委, 이하 국자위)를 통한 국유기업의 관리·감독 거버넌스와 매년 수행하는 국유기업에 대한 경영실적 평가제도 현황을 소개하였다. 또한 해외사례 조사를 통하여 국내 공공기관의 관리·감독 거버넌스와 경영평가제도에 참고할 수 있는 정책적 함의를 도출하고자 하였다.

중국의 국유기업은 중국 경제성장을 견인하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 2018년 기준, 미국 포춘(Fortune)지에서 발표하는 Fortune Global 500대 기업에 중국기업이 120개가 포함되어 미국(126개 기업) 다음으로 많은 기업이 선정되었다. 불과 2006년까지 25개, 2015년에는 106개 기업이 선정되었던 것을 감안하면 눈부시게 빠른 성장을 거듭하고 있음을 알 수 있다(Zhou et al, 2017). 더욱 주목할 만한 사실은 이 120개 기업 중 약 2/3가 국유기업에 해당한다는 점이다. 중국의 국유기업은 공산당 중심의 국가 주도 경제성장정책에 중추적인 역할을 수행하고 있는 것으로 평가된다.

[그림 I-1] 중국 국유기업의 고정자산 투자액 비중



주: 중국 내 전체 고정자산 투자금액 대비 국유기업의 고정자산 투자금액의 비중 (13-month centered moving average 시계열 데이터)  
출처: CEIC; The Economist; Nunlist(2017)에서 재인용

중국 국유기업의 규모와 경제적 영향력이 최근 들어 증가하는 추세인 점도 주목할 필요가 있다(Nunlist, 2017). [그림 I-1]은 중국기업의 전체 고정자산 투자액 대비 국유기업의 고정자산 투자액의 비율이다. 그림에서 볼 수 있듯이 중국 전체 경제에서 국유기업의 투자가 차지하는 비중은 2000년대 이후 꾸준히 감소해왔다. 이는 중국정부가 추진한 민영화 및 국유기업 합병 등을 통한 경영효율화 노력에 기인한다. 특히 기업 수를 기준으로 보면 이러한 감소세는 더욱 뚜렷하다. 중국통계연감(2013)에 따르면 2000년 약 53,489개의 국유기업은 약 10여년이 지난 2013년에 18,197개로 크게 감소하였다.

그러나 2013년 이후로는 국유기업의 비중이 오히려 증가하는 추세이다. 이러한 정책 변화는 시진핑 국가주석이 국유기업의 역할을 강조하면서 시작되었다(Xin et al., 2019). 상하이증권보에 따르면 2017년말 현재 중앙과 지방의 국유기업의 자산총계는 각각 51조 9000억위안과 66조 6000억위안으로 약 3경원 정도로 집계된다. 특히 2018년 들어서는 도리어 민간 상장기업이 국유화되는 경우가 증가하며 중국 내 국유기업의 비중의 증가세가 뚜렷해지고 있다(예영준, 2018; Xin et al., 2019). 더욱이 최근 연구결과에 따르면 민영화된 기업들도 일반 민간기업과는 달리 지속적인 정부의 지원과 통제를 받고 있는 것으로

확인된다(Harrison et al., 2019). 예를 들어, 민영화된 기업들은 일반 민간기업에 비해서 정부 보조금과 은행 대출금리 측면에서 지속적인 혜택을 받고 있다(Harrison et al., 2019). 중국정부의 시장 개입은 특히 2008년 세계 경제 위기 기간에 큰 폭으로 증가한 것으로 분석된다(Naughton, 2011).

본 보고서에서는 중국의 경제성장에 큰 역할을 담당하고 있는 중국 국유기업들이 어떻게 관리·감독되고 있는지 살펴보았다. 공공기관의 지배구조는 그 기관의 전략에 지대한 영향을 미칠 수 있다(Frederickson, 2005; Hong, 2018; Hong et al., 2019). 그 중에서도 공공기관의 실적이 어떤 기준에 의해 평가 받고 있는지를 이해하는 것은 기관의 인센티브 구조를 이해하는데 필수적이다(Heinrich, 2002). 다음 장에서는 중국 국유기업을 둘러싼 학계의 논쟁과 평가를 간략히 살펴보고 연구의 필요성을 설명하였다. 제Ⅲ장에서는 중국 국유기업 지배구조, 국자위의 조직·기능·권한, 그리고 경영실적 평가제도에 대해서 설명하였다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 중국 국유기업의 지배구조와 경영실적평가제도가 우리나라의 공공기관 관리·감독에 제공하는 함의에 대해서 언급하였다.

---

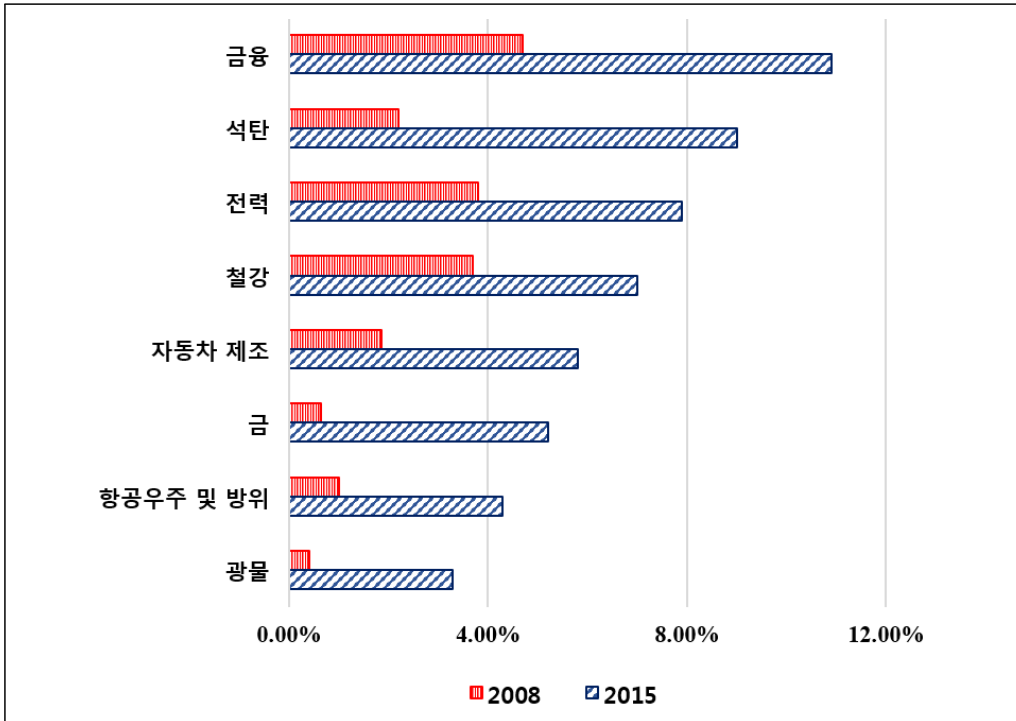
## II. 중국 국유기업에 대한 연구 필요성

### 1. 중국의 국유기업에 대한 평가

중국 경제에서 국유기업이 차지하는 비중이 크다는 점을 긍정적으로 평가하는 연구는 보기 드물다. 중국의 국유기업 또는 보다 일반적으로 공기업에 관한 기존 연구들은 주로 주인·대리인 이론 관점에서 도덕적 해이(moral hazard) 현상과 비효율성이 발생할 수 있음을 언급하고 있다(Shleifer and Vishny, 1994; Ramaswamy, 2001). 즉, 대리인인 공기업 경영자와 주인 간에 정보의 비대칭이 존재하여 공기업 경영자가 경영성과가 아닌 자신의 이익을 위해 일을 하게 된다는 뜻이다. 물론 이러한 도덕적 해이 문제는 민간기업에서도 발생할 수 있다. 다만 공기업에서는 민간기업과 달리 ‘주인’인 정부관료 또는 정치인 조차 경영성과에 관심이 적을 수 있다. 공기업의 경영자와 정치인 모두 경제적 논리가 아닌 정치적 논리에 의해 지배되기 때문에 경영성과를 개선하기 위한 충분한 인센티브를 갖기 어렵다는 주장이다(Freund, 2001). 이러한 기존 연구들에 따르면 공기업은 민간기업과의 시장경쟁에서 도태되기 쉬운 존재이다.

그러나 중국을 포함한 여러 신흥경제국의 공기업들은 기존 연구들이 예견한 바와 달리 오히려 세계 시장에서 비교적 높은 성과를 달성하고 있다(Liu, 2009; Musacchio and Lazzarini, 2014; Stan, Peng, and Bruton, 2014). [그림 II-1]은 중국의 200대 국유기업들의 세계시장 내 매출액 점유율을 산업별로 살펴본 결과이다. 그림에서 보듯이 2008년에 비하여 2015년에는 중국 국유기업의 세계시장 점유율이 큰 폭으로 상승한 것을 알 수 있다. 특히 [그림 II-2]를 보면 중국 국유기업들의 금융, 에너지, 광물, 자동차 산업에서의 약진이 두드러졌다. 대형 국책은행을 제외하면 중국석유화공(SINOPEC), 중국석유천연가스공사(Petro China) 등 자원 관련 기업이 매출액 기준으로 상위권에 위치해 있다. 중국 국유기업이 중국경제 내에서 차지하는 비중을 이해하기 위해서 간단한 예를 들어보면, 중국 민간기업 중에 가장 큰 회사(2010년 매출액 기준)는 통신장비 업체인 화웨이이다. 그러나 화웨이는 전체 중국기업 중에서 매출액 규모 기준으로 39위에 불과하며, 1위인 중국석유화공(SINOPEC)에 비하면 매출액 규모 기준 약 10%에 불과하다. 물론 매출액 규모만으로 기업성과를 평가할 수는 없지만, 중국 국유기업들이 국제시장에서 비교적 선전하고 있는 현상은 분명 기존 연구의 예측과는 상이한 면이 있다(Zhou et al., 2017).

[그림 II-1] 중국 국유기업의 국제시장 점유율

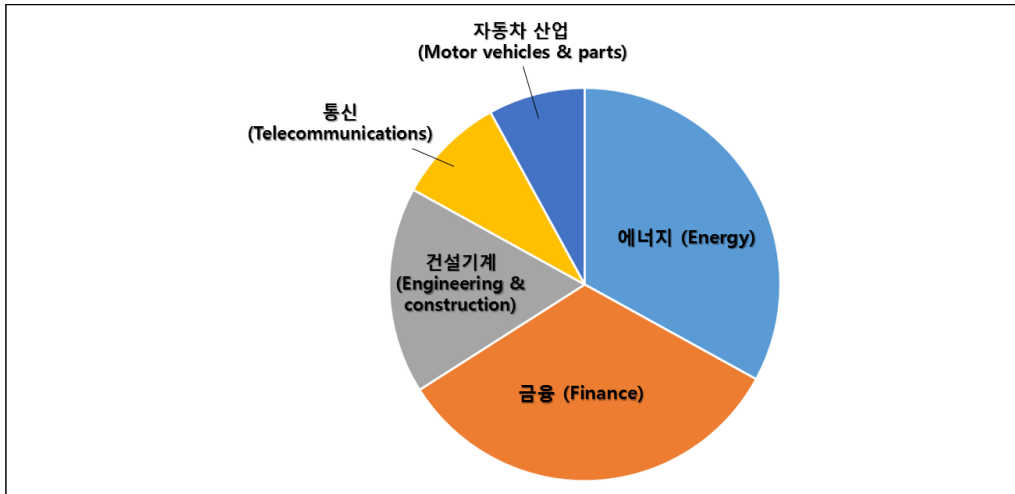


주: 중국의 200대 국유기업의 각 산업내 국제시장 점유율(매출액 비중)  
출처: S&P Capital IQ; The Economist (2017)에서 재인용

중국 국유기업은 정부의 주요 국정과제 수행을 위해서도 중추적 역할을 담당하고 있다. 예를 들어, 시진핑 국가주석이 야심차게 추진하고 있는 21세기형 해상실크로드 계획인 일대일로(一帶一路) 사업에 소요되는 자금의 상당부분이 중앙 국유기업으로부터 조달되고 있다(Suokas, 2018). 또한 2019년 중국이 미국 트럼프 행정부의 화웨이 제재에 맞서 희토류 수출 제한을 고려한 것으로 언론에서 보도된 바 있는데, 중국 희토류 개발업체의 상당수가 국유기업인 것으로 알려져 있다. 대한무역투자진흥공사의 자료에 따르면 중국 희토산업 6대 기업 중 우광(五礦)과 중위(中鋁)가 중앙 국유기업으로 파악된다(남지은, 2014). 또한 국유기업들이 중국 지역경제의 발전에도 매우 중요한 역할을 담당하고 있다(Zhou et al., 2017; 이종찬 외, 2018). 이종찬 외(2018)는 중국을 4대 권역으로 나누어 국유기업의 생산비중과 지역경제 간의 상관관계를 분석하였다. 그 결과, 동부지역만 국유기업의 생산비중과 지역경제 성장 간 음(-)의 관계를 보였고, 동북부 및 중부,

서부에서는 양(+의 관계로 나타났다. 경제성장이 상대적으로 더딘 지역에서는 국유기업의 생산이 해당 지역의 경제성장에 크게 기여하고 있는 것을 확인할 수 있다.

[그림 II-2] 2018년 Fortune Global 500대 기업에 포함된 중국 국유기업의 산업별 분류



출처: Fortune Global 500 DB 이용하여 저자작성  
<https://fortune.com/global500/2018/search/?hqcountry=China>

## 2. 중국의 국유기업에 대한 연구 필요성

중국 국유기업에 관한 연구는 다음과 같은 점에서 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 중국의 국유기업이 경제에서 차지하는 비중을 고려할 때, 중국의 산업구조와 경제발전 전략은 미국을 포함한 선진국의 시장경제체제와 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 중국 국유기업들에 대한 학계의 연구는 매우 부족한 상황이다. 중국 국유기업이 어떠한 제도하에서 운영이 되는지를 이해하는 것은 국유기업을 벗어나 중국경제 전체에 관한 이해에도 기여할 것으로 생각된다. 둘째, 공기업의 비효율성에 관한 기존 연구에도 불구하고 중국 국유기업들이 글로벌 시장에서 경쟁력을 갖고 있는 현상에 대해서 추가적인 연구가 필요하다. 중국 국유기업에 대해서는 기본적인 현황조사조차 부족하다는 점에서 본고에서 조사한 국유기업의 지배구조와 경영실적 평가제도에 대한 정보도 학술적 의의를 가질 수 있겠다. 마지막으로 해외 공기업의 거버넌스에 관한 조사를 바탕으로 우리나라의 공공기관 거버넌스, 그 중에서도 특히 경영평가제도에 관한 정책적 함의를 찾고자 한다.

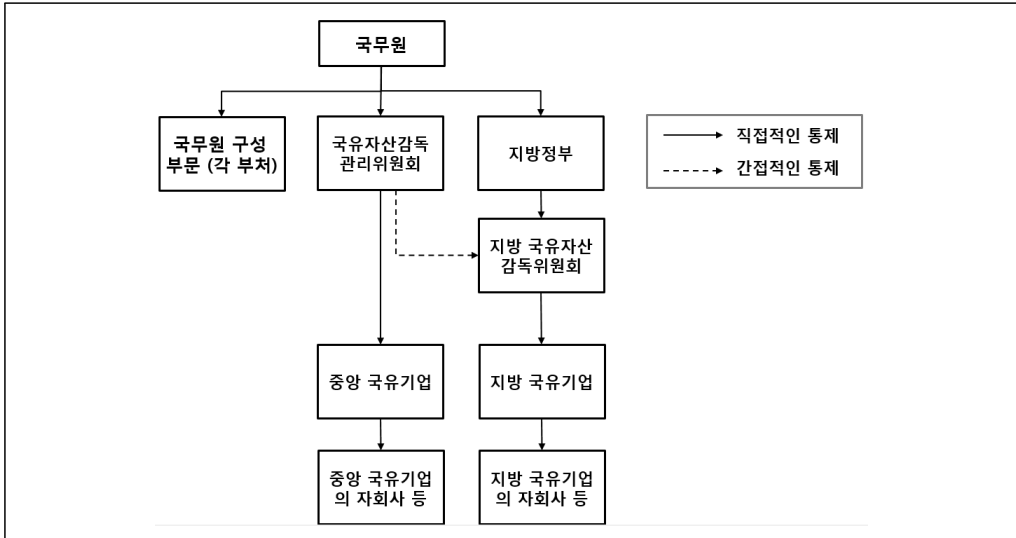
### Ⅲ. 중국의 국유기업 지배구조와 경영실적 평가제도

#### 1. 중국의 국유기업 관리·감독과 국자위 (SASAC)

중국정부는 2003년까지 국유기업을 각 부처에서 개별적으로 관리·감독하였다. 국무원(国务院)이 각 부처를 감독하고, 각 부처가 산하 국유기업을 관리·감독하는 형태로 운영되어 왔다 (Xiaoliang, 2006). 그러나 중국정부는 효율적인 국유자산 및 기업 관리를 위하여 2003년 3월 제10기 전국인민대표대회에서 국자위를 국무원 직속 특별기구로 신설하여 모든 중앙 국유기업을 통합적으로 감독하게 개편하였다. 국자위는 1988년에 설립된 재정부 소속의 국유자산관리국이 중앙기업위원회, 중앙기업공작위원회로 점차 확대·개편되어 출범한 것으로 보는 견해가 있다(문익준 외, 2014). 반면 지방 국유기업들은 각 지방정부에 소속된 지방 국자위에 의하여 관리·감독되는 형태를 갖추고 있다. [그림 III-1]은 중국 국유기업 지배구조를 도식화하였다. 2019년 6월 현재 국자위가 관리하는 중앙 국유기업은 총 96개 기업이다.

국자위가 직접 관리하는 국유기업은 96개이지만, 이 기업들이 투자한 자회사까지 고려할 경우 국자위가 중국 경제에 미치는 영향력은 상당한 것으로 평가된다. 예를 들어, 중국의 화웨이에 이어 매출액 규모 기준 2위 통신장비 제조업체인 ZTE의 지분구조를 분석해 보면, ZTE가 국자위의 관리·감독 대상 기업이 아닌 민간기업으로 분류됨에도 불구하고 실질적으로는 중국 정부의 영향력 하에 놓여있는 것을 알 수 있다. [그림 III-2]는 ZTE의 2017년말 현재 지분 구조를 분석한 결과이다(Kawase, 2018). 그림을 보면 민간기업인 ZTE의 경우에도 중앙 국유기업인 중국항공우주과학기술그룹(CASC)과 중국항공과공집단(CASIC)의 증손회사를 통하여 중국 공산당이 중대한 영향력을 행사할 수 있는 지분율(약 30%)을 소유하고 있음을 알 수 있다. 이러한 조사결과를 근거로 유추해볼 때, 중국정부가 국자위를 통하여 대형 민간기업의 상당수에 중대한 영향력을 행사하고 있는 것으로 추정된다.

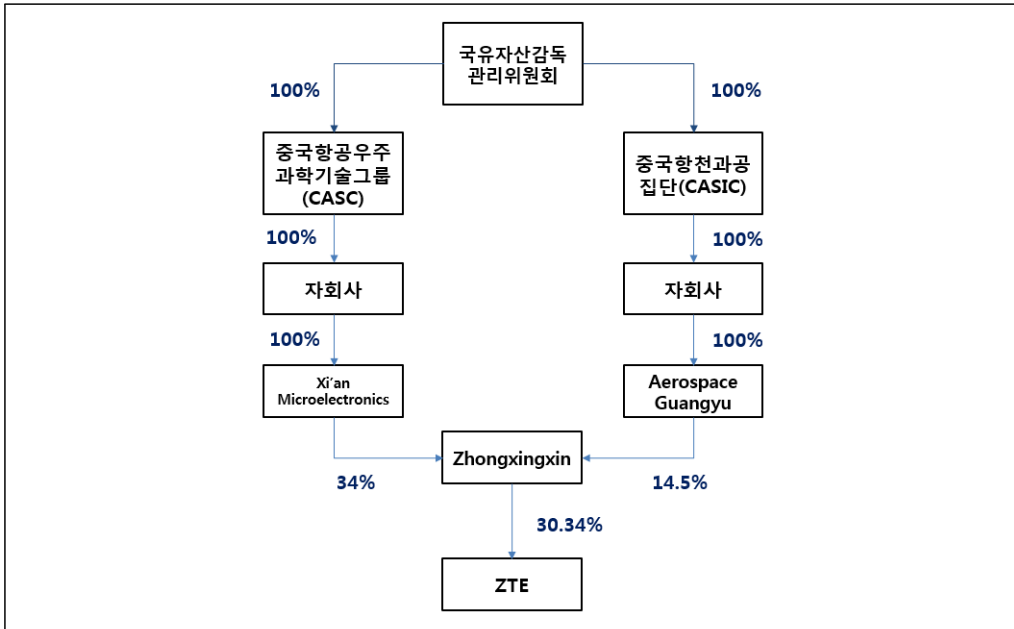
[그림 III-1] 중국의 국유기업 지배구조



출처: Wei and Li(2019)

중국의 국유기업은 「중화인민공화국 기업 국유자산법」 제5조에 따라 ‘국가출자기업’으로 명기하고 있으며 정부지분 비율에 따라 국유독자기업, 국유독자회사, 국유자본지주회사, 국유자본주식회사로 구분된다(문익준 외, 2014). 국유독자기업과 국유독자회사는 국자위가 지분 100%를 소유한 형태의 기업이다. 주로 철도, 수도, 전력, 천연가스 등 자연독점기업은 국유독자회사로 분류되고, 국가안보와 직결되는 방위산업 및 항공우주산업의 기업들은 국유독자기업으로 분류된다(문익준 외, 2014). 국유독자회사는 시장성이 있는 재화 또는 서비스를 생산하기 때문에 회사법의 적용을 받고, 국유독자기업은 특별법의 적용을 받는다(문익준 외, 2014). 반면 국유자본지주회사는 국자위가 상당한 지분율을 보유하고 경영의사결정에 중대한 영향력을 행사하는 형태의 기업이다. 주로 전자, 통신, 자동차, 의약, 담배, 공항, 항구, 은행 등의 산업에 속한 기업들이며 시장성이 어느 정도 있는 재화 또는 서비스를 생산하기에 회사법의 적용을 받는다. 주로 자연독점성이 있는 산업 또는 국가경제의 기간산업에 속한 기업들이 많다(문익준 외, 2014). 마지막으로 국유자본주식회사는 국가가 일반 주주 자격으로 참여한 형태의 기업이다. 추가적으로 국자위는 일반 민간기업이 국유자산을 사용할 경우, 해당 기업의 지분 소유 여부와 무관하게 그 자산의 관리 및 처분에 관한 의사결정을 내릴 수 있다(Xiaoliang, 2006).

[그림 III-2] 중국 통신장비 제조업체 ZTE의 지분구조



주: 2017년 회계연도말 기준 지분율임  
 출처: Ran and Cheok (2016)와 기업 공시자료(Annual Report)를 참고하여 작성

## 2. 국자위의 기능과 권한

국자위는 크게 다음의 3가지 권한을 갖고 있다(Xiaoliang, 2006). 첫째, 국유기업의 중요 경영의사결정을 최종적으로 승인하는 역할을 담당한다(Xiaoliang, 2006). 여기서 ‘중요 경영의사결정’은 매우 폭넓게 정의된다. 먼저 국유기업이 내부규정 및 조직을 변경하고자 할 때, 또는 합병·분할·파산·해산·증자·채권발행의 의사결정시에는 국자위의 승인을 받아야 한다. 또한 국자위가 소유한 지분의 변동, 국유기업의 자회사와 관련한 중요 의사결정, 국유자산의 처분, 기타 기업가치에 중대한 변화를 가져올 수 있는 의사결정은 모두 국자위의 승인 대상이다.

〈표 III-1〉 중국 관료 및 국유기업 기관장 직급체계

순위	관료 직급체계	기관장 직급체계
1	국무원 총리(國務院 總理) : 1級	
2	국무원 부총리(國務院 副總理), 국무위원(國務委員): 2~3級	
3	부장(部長), 성장(省長): 3~4級	
4	부부장(副部長), 부성장(副省長): 4~5級	중앙 국유기업 기관장
5	사장(司長), 국장(局長), 청장(廳長), 순시원(巡視員): 5~7級	성(省) 산하 국유기업 기관장
6	부사장(副司長), 부국장(副局長), 부청장(副廳長), 조리순시원(助理 巡視員): 6~8級	
7	처장(處長), 현장(縣長), 조연원(調研員): 7~10級	시(市) 산하 국유기업 기관장
8	부처장(副處長), 부현장(副縣長), 조리조연원(助理 調研員): 8~11級	
9	과장(科長), 향장(鄉長), 주임과원(主任科員): 9~12級	현(縣) 산하 국유기업 기관장
10	부과장(副科長), 부향장(副鄉長), 부주임과원(副主任科員): 9~13級	
11	과원(科員): 9~14級	
12	서무(庶務): 10~15級	

출처: 김윤권 외(2013)와 Xin et al.(2019)을 참고하여 정리

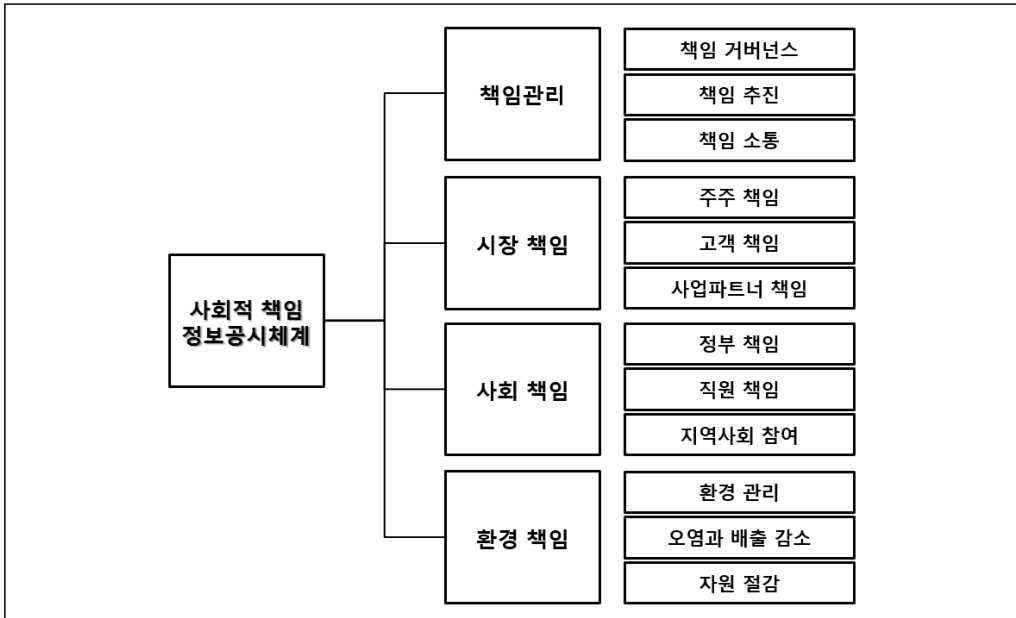
두 번째로 국자위는 국유기업 경영진의 임명, 해임 및 보수결정에 참여할 수 있다. 국자위는 지분의 100%를 소유한 국유독자기업 및 국유독자회사의 기관장을 포함한 전체 경영진을 임명하고 해임할 수 있는 권한을 갖고 있다. 그리고 실질적 지배력을 행사할 수 있는 국유자본지주회사에는 일부 경영진을 파견하여 관리·감독·지도의 역할을 수행하고 있다. 중국 국유기업의 관리직은 한국과 달리 국유기업 직원임과 동시에 공무원 자격을 동시에 갖고 있다(Xin et al., 2019; 182). 즉 중국 국유기업 관리직은 타 국유기업 또는 정부기관으로의 전입·전출이 가능하다. 반면 국유기업 및 정부기관에서 민간기업으로 이직하거나, 반대로 민간기업에서 공공부문으로 이직하는 경우는 매우 드문 것으로 알려져 있다(Xin et al., 2019). 즉 공공부문과 민간과의 교류가 거의 없는 폐쇄적인 시스템으로 평가된다.

중국 관료의 직급은 <표 III-1>과 같이 15등급으로 구분된다(김윤권, 2013; Xin et al., 2019). 1급은 국무원 총리(國務院 總理), 2~3급은 국무원 부총리(國務院 副總理) 및 국무위원(國務委員)이 해당된다. 3~4급은 부장(部長) 또는 성장(省長)으로 우리나라의 장관 또는 도지사에 해당하며, 4~5급은 부부장(副部長) 또는 부성장(副省長)으로 우리나라의 차관 또는 부지사에 대응된다고 할 수 있다. 중앙 국유기업의 기관장은 4~5급에 해당한다. 그러나 지방정부 산하의 국유기업 기관장은 더 낮은 직급에 속하는데, 중국 22개성(省) 산하에 있는 지방 국유기업의 기관장은 5~7급, 시(市) 산하 지방 국유기업 기관장은 7~10급, 현(縣) 산하 지방 국유기업의 기관장은 9~12급으로 분류된다.

국자위는 국유기업 경영진의 보수 수준과 국유기업 내 직급별 보수 수준의 분포에 대한 지침을 정할 수 있다(Lin, 2018). 구체적으로 국자위는 국유기업 경영진에 대한 보수가 직원 평균 보수의 12배를 초과하면 안 된다는 규정을 만들어 지도하고 있다(Li et al., 2013). 그러나 이러한 규정에도 불구하고 일부 대형 중앙 국유기업 경영진은 국자위의 승인인 받아 직원 평균 보수의 12배를 초과하는 보수를 받고 있다(Li et al., 2013). 지방정부에 소속된 지방 국유기업 경영진의 보수 수준은 각 지방 국자위가 지역의 특성을 고려하여 규제하고 있다(Chen et al., 2005; 2009; 2010).

마지막으로 국자위는 관리대상 국유기업의 경영성과에 대한 평가와 보상을 담당하고 있다. 그 동안 국유기업의 경영성과는 당기순이익, 자기자본이익률(Return on Equity, 이하 ROE) 등 주요 수익성 지표를 중심으로 평가되어 왔다(Li et al., 2013). 그러나 최근 국자위의 정책은 국유기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR)을 강조하는 방향으로 점차 발전하는 추세이다(Ramesh and Yu, 2013; Sheng and Zhao, 2013; 조세재정연구원, 2019). 특히 2009년부터 중국사회과학원 기업사회적책임연구센터는 매년 중국기업의 사회적 책임 수준을 평가하여 발표하고 있다.

[그림 III-3] 중국기업의 사회적 책임 정보공시체계



출처: 한국조세재정연구원(2019) 및 관련자 인터뷰를 통해 저자 작성

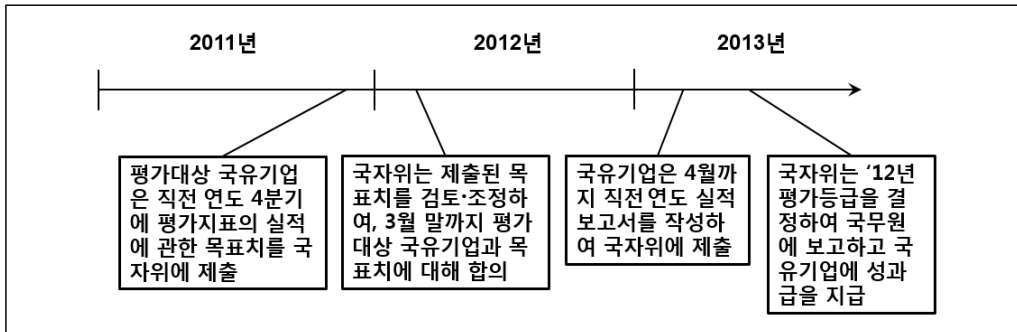
구체적으로 중국사회과학원은 기업들을 책임관리, 시장 책임, 사회 책임, 환경 책임이라는 4가지 관점에 따라 평가하고 있는 것으로 알려져 있다(조세재정연구원, 2019). [그림 III-3]은 중국사회과학원 기업사회적책임연구센터가 사용하는 4가지 관점의 사회적 책임 수준을 나타낸다. 먼저 책임관리란 국유기업의 거버넌스와 소통 등 관리적 관점의 성과를 의미한다. 그리고 시장 책임(또는 경제 책임)은 국유자산의 건전성 또는 중국경제에의 기여도 등 시장 관점의 성과를 의미하고, 사회 책임은 사회안정에 기여하고, 저소득층, 장애인, 실업자 등을 포함한 소외계층에 대한 지원에 대한 성과를 의미한다. 마지막으로 환경 책임은 환경 보호와 에너지 절감 측면의 성과를 의미한다. 중국사회과학원의 사회적 책임 평가는 국유기업, 민영기업, 외자기업을 포함한 상위 300개 기업을 대상으로 하기 때문에 국자위가 감독하는 국유기업들도 상당수 포함되어 있다. 국유기업의 사회적 책임 평가 수준은 평가대상 기업 중에서 높은 편인 것으로 알려져 있다(한국조세재정연구원, 2019). 국자위도 국유기업의 경영실적 평가와 더불어 기업의 사회적 책임에 많은 관심을 갖고 있는 것으로 알려져 있지만, 사회적 책임에 관한 평가결과가 구체적으로

어떻게 경영평가 결과로 연결이 되는지에 관한 정보는 아직 공개된 바가 없다. 본 보고서에서는 국자위가 2007년부터 2012년까지 사용한 경영평가지표와 평가체계에 대해서 조사하였다. 다음 절에서 중국 국유기업 평가제도에 관한 보다 구체적으로 소개하고자 한다.

### 3. 중국 국유기업 경영실적 평가제도

국자위는 관리대상 국유기업에 관한 구체적인 평가지표 등 평가기준을 공개적으로 발표한 적이 없다. 본고에서 소개하는 평가제도는 해외문헌에 소개된 내용(Du et al., 2012, 2018; Li et al., 2013)을 바탕으로 작성되었으며, 국자위가 2007년부터 2012년까지 사용한 지표와 평가체계이다. 2013년 이후에도 유사한 지표와 평가체계를 사용한 것으로 추정된다(Du et al., 2018). 중국 국유기업의 경영실적 평가는 ① 매년 이루어지는 연도별 평가(annual evaluation)와 ② 매 3년에 한번 씩 이루어지는 3년 단위 평가(3-year evaluation)로 구분할 수 있다(Li et al., 2013).

[그림 III-4] 국자위의 국유기업 평가일정 (2012년 실적 평가)

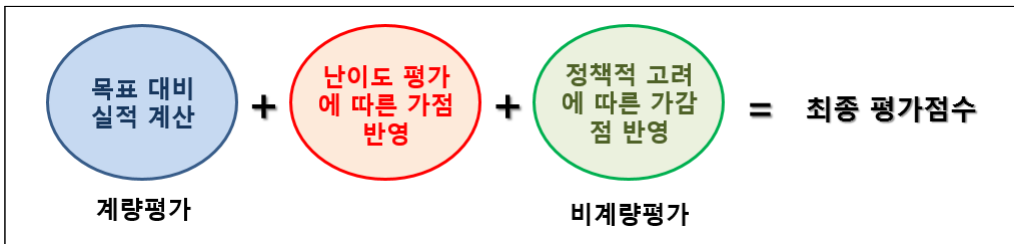


출처: Du et al.(2012, 2018); Li et al.(2013)

먼저 연도별 평가의 평가절차에 대해서 살펴보면 다음과 같다(Du et al., 2012, 2018; Li et al., 2013). 평가대상 국유기업은 평가대상 기간의 전년도 4분기까지 평가지표 실적에 관한 목표치를 국자위에 제출한다. 예를 들어 2012년도 실적을 평가받을 경우, 2011년도 4분기까지 평가지표의 실적 목표치를 산정하는 것이다. 국자위는 제출된 목표치를 검토·조정하여 평가대상 기간의 1분기까지 국유기업과 목표치에 관한 합의를 이루어야 한다. 즉 2012년도 실적에 관한 목표치는 2012년 3월말에 최종 확정된다. 국유기업은 그 다음

해 4월까지 평가대상 기간(직전 연도)의 실적에 관한 보고서를 작성하여 국자위에 제출한다. 국자위는 제출된 실적보고서를 검토 후 최종 평가등급을 산정하여 국무원에 보고하고, 평가등급에 따른 성과급을 산정하여 국유기업에 제공한다. [그림 III-4]는 2012년 실적이 어떠한 일정에 따라 평가되는지를 보여준다.

[그림 III-5] 국자위의 경영실적평가 지표 체계



자료: 저자 작성

국유자산의 경영실적평가(annual evaluation)의 최종 평가점수는 3가지 유형의 지표 실적을 합산하여 결정된다. [그림 III-5]는 국자위의 경영실적평가 지표를 구성하고 있는 3가지 유형의 지표를 나타낸다. 첫 번째 지표는 주요 경영실적지표의 목표 대비 실적을 계량화하여 평가한 결과이다. ‘주요 경영실적지표’란 2007년부터 2009년까지는 세전 순이익, 자기자본이익률(ROE)을 사용하고, 평가를 받는 기관이 재고자산 회전율, 매출채권 회전율, 매출 증가율의 3가지 지표 중 2개를 선택하여 총 4개 지표의 실적을 평가하였다. 그러나 2010년부터는 자기자본이익률(ROE)이 경제적 부가가치(Economic Value Added, 이하 EVA)로 대체되었다(Du et al., 2012, 2018; Shen et al., 2015). 이 4가지 계량지표의 실적은 국유기업이 평가대상 연도 3월 말까지 국자위와 합의한 목표치를 사용하여 목표 대비 실적으로 평가된다.

[그림 III-6] 국자위의 중앙 국유기업 경영실적평가 지표

구분	평가지표	기본점수	점수 범위	난이도 계수	점수
계량	세전순이익	30	[24, 36]	목표 초과달성시 15% 이내 가산	계량 점수
	ROE (2010년부터는 EVA)	40	[32, 48]		
	재고회전율, 채권회전율, 매출증가율 중 택일	15	[12, 18]		
	재고회전율, 채권회전율, 매출증가율 중 택일	15	[12, 18]		
비계량	안전	-	[-2, 0]	X	비계량 점수
	윤리경영	-	[-2, 0]		
	정책적 고려	-	[0, 2]		
	(Acquisition of distressed firms out of political concern)	-	[0, 2]		
<b>총점</b>					

주: 국자위는 계량 성과평가지표의 목표 대비 실적을 평가함에 있어 목표치가 해당 지표의 ① 전년도 실적과 ② 과거 3개년 평균 실적을 초과하는지 여부에 따라 차등을 두어 점수를 계산한다. 이러한 점수조정은 사전에 결정된 공식에 따라 계산된다. 추가적으로 국자위는 계량 평가지표의 목표치 달성의 난이도를 정성적으로도 고려하는데, 목표를 초과달성하였을 경우 실적에 일정한 가산점(실적 점수의 최대 15% 이내)을 부여하여 점수를 계산한다(Du et al., 2018).

경영실적평가의 두 번째 구성요소는 목표치의 난이도를 고려한 가감점 조정 부분이다. 난이도 고려는 정량적·정성적의 두 가지 관점에서 모두 이루어진다. 먼저 정량적인 난이도 조정은 피평가대상 기관이 국자위와 합의한 목표치가 해당 지표의 ① 전년도 실적 및 ② 과거 3개년 평균 실적을 초과하는지 여부를 확인한다. 만약 초과할 경우 당해 연도 실적과 목표치와의 비율을 점수로 환산할 때 가점이 제공되고, 반면 초과하지 못할 경우 비율 환산 시 감점을 제공되어 목표치의 난이도를 정량적으로 조정하고 있다(Du et al., 2018)<sup>1)</sup>. 이러한 정량적인 조정을 거쳐 산출되는 점수는 각 지표별로 미리 정해진 상한과 하한을 벗어날 수 없다. 각 지표별 상한과 하한은 [그림 III-6]에 기재되어 있다. 정량적인 난이도 조정에 추가로 정성적인 보정도 이루어지는데, 기관의 실적이 목표를 초과 달성하였을 경우, 실적 점수의 15% 이내에서 평가위원의 재량에 따라 가산점을 부여할 수 있다. 이 정성적 난이도 보정에 따른 가산점은 각 지표별로 규정된 상한을 높이는 효과가 있다(Du et al., 2018). 예를 들어, 기관의 세전 순이익 지표 점수의 상한과 하한은 각각 36점과 24점인데, 정성적 난이도 보정에 따라 15% 가산점을 받을 경우 상한이 41.4점까지 높아질 수 있다.

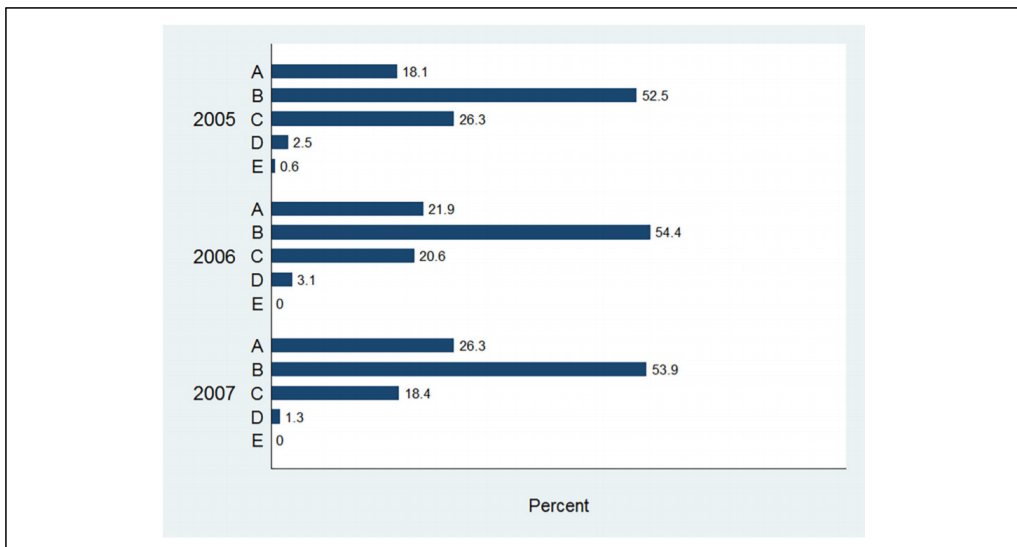
마지막으로 경영실적 평가의 세 번째 구성요소는 정책적 고려에 따른 가감점이다. 이 항목은 비계량 평가지표에 해당하며, 국자위가 중요하다고 판단한 정책적 목표를 기관이 달성하였는지 여부를 평가한다. 2012년 실적 평가에서는 윤리경영, 안전, 기타 정부정책에 협조적이었는지 여부를 평가하는 지표가 사용된 것으로 파악된다(Du et al., 2018). 비계량 평가에는 총 6점이 배정되어 경영실적평가의 전체 총점(100점)에 비해서 점수 비중은 작은 것으로 보인다. 비계량 지표에 대한 평가와 정성적 관점의 난이도 보정은 국자위 내 평가담당자의 판단에 의해 결정된다.

3가지 구성요소의 평가가 종료되면, 모든 점수를 합산한 총점에 따라 최종평가등급이 결정된다. 최종 평가등급은 A부터 E까지 총 5개 등급으로 구성되며, 각 등급의 커트라인은 국자위의 주관적으로 판단에 따라 결정된다(Du et al., 2018: 185). 국자위는 평가가

1) 합의된 목표가 직전년도 및 과거 3개년 평균 실적보다 높다고 가정해보자. 만약 실적이 목표를 초과했을 경우, 목표 대비 실적을 비율(%)로 나타내고 이 숫자를 2로 나눈 점수를 기본점수에 가산한다. 그리고 만약 실적이 목표에 미치지 못하였을 경우, 목표 대비 실적을 비율(%)로 나타내고 이 숫자를 3으로 나눠서 기본점수에서 차감한다. 반면에 합의된 목표가 직전 연도 또는 과거 3개년 평균 실적보다 낮다고 가정해보자. 이 경우에는 만약 실적이 목표를 초과했을 경우, 목표 대비 실적을 비율(%)로 계산하고 이 숫자를 3으로 나눈 점수를 기본점수에 가산한다. 그리고 만약 실적이 목표에 미달할 경우, 목표 대비 실적을 비율(%)로 계산하고 이 숫자를 3으로 나눠서 기본점수에서 차감하는 형태이다.

중요되면 A등급을 받은 우수기관을 공개하며, 전체 평가결과는 비공개이다. 반면 D등급 또는 E등급을 받은 부진기관에 대해서는 기관장이 해임을 처분할 수 있다. 또한 국유기업의 경영진은 평가등급에 따라 기본급의 일정배수 규모의 성과급을 수령하는데, 구체적으로 A등급 기관은 2~3배, B등급 기관은 1.5~2배, C등급 기관은 1~1.5배, D등급 기관은 0~1배 규모의 성과급을 수령한다. 다만, D등급 기관의 성과급은 통상 지급되지 않는 것으로 알려져 있다(Du et al., 2012).

[그림 III-7] 중앙 국유기업 평가등급 분포



출처: Du et al.(2012); Xin et al.(2019)에서 재인용

국자위의 2005~2007년 경영실적평가 결과를 살펴보면, 전체 피평가 국유기업의 약 20~25% 정도가 A등급, 약 50~55%가 B등급, 약 20~25%가 C등급을 받았다(Du et al., 2012). 즉 D등급 내지 E등급은 매우 드문 것으로 파악된다. 한국의 공공기관 경영평가 제도와 비교해보면, 크게 두 가지 측면에서 차이점을 발견할 수 있다. 먼저 중국 국자위의 평가에서는 등급 결정이 국자위 내 평가담당자의 주관적 판단에 따라 달라질 수가 있지만, 한국의 공공기관 경영평가에서는 전체 피평가 기관의 평균점수와 점수 표준편차에 따라 자동적으로 계산된다(Hong, 2018). 즉 한국의 공공기관 경영평가제도하에서는, 피평가 기관의 평가점수가 전체 평균보다 1 표준편차 상회할 경우 A등급을 받고, 평균보다 1

표준편차 하회할 경우 D등급을 받게 된다. 반면 평균에서 1 표준편차 이상 차이가 나지 않을 경우 B등급 또는 C등급을 받는 구조이다. 두 번째 차이점은 국자위의 평가에서는 부진기관(D등급 또는 E등급)이 매우 드문 편이지만, 한국의 경영평가에서는 전체 피평가 기관의 약 10~20% 정도가 D등급 또는 E등급을 받는 것이 일반적이다.

〈표 III-2〉 국자위의 경영실적평가 지표

구분	연도별 평가 (Annual Evaluation)	3년 단위 평가 (3-year Evaluation)
계량 평가지표	세전 순이익	총자산 평균증가율
	ROE 또는 EVA	영업이익 평균증가율
	재고자산 회전율, 매출채권 회전율, 매출 증가율 중 택1	직전 3개년 경영평가등급
	재고자산 회전율, 매출채권 회전율, 매출 증가율 중 택1	산업 고유 평가지표
비계량 평가지표	안전	
	윤리경영	
	국가 정책예의 기여	

출처: Du et al.(2018)을 참고하여 저자가 재정리

국자위는 국유기업에 대한 연도별 평가에 추가하여 매 3년 단위로 주요 경영실적을 점검하고 있다. 3년 단위 평가는 주로 수익성과 자산건전성 관점에서 이루어지는데, 국자위는 총 4개 지표의 실적을 점검한다. 전체 점수에서 총자산 3년 평균 증가율이 40% 배점으로 가장 중요하게 평가되고, 나머지 3개 지표가 각 20% 씩 반영된다. 3개 지표는 영업이익 3년 평균증가율, 직전 3개년 경영평가등급 실적, 그리고 국유기업이 속한 산업 고유의 평가지표가 포함된다(Li et al., 2013).

중국의 국유기업 경영실적 평가의 특징 중 하나는 전체 점수에서 계량지표 점수가 차지하는 비중이 높다는 점이다. 그러나, 국자위가 정성적 관점의 난이도 보정, 안전·윤리경영·국가 정책예의 기여 등에 대한 비계량 평가, 그리고 각 등급별 커트라인을 결정하기 때문에 국자위의 주관적 판단에 따라 평가등급이 상당히 큰 영향을 받는 것으로 알려져 있다. 예를 들어, Du et al.(2012)의 분석결과에 따르면, 피평가 국유기업의 평가담당 임원이 국자위 관계자와 어떠한 관계를 맺고 있는지, 그리고 해당 국유기업의 본사가 국자위의 중앙사무소가 위치한 베이징에 있는지 여부 등이 경영실적평가 등급에 중요한 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

## IV. 결론과 함의

본 보고서에서는 중국의 국유기업 지배구조와 경영실적평가 제도를 살펴보았다. 중국의 국유기업은 국무원 직속 특별기구인 국자위의 관리·감독을 받는다. 구체적으로 중앙 국유기업은 중앙 국자위의 통제를 받으며, 각 지방정부 소속의 국유기업은 지방 국자위의 통제를 받는 구조이다. 국자위는 관리대상 국유기업의 중요한 경영의사결정을 승인하고, 경영진의 임명, 해임에 관한 권한을 갖고 있다. 또한 국유기업의 경영실적에 대한 평가를 수행하여 그 결과에 따라 해당 기업 경영진에게 성과급을 지급하는 역할도 수행한다. 본 보고서에서는 국자위가 수행하는 경영실적 평가제도를 소개하고 주요 특징들을 설명하였다.

중국 국유기업 지배구조와 경영실적 평가제도를 조사한 결과 다음의 시사점을 도출하였다. 첫째, 국유기업의 경영진과 정부부처 공무원 간의 인사교류가 자유로운 것으로 조사되었다. 국유기업의 기관장을 포함한 관리직 직원들은 공무원 신분을 유지하고 있었다(Xin et al., 2019). 국유기업의 기관장을 포함한 임원들이 정부부처에서 이동해 오기도 하지만, 반대로 국유기업의 임직원들이 부처로 이동하는 경우도 빈번한 것으로 파악된다. 국유기업과 정부부처 간의 이러한 활발한 인사교류는 정책부서와 집행부서 간의 협력과 소통에 긍정적으로 작용할 가능성이 존재한다.

둘째, 국유기업의 경영실적에 대한 평가가 한국의 공공기관 경영평가에 비하여 상대적으로 매우 간단한 지표에 의해 평가되고 있었다. 국자위가 매년 수행하는 연도별 평가에서는 계량 평가지표 4개, 비계량 평가지표 3개의 실적이 평가되고 있었으며, 매 3년 단위로 반복되는 평가에도 주요 계량 평가지표 4개가 관리되고 있었다. 이러한 숫자는 한국의 공공기관 경영평가에서 사용되는 지표 수에 비하여 크게 적은 것으로 국자위가 중요한 경영실적만을 집중적으로 관리하고 있다는 사실을 보여준다. 관리해야 하는 지표의 수가 작기 때문에 피평가 기관이 느끼는 평가에 대한 심리적 부담은 크지 않을 것으로 예상된다. 특히 약 50% 기관이 B등급을 받는다는 점과 하위 등급(D등급 또는 E등급)을 받는 기관이 매우 드물다는 점을 보아도 기관들이 느끼는 평가에 대한 부담이 크지 않을 것으로 생각된다.

셋째, 국자위는 관리대상 국유기업의 성과를 매년 검토하는 연도별 평가와 매 3년에 한번 씩 검토하는 3년 단위 평가를 병행하여 운영하고 있다(Li et al., 2013). 3년 단위

---

평가에서는 4개의 지표만이 검토되는데, 그 중 하나가 기관이 연도별 평가에서 과거 3년간 받은 경영평가등급이다. 즉 이 두 가지 평가체계의 지표가 서로 연관되었다는 점에서 상호 보완적인 제도라고 생각된다. 국자위가 3년 단위 평가를 도입한 것은 피평가 기관이 단기적 관점에서 정책을 추진할 수 있는 문제점을 보완하기 위한 조치로 생각된다. 한국의 경우에도 중국 국자위의 사례를 참고하여 2년 내지 3년 단위로 평가를 받는 제도를 고려해 볼 수는 있겠으나, 기관장의 임기 자체가 짧은 경우 제도의 실효성이 없을 수 있다고 생각된다.

넷째, 국자위의 경영실적평가에 사용되는 지표가 상당히 장기간 동안 동일하게 유지되는 것으로 조사되었다. 2007년부터 2012년까지 국자위가 국유기업의 경영실적 평가에 사용한 지표들을 조사한 결과, 4개의 계량성과지표 중에서 자기자본이익률(ROE)만 경제적 부가가치(EVA)로 대체되고 나머지 지표는 큰 변화가 없었다. 국자위가 평가지표를 일관되게 사용한 점은 피평가 기관들이 불리한 지표를 유리한 지표로 주기적으로 대체하는 등의 기회주의적 행태를 완화하는데 기여하였을 것으로 판단된다. 그러나, 일관된 평가 지표가 사용되어 피평가 기관이 성과를 적당한 수준에서 관리하는 톱니바퀴 효과(ratchet effect) 등의 부작용은 발생했을 가능성이 있다(Meyer and Vickers, 1997; Murphy, 2000; Bol and Lill, 2015). 다만 최근에는 국자위가 기업의 사회적 책임(CSR)을 강조하며 기존의 경영효율성 및 수익성 관점의 평가 지표가 큰 폭으로 수정되었을 가능성을 배제할 수는 없다(조세재정연구원, 2019).

지금까지 중국의 국유기업 지배구조와 경영실적 평가제도의 현황을 설명하고, 주요 특징과 시사점을 설명하였다. 본고의 분석결과는 여러 한계점을 내포하고 있다. 경영실적 평가제도의 경우, 공식적으로 국자위가 공개한 자료가 아닌 기존 문헌에서 조사한 제도의 특징들을 조합하여 정리하였기 때문에 일부 오류가 있을 수 있다. 또한 본 연구는 중국 국유기업의 관리·감독과 관련한 이론을 검증하거나 실증분석 결과를 제시하지는 못하였다. 국자위와 국유기업에 관한 의미 있는 분석을 할 수준의 데이터가 공개되지 않아 연구에 어려움이 있었다. 이러한 한계와 단점에도 불구하고, 중국 국유기업의 거버넌스에 대한 이해는 미국을 중심으로 한 서구형 시장 자본주의와 뚜렷하게 구별되는 중국형 자본주의를 이해하는데 필수적이다. 본 보고서에서 수행한 현황조사가 한국의 최대교역국인 중국의 경제를 이해하고 한국의 공공기관 지배구조와 경영평가 제도를 개선하는데 기여할 것으로 생각한다.

## 참고문헌

- 김윤권·지규원·Li Xiufen·Ren Yu·Shen Xin, 『중국정부의 공무원 인사제도와 정책에 관한 연구』, 경제·인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 13-45-14, 연구보고서, 2013, pp. 13~54.
- 남지은, 『중국 희토류 생산동향 및 전망』, 대한무역투자진흥공사, 2014.5.6.
- 문익준·이장규·최필수·나수엽·이효진, 「중국 국유기업의 개혁에 대한 평가 및 시사점」, KIEP 정책연구 브리핑, 14(14), 2014, 0-0.
- 이종찬·김준·제상영, 「중국 국유기업의 생산 비중과 지역별 경제성장 간의 관계분석—지역별 특징에 따른 4대, 8대 경제권역별 지역 구분을 중심으로」, 『中國學』, 64, 2018, pp. 297~311.
- 예영준, 「개혁대상 국유기업 되레 약진... 심판대 선 시진핑 개혁」, 중앙일보, 2018.11.4.
- 한국조세재정연구원, 「중국 국유기업 사회적 가치 측정 공동연구 출장 후기」, 한국조세재정연구원 재정통계팀, 2019.04.
- Bol, J. C., & Lill, J. B., “Performance target revisions in incentive contracts: Do information and trust reduce ratcheting and the ratchet effect?,” *The Accounting Review*, 90(5), 2015, pp. 1755~1778.
- Chen, D., Chen, X., Wan, H., “Regulation and non-pecuniary compensation in Chinese SOEs,” *Economics Research Journal* 2, 2005, pp. 92~101 (in Chinese).
- Chen, D., Liang, S., Jiang, D., “How marketization affects incentive contracting costs and choices: perks or monetary compensations?,” *Accounting Research* 11, 2010, pp. 56~64 (in Chinese).
- Chen, X., Chen, D., Wan, H., Liang, S., “The disparity in regions, the regulation of emolument, and the corruption of high-ranking managers,” *Management World* 11, 2009, pp. 130~138 (in Chinese).
- Du, F., Tang, G., & Young, S. M., “Influence activities and favoritism in subjective performance evaluation: Evidence from Chinese state-owned enterprises,” *The Accounting Review*, 87(5), 2012, pp. 1555~1588.

- 
- Du, F., Erkens, D. H., Young, S. M., & Tang, G., "How adopting new performance measures affects subjective performance evaluations: Evidence from EVA adoption by Chinese state-owned enterprise," *The Accounting Review*, 93(1), 2018, pp. 161~185.
- The Economist, "Reform of China's ailing state-owned firms is emboldening them," 2017.7.22
- Frederickson, H. G., "Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere," *The Oxford handbook of public management*, 2005, pp. 282~304.
- Freund, E. M., "Fizz, froth, flat: The challenge of converting China's SOEs into shareholding corporations," *Policy Studies Review*, 18, 2001, pp. 96~111.
- Fortune Global 500 DB 이용하여 저자작성 (<https://fortune.com/global500/2018/search/?hqcountry=China>)
- Harrison, A., Meyer, M., Wang, P., Zhao, L., & Zhao, M., "Can a Tiger Change Its Stripes? Reform of Chinese State-Owned Enterprises in the Penumbra of the State," No. w25475, National Bureau of Economic Research, 2019
- Heinrich, C. J., "Outcomes-based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness," *Public administration review*, 62(6), 2002, pp. 712~725.
- Hong, S., "A behavioral model of public organizations: Bounded rationality, performance feedback, and negativity bias," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(1), 2018, pp. 1~17.
- Hong, S., Kim, S. H., & Son, J., "Bounded rationality, blame avoidance, and political accountability: how performance information influences management quality," *Public Management Review*, 2019, pp. 1~24.
- Kawase, K., "ZTE's less-known roots: Chinese tech company falls from grace," *Nikkei Asian Review*, 2018.
- Li, Y., Lou, F., Wang, J., & Yuan, H., "A survey of executive compensation contracts in China's listed companies," *China Journal of Accounting Research*, 6(3), 2013, pp. 211~231.

- Lin, L. W., "Revisiting Executive Pay of China's State-Owned Enterprises: Formal Design, Fresh Data, and Further Doubts," *UC Davis Bus. LJ*, 19, 2018, p. 27.
- Liu, Y., "A Comparison of China's State-Owned Enterprises and Their Counterparts in the United States: Performance and Regulatory Policy," *Public Administration Review*, 69, 2009, S46~S52.
- Meyer, M. A., & Vickers, J., "Performance comparisons and dynamic incentives," *Journal of Political Economy*, 105(3), 1997, pp. 547~581.
- Murphy, K. J., "Performance standards in incentive contracts," *Journal of Accounting and Economics*, 30(3), 2000, pp. 245~278.
- Musacchio, A., and S. G. Lazzarini, *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
- Naughton, B., "China's economic policy today: The new state activism," *Eurasian Geography and Economics*, 52(3), 2011, pp. 313~329.
- Nunlist, T., *Piece by Piece: SOE Reform is Among China's Biggest Challenges*, CKGSB Knowledge, 2017.
- Ramaswamy, K., "Organizational ownership, competitive intensity, and firm performance: An empirical study of the Indian manufacturing sector," *Strategic Management Journal*, 22, 2001, pp. 989~998.
- Ramesh, S., & Yu, X. "Government policy, corporate social responsibility and corporate innovation evidence from China," *Journal of Economics and Sustainable Development*, 4(13), 2013.
- Ran, L., & Cheok, C. K., "How Much "State" is in China's State Enterprises? A Case Study of ZTE Corporation in an Era of Reform," *International Journal of China Studies*, 7(3), 2016, p. 245.
- Shen, Y., Zou, L., & Chen, D., "Does EVA performance evaluation improve the value of cash holdings? Evidence from China," *China Journal of Accounting Research*, 8(3), 2015, pp. 213~241.

- 
- Sheng, H., & Zhao, N., "China's state-owned enterprises: Nature," *performance and reform*, Vol. 1, World Scientific, 2013.
- Shleifer, A., and R. W. Vishny, "Politicians and firms," *Quarterly Journal of Economics*, 109, 1994, pp. 995-1025.
- Stan, C. V., M. W. Peng, and G. D. Bruton, "Slack and the performance of state-owned enterprises," *Asia Pacific Journal of Management*, 31, 2014, pp. 473~495
- Suokas, J., "Chinese state enterprises undertake over 3,100 Belt and Road projects," *GB Times*, 2018.
- Xiaoliang, J., "The Organization of the Ownership Function within the State Administration," SASAC, P.R.C, 2006.
- Xin, Q., Bao, A., & Hu, F., "West meets east: Understanding managerial incentives in Chinese SOEs," *China Journal of Accounting Research*, 2019.
- Wei, Q., & Li, H., "The Government and State-Owned Enterprises(SOEs)," In *Entities and Structures in the Embedding Process*, Springer, Singapore, 2019, pp. 37~113.
- Zhou, K. Z., Gao, G. Y., & Zhao, H., "State ownership and firm innovation in China: An integrated view of institutional and efficiency logics," *Administrative Science Quarterly*, 62(2), 2017, pp. 375~404.
- ZTE Corporation, *Annual Report 2017*, 2018

## 2-1. 공공부문 평가의 경향과 한계: 공공기관 경영평가제도에 대한 연구경향 분석을 통해

김서용(아주대학교)



# 공공부문 평가의 경향과 한계: 공공기관 경영평가제도에 대한 연구경향 분석을 통해

김서용(아주대학교)

## I. 서론

공공기관 경영평가제도는 공기업과 준정부기관 128개(공기업 35개, 준정부기관 93개)를 평가하는 제도이다. 공공기관 경영평가제도는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 48조에 따라 공기업·준정부기관의 자율·책임경영체제 확립을 위해서 매년도 경영 노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도이다(기획재정부, 2019). 평가의 목적은 공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스를 개선하는데 있다(기획재정부, 2019). 공공기관 평가가 중요한 이유는 첫째, 공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중이 크기 때문이다. 2018년 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거한 공공기관은 338개이며, 예산은 총 641.5조원이다. 공공기관의 숫자, 총예산, 인력규모를 볼 때 공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중이 크다. 둘째, 기능적으로 볼 때 국가인프라 구축과 운영, 필수 공공서비스의 공급과 전달 등에서 공공기관의 역할과 기능이 매우 크다. 셋째, 저출산, 고령화, 소득불평등 심화, 저성장시대 도래와 함께 시장에서 공급하기 어려운 서비스를 제공하는 공공기관의 역할이 더욱 중요해 지고 있다(조세재정연구원, 2018).

공공기관 평가의 성과로는 첫째, 공공기관의 경영평가 모형은 현행 지방공기업 경영평가 모형과 시스템을 구축하고 운영하는데 기초를 제공하는 등 우리나라 공공기관 경영성과평가의 대표적인 기관평가 모형으로 발전하였다. 둘째, 개별 공공기관의 경영성과 개선과 책임성 제고 차원에서 보면 설립 역사가 오래된 과거 정부투자기관(현재 공기업)뿐만 아니라 신설된 준정부기관까지 복잡한 대리인 문제와 정보 불균형 해소, 경쟁력 강화를 유인하는 효과가 있었다. 셋째, 공공기관 차원에서도 리더십, 책임경영, 경영효율화

---

등 경영시스템과 실적이 우수한 기관의 성과를 벤치마킹할 수 있어서 공공기관 전체의 경영시스템의 평준화에 기여할 수 있었다(라영재, 2015).

이와 같은 성과에도 불구하고 경영평가제도가 가지는 한계로는 첫째, 지배 구조적 측면에서 볼 때 기획재정부가 공공기관을 관리·통제하는 수단으로 활용될 우려가 존재한다. 둘째, 평가대응 측면에서 볼 때 기관의 과도한 평가대응 노력 및 비용발생 우려가 존재한다. 셋째, 인센티브 측면에서 볼 때 국민체감 실적과 다른 경영평가 결과와 성과급 지급 문제가 존재한다(공공기관경영연구원, 2015).

본 연구는 공공기관 경영평가와 관련된 50여 편의 연구들을 분석하고 관련된 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해서 다음 장에서는 공공기관 경영평가에 대해서 개략적으로 기술한 다음, 본 제도의 변화과정을 기술한다.

공공기관 경영평가의 평가과정을 보면 기획재정부 장관은 매 회계연도 개시 전까지 평가기준과 방법을 정한 평가편람을 작성한다. 평가대상기관인 공기업·준정부기관은 3월 20일까지 전년도 경영실적 보고서를 작성하여 제출한다. 제출된 평가보고서에 대해서 기획재정부는 대학교수, 공인회계사 등으로 평가단을 구성하여 경영평가를 위탁하여 실시한다. 평가는 부서 및 관련 자료를 기초로 하여 이루어지며, 필요한 경우 현장방문, 공기업·준정부기관 임직원의 인터뷰 등을 할 수 있다. 6월 20일까지 평가단이 평가를 종료하면 기획재정부 장관은 공공기관운영위원회의 심의·의견을 거쳐 평가결과를 확정한다. 2019년도 공공기관 경영실적 평가지표 및 가중치 기준은 <표 I-1>과 같다.

〈표 I-1〉 공공기관 경영실적 평가지표 및 가중치 기준

범주	평가지표	공기업			준정부기관(위탁집행형)			준정부기관(기금관리형)		
		계	비계량	계량	계	비계량	계량	계	비계량	계량
경영 관리 (55)	<b>1. 경영전략 및 리더십</b>	6	6		6	6		6	6	
	- 전략기획		2			2			2	
	- 경영개선		2			2			2	
	- 리더십		2			2			2	
	<b>2. 사회적 가치 구현</b>	24	17	7	22	15	7	22	15	7
	- 일자리 창출	7	4	3	6	3	3	6	3	3
	- 균등한 기회와 사회통합	4	3	1	3	2	1	3	2	1
	- 안전 및 환경	5	5		5	5		5	5	
	- 상생·협력 및 지역발전	5	2	3	5	2	3	5	2	3
	- 윤리경영	3	3		3	3		3	3	
	<b>3. 업무효율</b>	5		5						
	<b>4. 조직·인사·재무관리</b>	7	4	3	4	3	1	9	3	6
	- 조직·인사 일반 (삶의 질 제고)	2	2		2	2		2	2	
	- 재무예산 운영·성과 (중장기 재무관리계획)	5	2	3 (1)	2	1	1	2	1	1
	- 기금운용관리 및 성과							5		5
	<b>5. 보수 및 복리후생관리</b>	8	5	3	8	5	3	8	5	3
	- 보수 및 복리후생	3	3		3	3		3	3	
	- 총인건비 관리	3		3	3		3	3		3
	- 노사관계	2	2		2	2		2	2	
	<b>6. 혁신과 소통</b>	5	3	2	5	3	2	5	3	2
	- 혁신노력 및 성과	3	3		3	3		3	3	
- 국민소통	2		2	2		2	2		2	
<b>소 계</b>	55	35	20	45	32	13	55	35	20	
주요 사업 (45)	주요사업 계획·활동·성과를 종합평가	45	21	24	55	24	31	50	24	26
	<b>소 계</b>	45	21	24	55	24	31	50	24	26
<b>합 계</b>		100	56	44	199	56	44	100	56	44

출처: 기획재정부, 『2019년도 공공기관 경영평가편람』, 기획재정부, 2019.

## II. 공공기관 경영평가제도의 변화와 특징

1984년 3월 1일 「정부투자기관예산회계법」 및 「정부투자기관관리법」의 폐지와 함께 「정부투자기관관리기본법」 제정으로 경영평가제도가 시작되었다. 경영평가제도가 도입되면서, 사후적, 유인적 경영실적평가를 통한 공기업의 자율경영 확대와 책임경영체제 확보가 시작되었다. 이러한 틀로 1983년~1991년까지 24개 기관이 평가를 받았으며, 평가관리기관, 평가체계, 평가대상기관 등이 도입 당시의 틀을 거의 유지하였다. 총괄관리기관은 줄곧 '경제기획원 심사평가국'이었고, 심의·의결기관 역시 '정부투자기관 경영평가위원회'가 담당하였다. 평가지표체계 역시 계량과 비계량지표로 구분, 지표 간 구성비율 및 가중치 배분, 5등급평가, 평가대상기관군, 평가대상부문, 평점계산방법 등도 1991년까지 유지되었다. 평가지표는 1983년도 및 1984년도 평가에서는 평가부문에 대한 구분 없이 '계량지표' 및 '비계량지표'로만 구분하였다. 1985년도 평가에서는 평가지표를 '종합부문', '경영목표부문', '경영관리부문', '효율성부문', '서비스부문', '연구개발부문' 등 6개 부문으로 구분하였다.

경영평가위원회의 경영실적평가뿐만 아니라 각 기관별 내부경영평가도 변화하였다(박석희, 2009). 1992년에서부터 1998년까지 공기업 민영화 확대에 의해 평가대상 기관이 축소되었다. 1992년도에 대상기관이 23개였던 것에 반해, 1994년도에는 20개, 1995년도에 18개, 1997년도에는 13개로 축소되었다. 1993년에 공기업 관리제도 전반에 걸쳐 대폭적인 변화가 이루어졌다. 평가대상기관이 점차 축소된 가운데 평가조직 및 평가인력 구성에서 공정성과 전문성이 보다 강화되었고, 평가대상기관군, 평가지표부문, 지표 형태별 가중치 배분 등 지표체계나 평가모형도 점차 정교화·체계화되었다. 1993년도부터 2000년도까지 평가지표는 '종합경영부문', '주요사업부문', '관리효율부문', '경영관리부문' 등 4개 부문으로 구성되었다. 또한 인센티브상여금 지급률 격차가 확대되고 비금전적 인센티브제도가 보다 내실화되었다. 1998년까지 심의의결기관은 정부투자기관 경영평가위원회가 담당하였다. 총괄관리기관은 1994년 12월 23일에 '경제기획원 심사평가국'에서 '재정경제원 예산실'로, 다시 1998년 2월 28일에 '예산청 예산총괄국'으로 두 차례 변경되었다(박석희, 2006; 2009).

1998년에는 공기업 관리 전반에 걸쳐 자율적 책임경영체제가 보다 확대되었다. 즉 경영평가체계가 기관평가와 사장평가로 이원화되고, 평가모형과 지표체계가 더욱 체계화되었다. 인센티브제도가 다양화, 내실화되고, 인센티브 상여금의 지급 격차가 더욱 확대되었다(박석희, 2006). 심의·의결기관도 1999년 2월 5일에 ‘정부투자기관 운영위원회’로 변경되었다. 1999년도부터 경영평가체계가 ‘기관실적평가’와 ‘사장실적평가’로 이원화되었고, 평가대상기관은 한전을 제외하고 13개 기관이 모두 유지되었다. 총괄기관은 1999년 2월 기획예산위원회 정부개혁실에서 2003년 기획예산처 재정개혁국으로 변경되었다(박석희, 2009).

2007년 4월에 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 시행됨으로써 공공기관 경영평가제도가 크게 변화하였다. 정부투자기관과 정부산하기관이라는 용어는 사라지고 101개 기관(24개 공기업과 77개 준정부기관)이 공공기관으로 지정되었으며, 197개 기관이 기타 공공기관으로 지정되었고, 공공기관의 지배구조, 소유권, 경영평가제도 등을 포함한 공공기관과 관련된 제도가 크게 변화하였다. 기존 정부투자기관 경영평가단, 정부산하기관 경영평가단이 공공기관평가단으로 통합되었으며, 2009년도에 시행된 평가에서는 지표체계 등이 대폭 변화하였다(조택, 2008; 박석희, 2009). 2007년 5월에 공공기관운영위원회는 공기업·준정부기관 비상임이사·감사에 대한 직무평가제도를 도입하였으며, 경영평가지표에서는 경영성과의 평가비중을 확대(30~40%에서 40~45%)하고, 경영효율성 및 방만경영 견제관련 평가비중을 확대하였다. 2008년 공공기관 계약경영제를 실시하였으며, 공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리 지표를 신설하였다. 2008년 이후의 경영평가제도의 변화 내용을 정리하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 연도별 공기업·준정부기관 경영평가제도 주요 개선 내용

연도	주요 내용
2008	‘경영평가제도 혁신방안’에 따라 전면적 제도개선 추진-평가유형 재분류, 평가지표를 경영 과정별로 개편, 경영성과 비중 강화 등
2009	중소형기관 대상범위 조정, 계량지표 비중 확대, 평가지표 간소화, 공동계량지표 평가 방법 통일, 공공기관 선진화 및 경영효율화 추진 실적 반영 등
2010	평가유형 재분류, 계량평가 비중 확대, 평가방법 정교화 등
2011	기관·기관장 평가체계 통합, 글로벌지표 도입, 사회공헌 강화, 일자리 창출 중점평가, 부채관리지표 평가 강화, 국민체감도 조사 실시 등

연도	주요 내용
2012	글로벌경쟁력지표 확대, 정책수요 관련 지표의 세부평가 내용 보강, 중소형기관 확대 등
2013	주요사업과 경영관리의 균형 있는 평가, 주요 사업지표 구체화, 중장기미래지표 신설, 중장기 재무관리계획 이행도 평가, 에너지 관련 안전관리 사업에 대한 평가 강화 등
2014	기관장 경영성과협약체 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	경영평가제도의 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

자료: 기획재정부, 각 연도별 보도자료 등을 참고하여 정리; 조세재정연구원(2018).

#### 〈표 II-2〉 공기업·준정부기관 평가부문 변천

연도	평가부문수	평가부문
2007	3	종합경영, 주요사업, 경영관리
2008 ~ 2010	3	리더십·전략, 경영시스템, 경영성과
2011 ~ 2013	3	리더십·전략, 경영효율, 주요사업
2014 ~ 2017	2	경영관리, 주요사업

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2007~2017년(각 연도)을 참고하여 정리; 조세재정연구원 (2018).

이상의 평가제도의 변화과정에서 나타난 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공공기관 경영평가제도의 특징 중 하나는 정치성에 있다. 정권별 공공기관의 개혁정책은 정권의 이념을 반영하고 있다. ① IMF 경제위기에서 출발하는 김대중 정부는 신자유주의적 성격으로 작지만 효율적인 정부를 지향하였다. 공기업추진전략으로는 구조조정, 운영시스템 혁신, 대민서비스 개선을 채택하고 공기업민영화, 공기업자회사 정리, 공기업 및 산하기관 통폐합, 과도한 복리후생제도 개선 등을 추진하였다. ② 노무현 정부는 투명윤리 경영, 사회적 책임제고, 경영자율성 확대, 성과관리체계 강화, 혁신추진동력 강화 등을 공공기관개혁의 기본전략으로 하여, 고객만족, 고객지향적 업무프로세스 구축, 고객서비스 이행표준의 제정 및 운영, 알리오시스템 구축, 임원인사시스템 개편, 규제정비 및 정부의 포괄적 감독권 설정 등을 추진하였다. ③ 이명박 정부에서는 민영화, 통폐합, 기능

조정, 경영효율화 등을 추진전략으로 하여 공공기관 출자회사의 지분매각, 정원조정, 경영효율화 등을 추진하였다. ④ 박근혜 정부에서는 정보공개, 부채관리, 방만경영개선 및 점검체계구축 등을 추진전략으로 하여 상시적 기능점검, 시장화테스트, 국민맞춤형 서비스, 자율경영기반 구축, 창조경제 지원, 공공데이터 활용, 국민직접감시 등을 추진 내용으로 하고 있다. ⑤ 문재인 정부에서는 사회적 가치 실현, 참여·개방·소통, 책임·윤리경영 등을 추진전략으로 하여, 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영 등을 추진하고 있다.

〈표 II-3〉 정권별 공공기관 개혁정책의 비교

	김대중정부 (1998.2.-2003.2)	노무현정부 (2003.2.-2008.2)	이명박정부 (2008.2.-2013.2)	박근혜정부 (2013.2.-2016.12)	문재인정부 (2017.5-2019년 현재)
추진배경	IMF, 세계화, 정보화	사회갈등, 중앙/지역갈등 격차, 복핵위기, 테러상황	공공기관 경쟁력 제고, 공공과 민간역할 정립	부채감축과 자율적 경영 혁신, 점검체계구축	적폐청산, 공공성 회복
정책기조	구조조정	지배구조개선	선진화	비정상외 정상화	사회적 가치
추진체제	기획예산위원회 (기획예산처) 정부혁신추진 위원회	행정개혁전문 위원회	공기업선진화 추진위원회	기획재정부	기획재정부
비전	작지만 효율적으로 봉사하는 정부	국민감동서비스를 제공하는 세계일류 공공기관	공공부문 선진화	국민의 신뢰를 받는 공공기관	사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관
목표	작은 정부, 효율적 정부, 봉사하는 정부	신뢰경영, 자율·책임경영 공공기관운영 시스템혁신	작은 부 큰 시장, 국민편익증대, 사회적비용 최소화, 투명성 제고	국정과제 뒷받침, 효율성, 책임성, 투명성	공공성의 실현
주요 개혁방법	포항제철 및 KT민영화	공공기관 이전 알리오시스템 구축	민영화	민영화 정보공개	사회적 가치 구현
핵심내용	구조조정	경영혁신 노력	시장개입축소, 작은 정부, 민영화	부채감소, 방만경영근절, 경영혁신	비정규직의 정규직화
개혁유형	하드웨어	소프트웨어	하드웨어	소프트웨어	소프트웨어
추진방향	NPM	NPM	NPM	NPM	NPS

자료: 최자은, 박정수(2014) p.7 표를 라영재(2018)의 내용을 참고하여 수정 보완

---

둘째, 변화에 가장 변경이 많은 부분은 지표체계이다. 매년 지표체계에 대한 변화가 있었다. 평가지표의 방향 중에 하나는 계량지표수를 줄이면서 비계량 지표가 사라지고 있다는 점에 있다. 2013년 12월 공공기관 경영평가제도 및 평가지표 변화의 내용을 보면 객관성·투명성 논란이 있는 비계량 평가비중 축소를 실시하였다. 기관당 5~8개인 주요사업 계량지표를 3~5개의 핵심지표로 구성하였다(라영재, 2015).

셋째, 성과지향성이 매우 강하게 나타나고 있다. 라영재(2015)는 경영평가를 통해서 공공기관의 단기적 경영실적을 향상하는 역할뿐만 아니라 공공기관의 혁신과 지속가능한 성장과 발전이 이루어질 수 있도록 평가제도 개편, 평가지표 개발, 공정하고 전문적인 평가단 운영이 무엇보다 필요하다는 점을 지적한다.

### Ⅲ. 공공기관 경영평가제도의 변화와 특징

#### 1. 경영평가점수의 결정요인에 대한 연구들

실증적인 차원에서 경영평가의 결과(평가등급, 평가점수)에 대해 독립변수의 영향력 여부와 영향 정도를 분석하는 연구들이 이루어졌다. 이와 같은 연구들이 분석하고자 하는 영향인을 중심으로 연구들을 분류하면, 첫째, 기관의 규모와 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 주목하는 연구들이 존재한다. 예를 들어 권민정·윤성식(1999)은 1992~1886년간 5개년 자료를 활용하여, 18개 정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관해 분석하였다. 분석방법은 평균분석, 상관관계분석, 다중비교분석, 일원분산분석을 실시하였다. 기관규모(자산, 매출액, 비용, 정원)보다는 기관특성(금융 및 대규모 제조업종, 건설 및 기계제조 업종, 서비스 및 진흥업종)이 경영평가점수(종합평점)에 미치는 영향을 미치고 있다는 점을 실증하고 있다.

최흥석·김재훈·정재진(2008)은 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 조직의 구조와 전략이 무엇인지 밝히고자 하였다. 연구 결과, 조직 전략적 측면에서는 ① 시장형 공기업의 구조적 운영과정이 준정부기관에 비해, ② BSC를 도입하여 운영하며, 자체평가 체계를 구축한 기관이 그렇지 않은 기관에 비해, ③ 평가결과를 인사에 반영함으로써 조직 몰입과 동기부여를 증진시키는 기관이 그렇지 않은 기관보다 경영성과가 양호(+)하였다. 조직 구조적 측면에서는 ① 직원 수가 많은 기관일수록 경영평가 결과가 낮아졌으며(-), ② 자체 채용액이 많은 기관일수록, ③ KPI 수가 많은 기관일수록 경영평가 결과가 양호(+)하게 나타났다. 외부 자문단 구성과 매출액은 검증되지 못하였다. 박용성·남형우(2011)는 공공기관의 외형적 특성(역사성, 규모, 재무건전성)이 경영평가(평가등급) 결과에 미치는 영향을 회귀분석을 통해 분석하고 있다. 2010년 9월말 현재 경영 공시된 285개 공공기관 중 73개 기관을 대상으로 기관의 역사성, 기관규모, 재무건전성과 2007년부터 2009년까지의 기관별 경영평가 결과의 실증분석을 실시한 결과, 설립연도를 독립변수로 측정한 기업의 역사성은 상관관계가 없었으며, 자산총액, 자본총액, 총수입액, 매출총액, 순 매출액, 임직원 수를 독립변수로 측정한 기관규모는 일부 상관관계가 존재하였고, 부채비율, 당기순이익을 독립변수로 측정한 재무건전성은 부채비율에서만 상관관계가 있었다.

박정수·유효정(2011)은 1988년에서 2010년까지 32개 공기업을 대상으로 리더십(+), 전략(+), 조직인사관리, 보수노사관리(+), 재무예산관리(+), 내부성과관리(+), 기관규모, 연혁 등이 공공기관의 경영성과 총점에 유의미한 영향을 미치고 있다는 점을 실증하고 있다. 안숙찬(2014)은 공공기관 경영평가 결과와 기관특성 간 관계를 2008년부터 2012년까지 실시(총 516개 사례)된 공기업·준정부기관의 경영평가 자료와 재무자료를 이용하여 최종적인 경영평가 결과인 ① 종합평가점수, ② 평가범주별 점수(리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업), ③ 비계량·계량지표의 점수와 의 관련성을 회귀분석을 통해 분석하였다. 기관특성으로는 기관유형(시장형, 준시장형, 위탁집행형, 기금관리형, 중소형 준정부기관), 기관의 규모(임직원수 또는 기초총자산), 수익성(총자산이익률), 활동성(총자산회전율), 안정성(부채비율), 성장성(매출액 성장률)을 바탕으로 분석한 결과, 기관의 규모가 크고 수익성·성장성이 높고 기관장의 재직 연수가 오래될수록 경영평가 종합평가점수가 높았다. 평가범주별로 구분하여 기관특성과의 관련성을 분석한 결과에서는 기관유형에 따라 평가범주별 점수가 유의한 차이가 있었으나 그 이외의 기관특성은 평가범주별로 다르게 나타났다. 리더십·책임경영과 주요사업 범주에 대한 분석에서는 기관규모와 수익성 등이 유의하게 나타났으나 경영효율 범주에 대한 분석에서는 재무적 특성(수익성·활동성·성장성)이 유의하게 나타났다. 한편, 경영평가 결과를 비계량·계량지표로 구분한 분석에서는 기관규모가 크고 시장형 공기업 유형에 속한 경우 비계량지표의 점수가 높았다. 그러나 계량지표에 대한 분석에서는 수익성·활동성·성장성이 높을수록 계량지표 점수가 높고 공기업 유형의 경우에 계량지표 점수가 낮았다.

장희란·박정수(2015)는 기관규모가 공공기관 경영성과(2008~2012년 공공기관 경영실적평가결과)에 미치는 효과를 분석하였다. 총자산, 매출액, 정원으로 구성된 기관규모 하위변수 중 총자산이 경영평가 총득점, 계량·비계량 득점(률), 리더십 및 주요사업 부문 득점(률)에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 기관장에 초점을 두고 있는 연구들이 존재한다. 김다경·엄태호(2014)는 24개 공기업, 87개 준정부기관을 대상으로 기관장의 관리역량(업무역량(해당업무경험여부, 내부승진여부, 관리안정성), 외부환경 관리역량(정부부처 재직기간, 재직 부처 수), 리더십 역량)과 조직의 내적 특성(조직역사, 조직 규모, 기관유형)이 공공기관의 주요사업성과(경영평가 중 계량지표로 구성되어 있는 주요 사업성과 점수로 각 기관이 수행한 고유사업별 목표 대비 목표달성 평가)에 어떠한 영향을 주는지를 Pooled OLS 방법을 활용하여 실증적

으로 분석하였다. 분석결과 기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향력은 기관유형과 관리역량의 구성요소(업무역량, 외부환경 관리역량, 리더십 역량)에 따라 다르게 나타나고 있다는 점을 보여준다. 분석 기간은 독립변수는 2007~2009년, 종속변수는 2008~2010년이다. 한인섭·김형진·곽채기(2017)는 기관장의 출신배경과 경영성과의 관계에 정권을 조절변수로 설정하여 정권별 특성이나 출신배경과 정권의 상호작용이 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 기관장의 출신배경이 내부 승진자인지 외부 전문가인지의 여부는 경영성과에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 한편, 통제변수로 설정한 연령과 산업특성은 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미친 반면에 김대중 정권과 노무현 정권은 유의한 부(-)의 영향을 미쳤으며, 내부 승진자와 김대중 정권, 이명박 정권의 상호작용이 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미친 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 공공기관 기관장의 내부적인 업무경험이나 전문성 그 자체보다는 정권의 성격이나 정부정책에 대한 이해를 바탕으로 업무전문성 등이 조화되어야 한다는 점을 시사한다. 민병익·김주찬(2015)은 2010년부터 2012년 3년간 110개 공공기관(공기업 1유형 10개, 공기업 2유형 18개, 기금관리형 준정부기관 13개, 위탁형 준정부기관 19개, 강소형 준정부기관 50개)을 대상으로 낙하산 인사가 공공기관 경영이행 실적(기관장 평가점수로 리더십 및 책임경영, 경영효율, 주요사업 등으로 구성)에 미친 영향을 평균비교분석을 중심으로 분석하고 있다. 인사행정의 일반적인 기준인 실적성, 엽관성, 정실성을 중심으로 공공기관장 인사의 유형을 구분하여 분석한 결과, 기관장의 인사유형에 따른 경영이행 실적의 차이에서는 인사유형과 공공기관장의 경영이행 실적 간에는 유의미한 관련이 없었다. 다만, 50대 이하의 젊은 공공기관장이 임용된 경우, 출생지역에서는 대통령과 동향인 대구·경북 지역 출신의 인사가 임용된 경우, 기관장의 재임기간이 길수록 우수한 평가를 받았다. 주요경력에서는 기업인과 금융인 출신, 직전경력에서는 CEO 출신 기관장의 경영이행 실적이 높은 점수를 받았다. 한편, 가장 많은 비율을 차지하는 관료출신 공공기관장의 평가점수는 다른 경력배경의 기관장에 비해 상대적으로 낮았다.

셋째, 특정한 제도의 영향력에 초점을 둔 연구가 존재한다. 안나영·권선국·유수연(2016)은 회계정보 지표가 공기업 경영평가에 미치는 영향을 공기업 1, 2유형 30개를 대상으로 회귀분석을 통해 분석하였다. 통제변수는 기관규모, 기관유형(시장/준시장), 공기업유형(1,2) 등이다. 계량관리업무비는 경영 평가등급과 유의한 음(-)의 계수 값이 나타났으며, 당기순이익과 경영평가등급은 유의한 양(+)의 관련성이 있는 것으로 나타났다.

---

그러나 총자산회전율과 부채비율은 경영평가등급에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공기업의 경영평가등급에는 회계지표의 일부항목이 반영되고 있으나 나머지 회계지표는 경영평가등급에 제대로 반영되지 못하고 있음을 시사한다. 이세우(2018)는 사례연구를 통해 특정 투자일임 계약자산의 회계처리 변경을 중심으로 경영성과의 개선을 유도했던 사례를 분석하고 있다. 분석결과 해당 기관은 여러 투자대상 자산 중 특정 투자일임 계약자산의 회계처리 변경이 경영평가 결과에 정(+의 영향을 주고 있다.

넷째, 독립변수와 종속변수 간 관계에 영향을 미치는 맥락적 변수, 더 나아가서는 모형 구성에 초점을 둔 연구들이 존재한다. 이제항·박대식(2016)은 2011년~2012년 220개 기관(2011년 109개 기관, 2012년 111개 기관)의 경영평가 결과를 바탕으로 PLS 구조 분석을 실시하고 있다. ① 공공기관 관리변수(리더십 역량(경영진 리더십, 책임경영, 사회공헌), ② 경영시스템 품질(조직/인적자원관리, 재무예산관리, 보수성과 관리, 노사관리)와 ③ 맥락변수(부처정책역량(정책관리역량, 정책통보역량, 핵심과제성과), 조직자원 규모(예산규모, 인력규모), 조직사업특성(사업특성, 정부수입지원율), 전년도 평가결과)가 경영성과·결과(경영성과(주요사업, 국민평가, 업효율, 재무예산, 관리업무), 정책이행성과(총인건비, 권장정책), 경영평가결과(경영평가등급)에 미치는 영향을 부분 최소자승법 기반의 구조방정식 모형(PLS-SEM: Partial Least Squares Structural Equation Modeling)을 이용하여 분석하고 있다. 2011년과 2012년 경영평가를 받은 공기업 및 준정부기관과 강소형기관을 대상으로 분석한 결과, 경영평가체제는 공공기관의 관리 효과성을 제고하여 경영성과를 달성하도록 유인하는 영향력을 갖고 있었다. 맥락 특성 변수들(조직자원규모, 조직사업특성, 전년도 평가결과)이 공공기관의 관리 효과성과 조직 성과 간의 관계에 미치는 효과를 분석하였다. 이제항·박대식(2017)은 공공기관 성과관리의 인과구조 분석을 통해 관리차원의 변수들이 공기업 및 준정부기관의 성과결과 차원의 변수들에 유의미한 영향을 미치고 있다는 점을 보여준다. 특히 경영평가체제의 차이로 인한 성과관리 변수들 간 인과 구조적 특성이 달라진다는 점을 보여준다. 염준호·박대식(2017)은 공기업 경영평가 제도변경 효과를 PLS 구조방정식을 중심으로 분석하고 있다. 분석은 116개 기업에 대한 2012년~2013년 및 2014년~2015년 경영평가결과 성과모형의 경로유의성을 PLS 구조방정식을 이용하여 검증한 후 다집단 분석(PLS-MGA)으로 비교하여 제도변경의 경영성과(경영평가등급 5등급)에 대한 영향을 검증하였다.

다섯째, 정치적 요소에 주목하는 연구들이 존재한다. 유승원(2014)은 공공기관 경영평가 영향요인을 공기업 임원의 정치적 연결과 정치적 갈등을 중심으로 24개 기관에 대해서 2003년~2011년까지 연도별 특성을 제거하기 위해서 고정효과 모형을 통해 분석하고 있다. 연구결과, 첫째, 공기업 기관장과 비상임이사의 정치적 연결 및 기관장과 비상임이사간 정치적 갈등은 경영평가(총점, 정성적 경영평가 결과인 비계량 점수)에 유의한 부(-)의 영향을 미쳤다. 둘째, 이명박 정부와 참여정부에 대한 단변량분석 및 다변량분석 결과, 이명박 정부에서 공기업임원의 정치적 연결이 경영평가에 미치는 부정적 영향이 심화되었다. 셋째, 부채비율, 산업경쟁도, 민영화 등 물적 요인도 경영평가에 영향을 미쳤으며 그 방향과 정도는 정권별로 차이를 보였다. 통계변수로 자산규모, 산업경쟁도, 공공성정도, 기업연령, 부채비율, 민영화, 기관장-감사 일반적 유대관계, 기관장-비상임이사 일반적 유대관계, 임원 재임기간(기관장, 감사, 비상임이사), 경영평가 유형별 평균(총점, 비계량) 등을 사용하였다.

김다경·엄태호(2016)는 정치적 환경요인(의회 현저성, 언론 현저성, 모니터링, 정권), 경제적 환경요인(의존재원 비율)이 143개 공기업의 경영평가 결과에 미치는 영향을 실증 분석 하였다. 통계변수로는 조직특성(조직역사, 조직규모, 자기자본순이익률, 기관유형)과 연도를 설정하고 있다. 공기업의 7년 치 시계열 자료(독립변수는 2004~2010년, 종속 변수는 2005~2011년)를 사용하여 '패널분석'을 시행한 결과, 언론 현저성, 모니터링, 정권은 공기업 경영평가 결과에 긍정적 영향을 미치고 의회 현저성과 의존재원 비율은 부정적 영향을 미치는 요인임을 확인할 수 있다.

여섯째, 평가오류요인이나 비본질적인 요소들이 평가에 영향을 미치는지 분석한 연구가 있다. 이창길·최성락(2009)은 2017년 정부산하기관(75개) 경영평가에서의 후광효과(Halo Effect)를 검증하고 있다. 총 225개 평가팀 중 약 6%에 해당하는 13개 팀에서 후광효과(평가자가 평가대상의 전체적인 인상 또는 한가지의 평가요소에 의해서 평가하는 과정에서 다른 평가요소들에 전반적으로 영향을 미치는 오류)가 발생하고 있었으며, 기관별로 보면 75개 기관 중 11개 기관으로 약 15%의 기관들이 후광효과에 영향을 받은 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 종합경영이나 주요사업보다는 상대적으로 경영관리 부문에 후광효과가 집중적으로 나타난 것으로 분석되었다. 최한수·홍우형(2017)은 평가결과가 해당 기관의 공공성이나 효율성 제고를 위한 노력과 상관없는 비본질적 요인에 의해 영향을 받는 문제 상황을 개선하기 위해 평가지표를 대폭 축소하고 평가 내용도 최대한 단순해지도록 재설계해야 한다고 주장한다.

---

이들 연구들은 경영평가에 영향을 주는 요인으로 1) 기관특성과 구조, 2) 기관장, 3) 특정제도와 환경, 4) 맥락변수, 5) 정치적 요소, 6) 평가오류요인이나 비본질적 요소들을 설정하고 이 요인들이 영향을 미치고 있음을 주장한다. 이와 같은 결과가 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 독립변수 측면에서 주목할만한 점은 ① 기관 간 구조적 차이를 반영하는 영향요인들이 경영성과에 영향을 미치고 있다는 점이다. 예를 들어 조직규모나 기관역사는 평가대상 기관에서 통제가 불가능한 변수들이다. 이와 같은 구조적 차이는 기관의 통제력을 넘어서는 성질을 가지기 때문에 결과물의 통제력을 전제로 하는 경영평가에서는 그 차이를 평가과정에서 고려하여 평가가 이루어져야 한다. 이석원(2005)은 조정성과지표(Adjusted Performance Measure)를 활용한 분석을 통해 정부투자기관 경영평가에서 성과지표 측정 시 피평가자가 통제할 수 없는 요인들이 성과평가에 상당 부분 반영된다는 사실을 밝히고 있다.

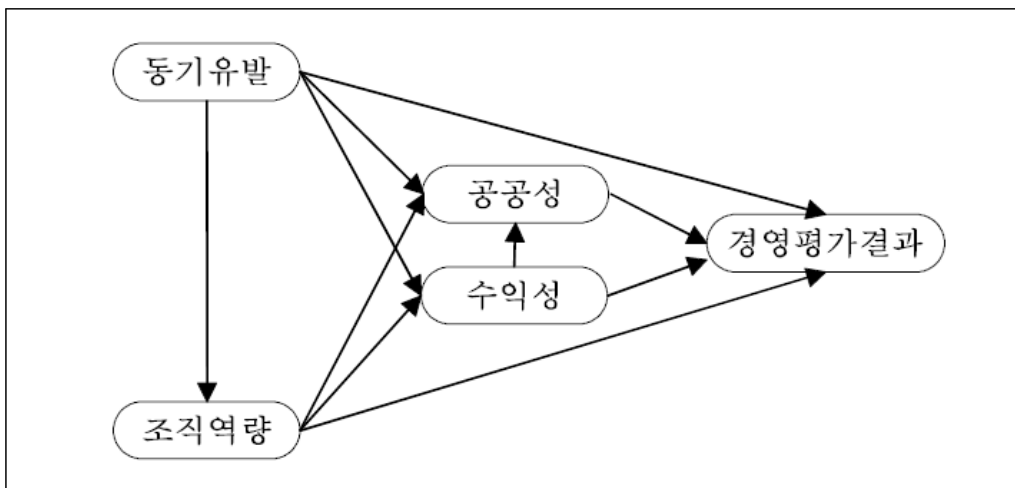
② 경영평가 결과에 바람직하지 않은 요소들(예: 기관장의 정치성, 낙하산 인사)이나 기관과 직접적으로 관련되지 않은 요소들(예: 평가자 오류)이 영향을 미치고 있다는 점이다. 이들 요소들은 경영평가 결과의 신뢰성에 영향을 미치고 있는 변수들이라는 점에서 영향을 최소화할 수 있는 전략이 필요하다. ③ 독립변수에서 간과된 요소들을 검증하는 노력이 요구된다. 예를 들어 조직몰입과 동기부여 등과 같이 조직차원의 요소들이 빠져 있다. 또한 지식이나 문화의 영향을 분석한 연구가 많지 않으며 인적 특성, 행태에 대한 연구도 부족하다. 아울러 독립변수 측면에서는 가장 직접적인 '경영평가'에 대한 기관의 대응노력에 대한 분석이 부족하다는 점이다. 경영평가 준비인력의 규모와 질, 투입예산, 준비기관, 외부컨설팅 규모 등과 같은 핵심적인 요인들에 대한 검증이 필요하다.

둘째, 종속변수인 경영평가 실적을 어떻게 측정할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 경영평가와 관련된 보다 많은 함의를 도출하기 위해서는 경영평가 결과 전체 값뿐만 아니라 전체값을 구성하는 하위 지표값을 대상으로 분석이 지속적으로 이루어져야 한다. 종속변수가 달라지면 결과도 달라진다는 점에서 변수설정에 대한 고민이 필요하다. 안숙찬(2014)은 경영평가 결과인 ① 종합평가점수, ② 평가범주별 점수(리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업), ③ 비계량·계량지표의 점수 등으로 구분하고 이에 영향을 미치는 요인을 분석하고 있다.

셋째, 기간의 문제가 존재한다. 어느 정도 기간을 분석대상으로 할 것인가라는 시간적 범위뿐만 아니라 특정 중요한 시기(critical juncture)에 대한 고려가 필요하다.

넷째, 모형 관점에서 볼 때 평가지표들 간 관계구조, 조직변수들과 평가지표값 간의 관계구조를 분석한 연구는 소수이다. 예외적으로 염준호·박대식(2017)은 경영성과에 영향을 미치는 요인으로 동기유발(경영평가지표 중 국민평가, 정부 권장정책, 주요사업, 정부 3.0), 조직역량(경영평가지표 중 노사관리, 보수 및 복리후생 관리, 재무예산관리, 조직 및 인사성과 관리, 주요사업), 공공성(경영평가지표 중 국민평가, 정부 권장정책, 주요사업, 정부 3.0), 수익성(경영평가지표 중 계량관리업무비, 업무효율, 재무예산 성과, 총인건비 인상률, 목표 달성률) 등을 제시하고 [그림 III-1]과 같은 성과구조 모형을 제시하고 있다.

[그림 III-1] 성과구조 모형

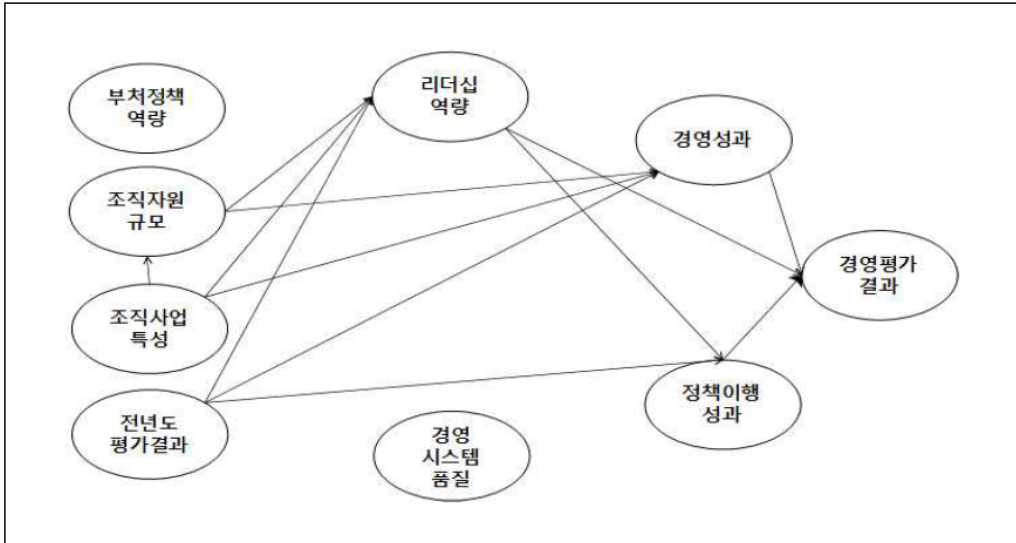


자료: 염준호·박대식(2017)

연구 결과 2007년 설계된 공공기관의 성과구조 모형은 현재까지 유효함을 확인하였다. 하지만 2014년 공공기관 경영평가제도의 변경효과의 경우 모든 경로에서 경로 차이의 유의성을 확인하지 못하였다.

이제향·박대식(2016)은 경영성과에 영향을 미치는 요인들 간 구조를 PLS를 통해 분석하고 있다. 이들이 제시하는 공공기관 성과관리 확장 모형의 인과구조는 아래와 같다.

[그림 III-2] 공공기관 성과관리 확장 모형의 인과구조



자료: 이제항·박대식(2016).

다섯째, 대부분이 객관적인 자료를 사용하고 있어 Soft한 데이터의 사용이 부족하다. 예외적으로 이영길·백정선(2011)은 공기업 경영평가 수준 인식이 공공기관 경영성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구를 하고 있다. 인천국제공항공사, 한국공항공사, 가스공사 종사자 320명을 대상으로 설문조사를 실시하고 인식적 수준에서 경영진리더십, 성과관리 시스템, 조직 내의 프로세스 모두 경영성과(수익증대, 1인당 생산성, 고객 만족도, 경쟁력 강화, 정부정책 이행실적)에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인하였고, 공기업 경영평가 수준 인식은 성과관리 시스템에 대해 가장 강도 높게 유의미한 조절효과를 보이고 있었다.

## 2. 경영평가의 효과에 대한 연구

공공기관 경영평가제도가 가져오는 효과에 대한 핵심 연구주제들을 구분하면, 첫째, 전통적인 관심은 경영평가제도가 조직 생산성에 미치는 영향을 분석하는 논문들이다. 이들 논문들은 경영 평가가 가지는 긍정적인 기능을 받아들이는 경향이 있다. 예를 들어 박석희(2006)는 성과관리제도가 조직 생산성에 미친 영향을 분석하고 있다. 13개 공기업들의 1981년부터 2004년(1981~1992년 경영평가 실시 이후, 1993년~2004년 경영평가 강화

이후)까지의 자료를 토대로 통합 시계열 분석을 실시하였으며, 초우검정(chow-test)과 동일한 가변수검정 방법을 활용하였으며, 분석결과 공기업에 대한 경영평가에서 성과관리가 강화됨으로써 조직역량(조직관리, 인사관리, 재무관리)의 향상을 통한 조직 생산성(수익성은 당기순이익, 생산성은 부가가생산액, 노동생산성, 고정자본생산성으로 구분) 제고에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 실증적으로 보여주고 있다. 조택·송선하(2010)는 경영평가제도가 준정부기관 경영 효율성에 미치는 영향에 관해 연구하고 있다. 2005년부터 2009년까지 매년 경영평가를 받아온 27개 준정부기관을 대상으로 2005년 전·후의 10년간 경영효율성을 조직, 인사, 재무관리 효율성으로 구분하여 GLM(General Linear Model)을 이용해 비교하였다. 기관의 자산, 예산, 연령을 통제변수로 설정하였다. 분석결과 준정부기관의 조직관리 효율성을 나타내는 관리업무비 비율의 경우 경영평가 도입 이후 유의미하게 감소하였으며 인사관리 효율성을 나타내는 인건비 비율과 총인건비 증감률 또한 경영평가 도입 이후 유의미하게 감소하였다. 하지만 인사관리 효율성을 나타내는 경상인원증감률과 재무관리 효율성을 나타내는 부채 비율의 경우 경영평가 도입 전후 유의미한 차이를 나타내지 않았다. 결과적으로 볼 때 경영평가제도는 대체적으로 준정부기관의 경영 효율성에 긍정적 영향을 미친 것으로 판단된다. 라영재·윤태범(2013)의 연구는 경영평가를 받는 공기업 및 준정부기관과 평가를 받지 않는 기타 공공기관의 경비 증감을 비교하였다. 분석결과를 보면 전자의 경비 증가가 후자에 비해 낮아지고 있다는 점을 들어 경영평가는 비용 통제 효과가 있음을 보여준다. 김택규·이정욱(2017)의 연구에서도 2007년 기준으로 경영평가를 받아왔던 공기업(7개)과 새롭게 평가에 편입된 공기업(3개)을 대상으로 2002년부터 2015년까지의 자료를 이중차분법(DID: Differences in Differences)을 응용하여 분석 분석결과, 경영평가의 시행이 공기업의 수익성(1인당 영업이익액, 1인당 경상이익액) 측면의 효율성 개선에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통제변수로는 조직규모(현원, 매출액, 인건비, 영업비용, 영업외 비용), 기관장 출신(민간기업, 내부승진, 정치적 출신, 공무원 출신), 연도더미, 기관더미 등이다.

둘째, 공공기관 경영평가가 생산성 외에 권력 관계적 측면에 미치는 영향에 분석하고 있는 논문들이 존재한다. 예를 들어 진상기·오철호(2012)는 45명의 경영평가 담당자를 대상으로 한 설문조사자료 분석을 통해 우리나라 공공기관 경영평가제도가 가지고 있는 '훈육 권력(감시성은 경영평가제도의 감시성 존재, 정상화는 경영평가제도의 정성화 과정의 존재)'과 평가결과(등수)에 몰입하는 서열 훈육효과가 존재함을 보여주고 있다.

---

셋째, 경영평가는 조직 생산성뿐만 아니라 구성원들의 편익에도 영향을 미친다. 이창원·임재진(2014)은 경영평가 지표가 공공기관 성과급 지급규모에 미치는 영향을 분석하고 있는데, 기관장, 상임이사, 직원들의 경영평가 성과급 규모는 전년도 경영평가 결과와 정(+)의 상관관계가 있었다. 또한 상임감사의 직무실적평가 성과급 규모도 전년도 감사 직무수행실적평가 결과와 정(+)의 상관관계가 있었다. 이러한 결과는 공공기관에서 규정대로 평가결과에 따른 성과급 지급이 비교적 타당하게 이루어지고 있음을 반영한다.

넷째, 경영평가제도가 공공기관의 긍정적 변화에 영향을 미치지 못하고 있다는 연구가 존재한다. 최성락·박민정(2009)은 2001~2005년 공기업 경영평가 결과를 분석한 결과, 공기업 평가의 각 부문인 종합 경영, 주요사업, 경영관리에서 유의미한 개선이 이루어졌다고 볼 수 없었다. 전체적으로도 공기업 평가제도는 공기업의 평가 점수의 개선을 이끌어내지 못했다. 최연식·황인이·윤주철(2015)은 공공기관 경영실적 평가제도에서 목표설정의 불확실성이 공공기관의 노력 감소 인센티브에 영향을 미친다는 점을 보여준다. 즉, 공공기관은 노력 감소를 통해 이번 연도의 성과를 관리하려는 경향이 있다.

이상의 연구들에서 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 경영평가제도가 조직생산성에 영향을 미치고 있다면, 이러한 발견의 일반화를 위해서는 경영평가제도를 독립변수로 사용하지 않는 기존 연구모형에서 경영평가제도를 독립변수로 설정하여 기존 모형을 점검할 필요가 있다.

둘째, 전체보다는 하위분석의 필요성이다. 경영평가제도보다는 경영평가지표(영역별) 효과에 대한 검증도 필요하다. 라영재(2015)는 평가지표와 경영성과 간의 인과성 확보는 과제로 남아 있음을 지적하고 있다.

셋째, 통제변수에 대한 고려가 필요하다. 경영평가를 가져오는 직접적인 요인인 평가기관에만 초점을 두고 있어 조직환경 변수와 같은 기타 변수들을 간과하고 있다.

넷째, 기관의 구조적 변수를 고려할 필요가 있다. 가장 대표적인 것이 기관유형이다. 김현정(2015)은 공공기관의 유형을 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 기타 공공기관으로 분류하여 효율성을 평가하였다. 연구결과, 효율성이 높은 공공기관은 시장형 공기업이었고, 기금관리형 준정부기관은 꾸준히 5위를 차지함으로써 효율성을 시급히 향상시켜야 함을 확인할 수 있었다. 이를 확대하면 거버넌스이다. 예를 들어 김수연·이호영(2016)은 공기업의 지배구조 특성이 경영 효율성에 미치는 영향을 분석하고 있다. 지배구조의 특성들은 CEO 및 내부감사 특성과 관련

하여 독립성, 업무 전문성, 재무 전문성을 포함하였고 사외이사 특성과 관련하여 사외이사의 비율, 업무 전문성, 재무 전문성을 포함하였다. 표본은 2008년~2014년 정부 공기업 중 시장형 14개, 준시장형 14개를 대상으로 분석하였으며, 분석방법은 DEA(DEA: Data Envelopment Analysis)를 채택하였다. 분석결과 경영효율성(투입과 산출의 비율)을 활용하였으며, 투입(매출원가, 판매 및 일반관리비, 유형자산, 무형자산)으로, 산출은 영업수익)과 감사의 업무 전문성, 사외이사 비율간 관계는 음(-)의 상관관계를 보였고, 사외이사의 재무 전문성간 관계는 양(+의 상관관계를 보였다.

### 3. 평가 방법 및 지표 연구

평가방법과 평가지표는 평가결과에 영향을 미친다는 점에서 오류의 가능성이 낮아야 한다. 이와 같은 오류와 관련해서는 첫째, 평가지표의 신뢰도와 타당성 관점에서 분석이 이루어졌다. 조택·이창균(2010)은 공공기관 경영평가 계량지표의 타당성에 대해 연구하는데, 선형회귀분석 결과 부채비율 증가율, 총자산 증가율, 재무비율이 경영평가의 계량평가 총점에 36.5%의 설명력을 가지고 있어 구성 타당성이 일부 제한적으로 있음을 확인하였다. 내용 타당성은 전문가 검증 및 선행연구 등을 통해 계량지표와 재무비율 산식의 구성항목들이 연계성이 있는 지표들은 내용 타당성이 있는 것으로 확인하였다. 유승현(2010)은 공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성에 대해서 2008년도 평가결과를 중심으로 실증적으로 분석하고 있다. 평가의 신뢰성 차원에서 평가주체의 전문성(평가자 순환이 발생하여 전문성이 낮을 수 있음), 평가수행의 객관성(계량점수가 비계량점수보다 영향력이 커서 객관성 확보), 평가결과의 일관성(기관평가와 기관장 평가 간 상관성이 낮음. 일관성 없음)을, 그리고 평가의 타당성 차원에서 평가지표의 적합성(고객만족도가 평가결과에 거의 영향을 미치지 않고 있음. 부적합), 가중치의 적절성(경영효율의 가중치가 50%를 넘어 부적절함), 평가부문 간 연계성(낮음)을 분석하였다.

구성타당도와 관련해서 경영평가의 경영평가 구성지표들이 경영성과평가 결과값에 어느 정도는 기여해야 한다. 이는 특정 지표값이 전체평가결과를 결정해서는 안 된다는 점이다. 이와 관련해 최한수·홍우형(2017)의 연구결과는 경영평가 결과의 측정오차가 클 뿐만 아니라 사실상 리더십이나 책임경영의 평가결과에 의해 결정되었음을 보여주었다. 이를 해결하기 위해서는 경영평가 성과급의 크기를 줄여 나가거나 극단적인 경우 폐지하는 것이 사회적으로 최적임을 주장한다.

둘째, 특정 평가방법이 가지는 오류를 분석한 연구가 존재한다. 이창길·최성락(2010)은 공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성을 분석하고 있다. 2007년 75개 정부산하 기관에 대하여 총 12개 지표에 각각 9등급으로 부여된 평가점수를 활용하였다. 상대평가의 오류가능성은 지표별 기관 간 오류가능성과 기관별 지표 간 오류가능성으로 구분하여, 특정기관 특정지표의 평균평점이 상대평가 요인, 즉 다른 기관들 또는 다른 지표들 평점의 분산 값으로부터 영향을 받는지 여부를 분석하였는데, 결과적으로 다른 기관들의 평점이 영향을 미치고 있다는 점을 보여주면서 상대평가의 오류가 존재함을 실증하고 있다. 이진관·윤성호·엄기중(2019)의 연구에서는 공공기관 경영실적평가제도의 효과성을 검증하고 있는데, 독립변수에서 계량지표인 목표부여(편차) 방식에 의한 득점은 각 기업의 주식수의 늘고 유의한 양(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 목표부여(편차) 방식의 득점이 증가할수록 주식수의 늘이 증가하는 것을 의미하며, 목표부여(편차) 방법으로 산출한 각 기관의 점수는 해당 기업의 실적을 잘 표현하고 있는 것으로 결론 내릴 수 있다.

셋째, 계량적 연구로는 우윤석(2017)의 연구가 있다. 공공기관 주요사업 평가지표의 평가성 검토를 수행하고 있는데, 변화이론과 복합/복잡 논리모델에 대해 살펴본 후 기존의 성과평가가 기관의 성과를 적절하게 평가하고 있는지를 공기업 1군 사례를 중심으로 진단했다. 분석결과에 따르면 성과지표 가중치와 자원배분과의 불균형, 비계량 등급부여 기준의 모호성, 비계량과 계량부문의 역할분담 등에서 개선할 문제점이 있는 것으로 나타났다.

요컨대, 평가 방법 및 지표에 대한 연구에서는 평가지표의 신뢰성과 타당성에 대한 검토, 특정 평가방법이 가지는 오류 가능성(상대평가), 평가지표에 대한 평가성 검토가 이루어졌다. 평가를 위한 전제조건으로서 신뢰성과 타당성의 확보, 오류의 최소화가 필요하다는 점에서 평가방법 및 지표에 대한 체계적인 연구가 필요하지만 소수에 불과하다.

#### 4. 사례 및 비교연구

경영평가의 결정요인 분석, 경영평가가 생산성에 미치는 영향분석에 대한 다수에 연구에 비해 공공평가제도와 관련된 사례분석, 비교연구는 소수에 불과하다. 첫째, 제도변화를 중심으로 분석하고 있는 연구가 존재한다. 송희준(2004)은 정부산하기관 경영평가제도 도입사례 분석을 역사적 관점에서 분석하고 있는데, 정부산하기관의 경영혁신을 구조조정과 경영혁신(1998~1999), 경영혁신 이행실적 점검·평가(2000~현재), 「정부산하기

관관리기본법」의 제정 및 운영(2001~현재) 세 차원으로 구분하여 분석하였다. 연구결과 ① 이해당사자 등 관련 행위자 간 관계(다양한 행위자가 참여하는 거버넌스 구조였음), ② 산하기관관리 시스템의 변화(정산법을 중심으로 단일화되면서 기관 자율성 확보 필요), ③ 경영실적 평가기준 적용(수익성보다 공익성 중요), ④ 경영평가단의 구성(전문성, 중립성 중요), ⑤ 「정부산하기관관리기본법」 적용 제외 기관과 관련된 시사점(각 기관특성에 맞는 과제 발굴, 실적평가 공통기준마련)을 제시하였다.

둘째, 타 국가와 경영시스템을 비교분석하는 연구로 박기찬(2008)은 프랑스의 공기업 경영평가시스템에 대한 사례분석을 실시하였다. 프랑스 시스템이 기관별 순위 매김식 성과평가 방식보다는 정책별 목표관리식 균형평가 방식을 발전시켜온 것을 밝히고, 이를 기반으로 우리나라 공기업 경영의 고객만족, 균형성장, 수익성, 구체성 및 투명성 확보를 위한 새로운 시사점을 제시하였다.

셋째, 유사한 제도 간 비교분석이 존재한다. 한인섭·김형진(2017)은 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교연구를 통해서 공공기관과 지방공기업 경영평가제도는 평가제도의 틀은 유사하였지만, 세부 내용 면에서는 많은 차이가 있음을 밝혔다. 구체적으로, 평가조직과 평가인력 및 평가예산 등 평가제도의 운영 관리적 측면은 물론 평가유형의 분류기준과 평가지표의 유형 및 가중치, 그리고 평가결과에 따른 성과급 등 후속조치 등의 평가체계의 측면에서도 많은 차이가 발견되었다.

사례연구 및 비교연구가 소수라는 점은 평가제도에 대한 질적 연구를 통해 양적 연구가 포착하지 못하는 결과물 도출이 필요하다는 점을 시사한다.

## 5. 처방연구

처방연구는 경영평가제도가 가지는 문제점을 지적하는 연구들이다. 시계열적으로 이들 논문을 정리하면 다음과 같다.

먼저 이상철·박병식(2004)은 정부산하기관 경영평가시스템의 효율적 구축방안과 관련해 「정부산하기관관리기본법」 제정에 따라 시행되는 경영평가시스템의 문제점과 유의점들을 예상해보고, 선형 사례를 검토함으로써 발전방안을 모색해보고자 하였다. 우선 산하기관 경영평가에서 유의해야 할 점으로 ① 처음부터 지나친 경영평과의 효과를 기대하지 말 것, ② 시험기간을 통해 단계적으로 접근할 것, ③ 평가그룹 선정에서부터 평가지표 개발까지

---

반드시 피평가기관을 참여시킬 것 총 세 가지를 제시하였다. 또한 보다 효율적인 평가시스템을 구축하기 위한 방안으로 다섯 가지 이슈를 제시하였다. ① 누가 평가할 것인가?(평가주체), ② 무엇을 평가할 것인가?(평가내용), ③ 어떻게 평가할 것인가?(평가방법), ④ 언제 평가할 것인가?(평가시기), ⑤ 평가여건은 되어 있는가?(평가여건) 등을 제시하고 있다.

강철승(2006)은 평가기관으로서는 지나친 통제 위주와 과거지향의 경영평가를 지양하는 한편 피평가기관으로서는 경영개선 노력의 촉매제로서 경영평가제도를 활용할 것을 강조한다. 아울러 강철승(2006)은 우리나라의 공기업 경영평가가 가지는 문제점으로 ① 공정한 공통 평가지표 개발 문제, ② 평가결과 순위 고착화 문제, ③ 추세치 평가의 기술적 문제, ④ 평가자의 권위성 문제, ⑤ 경영평가의 수용성 문제, ⑥ 평가목표의 단기성 문제, ⑦ 보고 양식의 단순화 문제 등을 지적한다. 조택(2008)은 공공기관 선진화 계획의 문제점과 관련해 공공기관 선진화 계획은 민영화 계획수립절차, 민영화 추진체계, 민영화 대상기관의 선정기준, 민영화의 범위, 민영화 계획의 적정성 측면에서 여러 가지 문제점들이 지적하고 있다. 박석희(2009)는 공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점 및 과제와 관련된 문제점을 기술적 분석을 통해 점검하고 있다. 기존 평가체계에서 평가지표가 기관에 따라 적절하게 적용되지 못하였으며, 중복성과 유사성이 나타나고 있음을 지적하며 지표통합을 검토하거나 지표평가방법을 개선할 필요가 있음을 시사하였다. 또한 경영평가와 기관평가의 유기적인 연계 방안이 마련되지 않아 공공기관들의 평가부담이 가중된다는 점을 들어 평가단 구성, 전문성, 계속성, 중립성, 효과적인 운영의 문제와 관련해 개선방안을 마련할 것을 촉구하였다.

곽채기(2010)는 공공기관 경영평가제도 설계 및 개편과 관련된 10대 정책과제로 ① 공기업과 준정부기관 경영평가제도의 통합·분리 문제, ② 기관평가와 기관장평가의 통합·분리 문제, ③ 기관(평가)유형 분류 문제, ④ 평가지표체계의 특성화와 표준화 문제, ⑤ 평가지표수의 간소화와 세분화 문제, ⑥ 계량지표 대 비계량지표의 비중 문제, ⑦ 평가(등급부여) 기준 설정 문제, ⑧ 기본점수 부여 문제, ⑨ 평가결과 발표 방법의 문제, ⑩ 인센티브상여금의 차별화 수준 및 지급방식의 문제 등을 제시한다. 이창우(2010)는 공공기관 경영평가제도의 개선방향과 관련해 ① 기관의 특수성을 반영할 수 있도록 관련 전공 평가위원의 확충 필요하며(지표적용 시 기업의 특성 및 여건에 따른 차별화 필요), ② 해외 유사기관과의 비교 및 유형화가 이루어져야 하며, ③ 평가단과 기관의 소통 통로를 마련하고, 이를 반영한 평가단 교육이 이루어져야 함을 지적한다.

라영재·윤태범(2013: 82-108)은 공기업, 준정부기관의 경영평가제도의 쟁점으로, ① 단일 평가시스템과 단순한 평가유형의 문제, ② 평가주기, 단기성과 중심의 평가의 한계, ③ 평가지표의 문제, ④ 평가결과 반영의 문제(경영평가 성과급, 평가등급, 경영컨설팅), ⑤ 평가의 타당성(경영 자율성 침해, 외부 요인의 영향, 중소기업의 평가), ⑥ 평가단 구성(평가위원의 전문성, 평가부담), ⑦ 다른 정부평가제도와 연계성 미흡 등을 지적하고 있다.

〈표 III-1〉 공기업, 준정부기관의 경영평가제도의 쟁점

	쟁점 내용	학계	감사원	예정처	주무부처	기관
평가 대상기관 유형 구분의 적절성 논란	- 기관 간 형평성 확보의 어려움 - 유형분류에 있어 기관별로 상이한 경영현안, 사업의 성숙도, 기관규모 등이 충분히 반영 되지 않아 유형에 따라 기관 간 형평성 문제 - 현행 평가지표는 유형간 차별화가 이루어지지 않아 유형별 맞춤형 평가에 한계가 있다는 점	●		●		●
평가로 인한 경영 자율성 침해 소지	- 경영 자율성에 대한 사후적 책임담보 기능보다 기관의 자율·책임경영을 제한하는 부정적 효과를 야기할 수 있음 - 정부정책사항 등의 이행·준수 여부를 점검하는 평가항목을 통해 공공기관을 사전통제 가능성	●				●
평가주기	- 지표별 평가주기의 차등화 필요(기관) - 단기성과 중심 평가의 한계, 과중한 평가부담 완화를 위한 평가주기의 변화 필요	●		●		●
평가지표	- 재무건전성 등 중장기 평가지표의 강화(감사원) - 주요사업 범위의 다양성 혹은 모호성 - 계량지표값 상승 지향적 평가의 한계 - 비계량지표 평가의 객관성 확보 어려움 - 비사업지표 중심 평가(국토부)	●	●	●	●	
평가단의 전문성, 독립성, 객관성	- 비상설조직이며 잦은 평가위원 교체로 전문성 축적에 어려움이 있고 해당사업 분야 관련 전문지식 부족 - 경영평가단 구성 및 운영에 관한 명시적 기준을 마련하고 임기제를 도입 - 평가의 신뢰성 문제로 인하여 주무부처 평가 참여(국토부)	●	●	●	●	●
평가결과 반영 또는 환류	- 평가결과 반영의 환류가 느려 기관경영 개선에 미치는 영향이 제한적(NABO) - 평가결과 반영을 통한 경영개선이 이루어질 수 있도록 조치 필요	●	●	●		

자료: 라영재·윤태범(2013)

---

한국조세재정연구원(2015)의 공공경영평가에 대한 쟁점을 정리하면 ① 경영평가의 전제조건으로 공공기관 자율성 미흡, ② 기관평가와 기관장평가의 중복성, ③ 기관의 사업성과 규모를 반영한 평가유형 분류, ④ 맞춤형 평가지표의 개발, ⑤ 계량과 계량지표의 비중 조정, ⑥ 평가목표치 설정과 평가등급 결정기준 등이 있다. 성시경(2019)은 공공기관 경영평가의 개선방안-맞춤형 평가제도를 중심으로 개선방안을 제시하고 있는데, 현재의 공공기관 경영평가는 기관의 특성과 다양성을 반영하지 못하고 있음을 지적하며 평가체제의 개선이 이루어져야 할 필요성을 강조하고 있다. 공공기관 맞춤형 경영평가 모델을 개발하기 위해 ① 기관의 사업특성을 반영해 공공기관 유형을 분류할 것, ② 지표의 차별화와 모듈화를 통한 경영관리 분야의 평가지표 개선 및 비계량지표의 유형별 차별화를 통한 주요사업 분야의 평가지표 개선, ③ 맞춤형 평가를 위한 평가위원 구성의 개선 및 평가주기의 개선을 제시하였다. 원구환(2018)은 공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안을 제시하고 있다.

처방과 관련된 연구결과들을 보면 첫째, 기술적인 개선방안에 대한 제안들이 다수를 차지하고 있다. 많은 처방들이 '지표'를 중심으로 기술되어 있다. 보다 근본적인 측면에서 평가환경·구조·과정 등에 대한 처방은 소수에 불과하다. 둘째, 처방의 배경이 되는 규범적, 이론적 논의가 부재한 경우가 많으며, 분석적 측면에서 볼 때 처방들이 연구자의 경험과 논리적 추론에 의한 경우가 많고, 처방을 위한 분석적 작업이 취약하다.

## IV. 연구의 요약 및 함의

공공기관 경영평가의 가장 큰 목적은 공공기관이 본래의 목적에 맞게 충실하게 경영될 수 있도록 기여하는 데 있다. 공공기관 경영평가는 정부의 입장에서 공공기관의 경영 비효율성을 통제하거나 관리하는 정책수단으로서 활용되고 있다(라영재, 2015). 본 연구는 공공기관 경영평가와 관련된 50여 편의 연구들을 분석하고 다음과 같은 시사점들을 도출할 수 있었다.

첫째, 경영평가 결과의 결정요인과 관련해서는 경영평가에 영향을 주는 요인으로 1) 기관특성과 구조, 2) 기관장, 3) 특정제도와 환경, 4) 맥락변수, 5) 정치적 요소, 6) 평가오류요인이나 비본질적 요소들이 영향을 미치고 있다. 비판적 관점에서 볼 때 기관에서 통제 불가능하거나 바람직하지 않은 요소, 비본질적 요소들도 경영평가 결과에 영향을 미치고 있다. 이와 같은 요인들이 평가결과에 결정적으로 영향을 주는 경우 평가의 신뢰성과 타당성이 낮아질 수밖에 없다. 분석전략 측면에서는 경영평가 실적에서 초점이 되는 실적기간 설정이 필요하다. 특히 분석을 위한 근본적인 이론적 인과 모형에 대한 제시와 이에 대한 검증 노력이 필요하다.

둘째, 경영평가의 효과에 대한 연구들은 주로 생산성에 제고에 기여하고 있다는 점을 중심으로 분석하고 있다. 분석방향 측면에서 볼 때 연구과제로는 경영평가 전체론적 관점에서 생산성 증대뿐만 아니라 경영평가지표 하위범주별로 효과성 검증이 필요하다. 분석방법론 측면에서는 통제변화에 대한 고려가 필요하며 특히 기관의 구조적 유형과 환경 등에 대한 고려가 필요하다.

셋째, 평가를 위한 전제조건으로서 신뢰성과 타당성의 확보, 오류의 최소화가 필요하다는 점에서 평가 방법 및 지표에 대한 체계적인 연구가 필요하지만 소수에 불과하다.

넷째, 사례연구들은 타 국가의 사례와 비교연구, 평가시스템 간 비교연구, 제도변화에 대한 연구 등이 존재한다. 전반적으로 사례연구가 활성화되지 못하고 있다. 평가는 인지적, 합리적인 측면도 있지만 감정적, 정치적 측면도 존재하며, 평가과정에서는 집단 역학적인 정치적 갈등이 발생하고 있다. 따라서 평가과정에서 발생하는 갈등, 일화, 장면, 문서 등에 대한 심층적인 질적 연구가 필요하다.

다섯째, 처방에 대한 연구들의 경우 기술적인 개선방안들이 주류를 이루고 있었으며 지표체계 중심의 논의가 다수였다. 처방의 배경이 되는 규범적·이론적 논의가 부재하며, 처방안이 전제가 되는 분석이 취약하였다. 처방과 관련해 규범적·이론적 논의 필요성, 처방안을 도출하기 위한 분석의 필요성이 제기된다.

---

## 참고문헌

- 강철승, 「공기업경영평가 제대로 되고 있나?」 2006 한국행정학회 하계학술대회, 2006.
- 곽채기, 『공공기관 경영평가의 평가와 발전방향』, 한국조세재정연구원, 2010(2), 2010, pp. 22~53.
- 권민정·윤성식, 「정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관한 분석」, 『한국행정학보』, 33(1), 1999, pp. 47~62.
- 기획재정부, 『2019년도 공공기관 경영평가편람』, 기획재정부, 2019.
- 공공기관경영연구원, 『공공기관 경영실적 평가제도 개선방안 연구』, 기획재정부, 2015.
- 김다경·엄태호, 「기관장의 관리역량이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 공기업, 준정부기관을 대상으로」, 『한국행정학회』, 48(3), 2014, pp. 295~321.
- 김다경·엄태호, 「공기업을 정치경제적 환경요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구: 정치적 현저성과 의존재원비율을 중심으로」, 『한국행정논집』, 28(2), 2016, pp. 235~260.
- 김수연·이호영, 「공기업을 지배구조 특성이 경영 효율성에 미치는 영향」, 『회계와정책연구』, 21(3), 2016, pp. 231~267.
- 김택규·이정욱, 「경영평가제도의 시행이 공기업 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구: 수익성을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 26(3), 2017, pp. 81~104.
- 김현정, 「공공기관의 유형별 효율성 평가와 비효율성 원인의 규명에 관한 연구」, 『한국경영과학회지』, 40(1), 2015, pp. 75~89.
- 라영재, 「공공기관 경영평가의 특징과 개선방안」, 조세재정BRIEF, 통권 제4호, 2015, pp. 1~12.
- 라영재, 『공공기관의 혁신방향과 실천방안』, 한국조세연구원, 2018.
- 라영재·윤태범, 『공공기관 경영평제도 분석과 새로운 모형의 개발』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 민병익·김주찬, 「낙하산 인사가 공공기관 경영이행 실적에 미친 영향」, 『지방정부연구』, 19(3), 2015, pp. 195~221.
- 박기찬, 「공기업 경영평가시스템에 대한 특성 비교: 프랑스 공기업의 평가사례를 중심으로」, 『Korea Business Review』, 12(2), 2008, pp. 23~54.

- 박석희, 「공기업을 성과관리와 조직생산성: 가변수 김정방법을 통한 경영평가제도의 영향 분석」, 『한국행정학보』, 40(4), 2006, pp. 511~530.
- 박석희, 「성과관리를 통한 공기업 조직생산성 개선에 관한 실증분석」, 2006 한국행정학회 춘계학술대회, 2006.
- 박석희, 「공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제」, 2009 한국행정학회 동계학술대회, 2009.
- 박용성·남형우, 「공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석」, 『정책분석 평가학회보』, 21(1), 2011, pp. 79~100.
- 박정수·유효정, 「공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구」, 박정수(편). 『공공기관과 국가 정책』, 서울: 한국조세연구원, 2011, pp. 1~20.
- 성시경, 「공공기관 경영평가의 개선방안: 맞춤형 평가제도를 중심으로」, 2019 한국정책 분석평가학회 춘계학술대회, 2019.
- 송희준, 「정부산하기관경영평가제도 도입사례 분석」, 2004 한국정책학회 추계학술대회, 2004.
- 안나영·권선국·유수연, 「회계정보지표가 공기업 경영평가에 미치는 영향」, 『경영경제연구』, 38(1), 2016, pp. 237~250.
- 안숙찬, 「공공기관 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구」, 『대한경영학회지』, 27(6), 2014, pp. 835~859.
- 염준호·박대식, 「공기업 경영평가 제도변경 효과분석: PLS 구조방정식을 중심으로」, 2017 한국행정학회 동계학술대회, 2017.
- 우윤석, 「공공기관 주요사업 평가지표의 평가성 검토: 공기업 1군을 중심으로 한 탐색적 연구」, 『사회과학논총』, 19, 2017, pp. 125~149.
- 원구환, 「공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안」, 2018 한국행정학회 하계공동 학술대회, 2018.
- 유승원, 「공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적연결과 정치적 갈등을 중심으로」, 『한국행정학보』, 48(1), 2014, pp. 339~368.
- 유승현, 「공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성 분석: 2008년도 평가결과를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 20(4), 2010, pp. 171~202.

- 
- 이상철·박병식, 「정부산하기관 경영평가시스템의 효율적 구축방안」, 『한국사회와 행정 연구』, 15(1), 2004, pp. 27~49.
- 이석원, 「조직성과지표를 사용한 공공기관의 성과측정: 정부투자기관경영평가에의 적용」, 『한국행정학보』, 39(4), 2005, pp. 81~104.
- 이세우, 「공공기관의 경영성과 개선을 위한 방안 연구: 국가회계의 특정 투자일임계약자산 회계처리를 중심으로」, 『회계정보연구』, 36(3), 2018, pp. 197~224.
- 이영길·백정선, 「공기업 경영평가 수준인식이 공공기관 경영성과에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 조절적 역할을 중심으로」, 2011 한국항공경영학회 춘계학술대회, 2011.
- 이제항·박대식, 「공공기관 경영평가와 맥락특성이 성과관리 인과구조에 미치는 영향」, 2016 한국정책학회 동계학술대회, 2016.
- 이제항·박대식, 「공공기관 성과관리의 인과구조 분석: 2009~2012년도 공기업 및 준정부 기관 경영평가결과를 중심으로」, 『한국행정학보』, 51(3), 2017, pp. 291~323.
- 이진관·윤성호·엄기중, 「공공기관 경영실적평가 제도의 효과성 검증: 계량지표의 목표 부여(편차) 방법을 중심으로」, 『국제회계연구』, 84, 2019, pp. 223~245.
- 이창길·최성락, 「정부산하기관 경영평가에서의 후광효과(Halo Effect)에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 43(3), 2009, pp. 151~172.
- 이창길·최성락, 「공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성 분석」, 『행정논총』, 48(1), 2010, pp. 97~119.
- 이창우, 「공공기관 경영평가제도의 개선방향」, 2010 공공기관정책연구센터 개최, 제9회 공공정책포럼, 2010.
- 이창원·임재진, 「공공기관 성과급 지급 규모의 타당성에 관한 실증적 연구: 공공기관에 대한 평가결과와의 연계성을 중심으로」, 『한국조직학회보』, 11(3), 2014, pp. 113~133.
- 장희란·박정수, 「공공기관 경영성과에 대한 기관규모효과 분석: 2008~2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 24(1), 2015, pp. 1~26.
- 조택, 「공공기관 선진화 계획의 문제점과 개선방향」, 『사회과학연구논총』, 20, 2008, pp. 169~200.

- 조택·송선하, 「경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국 거버넌스학회보』, 17(3), 2010, pp. 85~108.
- 조택·이창균, 「공공기관 경영평가 지표의 타당성에 관한 연구: 계량평가지표를 중심으로」, 『사회과학연구논총』, 24, 2010, pp. 239~270.
- 진상기·오철호, 「공공기관 경영평가의 서열 훈육 효과 : 푸코의 ‘훈육 권력(Disciplinary Power)’의 적용 가능성」, 『한국정책학회보』, 21(2), 2012, pp. 179~219.
- 최성락·박민정, 「공기업 경영평가제도의 성과 분석」, 『행정논총』, 47(1), 2009, pp. 183~208.
- 최연식·황인이·윤주철, 「공공기관 경영실적 평가제도에서 목표설정에서의 불확실성이 공공기관의 노력 감소 인센티브에 미치는 영향」, 『한국행정학보』, 49(3), 2015, pp. 219~246.
- 최자은·박정수, 「박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제: 언론보도 내용분석을 중심으로」, 『행정논총』, 52(4), 2014, pp. 1~26
- 최한수·홍우형, 『공공기관 경영실적 평가제도 실증 연구』, 한국조세재정연구원, 2017, pp. 87~88.
- 최흥석·김재훈·정재진, 「공공기관 경영성과 영향요인 분석: 조직의 구조적 특성과 성과관리 전략변수를 중심으로」, 2008 한국정책학회 하계학술대회, 2008.
- 한국조세재정연구원, 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구: 공운법 제정 이후를 중심으로』, 조세재정연구원, 2018.
- 한인섭·김형진, 「공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교」, 『한국지방공기업학회보』, 13(1), 2017, pp. 23~56.
- 한인섭·김형진·곽채기, 「공공기관 기관장의 출신배경과 경영성과 간의 관계 분석: 정권의 조절효과를 중심으로」, 『행정논총』, 55(4), 2017, pp. 55~79.



## 2-2. 참여기반 공공기관 평가 프로세스 개선방안

황민섭(서울연구원)



# 참여기반 공공기관 평가 프로세스 개선방안

황민섭(서울연구원)

## I. 서론

공공부문에서 20년 이상 지속되어 온 신공공관리(New Public Management) 기조에 대해 최근 전 세계적으로 회의적인 시각이 존재함에도 불구하고 공공부문의 전반적인 정책과정은 여전히 기술적 합리성에 근간을 두고 있는 듯하다(고길곤 외, 2013). 특히 공공기관 경영평가 과정에서 신공공관리의 기본 이념인 기술적 합리성에 대한 강조는 매우 확고해 보인다.

아이러니하게도 합리성에 대한 강조와는 별개로 그동안 공공기관 경영평가제도의 불합리성에 대한 문제제기 역시 지속되어 왔고(김귀영 외, 2018; 라영재·윤태범, 2013; Daley, 2003), 이는 제도 속에 근본적으로 내재되어 있는 가치판단의 정치성에 기인하는 것으로 이해할 수 있다. 최근에는 공공부문을 중심으로 실적주의에 기초한 평가체계에서 벗어나 다양한 사회적 가치를 담고자 하는 노력이 있고, 공공기관 역시 이러한 사회적·정치적 흐름을 담고자 변화를 추구하고 있다.

그러나 그 변화는 관련 지표 추가 등으로 매우 제한적이며, 공공기관 경영평가제도를 다루고 있는 수많은 기존 연구에서도 제도에 내포된 가치지향성은 충분히 다루어지지 못했다(정병순, 2017). 이 연구는 이런 맥락에서 공공기관 경영평가제도의 가치지향성과 정치성을 충분히 반영하기 위해서 지표체계 변화뿐만 아니라 평가주체와 평가 프로세스 개혁이 필요함을 강조하고자 한다.

즉, 공공기관 경영평가 제도에 대해 끊임없이 제기되는 불합리성의 원인이 제도가 내재하고 있는 가치지향성과 정치성 때문이라는 인식 아래 두 가치를 잘 담아낼 수 있는

---

제도적 장치가 참여이며, 참여기반의 공공기관 경영평가제도 개선이 도입될 수 있는 가능성을 탐색하는 것이 이 연구의 목적이다.

이 연구는 세 가지 내용으로 구성된다. 첫째, 공공기관 경영평가제도 속에 내재된 합리성과 가치지향성의 양면을 살펴보고, 지속적으로 제기되고 있는 제도의 한계를 제도의 양면성 맥락에서 검토한다. 둘째, 발전적 방향으로서 참여기반의 평가제도 개선에 대한 타당성을 논의하고, 참여기반의 평가제도가 현실적으로 지닐 수 있는 쟁점을 검토한다. 마지막으로 평가과정에 참여한 경험을 가진 전문가들의 집합적 의사결정을 바탕으로 우리 평가제도 현실을 잘 반영하면서도 제도적 양면성에 기인하는 여러 문제를 극복할 수 있는 평가 프로세스 개선(안)을 제시하고자 한다.

## II. 공공기관 경영평가 과정의 이념적 양면성

### 1. 공공기관 경영평가의 두 이념: 합리성 vs. 가치지향성

#### 가. 관리적 측면에서의 합리성

우리나라의 공공기관 경영평가는 1984년에 처음 제도화된 이후 강력한 통제수단으로서의 역할을 수행하였고, 그 이후 신공공관리 경향에 따라 분석적·기술적 합리성의 토대 위에 더욱 확고한 위상을 가지게 되었다. 많은 선행연구(안숙찬, 2014; 유미년 외, 2013; 김지영, 2010; 박석희, 2006)에서 증명한 것처럼 경영평가제도 시행으로 인해 관리적 측면에서 합리성에 근거한 실질적인 성과를 보여 주었다.

예를 들어 조직역량, 인건비 비율, 공기업 수익성 등에서 유의미한 개선효과가 검증되었고(김지영, 2010; 박석희, 2006), 경영성과 개선의 계량적 접근이 쉽지 않은 준정부기관의 고객만족도 점수는 처음 실시된 2004년의 72.5%에 비해 2012년에는 89.4%로 16.9%p까지 상승하였다(라영재 외, 2013). 특히 박석희(2006)의 연구에서는 1981년부터 1992년까지 시기와 1993년부터 2004년까지 시기로 구분하여 공기업 경영평가에서 성과관리를 강조한 1993년 이후의 시기에서 조직 생산성에 의미 있는 영향이 있는지 비교 분석하였다. 해당 연구의 결과에서는 경영평가 과정에서 성과관리 강조를 통해 조직 관리, 인사관리, 재무관리 등의 조직역량이 향상되었고, 이를 통해 수익성 및 생산성 제고에 정의 영향을 미쳤음을 확인하여 신공공관리에 근간을 둔 경영평가 과정이 조직 생산성에 미치는 영향관계의 구조를 밝혔다.

경영평가제도의 효과를 밝히고자 했던 기존 연구들은 기본적으로 관리주의적 관점에서 합리성과 가치중립성을 가정하고 있다(Plottu et al., 2011). 최근 공공성에 대한 전 세계적인 새로운 성찰 분위기와 함께 신공공관리론에 대한 비판이 강하게 제기됨에도 불구하고 ‘공공기관의 합리적 관리’ 맥락에서 합리성과 가치중립성에 대한 주장은 여전히 설득력을 가지고 있다.

## 나. 제도의 본질적인 가치지향성

그러나 한편으로는 앞서 언급한 고전적 평가제도하에서 가정되고 있는 관리주의적 합리성과 가치중립성은 공공기관이 국내 경제에서 차지하는 규모와 비중을 감안할 때 일종의 ‘당위성’ 내지는 ‘레토릭’에 가깝다. <표 II-1>은 공공기관의 수와 총지출규모를 보여준다. 2018년 기준 중앙정부 예산은 428조 8,000억원이었으며, 국내총생산은 명목 GDP 기준 1,893조 4,970억원이었던 점을 감안한다면 공공기관의 총지출규모 623조 4,000억원의 상대적인 규모를 가늠할 수 있다.

<표 II-1> 공공기관의 수 및 지출규모

공공기관 수 (2019년 1월)	총지출규모 (2018년)	정부 순지원 금액
339개	623조 4,000억원	66조 6,000억원

출처: 국회예산정책처, 2019

이는 인력규모를 통해서도 확인할 수 있다. <표 II-2>는 2018년 기준 339개의 공공기관에서 근무하고 있는 인력규모를 보여준다. 소속외 인력까지 포함할 경우 총 46만 6,389명의 인력이 공공기관에서 근무하고 있다.

<표 II-2> 공공기관의 인력규모

합계	정규직	무기계약직	비정규직	소속 외 인력
46만 6,389명	31만 4,276명	4만 6,491명	2만 5,100명	8만 522명

출처: 국회예산정책처, 2019

공공기관 경영평가제도가 가지는 정치성과 가치지향성은 다음의 세 가지 측면에서 확인 가능하다.

첫째, 평가의 대상인 공공기관 조직 자체에 이미 정치성과 가치지향성이 내재되어 있다. 이는 조직의 설립목적 및 정부에 의한 지배구조, 기관장의 낙하산 인사 사례 등에서 쉽게 확인할 수 있다.

둘째, 공공기관 경영평가제도 역시 정치적 가치에서 자유로울 수 없다. 이번 정부를 포함하여 역대 모든 정부는 대통령 선거 공약을 통해 공공기관 경영평가 제도의 개혁을 약속하였고, 이를 추진하였다. 앞서 언급한 바와 같이 공공기관이 미치는 경제적, 사회적

영향력을 감안할 때 이는 당연한 절차이며, 주로 국정철학을 반영하는 지표개선 등의 형태로 이루어졌다.

마지막으로 평가주체에 의한 가치지향성도 무시할 수 없는 변수이다(House, 2005). 평가주체인 개별 전문가 역시 정치성과 가치지향성에서 자유로울 수 없는 존재이며, 평가단 주요 인사의 구성과정에서 이미 국정철학을 이해할 수 있는 인사로 구성된다는 점을 배제할 수 없다.

## 2. 이념적 양면성에 기인하는 한계와 개선 노력

### 가. 공공기관 경영평가제도의 한계

공공기관 경영평가는 처음 제도화된 1980년대 초반 이후 지속적으로 문제제기가 있었다. 강철승(2006)의 연구에서는 공정한 공통 평가지표의 부재, 평가 순위 고착화 문제, 평가자의 권위성, 평가결과의 수용성, 단기적 시각의 평가목표 등의 문제점을 제기하였다. 박석희(2009)의 연구는 평가지표의 중복성과 유사성 문제, 평가단의 구성과 전문성, 중립성 및 계속성 등의 문제제기를 하였다. 그 이후 곽채기(2010)의 연구나 라영재·윤태범(2013)의 연구 역시 평가유형, 평가주기, 평가지표, 평가주기, 평가결과의 활용, 평가단 구성 등을 중심으로 조목조목 문제를 제기하였다.

대부분의 기존 연구에서 유사하게 제기되고 있는 주관적 측정에 대한 문제, 평가단 구성의 문제, 평가단의 책임성 문제, 정부와 공공기관 간 정치적 관계 등의 문제점과 한계는 약 30여 년 이상을 동일하게 지적되어 온 제도의 한계들이다(신완선 외, 2013). 왜 동일한 문제가 지속적으로 반복되고 있을까? 본 연구는 제도 자체가 태생적으로 안고 있는 가치지향성에 대한 고찰과 이해 부족도 한 원인이 될 수 있다고 본다. 즉, 제도에 내재되어 있는 가치지향성을 오히려 깊이 고려하여, 그로 인해 발생할 수 있는 문제점을 제도적으로 보완할 수 있는 대안을 제시할 필요가 있다.

### 나. '지표개선' 중심의 변화 추진

그동안 정부의 경영평가 제도개선 수단은 주로 '지표개선'에 초점을 맞추어 왔다. 현행 평가제도가 1984년에 자리 잡은 이후로 수많은 제도개혁이 있었으나, 가장 중점을 두어

개선한 사항은 정권의 핵심 정책을 잘 추진할 수 있도록 공공기관을 관리한다는 측면에서 정권의 철학을 담은 지표를 개선하는 것이었다.

〈표 II-3〉에 따르면 이명박 정부 이후 매년 공공기관 경영평가제도의 개선이 이루어졌으며, 주요 내용은 국정철학을 평가지표 속에 담는 방향으로 이루어졌다.

〈표 II-3〉 공공기관 경영평가 제도개선 주요 내용

구분	공공기관 주요 정책기조	연도	공공기관 경영평가 개선 주요 내용
이명박 정부	공공기관 경쟁력 제고, 공기업 선진화, 작은 정부, 민영화	2008년	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가유형 재분류 및 평가지표 개편 등 전면적 제도개선 추진</li> <li>경영성과 비중 강화 추진</li> </ul>
		2009년	<ul style="list-style-type: none"> <li>계량지표 비중 확대</li> <li>평가지표 간소화 및 공통계량지표 평가방법 통일</li> <li>공공기관 선진화 및 경영효율화 추진 실적 반영</li> </ul>
		2010년	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가유형 재분류</li> <li>계량평가비중 확대 등</li> </ul>
		2011년	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관·기관장 평가체계 통합</li> <li>글로벌 지표 도입</li> <li>사회공헌 강화 및 일자리 창출 중점평가</li> <li>부채관리지표 평가 강화</li> <li>국민제감도 조사 실시 등</li> </ul>
		2012년	<ul style="list-style-type: none"> <li>글로벌경쟁력 지표 확대</li> <li>정책수요 관련 지표의 세부평가내용 보강 등</li> </ul>
박근혜 정부	부채 감축, 방만경영 근절, 국정과제 뒷받침, 민영화	2013년	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요사업지표의 구체화</li> <li>중장기 미래지표 신설</li> <li>중장기 재무관리계획 이행도 평가 등</li> </ul>
		2014년	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관장 경영성과협약제 시행에 따른 이행실적 평가</li> <li>부채관리와 방만경영 관련 평가 강화</li> <li>지표체계 개편</li> <li>감사평가 근거 마련 및 감사평가 개편 등</li> </ul>
		2015년	<ul style="list-style-type: none"> <li>국정과제 및 정부정책 반영 평가제도 개선</li> <li>신규 정부위탁사업 및 업무이관 사항 지표 반영 등</li> </ul>
		2016년	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영평가제도의 현실 적합성 제고</li> <li>기관특성에 맞는 맞춤형 평가지표 반영 등</li> </ul>
문재인 정부	공공성 회복, 사회적 가치 실현, 비정규직의 정규직화	2017년	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관의 사회적 책임 강화</li> <li>공정한 경쟁여건 조성 등</li> </ul>

출처: 라영재 외, 2018; 김서용, 2019 재인용

이명박 정부의 공공기관 관련 주요 정책기조는 공공기관 경쟁력 제고, 공기업 선진화, 작은 정부 구현, 민영화 등으로 요약할 수 있으며, 이를 효과적으로 추진하기 위해 평가 유형을 재분류하고 해당 정책기조를 반영하여 평가지표를 개선하였다. 또한 글로벌 경쟁력 강화 관련 지표 확대, 국민체감도 조사 실시 등을 통해 평가제도 개혁을 추진하였다.

박근혜 정부에서는 부채 감축, 방만경영 근절, 국정과제 뒷받침, 민영화 등의 공공기관 정책기조를 유지하였다. 이를 추진하기 위해 중장기 재무관리계획 이행도를 평가하고 중장기 미래지표를 신설하였으며, 부채관리와 방만경영 관련 지표를 개선하였다. 또한 국정과제 반영 평가제도 개선을 추진하였다.

문재인 정부 초기에는 공공성과 사회적 가치 실현, 비정규직의 정규직화 등의 공공기관 정책기조 속에 공공기관의 사회적 책임 강화 및 공정한 경쟁여건 조성 등을 중심으로 공공기관 경영평가 개편을 추진하였다. 이후 2017년 말 기획재정부 발표에 따르면, 공공기관 본연의 성과를 국민 눈으로 평가하도록 평가체계, 지표, 사후관리 등 평가 전 단계를 개편 하도록 추진하였다.

〈표 II-4〉 문재인 정부 공공기관 경영평가 전면 개편 내용

개편 방향	세부 추진과제
사회적 가치 실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 가치 배점 확대</li> <li>• 메뉴방식 도입 등</li> </ul>
자율·혁신 기반 맞춤형 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업·준정부 평가단 분리 및 지표 차별화</li> <li>• 성과 협약제 도입</li> <li>• 지표 통합·간소화 등</li> </ul>
참여·개방·소통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가단 구성 다양화</li> <li>• 제량지표 → 전문기관 위탁</li> <li>• 경영평가 소위, 평가단 책임성 제고</li> <li>• 국민 참여 등</li> </ul>
책임·윤리경영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 컨설팅 강화</li> <li>• 경영진단 및 기능조정과 연계</li> <li>• 사회적 책무 위반 시 등급 조정</li> <li>• 기관장·감사평가 개편 등</li> </ul>

출처: 기획재정부, 2018

---

〈표 II-4〉에서 보는 바와 같이 문재인 정부에서 추진된 최근 평가제도 개혁은 보다 더 전반적인 변화를 추구하고 있음에도 불구하고, 참여와 개방 및 소통의 개편 방향 등이 성찰적으로 구현될 수 있을지에 대한 의문은 여전히 존재한다.

과거 정부에서 추진하였던 평가제도 개혁에서 지표개선이 중요한 과제이며, 이를 통해 제도적 불합리성에 대한 개선을 추진하였던 것은 일맥 타당한 방향이다. 그러나 그간 지적되어 온 문제점과 한계를 개선한다는 측면에서는 부족하며, 지표개선 중심의 변화는 제도 자체의 가치지향성을 고려한 근본적인 개혁이 불가능하다는 한계 역시 다시 한번 노출하였다. 지표 중심의 개선 방향에 대한 비판은 기존 연구(김귀영 외, 2017; 신완선 외, 2013; 김완희, 2010; 배용수, 2000)에서도 동일하게 지적하고 있는 사항이다.

### 3. 가치지향성과 정치성을 고려한 제도 변화의 방향

앞서 지적한 제도의 비합리적 한계와 문제점 일부는 평가제도 자체의 정치성과 가치지향성을 제도 속에 충분히 반영하지 않아서 나타나는 문제이기 때문에 최근 사회적 가치를 포함시키고자 하는 지표 변화만으로는 문제해결에 제한적이다. 이는 공공기관 운영과 성과평가 제도의 주인-대리인 문제, 평가 프로세스 속의 숙의적 의사결정 등 평가주체와 평가과정의 개선으로 접근할 필요가 있다(정병순, 2016; House, 2005).

개별 정책의 영향요인을 분석하는 정책평가와 달리 기관의 성과평가는 일반적으로 조직의 책임성 강화, 업무진단과 개선방안 마련, 기관에 대한 정보 제공 등을 목적으로 수행된다(이윤식 외, 2006). 특히, 기관 운영에 대한 정보 제공은 공공기관에서 나타나는 주인과 대리인 간의 정보 불균형 및 목표-수단 전도 현상 등을 해결하는 역할을 수행할 수 있다(Perrin, 1999).

다만 ‘소수 전문가 중심의 폐쇄적인 평가단’을 통한 평가제도하에서는 여전히 평가단과 공공기관 사이에 포획과 정보불균형 등의 문제는 해결하기 어렵기 때문에 결국 숙의(deliberation)의 의사결정, 참여 원리가 충분히 고려된(정병순, 2016; House, 2005) 평가 프로세스와 평가주체에 대한 개선이 필요하며, 이를 잘 제도화하여 구현해야 할 필요가 있다.

숙의의 의사결정과 참여 원리가 고려된 제도는 일반 시민들에 의한 직접적·합의적인 의사결정과 연결되며, 공공부문의 의사결정에 다양한 의견이 표출되고 반영될 수 있다는

가능성 때문에 최근 주목받고 있다. 특히 공공기관 경영평가 과정에서 숙의의 의사결정과 참여에 대한 고려는 주관적 측정에 대한 문제, 평가단 구성의 문제, 책임성 문제, 공공성 실현의 한계 등 기존 방식의 공공기관 경영평가 제도가 노출시킨 여러 문제에 대한 대안으로 검토할 필요가 있다.

평가제도 속에 참여원리를 고려하여 도입한 모델은 이미 기존 연구들을 통해 충분히 논의된 바 있다. Vedung(1997)의 연구에 따르면 정책평가의 경우 다양한 모형이 존재하며 평가성격에 따라 효과성 모형, 경제성 모형, 전문가 모형, 의사결정 모형 등으로 크게 구분된다. 효과성 모형의 세부 모형 가운데 과거 평가 모형과 달리 정책대상들의 관심과 필요 등을 평가기준에 반영하고자 한 ‘고객지향 모형(client-oriented model)’과 ‘이해당사자 모형(stakeholder model)’은 참여중심의 평가제도의 초창기 방식이라 할 수 있다.

이 때 참여기반의 평가제도를 검토한 기존 연구(Plottu et al., 2011; Vedung, 1997)는 평가과정이 가치지향적이라는 본 연구의 기본적인 문제인식과 연결되며, 가치지향적인 평가가 사회적 타당성을 확보하려면 평가과정에서 다양한 사회적 관점이 표출될 수 있게 제도를 설계해야 한다고 주장하였다. 특히 Plottu et al.(2011)의 연구는 참여기반의 평가제도의 가장 큰 정책적 유용성을 다양성에서 인식하였다.

또한 일부 연구(김상묵 외, 2004)에서는 정책과정에서 시민참여의 역할을 구분하면서 정책평가 과정에서는 제시된 대안을 토론하게 됨으로써 교육적인 역할, 국민 선호도에 대한 평가 역할, 정책 결과에 대한 수용성 확대 등의 정당화 역할을 수행하게 된다고 보았다.

### Ⅲ. 정책과정과 참여, 주요 쟁점

#### 1. 정책과정별 참여제도의 확산

정책을 과정별로 구분할 때 최근 전 과정에 걸쳐 참여가 늘어나고 있으며, 참여채널이 다양화되고 있다. <표 Ⅲ-1>은 참여의 질과 정도에 따라 정보 제공형, 협의형, 능동적 참여형 등 3단계로 유형화하고 이를 다시 정책과정에 따라 세부 참여제도를 구분하여 보여준다.

<표 Ⅲ-1> 정책과정별 참여유형

정책과정 참여유형	아젠다 형성 및 정책 설계	정책 집행	정책 평가
정보 제공형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민설명회</li> <li>• 공청회/인터넷 공청회</li> <li>• 백서, 정책 자료</li> <li>• 법률 및 규제 초안 공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국정운영 상황 정보 공유</li> <li>• 결재문서 공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가결과 및 참여기회에 대한 공개</li> <li>• 서비스 만족도 결과 공개</li> </ul>
협의형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 의견조사 및 수렴</li> <li>• 토론회</li> <li>• 시민패널 활용</li> <li>• 법률안 의견수렴</li> <li>• 주민참여 예산제</li> <li>• 정책 자문위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 법률안 마련을 위한 FGI 활용</li> <li>• 주민참관 확대간부회의</li> <li>• 각종 운영위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 평가프로그램 및 결과 검토 시 이해관계자 참여</li> <li>• 정책 모니터링단 운영</li> <li>• 옴부즈만 및 시민감사관</li> </ul>
능동적 참여형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률 및 정책 대안 제시</li> <li>• 정책 아젠다 제안</li> <li>• 정책 대안에 대한 공개토론</li> <li>• 공론화 위원회</li> <li>• 주민투표</li> <li>• 주민제안 및 공모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명예공무원제 (감독관, 단속반 등)</li> <li>• 자원봉사자</li> <li>• 행정 서비스 체험단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회에 의한 독자적 평가</li> <li>• 주민감사청구</li> <li>• 정부업무평가 참여</li> </ul>

출처: 행정안전부(2016), 한국디자인진흥원(2015)

<표 Ⅲ-1>에서도 확인할 수 있는 바와 같이 최근 정책과정에서 참여채널의 증가가 보여주는 특징은 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 최근 중앙정부나 서울시의 참여 사례를 살펴보면 정책설계 단계에서 참여가 매우 활발한 반면, 많은 평가 제도가 있음에도 불구하고 평가 단계에서의 참여채널은 여전히 제한적이다.

[그림 III-1] 서울시 정책설계 과정에서의 시민참여 사례

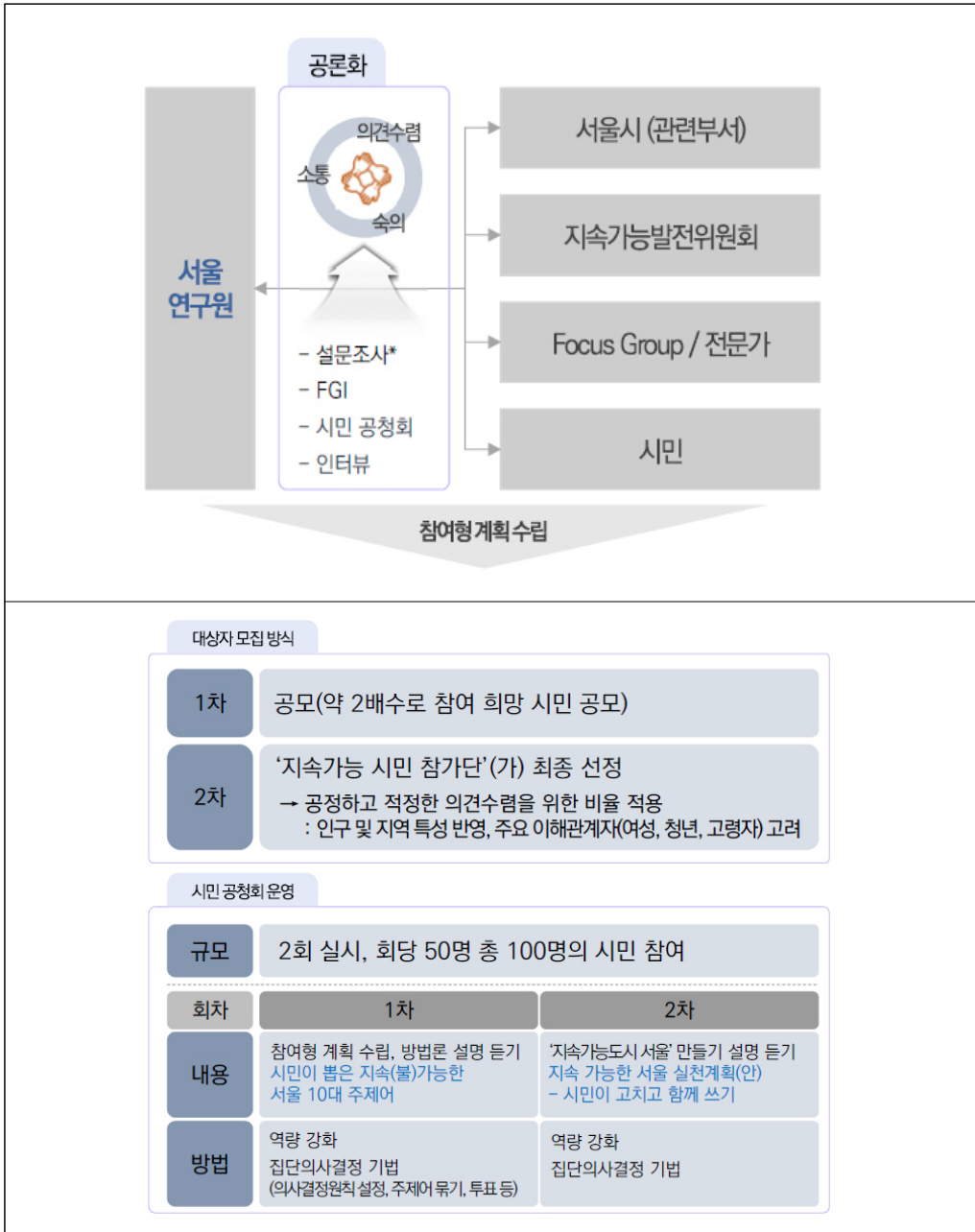


출처: 서울시 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr>)

그러나 [그림 III-1]의 서울시 사례에서 서울도시기본계획, 서울에너지기본계획, 서울형 지속가능지표 선정 등 과거 공무원들과 전문가의 영역이었던 주요 기본계획 수립과정에 시민들의 의견이 적극적으로 반영되고 주요 의사결정에까지 영향을 미치는 사례들이 최근 늘어나고 있다. 언급한 바와 같이 정책설계 단계에서의 참여에 집중되어 있지만 과거 공청회 수준의 참여와는 달리 참여의 질적 성장 측면에서는 좋은 사례로 평가할 수 있다.

둘째, 기존의 시민참여가 소수의 시민사회 대표가 의사결정 과정에 참여하는 경향이 강했던 반면, 최근에는 불특정 신청자를 대상으로 다수를 선발하는 방식의 참여가 활성화되고 있다. [그림 III-2]는 서울시 제2차 지속가능 기본계획 수립과정에서 시민참여를 위한 공론화 과정을 보여준다.

[그림 III-2] 서울시 참여형 계획 수립을 위한 공론화 사례



출처: 김고운(2019)

위 사례에서 보듯이 과거 관련부서 공무원, 전문가 그룹, 시민사회 대표 중심으로 운영되던 의사결정 과정에서 해당 그룹뿐만 아니라 공모과정을 통해 선발된 대규모의 일반 시민들이 모두 함께하여 집단의사결정을 수행하고 있다. 다양한 집단의 의견수렴과 소통, 숙의 과정을 통해 정책설계 과정에서 참여하는 성공적인 사례가 늘고 있다.

## 2. 참여기반 공공기관 경영평가제도의 주요 쟁점

참여기반 공공기관 경영평가제도 개선의 수용성과 현실가능성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 주요 쟁점에 대한 실무적·기능적 고민이 필요하다. 이 장에서는 Ronald M. Mason(1982)이 자신의 저서에서 밝힌 참여 설계의 방법론에 따라 이를 공공기관 경영평가에 적용하여 제도개선의 방향성을 도출하고자 한다.

첫째, 참여의 범위를 결정해야 한다. 전체 경영평가 프로세스에서 국민들의 적절한 참여 범위는 어떻게 구성할 것인가에 관한 것이다. 평가의 모든 단계, 즉 제도 설계, 지표 및 평가방법 결정, 현장실사, 자료 검토, 진단과 권고 등의 모든 단계에 참여할 것인지 혹은 특정 단계에 참여할 것인지, 또한 특정 단계 중 어느 단계가 적절한 것인지에 대한 구성을 검토해야 한다.

둘째, 참여의 외연에 대한 결정이 필요하다. 참여의 적절한 주체는 누구이며, 규모는 어떻게 되는가에 관한 것이다. 이해당사자, 시민단체, 일반시민 등 여러 대안이 참여 주체로 검토될 수 있으며, 참여자의 수와 비율도 고려대상이 될 수 있다.

셋째, 참여의 양식에 대한 고려가 요구된다. 참여주체의 적절한 역할과 방식은 무엇인가에 관한 것이다. 이는 기존 전문가 집단과 역할 배분을 어떻게 할 것인지와 관계되며, 전문성을 저해하지 않는 수준에서 평가과정 전반을 주도할 수 있는지에 대한 검토를 포함한다.

넷째, 참여의 강도에 대한 고려도 필요하다. 참여주체가 어느 수준까지 의사결정의 독립성과 행동의 적극성을 가질 수 있는지에 관한 것이다.

마지막으로 참여의 질에 대한 고려이다. 참여주체가 전문성과 책임성을 충분히 담보할 수 있는가에 대한 검토가 필요하다. 이는 참여의 실제적 유효성과 관련 있으며, 평가과정에서는 외적 타당성 및 결과에 대한 수용성과 직결되는 문제이므로 이에 대한 인식이 매우 중요하다.

---

## IV. 공공기관 경영평가 프로세스 개선 방향

### 1. 전문가 델파이 조사 개요

앞서 공공기관 경영평가 과정에 국민 참여를 도입할 경우 고려해야 할 쟁점을 5가지 참여 설계 요인을 통해 살펴보았다. 이 장에서는 5가지 요인에 대해 공공기관 경영평가와 관련한 전문가들을 대상으로 델파이 설문조사를 수행하고, 그 결과를 중심으로 공공기관 경영평가 프로세스 개선의 방향성을 도출하고자 한다.

델파이 조사는 한 집단의 전문가들이 공동 작업을 하고 그들의 아이디어를 공유함으로써 일부 개개인들이 가지고 있는 생각과 의견을 수정하고 이를 통해 상호보완적인 의사결정을 이루는 과정을 의미한다. 이 연구에서는 참여기반의 공공기관 경영평가 프로세스로 개선한다는 가정하에 고려해야 할 5가지 주요 설계 요인에 대한 집단적 의견을 수렴하기 위해 델파이 조사를 활용하였다. 특히 본 연구의 목적이 가설에 대한 논리적 타당성을 검증하는 것이 아니고 제도개선의 방향성을 제안하는 것이므로 정부의 해당 제도에 대한 경험이 있는 전문가들의 의견이 제도개선에 유의의할 것으로 판단하였다.

조사기간은 1차 조사를 2019년 9월 16일부터 9월 23일 사이에 수행하였고, 해당 조사결과를 문항별 분포와 함께 1차 조사 참여자를 대상으로 공유한 뒤 다시 2차 조사를 2019년 10월 1일부터 10월 8일 사이에 수행하였다.

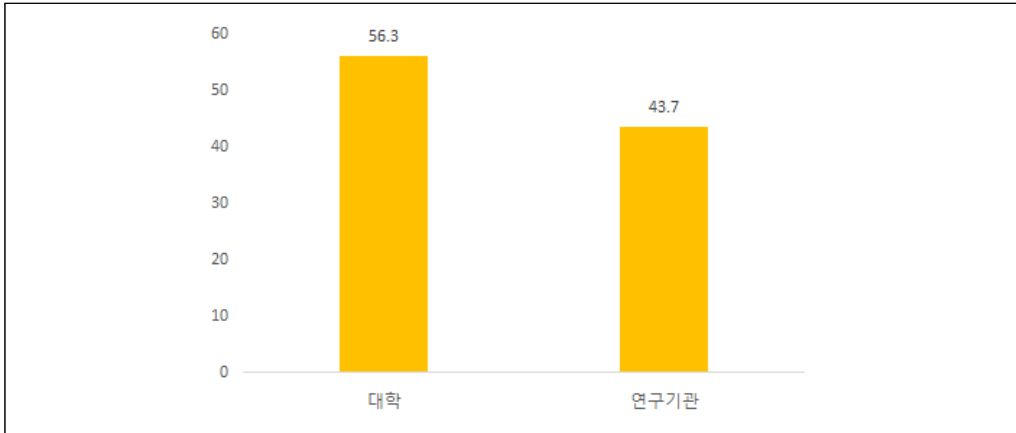
조사는 한국정책분석평가학회를 통해 추천받은 총 19명의 전문가들을 대상으로 진행하였으며, 최종 유효 응답자는 16명이었다.<sup>1)</sup>

---

1) 이 연구에서 활용된 델파이 조사는 가설을 검증·일반화하거나 통계적 추론이 목적은 아니며, 공공기관 경영평가 분야 전문가들의 집단적 의사를 파악하고 제도 개선의 한 방안을 제시하는데 목적이 있어 응답자 수에는 크게 의미를 부여하지 않았다.

[그림 IV-1] 응답자 근무기관

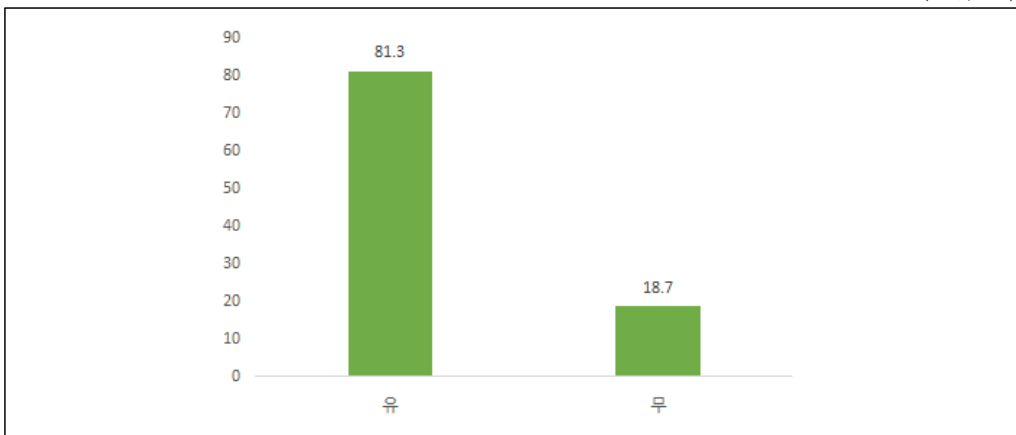
(단위: %)



자료: 저자 작성

[그림 IV-2] 응답자의 정부 주요 평가 참여 경험

(단위: %)



자료: 저자 작성

응답자의 56.3%는 대학교수이며, 43.7%는 연구기관에 근무하는 박사로 구성되었다. 또한 응답자의 81.3%는 정부의 주요 평가과정에 참여 경험이 있었으며, 18.7%는 직접적인 참여 경험은 없는 것으로 나타났다.

## 2. 전문가 델파이 조사 결과

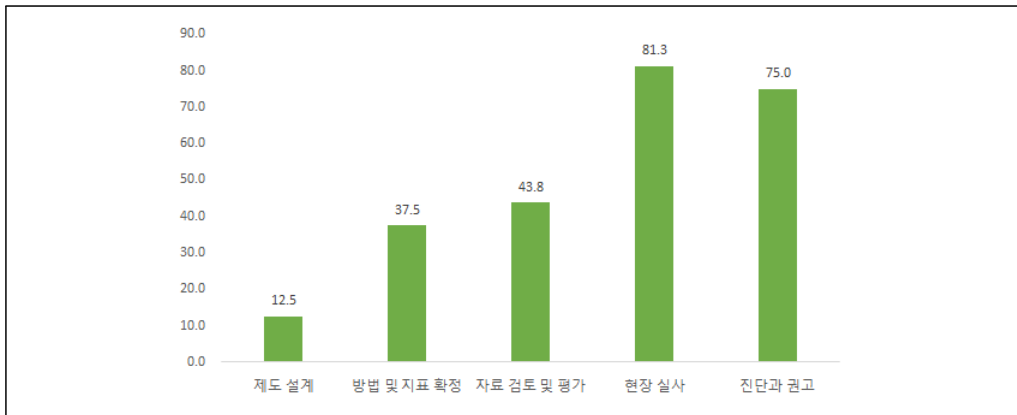
### 가. 참여의 범위

평가의 단계를 '제도 설계', '평가 방법 및 지표 확정', '자료 검토 및 평가', '현장 실사', '진단과 권고'로 나누고, 각 단계마다 국민 참여의 적절성 여부를 질문하였다. 이 때 중복 응답은 허용하였다.

평가 단계별로 가장 적절성이 높은 단계는 현장 실사로 전문가의 81% 이상이 해당 단계에서 국민 참여가 적절하다고 응답하였고, 진단과 권고 75%, 자료 검토 및 평가 단계는 43.8%로 적절성이 높게 나타났다. 반면, 제도 설계 단계(12.5%)나 평가 방법 및 지표 확정 단계(37.5%)에서는 국민 참여의 적절성이 상대적으로 낮게 나타났다.

[그림 IV-3] 평가 단계별 참여의 적절성(참여의 범위)

(단위: %)



자료: 저자 작성

전문가들은 전반적으로 공공기관 경영평가 과정에 일반 국민의 참여를 긍정적으로 고려하되, 평가의 전 과정에 참여하는 것보다 일부 제한된 과정에 참여하는 것을 적절하게 판단하고 있다. 특히 현장 실사나 최종 진단과 권고 단계에서의 참여를 바람직한 방향으로 판단하고 있는 것으로 나타났다.

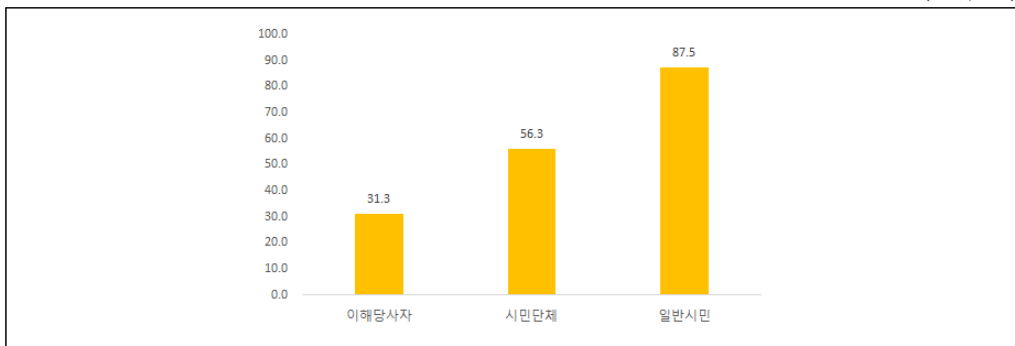
### 나. 참여의 외연

참여의 적절한 주체를 이해당사자, 시민단체, 일반시민으로 나누어 각 대상의 적절성 여부를 질문하였다. 해당 문항 역시 중복 응답을 허용하였다. 또한 참여규모에 대해서 소규모(전문가의 절반 비율 이하), 중규모(전문가와 동일한 수준), 대규모(100명 이상의 대규모 시민)로 나누어 가장 적절한 참여규모를 질문하였다.

참여주체의 적절성에 대해 일반시민이 적절하다고 응답한 전문가가 87.5%로 가장 높았고, 시민단체(56.3%), 이해당사자(31.3%) 순으로 나타났다. 참여규모의 적절성은 전문가와 참여국민이 동일한 규모로 참여하는 중규모가 가장 적절하다고 응답한 전문가가 56.2%로 가장 높게 나타났다.

[그림 IV-4] 참여주체의 적절성(참여의 외연)

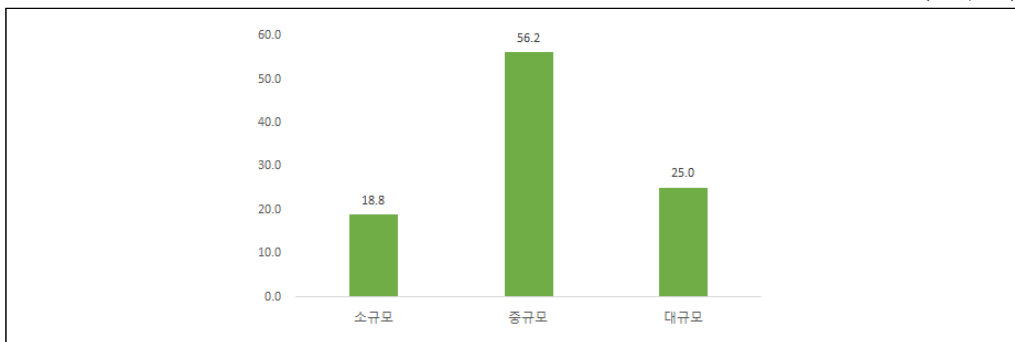
(단위: %)



자료: 저자 작성

[그림 IV-5] 참여규모의 적절성(참여의 외연)

(단위: %)



자료: 저자 작성

#### 다. 참여의 양식

참여주체의 적절한 역할과 방식을 다음과 같은 5가지 유형으로 구분하여 가장 적절한 참여의 양식을 질문하였다.

첫째, 정보알림(Inform)형은 문제와 제시된 대안에 대해 이해를 돕기 위해 객관적이고 균형 있는 정보제공을 목적으로 하는 참여유형이다. 예를 들어 공고문, 정책홍보 자료, 설명회 등이 해당된다.

둘째, 의견수렴(Consult)형은 대안과 결과에 대한 시민의 의견조사 형태로 진행된다. 예를 들어 공청회, 진정, 민원, 여론조사 등이 이에 해당된다.

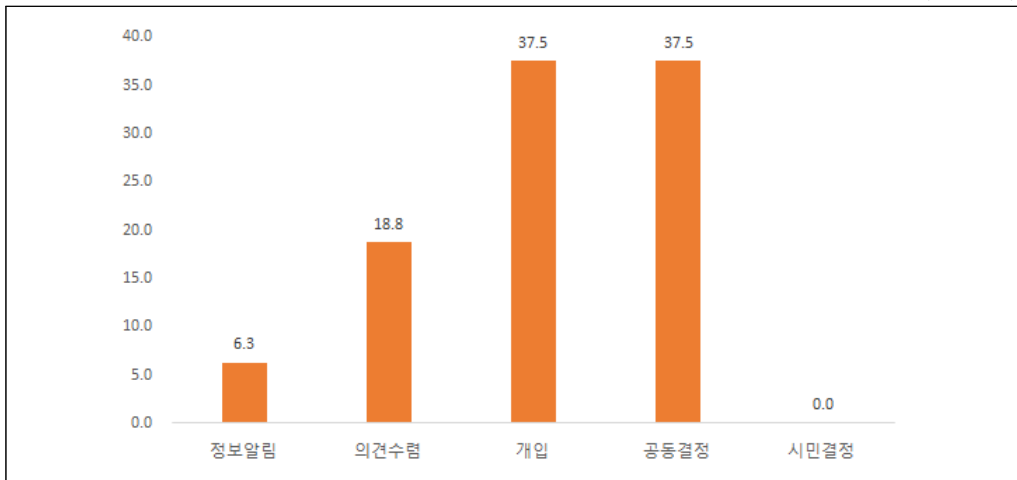
셋째, 개입(Involve)형은 정책과정에 시민이 직접 참여하여 피드백을 제공하는 것을 목적으로 한다. 예를 들어 자문위원회, 협의, 공론조사 등이 이에 해당된다고 할 수 있다.

넷째, 공동결정(Collaborate)형은 정책결정이나 우선순위 결정에 시민과 함께 협력하여 결정하는 유형을 의미한다. 예를 들면 민관 합동위원회와 같은 형태가 이에 해당된다.

마지막으로 시민결정(Empower)형은 최종결정을 시민이 내리는 형태이다. 예를 들어 주민투표, 시민주도 정책결정과 같은 형태가 이에 해당된다고 할 수 있다.

[그림 IV-6] 참여역할의 적절성(참여의 양식)

(단위: %)



자료: 저자 작성

참여주체의 역할과 참여유형의 적절성을 질문하였다. 응답자의 37.5%가 각각 피드백 제공을 목적으로 하는 개입형과 협력하여 의사결정을 내리는 공동결정형이 가장 적절하다고 응답하였다. 반면 최종결정을 시민이 내리는 시민결정형은 응답한 전문가가 아무도 없었다.

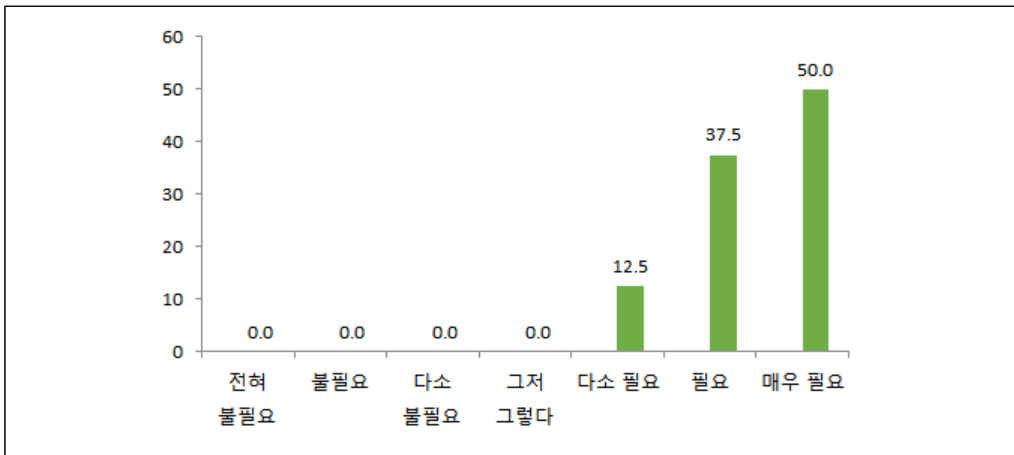
#### 라. 참여의 강도

참여주체에게 요구되는 의사결정 독립성과 행동 적극성의 적절 수준을 7점 척도로 질문하였다. 의사결정의 독립성은 모든 전문가가 필요하다는 긍정적인 답변을 보였으며, 매우 필요하다고 응답한 비율도 50%를 차지하였다.

반면, 참여주체의 행동 적극성이 어느 수준으로 요구되는지에 대해서는 불필요하다는 의견이 있었으나(6.3%), 그 외 매우 필요하다는 의견 43.8%, 필요하다는 의견은 37.5%, 다소 필요하다는 의견도 12.5%를 차지하여 행동 적극성 요구에 대해 대다수의 전문가가 필요성을 인정하였다.

[그림 IV-7] 요구되는 의사결정 독립성의 수준

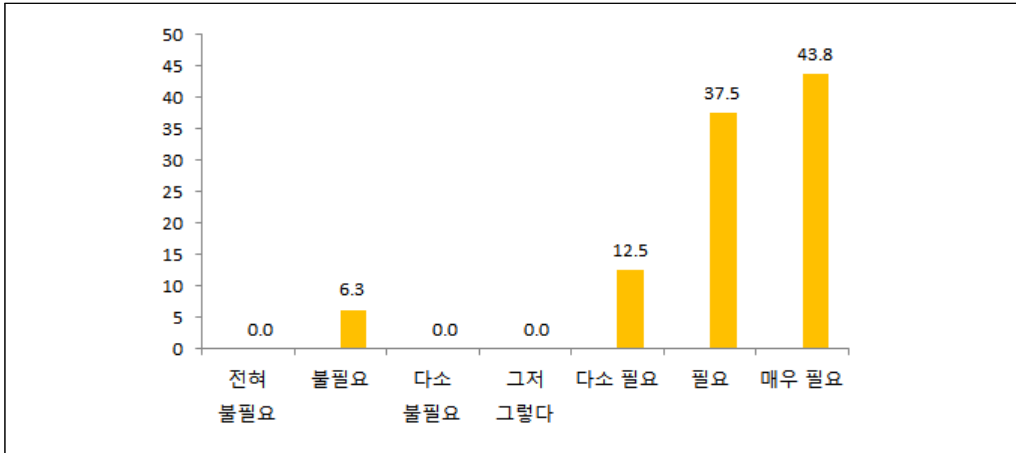
(단위: %)



자료: 저자 작성

[그림 IV-8] 요구되는 행동 적극성의 수준

(단위: %)



자료: 저자 작성

#### 마. 참여의 질

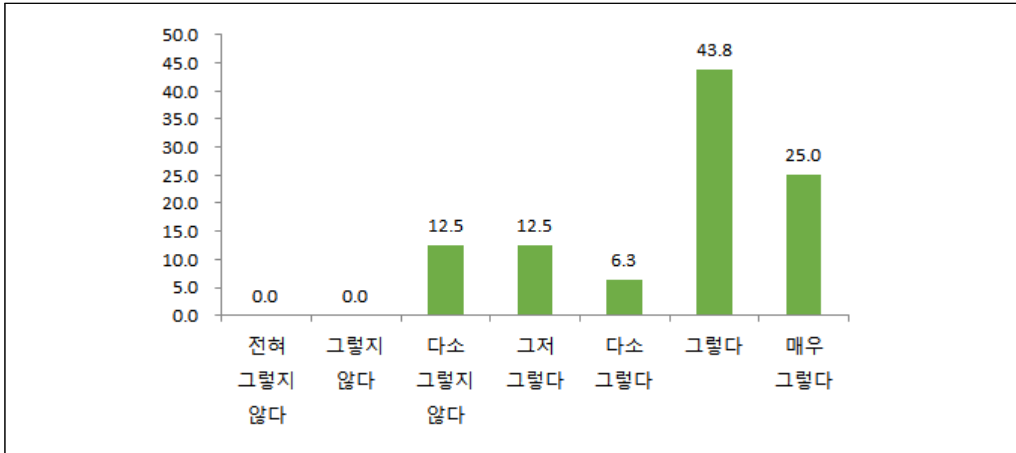
평가결과의 외적 타당성 및 피평가 대상 조직의 결과 수용성과 관련 있는 질문이며, 앞선 4개의 참여 설계 요인과는 달리 사실상 참여기반 공공기관 경영평가 체계의 실제적인 유효성에 대한 전문가들의 인식을 7점 척도로 측정하였다고 볼 수 있다.

참여기반의 경영평가제도가 결과의 외적 타당성 제고에 기여할 것이라는 점에 대해 전문가들의 75%는 긍정적인 답변을 보였으며, '그렇다'라는 답변이 43.8%로 가장 많았다. 결과의 외적 타당성에 대한 부정적인 인식은 12.5%로 나타났다.

반면, 참여기반의 평가제도가 피평가기관의 수용성 제고에 기여할 것이라는 점에 대해 전문가들의 68.8%가 긍정적인 답변을 보였고, 응답자의 12.6%는 수용성 제고에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상하였다.

[그림 IV-9] 외적 타당성 제고(참여의 질)

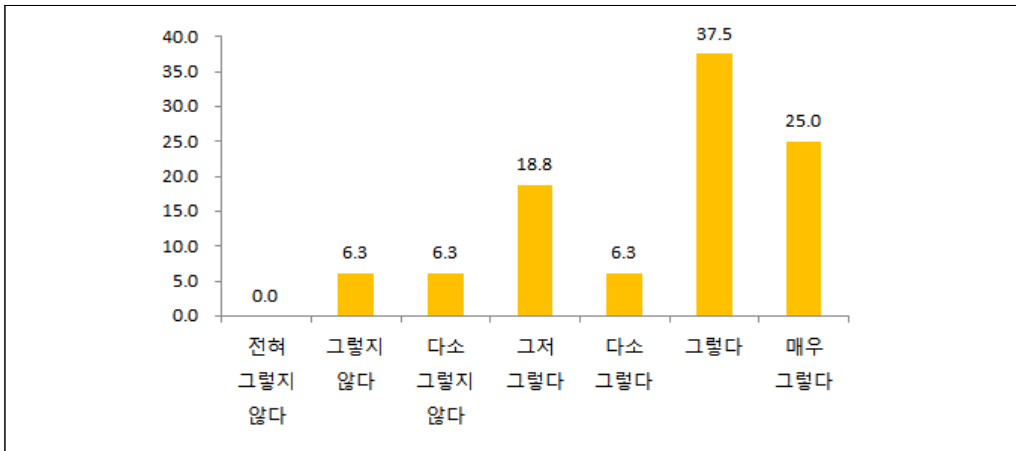
(단위: %)



자료: 저자 작성

[그림 IV-10] 결과 수용성 제고(참여의 질)

(단위: %)



자료: 저자 작성

---

### 3. 공공기관 경영평가 프로세스 개선을 위한 제언

과거에도 평가과정에 국민참여의 가치를 반영하기 위한 노력이 있었으나, 대부분 기관 경영 과정에서 참여를 어떻게 실현하였는지를 지표화하거나, 평가단에 일부 시민사회 출신 전문가를 포함하는 것, 혹은 시민 만족도 조사결과의 반영과 같은 형식으로 이루어졌다. 이와 같은 참여채널 역시 필요하며 그간 주권자로서의 국민의 알 권리를 보장하며 나름의 역할을 수행했다고 평가할 수 있다.

그러나 여전히 평가단 구성에서 나타나는 문제점과 평가 프로세스 자체의 폐쇄성 한계를 극복하기 힘들다. 공공기관 경영평가 자체가 안고 있는 가치의 양면성을 충분히 제도화하기 위해서는 참여의 여러 쟁점 요인에 대한 면밀한 점검과 검토를 통해 평가주체와 프로세스 개선에 초점을 맞추어 개혁을 시도할 필요가 있다.

참여를 통한 개선의 한 방안으로 본 연구에서는 전문가 텔파이 조사결과를 반영하여 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 전문성과 참여의 가치는 대립하는 가치가 아니며 둘의 조화를 위해 ‘참여의 외연’ 측면에서 국민이 참여하는 채널을 두 채널로 운영하는 것이 적절하다. 기존 평가단 속에 시민사회와 일반시민을 포함하여 구성함과 동시에 가칭 ‘국민평가패널’을 별도로 운영할 필요가 있다.

둘째, ‘참여의 범위’와 관련해서 각각 기존 평가단과 ‘국민평가패널’이 어느 단계에서 어떤 역할까지 해야 할 지에 대한 고려가 필요하다. 이 연구에서는 ‘국민평가패널’은 평가결과에 대한 ‘진단과 권고’의 역할과 함께 평가과정에 대한 모니터링 역할을 기대할 수 있다.

셋째, 이상의 제언에 대한 적용은 모든 피평가대상 기관에 일괄적으로 적용하는 것보다는 기관의 서비스 대상이 일반 국민인 경우 및 일반 국민들의 체감도가 높은 영역에 해당하는 공공기관을 별도 구분하여 먼저 적용하는 것이 바람직하며, 추가적인 연구를 통해 공공기관 유형별로 구체적인 참여 방안 역시 달리하여 적용하는 것이 타당하다.

## 참고문헌

- 강철승, 「공기업경영평가 제대로 되고 있나?」, 『2006년 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문집』, 한국행정학회, 2006.
- 고길곤·김지윤, 「행정학과 타학문분야의 네트워크 이론 연구 및 활용 경향에 대한 연구」, 『정부학연구』, 제19권 제2호, 2013.
- 곽채기, 『공공기관 경영평가의 평가와 발전방향』, 한국조세재정연구원, 2010.
- 국회예산정책처, 『2020년도 공공기관 예산안 분석 I』, 국회예산정책처, 2019.
- 기획재정부, 『2018년도 공공기관 경영평가편람』, 기획재정부, 2018.
- 김고운, 「서울 지속가능발전목표(SDGs) 지표(안)과 참여형 관리 방향」, 『제1회 지속가능 서울포럼 발표집』, 서울연구원, 2019.
- 김귀영·신민철·황민섭·이정용, 『서울시 공공기관 경영평가제도 개선방안』, 서울연구원, 2017.
- 김귀영·신민철·황민섭·이정용, 『서울시 공공기관 경영평가제도 개선방안』, 서울연구원, 2018.
- 김상묵·이창원·한승환, 「중앙정부 정책과정과 시민참여」, 『한국행정논집』, 제16권 제4호, 2004.
- 김서용, 「공공부문 평가의 경향과 한계」, 『2019년 한국정책분석평가학회 추계학술대회 발표논문집』, 2019.
- 김완희, 『공공기관의 핵심성과 평가를 위한 계량지표체계의 개선방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2010.
- 김지영, 「경영평가제도와 공기업의 수익성」, 『재정포럼』, 2010(10)호, 한국조세재정연구원, 2010.
- 라영재·한국조세재정연구원 공공기관정책연구센터, 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구: 공운법 제정 이후를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 라영재·윤태범, 『공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 박석희, 「공기업의 성과관리와 조직생산성: 가변수 검정방법을 통한 경영평가제도의 영향 분석」, 『한국행정학보』, 제40권 제4호, 2006.

- 
- 박석희, 「공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제」, 『2009년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2009.
- 배용수, 「신관리주의의 한국적 적실성」, 『한국행정학보』, 제34권 제2호, 한국행정학회, 2000.
- 신완선·곽채기·박연탁, 「공기업 녹색성장 정책의 개선방안에 대한 연구」, 『산업경영시스템학회지』, 제36권 제3호, 한국산업경영시스템학회, 2013.
- 안숙찬, 「공공기관 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구」, 『대한경영학회지』, 제27권 제6호, 2014.
- 유미년·박순애, 「공기업 성과 관리의 딜레마: 공공성과 수익성」, 『2013년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2013.
- 이윤식·제갈돈·김주환·김홍률·심광호·윤기석·박재신, 『정부성과관리와 평가제도』, 대영문화사, 2006.
- 정병순, 『지역사회 기반 지역협치모델 정립 방안』, 서울연구원, 2016.
- 정병순, 『서울시 협치친화형 평가체계 구축방안』, 서울연구원, 2017.
- 한국디자인진흥원, 『서비스디자인 적용을 통한 국민참여형 정책개선 및 국민디자인 운영 모델 연구』, 행정안전부, 2015.
- 행정자치부, 『정책과정의 국민참여 성과분석을 위한 측정모형 개발』, 행정자치부, 2016.
- Daley, Dennis, “The Trials and Tribulations of Performance Appraisal: Problem and Prospects on Entering the Twenty-First Century,” *Public Personnel Administration: Problem and Prospects*, Prentice Hall, 2003.
- Mason, R. M., *Participatory and Workplace Democracy: A Theoretical Development in the Critique of Liberalism*, Southern Illinois University Press, 1982.
- House, E. R., “Promising Practices: The Many Forms of Democracy Evaluation, in The Evaluation Exchange,” *The Harvard Family Research Project's evaluation periodical*, 2005.
- Perrin, B. S., “Effective Use and Misuse of Performance Measurement,” *American Journal of Evaluation* 20(1), 1999.

Plottu, B. and Plottu, E., “Participatory Evaluation: The Virtue for Public Governance, the Constraints on Implementation,” *Group Decis Negot(20)*, 2011.

Vedung, E., *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, 1997.



## 2-3. 지방공기업 경영성과에 대한 탐색적 분석: 기업성과 공공성

김종호(KAIST)



# 지방공기업 경영성과에 대한 탐색적 분석: 기업성과 공공성

김종호(KAIST)

## I. 서론

지방공기업은 지방자치단체가 제공하는 각종 서비스 중 특히 기업적 성격을 띠고 있는 서비스를 공급하기 위한 서비스 전달체제로 정의할 수 있다(김철·권두섭, 2012). 이와 같은 지방공기업은 지방자치단체에서 조례에 따라 자유롭게 설립할 수 있다. 우리나라의 지방공기업은 2019년 1월 기준 405개(직영기업 254개, 공사·공단 151개)이며, 운용하는 예산은 2017년 말 기준 약 178조원에 달하고, 시간이 지날수록 그 종류와 수가 증가하고 있다. 지방자치단체 통합재정이 전체 약 430조원임을 감안할 때, 지방공기업이 지방자치단체의 재정에서 차지하고 있는 비중이 적지 않음을 알 수 있다.

지방공기업의 소유권을 보유하고 있는 지방자치단체는 저출산에 따른 인구감소, 저성장 추세에 따른 재정수입의 감소, 그리고 고령화에 따른 복지수요의 증가 등 변화하는 환경으로 인하여 재정력의 한계에 직면하고 있다. 지방자치단체의 재정력의 차이는 지역 주민들에게 제공하는 행정서비스의 차이와 직결될 수 있기에, 중앙정부는 지방교부금 등의 수단을 통해 지역주민들에게 균등한 질의 행정서비스가 제공될 수 있도록 노력하고 있다. 그러나, 근본적으로 지방자치단체의 재정력 차이에서 기인하는 서비스제공 차이로 인해 지역주민에 대한 균등한 서비스제공은 현실적으로 어려운 측면이 존재한다.

지방공기업은 지방자치단체에서 행정기관의 형태로 운영하는 직영기업과 지방자치단체에서 50% 이상 또는 100% 출자 설립하여 간접운영하는 공사 및 공단의 형태가 존재한다. 이와 같은 운영형태의 차이는 근본적으로 조직구성원의 측면에서 직영기업은 구성원들의 신분이 공무원임에 반해, 간접운영 기업은 민간인이라는 차이를 발생시킨다. 이와 같은 신분의 차이는 조직의 성과 차이로 연결될 가능성이 있다. 또한 출자 금액의 차

---

이는 소유권의 차이로 연결된다. 즉, 소유권의 일부 또는 전부 보유에 따라 조직의 성과에 영향을 미칠 수 있다.

이와 더불어, 지방공기업의 통제주체 또한 다양한 수준이다. 도와 광역시(특별자치단체 포함)를 포함하는 광역자치단체 수준, 그리고 시·군·구를 포함하는 기초자치단체 수준에 따라 지방공기업의 성과에 차이가 발생할 수 있다.

한편, 공공조직의 성과는 정의와 측정이 쉽지 않다. 조직의 성과는 그 자체만으로도 정의와 측정이 매우 복잡하지만, 특히 지방공기업은 기업성과 공공성이라는 상충되는 설립목적의 지니고 있다. 이로 인하여 기업 고유의 목적인 이익창출과 더불어 지방자치단체의 행정적·정치적 목적에 따라 지역주민들에게 서비스를 제공하는 목적 또한 추구하고 있기에 복잡한 성격을 지니고 있어 조직성과를 단편적으로 정의하기 어렵다. 이로 인하여 성과 측정 또한 쉽지 않다.

본 연구에서는 지방공기업의 조직성과를 기업성과 공공성 두 측면에 초점을 두고 분석하고자 한다. 특히, 기업성을 평가함에 있어 정부의 소유권 측면을 반영한다. 최근 지방공기업의 조직성과에 대한 평가를 다루고 있는 국내연구들은 지방공기업 경영평가를 활용하고 있다. 이는 지방공기업의 경영 전반에 대한 평가를 고찰할 수는 있지만, 차별적인 고유의 특성을 지니고 있는 기업들의 비교가능성을 확보하기 용이하지 않다. 이러한 측면을 반영하여 지방공기업의 기업성은 재무지표의 분석을 통한 평가를 시도한다.

이와 더불어, 지방공기업의 공공성은 지방공기업 고유의 목적을 반영한 주요사업활동, 지역주민을 포함하여 이해관계자들의 만족도, 그리고 주요 공기업정책에 대한 준수 수준을 활용하여 평가를 시도한다.

결과적으로, 본 연구는 지방공기업에 대한 소유권을 보유하고 있는 지방자치단체 고유의 특성과 지방공기업 고유의 운영특성, 그리고 지방공기업에 대한 통제수준 등이 지방공기업의 경영성과에 미치는 영향에 대해 탐색적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히, 지방공기업의 상충되는 설립목적인 기업성과 공공성을 모두 반영한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 지방공기업의 조직성과와 이의 영향요인에 대해 고찰한다. 다음으로, 지방공기업 조직성과에 대한 실증분석 후 이를 통한 정책적 함의를 도출한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지방공기업의 경영성과

조직의 성과는 그 자체로 매우 복잡한 성격을 내포하고 있기에 다양한 관점에서 매우 다양하게 그 개념을 정의하고 있다(박정수·유호정, 2011). 특히 지방공기업은 재화와 서비스를 생산하고 이를 공급하여 부가가치를 생산함으로써 이익을 창출하는 기업성과 동시에 지방자치단체의 정책수행, 사회적 약자에 대한 배려, 지방자치단체에 대한 서비스 제공, 지역주민들에 대한 서비스제공, 고용 증진 등 다양한 측면에서 공공성을 지니고 있기에 지방공기업의 성과를 단편적으로 정의하기는 용이하지 않다.

공공조직과 관련된 성과는 관점에 따라 효율성과 효과성(Rogers, 1990), 효율성과 효과성 및 공정성(Brewer and Seldon, 2000) 등으로 분류하기도 하지만, 지방공기업과 관련하여 최근에 수행된 국내의 많은 연구는 지방공기업의 경영평가 결과에 초점을 두고 조직의 성과를 분석하고 있다(윤수재·이혜승, 2009; 이상철, 2012; 김정인, 2014; 2016; 안성규·곽채기, 2013; 장석오, 2007; 이상왕·함요상, 2016). 지방공기업의 성과를 경영평가 결과로 파악하는 것은 경영평가 항목으로 제시된 다양한 요소들을 통합적인 시각에서 파악하기에 용이하지만(여영현, 2008; 윤수재·이혜승, 2009), 지방공기업에 대한 소유권을 보유하고 있는 지방자치단체 고유의 특성과 지방공기업 고유의 특성에 따른 비교에는 한계가 존재한다.

지방공기업은 「지방공기업법」에 의거하여 직영기업, 지방공사, 지방공단으로 형태로 운영되며, 평가 받고 있다. 그러나, 이와 같은 지방공기업의 구분은 각각의 유형 개념과 범위가 모호하고(박정규, 2013), 개별 조직의 경영형태와 추진 사업에 차별성이 강함에도 불구하고 동일 법의 적용을 받고 있어 조직의 특성을 반영하기 어렵다는 한계가 존재한다는 비판을 받고 있다(권태욱, 2016).

기업적 성격을 지니고 있는 시장재와 유사한 서비스를 공급하기 위한 주체로 운영되고 있는 지방공기업의 특성을 반영하기 위해서는 경제적 성과를 대표할 수 있는 재무지표의 반영이 필요하다. 이는 재무지표 자료에 대한 접근성이 용이하고, 차별적인 고유의 특성을 지니고 있는 기업들 간의 비교가능성을 증진시킨다는 장점 또한 지니고 있다.

지방공기업은 설립의 목적 자체에 이익을 추구하는 기업성과 동시에 지역사회의 이익을 추구하는 공공성을 강조하고 있다(조일출·나인철, 2005). 또한, 지방공기업의 운영은 지방자치단체의 통제를 받고 있지만, 국가 전체적인 차원에서 중앙정부의 정책적 목적과 정치적 목적에서 형성되는 공공기관 관련 정책의 큰 틀에서 자유로울 수 없다.

기존 연구에서 지방공기업의 경영성과는 매우 다양한 지표로 측정되었다. 기업성의 관점에서 조직성과는 수익성(ROA, ROE), 활동성(총자산회전율, 자기자본회전율), 생산성(인건비 대 매출액 비율, 종업원 1인당 매출액) 등(김권식·박순애·이광훈, 2015), 지방공기업의 재정건전성을 의미하는 부채, 자본, 안정성, 수익성, 수지(김동현 외, 2013), 당기순이익과 총자산이익률 등의 수익성(안이숙·강인성, 2014), 생산성(총요소생산성, 기술변화, 순수효율성변화) 등(원구환, 2008; 2015), 영업수지비율(조임곤, 2012) 등으로 측정되었다.

〈표 II-1〉 주요 선행연구의 조직성과지표

저자(연도)		조직성과지표
기업성 관점의 지방공기업 성과	김권식·박순애·이광훈 (2015)	- 수익성(ROA, ROE) - 활동성(총자산회전율, 자기자본회전율) - 생산성(인건비 대 매출액 비율, 종업원 1인당 매출액)
	김동현·박형준·남승하 (2013)	지방공기업의 재정건전성 (부채, 자본, 안정성, 수익성, 수지)
	배인명(2003; 2012)	- 지방공기업 수익성(매출액순이익률, 매출액영업이익률, 총자본순이익률, 자기자본순이익률) - 안정성(유동비율, 부채비율)
	안이숙·강인성(2014)	수익성(당기순이익, 총자산이익률)
	원구환 (2008; 2015)	- 지방공기업 생산성: 총요소생산성, 기술변화, 순수효율성변화, 규모효율성변화 - 재무성과(매출액, 당기순이익, 총자산, ROA, ROE) - 경영성과(당기순이익)
	배인명(2012)	수익성(매출액순이익률, 자기자본순이익률) 안정성(유동비율, 부채비율)
	조임곤(2012)	영업수지비율
종합적 차원의 지방공기업 성과	장석오(2007)	경영평가결과
	윤수재·이혜승(2009)	주요 사업의 성과, 생산성, 고객만족도
	안성규·곽채기(2013)	경영평가점수, ROA, ROE
	김정인(2016)	경영평가결과 (전체, 리더십·전략, 경영시스템, 세부경영성과, 고객만족도, 정책준수)
	이상왕·함요상(2016)	경영평가결과(리더십/전략, 경영시스템, 경영성과, 정책준수)

자료: 저자 작성

그러나, 지방공기업의 경영성과 중 공공성에 초점을 두고 수행된 연구는 제한적으로 이루어지고 있다. 이와 같은 초점은 단일하게 공공성에만 초점을 두고 있다기 보다는 기업성과 공공성을 종합적 차원에서 고찰할 수 있는 장점을 지니고 있는 경영평가 결과 자료를 대부분 활용하고 있다.

## 2. 지방공기업 조직성과의 영향요인

### 가. 지방자치단체의 특성과 조직성과

지방공기업을 운영하고 있는 지방자치단체의 특성은 다음의 두 관점에서 파악할 수 있다. 먼저, 지방공기업의 설립 및 운영에 대한 재원의 관점이다. 지방공기업은 지방자치단체가 지역주민들에게 서비스를 제공하기 위한 목적으로 조례를 근거로 설립할 수 있다. 그러나, 이를 설립 및 운영하기 위해서는 재원이 필요하다.

지방자치제도가 시행된지 20년이 지났으나 지역균형발전은 여전히 요원한 상태이고, 지방자치단체의 재정은 균형적으로 운영되고 있지 못하다. 지방자치단체의 재정은 자체 수입과 중앙정부로부터 교부받은 이전수입, 지방채와 같은 부채와 보전수입 등으로 구성된다. 중앙정부가 지방자치단체에 교부하는 이유는 지역주민들에게 균등한 질의 행정서비스를 제공하고자 하는 목적 또한 존재한다.

지방자치단체는 지역주민들에게 서비스를 제공하기 위해 지방공기업을 설립 및 운영하고자 하여도 여기에 투입할 수 있는 충분한 재원이 부족하다면 이는 불가능할 것이다. 재원의 한계라는 지방자치단체의 특성으로 인하여 지방공기업 성과에 영향을 줄 수 있다. 지방자치단체의 재원에 여력이 있다는 것은 지방공기업에 대한 투자재원의 확보가 용이함을 의미하고, 이는 지방공기업의 사업비용을 지방자치단체의 재원으로 보전할 수 있음을 의미한다. 이는 곧 지방공기업의 안정성 및 사업성과와 밀접하게 연결되어 있다(김동현 외, 2013; 배인명, 2012; 정재진, 2010). 다시 말해, 지방자치단체의 재원이 풍부하여 지방공기업의 설립 및 운영에 투입할 수 있는 재원이 풍부하다면, 기업성 측면과 공공성 측면 모두 높을 가능성이 존재한다.

---

*가설 1. 지방자치단체의 특성인 재정자립도는 지방공기업의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.*

*가설 1-1. 지방자치단체의 특성인 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 기업성 측면의 경영성과가 높을 것이다.*

*가설 1-2. 지방자치단체의 특성인 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 공공성 측면에서의 경영성과가 높을 것이다.*

지방공기업을 운영하는 지방자치단체의 특성에 대한 또 다른 관점은 지방공기업에 대한 통제주체의 역량(capacity)이다(소순창 외, 2006). 지방자치단체의 역량은 지방자치단체가 정책의 형성, 집행 및 평가 등 정책의 전반적 과정을 수행하는데 필요한 제반 능력<sup>1)</sup>으로 이해할 수 있으며, 지방자치단체의 차별적인 역량이 정책의 효과성에 영향을 미칠 수 있다(신윤창·안치순, 2009). 광역 또는 기초자치단체의 수준에 따라 지방자치단체는 역량을 차별적으로 보유할 수 있다. 이와 같은 차별성은 결국 지방자치단체가 운영하는 지방공기업에 대한 통제에 영향을 주어 결국 지방공기업의 경영성과에 차별적인 영향을 발생시킬 수 있다. 지방자치단체는 공무원 활용, 한정된 자원의 정치적 활용, 정치적 영향력 강화 등의 목적을 지니고 지방공기업을 운영할 수 있다(김동현 외, 2013).

광역수준의 지방자치단체는 기초수준의 자치단체에 비해 상대적으로 역량을 더 많이 보유하고 있을 가능성이 있기에, 지방공기업에 대한 통제 또한 상대적으로 강하게 이루어질 수 있음을 의미한다. 즉, 도와 광역자치단체를 포함하는 광역수준의 지방자치단체와 시·군·구를 포함하는 기초수준의 지방자치단체의 수준에 따라 지방공기업의 성과가 차별적으로 발생할 수 있음을 시사한다.

*가설 2. 지방공기업의 통제 주체인 지방자치단체의 수준은 지방공기업의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.*

*가설 2-1. 지방공기업의 통제 주체인 지방자치단체가 광역수준이면, 기초수준에 비해 상대적으로 지방공기업의 기업성 측면의 경영성과가 높을 것이다.*

---

1) 이는 구조적 요소와 비구조적 요소로 구분할 수 있다. 전자는 조직의 물적·인적자원 등을 의미하고, 후자는 정책 전반 과정에 영향을 미칠 수 있는 조직구성원들의 의지와 노력을 의미한다(신윤창·안치순, 2009).

가설 2-2. 지방공기업의 통제주체인 지방자치단체가 광역수준이면, 기초수준에 비해 상대적으로 지방공기업의 공공성 측면의 경영성과가 높을 것이다.

#### 나. 지방공기업 소유 및 운영 특성과 조직성과

지방공기업 고유의 특성은 다음의 두 관점으로 파악할 수 있다. 먼저, 오랫동안 끊임없이 이루어진 논쟁인 소유권의 관점으로 볼 수 있다. 특히 기업성 측면에서의 성과는 정부 소유보다 민간소유가 우월하다는 믿음을 바탕으로 하고 있다. 이는 대체로 재산권(소유권) 이론(property right theory)과 연성예산제약(soft budget constraints), 그리고 주인-대리인 이론(principal-agent theory)에 논리적 기반을 두고 있다.

재산권 이론은 재산권의 구조에 따라 차별적으로 발생할 수 있는 유인체계에 기반하여 발생하는 조직의 성과 차이를 설명한다(Alchian, 1950, 1965; Alchian and Demetz, 1972, 1973; Demsetz, 1964, 1967, 1983; De Alessi, 1980). 민간소유는 조직활동의 결과로 발생하는 잔여잉여(residual surplus)가 소유자인 주주에게 귀속되므로 이윤극대화의 감시체계가 작동한다. 그러나 정부소유는 자원(세금)을 부담하고 있는 일반국민에게 잔여잉여가 귀속되지 않기에 경제적 측면에서의 경영성과가 민간소유에 비해 상대적으로 낮다.

또한 정부소유는 정부로부터의 보조금이 있는 연성예산제약으로 인해 수입 대비 비용의 과다지출이 발생하여도 시장의 기업들과는 다르게 파산의 위험이 낮고, 시장의 자원을 내부로 흡수하는 투자를 유치할 만큼의 높은 성과 달성의 유인도 낮다(Aharoni, 1982, 1986; Kornai, 1980, 1986; Saunders and Harris, 1994; Veljanovski, 1989; Vickers and Yarrow, 1988; Yarrow, 1989). 이로 인하여 민간소유에 비해 상대적으로 경제적 측면에서의 경영성과가 낮다.

주인-대리인 이론은 사익을 추구하는 합리적 경제인인 주인과 대리인의 계약관계에서 양자 간의 이해상충과 정보비대칭으로 인하여 정부소유의 경제적 성과가 낮다(Jensen and Meckling, 1976). 특히, 현대 민주주의체제하에서 정부소유는 국민, 지방자치단체장, 지방의회, 정부관료, 정부소유기업의 장, 정부소유기업의 구성원 등으로 이루어진 연쇄적 주인-대리인 관계(chains of principal-agent relationship)로 볼 수 있기에 정부소유기업의 경제적 성과는 민간소유의 그것에 비해 상대적으로 낮다(Milgrom, 1992; Milgrom and Roberts, 1992).

---

결국, 지방공기업은 지방자치단체가 100% 또는 50% 이상 출자하여 설립되기에, 소유권의 관점에서 지방자치단체가 전부 또는 일부의 소유권을 지니고 있다. 이는 소유권의 차이에 따라 조직성과의 차이가 발생한다는 것을 의미한다.

다른 관점은 조직 구성원의 신분 차이를 의미하는 운영특성 관점이다. 지방공기업은 지방자치단체 행정조직의 일부로 운영되는 직영기업과, 지방자치단체가 50% 이상 또는 100% 출자하고 간접적으로 운영하는 비직영기업으로 구분할 수 있다. 직영기업은 행정조직의 일부이기에 조직 구성원의 신분은 지방자치단체 공무원과 동일하다. 이에 반해, 비직영기업은 행정조직이 아니기에 조직 구성원의 신분은 시장에 존재하는 민간조직 구성원과 동일한 비공무원이다. 다시 말해, 직영기업과 비직영기업에 따라 소유·지배구조 및 기업성과에 차이가 발생할 수 있다.(김정인, 2016; 원구환, 2005)

일반적으로, 공공조직과 민간조직의 성과차이에 대해 공공봉사동기(PSM: Public Service Motivation) 측면에서 접근하고 있다. 즉, 공공조직 구성원과 민간조직 구성원들의 이타적 동기 차이로 인하여 조직의 성과에 차이가 발생한다는 것을 뜻한다(Mosher, 1968; Rainey, 1982; Perry et al. 2010; 김진영, 2018). 이와 같은 관점은 행정조직으로 운영되는 조직과 그렇지 않은 조직의 성과에 차이가 발생하는 것을 시사한다.

또한, 조직 구성원의 신분 차이는 지방공기업의 운영에 대한 행정적·정치적 영향력의 차별성을 발생시킬 수 있다. 공무원은 지방자치단체의 직접적인 통제를 받지만, 민간인은 간접적인 통제를 받게 된다.

따라서, 공무원 신분인 조직 구성원은 이타적 동기와 행정적·정치적 영향력으로 인하여 민간인 신분인 조직 구성원에 비하여 상대적으로 기업성 측면의 성과를 추구하지 않을 수 있음을 시사한다.

*가설 3. 지방공기업의 소유 및 운영 특성은 지방공기업의 경영성과에 영향을 미칠 것이다.*

*가설 3-1. 지방공기업의 소유권이 지방자치단체에 있어 구성원의 신분이 공무원이면, 그렇지 않은 지방공기업에 비해 기업성 측면의 경영성과가 낮을 것이다.*

*가설 3-2. 지방공기업의 소유권이 지방자치단체에 있어 구성원의 신분이 공무원이면, 그렇지 않은 지방공기업에 비해 공공성 측면의 경영성과가 높을 것이다.*

### Ⅲ. 실증연구

#### 1. 변수측정 및 분석대상

본 연구는 지방공기업의 성과가 지방공기업을 소유하고 있는 지방자치단체의 특성(재정 자립도), 지방공기업의 소유 및 운영 특성(직영 vs. 간접), 그리고 지방공기업 통제 수준(광역 vs. 기초)에 따라 어떻게 변화하는지를 패널데이터(panel data)를 활용해 분석하였다. 지방공기업의 조직성과에 대한 횡단면 분석(cross-section analysis)은 개별 년도의 결과는 파악할 수 있지만, 조직성과의 경향을 전체 관점에서 명확하게 파악하기 어려운 측면이 있다. 따라서 패널데이터 분석이 지방공기업의 조직성과를 조망하는 데 더욱 효과적일 것이다. 이를 반영하여 2013년부터 2017년까지의 패널데이터를 구축하여 분석에 활용하였다.

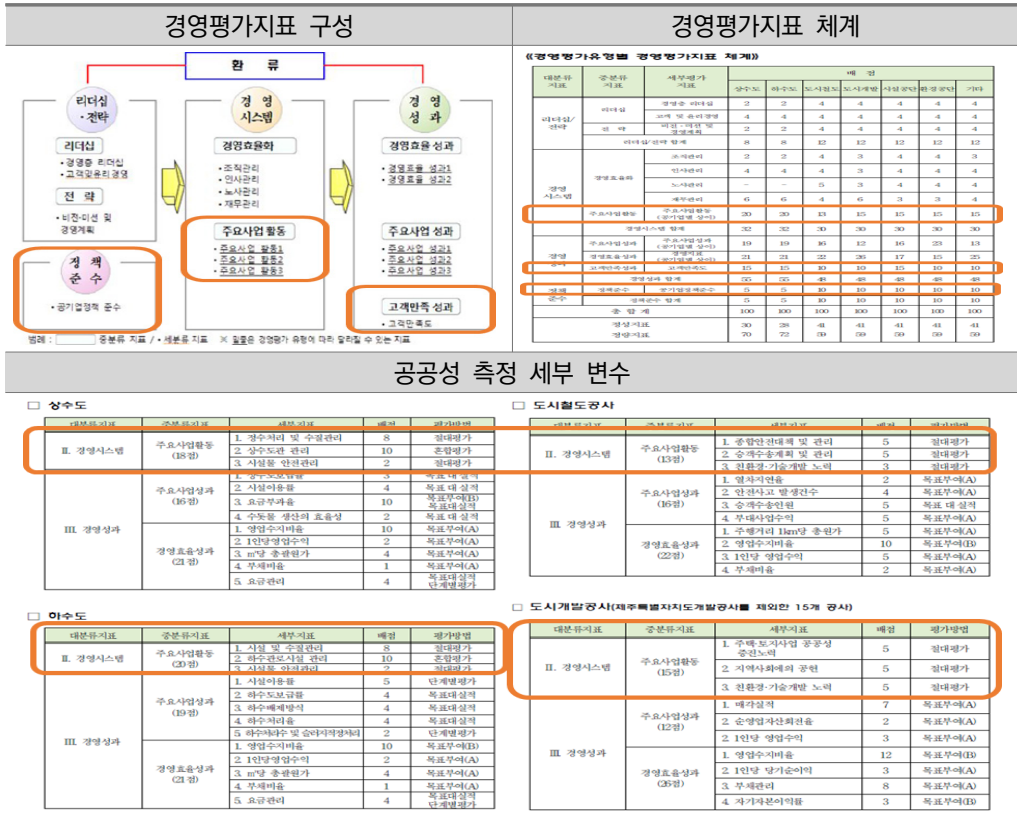
##### 가. 변수 측정

공공조직의 성과는 정의하기가 매우 복잡하기에, 그에 대한 측정 또한 중요한 문제로 대두될 수 있다. 앞에서 논의한 선행연구에서 알 수 있듯이, 지방공기업의 성과는 기업성의 관점과 공공성을 포함한 종합적 관점으로 측정할 수 있다. 본 연구에서는 두 측면을 포괄하여 탐색적으로 지방공기업의 성과를 측정한다.

먼저, 조직의 경제적 성과분석과 관련하여 우리나라에서는 한국은행이 매년 기업의 재무제표 분석을 통하여 수익성, 효율성, 안정성 등 경영분석지표를 업종 및 기업규모에 따라 체계적으로 제시하고 있다(한국은행, 2015). 기업의 주요 경영분석지표로 수익성과 안정성, 그리고 효율성 등의 지표를 제시하고 있다. 수익성은 특정 기간 동안 기업의 경영성과를 측정하는 것으로 자본, 자산, 또는 매출 수준에 비하여 창출한 이익의 정도를 의미한다. 이는 자산이용의 효율성과 이익창출능력에 대한 평가는 물론 요인별 조직성과의 분석을 위해 활용된다. 안정성은 외부 자본과 자기자본 간의 관계를 나타내는 부채비율을 대표적으로 사용하며, 안정성과 부채비율은 역의 관계에 있다. 즉, 부채비율이 높으면 안정성은 낮아지고 부채비율이 낮으면 안정성은 높아진다. 효율성은 인력 활용의 효율성에 대한 평가로 전체 종업원 수와 당기순이익의 관계, 즉 종업원 1인당 창출하는 당기순이익을 의미한다.

공공성 측면의 경영성과는 지방공기업의 경영평가 결과를 활용하여 측정한다. 지방공기업 경영평가 중, 설립목적인 지역주민들에게 서비스 제공 측면을 반영한 주요사업활동, 중앙정부 및 지방정부의 지방공기업 관련 정책의 준수, 그리고 고객만족도 등을 활용하여 공공성을 측정한다. 지방공기업의 성과변수 측정의 세부사항은 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 지방공기업 경영평가지표 구성 및 체계



자료: 행정자치부(2017).

지방자치단체의 특성은 지방자치단체의 재무상태를 의미하는 재정자립도로 측정한다. 지방자치단체의 재정자립도는 지방자치단체가 중앙정부의 도움 없이 자체적으로 행정서비스를 제공할 수 있는 재원 마련의 근거가 된다. 재정자립도가 높은 지방자치단체는 자체적으로 지방공기업을 설립할 여력이 높고, 또한 지방공기업의 운영에 투입할 수 있는 재원이 높음을 의미한다. 반면, 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 지방공기업의 설립을

위하여 투입할 수 있는 재원이 열악하며, 지방공기업의 운영에 투입할 수 있는 재원 또한 열악하여 상대적으로 조직의 성과에 좋지 않은 영향을 미칠 가능성이 있다.

지방공기업 통제에 대한 지방자치단체의 수준은 도와 광역자치단체를 포함하는 광역자치단체 수준과 시·군·구를 포함하는 기초자치단체 수준으로 구분한다. 광역자치단체 수준과 기초자치단체 수준은 재정운용의 규모 자체에 차이가 발생하기에, 이 또한 지방공기업 운영의 성과에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

지방자치단체의 재무상태는 조직의 인력과도 연결되어 있다. 재정자립도가 높은 지방자치단체는 공무원 신분인 직영기업의 신규 인력 충원에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 반면, 그렇지 않은 지방자치단체는 부정적 영향을 미칠 수 있다. 이와 더불어, 간접운영의 형태인 지방공기업 또한 대행사업과 대행수수료 등에서 차이가 발생하여 조직 운영의 재원 조달에 영향을 받을 수 있다. 이로 인하여 신규 인력 충원 등에 영향을 받을 수 있다.

〈표 III-2〉 공기업 성과 변수 및 독립변수 측정

변수		측정	정의	
지방공기업 경영성과	기업성	수익성	매출액순이익률(ROS) 총자산순이익률(ROA) 자기자본순이익률(ROE)	매출액에 대한 당기순이익의 비율을 나타내는 지표 당기순이익의 총자산에 대한 비율을 나타내며, 기업의 계획과 실적 간 차이 분석을 통한 경영활동평거나 경영전략 수립에 많이 사용됨 자기자본에 대한 당기순이익의 비율을 나타냄
		안정성	부채비율	타인자본과 자기자본 간의 관계를 나타내는 대표적인 안정성 지표로서 이 비율이 낮을수록 재무구조가 건전하다고 판단할 수 있음
		효율성	종업원 1인당 당기순이익	종업원 한 사람이 창출한 당기순이익을 산출한 지표로서 보유노동력을 효율적으로 이용하여 보다 많은 당기순이익을 창출했음을 의미함
	공공성	경영시스템	주요사업활동	지방공기업별 상이
		고객만족성과	고객만족도	고객만족도
		정책준수	공기업정책준수	공기업정책 준수 점수
	지방자치단체 특성	지방자치단체 재정자립도	지방공기업이 소속된 지방자치단체의 재정자립도	
	지방공기업 통제 수준	도·광역자치단체 = 0 시·군·구 = 1	지방공기업이 소속된 지방자치단체 수준	
	소유 및 운영 특성	직영기업 = 1 비직영기업 = 0	지방자치단체의 행정조직 일부로서 조직구성원의 신분이 공무원인 직영기업과 그렇지 않은 기업	
	통제변수	총종업원 수	정규직+비정규직	

자료: 저자 작성

## 나. 자료수집 및 분석 방법

본 연구의 분석을 위하여 지방공기업 재무제표와 관련된 자료를 '지방공공기관통합공시 클린아이'에서 획득하였다. 또한 지방자치단체의 재정과 관련된 자료는 지방재정통합 공개시스템인 '지방재정365'에서 획득하였다.

지방공기업의 성과가 지방공기업을 소유하고 있는 지방자치단체간의 격차(재정자립도)와 지방공기업의 경영 형태(직영, 비직영)에 따라 어떻게 변화하는지를 패널데이터(panel data)를 활용해 분석하였다. 지방공기업의 경영성과를 단순히 횡단면으로 분석한다면 각 연도의 결과는 알 수 있지만, 경영성과의 경향을 명확하게 파악하기 어렵은 측면이 있다. 이를 반영하면 패널데이터 분석이 지방공기업의 경영성과 추이를 평가하는데 더욱 효과적일 것이다. 또한, 분석의 엄밀성을 높이기 위하여 종속변수는 2014년부터 2017년까지, 독립변수는 2013년부터 2016년까지의 패널데이터를 구축하여 분석에 활용하였다.

본 연구의 분석을 위하여 패널데이터를 활용한 패널보정표준오차(PCSE)를 활용하였다. PCSE(Panel Corrected Standard Error)는 단위를 반복적으로 관측하는 상황에서 횡단적 이분산성과 상관성이 편의를 발생시키는 위험을 낮출 수 있다는 장점이 있다. 또한, 본 연구에서 구축한 데이터와 같이 관측단위가 관측시점에 비해 큰 경우에 추론의 엄정성을 높이는 효과가 있다(Beck and Katz, 1995; Beck, 2001, 김종호, 2018; 송종대·김두래, 2016). 이와 더불어, 시간의 변화에 따른 변화가 없거나 크지 않은 관측값이 종속변수에 미치는 영향을 추정하는 데 유용하다는 장점이 있다(송종대·김두래, 2016).

## 다. 분석대상

본 연구는 공영개발공사, 도시개발공사, 상수도, 하수도 등 총 233개 지방공기업을 전체 분석대상으로 포함한다(〈표 III-3〉 참조). 지방자치단체 행정조직의 일부로서 조직구성원의 신분이 공무원인 직영지방공기업에는 상수도과 하수도 관련 기업이 포함된다. 또한, 지방자치단체가 일부 또는 전부 출자하지만 구성원의 신분이 비공무원인 비직영공기업에는 공영개발, 도시개발공사, 도시철도공사 등이 포함된다.

도시철도공사 형태의 지방공기업은 대구, 광주, 대전, 부산, 인천 등 광역수준의 자치단체에서 운영하고 있다. 도시개발공사 형태의 지방공기업은 도와 광역시를 포함하는 광역

수준의 자치단체에서 운영하고 있다. 공영개발 형태의 지방공기업은 세종특별시를 제외하고 모두 기초수준의 자치단체에서 운영하고 있다. 직영지방공기업인 상수도과 하수도는 광역수준과 기초수준의 자치단체에서 모두 운영하고 있다.

〈표 III-3〉 분석대상

직영/비직영	유형	명칭
비직영	공영개발	강릉시
		계룡시
		광양시
		김해시
		목포시
		보령시
		성남시
		세종특별시
		수원시
		순천시
		시흥시
		안성시
		원주시
		음성군
		의왕시
		의정부시
		익산시
		진주시
		천안시
		춘천시
	충주시	
	도시개발공사	강원도
		경기도
		경남
		경북
		광주광역시
		대구
		대전
부산		
서울		
울산광역시		

직영/비직영	유형	명칭
직영		인천
		전남
		전북
		제주
		충북
		충남
	도시철도공사	광주광역시
		대구
		대전
		부산
		인천
		가평군
		강릉시
		거제시
거창군		
경산시		
계룡시		
고성군		
고양시		
고창군		
공주시		
과천시		
광명시		
광양시		
광주광역시		
광주시		
구리시		
구미시		
군산시		
군포시		
김제시		
김천시		
김포시		
김해시		
나주시		
남양주시		
남원시		
논산시		

직영/비직영	유형	명칭
		단양군
		당진시
		대구
		대전
		동두천
		동해시
		문경시
		밀양시
		보령시
		부산
		부안군
		부천시
		사천시
		삼척시
		상주시
		서산시
		서울시
		성남시
		세종특별시
		속초시
		수원시
		순천시
		시흥시
		아산시
		안동시
		안산시
		안양시
		양양군
		양주시
		양평군
		여수시
		여주시
		연천군
		영광군
		영덕군
		영동군
		영암군
		영월군

직영/비직영	유형	명칭
		영주시
		영천시
		오산시
		옥천군
		완주군
		용인시
		울산광역시
		울진군
		원주시
		음성군
		의성군
		의왕시
		의정부시
		이천시
		익산시
		인제군
		인천광역시
		전주시
		정선군
		정읍시
		제주
		제천시
		진주시
		진천군
		창녕군
		창원시
		천안시
		철원군
		청주시
		춘천시
		충주시
		칠곡군
		태백시
		통영시
		파주시
		평창군
		평택시
		포천시

직영/비직영	유형	명칭
		포항시
		하남시
		함안군
		홍성군
		홍천군
		화성시
		화순군
	하수도	가평군
		강릉시
		거제시
		거창군
		경주시
		계룡시
		고양시
		공주시
		과천시
		광명시
		광양시
		광주광역시
		광주시
		구리시
		구미시
		군포시
		김천시
		김포시
		김해시
		나주시
		남양주시
		당진시
		대구광역시
		대전시
		동두천시
		밀양시
보령시		
부산시		
부천시		
사천시		
상주시		

직영/비직영	유형	명칭
		서산시
		성남시
		세종시
		속초시
		수원시
		순천시
		시흥시
		아산시
		안동시
		안산시
		안성시
		안양시
		양산시
		양평군
		여주시
		여주시
		연천군
		영광군
		영주시
		영천시
		오산시
		옥천군
		용인시
		음성군
		의왕시
		의정부시
		이천시
		익산시
		인천광역시
		전주시
		정읍시
		제주시
		제천시
		증평군
		진주시
		진천군
		창녕군
		창원시

직영/비직영	유형	명칭
		천안시
		청주시
		춘천시
		충주시
		칠곡군
		통영시
		파주시
		평택시
		포천시
		포항시
		화성시
		화순군

자료: 저자 작성

## 2. 분석결과

### 가. 변수의 일반적 특성

본 연구에 활용된 변수의 일반적 특성을 다음과 같다. 먼저 종속변수 중 기업성의 세부 측정변수인 수익성을 의미하는 ROS, ROA, ROE는 모두 음(-)의 평균을 보인다. 분석대상 지방공기업 전체의 수익성이 좋지 않은 경향이 있음을 의미한다. 이에 반해 안정성을 의미하는 부채비율은 양(+)의 평균이다. 부채비율은 높을수록 안정성이 떨어짐을 의미하기에, 전반적으로 안정성이 낮은 경향이 있음을 시사한다. 효율성을 의미하는 당기순이익은 음(-)의 평균이다. 이는 분석대상 지방공기업의 당기순이익이 낮은 경향을 지니고 있음을 의미한다.

종속변수 중 공공성의 세부 측정변수인 경영시스템, 고객만족도, 그리고 공기업정책준수는 모두 양(+)의 평균을 나타내고 있다. 이는 분석대상 지방공기업들의 공공성 측면의 경영성과가 모두 높은 경향을 지니고 있음을 의미한다.

〈표 III-4〉 변수의 일반적 특성

변수		평균	표준편차	N
기업성	ROS	-17.510	1,938.654	961
	ROA	-1.570	5.213	961
	ROE	-6.816	150.510	961
	부채비율	35.490	134.885	961
	재정자립도	33.014	15.758	961
	당기순이익	-1,617.119	40,568.452	961
공공성	경영시스템	4.456	.052	136
	고객만족도	4.339	.087	136
	공기업정책준수	4.00	.422	136
통제변수	총종업원 수	118.972	372.184	961*

주: \* 공공성 분석의 N=136  
 자료: 저자 작성

## 나. 패널분석

### 1) 분석모형

본 연구는 변수간의 인과관계성을 고려하여 종속변수( $Y_t$ )는 2014년부터 2017년까지, 독립변수( $Y_{t-1}$ )는 2013년부터 2016년까지의 패널데이터를 구축하여 분석에 활용하였다. 분석을 위한 기본모형은 아래와 같다.

$$Y_{it} = \alpha + \sum_{k=1}^k \beta_{kit} X_k + \mu_{it}, (\mu_{it} = \mu_i + \varepsilon_{it}) \quad (\text{식 1})$$

위 식 1에서  $i$ 는 횡단관측치,  $t$ 는 시간변수,  $k$ 는 독립변수의 수, 오차항( $\mu_{it}$ )은 관측 불가능한 변수로 인해 발생하는 오차( $\mu_i$ )와 개별효과(individual-level effect) 교란항( $\varepsilon_{it}$ )을 의미한다. 구체적인 분석모형은 아래와 같다.

$$\text{조직성과}_{it} = \beta_1 + \beta_2(\text{지방자치단체 재정자립도})_{it-1} + \beta_3(\text{지방공기업 운영특성})_{it-1} + \beta_4(\text{지방공기업 통제수준})_{it-1} + \beta_5(\log(\text{총종업원수}))_{it-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (\text{식 2})$$

종속변수는 개별 지방공기업의 조직성과를 의미하며, 기업성 측면과 공공성 측면의 성과를 의미한다. 세부적으로 지방공기업의 기업성 측면 경영성과를 수익성, 안정성, 효율성 등의 세 차원으로 구성하였다. 수익성의 세부지표는 매출액순이익률(ROS), 총자산순

이익률(ROA), 자기자본순이익률(ROE)로 구성하였다. 효율성은 종업원 1인당 당기순이익으로 대표된다. 안정성은 부채비율로 대표된다.

이와 더불어 지방공기업의 공공성 측면의 경영성과를 경영시스템, 고객만족성과, 정책 준수 등 세 차원으로 구성하였다.

## 2) 분석결과

지방공기업의 경영성과에 영향을 미치는 요인들을 패널데이터를 구성하여 분석하였다. 먼저, 지방공기업의 경영성과 중 기업성에 대한 패널분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 특성인 재정자립도는 ROS와 ROA에 정(+)의 영향을 미치지만, ROE에는 부(-)의 영향을 미친다. 이는 재정자립도가 높을수록 수익성에 부분적으로 정(+)의 영향을 미치고 있음을 의미한다. 또한 안정성과 효율성에 정(+)의 영향을 미친다. 이는 재정자립도가 높을수록 높은 효율성을 달성할 수 있지만, 부채비율 또한 높아져 안정성에는 부정적 영향을 주고 있음을 의미한다.

둘째, 지방공기업 소유 및 운영 특성은 직영기업의 형태가 간접운영기업의 형태에 비해 ROS와 ROA에 상대적으로 부(-)의 영향을 미친다. 이는 조직 구성원이 민간인 신분인 간접운영 형태의 지방공기업에 비해 지방자치단체가 소유권을 지니고 있어 조직구성원이 공무원 신분인 직접운영 형태의 지방공기업의 수익성이 상대적으로 낮음을 의미한다. 다시 말해, 지방공기업에 대한 소유의 형태와 조직 구성원의 신분 차이가 조직성과 달성 동기에 영향을 줄 수 있으며, 이는 결국 지방공기업의 경영성과에 영향을 주고 있음을 의미한다. 또한 안정성과 효율성에 부(-)의 영향을 미친다. 이는 지방공기업의 소유권을 지방자치단체가 보유하기에 구성원의 신분이 공무원인 지방공기업이 그렇지 않은 지방공기업에 비해 상대적으로 조직의 안정성에는 긍정적인 영향을 주지만, 효율성에는 부정적인 영향을 주고 있음을 시사한다.

셋째, 지방공기업 통제수준은 기초자치단체 수준의 통제가 광역자치단체 수준의 통제에 비해 상대적으로 ROA와 ROE에 부(-)의 영향을 주지만, ROS에는 정(+)의 영향을 준다. 이는 기초자치단체 수준의 통제를 받고 있는 지방공기업이 광역자치단체 수준의 통제를 받는 지방공기업에 비해 상대적으로 수익성의 일부가 높음을 의미한다. 또한 부채비율에도 부(-)의 영향을 미친다. 이는 기초자치단체 수준의 통제를 받는 지방공기업이 상대적으로 안정적으로 운영되고 있음을 시사한다.

다음으로 공공성 측면의 지방공기업 경영성과에 대한 패널분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 특성인 재정자립도, 지방공기업 소유 및 운영 특성은 고객만족도성과에 부(-)의 영향을 미친다. 지방공기업 통제수준, 즉 지방자치단체의 역량은 고객만족도에 영향을 주지 않는다.

둘째, 지방공기업 고유의 사업활동을 의미하는 경영시스템에는 통제변수인 총종업원 수만이 통계적으로 유의미하게 정(+)의 영향을 미친다. 이는 지방자치단체의 재정력, 소유 및 운영 특성, 통제수준이 지방공기업 고유의 사업활동에는 유의미한 영향을 미치지 않음을 의미한다.

셋째, 중앙정부 또는 지방자치단체에서 제시하는 지방공기업 관련 정책의 준수에 대해서는 지방공기업 소유 및 운영 특성이 부(-)의 영향을 미치고, 지방공기업 통제수준은 정(+)의 영향을 준다. 지방공기업의 관련 정책 준수는 오히려, 지방자치단체가 소유 권한을 지니고 있으며 조직구성원들이 공무원인 경우 그렇지 않은 지방공기업에 비해 상대적으로 더 낮음을 의미한다. 또한, 지방공기업에 대한 통제수준이 높은 광역자치단체가 통제하고 있는 지방공기업에서 정책준수의 수준이 기초자치단체의 그것보다 상대적으로 더 낮음을 의미한다.

〈표 III-5〉 지방공기업 조직성과 패널분석 모형

변수	기업성					공공성			
	수익성			안정성	효율성	고객만족도	경영시스템	정책준수	
	ROS	ROA	ROE	부채비율	종업원 1인당 당기순이익				
상수	-44.571	1.105	-12.656	220.346***	1,621.724	-4.331***	4.389	4.305	
지방자치단체 특성	재정자립도	7.832***	0.037***	-0.332*	0.484***	10.593*	-0.001***	0.000	-0.000
지방공기업 소유 및 운영 특성	직영=1 간접=0	-126.723**	-2.875***	2.909	-124.819***	-919.352*	-0.100***	0.147	-0.663***
지방공기업 통제수준	광역=0 기초=1	92.382*	-1.141***	-7.365***	-14.182*	31.087	0.007	0.000	0.051**
통제변수	총종업원수	-125.417	-0.202	13.169**	-48.564***	-762.193	0.049***	0.0179***	-0.023
N		961	961	961	961	959	136	102	102
R <sup>2</sup>		0.004	0.069	0.003	0.069	0.007	0.630	0.100	0.554

\* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

자료: 저자 작성

이와 같은 결과에 따른 본 연구의 가설 검증결과를 요약하면 <표 III-4>와 같다. 먼저 기업성의 검증결과이다. 가설 1-1, 가설 2-1, 가설 3-1 모두 부분적으로 가설에 부합하는 결과를 보인다. 가설 1-1에 대해서는 수익성의 세부 변수인 ROS와 RAO, 그리고 안정성에서는 가설에 부합하는 결과인 반면, ROE는 그렇지 않다. 가설 2-1과 관련하여 ROS와 부채비율은 가설에 부합하는 결과인 반면, ROA와 ROE는 그렇지 않다. 가설 3-1과 관련하여 ROS, ROA, 효율성은 가설에 부합하는 결과인 반면, 안정성은 그렇지 않다.

다음으로 공공성의 가설 검증결과이다. 가설 1-2와 3-2는 기각되었고, 가설 2-2는 채택되었다. 가설 1-2의 경우, 공공성 측면의 경영성과인 고객만족도에 부(-)의 영향을 미친다. 가설 3-2의 경우, 고객만족도와 정책준수에 부(-)의 영향을 미친다. 가설 2-2의 경우, 공공성 측면의 경영성과인 정책준수에 정(+)의 영향을 준다.

<표 III-6> 분석결과

가설	검정결과	비고
기업성	1-1	일부 채택 ROS, ROA, 부채비율 (+) ROE (-)
	2-1	일부 채택 ROS, 부채비율 (+) ROA, ROE (-)
	3-1	일부 채택 ROS, ROA, 효율성 (-) 안정성 (+)
공공성	1-2	기각 고객만족도 (-)
	2-2	채택 정책준수 (+)
	3-2	기각 고객만족도, 정책준수 (-)

자료: 저자 작성

---

## IV. 시사점 및 한계

본 연구는 지방공기업의 성과에 지방자치단체 고유의 특성, 지방공기업에 대한 지방자치단체의 소유 및 운영 특성, 그리고 지방공기업에 대한 지방자치단체의 통제수준에 따라 차별적으로 발생할 수 있음을 패널데이터를 구성하여 탐색적 분석을 시도하였다. 더욱이, 지방공기업의 설립 및 존재 목적이면서 상충되는 가치인 기업성과 공공성에 초점을 두고 있다. 이를 위하여 시장(market)에서 사업을 영위하고 있는 일반기업과 유사하게 경영성과 지표를 구성하여 지방공기업의 기업성 측면에 대한 평가를 탐색하였다. 이와 더불어, 지방공기업 경영평가 자료를 활용하여 공공성 측면에 대한 평가를 탐색하였다.

분석결과 지방자치단체의 특성, 지방공기업에 대한 소유 및 운영 특성, 그리고 지방공기업 통제수준은 지방공기업의 기업성 측면의 경영성과에 부분적으로 영향을 미친다는 결과를 도출하였다. 이를 통하여 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

지방자치단체의 특성은 지방자치단체가 지방공기업을 설립 및 운영할 수 있는 재원과 관련된 재정자립도를 의미한다. 이는 지방자치단체의 재정규모의 차이로 인하여 지방자치단체가 지역주민에 제공하는 행정서비스의 질에 차이가 발생할 수 있음을 시사한다. 재정자립도의 차이에 따른 지방공기업 성과의 차이는 지역에 따라 주민에게 균등한 질의 행정서비스 제공이 이루어지지 않고 있음을 시사한다. 따라서 지방자치단체의 재정력을 보정하여 지역주민들에게 균등한 질의 행정서비스 제공이 이루어질 수 있도록 해야 할 필요성이 제기된다. 공공성 측면에서, 재정자립도가 높은 지방자치단체는 기업성 측면뿐만 아니라 공공성 측면에도 더욱 주의를 기울일 필요가 있다.

또한, 지방공기업에 대한 소유 및 운영 형태에 따라 조직 구성원의 신분에 대한 차별성이 발생하고, 이로 인하여 경영성과에 차이가 발생한다. 지방자치단체가 소유권을 보유하고 있고 조직구성원이 공무원 신분인 직영기업의 기업성 측면의 경영성과가 그렇지 않은 비직영기업의 기업성 측면 경영성과에 비해 상대적으로 낮다. 이는 지방자치단체가 소유권을 보유하고 있어 조직 구성원의 신분이 공무원인 조직의 구성원들에게 조직성과를 증진시킬 수 있는 동기와 유인체계를 제공할 필요가 있음을 시사한다. 공공성 측면에서, 지방자치단체가 소유권을 지니고 있는 지방공기업의 고객만족도와 정책준수를 증진시킬 유인을 조직구성원들에게 제공할 필요가 있음을 시사한다.

이와 더불어, 지방공기업 통제수준의 차이에 따라 조직성과의 차이가 발생한다. 광역 자치단체 수준의 통제에 비해 기초자치단체 수준의 통제를 받는 지방공기업의 성과가 상대적으로 일부 낮게 나타난다. 이는 지방공기업 통제에 있어 해당 변수에 대해 기초자치단체 수준에서의 통제의 변화가 필요함을 시사한다.

본 연구는 지방공기업의 기업성과 공공성을 대표하는 변수에 대해 탐색적으로 분석을 시도하였다. 그러나 모든 지방공기업을 분석대상으로 포함하지는 못하고 있으며, 지방공기업의 경영성과에 영향을 미칠 수 있는 지방자치단체장의 의지, 조직 구성원의 역량 등 다양한 변수를 모두 포함하고 있지는 못하다는 한계점이 존재한다. 다양한 분야에서 다양한 형태로 지역주민에게 공공서비스를 제공하고 있는 지방공기업을 모두 분석대상에 포함하고, 지방자치단체의 정치적 영향력과 중앙정부 정책의 영향력, 그리고 지방자치단체와 조직 구성원의 역량 등 지방공기업의 경영성과에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 포함하여 보다 정교한 분석이 향후 이루어질 수 있기를 기대한다.

---

## 참고문헌

- 김진영, 「공공조직과 민간조직의 PSM 차이와 발생원인 - 내생적 요인과 외생적 요인의 종합」, 『한국행정학보』, 한국행정학회, Vol. 52, No. 3, 2018, pp. 57~86.
- 권태욱, 『지방공기업의 조직특성과 조직성과 분석 - 유형별 비교를 중심으로』, 지방공기업 평가원, 2016.
- 김권식·박순애·이광훈, 「지방공기업의 자원, 조직특성 및 환경이 재무적 성과에 미치는 영향: 광역지방자치단체 관할 지방공사를 대상으로」, 『회계연구』, Vol. 20, No. 3, 2015, pp. 211~234.
- 김동현·박형준·남승하, 「지방공기업과 지방자치단체의 재정건전성 관계에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, Vol. 17, No. 1, 2013, pp. 89~117.
- 김정인, 「지방공기업 공공성과 수익성 영향요인 분석: 환경요인을 중심으로」, 『한국거버넌스학회보』, 한국거버넌스학회, Vol. 21, No. 1, 2014, pp. 189~214.
- \_\_\_\_\_, 「지방공기업특성과 경영성과 관계 연구」, 『지방정부연구』, Vol. 19, No. 4, 2016, pp. 319~343.
- 김종호, 「소유권과 조직의 공익성과에 관한 연구: 시장지배력의 조절효과를 중심으로」, 『정부학연구』, 고려대학교 정부학연구소, Vol. 24, No. 2, 2018, pp. 233~266.
- 김철·권두섭, 『지방공기업 공공성 강화를 위한 지방공기업법 개정안』, 서울: 공공운수정책 연구원 사회공공연구소, 2012.
- 박정규, 「지방공공기관의 범위」, 『지방공기업』, Vol.6, 2013, pp. 20~28.
- 박정수·유호정, 『공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2011.
- 배인명, 「지방공기업의 경영분석: 직영기업의 수익성 및 안정성을 중심으로」, 『서울도시 연구』, 4(3), 2003.
- 배인명, 「지방공기업의 경영 성과와 지방자치단체의 재정 여건」, 『국정관리연구』, Vol. 7, No 2, 2012, pp. 191~213.
- 소순창·이승중·최미옥, 「지방정부의 역량과 혁신제도의 활용」, 『한국정책과학학회보』, 한국정책과학학회, Vol. 14, No. 4, 2006, pp. 317~344.
- 송종대·김두래, 「기업의 동기 유형에 따른 자발적 협약의 영향 분석: 화학물질 배출저감 자발적 협약 30/50 프로그램을 중심으로」, 『한국행정학보』, Vol. 50, No. 1, 2016, pp. 109~137.

- 신윤창·안치순, 「원전의 사회적 수용성에 관한 연구: 지방정부 정책역량의 매개효과를 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, Vol. 13, No. 3, 2009, pp. 189~211.
- 안이숙·강인성, 「지방공기업의 수익성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 경기도 지방공기업을 중심으로」, 『국가정책연구』, Vol. 28, No. 1, 2014, pp. 151~175.
- 안성규·곽채기, 「지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구」, 『한국정책연구』, Vol. 13, No. 4, 2013, pp. 71~91.
- 여영현, 『지방재정 운용의 효율성 증진방안: 지방공기업 및 출자, 출연기관의 효율성 증진 방안』, 한국지방재정공제회, 2008.
- 원구환, 「지방공기업의 소유지배구조 및 경영성과 분석」, 『한국행정과 정책연구』, 3(1), 2005.06, pp. 95-122.
- 원구환, 「지방공기업 내부지배구조로서의 이사회 구성과 재무성과간의 상관성 분석: 지방개발공사를 중심으로」, 『지방정부연구』, Vol. 11, No. 5, 2008, pp. 111~127.
- \_\_\_\_\_, 「재정확대정책으로서의 지방공기업 부채가 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, Vol. 19, No. 4, 2015, pp. 107~131.
- 윤수재·이혜승, 「지방공기업 경영성과 영향요인 분석」, 『한국정책과학학회보』, 한국정책과학학회, Vol. 13, No. 2, 2009, pp. 21~50.
- \_\_\_\_\_, 「지방공기업 경영성과 영향요인 분석: 지방공사·공단 경영평가 담당자 인식 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, Vol. 13, No. 2, 2009, pp. 21~50.
- 이상왕·함요상, 「윤리경영 추진의 정책적 정당성과 성과에 대한 고찰: 지방공기업 경영성과를 중심으로」, 『지방정부연구』, Vol. 19, No. 4, 2016, pp. 43~70.
- 이상철, 『개정판 한국공기업의 이해』, 서울: 대영문화사, 2012.
- 이창민, 「문화예술회관의 운영주체가 성과에 미치는 영향 분석」, 한국지방정부학회, 『한국지방정부학회 학술대회자료집』, 2014, pp. 41~61.
- 장석오, 「재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향」, 『지방행정연구』, Vol. 21, No. 3, 2007, pp. 105~128.
- 정재진, 「기관 특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향: 경영평가 지표 및 등급부여 개선방안을 중심으로」, 『지방행정연구』, 24(2), 2010.06.
- 조일출·나인철, 「공공성에 영향을 미치는 공기업 성과동인의 구조적 분석 - BSC의 활용」, 『정부회계연구』, 3(1), 2005.06.

---

조임곤, 「수도사업 경영성과 결정 요인에 관한 연구」, 『GRI연구논총』, Vol. 14, No. 3, 2012, pp. 103~118.

한국은행, 『2014년 기업경영분석』, 한국은행, 2015.

행정자치부, 『2017년도 지방공기업 경영평가편람』, 2017.

Aharoni, Y., “State-Owned Enterprise : An Agent Without a Principal’, in Jones, L. P. (ed.), *Public Enterprise in Less-Developed Countries*, Chapter 4, Cambridge : Cambridge University Press, 1982, pp. 67~76.

\_\_\_\_\_, “Measuring the Performance of State-Owned Enterprises’,” in *The Evolution and Management of State Owned Enterprises*, Chapter 5, Cambridge, MA : Ballinger Publishing Company, 1986, pp. 161~216.

Alchian, A. A., “Uncertainty, Evolution and Economic Theory,” *Journal of Political Economy*, 58, 1950, pp. 211~221.

\_\_\_\_\_, “Some economics of property rights,” *Il politico*, 1965, pp. 816~829.

\_\_\_\_\_, “The basis of some recent advances in the theory of management of the firm,” *The Journal of Industrial Economics*, 1965, pp. 30~41.

Alchian, A. A., & Demsetz, H., “Production, information costs, and economic organization,” *The American economic review*, 62(5), 1972, pp. 777~795.

\_\_\_\_\_, The Property Right Paradigm, *The Journal of Economic History*, 33(1), 1973, pp. 16~27.

Beck, N. & Katz, J. N., “What to do (and not to do) with time-series cross-section data,” *American political science review*, Vol. 89, No. 3, 1995.

Brewer, G. A. & S. C. Selden., Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 2000, pp. 685~712.

Demsetz, H., “The exchange and enforcement of property rights,” *The Journal of Law & Economics*, Vol7, 1964, pp. 11~26.

\_\_\_\_\_, “Toward a Theory of Property Rights,” *American Economic Review Papers and proceedings*, 57, 1967 pp. 347~359.

- \_\_\_\_\_, "The Structure of Ownership and the Theory of the Firm," *Journal of Economics*, Vol. 26, No. 2, 1983, pp. 375~390.
- De Alessi L., The economics of property rights: a review of the evidence, *Research in Law and Economics*, Vol. 2, 1980, pp. 1~47.
- George Yarrow, Privatization and economic performance in Britain, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 31, issue 1, 1989, pp. 303~344
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H., "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure," *Journal of financial economics*, Vol. 3, No. 4, 1976, pp. 305~360.
- Kornai, J., "'Hard' and 'Soft' budget constraint," *Acta Oeconomica*, 1980, pp. 231~245.
- \_\_\_\_\_, "The soft budget constraint," *Kyklos*, Vol. 39, No. 1, 1986, pp. 3~30.
- Milgrom, P., *Economics, organization and management*, Prentice-Hall International, 1992.
- Milgrom, P., & Roberts, J., *Organization and management*, Englewood Cliffs, 1992.
- Mosher, F. C., *Democracy and the public service*, New York: Oxford University Press, 1968.
- Nathaniel Beck, "Time-Series-Cross-Section Data: What Have We Learned in the Past Few Years?," *Annual Review of Political Science* Vol. 4, 2001, pp. 271~293.
- Perry, J. L., Hondeghem, A., Wise, L. R., "Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future," *Public administration review*, Vol. 70, No. 5, 2010.
- Rainey, H. G., "Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic," *The American Review of Public Administration*, Vol. 16, No. 4, 1982.

- 
- Rogers, S., *Performance Management in Local Government*, London: Longman, 1990.
- Saunders, P., & Harris, C., *Privatization and popular capitalism*, Open Univ Press, 1994.
- Veljanovski, C. G. (Ed.), *Privatisation & competition: a market prospectus*, London: Institute of Economic Affairs, 1989.
- Vickers, J. & Yarrow, G., “‘Competitive Forces’,” in *Privatization: An Economic Analysis*, Chapter 3, Cambridge, MA: MIT Press, 1988, pp. 45~77.
- \_\_\_\_\_, “‘Ownership and Incentives’,” in *Privatization : An Economic Analysis*, Chapter 2, Cambridge, MA: MIT Press, 1988, pp. 7~44.

## 2-4. 정부업무평가의 환류제도

정의룡(한국교통대학교)



# 정부업무평가의 환류제도

정의룡(한국교통대학교)

## I. 서론

평가제도에 성과주의가 도입되면서 정부업무평가로 대표되는 공공부문에서 성과정보가 활용되는 환류의 가치와 중요성은 나날이 증가하고 있다. 한국에서는 정부업무 성과관리를 위해 2006년 이후, 「정부업무평가 기본법」에 의한 통합성과관리체계를 구축 및 운영해 왔다.

그러나 공공부문 평가에 대한 논의에서 환류의 문제점은 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 성과주의의 도입과 영향으로 재정사업평가의 예산상으로 환류는 되고 있으나, 사실상 동일한 목적과 내용임에도 항목의 유형상 차이를 이유로 환류가 기계적이고 중복적으로 이루어지는 점, 성과주의의 도입 및 확산으로 성과정보를 인사 및 예산에 반영하는 기조가 강해지고는 있으나, 구성원들의 성과정보에 대한 불신, 수요성 부족의 문제, 정책성과 개선을 위한 활용보다는 등급화된 기관평가 결과에 관심이 쏠리는 부작용 초래 등의 문제들이 그것이다(허만형 외, 2010; 이광희·이석민, 2015; 오영민 외, 2017).

평가제도의 궁극적인 목적은 평가결과정보들에 대한 환류를 적극적으로 활용하여 관련 업무의 효율성과 효과성을 향상시키는 것이다. 특히 중앙정부, 지자체, 공공기관 등 공공부문을 모두 포괄하고 있는 정부업무평가제도에서 평가의 목적을 달성하기 위해 환류의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

환류는 평가결과를 기반으로 사업이나 정책이 어떠한 방향성과 목표로 어떻게 변화해야 할지를 결정한다(Gersick, 1989). 아울러 환류는 조직이 수행하는 업무에 대한 이해를 제고시키고, 조직이 필요하는 일과 불필요한 일을 구분하게 하고, 사업이나 정책을 수정하거나 종결시키는 중요한 의사결정을 하는데 기여한다(Locke & Latham, 1990).

이러한 환류의 중요성에 비해 정부업무 평가에 있어 환류제도를 직접적으로 다루면서 그와 관련한 문제점을 개선하기 위한 연구는 충분히 이루어지지 못해 왔다.

본 연구에서는 이러한 문제점을 직시하고, 정부업무평가의 환류제도에 대한 분석을 통해 정부업무평가의 발전에 기여할 수 있는 환류제도의 활성화 및 효용성 제고방안을 모색하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 정부업무평가제도와 환류

#### 가. 정부업무평가제도의 개념과 체계

정부업무평가제도는 국정운영의 능률성, 효과성 및 책임성을 확보하기 위해 중앙행정기관, 지방자치단체, 기타 공공기관 등 공공부문을 대상으로 이들이 수행한 사업, 정책 등을 평가하는 일련의 체계를 의미한다.

[그림 II-1] 정부업무평가체계



자료: 정부업무평가위원회 홈페이지(<http://www.evaluation.go.kr>)

[그림 II-1]에서 제시된 바와 같이 한국의 정부업무평가체계는 국무총리를 위원장으로 하는 정부업무평가위원회의 총괄하에 크게 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관에 대한 평가 등으로 구분할 수 있다. 그리고 이들에 대한 평가는 특정평가, 자체평가, 부처평가(합동·개별), 개별 법률에 의한 공공기관평가들로 구분된다.

이들 평가들에 대한 개념을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 특정평가란 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 필요한 정책과 기관 역량 등을 평가하는 것을 의미한다(「정부업무평가 기본법」 제2조; 정부업무평가위원회 홈페이지, <http://www.evaluation.go.kr>).

둘째, 자체평가란 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것을 의미한다(「정부업무평가 기본법」 제2조). 여기에는 해당 기관의 주요정책, 재정사업, R&D 사업, 행정관리역량(조직, 인사 등)의 부문들이 세부적인 대상이 된다(정부업무평가위원회 홈페이지, <http://www.evaluation.go.kr>). 다만 자체평가의 경우, 평가의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2 이상은 민간위원으로 하도록 하고 있다(「정부업무평가 기본법」 제14조, 제18조).

셋째, 합동평가란 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업, 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에 행정안전부 장관이 중앙행정기관의 장과 합동으로 평가하는 것을 의미한다(「정부업무평가 기본법」 제21조).

넷째, 공공기관평가는 중앙행정기관의 장 등을 비롯한 평가실시 기관이 공공기관의 경영실적, 연구실적 등에 대하여 개별 법률에 근거하여 평가하는 것을 의미한다(정부업무평가위원회 홈페이지, <http://www.evaluation.go.kr>).

이러한 한국의 정부업무평가체계의 개념과 구조를 살펴볼 때, 사실상 top-down(상의하달) 방식의 평가체계임을 확인할 수 있다. 즉, 정부의 주요 국정과제 등이 정책과 사업으로 반영되고 정부업무평가도 여기에 주요 초점을 맞추게 된다. 지방자치단체의 경우는 국가로부터 위임받은 국가위임사무에 대해 평가를 받는 것으로서 정부가 상의하달 방식으로 제시한 정책이나 사업 등에 대해 평가받을 수밖에 없다. 기타 공공기관의 경영실적 또한 역시 정부가 제시한 주요 국정과제에 초점을 맞추어 평가될 수밖에 없다.

top-down 방식은 일관된 정부의 정책기조를 유지하고 이를 체계적으로 관리하는 것에 유용한 방식이다. 그러나 보다 나은 정책의 발현이라는 환류의 목적 달성 측면에서 볼 때, 정부업무평가체계의 top-down 중심 방식은 정부업무를 수행하는 각 구성조직 및 기관들의 자발적이고 창의적인 정책개발과 자기 혁신, 주어진 평가체계에 대한 수용을 어렵게 하는 요인으로 작용할 가능성도 있음을 고려할 필요가 있다.

#### 나. 정부업무평가제도에서의 환류

정부업무평가제도의 기본적인 법적근거는 「정부업무평가 기본법」이다. 「정부업무평가 기본법」은 2006년 정부업무에 성과관리체계를 도입하고 이를 통합적으로 구축 및 운용하기 위한 법적 토대로 작용해 왔다. 환류와 관련하여 명시적으로는 제13조 제2항에서

“전자통합평가체제는 평가과정, 평가결과 및 환류과정의 통합적인 정보관리 및 평가관련 기관 간 정보공유가 가능하도록 하여야 한다.”고 하여 전자통합평가체제를 통해 정보관리 및 공유시스템의 대상으로 규정하고 있다.

「정부업무평가 기본법」에서 환류와 관련한 내용으로는 <표 II-1>에서 제시된 바와 같이 평가결과의 활용으로서 제26조에서 제30조에 해당하는 법 규정들이 있다.

### <표 II-1> 정부업무평가 기본법: 평가결과의 활용

#### <정부업무평가 기본법>

#### 제5장 평가결과의 활용

제26조(평가결과의 공개) 국무총리·중앙행정기관의 장·지방자치단체의 장 및 공공기관평가를 실시하는 기관의 장은 평가결과를 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다.

제27조(평가결과의 보고) ①국무총리는 매년 각종 평가결과보고서를 종합하여 이를 국무회의에 보고하거나 평가보고회를 개최하여야 한다.

②중앙행정기관의 장은 전년도 정책등에 대한 자체평가결과(위원회에서 심의·의결된 것을 말한다)를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

제28조(평가결과의 예산·인사 등에의 연계·반영) ①중앙행정기관의 장은 평가결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영하여야 한다.

②중앙행정기관의 장은 평가결과를 다음 연도의 예산요구 시 반영하여야 한다.

③기획재정부장관은 평가결과를 중앙행정기관의 다음 연도 예산편성 시 반영하여야 한다.

제29조(평가결과에 따른 자체 시정조치 및 감사) 중앙행정기관의 장은 평가의 결과에 따라 정책등에 문제점이 발견된 때에는 지체 없이 이에 대한 조치계획을 수립하여 당해 정책등의 집행중단·축소 등 자체 시정조치를 하거나 이에 대하여 자체감사를 실시하고 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.

제30조(평가결과에 따른 보상 등) ①중앙행정기관의 장은 평가의 결과에 따라 우수사례로 인정되는 소속 부서·기관 또는 공무원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대 등의 조치를 하고, 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다.

②정부는 정부업무평가의 결과에 따라 우수기관에 대하여 표창수여, 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터 홈페이지 (<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=195318&efYd=20170726#0000>)

「정부업무평가 기본법」에서는 환류와 관련하여 다음과 같이 평가결과의 공개, 보고, 평가결과의 예산 및 인사에 연계 및 반영, 평가결과에 수반된 시정조치 및 감사, 평가결과에 따른 보상이라는 5가지 영역에 대하여 규정하고 있다.

첫째, 공개 부문에서는 국무총리와 함께 평가의 대상이 되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 기타 공공기관의 장이 평가결과를 공개할 것을 규정하고 있다(「정부업무평가 기본법」 제26조).

둘째, 보고 부문에서 국무총리는 평가결과를 국무회의 보고 및 평가보고회 개최, 중앙행정기관의 장은 평가결과를 국회 소관상임위원회에 보고할 것을 규정하고 있다(「정부업무평가 기본법」 제27조).

셋째, 반영 부문에서는 평가결과에 대해 중앙행정기관의 장이 평가결과를 조직, 예산, 인사, 보수체계에 연계시켜 반영할 것을 규정하고 있다(「정부업무평가 기본법」 제28조).

넷째, 시정조치 및 감사 부문에서는 평가결과에서 정책 등에 문제가 발견될 시 중앙행정기관의 장은 이에 대한 조치계획을 수립하여 해당 정책을 중단, 축소 등 시정조치를 하거나 자체감사를 하도록 규정하고 있다(「정부업무평가 기본법」 제29조).

다섯째, 보상 부문에서는 중앙행정기관의 장은 평가결과에 따라 우수사례와 관련한 소속부서, 기관 또는 공무원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대조치를 하고, 정부는 우수기관에 대하여 표창수여, 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다고 규정하고 있다(「정부업무평가 기본법」 제30조).

이처럼 「정부업무평가 기본법」은 환류측면에서 평가결과를 조직과 인사, 예산 등과 연계시키는 규정 등을 통해 통합적인 체계 하에서 성과주의를 반영하여 이를 실현시키려는 노력을 담고 있다.

그러나 정부업무평가에 있어서 환류의 근본적인 취지가 정부업무의 효율성과 효과성을 제고시키는 것임을 감안할 때, 「정부업무평가 기본법」에 담긴 환류와 관련한 규정들은 정책이나 사업의 개선과 이를 위한 학습을 증진시키는 체계라고 보기에 한계가 있다. 그 이유를 정리하면 크게 다음과 같은 3가지 이유를 들 수 있다.

첫째, 평가에 따른 환류를 사후적으로 보려는 관점에 기반하고 있다. 앞서도 살펴본 바와 같이 「정부업무평가 기본법」에 환류와 관련하여 규정된 내용은 평가결과의 활용이라는 범주하에 평가결과를 조직과 인사, 예산 등과 연계시킴으로써 환류의 근본 취지를 달성할 수 있다고 보고 있다. 평가결과를 조직과 인사, 예산 등과 연계시키는 것은 물론

---

필요한 것이나 평가결과에 따른 환류를 사후적인 것으로만 볼 경우, 정책이나 사업의 전반적인 과정이나 중간단계에서 나타날 수 있는 보다 나은 정책과 사업에 필요한 정보나 요소들을 간과할 수 있다.

둘째, 평가에 따른 환류를 통제 중심의 수단으로 보려는 관점에 기반하고 있다. 「정부업무평가 기본법」 제29조에서는 평가결과에서 문제가 생길 시에 해당 정책 등에 대해 집행 중단, 축소 등 시정조치 및 자체감사를 시행한다고 규정하고 있는데, 시정조치를 사실상 문제가 되는 정책이나 사업을 중단하거나 축소하는 것으로만 간주하게 될 우려가 있는 규정이다. 물론 법 규정에 대한 유연한 해석을 통해 이를 예시규정으로 볼 수도 있겠지만 법적으로 명시된 규정만으로 볼 때, 보다 나은 정책의 구현을 사실상 정책이나 사업에 대한 감축과 제약이라는 통제를 환류의 주요기제로 하고 있다는 점을 부인하기 어렵다.

셋째, 보다 나은 정책의 개선에 필요한 학습을 지지하는 법적 근거가 존재하지 않고 있다는 점이다. 「정부업무평가 기본법」 제30조에서는 평가 우수사례에 대해 관련 조직과 소속공무원에게 조직, 인사 그리고 예산 상의 보상을 규정하고 있지만 이는 평가결과 자체에 대한 사후적인 보상일 뿐, 정책의 개선을 위한 학습의 기회와 과정을 직접적으로 지지해주는 규정이라고는 볼 수 없다. 이는 앞에서 언급한 환류를 통제 중심의 수단으로 보고 있다는 문제와 연동되는 부분이기도 하다.

## 2. 선행연구의 검토

### 가. 환류의 개념 및 유형

환류에 대한 선행연구들 중 일부는 환류의 개념이나 환류를 유형화 시키려는 연구경향을 보이고 있다. 이것은 그만큼 환류에 대한 개념이나 구분이 명확하지 않고, 현실에 적용하기에도 용이하지 않다는 점이 작용한 것으로 판단된다.

Gersick(1989)는 환류란 평가결과로부터 사업이나 정책이 어떠한 방향성과 목표로 어떻게 변화해야 할지를 결정하게 하는 기제라고 보았다. 또한 Locke and Latham(1990)에서는 환류가 조직이 수행하는 업무에 대한 이해를 제고시키고, 조직이 필요하는 일과 불필요한 일을 구분하게 하며, 사업이나 정책을 수정하거나 종결시키는 중요한 의사결정을 하는데 기여한다고 보았다.

환류에 관한 유형으로는 일반적으로 수단적 활용(Instrumental Use), 개념적 활용(Conceptual Use), 설득을 위한 활용(Persuasive Use)으로 분류될 수 있다(이승중, 1991; 노화준, 2001). 이들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 수단적 활용은 평가결과를 의사결정이나 문제해결 및 관리개선을 위해서 사용하는 활용을 의미한다.

둘째, 개념적 활용은 문제에 대하여 정책결정자의 사고방식이나 관념에 변화를 일으켜서 간접적으로 정책에 영향을 미치는 것을 의미한다.

셋째, 설득을 위한 활용은 의사결정자들이 정치적 목적으로 이해관계자들을 설득시키기 위해 평가정보를 활용하는 것을 의미한다.

환류에 관한 또다른 유형으로는 통제위주의 경직된 활용(hard use)과 성과정보를 이용한 학습 등 유연한 활용(soft use)으로 구분하는 연구를 들 수 있다. 이러한 구분하에서 경직된 활용이 일반화될수록 유연한 활용은 낮아지게 되는데, 한국의 대부분 정부기관들이 유연한 활용보다는 경직된 활용에 치우치고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있음이 지적된 바 있다(허만형, 2006; 이광희·이석민, 2015).

근래에는 성과주의가 도입 및 확산, 강조되면서 유연한 활용에 해당하는 성과정보를 이용한 학습 등이 강조됨과 동시에 경직된 활용과 유연한 활용을 균형있게 발전시키는 방안 또한 모색되고 있다(이광희·이석민, 2015)).

#### 나. 환류에 대한 인과관계 분석

환류와 관련한 또다른 연구 흐름으로는 환류에 대한 인과관계 분석이다. 이해영 외(2004)는 지방자치제 공무원을 대상으로 한 합동평가와 관련한 설문조사에서 합동평가결과를 환류시키는 장치가 없기 때문에 평가결과의 활용이 저조하였음을 지적하고 있다.

박재희(2002)의 연구에서는 환류시스템을 통해 적시된 지적사항들은 구체성과 현실성이 저조하여 실제 이들 내용들을 적극적으로 반영하기에는 한계가 있으며 형식보다는 내용의 문제가 더 크다고 보고 있다.

노유진(2004)의 연구에서는 정책평가활용을 저해하는 대부분의 요인들의 특성은 평가결과의 수단적 활용(인사, 예산 등에 대한 반영)을 촉진시키는데는 기여하고 있으나 학습을 위한 활용을 촉진시키는 데는 실패하고 있다는 점을 제시하고 있다.

---

이윤식(2002)의 연구 또한 유사한 주장으로서 평가결과 활용을 극대화하기 위해서는 활용지향적인 조직 환경의 조성과 활용을 실질적으로 유인할 수 있는 유인책, 평가결과 관련지식시스템의 구축, 정기적인 모니터링이 필요함을 주장하고 있다.

허만형 외(2010)에서는 평가결과에 의해 생성된 정보의 주요부처에 대한 정책평가의 경우, 부처성과급으로 재정사업평가의 예산에서는 환류되고 있으나, 사실상 동일한 목적과 내용임에도 환류의 유형상 차이를 이유로 중복적으로 평가하는 등 체계성이 부족하다는 평가를 받아 왔음을 지적하고 있다.

또한 성과주의의 도입 및 확산으로 성과정보를 인사 및 예산에 반영하는 기조가 강해지고는 있으나, 구성원들의 성과정보에 대한 불신, 수용성 부족의 문제 또한 중요하게 제기되고 있음이 지적되기도 하였다(이광희·이석민, 2015).

아울러 정책성과 개선을 위한 활용보다는 등급화된 기관평가 결과에 관심이 쏠리는 부작용을 우려하는 주장도 제기되어 왔다(오영민·이광희·오윤섭·오영민, 2017).

이러한 기존의 논의들은 한국의 공공기관평가제도가 환류측면에 있어서 이를 사후적인 단계로만 반영하여 성과정보가 형식적, 소극적 결과 제시 및 유지목적을 위한 활용에 그치는 경우가 대부분임을 보여주고 있다.

### Ⅲ. 정부업무평가 환류제도에 관한 국내외 사례분석

#### 1. 해외 사례 분석 : 거시적 측면

정부업무평가제도와 관련한 해외 사례로서 미국과 영국의 사례를 선정하였다. 선정이유는 이 국가들이 성과주의 사례의 대표 국가들이라는 점이다. 한국의 정부업무평가제도의 법적 근거인 「정부업무평가 기본법」에서도 제시된 바와 같이 성과주의에 기반하고 있다. 정부업무에 대한 성과주의 도입과 시행의 가장 대표적인 예는 영미권 국가들이었다는 점에서 실제로 이들 국가들의 사례에 대한 분석은 성과주의를 표방하고 있는 한국에게도 중요한 참조사례가 될 수 있다.

##### 가. 미국

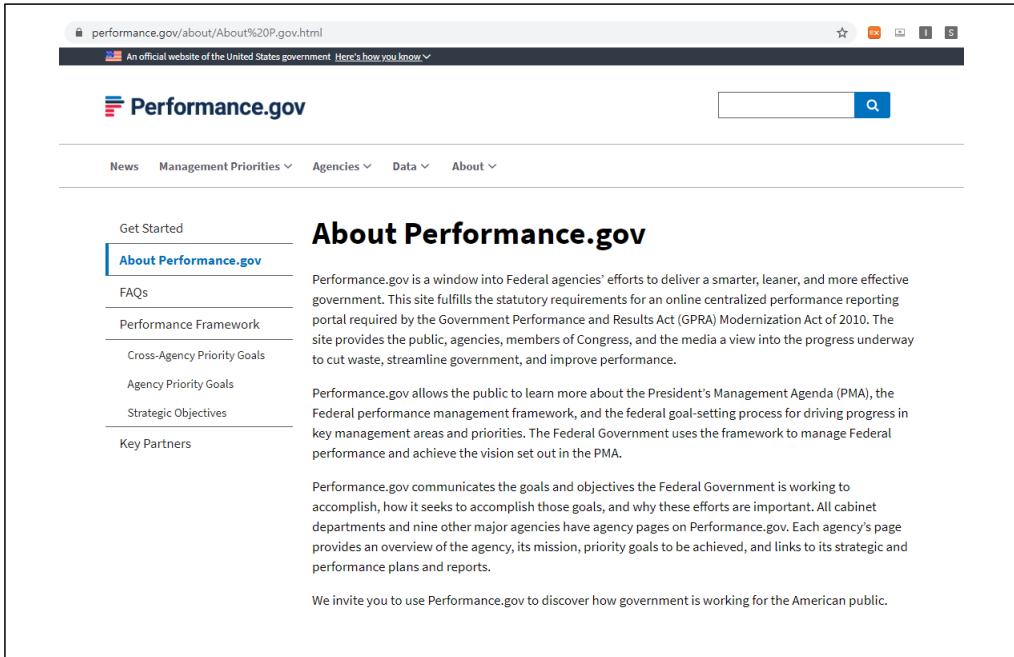
미국 정부는 2010년에 GPRA(Government Performance and Result Act) Modernization Act를 제도화하고 이러한 법령에 의해 요구되는 온라인상에서 정부업무성과를 총괄적으로 보고하는 포털 역할을 충족하는 사이트인 Performance.gov를 2011년 출범시켰다.

본래 미국에서는 1993년 이래로 기존 GPRA에 따라 정부업무성과를 관리하여 왔으나, 정부업무성과와 관련한 데이터에 대한 보다 빈번한 생산, 기관별 목표에 대한 우선순위 선정의 필요성, 성과관리에 있어 필요한 신규요소들에 대한 반영과 계획단계에서의 프로세스를 선거주의와 일치시킬 필요성의 강조 등으로 기존 GPRA 체계를 현대화시켜야 하는 요구가 있어 왔다. 이 연방정부성과포털은 일반 국민, 미디어 매체, 의회 등 모든 이들에게 대통령의 관리 의제(PMA: President Management Agenda), 연방정부관리 프레임워크를 전과정적으로 공개하고 있다.

이러한 체계를 통해 미국 정부의 환류체계는 개별 부처의 성과목표에 대하여 분기별로 모니터링이 병행되고, 관련 실적 보고 및 문제점의 시정이 집행단계에서부터 이루어진다는 특징을 보인다.

또한 성과관리 포털(performance.gov)을 통해, 총부처 우선목표(Gross Agency Priority Goal)와 부처우선목표(Agency Priority Goal)의 분기당 목표달성 현황을 국민들에게 관련 데이터들과 함께 공개하고 있다.

[그림 III-1] 미국의 연방정부성과포털



자료: 미국 연방정부성과관리포털 홈페이지(<http://performance.gov>)

또한 성과관리포털(performance.gov)을 통해 일반 국민들이 관심 갖는 정책과 관련한 부처 등을 온라인상으로 방문하여 해당 기관이 우선순위로 하는 목표, 이를 위한 정책 및 사업집행 사항과 전략, 관련 데이터들을 모두 확인할 수 있으며, 각 조직별로 60일 기간(매년 11월 중순~다음 해 1월 중순)동안 일반 국민들의 코멘트와 반응을 모아 정책 목표 선정 및 조정에 반영하고 있다.

기관별 목표 우선순위 선정에 있어서는 우선 OMB(Office of Management and Budget)와 고위정책의사결정자들이 해당 목표들이 명백한 집행조치가 있는지의 여부, 관련 목표설정이 이후의 과정을 가속화시킬 수 있는지의 여부, 기존 연방정부의 우선순위와 일치 여부 등의 기준을 고려한다.

여기에 더하여 GAO(Government Accountability Office)에 의한 분석연구가 목표 선정에 고려되며, 추가적으로 OMB와의 협의 및 의회보고 등을 거치도록 하여 장기간에 걸쳐 정부업무 성과개선에 있어 의회와 행정부의 협력 기제를 보다 강화시키고 있다.

## 나. 영국

영국은 과거 총리 직속의 PMDU(Prime Minister's Delivery Unit)를 통해 정부업무 성과관리를 총괄해 왔다. 그러나 2010년 영국 정부는 PMDU를 폐지하고, 2012년 IU(Implementation Unit)가 관련 업무를 대체하도록 하였다.

기존의 PMDU는 역시 함께 폐지되었던 공공서비스 협약(Performance Service Agreement)을 통해 개별 부처들이 향후 수행할 성과목표와 이를 위한 방안 및 수단, 서비스 전달주체들을 공포하여 재무부와 개별 부처, 그리고 정부와 국민들 간의 계약서 형태로 이루어졌었다. PMDU는 이러한 협약 준수를 위해 서비스 전달역량 강화 등을 관리 및 지원하는 기능을 담당하고 있었다.

[그림 III-2] 영국 IU의 정부업무 성과관리 추진 일정

quarterly.blog.gov.uk/2014/04/16/making-things-happen-at-the-implementation-unit/

**An implementation deep dive**

**Week 1.** A deep dive begins with one or two simple questions, usually focused on an implementation concern, e.g. does the experience to date of local areas suggest that a given programme is going to meet its stated ambitions? What are the barriers and how can they be overcome?

**Week 2.** Ensure that all stakeholders are clear about the purpose of the deep dive — it is really important that everyone agrees on the issue and is bought into jointly solving any problems.

**Week 3-4.** Conduct a full programme of fieldwork with stakeholders, interviewing people at every stage and every level of implementation, ensuring a broad, representative sample. This might entail national-level interviews as well as day-long visits. Bring this together with a substantial programme of quantitative desk analysis, using a variety of public and other data sources.

**Week 5-6.** After testing emerging findings with stakeholders — and conducting additional interviews and analysis — produce a short, focused report, clearly setting out issues and presenting actionable recommendations.

**Week 7.** Discuss with ministers and those leading implementation to turn the recommendations into action.

**After.** The agreed action is always followed up, to retain ongoing sight of implementation. Support is available when it is needed.

자료: 영국 정부 홈페이지(<https://quarterly.blog.gov.uk/>)

이를 대체하는 IU 체제 하에서는 기존의 공공서비스 협약은 부처사업계획(Departmental Business Plans)으로 대체되었는데, 부처사업계획 자체에서는 투입 및 영향에 대한 지표는 제시하고 있으나, 성과목표는 제시하지 않는 대신, 2015년 도입된 단일 부처계획을 통해 중앙정부의 우선순위를 반영하고, 예산과의 연계성을 강화하도록 하고 있다.

IU는 이 과정에서 정책집행의 Deep-Drive 시스템을 운용하여 개별 부처수준의 계획들 간의 우선순위 조정과 전체적인 일관성이 유지되도록 조정하는 역할을 하고 있다. 특히, 총리 직속 개별부처들을 총괄하는 역할을 수행하면서도, 정책 및 사업과 관련된 일선 담당자들과 인터뷰 및 분석 작업, 이를 반영한 총리 및 주요 정책의사결정자들과의 논의 등을 거쳐, 정책 집행 및 관련 순위에 대한 수용성 문제에 적극적으로 대처하고 있는 모습을 특징으로 보이고 있다.

#### 다. 한국과의 비교

거시적인 수준에서 나름의 체계적인 비교를 위하여 <표 III-1>과 같은 이념적인 유형을 설정할 수 있다. 즉, 유형 구분을 위한 기준들 중 하나로서 ‘환류체계의 집권성’을 고려할 수 있다. 여기서 집권성이라 함은 정부업무평가의 환류체계하에서 이를 전담하고, 총괄하는 조직의 존재 여부와 그 기능 및 역할의 정도 등을 고려할 수 있다. 그러한 조직이 존재할 뿐만 아니라 그 기능과 역할의 정도가 강하고 깊을수록 환류체계의 집권성이 높은 유형으로 구분된다.

<표 III-1> 정부업무평가 환류의 유형

환류체계의 학습성	높음(학습형)	낮음(통제형)
환류체계의 집권성		
높음(집권형)	I	II
낮음(분산형)	III	IV

자료: 저자 작성

또다른 기준으로 ‘환류체계의 학습성’을 고려할 수 있다. 여기서 환류체계의 학습성은 정부업무평가의 환류체계 하에서 환류가 절차상 사후적으로 고려되고, 문제가 있을 시 중단하거나 이를 감축하는 감사 차원의 해결 방식이 아니라 정책 및 사업의 전 과정에 걸쳐 목표와 정보가 공유될 수 있고, 문제해결을 위해 중앙과 개별 부처, 평가자와 평가

대상자 간의 협력이 가능할 수 있는지의 여부가 고려될 수 있다. 이러한 측면에서 환류체계의 학습성 수준이 낮아진다면 그러한 환류체계는 보다 나은 정책을 위한 학습보다는 통제위주로 환류를 운용하는 유형에 해당될 수 있을 것이다.

〈표 III-2〉 주요국별 정부업무평가 환류의 유형 및 특성

	환류체계의 집권성	환류체계의 학습성
미국 (III 유형)	- 분산형 - 부처의 자율성을 보장하며, OMB는 틀과 지원, 자문을 담당	- 학습형 - 명확한 달성목표를 설정하고, 이에 대한 달성도를 위해 주기적인 모니터링 및 정보와 데이터 공개 - 행정부와 의회간 협력적 관계 중시
영국 (I 유형)	- 집권형 - 총리 중심(PMDU → IU)	- 학습형 - 목표와 예산을 밀접하게 연계시키고, IU가 중심이 되어 일선기관으로부터 문제점 및 해결방안 모색체제 구축
한국 (II 유형)	- 집권형 - 총리실 중심(정부업무평가위원회)	- 통제형 - 목표가 모호하고, 사후적으로 시행되며 주로 인사와 예산에 통제를 가하는 형태로 수용성이 낮음

자료: 저자 작성

정부업무평가 환류의 유형 및 특성 구분을 위한 이러한 기준들을 종합해 볼 때, 미국은 환류체계의 집권성은 낮지만 학습성 정도는 높은 III 유형에 해당한다. 미국의 경우, 연방 정부업무성과포털을 온라인상으로 운영하고 있지만 이는 다른 정부부처들의 성과를 모니터링 할 수 있는 플랫폼과 창의 역할을 수행하는 것이며, 가장 관련성이 높은 OMB조차도 부처의 자율성을 보장하되, 정부업무성과와 관련한 기본적인 틀과 지원, 자문을 담당하는 역할을 천명하고 있다는 점에서 비교대상인 영국과 한국에 비해 환류체계의 집권 정도는 상대적으로 낮은 유형에 속한다고 할 수 있다.

반면에 환류체계의 학습성 측면에서 미국은 명확한 달성목표를 설정하되, 이에 대한 달성도를 해당 부처의 정책과정 전반에 걸쳐 주기적인 모니터링을 수행하고 정보와 데이터를 공개하여 정책개선을 위한 학습을 위한 기본 토대를 제공하고 있다. 뿐만 아니라 달성하고자 하는 조직 간 목표순위 설정 및 선정에 있어서 협력적인 의회와 행정부 간의 관계를 절차화하고 있다는 점에서 환류체계의 학습성 정도는 상대적으로 높은 유형에 속한다고 할 수 있다.

---

영국의 경우, 총리 직속의 IU가 정부업무평가에 따른 환류체계도 전담하고 있으며 해당 개별 부처에 대한 그 개입의 정도도 강하고 깊어 환류체계의 집권성 수준은 상대적으로 높다고 할 수 있다.

이러한 영국 환류체계의 집권적인 구조는 일견 통제위주로 보일 수 있으나 앞에서 살펴본 영국의 사례에서처럼 IU가 적극적으로 일선기관 담당자들과의 인터뷰를 비롯한 조정 및 중재역할을 하고 있다는 점에서 상대적으로 통제형보다는 학습형의 구조를 갖고 있다고 할 수 있다. 즉, 중앙부처와 개별 부처 간의 충분한 논의 과정 및 절차진행을 통해 평가결과와 목표설정과 관련한 수용성 문제에 적극적으로 IU가 대응하고 있는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 한국의 경우, 미국 및 영국의 사례와 비교할 때, 국무총리를 위원장으로 하는 정부업무평가위원회가 이를 총괄하고 있다는 점에서 환류체계의 집권성 측면에서는 집권형으로 분류될 수 있다.

또한 환류체계의 학습성 측면에서는 정부업무평가 홈페이지, 공공기관 경영정보 알리오 등을 통해 평가결과를 공개하고는 있으나, 평가의 환류 측면에서 후속결과에 따른 인사 및 예산 등급의 성과급으로 통제하는 방식이 주류로 나타나고 있으며, 학습이나 정책을 개선하기 위한 방안 등에 대한 모색은 뚜렷하게 나타나고 있지 않은 실정이라는 점에서 환류체계의 학습성은 상대적으로 낮은 통제형에 해당한다고 볼 수 있다.

## 2. 국내 사례 분석 : 미시적 측면

앞 절의 경우, 거시적인 수준에서 정부업무평가 환류체계를 거시적인 수준에서 비교하였다면, 이번 절에서는 보다 미시적인 측면에서 한국의 정부업무평가 환류체계가 갖고 있는 문제점을 사례별로 분석하고자 한다. 이러한 분석은 한국이 보다 나은 정부업무평가 환류체계를 구현하기 위한 진단에 도움을 줄 수 있을 것이다.

### 가. 중앙행정기관평가의 환류 사례

이를 위한 분석 사례로 행정안전부가 배포하고, 정부업무평가위원회가 의결한 「2018년 중앙행정기관 「행정관리역량 부문」 자체평가 운영실태 점검결과」 자료를 활용하였다. 특히, 본 보고서의 초점이 정부업무평가의 환류제도에 초점을 맞추고 있는 만큼, 해당 자료의 환류 부문에 초점을 맞추어 살펴보았다.

해당 자료에서 나타난 정부업무 평가의 환류와 관련한 사항으로는 <표 III-3>과 같이 평가 환류 지표를 통해 보고자 했던 환류의 적절성이 지난 3년간에 걸쳐 저하되었다는 점이다.

<표 III-3> 2018년 중앙행정기관 행정관리역량평가 운영실태 점검 시 환류점수

구분	우수사례의 탁월성 (10점)	환류의 적절성 (20점)	합계 (30점)
2016년		13.9 (20.8)	20.8
2017년		13.1 (19.7)	19.7
2018년	5.9	12.0	17.9

자료: 행정안전부, 2018년 중앙행정기관 「행정관리역량 부문」 자체평가 운영실태 점검결과, 2019

위의 환류점수는 기본적으로 전년도 평가결과를 정책개선에 반영했는지를 점검하기 위한 것이었다. 2016년 20.8점에 비해 2018년 17.9점으로 전반적으로 저하된 것을 확인할 수 있다.

2017년도까지 ‘점검 및 평가결과 정책개선 반영도’라는 단일지표로 측정되었으나 2018년도부터 ‘우수사례의 탁월성’과 ‘환류의 적절성’이라는 세부지표로 분화되어 점검이 시행되었다.

이러한 상황 속에서 해당 보고자료에 따르면, ‘우수사례의 탁월성’의 경우, 우수사례 자체가 제출되지 않거나, 제출되었어도 ‘환류’와 관련한 사례가 아니어서 전반적으로 평가점수 수준이 낮았다고 한다.

이들 중 환류 우수사례들은 다음의 3건들이 보고되었다.

<표 III-4> 2018년 중앙행정기관 행정관리역량평가 운영실태 환류우수 사례

부처	우수사례 내용
농림축산식품부	- '17년도 미흡과제로 분류된 정책실명제 운영의 충실성, 초과근무감축 실적, 필수보직기간 준수비율, 외부와의 임용·교류 실적 등을 선정하여 개선전략을 수립하고 체계적으로 관리
관세청	- 행정관리역량의 강화를 위해 청장이 직접 전략회의를 주재하여 일선직원들과 세정운영의 문제점을 논의하고, 개선방안 66건을 발굴, 이 중 43건을 개선완료
농촌진흥청	- '17년 자체평가 미흡과제를 분야별로 일목요연하게 정리하고, 환류체계를 체계적으로 구축하여 행정관리역량 제고에 활용

자료: 행정안전부, 2018년 중앙행정기관 「행정관리역량 부문」 자체평가 운영실태 점검결과, 2019

---

기본적으로 환류를 전년도 평가결과를 정책에 반영했는지의 여부로 보고 점검한 것이기에 우수사례들 역시 감사지적사항을 반영하여 이와 관련한 조치를 취해는지의 여부, 조치 수준의 정도 등을 내용으로 하고 있다.

이러한 운영실태에 대한 점검도 필요한 것이긴 하지만 환류의 본래 취지가 정책의 효과성과 효율성을 증진시키기 위한 것임을 상기할 때, 위의 우수사례 내용은 피상적인 수준에 머물러 있다.

환류 사례를 아예 제출하지 못하거나 부합되지 않는 사례들이 제출되었다는 행태는 한국의 정부업무평가 체계에서 환류가 사후적인 감사 후속조치와 같은 정도로 수용되고 있으며, 그에 대한 이해와 공감대조차 정부부처 내에서도 충분히 이루어지지 못하고 있음을 시사하고 있다.

#### 나. 지방자치단체평가의 환류 사례

이를 위한 분석 사례로 2019년 행정안전부가 배포한 「2019년 지방자치단체 합동평가 결과보고」 자료를 활용하였다. 특히, 본 보고서의 초점이 정부업무평가의 환류제도에 맞춰져 있는 만큼, 해당 자료의 환류 부문에 초점을 맞추어 살펴보았다.

해당 자료에서 나타난 정부업무 평가의 환류와 관련한 사항으로는 지방자치단체를 대상으로 하는 합동평가의 초점이 국가위임사무인만큼, 상의하달 식의 평가체계가 두드러졌다는 점이다. 아울러 한국이 불균형 발전전략을 추진 및 시행해 왔던 배경하에 평가결과의 보상에서 지역 균형 또는 지역 안배를 고려하였다는 점도 확인할 수 있었다.

〈표 III-5〉 2018년 지방자치단체 합동평가 사후관리 및 정책환류

<p><b>붙임2</b>    <b>2018년(17년 실적) 합동평가 결과 사후관리 및 정책환류</b></p>
<p><b>1. 평가결과 사후관리</b></p> <p><input type="checkbox"/> 우수 시·도 재정인센티브 부여</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지급일 : '18. 9월</li> <li>○ 총지급액 : 17개 시·도 150억원</li> <li>○ 지급기준 : 분야별로 '가 등급'을 받은 지자체에 지급             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반과세 분야 : 가 등급 1개당 2억원(2억원×54개=108억원)</li> <li>- 중점과세 및 일자리창출 분야 : 가 등급 1개당 3.5억원(3.5억원×12개=42억원)</li> </ul> </li> </ul> <p><input type="checkbox"/> 유공자 포상</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 포상일 : '18. 12. 26.</li> <li>○ 훈격 및 포상규모 : 82개             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 훈장 1, 포장 3, 대통령 표창 8, 국무총리 표창 9, 장관 표창 61</li> </ul> </li> <li>○ 포상 훈격 배분기준             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 합동평가 평가결과 및 합동평가 업무에 대한 기여도, 지역 안배 등을 고려하여 선정</li> </ul> </li> </ul> <p><input type="checkbox"/> 부진시책 행정 컨설팅 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실시일 : '18. 9. 11. ~ 10. 19.</li> <li>○ 컨설팅단 구성 : 17명(전문가 및 관계부처 공무원)</li> <li>○ 대상 : 9개 시·도(9개 분야 23개 세부지표, 468명 참여)</li> <li>○ 주요내용             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가개요 및 평가지표 설명, 평가결과 분석 및 개선방안 제시 등</li> </ul> </li> </ul> <p><input type="checkbox"/> 우수 사례집 및 종합결과보고서 발간·배부</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배부일시 : '18. 11 ~ 12월</li> <li>○ 배포대상 : 중앙부처, 지자체 등</li> <li>○ 주요내용 : 발굴된 우수사례에 대해 자치단체 간 정보공유 및 확산</li> </ul>

자료: 행정안전부, 2018년 지방자치단체 합동평가 결과보고, 2018

또한 부진시책 등에 대해 행정 컨설팅 시행 부분과 관련하여 평가대상인 지자체 담당 공무원들에게 평가지표를 설명하고, 개선방안을 제시하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 이러한 기제는 관련 정보가 부족할 수 있는 지방자치단체에 주어진 평가지표를 이해시키고, 필요한 사항을 안내해 지방자치단체에 도움을 줄 수도 있다. 그러나 중앙행정기관이 제시한 개선방안 등에 대해 지방자치단체가 이견이 있을 경우, 상의하달 방식의 일방적인 답을 지방자치단체에게 제시하는 기제는 보다 나은 정책을 구현하기 위한 학습의 기회에 장애로 작용할 수도 있다.

〈표 III-6〉 2018년 지방자치단체 합동평가 부처별 정책환류 세부내용

〈 과학기술정보통신부 〉		
지표명	정책 환류 주요내용	비고
SW 발주 관련 법제도 준수 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관별 공공 SW사업 법제도 이행률 공개(2월/8월)</li> <li>• SW사업 우수발주자 장관상 시상(11월)</li> <li>• 공공SW사업 법제도 이행률 100% 기관을 대상으로 진행</li> </ul>	

〈 법무부 〉		
지표명	정책 환류 주요내용	비고
'17년도 과태료 징수율 및 증감률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과태료 징수가 불가능하다고 인정될 경우 행정청이 결손처분을 할 수 있는 법적 근거 마련하여 실효적인 과태료 징수가 이루어지도록 함</li> </ul>	

자료: 행정안전부, 2018년 지방자치단체 합동평가 결과보고, 2018

한편, 지방자치단체 합동평가에서 부처별 정책환류 세부내용에서는 〈표 III-6〉과 같이 정책의 효과성이 증진된 지표라기 보다는 이행률 공개, 시상식 개최, 과태료 징수를 증진 등의 조치사항이나, 산출(output)을 제시하는 것이 그치고 있다. 경우에 따라서는 후속조치나 산출량의 확대도 해당 정책과 관련하여 중요한 환류기제로 작용할 수도 있다. 그러나 그것도 본래의 정책목표와 과정, 그리고 정책시행 주체인 지방자치단체가 처한 여건 고려 등 정책 전반에 걸친 연계성이 전제되어야 한다. 현재와 같이 환류를 이전의 지적사항을 현재 어떻게 다루고 있는지만을 중심으로 보는 환류체계하에서 보다 나은 정책의 발전과 구현, 정책목표의 효율적이고 효과적인 달성 등과 같은 과제를 이루는 것에는 한계에 직면할 수밖에 없다.

#### 다. 공공기관평가의 환류 사례

이를 위한 분석 사례로 2019년 기획재정부가 배포한 「2017년 공공기관 경영실적 평가 결과 및 후속조치」자료와 2017년 기획재정부에서 발간한 「공기업평가보고서」를 활용하였다. 특히, 「공기업평가보고서」의 경우, 본 보고서가 정부업무평가의 환류제도에 초점을 맞추고 있는 만큼, 해당 자료의 환류 부문에 초점을 맞추어 살펴보았다.

## 〈표 III-7〉 2017년 공공기관 경영실적 평가결과 활용

- 평가결과 활용
  - 기관평가 결과에 따라 공기업, 준정부기관 예산편성지침에서 정한 한도 내에서 경영성과급 차등지급
  - 경영실적이 부진한 기관의 기관장에 대해 경고 또는 해임건의
  - 기관장, 상임감사 평가결과는 인사참고자료로 활용

자료: 기획재정부, 「2017년도 공공기관 경영실적평가 결과 및 후속조치」

먼저 〈표 III-7〉에서 제시하고 있는 바와 같이 기획재정부는 공공기관에 대한 경영실적 평가결과를 경영성과급 차등 지급 등으로 반영하는 동시에 경영실적이 부진한 기관장에 대한 경고 또는 해임건의 등의 인사조치 및 기타 인사참고자료로 활용할 방침임을 밝히고 있다.

이러한 조치들은 앞에서 살펴본 바 있던 「정부업무평가 기본법」의 평가결과의 활용과 사실상 같은 내용으로 보다 나은 정책구현이나 발전을 위한 학습의 기회나 장을 마련하는 것에는 한계가 있다.

아울러 〈표 III-8〉에서 제시된 바와 같이 2017년 기획재정부에서 발간한 「공기업평가 보고서」에 수록된 지방공기업들 일부를 대상으로 환류가 언급된 빈도와 환류의 내용, 실제로 평가에서 받았던 종합 등급을 살펴보았다.

이들에 대한 분석결과, 다음과 같은 점들을 확인할 수 있었다.

첫째, 환류가 취약한 것으로 평가되어 비교적 많은 빈도에 해당하는 지적을 받았지만 종합 등급에는 큰 영향을 주지 못하고 있었다.

둘째, 환류의 내용이 서로 다른 공공기관임에도 기계적이고 반복적인 문구가 활용되어 환류에 대한 평가내용으로 적시되어 있었다.

(표 III-8) 2017년 공기업별 환류 및 종합평가

공사명	'환류'가 언급된 사안 빈도	환류 내용	종합평가
인천국제공항공사	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환류체계를 기반으로 윤리경영과 관련된 종합청렴도 점수는 올랐지만 내부청렴도 점수는 떨어졌는데 이에 대한 대응으로 환류를 적극적으로 활용하여 대응해야 할 것으로 평가됨.</li> <li>- 기관의 사회공헌활동 강화할 필요가 있으며 이를 위해 수혜자와 공급자 모두에 대한 만족도 조사 및 결과활용 등을 내용으로 하는 환류를 강화시킬 필요가 있다고 평가됨.</li> <li>-재난관리체계(재난범위대응대책+주요추진활동)는 갖추고 있으나 지속가능한 환류활동체계는 미흡하다고 평가됨.</li> <li>-회계활용과 관련한 환류점검이 요구된다고 평가됨(제무개선 노력 필요)</li> <li>- 노사관계와 관련한 교육내실화 필요하며, 사후에 니즈를 반영하여 필요역량을 강화하는 환류체계를 보완해야 함</li> <li>- 성과지표별 계획, 실행, 평가, 환류단계를 잘 거쳤으며, 언론과의 성과공유, 고객 피드백, 국회, 감사원의 지적사항 반영이 바람직하게 수행됨(비즈니스 패스트트랙, 입국장면세제도입지원대응)</li> <li>- 외부환경변화에 대한 신속한 환류활동 (단속노선확정에 대한 대응 등)</li> </ul>	A
한국전력공사	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>-윤리경영수준진단을 적극적으로 활용하여 환류 평가를 강화요망</li> <li>-일자리 창출에 환류 체계를 적극적으로 운영하여 질 좋은 일자리 창출을 위한 지속적인 개선 노력 요망</li> <li>-사회공헌기금, 한전 사회봉사단, 사회공헌 관리시스템으로 사회공헌프로그램성과를 체계적으로 달성하려는 것은 긍정적으로 평가되지만 추진체계에서 환류 활성화 제 고 방안요망</li> <li>-국정이행과제 선정 및 발굴에 있어서 성과 및 환류를 통해 정부정책 이행력을 강화시키는 노력이 인정되나 의견 수렴과 함께 기관의 4대 전략방향(에너지 플랫폼 등)도 함께 연계시키는 노력이 요구됨</li> <li>-정보보안체계 확립을 위한 환류 강화 요망</li> <li>-재난관리 체계 구축에 있어서 전략과제와 실행과제가 연계된 환류 시행요망</li> <li>-인적자원관리에 있어서 교육만족도 등 환류과제 강화</li> <li>-평가결과 분석을 통해 저성과부서의 부진원인을 진단하고 개선 방안을 제시하거나 고-저성과자 관리 프로그램 운영을 통해 평가등급 고착화를 방지하고 동기부여를 하는 등의 환류결과 보완요망</li> <li>-환류체계를 활용한 노사관계선진화 노력 인정(노사공동비전수립, 노사발전전략 수립 등)</li> <li>-PDCA 자체평가시스템 인정, 자체평가결과공유 및 개선노력 인정</li> <li>-감사원 지적사항 등 지속적인 모니터링 요구</li> </ul>	B

자료: 기획재정부, 2017년도 공기업 경영실적 평가보고서, 2018

예를 들면, 인천국제공항공사의 경우, '환류'는 7번 언급되었으며, 내부청렴도, 사회공헌활동, 재난관리체계에 대한 지속가능한 체계의 미흡, 회계활용과 관련한 환류점검의 필요, 노사관계상 교육내실화와 니즈역량 강화의 환류체계 요망 등에 대한 약점이 지적되었으나 종합평가는 A 등급이었다.

또한 한국전력공사의 경우, '환류'는 12번 언급되었으며, 윤리경영, 일자리 창출, 사회 공헌, 정보보완체계, 재난관리 체계, 교육만족도, 평가결과 분석을 토대로한 동기부여, 지속적인 모니터링 등에서는 취약하거나 보완이 필요하다는 평가였으나 역시 종합평가는 A 등급이었다.

물론 인천국제공항공사나 한국전력공사는 모두 종합적인 측면에서 우수한 공기업들이다. 그러나 이러한 종합적인 평가와는 별도로 해당 공기업 평가에 있어서 환류과정 자체에 대한 체계적인 반영은 충분히 이루어지고 있지 못하다는 점을 시사하고 있는 것이기도 하다.

아울러 환류와 관련하여 보완할 사항에 대한 내용이 단순하고 반복적인 문구로 표현되고 있다는 점들은 환류에 대한 관점이 수동적이고 막연함을 보여주며, 단순한 방향성을 전제로 평가되고 있다는 점도 환류의 본래 취지인 정책개선이나 정책의 효과성 제고적 측면에서 한계로 작용할 수 있다.

---

## IV. 결론

### 1. 연구의 요약 및 시사점

한국은 지난 2006년 이래로 성과주의를 도입하면서 지속적으로 정부업무평가제도를 발전시켜 왔다. 이러한 과정에서 목표와 수단과의 연계, 예산과의 연계, 정부업무성과 제고 등의 측면에서 점진적으로 발전해 왔음은 주지의 사실이다.

그러나 성과주의 이전 시기와 이후 시기를 막론하고, 꾸준히 제기되어온 평가결과와 환류문제는 여전히 지속적으로 문제가 있음이 보고되어 왔다.

이와 관련하여 본 연구에서는 한국의 정부업무평가를 환류적 측면에서 검토하였고, 해외 주요국들이 정부업무평가의 환류에 있어서 정책목표의 달성과 개선이라는 환류체계의 학습적 차원에 상대적으로 높은 수준으로 연동된 반면, 한국은 그러한 연계성이 상대적으로 저하된 상태임을 확인할 수 있었다.

거시적인 국가비교 측면에서 한국의 경우, 정부업무평가 체계가 총리실 산하 국무조정실 중심의 집권형이며, 환류체계 또한 이를 따르고 있는데, 그러한 과정에서 환류의 목적은 정책을 개선하고 이를 위한 학습보다는 평가대상의 통제에 치우쳐 있는 것이 사실이다.

미국의 경우, OMB의 표준적인 틀하에서도 자체부처의 자율성이 최대한 보장되는 체계를 갖추며 운용의 묘를 보이고 있는데, 그 이면에는 자체부처가 제시한 목표의 명확성과 달성도를 최우선순위에 두고 있으며, 환류 또한 사후적이 아닌 상시적인 체계로 지원 및 협력체계를 갖추고 있는 점이 주목된다.

또한 영국의 경우, 총리실 직속의 IU가 정부업무평가를 총괄하고 일선부처를 아우르는 집권형의 형태를 취하고 있음에도 일선조직이 겪을 수 있는 정책집행상의 문제를 해결하기 위한 역량지원에 적극적으로 나서고, 총리를 비롯한 고위정책결정자들과 일선기관 사이에서 일종의 브릿지 역할을 수행하는 소통의 중재 역할을 수행하면서 학습차원의 활용을 가능하게 하고 있다.

미시적인 측면에서 한국의 경우, 정부업무평가의 대상은 크게 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 공공기관이며, 평가체계는 다른 주요국들에 비해 상대적으로 집권화된 체계를 보이고 있으며, 그 평가의 행태는 사후적이고, 통제 위주로 운영되어 환류의 본래 취지인 정책의 개선과 이를 위한 학습의 효과를 보다 활성화할 수 있는 노력이 요구된다.

적어도 형식상으로는 환류가 평가과정의 절차, 성과제고를 위한 수단, 이전의 성패에 대한 학습, 차년도 계획에의 반영 등과 같은 복합적인 모습을 통해 환류가 단순히 사후적인 절차가 아님을 분명히 하고, 정책의 개선과 학습을 위한 것임을 명목적으로는 분명히 하고 있다.

그러나 이처럼 환류에 대해 복합적인 기대를 반영하고 있는 평가취지와는 달리 평가를 받는 입장에서는 이를 여전히 통제를 위한 절차로 인지하고 있는 경향이 강함을 고려할 때, 이러한 간극을 좁히기 위한 논의와 노력도 필요하다고 판단된다.

큰 틀에서는 정부업무평가를 정책목표 달성과 이와 연계될 수 있는 정책개선에 초점을 맞출 필요가 있다. 이를 위해 상대적으로 사후적인 평가시스템을 미국과 영국 등의 사례를 참조하여 분기별 모니터링 체제를 취하되, 통제가 아닌 정책목표를 달성할 수 있는 협력적, 지원적 시스템으로 전환하는 것이 필요하다고 판단된다.

## 2. 정부업무평가에 있어 실효성 있는 환류제도를 위한 제언

### 가. 환류의 학습적 활용을 지원할 수 있는 법제도의 정비

정부업무평가에 있어서 현재 제대로 활용되지 못하고 있는 환류가 실효성 있게 활용되기 위한 방안 중의 하나로는 환류에 대한 법제도의 정비를 들 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 한국의 정부업무평가체계의 법제도적인 기반은 「정부업무평가 기본법」이다. 그러나 그러한 기본법에서조차 환류는 사후적인 평가결과의 활용으로서 조직, 인사, 예산 차원의 연계와 해당 정책에 대한 감축 등과 같은 감사 후속조치와 같은 것으로 인식되고 실제로 그렇게 집행 및 시행되고 있는 상황이다.

이는 정책평가와 같은 행정의 전문적인 분야와 관련된 것으로 보다 빠른 진행을 위해서는 대통령령이나 현재 국무총리를 위원장으로 하고 있는 정부업무평가위원회의 위상을 감안할 때, 총리령 등과 같은 행정입법 차원에서 환류의 학습적 활용을 지원하는 법제도를 마련할 필요가 있다.

이러한 법제도가 마련된다면 직접적으로는 정책집행의 차원에서라도 정책과정 전반에 걸친 환류의 학습적 활용이 진행되거나 시도될 것이다. 당장은 축적된 경험과 사례가 없어 시행착오를 겪을 수도 있겠지만 이 또한 학습의 일환으로서 보다 나은 환류활동이 이어질 수 있는 중요한 학습의 과정이 될 수 있을 것이다.

---

뿐만 아니라 이러한 법제도의 정비는 환류에 대한 인식의 전환에도 중요하게 작용할 수 있다. 환류작용의 학습적 활용이 사실상 의무화되어야 한다는 인식이 법제도와 함께 확산되고 고착화되면서 환류의 내실 있는 시행은 선택이 아닌 의무적인 사항으로 수용될 수 있을 것이다.

아울러 이러한 법제도가 마련된다면 이것이 명목적, 장식적 규정에 머물지 않도록 다양한 자원의 지원과 뒷받침이 적용되어야 할 것이다. 이 부분은 다음의 제언들과 연동된다.

#### 나. 정부업무평가시스템의 유용성 강화

현재 우리는 정부업무평가위원회 홈페이지를 통해 중앙행정기관, 지방자치단체, 기타 공공기관 등에 대한 평가결과 등을 총괄적으로 게시하거나 보고하고 있다. 이러한 상황은 분명 정부업무평가시스템의 총괄적인 운용이 존재하는 것이긴 하지만 실제로 그 유용성은 총괄적인 정부업무평가체계의 위상에 걸맞지 않는 것 또한 사실이다. 그 이유들 중 대표적인 것은 정부업무평가위원회 시스템에는 총괄적인 정보만이 수록되어 있을 뿐, 실제 관련 정책이나 사업에 있어서 보다 세부적인 내용과 맥락에 대한 이해를 이용자들에게 돕고 있지는 못하고 있기 때문이다.

이러한 부분은 앞서도 살펴본 미국의 연방정부성과포털 홈페이지의 연동방식을 벤치마킹할 필요가 있다. 즉, 현존하는 정부업무평가위원회 홈페이지는 실제 정책이나 사업을 수행하거나 집행하는 부처, 기관들이 실제로 정책과정에 어떻게 개입되어 활동하고 있는지를 국민들이 알 수 있도록 하는 연결창이자, 교량의 역할을 할 수 있어야 할 것이다.

이것은 단순히 해당 정책수행 부처와의 링크만을 의미하는 것이 아니다. 당연히 해당 부처나 기관 및 조직들은 자신들이 추구하는 정책목표와 달성과정을 사용자들인 국민들에게도 보이면서 관련 정보들을 공유할 수 있어야 할 것이다.

이를 위해서는 평가결과보고서에 담겨야 하는 환류의 형식도 개선될 필요가 있다. 즉, 지금과 같이 전년도에 지적받은 사항에 대해서 어떻게 처리하고 있는지를 감사에 대응하는 매뉴얼처럼 기재할 것이 아니라 정책의 전반적인 과정에 걸쳐 목표의 설정, 그 목표를 추구하기 위한 수단의 선택, 실제 집행상에서 직면한 문제 등에 대한 내용들이 담길 수 있는 형식으로 바뀌어야 할 필요가 있다.

#### 다. 환류과정에서의 협력과 소통 강화

정부업무평가제도에 있어 환류의 실효성을 제고하기 위해 고려되어야 하는 또다른 사항은 평가를 둘러싼 평가자와 피평가자와의 관계에 대한 것이다. 현재 한국이 정부업무평가에 있어서 특히 환류와 관련한 평가자와 피평가자 간의 관계는 상급자와 하급자 관계를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

당연히 정부가 추진하는 중점적인 국정과제는 해당 정권이 집권하는 한 정책의 우선순위에 있어야겠지만 그런 중에서도 실제 관련 정책을 수행하는 현장의 목소리가 환류과정에 제대로 반영되어야 해당 정책의 적실성과 실현가능성이 높아지게 될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 지금과 같이 상급자로부터 일방적인 지도를 받은 형태와 같은 평가자와 피평가자 간의 관계는 상의하달 식의 시행해야 하고 준수되어야만 하는 지침만 있을 뿐, 보다 나은 정책을 구현하기 위한 적실성 있는 대안과 방안을 도출해 내거나 구현해 낼 수 있는 가능성을 찾아보기 어려운 실정이다.

이와 관련하여서는 영국의 IU와 같이 일선부처와의 중재와 소통을 중시하면서, 직접적인 정책수행역량 지원활동을 적극적으로 수행하는 행태를 참고할 필요가 있다. 현재 한국은 컨설팅 등을 통해 이를 수행하려 하고 있지만 그러한 컨설팅의 실체는 이미 사후적으로 부실하게 평가받은 부문들에 대해 일방적인 지표설명과 평가 시에 불이익을 얻지 않기 위한 방침이나 지침 등을 일방적으로 전달하게 되는 경우가 적지 않다.

따라서 정부업무평가에 있어서 환류를 정책의 전 과정에 걸쳐 평가자와 피평가자가 보다 나은 정책구현을 위해 협력과 소통의 기제가 제도화되고 정착될 때, 효과적인 정책구현에 좀 더 근접할 수 있을 것이다.

#### 라. 자체적인 성과목표의 설정 역량 확대

정부업무평가체계에는 이미 자체적인 평가체계가 마련되어 있다. 그러나 좀 더 나은 정부업무평가의 환류를 위해서는 해당 정부부처들의 자체적인 성과목표 설정 역량을 확대시킬 필요가 있다. 특히 공기업 평가와 관련하여 성과목표의 설정 부분에 대해서 자체적으로 성과목표를 설정하고, 이에 따른 역량을 확대시킬 것이 요구된다. 공기업의 경우, 공공의 목적과 가치에 부응하는 것과 함께 지속가능성을 담보할 수 있는 성과에 대한 요구도 함께 충족해야 한다. 이와 같은 이중적인 과제를 조화롭게 수행하기 위해서는 관련

---

공기업 영역과 업무 분야에 정통하면서도 사회적으로 요구되는 공공의 이익과 함께 이를 공존시킬 수 있는 다차원적인 역량이 요구된다.

그러나 아직까지는 특히 공기업의 경우, 당시의 정권이 요구하는 컨셉에 수동적으로 맞추어가는 경우가 적지 않다. 이를 불식하고, 좀 더 나은 환류체계를 수립 및 운용하기 위해서는 먼저 해당 기관들이 자율적, 자체적으로 자신들이 환류시킬 정책목표를 설정할 수 있는 폭을 좀 더 확대시키고, 이것이 자칫 부처이기주의, 할거주의 등에 훼손당하지 않도록 사회가 요구하는 공공의 가치들과 공익이 함께 논의되고 반영될 수 있는 기반이 동시에 마련되도록 해야 할 것이다.

#### 마. 결과지향의 환류

정부업무평가체계에서 환류는 아직까지 그 개념이나 운용이 정책 현장에서 잘 이해되지 않고 훼손되는 부분이 적지 않다. 이미 앞에서 본 바와 같이 공공기관들 스스로가 환류에 해당하는 성과를 아예 제시하지 못하거나 제시하였다 하더라도 단지 그와 관련한 회의나 논의 등과 같은 활동을 한 것을 환류라고 여기는 경우도 적지 않다. 이러한 한계들을 극복하고 좀 더 나은 환류체계로 발전시키기 위해서는 결과지향의 환류를 보다 강화시켜 나갈 필요가 있다.

결과지향의 환류는 결국 정책이나 사업의 종착점으로 수립된 목표가 결과차원에서 그 도달 정도와 증감 정도를 제시할 수 있음을 의미한다. 이러한 결과지향의 환류는 단지 목표의 도달 정도나 증감 정도를 숫자로 제시할 수 있어야 한다는 단편적이거나 단순한 것이 아니다.

이는 결국 앞에서 언급했던 해당 부처, 공공기관들이 스스로 자신들의 목표를 스스로 설정하고 이를 운영할 수 있는 역량의 전제하에 이에 대한 도달 정도와 증감 정도를 구현하고 이를 반영하는 시스템의 수립이 결과지향의 환류가 될 수 있을 것이다.

#### 바. 쌍방향 소통을 강화시킨 평가환류 공개체계 개편

기존의 정부업무평가체계에서도 정부업무평가 결과가 각 공공기관들 별로 공개되어 있고, 이를 확인할 수 있다. 그러나 이와 관련한 평가결과 자료들은 관련 홈페이지 등에 방대한 규모의 파일로 수록되어 일방향적으로 다운로드 받도록 되어 있는 체계이다.

그러한 체계하에서는 정부업무평가 결과 및 그 환류에 대한 정보를 필요로 하는 국민들과 지역 시민들, 다양한 이해관계인들에 대한 진입 장벽을 높일 수 있으며, 그에 따른 실시간적 피드백을 놓치고 이를 반영시키지 못하는 한계를 가질 수 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 쌍방향 소통역량을 강화시키는 것에 초점을 맞추어 평가환류 공개시스템을 개편할 필요가 있다. 앞에서 살펴보았던 해외 사례들 중 미국의 예에서 확인할 수 있었던 것처럼 관련 공공기관별로 자신들이 잘 알고, 잘 할 수 있는 목표들을 설정하고, 그에 대한 달성 정도를 관련 홈페이지를 방문한 이해관계자들이 바로 확인할 수 있도록 항목별 수치와 증감 정도를 바로 제시하고, 이에 따른 실시간 반응들을 용이하게 표출할 수 있고, 이를 바로 확인할 수 있도록 관련 홈페이지들을 개편하는 것이 도움이 될 수 있을 것이다.

---

---

## 참고문헌

- 노유진, 「정책평가결과 활용의 영향요인과 활용유형의 특성에 관한 연구」, 고려대학교 박사학위논문, 2004.
- 노회준, 『정책평가론』, 서울: 법문사, 2001.
- 박재희, 『기관평가제도의 효과적 운영방안』, 서울: 한국행정연구원, 2002.
- 오영민·이광희·이삼열·오윤섭, 『우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타 평가 연구』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 이광희·이석민, 「행정관리역량평가제도의 운영실태 분석」, 『정책분석평가학회보』, 25(2), 2015, pp. 49~70.
- 이승중, 「정책평가결과의 활용도 평가: 연구경향 및 방법」, 『정책분석평가학회보』, 1(1), 1991, pp. 19~29.
- 이윤식, 「정부업무 평가결과 활용의 개선방안에 관한 연구」, 『정부기관평가제도의 성공적 정착과 발전방향』, 서울: 정책평가위원회·한국행정연구원, 2002, pp. 106~153.
- 이혜영·김건위·박해육, 「지방자치단체 자체평가제도 집행실태 분석」, 『한국지방자치학회보』, 16(3), 2004, pp. 43~65.
- 허만형, 「성과관리와 정책평가의 연계관계에 관한 연구」, 『행정논총』, 44(4), 2006, pp. 485~506.
- 허만형·라휘문·차용진, 「공무원 인식조사를 통한 정부업무평가제도의 개선방안에 관한 연구」, 『한국정책연구』, 10(3), 2010, pp. 479~504
- Gersick, C. J. G., "Marking Time: Predictable Transitions in Task Groups," *Academy of Management Journal*, 32, 1989, pp. 274~309.
- Locke, E. A., & Latham, G. P., *A Theory of Goal Setting and Task Performance*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1990.
- 정부업무평가위원회 홈페이지(<http://www.evaluation.go.kr>, 검색일자: 201년 11월 28일)
- 2018년 행정안전부 중앙행정기관 「행정관리역량 부문」 자체평가 운영실태 점검 결과

- 2019년 행정안전부 지방자치단체 합동평가 결과보고
  - 2019년 기획재정부 2017년 지방자치단체 합동평가 결과보고
  - 2019년 기획재정부 2017년 공공기관 경영실적 평가결과 및 후속조치
- 미국 연방정부성과관리포털 홈페이지(<http://performance.gov>, 검색일자: 201년 11월 28일)
- 영국 정부 홈페이지(<https://quarterly.blog.gov.uk/> 검색일자: 201년 11월 28일)



### 3-1. 공공기관 경영실적 평가지표의 변화 원인과 특성에 관한 연구: 공기업을 중심으로

김태은(한국교통대학교)



# 공공기관 경영실적 평가지표의 변화 원인과 특성에 관한 연구: 공기업을 중심으로

김태은(한국교통대학교)

## I. 서론

공공기관에 대한 평가는 오랜 역사를 지니고 있으나, 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하, ‘공운법’[법률 제8258호, 2007. 1. 19.])이 제정된 이후 2019년 10월 현재까지 평가의 큰 틀이 유지되고 있다.

「공운법」 제48조는 공공기관 경영실적평가를 체계적으로 규정하고 있으며, 이에 따라 공기업, 준정부기관 등 공공기관들은 매년 경영실적평가를 받고 있다. 공공기관에 대한 경영실적평가는 정부업무평가라는 큰 맥락에서 이루어지며, 동시에 공공기관 자체가 정책수단으로서 기능과 역할을 수행하기 때문에 이들에 대한 경영실적평가는 단순히 기관에 대한 평가, 기관운영 차원의 유용성을 넘어 국가·사회에 큰 영향을 미치고 있다. 여기서 경영실적평가 대상으로서 공공기관은 현재 「공운법」 제5조에 따라 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분되고 있다. 이 중 공기업은 직원 정원이 50인 이상이고, 자체 수입원이 총수입액의 1/2 이상인 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관으로 2019년 현재 36개(시장형 16개, 준시장형 20개)가 지정되어 있다.

모든 평가가 그러하듯이 공기업뿐만 아니라 공공기관에 대한 경영실적평가는 실제 ‘평가지표’를 통해 구현된다. 예를 들어, 2019년 문재인 정부에서는 공기업 경영실적평가는 경영관리와 주요사업으로 평가부문이 구분되어 있고, 경영관리에는 경영 및 리더십, 사회적 가치 구현, 업무효율, 조직·인사·재무관리, 보수 및 복리후생비, 혁신과 소통 등 6가지 평가지표와 하위 평가지표들로 구성되어 있으며, 주요 사업은 주요사업 계획·활동·성과를 종합평가 항목으로 하여 평가가 진행되고 있다.

---

이러한 경영실적 평가지표는 2007년 「공운법」 제정 이후 현재 문재인 정부에 이르기까지 지속적으로 변화되어 왔다. 특히, 정권에 따라 변화되어 왔으며, 정권 내에서도 평가부문과 평가지표의 내용과 비중이 지속적으로 변화되어 왔다. 따라서 본 연구는 공기업 경영실적 평가지표의 변화를 개관하고, 이를 통해 변화의 원인과 특성을 고찰하고자 한다. 본 연구는 정부자료 등 문헌연구를 토대로 진행하였다. 연구의 시간적 범위는 「공운법」이 제정된 2007년부터 2019년 현재까지로 하며, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부를 포함하였다. 정권별 구분은 공기업 평가지표 편람 작성 시점을 기준으로 하여 구분하였다.

## II. 이론적 논의

### 1. 공공기관 경영실적평가와 평가지표

#### 가. 공공기관 경영실적 평가

공공기관에 대한 평가는 1968년 최초 도입되어 시행되어 왔으나 1983년 말 「정부투자 관리기본법」이 제정되기 전까지는 평가로서 실효적이지 못하였다(유훈, 1997: 209). 이후 1984년부터 시행해 오던 정부투자기관 경영평가와 2004년부터 시작된 정부산하기관 경영평가가 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하, '공운법')[법률 제8258호, 2007. 1. 19., 제정]에 따라 통합 운영되면서 현재에 이르고 있다.

「공운법」 제정에 따라 우리나라의 공기업을 포함한 공공기관 평가체계는 큰 틀에서 개편되었으며, 동 구조는 현재에 이르고 있다. 「공운법」 제정 이전 당시에는 공공기관의 개념이 불분명하여 감독의 사각지대가 존재하고 기관유형과 업무특성을 고려한 관리체계가 미비하였다. 특히, 정부투자기관 및 정부산하기관 주무부처 간에도 공공기관 관리의 원칙과 기준이 서로 달라 감독의 일관성이 없다는 점, 중첩된 경영감독으로 책임소재가 불분명한 점, 공공기관 이사회의 경영진 견제기능과 내부감사제도가 형식화되어 내부 경영감독기능이 제대로 작동되지 않고 있다는 문제(기획예산처 보도자료, 2006.12.22.) 등이 제기되었다.

이에 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하, '공운법')[법률 제8258호, 2007. 1. 19., 제정]이 제정되었다. 동 법은 구체적으로 첫째, 공공기관에 대한 정의 및 범위를 분명히 하고 공공기관을 공기업(시장형 공기업, 준시장형 공기업)과 준정부기관(기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관), 기타공공기관으로 구분하였으며 공공기관 등의 지정 절차를 명시하였다(동법 제4, 5, 6조). 둘째, 공공기관의 지정 및 구분에 관한 사항 등을 심의·의결하기 위하여 기획예산처장관 소속 하에 공공기관운영위원회를 설치하였다(동법 제8, 9, 10조). 이를 통해, 「정부투자기관운영위원회」와 「정부산하기관운영위원회」를 「공공기관운영위원회」로 통합하여, 공통 경영지침을 제시함으로써 감독의 통일성을 확보하도록 하였다(기획예산처 보도자료, 2006.12.22.). 셋째, 공기업 및 준정부기관의 경영목표와 예산 및 운영계획 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 공기업 및

---

준정부기관의 이사회를 설치 및 구성(법 제17조 및 제22조)하도록 했다. 넷째, 공공기관의 경영목표 수립, 경영실적 등의 보고, 경영실적평가(동법, 제46조, 제47조, 제48조) 등을 체계화했다. 즉, 기획예산처장관은 경영목표 및 공기업·준정부기관이 제출한 경영실적보고서 등을 기초로 공기업 및 준정부기관의 경영실적을 평가하고, 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관의 기관장 또는 상임이사의 해임을 건의하거나 요구할 수 있도록 하였다.

이러한 「공운법」에 따라 현재 공공기관 경영실적평가가 공공기관 운영의 일환으로서 수행되고 있다. 동법에 따른 공공기관 경영실적평가는 공공기관 운영을 사후적으로 평가하는 것으로 경영목표의 합리성 및 달성 정도, 주요사업의 공익성 및 효율성, 직원의 고용 형태 등 조직·인력 운영의 적정성, 재무운용의 건전성 및 예산 절감노력, 고객만족도 조사 결과, 합리적인 성과급 지급제도 운영, 그 밖에 공기업·준정부기관의 경영에 관련된 사항(「공공기관의 운영에 관한 법률」 [법률 제16092호, 2018. 12. 31.], 48조) 등을 담고 있다.

공공기관에 이러한 경영실적 평가는 다양한 목적에 기인한다. 무엇보다 첫째, 공공기관의 존재 이유가 정부정책을 추진하기 위한 수단적 의미를 지니고 있기 때문에 기본적으로 통제와 관리의 도구가 필요하다. 특히, 경영실적평가는 부처 중심의 통제에서 범정부적 관점의 사후적 통제를 가능하게 하는 유용한 도구가 될 수 있다.

둘째, 조직 운영 차원에서 공공기관이 독점성에 기인한 비효율성이 초래될 수 있기 때문에 성과관리 도구가 필요하다. 독점에 따라 외부경쟁이 부재한 상태에서 성과를 향상시키기 위해서는 효율적 관리를 강제하기 위한 평가제도가 필요할 수 있다. 또한 본질적으로 공공기관은 사적 기업과 달리 주인-대리인 문제가 크게 발생된다. 따라서 주인-대리인 문제에 의해 발생하는 도덕적 해이, 역선택 문제를 방지하고 효율적인 성과를 달성하기 위해 평가제도가 필요할 수 있다.

그동안 관리 운영 면에서 경영실적 평가는 ‘성과계약’을 통해 정부와 공공기관의 관계를 재정립(탈정치화)하는 데 기여하며, 자율적 책임경영체제 구축에 기여, 공공기관이 도덕적 해이 방지, 경쟁문화 확산, 평가결과 환류를 통한 조직운영에 기여, 투명성 제고 등 편익이 있는 것으로 주장되어 왔다(장지인 외, 2013: 28-29). 그러나 실제 이러한 효과가 있는지 여부에 대해서는 다양한 논란이 지속되고 있다(Eisenberge & Ingraham, 1993; 박석희, 2006; 권민정·윤성식, 1999; 김용운, 2019). 예를 들어, 이정욱·김택규(2017)는 경영평

가가 효율성에 효과가 있음을 실증한 반면, 최한수·홍우형(2018)은 계약이론 관점에서 도덕적 해이에 대한 통제장치로서의 기능을 적절히 수행하지 못함을 실증하였다.

#### 나. 공공기관 경영실적평가와 평가지표

공공기관에 대한 구분은 시기에 따라 달라져 왔으며, 현재 「공운법」 제4, 5조는 공공기관을 공기업(시장형 공기업, 준시장형 공기업), 준정부기관(기금관리형 준정부기관, 위탁 집행형 준정부기관), 기타 공공기관으로 구분하고 있다(「공공기관의 운영에 관한 법률」, [법률 제16092호, 2018. 12. 31.], 5조). 이 중 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관으로, 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업, 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업의 의미를 의미한다(「공운법」, 제5조). 현재 시장형 공기업은 16개, 준시장형 공기업은 20개가 지정되어 있다(ALIO<sup>1)</sup>).

공기업에 대한 경영실적평가를 위해서는 무엇보다 경영실적이라는 개념에 대한 정의가 필요하나 현실적으로 경영실적은 동 개념이 조작적으로 정의된 평가지표에 의해 파악될 수 있다.

## 2. 평가지표 변화 이론

### 가. 역사 제도주의적 접근

공기업에 대한 경영실적 평가지표는 「공운법」 제정 이후에도 지속적으로 변화되어 왔다. 역대 정권별로 변화되어 왔으며, 정권 내에서도 변화는 지속되어 왔다. 장기적 관점에서, 단기적 관점에서 어떠한 원인에 의해 평가지표가 변화되어 왔으며, 그러한 변화의 특성을 고찰하는 것은 중요하다.

경영실적평가는 다양한 하위 요소들이 결합된 하나의 제도이다. 그 중 평가지표는 경영실적평가라는 제도의 가장 중요한 구성요소로서, 평가지표의 형성과 변화에 있어 신제도주의, 특히 역사제도주의 관점은 유용한 설명력을 지니고 있다.

1) <http://www.alio.go.kr/alioPresent.do>(검색일: 2019.10.3.)

---

역사제도주의는 근본적으로 행위자 간 권력관계의 불균형, 비대칭성을 강조한다. 즉, 권력관계의 불균형 속에서 제도가 형성되고, 이러한 제도는 불균형한 권력관계를 지속시킨다고 주장한다(Gaventa, 1980; Pierson, 2000). 이로 인해 제도는 쉽게 변화하지 않는 생명력을 지니고 자기 강화, 즉 경로의존성이 발생된다고 주장한다. 이러한 경로의존성은 역사제도주의를 넘어 사회과학 전반에서 수확체증, 자기강화(self-reinforcing) 및 긍정적 환류과정(positive feedback process), 제도적 재생산 메커니즘(mechanism of institutional reproduction) 등으로 불리며(Mahoney and Thelen, 2000; Pierson, 2004; Auther, 1994; Levi, 1997) 제도의 지속성을 설명하는 데 중요한 개념이 되었다.

역사제도주의는 현실에서 발생하는 제도변화를 설명하기 위해 외생적 변수 및 우연성을 강조하여 왔다(참고, Krasner, 1984; Baumgartner and Jones, 1993; Collier and Collier, 2002). 한편에서는 내생적으로 제도를 복합체(complexes)로 인식하고 제도 자체가 변화의 원인이 될 수 있음을 강조하는 내생적 제도 변화 역시 지속적으로 연구되어 왔다(Mahoney and Thelen, 2010; Orren & Skowronek, 2004; Pierson, 2004; Streeck and Thelen, 2005; Thelen, 2003; 김태은, 2009). 특히, Hacker(2004), Thelen(2003, 2004), Streeck and Thelen(2005) 등의 연구를 이어, Mahoney and Thelen(2010)은 전치, 층화, 표류, 전환을 제시한다(Mahoney and Thelen, 2010: 14-18). 여기서 전치는 기존 규칙이 새로운 규칙으로 대체되는 것을 의미하고, 층화는 새로운 제도가 기존 제도에 부탁될 때 발생하며, 표류는 규칙이 공식적으로 존재하나 외부 조건의 변화에 의해 규칙의 영향력이 변화된 것을 의미한다. 전환은 규칙은 남아 있으나 동 규칙이 기존과 달리 새로운 방식으로 해석되고 설정되는 경우를 의미한다.

이러한 역사제도주의 관점의 제도 변화는 공기업 평가지표의 변화를 설명하는 데 유용한 부분이 존재한다. 무엇보다 역사제도주의적 관점은 무엇보다 권력관계의 구조가 변경될 때 제도 변화가 발생할 수 있음을 지적한다. 즉, 권력의 비대칭 구조에서 제도가 형성되기 때문에 정권변동은 평가지표의 변화에 가장 큰 원인 변수로 작용할 가능성이 높다. Pierson(2000: 259)의 주장처럼 특별한 행위자에게 정치적 권위가 부여되는 것은 새로운 경로 의존의 원천이 될 수 있다. 그러나 정권 내 평가지표의 미시적 변화는 기존의 내생적 제도설명 논리로서 설명되지 않는 부분이 존재한다.

#### 나. 새로운 이론적 고찰 필요성

역사적 제도주의는 권력 변화에 따른 제도 변화, 평가지표의 변화 가능성을 제시한다. 그러나 미시적인 수준에서 설명 가능성은 높지 않다. 특히, 평가지표는 정권 내에서도 자주 변경된다. 따라서 공기업 평가지표의 미시적 변화를 설명할 수 있는 설명렌즈가 필요하다.

동 관점에서 첫째, 정책수단으로서 공기업과 그러한 공기업의 경영실적을 평가하기 위한 평가지표를 이해할 필요가 있다. 정책수단(policy instruments, tools)은 공공정책 목적을 수행하기 위해 정부가 임의대로 할 수 있는 각종 수단(Howlett, 1991: 2)이다. 즉, 공적문제를 해결하기 위해 조직화된 집합적 행동(Salamon, 2002: 19)이다. 정책수단은 행태적 특징을 강조하거나 자원에 초점을 둔 분류에 따라 그 유형이 매우 다양하다(Schneider and Ingram, 1990; Vedung, 1998 등 참고). 대표적으로 Salamon(2002: 19-37)은 정부수단을 직접적 도구와 간접적 도구로 크게 구분한 후, 직접적 도구에는 정부직접제공, 정부기업, 경제적 규제, 공적 정보, 직접대출(direct loan)을, 간접적 도구에는 사회적 규제, 계약, 대출보증, 보조금, 조세지출, 사용료 및 과징금, 공적 보험, 피해구제(tort liability law), 정부후원기업 등을 들고 있다(김태은, 2008: 181 재인용).

이 중 공기업은 정부가 어떠한 목적을 달성하기 위한 수단, 즉, 가장 대표적인 정책수단(policy tools) 중 하나이다. 따라서 정부가 어떤 정치적 목적을 달성하거나 정책을 달성하기 위한 수단으로서 공공기관을 활용하는 것은 매우 당연하게 발견되는 현상이다. 따라서 정부가 어떤 정책 목적을 달성하기 위해 공공기관을 활용하고자 한다면, 공공기관을 평가하는 평가지표에 이를 반영할 필요가 있다.

둘째, 일반적 제도와 달리 평가지표의 경우는 평가의 본질적 특성을 고려해야 한다. 객관적인 평가를 위해서는 단일한, 통일된 평가지표를 적용해야 한다. 한편에서, 공기업 처럼 서로 다른 기능을 수행하기 위해 형성된 조직 간을 평가하기 위해서는 서로 다른 것을 서로 다르게 평가하는, 차별적 평가지표 역시 필요하다. 즉, 공기업 평가는 통일성과 차별성 두 가지 모두를 필요로 한다. 즉, 공기업 평가에 있어서는 공기업 평가의 딜레마, 통일성과 차별성 간의 문제가 존재한다. 구체적으로 일반적으로 평가는 통일성을 요구한다. 즉, 서로 다른 대상을 가능한 표준화하여 상대적인 수준을 평가하는 데 주목적이 있다. 학교에서의 성적부터 정부업무평가에 이르기까지 모든 평가는 본질적으로 상대성을 강조한다. 상대적 우위에 있는지, 상대적 열위에 있는지를 파악하고자 하는 것이 평가

---

의 본질이다. 따라서 이러한 상대적인 평가를 위해서는 평가결과를 표준화해야 한다. 이는 곧 평가결과에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 평가지표의 표준화 수요를 유발한다. 특히, 기업 경영실적평가 역시 평가결과의 환류를 통해 공기업의 운영과 성과를 향상시키는 목적도 지니고 있으나, 동시에 공기업이 정책수단 중 하나라는 점에서 단순히 경영실적평가가 평가결과의 환류에만 목적이 있지 않다는 점에서 표준화된 평가지표의 적용 필요성은 매우 크다. 그러나 한편에서 공기업은 개별 공기업별로 고유한 기능을 수행하기 위해 설립되었다. 설립의 역사적 배경, 고유한 기능, 그리고 공기업의 규모, 이익집단 등이 모두 상이하다. 예를 들어, 하는 일이 다른데 이를 통일된 기준으로 평가하는 것은 쉽지 않다. 이는 예술가와 사회 과학자를 동일한 잣대로 평가하는 것과 마찬가지로, 서로 다른 것은 서로 다르게 평가해야 하는 필요성이 제기된다. 이러한 점은 즉, 공기업에 대한 평가에 내재적으로 평가지표의 표준화와 차별화의 필요성이 공존하는 딜레마 상황에 처해 있을 수 있음을 추정할 수 있다.

### 3. 선행연구

본 연구와 관련하여 평가지표의 변화를 고찰한 연구는 아래와 같다. 유훈(1997)은 정부투자기관에 대한 통제가 어떻게 이루어져 왔는지를 1948년부터 1997년까지로 하여, 대상기관과 이사회 의 변모 등 차원에서 살펴보았다. 경영평가제도에 대한 고찰을 수행하면서 경영평가지표의 변천에 대해 연구가 주로 조세재정연구원 차원에서 수행되었다. 윤태범·김효경·유효정(2010)은 1983년부터 2010년까지 경영평가지표와 평가방법이 어떻게 변화되어 왔는지를 연구하였다. 장지인·곽채기·신완선·오철호(2013)는 공공기관 경영평가 지표체계의 변천을 살펴보고 있다. 평가지표 부문 구성 및 부문별 가중치, 경영평가지표 수의 변천, 평가지표의 구성 및 평가내용의 변천을 살펴보았다. 라영재 외(2018)는 「공운법」 제정 이후 기관평가, 기관장 평가, 상임감사·감사위원 평가의 변천과정을 제시하면서, 해당 평가의 평가지표 변화를 밀도있게 소개하였다. 이원희·라영재(편)(2015)는 공공기관 경영평가를 핵심적으로 수행했던 공무원 및 전문가들을 대상으로 하여 경영평가 30년을 회고하였다. 본 연구는 기존의 연구 관점과 달리, 경영실적 평가지표의 변화 원인과 특성이 무엇인지에 초점을 두고 분석한다.

### Ⅲ. 공공기관 경영실적평가지표의 변화

#### 1. 노무현 정부

##### 가. 2007년 공공기관 경영실적평가 혁신방안(11월)과 공공기관 경영실적 개편안(1차 개편)

2007년 「공운법」[법률 제8258호, 2007. 1. 19., 제정] 제정으로 인해, 정부투자기관과 정부산하기관으로 이원화된 경영실적평가시스템이 공기업·준정부기관 경영실적평가로 통합되어 평가기준과 평가방법 일원화가 필요하여 대폭적인 제도 개선을 추진하였다. 이에 정부는 2007년 11월 공공기관 경영실적평가제도 혁신방안(시안)을 마련하였고, 동년 12월 공공기관 경영실적평가제도 개편안을 확정하였다.<sup>2)</sup>

당시 경영실적평가는 평가지표 수가 많고 중복되어 공공기관의 경영성과를 명확히 측정하기 곤란하고, 노력과 성과를 하나의 지표에 포함(과정과 결과가 혼재)하여 성과 달성에 있어 노력과 성과를 분리하기 어렵고, 순위 점수로 평가결과를 발표하여 공기관 경영개선보다는 과대 경쟁 등 부작용을 유발하는 문제가 존재했다. 또한 지표별로 평가하고자 하는 내용에 대한 사전적 정의의 부족, 비계량지표에 대한 세부 평가기준 부재, 평가오류 검증체계 부족 등이 지적되었다. 또한 평가지표 수가 과다하고, 기관평가, 기관장평가, 혁신평가 간 지표 중복으로 공공기관 평가부담이 과중했으며, 피평가기관의 이익제기 절차가 부재하고 평가결과가 문제 있는 경우 책임소재 파악이 어려운 등의 문제가 지적되었다(기획예산처, 2007a: 6-7)

이에 따른 주요 개편 내용은 아래와 같다(기획예산처 보도자료, 2007.12.26.: 1-3).

첫째, 경영성과 및 경영합리화에 대한 평가비중을 대폭 확대했다. 구체적으로, 경영성과에 대한 평가비중을 30~40%에서 40~45%로 확대하고, 경영 효율성(노동·자본생산성) 및 방만경영 견제(인건비 인상률 등) 관련 평가비중을 확대(기존 16~25점 → 21~26점)했다. 둘째, 기존에 기능별로 구성(종합경영-주요사업-경영관리)된 평가지표를 경영

2) 2007년 8월 정부는 2007년 『공기업·준정부기관의 2007년도 경영실적평가편람(기획예산처, 2007b)』을 발표하였다. 「공운법」 제정 이후이기 때문에, 종전 정부투자기관 경영실적평가체계를 적용해온 14개 공기업을 공기업 I 유형으로, 종전 정부산하기관 경영실적평가체계를 적용해온 10개 공기업을 공기업 II 유형으로 구분하여 평가했다. 그러나 평가부문, 평가지표, 세부평가지표, 세부평가기준 등의 평가지표체계는 종전체계를 유지했다.

과정(리더십·전략-경영시스템-경영성과)에 따라 재구성하여 해당 기관의 경영성과와 우수·부진사항 등을 명확히 제시하고자 했다. 셋째, 경영실적평가지표의 구체화 등을 통해 평가 신뢰성을 제고하고자 했다. 이에, 모호했던 비계량지표에 대한 평가기준을 구체화하고 지표별 평가과정에 대한 점검을 의무화하여 오류발생을 최소화하고자 했다. 넷째, 평가결과는 점수·순위에서 등급화로 변경하여 과당경쟁을 완화하고자 했으며, 다섯째, 기관장평가 시 기관평가지표를 활용하여 평가중복을 해소하고자 했다. 여섯째, 경영실적평가제도 운영상 책임성을 강화하고자 했다. 이를 위해, 실적제출, 평가, 집계 등 전 과정을 전산시스템화하여 관리, 경영실적평가 과정에 대한 매뉴얼을 개발·보급하여 평가품질 제고, 인건비 등 주요 지표실적에 대한 기획예산처의 점검 강화했다.

〈표 III-1〉 경영실적평가제도 주요개편사항 대비표

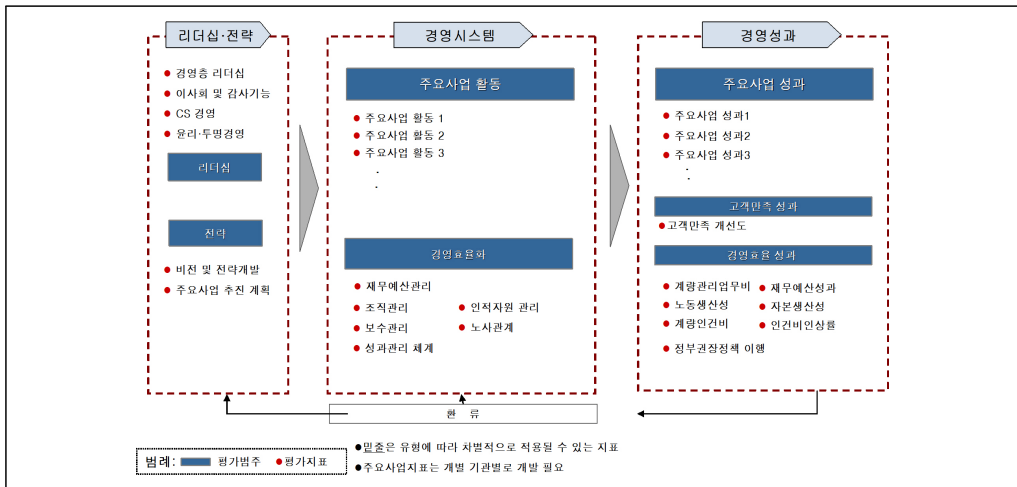
구분	현행	개편
공공기관 성과 향상 유도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기능별 지표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합경영, 주요사업, 경영관리 3개 부문</li> </ul> </li> <li>• 하나의 지표에 과정과 성과를 모두 평가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예시) 「... 노력과 성과」(5점)</li> <li>- 성과비중 30~40%</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영 과정별 지표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 리더십·전략(계획), 경영시스템(집행), 경영성과(결과) 3개 부문</li> </ul> </li> <li>• 과정과 성과를 별도의 지표로 분리하고 성과평가비중 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예시) 「... 노력」(2점), 「... 성과」(3점)</li> <li>- 성과비중 40~45%</li> </ul> </li> </ul>
경영실적 평가 객관성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비계량지표 평가 시 구체적 기준 모호               <ul style="list-style-type: none"> <li>- '아주 우수', '우수', '보통' 등으로 9단계 등급화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비계량지표 평가시 평가기준을 구체화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ①체계적 경영시스템 구축, ②경영 개선 추진의 일관성, ③학습과 혁신을 통한 개선정도를 6단계로 등급화</li> </ul> </li> </ul>
검증절차 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 검증절차 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단계별·지표별 필수점검사항 확인 의무화</li> </ul>
서열화 부작용 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 순위와 점수 발표로 기관 간 서열화 등 부작용 발생               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가결과는 점수와 순위로 제시</li> <li>- 0.1점 차이에도 순위와 성과급 차이</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6단계 등급으로 발표하여 서열화에 따른 부작용 방지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가결과는 경영수준으로 제시</li> <li>- 유사한 수준인 경우 동일한 등급 부여</li> </ul> </li> </ul>
중복평가 해소 및 지표 간소화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관장평가, 기관평가를 별개로 평가</li> <li>• 과다한 세부평가지표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관평가 중 리더십 관련지표로 기관장평가</li> <li>• 지표를 간소화하고 개별지표 정의를 명확히 규정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공통비계량지표 : 27 → 12개</li> </ul> </li> </ul>
평가제도 운영상 책임성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 표준화된 절차 없이 경영실적평가단이 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가과정을 매뉴얼화하고 전산화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가절차와 주요점검사항 매뉴얼화</li> <li>- 기관실적 제출, 평가단 평가 등 경영실적평가 전 과정을 전산시스템화</li> </ul> </li> </ul>

출처: 기획예산처 보도자료(2007.12.26.)

### 나. 2008년 경영실적평가

공공기관 경영실적평가제도 개편안은 동년 12월 공기업·준정부기관의 2008년도 경영실적평가편람으로 구체화되었다(기획예산처, 2007c). 무엇보다, 평가부문은 평가대상 공공기관의 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 「계획—집행—성과도출」이라는 업무과정에 따라 ‘리더십·전략—경영시스템—경영성과’ 3개 부문으로 지표를 구성되었다. 여기서, 리더십·전략(20점)은 비전, 목표, 전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부, 경영시스템(35점)은 사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지 여부, 경영성과(45점)는 주요사업성과, 생산성, 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지 여부를 의미한다(기획예산처, 2007c: 7).

[그림 III-1] 업무과정에 따른 평가부문과 지표체계



출처: 기획예산처(2007c, 8)

노무현 정부에서 공기업 평가는 큰 틀에서 변화되었다. 변화의 핵심 원인은 무엇보다 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하, ‘공운법’)[법률 제8258호, 2007. 1. 19.]의 제정에 기인하고 있다. 동 법에 따라 이전과는 크게 다른 평가지표가 마련되었다. 「공운법」 제정 이후 2007년 11월 공공기관 경영실적평가 혁신방안과 개편안에 따라 동년 12월 2008년 경영실적평가편람이 마련되어 평가가 적용되었다.

동 시기의 핵심적 특징은 아래와 같다. 첫째, 「공운법」이 재정됨에 따라 공공기관을 공기업(시장형 공기업, 준시장형 공기업)과 준정부기관(기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관), 기타공공기관으로 구분하고 공공기관 운영위원회를 설치하는 등 평가제도를 위한 전면적 변화와 기반이 구축되었다. 둘째, 2008년 평가부터 경영성과(30~40% → 40~45%) 및 경영합리화에 대한 평가비중을 대폭 확대되었고, 셋째, 기존에 기능별로 구성(종합경영-주요사업-경영관리)된 평가지표를 경영과정(리더십·전략-경영시스템-경영성과)에 따라 재구성하여 평가되었다. 넷째, 비계량지표 평가 기준 구체화, 지표별 평가과정 점검을 의무화하고, 평가결과를 점수 순위에서 과당경쟁을 완화하기 위해 등급화를 시행했다. 기타 중복평가의 문제를 해소하고자 기관장 평가 시 기관 평가지표를 활용하였다.

동 시기는 공기업 평가제도 전반에 새로운 틀이 형성된 시기라 할 수 있다. 노무현 정부에서 공공기관 경영실적평가 개편의 주요 내용은 아래 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 노무현 정부 (2017~2018) 공공기관 경영실적평가 개편의 주요 내용

시기	주요 내용	비고
공운법 제정 (2007. 04.) <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행</li> <li>공공기관 정의, 분류 명시               <ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관을 공기업(시장형 공기업, 준시장형 공기업)와 준정부기관(기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관), 기타공공기관으로 구분</li> </ul> </li> <li>공공기관 운영위원회 설치 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제도의 전면적 변화와 기반 구축</li> </ul>
2008 편람 (2007. 12.) <sup>2)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관 경영실적평가제도 개편(확정)</li> <li>경영성과(30~40% → 40~45%) 및 경영합리화에 대한 평가비중을 대폭 확대</li> <li>기존에 기능별로 구성(종합경영-주요사업-경영관리)된 평가지표를 경영과정(리더십·전략-경영시스템-경영성과)에 따라 재구성</li> <li>비계량지표 평가기준 구체화, 지표별 평가과정 점검 의무화</li> <li>평가결과를 점수 순위 → 등급화(과당경쟁 완화)</li> <li>기관장 평가시 기관 평가지표 활용(중복해소)</li> <li>평가과정 매뉴얼화 및 전산화 등 평가제도 운영상 책임성 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영성과 비중 확대</li> <li>평가범주와 지표를 경영과정으로 재구성하여 평가</li> <li>비계량지표 평가 기준 개선</li> <li>평가결과 등급화</li> <li>평가중복 해소</li> <li>평가운영 책임성 강화</li> </ul>

주: 1) 기획예산처(2007a), 2) 기획예산처 (2007c), 기획예산처 보도자료(2007.12.26.)

## 2. 이명박 정부

### 가. 공공기관 운영체제 개편(1차 개편)과 2009년도 경영실적평가

#### 1) 2008년 공공기관 운영체제 개편(1차 개편)

2008년 이명박 정부는 ‘공공기관 운영체제 개편방안’(2008a.12.12.)을 통해 공공기관 기능 재정립, 경영실적평가 시스템 개편, 지배구조 개편, 국민감시 강화 등 차원에서 전반적인 개편을 추진하였다. 이 중 경영실적평가와 관련하여, 첫째, 평가지표가 기관유형별로 차별성 없이 특성이 서로 다른 공기업과 준정부기관을 유사한 평가지표와 가중치를 사용하여 평가하고 있고, 둘째, 평가지표가 과다·복잡하고 기관과 기관장을 중복 평가함에 따라 공공기관의 부담이 가중하고 있으며(평균 지표 수; '83년 21개 → '91년 33개 → '98년 25개 → '08년 30개), 셋째, 평가자의 주관이 개입되기 쉬운 비계량지표가 많고, 비계량평가결과가 전체 평가결과를 좌우하여 평가의 신뢰성이 저하되고 있으며, 넷째, 평가단의 전문성이 미흡하고 평가지원 시스템도 미비되어 있으며, 다섯째, 경영실적평가결과가 기관의 경영효율 향상으로 환류되지 못한다는 문제들을 제시하였다(기획재정부, 2008a: 11-12).

〈표 III-3〉 07년 경영실적평가 예시\_비계량점수의 영향

기관명(유형)	계량점수(순위)	비계량점수(순위)	종합점수(순위)
한전(공기업 1)	28.86(13)	51.12(1)	79.98(1)
수출보험(연기금)	33.06(13)	48.37(1)	81.43(1)
과학문화재단(문화국민생활)	26.87(5)	37.49(15)	64.36(13)
영화진흥위(산업진흥2)	28.03(3)	35.12(14)	63.15(14)

출처: 기획재정부(2008a, 11)

이에 첫째, 공기업(수익성 중심)과 준정부기관(공익성 중심)의 특성이 반영될 수 있도록 경영실적평가 시스템을 차별화하고, 둘째, 평가지표를 축소하고(30개 내외 → 20개 내외), 셋째, 기관장 평가 시 경영목표 평가를 폐지하여 평가부담을 완화하며 넷째, 경영실적평가 인프라 구축 및 평가 결과의 활용 등 경영실적평가 전반에 걸쳐 개선방안을 제시하였다.

〈표 III-4〉 2008. 12월 공공기관 경영실적평가 개편 방안

	현 재	개 편																			
평가대상	총 101개 기관 공기업(24개) + 준정부기관 (77개)	총 58개 기관 공기업(24개) + 대규모·연금관리 준정부기관(34개) - 중소형 준정부기관(정원 500인 미만)은 기획재 정부가 계량지표만 관리																			
평가중점	공기업과 준정부기관이 유사	공기업: 기업성·수익성 중심 준정부기관: 공공성·공익성 중심(준정부기관은 시장 (수요자)에 의한 평가가 곤란한 업무특성을 감안하여 고객만족도 조사 반영 비중 확대 5~7%)																			
평가 지표	평가지표 수(30여개) 비계량지표 비중 60% 내외	핵심지표 중심(20개 내외)로 간소화 비계량지표 비중 40% 내외로 축소 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="2">공기업</th> <th colspan="2">준정부기관</th> </tr> <tr> <th>현재</th> <th>개편</th> <th>현재</th> <th>개편</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>비계량지표 비중</td> <td>55%</td> <td>30% 수준</td> <td>60%</td> <td>40% 수준</td> </tr> <tr> <td>경영성과지표의 비중</td> <td>45%</td> <td>55% 이상</td> <td>40%</td> <td>50% 이상</td> </tr> </tbody> </table>		공기업		준정부기관		현재	개편	현재	개편	비계량지표 비중	55%	30% 수준	60%	40% 수준	경영성과지표의 비중	45%	55% 이상	40%	50% 이상
	공기업			준정부기관																	
	현재	개편	현재	개편																	
비계량지표 비중	55%	30% 수준	60%	40% 수준																	
경영성과지표의 비중	45%	55% 이상	40%	50% 이상																	
기관장 평가와 기관 평가 연계 강화	경영계획서평가+경영목표 평가	매년 기관장 경영계획서 평가 시 기관평가와 중복 되는 경영목표 평가는 폐지																			
평가 인프라	경영실적평가단(비상설, 130여명)	경영실적평가단(비상설, 100여명) + 상설 공공기관 센터 신설 경영실적평가 정보시스템 구축																			
결과 활용	성과급 차등지급	성과급 차등지급 컨설팅 기능 강화 및 지적사항에 대한 이행점검 강화																			

자료: 기획재정부(2008a, pp.18~21)를 표로 재정리

## 2) 2009년도 경영실적평가

2008년 개편방안은 「공기업·준정부기관 '09년도 경영실적평가편람」으로 확정되었으  
며 평가지표와 관련하여 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다(기획재정부, 2008b).

첫째, 계량지표 비중 확대 및 유형별 평가지표 차별화로, 계량평가 비중을 40~45점  
→ 45~50점으로 상향조정하고 공기업·준정부기관의 평가지표 가중치 차별화(공기업은  
사업성과지표 5점 상향, 준정부기관은 사업성과지표 3점, 고객만족개선도 지표 2점 상  
향)하였다. 둘째, 평가지표 간소화 및 공통계량지표 평가방법을 통일했다. 유사·중복 지  
표를 통폐합하고 노동생산성, 계량인건비, 계량관리업무비 등 공통계량지표 평가방법을  
「목표부여(편차)」로 통일했다. 셋째, 경영효율화 범주에 '공공기관 선진화 및 경영 효율  
화 추진관리' 지표 반영(2점, 비계량지표)했다. 넷째, 정부권장정책 이행실적' 지표에 공

공부문 투자 확대 및 예산조기집행을 평가대상 정책으로 포함했다. 다섯째, 경영투명성 및 보수관리 등 평가내용을 보완했다. 즉, '재무예산관리' 지표에 전자입찰제도 활성화 노력을 세부평가내용으로 반영하고, '보수관리' 지표에 인건비 인상률 준수 노력을 세부평가내용으로 반영했다. 여섯째, 공공기관 청년인턴제 활성화, 공공부문 투자확대 및 예산조기집행 등 7개 정부권장정책을 선정하여 평가에 반영했다.

〈표 III-5〉 2009년 공기업·준정부기관 평가편람 주요 내용

구분	주요내용
① 준정부기관 경영실적평가 대상기관 축소 및 평가유형 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준정부기관 중 정원 500인 미만인 기관(43개)을 중소형기관 유형으로 분류, 평가유형을 7개 → 5개로 조정</li> </ul>
② 계량지표 비중 확대 및 유형별 평가지표 차별화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계량평가 비중을 40~45점 → 45~50점으로 상향조정</li> <li>• 공기업·준정부기관의 평가지표 가중치 차별화</li> <li>* 공기업은 주요사업 성과지표 5점 상향(15 → 20점), 준정부기관은 주요사업성과지표 3점(15 → 18점) 상향, 고객만족 개선도 지표 2점(5 → 7점) 상향 조정</li> </ul>
③ 평가지표 간소화 및 공통 계량지표 평가방법 통일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이사회·감사기능 및 윤리·투명경영 지표 등 유사·중복지표 통폐합</li> <li>• 노동생산성, 계량인건비, 계량관리업무비 등 공통계량지표 평가방법을 「목표부여(편차)」로 통일</li> </ul>
④ 공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리 등 평가내용 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영효율화 범주에 '공공기관 선진화 및 경영 효율화 추진관리' 지표 반영(2점, 비계량지표)</li> </ul>
⑤ 공공부문 투자 확대 및 예산 조기집행 등 평가내용 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계량평가 시 투자 확대에 의한 부채증가 등 추가적 경영부담 요소를 고려</li> <li>• '정부권장정책 이행실적' 지표에 공공부문 투자 확대 및 예산조기집행을 평가대상 정책으로 포함</li> </ul>
⑥ 경영투명성 및 보수관리 등 평가내용 보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '재무예산관리' 지표에 전자입찰제도 활성화 노력을 세부평가내용으로 반영</li> <li>• '보수관리' 지표에 인건비 인상률 준수 노력을 세부평가내용으로 반영</li> </ul>
⑦ 인건비 등 산출 시 불변화 지수 적용근거 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환율변동 등으로 인한 해외인건비 과대계상 및 매출액 변동을 보완하기 위해 불변화지수 적용</li> </ul>
⑧ 정부권장정책 이행실적 평가대상 정책 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기관 청년인턴제 활성화, 공공부문 투자 확대 및 예산 조기집행 등 7개 정부권장정책 선정</li> </ul>

출처: 기획재정부 (2008b, 1)

### 3) 2009년도 경영실적평가 수정

정부는 2009년 10월 7일 2009년도 공기업·준정부기관 경영실적평가편람을 일부 수정했다(기획재정부, 2009a 내용 정리). 첫째, 신규지정 및 공공기관 선진화 계획에 따라 준정부기관 중 중소형기관 대상을 조정하였고 둘째, 비계량지표 평가절차 간소화를 추구했다. 셋째, 공공기관의 투자 확대와 선진화·경영효율화 추진 등 공공기관의 정부정책 이행노력을 평가에 반영했다. 구체적으로, ① 경제위기 극복을 위한 투자 확대 과정에서 발생한 경영 부담분을 고려(예, 주요국책사업 관련 공공부문 투자 확대 시 발생하는 평균 인원 증가, 이자비용, 부채 증가 등 경영부담 요인을 계량평가 시 반영), ② 국내 실업문제 완화를 위해 청년인턴 채용에 따른 경영부담분을 반영(예, 노동생산성, 계량인건비 및 총인건비 인상률 지표의 평균인원과 인건비 산정 시 청년인턴 관련 인원 및 인건비를 제외), ③ 공공기관 선진화 과정에서 발생한 명예퇴직 관련 비용을 고려(인건비 산출 시 정월감축 과정에서 발생한 명예퇴직 관련비용이 고려될 수 있도록 공통평가방법·기준을 보완) 하는 방향으로 개편했다.

넷째, 법·제도의 변경, 외부 경제환경 변화 등 공공기관이 스스로 통제할 수 없는 요인 등을 고려하여 평가방법 및 평가지표를 수정했다. 구체적으로 ① 규제개혁 등 법·제도 변경에 따른 매출액 감소분을 평가 시 반영(예금보험 목표기금제 도입에 따른 예금보험료율 인하 등을 감안하여 예금보험공사의 매출액 등을 고려하여 평가), ② 경기침체로 인한 물동량, 영업실적 등 급감에 따라 경영실적평가지표 관리가 곤란한 점을 감안하여 평가방법 보완, 공공기관의 기능조정(신규사업 추가, 기존 사업폐지 등)에 따른 영향 고려(한국시설안전공단) 재건축평가업무 폐지를 감안하여 평가방법 보완), ④ 기관이 통제 불가능한 요인을 평가 시 반영(예, 국립공원관리공단의 경우 통제 불가능한 기후요건에 따라 편성되는 호우·설해 피해 복구비용 등을 감안하여 관련 평가지표 평가) 등 이다.

#### 나. 2010년 경영실적평가

기획재정부는 2009년 12월 22일 공공기관운영위원회의 심의·의결(12.22)을 거쳐 「10년도 공기업·준정부기관 경영실적평가편람」을 확정하였다(기획재정부 보도자료, 2009.12.22.).

주된 내용은 첫째, 계량평가 비중을 확대하여 주요사업 성과지표(계량)의 가중치 비중을 확대(+5점)하여, 공기업은 55점으로, 준정부기관은 50점으로 하였다. 둘째, '지배구조 및 윤리경영'와 'CS경영' 등 공통비계량지표를 통·폐합하여 평가지표 수를 축소('09년도 11개 → '10년도 10개, △1개)하고 비계량평가 비중도 5점 축소했다. 셋째, 정부권장정책 이행실적(2점)의 평가대상을 조정해서, 서민경제 활성화 등 4개 분야에서 8개 과제를 선정했다.

〈표 III-6〉 2010년도 경영실적평가편람 개편 주요 내용

구분	주요내용
평가유형 재조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>'09년도 SOC 유형(한전·수공 등 포함)이었던 부산항만공사, 인천항만공사 및 컨테이너부두공단을 '10년도에는 중소형 공기업과 함께 공기업 II 유형으로 재분류 등</li> </ul>
계량평가 비중 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요사업 성과지표(계량)의 가중치 비중을 확대(+5점)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공기업: ('09) 50점 → ('10) 55점, 준정부기관: ('09) 45점 → ('10) 50점</li> </ul> </li> </ul>
평가지표 수 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵심사업 위주로 평가지표를 재정비하고 유사·중복지표를 통·폐합                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예) 「지배구조 및 윤리경영」와 「CS경영」 등 공통비계량지표를 통·폐합하여 평가지표 수를 축소('09년도 11개 → '10년도 10개, △1개)하고 비계량평가 비중도 5점 축소</li> </ul> </li> </ul>
평가방법 정교화	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요사업성과 등 계량지표의 평가산식을 성과중심으로 개선</li> <li>비계량지표의 변별력 확대를 위해 평가등급별 환산점수 폭을 확대 등</li> </ul>
정부권장 정책 재조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부권장정책 이행실적(2점) 지표의 평가대상 정책 조정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서민경제 활성화 등 4개 분야에서 8개 과제 선정</li> <li>- 서민경제 활성화: 중소기업제품 우선구매(신기술제품·여성기업인제품·사회적기업제품 우선구매 포함), 전통시장 온누리상품권 구매(경상경비에 국한)</li> <li>- 취약계층 일자리 마련: 청년 미취업자 고용(공공기관 청년인턴제 포함), 장애인·고령자 의무고용, 국가유공자 의무고용</li> <li>- 녹색성장: 친환경상품 의무구매, 에너지이용 합리화</li> <li>- 장애인 생활기반 지원: 장애인생산품 우선구매(국가유공자 자활용사춘 복지공장생산품 우선구매 포함)</li> </ul> </li> </ul>

출처: 기획재정부 보도자료(2009.12.22.). 주요 내용 정리

다. 공공기관 경영실적평가제도 대폭 개편(1차 개편)과 2011, 2012, 2013년 경영실적평가

1) 2010년 경영실적평가 대폭 개편(3차 개편)

2010년 12월 정부는 공공기관 경영실적평가제도 전반에 대한 대대적인 개편방안을 제시하였다. 3개 전략 9가지 과제로 구성된 개편방안의 핵심 내용은 아래와 같다.<sup>3)</sup>

첫째, 경쟁력 있는 글로벌 공기업 육성으로 ① 경쟁력 있는 글로벌 공기업 육성을 위해 글로벌 선진기업 실적과 직접 비교 평가하는 방법을 최초 도입했다. ② 주요사업 중 해외 사업(석유공사, 광물자원공사, 가스공사 등)에 대한 평가비중을 확대(예, '석유개발사업' 지표(계량) 비중: ('10년도) 17점 → ('11년도) 19점)하고자 했다.

〈표 III-7〉 인천공항 평가지표 개편 예시

	2010년도 지표	2011년도 지표
업무 효율성	• 노동 생산성, 자본 생산성의 전년도 실적치와 비교 평가	• Global Top 5 공항(히드로, 샬드골, 프랑크푸르트, 스키폴, 첵렙콧)의 ROA(Return On Assets)와 비교 평가
공항 운영사업	• [사고발생·외부지적수/공항면적]을 전년도 실적치와 비교 평가	• ACI(Airports Council International) 발표 ASQ(Airport Service Quality) 3위 이내 기관의 개선도와 비교 평가
미래성장 사업	• 비항공사업 수익(상업시설 이용료 등)을 전년도 실적치와 비교 평가	• Global Top 5 공항의 비항공사업 수익의 비중과 비교 평가

출처: 기획재정부(2010, 12)

둘째, 사회적 책임(기여) 비중을 상향했다(2점 → 7점). 이를 위해 ① 동반성장, 공정사회 구현 등을 평가하는 '사회공헌' 지표를 신설(2점)하고 ② 채용·구매 관련 정부권장정책 평가를 강화했다(평가항목 8개 → 평가항목 11개, 5점). 셋째, 공공기관·기관장 평가체계를 통합하고 지표 수를 축소·간소화 했다(현행: 39개(기관 28, 기관장 11) 수준 → 개편: 18개 수준). 이에, 리더십(기관장) + 리더십·전략(기관) ⇒ 리더십·책임경영(통합), 공공기관 선진화(기관장) + 경영시스템(기관) ⇒ 경영효율(통합), 고유과제(기관장) + 주요사업 관련지표(기관)⇒주요사업(통합)으로 개편했다(기획재정부, 2010, 16).

3) 기획재정부(2010.12), 「공공기관 경영실적평가제도 개편 방안」

〈표 III-8〉 기관 및 기관장 평가 통합 및 지표 수 간소화

(2010년도) 기관장 평가		(2010년도) 기관 평가		(2011년도) 기관 평가(공기업)			
범주	평가지표	범주	평가지표	범주	평가지표	비중	
						비계량	계량
리더십	주요현안과제 선정 및 경영계획수립의 합리성(10)	리더십	경영진 리더십(3)	리더십	1. 리더십	5	
	지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력(10)		책임경영(4)		2. 책임경영	3	
공공기관 선진화	보수·성과 관리체계 합리화(10)	전략	비전 및 전략개발(3)	책임경영	3. 국민평가 (고객만족도, 국민체감도)		5
	인력·기능조정 및 기타 효율화(10)		주요사업 추진계획(3)		4. 사회적 기여		
	노사관계 합리성(10)		주요사업 활동(15)		- 사회 공헌	2	
	단체협약(10)		조직 및 인적자원 관리(3)		- 정부권장정책		5
고유과제	성과지표설정의 타당성(5)	경영	재무예산 관리(3)	경영효율	1. 업무효율		8
	성과목표치 설정의 적정성(5)		보수관리(3)		2. 조직 및 인적자원 관리	4	
	문제해결의 합리성(5)		노사관계 합리성(3)		3. 재무예산관리 및 성과		
	사업집행의 효율성(5)		성과관리 체계(3)		- 재무예산 관리	4	
	성과목표치 달성도(20)		공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리(2)		- 재무예산 성과		6
			주요사업성과(25)		- 관리 업무비		2
	고객만족 개선도(5)	노동생산성(5)	4. 보수 및 성과 관리				
		자본생산성(5)	- 보수 및 성과 관리	4			
		계량 인건비(3)	- 총인건비 인상률		4		
		재무관리업무비(4)	5. 노사관리		3		
		총인건비 인상률(4)	주요사업	주요사업 계획·활동(비계량), 성과(계량)를 통합 평가	15	30	
		재무예산성과(2)	합계		40	60	
		정부권장정책(2)					

주: 기관평가와 기관장 평가 간 같은 색깔은 유사지표, 음영지표는 신설지표  
출처: 기획재정부(2010, 16), 「공공기관 경영실적평가제도 개편 방안」

넷째, ‘일자리 창출 노력과 성과’를 중점 평가하기 위해, ① 신설되는 ‘사회공헌’ 지표(비계량, 2점)의 평가내용으로 민간부문에서의 일자리 창출 지원 노력과 성과를 평가하고(특히, ‘사회적 기업’ 육성을 위한 노력과 성과), ② 청년미취업자 고용 실적을 평가에 반영(‘정부권장정책’ 지표(계량, 5점)에서 신규채용 실적, 청년인턴 채용 성과 및 정규직으로 전환 실적을 평가) ③ 해당기관의 실질적 ‘신규채용’ 노력과 성과도 평가 등을 새롭게 반영했다.

다섯째, 기관유형 특성에 적합한 맞춤형 평가를 계획하였다. 구체적으로 ① 공공기관의 유형 세분화를 통해 기관 특성을 정밀하게 반영하여 맞춤형 평가제도를 설계했다(일명 메뉴 방식으로 기관별 특성에 맞게 기관과 평가단이 사전 협의하여 선정). ② 공기업·준정부기관 계량평가 비중을 차별화하였다. 계량 성과평가가 용이한 공기업은 계량지표 비중을 확대(55 → 60점)하고 준정부기관은 2010년도 비계량지표 비중(50점)을 유지, ③ 유형 세분화를 통해 기관 특성을 반영하여 관련 지표 내용을 차별화했다. ④ 기관 특성에 따라 평가비중 및 방법을 차별화하고자 했다. 구체적으로 공기업은 ‘업무효율’, ‘재무예산 관리·성과’ 지표 비중을 높이고, 준정부기관은 ‘국민평가’ 지표 비중을 확대하고 ‘업무효율’ 지표 평가 시 공통평가방식(자본생산성·노동생산성)에서 기관의 사업 특징을 고려한 평가 방식으로 변경했다.

〈표 III-9〉 유형 세분화와 관련지표 적용의 차별화

	2010년도	2011년도	예 시
공기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>하나의 유형으로 관리 (평가단 운영을 위해 공기업1, 2로 편의상 구분)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장개척 필요 (한국전력, 석유공사, 가스공사, 인천공항, 광물자원, 부산항만 등)</li> <li>재무구조 개선 필요 (LH, 도로공사 등)</li> <li>일반 공기업 (주택보증, 감정원, 마사회 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재무예산성과 지표 내용을 차별화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장개척(자산회전율 등)</li> <li>- 재무구조 개선(부채비율)</li> <li>- 일반(유동비율 등)</li> </ul> </li> </ul>
연기금형 준정부 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>하나의 유형으로 관리 (평가단 운영을 위해 금융형, 비금융형으로 구분)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연금형(국민연금, 공무원연금 등)</li> <li>정책금융형(기보, 신보, 예보, 자산관리 등)</li> <li>사업기금형(체육진흥, 중소기업진흥 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재무예산성과·관리 대신 기금운영성과·관리로 평가하고, 기금운영성과 비중을 유형별로 차별화 * 기금운영성과 비중               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연금형 (4점)</li> <li>- 정책금융형 (2점)</li> <li>- 사업기금형 (1점)</li> </ul> </li> </ul>

출처: 기획재정부(2010, 18)

여섯째, 방만경영을 견제하기 위해, 방만경영 적발 시 해당 지표에서 최하점(E등급)까지 부여하고 방만경영과 관련 있는 평가지표의 비중을 확대(19 → 26점)했다.

일곱째, 사회적 이슈과제와 관련하여, 시장개척이 필요한 기관은 투자 효율성에 대한 평가를, 재무구조개선이 필요한 기관은 부채관리에 대한 평가를 강화하고, 과다부채, 적자 지속, 방만경영 기관 등에 별도 과제(지표) 부여했다.

여덟째, 직접 수혜고객(고객만족도조사) 외에 주주·주인으로서의 일반국민들의 견해를 평가에 반영하고자 했다.

〈표 III-10〉 2010년 공공기관 경영실적평가제도 개편 방안의 주요 내용

구분	주요 내용
글로벌 공기업 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>글로벌 선진기업의 경영실적과 비교 평가하는 방법 신규 도입</li> <li>글로벌 경쟁사업, 해외진출 사업성과에 대한 평가 확대</li> </ul>
공정사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정사회 구현 노력·성과를 평가하는 '사회공헌' 지표 신설(2점)</li> <li>채용·구매 관련 정부권장정책 평가 강화(5점)</li> </ul>
일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관업무와 관련된 민간부문에서의 '일자리 창출 지원노력'을 평가</li> <li>'청년미취업자 고용' 실적을 평가에 반영</li> <li>해당 기관의 실질적 '신규채용' 노력과 성과도 평가</li> </ul>
평가부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관·기관장 평가체계를 통합하고, 지표 수를 축소·간소화 [2010년도 : 39개 수준(기관 28, 기관장 11) → 2011년도: 18개 수준]</li> </ul>
맞춤형 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관별 맞춤형 지표는 공공기관의 합리적 선택 존중</li> <li>공기업·준정부기관 계량평가 비중 차별화(공기업은 계량지표 비중 확대 (55 → 60점))</li> <li>공기업, 연기금형 기관 세분화 → 관련지표 내용을 차별화</li> <li>기관특성에 따라 평가비중 및 방법 차별화</li> </ul>
방만경영 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>방만경영 적발시 해당 지표에서 최하점(E등급)까지 부여</li> <li>방만경영과 관련 있는 평가지표의 비중을 확대(19 → 26점)</li> </ul>
사회적 이슈과제 중점 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민 관심을 받는 현안과제를 중점 평가</li> <li>특수상황 공공기관에 대해 별도 평가 병행 추진</li> </ul>
국민의견 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반국민이 생각하는 기관 이미지·브랜드를 신규 평가</li> </ul>

출처: 기획재정부(2010.12) 내용을 전체 표로 정리

## 2) 2011년 경영실적평가편람' 수정

2011년 10월 11일 '공공기관운영위원회'의 심의·의결을 거쳐, 「11년도 공공기관 경영실적평가편람」을 수정·보완하였다(기획재정부 보도자료, 2011. 10. 11). 주요 내용은 첫째, 공공요금 안정 등 공공기관의 물가안정 노력과 성과를 '사회공헌' 지표의 세부평가 내용으로 포함하고 둘째, 고졸자 채용확대 등 열린고용을 위한 노력과 성과를 '조직 및 인적자원관리' 지표의 세부평가내용으로 포함, 셋째, 주유비 절감을 위한 개선방안 마련 및 실행노력 등 주유 대리인 문제 개선 노력 및 성과를 '재무예산관리' 지표의 세부평가내용으로 포함, 넷째, 신규지정, 변경지정 등에 따른 평가유형 분류 등이다.

## 3) 2012년도 공공기관 경영실적평가편람

2012년 공공기관 경영실적평가는 미미하게 수정이 이루어졌다(기획재정부 보도자료, 2011. 12. 29). 첫째, 글로벌 경쟁력지표 확대 및 평가방법 구체화로 글로벌 선진기업 실적과 직접 비교 평가하는 글로벌 경쟁력지표를 '11년도 16개 기관(27개지표)에서 '12년도 32개 기관(58개 지표)으로 확대하였다. 둘째, 열린 고용 등 정책수요에 대한 공공기관의 선도적 노력을 유도하기 위해, '조직 및 인적자원관리' 등 관련 평가지표에 평가내용을 신설 및 보강했다(예, '리더십' 지표(비중: 기관장 10점, 기관 5점)에 '열린고용, 동반성장 등을 기관운영에 반영하기 위한 기관장 노력'을 평가내용으로 추가). 셋째, 성과(outcome) 지향적 평가지표 확대가 이루어졌다(예, 철도공사: '차량고장건수 축소' 평가 → '고장으로 인한 총 피해시간 축소' 평가).

## 4) 2013년도 공공기관 경영실적평가편람

2013년도 경영실적평가편람의 주요 개편 내용은 아래와 같다(기획재정부 보도자료, 2012. 12. 17 참고). 첫째, '중장기 미래 지표'를 신설 즉, 공공기관에 과제별로 구체적인 미래목표와 달성기한을 부여하고 최근 3년간의 실적이 계획대로 목표치에 접근하고 있는지를 평가하는 '중장기 목표 대비 개선도 평가방식'을 신규 도입하였다. 우선적으로 산업재해사망률, 암검진 수검률, 국민 1인당 체육시설 면적, 국제 항공여객 환승객 수 등 21개 지표를 선정했다.

〈표 III-11〉 중장기 미래지표 신설 현황, 예시

기관명	지표명	내용	평가방법
인천국제 공항공사	국제 항공여객 환승객 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2019년까지 글로벌 허브공항 수준으로 환승객 수 증대</li> <li>* 항공사 유치·환승투어 프로모션 등 항공네트워크를 강화하여 동북아 최초 환승객 1,000만 달성 【('11) 566 → ('19) 1,000만명】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 평균 54만명(7.4%) 증대 목표를 부여하고, 3년 단위 실적을 평가</li> </ul>
한국가스 공사	자주개발 물량 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「제4차 해외자원개발 기본계획」에 따라 2019년 까지 자주개발물량을 900만톤으로 확대 【('11) 122 → ('19) 900만톤】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 단위목표 97만톤* 증가를 목표로 부여하고, 3년 단위 실적을 평가</li> <li>* 연간 소비량의 2.8% (약 10일 소비량)</li> </ul>
한국석유 공사	중장기 매장량 확보목표 달성도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2022년까지 'E&amp;P부문* 중장기 전략'상의 목표 매장량 확보</li> <li>* 석유 탐사·개발·생산(Exploration &amp; Production) 부문 【('11) 1,281 → ('22) 2,080백만배럴】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 평균 72.6백만배럴 증가 목표를 부여하고, 3년 단위 실적을 평가</li> </ul>

출처: 기획재정부 보도자료(2012.12.17., 4). 부분 인용

둘째, 안전관리 필요성이 증대한 발전회사의 안전 중시 경영실현을 위하여 안전관련 지표 비중을 대폭 확대했다.

〈표 III-12〉 안전관리 지표 강화 내용의 예

	안전지표 가중치	안전지표 강화 주요내용
한국수력 원자력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ('12) 22 → ('13) 24점</li> <li>* 전체 사업지표(50점)의 절반수준이 안전지표(24점)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '비계획손실 절감 노력도' 지표 신설(3점)</li> <li>• '전력수급 안정 노력도' 지표 비중 확대(3 → 5점)</li> <li>• 납품과정의 투명성, 불시정지 예방 및 계획예방정비 적정 공기 준수 노력을 비계량 평가항목에 명시</li> </ul>
발전자 회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ('12) 6 → ('13) 13점</li> <li>* 계량지표 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '가동률 향상' 지표를 대체하는 '비계획손실 절감 노력도' 지표 신설(7점)</li> <li>• 계획예방정비의 적정 공기 준수, 고장·재난·안전사고 예방 사업을 비계량 평가항목에 명시</li> </ul>

출처: 기획재정부 보도자료(2012.12.17., 3).

정리하면, 이명박 정부는 취임 이후 2008년 12월(1차 개편), 2010년 12월(2차 개편)을 통해 공기업 평가지표의 개편을 추진했다.

큰 흐름은 첫째, 효율성 추구로서, 우선 평가기관 및 평가지표를 대폭적으로 축소하여 효율화를 추진했다. 평가대상 수뿐만 아니라 평가지표 수를 크게 줄이고, 기관평가와 기관장 평가를 통합하여 수행하는 등 평가의 효율화를 적극 추진했다. 또한 공기업의 운영의 효율화를 평가지표에 반영하고(방만경영) 이에 대한 비중을 확대하였다.

둘째, 공공기관 특성에 맞는 평가지표를 개발하고 차별화가 추진되었다. 공기업은 기업성·수익성, 준정부기관 공공성·공익성 초점을 두는 등 기관 특성에 따라 평가비중 및 평가 방법의 차별화를 시도했다. 셋째, 계량평가 비중을 확대하고 비계량평가 지표를 통합 및 비중을 축소했으며, 성과지향적 지표를 확대하였다. 넷째, 공공기관의 정부정책 이행노력을 평가에 반영(주요 국책사업 추진, 청년인턴 채용, 공공기관 선진화 관련 명예퇴직 등 경영부담 반영)하였고 그 비중을 확대하였다. 다섯째, 공정사회 등 사회적 가치와 관련된 항목들(예, 사회공헌 지표, 안전관리 지표 등) 등이 신설되었고 동 지표들의 비중 역시 확대되었다. 여섯째, 글로벌 경쟁력지표 확대 및 평가방법이 구체화되었다(글로벌 경쟁력지표를 '11년도 16개 기관(27개지표)에서 '12년도 32개 기관(58개 지표)으로 확대). 일곱째, 중장기 목표 대비 개선도 평가방식 신규 도입 등 단기평가의 한계를 극복하고자 하는 시도 역시 추진되었다.

〈표 III-13〉 이명박 정부 공공기관 경영실적평가 개편의 주요 내용

시기	주요 내용	비고
1차 개편방안 (2008.1 2.12.) <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관 운영체제 개편방안 → 2009년 편람에 반영</li> <li>경영실적평가 대상기관을 대폭 축소(101개 → 58개)</li> <li>공기업과 준정부기관의 특성에 맞도록 평가지표를 차별화(공기업은 기업성·수익성, 준정부기관은 공공성·공익성 초점)</li> <li>평가지표 수를 핵심지표 중심으로 간소화(현재 30개 → 20개 내외)</li> <li>비계량지표 축소(60% → 40%), 경영성과 지표 확대(40 → 50%)</li> <li>기관장 평가와 기관평가의 연계 강화(기관장 경영계획서 평가 시 기관평가와 중복되는 경영목표 평가는 폐지)</li> <li>경영실적평가 인프라 확충(공공기관센터 설립, 정보시스템 구축)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관 특성에 맞는 평가지표 차별화</li> <li>평가지표 수 간소화</li> <li>비계량 축소, 경영성과 확대</li> <li>평가중복 해소</li> <li>평가인프라 구축</li> </ul>
2009 편람 (2009.1 0.7.) <sup>2)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비계량지표 평가절차 간소화 추구</li> <li>공공기관의 투자 확대와 선진화·경영효율화 추진 등 공공기관의 정부정책 이행노력을 평가에 반영(주요국책사업 추진, 청년인턴 채용, 공공기관 선진화 관련 명예퇴직 등 경영부담 반영)</li> <li>법·제도 변경, 외부 경제환경 변화 등 공공기관이 통제하기 어려운 영역에 대한 평가방법 및 지표 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비계량지표 평가절차 간소화</li> <li>국책사업추진</li> <li>청년인턴 채용</li> <li>명예퇴직 등</li> <li>통제 어려운 외부 변수 고려한 평가방법 및 지표 개발</li> </ul>

시기	주요 내용	비고
2009 편람 보도자료 (2009.1 2.22.) <sup>3)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계량평가 비중 확대(주요사업 성과지표(계량)의 가중치 비중을 확대(+5점))</li> <li>• 공통비계량지표 통폐합 및 비중 축소(5점)</li> <li>• 정부권장정책 이행실적(2점) 의 평가대상 조정(4개 분야, 8개 과제)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계량비중 확대</li> <li>• 비계량지표 축소</li> <li>• 정부권장이행 강화</li> </ul>
2차 개편방안 (2010.1 2.) <sup>4)</sup>	<p>글로벌 공기업 육성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 선진기업의 경영실적과 비교 평가하는 방법 신규 도입</li> <li>• 글로벌 경쟁사업, 해외진출 사업성과에 대한 평가 확대</li> </ul> <p>공정사회</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공정사회 구현 노력·성과를 평가하는 '사회공헌' 지표 신설 (2점)</li> <li>• 채용·구매 관련 정부권장정책 평가 강화 (5점)</li> </ul> <p>일자리 창출</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관업무와 관련된 민간부문에서의 '일자리 창출 지원노력'을 평가</li> <li>• '청년미취업자 고용' 실적을 평가에 반영</li> <li>• 해당 기관의 실질적 '신규채용' 노력과 성과도 평가</li> </ul> <p>평가부담 완화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관·기관장 평가체계를 통합하고, 지표 수를 축소·간소화(2010년도: 39개 수준(기관 28, 기관장 11) → 2011년도: 18개 수준)</li> </ul> <p>맞춤형 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관별 맞춤형 지표는 공공기관의 합리적 선택 존중</li> <li>• 공기업·준정부기관 계량평가 비중 차별화(공기업은 계량지표 비중 확대 (55 → 60점))</li> <li>• 공기업, 연기금형 기관 세분화 → 관련지표 내용을 차별화</li> <li>• 기관 특성에 따라 평가비중 및 방법 차별화</li> </ul> <p>방만경영 방지</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 방만경영 적발 시 해당 지표에서 최하점(E등급)까지 부여</li> <li>• 방만경영과 관련 평가지표의 비중을 확대 (19 → 26점)</li> </ul> <p>사회적 이슈과제 중점 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민관심을 받는 현안과제를 중점 평가</li> <li>• 특수상황 공공기관에 대해 별도 평가 병행 추진</li> </ul> <p>국민의견 반영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반국민이 생각하는 기관 이미지·브랜드를 신규 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 비교 평가</li> <li>• 평가체계 통합 및 지표 수 축소</li> <li>• 기관별 평가 차별화(맞춤형 평가)</li> <li>• 방만경영 통제</li> <li>• 사회적 현안 및 국민의견 반영</li> </ul>
2011년 편람 (2011.1 0.11.) <sup>5)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공요금 안정 등 공공기관의 물가안정 노력과 성과를 '사회공헌' 지표의 세부평가내용으로 포함</li> <li>• 고졸자 채용 확대 등 열린 고용을 위한 노력과 성과를 '조직 및 인적자원관리' 지표의 세부평가내용으로 포함</li> <li>• 주유비 절감을 위한 개선방안 마련 및 실행노력 등 주유 대리인 문제 개선 노력 및 성과를 '재무예산관리' 지표의 세부평가내용으로 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물가안정</li> <li>• 고졸자 채용 확대</li> <li>• 주유비 절약</li> </ul>

시기	주요 내용	비고
2012년 편람 (2011.1 2.29.) <sup>6)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 경쟁력지표 확대 및 평가방법 구체화</li> <li>• (글로벌 경쟁력지표를 '11년도 16개 기관(27개 지표)에서 '12년도 32개 기관(58개 지표)으로 확대)</li> <li>• 열린 고용 등 정책수요에 대한 공공기관의 노력을 유도</li> <li>• 성과(outcome) 지향적 평가지표 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 평가 확대</li> <li>• 열린 고용</li> <li>• 성과지향 평가 확대</li> </ul>
2013년 편람 (2012.1 2.17.) <sup>7)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중장기 목표대비 개선도 평가방식 신규 도입</li> <li>• 안전관리지표 비중 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중장기 목표 대비 평가 도입 안전</li> </ul>

주: 1) 기획재정부 (2008a, 2008b) 2) 기획재정부(2009a) 3) 기획재정부 보도자료 (2009. 12. 22.), 4) 기획재정부 (2010), 5) 기획재정부 보도자료 (2011.10.11.), 6) 기획재정부 보도자료 (2011.12.29.), 7) 기획재정부 보도자료 (2012.12.17.) 내용 요약 제시

### 3. 박근혜 정부

#### 가. 2013년도 공공기관 경영실적평가

2013년 12월 박근혜 정부의 국정과제 등을 반영하여 2013년도 공공기관 경영실적평가편람(수정)안이 마련되었다(라영재·한국조세재정연구원 공공기관연구센터 평가연구팀, 2018: 69-70 요약 제시).

주요 내용은 첫째, 새 정부의 국정과제를 반영하였다. 구체적으로 국정과제 실효성 제고를 위해 한국주택금융공사의 '사회적 약자에 대한 보증지원 강화' 등 국정과제 연계지표를 신설 및 수정했고, 공공기관 협업 활성을 위한 '협업과제 평가'를 신설했다. 둘째, 기관장·상임감사의 평가방법 및 기준을 삭제했다. 즉, 기관장 평가는 경영성과협약제 도입으로 임기 중 1회 실시함에 따라 2013년도 평가 대상이 없었고, 감사평가도 임기 중 1회 실시함에 따라 2013년도 평가 대상이 없었다. 셋째, 신규, 변경 지정 기관의 평가방법 및 기준을 확정했다. 넷째, 국민평가지표(고객만족도 + 국민체감도) 평가 방법을 수정했다. 고객만족도의 향상도는 등급(수준)별로 비중을 차별화하고, 국민체감도의 향상도는 폐지했다.

### 나. 2014, 2015년도 공공기관 경영실적평가

2014년 경영실적평가는 ‘부채 및 방만경영 관리’를 중점적으로 평가하고 지표의 변별력을 강화하고자 했다(기획재정부 보도자료, 2014, 1. 16).

첫째, 기관평가에서 부채관리와 방만경영 관련 평가를 강화(20 → 29점)했다. 구체적으로 ① 재무건전성 제고를 위한 부채관리 평가를 강화(12 → 17점)하고, ② 방만경영 관련 평가를 위하여 보수와 복리후생 항목의 평가지표를 신설하고, 8대 방만경영 사례(고용세습, 과도한 휴직급여, 퇴직금, 교육비, 의료비 등) 위주로 집중 점검(8 → 12점)토록 하였다. ③ 강소형기관(자산규모가 1조원 미만이고 정원이 500인 미만인 기관)은 종래 방만경영 관련 지표가 없었으나 공기업·준정부기관에 준하여 지표를 신설하여 평가했다. 둘째, 기관장 경영성과협약제 시행에 따른 이행실적 평가(경영성과협약은 1년 6개월 이상 재임한 기관장을 대상으로 3년 임기 중 1회 평가)를 시행했다. 셋째, 평가의 객관성과 타당성을 높이기 위해서 계량지표의 비중을 확대(55%에서 65%로 상향 조정)하고 평가 지표를 기관의 고유목적 사업을 적절히 평가할 수 있도록 정비했다. 구체적으로 목표를 도전적으로 설정(5개년 표준편차의 1배 → 2배)하고 기관설립 목적에 부합하는 지표를 발굴했다.

〈표 III-14〉 도전적 목표 설정을 위한 지표 개발 예

구분	현행	개선	비고
기준치	전년도 실적	MAX(전년도 실적, 3개년 평균)	*현행 주요사업 계량지표 득점율은 96.6% 수준
목표설정	5개년 표준편차 * 1	5개년 표준편차 * 2	

출처: 기획재정부 보도자료(2014.01.16., 3)

2015년 경영실적평가는 성과지표로의 개선, 부채감축, 사업효율화 및 임금피크제 등 정부 정책 반영 등이 이루어졌다(기획재정부 보도자료, 2014.12.29.).

첫째, 기관의 주요 사업 지표 목표를 강화하기 위해 기존의 투입, 산출 위주 지표를 기관의 핵심목표 측정이 가능한 성과(outcome) 지표로 개선하고 보다 도전적인 목표 설정을 지속(2014년도부터 강화)했다.

〈표 III-15〉 성과지향적 지표 개선 예시

구 분	현 행	개 선	비 고
전기안전	취약설비 미개수(未改修) 호수	취약설비 화재건수	- 실질적인 성과인 화재 감소 기여도를 평가
	취약설비 정기점검 실시호수	취약설비 정기점검 실시건수	
선박안전	수리보완요청서 발급건수	수리보완요청 개선 선박척수	- 단순 요청 건수 → 실제 개선 완료 척수
	선박검사척수	선박검사척수	
건강보험 심사 평가원	건강보험 정책연구 실적	건강보험 급여기준 개선 건수	- 단순 연구실적 → 연구성과로부터 실제 급여정책 기준개발, 반영
	논문 게재건수		
한국 정보화 진흥원	공공데이터 조회 건수	공공데이터 활용 민간 서비스·상품 수 + 공공데이터 활용기업 서비스 이용 건수	- 단순 조회 건수 → 정책목적에 따라 공공데이터 활용 증대를 목표

출처: 기획재정부 보도자료(2014.12.29., 2)

둘째, 부채감축 계획에 대한 항목별 감축 실적 평가 이외에 전반적 부채 개선 평가를 위해 부채비율을 평가지표에 추가하고, 방만경영을 통제하기 위해 폐지된 유사항목 신설(예, 새로운 복리후생 항목 신설 금지 등)을 제약했다. 셋째, 사업 효율화, 임금피크제 등 정부 정책 기여도를 평가에 반영했다. 구체적으로, ‘정부 3.0’ 추진 평가를 모든 공공기관으로 확대하고, 임금피크제 도입 여부 등을 평가하여 정년연장에 따른 인건비 증가와 인사적체·신규채용 감소 등의 문제 해결, 고용률 70% 로드맵에 따라 대체인력뱅크 활용도를 평가함으로써 경력단절여성의 재취업 기회를 확대하고자 했다.

#### 다. 2016, 2017년도 경영실적평가

##### 1) 2016년 평가 편람

2016년도 2월에 발표된 공기업·준정부기관 경영실적평가편람(기획재정부, 2016a)의 주요 변화 내용은 아래와 같다(라영재·한국조세재정연구원 공공기관연구센터 평가연구팀, 2018: 69-70 요약 제시).

첫째, 경영실적평가제도의 현실적 적합성 제고를 위한 제도 변화가 이루어졌다. 구체적으로, ① 비계량지표 비중을 상향(35% → 40%)했다. 계량지표 평가비중을 65% → 60%로 낮추고 주요 사업부문의 계량지표 비중을 비계량지표로 전환하여 계량화하기 어려운 기관 핵심사업의 적정성을 평가할 수 있도록 하였다. ② 전략기획 및 기관혁신 지표를 ‘경영전략 수립 및 사회적 책임’과 ‘기관의 경영혁신 지표’로 분리했다. ③ 주요사업 난이도 보정계수 적용을 폐지하고 주요 사업 난이도 평가를 사전적 2등급 평가에서 9등급 비계량 평가로 전환하였다. ④ 증장기 목표 대비 성과지표 평가방법을 개선하고자 했다. 둘째, 기관 특성에 맞는 맞춤형 지표 반영으로, 기관의 주요 사업구조 변화를 반영하여 지표 적시성을 확대하고, 기관 핵심목표 반영을 위한 지표 대표성을 제고하고자 했다. 셋째, 2단계 정상화 과제 반영으로, ① ‘임금피크제’ 운영의 적절성 지표(비계량 2점) 중 제도 도입 노력 평가항목 삭제(2015년 완료)하고 ② 2단계 정상화대책에서 제시된 인력 운용 효율화 과제를 평가하기 위해, ‘조직인력자원 및 성과관리’(비계량 3점) 지표의 세부 평가에 ‘개방형계약직제 및 전문직위제 도입·활용실적’(1점)을 반영하였다.

## 2) 2016년 평가편람 수정

2016년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람(수정)(기획재정부, 2016b)의 주요 변화 내용은 아래와 같다(라영재·한국조세재정연구원 공공기관연구센터 평가연구팀, 2018: 69-70 요약 제시). 첫째, 공공기관 성과연봉제 확대 도입을 위해, ‘보수 및 복리후생’ 항목에 ‘성과연봉제 운영의 적절성’ 지표(3점)를 신설하였고, 성과연봉제 조기이행 기관에 대해 1점 이내의 가점을 부여했다. 둘째, 적극적 재정집행의 필요성에 대응하기 위해 ‘재정 조기집행 이행실적(0.3~0.5점)을 정부권장정책 항목으로 신설하였다. 셋째, 안전 및 재난 관리 강화 신설로, ‘전략기획 및 사회적 책임’ 지표의 세부평가내용에 ‘근로자·국민의 안전 및 재난관리를 위한 기관의 노력·성과’를 추가하였다.

## 3) 2017년 경영실적평가

박근혜 정부 말기인 2016년 12월 ‘2017년 경영실적 평가편람’이 확정되었다. 주된 내용은 효율성 지표를 축소하고 안전, 환경, 고용 등 공공성 지표를 확대하였으며, 공기업과 준정부기관 간 통합 평가를 분리 평가로 전환하는 등 중요한 변화가 이루어졌다(기획재정부 보도자료, 2016.12.28.).

---

구체적으로, 첫째, 경영관리부문 효율성 지표의 배점을 축소(7점)하고 안전, 환경 등 공공성 관련 지표의 배점을 확대(7점)하였다. 안전, 보안 및 환경관련 지표를 신설하거나 강화하고 용역근로자 임금 산정 시 시중노임단가를 적용하도록 한 「용역근로자보호지침」 준수 여부를 신설하였으며, 청년미취업자 고용 등 채용확대 노력, 비정규직의 정규직 전환, 경력단절 여성 고용, 합리적 노사관계 등과 관련된 지표의 배점을 확대하였다. 둘째, 공기업, 준정부기관을 통합하여 평가해오던 방식을 공기업 간, 준정부기관 간 평가방식으로 전환하였으며 기관간 비교평가 외에 개별 기관에 대한 절대평가방식을 새로 도입하여 지나친 순위 경쟁을 지양하도록 하였다. 셋째, 환경변화에 맞는 핵심임무와 기능에 맞도록 지표를 재편하고 글로벌 평가지표 도입을 확대했다.

정리하면, 박근혜 정부에서 공기업 평가는 전반적으로 2013년~2016년 동안 유지하며 지속되었으나, 정권말기인 2016.12월 발표된 2017년 평가편람부터는 그 정책 방향이 수정되었다. 첫째, 무엇보다 공기업 평가 전반에 박근혜 정부의 국정과제 연계지표가 정권 기간 내내 평가에 집중적으로 배치되었다. 2013년부터 협업과제 평가, 정부 3.0 추진, 공기업 효율화(임금피크제, 성과연봉제)와 같은 주요 과제들이 평가지표로 반영되어 활용되었다. 둘째, 공기업 평가에서 부채관리 및 방만경영 평가를 크게 강화하였다. 이는 이명박 정부에서의 공기업 부채 문제를 해소하기 위한 방안으로 정권 내내 지속되었다. 셋째, 전반적으로 경영관리의 효율성 지표를 확대하고 계량지표를 역시 확대하였으나, 2016년 12월 평가편람에서부터는 효율성 지표를 축소하고, 안전 및 환경 등 공공성 지표 배점을 확대, 계량지표 배점 축소 등 전환이 이루어졌다. 넷째, 공공기관 특성에 맞는 차별화된 평가 추진은 박근혜 정부에서도 지속되었다. 특히 2017년 편람부터 공기업과 준정부기관 통합평가에서 공기업 간, 준정부기관 간 평가방식으로 전환되었으며, 기관 간 비교 평가 외에 절대평가방식이 새로 도입되었다. 다섯째, 글로벌 평가지표가 도입 확대되었다.

〈표 III-16〉 박근혜 정부(2013~2017)의 공공기관 경영실적평가 개편 주요 내용

시기	주요 내용	비고
2013년 편람수정 (2013.12.) <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새 정부 국정 과제 반영                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협업과제 평가 신설</li> <li>- 한국주택금융공사의 '사회적 약자에 대한 보증지원 강화' 등 국정과제 연계지표를 신설</li> </ul> </li> <li>• 국민평가지표 수정(국민체감도 폐지)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협업과제 평가 신설</li> <li>• 국정과제 연계지표 신설</li> <li>• 국민체감도 폐지</li> </ul>
2014년 편람 (2014.01.16.) <sup>2)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관평가에서 부채관리와 방만경영 관련 평가를 강화 (20 → 29점)</li> <li>• 기관장 경영성과협약제 시행에 따른 이행실적 평가</li> <li>• 계량지표의 비중을 확대(55%에서 65%로 상향 조정) 및 도전적으로 설정(5개년 표준편차의 1배 → 2배)</li> <li>• 성과지향 지표 및 도전적 목표로 지표 개선 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>방만경영 통제</li> <li>• 계량지표 확대</li> <li>• 성과지향 및 도전적 목표 설정</li> </ul>
2015년 편람 (2014.12.29.) <sup>3)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과지향 지표 및 도전적 목표로 지표 개선 추진</li> <li>• 부채비율을 평가지표에 추가</li> <li>• 방만경영 통제를 위한 관리 강화</li> <li>• 정부정책 기여도 평가 반영                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '정부 3.0 추진' 평가를 모든 공공기관으로 확대</li> <li>- 임금피크제 도입 여부 등을 평가</li> <li>- 대체인력뱅크 활용도를 평가</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과지향 및 도전적 목표 강화</li> <li>• 방만경영 통제</li> <li>• 정부 3.0</li> <li>• 임금 피크제</li> <li>• 대체인력뱅크 활용</li> </ul>
2016년 편람 수정 (2016.11.) <sup>4)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기관 성과연봉제 확대 도입                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '성과연봉제 운영의 적절성' 지표(3점)를 신설</li> <li>- 조기 도입시 가점(1점) 적용</li> </ul> </li> <li>• '재정조기집행 이행실적'(0.3~0.5점)을 정부권장정책 항목으로 신설</li> <li>• '전략기획 및 사회적 책임' 지표의 세부평가내용에 '근로자·국민의 안전 및 재난관리를 위한 기관의 노력·성과'를 추가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과연봉제 확대</li> <li>• 재정조기집행 성과</li> <li>• 안전, 재난관리</li> </ul>
2017년 편람 (2016.12.28.) <sup>5)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영관리부문 효율성 지표의 배점을 축소(7점)하고 안전, 환경 등 공공성 관련 지표의 배점을 확대(7점)</li> <li>• 공기업, 준정부기관 통합평가 → 공기업 간, 준정부기관 간 평가방식으로 전환</li> <li>• 기관 간 비교 평가외에 절대평가방식 새로 도입</li> <li>• 환경변화에 맞는 지표 개편, 글로벌 평가지표 도입 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효율성 축소 → 환경 등 공공성 강화</li> <li>• 통합평가 → 구분 평가</li> <li>• 절대평가방식 도입</li> </ul>

주: 1) 기획재정부(2013), 2) 기획재정부 보도자료(2014.01.16.), 3) 기획재정부 보도자료(2014.12.29.), 4) 기획재정부 (2016. 11), 5) 기획재정부 보도자료(2016.12.28) 내용 요약 제시

## 4. 문재인 정부

### 가. 공공기관 경영실적평가제도 전면 개편 방안(2017.12.28.)

기획재정부(2017b)는 공공기관 평가제도 개편방안을 마련하였다. 그동안 경영실적평가가 공공기관 본연의 목적인 공공성 및 사회적 가치 실현에 소홀, 기관 특성을 무시한 획일화된 평가체계 및 지표, 경영실적평가단의 전문성·책임성에 대한 문제 제기, 기관의 자율·혁신 역량 강화 및 책임 경영 지원에 미흡하는 점을 인식하여, 사회적 가치를 실현하고, 자율·혁신 기반 맞춤형 평가, 참여·개방·소통, 책임·윤리경영 차원에서 개편방향을 제시했다.

특히, 2018년 평가편람에 반영한 개편사항은 아래와 같다. 첫째, 사회적 가치 평가를 강화하여 공공성을 강화하고자 했다. 기존 지표체계 틀 내에서 사회적 가치를 체계적으로 반영하고 배점을 확대했다(공기업 : 30~35 → 40~45점, 준정부기관 : 45~50 → 58~63점). 또한 기관 고유사업 수행과정에서 사회적 가치를 실현하도록 지표 재설계 및 배점을 확대했다. 둘째, 사회적 가치 구현을 경영관리에 5대 지표로 구성하였다(①일자리, ②균등한 기회 및 사회통합, ③안전·환경, ④상생·협력 및 지역발전, ⑤윤리경영). 셋째, 공기업 위주로 설계된 평가체계·지표를 유형별로 차별화하고 평가과정에서 기관의 자율성을 확대하였다. 구체적으로 단일 평가단을 공기업 및 준정부기관 평가단으로 분리, 규모를 축소하고 지표 구성 및 배점을 차별화했다.

〈표 III-17〉 지표 구성 및 배점의 차별화\_맞춤형 평가

현행		개편(안)			
공기업 = 준정부		공기업	≠	준정부	
경영 관리 (50)	사회적 책임 등 (19)	경영 관리 (55)	사회적 가치 (30)	경영 관리 (45)	사회적 가치 (28)
	일반 경영관리(31)				일반 경영관리(17)
주요 사업 (50)	안전·환경 등 (공 10~15/준 25~30)	주요 사업 (45)	사회적 가치 (10~15)	주요 사업 (55)	사회적 가치 (30~35)
	기타 주요사업 (공 35~40/준 20~25)				기타 주요사업 (20~25)

출처: 기획재정부(2017b, 4)

이에 따른 2008년 구체적인 경영실적평가 지표의 개편안 내용은 아래 <표 III-18>과 같다.

<표 III-18> 2018년도 평가지표 개편안

'17년		'18년 개편안			
구 분	배 점	구 분	공 기 업	준 정 부	비 고
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·여성 관리자 확대 등
		• 안전 및 환경	3		산업재해관리, 에너지 절약 등
		• 상생·협력 및 지역발전	5		지역경제 활성화, 협력 업체 적기 자금결제, 중소기업·소상공상인 역량 강화 지원
		• 윤리경영	3		윤리경영체계, 경영투명성 등
2. 업무효율	5	3. 업무효율	5	-	노동생산성, 자본생산성 등
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

'17년		'18년 개편안			
구 분	배 점	구 분	공 기 업	준 정 부	비 고
• 노사관계	4	• 노사관계	2		노사간 공감대 형성, 노사관계 관리역량 강화 등
		6. 협력과 참여	5		
		• 국민참여	1		참여·혁신·협업 우수 사례 가점 (1점)
		• 열린혁신	1		
		• 국민소통	3		고객만족도 조사, 알리오 공시
II. 주요사업(50)	50	II. 주요사업	45	55	
• 주요사업의 계획·활동·성과를 종합평가	50	• 사회적 가치 실현 사업	10 ~ 15	30 ~ 35	
			35 ~ 40	20 ~ 25	수익성 또는 중립적 사업
〈합 계〉	100	〈합 계〉	100	100	
III. 일자리 가점	10				

출처: 기획재정부(2017b, 8)

#### 나. 2018, 2019년 경영실적 평가

2018년도, 2019년도 경영실적 평가방법은 사회적 가치 구현의 비중이 2018년 22점에서 2019년 25점(사회적 가치 구현 중 안전 및 환경 지표 2점 상향)으로 상향되고, 계량과 비계량의 비중이 미미하게 변화된 점 외에 큰 변화 없이 현재에 이르고 있다.

정리하면, 문재인 정부의 공기업 평가는 첫째, 사회적 가치 변수를 매우 중요하게 평가 지표에 반영하였다. 무엇보다 핵심적 평가지표에 사회적 가치 구현을 경영관리에 5대 지표(① 일자리, ② 균등한 기회 및 사회통합, ③ 안전·환경, ④ 상생·협력 및 지역발전, ⑤ 윤리경영)로 구성하고, 22점을 배정하여 공기업으로 하여금 사회적 역할을 수행하도록 하였다. 둘째, 기관 특성을 반영한 차별화된 평가 시도는 문재인 정부에서도 지속되었다. 무엇보다 공기업 위주의 평가체계·지표를 공공기관 유형별로 차등화, 자율성 확대를 추진하였다. 셋째, 계량평가 비중을 크게 축소하고 비계량 지표의 비중을 확대하였다.

〈표 III-19〉 문재인 정부 공공기관 경영실적평가 개편 주요 내용

시기	주요 내용	비고
개편안 (2017.12.28.) <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 가치를 체계적으로 반영하고 배점을 확대</li> <li>• 기관 고유사업 수행과정에서 사회적 가치 지표 재설계 및 배점 확대</li> <li>• 사회적 가치 구현을 경영관리에 5대 지표(① 일자리, ② 균등한 기회 및 사회통합, ③ 안전·환경, ④ 상생·협력 및 지역발전, ⑤ 윤리경영)로 구성</li> <li>• 공기업 위주의 평가체제·지표를 공공기관 유형별로 차등화, 자율성 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 가치 확대</li> <li>• 맞춤형 확대</li> </ul>
2018 편람(수정) (2018.09) <sup>2)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 가치 구현(22점, 비계량 14, 계량 8) 5대 지표 신설하고 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 가치 평가 수행</li> </ul>
2019 편람(수정) (2019.03) <sup>3)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 가치 구현 배점 변경(24점, 비계량 17점, 계량 7점) - 안전 및 환경 점수 상향(2점)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 가치 배점 확대</li> </ul>

자료: 1) 기획재정부(2017b), 2) 기획재정부(2018), 3) 기획재정부(2019)

## IV. 공기업 경영실적평가지표 변화 원인과 특성

정권별 경영실적평가 지표의 변화를 살펴보면, 이론적 예측과 동일하게 무엇보다 정권 교체가 평가지표 변화의 핵심요인으로 나타났다. 분석 기준점인 2007년 「공운법」 제정 이후 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부는 정권교체와 더불어 공기업 경영실적평가지표를 이전 정부와는 다르게 대대적으로 수정하였다. 대표적으로 정권별 평가부문과 평가지표가 정권별로 크게 변화되었다.

둘째, 정권 내에서도 평가지표는 변화하였는데, 이는 주로 정책수단으로서 공기업과 그러한 공기업을 유인하기 위한 평가지표의 역할이 잘 드러난다. 이로 인해, 각 정권 내에서 미시적 평가지표의 변화가 이루어졌고, 이는 정부권장정책, 협업과제 평가, 성과연봉제, 사회적 가치 등 구현 등에서 발견된다.

셋째, 공기업 평가의 딜레마 역시 역대 정부에서 평가 지표의 변화를 초래하였다. 즉, 공기업을 평가함에 있어서 표준화와 차별화는 모두 필요하다. 한편에서 표준화가 진행되면서 동시에, 정권별로 계량과 비계량 간에 장기 순환이 나타나고, 공기업별 특수성을 반영하기 위한 맞춤형 평가 역시 지속적으로 나타났다.

이러한 변화에 따라 노무현 정부에서 문재인 정부까지 평가지표의 비일관성과 빈번한 지표 변화, 지표 세밀화, 지표 복잡화 등의 특성이 나타났다.

〈표 IV-1〉 평가지표 변화 원인과 특성

	변화원인	변화의 특성	특성 증거/ 비교
1	정권교체	비일관성	정권별로 평가부문, 평가지표에 변화 - 취임 1년 후 일반적으로 평가부문, 평가지표의 변화가 관측
2	정책수단성	비일관성 빈번한 지표 변화 지표의 세밀화 초래(낮은 점수의 지표들이 확대)	정부권장정책, 협업과제 평가, 성과연봉제, 사회적 가치 등 - 정권내에서 미시적/ 단기적 변화 초래 - 공기업 고유 기능과 충돌
3	공기업 평가의 딜레마	비일관성과 장기 순환, 빈번한 변화	계량/ 비계량 비중 변화 - 정권의 가치 성향 반영, 효율성, 표준화 증시 → 계량 강조
		차별성 반영 확대와 복잡성 증가	맞춤형 평가 증가 - 노무현 정부 이후 지속적으로 맞춤형 평가 증가(기관 분류에서부터, 기관내 특성 반영 지향성 강화)

자료: 저자 작성

## 1. 정권교체와 비일관성

### 가. 평가 부문의 변화

#### 1) 노무현~이명박 정부

노무현 정부 초기 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 직후인 2007년 8월 발표된 ‘공기업·준정부기관의 2007년도 경영실적평가편람’은 평가부문을 크게 종합경영, 주요사업, 경영관리로 구분하고 각각 비중을 35, 35, 30으로 하였다.

노무현 정부에서 실질적인 개편은 2007년 12월 공공기관 경영실적 개편(1차 개편)에 따라 이루어졌으며, 이는 2008년부터 경영실적평가편람에 반영되었다. 이에 따라 평가 부문은 리더십/전략(20), 경영시스템(35), 경영성과(45)로 개편되었다.

이명박 정부시기인 2008년 12월 공공기관 운영체계 개편(2차 개편)에 따라 평가부문은 유지하되, 평가부문의 비중을 크게 변화되었다. 즉, 2009년에는 리더십/전략과 경영시스템이 각각 2점, 3점 줄어 경영성과가 5점 늘어났다. 2010년도는 다시 리더십/전략을 5점 줄여서 경영성과를 높였다. 이에 따라 2009년에는 리더십/전략(18), 경영시스템(32), 경영성과(50), 2010년에는 리더십/전략(13), 경영시스템(32), 경영성과(55)가 되었다. 즉, 3년 동안 경영성과 비중이 크게 늘어났다(10점). 2010년 10월, 공공기관 경영실적평가제도 개편(3차 개편)에 평가부문의 개편이 이루어졌다. 이에 따라 2011년부터 리더십·책임경영(20), 경영효율(35), 주요사업(45)으로 개편되었고, 이러한 구조는 2012년 까지 지속되었다.

〈표 IV-2〉 노무현~이명박 정부에서의 평가 부문의 변화

	노무현 정부		이명박 정부(1차, 2차 개편)			
	2007년 (공기업 I)	2008년	2009년	2010년	2011	2012
평가 부문	종합경영 (35)	리더십/전략 (20)	리더십/전략 (18)	리더십/전략 (13)	리더십· 책임경영(20)	리더십·책임 경영(20)
	주요사업 (35)	경영시스템 (35)	경영시스템 (32)	경영시스템 (32)	경영효율 (35)	경영효율 (35)
	경영관리 (30)	경영성과 (45)	경영성과 (50)	경영성과 (55)	주요사업 (45)	주요사업 (45)
비고		2007.12 1차 개편 반영	2008. 12 2차 개편 반영		2010.12 3차 개편 반영	

주: 각 정부 구분은 임기를 고려하여, 실제 편람이 작성된 시점으로 구분함  
 자료: 각 연도(2007, 2008, 2009, 2101, 2011, 2012) 경영실적평가편람 정리

## 2) 박근혜 정부

박근혜 정부 초기인 2013년은 이명박 정부를 이어 리더십·책임경영(20), 경영효율(30), 주요사업(50) 체계를 유지했다. 다만, 2012년에 비해 평가부문의 비중이 변화되었다. 경영효율 비중을 2012년 35점에서 5점 낮추고 주요 사업 비중을 5점 높였다. 2014년은 기존의 평가부문에 큰 변화가 이루어졌다. 그동안 3가지 평가부문 체계가 2가지 평가부문으로 축소되었다. 리더십·책임경영과 경영효율 부분이 '경영관리'로 통합되었다. 이에 따라 평가부문은 경영관리와 주요사업으로 구분되었고 그 비중은 각각 50:50으로 되었다. 이러한 평가부문과 그 비중은 2014~2016년 박근혜 정부기간 동안 지속되었다.

〈표 IV-3〉 박근혜 정부에서의 평가 부문의 변화

	박근혜 정부			
	2013	2014	2015	2016
평가 부문	리더십·책임경영(20)	경영관리(50)	경영관리(50)	경영관리(50)
	경영효율(30)			
	주요사업(50)	주요사업(50)	주요사업(50)	주요사업(50)
비고	2013.12월 편람 수정안			

주: 각 정부 구분은 임기를 고려하여, 실제 편람이 작성된 시점으로 구분함  
 자료: 각 연도(2013, 2014, 2015, 2016) 경영실적평가편람 정리

## 3) 문재인 정부

2007년 5월 출범한 문재인 정부에서 평가부문은 2017~2019년 현재 경영관리와 주요 사업으로 2가지 평가체제를 유지하고 있다. 다만, 2017~2018년은 경영관리와 주요사업의 평가비중이 각각 50:50이었으나, 2019년 들어서는 경영관리를 5점 높이고 주요사업을 5점 줄였다. 이에 따라 경영관리와 주요사업 비중은 각각 55:45가 되었다.

〈표 IV-4〉 문재인 정부에서의 평가 부문의 변화

	문재인 정부		
	2017	2018	2019
평가 부문	경영관리(50)	경영관리(50)	경영관리(55)
	주요사업(50)	주요사업(50)	주요사업(45)
비고	2017년 편람(2016.12.28) 2017.12 1차 개편 반영		

주: 각 정부 구분은 임기를 고려하여, 실제 편람이 작성된 시점으로 구분함  
 자료: 각 연도(2017, 2018, 2019) 경영실적평가편람 정리

## 나. 평가지표의 변화

### 1) 노무현 정부 말기와 이명박 정부 1(2008~2010)

노무현 정부<sup>4)</sup>와 이명박 정부 기간인 2008년에서 2010년간 평가지표는 아래와 같이 변화하였다.

첫째, 평가범주와 평가지표와 관련하여, 2008년 평가범주는 리더십/전략(리더십, 전략), 경영시스템(주요사업 활동, 경영효율화), 경영성과(주요사업 성과, 고객만족 성과, 경영효율 성과)로 구성되어 있었다. 리더십/전략에서의 세부 평가지표는 경영층 리더십, 이사회·감사 기능, CS경영, 윤리·투명경영, 전략(비전 및 전략개발, 사업추진계획), 경영시스템에서는 주요 사업활동, 조직관리, 재무예산관리, 인적자원관리, 보수관리, 노사관계 합리성, 성과 관리 체계로 구성되어 있었다. 경영성과는 주요사업성과, 고객만족 개선도, 노동생산성, 자본생산성, 계량 인건비, 계량 관리업무비, 총인건비 인상률, 재무예산(자산운용) 성과, 정부권장정책 이행실적으로 구성되어 있었다.

둘째, 평가지표는 리더십/전략 평가범주에서 매년 크게 변화되었다. 즉, 2009년 ‘이사회·감사기능’과 ‘윤리·투명경영’이 ‘지배구조 및 윤리경영’으로 명칭 변경 및 통합되고, 2010년에는 다시 지배구조 및 윤리경영과 CS 경영이 통합되어 ‘책임경영’이 신설되었다. 경영시스템 부분에서는 2009년 인적자원관리가 조직자원관리로 통합되었다. 한편, 2009년 경영효율화 평가지표인 ‘공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리(2점)’가 신설되었다. 기타 지표들은 2008년에서 2010년간 변화 없이 지속되었다.

셋째, 평가지표의 가중치는 크게 변화되지 않았다. 이사회·감사기능(4점)과 윤리·투명경영(2점)이 2009년 ‘지배구조 및 윤리경영(4점)’으로 통합되면서 1점이 줄어들었고, 인적자원관리(3점)가 조직관리로 통합되면서 3점이 줄어들었다. 또한 2009년 ‘공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리(2점)’가 신설되었다. 주요사업 성과 점수는 매년 5점씩 증가되었다. 2008년~2010년간 15점, 20점, 25점으로 상승하였다.

4) 평가편람 작성연도 기준임

〈표 IV-5〉 노무현~이명박 정부에서의 평가지표 변화(2008~2010)

평가범주		2008		2009		2010	
		평가지표	가중치	가중치	가중치	가중치	
리더십 /전략	리더십 (4, 5)	경영층 리더십	3	경영층 리더십	3	경영층 리더십	3
		이사회·감사기능(2009년 지배구조 및 윤리경영으로 통합)	4	지배구조 및 윤리경영	4	책임 경영	4
		CS 경영	3	CS 경영	3		
		윤리·투명경영(2009년 지배구조 및 윤리경영으로 통합)	2				
	전략(2)	비전 및 전략개발	3	3	3		
		사업 추진계획	5	5	3		
		소계	20	18	13		
경영 시스템	주요사업 활동	주요사업활동	15	15	15		
	경영 효율화 (7)	조직관리	3	3	3		
		재무예산 관리	3	3	3		
		인적자원 관리 (2009년 조직관리와 통합)	3				
		보수관리	5	3	3		
		노사관계 합리성	3	3	3		
		성과관리 체계	3	3	3		
		공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리(2009년 신설)			2	2	
		소계	35	32	32		
경영 성과	주요사업 성과	주요사업성과	15	20	25		
	고객만족 성과	고객만족 개선도	5	5	5		
	경영 효율 성과(7)	노동생산성	5	5	5		
		자본생산성	5	5	5		
		계량 인건비	3	3	3		
		계량 관리업무비	4	4	4		
		총인건비 인상률	4	4	4		
		재무예산(자산운용)성과	2	2	2		
		정부권장정책 이행실적	2	2	2		
			소계	45	50	55	
		전체 합계	100	100	100		

자료: 각 연도(2008, 2009, 2010), 『경영실적평가편람』 정리

## 2) 이명박 정부 2(2011~2012)와 박근혜 정부 초기(2013년)

첫째, 2011년부터 평가부문(범주) 및 평가지표가 크게 바뀌었으며, 이러한 구조는 2013년까지 지속되었다. 우선 크게 리더십·책임경영의 평가지표가 4개, 경영효율 평가

지표 5개, 주요사업으로 평가부문과 지표체계가 단순화되었다. 우선, 리더십·책임경영 부문에는 리더십, 책임경영, 국민평가, 사회적 기여 지표가, 경영효율부문에는 업무효율, 조직 및 인적자원 관리, 재무예산관리 및 성과(재무예산 관리, 재무예산 성과, (계량)관리 업무비), 보수 및 성과관리(보수 및 성과관리, 총인건비 인상률), 노사관리 지표가 마련되었다. 주요사업부문에는 주요사업 계획·활동(비계량), 성과(계량)를 통합 평가했다. 특히, ‘국민평가’와 ‘사회적 기여(사회 공헌, 정부권장정책)’라는 지표가 새롭게 등장하고 있음을 알 수 있다. 이러한 평가범주 및 평가지표는 2011년부터 2013년 동안 지속되었다. 둘째, 평가지표의 비중은 2011년과 2012년 동일하였으나, 2013년 경영효율부문에서 5점을 낮추고(업무효율 -2점, 조직 및 인적자원관리 -2점, 총인건비 인상률 -1), 주요사업부문에서 5점을(주요사업부문의 계량을 7점 높이고, 비계량을 2점 낮춤) 높였다.

〈표 IV-6〉 이명박 정부 중후반 평가지표의 변화(2011~2013)

범주	평가지표	2011		2012		2013	
		비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량
리더십· 책임 경영 (4)	1. 리더십	5		5		5	
	2. 책임경영	3		3		3	
	3. 국민평가		5		5		5
	4. 사회적 기여						
	- 사회 공헌 - 정부권장정책	2	5	2	5	2	5
	소개	10	10	10	10	10	10
경영 효율 (5)	1. 업무효율		8		8		6
	2. 조직 및 인적자원 관리	4		4		2	
	3. 재무예산관리 및 성과						
	- 재무예산 관리	4		4		4	
	- 재무예산 성과		6		6		6
	- (계량)관리 업무비		2		2		2
4. 보수 및 성과 관리							
- 보수 및 성과 관리	4		4		4		
- 총인건비 인상률		4		4		3	
5. 노사관리	3		3		3		
	소개	15	20	15	20	13	17
주요 사업	주요사업 계획·활동(비계량), 성과(계량)를 통합 평가	15	30	15	30	22	28
	합 계	40	60	40	60	45	55

자료: 각 연도(2011, 2012, 2013), 『경영실적평가편람』 정리

### 3) 박근혜 정부(2014~2016)와 문재인정부 초기(2017)

박근혜 정부부터 문재인 정부 초기까지인 2014년~2017년까지는 아래와 같은 평가부문과 평가지표체계를 지니고 있었다.

첫째, 평가범주는 크게 경영관리, 주요사업으로 2가지로 구분되었으며, 경영관리의 평가지표에는 ① 경영전략 및 사회공헌(전략기획, 기관의 경영혁신, 국민평가, 정부 3.0, 경영정보공시 점검, 정부권장정책), ② 업무효율, ③ 조직, 인적자원 및 성과관리, ④ 재무예산관리 및 성과(재무예산관리, 자구노력 이행성과, 재무예산 성과, 계량관리 업무비), ⑤ 보수 및 복리후생 관리(보수 및 복리후생, 총인건비 인상률, 노사관리)로 구성되어 있었다. 주요사업은 주요사업 계획, 활동성과가 종합평가로 구성되어 있었다.

둘째, 명칭 변경과 관련하여 전략기획은 2016년부터 전략기획 및 사회적 책임으로, 정부 3.0은 2017년 열린 혁신으로 변경되었다. 셋째, 새로이 신설된 지표는 2016년 ‘기관의 경영혁신’이, 2017년에는 재무예산관리의 세부평가항목으로 ‘관리업무비’가 신설되었다. 또한 재무예산 성과의 세부평가항목으로 중장기재무관리계획 이행실적이 2015년 신설되었다. 한편, 보수 및 복리후생 세부평가지표로 임금피크제 운영의 적절성은 2016년 신설되었으나 2017년 문재인 정부에서 폐지되었다. 넷째, 평가지표의 가중치는 2014~2015년은 크게 변화가 없었으나 2016년 기관의 경영혁신(3점)이 비계량지표로 신설되면서, 재무예산관리 및 성과의 비계량 점수가 9점에서 6점으로 3점 낮아졌다.

문재인 정부인 2017년은 ‘전략기획 및 사회적 책임’ 점수가 2점에서 5점으로 크게 증가하였고, 재무예산관리 및 성과의 하위 비계량지표들이 증가하였다.

〈표 IV-7〉 박근혜 정부(2014~2016)와 문재인 정부 초기(2017) 평가지표의 변화(2014~2017)

평가 범주	평가지표	2014		2015		2016		2017 (문재인 정부)	
		중장기 제출 <sup>1)</sup>		중장기 제출		중장기 제출			
		비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량
경영 관리	1. 경영전략 및 사회공헌	2	9	2	9	5	9	8	10
	- 전략기획[2016년 전략기획 및 사회적 책임 명칭 변경]	2		2		2		5	
	- 기관의 경영혁신[2016년 신설]	/	/	/	/	3		3	
	- 국민평가		2		2		2		2
	- 정부 3.0[2017년 열린 혁신 명칭 변경]		1		1		1		1
	- 경영정보공시 점검		1		1		1		1
	- 정부권장정책		5		5		5		6
	2. 업무효율		8		8		8		8
	3. 조직, 인적자원 및 성과관리	2		2		2		4	
	4. 재무예산관리 및 성과 [2017년 재무예산관리 명칭 변경]	9	8	9	8	6	8	10	7
	- 재무예산관리 (관리업무비, 2017 신설)	3		3		2		3 (1)	
	- 자구노력 이행성과	6		6		4		2	
	- 재무예산 성과 (부채감축 달성도) (중장기재무관리계획 이행실적, 2015 신설)		6 (4)		6 (2) (2)		6 (2) (2)	5 (1.5) (1.5)	5 (1.5) (1.5)
	- 계량관리 업무비		2		2		2		2
	5. 보수 및 복리후생 관리	9	3	9	3	9	3	10	3
	- 보수 및 복리후생 (임금피크제 운영의 적절성, 2016년 신설, 2017년 삭제)	6		6		6 (2)		6	
	- 총인건비 인상률		3		3		3		3
	- 노사관리	3		3		3		4	
	소계	22	28	22	28	22	28	27	23
	주요 사업	주요사업 계획, 활동, 성과를 종합평가	13	37	13	37	18	32	18
	전체 합계	35	65	35	65	40	60	45	55

주: 1) 2014년부터 2016년 공기업 평가에서는 공기업 대상을 중장기 제출기관과 비제출기관으로 분류함. 참고로 비제출기관은 중장기 제출기관에 비해, 경영관리에서는 계량점수가 2점 높고 비계량이 2점 낮게, 주요사업에서는 계량이 2점 낮고 비계량이 2점 높게 지표별 배점이 구성되어 있음.  
자료: 각 연도(2014, 2015, 2016, 2017) 『경영실적평가편람』 정리

#### 4) 문재인 정부(2018~2019년)

첫째, 2018년 문재인 정부는 평가지표를 크게 개편했다. 우선 경영관리 평가지표를 ① 경영전략 및 리더십(전략기획, 경영개선, 리더십), ② 사회적 가치 구현(일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영), ③ 업무효율, ④ 조직·인사·재무관리(조직·인사 일반, 재무예산 운영·성과), 삶의 질 제고, ⑤ 보수 및 복리후생비(보수·복리후생, 총인건비 관리, 노사관계), ⑥ 혁신과 소통(혁신노력과 성과, 국민소통)으로 구성했다. 주요사업은 주요사업 계획·활동·성과를 종합평가로 구성되었다. 이러한 지표 구조는 2019년에도 큰 틀에서 유지되고 있다. 둘째, 신설 및 변경 지표로서, 2018년도 신설된 ‘삶의 질 제고’는 2019년 폐지되고 조직·인사 일반에 포함시켰다.

〈표 IV-8〉 문재인 정부 평가지표의 변화(2018~2019)

평가범주	평가지표	2018		2019	
		비계량	계량	비계량	계량
경영관리 (55)	1. 경영전략 및 리더십	6		6	
	- 전략기획	2		2	
	- 경영개선	2		2	
	- 리더십	2		2	
	2. 사회적 가치 구현	14	8	17	7
	- 일자리 창출	4	3	4	3
	- 균등한 기회와 사회통합	3	1	3	1
	- 안전 및 환경	2	1	5	
	- 상생·협력 및 지역발전	2	3	2	3
	- 윤리경영	3		3	
	3. 업무효율		5		5
	4. 조직·인사·재무관리	6	3	4	3
	- 조직·인사 일반 (2019 삶의 질 제고 포함)	3		2	
	- 재무예산 운영·성과 (중장기 재무관리계획)	2	3 (1)	2	3 (1)
	- 삶의 질 제고(2019 삭제)	1			
	5. 보수 및 복리후생비	5	3	8	3
	- 보수·복리후생	3		3	
- 총인건비 관리		3		3	

평가범주	평가지표	2018		2019	
		비계량	계량	비계량	계량
	- 노사관계	2		2	
	6. 혁신과 소통	3	2	3	2
	- 혁신노력 및 성과	3		3	
	- 국민소통		2		2
	소개	34	21	35	20
주요사업 (45)	주요사업 계획·활동·성과를 종합평가	18	27	21	24
	합계	52	48	56	44

자료: 각 연도(2018, 2019), 『경영실적평가편람』 정리

## 2. 정책수단성\_비일관성, 빈번한 지표 변화, 세밀화

공기업 평가에 다양한 정부권장정책들이 평가항목으로 만들어지고 반영되어 왔다.

대표적으로 <표 IV-9>를 보면 2010년 평가에서는 8개 항목에 2점, 2011년도는 11개 항목에 5점, 2016년에는 8개 항목에 5점으로 평가되었다. 정부권장정책의 세부평가항목은 중소기업제품 우선구매에서 청년미취업자 고용 실적, 시간선택제 일자리 실적, 친환경 상품 의무구매, 전통시장 온누리 상품권 구매, 온실가스 감축 및 에너지, 재정조기 집행 이행실적 등 매우 다양하게 구성되어 있다.

정부권장정책의 세부항목들은 고용부터 환경, 에너지, 전통시장, 장애인 등 취약계층 등 전반에 걸쳐 항목들이 존재하고, 각각의 세부항목의 평가비중은 소수점 단위로 구성될 정도로 매우 낮다. 심지어 2016년도에는 세부항목의 점수를 범위로까지 제시하고 있다는 점에서 매우 특징적이다.

〈표 IV-9〉 정부권장정책 세부 평가항목의 비중 변화

2010년 (8개 항목, 2점)	2011년 (11개 항목, 5점)	2016년 (8개 항목, 5점)	2017년 (9개 항목, 6점)
① 중소기업제품 우선 구매(0.6)	① 청년미취업자 고용 실적(1.0)	① 청년미취업자 고용 실적(0.5~1.3)	① 청년미취업자 고용 실적(0.9~1.7)
② 청년미취업자 고용 실적(0.4)	② 단시간 근로제 운용 실적(0.5)	② 시간선택제 일자리 실적(0.3~0.7)	② 시간선택제 일자리 실적(0.5~0.9)
③ 중증장애인 생산품 우선구매(0.2) (자활용사촌 생산품 우선구매 포함)	③ 장애인 의무 고용(0.4)	③ 장애인 의무 고용(0.3~0.5)	③ 장애인 의무 고용(0.3~0.5)
④ 장애인·고령자 의무 고용(0.2)	④ 국가유공자 우선 채용(0.3)	④ 국가유공자 우선 채용(0.3~0.5)	④ 국가유공자 우선 채용(0.3~0.5)
⑤ 친환경 상품 의무 구매(0.2)	⑤ 중소기업제품 우선 구매(기술개발제품, 여성기업제품, 사회적기업 생산품 및 서비스 포함)(0.8)	⑤ 중소기업제품 등 우선 구매(1.6~3.4) 중소기업 제품, 기술개발제품, 여성기업 제품, 사회적 기업·사회적협동조합 생산품, 중증장애인 생산품, 국가유공자 자활용사촌 생산품, 녹색제품	⑤ 중소기업제품 등 우선 구매(1.8~3.6) 중소기업 제품, 기술개발제품, 여성기업 제품, 사회적 기업·사회적협동조합 생산품, 중증장애인 생산품, 국가유공자 자활용사촌 생산품, 녹색제품(1.6~3.4)
⑥ 에너지이용 합리화(0.2)	⑥ 동반성장 실적(0.5)	⑥ 전통시장 온누리 상품권 구매(0.3~0.5)	⑥ 전통시장 온누리 상품권 구매(0.3~0.5)
⑦ 국가유공자 우선 채용(0.1)	⑦ 중증장애인 생산품 우선구매(0.3)	⑦ 온실가스 감축 및 에너지(0.2~0.6)	⑦ 온실가스 감축 및 에너지(0.2~0.6)
⑧ 전통시장 온누리 상품권 구매(0.1)	⑧ 자활용사촌 생산품 우선구매(0.3)	⑧ 재정조기집행 이행 실적(0.3~0.5)	⑧ 재정조기집행 이행 실적(0.3~0.5)
	⑨ 친환경 상품 의무 구매(0.3)		⑨ 용역근로자 보호 지침 준수(0.2~0.4)
	⑩ 전통시장 온누리 상품권 구매(0.3)		
	⑪ 에너지이용 합리화(LED 조명 보급 포함)(0.3)		

주: 세부평가 비중은 각각의 가중치 범위내에서 평가대상기관이 설정(2016년도)  
 자료: 기획재정부(2010, 13), 기획재정부(2011, 30), 기획재정부(2016b, 11), 기획재정부(2017a, 38)  
 결합

권장정책 항목 외에도 관련 평가지표에 반영하기도 했다. 대표적으로, 첫째, 2011년 경영실적편람에는 공공요금 안정 등 공공기관의 물가안정 노력과 성과를 ‘사회공헌’ 지표의 세부평가내용으로 포함하고, 고졸자 채용확대 등 열린고용을 위한 노력과 성과를 ‘조직 및 인적자원관리’ 지표의 세부평가내용으로 포함하며, 주유비 절감을 위한 개선방안 마련 및 실행노력 등 주유 대리인 문제 개선 노력 및 성과를 ‘재무예산관리’ 지표의 세부평가내용으로 포함하기도 했다.

2013년 편람에는 국정과제 실효성 제고를 위해 한국주택금융공사의 ‘사회적 약자에 대한 보증지원 강화’ 등 국정과제 연계지표를 신설 및 수정했고, 공공기관 협업 활성화를 위한 ‘협업과제 평가’를 신설했다. 2015년에는 정부 3.0 추진 평가를 모든 공공기관으로 확대하고, 임금피크제 도입 여부 등을 평가하여 정년연장에 따른 인건비 증가와 인사적체·신규채용 감소 등의 문제 해결, 고용률 70% 로드맵에 따라 대체인력뱅크 활용도를 평가함으로써 경력단절여성의 재취업 기회를 확대하고자 했다. 2016년에는 공공기관 성과연봉제 확대 도입을 위해, ‘보수 및 복리수행’ 항목에 ‘성과연봉제 운영의 적절성’ 지표(3점)를 신설하였고, 성과연봉제 조기이행 기관에 대해 1점 이내의 가점을 부여하기도 했다.

### 3. 공기업 평가의 딜레마\_ 비일관성, 복잡성, 장기순환

#### 가. 맞춤형 평가

공기업 평가는 표준화된 평가를 주로 하되 동시에 기관의 특성을 가능한 한 고려하기 위한 차별적 평가의 노력 또한 진행되었다. 획일화된 평가구조 속에서 맞춤형 평가의 노력 또한 진행되었다.

〈표 IV-10〉 맞춤형 평가 변화 개관

	이명박 정부		박근혜 정부	문재인 정부
	중기 (2009~2010 편람)	후기 (2011~2013 편람)	(2013 수정편람~ 2017 편람)	(2018 편람~)
평가지표 차별화 맞춤형 평가	공기업/ 준정부기관 평가지표 차별화	공기업, 준정부기관 계량평가 비중 차별화 공기업, 연기금형 기관 세분화 기관 특성에 따라 평가비중 및 방법 차별화	공기업/준정부기관 통합평가 → 공기업간, 준정부기관간 평가방식으로 전환(2017 편람) 기관 간 절대평가 방식 새로 도입(2017 편람)	공기업 위주의 평가체제·지표를 유형별로 차등화, 자율성 확대 (2008 편람)

자료: 저자 작성

대표적으로 첫째, 2008년 이명박 정부는 ‘공공기관 운영체제 개편방안’(2008a.12.12., 2차 개편)을 통해, 2009년 평가부터 공기업과 준정부기관을 차별적으로 평가하고자 했다. 이에 따라 공기업은 기업성 및 수익성을 강조하고, 준정부기관은 공공성·공익성 중심으로 평가하고자 했다.

둘째, 2011년부터는 2010년 경영실적평가 개편방안(이명박 정부에서의 3차 개편)에 따라 기관 특성에 적합한 맞춤형 평가를 추진했다. 구체적으로 ① 공공기관의 유형 세분화를 통해 기관 특성을 정밀하게 반영하여 맞춤형 평가제도 설계했다(일명 메뉴 방식으로 기관별 특성에 맞게 기관과 평가단이 사전 협의하여 선정). ② 공기업·준정부기관 계량평가 비중을 차별화하였다. 계량성과평가가 용이한 공기업은 계량지표 비중을 확대(55 → 60점)하고 준정부기관은 2010년도 비계량지표 비중(50점)을 유지, ③ 유형 세분화를 통해 기관 특성을 반영하여 관련 지표 내용을 차별화했다. ④ 기관 특성에 따라 평가비중 및 방법을 차별화하고자 했다. 구체적으로 공기업은 ‘업무효율’, ‘재무예산 관리·성과’ 지표 비중을 높이고, 준정부기관은 ‘국민평가’ 지표 비중을 확대하고 ‘업무효율’ 지표 평가시 공통평가방식(자본생산성·노동생산성)에서 기관의 사업 특징을 고려한 평가 방식으로 변경했다.

〈표 IV-11〉 유형 세분화와 관련지표 적용의 차별화

	2010년도	2011년도	예 시
공기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>하나의 유형으로 관리 (평가단 운영을 위해 공기업1, 2로 편의상 구분)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장개척 필요 (한국전력, 석유공사, 가스공사, 인천공항, 광물자원, 부산항만 등)</li> <li>재무구조 개선 필요 (LH, 도로공사 등)</li> <li>일반 공기업 (주택보증, 감정원, 마사회 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재무예산성과 지표 내용을 차별화               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 시장개척 (자산회전을 등)</li> <li>* 재무구조 개선 (부채비율)</li> <li>* 일반(유동비율 등)</li> </ul> </li> </ul>
연기금형 준정부기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>하나의 유형으로 관리 (평가단 운영을 위해 금융형, 비금융형으로 구분)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연금형 (국민연금, 공무원연금 등)</li> <li>정책금융형 (기보, 신보, 예보, 자산관리 등)</li> <li>사업기금형 (체육진흥, 중소기업진흥 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재무예산성과·관리 대신 기금운영성과·관리로 평가하고, 기금운영성과 비중을 유형별로 차별화               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 기금운영성과 비중                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연금형(4점)</li> <li>- 정책금융형(2점)</li> <li>- 사업기금형(1점)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

출처: 기획재정부(2010, p.18)

셋째, 2016년 평가에서 역시, 기관 특성에 맞는 맞춤형 지표 반영으로, 기관의 주요 사업구조 변화를 반영하여 지표의 적시성을 확대하고, 기관 핵심목표 반영을 위한 지표

대표성을 제고하고자 했다. 또한 기관별 특성에 적합한 맞춤 평가를 실시하기 위하여 각 범주 내 지표별 가중치를 조정하여 설정할 수 있도록 했다. 넷째, 박근혜 정부 말기인 2016년 12월 ‘2017년 경영실적평가편람’에 따라 그동안 공기업, 준정부기관을 통합하여 평가해오던 방식을 공기업 간, 준정부기관 간 평가방식으로 전환하였으며, 기관 간 비교평가 외에 개별 기관에 대한 절대평가방식을 새로 도입하여 지나친 순위 경쟁을 지양하도록 하였다. 또한 기관별 특성에 적합한 맞춤 평가를 실시하기 위하여 각 범주 내 지표별 가중치를 조정하여 설정할 수 있도록 했다.

다섯째, 문재인 정부에서 추진된 공공기관 경영실적평가제도 전면 개편 방안에 따라 2018년 공기업 평가에서는 공기업 위주로 설계된 평가체계·지표를 유형별로 차별화하고 평가과정에서 기관의 자율성을 확대하였다. 구체적으로 ① 단일 평가단을 공기업 및 준정부기관 평가단으로 분리, 규모를 축소하고 지표 구성 및 배점을 차별화했다. 또한 기관별 특성에 적합한 맞춤 평가를 실시하기 위하여 각 범주 내 지표별 가중치를 조정하여 설정할 수 있도록 했다.

〈표 IV-12〉 지표 구성 및 배점의 차별화(맞춤형 평가)

현행		개편(안)			
공기업 = 준정부		공기업	≠	준정부	
경영 관리 (50)	사회적 책임 등 (19) 일반 경영관리(31)	경영 관리 (55)		경영 관리 (45)	사회적 가치 (28) 일반 경영관리(17)
주요 사업 (50)	안전·환경 등 (공10~15/준25~30) 기타 주요사업 (공35~40/준20~25)	주요 사업 (45)		주요 사업 (55)	사회적 가치 (30~35) 기타 주요사업 (20~25)

출처: 기획재정부(2017.12.28., p.4)

〈표 IV-13〉은 2019년 공기업평가 지표 중 사회적 가치구현 중 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전 평가지표에서 기관이 자율적으로 가중치를 선택할 수 있는 범위를 보여주고 있다.

〈표 IV-13〉 2019년 공기업 평가에서 기관 자율 가중치 적용 예

평가지표	배점	세부평가내용
사회적 가치 구현	일자리 창출 계량 3점	① 비정규직·간접고용의 정규직 전환 실적(1점) ② 일자리 창출 관련 계량 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정(총합계 2점) - 청년미취업자 고용 실적(1.1~1.7점), 시간선택제 일자리 실적(0.3~0.9점)
	균등한 기회와 사회 통합 계량 1점	① 균등한 기회와 사회통합을 위한 아래 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정(총 합계 1점) - 장애인 의무고용(0.3~0.5), 국가유공자 우선 채용(0.3~0.5), 용역근로자 보호지침 준수(0.2~0.4)
	안전 및 환경 비계량 1점	① 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적(0.2~0.4) - 환경부, 산업부 평가결과 반영 ② 녹색제품 구매실적(0.2~0.4) - 환경부 평가결과 반영 ③ 기관별 여건·특성을 고려한 환경보전 노력 및 성과(0.5)
	상생·협력 및 지역발전 계량 3점	① 상생과 협력을 위한 아래 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정(총 합계 3점) - 중소기업생산품(0.4~0.8), 기술개발생산품(0.2~0.6), 사회적 기업협동조합생산품(0.2~0.4), 전통시장 온누리상품권(0.3~0.5), 여성기업생산품(0.2~0.4), 장애인생산품(0.4~0.8), 국가유공자 자활용사촌생산품(0.2~0.4), 재정조기집행(0.3~0.5)

자료: 기획재정부(2019.3), 『2019년도 공공기관 경영평가편람(수정)』 지표 분석

② 공기업의 기관 특성을 반영하여, 업무효율, 재무예산 운영·성과, 주요 사업은 기관 별로 평가지표를 마련하여 적용할 수 있도록 하였다. 즉, 업무효율(계량 5점)의 경우 세부평가지표는 업무효율성을 측정할 수 있는 노동생산성, 자본생산성 등의 지표 중에서 각 기관의 업무 특성을 고려하여 설정할 수 있으며, 재무예산 운영·성과(계량 3점) 역시 세부평가지표는 재무예산 성과를 측정할 수 있는 부채비율, 이자보상비율 등의 지표 중에서 각 기관의 경영상황을 고려하여 설정할 수 있도록 하였다.

또한 공기업별로 고유한 사업이 있으므로 동 사업을 획일적으로 평가하는 것은 불가능하고 바람직하지 않다. 이에 각 사업 평가는 개별 공기업의 주요 사업의 특성을 반영한 평가지표를 구성하고 평가를 받도록 하고 있다(계량부분 24점에 한정). 아래 〈표 IV-14〉는 업무효율, 재무예산 운영·성과, 주요사업에서 각 공기업별 차이를 보여주고 있다. 다만 업무효율은 분석대상 기관 모두 노동생산성과 자본생산성을 활용하고 있다.

〈표 IV-14〉 공기업 평가에서 기관별 특성 반영 예

	총배점 (해당 배점)	한국도로공사	한국석유공사	한국전력공사
업무 효율	5 (계량)	(1) 노동생산성 (2) 자본생산성	(1) 노동생산성 (2) 자본생산성	(1) 노동생산성 (2) 자본생산성
재무 예산 운영· 성과	5 (계량 3점)	㉞ 금융비용 2 ㉟ 중장기재무관리계획 이행실적	㉞ 영업이익률 1 ㉟ 납입자본 대 금융 부채 1 ㊱ 중장기재무관리계획 이행실적	㉞ EBITDA대 매출액 1 ㉟ 총자산회전율 1 ㊱ 중장기재무관리계획 이행실적
주요 사업	45점 (비계량21, 계량 24)	1. 고품질의 스마트 고속 도로 건설(계량) 2. 원활한 교통소통 및 교통안전 선진화(계량) 3. 유지관리 최적화로 쾌적한 주행환경 조성 (계량) 4. 고객중심 영업운영 및 휴게시설 서비스 혁신 (계량) 5. 주요사업 계량지표 구 성의 적절성 및 목표의 도전성(비계량) 6. 주요사업 성과관리의 적정성(비계량)	1. 석유개발사업(계량) 2. 석유비축사업(계량) 3. 주요사업 계량지표 구성의 적절성 및 목 표의 도전성(비계량) 4. 주요사업 성과관리의 적정성(비계량) 비계량(21), 계량(24)	1. 전력수급사업(계량) 2. 송변전사업(계량) 3. 배전사업(계량) 4. 미래성장사업(계량) 5. 주요사업 계량지표 구성의 적절성 및 목 표의 도전성(비계량) 6. 주요사업 성과관리의 적정성(비계량)

자료: 기획재정부(2019.3), 『2019년도 공공기관 경영평가편람(수정)』 지표 편집 제시

결론적으로 거시적으로 공기업과 준정부기관 등을 분리해서 평가하고자 하는 경향이 지속되어 왔으며, 공기업 내에서도 각 기관의 특성을 고려하여, 기관의 자율성이 강화되는 방향으로 평가지표가 개발되어 왔음을 알 수 있다.

#### 나. 계량 vs 비계량의 장기 순환

##### 1) 노무현~이명박 정부

노무현 정부에서 계량 vs 비계량 비중은 2007년 40:60으로 비계량이 계량에 비해 20 점 정도 높았다. 그러나 2007년 12월 마련된 2008년 평가편람은 계량 비중을 5점 높이고 비계량을 5점 낮추어 45점:55점으로 수정했다.

이명박 정부에서 계량/비계량 부분의 변화는 정권 내내 극적으로 지속되었다. 전반적으로 계량의 비중을 크게 높이고(40점 → 60점), 비계량의 비중을 크게 낮추었다(60점 → 40점). 2007년 경영실적평가 수정본에 따르면, 당시 계량은 40, 비계량은 60이었으나 이후 2011년까지 매년 계량은 5점 높이고, 비계량은 5점을 낮추었다. 이에 따라 2011년에는 계량이 60, 비계량이 40이 되었으며, 동 비중은 2012년도 동일하게 나타났다.

〈표 IV-15〉 노무현 정부에서의 계량/ 비계량 비중의 변화(2007~2008)

시기		평가부문	계량	비계량
노무현 정부	2007년 수정본 (08월)	종합경영(35)	15	20
		주요사업(35)	15	20
		경영관리(30)	10	20
		계(100)	40	60
	2008	리더십/전략(20)		20
		경영시스템(35)		35
		경영성과(45)	45	
계(100)		45	55	
이명박 정부 (2008.02~ 2013.02)	2009	리더십/전략(18)		18
		경영시스템(32)		32
		경영성과(50)	50	
		계(100)	50	50
	2010	리더십/전략(13)		13
		경영시스템(32)		32
		경영성과(55)	55	
		계(100)	55	45
	2011	리더십·책임경영(20)	10	10
		경영효율(35)	20	15
		주요사업(45)	30	15
		계(100)	60	40
	2012.10 수정본	리더십·책임경영(20)	10	10
경영효율(35)		20	15	
주요사업(45)		30	15	
계(100)		60	40	

주: 정부 구분은 해당 연도 평가편람의 작성연도 기준임  
 자료: 각 연도(2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012), 『경영실적평가편람』 정리

## 2) 박근혜 정부

박근혜 정부 출범 초기 2013년 계량과 비계량은 55:45로 이명박 정부시기인 2012년에 비해 계량은 5점, 비계량은 5점 늘어났다. 구체적으로 경영효율에서 3점, 주요 사업에서 2점을 줄였고, 비계량 부분에서는 경영효율에서 2점을 줄이고 반면 주요사업을 7점 대폭 상향시켰다. 결과론적으로 주요 사업 비중의 비계량을 크게 늘린 것을 알 수 있다. 그러나 2014년에는 계량을 65점, 비계량을 35점으로 계량의 비중을 2013년에 비해 무려 10점을 상향시켰다. 특히, 2013년에 비해 주요 사업의 계량 비중이 28점에서 37점으로 9점 상향되었다. 반면, 주요 사업에서의 비계량 비중이 22에서 13점으로 9점 줄어들었다. 이러한 구조는 2015년까지 지속되었다. 2016년에는 다시 계량과 비계량 비중을 조정하였다. 계량을 5점 낮추어 60점으로, 비계량을 5점 높여 40점으로 하였으며, 5점의 변화는 주요 사업에서 나타났다.

〈표 IV-16〉 박근혜 정부에서의 계량/ 비계량 비중의 변화(2013~2016)

시기	평가부문	계량	비계량	
박근혜 정부 (2013.02~ 2017.03.10.), 중장기 제출기관	2013.12 (수정본)	리더십·책임경영(20)	10	10
		경영효율(30)	17	13
		주요사업(50)	28	22
		계(100)	55	45
	2014	경영관리(50)	28	22
		주요사업(50)	37	13
		계(100)	65	35
	2015	경영관리(50)	28	22
		주요사업(50)	37	13
		계(100)	65	35
	2016	경영관리(50)	28	22
		주요사업(50)	32	18
계(100)		60	40	

자료: 각 연도(2013, 2014, 2015, 2016), 『경영실적평가편람』 정리

### 3) 문재인 정부

문재인 정부는 2017년 출범하자마자 계량의 비중을 낮추고, 비계량의 비중을 높였으며, 이러한 추세가 2017년부터 2019년까지 지속되었다. 구체적으로 2017년 계량과 비계량의 비중을 각각 55:45로 하였으며, 이는 2016년 60:40 비중에 비해 계량을 5점, 비계량이 5점 높아졌음을 알 수 있다. 특이한 것은 주요 사업(50점)에서의 변화가 아니라 경영관리(50점)에서 계량을 낮추고(28 → 23), 비계량(22 → 27)을 높였다는 점이다. 2018년은 계량과 비계량 비중을 48:52로, 2017년에 비해 계량을 7점 낮추고 비계량을 7점 높였다. 즉, 주요 사업부분에서 계량 점수를 5점 낮추고, 경영관리에서 2점 낮추었다. 2019년에는 2018년에 비해 계량을 4점 낮추고 비계량을 4점 높여, 계량을 44, 비계량을 56으로 조정했다. 경영관리에서 1점, 주요사업에서 3점을 낮추었다.

〈표 IV-17〉 문재인 정부에서의 계량/ 비계량 비중의 변화(2017~2019)

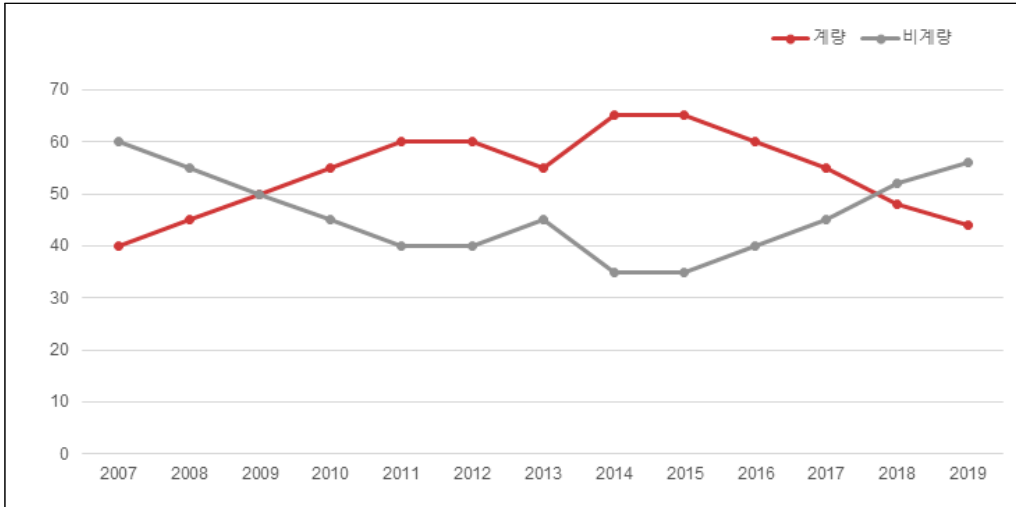
시기		평가부문	계량	비계량
문재인 정부 (2017.03~ 현재)	2017. 11 수정	경영관리(50)	23	27
		주요사업(50)	32	18
		계(100)	55	45
	2018	경영관리(55)	21	34
		주요사업(45)	27	18
		계(100)	48	52
	2019	경영관리(55)	20	35
		주요사업(45)	24	21
		계(100)	44	56

자료: 각 연도(2017, 2018, 2019), 『경영실적평가편람』 정리

아래는 장기 계량/비계량 변화 추세를 그래프로 나타낸 것이다. 거의 매년, 계량지표가 지속적으로 상승하여 최대 65점에 이르다가, 이후 지속적으로 감소하고 있음을 보여준다.

[그림 IV-1] 계량 / 비계량 장기 변화 추세

(단위: %)



자료: 저자 작성

---

## V. 결론

본 연구는 공기업 경영실적평가에서 평가지표의 변화 원인이 무엇이고 그러한 변화 원인에 따라 어떠한 특성을 지니게 되었는지를 살펴보았다. 공기업 경영실적평가제도가 새롭게 마련된 2007년 「공운법」 제정 이후를 시점으로 하여 2019년 현재 문재인 정부가 지를 시간적 범위로 하여 그동안 각 정부에서 공기업 경영실적평가 평가지표의 변화 현황과 원인, 그리고 변화의 특성을 분석하였다.

분석 결과, 공기업 경영실적평가의 평가지표는 정권교체, 정책 수단성, 공기업 평가의 딜레마적 요인(표준화와 차별화)에 의해 변화되어 왔다. 가장 거시적이고 핵심적인 변화 원인은 정권교체로서 이에 따라 정권별 비일관성이 나타났고, 정책 수단성에 의해 비일관성과 더불어 빈번한 지표 변화, 지표의 세밀화가 초래되었다. 공기업 평가의 딜레마에 의해 비일관성과 장기 순환, 빈번한 변화 그리고 복잡성 증가라는 특성이 나타남을 보여 준다. 특히, 정책 수단성과 공기업 평가의 딜레마적 요소는 정권기간 미시적 변화를 설명하는 데 유용하였다.

구체적인 분석 결과는 아래와 같다. 첫째, 권력관계의 비대칭 구조의 변화가 나타나는 정권교체는 공기업 평가지표의 변화를 초래했으며, 이는 평가지표의 비일관성을 발생시키는 가장 중요한 요인이었다. 형식적으로는 정권별로 평가부문과 평가지표에 변화가 나타났으며, 특히, 정권 취임 후 1년 안에 큰 변화가 평가편람에 반영되어 적용되었다. 그러나 한편으로 이러한 변화는 경로의존성 역시 지니고 있었다. 즉, 과거의 평가지표는 미래의 평가지표에 영향을 주어, 미래의 평가지표 변화 방향을 제약하고 있었다. 즉, 정권에 따라 평가범주나 평가범주의 비중이 바뀌더라도, 기존의 평가범주의 분류 명칭이 하나의 기준점이 되어 지속적으로 영향을 미쳤다. 평가지표의 변화 역시, 평가지표가 소속된 평가범주가 바뀌거나 그 비중이 변화, 일부 변수의 신설과 폐지 등이 있었으나, 전반적으로 주요 변수는 지속적으로 나타났다.

둘째, 공기업, 그리고 공기업 평가의 정책 수단성 역시 평가지표의 변화를 초래했고, 이는 평가지표의 비일관성 및 빈번한 지표 변화, 지표의 세밀화의 특성을 지니게 하였다. 정책 수단성으로 인해, 정부권장정책, 협업과제 평가, 성과연봉제, 사회적 가치 등 다양한 정치적·행정적 필요가 공기업 평가지표에 반영되었으며, 특히 정책 수단성을 지니는

평가지표들은 정권 내에서 평가지표의 미시적·단기적 변화를 초래하는 데 중요한 영향을 미쳤다. 특히, 다양한 정책수단적 평가지표를 평가에 포함시키다 보니, 비중이 매우 낮은(소수점 단위) 여러 지표들이 양산되는 지표의 세밀화가 이루어졌다. 한편, 취업, 환경, 안전 등 정권을 초월해서 존재하는 정치·행정적 요인들은 정책이 변화되더라도 지속되었고, 새로운 변수가 추가되는 역사적 제도주의가 말하는 층화 역시 나타났다. 새로운 목적으로 새로운 제도가 기존 제도에 결합되는 현상으로, 특히, 정책 수단성에 따라 정부권장 정책 항목들이 정권에 변화하면서 기존 평가지표에 새롭게 결합되었다.

셋째, 공기업 평가의 딜레마, 즉, 평가가 갖는 본연의 문제로 통일성과 차별성 간의 수요 충돌로서, 비일관성과 빈번한 변화, 그리고 차별적 평가지표 확대로 나타났다.

① 비일관성과 장기 순환, 빈번한 변화는 계량/비계량 비중 변화에서 잘 드러난다. 표준화, 효율성 추구 성향이 강한 정권에서는 계량비중이 지속적으로 증가하였고, 차별적 특성이 강조된 정권에서는 비중이 낮아졌다. 특히, 계량/비계량 비중은 정권 내에서도 거의 매년 변화될 정도로 빈번하게 이루어졌다. ② 표준화의 요구에도 불구하고, 기관 특성에 맞는 차별화 지표 역시 크게 증가하였다. 즉, 노무현 정부 이후 지속적으로 맞춤형 평가 증가(기관 분류에서부터, 기관내 특성 반영 지향성 강함)되었다. 이로 인해, 기관 특성에 맞는 평가에는 유용해졌으나, 한편에서 평가의 복잡성이 확대되고 있다.

이러한 점들은 공기업 경영실적평가지표의 개발과 개선에 있어 몇 가지 함의를 제공한다. 첫째, 공기업 경영실적평가의 본질적 목적을 어디에 둘 것인가에 대한 숙고가 필요하다. 평가의 환류에 목적을 둘 것인지, 아니면 통제 혹은 정책 수단성에 목적을 둘 것인지를 분명히 할 필요가 있다. 상충적인 여러 가지의 목적을 동시에 달성할 수는 없다. 공기업 경영실적평가의 본질적 목적은 해당 공기업이 왜 존재하는지에 대한 물음에서 찾을 필요가 있다.

둘째, 장기적 관점에서 평가체제 및 지표가 설계되고 운용될 필요가 있다. 정권에 따라, 또 동일한 정권 기간에서도 평가지표는 빈번하게 변화되어 왔다. 이는 곧 평가대상인 공기업으로 하여금 장기적 관점에서 경영운동을 어렵게 할 뿐만 아니라 심지어는 공기업이 갖는 본연의 역할과 책임보다는 평가지표에만 대응하는 문제가 발생할 수 있다.

셋째, 단기적으로는 정책 수단성에 따른 평가의 세밀성, 복잡성을 완화할 필요가 있다. 평가지표가 과도하게 세밀하거나 복잡성을 지닐 경우는 평가의 본질이 훼손되며, 특히 공기업의 형식적 대응을 초래시켜 평가의 효과성을 낮춘다. 이는 정부나 공기업, 그리고 일반 국민 모두에게도 바람직한 결과가 도출될 수 없음을 의미한다.

---

장기 시계에서, 여러 정권을 관통하여 평가지표의 변화를 기술하고 설명하는 일은 많은 한계를 지니고 있다. 특히, 연구의 시간적 범위가 길고, 연구의 내용이 크다 보니 세부적 변수 간에 구체적 기술이 풍부하게 담기지 못했다. 향후, 본 연구가 해당 변수와 변수 간 구체적 연구를 위한 토대가 될 수 있기를 기대한다. 또한 후속 연구로서 평가지표의 변화와 공기업의 성과 향상 간 실증적 분석이 이루어진다면, 평가지표 개선에 보다 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 본 연구가 과거와 현재의 공공기관 경영실적평가지표를 이해하고 향후 평가지표를 설계함에 있어서 학문적·정책적으로 유용하게 활용될 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 공공기관 알리오(<http://www.alio.go.kr/alioPresent.do>(검색일자: 2019.10.3)).
- 권민정·윤성식, 「정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가결과의 차별화에 관한 분석」, 『한국행정학보』, 33(1), 1999, pp. 47~62.
- 기획예산처, 『공공기관 경영실적평가제도 혁신방안(시안)』, 2007a.
- \_\_\_\_\_, 『공기업·준정부기관의 2007년도 경영실적평가편람』, 2007b.
- \_\_\_\_\_, 『공기업·준정부기관의 2008년도 경영실적평가편람』, 2007c.
- 기획예산처 보도자료, 「공공기관 운영시스템 획기적으로 바뀐다 - 「공공기관의 운영에 관한 법률안」 국회 법사위 통과」, (2006.12.22.)
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 경영실적평가제도 개편안 확정-제14차 공공기관 운영위원회 심의 결과」, (2007.12.26.)
- 기획재정부, 『공공기관 운영체제 개편방안』, 2008a.
- \_\_\_\_\_, 『공기업·준정부기관 '09년도 경영실적평가편람 주요내용』, 2008b.
- \_\_\_\_\_, 『2009년도 공기업·준정부기관 경영실적평가편람(수정)』, 2009a.
- \_\_\_\_\_, 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적평가편람』, 2009b.
- \_\_\_\_\_, 『공공기관 경영실적평가제도 개편 방안』, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『2011년도 공기업·준정부기관 경영실적평가편람(수정)』, 2011.
- \_\_\_\_\_, 『2012년도 공공기관 경영실적평가편람(수정)』, 2012.
- \_\_\_\_\_, 『2013년도 공공기관 경영실적평가편람(수정)』, 2013.
- \_\_\_\_\_, 『2014년도 공공기관 경영실적평가편람(수정)』, 2014.
- \_\_\_\_\_, 『2015년도 공공기관 경영실적평가편람』, 2015.
- \_\_\_\_\_, 『2016년도 공공기관 경영실적평가편람』, 2016a.
- \_\_\_\_\_, 『2016년도 공공기관 경영실적평가편람(수정)』, 2016b.
- \_\_\_\_\_, 『2017년도 공공기관 경영실적평가편람(수정)』, 2017a.
- \_\_\_\_\_, 『공공기관 경영실적평가제도 전면 개편 방안』, 2017b.
- \_\_\_\_\_, 『2018년도 공공기관 경영실적평가편람(수정)』, 2018.
- \_\_\_\_\_, 『2019년도 공공기관 경영실적평가편람(수정)』, 2019.

- 기획재정부 보도자료, 「10년도 공기업·준정부기관 경영실적평가편람 확정·시달 - 공공기관 평가부담 완화 및 성과중심의 평가 강화」, (2009.12.22.)
- \_\_\_\_\_, 「공공기관의 물가안정, 고졸자 채용, 주유비 절감 노력 실적도 경영실적평가한다. - '2011년도 공공기관 경영실적평가편람' 수정」, (2011.10.11.)
- \_\_\_\_\_, 「2012년도 공공기관 경영실적평가편람 확정- 글로벌 경쟁력 지표 확대 및 열린 고용, 동반성장 등 평가 강화」, (2011.12.29.)
- \_\_\_\_\_, 「2013년도 공공기관 경영실적평가편람」 확정 - 중장기 성과, 부채관리, 에너지 안전을 중점 평가」, (2012.12.17)
- \_\_\_\_\_, 「2014년도 공공기관 경영실적평가편람」 확정 - 부채·방만경영 관리를 중점 평가 하고 주요사업 지표의 변별력을 강화」, (2014.01.16)
- \_\_\_\_\_, 「제3차 중간평가 결과·후속조치 확정 및 「2015년도 공공기관 경영실적평가 편람」 확정」, (2014.12.29.)
- \_\_\_\_\_, 「내년 공공기관의 경영, 핵심 임무와 함께 공공성도 강화한다. - 2017년도 공공기관 경영실적평가편람 확정」, (2016.12.28.)
- 김용운, 「지방공기업 경영평가지표 지속에 따른 지표 효과성 연구: 시설관리공단 사례를 중심으로」, 『한국행정논집』, 31(2), 2019, pp. 125~147.
- 김태은, 「정책수단 선택과 변화의 결정요인으로서 (탈) 딜레마: 참여정부의 주택정책을 중심으로」. 『한국행정학보』, 42(4), 2008, pp. 179~210.
- \_\_\_\_\_, 「제도의 변화와 지속요인에 관한 연구: 한국의 법조인력 양성제도를 중심으로」, 『한국행정학보』, 43(2), 2009, pp. 45~72.
- 라영재·한국조세재정연구원 공공기관연구센터 평가연구팀, 『공공기관 경영평가제도 변천과정연구 : 「공운법」 제정 이후를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 박석희, 「공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증 분석」, 『한국행정학회학보』, 40(3), 2006, pp. 219~244.
- 유훈, 「정부투자기관통제제도의 변모」, 『행정논총』, 35(2), 1997, pp. 205~219.
- 윤태범·김효경·유효정, 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 2010.
- 이원희·라영재(편), 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』, 한국조세재정연구원, 2015.

- 이정욱·김택규, 「경영평가제도의 시행이 공기업 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구~ 수익성을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 26(3), 2017, pp. 81~105.
- 장지인·곽채기·신완선·오철호, 『공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(II)』, 한국조세 재정연구원, 2013.
- 최한수·홍우형, 「공공기관 경영평가에 대한 경제학적 검토: 계약이론의 관점에서」, 『법경제학연구』, 15(1), 2018, pp. 53~79.
- Arthur, W. B., *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- Baumgartner, F. & Jones, B., *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- Collier, R. and Collier, D., *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- Eisenberge, E. F. & Ingraham, P. W., “Analyzing the Comparative Pay-for-Performance Experience: Are There Common Lessons?,” *Public Productivity & Management Review*, 17(2), 1993, pp. 117~128.
- Gaventa, J., *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, Urbana: University of Illinois Press, 1980.
- Hacker, J. S., “Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States,” *American Political Science Review*, 98(2), 2004, pp. 243~260.
- Howlett, M., “Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. National Approaches to Theories of Instrument Choice,” *Policy Studies Journal*, 19(2), 1991, pp. 1~21.
- Krasner, S. D., “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics,” *Comparative Politics*, 16(2), 1984, pp. 223~246.
- Levi, M., “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis,” In M. I. Lichbach and A. S. Zuckerman (eds.),

- 
- Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 19~41.
- Mahoney, J. and Thelen, K., *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2010.
- Orren, K. and Skowronek, R., "*The Search for American Political Development*," Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Pierson, P., "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, 94(2), 2000, pp. 251~267.
- \_\_\_\_\_, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ : Princeton University Press, 2004.
- Salamon, L. M., "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction," In L. M. Salamon & O. V. Elliott., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002, pp. 1~47.
- Schneider, A. & Ingram, H., "Behavioral Assumptions of Policy Tools," *The Journal of Politics*, 52(2), 1990, pp. 510~529.
- Streeck, W. and Thelen, K. (eds), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York: Oxford University Press, 2005.
- Thelen, K., "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis," In J. Mahoney and D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York: Cambridge University Press, 2003, pp. 208-240.
- \_\_\_\_\_, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Vedung, E., Policy Instruments: Typologies and Theories, in Marie-Lousie, Bemelmans-Videc, Rist, R. C., & Vedung, E.(eds.), *Carrots, Sticks & Sermons-Policy Instruments & Their Evaluation*, New Brunswick(U.S.A) and London(U.K.): Transaction Publishers, 1998.

## 3-2. 공공기관 경영실적 평가지표의 변화 원인과 특성에 관한 연구: 지방공기업을 중심으로

박종수(숙명여자대학교)



# 공공기관 경영실적 평가지표의 변화 원인과 특성에 관한 연구: 지방공기업을 중심으로

박종수(숙명여자대학교)

## I. 서론

공공기관 및 공기업에 대한 경영평가는 정부가 투자 및 출연한 기관에 대한 관리가 사전적 통제에서 자율적 운영과 사후적 관리로 전환시키다는 의의를 가진다(한인섭·김현진, 2017). 경영평가제도는 공공기관의 성과를 측정하고 성과의 제고 및 서비스의 질의 향상을 유도하는 목적으로 지표를 개발하여 활용하는 방향으로 작동하여 왔다. 하지만, 경영평가제도의 주요한 내용인 경영평가지표 체계의 구성과 운영이 실제 공공기관이 생산 및 전달하는 공공서비스의 향상과 기관 운영의 성과 제고와 같은 평가 본연의 목적을 달성하였는가에 대해서 일치하지 않은 의견이 보인다. 오히려 평가지표의 개발과 측정을 포함한 평가제도의 운영이 공공기관의 불필요한 서열화를 가져 오고, 평가를 위한 평가의 부작용을 유발하였다는 비판이 제기되고 있다(배용수, 2006).

경영평가제도에 대한 부정적 시각은 평가지표의 적절성과 합리성의 문제와 평가결과 활용에서의 문제들에 집중해 있다. 공기업 경영평가에 대한 기존 연구는 경영평가의 측정과 평가결과의 활용이 성과 향상을 가져오지 못하고(배용수, 2006), 성과 측정을 위한 평가지표의 관련성과 평가제도의 효과를 중심으로 평가제도의 운영의 문제점을 진단하였다(국회예산정책처, 2014). 특히, 1년 주기로 이루어지는 현재의 경영평가가 성과의 측정 결과의 환류를 위한 시간적 여유를 충분히 허용하지 않고, 평가지표의 정의와 지표의 분류 등의 평가체계가 매년 변화하는 등의 경영평가의 제도 자체가 가지는 문제점에 대한 비판이 현장 및 학계에서 지속적으로 제기되고 있다. 평가지표의 정의와 지표에 대한 배점의 조정 및 변화는 평가지표의 불연속성과 평가제도의 불안정성과 관련이 있다. 또한, 지표를 포함한 평가제도의 변화는 경영평가 제도의 설계가 이루어진 시점에서 처음

---

의도하였던 평가를 통한 학습과 성과의 개선이 제대로 이루어지지 않는 주요한 이유를 볼 수 있기도 하다.

본 연구는 경영평가제도의 변화의 내용을 구성하는 평가지표를 중심으로 경영평가제도의 변화과정과 제도의 변화를 일으키는 원인을 탐색한다. 중앙정부, 지방정부, 중앙공공기관과 지방공기업을 포함한 다양한 정부조직 및 공공기관을 대상으로 다양한 형태의 경영평가가 이루어지고 있다. 이 중에서 본 연구는 지방공기업 경영평가제도에 한정하여 평가지표의 변화 원인을 탐색하는 논의를 진행한다. 기존의 경영평가에 대한 연구는 주로 기획재정부를 평가주체로 한 중앙정부가 국가 공공기관을 대상으로 한 평가를 중심으로 이루어졌다. 비교하여 행정안전부가 평가주체가 되는 지방공기업에 대한 경영평가제도에 대한 연구는 상대적으로 미흡하게 이루어졌다. 기획재정부와 국가공공기관 사이의 관계가 정부와 공공기관과의 관계를 중심으로 한다면, 행정안전부와 지방공기업 간의 관계와 상호작용은 정부와 공공기관과의 관계에 중앙과 지방의 관계가 더해지는 맥락의 복합성을 가진다. 이러한 차이를 고려하여 본 연구에서는 지방공기업을 대상으로 한 경영평가제도의 설계와 제도의 주요 내용을 구성하는 평가지표의 구성과 조합 및 체계를 주요 연구 대상으로 하였다.

경영평가제도의 변화 과정과 원인에 대한 탐색은 제도의 운영 과정에서 설계하여 구성한 평가지표의 체계를 검토하고 평가가 이루어졌던 시기의 제도 및 환경 분석에 의존하였다. 구체적으로, 본 연구는 지방공기업 경영평가의 제도 변화 과정에 대한 기존 연구와 「지방공기업 경영평가편람」의 내용 분석을 통해 평가제도 및 평가지표체계의 변화 과정을 요약하여 정리하였다. 또한, 평가지표체계의 설계에 영향을 미치는 변수가 내부 및 외부의 환경 변화를 중심으로 하여 탐색되었다.

경영평가를 위한 제도 설계는 정부가 지방공기업이 수행하는 공공사업 및 활동의 내용과 목적 및 방향에 영향을 미친다. 경영평가지표의 구성 및 설계는 지방공기업의 주요 이해관계자들이 지방공기업의 경영 및 운영에 대하여 가지는 기대를 반영한다. 또한, 평가과정에서 지표의 개념 및 조작적 정의와 중요도는 지방공기업의 과거 또는 현재의 성과에 대한 관심의 정도를 의미한다. 이러한 맥락에서 평가지표는 공기업의 주요 운영과 사업의 성과를 측정하여 평가하는 사후적인 관리와 지방공기업의 향후 운영 방향을 통제하는 사전적인 관리의 내용을 담는다. 실제로 지방공기업을 둘러싼 주변 환경의 변화와 공기업에 대한 정부 정책 및 접근법의 변화는 평가항목과 평가지표의 신설 및 폐지와 조정 등의

결과로 나타났다. 이 외에도 정부는 지방공기업을 경영평가 결과에서 개별 지표가 차지하는 비중과 절대적 또는 상대적 영향력을 조정하는 형태로 지방공기업을 조직 및 사업 운영 방향에 영향을 미치고 있다(예: 송충환·황성수, 2015; 이상미, 2018; 조임곤, 2012).

본 연구의 내용적 범위는 지방공기업을 경영평가체계의 변화이며, 평가지표의 변화과정을 중심으로 하고, 평가제도의 대·내외 환경 변화를 일부 반영하여 평가지표의 변화과정이 탐색되었다. 연구의 시간적 범위는 2004년부터 2019년까지이며, 분석에 활용된 자료는 행정안전부가 출판한 각 연도별 「지방공기업 경영평가편람」이다.<sup>1)</sup> 형식적으로 지방공기업을 경영평가의 제도적 틀은 행정안전부를 평가주체로 하는 「지방공기업법」에 근거한다. 하지만 지방공기업 경영평가의 변화는 근거법의 내용 변화가 아니라, 제도의 구체적인 내용을 담고 있는 「지방공기업 경영평가편람」의 개정을 통해 이루어지며, 그 구체적인 결과는 「지방공기업 경영평가 결과 종합보고서」를 통해 확인이 가능하다. 이에 따라 본 연구는 경영평가의 방향과 주요 내용을 담고 있는 「지방공기업 경영평가편람」을 중심으로 지방공기업 경영평가제도의 현황 및 주요 내용의 변화 과정을 살펴보고, 제도 및 지표의 변화 원인을 탐색하였다.

아래에서는 지방공기업 경영평가의 제도 및 이론적 배경을 검토하고, 지방공기업 평가가 제도화된 이후 각 시기 또는 정부별 평가지표의 변화를 중심으로 제도의 변화를 요약 및 정리한 후, 평가지표의 변화 원인을 지방공기업에 대한 제도적 논리와 정책의 방향을 중심으로 하여 탐색하였다.

1) 「지방공기업 경영평가 편람」은 보통 당해연도 평가 이전에 작성되며, 2019년 경영평가를 위한 경영평가편람은 2018년에 미리 작성이 된다. 이 때문에 실제 경영평가가 이루어진 과정보다는 경영평가편람에서 명시하고 있는 평가제도와 평가지표의 변화를 중심으로 연구를 진행하였다.

---

## II. 지방공기업 경영평가의 제도적 변화

### 1. 지방공기업 경영평가제도의 개관

#### 가. 지방공기업 경영평가제도의 소개

지방공기업 경영평가는 「지방공기업법」의 3차 개정과 함께 1993년부터 시행되었으며, 지방직영기업에 대한 경영평가가 1991년부터, 지방공사 및 공단을 포함하는 현재의 경영평가와 유사한 형태의 평가는 1993년부터 시작되었다. 지방공기업 경영평가는 「정부업무평가 기본법」을 근거로 하고 있으며, 같은 법은 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관과 공공기관에 대한 업무 평가의 목적을 능률성과 효과성 및 책임성의 향상으로 정의하고 있다. 공공기관에 대한 평가는 개별 법률을 근거로 하는데, 지방공기업에 대한 평가는 「지방공기업법」에 따르며 행정안전부가 평가기관의 역할을 수행한다. 법령상 지방공기업의 설립 목적은 경영합리화(기업성)를 통한 지방자치 발전과 국민 복리의 증진(공공성)이며, 지방공사·공단의 경우에는 사업의 효율적인 수행(기업성)을 그 설립 목적으로 명시하고 있다. 전술한 것과 같이 지방공기업에 대한 경영평가는 지방공기업의 경제성과 공공복리의 증대를 포함하는 경영 기본원칙에 따른 운영 실적을 평가하는 것을 주요 목적으로 한다(「지방공기업법」 제3조). 지방공기업과 비교하여, 국가 공공기관은 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하, 공운법)을 근거 법률로 하여 기획재정부를 평가 실시기관으로 하고 있다.

지방공기업 경영평가를 운영체계를 중심으로 살펴보면, 행정안전부가 전체 경영평가를 주관하고, 행정안전부 내의 담당부서로 공기업과와 지방공기업정책위원회에서 경영평가의 설계, 계획 및 총괄을 담당하고, 외부조직으로 지방공기업평가원이 행정안전부로부터 위탁을 받아 평가의 집행기관이 되어 전국의 지방공기업에 대한 경영평가를 시행한다. 지방공기업평가원은 기능을 중심으로 지방공기업 제도의 제·개정과 정책 자문 이외에 경영평가, 경영진단, 경영 컨설팅을 주관하며, 평가위원의 선정과 구성, 실제 경영평가와 경영진단에 참여하는 등의 평가의 집행 기능을 수행하고 있다. 이 외에 기초 단위의 지방공기업에 대해서는 광역자치단체가 공공 및 민간 연구기관(경기도, 경기연구원)과 컨설팅 회사(서울시, 능률협회컨설팅)에 위탁하여 경영평가를 시행한다.

경영평가의 시기는 지방공기업을 회계감사가 종료되는 때(시작)부터 회계감사 종료 후 4개월(완료)까지이며, 평가의 내용으로는 기업의 경제적 성과와 공공복리 증진의 경영원칙 및 경영목표 달성도, 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스 등이 포함된다. 평가방법은 정성평가와 정량평가로 크게 구분할 수 있는데, 이 중 정성평가 지표는 9단계 절대평가의 방법을 사용하며 평가 대상 기관의 조직과 인력 규모 등 경영여건을 고려하여 평점을 부여한다. 정량평가 지표는 기준목표에 따른 달성도를 평가하는 것으로 목표대실적, 목표부여(A, B, 편차 3개 유형), 단계별 평가방법 중 지표 성격에 가장 부합하는 평가방법을 적용한다(이재호·김도희, 2019). 경영평가 결과의 조치는 가~마의 5단계 평가 등급의 부여와 등급에 따른 평가급의 차등 지급(0~200%) 등을 포함하며, 필요성이 인정되는 지방공기업에 대해서는 경영진단의 시행까지 이어진다.

#### 나. 지방공기업 경영평가 대상 및 유형

지방공기업은 지방공공기관의 한 유형으로 지방자치단체를 운영 주체로 하여 상·하수도, 철도, 도로, 자동차운송, 주택, 도시개발사업 등을 주요 사업영역으로 하고 있다(김귀영 외, 2017). 지방공기업은 추구하는 가치에 따라서 공익성을 추구하는 ‘지방직영기업’과 공익성에 더하여 기업성도 함께 추구하는 ‘지방공사·공단’의 2가지 유형으로 크게 분류할 수 있다. 경영평가를 위한 지방공기업의 평가유형은 지속해서 변해 왔는데, 지방직영기업의 경우 상수도와 하수도의 2개 유형으로, 공사 및 공단의 경우 도시철도공사, 도시개발공사, 특정공사·공단, 시설관리공단, 환경시설공사·공단의 기존 5개 유형에서 2019년부터는 관광공사가 포함되어 현재는 6개 유형으로의 세분화가 이루어졌다.

경영평가의 대상이 되는 지방공기업은 2019년 기준 총 358개 지방공사·공단 및 지방직영기업이며, 직영기업 중 광역 공기업은 행정안전부가, 기초 공기업은 광역자치단체인 시와 도에서 평가를 진행한다. 경영평가의 제외 대상은 경영실적이 없는 신설 공기업과 경영진단결과 청산명령을 받은 공기업 등이며, 지방직영기업 중 상수도와 하수도사업을 경영하는 공기업은 격년제로, 공사 및 공단에 해당하는 공기업은 매년 경영평가를 받고 있다.

〈표 II-1〉 지방공기업의 평가유형 및 유형 구분 기준

(단위: 개)

평가유형		유형 구분 기준	기관 수 (2019)	소관부처
직영 기업	상수도	지방직영기업 중 수도사업 또는 공업용수도사업을 경영하는 공기업 (격년제 평가, '19년 평가 대상)	119	광역: 행정안전부 기초: 시·도
	하수도	지방직영기업 중 하수도사업을 경영하는 공기업(격년제 평가로, '19년 평가 제외)	88	
공사 · 공단	도시철도 공사	지방공사 중 궤도사업을 경영하는 공기업	6	행정안전부
	도시개발 공사	지방공사 중 주택건설, 토지개발을 주된 사업으로 경영하는 공기업	15	
	특정 공사·공단	도시철도·도시개발공사를 제외한 농수산물공사·에너지공사 등의 지방공사, 지방공단 중 경륜을 주된 사업으로 경영하는 공단	19	
	관광공사	광역자치단체가 설립한 지방공사 중 관광진흥, 관광마케팅, 컨벤션센터를 주된 사업으로 경영하는 공기업	7	
	시설관리 공단	지방공단 중 주차장, 체육시설물 등 지방자치단체의 공공시설물 관리·운영을 주된 사업으로 경영하는 공기업, 시설관리형 공사	91	
	환경시설 공사·공단	지방공사·공단 중 하수처리를 주된 사업으로 경영하는 공기업	13	

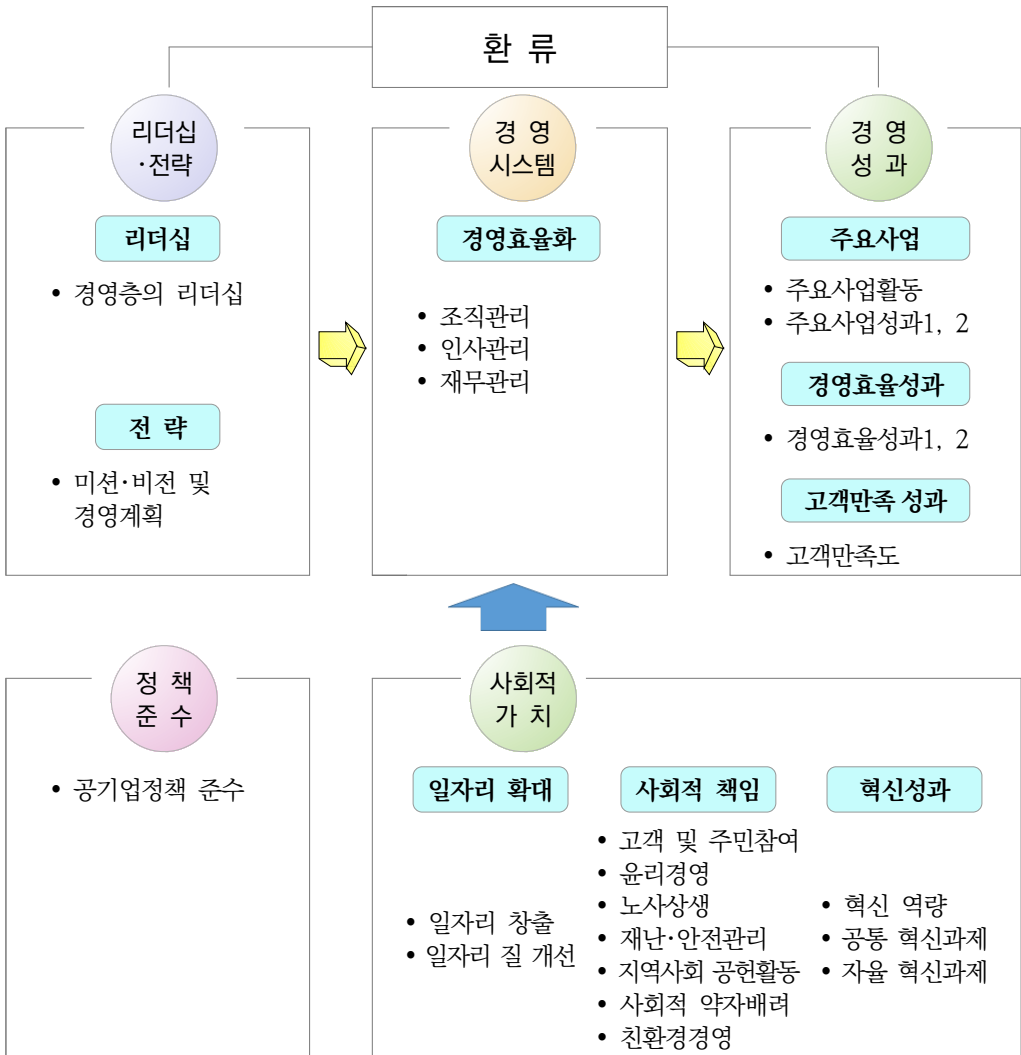
자료: 행정안전부, 「2019년 지방공기업 경영평가편람」, 2018

#### 다. 지방공기업 경영평가 지표의 구성

지방공기업 경영평가의 주요 기준은 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객 서비스 등에 관한 내용을 포함하며(「지방공기업법」 제78조 제3항), 행정안전부는 「지방공기업경영평가편람」에서 ①리더십/전략, ②경영시스템, ③경영성과, ④사회적 가치, ⑤정책준수의 5개 대분류로 지표체계를 구성하여 지방공기업의 경영을 평가하고 있다. 아래 [그림 II-1]에서 제시된 것과 같이 지방공기업에 대한 경영평가의 각 대분류 지표는 유사평가 영역을 의미하는 중분류 지표와 구체적인 내용을 담고 있는 세부지표로 구분된다. 중분류 지표는 리더십, 전략, 경영 효율화, 주요사업성과, 경영효율성과, 고객만족성과, (공기업) 정책준수, 일자리 확대, 사회적 책임, 혁신성과의 10개를 포함한다. 세부지

표는 평가하고자 하는 목적을 의미하는 지표의 정의와 세부평가내용으로 구성하며, 각 지표에 대하여 지표정의서를 작성하여 그 구체적인 내용을 설명하고 있다.

[그림 II-1] 지방공기업 평가지표 체계구성



자료: 행정안전부, 「2019년 지방공기업 경영평가편람」, 2018

지방공기업 경영평가지표는 계획 → 집행 → 성과도출의 논리모형을 따른다. 계획 단계에 해당하는 조직의 리더십과 전략에 대한 평가는 절대평가를 활용하며, 집행단계에 해당하는 경영시스템에 대한 평가는 경영효율화와 관련한 조직, 인사, 노사, 재무관리와 주요 사업 활동을 대상으로 하며 절대평가를 주로 활용하고, 다른 항목 등에 대해서는 단계별 평가를 혼합하는 방식을 취하고 있다. 지방공기업 평가지표 중 경영성과와 사회적 가치의 분류 지표는 경영활동의 주요 성과를 수익성과 공공성의 관점에서 평가하고 주로 목표 대비 달성도와 개선도를 중심으로 성과를 측정한다. 마지막, 정책준수는 국가의 정책사업과 지방공기업에 대한 경영정책의 준수 여부를 평가하며, 단계별로 점수를 가점하거나 감점하는 방식을 취한다.

대분류-중분류-세부지표의 내용과 지표별 배점은 지방공기업의 유형에 따라서 다르게 구성된다. 아래의 <표 II-2>는 지방공기업의 유형별 분류에 따른 평가지표의 배점과 가중치를 요약하여 제시한다. <표 II-2>에서 보여준 것과 같이 지방직영기업의 경우 경영시스템과 경영성과에 대한 배점이 높게 나타나지만, 지방공사·공단인 경우 경영시스템에 대한 배점이 상대적으로 적은 대신에 사회적 가치에 대한 지표가 높다는 특징을 가진다. 지표의 유형도 평가유형별로 상이하게 나타나는데, 정성지표 대비 정량지표의 가중치 차이가 100점을 기준으로 작게는 18점에서 크게는 28점의 차이가 존재한다. 구체적으로 가장 많은 기관 수가 포함된 공사와 공단의 경우 비계량, 정성 지표와 계량, 정량 지표의 비율을 기준으로 41(정성):59(정량)의 비율로 상대적으로 정성의 비중이 높은 평가를 진행한다. 시설공단의 지표 유형 비율은 비계량 36점, 계량 64점으로 계량, 정성지표의 비중이 다른 지방공기업 유형과 비교하여 높은 수준이며, 상수도과 하수도 등의 지방직영기업의 정성·정량의 비율은 4:6이다.

구성지표의 배점을 중심으로 살펴 보면, 일반 공사·공단의 대분류지표는 리더십/전략이 4점, 경영시스템이 9점, 경영성과가 45점, 사회적 가치가 36점, 정책준수가 6점의 배점을 가진다. 리더십/전략은 다시 리더십(2점)과 전략(2점)으로, 경영시스템은 조직·인사·재무관리의 경영 효율화(9점)로, 경영성과는 주요사업성과(18점), 경영효율성과(17점), 고객만족도(10점)로, 사회적 가치는 일자리 확대(10점), 사회적 책임(23점), 혁신성과(3점)로 이루어져 있으며, 마지막 정책준수는 복리후생 정상화(-1.0) 등 감점지표를 포함한 14개의 세부지표로 구성되어 있으며, 세부지표는 블라인드 채용 도입 여부와 개인정보보호 수준체계 및 대응 등이 포함한다.

〈표 II-2〉 지방공기업 경영평가 유형별 경영평가지표의 구성

대분류	중분류	상수도/ 하수도	도시 철도	광역 도시 개발	광역 특정	기초 특정	관광 공사	시설 공단	환경 공단
리더십 /전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>리더십</li> <li>전략</li> </ul>	4	4	4	4	4	4	4	4
경영 시스템	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영효율화</li> <li>주요사업활동</li> </ul>	24	9	9	9	9	9	9	9
경영 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요사업성과</li> <li>경영효율성과</li> <li>고객만족성과</li> </ul>	49	45	45	45	45	45	45	45
사회적 가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>일자리확대</li> <li>사회적책임</li> <li>혁신성과</li> </ul>	18	36	36	36	36	36	36	36
정책 준수	<ul style="list-style-type: none"> <li>(공기업)</li> <li>정책준수</li> </ul>	5	6	6	6	6	6	6	6
정성:정량		40:60	41:59	41:59	41:59	41:59	41:59	36:64	41:59

자료: 행정안전부, 「2019년 지방공기업 경영평가편람」, 2018 재구성

평가유형별 차이에서는 상수도(및 하수도) 유형의 경우 사업 활동을 포함한 경영시스템 대분류의 배점이 상대적으로 높지만, 그 외 공사 및 공단 등의 지방공기업에서는 사회적 가치 대분류의 배점이 높은 특징이 나타난다. 경영성과 관련 지표의 구성에서는 광역 도시개발공사는 경영수지와 관련한 경영효율성과에 대한 지표 배점이 높고, 그 외 지방공기업은 사업 관련 성과에 대한 지표 배점이 높게 나타난다. 상하수도 유형의 공기업에 대한 정책준수 배점과 그 외 지방공기업 유형의 정책준수 배점은 1점의 차이를 보인다.

〈표 II-3〉 지방공기업 경영평가유형별 지표체계의 구성 비교

지표명	배점			
	상수도 (및 하수도)	광역 도시개발	광역/기초 특정	시설 공단
1. 리더십/전략	4	4	4	4
• 리더십	2	2	2	2
• 전략	2	2	2	2
2. 경영시스템	24	9	9	9
• 경영효율화	2	3	3	3
• 조직관리	3	3	3	3
• 인사관리	4	3	3	3
• 재무관리	15			
• 주요사업활동				
3. 경영성과	49	45	45	45
• 주요사업	16	11	17	18
• 경영효율성과	18	24	18	17
• 고객만족성과	15	10	10	10
4. 사회적 가치	18	36	36	36
• 일자리 확대	-	5	5	5
• 일자리 창출	-	5	5	5
• 일자리 질 개선	4	3	3	3
• 고객 및 주민참여	4	3	3	3
• 윤리경영	-	3	3	3
• 노사상생	5	5	5	5
• 재난(시설)·안전관리	5	4	4	4
• 지역사회 공헌활동	-	3	3	3
• 사회적 약자배려	-	2	2	2
• 친환경 경영	-	3	3	3
• 혁신성과	5	6	6	6
5. 정책준수	5	6	6	6
• 공기업 정책준수	100	100	100	100
합 계	60	59	59	64
(계량)	40	41	41	36
(비계량)				

자료: 행정안전부, 「2019년 지방공기업 경영평가편람」, 2018 재구성

## 2. 지방공기업 경영평가의 제도적 변화

### 가. 지방공기업 경영평가 목적의 변화

지방공기업에 대한 경영평가는 개별 기업의 경영실적을 평가하고 평가 결과에 따른 보상 등 피드백을 제공하는 제도적인 기능을 가진다(한인섭·김현진, 2017). 「지방공기업법」의 법률적 정의와 별개로 지방공기업 경영평가의 목적은 성과의 측정과 평가, 그리고 평가정보의 환류를 통한 개선이라는 관점에서 성과관리를 지향하고 있기도 하다(한인섭, 2011).

성과관리시스템의 작동은 성과평가의 산출물인 평가점수 자체나 순위에 더욱 관심을 두는 성과지위형(performance position)과 성과정보를 활용하여 성과를 실질적으로 개선하는 데 관심을 두는 성과향상(performance improvement)형으로 분류해 볼 수 있다. 성과지위형이 성과를 기준으로 비교 대상인 다른 지방공기업과 순위를 놓고 경쟁하는 지방공기업의 행태에 주목한다면, 성과향상형은 경영실적의 향상을 위해 성과정보를 실제로 환류하여 성과 개선을 위한 사업과 운영의 변화를 추구하는 지방공기업의 행태에 주목한다. 한인섭(2011)이 제시한 경영평가의 목적과 비교한다면, 성과지위형의 경영평가는 정부, 자치단체, 시민 등과의 관계에서 정치적 책임성과 투명성 및 신뢰성을 확보하는 수단으로, 성과향상형의 경영평가는 공기업의 관리 및 운영을 개선함으로써 성과를 향상하기 위한 지원체제의 기능과 역할로 이해될 수 있다.

현재의 지방공기업 경영평가는 경영성과의 제고를 위한 유인책의 제공과 경쟁기제의 도입의 제도적인 특징을 보이며, 이러한 형태의 성과관리는 성과지위형과 성과향상형을 혼합한 제도로 이해될 수 있다. 하지만, ‘평가를 위한 평가’를 포함한 경영평가에 대한 전통적인 비판(배용수, 2006)은 공기업의 서열화 현상과 함께 경영평가가 성과지위형을 중심으로 이루어지는 현재 상황과 관련이 깊다. 즉, 경영평가가 지방공기업이 생산하거나 공급하는 공공서비스의 성과 향상의 목적보다는 지방공기업 임직원과 조직에 대한 상벌의 개념으로 작동하고 연봉 및 성과급의 책정을 위한 기초자료로 활용되는 등의 성과 지위적 경향성을 보이는 것이다.

성과관리의 측면에서 지방공기업의 성과를 어떻게 정의하여야 할 것인가에 대한 논의도 여전히 현재 진행 중이다(원구환, 2018). 기업성과 공공성을 동시에 추구하는 지방공기업의 설립목적은 지방공기업의 정체성 혼란 현상을 발생시키며, 이는 지방공기업 경영

---

평가의 운영과 관련 학술 및 정책 연구에서도 지속적으로 발견된다. 예를 들어, 송충환과 황성수(2015)는 도시철도공사를 사례로 한 연구에서 2004년 이후 공기업에 대한 정부의 재정 건전화 정책이 공공성보다는 기업성과 관련한 지표에 대한 배점의 비중 증가를 가져왔고, 이로 인해 지방공기업의 존재 의의에 대한 훼손이 발생했음을 지적하였다. 김철(2017)은 재무적 효율성을 중심으로 한 지방공기업에 대한 평가가 지방공기업의 발전보다는 통제 위주로 진행될 수 있으며, 이로 인한 지방공기업의 자율성 침해 가능성을 주장하였다.

#### 나. 지방공기업 경영평가제도의 내용적 변화

지방공기업 경영평가제도의 연혁은 평가체계의 변화를 중심으로 도입-성장-발전-전환기로 분류될 수 있으며, 이러한 시기 구분은 지방공기업제도 자체의 변화와 지방공기업에 대한 관점의 변화를 반영하고 있다(신열, 2006; 한인섭, 2011; 김서용·김선희, 2019).

경영평가제도는 평가의 주체가 지방자치단체장에서 행정안전부 장관으로 변해오면서 지방공기업에 대한 중앙정부의 통제 및 관리의 성격으로 경영평가의 성격은 변해 왔다(신열, 2006; 정창훈, 2015). 평가 수행기관 역시 행정안전부 산하 법인인 지방자치경영협회가 한국자치경영평가원을 거쳐 현재의 지방공기업평가원으로 기관의 성격과 역할이 변화해 오면서, 지방공기업에 대한 평가의 집권적인 성격 역시 강해졌다(한인섭, 2011; 김서용·김선희, 2019). 최근에는 광역과 기초 단위의 지방공기업을 각각 행정안전부와 광역자치단체에서 추진하고, 지방공기업평가원과 광역발전연구원을 중심으로 평가가 이루어지는 이원화가 이루어지면서 평가의 집권성이 완화되고 있다. 하지만 여전히 개별 단위 공기업에 대하여 상급 기관인 중앙과 광역 정부가 평가를 진행한다는 하향적, 통제적 평가의 특징은 유지되고 있다(백승천, 2018; 김서용·김선희, 2019).

지방공기업의 경영실적 평가는 경영 효율성 및 기업성에 대한 강조와 지방공기업의 설립목적과 재원에 따른 공공성에 대한 강조의 경쟁 축을 기준으로 각각의 성격이 시기별로 조정되는 방향으로 운영됐다. 공공성의 개념이 사회적 가치를 포함하는 방향으로의 개념 확장이 이루어지면서, 최근의 지방공기업 경영평가제도는 지방공기업이 생산하거나 기여하는 사회적인 가치(예: 일자리 창출, 지역사회 공헌)를 지방공기업의 성과 항목

내에 포함하는 등 공공성을 더욱 강조하는 방향으로 이동하고 있다. 경영평가제도 설계에서 나타난 방향성의 변화는 평가제도의 실질적인 운영과 평가지표의 개발과 구성에 변화에 영향을 주기도 한다.

평가체계의 측면에서 지방공기업 경영평가제도는 초기 도입기인 1993년에는 기관별로 별도의 지표체계, 절대평가 방식을 적용하던 것에서, 1999년 이후부터 유형별 공동지표체계를 구성하여 상대평가를 하는 방식으로 전환하였다. 그리고 2008년 이후부터는 상대평가의 한계를 개선하기 위한 목적에서 절대평가 체계로의 전환이 이루어졌고, 공통지표의 대분류 및 중분류 유형도 증가와 감소를 반복하는 방향으로 지속해서 변화해오고 있다(백승천, 2018; 김서용·김선희, 2019).

---

### Ⅲ. 지방공기업 경영평가지표의 변화

#### 1. 지방공기업 경영평가지표의 변화 개요

지방공기업 경영평가는 지표의 신설과 폐지, 그리고 변경과 같은 평가지표의 개념 및 조작적 정의의 변화와 수익성과 공공성에 대한 지표, 정량과 정성 방식의 지표, 주요 지표의 분류 체계 내에서 각 항목지표 비중의 증감과 조정의 과정을 통해 변해 왔다. 특정 지표의 선택과 평가방법의 결정이 경영평가의 최종 점수인 결과와 관련성이 있음(조임곤, 2012)에 주목하면, 결국 지표체계의 변화는 지방공기업에 대한 정책 방향의 변화를 의미한다. 더욱이, 지방공기업 제도는 지방정부가 지방공기업을 통해서 서비스를 전달하는 방식을 결정하는 자치권의 강화보다는 행정안전부를 중심으로 한 중앙정부가 지방공기업을 통제하는 형태로 변화해 왔다는 점에서(김서용·김선희 2019), 지표체계의 변화는 지방공기업에 대한 중앙정부의 통제와 관리의 방향성을 보여 줄 수 있다.

지방공기업에 대한 정부의 정책방향 변화는 지방공기업 경영평가지표에서 기업성과 공공성에 해당하는 지표의 구성과 배점의 변화 및 조정을 통해서도 일부 확인된다. 공기업 정책의 방향성에 따라서 경영평가를 위해 개발 및 활용한 지표 중에서 기업성과 공공성에 해당하는 지표의 구성, 배점 및 상대적인 비중이 매년 변화하였던 것이 이를 잘 보여준다. 경영평가지표에서 지역사회에 대한 공헌 노력 등에 대한 평가지표가 신설 및 개선되거나, 사업수지와 사업수입률의 성과평가에서 공공성을 위한 사업 비용을 제외하는 등 평가내용의 변경이 이루어진 것이 대표적인 사례이다. 또한, 최근의 경영평가지표는 공공성을 더욱 강조하는 방향으로 변화하였는데, 예를 들어 일자리의 확대를 통한 사회적 가치 생산과 사회적 책임 수행에 해당하는 항목이 사회적 가치의 대분류 지표로 재분류 및 신설되었고 관련 지표의 배점 및 구성이 증가하였다. 사회적 가치에 대한 정부의 관심 증가는 공공성 관련 지표가 지방공기업의 경영평가 결과에서 차지하는 비중을 더욱 증가시키는 것으로 나타나고 있기도 하다.

아래에서는 노무현 정부 시기인 2004년(김대중 정부 후기 포함)부터 현재까지의 지방공기업 경영평가의 평가체계와 평가지표의 변화를 보다 상세하게 살펴보고, 연도별 주요 특이점을 중심으로 평가제도와 지표의 변화 과정을 고찰한다. 구체적으로 「지방공기업

경영평가편람」과 「지방공기업 경영평가결과」에서 명시한 대분류체계의 변화, 평가지표의 구성과 배점 비중의 변화, 지표의 신설 여부 등을 중심으로 하여 평가체계의 변화 과정의 요약과 지방공기업에 대한 환경 변화의 영향력을 탐색하였다.

## 2. 시기별 지방공기업 경영평가지표의 변화

### 가. 김대중·노무현 정부 시기의 평가지표의 변화

김대중 정부 시기의 지방공기업 경영평가 제도의 대표적인 특징은 책임경영, 경영관리, 사업운영, 고객만족 등을 포함한 기능별 분류체계로 평가체계를 전환한 것이다. 경영평가 등급에 따라서 성과연봉을 제공하는 등 지방공기업 경영평가는 공기업 임직원의 연봉 및 성과급 책정을 위한 기초자료로 활용되었으며, 상대평가제의 적용으로 공기업 간 등급 결정 및 순위 책정과 같은 성과지위적 경영평가의 결과를 보였다.

2004년에서 2006년까지 노무현 정부 초기의 경영평가제도는 기관 성과급과 경영평가 결과를 연계하고 기관의 성과를 상대평가의 5단계로 측정하는 등 성과 향상을 위한 성과 관리적 요소를 보여주었다. 노무현 정부는 공기업의 효율성과 함께 책임성을 강조하였고, 책임경영과 관련한 평가지표의 배점과 가중치의 상향조정과 경영개선 노력에 대한 가점을 진행하였다. 2005년의 평가지표의 변화 중 특기 사항은 책임경영 지표의 가중치가 추가로 상향 조정되고, 공기업의 경영성대로 고객만족도에 해당하는 고객평가의 반영비율이 증가하였다는 점과 전체 경영평가에서 10%에 해당하는 혁신평가가 추가되었다는 점을 들 수 있다. 경영평가와 별도로 사장평가의 전체 100% 중 20%를 혁신평가가 대체하는 형태의 제도 운용도 있었다.

2007년에는 경영평가점수체계의 일부 조정이 있었는데, 기존 4단계 대분류 시스템 중 책임경영과 경영관리가 하나의 분류로 통합되고, 공기업의 정책준수 관련 대분류가 신설되었다. 책임경영 내 세부지표 중 일부가 정책준수 지표로 재분류되었고, 현장평가에 따른 공기업의 업무 부담을 이유로 서면평가로의 평가가 이루어졌다. 또한, 혁신평가가 다시 경영평가에 통합되고, 평가 등급이 기존 5단계에서 3단계(우수: 30%, 보통: 50%, 미흡: 20%)로 조정되었다. 이와 같은 정책지표의 변화는 노무현 정부의 주요 국정과제를 지방공기업을 통해서 실현하려는 노력으로 해석이 되며, 지방공기업을 통한 정부 목표의 달성이라는 점에서 공기업의 공공성 또는 공기업에 대한 통제가 더욱 부각되었음을 의미

한다. 또한, 정성 지표의 비중이 증가하여 정성과 정량지표의 비율이 이전 35:65에서 45:55로, 30점의 점수 차이가 10점으로 감소하는 방향으로 변경되었고, 이는 지방공기업의 공공성을 위한 정책 접근의 강화를 시사한다.

〈표 III-1〉 경영평가지표체계의 변화 - 노무현 정부

구분	노무현 정부(2003.2. ~ 2008.2.)		
대분류지표	'04 ~ '06		'07
• 리더십/전략	책임경영: 17		경영체계: 10
• 경영시스템	경영관리: 18		
• 경영성과	사업운영: 50		사업성과: 60
• 고객만족	고객만족: 15		고객만족: 20
• 정책준수	-		정책준수: 10
• 사회적 가치	-		-
주요특징	'04	'05	'07
	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관성과급과의 연계</li> <li>상대평가, 평가등급 5단계</li> <li>책임경영점수 상향</li> <li>경영개선노력 가점 부여</li> <li>고객평가 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>책임경영 지표 가중치 상향</li> <li>고객평가 가중치 상향</li> <li>혁신평가결과 반영 (10%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현장평가 → 서면평가</li> <li>책임경영 내 세부지표 일부 정책준수 지표로 분류</li> <li>혁신평가를 경영평가에 통합</li> <li>평가등급 3단계로 조정</li> </ul>

자료: 행정안전부, 2004~2008년 지방공기업 경영평가편람 참고하여 저자 작성

#### 나. 이명박 정부 시기의 평가지표의 변화

이명박 정부 시기의 경영평가지표의 구성은 공기업의 기업성을 재강조하는 특징을 가진다. 경영평가 결과의 활용 측면에서 기업성의 강화를 구체적으로 확인해 볼 수 있는데, 예를 들어 경영평가에서 적자가 발생한 도시개발공사의 경우 '우수' 등급에서 배제하고, 경영진단 2진 아웃제를 도입하고, '라'와 '마' 등급에 대해서는 임원의 연봉을 동결 또는 삭감하는 등의 조치가 시행되었다.

이명박 정부의 정책 방향을 반영한 경영평가가 이루어진 2008년도의 주요 변화에는 기존 4개 대분류 체계에서 3개 대분류 체계로의 지표분류체계의 변경과 대분류와 중분류 간 지표의 이전과 통합이 있다. 구체적으로, 공기업 정책준수에 해당하는 지표가 경영효율성으로 통합되었고, 사업운영의 대분류 지표의 가중치가 순차적으로 증가하기 시작하여 2010년에는 최대 62점까지 확대되었다. 또한, 지방공기업의 유형 재분류가 이루어

저, 평가 대상인 지방공기업을 상수도, 하수도, 지하철, 도시개발, 공단, 그리고 기타의 6개 유형으로 분류되기 시작하였다.

2009년의 주요 변화에는 서류평가 위주로 진행한 평가의 한계를 고려하여 경영실적보고서의 확인 절차를 실시하는 등의 현지평가 방식으로의 전환이 있다. 또한, 비계량, 정성지표의 평가방식이 9등급의 절대평가 방식으로 변경되었고 평점의 분포를 기준으로 상대평가 또는 표준점수를 적용하게 되었다. 또한, 고객만족도와 관련한 중분류 지표의 배점 조정이 있었는데 지방공사와 공단에 대한 고객만족도 배점이 15점에서 10점으로 조정되어 지방직영기업과 같아졌다.

2010년도의 평가지표의 변화 중 특이한 사항으로는 정량지표의 비율 증가, 평가등급의 결정방식 변경, 지표 중 부채비율 지표의 신설이 있다. 지표 배점의 경우 대분류 기준으로 경영관리와 사업운영 간 배점 조정이 발생하였고, 평가 등급의 경우 기존 우수(30%), 보통(50%), 미흡(20%)의 3단계에서 가(10%), 나(30%), 다(40%), 라(15%), 마(5%)의 5단계로 변경되었다.

2011년과 2012년의 경영평가는 지방공기업을 재무건전성과 성과관리 및 보상체계 강화를 중심으로 진행되었다. 지방공기업을 재무건전성 제고를 위한 조치로 재무적인 경영성과 평가지표의 비중이 확대되었고, 부채비율 지표를 중심으로 부채관리의 개념 도입과 함께 사업의 수익성에 대한 강조가 이루어졌다. 또한, 공기업의 운영 적정성에 대한 평가의 목적으로 성과관리 및 보상체계의 구축과 운영 실적을 평가하는 방식으로 공기업의 역량 강화 정책을 추진하였다.

2011년도에는 지방공기업 선진화 정책의 시행과 함께 지방공기업의 평가유형이 7개로 확장이 되었고, 시설관리공단이 새로운 유형으로 분류되기 시작하였다. 지표분류체계의 경우 3개 대분류 지표 중 리더십 지표 비중의 하향조정과 경영성과 지표 비중의 상향조정이 이루어졌고, 정성지표의 비중이 다시 축소되어 모든 유형에 대하여 기존 정성:정량 비율이 45:55(또는 29:71)에서 41:59(또는 24:76)로 변경되었다.

2012년 경영평가의 주요 변화는 지표정의서를 작성하여 경영평가지표의 조작적 정의와 세부적인 평가방법을 작성한 것이다. 평가지표 체계와 관련해서는 부채비율의 세부지표를 신설하고 영업수지비율과 재무관리지표 등 기업성 관련 지표의 비중을 강화하였다. 또한, 정성과 정량지표의 비중을 다시 조정하여 정성:정량 비율이 41:59 또는 24:76)에서 45:55(또는 29:71)로 변경되었다.

〈표 III-2〉 경영평가지표체계의 변화 - 이명박 정부

구분	이명박정부(2008.2. ~ 2013.2.)				
대분류지표	'08~'09	'10	'11	'12	
• 리더십/전략	10~15 (공사: 15)	10~15 (공사: 15)	10~12 (공사: 12)	10~15 (공사: 15)	
• 경영시스템	25~30 (공사: 30)	28~33 (공사: 30)	28~33 (공사: 30)	28~33 (공사: 30)	
• 경영성과	55~62 (공사 55)	55~62 (공사: 55)	57~62 (공사: 58)	55~62 (공사: 55)	
• 고객만족	-				
• 정책준수	-				
• 사회적 가치	-				
주요특징	'08	'09	'10	'11	'12
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대분류 3개로 조정</li> <li>• 현지평가 병행 실시</li> <li>• 정량비중 감소, 정성비중 강화</li> <li>• 공기업 정책 준수 → 경영효율성으로 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현지평가 실시 (모든지표)</li> <li>• 정성지표의 절대평가 변경 (9등급)</li> <li>• 고객만족도 점수 하향 (15 → 13점)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정량지표 비율 증가</li> <li>• 평가등급 5단계 확대</li> <li>• 부채비율 지표 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재무관리지표 보완</li> <li>• 리더십 지표 하향 (15 → 12점)</li> <li>• 경영성과 대분류 지표상향 (55 → 58점)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부채비율 세부 지표 신설</li> <li>• 경영성과 대분류 지표하향 (58 → 55점)</li> </ul>

자료: 행정안전부, 2008~2013년 지방공기업 경영평가편람 참고하여 저자 작성

#### 다. 박근혜 정부 시기의 평가지표의 변화

박근혜 정부 시기의 지방공기업 평가체계의 주요 특성은 지방공기업의 기업성의 강화에 사회적 책임의 가치를 포함하여 상충하는 가치를 평가체계 내에 구현하려는 시도로 요약된다.

2013년 지표구성에서는 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과의 3개 대분류지표에 정책준수가 추가되어 4대 분류지표체계의 정비가 이루어졌다. 2013년 경영평가는 지방공기업의 부채관리와 재무적 경영성과와 관련한 지표를 강화하였고, 안전관리 관련 지표를 신설 및 보강하여 지방공기업의 재난, 안전, 시설관리를 경영활동의 중요한 내용으로 평가하였다. 또한, 지방공단이 제공하는 공공서비스의 기능적 측면에 대한 강조로 경영성과 내 고객만족도 지표가 15점으로 상향 조정되었고, 고객서비스 품질관리 지표가 추가 신설되었다.

2014, 2015년 평가에서도 안전관리 지표가 강화되는 방향으로 지표가 변화했으며, 정량지표의 배점이 상향 조정되어 정량평가의 비중이 강화되었다. 2014년과 2015년 경영평가는 경기침체와 같은 외부 상황의 변화로 인해 경영성과 실적에 단기채무 지급능력 능력지표를 신설하였고, 부채감축과 과다복리후생 등과 관련해 지방공기업을의 지출요인을 통제하는 공공기관 정상화 실적을 평가에 반영하였다. 2016년 평가는 책임경영에서 윤리경영으로의 경영에 대한 접근의 변화를 반영하여 공기업의 공공성과 책임성을 평가하였고 '고객 및 윤리경영'(4점 배점) 지표를 '고객 및 주민참여'(2점 배점)와 '윤리경영'(3점 배점) 지표로 분리 신설하였다. 정량지표의 객관성 및 타당성의 제고를 위한 노력도 지속하였는데, 이는 기관의 정책준수 실적으로 인해 다른 관련 지표가 왜곡되는 현상을 최소화하기 위함이었다.

〈표 III-3〉 경영평가지표체계의 변화 - 박근혜 정부

대분류지표	이명박 정부 후기~박근혜 정부(2012. ~ 2016.12.)			
	'13	'14	'15~16	'17
• 리더십/전략	10~12 (공사: 12)	8~12 (공사: 12)	8~11 (공사: 11)	8~11 (공사: 11)
• 경영시스템	28~33 (공사: 30)	30~33 (공사: 30)	30~32 (공사: 30)	30~32 (공사: 30)
• 경영성과	47~52 (공사: 48)	48~55 (공사: 48)	49~55 (공사: 49)	48~55 (공사: 48)
• 고객만족	-			
• 정책준수	10 (공사: 10)	5~10 (공사: 10)	5~10 (공사: 10)	5~9 (공사: 9)
• 사회적 가치	-			
주요 특징	'13	'14	'15~16	'17
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대분류 4개로 조정</li> <li>• 재무적 경영성과 평가 지표 비중 강화</li> <li>• 부채관리 강화</li> <li>• 성과관리 및 보상 체계 구축 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정성지표 평가시 9단계 절대평가</li> <li>• 평가기관의 경영 여건 고려</li> <li>• 부채관리 강화</li> <li>• 경영성과 + 국정과제·사회적 책임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재난안전관리 지표 보완 및 강화</li> <li>• 정량지표 객관성 및 타당성 제고</li> <li>• 정량 배점 상향</li> <li>• 정성 배점 하향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공성 및 책임성 강화</li> <li>• 고객 및 주민 참여와 윤리경영 지표 분리, 신설</li> </ul>

자료: 행정안전부, 2013~2017년 지방공기업 경영평가편람 참고하여 저자 작성

#### 라. 문재인 정부 시기의 평가지표의 변화

문재인 정부 시기의 경영평가제도는 효율성 위주의 경영평가에서 공기업의 자율, 협력, 사회통합의 기능을 강조하는 방향으로 변화라는 특징을 보인다. 2018년부터 2020년

까지의 경영평가지표체계의 운영 계획에 따르면 2019년 경영평가까지 유지되었던 5대 대분류지표체계가 2020년부터는 3대 대분류지표체계로 간소화될 예정이다. 2020년 평가는 기관의 경영과 관련한 2개 대분류 지표를 통합하여 지속가능경영의 새로운 1개 대분류 지표를 신설하고 경영성과 대분류지표에 대한 배점을 45점에서 40점으로 하향 조정할 예정이다. 또한, 지표의 간소화 작업이 사회적 가치의 대분류를 일자리 확대와 사회적 책임 2개 중분류로만 구분하고, 지방공기업의 정책준수 지표와 사회적 가치 중 혁신성과 관련 지표를 없애는 방향으로 추진될 예정이다.

[그림 Ⅲ-1] 지방공기업 경영평가 지표체계 변화

◆ 2018년 지표 체계	◆ 2019년 지표 체계	◆ 2020년 지표 체계
● 리더십/전략 - 5	● 리더십/전략 - 4	● 지속가능경영 - 25
▪ 리더십	▪ 리더십	▪ 리더십
▪ 전략	▪ 전략	▪ 경영시스템
● 경영시스템 - 10	● 경영시스템 - 9	● 경영성과 - 40
● 경영성과 - 45	● 경영성과 - 45	▪ 주요사업
▪ 주요사업	▪ 주요사업	▪ 경영효율성과
▪ 경영효율성과	▪ 경영효율성과	▪ 고객만족도
▪ 고객만족성과	▪ 고객만족성과	● 사회적가치 - 35
● 사회적가치 - 35	● 사회적가치 - 36	▪ 일자리 확대
▪ 일자리확대	▪ 일자리확대	▪ 사회적 책임
▪ 사회적 책임	▪ 사회적 책임	
▪ 혁신성과	▪ 혁신성과	
● 정책준수 - 5	● 정책준수 - 6	

자료: 행정안전부, 2018~2020년 지방공기업 경영평가편람 참고하여 저자 작성

구체적으로 2018년의 경영평가는 사회적 가치를 평가에 반영하여 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과, 사회적 가치, 정책준수의 5개 대분류지표체계를 구성하였다. 사회적 가치지표는 일자리 확대(10점)와 사회적 책임(25점)의 기존 지표를 분리한 후 통합한 지표이다. 구체적으로, 일자리 확대는 지방공기업이 창출하는 일자리의 수(5점)와 개선한 일자리의 질(5점)을 중심으로, 사회적 책임은 고객 및 주민참여, 윤리경영, 노사상생, 재난안전, 지역공헌활동, 사회적 약자배려, 친환경경영과 같은 내용을 포함한다.

사업활동-성과와 경영효율성과 지표(35)와 일자리 확대 및 사회적 책임의 사회적 가치 지표(35점) 간 균형을 맞춘 것도 이 시기의 경영평가의 주요 특징이다. 2018년 평가는 지표의 타당성 제고를 위해 정성평가의 경우 세부 평가 내용별 배점을 설정하는 방식으로 객관성을 확보하였고, 정량평가의 경우 지표 간 상충의 문제를 해소하고 전년도 1개년 실적에서 직전 3개년도 평균실적으로 개선도 평가의 기준점을 조정하는 방식으로 지표체계를 개선하였다.

또한, 지방공기업을 경영에 대한 주민참여를 확대하여 고객만족도 조사와 함께 지역주민, 지방공무원, 지방공기업 직원 등으로 구성된 주민평가위원이 평가에 직접 참여할 수 있도록 하였다. 주민평가위원에 의한 지방공기업 평가는 광역도시개발공사 등 15개 지방공기업에 대한 시범평가의 형식으로 우선 진행이 되었고, 지역주민 30명, 지방공무원 15명, 지방공기업 직원 60명이 경영평가에 참여하였다. 집단평가방식의 도입도 특징인데, 이는 정성지표의 주관성 문제를 집단평가를 통해 완화하여 평가의 객관성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 또한 상·하수도의 지방직영기업에 대해서는 격년 평가제를 실시하도록 하였고, 관광공사를 분리하여 8개 유형을 지방공기업을 분류하고 업무 차이를 고려한 맞춤형 평가를 진행하도록 하였다.

2019년 평가는 계량, 정량지표의 배점을 확대하여 기존 정성:정량 비율을 45:55에서 41:59로 조정하였다. 정량지표의 배점 확대는 리더십/전략(-1), 경영시스템(-1), 사회적 가치(-2) 대분류에서 정성지표의 배점을 축소하고, 사회적 가치(+3)와 정책준수(+1) 대분류에서 정량지표의 배점을 확대하는 방식으로 이루어졌다. 또한, 2018년 시범사업하였던 주민참여 평가가 공모방식을 통한 직접 참여방식을 취하는 과정에서 발생했던 대표성과 전문성 부문에서의 문제를 해소하기 위하여 2019년 경영평가는 주민참관단이 경영평가의 실사 과정에 참관하는 간접 참여방식으로 운영 방식을 전환하였다. 또한, 경영평가 지표 수에 대한 총량관리를 시작하였는데, 지표 수에 대한 모니터링과 신규 지표 추가 시 일몰제를 검토하는 등 피평가기관의 부담을 완화하는 것을 주요 목적으로 한다.

2020년 평가는 지방공공기관의 사회적 책임경영을 강화하는 취지 속에서 지속가능경영, 경영성과, 사회적 가치의 3개 대분류체계로 평가체계를 변경할 예정이다. 구체적으로, 기관장의 리더십 평가를 강화하여 기존의 4점에서 14점으로 지표의 비중을 증가하였고, 기관장의 경영책임성의 강화를 목적으로 리더십 세부 지표를 리더십, 전략경영, 혁신성가로 세분화한다. 사회적 가치의 지표는 계속 유지 및 확대로 결정되었는데, 인권경영

을 독립적인 지표로 구성하여 사회적 가치 대분류 지표 내에 포함하고, 윤리경영, 주민참여의 확대, 지역사회에 공헌활동 등의 사회적 가치 관련 지표를 지속해서 확대하는 방식을 취한다. 또한, 지속가능경영의 국제 규범화의 흐름에 부응하여, 리더십과 경영시스템의 2개 대분류를 지속가능경영의 1개 대분류 지표로 통합하였다.

또한, 2020년 평가는 중복지표의 통합과 정책준수지표의 통합을 통한 지표 수의 관리와 지표체계의 간소화라는 특징을 가진다. 2019년 경영평가가 지방공사에 대하여 5개 대분류, 10개 중분류, 25개 세부지표, 75개 세부항목으로 구성된 평가지표체계인 것과 비교한다면, 2020년 경영평가는 3개 대분류, 7개 중분류, 20개 세부지표, 40개 세부항목으로 평가지표체계를 구성한다. 지표 통합의 예는 ‘조직관리’와 ‘인사관리’와 같은 유사 및 중복지표를 ‘조직·인사관리’ 지표로 통합하고, ‘지역사회 공헌활동’, ‘사회적 약자배려’, ‘친환경 경영’의 3개 지표를 ‘지역상생발전’ 지표로 통합한 것 등에서 찾아볼 수 있다.

〈표 III-4〉 경영평가지표체계의 변화 - 문재인 정부

구분	문재인 정부(2017.5.~2019년 현재)		
대분류지표	'18	'19	'20
• 리더십/전략	4~5 (공사: 5)	4 (공사: 4)	25
• 경영시스템	10~24 (공사: 10)	9~24 (공사: 9)	
• 경영성과	45~49 (공사: 45)	45~49 (공사: 45)	40
• 고객만족	-	-	-
• 정책준수	5 (공사: 5)	5~6 (공사: 6)	-
• 사회적 가치	18~35 (공사: 35)	18~36 (공사: 36)	35
주요특징	'18	'19	'20
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대분류 5개로 조정</li> <li>• 사회적 가치 지표 신설</li> <li>• 정성평가 중 세부평가 내용별 배점 설정</li> <li>• 정량평가 중 개선도 평가 (직전 3개년도 비교)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여 평가 강화</li> <li>• 고객만족도 조사 + 주민 평가위원 평가</li> <li>• 정량지표 비중 증가 (45:55 → 41:59로 4%p 증가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대분류 3개로 조정</li> <li>• 지속가능경영 지표 신설</li> <li>• 정책준수지표 통합</li> <li>• 사회적 가치 지표 지속 유지 및 확대</li> <li>• 기관장 리더십 평가 배점 증가</li> <li>• 경영평가 유형별 대분류 지표의 배점 동일</li> <li>• 정성과 정량지표 45:55로 재조정</li> </ul>

자료: 행정안전부, 2018~2020년 지방공기업 경영평가편람 참고하여 저자 작성

주요 대분류 지표로서의 사회적 가치 지표의 신설 분류는 문재인 정부의 지방공기업 경영평가 지표의 주요 변화라 할 수 있다. 하지만, 사회적 가치 지표는 지방공기업의 지역 사회 공헌과 일자리 창출 등의 국정과제와 공기업 정책의 내용의 연속적 성격이기도 하다. 문재인 정부 이전부터 각 정부는 지방공기업의 경영평가에서 안전관리와 상생 및 협력, 윤리경영 등의 사회적 가치와 관련한 경영성과 및 운영현황을 평가했고 상당한 점수의 배점을 부여했다. 문재인 정부 시기의 경영평가는 이러한 흐름을 확장하여, 공기업의 기업적인 성과에 해당하는 사업성과와 경영효율 성과에 대한 지표와 공기업의 공공성 측면 성과에 해당하는 사회적 가치에 대한 지표를 대등하게 만들었다는 점에서 특징을 가진다.

2018년 경영평가부터 활용하는 사회적 가치의 대분류지표는 중분류나 세부지표 수준에서 새롭게 지표를 만들기도는 기존의 세부지표를 수정 및 보완하거나 분류체계를 재편하는 방식을 취한다. 예를 들어, 공기업 정책준수 지표 가운데 공공부문 일자리 질 개선 등의 세부평가내용이 이동하여 사회적 가치 지표로 편성되었고 일자리 창출 노력 및 실적에 대한 평가는 새롭게 지표를 만든 결과이다. 또한, 고객 및 주민참여와 윤리경영의 지표가 사회적 가치의 대분류 지표로 이동하여 재분류되었다.

---

## IV. 지방공기업 평가지표의 변화 원인

### 1. 평가지표의 변화 원인의 탐색

#### 가. 평가지표의 변화에 대한 이론적 설명

지방공기업 경영평가제도에 관한 기존 연구는 평가지표의 선정, 평가방법의 개선, 가중치의 조정과 같은 기술적인 부문에 논의를 집중하는 경향을 보였다. 지방공기업 경영평가제도에 관한 이전 연구들은 주로 경영평가의 평가모형과 평가체계를 설계하는 계획 단계와 평가지표의 개선과 평가방법의 적정성과 같은 운영 및 집행 단계를 중심으로 진행됐다. 지방공기업에 관한 기존 연구의 주요 발견은 경영평가 결과의 객관성, 정확성, 및 공정성에 대한 검토 및 평가적인 연구의 결과를 중심으로 하고 있기도 하다(한인섭, 2011; 김철, 2017). 최근에는 공기업의 경영평가에 사회적 가치를 반영하고 사회적 가치의 실질적인 구현을 위한 제도 개선 방안을 탐색하는 등 평가체계의 개선에 대한 논의가 새롭게 이루어지고 있다(박임수·안이슬, 2019). 지방공기업 경영평가에 관한 경험적인 연구로는 평가지표 변화의 결과에 주목하여 평가지표의 비중 변화가 경영평가의 결과에 미치는 영향과 이로 인한 왜곡 현상 등에 관한 연구가 일부 이루어졌다(조임곤, 2012; 이상미, 2018).

지방공기업 경영평가제도의 변화 과정은 공기업에 대한 관점(기업성 vs. 공공성)과 제도적 논리(효율성/통제 vs. 자율성/책임성)를 중심으로 개별적으로 설명되어 왔다. 지방공기업 경영평가에서 사업활동(정성지표)과 사업성과(정량지표)에 대한 항목은 각각 공공성과 경제효율성과의 평가에 주요 활용되었고, 정성과 정량지표의 배점 및 비중의 변화는 공공성과 기업성에 관한 관심의 정도를 잘 보여 준다. 관련하여 김상윤·방준용·정성환(2016)은 2015년 경영평가에서의 지표 비중을 기준으로 특정공사·공단인 54점 기준 29(공공성):25(경제성)로 공공성의 가치 지향을 추구한 것과 비교하여 도시개발공사의 경우 같은 점수인 54점 기준 15(공공성):39(경제성)로 경제성을 추구하는 등 지방공기업의 유형별로 평가의 방향과 가치가 달라짐을 보여 주었다. 그리고, 이러한 공공성과 경제성(또는 기업성)의 가치 비중의 차이는 지방공기업 경영평가에 적용한 평가지표의 구성과 배점의 변화 과정에서 지속해서 관찰되는 현상이기도 하다.

지방공기업의 성격과 더불어 지방공기업에 대한 중앙정부의 통제와 자율의 제도적 논리의 상충을 중심으로 지방공기업 경영평가의 변화 과정이 설명되고 있기도 하다(김서용·김선희, 2019). 보다 구체적으로 김서용·김선희(2019)는 지방공기업의 경영평가제도가 통제와 자율의 논리적 충돌을 내재하고 있으며, 경쟁 또는 상충하는 논리 중 일부가 강화되는 형태로 경영평가제도가 변화하였다고 설명하였다. 해당 연구는 효율적인 통제의 한 극단에서 자율적인 책임의 한 극단까지에 이르는 축 위에서 지방공기업 경영평가제도가 효율성과 통제 중심(예: 김대중 정부)에서 분권과 자율성(예: 노무현 정부)으로 이동한 후, 다시 효율성과 통제 중심(예: 이명박 정부)로 환원된 후 자율성과 책임성에 대한 관심(예: 박근혜 정부)과 책임성을 더욱 강조하는 방향(예: 문재인 정부)으로 변화했다고 설명하였다.

#### 나. 평가지표의 변화 과정과 원인

2004년부터 현재까지의 지방공기업 경영평가지표 변화의 특징을 정리하여 보면 평가체계와 설계가 지표의 개념 변화와 측정방법의 변화를 중심으로 진행되었음을 알 수 있다. 평가 대상 개념의 변화는 평가지표의 분류체계에서 확인되며, 대분류, 중분류, 소분류의 유형화와 각 분류별 신설 및 삭제된 지표와 지표의 수정으로 더욱 구체화된다. 측정방법의 변화는 정량지표와 정성지표 간 상대비율의 변화, 절대평가와 상대평가의 평가방법 변화, 그리고 경영과 사업성과 등 공기업의 수익성과 효율성에 해당하는 성과와 사회적 책임과 공공가치 등 공공성 관련 성과의 비율 변화 등으로 구체화한다.

이러한 지표체계의 변화를 「지방공기업 경영평가편람」에서는 평가지표의 정확성과 타당성을 높이기 위한 목적과 지방공기업의 대내외 경영여건 및 정책환경의 변화를 고려하기 위한 목적, 그리고 국정과제를 실현하고 공기업의 사회적 책임을 강화하기 위한 목적에서 이루어진다고 설명하고 있다. 평가지표를 변화시키는 요인은 다시 지표의 개선 노력과 조직의 환경 변화로 설명할 수 있다. 예를 들어, 평가지표의 개선은 주로 정량지표의 타당성과 적절성을 개선하기 위한 차원에서의 변화, 정성지표의 타당성과 적절성을 개선하기 위한 차원에서의 변화, 그리고 지표 간 중복과 비교 가능성을 위한 변화를 반영한다. 정량지표의 경우 지방공기업 평가유형별로 지표의 비중을 달리 적용하거나, 실적과 목표 달성도 등에 대한 기준을 달리하는 방식으로 변화하고 있다. 정성지표의 경우

---

평가자의 주관성을 최소화하기 위한 방향으로 1인 1지표 평가에서 집단 평가로의 변화와 정성평가의 기준을 제시하는 등의 변화가 있었다. 이는 피평가대상인 지방공기업의 관점에서 평가지표에 대한 의견을 종합하여 평가지표의 개선 작업이 이루어지는 과정을 반영하는 것이기도 하다. 실제로 2017년 경영평가에서는 평가의 왜곡 가능성을 방지하고 타당성을 제고하기 위해 평가방식을 개선하고, 정부 시책을 준수하려고 노력한 기관에 대하여 평가에 불이익을 주거나 경영성과를 왜곡하는 것을 방지하려고 지표를 변경하였다.

조직 외부의 환경 변화는 주로 중앙정부 단위에서 정권의 교체나 정책 방향의 변화 등을 중심으로 한다. 지방분권에 대한 관점과 지방공기업에 대한 자율성에 대한 허용 정도가 정권별로 다르게 나타나고 있으며, 이는 지방공기업에 대한 평가지표의 분류체계와 지표의 배점, 그리고 정책준수에 해당하는 지표의 변화 등으로 구체화된다. 아래에서는 조직 외부의 환경 변화 중 지방공기업에 대한 중앙정부의 정책 방향의 변화가 지방공기업 경영평가체계 중 평가지표에 변화를 준 과정을 탐색한다.

## 2. 평가지표 변화 원인의 재탐색 - 제도적 논리와 관점의 연결

지방공기업 경영평가체계의 변화 과정은 기존 연구에서 적용한 공기업에 대한 정부의 관점과 적용하는 제도적 논리의 상충의 2가지 접근을 상호보완적으로 통합하는 과정을 통해 설명될 수 있다. 본 연구에서는 지방공기업 경영평가를 제도로 이해하고, 지방공기업에 대한 관점과 제도적 논리가 제도를 구성하는 평가지표 및 체계를 변화시킨 주요 원인으로 작용하였다고 보았다. 구체적으로 지방공기업에 대한 제도적 논리에 해당하는 통제와 자율성의 한 개 축과 기업성과 공공성의 상충과 같은 공기업에 대한 관점의 다른 한 개 축을 통합하여 지방공기업 경영평가 제도의 설계와 변화를 설명하였다. 평가지표 체계의 차원에서 기업성에 대한 강조는 경영효율성을 위한 정량지표의 강조로, 공공성에 대한 강조는 지방공기업의 책무와 관련한 정성지표의 비중 증가로 나타난다. 또한, 지방공기업에 대한 통제와 자율은 경영평가에서 활용하는 공기업 정책의 준수와 같은 평가항목의 구성과 배점의 변화로 나타난다.

지방공기업에 대한 관점과 제도적 논리의 균형과 갈등은 <표 IV-1>을 기준으로 경영평가제도가 기업성과 효율성을 강조하는 유형 1에서 공공성과 자율성 및 책임성을 강조

하는 유형 4로 대각선 아래 방향으로 이동하여 왔으며, 이 이동의 방향이 정권별로 상이하게 나타난 것에서 확인된다. 구체적으로 지방공기업 경영평가제도와 평가지표의 구성은 기업성 관점에서 효율성을 추구하는 유형 1(김대중 정부)에서, 자율성과 공공성을 강조하는 유형 2(노무현 정부)로 이동한 후, 다시 기업성의 관점에서 통제하는 유형 1(이명박 정부)로의 환원 이후 공공성에 대한 관점이 추가된 유형 3(박근혜 정부)의 과정을 거친 후 공공성과 책임성을 강조하는 유형 4(문재인 정부)로 변화해 왔다.

〈표 IV-1〉 지방공기업 경영평가의 제도적 유형 분류

		제도적 논리	
		효율성/통제	자율성/책임성
공기업에 대한 관점	기업성	유형 1 (Type I)	유형 2 (Type II)
	공공성	유형 3 (Type III)	유형 4 (Type IV)

자료: 저자 작성

지방공기업 경영평가의 제도적 유형은 평가체계의 핵심인 경영지표의 구성에서도 확인되는데, 노무현 정부 이후부터 경영평가를 위해 신설하거나 강화한 지표의 변화에서 그 특성이 더욱 분명하게 나타난다. 노무현 정부 시기의 경영평가가 혁신평가를 경영평가(10%)와 기관장평가(20%)에 반영하여 기업성과 자율성을 강조한 것에 비하여, 이명박 정부 시기의 경영평가는 공기업 선진화 정책으로 대표되는 성과주의적 접근(예: 적자 발생 기업의 ‘우수’ 등급 배제, 경영진단 2진 아웃제)로 기업성과 효율성을 강조하였다(백승천, 2018). 이후 박근혜 정부 시기의 경영평가는 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과의 3개 대분류지표에 공기업의 성과 지향을 강조하는 ‘정책준수 지표’를 추가하는 방식으로 공기업의 기업성에 대한 강조와 정부의 통제를 강화하였고, 최근 문재인 정부의 경영평가는 ‘사회적 가치’를 포함하는 5개 대분류지표를 구성하여 공기업의 공공성을 강조하고 있다.

아래에서는 위의 〈표 IV-1〉의 제도적 유형 분류를 주요 분석틀로 하여 지방공기업에 대한 관점과 정부의 제도적 논리가 경영평가제도와 평가지표체계의 변화에 영향을 미친 과정을 살펴본다.

---

### 3. 지방공기업에 대한 접근방법의 변화와 평가지표체계의 변화

#### 가. 지방공기업에 대한 관점이 평가지표체계에 미치는 영향

중앙정부가 기대하는 지방정부와 지방공기업의 운영 방향은 공기업의 공적 책무성과 기업성을 중심으로 변화하였고, 이에 따라 지방공기업에 대한 평가지표체계의 구성에서 공공성과 기업성에 해당하는 지표의 비중은 비일관적으로 증감을 반복하는 방식으로 변화해 왔다. 지방공기업 평가체계의 변화 과정은 우선 지방공기업에 대한 관점이 공공성에서 기업성을 강조하는 방향으로 이동하면서 경영성과의 경제성을 측정하기 위한 지표의 비중 확대와 정량지표의 비중 증가, 절대평가의 비중 증가와 같은 변화와 연결된다. 또한, 재정 건전성의 문제가 중요한 변수로 등장했던 박근혜 정부 시기에는 재무 상황에 관한 지표가 신설되거나 그 비중의 확대가 이루어졌다. 하지만, 일자리의 문제가 심각해지면서 공공기관을 통한 일자리의 창출과 일자리의 질 개선 등이 평가지표로 포함 및 비중의 강화가 이루어지면서, 지방공기업의 공공성을 위한 지표의 비중이 최근 확대되고 있다. 관련하여 2019년의 경영평가의 지표 구성의 변화는 지방공기업에 대한 관점의 변화가 지표체계를 통해서 구현되는 모습을 잘 보여준다. 2019년의 경우 경영효율성과 지표와 사회적 가치 지표의 배점은 각각 35점으로 동일하다. 경영효율성 성과는 영업수지 비율, 당기순이익, 자기자본이익률, 총부채비율 등의 수익성 및 기업성을 반영하며, 사회적 가치는 청년채용, 초과근로감축, 장애인 및 경단년취업 지원과 같은 일자리 문제와 지역사회 맞춤형 사회적 책임 활동과 같은 공공성을 반영하고 있다.

지방공기업에 대한 관점의 변화는 또한 노무현과 문재인 정부와 이명박과 박근혜 정부의 국정운영의 방향과 정책 접근의 차이를 잘 반영한다. 지방공기업 경영평가의 도입 이후 지방공기업의 기업성이 공공성보다 우선하여 추진되는 변화가 발생하였지만(김서용·김선희, 2019), 노무현과 문재인 정부 시기의 지방공기업 경영평가는 기업성과 공공성의 균형을 추구하였던 것과 비교하여 이명박과 박근혜 정부 시기의 경영평가는 공공성보다는 기업성을 강조하는 방식으로 진행되었다. 기업성과 공공성의 상대적인 크기의 변화를 구분하여 본다면, 노무현 정부는 시민이나 의회 등의 이해관계자에 대한 지방공기업의 책무성을 강조하는 방향에서의 공공성의 추구로, 문재인 정부는 지방공기업의 사회적인 책임을 강조하는 방향에서의 공공성의 추구로 구분할 수 있다. 비교하여, 이명박 정부는

지방공기업을의 수익성 제고를 통한 기업성을 추구하는 시기로, 박근혜 정부에서의 경영평가는 부채 문제의 해소를 통해 기업의 지속가능성을 확보하고 안전 중심의 공공성을 추구하던 시기로 구분할 수 있다. 그리고, 위와 같은 공기업에 대한 관점은 공공기관 제도의 변화와 함께 지방공기업 제도와 경영평가제도에도 영향을 미쳤고, 해당하는 지표의 배점과 영향력이 커지는 결과로 나타났다.

#### 나. 지방공기업에 대한 중앙정부의 통제가 평가지표체계에 미치는 영향

지방공기업 경영평가는 지방공기업의 자율성을 축소하는 방향으로 통제 위주의 평가 프레임을 보여주고 있기도 하다(김철, 2017). 노무현 정부 시기부터 등장하기 시작한 지방공기업의 정책준수에 대한 평가지표는 국정과제의 변화와 정책환경의 변화에 따라서 지표의 세부 내용이 계속 변화하고 있으며, 정책 목적의 실현 이후에는 다른 지표로 대체되는 현상은 지속해서 나타나고 있다. 노무현 정부 시기에는 공공기관장의 공적 책임성 강화를 위해 리더십과 혁신적인 업무 추진 노력에 대한 평가지표를 신설하여 활용하였다. 이명박 정부 시기부터 진행된 공기업 선진화 정책과 지방공기업의 부채 문제 해소 등의 정책 변화는 평가지표 중 수익성과 같은 재무 관련 지표가 강화된 모습으로 구현되고 있기도 하다. 박근혜 정부 시기부터 증가한 안전에 관한 관심은 지방공기업의 경영평가에서 안전 관련 노력이 지표화되는 것으로 나타났으며, 문재인 정부에서의 사회적 가치에 대한 강조는 지방공기업의 사회적 책무성과 관련한 지표의 배점 확대도 나타나고 있다.

지방공기업 경영평가 중 공기업 정책준수 지표는 지방공기업에 대한 중앙정부의 통제 정도와 방향성을 잘 보여준다. 2014년 경영평가에서 공기업 정책준수의 지표의 평점 비중(19.5점, 가점 10점, 감점 9.5점)이 높아 경영평가의 취지에 맞지 않는다는 국회 국정감사에서의 지적은 지방공기업에 대한 통제의 정도가 지표의 신설과 분류 및 배점 등의 지표체계에 미치는 영향을 간접적으로 보여준다. 또한, 정책준수의 지표는 지방공기업의 기업성이나 공공성의 성과 향상과 관련이 없거나 기존 지표체계와 상충하는 등의 문제를 가지고 있기도 하다(김철, 2017).

공공성에 더하여 국정과제의 실현 의지가 정책준수 지표에 반영되다 보니, 지표의 변화가 빈번하게 이루어졌다는 특성도 발견된다. 예를 들어, 2009년 경영평가는 정책준수

---

지표로 저탄소 녹색성장, 에너지 절감, 친환경기술개발 관련 지표의 신설과 장애인 채용, 중기·장애인·친환경 제품 구매 실적 등 정부 권장정책의 이행실적을 위한 지표를 신설하여 활용하였다. 이후 2010년 경영평가는 정책준수지표로 공공기관 청사에 대한 에너지 목표 관리제와 노조 전임자 기준의 준수 및 파업 관리 등 노사관리의 지표를 신설하고, 예산 조기집행과 인턴사원 채용 등에 대한 지표의 배점을 상향 또는 하향조정하는 등의 방식으로 지표를 변경하였다. 2011년에는 경영관리와 관련하여 노사관계, 경영 개선명령, 퇴직금 누진제 폐지 등에 대한 감점과 개인정보보호와 대응을 위한 지표의 신설, 인턴사원 채용관리 지표의 폐지 등의 정책준수 지표의 변화가 있었다.

국정과제와 관련한 지표의 신설을 통해 지방공기업에 대한 통제를 강화하는 방식의 평가제도의 변경도 발견된다. 2014년의 정부 3.0 추진, 비정규직 고용개선, 2015년의 복리후생제도 정상화, 2016년의 임금피크제 도입, 2017년의 성과연봉제 확대 추진, 지방공기업 유사행정규제 정비, 2018년의 열린 혁신(정부 3.0 대체), 블라인드 채용 도입, 2019년의 채용 비리 방지, 성과공유제 도입 등의 정책 변화와 함께 공기업 정책준수 지표의 항목과 배점 그리고 가점 및 감점 지표의 구성 등이 변화했다. 이러한 지표 구성의 변화는 지방공기업의 운영에 대한 정부의 영향력 및 통제의 방향이 달라짐을 의미하며, 정책준수 지표의 배점 증감은 정부의 통제 정도의 증감으로 이해된다.

정책준수 지표는 개별 공기업의 설립목적이나 사업의 성격을 반영하기보다는 정부의 정책목표에 따라 일률적으로 정해진다는 특징을 지닌다(김철, 2017). 정책준수 지표의 강화는 지방공기업이 자율적으로 성과의 달성과 향상을 추구하는 사후관리적 성격보다는 사전에 비자율적으로 외부에서 정해진 특정 지표의 달성 여부에 집중하는 사전통제적 성격의 경영평가가 이루어졌음을 의미한다. 경영 외적인 사항이 정책준수 지표로 반영되고 이러한 지표가 조직 및 사업의 운영 성과와 충돌하는 경우도 있어, 정책준수 지표는 빈번한 변화의 문제와 함께 낮은 수용도와 평가의 왜곡 가능성의 문제를 발생시킬 수 있기도 하다.

## V. 연구의 요약 및 함의

본 연구에서는 지방공기업 경영평가제도의 변화를 평가지표의 변화를 중심으로 기술하고, 평가지표의 변화 특성과 변화를 가져오는 영향요인을 탐색하고자 하였다. 이를 위해, 평가지표의 변화 과정을 역사적으로 기술하여 정리하고, 지방공기업에 대한 관점을 이론적으로 정리하여 변화 요인을 탐색하였다.

지방공기업 평가체계는 지표의 분류와 배점 및 가중치의 구성, 평가방법의 선택과 평가결과의 산정과 같은 제도적인 형식을 보유하고 있다. 본 연구에서는 지표의 분류체계를 대분류와 중분류 체계의 변화를 중심으로 살펴보고, 각 연도별 대분류별 점수의 배점 변화, 정량과 정성의 비율 변화, 공기업 관련 제도의 변화를 중심으로 평가체계의 변화 과정을 분석하였다. 또한, 지방공기업 평가제도를 변화시키는 주요 요인으로 평가체계의 자체적인 요인에 더하여 지방공기업의 성격에 대한 관점과 지방공기업에 대한 중앙정부의 통제의 정도의 영향력을 탐색하였다.

지방공기업의 평가체계의 변화 과정을 바탕으로 평가지표의 변화를 분석한 본 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 평가지표의 변화는 지표의 선정과 평가방법의 타당성 개선과 같은 기술적인 이유를 변화의 표면적인 이유로 찾아볼 수 있다. 각 연도 「경영평가편람」은 지표의 변화 이유를 설명하고 있는데, 주요 사유는 평가지표의 객관성 확보, 주관성의 감소, 평가지표 간 중복과 이로 인한 왜곡의 문제 해소 등이 제시된다. 둘째, 평가지표의 변화는 지방공기업에 대한 정책 변화를 반영하며 구체적으로 지방공기업의 성격에 대한 관점과 지방공기업에 대한 중앙정부의 통제 의지에 대한 관점을 반영하고 있다. 지방공기업은 법률상 존재 목적으로 기업성과 공공성을 동시에 가지고 있으며, 초기의 경영평가제도는 공공성을 강조하였지만, 노무현 정부 이후부터 기업성이 보다 강조되기 시작하였다. 하지만, 기업성과 공공성 간의 균형이 측면에서 노무현과 문재인 정부 시기의 경영평가가 기업성에 더하여 공공성을 함께 추진하였다면, 이명박과 박근혜 정부 시기의 경영평가는 기업성을 더욱 강조하는 방향으로 지표체계를 구성하는 경향성을 보인다. 또한, 중앙정부는 지방공기업을 국정과제의 실현 수단으로 보는 경향도 발견되는데, 이명박 정부 이후부터 국정과제의 지표가 정책준수 지표 내에 명시적으로 신설되어 추진되는 현상이 나타나고 있으며 이는 최근 문재인 정부에서의 사회적 가치의 국정과제를 지방공기업을 통해서 달성하려는 경영평가제도의 운용과 연결된다.

---

이상의 분석결과를 정리하면, 지방공기업의 평가지표는 지표 자체의 효율성과 정확성을 높이기 위한 내부적인 요인과 지방공기업을 통해서 실현하고자 하는 정책 목적의 변화와 같은 외부적인 요인을 통해서 변화하고 있음을 알 수 있다. 지표 자체의 기술적인 개선이 지표의 개념적 및 조작적 정의와 배점의 일부 조정을 중심으로 한다면, 지표를 둘러싼 정책환경과 국정과제의 변화는 분류체계의 재편과 배점의 통합 및 조정을 중심으로 진행되고 있다. 이러한 변화 양상은 평가체계의 구성과 제도의 운영이 지방공기업의 성과적 측면보다는 외부 환경적 요인을 더욱 많이 고려하고 있음을 시사한다.

본 연구의 함의는 지방공기업 평가제도에 관한 기존 연구가 주로 지표의 영향력 분석이나 지표의 개선 방안에 한정된 상황에서 평가지표의 변화 요인을 새롭게 탐색하였다는 점에 있다. 지방공기업 평가 제도에 관한 기존 연구는 제도의 역사적인 전개 과정을 기술하거나(한인섭, 2011; 백승천, 2018) 추진 체계를 중심으로 문제점을 확인하고 개선안을 제시하는 등(신용덕, 2015; 김철, 2017)에 머물러 있었다. 본 연구는 지방공기업평가에서 평가지표 자체에 주목하여, 평가지표의 변화 요인을 탐색함으로써 평가제도의 형성-집행-평가의 인과모형을 설명하는 데 기여할 수 있다.

구체적으로, 본 연구는 평가지표체계의 구성과 변경에 있어서 집권 정부의 정치적 성향과 중앙정부와 지방공기업 간 관계적 맥락의 영향력을 탐색하여 향후 경험적인 연구를 위한 기초적인 연구 결과를 제시하고 있다. 또한, 본 연구의 주요 결과인 지표의 변화 요인으로서의 지방공기업에 대한 관점과 통제의 정도가 집권 정권의 영향력을 반영한다는 점에서 정책적 함의를 찾을 수 있기도 하다. 구체적으로는 지방공기업 평가지표의 개선에서 단기적인 지표의 개선보다는 장기적인 관점에서의 제도 운영과 지표 개선이 필요함을 보여준다. 또한, 국정과제의 실현이 단기적으로 달성되지 못하고, 정책준수 지표 등 지방공기업의 성과와 관련은 없지만, 배점이 높게 형성된 지표가 정치 및 정책의 성향을 반영하고 있다는 점에서 빈번한 지표의 개선은 지양되어야 할 것이다.

본 연구의 한계는 제도 변화의 과정을 평가지표에 한정하여 설명하였다는 점이다. 평가지표는 평가방법과 함께 실제 평가 결과를 결정하는 중요한 내용이지만, 평가체계의 측면에서 관찰되는 지표의 복잡한 구성과 빈번한 변화는 평가제도의 전체적인 변화의 모습을 보여주는 데 있어 제한적인 측면이 존재한다. 또한, 지표의 변화 원인을 행정기관이 작성한 「경영평가편람」과 선행연구를 중심으로 분석하여 탐색하였다는 한계도 있다. 본 연구에서 살펴본 요인 이외에도 지표의 변화 요인에는 지표에 대한 수용도와 지표가 전체 결과에 미치는 영향력, 그리고 특정 지표가 다른 지표에 비하여 최종 결과에 미치는 영향력 등과 같은

다른 요인들이 존재할 수 있음에도 불구하고, 이들 요인은 연구에 포함하지 못하였다. 마지막으로, 경영평가유형이 다양하게 존재하고 유형별로 지표의 변화를 발생시키는 요인이 다양하게 존재하지만 이를 구분하지 않고, 공통적인 변화 요인을 중심으로 거시적인 분석을 한 측면이 있다. 또한, 지방공기업 평가와 국가 공기업의 평가 제도와 평가지표가 유사하거나 상이한 형태로 변화할 수 있는데, 국가와 지방공기업 간 평가지표의 변화를 비교하지 않았다는 한계도 존재한다. 이는 본 연구가 지방공기업 평가지표의 변화 과정에 주목하여 지표의 구성에 영향을 주는 요인을 탐색하는 것을 주요 목적으로 하였기 때문이다.

이러한 한계를 고려하여, 향후 연구에서는 본 연구에서 탐색한 정권의 정치적 성향과 통제의 정도가 전체 지표의 구성과 개별 지표 배점의 변화에 미치는 영향력을 경험적으로 분석할 필요가 있다. 또한, 경영평가의 계획과 실제 결과 사이의 차이를 비교하여 지표의 변화 요인을 체계적으로 설명할 필요가 있다. 경영평가의 유형의 다양성과 개별 기업의 특수성, 그리고 지방공기업이 위치한 지역의 특수성 등을 통제하거나 상황적인 변수로 고려하여 지표의 변화 과정을 종합적으로 설명할 수 있는 연구가 필요하기도 하다. 마지막으로, 국가 공기업도 지표를 중심으로 계속 변화했음을 고려하여 변화 원인의 유형과 영향력이 유사한지를 비교하는 후속 연구가 필요하다. 국가와 지방의 공기업에 대한 정부의 관점과 통제의 정도를 중심으로 공기업에 대한 평가지표와 제도의 변화 요인을 탐색하고 분석하는 것도 의미 있는 작업일 것이다.

공기업에 대한 평가를 포함한 평가제도는 공기업의 양적 및 질적인 운영 성과의 개선을 목적으로 하며 최근의 평가지표의 구성과 변화는 공기업의 효율성과 수익성에서 지속가능성과 사회에 대한 가치 창출과 같은 공공성과 책임성으로 관점을 이동시키고 있다. 하지만, 평가지표의 내용과 구성 및 적용의 평가체계가 1년 단위로 계속하여 변화하고 있으며 평가체계의 참여 및 전달자들도 지속해서 변화하고 있다. 이러한 변화는 평가지표를 중심으로 공기업의 운영을 관리하여 현재의 성과를 최소한 유지하거나 성과의 개선을 가져오려는 평가제도의 취지를 효과적으로 달성시키기 어렵게 만들고 있기도 하다. 평가지표의 빈번하고 비일관적인 변화는 피평가자 및 피평가기관의 대응과 적응을 왜곡하여 공기업의 운영 및 성과의 향상보다는 최소한 현재의 지위를 유지하는 데 주목하는 방향으로 평가제도를 운영하게 만들 수 있기도 하다. 본 연구는 지방공기업을 평가체계 그 중에서도 평가지표를 중심으로 영향을 행사하는 중앙정부와 지방공기업 간의 관계를 조명하고, 중앙정부의 지방공기업 정책 방향 및 관심의 정도가 지방공기업 평가지표의 구성을 변화시킬 수 있는 요인임을 탐색하였다는 점에서 의의가 있다.

---

## 참고문헌

- 국회예산정책처, 「공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제」, 사업평가현안분석, Vol. 52, 2014.
- 김귀영·신민철·황민섭·이정용, 『서울시 공공기관 경영평가제도 개선방안』, 서울연구원, 2017.
- 김상운·방준용·정성환, 「지방공기업 경영평가제도 개선방안 연구」, 지방공기업평가원, 2016.
- 김서용·김선희, 「제도변화에서 제도적 논리의 역할에 대한 사례분석: 지방공기업 경영평가 제도를 중심으로」, 『지방행정연구』, Vol. 33, No. 3, 2019, pp. 137~178.
- 김철, 「지방공기업 경영평가의 문제점과 개선방안」, 사회공공연구원 워킹 페이퍼, 2017.
- 박임수·안이슬, 「사회적 가치 분류체계 연구: 공기업(K-water)을 중심으로」, 『기업경영 리뷰』, Vol. 10, No. 2, 2019, pp. 330~350.
- 배용수, 「지방공기업 경영평가제도의 개선방향」, 『지방재정』, 한국지방재정공제회, Vol. 5, 2006.
- 백승천, 「지방공기업 경영평가제도의 변천」, 한국지방공기업학회 동계학술대회, 2018, pp. 1~30.
- 송충환, 황성수, 「공조직 경영 평가의 공공성 제고를 위한 연구 - 도시철도공사 사례로 본 지방 공기업 평가지표를 중심으로」, 『한국조직학회보』, Vol. 12, No. 1, 2015, pp. 111~136.
- 신열, 「지방공기업제도의 변화와 성장」, 『지방행정연구』, Vol. 20, No. 2, 2006, pp. 73~99.
- 신용덕, 「지방공기업경영평가제도의 경로의존성과 수용성 제고방안 - 인천시 출연기관 경영평가제도를 중심으로」, 『한국지방공기업학회보』, Vol. 11, No. 1, 2015, pp. 25~51.
- 원구환, 「지방공기업의 민주적 경영체제도입 방안」, 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 2018, pp. 203~225.
- 이상미, 「지방공기업 경영평가에서 공공성과 수익성 지표의 영향 분석 - 직영 하수도 공기업 경영평가 결과를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, Vol. 28, No. 2, 2018, pp. 249~274.

- 이재호·김도희, 「지방공기업 경영평가 지표 개선에 관한 연구」, 『한국지방정부학회 학술대회자료집』, 2019, pp. 714~728.
- 정창훈, 「지방공기업제도 역사의 시기 구분과 향후 지방공기업 개혁 방향에 대한 제언」, 『한국비교정부학보』, Vol. 19, No. 3, 2015, pp. 163~195.
- 조임곤, 「수도사업의 기업성이 지방공기업 평가에 미치는 영향」, 『한국지방공기업학회보』, Vol. 8, No. 2, 2012, pp. 31~43.
- 한인섭·김형진, 「공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교」, 『한국지방공기업학회보』, 13(1), 2017, pp. 23~56.
- 행정안전부, 『2019년 지방공기업 경영평가편람』, 2018.



### 3-3. 정책 공공성 지표의 레버리지 적용 가능성에 대한 이론적·탐색적 연구: 공기업 경영평가를 중심으로

곽창규(세종대학교)



# 정책 공공성 지표의 레버리지 적용 가능성에 대한 이론적·탐색적 연구: 공기업 경영평가를 중심으로

곽창규(세종대학교)

## I. 서론

공기업 시스템은 시장에서 형성되기 어려운 동시에 국가가 직접 수행하기도 어려운 공공재화와 서비스의 생산 및 전달을 담당한다는 점에서 국가와 시장의 중간 영역을 구성한다. 이와 같이 공공성과 시장성의 중간적 특성은 공기업에 대한 적절한 통제 기제의 확보를 어렵게 만드는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 최근 한전의 전기요금 체계 개편과 관련된 논쟁에서도 알 수 있듯이 공기업은 시장의 수익성만을 추구할 수도 그렇다고 공익성만을 추구할 수도 없는 일종의 딜레마적 상황에 종종 직면하게 된다. 이로 인해 공기업의 지배구조 개선을 통한 건전한 통제기제 확보를 위한 정책적 노력이 OECD 회원국을 중심으로 이루어져 왔으며, 우리나라 역시 1983년 「정부투자관리기본법」 제정 이후 공기업을 비롯한 공공기관의 지배구조 제도화를 위한 노력을 이어오고 있다.

일반적으로 국가가 공기업의 경영활동에 영향을 줄 수 있는 근거로는 일반 국민의 대리인 자격으로 국가가 행사하는 소유권을 들 수 있다. 민간 주식회사 주주의 권리 행사와 마찬가지로 일반 국민의 조세를 기반으로 하는 공적 자금이 일정 부분 이상 투입된 공기업의 경영활동은 집합적 주주권을 행사하는 국가에 의해 일정 부분 제약되기 마련이다. 다만, 2002년 이후 OECD 회원국의 공기업 지배구조 개선 흐름에서도 알 수 있듯이, 이러한 국가 소유권의 행사는 공기업 경영활동에 대한 직접적인 간여는 줄어들어 이사회 독립성 강화 및 윤리경영 제고와 같이 지배구조 개선을 통한 간접적인 통제의 강화로 변화하고 있는 추세이다(윤태범, 2015). 즉, 공기업에 대한 국가 소유권을 명확화하고 강화하되 기업의 경영은 전문 경영진의 자율적 판단에 맡기는 소유와 경영의 분리를 추구하고 있다.

---

이런 점에서 공기업에 대한 경영평가제도는 소유와 분리된 경영의 자율성에 대한 책임을 담보하는 기제로서 그 의의를 지닌다 하겠다. 이에 우리나라는 1983년 「정부투자기관관리기본법」에서 책임경영체제를 처음 도입한 후, 기관의 자율성을 확대하는 동시에 경영평가제도를 통해 경영실적과 연계된 재정적·인사적 책임성 역시 지속적으로 강화해 오고 있다. 이는 공기업 경영에 있어 자율성 보장이 경영성과 향상으로 이어질 수 있도록 성과평가를 근거로 경영 책임성을 확보하기 위함이라 할 수 있다(한인섭, 2011). 특히, 시장성과 공공성을 동시에 추구하는 공기업의 경영환경을 고려할 때 이러한 경영평가제도는 경영 자율성을 보장하면서도 일정 수준의 공공성을 경영지표에 반영시킬 수 있다는 점에서 이사회 활동을 통한 지배구조상의 간접적인 국가 소유권 행사와는 달리 보다 직접적으로 공기업 경영활동에 공공성을 투영시키는 국가 소유권 행사라고 보여진다.

이러한 점에서 2008년에 처음 경영평가지표로 산입되어 2018년 사회적 가치구현 지표로 대체되기 전까지 10여 년간 활용된 정부권장정책 이행지표는 상대적으로 낮은 지표값 비중에도 불구하고 공공성에 대한 직접적인 평가지표라는 독특한 성격을 지닌다. 공기업의 장애인 의무고용 실적이나 중소기업제품 우선구매와 같이 정부의 정책기조를 반영한 지표를 경영활동을 통해 이행한 정도를 정량적으로 평가하는 정부권장정책 이행지표는 2008년 산입 이후 총배점과 지표 항목 수가 꾸준히 늘어났다는 점에서 공기업에 대한 공공성 강화를 위한 수단으로 활용되었음을 짐작할 수 있다.

이에 본 연구에서는 공기업의 공공성 강화를 위한 수단으로서 경영평가지표상의 정부권장정책 이행지표를 어떻게 평가할 것인가를 다룬다. 장기적인 관점에서 해당 지표로 인한 효과는 공기업과 관련된 사회지표의 개선 등으로 나타날 수 있겠으나 이는 본 연구에서 다루기에는 범위가 너무 크다는 한계가 있다. 따라서 본 연구는 경영평가의 경영활동에 대한 환류라는 보다 좁은 관점에서 해당 지표의 이행실적이 공기업의 경영활동에 미치는 영향에 초점을 맞추어 살펴보려 한다. 다시 말해 공기업의 자율적 경영활동에 따른 시장성 추구에 대한 공공성의 개입 측면에서 경영평가지표 산입은 시장성 지표만을 반영한 것과는 상이한 경영활동을 촉발시킬 가능성이 있다는 것이다. 특히, 정부권장정책 이행지표의 낮은 배점을 고려할 때 해당 지표의 경영활동에 대한 영향력은 일종의 레버리지 효과로 볼 수 있는 측면이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 이러한 경영평가 지표의 레버리지 적용 가능성에 대해 살펴봄으로써 공기업 경영평가를 통한 국가 소유권 행사방안에 대한 정책적 함의를 찾고자 한다. 다만, 본 연구의 수행에 있어 구체적인 경영평가지표의 체계 및 평가결과, 공기업의 경영활동에 따른 계량화된 자료에 대한 접근의 한계가 있어 이를 실증적 분석보다는 이론적 탐색을 통한 정책적 함의를 찾는 데 초점을 맞춘다는 점을 미리 밝혀둔다.

## II. 공기업 지배구조와 국가 소유권

### 1. 공기업 지배구조

#### 가. 공기업 지배구조 논의

지배구조는 공기업뿐만 아니라 민간기업에도 적용되는 개념으로 기업경영에 직간접적으로 참여하는 이해관계자들의 이해관계를 조정하고 규율하는 제도적 장치와 운영 메커니즘으로 정의된다(최도성·이경목, 2003). 지배구조에 대한 논의는 기업의 소유와 경영의 분리로부터 비롯되는데, 전문 경영진에 기업 경영을 맡기게 됨으로써 기업의 운영과 성과에 대한 이해관계를 기업 구성원을 비롯한 주주 등 다양한 이해관계자들 간에 합리적으로 규정할 필요에 의해 이루어져 왔다. 달리 말하면, 경영자가 소유주로부터 경영권을 위임받음으로 인해 발생하는 대리인 비용(agent cost)을 적절하게 통제할 수 있는 기제로서 지배구조 논의가 이루어진다고 할 수 있다.

기업 지배구조는 기업의 소유구조보다 광의의 개념으로 소유구조를 비롯한 주주의 권리와 주주 간 동등한 대우, 이해관계자 역할, 공시 및 투명성, 이사회 책임 등을 포함하고 있다. 상술한 바와 같이 소유와 분리된 경영, 즉 전문 경영진은 기업의 경영성과를 목표로 하지만 그 결과가 반드시 소유주의 이익추구에 부합할 것이라고 장담하기는 어렵다. 또한 근로자나 협력 기업, 정부 등 다양한 이해관계자 역시 기업 경영활동으로 인해 발생하는 결과에 대한 이해관계가 각기 상이할 수 있다. 따라서 기업 지배구조의 형성은 이처럼 경영을 둘러싼 다양한 이해관계자들 간에 발생할 수 있는 이해관계의 차이에서 비롯되는 비용을 최소화하고 편익을 최대화할 수 있는 내·외부적 규율과 제도적 장치를 마련하는 일련의 과정이라 할 수 있다(윤태범, 2015).

이때 지배구조에 영향을 미치는 수준에 따라 내부와 외부 지배구조로 유형화할 수 있는데, 전자는 주주와 이사회, 경영진 등 기업 경영활동의 내부 의사결정에 영향을 미치는 주체 간의 상호 견제와 균형기제를 의미한다. 반면, 후자는 보다 넓은 범주의 이해관계자인 협력기업이나 채권단, 정부 등 조직 외부에서 조직 의사결정에 영향을 미치는 주체에 의한 경영활동에 대한 감시와 견제기제를 의미한다.

〈표 II-1〉 기업지배구조 유형

내부 지배구조	주총, 이사회, 경영진, 감사 등 내부 이해관계자 상호 간의 견제와 균형
외부 지배구조	투자자, 자본시장, 채권단, 협력기업, 정부 등 외부 이해관계자에 의한 감시와 견제

출처: 정부혁신지방분권위원회·기획예산처, 「공공기관 혁신 촉진을 위한 종합대책」, 2006.  
유훈, 2007에서 재인용

결국 기업 지배구조에 대한 논의는 내·외부 지배구조의 구성주체들의 이해관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 다양하게 이루어질 수밖에 없으며, 이로 인해 국가 간 그리고 시대에 따라 기업 지배구조의 다양성이 존재하게 된다(윤태범, 2015).

#### 나. 공기업 지배구조 논의의 특징

관리적·조직적 측면에서 공공부문과 민간부문의 조직 간 차이가 불분명하다고 보는 일반론적 시각이 있으나, 공기업은 그 설립근거와 운영기제에 있어 민간기업과는 구분되는 독특한 특징을 지니고 있다. 이로 인해 기업 내·외부를 구성하는 이해관계자 간 관계를 규율하는 지배구조 역시 민간기업과는 상이하게 형성되게 마련이다.

한슨(Hanson, 1959)은 이러한 공기업을 중앙정부 또는 지방자치단체에 의해 소유·통제되는 산업적·농업적·상업적 기업으로 정의한다. 또한 존스(Jones, 1975: 22)는 공기업을 공공기관이 소유하거나 지배하여 그 생산물을 판매하는 생산적인 주체로 정의하기도 한다. 유사한 의미로 안용식(1998) 역시 공기업을 국가 또는 지방자치단체가 직접 공복리를 위해 수익적으로 경영하는 기업으로 정의하고 있다.

이러한 정의에서 알 수 있듯이 공기업은 민간기업과 달리 국가 또는 지방자치단체의 필요에 의해 형성됨으로 인해 그 설립근거로서 공법적 특성을 지니게 된다. 여기서 공법적 특성을 지닌다 함은 공기업의 설립과 유지·폐지가 시장기제 외의 사유에 의해 발생한다는 것을 의미한다. 민간기업 역시 법적 제도의 범주에서 존재하고 운영되나 그 자본구조가 시장에서 형성된 가격기제에 영향을 받는 것과 달리 공기업은 시장기제를 충족시키지 못하더라도 국가의 필요성에 의해 그 존속사유가 유지되는 한 자본구조의 형성과 운영이 보장된다는 특징을 가지게 된다.

이러한 공법적 특성은 공기업 지배구조를 민간기업과는 다른 특징을 지니게 만든다. 공기업의 경우 유사규모의 민간기업에 비해 자본구조의 구성에 있어 국가에 의한 공여도

가 상대적으로 매우 높다. 일반적으로 공기업을 공공기관이 기업의 자기자본율의 50% 또는 그 이상을 총당하는 경우(유훈, 2007)로 정의하고 있음을 예로 들어볼 때, 이러한 자본구조상 국가 공여도는 공기업의 경영에 대한 국가의 실질적 통제 가능성을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 일례로 2019년 현재 한전의 자본구조를 살펴보면, 자기자본비율에서 정부가 18.2%, 한국산업은행이 32.9%, KDB생명이 0.03% 등 국가의 비중이 51.15%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 곧 공기업의 지배구조에 있어 소유권을 기준으로 국가가 가장 중요한 이해관계자로서 지위를 보유하고 있다는 것을 의미한다. 이를 공공성과 시장성이라는 공기업 추구목적의 차원에서 보면, 실질적 통제권이 행사되는 수준의 소유권을 보유한 국가의 공공성 추구목적으로 인해 이윤동기를 기반으로 하는 이해관계자들의 이해관계가 제약될 수 있음을 의미한다.

또 다른 공기업 지배구조상의 공법적 특성으로는 외부 지배구조로서 시장감시기능의 제약을 들 수 있다. 공기업은 공법에 의해 시장에 생산·공급하는 재화 및 서비스에 대한 독점권을 보장받는다. 나아가 시장에서 생산·공급되지 않거나 불충분한 재화와 서비스를 생산·공급하기 때문에 시장 수익성이 악화될 경우에는 정부의 재정지원을 받기도 한다. 이러한 공법적 특성은 시장기제에 의해 조직의 성패가 좌우되는 민간기업과는 달리 이러한 외부 지배구조의 감시기능이 제대로 작동하지 않을 수 있다는 우려를 낳기도 한다. 이로 인해 기업의 경영진을 비롯한 내부 지배구조의 구성주체들의 관계와 활동이 민간기업과는 달리 적절하게 형성되지 않을 수 있다.

## 2. 공기업 지배구조와 국가 소유권

### 가. 공기업 지배구조상 국가 소유권 행사

공법에 의해 설립되는 공기업의 최종적인 소유자는 일반국민으로 국가는 이를 위탁받아 대리 행사한다. 따라서 공기업에 대한 국가 소유권은 국민이라는 일반 주주의 이익인 공익에 대한 수탁의무의 성격을 지닌다고 할 수 있다. 이때 국가의 공기업 소유권 행사의 근거로서 공공성은 공기업 운영에 대한 과도한 국가 개입으로 인한 국민의 이익침해 방지뿐만 아니라 국가의 소극적 소유권 행사로 인해 발생할 수 있는 이익침해 방지를 포함하는 개념이다.

---

공기업의 특수한 법적 지위 및 제약은 소유주로서 국가의 역할에 영향을 미친다. 즉, 시장으로부터의 감시와 견제기능에 본질적 제약을 지닌 공기업의 특성상 국가는 내부 지배구조상에서 현명하고 능동적인 소유권 행사를 통해 공기업 경영이 공익에 부합할 수 있도록 할 의무를 지닌다. 이는 공기업 이사회의 자율성을 보장하고 주주로서 공기업 목표를 명확하고 투명한 방식으로 정책으로 수립하는 것 외에도 소유권 주체와 다른 정부 기관 및 정책 간의 관계를 명확하게 수립하는 것도 포함된다. 특히, 이는 국가의 공기업에 대한 소유권 행사가 행정부 내에서 명확하게 정의되고 식별되어야 함을 의미한다. 이는 곧 국가의 소유권 행사가 단일의 소유권 주체에 집중되어야 하며, 이것이 여의치 않은 경우 조정기관을 통해 수행되어야 함을 의미하는 것이다(조세재정연구원, 2017a). 이는 국가의 소유권 정책의 지향성을 명확하게 할 뿐만 아니라 보다 일관성 있는 정책을 실현할 수 있는 근거가 되며, 개별 공기업 역시 이를 통해 위임권한을 명확하게 하여 전략적 역량을 강화하고 집중할 수 있게 된다.

민간기업의 외부 지배구조가 투자자·자본시장, 채권단, 다른 기업 등의 감시 및 견제와 같이 주로 시장 내에서의 이해관계자만을 그 구성요소로 하는 반면, 공기업의 외부 지배구조는 외부 이해관계자가 다양한 반면 내생적으로 시장의 감시 및 견제 기능이 제약되어 있어 공기업에 대한 감시·감독 방식으로서 외부 규율이 국가의 공기업 정책 및 공공정책 프레임에 의해 규정되는 경우가 많다.

일반적으로 공기업의 외부 지배구조 유형은 국가가 공기업의 소유권을 행사함에 있어 담당 기관과 역할, 소유권 행사 관행을 정의함에 따라 결정된다. 이러한 소유권 기능은 크게 ① 이사회 이사 선임권 ② 공기업의 목표 설정 및 감독권, ③ 정부를 대행하여 기업 지분에 대한 의결권을 행사할 수 있는 권력이나 책임, 운영능력에 대한 권한 행사가 공기업에 담당하는 행정주체 내에서 어떻게 구성되어 있느냐에 따라 유형화할 수 있다(조세재정연구원, 2017b).

우리나라의 공기업 소유권 기능은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 기획재정부가 전담하고 있으며, 이를 통해 전체 공기업에 대한 소유 및 지휘감독을 하며, 공기업에 대한 국가의 출자 당사자로서 실체적 소유주의 지위를 가진다. 이러한 기획재정부의 공기업에 대한 소유권은 기획재정부 장관을 위원장으로 하는 공공기관운영위원회를 통해 행사된다. 이와 동시에 개별 주무부처가 산하 공기업의 사업관련 정책을 관장하고 있다.

공공기관운영위원회는 공기업의 관리·감독과 관련된 핵심적인 정책사항을 총괄 심의·의결하는 기능을 부여받고 있다. 여기에는 공기업의 지정 및 지정해제, 변경지정을 비롯하여, 신설 및 기능조정, 임원추천위원회로부터 추천된 최고경영자 및 임원에 대한 심의·의결 등 공기업의 설립 및 구성에 관한 일체의 사항뿐만 아니라 공기업의 경영지침이나 경영실적 평가, 직무수행실적 평가, 감독의 적정성 평가 등 공기업의 기술/운영 및 감사에 대한 전반적인 사항에 대한 결정권 역시 지니고 있다.

한편, 공기업의 경영목표 설정과 관련하여서는 정부정책을 고려하여 중장기적 경영목표를 공기업에서 수립하도록 하고 있으나, 이에 대한 기획재정부 및 관련 주무부처에 대한 제출 및 보고 의무를 함께 부여하고 있어 실질적으로 국가의 단일 중앙정부에서 목표 설정에 직접적으로 관여하도록 하고 있다.

#### 나. 공기업 지배구조상 국가 소유권 행사의 한계

공기업 지배구조에서 국가 소유권의 문제는 결국 지나치게 적극적인 소유권 행사를 통한 기업 경영의 자율성 및 책임성 확보의 실패와 지나치게 소극적 행사를 통한 국민을 위한 공공성의 저해의 사이에 존재한다고 할 수 있다. 이는 공기업의 추구목표인 공공성과 시장성이 경합하는 상황에서 국가 소유권의 행사 정도 및 방향에 따라 공기업 지배구조의 형성이 영향을 받을 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 공기업 지배구조의 표준화를 위해 1999년 OECD 회원국을 중심으로 제정되어 2004년과 2015년에 걸쳐 개정된 ‘OECD 기업지배구조의 원칙(OECD Principles of Corporate Governance)’를 중심으로 우리나라 역시 공기업 지배구조 개선을 위한 제도적 노력을 기울이고 있다. 내부 지배구조를 중심으로 볼 때, 이러한 가이드라인의 주요 내용은 국가 소유권 행사를 단일화하고 명확하게 하여 공기업 이사회와 전문성과 독립성·책임성 강화를 중심으로 국가 소유권을 행사하며, 이를 통해 궁극적으로 공기업 경영의 자율성과 책임성을 강화하는 것이다. 이는 관료제에 대한 대리이론적 관점에서 볼 때 관료 이념 추구를 인정하되 이러한 대리인의 이념 추구가 궁극적으로 주인인 국민의 이익에 부합할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이라 할 수 있다. 결국, 국가는 강력한 소유권 근거를 직접적으로 공기업 경영에 행사하기보다는 이사회 강화를 통해 간접적으로 행사하는 방안이라 할 수 있다.

---

그러나 이러한 내부 지배구조상의 적절한 국가 소유권 행사는 이사회 및 경영진의 책임성을 담보할 수 있는 실질적 수단의 마련 없이는 이상적인 구호에 그칠 우려가 있다. 보다 구체적으로는 OECD 가이드라인에서 권고하는 바와 같이, 이사회를 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있도록 구성할 수 있어야 할 것이나(조세재정연구원, 2017), 이를 위한 이사회 구성방법의 구체화 또는 명시화의 문제나 이사회 리스크 관리 기능의 부재, 이사회 운영의 공개범위의 협소화, 이사의 임기보장 미비 등의 문제가 여전히 지적되고 있는 것이다(윤태범, 2015). 이는 곧 공기업 내부 지배구조상에서 국가 소유권의 소극적 행사의 문제를 야기하여 공기업의 공공성을 담보하는 데 제약요인으로 작용할 가능성이 크다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 공기업 경영평가를 통한 국가 소유권 행사

#### 1. 공기업 경영평가제도

##### 가. 목적 및 연혁

경영평가제도는 경영자를 중심으로 한 조직의 구성원이 주어진 환경 속에서 달성한 실적을 측정하고, 이를 환류하여 향후의 경영개선을 유도하고, 직원들의 동기를 부여한다는 측면에서 의의가 있다. 공기업은 민간기업과는 달리 자발적 경영동기가 미흡한 것이 사실이다. 이러한 이유로 공기업은 많은 경우 외부통제에 의지하게 되는데, 이러한 외적 통제의 결함을 시정해 공기업의 경영의 효과성과 효율성을 제고하기 위하여 경영평가제도가 필요하다.

공기업의 경영평가에 있어서 그 기준을 재정적 수익성 또는 사회적 편익성 중 어떤 것으로 할 것인지에 대한 논란이 있을 수 있다. 민간기업에서는 재정적 수익성이라는 기준이 기업의 경영실적을 평가하는 데 가장 중요한 측정지표로 이용되고 있다. 재정적 수익성은 경영실적을 순자본투자자에 대한 연간 보수율로 치환할 수 있다. 이는 감가상각충당금을 포함한 모든 비용과 세금을 제한 후에 순수하게 남는 기업의 납세 후 순이윤인 가치분 이윤에 의하여 측정된다. 그러나 정부가 기업의 소유권을 가지고 있는 경우의 경영평가에 있어서 재정적 수익성이라는 기준이 해당 기업의 경영실적을 평가하기 위한 유일한 측정수단이 될 수 없다. 즉 민간기업은 재정적 수익성으로 활성화될 수 있지만, 공기업은 사회경제적 목적의 추구가 수반됨을 통해 활성화될 수 있다. 따라서 이에 대한 경영실적도 재정적 수익성과 함께 국가발전에 대한 기여도에 의하여 측정되어야 할 것이다. 이에 따라 상업적 관행을 완전히 배제할 수도 없고 포괄적으로 수용할 수도 없는 다양한 형태의 경영평가제도를 마련하여 시행할 수밖에 없다.

법률에 근거하여 설립·운영되는 공기업은 공공성과 기업성을 동시에 추구하기에 이들 공기업의 효율적 경영을 통한 사회적 이익의 극대화를 위해서는 자율성과 책임성, 독립성에 근거한 경영체제를 확립하는 것이 매우 중요하다. 이런 점에서 공기업에 대한 경영평가는 기업이 일정기간 동안 수행한 활동 및 투입한 자원뿐만 아니라 그러한 활동과 자

---

원사용의 결과가 사회 전반에 미친 영향을 포괄하여 공기업의 공공성 및 경영효율성을 높이고 궁극적으로 대국민 서비스 개선의 양적·질적 개선을 목적으로 한다.

우리나라의 공기업 경영평가는 1983년에 정부투자기관에 대한 자율경영개선 체제의 구축이라는 목적으로 제정된 「정부투자기관관리기본법」을 그 시초로 하고 있다. 그러나 동법이 주무부처별로 산하 공기업을 평가하는 시스템으로 국가 전체 공기업에 대한 평가 시스템이 부재하였다. 이후, IMF 시기를 겪으며 대두된 신공공관리론의 영향으로 2000년 「공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」이 제정되어 국가 공기업의 구조조정과 기능조정, 민영화에 큰 영향을 주었으나, 본격적으로 국가 공기업 경영평가가 기획재정부에 의해 통합적인 시스템으로 운영되기 시작한 것은 2007년 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」부터로 보고 있다. 이에 따라 공기업 등 공공기관의 경영실적평가가 법적 근거를 갖게 되었을 뿐만 아니라 경영평가기관도 법정화되었다.

우리나라 공기업의 경영평가는 동법 제48조에 규정된 ‘경영실적평가제도’에 의하여 수행되고 이는 공기업·준정부기관의 자율·책임경영체제의 확립을 위하여 매년 그 성과를 객관적으로 평가하는 제도를 말한다.

정부는 경영실적평가를 통하여 해당 공기업의 공공성과 경영효율성을 제고하고, 경영 개선에 필요한 사항에 대하여 전문적인 자문을 제공함으로써 공기업의 대국민 서비스의 개선을 지향하고 있다. 우리나라의 경영평가기관으로 기획재정부 내에 공공기관운영위원회를 두고, 이 위원회의 중요한 임무 중의 하나로 경영평가를 하도록 하였다. 그리고 이 위원회의 심의·의결사항의 전문적이고 기술적인 분야에 관한 연구용역을 하거나 자문에 응하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 전문가로 구성하는 공기업·준정부기관 경영평가단을 둘 수 있게 하였다. 그리고 동법 시행령(제27조)을 통하여 위와 같은 법제상의 경영평가기관 이외에도 법이 정하는 바에 따라 전문기관에 경영평가를 의뢰할 수 있도록 하였다. 즉 기획재정부장관은 필요하다고 인정되는 때에는 운영위원회의 의결을 거쳐 전문기관에 공기업·준정부기관의 경영실적평가를 의뢰할 수 있다. 이는 경영실적평가에도 경쟁체제를 도입하여 평가기법의 발전과 객관적 평가를 도모하기 위한 것이다. 이때 경영평가는 조직의 성과에 대한 평가를 주축으로 하되, 기관장의 경영성과협약 이행실적과 상임감사나 간사위원과 같은 경영진의 평가를 동시에 수행한다.

## 나. 공기업 경영평가의 역할: 국가 소유권 행사 측면에서

공기업은 시장에서 재화 및 서비스를 공급함에도 법적으로 독점권을 부여받고 정부로부터 재정 지원을 받는다는 특수성을 지니고 있다. 이러한 점은 공기업이 사회적 편익성, 즉 공공성을 추구하는 데 대한 반대급부로서 제공되는 시장원리에 대한 일종의 특혜라 할 수 있으며, 이에 대해 정부는 소유권을 근거로 이러한 공공성이 적절하게 추구되고 있는지를 경영평가제도를 통해 관리·감독하게 된다.

물론 경영평가제도 외에도 공기업의 공공성을 담보하기 위한 제도적 장치들은 존재한다. 가령, 이사회에서 실질적 의결권을 행사하거나 외부 감사인의 독립성과 전문성 강화, 기타 통제수단을 통한 인사·조직·예결산·요금통제, 국정감사 및 감사원 감사 등이 여기에 해당한다. 그럼에도 소유와 경영의 분리원칙하에 기본적인 공기업 경영의 성과는 재정적 수익성에 따라 시장에서 평가되므로 지나친 정부의 통제는 공기업 경영의 자율성을 제약하여 궁극적으로는 시장성을 악화시키는 결과를 초래할 수 있다.

이러한 점에서 공기업에 대한 경영평가제도는 시장의 감시·감독기능의 제약을 보완하는 장치라 할 수 있다. 공기업 역시 민간기업과 마찬가지로 공시제도를 통해 기업경영과 재무상황정보를 바탕으로 일반주주들에게 기업 소유권 일부를 양도하며 주주의 이익 실현을 위해 노력한다. 공기업은 이러한 공시제도 외에 경영목표를 정부에 제출하고 이에 대한 실적을 평가받는데 여기에 민간기업과는 다른 공공성이 추구되는 경영활동이 포함되는 것이다. 이러한 점에서 경영평가제도상 공공성 지표는 공기업에 대해 불충분한 외부 통제기제를 국가 소유권을 근거로 설정한 것이라 할 수 있다.

## 2. 정책 공공성 지표

### 가. 정의

공기업 경영평가상 경영평가지표체계는 기획재정부 및 공공기관운영위원회에 의해 해당 기관의 공익성과 경영목표 달성도 및 능률성 등을 객관적으로 측정할 수 있도록 구성된다. 구체적으로는 공기업을 포함한 공공기관이 경영목표(안)를 작성하여 기획재정부와 주무부처에 통보하면, 이러한 경영목표안과 기존 경영평가 결과 및 개선점을 토대로 경영평가편람을 작성하게 되는데, 이 과정에서 경영평가지표의 산입이나 개선 등의 작업이

---

이루어지게 된다. 이때 경영평가지표는 계량·비계량 지표를 혼용하며 계량부문은 객관적 수량화가 가능한 노동생산성이나 자본생산성과 같은 재무적인 요소가 포함되고 비계량의 경우에는 기관의 사회적 책임 준수 등 다소 계량화가 어려운 범주의 지표가 포함된다.

결국, 경영평가지표는 공기업의 경영을 통해 그 목적이 얼마나 달성되었는지를 측정하기 위해 사전적으로 제시된 기준을 의미한다. 공기업의 목적이 공공성과 시장성 두 가지 측면을 모두 지니고 있다는 점에서 성과지표 역시 이들 두 측면의 변수들로 이루어진다는 것을 이해할 수 있다. 이처럼 경영평가지표가 경영성과를 평가하는 기준 역할을 하기 때문에 신뢰성 있고 타당성 있는 지표의 선정이 올바른 경영평가의 관건이라고 할 수 있다(윤성식, 2003:297).

우리나라의 경영평가지표는 1984년 경영평가제도가 시작된 이후부터 매년 변동되어 왔으며, 시행 초기에는 종합경영부문과 주요사업부문, 관리효율부문, 경영관리부문 등 4개 부분으로 분류된 평가지표체계를 운영하였다. 이러한 평가지표체계는 2010년의 계획-집행-성과의 업무과정에 따른 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 3대 평가부문으로 변동된 후, 2018년부터는 경영관리와 주요사업의 양대 범주에서 각각 계량과 비계량지표를 활용하고 있다.

이 중 본 연구에서 다루는 정책 공공성 지표, 즉 정부권장정책 이행실적 지표는 2008년 처음 경영평가지표에 산입된 이후 2018년 사회적 가치구현 지표로 확대·개편되기까지 10년간 공기업의 공공성을 평가하기 위한 지표로 운용되었다. 해당 지표는 법령상 의무권장사항 및 국가 주요정책사업 수행과 같은 정부권장정책 이행실적을 평가하는 지표로 정의된다. 여기에는 장애인 일자리 고용이나 중소기업제품의 우선구매, 전통시장 온누리 상품권 구매 등 공기업의 경영활동을 통해 사회적으로 공공성을 확대하기 위한 세부 지표가 포함되어 있다. 즉, 일반적으로 공기업이 경영활동을 통해 시장성을 추구함에 있어 보장되지 않는 사회적 활동을 경영평가지표에 산입함으로써 이를 통한 공공성 확보 활동을 경영차원에서 의무화시키는 제도적 장치의 일종이라 할 수 있다. 또한 이러한 지표는 공기업 경영진 및 이사회 의사결정에 외부 기제로서 직접적 영향력을 행사하는 수단으로도 볼 수 있다.

## 나. 제도적 연혁

정책공공성 지표로서 정부권장정책 이행실적 지표는 경영평가지표로서 독특한 특성을 지닌다. 이는 기존의 지표체계 내에서도 이미 주요사업부문 또는 주요사업성과 등의 지표항목으로 이미 경영상의 공공성을 평가하고 있었음에도 새로운 공공성 지표가 추가된 것이라 할 수 있다. 특히, 목표 부여를 실적평가 기준으로 하는 정량지표로 도입되었음에도 그 비중이 총점 100점 중 2.0점에 불과하여 그 효용성에 대한 의문이 제기되었던 것 역시 사실이다.

이러한 정부권장정책 이행실적 지표의 시기별 변화를 살펴보면, 도입시기인 2008년에는 6개 항목의 2.0 만점의 지표에서 시작하여 차츰 지표 항목 수와 점수가 확대되었음을 알 수 있다. 우선 도입시기인 2008년에는 장애인 의무고용과 국가유공자 우선채용 등 총 6개 정부추진 정책에 대한 세부항목을 기준으로 전체 2.0점이 배점되었다. 이는 다음 해인 2009년 세부적인 지표내용에 공공기관 청년인턴제와 공공부문 투자확대 및 조기집행 등이 추가·변경되면서 지표 항목 수가 7개로 늘어났다. 이러한 세부 지표 항목의 내용과 항목 수는 2010년에도 변동되어 에너지이용 합리화 등 총 8개로 증가하게 된다.

이처럼 항목 내용의 변경과 항목 수의 증가에도 불구하고 전체 지표 점수가 2.0점이었던 정부권장정책 이행실적 지표는 2011년 들어 그 지표점수가 5.0점으로 확대된다. 이와 더불어 지표항목 수는 단시간 근로제 운영실적 등이 포함되면서 기존의 8개에서 11개로 증가하게 된다. 이후 2013년부터 2015년까지는 지표 항목 수가 13개로 증가하여 여성기업제품 우선구매나 온실가스 감축 및 에너지 절약실천 등의 항목이 포함되었으며, 2016년에는 사회적 협동조합 생산품 및 서비스 우선구매와 같은 항목이 포함된 15개 항목에 대한 평가지표로 구성되었다. 마지막 해인 2017년에는 지표점수가 6.0점으로 확대되었으며, 그 항목내용 역시 용역근로자 보호지침 준수 등이 새롭게 포함되었다.

이러한 정부권장정책 이행실적 지표의 지표점수 및 항목 수, 항목 내용의 변화는 그동안 공기업 경영활동을 통한 우리나라 정부의 사회적 공공성 확대기조를 반영하고 있다고 할 수 있다. 즉, 각 정부의 주요 국정과제 중 사회적 지표와 관련되는 복지나 에너지, 환경, 노동과 관련된 부문이 항목으로 새롭게 추가되었음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 해당 지표는 평가적 측면에서 그 효용성에 물음이 제기되는 것 역시 사실이다. 이는 지표점수가 지속적으로 확대되고 있었음에도 항목 수의 증가 속도가 더 가파름으로 인해

단위 항목당 배점은 점점 더 낮아졌다는데 따르는 것이라 할 수 있다. 가령, 개별 항목마다 배점이 다르긴 하나 전체 지표 배점을 항목 수로 나눈 단위 항목당 평균 점수는 2008년의 0.33점에서 2009년에는 0.29점, 2010년에는 0.25점으로 낮아져 공기업에 대한 공공성 담보기제로서 효과에 의문을 가지게 한다. 물론 이러한 단위 항목당 배점은 2011년 이후 전체 지표 배점이 높아짐에 따라 평균 0.4점대로 높아지긴 했으나 해당 지표를 제외한 여타 경영평가지표의 단위 배점과 비교할 때 상대적으로 매우 낮은 수치임에는 큰 변화가 없어 지표로서 가치에 의문이 들게 하는 것이다.

〈표 III-1〉 정책 공공성 지표의 변화

(단위: 점, 개)

연도	지표점수	항목수	비고
2008	2.0	6	장애인 의무고용, 국가유공자 우선채용, 국가유공자 활용 복지공장 생산품 우선구매, 장애인 생산품 우선구매, 인증신제품 우선구매, 중소기업제품 우선구매
2009	2.0	7	공공기관 청년인턴제 활성화, 공공부문 투자확대 및 조기집행, 친환경제품 우선구매 등
2010	2.0	8	에너지이용 합리화, 전통시장 온누리 상품권 구매 등
2011	5.0	11	단시간 근로제 운용 실적, 동반성장실적 등
2012	5.0	11	2011년과 동일
2013	5.0	13	기술개발제품 우선구매, 여성기업제품 우선구매, 사회적 기업 생산품 및 서비스 우선구매, 녹색제품 우선구매 등
2014	5.0	13	상용형 시간제 근무제 실적, 온실가스 감축 및 에너지 절약 실천 등
2015	5.0	13	2014년과 동일
2016	5.0	15	사회적 협동조합 생산품 및 서비스 우선구매, 재정조기집행 이행실적 등
2017	6.0	15	용역근로자 보호지침 준수 등

출처: 기획재정부, 『공기업 경영실적 평가』, 2008~2017에서 발췌

## IV. 정책 공공성 지표의 레버리지 적용 가능성

### 1. 정책 레버리지로서 정책 공공성 지표

#### 가. 레버리지 효과

일반적으로 레버리지란 재정·금융분야에서 널리 사용되는 개념으로 차입금(부채) 등 타인의 자본을 지렛대로 삼아 자기 자본의 수익률을 높이기 위한 수단을 의미한다. 이러한 레버리지값은 간단하게 자기 자본 대비 타인 자본 비율로 측정할 수 있는데, 단순하게는 적은 자기 자본을 지렛대로 삼아 타인 자본을 유치하여 자기 자본 이상 규모의 수익을 창출하는 경제활동을 의미한다. 즉, 기업 등의 경제주체가 현재 보유한 자기 자본 이상의 투자활동을 통해 수익을 추구할 때 부채 등 타인 자본을 차입하여 투자규모를 충족시키기 위해 종종 활용하는 자본 차입방식이라 할 수 있다. 이러한 레버리지를 활용한 투자는 위험성을 고려하기 마련인데 차입한 자본에 대한 이자지급률이나 부채 증가로 인한 경영공시상의 미래 기업가치 하락 등의 금융 위험이 이에 해당하며 이러한 위험을 상쇄할 정도의 수익을 창출할 것이라는 기대하에 레버리지를 활용하게 되는 것이다.

이러한 레버리지 및 그 효과에 대해서는 주로 재정학이나 경영학 분야에서 관련 연구가 다양하게 이루어지고 있으며, 주로 이러한 레버리지의 활용이 기업의 투자에 미치는 영향을 분석하고 있다. 그럼에도 레버리지와 기업 투자 간에는 일치된 가설이 존재하지 않는데 이는 기업의 성장기회나 부채만기 등 경영환경과 지배구조관계가 레버리지 및 투자에 조절변수로 영향을 주기 때문으로 분석하고 있다(박순식, 2011). 먼저 기업의 성장기회가 레버리지와 기업 투자관계에서 조절변수로 작용한다고 보는 절충이론에 따르면, 레버리지를 기업 성장기회를 악화시키는 부채로 인식할 경우에는 레버리지와 투자는 부(-)의 관계로 나타나며(Myers, 1984), 반대로 유보이익의 고갈 등으로 레버리지를 투자 기회로 볼 경우에는 이들 간에 정(+)의 관계가 나타난다고 본다(Lang, Ofek, and Stulz, 1996). 이와는 달리 기업의 투자관련 의사결정과 관련된 주주와 경영자, 채권자 등 지배구조 내의 이해관계자 간 이해갈등에 초점을 맞추는 대리이론에 따르면, 고위험 투자가 빈번한 고성장 기업에서는 과소투자가설에 따라 레버리지를 통한 수익이 채권자에게 집중되는 것에 대한 경영진의 부정적 입장으로 인해 레버리지와 기업투자 간에 부

---

(-)의 관계가 형성되며(Stulz, 1990), 투자여력이 있으나 저성장을 겪고 있는 기업에서는 과대투자자설에 따라 경영진의 자기자본을 통한 과도한 투자를 방지하기 위해 외부 자본 조달을 활용하게 된다는 점에서 레버리지와 기업투자 간의 정(+)의 관계가 형성된다고 본다(Chen, 2004).

결국 기업의 경영활동 특히 투자활동에 영향을 주는 레버리지 효과는 레버리지, 즉 부채 등 외부 자원을 위협으로 볼 것인지 혹은 기회로 볼 것인지에 따라 그 효과가 달라지게 된다. 또한 이를 판단하는 주체를 누구로 볼 것인지에 따라서도 그 효과가 달라짐을 알 수 있다.

#### 나. 정책 공공성 지표와 정책 레버리지

정책 공공성 지표는 경영평가지표체계 내에서 상대적으로 비중이 낮음에도 불구하고 이를 통해 공기업의 공공성 관련 경영활동에 영향을 준다는 점에서 정부 입장에서 공기업에 대한 일종의 정책 레버리지라 할 수 있다. 물론 경영평가지표를 상술한 금융분야의 레버리지와 직접적인 등가적 개념으로 보기는 어렵다. 그러나 이를 행위자 간 권력관계의 설정 및 영향력 행사로 보는 정치학적 관점을 적용시켜보면, 정부가 공기업에 대한 소유권을 근거로 작은 비중의 지표운용을 통해 정부권장정책의 이행에 실질적 영향을 미친다는 점에서 정책 레버리지로 볼 수 있는 측면이 존재한다. 특히, 이러한 작은 비중의 지표에 대한 이행실적이 공기업의 투자규모나 방향을 결정하는 데 실질적 영향을 미치게 된다면, 이는 정부와 공기업 간 소유권한을 중심으로 한 권력관계상에서 레버리지 효과를 발생시키는 것으로 볼 수 있다.

또한 공기업의 관점에서 보더라도 정부권장정책 이행실적 지표라는 정책 공공성 지표는 앞서 살펴본 대리이론에서 말하는 기업의 투자활동에 영향을 주는 기업 지배구조 상 이해관계자 간 이익갈등으로 설명이 가능할 것이다. 즉, 공공성과 시장성을 모두 추구하는 공기업의 관점에서 공공성만을 목적으로 하는 정책 공공성 지표는 지표상 비중이 작음에도 불구하고 일종의 외부 자본 차입과 같이 경영진의 경영활동 및 그 성과평가에 대한 영향을 끼친다는 점에서 레버리지의 일종으로 받아들여질 수 있다. 특히, 정부라는 소유권자 외의 일반주주 및 이사회를 구성하는 이해관계자, 조직 구성원 등 지배구조 상 이해관계를 고려할 때, 정책 공공성 지표 달성을 위한 경영활동은 다른 이해관계자의 이익 실현에 대해서는 일종의 기회비용으로 작용할 수도 있다는 점을 지적할 수 있다.

이런 점에서 정책 공공성 지표의 정책 레버리지 효과는 단기적 그리고 중·장기적 측면으로 구분하여 볼 필요성이 제기된다. 우선 단기적으로 볼 때 정책 공공성 지표의 달성을 위한 경영활동상의 변화는 공기업의 시장성과 상충할 가능성을 지니고 있다. 기존의 사업활동부문 등에 대한 공공성 평가가 이미 지표화되어 있는 상황에서 새로운 공공성 지표의 산입은 공기업의 제한된 자원 및 성장기회를 고려할 때 생산·공급되는 재화 및 서비스의 가격 및 품질 경쟁력에 부(-)의 영향을 미칠 수 있으며, 이는 다시 공기업의 시장성에 바탕한 경영성과에 부(-)의 영향을 줄 것이라 가정할 수 있다. 즉, 공기업의 관점에서 이러한 정책 공공성 지표는 일종의 경영환경의 리스크로서 관리될 수 있다는 것이다.

그러나 중·장기적 측면에서 볼 때 이러한 정책 공공성 지표는 사회 공공성지표의 개선에 기여함으로써 공기업 본연의 목적인 공공성의 달성에 정(+)의 영향을 미침은 물론이고 공기업의 공법적 특성을 고려할 때 시장성에 바탕한 경영성과를 좌우하는 자본차입에 있어서도 정부의 적극적 역할을 기대할 수 있다는 긍정적 효과를 가정할 수 있다. 특히, 공법적 설립 및 운영 근거로 인한 공기업 경영진의 낮은 성과달성 유인기제에 대해 일종의 과소투자방지전략으로서 정책 공공성 지표가 레버리지 효과를 가져올 것으로 기대할 수도 있다.

## 2. 정책 레버리지 적용을 위한 제언

### 가. 정책 레버리지 적용 가능성

공기업의 경영활동에 정책공공성 지표가 레버리지로 작용할 수 있는가를 살펴보기 위해서는 우선 레버리지 효과가 발생하는 경영활동 관련 지표가 산정되어야 할 것이다. 결국, 공기업이 정부권장정책 이행실적을 얼마나 달성하느냐는 이러한 정책 공공성 지표의 레버리지 효과를 어느 정도 수준으로 인지하여 중요하게 경영활동에 반영하느냐에 따라 달라질 수 있다. 가령, 전체 경영평가지표상에서 2008년도를 기준으로 배점이 2.0점에 불과한 정책공공성 지표의 중요성을 시장성 관련 경영성과지표 달성에 비해 낮게 평가할 수록 해당 지표의 정책 레버리지 효과는 낮아질 것이라 가정할 수 있다.

결국, 정책 레버리지 지표는 공기업의 경영진과 이사회가 정책공공성 지표의 중요성을 인지하는 수준이라 할 수 있는데, 이는 공기업의 시장성과 공공성을 구성하는 요소들의 상대적 영향력 수준에 따라 달라질 수 있다. 우선 공기업의 자기자본비율 중 정부지분율은 정부의 정책 지표에 대한 공기업의 수용성 수준에 정(+)의 영향력을 미칠 것으로 볼 수 있다. 즉, 정부의 소유권

---

수준이 높을수록 정부로부터 차입 또는 지원되는 자본규모가 클 것이며, 이는 공기업 의사결정과정에 정책 공공성 지표에 대한 우선순위 결정에 영향을 미칠 것으로 볼 수 있다.

또한 공기업의 유형 역시 이러한 정책 레버리지 지표에 영향을 줄 수 있는데, 공기업이 시장형 재화 및 서비스를 생산·제공하는 공기업은 그렇지 않은 공기업 유형에 비해 정책 공공성 지표에 대한 수용성이 낮을 것으로 가정할 수 있다. 이와 함께 자본과 인력 등 공기업의 규모 역시 정책 레버리지 지표에 영향을 줄 수 있는데, 기업의 규모가 커질수록 공기업의 사회 선도적 역할에 대한 정부의 기대수준 역시 높기 때문에 정책 공공성 지표에 대한 수용성 역시 클 것이라 가정할 수 있다.

여기에 더해 정책 레버리지 지표에 영향을 미치는 중요한 요인으로 전년도 경영평가점수를 들 수 있다. 즉, 이전년도 정책 공공성 지표상의 성과 또는 부진이 전체 경영평가 결과에 영향을 줄 것이라는 기대수준이 높을수록 해당 지표의 정책 레버리지 효과가 높아질 것이라 가정할 수 있다.

#### 나. 정책 레버리지 적용을 위한 기타 고려사항

정책 레버리지 지표에 의해 공기업의 경영활동에서 가장 가시적으로 나타나는 영향은 공기업의 투자규모 변동이라 할 수 있다. 즉, 정책공공성 지표를 고려하지 않았을 경우를 가정할 때 정상적인 시장기제의 영향을 반영한 경영진 및 이사회 의사결정을 통한 투자규모를 1이라 가정하면, 정책 레버리지 효과가 클수록 즉, 정책공공성 지표에 대한 기업 경영진 및 이사회 의 인식상 중요도가 높아질수록 이러한 투자규모는 1보다 커질 가능성이 높을 것이라 가정할 수 있다. 이는 정부 관점에서 정책 공공성 지표의 정책 레버리지 활용은 공공정책에 대한 정부의 직접 투자 외에 경영평가 항목(2~6% 비중)을 통해 공기업의 사회적 투자규모를 확대하여 관련 정책 효과성을 높이기 위한 것이기 때문이다. 따라서 정책 공공성 지표가 높은 레버리지로 작용한다고 가정하면, 경영성과에 바탕한 공기업의 투자여력을 상회하는 규모의 투자가 발생할 것으로 가정할 수 있다. 반대로 레버리지 효과가 작다면, 정책 공공성 지표 수준과 상관없이 정상적 투자규모의 범주에서 벗어나지 않을 것이라고 가정할 수 있다. 또한 공기업의 투자규모 결정에 영향을 미치는 요인으로서 정책 레버리지 효과를 분석하기 위해서는 전년도 투자규모와 ROE나 매출액순이익률 등 수익성 지표, 부채비율 및 이자보상배율 등의 재무구조 지표, 규모, 공기업 유형 등이 요인으로 고려될 수 있을 것이다.

## V. 결론 및 정책적 함의

우리나라를 비롯한 전 세계적으로 공기업 지배구조를 개선하기 위한 제도적 움직임이 활발하게 이루어지고 있다. 특히, 국가의 소유권을 근거로 한 지배구조 개선 정책은 공기업이 태생적으로 지니고 있는 공공성과 시장성이라는 경합적 목표 사이의 딜레마적 상황을 현명하게 해결할 수 있는 제도적 장치의 마련을 목표로 하고 있다.

이런 점에서 2008년부터 2017년까지 공기업 경영평가지표에 산입된 정부권장정책 이행실적 지표는 독특한 특성을 지니고 있다. 즉, 공기업 지배구조 내의 이사회를 중심으로 한 간접적 국가 소유권 행사를 목적으로 하는 공기업 지배구조 개선 움직임과는 다소 상이한 영향을 준다는 점에서 공기업의 공공성 강화를 위한 보다 직접적인 국가 소유권 행사의 특징을 보이고 있다. 특히, 전체 공기업 경영평가지표체계에서 평가항목에 비해 평가 비중이 낮아 그 실질적 효과성에 의문이 제기되었던 것 역시 사실이다.

본 연구는 이러한 정책 공공성 지표가 공기업에 대한 국가 소유권 행사에 있어 일종의 정책 레버리지 효과를 발생시킨다고 가정하고 이를 정책적으로 적용하기 위한 가능성을 탐색하였다. 즉, 단기적 관점에서 정책 공공성 지표가 공기업 경영활동의 시장성을 제약할 수 있다는 가정하에 공기업의 투자규모에 미치는 영향을 봄으로써 지표의 레버리지 효과를 분석할 수 있을 것이라는 가능성을 제시하고 있다.

다만, 본 연구는 여러 가지 제약으로 인해 그 정책적 함의의 제공에 있어 한계를 노정하고 있는 것 역시 사실이다. 먼저, 정책 공공성 지표의 레버리지 효과를 보기 위한 실증적 분석의 결여는 본 연구의 주장에 대한 충분한 뒷받침이 아직 제공되고 있지 못하다는 점에서 향후 연구를 통해 보완되어야 할 점이라 할 수 있다. 특히, 정책 레버리지 지표의 타당성을 검증하기 위한 제시된 모형의 수정·보완이 실증적 자료를 통해 이루어져야 할 것이다. 또한 본 연구는 단기적 관점에서 공기업의 투자규모 결정요인으로서 정책 레버리지 지표를 보고 있는바, 보다 중·장기적 관점에서 해당 지표의 운용을 통해 장애인 고용의 증가 등 관련 사회지표의 개선이 얼마나 이루어졌는지에 대한 효과를 분석하는 것 역시 이러한 레버리지의 정책적 효과를 종합적으로 이해하는 데 기여할 것으로 보인다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 정책연구에서 드물게 이루어지고 있는 정책 레버리지 효과를 주제로 하여 공기업 지배구조 정책에 대한 적용가능한 정책적 함의를 제공하고 있다는 의의를 지닌다고 할 수 있다. 따라서 향후 후속 연구를 통해 실증적 자료분석 결과를 토대로 모형을 수정하여 보다 정확한 효과에 대한 이해를 제공하는 것을 기대할 수 있을 것이다.

---

---

## 참고문헌

- 기획재정부, 『공기업 경영실적 평가보고서』, 기획재정부, 2008 ~ 2017.
- 안용식, 『현대공기업론』, 서울 : 박영사, 1998.
- 유훈, 『공기업론』, 서울 : 법문사, 2007.
- 윤성식, 『공기업론』, 서울 : 박영사, 2003.
- 박순식, 「레버리지, 부채만기, 기업투자의 관련성과 성장기회와의 상호작용효과 분석」, 『대한경영학회지』, Vol. 24, No. 6, 2011, pp. 3423~3440.
- 윤태범, 「우리나라 공공기관의 지배구조 개선방안」, 『KNOU 논총』, Vol. 60, 2015, pp. 1~21.
- 정부혁신지방분권위원회·기획예산처, 「공공기관 혁신 촉진을 위한 종합대책」, 2006.
- 최도성·이경묵, 「공기업 자율경영 체제 구축 방안」, 서울대학교 경영연구소·행정연구소 공동 심포지엄, 2003.
- 한국조세재정연구원, 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인: 2015 개정판』, 한국조세재정연구원, 2017a.
- \_\_\_\_\_, 『공기업 이사회 의 운영원리와 정책쟁점』, 한국조세재정연구원, 2017b.
- 한인섭, 「지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 발전방향」, 『한국거버넌스학회보』, Vol. 18, No. 1, 2011, pp. 271~298.
- Chen, J., “Antecedents of Capital Structure of Chinese-listed Companies,” *Journal of Business Research*, Vol. 57, 2004, pp. 1341~1351.
- Hanson, A. H., *Public Enterprise and Economic Development*, London: Routledge and Kegan Paul, 1959.
- Jones, L. P., *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case*, Seoul: Korea Development Institute, 1975.
- Lang, L. E., Ofek, E., and Stulz, R., “Leverage, Investment and Firm Growth,” *Journal of Financial Economics*, Vol. 40, 1996, pp. 3~29.
- Myers, S., “The Capital Structure Puzzle,” *Journal of Finance*, Vol. 34, 1984, pp. 575~592.
- Stulz, R. M., “Managerial Discretion and Optimal Financing Policies,” *Journal of Financial Economics*, Vol. 26, 1990, pp. 3~27.

## 〈부 록〉

### 1. 각 년도 공기업 경영평가지표상 정부권장정책 이행실적 지표체계

#### 가. 2008년 지표

〈부록 표 1〉 2008년 정부권장정책 이행실적 지표구성

지표명	평가방법	가중치
장애인 의무고용	목표부여	0.4
국가유공자 우선채용	"	0.4
국가유공자 자활용사춘 복지공장 생산품 우선구매	"	0.3
장애인 생산품 우선구매	"	0.3
인증신제품 의무구매	"	0.3
중소기업제품 우선구매	"	0.3
합계		2.0

출처: 기획재정부, 『공기업 경영실적 평가』, 2008에서 발췌

#### 나. 2009년 지표

〈부록 표 2〉 2009년 정부권장정책 이행실적 지표구성

지표명	평가방법	가중치
공공기관 청년인턴제 활성화	목표부여	0.4
공공부문 투자확대 및 조기집행	"	0.4
중소기업제품 우선구매	"	0.4
장애인 및 고령자 우선고용	"	0.2
국가유공자 우선채용	"	0.2
친환경제품 우선구매	"	0.2
장애인 생산품 우선구매	"	0.2
합계		2.0

출처: 기획재정부, 『공기업 경영실적 평가』, 2009에서 발췌

다. 2010년 지표

〈부록 표 3〉 2010년 정부권장정책 이행실적 지표구성

지표명	평가방법	가중치
중소기업제품 우선구매	목표부여	0.6
청년미취업자 고용(공공기관 청년인턴제)	"	0.4
중증장애인 생산품 우선구매	"	0.2
장애인 및 고령자 의무고용	"	0.2
친환경상품 의무구매	"	0.2
에너지이용 합리화(LED 조명 보급 포함)	"	0.2
국가유공자 우선채용	"	0.1
전통시장 온누리 상품권 구매	"	0.1
합계		2.0

출처: 기획재정부, 『공기업 경영실적 평가』, 2010에서 발췌

라. 2011, 2012년 지표

〈부록 표 4〉 2011, 2012년 정부권장정책 이행실적 지표구성

지표명	평가방법	가중치 (2011년)	가중치 (2012년)
청년미취업자 고용실적	목표부여	1.0	1.0
단시간근로제 운용 실적	"	0.5	0.5
장애인 의무 고용	"	0.4	0.4
국가유공자 우선채용	"	0.3	0.3
중소기업제품 우선구매 등	"	0.8	0.9
동반성장 실적	"	0.5	0.25
중증장애인 생산품 우선구매	"	0.3	0.25
국가유공자 자활용사춘 생산품 우선구매	"	0.3	0.25
친환경상품 의무구매	"	0.3	0.25
전통시장 온누리 상품권 구매	"	0.3	0.3
에너지이용 합리화(LED 조명 보급 포함)	"	0.3	0.2
합계		5.0	5.0

출처: 기획재정부, 『공기업 경영실적 평가』, 2011, 2012에서 발췌

마. 2013년 지표

〈부록 표 5〉 2013년 정부권장정책 이행실적 지표구성

지표명	평가방법	가중치
청년미취업자 고용실적	목표부여	0.5
단시간근로제 운용 실적	"	0.4
장애인 의무 고용	"	0.4
국가유공자 우선채용	"	0.5
중소기업제품 우선구매 등	"	0.4
기술개발제품 우선구매	"	0.3
여성기업제품 우선구매	"	0.2
사회적기업 생산품 및 서비스 우선구매	"	0.2
중증장애인 생산품 우선구매	"	0.2
국가유공자 자활용사춘 생산품 우선구매	"	0.4
친환경상품 의무구매(녹색제품)	"	0.4
전통시장 온누리 상품권 구매	"	0.5
에너지이용 합리화(LED 조명 보급 포함)	"	0.24
합계		5.0

출처: 기획재정부, 『공기업 경영실적 평가』, 2013에서 발췌

바. 2014, 2015년 지표

〈부록 표 6〉 2014, 2015년 정부권장정책 이행실적 지표구성

지표명	평가방법	가중치 (2014년)	가중치 (2015년)
청년미취업자 고용실적	목표부여	0.5	1.0
상용형 시간제 근무제 실적	"	0.4	0.3
장애인 의무 고용	"	0.4	0.3
국가유공자 우선채용	"	0.5	0.5
중소기업제품 우선구매 등	"	2.1	2.2
- 중소기업제품	"	0.4	0.4
- 기술개발제품	"	0.3	0.4
- 여성기업제품	"	0.2	0.2
- 사회적기업 생산품 및 서비스	"	0.2	0.2
- 중증장애인 생산품	"	0.2	0.2
- 국가유공자 자활용사춘 생산품	"	0.4	0.4
- 녹색제품	"	0.4	0.4
전통시장 온누리 상품권 구매	"	0.5	0.5
온실가스 감축 및 에너지 절약 실천	"	0.2	0.2
합계		5.0	5.0

출처: 기획재정부, 『공기업 경영실적 평가』, 2014, 2015에서 발췌

사. 2016년 지표

〈부록 표 7〉 2016년 정부권장정책 이행실적 지표구성

지표명	평가방법	가중치
청년미취업자 고용실적	목표부여	0.5
시간선택제 일자리 실적	"	0.3
장애인 의무 고용	"	0.5
국가유공자 우선채용	"	0.5
중소기업제품 등 우선구매	"	2.0
- 중소기업제품	"	0.4
- 기술개발제품	"	0.2
- 여성기업제품	"	0.2
- 사회적기업 생산품 및 서비스	"	0.16
- 사회적협동조합 생산품 및 서비스	"	0.04
- 중증장애인 생산품	"	0.2
- 국가유공자 자활용사춘 생산품	"	0.4
- 녹색제품	"	0.4
전통시장 온누리 상품권 구매	"	0.5
온실가스 감축 및 에너지 절약 실천	"	0.2
재정조기집행 이행실적	"	0.5
합계		5.0

출처: 기획재정부, 『공기업 경영실적 평가』, 2016에서 발췌

아. 2017년 지표

〈부록 표 8〉 2017년 정부권장정책 이행실적 지표구성

지표명	평가방법	가중치
청년미취업자 고용실적	목표부여	0.9
시간선택제 일자리 실적	"	0.5
장애인 의무 고용	"	0.5
국가유공자 우선채용	"	0.5
중소기업제품 등 우선구매	"	2.2
- 중소기업제품	"	0.4
- 기술개발제품	"	0.2
- 여성기업제품	"	0.2
- 사회적기업 생산품 및 서비스	"	0.2
- 중증장애인 생산품	"	0.4
- 국가유공자 자활용사춘 생산품	"	0.4
- 녹색제품	"	0.4
전통시장 온누리 상품권 구매	"	0.5
온실가스 감축 및 에너지 절약 실천	"	0.2
재정조기집행 이행실적	"	0.4
용역근로자 보호지침 준수	"	0.3
합계		6.0

출처: 기획재정부, 『공기업 경영실적 평가』, 2017에서 발췌



## 편저자

배근호(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)  
이 슬(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

## 참여연구진

심동철(고려대학교)  
김준현(부경대학교)  
김태희(서울과학기술대학교)  
탁현우(한국행정연구원)  
홍순만(연세대학교)  
김서용(아주대학교)  
황민섭(서울연구원)  
김종호(KAIST)  
정의룡(한국교통대학교)  
김태은(한국교통대학교)  
박종수(숙명여자대학교)  
곽창규(세종대학교)

## 2019 공공기관과 국가정책 제2권 성과관리·평가

---

2019년 12월 23일 인쇄  
2019년 12월 30일 발행

발행인 김 유 찬  
발행처 한국조세재정연구원  
300147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)414-2114(대표), [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)  
등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호  
인 쇄 경성문화사

©한국조세재정연구원 2019 ISBN 978-89-8191-730-2

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.





# 2019 공공기관과 국가정책

## 제2권 성과관리·평가

**kipf** 한국조세재정연구원  
공공기관연구센터

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL : 044-414-2114 <http://www.kipf.re.kr>

