

공공기관
경영평가

40년,

회고와 제언

라영재·김주찬(편)

2024. 6



기획재정부



한국조세재정연구원

목 차

공공기관 경영평가 40년, 회고와 제언

서 언

제1장

공공기관 경영평가제도의 변천	1

40년 공공기관 경영평가의 역사, 최근 10년간의 경험 라영재	3

제2장

경영평가제도의 설계와 운영에 대한 회고: 정책담당자 및 공운위원	47

‘높은 길’에서 ‘더 높은 길’로 박재완	49
공공기관 선진화정책 추진과 경영평가 강호인	53
함께 고민하고 답을 찾는 ‘공공기관 경영평가’ 김용진	59
공공기관 경영평가 NEXT 이승철	69
공공기관 평가 회고 강승준	77
경영평가가 제 역할을 하면 공공기관이 바로 선다 최광해	85
2013~2015년 경영평가 조봉환	89
2017년 격동기의 경영평가를 회고하며 박순애	95
미래지향적 공공기관 경영평가를 위한 몇 가지 화두(話頭) 원숙연	103
평가의 열린 생태계 조성을 통한 효과성 제고 이원희	113
‘공공기관 경영평가’, 그 빛과 그림자 이종욱	119

제3장 경영평가 운영에 대한 회고와 발전방안: 경영평가단 125

계량평가에 대한 회고와 제도 개선을 위한 제언 김갑순	127
경영평가의 40년, 더 나은 40년 김동현	133
10년 만의 경영평가 단상 김완희	139
행정학도에게 새로운 지평을 열어준 경영평가 김주찬	143
공공기관 경영평가 회고 김준기	149
주요사업 평가제도의 변천과 개선 방안 제언 김창완	161
상임감사 평가에 대한 소회 손원익	171
한국처럼 평가하라! (대한민국의 경영평가 BP) 신완선	175
경영평가 제도 변화와 평가관리 경험 이민창	183
경영평가에 참여한 10년의 기록 최연식	191

제4장 공공기관에서 경영평가제도의 의미와 개선방안: 공공기관 203

경영평가로 인한 공공기관의 긍정적 변화와 개선방향 최우녕	205
자칭 경쟁 ACE가 말하는, KOICA 경영평가 고군분투기 조행란	213
미래 40년, 경영평가와 함께 공공 혁신을 설계해야 김윤태	221
공공기관 경영평가제도의 회고와 발전 방향 김종길	227
공공성과 효율성을 바탕으로 한 경영평가 혁신 배경화	233
경영평가는 공공기관의 역량강화 프로그램 박병홍	239
경영평가제도의 지속가능성을 위하여 임종순	245
경영평가, 공기업의 내일을 묻다 이득순	251

미래 50년을 위한 경영평가제도의 발전 방향 남영현	257
D등급의 추억과 경영평가가 바꾼 조직문화 정홍주	265
경영평가는 감사가 아니라 컨설팅이다 강진	271
한국환경공단 비상 날개를 펼치다! 전상은	277

제5장 경영평가제도의 역할과 성과에 대한 회고: 노동계 283

공공기관의 자율·책임경영체제 확립을 위한 평가제도를 바라며 남태섭	285
경영평가의 목적에 대한 근본적 검토와 공공기관 구성원의 인식에 대한 점검이 필요하다 박기영	291
땀질식 처방 대신 전면개편이 필요한 때 배동산	297

제6장 경영평가제도의 발전방안 303

계량평가 10년의 기록 문창오	305
공공기관 경영평가의 국가경영에의 기여와 한계 박영범	315
주요사업 평가에 관한 소고(小考)와 제언 박형준	323
기타공공기관 경영평가 15년 회고와 전망 송현진	331
내가 경험한 경영평가, 향후 경영평가에 대한 기대 신열	343
경영평가의 몇 가지 이슈들에 대한 단상 오철호	351
경영평가 제도변화를 위한 모색 우윤석	359
경영평가 결과의 활용방향 이주경	367

계량평가의 과거 10년과 향후 10년 정도진 	377
주요사업 성과지표의 분포와 경향성: 2018~2022년 공공기관 경영실적평가를 중심으로 이민상, 라영재, 조민혁 	385
공공기관 보수체계 개편에 대한 회고 최대식 	409
경영평가의 기억과 기대 한승준 	415

한국의 공공기관은 과거 경제성장을 이끈 주역으로서, 현재에도 보편적인 서비스를 제공하고 사회간접자본을 구축하는 등 사회·경제적인 중요성이 매우 크다. 공공기관의 중요성은 종사자 수가 42만여 명에 달하고('24년 3월 기준), 공공기관 부가가치의 GDP 대비 비중이 4.4%, 정부 총지출에서 공공기관 지원예산이 차지하는 비중이 17.6%에 달한다는 점에서도 확인할 수 있다.¹⁾ 또한 공공기관은 정책적으로 민간부문을 선도하는 역할도 하지만, 공공기관의 효율성 부족과 방만경영, 낙하산 인사 등의 문제도 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 문제를 해결하고 공공기관이 주어진 역할을 충실히 수행하는 데 있어 공공기관의 책임성을 확보하는 것은 매우 중요한 과제이며, 이를 위한 대표적인 제도가 경영평가이다.

한국의 공공기관 경영평가제도는 지금으로부터 40년 전인 1983년에 제정된 「정부투자기관관리기본법」에 근거하여 시작되었다. 이전에도 선진국의 영향을 받아 심사·경영분석 등이 이뤄졌지만, 동법에서 최초로 경영실적평가의 근거를 마련하였다. 이후 경영평가제도는 정부산하기관으로 확대 적용되고, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정을 통한 평가모델의 글로벌화 과정을 거쳐 공공기관의 공공성과 수익성을 균형 있게 평가하는 현행 제도로 발전하였다.

또한 국내에서 경영평가제도는 1997년 IMF 구제금융과 이로 인한 기업구조 조정, 2008년 글로벌 금융위기, 2020년 이후 코로나19 경제위기 등 국가 경제 위기 상황마다 공공기관의 혁신을 견인하는 발전을 이루었다.

1) 국회예산정책처에서 2020년 기준 345개 공공기관의 부가가치를 추계한 결과 GDP에서 차지하는 비중은 4.4%, 2023년 기준 정부 총지출 대비 공공기관 지원 예산이 차지하는 비중은 17.6%로 나타났다.

해외에서는 공공기관 경영평가제도가 World Bank 보고서(1989)에서 성공 사례로 소개된 이래, 남미와 아시아 등 다수의 국가에서 한국의 제도를 벤치마킹 하려고 노력하고 있다.

최근 경영평가제도의 발전과정에는 한국조세재정연구원이 중요한 역할을 담당 하였다. 한국조세재정연구원은 공공기관이 국민경제적으로 차지하는 중요성에 비해 체계적인 연구와 관련 자료의 축적이 상대적으로 부족했다는 인식을 바탕으로 2009년에 공공기관정책연구센터(現 공공기관연구센터, 이하 공공센터)를 설립하였다. 공공센터는 공공기관 관련 정책과 제도에 대한 포괄적인 연구를 수행하고 있으며, 『공공경제』와 『공공기관과 정책연구』를 창간해 공공기관에 대한 다양한 정보 제공 및 정책연구 활성화에 기여하고 있다. 또한 공공기관 채용정보 박람회, 공공정책포럼, 공공기관 워크숍, OECD 아시아 네트워크 회의, 각종 정책토론회 등을 개최·운영하고 있다. 2017년부터는 기획재정부의 「공공기관 경영평가제도 개편방안」에 따라 경영평가를 상시 점검하고 지원하는 역할을 수행하고 있으며, 2022년에는 조직을 개편하여 공공센터를 경영평가 프로세스 전반에 대한 관리·검증을 전담하는 전문적인 평가지원조직으로 보강·재편하였다. 또한 한국조세재정연구원에서는 OECD 등 국제기구에서 발표한 가이드라인이나 보고서를 번역하여 국내에 전파하는 작업도 꾸준히 이어오고 있다.

본 보고서는 2015년에 발간된 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』 이후 지난 10년간 경영평가에 참여한 관련부처의 정책담당자, 평가위원, 공공기관 임직원, 전문가 50여명의 다양한 의견을 종합하여 정리하였다. 이는 향후 경영평가 과정에서 참고가 될 관계자들의 경험을 정리한다는 의미 외에도 제도의 공과에 대한 다양한 의견을 수렴해 향후 경영평가제도의 발전방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

한국의 공공기관이 직면할 미래에는 4차 산업 혁명 등 지금까지 경험해보지 못한 다양한 변화들이 있을 것으로 예상된다. 대전환의 시기에 공공기관의 역할이 더욱 중요한 만큼, 이 보고서에 담긴 관계자들의 경험과 의견이 공공기관과 국가경제 발전에 기여하기를 바란다. 마지막으로 이 보고서의 발간을 위하여 힘써주신 공공기관연구센터 라영재 소장을 비롯한 내부 연구진과 집필진의 노고에 깊은 감사를 표한다.²⁾

2024년 6월

한국조세재정연구원

원장 김 재 진

2) 본 보고서의 내용은 집필진의 개인적인 견해를 바탕으로 작성되었으며, 한국조세재정연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝혀둔다.

제1장

공공기관 경영평가제도의 변천

- 40년 공공기관 경영평가의 역사, 최근 10년간의 경험 (라영재)

40년 공공기관 경영평가의 역사, 최근 10년간의 경험

라영재*

1. 시작하는 말

국가의 경제발전 단계나 사회적인 수요에 맞춰서 정부정책뿐만 아니라 공기업과 준정부기관의 역할은 끊임없이 변화한다. 특히 1980년대 이후 중앙정부의 역할은 전문화되고 기능도 분화가 되면서 다양한 준정부기관이 등장하였고, 그 수도 증가하고 있다. 그러나 역사적으로 공기업의 역할이 확대될 때 정부개입이나 공공기관의 비효율 문제로 인한 정치경제적인 논쟁은 늘 있어 왔다. 특히 구소련의 붕괴 이후 서방 세계에서 공기업 국유화에 대한 부정적인 인식이 자리 잡는 듯 했다. 그러나 체제전환국가와 개발도상국가에서는 여전히 공기업의 민영화는 진행되고 있었다. 1980년대 영국과 같이 공기업의 민영화가 이루어졌던 국가에서는 민영화된 철도에서 안전사고가 증가하고 높은 요금으로 인하여 재국유화가 사회적인 이슈로 등장하고 있다.

많은 개발도상국가들은 국가경제 발전의 촉진이나 민간자본의 부족 문제를 극복하기 위하여 여전히 공기업을 활용하고 있다. 그리고 선진국가도 경제위기의 극복, 안정적인 공공서비스의 공급, 사회복지에 대한 국민적 수요를 충족시키고, 최근에는 재정위기, 코로나 위기를 극복하는데 있어서

* 현 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장

정부기관과 더불어서 공기업이나 준정부기관과 같은 공공부문의 역량과 혁신이 무엇보다도 중요했다고 한다(Mazzocato, 2021). 그렇지만 1980년대 이후 많은 국가들은 공기업이나 준정부기관의 소유권을 민간에 이전하는 전통적인 민영화 정책, 정부 지분의 매각이나 거래소 상장과 같은 구조개혁도 추진했지만 한편에서는 공기업 지배구조 개선, 성과평가와 경영공시나 최근에는 지속가능경영이나 ESG경영과 같은 다양한 관리주의적 또는 거버넌스 개혁들을 추진해 오고 있다.

2005년 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」에 의하면 공기업에 대한 정부의 소유권 기능 중에서 주기적인 성과점검과 평가를 가장 핵심적인 성과관리제도로 권고하고 있다. 이러한 공기업 성과평가제도의 역사를 거슬러 올라가면 1960년대 후반 프랑스 재무부는 정부예산지출을 줄이기 위해서 프랑스전력(EDF), 프랑스철도(SNCF)와 5년간 성과계약(Performance contracts)을 체결하고 4년간 이행성과를 점검했다고 한다(Commonwealth Secretariat, 1995). 프랑스의 공기업 성과계약 사례와 우리나라 공공기관 경영평가제도를 비교해 보면 우리나라는 1968년 「정부투자기관예산회계법」에 근거하여 주무부처에 의한 경영평가제도가 처음으로 시작되었으므로 프랑스와 같은 선진국과 비교해 보더라도 상당히 빠른 시기에 경영계약이나 성과점검·평가제도를 도입했다고 볼 수 있다. 다만 1968년 이후 경영평가제도는 경영목표가 예산상 수치에 불과하고 경영개선의 효과가 미흡하며(송대희, 1989), 자율성의 결여와 상여금의 차등지급이 제도화되지 않았다(공기업학회, 2003)는 지적 등으로 인하여 현재 시행하고 있는 공공기관 경영평가제도의 원형으로 보지는 않는 것 같다. 공기업·준정부기관 경영평가제도의 변천사를 정리한 대부분 학자들은 1983년 12월 제정된 「정부투자기관관리기본법」에 근거해서 경영평가단에 의해 시행된 정부투자기관 경영평가제도를 현재 경영평가제도의 모태나 원형으로 보고 있는 것 같다(공기업학회, 2003; 장지인 외, 2013; 윤태범, 2010; 박순애, 2017).

지난 1984년 정부투자기관 경영평가부터 2024년 올해 공기업·준정부기관 경영평가까지 근거법, 관리체계, 평가지표체계를 기준으로 해서 40

년간의 경영평가제도 변화를 다시 정리해 보았다. 2015년 공공기관 경영평가제도의 도입과 발전과정에 참여했던 37분의 공무원, 평가위원, 공공기관 임직원들은 『경영평가제도 30년 역사, 회고와 전망』¹⁾이라는 보고서에서 평가자, 피평가자, 정책결정자로서 제도 도입의 배경, 변화·진화해 오는 과정과 영향 요인들을 설명하고 있다. 지난 30년간 공공기관 경영평가체계는 표준화되었고, 이론적 모형에 기반을 두고 평가지표도 객관화되었으며, 평가과정이나 환류기능도 정비되었다. 그러나 최근에는 공공기관의 유형과 특성에 따라 평가지표나 가중치가 차별화되면서 공공기관 간 경쟁에 따른 성과향상이나 책무성의 통제뿐만 아니라 공공기관의 혁신과 역량을 개선할 수 있도록 평가의 목적이나 패러다임도 전환되고 있다. 「1983년도 정부투자기관 경영편람」에서부터 「2024년도 공공기관 경영평가편람」 42개에서 규정하고 있는 평가대상, 평가체계, 평가지표내용, 평가방법, 조치사항, 평가공통매뉴얼, 체크리스트 등과 같은 평가기준이나 컨설팅과 같은 환류가 어떻게 변화해 오고 있는가를 조망해 보았다. 특히 어느 시기에서 공공기관 경영평가제도가 변화되었고 강화되고 있는지를 공공기관 정책방향, 평가제도의 도입 배경, 구성요인들의 변화를 설명해 보려고 했다. 마지막으로 지난 10여 년 기간 동안 공공기관 경영평가와 관련하여 평가위원, 공직자, 연구자의 인연으로 참여했던 경험을 바탕으로 해서 공공기관의 경영평가제도의 긍정적인 모습과 아쉬운 점을 솔직하게 정리해 보고 발전적 대안을 제시해 보고자 한다.

1) 1983년 경영평가 도입 당시 사공일 경제수석, 강봉균 국장(경제기획원 전 장관), 송대희 KDI 박사 등 37명이 30년간 공공기관 경영평가제도의 도입, 발전과정의 경험과 발전방안을 제시하고 있다.

2. 공공기관 관리정책과 현황 변화

가. 공공기관의 역사와 역할

18세기 후반 산업혁명 이후 국가가 소유권을 가지고 있는 공기업과 20세기 정부기관이 분화되어 출현하고 있는 준정부기관은 시기는 각각 다르지만 생성, 진화·변형, 소멸과 같은 변화의 경로를 거치고 있다. 정부소유권의 민간이전과 같은 민영화를 포함하는 공공기관 구조 및 관리개혁의 방향과 강도는 영국, 미국, 호주, 캐나다 등과 같은 영미형 모형과 프랑스, 독일, 스웨덴과 같은 대륙계 모형으로 구분된다(Christopher and Bouckaert, 2011). 국가발전의 정도나 정치적 이념에 따라서 공공기관의 개혁의 방향은 국가마다 다를 수 있다. 그러나 최근 페루²⁾ 등 개발도상국가들에서도 전통적인 민영화 방식과 더불어서 성과평가와 자원관리와 같은 소유권 기능을 강화하거나 선진국과 같이 소유권 기능의 전문화 등 거버넌스 개혁을 동시에 추진하는 경우도 있다.

공기업의 경제사회적 역할에 대하여 신고전파 경제학이나 신자유주의 학자들은 국가개입과 공기업의 비효율성 때문에 경쟁 도입, 시장개방과 민영화가 필요하다고 주장한다. 그러나 공기업의 민영화 효과에 대한 경험적이고 실증적인 연구 결과들은 반드시 일치하지 않는 것 같다. 그리고 국제적으로 경제, 안전, 보건 위기가 주기적으로 발생하면서 시장실패에 대한 국가개입은 증가하고 있다. 그래서 캐나다 오타와 대학의 버니어(Bernier, 2020) 교수에 의하면 국가는 공기업이나 준정부기관을 정부정책의 수단으로 활용한다고 한다.

이탈리아 클로(Clò, 2020) 교수도 제2차 세계대전 이후 서구 민주주의 국가에서 부의 분배와 형평성이라는 원칙 아래에서 사회복지를 증진하기 위해서 정부가 중심적인 역할을 수행하게 되었다고 하였다. 특히 개발도상국가는 공기업을 통하여 사회기반시설을 조성하여 경제성장을 도모하고 있다

2) FONAFE는 35개 공기업에 대한 성과점검, 자원관리, 전략기획의 수립과 예산승인을 하여 경제재무부에 보고하고 있는 페루의 국가자주회사이다. 2022년 OECD 연례회의의 보고자료(2022.10.25.) 참조.

는 측면에서 발전주의적인 국가(developmental state) 개념으로 설명하고 있다.³⁾ 그래서 선진국가에서 공기업의 경제사회적인 역할의 변화를 다섯 단계로 설명하고 있다. 첫 번째, 산업혁명 이후 1929년 대공황 시기까지 자연 독점과 네트워크 산업을 국가가 소유하고 운영하던 시기이다. 두 번째, 1929년 이후 1970년대 말까지 민간기업이 투자를 꺼리는 신산업과 단기적으로 이익창출의 불확실성이 높은 분야에 공기업이 진출하고, 정부의 재정 정책을 추진하거나 사회적 목적을 달성하기 위하여 공기업을 정책적인 수단으로 활용하였다. 세 번째로 1980년대 이후 1990년대까지 제조업, 은행이나 네트워크 산업에 대하여 초기에 경쟁과 상업적 운영방식을 도입하고, 후반기는 국가소유권을 민간에 이전하는 시장개혁과 민영화 시기이다. 네 번째, 20세기 후반기부터 국가전략적인 천연자원을 직접 통제하고 사회적 목적을 달성하기 위하여 공기업과 금융을 통해서 경제개입이 있었던 시기이다. 특히 1980년대 국제적인 개방경제체제 아래에서 공기업의 민영화가 추진되었고 경제, 안보 등의 국가위기에서 다양한 공기업과 준정부기관의 경제, 사회적 역할을 맡고 있는 시기이다(Bognetti, 2020; Toninelli, 2000). 그러므로 20세기 선진국가들에서 공기업은 성장과 쇠퇴의 과정을 반복하고 있고 정치경제적으로 보면 국유화와 민영화의 양극단 사이를 진자운동처럼 움직이고 있는 것처럼 보인다(Toninelli, 2000).

우리나라에서도 1960년부터 1970년대 국가의 경제개발 추진과정에서 정부는 공기업을 자본축적의 수단으로 활용하였고, 1980년대 공기업은 경제성장의 견인차 역할을 하였다. 그러나 1970년부터 1990년대까지 경제여건이 변화하고 공기업의 관리체제에서 문제점이 발견되면서 정부 소유권의 민간 이전이나 지분매각과 같은 민영화를 추진하였다. 20세기 선진국가에서 경제위기나 코로나 위기에서 정부뿐만 아니라 공기업과 준정부기관의 적극적인 역할도 다시 부각되었다. 우리나라에서도 1997년 외환위기와 2019년 코로나 위기에서 공기업이나 준정부기관이 구조조정 대상이

3) 발전국가론: 정부가 설정한 개발목표에 따라 투자를 유도하고 전략산업을 집중 육성하는 시장형성자 역할을 수행한다(Johnson, 1982; Amsden, 1989; 하연섭, 1992; 김정주, 2004).

되기도 했지만 국가의 산업진흥, 안전, 다양한 사회서비스의 전달을 위한 정책적 수단이 되기도 했다. 시대적인 경제 환경이나 정부정책방향의 변화에 따라서 공기업과 준정부기관은 신설되고, 민영화 기능이 전환되기도 하지만 사회적인 적응과정을 거치면서 공공기관의 지속가능성이 강화되기도 한다.

나. 우리나라 공기업, 준정부기관의 현황 변화

우리나라 공기업 및 준정부기관의 역할을 구분하는 시기를 1948년부터 1962년까지, 1962년부터 1984년까지, 1984년부터 1999년까지, 1999년부터 2007년까지, 2007년부터 현재까지 5개 시기로 구분하고 있다(성명재 외, 2009; 공기업학회, 2003). 이러한 시기 구분은 경제발전단계, 산업구조, 정부의 성격, 외부환경의 영향 등을 기준으로 하고 있다. 또한 공공기관의 개혁방향은 국제적인 경제, 사회경제적인 변화, 국민들의 요구, 관리주의와 같은 개혁이념, 경제적인 위기와 같은 요인들이 혼합되어서 영향을 받는다(Pollitt와 Bouckaert, 2011: 33). 그러므로 우리나라 공기업이나 준정부기관의 역할이나 정부의 관리정책이나 개혁방향도 국제적인 개혁흐름이나 국내적인 경제사회적 환경 변화를 분기점으로 변화하고 있다.

가) 1950년대 공공기관 현황

1950년대 이승만 정부 시기는 전후 파괴된 사회기반시설의 복구, 농수산업 중심의 1차 산업과 원조물자를 가공하는 경공업 중심의 산업구조를 가지고 있었다. 당시 정부투자기관은 일제 치하에서 일본인이 가지고 있었던 귀속사업체를 모체로 하여 설립되었다. 한국은행, 산업은행, 조폐공사, 석탄공사 등 9개 정부투자기관이 설립되었고 조선전업주식회사, 경성전기주식회사 등 9개 회사가 정부의 소유가 되었다. 당시 설립된 정부투자기관이나 정부출자기관 중에서 석탄공사, 조폐공사, 산업은행, 도로교통공단(당시 대한교통안전협회), 부산대병원 등이 현재도 공공기관으로 지정되어 있다.

나) 1960~80년대 공공기관 현황

제1차 경제개발5개년 계획에서 정부는 경공업 중심으로 경제발전을 추진했고, 제2차, 3차 경제개발5개년 계획에서 중공업 투자와 수출산업의 투자 비중을 높였다. 정부는 경제성장을 위하여 고속도로 건설과 같은 사회기반시설을 구축하기 시작하였다. 이 기간 동안 정부는 경제개발전략의 수단으로서 공기업을 적극적으로 활용했고 공기업의 양적·질적 발전도 있었다(송대희, 1989). 그러므로 국가의 경제발전 전략 또는 산업정책의 도구로서 공기업을 설립·운용되었고(Jones & Sakong, 1980: 김준기 (1999), 그래서 이 기간 동안 정부는 경제운용에 있어서 전략적, 관리지향적, 중앙집중적이었다(World Bank, 1987). 이 기간 동안 박정희 정부는 유사 산업부문의 공기업을 통합하기도 했고, 국가 생산체제를 구축하기 위하여 아래 <표 1>과 같이 개편을 추진하였다.

〈표 1〉 1960~1970년대 이후 통합·개편 공기업

신기업		구기업
공기업	설립연도	
한국전력주식회사	1961	남선전기주식회사, 경성전기주식회사, 조선전업주식회사
한국광업제련공사	1961	삼성광업사
대한통운주식회사	1961	한국운수주식회사, 한국미국창고주식회사
인천중공업주식회사	1962	대한중공업공사
국제관광공사	1962	대한여행사, 철도호텔
대한주택공사	1962	한국주택영단
중소기업은행	1962	농업은행
한국기계공업주식회사	1963	조선기계제작소
국민은행	1963	한국무진주식회사, 중앙무진주식회사, 대구무진주식회사, 신흥무진주식회사 ⁴⁾

4) 일제 강점기 일본인들에 의해 설립된 금융기관

〈표 1〉의 계속

신기업		구기업
공기업	설립연도	
한국증권거래소	1963	대한증권거래소
대한염업주식회사	1963	전매청소속하의 국유염전
농업진흥공사	1970	지하수개발공사, 토지개량조합
한국종합화학주식회사	1973	충주비료주식회사, 호남비료주식회사
한국방송공사	1973	문공부 산하의 방송국
산업기지개발공사	1974	한국수자원개발공사
한국해외개발공사	1976	해외개발공사
한국토지개발공사	1979	토지금고

자료: 유훈(2005), 성명재 외(2009) 자료 재정리

두 번째로 아래 〈표 2〉와 같이 국가경제의 발전이라는 장기적인 국가발전 전략 아래에서 새로운 공기업이 신설되었다. 이 시기 신설된 공기업은 이후 일부 민영화되었지만 기능조정이나 통합을 거쳐 현재까지 공공기관으로 남아 있다.

〈표 2〉 1960~1970년대 이후 통합·개편 공기업

신설 공기업	설립연도	신설된 공기업	설립연도
대한석유공사	1962	농어촌개발공사	1967
대한항공공사	1962	한국외환은행	1967
대한무역진흥공사	1962	한국투자공사	1968
호남비료주식회사	1963	포항종합제철주식회사	1968
한국수산개발공사	1963	한국신탁은행	1968
대한재보험공사	1963	한국도로공사	1969
한국증권금융주식회사	1965	한국감정원	1969
한국수자원개발공사	1966	토지금고	1975
대한준설공사	1966	한국해외개발공사	1976
한국광업진흥공사	1967	노동복지공사	1977
한국주택은행	1967	한국석유개발공사	1979

자료: 유훈(2005:330), 성명재 외(2009) 자료 재구성

세 번째로 민간경제부문의 성장에 따라서 정부는 많은 수의 공기업을 민영화하였다. 이들 민영화된 기업의 명맥을 모두 추적하기는 어렵지만 대한통운주식회사, 대한항공공사 등은 현재도 대한통운, 대한항공, 현대제철 등 민간기업으로 명맥을 이어 가고 있다.

〈표 3〉 1960년~1970년대 민영화된 공기업

민영화된 공기업	민영화연도	민영화된 공기업	민영화연도
한국기계공업주식회사	1968	대한철광개발주식회사	1968
대한통운주식회사	1968	대한염업주식회사	1971
대한해운공사	1968	대한광업제련공사	1971
대한항공공사	1968	한국상업은행	1972
대한조선공사	1968	한국수산물개발공사	1973
인천중공업주식회사	1968	한국재보험공사	1978

자료: 공기업백서(1988:66), 성명재 외(2009) 자료 재구성

경제발전의 수단으로 통합·개편되고 신설된 공기업 중에서 현재 공기업으로 한전, 수자원, 도로, 석유공사 등과 준정부기관으로 코트라, 자산관리(당시 성업공사), 관광공사, 가스안전, 전기안전, 국토정보공사(당시 지적공사), 신용보증공사 등과 기타공공기관으로 중소기업은행, 수출입은행, 농촌경제연구원, 국토연 등이 공공기관으로 남아있다.

이 시기 동안 많은 공기업이나 준정부기관이 설립되면서 통일적이고 일관성 있는 정부 관리의 필요성이 대두되었고 이를 효과적으로 수행하기 위해서 「정부투자기관예산회계법(1962)」과 「정부투자기관관리법(1973)」이 제정되었다. 이 두 법의 제정으로 정부투자기관의 독립채산제 도입, 예산의 신축적 운영, 결산을 통한 사후관리, 합리적 관리제도 등에 대한 법적 기반을 마련하게 되었다(『공기업백서』, 1988).

1981년 석유파동을 극복하고 중산층 비율이 증가하고 3저 호황으로 경제성장과 수출이 증가하던 시기이다. 국제적으로 1980년대는 신자유주의를 앞세운 보수주의와 신공공관리론이 유행하던 시기였다. 1983년 「정부

투자기관관리기본법」을 제정⁵⁾하여 정부투자기관의 자율·책임경영체제의 구축과 이를 뒷받침할 전반적 관리체계의 쇄신과 경영평가제도가 정착된 시기로서, 이 시기부터는 비효율성의 문제를 안고 있는 공기업에 대한 개혁프로그램 및 관리체제 개선에 힘을 쏟기 시작한 시기라고 한다(성명재 외, 2009).

1980년대 공기업으로 가스공사, 지역난방공사, 강원랜드가 신설되었고, 준정부기관으로 에너지공단, 교통안전, 보훈의료, 산업인력, 국립공원, 소비자원, 기술보증, 체육진흥공단 등이 신설되었으며, 기타공공기관으로 문화재단, 여성정책연구원, 에너지경제연구원 등이 신설되는 등, 상당히 많은 수의 공공기관이 현재까지 남아 있다. 그러므로 1960년부터 1980년대까지 고도성장시기에 공기업의 GDP 대비 부가가치와 같은 경제적인 기여도 등을 보게 되면 이 시기는 공기업의 전성시대라고 할 수 있고, 동시에 민간경제를 견인하여 정부가 적극적으로 민영화를 추진하던 시기이기도 하다.

다) 1990년대 이후 공공기관 현황

1990년대 한국사회는 정치사회적인 변동이 큰 시기였고 경제적으로 1994년 1인당 국민소득이 1만달러를 달성하였고, 1995년 국내총생산이 세계 11위를 차지한 시기이다. 그러나 1997년 외화방출, 대기업의 차입경영, 금융기관 부실, 경상수지 적자 등으로 인하여 외환위기가 발생하였고 IMF 구제금융은 시장 자유의 강화, 규제완화, 민영화, 정부지출의 축소, 고금리 등의 조건을 제시하였고, 불가피하게 민간기업의 파산, 금융기관의 통폐합, 공공기관의 구조조정이 이루어질 수밖에 없었다. 그러나 외환위기를 초기에 극복하고 높은 경제성장률, 벤처기업 지원, 「국민기초생활보장법」 제정 등으로 경제사회적인 발전이 이어지게 되었다.

5) 「정부투자기관관리기본법」을 제정하게 된 배경은 이전에 존재하였던 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」 등을 토대로 한 사전적인 정부투자기관 관리가 정부투자기관의 경영 자율성을 저해하는 동시에 경영효율성 향상을 어렵게 한다는 지적에 따른 것이다(한국공기업학회, 2003).

노태우 정부에서 한전, 포항제철 공기업에 대한 국민주 방식의 민영화를 추진했고, 김영삼 정부는 민영화대책위원회를 설치하고 민영화 추진계획을 수립했으나 별다른 성과를 거두지는 못했다(국가기록포털 참조). 그러나 다른 한편으로 이사회제도를 강화하여 공기업의 지배구조를 개혁하는 이원적인 공기업정책을 추진했다(김준기, 1999).

1997년 외환위기를 거치면서 김대중 정부는 금융, 기업, 노동, 공공부문의 개혁을 추진했다. 공공부문 중에서 공기업과 관련하여 민영화 및 지분매각 계획수립, 인력 및 조직정비, 고객만족도 제고, 핵심사업 중심의 사업조정, 자회사의 정리, 사장과 본부장간 경영계약제 실시 등을 시행하였다('99 국정개혁보고 참조).

1990년대 이후 아래 <표 4>와 같이 철도청의 공사 전환, 한전 분할에 의한 발전자회사의 독립이나 2009년 주택공사와 토지공사의 통합과 같은 구조조정 이외에 제주국제자유도시나 해양환경공단, 주택도시보증공사와 같은 제한된 영역에서 공기업이 신설되었다. 다만 사회적 양극화와 다원화, 불확실성의 심화, 다양한 국민적 수요가 폭발적으로 증가하면서 중앙 정부가 수행하기 어려운 사회복지, 정보화, 산업진흥, 환경보호, 문화예술 등 사회적 정책분야에서 공공서비스를 전달하는 기능을 수행하는 준정부기관이나 기타공공기관이 증가하게 되었다.

〈표 4〉 2000년대 이후 설립 공공기관

	1990년대	2000년대	2010년대	2020년대
공기업	가스기술공사, 한전KDN, 인천국제공항	남동발전, 남부발전, 동서발전, 서부발전, 수력원자력, 중부발전,, 한국공항공사, 제주국제 자유도시개발, 철도공사, 해양환경공단, GKL, 토지주택공사 ⁶⁾	방송광고진흥, SR, 주택도시보증	광해광업 ⁷⁾

	1990년대	2000년대	2010년대	2020년대
준정부 기관	장애인고용, 국제협력단, 무역보험, 국토안전관리, 근로복지, 예금보험, 산업단지	농어촌공사 ⁸⁾ , 건강보험공단, 건강보험심사평가원, 전력거래소, 축산물품질평가원, 국가철도공단, 주택금융, 해양교통안전, 원자력환경, 환경산업, 산업기술진흥, 산업기술기획평가, 장학재단, 연구재단, 인터넷진흥, 사회보장정보원	환경공단, 국립생태원, 소진공 산림복지진흥, 송강기안전공단 ⁹⁾	
기타 공공 기관	원자력안전기술, 체육산업개발, 법제연, 통일연, 충북대병원, 행정연, 기술교육대, 국제교류재단, 에너지정보문화, 보건의료인국가시험, 마약퇴치운동, 조세연, 환경연, 데이터산업진흥, 청소년상담복지개발, 전남대병원, 어촌어항공단, 전북대병원, 발명진흥, 특허정보원, 중소기업유통, 국제방송교류, 한국문학번역, 해양수산개발, 강원원주대치과병원, 직능원, 건설근로자공제,	국악방송, 국립암센터, 강원대병원, 수도권매입관리, 신용보증재단, 우체국시설관리, 제주대병원, 민주화운동기념사업, 특허기술진흥, 상하수도협회, 중소기업기술정보, 문광연, 문화정보원, 국토교통과학기술, 양성평등교육, 가축위생방역, 나노기술, 부산항만, ¹⁰⁾ 농업정책보험, 박물관문화, 코레일관광, 서울대치과병원, 코레일네트웍스, 코레일테크, 문화예술교육, APEC기후, 벤처투자, 경사연, 태권도진흥, 투자공사, 인천항만, 문화예술위원회, 연구개발특구,	원산지정보, 언론진흥, 한식진흥, 공예디자인문화, 중앙의료원, 로봇산업진흥, 청소년활동진흥, 북한이탈주민지원, 의료기관평가인증, 수산자원, 경북첨단의료산업, 오송첨단의료산업, 사회적기업, 식품산업클러스터, 통계정보, 여수광양항만, 부산대치과병원, 전력국제원자력대학 원, 잡월드, 기초과학연, 생명윤리정책원, 의약품안전관리, 임업진흥원, 국제식물검역, 의료분쟁조정, 의료기기안전정보, 농정원, 해양과학기술, 해양박물관, 출판문화산업, 세종학당, 원자력안전재단,	호남권생물자원, 차세대수치예보모델, 고용노동교육, 건축공간연구, 재외동포

	1990년대	2000년대	2010년대	2020년대
		해양과학기술, 장애인체육, 지식재산연구, 노인인력개발, 예술경영지원, 해양조사협회, 국방기술품질, 국제보건의료, 동북아역사, 에너지재단, 보건복지인재, 노사발전, 남북교류협력, 전략물자관리, 울산항만, 고전번역, 공정거래조정, 법무공단, 장애인기업종합지원, 자활복지개발, 등산트레킹지원, 보건의료, 창업진흥, 치산기술, 여성인권진흥, 에너지기술, 세라믹기술, 콘텐츠진흥, 식품안전, 저작권위원회, 정보통신산업, 농업기술진흥, 농기평, 보육진흥, 기상산업기술, 건설기계안전관리, 해양수산연, 폴리텍, 주택관리, 과학기술기획평가, 보건산업진흥, 교육학술정보, 영상물등급위	예술인복지재단, 특허전략개발, 과학기술사업화, 여성과학기술인육성, 항공안전기술, 대구과학관, 광주과학관, 도박문제예방치유, 게임물관리위, 일제강제동원피해자 지원, 건강증진개발, 국방전직교육, 건강가정진흥, 공연예술소싱, 해양생물자원, 국립해양과학관, 축산환경관리, 시청자미디어, 낙동강생물자원, 국립부산과학관, 한의약진흥, 지식재산보호, 경북대치과병원, 재정정보, 서민금융진흥, 저작권보호, 식품안전관리, 장기조작기증, 수목원정원관리, 공공조직은행, 수자원조사기술, 해외인프라도시개발, 해양진흥공사, 새만금개발, 제품안전관리, 한전MCS, 도로공사서비스, 아동권리보장, 보건의료정보, 공간정보품질, 국립항공박물관	

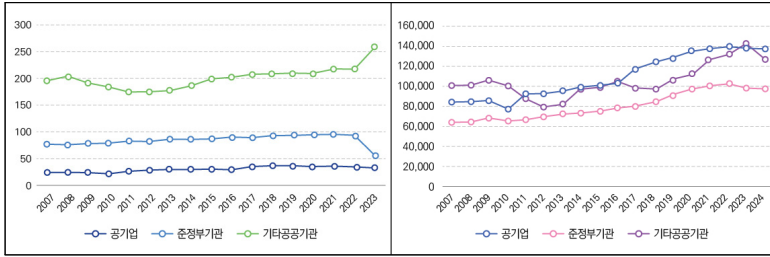
자료: 2024년도 공공기관 지정(347개) 기준

- 6) 1941년 조선주택영단, 1948년 대한주택영단, 1962년 대한주택공사로 전환되었고, 1975년 토지금융, 1979년 한국토지개발공사, 1996년 한국토지공사로 전환되었으며, 2009년 대한주택공사와 한국토지공사가 한국토지공사로 통합되었다.

한국의 국내총생산은 1990년 454조원이었으나 2000년 903조에서 2010년 1,426조, 2020년 1,839조원으로 4배 이상 급성장되면서 민간기업의 차지하는 경제적 비중은 더 높아졌지만 공기업이 차지하는 경제적 비중은 점점 줄어들 수밖에 없었다. 중앙정부예산을 보면 1990년 22조 6천억원, 2000년 92조 6천억원, 2010년 292조 8천억원, 2020년 472조 2천억원으로 22배 증가했으나 중앙행정공무원 정원은 1990년 19만 5천명, 2000년 16만 5천명, 2010년 15만 8천명, 2020년 23만 8천명으로 1.2배 증가하는 데 그쳤다. 그렇지만 1990년대 이후 현재까지 정부사업을 위탁대행하고 있는 준정부기관이나 기타공공기관의 수는 크게 증가했다. 결과적으로 GDP 대비 공공기관의 경제적 부가가치는 줄어들고 있지만 공공기관의 예산규모가 정부예산의 1.3배나 되고 있으므로 여전히 경제적인 비중이 낮다고 볼 수 없다. 이 기간 동안 Laegreid와 Verhoest(2010) 교수가 공공부문의 조직 변화를 설명하는 바와 같이 중앙정부의 조직 및 인력의 증가로 나타나고 있지는 않지만 독립적인 기능을 수행하는 준정부기관이나 기타공공기관의 수는 증가하고 있다. 아래 [그림 1]에서 2007년 「공운법」 제정 이후 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 지정 수나 정원은 지속적으로 증가하는 것처럼 보이나 2022년 현 정부에서 유형기준의 변경으로 공기업과 준정부기관의 수는 줄고 기타공공기관이 증가하였고 공공기관 혁신에 따른 공공기관의 정원 감축으로 인하여 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 모두 정원이 줄어들었다.

-
- 7) 1967년 대한과업진흥공사 설립, 1987년 석탄합리화사업단이 설립되었고, 2021년 광물자원공사와 광해과업공단이 통합되었다.
 - 8) 농어촌공사는 1908년 옥구수리조합으로 출발하여 1962년 조선농지개발영단 통합, 1970년 토지개발조합연합회 통합, 1990년 농어촌진흥공사, 2000년 농업기반공사, 2008년 농어촌공사로 변경되었다. 공운법 제정 이전에는 정부투자기관이었다.
 - 9) 1992년 (재)한국승강기관리원 설립, 2016년 한국승강기안전관리원과 승강기안전기술원이 통합되었다.
 - 10) 부산항만공사는 인천항만공사, 울산항만공사 등과 함께 지난해까지 공기업 유형에 해당되었으나 유형기준 변경으로 인하여 정원 300인 이하 기준에 해당되어 기타공공기관 유형으로 재분류되었다.

[그림 1] 공공기관 유형별 지정기관 수와 정원 변화



자료: 공공기관연구센터 내부자료 참조

노무현 정부에서 「정부산하기관관리기본법」을 제정하면서 정부부처의 출자출연기관 등 산하기관도 관리하기 시작하였다. 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)」이 제정되면서 기존 정부투자기관과 같이 정부 부처의 산하기관도 공공기관으로 지정¹¹⁾된 다음에 기관의 규모를 기준으로 해서 준정부기관이나 기타공공기관으로 유형이 구분되고, 준정부기관의 경우에 경영평가, 경영공시, 고객만족도 조사, 총인건비 관리 등 소유권 행사기관인 기획재정부의 관리와 평가를 받게 되었다.

1990년대 이후 복지국가화로 전환이 빨라지면서 사회문화, 산업진흥, 연구개발을 위한 정부지원 예산도 증가하고 있지만 이런 정책을 집행하는 준정부기관이나 기타공공기관의 수도 급증하게 되었다. 아래 <표 5>와 같이 국토부, 산업부와 경제부처뿐만 아니라 문체부, 복지부, 교육부와 같은 사회부처도 산하에 다양한 준정부기관이나 기타공공기관을 설립하고 있다.

11) 공공기관의 지정은 공운법과 시행령에 의거하여 매년 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 유형을 구분하고 있으며 2024년 기준으로 327개 공공기관으로 지정되어 있다. 매년 공공기관 현황조사를 위해 주무부처로부터 통보하는 기관 수는 대략 500여 개가 된다.

〈표 5〉 주무부처별 공공기관 현황

(단위: 개)

주무부처	공기업	준정부기관	기타 공공기관	주무부처	공기업	준정부기관	기타 공공기관
국조실	-	-	25	국방부	-	-	3
기재부	1	-	3	외교부	-	-	1
국토부	9	4	15	금융위	-	4	3
산업부	17	11	13	공정위	-	1	1
농식품부	1	3	8	방통위	1	-	1
문체부	1	2	28	원안위	-	-	3
복지부	-	4	24	산림청	-	1	4
교육부	-	1	21	특허청	-	-	6
해수부	1	1	15	식약처	-	-	5
환경부	1	4	6	기상청	-	-	3
과기부	-	6	15	방사청	-	-	2
고용부	-	5	7	관세청	-	-	1
중기부	-	3	8	통계청	-	-	1
행안부	-	1	2	소방청	-	-	1
여가부	-	-	5	농진청	-	-	1
보훈부	-	1	2	문화재청	-	-	1
법무부	-	3	-	재외동포청	-	-	1

1960년대 이후 공기업과 준정부기관의 GDP 대비 부가가치 비중을 추정한 연구들을 보면 준정부기관을 포함해도 공기업 GDP 대비 부가가치 비중은 감소하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 공기업과 준정부기관의 예산규모는 정부예산의 1.3배에 이르고 GDP에 40% 정도를 여전히 차지하고 있으므로 공공기관의 자율성과 책임경영도 중요하지만 국민의 사회경제적 수요를 충족할 수 있도록 경영평가와 같은 공공기관의 경영성과를 개선하는 것이 더 좋은 제도적 방안으로 생각된다.

1997년 외환위기로 인한 IMF의 구조조정 프로그램이 작동되어 공공기관의 구조조정이 이루어진 이후 2007년 이명박 정부에서 공공기관 선진화 정책에 의한 공공기관 통폐합, 일부 자산매각이나 출자회사 정리, 기능조정을 제외하고는 공공기관 민영화가 추진되지 않고 있다. 그러나 정부의 산업정책, 사회문화적인 정책이 강화됨에 따라서 정부사업을 위탁대행하거

나 공공서비스를 전달하는 준정부기관들이 신설되거나 기능전환되고 있다. 그러나 준정부기관의 신설 과정을 보면 대부분 의원입법에 의해 기관이 신설되거나 특수법인을 출발하여 공모사업을 하다가 법정기관으로 전환되는 경우가 많아지면서 「공운법」상 신설타당성 심사를 받지 않게 되고 시간이 지나면서 인력, 사업, 예산이 확대되고 있다. 그러므로 의원입법에 따른 공공기관 신설을 원천적으로 막을 수 없다고 하더라도 공기업, 준정부기관으로 지정된 이후 기획재정부가 경영평가와 기능조정을 할 수 있으므로 5년 주기 정도로 공공기관 주요사업 경영평가 결과와 사업조정을 연계할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있어 보인다.

3. 공공기관 경영평가제도의 변화

가. 공공기관 경영평가제도의 변천사¹²⁾

공공기관 경영평가제도의 변천사를 연구한 공기업학회(2003), 성명재 외(2009), 윤태범(2010), 장지인 외(2013), 홍길표(2015), 박순애(2017) 등은 그간 공공기관 경영평가에 참여했던 경험을 바탕으로 경영평가의 근거법, 평가 종류, 평가지표 등을 기준으로 해서 경영평가제도의 변천 시기를 구분하고 있다.

공공기관 경영평가제도의 변천사와 관련한 선행연구를 정리한 박순애 교수(2017)는 1962년부터 1983년까지 경영평가의 태동기, 1984년부터 2007년까지 도입 및 정착기, 2008년부터 2017년 당시까지 발전 및 고도화기라고 변천 시기를 재구성하고 있다. 그러나 대다수 연구자들에 의하면 1962년 제정된 「정부투자기관예산회계법」에 근거한 주무부처의 정부투자기관에 대한 경영평가제도는 주무부처의 통제 중심의 경영평가 실시와 형식적인 운용이라는 이유로 현재 공공기관 경영평가제도의 원형으로 보고

12) 공공기관 경영평가제도는 평가대상 연도 1년 전에 평가편람이 확정되고 다음 연도에 공공기관을 경영을 하고 그다음 연도에 경영평가를 받게 된다. 그러므로 공공기관 경영평가는 평가지표의 설계-기관경영-평가단의 평가와 같은 3년 주기 평가과정을 거치고 있다. 경영평가편람에서 연도표기는 평가대상 연도를 의미하게 되고 경영평가단은 그다음 해에 실사평가를 진행하고 기획재정부가 평가 결과를 발표한다.

있지 않는 것 같다(송대희, 1983; 장지인 외, 2013 재인용).

1983년 당시 경제기획원이 「정부투자기관관리기본법」 제정을 근거로 해서 정부투자기관의 경영평가를 시행했는데, 당시 KDI 공기업연구팀에서 24개 정부투자기관별 평가지표를 개발하였다(송대희, 2015). 그러므로 공공기관 경영평가제도의 변천사를 정리한 대부분 연구자들은 1983년 정부투자기관의 경영평가제도가 도입되었다고 본다. 특히 1984년에 교수, 회계사를 중심으로 하는 경영평가단을 구성해서 처음으로 정부투자기관에 대한 경영평가를 실시했다고 한다(김일섭, 2015).

1984년 공기업의 소유권부처인 경제기획원은 교수, 연구원, 회계사 등 26명으로 구성된 경영평가단을 통해서 24개 정부투자기관을 대상으로 경영평가를 실시하였고, 2024년 현재 기획재정부는 교수, 연구원, 회계사, 변호사, 노무사 등 90명으로 공기업과 준정부기관 경영평가단을 구성하고, 조세재정연구원 공공기관연구센터가 경영관리계량평가를 위탁받아서 별도로 34명의 회계학 교수와 회계사로 구성된 경영관리계량평가위원회를 구성하여 87개 공기업과 준정부기관을 대상으로 하는 경영평가를 실시하고 있다.

공공기관과 관련한 기관 및 개인의 성과평가 종류를 보게 되면 1984년 정부투자기관에 대한 기관의 경영실적을 평가하였으나 2002년 사장경영계약이행실적을 처음으로 평가하였고, 2005년 정부산하기관 경영평가 실시, 2008년 기관장 경영계약 이행실적 평가로 명칭이 변경되었으며, 2018년 공기업, 준정부기관 기관장 경영성과협약 이행실적평가를 마지막으로 2019년부터 기관평가에 통합되었다.¹³⁾ 2013년에는 공기업, 준정부기관 상임감사·상임감사위원에 대한 직무수행실적평가를 처음으로 실시하였고 현재까지 시행되고 있다.

선행 연구자들은 공공기관 경영평가제도의 변천을 근거법률, 평가운영,

13) 기관장 경영계약이행실적평가 이외에 2010년도 평가편람에서 「공공기관 경영자율권 확대 시범사업 추진계획안」(‘09.12.22)」에 따라 선정된 시범사업 기관(인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등)은 자율권부여 취지를 고려하여 자율권 행사에 따른 영향을 조정하여 평가한 바 있다. 2010년도 공기업·준정부기관 경영평가편람. p. 37 인용.

평가제도의 변화를 기준으로 해서 평가제도의 변천과정을 설명하고 있다. 1983년도 정부투자기관 경영평가제도의 도입, 변화와 분화 과정을 평가모형과 평가지표체계, 계량·비계량 평가방법, 평가지표의 가중치의 변화를 기준으로 해서 좀 더 구체적으로 변천의 분기점으로 나누어 보고 변화과정을 설명할 수 있다. 그러나 아래 <표 6>과 같이 공공기관 경영평가 편람을 기준으로 해서 평가지표체계의 변화를 ① 개별지표, ② 종합-설립목적 달성, 경영관리로 그룹화, ③ 종합경영-주요사업-경영관리 등 도입과 평가부문으로 체계화, ④ 리더십·전략-경영시스템-경영성과의 말씀볼드리지(MB) 모형의 도입, ⑤ 리더십-경영효율-주요사업 범주로 MB 모형의 표준화, ⑥ 경영관리-주요사업 범주 내에서 평가지표 및 가중치를 기관 특성에 맞게 달리 적용하는 맞춤형의 시기로 구분해 볼 수 있다.

공공기관 경영평가편람에서 연도별 평가모형, 평가지표의 특성을 기준으로 구분해 보면 1983년도 처음으로 평가지표를 설계하는 데 있어서 당시 KDI 송대희 박사(2015)는 “공기업 경영평가의 핵심은 지표 설정이어서 공공이익을 중심으로 하는 평가지표와 불변가격을 도입하는 것”이었다고 당시 정부투자기관별 평가지표의 설계과정을 설명하고 있다. 이러한 정부투자기관별 개별 지표는 1986년도 종합지표, 설립목적 달성, 경영관리 지표로 정비되었고, 1990년도 이후 2007년도까지 평가지표는 종합경영, 주요사업, 경영관리 평가부문으로 체계화되었으므로 이 기간 동안 평가지표를 유형화했던 시기로 볼 수 있다. 또한 2007년도 공공기관 경영평가편람에서 평가부문, 평가지표, 세부평가지표 등 평가지표체계는 이전과 같이 유지되고 있지만 평가유형별 평가부문 간의 계량과 비계량의 가중치를 달리하고 있다. 또한 평가부문별 5개 내외의 평가지표와 항목으로 구성되었고, 경영평가 공통매뉴얼을 통하여 평가절차의 표준화와 평가기준과 방법을 규정하고 있으며, 경영실적보고서 작성지침을 마련하고 있다는 점에서 보면 평가모형의 전환을 제외하고는 현재까지 이어져 오고 있는 공공기관 경영평가체계가 대부분 완성된 연도라고 볼 수 있다.

2008년도 MB 모형에 기반을 두고 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과

의 평가부문으로 평가지표를 재정렬하였고, 2014년도부터 경영관리, 주요 사업 2대 범주로 평가지표를 통합하여 현재까지 이어져 오고 있다. 공공기관 경영평가지표체계를 기준으로 해서 변화 시기를 구분해 보면 1983년도 공공기관 경영평가제도 도입 이후, 개별-그룹화-부문화-모형변경-표준화-맞춤형으로 경영평가지표체계가 변화되고 발전해 왔다. 그러므로 40년간 시간이 지나면서 공공기관 경영평가의 지표체계는 체계화되었다. 더 나아가서 공공기관의 특성을 반영하는 공공기관 맞춤형, 포괄적, 종합적인 지표체계를 만들어가는 변화 과정이라고 볼 수 있다.

〈표 6〉 평가지표체계 변천시기

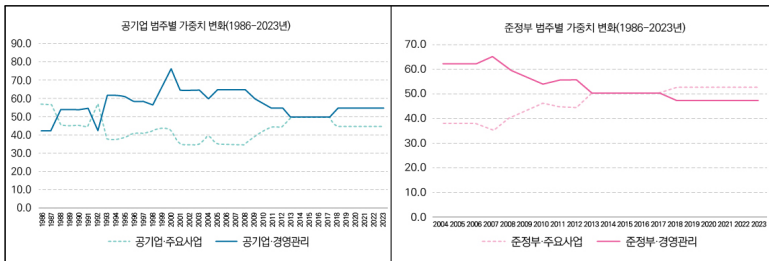
	개별지표	평가지표 그룹화	평가부문 체계화	MB모형 도입	평가지표 표준화	맞춤형
편람 시기	1983~1984년도	1985~1989년도	1990~2007년도	2008~2010년도	2011~2017년도	2018~2024년도
평가 부문 및 평가 지표	-계량지표: 공공이익률, 노무비비율, 생산성 등 기관별 10여개 -비계량지표: 장기경영관리, 연구개발, 관리 제도 개선 등 기관별 다름.	-'85년도: 종합, 경영목표, 경영 관리, 효율성, 서비스, 연구 개발 등 6개 -'86~'89년도: 종합지표, 설립 목적달성, 경영 관리지표의 계량 비계량	-'90~'92년도: 종합경영, 설립 목적사업, 경영 관리, 3개 부문 - '93~'00년도: 종합경영, 주요 사업, 경영효율, 경영관리, 4개 부문 - '01~'07년도: 종합경영, 주요 사업, 경영관리, 3개 부문	- 리더십·전략, 경영시스템 경영성과, 3개 범주 - 비계량지표의 ADL 평가관점 적용	- '11~'13년도: 리더십책임 경영, 경영효율, 주요사업, 3개 범주 - '14년도: 경영관리, 주요 사업, 2개 범주 - 주요사업 비계량 PDCA 평가 - '15~'16년도: 주요사업 계량 지표 년이도 도입 - 경영관리와 주요사업 가중치 동일	- 경영관리, 주요 사업, 2개 범주 - 평가유형 및 공기업 준정부 기관, 평가유형 별 가중치 다름 - '18년도: 사회적 가치 지표 도입 - '22년도: 재무성과관리 가중치 상향

1983년도 정부투자기관 경영평가지표는 계량 및 비계량지표로 구분되었고, 이후 평가지표의 부문과 범주가 만들어지고 범주의 구성요소로서 계량 및 비계량 평가지표가 포함되었다. 계량지표와 비계량지표의 가중치는 평가의 공정성과 객관성을 강조하게 되면서 계량지표의 가중치가 높아졌

고, 정부의 중점적인 정책방향과 이념적 성향에 따라 평가범주와 평가지표의 내용과 가중치는 증감의 변화가 있었다.

공기업 경영평가의 지표범주는 1983년 도입 초기, 2003년부터 2007년도 기간을 제외하고는 경영관리 지표범주의 가중치가 더 높았다. 다만 준정부기관의 경영평가 지표범주는 도입 초기에 경영관리 범주의 가중치가 높았으나, 2018년도 이후 주요사업 지표범주의 가중치가 높아졌다. 이렇게 평가지표 범주별 가중치의 변화는 공기업은 준정부기관보다 상대적으로 더 높은 경영의 자율성 때문에 경영관리 평가지표의 가중치가 더 높은 것이고, 준정부기관은 정부위탁사업의 특성, 주무부처와 수직적인 감독 관계 등을 고려하여 주요사업 지표범주의 가중치가 더 높은 것이다.

[그림 2] 공기업과 준정부기관 평가범주별 가중치 변화¹⁴⁾

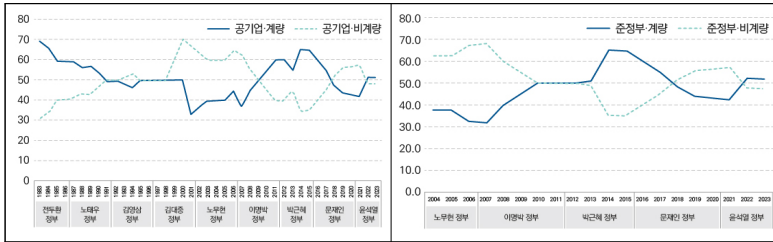


자료: 공공기관 내부자료 재구성

공기업과 준정부기관의 계량과 비계량의 가중치는 1995년도부터 1998년도까지 동일하였으나, 경영평가제도 도입 초기는 계량지표의 가중치가 높았으며, 이명박 정부 후반기부터 박근혜 정부와 현 윤석열 정부까지 보수정부 기간 동안 계량지표의 가중치는 높아졌다.

14) 평가 유형별 평균값을 사용하였고, 1999년 110점 만점, 2000년도 120점 만점이며, 준정부기관은 강소형 및 중소형 기관과 가점은 제외하였음.

[그림 3] 공기업과 준정부기관의 계량과 비계량지표의 가중치 변화



자료: 공공기관 내부자료 재구성

현재 공공기관 경영평가편람은 평가의의, 평가절차, 평가유형, 평가지표 체계, 평가내용, 평가방법, 평가 결과와 후속조치를 규정하고 있다. 그렇지만 1983년도 정부투자기관 경영평가편람에서는 11개 기관별로 평가지표, 경영목표, 불변화 평가방법, 비계량지표의 평가내용을 규정하고 있다. 1993년도부터 정부투자기관 경영평가편람의 성격, 평가절차, 평가지표체계, 평가방법, 정부투자기관별 편람 및 경영평가결과에 대한 조치 등의 순으로 규정하고 있다. 특히 정부투자기관별 주요사업은 3~5개 이내로 규정되어 있다. 1987년도 정부투자기관 경영평가편람에서는 인건비, 관리업무비, 운전자본의 기회비용, 현금성자산, 부가가치 등 공통적용사항을 처음으로 규정하였다. 1992년도 정부투자기관 경영평가편람에서는 설립목적달성지표나 설립목적사업부문을 현재와 같이 주요사업실적부문에 평가지표명이 변경되었다. 1993년도 경영평가편람에서는 경영평가의 성격, 평가절차, 평가체계, 결과에 따른 후속조치 조항이 처음으로 규정되었다.

1995년도 정부투자기관 경영평가편람은 정부투자기관의 경영실적보고서에 대한 기본양식과 세부지침을 평가실시 연도 초에 기관에 배포하도록 규정하고 있다. 이와 같은 공공기관 평가실적보고서 작성지침은 현재까지도 기획재정부에 의해서 평가연도 초에 평가대상기관에 배포되고 있다. 1996년도 정부투자기관 경영평가편람에서는 비계량평가를 위한 체크리스트를 구체화하였다. 1998년도 경영평가편람에서는 평가 결과에 따른 시정

조치가 필요한 경우에 주무부 장관에게 요구하고, 조치사항을 확인하고 점검하도록 하였다. 1997년도 정부투자기관 경영편람에서는 현재 경영평가에서 평가위원이 사용하고 있는 비계량평가를 위한 체크리스트를 구체적으로 작성해서 첨부한다는 규정도 있다. 1990년대 중반에는 정부투자기관 경영평가를 위한 실적보고서 작성기준이나 실사평가 때에 평가위원이 평가실적보고서 이외에 추가적으로 공공기관에 대한 질문과 자료 요구를 할 수 있는 체크리스트 방식을 도입하였다.

2004년 4월 「정부산하기관관리기본법」이 제정되면서 정부산하기관에 대한 경영평가제도가 처음으로 도입되었다. 아래 <표 7>에서 보는 바와 같이 정부산하기관 경영평가체계는 평가대상, 평가유형이나 기관특성에 따른 가중치 배분을 제외하고 기존 정부투자기관 경영평가체계를 그대로 수용하고 있다. 2004년도 정부투자기관의 경영평가에서 평가내용의 통합, 평가지표별 평가내용 정비, 평가지표체계가 간소화되었다. 2006년도 정부투자기관 경영평가편람에서는 기관별 핵심역량이 강화될 수 있도록 평가지표를 핵심요소 중심으로 대폭 단순화되었다.

〈표 7〉 2004년도 정부투자기관과 정부산하기관 경영평가 비교

	정부투자기관	정부산하기관
평가주체	편람 확정: 정부투자기관 운영위원회 평가: 정부투자기관 경영평가단	편람: 기획예산처 정부산하기관운영위원회 평가: 정부산하기관 경영평가단
평가대상 기관	한전, 조폐공사, 광진공 등 13개 정투기관	산업기술시험원 등 88개 정산기관
평가유형	건설 및 제조기관 (I), 건설 및 제조기관 (II), 진흥 및 서비스기관	산하기관이 수행하는 기능 및 기존 평가 체계의 존재 여부 등을 종합적으로 고려하여 아래와 같이 8개 유형으로 분류(검사·검증, 금융·수익사업, 문화·국민생활, 산업진흥, 연수·교육훈련, 건설·시설, 연구 개발, 연기금운용)

〈표 7〉의 계속

	정부투자기관	정부산하기관
평가지표 체계	종합경영부문, 주요사업부문, 경영관리부 문 등 3개 부문으로 구성	종합경영부문, 주요사업부문 및 경영관리 부문의 3개 부문으로 구성
가중치	부문별 배점 및 부문내 계량지표와 비계량 지표의 가중치 배점은 기관별 특성을 반영 하여 다음과 같이 배분 계량·비계량 측면을 유기적으로 연계하여 종합적으로 평가하기 위하여 하나의 비계 량 평가지표 내에 별도의 평가방법과 가중 치를 부여한 계량지표를 두는 통합지표체 계를 계속 유지	수익추구 성격이 강한 기관은 종합경영부 문의 생산성지표와 주요사업부문에, 공익 성격이 강한 기관은 종합경영부문과 경영 관리부문에, 대규모 투자사업을 수행하는 기관은 경영관리부문의 재무관리 합리화 지표에 가중치를 높게 배분 계량·비계량 지표의 비율은 40 : 60을 원 칙으로 하되, 문화·국민생활기관 등 사업 특성상 계량화할 수 있는 부분이 적은 기 관들은 35:65로 조정
평가방법	목표대실적, 추세치평가, β 분포평가, 9등급평가	계량평가: 추세치, β 분포평가, 목표대비 실적평가 비계량평가: 9등급평가

2007년도 정부투자기관 경영평가편람에서 주요사업부문의 비계량지표는 계획수립-집행-성과달성 등과 같은 사업 추진단계별 과정에 따라서 평가하도록 규정되어 있으므로 현재 주요사업 비계량지표의 PDCA 평가가 처음으로 등장한 시기이다. 2007년도 경영평가에서 평가위원을 위한 평가 공통매뉴얼이 처음으로 도입되었다. 2008년도 경영평가편람에서부터 공통 비계량지표 평가매뉴얼로 명칭이 변경되었고, 2012년부터 비계량평가 매뉴얼로 다시 명칭이 변경되었다. 평가매뉴얼에서는 경영평가편람의 비계량 지표의 세부평가내용에 대한 평가착안사항, 평가 시 확인하고 반영할 자료, 평가 시 유의사항이 더 세부적으로 규정되어 있다. 비계량 공통 매뉴얼은 책임경영, 사회적 기여, 조직 및 인적자원관리, 재무예산관리, 보수 및 성과관리, 노사관리 등 경영관리 비계량지표에서 규정되어 있는 세부평가내용별로 평가착안사항을 다시 세부적으로 규정하고 있는데 일부 지표의 경우에 정책과제를 착안사항에 반영하고 있다. 그러므로 경영평가편람에서 정의하고 있는 평가지표, 세부평가내용 이외에 추가적인 착안사항이 포함하게 되어 실질적으로 세부적인 평가내용이 확대되는 영향이 있었다.

그래서 비계량평가 매뉴얼은 2016년도 공공기관 경영평가까지만 사용되었다. 이후 비계량평가 공통매뉴얼의 착안사항은 2017년도 경영평가편람의 평가지표 세부평가내용에 통합되었다.

2008년도 공공기관 경영평가편람에서는 계량지표평가방식 중에서 목표 부여(편차) 방법이 처음으로 도입되었고, 2011년도 경영평가편람 계량지표는 개별 지표의 특성에 따라서 공공기관별 편람에 별도로 정한 경우를 제외하고 목표부여(편차) 방식을 적용토록 하였다. 그러나 계량지표에서 목표부여(편차) 평가방법을 원칙적으로 적용한다는 규정은 2018년도에 삭제되었다가 2023년도 경영평가편람에서 목표부여(편차)방법이 계량지표의 원칙적인 평가방법으로 다시 부활하였다. 2011년도 경영평가편람에서 사회 공헌활동과 정부권장정책을 평가내용으로 하는 사회적 기여 지표가 도입되었다. 또한 중소형 준정부기관도 주요사업의 비계량평가가 시작되기도 했다. 2012년도 경영평가 후에는 경영개선이 필요한 사항에 대하여 경영평가단을 통하여 컨설팅이 시작되었고, 계량평가방법 중에 글로벌 실적비교 방법도 처음으로 도입되었다.

〈표 8〉 연도별 평가방식의 도입 내용

편람 연도	1987	1993	1995	1997	2004	2007
평가 방식	공통적용 사항	후속 조치	경영실적 보고서 기본 양식과 세부지침	비계량평가 체크리스트	평가지표 간소화	평가공통매뉴얼, 주요사업 PDCA평가
	2008	2011	2012	2016	2018	2022
	비계량 ADL 평가 목표부여(편차)방법	중소 주요사업 비계량평가	글로벌 실적비교 평가, 컨설팅	상대평가와 절대평가	공기업, 준정부기관 평가단 분리 계량평가 위탁	컨설팅, 교육기능 공공센터 이관

평가모형, 부문의 연도별 변화 특징 이외에 경영평가제도가 정부정책의 이행수단으로서 평가지표의 변화를 설명해 볼 수 있다. 1999년도 IMF 외 환위기를 극복하기 위하여 공기업의 구조조정 내용과 IMF 영향을 계량지표에 반영하고 있다. 2005년도는 환경보전 등 정부정책과 연계된 사업수행 노력을 촉진하기 위하여 관련 평가지표를 신설하고 평가내용을 보완하였다. 2008년도는 비계량지표에서 지표별 평가영역을 관리하기 위한 관리방법(approach), 관리방법의 실행(deployment), 학습과 혁신을 위한 혁신을 통한 개선(learning & innovation)과 같은 평가지표별 ADL 평가관점을 도입하였다. 그리고 당시 노무현 정부 대통령비서실에서는 공공기관을 대상으로 경영평가와 별도의 혁신평가를 실시하였다.¹⁵⁾ 이명박 정부는 경제적 위기극복, 서민생활안정, 공정사회구현, 경제체질개선과 관련 과제를 제시하고 있고 이들 과제 중에서 일자리 창출노력, 대중소 동반성장, 사회공헌 활동, 공공기관 선진화 과제의 일부를 관련한 평가지표의 평가내용으로 반영하였다. 2013년도는 공공기관 합리화 방안에 따른 협업성과를 가점으로 반영하였다. 2014년도는 공공기관 정상화 대책에 따른 부채과다 중점관리대상기관과 방만경영 중점관리대상기관의 경우에 재무예산관리 및 성과와 보수 및 복리후생 관리지표에 대한 중간평가를 실시한 바 있다. 2017년도에 공공기관 사회적 가치 구현을 가점에 반영하였고 2018년도에는 경영관리 범주의 사회적 가치 구현 지표로 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영과 세부 지표를 평가지표로 구성하였다. 2022년도는 공공기관 혁신가이드라인에 따른 점검결과를 공공기관 혁신계획 실행 노력과 성과를 5점 가점으로 반영하였다. 2023년도 공공기관 경영평가지표체계 중에서 기존 사회적 가치 지표는 사회적 책임으로 지표명이 변경되어 일자리 및 균등한 기회, 안전 및 재난관리, 친환경·탄소중립, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영의

15) 노무현 정부는 혁신비서관을 통해서 공공기관의 기관규모와 업무성격에 따라서 기업형, 공익형, 연구형, 진단형의 4개 유형으로 구분하여 비전과 전략, 혁신리더십, 혁신제도화, 혁신역량, 혁신성과 5개 영역으로 나누어 혁신평가를 실시하였다. 2006년도 공공기관 혁신평가 결과자료(2007.6.13.) 노무현 사료관 참조.

세부평가지표로 재정비를 하면서 가중치가 축소되었고 재무성과관리의 가중치는 상향되었다.

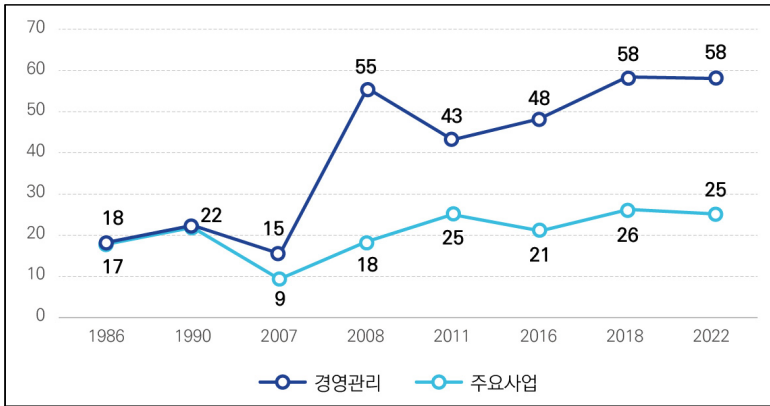
〈표 9〉 역대 정부별 정책방향의 평가 반영 내용

	김대중정부	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부	윤석열정부
정책 방향	공공부문 개혁	공공기관 혁신	공정사회 구현, 공공기관 선진화 정책	공공기관 합리화, 정상화 대책	공공기관 사회적 가치 구현	공공기관 혁신 가이드라인
평가 반영	계량지표에 구조조정 및 IMF 영향 반영	환경보전 등 정부정책노력 지표 반영 별도 혁신평가 시행	사회적 기여, 정부권장정책 지표신설 고출채용, 기능 조정은 조직 인적자원, 성과 연봉제는 보수 및 성과관리 지표에 반영	부채감축, 복리후생비 감축은 중간 평가, 재무에 산관리, 보수 및 복리후생 관리지표에 반영	사회적 가치 구현 지표 신설 반영	사회적 책임 가중치 축소 (12점) 재무성과관리 가중치 확대 (18점)

아래 [그림 4]와 같이 1983년도부터 1985년도까지 개별 지표 시기에 도로공사의 경우, 경영관리지표 18개, 주요사업지표 17개였으나, 2008년도 MB 모형 도입 이후 경영관리 비계량 지표의 세부평가내용이 확대되어 전체적으로 평가지표 내용이 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히 2017년도 공공기관 경영평가편람까지 비계량 공통평가매뉴얼에서 평가지표별 착안사항이 추가되었기 때문에 실제 평가사항은 경영평가편람의 평가지표 수보다 많았다고 할 수 있다.

[그림 4] 한국도로공사 평가지표 수¹⁾ 변화

(단위: 개)



주: 1) 2008년도 경영평가편람부터 비계량 평가지표별 여러 개의 세부평가내용이 규정되면서 실제 평가내용은 증가하였다.

자료: 저자 작성

나. 경영평가 참여 경험과 개선 대안들

필자는 2010년 공공기관연구센터가 설립될 때부터 일하게 되면서 경영평가, 평가지표의 수정과 개선, 평가제도개편 TF에 참여할 수 있는 기회가 있었다.¹⁶⁾ 지난 13여 년 동안 공공기관 경영평가제도가 변화하면서 진화·발전하는 모습을 보아왔다. 또한 많은 공공기관의 임직원들이 경영평가를 통해서 더 좋은 경영시스템을 도입하고, 경영실적을 개선하려는 노력들을 목격할 수 있었다. 그러나 어려운 경영여건을 극복하고 얻은 좋은 경영평가 결과임에도 불구하고 “경영평가 성과급 잔치를 한다.”는 부정적인 언론 기사를 마주할 때마다 마음은 늘 불편하기도 했다. 그래서 공공기관은 단기적인 경영실적을 개선하는 것도 중요하겠지만 “국민들의 신뢰를 받아야만 존속할 수 있겠구나”라는 교훈을 얻기도 했다.

16) 2009년 말 공공기관연구센터가 당시 한국조세연구원 산하에 있는 조직으로 설립되면서 평가연구팀 초빙연구위원 신분으로 경영평가제도와 보수체계 연구를 시작하였다. 그 이후 경영평가연구팀장, 부소장, 소장을 역임하면서 공공기관 경영평가제도가 변화하고 진화하는 과정에 직간접으로 참여할 수 있었다. 특히 2015년부터 2016년까지 평가지표설계팀장으로 경영평가단에 참여하였다. 이후 공공기관연구센터가 경영평가단과 주요사업 계량지표의 수정과 개선 작업을 하고 있다.

우리나라 공공기관들은 내외부의 경영평가를 통해서 경영성과를 개선하고 있다. 기획재정부는 공공기관의 소유권 부처로서 경영평가를 통해서 공공기관의 생산성이나 효율성을 높이려 하고 있고, 주무부처는 감독 및 규제기관으로서 공공기관을 통해서 국정과제나 국정목표를 달성하려고 할 것이다. 결론적으로 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 경영성과와 공적인 책무성을 제고하는 정책적인 수단이기도 하다.

지난 40여 년 동안 공공기관의 경영평가는 평가체계가 통합되고 표준화되면서 공공기관의 경영성과를 개선하는 데 크게 기여하고 있다. 그러나 공기업이나 준정부기관의 경영실적을 비교경쟁(yardstick competition)하는 평가방식으로 인하여 공공기관의 경쟁을 촉진하는 기제로서 충분히 작동하고 있으나 성격이나 규모가 다른 공공기관과 준정부기관을 같은 평가 유형 안에서 평가하는 데 어려움이나 일정한 한계가 있는 것 또한 사실이다.¹⁷⁾ 그래서 최근 평가유형별, 공공기관별 특성을 반영하여 평가지표나 가중치를 차별적으로 적용하면서 가능하면 포괄적이지만 맞춤형 평가를 지향하고 있다.

공공기관 경영평가제도는 전년도 평가지표 개선¹⁸⁾-평가위원 모집 및 위촉-평가단 워크숍-공공기관 실적 설명회-평가단의 서면 및 실사평가-평정회의-평가 결과 발표-평가 결과 설명회-컨설팅 및 교육-평가지표의 수정 등 작업 순으로 3년 평가주기로 해서 진행된다. 지난 1960년부터 1990년까지 일정기간 공공기관의 민영화, 기능조정과 같은 구조조정도 있었지만 1984년부터 매년 공기업의 경영실적을 평가해 오고 있고, 준정부기관 숫자가 확대되면서 준정부기관, 최근에는 기타공공기관까지 경영평가 제도가 확대되고 있다. 공공기관이 민영화나 기능조정을 통한 구조조정이 되기 전까지는 경영실적이나 경쟁력을 평가받을 수밖에 없고, 공공기관은

17) 조동성 서울대 명예교수는 “공기업 경영평가는 바나나와 사과를 비교하는 방식으로 평가방식을 개선해야 한다”고 주장하고 있다. 조선비즈, 2015.2.12. 인용.

18) 기획재정부(평가지표개선TF)가 매년 공공기관들과 함께 평가지표 개선과정을 거쳐서 공공기관운영위원회에서 다음연도 경영평가면담을 확정하는 것을 프랑스 재무부와 프랑스 전력(EDF)과의 성과계약(performance contract) 사례와 같이 기재부와 공공기관 간 공공기관 간 성과계약 또는 경영계약이라고 정의할 수 있다.

경영평가제도를 통해서 역량개선과 경영혁신을 해야 한다. 그러므로 지난 40년간 공공기관의 경영성과와 책무성을 제고한 평가제도로써 존속하고 변화·발전할 수 있었던 것에 대한 몇 가지 단상과 개선 의견을 제시해 보고자 한다.

가) 정부정책의 이행수단 - 공적 책무성과 지속가능성

2010년부터 거의 매년 경영평가가 끝나면 기획재정부 평가분석과, 경영평가단, 공공기관연구센터는 경영평가제도개선 T/F를 만들어서 평가지표체계의 개선작업을 해왔던 기억이 있다. 정권 교체기에 집권한 정부의 정책적 성향과 국정과제를 관련 평가내용에 반영하려 했고 가중치도 상향 조정하였다. 이명박, 박근혜 정부에서 주로 계량지표의 가중치가 높아졌고, 노무현, 문재인 정부에서 비계량지표의 가중치가 높아졌다. 그러므로 보수정부는 재무나 부채관리와 관련한 계량지표의 가중치를 높이려 했고 진보정부는 사회적 책임이나 공공성과 관련한 평가지표의 가중치를 높이려 했다고 볼 수 있다.

1987년 외환위기 이후 역대 정부는 공공기관 임직원들에게 영향력이 강한 경영평가제도를 통해서 국정과제나 공공기관 혁신방안의 이행력을 높이려 했다. 필자는 2012년 당시 산업부가 주무부이고 동반성장위원회에서 주관하고 있는 공공기관 동반성장평가의 평가위원과 간사를 역임했었는데 산업부의 요청으로 공공기관 경영평가 비계량평가매뉴얼에 동반성장 평가실적을 반영할 수 있도록 착안사항을 추가했던 기억이 있다. 경제위기 극복이나 코로나 대응과 같은 전 정부 차원의 국정과제가 발표되면 정부 업무평가나 공공기관 경영평가를 통해서 이행 정도와 실적을 점검·평가하고 있다. 그래서 우리나라 정부 업무를 총괄하는 총리실은 공공기관 경영평가에서 국정철학, 국정과제와 연계를 강화하도록 한 적도 있다(정부업무평가 기본계획 2020-2022). 장애인 의무고용, 중소기업제품 등 우선구매, 온실가스감축 등과 같은 정부권장정책을 공공기관 경영평가지표에 반영하

고 있다.¹⁹⁾ 이와 같이 정부부처는 소관하고 있는 정책이나 사업의 추진실적을 공공기관의 선도적 이행과 확산을 기대하면서 공공기관 경영평가에 반영하려고 한다. 또한 기획재정부도 공공기관의 효율성이나 재무건전성 유지를 위한 총인건비 인상률, 간부직 성과연봉제, 임금피크제, 중장기재무계획, 근로시간면제 등과 같은 제도를 경영평가에 반영하고 있다. 그리고 1983년도 정부투자기관 경영평가제도를 설계할 때부터 설립목적사업을 평가지표에 반영함으로써 단순하게 경영효율성이나 생산성만을 평가하는 것이 아니라 공공성을 측정하는 대표적인 제도가 되었다.

2000년대부터 환경경영, 윤리경영, 지속가능경영, 최근에는 사회적 책임이나 ESG와 같은 국제적 추세를 공공기관 경영평가지표에 반영해 오고 있다. 우리나라 공공기관 경영평가제도 도입 초기에 주요사업 평가지표를, 최근에는 정부정책, 나아가서 금년 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」이 개정되면서 신설된 공공기관의 지속가능성 항목도 평가내용에 반영되어 있다. 그러므로 국제적 추세나 정책환경의 변화에 따라서 공공기관 경영평가지표의 내용과 가중치가 균형과 조화가 이루어질 수 있도록 계속 변경·조정해 나아가는 것이 필요하다.

나) 주요사업지표의 변화 - 공공성과 정보의 비대칭성

공공기관은 대부분 복수의 설립목적을 가지고 있고, 여러 가지 정책사업을 수행하는 사업의 특성상 대표적인 계량지표를 만들어야 하므로 객관적인 성과측정이 대단히 어렵다. 공공기관의 존립 이유는 국가가 부여한 고유목적사업, 즉 공공성을 추구하는 것이므로 주요사업과 관련된 계량과 비계량지표가 가장 중요하다. 공공기관별 다른 주요사업 계량지표의 요건으로 첫째, 결과나 성과지표의 성격을 가지고 있으므로 사업의

19) 2009년도 경영평가편람에서 공공기관 청년인턴제 활성화 등 7개를 평가에 공통 반영하였고 2011년도에는 11개 항목 반영으로 증가되었으며, 2023년도에는 항목이 많아지면서 기관이 가중치 범위를 선택토록 했다. 2017년도는 청년미취업자 고용실적 등 11개 부처청 17개 항목으로 증가되면서 공공기관 특성에 따라 가중치를 달리 적용할 수 있도록 했다.

대표성을 가져야 한다. 두 번째, 공공기관 간 사업이나 계량지표의 난이도가 각각 다를 수 있으므로 목표달성의 도전성이 높아야 하나 사업의 성격상 도전성이나 난이도가 낮으면 조정계수를 활용할 수도 있다.

매년 전반기 경영평가가 끝나고 법령의 개정이나 정부정책의 변경 등 외부영향으로 계량지표를 수정할 필요가 있다. 경영평가단과 공공기관연구센터는 계량지표수정T/F를 구성하여 전년도 경영평가편람의 지표수정과 관련한 검토 작업을 수행한다. 그리고 연말이 되면 다음년도 경영평가편람을 개선하기 위해서 경영평가단과 공공기관연구센터가 공동으로 계량지표 개선T/F를 구성하여 경영관리 및 주요사업 계량지표 전반에 대한 검토와 개선절차를 거쳐서 개선안을 기획재정부에 제출하여 공공기관운영위원회에서 의결한다.

주요사업 계량지표 중 목표부여(편차) 방식의 기준치 설정 방식이 1표준편차이었을 때에는 평가연도 중간에 공공기관의 주요사업 계량지표 수정요구는 그렇게 많지 않았다. 그러나 2014년 목표의 도전성을 높이기 위하여 기준치 설정방식을 2표준편차로 평가방식이 전환된 이후에 공공기관은 한계지표에 도달되었다거나 다른 기관과 비교하여 지나치게 득점률이 낮아졌다는 이유로 주요사업 계량지표에 대한 수정과 개선요구가 급증했다. 그래서 공공기관마다 각각 다른 주요사업의 계량지표의 대표성이나 도전성, 난이도, 산식의 적정성을 판단하려면 공공기관 주요사업에 대한 정확한 이해와 계량지표에 대한 평가방법에 전문성이 높아야 하나 관련 전문가가 많지 않고 공공기관 사업 담당자의 도움 없이 적정성을 판단하거나 설계하는 것은 어렵다.

2014년부터 2016년까지 공공기관의 계량지표 개선요구가 증가되면서 경영평가단 내부에 지표설계단 또는 지표설계팀을 별도로 둔 적이 있다. 2017년부터는 공공기관연구센터가 경영평가단과 공동으로 지표개선 작업을 추진하고 있다. 그러나 경영평가단 내부 지표설계팀 방식은 평가위원 대부분 평가참여를 선호하고 주요사업 계량지표에 대한 전문성이 높은 평가위원을 위촉하는 것도 어려움이 있었다. 공공기관연구센터와 경영평가단

과 공동으로 지표개선T/F를 추진하는 방식으로 매년 두 번에 걸쳐서 각각 1개월 정도 기간 동안 공공기관이 제출한 계량지표 개선에 대한 검토와 심의 작업을 하는데, 검토와 심의시간이 절대적으로 부족했다. 또한 지난 2년간 안전, R&D 등 공공기관 공통지표에 대한 Top-down 방식으로 주요사업 계량지표 개선작업을 추진하기도 했으나 경영관리 계량지표와 같이 평가 대상 전체가 공통으로 적용되는 것이 아니고 유사한 기능이나 사업이 있는 경우에 해당되는 것이므로 공공기관 간의 사업환경이나 조건이 달라서 유불리의 문제가 발생하고 있다.

공공기관별로 각각 다른 주요사업 계량지표를 설계하는 데 있어서 지표 설계팀은 대표성이 높으면서 도전성이 높은 지표를 요구하지만 도전성이 높으면 공공기관의 입장에서는 목표를 달성하는 데 어려움이 예상될 수밖에 없으므로 공공기관은 목표 달성을 하는 데 유리한 계량지표나 평가방법을 채택하려고 한다. 그래서 주요사업 계량지표를 설계하는 과정은 지표 설계팀과 공공기관 간 제로섬 게임이 될 수밖에 없으며 언제나 지표설계팀은 주요사업을 직접 계획하고 집행하는 공공기관 직원과 비교해서 정보의 불균형 상황에서 계량지표의 적정성을 검토하고 심의해야 한다. 그러므로 평가유형이나 사업유형별 평가지표를 설계하는 지표설계팀은 과거 주요사업 계량평가 경험이 있는 평가위원 중에서 선발하여 3년 임기로 운영하면 좋을 것 같고, 공공기관의 관계 직원도 계량지표 설계과정에 참여할 수 있어야 한다. 그리고 공공기관연구센터는 경영평가정보시스템을 활용하여 경영관리와 주요사업 계량지표에 대한 이력관리를 해야 한다.

공공기관 경영평가제도 도입 초창기는 설립목적사업이라고 해서 주요사업 계량지표만으로 평가하다가 주요사업 비계량지표를 계량지표와 병렬적으로 경영평가에 도입하였다. 현행 주요사업 평가에서 PDCA 평가방식이 도입되면서 주요사업명-주요사업 계량지표-주요사업 성과관리의 적정성(비계량지표)-주요사업 계량지표 구성의 적합성 및 목표의 도전성으로 평가지표체계를 구성하고 있다. 그렇지만 대부분 공공기관의 평가실적보고서를 보게 되면 주요사업별 성과관리 적정성과 주요사업 계량지표 구성의

적합성 및 목표의 도전성(주요사업 계량지표)과는 분리되어 기술되어 있다. 즉 주요사업별 사업을 효율적이고 효과적으로 추진하여 주요사업 계량지표의 실적(득점)과 연계성과 인과성을 설명해야 한다. 또한 주요사업별 PDCA 비계량 실적을 기술하는 데에 있어서 주요사업 대상, 범위, 방향성과 관련한 주요사업에 대한 명확한 정의가 없고, 공공기관의 정관, 조직에서 규정하고 있는 기능, 사업과 세부사업과 관련성, 대표성을 확인하기도 어렵다. 주요사업에 대한 정의가 없으니 세부사업이 주요사업을 얼마나 대표하고 있는지를 평가위원은 확인할 수 없으므로 공공기관이 실적보고서에서 제시하고 있는 세부사업에 한해서 집행의 효율성과 효과성을 평가할 수밖에 없다. 그래서 지난해 2024년도 공공기관 경영평가편람 개선작업을 하면서 주요사업별로 사업대상, 범위, 방향성에 대한 지표정의를 하도록 했다.

현재 공공기관 경영평가편람에서 주요사업 성과관리 적정성에 대한 주요사업 비계량지표의 세부평가내용, 즉 PDCA 평가방식에서 추진계획 수립의 적정성-추진계획 집행의 적절성-성과수준의 적정성-환류활동의 적정성만 간단하게 규정되어 있어서 공공기관별 주요사업 계획의 중장기 전략과 연계성, 인력, 예산자원의 배정, 계량 및 비계량 성과, 전년도 지적사항 개선 등 환류 중심으로만 기술되어 있고, 주요사업별 세부사업의 집행실적, 방식이나 장단기 성과보다는 단기적 산출 중심의 성과, 우수실적(best practice) 중심으로만 기술되는 한계가 있다.²⁰⁾ 그러므로 기존 PDCA 평가방식과 사업에 대한 투입-집행-산출-결과와 같은 프로그램 평가방식을 혼용하여 장단기적인 사업의 효과성을 평가할 수 있도록 평가방식을 개선할 필요가 있다. 공공기관 경영평가가 매년 다른 기관과 비교 경쟁하는 평가방식이기는 하지만 주요사업 평가만은 시계열적인 성과평가방식을 활용하고 중장기적으로 사업의 효과성이 낮으면 사업조정으로 연계될 수 있도록

20) 경영평가편람에서 성과관리 적정성 지표에 대한 세부평가내용은 PDCA 순으로 착안사항을 규정하고 있었으나 최근 편람에서는 착안사항이 삭제되고 아주 간단하게 규정하고 있다. 경영평가단 워크숍 설명 자료집에는 좀 더 자세하게 설명하고 있다. 『2013년도 공기업 경영평가단 워크숍 자료집』 참조.

록 해야 한다.

목표부여(편차), 목표부여, 글로벌실적비교, 중장기목표부여, 목표대실적
과 같은 오랜 기간 동안 정착된 주요사업 계량평가방법에 대한 실증분석
과 연구를 통해서 공공기관의 사업 성격에 부합하는 평가방법을 채택할
수 있어야 한다. 최소한 정부정책을 위탁받아 집행하는 준정부기관의 주요
사업 계량지표의 평가에서 계량지표의 난이도를 높이기 위해 공공기관이
달성 불가능한 목표치를 부여하거나 통제범위 밖의 결과지표를 요구하는
것은 현재 상대평가체제에서 공공기관의 평가 수용성을 악화시킬 것이다.
그러므로 공공기관 경영관리 공통계량지표뿐 아니라 주요사업 계량지표
설계, 평가방법, 난이도, 가중치 전반에 대한 개편이 필요하다. 또한 원칙
적으로 공기업 경영평가는 2007년도 초기 MB 모형을 통해서 평가를 해
도 되고, 준정부기관 주요사업 평가는 사업성이 높으면 현재와 같은 MB
변형모형으로 평가해도 되고, 공공성이 강한 정부위탁사업이 많은 경우에
는 주요사업 평가에 프로그램 평가모형을 더 많이 활용하는 것이 타당할
것으로 보인다.

다) 평가체제의 전환 - 평가 소통과 환류 강화

경영평가체제 또는 평가거버넌스는 공공기관의 소유권 기능을 행사하는
기획재정부가 있고, 1984년부터 경영평가를 수행하기 위해서 매년 구성되
는 경영평가단이 있으며, 경영평가대상으로 1984년 13개 정부투자기관, 현
재는 87개 공기업·준정부기관이 있다. 이렇게 오랜 기간 동안 3각의 평가체
계가 유지되고 있었으나 평가대상기관이 확대되고 평가지표체계가 복잡해
지면서 공기업과 준정부기관 경영평가단으로 분리되고, 경영관리 계량평가,
지표설계, 컨설팅과 교육, 평가운영은 공공기관연구센터가 맡고 있다.

모든 평가는 평가지표설계, 실사평가, 평가 결과의 설명, 컨설팅과 교
육, 환류의 일련의 순환과정이다. 평가자와 피평가자 간의 소통과정이기도
하고, 동시에 기획재정부, 평가단, 공공기관연구센터, 공공기관 간 상호영

향을 주고받는 평가관계, 평가네트워크이기도 하다. 그러나 평가유형 내 공공기관 간 경쟁이 심화되고, 평가위원의 공정성과 윤리성이 강조되면서 평가자와 피평가자 간 자유로운 소통작용은 일정한 제약을 받을 수밖에 없게 되었다.

현재 경영관리나 주요사업 계량지표의 경우에 사전에 정해진 평가지표와 평가방법에 따라 절대평가를 한다. 그러나 비계량평가인 경우는 전년 대비 향상도와 평가유형 내에서 경영시스템이나 노력도를 비교평가한다. 결과적으로 공공기관의 전체 득점을 기준으로 6등급 상대평가를 하는 평가구조이므로 평가의 공정성과 객관성은 무엇보다 중요한 평가요소이다. 경영평가단의 위촉과 구성에서 평가위원은 3년 연임이 제한되고 있고 일정비율의 신규위원으로 평가단을 구성하고 있다. 또한 평가위원의 공공기관 이해충돌을 사전사후에 방지하기 위해서 이해충돌과 관련한 서약서 제출, 검증작업, 위반 시 해촉을 할 수 있는 경영평가단 윤리규정을 두고 있다. 그리고 원칙적으로 경영평가위원은 평가과정에서 공공기관 임직원과 사적 접촉이 금지되어 있기도 하다. 그러나 현재 경영평가에서는 매년 3월부터 4월 말까지 2개월 기간 동안 공공기관이 제출한 평가실적보고서에 대한 서면평가와 현장 실사평가를 해야 하고, 5월 중에 평정회의를 통해서 평가보고서를 제출하고 종합적인 평정결과를 도출해야 한다.

공공기관은 좋은 성과와 우수한 사례를 중심으로 압축해서 평가실적보고서를 작성하고, 평가위원은 계량적 성과나 긍정적인 추진실적 중심으로 산출이나 결과 수준을 평가해야 한다. 평가위원은 체크리스트를 통해서 추가적인 질문과 자료요구를 하게 되는데 체크리스트의 답변자료 분량이 평가실적보고서 분량보다 훨씬 많다. 공공기관의 실적보고서 작성부담을 완화하고 과도한 경쟁을 피하기 위해서 평가실적보고서 작성분량을 제한하고 있지만 실효성이 낮으므로 차라리 실적보고서 분량을 좀 더 늘리는 것이 실질적인 평가부담을 줄이면서도 실적보고서의 가독성을 높이는 것이 될 것 같다.

평가위원은 공공기관과 평가위원 위촉 이전에 용역, 자문, 강의 등 직간

접적인 이해관계가 있으면 회피, 제척하도록 되어 있으므로 공공기관에 대한 이해나 사업에 대한 전문성이 높은 전문가를 평가위원으로 위촉하는데 어려움이 있다. 공공기관과 아무런 이해관계가 없는 평가위원의 선발은 표면적으로 평가의 공정성을 제고하는 것처럼 보이지만 반대로 내적인 전문성 결여로 인하여 실질적 공정성은 오히려 취약해질 소지가 크다. 평가위원에 대한 충분한 사전교육을 늘리거나 평가팀의 평가위원 수를 확대해서 평가시간을 늘여주는 방법이 있을 것 같다.

현재 경영평가는 평가단 구성, 교육, 서면평가, 현장실사평가, 평정회의, 결과 발표까지를 6월 20일까지 마쳐야 하고, 하반기에는 결과설명, 평가지표 수정과 개선, 컨설팅 등 환류과정이 진행된다. 기획재정부나 공공기관은 평가 결과에 따른 경영평가 성과급의 지급과 인사조치라는 후속조치가 중요하겠지만 평가를 통해서 경영개선 노력을 하는 평가환류가 더 중요하다고 보고 평가 결과를 최소한 5월 말 정도에 발표할 수만 있다면 평가 결과에 따른 평가지표 수정이나 개선, 컨설팅 시간을 충분하게 확보할 수 있을 것이다. 또한 현재 3월 말에 시작하는 현장실사평가 시기를 한 달 정도 앞당기게 되면 평가단 워크숍이나 교육 시간도 좀 더 늘리고 평가실사 시간²¹⁾과 기간도 충분하게 확보할 수 있다. 공공기관 경영평가가 평가단 중심의 평정과정이거나 감사가 아니고 공공기관의 경영실적에 대한 평가위원과 공공기관과 소통과정이고 컨설팅이라는 관점에서 보면 평가시간이나 기간을 좀 더 늘리는 것도 바람직한 대안이 될 수 있다. 공공기관의 입장에서 공정하고 객관적으로 평가를 받기를 원하겠지만 사전에 평가지표나 평가방법을 어떻게 설정하는지도 공공기관에는 다음 해 평가의 물을 결정하는 것이므로 중간 지표수정이나 내년 지표개선 시간을 충분하게 가지는 것도 중요하게 생각하는 하나의 평가과정이다. 또한 평가 결과 부진

21) 경영평가 실사는 경영관리와 주요사업 평가범주별로 평가팀을 구성하여 2번에 걸쳐서 공공기관을 방문하여 공기업의 경우 각각 4시간, 준정부기관의 경우에 2시간 30분 내외에서 이루어지고 있으나 평가위원의 질문과 사실확인 시간이 대부분을 차지하므로 공공기관에 답변 시간을 충분히 주지는 못하는 것 같다. 특히 공공기관 지방 이전으로 인하여 하루에 평가할 수 있는 시간 확보가 제한되어 평가기관 수가 많은 준정부기관 경영평가단의 경우에 평가시간을 충분하게 확보하는 데 어려움이 있는 것으로 보인다.

기관이나 맞춤형 컨설팅을 체계적으로 진행하는 것도 공공기관 스스로 제도개선, 역량개선, 혁신으로 유도할 수 있는 기회이므로 중요한 환류과정이다. 그간 경영평가 이후 기획재정부, 경영평가단, 공공기관연구센터는 공동으로 정책이나 평가워크숍을 추진해 왔지만 평가워크숍, 평가제도 및 운영개선, 지표수정과 개선 과정에서 충분한 공공기관의 참여, 의견수렴, 소통이 더 많이 필요해 보인다.

지난 2016년 행안부 산하 지방공기업평가원이 「지방공기업법」의 개정으로 법정기관이 되면서 지방공기업의 평가지표체계나 운영과정에 대해 자문할 기회가 있었다. 공공기관의 경영평가 지표체계인 성과연봉제, 임금피크제 도입, 정부권장정책이나 사회적 책임, 공공기관 혁신과 관련한 평가지표는 지방공기업 특성에 맞게 지방공기업 평가지표체계에 수정하여 반영하였다. 그러나 최근 행정안전부, 지방공기업평가원, 평가단은 유기적인 평가체계를 만들고 평가시스템화하고 있으며, 평가운영과 관련해서 평가단과 지방공기업평가원이 유기적으로 결합하여 운영하고 있는 것 같다.

평가는 단순 평정이 아니라 컨설팅과 혁신을 위한 평가라고 생각한다. 공공기관들은 평가 결과에 따라서 임직원의 성과급이 좌우되고 기관장과 임원뿐만 아니라 직원들의 인사와도 연계되기 때문에 과도한 경쟁이 일어날 수 있다. 그러다 보니 공공기관 입장에서 실적보고서를 다른 기관보다 더 잘 쓰려는 일환으로 과도한 외부 자문과 용역, 컨설팅 비용이 증가할 수 있고, 결산이나 계획수립으로 바쁜 연말연초 실적보고서 집필 작업을 위해 합숙작업까지 하고 있다. 그래서 지난 2014년 실적보고서 작성지침에서 과도한 그래픽을 줄이고 개조식 한글로 실적보고서를 작성토록 한 적도 있었다. 그러나 현재 실적보고서가 압축적으로 도식화되어 있어서 평가위원은 체크리스트를 통해서 많은 참고자료와 설명을 요구하는 실정이다. 그러므로 공공기관은 경영평가편람의 지표 평가내용에 따라 실적보고서 작업을 하고, 특히 비계량지표의 경우, PDCA 순으로 실적을 기술하면서 동시에 계량지표의 성과가 어떻게 비계량적으로 계획하고 집행해서 성과가 도출되었는지를 중심으로 설명할 수 있도록 실적보고서를 구성하는

것이 필요하다.

평가위원은 매년 평가팀별로 매년 3월 말부터 4월 말까지 현장실사평가를 실시하고 중간 평정표와 중간평가보고서를 작업을 마친 다음에 5월 중에 공공기관의 이의신청 절차를 거치고 1, 2차 평정회의를 통하여 평가 결과를 확정한다. 매년 8월까지 경영평가단 최종평가보고서 집필과 편집을 마무리하고 기획재정부와 경영평가단 이름으로 국회, 감사원, 정부부처 등에 제출하게 된다. 2022년도 평가보고서를 보면 공기업, 준정부기관 경영평가단별 총괄요약본, 평가유형별 보고서로 구성되어 11권의 책자가 인쇄, 발간되었고, 기획재정부 홈페이지에 공개되었다. 2024년 공기업 경영평가단 워크숍 자료집을 보면 평가보고서의 작성분량과 방법을 지정해 주고 있다. 공기업의 경영관리 비계량 평가보고서 분량은 1면에서 최대 2면까지, 주요사업의 경우는 계획수립 1면 이내, 집행 2면 이내, 성과와 환류 2면 이내, 그리고 주요사업 지표구성의 적정성은 1면 이내로 정해주고 있다. 그러나 이렇게 평가보고서 양식과 기술방식을 표준화하고 분량을 지표별로 사전에 정해 주게 되면 비계량 평가 결과에 대한 기계적인 균형을 유지할 수 있는 장점이 있기는 하지만 공공기관과 국민의 입장에서 무엇 때문에 좋은 평가를 받았는지, 그리고 무엇 때문에 낮은 평가를 받았는지와 같은 핵심적 요인을 파악하는 데 어려움이 있다. 프랑스, 스웨덴 등 유럽 국가들에서 공공기관 경영실적보고서 작성사례를 보면 계량지표의 성과를 연도별 비교, 국제적 기준에 부합여부나 수준을 국민들도 이해할 수 있게 쉽게 설명해 주고 있고, 이해관계자 관점에서 비계량의 노력과 실적을 기술하고 있다.

라) 평가위원의 공정성과 전문성

공정하고 객관적인 평가와 더불어 지표개선, 컨설팅을 위해서는 무엇보다도 평가위원의 평가역량과 사업에 대한 전문성이 필요하다. 그러나 2023년 130개 공공기관을 대상으로 한 경영평가단은 경영학, 행정학, 이

공계 등 99명의 교수, 변호사, 회계사, 노무사와 경영관리제량평가위원회는 회계학 교수, 회계사 등 35명으로 구성되었다. 2024년은 87개 평가대상기관에 대하여 경영평가단은 90명, 제량평가위원회 34명으로 구성되었다. 공공기관 경영평가의 파급력과 경영평가 성과급 지급규모 등을 고려해보면 현재보다는 평가의 질을 더 높일 필요가 있다. 평가의 질을 높이기 위해서는 무엇보다도 평가위원의 전문성, 역량이 있는 분을 위촉해야 한다. 그래서 국내 최고 전문가들이 공공기관의 경영실적에 대한 등급을 매기는 평정뿐만 아니라 실적의 가치를 평가하고 미래 개선방안을 제시할 수 있어야 한다.

평가위원은 공공기관과 직간접적인 이해충돌이 없으면서 공공기관의 기능과 사업에 이해도가 높은 전문가를 선발해야 한다. 국내의 최고 전문가를 모시기 위하여 기존 공모방식과 더불어 대학, 연구소 등에서 다양한 분야의 전문가를 추천받는 방식을 병행해야 한다. 그리고 평가위원 선발 전 후에 온오프라인 방식의 설명회나 교육프로그램을 마련하는 것도 필요하다. 그리고 공공기관과 간접적인 이해관계가 있거나 오랜 경영평가 참여경력이 있는 평가전문가에 한해서 평가유형별 비계량지표에 대한 평정권을 제한하고 평가과정에서 질문, 자문을 맡는 평가자문위원을 활용하는 방법도 활용할 수 있다. 공공기관 경영평가제도가 공공기관이 제시한 실적에 대한 단순한 평정만 하는 것이 아니라 공공기관에 부족한 부문에 대한 제도개선 자문과 컨설팅을 하는 것이므로 해당 분야의 전문성도 필요하고 평가역량은 더 높아야 한다. 그러나 최근 대학교수는 엄격하게 정해진 강의시간을 준수해야 하고 대외활동을 신고해야 하므로 현재보다 한 달 정도 일찍 평가단을 구성해 보는 것도 좋을 것 같다.

미국이나 유럽국가에서 사업평가와 정책평가가 활성화되어 있고 대학, 학회, 컨설팅사 등에서 다양한 평가프로그램을 운영하고 있다. 그러나 우리나라의 경우에 대학이나 컨설팅사의 교육프로그램은 공공기관 임직원을 위한 교육과정이나 프로그램이 대부분을 차지하고 있다. 우리나라 공공기관 경영평가 이외에 정부업무평가, 재정사업평가, 각종 예비타당성심사,

정부부처의 각종 정책평가 등 대단히 많은 정책평가제도가 있어서 이러한 정부정책평가에 참여하는 대학교수, 연구원, 회계사 등도 많을 수밖에 없다. 그러므로 이렇게 정책평가 경험이 많은 분을 평가위원 후보로 해서 공공기관과 관련된 전문교육프로그램을 제공한 다음에 이분들 중에서 평가위원, 컨설팅 위원, 평가지표설계 위원 등을 선발하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

마지막으로 공공기관 경영평가 분야의 전문성과 이해를 높이려면 더 많은 대학교수, 연구자들이 평소에 공공기관과 관련한 연구를 할 수 있어야 한다. 그러기 위해서 공공기관과 관련된 많은 자료와 정보가 제공되고 공개되어야 하며, 특히 공공기관 경영평가와 관련된 축적된 실증자료들이 잘 정리되고 연구에 필요하면 언제든지 제공될 수 있어야 한다. 10여 년 전에 경영평가정보시스템이 운영된 적이 있으나 여러 가지 불편함 때문에 활성화되지 못하였고, 최근 2년 전부터 경영평가정보시스템을 다시 운영하고 있다. 그러나 평가위원과 공공기관 간에 평가자료의 전달과 공유하는 기능에 머물고 있는 것 같다. 그러므로 기존의 공공기관 알리오와 함께 경영평가정보시스템을 통해서 각종 평가자료, 온라인 평가교육, 평정시스템 등 다양한 평가 기능을 수행할 수 있도록 개편해 보는 것도 중요해 보인다.

4. 끝을 맺으면서

우리나라 공공기관은 국가경제 발전을 위한 사회기반시설을 조성하고, 공공서비스 확대를 위한 경제사회적 역할을 수행해 왔다. 역대 정부도 다양한 공공기관을 통해서 국정과제나 정부정책을 이행해 왔다. 그러나 공공기관은 공공성을 목적으로 설립되었고 독점적 사업을 수행하고 있으나 시장경쟁이나 비교경쟁의 한계로 인해서 비효율성 문제가 있다. 그러므로 선진국의 공공기관 개혁의 사례나 우리나라 역대 정부에서 공공기관 관리정책을 보게 되면 국정이념에 따라서 정도의 차이는 있겠지만 공공기관의 민영화나 기능이나 사업조정이 있었고, 다른 한편으로 공공기관 소유권 기

능을 행사하고 있는 기획재정부가 공공기관 경영평가제도를 통해서 경영성과나 책무성을 관리·통제하고 있다.

우리나라 공공기관 경영평가제도는 1960년대 태동되어 1984년 도입되었고 그 이후 40여 년간 평가지표체계는 표준화, 맞춤형으로 변화하고 발전되었다. 그리고 평가구조, 평가과정, 평가시스템 또한 고도화되어 있다. 공기업을 통한 국가발전이 필요한 동남아, 중남미 국가들에서 공기업의 성과관리 수단으로서 우리나라 공공기관 경영평가 제도를 주목하고 있다.

1984년 정부투자기관, 2004년 정부산하기관, 현재 공기업과 준정부기관까지 경영평가편람의 변화 내용을 확인해 보면 그동안 평가모형, 평가지표체계, 평가내용, 평가방법 등이 진화하고 발전하여 왔음을 알 수 있다. 지금까지 매년 공공기관 경영실적에 대한 공정하고 객관적인 경영평가를 통해서 경쟁을 유도하고 경영개선이 되었다고 한다면 앞으로 공공기관의 경영평가는 공공기관 경영진의 경영역량이 높아지면서 자체적인 경영혁신을 통하여 공공서비스의 질을 높이고 국민으로부터 신뢰를 받을 수 있게 작동되어야 한다. 그러기 위해서 지난 40년간 공공기관 경영평가제도가 진화하고 발전해 왔듯이 앞으로 40년도 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 시대적인 역할 변화를 수용하고 적응하면서 그에 따라서 경영평가의 목적, 초점이나 평가의 패러다임도 신축적으로 전환해 나가는 것이 필요해 보인다.

그러나 공공기관의 경영평가제도는 공공기관의 성과와 책무성을 제고하는 만병통치약은 아니다. 그리고 더 이상 경영평가가 과학을 넘어서 예술이 되어서도 안 된다. 그렇다고 1984년과 같이 13개 정부투자기관에 대한 개별 지표에 의한 평가와 같이 맞춤형 평가라고 해서 87개나 되는 공기업과 준정부기관에 대하여 완전한 개별 평가를 하는 것도 현실적으로 불가능하다. 지난 40년간의 공공기관 경영평가제도가 공공기관의 경영시스템을 표준화하고 매년 성과를 제고하는 기제로서 작동했다면 앞으로 40년은 공공기관이 국제적으로 경쟁력을 가지면서도 혁신을 통해서 효율적인 조직이나 스마트하게 사업을 추진할 수 있도록 종합적으로 평가제도를

개편해 보는 것도 좋을 듯하다. 금년 5월 OECD 공기업 지배구조 가이드라인 개정안을 보게 되면 기업지배구조(corporate governance) 개선, 지속가능성 강화와 투명성과 청렴성 제고를 강조하고 있다. 이미 우리나라 공공기관 경영평가의 지표체계는 이들 요소를 모두 반영하고 있는 것처럼 보이지만 공공기관 경영평가제도가 공공기관의 자율적인 혁신과 역량을 개선해서 지속가능성을 높이는 제도로 진화·발전하기를 기대해 본다.

《 참고문헌 》

- 공기업학회, 『우리나라 공기업관리제도의 평가: 정부투자기관 경영평가제도 20년사』, 2023.
- 기획재정부 외, 「1983년도 정부투자기관 ~2024년도 공공기관 경영평가편람」.
- 라영재 외, 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구: 공운법 제정 이후를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 라영재, 「공기업과 준정부기관 경영성과의 영향요인 분석: 평가지표체계와 평가방법이 변경 전후를 대상으로」, 『정책분석평가학회보』 제29권 제4호, 2019.
- 라영재, 「정책평가의 이론기반평가: 평가원칙과 적용의 실제」, 『정책분석평가학회보』 제30권 제3호, 2020.
- 박순애(편), 『공공부문의 성과측정과 관리』, 문우사, 2019.
- 성명재 외 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 2009.
- 윤태범 외, 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』, 한국조세연구원, 2010.
- 이원희·라영재(편), 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 장지인 외, 『공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(II)』, 한국조세연구원, 2013.
- Bernier, Florio, Bance(eds.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, Routledge International Handbooks, 2020.
- Christopher and Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford, 2011.
- Laegreid & Verhoest, *Governance of Public Organization*. SAGE., 2010.
- Mazzocato, *COVID-19 and the Need for Dynamic State Capabilities: A International Comparison*. UNDP, 2021.
- Peter and Pierre, *The Next Public Administration: Debates & Dilemmas*, SAGE, 2018.
- Toninelli(eds), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprises in the Western World*, Cambridge, 2000.

제2장

경영평가제도의 설계와 운영에 대한 회고: 정책담당자 및 공운위원

- '높은 길'에서 '더 높은 길'로 (박재완)
- 공공기관 선진화정책 추진과 경영평가 (강호인)
- 함께 고민하고 답을 찾는 '공공기관 경영평가' (김용진)
- 공공기관 경영평가 NEXT (이승철)
- 공공기관 평가 회고 (강승준)
- 경영평가가 제 역할을 하면 공공기관이 바로 선다 (최광해)
- 2013~2015년 경영평가 (조봉환)
- 2017년 격동기의 경영평가를 회고하며 (박순애)
- 미래지향적 공공기관 경영평가를 위한 몇 가지 화두(話頭) (원숙연)
- 평가의 열린 생태계 조성을 통한 효과성 제고 (이원희)
- '공공기관 경영평가', 그 빛과 그림자 (이종욱)

‘높은 길’에서 ‘더 높은 길’로

박재완*

필자는 1980년대 중반 감사원에 재직할 때 금융공기업 감사를 맡았고, 1990년대 중반 대학으로 옮겨서는 정부투자기관 경영평가와 정부기금 운용 평가에 참여하였다. 이후 대통령실 국정기획수석비서관으로 2008~2010년 추진된 ‘공공기관 선진화 방안’을 기획했고, 2011~2013년 기획재정부장관 시절엔 공공기관 경영평가를 총괄했다. 피평가기관에서 일해보진 않았으나, 이처럼 정책 담당자와 평가위원의 시각을 함께 조망했던 경험을 반추해 진화를 거듭해 온 공공기관 경영평가제도의 침로(針路)를 탐색해 본다.

1. 활기찬 가치경영의 독려

공공기관은 국민이 주인이지만, 그 감독은 국회와 정부가 맡는 다단계 ‘주인-대리인 구조’를 바탕으로 운영된다. 하지만, 단임 대통령제의 한계 때문에 기관장이 연임하는 사례가 드물고, 보은 성격의 정실인사가 만연해 자질이 미흡한 부적격 인사가 기관장을 맡기도 한다. 그러다 보니 기관장은 멀리 내다보는 게 아니라 잠시 머물다 떠나는 손님처럼 지낼 유인이 강하다. 힘들여 근원적인 문제점을 바로잡고 임직원의 잠재력을 극대화해 활기찬 가치경영을 지향하기보다는 그저 ‘대과 없이’ 지내려는 도덕적 해이

* 전 기획재정부 장관, 현 성균관대학교 이사장

가 발생하기 쉽다.

더욱이 공공기관은 정부 지원을 받고 해당 분야의 독점적 지위를 보장받기에 자칫 기술 혁신, 원가절감 등 생산성 향상 노력도 미흡할 수 있다. 공공기관의 주무부처 역시 할거주의와 ‘예산 극대화’ 등 ‘대리인 문제’로부터 자유롭지 않다. 공공기관이 주인의식을 갖고 활기차고 알뜰하게 경영되는지 독려를 게을리할 수 없거니와 또 주무부처에만 그 역할을 맡겨둘 수 없는 논거다.

필자가 2008년 ‘공공기관 선진화 방안’을 입안한 배경도 같은 맥락이었다. 외환위기 직후 화두였던 공공기관 민영화와 구조조정이 중단된 2002년부터 2007년까지 공공기관은 45개나 신설됐다. 인력은 6만 7천명이 늘고, 예산도 102조원이나 팽창했다. 하지만, 공공기관의 국민경제 기여도는 급락했다. 한국조세재정연구원에 따르면, 같은 기간 35개 대형 공공기관의 1인당 인건비는 연평균 6.6% 상승했지만, 1인당 부가가치는 연평균 1.8% 증가에 그쳤다. 이와 같은 공공기관의 방만한 경영은 오롯이 국민 부담으로 귀결된다. 또 공공기관의 역할과 비중이 지나치게 확대되면, 민간 활력이 위축되고 국민경제의 생산성도 하락할 수밖에 없다.

2. 자율과 책임[‘높은 길’]의 지렛대

공공기관의 가치경영을 독려하는 정책 수단은 다음 다섯 가지로 집약된다. 첫째, 임무와 기능, 비전과 사업, 조직과 예산에 관한 큰 틀의 거시적인 원격제어다. 둘째, 기관장 등 임원에 대한 적재적소(適材適所) 인사다. 셋째, 투입 요소, 운영시스템과 성과에 관한 정보의 투명한 공개다. 필자가 ‘공공기관 선진화 방안’에 노동조합과의 이면 계약을 포함한 ‘임금과 단체협약’ 공시를 도입한 것도 그런 취지다. 넷째, 경영 성과에 관한 엄정한 평가다. 다섯째, 감사원 감사와 국회 국정감사 등 외부의 사후통제도 빼놓을 수 없다.

그 밖에, 직원 인사, 예산 집행이나 일하는 방식 등 일상적인 경영을 돌

러싼 주무부처의 근접 통제도 공공기관으로선 부담스러운 견제 장치다. 다만, 이는 공공기관의 자율과 창의를 저해하고 임직원의 보신(保身)주의를 부추기는 ‘낮은 길(low road)’에 속하므로 꼭 필요한 최소한에 그쳐야 한다. ‘낮은 길’이라 함은 불신에 기초해 강제·감시·규제·처벌에 의존하는 경로를 뜻한다. 이는 신뢰와 존중을 바탕으로 공공기관의 자율·분권·다양성을 고취함으로써 유인과 책임을 강화하는 ‘높은 길(high road)’과 대비된다. 전자가 채찍과 통제에 의존한다면, 후자는 당근과 활력의 제고에 중점을 두는 셈이다.

공공기관 경영평가는 ‘높은 길’의 전형이다. 주무부처의 일상적인 감독 폐지 등 공공기관의 자율 경영을 전제로 경영 목표 달성 등 성과를 평가해 상여금 차등 지급과 기관장 인사에 반영하기 때문이다. 경영평가는 공공기관의 올바른 비전과 전략 설정, 그리고 임직원의 유인과 사기 진작을 유도하며, 활기차고 알뜰한 경영을 도모해 공공기관의 부가가치 창출을 다그치고 국민경제 기여도를 드높인다. 그런 점에서 공공기관 경영평가는 ‘높은 길’의 두 축인 자율과 책임을 촉진하는 지렛대다.

3. ‘더 높은 길’로의 여정

그러나 공공기관 임직원들에겐 “도대체 우리 기관의 경영을 누가 하나? 매사에 시시콜콜 관여하는 주무부처인가, 아니면 조직과 예산을 통제하며 경영평가를 주관하는 기획재정부인가?”라는 푸념이 비등하다. 공공기관 경영평가의 전제로 폐지됐어야 할 주무부처의 일상적인 감독이 여전하다고 인식하는 듯하다. 기획재정부도 큰 틀의 원격제어에 그치지 않고 미시적인 근접 통제가 상당해 공공기관의 자율 경영은 요원하다는 불만이 팽배해 있다.

경영평가 결과의 활용도 한계를 지닌다. 경영평가가 자율과 책임을 촉진하는 지렛대 역할을 충실히 수행하려면, 평가 결과에 따른 신상필벌(信賞必罰) 원칙이 확립돼야 한다. 지금처럼 평가 결과를 성과급 지급과 기관

장 문책에만 한정할 게 아니라, 승진·연임 등 임원 인사 전반으로 확대 반영해 채찍과 당근이 조화를 이뤄야 한다. 무엇보다 단임 관행이 고착된 공공기관장 인사의 낡은 틀에서 이제 벗어날 때가 됐다. 성과가 탁월한 기관장은 기껏해야 임기를 1년 연장할 게 아니라, 장기간 재임하도록 허용해야 한다. 그래야만 그들의 모범적인 리더십과 남다른 노하우가 보상받고 축적·전승될 수 있다. 정권 차원의 대승적인 결단이 절실한 사안이다.

근접 통제를 최소화하고 평가 결과의 환류를 강화함으로써, 경영평가가 공공기관 임직원의 자율과 책임을 담보해 그들의 잠재력을 극대화하며 활기찬 가치경영을 이끄는 ‘더 높은 길’로 진화하기를 기대한다.

공공기관 선진화정책 추진과 경영평가

강호인*

필자가 공공정책국에 몸담은 기간은 2008년 2월에서 2010년 5월까지 만 2년 남짓한 기간이었다. 2008년은 「공공기관 운영 및 관리에 관한 법률」(이하 공운법)이 2007년에 제정되고 난 직후로 공공기관의 범위가 종전 정부투자기관과 정부산하기관을 통합하여 공기업·준정부기관·기타공공기관이라는 명칭으로 새롭게 분류·지정되었고, 인사정책, 이사회 구성 등 조직운영에서부터 경영평가에 이르기까지 새로운 법률 하에서 변화된 제도의 적용을 받아야 하는 첫 해였기 때문에 각 기관들이나 주무 부처들은 아직 적응이 안된 채 어수선했던 상황이었다. 더군다나 MB정권이 들어서면서 ‘공공기관 선진화’라고 하는 개혁작업이 강력하게 추진되던 시기이기도 하여서 공공기관에 몸담고 있던 직원들에게도 매우 힘들고 혼란스러운 시기가 아니었을까 하는 생각이 든다.

1. 공기업 민영화에서 공공기관 선진화 정책으로 선회

당초 MB정부는 대선공약으로 「공기업 민영화」를 들고 나왔으나 막상 취임 후 공기업 민영화를 추진하려고 보니 상황이 만만치가 않았다. 2007년 서브프라임 모기지 사태로 이미 선진국 금융시장들이 파열음을 내는 가운데

경영평가 제도의 설계와 운영에 대한 회고 - 정책담당자 및 공운위원장

* 전 기획재정부 차관보, 전 국토교통부 장관, 현 법무법인(유)윤춘 상임고문

데 2008년 리만브라더스 사태까지 터지고 나니 우선 당장 경제위기를 수습하는 것이 급선무가 되었다. 뿐만 아니라 우리은행이나 하이닉스, 대우조선, 현대건설 등 1997년 외환위기로 국유화되었던 굴곡한 민간기업조차도 제 주인을 찾지 못하는 마당에 새로 민영화 물량을 시장에 내놓아 매각될 것으로 기대하기는 사실상 어려운 상황이었다.

취임 초기에는 산업은행과 기업은행, 그리고 우리은행을 묶어 Mega Bank로 민영화하고 대신 별도로 정책금융공사를 설립하여 중소기업 지원과 정책금융을 담당하는 방안 등의 큰 그림을 그리기도 하였으나, 민영화에 반대하는 노조와 야당의 강력한 반발, 그리고 일부의 잘못된 여론선동으로 민영화는 본격적인 논의를 시작도 하기 전에 예봉이 꺾여버렸다. 결국 정부는 개혁과제의 명칭을 「공기업 민영화」에서 「공공기관 선진화」로 바꾸고, 공공기관 선진화 추진계획의 대상 범위도 2008년 초 공공기관으로 지정된 305개 기관과 기존 공적자금 투입 기관 14개를 망라한 319개 기관을 검토 대상으로 하여 2008년 8월부터 2009년 3월까지 총 6차례에 걸쳐 발표되었다. 1~3차까지는 민영화와 통폐합·기능조정을 중심으로, 4차와 6차에서는 정원감축, 예산절감, 자산매각 등 경영효율화 방안을, 그리고 5차에서는 공공기관 출자회사 정리방안이 제시되었다.

2. 보수체계 합리화

MB정부 공공기관 개혁의 첫 번째 정책(2008년 6월 발표)은 공공기관 기관장·감사의 보수체계 개편이었다. 그만큼 공공기관 보수체계 합리화는 방만경영을 차단하고 공공기관을 효율화하기 위한 중요한 과제로 인식하였다. 공공기관은 민간기업에 비해 고용이 안정적인 데다가 임금수준도 연공급제로 개인의 생산성이나 경영실적과 무관하게 결정되다 보니까 소위 말하는 Low Risk-High Return형(저위험 고보상) 보상체계를 가지고 있다. 많은 국민들은 우리 공공기관들이 생산성은 낮은 반면 임금과 복리후생은 과다하다고 인식하고 있었고, 실제로 대졸인력의 공공기관 쏠림현상

은 민간의 인력확보를 어렵게 만들어 고용시장을 왜곡시키는 요인이 되고 있었다.

보수체계의 조정은 단체협약 사항이라서 노조의 동의가 있어야 하는데 보수를 깎겠다는 데 노조가 동의해 줄 리가 없었다. 그래서 노조가입 대상이 아닌 직급(임원과 초임 신입사원)부터 선택해서 우선 보수체계를 조정 한 후 어느 정도 대세가 굳어진 뒤에 일반 직급으로 확산하는 전략을 택하였다. 기관장의 경우 기본연봉을 차관급 연봉 수준에 맞추고 감사의 기본 연봉은 기관장의 80% 수준을 유지하도록 하였다. 공기업 대졸초임(2~4천 만 원)에 대해서도 민간기업 수준(2~3천만 원)을 초과하지 않도록 기관별 임금수준에 따라 초임을 차등조정토록 권고하였다. 한편, 상대적으로 임금 수준이 높은 금융공공기관의 경우 노사 자율적 합의를 통해 기존 직원에 대한 임금을 5% 하향조정하는 등 공공기관의 보수수준을 전반적으로 조정 하였다.

3. 노사관계 선진화

당시 공공기관 근로자의 노조가입률은 민간부문의 10.5%에 비해 7배가 량 높은 72.2%를 기록하고 있었다. 이러한 압도적인 힘의 우위를 바탕으로 단체교섭 과정에서 노사가 대립하기보다는 암묵적으로 답합하여 상호 이익을 취할 여지가 크다. 경영자와 직원이 공공기관의 주인 노릇을 포기 하고 정보와 감시의 사각지대에 숨어서 저지르는 낭비와 비효율은 이러한 실상을 진짜 주인인 국민에게 고스란히 알려서 심판받는 수밖에 없었다. 단체협약, 보충협약, 복리후생 등을 공공기관 경영공시 시스템(ALIO)에 공 시토록 의무화하여 불합리한 단체협약 내용이 있으면 투명한 공개를 통해 대외적 평가를 받게 하고 자발적으로 개선하도록 유도하였다. 그리고 2009년 공공기관장 평가 시 노사관계 협력정도, 단체협약의 합리성 여부 등 ‘노사관계 선진화’ 항목을 반영함으로써 기관장 책임하에 불합리한 단 체협약 등을 개선하도록 유인을 마련하였다. 그 결과 2009년에 약 100여

개 공공기관이 단체협약을 개정하였고, 이 중 다수 기관이 노사협의를 통해 인사·경영권 침해조항 삭제, 과도한 복리후생 등을 개선할 수 있었다.

4. 기관장 평가 실시와 미흡 기관장 해임

기관장 평가는 공공정책국에 있는 동안 가장 특징적인 업무의 하나로 기억에 남는다. 2008년 경영평가부터는 기관장 평가를 별도로 실시하면서 평가단도 별도로 구성하게 되었고 평가 결과의 활용에 있어서도 성과급 지급뿐만 아니라 기관장의 인사에 연동시키는 등 평가에 대한 책임성을 한층 강화하여 시행하게 되었다.

이처럼 기관 평가와 별도로 기관장 평가를 실시하게 된 것은 청와대의 강력한 주문이 있었기 때문이다. 기관장 평가를 통하여 잘못된 공공기관장은 해임될 수 있다는 것을 알림으로써 국민들에게는 공공개혁에 대한 정부의 강력한 의지를 보여줄 수 있었고, 자칫 개혁에 미온적일 수 있는 공공기관 직원과 노조들에 대해서는 기관장들이 배수의 진을 치고 앞장서서 독려하는 효과를 가질 뿐 아니라, 정치적 고려에 의해 임명된 기관장도 그 성과에 따라 책임을 묻는다고 하면 취임 초 낙하산 인사로 시끄러웠던 여론의 비판을 어느 정도 잠재울 수 있다고 보았기 때문이다.

평가는 기관장의 리더십과 선진화 과제 추진실적을 반반씩으로 노사관계 선진화 추진실적도 비중 있게 평가하였다. 평가 결과는 기관 평가와 기관장 인사에 반영하였다. 평가 결과가 미흡한 기관장에 대하여는 임명권자에게 해임건의 등 사후조치를 실시하여 기관장의 책임경영을 확보하게 하였는데, 2008년 기관장 평가 결과 4개 기관장을 해임건의하고 17개 기관장을 경고조치하였다.

5. 공공기관정책연구센터¹⁾ 설립

공공정책국장 재임 당시 공공기관의 수는 305개, 인력은 약 35만 명, 예산규모는 정부 일반회계 예산규모의 약 두 배, 부가가치 규모는 GDP의 3.5% 수준에 달하고 있었다. 이처럼 국민경제 내에서 큰 비중을 차지하는 공공기관에 대해서 체계적이고 종합적으로 분석하는 전문연구기관은 없었다. 매 5년 정권이 바뀔 때마다 공공기관 개혁은 단골메뉴로 등장하지만 제대로 된 그림을 가지고 나와서 끝까지 마무리한 정권은 없었다. 공공기관의 개혁을 지속적으로 추진하기 위해서는 관련 이해관계인들의 목소리를 압도할 수 있는 거시적이고 장기적인 국민경제적 논리를 개발·제시해야 국민적 수용가능성을 높일 수 있는 것이다.

공공기관연구센터의 설립목적은 공공기관 관리정책과 제도 전반에 대한 연구와 자료의 축적을 통해 발전 전략을 수립하고 상시적 개혁체제를 구축하는 데 있다. 당초에는 별도 독립 연구기관으로 설립하려 했으나 공공기관들이 조직과 인력을 줄이는 구조조정 와중이라 조세연구원 부설 연구센터로 하고, 초대 연구소장으로는 박정수 이화여대 교수를 모시도록 하였다. 윤증현 기재부장관을 모시고 연구센터 개소식에 참석한 게 엇그제 같은데 벌써 15년이나 흘러 소장도 벌써 8번째 바뀌었다고 한다. 그동안 깊이 있는 연구와 축적된 정보와 자료, 그리고 정부-전문가-공공기관 간 구축한 폭넓은 네트워크를 바탕으로 미래 한국경제·사회를 발전시키고 국가 경쟁력을 드높일 공공기관 정책대안들을 제시해주시기 바란다.

1) 2012년 3월에 현재의 공공기관연구센터로 개칭되었다.

함께 고민하고 답을 찾는 ‘공공기관 경영평가’¹⁾

김용진*

〈에피소드 1〉

공공기관 정책을 총괄하는 공공정책국장을 역임하고 퇴직한 선배의 말이 생각난다. 공무원을 그만둔 이후 공공기관장으로 부임하여 경영평가를 받으면서 평가단으로부터 질문을 받았다고 한다.

“공공기관을 감독하는 위치에서 이제 경영평가를 받는 위치로 바뀌었습니다. 경영평가를 받는 것이 힘들지 않습니까?”

그 선배의 답변은 이랬다고 한다.

“막상 공공기관을 맡아보니가 정말로 힘들다. 그래도 ‘학생은 역시 시험을 쳐야 공부를 더 열심히 한다.’라는 것을 새삼 느끼게 됩니다.”

〈에피소드 2〉

필자가 한국동서발전의 사장에 부임한 후 주무부처인 산업자원부 산하 에너지 공기업 회의에서 산업자원부 차관으로부터 비슷한 질문을 받았다.

“공공기관을 감독하고 평가를 하는 입장에서 감독받고 평가받는 입장으로 바뀌었는데 소회가 어떠십니까?”

그때 필자는 이렇게 답변하였다.

“시험문제를 내는 것도 어렵지만 문제를 풀어내기는 정말로 힘드네요”

1) 필자는 정부개혁실과 공공혁신본부, 공공정책국에서 공공기관정책 실무를 담당한 이후 공공기관인 한국동서발전과 국민연금공단에서 근무한 이력을 가지고 있다. 이러한 정책과 현장 경험을 바탕으로 2017년에 필자가 추진하였던 공공기관 경영평가 개선방안을 설명하고자 한다. 내용의 상당 부분은 필자의 저서 ‘공공기관에 날개를 달자(2020)’에서 재인용하였다.

* 전 기획재정부 차관, 현 경희대학교 객원교수

〈에피소드 3〉

한국동서발전을 시작하고 공공기관을 담당하는 2차관으로 기획재정부에 복귀한 후 공공기관장 워크숍에서 참석자로부터 비슷한 질문을 받았다. 현장을 경험한 정책책임자로서 경영평가를 보는 시각이 바뀌었는지 궁금하였던 모양이다. 한국동서발전 재임 시에 있었던 산업자원부 차관과의 질문과 답변을 들려주면서 이렇게 대답한 기억이 난다.

“이제 와 보니 시험은 푸는 것도 힘들지만 문제를 내는 것이 진짜 힘든 것 같습니다. 그런데 이렇게 생각이 바뀐 이유가 단순히 입장이 달라져서만은 아닌 것 같습니다. 공공기관 경영은 문제를 내는 사람과 푸는 사람이 따로 있는 것이 아니라 함께 문제를 고민하고 함께 해결해나가야 하는 것이 아닌지 생각하게 됩니다.”

1. 경영평가, 자율책임경영체제의 핵심

정부가 공공기관을 관리하는 가장 손쉬운 방법은 사전적 통제이다. 업무계획이나 예산편성과 집행, 인사관리 등 공공기관의 모든 경영활동을 사전에 정부의 승인이나 허가를 받도록 하고 이러한 승인사항이 제대로 이행되는지는 정부의 감사를 통해 확인하고 조치하는 것이다.

그래도 여전히 문제는 남는다. 국민을 대신한다고 하는 정부는 과연 역할을 제대로 할 수 있을까? 혹시 주인인 국민의 이익이 아니라 정부 또는 공무원의 이익에 따라 권한을 남용할 수도 있지 않을까? 또 이러한 철저한 사전적 통제는 절차를 보다 복잡하게 하고, 직접 또는 간접적으로 이에 필요한 비용을 더욱 증가시킬 가능성이 있다. 공공기관은 근본적으로 정부의 일을 보다 효율적으로 하기 위해 설립되었다. 이래서는 차라리 공공기관을 없애고 정부가 직접 수행하는 것이 낫다.

공공기관이 정부보다 더 효율적으로 일을 하게 하면서도 ‘방만경영’ 문제가 생기지 않도록 하는 방안은 없을까? 그래서 거론되는 개념이 자율책임경영 시스템이다. 공공기관이 민간기업과 같이 효율적으로 일을 할 수 있도록 경영상의 자율을 최대한 보장하고, 결과나 성과에 따라 보상을 하거나 책임을 묻도록 하자는 것이다. 사실 방만경영 등 경영진의 도덕적 해

이 문제는 주인과 고객이 분명한 민간기업의 경우에도 완벽히 풀기에는 어려운 과제이다. 그래도 상당부분 시장에 의한 감시나 평가에 의해 이러한 문제가 해소된다.

공공기관 경영평가 제도의 본질은 ‘자율책임 경영’이다. ‘경영평가 제도’는 정부투자기관을 대상으로 1984년에 처음 도입되어 진화를 거듭해왔다. 경영평가는 공공기관 자율·책임경영체제 개념의 핵심을 이루는 요소이다. 경영평가제도는 공공기관에 대한 사전적 간섭이나 감독을 최소화하여 자율경영을 보장하고 성과평가를 통해 사후적으로 책임을 묻고 보상을 한다는 취지로 도입되었다.

기관별 경영목표나 지표는 정부 또는 공공기관과의 협의를 통해 사전에 설정되고 그 결과는 사후적으로 경영평가를 통해 확인·점검된다. 또한 이러한 경영평가는 역시 대리인에 불과한 정부에 맡기는 것이 아니라 민간 전문가로 이루어진 ‘경영평가단’에 맡기자는 것이 주요 골자이다. 공공기관이 존재하는 한, 공공기관의 자율책임 경영을 보장하기 위해서서는 어떠한 형태로든 ‘평가’제도가 필요하다. ‘경영평가’에 대해 앞서 언급한 선행의 답변이 다시 생각나는 이유다. 많은 사람들이 경영평가를 ‘필요악’이라고 지적하는 이유이기도 하다.

2. 막상 공공기관에 부임하고 보니

경영평가에 대한 비판은 상당 부분 근거가 있다. 또 일정 부분 사실이기도 하다. 사실상 기획재정부를 비롯한 정부부처의 공공기관에 대한 감독은 거의 전적으로 ‘공공기관 경영평가제도’에 의존하고 있다고 해도 과언이 아니다.

공공기관들에 대한 정부의 각종 정책 요구사항이나 지시, 지침 등은 경영평가를 통해 이행 여부가 확인·점검된다. 임금 가이드라인의 준수 여부는 물론 인력운영 및 재무관리의 적정성, 윤리경영 및 고객만족 경영 성과와 함께 중소기업·혁신제품·장애인 생산품 의무구매, 지역인재 등 형평적

인재채용, 비정규직의 정규직 전환 등 정부권장 정책 이행실적 등이 빠짐 없이 체크되고 여기에 주무 정부부처가 공공기관에 위임·위탁한 사업의 성과도 경영평가를 통해 평가된다.

이러한 평가 결과에 따라 해당 기관의 경영평가 성과급이 결정되고 경우에 따라서는 기관장의 해임으로까지 연결된다. 공공기관들이 경영평가 때문에 ‘숨을 쉬기도 힘들다’라고 하는 것이 지나치다고 느껴지지 않는 이유다.

공공기관 운영과 관련하여 ‘공공기관 경영평가’ 만큼 말도 많고 탈도 많은 제도도 없다. 심지어는 일반 국민들의 여론도 호의적이지 않을 때가 많다. 경영평가에 대한 비판은 크게 평가지표의 타당성, 즉 “평가지표가 과연 평가할 것을 제대로 반영하고 있는가?”의 문제로부터 평가과정에서의 공정성과 전문성 문제, 평가 결과의 활용에 이르기까지 다양하다.

공공기관들의 불만이 가장 크다. ‘경영평가에 치여서 본래 해야 할 일을 제대로 하지 못한다.’, ‘배보다 배꼽이 더 크다.’라고 한다. 그만큼 부담이 많다는 이야기다. 적지 않은 인원을 배치하여 경영평가를 전담하는 조직을 두고 1년 내내 경영평가 업무에 매달려야 한다고 한다. 기관에 따라서는 경영평가의 기초자료가 되는 경영실적보고서를 보다 잘 작성하기 위하여 많은 비용을 들여 외부 전문가에 용역을 의뢰하는 경우도 있다고 한다. 규모가 작은 공공기관은 도저히 엄두가 나지 않는 일이다.

평가과정에서 평가단의 공정성이나 전문성에 문제를 제기하기도 하고 평가 결과를 수긍할 수 없다는 기관도 적지 않다. 개별 공공기관의 업무를 제대로 이해하지도 못하는 문외한인 비전문가가 평가를 한다고 비판을 하기도 하고 경영평가를 담당하는 평가단의 횡포나 태도, 자질을 문제삼기도 한다. 또한 경영평가가 기관의 업무특성이나 규모 등에 따른 차별성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판도 제기된다. 공공부문 노동조합은 평가 결과에 따른 성과급의 규모가 너무 크고 지급 격차도 커 공공기관이나 조직구성원 간의 갈등을 부추긴다고 한다.

한국동서발전에 부임한 후 들은 경영평가에 대한 현장의 목소리도 크게

다르지 않았다. 가장 크게 지적된 것은 평가단 운영의 폐쇄성과 독선, 피 평가기관과의 일방적인 소통방식에 대한 비판이었다.

“도대체 들으려 하지들 않습니다.”

“잘못 설정된 지표를 합리적으로 설명하고 인정을 해도 소용없습니다. 잘못되었어도 일정기간 평가지표를 유지한다는 것이 평가단의 방침입니다.”

“이의를 제기해도 소용없습니다. 하소연할 데가 없어요.”

“쪽박이나 깨지 말아야죠, 구성원과의 어려운 합의과정을 통해 업무혁신방안을 능동적으로 마련하여 실행하는데 제대로 인정해주는거녕 평가단 개인의 학문적 입장과 맞지 않는다고 평가보고서에 말도 안되는 지적을 써댑니다. 평가단이 적극적 경영과 혁신의 장애물입니다.”

“평가지표에 없는 일은 하지 않는 게 좋습니다.”

“평가보고서는 향후 경영활동의 지침서나 다름없는데 우리 의견은 반영되지 않고 너무 일방적입니다. 경영평가단이 감사원인가요?”

“개인의 민원해결을 부탁하는 평가단원들이 많습니다.”

공공기관의 공공성 등 공공기관 본연의 역할에 대한 평가비중이 지나치게 낮고 평가의 공정성·객관성을 위해 지나치게 경영효율성이나 계량화에 치우친 것은 아닌지에 대한 지적도 많았다.

“공공기관의 존재이유는 공공성이나 사회적 가치의 실현에 있다는 점을 분명히 느낄 수 있도록 해주었으면 좋겠습니다.”

“공공기관은 모두가 같지 않습니다. 다른 것은 다르게 평가해야지, 비교하기 편리하다는 이유로 일률적인 잣대를 들이대는 것은 맞지 않습니다.”

공공기관 운영의 한 축을 담당하고 있는 주무부처의 불만도 많았다.

“경영평가는 기재부 일이 아닌가요?”

“산하 공공기관에 말이 먹히지 않습니다. 정책상 필요에 의한 협조를 요청하여도 결국은 경영평가를 이유로 사실상 묵살당하는 경우가 많아요.”

“경영관리 분야는 몰라도 정부정책과 관련된 주요사업에 대한 평가는 주무부처의 의견이 반영되어야 하는 것 아닌가요?”

3. 경영평가제도를 개선하자²⁾

공공기관 경영평가는 중요하다. 그러나 경영평가의 과정과 결과에 대한 국민들의 불신과 피평가기관의 낮은 수용도가 계속 누적될 경우 제도의 신뢰성을 해치는 것은 물론, 중장기적으로 경영평가 제도를 비롯한 공공기관 운영시스템의 지속가능성에 치명적 결과를 초래할 수 있다. 물론 경영평가제도가 도입된 이후 수많은 제도 개선이 있었고 또한 대부분 긍정적인 방향으로 이루어져 왔다는 점은 평가해줄 만하다. 하지만 아직도 개선의 여지가 적지 않은 것도 사실이다. 이에 따라 필자는 2017년에 그동안의 정책실무 경험과 현장에서 보고, 듣고, 느낀 점을 바탕으로 아래와 같이 다섯 가지의 개선 방향을 제시한 바 있다. 최종 개선방안(〈표 1〉 참고)에 상당 부분 반영³⁾되었으나 향후 과제로 남겨진 부분도 적지 않다.

함께 고민하고 문제를 해결해 나가는 경영평가로 만들자

공공기관 경영평가는 기획재정부 또는 경영평가단의 전유물이 아니다. 평가하는 사람과 평가받는 사람, 기획재정부와 주무부처, 정부와 국민이 분리되어 따로 따로 인식되어서는 안된다. 모두가 공공기관 경영평가제도의 중요한 주체이다. 경영평가는 이러한 주체들이 공공기관의 문제를 함께 고민하고 해결해나가는 중요한 플랫폼이 되어야 한다.

다른 것은 다르게 평가하자

공공기관 경영평가제도 개선의 첫 단추는 “다른 것은 다르게 평가해보자”는 것에서부터 시작되어야 한다. 사실 공공기관들은 정도의 차이는 있지만 모두가 다르다. 만일 같은 기관이 있다면 그 기관은 애초부터 설립되지 않았을 것이다. 그래도 똑같은 기관이 있다면 통폐합 등 그 기능이 조정되어야 한다.

2) 김용진, 『공공기관에 날개를 달자』(2020.1), KMAC. 127~133쪽에서 발췌 정리

3) 기획재정부, 「공공기관 경영평가제도 개편방안」(2017.12.)

평가대상 공공기관의 유형을 보다 세분화할 필요가 있다. 공기업의 유형에 시장형, 준시장형을 넘어 상장공기업을 추가하고, 준정부기관은 기능이나 업무성격에 따라 재분류하고 평가지표를 대폭 차별화함으로써 공공기관들이 자신에게 꼭 맞는 ‘맞춤형 평가’라고 받아들일 만한 수준으로 재설계되어야 한다.

상장공기업의 경우에는 주식시장의 가격 등의 평가 결과를 활용하는 등 경영관리 성격의 평가지표를 대폭 축소하거나 주요사업의 평가사항을 최소화하는 것도 검토되어야 한다. 경영평가는 시장에서 하기 힘든 공기업의 공공성, 사회적 책임 위주로 최소화하는 것이 필요하다. 이들 기관의 인력 증원이나 예비타당성조사 등 정부의 사전적 간섭이나 감독을 최소화해야 하는 것은 물론이다.

할 일을 제대로 하는지 평가하자

‘견지망월(見指忘月)’이라는 말이 있다. 본질을 외면한 채 지엽적인 것에 집착한다는 의미다. 공공기관으로서 해야 할 일은 잊어버린 채 평가지표만 바라보는 격이 되어서는 안 된다. 경영평가가 공공기관으로 하여금 평가에 매몰되어 정작 공공기관 본연의 설립목적, 역할을 잊어버리도록 하는 일은 없었는지 되돌아보아야 한다. 할 일을 제대로 하는지를 평가해야 한다.

경영관리적 요소는 공공기관이 제 기능을 하도록 도와주는 보조적 또는 수단으로서 의미를 갖는다. 경영관리 평가지표의 비중은 현재보다 더욱 축소되어도 지장이 없다. 평가의 객관성 유지에 집착하여 정량적 지표를 우선시하고 이들의 비중이 지나치게 확대된 면은 없는지 검토되어야 한다. ‘공공성’은 공공기관이 포기할 수 없는 가치이다. 사회적 형평이나 민주성, 경영윤리, 정부 권장정책 등 공공성 관련 지표들을 한데 묶어 별도의 평가 부문의 하나로 분리하고 비중을 대폭 강화하여야 한다.

열린 경영평가로 만들자

경영평가에 대한 공정성 시비나 평가 결과에 대한 불신은 상당부분 기획재정부와 전문가 위주의 폐쇄적인 평가제도 운영에서 비롯된다. 정부 내 공공기관의 주무부처는 평소 공공기관과 업무상 직간접적으로 밀접한 관계에 있어 때로는 과도한 간섭으로, 때로는 지나친 유착관계로 비판을 받기도 하였다.

이에 따라 경영평가제도 도입 초기에는 ‘제 식구 감싸기’ 등 관대화 경향이 있는 주무부처의 역할을 최소화하고 정부부처 내에서 보다 중립적인 위치에 있는 기획재정부의 역할을 확대하고 외부 전문가의 힘을 빌려 ‘평가의 객관성’을 확보하려 한 것은 일부 불가피한 측면도 있었다. 하지만 제도가 성숙되고 안정되어감에 따라 경영평가제도의 지속가능성을 높이기 위해서라도 평가제도 운영에 주무부처나 공공기관을 비롯한 외부 참여를 대폭 확대할 필요가 있다. 열린 경영평가로 만들어야 한다.

해마다 평가제도 운영방향 설정에서부터 지표의 설계, 평가 실시단계, 이의신청 및 처리, 결과에 대한 보상방안 결정 등 모든 단계에서 소비자 등 시민단체, 정부 주무부처, 공공기관의 역할을 확대해야 한다. 단순한 소통이나 의견수렴을 넘어 개방과 참여를 제도화해야 한다.

특히 평가과정이나 결과에 대한 공공기관의 ‘이의 신청’의 처리 문제가 중요하다. 공공기관의 ‘이의 신청’의 처리는 단순히 공공기관의 억울함을 해소하여 준다는 차원을 넘어 ‘경영평가의 제도개선이나 발전’을 위해서도 소중한 자원으로 활용될 수 있다. 경영평가단은 평가제도의 속성상 평가과정 전반에 걸쳐 공공기관에 대해 우월한 지위를 갖는 것이 불가피하다. 따라서 공공기관의 합리적인 이의제기도 평가단에 의해 묵살당하고 공공기관은 어디에도 호소할 곳이 없게 되는 상황이 발생할 가능성이 있다. 하지만 이의신청에 관한 한 ‘경영평가단’은 심판자가 아니라 ‘피심판자, 피평가자’가 되어야 한다. “평가를 평가하고 검증한다.”라는 각오로 경영평가단 외부를 위주로 공공기관의 이의신청의 처리절차를 제도화해야 한다.

평가는 끝이 아니라 경영개선 활동의 시작이어야 한다.

경영평가는 해당 기관의 경영 전반에 걸쳐 광범위하게 이루어진다. 지표에 따라 긍정적인 결과도 있지만 때로는 부정적인 평가 결과도 포함되어 있다. 긍정적이든 부정적이든 간에 평가 결과는 해당 기관의 경영개선이나 혁신에 소중한 자원으로 활용될 수 있다. 실제 경영평가를 수행하였던 경영평가단은 평가과정과 평가 결과의 해석과 진단, 조언을 위한 가장 확실한 역량을 가지고 있다.

하지만 경영평가단은 그 인원에 있어 제한적이므로 실제 활동할 수 있는 여력이 부족하므로 자문그룹을 활용할 필요가 있다. 경영평가단을 지원

〈표 1〉 2017년 경영평가제도 개편방안의 주요 내용

개편방향	세부추진과제
사회적 가치 실현	○ 사회적 가치 배점 확대 - 공기업: 30~35 → 40~45점, 준정부기관: 45~50 → 58~63점 ○ 공공기관 여건에 따라 총점 범위 내에서 배점 선택(메뉴방식) - 평가항목별로 기준점수를 부여, ±50% 내에서 가감 선택
맞춤형 평가	○ 공기업 및 준정부기관 평가단 분리, 지표구성 및 배점 차별화 ○ 「성과협약제」 도입 - 기관, 주무부처, 기재부가 협의하여 주요사업 지표를 설계 ○ 평가지표 간소화, 우수지표 인증제 도입, 정부권장정책지표 총량 관리
열린 경영평가 - 참여·개방·소통	○ 평가단 구성 다양화, 시민·사회단체 참여, 전문가 중심 평가 강화 ○ 계량지표(경영관리) 평가 전문기관 위탁 → 상시점검·지원체계 구축 ○ 공공기관운영위원회에 경영평가 소위 신설 - 평가과정 및 결과에 대한 분석, 평가의 품질 및 책임성 제고 - 경영 공통기준 적용(정부정책 및 대외여건 변화 등) - 피평가기관의 이익제기 사항 심사 ○ 기관과 평가단 간 공식적인 소통채널 마련
책임·윤리 경영, 컨설팅 강화	○ 우수사례를 공유 확산, 부진기관은 컨설팅을 강화함 - 부진기관 개선계획 수립 이행실적 평가, 만성적인 부진기관 경영진 ○ 윤리경영 항목 신설, 채용비리 등 중대한 사회적 책무를 위반하거나 국가경제에 공헌한 경우 평가등급과 성과급 조정 ○ 기관장 평가의 기관 평가 통합, 감사평가의 실효성 제고

자료: 기획재정부가 공공기관운영위원회를 거쳐 발표한 「공공기관 경영평가제도 개편방안」(2017.12) 요약 정리

하는 외곽조직으로 경영평가 초기에 외부 ‘자문그룹’을 위촉하여 운영토록 하고, 경영평가 과정에서 평가에 대한 자문 등을 통해 평가단과 긴밀히 소통토록 하고, 평가가 끝나면 공공기관에 대한 경영자문을 체계적으로 지원할 수 있도록 경영평가단과 함께 자문 그룹을 조직화하여 ‘공공기관 경영 컨설팅 그룹’을 제도화하는 것도 검토할 필요가 있다.

공공기관 경영평가 NEXT

이승철*

1. 서론

정부 내에서 근무하다 보면, 정말 많은 평가에 직면하게 된다. 피평가자의 입장에서 평가를 받아보기도 하고, 평가자의 입장에서 직접 평가를 수행하기도 한다. 개인에 대한 근무성적평정, 조직에 대한 성과평가가 있으며, 재정사업과 관련해서 부처 내 자체평가, 재정사업 자율평가(기재부 수행), 보조금 평가, 기금평가 등이 있다. 또한 각 부처마다 사업별로 평가시스템을 갖추고 있으며, 범정부적으로는 정부업무평가가 있다.

평가 업무는 정부뿐만 아니라 민간에서도 중요한 경영의 도구임에 틀림 없다. 경영의 대가 피터 드러커(Peter Drucker)가 “측정할 수 없다면, 관리할 수 없고, 관리할 수 없다면 개선할 수 없다”라고 직언했듯이 평가는 경영의 시작이라 해도 과언이 아니다.

공공기관 경영평가제도(이하 “경평제도”)는 일찍이 1984년부터 시작하여 벌써 40년에 이르렀다. 나름 정부 내 평가 중에서는 가장 세련되고 체계화된 틀로 인정받고 있으며, 그동안 공공기관의 성과 향상에 기여한 부분이 적지 않았다.¹⁾ 그러나 한편으로는 경영평가제도의 한계에 대하여 지속적으로 제기

* 전 기획재정부 재정관리관, 현 한국능률협회컨설팅 경영고문

1) 경영평가의 효과성에 관한 연구

• 박채기·김완희(2015): 경평제도 시행으로 공공기관의 주요 사업 성과가 지속적으로 향상되었음

되어 온 점 또한 부인할 수 없는 사실이다. 여기서는 그동안의 성과와 한계를 되짚어 보면서 향후 개선방안에 대해 논의해 보고자 한다.

2. 경영평가제도의 개요 및 변천 과정

경영평가란 무엇인가? 개념적으로는 공공기관의 자율책임경영체제 확립을 위한 제도적인 장치로서 기관의 자율성을 보장하는 대신, 사후적으로 그에 따른 책임을 지도록 기관의 성과를 평가하는 제도이다. 궁극적으로는 기관의 성과 제고를 통해 대국민 서비스 향상을 목적으로 한다. 앞서 언급한 것처럼 경평제도가 관리를 위한 경영의 중요한 수단이라는 데에는 아무도 부인할 수 없을 것이다

그래서 경평제도는 지난 1983년 도입되어 40년 동안 운영되면서 많은 개선과 변화가 있었다. 대상도 확대되었고, 지표도 고도화되는 등 많은 변화와 개선이 이루어져 왔다. 그러나 경평제도의 큰 틀은 사실상 그대로 유지되어 왔는데 경평제도를 운영했던 담당자의 입장에서 아쉬운 부분이 많은 것 또한 사실이다.

경평제도의 변화를 시기적으로 구분해보면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 경영평가제도의 변화

구분	1기(1983~2003)	2기(2004~2006)	3기(2007~)
관련 법령	정부투자기관관리기본법	정부투자기관관리기본법 정부산하기관관리기본법	공공기관의 운영에 관한 법률

- 라영재 윤태범(2013): 평가받는 공기업 준정부기관이 평가를 받지 않는 기타공공기관에 비해 경비증가율이 낮음(평가로 인한 비용통제 효과가 있음)
- 김지영(2010): 경평제도 도입 이후 개별 공기업의 수익성이 개선
- 조택 송선하(2010): 경평제도 도입 이후 준정부기관의 관리업무비 비율, 인건비 비율, 총인건비 증가율이 유의미하게 감소

〈표 1〉의 계속

구분	1기(1983~2003)	2기(2004~2006)	3기(2007~)
평가대상	투자기관평가	투자기관 및 산하기관평가 시장경영계약이행실적 평가	공공기관평가 자율경영평가('08~12) 기관장경영계약 이행실적평가('08~) 상임감사평가

자료: 저자 작성

1기는 제도의 형성 및 정착기라고 할 수 있는데 20여 개 정부투자기관을 대상으로 경평제도를 운영하던 시기였다. 초기 경제기획원에서 주도적인 역할을 담당하였다. 2기는 제도의 확대기인데, 참여정부 시절 「산하기관 관리기본법」이 제정되면서 정부산하기관이 경평대상에 포함되었다. 3기는 제도의 강화 및 확산기로서 「공공기관 운영에 관한 법」 제정에 따라 두 그룹의 기관이 통합되어 경평대상에 포함되었다.

3. 경영평가제도 관련 주요 쟁점

자율성 제고 수단 vs. 정부 통제 수단

경평제도는 가치가 충돌하는 경영관리 인프라라고 필자는 생각한다. 경평제도가 도입된 당초 취지는 기관의 자율성을 제고하고자 하는 것이었다. 경평제도 도입 이전에는 각 기관에 정부 이사가 파견되어 사실상 경영을 좌지우지하던 시기였는데 경평제도 도입을 통해 직접 경영에 관여하던 방식에서 사후적으로 성과를 평가하는 시스템으로 변화를 시도하였는데, 그 당시로서는 상당히 획기적인 변화라 할 수 있다.

그러나 경평제도가 정부의 통제 수단이라는 사실 역시 부인할 수 없다. 공공성이라는 미명하에 정부 정책의 이행을 확보하고, 공공기관에 대한 감시 및 견제를 하기 위한 수단이라는 점이다. 다만, 정권의 변화에 따라 자율 경영보다는 통제 수단으로서의 기능이 좀 더 강화됨에 따라 경평제도

의 피로감이 높아지고 수용도가 낮아지는 경향도 없지 않았다.

과거 정부 정책 이행 확보를 위해 경영평가를 활용한 대표적인 사례로서 임금체계 개편을 들 수 있다. 대졸초임 삭감 추진(2009), 임금피크제 도입(2015), 성과연봉제 확산(2016) 등의 정책을 위해 정평에 가감점을 부여하는 등의 방안을 시도하였다. 그러나 결론적으로 성과가 미흡하였으며, 부정적인 여운이 크게 남았다. 정부정책 이행의 통제수단으로서 정평 제도를 활용하는 데 있어 담당자가 주의를 기울일 필요가 있음을 알려주는 사례이다.

주요 쟁점 사항

현행 정평제도의 문제점에 대해서는 국회, 감사원, 전문가, 언론, 공공기관 등에서 지속적으로 제기되어 왔다. 평가단 구성, 적절한 평가지표, 평가방식, 과도한 평가 부담, 정평결과와 성과급 연계 등에 대해 지적하고 있다. 이러한 지적사항들을 나름의 기준으로 정리를 해보면 결국 공정성, 타당성(효율성), 합리성으로 단순화할 수 있다.

〈표 2〉 평가 가치와 관련된 주요 쟁점

구분	공정성	타당성(효율성)	합리성
지향목표	제도의 균형성	목적과의 정합성	수단의 적절성
쟁점 사항	평가단의 적절한 구성, 평가지표 (계량 vs. 비계량)	평가지표의 타당성(중장기·단기, 공공성·수익성, 기관 맞춤형) 정부정책 이행 강제수단 평가자 및 피평가기관의 부담	평가유형의 적절성 절대·상대평가 기관장·감사평가제도 기타공공기관 경영평가 정평성과급과의 연계방식 평가단의 전문성

자료: 저자 작성

주요 쟁점사항을 인지는 하고 있으나, 해결하고 정책으로 구현해야만 하는 관료의 입장에서 보면 쉽지 않은 과제들이다. 어떤 부분은 가치 충돌

의 문제(예: 공공성 및 수익성)이며, 또 어떤 사항은 해법이 모호한 문제(집행 가능성, 입법 부재)도 있으며, 관점의 차이에서 발생하는 것도 있기 때문이다.

주요 쟁점사항 중 일부에 대해 간략하게 살펴보면서 평가기관의 입장에 서의 고민을 피력하고자 한다.

(평가단을 평가한다) 평가의 실질적인 주체는 평가단이다. 평가 주체인 기획재정부로부터 위탁을 받아 평가를 수행하는 평가단의 역할은 매우 중요하다. 특히, 피평가기관의 수용도는 평가단이 어떻게 구성되고, 어떻게 평가를 수행하느냐에 따라 좌우된다. 평가단은 1년 단위로 매년 1월에 주로 행정학, 경영학 분야의 전문가 분들로 구성되는데 공정성이라는 측면을 많이 고려하게 된다. 전문성 또한 중요한데 잦은 교체, 특정 분야의 편중 등으로 전문성 확보에 애로가 있는 것이 사실이다. 그래서 공정성과 전문성의 양 측면을 모두 고려하여 최적의 평가단을 구성하는 것으로 기재부의 첫 고민은 시작된다.

별도의 독립된 지표개발반을 만들고 평가단을 점검만 하는 방식, 평가단 구성의 풀(pool)을 확대하고 임기를 보장하는 방식, 공공기관연구센터를 평가의 상설기관으로 활용하는 방안 등 다양한 개선방안이 논의되었다. 결국 상시적이고 공정한 전문가 그룹을 확보하여야 하는데 현실적으로 쉽지 않은 문제이다. 향후 평가기관의 상설화 및 전문기관화와 연계하여 대안을 찾아야 할 것으로 생각된다.

(평가지표를 평가한다) 평가지표는 평가에 있어 가장 쟁점이 되는 주제이다. 평가는 피평가기관 입장에서 보면 총성 없는 전쟁이며, 전쟁의 시작은 사실상 D-1년의 평가지표의 설정과 이에 따른 목표치의 설정부터 시작된다. 평가지표가 잘못 설정되면, 두고두고 문제가 된다. 왜냐하면 통상 한번 설계된 지표는 3년간 유지되고 변경하기가 쉽지 않기 때문이다.

공공성의 비중이 높아지는 추세이며, 평가지표와 관련 계량 및 비계량 지표의 비중은 정권이 바뀔에 따라 변화되어 왔다. 다만, 공공성이라는 모호한 요소를 어떻게 정책화 내지 지표화하느냐의 문제는 여전히 숙제로

남아 있다. 개인적인 생각으로는 기관의 자율성 강화를 위해 '실질적인 맞춤형 절대평가'로 가야 하고, 그러기 위해서는 지표의 설정이 가장 핵심적인 요소라고 생각한다.

(평가시스템을 평가한다) 평가제도의 합리적인 운영에 관한 내용이다. 우선 현 평가제도는 1년의 단기적인 성과에 대한 평가인데 기관에 대한 제대로 된 평가를 위해 중장기 계획 및 성과에 대한 평가가 병행되어야 한다는 지적이 있다. 적절한 지적이지만 대안을 만들기가 쉽지 않다는 이유로 미루어지고 있는 쟁점이다. 개선방안으로 기관장 임기(3년)를 고려한 평가 주기의 조정, 경영인증제 도입 등이 논의되고 있으나, 집행상의 묘수는 발견하지 못하고 있다.

경평의 결과물인 성과급 지급방식과 관련하여서도 경평 서열에 따른 독식방식에서 부문별로 성과급을 지급하는 방식 등이 새롭게 도입되었다. 향후 보다 다양한 인센티브방식도 고려할 필요가 있다고 판단된다.

아울러 경평결과에 따라 기관장의 해임을 결정하는 방식은 2008년 이후 적극적으로 활용되어 왔는데, 과도한 운영은 지양되어야 할 것으로 보인다.

4. 경평제도 NEXT: 경평제도 개선방안

경영자의 입장에서든 피평가자의 입장에서든 평가는 피해 나갈 수 없는 경영수단이다. 삼국지에 나오는 촉나라의 명재상 제갈량은 정책을 수립하고 집행함에 있어 삼공(三公)-공정, 공평, 공개-을 중시하였다고 한다. 을 바르고, 치우침이 없고 투명하게 정책을 하였기에 누구에게 상을 주거나, 벌을 주어도 시기하거나 원망하는 사람이 없었다고 한다. 평가제도도 삼공의 원칙에 따라 운영되어야 한다고 생각하며, 필자가 생각하는 경평제도의 개선방안을 제안해 본다.

첫째, 독립된 평가 상설기관의 설립이다. 평가시스템의 획기적인 개선은 구조적으로 쉽지 않다. 우선, 평가라는 제도는 평가기획부터 평가수행까지 최소 3년이라는 기간이 걸린다. 평가기관 측면을 보면 3년이라는 기간은

담당자 및 책임자가 2~3번 바뀌는 긴 기간이다. 우리나라 관료제도의 특성상 경평제도의 개혁을 기대하기에는 현실적인 한계가 있다. 이러한 상황에서 차선으로 고려할 수 있는 대안은 평가제도를 지속적으로 수행하는 평가기관의 상설 조직화이다. 현재 1년 단위의 평가단을 보다 효율적으로 운영할 수 있으며, 평가의 노하우(know-how)를 체계적으로 축적함으로써 평가제도의 혁신을 과감하게 추진할 수 있다. 아울러 공정성·전문성·효율성의 관점에서도 진일보한 성과를 기대할 수 있다. 현재 독립된 평가기관의 설립이 논의되고 있는 것으로 알고 있는데 좋은 결과를 기대해 본다.

둘째, 평가방식과 관련하여 현재의 줄 세우기 방식의 평가는 점진적으로 지양되어야 하며, 궁극적으로는 기관의 특수성을 고려한 기관 맞춤형 절대 평가방식으로의 전환되어야 한다. 이는 경평제도가 지향하는 공공기관의 자율성 강화 및 책임성 확보와도 밀접한 연관이 있다. 물론 맞춤형 절대 평가방식으로 가기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 우선 기관의 성과측정을 위한 선명한 평가지표 및 목표치가 수립되어야 하고, 엄정하게 평가하는 시스템(평가기준 및 평가문화)이 구비되어야 한다. 이러한 전제의 미비를 이유로 제도 변경을 미루기보다는 국제적으로 평가지표의 수립이 용이한 기관(예: 상장기관 등)을 대상으로 시범적으로 적용해 볼 것을 제안한다. 2010~2012년 기간 중 도입하여 운영하였던 자율경영평가제도도 참고할 필요가 있다.

셋째, 평가 주기와 관련하여 다양한 논의가 있다. 많은 전문가는 1년 단위의 평가와 함께 중기적인 성과평가방식의 보완을 지적하고 있다. 기관의 업무 성격상 단기간에 성과를 이루는 것이 어려운 경우가 다반사인데 1년 이란 단위로 성과평가를 하는 것은 부적절하다는 주장이다. 특히, 공공기관에서 기관장의 역할이 중요한데 임기 3년인 기관장 입장에서 보면, D-1년 하반기에 취임했다면 자신의 수행실적을 평가받는 것은 2년 후인 D+1년이 된다. 기관들의 업무 성격을 고려하여 평가 주기를 유연하게 하는 다양한 방안에 대해 논의할 시점이 아닌가 생각한다.

공공기관 평가 회고

강승준*

30년 공직생활을 하는 동안 공공기관 업무와 인연이 많았다. 1998년 김대중 정부(국민의 정부)가 들어서고 공기업 개혁이 한창인 1999년 미국 유학에서 돌아온 나는 정부개혁실 공공관리단에서 사무관과 서기관으로 2년 반 동안 공기업 업무를 담당했다. 이때 공공기관 평가 업무와 처음 인연을 맺었다. 2003년 노무현 정부(참여정부)가 들어서고 처음에는 큰 공기업 개혁 조치는 없는 듯했지만, 2007년 4월 「공공기관 운영에 관한 법률」을 제정한다. 이는 각 부처에 권한으로 흩어져 있던 공기업, 정부출연기관, 정부보조기관, 위탁기관들을 공공기관이라는 이름으로 하나로 묶어서 체계적으로 관리하기 위한 것이다. 공기업들 입장에서는 큰 변화가 없었지만, 새로 진입한 공공기관으로서는 엄청난 변화였다. 각 부처에서 사업을 관리하고 예산을 통해서만 기획재정부(그 당시 기획예산처)와 연결되던 기관들이 공공기관으로 지정되면서 임원 선임 단계부터 정원, 조직, 예산 등 경영관리 전 부문에서 기획재정부의 통제를 받기 시작한 것이다. 향후 이 법은 공공기관 관리의 기본 틀이 되었다. 2008년 초 미국 파견 근무를 마치고 돌아왔을 때 글로벌 금융위기 가운데 이명박(MB) 정부가 출범했고, ‘공공기관 선진화’ 작업을 막 시작하고 있었다. 공공정책국 평가분

* 전 기획재정부 재정관리관, 현 한국은행 감사

석과장과 제도기획과장을 맡으면서 공공기관 평가 업무를 다시 담당하게 되었다. 공공기관의 운영시스템을 합리적으로 개선하고 기관의 책임성을 강화하는 데 역점을 두었다. 2017년에 문재인 정부가 들어서면서 공공정책국장과 재정관리관으로서 공공기관 관리업무를 총괄했다. 문재인 정부는 윤리경영, 안전, 일자리 창출 등 사회적 가치와 공공성을 실현하는 방향으로 공공기관 관리체계를 개편하고자 했다.

20년간 평가를 포함한 공공기관 관리 정책의 변천 과정을 회고해 보면, 공공기관 정책은 그 당시의 시대 상황에 가장 큰 영향을 받았고, 다음은 보수 정부냐 진보 정부냐 하는 대통령과 집권당의 정치 성향과 정책 방향에 영향을 받았다. 공직생활을 하면서 두 번의 큰 경제위기를 겪었는데 하나가 통상 IMF라고 말하는 1997년 외환위기였고, 다른 하나가 그 이후 십 년 뒤에 닥친 2007년 글로벌 금융위기였다. 외환위기 때 정부는 진보 정부였지만 경제위기 극복이라는 시대적 소명으로 인해 신자유적인 개혁 정책을 시행했다. 공공부문에 민영화와 인력감축 등 대대적인 구조조정이 이루어지면서, 공공기관의 경영행태가 일대 변환을 맞았다. 민생이 파탄지경이고 실업이 만연한 상황에서 국민이 공공부문을 곱게 봐줄 수가 없는 상황이었다. 외환위기 때는 ‘개혁과 구조조정’이란 이름으로 금융위기 때는 ‘선진화’라는 이름으로 공공기관이 철퇴를 맞았다. 시대 상황과 소명 다음으로 공공기관의 관리 정책에 영향을 준 것은 정부의 정치 성향이었다. 일반적으로 보수 정부에서는 공공기관의 기업성과 효율성을 중시하는 반면, 진보 정부에서는 공공기관의 공공성과 공익성에 더 치중했다. 정부는 이러한 성향을 공공기관 관리 정책에 반영하고 정책의 추진 동력을 얻기 위해 경영평가 지표에 이를 반영했다. 노무현 정부부터는 정부의 정치적 성향이 경영평가를 포함한 공공기관 정책 전반에 반영되었다.

공공기관은 기업성과 공공성을 동시에 추구해야 하는 숙명을 가지고 있다. 하지만, 기업성을 지나치게 강조하다 보면 국민을 위한 공공기관이라는 본질을 망각할 수 있고, 너무 공공성을 강조하다 보면 조직의 비대화를 초래하고 효율성을 해칠 수 있다. 정부가 공공기관을 통해 정부의 정책을

추진할 수밖에 없고, 그러다 보니 공공기관에 정부의 철학을 어느 정도 담아야 하는 것은 이해한다. 하지만, 정부가 바뀔 때마다 공공기관에 대한 정책의 진폭이 너무 크면 공공기관은 일관성 있게 일하기 어려워진다. 탈원전 정책은 그 대표적인 사례다. 정부가 자기 색깔을 내는 데 공공기관을 과도하게 이용하는 것은 공공기관에도, 국민에게도 좋지 않다. 물론 쉽지 않은 일이지만 공공기관은 치우침이 없이 책임감 있게, 국민을 바라보고 국민을 위해 일을 해나가야 하지 않겠나 생각한다.

1. 국민의 정부(김대중 정부)

외환위기 극복의 숙제와 함께 출범한 국민의 정부는 시작하자마자 대대적인 공공부문 개혁을 시행했다. 그중 하나가 ‘공기업 민영화 및 구조조정’ 작업이었다. 이를 위해 기획예산위원회(후일 기획예산처)에 정부개혁실을 설치했다. 기관을 민영화하고 통폐합하는 작업과 함께 정원을 대폭 감축하는 하드웨어 개혁 작업도 했지만, 퇴직금 누진제를 폐지하고 과다한 복리후생을 축소하는 소프트웨어적인 개혁 작업도 동시에 추진했다. 예상대로 기관과 노조의 반발은 만만치 않았다. 시위와 파업은 물론, 사무실로 쳐들어와 격하게 항의하기도 했다. 추진 과정에서 ‘조폐공사 파업유도 의혹사건’도 터지는 등의 우여곡절을 거치면서 공기업 개혁은 계획대로 진행되었다. 이러한 과정을 통해 ‘주인 없는, 방만한 신의 직장’이라고 불리던 공기업은 점차 국민의 눈높이에 맞는 공기업으로 변해가고 있었다. 정말 모두에게 힘든 시간이었다. 가장 힘든 일은 인력감축과 퇴직금 누진제 폐지였다. 누진제 폐지에 끝까지 반대하는 몇몇 공기업의 노조를 설득하기 위해 실무자들이 직접 파업 현장을 방문하기도 했다. 이때 퇴직금 제도를 단수제로 바꾸면서 그간의 퇴직금을 중간정산하였는데 마침 주식시장이 활황이라, 많은 공기업 직원들이 중간정산을 받은 돈을 주식에 투자하였다. 이익을 본 사람들도 있었겠지만 내 주위에는 많은 분이 얼마 안 가 주가가 하락하는 바람에 큰 손해를 보았다. 어쨌든 구조조정 과정에서 어려움을

겪은 공기업 직원들도 많았지만, 외환위기로 도탄에 빠진 국가로서는 우선 위기에서 빠져나오는 것이 존각을 다투는 일이었기에, 개개인의 아픔을 돌볼 여유가 없었다.

정부는 공기업의 평가지표에 구조조정 등 개혁을 위한 노력과 실적을 반영하여 기관이 적극적으로 개혁을 추진하도록 유도했다. 공기업의 적극적인 공감과 참여 없이 개혁은 불가능했기 때문이다. 당시 정부는 기관장과 사장경영계약을 체결하고 이에 따라 기관평가와 별도로 경영계약 이행 실적평가를 실시하고 있었다. 다만, 기관장평가단은 따로 구성하지 않고 기관평가단에서 일부 평가위원들을 차출하여 평가를 시행했다. 2000년도 평가에서는 공기업 평가 사상 처음으로 기관장을 해임 건의했다. 선언적 의미로만 존재했던 법조문이 실제 칼을 휘두른 것이다. 처음이었던 터라, 많은 논의와 고심이 있었지만, 결국 경영실적평가 성적이 최하위였던 광업진흥공사의 사장이 해임되었다. 사장님이 정치인이셨던 탓에, 지역구 당원들이 항의 방문차 사무실로 쳐들어왔고, 실무자였던 나는 그들을 달래고 설득하느라 힘든 하루를 보냈던 기억이 지금도 생생하다.

2. 이명박(MB) 정부

이명박 정부는 글로벌 금융위기라는 어려운 상황에서 2008년 출범했다. 외환위기와는 달리, 금융위기는 미국발 금융위기가 전 세계로 확산하면서 발생한 것이었다. 미국에서 무분별한 서브프라임 모기지 대출로 생긴 부동산 버블이 2007년 여름부터 무너지기 시작한 것이다. 마침 샌프란시스코에서 파견 근무를 하던 나는 주택가격의 하락으로 무너지는 시민들의 삶을 현장에서 목격할 수 있었다. 부동산 시장 붕괴가 금융시장으로 옮겨가면서 2007년 하반기부터 전 세계의 금융시장이 얼어붙기 시작했고, 2008년 9월 리먼브러더스의 파산은 전 세계 경제를 금융공황 속으로 몰고 갔다. 전형적인 개방경제인 우리나라는 전 세계적으로 파급되는 금융위기를 피할 방법이 없었다. 2008년 초 공공정책국 제도가기획과장으로 복귀

하라는 인사명령을 받고 귀국하여 다시 공공기관 관리업무를 맡게 되었다.

정부는 경제위기를 타개하고 경제를 살리기 위한 적극적인 조치를 시행했다. 그 방편의 하나로 시행한 것이 정부의 ‘공공기관 선진화 및 경영 효율화’ 방안이었다. 대기업 CEO 출신의 대통령을 모신 정부답게 공공기관의 기업성과 효율성을 높이는 방향으로 공공기관의 관리체계를 개선해 나갔다. 공공기관의 불합리한 관행과 운영시스템을 개선하여 공공기관의 책임성과 효율성을 강화하고 민간경제에도 활력을 주고자 노력했다. 이에 맞게 공공기관의 거버넌스를 정비하였고 과도하게 높은 기관장과 임직원의 보수를 낮추는 등 합리적인 보수체계도 마련하였다. 기관장 연봉의 삭감은 그 이후에도 계속 유지되었지만, 대졸 초임의 삭감은 몇 년 후 노사합의를 통해 원상회복되었다. 노조가 불합리하게 인사와 경영에 간여하는 잘못된 관행도 고쳐서 합리적인 노사관계를 정립해 나갔다.

정부는 정책의 추진력을 확보하고 기관장의 책임성을 높이기 위하여 기존의 사장경영계약 이행실적 평가를 기관장 평가로 체계화하여 그 결과를 기관장의 인사와 성과급에 반영하였다. 이를 위해 기관평가단과 별도로 기관장평가단을 구성하였다. 평가분석과장을 맡았던 2008년도 경영평가에서 5명의 공공기관장을 해임 건의했다. 기관장 개인으로서 명예가 걸린 일인 만큼, 평가단과 담당 직원들은 신중에 신중을 기하고 밤잠을 설치면서 작업을 했다. 많은 우여곡절도 있었지만, 다행히 평가는 문제없이 마무리되었고, 기관장님들도 평가 결과에 승복하고, 결과에 대한 별다른 불복행위는 하지 않았다. 이미 해임 건의를 한 경험이 있던 나는 ‘하필 내가 담당할 때 이런 일이 생길까’하고 한탄을 했었다. 그리고 이명박 정부 때 처음으로 시도한 정책이 있는데, ‘자율경영기관’을 선정하여 인력·조직 등 경영의 자율권을 준 것이다. 잘하는 기관들에 그에 합당한 대우를 해주자는 취지였다. 그동안의 공공기관 관리체계에는 맞지 않았지만, 공공기관이 책임경영을 실현할 수 있는 새 지평을 열어준 정책이었다. 안타깝게도 이 제도는 몇 년 못해보고 폐지된다.

3. 문재인 정부

문재인 정부는 출범과 함께 탈원전, 최저임금 인상, 비정규직의 정규직 전환 등 진보적인 정책들을 쏟아냈다. 때마침 터진 채용 비리 사건, 안전 사고 등으로 공정 문제가 사회적 이슈로 등장하였고, 정부는 중대재해처벌법 제정, 채용비리 근절대책 등을 발표하면서 사회적 가치 및 사회의 공정성을 제고시키는 데 주력하였다. 나는 정부 중반에 공공정책국장, 후반기에 재정관리관(재정차관보)을 맡으면서 경영평가를 포함한 공공기관 관리 업무에 직·간접적으로 관여하게 되었다.

문재인 정부는 기존 효율성에 중점을 둔 공공기관의 관리체계를 사회적 가치와 공공성을 중심으로 개편하고자 노력했다. 그 일환의 하나로 2017년 12월 공공기관 경영평가제도를 대대적으로 개편했는데, 크게 두 가지 변화가 있었다. 하나는 일자리 창출, 안전·환경, 윤리경영 등 사회적 가치와 관련된 평가지표의 배점을 크게 확대했다는 점이고, 두 번째는 기관 성격에 맞는 맞춤형 평가를 하기 위해 공기업 평가단과 준정부기관 평가단을 분리하였다는 점이다. 안전, 윤리, 공정 등 사회적 가치 실현을 공공기관 경영의 큰 축으로 설정하고, 이를 적극적으로 추진하기 위해 경영평가 체계를 포함한 공공기관 관리제도를 전반적으로 정비한 것이다.

내가 재정관리관으로 재직할 당시 공공기관 경영평가와 관련하여 두 가지 사건이 있었다. 하나는 준정부기관 평가 결과를 의결하고 각 기관에 통보한 이후 평가 결과의 오류가 발견되어 평가 결과를 다시 의결하는 일이 발생한 것이다. 사회적 가치 지표와 관련한 배점을 기관에서 자율적으로 정하도록 하였는데 평가 시 이를 무시하고 기본 배점을 일괄 적용하는 오류를 범한 것이다. 물론 평가단에 일차적인 책임이 있겠지만 그것을 미리 걸러내지 못한 공공정책국도 많은 비난을 받아야 했다. 두 번째는 평가에 대해 실시한 사상 초유의 감사원 감사였다. 평가위원 한 분이 평가단의 행태를 비난한 것이 일간지에 보도되면서 논란이 커졌고, 이는 감사원의 강도 높은 감사로 이어졌다. 많은 평가위원이 감사원에 불려가 조사를 받았

다. 경영평가를 실시한 이후로 평가위원들이 감사원에 불려가 이렇게 조사를 받은 것은 처음 있는 일이었다. 두 가지 사건 모두, 공공기관의 경영평가에 뼈아픈 상처를 남겼다. 하지만, 동시에 깊은 교훈도 남겼다. “공공기관 평가는 절차와 과정 그리고 결과 모든 단계에서 한 치의 실수도 허용되지 않는다”는 것이었다. 공공기관 평가는 정말 쉽지 않은 작업이다. 그동안 공공기관 평가단의 일원으로 수고해 주신 평가위원과 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 직원 여러분께 감사의 말씀을 전하고 싶다.

경영평가가 제 역할을 하면 공공기관이 바로 선다

최광해*

공공기관이 존재하는 이유는 공공성을 띤 일들을 민간의 방식으로 효율성 있게 처리하기 위해서이다. 우리나라는 공공기관이 경제발전에 기여하면서 그 중요성을 키워가고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정한 2007년 당시 공공기관은 298개소였으나 2023년 현재 347개소로 늘었다. 종사자 수도 2007년 26만명에서 2023년 42만명으로 크게 증가했다.

공공기관을 성공적으로 운영할 수 있었던 것은 올해로 도입된 지 40년이 되는 경영평가제도 때문이라는 데 이견이 없다. 독점적 지위를 누리는 공공기관의 성과를 측정하고 평가함으로써 공공기관 운영의 효율성을 담보했기 때문이다. 경영평가제도는 공공기관이 과다한 부채로 경영난에 허덕이고 방만경영으로 국민적 지탄의 대상이 되었을 때에도 위기를 해결하는 데 결정적인 역할을 했다.

2013년 원전 스캔들이 부각되면서 공공기관 임직원들이 원전의 부실한 건설과 운영의 주범인 것으로 드러났다. 특히 대부분의 공공기관에서 성과에 걸맞지 않는 복리후생이 일반화되면서 도덕적 해이(moral hazard)의 극치로 전 국민적인 비판을 받았다.

뿐만 아니라, 이명박 정부 시절 소위 국책사업을 수자원공사, 석유공사,

* 전 기획재정부 공공정책국장, 현 칼럼니스트

토지주택공사 등 공공기관들이 주도하면서 이들이 과다한 부채를 짊어지게 되었다. 상당수 공공기관들이 이자보상비율에도 못 미치는 수준의 경영난에 허덕이면서 공공기관발 시스템 리스크의 가능성을 키우고 있었다.

정부는 공공기관의 위기를 차단하고 방만경영을 해소하기 위해 2013년 12월 11일 공공기관 정상화 추진계획을 발표했다. 그리고 2013년 12월 26일 공공기관 간담회에서 공공기관이 계획 추진에 앞장설 것을 주문했다. 당시 “파티는 끝났다”라는 부총리의 발언이 여론의 폭발적인 지지를 끌어냈고, 이를 동력 삼아 정상화 계획을 속도감 있게 추진할 수 있었다.

정상화 계획은 10대 공공기관의 부채감축과 전 공공기관의 방만경영을 시정하는 내용을 담고 있다. 220%에 달하던 부채비율을 2017년까지 200% 수준으로 낮추고 건전한 복지후생의 범위를 벗어나는 방만경영을 일소하는 것을 목표로 했다.

정상화 계획은 정부의 역할을 방향 제시로 한정하고 해당 공공기관 노사가 자율적으로 추진하도록 했다. IMF 위기 당시의 기업구조조정의 자율적 추진을 벤치마킹한 것으로 경영평가가 있었기에 가능했다.

즉, 공공기관 스스로 자구노력 등 부채감축계획이나 노사협의를 통해 방만경영 해소계획을 제시하도록 하고, 경영평가를 통해 이행 여부를 점검한 것이다.

정상화 계획의 가장 중요한 특징은 조기 이행을 목표로 중점관리대상기관을 지정하고 이들을 대상으로 경영평가를 앞당겨 중간평가를 실시했다는 점이다. 부채증가를 주도한 12개 기관과 방만경영 소지가 상대적으로 높은 20개 기관을 중점관리대상으로 지정했고, 2014년 1월 말까지 정상화 계획을 제출하도록 했다.

정상화 계획의 성패가 경영평가에 걸려 있음을 인식하고 경영평가단의 구성과 운영에 있어서도 중립성과 객관성을 높이기 위해 노력했다. 특히 위원 선정 시 공공기관과의 업무 연관성을 철저히 검증했다.

정상화 계획에 대한 국민적 지지가 뜨거웠기 때문에 모든 공공기관이 최선을 다해 계획을 이행했다. 그 결과 2014년 10월 중간평가에서, 부채

감축 실적이 24.4조원으로 계획인 20.1조원을 121.3% 초과 달성한 것으로 나타났다. 방만경영의 경우에도 38개 중점관리대상 기관 중 37개 기관이 개선을 완료했다.

공공기관 정상화 계획이 시행된 지도 벌써 10년이 지났다. 공공기관은 건실하게 경영을 하고 있고, 방만경영의 온상이라는 오명에서도 벗어났다. 공공기관이 제 궤도에 들어설 수 있었던 것은 상황을 제대로 진단하고 실효성 있는 계획을 수립했고, 경영평가 제도를 탄력성 있게 활용한 덕분이다. 앞으로도 공공기관이 국민경제에서 제 역할을 하려면 경영평가 제도를 지속적으로 가다듬고 보완·발전해나가야 하는 이유가 여기에 있다.

2013~2015년 경영평가

조봉환*

1. 2013년~2015년 공공기관 정책 및 경영평가

공공기관 합리화 정책방향

2013년 7월 8일 공공기관 합리화 정책방향 발표가 있었다. 이전 몇 년 동안 4대강 사업을 포함한 국토개발, 임대주택 공급, 공공요금 인상 억제, 해외자원 개발 등을 강하게 추진하면서 공공기관의 역할이 강조되었다. 그러면서 공공기관이 재정의 역할을 분담하였고, 짧은 기간에 해외자원 개발에 나서면서 공기업 부채가 크게 늘어나고 사업이 부실화되는 부작용도 수반되었다.

‘공공기관 합리화 정책방향’은 이에 대한 대응책을 주로 담고 있다. 2가지 주요 방향은 공기업 부채관리 강화, 방만경영 해소이다. 한전, LH, 수자원공사 등 공기업은 부채관리계획을 제출하고 이를 이행하도록 하였다. 그리고 방만경영 해소의 하나로 각 기관은 인건비와 유사한 직원 복지 혜택을 축소 조정하도록 하였다. 공무원에게 적용되는 기준 이상이 되지 않도록 한 것이다. 예를 들어 민간에서 시행하고 있던 자녀 대학 학자금 보조를 없애고 용자 지원으로 전환하였다. 하나의 사례이지만 합리화 방향에 따라 국민의 눈높이에 맞지 않는 직원 복지 지원은 많은 부분 제외되었고

경영평가 제도의 설계와 운영에 대한 회고 - 정책담당자 및 공무원의 원

* 전 기획재정부 공공정책국장, 현 법무법인 대륙아주 고문, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

신규 도입은 엄격히 제한되었다.

이러한 재무성과와 방만경영 해소 부분이 경영평가 항목에 반영되었다. 재무성과 항목은 다른 항목을 조정하여 비중을 크게 높였다. 공공기관에서도 이 2가지 항목을 제외하고는 경영평가의 결과를 제대로 받을 수 없었다.¹⁾

공공기관 입장에서는 특히 부채와 관련하여 공공기관의 결정이라기보다는 정부 정책 결정에 따른 추진인데 책임을 공기업에 떠넘긴다는 불만을 하기도 하였다. 이런 정책을 결정하면서 경영평가 시 고려하겠다는 내용을 담기도 하였지만 직간접적으로 영향을 받았다. 늘어난 부채에 대해서는 정부도 공공기관도 관리하려는 크고 작은 노력이 필요하다.

임금피크제

2013년 「고령자고용촉진법」이 개정되어 근로자의 정년이 58세에서 60세로 규정되었다. 개정법에서는 경과조치를 두어 300명 이상 근로자 사업장에는 2016년부터 적용하도록 규정하였다. 개정 당시 2년 정년을 연장하면서 신규채용 유지를 위한 정책사항을 규정하지 않아 2016년 신규채용이 어렵게 되어 대응이 필요하였다. 정부는 공공기관에 대해 2015년에 임금피크제 도입을 추진하였다. 6월부터 도입을 추진하여 공공정책국장으로 일일점검하면서 연말까지 공공기관이 동참하도록 독려하였다. 청년실업 문제 차원에서 정부의 최우선순위 정책이었다. 대부분의 공공기관이 2015년에 임금피크제를 도입하고 몇몇 기관은 이후 도입하여 지금까지 운영되고 있다. 현재 현장에서 임금피크제 대상 인원은 ‘번외 인력’ 형태로 운영되고 있어 이제는 점진적으로 실제 60세까지 근무하게 하는 등의 개선이 절실한 상황이다.

임금피크제 도입 여부는 경영평가에도 반영되었다. ‘보수 및 복리후생(6점)’ 중 내용을 조정하여 임금피크제 항목으로 2점을 반영하였고, 도입 시

1) 강화된 부채, 방만경영 관련 경영평가 내용은 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』(조세재정연구원, 2018.10) 중 ‘2014년도 공공기관 중가평가 세부지침 확정’ 자료를 참조

기별로 나누어 1점까지의 가점을 부여하였다. 그만큼 시급한 사안이었고, 대부분 기관들은 노조를 설득하여 도입을 완료하였다.

성과연봉제

2013년부터 2015년까지의 공공기관 정책은 ‘기업성’보다는 ‘공익성’에 중점을 둔 시기이다. 변증법적 접근으로도 그렇게 해석할 수 있다.

그 일환으로 민간에서 활발하게 적용되고 있던 성과연봉제의 확대가 추진되었다. 공공기관 전체 인력의 10~15%인 관리자에게 적용되고 있던 성과연봉제를 50% 수준 이상으로 확대하려는 방향이었다. 2016년 1월 공공기관운영위원회는 성과연봉제 도입 계획 안전을 통과시켰다(필자는 2016. 2.1.일까지 공공정책국장으로 근무). 성과연봉제는 도입 과정에서 노조가 지나친 경쟁 분위기 조성 등의 이유로 반대하였고 임금피크제 보다는 순조롭지 않은 상황이었다. 정부가 바뀌면서 성과연봉제 확대는 ‘직무급제’로 대체되었다. 경영평가 항목도 이에 맞게 바뀌었다.

2. 경영관리 ‘혁신노력’ 항목, 자율경영 기관평가

경영관리 ‘혁신노력’ 항목 신설

2015년 실적에 대한 평가편람에서 경영관리 ‘혁신노력’ 3점 항목을 신설하였다. 공공기관이 중장기적 시각을 가지고 경영할 수 있도록 경영평가가 제도적으로 뒷받침하여야 하겠다는 취지로 도입하였다.

경영평가 제도 유용성에 대한 평가는 항상 있어 왔다. 긍정적 평가는 “그래도 경영평가가 있어 기관장 또는 기관이 자의적 경영을 하지 못한다.”는 것이 대표적이다. 반면, “경영평가 대응 노력이 실제 경영 성과로 이어지지 못한다.”는 지적도 있다. ‘평가를 위한 평가’라는 것이다.

모 기관장은 이러한 점을 간곡히 이야기하였다. 그 기관은 서울 시내에 화상경마장을 운영하는데 당시 넘비시설로 배척받고 있었다. 화상경마장에서 고객이 빼곡히 서서 담배도 피우고 하니 당연히 지역민은 싫어한다는

것이다. 그래서 지정좌석제, 금연 등을 적용하려고 하니 실무자의 반대가 있었다는 것이다. 기관 매출이 줄어들어 경영평가에서 크게 불이익을 받는다는 것이다. 이런 개선 노력을 경영평가가 방해해서는 안 된다는 데 의견을 모았고, 이를 계기로 ‘혁신노력’ 항목을 도입하였다.

‘혁신노력’ 항목 신설이 현재 공공기관 경영 현장에서 어느 정도 유효한지 스스로 평가할 수는 없지만 경영평가 전체의 틀에서 이러한 고민은 항상 있어야 한다.

자율경영 기관평가

생물학에서 ‘유전자 결정론’과 ‘환경가변론’이 대립하여 왔다. 이것을 경영평가에서도 적용하여 볼 수 있다. 경영평가에서 보면 역사가 있고 규모가 큰 기관은 유전자 결정론적 평가 결과를 받는다. 반면, 신규 기관이거나 규모가 크지 않는 기관은 환경가변론적 평가를 간곡히 기대한다.

경영평가를 운영하는 입장에서는 안정적인 평가에 우선순위를 둔다. 특히 최근 감사원 감사가 진행되면서 이러한 방향에 더 중점을 둔다. 공공정책국장 재임 당시 계량보다는 비계량 노력에 더 큰 비중을 두도록 개편하였다. 기관의 경영 노력을 견인하기 위해서는 비계량이 더 유효하다는 생각이었다. 경영평가의 안정적 운영 속에 개선의 방향 모색은 항상 필요하다. 현장에서는 ‘환경가변론’적 평가에 대한 목소리가 더 빈번하다는 느낌이다.

그런 노력의 일환으로 자율경영 기관평가를 고민하였다. 자율경영 기관 평가는 2013년까지 3년 적용되다가 중지된 상태였다. 2~3년 정도 우수(A) 평가를 받으면 별도의 리그를 만들어 평가하는 것도 방법이라고 판단하였다. 자율경영 기관평가를 다시 적용하면 되겠다고 생각하였다. 해당 기관에도 새로운 경영 기회를 부여하고 다른 기관에도 우수 평가를 받을 수 있는 기회를 주자는 생각이었다.

자율경영과 이에 맞는 경영평가 방안을 최종 마무리하지 못하고 국장

임기를 마쳤다. 성과급의 결정 문제, 그에 따른 기관의 반발 등 고려할 점이 많아 자율경영 기관평가는 그 후 재도입되지 못하였다. 경영평가가 ‘유전자결정론’에 더 좌우된다는 지적보다는 ‘환경가변론’도 적용되네라는 지적이 있어야 한다.

2017년 격동기의 경영평가를 회고하며¹⁾

박순애*

2017년은 대통령 탄핵으로 경영평가 중에 정권이 바뀐 유례없는 상황이었다. 평가위원부터 팀장, 간사, 부단장까지 10여 년 평가단을 거쳐왔지만, 행정부 수반이 달라진 경우는 처음이었기 때문이다. 이러한 당혹감에 대해 누군가는 ‘경영평가에 정치적 색깔이 있을까’라는 의문을 제기할 수 있지만, 정치와 행정의 관계에 대한 논의는 행정학의 탄생적 배경이 된 뿌리깊은 질문이다. 정치적 환경의 변화는 기재부뿐만 아니라 경영평가단에도 여러 가지 난제를 던져주었다. 특히 일부 평가지표가 경영평가단의 손을 떠나 정치적 단두대로 직행함으로써, 경영평가의 공정성을 유지하기 위한 위원들의 고심은 깊어질 수밖에 없었다. 이러한 고뇌는 기관설명회 단장의 인사말에서도 발견할 수 있다.

“모든 기관이 평가 결과에 만족하실 것으로 생각지는 않습니다. 그러나 올해 경영단은 객관적이고 공정한 평가 결과를 도출하기 위해, 또한 정책 변경에 의해 어떠한 기관도 불이익을 받지 않도록 최선의 노력을 다했다는 점을 먼저 말씀드립니다.”

1) 본 내용은 2017년 경영평가단 기관설명회 등 단장 연설자료를 토대로 수정 보완하여 작성되었습니다.

* 전 경영평가단 단장, 현 공공기관운영위원회 민간위원, 서울대학교 교수

1. 2017년 평가단 구성

2017년 평가단 구성은 단장 선임과 평가위원 인력풀 구성이 지연되어 예년보다 평가단 출범이 3주 정도 늦어졌다. 평가단에 대한 주변의 시선이 엄중한 시기였기에 윤리규정 준수 등 평가위원님들에 대한 기재부의 인사 검증이 더욱 엄격하게 이루어진 까닭이다.

평가단은 전년보다 30% 줄어들어 총 109명으로 구성되었다. 이러한 평가단 규모 축소에 대해 기재부는 “평가단 운영의 효율성을 제고”한 것으로 자평하였다. 간사단과 팀장의 경우 3년 룰 예외 조항을 적용하여 4년차 평가위원을 선임함으로써 평가위원 감축으로 인한 평가 질 저하를 극복하고 전문성을 강화하고자 하였다. 총괄반을 제외한 총 103명의 평가위원을 25개 팀으로 나누고, 각 팀당 3~5명으로 구성하여 대폭 슬림화된 평가단의 모습을 갖추게 되었다.

단장으로 내정 이후 기재부로부터 평가단 규모를 100명 이하로 줄여달라는 요청에 따라 30% 이상 평가위원을 감축하면서, 그간 핵심 평가지표로 내세웠던 기관의 경영효율화가 피눈물나는 노력이 수반되어야 가능한 것임을 깨닫게 되었다. 최종 109명으로 기재부와 합의는 되었지만 그 과정에서 일부 재선임되지 못한 위원들은 이의제기와 강한 불만을 표시하였고, 동료 교수로서의 오랜 인연이 악연으로 끝나기도 하였다. 그럼에도 불구하고 평가단의 구조적 슬림화가 평가단 팀 내부 및 부문 간 협업과 결속력 측면에서 긍정적 시너지를 가져온 측면도 있었다.

특히 2017년부터는 기관장과 상임감사평가가 경영평가단과 분리되어 별도의 위원회 조직으로 운영되었고, 지표설계도 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 전담함으로써 평가단과의 공식적인 연계는 사라졌다. 평가 방식에 있어서는 실사의 효율성을 제고하기 위해 주요사업과 경영관리계량은 현장실사로 진행되었고, 경영관리비계량은 서울에서 집체실사로 진행되었다.

평가 주안점

경영평가단 워크숍에서 단장이 강조한 2017년 평가의 주안점은 다음과 같다.

“정권교체기에는 대체로 경평에 대한 기대가 약간은 다르다고 생각합니다. 현 정부의 공공기관 정책에 대한 성과를 분석하여 공과를 파악하고, 다음 정부에서 추진해야 할 공공기관의 역할과 기능을 제시하는 것이 경평단에 대한 국민과 이해관계자들의 기대라고 볼 수 있습니다.

올해는 경영평가를 통해 경영효율성은 물론, 공공기관이 제공하는 서비스의 품질, 그리고 공공성을 중점적으로 평가하여 향후 국민들이 필요로 하는 서비스가 선제적으로 제공될 수 있는 기초가 마련되어야 할 것입니다.

지금까지 평가위원의 입장에서 기관을 미시적으로 분석해서 그 성과를 평가했다면 올해는 기존의 평가내용을 포함하여 국민의 기대와 눈높이에서 거시적 중장기적 관점으로 기관을 조망하고 차기 정권에서 중점적으로 관리해야 할 공공기관의 역할과 기능을 제시하는 것이 필요할 것으로 봅니다. 따라서 기관의 입장에서 가능한 요소와 불가능한 요소를 살펴봐 주시고, 세부평가지표와 기관의 경영목표, 즉 나무와 숲을 동시에 보는 안목으로 기관의 성과를 평가해주시기를 부탁드립니다.

.....올해 경영평가는 현 정권의 마지막 평가입니다. 정권교체기에 시행되는 전환기적 평가단일 수 있지만, 공공기관의 사회적 책임과 공공성 실현이라는 본연의 기능을 지속할 수 있는 밑거름이 된, 평가단으로 기억될 수 있도록 평가위원님들의 책임감과 사명감을 최대한 발휘해주시기를 부탁드립니다.”

평가위원에 대한 당부에 덧붙여 공정한 평가를 위한 기재부의 역할도 언급하였다.

“그간 경영평가 거버넌스에 대해서는 지속적으로 독립기구를 설립하자는 논의가 있었지만, 기재부와와의 협업 관계와 평가의 독립성을 동시에 추구하기 위해 ‘연구용역과제’라는 과도기적인 형태로 운영되어 왔습니다.

제가 오늘 부총리님과 공공정책국장님, 평가분석과장님 이하 공무원들께 이러한 말씀을 드리는 이유는 경영평가제도가 단순한 연구용역과제와는 다르다는 점을 분명히 인식시켜드리고자 하는 것입니다. 형식은 용역이지만 실질은 공운위와 기재부 그리고 경평단 간의 협업적 평가시스템, 즉 제도라는 것입니다.

이러한 점에 대해 기재부와 경평단의 이해가 공유되지 않는다면 국민의 눈높이에 부합하는 공정한 평가 결과를 도출하기 어렵다는 점을 말씀드리고 싶습니다. 경평의 역사적 의미가 훼손되지 않도록 기재부와 평가단이 최상의 하모니를 이루어 올해의 평가가 이루어질 수 있기를 소망하면서, 평가단에서도 공정하고 객관적으로 평가가 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다.”

2. 경영평가방식의 변화

2017년 평가는 기관 유형별 평정방식을 적용하고, 부문별 성과급 지급 방식을 도입하였다. 이전까지는 공기업과 준정부기관을 한 그룹으로 하여 기관 등급을 평가하였으나, 2017년부터는 공기업과 준정부기관을 별도 그룹으로 나누어, 유형 내에서 평균과 표준편차 등을 고려하여 등급을 부여하였다. 즉, 규모와 특성이 상이한 기관을 같이 평가함으로써 발생할 수 있는 비합리적인 면을 최소화하고, 보다 공정한 평정체계를 통해 평가 결과에 대한 기관의 수용성을 높이하고자 하였다.

또한 수년간 하위등급을 받아온 경영환경이 좋지 않은 일부 기관의 사기진작 등 동기부여를 위해 종합등급과 범주별 등급을 성과급과 연계하여 부문별로 우수한 성과를 낸 기관도 이에 상응하는 보상을 받을 수 있도록 하였다. 공공기관과 언론의 관심이 집중되었던 성과연봉제 지표는 공공기관운영위원회에서 결측치로 처리하기로 결정함에 따라 2017년 경영평가 결과에는 반영하지 않았다.

3. 경영평가 개선 방안

2017년 6월 경영실적 평가 결과 발표회에서 제시된 경영평가 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 공공기관의 수가 지속적으로 늘어나고 국정과제 기조에 따라 기능과 사업이 확장되다 보니 많은 공공기관이 유사·중복 기능을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 서비스 수혜자 측면에서는 서비스의 질 제고와 양적 증대라는 실익도 있지만, 대국민 입장에서는 공공기관 간 유사·중복 기능에 대해 통합적인 성과관리가 필요한 것으로 보인다.

둘째, 일자리 창출 등 핵심 국정과제에 대해서는 각 기관의 기여도를 정확히 측정할 수 있는 지표개선이 필요하다. 예를 들어 문재인 정부 핵심 국정과제인 일자리 관련 지표는 당시 14개 기관, 21개 지표에 포함되어 있어 상당히 비중 있게 다뤄지는 것처럼 보이나, 실상은 워크넷 시스템이나 고용보험 DB의 실적을 중복 카운트함으로써 기관 간 중복집계 및 과다계상 오류가 발생할 수 있다.

마지막으로 현재도 여전히 유효한 공공기관의 과제는 글로벌 환경변화와 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 공공기관이 선도해나가야 할 차세대 성장동력 사업을 발굴해야 한다는 것이다. 시대적 소명을 다한 공공기관의 기능은 과감히 접고, 환경변화를 반영하여 국민의 수요에 부합하는 새로운 서비스를 개발해야 할 것이다. 즉, 국민에게 필요한 서비스와 사업에 대해 공공기관과 시장의 적절한 역할 분담에 대한 기능조정 없이는 대한민국의 미래도 밝지 않을 것이다.

한 가지 명심해야 할 것은 세상이 아무리 바뀌어도 공공기관이 국민의 혈세와 독점적 지위를 이용하여 수익을 창출하고 대국민 서비스를 제공하고 있다는 사실은 변하지 않았다는 점이다. 정권에 따라 강조하는 정책이 달라지더라도 경영평가는 궁극적으로 공공기관의 실질적인 주인인 국민의 입장과 관점에서 수행되어야 할 것이다.

경영평가제도가 공공기관에 대한 관료적 통제수단이라는 비판도 있지만, 지난 30년 동안 공공기관의 경영성과와 효율성을 제고하기 위한 핵심적인

관리수단으로서 성공적인 역할을 수행해 왔다. 우리 경평제도는 IMF, 세계은행 등 국제기구로부터도 모범적인 사례로 인정받고 있으며, 발전도상국가에서도 벤치마킹 사례로 주목을 집중하고 있다.²⁾(박순애 외, 2017)

경영평가 거버넌스에 대해서는 현재도 여러 가지 논의가 진행되고 있다. 경영평가단이 공운위 산하기관으로서 기재부와 협업적 시스템을 계속 유지시켜 나가든, 독립적인 기관으로 새롭게 설립되든, ‘경영평가단은 평가의 공정성과 객관성을 위해 전문가 그룹으로 구성된 일종의 제도화된 기관이기 때문에 경영평가단의 역사적 의미와 철학이 훼손되지 않도록 독립성을 존중해 주십사’하는 마지막 당부는 오늘날도 여전히 유효한 것으로 생각한다.

4. 에필로그 ³⁾

평가단 해단식의 고별사로 당시 단장으로서의 회고를 마무리하고자 한다.

“평가위원님들의 노고 덕분에 정권교체기라는 격동기에 경영평가 역사의 한 장을 대과 없이 마무리하였습니다. 우선 여러 가지 어려운 상황에도 불구하고 공공기관 경영평가의 막중한 책임을 기꺼이 공유해주신 평가위원님께 다시 한번 무한한 감사의 말씀을 드립니다.

올해 평가단 최종급이 오늘 오후에 입금될 예정입니다. 사무국 운영 등 경비 절감 노력으로 평가위원당 평균 수당은 역대 최고 수준으로 높아졌지만, 위원님들의 헌신과 열정에는 많이 미흡할 것으로 생각합니다. 전년에 비해 업무가 늘어났지만 예산은 오히려 줄어 충분히 보답해드리지 못하는 부분 널리 양해해주시기를 부탁드립니다.

사실 지난 1년간 어떤 말씀으로 작별인사를 드려야 할지 고민해왔는데 아직 마지막 장을 채우지 못했습니다. 한창 패기가 넘치는 젊은 시절 평가단에 합류해서 귀한 경험도 얻었지만, 개인적으로 소중한 것도 많이 잃었습니다. 탄성이 부족한 성격 탓에 평가과정에서 친구가 적이 되고, 학자로서의 평판도, 개인적 삶도 적잖은 부분 희생하였습니다.

2) 박순애 외. 『공공부문의 성과측정과 관리』. 문우사 2017, p.40

3) 경영평가단 해단식 연설문을 전체 평가단에게 이메일로 보낸 내용입니다.

동료 교수들에게 비방과 오해를 받으면서까지 경영평가라는 것이 그만큼 저에게 중요한 과업이었을까, 다시 돌아간다고 해도 바뀌지 않았을까 곰곰이 반추해보았습니다. 대답은 “예”입니다. 그 이유는 아마 제가 행정학자이기 때문인 것 같습니다. 행정학자의 시각에 우리나라 공공기관의 역할은 그만큼 중요하기 때문입니다.

돌이켜 생각해보면 언젠가는 공정한 평가단을 만들어보겠다는 열정으로 지금까지 달려온 것 같습니다. 그러나 아이러니하게도 과거 총괄반의 역할에 대한 불신이 제가 그 자리에 서니 평가위원회에 대한 의혹의 눈초리로 바뀌었다는 것입니다. 이제 단장으로서 1년, 누구에게도 책임을 물을 수 없는 이 자리에서 초심을 이루었는가에 대한 질문을 하면 자신 있게 답변을 드리기 어렵네요.

그간의 평가경험을 통해 “공정한 평가”가 무엇인가에 대해 저의 시각이 조금은 달라졌기 때문입니다. 과거 평가위원의 입장이 우선이었다면 전체를 보는 자리에 서고 보니 이제는 기관의 입장이 눈에 조금 더 들어오게 된 것 같습니다. 평가과정에서 ‘옳다’와 ‘그려다’라는 단선적 답변이 적절하지 않은 영역이 꽤 있지만, 경영평가가 정치적 과정의 일부로 활용되어서는 안된다는 제 소신에는 변함이 없습니다.

지난번 평가단 해산식 때 잠깐 언급드렸듯이, 최근 언론계 인사들과 경영평가에 대해 얘기할 기회가 있었습니다. 그때 언론인 CEO 한 분이 이런 말씀을 하시더군요. 30여년 언론계에 몸담고 있으면서 “저 사람 참 멋있네”라고 느낄 때가 자존심 있는 전문가를 만났을 때라고 하셨습니다. 저는 우리 평가위원 한분 한분이 그런 멋진 전문가라고 생각합니다. 특히 올해 경영평가단은 그 어느 때보다 역사적 소명의식으로 무한한 책임감을 갖고 평가에 임해주셨다고 믿습니다.

지금 경영평가단이 맞이하는 새로운 변화의 물결이 평가의 객관성과 공정성을 더욱 강화하는 방향으로 전진할 수 있기를 소망하며 인사말씀을 마무리하고자 합니다. 다시 한번 올해 경영평가가 무사히 끝날 수 있도록 협조해주신 모든 평가위원님께 진심으로 감사드리며, 2018년 무술년 한해도 건강 건승하시기를 기원합니다.

2017년 12월 28일
경영평가단장 박순애 올림

미래지향적 공공기관 경영평가를 위한 몇 가지 화두(話頭)

원숙연*

1. 들어가며

정부예산의 1.5배, 국내총생산(GDP)의 39%를 담당하는 공공기관은 ‘그림자 정부(shadow government)’로 불릴 정도로 국가경제와 국민의 일상에 막대한 영향을 미친다. 수년 전 ‘LH사태’에서 경험한 것처럼 공공기관이 갖는 사회적 중요성, 공공기관에 거는 국민적 기대는 막중하며, 그 중요성과 기대만큼이나 공공기관의 책임 또한 지속적으로 확대되고 있다. 동시에 ‘신의 직장’이라는 은유가 표상하듯 공공기관에 대한 사회적 평가에는 부정적 뉘앙스가 함축되어 있음을 부인할 수 없다. 이처럼 공공기관은 양가적이며 때로는 모순적 평가의 대상이 되어 왔다.

2017년부터 6년간 공공기관 운영에 관한 전반적인 사항을 심의·의결하는 공공기관운영위원회 위원(이하 공운위원)으로 활동하면서 공공기관의 중요성은 물론 공공기관의 과거, 현재, 그리고 미래에 대한 고민을 할 수 있었던 것은 행정학자로서 더없이 귀한 기회였다. 행정학자로서 연구실에서 책과 자료로 만나던 공공기관의 현실과 공운위원으로 접한 현장감 있는 현실 간에는 일정한 간극과 오해가 있었다. 그 간극과 오해는 학자로서 고민의 깊이를 더하는 것이었다. 지난 6년간 공공기관의 현실을 접하면서

* 전 공공기관운영위원회 민간위원, 현 이화여자대학교 교수

가졌던 많은 고민 중 몇 가지 소회를 풀어놓고자 한다. 복잡하고 다기한 공공기관의 현실은 관점과 입장에 따라 다양하게 조망되기에 필자의 의견과 경험 역시 부분적 대표성만을 갖는다. 그러나 매년 공공기관 경영과 경영평가 과정을 함께한 경험을 바탕으로 공공기관 경영평가의 미래를 위한 몇 가지 화두를 제기한다.

2. 평가체계의 고도화를 위한 노력

공공기관에 대한 본격적이고 체계적인 경영평가는 1984년 「정부투자기관관리기본법」을 시작으로 2024년 현재 40년이 되었다. 2004년 「정부산하기관관리법」을 거치고, 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법)이 제정되면서 현재에 이르렀다. 공공기관 경영평가 40년은 경영평가체계의 합리화와 고도화를 위한 끊임없는 개선노력의 시간으로 평가되기에 충분하다.

평가초기 12~25개의 정부투자기관에서 정부투자기관(13~14개)과 정부산하기관(75~87개)으로 확대되고, 2007년 이후 공기업과 준정부기관으로 변경되는 등 평가대상 규모와 대상 범주가 변화하였다. 미시적이고 양적인 변화만이 아니라 평가체계의 합리화와 고도화를 위한 노력도 지속적으로 더해졌다. 경영평가지표 변화는 물론 경영평가의 주체와 방식, 및 활용에 이르기까지 합리화 작업이 수행되었다. 평가유형 다양화, 평가부문의 확장 및 세분화도 추가되었다. 공공기관을 둘러싼 정치경제 및 사회적 맥락의 변화에 따라 평가지표의 고도화도 지속되었다. 필자가 공공기관운영위원으로 활동하기 시작한 2017년 이후만 보더라도 공공기관의 사회적 책임 강화를 시작으로 공공기관의 안전관리 강화 및 책임성 제고를 위한 안전평가 방식 개선, 전대미문의 코로나19 극복을 위한 기관의 노력 평가 등이 이루어졌다. 이와 함께 경영평가가 단순한 통제수단이 아닌 기관의 실질적 경영·역량 개선으로 연결되도록 컨설팅 및 교육 기능을 강화하는 노력도 빼놓지 않았다. 기관의 특수한 현실과 여건에 부합하는 경영평가를 가능하

계 하고 평가 결과에 대한 기관수용성을 확대하기 위한 이의신청제도의 활성화도 의미 있는 변화이다.

이처럼 미시적이고 증범위적 변화만이 아니라 공공기관의 거버넌스 구조를 합리화하였다. 기관의 업무 특성과 규모에 따라 기관 유형을 재분류하고 소규모 기관을 경영평가에서 제외함으로써 평가 부담을 완화하였다. 그 과정에서 항만운영 주체인 4대 항만공사(부산, 인천, 여수광양, 울산)가 기타공공기관으로 변경됨으로써 주무부처의 역할과 책임을 재규정하였다. 또한 2024년 16년 만에 과학기술분야 출연연구원을 공공기관에서 지정해 제함으로써 연구의 수월성을 높일 수 있는 미래 지향적 운영 체계를 구축하는 계기를 마련하였다.

3. 경영평가를 둘러싼 몇 가지 ‘불편한 진실들’

이처럼 일일이 열거하기 어려울 정도로 지난 40년간 지속된 다양한 개선 노력은 표면적으로 볼 때 경영평가체계의 고도화를 위한 노력으로 평가될 수 있다. 그러나 조금만 깊이 들어가면 여전히 해결되지 않은 ‘불편한 진실’이 도사리고 있다. 이제 불혹(不惑)의 공공기관 경영평가가 새로운 40년을 넘어 미래지향적이고 합리적인 평가체제로 도약하기 위해서는 이 불편한 진실에 직면하고 해결책을 찾아야 한다.

공공성 대 효율성의 이분법?

공공기관 운영 및 경영평가와 관련해 오랫동안 강하게 작동해 온 하나의 신화(myth)는 공공기관의 효율성과 공공성 간 상호배타적 이분법이다. 신화는 입증되지 않거나 허위임에도 불구하고 다수에 의해 사실처럼 받아들여지는 집합적 신념을 의미한다. 이렇게 볼 때 공공기관의 공공성과 효율성은 상호배타적이기보다는 공존해야 하는 가치임에도 마치 제로섬적 관계인 것처럼 규정되는 신화가 존재한다.

주지하는 것처럼 공공기관의 효율성과 공공성은 배타적일 수가 없다.

공공기관의 비효율이 ‘공공성’의 이름으로 정당화될 수 없고 효율성을 강조한다는 이유로 공공성을 희생해서도 안된다. 다시 말해 공공기관의 역할이나 정체성에 비추어 볼 때 공공기관의 부채, 재무건전성 악화, 방만 경영, 낮은 혁신의 유인 등 경제적 비효율성은 오히려 ‘공공성’을 저해하는 요인이다. 동시에 사기업처럼 기계적 효율성을 전면에 배치함으로써 공공기관의 존재이유인 공공성을 무시해서도 안된다. 이윤추구를 최고의 가치로 하는 사기업조차도 CSR(Corporate Social Responsibility), CSV(Creating Shared Value), ESG(Environment, Social, Governance) 등 사회적 가치구현을 기업운영의 중요한 요소로 반영하는 현실을 고려한다면 공공기관의 공공성은 본질적 가치이다. 이처럼 공공기관의 효율성과 공공성은 어느 것 하나도 희생할 수 없다.

그럼에도 불구하고 효율성과 공공성의 이분법이라는 ‘신화’가 작동한 근본적 원인 중 하나는 정권교체에 따른 무게중심의 변화이다. 지난 40년간 공공기관은 보수정부인가 진보정부인가에 따라 어떤 때는 공공성을, 또 다른 때는 효율성을 지나치게 강조하면서 이 두 가치가 선택 가능한 것처럼 규정되어 왔다. 그 결과 정권에 따라 효율성과 공공성의 방점이 달라지는 혼란이 주기적으로 발생하였다. 정권이 바뀔 때마다 두 가치가 이분화되면서 공공기관 운영방향을 결정하였다. 공공기관 운영방향의 결정은 자연스럽게 경영평가체계에도 그대로 반영되어 평가지표가 달라지고 가중치의 변화가 불가피하게 되었다. 그 사이에서 공공기관은 공공성 대 효율성 간 진자운동에 맞추어 대응할 수밖에 없고 두 가치 간의 끊임없는 진자운동은 공공기관운영과 경영평가의 혼란과 비일관성을 야기하는 요인으로 작용하였다.

물론 공공기관은 정부정책 구현을 위한 행위자(agent)이기에 정부의 정책방향과 이념에 따라 일정하게 변화하는 것은 자연스럽다. 그러나 공존해야 할 가치를 이분법적으로 규정해 5년이라는 정권교체기마다 운영방향과 평가체계가 변화하는 것은 조직생명주기(organizational life cycle) 차원에서도 바람직하지 않다. 따라서 정권의 변화와 무관하게 중요한 경영가치

는 고정되어야 한다. 재무건전성과 혁신성의 제고, 방만경영 개선이 정권의 이념에 따라 달라져야 할 이유가 없다. 또한 안전 및 재해예방, 윤리경영, 균등기회 제공 및 사회통합 역시 정부의 이념에 따라 약화되어야 할 가치는 아니다.

따라서 중요한 가치를 정부의 변화와 무관하게 지속적으로 추구하면서도 특정 정부정책 실현을 뒷받침해야 하는 공공기관의 역할을 충족시키기 위해서는 two-track 접근이 필요하다. 본질적으로 조직의 생존 및 발전을 위해 필수적인 가치는 지속성과 일관성을 가지고 조직운영에 반영하고 경영평가를 받으면서(track 1), 정부의 특정 정책목표 달성을 위해 필요한 사항은 별도의 지표로 설정해(예: 정부정책지표) 관리하는 (track 2) 유연한 방식을 적용해 볼 수 있다. 이 경우, track 1은 긴 호흡의 일관된 관리와 평가가 가능해지고 ‘축적의 시간’이 주는 효용이 극대화될 수 있다. track 2의 경우, 공공기관 운영이나 평가의 큰 틀을 저해하지 않으면서 필요에 따라 일정기간 운영과 평가에 반영하고, 그중 장기적으로 관리할 필요가 있는 것은 track 1로 이동하고 목표달성이 마무리된 것은 정리하는 일몰방식으로 운영할 수 있다. 이렇게 되면 효율성과 공공성은 안정적으로 추구하면서 5년마다 주기적으로 반복되는 공공기관 운영방식과 경영평가체계의 변동에 따른 혼란과 비일관성을 최소화할 수 있을 것이다.

‘평가의 역설’과 ‘학습된 기회주의’?

위에서 본 것처럼 공공기관 경영평가는 미시적인 차원에서 평가지표를 합리화하고, 거시적인 거버넌스 구조를 개선하는 등 끊임없는 개선노력을 해 왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 남는 문제는 ‘평가의 역설’이다. 평가의 역설은 평가가 의도했던 것과 달리 부정적 결과를 야기하는 현상이다.

대부분의 평가에서 일정한 역설이 발생하지만 공공기관 경영평가의 운영방식이 본래의 목적과는 다른 결과를 야기하는 것 역시 불편한 진실이다. 1년 주기로 평가가 이루어짐에 따라 공공기관의 평가관련 담당부서는

1년 내내 평가에 매달릴 수밖에 없다. 경영평가의 목적은 조직구성원 전체가 평가를 통해 활동을 점검하고 부족한 부분을 채우는 ‘학습의 기회’가 되어야 하는데 평가는 평가 담당부서의 ‘주요업무’로 규정되어 학습효과를 발휘하는 데는 한계가 있다. 또한 경영평가가 내포한 ‘보고의 역설’(the paradox of reporting) 역시 간단하지 않다. 현행 경영평가는 기관의 객관적인 성과로 구성된 계량부문과 비교적 정성적 특성이 있는 비계량부문으로 구분된다. 특히 비계량지표의 경우, 경영평가 보고서를 어떻게 만드는가에 따라 평가 결과에 차이를 만든다는 (부정확한) 믿음으로 인해 너무나 많은 기관들이 보고서 작성에 (무의미한) 시간과 노력 그리고 비용을 투자(낭비)한다. 조직학습과 미래지향적 조직발전을 위한 수단인 경영평가가 마치 목표가 될 뿐만 아니라 심지어 (멋진)보고서 작성이 마치 목표가 되는 이른바 ‘목표-수단 대체’의 부작용이 발생하는 것이다.

경영평가를 둘러싸고 발생하는 가장 심각한 역설은 평가지표에 대한 ‘과잉동조’현상이다. 마치 학생들이 보다 넓은 지식을 습득하고 이해하기 보다는 시험만을 잘 보기 위해 초단기 전략을 구사하는 것처럼 공공기관들이 좋은 평가 결과를 얻기 위해 수십 개에 달하는 계량, 비계량 지표에 대한 ‘지표관리’에 매진하는 것은 아닌가 걱정이다. 표면적으로 볼 때 지표관리를 통해 경영성과가 제고되고 합리적 기관운영이 가능해진다. 그러나 역설적이게도 지표 밖의 혁신기회나 성과창출 가능성을 찾는 노력은 원천봉쇄되는 의도하지 않은 결과를 가져올 수 있다. 다시 말해 의도하지 않았지만 평가대상 공공기관으로서는 평가지표라는 틀(box)을 벗어나 새로운 무엇인가를 할 동기가 유발되지 않는다. 지표관리를 잘할수록 좋은 성과를 내는 유인구조 속에서 굳이 ‘틀 밖으로 나갈’(out of the box) 이 유가 없는 것이다. 여기에 더하여 경영평가가 정부정책의 순응수단으로 활용됨으로써 주기적으로 변동하는 평가지표에 대응해야 하는 기관으로서는 평가를 잘 받는 방법을 찾는 기회주의적 행태를 자극할 수밖에 없다.

물론 평가의 역설을 완전히 없앨 수는 없다. 그러나 이를 최소화하기 위한 노력은 필요하다. 미시적으로는 1년씩으로 되어 있는 평가주기는 분명

히 재고되어야 한다. 매년 하드카피(hard copy) 보고서를 기반으로 한 평가는 지양하고 평가시스템을 구축하여 객관적이고 수량화가 가능한 계량 부문은 매년 업로드(보고)하고, 비계량부문은 2~3년 주기로 평가하여 종합산정하는 방식도 고려해볼 만하다. 이렇게 되면 모든 경영의 시계(視界)가 1년으로 맞추어짐에 따라 장기적이고 지속적인 혁신과 발전을 저해하는 일은 감소될 수 있다. 또한 ‘평가를 위한 평가’가 될 가능성도 줄어든다. 시스템이 구축되어 보고서 작성이 필요 없게 되면 ‘보고서를 위한 보고서’를 만드는 무의미한 일은 하지 않아도 된다. AI가 인간 삶의 중심에 와 있는 시점에서 하드카피 보고서는 시대착오적이지 않은가. 이와 함께 평가지표에 대한 과잉동조를 완화하기 위해 각 기관이 자율적으로 제시한 혁신노력에 가중치를 부여하는 방식도 고려해 볼 일이다. 이렇게 되면 현재와 같이 S, A, B, C 등급을 넘어선 모범사례(Best Practice)를 발굴하는 통로가 될 수 있다.

형식적 자율경영 대 실질적 비자율경영?

「공운법」상의 공공기관 운영의 대원칙은 자율책임경영이며 당연히 경영평가의 기준도 자율책임경영에 대한 성과평가이다. 그러나 여러 가지 이유로 공공기관의 운영에 있어서 원칙과 현실 간의 간극이 꽤 크다. 공공기관의 속성상 불가피한 부분도 없지 않지만 형식적 자율경영 원칙과 실질적 비자율 경영 현실 사이의 간극을 줄이는 고민이 절실하다.

공공기관이 온전하게 자율책임경영을 할 때 온전하게 책임을 물을 수 있다. 예를 들어 정부는 공공기관 중 재무위험기관의 재정건전화 계획 등 중장기재무관리계획을 수립해 재무건정성 확보에 노력해 왔다. 2021년 기준 공기업 부채는 434조원, 준정부기관은 128조원의 부채규모와 증가속도를 고려할 때 재무건정성 확보를 위한 노력은 필수적이다. 그러나 이슈는 공공기관의 부채 및 적자 발생 원인에 대한 면밀한 분석과 합리적 대응 여부이다. 특정 기관의 부채 및 적자가 조직확장 동기에 따른 결과 또는

비효율적이고 방만한 경영의 결과라면 분명하고 단호한 책임을 물어야 한다. 당연히 경영평가에도 정확하게 반영하여 응분의 책임을 지도록 해야 한다. 그러나 공공기관의 부채 및 적자가 왜곡된 요구구조 때문이거나 정부정책의 이행과정에서 불가피하게 발생한 것이라면 이를 개별 공공기관에 책임을 묻고 경영평가에 반영하는 것은 공공기관의 운영체제 및 경영평가체제를 왜곡하는 결과를 야기한다. 에너지 공기업의 현실에 대한 고민이 바로 이 지점이다. 기관책임 범위를 넘어서는 결과를 경영평가에 반영해 책임을 요구하는 것은 경영평가의 타당성과 수용성을 저해하는 부정적 요소로 작동하기 때문이다.

같은 맥락에서 상장공기업의 경우, 그 정체성과 본질에 부합하는 운영을 보장해야 한다. 2024년 4월 현재 한국전력공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 한전KPS, 한전기술, 강원랜드, 그랜드코리아레저(GKL) 등 7개가 상장공기업이다. 이들 공기업의 주요주주(10% 이상 보유) 현황은 산업은행, 기재부, 수출입은행, 국민연금공단, 한국투자공사 등 유사한 형태를 띤다. 특히 문제가 되는 것은 외국인주주 비율이 높은 한전(14.28%), 한국가스공사(5.798%), GKL(12.9%)의 경우, 명실상부한 주식회사로서의 운영이 필요하다는 점이다. 얼마 전 한전의 영국계 펀드 실체스터의 주주제안과 같이 향후 행동주의펀드를 포함한 주주의 요구가 어떻게 발전할지 모른다는 점에서 그 고민을 더 늦출 수는 없다.

4. 나가며

어떤 조직운영방식도 완벽할 수 없고, 모두가 만족하는 평가체제나 평가 결과에 대한 완전한 수용성을 확보하는 것은 현실적으로 불가능하다. 우리나라 공공기관의 역할과 기능은 서구 선진국에서도 평가할 정도로 국민경제에 미치는 영향력은 충분히 긍정적이다. 또한 공공기관 경영평가체제와 운영은 지난 40년간 끊임없는 합리화와 고도화 노력을 바탕으로 공공기관 평가의 모범이 되고 있다. 공공기관 경영평가체제는 유사평가체제

구축과 운영에 벤치마킹될 정도이다.

위에서 제시한 몇 가지 불편한 진실이 공공기관의 존재이유와 중요성, 그리고 공공기관 경영평가의 수월성을 본질적으로 부인하는 것은 아니다. 다만 그 속도와 깊이를 가늠할 수 없는 글로벌 수준에서의 정치, 경제, 사회적 변화의 압력 속에서 미래지향적 재구조화를 위해 고민해야 할 요소임은 분명하다. 이 글이 “아이를 씻은 물이 더럽다고(몇 가지 불편한 진실) 아이(공공기관 경영평가)까지 버리는 우(憂)”를 범하는 일이 없도록 경영평가의 긍정적인 부분과 한계에 대한 균형 있는 인식과 대응을 환기하는 계기가 되길 바란다.

평가의 열린 생태계 조성을 통한 효과성 제고

이원희*

1. 경영평가의 개인적 인연과 감상

공공기관 경영평가가 1984년에 시작되었으니 40년의 기간을 80년대, 90년대, 2000년대, 2010년대의 4기로 구분할 수 있다. 이는 나의 개인적 인연을 기준으로도 4단계로 구분된다. 첫째는, 1989~90년 서울대 행정대학원 박사 과정 재학 중에 조교의 신분으로 당시 평가단장이시던 유훈 교수님, 오연천 교수님을 지원하던 시기이다. 둘째는, 2004년부터 평가위원이 되어 직접 평가를 했던 시기이다. 셋째는, 2014~5년 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장이 되어 공기업 경영평가를 총괄하면서 지원하던 시기이다. 넷째는, 2021년부터 공공기관운영위원회 위원이 되어 평가 과정을 심의하고 감독하는 시기이다. 시기에 따라 평가의 환경도 많이 변화해 왔고, 나의 개인적인 느낌과 감회도 다르다.

공공기관 경영평가에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 대통령의 의지이고, 그것은 기획재정부를 통해 전달된다. 첫 번째 나의 경험은 정치적 영향력이 막강할 때이다. 공기업 경영평가의 목적이 공기업 기관장이 낙하산 인사라는 사회적 비판에 직면하여 실적이 부진한 기관장을 문책하겠다는 대통령 의지로 진행되었기 때문에 평가 자체가 권력이었다. 그러다 보니

* 전 공공기관연구센터 소장, 현 공공기관운영위원회 민간위원, 한경국립대학교 총장

평가위원도 사회의 저명인사들이고, 교수도 원로 교수님으로 구성되었다. 지금은 삼일회계법인의 공인회계사가 평가위원으로 참여하지만 당시에는 삼일회계법인의 대표가 평가위원이었다.

두 번째 인연은 제도화를 위한 노력이 진행되어 실무적인 활동이 강화되는 시기였다. 당시 평가 이후에 대통령을 모시고 공기업 기관장이 모여서 공기업 전략 회의를 개최했다. 나는 노무현 대통령 시기에 2번이나 직접 사회를 보는 영광이 있었다. 역시 평가에 대통령이 힘을 실어주는 계기이기도 했다. 당시 전략회의를 준비하면서 처음에는 주제의 흐름은 있지만, 질문과 답변 대상 기관장을 사회자가 지명하도록 하였다. 기관장에게 너무 긴장감을 준다고 하여 기관장은 사전 지정을 했지만, 구체적인 질문은 흐름에 맞추어 사회자의 재량으로 주어졌다. 한창 몰입하여 진행하는 중에 이해찬 국무총리가 급한 용무가 있다고 하시면서 ‘이번 정부에서 공공기관 이전은 반드시 시행할 것이니 차질 없도록 준비를 하라’고 발언하시고는 이석을 하였다. 대통령이 배석한 회의보다 더 급한 용무가 궁금하기도 했지만, 당시 실세 총리의 위상을 보여주는 대목이기도 했다. 하여간 사회자로서는 어떻게 토론회를 이어가야 할지 막막했으나, 당시의 쟁점이었던 혁신과 연계하여 ‘총리께서 혁신의 가장 높은 단계인 공공기관 이전의 과제를 제시하셨다’고 해명하고 ‘기관의 의지를 다지는 계기로 하자’고 정리하고 이어나갔다. 참석자 회고에 의하면 당시 대통령께서 만족하시는 미소를 보였다는 전언을 들었다. 한편 이명박 대통령은 공공기관 전략 회의 중 ‘평가는 단장이 책임을 지고 하는 것이니 단장에게 물어보라’는 답변으로 인해 단장의 위상이 제고되는 계기도 있었다. 당시 경영학자인 서울대 이창호 교수님이 단장이었는데, 이후 경영학자가 평가위원으로 많이 진출하는 계기가 되었다는 느낌이다. 박근혜 대통령 시기에는 공공기관 전략회의에 대통령이 직접 참여하지는 않았지만, 탄핵이 진행되던 시기에 청와대 경제수석이 참여하여 ‘공공기관장들은 흔들림 없이 정부를 믿고 충실하게 정책을 추진하여 달라’는 당부를 하였다. 공공기관의 중요성을 생각하게 하는 대목이었다.

세 번째 시기인 2010년대 이후에는 특히 공기업 평가가 정부 정책과 연동되는 경향을 보이고 있다. 박근혜 정부에서 ‘공공기관 정상화’라는 정책이 진행되면서 평가 과정에서 정부 정책의 순응(compliance)을 측정하는 수단으로서의 성격이 강화되었다. 그리고 문재인 정부에서는 ‘공공기관의 사회적 가치’가 중요시되면서 사회적 가치의 요인 하나하나를 평가에 담아내고 있다.

네 번째 시기에는 어느 정도 공공기업 평가가 정착이 되어 매우 실무적인 과정으로 진행되고 있다. 예측 가능한 평가이면서 우리 정부가 시행하는 각종 평가에서 모범이 되고, 평가의 준거 틀로서 역할을 하고 있다. 정치적인 의미보다는 행정 실무적인 과정이 중시되고 있다는 느낌이다. 특히 평가의 다원화, 분권화, 분산화가 진행되고 있다. 기획재정부의 집권화된 평가에서 타 부처로 분권화되고, 다양한 평가지표가 포함되면서 평가 체계의 다원화·분산화가 진행되는 것이다.

2. 국제적 동향과 함께한 경영평가

1980년대만 하더라도 평가지표는 매우 단순하였다. 정치적 평가의 의미가 강해서 정치적 책임을 물을 수 있는 중요한 몇 가지 지표를 점검하는 과정이었기 때문이다. 2000년대 노무현 정부에서는 ‘혁신’이 화두이었고, 혁신을 별도로 평가하기도 했다. 경영평가와 별도 평가의 트랙(track)이 만들어지는 출발이었다. 박근혜 정부는 ‘공기업 정상화’라는 정책 기조를 통해 공기업 부채를 감축하고 과다한 복리 후생을 통제하는 기조였다. 이러한 기조를 평가지표에 담아내었고, 이후에 평가지표가 정부의 정책 기조를 반영하여 매우 세부적이고 다양해지는 출발점이 되기도 했다. 문재인 정부에서는 ‘사회적 가치’가 화두가 되면서 이를 공기업 평가의 지표에 반영하였고, 이는 평가지표가 더욱 세분화되는 계기가 되었다. 행정학에서 파킨슨 법칙은 관료 조직은 계속 팽창한다는 이론인데, 평가지표도 한번 도입되면 없어지기는 어렵고 새로운 지표가 추가되면서 계속 늘어나는 추

세가 읽혀진다. 그리고 별도 트랙(track)의 평가가 확장되어 ‘안전’, ‘청렴’ 등의 타 평가 결과를 반영하는 경우가 늘어나는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

OECD의 공기업 작업반(Working Group)에 한국이 포함되어 한국조세재정연구원의 공공기관연구센터는 매년 파리에서 개최되는 회의에 참여한다. 동 기관에서는 2004년에 공공기관 관리에 관한 가이드라인을 제시하여 우리나라에서 「공공기관 운영에 관한 관리기본법」을 제정하는 계기가 되었다. 이후로 가이드라인은 10년 단위로 변경이 되는데 우리는 매우 충실하게 이를 반영하기 위해 노력하고 있다. 공공기관 관리와 관련하여 외국의 좋은 사례가 있으면 우리는 이를 반영하는 노력을 하고 있으며, OECD에서 개발되는 사례는 중요한 참고자료이다. 주로 거버넌스, 투명성, 성과 관리 등이 주제가 되는데, 이를 관통하는 주제로 평가는 매번 논의가 된다. 이와 관련하여 한국은 매우 흥미로운 사례로 제시된다.

공공기관연구센터 소장이던 2015년에 아시아 국가들의 경영평가 체계를 비교하는 세미나를 개최한 적이 있다. 베트남에서 경영성도가 좋다고 홍보를 하던 조선회사가 갑자기 부도가 나는 사건 이후로 한국의 경영평가를 도입하기 위해 ODA 프로그램으로 추진하던 것도 우리의 경영평가 위상을 보여 주는 대목이었다. 이후에 파나마, 자메이카 등 공기업의 방만한 운영으로 문제가 되는 남미 국가에서도 우리의 공공기관 경영평가 체계를 도입하기 위해 ODA 프로그램으로 컨설팅이 진행되었다. 그러나 아직 우리의 체계를 도입했다는 소식은 들리지 않고 있다. 정치권력 체계와 행정관리 체계가 다른 국가에서 평가라는 제도 하나만 떼어서 도입하는 것이 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 우리의 공공기관 경영평가 체계는 독특한 제도로써 많은 국가에서 관심을 가지고 연구를 하려고 하는 주제이다.

3. 평가제도의 발전방향 제언

경영평가의 발전을 위해서는 평가제도의 다원화, 분권화, 분산화 경향에 대응하는 노력이 필요하다. 소유권 집중(Centralize Ownership)의 개념에서 모든 공공기관의 평가를 기획재정부가 총괄하던 시기에서 점차 개별 부처로 이관되는 경향이 있다. 준정부기관의 숫자가 줄어들고, 기타공공기관을 개별 부처에서 총괄하는 기능을 확대하기 때문이다. 그리고 공공기관 경영평가에서 기획재정부가 공공기관 관련 모든 평가를 총괄하는 것이 아니라, 안전·청렴 등 주제별 평가로 분산되는 경향도 강화되고 있다. 이에 공공기관연구센터는 평가와 관련하여 선수가 아닌 감독이나 심판의 역할을 강화하고자 하는 변화가 필요하다. 부처에서 진행되는 공공기관 평가의 실효성을 모니터링하는 기능이 강화되어야 한다. 그리고 다른 트랙(track)으로 진행된 공공기관 관련 평가를 종합하는 기능을 강화해야 한다.

한편 평가의 결과를 활용하는 방안도 개발해야 한다. 지금 평가가 갖는 가장 큰 위력은 성과급에 반영되는 것이고 기관장의 인사에 반영되기 때문이다. 물론 평가 결과가 언론에 공표되기 때문에 이는 구성원의 자존심이나 명예와 관련이 되기도 한다. 이때 평가 결과의 형평성 관리가 중요하다. 기본급에 연동되어 평가 결과의 성과급이 결정되는데, 기본급이 워낙 낮아서 A등급을 받은 기관의 성과급이 C등급을 받은 기관의 성과급보다 낮은 결과가 발생하지는 않아야 한다. 기본급 체계를 조정하기가 어렵다면, 성과급의 배분 재원을 조정할 필요가 있다. 1세대 자본주의를 지나, 2세대·3세대가 되면서 우리 사회는 형평성이 중요한 화두가 되고 있기 때문이다.

가장 중요한 방향은 경영평가의 지식 체계화를 구축하는 것이다. 지금 우리의 경영평가는 노동집약적 활동이다. 평가위원이 지표를 제시하면 이에 맞추어 피평가기관이 별도의 실적보고서를 제출하고 이에 근거하여 평가위원이 다시 자료를 확인하고 정리하여 평가보고서를 작성하는 체계이다. 다른 행정 업무의 발전 속도에 비해 가장 노동력이 많이 소요되는 작

업으로 진행되고 있다. 우리는 알리오 시스템을 통해 공공기관 관련 많은 정보를 보유하고 공개하는 시스템을 가지고 있다. 이 자료를 활용하여 자동적으로 평가하는 체계를 구축할 수도 있을 것이다. 이에 지식집약적인 체계로의 전환이 필요하다. AI를 행정에 도입하는 속도와 연동하여 평가 과정의 개편이 이루어져야 하고, 이에 대비해야 한다.

이러한 맥락에서 평가의 계속성과 연속성을 담보하기 위한 DB 구축이 필요하다. 평가지표와 평가 결과의 DB를 통해 다양한 연구가 활성화되어 평가 과정의 개선을 위한 노력이 진행되어야 한다. 그리고 평가 결과를 보다 다양한 목적에 맞추어 활용하는 계기도 될 것이다. “40년의 경험을 관통하는 계량적 연구가 가능할까?”라는 질문에 대해 평가에 직접 참여하고 경험이 많은 평가위원이 더욱 부정적인 답변을 할 것이라고 생각된다. 그것은 평가의 신뢰성과도 연계된다.

이러한 모든 질문에 대한 답변으로 평가 과정의 제도화 및 안정화 노력이 필요하다. 매년 평가단을 구성하고 평가단장과 계약하는 체계로는 행정 비용이 너무 많이 소요된다. 한국공공기관진흥원을 설립하여 평가 체계의 안정화와 더불어 교육과 연구의 기능을 강화하는 방안도 필요하다. 지방공기업평가원의 기능과 활동을 참조할 필요가 있다.

‘공공기관 경영평가’, 그 빛과 그림자

이종욱*

1. 들어가며

「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’)이 2007년 4월 시행된 이후 많은 개정이 있었지만 유일하게 개정이 한 번도 되지 않은 조항이 있다. 제1조(목적)와 제3조(자율적 운영의 보장)이다.

제1조(목적) 이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 **자율경영 및 책임 경영체제의 확립**에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제3조(자율적 운영의 보장) 정부는 공공기관의 **책임경영체제를 확립**하기 위하여 **공공기관의 자율적 운영을 보장**하여야 한다.

그러나 현실은 조금 다르다. 공공기관은 정부에 의해 독점권이 보장되거나 법적 근거에 의해 시장 수요가 보장되기 때문에 개혁과 혁신이 더딜 수 있다는 의견이 강할수록 공공기관은 개혁, 혁신의 대상이 되고 있지만 그곳에 국민의 입장과 국민의 편익은 늘 뒷전에 머물고 있는 것이 현실이다. 정부가 바뀔 때마다 공공기관 관리 주무부처인 기획재정부는 ‘새 정부

* 현 공공기관운영위원회 민간위원, 서울과학기술대학교 교수

공공기관 혁신방안'을 발표하고 있다. 공공기관의 개혁, 혁신은 언제부터든 새 정부 국정과제의 단골 주제로 자리 잡았다.

물론 항상 정부의 발표에서 보이듯 앞으로 우리 사회에 닥쳐 올 저성장, 저출생, 소득불균형, 양극화, 실업문제 등 경제·사회적 구조를 혁신하고 이를 뒷받침하기 위해서는 공공기관의 국민에게 최고의 공공서비스와 설립 목적에 부합한 공공가치 구현에 최선을 다하기 위함이라고 하는 총론에는 모두가 동의할 것이다.

이제는 국민 1인당 GDP가 3만 3천달러가 넘고 교역량이 세계 10위 국가에 부합하도록 공공기관의 변화가 어느 때보다 시급하다고 본다.

2. 생각하며

그동안 정부의 공공기관 개혁 방향은 크게 3가지로 요약된다. 첫째는, 지배구조의 개편을 어떻게 할 것인가, 둘째는, 성과관리와 결과평가를 어떻게 할 것인가, 마지막으로, 혁신과 국민 신뢰회복을 어떻게 받을 것인가 등이다. 김대중 정부(공공개혁을 통한 공기업 민영화와 자회사 정리)-노무현 정부(혁신과 변화를 통한 고객만족과 책임경영)-이명박 정부(공공기관 선진화를 통한 통폐합과 효율화)-박근혜 정부(성과연봉제, 임금피크제 등 부채감축과 정부3.0)-문재인 정부(사회적 가치 추구를 통한 일자리 창출과 열린혁신)를 거치면서 공공기관의 정책과 관리, 평가 등이 점진적으로 변화해 왔다.

정부는 공공기관과 관련되어 문제가 발생하거나 정부가 바뀌게 되면 전문가 중심의 태스크포스(TF)를 구성하고 그 개선책을 발표해 왔지만 「공운법」의 전면 개정과 같은 근본적이고 미래지향적인 해결 방안은 크게 보이지 않은 것이 현실이다.

법 제정 20년이 다가오는 현재까지 굳건히 시행되고 있는 「공운법」은 공공기관에 대한 통합적·체계적 관리시스템의 구축과 정부의 소유권 기능과 규제 및 산업정책적 측면에서의 기능을 분리하는 등 지배구조와 관리

제도에 있어서 큰 전환점이 되었으며, 또한 공공기관을 유형별(공기업: 시장형, 준시장형/준정부기관: 위탁집행형, 기금관리형 등)로 업무특성, 정책 방향, 이사회모델, 경영 감독 등 지배구조의 차별적 설계를 하였다고 판단 된다.

하지만 경영투명성, 고객지향성, 성과의 책임, 방만경영 및 재무건전성 등 통제의 한계와 기관장과 감사의 선임, 기관의 경영자율성과 책임경영, 경영평가의 과잉 등 관리상 운영에 있어서는 이제 세월이 지나며 그 한계와 문제점이 지속적으로 나타나고 있다. 또한 대내외적 경제, 사회 등의 변화에 공공기관이 너무 소극적으로 대처하고 있다는 비판에도 직면하고 있다. 그간 노동계, 시민단체, 학계, 정계, 정부 등 전문가 등을 통해 논의되고 토의되어 온 공공기관 운영에 있어서의 주요 쟁점은 일부 이견은 있을 수 있겠지만 크게 다음과 같이 6가지로 구분되고 있다.

- (1) 공공기관 운영 방향 설정
- (2) 공공기관 운영의 이행과 실천
- (3) 국민경제적 측면에서의 역할 변화 대응
- (4) 정책적 책무성을 강화하는 민주적 거버넌스 구축
- (5) 지배구조 차별화와 공공성과 효율성의 균형
- (6) 외부 지배구조 및 내부 지배구조 개편 등이다.

다른 한편으로 공공기관의 혁신에서 걸림돌로 제기되는 것은 아이러니 하게도 세계에서 공공기관 운영의 벤치마킹의 대표적 사례로 꼽히고 있는 공공기관 경영평가이다. 매년 6월 20일경 공공기관 경영평가 결과가 발표 되는 날이 되면 기획재정부 홈페이지에는 아침부터 공공기관 경영평가 확인과 부처 홈페이지를 선택하라는 인트로가 생긴다. 과도한 병목을 고려해 홈페이지 입장 인원을 분산시키기 위한 방편일 것이다. 그렇다면 공공기관 경영실적평가 결과를 누가 궁금해 하고 누가 확인하려고 할까. 분명한 것은 많은 국민이 관심을 가지고 확인하지는 않는다는 것이다.

3. 나오며

공공기관 경영평가가 그 의의와 목적처럼 대국민서비스를 개선하는데 많은 역할을 해온 것이 주지의 사실이다. 그렇지만 이제 경영평가 40년, 공공기관 경영평가제도를 바꿀 때가 되었다는 목소리가 많다. 공공기관이 경영평가에 지니친 부담을 가지고 있어 너무 많은 경영평가에 힘을 쏟고 있다고도 한다. 150%의 성과를 낼 수 있는데 다음 연도 평가를 위해 100%의 성과에서 멈추는 것이 아닌가 하는 의심의 눈초리도 있다. 다른 한 쪽에서는 과연 누구를 위한 평가인가라고 말하고 있다. 전면적으로 개편해야 할 시점에 온 것이다. 물론 시대정신을 반영한 「공운법」의 개정과 같이 말이다. 지난 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』에서 제1기 경영평가제도 설계 및 운영 주무부처 공무원이었던 강봉균 전 재정경제부장관¹⁾은 경영평가의 의미를 이렇게 마무리하고 있다.

대통령의 공기업에 대한 투철한 철학이 있어야 인사의 공정성, 경영효율의 증요성 등이 살아남을 수 있고 그렇지 않을 경우에는 경영성과 평가는 큰 의미가 있습니다. 예를 들면 청와대가 공기업 인사권에 깊이 개입하게 되면 CEO의 전문성은 죽게 되어 경영성과를 높이기 어렵습니다. 대통령이 공기업을 다른 정치적 목적에 동원하면 경영효율은 유지가 곤란합니다. 청와대나 정치권에서 이권에 개입하면 공기업의 윤리적 경영기반이 무너지게 됩니다.

지금도 모두가 새겨야 할 말이다.

공공의 정책은 크게 보면 영리를 추구를 기본으로 할 수밖에 없는 자본의 이해관계를 이용하여 양극화, 불평등 해소를 꾀하고 있다고 보여진다. 이 두 축이 한쪽으로 기울어진 운동장이 되지 않도록 균형을 잡아주는 것이 바로 우리 공공기관의 책임과 역할이다. 지금까지 우리 공공기관 경영평가는 자기의 몫에 최선을 다해 왔다. 국민을 위한 공공서비스가 왜 중요

1) 강봉균, 「공기업 경영평가제도의 태동」, 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』, 한국조세재정연구원, 2015.9

한지, 우리는 팬데믹 시기를 거치며 다시 한 번 실감했다. 국민이 체감하는 편익 중심의 공공기관 경영평가로 거듭나야 하는 이유이다.

우리의 공공기관은 왜 필요하고, 무슨 일을 하고 있고, 어떻게 일하고 있고, 일 잘하고 있는지 측정하고 관리하고 개선하는 것은 어찌보면 당연한 일이다. 그런데 측정하고 관리하고 개선하는 것이 국민과 너무 멀리 떨어져 있다면 고쳐야 할 것이다. ‘공공기관 경영평가 40년’, 바로 지금이 다음 장으로 넘길 때이다.

제3장

경영평가 운영에 대한 회고와 발전방안: 경영평가단

- 계량평가에 대한 회고와 제도 개선을 위한 제언 (김갑순)
- 경영평가의 40년, 더 나은 40년 (김동현)
- 10년 만의 경영평가 단상 (김완희)
- 행정학도에게 새로운 지평을 열어준 경영평가 (김주찬)
- 공공기관 경영평가 회고 (김준기)
- 주요사업 평가제도의 변천과 개선 방안 제언 (김창완)
- 상임감사 평가에 대한 소회 (손원익)
- 한국처럼 평가하라! (대한민국의 경영평가 BP) (신완선)
- 경영평가 제도 변화와 평가관리 경험 (이민창)
- 경영평가에 참여한 10년의 기록 (최연식)

계량평가에 대한 회고와 제도 개선을 위한 제언

김갑순*

1. 경영평가단 계량평가에 참여하게 된 인연과 기억

공공기관 경영평가와의 인연은 중앙대학교 전영순 교수님의 추천으로 2005년 기획예산처 기금운용평가단(단장: 조성일 중앙대 교수님) 기금관리산하기관 경영평가반 계량팀장을 맡게 되면서 시작되었다. 2003년 12월에 제정된 「정부산하기관관리기본법」에 따라 2004년 경영실적을 대상으로 88개 산하기관에 대한 경영평가가 2005년부터 시행되었다. 당시 정부산하기관은 총 8개의 유형으로 구분되었는데, 이 가운데 검사·검증 등 6개 유형은 공동평가단(단장: 송희준 이화여대 교수님)에서 평가를 실시하였고, 연구개발지원 유형과 연·기금운용 유형은 과학기술평가위원회 평가와 기금운용평가단의 평가 결과를 활용하였다.

이후 산하기관 경영평가는 3년간 시행되고 2007년에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 2008년부터 공기업과 산하기관을 묶은 공공기관 경영평가로 바뀌게 되었다. 이러한 변화로 인해 기금평가단에서 3년간 연·기금 유형에 대한 계량평가를 업무를 담당한 이후 2009년부터 2013년까지 공공기관 경영평가단에서 연·기금 유형 계량평가팀장으로 활동하며 계량평가 실사와 지표개선 업무에 참여하였다.

* 전 계량평가위원회 위원장, 현 동국대학교 교수

9년간의 공공기관 경영평가 계량평가팀장의 역할을 마친 이후에는 2015년부터 2019년까지 산업부와 보건복지부, 교육부 산하 공공기관평가단 계량평가팀장으로 활동하였다. 그리고 다시 인연이 되어 2019년부터 2020년까지 2년간 경영관리계량평가위원회 위원장으로서 기획재정부 공공기관 경영평가에 다시 참여할 기회를 얻었다.

공공기관 경영평가 40년 역사 가운데 15년 동안 직간접적으로 평가에 참여하게 된 것은 참으로 영광되고 감사한 일이다. 돌이켜보면 공공기관 경영평가를 통해 우리나라 공공기관에 대한 이해를 넓힐 수 있었고, 다양한 분야의 전문가들과 교류할 수 있는 좋은 기회와 경험을 얻었다.

2. 계량평가제도 개선을 위한 제언

공공기관 경영평가 제도는 계량평가 관점에서 많은 장점을 가지고 있다. 경영관리와 주요 사업 분야에서 계량평가지표는 장단기 관점에서 달성해야 할 목표와 수준을 명확하게 제시한다. 명확하고 구체적인 계량적 목표는 기관의 비전, 경영목표와 함께 기관장의 리더십과 구성원의 경영역량을 효율적으로 집중할 수 있도록 하는 순기능을 제공한다.

다음에서는 계량평가 전문가 관점에서 현행 공공기관 경영평가 제도의 몇 가지 문제점과 개선방안에 대해 제안하고자 한다.

경영관리와 주요사업 계량평가 분리 운영의 문제점과 개선방안

2019년 초, 경영관리계량평가위원장으로 위촉되고 난 후 2018년부터 경영관리계량평가위원회와 경영평가단이 별개로 운영되었음을 알게 되었다. 2017년까지는 기획재정부가 경영평가단에 직접 경영평가업무를 위탁했기에 지금의 경영관리계량평가위원회도 경영평가단 명단에 포함되어 있었다. 이런 방식이 2018년부터는 기획재정부가 경영평가용역을 한국조세재정연구원에 위탁을 하면서, 한국조세재정연구원은 경영관리계량평가를 제외한 나머지 평가영역만을 경영평가단에 위탁하는 방식으로 변경되었다.

또한 2014년 경영평가단이 구성되면서 회계전문가인 계량평가위원이 담당하던 주요사업 계량지표에 대한 평가가 주요사업 비계량평가위원이 평가하는 방식으로 변경된 이후, 2018년 경영관리계량평가위원회 조직이 경영평가단에서 분리되면서 경영관리 계량평가와 주요사업 계량평가가 구조적으로 분리되었다.

2018년 경영관리계량평가위원회가 구성된 것에 대하여, 당시 보도자료는 그 취지를 「공운법」 제정 10년을 맞이해 2018년부터 경영관리 계량지표의 평가를 전문기관인 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에 위탁함으로써 상시점검과 지원이 가능한 체계를 구축한 것이라 밝히고 있다. 하지만 사정이 있겠으나 현행과 같이 경영관리계량평가위원을 언론에 공개하는 경영평가단 구성원에서 제외하는 방식의 평가단 운영은 계량평가위원에 대한 대외적 위상과 책임성 차원에서 바람직하지 않다.

그리고 현행과 같이 회계전문가가 아닌 평가위원들이 주요사업 계량지표를 평가하는 것 또한 바람직하지 않다. 주요사업 계량지표는 지표의 설계과정이나, 실사과정 모두에서 공인회계사나 회계학 교수와 같은 회계전문가의 인증(assurance) 절차와 관련된 전문지식이 절대적으로 필요한 영역이다.

미국 아카데미 시상식에서 어떤 작품이 최우수 작품이고 어떤 배우가 최우수 배우인지는 많은 사람들의 투표로 결정된다. 이 과정에서 그 결과를 사회자에게 전달하는 사람이 회계법인의 파트너이고 사회자는 의례적으로 그 회계법인에 대해 감사 표시를 한다. 이는 많은 사람의 투표를 정확하고 공정하게 집계하며 결과에 신뢰성을 부여할 수 있는 공적인 역할을 회계전문가인 공인회계사에게 맡긴 것이다. 하물며 공공기관의 경영성과 측정지에 대한 신뢰성 확보를 위해서는 공인회계사와 같은 회계전문가의 직접적인 확인이 무엇보다 중요하다.

효율적이고 효과적인 평가단 운영을 위해서는 주요사업 계량지표 설계 및 개선 과정에서의 주요사업 비계량 평가위원과의 충실한 협업이 필요하다. 하지만 실사과정에서는 계량지표만을 독립적으로 담당하는 회계전문가

인 평가위원을 위촉하는 것이 무엇보다 필요하다.

‘서술형 보고서 중심 평가방식’의 문제점과 개선방안

현행 공공기관 경영평가의 주된 특징 중의 하나는 ‘서술형 보고서 중심 평가방식’이란 점이다. ‘서술형 보고서 중심 평가방식’의 문제점은 논술형 문항을 통한 평가방식이 선택형 문항을 통한 평가방식에 대해 갖는 문제점과 같다.

기관의 경영실적보고서는 흔히 논술형 시험의 ‘답안지’에 비유되곤 한다. 공공기관 경영평가의 평가 결과가 ‘답안지’에 해당하는 경영실적보고서를 얼마나 잘 쓰는가에 달려 있을수록 좋은 평가제도의 조건인 타당성과 신뢰성, 객관성과 실용성이 약화될 가능성이 높아진다. 특히 비계량평가가 매년 다수의 신규 평가자들에 의해 이루어지는 현행 평가단의 구조적 특징을 고려할 때 논술형 문항 평가의 단점인 신뢰성과 객관성 확보의 어려움은 더욱 커질 가능성이 크다. 2022년부터 계량지표의 비중이 높아져 2024년도 공공기관 경영평가편람상 공공기관 경영평가의 비계량지표와 계량지표의 가중치 비율은 48.5: 51.5로 비계량지표와 계량지표의 비중이 비슷한 수준이지만, 비계량지표의 상대적 비중은 여전히 높은 편이다.

또한 ‘서술형 보고서 중심 평가방식’은 ‘계량지표 중심 평가방식’에 비해 피평가기관의 평가 준비비용과 평가단의 평가비용이 많이 발생하는 고비용 평가제도이다. 서술형 평가보고서는 피평가기관으로 하여금 매년 많은 준비비용을 발생시킨다. 대부분의 공공기관은 연말이 다가오면 다음 해 경영평가보고서를 작성하기 위한 TF팀을 구성하여 경영실적보고서 작성을 위해 많은 시간과 인력을 투입한다.

경영평가단 또한 비계량지표 평가를 위해 계량지표 평가위원보다 더 많은 평가위원을 투입하지만 매년 큰 비중의 평가위원을 신규로 위촉하는 평가단의 구조적 특성으로 인해 충분한 교육을 통한 평가기준 눈높이 조정과 공유에 한계가 있다.

이러한 문제점은 계량지표 비중의 증가를 통해 그 해결을 모색할 수 있다. 계량지표는 비계량지표에 비해 신뢰성과 객관성이 우수하다. 그리고 비록 좋은 지표를 만드는 데 시간과 노력을 많이 들여야 한다는 전제가 있기는 하지만, 많은 지표를 상대적으로 적은 노력과 시간을 통해 평가할 수 있어 적은 비용으로 평가의 타당성과 실용성을 확보할 수 있다.

결과(outcome) 중심 계량지표의 문제점과 개선방안

공공기관 경영평가제도의 이론적 기초인 PDCA모형의 ‘D’ 즉, ‘Do’(실행)는 ‘과정’(process)과 ‘결과’(outcome)로 구성되어 있다. 주요사업 계량지표의 경우 해당 사업의 계량적 성과로서의 ‘결과(outcome)’에 대한 측정을 지향한다. 하지만 공공기관의 경영성과로서 ‘결과(outcome)’를 계량적으로 측정하는 것은 다음과 같은 이유에서 매우 어렵다.

첫째, ‘결과’에 영향을 미치는 ‘과정’과의 인과관계는 공공기관의 노력 이외의 다양한 요인들에 의해 영향을 받는다. 그래서 결과를 정확하게 측정하기 위해서는 결과에 영향을 미치는 다양한 요인들의 효과를 보정하는 방법이 필요하다. 지금까지 계량평가에서 다양한 요인의 영향을 받는 계량성과 측정치를 보정하는 것이 중요한 이슈가 되어 온 것은 바로 이러한 특성 때문이다. 하지만 ‘결과’는 통합적인 특성을 가지며, ‘과정’과 ‘결과’의 관계는 확률적이기 때문에 ‘과정’ 이외의 다른 어떤 요인이 ‘결과’에 영향을 미쳤다는 것은 알 수 있으나 그 영향의 크기를 정확하게 분리해 내는 것은 매우 어려운 일이다.

둘째, 공공기관의 특정 사업과 관련된 정확한 ‘결과(outcome)’를 측정하기 위해서는 1년 이상의 시간 간격이 필요한 경우가 많다. 특히 중장기적인 성과를 기대하고 진행되는 사업은 어느 정도 시간이 지나야 ‘결과’가 드러나게 되는데, 적절한 시간이 경과되기 전에 평가가 이루어지면 ‘과정’의 효과와 적절성을 제대로 밝힐 수 없고 그 결과에 대한 평가는 부정확하게 된다.

이러한 ‘결과’가 갖는 특징으로 인한 문제점을 해결하기 위해 현행 공공기관 경영평가편람에는 주요사업 범주에 ‘주요사업 계량지표 구성의 적합성 및 목표의 도전성’이란 평가지표가 도입되어 있다. 이 중 ‘주요사업 계량지표 구성의 적합성’은 공공기관으로 하여금 계량지표가 투입(input)·과정(process)지표보다는 산출(output)·결과(outcome)지표로 구성되도록 유도하기 위한 취지를 담고 있는 지표이다.

이 평가지표는 비계량지표로서 공기업은 4점(주요사업 계량지표 구성의 적합성 2점, 주요사업 계량지표 목표의 도전성 2점), 준정부기관은 5점(주요사업 계량지표 구성의 적정성 2.5점, 주요사업 계량지표 목표의 도전성 2.5점)의 가중치를 갖는다. 이러한 가중치는 현행 주요사업 계량평가 가중치(공기업 24점, 준정부기관 26~31점)의 16~19%를 차지하는 수준으로서 경우에 따라서는 주요사업 계량지표의 득점 수준에 관계없이 기관 간 순위를 결정하는 역할을 할 수 있다.

모든 공공기관의 주요사업 계량지표를 ‘결과’(outcome)지표로 통일해야 한다는 의지가 강하다 보니 계량지표로써 측정해야 할 성과에 대한 최종 평가값을 성과에 대한 직접적인 평가와는 거리가 먼 그 지표의 적합성과 도전성에 대한 비계량평가가 결정하는 역설(逆說)이 발생하게 되었다.

이러한 방식은 비록 목표 달성이 수월한 투입(input)지표에 비해 결과(outcome)지표를 선택하거나, 목표부여(편차)와 같은 상대적으로 난이도가 높은 평가방법을 선택한 기관의 상대적 불이익을 보정하는 데 어느 정도 효과가 있을지는 몰라도, 매우 주관적이고, 간접적인 방식이어서 평가결과를 왜곡할 가능성이 높다.

따라서 최대한 직접적인 보정을 통해 해결하는 것이 바람직하다. 그리고 만약 직접적인 보정이 어렵다면 ‘결과(outcome) 중심 평가방식’을 ‘과정(process) 중심 평가방식’으로 전환해야 한다. 계량지표의 문제점을 비계량적인 방식으로 해결하게 될 경우 평가의 신뢰성과 객관성에 중요한 문제가 발생할 가능성이 높기 때문이다.

경영평가의 40년, 더 나은 40년

김동헌*

1. 경영평가 40년의 의미

옛말에 “10년이면 강산도 변한다.”라고 한다. 공자는 40세에 이르러 세상일에 정신을 빼앗겨 갈팡질팡하거나 판단을 흐리는 일이 없게 되어 ‘불혹(不惑)’이라고 하였다. 2024년은 공공기관 경영평가가 시행된 지 40년이다. 강산이 네 번 바뀌는 동안 경영평가제도는 네 번 이상 진화를 거듭했다. 그렇다면 같은 기간 동안 공공기관들도 획기적인 발전을 이루었는가? 현 경영평가제도는 공공기관의 경영실적 향상을 위한 확고한 제도로 자리를 잡았는가? 이 물음에 대한 대답은 경영평가제도의 성과를 어떻게 바라보는가에 따라 다를 것 같다. 필자는 2009년 공공기관장 경영평가단 평가위원으로 활동한 이래, 평가팀장, 간사, 검증위원과 단장, 평가단장 등을 맡아 평가 업무를 수행하였다. 경영평가 분야에서 15년이 넘게 활동하면서 늘 마음에 두었던 것은 경영평가제도의 종착역이 기관 발전과 대국민 서비스 향상이라고 판단했다. 이런 관점에서 상기 물음에 대한 필자의 답변은 “그렇다”라고 생각된다.

우리 공공기관이 지난 40년 동안 지속적인 발전을 거듭하였고 대국민 서비스도 상당한 수준으로 향상된 것은 사실이다. 신완선(2015)은 경영평

경영평가 운영에 대한 회고와 발전방안 : 경영평가단

* 현 경영평가단 단장, 고려대학교 교수

가의 시초가 된 정부투자기관평가가 도입된 1980년대 중반부터 한국의 GDP 성장률과 유사 국가들의 성장률 격차가 본격적으로 벌어지기 시작하는 데 결정적인 요인이 국가리더십이고 그 중심에 공공기관이 있었음을 강조하고 있다.¹⁾ 공기업의 서비스 수준 및 대국민 만족도를 측정하는 ‘공기업 고객만족도 지수(PCSI)’는 처음으로 조사가 시작된 1999년 58.1에서 2020년 87.3으로 크게 증가하였다. 하지만 이러한 공공기관의 발전과 대국민 서비스 향상에도 불구하고 공공기관, 평가위원, 이해관계자 등 경영평가제도에 관여했던 다양한 그룹들은 여전히 경영평가제도의 개선이 필요하다는 목소리를 낮추지 않고 있다.

필자는 ‘공공기관 경영평가 40년의 의미’가 지나온 40년을 돌아보고 더 나은 40년을 준비하는 데 있다고 본다. 지난 40년 동안 경영평가제도의 성과와 부족한 점은 무엇인가? 더 나은 40년을 위해 우리는 무엇을 준비해야 하는가? 필자는 경영평가제도 분야에서 수년간 실무를 맡으면서 이해하고 느꼈던 점들을 상기하면서 제한적이거나 의견을 제시하고자 한다.

2. 경영평가 40년의 성과와 이슈

2021년 기준, 공공기관의 수는 350개, 인력은 약 44만명, 예산은 761조원에 달하고 있다. 박경진·이호진(2022)의 연구에 따르면, 2020년 기준 345개 공공기관의 부가가치는 84.9조원으로 GDP의 4.4%로 추계되어, 공공기관의 국민경제 기여도는 적지 않다.²⁾ 첫째, 이렇게 높은 기여도는 공공기관 경쟁력의 지속적인 향상에 기인하고 그 배경에는 공공기관 경영평가제도의 역할이 자리한다. 공공부문의 경쟁력을 어떻게 측정하는지에 대해 다양한 의견이 있을 수 있지만 적어도 주요 공공기관이 제공하는 대국민서비스 수준을 통해 가늠해 볼 수 있다. 공항·도로·철도·발전·전력 유틸리티 등의 분야에서 공항서비스평가(ASQ) 및 항공운송능력, 정시운행

1) 신완선, 「소리 없이 위대함을 이룬다!」, 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』, 이원화·라영재(편), 한국조세재정연구원, 2015.

2) 박경진·이호진, 「공공기관 부가가치 추계에 관한 연구」, 『예산정책연구』 제11권 제1호, 2022.3

를, 부하율 관리 및 송배전손실률, 고장정지율 관리 및 연료분야 도입단가 관리, 비계획손실률 관리 등은 국제적 수준의 사업성과와 국민 서비스 수준을 달성하고 있는 우수 사례들이다. 경영평가는 글로벌 수준의 높은 서비스를 제공하는 공공기관들의 노력과 성과를 인정하고 인센티브를 부여하여 지속적인 생산성 향상 및 경영효율화를 도모하는 데 기여한 것이다.

둘째, 사회적 책임을 다하기 위한 균형 있는 노력과 성과이다. 공공기관이 존재하는 근본적 이유는 민간기업이나 시장 논리로 풀어갈 수 없는 공공부문의 사업 추진과 정책 실현을 위해서다. 지역균형발전, 기회균등·사회회평적 채용, 양성평등 실현, 중소기업·소상공인 지원 및 상생·협력, 안전 및 윤리경영에 대한 강한 책무, 친환경·탄소중립을 위한 노력, 적자사업이지만 공공서비스 제공 등은 모두 공공기관이 사회적 책무를 위한 노력이다. 국가는 공공기관이 이러한 사회적 책무를 소홀히 하지 않도록 경영평가 제도를 통해 책무와 역할을 구현하고 있다. 물론 공공기관은 이러한 책무를 다하는 것이 경영평가에 높은 등급을 달성하는 데 목적을 두어서는 안 되고 공공기관의 태생적 의무를 성실히 이행하는 것을 우선해야 한다.

셋째, 대국민 서비스의 지속적 향상이다. 앞서서 언급했다시피 공공기관의 고객만족도는 획기적으로 상승했는데 주요한 동인 중의 하나는 경영평가 제도를 통해 꾸준한 향상을 유도했기 때문이다. 주거·항공·항만·도로·철도·수도·전기 등은 국민생활과 매우 밀접하게 연계되어 있어 이 분야의 공공기관이 제공하는 서비스의 품질은 국민이 직접 체감하고 평가할 수 있다. 기획재정부는 ‘공공서비스 만족도지수 모델(PCSI)’을 활용하여 외부전문기관이 매년 공공기관의 고객들에 대하여 기대수준, 평가, 만족수준 등을 조사하여 그 결과를 경영실적평가에 반영하고 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)에 통합 공시하고 있다. 1999년 공기업 만족도지수가 처음 측정된 이래 지속적으로 상승하였는데, 이는 공공기관 서비스 수준 및 대국민 만족도가 상승하여 국민편익이 증진된 것으로 판단할 수 있다. 경영평가제도는 공공기관의 서비스 및 만족도 제고를 위한 노력과 성과를 진

작시킴으로써 국민편익 증진에 기여한 것이다.

그러나 경영평가제도 40년의 긴 역사 속에서도 여전히 제기되는 이슈가 있다. 첫째, 공공기관 간 과도한 경쟁 및 평가 부담 이슈이다. 공공기관이 좋은 평가를 받기 위해 노력하는 것은 당연하나 경영평가의 목적 달성이 출발점이 되어야 한다. 공공기관은 설립 목적에 충실하여 본연의 업무를 전사적으로 추진하고 이에 대한 노력과 성과가 경영실적으로 나타난다. 경영실적은 공정하고 엄중한 절차를 통해 평가받고 그 결과는 기관에 환류된다. 기관은 평가 결과를 검토하고 개선점을 경영관리와 사업추진에 반영한다. 경영평가제도는 이러한 선순환 구조를 바탕으로 제도의 목적을 달성할 수 있다. 그러나 평가에 대한 과도한 경쟁은 제도의 목적보다는 평가 결과에 몰입하게 만들고 기관 간 서열화 및 순위 경쟁만을 심화시켜 실질적인 경영실적 개선을 유인하는 데 부족하게 된다. 이러한 과정에서는 선순환 구조가 형성되기가 어렵고 기관 경영과 사업 추진이 지속적이지 못하고 임의적이며 근시안적인 의사결정이 만연해진다. 또한 과도한 평가 부담은 조직 피로도를 유발하고 평가 준비 위주의 조직 운영을 초래하여 기관 본연 사업의 집중을 저해하게 된다. 기획재정부·정책연구기관·평가전문가는 기관 맞춤형 평가지표 개발, 평가지표의 간소화 등을 통해 지난 수년간 기관 간 경쟁을 완화하고 평가 부담을 줄이는 평가제도 개선을 추진해왔다. 하지만 여전히 이 부문에 더 많은 개선 노력이 필요하다.

둘째, 경영평가의 신뢰성 이슈이다. 언제나 평가 결과에 따라 우수한 기관과 저조한 기관이 구분되는데 결과에 대해 신뢰가 없다면 평가의 공정성과 수용성은 공격을 받게 되고 평가제도의 신뢰성은 자리를 잡지 못하게 된다. 대체로 평가가 공정하면 기관 수용성이 높고 기관 수용성이 높은 평가는 평가가 공정했다고 인정을 받게 된다. 그런데 매년 경영평가 결과에 대해 신뢰성 논란이 끊이지 않는다. 공정성과 수용성 측면에서 완벽한 평가시스템은 사실상 불가능하다고 할지라도 적어도 평가제도의 구조적 결함 및 인적 오류(Human error)는 없어야 제도의 신뢰가 형성된다. 필자는 이 부문에서 경영평가단(평가위원)의 전문성을 강조하고 싶다. 경영

평가의 신뢰성이 낮은 주요한 이유 중의 하나는 평가위원의 전문성이 기대에 미치지 못하기 때문이다. 평가위원의 전문성은 다양한 관점에서 담보되어야 한다. 왜냐하면 경영평가는 수많은 기관의 1년간 경영 실적에 대해 매우 짧은 기간(3~4개월)에 여러 가지 관점에서 밀도 높은 분석과 과학적 판단이 필요하기 때문이다. 이를 위해서는 평가위원이 경영관리 및 사업 분석에서 깊이 있는 전문적 지식을 겸비해야할 뿐 아니라, 기관별·사업별 치밀한 이해, 공정하고 엄정하게 평가하는 공적 사고, 성실하고 청렴한 윤리 의식과 책임 의식, 피평가기관들에 대한 존중과 배려 및 열린 소통, 그리고 평가위원들 간 협업과 팀워크 등을 가져야 한다. 기획재정부·경영평가단은 평가위원의 전문성 확보를 위해 다양한 프로그램을 시도했고 개선했지만, 더 지속적인 노력이 필요하다.

3. 더 나은 40년을 준비하며

필자는 지난 경영평가 40년을 돌아볼 때, 경영평가제도는 대체로 기관 발전 및 대국민 서비스 향상에 이바지했다고 판단한다. 일부 한국의 공공기업은 국제적 수준의 ‘베스트 프랙티스(BP)’를 실현하여 해당 분야에서 국제적 수준의 서비스를 제공하고 있다. 공공기관이 제공하는 대국민 서비스의 만족도도 크게 높아졌다. 공공기관이 사회적 책임을 다하는 노력도 훨씬 강화되었다. 그런데도 경영평가제도에 대한 신뢰성과 유용성 측면에서 여전히 이슈가 제기되고 있는 것 또한 부인할 수 없다.

향후 더 나은 경영평가 40년을 기대하고 준비하기 위해서는 경영평가제도의 신뢰성·공정성·수용성을 높이기 위해 더 큰 노력이 필요하다. 그 중심에는 경영평가단(평가위원)의 전문성을 확보하는 것과 지속적인 평가제도 개선 노력이 중요하다. 평가제도를 구현하는 주체가 제대로 된 전문성을 발휘한다면 평가의 신뢰성은 높아지고 피평가기관은 평가제도의 목적달성에 더 집중할 것이다. 또한 경영평가의 선순환 구조를 유발시키기 위해서 과도한 기관 경쟁의 지양, 평가체계의 간소화 등을 위한 평가제도 개

선에도 지속적인 노력이 필요하다. 미래 40년에는 공공기관이 현재보다 더욱 발전하고 대국민 서비스 수준도 훨씬 높아져서 국민 행복이 더욱 증진되길 기대해 본다.

10년 만의 경영평가 단상

김완희*

공공기관 경영평가와 나의 인연은 2000년에 투자기관 경영평가(현 기업평가)를 시작으로 2012년까지 이어져서 주로 계량지표를 담당하였다. 팀원, 팀장, 계량총괄까지 다양한 역할을 맡게 되었는데 기관이 제출한 실적에 대한 검증뿐만 아니라 지표설계 및 개선업무까지 전 과정을 두루 경험할 수 있었다.

평가기간 중 공공기관들의 경쟁력 개선이 이어져서 계량지표의 점수가 상향 평준화되고 결과적으로 평가의 변별력 확보가 문제가 되었다. 고인이 되신 한양대학교 고종권 교수님의 헌신으로 정교한 시뮬레이션 프로그램에 기초한 지금의 2σ 편차 방식이 탄생되었던 일이 생생하게 기억난다.

이창우 단장님과 최종원 단장님을 보좌하면서 다양한 분야의 전문가 집합체인 경영평가단 운영의 지혜를 배울 수 있었음은 큰 행운이었다. 갈등요인은 철저한 사전 준비하에 직접 해결하시고 기관과의 적극적인 소통을 중시하셨으며 기획재정부 담당 공무원과의 긴밀한 협조를 강조하셨다. 기관 쟁점 사항에 대하여 평가위원뿐만 아니라 기관이 직접 소명할 수 있는 기회를 부여하였으며 주요한 회의에 담당 공무원이 옵저버로 배석하여 평

* 전 경영평가단 단장, 현 가천대학교 교수

가과정을 학습하고 합리적인 정책 의사결정의 근거를 마련할 수 있는 환경을 만들어 주셨다.

2022년 10년 만에 준정부기관 경영평가단장으로 복귀(?)하게 되었다. 그 사이에 많은 변화가 있었다. 통합평가단은 공기업과 준정부기관 평가단으로 분리되었고 상임감사평가단도 별도의 조직으로 운영되고 있었다. 계량평가는 주요사업은 기존 평가단의 주요사업 비계량 평가위원이 비계량평가와 통합해서 평가하였고 경영관리부문은 과거와 같이 회계학 교수와 공인회계사 등 회계 전문인력이 담당하되 조세연 공공센터의 지원을 받아 수행되고 있었다.

편람에도 상당한 변화가 있었다. 공공기관의 공공성을 강조하면서 준정부기관의 운영 효율성을 측정하는 공통 경영관리 계량지표가 대폭 축소 혹은 삭제되었다. 과거 정부권장정책이라는 지표명으로 제한적으로 운영되어 오던 여러 부처의 공공기관 협조 요청 사항들이 경영관리 여러 지표에 분산되어 내용과 점수에서 매우 큰 비중을 차지하고 있었다. 더구나 기획재정부가 스스로 직무급, 안전등급, 경영혁신 등 별도의 과제를 부여하고 평가하고 있었다. 공공기관의 사회적 가치가 중시되었던 기초의 여파라고 할 수 있는데 평가단장이 과거와 달리 기관의 평가실적을 한 눈에 파악할 수 없는 상황이었다.

전문성 및 기관 맞춤형 평가를 위한 평가단 및 역할 분담, 공공기관의 적극적인 정부정책 이행을 위한 부처별 과제 확대 등 취지는 이해하겠지만 평가 거버넌스 복잡성으로 인한 관리위험 증가와 평가의 종합적 설명력 약화, 기관 자율성 저하 등이 염려가 되었다.

평가단의 운영에 있어서도 상당한 변화가 있었다. 우선 평가단 구성 절차가 제도화되어 공모를 통해 평가단 풀을 구성하고 기관 이해충돌 여부를 기획재정부에서 필터링한 후 적격판정 후보자군에서 위원의 전문성을 고려하여 선정하게 되었다. 평가위원의 연임금지 규정도 매우 엄격하게 운영되어 매년 3분의 1의 평가단이 교체되었다. 평가단 구성의 공정성에 상당한 노력을 기울인 결과로 해석되었다.

실사 평가는 코로나 여파로 일부 기관은 화상평가 방식으로 진행되었으

며 강소형 기관의 상당수는 본사가 아닌 서울에서의 집체평가를 선호하였다. 한 가지 신기한 일은 그 사이 15년의 시간이 경과했음에도 불구하고 평가위원의 회의비와 출장여비 규정이 그대로 멈추어 있다는 점이다.

계량지표 중 주요사업은 기존 평가단에서 담당하였는데 코로나 영향의 보정이 주요 이슈였다. 다행히도 전년도에 매우 정교한 보정규정을 마련하여 심의를 효율적으로 진행할 수 있었다. 비계량지표의 심의도 원활하게 진행되었다. 촘촘한 일정을 평가위원들이 모두 잘 준수하였다. 팀별 심의 시간은 과거에 비해서 상당히 단축되었다. 팀장과 간사들이 사전에 철저히 검토를 한 덕분일 것이지만 일부 사안은 치열한 논쟁을 기대했지만 싱겁게 결론에 도달하는 아쉬움도 있었다. 비계량등급을 전년 대비 2단계 이상 변화를 주게 되는 경우 별도의 설명을 해야 한다는 암묵적 내부지침이 심적 부담으로 작용한 것일 수도 있다.

주요사업의 경우 ‘계량지표 구성의 적합성 및 목표의 도전성’은 심도 있는 논의가 어려운 상황이다. 평가편람 확정 시의 심의내용을 평가에 반영하면 되는데 현장 실사를 담당한 평가위원에게 지표 확정 시의 심의내용이 정확히 전달되기 어려운 상황이며 신규 위원은 전년도 평가 내용에 익숙되어 새로운 내용을 적극적으로 반영할 수 없는 어려움이 있다. 사후 실적으로 지표의 구성 및 도전성을 매년 재평가하는 것의 타당성에 대해서는 충분한 재검토가 필요할 것이다.

평가 마무리 시점에서는 앞서 언급한 다양한 정부권장정책의 평가 결과가 평가단으로 이첩되었고 해당 내용과 기존 평가단의 평가 내용과의 일관성을 체크하는 작업도 진행되었다. 정부권장정책의 평가 결과가 미리 집계되어 평가 개시 시점부터 활용될 수 있으면 보다 효율적이고 내실 있는 평가로 이어질 것이다.

일부 계량지표의 쟁점에 대하여 기관이 2차로 이의를 제기하는 경우 최종적인 심의는 공공기관운영위원회의 소위원회가 담당하고 있었으며 평가과정의 공정성 및 평가점수의 무결성 확보를 위하여 별도의 독립 조직인 검증단이 설치되어 최종 확인을 하였다. 공운위의 실질적인 역할 강화와

평가 오류의 방지를 위한 제도적 보완 조치로 해석할 수 있는데 과거에 비하여 평가 마무리 시점의 긴박성이 높아졌다고 할 수 있다.

코로나 사태로 인한 대면 접촉 제한과 평가의 절차적 공정성 강조 분위기가 결합되어 과거에 비하여 공공기관과 평가단의 소통 기회가 충분하지 않았다. 정교한 평가편람, 정치한 보고서, 정밀한 일정 관리와 평가 역할 체계가 만족할 만한 평가의 충분조건은 아니다. 기관 사전 설명회, 현장 실사 등의 공식적인 기관 소통 행사 외에도 주요한 쟁점에 대해서 수시로 심도 있는 논의를 할 수 있는 환경이 필요하다고 생각한다. 현장에 답이 있다는 평범한 교훈을 되새겨 본다.

감사원의 감사는 지난 수년간 평가제도 및 운영 기조에 심대한 영향을 미쳤다. 절차의 공정성, 엄정성 및 평가위원의 윤리성 제고에 대한 긍정적 효과는 부인할 수 없다. 그러나 평가 운영의 경직성, 전문가적 판단의 제한, 사후 감사결과에 따른 평가 결과의 빈번한 수정 등 평가의 내용 충실성과 평가단의 자율적 운영 책임성을 저하시키는 요인이 될 수 있다. 감사의 결과가 일문일답식 불가역적인 조치보다는 평가제도의 건전한 발전을 종합적으로 고려한 개선 방향 도출로 이어지기를 기대한다.

10년 사이에 상전벽해로 정교하고 복잡해진 평가 환경에서 방향성을 잃지 않고 무사히 목적지에 도달할 수 있었던 것은 여러 평가위원들의 적극적인 협조 덕분이다. 부족한 일정에 엄청난 보고서와 현장 실사를 종료 후 심신이 지친 상황에서도 최종 심의까지 진지한 자세를 유지하여 주셨다. 시스템이 세밀해질수록 핵심 인력의 몰입이 더욱 요구되는 것을 절감하였다. 이민창, 김병재 두 분 간사 교수님의 눈물겨운 헌신이 없었다면 훌륭한 원자재를 가지고도 양질의 작품을 만들어 내지 못하는 잘못을 범하였을 것이다. 역량, 열정과 인품의 모든 면에서 탁월한 인재를 추천해 주신 여러 선배 단장님들께도 깊은 감사의 인사를 드린다. 아울러 지난 40년간 제도의 충실한 운영과 지속 발전을 견고하게 뒷받침한 기획재정부와 세무 운영지원으로 수고한 조세재정연구원 공공기관연구센터의 노고에도 큰 박수를 보내드린다.

행정학도에게 새로운 지평을 열어준 경영평가

김주찬*

1. 준비없이 시작한 평가위원

이 글을 통해 솔직히 고백하자면 나는 십여 년 전 어느 선배 교수님으로부터 공공기관 경영평가에 평가위원으로 참여하라는 연락을 처음 받았을 때 이런 평가 제도가 있는지도 몰랐다. 소장학자로서 연락을 주신 선배님이 어려워서 수락을 하긴 하였지만 그 전화 한 통이 나의 행정학자로서의 관심과 활동의 중요한 한 축을 차지하는 시작이 되리라곤 그때로선 상상조차 하기 어려웠다. 지난 십여 년간 평가위원, 팀장, 기관장평가위원회 간사 및 위원장, 그리고 감사평가단 간사 등 아마도 경영관리, 주요사업, 감사평가 그리고 지금은 폐지된 기관장 경영성과협약 이행실적 평가에 이르기까지 공공기관 경영평가의 여러 부문에 걸쳐 활동할 수 있는 흔치 않은 기회가 있었다. 뿐만 아니라, 평가단 활동을 토대로 지금도 한국행정학회의 공공기관연구회장을 맡고 있고 이 책자도 기획단계에서부터 함께 참여할 수 있는 기회가 있었으니 평가단 활동이 나의 학자로서의 경력에 매우 중요한 부분을 차지하고 있는 것이 틀림없다.

이번 기회를 빌어 당시 연락을 주셨던 선배 교수님과 그 후 평가활동을 하면서 도움을 주셨던 단장님들, 팀장님들께 특별한 감사 인사를 전하고

* 전 경영평가단 간사, 현 광운대학교 교수

싶다. 지금 돌이켜 보면 이들 선배 교수님들은 평가위원이 갖추어야 할 전문성이나 윤리성에 대한 강조뿐만 아니라 본격적인 평가가 진행되기 전 단계에서 평가지표에 대한 충분한 학습이 될 수 있도록 독려하고, 담당 지표뿐 아니라 평가 대상 기관의 미션과 비전 그리고 주요사업에 대한 기본적인 이해의 중요성을 강조하였다. 나무와 숲을 동시에 볼 수 있도록 노력해야 한다는 요구였는데 당시에는 좀 버겁게 느껴졌지만 기관에 대한 충분한 이해가 뒷받침되어야 평가가 제대로 이루어질 수 있다는 점에서 꼭 필요한 과정이었다는 생각이 든다.

2. 행정학자로서의 행운

이렇게 얼떨결에 시작한 평가단 활동을 통해 행정학자로서 공공부문에 대한 관심의 폭을 넓힐 수 있는 계기가 마련되었다. 2024년 현재 기획재정부가 지정해서 관리하는 공공기관이 327개이고 이들 기관에 종사하는 임직원 수가 42만명을 넘는다. 또 이들 기관의 연간 예산이 중앙정부 연간 예산의 1.3배인 800조원에 달한다. 이밖에 각 부처가 관리하는 공공기관, 지방정부가 관리하는 지방공기업 등 공공기관, 공단 등을 포함하면 이들 공공기관이 우리 경제에서 차지하는 위상이나 실제 정부의 사업을 집행하는 기관으로서의 기능 면에서 중요성은 갈수록 커지고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 우리나라 행정학의 관심은 상대적으로 중앙정부나 지방정부의 조직, 인사, 재무, 정책 등에 초점이 맞추어져 있지 공기업이나 공공기관에 대한 관심은 상대적으로 덜한 것이 사실이다. 필자도 경영평가에 참여하기 시작하면서 행정학과와 커리큘럼에 공기업이나 공공기관에 초점을 맞춘 과목이 꼭 필요하다는 생각을 하였고, 학과 교수님들과 논의의 통해 공공기관론 수업을 개설하여 운영하기 시작하였다. 요즘은 학생들의 공기업, 공공기관에 대한 관심이 매우 높아져서 관련 수업을 많은 행정학과들이 개설하였고, 좋은 교재도 출간되어 있지만 개설 초기에는 이 수업을 한 학기 동안 이끌어나가는 것조차 쉽지 않았다. 그 공백을 메워준

것이 평가단 활동을 통해 축적한 나름의 공공기관에 대한 지식이었다.

필자뿐만 아니라 많은 교수님들이 평가단 활동의 경험을 바탕으로 행정학과 학생들이 공공기관에 기능과 역할에 대해 학습하고 공공기관 진출의 꿈을 가질 수 있게 도와주고 있다. 또한 평가에 참여한 것을 계기로 공공기관에 대해 연구하고 학술대회나 학술지 발표를 통해 그 결과를 공유함으로써 우리나라 공공기관의 발전에 기여하고 있는 연구자들이 많다. 학자들의 교육과 연구에 평가단 참여의 경험이 긍정적으로 기능하는 것이니 이 또한 평가의 부수적인 효과라 감히 주장해 본다.

필자는 2012년 한국조세재정연구원 공공기관센터에서 초빙연구위원으로 활동하면서 연구년을 수행한 바 있다. 이때 몇몇 학자들과 기관 임원분들이 뜻을 모아 한국행정학회 공공기관연구회를 출범시켰다. 공공기관연구회는 공공기관 연구자뿐만 아니라 공공기관에 종사하고 있는 임직원들의 참여를 통해 공공기관에 대한 상호이해를 넓히고 공공기관 연구의 지평을 넓히는 것을 목적으로 출범하였다. 학자들 참여도 학제간 벽을 넘어서 경영학, 행정학, 경제학, 산업공학 등 다양한 분야에서 경영평가에 참여하셨던 연구자들과 기관 분들이 당시 가락동에 있던 조세연구원 회의실에 모여서 치열한 토의를 하고 부족한 논의는 뒤풀이 자리에서까지 우리나라 공공기관의 미래를 열며 토론했던 기억이 난다. 지금은 한국조세재정연구원 공공기관연구센터의 위상과 규모가 10여 년 전과 비교할 수 없을 만큼 커져 있어 연구회보다는 센터 중심으로 공공기관 연구와 평가가 이루어지고 있지만 당시에는 센터의 부족한 부분을 연구회가 보완했던 것으로 기억한다.

3. 팀원에서 팀장으로

필자가 최근 10년간에 기관장평가위원회에서 간사 및 위원장, 공기업주 요사업 팀장, 그리고 감사평가단 간사로서 평가팀의 관리자(?)까지 겸하는 역할을 수행하였다. 경영평가의 평가위원 구성을 보면 행정학자나 경영학자가 많은 비율을 차지하지만 그 외 다양한 학문 분야의 학자들의 비율이 점차 늘어나는 추세에 있는 것으로 체감한다. 학문적 배경도 다르고 연배도 20년까지 차이가 나는 후배 교수들과 2월부터 6월까지의 짧지 않은 시간 동안 호흡을 맞추어가며 평가를 진행하다 보면 때로는 기관이 수행한 실적에 대한 해석이나 평가가 다른 경우가 발생한다. 학문적 특성상 보는 관점의 차이가 조금씩은 있고, 또 기관 운영의 흐름과 맥락을 증시할 것인지 아니면 지표의 평가 착안사항에 충실할 것인지 등 평가에 대한 관점에 따라서도 이견이 발생할 수 있다. 다행히 필자가 팀장이나 위원장으로 있었던 평가에서 팀원들과 심각한 의견 대립이 있었던 기억은 없지만 (아니 기억을 지웠는지도 모르겠다) 자구 한 글자 한 글자 혹은 문장의 뉘앙스를 조정하는 과정에서 장시간 설득과 토론이 불가피하게 벌어지곤 했다. 많은 경우 합의가 이루어졌지만 때론 나의 주장을 접어야만 했고, 또 경우에 따라선 위원들이 다른 의견을 수용해 줘서 원만히 진행되었던 것 같다.

지금 생각해 보면 행정학자들뿐만 아니라 다양한 학문분야의 학자들을 평가활동을 계기로 만나서 지금까지 연락하며 인간적인 관계를 유지하고 있는 것만으로도 평가단 활동은 학자로서의 나의 삶을 풍성하게 만들어준 기회가 아니었나 생각해 본다. 경영학, 경제학 등 사회과학 분야뿐만 아니라 회계학, 산업공학, 컴퓨터공학, 건축공학에 이르기까지 평가를 계기로 맺어진 인연은 매우 다양하다. 어떤 해의 팀원들 간 유대감은 마치 군대 동기들의 전우에 같아서 오랜만에 연락을 해도 반갑고 자연스럽게 느껴진다. 여기에 더해 평가위원과 피평가기관의 평가 업무 담당자의 관계로 시작해 이제는 평가업무와 아무 관련 없이도 안부를 물을 수 있는 분들이 생겼다는 것 역시 평가위원 활동이 가져다 준 큰 선물이다.

4. 낙하산과 경영평가

역대 어느 정부도 공공기관에 대한 낙하산 인사 문제에서 자유롭지 못했다. 임명 단계에서부터 낙하산 문제를 최소화하기 위해 임원추천위원회가 구성되는 등 다양한 제도적 보완을 하였지만 낙하산 인사 비판은 여전하다. 필자는 10년 전 소위 낙하산 인사가 경영이행 실적에 어떠한 영향을 미치는가를 실증적으로 연구한 바 있다.¹⁾ 인사행정의 일반적인 기준이라 할 수 있는 실적성, 엽관성, 정실성을 기준으로 기관장의 인사유형을 7가지로 분류하여 분석하였다. 결론은 우리의 ‘기대(?)’와는 달리 소위 낙하산으로 분류되는 기관장의 경영성도가 상대적으로 더 나쁘다고 볼 수 없다는 것이었다. 또한, 전문성이 있다고 여겨지는 관료 출신 기관장들의 평가점수는 낮고, 기업인이나 금융인 등 민간출신 전문가들의 경영성도가 상대적으로 좋다는 것도 연구의 결과였다. 이러한 연구결과가 낙하산 인사를 정당화하는 것은 아니지만 경영성도를 내는 것은 출신이나 배경보다는 기관장의 리더십이라는 것이 연구의 결과라면 결과였다.

2018년을 마지막으로 경영관리 평가로 흡수된 기관장 경영성과협약 이행실적 평가와 감사평가는 기관의 실적보다는 기관장이나 감사 개인의 노력과 성과를 보는 평가로서 기관에 대한 경영실적평가와는 보는 관점이 조금 다르다. 기관장이나 감사에 대한 평가를 하면서 가장 관심 있게 관찰한 부분 중 하나는 기관이나 조직 성과에 미치는 리더십은 무엇인가 하는 점이었다.

실제 현장에서 만나본 기관장이나 상임감사들의 경우 성과를 내기 위해서는 기관의 특성과 주요사업의 성격에 부합하는 리더십을 발휘할 때 상대적으로 좋은 성과를 내고 있었다. 특히 최근 10년간 이들 리더에 대한 평가를 위해 자료를 검토하고 실사면접을 통해서 느낄 수 있었던 점은 기관장이나 상임감사가 변화를 수용하고 실천할 마음가짐과 이를 구현할 의지, 즉 배짱이 있는가가 중요하다는 것이었다. 내부 구성원의 발전적 의견

1) 민병익·김주찬(2015), 「낙하산 인사가 공공기관 경영이행 실적에 미친 영향」, 『지방정부연구』, 제19권 3호

을 민주적으로 수렴하는 일, 현상을 유지하려는 속성이 강한 주무부처의 정책 변화를 유도하는 일, 소유권 부처인 기재부와 국민의 대의기관인 국회의 동의와 지지를 획득하는 일, 그리고 궁극적으로 보다 나은 대국민 서비스를 제공하는 일은 평가대상 공공기관의 리더들이 늘 고민하고 노력하는 일이었고, 이들의 노력을 평가하면서 한편으로는 많은 것을 간접적으로나마 배울 수 있었다는 점도 평가에 참여하면서 주어진 소중한 기회였음을 이야기하지 않을 수 없다.

5. 공공기관의 발전을 위한 경영평가의 진화

이 원고를 요청받으면서 공통적으로 요구된 사항이 아마 개선 방향에 대한 제언일 것이다. 많은 분들이 좋은 의견을 주실 것으로 기대한다. 필자가 가장 아쉽게 생각하는 점은 평가의 과정이나 결과, 그리고 평가에 참여한 분들의 노력이 축적되고 활용되지는 못하고 있다는 점이다. 평가위원 한 분, 기관장 한 분의 경험이나 기억은 별 의미가 없는 것일지라도 그것이 축적된다면 우리나라 공공기관 발전에 기여할 수 있는 데이터로서 활용 가치가 생길 것이다. 우리가 40년 동안 경영평가를 진행해 왔고, 「공공기관 운영에 관한 법률」로 이를 체계화한 것이 20년 가까이 되었지만 축적된 자료는 이에 훨씬 미치지 못한다.

경영평가는 그 자체가 목적이 아니라 평가를 통해 국민을 위한 공공기관으로의 발전을 도모하는 것이 목적이 되어야 할 것이다. 평가 자료의 체계적인 구축과 활용을 통해 평가의 의의를 더 높이고 공공기관 발전의 토대로 삼을 수 있을 것이다. 많은 학자들이 평가에만 참여하는 것이 아니라 평가 결과를 활용하여 논문과 제언을 쏟아낼 수 있는 시스템의 구축이 이루어지길 기대한다. 평가가 끝나면 담당자 서랍 속으로 들어가버리는 것이 아니라 공공기관 발전의 토대가 되는 공공기관 경영평가제도의 진화가 이루어지길 희망해 본다.

공공기관 경영평가 회고

김준기*

1. 2017년도 준정부기관 경영평가

2018년 2월 기획재정부 공공정책국으로부터 준정부기관 평가단장으로 임명을 통보받으면서 2017년도 및 2018년도 준정부기관에 대한 평가를 총괄하게 되었다. 당시 임명되면서 기재부가 언론에 알린 임명 배경으로 ‘국회예산정책처장을 역임한 풍부한 경험을 소유해 평가단을 이끌 리더십을 갖추었다고 평가되었기 때문’으로 보도된 적이 있다. 당시 나는 기재부와 협의를 거쳐 2018년 2월 말까지 시민·사회단체, 분야별 전문가 등 다양한 이해관계자가 참여하는 준정부기관평가단을 구성하고 총 94개 준정부기관에 대한 2017년도 경영평가를 시작하였다. 준정부기관평가단은 대학교수, 공인회계사, 노무사 및 각계 전문가 등 61명으로 구성하였으며, 평가단을 구성하기 위하여 정부부처, 기관, 학회, 시민단체 등의 추천 및 인터넷 공모를 받은 인력풀을 활용하였다. 기금관리 유형에 8명, 위탁집행에 27명, 강소기관에 23명, 총괄반에 3명의 평가위원이 수고하였다. 이외에도 강호린(가천대), 표희동(부경대), 이일권(고려대) 교수 등이 자문단으로 활동하였다. 이후 공기업 경영평가단과 준정부기관 경영평가단을 구성한 이후 합동워크숍과 평가범주별 기관설명회 개최 및 부처 의견 수렴을

경영평가 운영에 대한 회고와 발전방안 : 경영평가단

* 전 경영평가단 단장, 현 서울대학교 교수

통하여 평가 준비 작업을 진행하였다.

경영평가단은 총괄반, 경영관리비계량부문(7개 팀), 주요사업부문(6개 팀)으로 나누어 구성하여 운영하였고, 평가대상기관은 준정부기관 3개 유형(기금관리, 위탁집행, 강소형기관)으로 구분하였다. 총괄반은 경영평가단장, 경영관리비계량 간사, 주요사업 간사로 구성하였으며, 평가 진행 상황 점검, 평가 유형 간 평가 등급 조정 등 평가업무를 총괄하고 평가기준 및 평가방식의 적정성과 객관성을 유지하고 평가보고서의 총평을 작성하였다. 경영관리 총괄간사는 이민창 조선대 교수가, 주요사업 총괄간사는 이종수 서울대 교수가 수고하였다.

각 평가 유형별 기관규모를 고려하여 경영관리분야 총 30명의 평가위원을 배정하였고, 팀당 5명의 평가위원으로 구성하는 것을 원칙으로 하였다. 경영관리 유형에서는 93개 기관을 대상으로 '경영관리 범주'의 경영전략 및 리더십, 사회적 가치 구현, 조직·인사·재무관리, 보수 및 복리후생, 혁신과 소통 등의 지표를 평가하고 보고서를 작성하였다. 중장기재무관리계획 제출기관인 기금관리형 10개 기관, 위탁집행형 6개 기관에 대해서는 자구노력 이행성표를 평가하고 보고서를 작성하였다.

그리고 각 평가 유형별 기관 규모를 고려하여 주요사업 유형은 총 20명의 평가위원을 배정하고, 팀당 4명의 평가위원으로 구성하는 것을 원칙으로 하였다. 기금관리형은 총 1팀 4명, 위탁집행형은 총 3팀 12명, 강소형은 총 2팀 8명으로 구성되었다. 주요사업팀들은 전체 93개 기관의 사업특성을 감안하여 설정된 '주요사업 범주'의 비계량지표와 계량지표를 평가하고 보고서를 작성하였다. 평가단이 비계량지표를 평가하였고, 반면 한국조세재정연구원 공공기관연구센터는 내부 계량평가팀 소속 회계사 7명과 외부 평가위원 23명으로 경영관리 계량평가위원회를 구성하여, 경영관리 계량지표를 평가하였다.

평가의 공정성·수용성·투명성 제고를 위해 평가단 구성 다양화를 추구하여 이공계 등 분야별 전문가 비중 확대로 현장 중심형 평가단을 구성하였다. 그 결과 이공계 등 분야별 전문가 비중을 2016년도 평가단의 8%에서

2017년도 평가단은 28%로 높였으며, 대학생 참관단 및 기획재정부 대학생 기자단이 경영평가 실사 과정에 참여하여 평가의 투명성 및 대국민 관심도 제고한 바 있다. 또한 공공기관의 이의제기 절차를 공식화하고 공공기관운영위원회 소속 평가소위를 통한 재심제도를 도입하여, 1차 이의제기(공공기관→평가단)는 2,344건 접수하여 2,003건을 수용(85.5%)하였으며, 2차 이의제기(공공기관→평가소위)는 34건 접수하여 23건을 수용하였다. 공공기관의 이의제기 절차를 공식화하여 기관의 평가제도에 대한 수용성을 높인 것은 의미 있는 시도였다고 판단한다.

〈표 1〉 평가대상기관 유형별 경영평가팀 구성 현황

(단위: 명)

구분	경영관리(비계량)	주요사업
단장	1	
간사	2(경영관리(비계량), 주요사업)	
기금관리 (13개 기관)	4(1팀)	4(1팀)
위탁집행 (37개 기관)	15(3팀, 팀당 5명)	12(3팀, 팀당 4명)
강소형 기관 (44개 기관)	15(3팀, 팀당 5명)	8(2팀, 팀당 4명)

자료: 저자 작성

2017년도 공공기관 경영평가에 있어 가장 가시적인 변화는 당시 정부의 국정 운영의 중심이자 사람 중심 경제의 핵심 요소로 공공기관이 먼저 좋은 일자리 창출 및 질 개선에 나서고, 민간부문의 일자리 확대에 이어질 수 있도록 2017년도 경영평가편람을 고용 친화적으로 수정한 점으로 판단된다. 이를 위해, ‘좋은 일자리 창출 및 질 개선 노력’에 가점(10점)을 신설하였고, 주요 평가사항으로 ① 좋은 일자리 창출 및 질 개선을 위한 전사적 노력과 전략 및 계획, ② 비정규직·간접고용의 정규직 전환, 일자리 나누기 등 공공기관의 좋은 일자리 창출 실적, ③ 기관의 핵심기능·사

업·투자, 사내벤처, 임직원(휴직) 창업 등을 통한 민간부문의 좋은 일자리 창출 노력과 실적, ④ 좋은 일자리 창출 노력과 성과의 혁신성 등을 제시하였다. 그리고 공공기관이 공공서비스 향상과 좋은 일자리 창출 노력에 따른 인력을 확대하는 경우 경영평가에서 불이익을 받지 않도록 하였으며, 고품질 공공서비스를 제공하고 좋은 일자리 창출을 지원하기 위해 공공기관의 조직과 정원에 관한 지침을 개정하여 총인건비 범위 내에서 정원을 탄력적으로 운영하는 ‘탄력정원제’를 도입하기로 하였다. 이와 함께 혁신적인 방안을 통해 좋은 일자리를 창출한 우수기관에 대해서는 앞으로 표창과 함께 우수 모델 확산 노력도 병행할 계획을 발표하였다. 다만 이러한 조치가 결과적으로 공공기관의 경쟁력 및 생산성에 좋은 영향을 미친 것은 아니라고 판단한다.

구체적으로 사회적 가치에 대한 평가를 위해 일자리 창출, 채용비리 근절 등 공공기관의 사회적 책임 이행 여부를 적극 반영하였고, 특히 10점 가점으로 반영된 일자리 평가의 실효성을 제고하였다. 그리고 채용비리 연루 기관은 사안의 경중에 따라 비중 있게 반영하여 기소, 징계·문책, 주의·경고 순으로 감점 처리하였다.

2017년도 평가는 2018년 평가체계 전면 전환에 앞서 유형별 평가단 구성하여 운용을 시도하였고, 처음으로 상대·절대 평가를 병행(각 50%)하는 등의 가시적인 성과가 있었다. 이는 과거 실적을 토대로 등급구간을 산정하는 절대평가에 따라 발생하는 기관 간 과열경쟁을 지양할 수 있는 장점이 있었다.

2017년도 평가 결과를 요약해보면, 절대·상대평가를 모두 반영한 전체 등급 분포는 과거에 비해 상위등급은 축소, 하위등급은 확대된 모습을 보였고, 채용비리 등에 따른 준정부기관의 평균점수 하락($\Delta 1.6$)으로 절대평가 결과가 상대평가 결과보다 저조하였다.

〈표 2〉 전체 등급 분포 비교

구분		S	A	B	C	D	E	합계
17년도	전체	-	10.6%	35.8%	38.2%	8.5%	6.9%	100.0%
	상대(A)	-	13.8%	36.6%	35.8%	7.3%	6.5%	100.0%
	절대(B)	-	7.3%	35.0%	40.7%	9.8%	7.3%	100.0%
	B-A	-	△6.5%p	△1.6%p	4.9%p	2.4%p	0.8%p	-
16년도		-	13.4%	40.3%	31.9%	10.9%	3.4%	100.0%
'11~'16 평균		0.2%	12.6%	40.4%	31.0%	11.1%	4.8%	100.0%
'11~'16 평균 ('13제외)		0.2%	14.7%	41.8%	29.4%	10.0%	3.8%	100.0%

주: 1) '13년은 방만경영 정상화 대책의 일환으로 등급이 매우 낮게 분포 (A 1.7%, E 9.4%)
 자료: 저자 작성

상대평가 결과 S등급은 없었고, A 17개, B 45개, C 44개, D 9개, E 8개로 분포되었다. 2016년 평가 시 A등급인 강소형 기관 9개 중 6개 기관이 2017년에 준정부로 변경되어 강소형 A등급 비율이 공기업, 준정부보다 낮았다.

〈표 3〉 2017년도 유형별 등급 분포(상대평가)

구분		S	A	B	C	D	E	계
공기업	개수	-	5	13	11	4	2	35
	비율	-	14.3%	37.1%	31.4%	11.4%	5.7%	100.0%
준정부	개수	-	8	18	16	3	3	48
	비율	-	16.7%	37.5%	33.3%	6.3%	6.3%	100.0%
강소형	개수	-	4	14	17	2	3	40
	비율	-	10.0%	35.0%	42.5%	5.0%	7.5%	100.0%
합 계	개수	-	17	45	44	9	8	123
	비율	-	13.8%	36.6%	35.8%	7.3%	6.5%	100.0%

자료: 저자 작성

한편 절대평가는 S등급 기관은 없었고, A 9개, B 43개, C 50개, D 12개, E 9개로 평가되었다. 채용비리로 기관별 득점이 하락함에 따라 과거실적을 기준으로 등급을 산정하는 절대평가 결과가 상대평가에 비해 부진한 모습을 보였다.

〈표 4〉 2017년도 유형별 등급 분포(절대평가)

구분		S	A	B	C	D	E	계
공기업	개수	-	2	14	13	4	2	35
	비율	-	5.7%	40.0%	37.1%	11.4%	5.7%	100.0%
준정부	개수	-	3	15	20	6	4	48
	비율	-	6.3%	31.3%	41.7%	12.5%	8.3%	100.0%
강소형	개수	-	4	14	17	2	3	40
	비율	-	10.0%	35.0%	42.5%	5.0%	7.5%	100.0%
합 계	개수	-	9	43	50	12	9	123
	비율	-	7.3%	35.0%	40.7%	9.8%	7.3%	100.0%

주 1. 강소형 기관은 지표체계 변동으로 절대평가 미적용
자료: 저자 작성

한편 채용비리 특별점검 등의 영향으로 기관장 평가에 있어 우수 비율이 줄고 미흡 비율이 크게 증가하여, 우수 2명(8.0%), 보통 20명(80.0%), 미흡 3명(12.0%)으로 평가되었다.

〈표 5〉 기관장·감사 연도별 등급 분포

구분	기관장				감사			
	'16년		'17년 (안)		'16년		'17년 (안)	
	기관수	비율	기관수	비율	기관수	비율	기관수	비율
우수	3	10.3%	2	8.0%	1	4.2%	0	0.0%
보통	24	82.8%	20	80.0%	21	87.5%	16	72.7%
미흡	2	6.9%	3	12.0%	2	8.3%	6	27.3%
합계	29	100.0%	25	100.0%	24	100.0%	22	100.0%

자료: 저자 작성

실적이 미흡(기관 종합상대평가 'E' 또는 2년 연속 'D')한 10개 기관의 기관장에 대해 해임건의 및 경고조치가 내려졌으며, 이 중 5개 기관은 임기만료 등으로 공석 중이고, 5개 기관은 재임 기간이 6개월 미만으로 해임건의에서 제외되었다. 경고조치 대상(기관 종합상대평가 'D')은 7명이나 이 중 5명이 면직, 임기만료 등으로 사임하여 결과적으로 2명에 대해 경고조치가 내려졌다.

마지막으로 상대·절대 평가 결과 종합등급, 범주별(경영관리, 주요사업) 등급이 '보통(C)' 이상인 116개 기관에 경영평가 성과급이 차등하여 지급되었다. 성과급 지급률은 상대평가가 비중이 50%로 종합등급 25%, 경영관리 12.5%, 주요사업 12.5% 등을 감안하였으며, 절대평가 50%는 종합등급 25%, 경영관리 12.5%, 주요사업 12.5% 등을 감안하였다. 다만 채용비리로 절대평가 등급이 하락하면서 전년보다 성과급 지급 비율은 감소되어, 준정부기관의 평균 성과급 지급률 2016년 48%에서 2017년도 45%로 3%p 하락하였다. 한편 종합상대등급 '미흡(D)' 이하인 17개 기관은 경영개선 계획 제출하게 되어 기재부 및 주무부처가 이행사항 점검을 하였다.

2. 2018년도 준정부기관 경영평가

2018년에 이어 준정부기관 경영평가단의 단장으로 임명된 나는 2019년 3월에 대학교수, 공인회계사, 노무사 및 각계 전문가 등으로 평가단을 구성하였다. 2018년 준정부기관 평가단은 규모는 총 61명으로 총괄반 3명을 제외하면 총 58명의 평가위원이 위촉되었다. 경영관리 총괄간사는 이민창 조선대 교수가, 주요사업 총괄간사는 이종수 서울대 교수가 수고하였다. 평가단 구성은 평가의 일관성 확보를 위해 팀장의 경우 평가 경험이 풍부하고 전문성이 확보된 평가위원을 팀장에 선임함으로써 평가단의 전문성을 강화함과 동시에 평가의 일관성 확보에 노력하였다. 평가단 구성과정에서도 전공, 지역, 성비를 고려하고 시민단체 등 공공분야와 관련된 전문성을 지닌 평가위원의 위촉을 시행하였으며, 평가과정에 시민참관단의

참여를 허용하는 등 평가단의 객관성과 참여확대를 위해 노력하였다. 평가 윤리의 제고를 위해 평가단 구성 시 상피검증을 엄격히 실시하였으며, 한 층 강화된 평가단 윤리지침을 적용하였다. 특히, 기관의 평가위원 면담은 사전고지를 통해 지정된 장소를 이용하도록 하였다.

한편 2018년 경영실적 평가 대상 기관의 경우에도 그 대상 기관이 전년도 88개 기관에서 93개 기관으로 증가하였다. 기금관리 유형의 13개 평가대상 기관은 변화가 없으나 위탁집행 유형의 기관은 한국관광공사(공기업에서 이동)와 한국산업기술진흥원(강소형에서 이동) 등 전년도 대비 2개 기관이 신규로 진입하여 총 37개 기관이었으며, 강소형의 경우에도 한국산업기술진흥원의 유형이 변화하고, 연구개발특구진흥재단, 한국산림복지진흥원, 한국식품안전관리인증원, 한국재정정보원 등 4개기관이 신규 진입하여 총 43개 기관으로 확대되었다.

경영평가단을 구성한 이후 합동워크숍과 기관설명회 개최 및 부처 의견 수렴 등을 통하여 평가 준비 작업을 진행하였다. 준정부기관 경영평가단은 2019년 3~6월에 평가대상 기관의 2018년 경영실적을 평가하였다. 공공기관이 작성·제출한(법정기한: 3월 20일) 경영실적보고서를 기초로 사전 서면평가를 실시하였으며, 각 기관에 대한 현장 및 집체실사를 통해 경영실적을 점검하고 팀별 논의과정을 거쳐 평가를 진행하였다. 준정부기관 경영평가단은 경영관리 비계량지표와 주요사업지표(계량 및 비계량)를 평가하였으며, 평가범주별로 4~5명의 평가팀을 구성하여 공동평가를 실시하였다. 경영관리 계량지표는 한국조세재정연구원에서 내·외부 전문인력으로 경영관리계량평가위원회를 구성하여 기관별로 평가하였다.

한편 경영평가 과정의 투명성을 높이고, 국민의 관심을 높이기 위해 공공기관이 '경영평가 국민 참관단'을 구성하여 운영하였다. 65개 기관이 210여 명의 국민참관단을 구성하였으며, 업무 관계자, 고객, 일반국민들이 평가 실사를 참관하도록 하였다. 그리고 평가 과정의 소통을 증진시키기 위하여 경영평가 포털을 운영하였다. 경영평가포털을 통해 자료의 제출, 기관의 의견 수렴, 이의신청 등이 이루어졌다.

〈표 6〉 경영실적평가 주요 일정

날짜	일정
2019. 3월	경영평가단 위촉 및 1차 워크숍
	경영평가단 2차 워크숍, 기관 설명회
	서면평가 및 실사 체크리스트 작성
2019. 3~4월	현장 및 집체실사
2019. 5월	중간평가보고서 작성
	중간평가보고서 기관 회람 및 1차 이의제기 접수
	2차 이의제기 접수
2019. 5~6월	공공기관운영위원회 평가소위 2차 이의제기 검토
2019. 6월	공공기관운영위원회 심의·의결

자료: 저자 작성

2018년도 평가에 있어 가장 가시적인 변화는 전년도에 발표한 경영평가 제도 전면개편에 따라 사회적 가치 및 윤리경영 평가 강화, 기관장·감사평가를 내실화하였다는 것이다. 공공기관 경영평가제도 개편 방안(2017년 12월 28일 공운위 의결)에 따라 사회적 가치를 일자리 창출, 균등한 기회 및 사회통합, 안전·환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영 등 5대 지표로 구성하여 기관의 고유사업 수행과정에서의 사회적 가치를 실현 여부를 평가하게 되었다. 또한 기관장 평가를 기관 평가와 통합하여 평가과정을 효율화하였다. 따라서 경영평가 제도를 2017년 12월에 전면개편한 후 실시한 첫 번째 평가로서, 안전, 윤리경영, 일자리, 상생협력 등 사회적 가치 관련 평가배점을 종전보다 50% 이상 대폭 확대하였고, 경영혁신, 혁신성장 지원 등 혁신성도 비중 있게 평가하였다. 이러한 2018년도 경영평가의 특징을 요약하면 안전, 일자리 창출 및 윤리경영 등 사회적 가치 지표 비중을 전년 대비 대폭 확대(공기업 19→30점, 준정부 20→28점)하였으며, 대국민 서비스 개선 등 기관의 혁신 노력을 적극 평가하고 혁신성장 기여에 대해 가점을 부여하였다. 그리고 주요사업 성과와 관련하여 주거복지, 건강보험 보장성 강화, 에너지 전환 정책 등 주요 정책의 차질 없는

이행 점검 및 과정상의 공공성을 평가하였으며, 평가과정에 있어 일반국민이 참여한 국민참관단 운영으로 투명성을 제고하고자 노력하였다.

평가대상 128개 공기업·준정부기관의 평가 결과, 등급 분포는 전반적으로 예년과 비슷한 수준이나, 2017년과 비교하여 다소 개선된 모습이다. 총 128개 기관 중 종합등급(상대) ‘우수(A)’는 20개(15.6%), ‘미흡이하(D,E)’는 17개(13.3%)이며, 2017년 대비 ‘양호이상(A,B)’ 등급이 증가(50.4→55.4%)하고, ‘미흡이하(D,E)’ 등급은 전년과 유사한 수준(13.8→13.3%)이다. 유형별로는 공기업 및 강소형(정원 300인 미만)기관이 준정부기관에 비해 ‘양호이상(A,B)’ 등급이 높은 분포이며(각각 59.9%, 55.7%), ‘미흡이하(D,E)’ 등급은 공기업, 준정부기관, 강소형이 모두 유사한 수준(각각 14.3%, 12.0%, 14.0%)이다.

〈표 7〉 등급별 평가

(단위: 개, %)

구분	탁월(S)	우수(A)	양호(B)	보통(C)	미흡(D)	아주미흡(E)	계
‘17년	-	17(13.8)	45(36.6)	44(35.8)	9(7.3)	8(6.5)	123
‘18년	-	20(15.6)	51(39.8)	40(31.3)	16(12.5)	1(0.8)	128
‘15년~’17년 (3개년 평균)	-	18(14.8)	49(40.8)	37(31.3)	10(8.7)	5(4.5)	119

주: 1. 등급구간은 평균점수 및 표준편차 등을 활용하여 설정
 자료: 2018년도 공공기관 경영실적 평가 결과 발표 (기재부, 2019.06)

한편 정부는 기관평가 결과에 따라 종합등급(상대)이 ‘미흡(D)’인 16개 기관 중 재임기간 6개월 이상인 기관장 8명에 대해 경고조치하였다. 그리고 기관평가 및 감사평가 결과에 따라 경영평가 성과급을 차등하여 지급하기로 하였다. 성과급 지급은 기관의 실적 향상도를 반영하기 위해 범주별(종합, 경영관리, 주요사업)로 상대평가 등급과 절대평가 등급(직전 3개년 평균점수 및 표준편차와 비교)을 50:50으로 반영하여 지급하기로 결정하였으며, 성과급 지급률은 상대평가는 총 50%로 하되, 종합등급 25%,

경영관리 12.5%, 주요사업 12.5% 등을 반영하고, 절대평가 50%도 종합 등급 25%, 경영관리 12.5%, 주요사업 12.5% 등을 반영하였다. 그리고 상대·절대평가 범주별(종합, 경영관리, 주요사업)등급이 '보통(C)' 이상인 125개 기관에 대해 경영평가 성과급 차등 지급하였다. 한편 종합등급(상대) '미흡이하(D,E)'를 받은 17개 기관의 경영개선 계획을 제출받아 이행 사항을 점검하기로 하였다. 마지막으로 기재부는 종합등급(상대) '미흡이하(D,E)'를 받은 17개 기관에 대해서는 내년도 경상경비 조정 등 공공기관 예산 편성에 반영하는 방안을 마련할 예정이라고 발표하였다.

〈표 8〉 평가유형별 평가 결과

(단위: 개, %)

유형	기관수	탁월(S)	우수(A)	양호(B)	보통(C)	미흡(D)	아주미흡(E)
공기업	35	-	6(17.1)	15(42.8)	9(25.7)	4(11.4)	1(2.9)
준정부	50	-	9(18.0)	17(34.0)	18(36.0)	6(12.0)	-
강소형	43	-	5(11.6)	19(44.1)	13(30.2)	6(14.0)	-
합 계	128	-	20(15.6)	51(39.8)	40(31.3)	16(12.5)	1(0.8)

자료: 2018년도 공공기관 경영실적 평가 결과 발표(기재부, 2019.6)

3. 경영평가제도 운영의 효과성 제고

공공기관의 경영효율성 및 책임경영을 유도하기 위해 1984년에 도입된 공공기관 경영평가제도는 지난 40년간 지속적인 제도 개선을 통하여 공공기관 운영의 효율성 및 공공성 강화에 기여했다. 그러나 최근 들어 피평가 기관인 공공기관의 경평제도에 대한 수용성 저하 및 정부정책에 대한 수용성 관련 지표의 과다한 비중 증가 그리고 경영평가단의 전문성 등의 문제로 인하여 공공기관 안팎에서는 평가제도의 근본적인 개선이 필요하다는 의견이 제기되고 있다.

특히 경영평가제도의 본질은 공공기관의 자율경영과 책임경영을 보장하

면서 동시에 각 기관이 경영 성과에 대한 책임성을 연계하는 구조로 이를 위해서는 각 기관별 특성을 고려한 경영관리 및 주요사업에 대한 지표 설정 및 가중치 부여와 더불어 경영평가단의 전문성을 확보할 수 있어야 한다. 현행 제도는 과도한 지표 수 및 이에 따른 평가요소의 증가에 따른 기관의 부담이 증가했다는 것이다. 특히 정권별 공공기관정책의 변화에 따라 '사회적 가치' 중시에서 '경영효율성' 중시 등의 급격한 변화에 따른 정책 변동성 증가 관련 비용의 증가도 무시하지 못할 부분이다. 기본적으로 기관 혁신을 위한 업무효율성과 재무성과 관리에 대한 가중치를 일정 수준 유지하면서 기관에 부여된 각종 정부정책의 수용성(중소기업 지원, 고용창출 등) 관련 지표는 축소하되, 주요사업의 추진에 있어 이러한 공공성 중심의 정책으로 추진되었는지 여부를 판단할 수 있도록 제도의 개편이 필요하다 하겠다. 또한 항상 지적되는 문제이지만 유사한 평가지표를 전면적으로 정비하고 수검기관의 부담이 발생하지 않도록 평가제도의 운영 및 일정 관련 공식화하는 절차가 필요하다.

또한 경영평가단의 위원 선정 시 실무 경험이 풍부한 위원의 참여 비율을 상향하여 평가단의 전문성을 제고하고 현행 평가가 실질적으로 2개월 만에 이루어지면서 발생하는 문제 해소를 위해 매년 2월부터 시작하여 운영하는 방법 등 경영평가 기간을 연장하는 방안에 대해서도 심도 있는 검토가 필요하다.

마지막으로 현행 기재부에서 운영하는 공공기관에 대한 경영평가 제도는 감사원 공공기관감사국에서 진행하는 감사와 일정부분 공통분모가 있다. 우선 기관의 경영효율성 증진 및 책임경영 그리고 정도경영을 위해 협업을 할 수 있는 부분이 많다는 판단이다. 이를 위해 기재부와 감사원은 머리를 맞대고 고민을 할 필요가 있다는 생각이다.

주요사업 평가제도의 변천과 개선 방안 제언

김창완*

1. 서론

2022년 기준으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거하여 지정된 공공기관은 총 347개이며, 예산 총액은 792조원으로 정부 총지출(604조 원)의 1.3배에 달한다(국회예산정책처, 2023¹⁾). 이는 공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 크다는 것을 의미한다. 공공기관은 국가 인프라 구축과 운영, 필수 공공서비스의 공급 및 전달 등 국가 역할의 일부를 수행하고 있다. 이에 따라, 공공기관의 자율·책임 경영 체계를 확립하고 경영 효율성을 향상시키기 위해 경영실적을 객관적으로 평가하고 그 결과를 인사 및 성과급에 반영하는 공공기관 경영평가제도가 도입·시행되고 있다.

공공기관 경영평가제도는 1984년에 도입되었으며, 2003년에는 제도가 확대되어 공기업뿐만 아니라 준정부기관, 기타공공기관까지 평가 대상에 포함되었다. 2007년에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되어 공공기관 경영평가의 법적 근거와 체계가 더욱 명확해졌다. 경영평가제도는 도입 이후, 평가 대상 기관, 평가 종류, 평가 유형, 평가 지표 체계, 경영평

* 현 경영평가단 간사, 중앙대학교 교수

1) 국회예산정책처(2023), 『2023 대한민국 공공기관』

가 성과급, 평가단 구성 등에서 지속적인 변화를 겪어왔다. 주요한 변화로는 여러 정부의 정책적 기조와 방향, 공공기관을 둘러싼 환경의 변화에 따라 요구되는 기능과 역할이 경영평가 지표와 세부적인 평가 내용에 반영되어 왔다.

공공기관 경영평가제도가 기관의 성과를 평가하여 국민의 편익을 증진시키고 국가 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다는 점에서 국민 서비스의 질을 평가하는 주요사업에 대한 평가는 그 역할이 매우 중요하다. 다만 2012년부터 경영관리와 주요사업으로 구분하여 운영된 이후, 기관의 자율적 영역에 속하는 주요사업에 대해 기관이 사업 및 지표를 설정하는 기초하에 주요사업의 평가에 대한 일부 제도적 변화가 있었으나, 그 중요성에도 불구하고 경영관리 범주에 비해 변화가 크지 않았다. 기관의 자율적 지표 관리체계가 상대평가 체계 내에서 적절한지, 그리고 이를 통해 기관의 성과를 정확하게 평가할 수 있는지에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다. 특히 국민의 기대에 부응하는 평가를 하기 위해서는 사업의 성과를 얼마나 공정하고 객관적으로 평가할 수 있는지가 중요하다는 점에서 현재의 지표관리 체계 내에서 해결 가능한지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 본고는 2012년 이후의 주요사업 평가제도에 대해 분석하고 이를 바탕으로 개선 방향에 대해 제언하고자 한다.

2. 주요사업 평가제도의 변천 과정

1984년 경영평가제도가 도입된 이후 주요사업 평가제도는 지속적으로 변화해 왔다. 2008년부터는 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige) 모델을 경영평가에 도입하여 평가영역을 프로세스 관점에서 ‘관리방법-실행-학습’으로 구분하여 평가하였다. 2012년부터는 경영관리와 주요사업을 별도로 구분하고, 주요사업 내에서의 ‘계획-실행-점검-환류’ 등 전체 프로세스를 평가하도록 변경되었다. 이에 본고는 주요사업을 별도의 평가 범주로 구분한 2012년 이후 공기업 주요사업 평가제도의 개편에 초점을 맞추어 논의

하고자 한다.

2008년부터 2023년까지의 공공기관 경영평가편람에 따르면, 2012년과 2013년 공공기관 경영평가는 리더십 책임경영, 경영효율, 주요사업 등 3개 범주로 운영되었으나, 2014년부터는 리더십 책임경영을 경영관리 범주로 통합하여 경영관리와 주요사업 등 2개 범주로 재편되었다. 공기업 주요사업 범주의 가중치는 2012년 45점에서 2013년 50점으로 확대되어 2017년까지 유지되었으나, 2018년 공공기관 경영평가제도의 개편에 따라 다시 45점으로 축소되었다. 주요사업 내 계량 대 비계량의 비중은 2012년부터 큰 변동이 있었다. 2012년에는 비계량의 비중이 2배 높았으나, 2015년에는 계량의 비중이 약 2.8배 높았으며, 2019년부터는 8:7 비율이 유지되고 있다.

주요사업 내 계량의 가중치는 2013년 28점에서 2014년 37점으로 확대된 이후, 2016년 32점, 2018년 27점, 2019년 24점으로 점차 축소되어 현재까지 유지되고 있다. 특이하게 계량지표에는 2014년과 2015년에 걸쳐 난이도 보정계수가 적용되었으며, 2014년에는 0.7점에서 1.0점까지, 2015년에는 0.9점에서 1.0점까지 부여되었다. 난이도 보정계수는 지표의 대표성과 산식의 적정성을 고려하여 2014년에는 3등급 또는 5등급을, 2015년에는 2등급(우수, 양호)을 부여하고 해당 등급에 따라 적용되었다.

주요사업 내 비계량의 가중치는 2012년 30점에서 2014년 13점으로 하락하였다가, 2019년 21점까지 상승하였고, 이후 유지되어 왔다. 비계량 평가는 주요사업별로 평가하던 시기와 주요사업 전체를 하나의 지표로 평가하던 시기가 번갈아 발생하였다가, 2020년부터는 다시 사업별로 평가하고 있다. 또한, 2018년부터는 ‘지표구성의 적정성’을 주요사업 비계량지표에 포함하여 평가하고 있으며, 2018년에는 6점, 2019년 9점, 2020년부터는 4점이 유지되고 있다. ‘지표구성의 적정성’은 주요사업의 계량지표 구성 및 목표의 도전성을 사후적으로 평가하기 위한 지표이다. 최근 12년 간(2012~2023년) 연도별 주요사업의 성과지표 및 가중치는 아래의 <표 1>에 정리되어 있다.

〈표 1〉 최근 12년간 공기업 주요사업 성과지표 및 가중치

(단위: 점)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020~ 2023
주요사업	45	50	50	50	50	50	45	45	45
계량	15	28	37	37	32	32	27	24	24
난이도 보정계수			○	○					
비계량	30	22	13	13	18	18	18	21	21
지표구성의 적정성	30	22	13	13	18	18	6	9	4
성과관리의 적정성							12	12	17
통합			○	○			○	○	
사업별	○	○			○	○			○

자료: 2012년~2023년 공공기관 경영평가 편람

2008년에 현재의 공공기관 경영평가 체계가 수립된 이후, 2011년까지 주요사업 지표는 3개 범주(리더십/전략, 경영시스템, 경영성과)에 걸쳐 ‘주요사업 추진계획,’ ‘주요사업 추진활동,’ ‘주요사업 성과’로 나누어 평가하였다. 이후 2012년에 리더십 책임경영, 경영효율, 주요사업 등 3개 범주로 재편되었으며, 이러한 체계는 2014년에 경영관리와 주요사업 등 2개 범주로 재구성되었다. 2014년에 비계량지표인 주요사업 ‘성과관리의 적정성’이 계량지표로 재편되었으며, 2018년부터는 주요사업 ‘지표구성의 적정성’ 지표도 계량지표로 재편되었다.

3. 주요사업 평가제도 변천에 따른 결과 분석

본 장에서는 2012년 이후 주요사업 평가제도의 개선 과정에서 지표가 수정되거나 변경될 때 나타난 결과를 분석함으로써 평가제도 변경이 미친 효과를 살펴보고자 한다.

최근 10년간(2013~2022년) 주요사업 범주의 부문별 득점 현황을 살펴 보면, 계량 점수는 2014년에 큰 폭으로 하락한 이후 2018년부터 지속적으로 상승하였다. 이러한 점수 변동의 시점에는 편람의 변경이 있었다. 2014년에는 목표부여 방식의 편차를 기존 1편차에서 2편차로 확대하여 지표의 난이도를 상승시켰다. 2010년에는 기관별로 다른 평가 방식을 적용함으로써 발생한 평가의 유불리 문제를 해결하기 위해 편람에 목표부여(편차) 방식을 원칙으로 명시하였다. 이후 2018년에는 기관의 지표 설계 자율성을 확대하기 위해 이 원칙을 편람에서 삭제하였고, 이로 인해 목표 대실적 등 난이도가 낮은 평가 방식의 사용이 확대되었다. 결과적으로 점수가 크게 상승하여 2021년에는 88.8점에 이르렀다. 2023년에는 편람에 다시 목표부여(편차) 방식을 원칙으로 명시하고, 신설된 지표와 수정이 필요한 기존 지표를 목표부여(편차) 방식으로 변경하였다. 편람 변경에 따른 점수의 등락과 함께 주목할 점은 계량 점수에 반비례 현상이 관찰되었다는 것이다. 2017년 이후 계량 점수는 지속적으로 증가하여 2022년에는 약 8점 상승한 88.4점을 기록한 반면, 비계량 점수는 같은 기간 동안 68.6점에서 62.1점 감소한 62.1점으로 하락하였다. 최근 10년간 주요사업 범주의 부문별 득점 현황은 <표 2>에 정리되어 있다.

〈표 2〉 최근 10년간 주요사업 범주 부문별 득점 현황

(단위: 점)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
주요사업	78.3	73.2	71.4	73.5	76.3	77.3	77.5	75.7	76.7	76.1
계량	93.8	77.1	75.1	79.9	80.6	85.0	86.5	86.0	88.8	88.4
비계량	68.1	62.7	62.0	63.1	68.6	65.7	67.1	63.8	62.9	62.1

자료: 2013년~2022년 공공기관 경영실적 평가보고서

주요사업 계량 점수는 2013년도 93.8점에서 2015년도에는 75.1점까지 하락하였으나, 이후 2022년에는 88.4점까지 상승하였다. 이는 지표구성의

권한을 기관에 부여하되, '지표구성의 적정성' 지표를 통해 기관의 지표 개선을 자율적으로 유도하고자 한 주요사업 계량지표 설계 방식과 연계되어 기관에 지표 설계에 대한 자율성을 부여한 결과로 판단된다. 하지만 상대평가 방식인 경영평가 체계 내에서 기관의 주도적 설계는 주요사업 계량지표의 난이도 하락으로 이어졌으며, 특히 주요사업 계량 득점의 편차가 매우 낮아(공기업 기준 4~5점) 평가의 변별력 저하로 인해 경영관리 범주의 상대적 비중이 확대되는 문제가 지속되고 있다. 특히 기관 스스로 당해 연도의 목표를 설정하는 목표대실적 평가 방식을 적용하는 지표는 기관이 달성 가능한 수준의 목표를 제시할 가능성이 높기 때문에 난이도가 매우 낮은 것으로 평가된다. 목표대실적 평가 방식으로 평가된 지표의 평균 득점은 거의 만점에 달하였고, 이 평가 방식의 지속적인 확대로 인해 전반적인 주요사업 계량지표의 난이도가 낮아지는 문제가 발생하였다. 주목할 점은 '지표구성의 적정성' 지표가 도입된 이래 주요사업 계량 득점률은 지속적으로 상승하였으나, '지표구성의 적정성' 지표의 평점은 지속적으로 하락하고 있다는 점이다. 2018년에 도입된 '지표구성의 적정성' 지표를 통해 볼 때, 계량 득점률은 2018년 85.0점에서 2022년에는 88.4점으로 상승한 반면, '지표구성의 적정성' 평점은 2018년 70.3점에서 2022년에는 57.8점까지 지속적으로 하락하였다. 이는 기관의 지표 개선 유도와 주요사업 계량지표 목표의 도전성 강화라는 비계량지표 도입의 취지를 충분히 달성하지 못하였음을 의미한다. 최근 10년간 주요사업 계량 득점률 및 '지표구성의 적정성' 지표 득점률 현황은 <표 3>에 정리되어 있다.

〈표 3〉 최근 10년간 주요사업 계량 득점률 및 '지표구성의 적정성' 지표 득점률 현황

(단위: 점)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
주요사업 계량	93.8	77.1	75.1	79.9	80.6	85.0	86.5	86.0	88.8	88.4
지표구성의 적정성	-	-	-	-	-	70.3	68.5	60.6	58.1	57.8

자료: 2013년~2022년 공공기관 경영실적 평가보고서

4. 주요사업 평가제도 개선 방향

2008년 현재의 평가 체계가 마련된 이후, 여러 차례에 걸쳐 평가제도가 개편되었음에도 불구하고, 개편 결과에 대한 충분한 분석과 논의가 이루어지지 않았다. 이로 인해 주요사업의 계량 평가 결과는 주요 개선 시기에 큰 변화를 보였으나, 이후에는 다시 변별력이 부족한 상태가 반복되었다. 또한, 비계량 평가는 성과 중심의 평가가 부족하다는 지적이 계속되고 있다. 경영평가의 주요 목적은 기관의 주요사업 성과를 향상시켜 국민의 편익을 증진하는 것이며, 이를 고려할 때 주요사업에 대한 평가의 변별력이 낮아 의미 있는 평가를 기대하기 어려운 점은 분명한 개선이 필요하다. 따라서 이 장에서는 2008년 이후 주요사업에 대한 평가 결과를 바탕으로 향후 개선 방향에 대해 논의하고자 한다.

첫째, 결과 중심 평가로의 전환이다. 대다수 공공기관이 정부의 업무를 위탁받아 집행하거나 사업 추진 시 정부의 예산을 보조받는다는 점에서 부처의 성과 평가와 산하 공공기관의 성과 평가는 연계되어야 하며, 이를 통해 정부 예산 집행의 효과성을 엄정하게 평가할 필요가 있다. 현재의 ‘얼마나 많은 일을 하였는가’라는 산출 중심의 성과관리에서 벗어나 ‘사업을 통한 궁극적 성과를 달성하였는가’라는 결과 중심의 성과관리로 전환하기 위해서는 우선 공공기관의 평가부터 결과 중심으로 개선할 필요가 있다.

둘째, 주요사업의 비계량 가중치를 확대할 필요가 있다. 2023년 기준으로 평가 범주별 가중치 비율은 경영관리 5.5, 주요사업 4.5이며, 경영관리는 계량과 비계량의 가중치 비율이 1:1이고, 주요사업은 8:7이다. 과거 평가 결과를 보면, 계량지표의 득점률이 매우 높고, 표준편차가 매우 낮게 나타나는 등 계량지표의 변별력이 낮은 것으로 나타났으며, 이에 따라 주요사업 계량 득점률과 기관 등급 간의 상관도가 매우 낮게 나타났다. 특히 비계량지표 중 ‘지표구성의 적정성’ 또한 계량지표에 대한 적정성을 평가하는 지표임을 고려하면, 실질적인 계량 대 비계량 가중치 비율이 28:17이라는 점에서 지나치게 계량의 비중이 높음을 알 수 있다. 현재의 주요사

업 계량의 변별력이 낮다는 점에서 계량 변별력을 확보하기 전에는 우선적으로 주요사업 비계량의 가중치를 확대하고, 계량의 가중치를 낮추는 방안도 고려할 필요가 있다.

셋째, 주요사업 평가위원의 전문성 확보가 필요하다. 특히 주요사업 평가의 특성상 기관의 주요사업을 이해하고 성과 중심의 평가를 수행하기 위해서는 대상 기관의 주요사업에 대한 이해가 뒷받침되어야 한다. 전년도 평가와의 연속성 확보를 위해 전년도 평가위원 중 일부를 당해 연도 평가팀에 포함함에도 불구하고, 연임 제한 규정 등의 사유로 전년도 평가위원 중 일부가 부득이하게 교체되는 경우가 있다. 이 과정에서 신규 참여위원은 전년도 평가 결과에 대한 이해가 부족한 경우가 발생할 수 있다. 따라서 평가의 연속성 확보를 위해서는 전년도 평가팀과의 의사소통 체계 마련 등 제도적 보완이 필요하다. 평가단 임기제를 실시하여 일정 기간(주요사업 지표개선 주기인 2~3년) 동안 해당 기관에 대한 평가를 실시하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

넷째, 지표의 대표성 확보가 필요하다. 일부 지표에서 보이는 대표성 문제는 1) 기관이 높은 평가 점수를 받기 위해 기관의 대표 사업과의 연계성을 고려하지 않고 실적을 용이하게 관리할 수 있는 지표를 선정함에 따라 발생하며, 2) 기관이 대표 사업과 연계된 지표를 개발하더라도 평가단과 기재부의 심의 과정에서 실적 증빙의 객관성 부재 등의 이유로 해당 지표를 수용하지 않는 데서 발생하는 것으로 판단된다. 지표의 대표성 확보를 위해서는 기관이 지표를 설정하고 지표설계팀과 기재부의 심의를 거치는 현재의 체계에서 지표 설정 단계부터 기관의 대표 사업과 경영평가를 이해하는 전문가가 참여하는 방식으로 변화를 꾀할 필요가 있다.

다섯째, 지표 평가 방식의 변경이 필요하다. 경영평가의 비계량 평가에 있어서는 각 지표를 대상으로 전년 대비 개선도와 당해 연도 전반적인 운영 실적을 고려하여 등급을 부여하나, 계량 평가에 있어서는 개선도 위주의 평가 방식을 활용하고 있어 계량 평가를 통해 1) 기관의 객관적인 성과를 파악하기 어렵고, 2) 과도한 목표치 설정의 부담이 발생한다. 따라서

계량 평가 또한 비계량 평가와 같이 운영 개선도와 운영 실적을 동시에 평가할 수 있는 평가 방식의 개발이 필요하다.

여섯째, 주요사업 지표 설계 과정의 변경이 필요하다. 주요사업 지표 설정 과정을 구체적으로 기술하면, 1) 기관이 변경하고자 하는 지표를 평가단에 제출하면, 2) 평가단은 해당 지표 개선 요구에 대한 서면 및 대면 심의 과정을 거쳐 해당 지표 개선을 ① 수용, ② 불수용, 또는 ③ 조건부 수용할지 여부를 결정한다. 조건부 수용의 경우, 기관이 이를 수용하지 않을 경우 불수용으로 결정한다. 따라서 지표 개선 과정은 기관 주도로 이루어지며, 평가단은 기관이 제안한 지표에 대한 지표 개선의 적정성을 평가한다. 따라서 변경된 지표라 하더라도 타 기관의 지표와 비교하여 적정성이 낮을 수 있다. 기관의 유불리에 따라 지표가 신설 또는 변경되는 데서 오는 지표의 대표성 문제가 매우 크며, 이로 인해 기관의 주요사업 비계량 평가와 계량 평가가 이원화되는 문제가 발생한다. 따라서 당해 연도 평가 시 지표구성 또는 난이도에 심각한 문제가 있는 지표는 평가단이 해당 지표를 변경할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 지표 설계단을 별도로 구성하여 일반적인 지표 운영 주기인 3년 동안 해당 기관의 지표 설계를 맡기는 것도 방안이 될 수 있다.

공공기관 경영평가가 기관의 전반적 성과를 제고하고 대국민 서비스를 향상시킨 것은 명백하며, 지속적인 제도 개선을 통해 시스템이 꾸준히 개선되어 왔다. 다만, 주요사업 평가제도에 대한 광범위한 검토가 필요한 시점이며, 이를 통해 경영평가제도가 국민의 편익 증진에 더욱 부합하도록 발전하기를 기대한다.

상임감사 평가에 대한 소회

손원익*

상임감사 평가위원의 경험과 평가단장을 역임하면서 갖게 된 상임감사 평가제도에 대한 개인적인 의견을 간략히 소개하고자 한다.

1. 평가대상자 선정기준의 개선

상임감사평가의 평가대상은 상임감사평가제도가 도입된 2007년부터 2012년까지는 평가기간 재임 중인 자를 대상으로 하였으나, 2013년 이후 기준시점에 6개월 이상 재임한 자로 변경되어 현재까지 유지되고 있다. 여기서 기준시점은 평가대상 연도 12월 31일로 규정되어 있다. 현행 규정에서는 상임감사가 7월경에 퇴임하는 경우 그 다음해 실사가 시행되는 3~4월경까지 퇴직 후 8~9개월이 지난 시점에 전년도 업무에 대한 평가를 받아야 한다. 퇴임 후 상당 기간이 경과한 후에 전년도 업무에 대하여 평가를 받는데 상임감사는 물론 상임감사실 직원들도 상당한 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 이 경우 후임 상임감사는 평가대상 연도에는 4~5개월을 근무했지만, 실사 시점까지 계산하면 거의 7~8개월을 근무한 경력이 있음에도 평가대상에서 제외되는 문제가 있다. 따라서 제도를 조금 더 합리적으로 개선하기 위한 고민이 필요한 상황이다. 여러 가지 개선방안을

* 현 감사평가단 단장, 홍익대학교 교수

고려할 수 있겠지만 기준시점을 평가대상 연도 12월 31일에서 기관이 상임감사평가를 위해 실적보고서를 제출하는 일자로 변경하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

2. 상임감사 평가단 인원 확충

평가위원 및 평가단장으로 참여했던 그동안의 경험을 토대로 판단할 때, 상임감사평가단의 인원 확충이 필요하다. 상임감사평가단의 평가대상은 일정 요건에 해당하는 모든 공기업 및 준정부기관의 상임감사이며, 매년 약 60개 기관의 상임감사에 대하여 평가가 이루어진다.

상임감사평가단은 단장과 간사 1명 그리고 공기업팀 4명 및 준정부기관팀 4명으로 구성되어 있다. 각 팀에서 약 30개 기관의 상임감사에 대하여 평가를 수행하고 있기 때문에 평가위원 1명이 전문성, 윤리성 그리고 내부통제의 지표 중 한 개를 담당하여 약 30개 기관에 대한 평가를 수행하고, 그 결과에 대한 보고서를 작성하는 업무를 담당하고 있다. 타 평가단의 평가위원 1명이 수행하는 업무와 비교할 때 다소 업무가 과중한 상황이므로 공기업팀과 준정부기관팀 각각 최소 1~2명의 증원이 필요하다고 판단된다.

감사평가단의 업무가 상임감사의 평가에 국한하지 않고 기관의 감사업무에 대한 컨설팅 기능이 추가된다면 현행 상임감사평가제도의 효과가 크게 제고될 수 있을 것이다. 이와 같은 컨설팅 기능을 추가하기 위해서는 개별 평가위원의 업무량이 조정되어야 하며, 이는 상임감사평가단의 인원이 확충되어야 가능할 것이다.

3. 상임감사평가제도의 긍정적 효과

최근 수년간 공기업 및 준정부기관 상임감사의 경력을 보면 감사업무의 경험 및 공기업 또는 준정부기관에 대한 이해도가 다소 낮은 인사의 비중이 작지 않은 것이 사실이다. 이와 같은 전문성 부족의 문제는 정권과 상

관없이 지속적으로 이어져 왔으며, 이는 공기업 및 준정부기관의 기관장 인사와는 다소 차별화되는 특징이라 할 수 있다.

상임감사에 대한 평가는 2018년 이전에는 임기 중 1회 시행되었으나 현재 매년 시행되고 있다. 상임감사평가의 평가지표 중 감사역량에 대한 평가지표로 활용되고 있는 전문성과 윤리성은 상임감사 개인의 자질에 조금 더 초점을 두고 평가가 이루어지기 때문에 상임감사평가를 준비하고 평가를 받는 과정에서 상임감사의 전문성이 제고될 뿐만 아니라, 감사업무 및 기관의 사업에 대한 이해도 또한 제고되는 긍정적인 모습을 상당수의 상임감사로부터 관찰할 수 있었다. 이는 매년 상임감사에 대한 평가를 수행하고 있는 현행 제도의 긍정적인 효과로 판단된다. 물론 공기업 및 준정부기관의 상임감사에 전문성과 기관에 대한 깊은 이해도 등 자질을 갖춘 인사가 임명되는 것이 바람직하지만, 현재의 관행이 지속되는 상황에서는 상임감사를 대상으로 평가가 매년 수행되는 현행 제도가 필요한 측면도 있다고 생각된다.

4. 외부평가의 반영 방법 개선

현행 상임감사평가제도는 상임감사의 직무수행실적을 평가하기 위하여 '감사역량'과 '직무수행성과' 두 개의 범주로 구성되어 있다. 감사역량에 대한 평가지표, '감사의 전문성 확보'와 '감사의 윤리성 및 독립성 확보'는 모두 비계량평가이다. 직무수행성과에 대한 평가지표 중 '내부통제 기능강화'는 비계량평가이나 감사원에서 평가하는 '내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성'과 국민권익위원회에서 평가하는 '기관의 청렴도'는 모두 계량평가에 해당한다. 즉, 상임감사평가단에서는 평가의 70%에 해당하는 모든 비계량지표를 담당하고 있고, 계량지표는 25% 비중으로 감사원과 5% 비중으로 국민권익위원회에서 담당하고 있다.

현행 평가제도의 문제점은 감사원평가의 경우 상임감사가 아닌 감사실의 활동 및 성과에 대한 평가이고, 국민권익위원회의 경우 기관 전체에 대

한 평가로 상임감사의 직무수행실적을 평가하는 본 상임감사평가제도와는 평가 초점에 차이가 있다는 것이다. 특히 감사원 평가의 경우 국민권익위원회와는 달리 원점수가 아닌 표준화된 점수를 제공하고 있고, 표준화 점수의 편차도 매년 차이가 나고 있어서 전체 평가점수를 도출하는 데 다소간의 어려움이 있는 것이 사실이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 감사원이 제공하는 평가점수도 국민권익위원회와 같이 원점수를 제공하는 방식으로의 전환을 고려할 필요가 있을 것이다.

한국처럼 평가하라!

(대한민국의 경영평가 BP)

신완선*

1. ‘한국형 글로벌 프랙티스’

대한민국 경영평가 제도는 글로벌 베스트 프랙티스로 함축할 수 있다. 국가경쟁력은 종합적인 요인들이 장기간 축적되어야 완성된다. 휴먼웨어, 하드웨어, 인프라, 소프트웨어, 시스넷웨어 등 모든 분야의 시너지 창출이 작동돼야 한다. 한국에서 미라클 성장이 가능했던 이유는 공공기관의 국가 정책 실행과 지원 기반이 혁신적으로 발전했기에 가능했다. 필자는 그러한 공공기관의 실행기반 축적에 40년간 기여한 제도가 바로 경영평가라고 확신한다. ‘올해보다 내년에 더 잘하겠다고 끊임없이 다짐하는 공공기관 구성원이 헌신하는 국가’는 반드시 글로벌 베스트에 도달할 것이다. 바로 그러한 미라클 성장이 대한민국에서 진행되고 있다.

2. 40년간 축적된 평가 역량: 평가 시스템 최적화

한 가지 제도가 40년간 시행되었다는 것은 그만큼 많은 지적자산이 축적되었음을 시사한다. 경영평가제도가 1984년부터 매년 수행되어 온 것은 경영평가제도를 주관하고 있는 기획재정부, 피평가기관인 공공기관, 그리

* 전 경영평가단 단장, 현 성균관대학교 교수

고 독립적 구조에서 평가를 위임받아 진행한 평가단 모두 그러한 지적자산 축적에 각자의 역할로 기여하였다. 물론 그 배경에는 일련의 시스템적 작동을 위임한 정부가 경영평가제도를 긍정적으로 판단하고 지원한 덕분이다.

경영평가제도가 어떤 배경으로 시작되었고 해를 거듭하면서 성공적으로 실행되었다는 사실은 여러 차례 언급되었다. 필자는 25년 전에 경영평가에 처음 참여한 이후 깊은 관심을 두고 제도의 개선을 위해서 노력하였다. 제도의 변천사를 정리하는 보고서를 작성하기도 했고 비계량지표의 영향력에 대한 연구논문을 출간하기도 하였다. 경영평가의 위원으로서 모든 평가팀의 팀장을 거쳐 간사와 단장까지 역임하였다. 평가에 관한 한, 거의 모든 기능에 대해서 직접 관여하면서 제도 운용에 함께한 셈이다. 필자가 경영평가제도의 발전과 국가적 기여에 대해 일종을 책임감을 느끼고 있는 것은 당연한 일이다. 수많은 동행 전문가들이 필자와 같은 심정으로 평가제도에 함께 헌신한 부분에 항상 감사하게 생각한다.

평가제도에 참여한 것은 우연이긴 하지만 돌이켜보면 필자 스스로 선택한 길이었다. 1992년도에 미국에서 활동하다가 귀국한 이후, 어떤 분야에 기여할까 고민하다가 공공부문을 선택하게 되었다. 공공부문의 혁신이 미래 국가발전의 기본이 된다고 판단한 것이다. 한국표준협회가 출간하는 월간지 <품질경영>에 공공부문 혁신을 소개하는 꼭지를 연재하면서 공기업, 준정부기관, 지자체, 학교 등의 혁신사례를 연재하였다. 2년 정도 현장을 누비며 경제신문사와 제휴하여 혁신 시리즈를 소개하기도 했다. 그러한 사례를 엮어서 출간한 책이 바로 <국민은 변화를 요구한다>였다. 그 책의 내용을 전파하기 위해서 명동 은행연합회에서 저자 특강을 했는데, 마침 기획재정부 장관과 정부혁신실 간부들이 참석하였다. 개인적으로는 그 강의를 계기로 평가단에 동참하기 시작했다. 공공부문 혁신에 대한 주문을 공식적인 채널을 통해서 제시할 수 있는 입장에 서게 된 것이었다. 그 뒤로 모든 것이 바뀌었다.

3. 국가경영 이해관계자의 관점: 진단을 통한 혁신

평가에 참여하여 얼마 되지 않아 현장 실사를 가게 되었다. 서울 무교동에 있었던 한국관광공사였던 것으로 기억된다. 평가장에 조금 일찍 도착하니 평가위원들이 따로 모여서 커피 타임을 가지며 다른 위원들의 도착을 기다리고 있었다.

“참 난감한 일이 생겼습니다. 하루빨리 답을 찾아야 하는데...” 당시 총괄간사를 맡고 계시던 중앙대 장지인 교수님이 곤란한 문제가 있다며 해결 방안이 있는가를 모두에게 물었다.

“우리 평가 계량지표 산식 중에서 베타분포 방식이 있는데, 이게 출처가 무엇인지를 알 길이 없군요. 오래전 누군가 지표개발을 했을 당시 산식도 함께 만들었을 텐데 누가 작업했는지가 확인이 안 됩니다. 감사원에서 산식의 의미를 설명해달라는데 답답한 상황입니다.” 감사원이 평가단 감사(audit)를 하며 지표체계의 정교성을 점검하는 과정에서 답변이 곤란한 일이 생긴 것이다. 당시에는 지표의 이력관리가 제대로 되어있지 않아 개발자를 찾아야만 제대로 된 답변을 들을 수 있는 상황이었다.

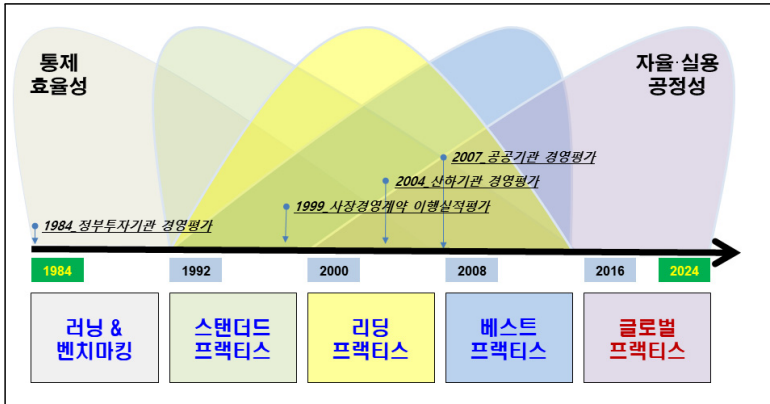
“교수님, 혹시 괜찮으시면 제가 답변을 만들어볼까요? 산식을 보니 제가 답변을 준비할 수 있을 것 같습니다.” 장 교수님이 보여주는 편람의 산식을 보니, 마침 알고 있는 수식이 적용되고 있었다. 필자의 전공과목인 OR에서 다루는 베타분포가 산식으로 사용되고 있어서 어렵지 않게 설명 자료를 준비할 수 있었다. 덕분에 평가위원 초기에 평가제도가 국가의 관심사요, 감사원에서 제대로 운영되고 있는가를 주기적으로 감사하는 제도를 알게 되었다. 그 일을 계기로 총괄반(당시는 공기업 경영진의 책임경영을 평가하는 총괄반이 운영되고 있었음) 위원으로 추천받아 더욱 오너십을 갖고 평가에 참여하기 시작했다. 그동안 관심을 가졌던 공공부문 혁신의 본질적 변화가 바로 이러한 제도를 확립하고 적용하는 것에 기초한다는 사실을 분명히 깨닫게 된 것이다.

4. 글로벌 베스트 프랙티스: 혁신 시스템의 본질

경영평가 40년의 역사를 큰 흐름 관점에서 보면 [그림 1]과 같이 요약될 수 있다. 초기에는 선진국 제도를 배우다는 개념에서 ‘러닝과 벤치마킹’ 개념에서 시작되어 ‘스탠더드 프랙티스’와 ‘리딩 프랙티스’를 도출하는 방향으로 초점을 맞추었다. 공기업이나 준정부기관의 특징은 모든 기관의 업이 고유하다는 점이다. 지배구조와 경영시스템은 비슷하게 관리되지만, 사업 미션은 중복되지 않는다. 모든 공공기관의 설립 미션 자체가 중복성 배제를 전제로 설계되었으므로 당연한 결과이다. 따라서 어떻게 보면 모든 사업 방식은 리딩 프랙티스라 볼릴 수도 있다. 해외 공공기관은 물론 민영기업의 강점을 분석·학습하면서 사업을 전개하고 있었기 때문이다.

선진국 대열에 진입하려고 안간힘을 쓰던 2007년, 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되면서 더욱 적극적인 경영평가의 목표를 세우게 되었다. 즉, 다양한 부문에서 글로벌 베스트 프랙티스를 발굴하는 데에 관심을 두게 된 것이다. 평가체계도 불드리지 경영품질 모델을 적용하여 프레임워크를 정비하였고 공공기관의 목표도 글로벌 차원의 BP 사례를 찾으려고 노력하였다. 모든 기관이 그러한 목표를 설정해서 운영한 것은 아니지만, 경영평가단의 눈높이가 글로벌 차원으로 진일보한 사실은 의미 있는 패러다임 전환점이었다. 세계를 배우는 대한민국에서, 세계와 함께하는 혹은 세계를 선도하는 공공기관이 되어야 한다는 명제를 새로운 도전으로 삼게 된 것이다. 필자는 그러한 관점의 전환이 국가발전과 공공기관의 자부심에 매우 중요한 계기가 되었다고 생각한다. 시대적으로 볼 때, 대한민국 공공 부문 지도급 경영진에게 꼭 필요한 글로벌 마인드요 자신감이었다.

[그림 1] 경영평가제도 변천과 월드클래스 도전



자료: 저자 작성

5. 한국형 평가제도의 성공비결: 글로벌 베스트 프랙티스

필자는 오랜 기간 스스로 다음과 같은 질문을 던지곤 했다. 만일 이러한 질문을 외국 전문가에게서 듣는다면 어떻게 대답할 수 있는가를 종종 상상하곤 했다.

“한국 경영평가를 해외에 전수한다면 무엇을 강조하시겠습니까?”

다시 말해, 만일 우리의 제도를 해외에 수출하게 된다면 어떤 마케팅 포인트를 강조하여 설득할 것인가를 고민해온 것이다. 그러한 차별적 역량(competence) 혹은 가치(value)가 없다면, 40년이 아니라 100년이 된다고 해도 그리 대단할 일은 아닐 것이다. 제도의 역사는 시간적 누적만을 주장해서 될 일이 아니다. 어떻게 기여했으며 향후 어떻게 더 나은 방향으로 발전할 것인가에 대해 명쾌한 설명이 가능해야 한다. 이번 40주년 기념 소감문을 정리하면서 필자가 이 시점에서 강조하고 싶은 한국 경영평가제도의 글로벌 프랙티스를 요약·정리하고자 한다. 한 개인의 주관적인 판단이긴 하지만 경영평가의 본질(essence)인 동시에 해외에 전파되는 과정에서 강조할 만한 성공비결이라고 생각한다.

- (GBP #1: 「공공기관 운영에 관한 법률」 공운법이라 불리는 이 법률에 의해 경영 제도는 작동되고 있다. 모든 주요 사안들이 편람에 제시되어야 하며 임의적으로 제도를 변경 및 적용하는 것을 제한한다. 물론 공운법 내에 평가제도 외에 다른 기능도 포함되어 있지만, 적어도 평가제도는 공운법이 단단한 배경으로 작용하며 지속가능성을 확인해주고 있다.
- (GBP #2: 공공기관 인센티브 시스템) 피평가기관의 참여 수준은 평가제도를 통한 인센티브 결정에 크게 영향을 받는다. 과거 대비 인센티브 적용률이 다소 하향 조정되었지만, 인센티브가 경영평가의 결과와 연동되지 않았다면 그 효과는 크게 반감되었을 것이다. 경영평가제도의 효과성은 인센티브와 경영 대응 난이도의 균형성(balance)에 의해 결정되곤 한다.
- (GBP #3: 계량지표 설계와 산식) 평가에 대한 수용성은 비계량지표 평가위원의 전문성과 공정성, 그리고 계량지표의 대표성과 정확성에 근거한다. 우리나라 경영평가 지표체계, 특히 계량지표는 40년의 시행착오를 거치면서 최적 수준에 도달하고 있다. 다른 나라는 한국형 경영관리와 주요사업 계량지표들이 어떻게 바뀌고 있으며 어떻게 평가되고 있는가를 반드시 배워야 할 것이다.
- (GBP #4: 경영평가 피드백 점검체계) 공공기관 경영평가 실적보고서는 서두에 전년도 평가위원의 지적사항에 어떻게 대응했으며 어떤 성과를 거두었는가를 먼저 소개한다. 피드백 메커니즘이 작동하고 있음을 확인시켜주려고 노력하고 있는 것이다. 또한, 보고서 내용 중에도 종종 전년도 지적사항이라는 점을 강조하면서 피드백 중심의 경영개선을 강조한다. '전문가의 진단과 개선 권고' → '피평가기관의 검토 및 반영' → '새로운 전문가의 점검과 평가'로 이어지는 피드백 이행체계는 한국형 경영평가의 백미라 할 수 있다.
- (GBP #5: 경영평가 등급체계) 비계량지표의 평가는 공공기관의 경영과 사업의 발전 방향을 제시하는 데 초점을 맞춘다. 평가위원의 전문성이 중요한 동시에 형평성에 대한 논란이 늘 있는 지표이기도 하다. 우리나라는 '시스템 구축과 이행', 그리고 '전년 대비 개선 실적'을 두 개의 축으로 삼는 등급 격차표 (Rating Grid)를 활용해서 평가하고 있다. 평가위원을 매년 변경하면서도 일관성을 유지하는 비결은 바로 명확한 등급 체계의 운용에 기초한다. 간단하면서도 공감 가능한 등급체계를 활용하는 것은 공정한 평가의 기본이다. 한국 경영평가에서 활용하는 등급 격차표 역시 세계로 전파될 만한 충분한 가치가 있다.

6. 국민의 관점으로 오픈하라: Open Society

어느덧 경영평가가 40년을 넘어 50년을 바라보며 발전하게 되었다. 글로벌 베스트 프랙티스로 도약한 이 시점에 경영평가가 준비해야 할 새로운 아젠다는 무엇일까? 과연 국민이 기대하는 공공기관의 미션 달성을 위해서 기관의 실적은 어떻게 제시되어야 하는가.

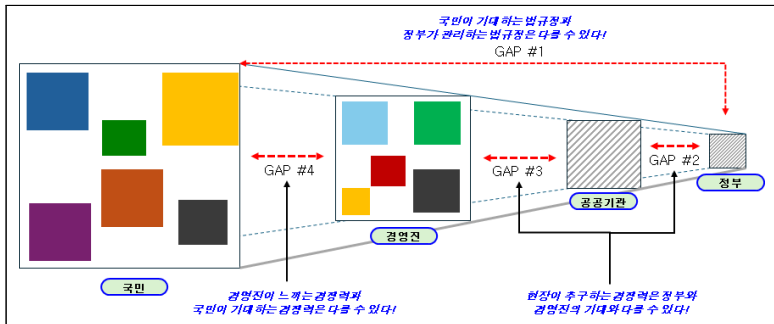
서양은 과학적 사고에 강하고 동양은 과학적 사고에 성리학 개념을 덧 붙여 판단하곤 한다. 한국인에게는 성리학에 내재된 이성과 감성 기반 판단이 세상을 바라보는 기준에도 영향을 미치고 있음을 직시해야 한다. 이러한 한국인의 독특한 사고는 원근법(perspective)과 리버스 원근법(reverse perspective)으로 비유하여 설명될 수 있다. 원근법은 서양적 사고를 나타내며 자연적 사실에 충실할 것을 요구한다. 가까운 것은 크게, 그리고 먼 것은 작게 보인다는 주장이다. 지금 한국 사회는 그렇게 움직이지 않고 있다. 멀리 있고 작게 보여야 할 사안조차도 국민의 감성을 자극하면 걱정이 될 수준으로 크게 보기도 한다.

리버스 원근법으로 공공기관의 역할을 표현한 관점이 [그림 2]에 제시되어 있다. 국민이 바라보는 공공기관의 경영실적이 현장에서 체감하는 것과는 다를 수 있음을 잘 나타낸다. 무엇보다도 중요한 것은 그러한 국민의 시각이 정부 정책은 물론 법 규정을 순식간에 바꾸는 상황으로 이어질 수 있다는 사실이다. 개별적 기능의 격차가 아니라 국가운영 시스템 전체의 격차를 감안하면서 공공기관 경영에 임해야 한다.

감사원이 GAP #2에 초점을 맞추어서 공공기관이 정부 법규를 준수하며 사업을 하고 있는가를 정밀하게 그리고 주기적으로 점검하고 있다. 우리나라가 윤리적 규범(discipline)이 탁월한 국가를 유지하는 이유다. 반면, 경영평가는 GAP #1의 적합성을 살펴보는 동시에 GAP #3과 #4에 초점을 맞추어 국민의 눈높이에서 경영실적과 미래가치를 보려고 노력하고 있다. 다양한 분야에서 평판이 좋은 전문가를 평가위원으로 위촉하는 배경이기도 하다. 경영평가단이 정확하게 판단하여 국민에게 올바른 판단을 하

도록 지원하기 위해서다. 물론 경영평가 지표에 ‘국민소통’을 개별 지표로 운용할 정도로 정부는 물론 모든 공공기관이 국민의 관점을 중요시하며 의전수렴을 위한 소통채널을 작동시키고 있다. 그럼에도 불구하고, 경영평가 이해관계자는 국민에게 더욱 정교하고 이성적인 판단이 가능하도록 새로운 관점에서 미래를 준비해야 한다.

[그림 2] 열린 국가를 위한 경영평가의 새로운 과제



자료: 저자 작성

미래가 열린 사회(Open Society)가 된다는 것은 자명한 일이다. 정보 공개와 투명성을 중시하는 대한민국은 이러한 추세를 공공부문 리더십에 반영해야 한다. 1970년대 초반 대비 현재는 너무나 큰 사회적 격차가 진행되고 있다. 그것은 모든 사람이 속도가 8만배 빠르고 메모리가 8백만배나 큰 개인용 스마트폰을 갖고 생활하고 있다는 점이다. 차원 다른 정보력을 가지고 살아가고 있는 셈이다.

경영평가 40년 역사를 감사함과 겸허함으로 반추하는 지금 이 시점, 우리는 새로운 미래를 위해서 숙고해야 한다. 관점을 바꾸어 새로운 변화와 혁신에 도전해야 한다. 열린 사회에 가장 강한 나라로 인정받는 순간이 진정한 글로벌 베스트 한국이 확인되는 시점이 될 것이다. 경영평가제도가 그러한 국가적 혁신 여정에 지속적으로 영향력을 미치는 글로벌 BP의 상징이 되길 기대한다.

경영평가 제도 변화와 평가관리 경험

이민창*

1. 경영평가, 변화를 맞이하다

공공기관의 설립 배경은 다양하다. 경제 성장의 근본이 되는 서비스로서 반드시 공급되어야 하지만 서비스 제공에 필요한 민간의 자본축적이 부진하여 설립된 기관, 정부가 추진하고자 하는 정책목표의 달성을 위해 설립된 기관, 제공해야 하는 공공서비스의 특성상 이윤창출이 어려워 민간이 진출하지 않기 때문에 정부가 설립한 기관 등 여러가지 이유가 있다.

설립 이유도 다양하지만 실제 공공기관이 운영되는 과정에서 직면하는 경영환경은 더욱 다양하고 복잡하다. 시시각각 변화하는 정치·경제·사회 환경에 맞추어 기관 운영의 방향과 사업을 조율해 나가야 하는 공공기관들의 성과를 어떻게 관리하고 안정적인 기관 경영을 보장할 것인지는 선대의 많은 학자들과 정책 당국자들의 고민이었다는 것을 짐작할 수 있는 대목이다.

공공기관 정책의 하나로서 경영평가에 대한 인식은 이 복잡한 환경 속에서 일관성 있는 공공기관 관리가 가능하도록 설계된 하나의 도구로 이해하는 관점이 있는 것은 이런 이유에서이다. 그럼에도 불구하고 경영평가에 대한 인식은 평가를 이해하는 관점에 따라 다르게 나타난다. 예를 들어

* 전 경영평가단 간사, 현 조선대학교 교수

공공기관 근무자, 평가위원, 그리고 연구자 등에게 경영평가 제도를 운영하는 궁극적인 목적이 무엇이라고 생각하는지를 질문하면 다양한 답변을 듣게 된다. 어떤 이는 정부의 정책목표 달성 수단으로 작동하고 있다고 답하기도 하고, 어떤 이는 공공기관의 효율성을 높이기 위한 것이라고 답하기도 하며, 또 어떤 이는 공공기관의 자율성과 책임성을 증진하기 위한 것이라고 답하기도 한다.

시각에 따라 다른 관점이 존재할 수 있지만, 지난 40년간 경영평가 제도의 변천과정을 살펴보면, 다양한 설립배경을 가진 공공기관이 자율적으로 경영목표를 설정한 후, 목표 달성을 위해 노력한 과정 및 성취한 성과를 확인하여 경영의 책임성을 확보하려는 취지를 구현하기 위해 노력해 왔다는 것을 알 수 있다. 그렇다고 하여 경영평가가 공공기관의 자율성 및 책임성 확보에만 진력한 것으로 보기는 어렵다. 지난 40여년 경영평가 제도 변화 과정에서 정부 정책 목표 혹은 대통령 공약을 평가지표에 반영하여 관리하기도 하였고, 공공기관의 사업 추진 실적을 점검하는 별도의 프로세스를 운영하고 이를 가점의 형태로 반영하는 방법 등 다양한 방식으로 정부 정책 추진 상황을 점검하여 반영하거나 상시적으로 확인하는 시스템을 운영해 온 것도 사실이다.

최근 10여년 이내의 경영평가 제도 변화를 살펴보면 2017년도와 2018년도 경영평가가 평가지표 및 평가관리 거버넌스 변화가 컸던 시기이다. 이 시기의 평가지표 변화 및 평가관리 거버넌스 변화 과정에 참여한 경험을 정리해 봄으로써 향후 경영평가제도의 지속적 발전에 대한 함의를 정리해 보고자 한다.

2. 경영평가 지표 변화와 평가관리

경영평가 거버넌스 구조의 변화를 살펴보기 전에 지표 변화 내용을 간략히 정리해 보고자 한다. 지표 변화는 상당 부분 정부 정책 기조 변화를 반영하고 있는 것이 사실이며, 큰 틀에서 공공기관 정책의 방향 변화를 살

퍼볼 수 있기 때문이다.

2017년 이전 공공기관 경영평가 지표의 기초는 공공기관의 경영 효율성 확보에 초점을 맞추고 있는 것을 확인할 수 있다. 연도별로 그 특징을 정리해 보면, 2014년도 공공기관 경영평가 지표는 ‘공공기관 정상화 대책’의 시행을 점검하기 위한 항목을 포함하고 있었다. 당시 경영평가에서는 방만 경영 문제로 지적된 부채 관리를 위한 자산매각과 사업구조조정 등 경영효율화 노력과 성과를 측정하고 점검할 수 있도록 지표가 구성되었다. 강력한 부채관리를 위해 경영평가와는 별도로 중간점검을 시행하여 공공기관의 자구노력을 점검하고 지속적으로 추진토록 하였다. 2015년도에는 기관 경영 방향의 전환에 따라 기관의 미래 대비 역량 및 중장기 경영개선, 조직 및 인력이 재정비를 유도할 수 있도록 ‘전략기획 및 기관혁신’ 지표의 배점을 강화하고 기관이 새로운 성장동력을 발굴하고 이에 맞는 경영전략과 운영체제 구축을 점검하였다. 특히 이 시기에는 글로벌 경쟁지표를 통한 공공기관 역량 강화를 강조하였다.

2016년도에는 기관별 맞춤형 지표의 도입과 함께 2단계 정상화 과제가 추진의 일환으로 임금피크제의 고도화, 성과연봉제의 확대 도입, 인력운용 효율화 등을 점검하고 정부권장 정책에 대한 세부 평가 항목을 통해 그 관리를 강화하였다. 이 시기 평가지표 개선과정에서 눈여겨 볼 점은 청년미취업자 고용실적, 시간선택제 일자리실적, 장애인 의무 고용, 국가 유공자 우선채용, 중소기업 제품 우선구매, 전통시장 온누리상품권 구매, 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적, 재정조기집행 실적 등 정부권장 정책이 별도 지표로 관리되었다는 점이다. 이들 지표는 2014년 이래 지속되어 온 경영효율성 확보 및 강화를 위한 평가지표와 성격이 다른 공공성이 강조된 지표들이다. 기관 입장에서는 공공성이 강한 이런 지표들의 도입으로 인해 기관은 조직 운영의 효율성을 강화함과 동시에 사회적 기여를 관리해나가야 하는 상황에 처하게 되었다.

2017년도 경영평가 지표 개선에서는 무엇보다도 공공성과 공공기관의 사회적 책임을 강조하는 정책기조가 반영되었고, 이런 관점에서 기존 별도

의 정부권장 정책 지표들이 본 평가지표에 통합되었다. 특히, 국가 경제 상황을 반영하여 일자리 창출을 비롯한 ‘사회적 가치’를 중요한 지표로 제시함과 동시에 책임경영과 윤리경영을 강화하여 개편하였다. 공공기관의 공공성 강화를 중시하는 이 시기의 지표 변화는 현재까지도 기본 기초를 유지하면서 지표 가중치와 일부 지표 통폐합을 통해 새로운 정책수요에 대응하는 방향으로 운영되고 있다. 다만, 2022년도 이후 주요 공기업들의 부채 급증이 이슈가 되어 재무 지표가 강화되고 경영효율성을 강화하는 조치가 반영되면서 급격한 가중치 변화가 있었고, 그에 따른 지표 통폐합이 반영되어 운영되고 있다.

3. 경영평가 거버넌스 변화와 평가관리

2017년도 평가체계 개편 과정에서 발견할 수 있는 중요한 변화는 지표 체계가 사회적 책임을 위시한 공공성을 강조하는 방향으로 재편되었다는 것과 함께 평가수행 및 평가관리 체계에 상당히 큰 폭의 변화가 있었다는 점이다.

첫 번째 변화는 지표별 평가수행 주체의 분리이다. 기획재정부 평가분석과가 관리 담당부서이며, 조세재정연구원 공공기관연구센터가 평가 지원 업무를 담당하고, 계량평가위원회가 경영관리계량지표의 평가 수행을 담당하며, 공기업/준정부기관 경영평가단이 경영관리 비계량과 주요사업 계량 및 비계량 평가를 수행하는 형태의 평가관리 구조가 구축되었다.

이 새로운 평가수행 거버넌스 체계는 기존 평가 운영시스템과 상당히 다른 구조를 취하고 있다. 개편 전에는 평가단 총괄반에서 평가운영, 지표 개발 및 관리, 회계관리 등의 업무를 모두 수행하고 있었다. 특히 가장 핵심 업무인 평가운영 업무는 상반기에 진행되고, 지표개발 및 관리 업무는 하반기에 진행함으로써 평가단이 1년 내내 상시적으로 평가관리를 수행해야 하는 업무 사이클을 형성하고 있었다. 평가운영 업무의 경우 총괄반에 계량평가와 비계량평가를 담당하는 간사를 배치하고 지표 및 평가 일관성

확보를 위한 조율을 진행하였고, 평가 완료 후 당해 연도 평가 과정에서 확인된 지표 개선이 필요한 사항을 하반기 지표 개선 작업에 환류하였다. 회계관리 업무는 평가사업 계약 및 평가단 운영에 소요되는 각종 비용과 평가위원 인건비의 집행과 세무신고 등의 업무를 말하며 평가단에 계약직 직원을 배치하여 전담 관리하는 방식으로 운영되었다.

두 번째로 평가수행 거버넌스 변화로 나타난 중요한 변화는 소통구조의 복잡화이다. 개편 후 평가단의 업무추진 형태는 한층 더 복잡해지는 모양새를 갖게 되었다. 평가 시행은 세 개의 각기 다른 단위가 수행한다. 먼저 경영관리 계량분야의 평가는 계량평가를 전담하는 위원회를 구성하고 회계사 및 관련 전공 교수 등 전문가를 선임하여 평가를 수행하며, 일관성 있는 지표 관리를 위해 조세재정연구원 공공기관연구센터에서 자료의 축적과 당해 연도 평가에서 확인된 지표 개선 사항을 환류한다. 경영관리 비계량 분야는 평가단이 주관하여 평가를 시행하고, 지표 개선에 참여한다. 주요사업 계량평가의 경우에는 평가단이 전반기에 평가를 종료한 후 하반기에 지표 개선 작업에 참여하여 확정하게 된다. 비계량 평가는 경영관리 분야와 주요사업 분야 모두 평가단이 평가 시행 및 지표 개선 작업에 참여한다.

이처럼 평가 시행 및 지표 개선 단위가 분화되면서 평가 시행 및 평가관리 과정에서는 평가 주관 단위 간 소통이 매우 중요한 이슈가 되었다. 경영관리 비계량 분야의 경우, 공기업평가단과 준정부기관평가단이 분리 운영되고 있다. 이는 공기업과 준정부기관의 특성을 반영한 맞춤형 지표의 구성 및 평가를 위한 적절한 조치임에 틀림없다. 그러나 평가단의 분리 운영에도 불구하고 경영관리 비계량지표의 특성상 공통 적용해야 하는 평가기준 및 외부평가 결과가 존재하고 있으며 이들 지표에 대해서는 평가 일관성 확보를 위한 협의 및 소통이 필수적이다. 이에 더하여 평가단 총괄반은 경영관리 계량과 비계량, 주요사업 계량과 비계량 점수를 취합하고 최종 평정 결과를 정리하는 직무를 수행하므로 다수의 외부평가 결과 수령, 평가단 내 팀 간 의견조율 및 공통된 평가기준 적용 확인, 쟁점 사항에 대한

해석의 일관성 등을 위해 평가단 내부와 외부 간에 긴밀한 소통을 유지하였다. 이런 소통에도 불구하고 예측하지 못한 외부환경 변화(예: 코로나19 등등)로 인해 발생한 사안에 대해 평가단과 기관 간에 평가기준의 해석 혹은 적용 관점이 달라 기관의 이의신청이 조율되지 않는 경우에는 일관된 의사결정을 위해 공공기관운영위원회의 결정에 따르는 경우도 있었다. 향후 경영평가 관리 과정에서도 지표 변화 및 환경 변화는 지속적으로 발생할 것으로 보이는 바, 소통의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

4. 미래의 경영평가를 위한 제언

지난 10여 년간 경영평가 지표의 변화를 통해 확인할 수 있는 중요한 시사점 중의 하나는 정책 실무 수요에 따른 지표 변화가 주기적으로 나타나고 있다는 점이다. 그러나 이는 정책기조에 따라 주기적으로 변화하는 것으로 인지되고 있으며, 마치 공공기관 경영의 큰 추가 공공성과 효율성 사이에서 진자운동을 하는 것으로 인식되기도 한다. 자칫 공공기관 경영평가가 정치적으로 해석될 수 있는 대목이다. 경영평가는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 명시된 바와 같이 기관의 자율성과 책임성을 보장하는 방향으로 운영되는 것이 바람직하고, 이를 위해 지표 변화의 기본 방향은 보다 이론적 근거에 천착할 필요가 있다. 좀 더 구체적으로 얘기한다면 법령에 명시한 자율성과 책임성에 대한 해석을 명확히 하고 이를 지표에 반영해 변함없는 탄탄한 기본 방향과 점진 기준을 제시하고, 정부 정책 수요 지표들은 별도로 분리하여 지표의 수와 가중치를 제한하여 관리하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 특히, 공공기관의 특성상 별도로 제시되는 정부정책 지표의 구현이 어려운 경우 적용되어야 하는 맞춤형 지표의 개발과 관리에 보다 많은 관심과 자료 축적이 필요한 것으로 생각한다. 이렇게 지표가 관리되는 것은 평가 결과의 수용성과 평가 결과의 긍정적 환류를 통한 공공기관의 발전에 반드시 필요한 조치로 보인다.

경영평가 거버넌스와 관련하여 가장 중요한 시사점은 향후 평가관리의

안정성과 암묵지의 축적 및 활용을 위한 조직체계의 구축이 중요하다는 것이다. 평가위원의 연임이 제한되고 있고, 단위 평가 조직이 분산되어 있는 상황에서 매년 평가위원의 전문성이 부족하다는 비판에 직면하고 있다. 기관에 대한 분야 전문성과 평가활동 자체에 대한 평가 전문성은 하루아침에 축적되기 어렵다. 경영평가단은 분산된 평가구조와 소통 및 관리 전문성이 부족한 데서 기인한 안타까운 오류도 경험한 바 있다. 40년 전통을 가진 제도의 긍정적이고 성공적인 발전을 위해서는 평가 단위 간 소통구조의 공식화, 평가위원의 경력관리 및 교육훈련, 평가지표의 이력 축적, 평가 지원체계의 고도화 등 여전히 남은 숙제가 많다. 이 제도가 공공기관 경영에 큰 변화를 가져오지 못해 별다른 성과가 없는 것은 아니냐는 비판에도 불구하고 경영평가제도의 미래에 기대와 희망을 갖는 것은 적어도 이 제도가 없었으면 발생할 수 있는 비효율을 조금이라도 줄이는 데 기여했으며 공공기관의 경영 방향에 도움이 되는 컨설팅 역할을 해 왔다는 데 대한 공통된 인식 덕분이다.

경영평가에 참여한 10년의 기록

최연식*

경영평가단 10년의 기록을 시작하며

필자가 공공기관 경영평가단에 처음 참가한 게 2012년이니 벌써 10여 년이 지났다. 공인회계사로 회계법인에 근무하다가 박사학위를 받고 대학에 부임한 지 1년도 채 되지 않은 상황이었다. 아직 경험 미천한 햇병아리 교수가 평가위원의 기회를 얻게 된 것은 지금 생각해도 정말 놀랍고, 믿을 수 없는 행운이었다고 생각한다. 10여 년이 지나고 이번 『공공기관 경영평가 40년사, 회고와 전망』에 참여하는 것 역시 분에 넘치게 영광스럽고 감사한 일이다. 아직도 경영평가에 대한 통찰과 비전이 미천한 필자는 10여 년의 기억을 단순히 기록하는 것으로 이번 역할을 한정하고자 한다.

1. 평가단 참여의 기록

필자가 경영평가단에 처음 참여한 2012년과 2013년 평가에서 계량평가를 담당했다. 당시 계량반은 경영관리와 주요사업 계량지표를 모두 평가하였기 때문에 공공기관의 계량실적 전반을 살필 수 있었다. 첫 해에는 중소형 4개 기관을 담당했는데, 둘째 해에는 공기업1 유형의 2개 기관을 맡

* 현 경영평가단 간사, 경희대학교 교수

을 수 있었다. 평가 결과를 발표한 후 7월과 10월에는 계량지표 중심으로 지표 개선에 참여하였다. 당시 주요사업 계량지표의 득점률이 과도하게 높아 변별력이 낮다는 지적이 많이 있었다. 이에 물량 중심의 투입지표(input measure)를 결과지표(output measure)와 성과지표(outcome measure)로 전환하는 지표산식의 질적 개선이 대대적으로 이루어졌고, 목표의 도전성을 강화하는 취지에서 목표부여(편차)를 우선 적용하는 작업이 진행되었다. 경영평가에는 초보였음에도 2년간 상임감사 평가단에 겸직하여 19~20개 기관의 상임감사 실적을 평가한 것은 무척 특별한 기회였고, 평가 종료 후 상임감사 평가팀이 경상북도 영주로 1박 2일 단합대회를 다녀온 추억은 연구실 책장에 놓인 작은 사진을 통해 아직도 생생하다.

필자는 1년을 건너뛴 후 2015년에 다시 경영평가단의 일원이 되었다. 당시 지표설계팀에 배정되었는데, 그 이전이나 그 이후로도 지표설계팀이 가동되지 않았기에 특별한 경험이 아닐 수 없다. 원래 지표설계팀은 보통의 평가팀과 분리된 업무를 부여받았는데, 통상의 평가팀이 3~5월 사이 진행되는 현장실사를 참관하면서 평가지표(체계)의 설계 및 운영상 문제점을 심층적으로 파악하여 평가 종료 후 평가지표(체계)를 본질적으로 개선하는 것이 주된 임무였다. 그런데, 예상치 못하게 3월 말부터 주요사업 계량간사를 맡게 되었다. 계량평가가 경영관리와 주요사업이 분리된 후 잠시 주춤했던 주요사업 계량평가의 쟁점회의를 재개하고, 주요사업 계량지표에 처음 부여된 난이도(보정계수) 적용에 따른 다양한 문제점과 해결방안을 찾는 분석작업을 4월 내내 진행하였으며, 분석결과를 바탕으로 비계량지표 내 세부평가내용의 하나인 지표구성의 적정성 평정을 위한 착안점을 도출하였다. 평가 결과가 발표된 7월 이후로는 다시 지표설계팀에 복귀하여 주로 주요사업 계량지표의 개선작업을 수행하였다. 이 과정에서 30개 공기업과 87개 준정부기관의 거의 모든 주요사업 계량지표를 검토할 기회를 가질 수 있었는데, 이런 경험은 이후 경영평가에 의미 있게 참여하는데 소중한 밑거름이 되었음에 틀림없다.

계량평가가 경영관리와 주요사업으로 분리된 2014년 이후 회계학 교수

와 공인회계사는 주로 경영관리 계량평가를 담당하였다. 필자는 2016년에는 기금관리 유형에 배정되었는데, 처음으로 팀장의 역할을 맡게 되었다. 기금관리 유형은 정책금융과 연·기금을 운용하는, 소위 ‘금융업’에 속하는 기관으로 구성되어 있고, 계량실적의 기초가 되는 재무제표의 작성기준인 국가회계기준과 한국채택국제회계기준이 기관별로 혼재되어 있어 평가업무가 매우 특수하고 난해하였다. 필자는 관련 산업적 지식이나 실무경험이 충분하지 않았지만, 전기 평가자료를 참조하고 팀원들 간 긴밀한 소통을 통해 부족한 점을 메워가며 평가를 마무리하였던, 돌이켜 보면 조금은 ‘아찔했던’ 기억이다.

필자는 2017년에도 경영관리 계량평가에 참여하였는데, 공기업 I 유형의 팀장을 맡게 되었다. 공기업 I 유형은 한국전력공사, 한국토지주택공사, 한국석유공사, 한국철도공사 등 우리나라의 기간산업을 담당하는 매우 중요하고 규모가 큰 기관들로 구성되어 있었다. 필자가 공공기관이 국가경제에서 차지하는 비중이나 역할, 공헌을 조금씩 인식하기 시작한 것이 바로 이 시기부터였던 것 같다. 더불어 평가위원으로서 막중한 책임감을 느끼며, 한 기관에 대한 정확한 평가뿐만 아니라 모든 기관에 공정하고 일관된 평가가 얼마나 중요한지를 깊게 고민하기 시작한 시기이기도 하다.

필자가 교환교수로 해외에 체류한 2018년에 공공기관 경영평가단이 공기업과 준정부기관 경영평가단으로 분리되었다. 필자는 2019년에는 공기업 경영평가단에 참여하게 되었는데, 경영관리 부문 간사를 맡으면서 처음으로 비계량 평가를 접하게 되었다. 당시 정부의 정책방향이 사회적 가치 구현에 있었는데, 민간기업의 효율성 중심의 경영활동에 익숙해 있던 경영학 전공자인 필자에게 새로운 경영평가의 지표체계와 평가목표는 큰 도전 과제이자 기업을 둘러싼 다층적 이해관계자 중심으로 경영의 목표 및 가치를 확장하는 기회이기도 하였다.

2020년과 2021년에 필자는 다시 경영관리 계량평가에 참여하였다. 2018년 평가부터 공공기관의 경영관리 계량실적의 체계적인 관리와 상시 모니터링을 목적으로 경영관리 계량 부문의 평가가 경영평가단에서 한국

조세재정연구원 산하 계량평가위원회로 이관됨에 따라 필자도 공식적으로는 계량평가위원회에 소속되었다. 양년도 모두 공기업 I 유형의 팀장을 맡았고, 3월 마지막 주부터 4월 마지막 주까지 매주 개최되는 팀장회의에 참여하였다.

필자는 2022년에 다시 공기업 경영평가단에 참여하면서 경영관리(비계량) 부문 공기업 I 유형의 팀장을 맡았다. 2019년 평가에서도 경영관리(비계량)에 참여했지만, 당시에는 간사를 맡았기 때문에 실제 현장실사나 지표별 평정 및 평가보고서 작성 등의 평가실무 보다는 평가단 운영 및 종합 평정 등의 업무를 주로 담당하였기에 2022년은 경영관리 부문의 비계량 지표를 현장에서 처음으로 평가하는 셈이었다.¹⁾ 경영관리 부문 평가는 기관장 면담이 포함된 최고경영층의 리더십, 기관의 전략기획과 경영개선(혁신), 재무적 성과관리, 조직 및 인사관리, 보수 및 복리후생관리, 사회적 가치 구현 활동에 이르기까지 기관 전반의 노력과 성과를 체계적이고 심층적으로 아우르는 방대한 작업이었다. 그때까지 평가위원의 경력은 제법 쌓았지만, 사실상 비계량 평가실무를 현장에서 처음으로 맞닥뜨린 상황이 만만하지는 않았다. 모든 경영관리 지표에 있어 유형 내 모든 기관의 쟁점과 특이사항들을 모두 파악하는 일은 정말 힘겨운 일이었다. 다행히도 각 분야 최고 전문가인 팀원들의 적극적인 협력과 든든한 지원을 받아 무탈하게 평가업무를 마무리할 수 있었다. 경영관리(비계량) 팀장의 경험은 공공기관의 경영성과를 거시적 관점에서 조망하고, 지표별 평정에 임하더라도 종합적 관점을 견지하는 자세를 배우는 소중한 기회였다고 생각한다.

필자는 2023년에 다시 계량평가위원회에 참여하여 경영관리 계량평가를 담당하였다. 공기업SOC 유형의 팀장을 맡았고, 3월 마지막부터 매주 하루를 통으로 팀장회의에 참석하였다. 당시 현장실사가 시작되기 전부터 많은 쟁점사항이 제기되었는데, 대부분 새로 추가된 재무예산성과 및 효율성관리 지표에 대해 목표부여(편차)를 합리적으로 적용할 수 있도록 현재

1) 평가위원 경력 초기인 2012년과 2013년에 상임감사평가에 참여하면서 비계량 지표에 대한 평가를 경험하였지만, 기관 평가로는 2022년이 사실상 처음이었다.

및 과거 5개년간의 실적치를 일관성 있게 산정하는 것이 가장 큰 쟁점이 었다. 특히, 직전 2년의 평가(2021년 및 2022년)에서 코로나19의 영향을 조정하여 평가하였기 때문에, 동일한 논리와 방법을 신규지표에까지 일관 성 있게 확대 적용하는 게 가장 중요한 쟁점이었다. 이전까지 계량평가를 제법 많이 수행했지만, 이때만큼 쟁점이 복잡하고 어려웠던 적은 없었던 것으로 기억한다. 팀장들은 단지 자신이 담당하는 유형만이 아니라 전체 기관에 일관된 기준을 함께 마련하여야 했기 때문에 결연한(?) 의지를 모 아 4월 마지막 주 팀장회의를 세종시에 내려가서 1박 2일로 진행하였다. 이틀간 20시간이 넘는 긴 마라톤 회의는 또 하나의 잊지 못할 추억으로 남는다.

경영평가단 10년을 회고하는 지금 필자는 2024년 공기업 경영평가단에 경영관리 부문 간사로 참여하고 있다. 평가범주로 경영관리(비계량)를 세 번째 평가하는 셈이고, 세 번째 간사의 역할을 맡게 되었다. 연구실 한쪽 벽을 차지한 32개 공기업의 경영실적보고서를 한 페이지 한 페이지 읽으 며, 필자는 기관장을 필두로 기관의 많은 임직원이 지난 한 해 얼마나 깊 은 고민과 많은 노력을 기울였을지 생각해 보곤 한다. 필자의 경영평가는 여전히 현재 진행형이다.

2. 평가단 업무의 기록

코로나19 팬데믹과 계량평가

전 세계를 뒤흔든 코로나19 팬데믹은 지난 10여 년간 가장 큰 사건이 었다. 코로나19는 경영평가에도 큰 영향을 미쳤는데, 특히 거의 모든 기관 이 코로나19로 인해 계량지표의 실적이 심각하게 하락하였다. 따라서, 계 량평가 시 코로나19로 인한 영향을 제외하거나 적절히 보정할 필요가 있 었다.

과거부터 편람에는 통제불능 요인이 발생했을 경우 그 영향을 조정하여 평가할 수 있는 규정이 이미 있었지만, 기획재정부와 경영평가단은 코로나

19 팬데믹의 엄중한 상황을 특별히 고려할 필요가 있었다. 특히, 거의 모든 공공기관이 코로나19의 영향을 받았기 때문에 기관 간 형평성을 확보할 수 있도록 전체 기관에 체계적으로 적용할 합리적인 공통기준이 필요하였다. 이에 따라, 다음 <표 1>과 같이 코로나19 영향에 따른 보정·결측에 대한 규정을 편람에 별도로 규정하였다.

<표 1> 코로나19 영향에 따른 보정·결측에 대한 편람 규정

구분	계량지표에 대한 공통적용사항	코로나19 영향의 유형별 조정(보정) 방안 예시
2020년도 편람(수정)	① 코로나19 발생에 따른 경영실적 조정은 공통 가이드라인에 따라 실시한다. ② 코로나19와 경영실적 변동 간 연관성이 있고, 경영실적이 기준치 대비 2×표준편차 이상, 또는 기준치 대비 20% 이상 감소하여 현저히 변동된 경우에는 결측으로 처리한다. ③ 코로나19와 경영실적 변동 간 연관성이 있고, 경영실적이 기준치 대비 2×표준편차 미만, 또는 기준치 대비 20% 미만 감소한 경우에는 그 영향을 조정하여 평가하되, 유형별로 적절한 방식을 적용한다. ④ ‘총인건비 관리’는 코로나19 영향을 조정하며, 구체적인 방식은 ‘총인건비 템플릿’을 적용한다.	① 특정 기간의 영향 ② 특정 사업의 영향 ③ 환경 변화에 따른 간접적 영향 ① 연구 성과 관련 ② 해외 관련 ③ 교육 관련 ④ 취업 및 고용 관련 ⑤ 경기 변동 관련
2021년도 및 2022년도 편람(수정)	① 코로나19 발생에 따른 경영실적 조정은 공통 가이드라인에 따라 실시한다. ② 코로나19와 경영실적 감소 간 직접적인 연관성이 있고 기관의 실적 감소에 대한 통제가 불가능한 경우에는 그 영향을 조정하여 결측 또는 보정 처리하되, 보정의 경우 객관적인 보정계수 산정이 가능한 경우에 한정하여 보정 유형별로 적절한 방식을 적용한다. ③ 2020년도 편람의 ④와 동일	① 특정기간 제외 ② 특정사업 제외 ③ 고용·취업 및 창업 ④ 수요 및 매출 ⑤ 글로벌 영향 ⑥ 연구 성과

자료: 해당 연도의 경영실적평가 편람의 내용을 정리함.

이처럼 코로나19 영향에 따른 영향을 보정·결측처리하는 공통기준이 편람에 규정되었지만, 계량평가 실무에서는 보다 구체적이고 세밀한 판단기준이 필요하였다. 이에 따라, 기획재정부와 경영평가단은 공공기관운영위원회 심의·의결을 받아 다음 <표 2>의 실무지침을 마련하였다.

〈표 2〉 코로나19 결측 및 보정 기준/방식

패널A. 2020년도 및 2021년도 실적 평가 시 코로나19 결측 및 보정 기준 방식

〈 결측 〉

- (기준) 코로나19 발생이 실적 변동에 직접적인 영향을 미친 경우 & 기관의 실적 변동 통제가 불가능한 경우 & 최하 득점률(20%)을 기록한 경우
- (방식) Min(직전년도 득점률, 과거 3개년 평균 득점률) (최솟값 적용방식)

〈 보정 〉

- (기준) 코로나19 발생이 실적 변동에 직접적인 영향을 미친 경우 & 기관의 실적 변동 통제가 불가능한 경우 & 실적이 기준치 대비 감소한 경우
- (방식) 특정기간(최대 4개월) or 사업(최대 1/3) 제외, 또는 보정계수 사용

패널B. 2022년도 실적 평가 시 코로나19 결측 및 보정 기준 방식

〈 결측 〉

- (기준) 코로나19 발생이 실적 변동에 직접적인 영향을 미친 경우 & 기관의 실적 변동 통제가 불가능한 경우 & 최하 득점률(20%)을 기록한 경우 & 기준치 대비 '22년 실적이 50% 미만일 것 (4가지 기준 동시 충족 필요)
- (방식) 최솟값 적용: Min(직전년도 득점률, 과거 3개년 평균 득점률)

※ 신규지표: 해당 기관의 주요사업 또는 경영관리(재무예산성과, 효율성관리) 계량지표의 직전년도 득점률과 과거 3개년 득점률 평균 중 최솟값

※ 신규기관: 동일유형 기관들의 주요사업 또는 경영관리(재무예산성과, 효율성관리) 계량지표의 직전년도 득점률과 과거 3개년 득점률 평균 중 최솟값

※ 3년 이하 지표: 직전년도 득점률과 과거 2개년 득점률 평균 중 최솟값

〈 보정 〉

- (기준) 코로나19 발생이 실적 변동에 직접적인 영향을 미친 경우 & 기관의 실적 변동 통제가 불가능한 경우 & 실적이 기준치 대비 감소한 경우
 - * 기준치를 사용하지 않는 평가방식(예: 목표대 실적, 글로벌 실적비교 등)을 적용하는 지표는 기준치 득점률에 상응하는 60% 미만을 기록한 경우
- (방식) 특정기간(최대 4개월) or 사업(최대 1/3) 제외, 또는 보정계수 사용

계량평가위원회 팀장회의

계량지표 평가과정에 참여하지 않은 비계량 부문의 평가위원 중에는 계량지표의 점수는 지표산식에 실적치만 입력하면 바로 계산될 거라는 인식이 있다. 이런 인식 때문인지 3~4월 현장실사 과정에서 계량지표의 점수를 참고하고 싶은 비계량 부문 평가팀(위원)이나 5월 초 개최되는 평정회의를 준비하는 총괄반에서 계량지표 점수가 너무 늦게 집계된다는 불만을 제기하는 경우가 있다. 필자가 계량평가에 참여하면서 이런 이야기를 듣게 될 때면 다소 서운한(?) 마음이 들곤 한다.

계량지표의 점수 산출을 위해서는 실무적으로 요구되는 기본절차²⁾ 외에 고민해야 할 사항이 상당히 많다. 거의 매년, 거의 모든 기관에서 통제 불능 요인 혹은 비경상적 요인(극단치 등)에 따른 영향을 제거할 필요성을 주장하며 지표별 보정안을 제시한다. 이러한 보정안은 편람에서 정하지 않은 방법으로 점수를 산정하는 것이기 때문에 개별 평가위원 수준에서 결정하기에는 부담이 클 뿐만 아니라, 그 내용도 어려운 특징이 있다. 따라서 기관이 제시한 지표별 보정안과 평가위원이 현장실사에서 발견한 중요한 오류 및 수정사항 등은 쟁점사항으로 분류되어 팀장회의에 보고된다.

계량평가위원회의 팀장회의는 과거 경영평가단(계량반)에서 평정회의(통상 5월 초 개최) 전에 4월 중 1~2회 개최하던 계량지표의 쟁점회의를 매 주로 확대·강화한 절차로, 각 유형의 팀장들은 3월 마지막 주부터 5월 초 평정회의 직전까지 매주 온전히 하루를(8시간 이상) 쟁점토론에 참여하여야 한다. 팀장회의에서는 각 공공기관(공기업 및 준정부기관)의 모든 경영관리 계량지표 관련 쟁점사항을 하나하나 논의하여 가장 합리적인 대안을 결정한다. 그뿐만 아니라, 여러 기관에 해당하는 공통의 쟁점을 찾아내어 일관성 있게 적용할 평가방법(기준)을 마련하고, 팀장들의 과거 평가의 경

2) 편람에는 명시되지 않지만, 경영관리 계량평가 실무에서 실적집계를 위한 Template을 검토하는데, 그 종류와 수가 방대하다. Template에 입력된 모든 실적 수치는 재무제표 및 각종 부속명세서, 내부 품의서 및 보고자료, 기타 원천 증빙을 확인해야 한다. 현장실사 시 재무나 회계, 자금뿐만 아니라, 기획, 투자심사, 인사, 노무, 안전/시설관리 등 광범위한 부서의 담당자들과 면담을 통해 실적을 확인한다. 이후 Template에 입력된 실적이 편람 및 계량평가 실무지침에 맞게 집계되었는지, 산식이 제대로 적용되었는지 등을 검토한다. 그 후해야 계량지표 평가방법(예, 목표부여(편차))을 적용하여 득점을 산출한다.

협과 지식, 정보를 공유함으로써 전기 평가와의 일관성까지 확보하고 있다. 이는 경영관리 계량지표가 본질적으로 여러 기관에 공통적으로 적용되는 공통지표(common measure)의 속성을 지니기 때문에 실적의 집계 및 측정에 있어서 기관 간 비교가능성이 매우 중요하기 때문이다. 따라서, 거의 모든 쟁점사항이 세 가지 관점(기관 특성을 고려한 합리성, 기관 간 형평성 및 시계열적 일관성)에서 집단토론을 통해 충실히 검토되고 있다.³⁾⁴⁾

다음 <표 3>은 코로나19의 영향을 보정/결측 관련 쟁점사항이 집중된 시기인 2021년부터 2023년까지 3년간 쟁점회의의 안전 현황을 보여 준다. 전문가적 판단이 필요한 쟁점사항 및 수정사항이 매년 150건 이상(안전의 90% 이상) 발생하였다. 이 기간 연도별 안전의 총건수 및 유형(쟁점사항/수정사항/보고사항)별 비중은 비슷한 수준으로 나타나는데, 2023년 평가에서 안전은 총 178건으로 공기업 1개당 4.9건($=178 \div 36$)에 이르렀다.⁵⁾ 이처럼 많은 쟁점사항이 제기되고, 팀장회의에서 이를 면밀히 검토하는 과정을 거치기 때문에 계량지표의 점수 확정에 긴 시간이 소요되는 것은 불가피한 측면이 있다. 이런 계량평가의 특성이 경영평가단 내에서 더 많은 공감을 얻길 기대한다.⁶⁾

- 3) 쟁점사항은 다수의 평가지표에 영향을 미치는 경우가 빈번한데, 이 경우 지표별 특성을 고려하면 검토해야 할 세부사항은 배수로 증가하기도 한다. 예를 들어, n개의 평가지표에 영향을 미치는 쟁점이 m개 제기된 경우, 개념적으로 $(m \times n)$ 개의 세부사항이 검토되어야 한다.
- 4) 2015년 경영평가부터 주요사업 부문에서 계량지표와 비계량지표를 모두 평가하고 있다. 주요사업 계량지표는 본질적으로 해당 기관에만 적용되는 고유지표(unique measure)인 속성이 있으므로, 기관별 현장실사로 실적 및 득점을 확정하는 것이 가능하다. 다만, 경영평가 편람에서 정한 계량지표의 평가방법을 정밀하게 적용하기 위해서는 주요사업에 대한 지식 외에도 계량평가 그 자체의 특성에 대한 이해와 경험 이 요구된다. 또한, 경영평가 관점에서 주요사업 계량실적의 집계 및 측정에 있어서 기관별 형평성과 시계열적 일관성 확보도 매우 중요하다. 이런 관점에서 주요사업 계량평가에서도 계량평가위원회의 운영방식을 참고할 필요가 있어 보인다.
- 5) <표 3>에 제시된 쟁점사항 등은 36개 공기업만을 대상으로 집계한 것이다. 계량평가위원회 팀장회의는 94개 준정부기관(2023년 평가 기준)의 쟁점사항 등까지 모두 검토하기 때문에 실제 검토되는 안전의 총수는 <표 3>의 수치보다 훨씬 많다.
- 6) 경영관리 계량평가가 130여 개 공공기관에 대해 합리적이고 일관성 있게 진행될 수 있는 것은 한국조세재정연구원(계량평가팀)의 체계적인 지원 덕분임을 밝히고 싶다. 특히, 2021년부터 2023년까지의 평가는 인류가 처음 겪는 코로나19의 시기였고, 경영평가에서 이로 인한 영향을 적정하게 보완(보정)해야 할 필요가 있었다. 모든 게 새롭고 처음인 상황에서 한국조세재정연구원(계량평가팀)의 축적된 지식과 경험은 계량평가위원회에 큰 힘이 되었다.

〈표 3〉 최근 3년간 계량평가위원회 팀장회의 안전 현황(공기업)

구분	2021년				2022년				2023년			
	쟁점 사항	수정 사항	보고 사항	계	쟁점 사항	수정 사항	보고 사항	계	쟁점 사항	수정 사항	보고 사항	계
SOC	23	36	2	61	18	27	8	53	25	36	10	71
에너지	21	46	7	74	15	52	9	76	32	32	6	70
산업 진흥	20	26	2	48	9	29	7	45	16	14	7	37
공기업 전체	64 (35.0%)	108 (59.0%)	11 (6.0%)	183 (100%)	42 (24.1%)	108 (62.1%)	24 (13.8%)	174 (100%)	73 (41.0%)	82 (46.1%)	23 (12.9%)	178 (100%)

- 주: 1. 유형별 12개, 전체 36개 공기업의 최근 3개년 경영관리 계량지표의 쟁점회의 안전을 3가지 유형(쟁점사항/수정사항/보고사항)으로 구분하여 안전의 수를 집계함.
2. '쟁점사항'은 통제불능 등의 사유로 보정 대안을 제출하거나 편람(계량평가 가이드 포함) 등 평가기준의 해석 및 (확대)적용 등에 있어 다양한 대안이 가능하여 특징이 변경되는 사항으로서 기관과 의견이 불일치하는 경우이고, '수정사항'은 편람(계량평가 가이드 포함) 등 평가기준의 해석 및 (확대)적용에 있어 중대한 오류가 발견되어 점수가 변경되나 기관이 오류를 인정하는 경우를 의미하며, '보고사항'은 전체 기관에 적용할 중요한 공통기준을 해당 기관에 적용한 결과나 특정 기관의 특수한 평가내용이나 전체 기관에 해당할 수 있어 공유가 필요한 사안, 중대한 오류의 수정이 있으나 점수에는 변동이 없는 사안, 다음 연도 평가에 참고할 특수한 평가내용 등을 포함함.
3. 안전의 유형 구분은 실무적 편의를 위한 것으로 엄격한 기준이 적용되는 것은 아니며, 평가위원의 판단에 따라 달라질 수 있음. 즉, 수정사항 및 보고사항 중 일부는 쟁점사항에 해당할 수 있음. 따라서, 팀장회의에서는 기관별 쟁점사항, 수정사항 및 보고사항을 모두 검토하게 됨.
- 자료: 계량평가위원회 쟁점회의 자료(A5)를 기초로 집계함.

계량실적의 수준과 개선도의 균형적 평가를 위한 노력: 기본득점 차등화

지난 10여 년 동안 계량지표의 평가는 목표부여(편차)가 우선 적용되었다. 목표부여(편차)는 기준치에 과거 5개년 표준편차를 고려한 최고목표와 최저목표에 따라 득점구간을 설정하여 평점을 계상하며, 기본득점 20점(100점 만점)으로 하여 평점의 상한과 하한은 각각 100점과 20점으로 이를 초과하거나 미달하지 않도록 평가한다. 즉, 기준치 대비 편차(과거 5개년) 이상의 실적을 달성한 경우에만 만점(평점 100점)이 부여되므로, 매년 지속적인 실적 개선이 가능한 상황을 전제한 평점산출 방법이라고 할 수 있다.

그런데, 목표부여(편차)는 평점 산출 시 실적개선 여부가 주로 고려되지만, 실적의 전반적인 수준이 충분히 반영되지 못하는 구조적인 문제가 내

재될 개연성이 있다. 즉, 이미 높은 수준의 실적을 지속적으로 달성하더라도 평가대상 연도의 실적이 전년보다 월등히 개선되지 못하거나 하락한다면, 부진한 실적 수준에서 일시적으로 실적이 소폭 개선된 경우에 비해 불리하게 평가되는 문제점이 발생할 수 있다. 이 경우 전반적인 실적 수준이 평점 산출에 반영되지 못해 평가 결과가 왜곡될 우려가 있다.

필자가 2023년 8월에 참여한 제도개선 T/F는 현행 평가제도의 틀(편람 규정 등) 안에서 개선도 중심의 목표부여(편차) 평가방법에 내재된 문제점을 완화하는 방안으로서 평점 산출 시 전반적인 실적 수준을 기본득점에 반영하는 방안, 즉 ‘기본득점 차등화’를 심층적으로 검토하였다. ‘기본득점 차등화’의 취지는 전반적인 실적 수준이 우수할수록 높은 기본득점을 부여하여 실적 개선도의 부담을 완화하고, 실적 수준이 미흡할수록 낮은 기본득점을 부여하여 실적 개선의 유인을 강화하는 것이다. 2023년도 편람(수정)에는 영업이익률 및 EBITDA대매출액 지표에 대해 ‘기본득점 차등화’를 단계적으로 도입하였다. 향후 ‘기본득점 차등화’의 효과가 확인되어 다른 경영관리 계량지표로 확대되길 기대한다.

경영평가단 참여 10년의 기록을 마치며

필자가 지난 10여 년간 얻은 가장 큰 보람은 경영평가단 외에서는 필자가 결코 만날 수 없었을 훌륭한 분들과 인연을 맺은 것이다. 평가위원으로 함께 활동하신 다양한 분야의 저명한 학자들 및 실무계 전문가들의 통찰과 판단은 필자가 전문가로 성장하는 데에 참고해야 할 생생한 교과서와 같다. 공공기관 및 경영평가 관련 정책 및 제도를 책임지는 고위 공직자들의 사명감과 균형성은 필자가 특정한 전문분야에 매몰되지 않고 공적 시야를 가질 수 있게 도와주는 나침반과도 같다. 여러모로 미숙하고 부족한 필자에게 따뜻한 배려와 든든한 지원을 아끼지 않으신 공공기관의 평가 실무진 여러분들과의 인연도 소중한 자산임에 틀림이 없다.

제4장

공공기관에서 경영평가제도의 의미와 개선방안: 공공기관

- 경영평가로 인한 공공기관의 긍정적 변화와 개선방향 (최우영)
- 자칭 경평 ACE가 말하는, KOICA 경영평가 고군분투기 (조행란)
- 미래 40년, 경영평가와 함께 공공 혁신을 설계해야 (김윤태)
- 공공기관 경영평가제도의 회고와 발전 방향 (김종길)
- 공공성과 효율성을 바탕으로 한 경영평가 혁신 (배경화)
- 경영평가는 공공기관의 역량강화 프로그램 (박병홍)
- 경영평가제도의 지속가능성을 위하여 (임종순)
- 경영평가, 공기업의 내일을 묻다 (이득순)
- 미래 50년을 위한 경영평가제도의 발전 방향 (남영현)
- D등급의 추억과 경영평가가 바꾼 조직문화 (정홍주)
- 경영평가는 감사가 아니라 컨설팅이다 (강진)
- 한국환경공단 비상상의 날개를 펼쳐다! (전상은)

경영평가로 인한 공공기관의 긍정적 변화와 개선방향

최우영*

1. 공공기관 경영평가의 중요성과 수감업무의 지속

2011년 1월 1일자로 공공기관 경영평가를 준비하고 대응하는 중요한 보직을 맡게 되었다. 당시 우리 공단은 2004년도 경영평가부터 평가 대상 기관이 된 후 평가제도의 의의나 중요성을 제대로 받아들이지 못한 채로 평가보고서 작성이나 실사 수감 등에 집중한 결과, 평가 결과 등급이 하위권을 벗어나지 못하다 차츰 경영평가에 대한 이해도가 높아지고 경영과 성과관리 체계를 개선해 나가면서 2008년도 평가부터는 B등급으로 도약한 상황이었고, 따라서 전임자들보다는 더 열심히 해서 좋은 성과를 내야겠다는 생각에 부담이 매우 컸다.

개인적으로 평가는 곧 시험이라는 생각이 앞서서 우선 시험을 잘 보자는, 지금 생각해 보면 참으로 순진하고 단편적인 생각으로 업무를 시작했던 것 같다. 다행히도 연도별로 지속적으로 향상된 재무실적과 성과연봉제 도입, 내부 성과평가제 고도화 등의 제도개선을 기반으로 우리 기관의 노력을 보고서에 잘 담고, 설명할 수 있어서 담당하고 있는 3개년 간 B등급을 유지할 수 있었다.

나의 이러한 경험을 기반으로 볼 때, 평가업무의 대외신인도, 직원들 성

* 현 서울올림픽기념 국민체육진흥공단 기획조정실장

과급 등락 등의 부담 때문에 거의 모든 공공기관에서 평가업무는 기피업무 1호가 아닐까 싶다. 하지만, 적재적소, 업무의 전문성 등의 이유로 한번 경영평가 업무를 맡았던 인력들이 오랜 기간 평가업무에 종사하고 있는 것도 사실인 것 같다. 나 또한 2013년 7월부터 타 업무를 하게 되었다가 2년 6개월 만에 다시 경영평가 담당 팀장으로 복귀하게 되었고 그 이후로도 2019년 7월부터 21년 6월 말까지 혁신과 경영평가를 담당하는 실장으로 승진하게 되어, 지금까지 총 7번의 경영평가 수감업무 총괄을 맡았고, 경영평가의 중요성 때문에 자의든 타의든 열심히 일할 수밖에 없었고 그 결과 기관 내부에서도 나름 높은 평가와 좋은 평판을 받았다고 생각된다.

2. 경영평가 수감과 공단 경영의 긍정적 변화 사례

경영평가 체계에 맞춰 공단 경영시스템 개선

공단이 처음 경영평가 대상이 된 2004년 이후 4년간 우리 기관은 속한 그룹 내에서 20~30% 수준의 저성과를 보이고 있었는데, 주요한 원인을 '실적보고서를 제대로 작성하지 못해서' 정도로 인식한 면도 있었다. 분명 우리에게 맡겨진 매우 많은 일들을 큰 문제없이 수행해 내고 있었고, 재무를 포함한 계량실적들을 매년 전년 대비 개선했는데도 평가 결과가 평균을 밑도는 것을 평가단 대응 소홀, 일종의 성의 부족 차원의 문제로 접근했던 것 같다.

하지만 그 후 수년간의 경험과 지적을 통해 차츰 평가체계 구성, 평가지표의 도입 이유, 지표별 착안사항 등을 분석하고 교육과 협의를 거쳐 기관 내 실무부서의 이해도를 높여가는 한편, 연중 기회가 될 때마다 관련 외부 전문가들과의 컨설팅을 자주 가짐으로써 국민과 경영전문가들의 입장에서 경영전략과 경영실적을 바라보는 과정을 거치게 되었고 현재는 기관장에서부터 기관운영·경영 관행을 경영평가의 잣대로 바꾸어 나가는 것이 자연스러운 일이 되었다고 자부한다. 그리고 이러한 결과로 마침내 2022년도 경영평가에서는 준정부기관 기금관리유형 내에서 역대 최고성적인 A등급

의 성과를 거두었다.

경영평가 체계와 지표들은 기관 입장에서 늘 무거운 짐이기도 하지만, 사실 기관장 입장에서 신규사업과 업무개선을 지시할 때, 반대로 새로운 기관장이 부임했을 때 기관 전체의 입장에서 경영평가제도는 큰 도움이 되고 있다고 생각된다. 자칫 중요사안에 대한 자의적인 판단이 큰 문제를 일으키고, 또 노동조합 중심의 반발이 나타날 수 있는데, 상당한 수준의 구체성을 갖고 있는 경영평가 체계가 이러한 문제를 해소할 수 있는 긍정적인 가이드라인이 되고 있다고 생각된다.

또한, 우리 기관은 대국민 직접 서비스가 적은 편으로 대국민 인지도가 낮은 약점을 지니고 있는데, 경영평가를 통해 상당한 홍보 효과를 거두고 있다. 결과 공표에 따라 공단 자체와 관련분야에서의 사업내용과 우수성과를 알릴 수 있었고, 평가를 제대로 받기 위한 준비 과정에서 우리 기관과 각종 사업을 고객과 이해관계자들과 소통함으로써 인지도가 높아지는 효과가 있었다.

사회적 가치를 기관의 사업과 업무의 목표로 구체화

문재인 정부의 주요 정책 기조 중 하나로 사회적 가치 구현과 확산이 있었다. 경영평가에서 사회적 가치의 여러 분야 내용들이 세부지표로 반영되고 나서 우리 기관을 포함하여 많은 기관들이 혼란스러워 했던 기억이 난다. 사회적 가치의 개념 자체가 생소했다. 공공기관은 애초에 특정 공공의 목적을 위해서 설립되고, 수행하는 일들이 곧 공공의 이익이 된다고 생각하는데 노력한 결과들을 별도의 사회적 가치 성과로 제시해야 한다는 것이 많이 어색했다.

우리 기관에서는 우선 사회적 가치 업무를 전담하는 조직을 만들고, 대내외 성과관리를 담당하는 우리 성과관리팀과 협업하여 사회적 가치의 개념들을 정비했다. 이론적 배경과 우리 공단에서 하고 있는 사회적 가치 관련 일들은 어떤 것들이고, 어떠한 부분이 부족한지 등을 임원회의와 관계

부서 간 실무회의 등을 통해 논의하여 공단의 사회적 가치 추진체계를 만들었다.

다행스럽게도 우리 기관은 타 공공기관에 비해서 비교적 넓은 범위에서 많은 사업을 영위하고 있다(너무 많은 일들을 한다고 지적도 받는 다행스럽지 않은 일도 많다). 그래서 개별 사업들의 추진실적들을 사회적 가치의 관점에서 디자인하고 좀 더 높은 수준으로 성과의 의미를 부여하기로 방향을 결정하고 업무를 추진해 나갔다. 이후 많은 이해관계자와 생태계를 구축하고 전문가들의 의견과 제언을 받아들이면서 사회적 가치의 관점에서 업무추진 체계를 다듬어 왔으며, 이제는 기관 내에 ESG경영으로 자리 잡아 지속적인 경영혁신에 노력하고 있다.

이러한 일련의 노력들로 인한 우리 기관의 최종 성과는 논외로, 정부의 사회적 가치 구현 정책은 경영평가 제도를 통해 빠른 시간 내에 공공부문 전체에 녹아들게 되었다고 생각한다. 우리 기관의 변화 내용을 가지고 공공부문 전체를 일반화할 수는 없지만, 아무리 사회적 가치의 의미가 높다 하여도 정부와 경영평가단이 경영평가제도의 지표로 체계화하지 못했다면 공공기관 내의 체화와 정책의 구현은 훨씬 오랜 기간이 소요되었을 것이다.

PDCA 사업관리 그리고 고객 관점에서의 성과

공공기관은 통상 예산집행을 잘하고, 감사에서 문제가 발생하지 않는 것 등을 우선순위로 두는 경향이 있다. 그러나 10년 이상을 경영평가 업무를 직간접적으로 수행 또는 관계하다 보니 자연스럽게 PDCA 관점에서 사업과 업무를 바라보게 되었다. 이러한 관점은 빠른 시간 내 주요사업별 간부와 담당자를 중심으로 공급자 입장에서 벗어나 점차 고객, 즉 국민의 관점에서 업무와 실적이 의미가 있는지를 살펴보게 만들었다고 생각된다. 경영평가단이라는 국민의 대리인이 높은 전문성을 가지고 우리 기관이 수행한 일을 살펴봄으로써 우리 기관에 맡겨진 소임을 잘 하고 있는지, 통상의 수준인지, 잘못하고 있는 건 아닌지 느끼게 하고 뒤돌아보게 하였다.

절대적인 성과를, 특히 타 기관과의 차별성까지 있는지를 생각해보고 우수 사례로 정리하는 과정에서 부족했던 아쉬움과 내년에서의 개선점을 생각해 보게 되는 긍정적인 기능이 많다. 1년간 관행적으로 업무를 수행해 왔다면 어떤 점을 부각해서 국민들에게 알리고, 내년에는 어떤 부분을 개선·보완하고, 어떤 방식으로 국민들에게 전달해야겠다는 분석을 미리하게 만들고 있다.

3. 경영평가제도 발전과 공공기관 현장의 고민

하지만 경영평가 제도도 개선이 필요한 단점들이 분명 존재한다고 생각한다.

평가의 중요성이 커질수록 필연적으로 우수인력들을 경영실적보고서 작성에 관계하는 부문에 투입하게 만든다. 이론적으로는 기관의 주요사업별로 증장기 전략과 세부 실행계획들을 수립하여 연중 이행관리, 점검하면서 부족 부분을 피드백하여 목적인 최종 성과를 도출해 내는 프로세스이기 때문에 사업부문에 우수인재를 배치하는 것이 맞지만, 일정 분량의 보고서로 이러한 실적과 성과를 담아내야 하고 평가단에 내용들을 잘 전달해야 하기 때문에 필연적으로 경영관리 부문과 경영평가 전담조직에 핵심인력들을 편중 배치하는 단점이 있어 보고서 작성 등의 부담을 줄이는 개선이 필요하다고 생각된다.

기관의 설립목적과 경영전략에 부합하는 핵심사업을 선정하고 노력의 결과를 정확하게 측정하는 핵심성과지표를 선정하는 일은 매우 중요하고, 경영평가제도는 이런 부분에서 기관의 경쟁력을 높이는 데 크게 기여하고 있다. 다만, 평가제도의 경제적·비경제적 영향력과 상대평가의 속성상 주요사업과 관련한 핵심성과 지표들 선정과 관리에 필요이상의 행정력을 낭비하게 만드는 경향이 짙다.

또한, 평가제도 운영상에서 한계치에 다다른 핵심성과 지표는 변경을 해야 하는데, 기관 고유의 목적사업의 지표를 지속적으로 변경해야 한다는

것도 현실적으로는 매우 어려운 일이다. 이렇게 계속적으로 변경이 필요한 데 대표성과 도전성을 갖춘 훌륭한 지표를 발굴해 내고 그 외중에 어느 정도 적절한 득점을 기대하지 않을 수 없다는 것은 더더욱 어렵고 공공기관들을 힘들게 한다.

민간기업들은 기본적으로 이윤추구라는 목적에 집중하게 되는 데 반해, 각각의 설립목적에 충실해야 하는 공공기관들을 경영평가의 표면적이고 최종결과에 집중하게 만들어 연말 목표 달성 내지는 최소한의 실적을 기대할 수 있는 성적 위주의 지표개발을 고민하게 하고 자원과 역량을 분산하게 되는 점도 정부와 평가단, 공공기관이 함께 고민해야 할 문제라고 생각한다.

아울러, 평가의 지표들이 전년도에 확정되어 다음 연도에 그 수행실적을 평가하게 되는데, 평가를 받는 공공기관들의 입장에서는 시간적 여유가 부족하다. 중장기전략에서부터 반영 내지는 수정이 이루어져야 하고, 조직·인력과 사업예산 등을 반영해야 하는데 내·외부 이해관계자들과의 소통과 이해에도 시간이 많이 소요된다. 특히, 기관별 내부성과평가제도의 운영과 마찬가지로 경영평가의 평가지표에도 기획재정부를 포함한 정부부처들의 정책적 중요도가 높은 사항이 포함되는 반면, 이러한 설계와는 별개로 기관별로 담당 실국의 승인이 필요한 사항은 아무래도 오랜 협의시간이 걸리기 때문이다. 물론 새로이 반영되는 정책과 지표들을 포함해서 전략수립과 자원조달에 대한 계획과 노력을, 또 계량적 실적과 성과들을 제시하도록 되어 있지만, 결과적으로 기관이 기대하는 수준의 평가 결과를 거두기는 상당히 어려운 것이 사실이다. 평가지표는 가급적 평가 이전에 시차를 두어 공공기관을 배려해 주었으면 한다. 자주 있지는 않았지만 신규 정부정책의 이행실적 창출을 위해서 연도 중 갑작스럽게 평가지표를 추가하는 사례도 있었던 것으로 기억되는데, 이는 최소화하여야 하고 불가피하다면 시범평가라든가 가점사항 등으로 적용하는 방안을 검토하여 주면 좋을 것 같다.

경영평가 결과는, 성과급 차등지급으로 대표되는 경제적 효과 외에도

등급 발표에 따른 조직원들의 자부심에서도 개별 기관에 엄청난 영향을 끼친다. 공공기관 전체를 대상으로 평가 결과 등급을 나눔으로써 기관들에게 자극을 주고 기관의 경영개선을 요구하는 것이 매우 중요하지만 한 발짝 물러나서 공정한 구조인지 끊임없이 의견을 구하고 제도개선을 해주기 바란다. 유형별, 규모별, 업무특성별 성격과 예산, 사업구조 등을 반영한 평가군 조정, 지표구성 등이 기울어진 운동장이 되고 있는 건 아닌지, 평가단의 성과확인, 자료요구가 기관경영 개선이라는 명목 하에 평가자 개인 차원의 연구인 것은 아닌지, 공공기관이 국민과 평가단 입장에서 생각하는 노력만큼 공공기관의 입장에서 고민하고 개선에 노력해 줄 것으로 기대해 본다.

자칭 경평 ACE가 말하는, KOICA 경영평가 고군분투기

조행란*

한국국제협력단(이하 코이카)에 ‘기관 경영평가’라는 제도가 최초 도입된 시기는 2009년 「외교부 산하기관의 평가에 관한 규정」이 제정되면서부터이다. 돌아보니 코이카가 경영평가를 받아온 지 올해로 15년이 되어가고, 글쓴이가 직접 경영평가 업무를 총괄하여 담당할 기간은 5년이다. 2000년에 입사하여 올해 24년차인 업무 경력 대비, 경영평가 업무를 담당할 기간이 비교적 짧지만, 임팩트가 큰 이유는 담당하는 동안 경영평가 결과의 천국과 지옥을 맛봤고, 업무를 담당하는 동안 매년 기관장과 평가체계가 바뀌는 등 큰 소용돌이를 겪었기 때문이다. 경영평가 40년을 회고하는 기록물에 비록 짧은 경험이지만, 기관의 지위 변화에 따라 새로운 경영평가 체제를 접하는 신진 기관들의 업무 담당자들에게는 혹시나 도움이 될까 싶어 원고 요청을 흔쾌히 수락하였다.

1. 코이카는 뭘 하는 곳인가요? 우리 기관의 특이점

코이카는 1991년 4월 대외무상원조(개발협력사업) 전담을 목적으로 설립되었다. 1965년 ‘세계 속에 한국을 심자’는 기치를 내걸고 해외인력 진출사업(해외이주 및 해외취업) 전담을 위해 설립한 한국해외개발공사가 코

* 현 한국국제협력단 안전경영실장

이카의 전신으로, 코이카의 역사는 수원국에서 공여국으로 전환한 우리 대한민국의 역사와 동일선상에 있다 할 수 있겠다. 외화획득, 선진기술 도입 등을 통하여 우리나라의 장기 경제개발계획을 추진하는데 중요한 구실을 해왔던 한국해외개발공사가, 코이카의 이름으로 개발도상국에 기술과 제도를 전수하여 또 다른 대한민국의 성공담을 만들어 가는 중추적 역할을 하고 있는 것이다. 코이카는 해외 현장에서 주요 사업이 이뤄지는 특성상 다른 공공기관과는 다른 성격을 갖고 있다. 예를 들어, 협력국 투자부 등 경제부처를 주요 파트너로 삼는 A기관이나, 광업부를 파트너로 삼는 B기관 등과는 달리, 거의 모든 분야를 다루고 있는 코이카 업무 특성상, 협력국 대부분의 부처가 사업 파트너이다. 직업훈련사업은 직업훈련청이나 고용노동부를 대상으로, 학교건설사업이나 급식사업은 교육부와, 의료인 역량강화사업은 보건부와, 기후변화대응사업은 환경부를 주요 협력파트너로 두고 사업을 진행하는 등 해외 현장에서의 이해관계자가 타 공공기관 대비 많은 편이다. 아울러, 이렇듯 다양한 분야의 협력 파트너들과 연간 50여개국 이상의 협력국을 대상으로 180여건의 국별협력사업과 그 외에도 분쟁취약국사업, 인도적지원사업, 봉사단파견사업, 초청연수사업, 기업 및 시민사회 협력사업 등을 진행하고 있어, 기관 전체를 아우르는 성과를 제시하기가 쉽지 않은 구조이다. 또한, 2016년 기관 지위가 기타공공기관에서 준정부기관으로 전환되어 ‘고객만족도 평가’ 대상이 되기 이전까지는 주요 고객을 사업현장인 해외고객으로만 설정하여 이들을 대상으로 한 사업성과 위주로 관리를 해 온 탓에, 가치를 창출하고 전달하는 국내 이해관계자들을 대상으로 한 타깃 활동의 긴요성을 인식하여 관련 제도를 정비하여 활동하기 시작한 지는 채 10여년이 되지 않았다. 기관이 20여년이 넘게(해외개발공사 시절을 생각하면, 50여 년간) 운영해 온 방식에서 나아가 경영평가라는 제도 수검을 위해 ‘경영’ 관점에서 탈바꿈하기까지 쉽지 않았던 이유를 기관 고유‘업’의 특성에서도 찾아 볼 수 있겠다.

2. 기타공공기관으로 경영평가 수검 시작

외교부는 2009년 7월 「외교부 산하기관의 평가에 관한 규정」을 마련, 산하기관 평가단을 설치하여 2010년부터 산하 3개 기관(한국국제협력단, 한국국제교류재단 및 재외동포재단)에 대한 평가를 실시하였다. 글쓴이는 2011년부터 2012년 상반기까지 외교부 경영평가 수검업무를 총괄하였다. 당시는 경영평가 수검 경험이 일천하여, 기존의 실적보고서를 제출하던 수준으로 대응하다 보니, 사업성과 정리는 어느 정도 가능하였으나, 기관 경영에 대한 실적을 정리하는 작업이 매우 어렵게 느껴졌다. 우리 기관에 ‘경영’의 마인드가 그때까지만 해도 자리 잡기 전인 것 같기도 하다. 기관 전체의 실적 보고서를 기타공공기관 평가기준에 맞춰, 담당자 1인과 부서장인 글쓴이 두 명이 1년간 기관 전체의 방대한 실적을 기준에 맞춰 쓰자니 쉬운 작업이 아니었다. 어쨌거나, 최초로 도입한 경영평가 체계에 맞추기 위하여 기관 대표사업의 성과지표를 만드는 등 ‘경영평가 수검’을 연차적으로 받아 가며, 체계를 갖춰가기 시작했고, 2012년 6월, 기관 설립 이래 최초로 기관장평가 대상으로 지정되면서, 외교부-코이카 간 ‘경영계약’을 체결하기도 하였다. 글쓴이는 이후 3년간의 해외 근무를 마치고, 2015년 하반기부터 다시 경영평가를 총괄하는 보직을 맡게 되었다. 해외 근무를 마치고 돌아와 보니, 2009년부터 2014년까지 계속하여 B를 받아 온 상황은 글쓴이가 이전에 근무하던 상황과 같았으나, 2014년 평가 결과에 있어 경쟁기관인 모 기관이 최초로 우리 코이카를 앞지르는 점수를 받아서, 2015년 평가에 있어서는 꼭 “A”를 받아야 하는 내부의 압박이 상당했다. 이에 그간 평가대응 주관부서만 담당하던 경영평가 대응 업무를 전사 동원이 필요한 업무로 인식하여 평가대응을 준비하고자, 경영진 및 간부진을 대상으로 ‘A’ 등급으로 가기 위해 필요한 작업들을 알리고, 전사적인 협조가 필요함을 당부하였다. P-D-C-A를 인식시키고, 사업에 국한한 실적에서 나아가 기관 경영성과와 연계한 사업성과 강조가 필요함을 알림과 동시에 핵심가치와 연계한 실적을 계획하고 만들어 가는 작업에 착수하였다. 2014년까지의 평가 결과 환류를

최우선으로 하여 실적을 만들어 내는 데 총력을 다했으며, 전 직원 대상의 경영평가/성과관리를 의무교육화하여 직원들의 경영평가에 대한 인지도 끌어올리기에 나섰다. 아울러, 경영평가 보고서 집필진을 기관 최초로 조직하여 전사적인 대응이 가능한 체계를 구축하고 준비한 결과, 2015년 평가에서는 기관 최초로 A등급을 획득하고, 임직원들에게 성과급의 결실을, 집필진에게는 보상휴가 등의 인센티브를 안겨 줄 수 있었다.

3. 준정부기관이라고, 이렇게 갑자기?

2016년 1월, 매년 초 진행되는 기재부의 '공공기관 신규 지정 및 구분 변경' 대응을 위하여 예년과 마찬가지로 기관 전체를 대상으로 '기타공공기관'으로서의 지위 유지를 위하여 전사 협조를 요청하고, 전년과 같은 수준으로 대응할 준비를 하고 있었다. 우리 기관의 사업규모가 2010년 4,260억원에서 2016년 6,070억원 규모로 지속적으로 확대되면서 인력도 꾸준히 증가하고 있었기에, 2013년도부터 기관 지위 변경에 관한 이슈는 꾸준히 제기되어 왔으나, 그간 외교부 주도로 무상원조 사업의 연간 단위로 계량화한 평가 진행 애로, 해외고객을 주요 서비스 대상으로 하는 등 기관 고유 업의 특수성을 사유로 적극적으로 대응해 왔으며, 유상원조 주관기관인 기재부가 무상원조 시행기관인 코이카의 인사·조직·운영에 관여하게 되면 유/무상으로 이원화되어 있는 「국제개발협력기본법」의 취지에 맞지 않는다는 취지를 감안, 매년 기관 지위 변경이 이슈화하기는 했었으나, '기타공공기관'으로의 지위를 유지해 왔었다. 그러나 기재부는 준정부기관의 인사 등은 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 절차를 따르고, 기재부가 관여하고 개입하는 부분이 아닌바, 코이카가 준정부기관의 요건을 충족했기에 예외를 둘 수 없다는 입장이었고, 그 해 1월 28일, 공공기관 운영위원회의 공공기관 지정안 의결에 따라, 코이카는 2016년에 '준정부기관'으로 전격 지위 변경되었다. 발등에 불이 떨어진 격이었다. 2013년 말 기관 지위 변경 이슈가 가시화되었을 당시, 준비하였던 로드맵을 기반으로 모든 절차를 한꺼번에 진행했어야 했다. 임원 임명절차와 임기, 외교부 산하기관

평가수검에서 기재부의 공공기관 경영평가 수검에 따른 기관 경영성과 평가(계량 비중이 45%에서 75%로 증가), 예산운용, 현금주의에서 발생주의 회계로의 전환 등 전방위적 변화를 당장 시행해야 했다. 과거, 정부의 공공기관 관리 정책에 따른 구조조정 및 복지수준 축소를 꽤 여러 차례 시행한 바 있으나, 기관 경영 및 사업운영 전반에 걸쳐 이렇듯 전격적인 변화를 한꺼번에 시행하기는 처음 겪는 일이었다. 이에 따라, 2016년 2월부터 ‘준정부기관’으로의 체제 변화를 위한 노력을 본격화하였다. 그간 사업을 중심으로 조직운영을 해온 터라, 내부 직원들의 이해도·인지도 제고가 우선적으로 요구되었다. 준정부기관으로의 전환에 따른 조직경영 및 사업운영 전반에 걸친 주요 변경사항과 조치 필요사항들에 대한 전직원 설명회를 개최하여 변화하는 환경에 빠른 적응이 필요함을 강조하였다. 이어 팀장급 이상 보직자를 대상으로 한 연찬회를 통해 정부가 요구하는 공공기관의 수준에 맞춰 사업전략과 연계한 경영전략 수립의 필요성을 알리고, 조직운영 변화 방향, 경영평가 대응방향 등에 대한 내부 대응역량을 갖출 수 있도록 지원하였다. 기관 최초로 CS 경영전략을 수립하여 CS 전담부서 설립을 준비, 이어 새로운 경영전략에 맞춘 조직개편을 단행하고, 내부업적평가 체제를 정비, K-IFRS 및 성과연봉제를 도입하며 격주 경영실적 점검회의를 개최하는 등 기관운영 전환에 발빠르게 대응해 갔다. 이와 함께, 준정부기관으로의 지위 전환에 맞춰 선제적으로 준비한 주요사업 성과지표 개편을 통해 그간 정성적으로 서술해 왔던 사업의 성과를 계량화하여 대표성과로 제시함은 물론, 주요 사업지표들의 시뮬레이션을 통해 단계적인 성과지표 개선의 가능성까지도 모색하였다. 2016년은 여러 가지로 큰 변화의 해였다. 준정부기관으로의 전환과 함께, 11대 이사장 취임으로 리더십의 교체도 있었다. 경평 총괄 담당자 입장에서는 변화하는 환경에 맞춰 내부 직원들의 마인드와 업무방식을 변화 시키는 게 가장 어려운 과제이기도 했다. 준정부기관 최초 지정 시 당해 연도 경영평가는 D등급을 부여한다는 관행이 있다는 소문에 걱정이 많았었으나, 계량지표 위주의 실적관리를 통해 C등급을 획득, 나름 ‘선방’했고, “해볼 만하다”는 생각을 했었으나, 곧 큰 착각이고, 현실은 그리 녹록지 않음을 깨닫게 되었다.

4. 강소형과 위탁집행형은 뭐가 또 다른가요?

변화의 연속이었다. 매년 이렇게 다른 기준으로 평가를 받는 공공기관이 또 어디 있느냐 싶었다. 2016년에는 기타공공기관에서 준정부기관으로의 변경이더니, 2017년에는 준정부기관 중 ‘강소형’에서 ‘위탁집행형’으로의 또 다른 변화였다. 우선 ‘링’에 서는 경쟁자들이 달라졌다. 싸움의 기술을 아는 기관들과의 상대평가인지라 ‘링’에 처음 오르는 기관에 대한 배려를 기대했었으나, 세상은 냉혹했다. 무대만 바뀐 게 아니라, 내용도 달라졌다. 전략기획 및 사회책임, 기관경영혁신, 조직·인적자원 및 성과관리, 재무예산관리 자구노력 이행성과 등의 새로운 지표가 추가되었고, 비계량 평가 비중 강화로 실적보고서에 대한 부담이 가중되었다. 더한 일은 또 있었다. 새로운 평가체계에 적응할 틈도 없이, ‘코리아에이드’ 사업이 국정농단 사업으로 확인된 것이다. 코이카 설립 이후 최악의 시련이라는 말이 있을 정도로 내·외부 환경이 극한 상황이었다. 정권 차원에서 강력한 드라이브로 추진한 사업이라, 코이카로서는 할 수밖에 없는 사업이었고, 집행과정에서나마 공정한 사업이 될 수 있도록 최선의 노력을 다하였다. 현장 수혜자들의 적극적인 호응이 일부 있기도 하였으나, 결국 이 ‘국정농단’ 연루로 인해 이사장이 사임하는 상황까지 맞게 되었다. 리더십 공백이 7개월 이상 지속되었다. 새로운 평가체계에 적응하기는커녕, 정상적인 업무도 어려운 상황이었다. 신정권의 출범으로 ‘사회적 가치’ 등 새로운 업무영역을 발굴하고 실적관리를 해야만 했으나, 리더십 공백 상황과 국정농단 연루로 기관 전체 사기 저하 및 소극적인 업무 지향의 현실적인 어려움을 극복하기 어려웠다. 평가대상이 되는 일자리 창출 등 계량실적이 거의 전무한 수준에서 평가 수검을 할 수밖에 없었고, 대외적인 이슈까지 없어져서 2017년 실적은 E등급을 받았다. 낙담과 좌절의 시기였다.

이렇게 글쓰이는 자칭 경평의 ACE가 되었다.

5. 경쟁 수검하면서, 뭔가 다르긴 달라진 코이카

코이카도 이제 어언 경쟁 15년차가 되었다. 기재부 주관의 평가를 수검한 지도 거의 10여년이 되어 간다. 그간 A라는 평가 결과를 2년 연속 받는 등 경영평가 대응에 있어서도 다른 기관 못지않게 발전했다고 할 수 있겠다. 경영평가를 받으면서 코이카는 이전 대비, 사업과 연계한 ‘경영’에 보다 초점을 맞추고, 해외고객뿐만 아니라, 가치를 창출하고 전달하는 ‘국내고객’의 만족도 제고를 위하여도 더 많은 노력을 기울여 오고 있다. 사업과 조직운영의 모든 관점에 가능한 한 P-D-C-A 관점에서 계획을 세우고 모니터링 및 평가하고 있으며, 연말 또는 연초에는 SWOT 분석을 통해 개선할 과제들을 도출하고 있다. 아울러, 혹여나 있을 사업에의 외압 등에 대처하는 논리로도 경영평가 대응에의 어려움을 적극 활용할 수 있을 것이다. 가장 큰 변화는 직원들의 마인드일 것이다. 이제 직원 개인업적 평가는 자연스럽게 전사 경영전략이나 사업의 성과에 직접 기여 가능한 지표들을 만들어 낼 수 있는 수준이 되었으며, 팀 단위 활동이 어떻게 전사적인 영향력을 미치는지 모두가 함께 고민하고 있다. 적응하는 과정이 힘들었지만, 그 보람은 모두가 누리고 있는 것이다. 다만, 기관운영이 너무 경쟁에 쏠려 있지는 않은가 하는 걱정과 우려가 여전하지만, 그 안에서도 경영평가라는 기제를 활용하여, 기관이 나아갈 방향을 모색하고, 발전을 지향하는 고민은 계속되고 있다. 앞으로도 경영평가를 계기로 각 기관들이 한 해의 성과를 정리하고, 새로운 성과를 만들어 가는데 유용한 기제로 작동하기를 바란다.

미래 40년, 경영평가와 함께 공공 혁신을 설계해야

김윤택*

1. 2000년 말 KOTRA 불혹(不惑)을 앞두고 직면한 위기

필자는 1991년 6월 입사 후 2024년 3월 부사장을 마지막으로 퇴직하기까지 30년이 넘게 KOTRA 조직에 몸담았다. KOTRA는 기관 특성상 주기적으로 해외 근무를 해야 한다. KOTRA 재직 중 4회에 걸쳐 총 9년 가까운 시간 동안 경영평가 업무를 담당했다. 필자는 4회에 걸쳐 6개국에서 해외 근무를 한 시기를 제외하곤 국내에 있는 동안엔 줄곧 경영평가 업무를 한 것이다.

첫 번째 근무는 2000년 9월 방글라데시에서의 3년간 해외 근무를 마치고 귀임하면서부터였다. 이후 2002년까지 2년간 과장으로 경영평가와 내부평가 업무를 두루 경험했다. 두 번째는 미국 근무를 마치고 귀임한 2006년 2월부터 2009년 7월까지였다. 이땐 차장으로 경영평가 실적보고서 작성부터 실사 준비 등 업무 전반을 책임졌다. 세 번째로 동·서유럽 근무를 마치고 귀임한 2013년 8월부터 2년간 부서장으로 경영평가를 전사적으로 총괄하였다. 네 번째로 유럽본부장을 마치고 2022년 10월 부사장 겸 경영지원본부장이 되면서 퇴임까지 마지막으로 두 번 더 경영평가를 담당했다.

* 대한무역투자진흥공사 부사장

2000년 하반기 필자가 경영평가 업무를 처음 담당한 KOTRA가 1962년 창립 이후 40주년을 앞둔 시기였다. 그런데 회사의 불혹을 앞두고 축하만 하기엔 대내외적으로 직면한 여건이 너무 불안했다. 내부적으로는 1997년 외환위기로 100명이 넘는 직원을 감축한 여파에 따른 상처와 함께 곳곳에는 여전히 무사안일주의가 남아 있었다. 외부적으로는 인터넷 보급 본격화로 중소기업들이 해외시장 정보를 다양한 루트로 직접 찾아보게 되면서, 기존에 기관이 가지던 독점적인 해외 정보 기반도 균열이 가고 있었다. 이처럼 민감한 시기에 KOTRA는 안타깝게도 경영평가, 고객만족도 등에서 중하위권을 맴돌고 있었다.

2. 위기를 기회로, 경영평가에서 인정받은 혁신 성과

위기(危機)라는 말은 한자로 ‘위태로움(危)’과 ‘기회(機)’를 동시에 뜻한다. KOTRA는 2001년 2월 신규로 취임하신 오영교 사장님의 리더십 아래 전사적으로 위기를 정면 돌파하기 위해 뚝뚝 뚫었다. 당시 KOTRA 혁신을 관통하는 두 가지 키워드는 ‘고객’, ‘성과’였다. 우선 서비스 관점을 기존의 공급자에서 고객 중심으로 바꾸고 서비스 이력을 관리하기 위해 공공부문에선 생소하던 CRM 시스템을 신규로 도입했다.

그리고 업무도 성과와 현장 중심으로 과감히 바꾸었다. 기존 오래된 사업도 고객 수요, 업무 성과 분석 등을 통해 통폐합했다. BSC 기반의 성과관리시스템(KOPES)을 구축하고 계획부터 실행·평가 그리고 환류까지 철저히 관리했다. 이러한 KOTRA의 변신은 공공기관뿐만 아니라 정부에서도 대표적인 혁신 모델이 되었다. 당시 KOTRA 오영교 사장님에겐 ‘혁신 전도사’라는 애칭이 붙었다. 사장님은 KOTRA에서 구현한 혁신 시스템을 정부로 확산하라는 임무를 받고 2005년 3월에 행정자치부 장관으로 영전해 가셨다.

한 편의 드라마처럼 KOTRA는 2000년대 초반에 직면한 위기를 불과 몇 년이라는 짧은 시간에 완벽히 기회로 전환시켰다. 운이 좋게도 이 과정

전반에 필자가 과장급 직원으로 참여한 것은 KOTRA에서 근무하는 기간 내내 큰 자산이 되었다. 당시만 해도 생소했던 BSC 개념을 이해하기 위해 밤을 새워가며 공부하고 외부에도 자문을 의뢰했어야 했다. 분야별 전문가들의 의견을 수렴하고, 내부 직원들과 상의해 조직 내부로 녹여낼 수 있도록 고민 또 고민해야 했었다. 공사 비전과 전사적 전략목표, 전략과제 그리고 최종 성과로 제시할 KPI 도출까지 수많은 난관을 돌파했어야 했다.

내부적으로도 당시 세계 70여개국에서 100개가 넘는 해외 조직망을 운영하는 KOTRA가 실시간 성과관리를 한다는 것은 획기적인 일이었다. 필자는 2003년 두 번째로 해외 근무를 하면서 본인이 참여한 성과관리시스템을 통해 목표를 설정하고 연중 관리할 수 있었다. 국내에서 필자가 시스템을 설계하고 해외에서 활용하며 변화를 몸소 체험하면서 가진 뿌듯함과 짜릿함은 아직도 잊을 수가 없다.

당시 경영평가는 ‘고객’, ‘성과’ 중심 경영혁신 추진을 위한 중요 모멘텀이었다. 정부와 평가단 역시 KOTRA의 공공 서비스 개선 노력을 인정했다. KOTRA는 2001년도 평가에서 13개 정부 투자기관 중에서 기관 2위, 기관장 1위를 달성했다. 2002년도엔 기관과 기관장이 나란히 2위를 기록했다. 2003년도엔 기관과 기관장 모두 1위를 차지하는 기염을 토했다. 2004년엔 기관 2위, 기관장 1위에 각각 위치했다. 당시만 하더라도 정부 투자기관으로 분류되어 우리나라의 대표적인 SOC, 에너지 공기업들과 같은 군에서 경쟁하며 거둔 성과였기에 더욱 값진 결과로 다가왔다.

KOTRA 구성원들에게 정부가 공인하는 경영평가는 결과는 단순히 한 해의 성적이 아니라 자긍심이 되었다. KOTRA가 경영평가에서 우수한 성과를 거두면서 대외 인지도 역시 높아졌다. 일례로 1962년 KOTRA 설립 시 벤치마킹 대상이었던 일본 JETRO가 혁신 노하우를 배운다며 찾아오기도 했다. 아직도 JETRO는 디지털 전환 등 중요 전략에 대해 KOTRA와 한국을 벤치마킹하고 있다. 조직문화도 크게 달라졌다. 안주하지 않고 끊임 없이 고민하고 혁신하는 DNA가 뿌리내리기 시작했다.

3. 성과관리시스템 고도화와 변화를 위한 지속적 노력

2006년 1월, 두 번째 해외 근무를 마치고 귀임한 후엔 차장으로 경영평가를 실무적으로 총괄했다. 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법) 제정에 따라 KOTRA가 준정부기관으로 분류되는 제도적 변화도 겪었다. 이 시기엔 성과 창출을 위해 내부 평가 제도를 개선하고 새로운 성과지표를 발굴하기 위해 피나는 노력을 기울였다. 무엇보다 단순한 투입·과정(input, process)보다 산출(output), 결과(outcome) 지표 확대와 함께 조직 전반의 성과주의 내재화를 위해 힘썼다.

가장 기억에 남는 것은 사업의 양적 그리고 질적 관리를 위해 KM (KOTRA Money) 지표를 개발한 것이다. KM은 사업 활동에 대한 원가 개념의 활동지수 지표이다. KOTRA 직원 1명이 하루 8시간 할 수 있는 업무량을 100 KM으로 정의한다. 도입 시기부터 사업 부서의 1인당 KM 실적을 일종의 매출액 개념으로 보고 상대평가를 시행하였다. 업무 노력도, 난이도, 사업 과정 및 관리 등을 고려해 KM을 차등 지급해 변별력을 높이고 사업량과 투입 예산을 연동했다. 이러한 개념은 당시에 획기적이라고 평가받았다. 또한 기존 파견 인원으로 단순 분류하던 해외무역관 평가군을 수출액, 투자유치액, 투자 진출 선호도 등 기준에 따라 체계적으로 구분했다. 이러한 시도들은 2001년부터 도입했던 BSC 기반의 성과관리시스템을 한 단계 더 업그레이드하는 기반이 되었다.

2013년 8월, 세 번째 해외 근무를 마치고 대내외 평가 담당 부서장으로 일하며 주요 사업의 틀을 재정립하면서 성과 창출과 효율성 확대에 주력했다. 이전까지만도 KOTRA는 수출, 정보조사, 투자유치 등 단순 기능으로 주요사업을 분류했다. 이를 개선하기 위해 필자는 ‘주요사업 ① 수출기업수(數)’, ‘주요사업 ② 수출액(量)’, ‘주요사업 ③ 수출질(質)’ 등 3가지 관점으로 주요사업 방향을 전략화했다. 대표적으로 주요사업 ①은 수출기업 10만개사 육성이라는 정부 정책과 연계하였다. 이러한 체계는 2024년까지도 KOTRA 주요사업 구성의 기본 틀이기도 하다.

또한, 흔히 ‘2시그마’라 불리는 2표준편차 방식의 도전성이 높은 목표부여 방식에 따른 성과 확대와 효율적 관리를 위해서도 노력하였다. 대내외 협업을 통해 사업 규모를 확장하고 외부 자원을 적극적으로 끌어들이으로써 성과를 제고하였다. 성과도 결과(outcome)로 제시하도록 하였다. 일례로 내부의 우려에도 KOTRA가 1년간 지원한 유료 서비스 고객의 최종 수출액을 KPI로 채택하기도 했다. 이러한 성과는 관세청 수출 통계와 연동해 자동 집계함으로써 투입 시간은 줄이고 객관성은 높이는 일석이조(一石二鳥) 효과를 거두었다.

당시 항상 마음 졸이며 대외 평가에서 우수한 성적표를 받기 위해, 내부적으로는 제도개선과 구성원 공감대 확보를 위해 노력했다. 돌이켜 보면 가장 힘들면서도 의미 있었던 순간들이 아닌가 싶다. 이 기회를 통해 어려운 환경에 굴하지 않고 항상 앞장서 도전해 나가는 모든 공공기관 평가 관계자분들께 경의를 표하는 바이다.

4. 공공기관에 숙명인 경영평가, 피할 수 없다면 즐겨야

민간기업은 이익을 창출해야 존재하지만, 공공기관은 고유의 존재 목적이 있다. 그래서 이윤만이 능사가 아니다. 수익성이 다소 낮더라도 정부와 국민으로부터 본업에 충실하다는 지지를 얻으면 존재 가치의 당위성을 얻을 수 있다고 본다. 이러한 관점에서 경영평가는 공공기관들의 업무 방향이 정부 정책에 부합하는지, 고유의 업무를 충실히 수행하고 성과를 창출하는지에 대해 국민의 눈높이에서 객관적으로 검증받는 과정이라 볼 수 있다.

필자가 2000년 첫 해외 근무를 마치고 복귀할 무렵 당면했던 위기를 무사히 극복하고 KOTRA가 오늘날 나름의 인정을 받기까지는 경영평가의 영향이 절대적이었다고 생각한다. 변화의 변곡점 시기마다 다양한 내부 혁신을 통해 KOTRA는 정부 정책을 이행하고 고객 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 부단히 애썼다. 공공기관에 바라는 정책 방향인 경영평가 내용은

국내외 100개가 넘는 현장 조직을 운영하는 KOTRA에 일관성 있게 활동해야 하는 나침반이 되었다. 경영평가 결과가 좋을 때는 조직과 구성원에 대한 보상이 확실했다. 반면 결과가 좋지 않을 때는 아픈 데를 치료할 때 필요한 귀중한 처방전이 되기도 하였다.

국가적으로 경영평가는 공공기관이 자칫 방만하게 운영되고, 주인 없는 회사가 되지 않도록 하는 ‘어항 속 메기’ 역할을 한다고 본다. 물론 사람이 하는 일인 만큼 경영평가가 장점만 있지는 않을 것이다. 흔히 말하는 업(業)이 서로 다른 공공기관들 특성을 고려하지 않고 일방적인 생각을 강요하는 ‘프로크루스테스의 침대’ 식의 평가는 지양해야 할 것이다. 공공기관들도 단기적 평가 결과에만 집착해 중장기적으로 기관을 운영하지 못하는 폐단이 발생하지 않도록 유의해야 할 것이다.

KOTRA에 30년 이상 몸담으며 후진국부터 선진국까지 다양한 나라에서 근무하는 기회를 얻었다. 타국의 정부와 공공기관 등과 협업하고 그들의 서비스를 경험하다 보면 새삼 우리나라 공공 서비스의 탁월함을 느낄 수 있다. 단적으로 운전면허증 발급 등과 같은 가장 기초적인 서비스도 우리나라를 따라올 나라가 없다고 자부한다. 우리나라 공무원과 공공기관 임직원이 얼마나 본업 이행에 충실한지는 해외 기관들과 비교하면 바로 체감할 수 있다.

당연히 이러한 배경에는 경영평가 제도가 그 역할과 효과를 충실히 보여왔기 때문이라고 본다. 해마다 경영평가가 마무리되면 제도개선을 위해 정부, 평가단, 공공기관 등이 소통하고 개선책을 위해 머리를 맞대고 있다. 앞으로 이러한 노력이 스노우 볼처럼 쌓이면서 단점은 줄고 장점은 급증할 것이다. 2024년 40주년을 맞이한 경영평가가 미래에도 40년 이상 한국 공공 서비스 혁신과 경쟁력 향상에 지속적인 추진력을 제공해 줄 것이라 믿어 의심치 않는다.

공공기관 경영평가제도의 회고와 발전 방향

김종길*

“일 년에 두 번의 농사를 잘 지어야 평온한 한 해가 된다.” 이 말은 공공기관 직원들 사이에서 흔히들 하는 말 중에 하나이다. 여기서 두 번의 농사 의미는 경영평가와 국정감사를 일컫는 말이다. 결국 경영평가와 국정감사를 잘 받아야 기관 및 임직원분들이 스트레스 받지 않고 심적으로 행복한 한 해가 될 것이라는 다소 희망 섞인 얘기가 아닐까 싶다.

1. 만년 C등급에서 A등급 기관으로 거듭나기까지

인천항만공사는 2005년도 해양수산부 산하기관으로 출범하여 제대로 공공기관 경영실적 평가를 받기 시작한 2008년도 C등급으로 시작하여 줄곧 C등급을 받아 오다 2011년도 B등급, 2012년도 해양수산부 산하기관 중 처음으로 A등급으로 오르는 기쁨을 누렸다. 필자가 종전 근무한 기관의 자랑을 하는 것은 결코 아니며, 어떻게 준비하고 노력했는지 그 과정을 소개하고 싶어서이다.

* 전 인천항만공사 운영부사장, 현 성결대학교 외래교수

〈표 1〉 인천항만공사 경영평가 결과

연도	2008	...	2011	2012	...	2018
경영평가 등급	C	...	B	A	...	A

자료: 저자 작성

2005년도 인천항만공사가 출범하고 나서 경영평가를 어떻게 준비해야 하는지? 평가체계와 평가 착안사항에 대해 무엇을 어떻게 보고서에 담아야 하는지에 대한 명확한 이해도와 관심도가 부족했던 게 사실이었다. 경영평가 보고서를 제출하기 약 3개월 전에 공사 내부에서 일 좀 한다는 대리, 과장급 직원 5~6명으로 TF팀을 꾸려 보고서를 제출하면 된다는 시각이었다. 필자가 2009년 기획조정실장을 맡은 후 리더십, 전략기획의 지표를 업무를 담당하지 않은 직원이 업무 내용도 모르면서 보고서를 쓴다는 것 자체가 이해되지 않아 각 지표별로 해당 부서가 직접 담당하고 보고서를 기술하도록 하였고, 2개 부서가 함께 기술해야 하는 지표는 정부 담당 부서를 정하여 업무 역할별로 실제 업무를 담당하는 사람이 작성하는 것으로 변경하고 지표 담당 부서장과 실무책임자는 해당 지표의 평가 착안사항과 지표 체계를 반드시 숙지하도록 하였다. 또한, 지표별로 BP(Best Practice)를 만들어 낼 수 있도록 연중 계획을 수립하여 업무를 추진할 수 있도록 하고 11~12월경 각 부서별로 BP경진대회를 운영하여 성과에 대한 보상을 할 수 있도록 내부 체계를 정비한 결과, 직원들은 차츰 지표별로 성과물을 만들어 내면서 보고서의 질도 점차 나아지게 되었다. 그럼에도 불구하고 평가등급 A를 받는다는 것은 인천항만공사처럼 규모가 작은 공기업에서는 쉽지 않은 일이었다. 그러던 중 평가업무에 달인과의 같았던 H, C, D, S대 등의 교수님들께서 평가 이후 보고서의 방향을 어떻게 설정하고 어떤 식으로 보고서를 써야 하는지에 대해 많은 조언을 해주신 덕분에 해마다 보고서의 질적 개선이 많이 이루어지게 되었다. 그중 기억에 남는 교수님의 코멘트 중 “평가착안 사항에 들어 있는 내용이 왜 보고서에 빠졌나?”, “노력

과 실적을 묻는 게 평가 착안 사항인데 실적만 나열하고 노력은 어디서 찾아야 하는 건가?” “평가 지표별 Framework와 P-D-C-A가 정리가 잘 안 되어 눈에 들어오지 않는다.” “보고서를 빼곡히 쓰는 게 능사가 아니라 여백의 미를 살리면서 핵심사항이 들어가야 보고서의 가독성을 높일 수 있다.” 등등의 조언은 아직도 귓가에 맴도는 것 같다. 이 자리를 빌려 여러 교수님들의 상세한 조언과 충고가 있었기에 기관이 많이 발전해 왔던 부분에 대해 평가를 담당했던 교수님들께 깊은 감사를 전한다.

2. 경영평가 제도가 기관 운영에 미친 영향

경영평가에 대해서는 피평가기관 또는 각자 개인에 따라 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 이야기 할 수 있겠으나, 필자가 몸담았던 인천항만공사의 사례를 보게 되면 분명 긍정적인 측면이 훨씬 더 많았다고 생각한다. 항만공사의 설립 목적은 「항만공사법」 제1조(목적)에 언급되어 있듯 ‘항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 높임으로써 항만을 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.’ 라고 되어 있다. 결국 항만공사의 역할은 수출입 전초기지로서 역할을 충실히 수행하여 수출입 물류가 보다 더 잘될 수 있도록 경쟁력 있는 항만을 만들어야 한다. 이런 점에서 비추어 보면 인천항만공사의 경영평가 주요사업 평가 항목인 항만물류사업, 항만운영사업, 항만건설사업 및 유지보수사업은 적절하게 분류되어 사업의 효과를 달성할 수 있도록 적절하게 배치되어 있다고 본다. 예를 들어 주요사업인 항만물류사업은 물동량 향상지수와 배후부지 물동량 부가가치 발생 성과 등을 평가하는 지표로 실제 물동량 창출을 위해 다양한 노력을 기울이고 있고 그 효과로 인해 항만의 경쟁력을 지속 발전시켜 나가고 있는 것은 분명하다. 또한, 항만의 생산성과 항만운영의 효율성을 높이기 위한 각종 활동과 항만개발의 적기 개발을 위해 부단한 노력을 하고 있기에 경영평가 제도가 기관 운영에 많은 순기능 영향을 미치고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

3. 계량 평가 극단치(Outlier) 적용의 합리적 기준(안) 제정 필요

인천항의 큰 두 가지 핵심사업 축은 물류와 해양관광 분야이다. 이러한 이유로 인천항만공사의 비전은 “물류와 해양관광을 선도하는 지속가능 복합까지 항만”으로 되어 있고 이러한 비전을 달성하기 위해 물동량과 해양관광 여객 수를 경영목표의 핵심으로 가져가고 있다. 그러나, 물동량과 해양관광 여객은 사스(SARS, '02. 11 ~ '03. 7월까지 유행), 메르스(MERS, 중동 호흡기 증후군, '03년), 코로나19(COVID-19) 등 감염병이나 미국 투자은행 리먼 브라더스(Lehman Brothers) 사태('08년)와 같이 대외 변수에 의해 크게 영향을 받게 된다. 결국 항만공사가 자체적으로 부단한 노력을 통해 통제불가능한 외생변수를 줄이는 것에는 분명 한계가 존재한다. 계량 평가방식 중 목표부여(편차) 방법으로 평가하는 경우 표준편차의 값이 과다하게 되는 경우를 방지하기 위하여 통계상의 극단치(Outlier)는 표준편차 계산 시 제외하여 계산할 수 있도록 되어 있으나, 평가위원 분들의 설득과 기재부의 최종 승인을 받기란 정말 어려운 일이었다. 특히 여러 해에 걸쳐 감염병이나 국내 경제에 미치는 대외변수가 발생하는 경우 당해 연도만 극단치(Outlier)를 인정하고 차기연도에는 인정하지 않아 계량점수의 커다란 하락 원인이 되었던 게 사실이다. 이러한 부분을 좀 더 보완하기 위해 극단치 적용에 대한 계량평가 방식의 합리적인 기준(안)을 만들어 여러 기관이 피해를 보는 것을 방지할 필요가 있다고 본다. 기획재정부, 주무부처, 평가단과 해당 공공기관의 워킹그룹이나 개선위원회 등을 구성하여 해결 방안을 찾아보는 것을 제안하고 싶다.

4. ‘정부의 정책적 요구를 반영한 지표’와 ‘기관의 설립목적 구현 노력과 성과를 측정하는 지표’ 간 균형 필요

평가항목의 변천사를 보면 새로운 정부의 국정기조 또는 사회적으로 이슈가 되는 부분에 대하여 평가요소를 반영하여 정부가 주도하는 정책적인 방향을 이끌어 가는 현재의 평가체계를 부정하는 것은 결코 아니다. 다만,

공공기관의 설립 목적이나 경영성과와는 무관하거나 상충하는 목표와 내용을 가지는 국정과제가 경영평가 지표로 구체화된다면, 국정과제 반영 평가지표 위주의 기관 운영 노력은 증가하고, 기관 본연의 업무와 사업, 경영성과에 대한 노력을 줄이는 왜곡이 일어날 여지도 분명 있을 수 있다고 본다. 수많은 기관을 큰 틀에서 방향을 정할 수밖에 없는 평가단과 기획재정부의 현실적인 어려움은 분명 있을 것이다. 각 공공기관의 설립 목적에 맞는 사업 추진은 누구보다 해당 주무부처가 잘 알고 있을 것이다. 따라서 기획재정부, 주무부처, 평가단, 공공기관이 국정과제 반영 평가지표와 각 기관의 설립 목적에 부합하는 지표의 평가 요소, 평가 비중, 평가 방법에 대한 소통 채널을 구축하여 각 기관별 특성에 맞는 합리적인 대안을 만드는 게 바람직하지 않을까 생각한다.

끝으로 공공기관 경영평가제도에 대해 긍정적인 기능과 부정적인 방향에 대해 여러 말들이 있었던 것 또한 사실이나, 설립목적에 맞는 사업 추진 강화, 공공기관 지배구조의 선진화, 국제화에 맞는 공공기관의 위상 정립이라는 측면에서 보면 순기능으로의 역할이 훨씬 더 많다고 생각한다. 공공기관을 퇴직하고 학생들을 가르치는 입장에서 지금 바라보면 공공기관이 좀 더 국익을 위해 노력할 수 있는 평가지표 개발에 정부, 평가단과 각 공공기관이 노력해야 하는 게 아닌가 싶다. 최근 전문가 분들이 얘기하는 국내 경제는 고물가, 고금리, 고환율 등 3중고에 덮여 있고 미중 무역 갈등, 강대국들의 신보호무역주의 확대 정책 등으로 인하여 장기간 저성장 늪에 빠질 것이라고 경고하고 있다. 무엇보다 정부, 공공기관은 국민경제가 좀 더 나아지도록 부단한 노력을 경주해야 할 시기라고 본다. 이러한 측면에서 앞으로의 공공기관 평가방향도 국민들의 삶이 좀 더 나아지고 우리 경제가 좀 더 튼튼해질 수 있는 방향으로 초점을 맞춰 평가 방향도 그렇게 바뀌어야 되지 않을까 생각한다. 그러기 위해서는 이제부터 다시 시작이라고 생각하고 지혜를 모아야 할 때다.

공공성과 효율성을 바탕으로 한 경영평가 혁신

배경화*

1. 공공부문 지속적인 혁신과 부채감축 노력

진정한 고객을 위한 지속가능한 경영평가 속 경영혁신과 부채감축 노력

중소벤처기업진흥공단은 2009년에 기금관리형 준정부기관으로 지정되면서 기관장 평가, 기관평가, 감사평가를 받기 시작한 지 5년차에 접어들었으며, 특히 2015년 공공기관 경영평가의 가장 큰 이슈는 공공기관의 급증하는 부채와 국민 눈높이에 맞지 않는 방만 경영 시스템을 어떻게 혁신할 것인가였다.

따라서 당시 2015년 공공기관 경영평가의 혁신평가로서 두 번의 평가인 2014년에 중간평가와 2015년에 본평가를 받는 상황에 다다랐다. 당시 2회의 평가 중 중간평가는 공공부문 방만 경영과 부채감축 방안을 중심으로 공공기관의 현재 상태를 평가받고, 다음 해인 2015년 기존의 공공기관 경영평가는 기관의 조직운영과 사업 운영 등 경영 전반을 평가하였다.

당시 공공기관의 경영평가 시 핵심 이슈로 2014년도 중간평가 이후 진행된 공공기관 정상화에 대해 당시 정부 정책 기조의 지속에 따라 2015년 평가 시 공공기관의 재무 건전성과 보수 및 복리후생 분야의 평가를 지속했다. 그 당시까지 시장에서 검증받고 있는 공기업과 달리 준정부기관에

* 현 중소벤처기업진흥공단 선임부장

속한 기관들은 부채 과다, 재무 건전성 수준에 대한 개선을 넘어 혁신을 통해 기관의 부채감축 노력과 성과를 평가받았다. 물론, 공공기관의 임직원 으로서는 기존 복지수준에 대한 혁신을 통한 국민 눈높이 맞는 기관 운영, 보수 및 복리후생에 대한 혁신도 요구받았다. 더욱이 민간기업에서 이미 도입된 임금피크제를 도입하고, 실시한 결과를 평가받았으며, 더 나아가 성과연봉제 적용 대상 기관도 선정되어 도입 여부와 성과를 점점받았다.

당시 중소벤처기업진흥공단도 중간평가 시 공공기관 정상화 대책 추진을 위한 비상대책위원회를 구성하고, 효율적 운영을 위해 재무관리 분과위원회 등 3개 실무 분과위원회를 운영하여 대응하였다. 그 결과, 당시에 중간평가는 C등급이고, 본평가는 B등급을 받았다. 그리고 또 하나의 평가로서 공공기관이 직면한 별도의 혁신경영평가에서는 그 결과 최우수 등급을 받았다. 실제, 당시 공공기관 경영평가 결과는 기존의 경영관리 및 주요 사업 등의 평가도 중요했지만, 담당 총괄자로서 판단해 보면, 공공기관의 혁신평가와 임금피크제 도입·성과, 성과연봉제의 강화 등이 경영평가의 결과를 좌우했다.

그러나 지금도 강조되고 있는 부채비율이나 방만 경영에 대한 평가는 이미 법률적으로 정해져 시행되고 있는 수준에서 반영됨을 고려할 때 굳이 평가가 있어야 하나 하는 반문을 해 본다. 지금까지 공공기관 경영평가는 기존의 타 평가나 자체평가와는 다르게 과도한 중앙집중적 평가에서 탈피하여, 정부 해당 기관의 책임하에 비계량적인 결과를 반영하고, 계량평가는 알리오시스템을 강화한 계량평가 및 점검으로, 중앙정부의 핵심 정책 부문만 반영한 평가로 구분하여 실시하는 것을 검토할 필요가 있다. 그리고 공공기관의 지원 서비스는 그 지원을 받는 고객(중소기업)의 니즈를 적극적으로 반영할 수 있도록 공공기관 고객만족도 평가를 더욱 강화하고, 세분화해서 운영하는 부문도 검토되어야 할 것이다.

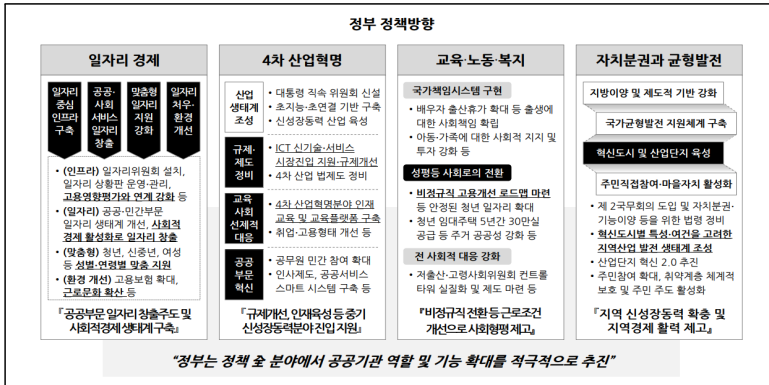
공공기관 기관평가의 기본 취지는 법률적으로도 대국민 고객서비스 개선임을 고려한다면, 공공기관 경영평가에 과도하게 집착함으로써 고객인 국민에 어떠한 서비스를 해야 하는지 스스로 역할을 외면하게 될 수도 있다.¹⁾

2. 공공기관의 사회적 가치와 효율성 프레임 갈등

단기적 성과보다 중장기적 성과 창출 프레임 구축

당시 공공기관은 문재인 정부 출범을 전후로 사회적 가치(social value)라는 정책적, 제도적 이념의 등장으로 많은 부문이 변화되었다. 당시 사회적 가치 구현지표는 경영평가체계에서 차지하는 지표 비중이 무려 20점이며, 경영평가 전반의 기저에 반영된 상태였다. 당시 공공기관 경영평가를 총괄하는 담당자로서 공공기관은 공공성을 기본으로 제한된 정부 재정 및 서비스를 얼마나 효과적으로 대고객(국민)서비스로 전달했느냐를 평가함을 전제로 할 때, 공공성 부문에 사회적 가치라는 기본적 전제를 바탕으로 하고 있기 때문이다. 이를 평가시스템에 도입할 경우, 자칫 기관의 설립목적과 지원 서비스의 왜곡을 초래할 가능성이 노골화되지 않을까 하는 걱정을 하게 되었다. 실제, 당시 대부분 공공기관은 기관 및 사업 운영 전반에 사회적 가치의 내재화를 하는 다양한 용역을 추진하고, 혁신보다는 사회적 가치 실현을 위한 기관 노력만을 강조하는 풍토가 확산되었다.

[그림 1] 문재인 정부의 국정 정책 방향과 기조



자료: 국정기획자문위원회(2017.07), 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」

- 1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 ‘경영실적평가제도’는 공기업·준정부기관의 자율 책임경영체계 확립을 위해, 매년 경영 노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도이다. 동 제도는 공기업·준정부기관의 공공성 및 경영 효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민 서비스 개선을 목적으로 한다.

한편, 당시 문재인 정부는 특히 일자리 창출을 강조하여, 기관 운영 및 사업추진 전반에 일자리 창출 지표를 반영하여 운영토록 하였다. 다만, 경영평가 시 중소벤처기업진흥공단이나 기술보증기금, 신용보증기금 등과 같이 직접적인 일자리 창출보다는 간접적인 일자리 창출, 중소벤처기업을 통한 일자리 창출을 도모하는 사업을 추진하는 기관에 있어 그 연계성을 증명하는 데 한계를 보인다. 경영평가 시 일자리 창출 지표는 양적인 일자리 창출 인원도 중요하지만, 소위 양과 질을 기본으로 하는 ‘좋은 일자리’ 창출을 위한 정책추진 프로세스와 성과체계를 구축하는 것이 더욱 중요하다. 지금도 강조되는 일자리 창출 지표는 공공기관 경영평가에서 주요 사업의 추구 관점인 PDCA 관점에서 관리될 수 있도록 유도해야 할 것이다.

따라서 공공기관이 계획단계-집행단계-점검단계-사후관리 단계별 비계량적 관점에서의 성과관리체계와 지표를 구성하도록 해야 할 것이다. 특히 공공기관 경영평가 대상 공공기관이 ‘좋은 일자리’ 창출을 위한 주요 사업 지표의 가중치 구성은 사업추진 과정(정책 집행과정)과 성과(산출, 결과)를 분리하여, 고용노동부의 법률상 추진하는 고용영향평가의 결과를 반영하여 양과 질적인 측면을 모두 고려한 보다 객관적인 노력과 성과를 측정토록 세밀하게 운영할 필요가 있다. 더욱이 각 공공기관은 계량지표로서 일자리 창출과 관련된 기관별 내부 성과관리 지표를 제시하고, 정부 해당 부처는 각 주요 사업에 대한 고용부의 고용영향평가 결과를 사전적으로 경영평가에 반영될 수 있도록 하는 것도 검토할 필요가 있다.²⁾

결국 공공기관 경영평가는 도입 배경이나 역사적 흐름을 고려할 때, 국내는 물론이고 해외에서도 그 제도의 우수성과 필요성을 높게 평가하고 있다. 이 과정에서 공공기관은 지속해서 경영혁신과 사업추진의 효율성을

2) 고용노동부 「고용정책기본법」 제13조(고용영향평가) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관 정책이 일자리 증감 및 고용의 질 등에 미치는 영향을 분석·평가(이하 “고용영향평가”라 한다)하고, 그 결과를 정책의 수립·시행에 반영하도록 노력하여야 한다. <개정 2014. 1. 21.> ② 중앙행정기관의 장은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 고용노동부 장관이 고용에 미치는 영향, 사업의 규모 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 고려하여 선정한 사업에 대하여 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 고용영향평가를 실시하고 그 결과를 고용노동부 장관에게 제출하여야 한다. <신설 2019. 4. 30.>

1. 「국가재정법」 제31조 제1항에 따른 예산요구서에 포함된 세출예산 사업

2. 「국가재정법」 제66조 제5항에 따른 기금 운용계획안에 포함된 기금사업

확보하기 위한 노력을 해나가고 있다. 다만, 현실적으로 사회적 가치로 대변되는 공공성과 방만 경영혁신 등의 효율성의 두 가지 공공기관 경영평가의 프레임은 공공기관의 지방 이전과 지방정부 주도의 지역혁신 등의 정책적 패러다임 변화를 고려하여 다음과 같은 부문도 심도 있게 논의할 필요가 있다.

우선, 공공기관의 사회적 가치 실현과 방만 경영에 대한 혁신경영은 당시 추진 이후에 그 유사 과제의 발굴과 유사한 성공사례 도출을 위해 각 기관의 중복적 노력으로 낭비를 초래했다고 판단된다. 따라서 공공기관 경영평가가 공공성과 효율성이라는 프레임을 기반으로 가능하다면, 기관의 성격에 맞춰 단기·중장기 과제로 구분·운영할 필요가 있다.

다음으로, 공공기관 지방 이전이라는 분산정책은 공공기관 경영평가의 운영시스템을 변화시켜 왔다. 따라서 공공기관 경영평가가 면대면으로 평가해야만 하는 것은 아니지만, 공공기관 경영평가가 가지고 있는 기본적인 프레임인 경영 전반에 대한 평가(계량평가 포함), 주요사업에 대한 계량과 비계량평가, 감사평가 등에 대한 평가방식의 전환을 검토해야 할 것이다. 이를 위해 이미 운영되고 있는 알리오 공시시스템(ALIO: All Public Information In-One)을 적극적으로 활용하여, 이 알리오 공시시스템에 등재되어 있는 정보와 주무부처의 재정사업 자율 평가 결과 등을 강화하여 경영평가를 운영하는 방안도 중장기적으로 검토할 필요가 있다.

경영평가는 공공기관의 역량강화 프로그램

박병홍*

1. 경영평가의 의미와 중요성

정책평가를 처음 접하게 된 것은 학창시절 정책학 수업을 들었을 때지만 피부에 와닿지 않았다. 공직생활 중 두 차례 정부업무평가를 직접 담당하였고 사무관 때 외부위원의 평가착안사항¹⁾을 공직생활 내내 참고했을 만큼 평가는 나에게 큰 영향을 미쳤다. 공공기관에 근무하면서 평가에 대해 보다 깊이 있게 생각하게 되었고 평가의 의미와 중요성을 더욱 실감하게 되었다.

경영평가는 단순히 사업의 성과를 측정하는 이상의 의미를 가진다고 생각한다. 첫째, 평가지표에 따라 평가를 실시하여 문제점은 개선하고 잘한 점은 보다 발전시킴으로써 경영 효율화의 중요한 수단이다. 둘째, 계획 수립·집행, 점검·개선, 평가·환류 등의 평가지표 체계는 업무추진과정에서 참고할 수 있는 가이드라인의 역할을 한다. 셋째, 경영평가로 인해 각종 지침에 부담을 가지게 되어 책임성이 강화되고 업무 추진과정에서의 소통과 평가 결과의 공개를 통해 경영의 투명성이 높아진다. 넷째, 궁극적으로는 설립목적에 맞게 공공기관이 운영됨으로써 대국민 서비스 향상과 국가 경쟁력 강화에 기여한다.

* 현 축산물품질평가원 원장

1) 국정과제 부합, 정책목표 부합, 예산 확보, 제도 마련, 정책 홍보, 추진상황 점검, 효과성, 파급영향 등

2. 평가제도 관련 가장 쟁점이 되었던 사항과 대응

원장으로 부임하면서 축산유통의 중요성이 높아짐에 따라 위탁업무가 늘어나는 상황에서 공공기관 경영혁신 차원에서 정원을 감축해야 하였기 때문에 조직 역량 극대화가 가장 시급한 과제였다. 기관장의 역할과 그동안의 행정 경험에서 얻은 경영철학을 바탕으로 업무·구조·인사·절차 등 4가지 측면에서 내부 조직을 진단하고 4대 혁신전략과 12개 주요과제를 선정하였다.

1차 연도는 혁신기로 정하고, 조직역량 강화의 기본 틀인 과제별 추진 방안을 마련한다. 첫째, 업무 혁신으로 가치체계를 재정립하고 직원들과 함께 경영전략과 중장기 계획을 수립한다. 둘째, 구조 혁신으로 업무 수탁이 용이하도록 사업에서 정책 중심으로 조직을 개편하고 참여 확대와 내실화를 목적으로 이사회를 개편한다. 셋째, 인사 혁신으로 인사원칙을 정하고 직원 역량 제고와 동기부여를 포함한 인사정책도 마련한다. 넷째, 절차 혁신으로 고객 맞춤형 소통체계를 구축하고 업무처리 디지털화와 지속성 확보를 위한 업무의 제도화도 추진한다. 2차 연도는 도약기로 정하고 성과가 가시화되도록 효율적인 집행에 집중한다. 3차 연도는 조직원의 자율성을 보다 강화하고 내·외부 평가를 통해 지속적으로 보완한다.

이렇게 3년 임기 동안 업무 추진 계획을 수립하였고 이를 실적보고서에 담고 싶었는데 반대 의견이 만만치 않았다. 양식에 있지 않은 내용을 포함할 경우 위험부담이 크다는 이유였다. 첫 해에는 결국 포기했다. 1년 동안 4대 혁신전략의 주요과제를 대부분 마무리하면서 조직은 큰 변화가 있었고 제2의 도약기를 맞이하는 분위기였다. 두 번째 해에는 직원들과 충분한 논의를 거쳐 위험부담이 있더라도 전체 틀에 해당하는 내용 한 장을 추가하였다.

3. 평가업무 수행과정에서 기억에 남는 에피소드

축산물품질평가원은 축산물 등급판정을 하는 민간기관으로 출발하여 2007년에 공공기관으로 전환되었다. 업무의 특성상 품질평가직이 80% 이상을 차지하고 다수의 직원이 현장에서 근무한다. 직원들의 전문성과 잠재역량은 뛰어나지만 기획은 많은 직원에게 생소한 분야였다. 조직규모도 작은 편이어서 실적보고서를 작성하는 직원을 찾는 데 어려움을 겪었다. 업무분야가 축산이어서 전문용어가 많고 일반인들의 이해도가 낮아 추진성과를 잘 전달하기도 쉽지 않았다. 기관의 역할이 크게 확대됨에 따라 기획역량 강화가 무엇보다 중요했다.

우선 그동안의 경험을 토대로 ‘직원공감 달모임’을 통해 기획과 보고서 작성방법에 대한 강의를 했다. 기획조정본부장의 기획역량 교육도 이어졌다. 전 직원 공유 필요 사항은 담당 직원이 직접 설명토록 했다. 주요과제는 토론방식의 CEO혁신포럼을 통해 직원들과 함께 고민하면서 문제를 해결했다. 직원들이 보고서를 직접 작성하고 코칭을 받을 수 있도록 ‘기획역량강화 프로그램’도 신설하였다. 상반기에는 참여 희망 직원이 직접 과제를 정하여 보고서를 작성토록 하였고, 하반기에는 본원과 지원의 부서별 총괄팀장을 중심으로 주요과제에 대한 보고서 작성과 평가가 이루어졌다.

이렇게 다져진 역량을 바탕으로 업무추진과 실적보고서 작성을 시작했다. 평가지표별로 의미를 잘 이해하고 성과를 체계적으로 작성하는 것은 여전히 어려웠다. 평가요소의 의미에서부터 출발했다. 연계성은 무엇인지, 적절성은 무엇인지 용어 하나하나의 취지에 충실하고자 했다. 평가착안사항에 따라 사업을 추진하고 성과를 꼬집어내기 위해 끊임없이 토론했다. 새벽까지 토론이 이어진 적도 있다. 실사 후 마지막 자료 제출까지 함께 고민했다.

4. 평가제도가 기관 운영에 미친 영향

경영평가제도는 기관 운영에 적지 않은 영향을 미쳤다. 우선 평가 준비를 하면서 담당 업무에 대해 관행에 얽매이지 않고 문제의식을 가지고 개선과제를 찾는 노력을 함으로써 자발적인 경영혁신을 유도하게 되었다. 둘째, 평가편람이 경영전략 수립과 집행, 주요사업의 계획수립부터 평가·환류까지 행정의 기본 틀을 제시함으로써 정책적 사고를 가지게 되고 체계적인 업무를 가능하게 하는 등 직원들의 역량 제고에 기여하였다. 셋째, 경영전략, 소통, 조직, 인적자원관리 등 성과지표를 토대로 업무를 처리함으로써 일하는 방식의 변화를 가져왔다. 넷째, 사회적 책임 분야를 통해 기관 본연의 업무뿐만 아니라 기관 보유 자산을 사회와 공유함으로써 기관의 역할이 확대되고 공공기관으로서의 책임성도 강화되었다.

다만, 경영실적보고서 작성에 많은 시간과 노력이 투입되기 때문에 기존 업무 처리에 대한 부담이 증가하는 문제가 있었다. 이러한 문제를 개선하기 위해 경영평가체계를 업무처리에 내재화함으로써 업무 부담을 줄이는 방안을 계속 강구하고 있다.

5. 경영평가제도의 발전방향

논의에 앞서 두 가지 전제에 대해 살펴보자. 첫째, 경영평가는 공공기관이 설립 취지에 맞게 업무를 하도록 유도하는 방향으로 이루어져야 한다. 다만, 공공성과 효율성 중 어느 것에 초점을 맞추어야 하느냐의 문제가 있다. 목표와 사업은 공공성에 초점을 맞추어야 하고, 추진과정에서의 절차와 방법은 효율성에 초점을 맞추어야 한다고 생각한다. 또 하나는 책임성과 자율성 문제이다. 정책 추진의 혼선을 방지하기 위해 공공기관은 업무위탁 범위를 지켜야 하고, 자율성은 그 범위 내에서 이루어져야 한다고 본다. 둘째, 평가 준비보다 사업에서 성과를 내는 기관이 좋은 평가를 받아야 한다. 업무 추진과 보고서 작성과정에서 기관의 역량이 높아지는 긍정적인 측면도 있지만 평가준비에 따른 업무 부담은 줄이는 것이 필요하다. 이러한 전제하에서 발전방향을 제시해 보고자 한다.

첫째, 앞서 언급한 공공기관의 성격에 맞게 공공성, 효율성(자율성 포함) 및 책임성의 관점에서 크게 경영 또는 사업 성과, 경영혁신 노력, 지침 준수여부 등 세 가지 분야로 나누어 평가하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것 같다.

둘째, 사업 분야는 비계량 없이 계량평가만으로 성과를 측정한다. 경영 분야는 사업을 효율적으로 집행하기 위한 수단임에도 경영과 사업 분야로 나누어 노력과 성과를 같이 작성함으로써 경영 분야 성과는 사업과, 사업 분야 노력은 경영과 중복된다.

셋째, 사업 분야는 계량평가 지표의 수를 늘리되, 기관별로 목표의 체계별 체계를 작성하여 사업에 대한 성과평가를 보다 촘촘하게 실시한다. 상위 성과지표는 부처와 협의하고 하위 지표는 기관에 자율성을 부여하되, 대표성, 기여도, 난이도 등의 기준으로 평가하여 비중을 차등을 둔다. 현재 평가제도는 공정성을 강조하다 보니 경영여건 변화에 능동적으로 대응하기 어려운 측면이 있다. 특히 정책수단의 일부분만 위탁받는 준정부기관의 경우 상위 지표는 대표성이 있지만 기여도가 낮은 경우가 많다. 계량지표의 수가 적어 한 지표의 결과가 지나치게 큰 영향을 미치는 문제도 있기 때문에 개선이 필요하다고 본다.

넷째, 경영 분야의 계량평가는 각 부처에서 개별적으로 실시하고 있는 외부평가 결과를 그대로 활용하고, 비계량평가는 리더십, 경영전략 및 혁신 등 외부평가와 중복되지 않는 범위 내에서 실시한다. 사전에 충분한 협의를 거쳐 외부기관의 평가가 이루어진다면 그 결과를 경영평가에 갈음할 수 있다고 본다. 이로써 경영분야 평가와 외부기관 평가의 중복 문제를 해소할 수 있을 것이다.

결론적으로 평가 준비에 대한 부담을 줄인다면 평가의 긍정적인 효과는 매우 크다. 긍정적인 효과를 극대화하기 위해 평가제도 개선과 함께 평가를 별도의 업무가 아니라 평가체계에 따라 업무를 추진하는 피평가기관의 노력도 필요하다. 공공기관 경영평가 40주년을 맞아 국민행복에 한층 더 기여하는 경영평가를 기대해 본다.

경영평가제도의 지속가능성을 위하여

임종순*

1. 경영평가의 기억

참여정부 시절 혁신평가를 시작으로 경영평가업무를 한 지 20년의 시간이 흘렀다. 그동안 경영평가 업무를 하면서 느꼈던 소회를 정리하는 소중한 기회를 주셔서 감사드린다. 평가에 대한 이야기는 쉽게 할 수 있지만, 개선에 대한 이야기를 하는 것은 매우 어려운 일이다. 주인, 대리인의 이야기를 하지 않더라도 공기업 경영혁신의 당위성은 두말할 필요가 없다. 태생적으로 주인의식이 부족하여, 무사안일과 방만 경영 가능성이 높기 때문에 공기업에 대한 혁신 필요성은 항상 있어 왔고, 그 성과를 측정하기 위한 경영평가도 지속하여 왔다.

공기업 혁신과 경영평가의 근간은 1981년에 발표된 한국개발연구원의 '정부투자기관 경영개선에 관한 연구'로 시작되었다. 그 전에도 공기업 경영혁신에 관한 논의가 있었지만 공기업 경영개선에 대한 본격적인 논의는 이 연구를 바탕으로 시작되었다. 여기서 제기된 논의를 중심으로 「정부투자기관관리기본법」(이하 정투법)이 제정되었고, 공기업 경영평가가 실시되어 40년의 역사를 갖게 되었다.

공기업 경영은 경영평가를 근간으로, 방만 경영 일소, 민영화, 비효율성

* 현 한국가스공사 경영관리부사장

제거운동 등 핵심과제를 중심으로 진행되었다. 공기업 정책이 본격적으로 핵심이슈를 중심으로 실시된 것은 참여정부로 기억한다. 공공분야 투명성 향상을 위한 윤리경영을 필두로 대대적인 공공혁신운동이 전개되었다. 공공분야 혁신활동의 대국민 성과를 고양하기 위하여 혁신평가를 정부경영 평가와 별도로 실시하였다. 혁신에 대한 관심은 지대했고, 공공분야도 이에 부응한 혁신활동을 추진했다. 기억나는 장면이 있는데, ‘혁신 폴코스’, ‘맛있는 혁신’ 등 경영혁신과 관련된 각종 매뉴얼을 제작하고, 상황별 위기관리 대응 시나리오를 만든 것이다.

공기업 경영은 ‘선진화’, ‘창조경영’으로 이어졌다. 윤리경영, 지속가능경영 등 가치 중심 경영에서 효율 중심으로 전환된 것이 다른 점이고, 자원개발 등 주요 국책과제를 공기업 중심으로 추진하게 되었으며, 경영평가도 이를 촉진하는 방향으로 진행되었다. 이후 공기업 경영은 부채관리, 재무구조 건실화 등 공기업 경영을 정상화시킨다는 차원에서 효율화 중심으로 진행되었다. 다음 정부의 공기업 경영은 사회적 가치 중심이었다. 경영평가도 효율성 지표를 줄이고, 사회적 가치 비중을 올렸다. 일자리 창출, 안전·환경, 지역사회 발전, 균등기회·사회통합이 중요한 평가지표가 되었다.

정부 교체와 함께 전정부의 공기업 정책은 큰 비판을 받게 된다. 일자리 창출, 비정규직 정규직화로 공기업의 인력은 크게 늘었고, 효율성이 하락하였다는 비판과 함께 경영 전반에 대한 인력조정 등 강도 높은 혁신을 요구받게 되었다. 경영평가는 다시 사회적 가치 중심에서 재무성과 등 효율성 중심으로 변경되었다.

2. 방향 전환의 필요성

공기업에 들어온 이후 자주 들은 말이 “공기업은 정부 정책의 수단”이라는 것이다. 이 표현은 정부에서뿐만 아니라 학계에 계신 분들도 자주 사용했다. 기업을 고유목적을 지닌 유기체로 보지 않고 수단으로 볼 경우 나타나는 현상이 있다. 에너지 요금정책의 경우 원가에 못 미치는 요금제 운

영으로 관련 공기업은 부실에 빠졌다. 지방자치 열기가 높았던 시기에 지어진 건축물 가운데 이용실적이 거의 없어 흉물이 되어버린 사례를 쉽게 찾을 수 있다. 경제성 등 충분한 검토 없이 천문학적인 자금이 투입되고, 재정적인 부담은 관련 공기업이 떠안았다. 공기업을 정책의 수단으로 활용한 결과다.

기업의 존재의미를 수단으로 볼 경우 기업 종사자도 같은 취급을 받게 된다. 칸트는 정언명령을 통해서 “누구든 자신과 타인의 인격을 존중하고, 목적 그 자체로 사람을 대하라. 결코 수단으로 사용하지 말라.”고 말한 바 있다. 공기업 경영을 보면 그 안에 존재하는 사람에 대한 배려는 부족했다는 아쉬움을 느낀다. 무리한 정책의 여파로 경영이 악화되고 구조조정의 회오리에 휩싸인 사례를 어렵지 않게 볼 수 있다.

「정투법」이 제정되고, 경영평가를 시작하던 시기 우리 경제의 규모는 세계 40위권이었고, 고도 경제성장을 위하여 도로, 전기, 통신, 가스 등 인프라 증설이 요구되었으며, 경영평가도 이러한 목표달성을 위한 수단으로 작용했다. 지금 우리 경제는 세계 10위권이며 공공부문이 직면한 과제도 지배구조, 안전, 환경, 사회적 가치 등 질적인 성장을 도모하기 위한 것으로 변모했다.

그동안 우리 사회는 큰 변화를 겪었다. 조직형태는 피라미드 조직에서 네트워크 조직으로, 리더십은 하향식에서 상향식으로, 권한 행사는 통제에서 협업으로, 동기부여는 이윤·돈 중심에서 의미·목적 중심으로, 역할초점은 자기이익에서 섬김·봉사로, 성공요인은 경쟁·승리에서 사랑·보살핌으로, 관계성격은 계층시스템에서 수평구조로, 인사 원칙은 배제와 특권에서 다양성과 포용으로, 정보운영은 제한에서 공유로, 변화 추진도 하향식에서 상향식, 전체 시스템으로 변화하였다. 지금은 수직적 소통보다 수평적인 소통이 대세를 이루는 시대다. 상호 수평적인 관계 속에서 열린 소통이 필요한 시기다.

과거 공기업 경영의 근간은 X이론에 바탕을 두었다. 자발심보다 물리적인 통제 속에서 임무를 잘 수행한다는 이론인데, 이는 인간을 고유의 목적

을 가진 존재가 아니라 수단으로 보는 것이라 할 수 있다. 우리가 헤쳐나갈 미래사회는 복합적인 이슈가 혼재된 사회이며, 개성과 자발심, 이에 바탕을 둔 창의성이 요구되는 시대다. 지금 공공분야가 당면한 문제는 기업과 구성원의 독자성과 창의성에 바탕을 두고 방안을 모색해야 더 효율적으로 해결할 수 있다고 생각한다.

5년을 주기로 정부가 교체되면 이전의 업무 중 휴지통으로 들어가는 일이 많다. 경영평가지표에 반영되어 추진하던 업무도 변화한다. 정부의 교체로 국정 방향이 바뀌는 것은 어쩔 수 없지만 경영의 근간은 유지되고, 지난 정책에 대한 정리와 피드백은 반드시 필요하다고 생각한다.

공기업은 ‘공익창출을 통한 국민행복 증대’라는 미션을 가지고 있다. 「OECD 공공기관 지배구조 가이드라인」에서는 공공기관의 목적을 ‘국가가 공기업 소유하는 궁극적인 목적은 효율적인 자원 배분을 통한 사회 가치의 극대화이다.’라고 명시하고 있다. 공기업 존재의 목적을 사회 가치 극대화라고 본 점이 인상적이다. 최근 우리가 보고 있는 공기업 경영을 둘러싼 주요 이슈는 기관장 선임의 문제, 공기업 정책을 둘러싼 경제적인 이해관계 등이다. 이러한 이슈의 답을 가치의 극대화에서 찾으면 좋겠다. 가치는 선택의 문제, 지향의 문제다. 정치, 경제적 이해관계를 떠나 장기적으로 우리가 지향할 가치를 선정하는 것이라면 문제를 풀기 수월하다고 생각한다. 공공기관의 존재 의미를 수단이 아닌 목적으로 전환하고, 가치 중심의 경영에서 답을 찾을 수 있다고 생각한다.

지금 우리는 과거와 다른 큰 변화를 겪고 있다. 공기업 운영에 관한 기본 계획을 세우던 시기와 지금은 질적인 격차가 있다. 중진국 문턱에서 고도성장을 지향하던 시기에 비하여 지금은 4차 산업혁명, 정보화, AI 등 질적인 성장을 도모해야 하는 과제를 안고 있다. 구성원도 이른바 MZ세대가 주류를 이루고 있다. 기업에 대한 인식, 소통, 운영철학, 연속성, 비전 등 모든 측면에서 다른 경영방식과 접근이 필요한 시기다.

3. 경영평가의 지속가능성을 위하여

기업을 수단이 아닌 목적으로 본다는 것은 무엇일까? 목적은 조직이 표방하는 임무이며, 활동을 하는 이유이고, 활동의 결과로 만들어내고자 하는 모습이다. 공공기관의 목적은 부여된 공공서비스를 원활하게 공급하여 국민을 행복하게 하는 것이다. 기업의 목적을 정하는 것은 기업이 운영되는 방식을 확립하는 가치관과 신념을 정립하는 것이다. 공공기관의 목적도 목표 달성의 수단보다 더 넓고 큰 것이라고 할 수 있다. 지속가능한 기업이 되기 위해선 책임감과 대응력을 갖추고, 협력업체, 고객과 정직하고 공정하게 관계를 맺고, 사회에 온전하게 기여해야 한다. 공기업이 지향해야 할 방향도 이와 크게 다르지 않다고 생각한다.

효율성은 목적 달성을 위한 기본적인 조건이고, 공기업은 연대, 공정성, 지속가능성, 겸손함이라는 가치를 지향해야 한다고 생각한다. 연대는 기업과 이해관계자, 즉 직원, 협력업체, 고객, 공동체를 하나로 이어주는 역할을 한다. 지금 우리가 직면한 문제는 혼자만의 힘으로 풀기 매우 어렵다. 정보를 공유하고, 협력하고, 소통하는 연대의 정신이 무엇보다 중요한 시기다. 공기업 간, 공기업과 민간기업 간, 협력과 연대가 필요한 시기다. 공정성의 가치는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 지속가능한 발전은 환경, 사회, 경제 세 가지 기둥의 균형적인 발전을 의미한다. 이해관계자에 대한 겸손한 태도와 리더십은 공기업의 지속가능성을 높여줄 것이다. 겸손함은 우리가 속한 회사, 지역사회, 공동체에서 모든 것이 동등하다는 것을 인정하는 태도다.

수용성과 지속가능성 제고를 위하여 정책목표 달성을 위한 수단이라는 범위를 벗어나 공기업 경영활동에 가치와 의미를 부여하는 방식으로 경영평가 제도를 운영할 시기라고 생각한다. 그동안 공기업 경영평가제도는 방만 경영 일소, 비효율성 제거, 투명성 향상이라는 시대적 과제를 달성하는데 크게 기여하였다. 이제는 지난날의 성과를 바탕으로 미래를 지향하는 방향으로 전환을 이루어야 하는 과제를 지니게 되었다. 평가제도가 지향할 새로운 가치를 정립하여 다가올 40년을 준비하면 좋겠다.

경영평가, 공기업의 내일을 묻다

이득순*

1. 들어가며

매년 6월 중순이 되면 경영평가를 받는 공공기관의 분위기는 어수선했다. 임원 및 평가를 담당하는 직원들은 긴장하고 일반 직원들은 기대감을 갖는다. 경영평가는 외형상 한 해 동안 공공기관의 경영 성과에 대한 객관적인 평가이다. 그러나 공공기관의 직원들에게는 인센티브 재원을 배분하는 제로섬게임으로 인식되고 있다. 조직에 미치는 영향이 크기 때문에 공공기관들은 평가에 과도하게 대응한다.

한국도로공사는 도로의 정비를 촉진하고 도로교통의 발달을 목적으로 1969년에 설립되었다. 지난 50여 년간 경부고속도로 건설을 필두로 전국의 대동맥을 형성하며 한국 경제발전의 중추적 역할을 담당했다는 자부심을 가지고 있다. 2008년 「공운법」 시행 이후 한국도로공사는 경영평가에서 전반적으로 좋은 등급을 받아왔다. 이로 인해 직원들의 업무에 대한 열의가 높고 성과에 대한 의지도 강하다.

필자는 2019년부터 5년간 평가 업무 실무책임자로 근무했다. 이 기간에 평가에 영향을 미친 특이한 외부적 요인들이 많이 발생했다. 「청탁금지법」과 「이해충돌방지법」의 시행, 2019년 12월 COVID-19 팬데믹 유행,

* 현 한국도로공사 인재개발원장

2021년 감사원의 ‘공공기관 경영평가제도 운영실태’ 감사 실시 등. 특히 경영평가 실시수검이 COVID-19 팬데믹으로 인해 화상으로 진행되는 초유의 사태가 발생했다. 이런 요인들은 평가자와 피평가기관의 접촉을 제약했고 이로 인해 평가 결과에 대한 수용도는 낮아진 것으로 생각된다. 특히 COVID-19 팬데믹으로 인해 계량지표 점수가 기관 특성에 따라 큰 폭으로 등락했다.

본고에서는 경영평가제도에 관한 내용보다는 기관 입장에서 경영평가가 가지는 의미나 쟁점이 되었던 내용에 대한 나름의 소회를 기술하고자 한다. 또한 평가업무를 담당하면서 느꼈던 점을 바탕으로 경영평가 발전방향에 대한 개인적 의견을 제시하고자 한다.

2. 경영평가에 대한 기관의 인식

상반기는 경영평가, 하반기는 인사

이 말은 공공기관에서 경영평가가 차지하는 위상을 단적으로 나타낸다. 공공기관에 부임하는 기관장들은 업무 파악과 동시에 경영에 관한 자율성이 심하게 제약받는 현실에 적응해야 한다. 조직, 인사, 예산, 공시, 임원 임면 등 중요한 경영활동에 재량권이 없다. 공공기관은 매년 6월 30일까지 중장기 재무관리계획을, 10월 31일까지 중장기 경영목표를 기재부 장관과 주무부장관에게 제출하여야 한다. 또한 경영평가를 받고 후속조치로 임직원의 인센티브가 결정되고 기관장 및 임원이 해임되기도 한다. 이 모든 것이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 담겨 있다. 세부적인 사항은 기재부에서 운영하는 각종 지침과 규정에 있다.

경영평가제도가 공공기관의 자율경영 및 책임경영체제를 확립하고 공공기관의 고유목적인 공공성과 경영효율성을 제고하는 핵심적인 제도로 정착돼야 한다는 것에 이견은 없다. 매년 6월 중순이 지나면 경영평가 결과가 발표된다. 기관별로 희비가 엇갈린다. 열심히 일한 직원들이 좋은 결과를 기대하는 건 당연한 일이다. 하지만 등급이 낮게 나온 기관의 직원들은

억울해한다. 경영평가 결과는 직원들의 사기에 절대적인 영향을 미친다. 새로 부임한 기관장은 당해 연도 현안 및 리스크를 관리할 뿐(?)이다. 경영평가 관점에서 보면 그렇다는 것이다. 이슈가 없고 내부역량이 좋은 기관의 장으로 임명되는 분은 운이 좋다. 정책적으로 부담을 짊어진 조직이나 사회적 리스크를 가지고 있는 조직은 노력해도 좋은 등급을 받기 어렵다. 이것은 공공기관들이 받아들일 수밖에 없는 현실이다.

일 년 내내 평가만 받는다

공공기관은 정부 부처에서 외부 평가를 많이 받는다. 대부분의 평가 결과 경영평가에 영향을 미친다. 그중에서 6개 평가는 제도개선을 통해 2022년도 경영평가 편람에 반영되어 계량지표로 연계되었다. 편람의 개편 방향은 기관의 평가 부담을 완화하기 위함이었다. 이렇듯 공공기관은 연중 경영평가를 준비하기 위해 전사적인 노력을 기울인다. 주 단위, 월 단위, 분기 및 반기의 성과점검 회의가 정례화되어 있다. 연말 연초에 평가 실적 보고서를 작성하고, 제출하여 수검받고 결과 발표 후 후속 조치를 완료하면 7월이다. 9월부터 11월에 지표수정 및 지표개선이 이루어지고 12월에 차년도 편람이 확정된다. 경영평가는 3년에 걸쳐 이루어진다. 첫해에 지표 개선을 통해 편람에 지표를 반영하고, 담긴 지표를 다음 해에는 실행하고, 3년 차에는 전년도 실적으로 평가를 받는다. 당해 연도에 아무리 노력해도 원하는 만큼의 성과를 낼 수 없는 이유이다.

3. 지속가능한 성과관리를 위한 노력

당연한 말이지만 지속가능한 성과관리를 위해서는 성과 지향적 조직문화가 정착되어야 한다. 경영평가 성과관리 지표는 비계량지표와 계량지표로 나뉜다. 지표는 대부분 '노력과 성과'로 정의된다. 우리 공사의 지표판리는 두 가지 방향으로 진행되었다. 비계량지표는 제안제도와 같은 지식경영시스템 프로세스를 활용하였다. 고등급 제안의 선정 기준에는 국민 체감

도와 확산을 통한 업무 효율 여부가 엄격히 적용되었다. 좋은 등급을 받기 위해서는 이 일을 왜 하는지? 어떤 편익이 발생하는지?에 답할 수 있어야 한다.

이 시스템을 통해 선정된 10개의 경영우수사례는 12월 경영대상을 통해 발표되고 공유된다. 이것이 2005년부터 이어진 우리 공사의 BP를 만드는 프로세스다. 계량지표는 대표성과 도전성에 부합하는 지표를 발굴하고 개선하기 위해 끊임없이 노력한다. 이런 내부적인 프로세스를 장려하기 위해 포상, 승진, 개인업적평가 등급 상향 등의 금전적·비금전적 인센티브가 지원된다.

경영평가 업무를 수행하면서 가장 기억에 남는 일은 코로나 보정이다. 2020년 코로나로 인해 당해 연도 계량지표 실적은 큰 영향을 받았다. 한 국도로공사의 경우, 주요사업 계량지표를 세분하면 10개로 구분할 수 있는데 계량지표를 구성하는 주요 변수로는 총 주행거리와 총 이용차량이 있다. 총 주행거리는 4개 지표(가중치 11점)에 사용되고, 총 이용차량은 2개 지표(가중치 5점)에 사용되고 있다. 두 변수의 변동에 따라 주요사업 6개 지표(가중치 16점)에 영향을 미친다.

통행량이 급감함에 따라 총 주행거리, 총 이용차량, 휴게소 매출이 급락하였다. 2020년도 하반기는 코로나 보정으로 평가단과 기관 간에 힘겨운 줄다리기가 이어졌다. 우리 기관도 다양한 시나리오별 보정 논리를 고민하고 개발하였다. 평가단은 결측 기준과 방식을 제시하였고 코로나19 영향의 유형별 조정 방안을 시행하였다.

평가단이 납득할 만한 보정계수 발굴이 시급했다. 2020년 실적은 코로나로 인해 오염된 수치이다. 그러므로 2019년 실적을 기준으로 2020년 실적을 보정받기 위함이었다. 다행히 사전에 고민하고 있던 대안 중, 코로나19로 인해 영향을 받은 변수와 가장 상관성·연계성이 높은 경제·산업 지표를 마감일에 제출할 수 있었다. 우리 기관은 이 보정계수를 통한 실적 보정으로 큰 불이익을 면할 수 있었다.

4. 경영평가 발전을 위한 제언

경영평가가 공기업 경영실적 향상에 긍정적인 역할을 하는가? 이 질문은 경영 실적을 무엇으로 정의하는가에 따라 답이 달라진다. 29년 전 입사했을 당시와 비교해 보면 공공기관 직원들의 자부심과 공공기관의 공공성은 큰 폭으로 하락한 듯싶다. 물론 MZ세대로 대변되는 젊은 직원들의 가치관의 변화나 시류가 반영된 부분도 클 것이다.

정권에 따라 지표의 구성이나 가중치가 크게 바뀐다. 문재인 정부에서는 사회적 가치의 비중이 높아지고, 윤석열 정부에서는 재무지표 등 효율성 지표 비중이 커진다. 이 때문에 단기실적 중심의 경쟁 과열로 공공기관의 장기적이고 본질적인 성과가 도외시되는 경향이 나타난다. 그 결과 경영평가에 대한 불만과 피로감이 누적되고 있다. 경영평가가 경영효율성을 제고하는 취지를 벗어나 정부 정책을 집행하는 통제기능이나 인센티브를 더 받기 위한 수단으로 변질되었다는 지적을 받은 한다.

하버드대 새뮤얼 보울스 교수의 '인센티브의 역설'이 있다. 사람들은 인센티브라는 틀이 생기면 자신을 인센티브에 움직이는 수동적 존재로 규정하고 더 이상 자발적인 행동을 하지 않게 된다. 문제 해결을 위한 제도나 정책이 역효과를 가져오는 코브라의 역설이 발생하지 않을지 우려된다.

경영평가 제도가 도입된 지 40년, 제도의 공과에 대해 의견이 분분하다. 필자는 몇 년 전 조세재정연구원에서 주관하는 방글라데시 고위 공무원 교육 프로그램에 참여한 경험이 있다. 이때 필자는 경영평가 주요사업 지표 설계에 대해 2시간 동안 소개 교육을 진행했다. 방글라데시 중앙부처의 고위 공무원들의 높은 관심과 질문들이 인상 깊었다. 경영평가 제도가 정부가 공공기관을 관리하는 핵심적인 정책도구로서 역할을 해 왔으며 국제적으로도 우수성을 인정받아 재개발 국가의 벤치마킹 대상이 되고 있다는 것을 실감했다.

지난 40년간 경영평가제도는 공공기관의 경영성과 개선과 재무 실적 향상 등 경영혁신의 핵심적인 수단으로 기능하고 있다는 평가가 있다. 하지

만 서열식 평가, 평가의 신뢰성과 전문성, 과도한 평가 부담과 평가비용 등 다양한 문제점이 제기되고 있다. 그러나 경로의존성을 가지는 경영평가 제도를 없애는 것은 현실적으로 어렵다. 그렇다면 OECD 회원국으로서 한국의 국격에 맞게 제도를 업그레이드해야 한다.

필자는 그간의 경험을 바탕으로 경영평가제도에 대한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 전문성 확보 방안이다. 이는 두 가지 측면이 있다. 평가의 수용성은 평가위원들의 공공기관에 대한 이해가 기본이다. 이를 위해 3년 정도의 임기를 보장하는 것이 필요하다. 또한, 제도의 안정성과 예측 가능성을 위해 독립된 평가 전문기관의 설립이 필요하다.

둘째, 평가 주기를 1년 단위에서 중장기 방식으로 변경해야 한다. 일례로 기관 평가를 기관장 재임 중 한 번 하는 것도 하나의 방법이다. 기관장에게는 경영의 자율을 보장하고 책임을 묻는 대안이 될 수 있다. 또한 방식은 기관과 평가단의 부담을 줄일 수 있다.

마지막으로, 보상체계의 신뢰성을 확보해야 한다. 경영 평가급의 규모를 줄여 기관 간 과열 경쟁을 감소시킬 필요가 있다. 감소분은 기관의 내부 평가급으로 전환하여 경쟁을 조직에 내재화하는 방법도 있다. 또한 징벌적 반납이나 임원 급여의 과도한 제한은 평가의 신뢰성과 유인을 훼손할 우려가 있다.

경영평가에서 공공기관의 미래를 위한 긍정적 역할을 기대한다.

미래 50년을 위한 경영평가제도의 발전 방향

남영현*

1. 시작하면서

1960년대 이후 한국 사회의 성장은 공공기관의 역할을 빼놓고 설명하기 어려울 정도로 우리 사회에서 공공기관의 역할은 갈수록 중요해지고 있다. 공공기관은 국가의 기본적인 기능을 수행할 뿐만 아니라 국민의 삶의 질 향상에 중요한 역할을 하기 때문이다. 이에 따라, 공공기관의 효율성과 효과성은 공공 정책의 성공을 좌우하는 중요한 요소로 자리 잡고 있으며, 이를 체계적으로 평가하고 관리하는 것이 매우 중요한 일이 되었다.

필자가 공공기관 구성원으로서 ‘경영평가 보고서’를 작성하면서 그 업무의 무거움을 처음으로 체험한 시기는 지난 2004년이였다. 당시 하루에 한 페이지는 고사하고 단 한 줄도 작성하지 못하는 경우도 많았고, 주말이면 경영평가보고서 작성이 일상이 되었던 날들이 지금은 추억처럼 떠오른다. 그렇게 시작된 경영평가와의 인연은 2017년 결국 성과관리 업무를 총괄하는 업무로까지 이어지게 되었고, 꽤 오랜 시간을 경영평가 업무와의 인연을 이어오게 되었다. 40년이라는 한국 경영평가 제도의 역사에 비하면 한없이 미천한 경험이지만, 경영평가 업무를 수행해 오면서 느꼈던 경험과 고민을 바탕으로 경영평가 제도의 의의와 중요성을 살펴보고 몇 가지 발전 방향에 대한 제언을 해보고자 한다.

* 현 한국수자원공사 기획조정실장

2. 경영평가 제도가 공공기관 운영에 미친 영향

경영평가제도의 역할과 기능

이미 잘 알려진 바와 같이 공공기관 경영평가제도는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따라 공공기관의 자율 및 책임 경영체계를 확립하기 위해 매년 경영성과를 평가하는 제도이다. 궁극적인 목적은 공공기관의 공공성과 효율성을 높이고 경영개선이 필요한 사항에 대해서는 전문적인 컨설팅을 제공하여 대국민 서비스의 질을 개선하고자 하는 것이다. 이러한 경영평가제도는 공공기관 경영진에게는 경영성과를 높이도록 하는 동기를 부여하고, 조직 구성원들에게는 성과목표 달성에 대한 책임감과 생산성 제고 동기를 강화하는 촉매 역할을 한다. 이를 통해 공공기관의 도덕적 해이로 나타날 수 있는 주인-대리인 문제를 극복하고, 평가 결과가 실질 경영에 반영되어 자율적 경영개선을 유도하는 선순환적 성과관리체계 구축에 기여한다고 할 수 있다.

그동안 많은 연구를 통해서 경영평가제도의 역할과 기능에 대해 논의가 이어져 왔으며, 평가 현장에서의 경험에 의하면 다음과 같이 요약해 볼 수 있겠다. 우선, 공식화된 평가제도를 통해 정부 또는 정부의 각 부처와 공공기관 간 역할과 관계를 명확히 하고 있으며, 성과평가를 통해 공공기관 경영진의 동기를 부여하는 역할도 하고 있다. 공공기관 경영의 자율권은 보장하면서 경영성과에 대한 책임을 묻기 때문에 경영혁신에 대한 경영진의 자발적 동기를 유도할 수 있는 측면도 있다. 따라서 공공기관 경영진의 경영목표를 명확하게 규정하는 동시에 해당 기관의 공익적 목적과 수익적 목적을 구분해 주는 기능도 한다. 아울러 경영평가제도는 공공기관을 둘러싼 다양한 이해관계자(정부, 경영자, 노동조합, 기타 이익집단 등)로 하여금 공공기관의 역할에 대한 기대수준을 조정하게 하는 역할도 해왔다.

그렇다면 경영평가제도가 공공기관의 운영에 미친 영향은 무엇일까?

돌이켜 생각해보면 우리나라 경영평가제도는 공기업 및 기타공공기관의 운영에 큰 영향을 끼쳤다고 할 수 있다. 무엇보다도 이 제도를 통해 공공

기관의 경영 투명성과 책임성이 과거보다 더 높아졌다. 정기적인 평가를 통해 공공기관의 모든 활동에 대해 보다 철저한 감사와 모니터링을 요구하고 있고, 이는 부정과 비리를 예방하는 효과로 나타나고 있다. 둘째, 경영평가 제도는 공공기관의 효율성을 강화하는 효과를 가져온다. 자원의 사용 효율성을 강조하는 평가의 목적에 부합하기 위해 각 공공기관은 가용 자원을 보다 합리적으로 배분하고 운영하려고 노력하고 있으며, 이러한 노력들은 일회성이 아니고 경영의 프로세스로 체질화되어 가고 있다. 세 번째, 경영평가는 공공 서비스의 질을 개선하는 데 도움을 준 것으로 평가된다. 경영평가 결과 그 자체가 공공기관이 자체 서비스를 지속해서 개선하려는 동기를 부여하는 효과를 가져왔다. 또한, 평가 과정에서 고객만족도를 중요한 지표로 삼음으로써, 공기업이 이해관계자와 고객의 요구에 더 부응하게 되는 결과를 가져왔다. 과거 공급자 위주의 정책에서 사용자 위주의 정책으로 변화하게 된 것이다. 네 번째, 경영평가는 공공기관의 조직 문화 변화에도 긍정적인 영향을 가져왔다. 성과 기반의 문화가 자리 잡음으로써 구성원들은 목표달성에 더욱 집중하게 되었고, 일정 수준의 성과를 달성하기 위해 기관은 지속해서 혁신하고 개선하는 활동들이 일상화되는 효과도 나타나고 있다. 마지막으로 경영평가는 공공기관의 글로벌 경쟁력을 증진하는 효과도 거두고 있다. 공공기관의 경영평가 제도 자체가 세계적으로 차별화된 제도이기도 하지만, 이미 공공기관들은 경영평가제도와 오랜 기간 함께 하면서 국제적인 기준과 비교하여 경영 효율성을 측정하는 노력을 반복해 오면서 그 경영 노하우나 기술적 수준이 글로벌 시장에서도 경쟁력을 갖출 수 있을 만큼 성장하였다.

결론적으로, 경영평가제도는 공공기관이 직면한 도전적 상황을 인식하고, 이에 대응하기 위한 내부적 노력을 강조함으로써 공기업 운영에 긍정적인 영향을 끼쳐왔다고 할 수 있겠다.

경영평가 제도와 K-water의 혁신

국내 유일의 물 종합 전문공기업인 K-water는 지난 1967년에 한국수자원개발공사로 창립하여, 1974년 산업기지개발공사로 개편되었고, 1988년 지금의 한국수자원공사로 다시 개편되어 56년 동안 국가 경제발전을 주도해 온 대표 공기업이다.

K-water는 한국의 경영평가제도와 그 역사를 함께 하며 지속적인 혁신을 통해 글로벌 물 전문기관으로 성장해왔다.

과거나 현재 같은 군에 속해 있는 대규모 공공기관 중에서는 인원이나 예산 등의 규모가 큰 수준은 아니지만, 경영평가에서는 지난 3년간 우수(A)등급을 받는 등 오랜 기간 높은 등급 수준을 유지해 오고 있다. 이러한 성과의 요인은 여러 가지가 있겠지만 무엇보다 중요한 것은 경영평가 제도가 K-water의 근본적 변화를 요구했고, 기관은 제도의 취지에 맞게 경영환경 변화에 민첩하게 대응해 혁신을 지속해 왔기 때문일 것이다. 지난 2018년 물관리 일원화 이후 기후위기 대응을 위해 물관리 과학화라는 성과를 만들어왔고, 특히 최근에는 4차 산업혁명 기술의 발전과 함께 물관리 분야에도 인공지능(AI)과 디지털 트윈(DT), 스마트 관망관리(SWNM) 기술을 접목하여 그동안과는 다른 새로운 ‘비즈니스모델’을 만들어가고 있다. 이른바 물관리 분야의 3대 초격차 기술로 글로벌 물-Tech 시장을 새롭게 주도해 나가고 있으며, 최근에는 네이버와 함께 사우디의 물 문제 해결을 위한 ‘물관리 플랫폼 기반의 디지털 트윈’ 기술을 수출하는 성과를 거두었고, 경기도 화성의 AI 정수장이 세계경제포럼에서 발표한 ‘2023년 글로벌 등대’로 선정되는 쾌거를 이루었다. 물 분야에서는 세계 최초 사례이어서 더욱 그 의미가 크다고 할 수 있다. 전통 SOC 시장의 해외 진출이 오랜 계약기간과 정치·금융 리스크 등으로 제약을 받는 상황에서 디지털 물관리 기술을 새롭게 정립하고 이를 사업화해 나가는 과정은 생각을 조금만 다르게 했을 뿐인데 전혀 새로운 시장을 개척하는 혁신적인 성과를 가져올 수 있었다. 공공기관의 혁신은 비즈니스모델의 혁신이 중요하다는 점을 새

삼 느끼게 해주는 사례이다.

두 번째 요인은 실패나 장애요인을 극복하여 더 큰 성과(Best Practice)나 기회로 만들어 나가는 저력이다. 과거 K-water는 대규모 국책사업을 수행하면서 재무 건전성이 크게 낮아진 적이 있었다. 20%가 채 되지 않았던 부채비율은 10배나 급증해 200%를 초과하는 등 매우 어려운 여건에 처해 있었다. 이때부터 재무구조의 획기적 개선을 위한 전사적인 노력이 이행되었다. 재무구조 개선을 위해 정부와 함께 합리적인 부채 분담방안을 마련하고, 원가절감과 사업성 제고 등 강도 높은 자구 노력의 결과 2023년 말 현재 부채비율을 101.5%까지 끌어내리는 획기적인 성과를 거두었다. ‘위기=기회’라는 상투적인 낙관론에 기대지 않고 위기의 본질을 정확히 인식하고 헤쳐 나가는 힘과 의지가 경영평가 고득점의 DNA가 된 것이다.

세 번째 요인은 경영평가 제도의 취지에 부응하는 내부 프로세스의 대대적 개선이다. ‘전사전략 -사업단위별 전략 - 기능전략’을 실질적으로 정렬하였고, 한정된 자원을 선택과 집중을 통해 배분함으로써 실행력과 효율성을 높일 수 있었다. ‘고객’의 정의를 재정립함과 동시에 확대하여 고객의 니즈를 최우선으로 고려하고, 성과를 강조하는 내부 프로세스 개선, 공급자 위주의 투입(Input)보다는 효율성(output)과 성과(outcome) 더 나아가서 영향(Impact)을 우선 고려하는 프로세스가 새로운 조직문화로 자리 잡게 되었다.

마지막으로 경영평가를 대하는 임직원들의 하나된 마음가짐이다. 우수한 경영평가 결과는 금전적인 보상뿐만 아니라 회사에 대한 직원들의 자긍심을 고취하는 결과도 같이 가져온다. 또한, 국민에게는 ‘일 잘하는 대표 공기업’이라는 인식을 심어줌으로써 기관의 대외 신뢰도를 크게 높인다. ‘좋은 경험은 문화가 된다.’는 새로운 슬로건도 경영평가 결과를 보면서 만들어 낸 것이다.

3. 미래 50년을 위한 경영평가제도의 발전 방향

경영평가 제도는 앞서 언급하였듯이 기관의 끊임없는 혁신과 정부 정책 이행 등을 통해 많은 긍정적인 효과에도 불구하고 제도가 가진 한계점도 존재한다. 다양한 유형의 기관들을 단일 평가시스템과 평가유형을 적용하다 보니 결과의 수용성 문제가 항상 잠재되어 있다. 또한, 1년 주기 평가는 중장기적 목표보다는 단기적 목표에 눈을 돌리게 함으로써, 기존 제도의 성숙이나 정착보다는 새로운 제도의 도입이나 타 기관과의 차별성을 보여주려는 노력에 치중하려는 경향성을 내포하고 있다. 계량지표를 비롯한 지표들의 타당성 문제도 제기되는 문제점 중 하나이다.

혹자는 경영평가를 ‘종합예술’이라고까지 칭하고 있다. 그만큼 평가의 어려움을 표현한 것이라 하겠다. 모두가 만족하는 평가제도를 만든다는 것은 불가능한 일이지만 평가제도의 완성도를 위한 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다.

우선, 기관 특성에 맞는 경영평가제도의 설계가 필요하다. 현행 경영평가제도는 서로 다른 환경에 있는 공공기관에 대해 일률적인 평가 기준을 적용하여 그 평가 결과에 따라 공공기관을 서열화하고 있다. 이는 공공기관 간 경쟁 및 불평등을 일으키고, 경영평가제도에 대한 수용도를 하락시키는 가장 큰 원인 중의 하나이다. 외부환경의 변화에 따라 특별한 노력 없이도 목표를 달성하는 기관이 있는 반면에 구성원의 각고의 노력에도 불구하고 오히려 실적이 떨어지는 기관이 있기 때문이다. 비효율성의 빠른 제거를 위해 서열화는 효과가 없는 것은 아니지만, 각 기관의 특성을 동시에 고려함으로써 서열화의 문제점을 보완하는 노력도 필요하다.

둘째, 평가주기를 탄력적으로 하고 기관의 평가부담을 다소 완화할 필요가 있다. 지표의 성격을 고려하여 재무지표와 같이 매년 평가가 필요한 지표와 그렇지 않은 지표를 세분화하여 평가하는 것도 하나의 방법이다. 경영전략이나 리더십 지표 등의 비계량지표는 단기성과보다는 장기적인 관점에서 경영성과의 개선 추이를 관찰하면서 평가하는 것이 더 정확한

평가가 될 수도 있을 것이다. 또한, 비계량지표 중 역량과 우수성을 인증 받은 지표에 대해서는 일정기간 동안 동일 등급을 부여하는 제도도 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

세 번째는, 평가의 지속가능성을 위해서는 피평가기관에 대한 평가부담 완화도 고려할 필요가 있다. 공공기관들은 경영평가 결과에 따라 기관에 대한 평가는 물론 경영진을 포함한 구성원의 성과급이 결정되기 때문에 경영평가 준비에 상당한 기간 동안 많은 자원과 역량을 투입할 수밖에 없는 실정이다. 앞서 언급한 평가주기의 탄력적 조정과 함께 실적보고서 간 소화 등의 보완책에 대한 고려가 필요하다. 평가제도를 효율적으로 개선·운영하기 위한 경영평가 전담 연구기구 운영도 중장기 대안으로 논의되면 좋을 것이다.

4. 마치며

공공기관 경영평가제도는 그 자체의 목적 달성과 수용성 제고를 위해서는 공공기관의 공공성과 효율성을 높여 대국민 서비스 질을 향상하고자 하는 목적 달성을 위해 그 제도가 합리적으로 설계·운영되어야 한다. 또한, 제도에 대한 높은 수용도를 바탕으로 공공기관의 적극적인 실천 노력이 수반되어야 함은 물론이다.

평가를 받는 공공기관 측면에서는 평가 결과를 높은 등급을 받는 것도 중요하지만, 무엇보다도 그 평가제도를 잘 활용해서 기관의 경영체계를 보다 효율적이고 합리적으로 운영하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

여러 가지 논의가 있지만 여전히 경영평가제도는 세계에서 그 사례를 찾아보기 어려우며 공공기관의 설립목적 달성을 위한 고유의 제도로 자리매김해 왔으며 많은 국가에서 이 제도를 벤치마킹하고자 하는 성공한 사례임은 분명하다. 세상에 완벽한 평가제도는 존재하기 힘들다. 다만 그 제도에 참여하는 기관이 주체가 되어 그 제도를 성공적으로 받아들이고, 그 제도의 취지에 맞는 노력을 할 때 제도나 기관 모두가 성공적인 결과를 받

아들일 것이라 생각한다. 우리 K-water 직원들도 단순히 '시험 잘 치르는 학생'이 아니라 국민들 속에서 국민이 체감할 수 있는 성과를 만들어 내고
당당하게 국민들에게 평가받는 행복한 축제로 경영평가에 임하고자 한다.

D등급의 추억과 경영평가가 바꾼 조직문화

정홍주*

1. 한국장학재단은

청년의 꿈과 도전을 지원하는 공공기관입니다

한국장학재단은 여러 공공기관에서 수행되고 있던 대학생에 대한 학자금대출과 다양한 장학금 지원기능을 통합하여 학자금지원의 효율성과 효과성을 제고하기 위하여 2009년 5월 설립된 공공기관이다. 대부분의 신설 기관처럼 설립 초기 통합된 사업의 안정적인 수행 기반을 마련하고 신규 사업을 발굴하기 위한 노력을 하는 한편, 여러 기관에서 모인 구성원들은 각자의 경험을 바탕으로 공통된 목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 과제를 도출하는 등 참여에 기반한 성과관리제도를 수립하여 처음 받게 되는 공공기관 경영평가에서 좋은 성과를 얻기 위하여 노력하였다. 그 과정에서 임원진의 적극적인 관심과 지원은 많은 힘이 되었다.

첫 경영평가에서 A등급을 획득하였습니다

한국장학재단은 기관 설립 후 첫 경영평가인 2010년도 공공기관 경영평가에서 신설기관의 어려움을 극복하고 A등급을 획득하였다. 2010년도 평가대상 100개 공기업·준정부기관 중에서 S등급 기관이 없었기에 실질적

* 현 한국장학재단 상임이사

으로 가장 높은 등급이었다. 내부 구성원들은 A등급 기관이라는 자부심을 가지게 되었고, 외부 특히 신규 지정기관들은 어떻게 그게 가능하냐며 벤치마킹을 요청하기도 하였다. 중소형(2012년도에 강소형으로 명칭 변경) 기관으로 상대적으로 실적보고서 작성 등에서 평가 부담이 적은 점도 있었지만 목표를 세우고 지표 개발 단계부터 구성원 전체가 노력한 결과라는 점은 모두가 인정하는 성과라고 할 수 있다.

2. 외부환경의 변화는

경영평가 대응체계의 변화를 요구합니다

교육복지 확대에 대한 사회적 요구 증대로 대학생 대상의 학자금 대출과 우수장학금 지원 중심의 학자금지원정책은 소득에 기반한 국가장학금 제도의 신설과 확대, 초·중등 및 청년을 대상으로 하는 다양한 지원제도의 도입 등 패러다임의 전환기를 맞이하게 되었다. 한국장학재단은 환경변화를 반영하여 경영전략체계 전반을 재검토하고, 이를 달성하기 위한 새로운 성과관리체계의 구축이 필요하게 되었고, 2017년도 경영평가에서 강소형 기관 기관 유형 기준이 정원 500인 미만에서 300인 미만으로 변경되면서 준정부기관(위탁집행형)으로 평가 유형이 바뀌게 되어 경영평가 대응체계의 변화도 요구되었으나 적극적으로 대응하지 못하였다.

설립 초기 구축된 성과관리제도는 기관의 기능 강화와 사업 다양화, 규모 확대 등 환경 변화에 대응하여 점검하고 개선할 필요가 있었으나 조직 규모 확대로 점차 확산되는 사일로 효과(silo effect)로 부서 이기주의에 기반한 단기지표 위주로 목표가 설정되었고, 경영평가 대응체계도 유형 변화를 고려하지 않고 A등급 성과에 안주하여 기존 방식을 매해 답습하면서 점차 경영평가 담당 부서만의 업무로 고착되었다.

환경 변화에 적극적으로 대응하지 못하고 관성에 젖은 성과관리제도의 운영과 경영평가 대응은 2018년도 D등급이라는 결과로 나타났고, 내부에서는 그 원인과 책임에 대한 다양한 의견들이 분출되었다.

기관 역량을 강화하는 계기가 됩니다

경영평가 등급이 지속 하락하거나 최저등급 수준으로 떨어지게 되면 내부에서는 경영평가와 조직 성과는 별개라는 구성원들의 인식이 팽배해져 경영평가와 관련된 업무를 귀찮은 부가업무로 인식하거나 경영평가 결과를 불신하는 등 경영평가 전반에 대한 부정적인 인식이 확산하는 경우가 많다. 게다가 경영평가 등급만을 높이기 위한 단편적인 대응방안을 추진하다 보면 단기적인 관점에서 실적 쌓기, 경영평가만을 위한 업무수행, 부서 간 갈등으로 인한 실적 공유 부족 등의 현상이 반복되면서 체계적인 성과관리제도 구축에 어려움을 겪게 된다. 성과관리체계 전반에 대한 구성원의 근본적인 인식을 개선하지 못하고 근시안적인 대응에 치중하게 되면 또다시 부정적인 경영평가 결과를 받게 되는 악순환의 고리에 빠져들기 쉽다.

한국장학재단은 경영평가를 포함하는 성과관리제도 전반에 대한 인식을 쇄신하기 위하여 경영평가 지적사항을 100대 과제화하여 이를 반영한 경영개선계획을 수립하고, 전략적 성과관리 인식과 역량 제고를 위한 집중교육 프로그램을 설계하여 각 부서의 핵심 구성원들을 대상으로 시행하는 등 기존에 관행적으로 이행되던 경영평가 후속조치를 구체적이고 실효력을 높이는 방향으로 개선하였다. 그리고 경영평가 실적보고서 작성 시기인 1~3월에 집중되는 학자금 지원업무의 특성 때문에 이전에는 시도하지 못했던 전사적 차원의 경영평가TF도 최초로 운영하였다.

3. 성과관리문화의 확산으로

긍정 변화를 위한 구성원의 인식이 바뀝니다

한국장학재단은 2019년도 경영평가에서 1년 만에 2단계 상승한 B등급을 획득하였다. 평가 대상기관 129개 중 최저 등급 수준인 D등급에서 B등급으로 상승한 기관은 3개 기관뿐이었다. 이러한 결과는 내부 구성원들이 경영평가에 대한 인식을 긍정적으로 바꾸는 계기가 되었고, 전사적 관점에서 부서 목표를 점검하고 성과와 연계된 업무수행의 필요성을 경험한

경영평가TF 구성원들은 일하는 방식의 변화를 전달하는 변화관리자의 역할을 하게 되었다.

성과관리부서는 성과관리제도를 고도화하여 전략체계상의 목표와 과제를 부서 성과지표와 100% 연계시키고 단순히 지표의 연계뿐만 아니라 계획수립 단계부터 실행, 점검, 환류 체계를 구축하도록 지원하였다. 부서에서는 계획수립 단계에서 추진하는 업무가 전사 전략체계상 어디에 위치하는지를 기안 문서에 표시하여 전사 목표와 추진업무의 연계를 시스템화하는 등 구체적인 실천방안을 논의하여 실행하였다.

조직문화 개선의 선순환 구조가 형성됩니다

2019년 말부터 운영한 경영평가TF를 경험한 구성원들이 부서 복귀 후 체계적으로 업무를 기획하고 추진하는 역량을 보이면서 기존에 꺼리던 경영평가TF 참여를 성장의 기회로 인식하는 조직문화의 변화가 일어났다. 성과관리에 대한 구성원들의 역량 수준이 점차 높아지고 체화되면서 내부 성과평가에서 부서 단위의 대응 수준이 기관 평가 대응 수준으로 올라와 경영평가 대응에 대한 부담도 상대적으로 낮아졌다.

경영평가 D등급 이후 나타났던 부정적인 인식이 사라지고 성과의 경험 이 축적되면서 시작된 성과지향적 조직문화의 변화는 2022년도 경영평가 A등급이라는 성과로 나타났다. 준정부기관(위탁집행형)으로 받은 경영평가 결과로는 첫 A등급으로 성과관리체계의 내재화와 조직문화의 변화를 위한 노력의 결과였다.

4. 공공기관 경영평가는

긍정적인 인식수준이 중요합니다

톨스토이의 소설 「안나 카레리나」는 ‘행복한 가정은 모두 엇비슷하고 불행한 가정은 저마다 이유가 다르다’로 시작된다. 경영평가 결과가 우수한 기관들의 구성원들은 경영평가에 대한 인식이 전반적으로 긍정적이다.

즉, 평가지표가 기관 경영성과 제고에 필요한 내용으로 구성되어 있고, 실적보고서 작성의 중요성을 분명하게 인식하고 있으며, 경영평가 결과를 긍정적으로 받아들여 평가단의 지적사항을 경영계획에 충실히 반영하는 등 환류 활동과 결과 활용에 적극적이라고 생각한다.

경영평가 제도의 가치와 취지에 부합하는 구성원들의 제도에 대한 순응은 기관 내부적으로는 성과관리 문화의 정착과 확산을 유도하고, 나아가 공공기관 경영평가 제도의 존립과 변화 및 성장의 기반이라고 생각한다.

경영개선에 기여하지만, 평가 과정에 참여가 필요하다고 생각합니다

공공기관 운영의 책임성 확보를 위한 경영평가제도는 경영목표 설정과 성과 측정, 결과 환류로 기관의 문제점을 보완함으로써 기관의 역량 강화와 경영개선에 기여하는 선순환 구조가 작동된다고 대체로 인정하고 있다. 다만, 실적보고서 작성과 경영평가 응대 등 구성원들이 능동적으로 관여하고 직접 참여하는 과정에 대하여는 긍정적이지만, 지표 설정과 평가 결과 등 경영평가단의 결정을 받아들여야 하는 과정에 대하여는 상대적으로 부정적이다. 평가지표 도출과정부터 적극적으로 피평가기관의 의견을 수용하고, 평가 결과의 수용도를 높이기 위해서는 기관에 대한 전문성을 담보로 경영개선에 실질적인 도움이 되는 평가 결과를 제시함으로써 결과의 활용도를 높이는 경영평가제도의 선순환 구조가 작동할 수 있는 환경 조성이 필요하다.

경영평가는 감사가 아니라 컨설팅이다

강 진*

1. 꽃 피는 봄이 오면 벚꽃을 보고 싶다

공공기관에서 근무하면 자연의 색에 점차 무뎌질 수밖에 없다. 세상이 화려해지는 가을에는 국정감사받느라 단풍을 느끼지 못하고, 온 세상이 화사해지는 봄에는 경영평가 실사받느라 벚꽃이 피는지 목련이 지는지 개나리가 피었다 졌는지 도무지 알 수가 없다. 겨우내 보고서를 쓰면서 한 해의 경영실적을 정리하고 꽃이 필 때쯤에는 실사를 받으면서 성과를 점검하는 절체절명의 시기가 오기 때문이다.

기관에서 올해로 11년째 경영평가 업무를 책임지고 있다. 하나의 제도가 40년이나 이어지는 동안, 그 가운데 4분의 1 이상의 시간을 함께했다는 것도 큰 의미가 될 수 있겠다 싶어 이렇게 회고의 한 페이지를 쓰고 있다. 그간 강산도 바뀐 셈이고, 이 정도면 이 바닥에서 전문가가 되었어야 하는데 여전히, 매년, 그 어느 순간에도 경영평가는 절대 쉽거나 수월했던 적은 없었다. 매년 특별한 정책이슈와 나름의 여건이 있었고, 주어진 조건에서 최선의 등급을 받기 위한 노력을 보여야 했다.

* 현 한국지역난방공사 경영관리처장

2. 코로나도 경영평가를 멈추게 할 수는 없었다

사람은 기억하고 싶은 것만 미화하여 추억한다는데, 경영평가의 추억도 그러할까? 지난 시간을 돌이켜 보았을 때 가장 먼저 떠오르는 건, 전 세계가 흔들렸던 코로나 시국의 경영평가다. 중세 흑사병과 비교되던 새로운 질병 앞에서 세상은 우리에게 사회적 거리두기를 요구했고, 한 방에 모여 앉아 질의답변 혹은 토론식 성과점검을 해야 하는 실사를 어찌 진행해야 할지, 혹시 실사를 못 하는 건 아닌지 난처하고 난감하기 짝이 없었으나, 공공기관 경영평가는 이때도 절대 멈출 수가 없었다.

당시 사회적 거리두기 실사에 대한 고민은 피평가자인 기관보다는 평가단과 기재부가 더 많이 했던 걸로 기억한다. 결과적으로는 공간을 초월하는 화상회의를 공공분야에 신속하게 도입하는 획기적 성과도 얻어냈다. 광화문 청사로, 과천청사로 심지어 세종청사로 오프라인 회의 다니던 공공기관들이, 공공기관 지방 이전 정책에 따라 전국으로 흩어진 후에도 KTX 역사 부근에 모여 회의하던 공공기관들이, 이젠 외부뿐 아니라 사내에서도 속도감 있게 화상회의를 진행한다. 공공분야 커뮤니케이션에 있어 블록버스터급 진화가 이루어진 계기가 바로 코로나 시대 경영평가 실사 때문이다.

화상실사는 놀라운 이벤트였고, 당시 검박한 화상회의 도구밖에 없던 우리 기관은 땀구멍까지 보이는 고화질 카메라와 고성능 음향을 갖춘 화상회의 시스템을 구비하고 거점기관 역할까지 하면서 경영평가를 치렀다. 거점기관이 되어 보니 하드웨어만 제공한 것임에도 불구하고 평가단의 고민과 세심한 진행을 체험할 수 있었다. 우리 기관에 와서 평가받는 피평가 기관들이 불편하지 않도록 배려하는 것도 중요했지만, 실사의 공정한 진행에도 신경쓰지 않을 수 없었다. 당시 지방에 있던 한 피평가기관의 사장 이하 임원진이 평가단에게 인사를 하겠다고 거점기관인 우리 기관을 방문하는 바람에 공정한 진행을 위한 필사적인 노력을 기울였던 기억이 난다. 우리 등급과는 무관한 것이지만 공적인 임무를 수행해야 하는 사명감은 분명히 있었다.

화상실사의 물리적인 한계도 분명히 있었다. 화면 속 평가위원들의 진의를 파악하려고 눈을 부릅뜨고 위원들의 입 모양도 보았고, 귀를 종긋 세우고 음절 하나하나를 청음하고, 최상의 답을 드리고자 목청을 가다듬었다. 바른 발음과 적절한 성량으로 토박토박 답변하려고 이때만큼 애썼던 적이 내 평생 없었다. 심지어 눈 아래 온 얼굴을 KF94 마스크로 덮고서 말이다. 평가자, 피평가자 모두 아나운서급 발성과 발음은 아니었기에 질문과 답변의 정확한 전달을 위해 천천히 토박토박 말하려다 보니, 대면실사보다는 절대시간이 확실히 부족했다. 화상실사는 차선책으로 택할 수밖에 없었던 당시의 교육지책이었다.

3. 선진화 이후 정상화를 향한 도약

두 번째로 기억나는 건 2014년 여름을 뜨겁게 달구었던 공공기관 방만 경영 정상화 계획 이행실태 중간평가였다. 통상 경영평가 일정은 겨울에 실적보고서를 마무리하여 3월 초 제출 후, 벚꽃 피는 봄에 실사를 받고 장마가 오기 전에 등급이 확정되는 일정이다. 즉, 경영평가 담당자들은 8월 당해 연도 지표수정 업무가 시작되기 전 짧은 여름방학 같은 시기를 보내게 되는데, 당시에는 7월 말에 중간평가를 받게 되어 그해 여름휴가도 반납하고 1년 내내 평가 업무만 했던 기억이 난다. 일정이 빠듯하다 보니 평가가 진행되었던 서울대 호암교수회관에서 밤샘 작업하시는 평가위원들께 기관의 실적을 설명하고 백업자료를 만드느라 우리도 밤새웠던 기억이 난다. 그해 여름이 얼마나 더웠는지는 기억도 나지 않는다. 오로지 방만경영 정상화 중간평가 잘 받아서 중점관리기관에서 조기에 해제되고 국민으로부터 신뢰를 회복해야 한다는 목적만 있을 뿐이었다. 더위도 불사하고 호암교수회관에서 입증했던 성과로 인해 우리 기관은 이행실태 중간평가에서 1등을 했었다.

4. 경영평가를 잘 받는 방법에는 왕도가 없다

경영평가에서 잊을 수 없는 세 번째 기억은, 우리 기관이 경영평가를 시작한 지 14년 만에, 그리고 산업부 산하 공기업 중 7년 만에 유일하게 종합 A등급을 받았던 2021년도 경영평가다. 자율경영기관으로 선정되어 지표를 따로 만들고 기관장 평가도 별도로 받았던 적도 있었고, 아깝게 B등급, 매우 아쉬운 D등급을 받았던 적도 있었지만, 평가 후발주자였던 우리 기관이 기어이 A등급을 받아들고는 엄청나게 감격했었다. 14년쯤 경영평가 업무를 해보니 어찌해야 높은 등급을 받을 수 있는지 알게 되었다고 해석할 수도 있겠다. ‘앞으로는 줄곧 우수기관으로 자리매김하자’ 굳은 다짐을 했었지만, 이듬해 재무위험기관으로 선정되어 또다시 종합등급은 곤두박질치고 말았다.

국민에게 요금 부담을 전가하지 않고 기관이 버티느라 재무위험기관이 된 것이라 받은 성적표가 좀 서운하긴 했으나, 재무 상태에 대한 평가를 감내하는 것도 기관의 몫이므로, 이를 극복하려는 노력을 다시 시작했다. 혁신, 효율, 안전, 투명 4대 경영방침을 기반으로 임직원이 소통, 공감, 책임에 기반한 성과중심경영을 정착시켜, 지난해에는 흑자 전환이라는 성과를 거두었고 경영효율화 전략도 달성했다. 특히 요금 인상을 유예하고 취약계층을 탄탄하게 지원하는 에너지 복지제도를 시행한 결과, ‘23년도 공공기관 고객만족도 조사에서 우수기관으로 선정되었다.

경영평가를 잘 받는 방법에는 왕도가 없다. 정부정책과 경영평가지표를 기관의 전략체계에 연계하고 혁신 기재로 내재화하여 연중 성과관리를 하면 우수 등급을 기대할 수 있다. ‘경평 따로, 경영 따로’가 아니라, 전 직원까지 연계하고 공유하여 경영과 경영평가가 함께 갈 때 비로소 좋은 등급을 받을 수 있는 것이다.

5. 경영평가는 무료 경영컨설팅이다

여전히 경영평가 제도에는 말이 많다. ‘절대평가 도입하자, 상대평가가 맞다’ 논쟁 중이고, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 기관 분류에서 SOC, 에너지, 산업진흥군으로 분류되어 평가를 받지만 업역별 특성이 반영된 평가제도를 구축하는 것은 여전히 숙제로 갖고 있는 형편이다. 그러나 40년 넘게 살아남은 공공기관 경영평가 제도의 힘과 매력은 매년 개선 과제를 끌어안고 좀 더 낮게 고쳐보려고 평가자도, 피평가자도 애를 쓴다는 것이다.

경영평가를 잘 받아 국민과 정부로부터 신뢰받는 공기업이 되는 것, 높은 평가 등급을 받아 성과급으로 직원들에게 보답하고 기관에 대한 자부심을 품게 하는 것, 그건 적극적인 피평가자의 자세에서 비롯된다. 수능이 매년 이러저러하게 바뀌어도 학생이 공부만 잘하면 어떤 수능 하에서도 좋은 대학교에 진학할 수 있는 것처럼, 평가지표와 가중치가, 혹은 평가방식이 경우에 따라 바뀌어도 기관이 전략과 세부실천계획을 체계적으로 짜고 탄탄히 성과관리를 한다면, 정책수행기관으로서 선도적인 역할을 한다면, 항상 좋은 등급을 받을 수 있다. 평가방법과 평가지표는 평가자와 피평가자가 함께 고민해야 하지만, 성과를 창출하는 건 피평가자인 기관이 홀로 외롭게 그러나 치열하게 고민해야 하는 영역이다.

지금은 2023년도 실적에 대한 평가가 한창 진행되는 시기다. 우리 기관은 지난주 주요사업을 끝으로 실사가 다 끝났다. 6월 공공기관운영위원회의 의결까지는 여전히 2023년도 성과에 마음이 머물러 있겠지만, 2024년도 성과관리도 동시에 뜨겁게 진행하고 있다. 이미 올해의 평가지표와 가중치와 세부평가내용은 다 확정된 상태이고, 기관도 이미 연초부터 지표관리계획 확정 후 실행과 점검과 모니터링을 하면서 성과를 모아가고 있다. 다행히도 평가위원으로 선임된 전문가들이 무료로 경영컨설팅을 매년 해주고 있다. 경영평가는 기관에 대한 감사가 아닌 ‘경영컨설팅’이다.

경영평가 업무를 하면서 공공분야에 경영평가가 없었다면 어떤 모습일

까를 상상한 적이 있다. 공공성과 수익성의 조화를 이루며 정책수행에 앞장서는 것에 다소 소홀하지 않았을까? 국민이 체감하는 서비스 개선도 좀 후순위이지 않았을까? 분명 경영평가는 순기능이 더 많기 때문에 지난 40년을 이어왔고, 앞으로도 40년 이상 더 가는 제도가 될 것이라 확신한다.

경영평가를 하다 보면 시간을 미리 당겨서 생각하고 준비하는 경우가 많다. 이미 나의 시계는 PDCA를 거쳐 2024년도 실사가 진행될 내년을 그려보고 있다.

한국환경공단 비상 날개를 펼치다!

전상은*

1. 그날은 한국환경공단 모든 직원이 하나가 되는 순간이었다!

2020년 6월 20일 오후 3시가 살짝 넘은 시각, 2019년도 기관경영평가 결과가 발표되자 인천 서구에 있는 한국환경공단(이하 공단) 본사에는 직원들의 환호로 넘쳐났다. 4년이 지난 지금도 그날 일을 생각하면 아직도 그때의 감동으로 가슴이 뭉클해지는 듯하다. 우리 공단은 2017년과 18년 기관경영평가에서 2년 연속 D등급으로 평가를 받았기에 두 단계나 상승한 2019년 기관경영평가의 B등급은 너무도 소중한 결과였다. 이후 우리 공단은 2020년에도 B등급, 2021년에는 A등급을 받아 3년 만에 D등급에서 A등급으로 발돋움하였다. 필자는 2019년과 2020년 기관경영평가 업무를 담당하였으며, 직전 2개년간 낮은 등급을 받아 직원들의 사기는 바닥에 떨어져 있었고, 또한 이전에 한 번도 경험하지 못했던 코로나 시기도 겹치면서 대내외적으로 상황이 좋지 않았다. 그러나 이러한 어려운 상황에서도 우리 공단은 기관경영평가 등급 상승의 계기로 비상 날개를 펴고 높이 날게 되었다.

* 현 한국환경공단 물산업전략처장

2. 비상의 날개를 펼치는 과정은 쉽지 않았다

부진한 지표별 분석, 前 평가위원의 조언 그리고 타 기관 벤치마킹

저조한 기관경영평가의 원인을 찾고자 세 가지 방법으로 노력하였다. 첫 번째, 부진한 지표별에 대한 공단 스스로 자체 분석이었다. 공공기관 경영평가는 전년도 업무성과를 기준으로 전년 대비 지적사항에 대한 개선과 해당 연도의 업무성으로 평가가 진행되므로 2018년 기관경영평가의 부진한 지표별 분석은 매우 필요한 과정이었다. 2018년도 공공기관 경영평가제도의 주요 방향¹⁾은 공공기관이 사회적 가치 실현(일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생 협력 및 지역발전, 윤리경영 지표)을 선도하도록 관련 지표의 가중치를 확대하였고, 기관 혁신을 촉발하고 소통을 강화하기 위한 지표가 신설되었다. 우리 공단은 이렇게 새로 신설된 ‘사회적 가치 구현’ 지표는 일반 국민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 환경 분야 업무를 수행하고 있어서 좋은 등급을 받을 수 있을 것이라 예상했지만 아쉽게도 좋은 등급을 받지 못하였다.

두 번째는 과거 공단을 평가하였거나, 공공기관 경영평가를 수행하였던 前 평가위원으로부터의 컨설팅이었다. 물론 기관경영평가 실적 부진기관은 공식적으로 기획재정부의 경영개선 컨설팅을 받을 기회가 주어지고, 우리 공단 역시 컨설팅을 받았다. 하지만 그간의 부진을 극복하고 새롭게 출발하기 위해 자체 분석에서 발견하지 못한 부진 사유의 명확한 인식이 선행되어야 한다는 판단하에 前 평가위원의 조언을 추가로 듣고 개선하고자 하였다. 공통적인 조언은 우리 공단은 조직 차원의 일체감이 느껴지지 않았고, 기후대기, 물환경, 자원순환, 환경안전 등 다양한 환경사업들을 추진하고 있음에도 국민이 체감할 수 있는 성과로 이어지지 못하고 있다는 의견이었다.

세 번째는 타 기관의 벤치마킹이다. 기관경영평가 우수기관 및 부진을 극복하고 등급 상승에 성공한 몇 개 기관을 방문하였는데 공통으로 느껴

1) 『공공기관 경영평가제도 발전과정연구 2018년~2022년』(한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 2024.02)

졌던 부분이 있었다. 일반 직원부터 임원까지 조직구성원 전체가 기관 공동의 성과 창출을 위해 PDCA 관점에서의 철저한 계획과 실행, 그리고 모니터링과 환류 활동을 추진하고 있다는 점이었다.

하지만, 새로운 시도에도 불구하고 부진이 반복될 수 있다는 생각은 그 다음 해 결과가 나오기 전까지 계속 이어지기는 했었다.

공단의 비법 아닌 비법을 찾다

기관경영평가에서 D등급은 ‘일부 경영 영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있지만 성과가 다소 부족한 수준’으로 정의된다. 따라서 공단이 기존에 갖추고 있는 경영시스템을 기반으로 성과 창출을 할 수 있도록 우선으로 노력하였다.

첫 번째, 내부경영평가와 기관경영평가와의 연계성을 더욱 강화하였다. 기존에도 연계가 되어 있기는 했지만, 그간의 부진 극복을 위해 기관경영평가 착안 사항을 바탕으로 내부경영평가 지표를 재설계하였으며 계량실적으로 관리되는 부단위 고유지표와 공통지표를 기관 중장기 경영전략 KPI와 연계하여 실행력을 제고하였다. 부서단위 비계량 보고서는 기관의 경영관리 범주와 주요사업 범주 실적보고서의 소재가 될 수 있도록 하였다. 또한 전년 지적사항 중 개선이 어려운 과제 또는 1년간 중점 추진해야 할 과제들을 가·감점 지표화하여 전사적인 참여와 동참을 유인하였다.

두 번째, 前 평가위원들이 조언을 해주셨던 조직융합과 고유사업과 연계된 국민 체감형 성과 창출에 집중하였다. 공단의 고유사업인 환경 분야 업무는 일반 국민의 생활과 밀접한 연관이 있고 공단은 업무수행 과정에서 국민의 니즈를 최전선에서 들을 수 있다. 이러한 특성을 잘 활용한다면 국민이 체감할 수 있는 성과 창출이 가능할 것으로 생각하였다. 그래서 기관 내 혁신을 촉발하고 국민의 니즈를 반영한 국민 체감형 성과 창출을 위한 일종의 내부 경진대회인 ‘국민이 체감하는 환경, 공감찾기 콘서트’를 추진하였다. 공감찾기 콘서트 개최 효과는 기대 이상이었다. 일반 국민의

니즈를 반영하고, 다양한 의견을 수렴·반영한 우수사례들이 발굴되었다. 또한 한 부서가 아닌 몇 개의 부서가 협력하여 우수사례를 발굴하는 과정에서 조직 내 융합의 역할도 하였다. 더욱 놀라웠던 점은 환경공감 콘서트에서 수상한 우수사례가 정부에서 주관하는 기재부 혁신·협업·시민참여 과제로 선정되는 쾌거를 이루었고 우리 공단을 일반 국민에게 다시 각인시킬 기회도 되었다. 이러한 다양한 시도 덕분인지 2019년에 우리 공단은 전년 대비 두 단계나 상승하여 B등급을 받았다.

3. 회상을 마치며..

수년 전 벤치마킹을 하러 갔었던 기관경영평가 우수기관 담당자들은 공통적인 이야기는 “좋은 평가 등급을 받는 비법은 없는 것 같다. 그냥 업무를 하다 보니 좋은 등급을 받았다”였다. 처음에는 해당 기관만의 비법이라서 알려주지 않는 것으로 오해도 하였지만 2년간 기관경영평가 업무를 담당하면서 우수기관 담당자들한테서 들었던 이야기의 의미를 이해하게 되었다.

기관경영평가에서 우수등급을 받기 위한 특별한 비법은 없다. 각 기관에서 고유의 방법으로 기관의 장점을 살리고 부족한 점은 개선하려는 방법으로 운영하다 보면 그것이 경영의 효율화가 되고, 혁신이 되고 그리고 나아가 국민의 신뢰를 받는 기관이 되고 그리고 경영평가제도에서 좋은 등급을 받을 수 있게 되는 것이다.

되돌아보면 기관경영평가는 우리 공단의 경영에 긍정적인 효과를 이끌어 내었다. 단기적으로는 지적사항 개선을 위해 조직 개편, 예산 효율화를 위한 자원배분 등 조직 내 시스템의 변화를 가져왔다. 장기적으로는 임직원의 인식을 변화시켰다. 우리 공단이 영위하던 기존의 고유사업 틀에서 벗어나 국민의 니즈를 반영하고 지속적으로 혁신과 변화를 꾀하도록 했다는 것이다. 이런 임직원의 인식 변화는 국민에게 질 높은 환경 서비스를 제공할 수 있도록 하고, 우리 공단이 명실상부한 환경 분야 최고의 전문기관

으로서의 입지를 공고히 할 수 있도록 하는 원동력이 될 것으로 기대한다.

다만 현재 운영되고 있는 기관경영평가의 긍정적 효과를 지속하기 위해서는 고민할 부분도 있다고 생각한다. 최근은 그 어느 때보다 소통과 협력을 강조하는 시대이며, 공공기관은 민간과의 협업도 중요하지만, 공공기관 간의 협업 또한 더 큰 시너지를 창출할 수 있을 것으로 생각한다. 하지만, 현행 기관경영평가제도에서는 평가 결과에 따라 기관별 성과급 지급률이 결정되고, 평가 결과와 기관의 위상을 동일시하고 있어 같은 평가군에 속해 있는 기관 간에는 협업보다는 경쟁이 우선시되는 것이 현실이다. “지나치면 모자람만 못하다”라는 말이 있듯이 과도한 경쟁은 성과를 떨어뜨린다. 따라서 공공기관의 협업을 독려하고, 과도한 경쟁을 완화할 수 있도록 개선된다면 기관경영평가제도의 긍정적 효과가 지속될 수 있을 것으로 생각한다.

제5장

경영평가제도의 역할과 성과에 대한 회고: 노동계

- 공공기관의 자율·책임경영체제 확립을 위한 평가제도를 바라며 (남태섭)
- 경영평가의 목적에 대한 근본적 검토와 공공기관 구성원의 인식에 대한 점검이 필요하다 (박기영)
- 땀질식 처방 대신 전면개편이 필요한 때 (배동산)

공공기관의 자율·책임경영체제 확립을 위한 평가제도를 바라며

남태섭*

1. 정부의 공공요금 통제와 경영평가의 불일치: 한국전력 사례

공공기관 경영평가를 돌아보며 회고와 전망을 하기에 앞서 한 가지 불편한 사례를 소개하며 시작하고자 한다. 2023년 있었던 경영평가에서 한국전력공사는 ‘미흡(D)’ 등급을 받아 역대 최하위 성적표를 받았다. 한전이 D등급을 받은 것은 2010년 평가 이후 처음이다. 불편한 이유는 결과에 있는 것이 아니라, 최하위 등급을 부여한 근거에 있다. 윤석열 정부는 공공기관의 재무관리를 강화할 필요성을 들며 경영평가에서 재무성과 관리 배점을 10점에서 20점으로 확대하고 사회적 책임 배점은 25점에서 15점으로 줄였다. 그리고 새로 만든 평가지표로 실시한 2022년 공공기관 경영평가에서 한국전력은 종합등급 D(미흡)를 받았다. 한전뿐만 아니라 정부의 요금통제로 재무구조가 나빠진 에너지 공기업의 등급이 전반적으로 떨어졌다. 재무상황 악화가 주요한 근거이다.

그런데 한전의 재무상황이 악화된 원인이 무엇인가? 한국전력이 내부적인 비용통제가 제대로 이루어지지 않았거나 소위 방만한 경영 때문일까? 그렇지 않다. 한국전력공사 감사보고서를 기준으로 분석해 보면, 매출 원가율과 매출총이익률은 2020년까지는 안정적인 추세를 보이다가 2021

* 현 전국전력산업노동조합연맹 사무처장

년부터 매출원가가 급증하고 손익 또한 마이너스로 전환되었다. 반면에 경영의 건전성을 판단할 수 있는 판매관리비율은 큰 변화를 보이지 않는다. 매출원가 상승에 따라 수익성이 악화되었지만 내부 비용 통제는 효과적으로 이루어지고 있다는 것이다. 인건비와 복리후생비도 비슷하거나 소폭 감소하고 있다. '사용된 원재료'와 '구입전력비'의 증가분이 매출원가 증가분의 93%를 차지하고 있다. 해당 과목이 사실상 연료비임을 감안하면, 결국 연료비 상승이 한전의 재무 상황을 악화시킨 주된 원인임을 확인할 수 있다. 기획재정부도 한전의 재무상황에 대해 고유가 등 발전연료 가격 급등으로 인해 대규모 영업적자가 발생했고, 이로 인해 재무구조가 악화되었다고 설명하고 있다. 다른 경영상의 문제점은 언급하지 않았다.

그럼 한전은 왜 연료비 상승분을 전기요금에 반영하지 않았는가? 아니 '못했는가'를 질문하는 것이 적당하겠다. 아시다시피 전기요금은 한전이 전기요금 조정개편안을 올리면 산업부와 기재부가 협의하여 산업부 전기위원회에서 의결하여 한전에 인가 여부를 통보하게 되어 있다. 지난 정부에서 한전은 전기요금 인상을 열 번 요청했지만 한 번 승인을 받았다. 전기요금 조정추이를 봐도 지난 10년 동안 실제조정률은 0%에 가깝다. 기재부와 정치권의 요금통제로 한전은 제때 연료비 상승분을 전기요금에 반영하지 못한 것이다.

전기요금 결정 과정에 기획재정부가 관여하는 것은 「물가안정에 관한 법률」 제4조에서 공공요금을 변경할 경우에는 미리 기획재정부 장관과 협의하도록 하고 있기 때문이다. 이처럼 전기요금 결정과정에 물가당국이 개입할 수 있는 법적 근거로 인해 전기요금은 매번 실제 필요인상률보다 적은 수준에서 조정될 수밖에 없었다. 즉, 물가상승에 대한 우려로 인해 전기요금 조정이 제대로 이뤄지지 않은 것이다. 정치권도 마찬가지다. 선거에서 유리하게 작용시키고자 전기요금 동결 혹은 최소인상을 통해 전기요금을 정치적 목적으로 이용했다. 낮은 전기요금으로 인한 부담은 고스란히 한국전력에 돌아갔다. '당정협의'를 통해 실질적인 요금결정권을 행사했지만 전기요금에 대한 일관된 정책방향은 없었다. 전기요금 결정과정에 정치

가 개입하지 말아야 한다는 주장이 끊임없이 제기되고 있는 이유이기도 하다.

과연 전기요금 동결로 한전의 적자가 발생했다면 누구의 책임인가. 만일 한전이 투자재원 미확보로 전력공급 안정성에 문제가 생긴다면 누구의 책임인가. 한전채 발행 증가로 금융시장이 왜곡된다면 누구의 책임인가. 한국전력 경영평가 최하등급 사례는 이 모든 책임을 한국전력에 돌리는 꼴이다. 뿐만 아니라 끊임없이 한전의 경영효율화를 요구하고 자구책을 요구한다. 근본원인인 전기요금은 그대로 둔 채로 말이다.

위 한국전력 사례를 보더라도 단순히 외형적 지표를 중심으로 공공기관의 경영을 평가하는 방식으로는 공공기관의 고유 목적성을 훼손하는 결과를 초래할 수 있다. 경영평가를 운영실적평가로 성격을 바꾸든, 경영평가 지표를 구분하든 정부 정책 수용의 결과는 구분해 주어야 한다. 즉 공기업의 사업수익성 악화 또는 재무구조 취약의 이유를 자체 경영개선 노력이 부족해서인지 또는 공공성 실현 등의 이유로 정부의 정책을 수용한 것이 원인인지 구분해서 경영평가에 반영해야 한다. 정부의 공공요금 통제에 따른 결과를 경영평가 저평가의 근거로 한다면 경영평가의 공정성은 무너진다.

2. 경영평가를 공공서비스 운영평가로 전환하자

공공기관의 자율경영 책임경영은 어디에?

공공기관 경영평가의 문제점에 대해서는 이미 많은 경로를 통해 밝혀져 있다. 여러 연구들을 종합해 보면 ① 기관 특성을 반영하지 못하는 획일적인 평가지표, ② 평가 환류 목적이 아닌 정책목표 달성 수단으로서의 평가 기조, ③ 짧은 평가주기로 인한 단기성과 중심의 평가, ④ 비계량 평가지표의 비중 및 적절성, ⑤ 피평가기관의 과도한 평가 부담, ⑥ 평가단의 전문성 및 책임, ⑦ 성과급과의 연계 등에 대해서 지적하고 있다.

하지만 가장 큰 문제는 현행의 경영평가제도가 오히려 공공기관 자율경영에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다는 점이다. 「공공기관의 운영에 관한 법

를」(이하 공운법)은 제1조 법의 목적에서 “공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 …” 라고 명시하고 있다. 즉 공공기관 자율경영 및 책임경영체제가 지금의 공공기관 관리체계이고 이를 담고 있는 것이 「공운법」이다. 그 관리체계의 핵심에는 매년 실시되는 ‘공공기관 경영평가’가 있다. 현행 공공기관 관리체계는 이중의 통제장치를 두고 있다. 사전적으로 예산과 인력을 기획재정부로부터 승인을 받도록 하고 있다. 그리고 사후적으로 경영실적 평가를 통해 이중의 통제가 완성된다. 평가 결과는 매우 비중이 높은 경영성과급 지급, 우수·부진기관에 대한 인사상 조치 등에 활용된다. 공공기관은 목숨을 건 경쟁에 돌입한다. 이 과정을 거치며 공공기관의 자율경영과 책임경영은 온데간데 없이 사라지고 만다.

정부는 공공기관 경영평가제도의 목적이 ‘공공기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스를 개선하는 것’에 있다고 밝히고 있다. 하지만 현행 경영평가는 컨설팅 및 지원을 위한 기회가 아닌 통제를 위한 평가의 성격이 강하다. 평가 결과가 성과급 지급, 우수·부진기관 서열화에 활용되어 공공기관을 압박하고 있으니 개별 공공기관 입장에서 자율적인 경영체계를 마련할 기회는 주어지지 않는다.

자율·책임경영을 위해 운영평가로 전면적 전환

공공기관 경영평가 제도는 끊임없는 개편에도 불구하고 그 기본 틀은 지금까지 그대로 유지되고 있다. 현행 평가제도가 공공기관의 자율경영 책임경영체제 확립에 부합하지 않는다면, 미시적인 개편이 아니라 이제는 경영평가 제도의 존속 여부를 검토해 보아야 한다. 지난 40년 동안 공공기관 평가제도의 미시적 개선은 꾸준히 있었다. 하지만 기재부의 독점, 효율성 평가의 결정적 영향력, 투명하지 않고 상호 충돌되는 평가기준과 낮은 평가 결과 수용성, 성과급을 통한 출세우기식 평가와 같은 근원적 문제점

을 해결하지 못했다. 경영평가라는 틀 자체의 변화가 필요하며, ‘경영’이 아닌 ‘공공서비스’가 중심이며 ‘평가’가 아닌 ‘운영 개선’을 위한 사후적인 감독과 모니터링에 초점을 맞추어야 한다.

운영평가로 전환되기 위해서는 무엇보다도 평가의 주체를 어디로 할 것인지 검토가 필요하다. 지금처럼 공공기관의 인력과 예산을 관리하는 기재부가 경영평가를 시행한다면, 공공기관은 경영효율의 관점에서 경영평가를 바라보게 될 것이다. 정부의 국정과제에 따라 공공기관 운영이 보조를 맞춰야 하는 것은 필요하다. 하지만 인력과 예산을 관장하는 주무부처가 평가의 주체가 되는 이상, 평가는 구조적으로 경영효율을 중심으로 흘러가게 된다. 아무리 공공성을 강조하는 정권이 등장해도 단지 그때뿐이고 지속되지 못하는 이유이기도 하다. 따라서 평가의 주체를 340개 공공기관 각각의 주무부처를 총괄하는 총리실로 이관하는 것을 생각해 볼 수 있다. 총리실은 이미 정부 부처에 대한 평가를 수행하고 있으니, 그와 연계하여 공공기관을 평가한다면 오히려 훨씬 종합적인 평가작업이 가능할 것이다. 또한 공공기관은 자연스럽게 각각의 분야에서 대국민 공공서비스 제공이라는 공공기관 본연의 임무에 집중할 수 있게 되지 않을까 생각해 본다.

평가의 원칙은 공공서비스의 실현정도를 평가하는 시스템으로 전환되어야 한다. 업무효율이나 재무관련 지표를 1년 단위로 결과를 공시하는 것을 전제로, 기관 고유업무 중심의 종합평가는 3년 주기로 바꾸는 것을 검토해 볼 수 있다.

결과 활용에서 가장 심각한 문제는 경영성과급과의 과도한 연동이다. 성과급 기준이 과도하면 기관 간 임금격차는 지속적으로 확대될 것이며, 성과급을 통한 줄 세우기는 극복되지 못한다. 따라서 성과급 격차를 축소하고 개선 조치에 대해서는 컨설팅 방식으로 전면 전환해야 한다.

끝으로 공공기관 경영평가 40년을 되돌아보며 이 말씀을 드리고 싶다. 공공기관이 스스로 본연의 고유한 업무에 충실할 수 있도록 조건을 만들어 주자! 추상적인 믿음은 아니더라도 최소한 공공기관에 대한 불신과 방만경영에 대한 두려움에서 벗어나자. 검열하고 통제하는 방식이 아니어도

얼마든지 공공기관을 관리하고 감독할 방법은 있다. 공공기관의 방만경영이나 도덕적 해이에 대한 감시에 앞서 관리주체인 공공기관 거버넌스의 구조와 역할을 어떻게 정립할 것인지에 대한 논의가 더 필요한 것은 아닐까. 그래야 경영평가도 ‘정부 정책을 강요하는 통제수단’이라는 오명에서 벗어나 ‘대국민 서비스 증진’이라는 공공기관 본연의 역할을 권장하는 제도로 자리매김할 수 있지 않을까. 경영평가 40년을 돌아보며 다시 한번 바라본다. 최소한 경영평가가 공공기관 관리체계의 핵심인 공공기관의 자율경영 책임경영을 가로막는 현실은 극복되기를!

경영평가의 목적에 대한 근본적 검토와 공공기관 구성원의 인식에 대한 점검이 필요하다

박기영*

40년 경영평가 제도의 역사에서 현재 운영되고 있는 경영평가 제도의 큰 골격은 참여정부 시절인 2007년 1월 19일 제정되고, 그해 4월 1일 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법)에 근거한다.

MB정부 들어 「공운법」 시행에 따른 통합(공기업 및 준정부기관) 경영평가가 시행된 2008년부터 공공기관에서 근무하기 시작했다. 입사 이듬해인 2009년 경영평가를 담당하는 팀장으로 시작하여, 우여곡절 끝에 2011년부터 12년간의 준정부기관 노동조합 위원장과 특정 정부부처 산하 11개 기관이 만든 소산별 노동조합 위원장, 한국노총 사무처장을 거쳐, 현재 전국공공노동조합연맹 상임부위원장으로 일하고 있다.

경영평가를 실무적으로 담당해본 팀장의 입장에서, 경영평가에 대해 비판적으로 바라봤던 노동조합 위원장 및 노동조합 상급단체 간부의 입장에서, 경영평가가 도대체 왜 필요한지 무용론의 입장에서, 현실적으로 경영평가를 잘 받기 위해 어떻게 해야 하는지의 입장에서, 경영평가에 대한 공공기관 구성원들의 피로감을 온몸으로 느껴 본 입장에서 경영평가에 대한 감정은 하나로는 설명할 수 없다. 벗어날 수 없는 미로처럼 그 복잡다기한 입장이다. 그래서 감정의 흐름대로 피부로 느꼈던 소회를 이야기하려 한다.

* 현 전국공공노동조합연맹 상임부위원장

1. 경영평가를 공공기관 구성원은 어떻게 바라볼까?

경영평가 제도가 도입된 지 40년이 지났다. 한 제도가 40년을 유지하기는 쉽지 않다. 그러한 면에서 제도를 운영하는 정책당국 입장에서는 어깨에 힘이 들어갈 만도 하다. 40년간 유지되어온 경영평가에 대한 입장은 다양할 수밖에 없다. 한국의 경영평가제도가 세계 최고라고 생각하는 분들도 있고, 문제는 있었지만 40년 동안 한국의 공공기관이 경영평가와 함께 정확한 목표를 세우고 도전해 왔다는 공을 인정해야 한다는 분들도 있고, 기획재정부의 공공기관 관리 수단으로 활용된 측면이 더 강하다는 주장도 있다.

국민적 입장에서는 두말할 필요도 없다. 되물을 필요도 없이 공공의 영역은 우리 사회에서 기득권으로 보고 있다. 정부가 바뀔 때마다 공공기관을 개혁대상으로 여긴다. 그러면 정권의 지지율 상승에 도움이 된다고 판단하는 것 같다. 방만경영, 정상화, 부채문제, 선진화, 효율화, 성과연봉제, 직무급 도입, 대졸 초임 삭감, 임금피크제 도입, 공공기관 혁신가이드라인 등 국민들의 정서를 자극할 만한 내용을 자극적으로 홍보한다. 이러한 내용을 가지고 경영평가의 지표로 삼아 압박을 한다. 과연 이러한 반복이 공공성을 높이는 방법인지 되묻지 않을 수 없다. 어디에도 공공기관의 구성원들의 목소리는 들리지 않고 묻히게 마련이다.

공공기관 구성원들은 경영평가를 어떻게 바라보고 있을까? 경영평가가 공공기관에 구성원에게 어떻게 인식되고 작동하는지, 그 결과에 대한 수용도가 얼마나 있을까에 대한 진지한 논의는 어디에도 없었다.

공공기관 구성원 중에 경영평가에 가장 첨예하게 이해관계를 가지고 있는 사람은 누구일까? 당연히 경영진이고 그중 기관장이다. 기관장 임명 첫 해에는 경영평가의 중요성을 잘 인식 못하는 경우가 꽤나 있다. 특히 7월 이후 임명된 기관장은 더더욱 그렇다. 임기 두 번째 해에는 구성원에 대한 압박의 강도가 높아진다. 더욱이 ‘미흡(D)’을 받고 다음해 또 미흡을 받으면 임기가 종료되니 그 압박은 극에 달한다. 다른 경영에는 관심을 두기

어렵다.

직원들은 경영평가를 어떻게 볼까? 구성원들의 대부분의 정서는 “업무도 바쁜데 굳이 이런 것을 왜 해야 하나?”이다. 경영평가와 관련하여 평가를 담당하는 직원들과 업무부서 직원들은 항상 갈등관계가 만들어진다. 특히 기관장의 경영평가에 대한 압박 강도가 높아질수록 그 갈등은 더 높아진다. 구성원들은 경영평가는 경영진과 경영평가담당 부서의 일이라고 여긴다. 그러나 경영평가 결과가 ‘미흡(D)’, ‘아주미흡(E)’로 성과급을 받지 못할 시 경영진과 평가담당 부서에 대한 불만이 터져 나온다. 구성원들은 경영평가에 대한 심한 압박을 받지 않고, 보통(C)이 나오길 바라는 것이 대부분의 정서이다. 경영평가 담당부서는 기피 1순위 부서가 된다. 경영진은 경영평가 담당 직원들에게 승진 등 인사상의 보상을 주려 한다. 구성원들은 경영평가 결과가 좋지 않은데 패널티 대신 보상을 주는 데 불만을 가지고 이는 다시 조직 내 갈등요인으로 작동한다.

그럼 노동조합은 어떨까? 경영평가는 경영진의 문제로 보고 전혀 신경을 쓰지 않는 입장, 경영평가에 부분적으로 참여해 협조하는 입장, 전면적으로 개입하는 입장 등 다양한 층위에서 시기마다 경영평가 지표의 민감성에 따라 달리 대응한다. 경영진의 문제로 신경을 쓰지 않다가 결과가 나쁘게 나오면 기관 측과 대립하고 상황에 따라 보직자가 책임을 지고 사퇴한다. 방만경영 정상화, 성과연봉제, 직무급 도입, 복리후생 축소의 문제가 경영평가 지표로 반영되면 노사 간의 갈등은 첨예화된다. 노동조합이 기관 측에 협조적으로 굴면 조합원들의 반발에 부딪혀 이리지도 저리지도 못한다. 잘못 합의했다가 탄핵을 당하기도 하고 소송에 휘말리기도 한다.

기관장 등 임원을 뺀 경영진(중간간부)들의 입장은 어떠할까? 내심은 이런 것 왜하나? 기관운영에 무슨 도움이 되나? 그렇지 않아도 젊은 직원들 눈치보며 어렵게 보직을 수행하고 있는데 위에서는 압박하고 하니 울며 겨자 먹기로 할 수밖에 없다.

2. 경영평가제도의 목적은 무엇이며 그 목적에 부합하는가?

경영실적의 평가제도(이하 경영평가 제도)는 「공운법」 제48조에 따라 “공기업·준정부기관의 자율·책임경영체제 확립을 위해 매년도 경영노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도로서 공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스개선을 목적으로 한다.”라고 밝히고 있다.

40년간 유지된 제도의 역사도 중요하지만 향후 이 제도가 계속 유지되고 발전하기 위해서는 과연 경영평가제도의 목적에 맞게 잘 운영되고 있는지가 더 중요하다. 제도의 지속가능성을 위해서는 “현재의 평가지표들이 공기업·준정부기관의 자율·책임경영체제 확립을 위해 어떠한 기여를 했을까? 경영노력과 성과가 공정하고 객관적으로 평가되고 있을까? 경영평가가 공공성 및 경영효율성을 과연 높이고 있을까? 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅이 제공되어 오고 있을까?”에 대한 물음에 답을 하여야 한다.

경영평가는 기본적으로 각종 지표를 가지고 평가해서 서열을 매기는 제도이다. 이는 당연히 자율성과는 반대방향으로 작동하는 제도이다. 그럼 자율성 지표가 포함되어 있어야 하는데, 경영평가 지표 어디에도 자율성 지표는 없다. 책임경영체제에는 확실한 수단이 된다. 경영평가에서 미흡(D) 연속 2회, 아주미흡(E) 1회의 평가를 받으면 해임되기 때문이다. 2017년까지 별도로 진행되었던 기관장 평가제도를 경영평가 제도도와 통합한 것은 적절한 조치였다. 별도의 진행된 기관장 평가는 리더십과 경영능력에 문제가 있는 기관장을 구성원들이 퇴출시키기 위한 역선택이 충분히 가능한 제도였다.

경영평가의 경영관리지표와 주요사업지표가 공공성 및 경영효율성을 담보하고 있는가? 공공성과 효율성을 공동의 선상에서 놓고 평가하는 것이 과연 적절한지 의문이다. 공공성은 일부 효율성을 훼손하더라도 공공기관이 지켜야 할 가치가 아닌가? 요금통제와 투자 리스크로 인한 시장의 기피

를 보완하기 위한 공공의 투자와 투자 실패를 지표화해 문제삼는 것은 공공성과 아무런 관계가 없는 것이 아닌가. 지표 달성을 위한 혈값 매각은 공공성의 훼손이 아닌가. 효율성은 적은 자원을 들여 성과를 극대화하거나, 투입된 자원보다 더 많은 성과를 내는 것이다. 기관 유형에 따라 차이는 있지만 공공기관은 통제된 인건비, 기관운영비, 사업 예산에 통제된 인력구성으로 운영된다. 이러한 구조하에서 효율성은 무엇인가? 받은 예산을 불용할 수도 없다. 인건비도 총인건비 제도하에서는 자율성이 전혀 없다. 무엇을 효율화하겠다는 것인지 모르겠다.

2010년 실시된 2009년도에 대한 경영평가 시 필자는 담당팀장으로 경영평가 실적보고서를 작성했다. 경영평가 전담팀이 아니고, 기획담당부서에 소속된 팀으로 경영평가 업무를 부여받았으며, 다른 업무를 하는 직원과 같이 했다. 그러나 지금은 여러 명의 팀원이 있는 전담팀이 있다. 모든 공공기관에 1년 365일 경영평가 업무만 하는 전담부서가 있다. 경영평가를 위한 인력투여를 이렇게까지 해야 하나 싶다. 경영평가를 받는 공공기관의 인력을 모두 합하면 얼마나 될까? 이 인력으로 사업을 하는 것이 더 공공의 가치를 실현하고 효율적이지 않을까?

경영평가 실적평가보고서는 어떠한 역할을 할까? 구성원들은 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅의 역할을 하고 있다고 생각하지 않는다. 공공기관의 실정을 잘 모르는 외부 평가위원의 평가에 대한 신뢰도는 높지 않다. 실적보고서에 포함되어 있으니 무엇인가를 개선하지 않으면 다음 경영평가에서 불이익이 오기 때문에 수용하는 것이다.

감사원은 작년 8월 『공공기관 경영평가제도 운영실태 감사보고서』를 발표하였다. 평가위원이 임기 중 피평가기관으로부터 경제적 대가를 받는 것을 금지하면서도, 위원 후보자를 검증할 때에는 과거 임기 중 경제적 대가를 수령한 자를 재위촉하는 등 검증 기준을 완화하여 운영하였다는 것이 지적되었다. 이것은 일부에 지나지 않는다.

경영평가를 둘러싼 이해 당사자는 누구일까? 제도를 운영하는 기획재정부 정책담당자와 이를 평가하는 평가위원, 공공기관 구성원을 들 수 있다.

이외에 직접적인 당사자는 아니지만 경영평가에 대한 외부시장이 존재한다. 매년 경영평가 지표에 대한 교육, 경영평가 전략 수립, 사전 교육, 보고서 작성 방법 교육, 작성된 보고서에 대한 검토 등 전 과정에서 개입하는 광범위한 외부시장이 존재한다. 특히 정부가 바뀔 때마다 새로이 편입되는 지표가 있을 경우 이 시장은 더욱 활성화된다.

작년 감사원 감사결과는 내부시장인 평가위원의 문제만 다루었을 뿐이다. 외부 시장에 숨겨진 평가위원들도 존재하는 것은 쉽게 파악이 되지 않는다. 어떤 방법이든 대책 마련이 필요하다.

경영평가 위원이 구성되었다는 기획재정부의 보도자료가 발표되면 공공기관은 모든 네트워크를 풀가동해 연관고리를 찾는다. 그 정도로 경영평가 위원들이 평가 결과에 영향을 미치기 때문이다.

3. 경영평가 제도의 지속가능성을 위해 무엇을 해야 하나?

경영평가를 바라보는 내부 구성원들의 태도, 정책당국에서 밝히는 경영평가의 목적이 현장에서는 어떻게 인식되고 있는지 가감 없이 드러내고 보니 어떻게 제도가 40년간 유지되고 있는지 신기할 따름이다. 그럼에도 경영평가 제도가 지속되고 있는지 그 원인은 어디에 있을까? 이 정도로 이야기했으면 필자는 경영평가제도 폐지론자에 속해야 한다. 그런데 그럴 필요가 있는지는 모르겠다. 이것이 제도가 계속 유지되고 있는 이유이다. 제도의 운영 주체, 평가주체, 공공기관 구성원의 관성화와 개선의 강력한 주체가 없기 때문이다.

제도의 지속가능성을 위해 미세한 내용도 중요하지만 40주년을 맞이하여 경영평가의 목적을 제대로 달성하고 있는지? 공공기관 구성원의 경영평가에 대한 태도에 대한 면밀한 평가 등을 먼저 진행해 보는 것이 그 출발점이 되리라 본다.

땀질식 처방 대신 전면개편이 필요한 때

배동산*

1. 꼬리가 몸통을 흔들고 있는 공공기관 경영평가

공공기관 경영평가제도는 1984년 도입된 정부투자기관 경영평가제도를 모태로 하여 변천해 왔다. 현재 적용되고 있는 경영평가제도는 2007년 1월 19일에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법)에 의거하여, 기존의 정부투자기관 경영평가와 정부산하기관 경영평가를 통합하여 실시된 후 큰 변화 없이 유지되고 있다. 평가제도는 공공기관의 경영자율권을 보장하되 그 결과에 대한 책임을 묻는 책임경영체제를 확립하는 목적이어야 하지만, 현행 공공기관 경영평가제도는 오히려 기관의 자율성을 제약하는 정권의 통제장치로 활용되어 왔다.

경영평가 결과가 기관장의 연임과 해임 여부, 임직원의 성과급 결정, 예산 등에 미치는 영향력이 증가함에 따라 경영평가를 공공기관 운영의 여러 문제를 해결하는 만병통치약으로 생각하는 경향은 계속 커지고 있다. 과제를 평가지표화해서 공공기관을 더 촘촘히 통제하기 위한 시도들은 정부뿐만 아니라 입법부 역시 마찬가지다. 이로 인해 피평가기관들은 오로지 평가를 잘 받기 위해 많은 인력과 예산, 시간과 노력을 쏟아붓고 있다. 경영 대응을 위해 별도 부서나 전담인력을 배치하고, 평가 대응 및 보고서

경영평가제도의 역할과 성과에 대한 회고...노동계

* 전 전국공공운수사회서비스노조 공공기관사업팀장

작성을 위한 외부 컨설팅에 상당한 비용을 지출한다. 현장에서는 외부 컨설팅업체들을 먹여 살리는 시장이 되어버렸다는 ‘평가산업화’의 문제점에 대한 자조어린 목소리까지 나올 지경이다.

꼬리가 몸통을 흔들고 있는 주객이 전도된 평가제도로 인해 각 기관 본연의 공공성은 오히려 저해되고 있다. 경영평가를 하는 목적은 공공기관의 존립 근거인 주요사업의 성과를 높이하고자 함인데, 사업부문보다 비사업부문인 경영관리 평가범주 지표의 영향력이 더 크게 작용하고 있다. 정부는 경영평가를 통해서 공공기관의 혁신, 나아가 근본적 변화를 이끌어낼 수 있다고 생각하겠지만, 실제로는 오로지 평가점수만을 잘 받으려는 ‘보여주기식 변화’를 만들 뿐이고, 정권과 정부 정책에 묵묵히 따르기만 하는 수동적이고 방어적인 조직문화만 양산하고 있을 뿐이다.

경영평가제도가 공공기관 혁신의 만병통치약도 만능열쇠도 아니라는 한계를 명확히 인식하는 것에서부터 지난 40년을 평가하고 앞으로의 개선방향을 논의해야 한다.

2. 경영평가제도 개선과제

공공기관 경영평가의 한계 인식과 고유목적 중심의 평가

공공기관 평가를 통해서 궁극적으로 달성해야 하는 것은 공공서비스의 개선, 즉 공공기관이 가진 고유의 목적과 공공의 가치를 어느 정도 달성하고 있는지와 공공기관의 구성원들이 맡은 바 소임을 다하고 역량을 충분히 발휘하고 있는지 여부를 평가하는 것을 목표로 명확히 해야 한다. 시민과 공공서비스 이용자들이 원하는 공공서비스 창출 여부에 대한 평가에 집중해야 한다. ‘경영평가’라는 용어부터 ‘운영평가’ 등으로 바뀌어야 한다. 주요 사업과 직접적인 관련이 없는 부수적 업무 및 조직 운영 전반까지 포함해 조직 통제의 목적으로 평가제도가 악용되어서는 안 된다. 주객이 전도된 평가제도의 문제점을 개선하기 위해서 평가 자체의 한계를 명확히 인식하고 공공서비스의 질을 개선을 위한 지원적 제도로 제자리를 찾아야 한다.

재무지표, 효율성 중심의 평가지표 개선

공공기관 평가는 회계감사가 아니다. 윤석열 정부는 공공기관 경영평가의 전반적인 지표체계 개편을 추진한다며 재무성과 비중을 확대하고 사회적 가치 구현(사회적 책임) 관련 평가배점을 대폭 축소했다. 단기성과와 수익성 중심의 평가제도로 인해 공공기관 본연의 고유목적 사업과 공공성 강화 활동을 오히려 소홀하게 만들고 있다. 공공기관의 자율성을 제고하고 책임운영을 강화하기 위해서는 재무성과관리 지표를 비롯한 경영관리 범주 지표들은 점검지표로 변경하고, 기존의 회계감사적 요소는 상시모니터링 체계로 전환하는 것이 필요하다. 반대 경향으로 사회적 가치 구현(사회적 책임) 지표 또한 핵심지표만 반영하거나 평가 비중을 낮추어 평가의 목적이 전도되지 않도록 해야 한다. 거듭 강조하지만, 평가의 중심은 기관의 고유 목적과 직접 관련된 주요사업이 되어야 한다.

정부정책의 무분별한 평가지표화 및 단체교섭권 침해 문제점 개선

최근 공공기관 혁신계획에 따른 기능조정, 인력감축, 민영화 추진, 직무·성과중심 임금개편, 복리후생 등 근로조건 저하 등 정부정책 준수 여부를 무분별하게 평가지표화하고, 그 비중을 높이고 있다. 이는 경영평가제도가 바로 공공기관 및 공공기관 노동자에 대한 통제기제로서 활용되고 있음을 잘 보여주는 사례들이다. 정권이 바뀔 때마다 평가지표들이 원칙과 기준 없이 변경되고, 마치 유행을 따르듯이 새로운 평가지표로 쏠림현상이 반복되면서 공공기관 운영은 왜곡되고, 단기성과 중심의 운영이 반복될 수밖에 없게 된다. 정권 입맛에 맞춘 평가지표의 변경에서 비롯된 반복적인 공공기관 운영의 왜곡현상은 공공서비스에 대한 시민들의 불신만 조장할 뿐이다.

경영평가 점수를 앞세워 가장 중요한 노동조건 중 하나인 임금체계 변경을 강제하는 것은 노사 또는 노정 간 교섭을 통해 집단적·자율적으로 임금제도를 결정해야 하는 원칙에도 위반된다. 공공기관 경영평가를 앞세워

개별 기관 단위로 직무·성과중심 임금체계 개편을 강제함으로 인해 기관 간·고용형태별 임금격차 문제는 방치되고 오히려 공공기관 임금체계 전체를 왜곡시키고 있다. 총인건비 준수 여부에 대한 획일적인 ‘적부방식(all or nothing)’ 평가와 한 번 위반하면 누적되는 평가상 불이익으로 인해 공공기관의 임금교섭권은 껍데기만 남은 채 형해화된 지 오래이다. 국제노동기구(ILO) 역시 정부 지침에 의한 단체교섭권 침해 문제점을 지적하며 노동조합이 지침 결정과정에 완전하게 참여할 수 있도록 제도개선을 권고하고 있다. 국제기구의 권고와 같이 노사관계에 개입할 위험이 높은 평가지표들을 삭제하고 공공기관의 임금제도와 임금결정구조는 노정 간의 교섭을 통해 민주적으로 결정되어야 한다.

3. 공공기관 경영평가의 근본적 개편을 위한 논의를 시작해야

제도 도입 40년이 된 지금, 이제라도 공공기관 평가제도의 문제점을 해결하고 평가제도가 제자리를 찾기 위해서는 근본적인 제도개편 논의가 필요하다. 정부가 모든 것을 평가하고 획일적으로 통제하려는 시도는 본말이 전도된 공공기관 운영의 지난 40년을 만들어 왔을 뿐이다. 평가제도의 한계를 명확히 인식하고, 기관 고유목적 중심의 평가와 자율성의 제고 및 책임운영의 강화의 방향을 분명히 한 가운데, △기재부 중심의 경영평가 관리주체 변경, △공기업과 준정부기관의 평가모형 차별화, △평가 결과 활용의 개선(기관맞춤형 컨설팅 기능의 강화, 성과연봉의 비중 및 차등폭 하향 조정, 공공기관 평가와 성과급 간의 연계 단절, 나아가 성과급에 대한 근본적인 재검토), △공공기관운영위원회(공운위) 및 평가단의 개편(공운위의 민주적 재편 및 독립성 제고, 평가단의 책임성 확대를 위한 평가단 구성 및 운영의 개선, 기획재정부로부터 독립적인 평가전담기구의 도입), △기관의 평가 부담 조정(평가 수검 부담의 절감), △평가주기 확대 또는 신축적 조정, △경영평가제도의 ‘평가산업’화 근절), △고객만족도 조사의 개선 등이 요구된다.

평가제도의 개편과 함께 공공기관 지배구조의 핵심을 이루는 공운위에 대한 개선과 이를 위해 「공운법」 개정도 병행 추진되어야 한다. 각종의 지침과 경영평가 편람, 그리고 평가 결과 등을 최종적으로 심의하고 의결하는 공운위의 민주성과 독립성을 강화하지 않은 채 평가제도만의 개선 논의는 무용하다. 공운위가 소위 ‘기재부 거수기’에 불과하다는 비판을 받지 않도록 시민과 노동자들의 참여가 보장되는 민주적 지배구조로 개편되어야 한다. 또한, 현재의 공공기관 경영평가와 성과급 간의 연계 자체를 끊는 것에 대한 논의도 시작되어야 한다. 공기업의 성과급 예비비 총 재원은 1조원을 상회하고, 준정부기관 역시 3,000여억원에 달하고 있다. 경영평가 제도의 올바른 취지를 실현하고 평가 결과의 신뢰도 향상을 위해서 경영평가 성과급제도에 대한 근본적 개편 역시 논의가 필요하다.

만시지탄이다. 이제라도 경영평가 제도 전면개편을 위해 노동조합과 시민들이 참여하는 논의를 시작해야 한다.

제6장

경영평가제도의 발전방안

- 계량평가 10년의 기록 (문창오)
- 공공기관 경영평가의 국가경영에의 기여와 한계 (박영범)
- 주요사업 평가에 관한 소고(小考)와 제언 (박형준)
- 기타공공기관 경영평가 15년 회고와 전망 (송현진)
- 내가 경험한 경영평가, 향후 경영평가에 대한 기대 (신열)
- 경영평가의 몇 가지 이슈들에 대한 단상 (오철호)
- 경영평가 제도 변화를 위한 모색 (우윤석)
- 경영평가 결과의 활용방향 (이주경)
- 계량평가의 과거 10년과 향후 10년 (정도진)
- 주요사업 성과지표의 분포와 경향성: 2018~2022년 공공기관 경영실적평가를 중심으로 (이민상, 라영재, 조민혁)
- 공공기관 보수체계 개편에 대한 회고 (최대식)
- 경영평가의 기억과 기대 (한승준)

계량평가 10년의 기록

문창오*

1. 들어가며

필자는 「공운법」 제정 이후 2010년에 처음으로 경영평가 평가위원으로 참여하기 시작하여 준정부기관의 중소형 유형부터 위탁집행, 기금관리 및 공기업까지 다양한 유형의 계량평가 경험을 했다. 2018년에 경영관리 계량 평가가 한국조세재정연구원으로 이관된 이후에도 지금까지 현업에 참여하고 있다. 지난 10여 년간의 경험을 바탕으로 경영관리 계량지표의 변화들을 살펴봄으로써 그간의 경험과 소회를 피력해보고자 한다.

2. 경영관리 계량지표의 변화와 경험

평가제도는 새로운 정부가 들어서면 많은 변화가 생기는 경향이 있다. 이러한 정부 교체를 경계점으로 계량지표의 변화를 살펴보면 지표의 특징들이 뚜렷이 구분된다.

2012년까지 계량지표의 변화

2010년도까지 경영관리 효율성 측정지표의 경우 공기업은 노동생산성

* 현 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 부소장

과 자본생산성을, 준정부기관은 노동생산성만을 평가하는 공통지표 방식이었으나, 2011년도부터 기관의 업무특성을 반영한 맞춤형 평가지표로 개편하려는 노력이 있었다.

공기업의 경우 글로벌경쟁지표를 도입하여 인천공항(글로벌 TOP 5 ROA), 한수원(원전가동 Top Class 지수) 등 몇몇 기관에서 글로벌 우수 기업과의 비교를 통한 평가가 시도되었으나, 더 이상 확대되지는 못하고 현재는 인천공항(ROA글로벌 경쟁력)만 유일하게 편람에 글로벌경쟁방식 지표로 남아있는 상태다. 편람의 일반적인 평가방법은 기관의 전년도 실적을 기준으로 개선도를 측정하는 목표부여(편차) 방식이었으나, 기관의 성과 개선이 한계에 봉착하자 그 대안으로 글로벌경쟁지표를 맞춤형으로 도입하기 위해 논의되었으며, 주요사업과 달리 경영관리 범주에서는 앞서 본 대로 글로벌 지표의 도입사례가 거의 없는 실정이다. 글로벌 우수기업뿐만 아니라 유사 공공기관, 국내 동종업종 민간기업 등과 비교함으로써 기관의 경쟁력 수준을 평가하여 상위 수준의 경쟁력을 유지하려고 노력하는 기관에는 정당한 성과를 인정해주는 방식은 개선도만을 강조하던 일반적인 평가에 비해 분명 차별화된 방식이다. 공공기관의 대외 경쟁력을 제고하기 위해서라도 글로벌지표의 발굴 시도는 계속 이어져야 할 것으로 생각된다.

준정부기관의 경우 2011년도에 공통지표인 노동생산성에서 벗어나 일부 기관에서 업무생산성, 병원이용률, 업무효율성 등 사업의 효율성을 경영관리 지표로 도입하기도 했었다. 이러한 지표들은 주요사업 지표와 중복성이 있다는 비판으로 인해 현재는 모두 사라졌다. 하지만 특정 사업만을 측정하는 지표가 아닌 경영 전반에 영향을 미치는 전사적인 사업지표를 발굴함으로써 기관을 대표하는 업무효율 측정지표를 찾으려는 시도였다는 점에서 의의가 있었다고 생각된다. 향후에도 준정부기관에서 경영관리 지표를 기관 특성에 맞게 차별화하려는 방향으로 고민할 때 참고할 만한 시사점이 될 것이다.

2013년 이후 계량지표의 변화

이 시기는 경영관리 계량지표에 있어서 가장 큰 변화가 있었던 것으로 기억된다. 박근혜 정부 들어서면서 공공기관의 부채 문제가 커다란 사회적 이슈가 되었다. 2004년부터 공공기관 부채 규모가 늘어나는 추세였으나 2008년 글로벌 금융위기 이후에 공공기관의 재무건전성이 수면 위로 올라오게 되었고, 자원외교정책 등으로 인해 공공기관의 부채 증가 속도가 빨라지자 공공기관의 재무상태를 점검하려는 정부 대책들이 나오기 시작했다. 중장기 재무관리계획 수립, 공공기관 정상화대책, 부채감축계획 운용지침 마련, 재무위험기관 집중관리제도 등이 마련되고 경영평가에서도 이를 후속적으로 점검하게끔 편람이 개편되었다.

2013년도에 공공기관 중장기 재무관리계획의 이행실적을 점검하는 지표를 평가에 도입하기 위한 논의가 있었다. 논의 과정에서의 쟁점 중 하나는 평가지표의 선정에 관한 것이었는데 ‘부채비율’과 위험부채인 ‘금융부채비율’ 중 어떤 것으로 하느냐의 문제였다. 최종 ‘부채비율’을 원칙적으로 채택하고 금융성부채가 없는 기관은 평가대상에서 제외하는 쪽으로 방향을 정하면서 재무관리 평가지표를 하나로 통일했었다. 또 하나의 쟁점은 이행실적의 평가방법이었다. 기존 평가방법으로는 미래 5개년 계획의 이행 여부를 합리적으로 측정하기가 용이하지 않았다. 매년 기관이 5개년 중장기 계획을 제출하다 보니 목표가 계속 바뀌는 목표설정방식에 애로사항이 있었고 계획 수립 이후 발생한 통제불능한 외부변수를 충분히 반영하도록 예외사항들을 넣어달라는 기관의 제안사항들이 수용되면서 결국 중장기 계획은 5개년 계획 중 1차년도 계획만을 평가(중장기 목표부여 방식을 준용)하는 방식으로 결정되었다.

하지만 이 지표는 도입 후 2021년도까지 운영되었으나, ‘단기’인 1차년도 계획만 평가하고 5개년 계획을 ‘중장기’적으로 평가하지 못한다는 구조적 불완전성의 문제가 계속적으로 제기되었으며 지표 난이도가 낮아 변별력이 떨어진다는 비판으로 인해 결국 2022년도 평가편람 개편 시 계량지

표에서 삭제되고 비계량지표로 전환되었다.

되돌아보면 ‘중장기’ 시각의 평가방법을 찾기 위한 시도가 지표 도입 이후에도 꾸준히 연구되었더라면 하는 아쉬움이 있다. 기관이 경영성과를 중장기적 시각으로 관리할 수 있도록 전인하려면 중장기 지표의 지속적인 발굴이 필요할 뿐 아니라 이를 평가할 수 있는 평가방법의 개발이 무엇보다 선행되어야 한다. 중장기 재무관리계획의 이행을 측정할 수 있는 적절한 평가방법을 연구하고 계량지표로 재도입하는 것이 그 시발점일 것이라 생각된다.

2014년도는 지표의 난이도가 낮아 지표의 변별력이 없다는 문제가 크게 불거졌다. 계량지표의 경우 난이도를 높이기 위해 기준치 선정방식을 변경하고 최고목표치를 상향하는 것으로 난이도를 조정하였다. 경영관리지표는 평균 득점률이 낮다는 이유로 주요사업지표와는 달리 최고목표를 상향하지는 않았으나, 기준치 선정방식은 기준치를 직전년도 뿐만 아니라 직전 3개년 평균 실적을 비교하도록 조정함으로써 주요사업지표와 마찬가지로 변경되었다. 이렇게 기준치 선정방식을 변경하게 되면 기관 실적이 상승기조에서 반락 초기까지의 구간보다는 하락기조에서 반등 초기까지의 구간에서 기준치를 더 높여 평점이 더 낮아지게 된다. 경기 사이클의 반등 초기에 평점이 낮아지면 계량평가 과정에서는 기관의 득점보정 요청건수도 당연히 많아진다. 코로나가 극복되고 있는 지금이 이러한 반등구간에 해당되며 이 시기에 평가위원으로 참여하고 있는 필자로서는 관련 업무량이 많아졌지만 제도 변화 탓이려니 하고 위안해본다. 2014년도의 난이도 상향 조치는 다시 검토될 필요가 있지만 재설계되더라도 경기변동 영향까지 세심하게 고려하는 정성이 있다면 더욱 좋을 것이다.

2015년에는 임금피크제 권고안이 나오면서 경영관리 계량평가, 특히 총인건비 지표의 평가가 복잡해지게 된 결정적인 계기가 되었다.

공공기관의 연공급적 급여체제로 인해 연령별 생산성 수준 등이 보수에 적절히 반영되어 있지 않다는 문제의식을 배경으로 전체 공공기관에 임금피크제 시행이 권고되었다. 총인건비 평가지표에 권고안의 내용을 반영하

기 위한 템플릿 개선작업에 필자가 참여하면서 처음엔 권고안의 임금피크제 용어를 이해하는 데도 시간이 많이 걸렸다. 임금피크제 절감재원을 통해 신규 채용 인건비를 충당하라는 권고내용은 기존 인건비템플릿의 설계 원칙(인원에 비례한 증원소요 부여방식)과 배치되는 방식이라 이 부분의 해결이 가장 큰 쟁점이었다. 여러 시뮬레이션을 통해 결국 새로운 두 가지 템플릿(3-5, 3-6)을 만드는 방향으로 논의가 이루어졌고, 이를 보완하는 과정에서 철도공사, LH 등 공공기관 보수담당자의 적극적인 개선의견 덕분에 템플릿이 안정적으로 설계될 수 있었다. 지면을 빌어 도움을 주신 공공기관 담당자들에게 감사의 마음을 표한다. 당시에는 템플릿을 최대한 단순하게 만들어야 한다는 일념으로 개선작업에 임하였으나 돌이켜보면 이 템플릿으로 인해 여러 사람들이 힘들어하고 있는 작금의 현실을 자각하니 절반의 성공이지 않았나 자평한다. 하지만 임금피크제 템플릿 개선을 통해 총인건비 관리 툴을 제공할 수 있었다는 측면에서 한편으로는 보람을 느낀다.

2017년 이후 계량지표의 변화

문재인 정부 들어 공공성이 강조되면서 공공기관이 사회적 가치 실현을 선도할 수 있도록 사회적 가치 지표 비중이 높아졌고 세부 항목의 배점도 공공기관의 여건에 따라 선택하는 메뉴방식으로 개편되었다. 이러한 메뉴 방식은 공공기관이 할 수 있는 부분에 스스로 집중하도록 자율권을 부여한 측면에서 기관의 만족도가 높았던 방식으로 기억된다. 또한 개방·참여 형으로 평가체계를 개편함에 따라 시민·사회단체 참여가 확대되고 경영관리 계량평가에서도 시민단체 구성원이 평가위원으로 위촉되기도 했다. 이로 인해 경영관리 계량평가 과정의 객관성과 투명성을 외부에 알릴 수 있는 계기가 되었다고 본다.

또한 공공서비스 향상 및 좋은 일자리 창출을 위한 기관의 노력을 계량평가에서 인정해주기 위한 조치도 있었다. 일자리 창출 노력에 따른 인원

증가를 노동생산성의 분모인 평균인원에서 조정하고 정규직의 비정규직 전환에 따른 평가상 영향을 제거하기 위해 총인건비 및 노동생산성 템플릿의 수정조치가 이루어졌다. 이 조치로 인해 이미 복잡했던 템플릿이 조금 더 어려워지는 단초를 제공하였으나, 다음 정부에서 정책방향이 바뀌어 수정되었던 템플릿은 다시 원점으로 회귀하게 되었다. 이러한 템플릿의 잦은 변화들은 기관 담당자가 예의주시하지 않으면 놓치기 쉽기에 정책 변화에 따른 계량평가의 개선사항들을 이해하기 위해서는 주기적인 평가 교육이 반드시 필요하다고 생각된다.

2022년 이후 계량지표의 변화

코로나 발생으로 인해 2020년부터 2023년 사이는 공공기관의 실적 변동이 큰 시기였다. 주요사업과 차별되는 경영관리 분야의 특수성을 평가에 반영하기 위해 코로나 결측과 보정방식의 구체적 적용에 대해 평가위원들이 치열한 토론을 하였으며, 코로나 회복 과정에서도 기관마다 회복 속도가 달라 여러 실적 데이터를 들여다보고 분석하였으며 특히 공기업 팀장 및 팀원들의 노고가 많았었던 것으로 기억된다. 분석내용을 정부와 협의하고 전체 기관의 형평성을 저해하지 않는 수준에서 기관의 고충사항을 해소하고자 노력하면서 평가에 임하였다.

또한 새 정부 들어 재무성과 비중이 확대되고 효율성에 대한 평가가 강화되었고, 평가군도 산업별 기능별로 분류하여 맞춤형 재무지표를 설정(활동성, 수익성, 현금흐름, 안정성 등 고려)하는 등 평가지표를 보다 체계적으로 정착시키려는 노력이 있었던 시기였다. 이와 더불어 공기업의 경우 실적 개선도뿐만 아니라 전반적인 수준을 추가 고려하여 평가하도록 지표 내용에 변화를 주기도 했다. 준정부기관의 경우 재무성과 비중 확대로 과거 지표인 일반관리비관리와 사업비집행률 지표가 재도입됨으로 인해 평가위원들의 업무량이 폭증하여 불만이 높았던 기억이 다시 떠오르기도 한다.

재무지표의 변천과정으로 볼 때 경영관리 계량지표는 기관의 특성을 반

영하면서 재무성과를 종합적으로 측정하려는 방향으로 지표개선을 일관되게 추구하고 있다고 보여진다. 다만 준정부기관의 재무성과지표를 다양화하기 위한 노력은 장기적인 개선과제로 남아있으며 꾸준한 연구가 뒷받침되어야 할 것이다.

3. 몇 가지 소회

경영평가는 기관의 경영 노력이 정당하게 평가받도록 제도가 설계되어야 하고, 이러한 제도에 대한 기관의 이해와 노력의 바탕하에 평가위원이 공정하고 객관적인 시각으로 평가할 때 공공기관이 발전하고 국민도 충분한 공공서비스를 향유할 수 있다. 그동안 평가과정을 지켜보면서 공공기관 임직원과 공무원, 평가위원 등 모두가 제도 발전을 위해 헌신적인 노력을 해왔다고 회상된다.

계량평가에서의 지난 변화를 되짚어나가는 과정에서 향후 제도개선에 도움될 거라 생각되는 몇 가지 짧은 소회를 다음과 같이 정리해본다.

구분회계제도

구분회계는 2013년도 7개 기관의 시범도입을 시작으로 부채증가 원인, 손실보전사업 등을 제공하기 위해 진행되었으며, 현재는 중장기재무관리계획 제출대상 기관(2023년 기준 35개)까지 확대하여 구분회계제도를 운영 중인 상황이다.

부채의 증가 원인, 손실보전사업에 대한 명확한 정보를 제공하기 위해 고유사업, 정책사업, 정부대행·위탁사업으로 구분하여 공시하고 있으며, 도입과정에서 많은 시간과 비용이 소요되었고 매년 구분재무제표를 공시하는데도 많은 노력이 소요되는 상황이라, 이를 경영평가 등에 효과적으로 활용하기 위한 고민이 필요하다. 구분회계를 실무에 활용하기 어려운 이유 중 하나가 원가의 간접비 배부비중이 높은 기관의 경우 공통비용이 많아 구분회계 단위별 성과 왜곡 가능성이 있다는 것이다. 따라서 간접비 배부

비중이 낮은 기관에 한해서라도 구분회계를 평가에 적극적으로 활용하는 방안을 다음과 같이 생각해 볼 필요가 있다.

구분회계단위별 책임소재를 명확히 하려는 취지에서 구분회계가 도입되었기에 구분된 회계단위별로 편람내용을 차별화하여 경영관리 계량지표에 적용할 수 있을 것이다. 구분회계단위가 정책사업에 해당하는 경우 계량평가 지표에서 공통편람의 통제 불능성 조항을 적용할 때 정부정책 이행의 영향을 적극적으로 인정하는 것이다. 구분회계단위가 손실보전대상사업에 해당하는 경우 재무성과지표의 수익성 등의 적용을 최소하도록 가중치를 낮추거나 산출 시 고려사항을 통해 해당 사업을 재무성과지표의 적용에서 배제할 수 있을 것이다. 또한 정부대행·위탁사업의 경우 사업기간이 한정되어 일정기간 후 종료되는 사업이 다수이므로 고유사업과 구분하여 평가 지표를 달리 설계할 수 있을 것이다. 직접비 비중이 높은 기관은 이렇게 구분회계 단위별로 경영관리를 성과평가에 활용함으로써 효율적인 관리가 가능할 것이다.

총인건비 평가

평가위원을 처음 하던 2010년 초반에는 총인건비 평가가 지금에 비하면 쉽고 단순했었다. 당시에는 계량평가위원이 경영관리뿐만 아니라 주요 사업 지표까지 모두 평가하던 시절이었으며, 준정부기관 중 중소형의 경우 한 개 기관 실사를 마치는 데 하루 정도밖에 소요되지 않았다. 지금 생각하면 평가위원으로서는 정말 행복했던 시절이었던 것 같다. 이런 행복은 앞서 언급한 임피제가 등장하면서 일시에 무너졌지만 말이다.

현재는 경영관리 계량평가만을 실시하는데도 이들이 부족한 상황이다. 평가위원의 투입시간이 해마다 증가하는 원인은 무엇보다 총인건비 지표 평가의 복잡성 때문이다. 새로운 제도와 정책이 등장하면 기존 상황은 유지한 채 추가적인 정책이행 여부를 평가에 반영하려다 보니, 총인건비 지표 평가를 위한 템플릿의 체크항목도 늘어나고 이를 점검하는데 걸리는 시

간도 많아지게 된다. 또한 템플릿의 정확성 검증에 평가 초점을 맞추려다 보니 실사 투입시간은 해마다 늘어날 수밖에 없는 상황이고 평가에 참여하는 위원들은 투입시간당 수당이 점점 낮아진다는 불만을 호소하곤 하는 상황이다. 평가 경험이 많은 전문성을 갖춘 위원이라면 숙련도로 극복 가능하지만, 위원의 윤리성이 강조되면서 연임제한으로 이어져 경험 있는 평가위원의 비중은 계속 줄어드는 추세다. 평가경험이 없는 신규 위원이 며칠 동안의 워크숍 교육만으로 계량평가의 전체 구조를 이해하고 제대로 평가하기는 어려운 게 현실이다. 실사 기관의 보수 담당자마저 평가 경험이 없어 인건비 템플릿을 잘못 작성하게 되면 이를 적시에 발견하여 올바르게 관리하도록 안내하는 시기가 늦어질 수밖에 없다. 계량평가의 방향성에 대한 고민이 필요한 이유이다.

공공기관의 순환근무제로 인해 기관 보수담당자들의 계량평가제도에 대한 이해가 낮을 개연성이 크므로, 기관 보수담당자에게는 매년 평가 교육 이수를 의무화시킬 필요가 있다. 그리고 기관이 작성·제출한 표준화된 템플릿의 오류 여부를 검증하는 데 평가위원이 대부분의 시간을 투입하고 있으나 짧은 실사기간에 오류를 모두 발견하기는 불가능할 뿐더러 위원이 찾지 못한 오류가 평가 종료라는 이유로 자칫 기관의 면제부로 작용되어서는 안될 것이다. 그러기 위해서는 특히 총인건비 템플릿에 대한 기관의 작성책임을 무엇보다 강화할 필요가 있다. 또한 평가위원의 뛰어난 전문성을 정확성 확인에 매몰시키기보다 쟁점 논의와 개선책 발굴에 집중할 수 있도록 환경을 조성하는 것이 계량평가 제도의 발전을 위해 무엇보다 필요하다. 그리고 평가위원 중 계량부분만이라도 연임제한 규정을 완화하여 전문성을 배양할 필요가 있다.

공공기관 경영평가의 국가경영에의 기여와 한계

박영범*

1. 경영평가와의 인연

필자는 1987년 산업연구원에서 감사원으로 파견되어 제1국1과 소속으로 1년간 일하였다. 1980년 후반 보안상의 이유로 감사원은 국·과의 이름을 숫자로 표시하였는데 필자가 속한 1국1과는 경제기획원, 재무부, 국세청, 국책은행 등의 감사를 담당하였다.

공기업의 근본적이고 구조적인 문제 파악과 대안 제시를 위해 필요하다고 젊은 박사(필자의 당시 나이는 31세였다)의 파견을 감사원에서 산업연구원에 요청하여 필자는 4급 상당 서기관 대우를 받고 감사원에서 근무하게 되었다.

감사원에서 근무를 시작한 첫 날 정재철 1국1과장께서 공기업의 문제는 ‘과투자(過投資)’와 ‘과인력(過人力)’으로 요약될 수 있다며 필자에게 두 가지 과제 중 하나를 택하여 1년간 진행하고 결과를 보고하여 줄 것을 요청하였다.

노동경제학 전공이었던 필자는 ‘과인력’ 문제는 추후에 언제든지 살펴볼 수 있는 기회가 있다는 생각에서 ‘과투자’ 문제를 분석하겠다고 하였다. 필자가 고리원자력 현장 방문에서 10년도 더 지난 기초 자료를 요청하였

* 현 한성대학교 명예교수

더니 한국전력이 창고를 뒤져서 자료를 제출하는 등 과제 수행에 필요한 귀한 자료들을 용이하게 확보하였다.

필자의 1년 프로젝트 결과는 감사원 감사위원회에서 의결되어 감사결과로서 관련 정부투자기관에 통보되고 산업연구원에서 ‘정부투자기관의 투자효율성 분석’이라는 보고서로 1987년 출간되었다. 그러나 감사원의 감사결과 처리 절차가 완료되기 전에 연구결과의 초안이 유출되어 매일경제신문에 1면 5단 머리기사로 특종보도되고, KBS 9시 뉴스 등 주요 언론에서 다루어졌다.

정부투자기관의 투자효율성이 낙제점이라는 필자의 감사 결과가 언론에 대서특필된 이후 경제기획원 심사평가국 이상태 국장의 호출을 받고 심사평가국 국장실에서 심사평가국 주무사무관들과 4시간 정도 토론하였는데 이상태 국장께서 필자에게 정부투자기관 경영평가단에 합류할 것을 제안하였다. 그렇게 필자는 1989년부터 경영평가에 참여하여 오연천 교수¹⁾ 등 선배 평가위원들로부터 경영평가에 대해 배웠다.

1989년 정부투자기관 경영평가단에 참여한 이후 공기업등경영점검평가단 단원, 공공기관혁신평가단, 산하기관경영평가단, 공공기관장경영계획이행실적평가단 등 여러 공공기관 평가에서 평가위원으로 활동하였다.

필자가 2005년부터 2007년까지 참여한 정부산하기관 경영평가에서 송희준 단장²⁾을 비롯한 평가단원들은 정부투자기관 경영평가의 경험을 바탕으로 산하기관 경영평가 제도를 설계하여 공공기관 평가를 한 단계 업그레이드(upgrade)하고자 하였다. 정부투자기관 경영평가에서는 현장 실시 시 기관에서 차량을 제공하는 것이 당시의 관행이었는데, 산하기관은 지방소재 기관도 다수이고 기관 간 규모가 차이가 나서 기관의 차량 제공을 금지하고 대체 교통수단을 이용하도록 하고 비용정산을 사후에 하여 주는 등 정부투자기관 경영평가와 대비하여 제도 운영에서 여러 개선이 이루어졌다.

1) 현 울산대 총장, 정부투자기관 경영평가단장과 서울대 총장 등 역임

2) 이화여대 명예교수, 전자정부위원회 위원장 등 역임

산하기관평가단에서 같이 고생하였던 송희준 단장, 김완희 가천대 교수(준정부기관경영평가단 단장 등 역임), 윤태범 방송통신대 교수(지방행정연구원 원장 등 역임), 오철호 숭실대 교수(정부혁신 컨설팅단 단장 등 역임) 등과는 아직도 일년에 서너차례 모임을 가지고 있다.

필자는 2011년부터 2017년까지 출연연구기관인 한국직업능력개발원(현 한국직업능력연구원) 원장과 고용노동부 산하 공공기관인 한국산업인력공단 이사장을 맡았었는데, 공공기관 경영평가의 경험은 필자가 두 공공기관을 운영하는 데 많은 도움이 되었다.

2. 경영평가의 국가 경영에의 기여와 한계

감사원 정재철 과장께서 지적한 공공기관의 ‘과투자·과인력’의 문제는 공공기관이 주인이 불특정 다수라는 것에서 연유한다.

구약시대의 “이스라엘에 왕이 없으므로 사람이 각기 자기의 소전에 옳은 대로 행하였”던 것과 같이 주인이 없음으로 공공기관 임직원은 임직원 대로, 정치인은 정치인대로, 관료들은 관료대로 각자 좋은 대로, 자기 이익에 부합되게 기관을 운영하고 기관 경영에 간섭하기 때문이다.

공공기관 경영평가의 국가 경영에 대한 가장 큰 기여는 각 이해 관계자들의 소전이나 이익이 아니라 공공기관 운영에 일종의 지침을 제공하여 공공기관의 경영 효율성을 제고시킨 것이다.

국가나 기관이나 리더의 역할은 중요하다. 공공기관의 장은 관료, 정치인, 교수 등 전문가 그리고 공공기관 내부 출신에서 통상적으로 임명된다. 많은 기관에서 기관장으로 전문성을 인정받지 못하는 소위 낙하산 인사가 이루어지고 공공기관 노조가 임명을 반대하고 시위하여 때로는 취임이 늦어지거나 포기하는 경우가 어느 정부에서나 종종 일어난다.

기관장으로서 전문성이 없는 사람이 공공기관 기관장으로 임명되는 것을 막을 수 없는 우리의 현실에서 공공기관 경영평가는 기관장이 기관 운영에서 최소한 지켜져야 할 것을 알려주는 나침반 역할을 한다.

다만 기관장의 임기가 얼마 남지 않았거나 기관장이 경영평가 결과에는 크게 신경쓰지 않는 경우 경영평가가 기관 운영에 미치는 영향은 상대적으로 미미하다고 할 수 있다.

공공기관의 노사관계를 연구하는 학자로서 우리나라에서 자주 문제되는 공공기관의 ‘낙하산 인사’의 문제를 해결할 수 있는 대안을 모색하고자 여러 나라의 사례를 살펴보았는데 우리나라와 같이 공공기관의 낙하산 인사가 문제가 되는 나라는 거의 없었다.

선진국에서는 외부에서 임용되더라도 전문성 등 기관장의 자격이 논란이 되는 인사가 추천되는 경우가 드물었고 개발도상국에서는 노조 등 내부에서 조직적으로 반발할 만한 사회적 환경이 형성되어 있지 않기 때문인 것으로 추정된다.

필자가 이사장이었던 산업인력공단도 필자가 취임하기 전 20여 년간 신입 이사장이 취임하면 노조가 반대 시위를 하는 것이 관행화되어 있었다.

필자의 전문성을 노조가 시비하기에는 명분이 약하고 노조 위원장이 합리적이었기 때문에 시위를 하지 않는 조건으로 취임식에서 노조원(3급 이하)하는 대부분 노조원이었기 때문에 직원)들의 요구 사항을 노조 위원장이 전달하도록 하여 좋은 분위기에서 취임식을 할 수 있었다. 당시 노조위원장은 필자의 이사장 취임에 대해 “축하는 하나 환영을 할 수는 없다”고 하였다.

필자는 취임 직후 기관 경영평가에서 산업인력공단이 좋은 평가를 받는 것이 시급하다고 하였다. 30년 이상의 역사를 가진 산업인력공단에서 여러 기관장들이 보다 좋은 자리로의 도약을 위해 이사장 자리를 활용하거나 기관보다는 기관장 개인의 이익을 우선하는 것을 경험한 산업인력공단 직원들도 경영평가에서 요구하는 방향으로 기관을 운영하겠다는 필자의 의지를 반대할 수는 없었다.

전문가들을 초빙하여 경영평가의 지적 사항을 개선하는 등 전 구성원들이 노력하여 산업인력공단은 필자가 취임한 다음해에 평가등급이 한 단계 상향되었다.

필자가 경영평가단으로 활동할 당시 군에서 30년 이상을 근무한 후 취임한 어느 공기업의 사장이 필자에게 공공기관 경영에 참고할 만한 조언을 부탁하였다. 필자는 ‘경영평가 지표판’을 사장실에 걸어 놓고 매주 점검할 것을 제안하였고, 그분은 이를 실천하여 공공기관의 장으로 좋은 평가를 받았다. 3년 임기를 마치는 시점에서 그분은 필자를 식사 자리에 초대하여 필자의 취임 초 조언이 사장 임기를 대과 없이 마무리하는 데 큰 도움이 되었다고 감사 인사를 하였다.

공공기관의 정상적인 운영에 있어서 가장 큰 장애요인의 하나는 국회의 원 등 정치인이다.

산업인력공단은 전국에 30여개의 지사 그리고 아시아 16개국에 지사를 가진 글로벌한 조직이었다. 필자는 인사철이 되면 특정 직원을 좋은 자리로 보내거나 승진시켜 달라는 국회의원들의 전화를 종종 받았다. 다행히 필자는 이사장 임기를 마치면 돌아갈 학교가 있었고 산업인력공단이 박근혜 정부의 핵심 국정지표의 하나였던 ‘능력중심사회의 구축’에 선도적 역할을 하여야 한다는 명분이 있어 무리한 요구를 거절할 수 있었으나 국정감사권과 예산권을 가지고 있는 국회의원들의 압력을 물리치기가 대부분 공공기관의 장으로서의 역부족이다.

필자의 이사장 재임 마지막 해 산업인력공단의 1년 예산은 1조 5천억원이었는데, 상당액의 예산이 훈련기관, 대학 등의 교육훈련을 지원하는 것이었다. 지역구 대학이나 훈련기관에 대해 특별히 고려하여 달라는 국회의원들의 요구들을 여러 번 받았는데, 무조건 수용할 수는 없으니 난감하였다. 당시 어느 유력 국회의원이 전화하여 지역구 대학을 지원 대상기관에 선정하여 달라고 부탁하였는데, 필자는 잘 살피는 보겠으나 확답을 할 수는 없다고 하였다. “기관장이 그 정도를 못하면 왜 기관장을 하느냐”는 것이 국회의원의 질책이었고 필자는 “의원님은 지역구 국회의원 의원이기 때문에 그런 말씀을 할 수는 있으나 저는 공공기관의 장이기 때문에 그렇게 할 수는 없다”고 답하였다. 해당 대학은 지원대상 기관으로 선정되지 않았는데, 그 국회의원과 필자는 계속 원만한 관계를 유지하였다.

공공기관 경영평가의 본질적인 한계는 정부가 5년마다 바뀌고, 바뀐 정부 기조가 평가지표에 반영되는 구조이다.

이명박 정부의 자원외교, 문재인 정부의 공공기관 ‘비정규직 제로(0)’ 정책은 어느 정도 타당성이 있었으나 경영평가가 국정과제를 추진하는 강력한 도구로 활용된 측면이 있다.

이명박 정부의 자원외교는 양적 실적 위주로 무리하게 해외자원을 확보하여 국가 예산의 낭비를 가져왔고 해외자원 확보를 담당하였던 공공기관의 경영 악화를 초래하였다.

특정 시점에서 협력회사의 정규직들을 포함한 공공기관의 비정규직을 전원 정규직으로 전환시킨 문재인 정부의 공공기관 비정규직 제로 정책은 ‘인국공사태’와 같은 형평성 논란으로 사회문제화되었고, ‘비정규직’의 처우 수준은 그대로 유지함으로써 현재 많은 공공기관이 비정규직이었던 직원들과 정규직으로 입사한 직원들의 갈등으로 몸살을 앓고 있다.

산업인력공단은 학력, 연공 중심의 노동시장을 역량과 성과 중심의 노동시장으로 바꾸기 위한 국가직무능력(NCS) 개발 및 보급, 국가역량체계(NQF) 구축 등을 박근혜 정부에서 주도적으로 추진하였으나 문재인 정부 들어서는 추진 동력을 잃었고 박근혜 정부에서 축적된 많은 노하우(know-how)가 무용지물이 되었다.

이는 우리의 정치 현실이 개선되지 않고는 경영평가로서 해결할 수 없는 한계이다.

3. 마무리하면서

몇 년 전에 필자는 40대 초반의 교수에게 공공기관 경영평가에 참여하여 볼 것을 권유하였다. 기획재정부 관련 홈페이지에 등재된 공고를 확인한 후 그 교수는 경영평가에 참여할 수 없을 것 같다고 하였다. 경영평가에 참여하면 회의 참석을 포함한 해당 유형에 속한 모든 공공기관에서의 활동이 금지되기 때문이었다.

공공기관 경영평가에 참여하는 전문가들과 공공기관의 유착관계를 끊기 위해 시행되고 있는 평가위원들의 참여 횟수 제한 등 관련 활동 규제는 타당한 측면이 있으나 현재의 규제는 과도하다.

평가위원 선정 및 활동에 대한 과도한 규제는 역량 있는 전문가들이 평가위원을 기피하는 현상을 야기하고 있다. 공공기관의 기능이나 역할에 대해 무지(無知)한 인사들이 평가위원으로 선임되는 사례는 과거에도 있었으나 현재는 그 정도가 더 심해졌다는 것이 공공기관 관계자들의 전언이다.

경영평가 제도의 위상이나 국가경영에의 기여는 역량 있고 전문성이 있는 평가위원의 확보에 상당 부분 달려 있다. 규제를 위한 규제로서 역량 있는 전문가들이 평가 참여를 꺼리는 일은 없어야 한다.

주요사업 평가에 관한 소고(小考)와 제언

박형준*

1. 공공기관 주요 사업 평가의 의의

2015년 공기업2(발전, 항만분야)의 공공기관 경영평가 주요사업의 평가 위원으로 활동한 이후 2023년까지 몇 해를 제외하고는 공공기관 경영평가 위원과 팀장으로 기금관리, 위탁집행, 강소형까지 모든 준정부기관 유형의 주요 사업의 평가를 수행한 경험을 하였다. 그 평가과정에서 책에서는 알 수 없는 실제 현장의 평가제도의 실제 운영에 대한 이해와 메커니즘에 대한 학습을 하였고, 그리고 실제 정부의 정책사업 집행에 핵심적 역할을 하는 공공기관들의 구체적 사업내용과 그 집행과정에 대한 배움을 얻을 수 있었다. 특히 모든 경영평가 경험이 주요사업 분야의 평가위원으로 활동하였기에 주요사업 분야의 평가를 하면서 어떻게 평가제도를 설계하고 운영을 해야자 가장 타당성 높은 평가 결과를 가져오고, 기관의 평가 결과에 대한 순응도를 높이고, 또한 평가 결과의 환류를 통해 기관의 발전을 가져올 것인지 고민한 내용에 대해 고찰하고 제언하고자 한다.

공공기관은 대국민 공공 서비스 수요를 충족시키기 위하여 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관을 말한다(국회 예산정책처 2023. p.2). 그 예산 규모는 2023년 기준 791조 9,138억원

* 현 성균관대학교 교수

으로 정부예산안 638조 7276억원보다 그 규모가 크다. 우리의 모든 생활에서 이러한 공공기관이 제공하는 다양한 사업과 서비스와 연계가 되어 있다. 공공기관의 평가는 크게 경영관리 분야와 주요사업 분야로 나누어진다. 주요사업은 이러한 공공기관들이 기관의 경영목표 달성을 위해 수립한 전략의 실현을 위해 실제 직접 수행하는 핵심 사업들이 적절하게 계획되고 집행되었는지, 기관이 목표한 성과는 달성하였고, 문제점들은 수정되어 환류되었는지를 평가하는 것으로 실제 그 효과가 가시적이고 국민생활에 체감되는 것이므로 중요성이 매우 크다고 할 수 있다.

2. 평가위원 구성의 재고찰

공공기관 주요사업 분야 평가위원의 상대적 부담이 높음

2024년 현재 공공기관은 시장형과 준시장형 공기업과 기금관리형, 위탁집행형 준정부기관, 그리고 기타공공기관 등 합계 총 327개로 전년 대비 20개 기관이 감소했지만 여전히 다양한 분야에 많은 기관이 존재하고 있다. 발전회사와 같이 기관 간에 유사성을 지닌 경우도 있지만, 기본적으로 모든 기관은 각자의 전문영역과 고유의 사업을 수행하고 있다. 이는 평가 기관별 주요사업이 전부 다를 수 있다는 것이다. 2024년 현재 기획재정부 공공기관 평가대상 기관은 공기업 32개, 기금관리 11개, 위탁집행형 준정부기관 44개로 총 87개이지만, 이는 2024년 200인 이하 소형기관들을 기타공공기관 평가로 전환하여 평가대상이 감소한 것으로, 2010년 100개로부터 시작해 지속적으로 평가기관들의 수는 증가하여 2018년 128개, 2019년 129개에서 2020년 131개로 가장 많았고 2021년과 2022년 공기업 36개, 기금관리 12개, 위탁집행 45개, 중소형기관 37개로 총 130개의 기관이 평가대상이었다.

〈표 1〉 공공기관 평가대상 기관 수와 주요사업 평가위원의 수¹⁾

(단위: 개, 명)

평가대상 년도	공기업	준정부	전체	평가위원당 담당 기관수		
				공기업	준정부	전체
2014	30 (16)	86 (33)	116 (49)	1.88	2.61	2.37
2015	30 (20)	86 (39)	116 (59)	1.50	2.21	1.97
2016	30 (15)	89 (27)	119 (42)	2.00	3.30	2.83
2017	35 (17)	88 (23)	123 (40)	2.06	3.83	3.08
2018	35 (18)	93 (25)	128 (43)	1.94	3.72	2.98
2019	36 (18)	93 (32)	129 (50)	2.00	2.94	2.60
2020	36 (18)	95 (31)	131 (49)	2.00	3.06	2.67
2021	36 (18)	94 (31)	130 (49)	2.00	3.03	2.65
2022	36 (18)	94 (31)	130 (49)	2.00	3.03	2.65
2023 ²⁾	35 (17)	55 (25)	87 (42)	2.06	2.20	2.14

주: 1) 공기업과 준정부기관 주요사업 간사 제외.

2) 2023년에는 정원 200명 미만의 소형기관들이 기타공공기관으로 변경되어 부처별 기타공공기관 평가로 변경됨에 따라 준정부 기관의 수가 대폭 줄어들었다.

자료: 공공기관 경영평가 편람과 결과보고서 참조

이는 이론상 130여개 기관의 고유한 사업들과 평균 3개 이상의 주요 사업 분야에 대해 390여 분야 이상의 전문가가 평가에 필요하다는 것이다. 하지만 현실상 주요사업 평가단은 총 50명 내외로 구성되었고 〈표 1〉에서 보여지듯이 공기업의 경우 1인당 2개 기관, 준정부의 경우 평균 3개 이상의 기관을 담당하는 과중한 업무가 부과되었다. 특히 공기업의 중요성과 규모가 큰 이유로 기관 수 대비 더 많은 평가위원을 배정하는데, 실제 사업 수와 보고서의 양에는 준정부기관과 차이가 없으므로 준정부기관의 주요사업 평가위원은 더 많은 기관의 사업들을 맡아서 평가하는 업무 부담이 있다. 과거 2017년 강소형 40개 기관의 주요사업 계량과 비계량을 7명의 평가위원이 담당하여 공기업 1의 10개 기관을 6명의 평가위원이 담당하는 것과 비교했을 때 강소형 평가위원의 평가 부담이 가중되었다.

2023년 평가에서는 소형기관이 기타공공기관으로 변경되어서 평가대상 기관이 줄어들면서 평가부담이 공기업과 준정부기관의 차이가 줄어든 것은 매우 합리적인 변화로 더 타당성 높은 평가가 진행될 것이라 사료된다.

두 번째, 공기업과 준정부기관과의 평가부담의 차이도 있지만 경영관리 평가위원과 비교했을 때 주요사업 평가위원의 부담은 더 크다. 주요사업의 경우 비계량과 계량 평가를 모두 같은 위원들이 수행해야 하는 반면에 경영관리의 경우 계량과 비계량이 나누어 평가단이 구성된다. 2019년 공기업 35점, 준정부 32점, 2023년 현재 공기업 27.5점, 준정부 23.5점의 경영관리 비계량의 평가위원 수가 전체 점수 공기업 45점에서 준정부 55점을 담당하는 주요사업의 평가위원 수와 같이 배정된다는 점도 주요사업 평가위원의 부담이 더 큰 것으로 나타나 향후 이에 대한 조정도 필요하다. 특히 전문성이 요구되는 계량평가에 있어서 주요사업의 경우도 비계량의 계량지표의 적정성을 포함한 계량평가단을 별도 운영하여 지표개선과 지표구성부터 면밀한 평가가 이루어지는 것도 고민해 보아야 할 것이다.

공공기관 주요사업 평가분야위원 선정에 딜레마

공공기관평가의 평가위원은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조 제6항과 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제28조에 평가위원의 구성을 위한 평가위원 자격에 대해 제시하고 있다.¹⁾ 그리고 공공기관 경영평가위원 모집 공고에는 전공분야로 경영학, 경제학, 행정학, 공학, 법학과 기타 산업별 전문성을 갖춘 평가위원을 모집한다고 공고하고 있다(기획재정부, 2023)²⁾. 앞서 언급한 것처럼 130개의 공기업과 기금관리, 위탁집행형 기관들의 경우 일부를 제외하고는 중복성 없이 기관의 고유 사업을 수

1) 제28조(공기업, 준정부기관 경영평가단의 구성 및 운영)에는 평가단 위촉의 조건으로 1. 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식이 있는 대학의 교수, 2. 정부출연연구기관에 소속된 박사학위소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자, 3. 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문업무에 관한 전문가, 4. 그 밖에 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자로 한정하고 있다.

2) 기획재정부 유튜브채널: https://www.youtube.com/watch?v=XJ6YpZv8PjM&ab_channel=%EA%B8%B0ED%9A%8D%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%B6%80

행하고 있다. 이는 각 기관마다 사업의 이해도를 위해서 필요한 전문지식이 다 차이가 있을 수 있다는 것이다. 특히 주요사업 평가위원의 중요한 역량으로 직무전문성³⁾이 요구된다. 하지만 앞서 <표 1>에서 제시한 것처럼 주요사업에 배정된 평가위원 수는 한 개인이 2~3개 정도의 기관을 담당해야 하고, 또한 평가위원의 중요한 역량으로 평가전문성과 윤리의식의 강조로 인해서, 평가위원 전공분야에도 경영학, 경제학, 행정학 등의 평가전문가가 평가위원의 절반 정도를 구성하고 있는 현실이다. 최근에는 공학 전공 등의 비중이 증가하고 있음에도 실제 사업의 내용을 구체적으로 잘 알고 있는 전문가가 평가위원진에 부족한 현실이므로 간혹 주요사업 평가시 기관의 주요사업 담당자들의 평가위원의 전문성에 대한 문제 제기과 평가과정에서 논쟁이 벌어지기도 한다. 더불어 최근 감사원 감사 이후로 평가위원의 윤리의식 강화로 인해서 과제와 자문 금지 등으로 인해 실제 그 기관에 대한 지식과 경험이 있는 평가위원이 매우 부족한 현실이다. 그 분야에 전문가면 당연히 기관에서 과거 자문과 강연 등으로 전문가의 의견을 구했을 것이고, 이런 전문가들이 제외되고 직무전문성이 없는 평가전문가가 많을 경우 기관의 주요사업의 문제점들에 대한 심층적 평가가 이루어지지 않을 수 있다. 자문을 해주었다고 그 기관의 편을 드는 것이 아닌 오히려 그 기관에 대해 더 잘 알 수 있을 것인데 이는 객관성을 위한 전문성의 희생이라고 생각된다. 사업 실체에 대한 문제점을 지적할 수 있는 타당성 높은 평가를 위해서는 직무전문성과 평가전문성, 윤리의식의 역량의 적절한 조화가 필요하다.

3) 직무전문성: 정부정책 및 공공기관 수행직무 환경 변화에 관한 지식. 평가대상 기관의 주무부처, 기관 관련 모회사 혹은 자회사 등 사업 추진구조에 관한 지식, 평가대상기관이 수행하는 업무 혹은 그와 유사한 업무와 관련된 민간시장의 구조 등 공공기관의 공공성 수익성 확보 관련성 지식, 법률 또는 정관에 의한 평가대상 기관의 핵심업무 및 주요사업 지식. 평가대상 기관의 내부사업별 우선 순위 및 그 적성에 대한 지식

3. 주요사업 평가에서 계량평가지표의 적절성 고찰

공공기관 주요사업 계량지표 설정의 타당성

공공기관의 주요사업 평가에서 계량지표의 비중은 비계량지표인 성과관리의 적정성보다 높은 비중을 차지해왔다. <표 2>에서 보듯이 2014~15년에는 계량지표의 득점이 전체 평가점수의 74%로서 3분의 2 이상을 차지하고 있었고, 비계량지표의 비중이 2016년에 5점 증가, 2019년에 3점 증가하였지만 여전히 계량지표의 득점이 50% 이상으로 더 큰 비중을 차지하고 있다. 그리고 2019년부터는 계량지표 구성의 적정성 평가지표가 비계량지표 득점에 같이 평가되어서 실제적으로 성과관리의 적정성 평가는 공기업은 17점, 준정부기관은 19점으로 과거와 큰 차이가 없다.

〈표 2〉 공공기관 주요사업 계량과 비계량지표 비중

(단위: 점)

평가대상 연도	공기업			준정부(위탁)			준정부(기금관리)		
	계량	비계량	총	계량	비계량	총	계량	비계량	총
2014	37	13	50	37	13	50	37	13	50
2015	37	13	50	37	13	50	37	13	50
2016	32	18	50	32	18	50	32	18	50
2017	32	18	50	32	18	50	32	18	50
2018	27	18	45	34	21	55	29	21	50
2019	24	21(9) ¹⁾	45	31	24(10)	55	26	24(10)	50
2020	24	21(4)	45	31	24(5)	55	26	24(5)	50
2021	24	21(4)	45	31	24(5)	55	26	24(5)	50
2022	24	21(4)	45	31	24(5)	55	26	24(5)	50
2023	24	21(4)	45	31	24(5)	55	26	24(5)	50

주: 1) 비계량 () 은 주요사업 지표구성의 적정성(구성의 적정성과 목표의 도전성) 평가점수 배점임.
자료: 공공기관 경영평가 편람

기관의 전체 주요사업의 성과관리 평가는 기관별 실제 수행한 사업의 성과를 종합적으로 평가하는 것으로 정량적인 핵심사업의 선정된 계량지표의 달성 정도와 평가위원이 정성적으로 실제 사업의 계획과 활동, 성과, 그리고 환류 과정별로 평가하는 PDCA 방식의 평가를 통해 진행한다. 기관 핵심사업의 전반적인 성과를 평가하는 것인데 평균적 기관의 모든 사업 중 일부에 지나지 않는 평균 5~6개 성과가 전체 주요사업 성과결과 등급을 결정하는 데 핵심적인 역할을 하는 것에 대한 재고찰이 필요하다. 기관이 사업수행 추진에 계량지표의 중요성이 과잉대표되는 것은 실제 사업 운영에도 왜곡현상이 발생할 수 있다. 그리고 평가과정에서 핵심지표라고 하는 계량지표의 달성성적을 다시 비계량 성과관리의 적정성 성과(C)에서 중복해서 평가할 가능성도 존재하고, 핵심성과지표로 득점에서 많은 비중을 차지하고 있는데 기관 사업의 핵심사업 성과지표로 선정하지 않는 것도 모순이다. 이는 실제 평가과정에서 평가위원과 기관의 혼란이 많은 부분이므로, 명확한 정리가 필요하고 개인적인 의견으로는 평가의 타당성을 위해서 계량지표는 모든 세부 성과목표마다 하나씩은 계량지표에 포함되어야 한다고 생각된다.

또한 설정된 계량지표는 기관의 핵심사업인데, 3년이 지나면 도전성으로 2편차부여 방식으로 설정된 지표들의 경우 성과달성의 한계치의 상황으로 지표 변경을 기관이 요청하는데, 실제 기관의 정관에 제시된 설립목적과 기관의 경영목표와 핵심사업이 3년마다 변경된다는 것은 모순이고 오히려 사업 성과관리에도 안 좋으므로 실제 내부평가에서 활용되는 가장 핵심의 지표들로 현실과 괴리되지 않고, 지속성 있는 계량지표로 설정될 수 있도록 사업의 성과 계량지표 설정에 변화가 이루어져야 할 것이다. 이미 2023년 지표개선 시 이와 같은 내용의 개선이 이루어졌지만, 여전히 체계적이지 않으므로 향후 전면적인 지표 개선이 이루어져야 할 것으로 보인다.

4. 맺음말

공공기관의 경영평가의 주요사업을 수행하면서 공기업에서 위탁집행1, 2, 강소형에서 기금관리까지 정말 다양한 기관들의 평가를 수행하였다. 그 과정에서 매번 새로운 기관의 평가를 수행할 때마다 기관의 사업 이해에 많은 시간이 걸렸고, 많은 기관의 경우는 특수한 사업 분야로 인해 공학, 환경, 금융, 발전과 에너지 등 다양한 전문지식에 대한 공부를 하게 되었고, 실제 사업을 평가할 때 제대로 하고 있는 것인지 끊임없는 질의와 타 전문가들에 의견을 자문하며 힘들게 평가했던 기억이 많다. 그로 인해 실제 현장의 내용을 많이 알게 되었다는 보람도 있었지만 잘 모르는 내용의 보고서는 외계어보다 이해가 어려워 고생했던 기억이 난다. 주요사업이 좀 더 타당도 높은 평가가 되기 위해서는 앞서 언급한 평가위원 구성과 계량과 비계량 득점 배점문제 등 평가제도 재설계가 향후 진행되길 바란다.

기타공공기관 경영평가 15년 회고와 전망

송현진*

기타공공기관 지정의 기준과 현황에 따르면 기타공공기관은 단순히 공기업·준정부기관에 비해 규모가 작은 기관이 아니다. 공기업이나 준정부기관에 비해 평균적으로 정원이나 자산규모는 작을 수 있겠지만, 무엇보다도 고유한 목적과 독립성, 자율성의 필요가 높은 기관이 기타공공기관으로 지정된다. 이러한 기타공공기관은 공공기관의 절반 이상의 비중을 차지해 수적으로도 매우 많고, 생활과 밀접한 공공서비스를 제공하므로 국민 생활에 미치는 영향력이 적지 않다. 따라서 기타공공기관의 규모와 특성의 다양성을 고려한 평가와 관리가 이루어져야 할 필요가 있다. 본고에서는 기타공공기관의 경영평가에 관한 제도 변화를 돌아봄으로써 현재의 평가제도가 기타공공기관의 특성에 알맞게 설계되어 있는지 살펴보고자 한다.

1. 기타공공기관 지정의 논리

기타공공기관 지정의 기준

기타공공기관은 공기업과 준정부기관의 유형을 구분하고 남은 공공기관을 아우르는 범주이다(「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법) 제5조). 공

* 현 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 공공정책1팀장

공공기관의 지정은 크게 2단계에 걸쳐 이루어진다. 먼저, 「공운법」 제4조에 따라 공공기관을 지정하고, 2단계에서 지정된 공공기관을 「공운법」 제5조에 따라 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하는 것이다. 이렇게 공공기관을 구분하는 이유는 공공기관의 업무 특성과 중요도를 반영하여 맞춤형 지배구조와 관리·감독 수준을 설계하기 위함이다. 기본적으로 모든 공공기관은 「공운법」 제11조의 경영공시, 제12조의 통합공시, 제13조의 고객현장과 고객만족도조사, 제14조의 공공기관에 대한 기능조정, 그리고 제15조의 공공기관 혁신의 적용대상으로 일정 수준의 관리를 받는다. 추가적으로 공기업과 준정부기관은 「공운법」 제16조에서 제52조의 2에 이르는 이사회, 임원 임명 및 구성, 예산회계, 경영감독 등의 관리·감독을 받는다. 따라서 일부 관리·감독 범위에서 자유로운 기타공공기관은 공기업과 준정부기관에 비해 기관 운영상의 자율성이 보장되고 주무부처의 재량적 관리가 용이하다고 볼 수 있다.

하지만 기타공공기관에는 단순히 공기업과 준정부기관의 지정기준에 못 미치는 소규모의 기관만 포함되는 것이 아니다. 「공운법」 제5조는 직원 정원과 수입액 및 자산규모 기준에 부합하는 공공기관을 공기업·준정부기관으로 지정하되, 책임경영체계가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성 및 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등을 기타공공기관으로 지정할 수 있도록 하고 있다. 이에 더하여 2018년에는 기타공공기관의 일부를 기관의 성격 및 업무 특성에 따라 세분할 수 있는 근거를 만들었다.¹⁾ 이에, 「공운법」 제5조 제4항의 개정을 통해 최초로 기타공공기관의 세부 유형을 구분하는 기준이 마련되었고, 2019년부터는 69개의 연구개발목적기관(전체 공공기관의 20.3%)을 별도로 지정하게 되었다(「공운법 시행령」 제7조의

1) 개정된 「공운법 시행령」 제7조의2에 따르면 기획재정부장관은 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원 또는 「국립대학치과병원 설치법」에 따른 국립대학치과병원과 「서울대학교병원 설치법」에 따른 서울대학교병원 또는 「서울대학교치과병원 설치법」에 따른 서울대학교치과병원, 「공공보건의료에 관한 법률」에 따른 공공보건의료기관, 공공기관이 출연 또는 출자하여 설립한 교육기관, 법무·준사법 업무, 합의·조정 업무나 국제규범이 적용되는 업무 등을 수행하는 기관, 민간기업과의 경쟁을 고려해 자율경영 필요성이 높은 기관, 연구개발을 주된 목적으로 하는 기관 등을 기타공공기관으로 지정할 수 있다(「공운법 시행령」 제7조2 제1항 제1호에서 제3호).

2). 최근에는 종전의 직원 정원(50인), 수입액(30억원), 자산규모(10억원)를 각각 직원 정원(300인), 수입액(200억원), 자산규모(30억원)으로 변경하게 되면서 공기업·준정부기관의 인사·예산·경영감독 등의 관리에서 벗어나 주무부처의 관리·감독을 받게 되는 공공기관이 증가하였다.

기타공공기관 지정 추이

2013~2023년 발간된 공공기관 현황편람을 중심으로 신규와 해제, 변경을 통해 준정부기관에서 기타공공기관으로 지정된 기관과 기타공공기관에서 공기업 및 준정부기관으로 지정된 기관의 사례를 대략적으로 살펴보았다.

먼저, 기타공공기관으로 지정된 공공기관들은 시장 메커니즘에 의한 관리와 평가를 할 수 있거나, 정부의 강한 통제가 오히려 민간기업과의 경쟁에 장애물로 작용할 여지가 있는 경우, 분야의 특성상 업무수행의 자율성과 독립성이 확보되어야 하는 경우가 변경지정의 사유로 제시되었다. 또한, 「공운법」에서 정한 공기업과 준정부기관의 규모에 미치지 못하는 소규모 기관 또는 연구개발목적기관인 경우 기타공공기관으로 지정되는 것으로 파악되었다.

구체적으로 2013년에는 민영화 추진을 위해 지정해제되었던 한국산업은행, 중소기업은행, 산은금융지주가 다시 공공기관으로 지정되는 과정에서 민간 시중은행과의 경쟁 등을 통해 시장에서의 평가가 가능하다는 특성을 감안해 기타공공기관으로 분류되었다. 같은 해에 한국산업기술시험원은 위탁집행형 준정부기관에서 기타공공기관으로 변경되었는데, 사유는 시험·인증 시장에서 민간기업과 경쟁해야 하는 기관의 특성을 고려한다는 것이었다. 2014년에 위탁집행형 준정부기관에서 기타공공기관이 된 한국예탁결제원은 그 사유가 모기관인 한국거래소가 지정해제되었기 때문이었다. 2016년에는 「공운법」 제5조 제1항에 근거하여 직원 정원 50인 미만인 3개 기관(국방전직교육원, 식품안전정보원, 국립해양박물관)이 기타공공기

관이 되었고, 그 외에 7개 기관이 교육·연구기능 수행, 법적 지위 변동 등을 사유로 기타공공기관으로 분류되었다. 2019년에는 영화진흥위원회와 한국문화예술회가 문화예술분야의 특성상 업무수행의 자율성과 독립성에 대한 요구를 이유로 기금관리형 준정부기관에서 기타공공기관으로 유형이 변경되었다. 그리고 같은 해 개정된 「공운법」 제5조 제4항과 동법 시행령 제7조의2 제3호를 충족함에 따라 한국세라믹기술원과 한국원자력기술원은 기타공공기관 중에서도 연구개발목적기관에 속하게 되었다. 2023년에는 상향된 지정기준에 따라서 시장형 공기업과 준시장형 공기업 및 기금관리형 준정부기관 중에서 각각 2개 기관이 기타공공기관이 되었으며, 규모가 작은 강소형 기관 유형을 포함하고 있던 위탁집행형 준정부기관의 경우 37개 기관이 기타공공기관이 되었다.

반대로 기타공공기관에서 공기업 또는 준정부기관으로 지정된 사례는 관리 적용 범위의 확대가 필요한 경우로 기관의 규모가 충분히 크거나 수행 역할 면에서 국민경제에 미치는 영향이 크고, 채용비리 등에 따른 경영관리 내실화가 필요한 경우였다. 구체적으로 2017년에 그랜드코리아레저(주), (주)한국가스기술공사, 한국전력기술주식회사, 한전KDN(주), 한전KPS(주) 등 5개 기관이 기타공공기관에서 준시장형 공기업이 되었는데, 이들 기관은 모두 공기업을 모기업으로 두고 있는 자회사로 국민경제에 미치는 영향이 크고, 공공기관 기능조정에 따른 상장 등이 추진됨에 따라, 기타공공기관에서 준시장형 공기업으로 유형이 변경되었다. 2018년에는 강력한 관리의 필요성 때문에 (주)강원랜드가 기타공공기관에서 시장형 공기업이 되었다. (주)강원랜드의 경우 자회사임에도 불구하고 규모가 커서 모회사와 별도의 관리가 필요하고, 채용비리 등에 따른 경영관리 내실화의 필요성 등을 감안하여 시장형 공기업으로 변경지정된 사례였다. 2019년에는 법적 요건에 따라서 기타공공기관이었다가 위탁집행형 준정부기관이 된 사례(재단법인 대한건설기계안전관리원, 한국보육진흥원, 한국건강증진개발원, 창업진흥원)가 있었고, 2020년에도 유사한 사유로 직원 정원과 운영체계의 안정화 수준을 감안하여 한국건강가정진흥원과 한국수목원관

리원이 위탁집행형 준정부기관이 되었다. 그리고 서민금융진흥원도 2021년에 위탁집행형 준정부기관이 되었다.

한편, 기타공공기관이었다가 공공기관에서 지정해제가 된 기관들도 존재했는데, 사유는 대부분 지정을 통한 관리의 실익이 크지 않은 경우였다. 예를 들어 (재)정동극장, IOM이민정책연구원, 별정우체국연금관리단 등 3개 기관은 소규모 기관으로 지정 실익이 크지 않아 공공기관에서 지정해제되었고, 주식회사 부산항보안공사와 주식회사 인천항보안공사는 모회사(부산항만공사, 인천항만공사)의 단순업무(항만경비보안)를 위탁받아 수행하는 기관이므로 지정 실익이 크지 않아 지정해제 되었다. 그 외에도 정부의 지원 비중이 축소되거나(사단법인 한국산학연합회), 민간경합 기관으로 운영될 경우(의료법인 한전의료재단 한일병원) 지정해제가 되기도 했다. 비교적 최근인 2022년에는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 개정과 「주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률」 시행의 영향으로 한국예탁결제원의 정부지원액 비중이 50% 미만으로 하락하여 「공운법」상 지정요건(제2호에 의한 공공기관)을 충족하지 못함에 따라 한국예탁결제원이 공공기관에서 지정해제되었다.

최근에는 자율성 강화를 통한 역량 확대를 취지로 과학기술분야의 지정해제가 증가하는 추세인데, 2023년에는 연구 기능과 고등 교육 기능을 동시에 가진 광주과학기술원, 대구경북과학기술원, 울산과학기술원, 한국과학기술원이 지정해제되었고, 2024년에는 국가과학기술연구회 및 소관 출연연구기관이 지정해제되었다(기획재정부 보도자료, 2024.1.31.). 기재부 보도자료에 따르면 공공기관운영위원회는 향후 지역·필수 의료역량 강화를 위해 국립대학병원의 지정해제를 검토 중이다.

2. 기타공공기관 경영평가제도의 변천

공공기관 계약경영제하에 기관장 평가

공공기관 경영효율화를 위해 2008년 5월 도입된 ‘공공기관 계약경영제’는 기타공공기관만의 경영평가제도는 아니다. 하지만 기관장 평가 배점의 대부분이 기관평가 지표에서 준용된다는 점에서 기관평가 수검과 유사한 효과가 있고, 일부 기관이긴 하지만 기타공공기관을 대상으로 당초 기관 운영의 목적이 달성될 수 있도록 관리·감독의 메커니즘으로 도입된 제도라는 점에서 의미가 있다.

「공운법」이 시행되면서, 신임 기관장과 주무부처장관 간에 경영목표가 담긴 경영계약을 체결하도록 한 것은 기관장의 경영책임을 요구하는 제도적인 틀이 마련된 것으로 볼 수 있다. 하지만 여기에서 경영목표는 3년간의 기관장 임기를 아우르는 비교적 중장기적이고 포괄적인 내용으로 작성되었기 때문에 책임경영관리의 실효성이 낮은 편이었다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 기획재정부는 기관장 경영계획서 작성지침을 마련하고, 공공기관이 중점 추진해야 할 현안과제에 대한 이행계획을 담은 1년 단위의 경영계획서를 제출하도록 하고 이를 평가하는 ‘공공기관 계약경영제’를 도입하였다.

당초 기타공공기관의 경우 경영계약의 체결 대상이 아니었으므로 당연히 이러한 ‘공공기관 계약경영제’ 적용 대상에 제외되었다. 하지만, 2008년 6월 운영위원회에서 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」을 개정하면서 기타공공기관까지 계약경영제 적용 대상이 확대되었다. 그 결과 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 지정하는 일부 기타공공기관의 기관장도 평가의 대상이 되었다. 당시 확대 적용의 대상이 된 기타공공기관은 총 17개로 금융공기업 성격의 기타공공기관인 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행, 한국투자공사와 준정부기관 성격의 기타공공기관인 중소기업진흥공단, 수도권매립지관리공사, 한국발명진흥회, 중소기업기술정보진흥원, 한국기술거래소, 정보통신국제협력진흥원, 한국어촌어항협회, 그리

고 자산이 1천억원 이상인 한국사학진흥재단, 학교법인기능대학, 한국국제교류재단, 예술의전당, 한국기술교육대학교, 울산항만공사 등이었다.

실제 평가에서는 2008년도 평가대상 17개 기관 중에서 12개 기관만 평가를 받았는데, 사임 및 통합대상으로 기관장이 공석이거나(3개소), 기관장의 재임기간이 기준일(2009년 3월 31일)까지 6개월 미만인 경우였다(2개소). 이듬해인 2009년도 평가에서는 여기서 더 줄어든 13개의 기관(금융공기업 성격 4개, 준정부기관 성격 3개, 자산 1천억원 이상 기관 6개)이 평가대상 기관으로 지정이 되었는데, 실제 평가에서는 기관장 재임기간이 6개월 미만인 예술의 전당을 제외하고 최종적으로 12개의 기관이 평가를 받았다.

2010년도 평가에서는 공공기관 중 경영성과가 우수한 기관을 선정하여 인사·예산상 자율권을 주는 대신 도전적인 목표를 부여하고 이를 평가하는 '자율경영계획서 이행실적평가'가 새롭게 실시되면서 기관장 평가대상 기관 중 일부가 자율경영계획서 이행실적평가로 대체되었다. 기타공공기관 중에서는 중소기업은행이 '자율경영계획서 이행실적평가'를 받았다. 2010년도의 기관장 평가대상 기타공공기관은 '자율경영계획서 이행실적평가'를 받는 기관을 제외하고 총 12개로 금융공기업 3개, 준정부기관 성격 3개, 자산 1천억원 이상 6개 기관이 평가대상이었다. 2011년도 평가에서는 6개 기타공공기관의 기관장이 평가를 받았고, 2012년도 평가에서는 5개의 기타공공기관의 기관장이 평가를 받았으며, 2013년도 평가의 경우 2014년에 공공기관 기관장 경영성과 협약제가 전면 도입되면서 공공기관 기관장들이 임기 내 1회만 평가를 받는 것으로 제도가 변경되어 매년 추진되던 기관장 평가가 실시되지 않았다. 이후 기타공공기관에 대한 기관장 평가는 추진되지 않았다.

〈표 1〉 기타공공기관 기관장 평가대상 규모 (2007년~2014년)

(단위: 명)

평가대상연도	기타공공기관
2007	-
2008	12
2009	12
2010	12 ¹⁾
2011	6
2012	5
2013	-
2014	-

주: 1) 공공기관 경영자율권 확대 기관으로 선정된 기관의 기관장은 자율경영계획서 이행실적 평가로 대체하여 평가대상에서 제외

자료: 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』(라영재, 2018)를 참고하여 정리함

기타공공기관 평가편람(안) 제공과 주무부처 주도의 평가운영

2014년도에는 기획재정부가 제시한 「2014년도 기타공공기관 평가편람(안)」이 배포되었고, 기타공공기관을 대상으로 한 전면적인 평가가 시행되었다. 당시의 평가는 공공기관의 방만경영 사례가 지속되면서 공공기관의 도덕적 해이를 시정해야 한다는 국민적 요구와 부채감축 및 방만경영 정상화의 필요성에 따른 것이었다. 「2014년도 기타공공기관 평가편람(안)」은 기관의 평가부담을 감안하여 준정부기관 강소형 기관의 편람을 준용하여 작성되었는데, 평가의 세부항목과 배점은 기관별 특성에 따라 자율적으로 결정하도록 하였다. 다만, 공공기관 정상화라는 평가 취지에 따라 필수 항목인 '보수 및 복리후생관리' 항목은 모든 기관이 반드시 포함하도록 했다. 또한, 금융성 부채 과다 등 재무위험도가 높은 경우 '재무예산 관리 및 성과' 항목을 평가에 반영하도록 의무화했다. 기획재정부는 주무부처가 기타공공기관에 대한 평가를 시행하고 그 결과를 운영위원회에 보고하도록 하였으며, 기타공공기관 관리실적을 정부부문 업무평가에 반영해 주무부처 장관이 책임지도록 하였다. 평가 결과는 주무부처별 평가 결과의 비교 가

능성을 위해 6등급으로 구분하였고, 평가실적이 부진한 기관에 대해서 기관장·상임이사의 해임조치가 가능하게 했다. 단, 연구개발목적기관 등 기존 평가체계가 있는 경우에는 기존 체제를 활용하도록 허용했다.

박한준 외(2018)의 연구에 따르면 기타공공기관 경영평가체계는 평가 대상의 특수성과 다양성에도 불구하고, 「기타공공기관 평가편람(안)」이 제공되지 않는 지금까지 공기업과 준정부기관의 평가체계를 준용하고 있는 것으로 확인되었다. 또한, 해당 연구에서 부처담당자와 평가위원 및 기관담당자를 대상으로 수행한 설문조사 결과에 따르면 기타공공기관 경영평가의 이해관계자들이 인식하는 기타공공기관의 경영평가는 자율성이나 효율성 제고보다는 공공성과 책임성 강화에 기여한 제도로 인식되고 있었다. 최근 연구인 송현진·유은지(2023)에서는 2022년도 부처별 기타공공기관 평가편람과 기타공공기관의 경영평가 결과 수시공시 자료를 통해 부처별 기타공공기관 경영평가 운영체제와 평가 결과 간의 관계를 살펴보았다. 그 결과, 박한준 외(2018)의 연구에서 지적되었던 평가체제의 동형화 현상이 평가단의 구성과 평가유형, 평가지표, 평가의 환류방식 등에 있어서 여전히 존재하고 있었다. 또한, 기관 고유의 특성 및 주무부처별 평가체제의 특성과 평가 결과 간의 상관관계를 검증한 결과, 기관 고유의 특성인 인력 규모나 예산에 따른 평가의 유불리는 존재하지 않았으나, 주무부처별 평가규모(평가대상 기관의 수)에 따라 평가 결과에 영향이 있는 것을 확인하였다.

3. 기타공공기관 경영평가 향후 추진 방향

기타공공기관의 경영평가는 새로운 기점을 맞이하고 있다. 2023년에는 변경된 지정기준에 따라 공기업·준정부기관이었던 다수의 소규모 기관이 기타공공기관의 경영평가 대상으로 포함되었기 때문이다. 주무부처의 평가 부담이 증가한 만큼 주무부처의 기관평가가 관대화되어 평가 결과가 특정 등급에 집중되지 않도록 주의할 필요가 있다. 특히 과거에 공기업·준정부기관의 경영평가를 받던 기관들이 다수 참여하게 된 만큼, 인력규모나, 지

출수준, 기능과 운영목적 및 사업수행 역량 면에서 차이가 큰 기관이 일률적인 관리와 서열화된 평가를 받지 않도록 고민이 필요하다.

먼저, 기타공공기관 지정의 범위가 확대되고, 연구목적기관 및 병원 등 목적에 따른 구분 근거가 마련된 만큼, 기타공공기관의 지정논리에 대한 연구가 이루어져야 한다. 「공운법」의 도입 및 개정 과정에서 지정기준은 점차 보완됐지만, 보다 근본적으로 공기업과 준정부기관, 기타공공기관 구분의 의미와 실효성에 대한 이론적 근거와 분석의 뒷받침이 요구된다. 또한, 이와 연계하여 별도로 이루어지고 있는 연구목적기관의 평가와 2024년 공공기관에서 지정해제된 과학기술분야의 연구기관의 평가 및 기존 기타공공기관의 평가 결과에 관한 체계적인 분석을 통해 공기업·준정부기관의 관리와 기타공공기관의 관리, 공공기관 지정해제의 상황에서 각각 기대하는 경쟁력 강화 등의 소기의 목적이 달성되었는지 추적 조사가 필요하다.

다음으로 기타공공기관의 평가를 주무부처에 맡긴 만큼 공기업·준정부기관과 동일한 방식이 아닌 각자의 상황에 부합하는 맞춤형 평가를 위한 노력이 지속되어야 한다. 기타공공기관의 평가가 도입되었던 초기에 필수적으로 포함되어야 했던, ‘보수 및 복리후생관리’ 항목과 ‘재무예산 관리 및 성과’ 항목 등 필수항목은 최소화하고, 주무부처의 평가대상 기관에 맞는 평가가 이루어질 수 있도록 지표의 설계와 평가 추진 및 평가 이후의 환류 과정에 관심을 기울여야 한다. 개별 기타공공기관에 맞춘 평가 운영 체계를 당장 도입하기 어렵다면, 평가 운영의 사이클을 활용한 소프트웨어적인 조율을 시도해야 한다는 것이다.

마지막으로 증거기반의 연구를 위한 분석 가능한 자료의 축적이 이루어져야 한다. 송현진·유은지(2023)의 연구가 가능했던 이유는 부처별 기타공공기관 평가 결과가 2022년도 평가에서부터 알리오에公示되었기 때문이다. 산발적으로 관리 중인 경영평가에 관한 자료를 표준화하고, 장기적으로 축적하는 것은 좋은 연구와 정책 개발을 위한 출발점이 될 수 있을 것이다. 이러한 고민이 10년 후의 기타공공기관의 평가제도 개선에 기여할 수 있기를 기대한다.

《 참고문헌 》

- 기획재정부 보도자료, 「기획재정부 혁신·도전을 통한 초격차기술 선점을 위해
과기계 출연연 공공기관 지정해제」, 2024. 1. 31.
- 기획재정부, 「2014년도 기타공공기관 평가편람(안)」, 2014
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『공공기관 현황 편람』 각 연도
- 라영재, 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구-「공운법」 제정 이후를 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018
- 박한준·허경선·하세정·오영민, 『기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구』, 한국
조세재정연구원, 2018
- 송현진·유은지, 『기타공공기관 경영실적평가제도 쟁점과 발전방안』, 한국조세
재정연구원, 2023

내가 경험한 경영평가, 향후 경영평가에 대한 기대

신 열*

1. 내가 경험한 경영평가

필자는 박사학위를 마치고 첫 직장으로 2002년 한국자치경영협회¹⁾에 입사하면서 지방자치단체가 설립한 지방공기업에 대한 경영평가 업무를 처음 경험하게 된다. 이후 2012년에 처음으로 기획재정부가 주관하는 공공기관경영평가에 참여하게 되었다. 이때는 시기적으로 이명박 정부의 집권 후반부이었고, 2013년에는 박근혜 정부가 출범하는 과도기로 판단된다. 과거에도 그랬다고 듣고 이후에도 경험하였지만, 정권교체기의 공공기관 경영평가는 다양한 의미를 부여하는 것 같았다. 특히 공공기관이 정권의 주요사업을 실제 집행하는 위치에 있다 보니 정권의 주요정책에 대한 평가가 결국은 공공기관 경영평가와 연결되는 부분이 존재하였던 것 같다. 특히, 2013년 경영평가 결과는 새 정부의 출범과 더불어 전 정권에서 임용된 기관장들의 재신임에 성격을 내포하고 있었다고 생각되었다.

2012년과 2013년 경영평가에 참여한 경험은 개인적으로 우리나라에서 가장 오래되었고, 평가체계가 잘 갖춰져 있으며, 평가 결과의 활용까지 완

* 현 목원대학교 교수

1) 필자가 제가 입사한 2002년 2월 당시는 한국자치경영협회가 정식 기관 명칭이었고 이후 한국자치경영평가원으로 기관명칭을 변경하였고, 현재는 행정안전부 산하 특수목적법인으로 지방공기업평가원(지방공기업상의 경영지도법인)으로 운영되고 있다.

결형으로 이루어지고 있는 제도를 경험한다는 점에서 위촉 당시부터 상당한 설렘과 기대 그리고 약간의 걱정도 있었던 것으로 기억된다. 그때까지 경험한 기관평가와 달리 공공기관 경영평가는 평가대상 기관의 규모와 다양성 그리고 기관의 평가역량 등이 상당한 수준이고 기관의 업무에 대한 몰입과 경영평가에 대한 대응이 상당하다는 선배 그리고 경험 있는 전문가들의 의견을 들었기 때문이다. 실제 2년간의 평가위원 경험 그리고 이후 지표 개선과정에 참여한 경험을 토대로 그 당시 기억에 있는 경영평가제도의 가치와 기여점을 요약한다.

경영평가의 가치

많은 학술연구에서 제시한 것과 같이, 필자가 경험한 경영평가제도도 공공기관 입장에서 기관의 경영개선사항에 대해 매년 다양한 분야의 전문가들을 통해 점검하고, 외부적 시각에서 기관의 경영개선사항을 도출할 수 있는 장점을 가지고 있다고 기억된다. 특히, 경영평가제도 전반에서 기관의 참여 채널이 다양하게 제시되어 있고, 실제 공식적인 기관과 평가위원 간담회, 평가위원 워크숍, 기관방문형 현장실사 그리고 미흡한 기관에 대한 방문컨설팅 등을 통해 기관의 입장을 충분히 제시하고 반영할 수 있었다고 판단된다. 물론, 더 많은 기회가 부여되었으면 하는 기관의 의욕도 있겠지만, 현재의 제도와 여건을 고려한다면 훨씬 기관의 역할에 대해 충분히 평가위원과 소통할 수 있는 다양한 기회가 부여되었다고 본다. 물론, 비공식적일수도 있지만, 평가위원과 기관 지표담당자 간에 평가의 공정성과 객관성을 담보한 소통기회를 부여받은 점은 개인적으로 공공기관의 개별 사업에 대한 충실한 이해와 학습 그리고 기관 입장에서 강조하고자 하는 부분과 제언을 듣고 싶은 내용에 대해 소통할 기회가 있었다고 생각된다.

그럼에도 일부 제도적 미비 또는 경영평가에 지나치게 몰입하는 기관의 활동이 평가자로서 그리고 제3자의 관점에서 평가제도 자체를 난감하게 하는 경우도 있었다. 예로, 2011년 9월에 있었던 정전사태(Black out)에

대한 경영평가 결과에 반영과 평가 결과에 따른 기관장 해임 건의와 기관의 대응이다. 전자는 결국 국민의 소비전력량에 대한 예측 실패와 생산 전력의 거래와 유통을 책임지는 한국전력거래소가 책임을 떠안게 되는 결과가 나타났는데, 이것이 오로지 기관의 책임인지 아니면 기관의 특정 지표 상에 문제인지에 대한 사전적인 고민이 경영평가단 차원에서 선행되었으면 하는 아쉬움이 있었다. 물론 필자가 담당한 '주요사업 성과관리의 적정성' 차원에서 낮은 점수를 줄 수밖에 없는 측면도 있지만, 사후대처 또는 그 외의 다양한 활동까지 저평가되는 점은 아쉬움이 있었다.

다른 하나는 경영평가결과에 따라 D 또는 E등급을 받은 기관의 기관장 신분상 조치와 관련하여 그 당시만 해도 명확한 제도적 근거가 공유되지 않았는지 과도할 정도로 해당 기관장의 반발과 이것이 평가단의 워크숍이나 별도 회의 등에서 이슈가 되는 등 제도적 가치와 취지를 왜곡시키는 불필요한 낭비를 초래하였던 것으로 기억된다.

경영평가의 기여와 한계

많은 학술연구에서 경영평가 제도의 존재가 공공기관의 경영혁신과 경영개선에 기여한다고 보고 있다. 그럼에도 불구하고 경영평가 결과에 대해 공공기관의 수용성이 낮은 것도 사실이다. 최근 필자가 지도하는 박사학위 논문 작성자의 분석결과에 따르면, 공공기관의 담당자들은 평가편람에 맞춰 구성원들이 평가지표에 대해 충분히 공유하고 전사 차원, 적어도 직접적인 평가자료를 생산해야 하는 부서들은 협업을 통해 충실한 보고서를 작성한다고 한다. 반면, 경영평가를 통해 도출된 결과는 평가등급에 대한 섭섭함은 차치하더라도 지적사항 그리고 경영개선사항에 대한 의견이 공감하기 어렵거나 기관 차원에서 해결하기 어려운 내용이 많다고 한다. 더 나아가 경영평가보고서가 공공기관의 경영개선에 별 도움이 되지 않는다는 의견도 존재한다.

이러한 현상은 경영평가에 대한 평가자와 피평가자가 각자 기대하는 바

가 다르기 때문이라고 판단된다. 예로, 경영평가에 참여했을 때 정성보고서가 작성되면 기관에 회람되는데 복수의 기관에서 자신들에게 부담되는 내용은 삭제하길 요구하고, 명확한 지적에 대해서는 완곡한 표현으로 대체해 주길 요청하였다. 평가단에서도 지나치게 명확한 표현에 대해 지양할 수 있다면 이를 반영하기를 요청하기도 하였다. 결국 이러한 현상으로 기관에 전달되는 평가보고서는 ‘무미건조한 맛을 내는 건강식’으로 마무리되게 되었다. 이것이 결국 피평가기관이 제기하는 평가 결과 활용의 약점이 아닌가 생각한다.

더불어 평가보고서로만 평가자와 피평가자가 소통하는 구조는 평가자가 부담 완화 또는 객관적 평가를 담보하는 기제일 수도 있지만, 활자로만 소통하는 한계, 즉 명확한 의견 전달과 소통의 부재로 또 다른 왜곡을 가져오고 있다고 생각된다. 다수 학자들은 가장 좋은, 최고의 평가는 피평가자 스스로 자신의 실적을 점검하여 무엇이 문제인지 인식하고 스스로 개선할 수 있는 것으로 보고 있다. 결국 이렇게 되기 위해서는 경영평가의 설계 자체가 충실한 자가진단과 더불어 외부 제3자의 점검결과가 같은 시사점을 줄 수 있어야 할 것이다. 그러나 제도적 경영평가는 기본적으로 외부평가를 지향하고, 평가자의 주관이 개입될 여지가 높은 정성지표와 기관의 다양성과 특수성을 고려하기에는 제약된 정량지표로 구성되어 있고, 절대평가를 지향하지만 상대평가가 자연스럽게 이루어질 수밖에 없도록 설계된 것이 사실이다. 따라서 현재의 제도적 경영평가가 의도하는 취지가 충분히 피평가자에게 전달되고 수용되기 위해서는 평가자와 피평가자 간의 충분한 소통기회가 제공되고, 활성화될 때 제도적 가치를 충실히 실현할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 향후 경영평가에 대한 기대

경영평가의 지향점을 명확히 하자

지난 40여 년간의 기간 동안에 경영평가제도가 공공기관의 경영개선과 혁신 그리고 국민체감형 서비스를 창출하는 데 기여하였다는 점은 분명하다. 이러한 성과가 지속되기 위하여 경영평가제도를 통해 지향하는 가치가 시대가 요구하는 내용을 반영하는 것이 필요하다고 본다. 그간 경영평가가 지향하는 가치는 공공성과 효율성의 지향이라는 점에 초점을 두고 정권에 따라 또는 기관의 미션에 따라 공공성 기반의 효율성 지향 또는 효율성의 성과를 공공성 기여에 활용 등을 얼마나 잘하는가에 초점을 두었다. 하지만 공공기관이 누구를 위하여(국민 관점), 무엇을 지향해야 하는가(기관 관점)에 대한 고민이 필요하고, 이것을 어떠한 가치(공공성과 효율성)에 기반하여 점검할 것인지에 대한 재구조화가 필요하다고 본다.

국민들은 공공기관이 자신의 업역에서 국민이 원하는 서비스의 생산, 전달 그리고 체감효과를 기대할 것이고, 이러한 관점에서 어떤 공기업은 잘하고 있다고 판단할 것이다. 또한 공공기관은 사회·경제·정책 등의 변화에 대응하여 지속가능한 성장이 가능한 영역의 지속적 발굴과 추진으로 더 나은 공공기관이 되길 원할 것이다. 이러한 맥락에서 경영평가제도는 국민 관점에서 그리고 공공기관의 혁신과 성장 관점에서 매년의 노력과 성과를 점검하고 환류하는 역할을 할 수 있어야 할 것으로 보인다. 따라서 경영평가의 지표뿐 아니라, 측정의 주체와 프레임 역시 이를 구현하도록 설계되어야 한다고 본다. 이러한 맥락에서 경영평가제도의 기능이 정립되어야 하고, 기관이 지향하는 가치와 기능 그리고 구체화된 사업의 성과를 점검하고 환류되도록 평가제도 자체뿐 아니라 평가지표와 방법 그리고 평가 결과의 활용까지 구조화될 수 있도록 제도가 설계되고 변화되기를 희망한다.

이러한 맥락에서 개인적으로 제안하는 첫 번째 과제는 공공기관의 사업 지표 설계와 보완 시 기존의 형식적인 논리보다는 기관의 변화와 혁신, 지

속가능한 성장 관점에서 보다 유연한 설계와 개선을 요구한다. 또한 공공기관은 평가지표 설계와 개선 시 해당 지표가 가져오는 평가의 유·불리가 아닌 외부환경의 변화가 기관에 요구하는 혁신을 설득력 있게 구성하여 제안하는 자세가 필요하다고 본다. 다른 하나는 평가 결과가 기관을 평가 등급과 점수로 서열화할 수밖에 없는 부분은 어쩔 수 없이 수용하더라도, 평가결과보고서의 활용도 제고와 기관의 평가 결과 수용도 강화와 환류를 강화할 수 있는 소통과 교류 그리고 학습과 확산의 자리가 공공기관 관점에서 충분하고 다양화되며 정례화되길 제안한다.

경영평가는 관리도구의 하나일 뿐 보다 다양한 변화와 혁신이 필요하다

경영평가는 제도화된 공공기관의 관리도구 중 하나일 뿐이지 경영평가가 공공기관의 지속적인 혁신과 성장을 담보하는 완전한 처방은 아니다. 따라서 정부도 공공기관의 관리를 경영평가제도에 전적으로 의지하거나, 공공기관도 공공기관의 수많은 책무를 기-승-전-평가로 연결하는 의식에 변화가 있어야만 한다. 특히 공공기관은 경영평가가 자신들의 사회적 이미지를 고착시키는 도구이며 소위 말하는 한 해 농사(경영)가 경영평가결과로 추수된다는 인식이 강하다. 물론 정부와 국민 입장에서 공공기관의 직·간접적 관리도구로 명확한 수단이 있다는 점은 나름 강점이 될 수도 있을 것이다. 하지만 이 모두가 경영평가의 효과를 과신하거나 경영평가 그리고 그 결과에 대한 피로감에서 비롯된 것으로 판단된다.

따라서 경영평가가 공공기관의 부담과 피로감을 완화시키고 건강하고 지속가능한 성장을 유도하는 영양제와 같은 역할을 하길 기대한다. 이것은 경영평가가 가져온 긍정적인 공공기관의 변화를 건전하게 유지시키는 수준에서 의무와 책무를 경감할 필요가 있고, 공공기관 스스로 변화와 혁신을 도모하는 것을 격려할 수 있는 평가체제로 혁신되는 것이 전제가 되어야 할 것으로 생각한다. 이를 위해 제안하는 과제는 경영평가를 준비하는 공공기관 입장을 고려하여 평가지표는 핵심적인 성과지향적 지표 중심으

로 간소화하고, 일반적인 관리지표와 정책지표의 제외, 기관의 자율 경영 가치와 충돌될 수 있는 지표의 억제 그리고 기관의 특성과 가치를 표출할 수 있는 사업지표의 확대 등이다.

공공기관이 직면한 정치·경제·사회·기술적 환경은 끊임없이 변화하지만, 경영평가제도가 이러한 변화에 얼마나 능동적으로 대응했는지를 되짚어보는 시간이 40년사 발간 시점에서 활성화될 수 있기를 간절히 기대한다.

경영평가의 몇 가지 이슈들에 대한 단상

오철호*

1. 여전한 이슈들¹⁾

인간 행위에는 양면성이 있다. 정부의 제도 역시 예외는 아니며 하나의 사례가 아마도 공공기관 경영평가제도가 아닌가 싶다. 매년 6월경에 경영평가(경평) 결과가 발표되면 여러 가지 말들이 무성하게 설왕설래한다. 특히 평가제도와 운영에 대한 불편한 의견들이 집중적으로 분출되곤 한다.

균형 잡힌 입장에서 경영평가를 이해하려면 비판자들의 조금은 억울한, 그러나 약간은 근거가 미약한 자기방어와 옹호자들의 확증편향과 이유를 알 수 없는 과신이 모두 바람직하지 않다는 점을 인식해야 한다. 제도로서의 경영평가는 변화하는 환경에 대응하며 진화하는 사회시스템으로 이해하는 것이 바람직하다. 경영평가가 고정된 제도가 아니라 환경 변화와 내부적 위기를 통해 재탄생되고 진화하는 시스템이라는 속성을 인식한다면 경영평가제도의 내재적 문제점을 인식하고 다양한 관점에서 짚어보는 것이 평가제도의 건전한 발전과 지속가능성 차원에서 필요하다는 점에 공감하게 된다.

공공기관 운영이나 경영평가와 관련하여 전문가들, 담당 공무원들 또는

* 현 숭실대학교 교수

1) 이 글은 필자가 간담회나 정부 회의 또는 워크숍 등에서 언급한 일부 의견들을 포함하여 새롭게 살을 붙이거나 재해석한 내용들이며 학술적 목적으로 작성한 글이 아님을 밝힙니다.

기관담당자들 사이에 지속되어 온 해묵은 논쟁거리가 있다. 이 글에서 모든 이슈를 다룰 수도 없고 그럴 의도도 없다. 다만, 두 가지에 대해 다듬어지지 않은 거친 생각을 공유하며 답보다는 소통을 위한 공론의 장을 열어본다.

먼저, 공공기관의 공공성과 효율성(또는 수익성) 이슈이다. 두 가치 중에서 어느 한쪽 가치만을 추구하는 것은 이미 21세기 융합적이고 경계가 무너지는 사회적 흐름과는 거리가 있다. 두 가치는 더 이상 대립적이라기 보다는 시대적 상황에 따라 상대적 중요성을 융통성 있게 판단해서 접근하는 것이 현실적이다. 그동안 습관처럼 두 가치를 대립적 관점에서 바라보고 적용해 왔다면, 이제는 가능한 범위에서 서로 조화하고 상호보완적으로 접목할 방법과 수단을 개발하는 것이 사업이나 제도를 운용할 때 좀 더 유용할 것으로 본다. 예컨대, 사업 추진의 방향을 공공성에 두지만, 사업 설계나 실행 과정에서 디지털 기술을 활용한 사업의 효율성을 제고하고 결과적으로 수익성을 높이려는 시도를 생각해 볼 수 있다.

현실적으로, 국가의 중요 정책 수단으로서 공공기관의 존재 이유를 무시하면서 수익성만을 주장하기는 어렵다. 특히 시장형 공기업의 경우 불어나는 채무에 더하여 당해 연도 운영의 상당 부분을 수익 창출에 의존하는 상황에서 수익성 또는 조직의 효율적 운영에 대한 절박감은 상대적으로 더 심한 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 수익성과 공익성은 어떤 가치가 우선하는가의 문제라기보다는 정책 상황에 따른 상대적 판단이 필요하다. 사회적 인프라와 서비스가 부족했던 경제 개발 시대에 공기업은 공익성을 조직 운영에서 우선으로 고려할 수밖에 없었을 것이다. 반면에, 최근과 같이 정부 부채와 재정 부담이 매년 증가하고 국경을 넘어 기업들의 글로벌 경쟁력 강화가 생존의 키인 시점에서는 공기업 역시 이러한 흐름에 신속하게 대응할 필요가 있다.

과거(DJ정부 시절) 개별 부처 산하에 소속되었던 국책 연구기관을 국무총리실 산하 경제인문사회연구회로 통합시키는 과정에서 연구기관의 수익성 제고가 중요한 평가지표 중 하나였다. 결과적으로 국책 연구기관이 수

익사업 수주에 상대적으로 더 많은 노력을 하다 보니 본래의 역할인 국가 정책문제에 관한 깊은 연구나 정책 개발 또는 대안 제시가 예전만 못할 수밖에 없게 되었다. 이는 수익성 강조에 따른 싱크 탱크로서 국책 연구기관의 역할이 약화되었음을 시사한다고 볼 수 있다. 반면에, 공기업은 국책 연구기관과 다르며, 따라서 공기업의 수익성 강화는 과거 유사 상황을 경험하지 않을 것이라고 주장할 수 있다. 그러나 이런 낙관적 가설은 한정된 정부 재화를 고려할 때 가설에 그칠 가능성이 높고, 더 나아가 정책적 기회비용을 오히려 더 크게 할 수도 있다.

간단히 말해, 두 가치를 상호 부분집합적 관계 차원에서 둘 중 어느 한 가치를 선택하는 배타적 관점보다는 상황에 따라 가치의 상대적 중요성을 조절하는 방향으로 융통성 있게 접근하는 것이 변화에 신속적으로 대응하는 자세로 보인다. 다만, 정부가 그런 상황이 발생했을 때 정책적 변화를 신속하게 판단할 수 있는 역량과 실행력을 갖추고 있어야 한다. 또한 정책 변화의 효과 발생에는 시차가 존재한다는 점과 변화에 따른 기관 운용상의 혼란 등은 실제 적용 시 한계로 작용할 수 있는 점을 인지하여 부작용을 최소화할 방안을 사전에 연구하고 마련할 필요는 있다.

연관된 이슈로서 공공기관, 특히 공기업의 시장 참여와 관련하여, 공기업의 역할이나 기능을 바라보는 관점을 바꾸는 것 역시 생각해 볼 수 있다. 통상적으로 정부와 공기업의 관계를 보면, 공급자 또는 정책 관리자인 정부의 관점에서 정책의 필요성에 관한 판단이 이루어진 후 공기업들이 이를 따르는 것이 일반적인 모습이다. 그러나 이제는 공급자의 관점이 아닌 수요자인 국민의 관점에서 공공기관 정책에 접근하는 것이 필요하다.

굳이 정치경제학적 이론을 끌어들이지 않더라도 수요자의 입장에서는 누가(민간 부문 또는 정부·공기업) 서비스를 제공하든 본인들이 원하는 서비스를 저렴하고 빠르게 제공하는 것에 관심을 두고 소비하는 것이 합리적 행위이다. 무조건적으로 ‘시장은 선이고 정부는 악’이라는 가설 또는 주장은 이론적으로나 실물 경제적 측면에서도 반증 사례도 많다. 예컨대, 지나치게 시장 중심적으로 치우쳐 있는 또는 치우칠 가능성이 높아 결국

은 국민에게 피해를 일으키는 상품이나 서비스가 있다면, 오히려 공기업이, 한정된 범위에서 일시적으로, 공익적 역할 차원에서 견제해줄 수 있어야 한다. 몇 년 전 설탕 파동이 났을 때 aT가 좀 더 저렴하게 설탕을 공급하려는 시도가 있었음을 우리는 기억한다. 그런 시도를 민간기업을 위촉시키고 시장을 교란할 수 있다는 비판으로 몰아가는 것 역시 뒤집어 보고 상황에 따라 유연해질 필요가 있다. 또한 자원개발과 같은 리스크가 높은 사업에서는 공기업도 시장에서 선도적인 역할을 충분히 해줄 수 있고, 이런 경우 오히려 공기업의 시장에서의 역할 확대가 긍정적으로 가능하리라 본다. 이명박 정부 시절 해외 자원 개발에 눈을 돌렸던 공기업들이 있음을 상기해 보면 된다.

다만 자연 독점적 지위에 있는 공기업이 국민에게 긍정적 서비스를 제공하는 것이 아니라 오히려 독점적 지위의 오남용이 발생하고, 내외부 기업혁신으로도 내재하는 문제가 해결되지 않는다면 시장에 대한 견제적 대안으로 고려될 수 없다는 점 역시 공기업의 시장 참여 논의와 함께 해결해야 하는 전제조건이다.

두 번째로 나누고 싶은 이슈는 공공기관에 대한 정부 통제/관리와 자율성에 대한 것이다. 이 이슈 역시 의견이 첨예하게 갈리기 때문에 정답이 있다고 가정하고 도출하는 것은 무의미하다. 다만 시대적 상황 변화와 특히, 디지털 시대에 맞는 정부 역할과 기능 변화 등을 고려하면서 양자의 관계도 유연하게 생각해 볼 필요가 있다.

이 문제를 먼저 공기업 실패의 관점에서 살펴본다면, 공기업 실패의 원인은 크게 조직 운영의 실패와 정책 및 사업 결정/집행의 실패로 나누어 볼 수 있다. X-비효율성과 같은 공기업 자체적인 조직 운영의 실패는 지속적인 혁신을 통하여 어느 정도 개선이 가능하다. 반면에 정책 결정의 경우는 상황이 다르다. 공기업의 정책 결정의 경우 자체적인 사업 결정과 정부 위임사업 결정이 있다. 실제로 많은 부채를 안고 있는 공기업들을 보면 독자적인 사업기획과 실행보다는 정부 정책을 위임받아 사업을 결정하고 집행하는 기업들이 대부분이다. 따라서 이러한 문제는 통제를 강화하느냐

또는 줄이느냐의 선택 문제가 아니라 정도의 문제로 접근하는 것이 더 현실적이고 설명력을 가질 수 있다. 즉, 공기업을 통한 정부의 대국민 서비스 제공의 정도가 많은 분야나 시대적 혹은 정책 상황에서는 자율성을 부여하고 싶어도 그럴 여지가 크지 않을 것이고, 그 반대의 경우 자연스럽게 공기업의 자율적 운영의 융통성은 커질 수 있을 것이다.

둘째로, 주인-대리인이론 관점에서 본다면, 정부가 대폭 확대된 자율성을 줄 수 없는 이유는 책임성 때문이다. 정부가 출자하고 국고 보조금을 줄 때는 실질적으로 주인 입장에서 공기업이 대리인 역할을 제대로 하기를 기대하는 것이다. 그러나 현실적으로 공기업이 그러한 기대에 얼마나 부응하고 있는지, 특히 간간이 드러나는 방만 경영과 같은 공기업의 병폐 등으로 인해 정부가 공기업의 자율성 확대를 주저하거나 할 수 없는 점을 부인할 수 없다. 따라서 공기업 스스로 자율성을 요구하기 전에 책임성을 담보할 수 있는 자체적인 운영 역량을 갖추고 국민의 신뢰를 회복할 수 있는지 등을 살펴야 한다. 이런 점에서 넷플릭스의 조직 관리 전략인 '최대 자율, 최대 책임'이 시사하는 바가 크다.

셋째로, 평가 관점에서도 살펴볼 수 있다. 공기업 책임 확보의 수단으로서 사후적 평가(예, 경영평가)를 도입해 운용하고 있는데, 성공 여부를 판단하는 관점도 다양해질 필요가 있다. 예컨대, 만약 경영평가가 실질적으로 성공했다면 공공기관의 지속가능한 자기혁신을 토대로 학습조직화가 이미 이루어져서 정부에 의한 외부 평가는 지금과 같은 수준으로 필요하지 않을지도 모른다. 아직은 경영평가에 대한 그 정도의 성공을 확신하기 힘든 현실을 고려할 때 체계적인 관리를 없애는 것은 위험하다는 생각이 더 많을 것이다.

다만 기관 자율성 측면에서 평가를 보완하는 방법을 생각해 볼 수는 있다. 경영평가가 주로 사후적인 부분에 집중되어 있다면, 사전적으로는 자율성을 충분히 주었는가에 좀 더 관심을 둘 수는 있다. 자율성을 주지 않고 사후적 평가에 신경을 쓴다면 공공기관들은 기계적 대응을 통해 실적을 만드는 데 주력하며 정부(담당 부처)의 눈치를 볼 수밖에 없다. 물론 이

사항은 기본적으로 평가 설계와 관련한 기술적인 부분이라 정밀한 연구와 논의가 필요하지만, 사후평가를 보완하기 위하여 기관들이 사전적 자기평가 설계를 해보는 시도를 시범적으로 도입하여 테스트해 보는 것도 중장기적인 시각으로 고려할 만하다.

무엇보다도 통제와 자율 논쟁의 근본적인 뿌리는 문화라는 측면에 주목해야 한다. 전 세계적으로 우리나라만큼 공기업 경영평가를 체계적으로 시행하는 나라는 거의 없다. 예컨대 미국이나 영국의 경우, 시장 중심적인 경영을 해 왔다면, 우리나라는 국가가 먼저 서비스를 국민에게 제공한다는 국가 채무적 입장을 지니고 있다. 이런 정치 행정 문화의 영향을 받아온 정부가 공기업을 포함한 공공기관을 통해 대국민 서비스나 상품 제공을 위한 강력한 관리를 하려는 성향이 하루아침에 줄어드는 것은 쉽지 않을 것이다. 단적으로 새 정부가 출범할 때마다 대통령의 지시 사항 중 하나는 규제 혁파다. 그러나 결과적으로 정부 규제가 지속되는 이유를 꼽아서 볼 필요가 있다. 강력한 기관 관리나 통제를 통해 의식적이든 무의식적이든 공무원 스스로 본인의 직분 수행에 따른 책임을 확보하려는 행위가 쉽게 무뎌질 수 없을 것이다. 이는 문제인 정부 시절 적극 행정에 따른 면책을 시행했음에도 불구하고 규제는 여전히 현 정부의 핵심 개혁 메뉴라는 점에서 고착화된 관료제 또는 국가주의 문화를 인위적으로 개혁하기가 쉽지 않음을 알 수 있는 대목이다. 결국 문제는 문화이다.

2. 어디로 가야 하나: 새삼스럽지 않은 제안

여기서 하나의 에피소드를 소개하겠다.

과거 경제부총리가 주재한 공공기관 기관장 회의(간담회)에 참석한 적이 있었다. 회의 말미에 경영평가가 성공했는지에 부총리는 궁금해 했다. 몇 마디 의견이 오가는 중에 나 역시도 의견 제시를 하였다. 그때의 내용을 정확히 기억할 수는 없으나 대충 이렇다. 경영평가는 반절의 성공이라고 할 수 있다. 정부투자기관에 대한 평가를 시작으로 공공기관 경영평가에 이르는 과정에서 이 제도가

없었다면 지금의 공공기관 모습과는 사뭇 다른 운영과 결과를 낳았을 것이다. 결과적으로 경영평가 덕분에 공공기관들이 내부적으로 혁신에 관심을 두게 되었고 조직 생산성 향상에 노력하였다. 또한 경제위기 시에 문제해결의 정책 수단으로서 적절한 역할을 수행하였다. 그러나 다른 한편으로 정부의 장기간에 걸친 외부 통제로 인해 공공기관 스스로 혁신할 수 있는 역량을 키웠는지는 의문이다. 일부 잠재력이 있는 기관들은 정부 간섭이 없었다면 지금보다도 더 발전할 수 있었을 것이다. 지금의 공공기관에게 혁신의 목표는 경영평가에 제시하는 지표 수준을 맞추는 정도로 이해되는 것 같다. 어쩌면 그 자체가 공공기관의 X-비효율성을 제거하기 위한 경영평가가 오히려 몇몇 기관에는 무의식적으로 X-비효율성을 조장하고 있는지도 모른다. 결론적으로 정부의 경영평가 없이도 공공기관들 스스로가 혁신하고 자생력을 키우며 국가경제 발전과 국민의 복리증진에 이바지할 수 있을 때 경영평가는 말 그대로 100% 성공했다고 할 수 있다.

경영평가에 대한 여러 논쟁에도 불구하고 분명한 점은 평가제도의 폐지나 극단적인 관점에 의한 대체가 아니라 관리 수단으로서 평가제도의 지속적인 개선이 이루어지고 있다는 것이다. 이런 흐름에서 볼 때 기존 제도를 토대로 하는 경로의존적 경향에서 과감히 벗어나는 제도 개혁을 추진하는 것은 앞으로도 쉽지 않아 보인다. 그런 한계를 인식하면서 경영평가를 위한 개선 의견 하나를 탐색적으로 제시해 본다.

경영평가를 정부의 관리 수단이 아닌 공공기관의 개혁 수단으로 접근할 필요가 있다. 즉 정부의 통제 수단이 아닌 공공기관의 역량을 강화하고 궁극적으로 평가가 없어도 스스로 혁신하고 발전할 수 있는 이른바 학습조직화가 가능하도록 지원하고 힘을 보태는 성과관리 수단으로 경영평가를 전환하자는 것이다. 이 의견은 새로운 것도 아니며 새삼스럽지도 않고 정부의 결단이 필요한 사항이다. 현재의 경영평가는 투입과 산출의 관점에서 실적을 관리하는 수단이며 과정을 간접적으로 비계량 지표를 통해서 점검하도록 설계되어 있다. 그러나 그 의도대로 과정에 대한 정성평가가 정교하고 깊이 있게 이루어지고 있으며 그 의미를 제대로 해석하고 있다고 주장하기는 어렵다.

성과관리에서 중요한 것은 과정에 대한 관리이며 이는 곧 기관의 역량 강화를 진작시키려는 의도가 중요하다. 이때 평가는 성과관리의 수단으로 작동한다. 공공기관 성과관리의 진정한 목적은 기관의 체질 개선과 역량 강화를 통해 실적이 아닌 핵심 활동의 성과를 창출하고, 궁극적으로 기관의 생산성, 경쟁력 등 상위 가치(목표)를 달성하는 것이다.

성과관리 차원에서 차제에 공공기관의 미래 혁신역량 강화를 통한 국정 과제 수행과 국정 발전에 기여할 수 있는 노력과 계획을 반영하는 개선이 필요하다. 이를 위해서 정부는 공공기관을 어떻게 발전시키겠다는 미래(To-be) 모습을 분명하게 제시할 필요가 있다. 그러나 정부 혼자만이 공공기관을 관리하는 것은 이미 한계에 도달하고 있으며, 바람직하며 실현가능한 미래 모습을 그리는 것은 더욱 협업적 노력이 필요한 부분이다. 장기적 시각에서 안정적으로 공공기관 임파워먼트를 위해 공공기관을 둘러싼 이른바 공공기관 생태계를 구축, 활용하는 것이 바람직하나 이 또한 말처럼 쉽지 않은 점 역시 불편한 부분이다. 건전한 생태계 구축에 시간이 필요하다면, 우선 공공기관의 투명성을 획기적으로 제고하여 국민이 공공기관을 감시하고 감독할 수 있는 환경을 강화해 보자. 국민한테 투명해져야 공공기관 스스로 혁신하고 변화하는 조직이 되려고 노력할 것이다.

전체 공공기관을 대상으로 하는 성과관리가 현실적으로 어렵다면 가능한 일부 기관을 대상으로 점진적인 전환을 시도해 볼 가치가 있다. 물론 그 과정에서 제도 운영이 복잡해지고 기관 간 실적 배분의 형평성 문제 등이 발생할 수 있다. 이런 문제는 해결할 수 없는 속성이 아니기 때문에 문제라 단정짓고 새로운 시도 자체를 금한다면 그 자체가 제도 개혁의 걸림돌이고 역행하는 자세이다.

결국 정부와 공공기관의 관계는 국민의 입장에서 균형감을 잃지 않고 상황에 맞게 융통성 있는 정부 관리와 기관의 대응이 핵심이 될 것이다. 매년 지표 몇 개 또는 숫자 정도를 바꾸는 부분 개선에서 벗어나 경영평가의 목적이나 운영 방식 전반의 틀을 깨보려는 시도도 이젠 고려할 때가 되었다.

경영평가 제도 변화를 위한 모색

우윤석*

1. 들어가는 말: 龍頭

요즘 공공기관 경영평가 실사가 한창이다 보니 여기저기서 공공기관들의 실사 후일담이 들려오고 있다. 예상치 않은 질문으로 ‘멘탈이 나갔다’는 순진형도 있고 체크리스트에 충실한 진행 덕분에 선방했다는 자위형도 있다.

실사 기간 동안 모든 공공기관들의 업무가 정지될 정도이지만 평가위원들의 질문에 답변을 잘했거나 못했다고 해서 공공기관의 성과가 달라질 리 만무하다. 평가위원의 따끔한 질책과 제언이 있을 거라고 기대는 하지만 실사의 결과물인 경영평가 보고서를 보면 하나마나한 주문만 늘어놓거나 사소한 보고서 작성 오류에 대해 지적하는 경우가 많은 것도 사실이다. 한 예로 5년 동안 한전을 대상으로 한 경영평가 보고서를 분석한 결과(우윤석, 2023¹⁾)에 따르면 한전의 적자가 심화되고 경영여건이 악화되는 상황에 대해 제대로 지적을 했거나 제언을 한 흔적을 찾아볼 수 없었다. 한전의 경영평가 등급도 문제인 정부 내내 B등급을 유지하다가 갑자기 C와 D로 추락했을 뿐이다. 거대한 공기업인 한전이 경영난에 처하게 될 동안

* 현 숭실대학교 교수

1) 우윤석, 「공공기관 경영평가의 평가성 검토: 한전사례를 중심으로」, 『지식경영연구』, 24(3) 2023, pp.17~34.

경영평가가 제대로 된 길을 제시하거나 경고를 하지 못한 것은 아닌지 반성이 필요한 대목이다.

경영평가에 tím장으로 다년간 참여했던 경험을 바탕으로 고백하자면 지금의 경영평가 제도는 소모적인 투입이 많은 반면 그에 상응하는 효과성은 높지 않다고 판단된다. 경영평가가 그간 공공기관의 성과 제고에 기여한 바가 큰 것은 사실이지만 지금과 같은 형태를 계속 유지하는 것은 국가적 낭비이기 때문이다. 이하에서는 실무적인 차원에서 느꼈던 경영평가의 문제점을 중심으로 바람직한 변화방향을 모색해 보고자 한다. 경영평가를 중심으로 한 기존 생태계가 너무 공고하기 때문에 수용 가능성이 어느 정도인지는 알 수 없지만 변화가 필요한 시점인 것만은 분명하다.

2. 변화를 위한 방향성 모색

평가단 구성은 하이브리드형으로

경영평가단은 공개모집 형태로 운영되고 있지만 상피 기준이 엄격해지면서 평가 유경험자나 기관 이해도가 있는 전문가는 평가단 구성에서 원천적으로 배제되기 십상이다. 특히 금년에는 신규 위원들이 대폭 늘어났는데 이로 인해 분야 전문성과 평가전문성이 낮아지는 것은 아닌지 의문이다.

중요한 것은 상피제 적용으로 전문가를 배제하는 것이 아니라 그들을 제도적으로 포함하는 것이다. 이를 위해서는 기관에 대한 이해도가 높은 분야전문가(즉, 상피에 해당하기 쉬운)와 평가에 대한 이해도가 높은 평가전문가(상대적으로 상피와 관련이 적은)를 적절한 수준으로 혼합하여 하이브리드 평가단을 구성할 필요가 있다. 상피 기준을 적용하긴 하되 금전적 대가 수주 규모가 아니라 유관 기관을 대상으로 평판조회(reference check)를 시행하거나 그간의 활동이 특정 기관에 유·불리한 결과를 초래했는지 등을 평가하여 스크린하는 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 후술하겠지만 평가위원 개인의 영향력을 줄인다면 전문가를 포함하지 않을 이유가 없다. 전문가를 대상으로 평가단을 구성함으로써 특정 기관이 유리

한 평가를 받을 가능성보다 평가 경험과 기관 이해도가 낮은 위원 위주로 평가단을 구성할 경우 평가의 신뢰성이 저하될 가능성이 훨씬 크기 때문이다.

기관 설명회는 보고서가 아니라 현장투어로

경영평가 시즌이 돌아오면 기관들은 담당 위원이 누구인지 파악해서 한 번이라도 만나려고 애를 쓰기 마련이다. 흔히 생각하듯이 눈도장을 찍으려는 목적도 있겠지만 요즘 같은 환경에서는 기관이 하는 일이 뭔지 제대로 이해시키려는 목적이 더 크다. 비전문가가 평가단에 합류했을 때는 더욱 그럴 수밖에 없다. 특히 금년에는 기관과의 개별 접촉을 엄격히 제한했기 때문에 기관이 어필할 수 있는 기회는 기관 설명회뿐으로 물리적인 시간이 터무니없이 부족한 것이 사실이다.

지금과 같은 기관 설명회는 그야말로 실적 보고서의 요약 발표에 불과하다. 짧은 시간에 어필하기 위해 기관은 침소봉대에 주력할 수밖에 없고 평가위원들은 기관에 대한 이해보다 요약의 질이나 발표자의 PT를 평가하는 데 그치기 쉽다. 이럴 바에는 하루나 이틀을 잡아 기관의 작업현장을 방문하는 것이 나을 것이라고 본다. 분과별로 버스에 나눠 타고 현장을 돌아보면서 가는 시간, 오는 시간 설명을 듣고 현장에서 하는 일을 직접 확인하고 체험하는 기회를 갖자는 것이다. 평가위원들이 생각하는 것과 달리 많은 공공기관들은 대단한 일을 해내고 있는데 그런 현실을 모르면서 보고서를 대상으로 기관을 판단하려고 하는 것은 전장(戰場)에 가보지도 않고 도상으로 워게임(war game)을 하는 것에 불과하기 때문이다. 실사 과정에서 기관을 방문하는 것도 실은 본사의 회의실에 가보는 것에 불과하므로 현장실사와 전혀 무관하다는 점을 분명히 지적하고자 한다.

보고서는 서술보다 증거기반으로

기관이 보고서를 제출하기 전에 투입하는 노력이 상이하겠지만 경우에

따라 평가 연도 이전 8월부터 보고서 작성을 시작하는 기관도 있을 만큼 보고서 작성에 사활을 거는 경우가 대부분이다. 실적보고서가 평가위원들이 평가근거로 삼는 바이블이나 마찬가지로이기 때문이다. 이 과정에서 컨설팅 기관이 투입되는 것은 다반사이고 평가위원 경험자들이 자문 형태로 참여하는 경우도 많다고 한다.

보고서 작성에서 핵심적인 것은 그간 투입한 실적을 PDCA 관점에서 성과로 포장하는 것이다. 보고서 작성의 핵심은 못한 일을 감추고, 잘한 일을 과장하고, 일상적인 일을 차별적으로 보이게 윤색하는 것이다. 게다가 가독성도 좋아야 한다. 특히 위원들이 비전문가인 경우 읽기 쉬운 보고서를 작성하는 것이 좋은 등급을 받는 데 중요한 관건이기 때문이다. 그러나 기관이 자기가 한 일을 스스로 잘했다고 꾸미는 보고서가 과연 무슨 의미가 있을지 의문이다. 참고로 어느 엔지니어링 전문 공기업의 경우 몇 년 전까지만 해도 내부 유통문서의 대부분이 한두 페이지짜리 영문 문건이었다고 한다. 숫자와 전문용어로 의사소통을 해왔기 때문인데 이런 기관은 보고서 작성이 서투를 수밖에 없고 이들을 대상으로 한 보고서 작성 컨설팅 업체가 호황을 누리는 결과로 이어진다. 문제는 이렇게 생산한 보고서를 정작 평가위원들은 믿지 않는다는 것이다. 실적을 부풀리는 보고서 작성과 이를 의심해야 하는 악순환이 반복되고 있는 것이다.

기관의 보고서 직접 작성 부담을 덜고 객관성을 높이려면 기관이 자기 입맛대로 작성한 보고서가 아니라 객관적인 데이터를 기반으로 성과를 평가할 필요가 있다. 에너지 공기업이라면 원료 수입가격의 적정성과 에너지 생산의 효율성, R&D 기관이라면 국가 R&D 수준에 기여한 정도, 교통과 안전 관련 기관이라면 편의성과 안전도 제고에 기여한 정도를 알 수 있는 데이터를 평가단이 다른 전문기관과 협업을 통해 식별·선정하고, 내부적인 자료는 기관에 요청해서 보완한 후 이를 바탕으로 평가 증거(evidence)를 직접 생산하는 것이다. 입증책임과 소명책임을 기관과 평가단이 분담함으로써 평가의 공정성과 객관성이 높아질 것으로 기대된다.

평가보고서는 PDCA에서 제언 위주로

특히 주요사업의 경우 평가보고서는 PDCA 관점으로 기술하도록 되어 있다. 그러나 1950년대에 나온 PDCA 모델에 아직도 집착하고 있는 것이 과연 적절한지 의문이다. 더 큰 문제는 PDCA가 단순 논리모델, 즉 계획을 적절히 수립하고 자원을 적절히 투입하여 실적을 만들면 적절한 성과가 창출될 수 있다는 지극히 비현실적인 가정에 기초하고 있다는 것이다. 요즘말로 ‘요알못(요리에 대해 잘 알지 못하는 문외한)’이라도 좋은 재료를 사서 레시피에 따라 요리를 하면 맛있는 음식이 나온다는 발상에 다름 아니다. 그러나 현실이 어디 그러한가? 실제 현장은 단순 논리모델이 아니라 불확실한 요인들이 예측할 수 없는 수준으로 변화하는 복잡적이고 복잡한(complicated & complex) 상황이고 다루어야 할 문제들은 사악(wicked)한 VUCA(volatile, uncertain, complex, ambiguous) 모델로 진화하고 있다.

이런 상황에서 PDCA 관점의 분량을 채우려다 보니 기관에서 통제할 수도 없는 목표치 설정이 도전적이지 않았다고 지적하거나, 성과지표를 신설하면 신설한 대로 폐지하면 폐지한 대로 사소한 이유를 들어 부적절하다고 지적하거나, SWOT 분석이 세부 실행과제와 연계되지 않았다고 지적하거나, 평가위원이 봐도 무슨 소리인지 모를 전년도 지적사항을 반영하지 않았다고 기계적으로 지적하는 데 많은 낭비를 하고 있다. 평가보고서는 기관의 실적이 의도한 성과인지를 평가하고 그와 관련된 제언을 하는 것에 집중해야 한다. 아무 근거도 없이 이런 저런 사항을 검토해야 한다거나 개선해야 한다고 두리뭉실하게 ‘지적’할 것이 아니라 정확한 사항을 ‘제언’해야 한다. 보고서가 의미 없는 ‘지적질 모음’이 아니라 기관이 반영해야 할 ‘제언 아이템’ 모음이 되도록 해야 한다.

개별위원의 영향력을 축소하기 위해 집체평가로

현재의 경평시스템은 원론적으로는 한 팀을 구성하는 위원들이 공동으로 기관을 평가하게 되어 있지만 실상은 위원별로 각 기관의 지표를 나누어

분담하는 소위 ‘주필’ 방식을 채택하는 것이 현실이다. 과거에는 기관별로 나누어 분담함으로써 아예 특정 위원이 특정 기관 전체를 전담하는 경우도 있었다고 한다. 결과적으로 기관의 각 지표는 그 지표를 담당하는 주필이 사전 체크리스트를 작성하고, 실사 때 질문을 주도하고, 평가보고서를 작성하고, 평정도 책임지게 된다. 팀평정이라는 절차가 있어서 평정 전후로 논의를 한다고 해도 주필의 의견이 평정 결과를 절대적으로 좌우할 수밖에 없는 구조이다. 이런 이유 때문에 기관은 위원의 질문과 지적 하나에 긴장하게 되고 담당 위원을 한 번이라도 더 만나서 기관을 어필하고 ‘선처’를 부탁하는 데 올인하게 된다. 이 때문에 평가단에서는 기관과의 개별 만남을 차단하는 것이 원칙이나, 기관 이해도가 더욱 떨어지는 부작용으로 나타나기도 한다.

이러한 문제를 해결하기 위한 핵심적인 방안은 평가위원 개인의 영향력을 최소화하는 것이다. 예를 들어 국무조정실에서 시행하는 정부업무 평가의 경우 1개팀 10명의 위원이 모든 평가대상 기관의 모든 평가지표에 평가 등급을 부여하고 평가보고서를 작성하는 방식으로 운영된다. 평가대상 사업과 목표를 사전에 평가단과 협의하여 정해놓았기 때문에 P파트에 해당하는 것은 재확인하지 않고 당초 제시한 목표치를 달성하기 위해 어떤 노력을 했는지만 평가하면 되므로 보고서 분량도 3~4페이지로 충분하다. 모든 위원의 평가보고서가 제출되면 국무조정실에서 이를 취합하여 지적 사항과 제언사항을 선별한 후 별도의 보고서를 작성하는데 그 결과도 위원들에게 공개되지 않는다. 실사과정에서도 위원 간에 호칭을 이름이 아니라 번호로 하는 등 기관에 신분 노출을 차단하고 평가위원에게도 위원 명단을 공유하지 않는다. 이러한 상황에서는 기관이 평가위원을 알아야 할 필요가 없으므로 사전 접촉 시도는 원천적으로 차단된다. 소위 평가 마피아를 형성하는 위원들은 상당히 싫어할 변화일지 모르겠으나 정부업무평가와 경영평가를 모두 경험해 본 필자의 입장에서는 정부업무평가 방식이 훨씬 바람직하다고 판단한다. 보고서 취합 역할을 조세재정연구원에서 수행하면 작동 가능성도 커질 것이다.

평정은 등급이 아니라 P/F로, 기관 기죽이기에서 기 살리기로

기관들은 한 등급 차이로 성과급이 엇갈리고 기관 이미지가 좌우되기 때문에 평가에 민감할 수밖에 없는데 A등급 최하위 기관과 B등급 최상위 기관의 차이가 얼마나 날지 의문이다. 등급제를 채택함에 따라 발생할 수밖에 없는 필연적인 문제점이다. 특히 위탁집행형 준정부기관의 경우 주어진 목표를 주어진 예산 범위 내에서 주어진 방법으로 실행하는 기관에 해당하는데 전년도와 업무 변화가 없었음에도 등급 변화가 생긴다면 수용성이 떨어질 수 있는 대목이다. 상황에 따른 차이 외에 기관이 바꿀 수 있는 변화의 폭이 크지 않음에도 전년 대비 차별성이 무엇이나, 새로운 사업과 실적은 무엇이나고 끊임없이 요구하는 것이 과연 무슨 의미가 있는지도 의문이다.

차제에 기관 등급은 S~E가 아니라 P & F, 즉 주어진 목표를 달성했다면 Pass, 미달했다면 Fail을 부여하고 P인 경우 B등급, F인 경우 C에 해당하는 처우를 할 것을 제안한다. 다만 P를 달성하는 과정에서 특별한 성과가 있었을 경우 A나 그 이상의 등급을 부여하고 F인 경우라도 기관의 노력이 우수했다면 높은 등급에 해당하는 처우를, 실패과정에서 대응도 안 좋았다면 더 낮은 등급의 처우를 하는 것으로 차별화할 필요가 있다. 위탁 집행적 성격을 갖는 기관에 먼저 적용해 보는 것도 방법이다. 아울러 이를 위해서는 계량지표를 더 많이 늘리되 기관이 계량지표를 선제안하는 것이 아니라 평가단이 외부 전문기관과 협의하여 지표를 선정하고 목표치도 직접 설정하여 기관에 부여할 필요가 있다. 이를 대상으로 한 계량지표 평가는 매년 실시하되 노력도를 확인할 수 있는 비계량적 평가는 2년 또는 기관장 임기 중 2번 실시하는 것으로 분리하는 것도 고려할 수 있다. 그럴 경우 동시에 모든 공공기관을 평가함에 따라 생기는 공공기관의 업무공백도 줄일 수 있을 것이고 서두에서 지적한 경영평가 낭비와 피로는 줄이면서 평가의 객관성과 공정성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 맺는 말: 蛇尾

개인적인 견해를 바탕으로 여러 가지 제언을 해 보았지만 채택 가능성이 클 것 같지는 않다. 우선 경영평가를 주관하는 기재부는 공공기관에 대한 통제가능성이 줄어드는 결과로 이어지길 원하지 않을 것으로 예상된다. 공공기관들은 C만 받아도 성과급이 100% 나오는 상황에서 이미 몸에 밴 경영평가 제도에 변화가 생기는 것을 선호하지 않을 것이다. 평가위원들은 기관에 대한 영향력이나 위원의 위상이 낮아지는 것을 원하지 않을 것이다. 위에서 제안한 개선방안들이 현실적으로 채택되기 어려울 것 같은 이유이다.

공공기관 경영평가는 평가가 목적이 아니라 그들이 제대로 일을 하도록 하는 것이 목적이 되어야 한다. 따라서 앞으로의 경영평가는 공공기관으로 하여금 비생산적인 평가 대응에서 벗어나 국민편의 증진에 기여하는 방안을 모색하는 계기가 되어야 한다. 이를 위해 제로 베이스 관점에서 기재부, 평가전문가, 그리고 평가제도 개선 과정에서 일방적으로 제외되었던 공공기관이 함께 고민할 시기가 되었다. 바라건대 용두사미 제언들이지만 불필요한 투입을 줄이면서 평가의 실효성을 제고할 수 있는 논의를 촉발하는 데 일부나마 기여할 수 있기를 희망한다.

경영평가 결과의 활용방향

이주경*

1. 평가환류의 목적과 유형

평가환류의 목적

정책평가와 평가 결과의 활용은 사실상 불가분의 관계에 있다. 정책평가는 정책의 결과에 대한 객관적 정보를 제공해줌으로써 정책결정의 합리성을 증대시키는 활동으로 정의될 수 있다(노화준, 1986). 정책과정에서 필요로 하고 활용될 것으로 기대되는 대부분의 정책정보는 정책분석 또는 평가활동을 통하여 직접적으로 생산되고 축적된다(김명수, 2003).

정부활동이나 정책과정을 정보나 지식과 연결하여 접근하려는 시도는 기본적으로 인간의 합리성을 전제로 하고 있다. 그러나 합리성의 가정과는 달리 현실에서는 정책분석이나 평가 등으로 생산·축적된 정책정보가 당연히 정책과정에서 활용되지 않으며, 정책분석이나 평가를 활용과 연결시키기 위해서는 의도적 노력과 제도적 과정을 필요로 한다(오철호, 2010: 2).

평가 결과 활용의 중요성은 아무리 엄밀한 평가설계를 통하여 평가가 이루어지더라도 그 결과가 제대로 활용되지 않으면 소용이 없다는 인식에 기반하고 있으며, 평가대상 정책의 질적 개선을 유도하는 것이 평가를 진행하는 근본적인 목적임을 전제로 하고 있다. 그러나 실제 대다수의 환류

* 현 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 경영컨설팅팀장

에 관한 기존 연구들은 평가 결과가 잘 활용되지 않음을 지적하고 있다(이승중, 1991; 노화준, 2003; 김형진·한인섭, 2011; 김종호, 2016). 환류 과정이 없는 정책평가는 ‘평가를 위한 평가(evaluation for evaluation)’로 전락할 위험이 있기 때문에 어떻게 하면 평가 결과를 잘 활용할 것인가가 중요한 이슈라고 할 수 있다.

평가 활용의 유형

평가 활용의 유형은 학자마다 다양하게 제시하고 있다. 기존 연구에서 가장 일반적으로 논의되고 있는 환류의 유형은 크기 3가지로 구분되며, 도구적 활용(instrumental use), 개념적 활용(conceptual use), 설득을 위한 활용(persuasive use)으로 분류된다(pelz, 1978; Beyer & Trice, 1982).¹⁾ 도구적 활용이란 평가 결과를 의사결정이나 문제해결 및 관리개선을 위해서 사용하는 것이며, 개념적 활용은 문제에 대하여 정책결정자의 사고방식이나 관념에 변화를 일으켜서 간접적으로 정책에 영향을 미치는 것이다. 설득을 위한 활용은 의사결정자들이 정치적 목적으로 이해관계자들을 설득시키기 위해 평가정보를 활용하는 것을 의미한다(이승중, 1991; 노화준, 2003; 안국찬, 2016).

평가 결과 활용 영향요인

Hofstetter와 Alkin(2003)은 기존 연구를 요약 소개하면서 수많은 요인들이 활용에 영향을 미친다고 전제한다. 그러면서 이들은 크게 3가지의 요인으로 ① 개인적 요인, ② 평가를 둘러싸고 있는 맥락과 ③ 평가의 질을 제시하였다. 국내 연구의 경우, 이봉락(2009)은 활용 영향 요인에 대한 국내의 연구를 종합적으로 검토하면서, 기존 연구에서 제시되는 요인들의 유사성을 기준으로 크게 4가지 상위 수준, 즉 환경적 요인, 평가적 요인, 사용자 요인, 상호작용을 제시하였다. 국내의 선행연구에서 제시된 활용

1) 학자에 따라 상징적 활용(symbolic use), 과정적 활용(process use) 등이 유형으로 제시되기도 한다.

요인을 유사성에 따라 평가자/사용자 특성(개인적 요인), 조직·문화적 특성(맥락적 요인), 평가 결과 및 성과정보 품질(평가의 질) 등 크게 네 가지로 구분하고 있다(명승환, 2002; 노유진, 2005; 이봉락, 2009; 이광희, 2013; 이광희·이석민, 2014; 안국찬, 2016).

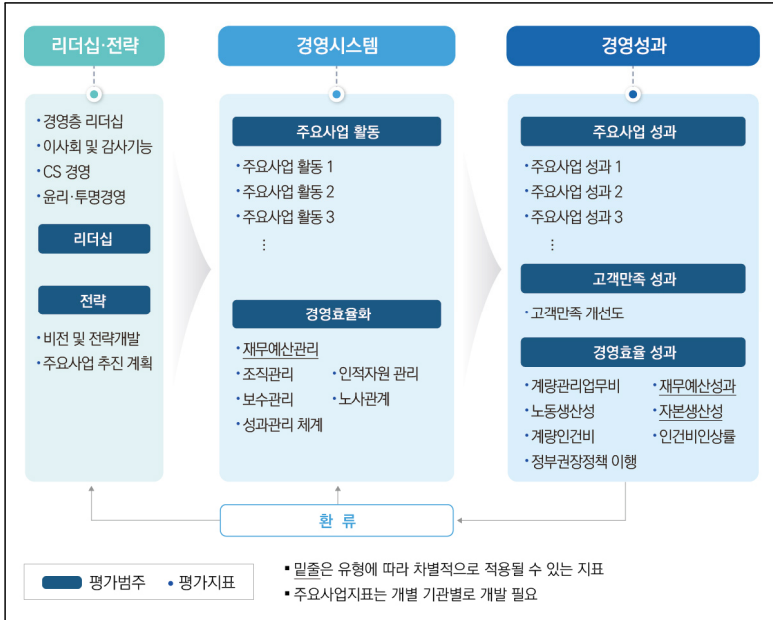
2. 경영실적평가의 결과 활용 현황

경영평가는 기관단위의 경영활동과 주요사업의 성과를 종합적으로 평가하는 제도이자, 정부의 집행기관으로서 공공기관의 활동을 확인하고 성과를 관리하는 관리정책이기도 하다. 따라서 기관단위에서의 평가 결과 활용과 정책단위의 평가 결과 활용이 가능하다.

『공공기관 경영평가편람』에 따르면, 경영평가 종합평가결과에 따라 예산운용지침에 따른 예산범위 내에서 성과급을 지급하도록 하고 있다. 평가 결과 부진기관에 대해서는 기획재정부 장관 또는 주무부처의 장이 기관장·상임이사에 대해 해임을 건의할 수 있으며, 경영개선 컨설팅을 제공하고 이를 반영하여 경영개선계획을 제출하도록 하고 있다. 편람 기준으로 평가 결과는 성과급, 인사조치, 경영개선 컨설팅을 제공하는 데 활용되고 있다. 이러한 활용은 앞서 살펴본 평가결과활용의 유형 중 ‘도구적(수단적) 활용’에 가깝다고 할 수 있다.

특히 성과급 및 인사조치 등의 후속조치는 경영실적평가가 시작된 1984년부터 시작되었다. 인센티브와의 연동은 성과관리 측면에서 매우 효과적이지만, 평가 결과의 활용목적에서 보면 수동적 활용이라고 할 수 있다. 평가 결과가 기관 운영에 보다 적극적으로 적용되기 시작된 것은 말콤 볼드릿지(MB) 모델이 도입된 2008년이라고 할 수 있다. 평가지표를 공공기관의 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 ‘계획(P)-집행(D)-성과도출(C)’이라는 업무과정에 따라 ‘리더십·전략-경영시스템-경영성과’ 3개 부문으로 지표를 구성하고 결과를 각 부문에 환류(A)하도록 하였다.

[그림 1] PDCA에 따른 평가모델 도입



자료: 『공기업·준정부기관의 2008년도 경영실적 평가편람』(2007.12), p.8

기관단위에서 'Plan-Do-Check-Act 모델'이 적용된 동시에, 평가제도적인 측면에서 공공기관 경영평가결과 후속조치로 부진기관에 대한 컨설팅 및 경영개선계획 수립이 본격적으로 도입되었다. 그러나 이러한 컨설팅이 기관의 생애주기 및 다양한 수요를 반영하지 못함으로써 경영평가가 기관의 실질적인 역량 제고로 이어지지 않는다는 지적이 제기되었다. 순위·등급 위주의 형식적 평가에 그치지 않고 기관의 실질적인 경영역량 개선으로 연계되도록 컨설팅과 교육을 강화하였다. 이의 일환으로 컨설팅의 실효성 제고를 위해 컨설팅 결과를 반영하여 경영개선계획을 제출하도록 하였고, 경영평가단 중심으로 제공되던 부진기관 컨설팅을 2022년 공공기관 연구센터 사업으로 이관하면서 기관의 필요와 수요를 고려한 맞춤형 컨설팅을 제공하고 있다(기획재정부, 2021.10.). 2024년부터는 컨설팅 결과

이행 여부를 평가단이 점검하도록 함으로써 실효성을 높이려는 시도가 이어지고 있다.

〈표 1〉 평가편람상 평가 결과 활용의 주요내용

구분	평가 결과 활용관련 주요 내용
1984 ~2007년	• 평가 결과에 따른 인센티브 상여급 지급 • 경영실적이 저조한 기관의 임원에 대한 해임 건의
2008 ~2022년	• 종합평가결과에 따라 예산 범위 내 성과급 지급 • 경영실적이 저조한 기관의 임원에 대한 해임 건의 및 경고, 경상경비 조정 • 우수기관에 대한 표창 • 경영평가 결과 부진기관의 경영개선계획 제출 및 이행상황을 점검
2023년~	• 종합평가결과에 따라 예산 범위 내 성과급 지급 • 경영실적이 저조한 기관의 임원에 대한 해임 건의 및 경고 • 우수기관에 대한 표창 • 경영평가 결과 부진기관의 경영개선계획 제출 및 이행상황을 점검 • 맞춤형 경영컨설팅 실시 - 평가 결과 실적부진기관 기관에 대한 경영개선 및 구조개선 컨설팅 실시 - 최초 평가수검기관에 대한 기초교육과 컨설팅 실시 - 기관요구가 있을 경우 기관의 경영목표·전략, 재무·인사 등 경영기법에 대한 컨설팅 및 자문 실시 - 경영개선계획 수립 시 컨설팅 결과 반영
2024년~	• 컨설팅 결과를 경영개선계획 수립 시 반영하고, 평가단은 차년도 평가 시 그 이행여부를 점검

자료: 각 연도 『공공기관 경영평가 편람』을 참고하여 작성

3. 평가 결과 활용 발전방향

평가과정 전반의 연계성 확보

환류(還流, feed-back)는 투입과 산출의 반복적 과정이 계속해서 이루어지는 현상으로 상호작용과 순환을 전제로 한 개념이다. 평가 활용은 단순히 평가 결과에 의해서만 결정되는 것이 아니라 다양한 요인에 의하여 영향을 받기 때문에, 정책평가 그 자체보다는 평가과정 전반에 대한 효과적 연계에 관심을 둘 필요가 있다(오철호, 2016). 특히 평가 결과 활용에 영향을 주는 ‘평가 결과 및 성과정보 품질’에 있어서 평가제도 자체의 중

요성이 매우 크다. 평가 결과를 ‘서열화’의 수단이 아니라 평가제도 개선을 위한 정보로 활용하는 것이 중요한데, 평가지표의 설정과 수준이 적절한지부터, 평가절차가 공정하고 합리적으로 이루어지고 있는지 등 평가제도 개선을 위한 노력이 이루어질 필요가 있다. 평가과정 전반의 연계성이 전제되어야 기관이 지속적으로 평가 결과를 신뢰하고 수용하는 한편, 후속으로 이루어지는 컨설팅에 참여하고 이를 기관운영에 반영하는 것이 가능해질 것이다.

평가전문가 확보

평가 결과가 효과적으로 활용되기 위해서는 전문성과 공정성을 갖춘 평가자에 의한 평가여야 한다. 따라서 기관에 대한 이해, 평가제도에 대한 이해, 산업에 대한 지식을 갖춘 전문가를 확보하는 것이 중요하다. 그러나 이해충돌 등 현실적인 제약으로 전문가 확보가 쉽지 않은 측면이 있다. 이를 보완하기 위해 평가위원 풀을 관리하고, 예비 평가위원을 대상으로 사전교육을 강화하려는 노력을 기울일 필요가 있다. 전문성과 공정성을 갖춘 평가자가 평가하고, 기관과의 소통을 통해 현장에 적용가능한 실용적이면서 현실적인 대안을 도출하는 것은 궁극적으로 평가 결과의 품질로 연결되며 평가 결과 활용으로 이어지게 된다.

통제적 관점에서 학습적 관점으로

평가 결과의 활용을 높이기 위해서는 교육이 뒷받침될 필요가 있다. 경영평가의 특성상 정부정책에 대한 정확한 정보가 매우 중요하고, 공공기관의 순환보직 특성상 한 부서에 근무하는 기간이 제한적이라는 점에서 공적 교육이 제공될 필요가 있다. 물론 민간의 교육영역이 있지만, 최소한의 공적 교육을 제공함으로써 공공기관 간 정보비대칭을 완화하고 불필요한 지출을 줄일 수 있을 것이다. 특히 교육은 평가 결과로 드러난 문제에 대하여 정책결정자의 사고방식이나 관념에 변화를 일으키는 매우 효과적인

수단이다.²⁾

교육 활성화를 위해 최근 평가지표별 교육을 실시하고, 경영개선 컨설팅의 결과를 임직원과 공유하려는 노력들이 이루어지고 있다. 이러한 교육 기능의 확대는 평가 자체에 대한 이해도를 높일 뿐만 아니라 평가 결과를 해석하고 이를 활용하는 역량을 높이는 데 기여할 수 있다. 특히 기관장을 비롯한 임직원들의 인식 변화를 이끌어내어 기관의 경영개선에도 도움을 줄 수 있다.

관련 교육 확대와 더불어 평가 결과를 통제적 관점에서 활용하기보다는 학습적 관점에서 활용하려는 자세가 필요하다. 평가자인 기획재정부의 입장에서는 공공기관을 통제하는 수단으로 이를 활용하기보다는 평가과정의 관리·개선을 통해 합리적인 정책결정의 정보를 얻는 학습의 기회로 인식할 필요가 있으며, 공공기관 역시 결과를 수동적으로 받아들이기보다는 기관의 변화와 학습의 기회로 활용하려는 관점의 전환이 필요하다.

소극적 활용에서 적극적 활용으로

경영평가단이라는 외부 전문가 집단을 통해 기관에 대해 객관적으로 진단하고 이를 토대로 개선사항을 도출하는 것은 평가 결과 활용에서 매우 중요하다. 경영평가단의 지적사항에 대해 단순한 ‘조치’보다는 기관의 실질적인 문제점을 개선하는 계기로 활용하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 기관장의 높은 관심이 뒷받침될 필요가 있다. 특히 기관에 대한 정확하고 다량의 정보는 기관 내부에 존재하기 때문에 평가 결과를 활용한 자체 컨설팅을 활성화하는 것이 필요하다. 이러한 컨설팅은 내부 수용도와 현업 적용가능성 측면에서 경영개선 효과를 더욱 높일 수 있다. 이를 위해서는 평가 결과를 부정적으로 받아들이기 보다는 긍정적으로 받아들이는 조직 문화가 필요하며, 자신들의 견해가 충분히 반영될 수 있도록 평가과정에 참여하는 것 또한 중요하다 하겠다(이윤식, 2012).

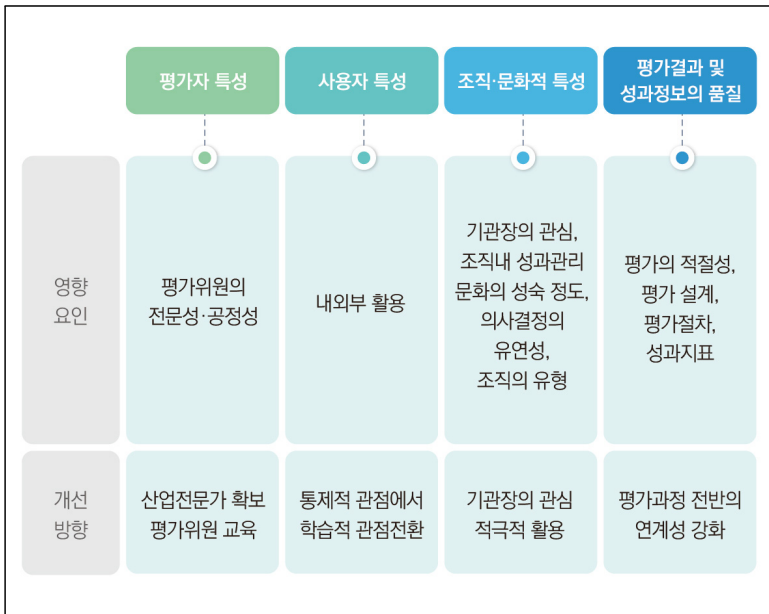
2) 이는 앞서 유형에서 개념적 활용이라고 볼 수 있을 것이다.

〈표 2〉 정책평가 활용의 개념적 다양성의 쟁점

구분	협의	광의
활용 주체	개인수준 의도적 활용자	개인 및 조직 수준 이해당사자 포함
활용 대상	평가 결과 보고서	평가 결과 보고서 평가 정보(평가과정 포함)
활용 목적	의사결정 직접적, 수단적 활용	의사결정+태도 변화 간접적, 개념적, 상징적, 정치적 활용 등

자료: 김종호(2016)

〔그림 2〕 평가 결과 활용 영향요인별 개선방향



자료: 저자 작성

《 참고문헌 》

- 김명수, 「평가와 감사의 비교론적 고찰」, 『사회과학논집』 20(2), 2003, pp. 1-15.
- 김종호, 「정책평가 결과 활용의 제고방안」, 『한국정책분석평가학회』 26 (26), 2016, pp. 205-222
- 김형진, 한인섭, 「평가결과 활용의 영향요인 탐색」, 『정책분석평가학회보』 21(2), 2011, pp. 129-157.
- 노유진, 「우리나라 정부부처에 있어서 정책평가결과의 저활용요인에 관한 연구」, 『행정논총』 43(4), 2015, pp. 245-299.
- 노화준, 『정책평가론』, 법문사, 2006.
- 명승환, 「활용을 위한 정책평가의 설계: 정보화사업평가를 중심으로」, 『사이버커뮤니케이션학보』 9, 2002, pp. 125-148.
- 안국찬, 「우리나라 정책평가 결과 활용 연구에 관한 비판적 고찰」, 『정책분석평가학회보』, 26(3), 2016, pp. 223-244.
- 오철호, 「논의의 초점: 평가활용, 평가역량 그리고 정책학습」, 『정책분석평가학회보』, 20(2), 2010, pp. 1-12.
- _____, 「문제제기: 좋은 평가와 평가결과의 활용」, 『정책분석평가학회보』, 26(3), 2016, pp. 193-204.
- 이광희, 이석민, 「정부업무평가제도의 성과정보 활용, 활용에 미치는 영향요인, 그리고 제도신뢰 요인 연구: 특정평가를 중심으로」, 『한국행정학보』, 48(3), 2014, pp. 205-226.
- 이광희, 『평가 결과 및 성과정보의 활용도 제고 방안』, 한국행정연구원, 2013.
- 이봉락, 『지방자치단체 자체평가활용의 영향요인 분석 - 대전광역시와 충청남도를 대상으로』, 한국지방행정연구원 23 (23), 2009, pp. 45-80.
- 이승중, 「정책평가결과의 활용도 평가」, 『정책분석평가학회보』 1, 1991, pp. 19-29.
- 이윤식, 「기관평가 결과 활용의 개선방안에 관한 연구」, 『정책분석평가학회보』, 12(2), 2022, pp. 53-83.

Beyer, J.M. and Trice, H.M., "The utilization process: a conceptual

framework and synthesis of empirical findings”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 27, 1982, pp. 591-622.

Hofstetter, Carolyn. H. and Alkin, Marvin C., “Evaluation Use Revisited”.
in Thomas Kellaghan & Daniel L. Stufflebeam (eds.),
International Handbook of Educational Evaluation, Klunner
Academic Publishers. 2023, pp. 197-222.

Pelz, D. C., “Some expanded perspectives on use of social science
in public policy”. in J. M. Yinger and S. J. Cutler(eds.), *Major
social issues: A multidisciplinary view*, New York: Macmillan,
1978, pp. 346-357.

계량평가의 과거 10년과 향후 10년

정도진*

1. 계량평가의 과거 10년

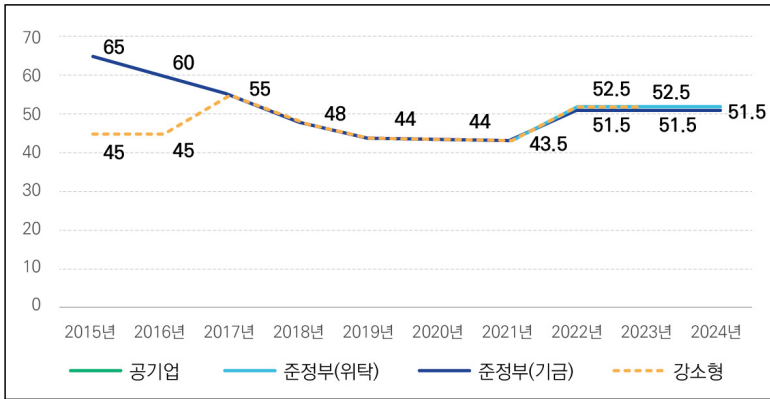
한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 『공공기관 경영평가 40년, 회고와 전망』의 집필을 위해 참고자료로 2015년 9월에 발간한 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』을 보내왔다. 지난 30년 이후 과거 10년 동안 공공기관 경영평가의 계량부문은 어떤 변화가 있었을까?

우선 계량총점은 [그림 1]에 나타난 것처럼, 유형별 차이보다 동일하게 관리되며 2021년까지 감소하다가 2022년 이후 대폭 증가하였는데 그 주된 원인은 윤석열 정부의 공공기관 재정건전성 강화정책에 따른 재무예산 성과의 강조 때문이다. 경영평가의 목적을 달성하기 위한 계량총점의 적정성은 여전한 연구과제이며, 재무예산성과와 같이 특정 계량점수의 대폭 증가가 경영평가에 미친 영향도 확인해야 할 연구주제이다.

* 현 중앙대학교 교수

[그림 1] 연도별 계량총점의 변화

(단위: 점)



자료: 저자 작성

한편, 유형별 주요사업의 계량점수 변화는 <표 1>과 같으며 2019년 이후 주요사업의 계량점수는 안정적으로 정착되어 왔다. 공기업의 경우 24점, 위탁형과 기금형은 각각 31점과 26점으로, 앞으로도 이러한 점수들이 안정적으로 유지될 필요가 있다.

<표 1> 연도별 주요사업 계량점수의 변화

(단위: 점)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
공기업	37	32	32	27	24	24	24	24	24	24
위탁	37	32	32	34	31	31	31	31	31	31
기금	37	32	32	29	26	26	26	26	26	26
강소형	20	20	32	34	31	31	31	31	31	-

주: 1. 2015~2016년 공기업, 위탁, 기금의 경우 중장기제출기관과 비제출기관의 주요사업 점수는 다름. 위 표의 점수는 중장기제출기관 기준이며, 비제출기관 경우 이보다 각 2점이 낮으며 이는 경영관리로 배정됨

자료: 저자 작성

주요사업과 달리 경영관리 계량점수의 변화는 <표 2>과 같이 연도별 부침이 있다. 문재인 정부의 사회적 가치 구현이 강조된 2018년부터 경영관리 계량점수는 크게 감소하다가, 앞에서 기술한 바와 같이 윤석열 정부 들어 공공기관 재정건전성 강화정책에 따른 재무예산성과가 강조되면서 2022년 이후 경영관리 계량점수가 다시 대폭 증가하였다.

〈표 2〉 연도별 경영관리 계량점수의 변화

(단위: 점)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
공기업	28	28	23	21	20	20	19.5	27.5	27.5	27.5
위탁	28	28	23	14	13	13	12.5	21.5	21.5	21.5
기금	28	28	23	19	18	18	17.5	25.5	25.5	25.5
강소형	25	25	23	14	13	13	12.5	21.5	21.5	-

주: 1. 공기업, 위탁, 기금의 2015~2016년은 중장기제출기관 기준이며, 비제출기관 경우 이보다 각 2점이 높음

자료: 저자 작성

경영평가의 주된 목적 중의 하나가 정부정책 순응도에 대한 평가이고 이는 경영관리에서 다뤄야 하겠지만, 40년의 역사를 가졌음에도 경영관리의 계량점수가 아직도 안정적이지 않은 것은 분명한 개선과제이다.

대표적으로, 관리업무비의 경우 <표 3>과 같이 2016년까지는 2~6점의 낮은 점수로 평가되다가, 문재인 정부의 사회적 가치가 강조되면서 2017년부터 2021년까지는 계량점으로 전혀 평가되지 않았다.¹⁾ 그러다 윤석열 정부의 공공기관 재정건전성 정책에 따라 2022년부터 현재까지 일반관리비로 부활되어 평가되고 있다.

필자도 참여한 지표개선단에서 2022년에 관리업무비를 평가항목으로

1) 2017년은 계량점수는 없지만 비계량 관리업무비가 1점으로 평가되다가, 그 이후 완전히 평가항목에서 배제되었다.

재설계하면서 그동안 이를 제대로 관리하지 않던 대부분 기관이 실적 집계조차 어려움을 겪었고 당연히 평가도 높게 받지 못했다. 계량평가 설계가 기관의 일상적 경영관리에 미치는 중대한 영향력을 확인할 수 있었던 사례이다.

〈표 3〉 연도별 관리업무비 계량점수의 변화

(단위: 점)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
공기업	2(3)	2(3)	0	0	0	0	0	3	3	3
위탁	3(6)	3(6)	0	0	0	0	0	3	3	3
기금	4(6)	4(6)	0	0	0	0	0	3	3	3
강소형	4(6)	4(6)	0	0	0	0	0	3	3	-

주: 1. 공기업, 위탁, 기금의 2015~2016년은 중장기제출기관 기준이며, 괄호는 비제출기관의 점수임
자료: 저자 작성

2. 계량평가의 향후 10년

앞서 다뤘듯이 주요사업과 달리 경영관리의 계량점수는 경영평가 40년의 역사 속에서도 아직 안정화되지 않았다. 그 주된 원인은 정부정책에 대한 순응도를 경영관리에서 평가하기 때문이다. 물론, 정부정책 순응도도 경영평가 목적 중의 하나이므로 이런 평가 자체가 문제는 아니다. 오히려 정부정책 순응도를 평가하기 위한 경영관리 계량점수를 일정하게 유지함으로써²⁾, 경영관리 계량점수를 전체적으로 안정화할 수 있을 것이다.

한편, 경영관리의 계량점수가 특정 평가항목에만 집중되고 다른 항목에서는 완전히 배제되곤 한다. 주로 리더십이나 경영전략과 조직·인사 및 노

2) 경영관리와 주요사업 그리고 계량과 비계량을 동일한 가중치로 배분하고, 경영관리를 크게 리더십이나 지배구조를 포함한 경영전략, 보수와 복리후생 및 노사를 포함한 조직·인사, 업무효율을 포함한 재무·예산, 그리고 문재인 정부의 사회적 가치나 윤석열 정부의 재무건전성과 같은 정부정책으로 구분할 경우, 정부정책 순응도를 평가하기 위한 경영관리의 계량점수는 6.25점 이내가 적정할 것으로 판단된다.

사에 대한 평가에서 계량점수가 배정되지 않는다. 그런데 계량평가는 기관 간 또는 기간 간 비교를 가능하게 하고 입증 가능성을 기반으로 객관성을 담보할 수 있는 등 비계량평가 대비 상대적인 장점이 존재한다.

물론, 계량평가만의 한계가 있기에 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』에서 윤석호 전 기획재정부 공공정책과장이 경계하였듯이 “계량지표의 확대를 통해 평가의 객관성을 확보할 수 있다는 기대과잉에도 적극 대처해야 한다.” 그럼에도 계량평가와 비계량평가가 동반될 때 평가의 완결성이 높아진다. 따라서 리더십 등 그동안 계량점수가 배정되지 않던 경영관리항목에 대해서도 적절한 계량지표를 개발하여 평가할 것을 제안한다.

위의 두 가지 제안을 융합한다면, 기관의 일상적 경영관리를 ① 리더십이나 지배구조를 포함한 경영전략, ② 보수와 복리후생 및 노사를 포함한 조직·인사, ③ 업무효율을 포함한 재무·예산, 그리고 ④ 문재인 정부의 사회적 가치나 윤석열 정부의 재무건전성과 같은 정부정책 등 4개의 큰 틀로 구분·정착시키고, 각 평가항목에 대한 계량과 비계량의 동반평가를 통해 평가의 완결성을 높이는 모습이 그려진다. 이를 통해 최근 경험했던 관리업무비의 평가 배제로 인한 경영관리 공백과 같은 사례가 재발하지 않도록 예방할 수 있을 것이다.

마지막으로 계량평가의 향후 10년을 그려볼 때, 실적 확인을 위한 정확한 집계기능도 중요하지만, 평가의 ‘유의성’은 최초 설계와 적용으로 결정된다고 해도 과언이 아니다. 기관별 차이가 존재하는 주요사업의 계량평가에서는 더욱 그러하다. 향후 코로나19와 같이 예상치 못한 경제·사회적 변화가 계속 발생할 텐데, 이를 어떻게 반영하도록 설계·적용하느냐에 따라 계량평가의 유의성이 결정될 것이다.

그러나 현실은 다르다. 매년 기관은 설계시점과 다른 상황 등을 평가에 반영해 달라고 요청하지만, 설계된 기준에 따라 실적을 집계해야 하는 평가자로서는 이를 수용하는 데 상당한 부담을 가질 수밖에 없다. 그래서 계량평가의 집계기능과 설계기능을 구분하여, 설계시점과 다른 상황을 평가에 적용할 별도의 기구와 소통채널이 필요하다. 특히, 최근 감사원 등 외

부의 감독성향이 과격해지고 있는 상황에서 집계기능과 설계기능의 구분은 평가자를 보호하는 안정적 제도장치가 될 것이다.

3. 나에게 계량평가란..., 계량평가의 연구과제

필자가 공공기관의 경영평가에 참여하게 된 최초 역할은 계량평가위원이었다. 그런데 한번은 기관의 계량평가를 위해 현장실사를 갔는데, 평가 대응 등 기관의 분위기가 매우 침체되어 있었다. 곧 그 이유를 확인할 수 있었는데, 계량점수가 너무 낮아 현실적으로 높은 종합점수를 기대할 수 없는 상황이었다.

경영평가의 주된 기능의 하나는 구성원의 동기부여이다. 그런데 통제 불가능한 요소가 많은 영향을 미치는 계량평가로 인해 오히려 구성원의 동기를 감퇴시켰던 사례이다. 이렇듯 구성원의 동기부여 측면에서 계량평가의 영향력에 관한 연구가 필요하다. 구체적으로, 비계량평가 대비 또는 종합평가에 대한 계량평가의 영향력이 과도한 수준인지 아니면 미미한 수준인지 등 현재 평가체계에서 실증적 검증이 필요하다.

필자가 계량평가위원으로 경영평가에 참여하게 된 배경은 전공이 회계학이기 때문이다. 계량평가는 기관의 재무정보에 기반하는 경우가 많아 회계적 지식이 상당히 유용하다. 다만, 회계기준에 따른 재무정보와 경영평가의 목적은 완전히 다름에 주의해야 한다. 경영평가의 주된 목적은 기관 간 차이가 존재함에도 상대적 평가에 있다. 반면에, 재무정보는 상대평가에 사용되기도 하지만 주된 목적은 해당 기관의 고유 실질을 반영한 평가이다.

이로 인해 회계기준에 따른 재무정보를 경영평가에 그대로 사용할 경우 공정성을 훼손하는 경우가 발생할 수 있다. 실제로 유사한 연기금제도를 운영함에도 회계처리의 차이로 인해 기관 간 성과가 다르게 평가되는 사례가 존재한다. 이에 계량평가에 있어서 회계기준에 따른 재무정보의 한계를 명확히 식별하고, 이를 현행 계량평가기준 등에 반영하기 위한 실행적

연구가 요구된다.

대부분 평가위원이 그러하듯 필자도 계량평가위원으로서 시작하여 상임 감사평가위원과 비계량평가위원으로서 그동안의 경험을 매우 소중하게 여기고 감사하게 생각한다. 그래서인지 최근 경영평가의 대내외 환경이 매우 열악해졌음에도, 공공기관의 경영평가 50주년에는 어떤 모습의 경영평가와 계량평가가 펼쳐질지 기대하게 된다.

주요사업 성과지표의 분포와 경향성: 2018~2022년 공공기관 경영실적평가를 중심으로

이민상*, 라영재**, 조민혁***

1. 서론

공공기관 경영실적 평가는 공공기관이 수행하는 다양한 사업과 활동의 성과를 종합적으로 분석하여, 기관의 전반적인 경영 상태를 진단하고 개선 방향을 제시하는 것을 목표로 한다. 이는 크게 경영부문에 대한 평가와 주요사업에 대한 평가로 구성된다.

공공기관 주요사업 평가는 공공기관이 추진하는 사업과 정책의 집행 과정을 체계적으로 평가하는 것을 목적으로 한다. 평가는 크게 비계량적인 과정평가와 계량적인 성과평가, 그리고 비계량 평가로서 평가지표의 적절성과 도전성에 대한 평가로 구성된다. 비계량 방식의 경우에는 C등급(보통)을 기준으로 5개 등급(A~E)으로 구분하고, 각각의 기본 등급보다 우수한 성과를 낸 경우 +점수를 부여하여 9등급으로 평가한다. 평점으로 환산하면 A+ 등급은 100점, C 등급은 60점, E 등급은 20점이다. 계량지표는 목표부여(편차), 목표부여, 글로벌실적비교, 중장기목표부여, β 분포, 추세치, 목표대실적 등의 방식으로 평가된다. 각 지표에는 성과 계산을 위한 산식을 규정한다.

* 현 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 초빙연구위원, **현 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장,

***전 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 초빙연구위원

과정평가는 각 기관의 주요사업의 추진계획 수립·집행·성과·환류 등 (PDCA, Plan-Do-Check-Action) 주요사업의 전반적인 추진 과정을 평가한다. 2024년 공공기관 경영실적 평가편람에서는 주요사업 과정평가는 주요사업별 추진계획이 구체적이고 적절하게 수립되었는지, 추진계획이 적절하게 집행되었는지, 성과가 적절한 수준인지, 환류활동이 적절하게 수행되었는지 평가하는 것으로 규정한다.

성과평가는 사업의 구체적인 결과를 양적으로 측정한다. 각 기관별로 3~4개의 주요사업을 제시하고, 각 주요사업별로 1~4개의 해당 사업의 성과를 측정할 수 있는 계량지표를 제시하여 이에 따라서 평가를 받게 된다. 주요사업과 이와 연관된 계량지표들에는 중요성에 따라서 가중치가 부여된다.

평가지표의 적절성과 도전성은 비계량지표로 평가된다. 2024년 평가편람에 따르면 이 항목에서는 기관의 설립목적과의 연계 등 지표의 대표성, 사업비중 및 정책 중요도를 고려한 가중치 배분의 적정성, 목표의 난이도 등을 종합적으로 평가한다.

공공기관의 주요사업에 대한 평가는 다음과 같은 특징을 갖는다. 주요사업 평가의 특징은 공공기관 평가 제도 운영에 따라서 자연스럽게 발생한 것보다는 평가 제도 발전을 위해서 의도적으로 추진되어 온 결과로 나타난 것이다. 따라서 주요사업 평가 제도 변화의 지향성이라고 할 수 있다.

우선 유형별 평가이다. 공공기관을 유사한 사업 유형별로 그룹화하여 평가한다. 2023년을 기준으로 공공기관 경영실적 평가대상 기관은 공기업과 준정부기관으로 분류되며, 공기업은 SOC, 에너지, 산업진흥·서비스로 구분된다. 준정부기관은 기금관리, 위탁집행, 중소형으로 구분되고 위탁집행은 SOC·안전, 산업진흥, 국민복지증진 분야로 구분된다. 중소형은 중형과 소형으로 구분된다. 공공기관 경영실적 평가단 위원은 앞서 분류된 유형 중 하나에 배치되며 유사한 유형의 기관 간 성과를 비교하면서 평가를 진행하게 된다.

다음으로 공공기관 경영실적 평가는 지표의 적절성과 도전성을 고려한

다. 주요사업 평가지표를 결정하는 과정에는 피평가기관이 참여하게 된다. 이는 현실적이고 타당성 있는 지표 설정, 책임감과 동기 부여, 실행가능성 제고 등을 위해서이다. 이 과정에서 기관에 유리한 평가지표만 설정되거나, 평가지표의 객관성이 저해될 위험 등도 있다. 이러한 위험을 최소화하기 위해서 매년 공공기관 경영실적 평가 이전에 지표개선팀을 운영하고 지표 검토회의를 거쳐 공공기관운영위원회에서 평가지표를 결정한다. 더불어 경영실적 평가 항목 중 하나로 '주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성'을 두어서 적절성과 난이도 측면에서 보정할 수 있게 하였다.

마지막으로 대표성 있는 지표 설정을 강조한다. 공공기관 경영실적 평가의 주요사업 평가에서는 각 주요사업별로 가중치를 설정하고 각 성과지표별로 이를 분배하도록 하고 있다. 예를 들어 A사업의 가중치가 15점인 경우에 이를 평가하기 위한 성과지표들에 이 가중치를 배분하여 A-1 지표 10점, A-2 지표 3점, A-3 지표 2점으로 구성할 수 있다. 이 경우에 대표 지표는 A-1 지표이다. 기관에 따라서는 평가지표를 다양하게 구성하고 가중치를 균등하게 배분할 수도 있다(예시: 5개 지표, 3점 배분). 이 경우에는 평가자는 해당 사업의 대표 지표가 무엇인지 판단하기 어렵다. 현재 공공기관 경영실적 평가에서는 첫 번째 방식을 권장하고 있다.

본 연구는 2018년부터 2022년까지의 주요사업 계량지표의 변화를 분석하여, 주요사업 평가의 특성들이 실제로 유의미하게 작동하고 있는지를 검토하고자 한다. 또한 이러한 특성으로 인하여 평가 결과 및 공공기관 행태의 왜곡을 가져올 가능성은 없는지 논의하고자 한다. 이를 통해 현재 주요사업 평가지표 체계가 공공기관의 성과를 제대로 반영하고 있는지에 대한 통찰을 제공할 것이다.

2. 기관 유형별 성과지표의 경향성

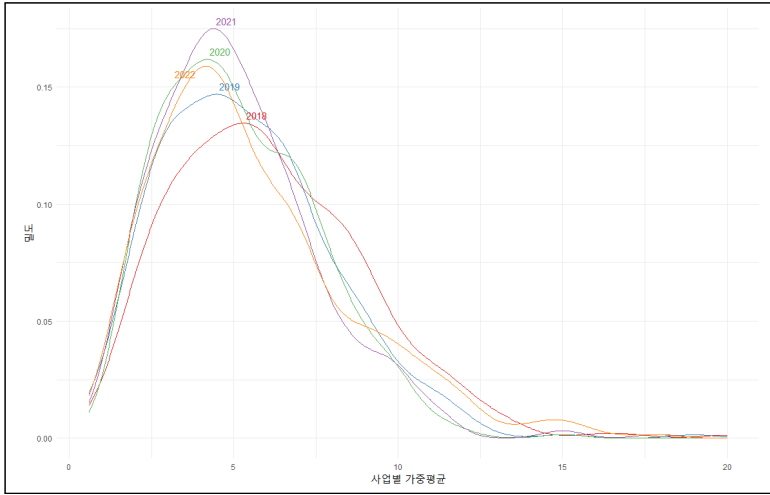
연도별 주요사업 계량평가 결과 비교

연도별 주요사업 가중평균을 비교하기 위해서 기관별 주요사업을 분석 단위로 하였다. 각 주요사업의 대푯값은 사업별 성과를 측정하기 위해서 설정된 각 계량지표의 득점을 가중평균하여 산출하였다. 2018년부터 2022년까지 주요사업 계량지표의 가중평균 분포는 [그림 1]에 표시하고 연도별 주요사업에 대한 기술 통계는 <표 1>에 제시하였다.

2018년부터 2022년까지의 사업별 세부지표 가중평균 분포는 일관된 형태를 보이며, 오른쪽에 꼬리가 생기는 형태(skewed to the right)로 나타났다. 이는 대부분의 사업이 평균 이하의 점수를 받는 경향이 있으며, 일부 사업이 높은 점수를 받는 사례가 있음을 의미한다. 각 연도 분포의 평균을 살펴보면, 2018년이 6.09점으로 가장 높았고, 이후 점차 낮아져 2021년에는 5.13점까지 하락하였다. 이러한 경향은 공공기관의 주요사업에 대한 평가 기준이 점점 엄격해졌거나, COVID-19 팬데믹으로 인해 주요사업을 원활히 추진하기 어려운 상황이 반영된 것으로 추론할 수 있다.

2022년에는 주요사업의 평균 점수가 다시 상승하여 5.58점을 기록하였다. 이는 2022년부터 새로운 평가기관 분류 체계가 적용되어 유사한 특성을 가진 기관끼리 비교 평가가 이루어진 점이 영향을 미친 것으로 보인다. 또한 COVID-19 대응이 단계적 일상회복 단계로 접어들면서 주요사업이 상대적으로 원활히 추진된 결과일 수 있다. 한편으로는 공공기관 경영실적 평가 과정에서 감염병 기간 동안 공공기관들이 주요사업 성과를 달성하기 어려운 점을 반영하여 COVID-19 이전의 추세 등을 토대로 성과를 보정하였는데 이로 인하여 2022년에 다른 경향성이 나타났을 가능성도 존재한다.

[그림 1] 연도별 주요사업 계량지표 가중평균 분포



자료: 저자 작성

〈표 1〉 연도별 주요사업 계량지표 기술통계

연도	평균	표준편차	중앙값	최대값	최소값
2018	6.09	2.90	5.80	20.00	1.00
2019	5.41	2.60	5.00	19.00	0.60
2020	5.20	2.33	4.99	15.00	1.08
2021	5.13	2.45	4.89	17.90	1.00
2022	5.58	2.99	5.00	17.82	1.04

자료: 저자 작성

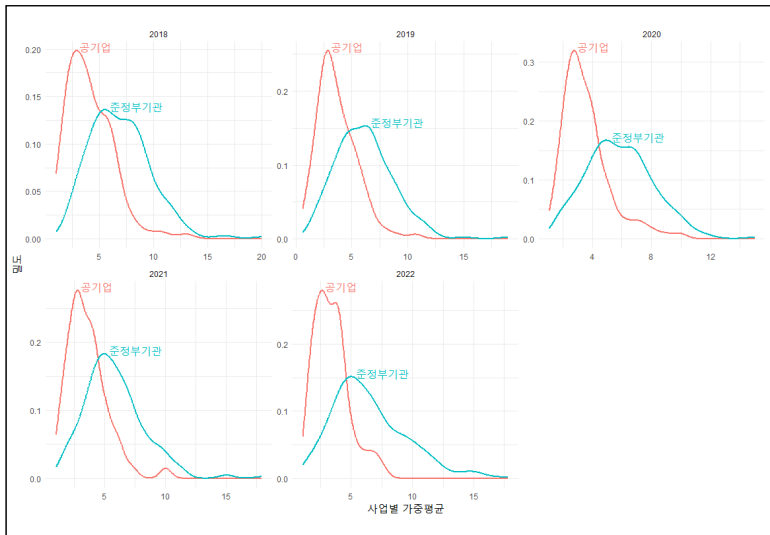
〈표 2〉 공공기관 경영실적 평가 유형 변경

분류	2018~2021년	2022년
공기업	공기업1	SOC
	공기업2	에너지
준정부기관	위탁집행	산업진흥·서비스
	기금관리	산업진흥
		국민복지증진
	강소형	SOC·안전
		중형
		소형

자료: 저자 작성

유형별 주요사업 계량평가 결과 비교: 공기업 vs 준정부기관

[그림 2] 공기업-준정부기관의 주요사업 계량지표 가중평균 분포



자료: 저자 작성

[그림 2]는 2018년부터 2022년까지의 공기업과 준정부기관의 사업별 가중평균 분포를 비교한 것이다. 그래프는 각 연도별로 공기업과 준정부기관의 주요사업의 성과지표 가중평균 분포를 나타내고 있다. 매년 공기업의 주요사업은 준정부기관의 주요사업에 비하여 낮은 점수대에 높은 밀도로 분포하고 있다. 때문에 연도별로 주요사업 평균점수를 비교하면 모든 연도에서 준정부기관이 공기업에 비하여 높은 수준으로 나타난다.

〈표 3〉 공기업·준정부기관 주요사업 계량지표 기술통계

연도	유형	평균	표준편차	중앙값	최대값	최소값
2018	공기업	4.14	2.12	3.80	13.00	1.00
	준정부기관	6.89	2.80	6.66	20.00	1.70
2019	공기업	3.68	1.75	3.31	10.70	0.66
	준정부기관	6.11	2.56	6.00	19.00	0.60
2020	공기업	3.58	1.62	3.20	10.00	1.08
	준정부기관	5.85	2.26	5.74	15.00	1.54
2021	공기업	3.56	1.63	3.21	10.00	1.00
	준정부기관	5.77	2.43	5.52	17.90	1.20
2022	공기업	3.41	1.42	3.30	7.79	1.04
	준정부기관	6.46	3.01	5.95	17.82	1.26

자료: 저자 작성

공기업과 준정부기관의 주요사업 가중평균 분포에서 나타나는 경향성의 차이는 각 기관의 특성에서 기인하는 것으로 유추할 수 있다. 공기업은 공익에 대한 책무성(공공서비스 제공 등)과 동시에 기업의 책무성(이윤 극대화)을 갖는다. 반면에 준정부기관은 공익에 대한 책무성이 높지만, 기업의 책무성은 상대적으로 낮은 기관들로 구성된다. 이러한 차이로 인해 주요사업을 추진할 때 공기업의 주요사업 난이도가 준정부기관보다 높을 수 있다. 공기업이 공익과 기업적 목표를 동시에 만족시켜야 하기 때문이다. 예를 들어, 공기업은 공공 서비스를 제공하면서도 재정 건전성과 수익성을

유지해야 하는 이중적 과제를 안고 있다. 이에 반해 준정부기관은 주로 공공서비스 제공 및 정책 목표 달성에 초점을 맞추기 때문에 상대적으로 난이도가 낮을 수 있다.

또한 공기업은 준정부기관에 비하여 국제 정세, 거시 경제 변화, 시장 경쟁 상황 등 외부 요인에 크게 영향을 받을 가능성이 있다. 국제 무역 규제와 관세 정책 변화는 공기업의 수출입 활동에 직접적인 영향을 미치며, 경제 성장률, 인플레이션, 금리 변화 등의 거시 경제 지표는 경영 환경을 좌우한다. 민간 기업들과의 경쟁은 공기업에 지속적인 혁신과 효율성을 요구하며, 정부의 정책 및 규제 변화는 운영 방침과 전략에 직접적인 영향을 준다. 이러한 외부 요인들은 공기업의 주요사업 목표 달성 정도를 변동시킬 가능성이 높다.

공기업과 준정부기관은 공공의 이익을 추구할 목적으로 정책적 기능을 가진다는 공통점이 있다. 반면에 두 조직은 운영 목적, 외부 환경, 구조적 특성 등에서 다른 특성도 가진다. 이러한 차이는 각 기관의 주요사업 설정, 추진 과정, 성과 관리 등에 직접적인 영향을 미친다. 공공기관의 사업 평가에서 이러한 점을 고려하지 않는다면 불합리한 평가 기준의 설정, 성과의 왜곡, 부적절한 비교 대상 선정 등 문제가 발생할 수 있다. 현재 공공기관 경영실적 평가는 이러한 점을 고려하여 공기업과 준정부기관을 분류하여 평가 항목의 차이를 두는 방식을 활용한다. 앞선 데이터 분석에 의하면 공기업과 준정부기관의 주요사업 성과평가 결과가 상이한 분포로 나타나는데 이는 유형별 평가 방식을 도입한 것이 적절함을 보여준다. 각 유형의 특성에 적합한 평가 기준을 마련할 수 있다면 더 공정하고 정확한 평가를 수행할 수 있으며, 이를 통해 맞춤형 개선 방안을 도출할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

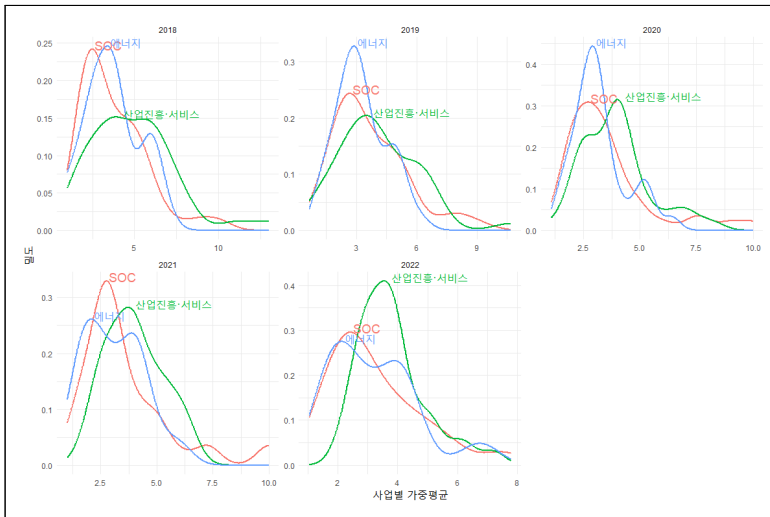
공기업 내 유형별 주요사업 계량평가 결과 비교

공기업 내 유형별 주요사업 성과평가를 비교하기 위해서 2022년 공기

업 분류 방식을 2018년부터 2021년까지 적용하였다. 2022년 이전까지 공기업은 공기업 I, 공기업 II로 구분되었는데 산업별 공기업의 주요사업에 대한 평가 결과를 비교하기 위해서는 2022년의 분류를 적용하는 것이 적당하기 때문이다.

[그림 3]은 에너지, SOC, 산업진흥·서비스 분야 공기업들의 주요사업 성과 평가 결과의 분포를 2018년부터 2022년까지 제시하고 있다. 이 그래프에서 나타나는 주요한 특징은 다음과 같다. 우선 에너지, SOC에 비하여 산업진흥·서비스가 상대적으로 높은 점수대에서 높은 분포가 나타나며 넓은 분포를 보인다. 다음으로 에너지 부문의 주요사업의 분포는 상대적으로 낮은 점수대에서 높게 나타나고 있다. 이와 같은 경향성은 <표 4>에서도 확인할 수 있다. 2018년부터 2022년까지 주요사업 평균은 산업진흥·서비스, SOC, 에너지 순으로 나타난다.

[그림 3] 공기업 유형별 주요사업 계량지표 가중평균 분포(2022년 분류 활용)



자료: 저자 작성

〈표 4〉 공기업 유형별 주요사업 계량지표 기술통계(2022년 분류)

연도	공기업 유형	평균	표준편차	중앙값	최대값	최소값
2018	SOC	3.76	1.92	3.16	10.00	1.30
	산업진흥·서비스	4.93	2.51	4.68	13.00	1.44
	에너지	3.70	1.60	3.61	6.79	1.00
2019	SOC	3.67	1.82	3.02	9.00	1.05
	산업진흥·서비스	4.07	2.00	3.96	10.70	0.66
	에너지	3.25	1.25	3.18	6.13	1.16
2020	SOC	3.58	1.97	3.07	10.00	1.08
	산업진흥·서비스	3.93	1.51	3.89	8.18	1.27
	에너지	3.20	1.19	3.01	6.42	1.27
2021	SOC	3.60	2.04	3.00	10.00	1.26
	산업진흥·서비스	3.99	1.27	3.99	6.54	1.73
	에너지	3.10	1.31	3.06	6.19	1.00
2022	SOC	3.26	1.58	2.76	7.79	1.04
	산업진흥·서비스	3.80	1.15	3.63	7.21	2.05
	에너지	3.21	1.44	2.85	6.99	1.37

자료: 저자 작성

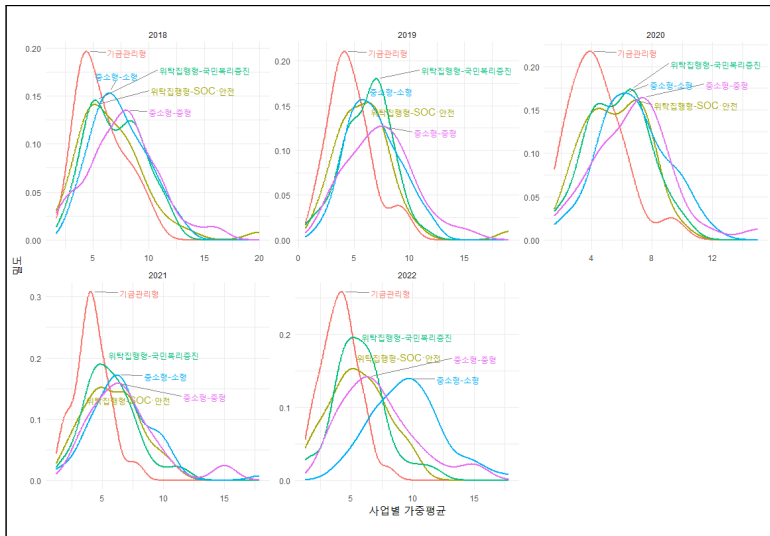
산업진흥 및 서비스 부문이 다른 두 분야에 비해 높은 점수를 받는 이유는 이 부문의 특성과 평가 기준 때문이라고 볼 수 있다. 산업진흥 및 서비스 분야는 주로 공공서비스 제공 및 정책 목표 달성에 초점을 맞추며, 단기적으로 가시적인 성과를 내기 쉬운 구조이다. 또한 이 부문은 상대적으로 안정적인 국내 시장 환경에서 운영되며, 국제 정세나 원자재 가격 변동 등 외부 요인의 영향을 덜 받는다. 이러한 안정성은 주요사업의 일관된 성과를 가능하게 하여 평가 점수를 높이는 요인으로 작용한다. 더욱이 공공서비스 및 지원 제공 여부에 관한 목표 달성도, 이해관계자 만족도 등이 평가 기준으로 설정된다면 산업진흥 및 서비스 부문이 다른 두 분야보다

높은 점수를 받을 가능성이 크다.

에너지 공기업이 다른 두 종류의 공기업에 비해 주요사업 성과가 낮게 평가되는 이유는 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 에너지 분야는 기술적 복잡성과 긴 투자 회수기간을 필요로 한다. 이러한 특성 때문에 에너지 사업의 성과는 단기적인 성과보다는 장기적인 성과로 나타나고, 연도별 평가에 불리할 수 있다. 둘째, 에너지 사업성과는 글로벌 시장의 영향을 받는다. 최근 몇년 간 발생한 전쟁, 산유국과 미국 간 갈등, 감염병, 기후변화 대응 요구 등으로 인하여 국제 에너지 시장의 불안정성이 높아졌으며 이러한 외부 요인들은 에너지 공기업이 주요사업에서 성과를 달성하는 데 어려움을 초래할 수 있다.

준정부기관 내 유형별 주요사업 계량평가 결과 비교

[그림 4] 준정부기관 유형별 주요사업 계량지표 가중평균 분포(2022년 분류 활용)



자료: 저자 작성

〈표 5〉 준정부기관 유형별 주요사업 계량지표 기술통계(2022년 분류)

연도	준정부기관 유형	평균	중앙값	표준편차	최대값	최소값
2018	기금관리형	5.72	5.04	2.09	10.52	2.69
	SOC·안전	6.76	6.20	3.30	20.00	1.70
	국민복리증진	7.02	7.05	2.43	11.94	2.91
	소형	7.40	7.14	2.43	13.00	3.22
	중형	7.75	7.95	3.18	16.00	1.80
2019	기금관리형	4.73	4.32	2.01	10.00	1.66
	SOC·안전	6.04	6.00	2.92	19.00	1.68
	국민복리증진	6.17	6.72	2.21	11.34	0.60
	소형	6.78	6.62	2.35	12.00	1.96
	중형	7.37	7.00	2.93	15.00	2.78
2020	기금관리형	4.37	4.00	1.85	9.64	1.54
	SOC·안전	5.60	5.76	2.01	10.00	1.75
	국민복리증진	5.75	5.94	2.03	10.07	1.64
	소형	6.73	6.69	2.24	12.00	1.92
	중형	6.76	6.86	2.69	15.00	1.55
2021	기금관리형	4.16	4.09	1.43	8.00	1.48
	SOC·안전	5.79	5.54	2.29	11.00	1.72
	국민복리증진	5.66	5.52	2.14	11.52	1.56
	소형	6.59	6.31	2.66	17.90	1.20
	중형	6.76	6.53	2.93	15.00	2.34
2022	기금관리형	4.12	4.00	1.46	8.00	1.50
	SOC·안전	5.58	5.54	2.31	10.00	1.26
	국민복리증진	5.72	5.70	2.14	11.90	1.29
	소형	9.54	9.46	2.87	17.82	3.91
	중형	7.23	6.54	3.08	15.00	3.12

자료: 저자 작성

2022년 분류체계를 적용하여 2018년부터 2021년까지 준정부기관을 재분류한 결과, 기금관리형 준정부기관의 주요사업 성과평가 결과는 다른 유형의 기관들에 비해 눈에 띄게 낮은 점수대에 몰려 있다. [그림 4]에서 확인할 수 있듯이, 위탁집행형과 중소형은 기금관리형에 비하여 더 넓은

점수 분포와 높은 평균 점수가 나타난다.

기금관리형 준정부기관의 주요사업 성과 평가 결과가 다른 준정부기관들에 비하여 낮은 수준으로 나타나는 이유는 다음과 같이 볼 수 있다. 기금관리형 준정부기관은 사회적 및 정책적 목표를 달성하기 위한 자금 지원에 집중하지만, 직접적인 프로젝트 수행보다는 간접적인 역할을 담당한다. 해당 기관은 직접적인 성과 창출보다는 안정적이고 지속가능한 운용에 중점을 둔다. 이러한 운영 방식은 평가에서 유리한 직접적 성과를 창출이 어렵고, 단기적인 성과를 중시하는 평가체계에서는 불리하게 작용할 수 있다.

또한 기금 운용에 대한 평가의 난이도가 다른 기관에 비해 상대적으로 높을 수 있다. 기금관리형 준정부기관은 공공 기금의 관리와 운영을 주 목적으로 하며, 이는 단순한 수익 창출보다 더 복잡하고 다차원적인 평가를 필요로 한다. 기금 운용에서는 안정성과 지속가능성이 중요한 평가 요소이며, 이는 단기적인 성과 지표로 쉽게 측정하기 어렵다. 기금의 운용 성과 평가는 장기적인 재정 안정성, 리스크 관리, 그리고 사회적 및 정책적 목표 달성에 미치는 영향을 고려해야 한다. 또한 기금 운용은 외부 경제 환경, 금융시장의 변동성, 정책 변화 등 다양한 외부 요인의 영향을 크게 받는다. 이러한 복잡한 요인들을 모두 반영하여 평가하는 것은 상당한 전문성과 종합적인 분석을 요구한다. 따라서 기금관리형 기관의 성과를 정확하게 평가하는 것은 다른 유형의 준정부기관이나 공기업에 비해 더 어렵고, 이로 인해 기금관리형 기관이 낮은 점수를 받을 가능성이 높아질 수 있다.

3. 지표의 도전성과 성과지표의 경향성

공공기관 경영실적 평가의 주요사업 지표 항목에는 주요사업 계량지표의 도전성을 평가하는 비계량지표가 포함된다. 공공기관 주요사업 성과평가를 위한 지표를 설정할 때 사업에 대한 정보와 이해 등을 활용하기 위해서 피평가기관이 지표를 제안하는 등 참여를 하게 된다. 이 과정에서 달성하기 쉬운 지표만 선정될 수 있으므로 이를 보완하기 위해서 계량지표의

도전성과 적절성을 평가하는 지표를 두게 되었다.

논리적으로 주요 사업 계량지표의 도전성이 높을수록 주요 사업 성과 평가를 높게 받지 못할 가능성이 높다. 도전적인 목표 설정은 이상적으로 높은 성과를 도모할 수 있으나, 현실적으로는 달성 여부가 불확실하여 평가 점수가 낮아질 수 있는 위험이 있다. 계량지표의 도전성과 적절성을 평가하여 반영함으로써 도전성이 높은 목표 설정에 대한 보상을 제공하는 것이다. <표 6>에는 2018년부터 2022년까지 주요사업 계량지표의 적절성과 도전성 평가지표에 대해서 정리하였다.

〈표 6〉 연도별 주요사업 적절성 및 도전성 평가지표와 가중치

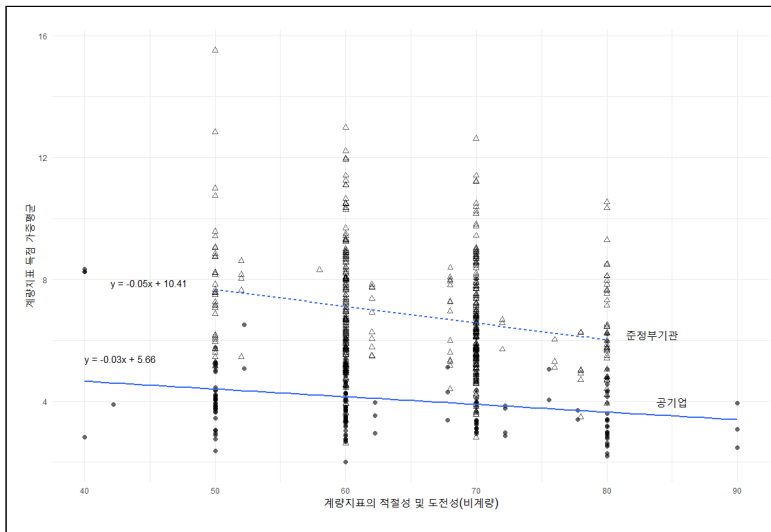
연도	항목	가중치
2018	주요사업 지표 구성의 적정성	6, 7
2019	주요사업 계량지표 구성의 적정성	2
	주요사업 계량지표 목표의 도전성	7, 8
2020	주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성	4, 5
2021	주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성	4, 5
2022	주요사업 계량지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성	4, 5

자료: 저자 작성

본 연구에서는 공공기관을 단위로 하여 주요사업의 계량지표와 적절성 및 도전성 비계량지표 간의 관계를 분석하였다. 이를 위해 계량지표의 적절성 및 도전성은 9등급 평가를 환산 점수표에 따라 100점을 기준으로 환산하여 각 연도의 기관별로 하나의 값을 도출하였다. 특히 2019년은 적절성과 도전성이 분리되어 평가되었기 때문에 이를 가중평균하여 통합된 값을 산출하였다. 계량지표 득점은 연도별로 각 기관의 주요사업 계량지표를 가중평균하여 하나의 값을 도출하였다. 이러한 방식으로 산출된 데이터를 바탕으로 계량지표와 비계량지표 간의 관계를 그래프로 표시하였다.

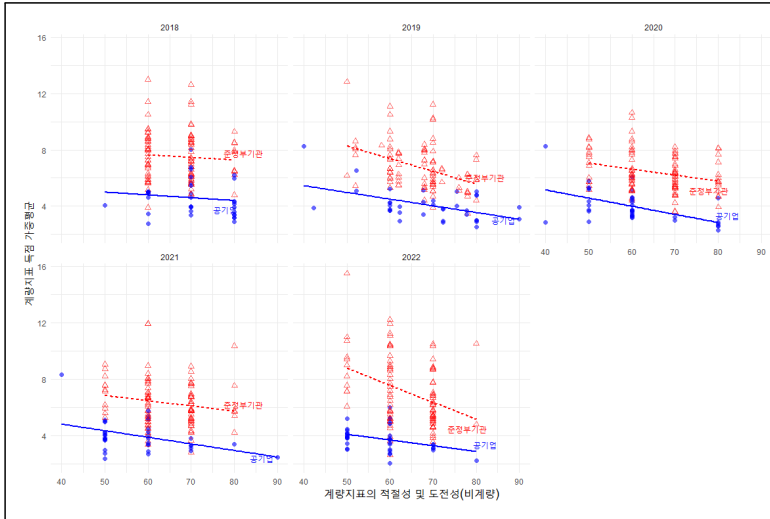
[그림 5]에서 2018년도부터 2022년까지의 데이터를 통합하여(pooled) 분석한 결과, 공기업(검은색 원)과 준정부기관(테두리만 있는 삼각형) 모두에서 계량지표의 도전성과 주요사업 계량지표 가중평균 간에 음의 관계가 발견되었다. 이는 계량지표의 도전성이 높아질수록 각 기관의 주요사업 계량지표 점수가 낮아짐을 의미한다. 준정부기관은 계량지표의 도전성이 높아질수록 주요사업 계량지표 점수가 감소하는 경향이 더 뚜렷하게 나타났다(기울기: -0.05). 공기업 역시 비슷한 경향을 보였으나, 준정부기관보다 완만한 감소세를 보였다(기울기: -0.03).

[그림 5] 지표의 도전성과 계량지표 득점 간 관계(2018-2022년, pooled)



자료: 저자 작성

[그림 6] 공기업·준정부기관 연도별 지표 도전성과 계량지표 특점 간 관계



자료: 저자 작성

〈표 7〉 연도별 공기업 및 준정부기관 회귀선의 절편과 기울기

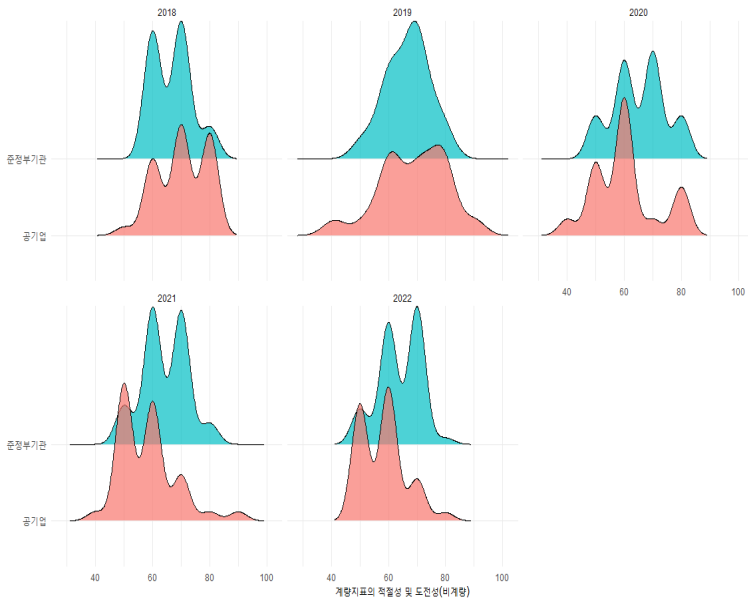
연도	유형	Intercept(절편)	Slope(기울기)
2018	공기업	5.98	-0.02
	준정부기관	8.70	-0.02
2019	공기업	7.36	-0.05
	준정부기관	12.78	-0.09
2020	공기업	7.45	-0.06
	준정부기관	9.17	-0.04
2021	공기업	6.68	-0.05
	준정부기관	8.67	-0.04
2022	공기업	6.10	-0.04
	준정부기관	14.91	-0.12

자료: 저자 작성

공기업과 준정부기관을 각각 분리하여 각 연도별 주요사업 계량지표의 도전성과 주요사업 계량지표 가중평균 점수 간의 관계를 분석한 결과, 두

유형 모두에서 음의 관계가 관찰되었다. 이는 달성하기 어려운 지표를 선정할수록 평가 점수를 받기 어렵다고 해석될 수 있다. 다른 관점에서 보면 달성하기 어려운 지표를 선정할수록 계량지표의 도전성 지표에서 높은 점수를 받을 수 있다고 해석할 수도 있다. 만약 피평가기관이 도전성이 높은 지표 설정하는 것을 계량지표의 도전성 지표에서 높은 점수를 받을 기회로 파악한다면 지표 선정에 있어서 유인 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

[그림 7] 지표의 도전성 평가점수 분포



[그림 7]은 지표의 도전성 점수 분포를 보여준다. 지표 도전성 점수는 주로 50점(D+등급), 60점(C등급), 70점(B등급)에 분포하고 있다. 준정부기관과 공기업의 분포를 비교하면 준정부기관은 2019년을 제외하고 60점과 70점에 밀집된 쌍봉 분포를 보인다. 2019년 준정부기관은 70점에 밀

집된 단봉 분포가 나타난다. 이에 반하여 공기업은 2018년, 2019년은 60점, 70점, 80점에서 높은 밀도가 나타난다. 2020년에는 60점에서 가장 높은 분포 밀도가 나타나고, 다음으로 50점, 80점 순서이다. 2021년에는 50점에서 분포가 가장 높고, 다음으로 60점, 70점 순서이다. 2022년에는 60점에서 가장 높은 분포가 나타나고 다음으로 50점에서 높은 분포가 나타난다. 전반적으로 준정부기관은 지표의 도전성 점수가 유지되고 공기업은 하락하고 있다.

이러한 분석 결과를 토대로 도전성 평가 점수가 도전성 있는 계량지표를 설정하도록 유인 효과가 있는지 의문을 제기할 수 있다. 지표의 도전성에 대한 가중치는 2019년에 7점, 8점으로 가장 높았으며, 2020년 이후 4점, 5점으로 감소하였다. 공기업 중 2020년부터 해당 지표를 50점, 60점으로 평가받는 기관의 비중이 증가하였다. 이후에는 80점 이상 받는 기관의 비중이 감소하고 50점으로 평가받는 기관의 비중은 증가한다.

이 현상은 도전성과 적절성에 대한 가중치가 주요사업 계량지표의 가중치 총계에서 낮은 비중을 갖기 때문으로 볼 수 있다. 도전성에 대한 점수의 비중이 전체 계량지표 점수의 비중에 비하여 낮다면 피평가기관은 경영평가에서 높은 점수를 얻기 위해 도전성 점수를 일정 부분 포기하고 쉬운 지표를 전략적으로 선택할 수 있다.

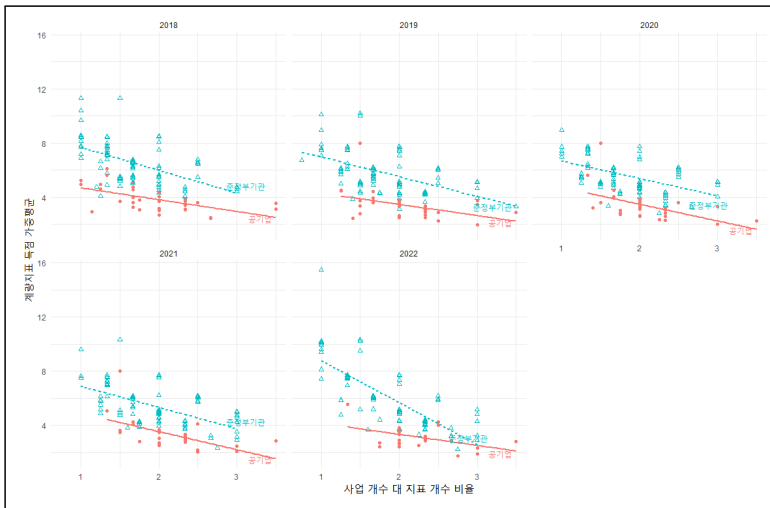
4. 계량지표의 대표성과 성과지표의 경향성

본 연구에서는 기관 단위를 분석 단위로 하여, 대표성 있는 계량지표를 선정하고 이에 높은 가중치를 부여했는지 여부를 판단하기 위해 사업 개수 대 지표 개수 비율을 활용하였다. 이 비율은 주요사업 계량지표 개수를 사업 개수로 나눈 값으로, 주요사업별로 평균적으로 몇 개의 계량지표가 포함되는지를 나타낸다. 이 비율이 높아질수록 사업 개수에 비해 계량지표의 개수가 많다는 것을 의미하며, 이는 계량지표가 세분화되어 있음을 시사한다. 계량지표가 많을수록 각 사업에 대해 보다 세밀하고 구체적인 평

가가 가능해지지만, 동시에 평가의 복잡성과 부담이 증가할 수 있고 대표적인 지표를 선정하지 못할 가능성이 높다.

현재 공공기관 경영실적 평가의 주요사업 평가는 대표 지표에 높은 가중치를 설정하는 구조이다. 높은 가중치가 부여된 지표의 성과가 해당 사업 성과에 다른 지표에 비하여 더 큰 영향을 미치게 된다. 이러한 구조에서는 사업 개수 대 지표 개수 비율과 성과지표의 가중평균 간 관계에서 사업별 대표 지표가 명확하지 않은 경우(사업 개수 대 지표 개수 비율이 높은 경우)에 성과지표의 가중평균이 낮아질 것으로 예상할 수 있다. 이 연구에서는 대표 지표 여부와 계량평가 점수 간의 관계를 더 명확히 제시하기 위해서 계량평가 점수를 가중평균으로 사용한다.

[그림 8] 공기업·준정부기관 주요사업 대비 지표 개수와 계량지표 득점 간 관계



자료: 저자 작성

〈표 8〉 공기업 및 준정부기관 사업 대비 지표 개수 비교

연도	유형	평균	표준편차	중앙값	최대값	최소값
2018	공기업	1.97	0.60	2.00	3.50	1.00
	준정부기관	1.67	0.49	1.67	3.00	1.00
2019	공기업	2.09	0.52	2.00	3.50	1.25
	준정부기관	1.79	0.53	1.67	3.50	0.75
2020	공기업	2.07	0.45	2.00	3.50	1.33
	준정부기관	1.85	0.50	1.75	3.00	1.00
2021	공기업	2.16	0.44	2.00	3.50	1.33
	준정부기관	1.92	0.53	2.00	3.00	1.00
2022	공기업	2.25	0.40	2.29	3.50	1.33
	준정부기관	1.83	0.55	1.67	3.00	1.00

자료: 저자 작성

사업 개수 대 지표 개수 비율과 계량지표 득점 가중평균 간의 연도별 산포도는 [그림 8]과 같다. 사업 개수에 비해 계량지표 개수가 많은 기관일수록 계량지표 득점 가중평균이 낮아지는 경향을 관찰할 수 있다. 이는 사업 개수 대 지표 개수 비율이 커질수록, 즉, 하나의 주요사업에 대한 성과평가를 위해 사용되는 계량지표의 개수가 많아질수록 해당 사업에 대한 성과평가를 낮게 받을 가능성이 있음을 의미한다.

이러한 경향성은 몇 가지 요인으로 설명할 수 있다. 첫째, 계량지표가 많아질수록 평가의 복잡성이 증가한다. 피평가기관의 입장에서는 여러 지표를 모두 충족시키는 것은 복잡하고 부담스러울 수 있다. 평가자 입장에서는 하나의 사업에 대해 많은 지표를 사용하면 평가 시 고려해야 하는 세부 항목과 기준이 많아져 일관된 성과 평가가 어려워질 수 있다. 둘째, 각 지표를 충족시키기 위해 필요한 자원(시간, 인력, 예산 등)이 분산됨에 따라 모든 지표에서 고득점을 받기 어려워진다. 이는 종합적인 득점을 낮추는 결과를 초래할 수 있다. 마지막으로 너무 많은 지표가 사용되면 실질적

인 성과보다 지표 충족 자체에 집중하게 되어 업무의 효율성이 저하될 수 있다. 이는 실제 성과가 낮아지는 원인이 될 수 있다.

〈표 8〉에서 공기업은 준정부기관에 비하여 사업 개수 대 지표 개수 비율 높게 나타난다. 공기업이 준정부기관에 비하여 평균적으로 하나의 주요 사업에 대해서 더 많은 성과지표를 설정하는 것이다. 공기업이 준정부기관에 비해 사업 개수 대비 계량지표 개수가 많은 이유는 다음과 같이 유추할 수 있다. 우선 공기업은 준정부기관에 비하여 기업적 성격이 높은 기관이다. 따라서 다양한 이해관계자의 요구와 기대를 충족시켜야 할 필요가 있다. 이에 따라서 공기업은 정부, 국민, 투자자 등 여러 이해관계자의 관심사를 반영하기 위해 다양한 평가지표를 사용한다. 또한 준정부기관에 비해 공기업은 더 많은 정부의 정책과 규제에 직면하며, 이러한 정책과 규제에 대한 준수 여부를 평가하기 위해 다양한 지표를 도입하게 된다. 외부 감사와 평가가 해당 기관에 관련된 정책과 규제 준수 여부를 기준으로 한다면 이를 대비하기 위해서도 공기업은 다수의 지표를 통해 성과를 관리하려는 성향을 보일 가능성이 있다.

5. 결론

앞선 논의의 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 2018년부터 2022년까지 공공기관의 주요사업 성과지표 분석 결과, 공기업과 준정부기관 간의 성과평가 결과의 분포에는 뚜렷한 차이가 나타났다. 이러한 차이는 각 기관의 특성과 역할, 외부 요인에 대한 노출 정도 등이 주요 원인으로 작용한 것으로 보인다. 공기업은 공익성과 수익성이라는 이중 목표를 추구해야 하는 반면, 준정부기관은 공익성에 더 집중할 수 있기 때문이다.

공기업 중 산업진흥과 서비스 부문은 에너지, SOC에 비하여 주요사업 성과에 대한 평가에서 높은 평가를 받을 가능성이 있다. 준정부기관 중 기금관리형은 다른 유형에 비하여 낮은 주요사업 성과평가를 받을 가능성이

있다. 이러한 결과는 각 유형별 특성이 평가 과정에서 고려될 필요가 있다는 점을 보여주고, 공공기관 간 평가 결과에 대한 단순 비교보다는 유형별 비교가 필요하다는 점을 제시한다.

주요사업 계량지표의 도전성과 성과평가 점수 간에는 음의 상관관계가 확인되었다. 도전성에 대한 점수가 도전적 지표 설정을 유도할 수 있을지는 피평가기관이 도전성과 성과평가 점수 간 관계와 도전적 지표를 어떻게 인식하는지에 달려있다. 지표의 도전성을 평가 점수를 낮추는 위험 요소로 인식한다면 낮은 난이도의 지표를 선택할 것이다. 지표의 도전성을 점수를 획득할 수 있는 기회로 인식한다면 도전적 지표를 선정할 유인으로 작동할 것이다. 현재는 피평가기관들은 지표의 도전성을 주로 위험 요소로 파악하는 것으로 보인다. 이는 전체 대비 지표의 도전성에 대한 가중치의 비중이 높지 않기 때문이다. 따라서 지표의 도전성에 대한 평가는 도전적인 지표 설정을 유도하려는 본래의 목적을 충분히 달성한다고 판단하기 어렵다.

사업 개수 대 지표 개수 비율이 높을수록 성과평가 가중평균이 낮아지는 경향이 있다. 현재 공공기관 경영실적 평가 중 주요사업 평가는 가중치가 높은 대표 지표를 명확히 설정하지 않으면 좋은 평가를 받기 어려운 구조이다. 이에 따라서 공기업과 준정부기관들은 각 주요사업별로 2-3개의 계량지표를 설정하고 있다. 대표 지표 선정은 평가의 복잡성을 줄이고 사업 운영 과정에서 다수의 지표 관리하기 위한 자원 분산을 방지한다는 의미를 갖을 수 있다.

최근 5년간 주요사업 평가에 있어 유형별 접근, 도전성 및 대표성 강조가 평가 경향성에 미치는 영향을 검토한 결과를 토대로 공공기관 경영실적 평가 제도의 주요사업 부문 개선을 위해 다음과 같은 논의 사항을 제시할 수 있다.

첫째, 표준화 평가 방식과 맞춤형 평가 방식 사이의 균형이 필요하다. 표준화된 평가 방식은 모든 기관을 동일한 기준으로 평가하여 객관성과 공정성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 그러나 기관별로 환경과 목표가 다

르기 때문에, 이러한 표준화된 방식은 각 기관의 고유한 특성을 충분히 반영하지 못할 수 있다. 따라서 표준화된 평가 방식을 유지하면서도 기관의 특수성을 반영할 수 있는 맞춤형 평가 요소를 도입하는 것이 필요하다. 예를 들어 공공기관 경영실적 평가 부문 중 경영부문에 대해서는 유형별로 표준화를 추구하되 주요사업 부문에 대해서는 맞춤형 평가를 강화할 필요가 있다.

둘째, 도전성과 적절성 평가의 가중치를 조정하는 방안이다. 현재의 평가 체계에서 피평가기관들은 도전적인 목표 설정이 평가 점수에 미치는 부정적인 영향을 우려하는 경향이 강한 것으로 보인다. 이는 기관들이 평가에서 높은 점수를 얻기 위해 상대적으로 달성하기 쉬운 목표를 설정하는 원인이 된다. 도전성과 적절성 평가의 가중치를 상향 조정한다면 위험성에 대한 우려를 완화하여 유인으로서 작동할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 또한 목표의 도전성을 평가하는 기준을 명확히 하고, 이를 객관적으로 측정할 수 있는 지표를 개발하여 도전적인 목표 설정이 공정하게 평가받을 수 있도록 해야 한다.

셋째, 주요사업 계량지표 개수에 대한 논의가 필요하다. 현재 공공기관 경영실적 평가는 소수의 대표적이고 핵심적 지표를 설정할 것을 권장한다. 사업의 성과를 평가하는 지표가 소수라면 평가의 복잡성을 줄이고, 사업에 대한 이해도가 높아지는 장점이 있다. 반면에 다양한 관점에서 사업을 평가하기 어렵고, 사업으로 인한 부수적인 효과를 파악하기도 어려워진다. 또한 사업에 따라서 다양한 평가지표가 필요한 경우에 일부를 누락할 수 있다. 평가의 복잡성을 줄이고, 사업에 대한 이해도가 높이기 위해서는 형식적으로 지표의 개수를 줄이는 것이 아니라 사업 목적과 지표 간, 지표 간의 논리적 관계가 평가 과정에서 고려될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

공공기관 보수체계 개편에 대한 회고

최대식*

1. 시작하며

「헌법」 제32조는 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며”(제1항), “근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률에 정한다.”(제3항)고 정하고 있다. 임금은 노동자가 기본적 생활을 유지하는 가장 중요한 근로조건이며, 임금수준은 노동자가 본인과 그 가족이 인간의 존엄성에 상응하는 건강하고 문화적인 생활을 영위하는 데 충분해야 한다.

공공기관의 종사자도 임금노동자로서 적절한 임금을 받아 인간다운 삶을 누릴 권리가 있으며, 이를 위한 노동권도 보장된다. 그런데 총인건비 인상률, 직무성과급 등 보수체계에 대해 정부의 지침이나 경영평가제도를 통해 그 자율성이 제한되고 있다. 이는 공공기관이라는 특수성에서 비롯된 것이라 이해할 수 있다. 그러나 공공기관 종사자도 적절한 임금을 보장받고 인간다운 삶을 누릴 수 있는 기본적인 권리를 제한할 수는 없다. 이하에서는 공공기관의 임금수준 및 임금체계의 결정, 실행, 환류 과정에서 참여했던 필자의 경험을 토대로 느낀 점을 공유하고자 한다.

* 현 선진노무법인 대표

2. 의사결정과정에 이해당사자의 참여를 강화하자

필자가 공공기관 임금체계를 직접 접하게 된 것은 성과연봉제 전환과정에서 통상임금 및 평균임금의 변화 여부에 대한 실태조사 때이다. 당시 성과연봉제를 간부직에 도입하려는 정책 이행 여부를 확인하는 과정에서 법정수당의 지급 기준이 되는 통상임금 및 평균임금에 변화를 주었는지가 문제가 되었다. 그 과정에서 필자는 임금체계의 변화가 임금수준의 변화를 수반하며 그 결과 정부의 예산운용지침 위반의 문제가 발생되며, 이러한 공공기관은 상당한 불이익을 받게 된다는 것을 알게 되었다.

그런데 공공기관은 불이익을 감수하면서까지도 정부 지침에 맞지 않게 임금체계를 변경하고자 했을까? 임금체계의 변화로 인하여 기존에 받을 수 있었던 임금보다 줄어든 개연성이 있다면 누구도 이러한 변화에 쉽게 동의하지 못할 것이다. 공공기관에서 자체적으로 조사하고 있는 내부고객 만족도 조사 결과에서도 업종이나 고용형태와 관계없이 임금수준에 만족하지 못하다는 응답이 매우 높게 나타나는 것은 이를 뒷받침하는 근거라 할 수 있다.

공공기관의 임금수준은 정부의 총인건비 인상률이 결정되면, 그 범위 내에서 공공기관 노사 당사자의 임금 교섭으로 결정되는 구조이다. 예산운용지침에 따른 총인건비 인상률은 공공기관의 임금인상률에 대한 가이드라인으로 기능하게 되며, 이와 같은 제약조건하에서 개별 공공기관은 임금교섭을 진행하고 해당 연도의 임금인상률을 결정하게 된다. 정부가 공공기관 임금수준을 결정할 때는 물가상승률, 민간부문 임금상승률 등을 고려하는데, 최근에는 공무원 보수인상률에 준하는 수준으로 결정되는 경향을 보인다.

그러나 정부의 일률적인 임금인상률 적용은 공공기관 간 임금 격차를 확대하는 결과를 초래한다. 정부는 2015년부터 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 전체의 평균임금과 해당 공공기관의 1인당 평균임금을 비교하여 그 수준에 따라 다르게 적용하는 방식으로 임금 격차를 완화하고자 노력하고

있다. 필자는 경영평가에 참여하는 횟수가 늘어날수록 정부의 임금 격차 완화 노력의 효과는 크지 않다는 것을 느끼고 있다. 그럼에도 경영평가 과정에서 총인건비 인상률을 위반했는지 혹은 정부의 보수체계 개편 정책의 이행 수준만을 확인하고 있다. 적정하고 공정한 임금수준을 유지하는 것이 중요한 요소인데, 그것보다는 개별 공공기관의 임금수준 통제나 연공성을 완화하는 데에만 평가가 이루어지는 현실이 아쉽다. 임금수준에 대해 이해관계자들의 합의가 이루어지고 그 결과물을 토대로 임금인상률의 적용과 활용의 적정성을 경영평가에서 확인한다면 그 결과에 대한 수용성이나 공공기관 임금제도에 대한 만족도가 높아지지 않을까라는 생각이 든다.

정부는 이해당사자, 전문가의 의견을 수렴하고 공공기관운영위원회의 의결을 통해 공공기관의 임금수준을 결정하고 있지만 그 의견수렴 과정이나 결정 과정에 이해당사자인 공공기관의 종사자나 노동조합의 의견수렴은 비공식적이고 체계적이지 못한 게 현실이다. 독일과 같이 산업별 임금수준 조사, 공공기관 임금 실태조사를 공공부문 산업별 노조와 함께 진행하여 중장기적인 목표를 설정하고 점진적, 단계적으로 적정한 임금수준을 결정하는 방식을 고민할 필요가 있다. 또는 영국의 공공부문 임금 인상 결정 방식과 같이 노사 간 임금교섭이 아닌 전문가로 이루어져 독립적으로 운영되는 임금심의기구(Pay Review Bodies)가 임금인상률을 정하여 정부에게 권고하는 방식도 고려할 수 있을 것이다. 영국의 임금심의기구는 산업별 혹은 업종별 전문가로만 구성된 비상설 조직으로 해당 부문의 임금 인상 수준 등을 결정하기 위해 한시적으로 운영된다. 임금심의기구가 노동조합, 사용자단체, 정부 등 이해당사자로부터 임금 인상 수준을 결정하는 데 필요한 자료를 수집하고 현장 방문을 통해 공공기관 직원들의 의견을 청취하는 등 일련의 과정을 거쳐 권고안을 작성하고 최종적으로는 정부가 그 수용 여부를 결정한다. 해외 사례가 주는 시사점은 임금수준 결정 및 임금 격차 완화를 위한 의사결정 단계에 이해당사자의 참여를 전제로 한다는 것이다. 임금수준 등 의사결정 과정에 노동조합을 비롯한 이해당사자의 참여를 강화하는 제도 개선 노력이 필요하다. 이를 통해 산업별

민간기업과 공공기관 사이의 임금 격차 축소 방안, 정부 부처별 공공기관 간 임금 격차 축소 방안, 정규직과 무기계약직 등 고용 형태별 임금 격차 축소 방안 등에 대한 논의가 이루어졌으면 한다.

3. 임금체계 개편 결과를 경영평가에 반영해야 하나?

정부는 공공기관 임금체계의 연공성 완화를 위해 성과연봉제, 직무성과급 등의 정책을 제시하고, 경영평가제도를 활용해 성과연봉제 내지는 직무성과급의 도입을 유도하고 있다. 일반적으로 임금체계는 노동자의 특성도 있지만 기업의 규모나 업종, 경영환경 등에 의해서도 영향을 받고, 해당 국가나 지역의 노동운동과 노사관계 특성에도 영향을 받는다. 급격하게 산업화가 진행된 우리나라의 시대적 상황에서 연공급(seniority based pay)은 공공기관의 고용 안정성을 유도하고 연공의 증가에 따른 인적자본의 축적 효과가 있으며, 근로자의 생애임금을 고려할 때 근로자의 생활을 안정적으로 유지할 수 있는 이점이 있었다. 그러나 기술 진보, 산업구조의 고도화, 시장수요의 다양화, 국경 없는 상품·자본이동 등 글로벌 경제환경의 변화는 연공급 임금체계의 변화를 요청하고 있기도 하다. 이러한 시대적 변화에 따라 정부가 임금의 연공성을 완화하고자 하는 정책 방향에 대해서는 이해가 된다.

그런데 필자가 보수체계 개편에 대한 경영평가나 보수체계 점검 과정에 참여하면서 느낀 것은 공공기관이 불이익을 받지 않기 위해 소극적으로 대응한다는 것이다. 물론 보수체계 변화로 인해 공공기관 종사자의 임금에 불이익한 영향을 줄 수 있기에 공공기관의 소극적 대응은 당연하다는 생각이 들기도 한다. 경영평가가 사전에 정해진 평가 기준에 따라 평가하는 구조이다 보니 평가를 받는 공공기관의 특성을 반영한 맞춤형 제언을 하기도 쉽지 않은 것이 현실이다. 이런 상황에서 연공성 완화 및 공정성 제고의 일환으로 제시된 직무성과급제가 공공기관에 정착되기까지는 상당한 시간이 필요할 것으로 보인다.

그렇다면 정책의 효과를 높이기 위해서 어떻게 할 것인가? 정부의 직무급제 도입 원칙과 사후 조치에서 단초를 확인할 수 있다. 성과연봉제 확대 과정에서 겪은 경험을 토대로 노사 합의를 전제로 자율적, 점진적으로 직무급으로 도입하도록 하고, 직무급 도입 내지는 고도화 수준이 우수한 기관에 대해서는 총인건비 인상률에 인센티브를 주고 있다. 그러나 직무성과급 도입 과정에서 이해당사자인 노동조합 및 구성원과 충분한 협의 없이 제시되다 보니 이러한 유인책도 효과가 그리 크지 않은 상황이다.

직무성과급 도입을 위한 공론화 과정을 거쳐 이를 바탕으로 제도가 마련되었으면 이해당사자의 수용성을 보다 높이지 않았을까 하는 생각이 든다. 이러한 공론화 과정을 통해 직무성과급 제도가 마련되고, 제도를 도입한 기관에 유연한 임금피크제도 운영, 재고용 방식의 정년 연장, 총인건비 추가 인상률 등 다양한 유인책을 제시한다면 효과가 있을 것으로 생각된다. 경영평가제도를 활용하여 직무성과급 미도입 기관에게 불이익을 주는 방식보다는, 전문가로 구성된 위원회 혹은 점검단을 통해 직무성과급 우수 기관을 선정하는 것이 합리적이라고 본다.

4. 나가며

공공기관 종사자도 임금노동자로서 적절한 임금을 보장받고 인간다운 삶을 누릴 수 있는 기본적인 권리를 가지고 있다. 공공기관이라는 특수성을 인정한다 하더라도 임금수준이나 임금체계 결정 과정에서 이해당사자로서 폭넓은 참여가 보장되고, 제도의 투명한 운영이 필요하다. 임금수준 결정이나 임금체계 개편 과정은 외국 사례나 성과연봉제 경험에서 보았듯이 이해당사자들의 공감대 형성과 결론을 도출하는 데 상당한 시간이 필요함을 알 수 있다. 기다림의 지혜가 필요하다. 필자의 경험으로는 경영평가를 통해 공공기관의 직무성과급 도입을 유도하는 것보다는 제도를 도입하지 않는 경우보다 유리한 조건의 다양한 인센티브를 제시하는 것이 효과적이라고 생각된다.

경영평가의 기억과 기대

한승준*

1. 경영평가에 대한 기억들

공정한 평가문화의 정착

필자가 공공기관 경영평가단에 처음 참여한 것은 2013년에 미국 연구년을 마치고 귀국한 시점이었다. 그 이후 2023년까지 총 4차례에 걸쳐 경영관리 부분의 비제량 평가팀원과 평가팀장을 맡게 되었다. 공기업과 준정부기관에 속한 다양한 유형의 기관들을 평가함으로써 다양한 기관들을 이해할 수 있는 기회를 갖게 된 것과 성과평가 이론을 현장에 적용해 볼 수 있는 소중한 경험을 하게 된 것에 대해 개인적으로 늘 감사함과 자부심을 갖고 있다.

필자의 첫 번째 경영평가 대상 기관들은 시장형 공기업이었다. 이들 기관들은 경영평가를 체계적으로 철저히 준비하였기 때문에, 엄청난 긴장감 속에서 실적보고서의 허점을 파고들고자 노력했던 기억이 생생하다. 뿐만 아니라, 기관들은 평가에 영향을 주기 위해서 다방면의 시도와 노력을 했었기 때문에 평가 외적인 측면에서도 부담감이 컸던 시절이었다. 몇 차례의 경영평가단 활동을 통해 체감하는 가장 큰 변화 중 하나가 바로 공정한 경영평가 문화의 성숙이다. 물론 2016년에 시행된 김영란법의 영향도 있

* 현 서울여자대학교 교수

졌지만, 기재부와 경영평가 총괄반의 평가위원에 대한 사전 교육, 평가위원들과 피평가기관들의 자발적 노력이 가져온 결실이 아닌가 판단된다.

단기적인 평가지표들의 한계

2018년과 2019년에는 준정부기관 경영평가단에서 위탁집행 경영관리 비제량 평가팀장을 담당하였다. 평가단장을 맡으신 서울대학교 김준기 교수님께서서는 피평가기관과 평가위원들의 의견을 듣기 위해서 적극적인 노력을 기울이셨고, 이를 통해 기관 실무자들과 평가위원들의 긍정적 반응을 이끌어낸 점이 기억에 남는다. 당시 정부는 국정과제인 일자리 창출에 공공기관이 앞장서도록 하기 위해 기간제나 간접고용 노동자를 정규직화하는 기관에 대해서는 경영평가에서 가점을 부여하도록 공공기관 경영평가 편람을 수정하였다. 경영평가 결과에 사활을 건 기관들은 중장기적인 대책 없이 직고용, 자회사 등의 형태로 정규직 전환을 하였다. 특히 자회사로 정규직 전환을 하는 것보다 직고용으로 정규직 전환을 해야 경영평가에서 높은 가점이 주어졌기 때문에, 다수의 기관들이 무리하게 직고용을 추진하였다. 평가자의 입장에서는 평가지침에 충실하게 기관들의 일자리 창출과 비정규직의 정규직화 실적을 평가할 수밖에 없었지만, 학자적 양심과 국민의 한 사람으로서 마음이 편치 않았던 기억이 있다. 왜냐하면, 형식적인 일자리 창출과 무리한 비정규직의 정규직화는 결국 공공기관의 효율적 인력 관리에 어려움을 초래하고 국민들의 세금을 낭비할 수 있기 때문이다.

비단 비정규직의 정규직화뿐만 아니라, 과거 정부들이 국정과제로 경영평가에 포함시킨 자원외교, 성과연봉제 등은 공공기관의 자율성과 책임성을 저해하는 요인으로 작동하였고, 득보다는 실이 더 많은 것으로 판단된다. 또한 경영평가제도에 대한 피평가기관의 반감과 무용론의 근거가 되었다는 점에서 평가위원의 일원으로서 아쉬움이 남는다.

평가시스템

2023년도에는 가천대학교 김완희 교수님이 단장을 맡으신 준정부기관 경영평가단에서 강소형 경영관리 비계량 평가팀장을 담당하였다. 다양한 평가 경험을 갖추신 김완희 단장님께서서는 경영평가단 위크숍에서부터 본인의 경영평가 경험을 공유하는 등 평가 전 과정에서 평가위원들의 눈높이에 맞게 경영평가를 이끌어주셨기 때문에 평가가 원만하게 진행될 수 있었다.

10년 정도 경영평가에 참여하면서 경영평가제도와 경영평가단 운영에서의 많은 변화를 지켜볼 수 있었다. 경영평가제도와 경영평가단 운영에서의 대부분의 변화는 지속적으로 전문화되고 정교화되는 발전적인 방향으로 진행되고 있다는 점에 대해서는 이견을 없을 것으로 생각된다. 다만, 상대적으로 발전의 속도가 더딘 부분이 바로 평가시스템이 아닌가 생각된다.

평가팀장의 주요 역할 중 하나는 평가위원들이 작성한 다양한 평가 관련 문서와 평가 결과를 취합해서 마감 기한에 맞추어 총괄반에 전달하는 것이다. 총괄반의 간사가 담당해야 하는 업무 역시 각 팀장이 보낸 팀별 문서를 종합적으로, 하지만 기계적으로 정리하는 일이다. 동일한 결과물에 대한 과정을 팀장과 간사가 반복해야 하는 방식은 10년 전과 비교해서 2023년도까지도 그다지 개선된 것으로 보이지 않는다. 평가 자료를 취합하는 데 소요되는 시간과 노력의 낭비도 문제지만, 문서의 전달 과정에서 입력 실수나 점수 산정 오류가 발생할 수 있다는 점에 대한 불안감이 높다. 다행히도, 2023년 기재부 경영평가에서는 경영평가 포털이 구축되어 실제 평가에서 사용되었다. 다만, 활용상 보완해야 할 요소들에 대해서는 평가위원과 피평가기관들의 의견을 수렴하여 지속적인 개선 작업이 수행되어야 할 것이다.

2. 경영평가에 대한 기대

기재부는 2023년에 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법)을 개정하여 공공기관 지정 기준을 변경하였다. 구체적으로 공기업·준정부기관 분류기준을 ‘정원 50명·수입액 30억원·자산 10억원’에서 다음 <표 1>에서와 같이 ‘정원 300명·수입액 200억원·자산 30억원’으로 상향한 결과 다수의 공기업·준정부기관이 기타공공기관으로 변경되었다. 2023년 현재 공공기관 중 32개가 공기업, 55개가 준정부기관, 260개가 기타공공기관 유형으로 분류되어 있다. 기재부는 기타공공기관 주무부처의 감독범위와 권한을 확대하고 기관의 자율성을 확대하기 위해 공공기관 지정 기준 변경하였다고 그 취지를 밝혔다.

공기업·준정부기관에서 기타공공기관으로 변경되는 공공기관의 경우에는 경영관리의 주체가 기재부에서 주무부처로 변경되어 주무부처가 주관하는 경영평가를 받게 된다. 또한 임원 임명 절차는 「공운법」상의 임명절차를 적용받지 않고, 개별법 및 정관에 따라 임명할 수 있다. 주무부처가 주관하여 경영평가를 수행할 경우에는, 부처의 특성에 부합하는 성과평가 지표를 발굴하는 등 경영평가에서 부처와 기관의 특성을 반영할 수 있기 때문에, 그동안 기재부 경영평가를 받아 온 상대적으로 규모가 작은 기관들의 자율성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 실제로 다수의 산하 기타공공기관을 관리하는 문체부에서는 부처의 특성을 반영할 수 있는 경영평가제도를 설계하기 위한 연구가 수행되기도 하였다(한승준, 2020). 기재부 경영평가와 부처 기타공공기관 경영평가를 수행한 경험을 토대로 부처 주관 경영평가의 연착륙을 위한 몇 가지 제언을 해 본다.

〈표 1〉 2023년 공공기관 지정 현황 및 분류기준

유형		지정 기준		
공기업 (32개)	시장형 (13개)	직원 정원이 300명, 총수입액 200억원, 자산규모가 30억원 이상	자체수입액이 차지하는 비중이 50% 이상 (「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 공공기관의 경우 85%이상)	자산규모: 2조원, 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중: 85% 이상
	준시장형 (19개)			시장형이 아닌 공기업
준정부 기관 (55개)	기금관리형 (11개)		자체수입액이 차지하는 비중이 50% 미만	「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
	위탁집행형 (44개)			
기타공공기관 (260개)		공기업과 준정부기관이 아닌 공공기관		

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 재정리 (<https://www.alio.go.kr/guide/publicAgencyStatus.do>)

첫째, 평가대상 기관이 한, 두 개에 불과한 부처들의 경우에는 조세재정 연구원과 같이 경영평가의 전문성이 높고 경험이 많은 기관의 컨설팅과 지원이 필요해 보인다. 실제로 일부 부처의 경우에는 부처 내 어느 부서가 평가 주관 부서가 되어야 할 것인가? 평가단 구성을 어떻게 할 것인가? 평점을 어느 수준으로 할 것인가 등에 대해 어려움을 겪고 있는 것으로 알고 있다.

둘째, 부처별 기타 공공기관 평가는 기재부 경영평가에 비해 상대적으로 부처와 산하기관들과의 관계나 평가위원 전문가 풀과 기관과의 관계가 더 밀접할 수밖에 없는 구조이다. 따라서 평정 결과의 관대화, 평가의 형식화 문제를 방지하기 위한 가이드라인 제공 등의 방안을 검토해야 할 것이다. 송현진(2024)의 연구에서도 비상설기구인 평가단이 지속적으로 교체될 가능성과 주무부처 평가 담당공무원의 잦은 교체로 인해 대리인인

공공기관이 평가에서의 주도권을 갖게 될 우려가 있음을 지적하였다. 그 결과 평가의 전반적인 수행을 실질적으로는 기관이 주도하고, 주무부처는 형식적으로 참여할 가능성이 존재한다. 부처 차원에서는 해결책을 마련하기가 어려운 만큼, 기재부가 중심이 되어 방지책을 마련하여 기타공공기관 평가의 연착륙을 이끌어 나가야 할 것이다.

셋째, 평가 결과에 따른 인센티브 제공을 강화할 필요가 있다. 기재부 경영평가에서도 늘 공기업이 준정부기관보다 적극적으로 경영평가에 임하는 이유가 바로 경영평가 결과에 따른 성과급의 차이 때문이다. 기관의 규모와 예산이 크지 않은 기타공공기관들의 경우에는 임원과 성과담당 부서를 제외하고는 경영평가 결과에 별로 영향을 받지 않기 때문에 기타공공기관 경영평가가 형식화될 우려가 있다고 판단된다. 따라서 부처 차원에서 경영평가 성과급 예산을 별도로 책정하는 등의 보완책을 마련하여 경영평가에 대한 기관 전체 차원의 관심을 유도해 나가야 할 것이다.

《 참고문헌 》

- 송현진, 「기타공공기관 관리체계로서 경영평가에 관한 소고」, 『재정포럼』, 2024. 2월호, pp. 24~50.
- 한승준, 「공공기관의 특성에 따른 경영실적 평가의 합리성 제고 방안: 문체부 소관 기타공공 기관 및 단체를 중심으로」, 『현대사회와 행정』, 제30권 제1호, 2020, pp. 75~97.

