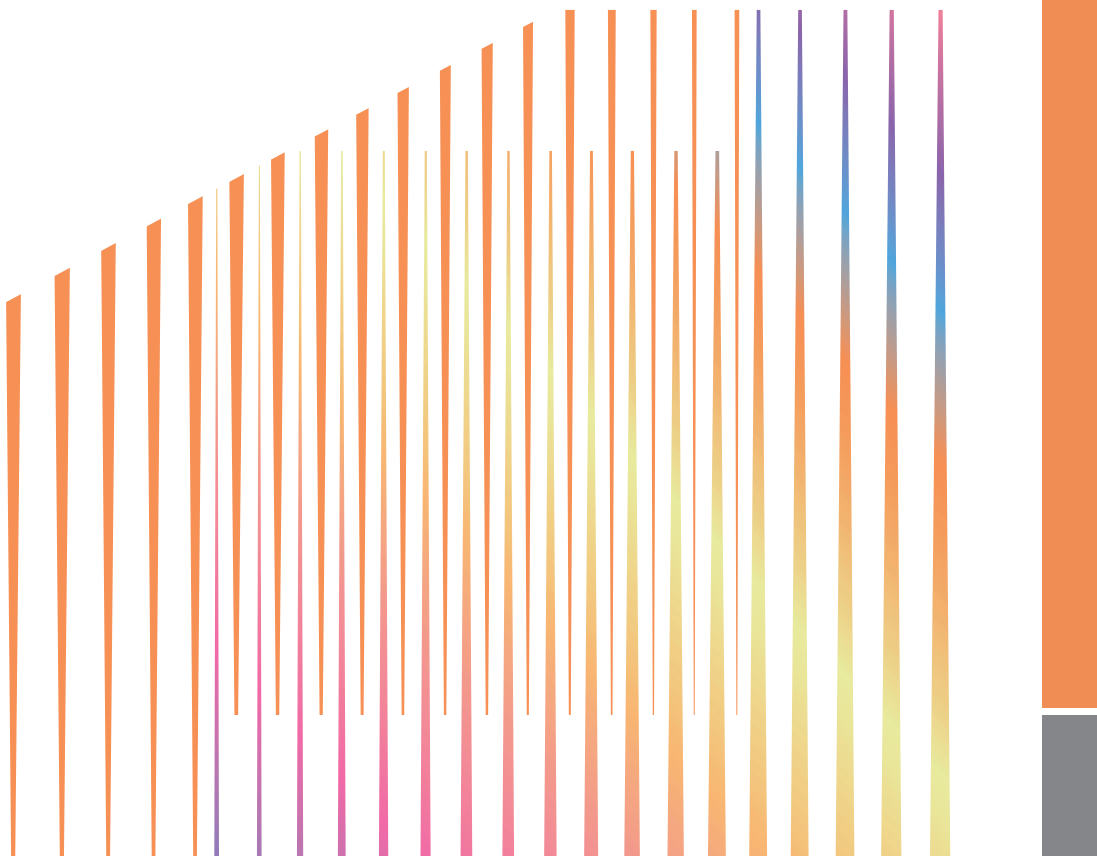


수시연구과제 2024-05

# 공공기관 경영실적평가 주요사업 평가체계의 개선방안 탐색

이민상·라영재





# 공공기관 경영실적평가 주요사업 평가체계의 개선방안 탐색

2024. 12.

이민상 · 라영재



# 서 언

공공기관은 정부 정책의 집행과 국민 삶의 질 제고를 위한 핵심 주체이며, 막대한 예산이 투입되는 만큼 투명하고 책임 있는 운영이 요구된다. 이를 위해 도입된 공공기관 경영실적평가 제도는 기관 운영의 성과를 체계적으로 측정·관리함으로써 공공 부문의 효율성, 책임성, 공공성을 확보하는 주요 수단으로 기능해 왔다.

1983년 정부투자기관 경영평가제도에서 출발한 이 제도는 이후 정부산하기관 경영평가로 확대되었으며, 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이후에는 공기업·준정부기관·기타공공기관으로 평가 대상이 세분화되며 유형별 특성을 반영한 차등적 평가가 도입되었다. 이 과정에서 기관의 고유 기능과 정책사업 성과를 반영하는 주요사업 평가 부문이 제도 내 핵심 평가 영역으로 포함되었고, 현재는 경영관리 부문과 함께 경영실적평가의 양대 축을 구성하고 있다.

주요사업 평가는 기관이 수행하는 핵심 기능과 주요 정책사업의 성과를 직접적으로 점검하는 수단으로서, 경영실적평가 제도 내에서 실질적이고도 복합적인 영역에 해당한다. 상향식 지표 제안 방식, 평가자와의 협의 과정을 거친 목표 설정, 계량성과 비계량 요소의 병행 등은 제도의 유연성과 개별 기관 맞춤형성을 보장하는 장점이 있다. 그러나 다년간의 제도 운영 경험과 평가 참여자들의 의견에 따르면, 주요사업 평가는 여전히 여러 구조적 한계를 안고 있다. 기관 간 변별력이 낮아 상대평가의 실효성이 저하되고 있으며, 지표 난이도의 편차는 평가의 형평성을 위협하고 있다. 또한 계량성과 중심의 평가 결과가 비계량 과정에 대한 관심을 약화시키고, 지표 간 연계 부족이나 평가자의 이해를 방해하는 복잡한 지표 구성은 평가의 신뢰성과 타당성을 저해하는 요인으로 지적되고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기반하여 공공기관 주요사업 평가 방식의 역사적 변천과 운영 실태를 종합적으로 검토하고, 2018년부터 2023년까지의 평가 데이터를 활용하여 제도의 효과성과 한계를 실증적으로 분석하였다. 연구는 다음 세 가

지 축으로 구성되었다.

첫째, 1983년부터 2023년까지 경영실적평가 제도의 변화 과정을 정리하고, 주요 사업 부문이 제도 내에서 어떤 기능과 위상을 가져왔는지를 평가하였다. 둘째, 기존 문헌과 선행연구를 검토하여 과정 평가와 성과 평가 간 연계성, 목표부여(편차) 방식의 실효성, 지표 품질과 난이도의 문제, 지표 복잡성의 영향 등에 대해 이론적·정책적으로 고찰하였다. 셋째, 실증 분석을 통해 주요사업 계량 지표의 득점 분포와 난이도, 과정·성과 지표 간의 연계성, 지표 복잡성과 득점 간의 관계 등을 정량적으로 분석하고 제도적 시사점을 도출하였다.

분석 결과, 주요사업 계량 지표의 득점 분포가 좁아 변별력이 낮고, 과정 지표와 성과 지표 간의 연계성도 유의하지 않은 것으로 나타났다. 목표부여(편차) 방식은 일정한 차별화를 가능하게 했지만, 현실성과 정합성 측면에서 제약이 확인되었다. 지표 품질 점수는 전반적으로 하락 추세에 있으며, 지표가 복잡할수록 평가자의 이해도와 평가 신뢰성이 저하될 가능성도 확인되었다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 본 보고서는 몇 가지 제도 개선 방향을 제시하였다. 첫째, 평가 지표 설정 과정에서 기관과 평가자 간 협의 절차의 실효성을 높이고, 정보 비대칭 문제를 해소할 수 있도록 운영 체계를 개선할 필요가 있다. 둘째, 과정 평가와 성과 평가 간의 논리적 연계를 강화하기 위해 지표 설계 원칙을 재정비하고, 각 지표 간 역할과 기능을 보다 명확히 구분해야 한다. 셋째, 고난이도 지표를 설정한 기관에 대한 인센티브를 제공하고, 평가 공정성을 제고하기 위해 지표 난이도 조정을 위한 기준과 가이드라인을 마련해야 한다. 마지막으로, 지표의 과도한 복잡성이 평가자의 이해도와 평가 결과에 미치는 부정적 영향을 줄이기 위해 지표 복잡성에 대한 사전 심사 체계를 강화하고 일정 기준을 초과하는 경우 감점 등의 조치를 취할 필요가 있다.

공공기관 경영실적평가 제도는 단순한 등급 산정 도구가 아니라, 기관의 전략 수립과 성과 관리를 뒷받침하는 행정 운영의 핵심 기반이다. 평가의 정합성과 타당성은 곧 제도 신뢰성과 정책 효과성의 전제이며, 따라서 평가 제도의 구조적 개선은 공공기관 운영 전반의 품질을 높이는 출발점이라 할 수 있다. 이번 연구는 주요사업 평가 부문의 구조와 운영에 대한 실증적 진단을 통해 평가 제도의 실질적 공정성과 제도 설계의 기능적 적합성을 제고하려는 데 목적을 두고 있다. 연구 결과는 향후 공공기관 경영실적평가의 정책 방향을 설정하는 데 유용한 근거자료

로 활용될 수 있을 것이다.

본 보고서는 한국조세재정연구원 공공기관연구센터의 이민상 박사와 건국대학교 라영재 교수가 공동으로 작성하였다. 연구진은 과제 수행 과정에서 도움을 준 여러 전문가와 실무진에게 감사의 뜻을 표한다. 중간 및 최종 보고회의 토론자로 참여한 한국조세재정연구원 하세정 박사, 한남대 권오영 교수, 원광대 임홍래 교수, 충북대 한동숙 교수, 전북대 백대현 교수, 제주대 민경률 교수는 보고서 발전에 유익한 의견을 제시하였다. 최종 심사 단계에서는 익명의 심사자들이 학술적·정책적 측면에서 의미 있는 조언을 제공하였다. 공공기관연구센터 나영 연구원은 1983년부터 2023년까지의 경영실적평가 제도 변화를 정리한 기초자료를 제공하였고, 연구출판팀은 보고서의 교정 작업을 세심하게 지원하였다.

끝으로 본 보고서의 내용은 연구진의 견해에 기초하고 있으며, 한국조세재정연구원의 공식 입장과는 무관함을 밝힌다.



## 요약 및 정책적 시사점

본 연구는 공공기관 경영실적평가 제도의 주요사업 평가 방식의 변천 과정과 주요 쟁점을 검토하여 개선 방향을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 역사적 변천 검토, 기존 연구 분석, 데이터 분석을 수행하였다. 먼저 1983년부터 2023년까지 공공기관 경영실적평가 제도의 변화와 주요사업 평가 방식의 변화를 검토하였다. 다음으로 기존 연구 검토를 통해 과정 평가와 성과 평가 간 연계, 지표 품질 평가의 효과, 목표부여(편차) 방식의 효과, 평가지표의 복잡성이 평가 결과에 미치는 영향에 대한 논의를 검토하였다. 또한 2018년부터 2023년까지 공공기관 경영실적평가 데이터를 패널데이터 분석 및 패널 순위형 로짓 모형으로 분석을 수행하였다.

공공기관 경영실적평가는 공공기관이 수행하는 다양한 사업과 경영 활동의 성과를 종합적으로 분석하여 기관 운영의 개선 방향을 제시하는 제도이다. 이는 공공기관의 자율적인 경영을 보장하는 동시에 평가를 통해 책임성을 강화하고, 기관의 효율성과 투명성을 제고하는 역할을 갖는다.

공공기관 경영실적평가는 1983년 정부투자기관 경영평가제도로 시작되어 정부산하기관 경영평가제도를 거쳐 현재의 모습으로 발전하였다. 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률」이 제정되면서 평가 대상은 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 유형이 세분화하여 유형별로 차별화된 평가가 시도되었다. 이 과정에서 공공기관의 주요사업의 추진 과정과 성과에 대한 평가가 분리되어 포함되었다.

2007년 이후로 현재까지 공공기관 경영실적평가 제도는 경영관리 부문과 주요사업 부문으로 구성된다. 경영관리 부문은 하향식으로 설정된 공통 지표(전략기획, 리더십, 재무성과관리 등)로 구성되며, 주요사업 부문은 기관별 핵심 사업을 계량 및 비계량 방식으로 평가하는 상향식 지표로 구성된다. 주요사업 평가지표는 기관과 평가자의 협의를 거쳐 설정되며, 계량 지표는 사업 성과를 정량적으로 평가하고, 비계량 지표는 사업의 운영 과정(계획, 실행, 실적, 환류)을 평가한다.

공공기관의 주요사업 평가의 중요성과 필요성에도 불구하고, 관련 연구와 평가 참여자들은 몇 가지 문제를 지속적으로 제기하고 있다.

우선 기관 간 변별력이 부족하다는 지적이 있다. 주요사업 부문의 평가지표 체계는 평가 대상 기관이 자체적으로 평가지표와 목표치를 설정하고, 평가자가 이를 심사·수용하는 방식으로 운영된다. 이러한 구조와 상대평가 방식이 맞물리면서 평가 대상 기관들이 자의적인 지표를 설정하거나 달성하기 쉬운 목표를 제시하는 경향이 일반화되었다. 그 결과, 기관별 평가 점수의 차이가 크지 않아 상대평가의 효과가 제한되는 문제가 지속적으로 발생하고 있다.

기관 간 형평성 문제와 평가지표 난이도 차이도 문제로 제기된다. 기관별로 평가지표를 상향식으로 설정하면서 평가지표의 난이도가 다르게 설정되면서 일부 기관은 지나치게 높은 목표를 부여받는 반면, 다른 기관들은 상대적으로 낮은 목표를 설정하여 평가 점수를 쉽게 확보하는 문제가 발생하고 있다.

다음으로 평가지표 간의 연계성 부족 문제이다. 일반적으로 주요사업이 효과적으로 운영될 경우, 성과 또한 긍정적으로 나타날 것으로 기대된다. 이러한 점을 반영하여 주요사업 평가는 과정 평가지표와 결과 평가지표를 병행하여 운영하고 있다. 그러나 관련된 연구와 평가 참여자의 경험 등에 의하면 과정 지표와 결과 지표 간의 연계성이 미흡하다는 비판이 제기된다. 계량 지표인 결과 평가지표에 비해 비계량 지표인 과정 평가지표에 대한 평가 대상 기관의 관심과 대응 노력이 상대적으로 저조하다는 점도 문제로 지적된다. 또한 계량 지표의 전체 등급에 대한 영향력이 비계량 지표를 압도함으로써 평가 결과의 균형성과 타당성이 저해될 가능성이 높다는 점이 문제로 제시된다.

평가지표의 구성 방식에 대한 문제도 제기되고 있다. 공공기관 경영실적평가는 외부 전문가에 의해 수행되며, 이에 따라 평가자의 평가 대상 기관 및 평가지표에 대한 이해 수준이 평가의 신뢰성과 타당성에 중요한 영향을 미친다. 따라서 평가의 타당성을 확보하기 위해서는 논리적이고 명확한 실적 보고와 평가지표의 체계적 구성이 필수적이다. 그러나 공공기관은 주요사업의 성과를 보다 종합적으로 반영하기 위해 다차원적 요소를 포함하는 복합 지표를 활용하는 경향이 있다. 이러한 접근은 사업의 다양한 성과를 통합적으로 평가할 수 있다는 장점이 있지만, 개별 지표의 구조가 지나치게 복잡해질 경우 평가자의 부담을 증가시킬 수 있다. 또

한, 평가 결과가 실제 성과가 아닌 개별 지표의 구성 방식 등 기술적 요소에 영향을 받을 가능성이 있어 평가의 객관성과 신뢰성을 저하시킬 수 있다.

공공기관 경영실적평가 제도는 주요사업 부문에서 제기되는 문제점을 개선하기 위해서 다양한 변화를 시도하였다. 우선 목표부여(편차)라는 목표 설정 방법을 도입 및 확대하여 기관 간 변별력을 확보하고자 하였다. 또한 지표 품질을 평가하는 별도의 지표를 도입하여 기관 간 형평성 문제를 해결하고자 하였다. 그리고 과정 평가는 PDCA를 토대로 하여 과정 지표와 성과 지표 간 연계성을 강화하고자 하였다. 또한 계량 지표를 단순하고 명확하게 구성할 것을 경영평가 편람을 통해서 권장하고 있다.

본 연구는 공공기관 경영실적평가 제도의 주요사업 부문 평가에 대해 제기되어 온 문제점을 역사적 변천, 기존 연구 검토를 통해서 확인하고 이에 대한 대응과 그 효과를 실증 분석을 통해 검증하였다. 이를 바탕으로 몇 가지 개선 방안을 제안한다.

우선 주요사업 부문 평가에서의 변별력 부족 문제이다. 분석 대상인 84개 기관 중 공기업은 2018년부터 2023년까지 주요사업 계량 지표에서 80점대를, 준정부기관은 90점대를 유지하고 있다. 이는 대부분의 기관이 해당 부문에서 지속적으로 고득점을 기록하고 있음을 의미하며, 최소한 분석 대상 기간 동안에는 평가의 변별력이 부족하다는 지적이 타당함을 의미한다. 이를 해결하기 위해 도입된 목표부여(편차) 방식에 대해서 기존 연구들은 이 방식이 기관 간 변별력을 확보하는데 일정 부분 기여한 것으로 평가한다. 분석 결과, 목표부여(편차) 방식을 높은 비중으로 활용한 기관일수록 주요사업 계량 지표의 득점률이 낮아지는 경향이 관찰되었다. 이는 해당 방식이 평가 결과의 차별성을 높이는 효과를 가지고 있음을 시사한다.

그러나 목표부여(편차) 방식의 확대는 몇 가지 부작용을 초래할 수 있다. 현실적으로 달성 가능성을 초과하는 목표가 설정될 위험이 있으며, 평가 대상 기관이 목표부여의 기준이 되는 표준편차를 조정하기 위해서 성과를 인위적으로 관리할 가능성이 있다. 이로 인하여 평가 결과와 기관의 실제 역량 및 성과 간 괴리를 초래할 우려가 있다. 또한 하나의 지표를 지속적으로 유지할 때 불리한 점이 생길 수 있다. 이 때문에 평가 대상 기관은 평가지표 교체를 시도한다. 이는 지표에 장기적인 사업 목표를 반영하기 어렵게 한다.

이를 개선하기 위해 기관과 평가자 간 협의 절차를 보완할 필요가 있다. 현재도 공식적인 협의 절차가 존재하지만, 기획재정부가 설정한 제한된 틀 내에서 이루어지며, 협의 기간이 지나치게 짧고 평가자가 지표의 적정성을 판단할 충분한 정보를 제공받지 못하는 문제가 있다. 따라서 협의 절차의 유연성을 높이고, 평가자가 기관의 특성을 보다 정밀하게 반영할 수 있도록 정보 제공 체계를 강화해야 한다.

주요사업 추진 과정과 성과에 대한 평가지표 간 연계성에 대한 분석 결과는 다음과 같다. 주요사업 부문의 계량 지표(성과 평가지표) 득점률과 비계량 지표(과정 평가지표) 득점률 간에는 유의한 연관성이 발견되지 않았다. 이러한 결과가 도출된 것은 두 가지 가능성이 있다. 평가지표 체계가 논리적이고 이론적으로 구성되지 못하여 두 지표 간의 연계성이 부족할 수 있다. 반면에 사업 성과 평가와 과정 평가가 서로 다른 평가 요소와 관점에 기반하여 독립적으로 수행되기 때문일 수도 있다. 사업 운영 과정에 대한 평가와 성과 평가 간의 연계성이 필요한지에 대한 입장은 상반된 의견이 존재한다. 한편에서는 사업 운영 과정과 성과가 연계되어야 한다는 주장이 있으며, 다른 한편에서는 과정 평가와 성과 평가는 본질적으로 구분되어야 한다는 의견을 제시한다.

현재의 평가 제도에서는 이러한 두 가지 입장이 혼재된 것으로 보인다. 이는 평가의 일관성을 저해할 가능성이 있다. 따라서 주요사업 운영 과정 평가와 성과 평가 간 관계를 명확하게 정립할 필요가 있다. 과정 평가와 성과 평가가 연계되어야 한다면 두 지표 간의 논리적·이론적 연관성을 점검하여 사업 운영 과정에 대한 평가 결과와 성과 평가 결과가 명확한 관계를 갖도록 개선해야 한다. 반면, 두 평가가 독립적으로 운영되어야 한다면 과정 평가와 성과 평가를 명확히 구분하고, 각 평가가 다루는 평가 항목과 기준을 명시적으로 차별화할 필요가 있다.

주요사업 계량 지표의 형평성 문제도 지속적으로 제기된다. 주요사업 계량 지표는 평가 대상 기관이 자체적으로 제안하는 상향식 방식으로 구성되며, 기관마다 수행하는 사업의 특성이 다르기 때문에 지표의 난이도가 기관마다 다르게 설정될 가능성이 크다. 이러한 차이는 상대평가 체계에서 형평성 문제를 초래할 수 있다. 이에 대응하기 위해서 공공기관 경영실적평가 제도에서는 주요사업 계량 지표의 적정성과 난이도를 평가하는 별도의 지표를 운영한다. 또한 이를 평가 결과에 반영하고 있다. 그러나 데이터 분석 결과, 지표 품질 지표의 득점률이 공기업과 준정

부기관에서 매년 60~70점대에 머물며, 하락하는 추세를 보이고 있다. 이는 지표의 품질이 점진적으로 하향 평준화되고 있음을 시사한다.

패널 회귀분석 결과, 지표 품질 지표의 득점률이 높을수록 주요사업 계량 점수는 오히려 낮아지는 경향을 확인하였다. 이는 기관이 난이도가 높은 지표를 설정할수록 평가에서 불리한 결과를 받을 가능성이 높음을 의미하며, 기관들이 평가 점수를 높이기 위해 지표의 난이도를 낮추는 전략을 취할 가능성이 높음을 시사한다. 지표 품질 지표를 도입한 것은 도전적인 지표와 목표 설정을 독려하고, 각 기관별 지표 난이도를 평가 결과에 반영하려는 취지였으나, 해당 목표가 충분히 달성되지 않은 것으로 보인다. 이러한 경향은 평가 제도의 본래 취지를 훼손할 우려도 있다.

기관이 사업의 특성을 지표에 충분히 반영할 수 있도록 하면서도 형평성 문제를 방지하기 위해 몇 가지 정책적 대안을 고려할 수 있다. 현재의 지표 품질 평가 방식 대신, 평가 과정에서 주요 사업의 중요성, 지표의 도전성 및 적절성을 심사하고, 이에 따라 각 사업 및 지표의 가중치를 결정하는 방안을 검토할 수 있다. 평가자는 경영실적보고서 검토 및 평가 대상 기관 실사를 통해 해당 기관과 사업에 대한 이해도가 높아진 상태이고, 평가팀의 집단 지성이 작동하여 보다 정교하고 공정한 평가를 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 현재와 같이 지표 품질 지표를 활용한다면 사전 심사 및 표준화 절차를 강화해야 한다. 이를 위해 난이도 수준을 균형있게 조정하는 가이드라인을 마련하는 방안을 고려할 필요가 있다.

마지막으로 평가지표의 복잡성으로 인해 평가성이 저해될 가능성을 검토하였다. 분석 결과, 공기업과 준정부기관 모두에서 지표의 복잡성이 2018년에 비해 2023년에는 높아지는 경향이 관찰되었다. 이는 공공기관 경영평가 편람에서 권장하는 논리적이고 단순한 지표 구성이 충분히 준수되지 않고 있음을 의미한다. 복잡성과 주요사업 계량 평가 득점률 간에는 유의한 관계가 확인되지 않았으나, 향후 지표가 더욱 복잡하게 구성될 가능성이 있으며, 이는 평가자의 지표에 대한 이해도를 저하시켜 평가의 신뢰성을 훼손할 우려가 있다. 이를 방지하기 위해 복잡성이 일정 기준을 초과하는 지표에 대해 지표 품질 점수를 감점하는 방안을 도입할 필요가 있다. 예를 들어 하나의 지표가 일정 개수 이상의 세부 요소로 구성될 경우 감점 기준을 마련하는 방식을 고려할 수 있다.

## 목 차

I. 서론 .....	1
II. 주요사업 부문 평가의 의의와 평가 방법의 변화 .....	4
1. 주요사업 부문 평가의 의의 .....	4
2. 주요사업 평가의 변천 .....	5
3. 주요사업 평가지표의 설계 방법 .....	10
4. 사례 분석 .....	13
5. 소결 .....	20
III. 주요사업 부문 평가 특성에 대한 기존 연구 검토 .....	24
1. 주요사업 과정 지표와 성과 지표의 연계성에 관한 기존 연구 .....	24
2. 주요사업 계량 지표 품질 평가의 적절성에 관한 기존 연구 .....	25
3. 목표부여(편차) 방식 활용의 적절성에 관한 기존 연구 .....	26
4. 주요사업 부문 지표의 복잡성에 관한 기존 연구 .....	28
5. 소결 .....	29
IV. 공공기관 경영실적평가 데이터 분석 .....	32
1. 데이터 구성 .....	32
2. 분석 모형 및 주요 변수 .....	35
3. 분석 방법 .....	38
4. 분석 결과 .....	40
가. 주요 기술 통계 .....	40
나. 공공기관 경영평가 종합순위 영향 요인 분석 .....	46
다. 공공기관 주요사업 계량 지표 득점률 영향 요인 분석 .....	52
5. 소결 .....	56

V. 결론 및 제언 .....	59
참고문헌 .....	63

## 표목차

〈표 II-1〉 2008년도 비계량 평가방법 .....	8
〈표 II-2〉 주요사업 계량 지표 목표 설정 및 평가 방법 .....	10
〈표 II-3〉 주요사업 부문 관련 용어 변화 .....	13
〈표 IV-1〉 각 연도 공공기관 경영평가제도의 주요 구성 .....	32
〈표 IV-2〉 분석 모형 .....	35
〈표 IV-3〉 주요 변수의 측정과 계산 .....	36
〈표 IV-4〉 모형 1-1, 1-2 패널 순위형 로짓 모형 .....	38
〈표 IV-5〉 모형 2 패널 회귀모형 .....	39
〈표 IV-6〉 주요 변수의 기술통계 .....	43
〈표 IV-7〉 종합순위 영향요인 간 상관관계 .....	46
〈표 IV-8〉 공기업 종합등급 영향요인 분석 .....	48
〈표 IV-9〉 공기업 로짓 분석 절편값 .....	48
〈표 IV-10〉 준정부기관 종합등급 영향요인 분석 .....	50
〈표 IV-11〉 준정부기관 로짓 분석 절편값 .....	51
〈표 IV-12〉 주요사업 계량 지표 영향요인 분석 결과 .....	52
〈표 IV-13〉 주요사업 계량 지표 득점률 영향 요인 .....	54

## 그림목차

[그림 I-1] 연구체계도 .....	3
[그림 II-1] 경영평가별 평가 대상 기관 수의 변화 .....	6
[그림 II-2] 주요사업 개수 비교 .....	15
[그림 II-3] 사업당 평가지표 평균 개수 .....	16
[그림 II-4] 주요사업 평가지표의 계량 지표와 비계량 지표 비율 .....	18
[그림 II-5] 목표 설정 방식 중 목표부여(편차) 방식의 비중 .....	19
[그림 IV-1] 연도별 공기업, 준정부기관 종합등급 개수 .....	41



---

# I. 서론

---

공공기관 경영실적평가는 공공기관이 수행하는 다양한 사업과 경영 활동의 성과를 종합적으로 분석하여 기관 운영의 개선 방향을 제시하는 제도이다. 이는 공공기관의 자율적인 경영을 보장하는 한편, 사후적 성과 평가를 통해 경영 실적 및 사업 성과에 대한 책임을 부여하고, 공공 부문의 효율성과 투명성을 강화하는 역할을 수행한다.

구체적으로는 다음과 같다. 첫째, 경영 효율성과 책임성을 강화함으로써 공공기관이 성과 중심의 운영을 할 수 있도록 유도하고, 경영진 및 구성원들에게 목표 달성을 위한 동기를 부여한다. 둘째, 평가 결과를 기관 경영에 반영하는 환류 시스템을 구축하여 지속적인 개선을 유도하는 관리 순환 구조를 형성한다. 셋째, 평가 결과를 국회와 대통령에게 보고하고, 이를 국민에게 공개함으로써 공공기관의 운영 투명성을 높인다. 넷째, 동일한 평가 기준을 적용하여 공공기관 간 성과 비교가 가능해지고, 이를 통해 우수한 기관의 운영 사례를 벤치마킹할 수 있는 기회를 제공한다. 마지막으로 공공기관이 수행하는 주요사업의 성과를 정량적·정성적으로 평가하여 기관이 국민에게 제공하는 서비스의 질을 높이는 데 기여한다(정종대·김영학, 2018).

공공기관 경영실적평가는 1983년 정부투자기관 경영평가제도로 처음 도입된 이후, 정부산하기관 경영평가제도를 거쳐 현재 제도로 발전했다. 특히 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률」이 제정되면서 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 유형이 세분화되었으며, 기관별 특성을 반영한 평가 방식이 도입되었다.

현재 공공기관 경영실적평가는 경영관리 부문과 주요사업 부문으로 구성된다. 경영관리 부문은 전략기획, 리더십, 재무성과관리, 조직인적자원관리 등의 지표로 구성되며, 대부분 하향적으로 정해진 공통 지표가 적용된다. 반면, 주요사업 부문은 기관이 수행하는 3~4개의 주요사업을 계량 및 비계량 평가지표로 평가하는 방식으로 이루어진다. 계량 지표는 주요사업의 성과를 정량적으로 평가하는 지표이

며, 비계량 지표는 사업의 계획, 실행, 실적, 환류 등의 사업 관리 과정을 정성적으로 평가하는 지표로 구성된다. 주요사업 평가지표는 기관의 특성을 반영하기 위해 상향적으로 설정되며, 기관과 평가자가 협의를 거쳐 최종적으로 결정된다.

공공기관 경영실적평가의 최종 결과는 경영관리 부문과 주요사업 부문 평가 결과를 합산하여 도출된다. 이 중 주요사업 부문 평가에 대해서는 몇 가지 문제가 지속적으로 제기된다.

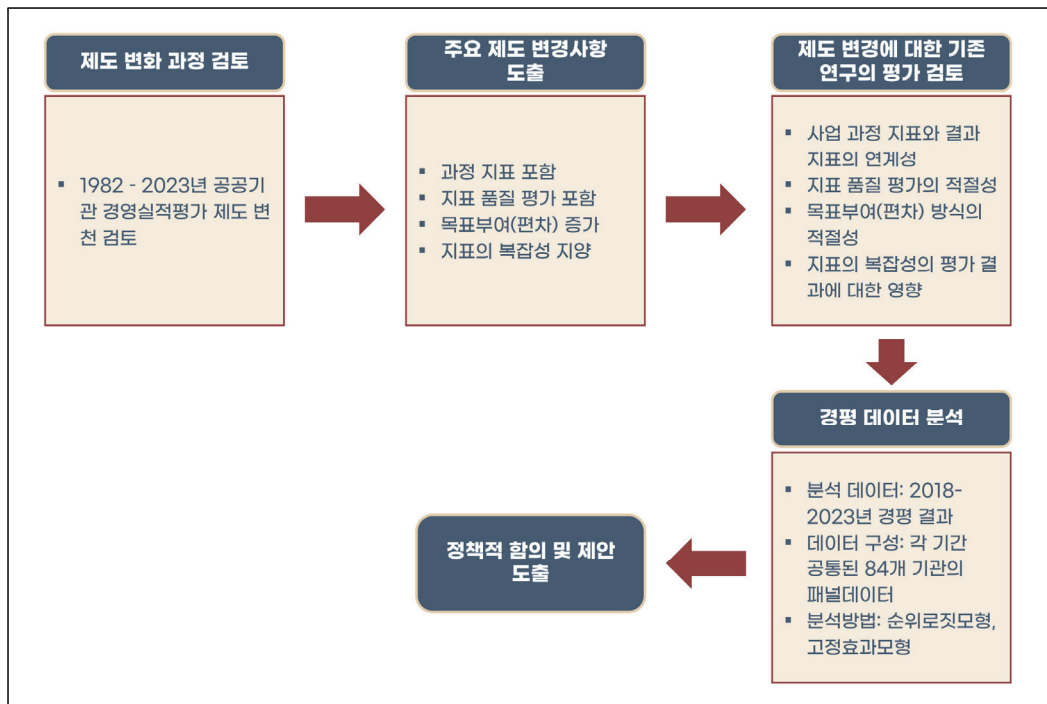
첫째, 주요사업 부문 평가의 변별력이 부족하다는 비판이 제기되었다. 평가 대상 기관 대부분이 고득점을 기록하면서 기관 간 차별성이 미흡하며 이에 따라 상대평가의 효과가 제한되는 문제가 발생하였다. 둘째, 주요사업 운영 과정 평가와 성과 평가 간의 관계 설정에 대한 논란이 존재한다. 현재 평가 체계는 과정과 성과가 연계되어야 하는지, 독립적으로 운영하는지가 명확하지 않아서 평가자 간 일관성이 저해될 가능성이 있다. 셋째, 기관 간 평가지표 난이도 차이는 형평성 문제와 평가 결과에 대한 신뢰성 저하를 야기한다. 기관별로 수행하는 사업이 달라서 이를 평가하는 지표 난이도가 균등하지 못하다. 일부 기관이 평가 불이익을 피하기 위해 난이도가 낮은 지표를 설정하는 전략을 취하는 경향이 관찰된다. 넷째, 평가자의 해당 분야에 대한 전문성 부족과 기관 및 평가지표에 대한 이해도 문제가 제기되고 있다. 평가자가 지표의 특성 및 적절성, 사업과의 연관성을 충분히 파악하지 못한다면 평가의 신뢰성이 저해될 가능성이 있다.

이와 같은 문제 제기에 따라서 공공기관 주요사업 부문 평가는 다양한 개편이 이루어졌다. 특히 2014년은 「공공기관 운영에 관한 법률」 제정 이후 평가 구조가 전반적으로 개편된 때로 회자된다. 주요사업 부문의 평가 비중이 강화되고, 주요사업 계량 지표에 목표부여(편차) 방식이 도입되었다. 이후에도 평가자가 주요사업과 평가지표에 대한 이해도를 높일 수 있도록 기관이 대표성 있는 지표를 선정하도록 권장하는 등 다양한 평가 제도 개선이 이루어지고 있다.

본 연구는 공공기관 경영실적평가 제도 중 주요사업 부문 평가의 변화가 소기의 목적을 달성하였는지를 검토하고, 평가 결과에 미친 영향을 분석하는 데 초점을 맞춘다. 이를 위해 공공기관 경영실적평가의 주요사업 부문을 중심으로 평가 체계의 변천 과정을 살펴보고, 기존 연구를 검토하여 주요 쟁점을 도출하며, 공공기관 경영실적평가 데이터를 활용하여 실증 분석을 수행한다.

연구의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 공공기관 경영실적평가의 주요사업 부분의 의의와 주요사업 부문 평가에서 제기된 문제점과 이를 해결하기 위한 제도적 변화를 검토한다. 다음으로 기존 연구에서 제기한 공공기관 주요사업 부문 평가의 문제점, 그동안 이루어진 제도 개선의 효과에 대한 평가를 정리한다. 이어서 2018년부터 2023년까지의 공공기관 경영실적평가 데이터를 활용하여 평가 제도 변화가 평가 결과에 미친 영향을 실증적으로 분석한다. 마지막으로 연구 결과를 바탕으로 평가의 실효성을 높이고, 평가 결과가 기관의 개선으로 실질적으로 연결될 수 있도록 하기 위한 정책적 개선 방안을 제안한다.

[그림 1-1] 연구체계도



자료: 저자 작성

---

## Ⅱ. 주요사업 부문 평가의 의의와 평가 방법의 변화

---

### 1. 주요사업 부문 평가의 의의

공공기관의 사업이란 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관이 법령이나 정관 등에 의해서 공익과 자체 수익 창출을 목적으로 수행하고 있는 활동이나 사업(프로그램, 프로젝트)을 의미한다. 이 중 공공기관의 주요사업은 설립 근거법이나 정관 등에 규정되고, 많은 인력이나 예산이 투입되며, 정책적 중요도가 높은 대표적이고 핵심적인 사업이라고 할 수 있다. 1985년부터 1992년 경영평가까지는 공공기관의 주요사업에 대해서 설립목적 달성, 설립목적사업이라는 용어를 사용하였다. 1993년 경영평가부터 현재와 같이 주요사업 부문(혹은 범주)이라는 명칭이 사용되고 있다. 어떤 사업이 주요사업이 될 것인지는 공공기관의 경영환경과 기능의 변화에 따라서 변화할 수 있다. 때때로 부가사업이 확대되면서 주요사업으로 전환되기도 한다. 이전에 주요사업이더라도 기능과 애초 사업의 목적을 달성하거나 정책적, 사업적인 중요도가 떨어지게 되면 기능 조정이 되기도 하고 통합·폐지될 수도 있다.

공공기관의 주요사업을 평가하는 목적은 공공기관 소유권 부처인 기획재정부와 각 주무 부처가 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관이 수행하고 있는 핵심 사업에 대한 노력과 성과를 점검·평가·환류하는 것이다. 공공기관은 민간기업과 달리 매출액, 영업이익과 같은 재무적 성과 지표만으로 조직의 경영 성과를 측정하기가 어렵기 때문에 사업 평가를 통해서 집행 현황과 성과 등을 점검할 필요가 있다. 또한 공공기관은 국정과제 및 정부 위탁사업 등을 수행하는 데 이에 대해 결과 중심, 표준화된 성과 지표를 개발하여 공통 적용하는 데 한계가 있다. 이에 따라 정부는 각 공공기관의 투입, 과정, 산출물, 성과를 개별적으로 점검하고 관리할 필요가 있으며, 이러한 과정은 공공기관 경영실적평가의 주요사업 부문에서 진행된다.

공공기관 경영실적평가는 공공기관에 대한 종합평가이며, 이 중 주요사업 부문은 사업 평가이다. 사업 평가란 특정 사업의 기획, 실행, 성과 등을 체계적으로 분

석하고 효과성을 측정하는 것이다. 현재 공공기관 주요사업 부문에 대한 평가, 이전 정부투자기관 경영평가 및 정부산하기관 경영평가의 설립목적 달성 여부, 설립 목적사업에 대한 평가 등은 사업 평가 중에서도 사후평가, 과정 평가, 결과 평가에 해당한다. 평가의 구체적인 내용은 1983년 정부투자기관 경영평가를 시작한 이후 40년간 평가지표, 대상, 방법, 주체, 후속 조치, 인센티브 등 다방면에서 지속적으로 변화하고 있다.

공공기관 경영실적평가에서 경영관리의 평가지표는 전략 기획이나 효율성, 수익성 등 관리 지표의 속성을 갖는다. 이에 비하여 주요사업 평가지표는 공공기관의 고유 설립 목적, 공공성, 공익성을 평가하고 관리하려는 것이다. 공공기관 사업의 특성상 정책 목표를 달성하기 위해서는 사업 수행 과정의 투명성, 절차의 적절성, 이해관계자의 참여, 개선 노력 등도 중요한 요소가 된다. 결과 중심 평가만으로는 공공성이 충분히 반영되지 못하거나 사업 수행의 적절성을 판단하기 어려울 수 있다. 또한 공공기관 사업은 성과 및 효과를 측정하는데 한계가 있으며, 데이터 산출의 어려움으로 인해 계량 지표를 설계하는 과정에서 제한점이 존재한다. 이에 따라 과정에 대한 비계량적 지표를 활용하여 성과 및 결과를 보완적으로 설명해야 하는 경우가 발생할 수 있다.

이에 현재 공공기관의 주요사업 평가를 위해서 계량 지표와 비계량 지표를 모두 활용한다. 주요사업의 계량 지표는 공공기관의 공공성, 공익성에 관한 결과와 성과를 측정하는 지표이고, 주요사업 비계량 지표는 성과를 산출하는 과정(계획-실행-점검-개선, Plan-Do-Check-Act, PDCA)을 측정하는 과정에 관한 지표이다.

## 2. 주요사업 평가의 변천

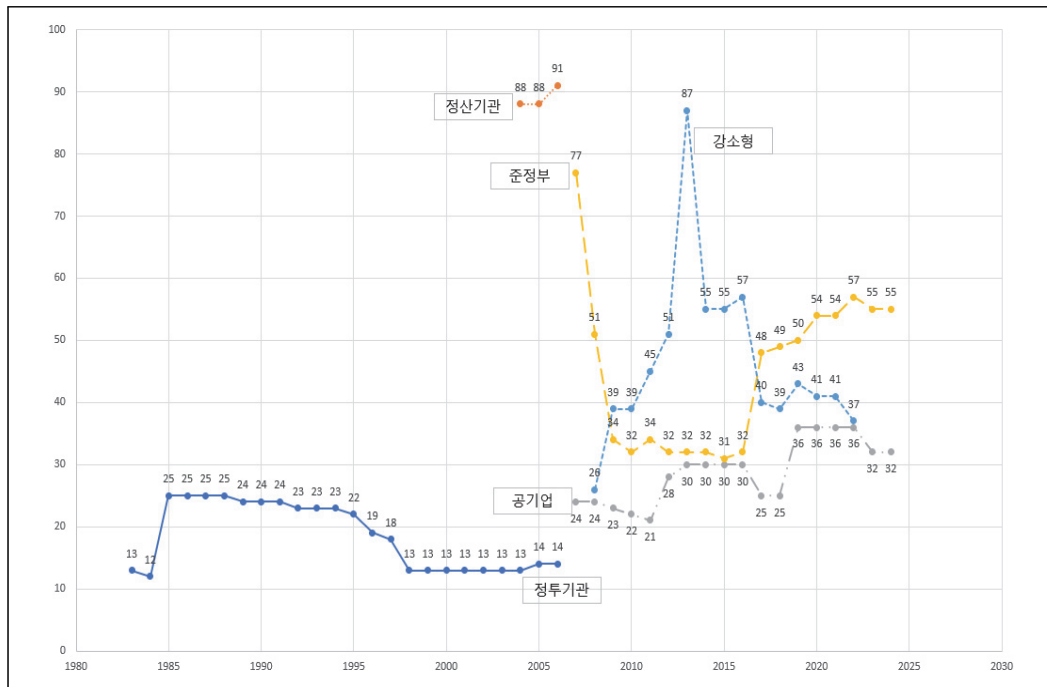
공공기관 경영실적평가는 1983년 정부투자기관 경영평가제도로 처음 도입된 이후, 정부산하기관 경영평가제도를 거쳐 현재 제도로 발전했다.

[그림 II-1]에서 보는 바와 같은 정부투자기관(정투기관) 경영평가는 12~25개 공공기관을 평가 대상으로 하였고, 정부산하기관(정산기관) 경영평가는 88~91개를 평가 대상으로 했다. 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되면서 공

업, 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형, 중소형)으로 평가 유형이 나누어졌다. 공기업은 21~36개 기관이 평가 대상이었고, 기금관리와 위탁집행형 준정부기관은 31~77개 기관이 평가대상이었다. 준정부기관이기는 하나 규모가 작은 중소형(강소형)의 경우에 26~87개를 평가하였다. 2023년도부터는 공기업과 준정부기관의 지정 기준과 유형 구분이 변경되면서 기존 중소형 준정부기관들은 대부분 기타 공공기관으로 재분류되면서 주무 부처의 경영평가를 받게 되어 기획재정부 주관 공공기관 경영평가에서는 중소형 평가유형은 폐지되었다.

[그림 II-1] 경영평가별 평가 대상 기관 수의 변화

(단위: 개)



자료: 저자 작성

1983년도는 공공기관 경영실적평가 초기 단계이다. 이 시기에는 공공기관의 사업을 평가하기 위해서 기관별로 계량 지표와 비계량 지표를 구성하였다. 현재 제도와 비교하면 지표 개수, 내용 등에서 각 기관 간 공통 지표와 표준화된 내용이 현저히 적었다. 즉, 완전한 기관별 개별 평가지표 체계였다. 다만 1983년도 당시도 공공기관과 민간기업의 차이를 인식하고 공공기관 사업을 평가할 수 있는 평가지

표를 개발하여 평가에 적용하고자 하였다(송대희, 2003).

1983년도에는 주요사업 평가지표 중 계량 지표 비중이 높았으며 일부 기관에서 사업과 관련한 3~4개의 계량 지표를 가지고 있었다. 1985년도부터 목표 대 실적, 추세지,  $\beta$ 분포 계량 평가와 5등급 비계량 평가방식이 적용되기 시작했다. 1986년도부터 설립목적 달성이라는 명칭을 사용하기 시작하였고 사업과 관련한 계량 지표의 수와 가중치가 높아졌으며 대부분 목표 대 실적 평가 방식을 적용하였다. 2003년도에는 계량 지표의 가중치를 전 기관 40점으로 상향 조정하였다. 목표 대 실적 평가 방법의 가중치를 6점으로 통일하여 평가의 공정성과 객관성을 제고하였고, 계량과 비계량 측면을 유기적으로 연계하여 종합적으로 평가하기 위하여 하나의 비계량 평가지표 내에 별도의 평가 방법과 가중치를 부여한 계량 지표를 두는 통합지표 체계를 도입하였다.

공공기관의 사업에 대한 평가지표 체계는 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률」이 제정되면서 큰 변화가 나타났다. 2008년도 이후 말콤 볼드리지 모형을 적용하면서 주요사업 계량 지표와 비계량 지표를 분리해서 평가하기 시작했다. 2010년부터는 중소형기관 유형에 대해서도 비계량 지표인 '주요사업 성과관리의 적정성' 지표를 포함하는 것으로 변경되었다. 2017년도부터는 중소형 유형에도 준정부기관과 동일한 평가지표 체계를 적용하였다.

주요사업의 계량 지표 평가의 변별력을 강화하기 위하여 국내 다른 정책평가에서 활용하지 않는 목표부여(편차) 방법을 도입하였다. 중소형기관 유형은 경영성과 부문의 계량 지표에만 적용하였다. 주요사업의 성과는 기관의 각 사업 성과가 계획된 대로 달성되었는지를 평가하였다. 2014년도부터는 주요사업 계량 지표의 도전성을 강화하기 위하여 목표부여(편차) 설정 방법을 원칙적으로 적용하기 시작하였다.

2018년도 경영평가 편람에서는 공공성과 사회적 가치를 강화하고 효율성 지표와 조화를 위하여 원칙적으로 적용하던 목표부여(편차) 방법의 예외를 인정하였다. 다만, 목표부여(편차) 방법에서 목표부여나 목표 대 실적으로 일부 사업의 목표 설정 방법이 전환되면서 목표 달성 난이도가 낮아지는 문제가 제기되었다. 이에 대응하기 위해서 주요사업 비계량 지표의 난이도 계수로 포함되어 있던 주요사업 평가지표의 적정성이 별도 지표로 독립되었다.

2019년도에는 주요사업 평가지표의 적정성이 ‘지표구성의 적정성 및 목표의 도전성’으로 세분되었다. 2020년도에는 다시 이 둘을 통합하여 ‘주요사업 계량 지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성’ 항목으로 변경되었다. 2023년도 공공기관 경영평가 편람에서는 목표부여(편차) 방법을 확대하여 다시 원칙적으로 적용하고 있다.<sup>1)</sup>

〈표 II-1〉 2008년도 비계량 평가방법

평가관점	정의	평가관점별 주안점	평가관점별 세부 내용
관리방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가지표를 관리하기 위한 제도, 계획, 프로세스, 관리기법 등의 방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지표 관리 방법</li> <li>방법 사용의 이유</li> <li>방법의 체계성/효과성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가지표를 관리하기 위한 방법은 무엇인가?</li> <li>이러한 관리방법을 사용하는 이유는 무엇인가? (여건분석)</li> <li>사용된 지표 관리방법이 체계적이며 효과적인가?</li> </ul>
실행방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>지표 관리방법이 적용되는 범위, 깊이 및 적용의 일관성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>방법 실행의 타당성</li> <li>방법 적용의 범위</li> <li>방법 적용의 깊이</li> <li>방법 적용의 일관성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지표관리방법이 경영환경의 변화를 반영하여 실행되고 있는가?</li> <li>지표 관리방법이 적용되는 범위는 어디까지인가?</li> <li>관리방법이 실행되는 수준은 어디까지인가?</li> <li>관리방법이 조직(경영) 영역에서 일관되게 적용되고 있는가? 관리방법 정착의 정도는 어떠한가?</li> </ul>
학습과 혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가와 개선 활동</li> <li>성과 공유 및 조직학습</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가와 개선 시스템</li> <li>성과의 공유 및 이를 통한 조직학습</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지표관리방법에 대한 평가체계가 갖추어져 있는가?</li> <li>평가체계를 통한 개선활동이 이루어지고 있는가?</li> <li>개선 혁신 성과가 조직 내(다른 업무 단위, 영역, 프로세스)에서 어느 정도 공유되고 있는가?</li> <li>성과의 공유를 통한 조직학습이 일어나고 있는가?</li> </ul>

자료: 기획재정부(2008), p. 24

사업 과정을 평가하기 위한 주요사업 비계량 지표의 세부적 평가 내용은 다음과 같이 변경되었다. 2008년도 비계량 지표는 〈표 II-1〉과 같이 ① 지표별 관리방법, ② 관리방법의 실행, ③ 학습과 혁신을 통한 개선 등 3가지 관점을 기준으로 하였다. 지표별 세부평가 내용을 각각 평가하고, 평점은 6등급을 기준으로 부여하였다. 각 세부평가 내용별 평가 등급에 대해 등급별 환산 점수를 부여하고, 이를 합산한 후 세부평가 내용의 항목 수로 나눈 점수를 등급별 점수 구간과 비교하여 도출되는 등급이 해당 지표의 최종 평점이 된다. 6등급 방법은 2010년도 공기업·준정부

1) 2018년 새로운 정부가 들어서면서 주요사업의 효율성 추구나 과도한 목표 설정으로 인하여 국정과제의 추진이나 공공성이나 공익성과 충돌, 회피 현상이 있다는 주장에 따라서 일부 정책사업 등에 한하여 주요사업 성과 지표의 목표 설정 방법으로 목표부여(편차) 방법에서 목표부여나 목표 대 실적으로 전환을 허용하였다. 이에 따라서 경영평가 편람에서 목표부여(편차)가 원칙인 목표 설정 방법이라는 것을 삭제하였다가 2023년도 경영평가 편람에서 목표부여(편차)의 적용을 다시 원칙으로 부활하였고, 2024년도 경영평가 편람에서는 목표부여(편차) 이외에 중장기 목표부여, 글로벌 실적 비교 방법을 원칙으로 추가하였다.

기관 경영평가 편람까지만 사용되었고 2011년도부터는 전반적인 운영 실적과 전년 대비 개선도를 고려하여 9등급을 부여하고 있다.

2011년부터 공공기관 경영실적평가에서 비계량 지표는 C등급(보통)을 기준으로 하여 5개 등급(A~E)으로 구분하며, 각 등급 내에서 우수한 성과를 낸 경우에는 '+점수'를 추가로 부여하여 총 9단계 등급 체계로 평가가 이루어진다. 등급 부여는 사업별 전반적인 운영 실적과 전년 대비 개선 정도를 종합적으로 고려하여 결정된다. 또한 외부 기관 등에서 도덕적 해이 사례를 반복적으로 지적한 경우에도 주목할 필요가 있다. 특히 기관의 개선 노력이 미흡하거나, 중대한 도덕적 해이 사례가 발생한 경우에는 해당 지표에 대해 최하위 등급(E)으로 평가할 수 있다.

주요사업의 결과를 평가하기 위한 계량 지표는 개별 지표의 특성을 반영하기 위해서 경영실적평가 편람에서 별도로 정한 경우를 제외하고는 목표부여(편차), 목표부여, 글로벌 실적 비교, 중장기 목표부여, 목표 대 실적,  $\beta$ 분포, 추세치 방법으로 달성 목표를 사전에 정한다. 각 목표 설정 방법에 대한 설명은 <표 II-2>에 제시하였다. 또한 계량 지표의 질적 수준 제고를 위하여 개별 지표별로 지표의 대표성과 산식의 적정성 등 난이도 평가를 한다. 계량 지표가 신설·수정되는 경우 특별한 사유가 없는 한 향후 3년간 해당 지표를 유지하는 것을 원칙으로 하되, 투입 지표의 성과 지표 전환 등 지표의 질적 개선을 위한 경우에는 예외를 인정한다(안나경 외, 2016).

공공기관 주요사업 부문 평가의 변화는 기관 간 경쟁을 강화하고, 도전적인 목표 설정을 유도하여 주요사업 평가의 변별력을 높이기 위해서 진행되었다. 이를 통해 주요사업 평가가 경영평가 총점에 미치는 영향을 확대하고자 하였다. 주요사업의 비계량 지표 평가의 경우에 9등급 평가 방식과 전년 대비 향상도 및 평가 유형 내 수준을 비교하는 비교평가 방식(yardstick competition)을 도입하면서 기관 간 경쟁을 촉진하였다. 주요사업의 계량 지표 평가의 경우에 2008년 목표부여(편차) 방식을 도입하고 이후 2014년에는 목표부여(편차) 방식을 2 표준편차 방식으로 전환하면서 목표치의 달성 난이도가 높아졌고 변별력이 강화되었다.

〈표 II-2〉 주요사업 계량 지표 목표 설정 및 평가 방법

평가방법	개요	비고
목표부여 (편차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정</li> <li>■ 최고·최저목표는 5년간 표준편차를 활용하여 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가 대상 실적치가 5년 이상 축적되고 신뢰할 만한 경우</li> </ul>
목표부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정</li> <li>■ 최저목표와 최고목표는 기준치에 일정 비율을 감안하여 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가대상 실적치가 3년 미만인 경우 또는 5년 이하 실적치가 있으나 신뢰하기 곤란한 경우</li> </ul>
글로벌 실적 비교	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 글로벌 우수기업의 실적치, 세계적 수준 등과의 격차, 비중 등을 활용하여 최고목표와 최저목표 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 글로벌 우수기업의 실적과 직접 비교하는 지표</li> <li>■ 국제적으로 공인된 기관에 의하여 평가·인증되는 국제기준의 성과 지표</li> <li>■ 또는 이를 활용하여 개발된 지표 등의 경우</li> </ul>
중장기 목표부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주무부처 중장기계획 또는 선진국 수준 등을 활용하여 최종 목표를 설정</li> <li>■ 연도별 목표는 사업수행기간과 최종목표를 활용하여 단위목표를 산출하고 목표부여 방법 등을 준용하여 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주무부처 중기계획 등을 통해 관리되고 있거나 선진국 대비 하위 수준인 공공서비스 등의 신속한 개선이 필요한 경우</li> </ul>
목표 대 실적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 편람에 목표수치를 제시하고 달성 여부 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가 대상 실적치가 5년 미만인 경우</li> </ul>
$\beta$ 분포	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 최상, 최하 직전년도 실적치를 감안, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률 범위 내에 있는지 고려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가 대상 실적치가 5~10년 이하로 축적되고 신뢰할 만한 경우</li> </ul>
추세치	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 회귀분석을 활용, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률 범위 내에 있는지 고려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가 대상 실적치가 10년 이상 축적되고 신뢰할 수 있는 경우</li> </ul>

자료: 기획재정부(2014), p. 30

### 3. 주요사업 평가지표의 설계 방법

현재 공공기관 주요사업 평가 지표는 성과관리의 적정성 관련 지표(비계량 지표)와 계량적 성과 관련 지표(계량 지표), 그리고 비계량 지표로서 평가지표의 적절성과 도전성에 대한 지표로 구성된다.

주요사업 성과관리 적정성 지표는 각 기관이 수행하는 주요사업의 추진계획 수립, 집행, 성과, 환류 등 전반적인 추진 과정을 종합적으로 평가한다. 이는 PDCA(Plan-Do-Check-Action) 사이클에 기반을 두고 있으며, 사업의 계획 수립, 실행, 성과 확

인, 이후 환류까지의 전 과정을 점검하는 것을 목표로 한다.

2024년도 공공기관 경영평가 편람도 이러한 접근 방식을 명확히 하고 있다. 편람에 따르면, 평가자는 각 주요사업별로 추진계획이 구체적이고 적절하게 수립되었는지, 계획이 실제로 적절하게 집행되었는지, 성과가 목표에 비추어 적절한 수준인지, 성과에 대한 분석 및 환류 활동이 효과적으로 수행되었는지를 종합적으로 평가하도록 규정하고 있다.

주요사업의 성과 지표는 사업의 구체적인 결과를 양적으로 측정한다. 각 기관별로 3~4개의 주요사업을 제시하고, 각 주요사업별로 1~4개의 해당 사업의 성과를 측정할 수 있는 계량 지표를 제시하여 달성 여부에 대해 평가단의 평가를 받는다. 주요사업과 이와 연관된 계량 지표들에는 인력, 예산, 정책의 중요도에 따라서 정해진 가중치 한도 내에서 상대적인 가중치를 부여한다.

공공기관 경영관리 평가지표 중 사회적 책임이나 재무성과관리, 효율성 지표의 경우에 일부 기관의 특성을 반영하여 맞춤형 지표를 어느 정도 인정해 주고 있지만 대부분 공통 지표를 적용하고 있다. 그러나 주요사업의 실적과 성과를 평가하기 위한 계량 지표는 공공기관마다 수행하는 주요사업이 상이하기 때문에 일부 발전사회사, 항만공사, R&D 지표나 안전 관련 지표와 같이 공통적으로 적용 가능한 사례를 제외하면 대부분 개별적으로 설계된다. 이로 인해 각 기관의 평가지표는 대표성, 난이도에서 차이가 발생하게 된다. 현재 주요사업의 계량 및 비계량 평가는 전년 대비 개선도와 유형 내 상대수준을 평가하기 때문에 지표의 달성 난이도에 따라 일부 기관은 평가에서 유리한 위치를 점할 수 있는 반면, 다른 기관은 상대적으로 불리한 상황에 처할 수 있다. 이는 평가의 형평성 및 수용성 문제 등의 원인이 되었다.

이러한 문제에 대응하고 주요사업의 계량 지표의 대표성과 도전성을 제고하기 위해서 타당성이 높은 계량적인 성과 지표를 선정하였는지에 대한 지표가 도입되었다. 2014년, 2015년도 평가에서는 주요사업 계량 지표의 우수, 양호로 난이도 보정계수를 적용한 적도 있다. 2018년부터 주요사업 평가지표 체계에 비계량 지표로서 계량 지표 구성의 적정성을 새롭게 도입하였다.

주요사업의 계량 지표의 도전성을 제고하고 기관별 달성 난이도를 조절하기 위한 다른 방법은 목표부여(편차) 방식을 적용하여 계량 지표의 목표치를 설정하는

것이다. 이 방식은 기존 연도 표준편차의 2배만큼 목표치를 설정한다. 이는 계량 지표의 목표치를 높이게 되었다. 하지만 평가 대상 기관이 달성이 용의한 지표만을 제시할 우려가 제기되었다. 이를 방지하기 위해서 공공기관 경영평가단 내에 지표설계단 혹은 지표설계팀을 운영하면서 주요사업 계량 지표의 대표성이나 산식의 적정성을 검토하고 심의한다. 2024년도 공공기관 경영평가 편람 지표개선 가이드라인에도 기관의 업무 특성에 따른 주요사업의 대표성이 있는 계량 지표의 설계와 성과 향상을 위한 도전적인 목표 설정을 원칙으로 제시하고 있다(기획재정부, 2023).

주요사업 계량 지표 구성의 적정성과 목표의 도전성을 확보하기 위해서는 몇 가지 세부 요소들을 충족할 필요가 있다. 우선, 각 기관은 설립 목적 및 고유 사업과 연계되는 대표성 있는 지표를 선정해야 한다. 주요사업 계량 지표는 3년 이상의 중장기적 관점을 바탕으로 설정되어야 하며, 성과(output)보다 결과(outcome)를 중심으로 구성하는 것이 바람직하다. 또한 각 지표의 계량을 위한 산식은 명확하고 논리적으로 설계되어야 하고, 지표 산출을 위한 데이터의 신뢰성과 타당성도 확보되어야 한다. 불명확한 산식이나 불안정한 데이터는 평가 결과의 신뢰성을 저해할 수 있기 때문이다. 마지막으로 지표의 목표치는 산식 구성 방식, 목표치 설정의 난이도, 사업 여건 변화 등을 종합적으로 고려하여 도전적으로 설정되어야 한다.

현재 공공기관 경영실적평가 제도는 대상 기관이 평가지표를 설계하고, 평가자는 해당 지표의 대표성과 적정성을 심의한다. 공공기관이 평가지표를 설계할 때 활용하는 방법 중 하나는 SMART 기법이다. SMART는 목표의 구체성(Specific), 측정가능성(Measurable), 달성가능성(Achievable), 관련성(Relevant), 기한성(Time-bound)의 5가지 요소로 구성되며, 이 단어들의 머리글자를 조합한 것이다(Dora, 1981; 라영재·이민상, 2024 재인용). 이 기법은 평가지표를 명확하고 측정가능한지, 달성가능한지, 조직의 전략적 방향과 일치하는지, 그리고 기한 내 성취할 수 있는지를 고려하여 효과적인 평가 및 성과 관리에 기여할 수 있다. 실제로 대부분의 공공기관은 경영실적 보고서를 통해 SMART 기법을 기반으로 주요사업의 계량 평가지표를 설계하고 있다고 보고하고 있다(라영재·이민상, 2024).

공공기관이 제출한 주요사업 계량 지표의 변경 내용은 평가단의 검토를 거친 뒤, 공공기관운영위원회의 심의·의결 절차를 통해 최종적으로 경영평가 편람에 반영된다. 평가지표의 적정성에 대한 검토는 다음과 같은 요소들을 중심으로 이루

어진다. 첫째, 기관의 정관이나 중장기 경영전략에 따라 주요사업이 적절하게 선정되고 정의되었는지를 확인한다. 둘째, SMART 기법 등의 활용을 통해 주요사업 계량 지표가 명확하고 측정 가능하며, 달성 가능하고 전략적으로 타당하게 설정되었는지를 점검한다. 셋째, 기관의 인력, 예산(사업비), 정책 우선순위 등을 종합적으로 고려한 가중치 배분이 적절하게 이루어졌는지를 평가한다(기획재정부, 2023; 라영재·이민상, 2024 재인용).

환경 변화, 주부 부처의 정책 변화 등으로 인하여 기존에 설정된 주요사업 계량 지표가 수정될 필요가 있는 경우도 발생한다. 이때는 평가 대상 기관이 개선이 필요한 계량 지표의 타당성을 자체적으로 검토하고 평가단 등 전문가가 2차적으로 개선 의견의 타당성을 검토하여 기획재정부에 제출하는 절차를 거치고 있다. 이 과정에서 공공기관은 설립 근거, 정관, 주요 업무, 조직, 관련 정부 정책과 평가 범주별 지표 개선 요청 사항, 변경된 지표명, 가중치, 평가 방법, 지표의 성격, 개선 시 득점 변경 효과 등을 자체적으로 검토해서 제출한다.

## 4. 사례 분석

이 부분에서는 한국전력공사, 한국도로공사, 한국관광공사의 공공기관 경영실적 평가를 위한 지표의 변경 내용을 검토하고 특징을 제시한다. 이 세 기관을 선정 이유는 각 기관이 1982년부터 현재까지 평가 대상으로 포함되어 있어 각 시기의 지표 변경 등을 파악하기가 용의하기 때문이다.

〈표 II-3〉 주요사업 부문 관련 용어 변화

한국전력공사		한국도로공사		한국관광공사	
연도	용어	연도	용어	연도	용어
1986	설립목적수행지표	1986	설립목적수행지표	1986	설립목적수행지표
1990	설립목적사업부문	1990	설립목적사업부문	1990	설립목적사업부문
1991	주요사업실적부문	1991	주요사업실적부문	1991	주요사업실적부문
1993	주요사업부문	1992	주요사업부문	1992	주요사업부문
2008	주요사업활동 주요사업성과	2008	주요사업활동 주요사업성과	2008	주요사업활동 주요사업성과
2011	주요사업	2011	주요사업	2011	주요사업

자료: 저자 작성

〈표 II-3〉은 공공기관 경영평가에서 사용된 공공기관 사업 평가 관련 용어를 정리한 것이다. 한국전력공사, 한국도로공사, 한국관광공사는 최초로 실시된 공공기관 경영평가부터 현재까지 지속적으로 평가 대상이 되어 왔으며, 이에 따라 주요 사업 평가지표 사례 분석의 대상으로 선정하였다.

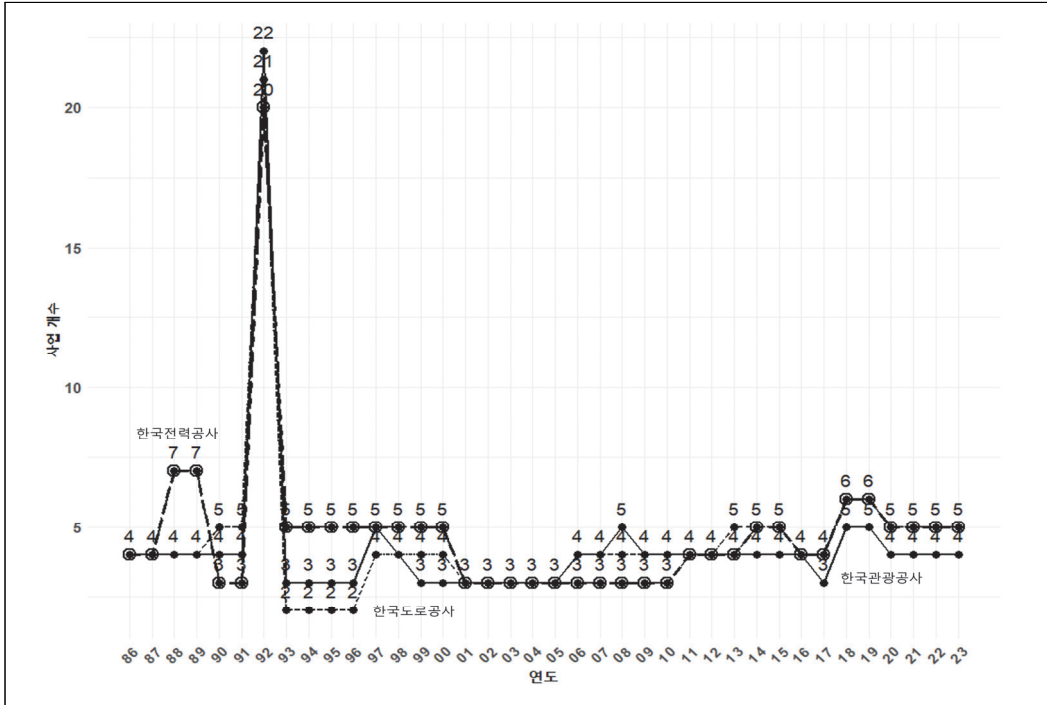
1986년에는 한국전력공사, 한국도로공사, 한국관광공사 모두 설립목적수행지표라는 용어를 사용하였다. 이는 기관이 설립 목적을 얼마나 충실히 수행하고 있는지를 중심으로 평가가 진행되었음을 의미한다. 이후 1990년대 초반으로 접어들면서 설립목적사업부문을 용어가 변경되었으며, 이는 기관이 설립 목적을 수행하는 개별 사업 부문을 평가 대상으로 포함했음을 시사한다.

1991년부터는 주요사업실적부문이라는 용어를 사용하였다. 이는 기관의 설립 목적 수행 여부를 평가하는 것이 아니라 기관의 주요사업을 구체적으로 실적 관점에서 평가하기 시작했음을 나타낸다. 2008년에는 주요사업활동과 주요사업성과라는 개념을 나누어 사용하였다. 이는 공공기관의 사업 평가가 기관이 수행한 사업의 결과뿐만 아니라 그 과정의 활동을 포함하는 체계로 발전한 것을 의미한다.

2011년 이후에는 평가 부문을 지칭하는 용어가 주요사업으로 정리되며 기관이 수행하는 핵심적이고 대표적인 사업을 평가하는 체계가 자리를 잡았다.

[그림 II-2] 주요사업 개수 비교

(단위: 개)



자료: 저자 작성

[그림 II-2]는 공공기관 경영실적평가에서 한국전력공사, 한국도로공사, 한국관광공사가 평가 대상으로 선정한 사업 개수를 나타낸다. 최근으로 올수록 평가 대상이 되는 사업의 개수가 안정화되는데 이는 대표 사업 중심으로 평가가 정착되는 과정으로 이해할 수 있다.

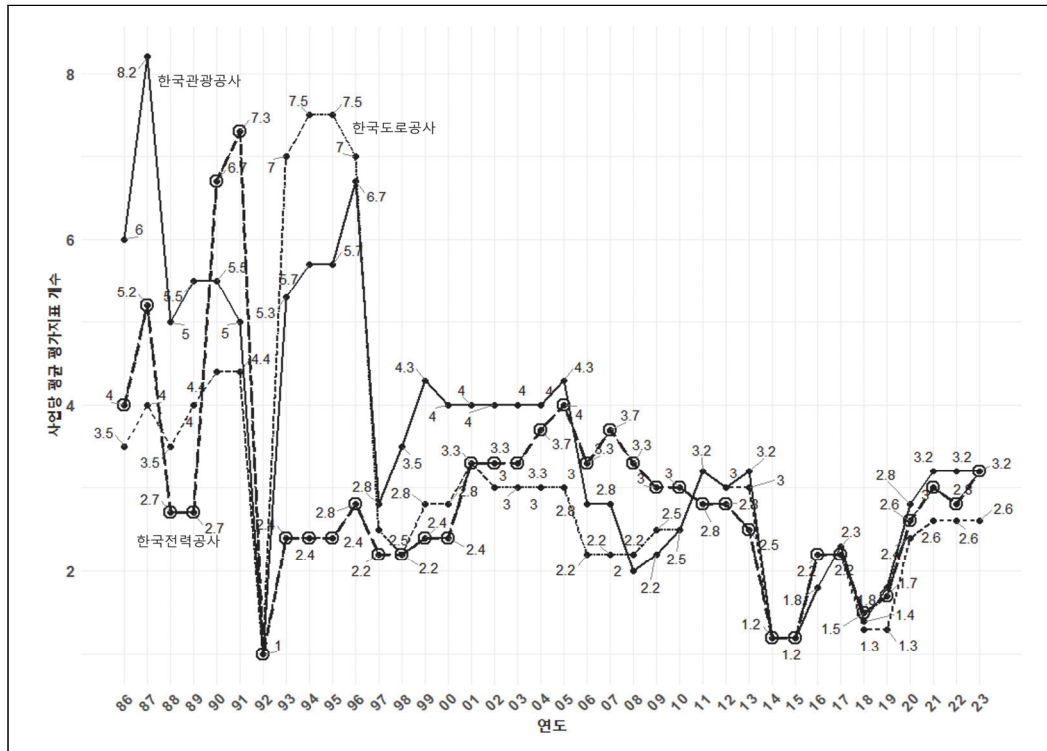
구체적으로 살펴보면 평가 대상 사업 개수는 최소 2개에서 최대 22개(1992년)까지 분포하며, 연도별로 큰 변동성을 보인다. 특히 1992년에는 평가 대상 사업 개수가 약 20여 개로 급증했다. 이는 공공기관 경영실적평가에서 각 기관의 대표적인 사업을 평가하는 개념이 정립되기 이전으로, 당시에는 기관의 다양한 사업을 최대한 폭넓게 평가하려는 시도로 해석된다. 이 시기에는 기관별로 다수의 사업이 평가되었으며, 사업 선정 기준이 현재처럼 체계적으로 정립되지 않았던 것으로 추정된다.

2008년 이전과 이후를 비교하면 평가 대상 사업 개수의 변화에서 뚜렷한 차이가 나타난다. 2008년 이전에는 연도별 사업 개수 편차와 기관별 편차가 상대적으로 컸다. 일부 연도에서는 특정 기관의 사업 개수가 급격히 증가하거나 감소하는 경

향을 보였다. 반면에 2008년 「공공기관 운영에 관한 법률」이 시행된 이후 평가 대상 사업 개수는 비교적 안정적으로 유지되기 시작했다. 이후 대부분의 연도에서 평가 대상 사업 개수가 3~6개 수준으로 유지되며, 기관 간 편차도 감소하였다. 이는 평가 체계가 정비되고 대표 사업 중심의 평가 방식이 자리 잡은 결과로 해석된다.

[그림 II-3] 사업당 평가지표 평균 개수

(단위: 개)



자료: 저자 작성

[그림 II-3]에서는 평가 대상 사업별 평균 평가지표 개수를 제시하였다. 이를 통해 사업별 평가지표 개수가 상대적으로 많은 시기, 기관별·연도별 편차가 큰 시기, 비교적 안정적인 경향을 보이는 시기를 확인할 수 있다.

1986년부터 1996년까지는 사업별 평가지표 개수가 많고, 기관별·연도별 편차가 가장 큰 시기이다. 이 시기에는 공공기관에 대한 개별적인 평가가 이루어졌으며, 각 기관 및 사업의 특성을 반영하기 위해 다양한 지표가 도입되어 활용되었다. 당시에는 표준화된 평가지표보다는 기관별 특성에 따라 개별적인 지표가 설정되는

경향이 강했으며, 이에 따라 유사한 사업이라도 기관별로 적용되는 평가지표 개수와 내용이 달라지는 사례가 빈번했다.

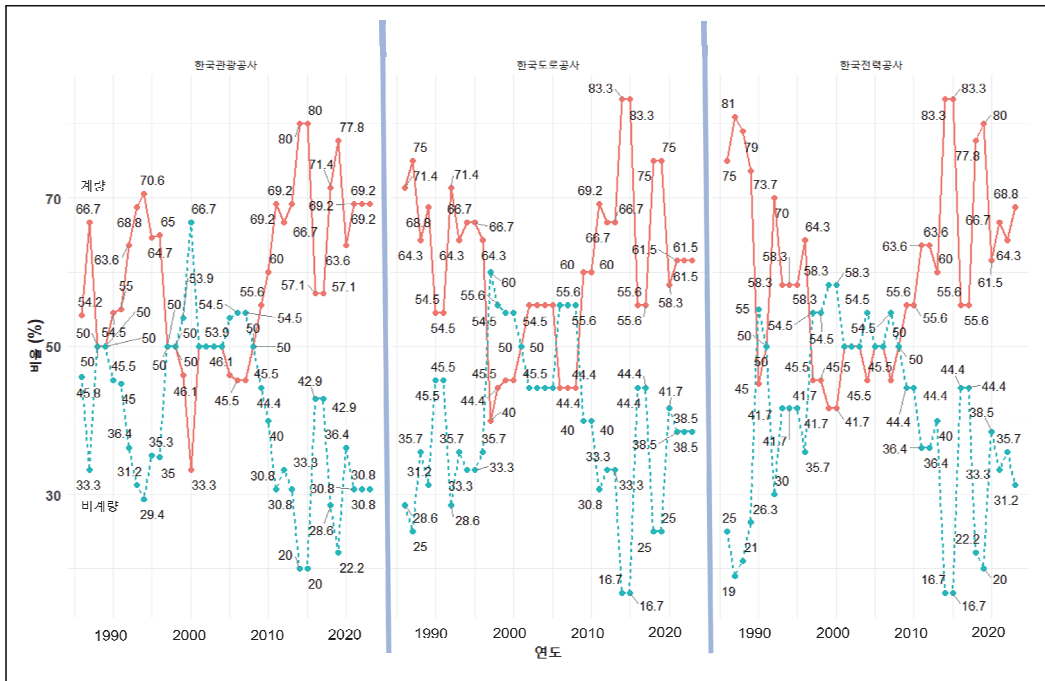
1997년부터 2010년까지는 기관 간 유사한 경향성이 나타나고 지표 개수와 편차가 감소하는 모습을 보인다. 이는 공공기관 사업 평가에 대한 표준화가 시도되는 단계로 볼 수 있으며, 평가 체계의 정립과 함께 대표적인 사업을 중심으로 하는 방식이 도입되기 시작한 시점이다. 이 시기부터는 공공기관 간 평가의 일관성을 확보하기 위해 기관별 특수성을 고려하면서도 일정한 기준을 적용하는 방식이 점진적으로 자리 잡았으며, 각 사업에 너무 많은 평가지표를 설정하지 않도록 지표의 개수를 조정하는 양상이 관찰된다.

2010년 이후에는 세 기관이 거의 동일한 변화 패턴을 보이기 시작한다. 이는 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률」이 시행되고 변경된 평가 체계가 정착되면서 주요사업 평가 과정과 평가지표가 표준화된 결과로 해석된다. 이 시기부터 주요사업과 세부 평가지표의 설정 기준이 명확해졌으며, 공공기관 경영평가 편람 등 공식 문서에 주요사업의 선정 방식과 평가지표 구성 원칙이 규정되었다. 이를 통해 평가기관, 피평가기관, 소유권 기관 간의 평가 대상 사업 및 지표 선정에 대한 공통된 이해가 형성되었다.

2014년부터는 대표적인 사업에 대한 평가와 간명한 평가지표 체계가 강조되면서 평균 평가지표 개수가 급락하는 모습을 보인다. 이는 평가의 효율성을 높이고 핵심적인 성과 요소를 중심으로 평가를 진행하려는 의도로 해석된다. 즉, 과거처럼 다양한 지표를 적용하여 기관별 특성을 고려하기보다는 일관된 기준을 적용하여 평가 과정의 투명성과 객관성, 평가 결과의 비교가능성을 확보하려는 변화가 반영된 것이다.

2018년 이후부터는 사업 평가지표의 개수가 다시 증가하는 경향을 보인다. 주요사업의 개수가 2018년에 비하여 2023년에 감소했음에도 불구하고, 주요사업 평가지표의 개수는 증가하였다. 평가자 입장에서는 각 사업을 평가하기 위한 다양한 관점이 필요하였고, 특정 지표에 의한 왜곡을 방지할 필요가 있었다. 평가 대상 기관은 평가지표에 기관의 특성을 반영할 필요가 있었다. 2018년 이후 사업당 세부 지표 개수의 증가는 이러한 필요에 대응한 결과로 볼 수 있다.

[그림 11-4] 주요사업 평가지표의 계량 지표와 비계량 지표 비율



자료: 저자 작성

공공기관 주요사업 평가의 계량 지표와 비계량 지표 비율을 살펴보면, 전반적으로 계량 지표의 비율이 비계량 지표에 비해 높게 나타난다. 공공기관 경영실적평가 체계에서 사업에 대한 평가는 계량 지표를 중심으로 정량적인 성과 평가가 이루어지는 경향이 강하고, 비계량 지표는 정책적 방향성과 사업 수행 과정 평가를 보완하고 있다. 다만 시기에 따라서 구체적인 특성에 차이가 있다.

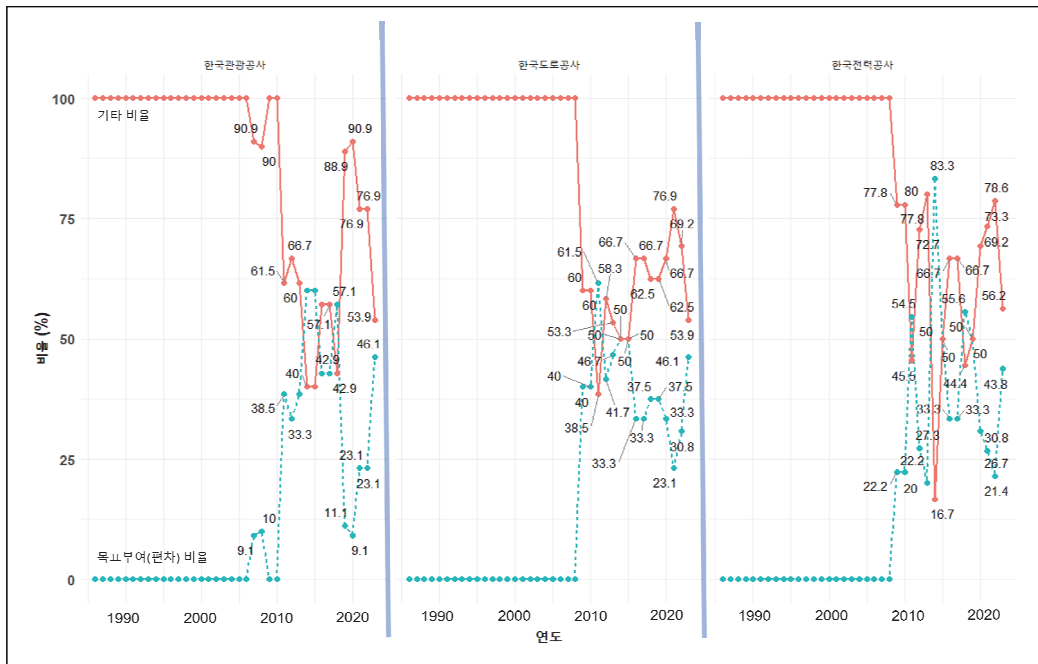
2008년 이전까지 각 기관 간 계량 지표와 비계량 지표 구성에는 뚜렷한 공통점을 찾기 어렵다. 이는 기관 및 사업의 특성에 따라 계량 지표가 많이 사용되거나, 반대로 비계량 지표가 많이 사용되었음을 의미한다. 당시 평가 체계는 개별 평가 체계로서 지표는 표준적으로 구성되기보다는 개별 기관 및 연도의 특성을 반영하는 방향으로 구성되었다. 다만 전체적인 경향으로 보았을 때 계량 지표가 비계량 지표보다 높은 비중을 차지하는데 이는 계량적으로 측정될 수 있는 사업의 결과 및 성과를 중심으로 평가가 이루어졌음을 보여준다.

1990년대 후반에는 비계량 지표의 비중이 계량 지표보다 높아지는 경향이 관찰된다. 이는 사업의 성과뿐만 아니라 사업 수행 과정에 대한 평가지표가 도입되기

시작하면서 비계량 지표의 비중이 증가했기 때문으로 판단된다. 이 시기에는 단순히 사업의 최종 결과만을 평가하는 것이 아니라 사업 추진 과정의 정책적 타당성, 운영상 적절성, 내부 절차 준수 여부 등 계량적인 방법으로 평가하기 어려운 요소들이 평가에 반영되는 변화가 있었던 것으로 볼 수 있다.

2000년부터 2010년까지는 계량 지표와 비계량 지표가 유사한 비중을 보이며 일정한 균형을 유지하는 경향을 보인다. 계량 지표와 비계량 지표를 조합하여 평가의 균형을 맞추려는 시도가 있었던 것으로 볼 수 있다. 그러나 2010년 이후부터는 계량 지표의 비중이 다시 증가하고 비계량 지표의 비중은 감소하는 경향이 뚜렷하게 나타난다. 이러한 변화는 계량 지표를 활용한 평가의 객관성 강화, 기관 간 비교 가능성 확보, 그리고 한 사업에 다양한 계량적 평가지표를 도입하는 경향이 반영된 결과로 판단된다. 반면, 기존에 사업 과정을 개별적으로 측정하던 비계량 지표들은 주요사업 성과관리의 적정성 등을 평가하는 방식으로 통합되면서 개별 지표의 개수 측면에서는 비중이 감소한 것으로 보인다.

[그림 II-5] 목표 설정 방식 중 목표부여(편차) 방식의 비중



자료: 저자 작성

그림 II-5)는 주요사업 계량 지표 목표 설정 방식 중 목표부여(편차) 방식과 그 외 방식의 비중을 비교해서 제시한다. 목표부여(편차) 방식은 기관의 과거 성과 데이터를 기반으로 표준편차를 활용하여 해당 연도의 성과 목표를 설정하는 방법이다. 이 방식은 같은 방식으로 목표를 설정하기 때문에 기관 간 성과를 비교하기 용이하고, 지속적인 성과 개선을 유도하는 장점이 있는 반면에 기관들의 평가 부담을 가중하고, 비현실적인 목표가 설정될 수 있다는 단점이 있다.

목표부여(편차) 방식은 2008~2009년부터 일부 기관에 적용되기 시작했다. 2014년부터는 목표부여(편차) 방식이 원칙적인 목표 설정 방식으로 자리 잡으면서 해당 방식의 비중이 급격히 증가하였다. 또한 2 표준편차만큼 높은 목표를 설정하도록 적용 방식이 변경되었다. 이로 인하여 기관들은 과거 실적 대비 더욱 도전적인 목표를 부여받게 되었으며 이는 성과 향상 압박, 평가 부담을 증가시키는 요인으로 작용하였다. 이 시기의 변화는 평가의 변별력을 높이고자 하는 정책적 의도가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

2018년부터는 목표부여(편차) 방식을 원칙으로 적용하는 규정이 삭제되면서 해당 방식의 비중이 급격히 줄어드는 양상을 보였다. 이는 목표부여(편차) 방식이 피평가 기관에게 과도한 부담을 주고, 목표의 난이도가 비현실적으로 설정되는 문제를 초래한다는 비판을 수용한 것이다. 목표부여(편차) 방식의 급격한 감소는 평가 대상 기관이 이에 대한 상당한 부담을 느끼고 있었음을 보여준다.

2023년을 보면 목표부여(편차) 방식은 단일한 목표 설정 방식임에도 불구하고 전체 목표 설정 방식 중 약 40%의 비중을 차지하고 있다. 이는 해당 방식이 여전히 성과 평가의 주요한 기준으로 활용되고 있음을 의미한다.

## 5. 소결

이 장에서는 주요사업 평가의 의의, 평가지표와 평가 방법의 변천, 현재 평가지표의 설계 방법을 검토하였다. 또한 1983년 평가부터 현재 평가까지 참여한 3개 기관의 각 시기별 주요사업 개수, 평가지표 개수, 계량 지표 및 비계량 지표 비중, 목표 부여 방식의 변화 등을 분석하여 주요사업 평가 체계의 변화가 구체적으로

어떻게 나타났는지 제시하였다. 역대 공공기관 경영실적평가 제도에서 공통적으로 나타나는 것은 공공기관 사업을 반드시 평가가 필요한 주요 부문으로 보고 있다는 것이다. 공공기관 경영실적평가의 주요사업 부문에 대한 주요한 문제의식과 이에 따른 변화 방향은 다음과 같다.

첫째, 공공기관 사업의 어떠한 측면을 평가할 것인지에 관한 문제이다. 공공기관은 사업의 효율적이고 효과적인 추진을 위해서 정부로부터 일정한 독립성을 갖는다. 이에 따르면 사업 추진 과정이 아닌 결과와 성과에 대한 평가가 필요하다. 이에 대한 반론도 존재한다. 공공기관 사업의 성과를 평가할 때, 단순한 결과 중심 평가만으로는 사업 수행의 적절성을 충분히 검토하기 어렵다. 과정 평가를 병행하면 사업 추진의 투명성과 절차의 적절성을 반영할 수 있으며, 외부 요인의 영향을 고려할 수 있다. 공공기관 평가 제도는 공공기관 사업에 대해서 결과 및 성과뿐만 아니라 과정을 평가하는 방향으로 변화했다. 결과 및 성과를 평가하기 위해서는 계량 지표를 활용하고, 사업 운영 과정을 평가하기 위해서는 비계량 지표를 활용한다. 이를 위한 이론적 기반도 마련하였다. 「공공기관 운영에 관한 법률」 이후 공공기관 경영평가는 Deming의 PDCA 관리 사이클을 참조하여 계획수립-실행-실적-피드백에 관한 평가지표를 포함한다(라영재, 2019).

둘째, 공공기관 사업을 평가하기 위한 지표를 어떻게 결정할 것인지에 관한 문제이다. 이는 평가의 객관성 및 비교가능성과 기관별 특성을 지표에 어떻게 반영하는지에 관한 것이다. 평가지표는 평가기관이 하향적으로 결정할 수도 있고, 피평가기관이 상향적으로 제안할 수도 있다. 하향식은 평가지표의 객관성과 일관성을 유지할 수 있으며, 정책 목표를 효과적으로 반영하고 평가의 표준화를 가능하게 한다. 하지만 기관별 특수성을 반영하기 어려우며, 지표의 경직성이 문제가 될 수 있고, 기관의 자율성을 저해할 가능성도 있다. 상향식은 기관별 특성을 반영할 수 있으며, 실무와의 정합성을 높이고 기관의 자율성과 책임성을 강화할 수 있다. 다만 객관성과 비교가능성이 낮아질 수 있으며, 기관이 지나치게 쉬운 지표를 설정할 가능성이 있다. 공공기관 주요사업의 평가지표 결정을 위해서 이전에는 하향식 방식을 활용하였지만 현재는 상향식 방식을 활용하도록 변화하였다. 평가 대상 기관이 쉬운 지표를 설정하는 문제는 지표의 품질에 관한 평가지표 도입 등을 통하여 보완하고 있다.

셋째, 기관별 변별력을 확보하는 문제이다. 평가의 목적은 각 기관의 문제점을 발견하고, 향후 더 나은 성과를 유도하는 데 있다. 이를 위해서 기관 간 비교 방법이 활용된다. 그러나 공공기관 주요사업 평가는 많은 기관이 고득점을 받는 경향이 있어 평가 결과의 변별력이 부족하다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 이를 해결하기 위한 대표적인 변화 중 하나가 목표부여(편차) 방식의 도입이다. 목표 부여에 표준편차를 고려하게 되면 현재 목표와 과거 실적이 연동된다. 과거 실적이 좋은 경우에 더 높은 목표가 설정되고, 낮은 경우에는 당해 목표가 부족분을 충당하게 설정된다. 이 방식은 지표 달성의 난이도를 높여 고득점 경향을 방지하고 기관 간 변별력을 높일 수 있다. 현재 공공기관 경영실적평가 제도에서 목표부여(편차) 방식은 주요한 목표 설정 방식으로 활용되고 있으며, 평가의 변별력을 높이기 위한 핵심적인 기제로 평가된다.

넷째, 평가 품질을 높이는 문제이다. 공공기관 사업 평가는 외부 전문가가 참여하여 수행되며, 평가의 품질을 높이기 위해서는 평가자가 사업에 대한 충분한 이해를 갖추는 것이 필수적이다. 이를 위해 공공기관 경영실적평가 제도에서는 평가 대상 기관이 외부 평가자에게 사업과 관련된 다양한 자료를 제공하도록 하고 있다. 평가 품질을 결정하는 중요한 요인 중에는 평가자의 평가지표에 대한 이해도도 포함된다. 평가 대상 기관이 평가지표 설계에 직접 참여하는 상향식 구조에서는 기관이 평가자의 지표 이해도를 낮춰 평가 결과를 잘 받으려는 전략적 행위를 취할 가능성이 존재한다. 예를 들어 기관이 자체적으로 설계한 지표가 지나치게 복잡하거나 모호하게 구성될 경우, 평가자는 실적을 정확히 판단하기 어려워 실제 성과보다 과도하게 긍정적인 평가 결과가 나올 수 있다. 이는 평가의 객관성과 신뢰성을 저하시킬 위험이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 공공기관의 사업 평가는 평가 대상 사업의 핵심을 잘 반영할 수 있는 대표 지표를 선정하고, 평가자가 이를 쉽게 이해하고 판단할 수 있도록 지표를 명확하고 간결하게 구성하는 방향으로 점차 변화해왔다.

현재 공공기관 경영실적평가 제도의 주요사업 평가는 앞서 제시한 문제에 대한 대응의 결과물이다. 다만 이러한 대응이 소기의 목적을 달성하였는지 검증해 볼 필요가 있다. 또한 이러한 변화들이 평가 결과에 미치는 영향에 대해서도 검토할 필요가 있다. 이 연구에서는 이후 공공기관 경영실적평가에 대한 기존 연구들이

과정 평가 포함, 지표 품질 평가지표 도입, 목표부여(편차) 방식의 도입 및 확대, 지표 구성의 복잡성 지양이라는 공공기관 주요사업 평가 제도의 변화를 어떻게 평가하는지를 정리한다.

---

### Ⅲ. 주요사업 부문 평가 특성에 대한 기존 연구 검토

---

#### 1. 주요사업 과정 지표와 성과 지표의 연계성에 관한 기존 연구

현재 공공기관 경영실적평가 제도의 주요사업 부문에 대한 평가는 말콤 볼드리지 모델 및 PDCA 모델을 기반으로 사업 수행 과정과 사업의 성과를 모두 평가하는 구조를 가지고 있다(라영재, 2019; 라영재, 2020; 성시경·정일환, 2021; 임홍래·라영재, 2023; 장다현·박용성, 2023). 이론적 근거에 의하여 과정 지표와 성과 지표 간 연계성이 존재할 것으로 예상되지만 실제 평가 결과에서 이 관계가 유의미하게 나타나는지는 검증이 필요하다. 조택(2008)은 2008년 개편된 경영실적평가 제도를 분석하였다. 이 연구는 개편에 대해서 기존 지표 체계를 리더십·전략-경영시스템-경영성과로 개편하여 지표 간 논리적 연계를 강화하려는 노력이 있었다고 평가하였다. 이러한 개편에도 불구하고 논리적 연계성이 실질적으로 적용되고 있는지에 대해서는 검증이 필요하다.

공공기관 경영실적평가의 과정 지표와 성과 지표 간 연계성이 기대만큼 강하지 않다는 연구로는 박미정(2010)이 있다. 이 연구는 2009년 공공기관 경영평가 데이터의 과정 지표(리더십·전략 및 경영시스템 부문)와 성과 지표(경영성과 부문) 간의 상관관계를 검토하였다. 그 결과, 두 지표 간에는 낮은 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 이는 과정 지표에서 높은 점수를 받은 기관이 반드시 성과 지표에서도 높은 점수를 받는 것이 아니라는 점을 시사하며, 과정 지표의 개선이 반드시 성과 지표의 향상으로 이어지지 않을 가능성을 보여준다.

주요사업 부문의 과정 지표와 성과 지표 간 연계성에 관한 연구로 라영재(2019)는 2013년부터 2015년까지의 공공기관 경영평가 데이터를 활용하여 주요사업 과정 지표와 주요사업 성과 지표 간의 관계를 회귀 분석하였다. 그 결과로 두 지표 간 유의미한 음(-)의 상관관계를 발견하였는데(2013년: -0.219, 2014년: -1.182, 2015년: -0.884), 이는 사업 관리가 잘 이루어지면 성과도 높을 것이라는 일반적 기대와 반

대되는 결과이다. 이 연구는 공기업과 준정부기관이 민간기업에 비해 사업 자율성이 상대적으로 낮고, 정부 정책을 대행하는 성격이 강하며, 사업의 다양성과 사업수혜의 보편성으로 인해 계량적인 사업성과를 측정하는 데 어려움이 존재한다는 점 등으로 인해서 과정 지표와 성과 지표 간 일반적으로 기대되는 정(+)의 관계가 나타나지 않고, 오히려 음(-)의 관계가 반복적으로 도출되었다고 설명한다.

김창완(2024)은 2017년부터 2022년까지의 주요사업 계량 지표와 비계량 지표 간의 관계를 분석한 결과, 두 지표 간 반비례 현상이 관찰되었음을 보고하였다. 구체적으로 주요사업 계량 지표 점수는 2017년 이후 지속적으로 상승하여 2022년에는 8점 증가한 88.4점을 기록한 반면, 비계량 지표 점수는 같은 기간 동안 6.5점 하락하여 62.1점을 기록하였다. 이 연구는 원인으로 목표부여(편차) 방식의 영향을 지적한다. 평가 대상 기관들이 달성하기 쉬운 계량 지표를 설정함으로써 계량 지표의 변별력이 낮아지고, 이에 따라 비계량 지표와의 관계가 약해진 것이다.

## 2. 주요사업 계량 지표 품질 평가의 적절성에 관한 기존 연구

공공기관 경영실적평가제도에서는 평가 대상 기관들이 평가 결과를 유리하게 만들기 위해 지표를 전략적으로 설정하는 행태를 방지하고자 지표의 품질을 평가한다. 이는 주요사업 평가의 공정성을 확보하기 위한 것이다. 하지만 기존 연구에서는 이러한 품질 평가의 적절성 및 효과성에 대한 의문을 제기하고 있다.

우윤석(2017)은 계량 지표의 구성 및 적절성 평가지표의 평정 기준이 명확하지 않고 전년도 평가 결과에 고착될 가능성이 높다는 점을 지적하였다. 또한 이 지표의 가중치 비중이 상대적으로 높다. 이는 평가지표의 품질을 높이기 위한 제도가 평가 결과의 균형을 저해할 수 있다는 문제를 시사한다.

이와 관련하여 곽채기·박현식(2021)은 평가지표의 전체적 구성 측면에서 주요사업 성과관리 적정성 지표와 지표 구성의 적정성 지표 간의 상호 관련성 및 중복성 문제를 지적하였다. 두 지표가 유사한 평가 목적을 가지고 평가가 중복적으로 이루어지게 된다면 기관들이 실질적인 성과 개선보다는 평가 대응 전략에 집중할 가능성이 높아진다. 이는 경영평가 체계 내에서 평가지표 간의 정합성이 부족하면

기관들의 전략적 대응이 더욱 심화될 수 있음을 시사한다.

지표 품질 평가를 통해서 지표의 도전성과 적정성을 담보할 수 있는지에 대해서 의문을 제기한 연구도 있다. 김태일·한동숙(2023)의 연구에서는 도전성 평가지표 득점률과 주요사업 계량 지표 득점률 간의 관계를 분석한 결과, 높은 음의 상관관계(-0.740)가 나타났다. 이러한 관계는 기관들이 목표 달성이 쉬운 지표를 전략적으로 선정하는 경향이 있음을 보여준다. 또한 지표 품질에 대한 평가지표 도입이 이러한 경향을 방지하지 못하고 있다고 볼 수 있다. 이와 유사한 결과는 김창완(2024)의 연구에서도 확인되었다. 이 연구는 공공기관 경영실적평가에서 지표 구성의 적정성 지표가 도입된 이후에도 주요사업 계량 지표의 득점률은 지속적으로 상승한 반면, 지표 구성의 적정성 지표에 대한 평가는 지속적으로 하락하는 경향을 보고하였다.

라영재·이민상(2024)은 2018년부터 2022년까지 공공기관 경영실적평가 데이터를 분석하여 지표 구성의 적정성 점수가 특정 등급(B~D+)에 집중되는 현상을 보고했다. 이는 평가 대상 기관들이 전체 경영평가 점수를 극대화하기 위해 지표 품질 평가에서 중간 수준의 점수를 확보하는 전략을 취한 결과로 해석된다.

### 3. 목표부여(편차) 방식 활용의 적절성에 관한 기존 연구

공공기관 경영실적평가의 주요사업 부문에서 목표부여(편차) 방식은 성과 목표 설정의 핵심적인 방법이다. 다만 기존 연구들은 목표부여(편차) 방식의 강화가 기관의 전략적 대응을 유발할 수 있으며, 평가의 공정성과 신뢰성에 영향을 미칠 가능성이 있음을 지적하고 있다.

김범준(2020)은 목표 부여 방식을 참여적 방식과 비참여적 방식으로 구분한다. 참여적 방식은 절차적 공정성(procedural fairness)에 대한 인식이 높고 동기부여가 된다는 장점이 있다. 반면 평가자와 피평가자 간 정보 비대칭(information asymmetry)이 높은 상황에서 피평가자는 상대적으로 달성하기 쉬운 목표를 설정하려는 유인(incentive)이 증가할 수 있다. 비참여적 방식은 이와 반대의 장점과 단점을 갖는다. 공공기관 경영실적평가에서 활용되는 목표부여(편차) 방식은 비참여적 목표

설정 방식으로 분류할 수 있다. 이 방식을 통해서 정보 비대칭 상황에서 도전적 목표를 설정할 수는 있으나 평가 대상 기관의 평가 결과에 대한 공정성이 낮다고 인식할 가능성이 있다.

목표부여 방식이 평가 결과에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 연구도 있다. 안태식 외(2011)는 각 목표 설정 방식에 따른 톱니효과(ratcheting effect)를 분석하였다. 연구에서는 추세치 기반 목표 설정 방식, 목표부여(편차) 방식, 목표 대 실적 방식을 비교하였다. 세 가지 방식은 당기에 목표를 초과 달성한 경우에 초과 달성 성과의 일정 비율이 차기 목표에 반영되는 경향이 있다. 이 중 목표부여(편차) 방식이 가장 높은 반영 비율을 보였다. 특히 목표부여(편차) 방식이 적용된 지표에서는 당기 목표를 달성하지 못한 경우에도 차기 목표가 감소하지 않고 오히려 증가하는 현상이 나타났다. 이는 목표 설정 방식이 기관의 성과관리에 직접적인 영향을 미칠 수 있고, 기관이 목표 설정 방식에 따라 전략적으로 대응할 가능성이 높음을 의미한다.

목표부여(편차) 방식이 평가 대상 기관의 실질적인 성과 향상을 유도할 수 있는지에 대해서는 기존 연구의 견해가 엇갈린다. 일부 연구는 목표부여(편차) 방식이 조직의 성과 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사하는 반면, 다른 연구는 평가 방식 자체가 평가 결과를 왜곡할 가능성이 있음을 지적한다.

조직 성과에 긍정적일 수 있다는 연구로 이진관 외(2019)가 있다. 이 연구는 목표부여(편차) 방법의 효과성을 검증하기 위해 민간기업을 대상으로 목표부여(편차) 점수와 주식수익률 간의 관계를 분석하였다. 목표부여(편차) 방식으로 측정된 점수와 주식수익률 사이에는 통계적으로 유의한 양(+)의 관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 목표부여(편차) 방식이 적절하게 적용된다면 조직의 성과 향상을 유도할 수 있는 평가 방식이 될 가능성이 있음을 의미한다.

반면, 장두석(2022)은 목표 대 실적, 목표부여, 목표부여(편차) 방식을 비교하여 평가 방식 자체가 기관의 평가 결과에 미치는 영향이 크다는 점을 제시하였다. 제조업 관련 사업을 수행하는 공공기관을 대상으로 시뮬레이션 한 결과, 목표 대 실적, 목표부여, 목표부여(편차) 방식순으로 평가 점수가 구조적으로 높게 나타났다. 평가 점수의 변동성을 나타내는 표준편차는 목표부여(편차), 목표부여, 목표 대 실적순으로 높았다. 이는 기관의 실제 경영 성과보다는 평가 방식 자체가 평가 결과에

영향을 미칠 가능성이 있음을 의미한다.

목표부여(편차) 방식이 적절하게 적용되고 있는지에 대한 기존 연구의 견해는 다음과 같다. 2014년부터 공공기관 경영평가에서는 주요사업 계량 지표에 적용하던 목표부여(편차) 방식을 2 표준편차로 변경하였다. 이에 따라 계량 지표의 목표치가 상승하는 현상이 나타났다. 기존 연구들은 이러한 방식이 기관들의 전략적 대응 행태를 유발할 가능성이 있음을 지적하였다. 이용필(2016)은 위탁집행형 준정부기관을 대상으로 한 연구에서 기관들이 평가 득점에 유리한 계량 지표를 설계하는 경향이 있음을 확인하였다. 성시경·이재완(2023)은 델파이 연구를 통해 경영평가 전문가 및 기관 담당자들이 현재의 목표부여(편차) 방식에 대해 문제를 인식하고 있으며, 평가지표 수정 과정에서 기관들이 평가 결과를 극대화하려는 전략을 취할 가능성이 높다고 응답했음을 보고하였다.

목표부여(편차) 방식으로 목표를 설정할 때 외생 변수(external factors)에 대한 고려가 부족하다는 점을 제기한 연구도 있다. 윤성용(2023)은 공공기관 경영실적 평가의 목표부여(편차) 방식이 2 표준편차를 이용해 최고 목표를 일괄적으로 설정하기 때문에 외생 변수의 영향을 충분히 반영하지 못한다고 지적하였다. 코로나19와 같은 거시적 환경 변화가 심한 상황에서는 목표부여(편차) 방식이 기관의 성과와 무관하게 급격한 점수 하락을 초래할 수 있으며, 이로 인하여 평가의 공정성과 현실성이 저하될 가능성이 있다.

#### 4. 주요사업 부문 지표의 복잡성에 관한 기존 연구

공공기관 주요사업 부문 평가지표는 기관의 핵심 성과를 측정하는 중요한 역할을 한다. 기존 연구들은 이들 지표가 과도하게 복잡하거나 부정확하게 설정된다면 평가의 신뢰성과 타당성이 저해될 수 있음을 지적하고 있다. 평가지표의 복잡한 구성은 평가 대상 기관의 전략적 대응뿐만 아니라, 공공 성과 측정의 본질적인 복잡성, 측정 방법론의 미비 등 다양한 요인에서 비롯될 수 있다.

Smith(1995)에 따르면 평가지표를 복잡하게 구성하는 경향은 공공부문의 성과관리에 대한 전략적 대응(strategic responses)의 일환으로 설명할 수 있다. 평가 대상

기관은 평가자에게 성과를 왜곡하여 보고할 가능성이 있으며, 이를 창의적 보고(creative report)와 사기(fraud)의 두 가지 유형으로 구분한다. 창의적 보고는 사건이나 성과를 기록하는 과정에서 평가 대상 기관에 일정한 재량이 있을 때 발생하며, 다양한 형태로 나타날 수 있다. 이는 기관이 의도적으로 평가자를 속이려는 목적이 없더라도, 성과 측정 과정에서 다양한 관점과 해석 방식이 존재하기 때문에 발생할 수 있는 현상이다. 그러나 이러한 창의적 보고가 과도하게 이루어질 경우, 평가를 위한 정보와 지표가 지나치게 복잡해지고, 평가 결과의 신뢰성을 저하시킬 가능성이 높아진다.

정종대(2019)는 공공기관 경영실적평가의 주요사업 부문 평가지표가 대표성을 충분히 갖추고 있는지, 혹은 지나치게 복잡하게 구성되었는지를 평가하였다. 이를 위해 지표 구성 방식, 주제, 지표 구성 과정, 지표 체계 등의 측면에서 주요 참여자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과, 현재 공공기관 경영평가에서 활용되는 기관별 주요사업 지표들은 지나치게 복잡하게 구성되어 평가의 이해도를 저해할 가능성이 있다. 한편으로 해당 지표들은 사업의 실질적인 성과를 정확히 반영하는 대표성도 부족하다는 평가를 받았다.

곽채기·박현식(2021)은 공공기관 경영평가제도를 메타평가(meta-evaluation) 기준 중 하나로 평가지표의 측정 가능성(measurability)을 제시한다. 이 연구는 2019년 공공기관 경영평가 편람을 분석하여 일부 평가지표가 과도하게 세분화되어 평가의 효과성과 효율성을 저해할 가능성이 높다고 지적하였다.

## 5. 소결

본 장에서는 공공기관 주요사업 부문 평가와 관련된 기존 연구를 검토하였다. 기존 연구들은 공공기관 주요사업 평가 체계에서 과정 지표와 성과 지표의 연계성, 계량 지표 품질 평가의 적절성, 목표부여(편차) 방식의 효과, 그리고 평가지표의 복잡성이 평가 결과에 미치는 영향에 대한 다양한 분석을 수행하였다.

주요사업 과정 지표와 성과 지표 간의 연계성에 대해서 기존 연구들은 두 지표 간 논리적 연계성이 이론적으로 존재하지만, 실제 평가 결과에서는 낮은 상관관계

를 보이거나 음(-)의 상관관계가 나타나는 경향을 제시한다. 이는 공공기관의 사업 특성과 정부 정책 대행의 특성상 계량적인 성과 측정이 어렵기 때문으로 해석된다. 또한 일부 연구에서는 계량 지표와 비계량 지표 간 반비례 관계가 나타나며, 목표부여(편차) 방식의 영향으로 계량 지표의 변별력이 낮아지고 비계량 지표와의 관계가 약화되었음을 보고한다.

계량 지표 품질 평가의 적절성에 관한 연구들은 평가 대상 기관이 달성하기 쉬운 목표를 설정하는 전략적 대응을 방지하기 위해 도입된 지표 품질 평가가 실질적인 지표 개선으로 이어지지 못하고 있음을 지적한다. 일부 연구에서는 지표 구성의 적정성 평가가 도입된 이후에도 주요사업 계량 지표의 평균 점수는 지속적으로 상승한 반면, 지표 구성의 적정성 평가는 지속적으로 하락하는 현상을 보고하였다. 또한 주요사업 성과관리 적정성 지표와 지표 구성의 적정성 지표 간 중복성이 평가의 신뢰성을 저해할 수 있음을 지적하며 평가지표의 정합성을 확보할 필요성을 제기하였다.

목표부여(편차) 방식의 효과성에 대한 연구들에 따르면 이 방식이 평가 대상 기관의 성과 향상을 유도할 수 있는지에 대한 견해가 엇갈린다. 일부 연구는 목표부여(편차) 방식이 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사하였으나, 다른 연구는 평가 방식 자체가 평가 결과를 왜곡할 가능성이 있음을 지적하였다. 또한 목표부여(편차) 방식이 외생 변수의 영향을 충분히 반영하지 못하기 때문에 거시적 환경 변화가 심한 상황에서는 기관의 실질적 성과와 관계없이 평가 점수가 급격히 하락할 가능성이 있다고 주장하는 연구도 존재한다.

평가지표의 복잡성이 평가 결과에 미치는 영향을 다룬 연구들은 평가 대상 기관의 전략적 대응, 공공 성과 측정의 본질적 복잡성 및 측정 방법론의 미비 등으로 인해 평가지표가 복잡하게 구성되고 이로 인하여 평가지표의 신뢰성과 타당성이 저하될 수 있다고 제시한다. 공공기관에 대한 평가지표가 지나치게 세분화되면서 평가의 효과성과 효율성이 저해될 가능성이 있다는 지적이 존재하며, 평가지표가 기관의 실질적 성과를 반영하는 대표성을 갖추지 못한다는 지적도 존재한다.

이러한 기존 연구의 시사점을 바탕으로 다음 장에서는 공공기관 주요사업 부문 평가 데이터 분석을 통해 다음과 같은 사항을 실증적으로 검증하고자 한다. 우선 주요사업 비계량 지표(과정 평가)와 계량 지표(결과 평가) 간의 연관관계를 분석하

여 과정 지표와 성과 지표 간의 이론적 연계성이 실제 평가 결과에서도 나타나는지 검증할 예정이다. 또한 계량 지표 품질 평가가 실제 평가 결과에 미치는 영향을 분석한다. 목표부여(편차) 방식이 기관의 평가 결과에 미치는 영향을 분석하는 것도 연구의 주요 과제 중 하나이다. 마지막으로 평가지표의 복잡성이 주요사업 평가 결과에 미치는 영향을 분석할 것이다.

## IV. 공공기관 경영실적평가 데이터 분석

### 1. 데이터 구성

본 연구는 2018년부터 2023년까지 6개 연도의 공공기관 경영실적평가 결과 데이터를 활용하여 분석을 수행한다. 공공기관 경영실적평가는 완료된 이후 결과보고서를 발간하며, 여기에는 공기업 및 준정부기관별 평가 결과, 각 기관의 상대 순위, 평가지표별 가중치 및 득점 현황 등이 포함되어 있다.

〈표 IV-1〉 각 연도 공공기관 경영평가제도의 주요 구성

(단위: 개, 점)

연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023
평가 대상 기관 수	128	129	131	130	130	87
공기업	35	36	36	36	36	32
준정부기관	93	93	95	94	94	55
평가 범주 및 가중치						
공기업	경영관리(55)	경영관리(55)	경영관리(55)	경영관리(55)	경영관리(55)	경영관리(55)
	주요사업(45)	주요사업(45)	주요사업(45)	주요사업(45)	주요사업(45)	주요사업(45)
	가점(1.2)	가점(1.2)	가점(1.3)	가점(1.3)	가점(5)	가점(5)
준정부기관 (위탁)	경영관리(45)	경영관리(45)	경영관리(45)	경영관리(45)	경영관리(45)	경영관리(45)
	주요사업(55)	주요사업(55)	주요사업(55)	주요사업(55)	주요사업(55)	주요사업(55)
	가점(1.2)	가점(1.2)	가점(1.3)	가점(1.3)	가점(5)	가점(5)
준정부기관 (기금)	경영관리(50)	경영관리(50)	경영관리(50)	경영관리(50)	경영관리(50)	경영관리(50)
	주요사업(50)	주요사업(50)	주요사업(50)	주요사업(50)	주요사업(50)	주요사업(50)
	가점(1.2)	가점(1.2)	가점(1.3)	가점(1.3)	가점(5)	가점(5)
평가지표						
경영관리	경영전략 및 리더십	경영전략 및 리더십	경영전략 및 리더십	경영전략 및 리더십	경영전략	경영전략
	사회적 가치 구현	사회적 가치 구현	사회적 가치 구현	사회적 가치 구현	사회적 책임	사회적 책임
	조직인사 재무관리	조직인사 재무관리	조직인사 재무관리	조직인사 재무관리	조직 및 인적자원관리	조직 및 인적자원관리
	보수 및 복리후생비	보수 및 복리후생관리	보수 및 복리후생관리	보수 및 복리후생관리	보수 및 복리후생관리	보수 및 복리후생관리
	혁신과 소통	업무효율	업무효율	업무효율	업무효율	업무효율
		업무효율	업무효율	업무효율	재무성과관리	재무성과관리

〈표 IV-1〉의 계속

연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023
주요사업	주요사업 성과관리의 적정성(비계량)					
	주요사업 성과(계량)					
	주요사업 지표 구성의 적정성	주요사업 계량 지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성				

자료: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2018~2023년도 자료를 이용하여 저자 작성

공공기관 경영실적평가 제도는 2008년부터 상대평가 방식을 도입하여 공기업 및 준정부기관을 대상으로 평가 결과에 따른 상대 순위를 부여하고 있다. 공기업과 준정부기관의 평가 범주는 경영관리 및 주요사업이며, 두 부문에서 동일한 평가 항목이 적용되지만 기관 유형별로 가중치에 차이가 있다. 〈표 IV-1〉에서는 각 연도 공공기관 경영평가편람을 기준으로 주요한 특징을 제시한다.

2018년부터 2022년까지 평가 대상 기관 수는 대체로 130개 내외를 유지했으나, 2023년에는 87개로 크게 감소하였다. 2023년에는 공기업은 36개에서 32개로 4개 감소하였다. 이는 부산·인천·여수광양·울산 4개 항만공사가 주무 부처의 평가를 받는 기타공공기관으로 변경된 것이다. 준정부기관은 94개에서 55개로 39개 감소하였다. 이는 독립기관화 등의 이유로 39개 기관이 기타공공기관으로 변경되었기 때문이다. 기타공공기관은 220개에서 260개로 40개 증가하였다. 또한 신규 지정된 기관으로 한국특허기술진흥원이 추가되었으며, KAIST, GIST, DGIST, UNIST 등 4개 기관이 지정 해제되면서 일부 감소가 발생했다.

평가 가중치는 2018년부터 2023년까지 공기업은 경영관리 55점과 주요사업 45점의 가중치를 유지하고 있으며, 준정부기관(위탁)은 경영관리 45점, 주요사업 55점으로 구성된다. 준정부기관(기금)은 경영관리 50점과 주요사업 50점의 가중치를 적용한다.

각 기관 유형의 운영 방식과 기능적 특성을 공공기관 경영실적평가 제도에 반영하기 때문에 평가 유형 간 가중치 차이가 발생한다. 공기업은 상대적으로 독립적인 경영체계를 가지고 있으며, 자체 수익 창출을 목적으로 운영되는 경우가 많다. 이에 따라 경영관리의 중요성이 높고 경영관리 부문 비중이 크게 반영된다. 준정부기관(위탁)은 정부가 수행해야 할 공공서비스를 대신 수행한다. 이러한 기관들은 정책 사업 수행이 중심이 되므로 주요사업의 성과와 적정성이 경영관리보다 더

중요한 평가 요소로 작용한다. 이에 따라 주요사업의 비중이 더 크고 경영관리의 가중치는 상대적으로 낮다. 준정부기관(기금)은 특정한 기금의 운용을 담당하며 사업 수행과 기금 운영의 균형을 맞추는 것이 핵심 과제이다. 따라서 경영관리와 주요사업의 중요도가 동등하게 반영될 수 있도록 가중치를 50:50으로 설정하여 평가의 균형을 맞추고 있다.

경영관리 부문의 평가지표는 2018년부터 2023년까지는 유사한 항목을 유지하고 있다. 주요 변화를 살펴보면 2019년에 혁신과 소통이 제외되고 업무효율이 추가되었다. 혁신과 소통이 제외된 것은 당시 가점으로 기관별 협업·혁신·시민참여 우수사례의 성과를 최대 1점까지 반영하였는데 이로 인한 두 지표 간 중복 때문으로 보인다. 2022년부터 경영전략 및 리더십이 경영전략으로 변경되고 리더십은 세부 평가지표로 포함되었다. 사회적 가치 구현은 사회적 책임으로 명칭이 변경되었다. 업무효율은 2022년부터는 제외되고 재무성과관리로 변경되었다.

주요사업 부문은 2018년과 2019년에는 주요사업 성과관리의 적정성 지표가 기관당 1개로만 구성되었다. 2020년부터는 주요사업마다 주요사업 성과관리의 적정성 지표가 배치되는 방식으로 변경되었다. 이는 기관의 주요사업별 성과관리가 보다 세부적으로 평가될 수 있도록 조정된 것으로 볼 수 있다.

평가지표 명칭 변경은 다음과 같다. 2018년부터 2021년까지는 주요사업 성과관리의 적정성(비계량), 주요사업 성과(계량), 주요사업 지표 구성의 적정성으로 구성되었다. 그러나 2023년에는 주요사업 계량 지표 구성의 적정성 및 목표의 도전성으로 명칭이 변경되었다.

가점 항목은 2018년부터 2019년까지 기관별 협업·혁신·시민참여 우수사례의 성과 반영 최대 1점, 우수 협조기관 최대 0.2점으로 구성되었다. 2020년에는 우수 협조기관에 부여하는 점수가 최대 0.3점으로 증가하였고 코로나19 대응 노력과 성과 가점이 추가되었다. 2022년부터는 기존의 가점이 제외되고 공공기관 혁신계획 실행 노력과 성과 가점이 도입되었다. 2023년에도 동일한 가점 체계가 유지되었다. 특히, 2022년부터 가점 총점이 기존 1.2~1.3점 수준에서 5점으로 확대되면서 평가 결과에 미치는 영향력이 더욱 커진 것이 특징적이다.

이 연구에서는 평가 제도의 특징이 공공기관 주요사업 평가 결과에 어떤 영향을 미치는지를 검토하고자 한다. 그러나 공공기관 주요사업 평가 결과에 영향을 미치

는 요인은 평가 제도의 특징뿐만 아니라 기관별 운영 방식, 사업 환경, 정책적 변화 등 다양한 외생 변수도 포함될 수 있다. 이에 따라 데이터에서 직접 확인하기 어려운 생략된 변수의 영향을 통제하기 위한 방법이 필요하다.

이를 위해 본 연구는 2018년부터 2023년까지 6개 연도의 공공기관 경영평가 데이터를 패널데이터로 구성하였다. 패널데이터를 활용하면 시간에 따른 기관별 특성을 반영할 수 있으며, 개별 기관의 고유한 특성이 평가 결과에 미치는 영향을 보다 정확하게 분석할 수 있다. 분석 대상은 6개 연도에 공통으로 평가에 참여한 기관으로 한정하였으며, 최종적으로 총 84개의 관측치(공기업 30개, 준정부기관 54개)로 구성하였다.

## 2. 분석 모형 및 주요 변수

이 연구에서는 공공기관 경영평가 및 주요사업 평가 결과에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 세 가지 모형을 사용하였다. 각 모형은 경영평가 등급과 주요사업 계량 득점률에 대한 설명변수를 활용하여 평가 결과의 영향 요인을 파악하고자 한다. 분석 모형은 <표 IV-2>에 제시하였다.

<표 IV-2> 분석 모형

모형	종속변수	독립변수	분석 목적
1-1	경영평가 등급 (공기업)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경영관리 부문</li> <li>■ 주요사업 부문</li> <li>■ 가점</li> </ul>	경영실적평가 등급에 대한 각 평가 부문 결과의 기여도 확인
1-2	경영평가 등급 (준정부기관)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경영관리 부문</li> <li>■ 주요사업 부문</li> <li>■ 가점</li> </ul>	
2	주요사업 계량 득점률	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주요사업 비계량 지표 득점률</li> <li>■ 품질 점수 득점률</li> <li>■ 평가지표의 복잡성</li> <li>■ 목표 달성 난이도</li> </ul>	주요사업 계량 점수에 대한 비계량 점수, 지표 점수, 평가 복잡성, 달성 난이도의 영향 확인

자료: 저자 작성

모형 1-1에서는 공기업을 대상으로 경영실적평가 등급이 경영관리 부문 점수, 주요사업 부문 점수, 가점에 의해 어떻게 결정되는지를 분석한다. 이를 통해 공기업의

경영평가 등급이 각 평가 부문의 점수와 어떤 관계를 가지는지 확인할 수 있으며, 특정 부문의 점수가 경영평가 결과에 더 큰 영향을 미치는지를 검토할 수 있다.

모형 1-2는 준정부기관을 대상으로 동일한 분석을 수행한다. 공기업과 준정부기관으로 나누어 분석하는 이유는 평가 방식이 유형별 상대평가 체계를 기반으로 하기 때문이다. 공기업과 준정부기관은 각각의 그룹 내에서 평가를 받으며, 등급 역시 그룹별 상대적인 성과에 따라 결정된다.

모형 2에서는 주요사업 계량 지표 득점률이 주요사업 비계량 지표 점수 득점률, 평가 복잡성, 달성 난이도 등의 변수에 의해 어떻게 영향을 받는지를 분석한다. 이를 통해 주요사업 평가에서 계량 지표와 비계량 지표 간의 관계를 확인하고, 평가 방식의 복잡성과 목표 달성의 난이도가 계량 점수에 미치는 영향을 검토할 수 있다.

〈표 IV-3〉 주요 변수의 측정과 계산

변수	정의	산식
종합 등급	당해 경영실적평가 결과를 반영한 유형별 상대등급	공기업과 준정부기관의 상대등급을 결과보고서에서 추출
경영관리 부문 득점률	기관이 경영관리 부문에서 받은 점수의 가중치를 반영한 득점률(%)	경영관리 부문 점수 합계 / 경영관리 부문 가중치 합계 × 100
가점 득점률	기관이 가점 부문에서 받은 점수의 가중치를 반영한 득점률(%)	가점 점수 합계 / 가점 가중치 합계 × 100
주요사업 계량 지표 득점률	기관이 주요사업 계량 지표에서 획득한 점수의 가중치를 반영한 득점률(%)	주요사업 계량 점수 합계 / 주요사업 계량 가중치 합계 × 100
주요사업 비계량 지표 득점률	기관이 주요사업 비계량 지표(성과관리 적정성 평가)에서 획득한 점수의 가중치를 반영한 득점률(%)	주요사업 비계량 점수 합계 / 주요사업 비계량 가중치 합계 × 100
지표 점수 득점률	주요사업 계량 지표의 구성 적정성과 목표 도전성 평가에서 획득한 점수의 가중치를 반영한 득점률(%)	지표 선정의 적정성 점수 합계 / 지표 선정의 적정성 점수 가중치 × 100
평가지표의 복잡성	기관이 주요사업 지표별로 설정한 목표 설정 방법의 개수	주요사업 계량 지표 목표 설정 방식의 개수 / 주요사업 개수
목표 달성 난이도	기관이 주요사업 지표별로 설정한 평가 방법 중 목표부여(편차) 방식의 비중(%)	목표부여(편차) 개수 / 주요사업 계량 지표 목표 부여 방법 개수 × 100

자료: 저자 작성

〈표 IV-3〉에서는 분석에 활용될 주요 변수의 정의와 이를 계산하기 위한 산식을 제시하였다.

종합등급은 당해 공공기관 경영실적평가 결과를 바탕으로 유형별로 산출된 상대 등급이다. 등급은 6개가 존재하며 탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(D), 아

주 미흡(E)으로 구성된다.

경영관리 부문 득점률, 주요사업 계량 지표 득점률, 주요사업 비계량 지표 득점률, 지표 점수 득점률은 해당 부문의 득점 합계를 해당 부문의 가중치로 나누고 100을 곱하는 방식으로 산출하였다. 공공기관 경영실적평가는 각 기관의 특성을 반영하기 위해서 유형별로 가중치를 다르게 설정하는데 이를 비교하기 위해서는 절대 점수보다는 득점률(%)을 활용하는 것이 적절하다.

구체적으로 경영관리 부문은 경영관리 부문 점수 합계를 경영관리 부문 가중치 합계로 나눈 후 100을 곱하는 방식을 적용한다. 주요사업 계량 지표 득점률은 주요사업 계량 점수 합계를 주요사업 계량 가중치 합계로 나눈 후 100을 곱하는 방식을 적용한다. 주요사업 비계량 지표 득점률은 주요사업 비계량 점수 합계를 주요사업 비계량 가중치 합계로 나눈 후 100을 곱하는 방식이다. 지표 점수 득점률은 주요사업 계량 지표의 구성 적정성과 목표 도전성 평가에서 획득한 점수를 가중치를 반영하여 득점률(%)로 환산한 값이다. 이를 측정하기 위해 지표 선정의 적정성 점수 합계를 지표 선정의 적정성 점수 가중치 합계로 나눈 후 100을 곱하는 방식을 적용하였다.

평가지표의 복잡성은 기관이 주요사업 지표별로 설정한 목표 설정 방법의 개수에 따라 결정된다. 이는 주요사업 계량 지표에 활용된 목표 설정 방법의 개수를 주요사업 개수로 나눈 값을 활용하여 측정한다. 공공기관 주요사업 부문에서는 목표부여(편차), 목표부여, 목표 대 실적, 글로벌 실적 비교, 추세치 등 다양한 방법을 활용하여 개별 계량 지표의 목표를 설정한다. 특정 계량 지표는 여러 세부 지표로 구성될 수 있으며, 각 세부 지표는 서로 다른 목표 설정 방식을 규정하기도 한다. 이에 따라 주요사업당 목표 설정 방법이 많다는 것은 해당 기관이 복합 지표를 많이 활용하고 있다는 의미이며, 이는 평가지표가 복잡하다는 것을 나타낸다. 복합 지표가 많을수록 기관은 다양한 세부 지표를 기반으로 목표를 설정해야 하며, 이에 따라 평가 기준이 세분화되고 평가 과정이 복잡해질 가능성이 높아진다.

목표 달성 난이도는 기관이 주요사업 지표별로 설정한 평가 방법 중 목표부여(편차) 방식의 비중(%)을 나타낸다. 공공기관 주요사업 부문에서는 계량 지표에 목표부여(편차) 방식을 활용하여 과거 추세의 2 표준편차만큼 높은 목표를 기관에

부여한다. 따라서 목표부여(편차) 방식이 많이 적용된 기관일수록 목표 달성이 어려운 환경에 놓였다고 판단할 수 있다. 이를 측정하기 위해 목표부여(편차) 개수를 주요사업 계량 지표 목표 부여 방법 개수로 나눈 후 100을 곱하는 방식을 적용한다.

### 3. 분석 방법

본 연구에서는 공공기관 주요사업 평가 결과에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 패널데이터(panel data) 분석 방법을 적용한다. 패널데이터는 동일한 단위를 시간에 따라 반복적으로 관측한 데이터로 횡단면 데이터(cross-sectional data)와 시계열 데이터(time-series data)의 특성을 모두 포함한다. 이를 통해 관찰하지 못한 기관별 특성, 시간에 따른 영향을 통제할 수 있으며, 평가 체계의 주요 변화가 평가 결과에 미치는 영향을 보다 정밀하게 분석할 수 있다.

모형 1-1과 1-2에서는 경영평가 등급(공기업, 준정부기관별 분석)을 종속변수로 설정한다. 이는 순위형(ordinal) 변수이므로 패널 순위형 로짓(panel ordered logit) 모형을 적용한다.

〈표 IV-4〉 모형 1-1, 1-2 패널 순위형 로짓 모형

$$P(y_{it} \leq j | X_{it}, \alpha_i) = \frac{\exp(\mu_j - X_{it}\beta - \alpha_i)}{1 + \exp(\mu_j - X_{it}\beta - \alpha_i)}$$

- $y_{it}$ : 기관  $i$ 의 평가 등급(1등급, 2등급, ..., N등급)
- $X_{it}$ : 경영관리 점수, 주요사업 점수, 가점 등의 독립변수
- $\beta$ : 추정할 계수
- $\mu_j$ : 각 등급  $j$ 별 임계값(cutoff parameter)
- $\alpha_i$ : 기관별 고유효과

자료: 저자 작성

종속변수  $y_{it}$ 는 특정 연도  $t$ 에서 기관  $i$ 가 받은 평가 등급을 의미한다. 평가 등급은 A, B, C, D 등과 같이 순위형(ordinal) 데이터로 구성된다.

독립변수  $X_{it}$ 에는 경영관리 점수, 주요사업 점수, 가점 등의 변수를 포함한다. 이러한 변수들은 기관의 평가 등급을 결정하는 주요 요인으로 작용하며, 각각의 점수가 높아질수록 평가 등급이 어떻게 변하는지를 분석한다.

각 등급별 임계값(cutoff parameter)  $\mu_j$ 는 평가 등급이 나뉘는 경계를 의미한다. 예를 들어 평가 점수를 기준으로 A, B, C, D 등급이 결정된다면, A와 B의 경계가 되는 값이  $\mu_1$ , B와 C의 경계가 되는 값이  $\mu_2$ , C와 D의 경계가 되는 값이  $\mu_3$ 이 된다.

기관별 고유 효과  $\alpha_i$ 는 기관마다 다른 특성을 반영하는 값이다. 동일한 점수를 받더라도 기관의 규모, 사업 특성, 정책적 중요도 등에 따라 평가 결과가 다를 수 있으며, 이러한 차이를 설명하기 위해 고유효과를 포함한다. 예를 들어 대규모 공기업이 중소기업 기관보다 같은 점수에서 더 좋은 평가를 받을 가능성이 있다면, 이러한 차이를 반영하는 것이 필요하다. 이를 위해 연구에서는 고정효과(Fixed Effect) 또는 랜덤효과(Random Effect)를 적용할 수 있다.

〈표 IV-5〉 모형 2 패널 회귀모형

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1 X_{1,it} + \beta_2 X_{2,it} + \beta_3 X_{3,it} + \beta_4 X_{4,it} + \delta_t + \epsilon_{it}$$

- $y_{it}$ : 기관  $i$ 의 주요사업 계량 지표 득점률(%)
- $X_{1,it}$ : 경영관리 부문 득점률
- $X_{2,it}$ : 주요사업 비계량 득점률
- $X_{3,it}$ : 지표 점수 득점률
- $X_{4,it}$ : 평가 복잡성
- $X_{5,it}$ : 목표 달성 난이도
- $\alpha_i$ : 기관별 고유효과
- $\delta_t$ : 연도 효과(year fixed effect)
- $\epsilon_{it}$ : 오차항

자료: 저자 작성

모형 2에서는 공공기관 주요사업 계량 지표 득점률을 종속변수로 설정하고, 독립변수들이 이에 미치는 영향을 분석하기 위해 패널 회귀모형(panel regression model)을 사용한다. 이 분석의 목적은 주요사업 평가에서 비계량 평가 및 평가 특성이 계량 평가 결과(득점률)에 미치는 영향을 규명하는 것이다.

본 연구에서는 기관별 고유효과(individual fixed effects) 및 연도효과(time fixed effects)를 통제하는 고정효과 패널 회귀모형(fixed effects panel regression model)을 적용하였다. 이는 기관별로 시간에 따라 변하지 않는 고유한 특성(예: 기관의 내재적 역량, 조직 문화 등)이 주요사업 계량 평가 결과에 영향을 미칠 가능성이 크다고 가정하기 때문이다. 고정효과 모형을 사용함으로써 이러한 기관별 고유 특성을 제거하고, 독립변수들이 종속변수에 미치는 순수한 영향을 분석할 수 있다.

또한, 연도 효과를 추가하여 평가가 이루어진 연도의 거시적 환경 변화(예: 정책 변화, 경제 상황 등)에 따른 영향을 통제하였다.

본 연구에서는 고정효과 모형을 채택한 이유는 공공기관의 주요사업 수행 방식과 평가지표는 기관의 고유한 특성과 높은 상관관계를 가질 가능성이 크기 때문이다. 랜덤 효과 모형은 개별 기관의 고유 효과가 독립변수와 무관하다는 가정을 전제로 하지만, 각 공공기관에 고유의 조직 문화, 평가 대응 방식 등이 있을 가능성이 높으므로 이 가정을 충족하기 어렵다. 예를 들어 특정 기관의 주요사업 운영 방식이 일정한 평가 전략과 연결되어 있다면 독립변수와 기관별 고유 특성 간의 상관관계가 존재할 가능성이 크다. 따라서 랜덤 효과 모형을 적용할 경우, 독립변수의 계수 추정치가 편향될 위험이 높아지며 연구 결과의 타당성이 저해될 수 있다.

일반적으로 고정효과 모형과 랜덤 효과 모형을 선택하기 위해 Hausman 검정(Hausman test) 결과를 활용하지만, 연구자의 목적과 데이터 특성을 고려하지 않은 채 단순히 검정 결과만으로 모형을 선택하는 것은 한계가 있다. Hausman 검정은 두 모형 간 차이를 비교하는 통계적 방법이지만, 연구 목적에 가장 적합한 모형을 직접 제안하지 않는다. 연구자가 분석하려는 대상이 개별 기관의 고유 특성보다 시간에 따른 변동성에 초점을 둔다면 랜덤 효과 모형이 적절할 수도 있다. 그러나 본 연구에서는 기관별 고유 특성을 제거한 상태에서 독립변수의 영향을 분석하는 것이 주요 목적이므로, 고정효과 모형이 더 적절한 선택이라고 판단된다.

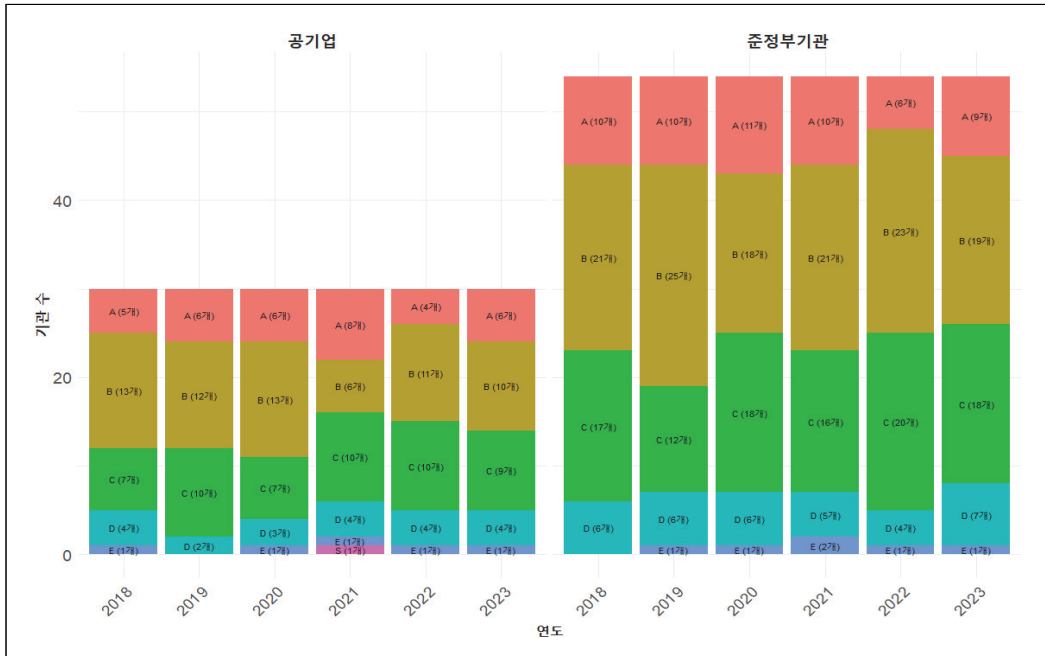
## 4. 분석 결과

### 가. 주요 기술 통계

[그림 IV-1]에서는 2018년부터 2023년까지 공공기관 경영실적평가의 종합등급 분포를 제시한다. 공공기관 경영실적평가는 경영관리 부문과 주요사업 부문의 점수를 바탕으로 종합등급을 산출하며, 공기업과 준정부기관에 각각 상대평가 방식으로 등급을 부여한다. 등급은 6개가 존재하며 탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(D), 아주 미흡(E)으로 구성된다.

[그림 IV-1] 연도별 공기업, 준정부기관 종합등급 개수

(단위: 개)



자료: 저자 작성

공기업은 총 30개 기관이며, 이 중 A등급 기관은 2018년 5개(16.6%)에서 2023년 6개(20%)로 소폭 증가하였다. 2021년에는 8개 기관(26.7%)으로 정점을 기록한 뒤, 2022년에는 4개 기관(13.3%)으로 감소하였다. B등급 기관은 매년 30~40% 수준으로 가장 많은 기관이 포함되었으며, 안정적인 분포를 보였다. C등급 기관은 2018년 7개(23.3%)에서 2023년 9개(30%)로 증가하는 경향을 나타냈다. D등급 기관은 2019년 2개(6.7%), 2020년 3개(10%)였으며, 나머지 연도에서는 4개 기관(13.3%)이 해당 등급을 받았다. E등급 기관은 2019년에는 없고, 다른 연도에는 1개이다. 또한 2021년에는 S등급 기관이 1개(3.3%) 존재하였다.

준정부기관은 총 54개 기관이며, A등급 기관은 평균적으로 10개(약 18.5%) 수준이며, 가장 많았던 해는 2020년 11개, 가장 적었던 해는 2022년 6개였다. B등급 기관은 공기업과 마찬가지로 가장 많은 기관이 포함되었으며, 2019년에는 25개(46.3%)로 정점을 찍은 이후 다소 감소하는 추세를 보였다. C등급 기관은 연도별로 12개에서 20개 사이로 분포하며, 2019년 12개(22.2%)에서 2022년 20개(37%)로 증가하였다. D등급 기관은 2022년 4개(7.4%)에서 2023년 7개(13%)로 증가하였다.

E등급 기관은 2018년에는 없었으며, 다른 연도에서는 1개에서 2개 수준으로 나타났다.

전반적으로 종합등급은 각 등급별로 배치되는 기관 수가 일정한 수준에서 유지되며, 최고 등급인 S등급과 최하 등급인 E등급은 연도에 따라 존재하기도 하고 존재하지 않기도 한다. 이는 공공기관 경영실적평가의 종합등급이 상대평가 방식으로 산정되며, 정규분포를 기준으로 각 등급에 일정 수의 기관을 배치하려는 구조에 기인한다.

공기업과 준정부기관은 각각의 그룹 내에서 상대평가 방식으로 등급이 배정되므로 특정 연도의 기관 성과가 전반적으로 향상되더라도 등급 상승은 제한적일 수밖에 없다. 특히 B등급과 C등급에 가장 많은 기관이 분포하는 이유는 상대평가 구조상 중간 등급에 기관을 집중적으로 배분하는 평가 설계 때문이며, 결과적으로 전체 기관의 성과가 절대적으로 개선되더라도 종합등급 분포 구조는 크게 달라지지 않는다는 것을 시사한다.

〈표 IV-6〉에는 주요 변수의 평균과 표준편차를 함께 제시하였으며, 표준편차는 괄호 안에 표기하였다. 본 연구에서는 표준편차를 활용하여 각 연도별 평가의 변별력을 확인하였다. 표준편차는 변수의 분포 특성을 파악하는 데 유용한 통계 지표로 평가의 변별력을 분석하는 데에도 활용된다. 표준편차를 활용한 변별력 분석의 장점은 첫째, 변별력의 정량적 평가가 가능하다는 점이다. 표준편차는 점수 분포의 폭을 나타내는 지표로 변별력이 높은 시험이나 평가일수록 점수가 넓게 퍼지는 경향이 있다. 즉, 표준편차가 클수록 응시자 간 점수 차이가 크며, 이는 곧 변별력이 높다는 것을 의미한다. 둘째, 객관적인 비교가 가능하다. 표준편차는 수치화된 지표이기 때문에 다른 연도 평가 간 변별력을 비교할 때의 일관성을 검토하는 데 활용될 수 있다. 셋째, 출제 난이도와 평가 균형을 점검하는 데에도 도움이 된다. 예를 들어 표준편차가 지나치게 작다면 점수가 평균에 몰려 우수자와 하위권을 구분하기 어려우며, 반대로 표준편차가 과도하게 클 경우 시험이 지나치게 어렵거나 쉬운 문항으로 구성되었을 가능성이 있다. 이처럼 표준편차는 평가 내용의 적절성을 진단하는 기초 지표로서 기능할 수 있다.

경영관리 항목은 공공기관 경영실적평가 부문 중 경영관리 부문의 득점률을 의미한다. 주요사업 계량은 주요사업 부문 중 주요사업의 성과를 정량적으로 평가하는 지표의 득점률을 의미한다. 주요사업 비계량은 주요사업의 수행 과정을 정성적

으로 평가하는 지표의 득점률을 의미한다. 가점 항목은 추가적인 평가 요소에 따라 기관이 받을 수 있는 추가 점수의 득점률을 의미하며, 협업, 혁신 활동, 코로나 19 대응 등의 요소가 반영될 수 있다. 지표 항목은 기관이 설정한 평가지표의 적정성과 목표의 도전성을 평가하는 지표 품질의 득점률이다. 이는 기관이 평가 대상 사업을 적절히 선정하고 이를 평가하기 위한 지표와 목표를 적절하게 설정했는지를 측정한다. 복잡성은 기관이 설정한 평가지표가 얼마나 복잡하게 구성되어 있는지를 측정한 것으로 기관별 주요사업의 평균 지표의 개수이다. 마지막으로 난이도는 기관이 설정한 목표의 난이도를 평가하는 지표로 목표 설정 방식 중 목표부여(편차) 방식이 몇 %인지를 나타낸다.

〈표 IV-6〉 주요 변수의 기술통계

(단위: %)

연도	유형	경영 관리	주요사업 계량	주요사업 비계량	가점	지표	복잡성	난이도
2018	공기업	73.5 (5.3)	84.9 (10.3)	64.0 (9.3)	67.6 (7.3)	69.7 (7.6)	2.0 (0.6)	60.7 (31.9)
2018	준정부 기관	74.9 (4.1)	93.0 (5.8)	65.7 (6.3)	68.0 (7.4)	67.4 (7.1)	1.7 (0.5)	58.2 (28.2)
2019	공기업	72.9 (5.1)	86.1 (9.4)	69.0 (15.4)	69.9 (9.2)	68.9 (11.4)	2.3 (0.7)	49.7 (26.3)
2019	준정부 기관	74.3 (3.5)	95.4 (4.6)	67.2 (6.8)	68.9 (9.0)	68.9 (6.8)	1.9 (0.5)	51.6 (29.1)
2020	공기업	68.4 (4.2)	86.0 (8.2)	65.7 (7.9)	64.1 (6.6)	61.0 (11.6)	2.1 (0.5)	16.5 (22.0)
2020	준정부 기관	72.8 (3.9)	94.4 (4.7)	66.8 (4.8)	70.9 (8.4)	68.3 (8.4)	2.0 (0.6)	26.6 (31.5)
2021	공기업	67.0 (4.5)	88.8 (4.3)	64.4 (5.4)	64.6 (5.5)	58.0 (10.3)	2.5 (0.7)	43.2 (20.6)
2021	준정부 기관	71.5 (2.5)	96.1 (3.6)	67.4 (4.6)	71.1 (6.5)	67.0 (6.6)	2.2 (0.6)	43.4 (25.4)
2022	공기업	66.6 (5.7)	88.2 (6.5)	63.5 (5.4)	72.5 (8.5)	58.3 (8.3)	2.7 (0.7)	40.4 (17.8)
2022	준정부 기관	75.9 (3.5)	97.1 (2.6)	68.9 (4.5)	68.3 (5.4)	66.7 (5.1)	2.3 (0.6)	39.3 (24.6)
2023	공기업	65.4 (6.9)	82.6 (7.0)	62.6 (5.7)	64.6 (4.3)	58.3 (8.3)	2.8 (0.9)	64.3 (11.8)
2023	준정부 기관	75.4 (3.5)	96.5 (3.5)	69.8 (4.6)	66.8 (5.1)	67.2 (4.5)	2.3 (0.6)	60.5 (23.8)

주: ( )안은 표준편차를 의미함  
자료: 저자 작성

준정부기관은 공기업보다 전반적으로 높은 경영관리 득점률을 유지하고 있으며, 2018년 74.9%에서 2023년 75.4%로 소폭 증가했다. 반면, 공기업은 같은 기간 73.5%에서 65.4%로 감소하며 두 기관 간 격차가 확대되었다. 이는 준정부기관이 비교적 안정적인 경영 환경을 갖추고 있는 반면, 공기업은 외부 환경의 변동성과 경영 리스크에 더 많이 노출되어 있기 때문으로 해석될 수 있다.

주요사업 계량 지표에서도 준정부기관이 공기업보다 지속적으로 높은 득점률을 기록하고 있다. 2018년 준정부기관은 93.0%, 공기업은 84.9%였으며, 2023년에는 각각 96.5%와 82.6%를 기록했다. 공기업의 주요사업 계량 지표 득점률이 준정부기관에 비하여 낮은 것은 공기업이 공공서비스 제공과 수익 창출이라는 이중 목표를 동시에 달성해야 하는 구조적 한계와 관련이 있을 가능성이 크다. 이는 공기업이 주요사업 목표를 설정하고 이를 달성하는 과정에서 준정부기관보다 더 많은 제약과 도전과제에 직면하고 있음을 시사한다.

주요사업 비계량 지표에서도 준정부기관이 공기업보다 지속적으로 높은 득점률을 유지하고 있다. 2018년에는 준정부기관이 65.7%, 공기업이 64.0%였으며, 2023년에는 각각 69.8%, 62.6%를 기록했다. 특히 공기업의 주요사업 비계량 지표 득점률은 2019년 69.0% 이후 지속적으로 하락하는 경향을 보였다. 공기업의 주요사업 비계량 지표 득점률의 표준편차가 상대적으로 높는데, 이는 기관 간 사업 운영 방식의 차이가 크고, 외부 환경 요인에 따라 기관별 성과 차이가 크게 나타날 가능성이 있음을 시사한다.

가점 항목에서는 준정부기관이 공기업보다 대체로 높은 득점률을 기록했으나, 그 차이는 크지 않았다. 2018년에는 준정부기관이 68.0%, 공기업이 67.6%였으며, 2023년에는 각각 66.8%와 64.6%로 소폭 감소했다. 준정부기관이 가점에서 상대적으로 높은 점수를 유지하는 것은 정부 위탁 사업 수행이라는 특성상 가점 항목에 대응하기 유리하기 때문으로 보인다. 반면, 공기업은 기업적 특성으로 인해 가점 요소 대응이 상대적으로 어려운 것으로 보인다.

지표 품질 항목에서도 준정부기관이 공기업보다 전반적으로 높은 득점률을 기록하고 있으며, 점수 변동성도 적은 편이다. 2018년 준정부기관은 67.4%, 공기업은 69.7%였으나, 2023년에는 준정부기관이 67.2%로 비교적 안정적인 수준을 유지한 반면, 공기업은 58.3%로 크게 감소했다. 특히 공기업의 지표 품질 득점률은 2020

년 61.0%를 기록한 이후 하락하는 경향을 보였다. 이는 기관들이 평가에서 높은 점수를 확보하기 위해 도전적인 목표보다는 달성 가능성이 높은 지표를 설정하는 경향과 관련이 있을 가능성이 크다.

복잡성 항목에서는 공기업이 준정부기관보다 지속적으로 높은 값을 기록하고 있다. 2018년 공기업은 2.0, 준정부기관은 1.7이었으며, 2023년에는 각각 2.8, 2.3으로 증가했다. 이는 주요사업의 각 성과 지표(계량 지표)별로 평균적으로 공기업은 2.8개, 준정부기관은 2.3개의 구성요소를 설정하고 있다는 것을 의미하며, 복합 지표가 일반적으로 사용되고 있음을 시사한다. 공기업은 사업의 복잡성으로 인하여 단일 지표보다는 복합 지표를 활용하는 경향이 두드러지는 것으로 보인다. 또한 복합 지표를 사용할 경우 특정 세부 지표에서 낮은 점수를 받더라도 다른 요소에서 만회할 수 있어, 평가 리스크를 분산하고 평균적인 성과를 보다 안정적으로 유지할 수 있는 전략적 선택일 가능성도 있다.

목표 난이도의 비중이 증가하는 경향을 보였다. 2018년 공기업은 60.7%, 준정부기관은 58.2%였으며, 2023년에는 각각 64.3%, 60.5%로 증가했다. 이는 목표 설정 방식이 점점 더 도전적으로 변화하고 있음을 시사한다. 목표부여(편차) 방식은 과거 성과 데이터를 바탕으로 2 표준편차만큼 높은 목표를 부여하는 방식으로, 기관이 도전적인 목표를 설정하도록 유도하는 역할을 한다. 이러한 방식이 성과 향상에 긍정적인 영향을 줄 수도 있지만, 지나치게 높은 목표를 설정하게 되면 현실적인 달성이 어려워 조직에 부담을 줄 가능성도 존재한다.

경영관리, 주요사업 계량 지표와 비계량 지표, 가점 항목의 표준편차를 기준으로 평가 항목별 변별력을 살펴보면 다음과 같다. 경영관리 부문의 경우 공기업은 2018년 5.3에서 2023년 6.9로 점진적으로 표준편차가 증가하여 기관 간 평가 결과의 차이가 확대되고 있다. 반면, 준정부기관은 2021년 2.5에서 2023년 3.5로 소폭 증가했지만, 여전히 공기업보다 기관 간 차이가 크지 않다.

주요사업 계량 지표는 전체적으로 고득점 경향이 있고 표준편차가 감소하여 기관 간 변별력이 크지 않다. 공기업은 2018년 10.3에서 2023년 7.0으로 감소하면서 변별력이 축소되었으며, 준정부기관은 2018년 5.8에서 2023년 3.5로 더욱 감소하여 기관 간 차이가 거의 없는 상태가 되었다.

반면, 주요사업 비계량 지표는 계량 지표 득점률에 비하여 낮은 득점률을 보이

며 표준편차가 상대적으로 커서 기관 간 변별력이 높은 항목이다. 공기업의 경우 2019년 15.4에서 2023년 5.7까지 표준편차가 급격히 감소했지만 여전히 변별력이 높은 항목으로 남아 있으며, 준정부기관도 2018년 6.3에서 2023년 4.6으로 감소했지만 경영관리보다 높은 변별력을 유지하고 있다.

가점 항목에서는 공기업이 2018년 7.3에서 2023년 4.3으로, 준정부기관이 2018년 7.4에서 2023년 5.1로 표준편차가 감소하면서 변별력이 축소되었다. 다만, 준정부기관이 공기업보다 여전히 변별력이 높아 평가 결과에서 더 큰 차이를 만드는 요소가 될 가능성이 있다.

### 나. 공공기관 경영평가 종합순위 영향 요인 분석

이 연구는 공공기관 경영평가 종합순위에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 패널 순위형 로짓 모형을 적용한다. 공공기관의 종합순위는 탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(D), 아주 미흡(E)의 6개 등급으로 구성된다.

모형을 적용하기 전에 독립변수들 간 다중공선성이 존재하는지 확인하는 과정이 필요하다. 다중공선성은 독립변수들 간의 상관관계가 높아 회귀계수의 신뢰성을 저하시킬 수 있는 문제이다. 다중공선성이 심한 경우 독립변수 간 영향력이 중첩되어 회귀계수의 해석이 왜곡될 가능성이 있으며, 변수의 중요도를 정확하게 평가하는 것이 어려워질 수 있다.

〈표 IV-7〉 종합순위 영향요인 간 상관관계

변수	경영관리 득점률	사업계량 득점률	사업비계량 득점률	지표 득점률	가점 득점률
경영관리 득점률	1	0.416	0.405	0.29	0.266
사업 계량 득점률	0.416	1	0.098	-0.131	0.09
사업 비계량 득점률	0.405	0.098	1	0.396	0.295
지표 득점률	0.29	-0.131	0.396	1	0.228
가점 득점률	0.266	0.09	0.295	0.228	1

자료: 저자 작성

〈표 IV-7〉에는 분석 모형에 포함되는 독립변수 간 상관관계를 확인한 결과를 제시하였다. 일반적으로 상관계수가 0.8 이상일 경우 다중공선성을 의심할 수 있다. 일부 변수 간 상관계수가 0.4~0.5 수준으로 나타났지만, 다중공선성을 우려할 정도로 높은 값(0.8 이상)은 관찰되지 않았다. 따라서 독립변수 간 상관관계가 모형의 해석에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 판단되며, 모든 독립변수를 포함한 패널 순위형 로짓 모형을 적용하여 분석을 진행하였다.

#### 1) 공기업 종합순위의 영향요인 분석

〈표 IV-8〉은 공기업의 종합순위에 경영관리 득점률, 주요사업 중 계량(성과) 및 비계량(과정) 지표의 득점률, 주요사업 계량 지표 품질 지표의 득점률, 가점 득점률이 어떤 영향을 미치는지 분석한 결과를 제시하고 있다.

경영관리 득점률, 사업 계량 득점률, 사업비 계량 득점률, 지표 품질 득점률은 공기업의 종합등급 상승에 유의미한 영향을 미치는 변수로 나타났다. 이들의 p값이 모두 0.001 미만으로, 통계적으로 높은 신뢰도에서 등급 변화에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

경영관리 득점률(0.907)의 계수가 가장 크며, 이는 공기업의 경영관리 성과가 종합등급 상승에 가장 중요한 요인임을 시사한다. 이러한 결과는 공기업의 경영평가에서 경영관리 부문의 가중치가 주요사업 부문보다 상대적으로 높게 설정되어 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 즉, 공기업의 종합등급 산정 시 경영관리 요소가 더 큰 영향을 미치므로, 경영관리 성과가 우수한 기관이 상위 등급을 받을 가능성이 높아진다.

〈표 IV-8〉 공기업 종합등급 영향요인 분석

변수	계수	표준오차	t값	p값
경영관리 득점률	0.907	0.047	19.175	< 0.001
사업 계량 득점률	0.377	0.029	12.87	< 0.001
사업 비계량 득점률	0.229	0.034	6.816	< 0.001
지표 득점률	0.089	0.026	3.496	< 0.001
가점 득점률	0.052	0.034	1.531	0.126
연도 2019	0.757	0.773	0.978	0.328
연도 2020	5.401	0.775	6.97	< 0.001
연도 2021	6.055	0.762	7.947	< 0.001
연도 2022	5.088	0.838	6.07	< 0.001
연도 2023	9.663	0.746	12.959	< 0.001

자료: 저자 작성

〈표 IV-9〉는 패널 순위형 로짓 모형의 절편값(threshold)을 제시하였다. 절편값은 특정 등급을 넘어가기 위한 기준값(cutpoint)을 의미한다. 다만, 공공기관 경영평가는 상대평가 방식을 기반으로 이루어지며, 이는 단순히 일정한 점수를 초과한다고 해서 등급이 상승하는 것이 아니라 다른 기관들과 비교하여 상대적으로 높은 성과를 달성해야만 상위 등급을 받을 수 있다. 이러한 상대평가 방식에서는 특정 기관이 이전보다 더 나은 평가 점수를 받았더라도, 다른 기관들의 평가 결과 향상이 크다면 기대한 등급 상승이 어려울 수 있다. 따라서 절편값이 의미하는 바는 절대적인 점수 기준이라기보다는 공기업 내에서 종합등급을 높이기 위해 요구되는 상대적인 평가 결과의 격차를 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 IV-9〉 공기업 로짓 분석 절편값

등급 전환	절편값	표준오차	t값	p값	등급 상승 필요 점수
E → D	107.122	0.182	588.622	< 0.001	+ 7.122
D → C	115.748	1.017	113.792	< 0.001	+ 8.626
C → B	122.554	1.032	118.73	< 0.001	+ 6.806
B → A	129.776	1.102	117.731	< 0.001	+ 7.222
A → S	141.417	1.826	77.446	< 0.001	+ 11.641

자료: 저자 작성

절편값을 상대평가 관점에서 해석하면 다음과 같다. E등급을 기준점(100)으로 설정할 경우, D등급으로 승급하려면 평가 점수가 107.122 이상이어야 하므로, E

등급 기관들에 비해 약 7.122% 더 높은 점수를 받아야 한다. A에서 S로 승급하는 것은 다른 승급에 비하여 더 어려운 구조이다. A에서 S로 승급하려면 다른 기관들보다 11.641% 더 높은 평가 점수를 받아야 한다. 이는 다른 등급에서 나타난 기준값에 비하면 상당히 높은 수준이다. A그룹 내 공기업 중에서도 더 우수한 기관이 S등급을 받게 되는 것이며 앞서 살펴본 기술 통계에서 2018~2023년 동안 S등급이 2021년 1개 기관밖에 존재하지 않았던 이유를 설명하는 결과이다.

공기업 평가에서 경영관리 부문 가중치가 주요사업 부문보다 높게 설정되어 있다는 점을 고려하면 경영관리 성과가 종합등급 결정에 중요한 역할을 한다. 특히 최근 들어 공기업 경영관리 부문의 평균 득점률이 낮아지고, 표준편차는 증가하는 경향이 관찰되고 있다. 이는 기관 간 성과 차이가 점점 더 벌어지고 있음을 의미하며, 상대평가 체제에서 경영관리 성과가 종합등급 결정에 미치는 영향이 더욱 강화될 가능성이 높다.

주요사업 부문의 경우에 2023년 기술 통계를 확인하면 주요사업 계량 지표 득점률은 82.6%(표준편차 7.0), 주요사업 비계량 지표 득점률은 62.6%(표준편차 5.7)로 나타났다. 이는 공기업의 경우 경영관리 부문과 주요사업 계량 지표 부문에서 기관 간 차이가 상대적으로 크며, 이러한 차이가 종합등급 결정에 중요한 역할을 하고 있음을 시사한다.

## 2) 준정부기관 종합순위 분석의 영향요인 분석

〈표 IV-10〉은 준정부기관의 종합순위에 경영관리 득점률, 주요사업 중 계량(성과) 및 비계량(과정) 지표의 득점률, 주요사업 계량 지표 품질 지표의 득점률, 가점 득점률이 어떤 영향을 미치는지 분석한 결과를 제시하고 있다.

〈표 IV-10〉 준정부기관 종합등급 영향요인 분석

변수	계수	표준오차	t값	p값
경영관리 득점률	0.834	0.04	20.767	< 0.001
사업 계량 득점률	0.523	0.024	21.475	< 0.001
사업 비계량 득점률	0.352	0.03	11.816	< 0.001
지표 득점률	0.077	0.023	3.342	< 0.001
가점 득점률	0.071	0.02	3.575	< 0.001
연도 2019	-1.279	0.501	-2.554	0.011
연도 2020	0.001	0.491	0.002	0.999
연도 2021	-0.009	0.524	-0.017	0.987
연도 2022	-4.831	0.496	-9.746	< 0.001
연도 2023	-4.378	0.488	-8.976	< 0.001

자료: 저자 작성

분석 결과, 경영관리 득점률, 주요사업 계량 득점률, 주요사업 비계량 득점률, 지표 품질 득점률, 가점 득점률은 준정부기관의 종합등급 상승에 유의미한 영향을 미치는 변수로 나타났다. 이 중 경영관리 득점률(0.834)의 계수가 가장 크게 나타나 준정부기관에서도 경영관리 성과가 등급 상승에 있어 중요한 영향을 미친다는 점을 시사한다.

공기업의 경우에 경영관리 부문에 부여된 가중치가 주요사업 부문보다 상대적으로 높기 때문에 경영관리 성과가 종합등급에 미치는 영향이 강하게 나타나는 것이 자연스러운 결과다. 반면, 준정부기관은 주요사업 부문의 가중치가 더 높음에도 불구하고 경영관리 득점률의 영향력이 주요사업 각 평가지표와 비슷하거나 오히려 높은 수준을 보인다. 그러나 이를 개별 지표가 아닌 주요사업 부문 전체 관점에서 본다면 주요사업 계량 득점률(0.523)과 비계량 득점률(0.352)의 합인 0.875가 경영관리 득점률(0.834)보다 크므로 궁극적으로 주요사업 부문이 종합등급 상승에 미치는 영향이 더 크다고 해석할 수 있다.

다만 공기업의 경우에는 주요사업 부문보다 경영관리 부문이 종합등급에 미치는 영향이 비교적 크게 나타나는 반면, 준정부기관은 양 부문의 영향력이 유사한 수준으로 나타났다. 공기업과 준정부기관 간 부문별 가중치 구성의 차이에도 불구하고, 준정부기관에서도 경영관리 부문의 영향력이 크게 나타나는 것은 종합등급 산출 과정에서 암묵적으로 경영관리 부문이 가중치 비중 이상으로 중요하게 고려되

고 있을 가능성을 시사한다.

지표 품질 득점률(0.077)과 가점 득점률(0.071)도 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 가점 득점률은 공기업에서는 종합순위에 유의한 영향을 미치지 못한 반면에, 준정부기관의 종합순위에서는 유의한 영향력을 갖는다. 가점을 평가하는 요소는 정권에 따라서 구체적인 내용이 달라진다. 분석결과는 준정부기관이 공공기관에 비하여 정부의 정책에 협조적일 가능성이 높다는 것을 보여주며, 이는 공기업과 준정부기관의 특성의 차이에서 기인할 가능성이 높다.

〈표 IV-11〉 준정부기관 로짓 분석 절편값

등급 전환	절편값	표준오차	t값	p값	등급 상승 필요 점수
E → D	133.571	0.033	4005.376	< 0.001	+ 4.586
D → C	138.157	0.648	213.168	< 0.001	+ 4.951
C → B	143.108	0.656	218.166	< 0.001	+ 5.472
B → A	148.581	0.694	214.086	< 0.001	+ 5.473

자료: 저자 작성

〈표 IV-11〉은 준정부기관을 대상으로 한 패널 순위형 로짓 모형의 절편값을 제시하고 있다. 제시된 결과에 따르면 B에서 A로 승급하기 위해서는 다른 기관에 비하여 5.473% 더 높은 평가 결과를 받아야 한다. 이는 준정부기관에서 B에서 A로 승급하는 것이 가장 어려운 단계임을 의미하며 A등급을 받기 위해서는 다른 기관들과 비교했을 때 차별적인 성과를 보여야 함을 시사한다. 또한 준정부기관의 경우 공기업과 달리 최상위 등급인 S등급이 연구 대상 기간에 관찰되지 않는다. 6년 동안 공통된 기관을 선정하는 과정에서 S등급 기관이 제외되었을 수 있다. 혹은 A등급이 사실상 최고 등급 역할을 하고 있을 가능성도 있다. 실제로 A등급이 최고 등급의 역할을 한다면 평가 체계 내에서 A등급에 대한 집중이 과도할 수 있다. 이는 평가 결과의 분산을 왜곡시키고, 실질적인 최고 성과 기관에 대한 구분이 모호해지는 문제를 초래할 수 있다.

공기업과 준정부기관의 로짓 분석 결과를 비교해 보면, 동일한 등급 전환 단계에서 공기업은 준정부기관보다 상대적으로 더 높은 점수를 획득해야 등급이 상승하는 것으로 나타났다. 이는 준정부기관이 공기업에 비해 종합등급을 상승시키기 가 더 용이함을 의미하며, 반대로 공기업은 등급 승급에 필요한 점수가 더 높아

등급 간 경쟁 강도가 상대적으로 더 치열하다는 점을 시사한다.

분석 결과에 따르면 경영관리 득점률의 영향력이 주요사업 부문과 유사하거나 조금 더 작은 것으로 나타났다. 기술 통계 결과를 보면, 2023년 기준으로 준정부기관의 경영관리 부문 득점률은 75.4%(표준편차 3.5), 주요사업 계량 지표 득점률은 96.5%(표준편차 3.5), 주요사업 비계량 지표 득점률은 69.8%(표준편차 4.6)으로 나타났다. 경영관리 부문은 2018년부터 일정한 득점률을 유지하고 있으며, 주요사업 계량 지표 득점률은 거의 모든 기관이 고득점을 기록하고 있는 상황이다.

이러한 상황을 고려하면 주요사업 부문 내에서도 표준편차가 커서 상대적으로 변별력이 높은 주요사업 비계량 지표 득점률과 가점 득점률이 종합순위를 결정짓는 중요한 요인이 될 가능성이 크다. 특히 주요사업 계량 지표의 경우 준정부기관 간 점수 차이가 미미한 반면, 주요사업 비계량 지표 득점률과 가점 득점률은 기관별 편차가 상대적으로 크기 때문에 평가 순위 결정에서 더욱 중요한 역할을 할 것으로 예상된다.

## 다. 공공기관 주요사업 계량 지표 득점률 영향 요인 분석

〈표 IV-12〉 주요사업 계량 지표 영향요인 분석 결과

변수	경영관리 득점률	사업 계량 득점률	사업비 계량 득점률	가점 득점률	지표 득점률	복잡성	난이도
경영관리 득점률	1	0.416	0.405	0.266	0.29	-0.153	0.034
사업 계량 득점률	0.416	1	0.098	0.09	-0.131	-0.156	-0.173
사업 비계량 득점률	0.405	0.098	1	0.295	0.396	0.007	0.033
가점 득점률	0.266	0.09	0.295	1	0.228	0.001	-0.041
지표 품질 득점률	0.29	-0.131	0.396	0.228	1	-0.047	0.138
복잡성	-0.153	-0.156	0.007	0.001	-0.047	1	-0.064
난이도	0.034	-0.173	0.033	-0.041	0.138	-0.064	1

자료: 저자 작성

〈표 IV-12〉는 공공기관 주요사업 계량 지표 득점률에 영향을 미치는 주요 요인들 간의 상관관계를 분석한 결과를 나타낸 것이다. 각 변수 간 다중공선성 문제는

크게 우려할 필요는 없어 보인다.

분석 결과, 경영관리 득점률과 주요사업 성과 간에는 중간 정도의 양의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 경영관리 득점률과 주요사업 계량 지표 득점률(0.416), 경영관리 득점률과 주요사업 비계량 지표 득점률(0.405) 사이에는 유의미한 양의 상관관계가 확인되었으며, 이는 경영관리 성과가 높은 기관일수록 주요사업의 계량적·비계량적 성과도 상대적으로 우수할 가능성이 높음을 시사한다. 반면, 주요사업 계량 지표 득점률과 주요사업 비계량 지표 득점률(0.098) 간의 상관관계는 상대적으로 낮아, 주요사업의 계량 성과와 비계량 성과가 연관성이 있기보다는 독립적으로 평가될 가능성이 있음을 보여준다.

지표의 복잡성과 주요 성과 지표 간에는 비교적 약한 음의 상관관계를 보였다. 다만, 복잡성과 주요사업 계량 지표 득점률(-0.156) 간의 음의 상관관계는 평가지표가 복잡할수록 기관들이 주요사업 계량 지표에서 상대적으로 낮은 점수를 받을 가능성을 시사한다. 이는 복잡한 지표일수록 기관들이 성과를 정확히 측정하거나 목표를 달성하는 데 어려움을 겪을 수 있음을 의미한다.

또한 목표 난이도와 주요사업 계량 지표 득점률(-0.173) 간에도 음의 상관관계가 나타나 목표 난이도가 높을수록 주요사업의 계량적 성과 평가에서 낮은 점수를 받을 가능성이 있음을 시사한다. 반면, 지표 품질 평가 득점률(0.138)과는 다소 양의 상관관계를 보여 목표 난이도가 높은 사업일수록 지표 품질 평가 점수가 다소 증가하는 경향을 보였다. 이는 난이도가 높은 지표를 설정할 경우, 평가의 엄격성이 증가하면서도 지표의 품질을 높이는 효과가 일부 반영될 가능성을 의미한다.

다음으로 주요사업 계량 지표 득점률을 종속변수로 설정하고, 경영관리 득점률, 주요사업 비계량 지표 득점률, 지표의 적정성 득점률, 지표 구성의 복잡성, 목표 달성 난이도를 독립변수로 포함하여 기관 및 연도 고유효과를 통제한 패널 고정효과(two-way fixed effects) 회귀분석을 실시하였다. <표 IV-13>에서는 그 결과를 제시하였다.

〈표 IV-13〉 주요사업 계량 지표 득점률 영향 요인

변수	계수	표준오차	t값	p값
경영관리 득점률	0.280	0.064	4.388	0.000
사업 비계량 득점률	0.027	0.044	0.604	0.546
지표 품질 득점률	-0.236	0.040	-5.820	0.000
복잡성	-0.092	0.591	-0.155	0.877
난이도	-0.060	0.012	-4.837	0.000

주: 1. 연도 효과의 계수는 생략함  
 2. 공기업·준정부기관 더미변수는 고정효과 모형으로 인하여 탈락함  
 자료: 저자 작성

분석 결과, 경영관리 득점률은 주요사업 계량 지표 득점률에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다( $\beta = 0.280, p < 0.001$ ). 이는 기관의 경영관리 역량이 높을수록 주요사업의 계량적 성과(주요사업의 성과) 역시 높게 평가되는 경향이 있음을 시사한다. 즉, 체계적인 경영관리가 사업 성과 향상에도 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 크다.

반면, 주요사업 비계량 지표 득점률(주요사업 운영 과정에 대한 평가)은 주요사업 계량 지표 득점률(주요사업 성과에 대한 평가)과 유의미한 관계를 보이지 않았다( $\beta = 0.027, p = 0.546$ ). 주요사업의 비계량 지표는 PDCA(Plan-Do-Check-Act) 사이클을 기반으로 하여 사업의 절차적 적절성과 운영의 체계성을 평가하는 반면, 주요사업 계량 지표들은 사업이 실제로 달성한 성과를 측정하는 지표이므로 두 지표 간 평가 관점이 다를 수 있다. 즉, 같은 주요사업을 평가하는 지표라 하더라도 과정과 성과를 바라보는 기준이 상이하며 기관이 사업을 체계적으로 운영하고 있더라도 이러한 과정의 우수성이 반드시 계량적 성과로 직결되지 않을 가능성이 있다.

지표의 품질 득점률은 주요사업 계량 지표 득점률과 유의미한 부(-)의 관계를 나타내었다( $\beta = -0.236, p < 0.001$ ). 지표의 품질 득점률은 지표의 득점률로서 지표의 적정성과 도전성을 평가 요소로 한다. 지표 품질이 높을수록 계량적 성과는 낮아지는 경향이 있는데, 목표 수준이 도전적인 경우에 지표 충족이 어려워 계량적 성과에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다. 이는 기관이 높은 수준의 목표를 설정할 경우, 상대적으로 성과 달성이 어려워지는 구조를 반영한 결과라 볼 수 있다.

지표 구성의 복잡성은 주요사업 계량 지표 득점률과 유의미한 관계를 보이지 않았다( $\beta = -0.092, p = 0.877$ ). 지표 구성의 복잡성이 높은 것은 여러 목표 부여 방

법을 적용하여 복합 지표를 구성하는 경우를 의미한다. 이 결과는 다양한 성과를 평가에 반영하기 위해서 복잡한 지표를 구성한다고 해서 평가 결과가 좋아지는 것은 아니라는 것을 시사한다. 다만, 복합적으로 구성된 평가지표의 경우, 일부 세부 지표에서 낮은 점수를 받더라도 다른 세부 지표에서 이를 보완할 수 있는 구조적 특성이 있을 가능성이 있다. 즉, 복잡성이 높은 지표는 평가 요소가 다양하게 반영되기 때문에 한 가지 항목에서 낮은 평가를 받더라도 다른 항목에서 이를 만회할 수 있는 효과가 존재할 수 있다.

목표 난이도는 주요사업 계량 지표 득점률에 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다( $\beta = -0.060, p < 0.001$ ). 난이도는 지표의 목표 설정 방법 중 목표부여(편차) 방식을 적용한 비율을 의미한다. 이 방식은 과거 표준편차의 2배를 목표로 설정하기 때문에 다른 방식에 비하여 상대적으로 높은 목표를 설정하게 될 가능성이 크다. 결과적으로 목표부여(편차) 방식을 많이 포함한 기관일수록 주요사업 계량 지표 득점률이 낮은 경향이 나타났으며, 이는 목표 수준이 높아질수록 기관이 이를 충족하기 어려워 계량적 성과 평가 결과에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있음을 보여준다.

모형 적합도 평가는 다음과 같다. 결정계수( $R^2$ )는 15.6%로 나타났으며, 이는 포함된 독립변수들이 종속변수(주요사업 계량 지표 득점률)의 변동을 약 15.6% 설명하는 것으로 해석된다. F-검정 결과( $F = 15.18, p < 0.001$ ) 모형 전체가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, 이는 포함된 변수들이 종합적으로 주요사업 계량 지표 득점률에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

앞선 분석 결과를 정리하자면 다음과 같다. 경영관리 득점률이 높을수록 주요사업의 계량적 성과가 증가하는 경향을 보이며, 이는 기관의 경영 역량이 주요사업의 정량적 성과와 연계될 가능성을 시사한다. 반면, 주요사업 비계량 지표 득점률은 계량적 성과와 유의미한 관계를 보이지 않았으며, 이는 과정 평가와 성과 평가의 기준이 다르기 때문일 가능성이 크다. 또한 지표의 품질 득점률과 난이도는 계량적 성과와 부(-)의 관계를 나타내었다. 이는 지표가 적정하고 달성 목표 수준이 높다고 평가될수록 이를 달성하여 성과 평가에서 좋은 결과를 받기 어렵다는 것을 의미한다. 지표 구성의 복잡성은 성과와 유의미한 관계를 보이지 않았지만 복합 지표가 일부 낮은 평가를 만회하는 구조적 특성을 가질 가능성이 있다.

## 5. 소결

본 연구의 분석 결과, 주요사업 부문 평가에서 제기된 문제점과 이에 대응하기 위한 변화가 평가 결과에 미치는 영향을 확인할 수 있었다.

첫째, 주요사업 부문의 변별력 문제이다. 주요사업 평가의 변별력 저해 현상은 고득점 경향과 기관 간 득점률 차이가 크지 않다는 것이다. 주요사업 계량 지표는 전체적으로 고득점 경향을 보이며, 표준편차가 감소하면서 기관 간 변별력이 점점 더 축소되고 있다. 공기업의 득점률 표준편차는 2018년 10.3에서 2023년 7.0으로 감소하였으며, 준정부기관은 2018년 5.8에서 2023년 3.5로 감소하여 기관 간 차이가 거의 없는 상태가 되었다. 이는 주요사업 계량 지표가 기관별 성과 차이를 효과적으로 반영하지 못하는 한계가 있음을 의미한다. 반면 주요사업 비계량 지표는 계량 지표에 비하여 득점률이 낮아 기관 간 변별력이 상대적으로 높은 항목으로 나타났다. 다만 비계량 지표에서도 표준편차는 감소하는 경향을 보이는데 공기업의 경우 2019년 15.4에서 2023년 5.7까지 표준편차가 감소하였고 준정부기관 또한 2018년 6.3에서 2023년 4.6으로 감소하였다.

이러한 변별력 문제를 해결하기 위해 목표부여(편차) 방식이 확대 도입되었으며, 지표의 적정성 및 도전성을 평가하는 지표가 추가되었다. 목표부여(편차) 방식은 기관별 목표 설정을 보다 도전적으로 만들기 위해 도입된 것으로, 이를 활용한 기관일수록 주요사업 계량 지표 득점률이 낮아지는 경향이 나타났다. 또한 지표 품질 평가의 득점률이 높아질수록 주요사업 계량 지표 득점률은 감소하는 경향이 확인되었다. 이는 평가 제도에서 변별력을 확보하려는 노력이 어느 정도 효과를 발휘했음을 의미한다.

이러한 조치에도 불구하고 평가 점수를 낮추는 방식만으로는 변별력을 충분히 확보하기 어려운 한계가 여전히 존재한다. 단순히 평가 점수를 낮추는 것이 변별력을 높이는 것과 동일한 효과를 가지는 것은 아니며, 오히려 지속적으로 점수를 낮추는 방식이 반복될 경우, 결국 낮은 점수 수준에서 다시 변별력이 없는 상태가 반복될 가능성이 크다. 즉, 평가의 변별력을 확보하기 위해서는 단순한 점수 조정이 아니라 평가 방식 자체를 개선하여 기관별 성과를 보다 정밀하게 반영할 필요가 있다.

둘째, 주요사업 계량 지표와 비계량 지표 간의 균형 및 연계성 문제이다. 공기업 및 준정부기관의 종합등급 결정에 미치는 영향을 분석한 결과, 두 기관 유형 모두에서 경영관리 부문 득점률, 주요사업 계량 지표 득점률, 주요사업 비계량 지표 득점률 순으로 종합등급 결정에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 각 부문의 가중치를 고려할 때, 특히 주요사업 비계량 지표가 종합등급 결정에 영향을 미치지 않는다고 단정하기는 어렵다. 그러나 분석 결과에 따르면, 비계량 지표는 계량 지표보다 표준편차가 더 커 평가 결과 산출 시 변별력을 제공할 수 있는 요소임에도 불구하고, 실제 영향력은 계량 지표보다 낮게 나타났다. 이는 비계량 지표의 평가 과정에서 정성적 판단의 일관성 부족, 평가 기준의 명확성 결여, 혹은 평가자의 해석 여지에 따른 편차가 영향력을 제한했을 가능성을 시사한다.

셋째, 주요사업 계량 지표와 비계량 지표 간의 연계성 분석 결과, 두 지표 간에 유의미한 통계적 관계는 나타나지 않았다. 이는 평가 관점의 차이에서 기인할 가능성이 크다. 즉, 비계량 지표는 사업 운영의 절차적 적절성과 체계성을 평가하는데 중점을 두는 반면, 계량 지표는 사업이 실질적으로 달성한 성과를 수치로 측정하는 지표이기 때문이다. 그러나 동일한 사업에 대해 설정된 지표임에도 불구하고 계량·비계량 지표 간의 연관성이 부족하고, 더 나아가 비계량 지표의 평균 득점률이 계량 지표보다 지속적으로 낮게 나타나는 점은 평가 대상 기관이 계량 지표에 비해 비계량 지표 관리에 상대적으로 덜 집중하고 있음을 의미할 수 있다. 일반적으로 정성적인 요소보다 정량적인 요소가 평가자에게 기관의 성과를 분명하게 전달할 수 있기 때문에, 기관들은 계량 지표에 더 많은 자원을 투입하고 전략적으로 대응하는 경향이 있다. 이러한 경향은 평가 결과에 대한 대응 및 관리가 점수를 더 쉽게, 더 많이 받기 위한 게임으로서 형식적으로 이루어질 가능성을 시사한다. 이는 평가를 통해 기관의 주요사업 운영 개선과 실질적인 성과 향상을 유도하고자 하는 공공기관 경영실적평가 제도의 본래 취지와는 어긋나는 결과를 초래할 수 있다.

한편, 경영관리 득점률과 주요사업 계량 지표 득점률 간에는 높은 수준의 정(+)의 연관성이 나타났다. 이는 경영관리 부문과 주요사업 비계량 지표 간의 평가 항목이 일부 중복될 가능성을 시사한다. 따라서 비계량 지표가 독립적인 의미를 갖기 위해서는 주요사업 계량 지표 및 경영관리 지표와 내용의 차별성을 확보할 필

요가 있다. 또한 근본적으로는 주요사업 비계량 지표와 계량 지표 간 일정 수준의 연계성을 구축하여 평가 대상 기관이 운영 과정과 성과 창출과의 관계를 고려하도록 유도해야 한다.

넷째, 목표부여(편차) 및 지표 품질 점수 도입의 부작용 가능성이다. 분석 결과, 목표부여(편차) 방식의 비중이 높은 기관일수록 주요사업 계량 지표 득점률이 낮아지는 경향이 나타났다. 또한, 지표 품질 평가에서 높은 점수를 받을수록 주요사업 계량 지표 득점률이 감소하는 경향이 확인되었다. 이는 지표의 변별력을 확보하는 측면에서는 긍정적인 기여를 할 수 있지만, 평가 대상 기관의 전략적 행태를 유발하여 부작용을 초래할 가능성도 있다.

본 연구에서는 목표부여(편차) 방식과 지표 품질 점수의 도입이 평가 대상 기관의 평가 전략에 어떠한 영향을 미치는지를 직접적으로 검증하지는 못했다. 그러나 기관들이 높은 점수를 확보하기 위해 목표부여(편차) 방식을 기피하거나, 이미 적용된 지표를 교체하는 전략을 취할 가능성은 충분히 고려할 수 있다. 혹은 해당 사업의 핵심 성과를 반영하는 지표보다는 목표 달성이 용이한 지표를 선호하는 경향이 나타날 수 있다. 이러한 현상은 상대평가 체계 하에서 경쟁이 치열해질수록 더욱 두드러질 것으로 예상된다.

실제로 공기업의 경우 준정부기관보다 경영실적평가 경쟁이 더 치열하게 전개되는 경향이 있으며, 이를 반영하듯 지표 품질 평가 점수가 지속적으로 하락하는 현상이 관찰된다. 예를 들어 공기업의 지표 품질 점수는 2018년 67.6점에서 2023년 58.3점으로 감소하였다. 이는 기관들이 걱정하고 도전적인 목표를 설정하기보다는 해당 항목에서 일부 점수를 포기하더라도 다른 항목에서 점수를 극대화하는 전략을 선택하고 있음을 시사한다.

이는 도전적인 목표 설정을 저해하고, 궁극적으로는 기관의 실질적인 성과 개선 동기를 약화시킬 수 있다. 그 결과, 평가 결과와 실제 기관의 역량 및 성과 간의 괴리가 심화될 위험이 존재하며, 이는 평가 제도의 신뢰성과 유효성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

---

## V. 결론 및 제언

---

공공기관의 주요사업은 정부의 정책 목표를 실현하고 공공기관의 전략적 우선순위를 반영하는 핵심 사업이다. 주요사업을 평가하는 목적은 기획재정부와 각 주무부처가 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관이 수행하는 핵심 사업의 노력과 성과를 점검하고 평가하며, 이를 정책적으로 환류하는 데 있다. 최근 주요사업 평가는 변별력 확보, 과정 평가 도입, 상향식 지표 설정 등 다양한 변화를 거쳐 왔지만, 본 연구에서 분석한 결과, 평가 체계가 여전히 몇 가지 한계를 지니고 있으며, 제도의 실효성을 높이기 위한 개선이 필요한 것으로 나타났다.

먼저, 주요사업 평가의 변별력 문제는 여전히 해결되지 않은 과제로 남아 있다. 주요사업 계량 지표는 전반적으로 고득점 경향을 보이며, 기관 간 점수 차이가 점차 축소되고 있다. 이를 보완하기 위해 목표부여(편차) 방식과 지표 품질 평가가 도입되었으나, 단순히 평가 점수를 낮추는 방식만으로는 변별력을 충분히 확보하기 어렵다.

또한, 주요사업 계량 지표와 비계량 지표 간의 이론적 연계성에도 불구하고 실제 평가 결과에서는 연계성이 낮은 것으로 나타났다. 이는 평가 관점의 차이에서 기인할 가능성이 크다. 경영관리 부문과 주요사업 계량 지표 간에는 높은 상관성이 나타나지만, 주요사업 비계량 지표와 계량 지표 간에는 유의한 상관성이 나타나지 않았다. 이는 논리적으로는 경영관리 부문에 비하여 주요사업 비계량 지표가 주요사업 계량 지표와 연관성이 있음에도 불구하고 이러한 결과가 도출되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 비계량 지표가 주요사업 관리 및 운영에 대한 지표라는 독립적 의미를 확보하지 못함을 시사한다. 한편, 계량 지표가 비계량 지표에 비하여 평균적으로 높은 점수를 획득하고 있다는 점은 평가 대상 기관들이 비계량 지표보다는 계량 지표 관리에 집중하는 경향을 보이고 있음을 의미한다.

목표부여(편차) 방식과 지표 품질 평가가 의도치 않은 부작용을 초래할 가능성도 확인할 수 있었다. 목표부여(편차) 방식을 적용한 기관일수록 주요사업 계량 지

표 득점률이 낮아지는 경향이 확인되었으며, 이는 평가의 변별력을 높이는 측면에서는 긍정적일 수 있다. 그러나 기관이 평가 점수를 최적화하기 위해 목표 설정 방식의 변경에만 집중하거나 목표가 기관의 역량을 반영하지 못하는 등의 부작용을 초래할 가능성이 있다. 이러한 현상이 지속될 경우, 평가 기관의 평가에 대한 전략적이고 기술적 대응이 심화되고 평가 결과와 실제 기관 역량 간의 괴리가 심화될 가능성이 높다.

이러한 한계를 보완하고 평가 체계를 정교화하기 위해 이 연구는 몇 가지 정책적 대안을 제시한다.

우선, 기관과 평가자 간 협의 절차를 보완하고 정보 제공 체계를 강화해야 한다. 현재 공공기관 경영실적평가에서는 기관과 평가자 간 공식적인 협의 절차가 존재하지만, 기획재정부가 설정한 제한된 틀 내에서 운영되면서 협의 기간이 짧아 충분한 논의가 이루어지기 어렵다. 또한 평가자가 기관별 지표의 적정성을 판단하는데 필요한 정보가 충분히 제공되지 않는 문제가 있다. 이를 개선하기 위해 협의 절차의 유연성을 높이고, 기관이 평가자에게 사업의 특성과 목표를 명확히 전달할 수 있도록 정보 제공 체계를 강화해야 한다. 이를 통해 평가자가 보다 정밀한 평가를 수행할 수 있으며, 기관별 특성을 고려한 합리적인 지표 설정이 가능할 것이다.

또한, 주요사업 추진 과정 평가와 성과 평가 간의 관계를 명확히 정립할 필요가 있다. 공공기관 주요사업 평가에서 과정 평가와 성과 평가 간 연계성이 부족한 현상을 문제로 볼 것인지 논의의 여지가 있다. 평가 체계가 논리적으로 구성되지 않아 지표 간 연계성이 부족하다면 문제이지만, 사업 성과 평가와 과정 평가가 서로 독립적인 평가 요소로 운영되기 때문에 나타나는 현상이라면 이는 각 평가 부문의 특성을 반영한 결과이다. 다만 현재 공공기관 경영실적평가에서는 주요사업 과정 지표와 결과 지표 간의 관계를 명확히 하고 있지 않다. 때문에 평가자와 평가팀이 두 지표 간의 관계를 어떻게 이해하는지에 따라서 지표 간 관계성이 달라질 수 있다. 과정 평가와 성과 평가가 유기적으로 연계되어야 한다면 두 지표 간 논리적·이론적 연관성을 검토하고, 사업 운영 과정의 평가 결과가 성과 평가 결과에 반영될 수 있도록 개선해야 한다. 반면, 두 평가 요소가 독립적으로 운영되어야 한다면 평가 세부 요소와 기준을 명확히 구분하여 평가의 일관성을 유지하고 혼선을 방지해야 한다.

평가의 형평성을 확보하는 것도 중요한 과제이다. 주요사업 계량 지표는 평가 대상 기관이 자체적으로 제안하는 상향식 방식으로 구성되며, 기관마다 수행하는 사업의 특성이 다르기 때문에 지표의 난이도가 상이하게 설정될 가능성이 크다. 이러한 차이는 상대평가 체계에서 형평성 문제를 초래할 수 있다. 현재 공공기관 경영실적평가 제도에서는 주요사업 계량 지표의 적정성과 난이도를 평가하는 별도의 지표를 운영하고 있다. 하지만 분석 결과, 지표 품질 지표의 득점률은 지속적으로 하락하는데 이는 지표의 품질이 점진적으로 하향 평준화되고 있음을 시사한다.

기관이 사업의 특성을 지표에 충분히 반영할 수 있도록 하면서도 형평성 문제를 방지하기 위해 몇 가지 정책적 대안을 고려할 수 있다. 현재의 지표 품질 평가 방식 대신, 평가 과정에서 주요 사업의 중요성, 지표의 도전성 및 적절성을 심사하고, 이에 따라 각 사업 및 지표의 가중치를 결정하는 방안을 검토할 수 있다. 평가자는 경영실적보고서 검토 및 평가 대상 기관 실사를 통해 해당 기관과 사업에 대한 이해도가 높아진 상태이고, 평가팀의 집단 지성이 작동하여 보다 정교하고 공정한 평가를 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 현재와 같이 지표 품질 지표를 활용한다면 사전 심사 및 표준화 절차를 강화해야 한다. 이를 위해 난이도 수준을 균형있게 조정하는 가이드라인을 마련하는 방안을 고려할 필요가 있다.

마지막으로 평가지표의 복잡성을 완화하여 평가자의 평가지표에 대한 이해도와 신뢰성을 확보해야 한다. 평가지표의 복잡성이 증가할 경우 평가자의 이해도를 저하시켜 평가의 신뢰성을 훼손할 우려가 있다. 분석 결과, 공기업과 준정부기관 모두에서 지표의 복잡성이 증가하는 경향이 나타났으며, 이는 공공기관 경영평가 편람에서 권장하는 논리적이고 단순한 지표 구성이 충분히 준수되지 않고 있음을 의미한다. 이에 대응하기 위해 복잡성이 일정 기준을 초과하는 지표에 대해 감점 기준을 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 하나의 지표가 일정 개수 이상의 세부 요소로 구성될 경우 감점을 적용하는 방식을 도입하면, 기관이 불필요하게 복잡한 지표를 설정하는 문제를 방지할 수 있다. 또한 평가자가 보다 정확한 평가를 수행할 수 있도록 평가지표의 이해도를 높이기 위한 교육 및 가이드라인 제공을 강화해야 한다.

공공기관 주요사업 평가는 기관의 성과를 객관적으로 측정하고, 정부 정책의 효과성을 점검하는 중요한 수단이다. 그러나 본 연구에서 확인된 바와 같이 그동안

의 제도 개선에도 불구하고 변별력 부족, 평가 요소 간 연계성 문제, 목표부여(편차) 방식의 부작용, 형평성 문제, 평가지표의 복잡성 등이 지속적으로 평가의 신뢰성과 타당성을 저해하고 있다. 이를 해결하기 위해 평가 체계를 정기적이고 지속적으로 보완하고, 실효성을 높이는 방향으로 평가 방식을 개선할 필요가 있다.

마지막으로 연구의 한계와 향후 연구 과제에 대해서 제시하고자 한다. 본 연구에서는 고정효과 모형을 활용하여 기관별 고유한 특성과 시간에 따른 전반적인 변화를 통제함으로써 평가 결과에 미치는 외부 요인의 영향을 최소화하였다. 그러나 고정효과 모형이 기관의 고정된 특성을 통제하는 데 강점이 있음에도 불구하고, 시간이 지나면서 변화하는 동적인 효과를 충분히 반영하지 못할 가능성이 있다. 기관 규모와 같은 요인은 시간이 지남에 따라 변할 수 있으며, 단순한 고정효과 모형만으로는 이러한 변화를 효과적으로 반영하기 어렵다. 예를 들어 연구 기간 동안 일부 기관이 규모가 커지면서 평가 결과가 개선될 가능성이 있으나, 고정효과 모형에서는 기관의 초기 특성만 통제하므로 이러한 동적 효과를 충분히 고려하지 못할 수 있다. 따라서 기관 규모 변수를 설명 변수로 추가하거나, 기관 규모와 연도의 상호작용 항을 포함하여 규모 변화가 평가 결과에 미치는 영향을 보다 정밀하게 분석할 필요가 있다.

향후 연구 과제는 다음과 같다. 공공기관 경영실적평가의 목적은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 개별 기관의 현황을 파악하고 발전 과제를 제시하는 것이며, 다른 하나는 타 공공기관과의 성과를 비교하는 것이다. 현재 경영실적평가는 후자의 목적에 더 비중을 두고 있다. 이는 기관들이 자율적이고 혁신적인 경영보다는 평가 지표 관리에 집중하도록 유도할 가능성이 크다. 향후에는 공공기관의 역량 강화를 위한 지표와 기관 간 비교를 위한 지표를 구분하여 경영실적평가 제도를 운영하는 방안에 대한 논의가 필요하다.

---

## 참고문헌

---

### <국내 문헌>

- 곽채기·박현식, 「공공기관 경영평가지표체계에 대한 형성적 메타평가」, 『사회과학연구』, 28(4), 2021. pp. 89~112.
- 기획재정부, 『공기업·준정부기관 경영평가편람』, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『공기업·준정부기관 경영평가편람』, 2014.
- \_\_\_\_\_, 『공기업·준정부기관 경영평가편람』, 2018~2023.
- 김범준, 「참여적 목표설정이 성과평가지표 탈락에 미치는 영향」, 『경영학연구』, 49(2), 2020. pp. 391~414.
- 김준현·정도진·정아름·박소희, 「공공기관의 사회적 가치 성과 분야에 대한 경영평가 개선 방안: 비계량 평가를 위한 참고지표 개발」, 『회계와 정책연구』, 26(3), 2021. pp. 257~284.
- 김창완, 「주요사업 평가제도의 변천과 개선 방안 제언」, 『공공기관 경영평가 40년, 회고와 제언』, 한국조세재정연구원, 2024.
- 김태일·한동숙, 「공기업 경영평가의 타당성 분석-기관의 '평가역량'은 얼마나 중요할까?」, 『한국정책학회보』, 32(2), 2023. pp. 195~220.
- 라영재, 「공기업과 준정부기관 경영성과의 영향요인 분석: 평가지표체계와 평가방법의 변경 전후를 대상으로」, 『정책분석평가학회보』, 29(4), 2019, pp. 271~302.
- \_\_\_\_\_, 「정책평가의 이론기반평가: 평가원칙과 적용의 실제: 정부업무평가와 공공기관 경영평가 사례를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 30(3), 2020, pp. 43~78.
- 라영재·이민상, 「공공기관 주요사업 평가범주의 특성과 전략적 행태 분석」, 『정책분석평가학회보』, 34(3), 2024, pp. 83~110.
- 박경진, 「공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안」, 『미래성장연구』, 5(2), 2019, pp. 75~92.

- 박기남·윤성용, 「경영평가에서 주요사업 계량 지표의 점수 보정에 관한 연구」, 『공공기관과 국가정책』, 2020(2), 2020, pp. 281~345.
- 박미정, 『공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제』, 국회입법조사처, 2010, p. 102.
- 박한준, 『공공기관 경영평가 주요사업 계량 지표의 변천에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2020.
- 성시경·이재완, 「공공기관 경영평가제도의 문제점에 관한 델파이 연구: 경영평가 전문가와 기관 담당자를 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』, 33(4), 2023, pp. 1~23.
- 성시경·정일환, 「공공기관의 성과와 평가결과에 관한 연구-산업특성과 경영평가결과의 관계를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 30(4), 2021, pp. 1~32.
- 송대희, 「공기업 경영평가제도의 회고와 발전 방향」, 『공기업 논총』, 15(1), 2003, pp. 1~10.
- 안나영·권선국·유수연, 「회계정보지표가 공기업 경영평가에 미치는 영향」, 『경영경제연구』, 38(1), 2016, pp. 237~250.
- 안태식·최연식·권대현, 「성과평가시스템에서의 목표설정」, 『회계학 연구』, 36(1), 2011, pp. 183~223.
- 우윤석, 「공공기관 주요사업 평가지표의 평가성 검토(Evaluability Assessment): 공기업 1군을 중심으로 한 탐색적 연구」, 『사회과학논총』, 19, 2017, pp. 125~149.
- 윤성용, 「코로나19에 따른 공공기관 주요사업 계량 지표 보정에 관한 연구: 부산항만공사 사례를 중심으로」, 『인문사회과학연구』, 31(3), 2023, pp. 224~243.
- 이상철, 「공공기관 경영평가제도 연구결과에 대한 메타분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용」, 『한국지방자치연구』, 21(2), 2019, pp. 165~182.
- 이용필, 「위탁집행형 준정부기관의 성과관리 연구」, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문, 2016.
- 이진관·윤성호·엄기중, 「공공기관 경영실적평가 제도의 효과성 검증: 계량 지표의 목표부여(편차) 방법을 중심으로」, 『국제회계연구』, 84, 2019, pp. 223~245.
- 이창길·최성락, 「공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류 가능성 분석」, 『행정논총 (Korean Journal of Public Administration)』, 48(1), 2010, pp. 97~119.

- 임홍래·라영재, 「평가지표의 연계성에 관한 연구: 정부업무평가와 공공기관 경영평가를 중심으로」, 『공공기관과 정책연구』, 1(2), 2023, pp. 113~134.
- 장다훤·박용성, 「공공기관 경영평가제도의 정부시기별 정책변동유형에 대한 연구: 수정된 Hogwood & Peters의 이론 적용」, 『국정관리연구』, 18(2), 2023, pp. 31~60.
- 장두석, 「공공기관 경영평가 계량 지표의 불안정성 연구」, 『경영과 사례연구』, 44(2), 2022, pp. 1~23.
- 장지경, 「공공기관 경영 효율성에 대한 시계열 분석 연구」, 『한국컴퓨터정보학회논문지』, 28(9), 2023, pp. 159~165.
- 정종대·김영학, 「공공기관 주요사업 계량 지표에 관한 연구 - 한국국토정보공사 사례를 중심으로」, 『지적과 국토정보』, 48(1), 2018, pp. 93~109.
- 정종대, 「공공기관 경영평가 주요사업 지표의 개선방안에 관한 연구」, 청주대학교 박사 학위논문, 2019.
- 조택, 「준정부기관 경영평가제도의 변천과 개선방향에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 15(3), 2008, pp. 155~179.

### 〈해외 문헌〉

- Doran, G. T., "There's a SMART way to write managements's goals and objectives," *Management review*, 70(11), 1981.
- Smith, P., "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector," *International Journal of Public Administration*, 18(2-3), 1995, pp. 277~310.

## ■ 저자약력

### 이민상

서울대학교 행정학 석사  
서울대학교 행정학 박사  
현, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

### 리영재

한국외국어대학교 행정학 박사  
한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장  
국무조정실 평가관리관  
현, 건국대학교 교수

## 공공기관 경영실적평가 주요사업 평가체계의 개선방안 탐색

---

2024년 12월 23일 인쇄  
2024년 12월 31일 발행

발행인 이 영

발행처 한국조세재정연구원  
세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)414-2114(대) [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판 및  
인쇄 (주)에이치에이엔컴퍼니 (02)2269-9917

I S B N 979-11-6655-331-8 (93320)

---



# 공공기관 경영실적평가 주요사업 평가체계의 개선방안 탐색

**kipf** 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL : 044-414-2114 [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)



9 791166 553318 93320  
ISBN 979-11-6655-331-8