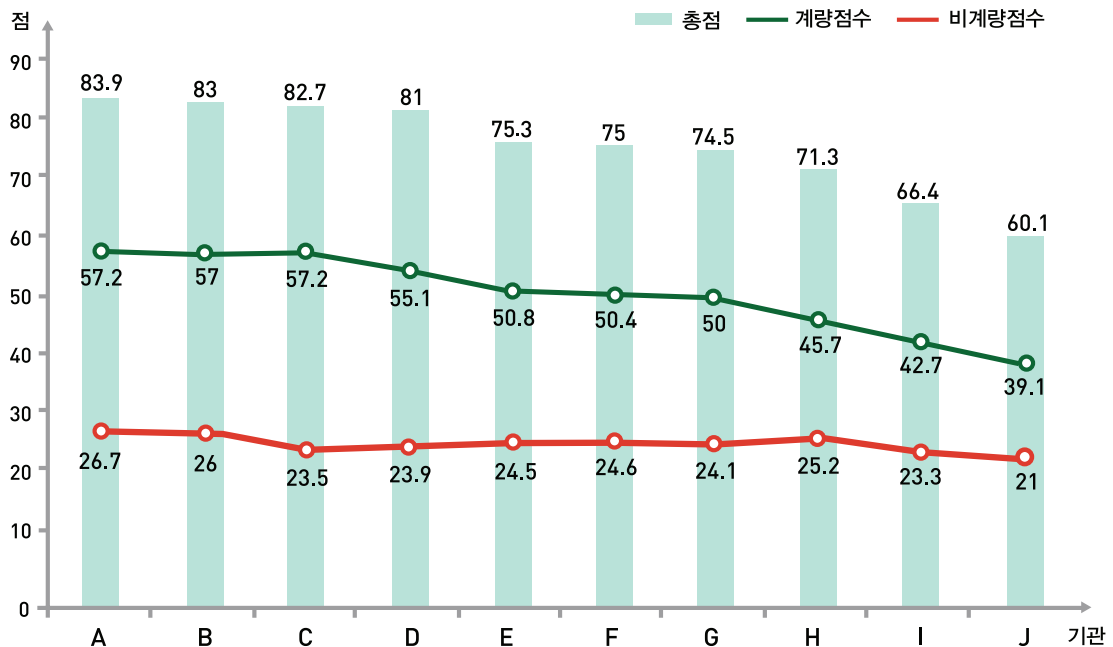


공기업 경영실적평가 운영현황 분석

박 홍 엽 · 나 유 성



공기업 경영실적평가 운영현황 분석

사업평가 17-02 (통권 390호)

공기업 경영실적평가 운영현황 분석

총괄 | 고기석 사업평가국장

기획 | 박홍엽 공공기관평가과장

작성 | 박홍엽 공공기관평가과장
나유성 공공기관평가과 사업평가관보

지원 | 엄상미 공공기관평가과 행정실무원
정혜진 공공기관평가과 자료분석지원요원

「사업평가 보고서」는 국가 주요사업에 대한 종합적이고 체계적인 평가를 통하여 주요 정책 및 사업에 대한 문제점을 진단하고 개선방안을 모색함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문의 : 사업평가국 공공기관평가과 | 02) 788-4834 | peb5@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

공기업 경영실적평가 운영현황 분석

2017. 3.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간 심의위원회」의 심의(2017. 2. 13)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

공공기관 경영실적평가제도는 공공기관의 자율·책임경영체제 확립을 위해 매년도 경영노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도로, 공공기관의 공공성과 경영효율성을 높이고, 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 공공기관의 대국민서비스를 개선하는 것을 목적으로 하고 있습니다.

그동안 정부는 30년이 넘는 기간 동안 경영실적평가제도를 운영해오면서 제도적 개선 노력을 기울여 왔으며, 경영실적평가제도를 통해 독점사업을 수행하고 있는 공공기관에게 경영혁신 압력을 주어 생산성 및 효율성을 높이려 노력하고 있습니다. 그러나 경영실적평가제도의 운영과정, 평가결과의 활용 등의 측면에서 다양한 문제점이 지속적으로 제기되고 있습니다.

이에 본 보고서는 국민의 생활에 필수적인 공공재를 제공하고 있는 공기업의 경영실적평가 결과에 대한 실증분석을 바탕으로 평가지표, 평가과정, 평가활용, 평가의 제반 여건 등에 대해 평가하였고 다음과 같은 시사점을 도출하였습니다.

현재 경영실적평가는 매출액과 영업이익 등 계량지표에 의해 결과가 좌우되고 있는데, 기관의 자체적인 노력으로 통제할 수 없는 외부 영향 요인이 평가결과에 많은 영향을 미칠 경우 평가 결과에 대한 수용성이 저하될 것이기 때문에 지표의 개선이 필요하다는 점을 지적하였습니다. 평가 과정에서는 경영평가단의 전문성을 확보하고 공공기관경영평가정보시스템의 활용을 통해 평가부담을 적정수준으로 완화할 필요가 있다는 점을 제시하였습니다. 또한, 경영실적평가 결과를 실질적인 경영개선으로 연결시키기 위해 컨설팅 기능을 확대할 필요가 있다는 점을 제시하였습니다.

본 보고서가 공공기관의 경영개선 및 경영실적평가에 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 기여하기를 바랍니다.

2017년 3월

국회예산정책처장 김 춘 순

요 약

□ 평가 개요

- 정부는 공공기관 경영실적평가제도를 1984년에 도입하였으며, 30여년이 넘는 기간 동안 운영해오면서 제도적 개선노력을 기울여 왔음.
 - － 공공기관 중 경영의 중요성이 상대적으로 큰 30개 공기업의 2016년 총 수입은 221조3,310억원이며, 2015년 말 기준으로 부채규모는 364.9조원
- 그러나 경영실적평가과정에서 평가지표의 적정성, 경영평가단의 전문성, 평가 결과의 활용과 경영실적평가의 전제조건인 공기업의 자율성 측면에서 여러 문제점이 지속적으로 제기되고 있는 상황
- 경영실적평가 결과에 대한 분석을 바탕으로 경영실적평가제도, 평가과정, 평가활용, 평가의 제반 여건 등에 대해 분석하고 경영실적평가제도 운영에 있어서의 개선방안을 제시

□ 공공기관 경영실적평가 개요

- 공공기관 경영실적평가는 공기업과 준정부기관의 자율적 책임경영체제를 구축하기 위해 정부의 사전적 관여를 최소화하고 공기업과 준정부기관에 자율성을 보장하는 가운데 평가를 실시하고 그 결과를 임원인사 및 직원의 성과급과 연계함으로써 공공기관의 경영효율성 및 책임경영을 유도하려는 제도
- 공공기관 경영실적평가는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4장 제5절에 명시
 - － 동 법 제46조와 제47조에서는 기관장의 경영목표 수립 및 경영실적 보고 의무를 명시하고 있으며, 제48조에서는 경영실적평가의 구체적인 범위와 운영방식을 제시
 - － 동 법 시행령 제27조에서는 경영실적 평가의 운영을 위한 편람 작성을, 제28조에서는 평가 실행을 위한 경영평가단의 구성 및 운영 방식을 제시
- 경영실적평가 예산은 「공공기관 평가 및 관리」라는 세부사업명으로 기획재정부의 일반회계 예산에 반영되어 있으며 2017년에는 전년 대비 9,200만원이 감액된 49억4,200만원의 예산이 편성

□ 공기업 경영실적평가 결과와 평가지표 분석

- 2010~2015회계연도의 30개 공기업 경영평가등급 현황을 살펴보면 먼저 평가 성과 우수기관, 성과 변동기관, 성과 저조기관 등 3가지 그룹으로 유형화가 가능
 - － 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국조폐공사, 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국마사회의 경우 대부분 양호(B) 이상의 등급을 받은 우수기관.
 - － 한국가스공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 대한석탄공사, 한국광물자원공사의 경우 최근 3년 동안 미흡(D) 이하 등급을 받은 성과 저조기관
- 2015회계연도 공기업1군의 계량지표와 비계량지표의 순위를 비교해보면, 계량지표 순위와 종합순위는 일정 부분 동조화 현상을 보이고 있음.
 - － 즉 대부분의 공기업은 계량점수를 확보한 만큼 종합점수 및 등급에서 유리
- 한국지역난방공사, 대한석탄공사 등 성과 저조기관의 경우 전력판매단가 하락, 석탄수요 감소 등 외생변수에 의해 영향을 받는 매출액과 손익에 의해 점수 및 등급이 좌우되고 있으므로 이에 대한 개선방안 마련 필요
 - － 한국지역난방공사의 주요사업은 열부문과 전력부문으로 구분되는데, 매출과 영업이익은 SMP(전력판매단가)에 의해 결정
 - － 대한석탄공사의 경우 연탄수요 감소로 인해 매출액이 감소하고 있으며, 생산축소·운영시설 유지로 인해 원가가 상승하고 있음.

□ 공기업 경영실적평가 과정 분석

- 공공기관 경영평가단 전문성 강화 및 규모의 적정화 필요
 - － 기획재정부는 2008년 12월에 「공공기관 운영체계 개편방안」을 발표하면서, 경영평가단이 매년 임시로 구성되고 경제경영·행정학 분야의 교수 위주로 구성되어 기관의 사업에 대한 전문적 분석 및 평가에 한계가 있다고 분석
 - － 또한 2009년에 한국조세재정연구원에 상설조직으로 공공기관연구센터를 설치하여 전문성을 강화하고 기존에 비상설로 운영되고 있는 경영평가단 규모를 기존 130여명에서 100명 규모로 축소할 예정이었음
 - － 그러나 현재 경영평가단 규모는 160여명으로 확대되었으며, 공공기관연구센터인력은 40여명 수준으로, 이에 대해 규모의 적정성을 검토할 필요

- 공공기관 경영평가 지원시스템 활용을 통해 평가부담 적정화 방안 마련 필요
 - 2008년 기획재정부는 평가자료·정보 및 노하우 축적 및 유사한 자료의 반복적 요구·제출에 따른 불필요한 비용을 감소하기 위해 경영평가 정보 시스템을 구축
 - 2016년 현재 기존에 구축됐던 공공기관 경영평가정보시스템은 운영되지 않고 있으며, 이에 따라 공공기관의 경영실적자료와 경영평가단의 평가 조서 및 평가결과 등이 관리되지 못하고 있음.

□ 공기업 경영실적평가 결과 환류실태 분석

- 공기업 경영실적평가에서 컨설팅 비중 강화 필요
 - 공공기관 경영실적평가의 최종 목적은 공공기관이 제공하는 대국민서비스의 질을 제고하는 것이므로 단순히 평가결과에 따른 인센티브를 제공하는 것에 그치는 것이 아니라 향후 성과를 제고할 수 있는 컨설팅기능이 중요
 - 그러나 경영평가단 구성 및 활동 기간이 3개월 정도로 제한되어 있고 비상설조직으로 운영됨에 따라 평가역량이 축적되기 어려운 실정이며, 실제 컨설팅의 주요 내용은 피상적이고 추상적인 내용 중심으로 이루어지고 있음.
- 공기업 기능조정 등 경영실적평가제도의 파생효과 창출 필요
 - 2008년 기획재정부는 ‘공공기관 운영체계 개편방안’을 발표하면서 경영실적 평가결과 정보가 공공기관의 경영효율 향상으로 환류되지 못하고 있다는 점을 지적
 - 현행 경영실적평가제도 하에서는 매출액·영업이익 중심의 수익성 지표로 공기업을 평가하고 있으며, 공기업 핵심사업외 신규사업에 진출하는 경우 이에 대한 민간경합요인 등은 분석되지 않고 있음.

□ 공기업 경영실적평가 제반 여건 평가

- 방만경영 해소를 위한 관리 강화와 함께 고유사업 수행에 있어서의 자율성 부여 필요
 - 공기업의 재무건전성 강화와 방만경영의 해소를 위해서는 관리 강화가 필요
 - 그러나 공공재의 효율적인 공급 여부를 평가하기 위해서는 자율적으로 사업을 수행할 수 있는 여건을 마련할 필요

- 경영실적평가단에 따르면 2010년부터 2013년까지 시행된 ‘공공기관 경영자율권 확대 시범사업’이 공기업의 자율권을 기반으로 기관별 경쟁력을 향상시키고 높은 성과를 실현했다고 평가하고 있으며, 기획재정부도 동 사업이 기관별 경쟁력 향상을 통해 높은 성과를 달성했다고 평가
- 2013년 7월에 기획재정부는 ‘공공기관 합리화 정책방향’을 발표하면서, 공공기관의 전반적 관리와 관련하여 공공기관에 실질적인 경영자율권을 부여하여 기관장이 책임지고 일할 수 있는 여건을 조성하는 방향으로 개선방안 제시

□ 분석의 시사점

- 경영개선 여부에 보다 많은 비중을 두고 평가지표 설계 필요
 - 현행 공기업 경영실적평가제도는 계량지표에 의해 점수가 좌우되고 있으며, 계량지표는 매출액과 영업이익에 의해 결정되는 구조를 갖고 있기 때문에 경영실적평가제도의 타당성을 제고하려면 각 개별기관 차원에서 통제할 수 없는 외생 변수에 의한 효과를 최소화할 필요가 있음
 - 주무부처인 기획재정부는 공기업 평가 대상 유형, 경영평가지표 개선 등 평가체계의 개편을 통해 경영개선에 보다 많은 비중을 둘 필요
- 경영실적평가 과정에서 전문성 확보 및 평가부담 적정화 방안 마련
 - 공기업이 수행하고 있는 다양한 사업에 초점을 맞출 경우에 경영평가단의 전문성은 부족한 측면이 있을 수 있으며, 이는 공공기관 경영평가 담당자들에 대한 면접이나 설문조사에서도 일정부분 나타나고 있음.
 - 매년 임시로 구성되는 평가단원의 개인적 역량에 평가를 의존함에 따라 기관의 사업에 대한 전문적 분석 및 평가에 한계가 있다는 점을 감안하여 향후 기획재정부는 평가단 규모를 결정할 수 있는 합리적 기준을 마련하고 경영평가단과 공공기관연구센터와의 역할 재정립 방안에 대해 검토할 필요
 - 기획재정부는 기존에 개발하였던 공공기관경영평가정보시스템을 활용하여 평가정보를 체계적으로 관리·축적하고, 동 시스템을 통해 수검기관의 평가 부담을 줄여줄 수 있는 방안을 마련할 필요

- 경영실적평가 결과를 경영개선에 연결할 수 있도록 컨설팅 기능 강화
 - － 현재 경영실적평가 이후의 컨설팅은 시간적 제약, 평가단의 전문성 부족 등으로 인해 컨설팅 기능을 제공하기에 한계가 있으며, 실제 컨설팅 보고서에서 알 수 있는 것처럼 컨설팅의 주요 내용은 피상적이고 추상적인 내용 중심으로 이루어지고 있는 실정
 - － 주무부처인 기획재정부는 제한된 시간 내에 이루어지는 단기적인 컨설팅이 아닌 중장기적 안목에서 컨설팅을 받은 공기업의 경영개선이 이루어질 수 있도록 제도적 개선방안을 검토할 필요
 - － 또한 중장기적으로 기능점검과 경영평가를 결합하여 공기업의 사업·조직·인력·예산을 어떤 방향으로 설정할 것인지에 대한 방안을 검토할 필요

차 례

I. 평가 개요 / 1

- 1. 평가의 배경 및 목적 1
- 2. 평가의 내용 및 방법 1

II. 공기업 경영실적평가 현황 / 3

- 1. 공공기관 경영실적평가의 의의 3
 - 가. 공공기관 경영실적평가 개요 3
 - 나. 공공기관 경영실적평가의 법적 근거 및 예산 4
- 2. 공공기관 경영실적평가제도 현황 6
 - 가. 공공기관 경영실적평가 경영평가 유형 6
 - 나. 공공기관 경영실적평가 경영평가 지표 8

III. 쟁점별 실태분석 및 평가 / 11

- 1. 공기업 경영실적평가 결과와 평가지표 분석 11
 - 가. 공기업 경영실적평가 결과 현황 11
 - 나. 성과평가시 통제가 어려운 외부요인의 영향 최소화 필요 15
 - 다. 공기업의 실질적인 생산성 향상 노력에 대한 평가 강화 필요 26
- 2. 공기업 경영실적평가 과정 분석 29
 - 가. 공기업 경영실적평가 과정 현황 29
 - 나. 공기업 경영평가단 전문성 강화 및 규모의 적정화 필요 30
 - 다. 공기업 경영실적평가 과정의 투명성 및 의견수렴 제고 필요 39
 - 라. 공기업 경영실적평가 수검비용 적정화 방안 마련 필요 43

3. 공기업 경영실적평가 결과 환류실태 분석	47
가. 공기업 경영실적평가 결과 환류 현황	47
나. 공기업 경영실적평가에서 컨설팅 비중 강화 필요	49
다. 공기업 기능 조정 등 파생 효과 창출 필요	53
4. 공기업 경영실적평가 제반 여건 평가	57
가. 공기업 경영실적평가 제도 및 공운법의 입법 취지	57
나. 고유사업수행에 있어서의 경영자율성 부여 필요	58

IV. 분석의 시사점 / 65

참고문헌 / 69

[부 록] / 71

비계량공동지표 평가매뉴얼 중 전략기획 및 기관혁신

표 차례

[표 1] 2017년도 공공기관 경영실적평가 예산안	5
[표 2] 공공기관 평가 및 관리 사업 목-세목별 예산안 내역	5
[표 3] 평가유형 구분	6
[표 4] 평가유형별 해당기관	7
[표 5] 경영관리 및 주요사업의 평가내용	8
[표 6] 공기업 및 준정부기관의 경영평가 지표구성	9
[표 7] 평가결과 종합 및 등급	11
[표 8] 경영평가 성과급 지급률	12
[표 9] 2010~2015회계연도 공기업1군 경영평가등급 현황	12
[표 10] 2010~2015회계연도 공기업2군 경영평가등급 현황	13
[표 11] 2010~2015회계연도 계량비계량지표 및 총점 현황	14
[표 12] 2010~2015회계연도 주요사업 계량지표와 비계량지표 득점 현황	14
[표 13] 2010~2015회계연도 공기업 경영평가등급 현황	15
[표 14] 2015회계연도 공기업 1군 계량지표와 비계량지표의 순위 비교	17
[표 15] 2015회계연도 공기업 1군 계량지표와 비계량지표의 순위 비교	18
[표 16] 2015회계연도 공기업1군 평가결과	19
[표 17] 한국지역난방공사 2015회계연도 부문별 평가결과	19
[표 18] 2014~2015회계연도 한국지역난방공사 경영관리 계량지표 득점 비교	20
[표 19] 경영관리 계량지표 중 매출액과 수익에 영향을 받는 지표	20
[표 20] 공기업1군 최근 3년 간 전년대비 매출액 평균 증감률	21
[표 21] 경영평가제도 설계당시 고려사항	21
[표 22] 2011~2015회계연도 한국지역난방공사 매출액이익관련 지표 득점 현황	22
[표 23] 2011~2015회계연도 한국지역난방공사 매출액 영업이익 현황	22
[표 24] 설비용량 및 예비율 전망	23
[표 25] 2011~2016년 한국지역난방공사 매출액이익 관련 외생변수	23
[표 26] 2015년 결산 재무제표기준 집단에너지사업자 재무현황	24
[표 27] 2011~2015 대한석탄공사 경영평가 등급 현황	24

[표 28] 2014~2015 대한석탄공사 계량/비계량지표 점수 현황	25
[표 29] 대한석탄공사의 경영상황	25
[표 30] 발전5사 공통과제 지표 (안)	28
[표 31] 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」에 규정된 경영평가단의 구성 및 운영	30
[표 32] 공공기관 경영평가단 문제점 및 개선방안	31
[표 33] 경영평가단 활동 만족도	32
[표 34] 경영평가단 활동 주요 개선사항	32
[표 35] 경영평가단 교체율 추이	33
[표 36] 연도별 평가단 운영현황	34
[표 37] 공공기관 경영평가 시스템 개편: 평가인프라	34
[표 38] 2016년 공공기관연구센터 구성 및 업무	35
[표 39] 2016년 공공기관 연구센터 수행과제 목록	36
[표 40] 공공기관 경영평가정보시스템 개요	38
[표 41] 경영평가단 활동 만족도	40
[표 42] 경영평가단 활동 주요 개선사항	40
[표 43] 2015년 평가지표 수정 작업(공운위 통과전 기준)	42
[표 44] 공공기관 경영실적평가 개선사항	44
[표 45] 전략기획 및 사회적 책임 지표의 경영평가 편람과 평가 매뉴얼 상 점검사항	46
[표 46] 공운법과 경영실적편람에 따른 경영실적평가 결과 활용	47
[표 47] 공기업의 경영실적평가 결과 활용	48
[표 48] 2015회계연도 평가 시 기관유형별 평가위원 배정현황	50
[표 49] 한국가스공사 경영컨설팅 보고서	52
[표 50] 한국지역난방공사 경영컨설팅 보고서	53
[표 51] 경영평가편람상 한국철도공사 신성장사업 성장률	55
[표 52] 한국수자원공사 기능조정 주요 내용	57
[표 53] 경영자율권 확대범위(예시)	59
[표 54] 경영자율권 확대사업 평가 후속조치	60
[표 55] 공공기관 합리화 정책방향	62

그림 차례

[그림 1] 2015회계연도 공기업1군 계량지표와 비계량지표 점수	17
[그림 2] 2015회계연도 공기업2군 계량지표와 비계량지표 점수	18
[그림 3] 경영평가편람 상 노동생산성과 자본생산성 측정	26
[그림 4] 2011~2013년 산업통상자원부 소관 공공기관의 생산성	27
[그림 5] 경영실적평가 연도별 과정	29
[그림 6] 공기업 경영실적평가 평가 과정	41
[그림 7] 평가지표 개선 단계	42
[그림 8] 공공기관 중기운영체계(안)	56

I. 평가 개요

1. 평가의 배경 및 목적

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 ‘경영실적평가제도’는 공기업·준정부기관의 자율·책임경영체제 확립을 위해, 매년도 경영노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도이다. 동 제도는 공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스개선을 목적으로 운영되고 있다. 그동안 경영실적평가제도가 공공기관 경영혁신 압력을 주어 공공기관의 효율성 향상에 기여하였다는 점은 부정하기 어렵다.

그러나 공공기관 경영평가를 통해 본래 목적인 공공서비스의 수준이 향상되었는지에 대해서는 논란의 여지가 있으며, 경영실적평가과정에서 평가지표의 적정성, 경영평가단의 전문성, 평가 결과의 활용과 경영실적평가의 전제조건인 공기업의 자율성 측면에서 여러 문제점이 지속적으로 지적되고 있는 상황이다. 경영실적평가제도에 대해 지적되는 많은 문제점들은 현행 경영실적평가제도의 틀 내에서의 개선방안이 아닌 경영실적평가제도 자체에 대한 근본적인 개선을 요구하고 있다.

본 보고서에서는 이러한 인식을 바탕으로 공공기관 중 30개 공기업의 경영실적평가 결과에 대해 분석하고 경영실적평가제도, 평가과정, 평가활용, 평가의 제반 여건 등에 대해 평가한 후 시사점을 도출하고자 한다.

2. 평가의 내용 및 방법

본 보고서는 현행 공공기관 관리체계의 근거법인 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법) 시행 이후인 2008년부터 2015년까지의 경영실적평가결과를 활용하여 경영실적평가는 무엇을 평가하고, 공공기관은 어떻게 평가를 받고 있는지를 분석하였다. 경영실적평가 결과의 분석은 전기·가스·수도·도로·철도 등 국민의 생활에 필수

적인 공공재를 공급하고 있는 시장형 및 준시장형 공기업 30개 기관을 대상으로 하였다. 그리고 공공기관의 평가담당자를 대상으로 심층면접을 통해 문제점을 살펴보고 개선과제를 도출하였다. 또한 주요 분석과정에서 과거에 수행된 공공기관 경영실적평가에 대한 설문조사 결과의 의미를 재분석하였다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. I 장에서는 보고서의 작성배경과 평가대상에 대해 설명하였고, II 장에서는 현재 운영되고 있는 공공기관 경영실적평가제도의 개요와 현황에 대해 살펴보았다. III 장에서는 2008~2015년 공공기관 경영실적평가 결과와 공공기관의 평가업무를 담당하는 실무자 등 심층면접을 바탕으로 공공기관 경영실적평가 과정과 결과활용의 실태, 공공기관 경영실적평가제도의 기반이라고 할 수 있는 공공기관 자율성 저해요인 등을 분석하였다. IV 장에서는 앞선 논의를 바탕으로 분석의 시사점을 제시하였다.

Ⅱ. 공기업 경영실적평가 현황

1. 공공기관 경영실적평가의 의의

가. 공공기관 경영실적평가 개요

공운법과 경영평가편람에 따르면 공공기관 경영실적평가는 공기업과 준정부기관의 자율적 책임경영체제를 구축하기 위해 사전적 관여를 최소화하고 공기업과 준정부기관에 자율성을 보장하는 가운데 평가를 실시하고 그 결과를 임원인사 및 직원의 성과급과 연계함으로써 공공기관의 경영효율성 및 책임경영을 유도하려는 제도이다

정부는 공공기관 경영실적평가제도를 1984년에 도입하였으며, 30여년이 넘는 기간동안 운영해오면서 제도적 개선노력을 기울여 왔다. 1984년에 24개 정부투자기관을 대상으로 평가를 시작하였으며, 기관평가의 일종으로서 정부투자기관 경영평가제도가 도입된 이후 1990년대 후반 들어 중앙부처, 지방자치단체, 정부산하기관, 책임운영기관, 정부출연연구기관 등 모든 공공기관으로 기관평가제도가 확대되었다(박석희, 2006). 이후 정부는 1999년에 사장평가제도를 도입하였고, 2004년에는 88개 정부산하기관에 대해 경영평가를 도입하였다. 한편, 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되고 시행됨으로써 그동안 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」 의해 시행되던 ‘정부투자기관 경영평가’와 ‘정부산하기관 경영평가’가 공공기관 경영평가 제도로 일원화되었다.

공공기관 경영실적평가제도가 공공기관의 생산성향상에 기여하였는가에 대해서는 여러 분석이 있는데, 경영실적평가제도 도입이 관리업무비율, 인건비비율, 금융비용율, 인원증감률 등을 감소시켜 성과관리에 긍정적 영향을 미쳤다는 실증연구도 있으며¹⁾, 공기업 패널데이터를 구축하여 분석한 연구에서도 제도 도입 이후 공기업의 수익성이 개선되었다는 분석도 있다²⁾. 반면, 공기업 평가가 주요사업과 경영관리에서 유의미한 개선을 이끌어내지 못했으므로 각 평가지표에 대한 조정이 필

1) 박석희, 공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석, 「한국행정학보」, 40(3), 2006

2) 김지영, “경영평가제도와 공기업의 수익성”, 「재정포럼」 10월호, 한국조세연구원, 2011.

요하다는 분석 결과도 있다³⁾. 이러한 여러 연구에도 불구하고 그동안 경영실적평가 제도가 공공기관에 경영혁신 압력을 주어 공공기관의 효율성과 생산성 향상에 긍정적인 역할을 하였다는 점은 부정할 수 없을 것이다.

특히, 최근 국가 채무규모가 크게 문제가 된 상황에서 공공기관 부채관리에 대한 필요성이 높아지고 과도한 복리후생 등 방만경영이 문제가 되자, 공공기관 정상화계획의 일환으로 ‘중장기 재무관리계획 이행실적’과 ‘방만경영 개선’ 등을 평가지표에 포함시킴으로써 공공기관의 부채비율을 낮추고 과도한 복리후생제도를 개선하는 등의 긍정적 효과도 있었다.⁴⁾

제도적으로 보면 공운법 제정 이후 공공기관 관리체계는 주무부처가 사업감독기능을 담당하고, 기획재정부가 경영감독기능을 담당하도록 감독기능을 이원화하고 있는 것으로 볼 수 있으므로⁵⁾ 공공기관 경영평가제도는 이러한 기획재정부의 경영감독기능을 수행하는 대표적인 수단으로서 기능하고 있다.

나. 공공기관 경영실적평가의 법적 근거 및 예산

공운법 제정 이전에는 정부투자기관의 자율·책임경영체제에 관한 기본사항을 규정한 법률인 「정부투자기관관리기본법」이 1984년 3월에 시행되어 정부투자기관에 적용되었다. 이후 2003년 12월에는 유사한 취지의 「정부산하기관관리기본법」이 제정되어 정부산하기관에게 적용되었으며, 2007년 1월 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되어 2007년 4월에 시행되면서 현재의 공공기관 경영평가제도가 시행되었다.

공공기관 경영실적 평가는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4장 제5절에 명시되어 있다. 동 법 제46조와 제47조에서는 기관장의 경영목표 수립 및 경영실적 보고 의무를 명시하고 있으며 제48조에서는 경영실적평가의 구체적인 범위와 운영 방식을 제시하였다. 또한 「동 법 시행령」 제27조에서는 경영실적 평가의 운영을 위한 편람 작성을, 제28조에서는 평가 실행을 위한 경영평가단의 구성 및 운영 방식

3) 최성락·박민정, “공기업 경영평가제도의 성과분석”, 「행정논총」 47(1), 2009

4) 기획재정부는 공공기관 정상화 중간평가 결과발표(2014. 10. 30)를 통해 중점관리기관 38개 중 37개 기관이 방만경영 개선계획을 100% 이행하여 5년간 1조원의 비용을 절감할 수 있고, 부채중점관리기관(18개)은 2014년 부채감축계획(20.1조원)보다 4.3조원을 추가로 감축하여 목표를 초과달성했다고 밝혔다.

5) 다만, 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 경영감독기능과 사업감독기능의 목적과 범위를 명시적으로 제시하지 않고 있으며, 이에 대한 명확한 기준이나 원칙을 마련하고 있지는 않다.

을 제시하고 있다.

경영실적평가 예산은 「공공기관 평가 및 관리」라는 세부사업명으로 기획재정부의 일반회계 예산에 반영되어 있으며 2017년에는 전년 대비 9,200만원이 감액된 49억 4,200만원의 예산안이 편성되었다.

[표 1] 2017년도 공공기관 경영실적평가 예산안

(단위: 백만원, %)

세부사업명	2015년 예산	2016년 예산(A)	2017년 예산안(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
공공기관 평가 및 관리	4,933	5,034	4,942	-92	-1.8

자료: 기획재정부 제출자료

「공공기관 평가 및 관리」 사업은 공공기관에 대한 경영실적 평가 및 운영시스템 관리를 통해 공공기관의 자율경영 및 책임경영체제를 확립하려는 사업으로서, 최근 3년간 예산현황을 보면 연간 49억원 정도의 예산이 편성되었다.

세부내역을 보면 예산의 대부분이 경영실적평가단을 구성하여 용역을 체결하는 비용이며, 세목별 기준으로 연구개발비 항목이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

[표 2] 공공기관 평가 및 관리 사업 목-세목별 예산안 내역

(단위: 백만원)

구 분		2015년 예산	2016년 예산	2017년 예산안
목-세목 코드	목 명			
210-01	일반수용비	433	306	348
210-14	일반용역	-	-	360
210-15	관리용역	-	-	575
210-15	위탁사업비	270	827	-
220-01	국내여비	29	29	35
220-02	국외업무여비	59	59	53
240-01	사업추진비	33	32	32
260-00	연구개발비	3,858	3,780	3,539
350-01	출연금	250	-	-
합 계		4,933	5,034	4,942

자료: 기획재정부 제출자료

2. 공공기관 경영실적평가제도 현황

가. 공공기관 경영실적평가 경영평가 유형

기획재정부장관은 공공기관 경영실적평가 시 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조의 공공기관 유형 구분 기준에 따라 평가유형을 구분하여 평가한다. 다만, 준정부기관 중의 일부는 평가부담 완화를 위하여 별도의 평가유형 구분 기준을 적용하여 강소형기관으로 구분하고 있다.

[표 3] 평가유형 구분

유 형		유형구분 기준
공기업	공기업 I	법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모 기관
	공기업 II	법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 특정 분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사 등
준정부기관	기금관리형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)
	위탁집행형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 기금관리형 준정부기관이 아닌 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)
	강소형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁관리하는 기금자산 포함)가 1조원 미만이고 정원이 500인 미만인 기관

자료: 기획재정부, 「2016년도 공공기관 경영평가편람」, 2015.12

2016년도 공기업·준정부기관은 평가유형구분 기준에 의거 다음과 같이 구분한다. 다만, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 변경 지정된 경우 평가유형을 조정하여 평가할 수 있다.

[표 4] 평가유형별 해당기관

유 형		유형구분 기준
공기업	공기업 I (10개)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
	공기업 II (20개)	대한석탄공사, 주택도시보증공사, 부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국조폐공사, 한국중부발전(주), 해양환경관리공단
준정부 기관	기금관리형 (13개)	공무원연금공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
	위탁집행형 (18개)	건강보험심사평가원, 교통안전공단, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 대한무역투자진흥공사, 한국국토정보공사, 도로교통공단, 우체국물류지원단, 한국가스안전공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국보훈복지의료공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국전기안전공사, 한국철도시설공단, 한국환경공단
	강소형 (55개)	국립생태원, 국제방송교류재단, 농림수산물식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단, 독립기념관, 선박안전기술공단, 소상공인시장진흥공단, 한국에너지공단, 영화진흥위원회, 우체국금융개발원, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 축산물안전관리인증원, 축산물품질평가원, 국토교통과학기술진흥원, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국노인인력개발원, 한국디자인진흥원,

유 형	유형구분 기준
	한국문화예술위원회, 한국방송통신전파진흥원, 사회보장정보원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국소비자원, 한국수산자원관리공단, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단, 한국언론진흥재단, 한국에너지기술평가원, 한국연구재단, 한국우편사업진흥원, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국임업진흥원, 한국장학재단, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양수산연수원, 한국해양과학기술진흥원, 한국환경산업기술원, 농림수산식품교육문화정보원, 한국기상산업진흥원, 한국보건복지인력개발원, 한국승강기안전기술원

자료: 기획재정부, 「2016년도 공공기관 경영평가편람」, 2015.12.

나. 공공기관 경영실적평가 경영평가 지표

경영평가지표는 평가 대상 공공기관의 경영실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 「경영관리-주요사업」의 2개 범주로 구성한다. 각 범주별 주요 평가내용은 다음과 같다.

[표 5] 경영관리 및 주요사업의 평가내용

평가범주	주요 평가내용
경영관리	경영전략 및 사회공헌, 업무효율, 조직·인적자원 및 성과 관리, 재무예산 관리 및 성과, 보수 및 복리후생 관리
주요사업	공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가

자료: 기획재정부, 「2016년도 공공기관 경영평가편람」, 2015.12.

각 평가범주는 단위 평가지표로 구분하여 평가한다. 단위 평가지표는 복수의 세부평가지표로 구성할 수 있다. 단, 주요사업 범주는 주요사업별로 구분하여 비계량 또는 계량 세부평가지표를 활용하여 해당 주요사업의 계획·활동·성과를 종합적

으로 평가한다. 평가지표는 평가목적과 대상범위를 규정하는 지표정의와 세부평가 내용으로 구성한다.

[표 6] 공기업 및 준정부기관의 경영평가 지표구성

범주	평가지표	공기업				준정부기관 (위탁집행형)				준정부기관 (기금관리형)			
		중장기 제출		비제출 기관		중장기 제출		비제출 기관		중장기 제출		비제출 기관	
		비 계 량	계 량	비 계 량	계 량	비 계 량	계 량	비 계 량	계 량	비 계 량	계 량	비 계 량	계 량
경영 관리	1. 경영전략 및 사회공헌 - 전략기획 및 사회적 책임 - 기관의 경영혁신 - 국민평가 - 정부 3.0 - 경영정보공시 점검 - 정부관장정책	2 3		2 3		2 3		3 3		2 3		3 3	
	- 국민평가		2		2		2		2		2		2
	- 정부 3.0		1		1.5		1.5		1.5		1.5		1.5
	- 경영정보공시 점검		1		1.5		1.5		1.5		1.5		1.5
	- 정부관장정책		5		5		5		5		5		5
	2. 업무효율		8		8		6		6		4		5
	3. 조직, 인적자원 및 성과관리	2		3		2		3		2		3	
	4. 재무예산관리 및 성과 - 재무예산 관리 - 자구노력 이행성과	2 4		3		2 4		2		2 4		2	
	- 재무예산 성과 (부채감축달성도) (중장기 재무관리계획)*		6 (2) (2)		6		6 (2) (2)		4		1 1 (5)		(5)
	- 계량 관리 업무비		2		3		3		6		4		6
주요 사업	5. 보수 및 복리후생 관리 - 보수 및 복리후생 (임금피크제 운영의 적절성) - 총인건비 인상률 - 노사관리	6 (2)		6 (2)		6 (2)		6 (2)		6 (2)		6 (2)	
	- 보수 및 복리후생		3		3		3		4		3		4
	- 총인건비 인상률												
	- 노사관리	3		3		3		3		3		3	
	소 계	22	28	20	30	22	28	20	30	22	28	20	30
	주요사업 계획·활동·성과를 종합 평가	18	32	20	30	18	32	20	30	18	32	20	30
	합 계	40	60	40	60	40	60	40	60	40	60	40	60

주: 준정부기관(기금관리형)은 지표명칭이 상이하며, 중장기재무관리계획 이행실적(기금운용관리 및 성과)임.

자료: 「2016년도 공공기관 경영평가편람」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

Ⅲ. 쟁점별 실태분석 및 평가

1. 공기업 경영실적평가 결과와 평가지표 분석

가. 공기업 경영실적평가 결과 현황

기획재정부는 경영평가단이 제출한 평가등급 및 평점을 기초로 공공기관운영위원회 회의를 거쳐 탁월·우수 등 6개 등급으로 평가기관을 구분한다. 경영평가단이 제출한 평점 평균 및 표준편차를 이용하여 등급구간이 결정되고 기관별 등급이 산정된 후 6월 20일까지 평가를 마치고 그 결과를 대통령과 국회에 보고한다.

공공기관 경영평가에서 평가결과에 등급을 부여하는 제도는 공공기관 간 평가에 대한 경쟁을 완화하기 위하여 2008년도 평가(2009년 실시)부터 도입되었다. 경영평가단에서 각 기관의 평점을 확정하면 평균과 표준편차를 이용하여 등급결정을 위한 기준점수와 등급별 구간을 설정하고, 각 기관의 평점에 따라 6개 등급을 부여(S~E등급)하고 공공기관운영위원회에 상정, 의결을 거쳐 확정하는 제도이다.

[표 7] 평가결과 종합 및 등급

등급	수준정의
탁 월 (S)	모든 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 매우 높은 성과를 달성하고 있는 수준
우 수 (A)	대부분의 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 높은 성과를 달성하고 있는 수준
양 호 (B)	대부분의 경영영역에서 양호한 경영시스템을 갖추고 있고 양호한 성과를 달성하고 있는 수준
보 통 (C)	대부분의 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있고 일반적인 경영활동이 이루어지고 있는 수준
미 흡 (D)	일부 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있지만 성과는 다소 부족한 수준
아주미흡 (E)	대부분의 경영영역에서 경영시스템이 체계적이지 못하고 경영활동이 효과적으로 이루어지지 않으며 개선 지향적 체제로의 변화 시도가 필요한 수준

자료: 기획재정부, 「2016년도 공공기관 경영평가편람」, 2015.12

6) 위원장인 기획재정부장관, 민간위원 7명, 국무조정실 차장 등 정부위원 7명, 총 15명으로 구성

공기업은 경영실적평가결과 부여된 등급에 따라 성과급을 지급하며, 통상 D등급 이하의 평가를 받은 기관은 성과급을 지급받지 못한다.

[표 8] 경영평가 성과급 지급률

(단위: %)

유 형	구 분	S	A	B	C	D~E
공기업 (30개)	직원(투자기관)	250(300)	200(240)	150(180)	100(120)	0
	기관장	120	96	72	48	0
	상임임원	100	80	60	40	0

주: 1. 직원은 전년도 월기본급 및 기준월봉, 기관장·상임임원은 전년도 기본연봉을 기준으로 함
2. 투자기관은 2007년 공운법 시행 이전에 정부가 자본금의 50% 이상을 출자한 법인체형 또는 주식회사형 공기업이며, 과거 「정부투자기관관리기본법」 적용대상 법인을 의미

자료: 기획재정부 제출자료

공기업1군의 2010~2015회계연도 경영평가등급을 살펴보면 다음과 같다. 2011 회계연도의 경우 양호(B) 이상 등급을 받은 기업이 8개 기업이었으나 2013년의 경우 2개 기관에 불과했으며, 2015회계연도의 경우 6개 기업이 양호(B) 이상 등급을 받았다. 한편 미흡(D) 이하 평가를 받은 기업은 2011년에는 1개 기업이었으나 2013년에는 4개 기관이 미흡(D) 이하 평가를 받았으며, 2015회계연도의 경우 3개 기관이 미흡(D) 이하의 평가를 받았다.

[표 9] 2010~2015회계연도 공기업1군 경영평가등급 현황

(단위: 개)

	유형분류	탁월(S)	우수(A)	양호(B)	보통(C)	미흡(D)	아주미흡(E)	계
2010	공기업1		5	3	2			10
2011	공기업1	1	3	4	1	1		10
2012	공기업1		2	4	3		1	10
2013	공기업1			2	4	2	2	10
2014	공기업1		3	4	1	1	1	10
2015	공기업1		4	2	1	2	1	10

자료: 개별 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공기업2군의 2010~2015회계연도 경영평가등급을 살펴보면 다음과 같다. 2011 회계연도의 경우 양호(B) 이상 등급을 받은 기업이 12개 기업이었으나 2013년의 경우 2개 기관에 불과했으며, 2015회계연도의 경우 12개 기업이 양호(B) 이상 등급을 받았다. 한편 미흡(D) 이하 평가를 받은 기업은 2011년에는 1개 기업이었으나 2013년에는 9개 기관이 미흡(D) 이하 평가를 받았으며, 2015년회계연도의 경우 3개 기관이 미흡(D) 이하의 평가를 받았다.

[표 10] 2010~2015회계연도 공기업2군 경영평가등급 현황

(단위: 개)

	유형분류	탁월(S)	우수(A)	양호(B)	보통(C)	미흡(D)	아주미흡(E)	계
2010	공기업2		2	5	3	1		11
2011	공기업2		2	10	4	1		17
2012	공기업2		3	5	6	1	3	18
2013	공기업2			2	9	6	3	20
2014	공기업2		4	2	9	3	2	20
2015	공기업2		4	8	5	2	1	20

자료: 개별 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2013회계연도의 경우 공기업 경영실적평가 등급이 하락한 배경에는 기획재정부가 공공기관 정상화 대책을 추진하면서, 부채관리·방만경영 등을 집중점검하고 등급 간 분포를 엄격하게 설정하여 평가하였기 때문이라는 분석이 있다(라영재, 2015). 이에 따라 공기업 1군의 총 10개 기관 중 2개 기관만이 양호(B) 등급을 받았으며, 4개 기관은 보통(C), 4개 기관은 미흡(D)이하의 등급을 받았다. 공기업 2군도 비슷한 상황으로 총 20개 기관 중 2개 기관만이 양호(B) 등급을 받았으며, 9개 기관은 보통(C), 9개 기관은 미흡(D)이하의 등급을 받았다.

한편, 2010~2015회계연도의 총득점과 100점으로 환산한 계량지표 득점·비계량지표 득점을 비교해 보면 계량·비계량지표 모두 득점이 하락하는 추세에 있다. 이는 두 가지 이유에 기인한 것으로 판단된다. 첫째, 앞서 살펴본 것처럼 2013년에 ‘공공기관 정상화대책’이 발표된 이후 부채관리·방만경영에 대해 집중적으로 점검이 이루어졌기 때문이다. 둘째, 2014회계연도 이후 주요사업의 계량·비계량지표의 득점이 하락하였기 때문이다. 이는 2014회계연도 이전 몇 년 동안 상당수 공공기관의 주

요사업 계량지표에 대한 평점이 만점에 가까운 고득점을 기록함에 따라 평가 변별력이 상실되고 평가의 실효성에 의문이 있다는 외부의 지적에 따라, 기획재정부가 평가방식을 변경⁷⁾했기 때문이다.

[표 11] 2010~2015회계연도 계량·비계량지표 및 총점 현황

(단위: 점)

	공기업 1군			공기업 2군		
	계량지표	비계량지표	총점	계량지표	비계량지표	총점
2010	88.135	79.882	85.059	89.802	72.918	82.146
2011	88.344	79.886	84.413	90.334	71.983	82.641
2012	85.325	78.417	82.904	87.551	68.095	77.971
2013	86.924	70.271	78.967	87.612	67.325	77.713
2014	78.578	68.171	75.085	77.863	63.926	72.902
2015	77.801	71.172	75.003	79.722	64.232	74.558

자료: 개별 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 12] 2010~2015회계연도 주요사업 계량지표와 비계량지표 득점 현황

(단위: 점)

	공기업 1군		공기업 2군	
	계량지표	비계량지표	계량지표	비계량지표
2010	90.277	81.878	94.358	78.525
2011	90.954	79.041	96.302	73.490
2012	88.711	79.200	93.456	69.497
2013	92.141	70.068	94.427	66.948
2014	77.894	65.000	73.736	61.500
2015	74.962	67.000	75.060	59.750

자료: 개별 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

7) 기존 '목표부여 편차'에서 '2표준편차'의 적용으로 평가방식을 변경하였다.

나. 성과평가지 통제가 어려운 외부요인의 영향 최소화 필요

공공기관 경영편람 등에서 밝히고 있는 공공기관 경영실적평가제도의 목적은 ‘공공기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스를 개선’하는데 있다. 이 목적을 달성하기 위해서 평가지표는 공공성, 효율성, 경영개선 사항에 대한 전문적인 컨설팅 등의 내용을 적절하게 반영해야 한다. 현재 기획재정부는 공공기관 경영실적편람에서는 주요사업과 경영관리를 종합적으로 평가하고 있으며, 그 외에도 경영실적평가 결과에 대한 개선여부 등을 평가하고 있다. 이하에서는 주요 공기업의 실제 경영실적평가결과 사례를 바탕으로 공기업의 평가등급 결정에 미치는 주요 평가지표가 무엇인지와 평가지표와 관련된 문제점에 대해 평가하고자 한다.

2010~2015회계연도의 공기업 경영평가등급 현황을 살펴보면 먼저 평가 성과 우수기관, 성과 변동기관, 성과 저조기관 등 3가지 그룹으로 유형화가 가능하다. 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국조폐공사, 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국마사회의 경우 기획재정부가 경영평가를 엄격하게 관리한 2013회계연도를 제외하고는 대부분 양호(B) 이상의 등급을 받은 우수기관으로 볼 수 있다. 이에 비해 한국가스공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 대한석탄공사, 한국광물자원공사의 경우 최근 3년 동안 미흡(D) 이하 등급을 받은 성과 저조기관으로 볼 수 있다.

[표 13] 2010~2015회계연도 공기업 경영평가등급 현황

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
1군	인천국제공항공사	A	A	A	C	B	A
	한국가스공사	B	B	C	E	E	D
	한국공항공사	A	S	A	C	A	B
	한국도로공사	A	A	B	B	A	A
	한국석유공사	B	D	E	C	D	E
	한국수자원공사	A	A	B	B	A	A
	한국전력공사	A	B	B	C	B	A
	한국지역난방공사	C	B	B	D	C	D
	한국철도공사	B	C	D	E	B	C
	한국토지주택공사	C	B	C	D	B	B

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
2군	한국조폐공사	A	B	C	B	A	A
	주택도시보증주식회사	B	B	B	D	A	B
	대한석탄공사	C	D	E	E	C	D
	부산항만공사	C	B	C	C	C	D
	여수광양항만공사	-	-	C	D	C	C
	울산항만공사	-	-	-	E	C	C
	인천항만공사	C	B	A	C	B	C
	JDC	D	C	E	B	A	A
	한국감정원	B	A	B	C	A	A
	한국관광공사	B	C	C	D	C	C
	한국광물자원공사	A	B	E	C	E	E
	한국남동발전	-	A	A	C	C	B
	한국남부발전	-	B	A	C	D	B
	한국동서발전	-	B	B	D	C	C
	한국서부발전	-	B	B	D	C	B
	한국수력원자력	-	C	D	E	D	B
	한국중부발전	-	C	C	D	E	B
	한국마사회	B	B	B	C	C	A
	한국방송광고진흥공사	B	B	C	C	D	B
	해양환경관리공단	-	-	-	C	B	B

주: 2010회계연도부터 공기업1군과 2군으로 유형 구분이 시작되었기 때문에 2010회계연도부터 2015회계연도의 평가결과를 적시

자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2015회계연도 공기업1군의 계량지표와 비계량지표의 순위를 비교해보면, 계량지표 순위와 종합순위는 일정 부분 동조화 현상을 보이고 있다. 즉 대부분의 공기업은 계량점수를 확보한 만큼 종합점수 및 등급에서 유리하다고 볼 수 있다. 또한 아래 그림과 표준편차 등에서 확인 할 수 있는 것처럼 계량지표의 변별력이 더 높다는 것을 알 수 있다.

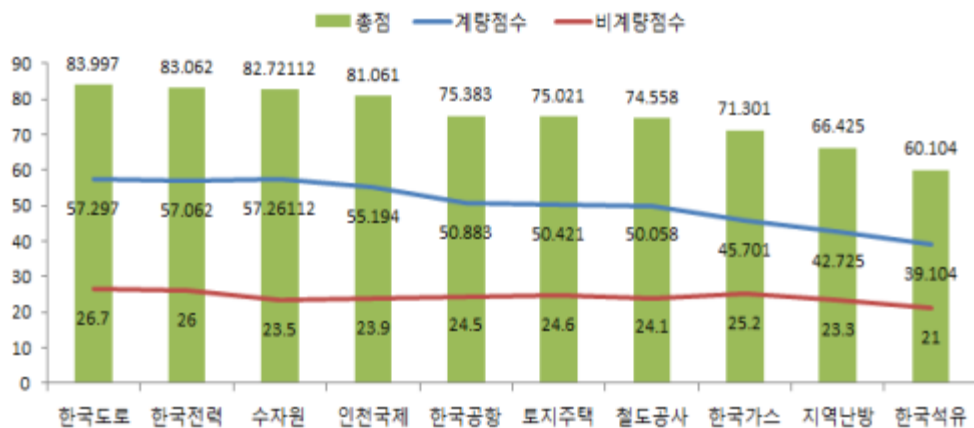
[표 14] 2015회계연도 공기업 1군 계량지표와 비계량지표의 순위 비교

기관	계량		비계량		합계	순위	등급
	점수	순위	점수	순위			
한국도로	57.297	1	26.7	1	83.997	1	A
한국전력	57.062	3	26	2	83.062	2	A
수자원	57.261	2	23.5	8	82.721	3	A
인천국제	55.194	4	23.9	7	81.061	4	A
한국공항	50.883	5	24.5	5	75.383	5	B
토지주택	50.421	6	24.6	4	75.021	6	B
철도공사	50.058	7	24.1	6	74.558	7	C
한국가스	45.701	8	25.2	3	71.301	8	D
지역난방	42.725	9	23.3	9	66.425	9	D
한국석유	39.104	10	21	10	60.104	10	E
평균	50.570	-	24.28	-	75.363	-	-
표준편차	6.417	-	1.575	-	7.820	-	-

자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 1] 2015회계연도 공기업1군 계량지표와 비계량지표 점수

(단위: 점)



자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이와 같은 현상은 공기업 2군에서도 유사하게 발생하고 있다. 공기업 2군의 경우 공기업1군처럼 계량지표 순위와 종합순위가 맞아떨어지지 않는지만, 대부분 계량지표의 순위와 점수가 높은 공기업이 종합순위와 등급획득에 유리하였다. 그리고 계량지표의 변별력이 비계량지표에 비해 높은 편이다.

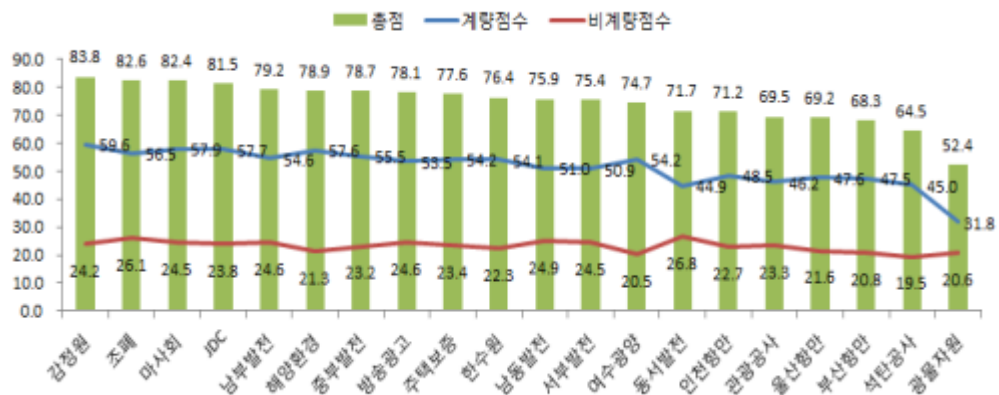
[표 15] 2015회계연도 공기업 1군 계량지표와 비계량지표의 순위 비교

	계량		비계량		합계	순위	등급
	점수	순위	점수	순위			
감정원	59.58	1	24.2	8	83.78	1	A
조폐	56.548	5	26.1	2	82.648	2	A
마사회	57.943	2	24.5	6	82.443	3	A
JDC	57.717	3	23.8	9	81.517	4	A
남부발전	54.646	7	24.6	4	79.246	5	B
해양환경	57.552	4	21.3	16	78.852	6	B
중부발전	55.492	6	23.2	12	78.692	7	B
방송광고	53.494	11	24.6	4	78.094	8	B
주택보증	54.155	9	23.4	10	77.555	9	B
한수원	54.137	10	22.3	14	76.437	10	B
남동발전	51.004	12	24.9	3	75.904	11	B
서부발전	50.905	13	24.5	6	75.405	12	B
여수광양	54.189	8	20.5	19	74.689	13	C
동서발전	44.901	19	26.767	1	71.668	14	C
인천항만	48.518	14	22.7	13	71.218	15	C
관광공사	46.168	17	23.3	11	69.468	16	C
울산항만	47.602	15	21.6	15	69.202	17	C
부산항만	47.476	16	20.8	17	68.276	18	D
석탄공사	45.025	18	19.5	20	64.525	19	D
광물자원	31.781	20	20.6	18	52.381	20	E
평균	51.441		23.158		74.6		
표준편차	6.497		1.965		7.441		

자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[그림 2] 2015회계연도 공기업2군 계량지표와 비계량지표 점수

(단위: 점)



자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편 실제 사례를 통해 성과 저조기관이 왜 낮은 평가를 받았는지 분석해보면 다음과 같다. 한국지역난방공사는 2015회계연도에 미흡(D) 판정을 받았는데, 공기업1군의 기업과 비교할 때 계량지표 평균이 65.7점으로 1군 평균 78점에 비해 낮은 평가를 받았다.

[표 16] 2015회계연도 공기업1군 평가결과

A등급	B등급	C등급	D등급	E등급
인천공항, 도로, 수자원, 한전	한국공항 토지주택	철도	지역난방공사 가스	석유

자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 17] 한국지역난방공사 2015회계연도 부문별 평가결과

	가중치	지역난방공사	1군 평균	차이
○ 계량 지표	65	65.7	77.8	-12.1
- 경영관리*	28	60.4	81.5	-21.1
- 주요사업	37	69.8	75.0	-5.2
○ 비계량 지표	35	66.6	67.9	-1.3
- 경영관리	22	70.5	68.5	2.0
- 주요사업	13	60.0	67.0	-7.0
종합득점	100	66.4	75.3	-8.9

자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

세부적으로 경영관리 계량지표를 100점 만점으로 환산한 득점을 비교해보면, 한국지역난방공사는 노동생산성, 자본생산성, 재무예산성과, 계량관리업무비에서 저조한 평가를 받았다.

[표 18] 2014~2015회계연도 한국지역난방공사 경영관리 계량지표 득점 비교

(단위: 점)

	국민평가, 정부3.0, 경영공시 점검, 정부권장 정책총점	국민 평가	정부 3.0	경영 공시 점검	정부 권장 정책	노동 생산성	자본 생산성	재무 예산 성과	계량 관리 업무비	총 인건비인 상률
2014	86.244	97.750	78.500	50.000	90.440	42.375	27.100	22.388	52.550	100.000
2015	88.622	97.250	75.500	83.400	88.840	20.000	20.000	54.175	20.000	100.000

자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한국지역난방공사의 생산성, 재무예산성과, 계량관리업무비 등이 실제로 나쁜 성과를 보였다면 저조한 평가를 받는 것은 타당하다고 볼 수 있다. 하지만 위의 지표들은 매출액과 손익에 의해 점수가 좌우되고 있다. 구체적으로 살펴보면, 자본생산성과 노동생산성 지표에서는 공기업의 부가가치를 중심으로 평가하고 있기 때문에 총자산과 평균인원의 변동이 크지 않다면 부가가치 산식 상 공기업의 손익이 주요한 요인이다. 또한 총자산회전율과 계량관리업무비의 경우 총자산과 관리업무비의 급격한 변동이 있지 않다면 매출액을 주요 결정요인으로 볼 수 있다.

[표 19] 경영관리 계량지표 중 매출액과 수익에 영향을 받는 지표

지표	지표 산식	비고
자본생산성	부가가치/총자산	부가가치 : 손익계산서상 법인세비용차감전 순이익+인건비+순금융비용+임차료+세금 과공과+감가상각비
노동생산성	부가가치/평균인원	
재무예산성과	총자산회전율 : 매출액/총자산	매출액
계량관리업무비	관리업무비/매출액	

자료: 경영평가편람을 이용하여 국회예산정책처 작성

공기업1군 전체 기업을 살펴봐도 2015회계연도를 기준으로 A~C 등급 기업은 모두 전년 대비 매출액이 증가한 기업이고, 한국가스공사·한국지역난방공사·한국석유공사 등 매출액 하락 기관은 D, E 등급을 받았다.

[표 20] 공기업1군 최근 3년 간 전년대비 매출액 평균 증감률

구 분	A등급	B,C등급	D, E등급
기관명	도로 (7%) 한전 (6%) 수자원 (1%) 인천 (5%)	공항 (8%) 토지 (9%) 철도 (5%)	가스 (-8%) 난방 (-10%) 석유 (-30%)

자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이처럼 공기업의 경우 매출액과 손익에 따라 경영실적평가 점수가 좌우되고 있기 때문에 경영실적평가의 타당성을 확보하려면 매출과 손익에 영향을 미치는 외부영향 변수들을 최대한 통제해야만 한다. 이와 같은 점은 30년 전 경영평가제도 설계당시에도 가장 중요한 고려사항이었다. 공기업 경영평가제도 도입 당시에도 “경영노력을 기울이지 않아도 잘나가는 공기업과 아무리 노력해도 성과가 좋을 수 없는 공기업들을 어떻게 같은 선상에 놓고 평가할 것인가?”, “공공요금에 따라 경영성과가 달라질 경우 어떻게 평가할 것인가?”, “비가 오면 경영성과가 좋아지는 수자원공사와 같은 경우 외부효과를 어떻게 배제할 것인가?” 등의 문제점 등에 대해 논의가 있었다.

[표 21] 경영평가제도 설계당시 고려사항

경영평가제도를 어떻게 만들 것인가와 관련된 중요한 부분은 다음과 같다.
우선 경영노력을 기울이지 않아도 잘 나가는 공기업과 아무리 노력해도 성과가 좋을 수 없는 공기업들을 어떻게 같은 선상에 놓고 평가 하느냐이었다. 이에 대해 상대평가가 아닌 절대평가를 하고 추세치를 기준으로 평가하는 방식을 택했다.
다음으로 정부가 공공요금을 올려주면 경영성과가 좋게 나와 요금 인상이 없는 공기업과 형평이 맞지 않는 문제가 있어 이를 해결하기 위해 수입과 비용의 가격 변동요인을 제거하기 위한 방안을 다각적으로 강구하였다.
또 공기업의 업무 성격상 평가지표를 계량화를 많이 할 수 있는 기관과 할 수 없는 기관 간의 형평을 도모하기 위한 논의를 많이 했고, 비가 많이 오면 경영성과가 좋아지는 수자원공사와 같이 외부효과를 어떻게 배제하느냐에 대해서도 고민을 많이 했던 기억이 난다.

주: 공기업 경영평가제도 도입 당시의 회고(김경섭)

자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망」, 2015.

이와 같은 점을 고려하면서 다시 한국지역난방공사의 경영평가결과를 살펴보면 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 최근 3년간 한국지역난방공사는 매출액과 영업이익과 관련된 지표에서 공기업1군과 비교할 때 저조한 성과를 보이고 있다.

[표 22] 2011~2015회계연도 한국지역난방공사 매출액·이익관련 지표 득점 현황

(단위: 점)

		'11	'12	'13	'14	'15
수익 관련	영업이익률	20.0	100.0	20.0	20.0	50.8
	노동생산성	90.2	100.0	46.8	42.4	20.0
	자본생산성	69.1	100.0	32.4	27.1	20.0
매출액 관련	총자산회전율	100.0	91.6	60.2	36.8	20.0
	계량관리업무비	100.0	74.8	64.8	52.6	20.0
한국지역난방공사		77.0	95.2	44.0	37.0	22.6
공기업1군 평균(기관제외)		76.1	77.1	71.8	76.2	76.8

자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이처럼 한국지역난방공사의 매출액 이익관련 지표가 저조한 것은 공사의 매출액, 영업이익 등 재무현황이 악화하는 추세를 보이고 있기 때문이다

[표 23] 2011~2015회계연도 한국지역난방공사 매출액 영업이익 현황

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 전망
매출액	20,672	26,169	26,269	23,560	18,650	15,988
영업이익	1,777	2,813	2,167	996	1,062	669

자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공사의 주요사업은 크게 열부분과 전력부분으로 구분할 수 있는데, 열부분은 총괄원가 보상방식에 의해 열요금을 결정하므로 손실도 초과이익도 발생하지 않으나 전력부분의 경우 매출과 영업이익은 SMP(전력판매단가)에 의해 결정되기 때문

에 공사의 손익은 전력판매단가에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 하지만 최근 전력 예비율 상승에 따른 전력판매단가의 하락으로 인해 지역난방공사의 매출액과 수익성은 지속적으로 하락하고 있으며 이와 같은 현상은 향후 더 심화될 것으로 예상된다. 그리고 유가 하락에 따른 열요금·전력판매단가 하락, 기온상승에 따른 열판매량 감소도 매출액 지표의 득점하락에 영향을 미치고 있다.

[표 24] 설비용량 및 예비율 전망

구분	전력거래소 통계				7차 전력수급기본계획			
	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020
설비용량(GW)	77.4	87.1	93.7	97.6	102.7	111.4	114.6	119.8
예비율(%)	6.2	5.5	11.5	10.2	21.4	26.3	24.9	23.2
SMP(원/kWh) '16년이후 자체추정	117.4	151.1	140.3	128.4	78.0	76.0	75.0	74.0

주: 산업통상자원부 제7차 전력수급기본계획

자료: 한국지역난방공사 제출자료

[표 25] 2011~2016년 한국지역난방공사 매출액·이익 관련 외생변수

구분		'11	'12	'13	'14	'15	'16전망
외생 변수	동절기 외기온도(℃)	- 2.3	- 3.0	- 1.6	- 0.6	0.6	-0.7
	국제유가(\$)	105.9	109.1	105.3	96.7	50.8	40.0
	기관 전력판매단가(원/kWh)	126.6	160.7	152.0	141.8	101.5	76.2

자료: 한국지역난방공사 제출자료

이와 같은 외부환경에 따른 매출액 감소는 집단에너지사업 기관 전체가 공유하고 있는 어려움으로, 민간 기업의 경우도 2015년 결산 기준으로 총 34개사 중 23개사가 적자경영을 유지하고 있는 실정이다.

[표 26] 2015년 결산 재무제표기준 집단에너지사업자 재무현황

(단위: 억원)

	지역난방공사	지역난방공사제외 (34개사)	합계
매출액	20,019	23,106	43,125
당기순이익	1,158	-816	342

자료: 한국지역난방공사 제출자료

한편, 대한석탄공사의 경우 한국지역난방공사와 유사한 문제점을 갖고 있다. 대한석탄공사의 2015회계연도 기관경영실적은 D등급으로 전년대비 1등급이 하락하였으며, 공기업2군내에서 19위를 기록하고 있다.

[표 27] 2011~2015 대한석탄공사 경영평가 등급 현황

연 도	2011	2012	2013	2014	2015	
					후속조치	
기 관	미흡 (D)	아주 미흡 (E)	아주 미흡 (E)	보통 (C)	미흡 (D)	· 경평성과급 미지급(0%)

자료: 대한석탄공사 제출자료

대한석탄공사의 비계량지표는 2014회계연도 대비 소폭 상승하였으나, 계량지표는 하락(-4.949점)하였다. 세부적으로 살펴보면 계량지표 중 주요사업 범주는 공기업2군에서 중간순위(11위)를 기록하였으나, 경영관리 범주는 하위권(19위)을 기록하였다. 이는 앞서 살펴본 한국지역난방공사처럼 매출액과 영업이익이 낮아졌기 때문인데, 공사의 경우 연탄수요 감소로 인해 국내탄·수입탄의 판매부진이 이어졌고 이에 따라 매출액과 영업이익이 감소⁸⁾했다.

8) 대한석탄공사에 따르면 2014년 대비 2015년에는 매출액이 21.45%인 480억원이 감소하였고(2,238 → 1,758억원), 영업이익 저하에 따라 부가가치는 8.46%인 107억원이 감소(1,270 → 1,163억원)하였다. 대한석탄공사는 정부정책 및 재정에 대한 높은 의존도(생산량, 석탄가격, 가격안정지원금, 산재보험료, 보조금, 출자금 등)로 사실상 자율 및 책임경영에 한계가 있으며, 더욱이 2017년 이후 기능조정(연차별 감산 및 정원축소) 이행에 따른 매출 감소, 손익악화 등으로 향후 경영실적 하락은 불가피한 실정이다.

[표 28] 2014~2015 대한석탄공사 계량/비계량지표 점수 현황

(단위: 점)

구 분	가중치	2014	2015	증 감
계 량	65	49.974	45.025	-4.949
비계량	35	19.500	19.800	0.3
합 계	100	69.474	65.425	-4.049

자료: 대한석탄공사 제출자료

[표 29] 대한석탄공사의 경영상황

(단위: 천톤, 억원, %)

구 분	1988	1998(a)	2012	2013	2014	2015(b)	증감율 (b-a)
생 산	5,222	1,574	1,100	1,109	1,022	1,021	-35
인 원	13,060	3,536	1,706	1,368	1,368	1,368	-61
당기손익	20	-1,548	-966	-824	-712	-626	-60
(금융비용)	(27)	(1,165)	(538)	(488)	(464)	(355)	(-70)
제조원가 (원/톤)	38,980	123,833	190,171	192,572	194,430	193,480	56
총원가(원/톤)	46,097	212,306	259,823	259,782	269,347	253,963	20
부채총액	3,209	10,706	14,702	15,267	15,604	15,989	49

자료: 대한석탄공사 제출자료

대한석탄공사는 1988년 석탄산업합리화 이후 지속적인 생산규모 축소에 따라 적자 지속 및 부채증가 등 경영상황이 악화되고 있으며 2000년 이후 총 5회의 생산인력감축을 실시했다. 그러나 생산축소, 운영시설 유지로 인해 고정비 부담이 증가하여 원가가 상승하고 있다. 이처럼 대한석탄공사는 경영상황 악화에 따른 매출·부가가치 감소, 부채증가 등 경영효율성 향상의 한계 등에 기인하여 5년 동안 4개년 미흡 또는 아주미흡 수준의 평가를 받고 있으며, 기관장 등 경고조치, 해임건의 반복 및 경평성과급 미지급 상황이 지속되고 있다.

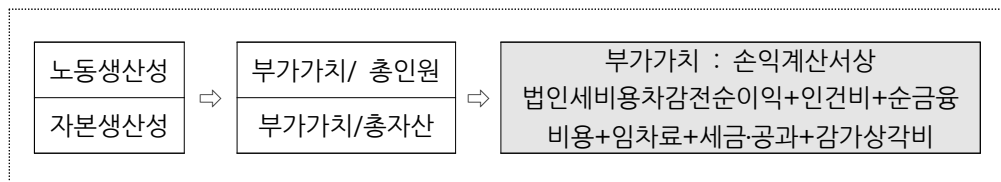
이처럼 한국지역난방공사와 대한석탄공사의 경우 매출액과 영업이익에 의해 평가가 좌우되는 평가지표로 인해 낮은 평가를 받고 있다. 문제는 한국지역난방공사의 경우 공사가 통제할 수 없는 전력판매단가에 의해 평가가 왜곡될 가능성이 있

으며, 대한석탄공사의 경우 석탄사업의 구조적 특성에 따라 평가개선이 이루어질 가능성이 없다는 점이다. 즉 외부영향에 의한 사전적 등급 결정이라는 부작용이 발생할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 앞서 언급한 경영평가제도 설계 당시 고민했던 비교할 수 없는 공기업간의 평가, 외부효과에 의한 경영평가 왜곡 등의 문제 등의 문제가 아직 해결되지 않은 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 경영실적평가 주무부처인 기획재정부는 외부 변수에 의해 경영실적평가가 영향을 받지 않는 방안을 모색할 필요가 있으며, 경영실적평가를 실시하면서 공기업의 산업특성을 감안하여 평가를 실시할 필요가 있다.

다. 공기업의 실질적인 생산성 향상 노력에 대한 평가 강화 필요

경영실적평가편람에 따르면 경영평가단은 공기업의 노동생산성과 자본생산성을 측정하지만, 이는 매출액에 연동하는 부가가치를 중심으로 측정한 수익성 지표로 볼 수 있으며 공기업이 수행하고 있는 주요 사업의 생산성 측정지표로 보기에는 미흡한 측면이 있다.

[그림 3] 경영평가편람 상 노동생산성과 자본생산성 측정



주 : 손익계산서상 법인세비용차감전순이익은 매출액-매출원가-판매비-영업외손익비용으로 산정
자료: 경영실적평가편람을 바탕으로 국회예산정책처 작성

최근 산업통상자원부의 발표⁹⁾에 따르면 2011~2013년 동안 산업부 소관 공공기관의 생산성은 지속적으로 하락하고 있으며, 인력은 평균적으로 약 4.9% 증가하였고 예산은 8.7% 증가하였다. 또한 공공기관 경영평가, 국정감사 등 감사·감독에도 불구하고 관행적이고 비효율적인 경영 행태가 지속되고 있다. 산업통상자원부는 이와 같은 문제를 해소하기 위해 공공기관의 근본적인 체질 개선을 통한 생산성 극대화가 필요한 상황이라고 진단하고 있다.

9) 산업통상자원부, ‘산업통상자원부 소관 공공기관 생산성 향상 추진계획’, 2014.11

[그림 4] 2011~2013년 산업통상자원부 소관 공공기관의 생산성



주: 산업부 공기업 분석자료, 대기업 평균 중 부가가치율 및 자본생산성은 한국은행 기업경영분석 자료(12년), 노동생산성은 한국생산성본부 분석 자료(11년)

자료: 산업통상자원부 제출자료

산업통상자원부에 따르면 현행 공공기관 경영실적평가제도는 생산성을 측정·관리¹⁰⁾하고 있으나 포괄적인 자본·노동생산성 지수 관리·평가에 초점을 맞추고 있으며, 자본·노동생산성 중심으로 관리되어 투입요소의 증가 없이 부가가치를 창출할 수 있는 지식생산성에 대한 접근이 부족한 측면이 있다. 그리고 구체적인 실행과제·계량화된 목표 수립¹¹⁾이 이루어지 않고 있어, 체계적인 생산성 관리나 피드백이 부재한 상황이다. 또한 공공기관 특성상 자체적인 노력 외에 외생변수도 생산성에 영향¹²⁾을 미치는데, 공공기관 생산성 지표에 포함된 다양한 외생변수 효과를 명확하게 구분하여 기관의 노력을 측정하고 관리하기 어려운 한계가 존재한다. 이에 산업통상자원부는 외생변수 효과를 제거하고 기관의 자율적 생산성 향상 노력을 계량적으로 측정할 수 있는 ‘생산성 기여액¹³⁾’ 개념을 도입하는 등 공공기관 체질 개선을 위한 ‘공공기관 생산성 관리체계’를 구축한 바 있다.

10) 공기업·준정부기관 경영실적평가의 업무효율 분야에 노동생산성, 자본생산성 지수를 계량 평가 요소로 반영(상향목표 달성여부에 따른 배점)

11) 공공기관은 공운법에 따라 공공기관이 매년 수립하는 중장기 경영목표(5개년)를 수립하고 있으나, 사업중심의 정성적인 내용으로 계량화된 생산성 관리체계로는 미흡한 측면이 있다.

12) 한국전력의 경우 2012년 말 전기요금 인상에 따라 2013년 부가가치가 급격히 상승하였다.(2011년 1조2,707억원→2012년 1조7,936억원→2013년 4조6,579억원)

13) 기관 자체적인 혁신활동을 통해서 달성한 원가절감액 및 매출증가액의 합이며, 외생변수에 의한 효과를 제거한 금액을 의미한다.

[표 30] 발전5사 공통과제 지표 (안)

분야	6개 공통과제	성과지표
자본생산성	(계량) 연료구매원가 절감	· 유연탄 구매원가 절감률(%)
	(계량) 자산활용률 제고	· 비계획손실률(%) · 자산이용률(AU)(%)
	(계량) 효율적인 재고관리	· 재고자산절감률(%)
노동생산성	(비계량) 현장중심 인력운용	· 현장인력 비율(%)
	(계량) 기술인력 활용 수익창출	· 국내외 용역사업 수익(억원)
지식생산성	(계량) R&D성과활용 제고	· 기술이전료 증가율 (%)

자료: 산업통상자원부 제출자료

산업통상자원부의 ‘공공기관 생산성 관리체계’에 따르면 각 기관은 생산성 분야별 추진과제·성과지표·목표 체계를 구체화하는 생산성 향상 계획을 통해 2015년부터 2017년까지 3년간 3조4천억원 규모의 생산성 기여액을 창출할 계획이다.

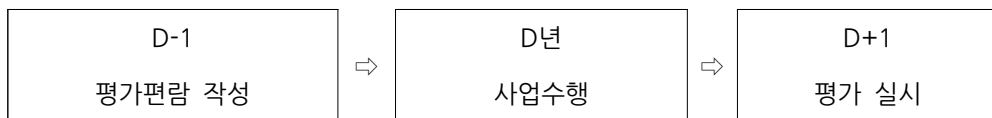
이처럼 공공기관의 사업감독기능을 가진 주무부처가 실질적인 생산성 향상 노력을 기울이는 것은 바람직한 현상으로 볼 수 있다. 왜냐하면 OECD ‘공기업 지배구조 가이드라인’에 따르면 OECD는 소유권 기능의 집중화 등을 통해 정부 내 소유권 행사의 주체를 확정할 것을 권고한 바 있으며, 이에 현행 공공기관 관리체계는 주무부처가 사업감독기능을 담당하고, 기획재정부가 경영감독기능을 담당하도록 감독기능을 이원화를 권고하고 있기 때문이다. 따라서 기획재정부와 주무부처는 현행 재무·주요사업 중심의 공기업 경영실적평가에서 벗어나, 산업통상자원부 소관 공공기관 등에서 ‘생산성 기여액’을 평가항목에 반영한 사례에서 볼 수 있듯이 공기업이 추진하고 있는 사업의 실질적인 생산성이 증가하고 있는지에 대해 평가하는 방안 등에 대해 검토할 필요가 있다.

2. 공기업 경영실적평가 과정 분석

가. 공기업 경영실적평가 과정 현황

공공기관 경영실적평가는 3년에 걸쳐 연속적으로 준비·수행되는 업무로 아래 그림처럼 경영실적 평가편람작성, 사업수행, 평가실시의 과정으로 설계되어 있다. 예를 들어 2015년회계연도 공공기관의 경영실적은 2014년 말에 작성된 평가편람에 의해 2016년에 평가된다.

[그림 5] 경영실적평가 연도별 과정



평가 실시 과정에서 공기업·준정부기관은 공운법 제47조에 따라 매 연도 3월 20일까지 전년도에 경영실적에 대한 보고서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다. 각 기관은 경영실적보고서 중 계량지표 관련 실적에 대해서는 해당 계량실적에 대해 공운법 제43조에 따라 선정된 회계법인 또는 감사(감사위원회)로 하여금 그 정확성에 대한 확인을 받아 기획재정부에 제출한다.

기획재정부장관 또는 경영평가단장은 공기업, 준정부기관이 제출한 실적보고서 및 관련 자료를 기초로 하여 공기업, 준정부기관의 경영실적을 평가하며, 필요한 경우 현장방문, 공기업·준정부기관 임직원의 인터뷰 등을 할 수 있으며, 필요한 경우에는 세부평가내용에 대한 구체적인 사항 등을 정할 수 있다. 평가팀에서 평가한 평가결과는 현장실사 후 전체 경영평가단이 참석하는 조정회의에서 팀별 평가결과와 편차조정 및 검증절차를 거친 후 평가결과와 타당성을 검증하기 위하여 기관별 평가결과 중간보고서를 각 기관에 송부한다. 그 이후 경영평가단은 6월 초경 중간보고서에 대한 기관 검토의견, 감사원 감사결과 등을 반영한 평가결과를 확정하여 최종보고서를 평가등급과 함께 기획재정부에 통보한다. 기획재정부장관은 매 연도 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 그 결과를 확정한다.

나. 공기업 경영평가단 전문성 강화 및 규모의 적정화 필요

(1) 경영평가단 전문성 강화 필요

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조제6항에 따라 기획재정부장관은 경영실적평가의 효율적인 수행과 경영실적 평가에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 공기업·준정부기관경영평가단(이하 ‘경영평가단’이라 한다)을 구성·운영하고 있다.

경영평가단의 구성은 구체적으로 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제28조제1항 각호에 따라 아래에 해당하는 사람 중에서 기획재정부장관이 위촉하도록 하고 있으며, 「공공기관 경영평가단 구성 및 운영에 관한 규정」은 기획재정부장관이 평가단 구성 등에 대하여 관계부처, 공공기관, 민간 전문가 등의 의견을 수렴하도록 하고 있다.

[표 31] 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」에 규정된 경영평가단의 구성 및 운영

조 항	내 용
경영평가단 구성	기획재정부장관은 법 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위촉하는 자로 공기업·준정부기관경영평가단을 구성하여 운영함. 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 자
경비지급	업무수행에 소요되는 경비는 예산의 범위에서 이를 지급
운영기간	부여된 업무가 완료된 때에 해체됨

자료: 「공공기관 운영에 관한 법률 시행령」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

경영평가단은 경영평가지표를 설정하고, 각각의 공공기관으로부터 제출된 경영실적보고서를 검토하고 현장실사를 수행하는 등 경영평가 과정에서 주도적인 역할을 수행한다. 따라서 경영평가위원이 특정 공공기관의 이해관계에 얽매이지 않고 중립적인 입장에서 평가를 진행하는 것은 평가의 객관성 측면에서 중요하며, 평가를 수행할 때 전문성을 갖고 평가를 진행해야만 평가의 타당성이 확보될 수 있다.

이때 경영평가단의 전문성을 어떻게 해석하느냐에 따라 현재 경영평가단에 대한 평가는 달라질 수 있다. 만약 전문성을 정책평가성과평가경영전략 등 평가와 관련된 전문성으로 파악한다면 현재 행정·경영학 등 사회과학 분야의 교수로 이루어진 경영평가단의 전문성은 인정받을 수 있다고 볼 수 있다. 그러나 공기업이 수행하고 있는 다양한 사업에 대한 전문성으로 해석한다면 경영평가단의 전문성은 부족한 측면이 있을 수 있다.

기획재정부는 2008년 12월에 「공공기관 운영체계 개편방안」을 발표하면서, 경영평가단이 매년 임시로 구성되는 경제·경영·행정학 분야의 교수 위주로 구성되어 기관의 사업에 대한 전문적 분석 및 평가에 한계가 있다고 분석한 바 있다.

[표 32] 공공기관 경영평가단 문제점 및 개선방안

문제점	개선방안
○ 매년 임시로 구성되는 평가단원의 <u>개인적 역량에 평가 의존</u> — 평가단이 경제·경영·행정학 분야의 교수 위주로 구성되어, 기관의 사업에 대한 전문적 분석 및 평가에 한계	⇒ ○ 경영평가를 체계적으로 관리하기 위해 (가칭)공공기관센터 설치 — 평가제도개선, 평가지표개발, 평가과정 정보화 관리 등 경영평가 전반을 지원 — 공공기관의 상시적 기능조정 및 경영효율화를 지원

자료: 기획재정부 보도자료(“공공기관 운영체계 개편방안”, 2008.12)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그리고 공공기관 경영평가 담당자들에 대한 심층면접 결과 대부분의 공공기관 경영평가 담당자들은 2013년부터 사전 접촉기회를 차단하여 사업에 대한 설명기회도 부족한 상황인데, 평가경험이 없는 평가위원들이 기관에 대한 파악도 제대로 안된 상태에서 기관실사를 수행하여 경영평가 수검에 어려움을 겪었다고 의견을 제시한 바 있다.¹⁴⁾

또한 한국능률협회컨설팅에서 실시한 「2014년 기획재정부 공공기관 경영평가 제도에 대한 수용도 및 활용도 조사 결과 보고서」(2015.1.)에 따르면, 경영평가단의 전문성은 경영평가단의 활동에 대한 전체적인 평가점수에 비해 낮은 반면 중요도는

14) 김주찬 외, 「공공기관 경영실적평가의 효과성에 대한 직무담당자 인식조사」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014.7

높기 때문에 최우선으로 개선될 필요가 있는 항목으로 지적되었다.

[표 33] 경영평가단 활동 만족도

(단위: 점)

경영평가단 활동	다양한 분야 전문가 구성	경영평가단 친절성	경영평가단 공정성	경영평가단 청렴성	경영평가단 전반적만족도	경영평가단 전문성
67.3	66.8	67.6	68.3	71.7	65.3	62.2
차이	-0.5	+0.3	+1.0	+4.4	-2.0	-5.1

주: 차이는 항목별 만족도와 경영평가단 활동 만족도와의 차이를 의미

자료: 한국능률협회컨설팅, 「2014년도 공공기관 경영평가제도에 대한 수용도 및 활용도 조사 결과 보고서」, 2015.1.

[표 34] 경영평가단 활동 주요 개선사항

(단위: 점, %)

세부평가항목	만족도	비동의 비율	비동의 이유
경영평가단 다양한 분야 전문가 구성	66.8	8.0	행정학, 경영학 위주의 교수진 교수가 너무 많다
경영평가단의 전문성	62.2	10.9	전문성이 떨어짐 업무내용에 대한 이해도가 떨어짐
경영평가단의 친절성	67.6	5.4	기관 의견 청취 이루어지지 않음 자료를 필요이상으로 요구함
경영평가단 활동의 공정성	68.3	3.7	경영평가결과가 공정하지 않음 평가단이 선입관을 가지고 접근함
경영평가단 청렴성	71.7	1.9	경영평가 청렴하지 않다 평가교수들과의 관계가 영향을 미침

자료: 한국능률협회컨설팅, 「2014년도 공공기관 경영평가제도에 대한 수용도 및 활용도 조사 결과 보고서」, 2015.1.

따라서 경영실적평가의 주무부처인 기획재정부는 경영평가단의 상설조직화 또는 경영평가단 지원조직의 상설화 등 경영평가단의 전문성을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) 비상설 공공기관 경영평가단의 규모 적정성 검토 필요

공공기관 경영평가단은 매해 연도에 비상설로 설치되는 기구로서 해당 연도의 평가가 종료되면 경영평가단도 해체되고 있다. 이처럼 비상설로 설치되는 경영평가단 운영으로 인해 다음과 같은 장단점이 존재한다.

우선 장점으로 평가위원의 장기간 참여 제한으로 평가위원과 기관과의 유착가능성을 최소화 할 수 있다. 그리고 보다 많은 전문가들의 참여가 가능하며, 다양한 시각을 가진 전문가의 참여로 평가의 내실화가 가능하다. 다만, 평가위원이 매년 새롭게 구성되므로 평가관련 지식의 축적과 활용이 어려우며, 단장 이하 총괄반의 역량과 리더십에 따라 평가운영과 평가결과의 품질이 결정되는 경우가 많다. 또한 기획재정부 공무원의 경우 순환보직으로 2년 연속 평가를 담당하는 경우가 거의 없는 상황에서 평가단도 임시조직으로 운영되고 있어 평가의 일관성 및 예측가능성이 낮은 문제가 발생하고 있다.¹⁵⁾

특히, 2012년부터 2016년까지 공공기관 경영평가에 평가위원으로 참석한 인원은 연간 150~160명 수준인데 매년 경영평가단의 신규인원 비율은 40~80% 수준이었으며, 2014년의 경우에는 156명의 평가단 중 122명이 신규로 평가에 참여하여 신규인원 비율이 78%에 달한 적도 있다.¹⁶⁾

[표 35] 경영평가단 교체율 추이

(단위: 명, %)

	총원 (A)	전년도참여자 (B)	전년도비참여자 (C)	교체율 (=C/A)
2012	149	100	49	33
2013	159	96	63	40
2014	156	34	122	78
2015	162	74	88	54
2016	161	102	59	37

자료: 국회입법조사처, 「2015년도 국정감사 시정 및 처리결과 평가보고서」, 2016.9.28.

이처럼 평가단의 구성이 과도하게 변경되면 평가기준의 일관성이 모호해질 수 있으며 전문성이 축적되기 어렵다는 지적과 이와 반대로 평가 내실화를 위해 인적 구성을 보다 다양화할 것을 요구하는 상반된 지적도 존재하고 있다. 이외에도 개인적인 전문성 때문에 평가위원으로 지나치게 오래 동안 있을 경우 로비에 노출될 위험성이 높아지고, 특히 평가의 독립성확보라는 명목 하에 소수 평가위원 중심으로 제도가 운영이 될 우려도 있다(박정수, 2013). 따라서 전문성확보라는 장점과 평가위원의 권력화라는 단점을 조화시킬 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

15) 공공기관경영연구원, 「공공기관 경영실적 평가제도 개선방안 연구」, 2015.7

16) 국회입법조사처, 「2015년도 국정감사 시정 및 처리결과 평가보고서」, 2016.9.28

한편, 기획재정부는 공공기관 평가에 대한 전문성·공정성 확보, 평가 대상기관 증가, 평가제도 개선 등의 사유로 평가단 규모를 점진적으로 증대하여 왔다. 이처럼 경영평가단 규모가 증가한 이유에 대해서 평가 대상기관 수 확대, 다양한 평가지표 및 목표치 강화 등 과거보다 강화된 평가제도에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 그러나 160여명에 이르는 대규모 평가단 운영에 대한 적정성과 필요성에 대한 논란은 여전히 지속되고 있으며, 이로 인해 평가단 규모를 축소해야 한다는 지적이 있다(박정수, 2013).¹⁷⁾

[표 36] 연도별 평가단 운영현황

(단위: 명)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
규모	139	139	130	169	149	149	159	156	162	161

자료: 기획재정부 제출자료

기획재정부는 2009년에 한국조세재정연구원에 상설조직으로 공공기관연구센터¹⁸⁾를 설치하고 경영평가를 체계적으로 관리하면서 기존에 비상설로 운영되고 있는 경영평가단 규모를 기존 130여명에서 100명 규모로 축소할 예정이었다.

[표 37] 공공기관 경영평가 시스템 개편: 평가인프라

현재	⇒	개편
○ 경영평가단(비상설, 130여명)		○ 경영평가단(비상설, 100여명) ○ + 상설 공공기관연구센터

자료: 기획재정부 보도자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나 2016년 현재 경영평가단 규모는 161명으로 더욱 증가하였다. 그리고 상설로 운영되고 있는 공공기관연구센터의 예산은 32.6억원(인건비 약 20.5억원+사업비 약 12.1억원)이며, 인력은 총 40명(박사급5명+회계사5명+연구원29명+연구행정원1명) 규모로 증가하였다. 이와 같은 점은 상설조직인 공공기관연구센터를 설치

17) 박정수, 「공공기관 경영평가 제도개선」, 기획재정부 연구용역보고서, 2013.12

18) 공공기관연구센터는 2008년 12월 12일 국가경쟁력위원회 제9차 회의시 설치안이 보고되었고, 2009년 9월 30일 국무총리실 협의 후 출범하였으며, 2010년 예산은 30억원이었으며 인력은 25명(박사급9명+회계사2명+연구원10명+행정4명)이었다.

하여 비상설 경영평가단의 단점을 극복하면서 동시에 경영평가단의 규모를 축소하려는 설립취지에 위배되는 측면이 있다. 또한 공공기관연구센터의 구성 및 업무를 살펴보면 센터의 주요업무인 공공기관 평가체계전반에 대한 개선방안 연구(평가지표 및 측정방법의 개선, 평가운영의 개선, 결과 활용 극대화 방안), 공공기관 평가지표 설계 및 관리임에도 불구하고 2016년 수행과제 목록에서 알 수 있듯이 공공기관 경영평가체계 개선방안에 대한 연구는 미흡한 실정이다.

따라서 주무부처인 기획재정부는 평가단 규모를 결정할 수 있는 합리적 기준을 마련하고 평가단 규모를 축소하면서 경영평가단과 공공기관연구센터와의 역할 재정립 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

[표 38] 2016년 공공기관연구센터 구성 및 업무

	주요 내용
정책 연구팀	공공기관 관리 관련 연구 및 정책수립 지원
	○ 공공기관과 민간의 역할분담에 대한 정책연구 ○ 공공기관 지정·분류, 지배구조 등 관리체계에 대한 효율적 운영방안 연구 ○ 공공기관 기능조정, 민영화 등 공공부문 구조개편에 대한 연구 ○ 고객만족도조사 모델 개선방안 연구 및 기본설계 지원 ○ 공공기관 대상 교육프로그램 개발과 운영
경영 평가팀	공공기관 경영평가제도 연구 및 평가지표 관리
	○ 공공기관 평가체계 전반에 대한 개선방안 연구 - 평가지표 및 측정방법의 개선, 평가운영의 개선, 결과 활용 극대화 방안 등 ○ 공공기관 평가지표 설계 및 관리 ○ 공공기관 경영공시제도 개선방안 연구 및 공시점검
재무 분석팀	공공기관 재무분석 및 관리정책 연구
	○ 공공기관 부채, 공공요금, 구분회계 등 공공기관 재무관리 방안 연구 및 관련 재무DB 구축·운영 ○ 전기, 가스 등 공공요금 원가분석 및 요금체계 관련 연구
기타	공공기관연구센터 차원에서 자체사업 수행
	○ OECD·IDB·World Bank 등 국제협력사업 - 공공기관 대상 정책토론회/학술대회/워크숍 개최, 공공정책포럼/공공기관 네트워크사업/홈페이지 등 운영, 국내외 관련 동향분석 ○ 정부, 공공기관, 전문가 등 관련 이해관계자에 대한 단기적 서비스 제공

자료: 한국조세재정연구원 제출자료

[표 39] 2016년 공공기관 연구센터 수행과제 목록

과제 구분	과제명	비고
기본 (1건)	공공기관의 투명성 결정요인과 정책효과 연구	
기획 (2건)	OECD 공기업지배구조 가이드라인 개정의 의의와 정책적 시사점: 우리나라 공공기관 정책 환경을 중심으로 공공기관 협업 활성화를 위한 정책방향 연구	
자체 연구 (11건)	해외 주요국의 산업별 시장구조와 경쟁연구 Public institutions in Korea 아시아 국가 공기업의 지배구조 연구 (SOE Governance in South Asia: Country Cases) 동아시아국가 경영평가제도 비교연구 * OECD-KIPF 공동연구보고서(Performance Evaluation and Management in Asian SOE(2016)) 既발간 기타공공기관 주요사업 지표 개발 및 개선방향에 대한 연구	WorldBank-KI PF 공동연구
	OECD 경제개발 단계에서의 공기업	국제기구 보고 서
	공공기관 재무구조 추이 및 부채현황 분석	계속과제
	2015 공공기관 협업 우수사례집	계속과제 (발간 완료)
	2016 공공기관 현황편람	기획재정부 공동발간
	2016 공공기관과 국가정책	계속과제
	2016 공공기관 경영우수사례집	계속과제
	공공기관 주요부문별 DB 구축/운영(재무/부채 등)	
	공공정책포럼	격월 개최
	공공기관 네트워크 사업	매달 개최
	국제협력사업(OECD/IDB 등) * OECD 공기업지배구조작업반 본회의(파리, 3/10월경) * OECD 공기업지배구조작업반 아시아 지역회의 (하반기) * IDB 중남미국가 초청 국제컨퍼런스(하반기, 브라질)	
자체 사업 (9건)	공공기관 국내동향조사	
	공공기관 해외동향조사	국제기구주요국
	공공기관 홈페이지 운영 및 이슈포커스 발간	격월 발간
	공공기관 정책 워크숍	전체 공공기관
	공공기관 채용정보박람회 및 수기공모	

자료: 한국조세재정연구원 제출자료

(3) 공공기관 경영평가 지원시스템 활용을 통해 평가부담 완화 필요

공공기관은 연말에 경영평가지침이 제시되면 그에 따라 경영평가실적보고서를 준비하게 되는데, 비계량지표의 경우 경영실적보고서를 어떻게 작성하느냐에 따라 평가점수가 달라질 가능성이 높다. 결국 피평가기관의 입장에서는 경영실적보고서의 준비에 많은 자원과 역량을 투입할 수밖에 없는 실정이다. 특히 이러한 현상은 그나마 상대적으로 평가전담부서 및 평가담당 인력을 배치할 수 있는 여지가 많은 대규모 기관에 유리하게 작용하므로 평가방법의 공정성을 저해할 수 있다는 지적이 있다.¹⁹⁾

「공공기관 경영평가 담당자들에 대한 심층 면접」 결과 경영평가를 준비하는 기간은 기간별로 조금씩 상이하지만 평균적으로 4개월 정도(전년도 12월 ~ 금년 3월)인데, 대부분의 기관이 평가전담팀의 유무와 관계없이 경영평가 수검을 힘들어하는 것으로 나타났으며, 평가 준비기간 동안 업무량의 증가로 ‘평가가 본연의 업무인 평가전담팀’이나 ‘평가를 전담으로 하지 않는 실무팀’ 모두의 스트레스 지수가 상당히 높은 것을 확인할 수 있었다. 면접대상 13개 기관 중 8개 기관에서 평가준비가 부담스럽다고 답변하였으며 일부 기관의 경우 업무과중으로 기존 업무가 마비될 정도라고 하면서 조직갈등의 원인이 되기도 한다고 밝히고 있으며, 연초에 경영평가 수검준비로 연간 업무계획이 늦춰지기도 하는 등 본연의 업무에도 큰 지장을 받는다고 답변하였다.²⁰⁾

이에 따라 평가의 중복과 관련하여 보고서 분량을 줄여 보고서 작성을 간소화하였으면 좋겠다는 의견이 있었으며 경영평가의 간소화를 위한 방안으로 경영평가를 위한 양식(매뉴얼화)을 개발하자는 개선방안을 제안하기도 하였다. 이는 경영평가를 준비하는 과정에서 보고서 작성에 투입되는 인력 및 비용뿐만 아니라 보기 좋은 보고서만을 위해 불필요한 자원이 투입되기 때문이다. 이와 관련하여 이오·유승현(2010)은 과중한 평가부담으로 기관의 고유업무가 경영평가 업무로 인해 그 목적이 저해되는 경우가 다수 존재하므로 경영실적보고서 분량제한 및 표준양식 적용, 평가 우수기관에 대한 1~3년 평가유예 등의 방안이 고려되어야 한다고 주장하였다.

19) 이오·유승현, 「공공기관 경영평가제도의 문제점과 개선방안 연구: '08년 경영실적평가제도를 중심으로」, 감사연구원, 2010

20) 김주찬·이민창, 「공공기관 경영실적평가의 효과성에 대한 직무담당자 인식조사」, 국회예산정책처 정책연구용역 보고서, 2014. 7, pp.45~46

한편, 기획재정부와 국가경쟁력강화위원회가 2008년 12월에 발표한 「공공기관 운영체계 개편방안」에 따르면 정부는 현행 경영평가과정을 체계적으로 관리·지원하는 시스템이 부재하여 평가자료·정보 및 노하우 축적이 어렵고, 유사한 자료의 반복적 요구·제출에 따른 불필요한 비용이 발생하기 때문에, 평가정보를 DB화하여 평가자료를 축적하고 경영평가결과에 대한 검증시스템을 구축하는 등 경영평가 정보시스템을 구축²¹⁾했다.

[표 40] 공공기관 경영평가정보시스템 개요

	주요 내용
사업추진 개요	○ 공공기관 경영평가는 경영성과 관리를 통해 공공기관의 방만경영을 방지하고 경영효율성을 제고할 수 있는 중요한 장치로서 기능 — 공공기관의 경영성과를 점검·분석하고 경영컨설팅, 경영개선계획 제출 등 경영효율화를 위한 환류기능을 수행 ○ <u>공공기관의 경영평가 자료 및 평가결과 등이 체계적으로 관리되고 효율적으로 환류</u> 될 수 있도록 공공기관 경영평가정보시스템을 구축할 계획
사업추진 효과	○ 공공기관의 경영실적자료, 경영평가단의 평가조서 및 평가결과 등에 대한 체계적인 관리·축적 시스템 운영 ○ 경영평가 과정이 전산화됨으로써 평가결과에 대한 오류 방지 등 검증시스템 강화 ○ 경영평가 실적결과 및 중간평가결과 입력 등 경영평가단의 평가업무에 대한 효율적 관리 및 모니터링 기능 수행을 위한 경영평가 상황관리체계 수립 ○ 경영평가 지적사항 등에 대한 체계적인 이력관리를 통해 경영평가결과의 환류기능이 강화되고 공공기관의 경영성과 향상에 기여
사업추진 방안	○ 2008년 중 추진하는 1단계에는 평가자료 DB시스템 구축에 중점 ○ 2009년에 추진하는 2단계에는 모든 경영평가 자료를 전산화하여 경영평가 과정에서 활용 가능하도록 시스템 구축

자료: 기획재정부 보도자료(“공공기관 운영체계 개편방안”, 2008.12)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

21) 기획재정부는 2008년 7월에 ‘공공기관 경영평가정보시스템’을 구축하여 공공기관의 모든 경영평가과정을 전산시스템화할 계획을 발표하였으며, 총 2억원을 투입하여 ‘공공기관 경영평가정보시스템’을 구축하였다.

그러나 2016년 현재 기존에 구축됐던 공공기관 경영평가정보시스템은 현재 운영되지 않고 있으며, 이에 따라 공공기관의 경영실적자료와 경영평가단의 평가조서 및 평가결과 등이 관리되지 못하고 있는 실정이다. 또한 공공기관 경영평가정보시스템은 경영평가 과정에서 표준양식대로 시스템에 접속하여 직접 입력하는 방식을 취하고 있기 때문에 피평가기관의 수검부담을 줄일 수 있음에도 구축된 시스템이 운영되지 않고 있기 때문에 평가준비에 투입되는 불필요한 인력·시간·비용의 절감을 가져오지 못하고 있다.

따라서 향후 주무부처인 기획재정부는 기존에 개발하였던 공공기관경영평가정보시스템을 활용하여 평가정보를 체계적으로 관리하고 축적하고, 동 시스템을 통해 수검기관의 부담을 줄여줄 수 있는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

다. 공기업 경영실적평가 과정의 투명성 및 의견수렴 제고 필요

공기업 경영실적평가제도는 평가대상기관의 업무수행 실적 등을 평가하여 임직원 등의 성과급 지급 근거로 사용하거나 기관장 교체의 기준으로 활용되고, 평가 시 지적된 내용에 따라 각 기관이 업무를 개선하여야 하는 등 공기업의 업무에 중요한 영향을 미치고 있다.

따라서 만약 경영실적평가 과정에서 개별 공기업이 낮은 평가를 받은 경우 왜 그런 평가를 받았는지에 대한 명확한 설명이 필요하며, 평가 근거에 대한 자료를 생산하고 관리해야만 피평가기관의 수용성을 확보할 수 있다. 또한 경영실적평가의 수용성을 확보하려면 경영평가단과 기획재정부는 평가결과 발표 후 피평가기관이 평정 결과의 정확성에 이의를 제기하거나 평가지표 수정 등 의견 제시가 있는 경우 합리적 사유가 있다면 이에 대한 의견 수렴과정을 거쳐야 할 필요가 있다.

한편, 한국능률협회컨설팅에서 실시한 「2014년 기획재정부 공공기관 경영평가 제도에 대한 수용도 및 활용도 조사 결과 보고서」(2015.1.)에 따르면 ‘경영평가 정보전달 적시성’과 ‘경영평가 진행과정에서의 의견수렴 노력정도’가 경영평가 절차 및 진행과정 전체점수에 비해 낮은 것으로 나타났다.

[표 41] 경영평가단 활동 만족도

(단위: 점)

경영평가 절차 및 진행과정	관련자료 제출시기 적절성	경영평가 정보전달 적시성	경영평가 관련 제출서류 이해 용이성	경영평가 진행과정의 공정성	경영평가 진행과정에서 의 의견수렴 노력정도	경영평가 절차 및 진행과정의 전반적만족
66.3	68.9	63.9	66.1	69.9	62.7	64.8
차이	+2.6	-2.4	-0.2	+3.6	-3.6	-1.5

주: 차이는 항목별 만족도와 경영평가단 활동 만족도와의 차이를 의미

자료: 한국능률협회컨설팅, 「2014년도 공공기관 경영평가제도에 대한 수용도 및 활용도 조사 결과 보고서」, 2015.1.

[표 42] 경영평가단 활동 주요 개선사항

(단위: 점, %)

세부평가항목	만족도	비동의 비율	비동의 이유
경영평가 관련자료 제출 시기 적절성	68.9	3.5	기일이 촉박하다 제출시기가 평가자 위주로 결정
경영평가 정보전달 적시성	63.9	7.6	적기에 전달되지 않음 원하는 정보 얻기 어렵다
경영평가 관련 제출 서류의 이해 용이성	66.1	3.7	서식의 간소화 사업 특성 반영 필요
경영평가 진행과정의 공정성	69.9	3.1	정보 실시간 확보가 어렵다 정치환경에 따라 평가가 이루어짐
경영평가 진행과정에서의 의 견수렴 노력정도	62.7	8.7	이의 제기 내용이 반영되지 않음 이의제기가 형식적임

주: 차이는 항목별 만족도와 경영평가단 활동 만족도와의 차이를 의미

자료: 한국능률협회컨설팅, 「2014년도 공공기관 경영평가제도에 대한 수용도 및 활용도 조사 결과 보고서」, 2015.1.

경영평가 정보전달 적시성과 진행과정에서 의견 수렴 노력 정도와 관련해 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 공기업 경영실적평가는 서면평가·기관실사·팀별평정·조정회의·추가사항 반영 등의 과정으로 이루어져 있다.

[그림 6] 공기업 경영실적평가 평가 과정

서면평가	기관실사	팀별 평정	조정회의	추가사항 반영
위원 각자가 제출자료로 기초평가	기관방문·면접 으로 심층 평가	실사결과를 팀 회의에서 조정	총괄반과 팀 간 회의에서 평점 조정	기관 이의제기 결과 반영 등 최종 조정

자료: 기획재정부 자료 재구성

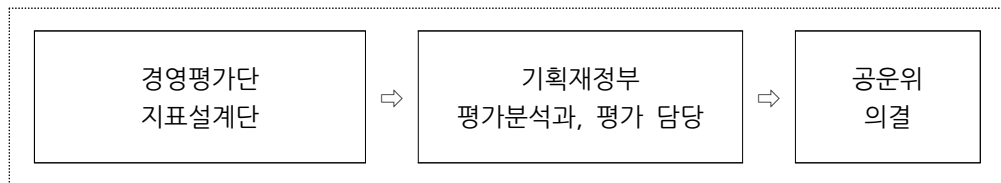
통상 경영실적평가의 중간평가결과는 5월 말 경 공기업에 송부되는데, 이때 평가등급에 대한 내용은 적시되어 있지 않다. 따라서 공기업은 평가등급이 발표되는 6월 말 경에야 자신들의 등급을 알 수 있는 상황이며, 공기업 경영실적평가 평가 과정이 일종의 블랙박스(Black-Box)처럼 운영되기 때문에 앞서 살펴본 것처럼 ‘경영평가 정보전달 적시성’과 ‘경영평가 진행과정’에서의 의견수렴 노력정도가 경영평가 절차 및 진행과정 전체점수에 비해 낮은 것으로 판단된다. 또한 감사원에 따르면²²⁾, 기획재정부는 경영평가단으로부터 최종 평가결과 보고서만을 제출받았을 뿐 각 평가위원들이 작성한 평가 관련 서류 등을 일체 회수하지 않고 있고, 관련 서류를 정리하는 기준조차 마련하지 않고 있다. 그 결과 평가결과 발표 후 개별 기관에서 평정 결과의 정확성에 이의를 제기하더라도 평가에 대한 검증이 불가능한 상황이다. 따라서 비록 평가를 실시하는 경영평가단이 정부기관에 속하지 않더라도 공공기관에 대한 평가 및 최종 평점 결정을 하고 있으므로 개별 평가위원이 작성한 평가 관련 서류, 이후 평가단계에서 작성한 워크시트(Work-Sheet) 등 평가서류와 이후 평가단계에서 작성한 회의서류 등은 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」(2010. 11. 30. 대통령령 제22508호)에 따른 공문서 보존기간(단순하고 일상적인 업무를 수행하면서 생산한 공문 등을 제외하면 3년 이상의 보존기간 책정)을 준용하여 관리함으로써 평가의 신뢰성을 확보하고, 기관 등에서 환류(Feed-Back)를 위해 평점 결정 사유 등을 자세히 알고자 할 때는 이를 제시하여 업무에 참고하게 할 필요도 있다.

한편, 평가 설계의 핵심은 각 공공기관의 평가에 가장 중요하게 작용하는 평가지표를 확정하기 위한 평가편람 작성단계로서 각 기관에서 평가지표 변경을 신청하

22) 감사원, 「감사결과 처분요구서-공공기관 경영평가제도 운영실태」, 2011.6

먼 이를 평가단에서 검토한 후 공운위에서 확정하는 절차로 이루어져 있다. 평가지표는 통상 10월말에 기관별로 지표와 관련하여 의견을 신청하면 12월 초에 경영평가단이 검토를 실시한 뒤, 12월 말에 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 확정된다. 그리고 공공기관 경영평가단은 경영평가편람의 평가지표를 수정하는 경우에 3년간 지표 및 산식을 유지해야 하나, 계량지표의 산식 및 내용의 구체화, 명백한 착오·오류, 감사원 및 평가단의 지적에 따라서 사업 년도 중간에 평가지표를 수정할 수 있다.

[그림 7] 평가지표 개선 단계



자료: 국회예산정책처 작성

2013년에 대대적인 주요사업 평가지표개선 이후(2014년 184개 중간 수정), 처음 평가 후 2015년에 공공기관의 주요사업 계량평가지표 수정 요청이 460건으로 급증하였다. 그리고 2014년도 실사 평가위원의 평가결과보고서에서 주요사업의 지표 개선이 필요하다는 평가 의견이 다수였으나, 경영평가단의 지표개선 작업 결과를 보면 사업연도 중간에 정부정책 변경과 같은 지표 수정의 중요성과 시급성 정도를 기준으로 하여 일부 기관의 지표수정 요구만 수용하였다.

[표 43] 2015년 평가지표 수정 작업(공운위 통과전 기준)

(단위: 건)

구분	공기업1	공기업2	기금관리형	위탁집행형	강소형	합계
요청건수	71	87	68	75	152	460
1차 검토	64	81	59	57	142	403(88%)
2차 검토	33	39	36	37	77	222(48%)
최종 심의안건	11	26	14	5	18	74(16%)

주 : 최종 심의안건 수는 공공기관운영위원회에서 최종적으로 심의 의결된 안건 수와 다를 수 있음
 자료: 라영재, 「공공기관 경영평가의 특징과 개선방안」, 조세재정BRIEF, 2015.10

이처럼 기획재정부에서 일부 기관만 지표수정을 수용한 것은 경영실적평가제도의 신뢰성을 확보하기 위한 조치로 판단된다. 다만 실사 평가위원의 평가결과보고서에서 주요사업의 지표개선이 필요하다는 평가 의견이 다수였음을 감안하면, 이와 같은 일부 기관의 지표수정은 상대평가를 근간으로 하는 경영실적평가의 타당성을 저하시킬 가능성이 있다.

라. 공기업 경영실적평가 수검비용 적정화 방안 마련 필요

공공기관 경영평가 결과가 임직원 성과급 결정, 기관장 해임 등에 영향을 미치는 등 그 중요성이 갈수록 커지면서 공공기관들이 경영실적보고서 작성에 과도한 인력을 투입하거나 비용을 지출함에 따라 언론에서는 “공기업 경영평가는 멋진 보고서 대회” 등의 제목으로 보도²³⁾는 등 문제점을 제기해 왔다.

이에 2008년 12월 기획재정부는 공공기관의 경영평가 수검부담을 완화하고 성과위주의 경영평가를 강화하기 위해 ‘공공기관 운영체계 개편방안’을 이미 마련하였다. 기획재정부는 ‘공공기관 운영체계 개편방안’에 따라 공공기관의 경영평가 순응비용을 경감하기 위해 평가지표체계를 단순화하고 성과중심 계량평가를 강화했으며, 2009년도부터 경영실적보고서 작성지침 개정을 통해 공공기관의 불필요한 노력을 최소화 하도록 제도개선을 지속적으로 추진하여 왔다.

23) 연합뉴스 2010.2.17. 공공기관들이 경영실적보고서 작성에 인력과 재원을 과다투입하는 등 효율성제고보다는 보고서 꾸미기에 치중하고 있다고 보도

[표 44] 공공기관 경영실적평가 개선사항

	주요 내용	세부내용
추진 실적	경영실적보고서 작성부담 경감을 위해 평가지표체계를 단순화하고 성과중심 계량평가를 강화	- 공통평가지표 중 유사성격의 지표를 통폐합 (08) 이사회감사기능(4점) + 윤리·투명경영(2점) → (09) 지배구조 및 윤리경영(4점) (08) 조직관리(3점) + 인적자원관리(3점) → (09) 조직 및 인적자원관리(3점) - 계량지표 평가 비중을 (08) 공기업 45점, 준정부기관 40점 → (09) 공기업 50점, 준정부기관 45점 → (10) 공기업 55점, 준정부기관 50점으로 확대
	'09년도 경영실적보고서 작성지침 개정을 통해 공공기관의 불필요한 노력 최소화	경영실적보고서 작성분량을 (08) 600p → (09) 550p (△50p)로 축소
향후 과제	- 기존 평가지표를 전면 재검토하여 핵심사업 위주로 주요사업지표를 단순화하고 평가 지표수를 20여개 내외로 축소 - 평가결과의 예측가능성을 제고하고 보고서 작성부담을 경감하기 위해 비계량지표 비중을 축소하고 계량지표 비중을 확대 계량지표 평가비중을 공기업은 최소 55점, 준정부기관은 최소 50점 이상 확대 - 경영실적보고서 작성분량 및 양식 등에 대한 관리를 강화 경영실적보고서 작성분량을 지속적으로 축소(매년 50p이내 축소)	

자료: 기획재정부 보도자료(“공공기관 운영체계 개편방안”, 2008.12)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나 공공기관 경영평가 담당자들에 대한 심층면접 결과 작성양식 변화 없이 분량만 축소함으로써 피평가기관의 보고서 작성 부담은 여전한 것으로 나타났다. 그리고 심층면접 결과 경영평가를 준비하는 기간은 기간별로 조금씩 상이하지만 평균적으로 4개월 정도(전년도 12월 ~ 금년 3월)인데, 대부분의 기관이 평가전담팀의 유무와 관계없이 경영평가 수검을 힘들어하는 것으로 나타났으며, 평가 준비기간 동안 업무량의 증가로 ‘평가가 본연의 업무인 평가전담팀’이나 ‘평가를 전담으로 하지 않는 실무팀’ 모두의 스트레스 지수가 상당히 높은 것을 확인할 수 있었다.²⁴⁾

한편, 기획재정부와 공공기관 경영평가단은 매해 작성되는 공공기관 경영평가 편람 외에도 공기업·준정부기관 경영평가 비계량 공통지표 평가 매뉴얼을 작성하여 평가에 활용하고 있다. 매뉴얼에는 비계량 공통지표의 평가착안사항이 적시되어 있

24) 김주찬·이민창, 「공공기관 경영실적평가의 효과성에 대한 직무담당자 인식조사」, 국회예산정책처 정책연구용역보고서, 2014. 7.

는데, 기관·기관장·상임감사·감사위원 평가를 위한 평가지표의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 수행해야 하는 활동을 범주화하고, 해당 활동에 대한 평가의 관점과 기준 등이 제시되어 있다. 또한 평가착안사항을 활용한 경영평가 수행 과정에서 확인 또는 반영해야 할 자료 목록과 평가 시 유의사항을 제시하고 있으며, 평가착안사항과 관련하여 평가를 받는 공공기관이 제시해야 할 경영실적 관련 정보와 통계자료에 관한 내용도 제시되고 있다. 따라서 공기업은 경영실적보고서를 작성할 때 비계량 공통지표 평가 매뉴얼에서 적시된 내용을 중심으로 기술하게 된다.

이하의 표는 경영평가 편람과 비계량 공통지표 평가 매뉴얼에 기재된 ‘전략기획 및 사회적책임’ 평가지표와 관련된 점검사항이다. 전략기획의 경우 경영평가편람상 가중치는 2점이지만 공기업은 2점을 득점하기 위해 아래 표와 같이 많은 내용을 보고서에 담아야 한다. 국민권익위원회 청렴도 측정 결과, 국민권익위원회 부패방지시책 평가 결과, 산업부(동반성장위원회) 공공기관 동반성장 평가 결과, 국가정보원 공공기관 정보보안 관리실태평가 결과 등의 내용을 제출해야 한다. 공기업·준정부기관 경영평가 비계량 공통지표 평가 매뉴얼은 연도마다 편차가 있기는 하지만 대략 60여 페이지에 달하고 있으며, 평가담당자들은 좋은 평가를 받기위해 매뉴얼에 규정되어 있는 대로 실적보고서 및 증빙자료를 작성하고 있다.

[표 45] 전략기획 및 사회적 책임 지표의 경영평가 편람과 평가 매뉴얼 상 점검사항

경영평가 편람	비계량 공통지표 평가 매뉴얼
① 전사적 경영목표 설정과 중장기 경영전략의 수립·실행, 국정과제 이행, 윤리경영·내부건제 시스템의 운용과 대내외 이해관계자와의 의사소통 등을 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?	○ 기관의 중장기 경영목표 설정의 적절성 ○ 중장기 경영전략 구성의 적절성 ○ 중장기 경영전략과 사업별·부서별 목표의 연계성 ○ 중장기 경영전략 실행을 위한 기관의 노력과 성과 ○ 대내외 이해관계자와 비전 및 핵심가치와 전략을 공유하기 위한 노력과 성과 ○ 효과적인 의사소통을 위한 기관의 노력과 성과 ○ 기관의 국정과제를 수행하기 위한 노력의 적절성 ○ 윤리경영시스템 구축, 윤리경영 실천 활동과 성과, 윤리경영 모니터링 및 평가와 환류 ○ 국민권익위원회 청렴도 측정 결과, 국민권익위원회 부패방지 시책 평가 결과 ○ 내부건제시스템 구성, 내부건제시스템의 운영 및 성과
② 민간부문의 새로운 일자리 창출에 기여하고 의식·관행·제도 등의 불공정한 사항들을 개선하며, 사회공헌 활동, 균등한 기회와 공정한 경쟁을 보장하기 위한 노력과 성과는 적절한가?	○ 기관의 설립목적사업 수행과 관련된 활동을 통한 민간부문의 새로운 일자리 창출 노력 ○ 민간부문의 새로운 일자리 창출 활동의 성과 ○ 사회공헌활동 또는 사회적 책임경영 추진체계 구축 및 특성화된 사회공헌 프로그램 개발·실행 노력 ○ 공정거래 질서 확립을 위한 노력과 성과 ○ 중소기업사 경쟁력 강화 지원을 통한 동반성장 추진 노력 ○ 공공기관 동반성장 평가 대상 기관의 경우에 산업부(동반성장위원회)가 평가한 전년도 동반성장 평가결과를 제시
③ 사이버 안전을 위해 국가정보보안 정책을 이행하고, 정보보안관리체계 등이 적절하게 구축·운영되고 있는가?	○ 사이버 보안 시스템 구축 및 운영 실적, 공공기관 정보보안 관리실태평가 결과 (국가정보원) 확인 및 반영

자료: 경영평가편람과 비계량 공통지표 평가 매뉴얼을 바탕으로 국회예산정책처 작성

이처럼 공기업 평가담당자들은 평가를 준비하면서 과도한 서류작성 업무에 부담을 느끼고 있으며 앞서 살펴본 것처럼 보고서 작성을 간소화하는 방안을 요구하고 있다. 따라서 기획재정부는 보다 적극적으로 공공기관의 경영평가 순응비용을 경감할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

3. 공기업 경영실적평가 결과 환류실태 분석

가. 공기업 경영실적평가 결과 환류 현황

공기업은 경영실적평가결과에 따라 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’에 따라 예산에 편성된 범위 내에서 경영평가 성과급을 지급한다. 기관별 임직원 및 기관장 성과급지급률은 경영실적평가결과를 확정할 때 공공기관운영위원회 의결을 거쳐 결정한다. 기획재정부는 경영실적평가결과에 따라 우수기관에 대해서는 기획재정부장관 표창 등을 수여할 수 있으며, 기획재정부장관 또는 주무부처의 장은 경영평가 결과 부진기관에 대해서 경영개선계획을 제출받아 그 이행상황을 점검할 수 있다. 또한 경영실적보고서 및 첨부서류 등을 제출하지 않거나 거짓으로 작성·제출한 경우 관련되는 지표를 0점으로 처리하고, 성과급도 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 삭감할 수 있다.

또한 공기업은 지표별 평가결과에 따라 지적사항에 대한 조치계획을 수립·시행하고 그 결과를 차년도 경영실적보고서에 담아서 제출하여야 한다. 그리고 공기업은 내부평가결과를 승진·전보 등 인사연계, 기관 내부의 성과급 차등 지급, 유공직원 포상, 부진부서 경영개선 관리 프로그램 시행 등에 활용하고 있다.

[표 46] 공운법과 경영실적편람에 따른 경영실적평가 결과 활용

	내용
공운법 제48조	○ 평가결과 경영실적이 부진한 기관의 기관장·상임이사 해임 건의·요구 ○ 평가결과 인건비 과다편성 및 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 기관에 대하여 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청
공운법시행령 제27조	○ 평가결과에 따른 인사상 또는 예산상의 조치에 대한 건의 및 요구, 성과급 지급률 결정 등의 후속조치

	내용
경영평가 편람	○ 성과급 지급 - 경영평가 성과급은 경영평가 결과에 따라 지급, 임·직원의 성과급 지급률은 기관 경영실적 평가 결과 등을 고려하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 결정 - 부채규모·부채비율 등 재무위험도가 높은 기관의 경우 재무예산 관리 및 성과에 대한 평가 결과에 따라 성과급 지급을 일부 또는 전부 제한할 수 있음 - 방만경영 정상화 이행계획을 제출한 기관은 단체협약을 타결하지 못한 경우 성과급 지급을 일부 또는 전부 제한 가능 ○ 우수·부진기관에 대한 조치 - 우수기관에 대해서는 기획재정부장관 표창 등을 시행할 수 있음 - 기획재정부장관 또는 주무부처의 장은 경영평가 결과 부진기관에 대해서 경영개선계획을 제출받아 이행상황을 점검할 수 있음 - 기획재정부장관은 경영실적이 부진한 기관의 기관장·상임이사에 대해 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 임명권자에게 해임을 건의할 수 있음 ○ 허위·오류에 의한 경영실적 보고서 조치 - 경영실적보고서 및 첨부서류 등을 제출하지 않거나 거짓으로 작성·제출한 경우 관련되는 지표를 0점으로 처리하고, 성과급도 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 삭감할 수 있음

자료: 공운법 제48조 및 공운법시행령 제27조, 2016년 경영평가편람을 이용하여 국회예산정책처 작성

[표 47] 공기업의 경영실적평가 결과 활용

	내용
경영실적평가 개선	○ 기관은 지표별 평가결과에 따라 지적사항에 대한 조치계획을 수립·시행 - 평가 지적사항에 대한 개선조치 실적이 차년도 기관평가에 반영되기 때문에 공공기관은 차년도 기관평가를 받을 때까지 평가지적사항에 대한 개선을 하고, 그 결과를 차년도 경영실적보고서에 담아서 제출
내부평가 반영	○ 경영실적평가 결과를 내부평가에 반영 - 내부평가결과를 승진·전보 등 인사연계, 기관 내부의 성과급 차등 지급, 유공직원 포상, 부진부서 경영개선 관리 프로그램 시행 등에 활용

자료: 공기업 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이처럼 공기업 경영실적평가 이후 정부와 공기업은 다양한 방식으로 평가결과를 활용하고 있다. 그러나 공공기관 경영평가결과 활용의 중심기능은 공공기관에 대한 경영활동 감독 및 경영개선 정보를 제공함에 있으며, 평가결과를 바탕으로 한

성과급지급 및 인사 상의 조치 등은 평가결과의 부수적 활용으로 볼 수 있다. 그러나 현재 평가결과는 기관장에 대한 인사 상의 조치, 경영평가 성과급 지급률 결정 등 평가결과의 부수적 활용인 인사와 급여 관련사항 등으로 치우쳐 있어 경영평가가 그 본연의 기능이 구현되지 못하고 있다(박정수, 2013). 이하에서는 이와 관련하여 경영실적평가 후 실시되는 컨설팅, 기능조정과 같은 경영실적평가의 파생효과를 중심으로 경영실적평가결과 활용과 관련된 문제점을 살펴보고자 한다.

나. 공기업 경영실적평가에서 컨설팅 비중 강화 필요

공공기관 경영평가 편람에서는 “공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스 개선을 목적”을 제시하고 있다. 공공기관 경영실적평가의 최종 목적은 공공기관이 제공하는 대국민서비스의 질을 제고하는 것이므로 단순히 평가결과에 따른 인센티브를 제공하는 것에 그치는 것이 아니라 향후 성과를 제고할 수 있는 컨설팅기능이 중요하다. 즉, 공공기관이 가지는 공익적 성격을 고려하면 이미 진행된 사업의 성과에 대한 사후 평가보다는 향후 더 좋은 서비스를 제공하도록 유도하고 조정하는 컨설팅 기능에 초점을 맞추어야 한다는 것이다.

국회예산정책처에서 실시한 심층면접 결과 컨설팅이 기관운영에 도움이 되었다는 기관들도 있었다. 이는 일선직원이 경영진에게 제안하는 것에 비해 컨설팅을 통해서 제시된 의견은 적극적으로 수용을 하기 때문이다.

그러나 우리나라의 공공기관 경영실적평가 운영 현황을 보면 컨설팅 기능보다는 서로 다른 공공기관을 서열화하는 성격이 강하며, 심지어 피평가기관들조차도 조직적·개인적 차원의 인센티브 보다는 기관의 대외 이미지 제고에 영향이 큰 경영평가 순위 그 자체만 관심을 갖고 경영평가에 동조하고 있다는 연구결과도 있다.²⁵⁾

이처럼 경영실적평가가 컨설팅 기능을 제대로 수행하지 못함으로써 평가결과가 제대로 환류되지 못하는 이유를 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 경영평가단의 구성 및 활동기간이 3개월 정도로 매우 짧아 이 기간동안 평가단이 각 공공기관별 설립목적과 특성에 맞게 조직을 진단하고 경영개선 방안을 제시하기가 어렵기 때문이다. 현행 경영평가단은 비상설기구로서 당해 연도의 평가

25) 진상기·오철호, 공공기관 경영평가의 서열훈육 효과, 한국정책학회보 제21권2호(208), 2012.6.

가 종료되면 경영평가단도 자연스럽게 해체된다. 이에 평가위원 개인 및 경영평가단의 평가역량의 축적이 어려운 실정이며, 평가과정에서 평가위원들이 의식하지 못한 직·간접적인 주관성이 개입될 수 있고 기관규모, 위치, 평가자의 개인성향 및 특성, 평가과정의 분위기 등에 의해 평가자 자신이 특별히 인식하지 못하는 사이에 평가오류가 발생할 수 있다.

즉, 경영실적평가단은 3개월 안에 경영실적보고서의 내용 숙지, 기관실사, 평가보고서 작성 및 제출을 완료해야 하므로 이것만으로도 상당한 부담이 되는 상황이다. 그런데 이에 더하여 특정 공공기관에 대한 컨설팅 기능까지 수행하기에는 물리적인 시간이 부족하다.

둘째, 경영평가단에 신규 평가위원이 많고 기관유형별로 배정되는 위원수가 많지 않아 평가이외의 컨설팅 기능을 제공하기에는 한계가 있다. 개별 평가기관 유형별로 보면 기관유형에 따라 10~30여명의 평가위원이 배정되나, 평가기관 유형별 기관수를 고려해볼 때 컨설팅 기능까지 수행하기에는 인원이 부족한 상황이다. 예를 들어 공기업Ⅱ 유형의 경우 이질적 특성을 가진 기관들이 20개 모여 있는데²⁶⁾, 이를 28명의 평가위원이 개별 기관의 특성에 맞는 평가를 수행하고 컨설팅을 하기에는 한계가 있다.

[표 48] 2015회계연도 평가 시 기관유형별 평가위원 배정현황

(단위: 개, 명)

평가유형		기관수	평가위원 수
기관 유형별	공기업Ⅰ	10	18
	공기업Ⅱ	20	28
	기금관리형	13	19
	위탁집행	19	27
	강소형	55	36
공통 지표	제도설계 및 평가지표 설계	-	7
	기관장	-	11
	상임감사	-	9
	기타(단장·부단장·부문간사)	-	6
합 계		117	161

자료: 「2015회계연도 공공기관 경영실적 평가보고서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

26) 구체적으로 서로 다른 특성을 가진 에너지 관련 공기업(발전자회사)과 항만업무를 담당하는 공기업(인천항만공사 등), 주택보증업무를 담당하는 기관(대한주택보증(주)), 감정평가 업무를 담당하는 기관(한국감정원)이 동일하거나 유사한 평가지표로 경쟁해야 되는 문제가 있다.

셋째, 현행 경영실적평가는 1년 주기로 이루어지기 때문에 공공기관 입장에서도 중·장기적 성과보다는 단기적 목표와 성과에 치중하게 되는데, 이런 상황에서 경영평가단이 중장기적으로 조직이 나아가야 할 방향과 사업목표를 제시하는 컨설팅 기능을 수행하기에는 한계가 있다. 즉 매년 평가가 이루어지므로 1년 단위 평가에서 당장 좋은 평가를 받는 것이 피평가기관 입장에서 매우 중요한 상황에서 경영평가단이 중장기 성과와 관련된 컨설팅을 제공하는 것이 좋은 경영평가결과를 받는 데 도움이 되지 못하는 것이다. 또한 1년 주기로 매년 110개가 넘는 기관을 평가해야 하다 보니 평가단의 평가부담이 상당하고 평가역량이 분산되기 쉬운 것도 컨설팅 기능이 제대로 작동하지 못하게 하는 요인 중 하나이다.

이와 관련하여 매년 경영평가를 실시하고 그에 따른 급여, 인사 등의 조치를 하므로 기관들은 기존 제도의 성숙이나 정착보다는 새로운 제도의 도입이나 타 기관과의 차별성을 보여주려는 노력에 치중하게 되어 경영성과를 제고하려는 경영평가의 목적이 흐려지고, 기관의 미래 발전 방향 제시에도 한계가 있다는 지적도 있다.²⁷⁾

이처럼 경영평가가 컨설팅 기능보다는 서로 다른 특성을 가진 공공기관들을 서열화 하는데 초점을 맞추고 있어 실질적으로 기관의 운영에 도움이 되지 않는 경우가 많고, 앞서 설명하였듯이 공공기관들 입장에서도 평가결과에 따른 경영개선에 초점을 두지 않고 평가순위에 지나치게 매달리게 된다.

이러한 비판에 따라 기획재정부는 2012년도에는 역대 최고 규모로 경영실적평가 결과에 따라 컨설팅을 실시한 바 있으며, 2016년에도 D이하를 받은 기관을 중심으로 컨설팅이 실시되었다. 그러나 아래 제시된 한국가스공사와 한국지역난방공사의 경영컨설팅 보고서에서 알 수 있는 것처럼 컨설팅의 주요 내용은 피상적이고 추상적인 내용 중심으로 이루어지고 있는 실정이다.

27) 박정수, 「공공기관 경영평가 제도개선」, 기획재정부 연구용역보고서, 2013.12

[표 49] 한국가스공사 경영컨설팅 보고서

구 분	주요 내용
경영관리 비계량	○ 국민기업으로의 이미지 전환을 위한 대책 방안 - <u>가스산업의 플랫폼 기업이라는 장점과 천연가스의 청정이미지를 적극 활용</u> - <u>신재생에너지 분야의 선도적 기업으로의 위치 선점: 수소자동차, 연료전지 같은 공사의 신성장사업과 연관된 분야에 특화된 전략 실행 (첨단 기업)</u> ○ 비전 및 전략의 실행력 확보를 위한 위험관리 강화 방안 - <u>공사 경영환경에 영향을 미치는 대외변수(위험요인)를 반영한 전략 수립</u> - <u>기관의 중장기 경영목표의 재설정</u>에 있어서 <u>외부적인 환경적합성, 조직 내부적인 전략적합성(strategic fit), 시간의 변화에 따른 동태적 적합성을 확보할 필요가 있음</u> ○ 변화와 혁신을 위한 노력 강화 방안 - <u>3년 연속 부진기관으로 분위기 전환하지 못하면 무기력증에 빠질 위험: 부정적 이미지 개선을 위해 Top-down 방식의 공격적·혁신적인 조직, 인사, 업무 개선</u> ○ 조직 경쟁력 제고 방안 - <u>불확실성이 증대되는 시장환경 하에서 지속적인 성과를 창출하는 경쟁력 있는 조직을 만들기 위해, 기존 성과관리에 리스크, 시나리오 등을 통합하여 관리하는 것이 필요</u> - <u>Uncertainty와 Risk, Hazard를 기관차원에서 구분하여 설정하고 대응할 필요가 있음</u>
보수·복리 및 노사관리	○ 원칙에 입각한 노사관계 지향 및 전사적 노사관계 전략 공유 - 보수 및 복리후생 분야의 감사원 지적 및 지표의 개선실적 미흡으로 낮은 평가에 대해 안타까움 - 노사관리 전략에 대한 전 직원 의견수렴과 공유가 부족 - 평가단 지적사항의 지속적인 미개선은 “평가를 포기했다”는 의미로 인식 - 기존 관행의 개선과정에서 발생하는 노사 간의 갈등은 평가에 감점요인이 아님 - 진행 과정과 장애요인의 극복을 위한 지속적 노력 부각

자료:한국가스공사 경영컨설팅 보고서(2016.)」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 50] 한국지역난방공사 경영컨설팅 보고서

구 분	주요 내용
경영관리 비계량	○ 불확실한 경영환경에 대비한 대응전략 - 기관은 불확실한 경영환경에 대응하기 위해, 리스크와 해저드를 구분 관리하고, 예측가능성과 통제가능성을 고려하여, 대응방안 마련 및 KPI 설정이 필요 - 예측 가능한 미래인 경우, 환경 적합성 · 전략적 적합성 · 동태적 적합성이 확보된 KPI를 설정하고, 선택 가능한 미래인 경우, 시나리오 Planning으로 대응하며, 발생 가능한 범위 내의 미래인 경우에는 통제가능 변수, 불가능 변수(예: SMP,유가, 외기온도)를 구분하여, 통제 가능한 변수에 대한 정확한 시뮬레이션, 발생 가능한 장애요인들에 대한 체계적 분석·진단과 대응전략 수립이 필요 ○ 지속가능한 수익창출을 위한 전략방향 - 지속가능한 수익 창출을 위한 모델개발이 필요 ○ 변화와 혁신을 위한 조직문화 개선 - 성과 창출을 위해서는 조직이 유연하고 아이디어가 많고 도전적이어야 함. 공사는 도전적인 조직문화 조성에 노력하기를 권고 ○ 재무예산관리 및 자구노력이행 - 공사의 국내 수행사업은 이미 포화상태로, 그간 축적된 지식 및 노하우를 바탕으로 해외시장 개척이 필요
경영관리 계량	○ 경영관리 계량점수 저조원인 및 개선방안 - (저조원인)부가가치 관련 지표(노동생산성, 자본생산성),매출액 관련 지표(계량관리업무비, 총자산회전율) 점수가 저조한데, 이는 통제 불가능 외부변수에 의한 매출액, 영업이익 감소가 주된 원인 - 부가가치, 매출액, 영업이익 관련 개선요인을 찾아 중점관리 할 필요가 있음.

자료: 한국지역난방공사 경영컨설팅 보고서(2016.)」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다. 공기업 기능 조정 등 파생 효과 창출 필요

2008년 기획재정부는 ‘공공기관 운영체계 개편방안’을 발표하면서 공공기관 경영실적평가제도가 성과급 획득수단으로 변질되면서 부정행위가 발생하고 있으며, 경영실적 평가결과 정보가 공공기관의 경영효율 향상으로 환류 되지 못하고 있다는 점을 지적한 바 있다. 그리고 경영평가결과가 경영개선에 반영되도록 컨설팅 기능을 강화하고 기능폐지, 비핵심 업무 민간위탁 등 기능조정 방향을 제시할 수 있도록 하는 등 경영평가결과의 환류기능을 제고하는 방안을 제시하였다.

그러나 실제로 2009년 이후 공기업 경영실적평가를 통해 공기업의 기능조정 실적은 미흡한 실정이다. 공기업 경영실적평가결과가 활용되지 못하는 것은 앞서 살펴본 것처럼 평가과정상의 문제, 평가담당자 문제, 평가 설계 상의 문제 등 다양한 원인에 기인한 것이지만, 기능조정과 관련해서는 평가지표와 관련된 문제를 지적할 수 있다.

현행 경영실적평가 체제 하에서는 매출액·영업이익 중심의 수익성 지표로 공기업을 평가하고 있으며, 대부분의 공기업은 이에 따라 신성장동력사업을 육성하고 있다. 그리고 공기업은 경영실적평가에 대비해 경영목표와 주요사업 부문에서 신성장동력사업을 통상 매출성장률 등의 지표로 관리하고 있다. 공기업이 신규사업을 발굴하는 것은 기업의 지속가능성과 활력 측면에서 긍정적이기 때문에 이 자체를 문제시 할 수는 없다. 다만 성장위주의 평가가 진행되면서 민간영역과의 경합여부와 같은 신규 사업의 정당성에 대한 판단이 미흡한 경우가 발생하고 있다.

예를 들어 한국철도공사의 경우 경영실적평가를 받으면서 미래대비 신성장동력으로 다원사업 매출액, 계열사 매출액, 미래성장사업 매출 비중 등을 성과지표로 설정하고 있으며, 2020년까지 다원사업매출액 50%성장 및 매출비중 확대를 계획하고 있다. 그러나 2015년에 발표된 ‘공공기관 기능조정’에서도 알 수 있듯이 한국철도공사의 경우 계열사의 온라인쇼핑몰, 외부주차장 운영, 레스토랑 운영 등의 사업처럼 민간과 경합하는 분야의 민간이양이 결정된 바 있다. 즉 기존 경영실적평가에서 확대 위주의 사업 성장을 위주로 평가함에 따라 한국철도공사가 수행하고 있는 신성장사업의 정당성에 대한 판단은 유보되고 있으며, 사업이 일정 부분 진행된 이후에 공공기관 기능조정과 같은 별도의 정책을 통해 사업이 조정되고 있는 실정이다.

[표 51] 경영평가편람상 한국철도공사 신성장사업 성장률

신성장사업 성장률(평가방식 : 목표부여(편차))	
정의	운송사업 수익의 획기적인 증가가 현실적으로 어려운 여건에서, 新사업 발굴 및 사업다각화 등을 통한 재무구조 개선노력을 평가한다. (상향지표)
기준치	전년도 실적과 직전 3개년 평균 실적 중 높은 실적
목표	최고목표 : 기준치 + 2×표준편차(과거 5개년) 최저목표 : 기준치 - 2×표준편차(과거 5개년)
측정산식 및 변수	① 신성장사업 성장률 = 신성장사업 매출액 ② 신성장사업 매출액은 손익계산서 상 다원사업 매출액을 의미함

주: 신성장사업 성장률은 주요사업 계량지표이며 가중치는 5점

자료: 2015년 경영평가를 바탕으로 국회예산정책처 작성

기획재정부는 2015년 5월부터 공공기관 본연의 핵심 기능 강화와 생산성 제고를 통해 국민에게 질 높은 서비스를 제공하도록 ‘공공기관 기능조정’을 추진하고 있다. 공공기관 기능조정의 기본 원칙은 ①유사·중복 기능 일원화, ②공공부문 직접수행이 불필요한 분야 폐지·축소, ③과도한 지원조직 축소 등을 통해 마련한 인력과 재원을 핵심기능 강화로의 연결 등이다. 즉 공공기관 기능조정의 핵심은 공공기관이 고유목적사업 외에 사업영역을 확장하면서 민간영역과 경합되는 분야를 축소하고, 민간이 효율적으로 수행하고 있는 분야에 대한 공공기관의 진입을 억제하는 것이다. 따라서 기획재정부는 향후 경영실적평가를 수행하면서 성장 일변도의 평가가 아닌 공기업의 사업 확장영역의 타당성에 대한 평가도 동시에 진행하는 방안을 검토할 필요가 있다. 과거 김대중정부의 민영화 추진, 노무현정부의 지배구조 개혁 추진, 이명박정부의 통·폐합 등의 구조조정 시도, 박근혜정부의 부채규모 감축 및 방만 경영 해소 추진 등 다양한 공공기관 개혁정책이 시도되어 왔다. 이에 따라 공공기관이 수행하고 있던 사업에 대해서 일정 부분 기능 재조정이 이루어졌다고 볼 수 있다.

다만 장기적인 관점에서 민간 영역 성장에 따른 공공기관 기능 축소, 개별 공공기관이 수행하던 업무의 필요성 감소에 따라 공공기관의 새로운 역할 모색에 대한 검토가 필요한 시점이다.

기획재정부는 2013년 7월 공공기관 합리화 정책에서 공기업의 새로운 역할 모색과 관련하여 하드웨어적 기능조정이 아닌 공기업별로 미래에 필요한 역할, 위기 관리 방법 등에 대해 민간전문가 컨설팅팀을 구성·운영하면서 맞춤형 진단·컨설팅 체계를 구축한다고 밝혔다. 그러나 이에 대한 실적이 부진한 상황이다. 따라서 주무 부처인 기획재정부는 향후 공공기관의 수행 업무와 관련해 대해 중장기 운영방안을 검토할 필요가 있다.

이와 관련하여 공공기관 합리화정책에서 밝혔던 5년 단위의 공공기관 중기 운영계획을 참고할 수 있다. 공공기관 중기운영체계는 공공기관의 경영자율을 확대하기 위해 5년 단위의 ‘공공기관 중기 운영계획’을 수립하여 공공기관에게 중기 시계의 자율성을 보장하고, 국가재정운영과의 연계를 강화하는 것을 목표로 설정하고 있다. 이와 유사하게 중기계획뿐만 아니라 5년 이상의 장기계획을 작성하면서 상시적인 기능재점검을 통해 공공기관의 사업·조직·인력·예산을 어떤 방향으로 설정할 것인지를 검토하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

[그림 8] 공공기관 중기운영체계(안)



자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

예를 들어 한국수자원공사의 경우 2단계 공공기관 정상화대책에서 물공급이라는 핵심사업에 집중하고 개발사업 및 비핵심사업은 축소하거나 시기를 조정하는 방안이 도출되었다. 이와 같은 기능 조정 외에 향후 한국수자원공사가 기존에 수행하고 있던 4대강 개발사업과 단지사업²⁸⁾이 종료될 경우 조직·인사·재무적 측면에서

28) 한국수자원공사의 전신은 1967년 세워진 (구)한국수자원개발공사이다. 당시 정부는 다목적댐 건

어떻게 조정할 것인지에 대한 장기적인 계획과 조정방안 마련이 필요하며, 조정방안이 수립된다면 기획재정부는 경영평가를 통해 중기관점의 평가를 강화하는 방안을 수립할 필요가 있다.

[표 52] 한국수자원공사 기능조정 주요 내용

비핵심사업 정리, 부채감축 노력 지속		향후 과제
○ (물공급) 다목적댐, 광역상수도 관련 신규 투자는 축소·시기조정하되 노후관 개량·복선화 등 물복지 관련 투자계획에 집중 ○ (개발사업) 진행중인 단지사업은 마무리 후 신규사업 중단, 친수사업은 지자체와 공동개발 등 차입규모 최소화 ○ (비핵심사업) 청정에너지 투자규모 축소 및 시기조정, 해외사업은 사업규모 축소·시기 이연 및 타당성 있는 사업 위주 추진	⇒	○ 4대강 개발사업 종료 후 소관 업무 기능 조정 방안 검토 필요 ○ 향후 단지사업 종료 후 기능 재조정 방안 모색 필요

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4. 공기업 경영실적평가 제반 여건 평가

가. 공기업 경영실적평가 제도 및 공운법의 입법 취지

1984년에 정부가 공공기관 평가제도를 도입한 이유는 공기업에 경영자율성을 부여하고 책임경영체제를 확립해서 경영능률을 높이기 위해서이다. 제도 도입 당시 정부는 예산편성, 인사, 사업계획 등 경영전반을 공기업이 자율적으로 하도록 하고 주무부처의 일상적인 감독도 줄여나갔다. 이렇게 경영을 자율화하되 정부정책에 따른 경영목표를 부여하여 이를 달성케 하고, 경영 전반에 대한 성과를 사후에 평가하여

설을 적극 추진하면서 댐 공사와 관리를 전담할 공기업을 설립하는 것을 결정했다. (구)한국수자원개발공사의 설립 이후 기존의 공업단지보다 규모가 큰 단지조성의 필요성이 제기되어, 1974년 2월 한국수자원개발공사는 (구)산업기지개발공사로 개칭되면서 산업기지개발사업을 수행하였다. 한편 1979년 (구)한국토지개발공사가 설립되면서 산업기지개발공사의 기능 중 공업단지 조성 등 국토 개발사업을 (구)한국토지개발공사로 일원화하고 (구)산업기지개발공사는 수자원 관련 사업에 집중하도록 하는 방안이 논의되었고, (구)산업기지개발공사를 개편하여 1987년 한국수자원공사가 세워졌다.

상여금을 차등화하고 기관장의 책임을 묻도록 하는 책임경영체제를 구축하도록 하였다(이원희·라영재, 2015).

그리고 2007년에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기존의 공공기관 관리체계의 문제점을 해소하고, 특히 공공기관의 책임성과 자율성 확보를 법 제정의 기본적인 목적으로 제시하고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조(목적)에서는 공공기관의 자율경영 및 책임경영체제의 확립을 통한 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여하는 것을 목적으로 하고 있고, 제3조에서 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있다.

나. 고유사업수행에 있어서의 경영자율성 부여 필요

(1) 공공기관 경영자율권 확대 시범사업 중단

공공기관 경영자율권 확대 시범사업은 공공기관에 인력·조직·예산상 자율권과 함께 각 기관의 특성에 맞게 달성목표를 주고 정부가 이에 대한 실적을 평가하는 제도로써 2010년부터 2013년까지 시행되었다. 정부와 자율경영계약을 맺은 공공기관은 정원의 범위 내에서 인력과 조직을 자유롭게 운영하며 초과이익의 일부는 직원들의 인센티브로 활용할 수도 있다. 다만, 매년 이행실적을 기획재정부장관에게 평가받아야 하며, 이행실적이 우수·보통일 경우 경영자율권이 지속되지만 부진으로 판정되면 회수된다.

동 제도는 2010년 인천국제공항공사와 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 4개 기관에서 시범적으로 실시되다가 2011년 한국공항공사와 산업은행이 추가되었으며, 2012년에는 공공기관 지정해제에 따라 중소기업은행과 산업은행이 제외되었다. 2013년에는 부산항만공사가 추가로 지정되었다.

이때의 자율권의 범위는 인력증원과 조직운영, 예산집행과 관련한 자율권인데 경비 절감 또는 순이익 증가의 일부를 임직원 인센티브 재원으로 활용할 수 있도록 하고 있다.

[표 53] 경영자율권 확대범위(예시)

구 분		자율권 확대 가능 범위 예시
인력	인력증원 관련 자율권	기관별 검토를 통해 일부 증원 인정
조직	조직운영 관련 자율권	조직 신설 등의 자율 인정
예산	예산집행 관련 자율권	초과이익 일부를 인센티브 재원 활용

자료: 기획재정부, 2012년도 공공기관 경영자율권 확대사업 추진방안 및 신규기관 공모, 2012.10.

2010년 자율경영 이행실적 평가 결과, 사업 참여기관들은 체결한 성과목표치를 대부분 달성하였으며 참여기관 모두 ‘우수’ 등급을 받았다. 이러한 결과에 대해 일부에서는 성과지표가 비교적 구체적이었기 때문에 자율권을 부여한 성과개선의 기제가 효율적으로 작동하였기 때문인 것으로 보고 있으며²⁹⁾, 성과지표 개선 정도의 통계적 유의성을 분석한 연구결과³⁰⁾도 일부 기관의 성과지표와 재무지표는 사업에 참여한 전년도 기준으로 개선되었을 뿐만 아니라 과거 5년의 평균실적 대비 또는 민간 평균 대비 개선된 것으로 나타났다고 한다.

2011년의 경우에는 6개 대상기업 모두 ‘우수’ 등급을 받았으며 평가단에 따르면 6개 기관이 자율권을 기반으로 기관별 경쟁력을 향상시키고 높은 성과를 실현했다고 평가하고 있다. 기획재정부는 이러한 결과에 대해 각 기관이 부여받은 자율권을 적재적소에 활용하여 목표 달성과 효율적으로 연계하였고, 경영진은 인력·조직·예산상의 인센티브 제시를 통해 직원들에게 강한 동기 부여를 제공함으로써 민간이나 해외 우수기업과 적극 경쟁하며 경쟁력을 높이고 혁신하였기 때문이라고 분석하고 있다.³¹⁾

이처럼 경영자율권 사업을 통해 공공기관에게 인력·조직·예산 자율성을 부여하자 오히려 공공기관의 성과가 향상되었다고 공공기관뿐만 아니라 평가단에서도 인정하고 있고, 기획재정부도 동 사업이 기관별 경쟁력 향상을 통해 높은 성과를 달성했다고 평가하고 있다. 특히, 경영자율권 확대사업은 정부의 공공기관 관련 정책 중에서 보기 드물게 자율성 부여에 초점을 둔 정책으로서 자율성을 부여하되 경영 성과에 대해 명확한 책임을 지우는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 평가제

29) 김지영·허경선, 「경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구」, 한국조세연구원, 2011.12, p.138

30) 김지영, 「경영자율권 확대사업 내실화 방안」, 한국조세연구원, 2011.

31) 기획재정부 보도자료, “자율경영 공공기관, 자율권을 기반으로 탁월한 성과 달성”, 2012.5.8.

도 목적과도 부합한다.

그리고 동 제도는 평가결과 우수 또는 보통을 받은 경우 자율권을 계속 유지하도록 하고 있고, 2010년부터 2012년까지 모든 대상 기관이 우수등급을 받았다.³²⁾

[표 54] 경영자율권 확대사업 평가 후속조치

구 분		우수	보통	부진
자율권 지속여부		지 속		회수
기관장	인사	연임건의	-	자진사퇴
	성과급	성과급 차등지급		미지급
임직원 성과급		1등급 범위내 가산	-	1등급 범위내 차감

자료: 기획재정부, 2012년도 공공기관 경영자율권 확대사업 추진방안 및 신규기관 공모, 2012.10.

또한 2013년 7월에 발표된 ‘공공기관 합리화정책 방향’에 따르면 기획재정부는 현재 도입되어 있는 경영자율권 제도 대상을 시장성 기준 등으로 유형화하고 유형별로 자율권을 차등화하고, 평가결과가 우수한 기관은 더 높은 수준의 자율권을 부여할 예정이었다.

그러나 앞서 보았듯이 경영자율권 확대사업에 대한 성과분석은 자율성의 확대와 그에 수반하는 책임성 확대가 공기업의 경영효율성을 개선한다는 근거를 제공하고 있다. 공기업이 책임의식을 갖고 고유사업을 효율적으로 수행하고 있는지 여부를 평가하기 위해서는 그에 상응한 경영자율성을 부여해 주는 것이 필요하다.

(2) 단절적인 공공기관 관리정책 지양 필요

기획재정부는 2013년 7월에 ‘공공기관 합리화 정책방향’을 발표하였다. 기획재정부는 공공기관의 부채증가방만경영 등에 대한 국민의 비판이 있으며, 공공기관이 국정과제를 뒷받침할 필요가 있기 때문에 ‘공공기관 합리화 정책방향’을 추진하게 되었다고 설명하고 있다. ‘공공기관 합리화 정책방향’은 공공기관 관리체계를 기존의 구조조정 위주에서 중장기적 시계의 성과중심의 효율적 관리체제로 전환하기 위해 공공기관 지정, 인사제도, 평가제도 등 공공기관 관리방식을 대폭 개편하는 방안을 담고 있다.

32) 2010년(4개)과 2011년(6개), 2012년(4개)에 대상기관 모두 우수등급을 받았다.

구체적으로 살펴보면, 공공기관의 전반적 관리와 관련하여 공공기관에 실질적인 경영자율권을 부여하여 기관장이 책임지고 일할 수 있는 여건을 조성하는 방향으로 개선방안을 제시하였다. 그리고 공공기관에게 중기 시계의 경영 자율성을 보장하고 5년 단위의 ‘공공기관 중기 운영계획(재무, 인력 포함)’을 수립하는 방안을 제시한 바 있다. 또한 공운법의 기본정신이 공공기관의 자율·책임경영 체제 구축이나, 주무부처의 실질적인 간섭과 방만경영 방지를 위한 예산·인력 통제증가 등으로 실질적으로 자율경영은 다소 미흡했다는 지적에 대해 불필요한 경영상의 간섭·규제를 정비하고, 공공기관의 관리범위를 적정화 할 예정이었다.

그러나 2013년 7월에 발표된 ‘공공기관 합리화 정책방향’은 현재 추진되지 못하고 있다.

[표 55] 공공기관 합리화 정책방향

문제점	개선방안
○ 공공기관 관리가 단기적, 개별적으로 이루어져 중장기적 접근 및 제도적 접근 부족 - 기존의 재무, 인력 등 분야별 중장기 계획이 각각 별도로 작성되어 활용되고 있어 계획간 연계가 부족 - (사업목표)중장기 경영목표, (재무)중장기재무관리계획, (인력)중기인력운영계획	○ 공공기관에 실질적인 경영자율권을 부여하여 기관장이 책임지고 일할 수 있는 여건을 조성 - 공공기관에게 중기 시계의 경영 자율성을 보장하고 5년 단위의 ‘공공기관 중기 운영계획(재무, 인력 포함)’을 수립
○ 공공기관 경영평가의 경우 그간의 제도개선에도 불구하고, 여전히 공공기관의 평가부담이 많고 평가의 실효성이 떨어진다는 비판	○ 현재 도입되어 있는 경영자율권 제도의 대상을 시장성 기준 등으로 유형화하고 유형별로 자율권 차등화 - 평가결과가 우수한 기관은 더 높은 수준의 자율권을 부여 - 정부예산이 수반되지 않는 공공기관에 대해서는 최대한 인력운영의 자율성을 확대하고 사후적으로 엄정 평가
○ 공운법의 기본정신이 공공기관의 자율책임경영 체제 구축이나, 자율경영은 다소 미흡했다는 지적 - 주무부처의 실질적인 간섭, 방만경영 방지를 위한 예산·인력 통제증가 등으로 실질적으로 경영자율은 위축 - 투자확대, 일자리 창출 등 정책수요 발생시 자율적인 대응보다는 주무부처의 사업 및 목표제시 등으로 사업 수행 - 감사원 감사결과 및 국회 국정감사결과에 대한 사후조치로서 통상 관련사항을 예산지침, 평가지표 등에 반영하여 통제 증가	○ 불필요한 경영상의 간섭·규제 정비 - 방만경영의 소지가 있는 정원·보수 등 꼭 필요한 사항 위주로 지침을 정비 - 공공기관이 참여하는 별도 제도개선 TF를 구성·운영하여 정관, 직제, 인사, 회계 등에 존재하는 정부부처의 경영관여 근거조항 및 과도한 규제등을 정비 ○ 공공기관의 관리범위 적정화 - 공공기관을 시장성과 규모를 기준으로 재분류하여 관리의 효율성 및 공공기관의 경영 자율성을 제고

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2007년 10월 공운법 개정에 따른 24개 공기업과 77개 준정부기관의 거버넌스 변화에 대한 평가에 따르면³³⁾, 개정법률이 공운법이 추구하는 경영의 자율성을 강화하기보다는 경영책임성을 강화하는데 더 기여할 것으로 조사되었다.

법 개정 이후 7년여 경과된 시점에서 공공기관 종사자 및 전문가들을 대상으로 경영평가에 관한 인식과 문제점 그리고 그 개선방안에 대한 의견을 살펴보면, 첫째, 경영평가에 대한 전반적인 평가로서, 공공기관 종사자들은 경영평가가 투명경영>책임경영>자율경영의 순으로, 전문가들은 책임경영>투명경영>자율경영 순으로 도움이 되었다고 보고 있다. 그리고 전문가들이 공공기관 종사자들보다 경영평가가 책임경영, 자율경영, 투명경영에 도움이 되었다는 것에 상대적으로 높게 평가하고 있으나, 양 그룹 모두 자율경영보다는 투명성과 책임성 제고에 도움이 된다는 인식이 높은 것으로 나타났다. 한편, 공공기관의 직원들은 현 정부가 지향하는 공공기관 관리정책의 방향성으로 효율성과 공정성을 들고 있고 자율성이 가장 취약하다고 보고 있다. 이와 같이 경영평가위원들도 현 정부의 공공기관 관리정책과 관련하여 가장 중요시 하는 가치로서 가장 많은 응답자들이 효율성이라고 답하였으며, 현 정부의 공공기관 관리정책에서 가장 취약한 가치로 자율성이 부족하다고 지적하였다. 두 집단이 공공기관의 관리개혁의 방향성에 대하여 효율성과 공공성이 기본적인 존재 목적을 추구하면서 공공기관의 경영 자율성을 확대해야 한다는 데 생각을 같이 하고 있다³⁴⁾.

위와 같은 설문조사 등을 종합해 볼 때, 공공기관이 자율성을 확보하고 사후적으로 책임을 지도록 하는 공운법의 입법취지가 그대로 실현되지 못하고 있는 측면이 있다. 당초 공운법이 경영감독권한을 소유부처에 집중시키고, 주무부처의 사업감독방식을 열거식으로 전환한 것은 공공기관 관리에 있어 효율성을 높이고 공공기관의 경영자율성을 확대하려는 것이 주목적이었다. 따라서 주무부처인 기획재정부는 기존에 발표되었던 ‘공공기관 합리화 정책방향’에서 제시되었던 공공기관의 실질적인 경영자율권 확대 방안에 대해 검토하고 구체적인 정책대안을 도출하는 방안을 검토할 필요가 있다.

33) 국회예산정책처, 「공공기관 경영평가제도 평가」, 2008.11

34) 라영재·윤태범, 「공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발」, 한국조세재정연구원, 2013. 12

IV. 분석의 시사점

경영실적평가제도는 공공기관의 매출, 이익 등 경영전반을 평가하고 있어 그 통제 범위가 광범위하고, 30여년에 걸친 지속적인 운영으로 운영방식이 체계화·정교화 되어 있어 공공기관을 관리하기 위해 행해지고 있는 제도들 가운데 가장 강력한 관리 체계이다. 정부는 그동안 평가지표체계 및 세부 평가지표에 대한 미시적 조정(fine-tuning) 위주로 평가개선을 수행해왔으며, 그 결과 피평가기관과 평가전문가들을 중심으로 평가제도의 목적 재설정과 평가의 패러다임 전환에 대한 요구가 증가하고 있다.

먼저, 경영실적평가제도의 타당성을 제고하려면 각 개별기관 차원에서 통제할 수 없는 외부영향 요인에 의한 효과를 최소화할 필요가 있다. 만약 그렇지 않다면 경영실적평가제도의 타당성뿐만 아니라 평가결과에 대한 공기업의 수용성이 저하될 가능성이 높다. 현행 공기업 경영실적평가제도는 계량지표에 의해 점수가 좌우되고 있으며, 계량지표는 매출액과 영업이익에 의해 결정되는 구조를 갖고 있다. 즉 매출액과 영업이익이 높은 일부 공기업의 경우 지속적인 평가 우수기관이 될 가능성이 높으며, 외부요인에 따라 매출액과 영업이익이 낮은 공기업의 경우 평가 저조기관이 될 가능성이 높다. 따라서 이는 공기업 경영평가제도 설계 당시부터 고려되었던 가장 중요한 고려사항으로, 30년이 지난 현재에도 지속적으로 제기되고 있는 문제이다.

매년 임시로 구성되는 평가단원의 개인적 역량에 평가를 의존함에 따라 기관의 사업에 대한 전문적 분석 및 평가에 한계가 있는 점을 감안하여 향후 기획재정부는 경영평가단의 일정 부분을 상설 기구화하여 경영실적평가를 체계적으로 관리하면서 평가의 전문성을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 기획재정부는 경영실적평가를 위해 매년 비상설기구인 경영평가단을 구성하고, 경영평가단은 경영평가지표 설정, 각각의 공공기관으로부터 제출된 경영실적보고서 검토, 현장실사 수행 등 경영평가 과정에서 주도적인 역할을 수행하고 있다. 현행 행정·경영학 등 사회과학 분야의 교수로 이루어진 경영평가단의 전문성은 평가와 관련된 전문성을 어느

정도 인정받을 수 있다고 볼 수 있다. 다만 공기업이 수행하고 있는 다양한 사업에 대한 전문성으로 해석한다면 경영평가단의 전문성은 부족한 측면이 있을 수 있으며, 이는 공공기관 경영평가 담당자들에 대한 면접이나 설문조사에서도 일정부분 나타나고 있다. 또한 160여명에 이르는 대규모 평가단 운영에 대해 규모의 적정성 논란이 지속되고 있으므로 평가단 규모를 축소하는 방안을 검토할 필요가 있다. 따라서 주무부처인 기획재정부는 평가단 규모를 결정할 수 있는 합리적 기준을 마련하고 평가단 규모를 조정하면서 경영평가단과 공공기관연구센터와의 역할 재정립 방안에 대해 검토할 필요가 있다.

기획재정부는 기존에 개발하였던 공공기관경영평가정보시스템을 활용하여 평가정보를 체계적으로 관리 축적하고, 동 시스템을 통해 수검기관의 평가 부담을 줄여줄 수 있는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 기획재정부와 국가경쟁력강화위원회가 2008년 12월에 발표한 「공공기관 운영체계 개편방안」에 따르면 정부는 경영평가과정을 체계적으로 관리·지원하는 시스템이 부재하여 평가자료·정보 및 노하우 축적이 어렵고, 유사한 자료의 반복적 요구·제출에 따른 불필요한 비용이 발생하기 때문에, 평가정보를 DB화하는 경영평가 정보시스템을 구축했다. 그러나 2016년 현재 기존에 구축됐던 공공기관 경영평가정보시스템은 운영되지 않고 있으며, 이에 따라 공공기관의 경영실적자료와 경영평가단의 평가조서 및 평가결과 등이 관리되지 못하고 있는 실정이다. 또한 공공기관 경영평가정보시스템은 경영평가 과정에서 표준양식대로 시스템에 접속하여 직접 입력하는 방식을 취하고 있기 때문에 피평가기관의 수검부담을 줄일 수 있음에도 구축된 시스템이 운영되지 않고 있기 때문에 평가준비에 투입되는 인력·시간·비용의 절감을 가져오지 못하고 있다.

기획재정부는 경영평가 결과에 따라 경영컨설팅을 실시함에 있어서 현재처럼 D 등급 이하를 받은 기관을 중심으로 하되 제한된 시간 내에 이루어지는 단기적인 컨설팅이 아닌 중장기적 안목에서 컨설팅을 받은 공기업의 경영개선이 이루어질 수 있도록 실질적인 컨설팅 방안을 검토할 필요가 있다. 공공기관 경영평가 제도는 “공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스 개선을 목적”으로 하고 있다. 공공기관 경영실적평가의 최종 목적은 공공기관이 제공하는 대국민서비스의 질을 제고하는 것이므로 단순히 평가결과에 따른 인센티브를 제공하는 것에 그치는 것이 아니라 향후 성과를 제고할 수 있는 컨설팅 기능이 중요하다. 즉, 공공

기관이 가지는 공익적 성격을 고려하면 이미 진행된 사업의 성과에 대한 사후 평가보다는 향후 더 좋은 서비스를 제공하도록 유도하고 조정하는 컨설팅 기능에 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 또한 평가결과의 활용도를 확보하기 위해서는 우선 평가위원의 지적사항 및 개선사항 등의 평가결과가 기관이 현실에 적합할 뿐만 아니라 수용할만한 적실성을 가진 것이어야 한다. 그러나 현재 경영실적평가 이후의 컨설팅은 시간적 제약, 평가단의 전문성 부족 등으로 인해 컨설팅 기능을 제공하기에 한계가 있으며, 실제 컨설팅 보고서에서 알 수 있는 것처럼 컨설팅의 주요 내용은 피상적이고 추상적인 내용 중심으로 이루어지고 있는 실정이다.

기획재정부는 공공기관의 방만경영 해소와 부채감축 등 재무건전성 강화를 위한 관리체계는 강화하면서도 기관의 설립목적에 따른 고유사업 수행에 있어서는 실질적인 경영자율성을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 정부가 공공기관 평가제도를 도입한 이유는 공기업에 경영자율성을 부여하고 책임경영체제를 확립해서 경영능률을 높이기 위해서이다. 2007년에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기존의 공공기관 관리체계의 문제점을 해소하고, 특히 공공기관의 책임성과 자율성 확보를 법 제정의 기본 목적으로 제시하고 있다. 2010년부터 2013년까지 공공기관에 인력·조직·예산상 자율권과 함께 각 기관의 특성에 맞게 달성목표를 주고 정부가 이에 대한 실적을 평가하는 ‘공공기관 경영자율권 확대 시범사업’이 시행되었다. 이 기간 동안 경영실적평가단에 따르면 공기업이 자율권을 기반으로 기관별 경쟁력을 향상시키고 높은 성과를 실현했다고 평가하고 있으며, 기획재정부도 동사업이 기관별 경쟁력 향상을 통해 높은 성과를 달성했다고 평가하였다. 또한 2013년 7월에 기획재정부는 ‘공공기관 합리화 정책방향’을 발표하면서, 공공기관의 사업수행에 있어서는 실질적인 경영자율권을 부여하여 기관장이 책임지고 일할 수 있는 여건을 조성하는 방향으로 개선방안을 제시하였다.

참고문헌

- 감사원, 「감사결과보고서: 공공기업 재무 및 사업구조 관리 실태」, 2013. 5.
- _____, 「감사결과 처분요구서: 공공기관 경영평가제도 운영실태」, 2011. 6.
- 국회예산정책처, 「공공기관 경영평가제도 평가」. 2008.11.
- _____, 「공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제」, 2013. 5.
- 기획재정부, 「2010년도 공공기관 경영평가편람」, 2009. 12.
- _____, 「2011년도 공공기관 경영평가편람」, 2010. 12.
- _____, 「2012년도 공공기관 경영평가편람」, 2011. 12.
- _____, 「2013년도 공공기관 경영평가편람」, 2012. 12.
- _____, 「2014년도 공공기관 경영평가편람」, 2013. 12.
- _____, 「2015년도 공공기관 경영평가편람」, 2014. 12.
- _____, 「2016년도 공공기관 경영평가편람」, 2015. 12.
- 김주찬·이민창, 「공공기관 경영실적평가의 효과성에 대한 직무담당자 인식조사」, 국회예산정책처 정책연구용역보고서, 2014. 7.
- 라영재·윤태범, 「공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발」. 한국조세재정연구원, 2013. 12.
- 박석희, 「공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제」, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문, 2009.
- 박정수, 「공공기관 경영평가 제도개선」, 기획재정부 연구용역보고서, 2013.12.
- _____, 「해외 공공기관 관리기구 연구」, 국회예산정책처 정책연구용역보고서, 2012. 12.
- 산업통상자원부, 「산업통상자원부 소관 공공기관 생산성 향상 추진계획」, 2014.11.
- 윤태범, “공공기관 경영평가제도 변천과정 연구”, 「공공기관 선진화, 과거, 현재, 그리고 미래」, 한국조세연구원, 2010.
- 이오·유승현, 「공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구: '08년 경영실적평가제도를 중심으로」, 감사원 감사연구원, 2010. 2.
- 이원화·라영재, 「공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망」, 한국조세연구원, 2015.
- 임승빈·박용성, 「공공기관 경영실적 평가의 타당성 평가 및 개선방안」, 국회예산정책처 정책연구용역보고서, 2010. 12.

- 장지인·곽채기·신완선·오철호, 「공공기관 경영평가제도의 변천연구」, 한국조세연구원, 2012.
- 진상기·오철호, 「공공기관 경영평가의 서열 훈육 효과: 푸코의 ‘훈육 권력(Disciplinary Power)’의 적용 가능성」, 한국정책학회보, 2012. 6.
- OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005.

[부 록]

비계량공동지표 평가매뉴얼 중 전략기획 및 기관혁신

평가지표	전략기획	
지표정의	기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 국정과제 이행 노력, 윤리성·투명성·안전성 제고와 공정사회 구현, 미래대비 및 중장기 경영 혁신 등을 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다.	
경영평가 착안사항	세부평가내용 ①	전사적 경영목표 설정과 중장기 경영전략의 수립·실행, 국정과제 이행, 윤리경영·내부건제 시스템의 운용과 대내외 이해관계자와의 의사소통 등을 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가?
	<평가착안사항> ■ 기관의 중장기 경영목표 설정의 적절성 : 중장기 경영전략 수립시 기관의 설립목적 달성을 위한 중장기 경영목표 설정이 체계적이고 적절한지, 목표 수준이 적절한지(도전성, 실현가능성 등)를 평가한다. ■ 중장기 경영전략 구성의 적절성 : 중장기 경영전략을 구성하는 전략목표, 전략과제 및 세부과제 등이 명확하게 정의되고, 체계적으로 적절하게 구성되어 있는지를 평가한다. 또한 미래 대비 및 경영혁신노력이 중장기 경영전략 체계에 적절하게 포함되어 있는지를 평가한다. ■ 중장기 경영전략과 사업별·부서별 목표의 연계성 : 중장기 경영목표 달성을 위한 전략과제의 수행주체가 명확하고, 중장기 경영전략과 사업별/부서별 목표가 연계되어 조화롭게 추진될 수 있는지를 평가한다. ■ 중장기 경영전략 실행을 위한 기관의 노력과 성과 : 중장기 경영전략을 실행하기 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다. 특히 목표 달성을 위한 메커니즘 구축 과정, 실적 및 성과 등을 평가할 수 있는 체계 구축 과정, 환류 활동 수행 과정에서 기관의 노력과 성과를 평가한다. ■ 대내외 이해관계자와 비전 및 핵심가치와 전략을 공유하기 위한 노력과 성과 : 기관의 특성에 따라 대내외 이해관계자를 명확하게 구분하여 정의하고 있는지를 평가한다. 이에 기초하여 대내외 이해관계자별 특성에 적합한 기관의 비전 및 핵심가치와 전략을 공유할 수 있는 장치나 제도가 존재하는지를 평가한다. 아울러 비전, 핵심가치, 전략의 공유 수준은 적절한지를 평가한다. ■ 효과적인 의사소통을 위한 기관의 노력과 성과 : 기관의 경영목표 달성을 위한 대내외 이해관계자들과의 양방향 의사소통 등 효과적인 의사소통을 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다. ■ 기관의 국정과제를 수행하기 위한 노력의 적절성 : 국정과제를 수행하기 위하여 효과적인 추진체계를 갖추고 있는지를 평가한다. 그리고 국정과제를 달성한 성과를 평가한다.	

■ 윤리경영시스템 구축 : 윤리경영의 목표와 중장기전략, 윤리헌장·윤리강령·행동지침 등 윤리규범체계, 전담조직, 윤리경영 성과에 대한 자체평가 및 환류 제도 등 윤리경영시스템이 적정하게 구축되어 있는가를 평가한다. ■ 윤리경영 실천 활동과 성과 : 예방적 윤리 활동 전개, 자체 윤리교육 프로그램, 윤리경영 추진을 위한 제도 운영 등 윤리경영 실천 활동과 성과의 적정성을 평가한다. ■ 윤리경영 모니터링 및 평가와 환류 : 윤리경영시스템이 당초 설계한 목적에 맞게 운영되고 성과를 창출하고 있는가를 주기적으로 모니터링 및 평가하고 개선하는 등의 활동을 적정하게 수행하고 있는가를 평가한다. 또한 윤리경영 우수사례가 있을 경우 이를 적극적으로 홍보하고 있고, 확산시키기 위한 노력이 적정한가를 평가한다. * 공공기관은 아래 양식에 의거하여 국민권익위원회의 청렴도 측정 및 부패방지시책평가 결과를 제시한다(부패방지시책평가 결과는 평가대상기관만 제출한다).				
구 분		2013년	2014년	2015년
국민권익위원회 청렴도 측정 결과	종합청렴도			
	외부청렴도			
	내부청렴도			
국민권익위원회 부패방지 시책 평가 결과	반부패 인프라 구축			
	정책 투명성·신뢰성 제고			
	부패유발요인 제거·개선			
	공직사회 청렴의식문화 개선			
	부패방지 및 신고 활성화			
	청렴도 개선			
	부패공직자 발생			
기관 자체 청렴도 조사 결과				
* 표 양식의 근거 자료를 구체적으로 제시. 관련 항목의 조사결과가 없을 경우에는 그 사유 명시함 * 국민권익위원회 청렴도 조사결과 우수기관으로 선정되어 청렴도 평가 제외기관의 경우에는 해당 사항을 표 양식 해당 연도에 표기함. 이 경우 해당 연도 청렴도 조사 결과는 우수기관 선정 당시 조사 결과와 동일한 것으로 간주하고 평가함				
■ 내부건제시스템 구성 : 내부건제를 위한 감사활동체계 및 구성의 적정성(전문성, 독립성 등)을 평가한다. ■ 내부건제시스템의 운영 및 성과 : 내부감사시스템이 제대로 작동하고 있는가를 평가한다. 또한 감사활동 실적 및 성과와 사후관리 활동 등의 적정성을 평가한다. <평가시 확인 또는 반영해야 할 자료> ■ 중장기 경영전략과 관련된 근거 자료 (비전 체계도 포함) ■ 전략과제 및 세부과제, 과제별 대표 성과지표 목록				

- 기관에게 부여된 국정과제 및 협업과제 목록
- 기관의 국정과제 추진 관련 노력과 성과 자료
- 윤리헌장, 윤리강령, 행동강령 및 관련 지침
- 윤리경영 전담조직, 내부고발제도, 임원 직무청렴계약 규정
- 윤리경영 교육프로그램, 교육프로그램 운영 보고서
- 청렴도 조사결과, 임직원 윤리진단 및 간부직 청렴도조사결과 보고서
- 내부건제시스템, 내부건제활동 실적 및 성과
- 내부감사 결과 및 사후관리 활동 실적자료
- 대내외 이해관계자와의 협력 활동 실적
- 기관의 대내적인 소통노력을 보여주는 자료
- 기관의 대외적인 소통노력을 보여주는 자료
- 비전 및 전략 공유 활동 보고서
- 비전 및 전략 공유 수준 측정 자료(설문조사 보고서 등)
- 사업 실행 계획 및 결과 보고서
- 경영목표 수립(안)

〈평가시 유의사항〉

- 비전 및 핵심가치와 경영목표, 전략과제 등이 연관성과 일관성을 지니고 정렬되어야 한다.
- 비전 및 핵심가치 등 중장기 전략체계가 새롭게 수립된 경우 변경 사유를 명확하게 파악하여 평가한다.
- 기관의 주요현안 과제 해결 및 국정과제를 수행하기 위한 기관의 노력과 이에 따른 실질적인 결과 및 성과를 확인하여야 한다. 국정과제의 의미가 적절하게 반영되었는가를 확인할 필요가 있다.
- 국민권익위원회 “2015년도 공공기관 청렴도 측정결과”를 확인해야 한다.
- 〈국민권익위원회홈페이지〉위원회자료>부패방지>청렴지수>
- 국민권익위원회의 부패방지시책 평가결과는 매년 청렴도 조사결과와 함께 발표되기 때문에 이 조사 결과를 확인하여야 한다.
- 내부건제시스템의 운영 및 성과 평가와 관련하여 감사원의 공공기관 내부감사 활동실적 평가 결과를 참고할 필요가 있다.
- 특히 윤리경영의 경우 형식적인 틀과 제도로써 존재하는 것이 아니라 실질적으로 작동하고 있는지를 확인하여야 한다.
- 기관 및 사업의 특성을 반영하여 대내외 이해관계자를 명확하게 구분하고, 비전 및 전략의 공유·전파를 위한 담당 조직이 있으며, 비전 및 전략의 공유·전파를 위한 정기적·비정기적 프로그램이 운영되는 동시에 이에 대한 체계적인 피드백도 이루어져야 한다.

세부평가내용 ②	민간부문의 새로운 일자리 창출에 기여하고 의식·관행·제도 등의 불공정한 사항들을 개선하며, 사회공헌 활동, 균등한 기회와 공정한 경쟁을 보장하기 위한 노력과 성과는 적절한가?																								
<평가착안사항> ■ 기관의 설립목적사업 수행과 관련된 활동을 통한 민간부문의 새로운 일자리 창출 노력 : 기관의 설립목적사업 수행 과정에서 기관특성에 맞는 민간부문의 새로운 일자리 창출에 기여하기 위한 과제 발굴 및 실천 노력을 평가한다. 기관의 설립목적 사업 수행과 관련된 민간부문의 새로운 일자리 창출 노력의 범위에는 공공기관 업무의 민간위탁, 투자사업 발주, 민간부문과의 파트너십구축 등이 포함된다. ■ 민간부문의 새로운 일자리 창출 활동의 성과 : 공공기관에 의하여 창출된 민간부문의 새로운 일자리 숫자와 질을 확인한다. 창출된 일자리 숫자는 기관의 정원과 비교하여 어느 정도 수준인가를 평가하고, 또한 창출된 일자리의 질은 정규직 또는 비정규직인가 여부를 기준으로 판단한다. 이와 관련하여 공공기관은 아래 양식에 의거하여 민간부문의 새로운 일자리 창출 실적을 제시한다. <table border="1"> <thead> <tr> <th>연도</th> <th>기관 정원 (명)</th> <th>아웃소싱을 통한 일자리 창출 실적</th> <th>투자사업 발주를 통한 일자리창출 실적</th> <th>민간부문과의 파트너십 구축을 통한 일자리 창출 실적</th> <th>기타</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>'13년</td> <td></td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> </tr> <tr> <td>'14년</td> <td></td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> </tr> <tr> <td>'15년</td> <td></td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> <td>정규직(명): 비정규직(명):</td> </tr> </tbody> </table> * 기관 정원은 매년도말 기준으로 작성 * 일자리 창출 실적은 전년도와 비교가능하도록 '13년-15년간 3년간의 실적을 작성하는 것을 원칙으로 한다. * 투자사업 발주를 통한 일자리 창출실적은 당해연도 예산집행 실적을 기준으로 시공 중인 투자사업을 통해 직접 창출된 일자리를 대상으로 작성 ■ 사회공헌활동 또는 사회적 책임경영 추진체계 구축 및 특성화된 사회공헌 프로그램 개발·실행 노력 : 기관의 설립목적과 업무특성에 적합한 사회공헌활동을 수행하기 위한 전략과 정책 등을 설정하고, 이를 효과적으로 수행하기 위한 추진체계를 구축하여 운영하고 있는가를 평가하고, 기관의 핵심		연도	기관 정원 (명)	아웃소싱을 통한 일자리 창출 실적	투자사업 발주를 통한 일자리창출 실적	민간부문과의 파트너십 구축을 통한 일자리 창출 실적	기타	'13년		정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	'14년		정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	'15년		정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):
연도	기관 정원 (명)	아웃소싱을 통한 일자리 창출 실적	투자사업 발주를 통한 일자리창출 실적	민간부문과의 파트너십 구축을 통한 일자리 창출 실적	기타																				
'13년		정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):																				
'14년		정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):																				
'15년		정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):	정규직(명): 비정규직(명):																				

역량과 연계한 특성화된 사회공헌 프로그램 개발, 실행노력 및 추진 성과를 평가한다.

- 공정거래 질서 확립을 위한 노력과 성과: 선금지급을 확대, 2·3차 협력사 자금 결제 감독 강화, 주계약자 공동 도급 제도 개편, 표준계약서 활용 확대 등 공공기관의 불공정한 의식, 관행, 제도 등의 개선 과제 발굴 및 추진 실적을 평가한다.

- 중소기업 경쟁력 강화 지원을 통한 동반성장 추진 노력:

- 성과공유제 활성화, 물품·용역·발주공사 참여 확대, 판로 확대 지원, 핵심 기술 보호, 기술공유 확대, 공동 연구개발 확대, 생산성 제고 등 기관의 사업적 특성을 반영 노력

- 중소기업과 여성 및 사회적 기업 등에 대한 역량강화 지원 노력과 성과 평가

- 공공기관 동반성장 평가 대상 기관의 경우에 산업부(동반성장위원회)가 평가한 전년도 동반성장 평가결과를 제시한다.

구 분	2013년 실적	2014년 실적	2015년 실적
동반성장 평가 등급			

<평가시 확인 또는 반영해야 할 자료>

- 창출된 일자리의 구체적 내용에 관한 사실 여부를 판단할 수 있는 근거 자료

- 공공기관의 공정사회 실천 전략 및 과제 관련 자료

- 감사원 감사 등 외부기관의 공정사회 구현 관련 지적사항

- 공공기관의 고객센터 서비스 약관

- 공정거래위원회의 공공기관 불공거래행위 조사 결과(자료)

- 공공기관 공정사회실천협의회 실천과제 추진실적(균등한 기회 분야)자료

- 산업부의 공공기관 동반성장평가 대상인 경우에 기관 동반성장평가 실적 보고서

- 사회공헌활동 및 사회적 책임경영 수행 관련 전략과 정책, 추진체계 관련 근거 자료 및 구체적 프로그램 집행실적 및 조직구성원의 참여도 관련 근거 자료

<평가시 유의사항>

- 이 세부평가내용은 민간 영역에서의 새로운 고용 창출을 위하여 공공기관이 어떠한 역할(직·간접적 역할)을 하였는지를 평가하고자 하는 것이다. 따라서 공공기관이 직접 고용한 인력(공공기관의 신입 직원 채용, 인턴사원 등)은 이 지표의 평가 대상에 해당하지 않는다.

- 기관에 의하여 직접적으로 창출되는 일자리와 더불어 일자리 창출을 위한 지원 노력부분도 적극적으로 확인하여 평가한다.

- 공정사회 구현 관련 활동 실적 중 사회형평적 인력채용 확대, 공정하고 투명한 인사관리, 공정한 보상 등의 활동은 경영관리 범주의 다른 지표를 통해 평가를 하고, 이 지표에서는 대고객 및 국민과의 관계 속에서 이루어지는

공공기관의 공정사회 구현, 사회공헌활동, 사회적 책임경영과 관련 활동 실적과 성과를 평가한다는 점에 유의할 필요가 있다.	
세부평가내용 ③	외부 경영환경의 변화 등에 적극적으로 대응하기 위해, 미래대비와 새로운 성장동력 발굴 등을 위한 노력과 성과는 적절한가?
<평가착안사항> ■ 외부 경영환경의 변화에 대응하기 위한 기관의 신성장동력 및 신규사업 발굴 노력이 적합한지를 평가한다. ■ 기관의 미래대비 신성장동력 및 신규사업 발굴 과제의 구체성과 중장기 전략체계와 연계되어 있는지를 평가한다. ■ 기관 미래대비 신성장동력 및 신규사업 발굴 추진을 위한 향후 자원(예산 및 인력) 확보 또는 투자계획 등이 적절한지를 평가한다. ■ 기관 미래대비 신성장동력 및 신규사업 발굴 및 전략 추진을 위한 기관의 상시적 추진노력 및 기관장의 혁신노력, 내외부 장애요인 극복노력 등을 평가한다. <평가시 확인 또는 반영해야 할 자료> ■ 미래대비 전략 과제 및 목표가 포함된 전략계획 등 자료 ■ 미래대비 전략 과제 도출의 적정성을 판단할 수 있는 근거 자료 ■ 미래대비 과제를 위한 자원확보 또는 투자계획 자료 <평가시 유의사항> ■ 기관별로 미래대비 과제의 필요성 및 긴박성의 정도가 상이할 수 있음과 정부정책 및 사업환경 변화 추세, 기관 특성 등을 고려하여종합적으로 평가한다.	
세부평가내용 ④	새로운 조직운영 기법을 도입하여 환경변화에 따른 대응 능력을 제고하고, 국민생활과 직결된 분야 등에 인력배치를 강화하는 등 조직·인력 재설계를 위한 노력과 성과는 적절한가?
<평가착안사항> ■ 쇠퇴하는 기능 및 사업정비 등 급변하는 환경변화에의 대응하는 중장기 인력운영계획을 평가한다. ■ 정부의 공공기관 기능조정 대상 기관의 경우에 당초 기능조정 추진계획 대비 이행실적을 평가한다. ■ 비핵심업무, 지원조직의 규모가 적정한지를 평가한다. ■ 인력운영 효율화를 위한 업무프로세스혁신 노력을 평가한다 ■ 환경변화에 대응과 조직인력 혁신을 위한 위한 기관 및 기관장의 대내외 장애요인 극복노력과 개선성과를 평가한다.	

<평가시 확인 또는 반영해야 할 자료> 정부의 공공기관 기능조정 추진방안 자료	
세부평가내용 ⑤	제도개선 등을 통해 재정절감과 국민부담을 완화하고, 새로운 아이디어 접목을 통해 대국민 서비스 질을 제고하는 등 기관 본연의 업무 성과 향상을 위한 혁신 노력과 성과는 적절한가?
<평가착안사항> - 기관 본연의 업무성과 향상과 대국민 서비스 개선을 위한 혁신전략의 적정성을 평가한다. - 국민부담완화를 위한 규제개혁 및 제도개선, 대국민 서비스 혁신활동의 노력과 성과를 평가한다. <평가시 확인 또는 반영해야 할 자료> - 규제개혁 및 제도개선 등을 통한 재정절감액 관련 근거 및 자료 - 규제개혁 및 제도개선 등을 통한 국민부담 완화 관련 근거 및 자료 - 대국민 서비스 개선을 위한 기관 혁신활동의 내용과 실적 자료	
세부평가내용 ⑥	사이버 안전을 위해 국가정보보안 정책을 이행하고, 정보보안관리체계 등이 적절하게 구축·운영되고 있는가?
<평가착안사항> - 사이버 보안 시스템 구축 및 운영 실적 : 기관의 경영 정보의 안전성 확보를 위한 사이버 보안시스템 구축 및 운영 성과의 적정성을 평가한다. <평가시 확인 또는 반영해야 할 자료> - 공공기관 정보보안 관리실태평가 결과 (국가정보원) 확인 및 반영 <평가시 유의사항> - 사이버 보안 시스템 구축과 운영 실적만을 단편적으로 평가하지 말고, 정보보안관리 체계(정보보안 관리 원칙, 규정, 지침 등) 전반에 걸친 기관의 노력과 수준을 평가한다.	

사업평가 17-02(통권 390호)

공기업 경영실적평가 운영현황 분석

발간일 2017년 3월 13일

발행인 김춘순 국회예산정책처장

편 집 사업평가국 공공기관평가과

발행처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1

(tel 02·2070·3114)

인쇄처 경성문화사 (tel 02·786·2999)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 공공기관평가과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4835)
-

ISBN 978-89-6073-987-1 93350

© 국회예산정책처, 2017

