

# 지방공기업 경영평가의 수용도 제고방안

## - 시설관리공단의 비계량지표를 중심으로 -

### A Study on the Acknowledgement of Local Public Enterprise Evaluation

김 종 희\*  
Kim, Jong-Hee

< 목 차 >

- I. 서 언
- II. 경영평가에 관한 논의
- III. 경영평가지표의 가중치 조정
- IV. 규모와 평가결과의 상관성
- V. 경영평가의 수용도 제고방안
- VI. 결 어

경영평가제도는 지방공기업 경영의 효율성을 제고하고 경영책임의 확보에 필요한 객관적 정보를 산출하기 위한 핵심적인 수단이다. 이 제도는 점차 경영목표의 달성을 위한 사후통제장치로서 정착되고 있고, 그에 따라 지방공기업의 경영실적도 향상되고 있다. 그러나 다른 한편으로는 평가결과의 순위가 고착화되면서 피평가기관의 불만과 평가지표의 개선문제가 지속적으로 제기되고 있다.

본 논문은 지방공기업 경영평가에 있어서 그 동안 비계량지표의 가중치가 어떻게 조정 되었으며, 평가결과 순위가 공기업의 규모와 어떤 상관관계가 있고, 순위가 고착화되고 있는 이유가 무엇인지를 분석하고, 평가결과에 대한 지방공기업의 수용도 제고방안을 모색하는 데 그 목적이 있다.

첫째, 책임경영부문의 비계량지표는 주로 관리자의 역할과 공익실현을 측정하기 위한

것이므로 지나친 하향조정은 신중을 기해야 한다. 둘째, 인센티브의 차등화를 위하여 종합 순위가 필요하지만, 그 외에 공통지표부문과 사업운영부문의 순위를 별도로 하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 셋째, 지방직영기업의 경우 평가결과를 3~5단계로 범주화하는 것도 하나의 대안이라고 할 수 있다.

□ 주제어: 경영평가, 비계량지표, 시설관리공단

The business evaluation system of the local public enterprise is a core means for uplifting the efficiency of business and producing objective information necessary for securing performance accountability. This system is now settling as the posthumous control tool for achieving the business goal, thus performance of local public enterprise is also rising. However, on the other hand, despite the continuous improvement of the evaluation indicator, it has been suggested to improve the evaluation indicator due to the fixed rank of evaluation result.

This thesis examines the areas of improvement for the evaluation indicator, look into the reason why the rank gets fixed and deduce the scheme of improvement. The personnel, assets, and capital of the local public enterprises have a high correlation to the evaluation to the evaluation rank.

Fist, the immoderate downturn of non-measure indicator should be carefully done in order for business evaluation to contribute to realizing the public interest and improvement of the business. Second, separating the rank of common indicator category and the rank of business administration category together with total rank. Third, in the cases of local government enterprise, it can be categorized in 3 levels (excellent, average, unsatisfactory) or in 5 levels.

□ Keywords: business evaluation, non-measure indicator, local facilities management corporation

## I. 서 언

경영평가제도의 목적은 조직목표와 성과와의 차이를 밝히고, 조직혁신에 필요한 합리적인 정보를 제공하며, 이를 통하여 조직운영의 효율성과 조직생산성을 개선하는 데 있다.

공기업은 공적소유로 인하여 소유·경영·감독이 각기 분리되어 있는데, 경영자와 감독자가 모두 소유자의 대리인이므로 사전적 통제는 ‘주인-대리인’ 관계에서 발생하는 근본적 비효율성을 통제하는 데 한계가 있다. 또한 공기업은 임명권자에게 책임을 지는 임명직 경영인에 의하여 운영되기 때문에 경영과정에 정치적 개입이 증가하고, 정치적 동기가 우선될 가능성이 높다. 따라서 효율적 경영관리를 위해서는 자율성을 보장하고 경영과정에 대한 세부적인 간섭보다는 경영성과 등에 대한 사후적 통제장치로서의 경영평가제도가 필요하다

지방공기업의 경영평가제도 역시 공정한 성과배분을 위한 근거를 제공하는 동시에 경영이념과 목표를 실현하는 주요 수단인 하나이다. 지방공기업이 달성해야 할 목표나 나아가야 할 방향을 사전에 지표로 제시하고 사후에 그 결과를 확인하여 상응하는 보상을 하고 책임을 묻는 등 사후관리의 성격을 띠고 있다.

지방공기업경영평가는 그동안 해당 지방자치단체와 행정자치부의 사전적 통제에서 사후적 통제로 전환하여 자율경영과 책임경영을 확보하는 데 어느 정도 기여하였다. 그러나 평가결과가 지방공기업의 규모에 의하여 좌우되고, 경영평가가 각 기관의 개별성과 고유성을 반영하고 있지 못하다는 비판이 제기되고 있다. 지방공기업의 규모나 여건 등이 다름에도 이를 수평적으로 단순 비교하고 그 결과 순위가 고착화되어, 현지평가에서 실무자들로부터 제기되고 있는 바와 같이 여건이 취약한 지방공기업으로부터 불만을 초래하고 있는 것도 사실이다.<sup>1)</sup>

지방공기업에 대한 경영평가에 있어서 어떤 지표로 무엇을 평가하며 가중치는 얼마로 설정하는가 하는 것은 경영개선이나 평가결과의 수용도, 나아가서는 평가제도의 성패를 좌우하는 핵심적인 요소이다. 본 논문은 경영평가의 결과 순위가 고착화되고 있는 이유를 알아보기 위하여 지방공기업의 규모와의 상관관계를 분석하고, 고착화에 따른 불만을 완화하기 위한 방안을 모색하는 데 초점을 두었다.

1) 물론 불만의 실태를 명확하게 알아보기 위해서는 지방공기업 종사자들을 대상으로 설문조사를 해야 하나, 여기에서는 현장평가에서 실무자들과의 면담을 통하여 제기된 것을 토대로 하였다. 사실 규모가 작은 지방공기업은 매번 하위수준에서 벗어나지 못하고 있고, 또 자체노력만으로는 한계가 있음도 사실이다.

## II. 경영평가에 관한 논의

### 1. 경영평가제도의 도입 배경

1980년대 이후 미국과 영국 등에서는 공공부문의 효과적인 성과관리를 통해 보다 좋은 서비스를 제공하기 위한 정부개혁을 추진하기 시작하였고<sup>2)</sup>, 그 수단으로 공공기관의 성과에 대한 다양한 형태의 평가제도를 도입하였다. 미국은 정부성과법(Government Performance and Result Act of 1993), 영국은 지방정부법(Local Government Act of 1999)의 제정을 통하여 정부기관의 성과관리를 법제화하였다.

우리나라의 경우 1984년에 경영평가제도를 도입한 후, 1988년에는 평가제도의 객관성·공정성을 보다 강화하였으며, 경영평가를 기관평가와 사장평가로 이원화하였다. 1998년에 국무총리실 산하에 정책평가위원회를 설치하고 그동안 실시되던 심사평가제도를 개편하여 중앙행정기관에 대한 종합적 기관평가의 형태로 발전시켰으며<sup>3)</sup> 2000년에는 이를 광역자치단체에까지 확대하였다. 2001년 1월에는 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」을 제정하여 공공기관에 대한 평가의 법적 기반을 마련하였다.

지방공기업의 경영평가는 「지방공기업법」의 제정(1992. 12. 8.)에 의하여 도입되어 1993년부터 시행되었다. 지방직영기업(공영개발사업)의 경영평가는 1991년부터 시작되었으나, 지방공사·공단을 포함한 본격적인 경영평가는 1993년부터라고 할 수 있다. 그 후 동법의 개정(1999. 1. 29.)과 동법 시행령의 개정(1999. 3. 31.)에 의하여 경영평가가 강화되었다. 1995년 3월 29일에는 행정자치부훈령으로 「지방공기업경영평가규정」이 제정되었다. 그에 따라 지방공기업은 매년(공사·공단) 또는 격년(직영기업)으로 경영평가를 받고 있는데, 그 대상기관은 지방공기업의 수가 증가함에 따라 매년 증가(2004년 133개, 2005년 155개, 2006년 169개)하고 있다.

2) 정부개혁 프로그램은 민영화, 개방형 임용제, 행정서비스의 경쟁입찰제, 책임운영기관제, 목표관리제, 성과관리제 등으로 나타났다(최창수·한표환·김필두, 2001: 9).

3) 과거 총리실에서 주관하던 심사평가는 법률이 아닌 「정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정」에 근거하였기 때문에 강력한 추진력을 확보하지 못하였다. 심사평가는 중앙행정기관의 주요시책을 대상으로 그 성과를 객관적으로 평가하는 것인데 비하여, 기관평가는 평가의 기본단위를 사업(정책)에서 기관(정책종합)으로 확대하여 행정기관의 주요정책, 관리역량, 국민만족도 등을 종합적으로 평가함으로써 기관 간 비교와 책임성 확보가 가능하게 하는 것이었다(김현구·박희정, 2000: 3).

## 2. 선행연구 검토

공공부문 성과관리제도의 하나인 기관평가제도의 효과를 실증적으로 분석한 연구는 많지 않은 편이다. 그동안 경영평가제도를 대상으로 설문분석이나 사례연구 등을 통하여 평가제도의 성과를 개괄적으로 분석하거나 평가활용에 초점을 맞추어 법적·제도적 측면에서 분석한 연구들이 부분적으로 이루어졌다. 제한적이기는 하나 광채기(2003)는 13개 공기업을 대상으로 경영혁신의 촉진, 경영투명성, 고객만족도, 경영효율성, 조직생산성, 공기업관리정책 개선 등에 걸쳐 경영평가제도의 효과를 실증적으로 분석하였다.

지방공기업의 경영평가에 관한 선행연구를 보면, 권민정·윤성식(1999)은, 평가대상기관 고유지표의 비중을 결정하거나 평가지표의 가중치를 배분할 때에는 서로 다른 경영여건과 목표를 보다 충실히 반영하는 방향으로의 제도개선을 통하여 경영평가의 공정성을 강화해야 한다고 하였다. 기관특성이 충분히 반영되지 않는다면 경영평가의 공정성과 형평성에 대한 시비가 계속될 것이라고 하면서, 기관별 순위와 관련하여 동일한 특성을 가진 작은 그룹별로 그 안에서만 순위를 비교하여 경쟁을 유도하거나 지표내용이나 지표별 가중치에 있어 기관의 특성을 반영할 수 있는 충분한 장치가 마련된 후에야 순위가 의미를 가질 것이라고 하였다.

그리고 서울시정개발연구원(1997)은 서울시 투자기관의 경영평가지표 개선에 관한 연구를 통하여, 평가지표의 단순화, 계량지표와 비계량지표의 개선 등을 강조하였다. 나영·이창우(2001)는 서울특별시에서 설립·운영하고 있는 6개 지방공사·공단의 경영평가결과를 토대로, 계량지표와 비계량지표의 선정 및 적용의 적정성과 경영평가지표의 사전적 내부활용도를 통계적으로 검증하였다. 공기업이 경영평가지표를 내부경영활동의 지침으로 활용하지 않고 있다고 지적하고, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 평가항목과 평가지표에 대한 가중치 설정에 피평가기관을 참여시키는 제도적 보완장치가 필요하다고 하였다.

김준기(2001)는 경영평가제도의 발전을 지표개선에 초점을 두고, 평가기간과 시기, 지표체계의 중복성과 복잡성, 기관특성을 반영하지 못하는 지표체계, 계량지표의 증가와 비계량지표의 감소, 공기업이 자체적으로 통제할 수 없는 지표의 존재, 경영진의 중장기적 사고를 반영할 수 있는 지표의 부재, 피평가기관의 참여와 토론의 부재, 피드백의 내실화 부족 등을 문제점으로 지적하였다. 특히 공기업이 처한 사회·경제·정치적 환경을 고려하여 이들이 납득할 수 있는 경영평가지표를 개발하는 것이 경영자에게 적절한 동기를 부여한다는 측면에서 매우 중요한 일이라고 강조하였다.

백승천(2003)은 현행 지방공기업 경영평가지표가 단기적 측면에서 과거에 초점을 둔 평가지표가 많고, 후행지표의 동인이 되는 선행지표가 부족하며, 지방공기업의 특성을 반영하지 않고 평가지표의 가중치가 설정되었고, 평가지표의 수가 지나치게 많아 지방공기업 구성

원의 노력이 분산되고 있다고 지적하였다. 그리고 이환범·송건섭·김병문(2005)은 도시개발공사의 성과평가를 DEA방법을 통해 상대적 효율성을 측정하였는데, 그 결과와 설문조사를 통한 주관적 평가결과 간에는 차이가 있다고 하였다.<sup>4)</sup>

이러한 선행연구를 종합해 볼 때, 경영평가지표를 선정함에 있어서는 공익성을 평가하는 지표, 결과보다는 과정을 중시하는 지표, 장기적인 경영노력을 측정하는 비계량지표 등이 조화를 이루어야 한다는 것이다. 그리고 경영평가지표의 가중치를 설정함에 있어서는 평가대상 기관의 고유한 특성을 고려하여 지표별로 상이한 가중치를 부여해야 한다는 것이다.

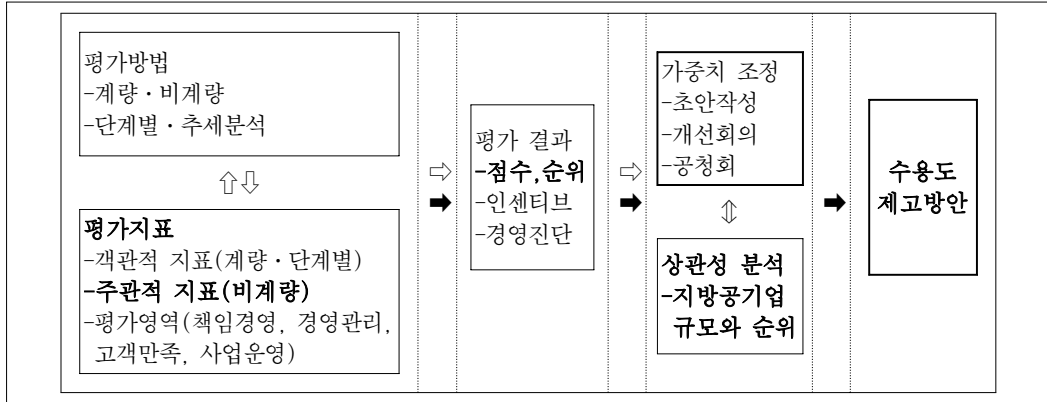
그러나 평가결과 그 순위가 고착화 경향을 보이고 있는 원인과 그 개선방안에 관한 연구는 미흡한 실정이다. 본 논문은 경영평가 결과의 순위가 고착화되는 이유를 알아보기 위하여 지방공기업의 규모와의 상관관계를 분석하고, 그러한 문제를 개선하기 위하여 비계량지표의 가중치 조정은 어떠해야 하는가에 관한 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 물론 실증적 분석이 되지 못하고 한정된 몇 가지 변수만을 활용하였다는 점과, 평가현장에서 피평가기관의 의견을 토대로 규범적으로 접근하였다는 점에서 한계가 있다.

지방공기업은 그 유형이 다양하고 동일한 평가군에서도 개별성이 존재하며, 각급 지방자치단체의 위탁사업이 많기 때문에 성과분석모형도 복잡해지고 결과의 해석에 있어서도 신중해야 할 필요가 있다. 지방공기업을 포함한 공공조직에는 기본적으로 단일의 성과변수가 없으며, 독점구조로 인하여 성과를 계량화하기 어렵다는 한계가 있다는 지적도 음미할 필요가 있다(Ellwood, 2000).

본 연구는 경영평가제도의 핵심요소인 평가체계, 평가지표, 평가방법과 절차 중 평가지표에 대한 검토에 한정한다. 평가지표는 객관적 지표(계량지표, 단계별지표)와 주관적 지표(비계량지표)로 구분되는데, 여기에서는 주로 비계량지표를 중심으로 검토한다. 평가지표에 대한 보다 분석적 접근을 위해서는 각 평가군에 따라 세부적 접근이 있어야 하나, 경영평가유형이 매우 다양하고 동일한 평가군 내에서도 개별성이 존재하기 때문에 시설관리공단의 하나의 평가군(인구 50만 명 이상)을 대상으로 하였다(그림 1 참조).

4) 이환범·송건섭·김병문(2005: 293)의 연구에서 사용한 설문조사에 의하면, 피평가기관은 사업특성에 대한 고려가 미흡하다고 인식(71.1%)하고 있다. 평가지표의 개선책에 관하여는 현상태의 유지(계량 59%, 비계량 41%)가 바람직하다는 의견이 가장 많았고, 보다 중시해야 할 지표로는 경영합리화와 내부고객평가지표를 들었으며, 추가해야 할 지표로는 지역여건 반영지표, 고객의견 수렴 및 반영도, 사회공헌도 등을 제시하였다.

<그림 1> 분석의 틀



### Ⅲ. 경영평가지표의 가중치 조정

#### 1. 비계량지표의 가중치

지방공기업의 경영평가지표는 계량지표와 비계량지표로 구성되어 있으며, 계량지표 평가 방법은 목표 대 실적 평가, 최대·최소목표 대 실적 평가, 추세치 평가, β분포 평가, 표준점수 비교 중 지표성격에 가장 부합된다고 판단되는 하나의 방법을 선택하여 평가하도록 되어 있다.

목표 대 실적 평가는 효과성 평가로서 목표 달성도만을 평가할 뿐 최소의 자원을 투입하여 최대의 목표를 달성했는지를 평가하기가 어렵고(원구환, 1998), 추세치 평가는 원가절감지표와 같은 하향지표의 경우 경영개선이 이루어질수록 평가에 불리하게 작용하는 문제가 있으며(김준기, 2001 ; 장지인, 2001 ; 원구환, 2000), β분포 평가는 과거의 실적을 토대로 평점이 계산되므로 어느 특정 연도에 유난히 실적이 좋으면 그 실적은 나중에 부담으로 작용하는 반면 어느 연도에 실적이 매우 나쁘면 그로 인하여 나중에 유리하게 평가되는 문제가 있다. 그리고 합법성 평가는 결산에 대한 회계검사를 통해 예산집행의 법규 준수여부를 평가하는 것이기 때문에 효율성을 높이는 것과는 거리가 있으며, 부정적 사항을 적발하기 위한 사후적 평가에 치우칠 가능성이 크다(안용식·원구환, 2001).

비계량지표 평가방법은 절대평가, 상대평가, 단계별평가로 구분하여, 비교 가능성과 평가 내용의 객관성을 기준으로 적절한 방법을 선택하여 평가한다. 경영실적은 계량지표로 평가하

는 것이 바람직하지만 계량화가 어려운 부분은 비계량지표를 이용한다. 4개의 평가영역 중 사업운영은 개별기업의 특성을 반영하고 나머지 3개 영역은 공통적으로 적용한다.<sup>5)</sup>

본 논문에서는 평가방법을 논하고자 하는 것이 아니라 평가지표 중 비계량지표를 중심으로 그 동안 어떻게 조정되어 왔으며, 그것이 평가결과에는 어떤 영향을 미치고 있는가를 고찰한다.

경영성과를 어떻게 측정할 것인가의 문제는 결국 평가지표를 어떻게 합리적으로 설계할 것인가에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 평가지표의 가중치가 높은 지표에 대해서는 자연히 보다 많은 노력을 기울일 것이고, 가중치가 낮은 평가지표에 대해서는 상대적으로 적은 노력을 기울일 것이다. 현실적으로 그런 것인지 명확하지 않지만 적어도 그럴 개연성은 충분히 있다.

경영평가는 책임을 전가할 수 있는 여지가 없도록 해야 한다. 지방공기업의 평가의 경우에는 개별시책의 성과창출에 직접적으로 기여하는 개별추진역량을 추출하기가 매우 어렵다. 기본적으로는 지방자치단체의 위임시책에 대한 평가를 그 대상으로 하고 있다. 주요시책 평가에서는 가급적 전년도 평가항목이나 지표와 일치시켜 누적평가를 실시하는 것이 성과측정의 목적에 부합될 것이다. 누적평가를 실시하면 다면적 평가가 가능하고 이미 목표치에 근접하여 실적 증가율이 낮게 나타날 가능성이 있는 우수 공기업을 어느 정도 배려할 수 있다(김현구·박희정, 2000: 28). 특히 지역여건과 자원의 차이 등에 의해 정태적 실적치가 직접적인 영향을 받음으로 누적 향상도를 도입할 경우 지방공기업의 자발적 추진노력에 의한 성과창출을 정확하게 평가 비교할 수 있다. 예컨대 정부의 요금규제와 정책수행 등 공기업이 자체적으로 통제하기 어려운 요인에 의하여 평가가 영향을 받고 그로 인하여 평가결과가 낮게 되면 불신을 초래할 뿐이다. 무엇보다 중요한 것은 신뢰성·타당성·객관성이 있는 지표를 개발하는 것이다.

주관적 평가가 평가결과의 객관성·신뢰성 등에 있어 갈등과 불만의 요인이 되고 있는 것은 사실이다. 그러나 책임경영이나 경영관리의 어떤 부문은 자료의 계량화가 어렵다는 점, 그리고 경영평가가 단순한 순위부여가 아니고 경영컨설팅을 목적으로 한다는 점에서 주관적 평가가 필요하다. 그런데 최근 계량지표의 가중치가 여러 차례 상향조정되었다. 그것은 아마도 계량지표는 평가자의 주관이 개입될 여지가 적고, 관리가 용이하며, 피평가기관의 수용도가 높다는 장점 때문인 것으로 보여 진다. 그러나 계량지표는 그 내용이 지나치게 복잡하고

5) 최근 책임영역과 사업운영은 증가하고 있고, 경영관리와 고객만족은 축소되고 있는데, 그 논리적 근거가 모호하다는 지적도 있다. 물론 지방공기업의 개별성과 특수성을 반영한다는 측면을 고려할 때 사업운영 영역이 증가하는 것은 바람직하다는 주장이 설득력이 있다(원구환, 2000: 133-151).



기술적일 경우 경영평가의 의의가 상실되기 쉽고, 그 산식이나 기준치가 잘못 설정되면 무의미한 지표가 되기 쉽다. 계량지표는 상당부분 '목표 대 실적평가'와 '최대·최소목표 대 실적평가'로 구성되어 있어 목표의 선정이 무엇보다 중요한데, 그 목표를 기관자체에서 당해연도마다 설정하도록 하고 이를 대상으로 평가함으로써 평가결과의 순위에만 관심을 갖게 하는 문제가 있다(김준기, 2001 ; 신열·오철호, 2003).

그리고 계량지표는 측정이 용이하고 단기적인 관점에서 경영의 효율성을 측정하게 하지만, 주로 과거지향적인 평가의 성격이 강하다. 지속적인 경영개선을 유도한 데는 한계가 있다. 즉 결과중심의 양적인 성과만으로는 지방공기업의 실적을 모두 나타낼 수 없으며, 장래 지방공기업이 나아가야 할 방향이나 전략을 제시하는 데는 한계가 있다(백승천, 2003: 25).

이에 비하여 비계량지표는 장기적인 관점에서 경영의 질적 요소를 평가하는 지표로서, 지방공기업의 비전이나 사명을 달성하는 데 필요한 사항 중 계량화가 용이하지 않은 부분의 평가, 업무활동의 결과가 아닌 과정의 적합성에 대한 평가를 위하여 적용된다. 비계량지표는 공익성을 강조하는 평가지표로서, 경영실적을 계량화하기 곤란할 때 평가대상의 질적인 측면을 평가할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 지방직영기업의 비계량지표 평가는 절대평가·상대평가·단계별 평가로 구분되는데, 평가지표의 가중치는 사업별(상수도사업, 하수도사업, 공영개발사업)로 다소 차이가 있다. 2006년에 시행된 상수도사업 평가의 경우 계량지표 13%, 단계별지표 36%, 비계량지표 51%이다. 하수도사업의 경우 계량지표 23%, 단계별지표 36%, 비계량지표 41%이다. 공영개발사업의 경우 계량지표 32%, 단계별지표 9%, 비계량지표 59%이다(표 1 참조).

〈표 1〉 지방직영기업 비계량지표의 가중치 변화

		객관적 지표		주관적 지표	(A+B) : C
		계량(A)	단계별(B)	비계량(C)	
상수도사업	2004년 평가	9	41	50	50 : 50
	2005년 평가	13	33	54	46 : 54
	2006년 평가	13	36	51	49 : 51
하수도사업	2004년 평가	16	39	45	55 : 45
	2005년 평가	23	36	41	59 : 41
	2006년 평가	23	36	41	59 : 41
공영개발사업	2004년 평가	18	11	71	29 : 71
	2005년 평가	32	9	59	41 : 59
	2006년 평가	32	9	59	41 : 59

자료: 행정자치부·한국자치경영평가원, 「지방직영기업 경영평가편람」(2004~2006)에 의거 작성.

지방공사·공단 의 계량지표와 비계량지표의 가중치는 <표 2>에서 보는 바와 같이 기관별로 차이가 있고, 평가연도별로도 변화가 많은 편이다. 2006년도의 경우 계량지표(단계별 지표 포함) 대 비계량지표의 비중은 지하철공사 60:40, 도시개발공사 61:39, 시설관리공단 54:46, 기타 공사·공단 60:40이다.

<표 2> 지방공사·공단의 객관적 지표와 주관적 지표의 비중 변화

	2001년 평가	2002년 평가	2003년 평가	2004년 평가	2005년 평가	2006년 평가
	(A+B) : C	(A+B) : C	(A+B) : C	(A+B) : C	(A+B) : C	(A+B) : C
지하철공사	53 : 47	53 : 47	56 : 44	56 : 44	55 : 45	60 : 40
도시개발공사	56 : 44	56 : 44	59 : 41	59 : 41	58 : 42	61 : 39
시설관리공단	50 : 50	60 : 40	57 : 43	56 : 44	55 : 45	54 : 46
기타공사·공단	55 : 45	55 : 45	60 : 40	61 : 39	59 : 41	60 : 40

주: 객관적 지표는 계량지표(A)+단계별지표(B), 주관적 지표는 비계량지표(C).

자료: 행정자치부·한국자치경영평가원, 「지방공사·공단 경영평가편람」(2001~2006)에 의거 작성.

계량지표(객관적 지표)와 비계량지표(주관적 지표)를 비교해 보면 대체로 주관적 지표의 비중이 감소하고 있는 추세이다. 지방공기업 비계량지표의 비중은 정부투자기관(기관평가)의 비계량지표(40:60)에 비하여 낮은 수준이었고, 정부투자기관 사장평가와 비슷한 수준이다(표 3 참조).

<표 3> 정부투자기관과 지방공기업의 비계량지표 비교(2005년 평가)

			객관적 지표		주관적지표	(A+B) : C
			계량(A)	단계별(B)	비계량(C)	
정부투자기관	기관평가	건설 및 서비스기관	40	-	60	40 : 60
		제조기관	40	-	60	40 : 60
		진흥기관	40	-	60	40 : 60
	사장평가	건설 및 서비스기관	48	-	52	48 : 52
		제조기관	46	-	54	46 : 54
		진흥기관	43	-	57	43 : 57
지방공기업	직영기업	상수도	13	33	54	46 : 54
		하수도	23	36	41	59 : 41
		공영개발	32	9	59	41 : 59
	공사·공단	지하철공사	43	12	45	55 : 45
		도시개발공사	46	12	42	58 : 42
		시설관리공단	43	12	45	55 : 45
		기타공사·공단	47	12	41	59 : 41

주: 지방공기업의 경우 사업운영부문 포함.

## 2. 평가영역별 가중치 배분과 조정

평가지표의 가중치를 배분하는 방식에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 미리 당해 지방공기업의 평가지표 가중치의 총계를 확정 한 후, 그 총계를 당해 지방공기업의 개별평가지표에 배분하는 것이다. 다른 하나는 개별평가지표를 먼저 확정 한 후, 각 지표에 따라 가중치를 부여하는 것이다. 첫째의 방식은 가중치 부여에 있어서 지방공기업 간의 통일성을 유지할 수 있으나 지표개발이 불충분할 경우 지방공기업 간의 비교가 어렵게 된다. 둘째의 방식은 가중치를 부여하는 방법이 정교하지만 지방공기업들로부터 불만을 초래하기 쉽다.

지방공기업의 경영평가지표는 책임경영, 경영관리, 사업운영, 고객만족 등 4개 부문으로 구성되어 있다. 그중 사업운영은 개별기업의 특성을 반영하며, 나머지 책임경영, 경영관리, 고객만족은 모든 지방공기업에 공통적으로 적용된다. 이렇게 구분한 것은 자원의 투입부터 결과의 산출 및 영향까지의 전반적인 단계를 반영하고 시간적으로 단기·중기·장기적 관점에서 분석이 가능하도록 한다는 측면에서 바람직한 것으로 판단된다.

평가영역 각 부문의 가중치는 행정자치부가 매년 평가 후 평가지표 개선회의를 통하여 조정하고 있는데, 최근에는 주로 중복성 지표의 통폐합, 객관적 지표의 상향조정, 정책적 지표의 신설 등에 관한 것이었다.

가중치 조정은 의견수렴(평가위원, 행정자치부, 지방공사·공단)→초안작성(한국자치경영평가원)→경영평가지표 개선회의(행정자치부, 한국자치경영평가원)→평가안 수정(한국자치경영평가원)→공청회(행정자치부, 지방공사·공단)→평가안 확정(평가편람 발간)의 절차를 거쳐 이루어진다.

여기에서는 지방공사·공단의 2005년과 2006년의 평가에서 조정된 주요 내용만을 살펴본다. 공통지표의 가중치는 계량지표 43%, 비계량지표 57%, 혼합지표(계량지표+비계량지표) 0%이다. 사업운영부문 평가지표의 가중치는 조직형태에 따라 다른데, 시설관리공단의 경우 계량지표가 34%, 비계량지표가 16%이다(표 4 참조).

2005년 평가의 경우 공기업정책 준수 등 경영혁신을 유도하기 위하여 책임경영부문의 가중치가 상향조정(15점→17점)되었고, 그 대신 경영관리부문의 가중치가 하향조정(20점→18점)되었다. 규모에 따라 평가군이 재분류되었고, 유사지표의 통폐합으로 평가지표가 더욱 단순화되었으며, 고객만족도조사의 일괄실시에 따라 그 가중치가 상향조정되었다. 내부고객만족노력, 고객평가결과의 조직성과에의 연결에 관한 평가는 비계량 단계별평가에서 비계량 절대평가로 전환되었다.

2006년 평가의 경우 책임경영부문에서는 경영평가의 사후관리를 강화하기 위하여 전년도 지적사항 개선지표가 1점 상향조정되었고, 그 대신 경영합리화 노력 및 전직원 참여는 1점

하향조정되었다. 고객만족부문에서는 고객평가가 2점 상향조정되었고, 그 대신 고객관리체계와 고객평가 결과의 조직성과 연결에서는 각각 1점이 하향조정되었다.

<표 4> 지방공사·공단 경영평가지표 (공통지표)

평가지표	세부지표	배점	지표성격 (평가방법)	
1. 책임경영 (17)	1. 책임경영을 위한 노력 가. 관리자의 책임경영 의식 나. 경영합리화 노력 및 전직원 참여 다. 경영계획의 적정성	4 2 1 1	비계량 (절대) 비계량 (상대) 비계량 (상대)	
	2. 공기업 정책의 준수 및 평가지적사항 개선 가. 공기업 정책 및 운영지침 준수 나. 전년도 경영평가 지적사항 개선	13 8 5	비계량 (단계별) 비계량 (단계별)	
	1. 조직·인사관리 가. 조직관리 나. 인사관리 다. 노사관리	6 2 2 2	비계량 (절대) 비계량 (절대)(지하철공사 1) 비계량 (절대)(지하철공사 3)	
	2. 재무·회계관리 가. 자금관리 나. 자산관리 다. 원가관리 라. 예산회계관리	8 2 1 2 3	혼합(계량1,비계량1)(시설은 계량 2) 비계량 (상대)(시설은 2) 비계량 (상대)(시설은 1) 비계량 (상대)	
2. 경영관리 (18)	3. 내부평가 가. 내부평가제도의 적정성 나. 내부평가의 활용	2 1 1	비계량 (상대) 비계량 (상대)	
	4. 경영정보관리 가. 정보시스템 구축 나. 정보시스템 관리·운영	2 1 1	비계량 (상대) 비계량 (상대)	
	3. 사업운영 (50) (공단)	1. 시설관리의 적절성 가. 시설관리실적(1인당 증감률) 나. 시설관리비용(1인당 증감률) 다. 사업 및 운영의 공익성 확보 노력 라. 사업 확대 및 다각화 노력 마. 시설물 이용객 유치 노력 바. 공단 상호 발전 기여도	20 5 4 3 2 2 4	계량 (최대·최소) 계량 (최대·최소) 비계량 (절대) 비계량 (절대) 비계량 (절대) 비계량 (절대)
		2. 시설관리의 수행체계 가. 재난관리시스템 나. 시설관리계획의 수립·집행 다. 환경관리	10 4 4 2	비계량 (상대) 비계량 (상대) 비계량 (상대)
3. 경영지표 가. 사업수입 목표 달성률 나. 사업수지 비율 다. 대항사업비 절감률 라. 수입규모 증가율 마. 인건비 관리 바. 일반관리비 사. 현업지출 비율		20 4 3 5 2 2 2 2	계량 (최대·최소) 계량 (최대·최소) 계량 (최대·최소) 계량 (최대·최소) 계량 (최대·최소) 계량 (최대·최소) 계량 (최대·최소)	
4. 고객만족 (15)		1. 고객지원시스템 가. 대 시민 서비스기준 확립 나. 고객편의성 다. 고객관리 내부체계 라. 경영공시	5 1 1 2 1	비계량 (상대) 비계량 (상대) 비계량 (상대) 비계량 (단계별)
		2. 고객만족도(고객평가)	9	계량 (설문조사)
		3. 고객평가결과 개선노력 가. 내부고객만족 노력 나. 고객평가결과의 조직성과와의 연결	2 1 1	비계량 (절대) 비계량 (절대)

자료: 행정자치부·한국자치경영평가원, 「지방공사·공단 경영평가편람」(2006. 4).

## IV. 규모와 평가결과의 상관성

평가결과 순위 고착화의 요인이 무엇인가를 알아보기 위하여 공기업의 정원·자산·자본을 변수로 선정하였다.<sup>6)</sup> 이때 변수들 간의 인과성(casuality)을 따져보는 회귀분석을 하는 것이 바람직하지만, 정원·자산·자본과 평가결과 순위의 관계는 공변성(co-variation)이 있다고 보고 상호관계의 정도만을 분석하였다.<sup>7)</sup> 여기에서 사용된 변수는 서열척도이므로 Spearman의 비모수 상관계수( $Rho = 1 - \frac{6\sum D^2}{n(n^2-1)}$ )를 사용하였다.

지방공기업의 규모와 순위의 상관성이 과연 어느정도인지를 알아보기 위하여 정부투자기관의 경우와 비교하였다. 정부투자기관의 경우 Spearman의 Rho Test(비모수 상관관계 분석)의 결과 <표 5>와 <표 6>에서 보는 바와 같이 평가결과의 순위는 자본만이 보통의 상관성이 있고, 정원 및 자산과는 상관관계가 미약하다.<sup>8)</sup>

6) 이러한 변수 외에 공기업의 유형·위치·사업내용·설립역사 등 다양한 변수를 생각할 수 있으나 여기에서는 정부투자기관과 지방공기업의 비교를 위하여 공식적인 세 가지 변수만을 활용하였다. 지방공기업은 대체로 그 규모가 작고 또 지방자치단체의 위탁사업을 수행하기 때문에 세 가지 변수만으로도 비교의 가치가 있다.

7) 여기에서 사용된 경영평가(종합) 자료는 기획예산처의 보도자료(각 연도별)와 재정경제부 국고국의 보도자료(2005. 2. 4), 정원은 한국산업기술연구원의 「2005 공기업 경영총람」(2005. 4. 30: 46), 자산규모와 자본금은 재정경제부 국고국 국유재산과의 보도자료(2005. 5. 24)에 의거 분석하였다.

8) 정부투자기관의 경우 정원·자산·자본에 관한 자료의 연도별 확보가 어려워 부득이 정원은 2000년 기준, 자산과 자본은 2004년 기준으로 하였기 때문에 평가순위 연도와 일치하지 않아 분석결과의 해석에 한계가 있음을 밝혀둔다.

〈표 5〉 정부투자기관의 경영평가 결과

기관명	정원 (2000.1.1. 기준)		자산 (2004.12.31. 기준)		자본 (2004.12.31. 기준)		2000~2004 경영평가(종합)	
	명	순위	백만원	순위	백만원	순위	점수	순위
한국조폐공사	1,446	8	291,733	12	256,275	10	346.95	11
한국전력공사	34,850	1	58,917,324	1	40,276,934	1	393.75	4
대한석탄공사	3,015	6	568,974	9	△385,421	13	331.96	13
대한광업진흥공사	361	13	546,778	10	277,108	9	365.58	10
한국석유공사	762	9	7,133,480	6	3,783,897	6	369.59	8
KOTRA	582	11	46,476	13	9,412	12	404.30	2
한국도로공사	4,218	3	32,337,054	2	17,455,697	2	397.31	3
대한주택공사	3,206	5	24,857,378	3	7,692,767	4	388.41	5
한국수자원공사	3,469	4	10,732,265	5	8,813,647	3	405.17	1
한국토지공사	2,025	7	15,382,534	4	4,446,859	5	382.11	7
농업기반공사	5,974	2	4,367,492	7	1,374,810	7	387.77	6
농수산물유통공사	510	12	875,117	8	108,813	11	365.94	9
한국관광공사	746	10	509,428	11	317,444	8	345.89	12

주: 1) 농업기반공사는 1999년까지는 그 명칭이 농어촌진흥공사였고, 한국철도공사는 2005년부터 공  
사화되어 통계에서 제외.

자료: 1) 경영평가(종합)은 기획예산처 보도자료(각 연도별) ; 재정경제부 국고국 보도자료  
(2005. 2. 4.).

2) 정원은 한국산업기술연구원 편, 「2005 공기업 경영총람」(2005.4. 30.), p. 46.

3) 자산규모와 자본금은 재정경제부 국고국 국유재산과, 보도자료(2005. 5. 24.).

〈표 6〉 평가결과의 순위와 정원·자산·자본의 상관관계(정부투자기관)

		정원	자산	자본
2000~2004년 순위 종합	상관계수	.462	.495	.599*
	유의확률(양측)	.112	.086	.031
	N	13	13	13

\* 상관 유의수준 0.05(양측).

지방공기업의 경우 정부투자기관과는 달리 평점과 순위를 발표하지 않고 있고, 지방직영  
기업은 순위를 발표하지만 격년제로 평가하며, 지방공사·공단인 경우 매년 평가하지만 5등  
급(가~마)으로 분류하여 발표하고 평가군이 자주 바뀌어 상관관계의 분석에 한계가 있다.

따라서 매년 경영평가를 실시하는 시설관리공단을 그 분석대상으로 하였다. 시설관리공단  
도 순위를 발표하지 않아 불가피하게 동일한 등급은 공동순위로 하여 계산하였다.<sup>9)</sup> 시의 경

우 시설관리공단의 평가균을 50만명 이상의 시와 50만명 미만의 시로 구분하여 평가하는데, 여기에서는 50만명 이상 시의 시설관리공단을 대상으로 하였다.

지방공기업의 경우 Spearman의 Rho Test(비모수 상관관계 분석)의 결과 <표 7>과 <표 8>에서 보는 바와 같이 평가결과의 순위는 2003년도의 경우 자본·자산·정원의 순으로, 2004년도의 경우 정원·자산·자본의 순으로 매우 높은 상관관계를 나타내고 있다. 즉 지방공기업 평가결과의 순위는 정부투자기관에 비하여 정원·자산·자본 규모가 큰 영향요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 각 변수와 평가결과의 순위가 높은 상관관계를 나타내고 있고, 그것이 현장평가에서 자주 듣는 바와 같이 피평가기관의 불만으로 표출되고 있으며, 경영혁신 의지와 노력을 반감시키는 요인으로 작용하고 있다. 특히 최근 계량지표의 가중치가 지속적으로 높아졌음에도 불구하고 순위 고착화의 해소에는 도움이 되지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 7> 시설관리공단의 경영평가 결과

기관명	정원		자산		자본		순위	
	명	순위	백만원	순위	백만원	순위	2003년	2004년
서울	1,151	1	102,838	1	29,735	1	1	2
부산	463	3	17,176	3	7,219	3	2	1
대구	577	2	19,376	2	11,517	2	2	2
인천	311	5	8,313	4	6,227	4	2	5
울산	236	8	2,249	9	1,183	8	5	2
용인	142	10	2,239	8	1,772	6	5	11
성남	277	7	5,570	5	2,499	5	5	5
부천	76	12	4,497	6	1,213	7	5	9
안양	285	6	1,940	11	986	9	9	9
창원	202	9	3,397	7	833	11	9	5
수원	399	4	2,166	10	945	10	9	5
청주	81	11	681	12	228	12	12	11

주: 1) 청주는 주차시설관리공단.

2) 정원, 자산, 자본은 2005년 6월 30일 기준.

자료: 순위는 행정자치부 보도자료, 지방공기업 경영평가결과(2003.11.6. 및 2004.11.9).

기타는 행정자치부, 「지방공사·공단 현황」(2005).

9) 여기에서 사용된 경영평가(종합) 자료는 행정자치부의 보도자료(지방공기업 경영평가결과, 2003. 11. 6 : 2004. 11. 9), 기타는 행정자치부의 「지방공사·공단 현황」(2005).

〈표 8〉 평가결과의 순위와 정원·자산·자본의 상관관계(시설관리공단)

		정원	자산	자본
2003년 순위	상관계수	.625*	.917**	.968**
	유의확률	.030	.000	.00120
	N	12	12	12
2004년 순위	상관계수	.749**	.666*	.597*
	유의확률	.005	.018	.040
	N	12	12	12

\* 상관 유의수준 0.05(양측), \*\* 상관 유의수준 0.01(양측)

## V. 경영평가의 수용도 제고방안

지방공기업의 경영평가는 지방공기업의 경영목표와 방향을 제시하는 핵심적인 수단인 동시에 경영책임의 확보에 필요한 객관적 정보를 산출하기 위한 수단이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다도 평가의 공정성·객관성을 확보해야 한다. 계량지표와 비계량지표의 적절한 가중치 배분, 공익성과 기업성 관련 지표의 적절한 배분, 기관의 특성에 부합되는 지표 개발 등이 중요하다.

공기업 규모가 경영성과에 절대적으로 영향을 미친다고 단정하기는 어렵고, 또 계량지표와 비계량지표의 비중이 어느 정도이어야 한다고 단정하기는 사실상 어렵다. 그러나 상대평가방식에서는 각 공기업의 상대점수에 영향을 미칠 개연성은 충분히 있다.<sup>10)</sup> 특히 주택이나 택지개발을 위주로 하는 지방개발공사의 경우 지역간 여건의 차이가 경영성과에 많은 영향을 미치게 된다. 공기업 규모와 평가결과 순위의 상관관계를 분석한 결과 지방공기업은 정부투자기관에 비하여 매우 높은 상관성을 나타냈다.

평가준비팀을 별도로 구성하여 대비할 정도로 조직규모가 큰 지방공기업과 그렇지 않은 작은 지방공기업은 평가자료의 작성이나 준비 등 외적인 측면에서도 차이가 있음을 부인하기 어렵다. 공기업 규모의 차이가 평가결과에 미치는 영향은 계량지표보다는 비계량지표에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 계량지표는 주로 '목표 대 실적'을 평가하는 지표이기 때문에 규모가

10) 권민정·윤성식(1999)은 정부투자기관에 대한 경영평가의 기관특성 반영문제를 계량적 방법으로 분석하였다. 피평가기관의 규모가 경영평가 결과의 변수로 작용한다는 가설을 검증한 결과 대부분의 규모변수와 경영평가결과는 유의미한 상관관계를 나타냈으나, 이는 규모가 극단적으로 큰 일부 피평가기관에 의하여 야기된 것이라고 하였다.



작은 공기업이 반드시 불리하다고 할 수는 없다. 그 이유는 규모가 작은 공기업은 실적이 미미한 대신 목표도 낮을 것이고, 규모가 큰 공기업은 실적은 많은 대신 목표도 높을 것이기 때문이다. 그러나 비계량지표는 주로 미래의 발전을 위한 현재의 노력과 투자를 평가하는 지표이기 때문에 규모의 경제가 작용하는 사업의 경우 구성원의 노력과는 직접적인 관계없이 사업규모가 큰 지방공기업이 유리할 것이다. 개별 공기업의 노력이 아니라 사업규모나 지역적 여건이 경영성과에 영향을 미치는 한 평가결과의 공정성과 형평성 논란은 제기될 수밖에 없을 것 같다.

최근 이러한 문제를 해소하기 위하여 지역적 여건(지방자치단체의 규모)을 기준으로 평가대상기관의 그룹을 세분화하였다. 2006년도 경영평가에서는 지방공단(60개)의 경우 6개로 세분하였다.<sup>11)</sup>

그리고 지방공기업의 경영혁신을 촉진하기 위하여 수익성 또는 재무관련 지표가 신설되거나 계량지표의 가중치가 확대되었는데, 공익성 중심의 서비스 제공기능을 수행하고 있는 기관의 경우에는 상대적으로 불리한 평가를 받을 수밖에 없었다는 불만도 제기되고 있다.

지방공기업의 경영평가제도는 경영의 자율성을 보장하기 위하여 사전적 개입은 최소화하고 경영성과에 대한 사후평가로 책임경영을 확보하려는 것이다.<sup>12)</sup> 경영평가제도가 이러한 기능을 얼마나 효과적으로 수행할 수 있는가는 성과를 정확히 측정할 수 있는 평가지표의 개발과 적용에 있다고 해도 과언이 아니다.

지방공기업의 경영평가는 감사가 아니라 경영의 효율성을 제고하고 경영개선에 기여할 수 있는 수단이 되고, 컨설팅과정이 되어야 하므로 비계량지표의 비중을 지나치게 하향조정하는 것은 바람직하지 않다.<sup>13)</sup> 지방공기업은 궁극적으로는 수익성보다는 공익성을 강조하고, 평가에서도 단순한 산출(output)만이 아니라 결과(outcome)와 영향(impact)을 모두 반영해야 하기 때문이다. 비계량부문의 평가에 반영시킬 수 있는 체크리스트를 개발하여 평가의 객관성을 제고하고, 평가자의 주관에 의해 영향을 받지 않도록 비계량지표의 개념 정의와 등

11) 즉 특·광역시 시설관리공단(5), 환경공단(4), 일반시·군A(13), 일반시·군 B(13), 자치구 A(13), 자치구 B(12)로 구분하였다. 이때 동일한 군에 편입된 지방공기업의 수가 지나치게 적은 경우 평가결과의 순위가 바뀌기 어렵고 순위부여의 의미가 약화된다는 또 다른 문제가 제기된다.

12) 그러나 지방공기업의 경영진들과 면담해 보면, 지방자치단체의 예산배정과정에서 많은 통제를 받고 있고, 그것이 책임경영에 있어 가장 큰 어려움이라고 한다.

13) 백승천(2003)은, 현행 지방공기업 경영평가지표는 지방공기업의 유형·연령·규모 등이 상이함에도 불구하고 거의 동일한 평가지표와 가중치를 적용하고 있다고 지적하고, '재무관점'을 평가하는 지표의 경우, 도시개발공사에는 가장 높은 가중치를 부여해야 하고, 반면에 시설관리공단에서는 가장 낮은 가중치를 설정해야 한다고 하였다.

급별 평가기준을 명확히 하기만 하면 크게 문제될 것은 없다고 본다. 계량화의 절대적 기준이 명확하지 않은 상태에서의 계량화는 현실을 왜곡하기 쉽다. 숫자로 표현되는 계량평가의 결과치는 과정보다는 결과만으로 우열을 판정하는 것이 되고, 경영평가의 수단과 목적의 전도현상을 초래하기도 한다.

물론 모든 지방공기업에 만족스럽거나 완전한 평가지표는 없을 것이고, 따라서 경영평가의 지표와 방법에 대한 논쟁은 앞으로도 지속될 것 같다. 특히 계량지표와 비계량지표의 비중에 관한 논쟁은 명확하게 해결하기 어려운 과제이고, 그 비중 조정에 대한 논리적 근거도 제시하기가 매우 어렵다. 계량지표와 비계량지표의 비중의 최적 균형점은 상황에 따라 유동적일 수밖에 없는 것이 현실이기 때문이다.<sup>14)</sup>

무엇보다도 강조하고 싶은 것은 평가결과 그 순위가 고착화되는 문제를 해소해야 한다는 것이다. 매년 지속적으로 평가지표를 개선하고 있음에도 불구하고 순위의 고착화에는 큰 변화가 없다. 계량지표 비중의 확대가 평가의 객관성 제고에는 기여하였을지라도 평가순위에는 영향이 없었다는 것을 입증하고 있는 셈이다.

인센티브의 차등화와 경쟁력 제고를 위해서는 서열화가 불가피하겠지만, 총점의 근소한 차이로 순위가 달라지거나, 아무리 노력해도 불가능한 경우도 있다. 지방공기업의 규모 등 경영여건을 고려하지 않은 서열화와 상대평가는 평가목적과 부합되지 않는다. 경영평가의 목적은 강제적 순위결정으로 특정 공기업을 선발하거나 제재하는 데 있는 것이 아니라 공기업의 경영상태가 얼마나 좋아졌는가를 파악하고 또 경영개선을 유도하는 데 있다.

## VI. 결 어

본 논문은 지방공기업의 경영평가에 있어 평가지표 중 비계량지표의 가중치가 어떻게 조정되어 왔는가를 고찰하고, 평가결과의 순위가 고착화되고 있는 이유가 무엇인가를 알아보기

14) 기획예산처의 공공기관 경영평가제도 개선방안에 의하면, 2007년부터 정부투자기관 및 산하기관의 경영평가를 공공기관경영평가로 통합하고, 기관규모 및 특성, 평가수행의 경제성 등을 고려하여 평가대상기관을 8~10개 유형으로 재분류한다는 것이다. 평가군도 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관 등으로 분류하여 수익성이 강한 공기업군은 수익성·생산성·효율성을 평가하는 계량지표의 비중을 늘리고 공익성이 강한 위탁집행군은 계량지표의 비중을 줄인다는 것이다. 수익성·생산성·효율성 등에 대한 계량평가방법은 정부가 제시한 목표 대비 실적방식을 폐지하고 그 대신 과거 5년간의 평균 실적, 전년도 실적 등에 대비하여 목표를 제시하는 방식으로 개선된다(기획예산처, 경영평가제도 워크숍, 2006. 9. 23).

위하여 지방공기업의 규모와의 상관관계를 분석한 후, 평가결과에 대한 지방공기업의 수용도를 제고하는 방안을 모색하는 데 그 목적을 두었다. 물론 순위고착화를 해소하면 수용도가 제고된다는 보장은 없으나 노력여하에 따라 순위가 변화되기만 한다면 적어도 종사자의 경영개선 노력과 사기가 높아질 것이라고 본다.

첫째, 책임경영부문의 비계량지표는 주로 공익실현을 측정하기 위한 지표이므로 경영평가가 공익실현과 경영혁신에 기여하도록 하기 위해서는 비계량지표의 지나친 하향조정은 신중을 기해야 한다는 것이다. 계량지표의 강조는 지방공기업으로 하여금 기업성 추구에 집착하게 할 수도 있기 때문이다. 그리고 사업규모가 작거나 설립역사가 일천한 지방공기업은 계량지표에 의한 특점에 한계가 있고 경영혁신으로 서비스를 제고하여 좋은 점수를 받을 수 있는 것은 비계량지표에 의한 평가부문이기 때문이다. 따라서 현재의 틀 내에서 조정하되 시설관리공단은 45%, 지방공사는 40%를 하한선으로 할 필요가 있다.

둘째, 인센티브의 차등지급을 위하여 종합순위를 정하되, 사업유형이 다양하므로 공통지표부문(책임경영·경영관리·고객만족)의 순위와 기관별 특성이 반영되는 사업운영부문의 순위를 별도로 하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 그것은 모든 영역에서 우수하거나 모든 영역에서 부실한 공기업은 존재하지 않기 때문이고, 개별적 영역에서나마 우수한 평가를 받음으로써 동기부여와 우수사례의 발굴에도 도움이 될 수 있기 때문이다. 이 경우 보상과 책임이라는 평가목적은 희석시키는 결과가 될 수도 있으나, 지방공기업의 여건이 매우 다양하고 피평가기관은 경영 그 자체보다는 평가를 잘 받는데 주력할 정도로 그 순위에 지나치게 민감하다는 점을 감안한다면 평가제도의 수용도 제고 차원에서 고려해 볼 수 있다고 본다.

셋째, 경영평가의 컨설팅 기능을 위해서는 지방직영기업의 경우에도 일률적으로 순위화하는 것보다는 3등급(우수, 보통, 미흡), 또는 지방공사·공단과 같이 5등급(가~마)으로 그 룻화 하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

## 【참고문헌】

- 곽채기. (2003). 정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영성과. [공기업논총], 15(1): 49-91.
- 권민정·윤성식. (1999). 정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가결과의 차별화에 관한 분석. [한국행정학보], 33(1): 47-62.
- 김준기. (2001). 공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제. [한국행정연구], 10(1): 97-123.
- 김현구·박희정. (2000). 지방자치단체의 평가제도의 운영. [지방행정연구], 14(2): 1-43.
- 나영·이창우. (2001). 공기업 경영평가시스템 운용의 유용성에 관한 실증연구. [회계학연구], 26(2): 89-113.
- 박재완·김 신. (2000). 지방자치단체의 성과평가. [지방행정연구], 14(2): 45-70.
- 백승천. (2003). [지방공기업 경영평가지표 선정 및 가중치 설정]. 박사학위논문. 고려대학교 일관대학원.
- 서울시정개발연구원. (1999). [지방공기업의 효율성 측정-서울시 투자기관의 경영평가 지표 개선]. 서울시정개발연구원.
- 신열·오철호. (2003). 지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토: 평가체제, 지표 및 방법을 중심으로. [충북개발연구], 13(2): 15-33.
- 안용식·원구환. (2001). [지방공기업론]. 서울: 대영문화사.
- 원구환. (2000). 지방공기업의 효율적 행정통제 방안에 관한 연구. [한국지방자치학회보], 12(4): 한국지방자치학회.
- 이환범·송건섭·김병문. (2005). 지방공기업의 경영성과관리와 평가지표개발: 자료포락분석(DEA)에 의한 효율성 측정. [한국사회와 행정연구], 15(4): 275-298.
- 장지인·곽채기. (2000). 정부투자기관 경영평가제 및 운영체계 개편방안. [공기업논총], 12(1): 39-81.
- 최창수·한표환·김필두. (2001). [평가기본법에 의한 지방자치단체 평가모형]. 한국지방행정연구원.
- 小野達也 外. (2001). [行政評價ハンドブック]. 東京: 東洋經濟新報社.
- Ellwood, J. W. (2000). Prospects for the Study of the Governance of Public Organizations and Policies, in C. J. Heinrich & L. E. Lynn, Jr.(ed.). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Farazmand, Ali. (2001). *Privation or Public Enterprise Reform: International Case Studies with Implications for Public Management*. London: Greenwood.

Kitchen, H. (2001). Local Government Enterprise. *Working Paper*. Canada: Trent University.