



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공공기관 경영평가지표 범주간

평가결과의 인과관계 연구

- ‘과정평가’가 ‘성과평가’에 미치는 영향을  
중심으로 -

2016년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

배 재 호

# 공공기관 경영평가지표 범주간 평가결과의 인과관계 연구

- ‘과정평가’가 ‘성과평가’에 미치는 영향을  
중심으로 -

지도교수 박 순 애

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로  
제출함

2016년 5월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

배 재 호

배재호의 석사 학위논문을 인준함

2016년 6월

위 원 장     정 광 호 (인)

부 위 원 장     이 석 원 (인)

위        원     박 순 애 (인)

## 국문초록

현행 공공기관 경영평가의 체계가 범주간·지표간 논리적인 인과관계에 따라 수립·운영되는지 밝히기 위해, 2011년도부터 2014년도까지 총 30개 공기업의 경영평가 결과라는 패널 데이터를 토대로 패널선행회귀분석을 실시하였다. 종속변수는 ‘성과 평가’ 범주에 포함되는 ‘국민평가’, ‘노동생산성’, ‘자본생산성’, ‘재무예산성과’, ‘계량관리업무비’, ‘주요사업 계량성과’, ‘주요사업 비계량성과’의 득점률로 하였으며, 독립변수는 ‘과정 평가’ 범주에 해당하는 ‘리더십·전략’, ‘사회공헌’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’, ‘노사관리’ 지표의 득점률로 하였다. 기관 자체의 특성과 외부환경 요인을 통제하기 위해 ln 임직원 수, ln 자산규모, ln 비용규모, ln 조직연령, GDP 성장률, 실업률을 통제변수로 설정하였다.

분석을 위한 모형은 2개로 구분하였는데, 분석모형 1은 모든 ‘과정 평가’ 범주의 지표 득점률을 독립변수로 하여 ‘성과 평가’ 범주의 지표 득점률에 미치는 영향을 분석하였다. 분석모형 2는 ‘과정 평가’ 범주를 ‘경영진의 리더십·전략’과 ‘경영효율화’의 세부범주로 다시 구분하여 하위모형을 구성하였다. 분석모형 2.1에서는 ‘경영진의 리더십·전략’이 ‘경영효율화’에 미치는 영향을 살펴보았으며, 분석모형 2.2에서는 ‘경영진의 리더십·전략’이 ‘성과 평가’ 범주인 경영효율화 성과 및 주요사업 성과에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석모형 2.3에서는 ‘경영효율화’가 경영효율화 성과 및 주요사업 성과에 미치는 영향을 살펴보았다.

분석결과, ‘리더십·전략’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’ 등 전반적으로 ‘주요사업 비계량 성과’에 정(+)의 영향을 주는 것으로 보인다. 또한 보다 세부적으로는 ‘리더십·전략’은 ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’, ‘노사관리’ 등 경영효율화에 정(+)의 영향을 주며, ‘노동생산성’, ‘자본생산성’, ‘재무예산성과’ 등 계량적인 성과에도 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과를 토대로 평가자에 대해서는 평가체계의 개선방향을

제시하고, 피평가자에 대해서는 어떤 경영과정에 우선순위를 둘 때 성과가 제고될 수 있는지 시사점을 제시할 수 있다. 평가체계의 경우에는 과정과 성과의 인과관계가 미흡한 일부 과정 지표를 통폐합하여 평가체계가 기관의 경영활동을 제약하는 규범 또는 가이드라인으로 작용하는 부작용을 해소할 필요가 있다. 예를 들어 ‘조직·인적자원 및 성과관리’ 지표는 상당 부분 성과에 유의한 정(+)의 영향을 주는 반면, ‘보수 및 복리후생 관리’는 성과에 유의한 영향을 보이지 않고 있다. 과거 두 지표의 측정내용을 일부 조정한 사례를 참고하여 두 지표의 통합을 고려해 볼 필요가 있다. 한편, 피평가자에 대해서는 우수한 경영성과를 거두기 위해서는 ‘리더십·전략’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’ 부문에 중점을 두어 경영활동을 수행하는 것이 효과적이라는 시사점을 제시할 수 있다. 즉, 기관의 전략이 적절하게 수립되고, 조직 및 인적자원이 핵심기능에 효율적으로 배분하는 한편, 비용을 절감하고, 부가가치를 창출하기 위한 재무관리 시스템을 구축하는 활동이 주요 재무성과 및 주요사업의 비계량성과에 미치는 영향이 유의하며, 공공서비스의 궁극적인 대상인 국민의 만족도를 제고하는데 도움이 된다는 것이다.

이러한 시사점에도 불구하고 본 연구는 2011년부터 2014년까지의 평가결과를 토대로 분석을 진행함에 따라 풍부한 추정량을 확인하기 곤란한 한계가 있다. 이를 보완하기 위해서는 보다 긴 기간에 걸쳐 자료를 수집·확보하는 한편, 공기업 뿐만 아니라 준정부기관에 대한 평가결과를 분석대상에 포함시킬 필요가 있다. 또한, 평가연도에 따라 변경된 일부 지표를 분석의 편의를 위해 임의로 통합하거나 분리하여 해당 지표의 일부 측정 내용이 누락되어 분석결과에 한계가 내재되어 있을 것으로 추정된다. 이러한 한계가 후속 연구에서 보완된다면 보다 명확한 결과와 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

**주요어 :** 공공기관 경영평가, 공기업, 평가범주, 인과관계, 패널선형회귀 분석, STATA

**학 번 :** 2015-24409

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구의 대상 및 방법 .....	6
제 2 장 공공기관 경영평가제도의 개관 .....	9
제 1 절 경영평가제도의 연혁 .....	9
1. 정부투자기관 경영평가 .....	9
2. 정부산하기관 경영평가 .....	14
3. 공기업·준정부기관 경영평가 제도의 도입 .....	19
제 2 절 공기업·준정부기관 경영평가 개요 .....	22
1. 경영평가 대상기관 .....	22
2. 평가주체 .....	24
3. 평가지표 .....	26
4. 평가방법 .....	31
5. 평가결과의 환류 .....	34
제 3 장 이론적 논의와 선행연구의 검토 .....	36
제 1 절 이론적 논의 .....	36
1. 공기업 비효율성에 대한 이론적 논의 .....	36
2. 공공기관 성과평가제도에 대한 이론적 논의 .....	38
3. 국내외 평가모형 .....	42
4. 평가지표에 대한 이론적 논의 .....	51
제 2 절 선행연구의 검토 .....	58
1. 공공기관 경영평가의 효과성 연구 .....	58

1. 공공기관 경영평가에 대한 영향요인 연구 .....	59
2. 평가지표간 논리성 및 인과관계 연구 .....	63
<b>제 3 절 선행연구의 비판적 분석 및 요약 .....</b>	<b>70</b>
 <b>제 4 장 연구의 설계 및 분석의 틀 .....</b>	<b>76</b>
<b>제 1 절 연구의 가설과 분석틀 .....</b>	<b>76</b>
1. 연구가설 .....	76
2. 연구의 분석틀 .....	86
<b>제 2 절 변수의 정의 .....</b>	<b>89</b>
1. 독립변수 .....	89
2. 종속변수 .....	90
3. 통제변수 .....	91
<b>제 3 절 연구의 방법 .....</b>	<b>93</b>
1. 자료의 수집방법 .....	93
2. 분석 방법 .....	93
 <b>제 5 장 분석 결과 .....</b>	<b>10</b>
<b>제 1 절 변수의 기본적 속성 .....</b>	<b>97</b>
1. 기초통계 .....	97
2. 상관분석 .....	98
3. T-검정 .....	100
<b>제 2 절 분석모형 .....</b>	<b>102</b>
1. 분석모형 1 .....	103
2. 분석모형 2 .....	103
<b>제 3 절 패널선형회귀분석 결과 .....</b>	<b>105</b>
1. 분석모형 1의 패널선형회귀분석 결과 .....	105
2. 분석모형 2의 패널선형회귀분석 결과 .....	111

3. 분석결과의 종합 및 가설의 검정 .....	120
 제 6 장 결론 .....	 127
제 1 절 연구의 결과 .....	127
제 2 절 연구의 시사점 .....	131
제 3 절 연구의 한계 .....	132
 <참고문헌> .....	 134
<Abstract> .....	140



## 표 목차

[표 1-1] 분석대상 공공기관 .....	7
[표 2-1] 정부투자기관 경영평가 지표체계 연혁 .....	10
[표 2-2] 정부산하기관 경영평가 지표체계 연혁 .....	16
[표 2-3] OECD 공공기관 지배구조 가이드라인 .....	20
[표 2-4] 연도별 경영평가 대상기관 변천 .....	22
[표 2-5] 평가대상 기관 유형구분 변천 .....	23
[표 2-6] 공기업·준정부기관 경영평가지표 체계의 변화 ...	26
[표 2-7] 계량지표 평가방법 .....	32
[표 2-8] 비계량지표의 등급 설정과 평점 .....	33
[표 2-9] ADL 평가 관점 .....	34
[표 3-1] 국가품질대상 및 국가품질경영사의 평가기준 .....	50
[표 3-2] 선행연구의 주요 내용 .....	72
[표 4-1] 가설의 정리 .....	84
[표 4-2] 변수 및 조작적 정의 .....	92
[표 4-3] 하우스만 검정 결과 .....	96
[표 5-1] 기술통계량 .....	97
[표 5-2] 피어슨 상관분석 .....	99
[표 5-3] 공기업 유형별 평균 비교 .....	100
[표 5-4] 분석모형 1: 국민평가에 대한 분석결과 .....	106
[표 5-5] 분석모형 1: 노동생산성에 대한 분석결과 .....	107
[표 5-6] 분석모형 1: 자본생산성에 대한 분석결과 .....	107
[표 5-7] 분석모형 1: 재무예산성과에 대한 분석결과 .....	108
[표 5-8] 분석모형 1: 계량관리업무비에 대한 분석결과 .....	108
[표 5-9] 분석모형 1: 주요사업 계량성과에 대한 분석결과 .....	109
[표 5-10] 분석모형 1: 주요사업 비계량성과에 대한 분석결과 ·	110

[표 5-11]	분석모형 2.1: 조직·인적자원 및 성과관리에 대한 분석결과 ..	111
[표 5-12]	분석모형 2.1: 재무예산관리에 대한 분석결과 .....	112
[표 5-13]	분석모형 2.1: 보수 및 복리후생 관리에 대한 분석결과 .....	112
[표 5-14]	분석모형 2.1: 노사관리에 대한 분석결과 .....	112
[표 5-15]	분석모형 2.2: 국민평가에 대한 분석결과 .....	113
[표 5-16]	분석모형 2.2: 노동생산성에 대한 분석결과 .....	113
[표 5-17]	분석모형 2.2: 자본생산성에 대한 분석결과 .....	114
[표 5-18]	분석모형 2.2: 재무예산성과에 대한 분석결과 .....	114
[표 5-19]	분석모형 2.2: 계량관리업무바에 대한 분석결과 .....	115
[표 5-20]	분석모형 2.2: 주요사업 계량성과에 대한 분석결과 ..	115
[표 5-21]	분석모형 2.2: 주요사업 비계량성과에 대한 분석결과 ..	116
[표 5-22]	분석모형 2.3: 국민평가에 대한 분석결과 .....	116
[표 5-23]	분석모형 2.3: 노동생산성에 대한 분석결과 .....	117
[표 5-24]	분석모형 2.3: 자본생산성에 대한 분석결과 .....	117
[표 5-25]	분석모형 2.3: 재무예산성과에 대한 분석결과 .....	118
[표 5-26]	분석모형 2.3: 계량관리업무비에 대한 분석결과 .....	118
[표 5-27]	분석모형 2.3: 주요사업 계량성과에 대한 분석결과 ..	119
[표 5-28]	분석모형 2.3: 주요사업 비계량성과에 대한 분석결과 ..	119
[표 5-29]	분석모형 1의 가설 검정 .....	122
[표 5-30]	분석모형 2.1의 가설 검정 .....	123
[표 5-31]	분석모형 2.2의 가설 검정 .....	124
[표 5-32]	분석모형 2.3의 가설 검정 .....	126

## 그림 목차

[그림 3-1] 말콤 볼드리지 평가기준의 구조 .....	43
[그림 3-2] 유럽품질평가 모형 .....	49
[그림 4-1] 연구의 분석틀 .....	88

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

우리나라에서 공공기관이 차지하는 비중이나 중요성은 매우 크다. 2015년 현재 우리나라 공공기관은 SOC, 의료, 국민안전, 문화·국민생활 등의 공공서비스를 제공하며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공기업 30개, 준정부기관 86개, 기타공공기관 200개 등 총 316개의 기관이 공공기관으로 지정<sup>1)</sup>되어 운영되고 있다. 2014년 말 기준으로 공공기관 종사인력은 27만 9천명으로 우리나라 경제활동인구의 1.1% 수준이며, 2015년 공공기관의 총예산은 627.1조원으로 정부 일반회계 예산 375.4조원의 1.7배, GDP 대비 비중은 40.7%에 달하는 등 국민경제에 중요한 역할을 수행하고 있다.<sup>2)</sup>

이처럼 국민경제적으로 중요한 위치에 있는 공공기관에 대한 근본적인 비판은 국민이 낸 세금으로 재원을 조달하는 기관이 왜 국민을 위해 일하지 않는가라는 것이다. 여기서 국민을 위해 일한다는 의미가 이론적 또는 실천적으로 명확하게 정의되어 있지 않다는 점에서 혼란이 야기된다. ‘공공성’으로 달리 표현되기도 하는 국민을 위해 일한다는 개념은 시대와 사회적 맥락에 따라 다르게 정의되고, 그에 따른 정부의 정책 역시 변화

---

1) 기획재정부 고시 제2015-3호(2015. 1.30.)

2) 「한국 경제사회발전에 대한 공공기관의 기여와 한계」, 제1회 공공성과관리 포럼: 공기업 개혁과 지속가능성. 25

하기 때문에 공공기관 개혁은 지속적이고 주기적으로 수행되어야 하는 과제인 것이다.

공공기관에 대한 개혁의 방향과 세부 정책은 시대와 사회적 맥락, 집권 정당과 정부의 정치적 이념, 특정한 지배적 이론에 따라 달라질 수 있다. 반면, 공공기관에 대한 ‘성과관리’ 또는 ‘성과평가’는 공공기관 개혁 과정에서 적어도 1980년대 이후 지속적으로 강조되어 왔고, 최근 들어 더욱 더 주목받고 있는 정책수단이다.

이론적으로는 1980년대 이후 영미 국가들을 중심으로 등장한 신공공관리론(New Public Management)에서 그 배경을 찾을 수 있다. 신공공관리론은 시장주의와 신관리주의가 결합하여 전통적인 관료제 이론의 한계를 극복하고 작은 정부를 구현하기 위해 개발된 정부 개혁에 관한 이론이다. 특히 신공공관리론을 구성하는 하나의 축인 신관리주의에서는 행정과 경영이 유사하다는 인식에 기초하여 민간기업의 경영원리와 관리기법들을 공공부문에 도입·접목하여 정부의 성과 향상과 관리의 효율성을 제고하는 것을 강조하고 있다(유미년, 2012). 우리나라의 경우 90년대말 외환위기 이후 공공부문 개혁이 본격화되었고, 공공기관에 대한 경영평가제도는 보다 나은 서비스와 질 좋은 행정(Better Performance)을 위한 개혁 논의가 지속적으로 확산되는 과정에서 공공부문 성과관리체계의 핵심 정책수단으로 발전하고 있다(박석희, 2007). 또한 공공기관 경영평가제도는 기본적으로 공공기관의 경영자율권을 보장하되 결과와 성과에 대한 책임을 묻는 방식을 통해 책임경영체제를 확립하고 궁극적으로 대국민 서비스를 향상시키려는데 그 목적이 있다.

우리나라 공공기관 경영평가제도는 1983년 정부투자기관에 대한 경영평가를 시작으로 하여 2004년 정부산하기관에 대한 경영평가로 확대되면서 대부분의 공공기관이 평가대상이 되었다. 이후 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’이라 함)이 제정·시행되면서 정부투자기관과 정부산하기관 등을 공공기관으로 통합하고 재분류하는 한편, 경영평가제도 역시 공운법에 따른 공기업·준정부기관 경영실적평가(이하 ‘공공기관 경영평가’라 함) 제도로 통합·일원화되어 오늘에 이르고 있다.

한편, 이러한 과정을 거쳐 오늘에 이르고 있는 공공기관 경영평가제도의 실효성에 대해서는 여러 가지 논란이 있다. 물론 그동안 경영평가제도가 공공기관에게 경영혁신을 위한 압력으로 작용하고, 공공기관 간 경쟁의 기회를 부여함으로써 공공기관의 효율성과 생산성 제고에 이바지 하였다는 점은 부정할 수 없다. 실제 우리나라에서도 공공기관 경영평가제도의 효과성을 입증하는 다수의 실증적 연구들이 있다(박석희 2006a, 2006b; 조택·송선하, 2010; 곽채기, 2003; 최성락·박민정, 2009; 김지영, 2010). 반면, 준정부기관의 경우 2004년 정부산하기관 경영평가의 도입에도 불구하고 계량적인 경영성고가 명백하게 개선되었다는 실증적 연구가 거의 없는 상황이다<sup>3)</sup>. 즉, 공공기관 경영평가를 통해 본래 목적인 공공서비스의 수준이 향상되었는지에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있다. 또한 경영평가 결과의 활용 측면에서도 기관에 대한 경영 진단과 개선 기회를 제공하는 기능 보다는 공공기관의 서열화에 초점에 맞추어져 있다는 비판이 있다<sup>4)</sup>. 특히, 우리나라 공공기관 경영평가는 피평가자로 하여금 경영평가라는

---

3) 박순애 외(2014). 「공기업 개혁: 쟁점과 사례」 중 공공기관 경영평가제도 현황과 발전 방안. 143. 서울: 박영사

4) 민병찬(2014) 「공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제」 1. 국회 예산정책처 사업평가현안분석 제52호.

외부압력에 대해 형식적으로 순응하는 비동조화(decoupling) 전략을 취하게 하고, 평가결과 서열에 강하게 동조(tight coupling)하는 작용을 하는데, 이는 푸코(Foucault)가 제시한 ‘훈육권력’과 ‘서열 훈육효과’가 경영평가제도에서 나타나고 있다는 것이다(전상기·오철호, 2012). 평가지표의 체계에 있어서도 평가의 객관성 및 신뢰성 확보와 관련하여 항상 논란의 대상이 되고 있으며(조택, 2007), 현행 경영평가제도의 지표에 있어서 과정에 대한 평가가 높은 성과도출을 담보하지 못하고 있는 등 지표간 연계성이 부족하다는 비판도 있다<sup>5)</sup>.

현행 공공기관 경영평가의 체계는 2007년 한국능률협회의 연구용역, 10여 차례에 걸친 전문가 자문, 공청회, 공공기관 종사자 및 노동조합 등 이해관계자의 의견수렴 등을 거쳐 당시 경영평가 주관부처인 기획예산처에서 마련한 「공공기관 경영평가제도 혁신방안」을 토대로 하고 있으며, 동 혁신방안에 따른 경영평가제도는 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige) 평가 모형을 벤치마킹하고 있다. 이후 2014년도에 이르러 평가지표의 체계를 기존 리더십·전략(계획), 경영시스템(집행), 경영성과(결과) 3개 부문에서 경영관리 및 주요사업의 2개 부문으로 개편하였다. 2014년도의 평가체계 개편에도 불구하고 2008년에 마련된 공공기관 경영평가체계의 기본적인 흐름은 지속되어 오고 있다. 즉, 평가지표의 체계가 3부문에서 2부문으로 통합되었으나, 기본적으로는 평가지표를 경영과정별로 과정(활동)과 성과를 구분하여 설정함으로써 보다 객관적인 노력과 성과 측정을 지향한다고 볼 수 있다. 평가체계를 과정과 성과로 구분함으로써 객관적인 노력과 성과 측정을 가능하게 할 뿐만 아니라 평가지표의 논리

---

5) 박미정(2010). 「공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제」 25-27. 국회 입법조사처 NARS 현안보고서 제102호.

성과 인과관계 역시 확보할 수 있다. 즉, 비전과 전략에서부터 경영시스템, 경영성과, 학습과 피드백으로 이어지는 논리적 구조를 명확히 하여 기관 전체의 성과를 균형 있게 평가할 수 있고, 경영평가의 지표가 기관의 전략적 관리도구로서의 기능을 수행할 수 있다(조택, 2007).

그렇다면 과연 2008년 이후 지속되어온 현행 공공기관 경영평가제도의 지표체계가 이러한 논리성과 인과관계를 실질적으로 반영하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본 논문에서는 각 평가지표의 평가결과를 토대로 실증 분석을 통해 평가지표의 논리성과 인과관계에 대해 살펴보고자 한다. 즉, 리더십·전략(계획), 경영시스템(집행) 등 경영과정이 우수하면 경영의 성과(결과) 역시 우수할 것이라는 가정에 따라 공공기관 경영평가 지표를 ‘과정 평가 지표’와 ‘성과 평가 지표’로 구분하여 두 가지 범주간 평가결과의 인과관계를 살펴봄으로써 현행 공공기관 경영평가 체계가 논리성을 갖추었는지 확인한다. 아울러 아무리 좋은 리더십·전략과 경영시스템이 갖추어지더라도 그 성과가 즉시 경영성과로 이어지기 어려울 수도 있을 것이다. 따라서 본 논문에서는 ‘과정 평가 지표’의 결과가 어느 정도의 기간이 지난 후에 ‘성과 평가 지표’의 결과로 연계되는지를 살펴보고자 한다.

이러한 실증 분석을 통해 공공기관 평가자에 대해서는 현행 경영평가 체계의 문제점을 제시하고 보다 바람직한 대안과 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 피평가자인 공공기관 경영자와 종사자에 대해서는 과연 어떠한 경영과정이 경영성과에 주요한 영향을 미치는지를 밝힘으로써 제한된 자원과 시간 내에서 어떠한 경영과정에 자원배분의 우선순위를 두어 경영활동을 이끌어내야 할지에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.



## 제 2 절 연구의 대상 및 방법

본 연구는 2011년부터 2014년까지 발표된 공공기관 경영평가 결과를 바탕으로 분석을 진행하고자 한다. 2007년 이전의 경영평가는 정부투자기관 경영평가와 정부산하기관 경영평가로 분리되어 있었으며, 경영평가 지표 역시 부문별·기능별(종합경영, 주요사업, 경영관리)로 구성되어 있어 기관의 경영과정과 경영성과를 쉽게 구분하여 파악할 수 없고, 경영과정의 흐름에 따라 설정된 2008년 이후의 경영평가지표와 차이가 있다. 또한 이후 2011년도에는 경영평가체계가 종전 리더십/전략-경영시스템-경영성과에서 리더십/책임경영-경영효율-주요사업으로 개편되었다. 따라서 2011년을 기준으로 개편 전 경영평가제도와 개편 후 경영평가제도를 일률적으로 비교하기 어려운 점을 고려하여 2011년 이후 경영평가 결과를 연구의 대상으로 한다. 한편, 2014년부터 평가지표 체계가 기존 3개 부문(리더십·책임경영<sup>6)</sup>, 경영효율, 주요사업)에서 2개 부문(경영관리, 주요사업)으로 변경되었다. 따라서 2008년부터 2014년까지의 경영평가에서 일관되게 운영되거나 모든 기관에 공통적으로 적용되는 지표를 대상으로 분석을 진행한다. 다만, 지표의 성격에 따라 측정하고자 하는 목적이 같거나 유사한 경우에는 유형화하여 유형화된 지표의 결과를 변수로 설정하여 분석한다.

분석대상 공공기관은 공기업으로 하되, 분석대상 기간 중 신규로 지정되거나 지정해제, 변경지정 또는 통합된 기관<sup>7)</sup>이 있으므로 2014년도를

---

6) 2008년부터 2010년까지는 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과 범주로 구분하였으나, 2011년부터 리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업 범주로 평가지표의 체계를 변경하였고, 2014년부터는 경영관리 및 주요사업 등 2개 범주로 축소하였다.

7) 여수광양항만공사는 2012년부터, 울산항만공사와 한국해양환경공단은 각각 2013년부터 공기업 2군으로 지정되어 평가대상에 포함되었다.

기준으로 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 지정된 기관을 분석대상으로 한다. 이에 따른 분석대상 기관은 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 분석대상 공공기관

구분	기관명
공기업 I (10개)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
공기업 II (20개)	대한석탄공사, 대한주택보증(주), 부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국조폐공사, 한국중부발전(주), 해양환경관리공단
계	30개 기관

연구방법으로는 공공기관 경영평가 지표의 논리성과 인과관계를 검증하고자 하는 연구목적을 달성하기 위하여 문헌조사와 경영평가 결과를 이용한 통계분석을 실시한다. 문헌조사를 위해 경영평가제도를 주관하는 기획재정부의 경영평가편람, 경영실적평가 보고서, 그 밖에 경영평가제도 관련 문헌, 공기업 관련 문헌, 각 공공기관의 경영실적 보고서와 공시자료 등을 검토한다. 이러한 문헌조사와 선행연구 분석을 통해 경영평가제도의 실효성을 확보하기 위한 평가지표의 요건을 확인하고, 이를 토대로 연구가설을 도출한다.

분석을 위해 먼저 기획재정부의 공공기관 경영평가편람에 따른 지표의

평가결과를 토대로 패널 데이터(panel data)를 구축하였다. 이는 일정 시점에서의 단년도 분석 또는 개별 기관에 대한 사례 분석을 보완하여 여러 기간에 걸친 다수 기관에 대해 분석하기 위함이다. 따라서 시계열 분석과 횡단면 분석을 동시에 가능케 하는 패널분석을 실시하는 것이 본 연구의 목적에 부합할 것이다.

패널데이터를 구축한 후 개별 지표를 ‘과정 평가 지표’와 ‘성과 평가 지표’로 구분하여 두 가지 지표의 평가결과간 상관관계를 분석한다. 다음으로 ‘과정 평가 지표의 평가결과’를 독립변수로 하고, ‘성과 평가 지표의 평가결과’를 종속변수로 하여 패널선형회귀분석을 실시한다. 이를 통해 과정 평가 지표가 해당 연도를 비롯한 연구 대상 전 기간에 걸쳐 성과 평가 지표에 영향을 주는지 확인한다.

## 제 2 장 공공기관 경영평가제도의 개관

### 제 1 절 경영평가제도의 연혁

#### 1. 정부투자기관 경영평가<sup>8)</sup>

우리나라에서 경영평가제도는 1968년 정부투자기관을 대상으로 공식적으로 도입되었다. 도입 초기에는 정부의 과도한 사전통제와 행정지도 등으로 인하여 경영평가제도가 정부투자기관에 대한 관리 수단으로 중요한 의미를 가지지 못하였다. 이후 1983년 「정부투자기관관리기본법」이 제정되면서 정부투자기관에 대한 경영평가가 제도적 틀을 갖추게 되었고, 이를 통해 정부의 정책 수단으로서 경영평가제도가 의미를 가지기 시작하였다. 이에 따라 정부는 형식적으로나마 정부투자기관에 대해 사전적 통제를 큰 폭으로 축소하였고, 성과에 대한 사후평가가 정부투자기관 관리의 핵심 수단으로 등장하였으며, 정부투자기관 입장에서는 자율적 책임경영체제의 기반이 구축될 수 있었다.

1984년 경영평가제도가 도입되었을 당시 총 24개의 정부투자기관이 평가대상 기관이었으며, 이후 공기업의 민영화, 정부출자 지분의 감소에 따른 정부출자기관으로의 전환, 그 밖에 관계법령 개정 등에 따른 「정부투자기관관리기본법」의 적용 배제 등으로 인해 평가대상 기관은 점차 축소되

---

8) 정부혁신백서(2007), 정부혁신 성과백서(2008) 중 경영평가 부분 재구성·인용

었다. 이에 따라 1992년도 경영평가는 총 24개 기관을 대상으로 실시되었으나 1997년도에 이르러서는 경영평가 대상기관이 총 13개 기관으로 감소하였다.

평가지표의 체계는 평가의 목적에 따라 꾸준히 개선되어 왔는데, 1984년까지는 평가지표에 대한 특별한 분류나 범주화 없이 계량지표와 비계량지표로만 구분하였다. 이후 1985년부터 평가지표를 종합지표, 경영목표지표, 경영관리지표, 효율성지표, 서비스지표, 연구개발지표 등 6개 부문으로 구분하였다. 1986년부터 1989년까지는 종합지표, 설립목적수행지표, 경영관리지표 등 3개 부문으로 축소하였으며, 1990년부터 1991년까지는 평가부문을 종합경영부문, 설립목적사업부문, 경영관리부문으로 보다 체계적으로 구성하였고, 1992년 기존 평가부문의 명칭을 종합경영부문, 주요사업실적부문, 경영관리개선부문으로 변경하였다. 1993년부터 2000년에는 평가부문을 종합경영부문, 주요사업부문, 관리효율부문, 경영관리부문 등 4개 부문으로 다시 확대하였다가, 2001년부터 공기업·준정부기관 경영실적평가로 통합되기 전까지는 관리효율부문과 경영관리부문을 통합하여 종합경영부문, 주요사업부문, 경영관리부문 등 3개 부문으로 축소하였다.

<표 2-1> 정부투자기관 경영평가 지표체계 연혁

구분	지표체계
1983~1984년 (구분 없음)	-계량지표 : 기관별 10개 내외 지표로 구성 -비계량지표 : 장기경영관리, 연구개발, 기술발전, 관리제도개선, 서비스개선 등 3~8개 분야로 세분화
1985년 (6개 부문)	-종합지표 : 비계량지표인 종합경영효율성과 계량지표 1~4개로 구성 -경영목표지표 : 기관별 2~7개의 계량지표 및 비계량지표로 구성 -경영관리지표 : 장기경영관리, 관리제도개선, 연구개발, 서비스개선 등 3~8개 분야의 비계량지표로만 구성

구분	지표체계
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-효율성지표 : 노동생산성, 관리업무비, 인건비 등 3~9개의 계량지표</li> <li>-서비스지표 : 3개 내외의 비계량지표</li> <li>-연구개발지표 : 4개 내외의 비계량지표</li> </ul>
1986~1989년 (3개 부문)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-종합지표 : 비계량지표인 종합경영효율성과 계량지표 1~2개로 구성되어 있으며, 경영의 종합적인 결과를 평가하기 위한 지표</li> <li>-설립목적수행지표 : 국가정책 관련 정부 요구사항, 설립목적 관련 사항 또는 이를 효율적으로 달성하기 위한 수단을 평가하는 부문으로서 기관별로 3~5개의 주요사업별로 계량 및 비계량지표로 구성</li> <li>-경영관리지표 : 주로 비계량지표로서 단기 성과보다는 장기적 경영개선을 위해 설정. 장기경영관리부문, 관리제도개선부문, 내부평가제도부문, 연구개발부문, 서비스개선부문 등 3~5개로 구분</li> </ul>
1990~1991년 (3개 부문)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-종합경영부문 : 종전과 같음</li> <li>-설립목적사업부문 : 종전과 같음</li> <li>-경영관리부문 : 종전과 같음</li> </ul>
1992년 (3개 부문)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-종합경영부문 : 종전과 같음</li> <li>-주요사업실적부문 : 계량사업실적과 비계량사업실적 분야로 구분</li> <li>-경영관리개선부문 : 전략경영, 관리제도개선, 내부평가제도, 연구개발 등 4개 공통분야로 구성</li> </ul>
1993~2000년 (4개 부문)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-종합경영부문 : 책임경영 및 공익성 제고, 이사회 운영 등 2개의 공통 비계량지표와 기관별 0~2개의 계량지표로 구성</li> <li>-주요사업부문 : 기관별 3~5개의 주요사업을 선정하여 각 사업에 대해 다수의 계량지표와 5개 내외의 비계량지표로 구성</li> <li>-관리효율부문 : 관리업무비, 인건비관리, 자금관리, 금융비용관리 등 기관별로 개별지표 3~5개로 구성되었으며, 모두 계량지표</li> <li>-경영관리부문 : 전략경영분야, 관리제도분야, 내부평가분야, 연구개발분야로 구성되어 있으며, 모두 비계량지표로 구성</li> </ul>
2001~2006년 (3개 부문)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-종합경영부문 : 책임경영 및 공익성 제고, 구조조정 및 경영혁신, 이사회 운영, 고객만족도 제고 노력 등 4개 공통비계량지표와 노동생산성, 고객만족도 향상, 영업비용관리, 경영고정 자본 생산성 등 기관별 2~4개 계량지표로 구성</li> <li>-주요사업부문 : 기관별 3~5개 주요사업을 선정하여 각 사업에 대해 다수의 계량지표와 5개 내외의 비계량지표로 구성</li> <li>-경영관리부문 : 인적자원관리분야, 재무 및 예산관리분야, 기타 경영관리분야 등 3개 분야로 구분. 인적자원관리분야는 다시 조직 및 인사관리, 보수 및 노사관리, 내부평가제도지표로 구분</li> </ul>

(\* 「공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구」 127-130p 재구성)

정부투자기관 경영평가의 평가지표는 계량지표와 비계량지표로 구성되어 있었는데 계량지표는 정부와 정부투자기관이 합의하여 정하는 경영목표에 근거하는 ‘목표 대비 실적 평가지표’와 과거의 실적 추세를 기준으로 하여 평가하는 ‘추세치 지표’ 등 2가지로만 구성되었다. 그러나 목표 설정과정에서 실현가능성에만 지나치게 초점을 맞추는 등의 문제점이 지적되어 일정 기간 동안의 최대치와 최소치 등을 가중 평균하는 ‘β분포지표’와 최고목표와 최저목표를 기준으로 평가하는 ‘목표부여지표’를 추가하는 등의 보완 과정을 거치게 된다. 한편, 비계량지표는 계량적으로 측정하기 곤란한 사항에 대해 정성적으로 평가하는 지표로서 정부투자기관 경영평가 제도의 운영과정에서 많은 변화가 있었다. 초기에는 3단계(상·중·하)로만 평가하였으나, 경영개선을 보다 적극적으로 유도하고 인센티브 차등폭이 확대됨에 따라 5단계(수·우·미·양·가)로 개편하였고, 1996년부터는 9등급으로 세분화되었다.

평가주체 측면에서 정부투자기관 경영평가는 기획예산처장관과 정부투자기관운영위원회를 중심으로 운영되었다. 「정부투자기관관리기본법」 제7조는 기획예산처장관이 투자기관이 다음연도 3월 20일까지 제출한 경영실적보고서와 사장계약의 이행에 관한 보고서를 토대로 투자기관의 경영실적을 평가하도록 하고 있다. 투자기관의 경영실적 평가방법은 기획예산처장관이 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 정하되, 투자기관의 공익성, 경영목표 달성도 및 능률성을 객관적으로 측정할 수 있게 정하도록 하고 있다.

당시 정부투자기관 경영평가의 실질적인 평가는 각계 전문가로 구성된 경영평가단에서 담당하였다. 경영평가단은 기획예산처장관이 정한 대학

교수, 정부출연연구기관에 소속된 박사학위 소지자, 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사, 변호사, 경영자문 업무에 관한 전문가 등으로 구성되었다. 2006년의 경우 경영평가단은 총괄반(단장 1명, 총괄간사 1명, 계량총괄간사 1명, 비계량총괄간사 1명, 단원 7명)과 계량반(10명), 비계량반(29명)으로 구성되었다. 총괄반은 평가진행상황 점검 등 평가업무 전반을 총괄하고, 평가기준 및 평가방식의 균형을 확보하는 역할을 담당하면서 4개 종합경영부문 비계량지표 평가를 담당하고, 종합보고서를 작성하였다. 계량반은 1개 팀으로 운영되었고, 공인회계사 및 대학교수 등 10명으로 구성되어 기관별 계량지표에 대한 평가를 담당하였다. 비계량반은 지표 분야별로 평가를 위해 5개 팀으로 구성되어 해당 분야의 비계량지표 평가를 담당하였다.

경영평가단은 매년 3월부터 6월까지 정부투자기관에 대한 경영실적평가를 실시한다. 각 기관이 작성하여 제출한 보고서를 기초로 평가하며, 기관 현장실사를 통해 필요한 자료를 보완하고 평가과정에서 기관의 의견개진 및 설명·토의기회를 부여하고 있다. 이 과정에서 기획예산처 및 각 주무부처는 평가 참고자료 제공과 면담평가 참관 등을 통해 협조하고 평가는 경영평가단에 일임하였다. 「정부투자기관관리기본법」 제7조제4항은 경영실적 평가를 매년 6월 20일까지 종료하도록 하고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고하도록 하고 있다.

경영평가 결과를 환류하는 방식도 기관의 경영실적 개선을 유도하기 위해 개선되어 왔다. 우선 경영평가 결과에 따른 인센티브 지급률 격차가 지속적으로 확대되었는데, 1984년 도입 초기의 지급률 격차는 100~300%였으나, 1995년 이후부터는 125~425%로 확대되었고, 2004년부터는



200~500%로 다시 확대되었다. 금전적인 인센티브인 성과급 외에도 우수 기관과 유공자에 대해서는 표창 등의 특전을 부여하였으며, 부진기관에 대해서는 시정요구, 경영개선계획 제출 요구, 임명권자에 대한 기관장 해임 건의 등이 제도화되었다. 다만, 부진기관에 대한 시정요구가 있었으나, 실제로 기관장 해임을 건의한 사례는 2001년 1건에 불과하였다.

## 2. 정부산하기관 경영평가<sup>9)</sup>

정부산하기관에 대한 경영평가는 2004년 4월 제정·시행된 「정부산하기관 관리기본법」 제11조에 따라 도입되었다. 이에 따라 2005년도에 처음으로 「정부산하기관관리기본법」의 적용대상이 되는 87개의 산하기관을 대상으로 2004년도 경영실적에 대한 평가를 실시하였다. 정부산하기관 경영평가제도의 도입 취지는 정부산하기관에 대한 정부의 직접적이고 사전적인 통제를 축소하고 사후적 성과평가를 중심으로 자율적 책임경영체제를 구축하기 위한 것으로서 정부투자기관 경영평가제도 도입 취지와 유사하다. 또한 경영평가제도는 국민경제적 관점에서 요구되는 공익성과 기업으로서 갖추어야 하는 효율성에 대한 사회적 요구, 정치·행정적 통제 요구 등 서로 상충되는 이익을 조화시켜 주는데 의의가 있다(장지인·곽채기, 2006<sup>10)</sup>).

정부산하기관 경영평가 대상기관은 「정부산하기관관리기본법」 제3조에 따른 정부산하기관<sup>11)</sup>이며, 2005년까지는 87개 기관이었다가 2006년에는

9) 정부산하기관 경영평가제도의 운용실태(2006) 재구성·인용

10) 정부산하기관 경영평가제도 운용실태(2006)에서 재인용

11) 정부로부터 받는 출연금이 연간 50억 원 이상인 기관 또는 단체, 정부가 납입자본금을 출자하여 최대지분을 보유하고 있는 기관 또는 단체, 정부로부터 받는 출연금과 보조금의 합계가 해당 기관 또는 단체의 연간 총수입의 50% 이상이고, 연간 50억 원 이상인 기관 또는 단체를 말하며, 「정부산하기관관리기본법」이 아닌 다른 법률에 따라

92개 기관으로 확대되었다. 「정부산하기관관리기본법」 적용대상 기관들은 경영평가 외에도 기관장 추천위원회 구성, 고객현장의 제정·시행, 고객만족도 조사 등을 실시할 의무가 있다. 「정부산하기관관리기본법」의 적용대상이 되면 수익성, 공익성 등 수행 업무의 성격에 따라 검사·검증, 금융·수익, 문화·국민생활, 산업진흥, 연수·교육훈련, 학술·연구 지원, 건설·시설 관리, 연기금운용 등 8개 유형으로 분류된다. 적용대상 기관을 8개 유형으로 분류하는 이유는 모든 기관을 일률적으로 상대평가 하기에는 각 기관의 성격과 수행 업무의 종류가 매우 다양하고 광범위하다는 제약이 있기 때문이다. 따라서 유사한 성격을 지니는 기관을 유형별로 분류하여, 해당 유형 내에서 상대평가를 하는 것이 보다 현실적이기 때문이다. 이 과정에서 서로 다른 유형에 속하는 기관에 대해서는 각각의 평가지표에 대해 다른 가중치를 부여하고, 유형별 특성을 고려한 평가를 실시하였다.

평가지표의 체계는 정부투자기관 경영평가와 마찬가지로 종합경영부문, 주요사업부문, 경영관리부분 등 3개 부문에 대해 100점 만점으로 평가하도록 구성되어 있다. 종합경영부문에서는 경영 환경변화에 따른 산하기관의 혁신노력을, 주요사업부문에서는 개별사업의 실적을, 그리고 경영관리부문에서는 인사·조직·재무 등 일반적인 기관 관리측면을 평가하고 있다. 종합경영부문과 경영관리부문은 모든 기관에 공통 적용되며 주요 사업부문은 기관별로 독자적인 평가지표를 구성하여 평가하고 있다.

---

책임경영체제가 구축되어 있거나, 지방자치단체가 설립하고 운영에 관여하거나, 민간에 의해 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체, 구성원 상호간의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는 유관산업·업무의 질서 유지 등을 위해 설립된 기관 또는 단체, 외교·안보 관련 기능, 학술연구 기능, 법률구조·갱생보조 기능 또는 분쟁조정 등 준사법적 기능을 수행하는 기관 또는 단체는 「정부산하기관관리기본법」에서 제외된다.

<표 2-2> 정부산하기관 경영평가 지표체계 연혁

구분	지표체계
2005~2006년 (3개 부문)	-종합경영부문 : 책임경영 및 공익성 제고, 구조조정 및 경영혁신, 이사회 운영, 고객만족도 제고 노력 등 4개의 공통 비계량지표와 노동생산성, 고객만족도 향상, 영업비용관리, 경영고정자본 생산성 등 기관별 2~4개의 계량지표로 구성 -주요사업부문 : 기관별로 3~5개의 주요사업을 선정하여 각 주요사업에 대해 다수의 계량지표와 5개 내외의 비계량지표로 구성 -경영관리부문 : 인적자원관리 분야, 재무예산관리 분야, 기타 경영관리 분야 등 3개 분야로 구분. 인적자원관리 분야는 다시 조직 및 인사관리, 보수 및 노사관리, 내부평가제도 지표로 구성

(\* 「공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(Ⅱ)」 127-130p 재구성)

지표의 가중치는 기관의 수익성과 공익성의 상대적 중요도에 따라 차별적으로 적용하였다. 수익이 중요한 기관(검사·검증기관, 금융·수익기관)은 종합경영부문의 생산성 관련지표와 주요사업부문에, 공익성이 강한 기관(문화·국민생활 기관, 산업진흥기관)은 종합경영부문과 경영관리부문에 가중치를 상대적으로 높게 설정하여 기관의 특성을 반영하였다. 2004년도 평가에서는 가중치를 종합경영, 주요사업, 경영관리부문별로 30:40:30, 그리고 평가방법별로는 계량 대 비계량 지표의 가중치를 40:60으로 하였으나, 2005년도와 2006년도 경영평가에서는 각각 34:40:26으로 변경하였고, 평가방법별로는 2005년도에는 40:60으로, 2006년도에는 35:65로 변경하였다. 다만, 사업특성상 계량화가 가능한 부분이 상대적으로 적은 기관(문화·국민생활 기관, 산업진흥기관, 연수·교육훈련 기관, 학술·연구지원 기관)에 대해서는 2005년도에 35:65, 2006년도에 30:70으로 조정하였다.

정부산하기관 경영평가의 주체는 「정부산하기관관리기본법」 제10조에

따라 각 주무부처의 장관이 된다. 각 주무부처는 산하기관 경영실적 평가의 주체로서 평가방법과 기준을 설정하고, 산하기관이 제출한 경영실적 보고서를 바탕으로 경영실적을 평가한다. 그러나 산하기관의 수가 적은 일부 부처의 경우 평가전문 인력 확보 등 제도운영 측면에서 애로가 발생할 것이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 주무부처를 뛰어넘어 유사한 기능의 유형의 기관끼리 그룹을 나누어 경영실적 평가를 하게 되었다. 이러한 필요에 따라 기관의 유형 분류가 이루어지고, 공동경영평가단(이하 경영평가단)이 구성<sup>12)</sup>되었고, 각 주무부처는 1년씩 돌아가면서 간사 부처<sup>13)</sup>로서의 역할을 수행하였다. 정부산하기관 운영위원회는 정산법 제8조에 따른 조직으로서 20명 이내의 위원(주무부처의 차관·차장급의 공무원 10명 이내, 대통령이 위촉하는 민간위원 10명 이내)으로 구성되고, 기획예산처 장관이 위원장이 되며, 경영실적 평가방법 및 평가기준, 평가결과, 평가결과에 따른 인사·예산상의 조치, 예산관리규정 등을 의결하는 기능을 수행한다. 실질적인 평가주체인 경영평가단은 총괄반과 산하기관의 유형에 맞게 6개 분과로 구성되어 있다. 경영평가단은 매년 3월과 5월 사이에 산하기관 유형별 경영실적평가를 실시하고 있으며, 각 기관이 제출한 경영실적보고서를 토대로 「정부산하기관경영평가편람」에 따라 평가한다.

경영평가단에 의한 경영실적 평가는 대략 다음연도 5월 말이면 완료되고, 기획예산처장관은 6월 중에 정부산하기관 운영위원회의 의결을 거쳐 그 평가결과를 확정·공표하며 8월에 국회에 제출한다. 아울러 경영평가단은

12) 「정부산하기관관리기본법 시행령」 제9조에 따르면 정부산하기관 운영위원회로 하여금 정부산하기관 유형별로 공통의 평가방법과 기준을 정하도록 하고 있으며, 주무부처장은 산하기관 유형을 고려하여 다른 주무부처 장과 공동으로 경영평가단을 구성할 수 있도록 하고 있다.

13) 2005도년에는 산업자원부, 2006도년에는 문화관광부, 2007년도에는 정보통신부가 각각 간사 역할을 담당하였다.

평가의 객관성을 제고하고 산하기관의 자발적 개선의지를 유도하기 위해 평가지표 개선반을 구성하였다. 평가지표 개선반은 모든 평가절차가 종료된 이후 평가과정(지표 및 방법)및 평가결과에 대한 산하기관의 개선 요구사항을 공개적으로 접수하고, 이에 대한 개선책을 마련하는 등의 작업을 수행한다.

「정부산하기관관리기본법」 제11조제7항에 따르면 주무기관의 장은 정부 산하기관의 경영평가 결과에 따라 정부산하기관 운영위원회의 의결을 거쳐 인사·예산상의 조치를 취하거나, 권한이 있는 자에게 인사 또는 예산상의 조치를 건의 또는 권고할 수 있도록 되어 있다. 평가 대상기관들은 경영평가 결과에 따라 기관장을 포함한 임직원의 성과급을 차등 지급한다. 예산관리기준에 따르면 기관장을 포함한 임원에 대한 인센티브 성과급의 상한은 임원의 기본연봉을 기준으로 산출한 기준연봉의 20~100%를, 직원에 대한 인센티브 성과급은 직원 기준월봉은 100~200%를 지급한다. 한편, 정부산하기관 경영평가의 60% 정도는 비계량 평가를 통해 이루어지고 있다. 따라서 기관은 비계량 평가에서 평가단으로부터 지적받은 사항을 개선해야 하며, 각 기관은 평가단의 지적사항을 어떻게 경영에 반영하여 개선하고 있는가를 다음연도의 경영실적보고서에 기재하고 있다.

### 3. 공기업·준정부기관 경영평가 제도의 도입

1984년부터 「정부투자기관관리기본법」이, 2004년부터 「정부산하기관관리기본법」이 제정되어 정부투자기관과 정부산하기관의 관리가 이루어져 왔으나, 몇 가지 문제점들에 대한 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 동일한 공공기관임에도 불구하고 규모 등 일부 기준에 따라 법률이 이원화되어 적용되어 왔으며, 여전히 공공기관의 자율 책임경영을 보장하지 못하는 한편, 경영평가를 보다 체계화하여 공공기관의 경영성과 개선에 실질적으로 기여할 필요성 등이 제기되었다.

이에 관한 주요 문제점들을 보다 세부적으로 살펴보면 먼저 공공기관 설립에 대한 체계적 원칙과 기준이 부재하다는 점이다. 공공기관의 범위가 불명확하고, 관리의 사각지대가 존재하여 국민생활에 밀접한 영향을 주는 공공서비스를 제공하는 기관들이 여전히 관리체계에서 제외되어 있는 문제이다. 또한 유사한 기능을 수행함에도 불구하고 관리방식이 체계적으로 정비되지 않았다는 것이다. 두 번째로 소유권자인 국민들에 대한 공공기관의 책임성이 미흡하다는 지적이 있었다. 지속적인 혁신 노력에도 불구하고 공공기관의 방만 경영과 도덕적 해이 문제는 해결되지 않았다. 세 번째로 정부의 사전적 규제가 과도하고, 부처간 역할이 불명확하다는 문제가 제기되었다. 공공기관에 대한 정부의 간섭이 체계적인 관리가 이루어지지 않는 가운데 발생하고, 기관의 경영 자율성이 제대로 확립되지 못하였다는 것이다. 끝으로 공공기관 내부적인 견제 및 균형 장치가 미흡하다는 점이다. 이사회, 감사 등 공공기관의 지배구조 설계 및 작동이 원활하게 이루어지지 않고 있기 때문에 이와 같은 문제점이 발생하였다고 볼 수 있다(기획예산처, 2007:5-6)

이러한 비판과 함께 2005년 4월 OECD에서는 ‘공공기관 지배구조 (Corporate governance of state-owned enterprise)에 관한 가이드라인’을 마련하여 회원국들에게 권고안으로 제시하였다(OECD, 2005).

### <표 2-3> OECD 공공기관 지배구조 가이드라인

- |  |
|--|
| <p>(1) 공기업 관리 관련 정부기능을 ‘소유권 기능’과 ‘규제·산업정책 기능’으로 분리 필요<br/> * 소유권 기능(Ownership function): 공기업 임원의 임면, 경영평가, 경영공시, 이사회 등과 관련한 ‘소유권자’로서의 정책 수립 및 제도의 운영</p> <p>(2) 소유권 기능의 효율적 수행을 위한 별도의 조정기관 설립 또는 기능의 집중화 (Centralization) 방안</p> <p>(3) 모든 주주들의 공평한 대우, 소액주주의 의사결정 과정 참여 보장</p> <p>(4) 주주 이외 이해관계자의 권리 존중 및 내부 준법감시(Compliance) 프로그램 운영 필요</p> <p>(5) 경영투명성 제고를 위해 소유권 행사 기능 수혜기관의 공기업 전체에 대한 연차 보고서 발간 권유, 국제기준에 따른 경영공시 및 외부 회계감사 필요</p> <p>(6) 전략적 자문, 경영진 감시, 경영진 임면 등을 수행할 수 있도록 이사회의 권한·능력 강화</p> |
|--|

이와 같은 배경에 따라 공공기관 관리체계 전반을 개혁하기 위한 논의가 시작되었으며, 그러한 논의의 결과로서 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 2007년 1월 제정되었다.

공운법은 “공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임 경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여<sup>14)</sup>”함을 목적으로 하고 있다. 이 법의 제정이 갖는 특징 중 하나는 기존에

14) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조

「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」을 통하여 개별적으로 논의되던 관리대상 공공기관의 기준과 범위를 명확하게 법률로 정하였다는 것이다. 이를 통해 공공기관별 특성을 반영한 관리체계를 마련할 수 있게 되었고, 이러한 관리체계를 통해 경영평가의 일원화와 체계적 설계가 가능해졌다.



## 제 2 절 공기업·준정부기관 경영평가 개요

### 1. 경영평가 대상기관

공기업·준정부기관 경영평가는 공운법 제48조에 따라 공기업과 준정부기관을 대상으로 한다. 2007년 공운법이 제정될 당시에는 종전에 정부투자기관의 평가체계를 적용받던 14개 정부투자기관과 정부산하기관 평가체계를 적용받던 10개 정부산하기관을 포함하여 24개 기관이 공기업으로 분류되었다. 또한 투자기관에서 준정부기관으로 유형이 변경된 3개 기관을 포함하여 2007년도 경영평가 대상인 준정부기관은 77개였다. 이후 공기업·준정부기관으로 신규로 지정되거나 지정해제, 변경지정 등의 과정을 거쳐 2014년도에는 117개 기관을 대상으로 평가하였으며, 2015년도 현재 공기업은 30개, 준정부기관은 86개로서 총 116개 기관이 경영평가의 대상에 해당된다. 연도별 공기업·준정부기관의 지정, 지정해제, 변경지정 등에 따른 변동내역은 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 연도별 경영평가 대상기관 변천

구분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년
공기업(A) <sup>15)</sup>	24	24	23	21	21	28	30	30	30
공기업 I	14	14	13	10	10	10	10	10	10
공기업 II	10	10	10	11	11	18	20	20	20
준정부기관(B) <sup>16)</sup>	77	77	73	79	79	83	87	87	86
기금관리형	13	14	16	16	16	13	13	13	13
위탁집행형	64	37	18	18	18	19	19	19	18
강소형	-	26	39	45	45	51	55	55	55
계(A+B)	101	101	96	100	100	111	117	117	116

(\* 연도별 공기업·준정부기관 경영평가편람 재구성)

15) 2008년도부터 2009년도까지 SOC유형은 공기업 I 로, 서비스·진흥·제조 유형은 공기업 II로 각각 간주하여 산정

16) 2011년도 이전까지는 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥 유형 등으로 구분되어 있었으나, 이를 모두 위탁집행형으로 산정

2007년 이전에는 정부투자기관 경영평가와 정부산하기관 경영평가로 구분되어 있어 각 경영평가제도 별로 대상기관의 사업성격 등에 따라 유형을 구분하였다. 반면, 공운법 제정 이후에는 공공기관이 크게 공기업과 준정부기관으로 구분됨에 따라 평가유형 체계 역시 공공기관 구분을 토대로 공기업과 준정부기관으로 분류되었다. 공기업은 2007년도에 공기업 I·II로 구분하였다가, 2008년도부터 2009년도까지 공기업별 사업의 성격에 따라 SOC유형과 서비스·진흥·제조 유형으로 구분하였으며, 2010년도부터는 다시 공기업 I·II로 변경하였다. 준정부기관은 2007년도에는 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥 I·II, 교육훈련·연구지원, 연·기금운용으로, 2008년도에는 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥 I·II, 교육훈련·연구지원, 연·기금운용, 중소형기관 유형으로, 2009년도부터 2011년까지는 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥, 연·기금운용, 중소형기관 유형으로, 2012년도에는 기금관리형, 위탁집행형, 중소형기관 유형으로, 2013년도부터는 기금관리형, 위탁집행형, 강소형기관 유형으로 구분하였다.

<표 2-5> 평가대상 기관 유형구분 변천

연도	구분	유형수	유형
'07년	공기업	2	공기업 I (14), 공기업 II (10)
	준정부	6	검사·검증(12), 문화·국민생활(15), 산업진흥 I (11), 산업진흥 II (15), 교육훈련·연구지원(11), 연·기금운용(13)
'08년	공기업	2	SOC(14), 서비스·진흥·제조(10)
	준정부	7	검사·검증(6), 문화·국민생활(9), 산업진흥 I (10), 산업진흥 II (6), 교육훈련·연구지원(6), 연·기금운용(14), 중소형기관(26)
'09년	공기업	2	SOC(13), 서비스·진흥·제조(10)
	준정부	5	검사·검증(4), 문화·국민생활(8), 산업진흥(6), 연·기금운용(16), 중소형기관(39)
'10년	공기업	2	공기업 I (10), 공기업 II (11)
	준정부	5	검사·검증(4), 문화·국민생활(8), 산업진흥(6), 연·기금운용(16), 중소형기관(45)
'11년	공기업	2	공기업 I (10), 공기업 II (11)
	준정부	5	검사·검증(4), 문화·국민생활(8), 산업진흥(6), 연·기금운용(16), 중

연도	구분	유형수	유형
			소형기관(45)
'12년	공기업	2	공기업 I (10), 공기업 II(18)
	준정부	3	기금관리형(13), 위탁집행형(19), 중소형기관(51)
'13년	공기업	2	공기업 I (10), 공기업 II(20)
	준정부	3	기금관리형(13), 위탁집행형(19), 강소형기관(55)
'14년	공기업	2	공기업 I (10), 공기업 II(20)
	준정부	3	기금관리형(13), 위탁집행형(19), 강소형기관(55)
'15년	공기업	2	공기업 I (10), 공기업 II(20)
	준정부	3	기금관리형(13), 위탁집행형(18), 강소형기관(55)

(\* 연도별 공기업·준정부기관 경영평가편람 재구성)

## 2. 평가주체

정부투자기관 경영평가와 정부산하기관 경영평가가 공기업·준정부기관 경영평가로 통합되면서 기획재정부에 공공기관에 대한 소유권 기능과 경영평가제도의 설계 및 운영에 관한 권한이 집중되게 되었다. 이로 인해 준정부기관에 대한 경영평가제도의 설계 및 운영에 관하여 주무부처 장관의 권한은 약해진 반면, 기획재정부의 권한이 상대적으로 커지는 결과를 초래하였다(장지인, 2013).

또한 공기업·준정부기관 경영평가제도가 구축됨에 따라 경영평가 절차도 기존의 정부투자기관 및 정부산하기관 경영평가 절차에 비해 상당한 변화가 이루어졌다. 먼저 공기업·준정부기관의 기관장은 사업내용과 경영환경, 공운법 제31조에 따라 체결한 기관장 경영계약 등을 고려하여 다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회의 의결을 거쳐 매년 10월말까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출해야 한다. 공기업·준정부기관의 경영환경, 경제여건 및 국가정책방향 등을 고려하여 기획재정부장관은 공기업의 장에게, 주무기관의 장은 준정부기

관의 장에게 각각 경영목표의 변경을 요구할 수 있다. 경영평가에 대해서는 공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도의 경영실적보고서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출해야 한다. 기획재정부 장관은 기관의 경영목표, 경영실적보고서 등을 토대로 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다.

한편, 공공기관 운영위원회는 경영평가제도의 심의·의결기관으로서 집중화된 권한을 행사하고 있다. 특히 보수지침의 결정, 경영실적 평가 등 위원회의 역할이 공운법에 구체적으로 명시되어 있다. 이외에도 공공기관 운영위원회는 공공기관의 지정 및 신설, 경영공시, 공시의무 위반에 대한 인사상 조치, 기능조정, 혁신지원, 공기업·준정부기관의 임원 임명 및 해임이나 해임 건의, 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가에 관한 사항 등을 심의·의결하고 있다. 또한 경영지침 및 감독의 적정성 여부에 대한 점검·개선, 경영평가단 운영에 관한 사항 등을 심의·의결하고 있다.

한편, 종전에는 경영평가단의 구성에 관한 사항을 법률이 아닌 시행령에서 규정하고 있었으나 경영평가에 있어 경영평가단 역할의 중요성 등을 고려하여 경영평가단의 구성 근거를 법률에 규정하였다. 공운법 제48조에 따라 구성하는 경영평가단은 공기업·준정부기관 경영평가의 실무적 역할을 담당한다. 경영평가단은 전체적인 평가계획의 수립, 평가 진행상황 점검, 평가결과의 검토 및 조정, 평가보고서 작성, 기관 방문실사 및 실사 보고서 작성 등이 업무를 수행한다. 경영평가단은 매년 3월 20일부터 6월 20일까지 경영평가 작업을 수행하며, 하반기에는 해당연도의 경영평가편람 수정 작업과 다음연도 경영평가편람 작성 작업을 진행하며, 경영평가단에서 작성한 경영평가편람은 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 확정된다.

### 3. 평가지표<sup>17)</sup>

기존 정부투자기관 경영평가와 정부산하기관 경영평가가 공기업·준정부기관 경영평가로 통합되는 과정에서 2007년도까지의 기능별·부문별(종합경영, 주요사업, 경영관리)로 구분되던 지표체계를 2008년도부터는 경영과정별 지표(리더십·전략, 경영시스템, 경영성과)로 변경되었다. 즉, 공공기관의 성과와 노력을 보다 객관적이고 쉽게 파악할 수 있도록 ‘계획-집행-성과도출’이라는 업무과정에 따라 구분한 것이다. 이후 2011년에는 ‘리더십·전략 부문’이 ‘리더십·책임경영 부문’으로, ‘경영시스템 부문’이 ‘경영효율 부문’으로, ‘경영성과 부문’은 ‘주요사업 부문’으로 각각 변경되었으며, 2014년에는 기존 3개 부문이 ‘경영관리 부문’과 ‘주요사업 부문’ 등 2개 부문으로 축소되었다.

<표 2-6> 공기업·준정부기관 경영평가지표 체계의 변화

구분	지표체계
2007년 이전 (3개 부문)	-종합경영 : 경영층의 리더십과 기관의 종합적 혁신 노력, 생산성 평가 -주요사업 : 기관별 주요사업의 실적을 평가 -경영관리 : 인사·조직·재무 등 일반적인 기관 관리 측면을 평가
2008~2010년 (3개 부문)	-리더십·전략 : 비전, 목표, 전략 등 조직을 이끄는 동인(動因)이 적절하게 설정되고 실행되는지를 평가 -경영시스템 : 사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지를 평가 -경영성과 : 주요사업성과, 생산성, 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지를 평가
2011~2013년 (3개 부문)	-리더십·책임경영 : 리더십과 책임경영 등 조직을 이끄는 동인이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부와 고객만족도 및 기관의

17) 장지인(2013). 「공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(II)」 중 공공기관 경영평가지표체계의 변천 부분 재구성·인용

	<p>사회적 기여를 평가</p> <p>-경영효율 : 업무효율성, 조직 및 인적자원 관리, 재무예산 관리 및 성과, 보수 및 성과관리, 노사관리가 합리적으로 이루어지고 있는지 평가</p> <p>-주요사업 : 기관의 설립목적에 따른 주요사업별 계획, 활동, 성과를 종합적으로 측정하기 위해 주요사업별 추진계획 수립·집행·실적·성과 및 환류의 적정성을 평가하고, 주요사업별 경영성과가 목표대로 달성되었는지를 평가</p>
2014년 이후 (2개 부문)	<p>-경영관리 : 경영전략, 사회공헌, 업무효율, 조직·인적자원 및 성과 관리, 재무예산 관리 및 성과, 보수 및 복리후생 관리 등 기관의 전략과 관리활동이 적절하게 이루어지고 있는지를 평가</p> <p>-주요사업 : 기관의 설립목적 달성에 필요한 주요사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가</p>

2007년도 이전의 기능별·부문별 평가부문을 과정별 평가부문으로 개편하면서, 하위에 리더십, 전략, 경영효율화, 고객만족성과, 경영효율 등의 범주를 만들고 기존의 지표를 재배열하였다(윤태범, 2010).

정부투자기관 및 정부산하기관 경영평가에도 경영진의 리더십은 ‘책임경영 구현을 위한 기업비전과 최고 경영진의 노력’을 중심으로 평가되었다. 이후 공기업·준정부기관 경영평가가 도입되면서 본격적으로 경영진 리더십/책임경영이라는 지표명이 등장하여 경영이념 및 핵심가치의 수립과 전파, 역할모델, 경영문제 해결, 공공기관 효율화 세부추진 노력, 이사회 운영, 윤리경영, 투명경영, 사회적 책임 및 공헌 등 보다 구체적인 평가내용이 제시되었다. 2011년부터는 다시 포괄적인 개념으로 전환되었는데, 기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 주요 현안과제 해결 등을 위한 기관장의 노력과 성과를 평가하고 있다. 이후 2014년부터는 리더십/책임경영으로 구분되던 지표를 지표는 “전략기획”으로 통합하고, 기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 국정과제 이행 노력, 윤리성·투명성·안전성 제고와 공정사회 구현 등을 위한 노력과 성과를 평가하는 등 보다 포괄적으로 개편되었다.

비전 및 전략개발은 1985년부터 전략경영체계 확립에 초점을 맞추었으며, 경영전략과 경영환경, 단·장기 경영계획에 관하여 구체적으로 평가하였다. 이후 1999년부터는 전략경영체계의 정착에 초점을 맞추어 경영전략 수립의 적정성, 사업전략 개발, 신규 사업추진의 적정성, 사업추진과 전략목표의 일관성 등을 평가하였으며, 전략목표 대비 인력과 예산 배분 등 자원관리의 연계성도 강조하였다. 이후 2007년부터는 ADL(Approach, Deployment, Learning) 관점을 중시하여 전략지표의 평가가 이루어졌으며, 전략개발 과정의 고도화와 전략경영 프레임워크에 초점을 맞추어 평가되었다.

고객만족경영은 1980년대 중반에도 대민서비스 지표로서 평가체계에 포함되었으며, 2001년 이후 본격적으로 CS경영이라는 지표로 모든 기관에 공통적으로 반영되었다. 2001년부터 2007년까지 고객만족도 개선 노력 지표는 고객서비스 현장 이행노력과 성과, 서비스 및 제도개선 노력과 성과 등을 평가하였다. 이후 공공기관이 생산하는 재화와 서비스의 최종 수요자가 국민이라는 점을 반영하여 국민평가가 평가지표로 반영되었고, 그 과정에서 PCSI(공공부문고객만족지수)가 개발되었으며, 이 지표를 통해 전체 공공기관의 고객만족도 수준을 평가하기 이르렀다.

정부권장정책 지표는 1983년부터 도입되었으나, 2000년부터 정부투자기관이나 공공기관이 정부가 중점적으로 추진하고 있는 정책을 선제적으로 이행하여 국가경쟁력 제고에 이바지하여야 한다는 관점이 강조되면서 본격적으로 평가되었다. 세부적으로는 정부정책 수용 노력에 대해 평가하였으며, 시기에 따라 중소기업 지원 노력과 성과 항목 등이 추가되기도 하였고, 2008년 이후에는 계량지표로 변경되어 정부정책의 이행실적

을 관리해오고 있다.

주요사업 추진계획은 2008년부터 본격적으로 도입되었으며, 재무예산 계획, 자원배분 계획, 성과평가 지표의 설정 등이 포함되어 주요사업의 추진계획 타당성을 종합적으로 평가하였다. 한편, 주요사업과 주요사업 성과관리의 적정성 지표는 2011년부터 도입되었으며, 추진활동의 절차 적정성, 추진과정 점검체계, 주요사업 일정과 경영자원 적정사용, 생산성 및 업무효율 제고 노력, 환경변화 대응노력 등을 구체적으로 평가하였다.

조직 및 인적자원관리는 조직구조, 인사전략의 효율성 등을 평가하는 지표로서 1986년부터 인사 및 조직관리의 합리화라는 지표를 통해 평가가 이루어졌다. 1999년에는 인사관리 합리화와 조직관리 합리화라는 지표로 분리되었으며, 2008년부터는 조직 관리제도의 합리성, 조직구조의 유연성, 핵심기능 위주의 조직구조 운영, 핵심업무 프로세스 정의, 단위 조직의 구성배분 적절성 등을 평가하였다.

재무예산관리는 1988년부터 평가되었으나, 초기에는 예산운영의 효율성에만 초점을 맞추어 평가가 이루어졌다. 이후 1999년도에 공기업 재무관리의 중요성이 강조되면서 재무정책 수립 및 운용의 적정성을 모든 기관에 대해 공통지표로 도입하였다. 2008년부터는 재무구조의 안정성, 건전성 노력, 자산 운용 수준개선 노력, 재무예산관리 계획실행 결과의 평가환류, 합리적 예산사용 노력을 중심으로 평가가 진행되었다.

보수관리는 경영평가 초기부터 지속적으로 운영되어 온 지표로서 보수제도의 합리화, 보수관리의 적정성, 인건비 체계의 합리화 등에 초점을



맞추어 평가하였다. 이후 보수관리 기능의 연계성을 추가하여 조직, 인사, 노사, 내부평가 기능과 인건비 관리 사이의 성과지향적 인과관계를 강화시키고자 하였다. 또한 인건비 관리 노력을 강화하기 위해 정부예산 편성 지침상의 인건비 인상률 준수 여부를 평가하는 인건비 인상률 관리 노력 등을 추가하였다.

성과관리 지표는 1983년 심사분석 개념으로 도입되었으며, 1985년부터 내부평가 내실화 등 보다 구체적인 평가가 이루어졌다. 이후 2000년도부터 2006년도까지는 내부평가 지표의 합리성, 내부평가 시기의 적정성, 인센티브 지급제도 운영의 적정성, 평가결과의 비금전적 활용의 적정성, 성과측정 방법의 적정성에 대해 평가되었다. 이후 2008년부터는 성과관리 개념으로 전환되어 성과관리체계 및 평가지표, 성과관리체계의 공정한 운영, 성과평가 결과의 환류, 내부평가와 외부평가의 연계성에 대해 주로 평가되었다. 이에 따라 내부평가의 개념이 성과관리의 개념으로 전환되었으며, 단순한 평가관점에서 인센티브 체계와의 연계성으로 초점이 이동되었다.

노사관리는 노사관계 및 관리의 합리화 노력과 성과를 측정하는 지표로서 1995년부터 평가지표에 포함되었으며, 노사관계 기능의 적정성, 노사관계 제도의 적정성, 노조전임자의 적정운영, 노조지원제도의 적정성, 생산성향상을 위한 노사 공동 노력에 대해 평가하였다. 이후 이명박정부에서는 보다 구체적인 노사관리에 초점을 맞추어 노사관계 선진화 전략, 커뮤니케이션 체계 구축, 노사 공동프로그램, 단체협약체결, 노사관계 선진화 등에 대해 평가하였다. 2011년부터는 노사관계 합리화 및 노사협력 성과와 노사협의회의 효율적 운영과 성과에 대해 평가하고 있다.

업무효율성 제고는 노동생산성, 자본생산성, 부가가치율 등으로 평가하는데, 주된 평가지표는 노동생산성과 자본생산성을 들 수 있다. 자본생산성은 1984년까지는 공공이익률로 평가되었으며, 이후 2007년까지는 경영고정자본생산으로 관리되었다. 이후 2008년부터 자본생산성으로 지표명이 변경되었으며, 총자산 대비 부가가치로 단순화되어 기관의 차별성과 개별적 특성을 최소화시키는 방향으로 변화되었다. 한편, 노동생산성은 1997년부터 운영되었으며, 평균인원 대비 공공이익의 산식에 따라 평균인원 대비 부가가치나 공공이익의 수준을 평가하여 종업원 개인별 생산성 제고와 업무효율성 제고에 초점을 맞추어 평가하고 있다.

재무예산성과 지표는 2009년부터 각 기관의 경영상황과 주요사업 특수성을 고려하여 개별적으로 설정하여 평가되고 있다. 이는 공운법 제정 이후 공공기관 경영평가가 통합되면서 공기업과 준정부기관의 차이점을 반영한 측면도 있으며, 일부 공기업의 과도한 부채에 대한 사회적 우려에 대응하기 위한 노력에 따른 것이라 할 수 있다. 즉, 모든 공공기관의 재무관리 노력을 같은 기준으로 평가하고 관리하기에는 한계가 있으므로 개별적인 상황을 고려하여 특별한 관리 노력을 주문하는 것이다. 이에 따라 현행 경영평가제도에서는 영업이익률, 이사보상비율, 총자산회전율, 부채감축달성도, 부채비율, 자기자본이익률, 자기자본비율, 금융비용, EBITDA 대 매출액금융비용, 중장기재무관리계획 이행실적 등의 지표가 운영되고 있으며, 개별 공기업의 특성에 따라 차별적으로 적용되고 있다.

#### 4. 평가방법

계량지표는 개별지표의 특성에 따라 기관별 편람에서 별도로 정한 경

우를 제외하고는 목표부여(편차) 방법의 적용을 원칙으로 한다. 다만, 기관이 설립된 지 3년 미만이거나 평가연도에 자료의 불연속이 발생하는 등 불가피한 경우에 한해 다른 평가방법을 적용할 수 있다. 계량지표의 질적 수준 제고를 위하여 개별 지표별로 지표의 대표성과 산식의 적정성 등 난이도 평가를 실시한다. 난이도 평가는 각 지표의 등급을 2등급(우수, 양호)으로 부여하고 양호지표에 적용될 보정계수는 1.0~0.9 사이에서 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 확정한다.

<표 2-7> 계량지표 평가방법

평가방법	평가방법 개요	비고 (적용대상 등)
목표부여 (편차)	해당연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최고·최저목표는 5년간 표준편차를 활용하여 설정	평가대상 실적치가 5년 이상 축적되고 신뢰할 만한 경우
목표부여	해당연도 실적과 최저목표의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최저목표와 최고목표는 기준치에 일정비율을 감산하여 설정	평가대상 실적치가 3년 미만인 경우 또는 5년 이하 실적치가 있으나 신뢰하기 곤란한 경우
글로벌 실적비교	글로벌 우수기업의 실적치, 세계적 수준 등과의 격차, 비중 등을 활용하여 최고목표와 최저목표를 설정하되, 목표부여(편차) 방법 등을 적용	글로벌 우수기업의 실적과 직접 비교하는 지표, 국제공인 기관의 평가·인증 기준의 성과지표 또는 이를 활용한 지표 등
중장기 목표부여	주무부처 중장기계획 또는 선진국 수준 등을 활용하여 최종 목표를 설정하되, 연도별 목표는 사업수행기간과 최종목표를 활용하여 단위목표를 산출하고 목표부여 방법 등을 준용하여 설정	주무부처 중기계획 등을 통해 관리되고 있거나 선진국 대비 하위수준인 공공서비스 등의 신속한 개선이 필요한 경우
목표대 실적	편람에 목표수치를 제시하고 그 달성여부를 평가	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우
β분포	최상·최하·직전년도 실적치를 감안, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률 범위 내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 5년~10년 이하로 축적되고 신뢰할 만한 경우
추세치	회귀분석을 활용, 표준치와 표준편차 산정, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률 범위에 있는지 평가	평가대상 실적치가 10년 이상 축적되고 신뢰할 수 있는 경우

(\* 기획재정부, 2014)

비계량지표에 대해서는 각 지표별 세부평가내용 전체를 대상으로 전반적인 운영실적과 전년대비 개선도를 고려하여 등급을 부여한다. 다만, 지표별 세부평가항목 중 일부항목에 대해 외부기관 등에서 도덕적 해이 사례로 지속적으로 지적되었음에도 불구하고 기관의 개선노력이 극히 미흡하거나, 중대한 도덕적 해이 사례인 경우에는 해당지표를 최하위 등급으로 평가할 수 있다. 비계량지표는 C등급(보통)을 기준으로 5개 등급(A~E)으로 구분하고, 각각의 기본등급보다 우수한 성과를 낸 경우 +점수를 부여하여 9등급으로 평가한다. 등급별 평점은 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 비계량지표의 등급 설정과 평점

등급	E0	E+	D0	D+	C	B0	B+	A0	A+
평점	20	30	40	50	60	70	80	90	100

(\* 기획재정부, 2014)

또한 공기업·준정부기관 경영평가가 도입되면서부터 비계량지표에 대해서는 ADL(Approach, Deployment, Learning) 관점을 중시하여 평가가 이루어졌으며, 특히 전략개발 프로세스를 중시한 것이 이전과의 차이점이라고 할 수 있다. 전략개발 과정의 고도화에 초점을 맞춘 노력으로서 전략경영의 프레임워크를 단순화시키려는 시도도 동시에 진행되었다. ADL은 <표 2-9>의 3가지 관점을 기준으로 하여 지표별 세부평가내용에 따라 각각 평가한다.

<표 2-9> ADL 평가 관점

평가 관점	정의	주안점	세부내용
관리 방법	평가지표 관리를 위한 제도, 계획, 프로세스, 관리 기법 등의 방법	-지표관리방법 -방법사용의 이유 -방법의 체계성·효과성	-평가지표 관리방법은 무엇인가? -해당 관리방법 사용 이유는?(여건분석) -사용된 지표 관리방법이 체계적이며 효과적인가?
실행 방법	지표 관리방법의 적용 범위, 깊이 및 적용 일관성	-방법 실행의 타당성 -방법 적용의 범위 -방법 적용의 깊이 -방법 적용의 일관성	-지표관리방법이 경영환경의 변화를 반영 하여 실행되고 있는가? -지표관리방법이 적용되는 범위는? -관리방법이 실행되는 수준은? -관리방법이 조직(경영)에서 일관되게 적용되는가? 관리방법 정착의 정도는?
학습과 혁신	평가와 개선활동, 성과공유 및 조직 학습	-평가와 개선 시스템 -성과의 공유 및 이를 통한 조직학습	-지표관리방법에 대한 평가체계가 갖추 어져 있는가? -평가체계를 통한 개선활동이 이루어지 는가? -개선혁신 성과가 조직내(다른 업무, 영역, 프로세스)에서 어느 정도 공유되는가? -성과의 공유를 통한 조직학습이 일어 나고 있는가?

(\* 기획재정부, 2008)

## 5. 평가결과의 환류

기획재정부장관은 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 경영평가를 종료하고, 그 결과를 대통령과 국회에 보고하여야 한다. 기획재정부장관은 경영평가 결과 경영실적이 부진한 기관에 대해서는 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다. 아울러 경영평가 결과

인건비가 과다하게 편성되어 있거나 경영지침을 위반하여 경영부실을 초래한 기관에 대해서는 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보와 경영개선을 위해 필요한 인사 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요구할 수 있다. 이와 함께 기획재정부장관은 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 평가결과에 따른 인사 또는 예산상의 조치에 대한 건의 및 요구, 성과급 지급률 결정 등의 후속조치를 할 수 있다.

공운법에 따른 경영평가가 이전의 정부투자기관 경영평가 및 정부산하 기관 경영평가와 다른 점은 허위실적 보고 등에 대한 조치가 강화되었고, 경영평가단의 구성에 관한 근거를 명확히 하였다는 것이다. 기존에는 경영실적보고서의 작성 및 제출 의무만 부과하고 있었고, 허위 실적보고서 작성, 허위 실적보고서에 근거한 성과급 과다지급, 인건비 과다편성과 경영지침 위반 등에 대한 제재근거가 명확하지 않았다. 이러한 점을 보완하기 위해 2009년 4월 1일 공운법 개정을 통해 경영실적보고서와 그 첨부서류를 제출하지 않거나 거짓으로 작성·제출한 경우 등에 대해서는 성과급을 의무적으로 수정하도록 하고, 반드시 인사상 조치를 취하도록 하였다. 또한 인건비 과다편성 및 인사·예산 등에 대한 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 경우에는 인사 또는 예산상의 조치를 취하도록 규정하였다. 이 경우 기획재정부장관은 감사 또는 감사위원회의 상임감사위원이 관련 직무를 이행하지 않았거나 게을리 하였다면 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 감사 또는 상임감사위원의 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.

## 제 3 장 이론적 논의와 선행연구의 검토

### 제 1 절 이론적 논의

#### 1. 공공기관의 비효율성에 대한 이론적 논의

공공기관 경영평가의 이론적 논거는 공공부문의 비효율성에서 찾을 수 있다. 신제도주의 이론에서는 공공부문의 운영과정에서 발생하는 비효율성을 재산권 문제, 주인-대리인 이론, X-비효율성 등의 개념으로 설명하고 있다.

공공기관은 그 재산권, 소유권 및 소유주체가 명확하지 않기 때문에 ‘주인 없는 기업’ 또는 ‘주인 없는 대리인(an agent without a principal)’이라고 불린다. 물론 법적 측면에서 살펴보면 공공기관의 최종 소유권자는 일반국민이라고 할 수 있지만, 국민들이 소유하고 있는 재산권, 즉 공적 소유권은 사진의 뭉을 매각하거나 거래할 수 있는 것이 아니다(곽채기, 1994:37-38). 즉, 공공기관의 소유권은 민간기업에 비해 상대적으로 약화되어 있다고 할 수 있다. 이에 따라 공공기관 관리자들은 소속 공공기관의 경영효율을 높여 재산의 가치를 증식시키고, 이를 적절하게 유지·관리하려는 동기와 유인이 부족하다고 할 수 있다. 더욱이 공공기관 경영자나 종사자들은 자기이익 추구의 수단으로서 공기업을 활용하기도 한다. 아울러 공공기관의 종국적인 주인의 대리인으로서 정부나 정치인은 국민을 위해 공공기관을 투명하고 효율적으로 관리·감독하기 보다는 자신의 지대추구 수단으로 공기업을 활용하기도 한다. 따라서 이러한 공공기관의

특성을 고려한다면 재산권에 기초한 평가와 보상체계를 대체할 수 있는 관료적 규제와 감독 장치 도입이 필요하다. 이를 위해 공공기관에 대해서는 정부부처에 관리·감독 기능이 부여되어 있고, 입법부를 비롯한 정치인에게는 공공기관에 대한 감시 권한이 부여되어 있다.

주인-대리인 이론에 따르면 공공기관의 경영자는 전형적인 대리인이라고 할 수 있다. 즉, 정부를 일차적 주인이라고 한다면 공공기관의 경영자는 대리인으로서의 지위를 갖는다. 그런데 공공기관의 경우에는 일차적 주인인 정부에 대한 궁극적인 주인으로서 일반국민이 존재하고, 다시 일반국민과 정부를 매개하는 정치인이 존재하고 있다. 따라서 공공기관은 일반국민-정치인-공무원-공공기관 경영자 및 종사자로 이어지는 다단계 계층 구조를 이루는 복대리인 관계를 형성하고 있다. 이러한 복대리인 관계로 인해 주인과 대리인 사이의 정보의 비대칭성이 크고, 공공기관 경영자와 종사자들에 대한 감독과 통제가 실효적으로 이루어지지 못함으로써 ‘도덕적 해이(moral hazard)’ 문제가 폭 넓게 존재할 수밖에 없다. 도덕적 해이 형태의 대리인 문제는 자유 재량적 행동에 의한 자기목적 추구, 지대추구(rent seeking), 위험 회피적 행동 등으로 나타난다(곽채기, 2003).

X-비효율성 개념을 처음으로 제시한 뢰벤슈타인(Leibenstein)은 기업이 항상 최소비용과 이윤극대화를 추구한다는 배분적 효율성 가정에 대해 비판적 관점을 토대로 하여, 대부분의 기업들은 비용최소화를 추구하지 않고 있음에 주목하였다. 뢰벤슈타인은 기업이 비용을 최소화하기 위한 최선의 동기유발 수준에 미달하는 경향으로 인하여 초래되는 배분적 비효율성을 이른바 ‘X-비효율성’이라고 정의하였다. 이를 공공기관에 적용



하면 공공기관은 일반적으로 독점적인 지위를 유지하는 유리한 여건에 있고, 경영자와 종사자들의 무사안일한 근무태도, 위험 회피적 행동 등에 기인하여 비용 최소화의 수준을 달성·유지하지 못하는 것이라고 할 수 있다(곽채기, 2003).

이상의 재산권 이론, 주인-대리인 이론, X-비효율성 이론 등을 통해 공공기관의 비효율성이 구조적인 문제로 인식되면서, 이러한 비효율성을 통제하기 위한 제도적 장치로서 공공기관 경영평가제도가 도입·시행되었다.

## 2. 공공기관 성과평가제도에 대한 이론적 논의

공공기관에 대한 경영평가제도는 보다 질 좋은 공공서비스와 행정을 위한 1980년대의 신공공관리론(New Public Management)에 따른 행정과 정부부문 개혁 논의에 따라 확산되었으며, 공공부문 성과관리체계의 핵심 수단으로 발전해 오고 있다(공병천, 2007). 신공공관리론은 정부 등 공공 부문에 민간기업에서 채택하고 있는 성과주의 원칙, 시장원리에 입각한 통제와 관리기법의 적용을 지향한다(권오돈, 2001). 즉, 공공부문에서의 신관리주의적 현상의 하나로 서비스 전달 기능의 분리, 비용절감의 강조, 운영효율성의 평가, 성과 중심주의를 강조하고 있다. 여기서 효율성이란 성과평가에 관한 것이며, 이 때 성과평가는 대체적으로 조직과 그 구성원이 공공서비스의 생산 및 제공을 위해 수행하는 업무, 정책 및 활동 등의 현황 또는 정도를 의미한다(박중훈, 1999; 오영균·정현미, 2003).

공공기관에 대한 성과관리의 수단으로서 우리나라에서는 공공기관 경영 평가가제도가 도입되어 운영되고 있다. 각 시기별로 경영평가제도의 명

청은 정부투자기관 경영평가, 정부산하기관 경영평가, 공기업·준정부기관 경영평가 등으로 다르지만, 공공기관의 효율성과 책임성을 증진시키고, 성과중심주의를 확산시키기 위한 경영평가는 지속적으로 이루어지고 있으며, 평가방법도 지속적으로 학습되면서 수정·발전되어 왔다. 특히 공공기관에 대한 사전적 통제가 공기업의 효율성을 높이고, 성과중심주의를 확산시키는 데에 한계가 있다고 판단하여 1984년 정부투자기관에 대한 경영평가가 도입된 이래 2005년도에는 정부산하기관을 경영평가대상으로 포함시켜 대부분의 공공기관에 대해 통합적이고 일관된 경영평가제도를 적용하고 있다(조택, 2008).

앞서 살펴본 바와 같이 경영평가제도는 재산권 이론, 주인-대리인 이론, X-비효율성 이론 등을 통해 제기되고 있는 공공기관의 비효율성을 통제하고 경영혁신을 통한 효율성 제고를 위한 수단으로 도입되었다. 공공기관 통제의 핵심은 경영효율성을 극대화하고, 성과에 대한 책임성을 확보하는데 있다. 이러한 측면에서 경영평가를 통한 사후적 성과 책임의 확보는 보다 효과적이고 효율적인 공공기관 성과관리를 가능하게 할 것으로 기대되었다. 이는 경영평가를 통해 공공기관 경영에 경쟁과 성과원리를 도입하여 조직학습을 강화하고, 경영 자율성을 확대하여 기업가 정신과 창의성을 강화함으로써 보다 질 좋은 공공서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 이에 경영평가제도는 공공기관 경영관리의 핵심적인 수단이면서 새로운 정부-공공기관 관계의 대안으로서 다음과 같은 역할을 수행할 것으로 기대되고 있다(박석희, 2007).

첫째, 경영평가제도는 탄력적인 경영목표 설정 및 인센티브 제공을 통해 공공기관의 자기목적 추구, 위험 회피적 행동, 동기유발 요인의 상실 등의

문제를 최소화 할 수 있는 제도적 기반이다. 특히 시장에서의 경쟁이 존재하지 않는 대부분의 공공기관 환경을 고려할 때, 환경변화에 탄력적으로 대응하고, 경영효율성을 높이기 위해서는 경영목표의 적절한 수정과 생산성 향상을 위한 간접적인 경쟁압력의 작동이 중요하다. 이러한 측면에서 경영평가제도는 경영 자율성을 보장하면서도 매년 평가지표의 개선과 수정을 통해 경영환경 변화에 따라 경영목표를 탄력적으로 변화시키도록 압력작용을 하며, 평가결과에 따라 인센티브를 차등 지급함으로써 공공기관 경영자와 종사자에 대한 동기부여 기능을 수행할 수 있다(박석희, 2007).

둘째, 경영평가제도를 통해 공공기관 간 또는 조직 구성원 간 직·간접적인 경쟁 환경을 조성하여 공공부문에 경쟁원리와 성과중심의 경영원리를 도입할 수 있다. 공공기관의 도덕적 해이나 비효율성은 기관 내외부로부터 경쟁 압력이 없거나 결여되어 있기 때문이다. 따라서 공공기관 경영혁신을 통한 조직성과 제고를 위해서는 경쟁요소 또는 경쟁압력을 도입하여 공공기관 경영에 시장원리와 경쟁원리, 혁신적 기업가 정신을 주입할 필요가 있다. 이 과정에서 경영평가제도는 간접적으로 공공기관 간의 경쟁을 유도할 수 있는 한편, 잣대경쟁(yard stick competition) 기능을 발휘할 수 있다(곽채기, 2003:55, 박석희, 2007).

셋째, 경영평가제도는 공공기관의 경영 자율성을 보장함으로써 새로운 성과관리 제도와 성과중심주의 문화 정착에 기여할 수 있다. 공공기관 경영성과의 향상을 위해서는 창의성과 기업가 정신이 효과적으로 발휘될 수 있도록 합리적인 경영체제와 관리·감독체제를 갖추어야 한다. 이를 위해서는 정부의 사전적 개입과 통제는 최소한으로 제한하는 대신 각 공

공기관별로 경영목표를 구체적으로 부여한 후 사후적인 성과에 대한 책임을 엄격히 확보하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 공공기관 경영평가는 경영 자율성을 부여하되, 경영성과에 대한 사후적 통제를 강화함으로써 공공기관에 대한 정부의 개입을 최소화할 수 있고, 새로운 성과관리 제도의 정착에 기여할 수 있다(오연천, 1996; 박석희, 2007).

끝으로 경영평가 결과를 통해 확보한 다양한 정보들은 경영상 비효율성에 대한 진단과 시정에 활용됨으로써 공공기관의 자발적인 문제해결에 대한 유인을 확대시킬 수 있다. 또한 경영평가제도는 종결장치가 부재한 공공기관 운영의 한계를 보완하는 제도적 장치로서 기능할 수 있다. 즉, 경영평가가 사실상 경영진단으로서의 역할을 수행함으로써 평가를 통해 확보한 다양한 정보를 활용하여 경영전략과 경영목표를 시정·개선할 수 있고, 이를 통해 공공기관 경영의 대안을 제시하는데 기여할 수 있다. 따라서 이와 같은 진단결과들이 실질적인 경영혁신으로 이어지도록 하기 위해서는 효과적인 평가활용체계의 정립이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다(박석희, 2007).

이와 같은 기대효과가 제대로 달성되기 위해서는 공공기관 경영평가제도가 적절히 설계되어야 할 것이다. 경영평가제도가 공공기관의 경영효율성을 제고하기 위해서는 공정한 경쟁 환경을 조성할 수 있는 평가시스템을 갖추어야 하며, 공공기관에게 올바른 경영방향과 적절한 수준의 경영목표를 제시할 수 있는 평가지표체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 평가지표를 체계적으로 정비할 필요가 있다. 지표영역과 전략적 성과관리 간의 연계성을 강화할 수 있는 적절한 평가체계가 중요하다(박석희, 2007).

### 3. 국내외 평가 모형<sup>18)</sup>

#### (1) 말콤 볼드리지 모형

미국 경제가 지난 1980년대 최악의 부진을 딛고 일어나 1990년대부터 새로운 성장을 구가하게 된 데에는 여러 가지 이유가 있겠으나 말콤 볼드리지 국가품질상(Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA, 이하 ‘MB상’이라 함)이 결정적인 역할을 했다고 평가되기도 한다. 1980년대 후반 일본의 경제 및 상품경쟁력이 최고의 경쟁력을 구가하고 있었던 반면 미국은 최악의 경제적 위기에 처해 있었다. 미국의 학계, 산업계 및 정부 지도자들은 일본의 경쟁력에 대해 다방면에 걸쳐 검토한 결과 일본의 경쟁력의 원천이 품질에 있음을 깨닫고 미국에서도 일본의 데밍상과 같은 국가적 차원의 품질상이 필요하다고 판단하여 1987년 8월 20일 말콤 볼드리지 국가품질개선법에 따라 MB상이 제정되었다(서울 Q&I, 1999).

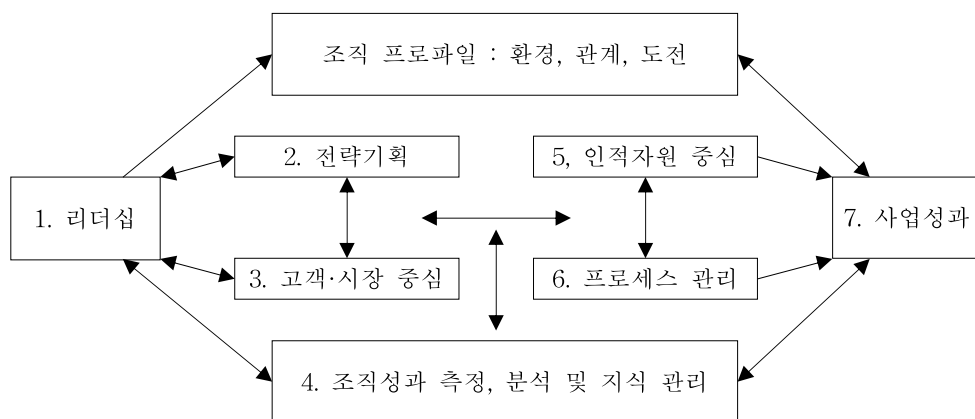
근본적으로 이 상이 지향하는 것은 시스템적 경영방식과 탁월한 경영성과(Business Excellence)이다. 이와 함께 MB상 수상업체들의 우수사례 또한 주요한 성과물이다. 오늘날 MB상은 경영품질의 공인된 세계기준이며, 최고의 경영시스템 평가모델로 인정받고 있다(차정현·김수옥, 2006). 말콤 볼드리지 평가모형은 조직의 성과관리에 대한 통합적 접근을 통하여 조직의 자가진단도구, 미국의 경쟁력 향상에 기여하며 다음과 같은 목적을 달성하도록 설계되어 있다. 첫째, 고객·이해관계자에게 보다 개선된 가치를 제공해 줌으로써 조직의 생존 가능성을 높여준다. 둘째, 기업의 전반적인 성과와 능력을 향상시킨다. 셋째, 조직과 개인의 학습을 촉진한다.

---

18) 공공기관의 경영지표 개편안에 관한 연구(조택, 2007)를 재구성, 인용

이러한 목적을 달성하기 위한 평가기준은 고객위주, 리더십, 미래지향성, 혁신관리 등 핵심가치를 기반으로 하고 있으며 그림 3-1과 같이 7가지 평가영역으로 나누어 1,000점 만점으로 평가하고 있다. 각 영역은 두 개의 지표로, 각 지표는 다시 2~3가지의 세부평가내용으로 구성되어 있다. 그림 3-1에 도시되어 있는 말콤 볼드리지 평가모형의 논리적 구조를 살펴보면 다음과 같다(서울 Q&I 포럼, 1999). 첫째, 그림 3-1의 맨 위에 있는 조직 프로파일은 조직이 당면하고 있는 환경, 중요한 조직적 관계, 경쟁 환경 및 전략적 도전 등을 분석하여 조직의 성과에 영향을 미치는 내·외부 요인들을 체계적으로 파악할 수 있게 해 준다. 둘째, 시스템(영역 1, 2, 3 및 5, 6, 7)으로서 그림 3-1의 중앙에 있는 6가지 영역을 가리키는데, 조직, 운영, 성과 간의 유기적인 관계를 나타내는 것이다. 왼쪽에 있는 리더십, 전략계획, 고객 및 시장중시의 3가지 범주는 리더십 3요소로서 전략과 고객에 초점을 맞춘 리더십의 중요성을 강조하는 평가기준이다. 또한 우측에 있는 인적자원 중시, 프로세스 관리, 사업성과는 성과 3요소라고 하는데 이는 기업의 구성원들과 핵심 프로세스가 기업성과를 얻기 위한 업무가 진행되도록 하는 중요한 요소이기 때문이다.

<그림 3-1> 말콤 볼드리지 평가기준의 구조



기업의 모든 활동은 사업성과를 지향한다. 중앙의 큰 화살표는 리더십 3요소와 성과 3요소를 이어주는 기업의 성공을 위한 핵심적 연결고리이다. 더욱이 이 화살표는 조직을 움직이는 추진 원동력이라고 할 수 있는 리더십과 최종 목적이라고 할 수 있는 사업성과 간의 핵심적 관계를 나타낸다. 다시 말해 개선과 향상을 이루기 위해서는 리더십이 사업성과를 항상 주시하고 있어야 하는 것이다. 아래쪽에 있는 조직성과 측정, 분석 및 지식 관리(영역 4)는 기업성과와 경쟁력을 높이고 기업을 효과적으로 관리하고 사실에 근거한 관리시스템을 구축하는 데에 핵심적인 역할을 한다. 또한 성과관리시스템 구축을 위한 토대가 된다.

말콤 볼드리지 평가지표의 체계는 7개 부문으로 구성되어 있다. 첫째, 리더십(leadership) 영역(120점)에서는 조직의 고위관리자들이 조직을 어떻게 운영하고 있는지와 지역사회에 있어서 조직의 거버넌스 역할의 정도를 평가한다. 이 영역은 두 가지 지표로 구성되어 있다. 고위리더십(senior leadership) 지표에는 70점이 배정되어 있으며 이는 다시 비전·가치와 커뮤니케이션·조직의 성과 등 두 가지 세부평가내용으로 구성되어 있다. 거버넌스와 사회적 책임 지표에는 50점이 배정되어 있으며 이는 다시 조직 거버넌스, 법적·윤리적 행태, 지역사회 지원 등 세 가지 세부평가내용으로 구성되어 있다. 둘째, 전략기획(strategic planning) 영역(85점)에서는 조직이 전략적 목표와 실행계획을 어떻게 설정했으며 이를 어떻게 전개하며 상황변화에 어떻게 대응하며 진행상황을 어떻게 측정하고 있는가에 대하여 평가한다. 이 영역도 두 가지 지표로 구성되어 있다. 전략개발(strategic development) 지표에는 40점이 배정되어 있으며 이는 다시 전략개발 과정과 전략목표 등 두 가지 세부평가내용으로 구성되어 있다. 전략전개(strategic deployment) 지표에는 45점이 배정되어 있으며 이는 다시

실천계획 개발 및 전개와 성과추정 등 두 가지 세부평가 내용으로 구성되어 있다. 셋째, 고객 및 시장 중심(customer and market focus) 영역(85점)에서는 조직이 고객 및 시장의 요구 조건, 수요, 기대, 선호도 등을 어떻게 확인하고 만족시키는가를 평가한다. 이 영역도 두 가지 지표로 구성되어 있다. 고객 및 시장지식(customer and market knowledge) 지표에는 40점이 배정되어 있다. 고객관계 및 만족(customer relation and satisfaction) 지표에는 45점이 배정되어 있으며 이는 다시 고객관계 형성 및 고객만족 결정 등 두 가지 세부평가내용으로 구성되어 있다. 넷째, 측정·분석 및 지식관리(measurement, analysis and knowledge management) 영역(90점)에서는 조직과 관련된 자료, 정보, 지적 자산을 어떻게 선별·수집·분석·관리하고 개선하고 있는지를 평가한다. 이 영역도 두 가지 지표로 구성되어 있다. 측정·분석 및 조직성과의 향상(measurement, analysis and improvement of organizational performance) 지표에는 45점이 배정되어 있으며 이는 다시 성과측정과 성과분석·검토·향상 등 두 가지 세부평가 내용으로 구성되어 있다. 정보·정보기술·지식의 관리(management of information, information technology and knowledge) 지표에는 45점이 배정되어 있으며 이는 다시 정보자원관리와 자료·정보·지식관리 등 두 가지 세부평가내용으로 구성되어 있다. 다섯째, 인적 자원 중심(workforce focus) 영역(85점)에서는 조직의 전반적인 목적, 전략, 실행 계획을 달성할 수 있도록 직원들의 잠재능력을 개발하는 업무시스템, 교육 훈련체계, 동기부여체계 등을 평가한다. 이 영역도 두 가지 지표로 구성되어 있다. 업무몰입도(workforce engagement) 지표에는 45점이 배정되어 있으며 이는 다시 인적 자원 강화, 인적 자원 및 리더발전, 업무몰입도 측정 등 세 가지 세부평가내용으로 구성되어 있다. 업무환경(workforce environment) 지표에는 40점이 배정되어 있으며 이는 다시 능력 및 역량,



근무환경(climate) 등 두 가지 세부평가내용으로 구성되어 있다. 여섯째, 프로세스관리(process management) 영역(85점)에서는 조직이 보다 나은 성과를 얻기 위하여 어떻게 주요 프로세스를 설계, 실행, 관리, 향상시키고 있는가를 평가한다. 이 영역도 두 가지 지표로 구성되어 있다. 업무체계 설계(work systems design) 지표에는 35점이 배정되어 있으며 이는 다시 핵심경쟁력, 업무과정설계, 비상대비 등 세 가지 세부평가내용으로 구성되어 있다. 프로세스관리 및 개선(work process management and improvement) 지표에는 50점이 배정되어 있으며 이는 다시 프로세스 관리, 프로세스개선 등 두 가지 세부평가내용으로 구성되어 있다. 일곱째, 성과(results) 영역(450점). 이 영역은 1000점 만점에 450점으로서 가장 비중이 크며 6개의 지표로 구성되어 있다. 제품·서비스 성과(product and service outcomes) 100점, 고객지향 성과(customer focused outcomes) 70점, 재무·시장성과(financial and market outcomes) 70점, 인적 자원 지향성과(workforce-focused outcomes) 70점, 프로세스 효과성 성과(process effectiveness outcomes) 70점, 리더십 성과(leadership outcomes) 70점 등 이다.

말콤 볼드리지 모형의 특징 중의 하나는 지표의 평가방법이다. 각 지표의 평가방법은 다음과 같다. 우선 성과를 제외한 6가지 평가영역은 과정에 초점을 두어 평가한다. 각각의 지표별로 접근방법(approach), 접근방법의 전개 또는 집행(deployment), 학습(learning)과 통합(integration)의 네 국면으로 나누어 각각 점수를 부여하고 이를 합산하여 지표별 점수를 산출한다. 접근방법은 지표에서 요구되고 있는 바를 달성하기 위해 사용되는 방법의 효과성, 적합성, 체계성 등을 의미한다. 접근방법의 전개 또는 집행은 접근방법의 적용에 있어서의 일관성·타당성의 정도, 적용대상의

범위 등을 의미한다. 학습은 평가와 개선을 통한 접근방법의 향상 등을 의미한다. 통합은 접근방법과 조직과의 정합성, 전략·정보·자원·성과 등의 조화 정도를 의미한다. 이 네 가지 국면간의 비중은 미리 정해져 있지 않으며 평가자의 판단에 따라 또 지표의 특성에 따라 달라질 수 있다. 성과 영역은 성과달성의 수준, 성과향상의 변화추세나 방향, 경쟁사와의 비교, 고객·시장 등과의 연계 정도 등의 국면으로 나누어 평가한다. 이 각각의 국면에 대해 상세한 채점 가이드라인을 만들어 0점부터 100점 사이를 6개 구간으로 나누어 점수를 부여하고 있다. 평가과정에 참여할 심사위원(examiner)들은 별도의 심사위원 훈련과정에 참여하도록 하여 평가의 전문성을 높이려 하고 있다.

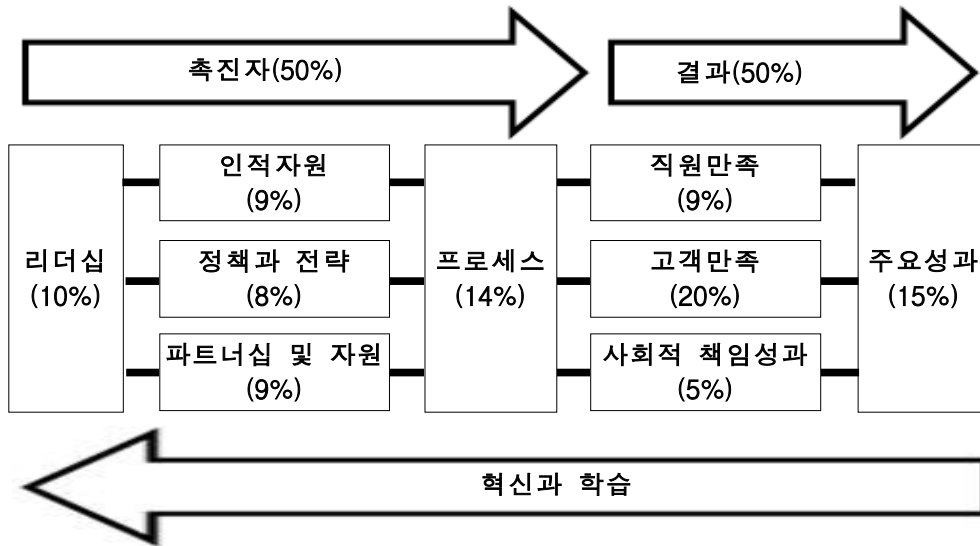
평가과정은 3단계로 나누어 진행된다. 1단계인 독립심사에서는 각 기업별로 5명 이상의 심사위원들이 상호 독립적으로 서류심사를 진행한다. 서류심사 결과를 취합하여 다음 단계의 심사 대상 기업을 선정하고 1단계 평가에서 종료되는 기업에 대해서는 피드백 리포트를 작성하여 통보한다. 2단계 평가인 합의심사에서는 약 6명의 심사위원이 하나의 팀이 되어 해당 기업의 강점과 약점, 평가항목별 점수, 현장방문심사 업체 선정 등에 관하여 팀별로 합의결론을 도출한다. 역시 2단계 평가에서 종료되는 기업에 대해서는 피드백 리포트를 작성하여 통보한다. 3단계 평가인 현장 방문심사에서는 4~8명의 심사위원들이 해당 기업을 방문하여 제출서류만으로는 확인하기 어렵고, 불명확한 사항들을 점검하고 제출서류에 기재된 정보들이 사실과 다름이 없는지 확인한다.

## (2) 유럽품질평가 모형

유럽품질관리재단(European Foundation for Quality Management)에서는 유럽품질상(EQA: European Quality Award)을 제정하여 전략적 품질관리를 강화하고 있다. 특히 영국의 넥스트 스텝스 기관(Next Steps Agencies)들은 수행하는 업무가 서로 달라 그 결과에 대한 상호 비교평가가 곤란하다는 문제를 고려하여 사업영역과 관계없이 공공 및 민간 부문에 모두 적용될 수 있는 공통기준(standards)을 응용하여 평가하고 있다. 이를 위하여 영국품질협회(BQF: British Quality Foundation)는 그림 3-2과 같이 EQA의 모형에 따른 업무수월성 모형(BEM: Business Excellence Model)을 활용하고 있다.

유럽품질상은 업무촉진 부문(enablers, 50%)과 업무결과 부문(results, 50%)으로 구분한다. 업무촉진 부문은 업무의 성공을 이끌어내는 환경과 투입 및 프로세스 측면에서 리더십(10%), 인적 자원(9%), 정책과 전략(8%), 파트너십 및 자원(9%), 프로세스(14%) 요소로 구성되어 있다. 업무결과 부문은 고객만족도 비율이 20%로서 가장 높고, 직원성과 9%, 사회적 책임성과 6%, 주요성과 15%로 구성되어 있다. 공공부문의 특성을 고려할 때, 고객만족도는 업무성으로 이해될 수 있다. 유럽 품질평가모형은 지표의 체계와 가중치 측면에서 말콤 볼드리지 모형과 상당히 유사한 구조를 띠고 있다.

<그림 3-2> 유럽품질평가 모형



### (3) 국가품질상(KNQA: Korea National Quality Award)

우리나라는 일본의 데밍상을 모방하여 1975년부터 국가적 품질포상 제도를 운영하고 있다. 1994년부터는 국가품질경영상을 수상한 기업 중에서 국가품질대상을 수여하고 있으며 삼성전자가 최초의 수상자가 되었다. 국가품질상(KNQA: Korea National Quality Award)은 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제6조<sup>19)</sup> 및 같은 법 시행령 제5조에 따라 매년 산업통상자원부 및 한국표준협회가 주관하고 있으며, ‘국가품질대상’ 및 ‘국가품질경영상’ 등 2개의 종합상(賞)과 생산혁신상, 설비혁신상, 6시그마혁신상, 고객만족, 녹색경영, 인재개발, 명품창출, 품질경쟁력혁신, 지속가능경영

19) 제6조(품질경영우수기업 등) 정부는 품질경영을 통하여 품질향상, 원가절감, 생산성향상 및 서비스품질개선에 현저한 성과를 거둔 기업등과 생산현장의 소집단 또는 개인을 대통령령으로 정하는 바에 따라 품질경영우수기업, 서비스품질우수기업 등으로 선정하여 포상하거나 필요한 지원을 할 수 있다.

등 9개 전문분야의 ‘국가품질혁신상’을 수여하고 있다. ‘국가품질대상’과 ‘국가품질경영상’의 세부분야는 제조업 대기업, 제조업 중견기업, 제조업 중소기업, 공공, 서비스, 의료, 교육 등 7개 분야로 구분하며, 수상자는 기업 등 단체로 한정된다. 또한 ‘국가품질대상’은 ‘국가품질경영상’의 수상단체에 한정하여 수여한다. ‘국가품질대상’과 ‘국가품질경영상’의 평가기준은 리더십, 전략기획, 고객과 시장 중시, 정보와 분석, 인적자원 중시, 프로세스 관리, 경영성과 등 총 7개 부문의 22개 항목으로 구성되어 각 항목별로 A부터 E까지 5단계로 평점을 부여하고 있으며 그 세부내역과 지표별 가중치는 <표 3-1>과 같다. 표에서 보는 바와 같이 국가품질대상의 평가기준 및 배점도 MB상과 거의 같다.

<표 3-1> 국가품질대상 및 국가품질경영상의 평가기준

심사항목	가중치	심사항목	가중치
I. 리더십	110	V. 인적자원 중시	85
1. 경영진의 리더십	60	1. 업무 시스템	35
2. 사회적 책임	50	2. 교육훈련과 동기부여	25
		3. 종업원 복지와 만족	25
II. 전략 기획	85	VI. 프로세스 관리	100
1. 전략의 개발	40	1. 제품·서비스 개발 프로세스	25
2. 전략의 전개	45	2. 생산·인도 프로세스	30
		3. 지원 프로세스	20
III. 고객과 시장 중시	85	4. 구매·협력업체 프로세스	15
1. 고객과 시장 정보	40	5. 자주개선활동	10
2. 고객관계와 고객만족	45	VII. 경영성과	450
IV. 정보와 분석	85	1. 고객만족 성과	100
1. 성과정보의 수집과 측정	25	2. 재무와 마케팅 성과	120
2. 성과정보의 분석 및 활용	25	3. 인적자원 성과	80
3. 정보와 지식경영	35	4. 프로세스 운영 성과	110
		5. 조직특유의 성과	40
		계 : 22개 항목	1,000

#### 4. 평가지표에 대한 이론적 논의<sup>20)</sup>

평가지표의 요건 평가지표의 요건에 대해서는 주로 정부의 성과관리와 관련하여 많은 사람들이 여러 가지 관점에서 다양하게 표현하고 있다. 이를 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.

미국의 OMB(Office of Management and Budget)(2004)는 적절한 성과목표의 특징으로 다음과 같은 요건을 제시하고 있다. 첫 번째 요건은 양보다는 질이 중요하다는 것이다. 성과목표는 사업의 핵심 임무와 사업이 달성하고자 하는 결과 및 목적과 연계되어야 하며, 이를 위해서는 소수의 좋은 지표에 초점을 두어야 한다. 두 번째 요건은 예산의 결정이 중요하므로 성과목표 측정을 통해 예산의 결정에 도움을 줄 수 있는 각종 정보를 제공해야 한다는 것이다. 세 번째 요건은 평가지표는 평가자와 피평가자들이 이해할 수 있도록 명확하여야 하며 무엇을 측정하고자 하는지를 대내외적으로 공표되어야 한다는 것이다. 네 번째, 성과의 목표는 실행 가능한 수준에서 설정해야 한다. 그러나 실행 가능한 수준을 채택한다고 하더라도 성과목표 설정과정에서 발생할 수 있는 이해관계자의 저항을 회피해서는 안되며, 평가 자료의 확보가능성 등이 아닌 적절성 그 자체에 기초하여 성과목표를 설정하여야 한다. 다섯 번째, 기관간의 관할권 등에 집착하지 말고 정부기관과 사업 파트너들 간의 협력이 중요하다.

한편 평가지표가 본질적으로 갖추어야 할 요건으로 타당성, 신뢰성, 적시성, 비용성 및 통제가능성을 들고 있는 사람도 있다(Ammons, 1996,

---

20) 조택(2007). 「공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구」 중 평가지표의 요건 부분 편집·인용

이윤식 외, 2006에서 재인용). 타당성은 지표가 측정하고자 하는 대상을 정확하게 측정할 수 있어야 된다는 것이며 신뢰성은 각각 다른 사람들이 같은 측정지표를 가지고 측정한 경우 같은 결과가 도출될 수 있어야 하는 것을 의미한다. 적시성은 정책의 결정자와 관리자가 충분한 시간을 가지고 활용할 수 있도록 신속하게 자료가 수집되어야 한다는 것이며, 비용성은 측정결과를 활용함으로써 얻을 수 있는 이익과 측정비용을 비교하여, 이익이 측정비용을 초과하여야 함을 의미한다. 통제가능성은 성과를 측정한 결과를 토대로 잘못된 점은 반드시 통제할 수 있어야 한다는 것이다.

기본적으로 평가지표는 피평가 기관의 설립목적, 임무 및 사업과 관련되어 있어야 하고 사업의 임무와 우선순위의 가장 중요한 단면을 포착해야 하며, 이를 위한 평가기준의 요건으로서 객관성, 이해가능성, 신뢰성, 합리성, 비교가능성, 완전성, 논리성 등을 제시하는 경우도 있다(이윤식 외, 2006). 또한 정부업무성과 평가를 염두에 두고 성과지표의 기준으로 타당성, 신뢰성, 이해가능성, 적시성, 부작용 제어능력, 종합성, 비중복성, 자료수집비용에 대한 민감성, 통제가능성 등을 들고 있는 경우도 있다(이창기, 2005).

다른 한편으로 균형성과표(BSC)와 관련하여 이상적인 평가지표의 요건을 제시하기도 한다. 첫째, 평가지표는 사업내용을 정확하게 반영하여 일관된 신호(signal)를 제공하여야 한다. 둘째, 장단기 기업가치의 극대화에 기여하여야 한다. 셋째, 이를 위해서는 재무지표만으로는 평가의 목적을 충분히 달성할 수 없으므로 전략적 성과지표와 연계한 비재무적 목표도 함께 설정하여야 하며, 이러한 측면들을 고려한다면 균형성과표가 바람직하다는 것이다. 더 나아가 평가지표의 정확성과 단순성 간에는 상충관

계가 있다는 점도 지적하고 있다. 평가지표의 지향을 이해하고 이를 일상적인 경영활동에 반영되도록 하기 위해서는 평가지표 자체가 쉽게 이해되고 평가결과에 대한 예측가능성이 높아야 한다는 것이다. 반면 지표가 단순할수록 경영실적을 정확하게 평가하는 능력은 낮아지게 된다(장익환·윤여준, 2000). 이러한 견해는 균형성과표의 도입을 염두에 두고 주장된 것으로서 재무지표에 치중하는 평가지표는 그 자체로 한계가 있으므로, 전략의 중요성과 연계하여 평가지표가 도출되어야 함을 제시하고 있는 것으로 볼 수 있다.

오연천·곽채기(2003)는 정부투자기관 경영평가 제도가 소기의 정책목표와 성과를 달성하기 위하여 경영평가지표가 갖추어야 할 이상적인 조건 일곱 가지를 제시하고 있다. 첫째, 지표체계의 객관성으로서 평가지표와 평가내용 등을 평가자나 평가시점의 상황에 따라 주관적으로 해석·적용하지 않아야 한다는 것이다. 둘째, 지표체계의 효과성은 지표체계가 경영평가의 목적인 공공기관의 경영개선에 기여할 수 있어야 한다는 것이다. 셋째, 지표체계의 안정성은 평가지표와 평가내용이 지나치게 자주 변경될 경우 경영성과의 향상을 일관되게 측정하고 평가하는 제도의 취지가 훼손될 수 있으므로 지표체계를 안정적으로 유지해야 한다는 것이다. 넷째, 지표체계의 적응성이란 지표체계의 안정성도 중요하지만 경영환경 변화, 공공기관에 대한 정책적·사회적 역할과 기대의 변화 등을 고려하여 탄력적으로 운용할 필요도 있다는 것이다. 다섯째, 지표체계의 융통성·특수성은 공공기관의 사업성격과 사업구조 등이 기관별로 서로 다르기 때문에 공공기관의 특수성을 충분히 반영하는 지표체계를 마련해야 한다는 것이다. 이를 위해 주요사업 부문의 지표를 통해 공공기관별 특수성을 충분히 반영하는 한편, 다른 평가부문의 경우에는 일관성을 유지하되 가



중치의 차등화 등을 통해 기관별 특수성을 반영하는 것이 필요하다. 여섯째, 지표체계의 일관성·보편성은 다양한 성격의 공공기관을 평가하여 비교할 수 있도록 지표체계가 일관성을 갖추어야 하고 포괄적이어야 한다는 것이다. 일곱째, 지표체계의 효율성은 경영평가를 위한 실적의 산출과 제시, 보고서 준비 등에 있어 피평가 기관에 과도한 부담과 비용을 유발하지 않아야 한다는 것이다. 이를 위해서는 유사 중복지표의 통폐합, 적정한 수의 핵심성과지표(KPI)의 개발 등을 통해 지표체계를 간소화하는 것이 필요하다. 이러한 일곱 가지 요건들은 그 성격상 상충관계에 있는 경우가 많기 때문에 이들 요건 간의 조화와 균형이 중요하다.

공공기관 평가지표의 요건을 모색하기 위하여 그간 평가지표에 대해서 제기되어 온 문제점들도 살펴 볼 필요가 있다. 이에 관한 연구는 많이 있으나(강철승, 2006; 박명호·이성욱, 2000; 박영범, 1998; 신덕순·김규영, 2005; 신흥철, 1998; 오연천·곽채기, 2003; 윤수재, 2004; 장지인·곽채기, 2000; 장지인·이정구, 1998) 이 중 가장 포괄적으로 정리되어 있는 장지인·곽채기(2000)를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기능별 분류는 경영전략적 관점에서 부문 간의 상호연계가 부족하고 기업의 비전과 전략적인 목표로부터의 수미일관된 체계가 부족하다. 기관 전체의 성과를 균형 있게 평가하지 못하며, 평가지표가 기관의 전략적 관리도구로서의 기능을 수행하지 못하고 있다. 즉 지표체계 분류의 일관성이 부족하다는 것이다(강철승, 2006; 신덕순·김규영, 2005; 윤수재, 2004; 윤수재, 2005). 둘째, 자기자본을 고려한 경제적 부가가치(EVA: Economic Value Added)와 같은 종합적인 성과측정지표가 없다. 그렇기 때문에 기관의 진정한 가치창출 성과나 공익성 측면의 노력과 성과를 측

정할 수 없다. 균형성과표(BSC)는 전후방 연계관계를 고려하여 비재무적인 평가지표와 재무적 평가지표의 균형을 맞출 수 있게 해 준다(장익환·윤여준, 2000). 셋째, 평가지표가 지나치게 효율성 측면에 초점을 맞추고 있다. 과거와의 비교나 해당 공공기관이 설정한 목표의 달성도를 측정하는 과거지향적인 성격이 강하며 프로세스 측면에서 단편적으로 지표가 도출되고 있다. 실적 측정치들은 전략적 목표와 경쟁적 수요에 근거를 둔 측정치로 바뀔 필요가 있다. 넷째, 계량평가와 비계량 평가의 관련성이 미흡하다. 일반적으로 비계량 평가는 과정에 대한 평가가 가능하며 계량평가는 성과를 보여주는 평가인 경우가 많으므로 양자 간에는 인과관계 또는 논리적 관계가 있어야 하나 이것이 부족하다. 다섯째, 미래의 성장가능성을 보여줄 수 있는 학습과 성장에 관한 지표가 부족하다. 고객의 관점이나 혁신 및 학습의 관점이 충분히 반영되어 있지 않다(권수영·김은혜, 1997). 여섯째, 원인과 결과 간의 인과관계를 반영하고 있다고 보기 어렵다(장지인·이정구, 1998; 윤수재, 2005; 이석환, 2006). 각각의 결과물 지표들은 성과동인 지표의 고려 없이 사후적으로 측정되고 있다. 이렇게 되면 프로세스 진행 중에 점검을 어렵게 할 뿐만 아니라 프로세스의 효율성도 측정할 수 없다.

앞서 살펴 본 공공기관 평가지표의 요건 및 현행 경영평가지표에 대해서 제기되어 온 문제점들을 다시 한 번 정리해 본다면 다음과 같다. 평가지표가 갖추어야 할 요건에 비추어 볼 때 위에서 검토한 바와 같이 우선 균형성과표에 비추어 전략의 중요성이 강조되고 있으며 이는 현행 공공기관 평가지표에 대해서도 그 동안 중요하게 제기되어 온 점이다. 또한 지표체계의 객관성, 효과성, 효율성 등이 본 연구와 관련하여 중요한 요인으로 고려될 수 있다. 현행 평가지표체계의 문제점은 전략의 중요성 간과,

부문 간의 논리적 연계 미흡, 계량지표와 비계량지표 간의 관련성 미흡, 원인과 결과 간의 인과관계 미흡, 혁신 및 학습 관점 불충분 등으로 요약할 수 있다. 이 중 전략의 중요성이란 비전 및 전략으로부터 부문 및 개별 지표들로 체계적·논리적으로 지표체계가 구성되어야 함을 뜻하며 따라서 부문 간의 논리적 연계, 계량지표와 비계량지표 간의 관련성, 원인과 결과 간의 인과관계 등을 포함하여 논리성으로 종합하고자 한다. 혁신 및 학습 역시 일반적인 피드백을 강조하는 것으로서 논리성에 포함될 수 있을 것이다.

따라서 이러한 점을 토대로 평가지표가 갖추어야 할 요건은 객관성, 효과성, 효율성 및 논리성이라 할 수 있다. 첫째, 객관성은 평가지표와 평가내용 등을 평가자나 평가시점의 상황에 따라 주관적으로 해석·적용하지 않도록 지표가 설정되고 운용되어야 함을 뜻한다. 지표는 사용자들이 이해할 수 있도록 명확하여야 하며 무엇을 측정하고자 하는지를 대내외적으로 명백히 알릴 수 있어야 한다. 지표가 평가하고자 하는 내용이 세부적으로 명확해야 객관적이고 정확한 측정과 평가가 가능하다. 이러한 측면에서 비계량지표는 질적인 판단이 필요하므로 항상 논란의 여지가 있을 수 있다. 따라서 비계량지표 평가의 객관성을 확보하기 위한 별도의 노력이 필요하다. 둘째, 효과성은 지표체계가 경영평가의 목적인 공공기관의 경영개선에 기여할 수 있어야 한다는 것이다. 평가 결과가 기관의 경영 개선에 도움을 주어 성과를 향상시킬 수 있도록 지표가 설정되어야 함을 뜻한다. 셋째, 효율성은 경영평가를 위한 실적의 산출과 제시, 보고서 준비 등에 있어 기관에 과도한 부담과 비용을 유발하지 않아야 한다는 것이다. 이를 위해서는 유사 중복지표의 통폐합, 핵심지표의 개발 등을 통해 지표 체계를 간소화하는 것이 필요하다. 넷째, 논리성은 평가지표들 간에는 인과

관계 또는 논리적 연계가 명확하여야 한다는 것이다. 비전과 전략에서부터 경영시스템 - 경영성과 - 학습 또는 피드백으로 이어지는 논리적 구조가 명확해야 기관 전체의 성과를 균형적으로 평가할 수 있고 평가지표가 기관의 전략적 관리도구로서의 기능을 수행할 수 있다. 더 구체적으로 보자면 비전 및 전략으로부터 부문 및 개별 지표들로 체계적·논리적으로 지표체계가 구성되어야 함을 뜻하며 예를 들어 종합경영 - 주요사업 - 경영관리 부문 간의 논리적 연계, 계량지표와 비계량지표 간의 연계, 원인과 결과 간의 인과관계 등이 명확하여야 함을 뜻한다.

이상 경영평가에 대한 논의를 종합해 보면 공공기관에 대한 정책평가로써 공기업·준정부기관 경영평가제도는 신공공관리론의 개혁 확산에 따라 그 중요성이 더욱 강화되고 있고, 평가결과는 환류(feedback)과정을 통해 기관의 정책형성 및 집행에 직·간접적으로 영향을 미치므로 평가의 신뢰성 및 타당성을 확보하기 위한 지속적인 노력이 필요할 것이다. 아울러 경영평가의 목적을 달성하기 위해서는 공공기관의 특성에 적합한 평가모델을 적용하고, 객관성, 효율성, 효과성, 논리성 측면에서 적절한 평가지표의 설정이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

## 제 2 절 선행연구의 검토

### 1. 공공기관 경영평가의 효과성 연구

곽채기(2003)는 정부투자기관 경영평가제도가 경영효율성에 미치는 영향을 분석하기 위해 11개 공기업에 대해 1987년부터 2002년까지 20년간의 경영실적자료와 경영평가결과, 임직원 설문조사를 토대로 관리효율성, 기관생산성, 경영투명성, 고객만족도 등을 분석하였다. 시계열적 추이와 해당 경영평가 지표의 평정 등급의 시계열적 추이를 비교분석하여 경영평가제도의 영향을 평가하였다. 분석결과 경영평가제도가 전반적으로 공기업의 관리 효율성과 생산성 향상에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

박석희(2006)는 경영평가제도가 공기업의 조직성과에 미친 정책효과를 실증적으로 확인하기 위해 1965년부터 2004년까지의 13개 정부투자기관의 자료를 분석하였다. 조직성과를 조직관리, 인사관리, 재무관리로 구분하여 각각의 변수가 경영평가제도 도입 및 제도개선 전후로 어떻게 변화하였는지 측정하였다. 분석결과 제도 도입과 제도 개선 시기 전후로 대체로 조직성과가 개선되었음을 확인하였다. 이러한 연구를 통해 정책적 차원에서 경영평가제도의 효과를 제고하기 위해서는 평가모형이나 지표체계 등 평가체계의 합리화는 물론 조직운영과 평가결과를 연계하는 등 성과관리제도 전반의 지속적인 개선이 필요하다는 시사점을 제공하였다.

김준철(2006)은 정부투자기관 경영평가제도가 기관에 미치는 영향을 확인하기 위해 경영관리, 수익성, 생산성을 중심으로 분석하였다. 1984년

부터 2005년까지 경영평가 대상기관인 13개 정부투자기관과 가스공사의 성과를 분석한 결과, 경영평가제도가 수익성, 생산성에는 영향을 주지 않는 반면, 경영관리 효율성에는 긍정적 영향을 준 것으로 평가하였다.

조택·송선하(2010)는 경영평가제도가 준정부기관의 경영효율성에 미치는 영향을 확인하기 위해 1999년부터 2008년까지 27개 기관의 경영효율성을 측정하였다. 경영효율성은 조직·인사·재무관리 효율성으로 구분하여, 경영평가 도입 전후의 성과를 분석하였다. 분석결과 재무관리 분야를 제외한 조직·인사관리 효율성이 제고되었음을 확인하였다.

반면, 최성락·박민정(2009)은 공기업 경영평가가 직접 평가하고 있는 부문에서 개선이 있었는지 확인하기 위해 2001년부터 2005년까지(2004년 제외)의 평가결과를 바탕으로 분석을 실시하였다. 분석결과 단기적으로 큰 효과가 없고, 장기적으로는 향상의 효과가 인정되었다. 다만, 이 경우에도 단기적으로는 성과 하락을 보이며, 장기적으로도 향상의 효과가 적었으며, 종합경영, 경영관리, 주요사업 부문 모두 성과가 하락하거나 향상의 정도가 낮은 것으로 나타났다. 다른 연구들에서 경영평가제도 도입 이후 공기업의 경영효율성이 지속적으로 증가함을 밝힌 것과 비교하면, 평가지표가 공기업의 경영개선 노력을 측정하지 못하고 있으며, 생산성과 효율성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

## 2. 공공기관 경영평가에 대한 영향요인 연구

유미년·박순애(2013)은 공기업의 공공성과 수익성에 영향을 미치는 환경적 요인, 관리적 특성 요인을 확인하기 위해 2003년부터 2010년까지

22개 공기업을 대상으로 연구를 진행하였다. 공기업의 공공성은 경영평가 지표 중 공공사업 성과평가 점수를, 수익성은 총자산순이익률(ROA), 매출액순이익률(ROS), 자기자본이익률(ROE)을 각각 대리변수로 하여 분석을 진행하였다. 분석결과 집권 정부의 공공기관 관리방향과 국회의 지지도 등 정치적 환경과 조직 및 인적자원 관리역량, 관리 안정성, 관리 자율성 등의 관리적 특성 요인이 공기업의 공공성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 민간시장 진입 여부, 2008년 글로벌 금융위기 등 경제적 환경 요인과 기관의 관리적 특성 요인이 공기업의 수익성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 관리적 특성 요인과 관련하여 공공성을 향상시키기 위해서는 조직 및 인적자원 관리 역량을 향상시키는 전략이 필요하고, 수익성을 향상시키기 위해서는 이와 더불어 물적 자원 관리 역량을 함께 향상시키는 관리전략이 필요함을 알 수 있었다.

오정일·박성균(2009)은 공기업의 성과와 규모 간 인과성을 시계열 자료를 통해 분석하였다. 이를 위해 2007년 매출액 기준 50개 민간기업과 50대 공기업의 1980년부터 2007년까지의 임직원 수, 순이익, 매출액 등의 자료를 이용하여 그랜저 인과성 검정을 실시하였다. 분석결과 기업의 규모와 성과 간 인과관계가 민간기업과 공기업에서 서로 다르게 나타났다. 민간기업에서는 순이익, 임직원 수, 매출액이 순차적으로 증가한 반면, 공기업에서는 매출액, 임직원 수, 순이익이 순차적으로 증가하는 인과관계를 보였다. 이를 통해 민간기업은 순이익을 극대화하는 반면, 공기업은 매출액 극대화 전략을 취한다는 가설을 확인하였고, 공기업의 규모와 성과 간의 인과성을 동태적으로 확인하였다는 의의가 있다.

오윤미(2011)는 공공기관 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인 중 경영

실적 외의 요인을 밝히기 위해 2005년부터 2009년까지 96개 공공기관의 자료를 토대로 분석하였다. 경영실적 외의 요인으로 기관의 규모를 선정하였으며, 기관의 규모는 매출액, 비용, 자산, 정원을 대리변수로 활용하였다. 분석결과 기관의 규모를 나타내는 각 변수는 모든 유형에 대해 동일한 영향을 미치는 것이 아니라, 기관의 유형과 변수에 따라 서로 다른 방향으로 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 또한 바람직한 평가기준의 요건으로 기관 유형별로 평가점수의 평균에 차이가 발생하지 않는다는 가설을 설정하고 검증한 결과, 기관 유형별로 평가점수에 차이가 발생함을 확인하였다. 이를 통해 평가기준과 지표가 기관의 특성을 제대로 반영하고 있지 못하고 있다는 시사점을 제시하였다.

안숙찬(2014)은 2008년부터 2012년까지 공공기관 경영평가를 받은 모든 기관을 대상으로 경영평가 결과에 미치는 기관 특성 요인이 무엇인지 분석하였다. 기관 특성 요인은 기관의 유형, 규모, 수익성·활동성·안정성·성장성, 기관장 재직연수로 설정하여 각각의 변수가 경영평가 결과에 미치는 영향을 확인하였다. 분석결과 기관의 규모가 크고, 수익성·성장성이 높고, 기관장의 재직연수가 오래될수록 경영평가 총점이 높게 나타났다. 지표 범주별로는 리더십·책임경영과 주요사업 범주에서 기관의 규모와 수익성 등이 유의미한 영향을 받는 것으로 나타났으며, 경영효율 범주에서는 재무적 특성(수익성·활동성·성장성)이 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 이러한 연구를 통해서 기관규모가 경영평가에 미치는 영향이 상당히 큰 것으로 나타나 지표설계를 개선할 필요가 있으며, 비계량지표의 영향력을 조정하여 평가의 공정성과 수용성을 높일 필요가 있다는 시사점을 제시하였다.



남형우(2012)는 준정부기관의 경영평가에 미치는 영향을 확인하기 위해 2007년부터 2009년까지의 기관별 설립연도, 자산 및 매출 규모, 임직원 수, 부채비율, 당기순이익과 경영평가 결과와의 관계를 분석하였다. 분석 결과 임직원 수, 부채비율, 당기순이익은 경영평가에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 설립연도, 자산 및 매출 규모는 경영평가 결과에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 특히 준정부기관의 경우 정부의 공공서비스를 위탁집행하고 정부보조금을 통해 운영되므로 공공성 위주의 평가가 바람직하므로 경영실적 뿐만 아니라 경영활동 과정에 있어서의 문제발견과 개선방향 도출에 대한 평가에 초점을 맞추어야 한다고 하였다.

한편, 윤호진(2010)은 공기업 경영평가 결과와 기관장 특성 간의 관계를 규명하기 위해 2000년도부터 2008년도까지 14개 주요 공기업의 자료를 토대로 시계열 분석을 이용하여 살펴보았다. 기관장 특성을 관리적 측면, 정치적 측면, 기타 측면으로 구분하여 기관경영평가 결과와의 관계를 분석하였다. 분석결과 재직기간이 길수록 경영평가 점수가 높으며, 기관장의 나이가 젊고 학력이 높을수록 기관장평가 점수가 높은 것으로 나타났다. 이러한 연구를 통해 공기업 기관장 선임에 있어서는 정치적 임명이 많을지 몰라도 경영평가는 합리적으로 운영되고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 기관장의 특성과 경영평가 결과와의 관련성은 연구자가 예상한 수준보다 높지 않은데, 연구자는 이에 대한 원인을 경영평가제도의 문제점 또는 공기업 운영의 환경적 요인으로 추정하면서, 공기업 기관장의 역할과 재량이 의외로 작아 공기업 경영에 미치는 영향도 작다고 지적하였다.

황영경(2014)은 경영평가 실시기간 당시의 중요한 외부환경 중 하나인

언론보도가 전년도 경영평가 결과에 영향을 미치는지 검증하기 위해 2009년부터 2013년까지 17개 공공기관의 언론보도와 경영평가 결과 자료를 토대로 연구를 진행하였다. 매년 경영평가 실시기간(3월 20일부터 6월 19일까지) 중 중앙일간지에 보도된 기사의 질적특성과 양적특성을 분석하고, 이러한 특성이 경영평가 종합점수, 계량 및 비계량점수에 어떤 영향을 미치는지 분석하였다. 분석결과 경영평가자는 각 평가범주와 관련된 기사의 논조 프레임에 대한 사전 스키마를 형성하고 있으며, 기존 스키마와 다른 프레임의 기사를 접했을 때 스키마 불일치 효과가 발생하여 비계량평가를 통해 평가결과에 영향을 미친다는 것이 나타났다. 또한 언론 보도의 질적특성 보다 양적특성이 평가결과에 상대적으로 강한 영향을 주는 것으로 나타났다. 이러한 연구를 통해 경영성과가 아닌 외적 요인이 경영평가 결과에 미치는 영향을 최소화 하기 위해 비계량평가의 구체적인 가이드라인 제시 등 개선이 필요하다는 시사점을 제공하였다.

이창길·최성락(2009)은 정부산하기관 비계량 평가에서 발생 가능한 후광효과(Halo Effect)의 존재여부를 실증적으로 분석하였다. 분석결과 종합 경영, 주요사업, 경영관리 부문 모두에서 후광효과가 발견되었다. 이러한 후광효과는 비계량지표에서 평가지표 상호간의 연계성이 강하고 상호 중복 경향이 존재하기 때문인 것으로 나타났다. 즉, 후광효과는 평가지표의 객관성, 명확성, 독립성에 따라 영향을 받고 있는 것으로 추정할 수 있다.

### 3. 평가지표간 논리성 및 인과관계 연구

나영(2003)은 정부투자기관의 경영평가를 성과측정치의 단순한 집합체가 아닌 계량지표와 비계량지표, 평가관점 간의 종적인 인과관계사슬이 형성

되어 있는 BSC모형 관점에서 평가하였다. 이를 위해 정부투자기관 경영평가지표의 종적인 균형 즉, 비계량지표가 계량지표에 미치는 인과관계, 그리고 미래관점 지표가 단계적으로 성과관점 지표에 미치는 인과관계를 실증적으로 분석하였다. 분석을 위해 평가지표를 미래관점, 활동관점, 관계관점, 성과관점으로 분류하고, 미래관점의 경우, 당기 이후에 성과관점·관계관점·활동관점에 영향을 미치는지도 함께 분석하였다. 분석결과 정부투자기관의 경영평가제도는 계량지표와 비계량지표, 미래-활동-관계-성과관점 간에 종적인 균형을 나타내고 있지 않은 것으로 분석되었다. 이러한 결과의 원인으로 적절치 못한 평가지표의 설정과 평가시스템의 운영을 지적하였다. 따라서 향후에는 4가지 관점(성과, 관계, 활동, 미래)하에서 하위비전과 전략을 설정하고, 이에 부합되도록 평가지표를 도출하는 체계적인 평가시스템 구축과정이 필요하고, 이를 위해서는 경영평가단을 상설기구화 하여 해당 기관의 전문위원이 탄력적이고 즉시적으로 평가시스템을 관리·운영하는 시스템으로 전환해야 할 필요가 있다고 하였다.

이석원(2005)은 정부투자기관 경영평가의 성과측정 한계를 탐색하고, 대안으로서 조정성과지표(APM)의 유용성에 대해 분석하였다. APM 방법론을 적용하여 2003년도 정부투자기관 경영평가 결과를 분석한 결과 원점수로 집계한 결과와 상당한 차이가 있음을 발견하였다. 이는 정부투자기관 평가지표에서 피평가자가 통제할 수 없는 요인들이 반영되었다는 것을 암시하는 것이다. 경영평가제도가 유용한 관리도구로 기능하기 위해서는 기관 또는 사업이 창출하는 부가가치와 보다 직접적인 관련성을 갖는 결과를 측정해야 하며, 이를 위해서는 APM이 보다 올바른 성과측정에 유용한 정보를 제공할 수 있다는 시사점을 제시하고 있다.

조택(2008)은 MB모형을 벤치마킹한 2008년도 경영평가제도 개편안에 대해 분석을 통해 바람직한 평가지표의 요건으로 지표의 객관성, 효과성, 효율성, 논리성을 제시하였다. 기존 부문별 평가지표의 체계를 리더십·전략-경영시스템-경영성으로 구성되는 과정별 체계로 변경하여 지표체계의 논리적 연계가 강화되었다고 평가하였다. 다만, 새로운 평가지표의 체계가 제대로 적용되는지 지속적으로 검증할 필요성이 있다고 하였다.

조택·이창균(2010)은 공공기관 경영평가가 공공기관의 성과를 얼마나 정확하게 측정하고 있는지를 확인하기 위해 공공기관의 재무적 건전성을 나타내는 요인들과 경영평가지표 중 계량지표의 평가결과 간의 관계에 대해 분석하였다. 공공기관 평가유형별로 계량평가 결과와 주요 재무비율 간에 상관관계를 분석한 결과 계량평가 지표의 기준 타당성이 미흡함을 확인하였다. 주요 재무비율과 계량평가 지표와의 관계에 대해 선행회귀 분석을 실시한 결과 부채비율증가율, 총자산증가율이 계량지표 총점에 36.5%의 설명력을 가지고 있어 구성 타당성을 제한적으로 확인하였다. 내용 타당성은 전문가 검증 및 선행연구 등을 통해 분석하였다. 분석결과 재무비율 산식의 구성항목들과 연계성이 있는 계량지표들은 내용 타당성이 있는 것으로 확인되었다. 이러한 연구를 통해 계량지표의 타당성 제고가 필요하며, 이를 위해서는 공공기관 특성에 따라 재무적 건전성을 평가할 수 있는 계량지표의 개발이 필요하다는 시사점을 제공하였다.

이영균(2007)은 사례분석을 통해 지방자치단체 산하기관의 경영평가제도의 적용방법, 경영평가지표의 구성 체계 등에 대해 연구하였다. 연구결과 평가지표가 갖추어야 할 요건 10가지를 제시하였으며, 이러한 요건 중 지표의 논리성과 인과관계, 피드백의 중요성을 강조하였다. 즉, 평가자는

피평가 기관의 경영효율 성과와 경영평가결과를 비교하여 경영평가에서 우수한 결과를 획득한 기관이 경영효율 측면에서도 높은 성과를 나타내는지 여부를 평가해봄으로써 경영평가제도가 기관의 경영효율을 촉진하는데 기여하는지, 기관의 경영효율 제고 노력이 경영평가에 제대로 반영되고 있는지 점검해야 한다는 것이다. 또한 이러한 평가결과의 환류기능을 강화하여 경영평가지표를 지속적으로 개선해야 한다고 주장하였다.

전주현(2012)은 공공기관 경영평가가 공공기관의 경영성과를 제대로 측정하는지 확인하기 위해 2007년부터 2011년까지 20개 공기업을 대상으로 재무성과와 경영평가 결과와의 관계를 분석하였다. 재무성과를 성장성, 안정성, 수익성으로 구분하여 분석한 결과, 자기자본비율을 제외하고는 성장성이나 매출액 증가, 수익 창출 등 경영활동의 성과가 경영평가 결과와 관계가 없는 것으로 나타났다. 결국, 재무성과가 경영평가에 제대로 반영되지 않고 있으며, 공기업의 본질적인 활동의 결과인 기업성과 수익성이 경영평가에서 소홀히 다루어지고 있음을 확인하였다.

장덕화·라휘문(2011)은 지방공기업 경영평가의 지표체계 대분류 간의 상관관계를 분석하였다. 상·하수도, 시설관리공단의 2010년도 경영평가 결과를 대상으로 각 부문별 평가결과 간의 상관관계와 회귀분석을 실시하였다. 분석결과 계획(리더십·전략) 부문의 평가결과와 집행(경영시스템) 부문은 일부 연계되어 있으나, 성과(경영성과) 부문과는 연계되지 않는 것으로 확인되었다. 즉, 계획(리더십/전략) 부문에서 높은 평가점수를 받은 기관은 집행(경영시스템)에서 높은 평가점수를 받을 것으로 기대되며, 집행(경영시스템) 부문에서 높은 평가점수를 받은 기관은 성과도출(경영성과) 부문에서 높은 평가점수를 받을 것이라는 일반적인 기대에 부응하지 못

한다는 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 타당성이 결여된 지표의 개선, 가중치 재조정 등의 개선이 필요하다고 하였다.

이영호(2014)는 공기업의 공공성과 기업성의 상관관계를 살펴보기 위해 공공기관 경영평가 지표를 바탕으로 실증분석을 하였다. 연구는 2003년도부터 2012년도까지 경영평가결과를 대상으로 하며, 평가지표를 공공성, 기업성, 혼합형 특성으로 구분하고 공공성 지표와 기업성 지표의 상관관계를 분석하였다. 분석결과 공공성과 기업성은 상쇄적 관계(trade-off)가 아니라 상호 보완적, 협력적 관계로 나타났으며, 세부지표별로는 책임경영, 조직인적자원 관리, 재무예산관리 지표가 강한 양(+)의 상관관계를 보이고 있었다. 이러한 연구를 통해 경영평가지표 체계가 지표 특성별 균형성을 제고하도록 설계되어야 하며, 공공성과 기업성이 시너지 효과를 낼 수 있는 방안 모색이 필요함을 제시하였다.

권순철(2013)은 한국공항공사의 12개 공항을 수익형과 공익형으로 분류하여, 유형별 수준에서 성과지표간 인과관계 및 역 인과관계에 대해 비교 분석하여 BSC 모델에 따른 성과지표 체계의 논리성을 검증하였다. 분석 대상 기업인 공항공사는 공공기관의 BSC 모델<sup>21)</sup>을 채택하지 않고, 민간기업의 BSC 모델<sup>22)</sup>에 기반한 전략지도를 채택하고 있으며, 이러한 체계는 운영목적과 자체수입 비중이 각각 다른 전체 공항에 일률적으로 적용되고 있는 상황이다. 이에 연구자는 공기업의 고객관점 성과와 재무관점 성과 간 인과관계는 조직의 재무적 특성에 따라 차이가 있다는 가정에 따라 분석을

---

21) 공공부문의 BSC 모델은 재무관점 성과가 고객관점 성과에 선행한다는 역 인과관계 모형을 말한다.

22) 민간기업의 BSC 모델은 고객관점 성과가 재무성과에 대해 다양한 측면에서 정(+)의 인과관계를 가진다는 인과관계 모형을 말한다.

진행하였다. 분석결과 수익형 공항의 경우 고객만족도 성과는 재무성과(매출)의 원인이라고 추정할 수 있는 반면, 공익형 공항의 경우에는 재무성과(당기순익 성장률)가 고객만족도 성과의 원인변수라고 볼 수 있으나, 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 이러한 연구를 통해 BSC 모델과 이에 따른 전략지도는 유형별 특성에 따라 조정해야 함을 확인할 수 있다.

양한주(2009)는 공공기관 경영평가 지표 범주간 평가결과의 상관관계를 분석하였다. 분석은 2008년도 경영평가결과를 토대로, 준정부기관 중 강소형 기관을 제외한 51개 기관을 대상으로 하였다. 분석결과 리더십·전략 범주와 경영효율화, 주요사업활동 범주는 유의한 상관관계에 있는 반면, 경영효율화, 주요사업활동 범주와 경영효율성과, 고객만족성과, 주요사업성과 범주는 유의한 상관관계를 나타내지 못하였다. 한편, 리더십·전략 범주와 경영효율성과, 고객만족성과, 주요사업성과 범주 역시 유의한 상관관계를 나타내지 못하고 있다. 결론적으로 리더십·전략 부문은 경영시스템 부문에 정(+)의 상관관계를 나타내고 있으나, 경영시스템 부문은 경영성과 부문과 유의한 상관관계를 보이지 않고 있다.

박미정(2010)은 공공기관 경영평가제도의 문제점으로 비계량지표의 신뢰도 부족, 지표간 연계성 부족 등을 지적하였다. 특히 지표간 연계성에 있어 ‘과정 지표’에서 높은 점수를 받은 기관이 ‘성과 지표’에서도 높은 점수를 받을 것이라는 일반적인 기대와 상반되는 현상을 실증적으로 분석하였다. 2009년도 지표 부문별 평가결과의 상관관계를 분석한 결과 공기업 및 준정부기관 모두 리더십·전략과 경영시스템 부문 간에는 높은 수준의 상관관계를 보이지만, 리더십·전략 및 경영시스템 부문과 경영성과 부문은 낮은 상관관계를 보이고 있는 것으로 나타났다. 이는 의사결정 시점과

성과도출 시점의 시차가 발생하기 때문일 수 있으나, 기본적으로 지표의 타당도가 낮기 때문이며, 경영성과 지표가 실질적인 기관의 성과를 측정하지 못하고 있음을 추론할 수 있다고 지적하였다.



### 제 3 절 선행연구의 비판적 분석 및 요약

지금까지 살펴본 선행연구들을 살펴보면, 첫째, 공공기관 경영평가제도의 실효성과 효과성에 대한 연구들을 확인할 수 있다. 정부투자기관, 정부산하 기관, 공기업·준정부기관 등 평가대상의 유형 구분이 변경됨에 따라 평가제도도 함께 변화하고 있다. 다수 연구는 각각의 평가제도가 실질적으로 공공기관의 경영효율성 제고에 기여하고 있다는 것을 확인하였다. 반면, 경영평가가 직접 평가하고 있는 부문에서 개선이 있는지 확인하는 연구에서는 단기적으로 효과가 없고, 장기적으로도 향상의 효과가 적은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 연구는 공공기관의 경영효율성 등 수익성 측면의 효과 위주로 측정하여 공공기관 경영평가가 공기업의 공공성과 수익성을 균형있게 개선하고 있는지는 확인하기 어려운 한계를 가지고 있다. 한편, 연구마다 다른 결과를 보이고 있는데, 이를 공공기관 경영평가지표가 공기업의 경영성과와 경영개선 노력을 정확히 측정하지 못하고 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 공공기관 경영평가 결과에 영향을 주는 요인에 관한 연구들을 확인할 수 있다. 외부환경인 정치적 요인과 내부특성인 관리적 특성 요인이 각각 공공성과 수익성을 대변하는 평가지표의 결과에 영향을 준다는 연구가 있는 반면, 기관의 규모는 연구에 따라 차별적으로 영향을 주거나 영향이 없다고 나타났다. 한편, 외부환경인 언론보도가 비계량지표 평가에 유의미한 영향을 미친다는 연구결과도 있는데, 이를 통해 비계량지표 평가방법을 개선하여 평가의 객관성과 신뢰도를 높일 필요성이 제기되었다. 하지만 이러한 연구들은 대부분 기관장의 특성, 언론보도 특성, 자산 및 매출 규모 등 경영성과 이외의 요인들이 평가에 미치는 영향을 확인하는

목적에서 진행되었다. 그러나 이러한 연구들은 경영 효율성 제고 등 뛰어난 경영성과를 창출하기 위해서는 효과적인 경영과정과 노력이 가장 기본적인 영향요인이라는 대전제를 실증적으로 분석한 연구가 아니라는 점에서 한계를 지닌다고 할 수 있다.

셋째, 공공기관 경영평가의 지표의 요건에 대한 연구로서 지표의 논리성 및 인과관계에 관한 연구들을 확인할 수 있다. 경영평가 범주간 또는 지표간 상관관계 등에 대한 연구들에서 리더십·전략 범주와 경영시스템 간의 유의한 상관관계를 나타내는 반면, 주요사업 부문과는 유의한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 또한 지표별 관계 역시 통계적 유의미성은 연구 대상과 기간 등에 따라 차별적으로 나타났다. 한편, 이러한 지표체계와 지표간 논리성 및 인과관계에 관한 연구는 대부분 재무적 경영성과와 경영평가 결과 간의 관계 분석에 치중한 측면이 있다. 또한 지표 간 관계 검증을 통한 논리성 확인시 단년도 분석 위주로 진행하여, 과정별로 설계된 현행 평가체계의 논리성을 시계열적으로 확인하기 곤란하다. 즉, 경영과정이 효과적이더라도 해당 연도에 즉시 경영성과로 이어지지 않고 당기 이후의 경영성과에 영향을 줄 수도 있다. 지금까지의 선행연구들은 이러한 시계열적 탐색이 없었다는 점에서 평가지표의 논리성을 보다 장기적으로 확인하기 어려운 한계가 있다. 이러한 공공기관 경영평가의 실효성과 효과성에 대한 연구, 평가결과에 대한 영향 요인 연구, 공공기관 경영평가 지표의 논리성 및 인과관계에 대한 연구의 주요내용은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 선행연구의 주요 내용

연구자	연구내용 및 방법	주요결과
곽채기(2003)	11개 공기업 대상 87년부터 02년까지 경영평가 결과와 경영실적(관리 효율성, 경영투명성, 고객만족도 등)의 추이를 비교분석함으로써 경영평가제도의 영향을 분석함.	경영평가제도가 전반적으로 공기업의 관리 효율성과 생산성 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가됨.
박석희(2006)	65년부터 04년까지 13개 정부투자기관을 대상으로 경영평가제도가 조직성과(조직관리, 인사관리, 재무관리)에 미치는 정책효과를 분석함.	경영평가제도 도입 전후로 조직 성과가 개선되었음을 확인하였고, 정책차원에서 평가제도의 효과 제고 필요성을 제시하였음.
김준철(2006)	84년부터 05년까지 13개 정부투자기관과 가스공사를 대상으로 경영평가제도가 기관에 미치는 영향을 경영관리, 수익성, 생산성을 중심으로 분석함.	분석 결과 평가제도가 수익성, 생산성에는 영향을 주지 않는 반면, 경영관리 효율성에 긍정적 영향을 주는 것으로 확인하였음.
조택·송선하(2010)	99년부터 08년까지 27개 준정부기관을 대상으로 경영평가제도가 경영효율성(조직, 인사, 재무관리)에 미치는 영향을 분석함.	분석 결과 재무관리 분야를 제외한 조직 및 인사관리의 효율성이 제고되는 것으로 확인하였음.
최성락·박민정(2009)	공기업 경영평가가 직접 평가하고 있는 부문에서 개선이 있었는지 확인하기 위해 01년부터 05년까지 평가결과를 분석함.	단기적으로 효과가 없고, 장기적으로 효과가 적은 것으로 나타났고, 종합경영, 경영관리, 주요사업 모두 성과가 하락하거나 향상 정도가 낮은 것으로 나타남. 이를 통해 평가지표가 경영개선 노력을 측정하지 못하며, 생산성과 효율성을 반영하지 못하고 있다는 것을 제시함.
유미년·박순애(2013)	공기업의 공공성과 수익성에 영향을 미치는 환경요인·관리적 특성요인을 확인하기 위해 03년부터 10년까지 22개 공기업을 대상으로 평가지표별 결과를 토대로 분석함. (* 공공성 : 공공사업 평가 점수) (* 수익성 : ROA, ROS, ROE)	정치적 환경, 관리특성 요인이 공공성에 영향을 주고, 경제적 환경 요인과 관리특성요인이 수익성에 영향을 미치는 것으로 나타남. 공공성 향상을 위해서는 조직·인적자원 관리 역량을, 수익성 향상을 위해서는 물적자원 관리 역량을 향상시키는 전략이 필요함을 제시하였음.

연구자	연구내용 및 방법	주요결과
오정일·박성균(2009)	공기업 성과와 규모간 인과성을 시계열적으로 분석하기 위해 50개 민간기업과 50개 공기업을 대상으로 80년부터 07년까지 임직원 수, 순이익, 매출액 등을 기초로 그랜저 인과성 검정을 실시함.	민간기업에서는 순이익-임직원 수-매출액이 순차적으로 증가하였고, 공기업에서는 매출액-임직원 수-순이익이 순차적으로 증가하는 인과관계를 확인하였음. 이를 통해 민간기업은 순이익 극대화 전략을 취하고, 공기업은 매출액 극대화 전략을 취한다는 가설을 확인함.
오윤미(2011)	공공기관 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인 중 경영실적 외에 기관규모의 영향을 밝히기 위해 05년부터 09년까지 96개 공공기관 자료를 분석함.	기관 규모는 기관의 유형과 변수에 따라 서로 다른 방향으로 영향을 미치는 것으로 확인하였음. 이를 통해 평가기준과 지표가 기관의 특성을 반영하지 못하고 있다는 시사점을 제시하였음.
안숙찬(2014)	08년부터 12년까지 모든 공공기관을 대상으로 평가결과에 미치는 기관특성 요인을 분석함.	분석 결과 규모가 크고, 수익성·성장성이 높고, 기관장 재직연수가 오래될수록 평가 총점이 높게 나타났으며, 지표범주별로는 리더십·책임경영과 주요사업 범주에서 기관의 규모와 수익성 등이 유의미한 영향을 받는 것으로 나타남.
남형우(2012)	준정부기관 경영평가에 미치는 영향을 확인하기 위해 07년부터 09년까지 설립연도, 자산·매출, 임직원수, 부채비율, 당기순이익과 경영평가 결과의 관계를 분석함.	분석 결과 임직원 수, 부채비율, 당기순이익은 평가결과에 유의미한 영향을 주며, 설립연도, 자산·매출은 그렇지 않은 것으로 나타남.
윤호진(2010)	공기업 경영평가 결과와 기관장 특성 간의 관계 규명을 위해 00년부터 08년까지 14개 주요 공기업의 자료를 분석함.	분석 결과 기관장 재직기간이 길고, 나이가 젊고 학력이 높을수록 평가점수가 높은 것으로 확인됨. 다만, 기관장 특성과 평가결과와의 관련성은 예상 수준보다 높지 않은 것으로 확인하였음.
황영경(2014)	경영평가 실시기간 중 언론보도가 전년도 평가결과에 영향을 주는지 검증하기 위해 09년부터 13년까지 17개 공공기관의 언론보도와 경영평가 결과의 관계를 분석함.	기존 스키마와 다른 프레임의 기사를 접했을 때 비계량평가를 통해 영향을 주는 것으로 나타났으며, 질적특성 보다는 양적특성이 평가결과에 영향을 주는 것으로 확인됨.

연구자	연구내용 및 방법	주요결과
이창길·최성락(2009)	정부산하기관 비계량평가의 후광 효과의 존재여부를 실증적으로 분석함.	분석 결과 종합경영, 주요사업, 경영관리 부문 모두에서 후광효과가 발견되었고, 이는 비계량지표에서 평가지표 상호간 연계성이 강하고 상호중복되는 경향이 존재하기 때문인 것으로 분석함.
나영(2003)	정부투자기관 경영평가를 계량지표와 비계량지표, 평가관점 간의 종적인 인과관계 사슬이 형성되어 있는 BSC모형 관점에서 평가함.	분석 결과 평가제도는 계량지표와 비계량지표, 미래-활동-관계-성과관점의 종적 균형을 반영하지 못하며, 이는 부적절한 지표설정과 제도운영에 기인한다고 설명함.
이석원(2005)	정부투자기관 경영평가의 성과측정 한계를 탐색하고, 대안으로서 조정 성과지표(APM)의 유용성에 대해 분석하기 위해 03년도 평가결과를 분석함.	APM을 적용하여 분석한 결과 경영평가결과와 상당한 차이를 발견하였고, 이는 평가지표에서 피평가자가 통제할 수 없는 요인이 발견되었기 때문이라고 설명함.
조택(2008)	MB모형을 벤치마킹한 08년 경영평가제도 개편안에 대해 바람직한 평가지표로서의 요건을 제시함.	평가지표의 요건으로 객관성, 효과성, 효율성, 논리성을 제시하였고, 리더십·전략-경영시스템-경영성과로 구성되는 과정별 체계로의 변경으로 지표의 논리연계가 강화되었다고 평가하였음.
조택·이창균(2010)	공공기관 경영평가가 성과를 얼마나 정확하게 측정하고 있는지 확인하기 위해 계량지표의 평가결과 간의 관계를 분석함.	계량지표 결과와 재무비율의 상관관계 분석 결과, 계량지표의 기준 타당성이 미흡한 반면, 회귀분석 결과 부채비율·총자산증가율과 계량지표 총점에 제한적인 구성 타당성을 확보한 것으로 확인하였음.
이영균(2007)	지방자치단체 산하기관의 경영평가제도 적용방법, 지표의 체계에 대한 사례 분석을 실시함.	평가지표의 요건 10가지를 제시하였고, 이 중 논리성과 인과관계, 피드백의 중요성을 강조함.
전주현(2012)	공공기관 경영평가가 경영성적을 제대로 측정하는지 확인하기 위해 07년부터 11년까지 20개 공기업을 대상으로 재무성과와 평가결과의 관계를 분석함.	분석 결과 자기자본비율을 제외하고는 성장성, 매출액 증가, 수익 창출 등 경영활동의 성과가 평가결과와 관계 없는 것으로 나타남.

연구자	연구내용 및 방법	주요결과
장덕희·라휘문(2011)	지방공기업 경영평가체계의 대분류간 상관관계를 확인하기 위해 10년도 평가결과를 분석함.	계획(리더십·전략) 부문과 집행(경영시스템) 부문은 일부 연계되어 있으나, 성과(경영성과) 부문과는 연계되지 않는 것으로 확인됨.
이영호(2014)	공기업의 공공성과 기업성의 상관관계를 확인하기 위해 03년부터 12년까지의 경영평가 지표를 바탕으로 실증분석을 실시함.	공공성과 기업성은 상쇄적 관계가 아니라 보완적, 협력적 관계로 나타났으며, 세부지표별로는 책임경영, 조직인적자원관리, 재무예산관리 지표가 강한 양(+)의 상관관계를 보이고 있음을 확인함.
권순철(2013)	한국공항공사의 12개 공항을 수익형과 공익형으로 구분하고, 유형별로 성과지표간 인과관계 및 역 인과관계에 대해 비교분석하여 BSC 모델에 따른 성과지표 체계의 논리성을 검증함.	수익형 공항의 경우 고객만족 성과는 재무성과의 원인인 반면, 공익형 공항의 경우 재무성과가 고객만족 성과의 원인이라고 볼 수 있으나, 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타남. 이를 통해 BSC 모델과 전략지도는 유형별 특성에 따라 조정해야 함을 제시함.
양한주(2009)	공공기관 경영평가 지표 범주간 평가결과의 상관관계를 확인하기 위해 08년도 51개 기관의 평가결과를 분석함.	리더십·전략 범주와 경영효율화, 주요사업활동 범주는 유의한 상관관계에 있는 반면, 경영효율화, 주요사업활동, 경영효율성과, 고객만족성과, 주요사업성과 범주는 유의한 상관관계를 나타내지 못하는 것으로 확인됨. 즉, 리더십·전략 부문은 경영시스템 부문에 정(+)의 상관관계를 보이나, 경영시스템 부문은 경성과 부문과 유의한 상관관계에 있지 않음을 확인함.
박미정(2010)	공공기관 경영평가제도의 지표간 연계성을 확인하기 위해 09년도 평가결과를 토대로 부문별 평가결과의 상관관계를 분석함.	리더십·전략과 경영시스템 부문간 높은 상관관계를 보이지만, 리더십·전략 및 경영시스템 부문과 경영성과 부문은 낮은 상관관계를 보이는 것으로 확인됨. 의사결정과 성과도출 시점의 시차가 원인일 수 있으나, 지표가 성과를 측정하지 못하고 있음을 지적함.

## 제 4 장 연구의 설계 및 분석의 틀

### 제 1 절 연구의 가설과 분석틀

#### 1. 연구가설

조택(2008)은 MB 모형을 벤치마킹한 경영평가 지표체계에 대해 평가하면서 평가지표가 갖추어야 할 요건으로 객관성, 효과성, 효율성, 논리성을 제시하였다. 2008년 이전에는 부문별·사업별로 구분된 경영평가 지표 범주를 리더십·전략-경영시스템-경영성과 등으로 구성되는 경영과정별 체계로 변경하여 지표체계의 논리적 연계를 강화하였다. 또한 연구자는 새로운 평가지표의 체계가 제대로 적용되는지 지속적으로 검증할 필요성이 있다고 하였다. 따라서 2008년 대폭 개편된 이후 일부 수정은 있었으나, 과정별 범주를 기반으로 하고 있는 평가지표 체계의 논리성에 대해 검증할 필요성이 있다.

한편, 조직의 성과관리에 대한 관점으로 행정원리론적 관점, 환경결정론적 관점, 관리결정론적 관점이 있다. 조직을 기계적으로만 보고, 모든 조직에 적용되는 행정원리가 존재한다는 행정원리론적 관점은 환경과 유기적 관계에 있는 조직의 상황을 무시하였다는 한계가 있다. 환경결정론적 관점에서는 조직은 환경에 의해 영향을 받는 존재로만 보고 있는데, 이는 조직이 다른 한편으로는 환경에 영향을 주는 행위자인 점을 고려하지 않았다는 한계가 있다. 관리결정론은 조직이 환경에 의해 영향을 받는 존

재임을 인정하지만 이러한 환경의 영향을 조직 내부의 관리역량을 통해 극복할 수 있고, 조직의 관리적 특성이 조직의 성과에 영향을 준다는 관점이다. 그러나 관리결정론적 관점이 정상적으로 작동하기 위해서는 해당 조직이 관리의 자율성을 충분히 갖춘 상태에서 관리역량이 자유롭게 발휘될 수 있어야 하는데, 공공부문 조직의 경우 자율성 측면에서 제약이 있어 적용의 한계를 가진다고 할 수 있다(유미년, 2011).

그럼에도 불구하고, 공기업·준정부기관 등 공공기관 유형 내에서는 자율성 여부가 유사한 측면이 있다. 유미년(2011)은 공기업의 공공성과 수익성에 미치는 영향을 분석하는 연구에서 정부지분율이 각 기관마다 다르지만, 정부의 지분율과 기관의 관리 자율성과는 직접적으로 연결되지 않는다는 결론<sup>23)</sup>을 제시하였다. 또한 공기업의 공공성에는 정치적 환경과 기업 내부의 관리적 특성 요인의 영향을 모두 받으며, 공공성 향상을 위해서는 기관의 내부 관리 작용도 중요하지만 정부의 전반적인 공공기관 관리방향에 의해 영향을 받고 있음을 고려할 때 정치적 환경이 보다 더 중요한 요소라고 하였다. 한편, 수익성에는 경제적 환경과 기관 내부의 관리적 특성 요인의 영향을 동시에 받는데, 외부의 경제적 환경은 주어진 것으로 보고, 경제적 충격을 최소화 할 수 있는 기관의 내부 관리작용에 보다 더 중요하다고 하였다.

이러한 의견을 종합해보면 공기업의 성과를 공공성과 수익성으로 구분하더라도 양대 성과에 모두 공통적으로 영향을 미치는 것은 기관 내부의 관리적 특성요인이라고 할 수 있다. 또한 수익성 측면에서 외부의 경제적

---

23) 한국 공기업의 경우 정부지분율과 관리 자율성은 직접적으로 연결되지 않는 것으로 보이고, 각 기관에 대한 정부지분이 작다 하더라도 기관은 소관부처, 국회, 감사원의 감독과 통제를 받는다.



환경을 주어진 것으로 보고, 이에 대한 적응과 대응으로서 기관의 내부 관리작용을 중시한 논리를 공공성 측면에 대입한다면, 정치적 환경 역시 주어진 것으로 보고, 정치적 환경에 대한 적응과 대응으로서 기관의 내부 관리작용이 중요하다고 유추해 볼 수 있다.

따라서 본 논문에서는 정치적 환경, 경제적 환경 등 외부환경 요인 보다는 기관 내부의 관리적 특성 요인이 기관의 성과에 영향을 미치는 가장 기본적인 요인으로 본다. 유미년(2011)은 기관 내부의 관리적 특성 요인으로 관리역량, 최고관리자 경력 배경, 관리안정성, 관리자율성 등으로 규정하면서 공공기관 경영평가 지표 중 관련 지표를 대리변수로 설정하였다. 본 논문에서도 기관 내부의 관리적 특성 요인을 공공기관 경영평가의 관련 지표 중 ‘경영과정’에 해당하는 지표로 규정하고, 이러한 경영과정이 합리적으로 설계되어 있고 효과적으로 운영된다면 해당 기관의 경영성과는 제고될 것이라는 가정에 따라 연구를 진행한다. 이에 따라 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 1: ‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘성과 평가 범주’의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 1.1: ‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘국민평가’ 득점률이 높을 것이다.

가설 1.2: ‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘노동생산성’ 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 1.3: ‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘자본생산성’ 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 1.4: ‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘재무예산성과’ 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 1.5: ‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘계량관리업무비’ 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 1.6: ‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 계량’ 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 1.7: ‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 비계량’ 평가 득점률이 높을 것이다.

한편, 현행 공공기관 경영평가 지표체계의 근간이 경영진의 리더십이 경영효율화 노력에 영향을 미치며, 이러한 경영과정이 경영효율화 성과 및 주요사업 성과 향상에 기여한다는 논리적 모형에 기반하고 있다. 따라서 ‘과정 평가 범주’를 경영진의 리더십·전략과 경영효율화로 구분하고, 경영진의 리더십-경영효율화 노력-주요사업 및 경영효율 성과로 이어지는 논리적 모형을 검증하고자 한다. 이에 따라 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 2.1: ‘과정 평가 범주’ 중 ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.1.1: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘조직·인적자원 및 성과관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.1.2: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘재무예산관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.1.3: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘보수 및 복리후생관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.1.4: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘노사관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.

‘경영진의 리더십’이 기관의 비전과 목표에 합리적으로 반영되면 기관의 경영효율성 제고 노력이 보다 체계적으로 이루어질 것이라는 예상에 따라 설정된 가설 2를 토대로 ‘경영진의 리더십·전략’과 ‘경영효율화 노력’이 ‘주요사업 및 경영효율화 성과’에 미치는 영향을 구분하여 살펴보고자 한다. 이때 ‘주요사업 및 경영효율화 성과’ 중 주요사업 비계량 지표를 제외하면 다른 모든 성과는 계량지표를 통해 평가된다. 반면, ‘경영진의 리더십·전략’과 ‘경영효율화 노력’은 비계량 지표를 통해 평가된다. 결국 계량화되지 않은 노력의 수준이 계량적 및 비계량적 성과에 각각 어떠한 영향을 주는지 살펴볼 수 있다. 특히 이창길·최성락(2009)은 정부산하기관 비계량 평가에서 종합경영, 주요사업, 경영관리 부문 모두에서 후광효과(Halo Effect)의 존재여부를 실증적으로 분석하였다. 연구자들은 이러한 후광효과와 원인으로 비계량지표에서 평가지표 상호간 강한 연계성과 상호중복성 경향 등을 제시하고 있다.

또한 양한주(2009)는 2008년 준정부기관 경영평가결과를 토대로 지표 범주 간 평가결과의 상관관계를 분석한 결과 리더십·전략 범주와 경영효율화, 주요사업활동 범주는 유의한 상관관계에 있는 반면, 경영효율화, 주요사업활동 범주와 경영효율성과, 고객만족성과, 주요사업성과 범주는 유의한 상관관계를 나타내지 못한다는 결론을 도출하였다. 즉, 이는 경영과정에 대한 평가결과가 경영성과 중 계량적 성과와 연계성이 미흡하다는 것이다.

한편, 박미정(2010)은 공공기관 경영평가제도의 문제점으로 지표간 연계성 부족 등을 지적하면서 이에 대한 실증분석을 실시하였다. 2009년도 경영평가 지표 부문별 평가결과의 상관관계를 분석한 결과 공기업 및 준정부기관 모두 리더십·전략과 경영시스템 부문 간에는 높은 수준의 상관관계를 보이지만, 리더십·전략 및 경영시스템 부문과 경영성과 부문은 낮은 상관관계를 보이고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 지표간 논리성이 미흡한 결과에 대해 연구자는 시차에 따른 차이가 원인일 수 있다는 점을 지적하였다. 즉, 의사결정 시점과 성과도출 시점의 시차가 발생하기 때문에 특정 연도의 합리적이고 효과적인 경영과정이 해당 연도에 즉시 경영성으로 이어지기 보다는 당기 이후의 경영성과와 연계될 수 있음을 지적한 것이다. 이러한 선행연구는 단년도 평가결과를 토대로 지표범주 간 논리성을 분석하여 공공기관 경영평가제도가 도입된 이후 전반적인 경향을 확인하기 어려운 측면이 있다.

따라서 본 연구에서는 성과의 영역을 계량 성과와 비계량 성과로 구분함으로써 평가과정에 발생할 수 있는 평가자의 후광효과(Halo Effect), 비계량지표의 신뢰성 비판 등에 대해 검증하고, 평가체계가 MB 모델을 기반으로 개편된 2011년 이후 4개년도의 평가결과를 기반으로 평가지표 간 인과관계에 대해 살펴보려고 한다. 이러한 추론을 기반으로 하여 성과의 측정 방식별로 계량 성과와 비계량 성과를 공공기관 경영평가 지표 중 관련 지표를 대리변수로 하여 다음과 같은 가설을 구성한다.

가설 2.2: ‘과정 평가 범주’ 중 ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘성과 평가 범주’의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.2.1: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘국민평가(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.2.2: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘노동생산성(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.2.3: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘자본생산성(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.2.4: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘재무예산성과(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.2.5: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘계량관리업무비(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.2.6: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 계량(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.2.7: ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업(비계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.

다음으로 조직 및 인적자원을 효율적으로 관리하고, 노사관계 및 보수·복리후생을 합리적으로 운영하는 등 경영효율화 노력이 체계적으로 이루어질 경우 주요사업 및 경영효율화의 성과가 높을 것이라는 가정을 할 수 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 2.3: ‘과정 평가 범주’ 중 ‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을수록 ‘성과 평가 범주’의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.3.1: '경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '국민평가(계량)'의  
평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.3.2: '경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '노동생산성(계  
량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.3.3: '경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '자본생산성(계  
량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.3.4: '경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '재무예산성과  
(계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.3.5: '경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '계량관리업무비  
(계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.3.6: '경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '주요사업 계량  
(계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.

가설 2.3.7: '경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '주요사업 비계량  
(비계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.

이상의 가설을 정리하면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 가설의 정리

가설	내용
<b>1</b>	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘성과 평가 범주’의 평가 득점률이 높을 것이다.
1.1	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘국민평가’의 평가 득점률이 높을 것이다.
1.2	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘노동생산성’ 평가 득점률이 높을 것이다.
1.3	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘자본생산성’ 평가 득점률이 높을 것이다.
1.4	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘재무예산성과’ 평가 득점률이 높을 것이다.
1.5	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘계량관리업무비’ 평가 득점률이 높을 것이다.
1.6	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 계량’ 평가 득점률이 높을 것이다.
1.7	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 비계량’ 평가 득점률이 높을 것이다.
<b>2.1</b>	‘과정 평가 범주’ 중 ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을 것이다.
2.1.1	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘조직·인적자원 및 성과관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.
2.1.2	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘재무예산관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.
2.1.3	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘보수 및 복리후생관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.
2.1.4	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘노사관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.

(다음 면에 계속)

<표 4-1> 가설의 정리 (계속)

가설	내용
<b>2.2</b>	‘과정 평가 범주’ 중 ‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘성과 평가 범주’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.2.1	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘국민평가(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.2.2	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘노동생산성(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.2.3	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘자본생산성(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.2.4	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘재무예산성과(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.2.5	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘계량관리업무비(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.2.6	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 계량(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.2.7	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업(비계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
<b>2.3</b>	‘과정 평가 범주’ 중 ‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을수록 ‘성과 평가 범주’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.3.1	‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을수록 ‘국민평가(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.3.2	‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을수록 ‘노동생산성(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.3.3	‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을수록 ‘자본생산성(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.3.4	‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을수록 ‘재무예산성과(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.3.5	‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을수록 ‘계량관리업무비(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.3.6	‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 계량(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.
2.3.7	‘경영효율화 노력’ 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 비계량(비계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.



## 2. 연구의 분석틀

조직은 하나 또는 그 이상의 목적을 달성하기 위해 창조 된다<sup>24)</sup>. 목적 접근법(The Goal Approach)은 조직 효과성에 관한 이론으로서 조직이 사전에 정해진 목적을 달성하였을 때 그들의 행동이 효과적이라는 점을 강조하다. 이를 통해 조직의 효과성과 성과의 관계를 유추해보면, 조직이 효과적일 때 성과가 높다고 할 수 있다. 목적접근법은 조직은 궁극적인 목적을 가지는 존재로 가정하면서 목적에 대한 필요조건을 제시한다. 목적은 구체적이고 명확하게 규정되어야 조직 구성원이 쉽게 이해할 수 있어야 하며, 목적은 충분히 실현가능하고, 이를 위한 활동들이 관리되어질 수 있어야 한다. 또한 목적에 대한 합의가 전제되어야 하며, 목적의 달성 여부를 효율적으로 측정할 수 있어야 한다는 것이다<sup>25)</sup>.

이러한 접근법을 공공기관에 적용하였을 때 어려운 점은 공공기관의 경우 목적이 불명확하고 모호하며, 경우에 따라서는 목적 간 상충성이 발생한다는 것이다. 그러나 목적이 명확하고, 목적의 수가 적고, 모든 구성원들이 합의한 상태에서 목적 달성여부에 대한 측정이 가능하다고 하더라도 목적의 달성 여부 또는 달성 정도가 조직의 노력·과정 또는 성과와 연관이 없거나 적을 수도 있다<sup>26)</sup>. 따라서 본 연구에서는 조직의 노력·과정이 성과에 미치는 영향을 통해 궁극적으로 조직의 목적을 달성하는지 여부를 공공기관 경영평가 결과를 통해 확인해보고자 한다.

---

24) Charles Perrow, "The Analysis of Goals in complex Organizations," American Sociological Review(December 1960), pp.854-866 (정우일(2005). 「공공조직론」에서 재인용)

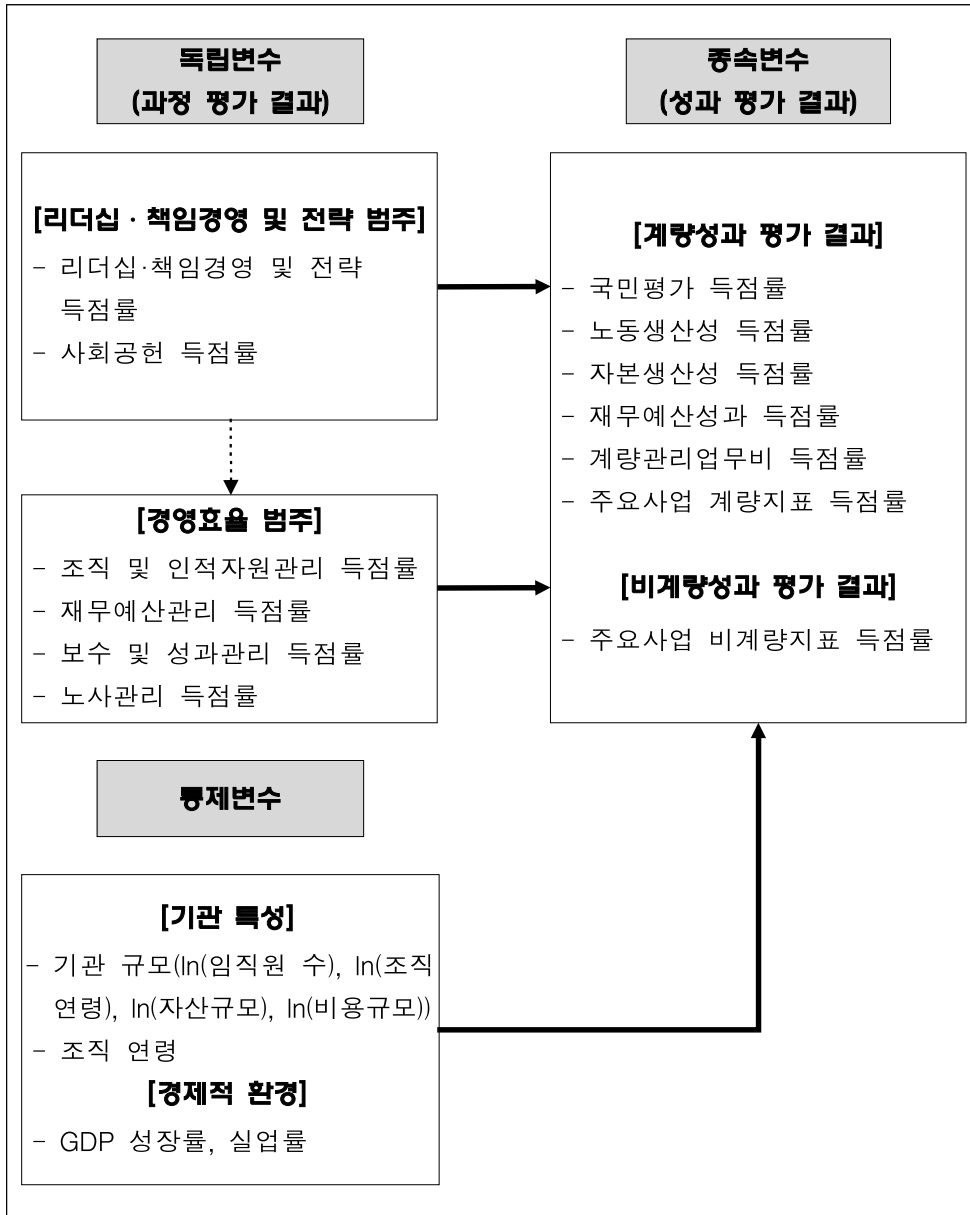
25) 정우일(2005), 「공공조직론」, 799-800

26) 정우일(2005), 「공공조직론」, 801

2008년 이후의 공공기관 경영평가제도는 MB 모형을 기반으로 설계되어 있다. 즉, 평가지표의 체계를 경영과정별로 과정(활동)과 성과를 구분함으로써 보다 객관적으로 기관의 노력과 성과를 측정하고자 한다. 평가지표의 체계를 과정과 성과로 구분함으로써 객관적인 노력과 성과 측정을 보다 명확하게 측정할 수 있을 뿐만 아니라 평가지표의 논리성도 확보 가능하다. 경영자이 제시하고 구성원의 합의과정을 거쳐 설정된 비전과 전략에서부터 경영시스템, 경영성과, 학습과 피드백으로 이어지는 논리적 구조를 명확히 하여 기관의 성과를 균형 있게 평가할 수 있고, 평가지표가 기관의 전략적 관리도구로서의 기능을 수행할 수 있다(조택, 2007).

따라서 본 논문에서는 이러한 목적접근법의 원리와 MB 모형의 인과관계가 공공기관 경영평가제도에서 제대로 작동되는지 실증적으로 분석하고자 한다. 즉, 합리적이고 효과적인 경영과정이 뛰어난 경영성과의 원인이 되는지 살펴봄으로써 현행 경영평가제도의 지표체계의 논리성을 확인하는 것이다. 아울러 선행연구는 경영과정이 경영성과에 미치는 영향을 분석하면서 단년도 분석에 그친 한계가 있으므로 본 논문에서는 2011년부터 2014년까지의 시계열 자료를 통해 수년에 걸친 경영과정이 경영성과에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 또한 경영과정이 효과적으로 설계되더라도 이러한 과정이 계량 성과와 비계량 성과에 각각 어떠한 영향을 미치는지 살펴봄으로써 평가체계 및 평가과정의 오류 등을 함께 확인할 수 있을 것이다. 이러한 논의를 토대로 <그림 4-1>과 같은 연구의 분석틀을 도출하였다.

<그림 4-1> 연구의 분석틀



## 제 2 절 변수의 정의

### 1. 독립변수

독립변수는 공공기관 경영평가 지표 중 ‘과정 평가’ 범주에 해당하는 지표로 한다. 다만, 공공기관 경영평가 제도가 도입된 이후 경영평가 지표의 범주와 세부지표가 지속적으로 수정되어 왔고, 현행 공공기관 경영평가 지표체계의 논리성 및 인과관계를 검증하는 연구의 목적을 고려하여, 2014년도 경영평가 지표를 기준으로 지속적으로 운영되어 온 지표를 대상으로 한다. 또한 지표가 평가하는 내용은 같거나 유사하지만 지표명이 변경된 사례가 있으므로 지표의 성격과 측정하고자 하는 주된 내용을 기준으로 유형화하여 변수를 설정한다.

먼저 경영진의 리더십 범주에는 리더십, 책임경영, 전략, 사회공헌 지표의 득점률을 각각의 변수로 한다. 다만, 2011년도부터 2013년도까지는 리더십 및 책임경영이라는 평가지표가 2014년도에는 전략기획으로 변경되었다. 그러나 지표의 변경에도 불구하고 평가지표를 통해 측정하고자 하는 내용은 기관의 경영전략 수립·시행, 주요 현안과제 해결 및 미래과제에 대비하기 위한 경영진의 노력, 투명성·윤리성 제고, 내부지배구조의 활성화 등을 위한 자율·책임경영 시스템의 구축 및 운영 노력으로 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 2011년부터 2013년도까지의 평가에 대해서는 리더십 및 책임경영 지표의 득점률을 변수로 하고, 2014년도 평가에 대해서는 전략기획의 득점률을 변수로 한다. 경영진의 리더십 범주의 두 번째 변수는 사회공헌 지표의 득점률로 한다.

다음 경영효율화 범주에서는 조직·인적자원 및 성과관리, 재무예산관리, 보수 및 복리후생관리, 노사관리 지표의 득점률을 각각 변수로 한다. 다만, ‘조직·인적자원 및 성과관리’ 지표와 ‘보수 및 복리후생 관리’ 지표의 경우 2011년부터 2013년까지의 평가체계와 달리 2014년도에는 지표간 평가내용을 일부 조정하였다. 즉, 2011년부터 2013년까지는 ‘조직 및 인적자원 관리’ 지표와 ‘보수 및 성과관리’를 운영하였으나, 2014년에 이르러서는 ‘조직·인적자원 및 성과관리’ 지표와 ‘보수 및 복리후생 관리’로 개편되었다. 그러나 ‘조직 및 인적자원 관리’ 지표와 ‘조직·인적자원 및 성과관리’ 지표는 지표명과 평가내용의 변경에도 불구하고, 측정하고자 하는 내용은 주로 기관의 핵심업무 수행을 위한 조직구조 및 인적자원 관리 등에 초점이 맞추어져 있다. 한편, ‘보수 및 복리후생 관리’ 지표와 ‘보수 및 성과관리’ 지표의 경우에도 지표명과 평가내용이 변경되었으나, 주된 평가내용은 보수체계의 합리성과 개선 노력을 평가하고 있다. 따라서 본 연구에서는 2014년도 평가지표를 기준으로 ‘조직·인적자원 및 성과관리’ 지표와 2013년 이전의 ‘조직 및 인적자원 관리’ 지표를 같은 지표로 간주하며, ‘보수 및 복리후생 관리’ 지표와 2013년도 이전의 ‘보수 및 성과관리’ 지표를 동일한 것으로 간주하여 변수를 설정하였다.

## 2. 종속변수

종속변수는 공공기관 경영평가 지표 중 ‘성과 평가’ 범주에 해당하는 지표로 한다. 독립변수의 범위 설정과 동일한 방식으로 2014년도 경영평가 지표를 기준으로 2008년도 이후 지속적으로 운영되어 온 지표를 대상으로 하며, 모든 기관에 공통적으로 적용되는 평가지표를 기준으로 한다.

이에 따른 종속변수는 국민평가, 노동생산성, 자본생산성, 재무예산성과, 계량관리업무비, 주요사업 계량 및 비계량 지표의 득점률로 한다. 이중 재무예산성과의 경우 기관별 특성에 따라 영업이익률, 이자보상비율, 총자산회전율, 부채감축달성도, 부채비율, 자기자본이익률, 자기자본비율, 금융비용 등 개별 지표로 평가되며, 동일한 기관에 대해서도 평가연도에 따라서도 각각 다른 지표로 평가되는 경우가 있다. 따라서 본 연구에서는 각 기관별 재무예산성과 세부지표의 가중치 합에 대한 득점의 합을 계산하여 재무예산성과 전체의 득점률을 변수로 하였다. 한편, 주요사업 계량지표 및 비계량지표의 경우에도 기관별 지표의 수가 다르므로 각 기관별로 계량지표 및 비계량지표에 대해 각각의 세부지표 가중치의 합에 대한 득점의 합을 계산하여 전체 계량지표와 비계량지표의 득점률을 변수로 설정하였다.

### 3. 통제변수

통제변수는 해당 공공기관의 내부적 특성을 통제하기 위한 변수와 외부 환경의 특성을 통제하기 위한 변수로 구분한다. 먼저 해당 기관 내부적 특성을 통제하기 위해 기관의 규모를 통제한다. 이 때 기관의 규모를 나타내는 대리변수는 기관의 임직원 수와 자산규모, 비용규모로 한다. 기관의 임직원 수는 임직원 및 무기계약직의 정원으로 하고, 자산규모는 기관별 요약대차대조표의 자산총계<sup>27)</sup>로 하였다. 비용규모는 요약포괄손익계산서의 판매비와 기타비용의 합으로 하였다. 조직연령은 설립연도를 기준으로 하여 평가기준 연도와의 차이를 통해 추출하였다. 다만, 정원, 자산규모 및 비용규모, 조직연령은 기관별로 큰 편차를 보이므로 자연로

---

27) 고유사업 계정의 K-IFRS 기준

그(ln)를 통해 기관별 편차를 보정한다. 한편, 외부 환경의 특성은 GDP 성장률과 실업률을 통해 확인한다. 이상의 변수와 변수별 조작적 정의는 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 변수 및 조작적 정의

구분	변수	조작적 정의
독립 변수	과정 평가 결과	리더십·책임경영 및 전략기획 득점률
		사회공헌 득점률
		조직·인적자원 및 성과관리 득점률
		재무예산관리 득점률
		보수 및 복리후생 관리 득점률
		노사관리 득점률
종속 변수	계량성과 평가 결과	국민평가 득점률
		노동생산성 득점률
		자본생산성 득점률
		재무예산성과 득점률
		계량관리업무비 득점률
		주요사업 계량지표 득점률
	비계량성과 평가 결과	주요사업 비계량지표 득점률
통제변수		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관 특성 : <math>\ln(\text{임직원 수})</math>, <math>\ln(\text{조직연령})</math>, <math>\ln(\text{자산규모})</math>, <math>\ln(\text{비용규모=관관비+기타비용})</math>,</li> <li>- 경제적 환경 : GDP 성장률, 실업률</li> </ul>

## 제 3 절 연구의 방법

### 1. 자료의 수집방법

공공기관 현황 등에 대해서는 한국조세재정연구원에서 편찬한 「공공기관 현황 편람」을 참고하고, 공공기관 경영평가 연혁 등 전반에 관한 사항은 한국조세재정연구원의 「공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구」를 참고하였다. 또한 연도별 공공기관 경영평가 지표 현황과 지표별 평가결과는 기획재정부의 「공공기관 경영평가편람」과 「공공기관 경영실적 평가 보고서」를 참고하여 확인하였다.

통제변수인 기관의 규모를 확인하기 위한 기관별 정원(임직원 수), 자산 규모, 비용규모(관관비 및 기타비용), 조직 연령(설립연도)은 ‘공공기관 경영정보 공개시스템([www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr))’과 기획재정부의 연도별 「공공기관 경영실적 평가 보고서」를 참고하였다. 그 밖에 경제적 환경을 확인하기 위한 GDP 성장률은 ‘한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)’을 통해 확인하고, 실업률은 ‘국가통계포털(<http://www.kosis.kr>)’을 통해 확인하였다.

### 2. 분석 방법

본 연구에서는 공공기관 경영평가 지표간 인과관계를 밝히기 위해 계량적 연구방법을 사용한다. 계량적인 연구방법으로 상관분석(Correlation Analysis), 패널선형회귀분석(Panel Linear Regression Analysis)을 사용



하고, 통계분석도구는 STATA 13.0을 사용한다.

독립변수들 간의 선행관계를 분석하기 위해 사용할 계획인 상관분석(Correlation Analysis)은 두 변수가 어떠한 선형 관계를 가지고 있지를 분석하는 방법으로서 두 변수는 서로 독립적일 수도 있고 서로 상관된 관계일 수 있으며, 두 변수간의 관계의 강도를 상관계수(Correlation coefficient)라 한다. 상관관계의 정도를 파악하는 상관계수(Correlation coefficient)는 두 변수가 연관된 정도를 나타낼 뿐 인과관계(Causality)를 설명하는 것은 아니다. 두 변수 간에 원인과 결과의 인과관계가 있는지에 대한 것은 회귀분석을 통해 인과관계의 방향, 크기를 확인할 수 있으며, 기본적으로는 시간적 선후관계, 공동변화의 원칙, 비허위적 관계(Non-spurious relation) 등의 요건이 충족되어야 한다.

두 변수간의 관계를 구하기 위해 보편적으로 사용되는 피어슨 상관계수(Pearson correlation coefficient)는 -1에서 1 사이의 범위를 가진다. 상관계수의 절대 값이 클수록 두 변수간의 선형관계가 강하게 나타내며, 상관계수가 0인 경우에는 두 변수 간에는 선형관계가 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 상관계수가 0 보다 크면 두 변수는 양(+)의 선형관계를 가지고, 상관계수가 0보다 작으면 두 변수는 음(-)의 선형관계를 가진다.

독립변수들 간에 상관관계가 존재하는 경우 다중공선성(Multi-collinearity)의 문제가 발생할 수 있다. 다중공선성의 문제가 발생할 경우 상관성이 높은 독립변수 하나 또는 일부를 제거함으로써 다중공선성 문제를 해결할 수 있다.

다음으로 종속변수에 대한 독립변수의 영향을 확인하기 위해 패널선형 회귀분석을 실시하였다. 패널선형회귀분석(Panel Linear Regression Analysis)은 연속형 변수들에 대해 독립변수와 종속변수 사이의 인과관계에 따른 수학적 모델인 선형적 관계식을 구하여 어떤 독립변수가 주어졌을 때 이에 따른 종속변수를 예측한다. 또한 이 수학적 모델이 얼마나 잘 설명하고 있는지를 판별하기 위한 모형 적합도를 확인하는 분석방법이다. 패널분석 모형은 자료의 수집이 쉽지 않은 단점이 있으나, 횡단면 분석과 시계열 분석을 동시에 수행할 수 있다는 장점이 있다. 우선 패널 분석 모형은 횡단면 분석이나 시계열 분석에서는 통제할 수 없는 개별적 특이성을 통제할 수 있다. 이에 따라 누락변수로 인한 편향(Omitted variable bias)을 통제할 수 있다. 또한 패널분석 모형을 통해 횡단면 데이터나 시계열 데이터에 비해 풍부한 정보와 변수의 변동성을 확인할 수 있다. 이로 인해 횡단면 또는 시계열 분석 보다 효율적인 추정량을 확보할 수 있다. 끝으로 패널분석 모형에서는 단년도의 횡단면 분석에서는 발견하기 어려운 동적(Dynamic) 관계와 흐름을 관찰할 수 있는 장점이 있다(민인식·최필선, 2009: 3).

패널데이터의 분석은 크게 고정효과모텔(Fixed Effect Model)과 임의 효과모텔(Random Effect Model)로 구분할 수 있는데, 연구목적에 따라 표본 보다 훨씬 큰 모집단을 설명하고자 할 때에는 임의효과모텔을 사용한다. 반면, 개체들의 관측되지 않는 특성과 요인을 통제할 목적이 있는 경우에는 고정효과모텔을 사용한다. 본 연구의 관심은 표본을 통해 모집단 전체의 특성을 추론하는 것이고, 4년이라는 비교적 짧은 기간을 대상으로 30개 기관에 대해 분석을 진행하는 점을 고려하면 시간의 흐름에 따른 변화량 보다는 관찰대상인 기관별 변화량이 클 것으로 예상되므로 고정

효과모텔이 아닌 임의효과모텔을 사용 한다. 이때 임의효과 모텔을 사용 하기 위해서는 하우스만 검정(Hausman Test)을 실시한다. 본 연구에서 고정효과모텔과 임의효과모텔 중 어느 모텔을 사용할지 하우스만 검정 결과 대부분의 모형에서 p값이 0.05보다 큰 것으로 관측되어 임의효과모텔을 사용한다. 하우스만 검정 결과는 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 하우스만 검정 결과

모형	모형 내용	종속변수	Prob>chi2
1	과정평가 → 성과평가	국민평가	0.2461
		노동생산성	0.5714
		자본생산성	0.3575
		재무예산성과	0.6958
		계량관리업무비	0.2451
		주요사업 계량	0.2366
		주요사업 비계량	0.1547
2.1	과정평가(리더십·전략) → 과정평가(경영효율화)	조직·인적자원 및 성과관리	0.2058
		재무예산관리	0.0574
		보수 및 복리후생 관리	0.0316**
		노사관리	0.5583
2.2	과정평가(리더십·전략) → 성과평가	국민평가	0.4648
		노동생산성	0.5879
		자본생산성	0.4402
		재무예산성과	0.8564
		계량관리업무비	0.3263
		주요사업 계량	0.3586
		주요사업 비계량	0.0680
2.3	과정평가(경영효율화) → 성과평가	국민평가	0.0001**
		노동생산성	0.0853
		자본생산성	0.2415
		재무예산성과	0.2088
		계량관리업무비	0.4327
		주요사업 계량	0.0419**
		주요사업 비계량	0.0075**

## 제 5 장 분석 결과

### 제 1 절 변수의 기본적 속성

#### 1. 기초통계

공공기관 경영평가의 범주간·지표간 인과관계가 있는지 분석하기에 앞서 2011년부터 2014년까지 30개 공기업에 대한 경영평가 결과를 토대로 도출한 변수의 기초 통계 분석을 실시하였으며, 그 결과는 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 기술통계량

구분	변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
독립 변수	리더십·전략 득점률	115	0.735174	0.108539	0.4	0.963
	사회공헌 득점률	85	0.769412	0.083129	0.6	0.9
	조직·인적자원 및 성과관리 득점률	115	0.709565	0.10511	0.4	0.9
	재무예산관리 득점률	115	0.65913	0.10914	0.2	0.9
	보수 및 복리후생 관리 득점률	115	0.67913	0.118836	0.2	0.9
	노사관리 득점률	115	0.727826	0.121068	0.5	1
종속 변수	국민평가	99	0.955343	0.632248	0.475	1
	노동생산성 득점률	115	0.71371	0.28663	0.2	1
	자본생산성 득점률	115	0.70826	0.28691	0.2	1
	재무예산성과 득점률	115	0.78913	0.187331	0.288	1
	계량관리업무비 득점률	115	0.70166	0.26035	0.2	1
	주요사업 비계량지표 득점률	115	0.697635	0.088137	0.487	0.867
	주요사업 계량지표 득점률	115	0.895644	0.103364	0.561	1
	전체 점수	115	79.46913	7.037224	57.227	94.757
통제 변수	ln(임직원 수)	115	7.194174	1.375638	4.263	10.239
	ln(자산규모)	115	15.53399	1.721393	11.604	18.971
	ln(조직연령)	115	2.89353	0.914568	0	4.174
	ln(비용규모)	115	11.46368	1.34914	7.735	14.916
	GDP 성장률	115	3.046087	0.510467	2.3	3.7
	실업률	115	3.29913	0.160862	3.1	3.5

## 2. 상관분석

상관분석이란 2개 또는 그 이상의 변수들 간에 존재하는 선형 관계의 방향과 크기를 분석하는 기법으로서, 상관계수(correlation coefficient)를 통해 두 변수간 관계의 강도와 방향을 대략적으로 확인할 수 있다. 한편, 회귀모형을 설정함에 있어서 상관분석을 통해 독립변수간 다중공선성(multi-collinearity)을 확인할 수 있다. 독립변수의 값은 서로 독립적이라고 가정되는데, 현실적으로는 많은 경우에 독립변수들이 독립적이지 않으며, 정도의 차이가 있을 뿐 상당한 독립변수들끼리 선형관계를 가질 수 있다. 이런 경우 회귀분석을 통해 도출된 회귀계수의 추정량은 표준오차가 매우 커진다. 따라서 상관분석을 통해 절대값이 0.5 또는 0.7 이상인 경우에는 해당 독립변수의 하나 또는 모두를 제거해야 보다 정확한 회귀계수를 도출할 수 있다.

본 연구에서도 회귀분석에 앞서 모든 평가지표의 득점률을 독립변수 후보로 설정하여 상관분석을 한 결과 일부 변수들이 대단히 높은 선형관계를 보이고 있었다. 예를 들어 리더십, 책임경영 지표의 득점률은 서로 강한 양(+)의 선형관계(피어슨 상관계수 0.6916\*)를 보이고 있어 리더십, 책임경영, 전략기획 지표의 가중치의 합에 대한 득점률을 기준으로 새로운 변수를 생성하였다. 한편, 리더십·전략 지표의 득점률과 정부 3.0 지표의 득점률 간에도 강한 양(+)의 선형관계(피어슨 상관계수 0.6489\*)를 보이고 있어 정부 3.0 지표의 득점률은 변수에서 제외하고 분석을 진행하였다. 이상의 과정을 통해 변수간 다중공선성을 제외한 후 상관분석을 진행한 결과는 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 피어슨 상관분석

	a15	a25	a61	a65	a128	a136	a116	a117	a160	a183	a209	a193	a195	a197	a198	a199	a202
리더십·전략 (a15)	1																
사회공헌 (a25)	0.564*	1															
조직·인적자원·성과관리 (a61)	0.565*	0.373*	1														
재무예산관리 (a65)	0.514*	0.219*	0.417*	1													
보수 및 복리후생 관리 (a128)	0.400*	0.087	0.367*	0.272*	1												
노사관리 (a136)	0.634*	0.369*	0.455*	0.300*	0.394*	1											
재무예산성과 (a116)	0.266*	-0.016	0.121	0.335*	0.135	0.166	1										
계량관리업무비 (a117)	0.059	-0.096	-0.053	0.147	0.107	0.060	0.176	1									
주요사업 비계량 (a160)	0.593*	0.305*	0.503*	0.441*	0.264*	0.543*	-0.001	0.102	1								
주요사업 계량 (a183)	0.323*	0.004	0.088	0.098	0.245*	0.342*	0.109	0.240*	0.315*	1							
총점 (a209)	0.685*	0.263*	0.452*	0.516*	0.493*	0.650*	0.477*	0.352*	0.605*	0.715*	1						
ln(정원) (a193)	0.216*	0.466*	0.268*	-0.037	-0.009	0.167	-0.167	-0.266*	0.160	0.042	0.006	1					
ln(자산) (a195)	0.132	0.438*	0.228*	-0.047	-0.095	0.222*	-0.054	-0.261*	0.098	-0.117	-0.065	0.673*	1				
ln(조직연령) (a197)	-0.050	-0.089	0.105	0.003	-0.052	-0.049	-0.099	0.038	0.193*	-0.019	-0.028	0.177	-0.125	1			
GDP 성장률 (a198)	0.020	-0.256*	-0.066	0.089	-0.198*	-0.032	-0.017	0.027	0.008	-0.145	-0.067	0.015	-0.007	0.021	1		
실업률 (a199)	-0.034	-0.191	0.042	0.113	-0.134	0.028	0.044	-0.056	-0.140	-0.499*	-0.205*	0.019	0.002	0.033	0.668*	1	
ln(비용규모) (a202)	0.137	0.306*	0.116	-0.033	-0.115	0.122	-0.140	-0.224*	0.250*	-0.020	-0.034	0.674*	0.609*	0.200*	-0.031	-0.020	1

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

### 3. T-검정

분석대상 기관은 총 30개로서 10개의 시장형 공기업과 20개의 준시장형 공기업으로 구성되어 있다. 이에 유형별로 평균의 차이가 있는지 분석하기 위해 독립표본 t-검정을 실시하였다. t-검정 결과는 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 공기업 유형별 평균 비교

구분	유형	N	평균	표준편차	t값	유의확률
리더십·전략 득점률	0	40	.768275	.1090276	2.4397	0.0163**
	1	75	.71752	.1047655		
사회공헌 득점률	0	30	.8166667	.0530669	4.2447	0.0001***
	1	55	.7436364	.0855562		
조직·인적자원 및 성과관리 득점률	0	40	.76	.0744208	3.9970	0.0001***
	1	75	.6826667	.1095116		
재무예산관리 득점률	0	40	.69	.0181871	2.2544	0.0261**
	1	75	.6426667	.0118813		
보수 및 복리후생 관리 득점률	0	40	.69	.1256776	0.7148	0.4762
	1	75	.6733333	.1154701		
노사관리 득점률	0	40	.76	.1392286	2.1126	0.0368**
	1	75	.7106667	.1072674		
국민평가 득점률	0	40	.9635	.0345328	1.0576	0.2929
	1	59	.9498136	.0766507		
노동생산성 득점률	0	40	.7311	.279159	0.4734	0.6368
	1	75	.70444	.2919644		
자본생산성 득점률	0	40	.694525	.2849017	-0.3735	0.7095
	1	75	.7155867	.2896171		
재무예산성과 득점률	0	40	.78805	.2049315	-0.0450	0.9642
	1	75	.7897067	.1786825		
계량관리업무비 득점률	0	40	.688325	.2321269	-0.3997	0.6901
	1	75	.7087733	.2754521		
주요사업 계량 득점률	0	40	.874575	.0946537	-1.6073	0.1108
	1	75	.90688	.1066283		
주요사업 비계량 득점률	0	40	.73835	.0779097	3.8284	0.0002***
	1	75	.67592	.0859888		
ln(임직원 수)	0	40	8.260325	1.077747	7.3453	0.0000***
	1	75	6.62556	1.166624		
ln(자산규모)	0	40	17.0615	1.250442	9.1137	0.0000***
	1	75	14.71932	1.344235		
ln(비용규모)	0	40	12.59067	1.151316	8.2415	0.0000***
	1	75	10.86261	1.02604		
ln(조직연령)	0	40	2.988425	.8860036	0.8114	0.4189
	1	75	2.84292	.931333		

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

각 변수들에 대한 독립표본 t-검정을 실시한 결과 독립변수의 경우 ‘보수 및 복리후생 관리’ 지표의 득점률을 제외한 모든 변수들이 기관 유형별로 유의미한 평균의 차이가 발견되었다. 반면, 종속변수의 경우 ‘주요사업 계량지표’의 득점률만 유의미한 차이를 보이고 있으며, 그 밖의 변수는 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다.

한편, 각 지표의 평가방법을 계량과 비계량으로 구분하여 살펴보면, 계량 지표의 경우 기관 유형별로 유의미한 평균의 차이가 없는 반면, 비계량 지표의 경우에는 ‘보수 및 복리후생 관리’를 제외한 모든 비계량지표에서 기관 유형별로 유의미한 차이가 발견되었으며, 모든 비계량지표에서 준시장형 공기업의 평균이 시장형 공기업의 평균보다 유의미하게 낮은 것으로 확인되었다. 반면, 계량지표의 경우 유의하지는 않지만 노동생산성을 제외한 모든 계량지표에서 준시장형 공기업의 평균이 시장형 공기업의 평균 보다 높게 나타났다.

이러한 비계량 지표에서 기관 유형별 평균의 유의미한 차이는 다양한 원인에서 비롯되었을 수 있다. 먼저 시장형 공기업은 대부분 정부투자기관으로서 준시장형 공기업에 비해 경영평가를 비교적 오랜 기간 수검해 왔으므로 비계량 평가의 보고서 작성 역량이 비교 우위에 있다고 추정해 볼 수 있다. 다음으로 기관의 규모 차이에 기인한 것일 수 있다. 통제변수인 임직원 수, 자산규모, 비용규모 역시 시장형 공기업이 준시장형 공기업에 대해 유의하게 높은 것으로 나타났는데, 이러한 차이가 비계량지표의 평가에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있다고 추정된다. 이를 통해 기관의 규모가 크고 시장형 공기업 유형에 속한 경우 비계량지표의 점수가 높았다고 분석한 안숙찬(2014)의 연구결과를 부분적으로 지지할 수 있다.



## 제 2 절 분석모형

본 연구의 목적은 공공기관 경영평가 범주간·지표간 인과관계를 밝힘으로써 공공기관 경영평가의 범주와 지표가 논리적으로 구성되어 있는지 확인하는 것이다. 또한 나아가 평가자에 대해서는 현행 평가체계의 문제점을 발견하여 개선방안을 제시하는 한편, 피평가자에 대해서는 다양한 경영과정 중 어떤 분야에 우선순위를 두어야 우수한 경영성적을 창출할 수 있는지 시사점을 제시하는 것이다. 이를 위해 패널선형회귀분석을 통해 2011년부터 2014년까지 30개 공기업의 경영평가결과를 토대로 범주간·지표간 논리성 및 인과관계를 확인한다.

분석모형은 기획재정부의 공공기관 경영평가편람에 따른 논리모형과 지표의 범주를 토대로 설정하였다. 먼저 2014년도에는 ‘경영관리’와 ‘주요사업’ 범주로 구분되어 있으며, 경영과정이 체계적으로 수립·운영되면 경영효율화 및 주요사업의 성과가 창출될 것이라는 논리적 인과관계를 기반으로 하고 있다. 이에 따라 첫 번째 분석모형에서는 모든 ‘과정평가’ 범주가 통합적으로 ‘성과평가’ 범주에 영향을 줄 것이라는 가설을 검증한다. 한편, 2011년부터 2013년까지는 ‘리더십·전략’, ‘경영효율화’, ‘주요사업’ 범주로 구분하여, 리더십·전략이 경영효율화 과정·성과 및 주요사업 성과에 영향을 주고, 경영효율화 과정은 경영효율화 성과 및 주요사업 성과에 영향을 줄 것이라는 논리적 인과관계를 기반으로 하고 있다. 따라서 두 번째 분석모형에서는 ‘과정평가’ 범주를 ‘경영진의 리더십·전략’ 및 ‘경영효율화’의 세부범주로 구분하여 3가지의 하위 분석모형을 설정하여 분석을 진행하였다.

## 1. ‘성과’ 범주에 대한 ‘과정평가’ 범주 전체의 영향

### : 분석모형 1

첫 번째 분석모형은 ‘과정평가’ 내의 모든 개별 지표를 구분하지 않고 하나의 범주로 간주하여 ‘성과’에 미치는 영향을 분석하였다. 이에 따른 회귀식과 분석의 틀은 아래와 같다.

#### <분석모형 1>

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta_1(\text{리더십·전략 득점률})_{it} + \beta_2(\text{사회공헌 득점률})_{it} + \beta_3(\text{조직·인적자원 및 성과관리 득점률})_{it} + \beta_4(\text{재무예산관리 득점률})_{it} + \beta_5(\text{보수 및 복리후생 관리 득점률})_{it} + \beta_6(\text{노사관리 득점률})_{it} + \beta_7(\ln \text{임직원 수})_{it} + \beta_8(\ln \text{자산규모})_{it} + \beta_9(\ln \text{비용규모})_{it} + \beta_{10}(\ln \text{조직연령})_{it} + \beta_{11}(\text{GDP성장률})_{it} + \beta_{12}(\text{실업률})_{it} + \varepsilon$$

\* I : 1, … 30

\*  $Y_{it}$  : 성과평가 범주의 득점률 (Y1 = 국민평가 득점률, Y2 = 노동생산성 득점률, Y3 = 자본생산성 득점률, Y4 = 재무예산성과 득점률, Y5 = 계량관리업무비 득점률, Y6 = 주요사업 계량 득점률, Y7 = 주요사업 비계량 득점률)

## 2. ‘성과’ 범주에 대한 ‘과정평가’ 세부범주의 순차적 영향

### : 분석모형 2

두 번째 분석모형은 ‘과정평가’를 ‘경영진의 리더십·전략’과 ‘경영효율화’의 세부범주로 구분하여 ‘경영진의 리더십·전략’이 ‘경영효율화’ 및 ‘성과’에 미치는 영향을 각각 살펴보고, ‘경영효율화’가 ‘성과’에 미치는 영향을 구분하여 살펴보았다. 이에 따른 분석모형은 아래와 같다.

<분석모형 2.1>

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta_1(\text{리더십·전략 득점률})_{it} + \beta_2(\text{사회공헌 득점률})_{it} + \beta_3(\ln \text{임직원 수})_{it} + \beta_4(\ln \text{자산규모})_{it} + \beta_5(\ln \text{비용규모})_{it} + \beta_6(\ln \text{조직연령})_{it} + \beta_7(\text{GDP성장률})_{it} + \beta_8(\text{실업률})_{it} + \varepsilon$$

\* I : 1, … 30

\*  $Y_{it}$  : 경영효율화 범주의 득점률 (Y1 = 조직·인적자원 및 성과관리 득점률, Y2 = 재무예산관리 득점률, Y3 = 보수 및 복리후생 관리 득점률, Y4 = 노사관리 득점률)

<분석모형 2.2>

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta_1(\text{리더십·전략 득점률})_{it} + \beta_2(\text{사회공헌 득점률})_{it} + \beta_3(\ln \text{임직원 수})_{it} + \beta_4(\ln \text{자산규모})_{it} + \beta_5(\ln \text{비용규모})_{it} + \beta_6(\ln \text{조직연령})_{it} + \beta_7(\text{GDP성장률})_{it} + \beta_8(\text{실업률})_{it} + \varepsilon$$

\* I : 1, … 30

\*  $Y_{it}$  : 성과평가 범주의 득점률 (Y1 = 국민평가 득점률, Y2 = 노동생산성 득점률, Y3 = 자본생산성 득점률, Y4 = 재무예산성과 득점률, Y5 = 계량관리업무비 득점률, Y6 = 주요사업 계량 득점률, Y7 = 주요사업 비계량 득점률)

<분석모형 2.3>

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta_1(\text{조직·인적자원 및 성과관리 득점률})_{it} + \beta_2(\text{재무예산관리 득점률})_{it} + \beta_3(\text{보수 및 복리후생 관리 득점률})_{it} + \beta_4(\text{노사관리 득점률})_{it} + \beta_5(\ln \text{임직원 수})_{it} + \beta_6(\ln \text{자산규모})_{it} + \beta_7(\ln \text{비용규모})_{it} + \beta_8(\ln \text{조직연령})_{it} + \beta_9(\text{GDP성장률})_{it} + \beta_{10}(\text{실업률})_{it} + \varepsilon$$

\* I : 1, … 30

\*  $Y_{it}$  : 성과평가 범주의 득점률 (Y1 = 국민평가 득점률, Y2 = 노동생산성 득점률, Y3 = 자본생산성 득점률, Y4 = 재무예산성과 득점률, Y5 = 계량관리업무비 득점률, Y6 = 주요사업 계량 득점률, Y7 = 주요사업 비계량 득점률)

### 제 3 절 패널선형회귀분석 결과

본 연구의 목적은 공공기관 경영평가 범주간·지표간 인과관계를 밝힘으로써 공공기관 경영평가의 범주와 지표가 논리적으로 구성되어 있는지 확인하는 것이다. 또한 나아가 평가자에 대해서는 현행 평가체계의 문제점을 발견하여 개선방안을 제시하는 한편, 피평가자에 대해서는 다양한 경영과정 중 어떤 분야에 우선순위를 두어야 우수한 경영성과를 창출할 수 있는지 시사점을 제시하는 것이다. 이를 위해 패널선형회귀분석을 통해 2011년부터 2014년까지 30개 공기업의 경영평가결과를 토대로 범주간·지표간 논리성 및 인과관계를 확인한다.

범주간·지표간 인과관계를 밝히기 위한 분석모형은 총 2가지로서 각각의 모형 내에서 ‘과정평가’ 지표의 득점률을 독립변수로 하고, ‘성과’ 지표의 득점률을 종속변수로 하여 분석을 진행하였다. 첫 번째 분석모형은 ‘과정평가’ 내의 모든 개별 지표를 구분하지 않고 하나의 범주로 간주하여 ‘성과’에 미치는 영향을 분석하였다. 두 번째 분석모형은 ‘과정평가’를 ‘경영진의 리더십·전략’과 ‘경영효율화’로 구분하여 ‘경영진의 리더십·전략’이 ‘경영효율화’와 ‘성과’에 미치는 영향을 먼저 살펴보고, ‘과정평가’ 중 ‘경영효율화’가 ‘성과’에 미치는 영향을 구분하여 살펴보았다.

#### 1. 분석모형 1의 패널선형회귀분석 결과

첫 번째 분석모형에서는 ‘과정평가’ 범주에 포함되는 리더십·전략, 사회공헌, 조직·인적자원 및 성과관리, 재무예산관리, 보수 및 복리후생 관리, 노사관리 지표의 득점률이 ‘성과’ 범주에 해당하는 국민평가, 노동생

산성, 자본생산성, 재무예산성과, 계량관리업무비, 주요사업 계량 및 비계량 성과에 미치는 영향을 분석하였다.

먼저 ‘과정평가’ 범주가 국민평가에 미치는 영향을 분석한 결과 모든 독립변수가 국민평가 득점률에 유의한 영향이 없는 것으로 나타났다. 이는 2008년 경영평가결과를 토대로 51개 준정부기관에 대해 상관관계를 분석한 양한주(2009)의 연구결과를 부분적으로 지지하는 것이다. 양한주(2009)는 2008년도 51개 준정부기관의 경영평가결과를 토대로 범주간·지표간 상관관계를 분석하였는데, 리더십·전략 범주는 경영효율화, 주요사업활동 범주는 유의한 선형관계에 있는 반면, 경영효율화, 주요사업활동 범주와 경영효율성과, 고객만족성과, 주요사업성과 범주는 유의한 상관관계를 나타내지 못하였다고 밝힌바 있다<sup>28)</sup>. 국민평가에 대한 분석결과를 <표 5-2>와 같다.

<표 5-4> 분석모형 1 : 국민평가에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.039276	0.141593	0.781
사회공헌	0.065136	0.149178	0.662
조직·인적자원 및 성과관리	0.104981	0.090998	0.249
재무예산관리	0.062673	0.083456	0.453
보수 및 복리후생 관리	-0.1125	0.075839	0.138
노사관리	0.104121	0.109402	0.341
ln(임직원 수)	-0.00806	0.009074	0.375
ln(자산규모)	-0.0052	0.007141	0.467
ln(조직연령)	0.005193	0.009173	0.571
ln(비용규모)	-0.0027	0.008311	0.745
GDP 성장률	0.016287	0.023217	0.483
실업률	0.017664	0.121291	0.884
_cons	0.80208	0.360238	0.026
R-sq(overall) = 0.2337			

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

28) 다만, 보충적으로 본 연구에서 ‘국민평가’가 아닌 ‘고객만족도’ 점수를 종속변수로 하여 분석한 결과 ‘리더십·전략’ 지표의 득점률이 유의한 것(회귀계수 0.084\*)으로 관찰되었다.

다음으로 ‘과정평가’ 범주가 ‘노동생산성’과 ‘자본생산성’에 미치는 영향을 분석한 결과 모든 ‘과정평가’ 범주의 지표가 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다<sup>29)</sup>.

<표 5-5> 분석모형 1 : 노동생산성에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.481907	0.537433	0.37
사회공헌	-0.55673	0.557691	0.318
조직·인적자원 및 성과관리	-0.07129	0.354944	0.841
재무예산관리	0.165627	0.320632	0.605
보수 및 복리후생 관리	0.018014	0.297768	0.952
노사관리	0.53959	0.428815	0.208
ln(임직원 수)	-0.0236	0.036549	0.518
ln(자산규모)	0.016692	0.029005	0.565
ln(조직연령)	0.029495	0.037232	0.428
ln(비용규모)	-0.05032	0.033234	0.13
GDP 성장률	-0.08106	0.084195	0.336
실업률	0.353987	0.450129	0.432
_cons	-0.18862	1.350233	0.889
R-sq(overall) = 0.2339			

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

<표 5-6> 분석모형 1 : 자본생산성에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.14475	0.495482	0.77
사회공헌	-0.36233	0.51413	0.481
조직·인적자원 및 성과관리	0.031248	0.319633	0.922
재무예산관리	0.351207	0.289065	0.224
보수 및 복리후생 관리	-0.13499	0.271282	0.619
노사관리	0.984928	0.391436	0.012
ln(임직원 수)	-0.02437	0.032493	0.453
ln(자산규모)	-0.01368	0.025865	0.597
ln(조직연령)	0.005342	0.033214	0.872
ln(비용규모)	-0.04561	0.029523	0.122
GDP 성장률	-0.05274	0.078259	0.5
실업률	-0.149	0.415614	0.72
_cons	1.513268	1.244766	0.224
R-sq(overall) = 0.3133			

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

29) 보충적으로 노동생산성 및 자본생산성 지표의 득점률이 아닌 실적치를 종속변수로 하여 분석한 결과도 모든 독립변수가 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

다음으로 ‘과정평가’ 범주가 ‘재무예산성과’ 및 ‘계량관리업무비’에 영향을 주는지 분석한 결과 ‘재무예산성과’에 영향을 주는 ‘과정평가’ 범주의 지표는 ‘사회공헌’ 지표가 유의한 것으로 나타났으나, 정(+)의 영향이 아니라 부(-)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 한편, ‘계량관리업무비’의 경우 모든 ‘과정평가’ 범주의 지표가 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

<표 5-7> 분석모형 1 : 재무예산성과에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.535122	0.358136	0.135
사회공헌	-0.7391	0.371616	0.047**
조직·인적자원 및 성과관리	-0.05582	0.231032	0.809
재무예산관리	0.311425	0.208937	0.136
보수 및 복리후생 관리	-0.11968	0.196084	0.542
노사관리	0.271598	0.282932	0.337
ln(임직원 수)	-0.0162	0.023486	0.49
ln(자산규모)	0.027159	0.018695	0.146
ln(조직연령)	0.002543	0.024007	0.916
ln(비용규모)	-0.01887	0.021339	0.376
GDP 성장률	-0.01338	0.056566	0.813
실업률	-0.37505	0.300408	0.212
_cons	1.815191	0.899722	0.044
R-sq(overall) = 0.1804			

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

<표 5-8> 분석모형 1 : 계량관리업무비에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.17667	0.494684	0.721
사회공헌	0.038598	0.513317	0.94
조직·인적자원 및 성과관리	-0.30224	0.321937	0.348
재무예산관리	0.202289	0.291029	0.487
보수 및 복리후생 관리	-0.0695	0.272048	0.798
노사관리	0.186281	0.392274	0.635
ln(임직원 수)	-0.0354	0.03288	0.282
ln(자산규모)	0.006167	0.026143	0.814
ln(조직연령)	0.043297	0.033565	0.197
ln(비용규모)	-0.02777	0.029884	0.353
GDP 성장률	0.015851	0.077887	0.839
실업률	0.051073	0.414678	0.902
_cons	0.69485	1.242663	0.576
R-sq(overall) = 0.1227			

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

‘과정평가’ 범주가 ‘주요사업 계량성과’와 ‘주요사업 비계량성과’에 대해 영향을 주는지 분석하였다. 분석결과 ‘주요사업 계량성과’에 대해서는 ‘과정평가’ 범주의 어떠한 지표도 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

<표 5-9> 분석모형 1 : 주요사업 계량성과에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.131423	0.123453	0.287
사회공헌	-0.0669	0.128013	0.601
조직·인적자원 및 성과관리	-0.05967	0.090754	0.511
재무예산관리	-0.03135	0.081358	0.7
보수 및 복리후생 관리	-0.01736	0.072249	0.81
노사관리	0.090199	0.102669	0.38
ln(임직원 수)	0.015668	0.010099	0.121
ln(자산규모)	-0.01289	0.007899	0.103
ln(조직연령)	0.002546	0.010174	0.802
ln(비용규모)	-0.00564	0.009173	0.539
GDP 성장률	0.018588	0.018818	0.323
실업률	-0.07682	0.103447	0.458
_cons	1.237449	0.313585	0
R-sq(overall) = 0.1632			

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

반면, ‘주요사업 비계량성과’에 대한 ‘과정평가’ 범주의 영향을 분석한 결과, ‘리더십·전략’ 및 ‘조직·인적자원 및 성과관리’ 지표는 99% 신뢰수준에서 유의하며, ‘재무예산관리’는 95% 신뢰수준에서 유의한 것으로 확인되었다. 박미정(2010)은 2009년도 공공기관 경영평가결과를 토대로 과정 지표와 성과 지표의 상관관계를 분석하였는데, 분석결과 리더십·전략 범주와 경영효율화 범주 간에서 강한 선형관계를 보이지만, 리더십·전략 및 경영효율화 범주와 성과 범주는 낮은 상관관계를 보인다고 지적하였다. 그러나 본 연구의 분석결과 ‘리더십·전략’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’ 지표는 ‘주요사업 비계량 성과’에 유의한 영향을 준다고 확인되었는바, 이는 박미정(2010)의 연구결과와 부분적으로 상반되는 것이다.



<표 5-10> 분석모형 1 : 주요사업 비계량성과에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.315749	0.094855	0.001***
사회공헌	0.009712	0.098395	0.921
조직·인적자원 및 성과관리	0.184675	0.067841	0.006***
재무예산관리	0.127741	0.060964	0.036**
보수 및 복리후생 관리	0.027233	0.054738	0.619
노사관리	-0.01514	0.078099	0.846
ln(임직원 수)	-0.00552	0.007375	0.454
ln(자산규모)	-0.00561	0.00579	0.333
ln(조직연령)	0.013984	0.007446	0.06*
ln(비용규모)	0.017989	0.006707	0.007***
GDP 성장률	-0.00465	0.014541	0.749
실업률	0.184698	0.0794	0.02**
_cons	-0.44726	0.239855	0.062
R-sq(overall) = 0.7104			

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

분석모형 1에서는 ‘과정평가’ 범주의 평가지표가 ‘성과’ 범주의 평가지표에 유의한 영향을 줄 것이라는 가설 하에 진행되었다. 그러나 ‘주요사업 비계량 성과’에 대해서만 ‘리더십·전략’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’ 지표가 유의한 영향을 주는 것으로 확인되었다

## 2. 분석모형 2의 패널선형회귀분석 결과

분석모형 2는 ‘과정평가’ 범주를 ‘경영진의 리더십·전략’과 ‘경영효율화’의 세부범주로 구분하고, ‘경영진의 리더십·전략’ 범주가 ‘경영효율화’ 및 ‘성과’ 범주에 정(+)의 영향을 주고, ‘경영효율화’ 범주가 ‘성과’ 범주에 정(+)의 영향을 줄 것이라는 가정 하에 각각의 세부범주별로 구분하여 분석을 진행하였다.

### (1) ‘경영진의 리더십·전략’ 범주가 ‘경영효율화’ 범주에 미치는 영향

‘경영진의 리더십·전략’ 범주에는 ‘리더십·전략’ 및 ‘사회공헌’ 지표의 득점률을 변수로 하고, ‘경영효율화’ 범주에는 ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’, ‘노사관리’ 지표의 득점률을 변수로 설정하여 분석을 진행하였다. 분석결과, ‘리더십·전략’의 득점률은 95% 신뢰수준에서 ‘조직·인적자원 및 성과관리’에 영향을 정(+)의 영향을 미치며, ‘재무예산관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’ 및 ‘노사관리’의 득점률에 대해서는 99% 신뢰수준에서 정(+)의 영향을 주는 것으로 확인되었다. 반면, ‘사회공헌’의 득점률은 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

<표 5-11> 분석모형 2.1 : 조직·인적자원 및 성과관리에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.248177	0.117572	0.035**
사회공헌	0.147335	0.132016	0.264
ln(임직원 수)	0.006417	0.017016	0.706
ln(자산규모)	0.007138	0.012963	0.582
ln(조직연령)	0.021483	0.017081	0.208
ln(비용규모)	-0.00347	0.014569	0.812
GDP 성장률	-0.04646	0.015465	0.003
실업률	0.225648	0.076111	0.003
_cons	-0.3577	0.279435	0.201
R-sq(overall) = 0.3255			

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

<표 5-12> 분석모형 2.1 재무예산관리에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.450806	0.137328	0.001***
사회공헌	0.096977	0.156446	0.535
ln(임직원 수)	-0.01326	0.018336	0.47
ln(자산규모)	-0.00336	0.013999	0.81
ln(조직연령)	0.003836	0.018384	0.835
ln(비용규모)	-0.00287	0.016033	0.858
GDP 성장률	0.006497	0.018459	0.725
실업률	0.046339	0.090514	0.609
_cons	0.245073	0.320083	0.444
R-sq(overall) = 0.3484			

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

<표 5-13> 분석모형 2.1 보수 및 복리후생 관리에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.50853	0.164925	0.002***
사회공헌	-0.21296	0.206813	0.303
ln(임직원 수)	0.017511	0.015516	0.259
ln(자산규모)	-0.0104	0.011914	0.383
ln(조직연령)	-0.00912	0.015526	0.557
ln(비용규모)	-0.02041	0.014164	0.15
GDP 성장률	-0.0749	0.02623	0.004***
실업률	0.113648	0.126068	0.367
_cons	0.624692	0.394917	0.114
R-sq(overall) = 0.2645			

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

<표 5-14> 분석모형 2.1 노사관리에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.460907	0.114427	0.000***
사회공헌	0.192703	0.14384	0.180
ln(임직원 수)	-0.0065	0.010691	0.543
ln(자산규모)	0.014432	0.00821	0.079*
ln(조직연령)	0.003454	0.010699	0.747
ln(비용규모)	-0.00539	0.00976	0.580
GDP 성장률	-0.09132	0.018291	0.000***
실업률	0.686691	0.087867	0.000***
_cons	-1.81446	0.274777	0.000
R-sq(overall) = 0.6588			

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

## (2) ‘경영진의 리더십·전략’ 범주가 ‘성과’ 범주에 미치는 영향

‘경영진의 리더십·전략’ 범주가 ‘성과’ 범주에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석결과, ‘리더십·전략’ 및 ‘사회공헌’의 득점률은 ‘국민평가’ 득점률에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다.

<표 5-15> 분석모형 2.2 국민평가에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.125905	0.107708	0.242
사회공헌	0.138738	0.144871	0.338
ln(임직원 수)	-0.01148	0.008837	0.194
ln(자산규모)	-0.00125	0.006679	0.851
ln(조직연령)	0.010482	0.008791	0.233
ln(비용규모)	-0.00308	0.008078	0.703
GDP 성장률	0.011824	0.020097	0.556
실업률	0.089353	0.094401	0.344
_cons	0.531298	0.282737	0.06
R-sq(overall) = 0.1760			

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

‘경영진의 리더십·전략’ 범주가 ‘노동생산성’과 ‘자본생산성’에 미치는 영향을 분석한 결과, ‘리더십·전략’의 95% 신뢰수준에서 ‘노동생산성’과 ‘자본생산성’에 각각 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

<표 5-16> 분석모형 2.2 노동생산성에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.841849	0.406609	0.038**
사회공헌	-0.47363	0.534082	0.375
ln(임직원 수)	-0.03021	0.033795	0.371
ln(자산규모)	0.023438	0.025949	0.366
ln(조직연령)	0.032371	0.033937	0.34
ln(비용규모)	-0.05309	0.030763	0.084*
GDP 성장률	-0.12661	0.072055	0.079*
실업률	0.702461	0.342783	0.040**
_cons	-1.07057	1.044117	0.305
R-sq(overall) = 0.2046			

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

<표 5-17> 분석모형 2.2 자본생산성에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.836173	0.389529	0.032**
사회공헌	-0.12776	0.511647	0.803
ln(임직원 수)	-0.03891	0.032376	0.229
ln(자산규모)	0.001438	0.024859	0.954
ln(조직연령)	0.015938	0.032512	0.624
ln(비용규모)	-0.05128	0.029471	0.082*
GDP 성장률	-0.12931	0.069029	0.061*
실업률	0.496636	0.328385	0.130
_cons	-0.23918	1.000259	0.811
R-sq(overall) = 0.2372			

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

‘경영진의 리더십·전략’ 범주가 ‘재무예산성과’와 ‘계량관리업무비’에 미치는 영향을 분석한 결과, ‘리더십·전략’의 99% 신뢰수준에서 ‘재무예산 성과’에 정(+)의 영향을 주며, ‘사회공헌’은 90% 신뢰수준에서 ‘재무예산 성과’에 정(+)의 영향을 주는 것으로 확인되었다. 반면, ‘계량관리업무비’에 대해서는 ‘리더십·전략’ 및 ‘사회공헌’이 유의한 영향을 주지 않는 것으로 관찰되었다.

<표 5-18> 분석모형 2.2 재무예산성과에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.800869	0.273269	0.003***
사회공헌	-0.64421	0.358939	0.073*
ln(임직원 수)	-0.02541	0.022713	0.263
ln(자산규모)	0.030215	0.01744	0.083
ln(조직연령)	0.007021	0.022808	0.758
ln(비용규모)	-0.01851	0.020675	0.371
GDP 성장률	-0.02305	0.048426	0.634
실업률	-0.22123	0.230374	0.337
_cons	1.36295	0.701718	0.052
R-sq(overall) = 0.1423			

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

<표 5-19> 분석모형 2.2 계량관리업무비에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.209824	0.37295	0.574
사회공헌	0.095184	0.48987	0.846
ln(임직원 수)	-0.04193	0.030998	0.176
ln(자산규모)	0.004239	0.023801	0.859
ln(조직연령)	0.039249	0.031128	0.207
ln(비용규모)	-0.02416	0.028216	0.392
GDP 성장률	0.020243	0.066091	0.759
실업률	0.118905	0.314408	0.705
_cons	0.450942	0.957685	0.638
R-sq(overall) = 0.1052			

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

다음으로 ‘리더십·전략’ 및 ‘사회공헌’이 ‘주요사업 계량 성과’와 ‘주요사업 비계량 성과’에 미치는 영향을 각 지표의 득점률을 통해 분석한 결과, ‘주요사업 비계량 성과’에 대해서는 ‘리더십·전략’의 득점률이 99% 신뢰 수준에서 정(+)의 영향을 주는 반면, ‘사회공헌’의 득점률은 유의한 영향을 주지 않는 것으로 확인되었다. 다만, ‘주요사업 계량 성과’에 대해서는 ‘리더십·전략’ 및 ‘사회공헌’ 모두 유의한 영향을 주지 않는 것으로 관찰되었다.

<표 5-20> 분석모형 2.2 주요사업 계량 성과에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.113551	0.099485	0.254
사회공헌	-0.05637	0.121702	0.643
ln(임직원 수)	0.014966	0.010067	0.137
ln(자산규모)	-0.01204	0.007726	0.119
ln(조직연령)	0.001273	0.010068	0.899
ln(비용규모)	-0.00438	0.009166	0.633
GDP 성장률	0.014102	0.015072	0.349
실업률	-0.02738	0.072811	0.707
_cons	1.070032	0.232629	0.000
R-sq(overall) = 0.1309			

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

<표 5-21> 분석모형 2.2 주요사업 비계량 성과에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
리더십·전략	0.428182	0.081924	0.000***
사회공헌	0.022553	0.098146	0.818
ln(임직원 수)	-0.00467	0.008875	0.598
ln(자산규모)	-0.00445	0.006805	0.513
ln(조직연령)	0.018184	0.008877	0.041**
ln(비용규모)	0.014896	0.008037	0.064*
GDP 성장률	-0.014	0.011952	0.241
실업률	0.224423	0.057983	0.000***
_cons	-0.41977	0.189179	0.026
R-sq(overall) = 0.6219			

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

### (3) ‘경영효율화’ 범주가 ‘성과’ 범주에 미치는 영향

마지막 하위모형에서는 ‘경영효율화’ 범주가 ‘성과’ 범주에 미치는 영향을 분석하였다. ‘재무예산관리’의 득점률은 ‘국민평가’에 대해 90% 신뢰수준에서 정(+)의 영향을 미치는 반면, ‘보수 및 복리후생 관리’의 득점률은 90% 신뢰수준에서 부(-)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

<표 5-22> 분석모형 2.3 국민평가에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
조직·인적자원 및 성과관리	0.081598	0.072784	0.262
재무예산관리	0.112517	0.060366	0.062*
보수 및 복리후생 관리	-0.10194	0.057635	0.077*
노사관리	0.0633	0.058404	0.278
ln(임직원 수)	-0.00246	0.006767	0.716
ln(자산규모)	-0.00307	0.005134	0.550
ln(조직연령)	0.004169	0.006971	0.550
ln(비용규모)	-0.00365	0.006249	0.559
GDP 성장률	0.005914	0.016014	0.712
실업률	0.084266	0.051259	0.100
_cons	0.644918	0.160794	0.000
R-sq(overall) = 0.2191			

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

다음으로 ‘노동생산성’ 및 ‘자본생산성’에 미치는 영향을 분석한 결과, ‘노사관리’의 득점률이 ‘노동생산성’ 및 ‘자본생산성’ 모두에 대해 99% 신뢰수준에서 정(+)의 영향을 미치는 반면, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’의 득점률은 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다.

<표 5-23> 분석모형 2.3 노동생산성에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
조직·인적자원 및 성과관리	-0.09973	0.331386	0.763
재무예산관리	0.133325	0.293036	0.649
보수 및 복리후생 관리	0.216092	0.26334	0.412
노사관리	0.702417	0.252919	0.005***
ln(임직원 수)	-0.01285	0.03571	0.719
ln(자산규모)	-0.00921	0.027765	0.74
ln(조직연령)	0.008724	0.037414	0.816
ln(비용규모)	-0.04276	0.03335	0.2
GDP 성장률	-0.03257	0.0641	0.611
실업률	0.250335	0.199705	0.21
_cons	0.01422	0.68566	0.983
R-sq(overall) = 0.1590			

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

<표 5-24> 분석모형 2.3 자본생산성에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
조직·인적자원 및 성과관리	0.008752	0.314558	0.978
재무예산관리	0.411702	0.277393	0.138
보수 및 복리후생 관리	0.079434	0.250502	0.751
노사관리	0.660635	0.241157	0.006***
ln(임직원 수)	-0.02124	0.033474	0.526
ln(자산규모)	-0.02379	0.026064	0.361
ln(조직연령)	-0.0011	0.035101	0.975
ln(비용규모)	-0.04197	0.031298	0.18
GDP 성장률	-0.07792	0.061381	0.204
실업률	0.229467	0.191328	0.23
_cons	0.384302	0.652929	0.556
R-sq(overall) = 0.2562			

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



다음으로 ‘재무예산성과’ 및 ‘계량관리업무비’에 미치는 영향을 분석한 결과, ‘재무예산관리’는 ‘재무예산성과’에 95% 신뢰수준에서 정(+)의 영향을 미치는 반면, 그 밖의 ‘경영효율화’ 범주의 지표는 유의한 영향이 없는 것으로 확인되었다. 또한 ‘계량관리업무비’의 경우 ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’, ‘노사관리’ 등 모든 지표의 득점률이 유의한 영향을 주지 않는 것으로 확인되었다.

<표 5-25> 분석모형 2.3 재무예산성과에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
조직·인적자원 및 성과관리	-0.03843	0.214526	0.858
재무예산관리	0.471911	0.186321	0.011**
보수 및 복리후생 관리	0.050618	0.172885	0.77
노사관리	0.12904	0.168638	0.444
ln(임직원 수)	-0.0247	0.0214	0.248
ln(자산규모)	0.011752	0.016809	0.484
ln(조직연령)	-0.00646	0.022557	0.774
ln(비용규모)	-0.01089	0.020105	0.588
GDP 성장률	-0.02919	0.044056	0.508
실업률	0.083276	0.137692	0.545
_cons	0.33051	0.455888	0.468
R-sq(overall) = 0.1598			

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

<표 5-26> 분석모형 2.3 계량관리업무비에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
조직·인적자원 및 성과관리	-0.29586	0.303083	0.329
재무예산관리	0.297552	0.263719	0.259
보수 및 복리후생 관리	0.116212	0.2439	0.634
노사관리	0.30346	0.23753	0.201
ln(임직원 수)	-0.03087	0.030459	0.311
ln(자산규모)	-0.01489	0.023898	0.533
ln(조직연령)	0.02411	0.032084	0.452
ln(비용규모)	-0.01276	0.028602	0.656
GDP 성장률	0.058412	0.061845	0.345
실업률	-0.2244	0.193229	0.246
_cons	1.508712	0.641933	0.019
R-sq(overall) = 0.1330			

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

마지막으로 ‘주요사업 계량성과’ 및 ‘주요사업 비계량성과’에 영향을 주는 ‘경영효율화’ 범주의 지표를 분석한 결과, ‘주요사업 계량 성과’에 대해서는 ‘노사관리’의 득점률이 99% 신뢰수준에서 정(+)의 영향을 주는 것으로 관찰되었다. ‘주요사업 비계량성과’에 대해서는 ‘조직·인적자원 및 성과관리’의 득점률이 95% 신뢰수준에서 정(+)의 영향을 주며, ‘재무예산관리’ 및 ‘노사관리’의 득점률은 99% 신뢰수준에서 정(+)의 영향을 주는 것으로 확인되었다.

<표 5-27> 분석모형 2.3 주요사업 계량성과에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
조직·인적자원 및 성과관리	-0.0406	0.086448	0.639
재무예산관리	0.028177	0.073971	0.703
보수 및 복리후생 관리	0.022479	0.070504	0.750
노사관리	0.350868	0.06967	0.000***
ln(임직원 수)	0.01933	0.008147	0.018**
ln(자산규모)	-0.02242	0.006462	0.001***
ln(조직연령)	-0.00774	0.00864	0.370
ln(비용규모)	0.000155	0.007676	0.984
GDP 성장률	0.07482	0.018758	0.000***
실업률	-0.48684	0.058778	0.000***
_cons	2.243252	0.18974	0.000
R-sq(overall) = 0.5261			

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

<표 5-28> 분석모형 2.3 주요사업 비계량성과에 대한 분석결과

	Coef.	Std. Err.	P>z
조직·인적자원 및 성과관리	0.182673	0.073233	0.013**
재무예산관리	0.198527	0.064783	0.002***
보수 및 복리후생 관리	-0.01839	0.058179	0.752
노사관리	0.31882	0.055858	0.000***
ln(임직원 수)	-0.00574	0.007906	0.468
ln(자산규모)	-0.00706	0.006145	0.251
ln(조직연령)	0.012125	0.008282	0.143
ln(비용규모)	0.019196	0.007382	0.009***
GDP 성장률	0.044463	0.014149	0.002***
실업률	-0.19799	0.044077	0.000***
_cons	0.630918	0.151462	0.000
R-sq(overall) = 0.5694			

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

### 3. 분석결과의 종합 및 가설의 검정

#### (1) 분석모형 1

분석모형 1에서는 모든 ‘과정평가’ 범주 지표의 득점률을 독립변수로 하여 ‘국민평가’, ‘노동생산성’, ‘자본생산성’, ‘재무예산성과’, ‘계량관리업무비’, ‘주요사업 계량 및 비계량 성과’ 미치는 영향을 분석하였다. 분석한 결과, ‘주요사업 비계량 성과’에 대해서만 ‘리더십·전략’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’가 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

결국 ‘주요사업의 비계량 성과’를 제외하고는 ‘과정평가’ 지표와 ‘성과평가’ 범주 간·지표 간 논리성 및 인과관계는 확인되지 않았다. 이는 종전에 2007년부터 2011년까지 20개 공기업을 대상으로 재무성과와 경영평가 결과와의 관계를 분석한 전주현(2012)의 연구결과를 뒷받침하는 결과이다. 전주현(2012)은 재무성과가 경영평가에 제대로 반영되지 않고 있다고 지적했는데, 본 연구에서도 노동생산성, 자본생산성, 재무예산성과 등 중요한 재무성과에 대한 ‘재무예산관리’ 등 연계성이 높다고 추론되는 경영과정이 기여하는 바가 유의미하지 않다고 확인되었다. 즉, 이는 재무성과를 측정하는 지표가 평가체계에 제대로 반영되어 있지 않거나, 지표가 측정하고자 하는 바를 명확히 측정하지 못하도록 설계되어 있기 때문인 것으로 추정된다.

한편, ‘성과평가’ 범주 중 유일하게 비계량 지표에 의해 평가되는 ‘주요사업 비계량 성과’에 대해서는 ‘리더십·전략’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’ 등 관련 경영과정이 유의미한 정(+)의 영향을 미친다고 확

인되었다. 이는 정부산하기관 비계량 평가에서 후광효과(Halo Effect)의 존재여부를 실증적으로 밝힌 이창길·최성락(2009)의 연구결과를 부분적으로 지지하는 결과이다. 이창길·최성락(2009)은 후광효과가 비계량지표 상호간의 연계성이 강하고 상호 중복 경향이 존재하기 때문인 것으로 지적하였다. 실제로 기획재정부의 경영평가편람에 따르면 ‘리더십’ 또는 ‘전략기획’ 지표의 핵심적인 측정내용은 “기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행”이라고 보여지는데, 이러한 비전과 목표는 기관의 주요 사업을 효율적이고 효과적으로 관리하기 위함이다. 이는 결국 “주요사업별 추진계획 수립 및 집행의 적정성과 성과”를 측정하는 ‘주요사업 비계량 지표’와 내용상 중복되는 경향을 가질 수밖에 없다.

이상의 분석모형 1에 따라 가설의 채택과 기각여부를 확인한 결과는 <표 5-27>과 같다.

<표 5-29> 분석모형 1의 가설 검정

구분	가설	독립변수	Coef.	검정
1.1	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘국민평가’의 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.039276	기각
		사회공헌	0.065136	기각
		조직·인적자원 및 성과관리	0.104981	기각
		재무예산관리	0.062673	기각
		보수 및 복리후생 관리	-0.1125	기각
		노사관리	0.104121	기각
1.2	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘노동생산성’ 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.481907	기각
		사회공헌	-0.55673	기각
		조직·인적자원 및 성과관리	-0.07129	기각
		재무예산관리	0.165627	기각
		보수 및 복리후생 관리	0.018014	기각
		노사관리	0.53959	기각
1.3	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘자본생산성’ 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.14475	기각
		사회공헌	-0.36233	기각
		조직·인적자원 및 성과관리	0.031248	기각
		재무예산관리	0.351207	기각
		보수 및 복리후생 관리	-0.13499	기각
		노사관리	0.984928	기각
1.4	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘재무예산성과’ 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.535122	기각
		사회공헌	-0.7391**	기각
		조직·인적자원 및 성과관리	-0.05582	기각
		재무예산관리	0.311425	기각
		보수 및 복리후생 관리	-0.11968	기각
		노사관리	0.271598	기각
1.5	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘계량관리업무비’ 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.17667	기각
		사회공헌	0.038598	기각
		조직·인적자원 및 성과관리	-0.30224	기각
		재무예산관리	0.202289	기각
		보수 및 복리후생 관리	-0.0695	기각
		노사관리	0.186281	기각
1.6	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 계량’ 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.131423	기각
		사회공헌	-0.0669	기각
		조직·인적자원 및 성과관리	-0.05967	기각
		재무예산관리	-0.03135	기각
		보수 및 복리후생 관리	-0.01736	기각
		노사관리	0.090199	기각
1.7	‘과정 평가 범주’의 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 비계량’ 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.315749***	채택
		사회공헌	0.009712	기각
		조직·인적자원 및 성과관리	0.184675***	채택
		재무예산관리	0.127741**	채택
		보수 및 복리후생 관리	0.027233	기각
		노사관리	-0.01514	기각

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

## (2) 분석모형 2.1

분석모형 2.1에서는 ‘과정 평가’ 범주를 ‘경영진의 리더십·전략’과 ‘경영 효율화’로 세부범주로 구분하여 세부범주간 인과관계를 확인하였다. 즉, 경영진의 리더십 수준이 뛰어나고, 기관이 처한 내외부 환경에 적합한 전략을 수립되었다면, 기관의 조직설계, 인적자원의 배분 등 일상적인 경영관리 과정이 합리적으로 수행될 것이라는 가정 하에 가설을 설정하여 실증분석을 실시하였다.

분석결과 ‘리더십·전략’ 지표의 득점률이 높을수록 ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’, ‘노사관리’ 등 모든 경영효율화 과정의 지표 득점률이 높아지는 것으로 확인되었다. 이는 지방 공기업 경영평가를 대상으로 계획(리더십/전략) 부분의 평가결과와 집행(경영시스템) 부분의 연계성을 분석한 장덕희·라휘문(2011)의 연구결과를 부분적으로 지지한다. 장덕희·라휘문(2011)은 2010년도 경영평가 결과를 대상으로 계획(리더십/전략) 부분의 평가결과는 부분적으로 집행(경영시스템) 부분과 연계되어 있다고 밝힌 바 있다.

<표 5-30> 분석모형 2.1의 가설 검정

구분	가설	독립변수	Coef.	검정
2.1.1	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘조직·인적자원 및 성과관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.248177**	채택
		사회공헌	0.147335	기각
2.1.2	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘재무예산관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.450806***	채택
		사회공헌	0.096977	기각
2.1.3	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘보수 및 복리후생관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.50853***	채택
		사회공헌	-0.21296	기각
2.1.4	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘노사관리’ 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.460907***	채택
		사회공헌	0.192703	기각

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

### (3) 분석모형 2.2

분석모형 2.2.에서는 ‘경영진의 리더십·전략’ 범주 지표가 ‘성과’ 범주에 미치는 영향을 살펴보았다. ‘리더십·전략’ 및 ‘사회공헌’ 지표를 원인변수로 하여 ‘성과’ 범주에 미치는 영향을 분석한 결과 ‘리더십·전략’ 지표의 득점률이 ‘노동생산성’, ‘자본생산성’, ‘재무예산성과’, ‘주요사업 비계량성과’ 득점률에 유의한 정(+)의 영향을 주는 것으로 확인되었다.

이는 앞서 밝힌 장덕희·라휘문(2011)의 연구결과 중 계획(리더십·전략) 부문은 성과(경영성과) 부문과 연계되지 않는다는 지적과 상반되는 결과이다. 즉, 경영진의 리더십·전략은 모든 부문의 성과에 대해 긍정적인 영향을 주지는 않지만, 노동생산성, 자본생산성, 재무예산성과 등 주요 재무성과와 주요사업의 적정한 집행 등 비계량적 성과에 유의한 영향을 주는 것으로 확인되었다.

<표 5-31> 분석모형 2.2의 가설 검정

가설	내용	독립변수	Coef.	검정
2.2.1	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘국민평가(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.125905	기각
		사회공헌	0.138738	기각
2.2.2	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘노동생산성(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.841849**	채택
		사회공헌	-0.47363	기각
2.2.3	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘자본생산성(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.836173**	채택
		사회공헌	-0.12776	기각
2.2.4	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘재무예산성과(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.800869***	채택
		사회공헌	-0.64421*	기각
2.2.5	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘계량관리업무비(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.209824	기각
		사회공헌	0.095184	기각
2.2.6	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업 계량(계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.113551	기각
		사회공헌	-0.05637	기각
2.2.7	‘경영진 리더십·전략’ 평가 득점률이 높을수록 ‘주요사업(비계량)’의 평가 득점률이 높을 것이다.	리더십·전략	0.428182***	채택
		사회공헌	0.022553	기각

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

#### (4) 분석모형 2.3

분석모형 2.3에서는 ‘과정 평가’ 범주 중 ‘경영효율화’ 노력이 ‘성과’에 긍정적인 영향을 줄 것이라는 가정 하에 실증분석을 실시하였다. ‘경영효율화’를 ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’, ‘노사관리’로 구분하여 국민평가 등 각각의 ‘성과평가’ 지표의 득점률에 미치는 영향을 분석하였다.

분석결과 ‘재무예산관리’는 ‘국민평가’, ‘재무예산성과’, ‘주요사업 비계량성과’에 각각 유의한 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났으며, ‘조직·인적자원 및 성과관리’는 ‘주요사업 비계량성과’에 대해서만 유의한 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 한편, ‘노사관리’는 ‘노동생산성’, ‘자본생산성’, ‘주요사업 계량성과’ 및 ‘주요사업 비계량성과’에 각각 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 반면, ‘보수 및 복리후생 관리’는 어떠한 ‘성과 범주’의 지표에도 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

한편, 영향요인이 아니라 결과를 기준으로 살펴보았을 때, ‘주요사업 비계량성과’가 그 밖의 ‘성과 범주’ 지표에 비해 ‘경영효율화’ 노력의 영향을 비교적 가장 강하게 받는 것으로 보인다. 이는 2009년도 공공기관 경영평가 결과를 토대로 지표간 연계성을 분석한 박미정(2010)의 연구결과와 다소 상반되는 것이다. 박미정(2010)은 연구를 통해 경영시스템 부문과 경영성과 부분의 상관관계는 낮다는 결론을 제시하였는데, 본 연구의 결과에 따르면 일부 ‘과정평가’ 지표와 ‘성과평가’ 지표는 높은 인과관계를 보이고 있다고 할 수 있다. 이상 분석모형 2.3에 따른 가설의 채택여부는 <표 5-30>과 같다.



<표 5-32> 분석모형 2.3의 가설 검정

가설	내용	독립변수	Coef.	검정
2.3.1	'경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '국민평가(계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.	조직·인적자원 및 성과관리	0.081598	기각
		재무예산관리	0.112517*	채택
		보수 및 복리후생 관리	-0.10194*	기각
		노사관리	0.0633	기각
2.3.2	'경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '노동생산성(계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.	조직·인적자원 및 성과관리	-0.09973	기각
		재무예산관리	0.133325	기각
		보수 및 복리후생 관리	0.216092	기각
		노사관리	0.70242***	채택
2.3.3	'경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '자본생산성(계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.	조직·인적자원 및 성과관리	0.008752	기각
		재무예산관리	0.411702	기각
		보수 및 복리후생 관리	0.079434	기각
		노사관리	0.66064***	채택
2.3.4	'경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '재무예산성과(계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.	조직·인적자원 및 성과관리	-0.03843	기각
		재무예산관리	0.471911**	채택
		보수 및 복리후생 관리	0.050618	기각
		노사관리	0.12904	기각
2.3.5	'경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '계량관리업무비(계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.	조직·인적자원 및 성과관리	-0.29586	기각
		재무예산관리	0.297552	기각
		보수 및 복리후생 관리	0.116212	기각
		노사관리	0.30346	기각
2.3.6	'경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '주요사업 계량(계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.	조직·인적자원 및 성과관리	-0.0406	기각
		재무예산관리	0.028177	기각
		보수 및 복리후생 관리	0.022479	기각
		노사관리	0.35087***	채택
2.3.7	'경영효율화 노력' 평가 득점률이 높을수록 '주요사업 비계량(비계량)'의 평가 득점률이 높을 것이다.	조직·인적자원 및 성과관리	0.182673**	채택
		재무예산관리	0.19853***	채택
		보수 및 복리후생 관리	-0.01839	기각
		노사관리	0.31882***	채택

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

## 제 6 장 결 론

### 제 1 절 연구의 결과

현행 공공기관 경영평가의 체계가 범주간·지표간 논리적인 인과관계에 따라 수립·운영되는지 밝히기 위해, 2011년도부터 2014년도까지 총 30개 공기업의 경영평가 결과라는 패널 데이터를 토대로 패널선형회귀분석을 실시하였다. 종속변수는 ‘성과 평가’ 범주에 포함되는 ‘국민평가’, ‘노동생산성’, ‘자본생산성’, ‘재무예산성과’, ‘계량관리업무비’, ‘주요사업 계량성과’, ‘주요사업 비계량성과’의 득점률로 하였으며, 독립변수는 ‘과정 평가’ 범주에 해당하는 ‘리더십·전략’, ‘사회공헌’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산 관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’, ‘노사관리’ 지표의 득점률로 하였다. 기관 자체의 특성과 외부환경 요인을 통제하기 위해  $\ln$  임직원 수,  $\ln$  자산규모,  $\ln$  비용규모,  $\ln$  조직연령, GDP 성장률, 실업률을 통제변수로 설정하였다.

분석에 앞서 국내외 평가모형 사례 조사와 평가모형의 논리성에 대한 이론적 분석을 실시하였다. 또한 공공기관 경영평가에 대한 선행연구를 경영평가의 효과성 연구, 경영평가에 대한 영향요인 연구, 평가지표간 논리성 및 인과관계 연구로 구분하여 분석하여 가설과 분석틀을 도출하였다. 보다 세부적인 분석모형은 2개로 구분하였는데, 분석모형 1은 모든 ‘과정 평가’ 범주의 지표 득점률을 독립변수로 하여 ‘성과 평가’ 범주의 지표 득점률에 미치는 영향을 분석하였다. 분석모형 2는 ‘과정 평가’ 범주를 ‘경영진의 리더십·전략’과 ‘경영효율화’의 세부범주로 다시 구분하여 하위모형을 구성하

였다. 분석모형 2.1에서는 ‘경영진의 리더십·전략’이 ‘경영효율화’에 미치는 영향을 살펴보았으며, 분석모형 2.2에서는 ‘경영진의 리더십·전략’이 ‘성과 평가’ 범주인 경영효율화 성과 및 주요사업 성과에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석모형 2.3에서는 ‘경영효율화’가 경영효율화 성과 및 주요사업 성과에 미치는 영향을 살펴보았다.

분석모형 1에서는 ‘리더십·전략’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산 관리’ 지표의 득점률이 ‘주요사업 비계량 성과’ 지표의 득점률에 유의한 정(+)의 영향이 있는 것으로 확인되었으며, 그 밖의 ‘성과 평가’ 범주의 지표에 대해서는 각각의 독립변수들이 유의한 영향을 주지 않는 것으로 확인되었다. 결국 현행 공공기관 경영평가의 지표체계가 논리성 측면에서 취약하다는 결론을 제시할 수 있다. 특히, ‘성과 평가’ 범주의 계량지표는 ‘과정 평가’ 범주에 영향을 받지 않는 것으로 나타났는데, 이는 평가과정상의 오류 또는 평가지표의 구성 타당성이 낮기 때문인 것으로 추정된다. 예를 들어 국민평가의 경우 경영진의 리더십이 구현되어 공공기관 서비스의 궁극적인 소비자인 국민으로부터 우수한 평가를 받는 것이 이론적인 기반임에도 불구하고, 실제 평가과정에서 평가자의 오류가 발생하기도 하며, 피평가자는 공식적인 경영활동 보다는 비공식적인 활동을 통해 국민평가 점수를 높이려는 시도를 함에 따라 평가결과가 왜곡되는 문제가 발생할 수 있다. 그 밖에 주요사업 계량 성과 지표의 경우에는 지표 및 목표치의 설정 과정에서 평가자와 피평가자의 정보 비대칭성이 발생하고, 정보의 비대칭성은 기관별로 차별적으로 발생함에 따라 해당 기관 핵심사업의 성과가 정확하게 측정되지 못하는 문제가 발생한다.

한편, 분석모형 2.1에서는 ‘과정 평가’ 범주를 ‘경영진의 리더십·전략’과

‘경영효율화’로 구분하여 ‘리더십·전략’ 및 ‘사회공헌’의 득점률이 ‘조직·인적 자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’, ‘노사관리’ 등 경영효율화 과정에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, ‘리더십·전략’ 지표의 득점률은 모든 경영효율화 과정에 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타난 반면, ‘사회공헌’ 지표의 경우에는 유의한 영향이 없는 것으로 확인되었다. 이는 지방공기업 경영평가를 계획(리더십/전략), 집행(경영시스템), 성과(경영성과) 부문으로 구분하여 계획 부문과 집행 부문과 유의한 관계를 지닌다는 장덕희·라휘문(2011)의 연구결과를 간접적으로 지지하는 것이다. 한편, ‘사회공헌’의 경우에는 경영효율화에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 공공기관 경영평가에서 사회공헌을 중요한 리더십 활동으로 보고, 국가와 사회에 다양한 공헌활동을 유도하고 있다. 그러나 실제로 대부분의 기관은 경영평가에서 높은 점수를 받기 위한 최소한의 범위에서 제한적으로 사회공헌 활동을 수행하는데, 이러한 현실이 사회공헌이 경영효율화에 유의한 영향이 없는 원인으로 추정된다.

분석모형 2.2에서는 ‘경영진의 리더십·전략’이 ‘성과 평가’에 미치는 영향을 살펴보았는데, 분석결과 ‘노동생산성’, ‘자본생산성’, ‘재무예산성과’, ‘주요사업 비계량 성과’에 대해서는 ‘리더십·전략’이 유의한 영향을 주는 것으로 확인되었다. 반면, 앞서 언급한 바와 같이 ‘국민평가’, ‘계량관리업무비’, ‘주요사업 계량성과’에 대해서는 유의한 영향이 관찰되지 않았으며, 사회공헌은 모든 ‘성과 평가’ 범주에 유의한 영향을 주지 않는 것으로 확인되었다. 이는 앞서 분석모형 1의 결과에서 밝힌 바와 같이 평가 지표 및 목표치 설정 과정에서 정보 비대칭성 발생, 사회공헌에 대한 기관의 소극적인 활동 등에 기인한 것으로 추정된다.

분석모형 2.3에서는 ‘경영효율화’가 ‘성과 평가’에 미치는 영향을 살펴 보았다. 분석결과, ‘재무예산관리’는 ‘국민평가’, ‘재무예산성과’, ‘주요사업 비계량성과’에 각각 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었으며, ‘조직·인적자원 및 성과관리’는 ‘주요사업 비계량성과’에 대해서만 유의한 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 한편, ‘노사관리’는 ‘노동생산성’, ‘자본생산성’, ‘주요사업 계량성과’ 및 ‘주요사업 비계량성과’에 각각 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 반면, ‘보수 및 복리후생 관리’는 ‘성과 범주’의 모든 지표에 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

분석모형 2.3에서 특이한 점은 ‘재무예산관리’가 ‘국민평가’에 긍정적인 영향을 준다는 것과 ‘보수 및 복리후생 관리’가 ‘성과 평가’ 범주에 유의한 영향을 주지 못한다는 것이다. ‘재무예산관리’는 건전한 재무구조 및 합리적 예산운용을 위한 효율적 시스템 구축·운영 노력과 성과를 측정하는 지표로서 이러한 활동이 고객만족도 및 국민체감도 등에 긍정적인 영향을 준다는 점은 공공부문의 BSC 모형<sup>30)</sup>을 통해 설명할 수 있다. 즉, 재무성과 향상을 위한 활동을 통해 비용을 통제하고, 고객을 위한 부가가치를 발생시킴으로써 궁극적으로 국민의 공공서비스 만족도를 높인다는 모형에 비추어 본 연구의 분석결과를 해석할 수 있다. 한편, ‘보수 및 복리후생 관리’는 보수체계의 합리성과 과도한 복리후생 개선 노력 등을 중점적으로 평가하고 있으나, 실질적으로 총인건비 인상률과 함께 일정 수준의 가이드라인으로 작용하여 그 가이드라인을 초과하는 개선활동에는 소극적인 현실적 한계에 따른 것으로 추정된다.

30) 민간부문의 BSC는 학습과 성장, 내부프로세스 혁신, 고객, 재무성으로 이어지는 논리 모형에 따르는 반면, 공공부문의 BSC는 고객(국민) 관점이 상단에 위치하여 학습과 성장, 내부프로세스 혁신, 재무성과, 고객으로 이어지는 논리모형을 가진다.(Paul. R. Niven. 2006. 「정부와 공공부문 BSC」 59-63. 삼일PwC 옮김.)

## 제 2 절 연구의 시사점

이상의 분석결과를 종합해 보면 ‘리더십·전략’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’ 등 전반적으로 ‘주요사업 비계량 성과’에 정(+)의 영향을 주는 것으로 보인다. 또한 보다 세부적으로는 ‘리더십·전략’은 ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’, ‘보수 및 복리후생 관리’, ‘노사관리’ 등 경영효율화에 정(+)의 영향을 주며, ‘노동생산성’, ‘자본생산성’, ‘재무예산성과’ 등 계량적인 성과에도 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다.

다만, 분석결과에 따르면 ‘국민평가’, ‘계량관리업무비’, ‘주요사업 계량 성과’는 부분적으로 ‘과정 평가’에 따른 영향을 받고 있으나, 대부분의 가설이 기각되는 등 이러한 성과에 영향을 주는 요인이 발견되지 않았다. 특히, ‘주요사업 계량 성과’의 경우 분석모형 2.3에서 ‘노사관리’만 영향이 있는 것으로 밝혀졌으며, 그 밖의 모든 분석결과에서는 유의한 영향 요인이 발견되지 않았다. 이는 주요사업 계량지표와 지표별 목표치를 설정함에 있어서 평가자와 피평가자의 정보 비대칭성이 발생하여 평가지표가 기관의 노력 및 활동과 무관하게 설계되어 있기 때문으로 추정된다. 한편, 2014년도 이후 목표치를 설정함에 있어서 ‘기준치  $\pm$  (2×표준편차)’가 적용됨에 따라 이에 미달하는 기관의 노력과 활동이 성과에 반영되지 못함으로써 발생하는 오류일 수도 있다.

이러한 분석결과를 토대로 평가자에 대해서는 평가체계의 개선방향을 제시하고, 피평가자에 대해서는 어떤 경영과정에 우선순위를 둘 때 성과가 제고될 수 있는지 시사점을 제시할 수 있다. 먼저 평가체계의 경우에

는 과정과 성과의 인과관계가 미흡한 일부 과정 지표를 통폐합하여 평가 체계가 기관의 경영활동을 제약하는 규범 또는 가이드라인으로 작용하는 부작용을 해소할 필요가 있다. 예를 들어 ‘조직·인적자원 및 성과관리’ 지표는 상당 부분 성과에 유의한 정(+)의 영향을 주는 반면, ‘보수 및 복리후생 관리’는 성과에 유의한 영향을 보이지 않고 있다. 과거 두 지표의 측정내용을 일부 조정한 사례를 참고하여 두 지표의 통합을 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 지표의 통합은 단순히 피평가자의 부담을 경감한다는 장점도 있다. 그러나 보다 궁극적으로는 현행 공공기관의 경영기획, 경영지원 부문의 인력 축소를 도모하고, 대국민 서비스 등 주요사업 부문에 자원을 집중하는 등 공공기관의 운영에도 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이다.

한편, 피평가자에 대해서는 우수한 경영성과를 거두기 위해서는 ‘리더십·전략’, ‘조직·인적자원 및 성과관리’, ‘재무예산관리’ 부문에 중점을 두어 경영활동을 수행하는 것이 효과적이라는 시사점을 제시할 수 있다. 즉, 기관의 전략이 적절하게 수립되고, 조직 및 인적자원이 핵심기능에 효율적으로 배분하는 한편, 비용을 절감하고, 부가가치를 창출하기 위한 재무관리 시스템을 구축하는 활동이 주요 재무성과 및 주요사업의 비계량성과에 미치는 영향이 유의하며, 공공서비스의 궁극적인 대상인 국민의 만족도를 제고하는데 도움이 된다는 것이다.

### 제 3 절 연구의 한계

본 연구의 가장 큰 한계로 지적할 수 있는 것은 데이터의 구성 문제이다. 본 연구에서는 2011년부터 2014년까지 4년 동안 30개 공기업을 대상으로

분석을 진행하였다. 그러나 총 120개의 관측값으로는 풍부한 추정량을 확인하기 곤란한 측면이 있다. 이를 보완하기 위해서는 보다 긴 기간에 걸쳐 자료를 수집·확보하는 한편, 공기업 뿐만 아니라 준정부기관에 대한 평가결과를 분석대상에 포함시킬 필요가 있다.

두 번째 한계로는 평가연도에 따라 변경된 일부 지표를 분석의 편의를 위해 임의로 통합하거나 분리한 점을 들 수 있다. 예를 들어 조직·인적 자원 및 성과관리 지표의 경우 2013년까지 조직 및 인적자원 관리라는 지표로 평가되었으며, 보수 및 복리후생 관리 지표의 경우 2013년까지는 보수 및 성과관리라는 지표로 평가되었다. 다만, 해당 평가지표가 측정하고자 하는 주된 내용을 고려하여 해당 지표를 임의로 재분류하여 분석을 진행하였다. 이 과정에서 해당 지표의 일부 측정치가 누락되어 분석결과에 한계가 내재되어 있을 것으로 추정된다.

세 번째 한계는 본 연구의 변수들이 평가지표의 득점률로 구성되어 있어 성과 그 자체에 대한 분석이 미흡할 수 있다는 점이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 평가의 득점률 보다는 성과를 보다 직접적으로 대변하는 변수를 확보할 필요가 있다. 또한 본 연구에서 확인하고자 했던 지표간 논리성을 검증하기 위해 앞서, 개별 지표별로 실적치와 득점률간의 관계를 시계열 및 횡단면 자료를 통해 밝힘으로써 지표별 목표치 설정과정의 오류를 밝히고 득점률이 기관의 성과를 명확하게 반영하는지 확인할 필요가 있으며, 이러한 한계가 보완된 후속 연구에서는 보다 명확한 결과와 시사점을 제시할 수 있을 것이다.



## 참 고 문 헌

### <단행본>

공공기관연구센터(2015). 「2015년 공공기관 현황 편람」. 한국조세재정연구원.

기획재정부 2008년도~2015년도 「공공기관 경영평가편람」

라영재(2015). 공공기관 경영평가의 특징과 개선방안. 한국조세재정연구원.

라영재 & 윤태범(2013). 공공기관 경영평가제도의 분석과 새로운 모형 개발. 한국조세재정연구원.

민병찬(2014). 「공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제」. 사업평가  
현안분석 제52호, 국회예산정책처

박미정(2010). 「공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제」. NARS 현  
안보고서 제1002호. 국회 입법조사처.

박석희(2007), 「공기업 성과관리론: 이론, 제도 및 효과분석」, 파주:한국학술정보(주)

박순애 외(2014), 「공기업 개혁: 쟁점과 사례」. 서울: 박영사

유훈, 배용수 & 이원희(2011). 『공기업론』. 파주: 법문사.

윤성식(1995). 「공기업론」. 서울: 박영사.

정우일(2005). 「공공조직론」 서울: 박영사.

## <논문>

곽채기(2003). 정부투자기관이 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 성과. 공기업논총. 15(1). 49-91.

권순철(2013). 공기업의 고객만족도 성과와 재무성과 간의 그랜저 인과관계 분석: 공항 실증 연구. 서울대학교 대학원 석사학위논문

김주찬 외(2014). 공공기관 경영실적평가의 효과성에 대한 직무담당자의 인식조사. 국회 예산정책처

김준철(2006). 정부투자기관 경영평가제도가 기관에 미친 영향 분석: 경영관리, 수익성, 생산성에 미친 효과를 중심으로. 서울대학교 대학원 석사학위논문.

나영(2003). BSC개념에 의한 정부투자기관 경영평가지표 간의 인과관계. 『회계저널』 제12권 제4호. 2003년 12월.

남형우(2012). 준정부기관의 재무적 특성과 조직성과 간의 상관관계 연구. 국제회계연구 제41집. 399-422.

박석희(2006). 공기업 경영평가가 조직성과에 미친 영향분석: 조직역량 및 조직생산성에 미친 효과를 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.

\_\_\_\_\_(2006). 경영평가가 공기업 조직역량에 미친 효과분석: 차단된 시계열분석 기법의 적용. 서울행정학회 학술대회 발표논문집. 105-144.

박정수 & 유효정(2011). 공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구. In 박정수 (Ed.), 『공공기관과 국가정책』 (pp. 1-20). ). 서울: 한국조세연구원 공공기관정책연구센터.

- 박정수 & 홍유화(2010). 공기업 성장과 다양한 정부지분율에 따른 경영 성과 비교연구. In 박정수 (Ed.), 『공공기관과 국가정책』 (pp. 121-142). 서울: 한국조세연구원 공공기관정책연구센터.
- 안숙찬(2014). 공공기관의 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구. 대한 경영학회지 27(6), 835-859.
- 오윤미(2011). 공공기관 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인의 분석. 서울 대학교 대학원 석사학위논문
- 오정일 & 박성균(2009). 공기업의 규모와 성과 간 인과성에 관한 연구. 한국행정논집 제21권 제4호(2009 겨울): 1321-1336
- 양지숙(2013). 공기업의 사업영역 다각화 영향요인 연구. 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 양한주(2009). 공공기관 경영평가 범주 간 평가결과의 상관관계에 관한 연구. 단국대학교 대학원 석사학위논문
- 유미년 & 박순애(2013). 공기업 성과관리의 딜레마 : 공공성과 수익성
- 유미년(2012). 공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구\_공공성 및 수익성을 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 윤태범 외(2010). 공공기관 경영평가제도 변천과정 연구. 한국조세재정연구원.
- 윤희진(2010). 공기업 기관장 특성과 경영평가와의 관계. 인천대학교 대학원 박사학위논문.

- 이석원(2005). 조정성과지표를 사용한 공공기관 성과측정: 정부투자기관 경영평가에의 적용. 한국행정학보 제39권 제4호(2005 겨울): 81-104.
- 이준수(2011). 공공기관 경영평가 총점에 영향을 미치는 범주에 관한 연구 \_2009년 실적 평가 중심. 단국대학교 대학원 석사학위논문
- 이영균(2007). 지방자치단체 산하기관의 경영평가지표에 관한 연구. 「한국정책연구」 7(2). 22-44.
- 이영호(2014). 공기업 경영평가지표를 대상으로 공공성 평가와 기업성 평가의 상관관계 실증분석. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 이원희 & 라영재(2015). 공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망. 한국조세 재정연구원.
- 이창길 & 최성락(2009). 정부산하기관 경영평가에서의 후광효과에 관한 연구. 한국행정학보 제43권 제3호(2009 가을): 151-172
- 이홍범(2015). 공기업의 공공성과 기업성이 경영성과평가에 미치는 영향. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 임승빈 외(2010). 공공기관 경영실적 평가의 타당성 평가 및 개선방향. 국회 예산정책처.
- 장덕희 & 라휘문(2011). 지방공기업 경영평가 지표군 간의 상호 연계성 분석: 2010년 지방공기업 경영평가 결과를 통한 분석. 지방행정연구 제25권 제2호(통권 85호) 181-208.
- 장희란(2014). 기관의 규모와 유형이 공공기관 경영평가결과에 미치는 영향 분석: 2008년~2012년 공공기관 경영실적평가를 중심으로. 이화여자 대학교 대학원 석사학위논문

- 전상기 & 오철호(2012). 공공기관 경영평가의 서열 훈육 효과: 푸코의 ‘훈육 권력(Disciplinary Power)’의 적용 가능성. 한국정책학회보. 제21권 2호(2012. 6). 180-219
- 전주현(2012). 공기업 경영성과와 경영평가 결과 간의 관계에 관한 연구. 경기대학교 대학원 박사학위논문
- 조일출 & 나인철(2005). 공공성에 영향을 미치는 공기업 성과동인의 구조적 분석, 정부회계연구, 3(1), 29-51.
- 조택(2007). 공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구. 한국거버넌스학회보
- \_\_\_\_\_(2008). 공공기관 선진화 계획의 문제점과 개선방향. 사회과학연구논총, 20, 169-199.
- \_\_\_\_\_(2008). 준정부기관 경영평가제도의 변천과 개선방향에 관한 연구. 한국거버넌스학회보. 15(3). 155-178.
- 조택 & 송선하(2010). 경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구. 한국거버넌스학회보 17(3). 85-106.
- 조택 & 이창균(2010). 공공기관 경영평가 지표의 타당성에 관한 연구: 계량평가지표를 중심으로.
- 최성락 & 박민정(2009). 공기업 경영평가제도의 성과 분석. 행정논총 제 47권 1호. 183-208
- 황영경(2014). 언론보도의 질적·양적 특성이 공공기관 경영평가에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 대학원 석사학위논문.

<신문·잡지 기타>

공공기관 경영정보 공개시스템 홈페이지	<a href="http://www.alio.go.kr">http://www.alio.go.kr</a>
국가통계포탈 홈페이지	<a href="http://www.kosis.kr">http://www.kosis.kr</a>
기획재정부 홈페이지	<a href="http://www.mosf.go.kr">http://www.mosf.go.kr</a>
한국은행 경제통계시스템 홈페이지	<a href="http://ecos.bok.or.kr/">http://ecos.bok.or.kr/</a>
한국표준협회 홈페이지	<a href="http://www.ksa.or.kr">http://www.ksa.or.kr</a>

# Abstract

BAE JAEHO

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

In order to ensure that the system of state-owned company management assessment is established in a logical causality, the panel linear regression analysis was conducted based on 30 state-owned company assessment results from 2011 until 2014. The dependent variables are "performance evaluation" that "customer's assessment" included in the category, "labor productivity", "capital productivity", "financial budget performance", "quantitative management cost", "major business section quantitative performance", "major business section qualitative results", it was scored as percentage. Independent variables are "process evaluation" "leadership, strategy", "social contributions", "organization, human resources and performance management", "Financial Budget Management", "Salary structure and welfare management", "labor relations management" for the category, it was scored as percentage. Control variables are the numbers of employees, assets, cost scale, organization age, GDP growth, unemployment rate.

Model for the analysis was divided into two. Analysis Model 1 is the percentage of all indicator points 'process evaluation' category as independent variables analyzed the impact on the rate of scoring

indicators "performance appraisal" category. Analysis Model 2 is separated by a "process evaluation" category in the sub category of "leadership, strategic management" and "efficient management" sub-models were constructed. Analysis Model 2.1, examined the impact of "executive leadership, strategy" is "efficient management". 2.2 The analysis looked at the impact on the model of "management leadership, strategy" is "performance appraisal" categories, and key management efficiency and business performance. The analysis looked at the 2.3 model "management efficiency" impact on the efficient management performance and key business performance.

As a result of analysis, "Leadership, Strategy" "organization, human resources and performance management", "Financial Budget Management" and is expected to give a positive effect on the "main business section qualitative results". Also affecting the "leadership, strategy" is positive(+) on the management efficiency, such as "organization, human resources, performance management", "Financial Budget Management", "Salary structure and welfare management", "labor relations management", "labor productivity", "capital productivity", "budget, including financial performance", metering and appeared to affect positive(+).

Implications through these studies are as follows. For the evaluator(government) may present an improved orientation of the evaluation system. When prioritizing activities which management process for public companies may present that can increase business performance. If the evaluation system, it is necessary to address the adverse effects that act as guidelines or norms that constrain business activities of the organs assessment system and the



consolidation process, some indicators are insufficient causal relationship between process and outcomes. For example, organization, human resources and performance management indicator has shown a hand, "Salary structure and Welfare Administration", which has a significant impact on the performance of a significant positive effect on many of achievement (+). Note some of the adjustments you practice the past two indicators to measure the contents of the need to consider the integration of the two indicators. On the other hand, in order to reap good financial performance for the state-owned company to present the implications it practical to perform a couple of the "leadership, strategy", "organization and human resources and performance management", with emphasis on "Financial Budget Management" Division management activities have. In other words, the strategy of the institution is adequately established, while the organization and human resources are efficiently allocated to core functionality, reduce costs, and of the activities to establish a financial management system, the main financial performance and key business to add value significant impact on the qualitative performance, and that will help to enhance the ultimate satisfaction of the people is the subject of a public service.

The implications of this study and even though the limit is difficult to determine the abundance estimate, as the analysis proceeds on the basis of the evaluation results from 2011 to 2014. In order to compensate, collecting data over a longer period of time, to secure the other hand, the public as well as the need to include the evaluation results for the quasi-governmental organizations to be analyzed. Further, according to the evaluation by random integration, or year for the convenience of the analysis part surface modified

separation missing a part of the measurement information, the index is estimated that there are limitations inherent in the analysis result. If these limits are supplemented in future studies it will be able to present a more clear results and implications.

**Keywords :** SOE, Evaluation category, Causal relationship, Panel  
Linear Regression, STATA

*Student Number :* 2015-24409