

세무와회계저널
제12권 제3호 2011년 9월 pp.375~405
한국세무학회

공공기관 경영평가 평가지표의 개선방안*

- 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가제도를 중심으로 -

권대현** · 박진하***

<요 약>

공공기관 경영평가는 공공기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여하도록 구축되어야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 평가지표체계에 대한 꾸준한 개선노력이 마련되어 왔으나, 아직도 개선의 여지가 많다. 이에 본 연구는 2008년도 A지방자치단체 공공기관 경영평가를 중심으로 평가지표의 적합성을 분석하며, 이를 통해 정책적 제안을 마련하는 근거를 제시하는 데 그 목적이 있다.

본 논문은 관리회계학의 주된 개념체계인 균형성과표와 가치창조경영의 관점을 바탕으로 적합한 평가지표의 요건을 다음과 같이 도출하였다. 첫째, 기본 전제로서, 평가지표는 정보력을 가지고 있어야 하며, 대리인의 노력에 대해 추가적인 정보를 제공하는 모든 성과지표는, 그 지표가 적은 비용으로 획득이 가능한 이상, 성과계약에 포함시켜야 한다. 둘째, 정확성이 높고 측정이 용이해야 한다. 셋째, 피평가자의 행동에 민감하게 반응해야 한다. 넷째, 주인과 대리인의 목표를 일치시키는데 기여하여야 한다. 다섯째, 성과의 측정이 객관적이고 검증 가능해야 한다. 마지막으로, 적절하고 합리적인 목표설정을 통해, 효율적인 자원배분과 합리적인 성과평가를 유도할 수 있어야 한다.

본 연구는 위에서 서술한 여섯 가지의 기준을 적용하여 2008년도 A지방자치단체 공공기관 경영평가의 평가지표의 적합성 여부를 판단하고 개선방안을 제안하였으며, 이를 통해 동 평가지표에 존재하는 다양한 문제점들을 해소하고, 평가제도를 보다 발전적인 형태로 정착시키는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

〈주제어〉 공공기관 경영평가, 성과평가시스템, 경영평가지표, 균형성과표

* 본 연구는 “2008년도 A연구원 경영평가” 보고서의 일부를 수정·보완한 것임.

** 서울대학교 대학원 경영학과 박사과정, kdh98871@snu.ac.kr, 02-880-8260, 제1저자

*** 서울대학교 대학원 경영학과 박사과정, parkjh04@snu.ac.kr, 02-880-8260, 교신저자

I. 서 론

본 연구의 목적은 2008년도 A지방자치단체 공공기관 경영평가에 사용된 평가지표의 적합성을 평가하고 그에 따른 개선방안을 제안하는 것이다.

공공기관은 대한민국 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정 지원 등으로 설립·운영되는 기관으로, 설립 및 운영 등의 측면에 있어서 공익목표의 실현 또는 정책적 목적 달성이라는 ‘공공성’을 갖는다는 점에서 일반 사기업과 차이가 있다. 그러나 공공성을 실현하는 과정에 있어서, 공공기관 역시 자율경영 및 책임경영체제를 확립하고 이를 통해 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고해야 한다는 점에서¹⁾, 사기업과 마찬가지로 ‘기업성’ 내포하고 있다. 이와 관련하여, 많은 선행연구들이 자율책임경영체제의 확립을 공공기관의 주요 요건으로 고려하고 있으며, 안태식 등(2009)은 전략과 목표를 수립하고, 이를 효과적으로 실행할 수 있는 성과지표를 선정하며, 선정된 성과지표에 근거한 평가를 통해 환류과정을 거침으로써 조직의 목표를 효과적이고 효율적으로 달성해야 한다는 관점에서 공기업과 사기업 간의 차이가 없다고 강조하였다.

이러한 관점에서, 공공기관 성과평가의 개선 방향은 공공기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여하는 데 있다고 할 수 있다. 본 연구의 대상이 되는 A지방자치단체 공공기관 경영평가는 2006년부터 실시되었으며, 경영평가를 실시하는 과정에서 평가에 대한 추진력 및 체계성을 확보하기 위하여 법적인 기반이 요구됨에 따라, 2008년 12월 30일에 ‘경기도 공공기관 경영평가 등에 관한 조례’를 제정하여, 현재에는 이에 근거하여 경영평가를 실시하고 있다(경기개발연구원 2010).

그동안 A지방자치단체 공공기관 경영평가와 관련하여, 평가주체, 평가모형, 평가대상기관 범위 확대 등, 평가제도를 개선하고 보다 발전적인 형태로 정착시키고자 하는 노력이 다각도에서 수행되었다. 그러나, 아직도 평가제도에 대한 한계가 계속 드러나고 있으며, 대표적으로 평가모형의 복잡성, 다수의 지표로 인한 지표 간 상충문제, 평가대상 기관의 특성미반영, 평가간의 전문성, 그리고 기존에 가지고 있는 정보와 평가결과의 불일치문제 등이 지적되고 있다(경기개발연구원 2010). 본 논문에서는 이 가운데 특히 평가지표의 적합성에 초점을 맞추어 현행 평가지표에 내포된 문제점을 규명하고 이에 대한 개선방안을 제안하고자 하며, 이를 통해 현행 평가지표에 존재하는 다양한 문제점을 해소할 수 있기를 기대한다.

대리인이론의 관점에서 성과평가시스템과 평가제도를 도입하는 목적은 주인(principal)과 대리인(agent) 사이의 목표일치성(goal congruence)을 강화하고(Holmstrom 1979; Banker and Datar 1989), 위험회피적(risk-averse)이고 노력회피적(effort-averse)인 대리인에게 동기를 부여하는 데 있다(Indjejikian 1999). 따라서, 성과평가에 사용되는 평가지표는 기업가치 향상을 위한 피평가자의 노력을 정확하게 반영할 수 있도록 설계되어야 한다. 이러한 관점에 의거하여, 본 논

1) 공공기관의 운영에 관한 법률 제1조

문에서 도출한 평가지표의 요건은 다음과 같다.

첫째, 기본 전제로서, 평가지표는 정보력(informativeness)을 가지고 있어야 한다. 이는 다시 말하면, 대리인의 노력에 대해 추가적인 정보를 제공하는 모든 성과지표는, 그 지표가 적은 비용으로 획득이 가능한 이상, 성과계약에 포함시켜야 함을 의미하는 동시에, 추가적인 정보력이 없는 중복지표의 사용은 배제할 것을 의미한다(Holmstrom 1979). 다음으로, 외부효과가 평가지표결과에 미치는 영향이 적어 평가의 정확성이 높을수록, 또한 평가지표가 피평가자의 행동에 더 민감할수록, 인센티브 목적으로서의 효익이 크다 (Holmstrom 1979 ; Banker and Datar 1989 ; Feltham and Xie 1994). 넷째, 성과평가지표는 주인과 대리인의 목표를 일치(goal congruence)시키는데 기여하여야 한다(Feltham and Xie 1994). 이는 평가지표가 경영전략 및 전략적 목표와 긴밀하게 연계되어 있어야 함을 의미한다. 다섯째, 성과의 측정이 객관적이고 검증 가능해야 한다(Moers 2006). 마지막으로, 적절하고 합리적인 목표설정을 통해, 효율적인 자원배분과 합리적인 성과평가를 유도할 수 있어야 한다(Leone and Rock 2002).

위에서 서술한 여섯 가지의 기준을 적용하여 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가의 평가지표의 적합성 여부를 판단한 결과는 다음과 같다. 첫째, 리더십·전략 영역은 기관의 비전을 실행할 수 있도록 전략이 설정되었는지 여부와 최고경영자의 리더십을 평가하는 부문인데, 이를 위해서는 조직의 전략적 개념체계 안에서 개별 평가지표가 논리적으로 연계성을 갖추도록 지표가 설정되는 것이 중요하나 현행 지표에는 이러한 전략적 개념체계 및 평가체계가 충분히 반영되어 있지 않다. 또한, 기관의 규모가 크거나 자원이 풍부한 경우 더 좋은 점수를 획득할 가능성이 있는 지표들이 포함되어 있어, 지표의 정확성 측면에서 피평가자가 통제할 수 없는 부분에 대한 효과를 제거하여 지표의 정확성 요건을 제고하는 것이 필요하다. 둘째, 경영시스템 영역은 기관의 비전 및 전략을 실현할 수 있도록 선정된 활동들이 효과적이고 효율적으로 수행되고 있는지를 평가하는 부문인데, 현행 체계에서는 특정 지표의 가중치가 과도하게 높아 평가결과가 왜곡될 소지가 있다. 따라서, 지표의 적합성 요건을 적절히 고려하여 가중치가 적절히 설정되었는지를 검토해 볼 필요가 있다. 또한, 중복지표가 다수 존재함을 볼 수 있었는데, 이는 개별 지표의 정보력이 감소한다는 측면에서 적합하지 않다. 셋째, 경영성과영역은 기관의 경영성과달성여부를 측정하는 부문인데, 공공기관 역시 한정된 자원과 예산안에서 바람직한 수준의 성과를 달성하도록 적정 수준의 경영효율성을 유지하고 개선하는 것이 중요함에도 불구하고, 경영효율성을 평가하는 지표의 배점이 상대적으로 낮다. 따라서 경영효율성과의 배점을 상향조정함으로써 효율성 개선을 유도하려는 노력이 요구된다. 한편, 주요사업성과부문에 있어서는 CEO평가의 결과를 그대로 활용하고 있는데, 몇 가지 문제점이 발견된다. 예를 들어, 실질적 성과(outcome)가 아닌 물량(output)을 측정하는 지표의 선정으로 인해 단순한 성과위주의 경영을 유도할 가능성이 존재하며, 이는 기관 및 CEO로 하여금 기업의 비전 및 전략에 따라 행동하기 보다는 단기적인 경영성과에만 치중하도록 잘못된 동기를 부여할 수 있다는 점에서 개선이 요구된다. 한편, 목

표수준대비 실적치가 과도하여 적절하고 합리적인 목표설정을 통해 효율적인 자원배분과 합리적인 성과평가를 유도할 수 있어야 한다는 지표의 요건에 부합되지 않는 측면이 있다.

본 연구는 다음과 같은 측면에서 공헌점을 갖기를 기대한다. 첫째, 본 논문은 적합한 지표의 요건을 도출함에 있어서, 대리인이론의 관점에서 평가제도 도입의 목적을 명확히 하고, 가치창조경영(VBM : Value Based Management)과 균형성과표(BSC : Balanced Score Card)가 추구하는 전략적 개념체계를 바탕으로 지표들의 연계성 및 기업가치 제고 활동 등의 중요성을 인지하여, 이를 성과평가체계 안에 반영하고자 하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 둘째, 본 논문은 지표의 적합성을 논의함에 있어, 이론적인 측면을 넘어 개개의 지표에 대한 구체적인 문제점과 개선 방안을 제시하고 있다. 따라서 동 평가의 개선에 있어 실질적인 도움을 줄 수 있기를 기대한다. 마지막으로, 공공기관 경영평가와 관련하여 각 기관 특성에 맞는 특화된 한계점과 제안점이 제시되어야 한다(오연천·곽채기 2003). 본 연구는 일반적인 원칙에 근거하여 지표의 요건을 도출함과 동시에, 그 적용에 있어서, 구체적으로 A지방자치단체 공공기관 경영평가에 대한 개선점을 마련하였다는 점에서 공공기관 경영평가에 대한 연구를 풍부하게 하였다는 점에서 공헌점이 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 서론 이후 제Ⅱ장에서는 본 연구와 관련된 선행연구들을 검토하고 이를 바탕으로 평가지표의 적합성을 평가하기 위한 분석기준을 도출한다. 제Ⅲ장에서는 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가의 현황을 제시한다. 제Ⅳ장에서는 2008년 A지방자치단체 공공기관 평가지표의 적합성에 대한 본 논문의 연구결과를 보고한다. 마지막으로, 제Ⅴ장에서는 연구결과를 요약한다.

Ⅱ. 선행연구

1. 경영평가지표의 요건에 관한 선행연구

잘못된 평가지표를 사용할 경우, 경영개선에 관한 타당한 정보를 제공하지 못할 뿐만 아니라, 궁극적으로 기관의 경영효율성이 저해될 가능성이 있다(이종수 2003). 또한, 평가의 신뢰성 및 타당성이 뒷받침 되지 않은 평가는 평가활용의 측면에서도 그 실효성을 담보하기 어렵다(유승현 2010). 따라서 경영평가지표가 갖추어야 할 요건을 명확히 하고, 이에 근거하여 경영평가지표의 개선을 위해 지속적으로 노력하는 것은 중요한 과제이다. 이에 따라, 본 장에서는 적합한 평가지표의 요건을 도출하기 위한 선행과제로서, 선행연구에서 지적되어온 평가지표의 한계점 및 바람직한 평가지표가 갖추어야 할 다양한 기준을 살펴본다.

장지인·곽채기(2000)는, 정부투자기관 경영평가제도와 관련하여, 균형성과표(BSC)의 관점에서 다음과 같이 평가지표의 요건을 분석·제안하였다. 첫째, 평가지표는 기업의 전략적인 관리

도구로서의 기능을 수행하여야 한다. 이를 위해서는 평가영역이 기업의 비전·전략에 따라 도출되고 상호 연계되어 있어야 하며, 기업전체의 성과를 균형 있게 평가할 수 있도록 설정되어야 한다. 둘째, 경제적 부가가치(EVA : Economic Value Added)와 같은 종합적인 성과측정지표가 필요하며, 이 때 기업의 진정한 가치창출 성과를 포착하기 위해서는 균형성과표의 체계하에서 지표간의 연관관계를 고려한 균형 있는 평가가 이루어져야 한다.²⁾ 셋째, 평가지표는 조직의 장기 경영목표달성에 기여하도록 전략적 목표와 경쟁적 수요에 근거하여 설정되어야 한다. 넷째, 계량지표와 비계량지표가 논리적으로 연결되어 있어야 한다. 다섯째, 장기적인 핵심역량을 제고하고 측정할 수 있도록 ‘학습과 성장’에 관한 지표가 평가에 충분히 반영되어야 한다. 마지막으로, 업무추진 프로세스의 효율성을 제고할 수 있도록 결과를 측정하는 지표와 성과동인 간의 인과관계가 명확히 설정되어야 한다.

오연천·곽채기(2003)는 정부투자기관 경영평가제도가 갖추어야 할 요건으로 지표체계의 객관성, 효과성, 안정성, 적응성, 융통성과 특수성, 일관성과 보편성, 그리고 효율성의 일곱 가지 분석요건을 설정하였다. 이는 지표 자체가 갖추어야 할 요건이라기보다는 지표체계의 요건에 대한 분석이나, 지표체계와 지표는 별개가 아니며, 따라서 지표체계의 큰 틀을 고려함으로 해서 적합한 지표의 요건을 도출할 수 있을 것으로 기대한다. 오연천과 곽채기(2003)에 따르면, 첫째, 객관성은 평가지표와 평가내용 등을 해석하고 적용함에 있어 평가자의 주관이 반영되는 것을 배제해야 하며, 또한, 실제의 경영실적과 평가결과가 일치해야 함을 의미한다. 둘째, 효과성은 지표체계가 경영평가 목적에 기여할 수 있도록 기업의 목적과 연계되어 설정되어야 함을 의미한다. 세 번째와 네 번째 조건으로서 안정성과 적응성은, 지표체계의 빈번한 개편을 지양하여야 하지만 동시에 공기업의 경영환경이나 사회적 역할이 변화할 경우에는 그에 맞추어 지표체계를 탄력적으로 개편해야 함을 의미한다. 다섯 번째와 여섯 번째 조건으로서 융통성과 특수성, 일관성과 보편성은 각각 평가지표체계가 피평가기관의 특수성을 반영하여 설정되어야 하는 동시에 기관 간 비교가능성을 위하여 모든 기관에 공통적으로 적용할 수 있는 공통지표와 기관별 특성을 반영한 고유지표를 적정 비율로 배합하여야 함을 의미한다. 마지막으로, 효율성은 경영평가를 위한 준비 과정에 있어서 피평가기관에 과도한 비용이 수반되지 않도록 지표의 효율성을 제고하자는 취지이다. 이에 대한 실행방안으로는 유사 중복지표의 통폐합, 핵심지표의 개발 등이 제안되었다.

조택(2007)은 2008년도 공공기관 경영평가지표 개편안을 평가하기 위한 기준으로, 오연천과 곽채기(2003)에서 제시한 요건에 논리성 요건을 추가하여 평가를 수행하였다. 논리성은 평가지표들 간의 논리적 연계가 명확해야 함을 의미한다. 조택(2007)은 특히 선행연구에서 균형성과표

2) 이와 관련하여, 보다 자세한 논의는 장익환·윤여준(2000)의 연구를 참고할 수 있다. 장익환과 윤여준(2000)은 주주가치의 증대를 최우선 경영목표로 인식하는 가치창조경영(VBM)의 중요성을 강조하면서, 경제적 부가가치(EVA : Economic Value Added)와 같은 종합적인 성과측정지표가 필요하다고 하였다.

(BSC)를 반영한 전략의 중요성이 강조되고 있다고 분석하면서, 평가체계 전반의 관점에서 비전과 전략에서부터 각 평가영역으로 이어지는 논리적 연계가 명확해야 하고 부분적으로는 계량지표와 비계량지표 간의 연계, 원인과 결과 간의 인과관계 등이 명확해야 한다고 하였다.

정재진(2010)은 지방공기업 경영평가를 중심으로, 첫째, 지표 체계에 중복성과 복잡성이 존재하며, 둘째, 기관 특성을 반영하는 수준이 미흡하고, 마지막으로, 계량지표와 비계량지표 비중이 단순히 배분된다는 문제점을 지적하면서, 지표가 타당한 정보를 제공하기 위해서는 타당성, 신뢰성, 적시성, 통제 가능성을 갖추어야 하며, 간결하고 명확하게 구성되어야지만, 피평가기관이 지표가 무엇을 측정하고자 하는지에 대해 인지할 수 있어야 한다고 제안하였다.

유승현(2010)은 공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성을 종합적으로 분석한 연구에서, 평가의 타당성을 확보하기 위해서는 평가지표가 적합해야 한다고 하였다. 구체적으로, 평가지표는 기관의 특성과 비전·전략에 따라 설정되어야 하며, 평가지표가 외부적 요인에 의해 결정되어 불이익을 받는 피평가기관이 없어야 하고, 기관 간 활동 또는 성과의 차이를 정확하게 반영할 수 있어야 한다.

2. 논문의 분석기준

대리이론에 따르면, 성과평가제도를 도입하는 목적은 주인(principal)과 대리인(agent) 사이의 목표일치성(goal congruence)을 강화하고(Holmstrom 1979 ; Banker and Datar 1989), 위험회피적(risk-averse)이고 노력회피적(effort-averse)인 대리인에게 동기를 부여하는 데 있다(Indjejikian 1999). 그런데, 성과평가에 사용되는 평가지표가 기업가치 향상을 위한 피평가자의 노력을 정확하게 반영하지 못한다면, 피평가자는 관련 업무에 불균등한 노력을 배분함으로써 주인의 이익보다는 자신의 이익을 추구하려는 인센티브를 갖게 된다(Feltham and Xie 1994). 따라서 올바른 평가지표의 선택이 매우 중요하며 평가지표의 선택이 합리적이지 못할 경우 대리비용이 발생하게 된다. 한편, 최근 실무 및 학계에서 중요하게 다루어지고 있는 가치창조경영의 관점에서는 기업의 가치를 증대시키기 위한 가치동인(value driver)을 파악하고, 평가지표 역시 가치창출력(value-creation)을 지니도록 설정하는 것이 매우 중요하다(Ittner and Larcker 2001). 이러한 관점에서, 본 논문은 적합한 평가지표의 판단 기준을 다음과 같이 설정하고 있다.

첫째, 기본 전제로서, 평가지표는 정보력(informativeness)을 가지고 있어야 한다. 여기에서 정보력이란 피평가자의 행동(action)과 노력(effort)을 잘 설명할 수 있는 능력을 의미하는 것으로, 정보력이 높은 평가지표는 피평가자가 기업가치에 공헌하는 정도를 충실히 반영하고 있다고 할 수 있다. 어떤 평가지표가 기존 성과평가에 사용되고 있는 지표에 비해 추가적인 정보를 가지고 있다면 이 지표에 대해서는 0이 아닌(non-zero) 가중치가 부여되어야 성과계약의 효율성을 높일 수 있다(Ittner et al. 1997). 특히, Holmstrom(1979)의 정보유익원리(informativeness principle)

에 따르면, 대리인의 노력에 대해 추가적인 정보를 제공하는 모든 성과지표는, 그 지표가 적은 비용으로 획득이 가능한 이상, 성과계약에 포함시켜야 한다. 한편, 이는 중복 사용된 지표가 없도록 지표 선정에 유의해야 함을 시사한다. 중복지표를 사용하게 되면, 지표가 추가됨으로써 발생하는 한계 정보력이 감소함으로써 전체적으로 평가지표가 갖는 정보력 또한 감소하게 되고, 결국 피평가자가 기업가치에 공헌하는 정도를 충실히 반영하지 못하게 되어 성과계약의 효율성에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 따라서, 평가지표 선택 시 지표의 정보력 증대에 대한 고민이 필요하다.

둘째, 평가지표의 정확성(precision)이 요구된다(Banker and Datar 1989 ; Feltham and Xie 1994). 평가지표에 잡음(noise)이 적을수록 정확성(precision)은 높아진다. 다시 말해, 피평가자가 통제할 수 없는(uncontrollable) 사건에 의해 영향 받는 것이 적은 지표일수록 정확성이 높은 지표이다. Antle and Demski(1988) 역시 평가지표는 피평가자가 통제할 수 있는 성과정보에 대한 것이어야 한다고 주장했다. 관련된 예로, 여러 피평가기관을 공통지표로 평가할 경우, 기관의 특성이나 규모가 상이하다면, 결국 주어진 여건이 차등적이기 때문에 경영개선을 위한 노력여하와 별 상관없이 불리한 평가결과도 가능할 수 있다(권민정·윤성식 1999 ; 이석원 2005 ; 강제상·류상원 2007 ; 정재진 2010 ; Lee 2010). 따라서, 평가의 공정성과 결과의 수용성이라는 두 가지 측면 모두에서, 평가지표의 정확성 제고가 필수적이다.

셋째, 피평가자의 노력과 평가지표 간의 인과관계(cause-effect relation)가 높아야 하며, 이는 민감도(sensitivity)라고 정의된다(Banker and Datar 1989). 구체적으로, 민감도(sensitivity)는 피평가자의 행동의 변화가 평가지표의 기대가치 변화에 미치는 한계영향(marginal impact)을 나타내는 것으로, 민감도가 높을수록 평가지표가 이끌어 낼 수 있는 피평가자의 행동변화의 정도가 크다고 할 수 있다. 평가지표는, 이처럼, 피평가자의 행동과 그 행동으로부터 나타난 결과를 명확하게 보여줄 수 있어야 한다(Eccles 1991). 한편, 두 번째와 세 번째 요건인 정확성과 민감도는 가중치 설정에 기준이 된다는 점에서도 중요한데, Ittner et al.(1997)은 최적의 성과계약(optimal incentive contract)을 달성하기 위해서는 평가지표 간 상대적 가중치가 정확성(precision)과 민감도(sensitivity)에 비례하여 설정되어야 한다고 주장하였다. 구체적으로, “정확도×민감도=신호대비 잡음(signal to noise)”이므로 성과평가의 효율성을 높이기 위해서는 신호대비 잡음비가 높은 지표에 높은 가중치를 부여하여 한다.

넷째, 좋은 성과평가지표의 또 다른 특성으로 평가지표가 주인과 대리인의 목표를 일치(goal congruence)시키는데 얼마나 기여하는지를 들 수 있다. 목표 불일치성의 문제는 특히 평가지표로 회계수치를 사용하는 경우에 발생할 소지가 많은데, 예를 들어, 사업부 관리자는 단기 재무성과에 치중하여 그들의 현재 의사결정 및 행동이 기업의 미래 성과에 미칠 영향을 간과할 유인이 있다. 이와 관련하여, Feltham and Xie(1994)는 대리인이 여러 가지 업무를 수행하는 상황에서 기업의 목표와 일치되지 않는 지표는 대리인의 노력 배분이 최적의 상태가 되는 것을 저해한다

고 지적하면서, 지표의 목표일치성을 주장하였다. 네 번째 요건을 평가체계의 측면과 연결하여 보다 구체적으로 정의하면, 평가지표는 공통지표인지 고유지표인지, 또는 재무적 지표인지 비재무적 지표인지와 같은 그 속성과 상관없이 경영전략 및 전략적 목표와 긴밀하게 연계되어 있어야 한다(Ittner and Larcker 1998 ; Kaplan and Norton 2000). Govindarajan and Gupta(1985)에 따르면 차별화전략(differentiation strategy)을 채택한 기업의 경우 경영자의 성과평가 시 비재무적 지표를 많이 이용함을 발견한 반면, Simons(1987)는 비용우위 전략(cost leader strategy)을 채택한 기업의 경영자 보상은 주로 재무적 성과목표의 달성 정도를 기준으로 이루어지고 있음을 보여 주었다.

다섯째, 검증가능성(verifiability)도 성과지표의 중요한 요건이다(Moers 2006). 검증가능성은 성과의 측정이 객관적이고 검증가능함을 의미하며, 보다 포괄적으로는 성과가 객관적이고 독립적인 평가자에 의해 평가되어야 함을 포함한다. 이러한 특성은 일반적으로 비계량지표보다는 계량지표인 경우에, 그리고 주관지표보다는 객관지표인 경우에 충족된다고 볼 수 있다. 주관지표를 사용한 평가의 정확성을 조사한 많은 선행 연구들이 주관지표가 임의적인 오류뿐 아니라, 후광효과(halo effect), 중심화경향(centrality), 그리고 관대화경향(leniency) 등과 같은 체계적 오류(systematic bias)에 의해 영향을 받을 가능성이 있음을 보고하였다(Bol 2010). 그러나 비계량지표나 주관지표는 객관지표의 불완전성을 보완하는 역할을 하는 역할을 하므로(Gibbs et al. 2004), 이상의 논의는 비계량지표나 주관지표의 상대적인 비중을 감소시켜야 한다는 의미로 해석되어서는 안 되며, 다만 둘 지표를 사용하는 경우에는 평가의 객관성을 확보하기 위한 노력이 필요함을 시사한다.

마지막으로, 기업가치를 높이는 최적의 성과계약이 이루어지려면 목표설정(target setting)이 매우 중요하다(Ittner and Larcker 2001). 목표수준과 목표설정방법 및 피평가자의 참여 수준 등은 기업가치를 향상시키려는 경영자의 인센티브에 영향을 주기 때문에(Indjejikian and Nanda 2002), 목표설정은 효율적인 자원배분과 합리적인 성과평가를 유도하는 매우 중요한 역할을 한다(Leone and Rock 2002). 평가자가 달성가능성이 높은 목표를 설정하려고 한다는 연구보고도 있으나(Merchant and Manzoni 1989) 목표달성가능성이 매우 낮은 도전적인 목표가 높은 성과를 가져온다는 주장도 존재한다(Chow 1983). 피평가자와 피평가 조직의 성과를 합리적으로 평가하여 기업가치를 높이기 위해서는 목표달성가능성이 양 극단인 경우는 피해야 할 것이다.

본 연구에서는 위에서 서술한 여섯 가지의 기준을 적용하여 현행 A지방자치단체 공공기관 경영평가의 평가지표의 적합성 여부를 판단하였다. 분석은 본 연구의 사례인 2008년 현재 성과평가체계를 따라, 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 영역별로 구성된다.

III. 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가의 현황

1. 운영체계

A지방자치단체 공공기관 경영평가는 평가의 효율성과 연속성을 확보하고, 환류 및 공공기관 간 경쟁을 유도함으로써 공공기관의 경영효율화를 도모한다는 목적 하에(경기개발연구원 2010), 2006년(2006년도 실적)부터 매년 실시하고 있다. 2008년 평가대상은 A지방자치단체 산하기관 경영평가 등에 관한 규칙의 평가대상 기준에 부합하는 21개 기관과 29명의 기관장이다.³⁾ 평가의 수행은 경영평가를 위탁받은 기관인 A연구원이 주체가 되고, 관련분야(행정학, 경영학 등) 대학교수, 공인회계사, 정부출연연구원 연구원, A연구원 연구원 등으로 구성된 경영평가단이 평가를 실시하였다.

A지방자치단체 공공기관의 경우 기관의 특성 및 규모가 상이하여, 동일기준에 의해 평가를 수행할 경우 외부효과에 의한 불공정성이 야기될 수 있다. 이에 따라, 2008년에는 기관성격, 예산규모, 인원수에 따라 5개의 유형으로 구분하여 경영평가를 실시하였다. 유형 I은 100% 지방자치단체 출자기관, 유형 II는 직원 20인 이상, 예산규모 100억 원 이상의 출연기관, 유형 III은 20인 이상, 예산규모 100억 미만 출연기관, 유형 IV는 인원 규모 20인 미만의 출자기관으로 구분하였다. 유형 V는 보조기관이다.⁴⁾

2. 평가체계

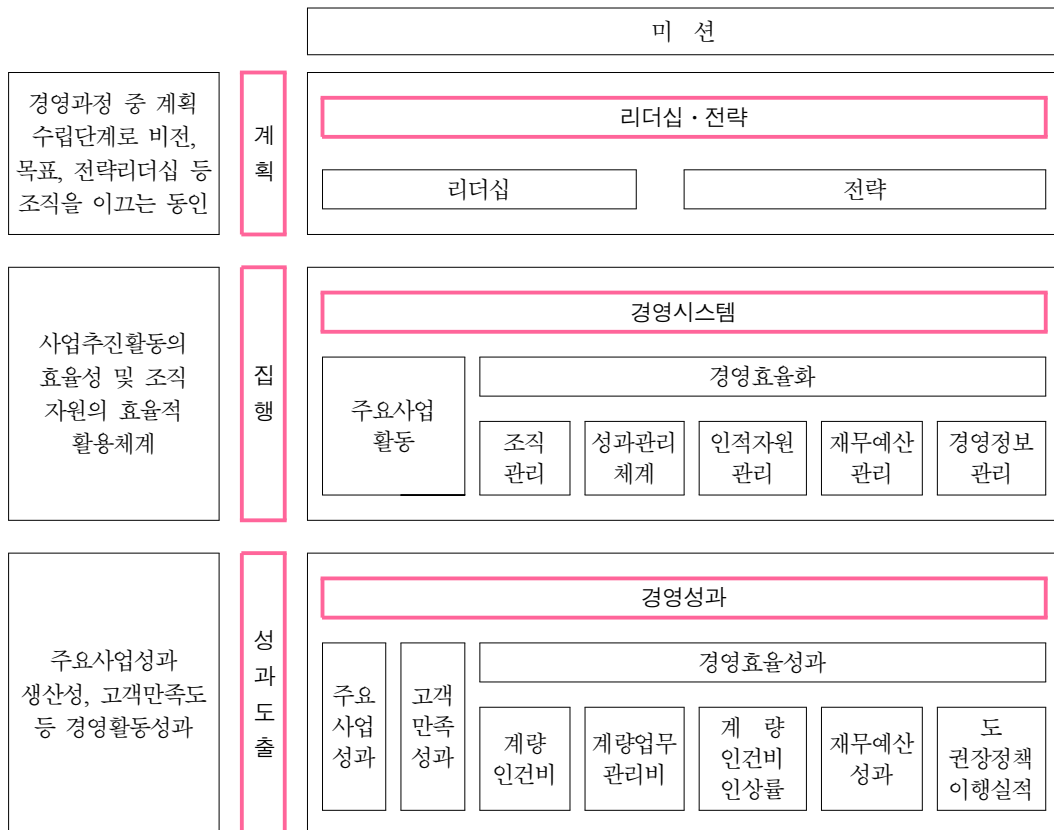
2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가체계는 다음 <그림 1>과 같다. 2008년 경영평가는 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 3개 영역으로 구성되었다. 리더십·전략 영역은 기관 효율성 제고를 위한 기관장의 노력, 조직을 이끄는 동인(driver)들의 활용계획 설정 및 실행 여부, 그리고 도정과 연계된 기관 전략 수립 여부를 판단하는 영역이며, 경영시스템 영역은 기관의 성과 달성을 위한 주요사업 추진 활동의 적정성, 조직/인사/재무예산/경영정보 관리의 적정성을 판단하는 영역이다. 경영성과 영역은 CEO 경영성과계약의 경영성과를 활용한 주요사업 성과, 외부 기관에서 조사한 고객만족도, 그리고 경영효율성 성과를 판단하는 영역이다.

3) 기관장 평가는 2008년부터 분리되어 시행되고 있다.

4) 그러나 인력과 예산의 규모에 따라 분류한 기준은 기관의 업무 행태 및 기능을 적극 고려하지 않는다는 점에서 한계를 가진다. 이에 2009년 평가지표는 기관의 기능과 고객을 기준으로 재유형화하였다. 유형 I은 공기업에 해당하는 출자기관, 유형 II는 출연기관 중 경제 지원과 진흥을 목적으로 하는 기관, 유형 III은 출연기관 중 복지 및 문화 증진을 목적으로 하는 기관, 유형 IV는 출연기관 중 연구 및 교육기관, 마지막으로 유형 V는 보조기관이다(경기개발연구원 2010).

2006년도와 2007년도에 종합경영, 경영관리, 주요사업 부문의 세 개 영역으로 구분하여 평가한 것과 비교하여, 2008년에는 조직의 계획(Plan) → 집행(Do) → 성과도출(Result)의 관점에서 리더십·전략, 경영시스템, 그리고 경영성과와 같이 행정사무의 업무과정에 따라 평가하여 공공기관의 특성에 적합하도록 체계를 개편하였다. 이처럼 개편된 2008년도 실적평가의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저, 전사적인 관점에서의 문제점 파악이 쉽도록 하였다. 예를 들어, 경영성과가 미비할 경우, 그 원인이 계획에 있는지 아니면 집행에 있는지 알기 쉽다. 둘째, 계획(Plan), 집행(Do), 평가(See)의 균형적 관리가 가능할 뿐만 아니라, 전사적인 관점에서 기관의 특성에 맞는 진단이 가능하도록 하였다. 예를 들면 집행의 기능이 많은 기관은 집행 위주로 평가하도록 하였다. 셋째, 도민의 이해가능성 측면에 있어서, 평가결과가 도민에게 제시되었을 때, 경영과정 중 어떤 단계가 잘되었는지, 종합적으로는 어떤 성과를 달성했는지에 대한 명확한 이해가 가능하도록 하여 대 도민 수용도 제고하였다.

〈그림 1〉 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 체계도



평가지표는 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과 체계에 맞추어 설정하였으며, 각 지표별로 1-8개의 세부평가사항으로 이루어져 있다. 평가지표의 구체적인 내용은 논문의 부록에 별첨한 <표 2>와 <표 3>을 참고한다. 첫째, 리더십·전략 영역에서, 리더십 부문의 핵심성과지표는 경영총리더십, 고객만족경영, 윤리·투명경영, 그리고 감사기능이며, 전략 부문의 핵심성과지표는 전략수립과 사업추진계획이다. 둘째, 경영시스템 영역은 크게 주요사업활동과 경영효율화의 2개의 세부부문으로 구분되며, 경영효율화는 다시 조직관리, 성과관리체계, 인적자원관리, 재무예산관리, 경영정보관리의 5개의 핵심성과지표로 구성되어 있다. 마지막으로, 경영성과 영역은 주요사업성과, 고객만족성과, 그리고 경영효율성과의 3개의 세부부문으로 구분하여 평가한다. 특징적인 것은, 2008년 평가에서는 평가의 비효율성을 제거하고, 공공기관 경영평가와 CEO 경영평가 사이의 연계성을 강화하기 위해서 주요사업성과에 대해서는 2008년 CEO 경영성과계약의 평가결과를 활용하도록 하고 있다는 점이다. 따라서 개별사업지표는 2008년 CEO 경영성과계약의 주요사업성과지표와 동일하게 설정하였다. 공공기관 5의 경우 공통지표로만 평가하기로 하고 주요사업평가지표는 설정하지 않았다. 다른 나머지 기관은 2-5개의 과제를 선정하고 각 지표별로 1개에서 2개의 성과지표를 설정하여 평가를 수행하였다.

한편, 2008년 평가부터는 기관의 규모 및 특성에 부합된 평가 효과성을 추구하기 위하여, <표 1>과 같이 평가유형에 따라 평가영역의 가중치가 다르게 적용되고 있다. 영역별 비중 차별화의 경우, 기관의 규모 및 성숙도를 고려하여 제도의 체계성이 미흡한 기관은 리더십·전략 영역에 높은 평가 비중을 두었다. 구체적으로, 유형 I 및 유형 II와 같이 인력 및 예산 규모가 큰 기관은 경영시스템 영역의 가중치가 높게 설정된 반면, 규모가 작아질수록 리더십·전략 영역의 가중치가 높다. 단, 유형 V인 보조기관은 예산의 집행기능이 주된 사업이기 때문에 사업전략 및 계획에 높은 평가 비중을 두었다. 경영성과 영역의 경우 중요성을 고려하여, 50%를 공통으로 적용하였다.

<표 1> 2008년도 A지방자치단체 공공기관 경영평가 유형별 가중치

유형	리더십·전략	경영시스템	경영성과	합계
유형 I	20	30	50	100
유형 II	25	25	50	100
유형 III	30	20	50	100
유형 IV	35	15	50	100
유형 V	35	15	50	100

IV. 2008년 A지방자치단체 공공기관 평가지표의 적합성 평가

1. 평가의 체계

본 연구에서 제안하는 지표의 적합성요건은 크게는 균형성과표(BSB)에 기반을 두고 있다. 따라서 지표의 적합성을 평가하기 위한 기본 단계로서, 먼저 평가 체계의 적정성을 간략하게 살펴보기로 한다. 개요에서 살펴 본 바와 같이, 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 체계는 첫째, 리더십·전략, 경영시스템, 그리고 경영성과와 같이 행정사무의 업무과정에 따라 평가하여 공공기관의 특성에 적합하도록 구축되어 있으며, 둘째, 계획(Plan) → 집행(Do) → 성과도출(Result)의 단계를 구분하고 있다. 따라서, 전사적인 관점에서 균형적 관리가 가능하고, 문제점 진단이 용이하도록 하였다는 점에서 적정성이 높다고 평가될 수 있다. 그러나 균형성과표가 추구하는 전사적 균형관리 목적의 관점에서 보면, 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가체계는 경영진이 조직의 비전과 전략을 각 조직에 커뮤니케이션하고 그에 따른 변화를 효과적으로 유도할 수 있는 경영관리 툴로서의 기능이 부족하다. 즉, 조직의 비전에서 출발하여, 전략 및 사업목표의 설정, 자원과 능력의 배분, 프로세스 개선 및 성과향상, 그리고 고객만족으로 이어지는 하나의 논리적 체계가 부족하다. 경영평가 체계는 비전과 전략으로부터 도출된 균형관점의 성과지표 체계(BSC)로 설정되도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2. 평가지표의 적합성 평가

가. 리더십·전략 영역

리더십·전략 영역은 기관의 비전을 실현할 수 있도록 전략이 설정되고 최고경영자가 리더십을 발휘하는지를 평가하는 분야이다. 따라서 전략적 개념체계 안에서 개별 평가지표가 논리적으로 연계성을 갖추도록 평가지표를 선정하고 구성하는 것이 필요하다. 그러나 현행 평가지표에는 이러한 전략적 개념체계 및 평가체계가 충분히 반영되어 있지 않다. 특히, 리더십·전략 영역은 규모가 큰 기관일수록 좋은 평가를 받을 가능성이 높은 평가지표로 구성되어 있다. 다시 말해, 성과목표를 달성하기 위해서는 별도의 제도, 프로세스, 부서, 인력 등을 갖추거나 축적된 경험과 지식이 필요한 지표들로 주로 이루어져 있어, 결국 추가적인 자원과 능력을 투입할 여력이 있는 규모가 큰 피평가기관일수록 높은 점수를 득점할 가능성이 높아진다. 윤리투명경영지표의 “(윤리경영인프라) 윤리경영 관련 내부규정 및 제도, 추진 부서, 인력 등을 정의하였는가?”, “(윤리경영교육)윤리경영을 주제로 지속적인 교육이 이루어지고 있는가?”, “(윤리경영 프로그램)윤리경영실천을 위한 교육 이외 별도 프로그램이 있는가?”와 고객만족경영지표의 “(고객만족 경영지원 인프라)고객만족을 위한 직원교육훈련이 있는가?” 등이 이에 해당되는 지표라고 판단된다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 세부평가지표로서 의의가 있는 경우에는 기관별 또는 유형별 가중치 조정 등의 방법을 통해 평가결과의 형평을 기하는 방향의 개선 노력이 필요하다.

다음으로 윤리·투명경영의 개념에 대한 혼란이 발생할 가능성이 있다. 윤리투명 관련 평가지표가 도달하고자 하는 목표는 법령 및 내규의 준수 등을 통한 부정부패의 방지뿐만 아니라, 경영투명성의 제고, 사회적 책임 이행 등을 포함하고 있지만, 평가지표에 후자에 대한 고려가 상대적으로 부족하며, 피평가기관도 이러한 내용을 중심으로 실적보고서를 작성하고 있다. 따라서 경영투명성제고, 사회적 책임성강화 등의 선정취지가 구현될 있도록 세부지표의 개선이 필요하다.

나. 경영시스템 영역

경영시스템영역은 기관의 비전 및 전략을 실현할 수 있도록 선정된 활동들이 효과적·효율적으로 수행되고 있는지를 합리적으로 평가하는 분야이다.

하지만, 현행 체제에서는 특정 지표의 가중치가 지나치게 높아 평가결과를 왜곡할 가능성이 있다고 판단된다. 예를 들어, 주요사업 활동의 세부평가부문은 주요사업활동의 1개 평가지표로 구성되었음에도 높은 가중치(유형 I 10점, 기타 5점)하고 있다. 따라서 동 지표의 평가결과는 다른 평가지표에 비해 최종 평가결과에 크게 영향을 미칠 가능성이 있다. 동 지표의 가중치가 목표일치성의 원칙에 부합하면서 동시에 정확성과 민감도에 비례하여 적정하게 설정되어 성과계약의 효율성을 높이고 있는지에 대한 재검토가 필요하다.

다음으로 경영효율화 영역에는 포함된 평가지표에는 중복지표가 다수 포함되어 있다. 중복지표는 평가업무 자체의 효율성을 감소시킬 수 있다. 특히 하나의 평가지표에서 양호한 평가를 얻을 경우, 유사한 지표에서도 우수한 평가를 받게 되어 전체적으로 평가결과가 개선되는 효과가 있다. 이러한 경우 다차원적 평가지표를 도입하는 평가제도의 의의가 퇴색될 수 있다. 예를 들어, 성과관리체계지표에서 “(성과관리 체계) 조직성과관리를 위한 담당자가 선정되고 권한이 부여되어 있는가?”는 “(성과관리 프로세스) 각 프로세스 단계별 관련자의 역할과 책임이 명확하게 정의되어 있는가?”의 일부에 해당되어 중복으로 판단된다. 또한 성과관리체계지표와 인적자원관리지표의 일부내용은 성과관리제도를 다루고 있다는 관점에서 중복성이 제기될 가능성 있다. 각각의 평가지표가 조직수준 및 개인별 수준에서의 성과관리제도를 평가한다는 점에서는 의미 있는 평가지표로 볼 수 있다. 그러나 성과관리제도는 조직과 개인이 종합적으로 고려되는 것이 일반적이며, 세부평가지표에서 조직과 개인의 수준이 엄격히 구분되어 있지 않을 경우 중복성이 발생할 수 있다.

그리고, 인적자원관리의 경우 하위평가지표가 지나치게 세분화되어 있다. 특히 지표 간 배점 차이가 거의 없어 변별력이 없을 수 있다. 이러한 경우 평가의 실효성에 의문이 제기될 수 있으므로, 현재 세부항목 중 중첩되는 부분을 대폭 통합할 필요가 있다.

마지막으로 경영정보관리의 개념이 지나치게 협소하여 지표선정 취지를 달성하기 어렵다고 판단된다. 경영정보관리에 포함된 세부평가지표는 홈페이지의 구축 및 운영에 한정되어 있다. 그러나 경영정보관리는 경영지원목적(인적자원관리, 재무예산관리 등) 및 사업활동지원목적으로 정보시스템을 효율적으로 구축·활용하도록 유도하기 위해 선정된 지표로 이해하는 것이 바람직하다. 뿐만 아니라, 동 지표는 기관이 창출한 지식과 정보를 기관 내·외에서 축적 및 공유함으로써 기관의 기능을 강화하도록 유인하는 역할을 한다. 이러한 지표선정 취지가 포함될 수 있도록 세부평가지표를 정의하는 것이 필요하다.

다. 경영성과 영역

경영성과영역은 연구원의 비전 및 전략 실현을 위해 수행된 활동들이 구체적 성과를 달성하였는가를 측정하는 분야이다.

이 영역 평가지표의 적합성에 대해 평가하자면, 주요사업성과는 평가의 효율성 및 통일성 측면에서 CEO 평가의 경영성과 영역을 그대로 활용하도록 하고 있으나 이로 인해 몇 가지 문제점이 발생할 수 있다. 우선 CEO 평가의 경영성과부문에서 사용된 평가지표의 문제점이 기관평가에 그대로 노출될 수 있다.⁵⁾ 그리고 주요사업성과의 배점이 높을 경우 CEO 평가결과가 기관평가에 미치는 영향이 증가하여 두 평가 제도를 구분·실행하는 실질적인 의미가 퇴색할 수 있다. 또한 피평가자 입장에서는 기관평가와 CEO평가에 공통적으로 사용되는 평가지표에 더 많은 자원과 노력을 배분하지만, 기관평가 또는 CEO평가에만 사용되는 평가지표를 소홀하게 하는 전략적 의사결정 가능성이 존재하며 그러한 경우 대리비용이 발생할 수 있다. 안태식 등(2009)이 공기업 중 정부투자기관을 대상으로 분석한 결과, 전반적으로 CEO 평가와 기관평가에 공통적으로 사용되는 평가지표의 달성도 평균이 기관평가에만 사용되는 평가지표의 달성도 평균보다 유의적으로 높은 것으로 나타났는데, 이를 CEO가 기관평가에 사용되는 평가지표 중 CEO 평가에 사용되지 않는 평가지표를 소홀히 함으로써 기관의 가치향상 보다는 자신의 효용을 증가시키는 방향으로 노력을 배분한다고 해석하면서, 기관평가지표와 사장평가지표를 구분하고 있는 평가구조가 대리비용을 발생시킬 가능성이 있는 것을 의미한다고 하였다. 따라서, 안태식 등(2009)은 이러한 가능성을 줄이기 위한 대안으로 CEO평가를 기관평가에 통합하는 것을 고려해 볼 것을 권고하고 있다.

다음으로 경영효율성을 민간수준으로 개선하기 위하여 경영효율성과 부문의 배점을 상향조정 할 필요가 있다. 경영성과영역의 배점은 모든 유형의 공공기관에 대해 총 50점을 배정하였으며, 구체적으로는 주요사업성과 35점, 고객만족성과 5점 및 경영효율성과 10점으로 구성되어 있다. 그러나 배점부여기준이 명확하게 제시되어 있지 않고 그 근거 또한 불충분하다. 공공기관에게 있어서 가장 중요한 것은 설립목적을 달성하도록 성과를 도출하는 것이다. 그러나 최근에는

5) 이에 대한 구체적인 문제점은 “IV. 2. 라. CEO 경영성과계약 평가지표의 적합성”에서 분석한다.

공공목적의 달성 자체도 중요하지만, 한정된 자원과 예산안에서 가장 바람직한 수준의 성과달성도 중요하게 부각되고 있다. 이에 따라 민간 수준의 창의와 효율을 발휘하도록 자원과 능력을 배분하려는 노력이 중요하다. 즉 경영효율성과의 배점을 상향조정함으로써 효율성 개선을 유도할 필요가 있다.

라. CEO 경영성과계약 평가지표의 적합성

CEO 경영성과계약 평가지표는 부문을 기관 경영평가의 “주요사업성과”에 그대로 활용하고 있으나 다음과 같은 문제점이 발견된다. 기관별 고유지표인 주요사업 성과지표의 구체적인 내용은 논문의 부록에 별첨한 <표 3>을 참고한다.

첫째, 물량위주의 지표(output)가 선정되어 있어 실질적 성과(outcome) 측정이 어려울 수 있다. 물량위주의 평가지표는 피평가 기관의 한정된 자원과 능력을 고려하지 않을 뿐만 아니라 자원사용의 효율성을 간과함으로써 단순한 성과위주의 경영을 유도할 가능성이 있다. 또한 평가하고자하는 노력정도 및 성과의 실질을 반영하지 못할 가능성이 크다. 예를 들어, 보증사업을 운영하는 공공기관 11은 ‘보증공급건수’, ‘신규보증업체수’, ‘보증공급금액’ 등의 평가지표를 선정하였는데, 이러한 지표는 A지방자치단체의 경제규모 및 경제성장률 등이 반영된 적정보증규모 및 A지방자치단체 및 공공기관 11의 예산규모 등을 적절하게 반영하지 못하고 있는 것으로 보인다. 문화예술 분야를 담당하는 공공기관 7에 적용된 ‘A지방자치단체 시·군 순회공연회수’, ‘도립예술단 정기/기획/상설공연 객석점유율’ 등의 평가지표는 공연의 수준에 대한 고려가 반영되어 있지 않고 단순히 공연횟수 또는 객석점유율만 높이도록 유도하고 있으므로, 문화예술 창작 활성화 및 작품수준 제고라는 지표 취지를 달성하기 어렵다고 판단된다. A자치단체의 중소기업 지원 역할을 하고 있는 공공기관 4는 대내외 위상강화를 평가하기 위해 ‘언론보도수’를 평가지표로 선정하였으나, 이는 실질적 위상강화를 측정하기 어렵다고 보인다. 또한 체육시설 관리를 담당하고 있는 공공기관 8은 수익사업강화를 평가하기 위해 ‘매출액’을 세부평가지표로 설정하였는데, 적정수준 이상의 비용증가와 같이 매출액으로만 평가할 경우 수익성에 부의 영향을 미치는 요인을 통제하기 어려워 실질적인 평가효과를 기대하기 어렵다. 이와 동일한 문제점을 보이는 평가지표로는 의료사업을 운영하는 공공기관 12의 ‘진료환자수’, 복지사업을 운영하는 공공기관 15의 ‘문화 나눔 지원사의 민간지원 기업체 발굴 수’ 등이 있다. 이러한 지표들의 경우 실질적 성과를 적절하게 반영하는 대안적 지표의 모색이 필요하며, 만약 이를 대체할 계량지표를 찾는 것이 어렵다면 이 지표에 대해 주관지표의 도입도 고려해 볼만 하다. 주관지표의 사용은 평가자가 성과평가 시 계량 및 공식기반의 지표(formula-based measure)를 이용할 때에 간과하는 비계약적 정보(noncontractible information) 이용을 가능하도록 하고 또한 객관적 지표(objective measure)가 불완전함으로 해서 발생하는 피평가자의 노력 왜곡(distortions in managerial effort)을 줄여줌으로써, 계량지표가 가지는 취약점을 보완할 수 있을 뿐만 아니라

(Gibbs et al. 2004) 궁극적으로는 성과계약의 효율을 향상시킨다(Baker et al. 1994 ; Baiman and Rajan 1995).

둘째, 계획(Plan) → 실행(Do) → 평가(See)의 추진단계별 달성도를 평가하는 지표 중, 평가단계(See)가 누락되는 평가지표이다. 복지사업을 운영하는 공공기관 15는 사회복지의 전문성 및 효율성, 투명성 강화 노력을 평가하기 위해 ‘사회복지 우수프로그램 공모·보급’의 평가지표를 선정하였다. 본 사업성과에 대한 측정은 재단의 프로그램 개발이 아니라, 우수 프로그램 공모를 통해 시설종사자의 사기진작과 서비스의 질적 향상을 도모하고 복지에 대한 관심을 제고하는데 목적이 있다는 이유로 별도의 평가단계(See)가 제외되었다. 그러나, 선정된 프로그램의 활용 여부에만 관심을 둘 뿐, 그에 대한 피드백이 주어지지 않는다면, 사업에 대한 시설종사자의 실질적 개선을 제고하기 어려울 수 있다.

셋째, S 등급 목표수준대비 실적치가 과도하여 목표설정의 합리성에 대해 의문이 제기되는 평가지표가 존재한다. 목표수립 시 외부환경을 지나치게 보수적으로 고려함으로써 목표대비 실적이 지나치게 우수한 경우가 발생하였다. 이러한 결과는 기관의 노력이 성공적이었다고 해석할 수도 있으나 목표 설정의 합리성에 중대한 의문을 불러올 가능성도 있다. 따라서 목표를 수립할 때 외부환경 및 사업달성도에 대한 정확하고 합리적인 예측 노력이 필요하다. 이러한 지표의 예로는 디지털콘텐츠산업의 진흥을 담당하는 공공기관 13의 ‘콘텐츠 투자/제작지원/유치 편수’ 및 ‘창작작품의 본선 진출/유통/배급/상영/교류 건수’, 도시공사 사업을 운영하는 공공기관 1의 ‘총괄사업관리자 기본협약 체결’ 등이 있다.

넷째, 기관의 설립취지를 반영할 수 있는 평가지표가 누락되는 경우이다. 평가지표와 기관 전략과의 연계성은 지표의 정보력을 결정하는 요인(Ittner et al. 1997)으로 피평가자와 평가자의 목표일치성을 높이기 위해서는 성과지표가 평가자(기관)의 목표와 긴밀하게 연결되어야 한다(Salter 1973 ; Govindarajan and Gupta 1985 ; Simons 1987). 따라서, 경영평가 지표는 기관의 주요 설립취지, 비전의 실현을 효과적으로 유도할 수 있도록 설계되어야 하는데, 일부 기관의 경우 기관 설립의 취지를 고려할 때 강조되어야 하는 업무임에도 불구하고 해당 업무의 평가지표가 누락되어 있다. 예를 들어, 체육활동을 지원하는 공공기관 19의 경우에는 기존의 평가에서 ‘시 엘리트 선수의 성적 및 육성지원’이 중요시되고 있으나, 최근 사회적 이슈가 되고 있는 ‘엘리트 선수의 권익보장’, ‘강압적 훈련방식의 개선’ 또는 ‘엘리트 선수의 교육권 보장’ 등의 지표는 제외되어 있다. 또한 장애인의 체육활동을 지원하는 공공기관 20의 경우에는 기존의 평가에서 ‘장애인체육회의 외형적 성장’, 또는 ‘엘리트 체육육성’이 중시하고 있으나 장애인 생활체육관련 측면은 업무의 중요성에 비해 평가의 비중이 낮다. 이러한 평가지표는 사회적 환경 및 가치의 변화에 따라 해당 기관의 설립취지로서 중요하게 다루어질 필요가 있다. 따라서 기관의 설립취지 및 비전에 대한 보다 깊이 있는 분석을 기초로 이러한 평가지표를 선도적으로 적용할 필요가 있다.

다섯째, 기관의 비전 및 전략방향과 인과관계가 높은 평가지표를 책정해야 한다. 평가지표는 기관의 비전 및 경영전략 달성을 유도하기 위하여 무엇을 측정해야 하는가(what to manage)에 대한 고민의 산물로, 기관의 비전과 전략을 반영할 수 있는 지표이어야 한다. 양자 간 인과관계가 충분하지 않은 경우 경영평가와 조직의 역량강화 간 연계성도 떨어지게 되므로 이에 대한 개선이 필요하다. 예를 들어, 도민의 생활체육활동을 지원하는 공공기관 21의 경우 도민참여확대를 평가하기 위해 ‘A지방자치단체 사랑 축구리그 총 참가 클럽 수’로 설정되어 있는데, 상위과제의 경우는 전 체육종목이 대상임에도 세부평가지표는 축구종목에 한정되어 있으므로, 기관의 비전 및 전략방향을 제대로 평가하지 못하는 것으로 판단된다.

V. 결 론

하나의 경제주체로서 공기업의 역할과 기능을 올바르게 정립하고, 공기업의 목표를 효과적이고 효율적으로 달성하도록 유도하려는 논의는 매우 의미 있는 작업이라고 할 수 있다(안태식·최연식 2009). 그동안 많은 선행연구들을 통해 공공기관 경영평가에 대한 평가가 수행되고 다양한 개선안들이 도출되었지만, 각 기관의 보고서 및 학계의 연구, 그리고 언론을 통해 발표되는 것처럼 아직도 공공기관 경영평가가 경영의 합리화 및 운영의 투명성 제고의 목적을 달성하기 위해서는 부족한 점들이 존재한다. 따라서, 공공기관 경영평가의 한계점을 분석하고 이를 개선하기 위한 지속적인 노력이 필수적이다.

이에 본 연구는 2008년도 A지방자치단체 공공기관 경영평가에 사용된 평가지표의 적합성을 평가하고 그에 따른 개선방안을 제안하였으며, 다음과 같은 측면에서 공헌점을 갖기를 기대한다. 첫째, 본 논문은 적합한 지표의 요건을 도출함에 있어서, 대리인이론의 관점에서 평가제도의 도입 목적을 명확히 하고, 이에 의거하여 지표의 요건을 체계적으로 제시하였다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 한편, 대리인이론을 완화하는 구체적인 방안으로서 가치창조경영과 균형성과표가 추구하는 전략적 개념체계 하에서 지표들의 연계성 및 기업가치 제고 활동에 대한 강조를 통해 관리회계의 주요 두 관점을 성과평가체계 안에 반영하고자 하였다. 둘째, 본 연구에서 도출된 지표의 요건에 근거하여 경기도 공공기관 경영평가에 사용된 지표의 적합성에 대한 구체적인 의견과 함께 개선방안을 제안함으로써, 동 평가의 개선에 있어 실질적인 도움을 줄 수 있기를 기대한다. 마지막으로, A지방자치단체 공공기관 경영평가는 그 대상이 A지방자치단체 공공기관에 제한되어 적은 수의 기관을 대상으로 하기 때문에, 이에 대한 연구 또한 기획재정부 공공기관 평가 및 행정안전부 지방공기업 경영평가 등에 대한 연구에 비해 상대적으로 적을 수밖에 없다. 그러나, 오연천·곽채기(2003)에서 제시된 것처럼, 각각의 평가기관은 결코 동일하지 않으며, 따라서 평가지표는 평가기관의 특수성을 반영하여 설정되어야 한다. 이는 평가

대상기관에 따라 공통된 평가요건에 더하여, 기관 특성에 맞는 특화된 한계점과 제안점이 제시되어야 함을 의미한다. 본 연구는 일반적인 원칙에 근거하여 지표의 요건을 도출함과 동시에, 그 적용에 있어서, 구체적으로 A지방자치단체 공공기관 경영평가에 대한 개선점을 마련하였다는 점에서 공공기관 경영평가에 대한 연구를 풍부하게 하였다는 점에서 공헌점이 있다.

평가지표의 요건에 대한 다양한 의견이 존재하며 그 가운데에는 서로 상충되는 의견이 존재한다는 점에서, 본 논문에서 제시한 지표의 요건에 대해서도 관점에 따라 다른 의견이 있을 수 있다. 또한, 연구의 분석방법과 관련해서 실증연구가 가능한 부분이 있을 수 있으나, 본 연구는 이론적인 논의에 제한되고 있다는 점에서 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 특히 관리회계학의 측면에서 적합한 평가지표의 요건을 제안하여, 학문적 관점과 실무적 관점의 연계성을 강화하고, 경기도 공공기관 평가의 개선을 위한 구체적인 방안을 제시하였다는 점에서 그 의의가 있다.

참고문헌

- 강제상 · 류상원. 2007. “정부산하기관 특성에 따른 고객만족도 및 경영실적평가 결과 분석 : 정부산하기관관리기본법에 의한 평가를 중심으로”. 한국행정연구 제16호 제4호 : 3 - 30.
- 경기개발연구원. 2010. “경기도 공공기관 경영평가제도 개선을 위한 평가모형개발연구”.
- 경기도. 2008a. “2008 경기도 공공기관 · CEO 경영평가 실시계획(안)”.
- _____. 2008b. “2008년도 경기도 공공기관 경영평가 매뉴얼”.
- 권민정 · 윤성식. 1999. “정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관한 분석”. 한국행정학보 제33권 제1호 : 47 - 62.
- 기획재정부. 2008. “공기업 · 준정부기관의 2008년도 경영실적 평가편람(수정본)”.
- 안태식 · 최연식. 2009. “공기업 성과평가시스템의 특성과 변화 - 정부투자기관 성과관리를 중심으로 -”. 서울대학교 출판부
- _____. 서민정. 2009. “다차원적 업무하에서 CEO의 노력배분”. 회계저널 제18권 제2호 : 313 - 342.
- 오연천 · 광채기. 2003. “정부투자기관 경영평가제도의 개선 방안”. 공기업논총 제15권 제1호 : 123 - 154.
- 유승현. 2010. “공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성 분석 : 2008년도 평가결과를 중심으로”. 정책분석평가학회보 제20권 제4호 : 171 - 202.
- 이석원. 2005. “조정성과지표를 사용한 공공기관의 성과측정 : 정부투자기관경영평가에의 적용”. 한국행정학보 제39권 제4호 : 81 - 104.
- 이종수. 2003. “지방공기업 경영평가 지표 개발에 관한 연구 : 조직문화지표를 중심으로”. 중앙행정논집 제17권 제1호 : 117 - 139.
- Lee, J. Y. 2010. “The Effect of Firm Size and Measurement Characteristics on Performance Score”. 서울대학교 석사학위논문.
- 장익환 · 윤여준. 2000. “가치경영과 공기업의 경영평가지표”. 공기업논총 제12권 제1호 : 191 - 221.
- 장지인 · 광채기. 2000. “정부투자기관 경영평가제도 및 운용체계의 개편 방안”. 공기업논총 제12권 제1호 : 39 - 81.
- 정재진. 2010. “기관특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향 : 경영평가지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로”. 지방행정연구 제24권 제2호 : 33 - 61.
- 조 택. 2007. “공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구”. 한국거버넌스학회보 제14권 제3호 : 285 - 313.
- Antle, R. and J. Demski. 1988. The controllability principle in responsibility accounting. *The Accounting Review* 63 (4) : 700 - 718.
- Baiman, S., D. F. Larcker, and M. V. Rajan. 1995. Organizational design for business units. *Journal of Accounting Research* 33 : 205 - 230.

- Baker, G., R. Gibbons, and K. J. Murphy. 1994. Subjective performance measures in optimal incentive contracts. *Quarterly Journal of Economics* 109 (4) : 1125 – 1156.
- Banker, R. D., and S. M. Datar. 1989. Sensitivity, precision, and linear aggregation of signals for performance evaluation. *Journal of Accounting Research* 27 : 21 – 39.
- Bol, J. C. 2011. The Determinants and performance effects of managers' performance evaluation biases. *working paper*.
- Chow, C. W. 1983. Providing incentives to limit budgetary slack. *Cost and Management* 57(September) : 37 – 41.
- Eccles, R. 1991. The performance measurement manifesto. *Harvard Business Review* (January – February) : 131 – 137.
- Feltham, G. A. and J. Xie 1994. Performance measure congruity and diversity in multi – task Principal/Agent relations. *The Accounting Review* 69 (3) : 429 – 453.
- Gibbs, M., K. Merchant, W. Van der Stede, and M. Vargus. 2004. Determinants and effects of subjectivity in incentives. *The Accounting Review* 79 : 409 – 436.
- Govindarajan, V., and A. Gupta. 1985. Linking control systems to business unit strategy : Impact on performance. *Accounting, Organizations and Society* 10 (1) : 51 – 66.
- Holmstrom, B. 1979. Moral hazard and observability. *Bell Journal of Economics* 10(Spring) : 74 – 91.
- Indjejikian, R. J. 1999. Performance evaluation and compensation research : An agency perspective, *Accounting Horizons* 13 (2) : 147 – 157.
- Indjejikian, R. J., and D. Nanada. 2002. Executive target bonuses and what they imply about performance standards. *The Accounting Review* 77 (4) : 793 – 819.
- Ittner, C., D. Lacker, and M. Rajan. 1997. The choice of performance measures in annual bonus contracts. *The Accounting Review* 72 : 231 – 55.
- Ittner, C., and D. Larcker. 1998. Are nonfinancial measures leading indicators of financial performance? An analysis of customer satisfaction. *Journal of Accounting Research* 36 : 1 – 34.
- Ittner, C. and D. Larcker. 2001. Assessing empirical research in managerial accounting : a value – based management perspective. *Journal of Accounting and Economics* 32 (1 – 3) : 349 – 410.
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton. 2000. The strategy focused organization : How balanced scorecard companies thrive in the new business environment. *Harvard Business School Press*, Boston, MA.
- Leone A. J., and S. Rock. 2002. Empirical tests of budget ratcheting and its effect on managers' discretionary accrual choices. *Journal of Accounting and Economics* 33 : 43 – 67.
- Merchant, K., and J. Manzoni. 1989. The achievability of budget targets in profit centers : a field study. *The Accounting Review* 64 (3) : 539 – 558.

- Moers, F. 2006. Performance measure properties and delegation. *The Accounting Review* 81 (4) : 897 – 924.
- Salter, M. 1973. Tailor incentive compensation to strategy. *Harvard Business Review* 49 (2) : 94 – 102.
- Simons, R. 1987. Accounting control systems and business strategy : An empirical analysis. *Accounting, Organizations and Societ.* 12 (4) : 357 – 374.

A Study on Improving the Performance Measure of the Performance Evaluation System of Public Enterprise

Dae Hyun Kwon* · Jin Ha Park**

— <Abstract> —

There is a constant demand for improving performance evaluation system of public enterprise in order to ensure better efficiency and effectiveness in public enterprise. Although there has been a lot of efforts to achieve this purpose, many problems remains unresolved. This paper evaluates the suitability of performance measure of the performance evaluation system of public enterprise and provides the guidance for the improvement.

Based on the balanced scorecard (BSC) and value based management (VBM) framework, this study provides the good performance measure properties as follows. First, performance measure should have informativeness, and it is optimal to include all (costless or low cost) signals that provide any incremental information about the agents action choice in compensation contracts. Second, it should be precise, sensitive, and verifiable. Next, it should contribute to the goal congruence of the principal and the agent by reflecting relative priorities of the organization's multiple objective. Finally, we need to set targets at a "high but achievable" level to motivate the agent.

By this analysis, we expect to contribute to the improvement of the system, and more generally, rectify the problems of managerial inefficiency not only for the public enterprise it self but also for the sake of the public which depend on it.

<Key words> Performance Evaluation System of Public Enterprise, Performance Evaluation system, Performance Measure, Balanced Score Cards

* Seoul National University, Collage of business administration, Ph.D Student, kdh98871@snu.ac.kr, 02—880—8260

** Seoul National University, Collage of business administration, Ph.D Student, parkjh04@snu.ac.kr, 02—880—8260

부 록

다음 <표 2>는 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 평가지표를 정리한 것이다.

<표 2> 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 평가지표

리더십 · 전략			
세부 부분	핵심 성과지표	세부항목	세부평가사항
리 더 십	경영충 리더십	비전 및 미션의 명확성 및 전파 수준	• 비전과 미션이 존재하는가? • 비전과 미션이 구체적으로 정의되고, 중장기 사업계획과 연계가 명확한가? • 비전과 미션을 구성원이 공유하기 위한 체계적 프로그램이 있는가? • 비전 및 미션 공유 활동에 대한 모니터링을 하고 있는가?
	고객 만족경영	고객 니즈 분석 수준	• 고객이 누구인지 명확하게 정의되어 있는가? • 고객 니즈 파악 및 고객 만족 의견수렴을 위한 설문조사를 정기적으로 실시하고 있는가? • 고객만족 조사 결과 이슈에 대한 분석이 이루어지고 있는가? • 고객만족 조사에 따른 결과 보고가 사업수행에 반영되고 있는가?
		고객만족도 제고 노력 수준	• 고객만족 경영을 위한 로드맵 및 구체적 실천방안이 있는가? • 고객만족을 위한 직원 교육훈련이 있는가? • 고객 불만에 대한 즉각적인 피드백이 주어지는가?
	윤리 · 투명경영	윤리경영 준수도	• 윤리경영 관련 내부규정 및 제도, 추진 부서, 인력 등을 정의하였는가? • 윤리경영을 주제로 지속적인 교육이 이루어지고 있는가? • 윤리경영실천을 위한 교육 이외 별도 프로그램이 있는가?
	감사기능	감사 및 결과의 활용	• 감사 지적 사항이 있는가? • 사후적 감사 이외 예방적 차원에서의 감사를 위한 프로그램을 갖고 있는가?
전략	전략수립	전략수립의 적정성	• 내/외부 환경 분석 등 체계적 분석을 통해 전략이 수립되었는가? • 내/외부 분석 등을 통해 조직의 강점과 약점이 명확하게 정의되어 있는가? • 단기뿐만 아니라 중장기 전략이 수립되어 있는가? • 전략 수립 시, 현업 참여를 위한 공식적인 채널이 활성화되어 있는가?
	사업추진 계획	주요사업 실행계획 수립의 적정성	• 전략목표 달성을 위한 핵심(주요) 사업별 실행계획이 수립되었는가? • 사업별 목표 및 세부 추진계획 달성을 위한 재무/예산 계획이 적정한가? • 사업별 목표 및 세부 추진계획 달성을 위한 인력/조직/정보시스템 등의 조직자원 배분 계획이 적정하게 이루어졌는가? • 성과를 합리적으로 평가할 수 있는 평가지표 및 세부 평가항목이 설정되어 있는가?

〈표 2〉 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 평가지표 (계속)

경영시스템			
세부 부분	핵심 성과지표	세부항목	세부평가사항
주요 사업 활동	주요사업 활동	주요사업 추진활동의 적정성	• 각 주요사업이 적절한 절차 및 계획된 일정에 따라 집행되고 있는가? • 각 주요사업의 추진과정에서 예산/인력 등 조직자원이 계획된 용도에 맞게 사용되고 있는가? • 각 주요사업의 추진활동에 대한 모니터링을 하고 있는가? • 각 주요사업의 추진과정 중 발생한 환경변화, 문제점 등에 적절하고 신속하게 대응하고 있는가?
경영 효율화	조직관리	조직구조 및 운영체계 설계 수준	• 미션/전략과의 명확한 연계성을 갖고 조직이 구성되어 있는가? • 중장기적 전략 달성을 위한 조직구조 로드맵을 설계하였는가? • 부서간 역할이 명확하고 구체적으로 제시되어 있는가? • 조직 내 핵심 업무에 대한 프로세스가 구체적으로 정의되어 있는가?
		의사소통 활성화 수준	• 전결권을 명확하게 정의하고 권한위임을 통해 효율적 의사결정을 하고 있는가? • 조직 내 커뮤니케이션 활성화를 위한 공식적 프로그램이 실행되고 있는가? • 조직간 협업을 위한 커뮤니케이션 프로세스가 공식적으로 정의되어 있는가?
	성과관리 체계	조직성과 관리의 적정성	• 조직성과관리의 개념 및 필요성에 대한 학습이 이루어지고 있는가? • 조직성과관리를 위한 담당자가 선정되고 권한이 부여되어 있는가? • 전략 목표 및 중점추진과제와 연계성 있는 조직성과지표를 관리하고 있는가? • 전사 및 조직부문별 전략목표 및 중점추진과제가 개인과제로 연계되어 있는가? • 성과관리 프로세스가 명확하게 정의되어 있는가? • 각 프로세스 단계별 관련자의 역할과 책임이 명확하게 정의되어 있는가? • 조직 성과 검토회의가 주기적(분기, 반기)으로 운영되고 있는가? • 조직 성과 검토 결과에 따른 개선방안이 체계적으로 수립되어 있는가? • 핵심성과지표 목표설정, 의사결정, 성과모니터링, 성과평가 등을 지원 하는 정보시스템을 구축하고 효과적으로 활용하고 있는가?
	인적자원 관리	직무개념 정착 수준	• 직무분류체계를 수립하고 있는가? • 직무기술서가 명확히 정의되고 이를 지속적으로 관리하고 있는가? • 직무별 필요한 지식, 기술, 태도가 정의되어 있는가? • 장기 전략 달성에 중요한 핵심직무를 선정하고 관리하고 있는가?
		직급관리의 적정성	• 직급 구분의 근거가 성과지향에 부합되도록 명확하게 정의되어 있는가? • 직급별 요구되는 역량이 명확히 구분되어 정의되어 있는가? • 직급 승진 기준이 성과주의에 부합되게 명확히 정의되어 있는가?

〈표 2〉 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 평가지표 (계속)

경영시스템			
세부 부분	핵심 성과지표	세부항목	세부평가사항
경영 효율화	인적자원 관리	채용제도의 적정성	• 단기 뿐만 아니라 중장기 필요 인력 수준에 대한 계획이 수립되어 있는가? • 두 개 이상의 다양한 채용방법을 통해 채용이 이루어지고 있는가? • 채용인력에 대한 선발기준(직무요건 및 역량)이 명확하게 정의되어 있는가? • 채용시, 지원자의 자질을 검증할 수 있는 방법 또는 도구를 갖추고 있는가? • 선발확정인력에 대한 이탈방지 프로그램을 수립하고 있는가? • 채용 성과를 측정하기 위한 관리지표를 설정하고, 모니터링 하는가(이 직률 등)?
		역량 개발 체계화 노력	• 회사가 원하는 종합적인 인재상이 수립되어 있는가? • 우수인재(핵심인재)가 주요 업무와 연관되어 구체적으로 정의되어 있는가? • 직원들의 경력을 체계적으로 관리하기 위한 프로그램을 운영하고 있는가? • 직원들의 이동/배치의 기준이 명확히 정의되어 있는가?
		평가제도 체계화 수준	• 개인별 명확한 업무 관련 성과측정지표 및 기준이 마련되어 있는가? • 업무 이외 태도 및 역량 등이 개인별 평가 지표에 포함되어 있는가? • 직급에 따라 또는 역할에 따라 평가지표가 차별화되어 있는가? • 평가권 구분 등 평가에 대한 자의적 판단을 견제할 수 있는 장치가 있는가? • 평가등급별 구분 기준 및 등급별 정의가 명확한가? • 성과 점검을 통한 부진원인 파악 및 성과개선 프로세스가 진행되는가? • 평가결과가 익년도 목표설정 및 역량개발계획에 반영되고 있는가? • 평가결과가 보상수준에 연계되어 있는가?
		보상제도 체계화 수준	• 성과주의에 따른 보상철학 및 운영원칙을 수립/공유하고 있는가? • 보상항목이 직원들이 쉽게 이해할 수 있도록 명확하고 단순하게 구성되어 있는가? • 공무원 인건비 가이드라인 등 객관적이고 명확한 근거에 따라 기본급 인상 등 보상수준이 결정되는가?
		보상차별화 수준	• 우수인력을 확보/유지하는데 탄력적인 보수 탄제시킬 수 있는 체계로 되어 있는가? • 기본급 이외 개인/조직별 성과 및 역량에 따른 차등 보상을 시행하고 있는가?

〈표 2〉 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 평가지표 (계속)

경영시스템				
세부 부분	핵심 성과지표	세부항목	세부평가사항	
경영 효율화	재무예산 관리	중장기 재무 계획의 수립과 피드백	• 중장기 발전전략과 재무계획이 연계되어 있는가? • 사후관리가 제대로 이루어지고 있는가?	
		2008년도 예산 집행의 적정성	• 예산집행의 원칙 또는 운용 기준이 있는가? • 예산의 합리적 집행 및 절감노력을 하였는가? • 예산 대비 집행의 차이분석 및 사후관리가 적절하게 이루어지는가?	
		2009년도 예산 편성의 적정성	• 예산편성기준과 예산편성절차가 적정한가?	
	경영정보 관리	국문 홈페이지 (구축성)	• 홈페이지의 기본적인 항목들이 누락 없이 입력되어 있는가? • 홈페이지를 통해 조직에 대한 경영정보 파악이 가능한가? • 정보보안에 대한 대처 및 준비 방안(개인정보보안정책선언, 저작권침해와 홈페이지 내용에 관한 책임부인 성명 등)이 있는가?	
		국문 홈페이지 (운영성)	• 조직 전체의 홈페이지 운영 부서와 담당자를 지정함은 물론 콘텐츠 별로 소관 조직 및 담당자를 지정, 운영하는가? • 도민의 참여를 높이고, 인터넷 이용률을 높이기 위한 활동을 하는가? • 회원등록 기능을 통한 개별적 서비스 이용이 가능한가?	
		국문 홈페이지 (접근성)	• 고객 친화적인 디자인(가독성, 가시성)으로 시스템에 대한 접근성을 높이고 있는가? • 다양한 정보(UCC 등)에 대한 사용자 참여 서비스가 가능한가? • 음성 및 큰 글씨와 같은 장애우를 고려한 개발이 이루어 졌는가?	
		영문 홈페이지	• 영문 홈페이지가 구축성, 운영성, 접근성을 고려하여 만들어 졌는가?	
	경영성과			
	세부 부분	핵심 성과지표	세부항목	세부평가사항
	주요 사업 성과	주요사업 성과	CEO경영성과 계약의 경영 성과 활용	• 2008년도 CEO 경영평가 중 경영성과 평가결과 활용
고객 만족 성과	고객 만족도	외부기관에 의뢰한 조사 결과 활용	• 2008년도 기관 고객만족도 조사결과 활용	

〈표 2〉 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 평가지표 (계속)

경영성과			
세부 부분	핵심 성과지표	세부항목	세부평가사항
경영 효율 성과	계량 인건비	기관별 계량 인건비	• 기관별 계량인건비의 개선도를 목표 부여 방식에 의해 산정함
	계량업무 관리비	기관별 계량 업무관리비	• 기관별 계량업무관리비의 개선도를 목표부여 방식에 의해 산정함
	총인건비 인상률	기관별 총 인건비 인상률	• 기관별 총 인건비 인상률을 목표대실적 방식에 의해 평가함
	재무예산 성과	비용절감	• 상시 가동시스템을 통해 비용절감노력을 하였는가? • 지속적, 즉각적인 검토와 개선 작업이 시행 되었는가?
		수익증대	• 상시 가동시스템을 통해 수익증대노력을 하였는가? • 지속적, 즉각적인 검토와 개선 작업이 시행 되었는가?
	도 권장정책 이행실적	도의 정책 및 개선과제 수행 노력 수준	• 경영평가 및 경영진단 결과에 따른 개선 과제가 무엇인지 이해하 고 있는가? • 개선 과제 개선 계획 수립 및 계획 실천을 위한 구체적인 노력을 하고 있는가?

다음 <표 3>은 A지방자치단체 공공기관 경영평가의 기관별 고유지표인 주요사업 성과지표를 기관별로 정리한 것이다.

〈표 3〉 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 주요사업 성과지표

유형	기관명	과제명	성과지표
I	공공기관 1	도민의 삶의 질 향상을 위한 고품격 명품신도시 조성	취득, 개발, 공급, 회수목표 달성 사업일정 진척도
		신·구 도심간 불균형 해소를 위한 뉴타운사업 추진	총괄사업관리자 기본협약 체결 사업일정 진척도
		지역경제활성화를 위한 산업단지 조성	취득, 개발, 공급, 회수목표 달성 사업일정 진척도
		무주택서민의 주거안정을 위한 주택건설	취득, 개발, 공급, 회수목표 달성 사업일정 진척도
		지자체 개발정책사업 지원을 위한 위수탁사업	취득, 개발, 공급, 회수목표 달성 사업일정 진척도

〈표 3〉 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 주요사업 성과지표 (계속)

유형	기관명	과제명	성과지표
I	공공기관 2	국내·외 관광객 유치	내·외국인 관광객 유치 실적
		지역축제 경쟁력 강화	시·군 신청 대표 축제 참관 평가 및 컨설팅 실적
		관광협력기능의 활성화	유관기관 협력사업 추진 건수
		경영합리화 및 혁신경영	당기순이익
		고객만족 경영	고객만족도
	공공기관 3	항만배후단지 조성	공정률
		평택항 마린센터 건립	공정률
		화물유치증대	물동량 증가율
		여객유치	이용여객수
		고객만족도 개선	고객만족도
II	공공기관 4	대내외 위상강화	언론보도 건수
		창업활성화	창업보육업체 수
		판로·마케팅 지원	지원기업 수출실적
		기술 및 인프라 지원	기술 및 인프라 지원실적
		기업SOS지원 시스템 구축·운영	기업SOS통합관리시스템 운영수준
		인력지원 확대	인력지원 인원수
	공공기관 5	해당사항 없음	해당사항 없음
	공공기관 6	도민의 문화시설 관람기회 확대	박물관, 미술관 연 관람객 수
		문화지원사업의 활성화 및 만족도 제고	문예지원사업 고객만족도
			방과후 학교문화예술교육 시행학교 및 참여인원
			소외계층 문화향수 증진(참여)프로그램(사업) 운영건수
			국내외 문화교류 및 사업연계 네트워크 실적건수
	공공기관 7	문화예술 창작 활성화 및 작품수준 제고	A지방자치단체 시·국 순회공연 횟수
			도립예술단 정기, 기획, 상설공연 객석점유율
			공연만족도 설문평가
		문화복지 수혜확대	모세혈관문화운동(찾아가는 문화활동) 및 사랑의 문화나들이 시행횟수
		경영효율성 제고	공연장 가동률

〈표 3〉 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 주요사업 성과지표 (계속)

유형	기관명	과제명	성과지표
II	공공기관 8	수익사업 강화	매출액
		고객 서비스 강화	고객만족도
			재단 및 입주기관 시설개선 사업 건수
		지역사회 환원	고익P/G운영, 문화행사 및 무대대관 횟수
	공공기관 9	시설관리능력 향상	법정 안전검사 결과
		국제도자페어의 성공적 개최	제1회 국제도자페어 참여업체 총 판매 매출액
		세계도자비엔날레의 성공적 개최준비	제5회 세계도자비엔날레 작가섭외/작품선정 등 전시기획 진도 체크
		지역도자산업 진흥	대도시 전시 판매전 회당 평균 매출액
		도자문화예술 진흥	전시관 연간 관람객수
		재단운영 활성화	아트샵 도자판매 증대
	공공기관 10	경영수지 개선	재정자립도
		고객만족도 평가	입소교육자 만족도 점수
		안전사고 예방	예방 점검 결과
		공교육 보완	공교육 보완 과정 참가자 수
		도민 영어능력 향상 기회 제공	교육 참가자 수
	공공기관 11	보증공급을 통한 금융지원 확대	보증공급 건수
			신규 보증업체수
			보증공급 금액
		내실 있는 재정기반 마련	대위변제율
			부실채권회수액
		보증기업 사후관리 강화	관리대상 일반기업 및 소상공인 기업의 수
	공공기관 12	친절도제고(환자만족도 제고)	지방의료원 운영평가 평균점수
		의료서비스 향상(양질의 의료)	지방의료원 운영평가 평균점수
		재정자립도 향상 (외래 / 입원 환자수 증대)	진료환자수(연인원)
		재정자립도 향상 (경상수지율 개선)	경상수지율
		공공의료서비스 강화	지방의료원 운영평가 평균점수

〈표 3〉 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 주요사업 성과지표 (계속)

유형	기관명	과제명	성과지표
II	공공기관 13	혁신클러스터 조성 연구 및 지원	정책 및 사업모델 개발건수(클러스터 정책 개발 건수+A지방자치단체 문화콘텐츠산업 연구 및 정 책보고서 건수+지역특성화 사업모델 개발건수)
		선진기업 육성 및 지원	기업지원 실적 증가율(지원기업 계약액 증가율)
		콘텐츠 제작 및 지원	콘텐츠 투자/제작지원/유치 편수
		우수 문화 콘텐츠 인력 양성	창작작품의 본선 진출/유통/배급/상영/교류 건수
		A지방자치단체 영상산업 육성	A지방자치단체 로케이션 촬영 편수
III	공공기관 14	정책개발의 적시성 실효성 제고	정책제안서 발간건수 및 정책활용 가능성도 평가점수
		연구보고서의 질적 평가	연구보고서에 대한 외부 평가 점수
		연구의 질 제고를 위한 체계적 연구관리	연구과정 점검 이행률 연구보고서의 연구기간 준수율
		성별영향평가센터 활동 활성화	성별영향평가 지원활동 만족도
		기관의 대외적 위상 제고	대외교류협력 및 홍보 강화 실적
	공공기관 15	특성화된 복지정책의 연구개발	복지매뉴얼 개발 진척도 및 수요자 반응
		사회복지의 전문성 및 효율성, 투명성 강화	사회복지 우수프로그램 공모·보급
		민관협력사업 및 네트워크 구축	문화 나눔 지원사업의 민간지원 기업체 발굴 수 자립통장 지원사업 후원금 모금 달성도
		재단초기 기반정비 및 안정화 구축	중점 4개 사업별 계획 달성도
	공공기관 16	건전청소년 육성을 위한 수련 공간 조성	안전하고 쾌적한 수련환경 조성 및 시설·장비 보강수 프로그램을 위탁한 학교 수련생들의 수련원 전 반에 대한 만족도 조사
		공공 청소년 사업 추진과 프로그램 차별화	신규 사업(프로그램) 개발 수
		직원 업무역량 강화 교육	직원 업무 능력 향상을 위한 보수 교육 참가 수 (5%)
		경영수지 개선	사업수입(시설사용료, 위탁수수료)액
		언론홍보 활성화	언론 매체 보도 실적

〈표 3〉 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가 주요사업 성과지표 (계속)

유형	기관명	과제명	성과지표
IV	공공기관 17	농산물 마케팅 추진	전용 판매관 및 특별 판매전을 통한 경기농산물 판매액
		명품 남한산성도립공원 조성	산성투어 프로그램 참가자 만족도
		내집·내직장 나무심기	내집·내직장 나무심기 수량
		자투리공간 녹지조성	건물옥상 등 자투리 공간 녹지조성 면적
		도시녹화 마인드 제고	도민 대상 도시녹화 교육인원 수
	공공기관 18	기업 세계화 지원 네트워크 구축	선진연구기관 기술이전 협력시스템 구축
		기업 신약연구 지원을 위한 첨단인프라 구축	기업수요를 반영한 최적의 장비구축 첨단세포기반 약효검색 시스템 구축 및 보급
		기술인프라 정착	첨단분석 시험지원 및 인프라 활용도 제고
		센터 시설운영의 안정화	임대공간 공실률
V	공공기관 19	엘리트체육 발전 도모	전국(동·하계) 체전 순위 및 성적
		엘리트 우수선수 기량 향상	전국체전 참여 A지방자치단체 대표 전략종목 특수팀 선수 수
		우수선수 및 지도자 육성	보상금 및 육성금 지급 대상자 수
		도민의 체력향상	전문체육시설 이용자 수
		도민의 체육활동 증대	도민체전 참가선수단 수
	공공기관 20	장애인엘리트 선수 기량 향상	전국장애인체전 순위 및 성적
		장애인생활체육대회 개최	개최 종목 수
		우수선수 및 지도자 육성	우수선수, 지도자수, 세미나 개최 수
		각종 대회참가 및 개최	참가 및 개최 대회 수
		가맹단체 설립	가맹단체 설립 수
	공공기관 21	도민 생활체육 저변 확대	전국 국민생활체육대축전 종목별 경기 성적집계 순위 및 우승 종목 수
		도민참여확대	A지방자치단체 사랑 축구리그 총 참가 클럽 수
		도 단위 대회 참여 활성화	도 단위 대회 참가 인원 수
		생활체육 지도인력 역량강화	생활체육지도자 대상 교육 및 연수 회수
		수요자 중심의 우수프로그램 보급	프로그램 참여인원 수