

세무와회계저널
제9권 제3호 2008년 9월 pp.191~223
한국세무학회

정부투자기관 경영평가시스템의 불균형요인에 관한 연구*

나 영** · 이창우***

<요 약>

본 연구에서는 13개 정부투자기관 경영평가 지표체계에 대한 수평적 균형과 BSC에서 특히 강조하고 있는 수직적 균형에 대한 개선을 위해 내부 구성원과 외부 전문가의 설문내용을 분석해 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 경영평가시스템이 경영관리 도구로 자리매김하기 위해서는 경영평가의 구성요소인 평가지표, 평가방법, 가중치가 적절하게 설정되어 운영(수평적 균형)되어야 하며, 평가관점 간에 체계적인 인과관계가 형성(수직적 균형)되어야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 설문조사 분석결과를 토대로 현행의 정부투자기관 경영평가지표 체계의 합리적 개선방안을 도출하였다. 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 평가지표의 체계적 운영을 위해서는 기관의 향후 비전과 전략에 대한 명확한 설정이 필요하며, 이를 관리할 수 있는 평가지표의 설정과 지표 간에 연계가 고려되어야 한다. 둘째, 경영환경 변화에 탄력적으로 대응하기 위해서는 목표대실적이나 목표부여에 의한 평가방법이 유연성과 동기부여 측면에서 바람직한 것으로 분석된다. 셋째, 기관 전략과 업무활동에 대한 중요도를 고려해 평가지표에 대한 가중치가 설정되어야 한다. 넷째, 내부의 역량이 사업추진에 영향을 미칠 수 있도록 법·제도를 개선해 자율경영 풍토를 정착화 시킬 필요가 있다. 다섯째, 내부 구성원 간에 해당 기관의 공익성과 수익성에 대한 개념과 내용이 합의되어 이를 일관되게 추진할 수 있는 기반이 마련되어야 한다.

<주제어> 평가지표, 수평적 균형, 수직적 균형, BSC, 경영평가시스템

* 본 연구의 완성을 위해 좋은 의견을 주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** 중앙대학교 상경학부 회계학과 교수, nayoung@cau.ac.kr, 031-670-3224, 교신저자

*** (주)퍼뷰코리아 CEO, 경영컨설턴트, cjmh2000@hanmail.net, 02-785-9312, 제1저자

I. 서 론

정부투자기관에 대한 경영평가제도가 경영성과관리 및 자율적 책임경영체제 구축을 유도하는 역할을 얼마나 효과적으로 수행할 수 있는지를 결정짓는 핵심요인은 경영평가지표와 평가방법 그리고 가중치 등 평가시스템 구성요소의 체계적인 개발과 적절한 활용이라고 할 수 있다. 경영평가시스템은 정부가 지향하는 정부투자기관 경영목표와 방향을 정부투자기관에 전달하는 핵심적인 도구이다. 동시에 사후적으로 경영성과 측정에 필요한 공정하고 객관적인 정보를 산출하도록 하는 장치이다. 정부투자기관의 입장에서 볼 때에도 경영평가지표는 경영진과 내부 구성원의 경영활동에 대한 성과를 정부와 고객(국민과 유관기관 등)에게 보여주는 매개체 역할을 한다.¹⁾ 이와 더불어 평가방법과 가중치에 대한 합리적인 설정과 적용은 피 평가기관의 수용도를 제고시키고, 기관별 미션의 효율적 달성에 반드시 필요한 요인으로 지적되고 있다.²⁾

이와 같이 평가시스템의 구성요소인 평가지표, 평가방법, 가중치의 적절한 선정과 적용은 피 평가자의 수용도를 제고하여 평가시스템을 경영관리도구로 자리매김하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 본 연구에서는 이를 “수평적 균형”이라는 용어로 정의하고 정부투자기관의 평가지표를 대상으로 설문조사를 통한 통계분석으로 개선방안을 제시하고자 한다.³⁾ “수평적 균형”에 대해 분석한 이유는 경영평가체계 도출과정과 논리에 대한 적정성을 위해서는 기관의 전략과 연계된 성과지표의 도출, 적용지표에 대한 타당한 점수 산정방법의 선택, 적용지표에 대한 합리적 점수반영 비중을 필요로 하기 때문이다. 이러한 점에서 볼 때 “수평적 균형”은 평가결과에 대한 피평가자의 수용성을 제고하여 성과창출을 하도록 동기부여 하는데 중요한 요인으로 작용한다. 또한 경영평가시스템의 구성요소(평가지표, 평가방법, 가중치)에 대한 적절한 운영과 함께 합리적인 경영성과평가를 위해 추구하는 목표를 달성할 수 있도록 평가지표가 체계적인 인과관계를 가지고 운영되어야 한다. 이와 관련해 균형성과표(BSC; Balanced Scorecard, 이하 BSC)는 계량적 측정치 위주로 구성되어 있는 전통적인 성과측정시스템의 문제점을 보완해 기업의 상태를 종합적이고 체계적으로 나타낼 수 있도록 고안된 새로운 전략적 성과측정시스템으로 널리 활용되고 있다.⁴⁾

1) 이에 대한 자세한 내용은 Poister(2003)를 참조하였다.

2) 평가지표와 평가방법 및 가중치 등 수평적 균형은 평가시스템에 대한 수용도를 제고시킴으로써 기업내부의 경영관리도구로 활용하도록 유인해 궁극적으로는 기업의 가치증대를 위한 경영관리도구로 활용되어야 한다. 이에 대한 자세한 내용은 나 영·이창우(2001)를 참조하였다.

3) 정부투자기관 경영평가의 기본개념은 각 정부투자기관의 최근 몇 년간의 경영개선추세에 대비한 평가대상 연도의 경영개선실적 또는 사업목표달성도를 평가하는 것이다. 따라서 경영평가는 정부투자기관 간 경영수준을 상대적으로 비교하는 것이 아니라 절대평가방법을 채택하고 있다. 그러나 평가점수의 공개로 인한 서열화를 고려할 때, 기관별 업무특성이 반영되지 않은 평가방법 및 가중치의 설정은 경영평가제도에 대한 수용성에 중대한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

4) Ittner와 Larcker(1997)는 종업원 보상과 관련하여 비계량적 측정치를 이용하는 기업의 특성을 조사했다. 조사대상 기업의 36%가 보상실시와 관련해 비계량적 측정치를 이용하고 있다. BSC와 이와 유사한 시스템을 이용하는 기업 중 70%가 보상제도에 비계량적 측정치를 이용하고 있다는 것이다. Hauser et al.(1994)은

Kaplan과 Norton(1992)의 BSC모형에서 균형은 과정을 나타내는 비계량지표와 결과를 나타내는 계량지표의 균형 그리고 미래(장기) 측면에서의 학습과 성장관점, 현재측면에서의 고객관점과 내부프로세스관점, 과거측면에서의 재무관점간의 균형을 의미한다.⁵⁾ 이들은 지표나 관점간의 인과관계를 기본 전제로 하고 있으며 특히, 관점간의 인과관계 사슬이 궁극적으로는 기업의 목표(비전)에 까지 영향을 미쳐야함을 주장한다. 즉, 기업 활동에 대한 평가가 궁극적으로는 기업의 목표와 연계되어야 함을 강조하고 있다.⁶⁾ 본 연구에서는 평가관점 간에 인과관계를 가지고 운영되는 것을 “수직적 균형”이라는 용어로 정의하고 각 평가관점간의 인과관계에 대해 설문조사를 통한 통계분석으로 개선 방안을 제시하고자 한다. “수직적 균형”에 대한 분석이유는 기관의 전략적 목표가 달성될 수 있는 핵심적 요인을 관점마다 설정하여 성과지표로 관리하는 것이 성과지표체계를 보다 체계적이고 효과적 있는 경영관리도구로 정착시키는데 중요한 역할을 하기 때문이다.

본 연구에서는 BSC 개념 하에서 경영평가지표의 수평적인 균형과 수직적인 균형관계를 체계적인 설문조사에 의한 통계분석으로 향후 개선방안을 제시하고자 한다. 이와 같은 수평적 균형과 수직적 균형에 대한 분석은 첫째, 평가시스템은 평가지표와 평가방법 및 가중치의 수평적 균형으로 피 평가자의 수용성을 제고하고⁷⁾ 둘째, 평가관점간의 수직적 균형으로 평가대상 기관의 비전 및 전략달성에 유용한 관리도구로 활용되는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 위에서 언급한 바와 같이 본 연구는 정부투자기관의 경영평가제도가 수평적 균형과 수직적 균형을 유지하면서 기업의 전략을 실행하고 지속적인 동기부여를 유도하는 경영도구로 자리매김 할 수 있도록 하는데 그 목적이 있다.⁸⁾

본 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 제Ⅱ장에서는 정부투자기관 경영평가시스템의 지표체계, 평가방법, 가중치 등과 관련한 경영평가제도와 운영현황을 검토하고 전략적 경영평가시스템인 BSC의 개념을 고찰하였다. 제Ⅲ장에서는 본 연구과제와 관련하여 성과지표, 평가방법, 가중치 등 평가구성요소의 적정성(수평적 균형)과 관점 간의 인과관계 연구(수직적 균형)에 대한 이론적 토대를 검토하였다. 제Ⅳ장에서는 2차에 거친 설문조사⁹⁾를 통해 향후 균형적인 평가시스템이 되기 위한 요인을 도출하고, 그에 대한 개선방안을 제시하였다. 마지막으로, 제Ⅴ장에서는 연구내용을 요약하고 결론을 도출하였다.

미국, 일본, 독일 및 캐나다 등의 경영진보상에 있어서 품질 측정치에 대한 의존이 급격하게 증가하고 있다고 주장한다. 이와 같이 평가시스템 구축에 있어 계량적 지표뿐만 아니라 비계량적 지표 설정의 당위성과 필요성에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

- 5) 평가관점이란 기관의 가치(value)가 창출되는 영역을 의미하는 반면 평가지표란 평가관점 하에서 가치를 창출하는 핵심요인들을 관리하기 위해 지표화시킨 것이다.
- 6) 이에 대한 자세한 내용은 Long & Franklin(2004)을 참조하였다.
- 7) 정부투자기관의 경영개선을 유도할 수 있는 평가지표와 평가방법 및 가중치 설정은 정부투자기관 경영평가 결과에 대한 수용도를 제고하는 데 매우 중요한 요소로 작용하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 나영·이창우(2001)를 참조하였다.
- 8) 이후부터는 “수평적 균형”, “수직적 균형”이라는 용어를 사용하여 본 연구를 전개하고자 한다.
- 9) 첫 번째 설문은 경영평가시스템이 수평적, 수직적인 균형을 나타내지 못하는 원인을 도출하고, 두 번째 설문은 이들의 개선이 경영시스템의 균형에 미치는 영향을 실증적으로 분석하기 위한 것이다.

II. 경영평가시스템 현황 및 불균형요인 탐색의 필요성

본 연구는 정부투자기관 경영평가 지표체계의 불균형요인을 도출하고 그에 대한 개선방향을 제시한데 그 의의가 있다. 이를 위해 본 장에서는 평가지표, 평가방법, 가중치 등 평가시스템을 구성하고 있는 요소의 운영상태와 관점간의 지표구조를 파악하여 정부투자기관 경영평가지표체계의 현황을 분석함으로써 이후 불균형요인 탐색의 필요성을 제시하였다.

1. 경영평가시스템 구성요소와 운영

정부투자기관 경영평가제도는 매년 약간씩 수정 보완되고 있다. 이에 본 연구에서는 가장 최근에 적용되었던 2005년도 경영평가편람에 근거해 평가시스템의 수평적 균형에 필요한 평가지표, 평가방법, 그리고 가중치의 운영현황을 살펴보고자 한다.

가. 평가지표

정부투자기관의 경영성과지표 체계는 ‘건설 및 제조기관’과 ‘진흥 및 서비스기관’으로 구분되어 운영하고 있다. 이들 그룹의 지표는 계량과 비계량으로 구성되어 운영되는데, 계량지표는 경영생산성 등 단기적 경영목표의 달성수준을 반영하는 지표이다. 또 각 지표는 목표부여, 추세분석, 베타분포에 의해 평가된다. 그리고 비계량지표는 경영의 질적인 측면을 반영하는 지표로서 책임경영 및 공익성 제고, 전략경영, 관리제도개선, 내부평가제도, 연구개발체제 및 경영정보 등의 적정성이 경영평가단에 의해 평가된다.

최근 3년간 계량과 비계량의 점수분포를 살펴보면, 계량의 경우 2001년도 89점에서 2003년도에는 86점 그리고 2005년도에는 88점을 획득하여 85점에서 88점 범위 내에 분포하고 있다. 반면, 비계량의 경우에는 2001년도 65점에서 2003년도 68점 그리고 2005년도에는 71점으로 70점 내외에서 점수를 형성하고 있다. 또한 평균적으로 ‘건설 및 제조기관’은 비계량지표에 대한 점수가, ‘진흥 및 서비스기관’은 계량지표에 대한 점수가 상대적으로 높게 나타났다. 위에서 설명한 내용을 ‘건설 및 제조기관’과 ‘진흥 및 서비스기관’으로 구분하여 연도별로 나타내면 다음의 <표 1>에서 보는 바와 같다.

〈표 1〉 계량과 비계량지표의 득점분포¹⁰⁾

구 분	2001년		2002년		2003년		2004년		2005년	
	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량
건설 및 제조기관	88	66	87	65	84	70	88	69	87	72
진흥 및 서비스기관	90	64	89	65	88	66	90	67	88	70
평 균	89	65	88	65	86	68	89	68	88	71

주) 정부투자기관 경영평가보고서(2001년—2005, 기획예산처) 참조

통상적으로 업무활동이나 사업추진에 있어 경영성과지표는 결과중심 측면에서 계량지표를 과중 중심 측면에서 비계량지표를 설정하는데 본 연구에서는 이들 지표들의 균형을 저해하는 요인들이 무엇인지를 통계적으로 검정하여 향후 개선방향을 제시하고자한다.

나. 가중치

계량지표와 비계량지표 구성비의 경우, 1989년도 평가까지는 일부 예외기관을 제외하고는 대체적으로 계량지표와 비계량지표의 구성 비율이 60대 40의 비율로 구성되었다. 이후 1990년도 평가부터는 계량지표의 비중이 감소하고, 비계량지표의 비중이 증가해 계량지표와 비계량지표가 대체적으로 55대 45의 비율로 구성되었다. 그러나 2005년도 현재는 ‘건설 및 제조기관’의 경우 계량지표 가중치가 40%정도, 비계량지표 가중치가 60%정도를 차지하여 비계량지표에 대한 가중치가 확대되는 추이를 보이고 있다. 그리고 ‘진흥 및 서비스기관’의 경우에도 계량지표가 35%, 비계량지표가 65% 정도로 비계량지표에 대한 가중치가 ‘건설 및 제조기관’의 경우보다 높게 설정되어 있다. 기관별 계량지표와 비계량지표에 대한 가중치를 요약하여 나타내면 아래의 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 2005년 경영평가지표의 계량지표와 비계량지표의 가중치체계

구 분	건설 및 제조기관	진흥 및 서비스기관
대 상 기 관	조폐공사, 한전, 석탄공사, 도로공사, 주택공사, 토지공사, 농업기반공사 (8개 기관)	광업진흥진흥공사, 석유공사, 무역투자 진흥공사, 농수산물유통공사, 관광공사(5개 기관)
가중치	계량 40%, 비계량 60% 내외	계량 35%, 비계량 65% 내외

주) 정부투자기관 경영평가편람(2005, 기획예산처) 참조

10) 본 연구에서는 수평적 균형과 수직적 균형이 되기 위한 요인을 ‘건설 및 제조기관’과 ‘진흥 및 서비스기관’으로 군집화하여 분석하였는데, 계량지표와 비계량지표에 대한 득점분포도 기관별을 구분해 분석하였다.(이하 같음) 그러나 설문조사도 두 개 그룹으로 구분해 분석하였으나 그룹 간에 차이를 보이지 않아 통합하여 분석결과 및 개선방안을 제시하였다.

각 지표에 대한 가중치는 기관의 목표달성에 미치는 정도를 나타내는 것으로 피평가자에게 해당 지표에 대한 중요도를 제시하여 자원과 역량을 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 역할을 한다. 이에 본 연구에서는 각 지표들에 부여된 가중치가 적절하게 설정되어 있지 않은 요인들이 무엇인지를 통계적으로 검정하여 향후 개선방향을 제시하고자한다.

다. 계량지표 평가방법¹¹⁾

기관 간 2005년도를 기준으로 할 때 62%정도가 베타분포와 추세치에 의한 평가방법으로 나타났다. 예를 들어 ‘건설 및 제조기관’의 경우를 살펴보면 목표대실적에 의한 평가방법은 모든 기관이 동일하게 5%이고, 목표부여에 의한 평가는 조폐공사가 3%로 가장 낮고 농업기반공사가 26%로 가장 높은 비중을 차지하고 있어, 기관별로 편차가 비교적 큰 것으로 나타났다. 추세치에 의한 평가는 수자원공사와 토지공사가 24%로 가장 높은 비중을 차지한 반면 농업기반공사는 4%로 가장 낮은 비중으로 적용하고 있었다. 추세치에 의한 평가가 불합리하다고 판단되는 경우에 적용하는 베타분포 평가는 조폐공사가 22%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 반면, 한국전력공사와 농업기반공사는 전혀 적용하지 않는 것으로 나타났으며, 그 외의 기관은 2%~7%의 비중을 차지하고 있었다.

〈표 3〉 평가방법별 점수분포

목표대실적 ¹²⁾	목표부여 ¹³⁾	베타분포 ¹⁴⁾	추세치 ¹⁵⁾	평 균
98.6점	86.5점	85.3점	83.7점	88.5점

주) 정부투자기관 경영평가보고서(2005, 기획예산처) 참조

<표 3>에서 보는바와 같이, 2005년 평가결과에 따른 13개 정부투자기관의 평가방법별 평균 점수 분포를 살펴보면, 목표대실적에 의한 평가방법이 98.6점의 득점을 나타냈다. 반면, 다른 평가방법의 경우는 약 85점대의 득점을 획득하였다. 특히, 추세치에 의한 평가의 경우에는 83.7점의 득점을 나타냄으로써 좋은 평가점수를 획득하기가 상대적으로 어려운 상황에 있는 것으로 나타났다. 이는 성과

- 11) 비계량지표에 대한 평가방법은 모든 정부투자기관에 동일한 기준을 적용해 경영평가단이 평가 하고 있어 본 연구에서는 계량지표에 의한 평가방법만을 분석하였다.
- 12) 목표치를 설정하고 그에 대한 달성도를 평가하는 방법을 말한다.
- 13) 목표치를 최고치와 최저치를 설정하고 그 차이에 대해 실적치와 최저치 목표의 차이가 차지하는 비율로 평가하는 방법(실적치-최저치 목표/최고치 목표-최저치 목표)×100)을 말한다.
- 14) 베타분포 평가는 과거의 실적을 가중평균하여 기준치를 산출한 후 평가하는 방법으로 기준치는 (최하위 실적+4×평가직전연도 실적+최상위실적)/6을 말한다.
- 15) 추세치 평가는 15년(15년을 원칙으로 하고 개별기관별, 지표별로 기간을 단축한 경우가 있음)동안의 자료를 이용해 회귀분석하여 표준치와 표준편차를 설정한 다음 실적치가 표준치로부터 어떤 수준의 확위에 있는냐에 따라 등급구간을 9등급으로 구분한다.

지표에 대한 평가방법이 점수획득에 영향을 미칠 수 있음을 보여주고 있다.¹⁶⁾ 즉, 목표대실적에 의한 평가방법이 가장 높은 득점률을, 추세치에 의한 평가방법이 가장 낮은 득점률을 보였는데 이는 평가결과에 대한 수용도를 저하시키는 요인으로 작용할 수 있음을 나타낸다. 이에 본 연구에서는 각 평가방법별로 평가점수 획득의 난이도가 다르게 나타나지 않도록하기 위한 평가방법 적용에 대한 개선방향을 통계적으로 검정하여 향후 개선방향을 제시하고자한다.

2. 전략적 경영평가시스템 구축을 위한 관점의 설정

전통적인 경영평가시스템은 미래에 대비하고 업무활동의 프로세스를 견고하게 하기 위한 목적보다는 과거에 행한 의사결정과 행동의 결과를 평가하는 것에 머물러 왔다. 이러한 현상의 주된 이유는 성과측정이 계량지표에 주로 의존하여 왔기 때문이다. 계량지표는 기업의 경영전략과 연관되어 있지 않고, 과거의 실질적인 정보로서 사후적인 결과를 강조할 뿐 업무 프로세스에 대한 강화와 미래의 경쟁력에 대비한 지표로서의 역할이 미흡하다는 한계를 가지고 있으며 이러한 지적은 계속적으로 제기되어 왔다.

다시 말해, 계량성과 측정치에 전적으로 의존하는 성과평가시스템은 비전과 전략을 달성해가는 경로를 안내하고 이를 평가하는 데에는 적절치 못하다. 이와 같은 평가의 사상은 Kaplan과 Norton(1992)이 평가의 관점을 재무, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장 관점으로 분류해 설정해야 한다는 논리를 전개함으로써 구체화되었다. 이에 Olve et al.(1999)은 공공기관의 입장에서는 이들의 특성에 맞도록 관점을 성과, 관계, 활동, 미래 관점으로 설정하여야 함을 주장하였다.

본 연구에서는 정부투자기관 평가지표 체계를 성과관점, 사업추진관점, 역량관점으로 구분해 설정하였다. 성과관점은 Olve et al.(1999)이 분류한바와 같이, 정부투자기관의 최종성으로 나타나는 공익성과 수익성을 말한다. 현재 정부투자기관의 경영평가지표로 공익성에 해당하는 지표로는 고객만족도와 고객만족도증가가 있어 이를 적용하였다.

수익성에 관한 지표는 Kaplan과 Norton(1992)이 설정한바 있는 재무적 관점과 관련된 지표가 해당된다. 현재 정부투자기관 경영평가지표로서 수익성에 해당하는 지표로는 노동생산성과 EVA(경제적 부가가치)등이 있어 이를 적용하였다. 사업추진관점은 정부투자기관의 성과를 나타내기 위해 내부에서 추진해야할 활동 및 프로세스의 효율화 및 적정성을 의미한다. 이는 Olve et al.(1999)이 설정한바 있는 활동관점 그리고 Kaplan과 Norton(1992)이 설정한 내부 프로세스관점이 해당된다.

하지만 본 연구에서는 경영관리부문을 제외한 업무활동 관련지표와 각 기관의 주요 사업부문에 해당하는 지표를 포함시켰다. 마지막으로, 역량관점은 향후 지속적으로 기관의 경쟁력을 유지하고 강화시키기 위해 준비하여야 할 역량으로 경영역량과 관리역량으로 구분하였다. 이는 Olve et al.(1999)이 분류한바 있는 활동관점 중 경영관리활동과 관련된 지표와 미래관점의 지표, 그리고 Kaplan

16) 이에 대한 자세한 내용은 나 영·이창우(2001)의 평가방법이 평가점수에 영향을 미치고 있음을 나타내는 실증분석 결과를 참조하였다.

과 Norton(1992)이 설정한 내부프로세스관점 중 경영관리부문에 해당하는 지표와 학습과 성장관점에 해당하는 지표가 포함된다. 현재의 경영평가지표 중 역량관점에 해당하는 지표는 종합경영부문에서 책임경영구현 및 공익성 제고를 위한 최고경영진의 노력과 성과, 정부투자기관 구조조정 및 경영혁신 추진계획, 그리고 이사회 운영의 적정성이 경영역량 지표에 해당된다. 또한 경영관리부문의 인적자원관리, 계량 및 예산관리와 기타경영관리에 포함되어 있는 지표¹⁷⁾들이 관리역량 지표에 포함된다.

이에 본 연구에서는 위에서 설정한 각 관점들 간의 인과관계가 체계적으로 나타나지 않는 요인들이 무엇인지를 통계적으로 검정하여 향후 개선방향을 제시하고자한다.

III. 경영평가시스템의 균형성에 관한 이론적 배경

1. 선행연구의 고찰

Neely et al(1995)은 평가시스템을 분석할 때는 내부·외부·계량·비계량적 요소들이 모두 고려되었는지, 개선정도를 측정할 수 있는 평가지표들이 잘 통합되었는지, 그리고 평가지표들 간에 충돌은 없는지 등을 고려해야 한다고 주장하였다. 또한 Schneiderman(1999)은 Analog Device사가 12년 동안 발표한 BSC자료를 바탕으로 BSC의 성공과 실패요인을 분석하였다. 여기에서 그는 성공적인 BSC시스템이 되기 위해서는 비계량지표 선정의 중요성을 인식하고 계량지표와 비계량지표 간의 인과관계를 면밀히 고려하여 설정해야한다는 것을 주장하였다. 훌륭한 성과측정시스템을 구현하기 위해서는 이해관계자들의 수용성을 높이고 지속적인 관리와 개선을 도모해야하며 계량지표와 비계량지표 간의 인과관계 형성이 필요하다는 것이다.

이들 선행연구는 정부투자기관에 대한 경영평가지표를 선정함에 있어서 ‘수익성’과 ‘공익성’을 평가하는 지표, ‘결과’보다는 ‘과정’을 중시하는 지표, 그리고 정부투자기관의 ‘장기적’인 경영노력을 측정하는 비계량 평가지표가 반드시 조화를 이루면서 운영될 필요가 있음을 시사하고 있다.

Kaplan과 Norton(1998) 그리고 Parker(2000) 등은 비계량지표가 계량지표에 정(+)의 영향을 주고, 이러한 연계가 궁극적으로 기업의 미션이나 전략이 달성되도록 설계되어야 한다는 것을 주장하고 있다. International Center for Public Enterprises in Developing Countries(ICPE)보고서(1982)에서는 경영평가지표와 관련해, 특정 평가기준을 결정할 때에는 정부투자기관의 특성에 따라 각 지표별로 가중치가 상이하게 부여해야함이 강조되고 있다. Jones(1984)는 정부투자기관 경영평가제도는 평가지표의 선

17) 인적자원관리에 해당되는 지표로는 조직 관리의 합리화, 인사관리의 합리화, 인건비관리의 합리화, 노사관리의 합리화, 내부평가제도의 합리성 및 운영의 적정성이 있다. 계량 및 예산관리에 해당되는 지표는 매출원가관리, 계량관리업무비가 포함된다. 그리고 기타 경영관리에 해당되는 지표로는 경영정보관리의 효율성, 연구개발 등이 해당된다. 이에 대한 구체적인 내용은 경영평가편람(2002-2005)을 참조하였다.

정, 평가지표의 내용, 가중치 부여와 각 평가지표의 목표결정방법에 대한 명확한 이해가 있어야 한다고 주장하였다.

이들 선행연구는 경영평가지표의 가중치를 설정함에 있어서 평가대상기관의 고유한 특성을 고려해 지표별로 상이한 가중치를 부여해야 평가시스템에 대한 수용성을 제고시킬 수 있음을 시사하고 있다.

한편, Kaplan과 Norton(1992)의 BSC모형은 성과측정치들 간에 인과관계가 있어야 한다는 것을 기본가정으로 하고 있다. 즉, BSC의 주요 목적 중의 하나는 조직구성원들에게 어떻게 조직의 비전과 전략이 그들의 일상에 연계되는지를 이해시키는 것이다. 따라서 적절하게 구축된 BSC는 사업단위 전략의 줄거리를 말해 줄 수 있어야 한다는 것이다. 이들은 결과물로서의 측정치와 이에 대한 성과동인간의 인과관계에 대한 가정들의 순서를 구체화하고 명확하게 밝혀내야만 한다는 것을 강조하였다.

Sim과 Koh(2001)는 미국의 83개 전자회사로부터 입수된 자료를 이용하여 BSC의 네 가지 관점인 성과측정치들 중에서 몇 개의 성과측정치와 인과관계를 형성하고 있는지 실증적으로 검정하였다.

나 영(2003)은 정부투자기관 경영평가지표의 종적인 균형, 즉 비계량지표가 계량지표에 미치는 인과관계, 그리고 미래관점 지표가 단계적으로 성과관점 지표에 미치는 인과관계를 실증적으로 검정하고, 그에 대한 시사점을 구체적으로 제시하였다.

이와 같은 선행연구는 평가시스템이 미래지향적이고 장기적인 전략관리 도구로 자리매김하기 위해서는 평가관점 (성과관점, 사업추진관점, 역량관점) 간에 체계적인 인과관계를 가지고 운영될 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

2. 선행연구와 본 연구의 관련성 및 차별성

이제까지 성과지표의 균형성을 분석한 대다수의 논문들은 BSC에 의한 지표관리를 위해서는 결과와 과정을 균형적으로 측정하도록 지표를 설정하고 운영할 필요가 있음을 강조하고 있다.(예 : Schneiderman 1999, Ittner et al. 1998, Banker et al. 2000) 또한 경영평가 지표들이 인과관계(계량과 비계량 간 혹은 BSC 관점 간 인과관계)를 가지고 원활하게 운영되고 있는지를 실증적으로 다루고 있는 것들이 대부분이었다. 즉, 수평적 균형(계량과 비계량지표 구성, 가중치, 평가방법)과 수직적 균형(지표 간 혹은 관점 간 인과관계)에 대한 이론적 토대 위에 이를 실증적으로 분석한 논문들이 주된 경향을 이루고 있다.(예 : Parker 2000, 나 영과 이창우 2001, 나 영 2003)

본 연구에서는 수평적 균형과 수직적 균형에 영향을 미치는 요인들을 정부투자기관 내부의 평가 관련 담당자 그룹과 관련 영역의 전문가인 교수나 경영컨설턴트 등 외부의 평가 전문가 그룹을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 또한 내부의 평가전문가 그룹과 외부의 평가전문가 그룹에 대한 각각의 설문조사 결과를 분석해, 개선의견에 차이가 없는 요인들을 분류했다. 이를 토대로 향후 정부투자기관 경영평가시스템에 대한 구체적인 개선방안을 제시했는데 본 연구의 차별성과 의의가 있다고 하겠다.

즉, 정부투자기관의 수평적 균형과 수직적 균형을 저해하는 요인들을 탐색하고, 이들에 대해 요인별 타당성을 검증해 향후 개선방안을 모색함으로써 실무적으로 적용 가능한 의미 있는 메시지를 전달할 수 있도록 하였다. 동시에 본 연구는 실증적 고찰에 의해 관리회계시스템의 하나로 정착해 가고 있는 성과평가제도에 대해 문제점을 탐색하고 개선방안을 도출하는 체계적인 방법론을 제시했다는 점에서 관련된 선행연구들과의 차이가 있다.

IV. 정부투자기관 경영평가시스템의 균형성 분석

1. 연구 설계

경영평가시스템이 적정하게 운영되기 위해서는 평가시스템의 구성요소인 평가지표와 평가방법 및 가중치가 원활하게 작동되어야 한다. 즉, 평가지표는 과정중심의 비계량지표가 결과중심의 계량지표에 영향을 미치도록 설정되어 궁극적으로는 기관의 목표를 효율적으로 달성할 수 있게 설계되고 관리·운영되어야 한다. 또한 평가결과가 목표대실적평가, 베타분포분석, 추세분석 등 평가방법에 따라 영향을 받는다면, 평가제도에 대한 구성원의 수용도를 높이는데 한계가 있다. 따라서 업무추진에 대한 노력이나 성과를 적절히 반영할 수 있도록 평가시스템이 구축되어야 한다. 그리고 평가지표별 가중치는 경영활동의 중요성을 나타내는 것으로 평가대상기관이 가중치를 고려해 업무활동을 추진하도록 유인할 필요가 있다.

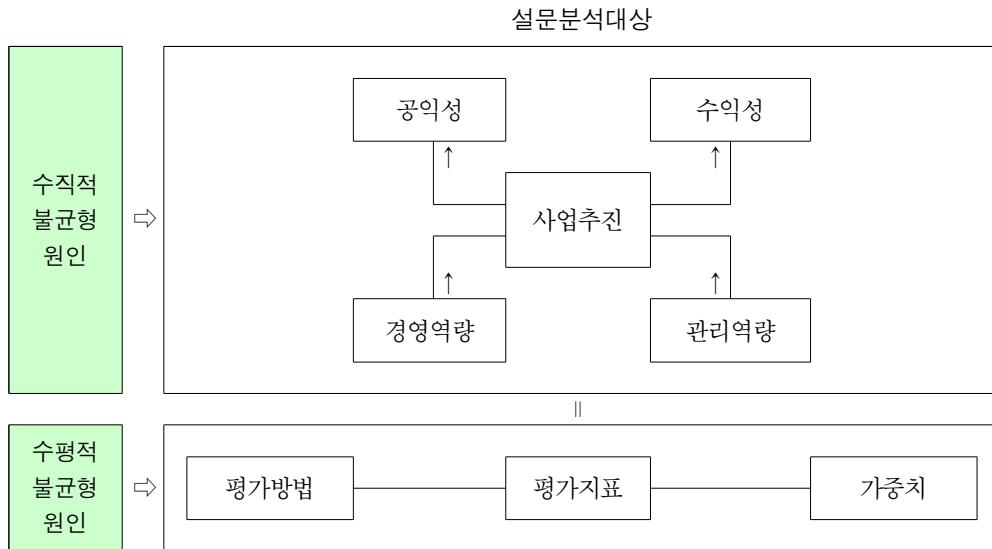
한편, 위에서 언급한 바와 같이 경영평가시스템이 적정하게 운영되기 위해서는 평가지표와 평가방법, 그리고 가중치의 수평적 균형뿐만 아니라 하위 관점과 상위 관점간의 유기적인 인과관계를 형성하는 수직적 균형 또한 매우 중요한 사항이다. 즉, 정부투자기관 경영평가시스템의 각 관점 간에 인과관계를 갖고, 기관이 지향하는 목표(비전) 달성을 위해 체계적이고 효율적인 경영활동을 추진할 필요가 있다.

이와 관련해 나 영과 이창우(2001)는 서울시 투자기관의 경영평가시스템이 평가지표, 평가방법, 가중치 등 수평적 균형이 이루어지지 않고 있다는 것을 주장했다. 또한 나 영(2003)은 정부투자기관의 경영평가시스템이 관점 간에 수직적 인과관계를 구현하고 있지 못함을 실증적으로 분석한바 있다. 그러나 이들은 정부투자기관의 경영평가점수를 대상으로 통계적 분석을 함으로써 향후 실무에 적용 가능한 개선방향을 제시하는 데에는 한계가 있었던 것이 사실이다.

이에 따라 본 연구에서는 정부투자기관 내부의 평가관련 전문가와 외부의 경영평가 전문가를 대상으로 평가지표와 평가방법 그리고 가중치와 같은 경영평가 요소들이 수평적 균형을 이루지 못하는 원인은 무엇이며, 평가 관점 간에 수직적인 균형을 이루지 못하는 원인이 무엇인지에 대해 설문조사를 실시하였다. 그리고 내부 전문가와 외부 전문가의 의견에 대해 통계적 방법으로 의견을 수렴해 의미가 있는 항목을 도출하고, 그에 대한 개선방안을 구체적으로 제시하였다.

위에서 언급한 수평적, 수직적 균형의 분석대상의 흐름을 나타내면 다음의 <그림 1>에서 보는 바와 같다.

<그림 1> 정부투자기관 경영평가시스템 개선을 위한 분석요소*



* 본 연구에서는 수평적, 수직적으로 균형을 이루지 못하고 있는 경영평가시스템의 개선요인 도출을 위해 1차 및 2차의 전문가 설문조사를 실시하여 분석하였음.

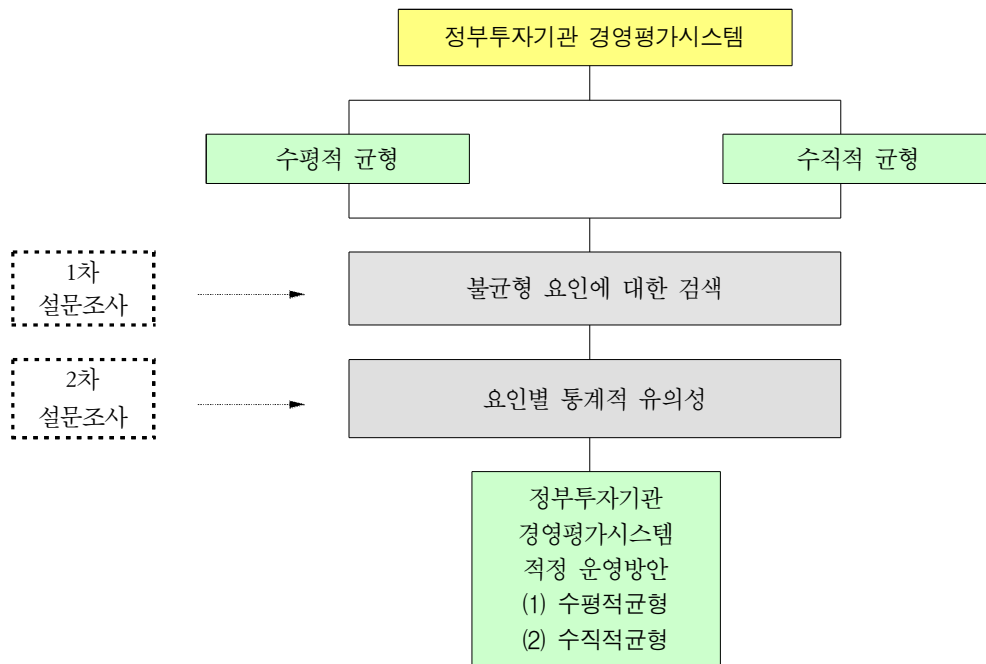
위의 분석대상에 대한 개선방안 도출을 위해 본 연구에서는 두 차례에 걸쳐 설문조사 분석을 실시¹⁸⁾하였다. 세부적으로 구분하여 분석과정을 설명하면 1차 설문조사의 경우 정부투자기관 경영평가시스템이 수평적, 수직적으로 불균형을 이루는 원인을 검색하고자 하는 목적으로 실시하였다. 그리고 1차 설문의 항목은 관련 문헌을 토대로 공기업 경영평가 담당자와의 인터뷰를 통해 추출하였는데 문항 당 각 항목별 응답비율이 25%를 초과하고 다수 응답비율 순으로 누계하여 75%가 초과되는 항목만을 대상으로 2차 설문을 실시하였다. 또한 2차 설문조사는 1차 설문조사에서 검색된 항목들 중 개선이 필요한 요인에 대해 내부 전문가와 외부 전문가의 의견을 수렴해 일치되는 정도를 통계적으로 분석하고자 하는 목적으로 실시하였다. 그리고 이를 토대로 향후의 구체적인 개선방안을 제시하였다.

정부투자기관 경영평가시스템의 개선방안은 내부 구성원과 전문가 의견을 통계적으로 분석해 최종적인 개선방안을 제시하였다. 위에서 설명한 내용을 토대로 정부투자기관 경영평가시스템에 대한

18) 1차조사에서는 경영평가시스템의 수평적, 수직적 불균형을 초래하는 요인을 토대로 각 항목을 구성하여 설문하였고 이들에 대한 통계검증을 위한 2조사에서는 1차조사에서 추출된 항목에 대한 영향정도를 5점 척도로 구분하여 체크하도록 하였다. 자세한 내용은 본 논문에서 첨부한 설문내용을 참조하였다.

연구모형의 흐름을 나타내면 다음의 <그림 2>에서 보는 바와 같다.

<그림 2> 정부투자기관 경영평가시스템 개선 연구모형*



* 본 연구에서는 설문조사에 의해 정부투자기관 경영평가시스템의 개선방안을 도출하였음.
 즉, 1차 조사는 평가시스템 불균형의 원인 도출을 위해, 2차 조사는 1차 설문에서 도출된 항목에 대한 통계적 유의도(내부구성원과 외부전문가 의견)를 분석하였음.

2. 자료수집 및 분석방법

본 연구에서는 정부투자기관의 수평적 균형과 수직적 균형이 이루어지지 않는 요인과 이들의 영향력을 분석했다. 이를 위해 기관 구성원과 외부 전문가(정부투자기관 자문위원 및 평가 관련 교수, 공인회계사, 경영컨설턴트)를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 1차 설문에서는 평가시스템이 불균형을 갖는 원인에 대해 기존의 문헌을 토대로 내외부 경영평가 관련 전문가와의 인터뷰 등에서 아이디어를 얻어 응답항목을 작성하고, 설문항목 당 2개를 채택하도록 요구하였다. 2차 설문에서는 1차 설문에서 도출된 항목에 대한 영향도를 체크하도록 요구하였다. 설문지 회수기간은 1차 설문의 경우 2004년 9월17일부터 10월8일까지 약 3주간, 2차 설문의 경우 10월18일부터 11월8일까지 약 3주에 걸쳐 진행되었다.

설문지는 직접방문 및 인적 네트워크에 의해 배포되고 회수되었다.¹⁹⁾ ‘건설 및 제조 관련기관’의 경우 1차 조사에서 149부, 2차 조사에서 66부가 회수되었고 ‘진흥 및 서비스 관련기관’의 경우 1차 조사에서 114부, 2차 조사에서 46부가 회수되었다. 또한 외부전문가를 대상으로 1차 조사에서 67부, 2차 조사에서 35부가 회수되었다.²⁰⁾

설문지 회수현황을 정리하면 다음의 <표 4>와 같다. 직접방문과 인적 네트워크에 의해 설문지를 배포하였기 때문에 회수율은 92% 내외로 비교적 높은 수준이었다.

<표 4> 설문지 회수현황

내부 구성원*		외부 전문가**	
1차설문(회수율)	2차설문	1차설문	2차설문
173부(89%)	112부(95%)	134부(87%)	70부(94%)

* 정부투자기관의 평가 담당 혹은 경력자

** 정부투자기관 자문위원 및 평가 관련 교수, 공인회계사, 컨설턴트

1차 조사에서는 경영평가시스템에서 수평적 균형과 수직적 균형을 저해하는 요인을 검색하였고, 2차 조사에서는 이러한 요인들이 통계적인 유의성을 가지고 있는지를 분석하기 위한 것이었다.

이와 같이 정부투자기관 경영평가시스템의 수평적 균형과 수직적 균형을 위한 개선방안을 도출하기 위해 1차 조사에서는 기술적 통계검색을 통해 불균형 요인을 도출하였다. 그리고 2차 조사에서는 내부구성원 그룹과 외부 전문가 그룹을 대상으로 나누어 1차조사에서 도출된 불균형 요인에 대한 의견을 t-test에 의해 검정하였다.²¹⁾

19) 설문조사시 각 항목을 통일된 하나의 개념으로 모든 응답자가 해석한 상태에서 응답을 함으로써 분석결과에 대한 타당성을 제고하기 위해 응답 전에 온/오프라인을 통해 설문에 대한 개요와 구성항목에 대한 설명을 실시하였다.

20) 전문가에게는 설문항목마다 ‘건설 및 제조기관’의 경우와 ‘진흥 및 서비스기관’의 경우로 나누어 설문에 응답하도록 하였다. 하지만 두 그룹 간 불균형 요인에 대해 통계적으로 유의적인 차이가 없는 것으로 분석되었다.

21) 2차 설문의 결과를 내부 전문가 그룹과 외부 전문가 그룹으로 구분하여 t-test를 실시한 것은 1차 설문조사로 도출된 불균형 요인에 대해 내·외부 전문가간 유의적인 차이가 없음을 체계적으로 검정하는데 그 의미가 있다.

V. 연구결과 및 개선방안

1. 평가시스템 불균형 요인의 탐색

위에서 언급한 바와 같이 1차 설문조사는 정부투자기관 평가시스템의 불균형 요인을 검색하는 차원에서 내부구성원과 외부 전문가를 대상으로 수평적, 수직적 균형이 이루어지지 않는 원인에 대한 설문조사를 실시하였다. 이를 토대로 정부투자기관의 평가지표, 평가방법 그리고 가중치가 균형적으로 운영되지 않는 요인과 관점 간 연계성이 이루어지지 않는 원인을 도출하였다. 그 결과, 정부투자기관의 경영평가시스템이 수평적, 수직적 균형을 이루지 못하는 원인을 추출하면 다음의 <표 5>에서 보는바와 같다.²²⁾

<표 5> 정부투자기관 경영평가시스템 균형을 위한 분석대상 항목 추출*

수평적균형	평가지표		평가방법	가중치
분석대상 항목	• 체계적 비전/전략 • 정부정책 일관성		• 목표대실적 • 목표부여**	• 경영관리수단 • 비전/전략과 일관성
수직적균형	경영역량→사업추진	관리역량→사업추진	사업추진→공익성	사업추진→수익성
분석대상 항목	• 자율경영 • 경영자신뢰	• 운영시스템수용	• 경영정책일관성 • 자율적 경영	• 수익성비전/전략 • 수익성공감대

* 1차 설문분석 결과에 의해 도출된 항목임.

** 목표부여는 설문항목 중에는 없었지만 응답자가 기타란에 많이 기입(26.4%)해 선정되었음.

위의 표에서 보는 바와 같이 평가지표의 균형을 위해 개선이 필요한 분석대상 요인으로 비전과 전략에 대한 체계적 연관성과 해당기관에 대한 정부정책의 일관성이 추출되었다. 이는 기존의 정부투자기관 평가시스템이 내부적으로 보면 평가지표를 해당기관의 비전과 전략에 근거해 설정하지 않았다는 반증이라 하겠다. 또한 외부적으로는 해당 투자기관에 대한 정부 정책의 비일관성으로 과정 중심의 비계량지표가 결과 중심의 계량지표에 유의적인 인과관계를 나타내지 않고 있는 것으로 분석되어 향후 개선책이 요구된다.

평가방법의 불균형을 개선시키기 위해서는 목표대실적과 목표부여 방법 등 목표에 의한 관리가 유용한 것으로 추출되었다. 이는 추세치에 의한 평가방법 등은 기관의 경영환경 변화에 따라 달성가능성이 매우 급격하게 변화할 수 있어 통제가 불가능하며, 동시에 피 평가기관의 수용성을 저하시키고 있음을 의미한다. 단, 목표대 실적이나 목표부여 방법을 보편적으로 활용하게 되는 경우에는 피 평가자의 도덕적 해이(moral hazard)현상 방지를 위해 평가자 입장에서 평가항목별 목표에 대한 수준

22) 이들 요인들은 2차 설문조사분석에서 적용되었다.

및 판단근거에 대한 명확한 논리 및 입장 정리가 선결되어야 할 필요는 있다고 판단된다.

수평적 균형의 마지막으로 가중치에 대한 수용도 개선을 위해서는 경영관리 수단으로 활용과 비전 및 전략과 일치가 중요한 개선항목으로 추출되었다. 이는 가중치에 대한 수용도를 개선시키기 위해서는 평가시스템을 경영관리의 수단으로 상시적으로 활용하고 경영평가시스템을 비전과 전략과 연계해 설정하고 운영되어야 함을 의미한다.

이와 같이 수평적 균형을 위한 개선요인의 추출과 더불어 1차 설문에서는 정부투자기관의 수직적 균형을 위한 부문별 분석대상 항목을 도출하였다. 즉, 1차 설문조사에 의해 경영역량과 관리역량이 사업추진에 영향을 주고 사업추진이 공익성과 수익성에 영향을 줄 수 있도록 하기 위한 개선요인을 도출하였다. 그 결과, 경영역량이 사업추진에 영향을 미치기 위해서는 자율적인 경영환경과 경영진에 대한 신뢰가 분석대상의 요인으로 도출되었다.

또한 관리역량이 사업추진에 영향을 미치기 위해서는 운영시스템에 대한 수용성 강화가 분석대상으로 도출되었다. 이는 경영역량관점의 지표들이 사업추진 관점의 지표들에 영향을 미치기 위해서는 경영자가 역량을 발휘할 수 있도록 경영환경을 조성해 주고, 전문 경영인의 투입으로 내부 구성원들이 경영자에 대한 신뢰를 갖도록 하는 것이 바람직함을 의미한다. 관리역량관점의 지표들이 사업추진 관점의 지표들에 영향을 미치도록 하기 위해서는 내부 구성원이 경영평가시스템에 대한 수용도를 높일 수 있도록 의견수렴 등 다각적인 측면에서의 접근이 필요함을 의미한다.

사업추진이 공익성에 영향을 미치기 위해서는 공익사업에 대한 일관적인 경영정책의 추진과 자율적인 경영환경이 개선요인으로 도출되었다. 또한 사업추진이 수익성에 영향을 미치기 위해서는 수익성에 대한 확실한 비전과 전략의 제시, 그리고 내부 구성원간의 수익성에 대한 공감대가 필요한 것으로 나타났다. 이는 사업추진 관점의 지표들이 공익성 관점의 지표들에 영향을 미치기 위해서는 자율적인 경영환경에서 해당기관의 공익성에 대한 경영정책이 일관성 있게 추진될 수 있는 여건조성이 필요함을 의미한다. 동시에 사업추진 관점의 지표들이 수익성에 관한 비전과 전략을 확실하고 체계적으로 구축하여 수익성에 대한 공감대를 폭 넓게 공유해 추진할 필요가 있음을 시사한다.

2. 정부투자기관 평가시스템 균형의 개선방안

정부투자기관 경영평가시스템의 균형(수직적, 수평적)을 위한 개선방안은 내부의 경영평가 관련 전문가와 외부의 경영평가 전문가를 대상으로 2차 설문조사를 하였다. 그리고 이 두 그룹간의 의견을 통계적으로 분석해 유의한 항목을 도출하여 이를 중심으로 경영평가시스템의 향후 개선방안을 구체적으로 제시하였다.

가. 경영평가시스템의 수평적 균형을 위한 개선방안

성과평가시스템의 구성요소인 평가지표, 평가방법, 가중치의 적절한 설정은 평가 대상자의 수용도를 제고시켜 평가의 목적을 달성하는데 있어 매우 중요하다. 따라서 이들을 균형적으로 도출하기

위한 방안을 모색하는 것은 그 의미가 크다고 할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 내부 전문가 그룹과 외부 전문가 그룹을 대상으로 정부투자기관 경영평가시스템의 수평적 균형을 달성하기 위한 요인들에 대해 통계적 유의성을 분석하였다. 두 그룹간의 차이를 분석한 결과는 다음의 <표 6>에 나타나 있다. 한편, 평가시스템의 수평적 균형(평가지표, 평가방법, 가중치)을 위한 개선방안에 있어 ‘건설 및 제조기관군’과 ‘진흥 및 서비스기관’군 모두 동일한 결과가 도출되어 군 분류 없이 통합하여 나타난 결과를 분석하였다.

<표 6> 정부투자기관 수평적 평가시스템 개선의 설문조사분석결과

균형부문	개선방안*	집단별**	평균값	t-값	유의수준
평가지표	1	집단1	1.9254	0.650	0.518
		집단2	1.5865		
	2	집단1	2.1454	0.216	0.830
		집단2	1.9543		
평가방법	3	집단1	2.2342	1.062	0.292
		집단2	2.3654		
	4	집단1	2.4526	-0.004	0.996
		집단2	2.5324		
가중치	5	집단1	1.5232	1.034	0.304
		집단2	1.7674		
	6	집단1	2.4324	0.667	0.507
		집단2	2.3678		

주) 분산의 동질성 여부 통계량은 Levene의 통계량을 이용하는데 F-값의 유의수준이 기각역에 있으면 등분산성 위배, 유의수준이 채택역에 있으면 등분산성 가정이 성립되는데 본 연구결과는 등분산성 위배를 가정으로 도출된 것임. 그 이유는 사회과학분야에서는 완전한 등분산성은 아주 드문 현상으로 등분산성 위배를 가정하여 유의수준을 분석하는 경우가 많기 때문임.

* 1. 체계적인 비전과 전략 2. 정부정책의 일관성 3. 목표대실적 4. 목표부여 5. 경영관리수단으로 활용
6. 비전 및 전략과의 일관성

** 집단1은 기관 내 경영평가 관련 담당자(이전 또는 현재)를 집단2는 외부 경영평가 전문가(교수, 회계사, 경영컨설턴트)를 의미함.

연구결과로 도출된 <표 6>의 의미를 항목별로 정리 분석하여, 향후 개선방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

(1) 평가지표

평가지표 개선을 위한 분석결과 비계량지표가 계량지표에 영향을 미치도록 하려면 “체계적인 비전과 전략의 수립” 그리고 “정부정책의 일관성”이 필요하다는 데 내부구성원과 외부전문가 모두 평균 1.9

내외로 중요도를 인식(1점에 가까울수록 중요도가 높고 5점에 가까울수록 중요도가 희박한 것으로 설문지 구성, 이하 같음)하고 두 집단 간에는 유의적인 차이가 없었다. 즉, 비계량지표가 계량지표에 영향을 미치기 위해 체계적인 비전과 전략이 필요하다는 데 t 값이 0.650, 정부정책의 일관성이 필요하다는 데 t 값이 0.216을 나타내 내부 구성원과 외부 전문가의 의견에 실질적인 차이를 보이지 않았다.

이는 정부투자기관의 평가지표체계가 비전과 전략에 대한 고려 없이 설계되었고, 체계적이지 못한 정부정책도 정부투자기관의 경영방침이나 지침을 일관되게 추진할 수 있는 유인을 제공하지 못하였던 것으로 분석된다. 또한 이러한 요인들이 계량지표와 비계량 지표 간에 유의적인 인과관계를 형성할 수 있는 기반을 약화시킨 것으로 판단된다.

이에 따라 향후 비전 및 전략과 연계된 지표의 도출을 위해서는 각 기관의 비전과 전략에 대한 적정성 검토 및 이와 연계된 평가지표에 대한 수정과 보완이 있어야 할 것이다. 또한 합리적인 평가지표의 운영을 위해서는 정부투자기관에 대한 정부정책의 명확성과 체계성 그리고 일관성도 매우 중요한 요소임을 알 수가 있으며, 이를 위해서는 정부투자기관 정책의 일관성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 필요한 것으로 보인다.

(2) 평가방법

평가방법 개선을 위한 분석결과 향후 바람직한 평가방법에 대해 내부구성원과 외부전문가 모두 평균 2.3내외로 중요도를 인식하고 두 집단 간에는 유의적인 차이가 없었다. 즉, 평가시스템에 대한 수용도를 제고하기 위해서는 목표대실적에 의한 평가방법을 적용해야 한다는 데 t 값이 1.062로 내부 전문가와 외부 전문가에 대한 의견차이가 없었다. 또한 목표부여에 의한 평가방법을 적용해야 한다는 데 있어서도 t 값이 -0.004로 내부 전문가와 외부 전문가에 대한 의견차이가 없었다.

이는 상호협의를 의해 목표를 설정하는 방법이 변화하는 환경에 탄력적으로 대응할 수 있는 방법으로 추세치나 베타분포에 의해 목표를 부여하는 방법보다 유연성과 동기부여 측면에서 바람직하다는데 두 집단 간에 차이가 없었음을 의미한다. 그러나 상호협의를 의해 목표를 설정하는 경우에는 피 평가자의 목표수준을 합리적으로 조정할 수 있는 평가자의 해당기관에 대한 폭 넓은 이해와 전문성이 매우 요구된다. 그러므로 평가담당자의 기관별 배치 및 상시 모니터링 시스템의 가동 등 사전 대응조치가 필요할 것으로 보인다.

(3) 가중치

가중치 개선을 위한 분석결과 경영평가시스템의 가중치에 대한 수용도를 제고하기 위해서는 첫째로 기능과 업무의 중요도를 반영한 경영관리도구로 활용되고 둘째로 이러한 내용들이 기관의 비전 및 전략과 합치하여야 한다는 데 내부구성원과 외부전문가가 모두 전자는 평균 1.5내외, 후자는 평균 2.3내외로 중요도를 인식하고 두 집단 간에는 유의적인 차이가 없었다. 즉, 가중치는 경영관리 수단으로 활용될 수 있도록 기능과 업무의 중요도를 반영하여야 한다는데 있어 t 값이 1.034로 의견 차이가 없었다. 또한 이들이 비전 및 전략과 일관성 있게 운영되어야 한다는 데 있어서도 t 값이 0.667로 의견차이가 없는 것으로 분석되었다.

이는 현재의 경영시스템이 기관별 비전과 전략 달성에 적합하도록 설정되어 있지 않을 뿐만 아니라, 업무추진 과정에서 경영관리 수단의 하나로 활용되지 않고 있음을 의미한다. 그러므로 향후에는 평가지표나 가중치를 비전과 전략에 연계해 설정하여야 할 필요성이 있다. 즉, 기관의 평가지표와 가중치를 각 해당부서의 평가지표 및 가중치와 연계되게 유도함으로써 기관의 평가시스템이 경영관리도구로 자리매김 될 수 있도록 개선책이 요구된다. 또한 평가지표가 전략의 줄거리를 말해 줄 수 있을 때 피 평가자의 가중치에 대한 수용도가 제고될 수 있음을 시사한다.

나. 경영평가시스템의 수직적 균형을 위한 개선방안

성과평가시스템이 기관의 전략을 효율적으로 달성하기 위한 관리도구로 정착하기 위해서는 지표 간에 인과관계를 형성하면서 운영될 필요가 있다.

〈표 7〉 정부투자기관의 수직적 평가시스템 개선의 설문조사분석결과

균형부문	개선방안*	집단별**	평균값	t-값	유의수준
경영역량 ⇨ 사업추진	1	집단1	1.7209	0.844	0.401
		집단2	1.5987		
	2	집단1	1.6243	1.501	0.138
		집단2	1.8765		
관리역량 ⇨ 사업추진	3	집단1	1.9423	-0.905	0.369
		집단2	2.0459		
사업추진 ⇨ 공익성	4	집단1	1.3342	0.652	0.517
		집단2	1.2674		
	5	집단1	1.9187	-1.054	0.295
		집단2	2.0876		
사업추진 ⇨ 수익성	6	집단1	1.5324	0.072	0.943
		집단2	1.4443		
	7	집단1	2.2343	-0.420	0.675
		집단2	2.3678		

주) 분산의 동질성 여부 통계량은 Levene의 통계량을 이용하는데 F-값의 유의수준이 기각역에 있으면 등분산성 위배, 유의수준이 채택역에 있으면 등분산성 가정이 성립되는데 본 연구결과는 등분산성 위배를 가정으로 도출된 것임. 그 이유는 사회과학분야에서는 완전한 등분산성은 아주 드문 현상으로 등분산성 위배를 가정하여 유의수준을 분석하는 경우가 많기 때문임.

* 1. 자율적인 경영환경 조성 2. 경영진에 대한 신뢰구축 3. 운영시스템에 대한 신뢰제고 4. 경영정책의 일관성 5. 자율적인 경영환경 6. 수익성에 대한 비전/전략 제시 7. 수익성에 대한 공감대 형성

** 집단1은 기관 내 경영평가 관련 담당자(이전 또는 현재)를 집단2는 외부 경영평가 전문가(교수, 회계사, 경영컨설턴트)를 의미함.

따라서 이들을 균형적으로 도출하기 위한 방안을 모색하는 것은 그 의미가 크다고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 내부 전문가 그룹과 외부 전문가 그룹을 대상으로 정부투자기관 경영평가시스템의 수직적 균형을 달성하기 위한 요인들에 대해 통계적 유의성을 분석하였다. 두 그룹간의 차이를 분석한 결과는 다음의 <표 7>에 나타나 있다. 한편, 평가시스템의 수평적 균형(평가지표, 평가방법, 가중치)을 위한 개선방안에 있어 '건설 및 제조기관군'과 '진흥 및 서비스기관'군 모두 동일한 결과가 도출되어 군 분류 없이 통합하여 나타난 결과를 분석하였다.

연구결과로 도출된 <표 7>의 의미를 항목별로 정리 분석하여, 향후 개선방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

(1) 역량(경영역량, 관리역량)과 사업추진의 인과관계

역량(경영역량, 관리역량)관점과 사업추진관점 간의 연계성 강화를 위한 요인에 대해 경영평가와 관련해 내부 전문가와 외부 전문가 의견에 대한 차이 여부를 분석한 결과 경영역량이 사업추진으로 연결되기 위해서는 자율적인 경영환경 조성(경영진에 대한 신뢰구축이 필요하다)에 내부구성원과 외부전문가 모두 평균 1.6내외로 중요도를 인식하고 두 집단 간에는 유의적인 차이가 없었다. 즉, 경영역량이 사업추진에 영향을 미치기 위해서는 자율적인 경영환경 조성(경영진에 대한 신뢰구축이 필요하다)에 대한 t 값이 각각 0.844와 1.501로 내부 전문가와 외부 전문가 의견에 유의적인 차이를 보이지 않았다.²³⁾

이는 정부투자기관의 구조적인 제약(상부기관으로 부터의 통제와 간섭 등)으로 인해 경영자가 적극적인 경영역량을 발휘하는 데 한계를 보인다는 것을 의미한다. 그리고 경영진에 대한 신뢰부족이 경영자의 역량을 사업추진으로 연결시키지 못하는 것으로 분석된다. 그러므로 향후에는 전문경영인의 선임과 더불어 책임경영체제를 보다 강화해 경영역량을 제고할 수 있도록 하여야 할 것이며, 이에 따라 내부 구성원에 의한 신뢰강화로 인해 해당 사업이 체계적으로 일관되게 추진 할 필요가 있다.

한편, 관리역량이 사업추진에 영향을 미칠 수 있도록 하기위한 의견 분석결과 내부 규정을 포함한 운영시스템의 보완과 정립이 필요하다는 데 내부전문가 그룹과 외부전문가 그룹은 각각 평균 1.9와 2.0으로 중요도를 인식하고 두 집단 간에는 유의적인 차이를 보이지 않았다. 즉, 관리역량이 사업추진에 영향을 미치기 위해서는 자율적인 경영환경 조성(경영진에 대한 신뢰구축이 필요하다)에 대한 t 값이 -0.905로 나타나 내부 전문가와 외부 전문가의 의견이 차이를 보이지 않았다.

이는 사업추진을 원활하게 하기 위한 제도적 장치는 마련되어 있음에도 불구하고, 관련 제도나 시스템에 대한 수용도가 낮아 본래의 목적대로 운영되지 않고 있음을 나타낸다. 그러므로 향후에는 기관의 조직문화나 업무특성 및 구성원의 역량을 고려하고 구성원들의 의견수렴 과정을 거쳐 내부 시스템이나 제도를 구축할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 내부 구성원들의 경영시스템이나 제도에 대한 수용성을 높이고, 궁극적으로 관리역량을 사업추진 활동으로 연결시키는 효율의 극대화를 얻을 수 있을 것이다.

23) 그러나 자율적인 경영환경의 조성이 경영의사결정자의 역량을 사업추진으로 연결시키는데 필요하다는 의견은 '건설 및 제조기관'의 경우 신뢰구간 90%수준에서 유의하게 나타났다.(유의수준 0.081)

(2) 사업추진과 성과(공익성, 수익성)의 인과관계

사업추진이 공익성에 영향을 미칠 수 있도록 하기 위한 의견 분석결과 사업추진이 공익성으로 연결되기 위해서는 경영정책의 일관성과 자율적인 경영환경이 필요하다는 내부구성원과 외부전문가가 모두 전자는 평균 1.2내외, 후자는 평균 1.9내외로 중요도를 인식하고 두 집단 간에는 유의적인 차이가 없었다. 데 내부 전문가 그룹과 외부 전문가 그룹 모두 통계적으로 의견일치를 보았다. 즉, 사업추진이 공익성 제고에 영향을 미치기 위해서는 경영정책의 일관성과 자율적인 경영환경의 조성이 필요하다는 데 대한 t 값이 0.652와 -1.054로 나타나 내부 구성원과 외부 전문가의 의견에 유의적인 차이를 보이지 않았다. 그러므로 향후 사업추진이 공익성 제고에 영향을 미치도록 하기 위해서는 자율적인 경영환경을 보다 강화하고 기관의 비전과 전략을 달성하기 위한 체계적인 경영활동이 이루어 질 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

또한 사업추진이 수익성에 영향을 미칠 수 있도록 하기 위한 의견 분석결과 수익성에 대한 비전 전략 제시와 수익성에 대한 공감대 형성이 필요하다는 데 내부구성원과 외부전문가가 모두 전자는 평균 1.4 내외, 후자는 평균 2.2 내외로 중요도를 인식하고 두 집단 간에 유의적인 차이가 없었다. 즉, 사업추진이 수익성 제고에 영향을 미치기 위해서는 수익성에 대한 비전전략 제시와 수익성에 대한 공감대 형성이 필요하다는 데 대한 t 값이 0.072와 -0.420으로 나타나 내부 전문가와 외부 전문가의 의견이 일치했다. 이와 같이 사업추진이 수익성과 연관되지 못하는 원인은 정부투자기관의 수익성에 대한 명확한 정의와 범위 및 추진방안에 대해 구체적인 개념이 수립되어 있지 않은데 그 원인이 있는 것으로 분석된다. 그러므로 향후에는 각 기관의 수익성에 대한 명분과 한도를 명확하게 규정하고 이를 비전과 전략체계에 분명하게(가능하면 계량화하는 것이 적절할 것임)반영하고, 전 구성원들이 공유를 위해 노력하여야 할 필요가 있다.

다. 경영평가시스템 균형의 개선방안 : 종합

본 연구에서는 정부투자기관이 향후 수평적이고 수직적 균형을 갖춘 경영평가시스템을 운영하여 기관의 가치를 제고시키는 경영관리도구로의 정착을 위해 이들을 충족시킬 수 있는 요인들을 탐색하고 이들에 대한 통계적 유의성을 분석하였다. 분석결과를 종합하면 다음과 같다.

수평적 균형 측면에서 보면 첫째, 비계량지표의 계량지표에 대한 인과관계 제고를 위해 외부적으로는 정부의 정부투자기관에 대한 정책일관성이 요구된다. 내부적으로는 비전 및 전략과 연계된 평가지표의 설정이 필요하다. 둘째, 평가방법의 적정화를 위해서는 상호협의를 의해 목표를 설정하는 방법(목표대실적, 목표부여)으로 일원화하는 것이다. 그리하여 평가방법에 의해 득점율의 차이가 궁극적으로 피 평가자의 수용성을 저하시키는 현상을 방지해야 할 것이다. 셋째, 가중치에 대한 수용도 제고를 위해서는 경영시스템을 내부의 경영관리도구로 활용하는 적극성이 필요하다. 또한 평가시스템을 기관의 비전 및 전략 구현의 연장선으로 보고 성과시스템의 구축과 운영 시 이를 활용해야 할 필요가 있다.

수직적 균형 측면에서 보면 첫째, 경영역량이 사업추진에 영향을 줄 수 있도록 자율적 경영시스

템 조성을 위한 법적, 제도적 개선이 요구된다. 또한 관리역량이 사업추진에 영향을 미칠 수 있도록 구성원의 내부 운영시스템에 대한 수용도의 제고가 필요하다. 이를 위해서는 인사제도 등 내부시스템 구축 시 조직의 문화와 역량 그리고 구성원의 의견을 적극적으로 수렴하는 과정을 거칠 필요가 있다. 둘째, 사업추진이 수익성과 공익성 등 사업성과와 밀접한 인과관계를 갖도록 하기 위해 경영정책에 대한 일관성 유지, 자율적 경영환경의 조성, 수익성과 공익성에 대한 내부구성원의 공유가 필요한 것으로 분석된다. 이는 정부투자기관이 향후 공익성과 수익성에 대한 개념과 추진방안에 대한 구체화를 필요로 하며, 내부 구성원 간의 공유가 요구됨을 시사한다.

위의 내용을 종합적으로 요약하면 다음의 <표 8>에서 보는바와 같다.

<표 8> 정부투자기관의 경영평가시스템(수직적,수평적) 균형을 위한 개선방안

구 분		개 선 방 안
수 평 적 균 형	평가지표의 체계성	[정책의 일관성 유지] 정부의 기관에 대한 정책이 일관성 있게 관리되어 해당기관이 중점적으로 추진하는 사업과 정책이 체계적으로 관리될 수 있도록 해야 함. [비전/전략과 연계하여 평가지표 설정] 평가지표를 비전과 전략으로부터 도출함으로써 결과중심의 계량지표와 과정중심의 비계량지표가 체계적인 인과관계를 나타낼 수 있도록 해야 함.
	평가방법의 적정화	[목표대 실적/목표부여] 변화하는 경영환경을 고려하여 평가자와 피 평가자가 상호협의를 의해 목표를 설정해야함
	가중치의 수용도 제고	[경영관리수단으로 활용] 투자기관의 경영평가시스템이 사후관리시스템이 아닌 사전관리 도구로 활용되어 내부 경영관리 장치로 활용될 수 있도록 해야 함 [비전과 전략이 반영된 평가시스템 구축] 경영평가시스템 구축 시 비전과 전략으로 연계 되도록 하여 평가시스템이 비전과 전략달성을 위한 강력한 도구로 작용하고 있음을 인식시킴으로써 수용도를 제고해야함
수 직 적 균 형	경영역량이 사업추진에 영향	[경영진에 대한 신뢰구축과 자율적인 경영환경] 전문경영인의 임명과 임기보장 등 경영인에 대한 신뢰구축과 자율 경영시스템 부여가 필요함
	관리역량이 사업추진에 영향	[운영시스템의 수용도 제고] 조직문화와 내부역량을 고려하고 구성원 의견을 수렴한 상태에서 경영평가시스템을 구축함으로써 구성원의 수용도를 제고시킬 필요가 있음.
	사업추진이 공익성제고에 기여	[경영정책에 대한 일관성과 자율적인 경영환경] 공익성에 대한 경영정책을 일관되게 유지하고 공익성 제고를 위한 경영활동을 자율적인 경영환경에서 추진할 수 있도록 분위기 조성이 필요함.
	사업추진이 수익성제고에 기여	[비전전략제시와 공감대 확보] 수익성에 대한 비전과 전략을 명확하게 제시해 구성원 간 공감대를 확보하고 수익창출을 위한 경영활동을 자율적으로 추진할 수 있는 경영환경 조성이 필요함

VI. 요약 및 결론

일반적으로 경영평가제도는 관리자들과 종업원들의 행태에 강력하게 영향을 미치고 있다. 따라서 경영평가제도는 오늘날과 같은 첨단 경쟁시대에서 요구되는 지속적인 경쟁력 향상과 혁신으로 기업이 앞으로 나아가는데 올바른 신호를 줄 수 있도록 설계되고 운영되어야 한다. 또한 합리적인 경영 성과평가를 위해서는 평가시스템의 기본요소인 평가지표, 평가방법, 가중치가 상호 균형을 이루어 운영되어야 한다. 동시에 추구하는 목표를 달성할 수 있도록 체계적인 인과관계를 이룰 수 있도록 고안되어야 한다.

이에 따라 본 연구에서는 13개 정부투자기관 경영평가시스템의 수평적 균형과 BSC에서 특히 강조하고 있는 수직적 균형을 위한 주요 요인을 도출하고, 내부 전문가 그룹과 외부 전문가 그룹간의 의견수렴 결과를 토대로 통계방법을 이용해 개선방안을 제시하였다.

왜냐하면 평가시스템은 평가지표와 평가방법 및 가중치의 수평적 균형으로 피 평가자의 수용성을 제고해야할 필요성이 있기 때문이다. 그리고 평가관점간의 수직적 균형으로 평가대상 기관의 비전 및 전략달성에 유용한 관리도구로의 활용이 중요한 가치²⁴⁾를 제공하기 때문이다. 연구결과에 따라 정부투자기관 평가시스템을 적절하게 운영하기 위한 향후 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 향후 합리적인 평가지표의 운영을 위해서는 정부투자기관에 대한 정부정책의 명확성과 체계성, 그리고 일관성이 매우 중요한 요소이다. 따라서 정부정책의 명확성과 지속성 확보를 위한 제도적 장치가 필요할 것으로 보인다. 그리고 비전 및 전략과 연계된 지표의 도출을 위해 각 기관의 비전과 전략에 대한 적정성 검토 및 이와 연계된 평가지표에 대한 수정과 보완이 있어야 할 것으로 판단된다.

둘째, 설문조사 분석결과, 목표대실적이나 목표부여 방법을 선호하는 것으로 나타났다. 이는 향후 변화하는 경영환경에 탄력적으로 대응할 수 있는 유연성과 동기부여 차원에서 바람직할 것으로 판단된다. 다만, 상호협의를 의해 목표를 설정하는 경우에는 피 평가자의 목표수준을 합리적으로 조정할 수 있는 피 평가자 기관에 대한 폭 넓은 이해와 전문성이 요구된다. 따라서 이에 대한 사전 역량 강화 방안이 강구되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 평가지표나 가중치를 비전과 전략에 연계하여 설정해야 할 것이다. 즉, 평가시스템이 전략의 줄거리를 말해 줄 수 있을 때 피 평가자의 수용도가 제고될 수 있을 것이다. 또한 기관의 평가지표와 가중치를 각 해당부서의 평가지표 및 가중치와 연계되도록 유도하고 교육하여, 궁극적으로는 기관의 평가시스템이 경영관리도구로 자리매김 될 수 있도록 전략적 지원이 필요하다.

넷째, 경영역량이 사업추진에 영향을 줄 수 있도록 자율적 경영시스템 조성을 위한 법적, 제도적 개선이 필요하다. 그리고 관리역량이 사업추진에 영향을 미칠 수 있도록 구성원의 내부 운영시스템에 대한 수용도 제고가 필요한 것으로 보인다. 이를 위해서는 인사제도 등 내부시스템 구축 시 조직

24) 이에 대한 자세한 내용은 Mark & Henry(2004)를 참조하였다.

의 문화와 역량, 그리고 구성원의 의견을 적극적으로 수렴하는 과정을 거칠 필요가 있다.

다섯째, 사업추진이 수익성과 공익성 등 사업성과와 밀접한 인과관계를 갖도록 하기 위해 경영정책에 대한 일관성의 유지, 자율적 경영환경의 조성, 공익성과 수익성에 대한 내부구성원의 공유가 필요하다. 즉, 정부투자기관이 향후 공익성과 수익성에 대한 개념과 추진방안에 대한 구체화가 필요하며, 이는 내부 구성원간의 공유가 요구됨을 시사한다.

이와 같이 본 연구에서는 정부투자기관 경영평가시스템의 평가지표, 평가방법, 가중치 운영의 적정성 방안, 그리고 BSC 측면에서의 관점 간 연계성을 강화하기 위한 개선방안을 구체적으로 제시하였다. 이를 위해 기관 내부의 경영평가 전문가와 외부의 평가관련 전문가의 의견을 검증하고 통계적으로 분석했다.

그러나 본 연구에서는 개선방안에 대한 제시가 내외부 평가전문가 인터뷰 등에 기초하여 기술할 수 밖에 없는 한계가 있었으며 경영평가에 대한 전문 인력의 부족 등으로 기관별 고유특성을 고려하지 않고 조사·분석을 했다는 점이 아쉬움으로 남아 있다. 또한 본 논문에서 사용된 자료가 2004년으로 그 동안 경영평가 지표체계에 변화가 있었음을 감안할 때 본 논문 결과를 해석하는데 주의가 필요할 것으로 보인다. 그러므로 향후에는 개선방안에 대한 체계적 접근과 기관별 고유특성을 고려한 연구가 지속적으로 필요하다고 판단된다.

참고문헌

- 나 영 · 이창우. 2001. “정부투자기관 경영평가시스템 운용의 유용성에 관한 실증연구”. 회계학연구 제 26권 제2호. 89 - 113.
- 나 영. 2003. “BSC개념에 의한 정부투자기관 경영평가지표간의 인과관계”. 회계저널 제12권 제4호. 133 - 162
- 정부투자기관 경영평가단. 1998 - 2006. 「정부투자기관 경영평가보고서」. 기획예산처
- 정부투자기관 경영평가단. 2001 - 2005. 「정부투자기관 경영평가편람」. 기획예산처
- Banker, R.G., Potter, G. and Srinivasan, D. (2000), An Empirical Investigation of an Incentive Plan that Includes Nonfinancial Performance Measures, *The Accounting Review*, January, pp. 65 - 92.
- Ittner, C.D., and D.F. Larcker, 1995, Total Quality Management and the Choice of Information and Reward Systems, *Journal of Accounting Research*, Vol. 33 (Supplement), pp1 - 34.
- Johnson, H. and Kaplan, R., 1987. *Relevance Lost : The Rise and Fall of Management Accounting*, Harvard Business School Press.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. 1992. The Balanced - Scorecard, Measures That Drive Performance, *Harvard Business Review* (January February), pp71 - 79.
- _____, 1996a, *The Balanced Scorecard, Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press.
- _____, 1996b, Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, *Harvard Business Review* (January February) : 75 - 86.
- _____, 1996c. Linking the Balanced Scorecard to Strategy, *California Management Review* (Fall), Vol. 39, No. 1, pp53 - 7
- Neely, A., Gregory, M. and Platts, K., 1995, Performance Measurement System Design, A Literature Review and Research Agenda, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 15, No. 4, pp. 80 - 116.
- Olve N. G., Roy & M. Wetter, 1999, *Performance Drivers*, John Wiley & Sons Ltd.
- Schneiderman, A. M., 1999, Why Balanced Scorecard Fail, *Journal of Strategic Performance Measurement*, January, pp. 6 - 11
- Sim, K. L. and Koh, H. C., 2001, Balanced Scorecard : A Rising Trend in Strategic Performance Measurement, *Measuring Business Excellence*, Vol. 5, No. 2, pp41 - 51.
- Theodore H. Poister, 2003, *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organization*, Jossey - Bass.

A Study on Unbalanced Factors of Management Appraisal System in Government Invested Companies

Na, Young* · Lee, Chang Woo**

〈Abstract〉

It's important to know where the problems are occurring, why they are occurring, how to fix it, and how to ensure that how to react quickly and effectively. The balanced scorecard(BSC) is a management system (measurement system) that enables organizations to clarify a vision and a strategy and translate them into action in the real world. It provides not only a feedback around both the internal business processes and external outcomes to improve strategic performance but also a clear prescription as to what companies should measure for 'balance' on the economic perspective.

Management Appraisal System(MAS) measures performance in public and nonprofit organization as a simple appraisal system. It also represents business management tool with the relationships between the horizontal balance and the vertical dependence of its cause and effect. The appraisal system is an integral part of performance management establishing employee performance plans, critical results, and performance indicators.

This research is surveyed and analyzed using the questionnaire design based on government invested companies through the opinions of the internal external experts. The results of this study provides specific strategies and translate them into the action. management appraisal system of government invested companies normally does not represent 'balance' rationally. The proposals of this study are provided as follows. First, government invested companies should set up clear appraisal system that provides adequate and relevant information on their vision and strategy. Second, perspectives should be established vision and strategy for government invested companies. Third, operating measurement system should be controled and organized on the future strategic perspective.

<Key words> Management Appraisal System, BSC, Performance Measurement, Horizontal Balance, Vertical Dependence

* Professor of Accounting, School of Business, Chung—Ang University

** CEO & Senior Management Consultant, Pupyou Korea Inc.

〈부록〉 정부투자기관 경영평가시스템 개선에 관한 설문(1차)

안녕하십니까? 정부투자기관의 경영평가시스템에 관한 연구를 진행 중에 있습니다.

경영평가 실행을 위한 기본적 구성요소는 평가지표, 평가방법, 가중치로서 이들은 각각 본래의 목적에 맞게 운영되어야 합니다. 또한 BSC관점에서 보면 평가지표 들은 상호간의 유기적인 관계를 가지도록 설계되어야 합니다.

이에 본 설문지는 정부투자기관을 건설 및 제조기관과 진흥 및 서비스기관으로 분류하여 각 경영평가시스템이 이러한 조건들에 부합될 수 있는 개선방안을 도출 하고자 하는 데 그 목적이 있습니다.

참고로 정부투자기관은 아래의 표에서 보는 바와 같이 건설 및 제조기관과 진흥 및 서비스기관으로 분류할 수 있습니다.

건설 및 제조기관	- 조폐공사 - 한국전력 - 석탄공사 - 도로공사 - 주택공사 - 수자원공사 - 토지공사 - 농업기반공사	진흥 및 서비스 기관	- 광업진흥공사 - 석유공사 - 무역투자진흥공사 - 농수산물유통공사 - 관광공사
--------------	---	----------------	--

본 설문지는 연구목적 이외에는 사용되지 않을 것이며, 본 설문의 연구조사 결과는 정부투자기관 경영평가시스템을 균형적으로 구축하는 데 있어 귀중한 기초자료로 활용될 수 있을 것입니다.

신중한 답변 부탁드립니다. 감사합니다.

1. 귀하가 재직중에 있는 기관명은? ()
2. 귀하의 직업은? ()
3. 귀하의 해당분야 근속연수는? (약 년)

□ 각 항목에서 적합하다고 생각하시는 번호에 체크(✓) 해 주시기 바랍니다.

1. 정부투자기관의 적절한 업무추진 과정이 항상 좋은 성과를 가져오지 못하는 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 가장 적절하다고 판단되는 것 **2개만** 선택해 주십시오.

1-1. 건설 및 제조업 관련 정부투자기관의 경우

- | | |
|-------------------|--------------|
| ① 체계적인 비전과 전략의 부재 | ② 정부정책의 비일관성 |
| ③ 정치적인 상황의 급변 | ④ 경영자의 역량부족 |
| ⑤ 경영자의 잦은 교체 | ⑥ 구성원의 열의 부족 |
| ⑦ 기타() | |

1-2. 진흥 및 서비스 관련 정부투자기관의 경우

- | | |
|-------------------|--------------|
| ① 체계적인 비전과 전략의 부재 | ② 정부정책의 비일관성 |
| ③ 정치적인 상황의 급변 | ④ 경영자의 역량부족 |
| ⑤ 경영자의 잦은 교체 | ⑥ 구성원의 열의 부족 |
| ⑦ 기타() | |

2. 정부투자기관의 평가방법을 무엇으로 결정하는가가 평가결과에 영향을 미치지 않기 위해서 어떻게 하는 것이 가장 바람직 하다고 생각하십니까? **2개만** 선택해 주십시오.

2-1. 건설 및 제조업 관련 정부투자기관의 경우

- | |
|---------------------------------|
| ① 모든 경영평가지표를 목표 대 실적만으로 평가를 한다. |
| ② 모든 경영평가지표를 베타분포에 의해서만 평가한다. |
| ③ 모든 경영평가지표를 추세치에 의해서만 평가한다. |
| ④ 기타() |

2-2. 진흥 및 서비스 관련 정부투자기관의 경우

- | |
|---------------------------------|
| ① 모든 경영평가지표를 목표 대 실적만으로 평가를 한다. |
| ② 모든 경영평가지표를 베타분포에 의해서만 평가한다. |
| ③ 모든 경영평가지표를 추세치에 의해서만 평가한다. |
| ④ 기타() |

3. 정부투자기관이 경영평가지표를 업무수행시 활동의 기준 또는 경영관리 수단으로 활용하지 않는 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 가장 적절하다고 판단되는 것 **2개만** 선택해 주십시오.

3-1. 건설 및 제조업 관련 정부투자기관의 경우

- | |
|--------------------------------|
| ① 경영관리수단으로는 적절하지 않기 때문에 |
| ② 공사의 비전과 전략과 합치하지 않기 때문에 |
| ③ 경영평가제도를 사후관리 통제수단으로 인식하기 때문에 |

- ④ 전사적인 차원에서 경영평가지표에 대한 공유가 않되어 있기 때문에
- ⑤ 기타()

3-2. 진흥 및 서비스 관련 정부투자기관의 경우

- ① 경영관리수단으로는 적절하지 않기 때문에
- ② 공사의 비전과 전략과 합치하지 않기 때문에.
- ③ 경영평가제도를 사후관리 통제수단으로 인식하기 때문에
- ④ 전사적인 차원에서 경영평가지표에 대한 공유가 없되어 있기 때문에
- ⑤ 기타()

4. 정부투자기관 경영진의 경영역량이 공사의 사업추진에 영향을 미치지 못하는 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 가장 적절하다고 판단되는 것 **2개만** 선택해 주십시오.

4-1. 건설 및 제조업 관련 정부투자기관의 경우

- ① 경영진의 잦은 교체 ② 상위 기관의 통제와 감시
③ 자율적이지 못한 경영환경 ④ 경영진에 대한 신뢰부족
⑤ 기타()

4-2. 진흥 및 서비스 관련 정부투자기관의 경우

- ① 경영진의 잦은 교체 ② 상위 기관의 통제와 감시
③ 자율적이지 못한 경영환경 ④ 경영진에 대한 신뢰부족
⑤ 기타()

5. 정부투자기관 내부 운영시스템에 대한 관리역량이 공사의 사업추진에 영향을 미치지 못하는 주된 이유는 무엇입니까? 가장 적절하다고 판단되는 것 **2개만** 선택해 주십시오.

5-1. 건설 및 제조업 관련 정부투자기관의 경우

- ① 내부 운영시스템의 활용능력 부족 ② 내부 운영시스템에 대한 수용성 부족
③ 자율적인 내부 운영시스템 구축의 한계 ④ 수동적인 조직문화
⑤ 기타()

5-2. 진흥 및 서비스 관련 정부투자기관의 경우

- ① 내부 운영시스템의 활용능력 부족 ②내부 운영시스템에 대한 수용성 부족
③ 자율적인 내부 운영시스템 구축의 한계 ④수동적인 조직문화
⑤ 기타()

6. 정부투자기관의 사업추진이 공익성 제고에 기여하지 못하는 주된 이유는 무엇입니까?

가장 적절하다고 판단되는 것 **2개만** 선택해 주십시오.

6-1. 건설 및 제조업 관련 정부투자기관의 경우

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| ① 경영정책의 비일관성 | ② 공익성 제고에 대한 비전과 전략의 미흡 |
| ③ 자율적이지 못한 경영환경 | ④ 구성원 간 공익성에 대한 공감대 부족 |
| ⑤ 수익성 위주의 경영방침 및 사업추진 | ⑥ 기타() |

6-2. 진흥 및 서비스 관련 정부투자기관의 경우

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| ① 경영정책의 비일관성 | ② 공익성 제고에 대한 비전과 전략의 미흡 |
| ③ 자율적이지 못한 경영환경 | ④ 구성원 간 공익성에 대한 공감대 부족 |
| ⑤ 수익성 위주의 경영방침 및 사업추진 | ⑥ 기타() |

7. 정부투자기관의 사업추진이 수익성 제고에 기여하지 못하는 주된 이유는 무엇입니까?

가장 적절하다고 판단되는 것 **2개만** 선택해 주십시오.

7-1. 건설 및 제조업 관련 정부투자기관의 경우

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| ① 경영정책의 비일관성 | ② 수익성 제고에 대한 비전과 전략의 미흡 |
| ③ 자율적이지 못한 경영환경 | ④ 구성원 간 수익성에 대한 공감대 부족 |
| ⑤ 공익성 위주의 경영방침 및 사업추진 | ⑥ 기타() |

7-2. 진흥 및 서비스 관련 정부투자기관의 경우

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| ① 경영정책의 비일관성 | ② 수익성 제고에 대한 비전과 전략의 미흡 |
| ③ 자율적이지 못한 경영환경 | ④ 구성원 간 수익성에 대한 공감대 부족 |
| ⑤ 공익성 위주의 경영방침 및 사업추진 | ⑥ 기타() |

— 설문에 응해 주셔서 감사합니다. —

□ 각 항목에서 적합하다고 생각하시는 번호에 체크(√) 해 주시기 바랍니다.

1. 평가지표에 관련된 설문입니다.

1-1. 비계량지표와 계량지표간의 체계적인 인과관계 형성을 위해서는 비전과 전략으로부터 평가지표가 도출되어야 한다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

1-2. 비계량지표와 계량지표간의 체계적인 인과관계 형성을 위해서는 정부의 공기업에 대한 정책이 일관성있게 추진 되어야 한다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

2. 평가방법에 관련된 설문입니다.

2-1. 경영평가지 목표 대 실적에 의한 평가방법이 유용하다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

2-2. 경영평가지 목표부여에 의한 평가방법이 유용하다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

3. 가중치의 수용도에 관련된 설문입니다.

3-1. 가중치에 대한 수용도 제고를 위해서는 평가시스템이 경영관리의 수단으로 활용되어야 한다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

3-2. 가중치에 대한 수용도 제고를 위해서는 평가시스템이 비전과 전략으로부터 도출되어야 한다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

4. 관점간의 인과관계에 관련된 설문입니다.

4-1. 경영역량이 사업추진에 영향을 미치기 위해서는 자율적인 경영환경이 조성되어야 한다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

4-2. 경영역량이 사업추진에 영향을 미치기 위해서는 경영진에 대한 신뢰구축이 필요하다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

4-3. 관리역량이 사업추진에 영향을 미치기 위해서는 운영시스템에 대한 수용도 제고가 있어야 한다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

4-4. 사업추진이 공익성에 영향을 미치기 위해서는 공익성 관련 경영정책에 대한 일관성이 있어야 한다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

4-5. 사업추진이 공익성에 영향을 미치기 위해서는 공익성 추진에 있어 자율적인 경영환경이 조성되어 있어야 한다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

4-6. 사업추진이 수익성에 영향을 미치기 위해서는 수익성 관련 비전과 전략의 제시가 있어야 한다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

4-7. 사업추진이 수익성에 영향을 미치기 위해서는 내부 구성원간에 수익성에 대한 공감대 형성이 필요하다.

[건설 및 제조 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

[진흥 및 서비스 관련 기관의 경우]

① 매우 그렇다 ② 조금 그렇다 ③ 보통이다 ④ 조금 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다.

— 설문에 응해 주셔서 감사합니다. —