

경영평가제도의 회고와 방향

吳 然 天*

〈目 次〉	
I. 왜 경영평가제도가 지속되어야 하나?	III. 평가지표체계 및 평가방법의 개선 방안
II. 과연 경영진단제도가 경영평가 제도의 대안이 될 수 있나?	IV. 경영혁신 촉매장치로서 경영평가 제도를 어떻게 활용할 것인가?

〈요 약〉

정부투자기관관리기본법의 제정과 함께 도입된 경영평가제도가 이미 12년을 경과하고 있는 시점에서 경영평가제도 폐지에 대한 논의가 일각에서 제기되고 있어 현행 경영평가제도의 성격과 현황, 성과와 한계, 그리고 향후 존재형식과 개선과제에 대한 공론화 과정이 불가피하게 되었다.

정부투자기관관리기본법은 정부투자기관에 대한 정부의 개입방식을 기존 주무부처 중심의 사전적 통제에서 범정부적 관점의 사후적 관여로 전환함과 아울러 국민경제적 관점에서 경영평가제도가 책임경영을 뒷받침하기 위한 핵심적인 정책수단의 하나로 자리잡도록 고안되었다.

그러나 경영평가제도가 갖는 유인장치로서의 긍정적·규범적 역할에도 불구하고 공기업의 자율적 책임경영체제의 미확립과 그로 인한 평가의 불완전성 그리고 다수의 '평가 시스템'이 불가피하게 직면하는 피평가기관의 '내면적 굴욕감' 등에 기인하여 현행 경영평가제도를 폐지하고 대신 경영진단제도를 도입하자는 주장이 일각에서 제기되고 있다. 그러나 가칭 「경영진단제도」의 주요 내용이 3년 주기로 실시한다는 것을 제외하고는 사실상 현행 경영평가제도와 대동소이한 진단방법과 기준, 진단결과와 조치, 상여금 결정을 제시하고 있다는 사실이 역설적으로 현행 경영평가제도의 존립의의를 확인시켜주고 있다.

I. 왜 경영평가제도가 지속되어야 하나?

정부투자기관관리기본법의 제정과 함께 도입된 경영평가제도가 이미 12년을 경과하고 있는 시점에서 경영평가제도 폐지에 대한 논의가 일각에서 제기되고 있어

* 서울대학교 행정대학원 교수

현행 경영평가제도의 성격과 현황, 성과와 한계, 그리고 향후 존재형식과 개선과제에 대한 공론화 과정이 불가피하게 되었다.

이제 경영평가제도 자체에 대한 객관적 평가가 이루어져야 함은 경영평가제도의 개선이나 정부의 對 공기업 정책의 모색을 위해서도 긴요한 과제임에 틀림없다. 그동안 정부투자기관 경영평가제도의 功過에 대한 다양한 논의가 제기된 것은 사실이나, 同 제도가 정부투자기관관리기본법상의 「자율적 경영기조에 의거한 책임경영방식의 정착」에 어느 정도 기여했는가에 대해서는 논자에 따라 다양한 의견이 제시될 수 있을 것이다. 그러나 同 제도의 존재 자체가 정부투자기관의 경영정책 수립에 영향을 주면서 경영개선 노력에 일조한 것만은 결코 부인할 수 없을 것이다. 다만 경영평가제도가 뿌리를 내린 1990년대에 들어서면서 경영평가제도로 인해 정부투자기관이 치르게 되는 상당한 비용을 능가할 정도로 경영개선을 도모할 수 있는 효과적인 장치로서 기능했는가에 대한 판단은 분명히 검증되어야 할 과제이다.

만일 경영평가제도가 존재하지 않았더라면 현재 정부투자기관의 모습은 어떨었을까? 이러한 질문에 대한 응답은 자연스럽게 지난 10여 년간 지속되어온 경영평가제도에 대한 총체적 평가에 갈음할 수 있을 것이다.

정부투자기관 경영평가제도가 도입되기 이전까지만 해도 정부의 투자기관에 대한 관여는 기본적으로 투자기관을 관할하는 소속 부처 중심으로 이루어졌으며, 감사원의 감사와 투자기관 예산을 관장하는 예산실의 예산조정이 보완적 역할을 수행했다고 볼 수 있다. 정부투자기관관리기본법의 제정은 규범적 측면에서 정부투자기관에 대한 정부의 개입방식을 주무부처 중심의 사전적 통제에서 汎정부적 관점의 사후적 관여로 전환하는데 기본취지가 있었으며, 이러한 과정에서 책임경영을 담보하기 위한 경영평가제도가 핵심적인 정책수단의 하나로 자리잡도록 고안되었다.

만일 경영평가제도를 주축으로 한 공기업 책임경영방식의 도입이 주무부처 중심의 사전적 통제가 지니고 있는 경영정책 수립의 경직성과 자기이익적·자기팽창적 역기능을 제어하면서, 개별 공기업의 내부적 효율증진과 국민경제적 구조조정을 촉발할 수 있는 지렛대로서 정착되었다면 경영평가제도의 존치여부에 대한 논의는 자리잡을 수 없었을 것이다.

그런데 만일 주무부처 중심의 사전적 통제가 실제의 투자기관 운영과정에서 불식되지 않으면서, 정부관여의 또 다른 형태인 경영평가제도가 투자기관에 부하되었다면, 汎정부적 방식 또는 국민경제적 관점으로 격상된 對 투자기관 관리정책이 함축하고 있는 긍정적 성과는 반감될 수밖에 없었을 것이다. 환언하면 투자기관의

자율 경영기조가 보장되지 않는 만큼 책임경영의 사후적 장치로서의 경영평가제도의 존립 정당성은 훼손될 수밖에 없다는 것이다. 왜냐하면 경영의 자율성이 확립되지 않은 상태에서 이루어지는 경영평가는 개별 투자기관의 경영노력의 평가와 그러한 경영노력의 모태가 되는 정부부처의 정책선택에 대한 평가를 엄격히 구분할 수 없기 때문이다.

이런 점에서 경영평가제도의 성과에 대한 평가는 경영평가제도 자체에 국한해서는 안되며, 정부투자기관관리기본법이 지향하는 자율적 책임경영방식의 틀 속에서 접근되어야 할 사안이다.

자율경영의 기조가 어느정도 확립되어 있는가? 정부투자기관관리기본법 체제하에서도 개별 투자기관 소속 부처의 관여가 정부투자기관관리기본법 이전과 대동소이함으로써 투자기관의 자율적 경영정책수립 영역이 협소하다고 볼 수 있는가? 對 투자기관 정책을 둘러싸고 設立法에 기초한 개별 주무부처의 관여와 주요 정책수단을 구사하는 재경원사이에 역할 분담이 제대로 이루어지고 있는가? 이들 질문에 대한 평가는 사실상 정부투자기관에 대한 정부의 정책기조와 개입 양상에 대한 총괄적 진단 차후에 이에 관한 논의를 하기로 하고 본 논문에서는 생략하기로 한다. 다만 여기에서 강조하고자 하는 것은 공기업 자율경영기조의 정착이 투자기관 평가제도의 존재의의의 정도와 맞물려 있다는 점이다.

만일 정부투자기관관리기본법이 추구하는 정책목표에 따라, 정부투자기관의 자율경영기조가 만족스러운 수준은 아닐지라도 일정수준 진전되었다고 가정한다면, 투자기관 경영평가제도가 창출한 국민경제적 성과는 과소평가할 수 없을 것이다. 왜냐하면 정부투자기관 경영평가 작업은 평가작업의 객관성 정도를 떠나서라도 개별 투자기관의 고유한 상황이나 개별 주무부처의 시각을 벗어나 국민경제적 안목, 아니 적어도 汎정부적 관점에서 투자기관이 「얼마나 잘하고 있는가」를 검증함으로써 최소한 汎정부적 투입장치로서 기능하였다고 볼 수 있기 때문이다.

주요 정부투자기관은 「경영평가제도」가 존치한다는 사실 자체만으로도 주요 평가지표가 상정하는 정책목표에 부응하려는 노력을 기울일 수밖에 없기 때문이다. 사실상 투자기관의 사업이나 활동으로부터 일정한 거리를 둔 상태에서의 중립적이고 전문적인 외부 평가작업은 소관사업에 집착하고 있는 투자기관이 간과하기 쉬운 국민경제적 기대(예, 감광경영, 사업영역 확장에 대한 신중한 접근, 합리적 노사관계의 형성 등)를 지표화 함으로써, 투자기관으로 하여금 경영정책수립의 주요 변수의 하나로 고려토록 할 수 있는 효과적인 유인장치로 기능할 수 있다.

이러한 유인장치로서의 기능은 공기업부문에 대한 「공공이익」투입을 위한 자율

적 규제기구의 역할이 활성화되지 않은 우리나라의 여건에서 더욱 긴급하다고 말할 수 있다. 설립법을 기초로 한 주무부처, 합법성 및 회계심사를 주안으로 한 감사원, 출자·중자·보조금 등 재원이전장치와 재정·금융 정책 수단을 활용하는 재경원을 축으로 한 정부투자기관에 대한 정부부문의 관여통로만으로는 보편적인 국민경제적 이익(예, 공기업부문의 총합적 국민경제적 효율향상이나 배분적 형평의 확산 등)의 관점에서 공기업활동을 점검하고 국민경제적 이익을 여과, 투입하는데에는 한계가 있다고 본다. 이런점에서 볼 때 경영평가제도가 그러한 공백을 메울 수 있는 여지는 상당부분 존재한다고 볼 수 있다. 그러나 경영평가제도가 내포하고 있는 유인장치로서의 긍정적·규범적 역할이 현행 경영평가제도가 반드시 소망스러운 상태로 운영되고 있음을 보장해준다고 말할 수는 없다. 경영평가제도가 내포하고 있는 정책목표가 공기업 정책수립 및 운영과정에서 효과적으로 실현되도록 하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 명실상부한 자율적 책임경영체제가 확립되어야 함은 물론이고 경영평가제도의 구도와 운영방식이 공기업부문에 대한 국민경제적 목표와 부합되어야 한다.

특히 정부투자기관 종사자들이 공감할 수 있는 평가체제의 형성과 운영이 뒷받침되어야만 경영평가제도가 지향하고 있는 정책목표에 접근할 수 있는 범위가 넓어진다는 점을 과소평가할 수 없다.

이런 맥락에서 경영평가제도가 함축하고 있는 제도적 의의를 살리기 위해서는 다음과 같은 관점에서 경영평가의 재구조화를 위한 보완작업이 수반되어야 한다고 생각된다.

첫째, 투자기관이 평가를 위해 수용할 수 있는 자율적 의사결정영역이 어느 수준이며, 어떻게 설정할 것인가?

(평가영역의 설정과 정부·기업관계의 재편성)

둘째, 무엇을 어떻게 평가하는 것이 바람직한가?

(적절한 평가기준 및 평가지표의 작성)

셋째, 얼마나 공정한 평가인가? (평가단의 구성과 운영)

넷째, 평가결과를 어떻게 적절히 활용할 것인가?

(경영개선 및 경영혁신 유인으로서의 평가결과의 활용)

II. 과연 경영진단제도가 경영평가제도의 대안이 될 수 있나?

현행 경영평가제도가 내포하고 있는 문제점이 일부 존재한다고 하더라도, 그러

한 문제점의 존재가 과연 경영평가제도의 기본틀을 바꿀 정도인가? 앞서 언급한 바와 같이 경영평가제도가 공기업 부문의 경영개선이나 공공이익의 증대에 미친 ‘지렛대’의 역할에 대한 공감대를 감안한다면, 경영평가제도가 안고 있는 문제점은 극복 대상일망정 문제점 자체가 경영평가제도 폐지의 논거로서 비약되는 것은 바람직하지 않다. 환언하면 경영평가제도가 안고 있는 문제점을 개선하는 노력을 기울이는 것이 국민경제적 관점에서 대승적 입장이라고 말할 수 있다.

경영평가제도를 폐지하거나 여타의 방식으로 전환하자는 구상의 이면에는 경영평가제도 및 운영에 대한 불신·불만이 내재되어 있음을 부인하기 어렵다. 경영평가제도에 대한 불신·불만은 대체로 「평가제도 자체에 대한 것」과 「평가운영에 대한 것」으로 구분할 수 있다.

평가제도 자체에 대한 불만의 경우, 상당수 정부투자기관이 외부 평가에 임하는 기본적인 속성의 하나라고 생각한다. “우리가 어려운 여건속에서 잘하고 있는데, 왜 경영평가라는 추가적 부담을 안겨주는 것인가”, “감사원 감사, 주무부처 지시, 국회의 국정감사를 감당하기도 힘든 마당에 경영평가로 인한 경영에너지의 낭비는 상당하다.”, “경영평가 결과 보너스에 차이가 있을지 몰라도 경영평가 결과로 인해 투자기관의 장이 연임되거나 물러나는 일이 어디 있나, 몇몇 간부들만이 관심 있을 뿐이지 다수의 직원들은 관심없다.”는 등 경영평가와 관련해 회자되는 언급들이 경영평가에 임하는 많은 투자기관 임직원들의 정서를 보여주고 있다.

무릇 다수의 ‘평가 시스템’이 직면하는 바와 같이, 피평가기관이 평가작업에 대해 거부반응을 보이는 것은 평가제도 자체가 잘못 만들어진 것이라기보다는 평가제도가 불가피하게 내포하고 있는 피평가기관의 ‘내면적 굴욕감(?)’에 기인하는 것이라고 해석할 수 있다. 따라서 이러한 정서에 기초하여 경영평가제도 자체에 대해 불만을 가지고 있다는 사실을 제도자체의 문제점으로 확대하려는 것은 지양되어야 한다.

이런 점에서 최근 투자기관 종사자들을 중심으로 경영평가제도의 존치 여부에 대한 의견 조사를 실시하고 있는 바, 의견조사 결과를 액면 그대로 받아들여 공기업 경영평가제도 존폐에 관한 판단 요소로 과대평가해서는 안될 것이다. 더 나아가서 경영평가제도가 사실상 국민이 주주인 ‘공공적 기업조직’으로서 정부투자기관이 국민적 기대에 얼마나 부응하고 있나를 관별하는 통로의 하나라는 점을 인식한다면, 경영평가제도는 투자기관이 국민에 대한 책임을 담보할 수 있는 정당한 기회라고 생각하는 자세가 필요하다.

한편 경영평가운영에 대한 투자기관의 불만은 경영평가결과가 부진한 기관을 중

심으로 경영평가작업의 객관성과 공정성에 대한 회의에서 비롯되는 경우가 많다. 경영평가가 정부투자기관의 경영효율향상 등 당초의 평가목표에 접근하는 효과적인 정책수단으로 뿌리내리기 위해서는 피평가기관의 수용도를 높이려는 작업이 지속적으로 전개되어야 한다. 이런 점을 감안할 때, 투자기관 경영여건과 사업특성에 부합하는 지표체계의 개선, 전문성과 균형감각을 갖춘 평가단의 구성, 그리고 기관의 평가부담을 낮출 수 있는 효율적인 평가작업의 모색 등을 통한 피평가기관의 수용도를 높이려는 노력이야말로 경영평가제도의 운영에 대한 투자기관의 불만을 완화시키는 첩경이 될 것이다.

현행 경영평가제도를 폐지하는 대신 경영진단제도를 도입하여야 한다는 주장이 일각에서 제기되고 있는 바, 경영진단 제도가 과연 경영평가제도의 효과적인 대안일 수 있을까?

경영평가제도를 경영진단제도로 전환하자는 논거와 대응 의견

전환 필요성에 대한 논거	대응 의견
평가제도가 13년 이상 운영됨에 따라 투자기관의 관심도 저하	최근 수년간 경영진의 관심도가 오히려 높아지고 있는 실정임
평가대상 기관의 축소로 평가의 실질적 효과 저하	대상기관이 줄었다고 실질적 효과가 저하되었다는 것은 양적 대상 축소를 질적 효과의 저하로 비약시키는 것임
기존 경영진단 실시와 중복	경영진단은 일부기관(4개)에 한정되어 있고, 장기적 발전구상에 관한 자문보고서라는 점에서 평가업무와 그 기능이 다름

자료 : 행정쇄신위원회

경영진단제도의 도입을 주장하는 논자들이 현행 평가제도 개선의 논거로서 다음과 같은 문제점을 제시하고 있다.

첫째, 현행의 평가제도를 13년 이상 운영함에 따라 투자기관의 관심도가 점차 낮아지고 있다.

둘째, 민영화와 통폐합에 따른 평가대상 기관의 축소로 평가의 실질적 효과가 저하되고 있다.

셋째, 경영진단 실시로 경영평가업무와 중복되는 경향이 있다.

그러나 객관적 검증은 거치지는 않았더라도 최근 수년간 경영평가 제도에 대한

경영진 또는 노조의 관심도가 높아지고 있는 현상은 여러 곳에서 목격되고 있다. 아울러 평가대상기관이 93년의 23개 기관에서 현재 19개 기관으로 줄었다고 해서 평가의 실질적 효과가 저하되었다고 강조하는 것은 소위 양적 대상의 축소를 질적 효과의 저하로 비약시키는 것이라고 해석할 수 있다.

더 나아가서 경영진단 실시와 경영평가 제도가 중복되고 있다는 판단은 설득력이 없다고 볼 수 있다. 왜냐하면 경영진단은 일부기관의 장기적 발전구상을 담은 한시적·임의적 자문보고서인데 반해 경영평가는 정부투자기관 관리법의 구도하에 의무적인 실적평가를 실시하는 제도화된 정부-정부투자기관 관계의 기본축을 형성하는 것이라는 점에서 경영진단을 경영평가와 동일선상에 놓고 중복을 운위한다는 것은 경영평가제도의 본질을 간과한 것이라고 볼 수 있기 때문이다.

가칭 「경영진단제도」의 주요 내용이 3년 주기로 실시한다는 것을 제외하고는 사실상 현행 경영평가제도와 대동소이한 진단방법과 기준, 진단결과 조치, 상여금 결정을 제시하고 있다는 사실 자체가 역설적으로 말해 현행 경영평가제도의 존립 의의를 확인시켜주고 있음을 알 수 있다.

엄격히 말해서 일각에서 제기하고 있는 경영평가에 대한 대안으로서의 「경영진단」은 지난해 이루어진바 있는 경영진단 작업과도 그 취지가 다를뿐 아니라 오히려 현행 경영평가제도의 취지를 보강하는 인상을 불식시키기 어렵다. 이런 점에서 「경영진단제도」는 외형상으로만 경영평가제도의 폐지일 뿐 내용상으로는 3년 주기로 실시한다는 것을 제외하고는 현행 경영평가제도의 활성화를 목표로 한 제도 개선의 의지를 담고 있어, 경영평가 제도의 대안모색이라고 보기 어렵다.

집약컨대, 현행 경영평가제도가 13년 동안 지속되는 과정에서 노정된 문제점을 겸허히 인정하면서 이를 투자기관관리법상의 경영실적평가제도의 틀 속에서 개선 노력을 기울이는 것이 이미 존치의 정당성이 상당 부분 검증된 동 제도의 실효성을 높이고 제도적 의의를 확산시킬수 있는 방안이라고 생각한다.

III. 평가지표체계 및 평가방법의 개선방안

1. 현행 평가지표체계의 개관

정부투자기관의 경영평가지표체계는 종합경영부문, 주요사업부문, 관리효율부문, 경영관리부문의 4가지 부문에 걸쳐 투자기관의 공공성과 기업성을 측정하는 35개 내외의 지표로 구성되어 있다. 이중 주요 사업부문은 기관의 특성에 따라 3~5개 사업분야로 분류하여 평가지표를 설정하고 있으며, 경영관리부문은 전략경영, 관

리제도, 내부평가, 연구개발 등 4개 공통분야로 구성되어 있다.

경영평가지표는 그 평가방법을 기준으로 계량지표와 비계량지표로 구분할 수 있다. 계량지표는 경영고정자산생산성, 고유사업달성율, 매출원가관리효율 등 경영실적의 양적인 측면을 목표 대 실적, 추세치평가, β 분포평가에 의해 평가한다. 그리고 비계량지표는 경영진의 책임경영, 고유사업의 질적 성취도, 인사·조직·예산·보수관리의 합리화 등 경영의 질적인 측면을 9등급 구분법에 의해 평가한다.¹⁾

각 지표에 대해서는 가중치를 배분하여 투자기관의 종합적인 경영성과에 대한 상대적 중요도를 구분하고 있다. 이때 기관의 특성에 따른 평가의 실효성 향상, 지표달성의 난이도에 따른 형평성 제고를 위해 기관별 계량·비계량지표의 가중치를 차등적으로 설정하고 있다. 1995년도 경영실적 평가지표의 경우 전체 투자기관을 3개 그룹으로 나누어 계량지표와 비계량지표의 가중치 배분을 차등화하고 있다. 즉 「금융 및 대규모 제조기관」에 대해서는 계량지표와 비계량지표의 상대적 비중을 55 : 45로 설정하고 있으며, 「건설 및 기타 제조기관」의 경우에는 50 : 50, 「진흥 및 서비스 관련기관」의 경우에는 45 : 55로 설정하고 있다.

〈표 3-1〉 정부투자기관 그룹별 계량·비계량지표의 가중치 배분

기관별 분류	부문별 가중치	
	계 량	비 계 량
－ 금융 및 대규모 제조기관 (국책은행, 한전, 통신공, 담배공)	55	45
－ 건설 및 기타 제조기관 (주공, 토개공, 도로공, 수공, 가스공, 조폐공, 석공)	50	50
－ 진흥 및 서비스 관련 기관 (무역공, 광진공, 농진공, 유통공, 유개공, 광진공)	45	55

주 : 1995년 경영실적 평가지표 기준

2. 현행 지표체계의 문제점

현행 경영평가 지표체계가 안고 있는 근본적인 문제점은 설립목표가 제각기 다

1) 종전에는 지표별 평가등급구간이 5등급이었으나 1996년도 평가지표부터는 평가등급구간을 9등급으로 전환하였다. 그 동안 5등급 비계량지표의 경우에는 「중심화 경향」을 보여 절대평가로서의 변별력이 미흡한 것으로 평가되어 왔다.

르고 사업적 성격과 경영적 재량의 범위가 상이한 정부투자기관들을 동일한 선상에서 하나의 잣대를 가지고 평가하는데 따라 기관별 고유한 특성이 체계적으로 반영되지 못하고 있어 평가제도의 타당성과 수용성에 대한 논란을 불식시키지 못하고 있다는 것이다. 물론 현행 평가지표체계에서도 투자기관을 3개 그룹으로 나누어 계량지표와 비계량지표의 가중치 배분을 차등화하고 있고, 비계량지표 주요 사업부문에 기관별 특성을 반영하고 있다. 그러나 이것만으로는 개별 투자기관의 사업적 특성과 기관 고유의 경영여건상의 차이를 체계적으로 반영하기에는 미흡한 상황이다. 특히 해당 기관에서 생산한 재화 및 서비스 판매를 통해 수입을 확보하여 기관을 운영하기보다는 국고보조에 상당한 재원을 의존하고 있으며, 정부의 특정 업무의 집행기관적 성격을 띠고 있어 계량적 평가의 의미가 별로 없는 진흥기관(무역진흥공, 농진공, 광진공 등)과 제조업적 성격을 띤 기관을 유사한 지표체계에 의해 평가하고 있어 평가의 타당성과 공정성을 다소나마 훼손시키고 있다.

현행 평가지표체계가 개별 투자기관별 특성을 충분히 반영하지 못하고 있는 구조적인 요인의 하나로 모든 투자기관에 공통적으로 적용되는 「공통지표」의 비중이 상대적으로 높아 개별 기관별 특성을 반영한 지표 설정이 어렵다는 점을 들 수 있다. 가중치 100을 기준으로 각 부문별·지표별 가중치를 배분하는 상황에서 공통지표의 상대적 비중이 높을수록 개별 기관별 특성을 반영한 지표에 배분되는 가중치나 이를 반영한 지표개발의 여지는 상대적으로 줄어들 수밖에 없다. <표 3-2>에 표시되어 있는 바와 같이 1995년 경영실적 평가지표를 기준으로 기관공통지표의 비중이 52.7%, 그룹공통지표의 비중이 10.8%를 점하고 있고, 기관고유지표의 비중은 36.5%에 불과한 실정이다.

<표 3-2> 투자기관 평가지의 가중치 배분체계 (평균)

구 분	기관공통지표	그룹공통지표	기관고유지표	합 계
가중치 (점)	52.7	10.8	36.5	100

주 : 1) 1995년도 경영실적 평가지표 기준

2) 그룹공통지표는 경영고정자본생산성, 영업비용관리, 전설부문시공감리의 적정성 등 일부기관 공통적용지표 기준임.

계량지표의 경우에는 목표치 또는 과거 추세치를 기준으로 당해 연도 경영실적의 상대적 개선도를 평가하기 때문에 비교적 타당하고 공정한 평가준거가 설정되어 있다. 그러나 비계량평가의 경우에는 質의 평가에 고유하게 내재되어 있는 평

가기준 설정상의 어려움과 주관적 평가의 문제점이 그대로 나타나고 있다. 종전의 5등급 비계량평가지표의 경우 「수, 우, 미, 양, 가」의 평가준거를 <표 3-3>에 표시되어 있는 바와 같이 설정하였고, 1996년도 경영실적 평가시부터 적용되는 9등급 비계량평가지표의 경우에는 <표 3-4>와 같은 평가기준을 설정하고 있다.

<표 3-3> 5등급 비계량지표의 평가기준

등급구분	평 가 기 준
수	<ul style="list-style-type: none"> - 평가지표에서 요구하는 사항을 충분히 만족시킨 경우 - 탁월한 창의력에 의한 실적 - 특별한 경영개선노력의 결과로 예년 실적을 훨씬 상회하는 실적 - 타기관의 모범이 될 수 있는 실적
우	<ul style="list-style-type: none"> - 평가지표에서 요구하는 사항을 상당수준 만족시킨 경우 - 상당한 관리수준의 성취 - 예년 실적을 상당히 상회하는 실적 - 예년에 사용하던 제도의 상당한 개선 실적
미	<ul style="list-style-type: none"> - 평가지표에서 요구하는 사항을 만족시킨 경우 - 예년 실적과 주어진 여건하에서 당연히 기대되는 실적 - 기존 제도하에서 정상적으로 나타난 실적
양	<ul style="list-style-type: none"> - 평가지표에서 요구하는 사항의 만족을 위해서는 추가적인 노력이 필요한 경우 - 예년의 제도에 미흡한 경영실적 - 경영수준의 개선을 위하여 노력이 요구되는 경우
가	<ul style="list-style-type: none"> - 평가지표에서 요구된 내용의 상당부분이 결여되어 있거나 부족한 경우 - 예년실적보다 현저하게 미흡한 실적 - 예년에 사용하던 제도보다 훨씬 저하된 경영실적 - 경영관리상의 문제가 있는 경우

5등급 비계량평가의 경우에는 그 동안 평가결과가 「우, 미」 등급으로 몰리는 「집중화 경향」을 보였다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 1996년 경영실적 평가지표의 경우에는 「9등급」으로 등급구분을 확대하였다. 그러나 9등급 비계량지표의 경우에도 <표 3-4>를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 역시 평가기준이 명확

하게 설정되어 있지 못하다. 그 결과 비계량지표의 경우에는 평가자의 자질, 태도 등에 따라서 평가결과에 편차가 존재하여 평가의 공정성에 대한 시비가 일기도 하며, 더 나아가 지표로서의 타당성을 제약하는 요인이 되기도 한다.

〈표 3-4〉 9등급 비계량지표의 평가기준

등급구분	평가기준
A+	경영개선 실적이 아주 탁월
Ao	경영개선 실적이 탁월
B+	경영개선 실적이 우수
Bo	경영개선 실적이 다소 우수
Co	경영개선 실적이 다소 미흡
D+	경영개선 실적이 미흡
Do	경영개선 실적이 부진
E+	경영개선 실적이 다소 부진
Eo	경영개선 실적이 아주 부진

특히 비계량평가방법이 적용되고 있는 관리제도 개선부문 지표의 경우에는 전년도 대비 개선 위주로 경영실적을 평가하기 때문에 투자기관의 실적보고서가 마치 「아이디어 전시장」을 방불케 하고 있다. 개선위주로 지표관리가 이루어지고 있기 때문에 투자기관의 인사·조직·예산·경영정보 등의 관리활동이 제도개선 위주로 흐른 나머지 운영의 내실화를 도모하는 데에는 관심을 유도하지 못하고 있는 실정이다. 새로운 제도를 만들었다는 것 자체가 만능이 아닐 뿐 아니라 정부투자기관 내부관리제도의 빈번한 개선이나 변화 자체가 반드시 경영효율성 개선에 기여한다고 보기 어렵다. 오히려 대국민 서비스 개선이나 경영효율성 제고의 목적을 위해 제도 개선이 이루어지는 것이 아니라 제도의 개선 자체가 목적이 되는 「목적전도 현상」이 야기될 수도 있는 것이다. 아울러 매년 제도를 개선하고, 새로운 제도를 도입하여만이 좋은 성적을 거둘 수 있기 때문에 투자기관에서 경영평가에 대해 강박관념을 갖게 되고, 이것이 경영평가제도에 대한 수용성을 제약하는 요인이 되고 있기도 하다. 특히 새로운 채신적인 제도 도입이후에는 이의 정착과 운영의 내실화를 도모하는데 수년의 시간이 필요함에도 불구하고, 전년도 대비 개선실적 위주의 평가방식이 지속될 경우에는 평가 자체가 제도의 정착과 내실있는 운영을 도모

하는데 장애요인으로 작용할 가능성이 있다.

경영실적 평가지표는 투자기관의 공익성, 경영목표의 달성도 및 능률성을 객관적으로 측정할 수 있어야 한다. 따라서 지표의 평가내용에 있어서 공익성과 기업성의 목표가 조화와 균형을 확보하는 것이 필요하다. 이런 점에서 볼 때 재무제표상의 수익성 향상도를 기준으로 하여 경영성과를 측정하고 있는 계량지표들이 문제가 될 수 있다. 이러한 성격의 계량지표들은 재무제표상의 수익성 또는 회계적 수익의 향상이 경영효율화로 직결되는 것으로 간주하고 있으나, 정부투자기관의 경우에는 이러한 전제가 그대로 충족되기 어려운 측면이 있다. 특히 회계적 수익, 재무제표상의 수익성 향상 위주로 기관을 운영하다 보면 정부투자기관의 근원적인 설립목표의 접근이 동한시되거나 손상될 수도 있다는 것이다.

한편 목표對실적 지표의 경우에는 득점이 용이한 편으로 설정된 목표만 달성하면 만점을 받기 때문에 목표의 초과달성 유인을 부여하지 못하고 있다. 이와 같은 목표對실적 지표의 특성으로 인하여 정부투자기관의 경우에는 경영개선을 위해 최선의 노력을 경주하기보다는 「자기만족적인 목표달성」에 그치고 마는 경우가 많다. 바로 이점이 정부투자기관과 사기업간 효율성 격차의 원인이 되는 것이다. 특히 목표對실적 지표에서 평가기준이 되는 목표가 투자기관에 의해 재량적으로 설정되는 「자기설정적 목표」인 경우에는 사실상 경영효율을 제고하기 위한 최선의 노력을 기대하기 어렵기 때문에 X-비효율성이나 「도적적 해이」의 대리인 문제를 유발하는 원인이 되고 있다.

이밖에도 현행 평가지표체계는 단년도 경영성과 및 경영개선 실적을 주로 평가함으로써 중장기적인 국민경제적 목표와 장기적 시각에 입각한 경영혁신 노력을 유도함에 있어서는 다소 미흡하며, 지표상호간 평가내용이 상충되는 경우도 있어 일관성있는 경영개선 노력을 유도하는데 미흡한 측면도 노정되고 있다. 또한 추세치평가방법을 적용하고 있는 일부 지표의 경우에는 더 이상 개선이 어렵거나 경영진의 노력에 의한 탄력적인 지표관리가 어려운 한계지표도 발견되고 있다.

3. 경영평가지표체계의 개선 방향

정부투자기관 경영평가제도의 성패를 좌우하는 핵심적 요소는 기관별 특성을 충분히 반영하고 실질적인 경영개선 노력도를 정확하고 종합적으로 측정할 수 있는 지표체계를 개발하는 것이다. 따라서 현행 지표체계가 안고 있는 상기의 제 문제점을 해소하기 위한 지표체계의 개선방안이 얼마나 내실있게 마련되느냐에 따라 향후 경영평가제도의 정당성과 운영성과가 좌우될 것이다. 현행 지표체계가 안고

있는 문제점들을 종합적으로 고려할 때 경영평가지표체계의 개선방안을 설계함에 있어서 주안을 두어야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 기관별 특성을 체계적으로 반영하여 실질적인 경영개선 노력도를 공정하고 객관적으로 측정할 수 있는 종합적인 지표체계를 구축해야 한다.

둘째, 정부투자기관의 자율경영기조를 확대하고, 경영진의 노력에 의한 탄력적인 지표관리가 가능하도록 해야 한다.

셋째, 경영효율성 개선에 대한 유인을 충분히 부여할 수 있는 지표체계를 설계하여야 한다.

넷째, 장기적 관점에 입각한 경영혁신 노력을 유도할 수 있는 지표체계가 되어야 한다.

이와 같은 네가지 기본방향에 입각하여 현행 경영평가 지표체계의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 기관별 특성을 체계적으로 반영할 수 있도록 하기 위해서는 「공통지표」의 비중을 가능한 낮추고 그룹별 특성지표와 개별 기관별 고유지표의 비중을 높이는 것이 필요하다. 이를 위해서 공통지표를 일부 활용하되, 투자기관의 그룹별 구분을 더욱 세분화하여 가능한 동질적인 그룹별 특성에 맞는 지표를 개발하는 것이 필요하다. 즉 현재에는 투자기관을 3개 그룹으로 구분하여 그룹별로 계량지표와 비계량지표의 가중치 배분을 달리하고 있고, 일부 그룹별 특성지표를 반영하고 있으나, 현재의 3개 그룹을 더욱 세분화해서 동질적인 그룹별 특성지표를 개발하고, 가중치를 높이자는 것이다.

현재의 19개 정부투자기관을 비교적 동질적인 집단으로 묶기 위해서는 금융기관(산은, 기은), 사회간접자본형성기관(주공, 도공, 수공, 토개공 등), 통신 및 에너지기관(한국통신, 한전, 석공, 유개공 등), 제조업관련기관(담배인삼공, 조폐공 등), 진흥기관(무공, 농진공, 광진공, 관광공 등)의 5개 그룹으로 세분화하는 것이 필요하다. 이들 5개 그룹별로 현재 10% 내외의 가중치가 배분되고 있는 그룹공통지표의 비중을 높이는 가운데 그룹별 특성에 맞는 새로운 지표를 개발하는 것이 필요하다.

둘째, 비계량 질적 평가지표의 문제점을 극복하기 위해서는 「복수평가제도」를 강화하여 등급 부여상의 객관성과 신뢰성을 제고하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 현행 평가단 구성의 보강이 이루어져야 할 것이다. 또한 전년도 대비 개선위주의 평가를 지양하고, 새로운 제도를 도입한 경우에는 2~3년 동안 일관성있게 동제도의 정착과 내실있는 운영 노력 측면에 초점을 맞추어 평가를 진행하는 것이

필요할 것이다. 아울러 기존의 제도가 우수한 성과를 거두고 있는 경우에는 전년도 대비 개선도를 기준으로 평가하는 것보다는 운영성과에 초점을 맞추어 평가를 하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 정부투자기관의 자율경영기조를 확대하기 위해서는 앞으로 내부평가지표에 대한 가중치를 상향조정하는 것이 필요하다. 장기적으로는 정부의 경영실적평가지표를 간소화하는 대신에 정부 평가의 상당부분을 기관의 자율적인 내부평가로 전환하는 「간접평가관리방식」을 도입하는 방안도 검토해 볼 수도 있다. 동 방안은 정부투자기관의 자율경영의 폭을 더욱 넓혀주는 한편 경영평가부담을 덜어주고, 정부평가로 인해 유발되는 기회비용을 감소시켜 경영평가제도에 대한 수용성 제고에 기여하게 될 것이다.

넷째, 평가내용의 조정과 관련하여서는 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있다. 우선 회계적 수익 또는 재무제표상의 수익이 공익성 목표와 부합하지 않는 지표의 경우에는 평가내용을 조정하는 것이 필요하다. 또한 장기적 시각에 입각한 경영혁신 노력을 유도하기 위해서는 단기적인 경영운영과 중장기적인 경영목표와의 연계성을 평가내용에 포함시키는 것이 필요하다. 더 이상 개선이 어렵거나 경영진이 노력에 의해 탄력적인 지표관리가 어려운 한계지표의 경우에는 이를 폐지하고, 새로운 지표로 대체하는 것이 평가제도의 수용도를 높이는데 일조하게 될 것이다. 아울러 지표간 평가내용이 상충되거나 유사한 내용의 평가지표에 대해서는 상호조정하여 평가의 일관성을 유지하는 한편 지표의 간소화를 도모하는 것이 필요하다.

다섯째, 목표對立적 지표의 경우에는 초과달성에 대한 유인을 부여하기 위해서 초과달성의 정도에 따른 가점부여방식(예, 해당 지표 가중치의 5% 범위내에서 가점부여)을 도입하는 것도 필요하다.

IV. 경영혁신 촉매장치로서 경영평가제도를 어떻게 활용할 것인가?

1. 경영혁신 촉매장치로서의 경영평가제도의 의의

경영혁신은 이제 공공부문과 민간기업을 막론하고 모든 조직체의 생존조건이 되고 있다. 특히 정부투자기관의 경영혁신 활동은 해당 기업의 성과향상에 그치지 않고 국민들의 삶의 질 향상과 관련 민간기업의 경쟁력 제고, 더 나아가 국민경제 전체의 성과향상에 직결되어 있는 전략적 요소라고 할 수 있다.

따라서 앞으로 정부의 정부투자기관 관리제도의 운영에 있어서도 경영혁신활동

을 촉진할 수 있는 제도적 장치와 여건을 마련하는데 주안을 두는 것이 필요하다. 정부투자기관에 있어서 경영혁신활동을 촉진하기 위해서는 고객지향성과 기업가정신이 발현될 수 있도록 경영자육성을 부여하는 가운데 경쟁원리와 유인부여장치가 효과적으로 작동할 수 있는 체제가 갖추어져야 한다.

정부투자기관의 경영혁신 활동은 기본적으로 정부의 정부투자기관 관리제도의 틀과 제약을 벗어나기 어렵다. 정부투자기관관리제도의 제약하에서 경영혁신 활동을 전개할 경우 공기업 경영체제 개편에 있어서 양대 축을 이루는 소유권 구조의 개편과 경쟁체제의 도입이 구조적으로 어렵게 된다. 따라서 경영혁신 활동이 항상 일정한 제약조건 속에서 추진될 수밖에 없을 뿐 아니라 해당 투자기관의 주도적·자발적 노력에 의해서 전개되기 보다는 정부의 요구에 의해 타율적으로 촉발되는 경우가 많다. 설령 정부투자기관의 최고경영자가 변화 主唱者로서 경영혁신 활동을 적극적으로 선도해 나가고자 하는 경우에도 현행 정부투자기관 관리제도하에서는 사업전략이나 경영체제를 개편하는데 있어 많은 제약에 직면하게 된다.

〈표 5-1〉 정부투자기관 경영혁신과 법적·제도적 제약 (예시)

구 분	현행 제도하에서 가능한 부분	법적·제도적 변화가 선행되어야 하는 부분
사업전략 및 경영체제 개편	<ul style="list-style-type: none"> - 조직정비 - 조직간 내부 경쟁도입 - 성과측정과 연계한 부분적 인센티브제도의 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업다각화 - 전면적 조직개편 - 전문직제 도입 - 성과급제 또는 차별적 보수제도 도입

〈표 5-1〉에 예시되어 있는 바와 같이 현행 정부투자기관 관리제도나 법적·제도적 장치하에서 최고경영자의 전략적 선택에 따라 자율적으로 경영혁신을 단행할 수 있는 부분과 법적·제도적 장치 또는 정부의 정책기조변화와 맞물려서 경영혁신이 단행될 수 있는 부분이 있다. 예를 들어 정부투자기관 경영평가를 통해 경영실적이 우수한 기관에 대해 상여금을 차등적으로 지급하고 있고, 또한 내부경영평가 실적과 연계시켜 일정 몫의 상여금을 개인이나 단위조직별로 차등적으로 지급할 수 있으나 현행 제도하에서는 그 규모가 종업원들에게 유인을 부여할만한 수준에 이르지 못하고 있다. 이러한 상황에서 경영혁신의 결과가 노동 시간의 단축, 복리후생 증대 등 구성원의 만족으로 귀속되지 못하고 일방적인 고통분담이나 인원감

축으로 귀결되는 경우가 많아 근로자들에게 지속적인 경영혁신 의지를 불러일으키고, 동의와 협력을 확보하기가 어려운 실정이다. 모든 정부투자기관을 획일적인 기준에 의해 관리하는 현행 정부투자기관관리방식이 지속되는 한 이와 같은 문제를 극복하기가 쉽지 않다. 따라서 공기업체제하에서 경영혁신 활동이 보다 활발하게 전개될 수 있도록 하기 위해서는 현재의 정부투자기관관리방식이 개편·보완되어야 한다.

이와 같이 정부투자기관의 경영혁신 활동은 해당 기관의 자율적·독자적 노력을 통해 달성 가능한 부분과 정부와 정부투자기관이 합심하여 법적·제도적 틀을 개편해 나가야 하는 부분으로 구분할 수 있다. 따라서 제5장에서는 경영평가제도를 정부투자기관 경영혁신활동의 촉매장치로 활용하기 위한 경영평가제도의 기능 보완 및 운영방식의 개편방안을 제시해 보고자 한다.

2. 경영실적평가제도를 담보로 한 경영자율성의 확대

경영혁신 활동의 성과를 좌우하는 조직내부의 핵심적 요소의 하나는 창의성과 기업가정신이 얼마나 효과적으로 발휘될 수 있는 경영체제와 여건을 갖추고 있는냐이다. 기업경영에 있어서 창의성과 기업가정신이 발휘되기 위해서는 경영자율성이 확보되어야 한다(Peters & Waterman, 1982).

현행 정부투자기관 관리제도도 바로 이런 취지에서 공기업 경영개선 활동을 촉진하고 국민경제적 성과향상을 도모하기 위하여 경영자율성을 확대하는 대신 경영성과에 대한 사후적 평가기능의 강화를 통해 책임경영체제를 구축하는데 그 목적을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 정부투자기관 관리제도의 운영실태를 살펴보면 정부투자기관 관리정책을 총괄하는 재경원 예산실과 주무부처 관련 실·국장이 당연직 이사로 이사회 구성에 참여하여 실질적인 의사결정권을 행사함으로써 경영자율성을 제약하고 있을 뿐 아니라 정부투자기관의 활동에 대해 다양한 형태의 정부규제가 가해짐으로써 정부투자기관의 최고경영진이 설정된 경영목표에 따라 자율적인 경영활동을 전개하는데 제약을 받는 경우가 많다.

따라서 정부투자기관의 경영에 있어서 창의성과 기업가정신의 발휘를 촉진하기 위해서는 정부의 사전적 간여나 통제를 최소화함으로써 기업경영의 자율성을 실질적으로 보장하여야 한다. 이를 위해 정부는 개별 정부투자기관별로 경영목표를 구체적으로 부여한 후 기업운영과정에서는 여타의 간여와 통제를 원칙적으로 금지하고, 경영실적 평가결과를 통해 경영에 대한 책임을 묻도록 하는 것이 필요하다. 이것은 정부투자기관에 대한 정부의 간여를 평가제도의 틀 속으로 집약하여 일원화함으로써 정부투자기관의 「투입활동」에 대해서는 최대한의 자율성을 부여하되

「경영성과」에 대한 통계를 강화함으로써 경영혁신 활동을 촉진하자는 것이다. 사실상 경영자율성이 확보되지 않는 상태에서 경영성과에 대해 책임을 묻는 것은 합당한 일이 아니다.

3. 최고경영진의 임용 및 연임과 경영실적평가의 연계

기업경영혁신은 일련의 단계를 거쳐 진행되는 매우 장기적인 과정이다. 경영혁신 활동은 「위기의식의 공유-혁신 선도그룹의 형성-비전의 설정-비전의 확산 및 공유-장애의 제거-단기적 성과를 창출하기 위한 계획의 수립-지속적 변화를 위한 제도와 구조, 정책의 통합성 확보-새로운 접근의 제도화」 등의 단계를 거쳐 진행된다. 이중 어느 한 단계라도 간과하게 되면 만족할만한 성과를 거둘 수 없다는 것이 민간기업의 경영혁신 성공 사례를 통해 확인되고 있다.

경영혁신이 이와 같이 장기적인 과정을 통해 진행된다는 점에서 정부투자기관의 장이 강력한 개혁의지와 변화 지향성을 갖고 혁신을 촉발시키고 변동을 관리하는 역할을 수행해야 한다. 특히 중임원을 혁신에 동참시키기 위해서는 최고경영자의 개혁의지와 리더십 발휘가 전제되어야 한다.

이런 점에서 경영평가제도가 경영혁신을 촉매하고 지속적인 책임경영노력을 보장하기 위한 사후적 검증장치로서 그 역할을 다하도록 하기 위해서는 경영평가제도를 책임경영의 요체가 되는 투자기관의 장의 임용과 연계시켜 운영하는 장치를 마련할 필요가 있다. 사실상 공기업 경영에 있어서 비효율성을 유발하는 대표적인 요인의 하나로 「非市場的 투입요소로서의 경영자의 능력」이 지적되고 있다. 즉 정부투자기관의 장을 정부가 임명하는 과정에서 경영효율의 개선에 몰두하는 「경영능력」보다는 「정치력」이 보다 중시될 수 있다는 것이다. 정부투자기관 최고경영진의 선임과 연임에 있어서 경영능력보다는 정치력이 강조될수록 경영혁신을 통한 정부투자기관의 성과향상을 기대하기 어렵다고 할 수 있다. 기업의 경영능력보다는 정치적인 배려에 의해서 최고경영자가 선임되거나 재직기간이 짧을 경우에는 사실상 경영혁신을 주도할 수 있는 힘과 시간을 확보하기 어렵다.

따라서 정부투자기관 최고경영진의 임용 또는 연임을 경영평가에 의한 경영평가 실적을 고려하여 이루어진다고 한다면 정부투자기관의 경영혁신 활동을 촉진하는데 매우 효과적일 것으로 기대된다. 아울러 정부투자기관 집행간부의 임용과 연임도 경영평가 결과와 연계하여 운영하는 것이 필요할 것이다. 이와 같이 정부투자기관 최고경영진의 임용과 연임을 경영평가실적과 연계하여 운영하게 될 경우 실질적으로 「競爭的인 經營者 市場」을 창출함으로써 우수한 경영능력을 가진 최고

경영진의 선발을 유도하게 되어 정부투자기관의 경영성과향상과 경영혁신 활동을 촉진하는데 많은 기여를 할 수 있을 것이다.

또한 장기적 시각에 입각하여 경영혁신 활동을 안정적으로 전개할 수 있도록 하기 위해서는 정부투자기관 최고경영진의 연임여부가 보다 객관적이고 투명하며 예측가능한 방법에 의해서 행사되는 것이 필요하다. 정부투자기관 최고경영진이 변화 주창자로서 경영혁신 활동을 적극적으로 전개함에 있어 혁신의 내부확산을 제약하고, 종업원들로부터 혁신에 대한 저항을 유발하는 대표적인 요인으로 「3년이면 물러날 사장」이라는 學習된 經驗을 들 수 있다.

〈표 5-2〉에 표시되어 있는 바와 같이 지난 1980년 이후 1990년까지의 기간동안 정부투자기관 사장을 역임한 52명의 재임기간을 산정해 본 결과 평균 37개월의 재임기간을 기록하고 있다. 평균적으로 볼 때 사장의 재임기간이 정부투자기관 관리기본법에서 규정하고 있는 3년의 단임 임기에 그치고 있다. 특히 전체의 60% 정도가 3년 임기를 채우지 못한 채 교체되고 있다. 규모가 큰 공기업의 경우 외부에서 영입된 사장이 전체 업무를 파악하는 데만도 6개월 이상이 소요됨에도 불구하고 3년 정도를 주기로 하여 최고경영자가 바뀌는 상황하에서는 경영혁신의 지속적 추진 및 제도화를 기대하기는 어렵다고 할 수 있다. 오히려 새로 부임하는 사장마다 새로운 경영전략을 설정하고 경영혁신 활동을 추진하다 중간에 중단되는 경우가 많아 종업원들이 경영혁신 활동 자체에 대해 타성을 갖게 되는 경향마저 없지 않다고 할 수 있다.

〈표 5-2〉 정부투자기관 사장 재임기간

재 임 기 간	인원(명)	비율(%)
1년 미만	4	7.6
1년 이상 ~ 2년 이하	12	22.6
2년 이상 ~ 3년 이하	17	32.0
3년 이상 ~ 4년 이하	4	7.6
4년 이상 ~ 5년 이하	7	13.2
5년 이상 ~ 6년 이하	7	13.2
7년 이상 ~ 8년 이하	2	3.8
계	53	100.0

평균재임기간 : 37(개월)

주 : 1980년부터 1990년 현재 기준 재임기간 종료 사장 기준
 자료 : 경제기획원 심사평가국(1992 : 55~58)

따라서 정부투자기관 최고경영진의 연임여부가 정치적 요인이나 주무부처의 영향력에 의해 좌우되는 것이 아니라 경영평가 실적과 연계되도록 하는 것이 필요하다. 특히 경영혁신 활동이 장기적인 과정을 통해 진행되기 때문에 리더십이 안정적으로 확보되는 것이 필요하다는 점에서 최고경영진의 연임을 경영실적과 연계시켜 운영함으로써 리더십의 존속에 대한 예측가능성을 높여주는 것이 필요하다.

4. 「자율적 참여관리제도」의 정착과 경영평가제도의 역할

정부투자기관 내부경영에 있어서 대리인 문제나 X-비효율 문제를 최소화하기 위해서는 정부와 정부투자기관 사이에서 이루어지는 경영평가제도의 취지를 단위 부서 및 팀 수준으로까지 확대시키는 것이 필요하다. 이와 같은 취지를 살릴 수 있는 경영혁신방안이 「계약방식」을 통한 자율적 참여관리제도이다. 동 방식은 회사 전체의 경영목표를 달성하기 위하여 단위 사업부서별로 경영계약을 체결하고, 단위사업부서는 다시 작업팀별로 목표를 부여하는 등 성과표준의 설정을 통해 경영효율화 노력을 촉진토록 하는 것이다. 그렇게 함으로써 회사 전체 구성원들에게 각자 분담하여야 할 책임을 구체적으로 부여함으로써 계약의 불완전성으로 인해 발생하는 X-비효율성을 최소화시킬 수 있다. 계약방식을 통한 참여관리제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 객관적이고 공정한 평가와 유의미한 수준의 성과급 지급이 수반되어야 한다.

한편 계약방식을 통한 참여관리를 활성화시켜 종업원들로 하여금 능력을 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 역시 기업내부 경영에 있어서도 사업부서별로 실질적인 권한을 부여하고, 자율성을 보다 확대하여야 한다. 이를 위해서는 정부투자기관 내부관리에 있어서 권한의 하부 이양 및 분권화를 확대하여야 한다. 아울러 분권화된 경영체제하에서 종업원들의 자율경영능력을 향상시키기 위한 교육훈련제도의 혁신이 수반되어야 한다.

이와 같이 정부투자기관에 있어서 「계약방식을 통한 자율적 참여관리」를 통한 내부경영혁신 활동을 촉진하기 위해서는 앞에서 언급한 바와 같이 경영자율성이 제도적으로 보장되는 가운데 경영실적평가를 위한 지표체계 구성에 있어서도 자율적 참여관리제도(예, 내부평가제도 등)와 관련된 부문에 대한 가중치 배분을 상향 조정하는 것이 필요하다.

5. 경영평가 결과에 따른 성과배분의 차등화

공기업 경영에 있어서 자유재량적 행동에 의한 자기목적의 추구, 위험회피적 행동, 동기유발요인의 상실 등의 문제를 극복하기 위해서는 개별 공기업별로 경영목표를 부여하고, 이를 사후에 평가하여 그 성과수준에 따라 인센티브를 차등적으로 부여하는 것이 필요하다. 이러한 제도적 장치가 현재 시행되고 있는 정부투자기관 경영평가제도이다. 즉 정부투자기관에 지급되는 보너스 중 300%만을 모든 투자기관에 동일하게 지급하고 나머지 보너스는 경영평가 성적에 따라 투자기관별로 차등적으로 지급하고 있다. 이와 같이 경영평가의 결과에 따라서 상여금의 수준이 결정되지만 상여금의 차등화 범위가 좁아 실질적인 인센티브 제고의 수단이 되지 못하고 있는 실정이다.

경영혁신이 진정으로 성공하려면 경영혁신의 결과인 경영과실이 기업의 이해당사자간에 공정하게 배분되어야 한다. 왜냐하면 경영혁신의 궁극적인 목적은 이해당사자간에 배분할 수 있는 경영성과를 극대화하는 것이라 할 수 있는데 이해당사자 모두가 수용할 수 있는 적절한 배분의 매카니즘이 먼저 제도화되어 있지 못하면 지속적인 경영혁신은 성공할 수 없기 때문이다.

이런 맥락에서 볼 때 현재 우리나라의 정부투자기관관리제도는 경영혁신 노력을 촉진할 수 있는 성과배분장치를 갖추고 있지 못하다. 경영성과에 따라 차등적으로 지급되는 보너스 수준의 격차가 미미할 뿐 아니라 정부가 매년 정하는 임금인상 가이드라인에 따라 모든 정부투자기관의 임금이 동일한 수준으로 조정되고 있다. 그 결과 경영혁신과 효율성 제고의 주체인 종업원에게 성과향상의 결과에 따라 과실을 배분할 수 있는 길이 사실상 막혀 있다. 종업원에 대한 보수를 인센티브 유발을 통해 활용할 수 있는 기업경영의 주요 수단이 사실상 없는 셈이다. 종업원에 대한 보수를 경영성과와 밀접하게 연계시키지 못한다면 사기업이나 공기업 모두 지속적인 경영혁신은 분명히 달성할 수 없게 된다. 따라서 경영효율성 제고를 통해 정부투자기관의 설립목적 달성에 절대적으로 필요한 경영혁신이 지속적으로 추진될 수 있도록 하기 위해서는 경영성과가 종업원들에 배분되어야 한다는 새로운 철학의 정립이 요구된다. 이런 점에서 경영실적 평가결과를 기준으로 경영혁신에 따른 성과배분을 다음과 같이 차등화하는 것이 필요하다.

첫째, 매년도 임금인상율을 전년도 경영실적 평가결과에 따라 차등화하는 것이 필요하다. 일정 범위내에서 개별 정부투자기관의 생산성 향상도, 경영개선도 등에 연계하여 임금인상율을 최고경영진이 자율적으로 결정할 수 있도록 한다.

둘째, 정부투자기관의 최고경영진에 대한 보수지급을 경영성과와 연계하여 지급하는 인센티브 급여제도로 개편하는 것이 필요하다.

셋째, 종업원에 대한 보수지급도 내부경영실적 평가결과에 따라 사업부서별·개인별로 차등화하는 것이 필요하다. 공기업이 비효율적으로 운영되거나 여러 형태의 대리인 비용이 유발되는 것은 기업 내·외부로부터의 경쟁압력이 결여되어 있는 데서 연유하는 것이다. 따라서 조직간 내부 경쟁체제를 도입하고, 내부평가에 기초하여 단위 부서간·개인간에 차등적으로 보수를 지급하고 인사에 반영시키는 노력이 전개될 경우 조직의 효율적 운영과 생산성 향상에 크게 기여할 수 있을 것이다.

6. 경영혁신 확산장치로서의 경영평가제도의 활용

정부투자기관의 경영평가제도는 탁월한 경영성과나 경영노하우를 전체 정부투자기관에 확산시키는 기능을 수행할 수 있다. 이러한 경영노하우나 성과의 확산 및 공유기능은 「평가과정」을 통해 이루어지기도 하고, 정부투자기관 상호간 평가결과에 대한 「학습과정」을 통해 이루어지기도 한다. 비록 개별 투자기관에 따라 주요 사업분야가 다르기는 하지만 사업관리활동이나 경영관리제도에 있어서는 대부분의 투자기관들이 유사성을 띠고 있기 때문에 탁월한 경영노하우나 관리제도의 확산을 통한 경영성과의 개선을 기대해 볼 수 있다. 예를 들어 현재 19개 정부투자기관중 금융기관 등 소수의 기관을 제외하면 대부분의 기관에서 건설업무가 중요한 업무의 하나이다. 기관별로 담당하고 있는 건설업무의 구체적인 형태는 다르지만 기본 계획 및 설계, 사업계획의 원활한 추진을 위한 시공감독, 부실시공을 방지하기 위한 입찰담합 억제, 하도급 실태조사, 저가낙찰자에 대한 특별감독 등의 제도적 장치, 그리고 선개발 지역의 사후관리 등은 정부투자기관의 건설업무에서 공통적으로 수행되고 있는 중요한 업무이다.

우선 「평가과정」을 통한 경영혁신의 확산 효과는 각 영역별(평가지표별)로 경영실적을 평가하는 경영평가단 구성원의 개인적 철학이나 전문적 지식이 평가과정에서 해당기관에 투입되거나 특정 투자기관의 탁월한 노하우나 경영성과가 평가자의 매개기능을 통해 다른 투자기관에 확산됨으로써 나타나게 된다. 특히 평가자가 평가과정에서 제시하는 「경영활동에 대한 지적사항」 또는 「경영활동의 문제점과 개선방향」에 대한 의견을 정부투자기관에서 적극 수용하여 경영혁신 활동으로 연결할 경우 확산효과가 더욱 높아지게 될 것이다.

다음으로 평가결과에 대한 정부투자기관 상호간 학습과정을 통한 경영혁신의 확

산효과는 다음과 같은 경로를 거쳐 이루어진다고 할 수 있다. 경영평가를 통해 정부투자기관별로 상대적인 경영성과 순위가 결정되기 때문에 정부투자기관은 우수한 성적을 얻기 위해 상호간에 경쟁하게 된다. 따라서 특정 투자기관에서 우수한 경영성과를 거둔 새로운 제도적 장치나 경영기법이 있을 경우 다른 기관에서도 이를 수용하여 경영성과를 개선하려는 유인을 갖게 될 것이다.

평가자의 개인적 철학이나 전문적 지식의 투입을 통한 경영혁신의 확산효과에 대해서는 체계적인 연구가 수행된 바 없어 이를 객관적으로 확인할 수 없으나, 정부투자기관 상호간 학습과정을 통한 경영혁신 확산과 관련해서는 「경영혁신 우수 사례 발표대회」 등이 개최되고 있다. 그러나 이에 대해서는 정부투자기관의 보이지 않는 경쟁으로 인해 경영노하우의 공유가 자발적으로 이루어지기 어렵기 때문에 이의 확산을 위한 역할을 정부가 적극적으로 수행해야 한다는 지적도 제기되고 있다. 따라서 앞으로 경영평가제도가 경영혁신의 확산장치로서의 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 평가제도의 운영과 평가결과의 활용에 있어서 다음과 같은 보완과 개편이 수반되어야 할 것이다.

첫째, 평가자 개인별 전문지식의 투입을 통한 경영혁신의 확산을 도모하기 위해서는 평가단의 구성에 있어서 각 부문별 전문지식과 함께 평가지표와 관련하여 정부투자기관의 경영혁신 활동의 전개방향에 대한 비전을 가진 사람들을 선임토록 하여야 한다. 또한 복수로 구성되는 평가단 내부에서 상호간 상충되는 의견을 제시함으로써 정부투자기관에 혼선을 초래하는 일이 없도록 해야 한다. 이점은 평가단의 교체시에도 마찬가지로 유의해야 할 점이다.

둘째, 「평가단의 전년도 지적사항에 대한 당해년도의 개선실적」을 경영평가시 반드시 점검토록 하여 이를 평가에 반영하는 것이 필요하다. 그래야만 평가결과의 환류기능이 활성화될 수 있을 것이다.

셋째, 평가부문별 수법사례와 탁월한 성과에 대한 사례를 수집하여 이를 모든 정부투자기관에 전파하는 기능을 재경원이나 정부투자기관경영평가단에서 적극적으로 수행하는 것이 필요하다.

참고문헌

경제기획원 심사평가국(1992), 「정부투자기관 업무자료」.

경제기획원(1996), 「'96 정부투자기관 평가편람」.

곽채기(1994), 「정부-기업관계의 새로운 제도형성과정으로서의 공기업 민영화에

관한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

곽채개(1995), “대리인 문제와 공기업의 경영혁신 방안”, 「공기업논총」, 제7권 제1호, 한국공기업학회.

서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소(1995. 6), 「한전의 바람직한 개혁정책 모델과 새로운 관리모형 개발에 관한 연구」.

유성재(1994), “한국 공기업의 경영혁신방안”, 「공기업논총」, 제6권 제1호, 한국공기업학회.

정정길·오연천 외(1994), 「부처종합평가를 위한 평가편람 작성 연구」, 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소.

栢崎利之輔 編著(1990), 「經濟政策の 形成過程」, 文眞堂.

Collins, James C., and Jerry I. Porrats(1994), *Built to Last*, Harper Business.

Peters, Thomans J., and Robert H. Waterman(1982), *In Search of Excellence*, Waner Books.