



배 용 수

공주대학교 교수

지방공기업 경영평가제도는 지방공기업의 경영개선과 경영합리화를 촉진하는 데에 큰 역할을 수행하고 있다. 그러나 수많은 긍정적인 역할에도 불구하고 현행 평가제도는 개선해야 할 문제가 없지 않다. 본래 경영평가제도의 취지는 경영개선을 통해 적은 비용으로 최선의 성과를 올리하고자 하는 효율성과 설립목적 달성을 통해 충분한 서비스를 주민에게 공정하게 제공하려는 형평성을 달성하는 데에 있다. 그러나 실제로는 공기업에 대한 관리나 감독의 방편으로서의 의미가 더 컸고, 심지어는 인센티브를 산정하기 위한 수단에 머무는 경우도 있었던 것이 사실이다. 이와 같은 소극적 태도로는 근래와 같이 행정환경이 급변하는 시대에 지방공기업 운영의 본래의 취지를 유지하기조차 어렵게 된다. 따라서 경영평가제도의 개선방안을 모색함으로써 제도의 지속적인 발전을 지향해야 한다.

1. 공기업 경영평가의 의의

1. 경영평가의 개념

평가란 ‘사전에 설정된 목표에 대한 사후적인 점검’이라 표현할 수 있는데 이것은 평가의 사전성과 사후성 모두를 강조하는 의미가 있다. 따라서 경영평가는 기업이 달성해야 할

목표나 나아가야 할 방향을 사전에 지표로써 설정하고 사후에 이에 관한 결과를 확인하는 것을 말한다. 경영평가제도의 구체적 의미는 경영실적을 바탕으로 한 경영의 자율성 확보, 경영혁신의 촉매 및 확산, 성과에 따른 유인 배분의 차등화, 최고관리자의 연임의 연계 등에서 찾을 수 있다.

가장 전형적인 경영평가의 목적은 좋은 성과에 대해서는 이에 상응하는 보상을 하고, 부진한 성과에 대해서는 책임을 묻는 등 사후관리를 함으로써 궁극적으로는 기업의 총체적인 경영개선을 유도하기 위한 것이다. 경영평가가 반드시 경제적 또는 인사 상 상벌과 연결되어야 할 이유는 없으나 경영개선을 유도하는 환류의 기능과 구성원들에 대한 동기부여의 기능을 살리기 위해서 상벌과 연계되는 경우가 대부분이다.

2. 공기업 경영평가의 특징

공기업 경영평가의 특징을 경영진단이나 회계감사와 비교해 보면 보다 명확해 진다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 공기업 경영평가의 목적은 공기업이 달성해야 할 목표나 나아가야 할 방향을 사전에 지표로 부여하고 사후에 이에 관한 결과를 확인하여 일정한 기준을 상회하는 경우에는 이에 상응하는 보상을, 그렇지 못한 경우에는 적절한 책임을 묻는 등 사후관리의 성격을 띠고 있다. 다시 말해 조직체가 생산적으로 운영되기 위한 기본요건을 미리 설정하고 그 실태를 확인하는 것이다.

이에 대해 경영진단은 특정 조직의 고유한 문제를 규명하고 그 문제를 해결하기 위한 고유의 프로젝트를 강구하며 언제 어디서부터 어떻게 손을 쓸 것인가를 합리적으로 제시하는 것을 말한다. 즉 경영진단은 특정 조직이 가지고 있는 개별성을 분명히 하고 경영상의 불합리성을 파악하여 기업의 부분적 합리화 방안이나 개선책 강구에 목적을 두고 있다. 그리고 회계감사는 회계기록 및 회계행위의 적정성 여부를 판단한 후 정책결정자나 관리자가 효율적인 의사결정을 할 수 있도록 유용한 정보를 제공하는 데 목적을 두고 있다.

〈표 1〉 공기업 경영평가의 특징

구분	경영평가	경영진단	회계감사
목적	설정된 목표의 달성도 측정 및 보상을 통한 경영개선 유도	불합리성의 발견을 통한 부분적 합리화 개선책 제시	회계기록 및 회계행위의 적정성 여부 판단
평가시기	1년 이상	수시	연중실시 또는 수시
평가분야	모든 경영실적	기업 전체	재무제표의 적정성 여부
평가기준	평가지표	업계의 표준치	회계원칙
활용	최고경영자의 평가근거 부서별 업적평가 근거	실무에 직접 활용	보고서의 이용자에 따라 다양

II. 경영평가의 접근방법, 평가기준, 평가지표

1. 경영평가의 접근방법

경영평가에 대한 접근방법은 흔히 네 가지로 구분되는데 목표달성 접근방법, 경제적 접근방법, 고객지향적 접근방법, 결과지향적 접근방법이 그것이다. 현실적으로 지방공기업 경영평가를 위해서는 하나의 접근방법이 아니라 2개 이상의 접근방법을 병행하여 각각의 단점을 보완하는 식으로 운영된다.

지방공기업 경영평가는 수익 측면에서 목표달성 접근방법과 비용 측면에서 경제적 접근방법을 주로 채택하고 있다. 여기에 경영수요자인 고객의 만족을 중시하는 고객지향적 접근방법과 경영 자율성 결과로서의 산출을 파악하는 결과지향적 접근방법을 보완적으로 채택한다.

2. 경영평가의 기준

경영평가의 기준에 대해서도 평가 접근방법에 대응하여 효과성, 효율성, 대응성, 형평성의 네 가지가 제시된다. 효과성은 투입과 관계없이 목표달성 여부를, 효율성은 제공된 서비스의 양과 필요한 투입자원과의 관계를, 대응성은 주민의 욕구·기대·선호 등이 반영되는 정도를, 그리고 형평성은 최종 산출이 제대로 이루어졌는가 그리고 그것이 공평하게 배분되었는

가를 각각 뜻한다.

우리나라의 지방공기업법에서도 경영평가의 성격을 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공식성, 고객서비스 등을 점검하는 것으로 규정하고 있다.

경영평가의 접근방법과 평가기준은 <표 2>에서 보는 바와 같다.

<표 2> 경영평가의 접근방법과 기준

평가의 접근방법	평가기준	평가의 초점
목표달성 접근방법	효과성	의도한 결과와 실제로 나타난 결과의 일치도
경제적 접근방법	효율성	투입된 비용에 대한 최종산출물 또는 결과의 비율
고객지향적 접근방법	대응성	서비스에 대한 고객의 만족 또는 불만족의 정도
결과지향적 접근방법	형평성	조직이 산출한 성과의 양 및 그 배분

3. 경영평가 지표

평가지표란 서비스 및 활동의 양적·질적 측면들에 대한 종합적 측정을 통하여 조직운영의 전반적 상태를 파악하고 나아가 새로운 경영을 지향할 수 있도록 하는 평가척도를 말한다. 경영평가는 사전에 설정된 지표를 통하여 실시하게 되는데, 평가지표에 관한 논의는 공기업의 경영성과를 어떻게 측정하는가라는 것에 관해 주로 이루어진다. 특히 공기업의 경우는 조직의 목표가 다양하고 포괄적, 추상적으로 설정되는 경우가 많아 민간기업의 평가지표와는 차이가 있을 수밖에 없다. 따라서 공공조직으로서의 공기업이 갖는 특성과 각 지역의 상황을 반영할 수 있는 지표의 개발이 필요하다고 할 수 있다.

평가지표의 대표적인 유형으로는 계량지표와 비계량지표가 있다. 계량지표는 단기적인 관점에서 경영의 효율성이나 효과성 등 결과중심의 양적인 성과를 측정하는데 유용하므로 공기업의 경영활동 중 주로 기업성을 강조하는 경향이 있다. 계량지표에 의한 평가방법으로는 흔히 ‘목표 대 실적평가’ 방법이 쓰인다. 이에 비해 비계량지표는 장기적인 관점에서 경영의 질적인 요소를 평가하는 지표로서 기업의 비전이나 미션을 달성하는 데 필요한 사항 중 계량화가 용이하지 않은 부문이나 경영과정의 적합성을 평가하는 데 유용하므로 주로 공공성을 강조한다. 비계량지표 평가방법으로는 절대평가, 상대평가, 단계별 평가의 세 가지

방법이 있는데, 기업간 상호비교, 평가내용, 객관도 등의 필요성에 따라 적절한 방법을 선택하게 된다.

계량지표에 의한 평가는 경영실적에 대한 사후적 평가의 성격이 강한 반면 비계량지표에 의한 평가는 실적을 산출하기 위한 경영과정 또는 기관 자체에 대한 평가의 성격이 강하다.

III. 지방공기업 경영평가제도

1. 개요

우리나라에서 지방공기업에 대한 경영평가는 1991년 지방공영개발사업을 대상으로 처음 실시한 이후 1992년 지방상수도사업, 1993년 지방공사·공단, 1994년 하수도사업에 대한 경영평가를 실시한 이래 매년 전 지방공기업 유형에 대한 경영평가를 실시하고 있다. 1992년 12월 개정된 지방공기업법은 경영평가에 관한 규정을 신설하여 지방공기업 경영평가를 체계화하였다. 따라서 한국의 지방공기업 경영평가제도는 1993년에 본격적으로 도입되었다고 할 수 있다. 그리고 지방공기업 경영평가를 실시함에 있어 그 세부사항을 정함을 목적으로 1995년 3월 당시 내무부 훈령으로 지방공기업경영평가규정이 제정되었다.

우리나라에서 지방공기업 평가제도가 도입된 것은 지방공기업에 대한 사전통제를 대폭 완화하는 대신 사후적 통제장치로서 경영평가를 인식하게 된 결과라 할 수 있다. 다시 말해 지방공기업 경영평가의 취지는 기업의 자율성을 확보하기 위해 평가 이외에 다른 형태의 간여를 배제하는 것에서 찾을 수 있다. 한편 경영평가제도의 중요성을 감안하여 2002년 지방공기업법 개정 시 과거 설립 자치단체의 장에게도 있던 경영평가권이 행정자치부장관으로 일원화되었다. 다만 행정자치부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 경영평가를 실시하게 할 수 있다.

2. 경영평가 지표

공기업은 각각의 특징이 다를 뿐만 아니라 경영행태에 미치는 요인들이 서로 상이하므로

평가지표의 보편적 기준을 정하는 것이 매우 어렵다고 할 수 있으나 일반적인 경영평가지표가 구비해야 할 조건으로는 측정가능성, 개선가능성, 관리가능성, 상대적 중요성, 충분성, 비교가능성을 들 수 있다.

지방공기업 경영평가는 수익성과 공익성을 중심으로 평가하되, 당해 지방공기업의 특성이 감안되어야 한다. 2006년 시행한 지방공사·공단 평가의 경우 경영평가 지표는 대체로 책임경영, 경영관리, 사업운영, 고객만족으로 구성된다. 책임경영(17점)은 경영에 대한 책임성 및 계획과 정책사항에 대한 순응도를 다루고, 경영관리(18점)는 주로 관리적 측면에서 평가 대상연도의 실적을 다루며, 고객만족(15점)은 경영에 대한 고객의 만족도 및 그 환류를 다룬다. 한편 사업운영(50점)은 공기업의 유형별 특성을 다루는 것으로서 고유사업 관리, 부채관리, 경영지표 등의 항목으로 구성된다.

〈표 3〉 2005년도 경영평가(2006년 시행) 경영평가 대·중분류 지표

경영평가 대분류 지표	경영평가 중분류 지표	점수	비고
I. 책임경영 (17점)	1. 책임경영을 위한 노력	5	비계량
	2. 공기업정책 준수 및 평가지적사항 개선	12	비계량
II. 경영관리 (18점)	1. 조직·인사관리	6	비계량
	2. 재무·회계관리	8	비계량 및 계량
	3. 내부평가	2	비계량
	4. 경영정보관리	2	비계량
III. 사업운영 (50점)	평가대상군에 따라 상이		계량 및 비계량
IV. 고객만족 (15점)	1. 고객지원시스템	5	비계량
	2. 고객만족도(고객평가)	7	계량
	3. 고객평가결과 개선노력	3	비계량

책임경영부문은 책임경영을 위한 노력, 공기업정책 준수 및 평가지적사항 개선으로 구성되어 있는데 모두 비계량지표이며 절대, 상대, 단계별 평가방식을 혼용하고 있다.

경영관리부문은 조직·인사관리, 재무·회계관리, 내부평가, 경영정보관리 항목으로 구성되어 있으며 대부분 비계량지표를 활용하고 있다.

고객만족부문은 고객지원시스템, 고객만족도, 고객평가결과 개선노력의 항목으로 구성되어 있으며 주로 비계량지표를 활용하고 있다.

마지막으로 사업운영부문은 각 공기업 유형별 특성을 감안하여 고유사업 관리, 부채 및 투자관리, 경영지표 항목으로 구성되어 있으며 각 공기업의 상황에 따라 다양하게 배분되어 있으나 대체로 계량지표 위주로 되어 있다.

3. 경영평가 전문기구

행정자치부는 지방공기업 경영실적을 객관적·합리적으로 평가하기 위하여 경영평가 총괄 기관으로서 지방공기업경영평가위원회를 설치·운영하고 있다. 위원회는 당해연도 경영평가 기준의 설정, 경영평가 대상기관 선정, 경영평가기관 지정, 경영평가 지표 작성, 경영평가등급 결정, 경영평가 결과에 따른 조치에 관한 사항을 심의한다.

실제 경영평가의 수행은 행정자치부의 지정에 따라 지방공사 의료원은 지방공사의료원연합회가 그리고 그 외의 직영기업, 지방공사·공단은 한국자치경영평가원이 각각 담당하고 있다. 이들 경영평가기관은 전문적이고 객관적인 경영평가를 수행하기 위해 공기업 사업별로 매년 경영평가단을 구성한다. 경영평가단은 지방공기업이 제출한 경영실적보고서, 결산보고서, 공인회계사의 회계감사보고서 및 기타 증빙서류의 검토와 현장 확인을 토대로 평가를 실시한다. 평가단은 경영평가결과보고서를 작성하여 경영평가기관의 장에게 지체 없이 제출해야 한다. 평가단은 소정의 업무가 완료된 때에는 해체된 것으로 본다.

4. 경영평가 절차

행정자치부장관은 지방공기업에 대한 당해연도 경영평가의 기본 방향, 평가대상 및 경영평가기관 등을 명시한 경영평가지침을 작성하여 매년 2월말까지 시·도지사에게 통보한다. 시·도지사는 이 평가지침에 의거 매년 3월 31일까지 세부 경영평가계획을 수립하여 시장·군수·구청장 및 당해 지방공기업 대표자에게 통보해야 한다.

행정자치부장관은 지방공기업에 대한 경영평가 지표를 지방자치단체의 장 및 지방공기업의 대표자에게 매년 3월 31일까지 통보해야 한다. 경영평가 지표는 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스에 대한 평가가 이루어지도록 작성한다. 장관이 경영평가기관을 지정하여 경영평가를 실시할 때에는 당해 경영평가기관으로 하여금 경영평가편람 등을

단체장 및 지방공기업의 대표자에게 통보하도록 할 수 있다.

행정자치부장은 직영기업에 대해서는 경영평가위원회의 심의 결과를 토대로 하여 매년 경영평가 대상기관을 선정하는데 원칙적으로 2년마다 경영평가를 받도록 하고 있다. 지방공사·공단에 대해서는 영업실적이 없는 경우를 제외하고는 매년 평가를 실시한다. 경영평가는 실제 지방공기업법에 의한 경영지도법인, 경영평가 전문기관, 회계법인 기타 행정자치부장관이 인정하는 기관에 의하여 이루어진다.

경영평가는 공인회계사의 회계감사가 종료된 때부터 실시한다. 지방공사·공단에 대한 경영평가는 회계감사 종료 후 4개월 이내에 완료해야 한다. 경영평가위원회 및 경영평가단은 경영평가와 관련된 업무를 수행함에 있어서 지방공기업의 임·직원 기타 관계인의 출석·의견진술 및 자료제출을 요구할 수 있다. 이 경우 출석·자료제출 및 의견진술을 요구받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

행정자치부 및 경영평가 전문기관은 대체로 매년 4월에 평가단을 구성한 후 5월부터 8월 사이에 평가를 실시한다. 경영평가지침에 의해 정해지는 경영평가 등급의 결정 등 경영평가 결과는 경영평가위원회의 심의를 거쳐 11월경에 확정된다.

5. 경영평가 결과조치

경영평가 결과는 기관 성과급 지급과 경영진단 대상선정 기초자료 등으로 활용된다. 지방자치단체의 장 또는 지방공기업 대표자는 경영평가 결과 시정을 요하거나 개선·보완의 필요가 있다고 인정되는 사항에 대하여는 제도개선, 예산지원 등 필요한 대책을 강구해야 한다.

행정자치부장관 또는 지방자치단체의 장은 경영평가 결과 인사 상 특전부여(포상, 상급기관 발탁, 희망부서 전보, 우선승진 등)나 징계처분을 당해 지방자치단체의 장 또는 지방공기업 대표자에게 요구할 수 있다. 요구받은 당해 지방자치단체의 장 또는 지방공기업 대표자는 특별한 사유가 없는 한 지체 없이 필요한 조치를 해야 하고 그 결과를 장관 또는 지방자치단체의 장에게 보고해야 한다.

지방공사·공단의 경우 최고관리자는 경영평가 등급에 따라 기관성과급을 지급할 수 있다. 이 경우 기관성과급의 지급률 및 지급시기 등은 지방공기업예산편성지침에 의하여 정해진다.

경영평가 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 공기업 중 3 사업연도 이상 계속하여 당기순손실이 발생한 경우, 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 경우, 경영여건 상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 경우, 경영목표 설정이 비합리적인 경우, 인력 및 조직관리가 비효율적인 경우, 재무구조가 불건전한 경우 등에는 따로 경영진단을 실시한다.

IV. 제도 개선논의의 배경

1. 지방공기업 경영평가의 시대적 의의

우리나라는 외형적으로는 지방자치를 실시한 지 10여년이 경과하였지만 아직 그 역사가 일천한 탓으로 의회, 공무원, 지역주민 간에 지향해야 할 지역경영의 모델이 공유되지 못하는 경우가 종종 나타나고 있다. 나아가 일부 단체장들은 선거를 지나치게 의식한 단기적 시야에 몰입된 결과 외형적인 이벤트성 경영사업을 무리하게 추진하기도 한다.

지방자치가 정착해 나갈수록 지방자치단체는 이전과는 판이하게 다른 모습으로 변모해야 함을 강요받게 될 것이다. 자치경영은 서비스 공급을 주요 내용으로 한다는 점에서 최대의 서비스산업에 비유되고 있다. 자치경영을 주민에 대한 서비스라 한다면 지방자치단체는 하나의 경영체라 할 수 있으며 지역주민은 행정작용의 단순한 객체가 아니라 서비스 제공의 고객이자 생산의 공동주체라 할 수 있다.

다만 우리나라 지방자치단체의 서비스행정 경험부족은 자치경영을 추진함에 있어 적지 않은 장애로 작용할 것이다. 또한 적지 않은 자치단체는 영국, 일본, 미국 등 자치선진국에서의 자치경영 경험을 신속히 받아들일 수 있는 능력을 보유하지 못하고 있다.

이러한 상황 하에서 다양한 사업경험과 경영능력이 있는 지방공기업들은 자치단체에게 좋은 모범(benchmark)이 될 수 있다. 요컨대 자치경영 시대에 있어 지방공기업은 ‘공공서비스 혁신의 모범’ 으로서의 위상을 정립해 나가야 한다.

따라서 지방공기업에 대한 경영평가는 자치단체 간에 선의의 경쟁을 촉진하고 합리적이고 과학적인 경영을 꾀하게 하는 자극제가 될 수 있다. 공무원에게는 경영혁신을 위한 동기를

부여하는 한편 지역주민들에게는 자신들이 수혜 받고 있는 공공서비스의 질을 객관적으로 판단하게 하는 자료를 제공하다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다.

2. 평가제도의 방향 정립

근래에 들어 우리 사회는 급격한 환경변화를 겪고 있다. 이와 같은 급변의 시대에는 변화 관리(change management)의 중요성이 강조된다. 변화관리는 변화된 환경의 각종 장애와 저항을 극복할 능력의 토대를 마련해 줄 수 있기 때문이다. 환경변화에 따라 지방공기업 평가제도가 모색해야 할 방향의 정립은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 경영관리의 개선을 지향해야 한다. 이것은 개개 공기업이 미래지향적인 경영목표를 지향함을 전제로 한다. 따라서 단순히 전년도의 경영실적만을 평가하는 역할에서 탈피하여 해당 공기업이 당면하고 있는 문제점을 해결하는 역할을 담당해야 한다. 이 역할을 수행하기 위해서는 경영평가 전 과정이 객관적이어야 한다.

둘째, 책임경영체제의 확립에 기여해야 한다. 경영평가 결과에 따라 최고관리자의 진퇴여부가 영향을 받게 되면 책임경영에 대한 최고관리자의 인식이 보다 적극적으로 바뀌고 이러한 변화는 해당 공기업의 경영개선을 촉진하는 결과를 초래할 수 있다.

셋째, 공기업의 자율성을 제고할 수 있어야 한다. 지방공기업의 자율성 제고는 경영평가 지표를 지나치게 세부적으로 세분하기 보다는 어느 정도 범위의 평가영역에서 실적을 평가하는 것이 해당 기업의 자율성 발휘의 가능성을 높일 수 있다.

V. 개선방안

공공서비스에 대한 공기업의 역할이 지속되고 경영개선이나 경영합리화의 여지가 존재하는 한 경영평가제도의 의의는 계속 강조될 것이다. 다만 급변하는 환경변화는 공기업에 대해서도 새로이 태어나야 한다는 시대적 요구를 던져주고 있다. 모든 제도는 그 제도가 처한 환경의 변화에 따라 새롭게 모색되어야 한다고 할 때 현금의 상황은 지방공기업 평가제도의 기능 및 운영방식의 재정립이 필요한 시점이라 할 수 있다.

1. 공기업 경영개선의 유도에 중점

지방공기업 경영평가의 주요 목적은 지방자치단체의 상태를 파악하며 표출된 문제점을 해소하거나 보다 발전적인 방향을 지향하도록 지도·조언하기 위한 것이다. 이것은 마치 의학적 진찰이 의사가 환자의 증상을 판단하고 치료대책을 세우는 기초를 마련하기 위한 것과 같다. 따라서 경영평가의 결과는 개별 공기업의 업무성격과 평가지표가 완전히 일치하지 않음을 감안하여 개선여부를 중심으로 활용함이 바람직하다.

지방공기업 경영평가는 정부투자기관과는 달리 유사한 복수의 공기업을 동시에 평가한다는 점에서 우열의 명시가 불가피한 점이 있다. 그러나 지방공기업 경영평가는 공기업의 개별적 사업의 특성 나아가서는 공기업이 속해 있는 지역의 특성이 최대한 반영되어야 한다. 이런 점에서 볼 때 경영평가의 의미가 왜곡될 우려를 방지하기 위해 경영평가 시 지표별로 공기업 간 그룹핑(grouping)을 하고 분야별 결과만을 종합하되 불필요하게 순위를 앞세우지 않는 방법을 채택하는 것이 바람직하다. 그룹핑을 통해서 자치단체나 공기업들이 상대적으로 우월한 부분과 열악한 부분을 파악할 수 있게 함으로써 자치단체 공무원과 공기업 경영진이 서비스의 현 주소를 자각하고 개선의 계기를 획득하는 데에 기여토록 해야 한다.

2. 성과 중심의 평가

평가지표 개발의 논리적 근거에는 투입중심의 평가, 처리중심의 평가, 그리고 산출중심의 평가가 있다. 투입과정을 중심으로 한 평가는 계량화가 용이하다는 장점이 있지만 투입이 곧 산출을 의미하지는 않으므로 처리과정과 산출과정도 평가에 포함해야 경영평가의 타당성이 확보될 수 있다.

이와 관련하여 평가지표의 구성을 단기적 지표로만 구성하는 경향도 향후에는 개선해 나갈 여지가 있다. 단기적 지표는 회계연도와 같은 1년 이내의 특정 연도에 이룩한 경영실적을 평가하기 위한 것이고, 장기적 지표는 공기업의 장기적 발전을 위한 경영노력을 평가하기 위한 것이다. 주기적으로 각 연도의 경영실적을 평가하는 것이 경영평가의 주요 내용이 되겠으나 단기적 평가에만 의존하는 경우 기업의 경영진이 근시안적인 사고방식에 흐르기 쉬우므로 장기적 평가지표도 부분적으로 활용하는 방안을 강구해야 한다.

3. 책임경영 지표의 다각화

지방공기업은 사업의 독점성이 높은 편이지만 아직 짧은 역사를 고려하여 설립목적을 충실히 달성할 수 있도록 경영관리지표에 비해 설립수행지표(책임경영, 사업운영)의 가중치가 다소 높게 설정되어 있다.

그러나 이 점을 감안하더라도 책임경영 지표는 조직운영이나 관리 전반에 관하여 매우 포괄적으로 설정되어 있어 경영관리 및 사업운영 지표와 상당 부분 중복되고 있다. 더구나 2006년 10월 지방공기업법 개정안이 국회에서 통과됨으로써 조만간 지방공기업 경영평가와는 별개로 최고관리자에 대한 업무성과평가를 실시할 예정이어서 이 사항에 관해서는 면밀한 검토를 요하고 있다. 따라서 중복되는 지표를 배제하거나 관리자가 아닌 공기업 자체의 책임경영을 위한 노력을 보다 정밀하게 측정할 수 있는 지표로 대체함이 요망된다.

최고관리자의 업무성과 지표와 대체하는 것이 바람직하다고 볼 수 있는 지표로는 최고관리자 선임방법(선임절차, 자격요건, 사장추천위원회 구성, 경영성과계약 내용 등), 중장기적 경영계획과 자원동원 및 활용, 경영전략의 적정성, 사외이사제도 도입 여부(소비자·지역경제인·전문가 비중, 사외이사 선임방식 등), 이사회 기능, 감사의 독립성과 전문성 등을 들 수 있다.

4. 평가결과의 적극적 활용

현행 경영평가 결과는 주로 개별 공기업의 인센티브 지급을 결정하는 근거자료로 활용되고 있다. 그러나 이것은 민간기업이나 정부투자기관의 경영평가 결과 활용 관행과 비교해서 보면 다소 소극적이라 할 수 있으며, 그것도 실질적으로는 효과가 미미한 수준에 머무는 경우가 많다. 예컨대 민간기업의 경우 경영실적 평가결과에 따라 최고경영진이 교체되거나 조직이나 인력이 축소되는 등 각종 개편으로 연결되나, 공기업의 경우 인사 상의 조치는 주로 내부규정에 의해 제약을 받고 있으며, 경영평가 결과에 따른 성과급의 차등화 범위도 너무 좁아 실질적인 인센티브 수단이 되지 못하고 있다.

경영평가의 사후관리는 제도 자체의 성공 여부를 좌우할 수 있는 사항이므로 현재보다 강화되어야 한다. 특히 인사문제와 경영평가의 결과를 연계하는 것이 필수적이다. 따라서 지방공기업 경영평가의 결과는 인사의 책임과 보상을 묻는 제도의 정착을 도모해야 한다. 우

선 최고관리자의 책임경영을 평가하는 기회가 되어야 한다. 경영평가 결과를 통해 최고관리자에 대한 주의나 경고뿐만 아니라 연임결정, 해임건의 등 경영에 대한 실질적인 책임을 물을 수 있는 수단이 되어야 한다. 그리고 경영평가 결과에 따라 우수한 직원에 대하여 특별승진 내지 승급을 부여하는 장치를 확립해야 한다.

아울러 경영평가 결과에 따른 보상체계 및 성과배분의 차등화가 실질적으로 이루어져야 한다. 즉 종래와 같이 임·직원들의 보너스 지급률의 산정에 치중하기보다는 폭넓은 성과배분의 수단으로 자리매김해야 한다. 점수 간 인센티브 적용 폭을 확대하여 점수차별화에 따른 인센티브 기능을 확대해야 한다. 나아가 매년도 임금인상률과 경영성과를 연계하는 방안도 연구할 가치가 있다.

5. 시설관리공단 운영의 특수성 감안

지방공사와 지방공단은 지방자치단체가 독립된 법인의 형태로 설립·경영하는 공기업을 의미한다는 점에서는 동일하다. 그리고 지방공기업법 등 제도적으로도 양자의 설립목적이나 성격상의 차이가 명확히 구분되고 있지 않다. 그러나 지방공사는 다분히 민간부문의 성격이 강한 사업을 공공성 확보 차원에서 지방자치단체가 간접 경영하는 일종의 회사로서 도시개발, 의료, 지하철, 유통 등 다양한 분야에서 설립되고 있다. 이에 비해 지방공단은 원래 지방자치단체의 고유 업무를 전문성과 기술성 확보의 이유로 설립하여 전담 대행케 하는 일종의 공공기관으로서 주차장, 도로, 공원, 체육시설, 장묘시설, 회관 등 주로 시설관리 분야에서 설립되고 있다. 다시 말해 시설관리공단은 사업영역 측면에서 볼 때 지방자치단체로부터 특정 사업을 수탁하여 운영한다는 점에서 사업의 한정성이라는 본질적 한계를 갖고 있다. 또한 책임경영 측면에서도 독자적인 목표와 장기경영계획에 따른 경영을 수행하기보다는 매년 설립 자치단체의 사업계획 및 예산편성에 의해 운영되므로 이사장의 자율과 재량은 미미한 실정이다. 더구나 각 공단별로 사업영역이 매우 광범위하고 사업여건이 다른 데도 불구하고 지방공사와 유사한 평가기준을 획일적으로 적용함으로써 공단 운영의 다양성이 제대로 반영되지 못하는 실정이다. 이와 같은 시설관리공단의 특수성을 인정하여 지방공사와 차별화되는 평가지표를 개발할 필요가 있다. 우선 공단의 공공성을 감안하여 비계량지표의 비중을 대폭 상향 조정하는 식으로 공공성 지표의 비중을 확대할 필요가 있다. 그리고 공단 사

업영역의 다양성을 감안하여 현행 상대평가 방식을 절대평가로 전환하고 등급 결정이 아닌 경영지도 위주로 평가의 목적을 전환하는 것을 검토해야 한다.

6. 지역혁신 확산의 수단으로 활용

21세기의 급격한 환경변화 속에서 갈수록 다양해지고 있는 지역주민의 수요에 능동적으로 대처하고 복잡해지는 사회의 전문지식을 제대로 수용하기 위해서는 유연하고 탄력성 있는 경영행정 체제가 요구된다. 과거의 정부가 비교적 안정적 환경 하에서 운영되었던 것과는 달리 현대의 정부는 매우 불확실하고 가변적인 환경 하에서 움직여야 하기 때문에 외부환경에 대한 적응력이 매우 중요하다. 기술적 합리성을 강조하는 관료제보다는 혁신을 강조하는 환경적응적인 유기적 체제가 필요해지는 것이다. 지방분권 상황에서의 혁신모형은 ‘지역혁신을 통한 지역발전’을 목적으로 한다고 할 수 있다.

이에 따라 지역혁신체계를 구성하는 각 주체들이 어떻게 혁신역량을 강화해 나갈 것인가를 모색하는 것이 가장 중요한 과제가 되고 있다. 여기서 지역혁신체계(regional innovation system)란 ‘지식발전, 기술확산 등을 통해 지역 전략산업의 특수한 수요를 충족시켜 주기 위한 기업과 여러 기관 간의 협력 및 교류관계’를 말한다. 지역혁신체계를 구축하는 궁극적 목적은 ‘산업생산체계 확충을 통한 지역발전’이라 할 수 있다.

자치경영 시대에 있어 지방공기업은 ‘공공서비스 혁신의 모범’으로서의 위상을 정립해 나가야 한다. 이를 위해서는 지방공기업 경영평가 결과를 대내외에 적극적으로 홍보하여 하나의 지방 공공부문 혁신담당자로서의 역할을 담당하도록 해야 한다. 이를 위해서는 경영평가 후 단순히 순위발표나 인센티브 지급에 머물지 말고 전국적으로 사업별, 평가분야별 혁신사례를 발표·전파하도록 하고 공공부문 전반, 나아가서는 민간부문에서도 우수 경영사례를 벤치마킹할 수 있도록 해야 한다. 나아가 경영평가 결과를 중심으로 혁신표준모델을 개발하고 지방자치단체 유형별 비전과 미션을 제시해야 한다.

7. 공신력과 전문성을 갖춘 공공 평가기관의 양성

현재 경영평가 업무는 각 공기업에서 제출한 경영실적보고서를 통해 서면평가를 한 후 해

당 공기업을 방문하여 서면평가 결과를 확인하거나 미흡한 부분을 보충하는 과정을 거치는 식으로 운영된다. 그러나 1~2년 만에 외부 평가위원이 교체되는 것이 관행화되어 있어 지속성·일관성 측면에서 문제점이 노정되고 있다. 흔하지는 않으나 평가단을 구성하는 교수, 공인회계사 등 해당 분야의 전문가가 지방공기업 평가에 관한 전문성과 책임의식의 결여를 노정하는 경우도 발견된다.

따라서 경영평가가 공정성 있게 이루어지기 위해서는 경영평가 업무를 지속적이고 일관성 있게 추진하는 체계가 중요하다. 더구나 지방공기업의 수가 지속적으로 증가하고 또한 그 중요성도 증대하고 있는 경향을 감안하여 지방공기업 경영평가의 전문성을 제고해야 한다. 이를 위해서는 지방공기업을 포함한 지방사업의 타당성검토, 경영평가, 경영지도를 전문적으로 수행할 수 있는 전문평가기관을 육성·발전시키는 것이 필요하다.

특히 지방공기업 경영평가가 상업주의에 빠지는 것을 예방하기 위해서는 행정자치부와 긴밀한 관련성이 있고 전문성을 갖춘 공공법인을 육성해야 한다. 한국자치경영평가원과 같은 기존의 경영평가 전문기관을 지방공기업법상 근거를 갖춘 경영지도법인으로 전환함으로써 평가의 공공성과 객관성을 추구하는 것이 단기적인 대안이 될 수 있을 것이다. ☺

참 고 문 헌

- 경기개발연구원. (1998). 「광역자치단체 평가시스템 개발에 관한 연구」.
- 김종희. (2006). 지방공기업 경영평가의 서열화와 비계량지표에 관한 고찰. 「한국지방공기업학회보」, 2(1).
- 배용수. (2000). 「지방자치경영론」. 서울: 법문사.
- 백승천. (2003). 「지방공기업 경영평가지표 선정 및 가중치 설정」, 고려대학교박사학위논문.
- 서울시정개발연구원. (1997). 「지방공기업의 효율성 측정」.
- 신 열. (2004). 지방공기업 경영평가제도에 대한 재검토. 「한국행정연구」, 13(3).
- 안용식·원구환. (2001). 「지방공기업론」. 서울: 대영문화사.
- 유 훈. (2005). 「공기업론」. 서울: 법문사.
- 한국행정연구원. (1999). 「책임운영기관에 대한 성과측정기법 개발」.
- 행정자치부. (1998). 「지방자치단체 평가 표준모델 정립에 관한 연구」.
- 행정자치부·한국자치경영평가원. (2006). 「지방공기업 경영평가 편람」.