

메타평가를 활용한 지방공기업 경영평가제도 개선방안에 관한 연구: 평가기관과 평가위원의 인식을 중심으로*

손 지 은**
노 성 민***

국문요약

본 연구는 지방공기업 및 평가위원을 대상으로 경영평가제도 운영현황 등에 대한 인식을 측정하고, 이를 바탕으로 지방공기업 경영평가제도의 개선방안을 제시하는 것이 목적이다. 분석결과, 첫째, 경영평가제도 운영 현황과 관련하여, 정보공개와 투명성은 매우 긍정적이나 평가절차상의 공정성과 책임성은 개선될 필요가 있다. 둘째, 경영평가제도 운영절차 및 체계의 경우, 평가위원과 지방공기업 모두 공정한 평가를 위한 사전평가의 중요성에 대해 동의하나, 사전질문과 관련된 체크리스트는 보완이 필요한 것으로 나타났다. 셋째, 지방공기업이 의무적으로 이행해야 하는 평가지표의 경우, 평가내용 및 평가수준에 대한 재검토가 필요하다. 넷째, 사회적 가치 실현을 강화하는 수단으로서 경영평가제도가 매우 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타났으나, 경제적 수익과 사회적 가치를 함께 공유하는 공유가치창출 맥락에서의 제도개선이 필요하다.

주제어: 메타평가, 지방공기업, 경영평가제도, 공유가치창출

I. 서론

2017년 출범한 문재인 정부는 포용적 사회(inclusive society)와 지속가능한 성장의 기반으로써 사회적 가치 실현을 주요 국정과제로 추진하고 있다. 이에 따라 공공기관은 안전, 인권, 고용의 질 제고와 고용창출 분야에서 공공성 및 사회적 책임을 강화하기 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 이에 따라 중앙부처는 물론 공기업과 공공기관들은 중단기 사업추진 전략과 목표에 사회적 가치를 실현하기 위한 다양한 활동을 추진하였다. 그 중에서도 특히 지역사회와 지역주민들에게 직접적인 서비스를 제공하는 지방공기업의 경우에는 지역경제 활성화, 지역사회 공헌, 사회적 약자 배

* 이 논문은 지방공기업평가원에서 2020년 발간한 「지방공기업 경영평가제도 개선연구」보고서의 일부를 수정 및 보완하여 작성되었음.

** 제1저자

*** 교신저자

려 등 사회·경제 측면에서 사회적 가치를 확산하기 위한 적극적인 역할과 일자리 창출 및 질 개선, 인권경영의 실현, 안전강화, 협력적 노사관계의 구축 등 추진정책과 조직관리 전반에서 사회적 가치의 각 요소별 실행성과를 매년 점검하고 있다(손지은, 2020: 129).

이러한 성과 점검의 주요 측정도구는 경영평가제도라고 할 수 있다. 지방공기업 경영평가는 지방공사 및 지방공단이 실현해야 하는 다양한 가치와 목표, 예컨대 수익성, 효율성, 중장기 전략과 조직관리, 사회적 가치 등을 지표화하여 그 성과를 평가함으로써, 각 기관이 실현해야 하는 가치의 방향과 지침을 제시한다(손지은, 2020: 129). 이러한 경영평가 결과는 각 기관에 환류(feedback)되어 제도개선과 정부 정책을 선도적으로 도입하는 기제가 되기도 하지만, 동시에 기관의 대내외적 위상 수립, 기관 임직원 및 근로자의 성과급, 인사상 조치 등 기관과 그 소속 임직원들에게 직간접적인 영향을 미치기 때문에 평가 결과에 대한 정책수용성이 매우 중요하다. 따라서 경영평가 결과뿐만 아니라 결과를 도출하기까지의 절차적 측면에서의 수용성까지 제고할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 매우 중요하며(노성민 외, 2020), 경영평가의 전 과정과 결과 및 보고서 등 전반적인 평가제도의 품질관리의 중요성 역시 강조되고 있다(한인섭·김상윤, 2017). 현 정부에서 핵심 국정과제로 추진하는 사회적 가치의 적극적인 실현과 제도 도입을 위해 지방공기업이 수행하는 사업의 종류가 확장되고 이에 따른 경영성과의 편차가 크게 나타나고 있는 상황에서, 기관의 성과점검 및 운영과 관련한 개선방향에 직접적으로 연결될 수 있는 평가보고서의 지적·개선사항은 평가 결과 활용을 제고하기 위해 더욱 중요하다. 따라서 평가준비, 평가과정, 평가내용(평가편람), 평가활용 등 경영평가 전 과정에 있어 수용성과 품질제고를 위한 노력이 강화될 필요가 있다. 또한 평가체계의 복잡성과 시차로 인해 주무부처(행정안전부)의 개선방안이 적시에 반영되지 못하는 등 경영평가의 시의성을 높일 필요도 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 지방공기업 경영평가의 피평가기관 담당자 및 평가위원을 대상으로 경영평가제도 운영현황, 운영절차, 평가지표, 평가결과활용 등 경영평가제도 전반에 대한 인식을 측정하고, 이를 바탕으로 지방공기업 경영평가제도의 개선방안을 제시하였다. 특히 현재 평가를 받고 있는 모든 유형¹⁾의 지방공기업을 조사 대상에 포함함으로써 특정 유형에 편향되지 않도록 하였다. 또한 이미 예고된 2022년 수정 예정지표들을 조사 내용에 포함함으로써, 현 지방공기업 경영평가의 운영상의 개선점을 도출하는 것은 물론 향후 지표개선이 예정되어 있는 지속가능 경영 지표 설계 및 이에 따른 전체적인 지표수정예의 합의와 시사점을 제시하고자 한다.

1) 지방공기업 경영평가 대상기관 유형은 직영기업(상수도, 하수도), 도시철도공사, 도시개발공사, 특정공사공단(광역, 기초), 관광공사, 시설관리공단(광역, 시군, 자치구), 환경공단(광역, 기초)의 총 11개 유형으로 이루어져 있다.

II. 이론적 논의

1. 지방공기업 경영평가제도의 의의

지방공기업 경영평가제도는 1993년에 제3차 지방공기업법의 개정을 통해 시행되었다. 1999년에 지방공기업법의 관리방식이 사후적 통제방식으로 전환됨에 따라 기관성과급과 부실공기업에 대한 경영진단제도가 도입되었고, 이후 이명박 정부에서 다양한 제도변화가 이루어졌다(한인섭, 2011). 경영평가제도는 긍정적인 방향으로 개선되어 왔다는 평가를 받고 있으며, 특히 문재인 정부에서는 사회적 가치를 반영한 평가내용 및 지표 개선이 이루어지고 경영평가시스템을 기반으로 평가체계가 혁신적으로 바뀌었다. 이러한 지방공기업 경영평가제도의 의의는 다음과 같다.

첫째, 공공조직에 대한 경영평가제도는 정부와 지방자치단체 및 시민 등과의 관계에서 투명성과 신뢰성을 확보하기 위한 수단이며(Overman&Loraine, 1994), 경영을 효율화하고 책임성을 확보하는데 필요한 객관적인 정보를 도출하기 위한 제도이다(라휘문 외, 2010). 따라서 경영평가제도를 통해 지방공기업 운영과정에서 발생할 수 있는 비효율성을 개선할 수 있는 방향을 제시하고, 지역사회 주민들에게 경영정보를 투명하게 공시한다는 측면에서 의의가 있다.

둘째, 경영평가제도는 경영관리 개선 및 성과향상을 위한 지원 체계로서의 기능을 수행함으로써 공기업의 경영성과를 개선하는데 기여하며(한인섭, 2011), 정부의 주요 추진과제를 선도적으로 도입하도록 유인하는 기제이다. 예를 들어, 문재인 정부에서는 사회적 가치 실현의 일환으로 '인권경영' 지표를 신설함에 따라 지방공기업은 인권경영 선언문, 인권경영 이행지침, 인권경영영향평가 등을 적극적으로 추진하고 있다.

셋째, 지방공기업의 설립주체가 지방자치단체장이라는 점을 고려해볼 때, 지방공기업 운영과 관련한 정치적 영향력 통제, 도덕적 해이 견제 등을 위한 실효성 높은 정책수단으로 기능할 수 있다(박민정, 2013, 노성민 외, 2020). 지방자치단체장은 장기적인 시계(視界)와 경제성 보다는, 선거주기에 따른 단기적 시계(視界)와 일회성 예산지출·사업 등을 통해 정치적 기반을 유지·확대하려는 경향이 있다(황소하·엄태호, 2012). 지방공기업 경영평가제도는 각 기관의 업무 목표달성도, 효율성과 능률성, 공공성 등 다양한 평가항목과 기준을 포함하고 있어 지방공기업의 책임경영 구현에 기여할 수 있다.

2. 메타평가와 지방공기업 경영평가

1) 메타평가의 개념과 구성요소

메타평가는 연구의 목적과 대상에 따라 다양한 관점에서 정의되고 있다. 메타평가는 기존 평가결과들의 종합(synthesize) 혹은 요약(summarize)하는 협의의 개념으로 정의되기도 하지만(Chelimsky, 1985, Kepes et. al., 2012: 624), 평가에 대한 상위 평가(superior evaluation)로서 평가 과정과 활용에

대한 체계적인 평가방법으로 정의되기도 한다(Larson and Berliner, 1983). 특히 메타평가 방법은 각각의 연구로부터 보다 향상된 지식을 도출하고, 정책과정과 환경적 요인들을 고려하기에 용이하도록 체계론적 관점(systematic approach)에서 수행되는 경우가 많다(Berliner, 1983; Larson & Berliner, 1983; 홍형득, 2002; 신열, 2011; 김은주·이환성, 2018; 안채명·강근복, 2018).

체계론적 관점은 정책과정의 단계를 주요 구성요소로 고려하기 때문에 투입요소(input), 정책과정(process), 결과(output, outcome), 환경적 요인 등을 분석 대상으로 하고 있다. 예를들면 Larson & Berliner(1983)과 라휘문·최덕목(2010)은 메타평가의 구성요소로 평가투입, 평가과정, 평가결과를 제시하였고, 이를 보다 세분화한 평가상황-평가집행-평가결과 및 활용(홍형득, 2002), 평가투입-평가실행-평가결과-결과활용(신열, 2011), 평가환경-평가투입-평가수행-평가결과-평가활용(송수중·홍준현, 2012) 등 다양한 관점에서 메타평가가 이루어지고 있다.

〈표 1〉 메타평가 구성요소 및 세부항목

구분	구성요소	세부항목
홍형득 (2002)	평가상황	평가배경(사업의 중요성), 평가관련자에 대한 인식, 평가자에 대한 인식
	평가집행	평가기준, 평가정보, 분석방법, 의사소통
	평가결과 및 활용	평가보고서, 평가활용(평가 후 사업성과 개선 등)
라휘문· 최덕목 (2010)	평가투입	평가인력의 적정성, 평가주체의 적정성, 평가지표의 적정성, 평가예산의 적정성
	평가과정	평가절차의 합리성, 자료분석의 적절성
	평가결과	평가결과의 신뢰성, 평가보고서 작성의 적정성, 평가결과 활용성
송수중· 홍준현 (2012)	평가환경	평가목적의 타당성, 평가제도의 명확성, 평가대상의 합리성
	평가투입	평가인력의 적정성, 평가예산의 합리성, 평가자료의 충실성, 평가조직의 적합성
	평가수행	평가방법의 적합성, 평가절차의 적정성, 평가시간의 적정성
	평가결과	평가결과 도출의 적절성, 평가결과의 신뢰성, 평가보고서의 충실성
	평가활용	평가결과 공개의 적절성, 평가결과의 환류성, 평가결과의 확산성

2) 메타평가와 경영평가제도 및 분석틀 도출

경영평가제도에 대한 선행연구는 크게 세 가지 차원으로 구분할 수 있다. 경영평가제도에 대한 일반적 관점(김준기, 2001; 송대희, 2003; 신열, 2004; 이혜승 외, 2006; 한인섭, 2011, 김재관, 2013), 경영평가제도의 내용적 차원(조택, 2007; 최성락·박민정, 2009; 이창길·최성락, 2009; 이창길·최성락, 2010, 권대현·박진하, 2011; 이재호·김도희, 2019), 그리고 경영평가제도의 조직·운영적 차원이다(윤수재·이혜승, 2009; 유승원, 2014; 김다경·엄태호, 2016; 한인섭·김상윤)이다.

경영평가 제도에 대한 일반적 관점은 제도 변화 과정과 세부 개편내용 및 주요특성을 살펴보고 성과관리 측면에서의 유용성과 한계를 고찰하는 연구가 대부분을 차지하고 있다. 경영평가제도에 대한 내용적 차원을 고찰한 다수의 연구들은 대체로 평가지표의 내용을 점검하고 이에 대한 개선 방안을 제시하는 것을 주요 연구 목적으로 다루고 있다. 예를들어 지표내용의 적정성을 평가하기 위해 가치창출력(value-creation)을 기준으로 정보력, 정확성, 민감도, 목표일치성, 검증가능성, 목

표수준을 기준으로 하거나(권대현·박진하, 2011), 말씀 볼드리지 모형을 기초로 객관성, 효과성, 효율성, 논리성 등을 기준으로 지표의 타당성을 검토(조택, 2007) 하는 등 다양한 이론에 기초한 기준을 통해 지표 타당성을 검토하고 있다. 경영평가제도에 대한 조직·운영적 측면에서의 연구는 경영평가 결과 혹은 품질에 영향을 미치는 요인을 규명하는 것을 주요 목적으로 삼고 있으며, 대부분 정치·경제적 요인, 경영자 요인, 조직규모 요인 등이 경영평가 결과에 유의미한 영향을 미친다는 점을 실증연구를 통해 제시하고 있다.

선행연구, 특히 경영평가제도에 대한 내용적 차원(지표의 타당성)을 살펴보는 연구들 중에서는 메타평가 모형을 활용한 연구도 다수 찾아볼 수 있다(김인자·전진석, 2009; 신열·박충훈, 2009; 최성락·박민정, 2009; 라휘문·최덕목, 2010). 하지만 분석대상이 특정 지역에 소재한 공기업에 한정되어 있어 연구결과를 일반화하는데 한계가 있거나, 혹은 평가의 활용성이 다소 미흡하다는 한계가 있다. 메타평가는 새로운 지식의 발견이라는 측면에서의 의의도 있지만, 무엇보다도 평가 결과의 활용이 주요한 연구의 목적이다(Leviton & Hughes, 1981: 526, Alkin et al., 1979: 69-74, 김병철, 2011: 6 재인용). 그럼에도 불구하고 평가결과의 활용 측면에 대한 고려는 다소 미흡하여 평가대상에 대한 환류 및 문제의 개선에 실질적으로 기여하는 측면이 적다. 따라서 이 연구에서는 기존 연구들에서 사용한 분석틀을 보다 발전시켜 메타평가 결과의 활용성을 고려하여 평가의 내용, 특히 지표의 내용과 목적, 지표분류의 적정성과 배점, 실질적인 운영 개선 효과 등을 포함함으로써 평가의 역할과 활용성에 대한 측면을 강화할 수 있는 분석틀을 설정하였다.

지방공기업 경영평가는 정부업무평가기본법에서 규정하고 있는 기관평가 유형으로, 지방공기업의 단기적인 성과뿐만 아니라 윤리경영, 인권경영, 지역사회 공헌, 고객만족 서비스를 포괄하는 지속가능경영을 진단·처방하는 제도이다. 지방공기업 경영평가제도의 프로세스는 크게 평가실시 계획 수립, 평가준비, 평가수행, 결과발표 및 후속조치 등 4단계로 구분해 볼 수 있으며, 본 연구에서의 지방공기업 경영평가에 대한 메타평가는 이미 완료한 지방공기업 경영평가제도 전체에 대하여 초점을 두고자 한다. 특히 지방공기업 경영평가에서 다루는 평가영역이 광범위하다는 점을 고려하여 기존의 선행연구와는 차별화되는 메타평가 기준이 필요하다. 이에 본 연구는 지방공기업 경영평가 전반의 운영 및 평가체계를 검토하기 위하여 메타평가와 관련한 선행연구들에서 제시된 평가투입, 평가과정, 평가결과, 평가활용 등의 구성요소뿐만 아니라 지방공기업 경영평가의 운영 절차 및 특성을 고려하여 평가방법·수준, 평가내용 등을 포괄한 메타평가 기준을 설정하였다.

〈표 2〉 지방공기업 경영평가제도 메타평가 분석틀

구성요소	세부항목	측정내용
평가환경 및 상황	평가제도 운영현황 (평가배경, 평가자에 대한 인식 등)	투명성, 공정성, 책임성, 신뢰성
평가과정	경영평가 운영절차	사전평가절차, 평가방법, 이익신청
평가집행	평가내용의 적정성	평가지표적정성, 대분류 적정성, 중분류 적정성
평가결과 및 활용	평가결과 활용정도 및 활용분야	기관 운영 개선효과

Ⅲ. 연구설계

1. 분석자료

본 연구에 사용된 자료는 2020년 지방공기업 경영평가 대상 지방공기업과 평가위원을 대상으로 한 설문조사 응답자료이다. 동 설문은 2020년 12월 7일부터 약 1주일간 진행되었으며 평가위원은 총 175명²⁾ 중 75명이 설문에 참여하였고, 지방공기업은 경영평가 대상인 150개³⁾ 기관 중 96개 기관의 응답을 회수하였다. 지방공기업은 기관을 분석단위로 하였기 때문에 기관의 특성을 대표할 수 있도록 지방공기업 평가부서의 책임자가 설문에 응답하도록 하였다.

분석에 사용된 96개 기관 중에서 지방공사 유형의 기관은 25개로 총 26%를 차지하였으며, 지방공단 유형의 기관은 71개로 74.0%를 차지하였다. 또한 광역시도 소재 기관은 27개로 28.1%, 시군구 등 기초단위 지역에 소재한 기관은 69개로 71.9%가 포함되었다. 수도권에 소재한 기관은 47개로 48.7%, 비수도권에 소재한 기관은 49개로 51.0%를 차지하였다.

평가위원 총 75명 중, 지방공사 유형을 평가한 평가위원은 총 30명(40.0%), 지방공단 유형을 평가한 평가위원은 44명(58.7%)이 포함되었다. 평가 경험별로 살펴보면 경영평가에 처음 참여한 평가위원과 30.7%(23명) 두 번째 평가한 위원 34.7%(26명)인 것으로 나타났고, 3회 이상 참여한 위원이 21.3%(16명), 4회 이상 참여한 평가위원이 12.0%(9명)인 것으로 나타났다. 2회 이상 지방공기업 경영평가에 참여한 평가위원을 누적하여 구성비율을 판단하면 약 68%(51명)로 경영평가 운영 절차와 내용 등에 대한 이해도가 매우 높을 것으로 기대할 수 있다. 직업별로는 학계 인사(교수)가 65.3%(49명), 회계사와 노무사 등 민간전문가가 34.7%(26명) 포함되었다.

〈표 3〉 응답자 특성

공기업 (n=96)		응답기관 수	비율(%)	평가위원 (n=75)		응답자 수	비율(%)
기관유형	공사	25	26.0	평가유형	공사	30	40.0
	공단	71	74.0		공단	44	58.7
지역단위	광역시도	27	28.1	평가경험	1회	23	30.7
	시군구	69	71.9		2회	26	34.7
					3회	16	21.3
					4회이상	9	12.0
소재지	수도권	47	48.7	직업	교수	49	65.3
	비수도권	49	51.0		민간전문가	26	34.7

2) 유형별 중복 평가위원이 합산된 수치이다.

3) 경영평가대상 기관은 총 158개이나, 이 중 직영기업은 자치단체에서 직접 운영하고 있어 조직의 성격이 매우 다르므로 제외하였다.

2. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 설문조사를 통해 지방공기업 경영평가제도 운영 현황과 운영절차, 그리고 경영평가 내용과 효과 등에 대한 평가대상 기관과 평가위원들의 인식을 측정하고 이를 비교하였다. 즉, 동일한 설문 문항에 대해 평가대상 기관과 평가위원 간의 인식차이를 분석할 수 있도록 문항을 구성하여 객관적인 비교가 가능하게 하였다.

본 연구는 지방공기업 경영평가 전반의 운영 및 평가체계를 검토하기 위하여 평가환경, 평가투입, 평가과정, 평가결과, 평가활용 등의 구성요소뿐만 아니라 평가지표의 적정성 등을 종합적으로 포괄하여 구체적인 기준을 설정하였다. 메타평가를 위한 평가요소, 세부항목, 구체적 기준, 측정변수는 <표 4>와 같다. 우선, 평가요소는 경영평가제도의 운영현황, 경영평가제도 운영절차와 체계, 평가지표 및 배점의 적정성, 평가결과의 활용과 효과 부문으로 구성하였다.

둘째, 경영평가제도의 운영 현황의 경우, 제도운영의 투명성, 공정성, 책임성, 신뢰성에 대한 인식을 측정할 수 있도록 다양한 문항을 포함하였다. 이는 지방공기업 경영평가제도를 운영하는 취지와 방향성을 재검토할 수 있기 때문이다.

셋째, 경영평가제도 운영절차와 체계는 기관평가를 위한 사전절차, 평가 방법(집단평가), 평가 종료 후 이의신청에 대한 문항으로 구성하였다. 평가를 수행하는 수행기관의 전문성을 확인하고 평가수행의 충실성을 확인하기 위함이다.

넷째, 평가지표 및 배점의 적정성은 평가의 기능, 지표 수 등 평가지표의 적정성과 대분류 및 중분류의 배점의 적정성에 대한 문항을 포함하였다. 이를 통해 지표가 평가하고자 하는 정보를 충분히 포함하고 있는지를 확인하고 지표를 개선하기 위한 노력을 파악할 수 있기 때문이다.

끝으로, 평가결과 활용 및 효과 부문은 경영평가제도가 기관운영에 개선 효과가 있는지를 측정하기 위해 경영목표달성, 중장기 관점의 개선방안 제시, 문제점 인식, 현안 해결 등의 문항으로 구성하였다. 특히 경영평가결과의 후속조치는 어떻게 이루어지고 있는지, 기관의 경영개선에 도움이 되는지, 그리고 경영평가제도 자체의 실효성에 대한 파악을 하기 위함이다.

<표 4> 지방공기업 경영평가제도 개선을 위한 메타평가요소 및 측정변수

평가요소	세부항목	구체적 기준 (측정방법: Likert 5점 척도)
경영평가 제도 운영 현황	투명성	경영평가 관련 정보 공개의 투명성
		경영평가 관련 정보의 구체성
		경영평가 관련 정보는 공개의 시의적절성
	공정성	평가제도 수립·개선에 참여할 수 있는 기회의 공정성
		경영평가 수행절차의 공정성
		이의신청 등 보완절차를 통한 공정한 평가수행
	책임성	경영평가 시 법령, 가이드라인, 편람 등 기준 준수
		평가기준 적용 및 해석의 일관성
	신뢰성	경영평가 결과의 신뢰성
		우수사례, 평가통계자료의 신뢰성

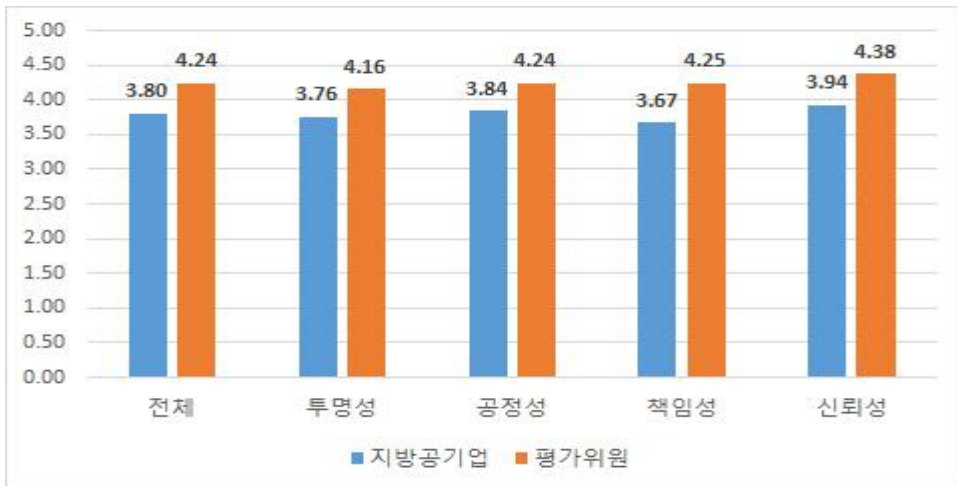
경영평가 제도 운영 절차 및 체계	사전 절차	경영평가실적보고서, 증빙자료 제출시기의 적정성(3월 3째주)
		사전질문지 수령시기의 적정성(평가 5일 전)
		공정하고 객관적 평가를 위한 사전질문 제도의 필요성
	평가 방법	지표평가 시 집단평가의 유용성
		집단평가 제도의 필요성
	이의 신청	이의신청 기간의 적정성 이의신청 시 보완자료제출 등 소명 기회의 충분성
평가지표 및 배점의 적정성	평가 지표 적정성	경영평가지표의 정부 국정과제 반영 충실성
		기관 성과평가를 위한 경영평가지표의 적정성
		경영평가 지표 총 수의 적정성
		경영평가 지표 내용의 명료성
		경영평가 지표 변경 빈도의 적정성
		주무부처 실적 포함정도의 적정성(중소기업청·고용노동부·조달청 등 각 부처 실적)
	대분류 적정성	지속가능경영 부문 배점의 적정성
		경영성과 부문 배점의 적정성
		사회적가치 부문 배점의 적정성
		정성지표 배점의 적정성
		정량지표 배점의 적정성
	중분류 적정성	리더십 부문 배점의 적정성
		경영시스템 부문 배점의 적정성
		주요사업 부문 배점의 적정성
		경영효율성과 부문 배점의 적정성
		고객만족도 부문 배점의 적정성
		일자리 확대 부문 배점의 적정성
		사회적 책임 부문 배점의 적정성
평가 결과활용 및 효과	기관 운영 개선 효과	경영평가는 기관의 경영목표 달성에 도움
		경영평가 결과는 기관의 중장기 개선방향을 제시하고 이를 시행하는데 도움
		기관 내부 문제점을 새롭게 인식하고 조직 내 문제를 이해하는데 도움
		경영평가는 기존에 기관이 해결하지 못한 경영개선 현안을 해결하는데 도움
		경영평가는 기관 문제 해결에 대한 외부의 관심을 강화하는데 도움
		경영평가는 기관의 일하는 방식과 업무효율성을 개선하는데 도움
		기관의 장기적 발전을 위한 경영평가의 필요성
		경영평가는 우리 조직의 성과를 외부에 알리는데 도움
		경영평가는 사회적 가치 및 공공성 강화를 실현하는데 도움
		경영평가는 기관의 운영에 있어 공공성과 수익성을 균형있게 고려하는데 도움

IV. 분석결과

1. 경영평가제도 운영현황에 대한 인식조사 분석결과

경영평가제도 운영현황에 대한 지방공기업과 평가위원의 인식수준을 살펴보고 차이를 분석하였다. 우선, 경영평가제도 운영현황을 투명성, 공정성, 책임성, 신뢰성의 4가지 차원으로 구분하고 이에 대한 응답을 분석한 결과, 전반적인 수준에서 평가위원이 기관에 비해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로, 경영평가제도 운영현황에 대해 지방공기업의 평균점은 3.80점, 평가위원의 평균점은 4.24점으로 분석되었다. 이 중 투명성 부문은 지방공기업 3.76점, 평가위원 4.16점으로 평가위원이 보다 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났고, 공정성 부문은 지방공기업 3.84점, 평가위원 4.24점, 책임성 부문은 지방공기업 3.67점, 평가위원 4.25점, 신뢰성 부문은 지방공기업 3.94점, 평가위원 4.38점으로 나타나 경영평가제도 운영현황 전반적으로 지방공기업보다 평가위원이 더 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 지방공기업과 평가위원 모두 신뢰성에 대한 인식이 가장 긍정적인 것으로 나타난 반면, 가장 부정적인 항목은 지방공기업의 경우에는 책임성, 평가위원의 경우에는 투명성 항목인 것으로 분석되었다(그림1)).

〈그림 1〉 경영평가제도 운영 현황에 대한 지방공기업과 평가위원의 응답결과



경영평가제도의 운영현황에 대한 요소별 인식을 살펴보기 위해 평가제도의 투명성, 공정성, 책임성, 신뢰성 부문별 문항에 대한 인식수준을 살펴보았다. 우선, 투명성에 대한 인식은 정보 공개 측면이 지방공기업(4.04점)과 평가위원(4.35점) 모두에서 가장 높은 것으로 나타난 반면 시의적절성은 가장 낮은 것으로 분석되었다(지방공기업 3.32점, 평가위원 3.95점). 경영평가제도의 투명성과 관련한 투명성, 구체성, 시의적절성 항목에 대해 평가위원이 지방공기업보다 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

경영평가제도의 공정성에 대한 인식을 살펴보면, 지방공기업과 비교하여 평가위원이 공정한 절차, 이의신청 등 보완절차를 통해 공정한 평가를 수행한다고 응답한 것으로 나타났다. 구체적으로, 지표개선 워크숍 등 평가제도의 수립 및 개선 문항은 지방공기업 3.81점, 평가위원 3.67점으로 지방공기업이 더 긍정적인 것으로 나타났으나 통계적으로 유의한 차이는 나타나지 않았다. 반면, 경영평가는 공정한 절차에 따라 수행된다는 질문에서 지방공기업 3.91점, 평가위원 4.55점, 보완 절차를 통해 공정한 평가를 수행한다는 질문에서 지방공기업 3.80점, 평가위원 4.49점으로 상당한 차이가 나타나는 것으로 분석되었다.

경영평가제도의 책임성과 관련한 항목에 대해서는 모든 항목에 대해 평가위원이 지방공기업보다 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 구체적으로, 경영평가가 법령·편람 등 기준을 충실히 준수하는가에 대한 문항은 지방공기업 3.99점, 평가위원 4.49점, 평가기준 적용 및 해석의 일관성과 관련해서는 지방공기업 3.35점, 평가위원 4.00점으로 상당한 차이가 나타났다.

경영평가제도의 신뢰성 부문은 평가위원이 지방공기업보다 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로, 경영평가 결과를 신뢰할 수 있다는 문항에 대해서는 기관 3.86점, 평가위원 4.41점, 우수사례·평가통계자료 등을 신뢰할 수 있다는 항목에 대해서는 지방공기업이 4.01점, 평가위원 4.35점으로 분석되었다.

〈표 5〉 경영평가제도 운영 절차 및 체계 구성요소별 지방공기업과 평가위원의 인식

구분		기관 (n=96)		평가위원(n=75)		t값	유의 확률
		평균	SE	평균	SE		
투명성	경영평가 관련 정보 공개의 투명성	4.04	.739	4.35	.557	-2.974***	.003
	경영평가 관련 정보의 구체성	3.93	.798	4.18	.669	-2.157**	.032
	경영평가 관련 정보는 공개의 시의적절성	3.32	.957	3.95	.733	-4.826***	.000
공정성	지표개선워크숍, 각종 의견수렴 등 평가제도 수립·개선에 참여할 수 있는 기회의 공정성	3.81	.886	3.67	.890	1.066	.288
	경영평가 수행절차의 공정성	3.91	.782	4.55	.552	-6.012***	.000
	이의신청 등 보완절차를 통한 공정한 평가수행	3.80	.878	4.49	.554	-6.277***	.000
책임성	경영평가 시 법령, 가이드라인, 편람 등 기준 준수	3.99	.801	4.49	.601	-4.537***	.000
	평가기준 적용 및 해석의 일관성	3.35	1.046	4.00	.637	-4.982***	.000
신뢰성	경영평가 결과의 신뢰성	3.86	.829	4.41	.572	-4.895***	.000
	우수사례, 평가통계자료의 신뢰성	4.01	.747	4.35	.647	-3.095***	.002

주: ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준 하에서 유의함을 나타냄

2. 경영평가제도 운영절차 및 체계에 대한 인식조사 분석결과

경영평가제도 운영 절차 및 체계에 대한 지방공기업과 평가위원의 인식수준을 살펴보고 차이를 분석하였다. 이를 위해 경영평가 단계를 고려하여 경영평가 시작 전 사전질문단계에 대한 인식, 평가방법에 대한 인식, 평가 종료 후 이의신청 부문으로 나누어 문항을 구성하였다.

우선, 경영평가제도 운영절차 및 체계에 대한 전반적인 인식을 살펴보면 평가위원이 기관에 비

해 긍정적인 것으로 나타났다. 구체적으로, 경영평가제도 운영절차 및 체계에 대해 지방공기업의 평균점은 3.41점, 평가위원의 평균점은 3.93점으로 분석되었다. 이 중 사전절차 단계는 지방공기업 3.37점, 평가위원 3.94점으로 평가위원이 보다 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났고, 평가방법은 지방공기업 3.41점, 평가위원 3.80점, 이의신청 부분은 지방공기업 3.46점, 평가위원 4.05점으로 나타나 경영평가제도 운영 절차 및 체계에 대해 전반적으로 지방공기업보다 평가위원이 더 긍정적으로 평가하였다. 지방공기업과 평가위원 모두 평가종료 이후 이의신청 부문에 대한 인식이 가장 긍정적인 것으로 나타난 반면, 가장 부정적인 항목은 지방공기업의 경우에는 사전절차, 평가위원의 경우에는 평가방법 항목인 것으로 분석되었다(〈그림 2〉).

〈그림 2〉 경영평가제도 운영 절차 및 체계에 대한 지방공기업과 평가위원의 응답결과



경영평가제도의 운영절차 및 체계의 요소별 인식을 살펴보기 위해 사전절차, 평가방법, 이의신청 부분별 문항에 대한 인식수준을 살펴보았다. 우선, 사전절차에 대한 인식 항목에서는 지방공기업과 평가위원 모두 본평가 이전 사전질문을 통한 질의응답 등에 대해 객관적이고 공정한 평가를 위해 필요하다는 항목에 가장 긍정적으로 응답하였다(지방공기업 3.65점, 평가위원, 4.12점). 다만 사전질문 단계의 시기 및 수령 기간 등 등 절차가 진행되는 기간에 대해서는 지방공기업과 평가위원 모두 다소 적절하지 않은 것으로 인식하였다(지방공기업 3.04점, 평가위원, 3.72점).

경영평가방법에 대한 인식을 살펴보면, 지방공기업과 비교하여 평가위원이 집단평가의 필요성에 대해 긍정적으로 응답한 것으로 나타났다. 구체적으로, 지표평가 시 집단평가가 평가의 공정성을 제고하는데 도움이 된다는 문항은 지방공기업 3.40점, 평가위원 3.80점으로 나타났고, 향후 집단평가 제도의 필요성에 대한 문항에서는 지방공기업 3.42점, 평가위원 3.79점으로 분석되었다. 집단평가 제도의 유용성과 필요성에 대해서는 대체로 지방공기업보다 평가위원이 다소 긍정적인 것으로 인식하는 것으로 볼 수 있다.

본평가 종료 이후 평가결과에 대한 이의신청과 관련한 항목에 대해서는 모든 항목에 대해 평가

위원이 지방공기업보다 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 구체적으로, 이의신청 기간의 적절성에 대한 문항은 지방공기업 3.44점, 평가위원 3.91점, 이의신청 시 보완자료 제출 등 평가결과에 대한 기관의 소명기회가 충분히 주어지는가에 대해서는 지방공기업 3.47점, 평가위원 4.18점으로 상당한 차이가 나타났다.

〈표 6〉 경영평가제도 운영 절차 및 체계 구성요소별 지방공기업과 평가위원의 인식

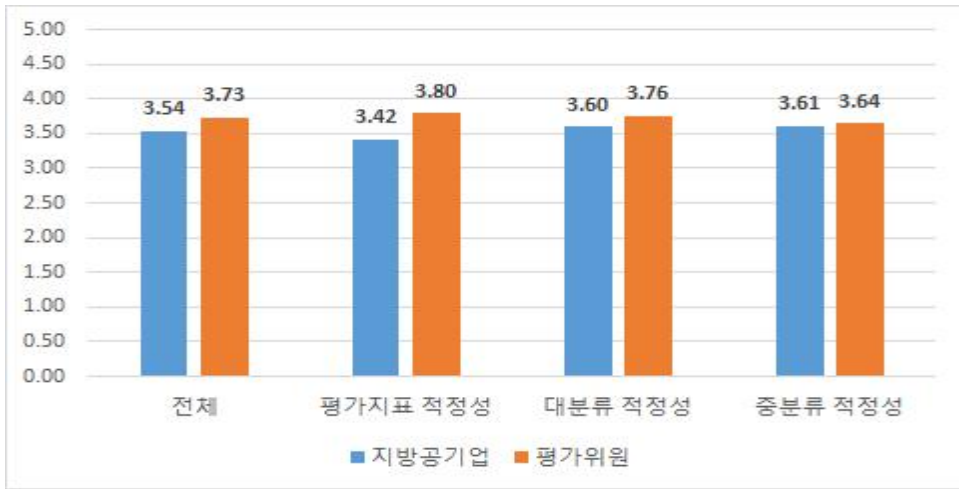
구분	기관 (n=96)		평가위원(n=75)		t값	유의 확률
	평균	SE	평균	SE		
사전 절차	경영평가실적보고서, 증빙자료 제출시기의 적정성					
	3.42	.959	3.99	.726	-4.424***	.000
	사전질문지 수령시기의 적정성(평가 5일 전)					
	3.04	1.065	3.72	.879	-4.561***	.000
	공정하고 객관적 평가를 위한 사전질문 제도의 필요성					
	3.65	.917	4.12	.640	-3.978***	.000
평가 방법	지표평가 시 집단평가의 유용성					
	3.40	1.004	3.80	.822	-2.855***	.005
	집단평가 제도의 필요성					
	3.42	.991	3.79	.934	-2.502**	.013
이의 신청	이의신청 기간의 적정성					
	3.44	.968	3.91	.738	-3.584***	.000
	이의신청 시 보완자료제출 등 소명 기회의 충분성					
	3.47	.921	4.18	.649	-5.808***	.000

주: ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준 하에서 유의함을 나타냄

3. 평가지표와 배점의 적정성에 대한 인식조사 분석결과

경영평가의 내용에 대한 지방공기업과 평가위원의 인식수준을 살펴보기 위해 경영평가 내용을 지표의 적정성과 대분류 배점의 적정성, 중분류 배점의 적정성의 3가지 차원으로 구분하고 이에 대한 응답을 분석하였다. 분석결과, 경영평가 지표내용 및 배점의 적정성과 관련하여 지방공기업의 평균점수는 3.54점, 평가위원의 평균점수는 3.73점으로 집계되어 전반적으로 평가위원이 지방공기업에 비해 다소 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 구체적으로, 평가지표의 적정성 부문은 지방공기업 3.42점, 평가위원 3.80점으로 평가위원이 보다 긍정적으로 인식하는 것으로 분석되었다. 대분류 배점의 적정성 부문은 지방공기업 3.60점, 평가위원 3.76점, 중분류 배점의 적정성에 대해서는 지방공기업 3.61점, 평가위원 3.64점으로 나타나 전반적으로 평가위원이 더 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났으나 지방공기업과의 차이는 크지 않은 것으로 분석되었다(〈그림 3〉).

〈그림 3〉 경영평가지표와 배점에 대한 지방공기업과 평가위원의 응답결과



경영평가제도 내용 및 지표의 적정성에 대한 요소별 인식을 살펴보기 위해 평가지표의 적정성, 대분류 배점의 적정성, 중분류 배점의 적정성 문항에 대한 인식수준을 살펴보았다. 우선, 평가지표의 적정성 중 경영평가지표가 정부의 국정과제를 충실히 반영하고 있다는 문항은 지방공기업과 평가위원 모두 4.07점으로 동일하게 분석되었으며 평균점수 역시 다소 높게 나타나 평가지표가 현 정부의 국정과제와 정책방향을 적절하게 담고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 다음으로 경영평가지표가 기관의 성과를 평가하는데 적절한가에 대한 문항은 지방공기업(3.57점)과 평가위원(3.89점) 모두에서 가장 높은 것으로 나타나 경영평가지표의 내용적 타당성에 대해서는 다소 긍정적인 것으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 다만 평가 지표 내 주무부처(중소기업청, 고용노동부, 조달청 등 각 부처) 지칭 이행사항을 포함한 정도에 대해서는 지방공기업이 3.09점으로 나타나 지표 내용성의 타당성과는 달리 다소 부정적으로 인식하는 것으로 분석되었다. 이 외에 지표수의 적정성은 지방공기업 3.42점, 평가위원 3.76점으로 평가위원이 다소 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 지표 내용의 명료성에 대해서는 지방공기업 3.09점, 평가위원 3.73점으로 집계되어 상당한 차이가 있는 것으로 분석되었다.

다음으로, 대분류 배점의 적정성 항목 분석결과, 경영성과 부문의 배점의 적정성에 대해 지방공기업 3.35점, 평가위원 3.92점, 사회적 가치 부문 배점의 적정성에 대해 지방공기업 3.74점, 평가위원 3.49점으로 집계되었고, 정량지표 배점의 적정성 항목은 지방공기업 3.53점, 평가위원 3.79점으로 분석되었다. 대분류 지표의 적정성에 대해 경영성과 부문의 배점, 사회적 가치 부문의 배점, 정량지표 배점에 있어서 통계적으로 유의한 차이가 있었고, 경영성과 부문과 정량지표 배점은 평가위원이, 사회적 가치 부문의 배점은 기관이 각각 상대적으로 긍정적으로 인식하는 것으로 분석되었다.

중분류 배점의 적정성에 대한 인식을 살펴보면, 평가위원의 경우 리더십 부문, 경영시스템 부문, 주요사업부문, 경영효율성과 부문 모두 3.7점 정도로 집계되어 각 부문의 배점에 대해 대체로

긍정적으로 인식하는 것으로 분석되었다. 반면 공기업의 경우, 리더십 부문과 경영시스템 부문의 배점에 대해서는 각각 3.80점, 3.83점으로 다소 긍정적으로 응답한 반면, 경영효율성과 부문의 경우에는 3.36점으로 타 중분류 배점에 대한 인식 및 평가위원의 인식에 비해 다소 부정적인 것으로 나타났다. 경영효율성과 부문의 지표가 대체로 경영성과 부문에 속해있고, 대부분 정량지표로 구성되어 있다는 점을 고려해볼 때, 대분류 배점 중 경영성과 배점의 적정성(3.35점)과 정량지표 배점의 적정성(3.53점)에 대해 다소 부정적으로 응답한 경향과 부합하는 결과라고 볼 수 있다.

〈표 7〉 평가지표와 배점의 적정성 구성요소별 지방공기업과 평가위원의 인식

구분		기관 (n=9)		평가위원(n=75)		t값	유의 확률
		평균	SE	평균	SE		
평가지표 적정성	경영평가지표의 정부 국정과제 반영 충실성	4.07	.684	4.07	.664	.060	.952
	기관 성과평가를 위한 경영평가지표의 적정성	3.57	.805	3.89	.709	-2.764***	.006
	경영평가 지표 총 수의 적정성	3.42	.804	3.76	.819	-2.749***	.007
	경영평가 지표 내용의 명료성	3.09	.888	3.73	.777	-4.916***	.000
	경영평가 지표 변경 빈도의 적정성	3.21	.807	3.64	.849	-3.394***	.001
	주무부처 실적 포함정도의 적정성 (중소기업청·고용노동부·조달청 등 각 부처 실적)	3.13	.886	3.68	.778	-4.235***	.000
대분류의 적정성	지속가능경영 부문 배점의 적정성	3.80	.763	3.84	.754	-.324	.746
	경영성과 부문 배점의 적정성	3.35	1.086	3.92	.736	-4.035***	.000
	사회적가치 부문 배점의 적정성	3.74	.785	3.49	1.005	1.746*	.083
	정성지표 배점의 적정성	3.57	.891	3.75	.824	-1.307	.193
	정량지표 배점의 적정성	3.53	1.005	3.79	.843	-1.806*	.073
중분류의 적정성	리더십 부문 배점의 적정성	3.8	.776	3.73	.759	.580	.563
	경영시스템 부문 배점의 적정성	3.83	.647	3.75	.773	.780	.437
	주요사업 부문 배점의 적정성	3.55	.896	3.76	.755	-1.647	.101
	경영효율성과 부문 배점의 적정성	3.36	.996	3.77	.717	-3.053***	.003
	고객만족도 부문 배점의 적정성	3.55	.943	3.68	.829	-.925	.356
	일자리 확대 부문 배점의 적정성	3.58	.842	3.37	1.112	1.359	.176
	사회적 책임 부문 배점의 적정성	3.62	.771	3.45	1.031	1.203	.231

주: ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준 하에서 유의함을 나타냄

4. 경영평가 결과 활용 및 효과에 대한 인식조사 분석결과

경영평가 결과 활용 및 효과에 대해 기관운영 개선효과가 있는가를 다양한 문항을 구성하여 분석하였다. 우선, 평가활용과 효과의 전체 문항에 대해 분석한 결과, 지방공기업은 3.89점, 평가위원은 4.14점으로 평가위원이 경영평가의 활용성과 효과에 대해 보다 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다.

항목별 구체적인 분석결과를 살펴보면, 지방공기업은 경영평가 결과의 활용성과 효과에 대해 조직의 성과를 대외적으로 홍보하기 위한 수단(4.10점), 그리고 사회적 가치 및 공공성 강화를 실

현하는데 도움(4.10점)이 되는 것으로 응답한 것으로 집계되었다. 다만 공공성과 수익성을 균형있게 고려하는가에 대해서는 다소 소극적인 응답(3.72점)을 한 것으로 나타났다. 이는 사회적가치 관련 지표들이 새롭게 추가되고 기존 지표의 배점이 상향된 점에 대해 지방공기업들은 대체로 사회적 가치 실현에 대한 지방공기업의 역할 강화에는 대체로 동의하고(사회적가치 배점의 적정성(3.74점), 또한 공공성 강화에도 기여한다고 평가하고 있으나 수익성과의 균형성은 다소 미흡하다고 인식하는 것으로 볼 수 있다.

반면 평가위원은 경영평가가 기관의 장기적 발전을 위해 필요한 제도이며(4.35점), 특히 경영평가가 기관의 경영목표 달성(4.21점)과 기관의 내부 문제점을 환기하고 문제에 대한 이해를 돕는 역할(4.21점)을 한다는 항목에 가장 긍정적으로 응답하였다. 이 외에 경영평가가 지방공기업의 중장기 관점의 개선방향을 제시하고 시행하는데 도움이 된다는 항목에 대해 지방공기업 3.99점, 평가위원 4.21점, 내부 문제를 인식하고 이해하는데 도움이 된다는 항목은 지방공기업 3.94점, 평가위원 4.21점, 경영개선 현안을 해결하는데 도움이 되는가에 대한 항목은 지방공기업 3.61점, 평가위원 3.95점, 기관의 일하는 방식과 업무효율성을 개선하는데 도움이 된다는 점에 대해서는 지방공기업 3.77점, 평가위원 4.01점으로 나타나 대체로 모든 항목에서 평가위원의 인식이 보다 긍정적인 것으로 분석되었다.

〈표 8〉 경영평가 결과 활용 및 효과에 대한 구성요소별 지방공기업과 평가위원의 인식

구분	기관 (n=96)		평가위원(n=75)		t값	유의 확률	
	평균	SE	평균	SE			
기관 운영 개선효과	경영평가는 기관의 경영목표 달성에 도움	3.96	0.695	4.21	0.684	-2.399**	.018
	경영평가 결과는 기관의 중장기 관점의 개선방향을 제시하고 이를 시행하는데 도움	3.99	0.703	4.20	0.771	-1.861*	.065
	기관의 내부 문제점을 새롭게 인식하고 조직 내 문제를 명확히 이해하는데 도움	3.94	0.708	4.21	0.703	-2.536**	.012
	기존에 기관이 해결하지 못한 경영개선 현안을 해결하는데 도움	3.61	0.966	3.95	0.820	-2.428**	.016
	경영평가는 기관의 문제 해결에 대한 외부(자치단체, 의회)의 관심을 강화하는데 도움	3.77	0.912	4.13	0.777	-2.750***	.007
	경영평가는 기관의 일하는 방식과 업무효율성을 개선하는데 도움	3.77	0.840	4.01	0.797	-1.916*	.057
	기관의 장기적 발전을 위한 경영평가의 필요성	3.98	0.668	4.35	0.688	-3.518***	.001
	경영평가는 우리 조직의 성과를 외부에 알리는데 도움	4.10	0.703	4.04	0.813	.553	.581
	경영평가는 사회적 가치 및 공공성 강화를 실현하는데 도움	4.10	0.657	4.13	0.794	-.257	.798
	경영평가는 기관의 운영에 있어 공공성과 수익성을 균형있게 고려하는데 도움	3.72	0.948	4.15	0.730	-3.335***	.001

주: ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준 하에서 유의함을 나타냄

V. 결론

지방공기업 경영평가제도 운영 현황에 대한 지방공기업과 평가위원의 인식을 조사한 결과, 간다수의 항목에서 차이가 발생하고 있다는 점을 발견하였다. 동 분석을 통한 주요한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경영평가제도 운영 현황과 관련하여, 정보공개와 투명성은 상당히 긍정적이지만, 평가절차상의 공정성과 책임성 부분은 개선될 필요가 있다. 특히 평가기준의 적용과 내용 해석에 있어 평가기관 및 평가위원의 일관성을 강화하는 것이 시급하며, 이의신청 등 보완사항의 적용 및 평가수행 절차의 공정성을 높여야 한다. 다만 평가절차의 공정성에 대해 평가위원들의 인식은 다소 긍정적인 점으로 미루어 볼 때, 실질적인 제도운영이 미흡하다기보다는 평가수행 절차와 결과와 관련한 평가위원과 지방공기업 간 의사소통이 다소 부족한 것으로 볼 수 있다. 따라서 절차적 공정성 강화와 평가기준 적용의 일관성을 제고하면서 동시에 평가위원-평가대상자 간 충분한 의사소통이 이루어지도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

둘째, 경영평가제도 운영 절차 및 체계와 관련해서는 사전평가가 매우 중요하다는 점을 알 수 있다. 특히 평가위원과 지방공기업 모두 공정한 평가를 위한 사전평가의 중요성에 대해 동의하고 있었으나, 현 사전평가(사전질문) 단계 운영에 대해서는 다소 보완이 필요한 것으로 나타났다. 현 사전질의응답 기간은 전체 평가항목에 대해 약 5일-7일 정도로 주어지고 있는데, 이에 대한 지방공기업의 대응 기간이 충분한가에 대한 검토가 필요하며, 자료제공 및 질문지의 품질 검수 등과 같이 사전평가가 제대로 기능하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 또한 평가 이후 단계인 이의신청에 있어서도 기관이 충분한 내용을 검토하고 질의할 수 있도록 충분한 기간이 확보되어야 하며, 이의신청 내용이 평가내용에 반영되거나 혹은 반영되지 않는 사유가 충분히 전달되도록 할 필요가 있다. 평가 방법과 관련한 집단평가는 평가제도 운영의 효율성을 높일 수 있으나, 충분한 평가시간 확보에는 다소 어려움이 있다. 집단평가 방식에 대해 지방공기업의 긍정적인 인식이 다소 낮다는 점을 고려해볼 때, 평가위원이 평가기관의 실적과 성과를 충분히 숙지하고 평가할 수 있도록 사전질문 및 이의신청 단계의 내실을 기할 필요가 있다.

셋째, 평가내용의 적정성(국정과제의 반영)에 대해서는 지방공기업 및 평가위원 모두 긍정적으로 인식하고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 평가내용 중 지방공기업이 의무적으로 이행해야 하는 다양한 지표들을 어떤 수준으로 평가에 포함해야 하는지 혹은 세부평가 기준을 어떻게 설정할지에 대해서는 보다 고민이 필요한 것으로 보인다. 예를 들어, 평가지표 중 친환경 경영실적 중 친환경 차량 구매 실적은 대기환경보전법, 수도권 대기환경 개선에 관한 특별법 시행규칙(제25조)에 따른 법적 이행사항으로, 일부 기관에만 해당되는 지표이고, 장애인 의무고용 지표 역시 장애인고용촉진 및 직업재활법에 따라 일부 공기업에만 해당되는 지표이다. 이 외에 지역상생발전과 관련하여 사회적기업 및 사회적 협동조합 생산품 구매, 중소기업제품 및 기술개발제품 구매, 중증장애인생산물 구매, 녹색제품 구매 등 매우 다양한 지표들이 모든 기관에 적용되고 있기 때문에 이에 해당하지 않는 기관들은 배점 부여가 다소 상이하게 이루어진다는 문제가 있다. 법적 의무사항 준수는 감사 등 다른 제도를 통해서도 검토가 될 수 있기 때문에, 이를 모두 평가지표에 포함해야 하는가

여부, 포함한다면 다양한 지표 중 각 기관 특성과 실정에 따라 몇 개를 선택하여 평가받을 수 있도록 하는 등 기관의 실정에 맞는 지표로 평가를 받을 수 있도록 하려는 노력이 강화될 필요가 있다.

넷째, 평가결과의 활용과 관련하여 현재 경영평가는 기관의 성과를 대외에 홍보하는 측면에서 긍정적인 역할을 하는 것으로 볼 수 있다. 또한 각 기관의 중장기적 발전 전략 수립과 조직 내부 문제를 환기하는데에는 긍정적인 역할을 하는 것으로 평가할 수 있지만, 중장기적 관점 이외에 단기적인 현안 문제를 해결하는데에도 기여할 수 있도록 대안을 제시하는 역할을 강화할 필요가 있다. 한편, 문재인 정부에서 적극적으로 추진하고 있는 사회적 가치 실현과 공공성을 강화하는데 있어 지방공기업 경영평가제도가 매우 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 그러나 지방공기업의 재무건전성과 향후 지속가능한 경영을 위한 기초를 마련하기 위해 공공성뿐만 아니라 수익성 역시 균형 있는 시각으로 고려되어야 한다. 즉, 경제적 수익과 사회적 가치를 함께 공유하는 공유가치창출(CSV) 맥락에서 지방공기업 경영평가 제도를 개선할 필요가 있다.

참고문헌

- 권대현·박진하(2011). “공공기관 경영평가 평가지표의 개선방안”. 『세무와 회계저널』. 12(3): 375-405.
- 노성민·류숙원(2020). “지방정부 출자출연기관 경영실적평가 수용성 및 활용도 제고방안에 관한 연구”. 『한국정책과학학회보』. 24(2): 23-45.
- 김다경·엄태호(2016). “공기업의 정치·경제적 요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구”. 『한국행정논집』. 28(2): 235-260.
- 김병철(2011). “공공기관평가에 대한 메타평가 모형 개발”. 『정책개발연구』. 11(2): 1-28.
- 김은주·이환성(2018). 『ODA 국별평가제도의 개선을 위한 메타평가 연구』 KIPA 연구보고서 2018-21. 서울: 한국행정연구원.
- 김인자·전진석(2009). “메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구”. 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』. 2009: 27-52.
- 김재관(2013). “지방공기업 경영평가에 관한 메타평가: 전라북도 지방공기업평가 사례를 중심으로”. 『한국자치행정학보』, 27(3): 49-70.
- 김준기(2001). “공기업 경영평가 제도의 성과와 향후과제”. 『한국행정연구』. 10(1): 97-123.
- 라휘문·최덕목(2010). “지방공기업 경영평가에 대한 메타평가: 경기도 지방공기업 경영평가 사례를 중심으로”. 『GRI 연구논총』. 12(1): 47-72.
- 박민정(2013). “지방공기업 재정성과와 자치단체 재정건전성과의 관계 연구: 지방도시개발공사를 중심으로”. 『한국자치행정학보』. 27(1): 159-180.
- 송대회(2003). “공기업 경영평가제도의 회고와 발전방향”. 『공기업논총』. 15(1): 1-10.
- 신열(2004). “지방공기업 경영평가제도에 대한 재검토”. 『한국행정연구』. 13(3): 136-168.
- 신열(2011). “자체감사활동 심사운영체계 개선방안: 메타평가들의 활용”. 『한국공공관리학보』. 25(2): 1-25.

- 신열·박충훈(2009). “지방공기업 경영평가의 메타평가: 경기도 사례를 중심으로”. 「한국정책연구」, 9(1): 151-174.
- 손지은(2020). “지방공기업의 사회적 가치 실현 성과에 관한 연구: 수도권과 비수도권의 지역적 특성을 중심으로”. 「한국조직학회보」, 17(1): 123-147.
- 송수종·홍준현(2012). “고용영향평가제도에 대한 메타평가모형의 설계 및 적용”. 「정책분석평가학회보」, 22(3): 259-293.
- 안채명·강근복(2018). “중앙부처 자체평가에 대한 메타평가 연구: (구)행정자치부와 국민안전처 자체평가를 중심으로”, 「한국행정논집」, 30(1): 29-59.
- 유미래·변정윤·문두철·최병철(2021). “지방공기업의 경영평가와 경영자 보상이 이익조정에 미치는 영향: 지방공사를 중심으로”. 「정부회계연구」, 19(1): 1-36.
- 유승원(2014). “공공기관 경영평가 영향요인 연구”. 「한국행정학보」, 48(1): 339-368.
- 윤수재·이혜승(2009). “지방공기업 경영성과 영향요인 분석: 지방공사·공단 경영평가 담당자 인식 중심으로”. 「한국정책과학학회보」, 13(2): 21-50.
- 이재호·김도희(2019). “지방공기업 경영평가 지표 개선에 관한 연구: 기초시설관리공단에 대한 평가를 중심으로”. 「한국지방정부학회 학술대회자료집」, 713-728.
- 이창길·최성락(2009). “정부산하기관 경영평가에서의 후광효과(Halo Effect)에 관한 연구”. 「한국행정학보」, 43(3): 151-172.
- 이창길·최성락(2010). “공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성 분석”. 「행정논총」, 48(1): 97-119.
- 이혜승·강기춘·어민선·김동근(2006). 「지방공기업 경영 및 평가제도 개선방안 연구」. 감사원평가연구원.
- 조택(2007). “공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구”. 「한국거버넌스학회보」, 14(3): 285-313.
- 최성락·박민정(2009). “공기업 경영평가 제도의 성과 분석”. 「행정논총」, 47(1): 183-208.
- 한인섭(2011). “지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 발전방향”. 「한국거버넌스학회보」, 18(1): 271-298.
- 한인섭·김상윤(2017). “지방공기업 경영평가의 품질수준 측정”. 「한국사회와 행정연구」, 28(3): 225-249.
- 황소하·엄태호(2012). “지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역 행사 및 축제경비 지출의 비교경쟁(Yardstick Competition)”. 「한국행정학보」, 46(1): 313-343.
- 홍형득(2002). “국가연구개발사업의 메타평가에 관한 실증연구: 선도기술개발사업을 중심으로”. 「한국행정논집」, 14(4): 867-892.
- Chelimsky, E. (1985). “Old Patterns and New Directions in Program Evaluation”, in Eleanor Chelimsky(ed.), Program Evaluation: Patterns and Directions, 1-35, Washington, D.C: The American Society for Public Administration.
- Kepes, S., Banks, G. C., McDaniel, M., & Whetzel, D. L. (2012). “Publication bias in the organizational sciences”. Organizational Research Methods, 15, 624-662.
- Larson, R. C. & Berliner, L. (1983). “On Evaluating Evaluations”. Policy Sciences, 16(2):147-163.
- Stufflebeam, D. (2000). “Program Evaluation Metaevaluation Checklist: Based on the Program Evaluation Standards”. The Johns Hopkins University Press.

Overman, E. Sam. & Donna T. Loraine, (1994). "Information for Control: Another Management Proverb?". *Public Administration Review*. 54(2):193-196.

손지은(孫芝恩): 지방공기업평가원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 논문으로, Bounded rationality, blame avoidance, and political accountability(2020), Regulatory reform in the era of new technological development(2020) 등이 있다(ercjieun@gmail.com).

노성민(盧星旻): 한남대학교 행정경찰학부 조교수로 재직 중이다. 주요 논문으로, 비영리민간단체의 혁신 방향에 대한 사례연구: 관변단체를 중심으로(2021), 지방공기업 주민참여 확산의 영향요인에 관한 분석(2020), National reputation as an intangible asset: a case study of the King Sejong Institute in Korea(2019) 등이 있다(rohvak@hnu.kr).

〈논문접수일: 2021. 9. 10 / 심사개시일: 2021. 9. 15 / 심사완료일: 2021. 10. 19〉

Abstract

Current Status and Challenges of Performance Evaluation System for Local Public Corporations Using Meta-Evaluation

Son, Jieun
Roh, Sungmin

The purpose of this study is to measure awareness of the operation status of the performance evaluation system for local public corporations and committee members and to present measures to improve the performance evaluation system of local public corporations. As a result of the analysis, first, the transparency of information disclosure is very positive, but fairness and accountability in the evaluation process need to be improved. Second, both committee members and local public corporations agree on the importance of pre-evaluation for fair evaluation, but the checklist related to pre-questioning needs to be supplemented. Third, evaluation indicators that are mandatory to be implemented, needs a review of contents and the level of assessment. Fourth, it has been shown to play a very positive role as a means of strengthening the realization of social values, but it is necessary to improve the system in the context of creating shared value that shares economic profits and social values together.

Key Words: Meta-Evaluation, Local Public Corporation, Performance Evaluation System, CSV(created shared value)