



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

物流學碩士 學位論文

港灣公企業 經營評價 妥當性 및
改善方案에 관한 研究

- 4개 항만공사의 2009~2011년도 평가를 중심으로

A Study on the Validity & Reform Measure of Port Authority's
Management Performance Evaluation

- Focused on the Management Performance Evaluation of four Port
Authorities in 2009-2011



2013年 2月

韓國海洋大學校 海事産業大學院

港灣物流學科

李 殷 成

本 論 文 을 李 殷 成 의 物 流 學 碩 士 學 位 論 文 으 로
認 准 함.

委 員 長 李 基 煥 印

委 員 劉 成 眞 印

委 員 安 奇 明 印



2012년 12월

韓 國 海 洋 大 學 校 海 事 產 業 大 學 院
港 灣 物 流 學 科

목 차

Abstract	i
제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
제2절 연구의 대상과 방법	4
제2장 이론적 논의와 선행연구 검토	5
제1절 공기업 경영평가제도와 관련된 이론적 논의와 선행연구	5
1. 이론적 논의의 검토	5
2. 선행연구 검토	9
제2절 항만공기업 경영평가제도와 관련된 이론적 논의와 선행연구	12
1. 이론적 논의의 검토	12
2. 항만공사체제와 경영평가	18
3. 선행연구 검토	23
제3장 공기업 경영평가제도의 개요와 현황	25
제1절 공기업 경영평가제도의 목적과 연혁	25
1. 공기업 경영평가제도의 목적	25
2. 공기업 경영평가제도의 연혁	28
제2절 공기업 경영평가제도 체계	31
1. 공기업 경영평가체계의 변천	31
2. 현행 공기업 경영평가체계의 분석	41
제4장 항만공기업 경영평가 분석	59

제1절 항만공기업 경영평가체계	59
1. 항만공기업 경영평가 평가유형	59
2. 항만공기업의 사업지표 분석	61
제2절 항만공기업 경영평가 평가 결과	65
1. 연도별 경영평가 결과	65
2. 연도별 사업지표 평가 결과	68
3. 연도별 기관장경영평가 결과	72
제5장 항만공기업 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인 분석	76
제1절 연구 설계와 분석방법	76
1. 연구가설 설정과 연구대상	76
2. 분석방법	79
제2절 변수의 정의와 자료수집	80
1. 독립변수	80
2. 종속변수	84
제3절 분석 결과	88
1. 독립변수 간의 상관관계의 검증	88
2. 종속변수와 독립변수 간의 영향관계의 검증	89
3. 가설의 검증	91
4. 가설 검증의 종합	97
제6장 결 론	99
제1절 연구의 요약	99
제2절 개선방안과 시사점	100
제3절 연구의 공헌점과 한계 및 향후 연구방향	104
<참고문헌>	106

〈표 목차〉

<표 2-1> 선행연구의 주요 결과(2-1)	10
<표 2-2> 선행연구의 주요 결과(2-2)	11
<표 2-3> 항만관리의 일반적인 형태	16
<표 2-4> 우리나라 항만정책의 변천	18
<표 2-5> 항만공사와 지방해양항만청 업무분장	21
<표 2-6> 우리나라 4개 항만공사 현황	22
<표 3-1> 공공기관의 분류	26
<표 3-2> 정부 경영평가체계 변천과정	29
<표 3-3> 공공기관 경영평가 대상 기관 분류	30
<표 3-4> 공기업 경영평가 지표체계 변천 과정(2-1)	33
<표 3-5> 공기업 경영평가 지표체계 변천 과정(2-2)	34
<표 3-6> 2008년 전후 평가지표 체계의 변화 비교	38
<표 3-7> 2008년의 경영평가제도 주요 개편사항	39
<표 3-8> 공기업 경영평가 연도별 평가부문 비교	40
<표 3-9> 공기업 경영평가 평가유형 구분 기준	42
<표 3-10> 공기업 평가유형 기관별 현황	43
<표 3-11> 2011·2012년도 평가부문별 주요 평가내용	45
<표 3-12> 2011·2012년도 평가지표별 지표정의(2-1)	45
<표 3-13> 2011·2012년도 평가지표별 지표정의(2-2)	46
<표 3-14> 공기업·준정부기관 지표 및 가중치(2011·2012년도)	47
<표 3-15> 공기업·준정부기관 지표 및 가중치(2009·2010년도)	48
<표 3-16> 2011년도 경영실적평가단 현황	50
<표 3-17> 공기업 경영평가 종합 등급	51
<표 3-18> 비계량지표의 등급 설정과 평점	52
<표 3-19> 계량지표 평가방법	52

<표 3-20> 최근 3개년 공공기관 경영평가 결과	55
<표 3-21> 연도별 평가위원 신규인력 충원율	57
<표 4-1> 항만공기업 경영평가 유형	59
<표 4-2> 공기업 경영평가 지표체계	60
<표 4-3> 부산항만공사 2009~2011년도 사업지표 현황	62
<표 4-4> 인천항만공사 2009~2011년도 사업지표 현황	63
<표 4-5> 여수광양항만공사 2009~2011년도 사업지표 현황	64
<표 4-6> 항만공기업 연도별 경영평가 결과	65
<표 4-7> 2009년도 항만공기업 경영평가 결과	66
<표 4-8> 2010년도 항만공기업 경영평가 결과	67
<표 4-9> 2011년도 항만공기업 경영평가 결과	68
<표 4-10> 부산항만공사 2009~2011년도 사업지표 평가 결과	69
<표 4-11> 인천항만공사 2009~2011년도 사업지표 평가 결과	70
<표 4-12> 여수광양항만공사 2009~2011년도 사업지표 평가 결과	71
<표 4-13> 항만공기업 2009~2010년도 기관장 경영평가 결과	74
<표 4-14> 항만공기업 2009~2010년도 기관장 경영평가 기관고유과제 현황	75
<표 5-1> 항만공기업 연도별 경영평가 결과	76
<표 5-2> 분석대상 공기업(2009~2011년도)	79
<표 5-3> 2009년도 자산, 정원, 매출액 현황	81
<표 5-4> 2010년도 자산, 정원, 매출액 현황	82
<표 5-5> 2011년도 자산, 정원, 매출액 현황	83
<표 5-6> 2009년도 경영평가 결과	85
<표 5-7> 2010년도 경영평가 결과	86
<표 5-8> 2011년도 경영평가 결과	87
<표 5-9> 2009년도 독립변수 간 상관관계 분석 결과	88
<표 5-10> 2010년도 독립변수 간 상관관계 분석 결과	89
<표 5-11> 2011년도 독립변수 간 상관관계 분석 결과	89
<표 5-12> 종속변수와 독립변수 간의 영향관계 분석 결과	90

<표 5-13> 분산분석을 위한 공기업 구분	92
<표 5-14> 자산 규모에 따른 평가점수 차이에 대한 분석 결과(평균/표준편차)	92
<표 5-15> 자산 규모에 따른 평가점수의 분산분석 결과	93
<표 5-16> 정원 규모에 따른 평가점수 차이에 대한 분석 결과(평균/표준편차)	94
<표 5-17> 정원 규모에 따른 평가점수의 분산분석 결과	94
<표 5-18> 매출액 규모에 따른 평가점수 차이에 대한 분석 결과(평균/표준편차)	95
<표 5-19> 매출액 규모에 따른 평가점수의 분산분석 결과	96
<표 5-20> 가설 검증결과	97



<그림 목차>

<그림 3-1> 말콤 볼드리지 평가모델의 기본구조	35
<그림 3-2> 공기업 경영평가 구성 체계(2011·2012년도)	44



Abstract

A Study on the Validity & Reform Measure of Port Authority's Management Performance Evaluation

- Focused on the Management Performance Evaluation of four Port
Authorities in 2009-2011

Lee, Eun-Seong

Department of Port Logistics

The Graduate School of

Korea Maritime University

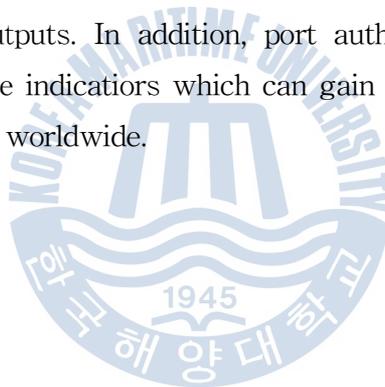
This study investigated the management performance evaluation of four port Authorities in South Korea including Pusan Port Authority, Incheon Port Authority, Ulsan port Authority, Yeosu Gwangyang Port Authority. In order to fulfill study aim, this paper attempted to measure the relation between characteristics of Korean ports and its performance evaluation. In particular, this research aims to examine the KPI management system and the results of evaluation during three years from 2009 to 2011. Moreover, external factors which effect on management evaluation are analyzed by using statistics tools.

Korean port Authorities have been evaluated by two sectors of management performance evaluation. One sector is based on overall management evaluation such as strategic leadership, management efficiency. This type of evaluation is commonly applied to public companies. At the same time, port public companies are measured by another sector as well. This category includes cargo throughput, port management and operation, port construction and maintenance, port logistics system, port development plans.

There are several findings related to this. Korean port authorities achieved relatively lower scores compared with other public companies of criteria II in evaluation due to difference in business type. In addition, most port authorities have relatively short history in establishment and small scale in business. So, port authorities have difficulty in dealing with the government performance evaluation.

In particular, the results of statistical analysis which uses correlation analysis, regression analysis, and analysis of variance as follows. The factors such as the asset, the number of people, the scale affect total score, the rate of statistical evaluation score, the rate of non-statistical evaluation score in some way.

From this point of view, this research suggests improvement plans such as modification of evaluation period, rearrangement of evaluation categories. These solutions can reduce pressures on dealing with government performance evaluation and continually improve outputs. In addition, port authorities need to develop and manage its own performance indicators which can gain competitive edge in business not only in Korea but also worldwide.



제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

우리나라의 공기업¹⁾ 경영평가제도는 해당 기관의 책임경영을 강화하고 성과경영을 지향함으로써 경영 효율성을 높이고 방만 경영과 도덕적 해이를 효과적으로 차단하는 데 목적이 있다. 이를 통해 궁극적으로는 국민의 세금으로 형성된 국가 자산이 출자된 기관이 본연의 설립 목적을 달성하여 국가경제 발전에 이바지하도록 한다는 취지에서 매년 경영평가가 시행되고 있다.

평가는 그 수준이 어떠한지에 관계없이 평가 대상에 대해 미치는 영향은 지대하다. 특히 조직에 대한 평가는 그 조직의 운영 및 방향은 물론, 해당 조직의 직원들의 일상 하나하나에 큰 영향을 미친다. 평가의 내용과 방향은 평가 대상의 행위를 구속할 수 있으며, 향후의 방향을 특징 지을 수도 있다(성태제, 2003).

이런 의미에서 공기업 경영평가가 갖는 의미는 각별하다. 기획재정부의 주관 아래 매년 실시되는 경영평가는 피 평가기관의 위상뿐만 아니라 해당 기관의 기관장 임면 및 임직원의 성과급 수준을 결정짓는 중요한 판단 기준이 되고 있다.

공기업 경영평가는 피 평가기관의 운영 현황 및 성과를 점검하여 향후 경영개선 및 성과 향상을 위한 정보를 제공하는 데 목적이 있는 만큼, 이론적으로는 정확한 성과 측정을 통해 유용한 정보를 제공해야 한다. 또한 설립 목적대로 공익성과 수익성을 조화시킨 가운데 실질적인 주인인 국민에 대한 서비스를 제대로 제공하고 있는지에 대한 종합적인 판단이 이루어져야 한다.

그러나 공기업 경영평가를 둘러싸고 투입되는 노력이나 비용에 비해 평가의 실질적인 목적 달성에는 미흡하다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 경영실적 평가 결과와 실제 해당 기관의 경영성과와의 괴리가 발생하고 있으며, 효율성을 지나치게 강조하면서 공공성 저하되는 결과를 초래하고 있다는 지적이 나오고 있다.

아울러 1년 단위의 경영평가가 지속적으로 되풀이되면서 평가에서 높은 점수를 받기

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의하면 정부가 출자 혹은 출연했거나 재정을 지원하여 운영되는 기업이나 기관은 ‘공공기관’으로 정의되며, 공공기관에는 공기업, 준정부기관, 기타공공기관이 있다. 하지만 본 연구에는 국민과 언론이 주로 사용하는 ‘공기업’이라는 용어를 사용하고자 한다.

위해 경영 효율성 제고와 자율 책임경영체제 확립이라는 경영평가의 원래 취지와 달리 평가지표 위주의 경영에 주력하는 등의 부작용이 발생하고 있다. 공기업 경영평가가 순위 매기기로 인식되면서 경영평가의 본래 의미가 크게 퇴색되는 현상이 나타나고 있는 것이다.

또한 지속적인 경영평가제도의 개선에도 불구하고 일률적인 평가체제 운영으로 인한 문제점은 해소되지 않고 있다. 평가 절차, 평가유형 구분, 평가주체의 일원화, 경영실적평가단 구성, 경영평가 몰입, 평가결과의 활용성 부족 등을 둘러싼 논란은 여전히 뜨겁다.

이런 가운데 2004년 1월 부산항만공사를 시작으로 순차적으로 설립되고 있는 항만공기업도 공기업 경영평가에서 자유롭지 못한 형편이다. 항만공사(Port Authority) 체제의 본래적 의미에 비추보면 국가의 일반 행정기관으로부터 독립한 가운데 지방자치체적 성격을 띠고 있어야 하지만 설립 단계에서 지방자치단체가 출자에 참여하지 않아 국가 공기업의 성격을 가지고 있어 경영평가를 받고 있다.

그러나 기관의 역사가 짧고 정원도 2012년 말 현재 최소 54명에서 최대 145명에 불과한 소규모 기관이어서 경영평가 결과가 좋은 편은 아니다. 부산항만공사와 인천항만공사는 2009년도 경영평가에서 '미흡'에 해당하는 D등급을 받은 후 2010년도 C등급, 2011년도 B등급으로 매년 한 단계씩 상승하고 있긴 하지만 경영평가가 여전히 부담스러운 상황이다. 여수광양항만공사는 전신인 한국컨테이너부두공단까지 포함해 2010~2011년 2개 연도 연속해서 D등급으로 분류되었으며, 울산항만공사는 2009년도와 2010년도에 기관장 평가에서 각각 D등급과 C등급을 받는 데 그쳤다.

이로 인해 항만공기업 안팎에서는 현행 경영평가체계에서는 기관의 특수성을 반영하기 어려운 데다가 거대 공기업과의 서열화식 경쟁구조 속에서 낮은 경영평가 결과를 받고 있는 만큼 항만공기업의 특수성이 보장될 수 있는 방향으로 경영평가 방법의 개선이 절실하다는 목소리가 나오고 있다.

또한 현행 경영평가는 상대적으로 평가전담 부서 및 평가담당 인력을 배치할 여유가 많은 대규모 기관에 유리하게 작용하여 평가의 공정성이 저해되고 그로 인해 수용성이 낮아진다는 비판이 끊이지 않고 있다. 실제로 선행연구(감사연구원, 2010)에 의하면 공기업 경영평가가 기관의 규모나 예산 등 외적 요인에 의해 영향을 받는 것으로 나타났다. 이는 기관의 특성이나 역할, 환경적 요인을 반영하지 않은 획일적 평가기준에 의한 것으로 기관별 평가지표나 체계가 정립되어야 할 필요가 있음을 시사한다.

특히 항만공기업은 물동량 창출 등 핵심 주요사업의 실적이 경기변동 등의 외부환경에 따라 급변하는 특성을 가지고 있음에도 이러한 경영실적을 근거로 평가 결과를 확정 짓고 임직원의 성과급 지급률을 정하는 것은 적정성에 대한 논란을 야기하고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 항만공기업을 포함한 공기업 경영평가제도의 타당성을 살펴보고 개선방안을 모색해 보고자 한다.

본 연구의 제2장에서는 공기업 경영평가제도 및 항만관리제도와 관련된 이론적 논의와 선행연구를 검토하고, 제3장에서는 공기업 경영평가제도에 관해 개관한다. 그리고 제4장에서는 2009~2011년 3개 연도의 항만공기업에 대한 경영평가 과정 및 결과를 분석하고 제5장에서는 항만공기업의 경영평가 결과에 영향을 미치는 경영 외적 요인이 있는지에 대해 알아보기 위해 기관의 규모와 경영평가 결과 간의 관계를 분석하고자 한다. 마지막 제6장에서는 연구의 결과를 요약하고 정책적 시사점을 밝히기로 한다.



제2절 연구의 대상과 방법

본 연구의 대상은 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」)과 「항만공사법」을 동시에 적용받고 있는 4개 항만 관리 공기업이다. 2012년 말을 기준으로 부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사, 여수광양항만공사 등 4개 국가 공기업이 여기에 해당된다.

이 가운데 부산항만공사와 인천항만공사는 「공운법」의 공공기관 유형 구분에 따르면 시장형 공기업이며, 여수광양항만공사는 준시장형 공기업이다. 울산항만공사는 기타 공공기관에 해당한다. 4개 항만공기업은 경영평가제도의 변화와 각 기관의 공공기관 유형 및 평가유형의 차이로 인하여 분석의 일관성에 다소간 문제가 있을 수 있지만 항만공기업의 범주 내에서 함께 분석하였다.

또한 자산, 정원, 매출액 등 경영 외적 요인이 경영평가 결과에 미치는 영향에 대한 통계 분석을 위하여 2009~2011년도 공기업 경영평가에서 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사와 동일한 평가유형에 포함되어 평가를 받은 시장형 및 준시장형 공기업을 모두 본 연구의 대상으로 삼았다.

본 연구의 범위는 2009~2011년 3개 연도의 정부 경영평가 내용 및 결과, 평가방법 등으로 하며, 공기업 경영평가제도를 개관하기 위해 1984~2012년의 경영평가제도 변천 과정도 함께 살펴보았다.

본 연구에서는 공기업 경영평가제도에 관한 기존의 연구에 대한 문헌 검토, 기획재정부의 「공기업 경영평가 편람」과 기관별 「경영실적보고서」 및 경영실적평가단의 「경영실적 평가보고서」 등 경영평가제도 운영 과정에서 발간된 각종 자료의 분석, 경영평가 결과에 대한 통계분석 등을 통해 연구를 수행하였다.

특히 공기업 경영평가 결과에 영향을 미치는 경영 외적 요인을 분석하기 위하여 상관분석(Correlation Analysis), 회귀분석(Regression Analysis), 분산분석(Analysis of Variance)을 사용하고, 통계분석도구는 SPSS 13.0을 사용하였다.

공공기관 간 현황 비교를 위하여 기획재정부에서 운영하는 ‘공공기관 경영정보시스템’(알리오 · www.alio.go.kr)에서 각 기관의 연도별 자산, 정원, 예산, 매출액, 항목별 수입 및 지출 내역 등을 조사하였다.

제2장 이론적 논의와 선행연구 검토

제1절 공기업 경영평가제도와 관련된 이론적 논의와 선행연구

1. 이론적 논의의 검토

1) 공기업의 비효율성에 관한 이론적 논의

우리나라에서 공기업에 대한 경영평가는 “공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민 서비스 개선을 목적으로”(기획재정부, 2011) 시행되고 있다. 그 근거는 「공운법」 제48조이다.

여기에 중요한 함의(含意)가 있다. 공공성 및 경영효율성 제고, 대국민 서비스 개선을 위해 공기업에 대한 정부 경영평가라는 기제를 활용해야만 하는 이유가 숨겨져 있는데 그것은 공기업으로 대표되는 공적 영역의 비효율성에 대한 뿌리 깊은 의구심이다.

신제도주의 이론에서는 공기업 운영과정에서 발생하는 비효율성의 문제를 재산권의 문제, 주인-대리인 이론, X-비효율성(X-Inefficiency), 시장실패이론 등의 개념으로 설명하고 있다.

우리나라에서 공기업은 법적·제도적 측면에서 보면 국회에서 의결된 근거 법률에 의해 설립되고 국민의 세금으로 조성된 정부의 출자금 등으로 운영되고 있다는 점에서 최종 소유자는 국민이라고 할 수 있다. 그러나 국민들이 스스로 매각하거나 거래할 수 있는 것이 아니어서 ‘주인 없는 기업’이라고 불린다.

주인-대리인 이론이란 1976년 젠센(M. Jensen)과 메클링(W. Meckling)에 의해 제기된 것으로 주인(principal)이 대리인(agent)으로 하여금 자신의 이익과 관련된 행위를 재량으로 해결해 줄 것을 내용으로 하는 계약이 있을 때 성립되는 이론이다(정용덕, 1999; 권오성, 2009 재인용).

이에 의하면 공기업의 경영자는 주인-대리인에서 설정하고 있는 전형적인 대리인의 한 유형이라고 할 수 있다. 즉, 정부를 주인이라고 한다면 공기업은 대리인으로서의 지위를 갖는다. 그런데 공기업의 경우에는 일차적 본인으로서의 지위를 갖는 정부에 대한 궁

극적 본인으로서 국민이 존재하고, 다시 국민과 정부를 매개하는 정치인이 존재하고 있다. 따라서 공기업은 ‘국민-정치인-공무원-공기업 경영자’로 이어지는 다단계 계층구조를 이루는 주인-대리인 관계 또는 복(複)대리인 관계를 형성하고 있어 정보의 비대칭이 현저하고, 공기업 경영자 및 근로자들에 대한 통제가 효과적으로 전개되지 못함으로써 ‘도덕적 해이’(moral hazard) 형태의 대리인 문제가 폭넓게 존재할 수밖에 없다(곽채기, 2003). 이로 인해 ‘신의 직장’이라는 비판으로 대변되는 고임금 저효율, 방만 경영, 과잉투자, 부채 급증 등 비효율성이 나타날 개연성이 아주 높으며, 실제로 그런 현상이 빈번히 발생하고 있어 내·외적 통제의 형태로 공기업 경영평가가 존재하고 있다.

X-비효율성 개념으로도 공기업의 비효율성을 설명할 수 있다. 이 이론을 처음으로 제시한 뢰벤슈타인(Leibenstein)에 따르면 X-비효율성이란 경영 효율성을 추구하기 위한 노력이나 유인의 감소로 조직 구성원의 활동이 나태해지거나 방만해짐으로써 발생하는 비효율성을 말한다. 기업은 항상 최소 비용과 이윤 극대화를 추구하기 마련이라고 생각하기 싶지만 실제로는 대부분의 기업들이 비용 최소화를 추구하지 않고 있음에 뢰벤슈타인은 주목하고 이를 X-비효율성으로 설명하였다.

이를 공기업에 적용시킬 경우 공기업이 독점적 지위를 유지하는 유리한 여건에 있거나, 구성원들의 안일한 근무자세, 위험기피적인 행태 등에 기인하여 비용을 가능한 최소의 수준으로 유지하지 못해 X-비효율성의 문제가 발생하며, 이것이 공기업이 효율적으로 기능하는 것을 막고 있다고 할 수 있다(오연천·장지인, 2003).

울프(C. Wolf)의 시장실패이론에 따르면 공공부문 활동에 대한 수요·공급 조건에 의해 가외 비용, 내부효과, 파생적 외부효과 형태의 공공부문 실패현상이 나타나게 된다. 공공부문 실패를 야기하는 수요 조건으로 정치인과 공무원에 대한 보상체계의 왜곡, 정치인들의 단기적인 이익추구 경향, 서비스 공급에 따른 이익과 비용 분담의 연계 미흡 등을 제시하고, 공급 조건으로는 산출물 측정의 곤란, 독점적 생산, 생산기술의 불확실성, 종결 매커니즘의 결여 등을 제시한다. 이와 같은 수요·공급 조건이 결합해 공기업의 방대한 내부조직과 인원, 과도한 자회사 설립, 최적 수준을 넘어서는 과잉생산과 과잉투자의 방만 경영 등이 나타난다(천주희, 2010; 신현민, 2011 재인용).

2) 공기업 경영평가제도의 기능

오연천·장지인(2003)의 연구에 따르면 주인-대리인 이론과 X-비효율성 이론을 통해 제시되고 있는 공기업의 비효율성 문제를 막기 위한 경영평가제도의 기능을 4가지로 설명하고 있다.

첫째, 경영목표의 설정과 인센티브 제공을 통한 자유재량적인 행동의 통제이다. 공기업의 비효율성의 가장 큰 원인 중의 하나가 독점으로 인한 재량 행동의 증가인데 이를 감소시키기 위해서는 공기업의 자유재량적인 행동을 통제해야 하는 바, 개별 공기업별로 목표를 부여하고 사후에 주기적으로 평가하여 그 성과 수준에 따라 인센티브를 차등적으로 부여하는 것이 필요하다. 그러므로 현재 시행되고 있는 공기업 경영평가라는 제도적 장치를 통해서 사전에 설정한 경영목표나 기준과 공기업의 경영성과를 비교하여 평가한 결과에 따라 성과급을 차등적으로 지급함으로써 공기업의 최고경영자와 직원들에게 인센티브를 부여하고, 대리인인 경영자와 위임자인 정부 간의 갈등을 최소화하여 공기업의 능률성과 생산성을 제고시킬 수 있게 된다.

둘째, 공기업 간의 간접적인 경쟁 환경을 조성한다. 공기업 비효율성의 원인으로 공기업 내·외의 경쟁압력의 결여를 꼽는 만큼, 경영평가제도는 공기업 상호 간의 인위적 경쟁 환경을 조성함으로써 공기업 경영효율성을 도모하는 역할을 수행한다. 경영평가제도가 공기업 전체를 대상으로 하고, 기관별로 상대적인 경영성과의 순위를 정함에 따라 차등적인 금전적 인센티브를 제공하기 때문에 공기업은 우수한 성적을 얻기 위해 상호 간에 경쟁을 하게 된다.

셋째, 공기업의 자율성을 보장하기 위한 제도적 장치로 작용한다. 공기업 경영에 있어 창의성과 기업가 정신이 발휘되기 위해서는 경영 자율성이 확보되어야 하는데, 경영평가제도는 공기업의 경영 효율성을 제고하고 국민경제적 성과 향상을 도모하기 위해 경영 자율성을 확대하는 대신 경영성과에 대한 사후적 평가기능을 강화하여 책임경영체제를 구축하는데 그 목적을 두고 있다. 즉, 경영평가제도는 정부의 공기업에 대한 관여 및 통제를 평가제도의 틀 속으로 집약하여 일원화함으로써 공기업의 자율성을 최대한 부여하되 경영성과에 대한 통제를 경영평가를 통해 강화함으로써 공기업의 경영 효율성을 제고하는 역할을 하고 있다.

넷째, 공기업 경영상의 비효율에 대한 진단 및 시정조치를 한다. 경영평가를 통해 공

기업 경영활동의 결과 또는 성과를 측정함으로써 원하는 결과를 얼마나 달성하고 있는가를 확인할 수 있다. 또한 공기업 경영 과정에서의 종결장치의 부재로 인한 경영 비효율을 통제할 수 있는 효과적인 장치이며, 경영관리의 문제점 및 개선 방향을 제시함으로써 경영평가는 공기업으로 하여금 어떻게 관리능력을 향상시킬 수 있는지에 대한 지침을 제공한다.

이러한 공기업 경영평가제도는 성과계약론(Performance Agreement)과 신공공관리론(New Public Management)을 기저에 두고 있다(김준기, 2010). 경영평가제도는 성과에 대한 계약을 통해 정부와 공기업 각각의 역할을 명확하게 정의한 후에, 공기업에 대해서는 정부부처에 의한 무분별한 개입의 문제를 해소하는 대신에 공기업은 효율성을 제고하기 위하여 일정 수준의 산출 또는 성과를 설정하고 이를 달성하도록 유도하는 방법으로 평가제도를 도입한 것이라고 할 수 있다.

신공공관리론은 정치와 행정에 기업에서 채택하고 있는 성과주의 원칙, 시장원리에 입각한 통제와 관리기법의 적용을 지향한다. 공공부문에서 보다 나은 서비스와 질 좋은 행정을 제공해야 한다는 담론이 확산되면서 경영평가제도는 공기업에 대한 성과관리체계의 핵심 수단으로 지속적으로 발전하고 있다.

특히 우리나라는 IMF 경제위기 이후 2000년대에 들어오면서 공기업이 국가경제에서 차지하는 비중이 나날이 증가함에 따라 공기업 경영평가의 중요성은 더욱 증대되고 있다. 「공운법」 상에 규정된 요건에 따라 지정된 공공기관²⁾은 2011년 12월말 기준으로 총 285개이며, 임직원수는 우리나라 전체 경제활동인구에서 차지하는 비중은 1%에 해당하는 24만 6000명에 달한다. 공공기관의 총 자산 규모는 698조 9000억 원, 부채 규모는 463조 5000억 원에 이르고 있으며, 예산 규모는 452조 7000억 원으로 2011년 말 국내총생산(GDP) 1,237조원 대비 36.8% 수준이며 2012년 정부 일반회계 예산의 2배 수준에 이르고 있다(한국조세연구원, 2012).

이와 같이 공공기관이 국가경제에서 차지하는 비중을 감안할 때 경영실적평가는 공공기관의 경영효율 개선을 통한 국가경제 발전 기여라는 매우 중요한 역할을 수행해야 함에 틀림없다.

2) 「공운법」 상의 공공기관은 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관, 기타공공기관 등 3개 유형으로 구분된다.

2. 선행연구 검토

지금까지의 공기업 경영평가제도와 관련한 연구는 크게 3가지로 분류할 수 있다. 첫째 경영평가 제도의 성격과 효과에 대한 규범적인 연구로서, 이러한 연구에서는 공기업 경영평가제도의 목적과 의의, 현 평가제도를 대상으로 수행한 분석과 평가, 그리고 이러한 분석과 평가에 기반하여 평가제도의 개선방안을 규범적으로 제시한다.

둘째, 경영평가 제도가 실제로 공정하게 운영되는가는 실증적으로 규명한 연구로서, 이러한 유형의 연구는 실제 운영되는 경영평가제도가 서로 다른 기관의 특성을 반영하여 공정하게 이루어지는가를 규명한다. 셋째, 공기업 경영평가제도의 운영이 실제로 공기업의 경영성과를 향상시키는 효과가 있는가를 실증적으로 검증한 연구가 있다.

이를 표로 정리하면 다음과 같다.



<표 2-1> 선행연구의 주요 결과(2-1)

범주	연구자	연구 의의	주요 결과
경영평가 제도의 성격과 효과에 관한 규범적 연구	오연천 (1996)	공기업 경영평가제도의 목적과 의의 및 활용 방안에 관해 연구	정부투자기관 및 산하기관 경영평가 제도 개선에 반영
	김준기 (2001)	공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제에 관해 연구	경영평가 추진체계의 개선, 중복평가 통폐합, 계량/비계량 지표체계의 개선 등 제도개선 방안 제시
	신열 · 오철호 (2002)	지방 공기업 경영평가제도의 평가체제와 평가지표 및 방법을 연구	평가지표의 체계·구성을 맹목적 계량화 방법이 아닌 평가대상기관에 따른 차별화를, 평가방법 상의 문제를 해결하기 위해 개별 평가대상 기관의 특수성과 일반성을 조화시키는 노력을 시도해야 함을 지적
	오연천 · 곽채기 (2003)	정부투자기관 경영평가제도의 개선 방안을 연구	경영평가 지표체계의 7가지 이상적 조건을 제시하고, 평가지표체계의 균형 있는 구성을 위해 계량지표의 가중치 상향 조정의 필요성을 지적
	이형우 · 임동환 (2005)	BSC 관점에서 공기업의 성과평가지표 개선에 관해 연구	BSC 4대 관점을 소개하고 2005년 현재 13개 공기업의 평가지표 및 가중치를 분석하여 공기업 경영평가 지표체가 BSC 관점에서 내부프로세스적 관점에 치중하고 있음을 지적하고 평가지표 체계의 재설계 필요성을 제안
	박용기 · 송용렬 (2007)	공기업 경영평가지표의 문제점과 개선방안을 연구	2000~2006년의 공기업 평가등급 변화 추이를 분석하여 평가지표의 문제점을 지적하고 지표의 지나친 세분화 및 중복현상의 문제점을 지적
	조택 (2007)	공공기관의 경영평가 지표 개선안에 관한 연구	2007년 당시 도입될 예정이었던 경영평가제도의 개편안에 관해 연구
	김광래 (2010)	공기업 경영평가제도 개선방안에 관한 연구	2011년 도입될 예정이었던 기관평가와 기관장평가의 통합 방안에 관해 연구

<표 2-2> 선행연구의 주요 결과(2-2)

범주	연구자	연구 의의	주요 결과
경영평가 제도의 공정한 운영과 관련한 실증적 연구	장지인 · 이정구 (1998)	1992~1996년간의 정부투자기관 경영평가를 대상으로 계량평가와 비계량평가의 관련성 연구	계량평가와 비계량평가의 관련성이 미흡함
	이승필 (2003)	정부투자기관 경영실적평가제도의 타당성 분석을 통해 규모와 특성에 따른 평가 결과의 차이에 관해 연구	종합평점과 기관의 자산 간에는 유의미한 상관관계가 있으며, 계량/비계량 지표로 나누어 상관관계를 분석한 결과 모두 유의미한 상관관계가 있다는 결론 도출
	하윤희 (2008)	경영평가 결과에 대한 영향요인에 관해 연구	피 평가기관에 대한 의견진술 기회 다수 부여, 대외 이미지 관리를 위한 기관의 재원 투입 규모, 기관의 규모가 클수록 경영평가 결과가 좋다는 가설은 채택
	오정일 · 박정균 (2009)	공기업 경영성과와 기관 규모와의 인과성을 연구	기업의 규모와 성과 간의 인과성이 사기업과 공기업에 있어서 상이하게 나타남을 확인
	오윤미 (2010)	공공기관 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인에 관해 연구	자산/정원/매출액 등을 기초로 기관의 규모가 경영평가 결과에 미치는 영향의 유의미한 관계가 없음을 실증
경영평가 제도의 경영성과 향상에 미치는 효과에 관한 실증적 연구	김진미 (2006)	13개 정부투자기관의 1985~2003년의 경영평가 결과에 대한 성과 측정치의 특성에 따른 영향 분석	가중치의 비중이 큰 지표의 고득점을 위해 상대적으로 더 노력한다는 결과를 확인
	권영주 (2009)	지배구조 개선을 중심으로 공기업 개혁정책의 성과에 관해 연구	내부지배구조 개선이 이루어져야만 기관성과 향상에 효과가 있을 가능성을 확인
	천주희 (2010)	공공기관 경영평가와 생산성 간의 관계에 관한 연구	생산성 지표에 따라 상이한 결론이 도출되었으며, 생산성을 어떻게 정의하느냐에 따라 분석 결과가 달라질 수 있음을 확인
	신현민 (2011)	기관장평가를 중심으로 공기업 경영평가가 기관성과에 미친 영향에 관해 연구	기관경영평가제도의 도입, 기관장 경영평가제도의 도입, 기관 경영평가 결과, 기관장 경영평가 결과 순서로 기관의 경영성과 향상에 미치는 영향이 증대됨을 실증

제2절 항만공기업 경영평가제도와 관련된 이론적 논의와 선행연구

1. 이론적 논의의 검토

1) 항만관리의 개념

항만(Port)은 다른 경제시스템과는 달리 공공기관에서 일상적으로 처리하는 정부의 권력행정(경찰 업무, 세관, 항로의 유지 및 안전관리, 검역 및 동식물 방역, 출입국 관리, 기타 산업안전 관련 업무)과 항만 운영관리자로서의 경제적·생산적인 제 활동의 기능(선박운항의 지원, 화물조작, 보관, 해운의 전후방의 육상운송 등)을 동시에 처리해야 하는 과제를 가지고 있다(하명신 외, 2011).

항만의 이러한 복합적 성격으로 인해 지금까지도 항만행정(Port Administration)과 항만관리(Port Management)가 어떻게 다른지를 놓고 끊임없는 논쟁이 계속되어 왔으며, 일반적으로 항만행정은 법규 등과 관련된 규제적 기능을 책임지는 것이며, 항만관리는 상업적 운영을 책임지는 것으로 구분되어 왔다(P. M. Alderton, 2005). 그러나 오늘날 전 세계적인 경제규모의 확대와 그에 따른 항만물류산업의 성장 등으로 항만활동이 더 이상 항만 및 인접한 육상구역에만 한정되지 않을 뿐 아니라, 과거 재래항만에서는 생각할 수조차 없었던 다양한 서비스가 항만에서 제공되면서 항만관리라는 보다 포괄적 의미에서 항만활동을 보게 되었다.

항만관리는 항만의 기능을 원활하고도 효과적으로 충분히 발휘하는 것을 목적으로 하며, 항만에서 제반 시설이나 업무를 유기적으로 운영하고 수행하기 위해 여러 부서 사이에 협조를 구하는 것을 주 대상으로 하고 있다. 항만수역, 육역 및 제반 시설의 유지, 건설, 개발, 운영, 규제 등의 여러 업무는 항만관리의 범주에 포함된다고 할 수 있다.

항만관리의 주된 업무는 항만 내 각 분야의 협조적 운영을 위한 조정자로서의 역할을 맡는다. 그러나 광의의 항만관리에 있어서는 중앙정부 또는 지방정부 차원에서의 제반 항만관련 활동을 포함하지만, 협의의 항만관리는 항만기능과 관련하여 항만 관리자가 맡는 제반 활동에 국한된다고 할 수 있다. 이러한 협의의 항만관리는 기본적으로 항만법에

근간을 두고 있는데, 그 주된 내용은 항만을 그 수요자에 대해 항만 관리자가 이용하게 하는 ‘항만의 공용(共用)’, 항만을 수요자의 이용에 부응하기 위해 양호한 상태로 유지하는 ‘항만의 보전’, 항만을 수요자의 이용에 적절히 부응하기 위해 필요한 질서의 유지로 도모하는 ‘항만질서의 유지’, 항만 공용의 성과를 높이기 위해 항만에 관한 홍보, 행위 규제 및 건설 제한을 통한 항만이용 수요 증진 등 필요한 여러 방안을 강구하는 ‘항만 이용의 증진’ 등이다(곽규석 외, 2008).

오늘날 항만관리의 주요 특성은 크게 5가지로 나눌 수 있다. 첫째, 항만의 경제적 관점이 부각되면서 국가 또는 지방자치단체에서 항만시설의 개발, 재정, 항만시설과 장비의 관리·운영, 항만요율, 고용제도, 보안 등의 각 부문에서 어떠한 형태로든 개입하고 있다는 점이다.

둘째, 국가 소유의 항만일지라도 국가가 직접 관리·운영하기 보다는 전부 또는 일부를 제3자에게 위탁하여 관리·운영하게 하고 있으며, 우리나라에서는 항만공사(Port Authority)제도와 부두운행사(TOC)제도 등의 형태로 나타나고 있다.

셋째, 항만관련 산업과 밀접한 관계를 가지고 있다는 점이다. 항만의 중요한 특성은 항만구역의 존재와 역할이라고 할 수 있는데 항만구역 내에서는 항만관리기구 종사원, 세관공무원, 화물취급업자, 화물운송주선업자, 선박대리점, 육·해상 운송업자 등 항만의 기능과 관련된 많은 사람들이 업무를 보게 된다.

넷째, 항만은 하나의 시스템으로서 항만 서비스를 생산하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 항만 이용자는 최근 들어서 항만에서 제공되는 서비스가 그들의 요구에 충족되는 종합된 서비스로 제공되기를 바라고 있어, 항만 이용자에게 적합한 종합적인 서비스 시스템의 관리가 필요하다.

다섯째, 항만은 기본적으로 공공성과 기업성이라는 양 측면을 공유하고 있다. 항만은 존재 자체가 그 지역의 경제발전뿐만 아니라 국가 전체의 경제발전에도 크게 기여하고 있으며, 또한 항만 이용자들로 하여금 항만시설과 장비를 이용하고 이로부터 수익을 창출해 낼 수 있도록 해 주는 기능도 하고 있다.

2) 항만관리의 주요 형태

전통적인 분류기준에 따르면, 항만은 전통적으로 소유 주체에 따라 국유·국영제(State Ownership), 자주운영제(Autonomous), 지방자치단체 소유·운영제(Municipal Ownership), 사유항체제(Private Ownership)로 구분할 수 있다(P. M. Alderton, 2005).

국유·국영제는 글자 그대로 중앙정부가 항만의 관리·운영권을 갖고 있는 것을 말한다. 항만에 대한 투자와 결정사항을 중앙정부가 행하기 때문에 국가 균형발전 및 물류체계 효율화 등은 꾀할 수 있으나 특정 항만에 대한 투자와 항만 마케팅에 있어서는 탄력성을 발휘하기 쉽지 않은 단점이 있다. 민영화 이전의 영국 항만과 부산항, 인천항, 울산항, 여수·광양항을 제외한 우리나라 항만 등이 대표적이라고 할 수 있다. 그러나 이 제도를 채택하는 국가라고 하더라도 내용면에서는 특별회계제도를 적용하여 기업운영방식으로 항만을 운영하는 것이 일반적이기 때문에 실질적인 관리 형태는 외형과 다르게 나타날 수도 있다.

자주운영제는 런던항, 리버풀항 등 공영자치적인 성격을 띠었던 민영화 이전의 많은 영국 항만에서 볼 수 있으며, 공익성을 추구하는 장점이 있는 반면에 항만 운영 등과 관련한 재원조달 애로 등의 문제에 직면할 수 있다. 하지만 오늘날 세계의 주요 선진항만에서 채택하고 있는 항만공사체제(Port Authority)의 모태가 되었다는 점에 큰 의미가 있다.

지방자치단체 소유·운영제는 국가의 통제를 벗어나 항만이 위치한 지방자치단체가 관리·운영하는 것으로서 가장 흔히 볼 수 있다. 지역사회의 요구를 제대로 반영할 수 있는 장점이 있는 반면에 정부와 마찰을 빚을 소지를 안고 있다. 오늘날 이 제도를 채택하고 있는 나라는 일본이 대표적이며, 일본 항만을 제외하고는 대부분이 중소형 항만을 관리하는 형태이다.

사유항체제는 세계적으로 그리 많지 않으며 이 체제를 선택한 항만은, 예를 들어 철강회사 등 대량 원자재를 필요로 하는 대규모 공장들이 자가 소요 원료나 제품을 위하여 필요한 항만을 개발하는 경우와 같이 특정한 항만수요를 충족시키기 위한 것이 대부분이다.

오늘날 우리나라의 부산항, 인천항, 울산항, 여수·광양항을 비롯하여 세계 주요 항만에서 채택하고 있는 항만공사체제는 자주운영제(Autonomous)가 진일보한 형태라고 할 수 있다. 항만공사체제는 항만이 위치하고 있는 당해 항만지역 내 이해당사자들이 항만위원을 임명하고 그들로 구성된 항만위원회라는 특정 독립기구에 의해 관리되는 방식을

말한다. 실제 운영과정에서는 각 나라 및 각 향만에 따라 편차가 있긴 하지만 현존하는 향만관리제도 중에서는 가장 발달된 제도로 평가받고 있다.

향만공사체제는 각 나라와 각 지역에서 각기 다른 방법으로 발달해 왔지만 그 구성이나 재정관리 방식을 살펴보면, 향만공사는 정부 관계기관의 직접적인 통제조정과 정치적인 영향을 받지 않는 독립된 조직체로서, 재정적으로도 독립채산제를 채택하고 있는 ‘도시-지역-주민’을 기반으로 한 향만의 관리주체라는 공통점을 가지고 있다.

박경희(2001)의 연구에 따르면 이런 향만공사체제가 갖추고 있는 일반적인 특성은 다음과 같다.

첫째, 향만공사는 법인격체(공공기업체)로 국가의 일반 행정기관으로부터 독립되어 있다는 점이다.

둘째, 독립채산제이다. 재정은 독립채산제에 의한 자급자족주의가 원칙이고 정부와 지방자치단체로부터의 보조에 원칙적으로 의존하지 않는다. 재정적으로 독립된 향만기금을 보유하고 향만 수입을 정부나 지자체의 수입으로 전입시킬 수 없다.

셋째, 위원회 조직에 의하여 운영된다. 조직은 선출직 위원에 의해 운영되는 조직(일보는 임명직)이다. 그리고 그 직원은 향만 관리에 관해 전문지식을 가질 것이 요구된다. 또 구성원의 임명, 임기, 급여 등에 관하여는 정당 당파의 정책 등의 영향을 받지 않고 또 인사 조직에 임명권자의 압력을 받지 않는 것이 중요하다. 위원회는 인사 및 예산을 비롯한 향만운영의 전권을 가지고 있다.

넷째, 향만관리에 필요한 권한 등을 가진다. 향만의 관리·운영에 필요한 토지수용권, 과세권, 채권발행권, 그 밖에 필요한 향만운영권을 갖고 있으며 경우에 따라서는 국가나 지방자치단체로부터 재정상의 편의나 각종 지원, 과세 면제의 혜택을 받고 있다. 또한 공공성을 원칙으로 하여 향만을 관리하는 기관이므로, 이익을 출자자에게 배당해서는 안 되며, 이익이 날 경우 향만시설을 개선하거나 향만사용료 인하 등 서비스의 질을 향상하는 데 사용하여야 한다.

다섯째, 관할구역 등의 조정이 명확하다. 향만공사의 관할구역은 반드시 1개 지역에 국한되는 경우에 한하지 않고 수 개의 향만 또는 지방자치 구역에 미치는 경우도 있다. 이와 같이 여러 지방자치단체와 관할구역이 중복될 경우 그 조정이 명확하게 이루어져야 하며, 다른 행정부문과도 관리 범위 등에서 마찰과 불명확한 점이 발생하지 않도록 대책이 강구되어야 한다.

여섯째, 항의 자치적 관리 경영을 본질로 한다. 항만공사는 도시, 지역, 주민 등을 기반으로 하는 항의 자치적 관리경영을 본질로 한다. 따라서 국가는 그 조직, 직능, 재정에 관하여 법률상의 기반을 설정한다.

이러한 항만관리제도는 나름의 장·단점을 가지고 있으며 제도의 우월성을 구분 지을 수는 없고 대체로 항만관리제도는 항만의 발전과 더불어 국유·국영제에서 출발하여 점차 민간 참여의 폭을 넓혀 가는 추세라고 할 수 있다.

<표 2-3> 항만관리제도의 일반적인 형태

구분	국유제	지방자치제	공영자치제	사유제
관리체계	국가 (중앙정부)	지방자치단체	독립위원회 (또는 기관)	민간회사
특징	국가가 직접 소유·관리 및 운영	시 또는 지방자치단체가 선임한 특별기구가 관리·운영	특별법에 의해 설립된 독립적 자치기관에 의해 항만을 관리·운영	영리추구를 최우선으로 하는 민간이 직접 소유하여 개발하고 상업적으로 관리·운영
장점	국가 주도의 종합적 항만계획 가능	지역의 특성을 고려한 원활한 항만계획 가능	인사권·재정권의 독립을 통한 고객지향적인 서비스의 제공, 항만전문경영인에 의한 항만운영, 독립채산제의 기업회계방식 운영	이용자 지향적인 항만의 관리·운영
단점	고객지향적 서비스의 부족	지방자치단체의 간섭, 투자재원 부족 및 전문인력 확보의 곤란	국가 전체의 종합적인 항만계획에 차질 우려	항만요율의 인상 우려, 공공이익보다는 개인기업 우선의 정책 우려
사례	한국, 인도, 민영화 이전의 영국항만 등	지방자치제도가 발달되어 있는 서구 및 일본 항만(릉비치, 로테르담, 고베 등)	뉴욕·뉴저지 항, 런던항 등	펠릭스토우, 영국 ABP 산하의 23개 항만

자료 : 하명신 외, 항만물류의 이해, p.231

3) 우리나라의 항만관리체제

우리나라의 항만관리체제는 국유·국영제와 공영자치적인 성격을 가진 항만공사체제가 혼합되어 있다. 2012년 말 기준 전국 31개 무역항 가운데 부산항, 인천항, 울산항, 여수·광양항 등 주요 4개 항만에서는 항만공사가 설립되어 있으며, 나머지 항만은 물류주무부서인 국토해양부에서 관리·운영하고 있다.

우리나라의 항만관리는 오랜 기간 중앙정부가 주도하는 국영 형태의 항만관리체제가 유지되어 왔다. 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획의 추진과 더불어 항만은 국가경제 발전과 관련한 주요 사회간접자본으로 부각되기 시작했으며, 1967년 3월30일 법률 제1941호로 「항만법」이 제정·공포됨으로써 본격적인 항만행정이 시작되었다. 이후 우리나라 경제의 비약적인 발전과 함께 국내 항만은 부산항이 2012년 컨테이너 물동량이 1700만 TEU³⁾를 넘어서고 울산항의 총 물동량이 2억 톤에 육박하는 등 폭발적인 성장세를 보이고 있다.

물론 국내 항만의 성장이 순조로운 것만은 아니었다. 국유·국영의 항만정책이 2000년대 초반까지 지속되면서 정부 주도의 종합적인 항만관리가 가능했지만 항만시설 투자재원의 부족이나 예산의 경직성 등으로 인해 시설의 안정성과 능률성 확보에 어려움을 겪으면서 고객 지향적 서비스 부족으로 경쟁력 하락의 한 원인이 된 것도 사실이다. 이러한 문제점을 안고 있음에도 불구하고 국유·국영제를 지속시켜 온 이유는 부두시설과 운영의 공공재적 특성이 강조되어 왔기 때문이다.

그러나 세계 항만환경의 급변과 경제의 글로벌화 가속화 등으로 항만의 기능 및 역할이 변화됨에 따라 기존의 공공성만을 강조해 왔던 항만개발 및 운영은 더 이상 경쟁력을 잃게 되었다. 현대적인 항만은 국제무역 및 운송을 위한 물류거점으로서, 또한 실질적인 서비스센터로서의 역할을 다해야 하며, 항만개발 및 운영에 있어서도 상업성의 중요성이 강조되었으며, 특히 항만의 효율적인 관리 및 운영과 투자재원 확보를 위해서는 항만의 민영화가 필수적인 요소로 등장하게 되었다.

이에 따라 우리나라도 자체적인 행정기구의 개편과 기능 조정은 물론 국유·국영관리 항만의 단점을 보완하고 항만관리에 민간의 경영효율을 확대 수용하기 위해 1999년부터 항만공사체제 도입을 추진하여 2004년 1월 부산항만공사를 출범시킨 것을 시작으로,

3) TEU는 Twenty-foot equivalent units의 약자로 통상 20피트 길이의 컨테이너박스 1개를 나타내는 단위이다.

2005년 7월 인천항만공사, 2007년 7월 울산항만공사, 2011년 8월 여수광양항만공사를 잇따라 설립하였다.

<표 2-4> 우리나라 항만정책의 변천

구분	주요 정책 내용
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> - 항만정책기구의 정비, 항만시설의 복구와 확충 정비사업 - 주요항만의 정비와 확충, 공업항 건설로 기간산업 촉진 - 기존 항만시설의 이용도 제고
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> - 해운항만행정의 단일화 추진, 항만시설의 확충과 개량 - 선박의 대형화 및 컨테이너 전용부두 건설 - 항만하역의 능률화 및 이용도 제고, 기존 항만시설의 확충 - 공업항의 개발
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 대형항만의 개발사업, 전용부두의 건설 및 전용화 - 항만시설과 작업의 이용률 제고, 항만운송체제의 개선 - 항만운영시설의 확충 및 정비 촉진, 항만정보시스템의 도입
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> - 선진항만 건설사업, 항만시설과 물류체제의 현대화 - 부두운영의 민영화(1997), 항만건설의 민자 유치 - 항만행정조직의 개선, 연안지역 개발의 확산 - 항만운영정보시스템(Port-MIS)의 본격화
2000년 이후	<ul style="list-style-type: none"> - 항만행정조직의 개선, 항만공사(PA)제 도입(2004)

자료 : 강동수, 「항장제도 도입을 위한 추진방안」, 교통안전공단, 1997: 강문주, 2011 재인용

2. 항만공사체제와 경영평가

1) 항만공사체제의 의의

항만공사체제를 통한 항만관리 방식은 항만을 국가 관리체계에서 민간 전문경영체제의 도입, 독립채산제의 기업회계방식 도입, 적극적인 항만마케팅 전략 수립, 원가 절감, 최적화 운영 등을 통해 항만행정체제의 경쟁력을 확보할 수 있는 제도라고 할 수 있다.

항만공사체제로 번역되는 포트 오소리티(Port Authority)라는 용어가 처음 등장한 때는 1908년 영국의 런던항만체제(Port of London Authority)에서 유래한다. 당시 런던항의 부두를 운영하는 민간 기업들이 난립하면서 과당경쟁으로 인한 연쇄 파산 등 부작용이 극에 달하자 영국 왕실이 공기업 형태인 PA라는 새로운 항만관리체제를 도입해 런던항의 관리 책임을 맡도록 한 데서 비롯되었다. 그 후 런던항의 성공에 힘입어 서유럽과 미국의 항만들이 잇따라 이 체도를 받아들여 현재는 전 세계 주요 항만이 보편적으로 채택하고 있는 효과적인 항만관리체도로 정착되었다.

우리나라에서 항만공사가 설립된 것은 2004년 1월 부산항만공사가 처음이지만 1976년 항만청의 설립 이후 항만행정체제의 개혁방향으로서 지속적으로 도입 여부가 논의되어 왔다. 정부 의제로 공식적으로 채택된 것은 1999년 3월 국무회의에서 당시 기획예산처 정부개혁실이 해양수산부에 대한 경영진단을 벌여 기존의 항만행정체제를 개혁하여 2001년까지 부산항과 인천항에 항만자치공사를 도입해야 한다는 제안을 받아들이며부터다.

그러나 2001년에 들어 정부 부처를 중심으로 항만공사 설립에 대한 반대 목소리가 나오면서 해양수산부와 부산시 및 인천시 간의 합의안대로의 항만공사 설립은 표류하게 되었으며, 2년이 더 지난 2003년 5월 29일에서야 정부안과 의원안을 절충한 「항만공사법」이 제정되어 항만공사가 태동할 수 있는 근거가 마련되었다. 이후 항만별 재정자립도를 기초로 2004년 부산항만공사, 2005년 인천항만공사, 2007년 울산항만공사, 2011년 여수광양항만공사가 설립되었다. 이 법 제1조에 따르면 항만공사는 “항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 높임으로써 항만을 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성하여 국민경제 발전에 이바지함”을 목적으로 설립된 기관이다.

우리나라 항만공사체제의 출범은 다음과 같은 의의를 갖는다.

첫째, 중앙정부에 의한 항만행정관리체계에 큰 변혁을 몰고 왔으며, 지방자치시대를 맞아 지역별 특성에 맞는 항만운영관리 방안을 강구할 수 있게 되었다.

둘째, 항만 이용자인 선사, 항만운송업체, 항만노동자, 항만관련 전문가가 항만개발 및 관리·운영에 직접 의사를 개진할 수 있게 되었다.

셋째, 항만 수입으로 항만 비용을 충당하는 독립채산제 방식으로 항만을 운영하게 되었다.

2) 우리나라 항만공사의 기능과 역할

우리나라에서 항만공사는 항만시설의 개발 및 관리·운영에 관한 업무의 전문성과 효율성을 높임으로써 항만을 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성하여 국민경제 발전에 이바지하는 목적을 수행하고 있다. 주무부처인 국토해양부의 지도·감독 아래 지방해양항만청과 연계하여 항만에 대한 관리·운영업무를 수행하고 있다.

항만공사의 기능과 역할은 「항만공사법」 제8조 및 「항만공사법 시행령」 제4조의 업무분장 규정에 따르고 있으며, 「항만공사법」 제8조(사업)는 항만공사의 사업범위를 다음과 같이 정하고 있다.

- ① 항만시설(외곽시설·임항교통시설 등 대통령령으로 정하는 항만시설은 제외)의 신설·개축·유지·보수 등 공사의 시행 및 항만의 경비·보안·화물관리 등 항만의 관리·운영에 관한 사업
- ② 항만배후단지의 조성 및 관리·운영에 관한 사업
- ③ 항만재개발사업 및 마리나 항만시설의 조성사업
- ④ 「물류정책기본법」에 따른 물류시설운영업
- ⑤ 항만의 조성 및 관리·운영과 관련하여 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업
- ⑥ 항만구역 외에서 항만이용자의 편의를 위한 근린생활시설 및 복리시설 등의 건설 및 운영에 관한 사업
- ⑦ 외국 항만의 조성 및 관리·운영

여기서 항만공사와 국가기관인 지방해양항만청과의 역할과 기능 구분이 확실하게 이루어진다. 「항만공사법」 제8조 ①항에서 항만시설 가운데 외곽시설과 임항교통시설 등 대통령령으로 정하는 항만시설은 항만공사의 사업에서 제외함에 따라 항만공사는 방파제, 방사제(防砂堤), 파제제(波除堤), 방조제, 도류제, 갑문, 호안 등 외곽시설과 도로, 교량, 철도, 궤도, 운하 등 임항교통시설에 대한 사업을 시행할 수 없다.

결국 항만공사는 수익사업 관련 항만시설 운영, 유지보수·개발 및 마케팅 등 항만활성화 업무를 수행하고, 지방해양항만청은 해운·선원, 해양환경, 개항 질서, 해상안전 등 항만안전과 방파제, 도로 등 항만지원시설의 건설과 관리를 담당하는 것으로 업무가 구분되어 있다.

<표 2-5> 항만공사와 지방해양항만청 업무분장

구분	항만공사	지방해양항만청
항만건설 및 유지보수	<ul style="list-style-type: none"> - 수역시설, 계류시설 및 하역시설 - 여객이용시설 - 화물의 유통 및 판매시설 - 신항만건설촉진법에 의한 항만건설 	<ul style="list-style-type: none"> - 항만기본시설(외곽시설, 임항교통시설) - 항만기능시설(항만관제시설) - 항만지원시설(배후수송로 등)
항만운영 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 선석관리 및 운영 - 선박 입출항 신고 - 항만운영계획 수립 - 항만공사법에 의한 항만공사시행업무 - 항만시설(외곽, 임항교통시설 제외)의 관리, 운영 및 사용료 징수 - Port-MIS 업무 - 여객터미널(국제, 연안) 관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 선원 관련 업무 - 항만 내 위험물 관리 등 항만안전 유지 - 공유수면 점사용허가 및 매립, 연안정비사업 - 항만국통제, 해상교통 안전에 관한 사항 - 항로표지시설의 유지 및 보수
시설별 사용료 징수 주체	<ul style="list-style-type: none"> - 선박 및 화물 입출항료, 접안료, 정박료, 수역점용료, 항만시설사용료(부지), TOC부두 임대료 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 공유수면점용료, 항로표지사용료, 수역이용료 등
항만경비 및 보안	<ul style="list-style-type: none"> - 항만출입증 발급 - 부공사업(경비, 보안) 지도 감독 	<ul style="list-style-type: none"> - 항만보안 총괄
비관리청 항만공사	<ul style="list-style-type: none"> - 민간시행공사 협약 	<ul style="list-style-type: none"> - 민간 및 항만공사 시행사업의 실시 계획 승인

자료 : 각 항만공사 및 지방해양항만청 업무분장 내용 분석 취합

3) 우리나라 항만공사의 특징

정부는 동북아 물류중심기지로 도약하기 위해 재정자립도가 높은 대형항만을 중심으로 항만의 관리운영체제를 획기적으로 개선하기 위해 항만공사체제를 도입하였다. 또한 항만의 개발 및 관리에 있어서 지방자치단체와 민간의 요구를 반영하여 균형 있는 항만 관리 운영체제를 구축하기 위한 목적도 갖고 있었다.

항만공사체제 도입 항만을 선정하는 기준은 크게 세 가지가 적용되었다. 첫째, 독립적

인 운영이 가능하도록 재정자립도가 높은 항만부터 순차적으로 항만공사를 설립하기로 하였다.

둘째, 항만이 지역에 미치는 사회경제적인 효과가 높아 중앙과 지방정부 간 정책조정이 중요한 과제인 항만을 우선적으로 항만공사체제로 전환하기로 했으며, 셋째, 동북아 물류중심기지로 도약하기 위해 서비스의 질을 획기적으로 개선하여 효율성을 제고할 필요성이 큰 항만부터 우선적으로 도입하기로 하였다. 이에 따라 2004년 부산항을 시작으로 2005년 인천항, 2007년 울산항, 2011년 여수·광양항에 항만공사가 들어서게 되었다.

우리나라 항만공사의 조직형태는 중앙정부, 지방자치단체, 항만이용자가 공동으로 참여하는 독립법인으로 하고, 운영 방식은 독립채산제에 의한 기업적 운영 방식을 채택하였다. 이 경우 항만사용료 결정 시 국가가 개입하던 방식에서 항만공사가 자율적으로 결정할 수 있는 재량권을 부여하였다. 인사 및 예산집행 등에 있어서 정치, 행정조직으로부터 독립된 형태를 취하도록 하였다.

우리나라의 4개 항만공사의 현황은 다음과 같다.

<표 2-6> 우리나라 4개 항만공사 현황(2011년 말 기준)

구분	부산항만공사	인천항만공사	울산항만공사	여수광양항만공사
공공기관 유형	시장형 공기업	시장형 공기업	기타공공기관	준시장형 공기업
설립일	2004. 1. 16	2005. 7. 11	2007. 7. 5	2011. 8. 19
조직	3본부 1사업단 16팀	3본부 14팀	2본부 2실 6팀	2본부 9팀 1사업단
인원	149명	139명	45명	83명
재무구조 ('11년 결산)	-매출액 2,654 -매출원가 481 -당기순이익 693	-매출액 822 -매출원가 504 -당기순이익 127	-매출액 591 -매출원가 196 -당기순이익 240	-매출액 234 -매출원가 310 -당기순이익 △232

자료 : 각 항만공사 자료 재정리

3. 선행연구 검토

지금까지의 항만공사와 관련한 연구는 항만공사체제와 관련한 규범적 연구가 주를 이루고 있다. 이는 항만공사 도입 취지와 과정에 관한 연구(한국행정연구원 외, 2000, 최성두 2001, 박경희 2001, 정주택 2002, 최성두 2003, 최재수 2003, 김무홍 2003, 이강웅·김성국, 2003, 손애휘·원희연 2004)와 항만공사 도입 이후의 제도적 정착과 운영 활성화 문제(이성우 2003, 김형태 2004, 강운호 2006, 강영문 2006)의 두 가지 유형으로 대별된다(강문주, 2011).

항만공사 도입 취지와 과정에 관한 연구는 항만공사체제의 기대 효과 및 취지를 명확하게 하는 데 기여하였으며, 특히 국가 중심의 항만행정 체제가 장기적으로는 지방자치단체에게 항만관리권을 이양하는 방향으로 전개되어야 한다고 제안하였다. 이들 연구는 지방자치단체의 항만관리역량 평가체계가 마련되어 있지 못하므로 항만관리역량이 검증될 때까지 중앙정부의 통제 가능성을 유보하되, 항만관리 역량과 의지가 확인되는 지방자치단체부터 항만관리권을 이양하는 선별적 접근법을 주장하였다.

이강웅·김성국(2003)은 항만공사는 항만을 관리하는데 가장 유용한 형태임을 전제하고 부산 신항만에 대해서 항만관리체계의 효율적인 형태가 무엇인지를 분석하였으며, 최재수(2003), 김무홍(2003), 손애휘·원희연(2004)도 각각 부산항만공사의 도입 및 기대 효과, 지역경제 파급효과를 분석한 결과 각각 항만관리의 효율성, 서비스 질의 제고, 고용 유발과 생산에서 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타나 항만공사 도입의 정당성을 뒷받침하였다.

한편으로 항만공사 도입 이후 제도적 정착과 운영 활성화 문제에 있어 김형태(2004)와 강영문(2006)은 부산항만공사 출범 이후 항만공사 제도의 도입 과정과 운영 초기에 나타나는 지역성 및 유관기관의 태도, 전문성, 자율성 등 각종 문제점을 지적하면서 거시적인 차원에서의 발전전략을 제안하고 있다. 강운호(2006)는 보다 확실한 거래비용이론을 통하여 항만공사의 기능과 역할 개선 방안을 중심으로 하여 현행 항만 거버넌스 구조의 문제점과 효율화 방안에 관해 연구하였다.

이에 반해 우리나라 항만공사에 대한 경영평가와 관련한 선행연구는 아직까지는 미약한 수준이다.

강문주(2011)는 부산항만공사와 인천항만공사, 한국컨테이너부두공단 등 3개 항만관

리 공기업의 내부직원, 유관기관, 학계 전문가 등을 대상으로 한 설문조사 등의 연구방법을 통해 경영성과 평가요인의 우선순위를 도출하고 이를 바탕으로 우리나라 항만관리 공기업들의 성과를 비교하여 기관별 특성과 장단점을 분석하였다. 그 결과 항만관리 공기업의 성과를 평가하기 위한 요인으로는 ‘고객만족 요인’, ‘항만관리운영 요인’, ‘재무적 요인’, ‘조직관리 요인’의 순으로 우선순위를 도출하였으며, 그에 따라 항만관리 공기업의 역할은 단순한 항만관리·운영에서 보다 발전하여 국민들에게 보다 편리하고 효율적인 서비스를 제공하는 것으로 변화하고 있음을 보여주었다. 또한 16개 평가요인들로 3개 공기업의 성과를 비교한 결과 정부의 경영평가 결과와는 다른 결과가 나타났음을 실증적으로 제시함으로써 정부 경영평가의 한계점을 보완할 필요가 있으며, 특히 항만관리 공기업들이 보다 발전할 수 있도록 다양한 시각과 기관별 특수성을 반영하는 성과관리 체계의 구축이 필요하다고 진단하였다.

국회예산정책처(2011)는 부산항만공사와 인천항만공사를 중심으로 항만공사 운영상의 문제점을 도출하고 개선과제를 제시하였으나, 경영평가의 관점이라기보다는 항만공사 제도 운영에 주안점을 두었다.

국외의 경우 항만운영의 효율성과 성과 간의 관계에 대한 일반론적인 연구가 많이 이루어지고 있다. 기본적으로 이들의 시각은 항만에서의 성과는 효과성(Effectiveness)과 효율성(Efficiency)이 동시적 함수관계를 나타내고 있다고 본다. 효과성은 한 시스템의 목적이 달성되는 정도를 의미하는 것으로 적절한 서비스 요소들의 구분을 수반하게 되며, 효율성은 투입된 자원이 얼마만큼 경제적으로 이용되는가 하는 정도를 의미하는 것으로 자원의 낭비 없이 충분한 성과를 달성했느냐를 따지게 된다.

국제연합무역개발협의회(UNCTAD)의 1976년 보고서인 “Port Performance Indicators”를 시작으로 De Monie(1987), “Measuring and Evaluating Port Performance and Productivity”, Dowd & Leschine(1990), “Container Terminal Productivity : A Perspective”, Roll & Hayuth(1993), “Port Performance Comparison Applying Data Envelopment Analysis”, Tongzon(1995), “Determinants of Port Performance and Efficiency”, Marconsult(2000), “Performance Container Terminal Report”, Notteboom, Coeck & Broeck(2000), “Measuring and Explaining the Relative Efficiency of Container Terminal by means of Stochastic Frontier Models” 등의 연구가 이루어졌다.

제3장 공기업 경영평가제도의 개요와 현황

제1절 공기업 경영평가제도의 목적과 연혁

1. 공기업 경영평가제도의 목적

1) 공공기관과 공기업의 정의

정부가 출자 혹은 출연했거나 재정을 지원하여 운영되는 기업이나 기관을 ‘공기업’이라고 부르고 있으나 언론 등에서 사용하는 통상적인 표현일 뿐이다. 법적으로는 ‘공공기관’이라는 용어가 올바른 표현이다.

공공기관이란 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서, 기획재정부장관이 「공운법」 제4조 1항 각 호의 요건을 근거로 지정하게 되며 그 요건은 다음과 같다.

- ① 다른 법률에 의해 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
- ② 정부지원액(법령에 따라 직접 정부 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁 업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다)이 총 수입액의 1/2를 초과하는 기관
- ③ 정부가 50/100 이상의 지분 보유 또는 30/100 이상의 지분 보유하고 임원임명권 행사 등 사실상의 지배력을 가지는 기관
- ④ ①~③의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연한 기관
이러한 공공기관은 다시 「공운법」 제5조에 의거하여 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 유형이 구분된다. 첫째, 공기업은 직원 정원이 50명 이상이고 자체 수입액이 총 수입액의 50/100 이상인 공공기관을 말하며, 이는 다시 자산 규모 및 자체 수입액의 총 수입액 대비 비율에 따라 자산이 2조원 이상이고 자체 수입액이 총수입액의 85% 이상인 시장형 공기업과, 시장형 공기업이 아닌 준시장형 공기업으로 세분화된다.

준정부기관은 직원 정원이 50명 이상이고 자체 수입액이 총수입액의 50% 미만인 기관을 말하며, 이는 다시 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금관리를 위탁받은 기

금관리형 준정부기관과, 기금관리형 준정부기관이 아닌 위탁집행형 준정부기관으로 구분되어 진다. 기타공공기관은 공기업과 준정부기관에 포함되지 않은 나머지 기관을 의미한다.

공공기관 지정 절차는 「공운법」 제6조에 근거하여 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 기획재정부장관이 동법의 지정 요건을 검토하여 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정한다. 따라서 공공기관의 현황은 매년 조금씩 달라질 수 있다. 2012년의 경우 위탁집행형 준정부기관이던 여수광양항만공사가 준시장형 공기업으로 변경 지정되고, 산은금융지주와 한국산업은행 및 중소기업은행 등 3개 금융사가 성공적인 민영화 추진을 위해 공공기관 지정에서 해제된 것 등이 대표적인 예이다.

공공기관으로 지정된 기관은 「공운법」에 따라 기획재정부가 주관하는 관리의 대상이 된다. 동법 제11조의 경영공시, 제12조의 통합공시, 제13조의 고객현장과 고객만족도조사, 제14조의 공공기관에 대한 기능조정, 제15조의 공공기관의 혁신 등의 적용대상이 된다.

그러나 공공기관의 유형에 따라 「공운법」상 적용되는 규정이 달라지기도 한다. 공기업 및 준정부기관은 상기한 공통사항 이외에도 이사회, 임원 임명 및 구성, 예산회계, 경영감독 등과 관련한 동법 제16조에서 제52조2에 이르는 규정의 적용을 받게 된다. 기타공공기관은 모든 공공기관에 적용되는 제11조에서 제15조의 적용대상이 된다.

한국조세연구원(2012)에 따르면 2012년 6월말 현재 공공기관으로 지정된 기관은 모두 288개로 유형별로 보면 다음의 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 공공기관의 분류(2012년도 기준)

공기업		준정부기관		기타공공기관
시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형	
14	14	17	67	177

2) 공기업 경영평가의 정의 및 목적

공기업 경영평가는 정부의 지원을 받는 공공기관을 대상으로 기획재정부가 주관하여 기관의 운영 및 사업에 관하여 매년 평가를 실시하는 제도로 공공기관의 책임성 확보 및 경영개선 수단으로서 자율 책임경영체제 확보를 위한 필수적인 제도적 장치라 할 수 있다(유승현, 2010).

현행 공기업 경영평가는 「공운법」 제48조 제1항에 법적 근거를 두고 있다. 기획재정부 장관은 동법 제31조 제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 동법 제40조의 규정에 따른 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업 및 준정부기관의 경영실적을 평가한다. 기타공공기관 중 기관장평가 대상 기관에 대하여는 「공운법」을 원용하고 「기타공공기관 혁신에 관한 지침」에 따라 평가한다.

공기업 경영평가는 공기업이 달성해야 할 목적의 달성도를 측정할 수 있는 사전적 지표를 설정하고, 기업 경영의 결과를 사후에 확인하고 이를 사전적 지표와 비교해 그 실적을 평가한 후, 좋은 실적에 대해서는 이에 상응하는 보상을 하고 부진한 실적에 대해서는 책임을 묻는 등 사후관리를 함으로써 궁극적으로는 기업의 총체적인 경영개선을 유도하는 데 목적이 있다.

이러한 관점에서 공기업 경영평가를 통해 달성해야 하는 구체적인 목적은 다음과 같이 요약할 수 있다(성명제 외, 2009)

첫째, 성과에 대한 계약을 통해 정부와 공기업 간의 관계의 재정립을 시도한다. 정부와 공기업의 역할과 책임을 명확하게 정의하고 명문화함으로써 과거 관련 정부부처에 의한 무분별한 개입에 따른 문제를 해소할 수 있으며 정부와 공기업 관계의 탈정치화 또는 관계의 분절화를 이룰 수 있다. 이러한 과정에서 경영평가제도는 중복된 관련부처의 개입을 축소하고 장관들에게 명확한 법령상의 권한을 부여하고 있어 정부의 다른 기회주의적 개입 요인을 최소화시킬 수 있다.

둘째, 경영성과에 대한 사후평가를 통해 책임경영체제를 구축함으로써 공공기관 경영진이 창의성 및 기업가 정신을 발휘할 수 있는 제도적 여건을 조성하고 있다.

셋째, 공기업 경영평가를 통해 경영자에게 기관의 경영 효율성 제고에 노력하는 동기를 부여할 수 있으며, 조직 구성원에게 목표 달성에 대한 책임의식을 부여할 수 있다. 이는 경영자율권을 보장하되 결과에 대한 책임을 묻는 것으로 민간부문에서의 시장에 의한 평가와 유사한 시스템으로 유도하는 효과가 있다.

넷째, 경영평가제도는 해당 기업의 상업적인 목적과 공익적인 목적의 조화를 통해 공기업이 지닌 대리인의 행태를 효과적으로 통제할 수 있다.

다섯째, 경영평가제도는 공공기관의 경영혁신을 위한 경쟁요소 또는 경쟁압력을 도입해 줄 수 있게 됨에 따라 공기업의 역할과 목표에 대한 기대수준을 조정하게 해 준다.

여섯째, 평가과정과 평가결과의 환류과정을 통하여 경영현안에 대한 진단과 개선방안

이 도출될 수 있으며, 우수 제도나 관리시스템을 벤치마킹하는 노력을 촉진할 수 있다.

일급제, 공기업 경영활동과 성과에 대한 공개를 통해 경영투명성을 제고하는 데 기여할 수 있다.

여덟째, 정부 정책목표와 기관별 경영목표의 연계는 공기업의 핵심역량 분야에 자원을 집중할 수 있는 체계를 구축하게 하며, 사회후생 극대화라는 공기업의 모호한 목적함을 평가지표를 통한 측정 가능한 함수로 전환하게 만들어준다.

2. 공기업 경영평가제도의 연혁

공기업 경영평가는 정부정책에 의해 사업운영의 제약을 받는 대신 일정 부분의 독점적 지위 및 예산상의 지원을 받고 있는 공기업의 방만한 운영을 막고, 공기업 간의 상호경쟁 체제를 확립하고 경영의 효율화를 모색하기 위한 목적으로 도입되었다.

현행 공기업 경영평가제도는 1984년 제정된 「정부투자기관관리기본법」(이하 「정투법」)에 근거하여 실시된 정부투자기관에 대한 경영평가에서 비롯되었다. 물론 그 이전에도 경영평가가 없었던 것은 아니다. 실제로 1968년에 최초로 실시한 바 있고, 1973년부터 인센티브 상여금을 지급하는 제도가 도입되었으나 그 당시 평가는 체계적이지 못하고 인센티브도 사실상 차등 없이 지급되었다.

따라서 실질적인 공기업 경영평가는 1984년 25개 정부투자기관을 대상으로 경영평가를 실시하고 그 결과에 따라 인센티브를 지급하는 과정에서 본격화되었다고 할 수 있다. 이 시기를 기점으로 정부투자기관에 대한 정부의 직접적이고 사전적인 통제가 대폭 축소되고 사후적 성과평가를 중심으로 한 자율적 책임경영체제가 구축됨에 따라, 정부 경영평가제도는 정부투자기관의 경영관리를 위한 핵심수단으로 등장하게 되었다.

특히 1999년 2월 「정투법」 개정을 계기로 경영평가제도에 커다란 변화가 일어나게 된다. 사장의 경영계약제 도입, 이사회 권한 강화 등 정부투자기관의 자율성을 확대하는 대신에 사후적으로 경영의 책임성을 확보하기 위한 경영평가제도가 대폭 강화된다. 구체적으로 보면 총괄관리기관이 예산청에서 기획예산처로 변경되었고 경영평가체제를 기관 경영실적평가와 사장경영계약이행실적평가로 이원화하였으며, 경영평가지표체계의 변화와 경영평가 결과의 국회보고 의무화, 정부이사제도 폐지 및 이사 수의 확대, 사장추천위원회 도입, 사장경영계약제도 신설 등 투자기관 경영체제 및 경영평가제도 운영체제

에 있어 많은 변화가 있었다(국회예산정책처, 2008).

이후 2004년도에 「정부산하기관관리기본법」(이하 「정산법」)이 제정되면서 국가적 으로 중요한 임무를 수행하고 있음에도 불구하고 경영평가에서 제외되었던 정부산하기 관까지 관리범위를 확대해 13개 정부투자기관과 88개 정부산하기관이 관리대상에 포함 되었다. 당시 평가는 정부산하기관은 주로 주무부처에서 관리하고 13개 정부투자기관은 기획예산처에서 관리하는 이원화체계였다. 정부산하기관 경영실적 평가제도의 취지는 1984년 이후 20여 년 간 시행되어 온 정부투자기관 경영평가제도의 취지와 비슷하다. 국 민경제적 관점에서 요구되는 공익성과 기업으로서의 확보해야 하는 효율성에 대한 요구, 정치·관료적 통제 요구 등 서로 상충되는 요구들을 조화시켜 주는 데 의의가 있다.

그러다가 2007년 「공운법」이 제정되면서 대폭적인 공공기관 운영체계 정비가 있었 고 지금의 평가체계가 이 때 확립되었다. 「정투법」과 「정산법」에 의해 이원화되어 있 던 정부투자기관과 정부산하기관에 대한 경영평가가 폐지되고 2008년부터 새로이 공기업·준정부기관 경영평가로 통합되어 단일화된 기준에 따라 시행되는 것으로 변경되었다.

평가체계의 주요 정비내용은 공공기관을 공기업과 준정부기관, 기타공공기관으로 재 분류하고 사업감독은 주무부처가, 경영감독은 기획재정부가 공공기관운영위원회를 통해 서 관리하는 체계의 도입이었다. 또한 기존의 공기업 경영평가 모델을 폐기하고 말콤 볼 드리지(MB) 모델에 기초하여 경영평가지시스템을 전반적으로 재구축하였다.

<표 3-2> 정부 경영평가체계 변천과정

구분	1기	2기	3기
근거법령	정부투자기관관리기본법 (1983.12)	정부투자기관관리기본법 정부산하기관관리기본법 (2003.12)	공공기관 운영에 관한 법률(2007.4)
평가대상	정부투자기관 12~25개	정부투자기관 13~14개 정부산하기관 75~87개	공기업 21~24개 준정부기관 73~79개
평가유형	2~5개	정부투자기관 3개 정부산하기관 8개	공기업 2개 준정부기관 5~7개
특징	주무부처에 의한 실적평가 등	정부산하기관 평가 도입 공공기관 혁신평가	공공기관 경영평가제도 통합 일원화 (정투법+정산법)

자료 : 기획재정부(2012), 공공기관 경영평가제도 개선을 위한 경영평가단 워크숍

한편 공기업 경영평가 대상은 2012년도 공기업·준정부기관 경영평가 편람을 기준으로 전체 288개 공공기관 가운데 111개의 공기업 및 준정부기관에 대해 시행하고 있으며 대상기관은 <표 3-3>와 같다.

<표 3-3> 공공기관 경영평가 대상 기관 분류

유형		기관명
공기업 (28)	시장형 (14)	부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한국중부발전, 한국지역난방공사
	준시장형 (14)	대한석탄공사, 대한주택보증, 여수광양항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
준정부 기관 (83개)	기금 관리형 (17)	공무원연금공단, 국민연금공단, 근로복지공단, 기술신용보증기금, 사립학교교직원연금공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 신용보증기금, 영화진흥위원회, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국문화예술위원회, 한국방사성폐기물관리공단, 한국방송통신전파진흥원, 한국언론진흥재단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
	위탁 집행형 (66)	건강보험심사평가원, 교통안전공단, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 한국농수산물식품유통공사, 대한무역투자진흥공사, 대한지적공사, 도로교통공단, 유체국물류지원단, 한국가스안전공사, 한국거래소, 한국농어촌공사, 한국보훈복지의료공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국전기안전공사, 한국철도시설공단, 한국환경공단, 국제방송교류재단, 농림수산물식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단, 독립기념관, 선박안전기술공단, 소상공인지원진흥원, 에너지관리공단, 우체국금융개발원, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 축산물위해요소중점관리기준원, 축산물품질평가원, 한국건설교통기술평가원, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국노인인력개발원, 한국디자인진흥원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국소비자원, 한국수산자원관리공단, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단, 한국에너지기술평가원, 한국연구재단, 한국예탁결제원, 한국우편산업진흥원, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국임업진흥원, 한국장학재단, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양수산연수원, 한국환경산업기술원

자료 : 한국조세연구원(2012), 『2012 공공기관 현황편람』.

제2절 공기업 경영평가제도 체계

1. 공기업 경영평가체계의 변천

1) 1984~2007년 공기업 경영평가체계

공기업 경영평가에서 평가지표체계가 갖는 의미는 남다르다. 평가지표는 평가의 객관성 및 신뢰성 확보, 그리고 수용성 제고와 관련하여 항상 논란의 대상이 되어 왔다. 평가지표의 설정이 평가의 성패를 좌우하는 가장 중요한 요소로 받아들여져 온 때문이다.

이런 이유로 공기업 운영의 효율성과 투명성을 증진하기 위해 경영평가제도를 도입한 이래로 평가제도의 변화는 항상 진행되어 왔으며, 그 중심에는 평가지표체계의 변화가 자리를 잡고 있다.

「정투법」에 의거하여 정부투자기관에 대한 경영평가가 처음으로 도입되었을 때만 해도 평가지표의 대상부문에 대한 특별한 구분 없이 계량지표와 비계량지표로만 구분하였다. 평가지표의 대상부문을 본격적으로 분류하기 시작한 것은 1985년도 경영실적에 대한 평가부터였다. 이 때는 평가지표를 ‘종합지표’, ‘경영목표지표’, ‘경영관리지표’, ‘효율성지표’, ‘서비스지표’, ‘연구개발지표’ 등 6개 대상부문으로 구분하였다. 그 이후 1986년부터 1989년도 경영실적에 대한 평가까지는 평가지표를 ‘종합지표’, ‘설립목적수행지표’, ‘경영관리지표’ 등 3개 대상부문으로 축소하였다. 1999년부터 4개 부문으로 확대되었으나 2001년부터는 다시 ‘종합경영부문’, ‘주요사업부문’, ‘경영관리부문’의 3개 부문으로 변경되었다.

그리고 각 부문별 지표는 계량 평가지표와 비계량 평가지표로 구성되었으며, 계량지표는 도입 당시 정부투자기관과 정부가 합의하여 결정하는 경영목표에 따른 ‘목표 대 실적 평가지표’와 과거의 경영실적 추세를 기준으로 하여 평가하는 ‘추세치지표’ 등 2가지로만 구성하였다. 그러나 목표를 설정하면서 실현 가능성에만 중점을 두는 등 문제점이 발생하여 일정기간 동안의 최대치와 최소치 등을 가중 평균하는 ‘β분포지표’와 최고목표와 최저목표를 이용하여 평가하는 지표인 ‘목표부여지표’를 추가하였다.

비계량지표는 계량적으로 판단하기 곤란한 사항에 대해 정성적으로 평가하는 지표로서, 경영평가제도 발전에 따라 많은 변화가 있었다. 초기에는 상·중·하 3단계로만 결과

를 제시하였으나, 정부투자기관에 대한 경영개선을 적극적으로 유도하기 위해 1986년부터는 수·우·미·양·가 5단계로 확대하였고, 1996년부터는 9등급으로 등급을 세분화하였다.

「정산법」의 제정으로 기존의 정부투자기관에 대한 평가와 새로이 정부산하기관에 대한 평가가 함께 시행되기 시작한 2004년도 경영실적 평가부터는 ‘종합경영부문’, ‘주요사업부문’, ‘경영관리부문’ 등 3개 부문으로 나누어 100점 만점으로 평가하기 시작했다. 종합경영부문에서는 경영환경 변화에 따른 정부산하기관의 혁신 노력을, 주요사업부문에서는 개별사업의 실적을, 그리고 경영관리부문에서는 인사·조직·재무 등 일반적인 기관 관리측면을 종합경영부문과 경영관리부문은 모든 기관에 공통적으로 적용하였으며 주요사업부문은 기관별로 독자적인 평가지표를 구성하여 평가를 시행하였다.

당시의 평가지표는 각 부문별로 측정해야 할 5개 내외의 항목으로 구성되었으며, 이때 평가지표는 정부산하기관의 경영성과를 객관적으로 평가할 수 있고 장기적으로 관리할 수 있는 항목으로 설정함을 원칙으로 하였다. 그리고 각 평가지표에는 계량지표와 비계량지표를 적절하게 배합하였으며, 각각의 평가지표를 측정하기 위한 세부 평가기준을 따로 두었다.

정부산하기관 경영평가에서는 기관별 특성을 반영하기 위해 사업수익이 중요한 기관(검사·검증기관, 금융·수익기관)은 종합경영부문의 생산성 관련 지표와 주요사업부문에, 공익성격이 강한 기관(문화·국민생활기관, 산업진흥기관)은 종합경영부문과 경영관리부문에 가중치를 비교적 높게 배분하였다.

계량지표의 평가방법과 관련해서는 10년(이상) 추세치 방식, 5년 β 분포 방식, 목표부여 방식, 목표대실적 방식 등 4가지 방법을 사용하였으며, 평가방법의 선택은 기관의 의지와 관계없이 주무부처나 이사회 등 외부에서 목표치가 주어지는 경우에는 목표대실적 방식을, 기관의 자율적 의지로 개선이 가능한 지표 가운데 신뢰할 만한 데이터가 존재하는 기간에 따라 10년(이상) 추세치 방식, 5년 β 분포 방식, 목표부여 방식 등을 각각 적용하도록 하였다.

그러다가 2007년 「공운법」의 제정으로 정부투자기관 및 정부산하기관에 대한 평가가 폐지되고 공기업·준정부기관에 대한 통합평가로 전화되면서 평가지표 체계에도 큰 변화가 생겨나게 되었다. 2007년까지 기능별 지표(종합경영, 주요사업, 경영관리)로 구성하던 경영평가지표를 2008년부터 과정별 지표(리더십·전략, 경영시스템, 경영성과)로

바뀌게 되었으며, 평가대상 기관의 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 ‘계획-집행-성과도출’이라는 업무과정에 따라 ‘리더십·전략-경영시스템-경영성과’ 3개 부문으로 지표를 구성하였다. 2007년까지는 기능별 평가부문 내에 계량지표와 비계량지표가 혼재되어 있었으나 2008년 평가부터는 ‘리더십·전략’, ‘경영시스템’을 비계량지표로 구성하고, ‘경영성과’를 계량지표로 평가하는 것으로 구분하였다.

<표 3-4> 공기업 경영평가 지표체계 변천 과정(2-1)

구분	평가부문	세부 평가지표
1983~1984	대상부문 없음	정부투자기관별 10개 내외의 계량지표, 장기경영관리·연구개발·기술발전·관리제도개선·서비스개선 등 3~8개 분야 비계량지표
1985	종합지표 경영목표지표 경영관리지표 효율성지표 서비스지표 연구개발지표	종합경영효율성(비계량) 및 1~4개 계량지표 정부투자기관별로 2~7개 정도의 계량지표 및 비계량지표로 구성 장기경영관리, 관리제도, 예산운용 등 3~8개 분야(비계량지표) 노동생산성, 관리업무비, 인건비 등 3~9개 지표 3개 내외의 계량지표 및 비계량지표 4개 내외의 비계량지표
1986~1989	종합지표 설립목표지표 경영관리지표	종합경영효율성(비계량), 경영고정자본생산성, 수지관리(계량) 3~8개의 주요사업별 계량 및 비계량지표 장기경영관리, 관리제도, 내부평가, 서비스개선, 연구개발 등 계량 및 비계량지표
1990~1991	종합경영부문 설립목적사업부문 경영관리개선부문	종합경영효율성(비계량), 경영고정자본생산성, 수지관리(계량) 3~8개의 주요사업별 계량 및 비계량지표 장기경영관리, 관리제도, 내부평가, 연구개발 등 계량 및 비계량지표
1992	종합경영부문 주요사업실적부문 경영관리개선부문	책임경영, 이사회운영(비계량), 경영고정자본생산성, 수지관리(계량) 계량주요사업실적, 비계량주요사업실적 전략경영, 관리제도개선, 내부평가, 연구개발 등 4개 공통분야

<표 3-5> 공기업 경영평가 지표체계 변천 과정(2-2)

구분	평가부문	세부 평가지표
1993~1994	종합경영부문	책임경영, 이사회운영(비계량), 경영고정자본생산성, 수지관리(계량)
	주요사업부문	3~5개 주요사업 분야별로 계량지표 및 비계량지표 평가
	관리효율부문	전략경영, 관리제도, 내부평가, 연구개발(비계량지표)
	경영관리부문	산업구조고도화 지표 추가
1995~2000	종합경영부문	책임경영, 임금인상적정성(비계량), 경영고정자본생산성, 수지관리, 노동생산성(계량)
	주요사업부문	3~5개 주요사업 분야별로 계량지표 및 비계량지표 평가
	관리효율부문	관리업무비, 인건비관리 등 2~6개 계량지표
	경영관리부문	노사관리지표(비계량) 추가, 전략경영, 관리제도, 내부평가, 연구개발 등의 구분 폐지
2001~2003	종합경영부문	책임경영, 경영혁신, 이사회운영, 고객만족도 등 4개 공통 비계량, 2~3개 계량지표
	주요사업부문	3~5개 주요사업 분야별로 계량지표 및 비계량지표 평가
	경영관리부문	인적자원관리, 재무 및 예산관리, 기타경영관리(계량 및 비계량지표)
2004~2007	종합경영부문	최고경영진의 리더십과 성과, 윤리경영, 이사회운영, 경영혁신실적, 고객만족도, 생산성(계량)
	주요사업부문	설립목적과 사업과의 연계, 3~5개 주요사업 분야별로 계량지표 및 비계량지표 평가
	경영관리부문	조직·인사관리, 보수·노사관리, 재무·예산관리, 경영정보관리, 내부평가제도 적절성 및 외부평가와의 연계
2008~2010	리더십/전략	경영층 리더십, 이사회·감사기능, CS경영, 윤리투명경영, 비전·전략개발, 사업추진계획
	경영시스템	주요사업활동, 경영효율화(조직·재무예산·인적자원·보수관리, 노사관계합리성, 성과관리체계)
	경영성과	주요사업성과, 고객만족성과, 경영효율성과(계량)

자료 : 권영주(2010) ; 신현민(2011) 재인용

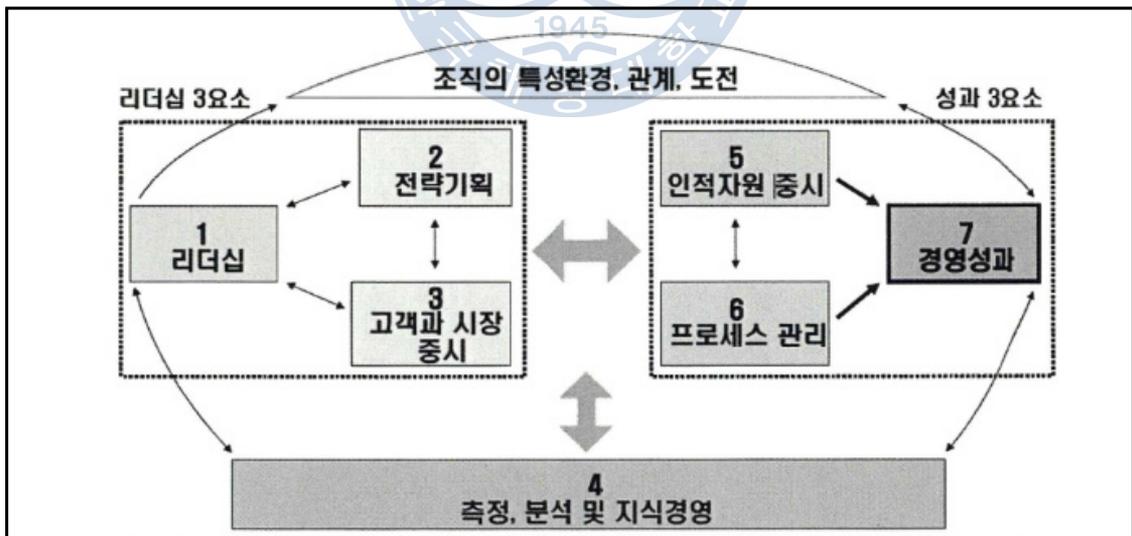
2) 2008~2011년 경영평가 지표체계

현행 공기업 경영평가의 지표체계는 2008년도 경영실적에 대한 평가부터 확립되었다. 이후 2011년도 경영실적 평가부터 기관평가와 기관장평가 통합되고 지표체계에서 일부 변화가 있었지만 2008년부터 확립된 지표체계의 골간은 그대로 유지되고 있다.

공기업 경영평가는 2007년까지는 ‘종합경영부문’, ‘주요사업부문’, ‘경영관리부문’의 3개 부문으로 나누어 기능별로 평가해 왔으나, 2008년부터 MB 모델을 도입하여 기존의 성과중심 지표체계를 ‘계획-집행-성과 도출’이라는 업무과정에 따라 ‘리더십·전략-경영시스템-경영성과’의 3개 부문으로 지표를 구성하여 평가대상 공기업의 성과를 파악할 수 있도록 하였다.

평가방법은 계량지표를 활용한 계량평가와 비계량지표를 활용한 비계량평가 방법으로 구분된다. 2007년까지는 기능별 각 부문 내에 계량 및 비계량지표가 혼재되어 있었으나 2008년부터는 비계량지표는 ‘리더십·전략’ 및 ‘경영시스템’에, 계량지표는 ‘경영성과’로 분리하여 각 기관의 업무프로세스별로 평가할 수 있도록 개편하였다.

이같은 지표체계 변경에 가장 큰 영향을 준 모형은 1987년 8월 미국의 상무장관인 말콤 볼드리지(Malcolm Baldrige)의 제안으로 미국 기업의 종합적인 품질경영을 촉진하기 위한 목적으로 구체화되고 입법화된 MB모형이다.



<그림 3-1> 말콤 볼드리지 평가모델의 기본구조

MB모델은 경쟁력 중에서도 계속 그 중요성이 증대하고 있는 품질(Quality)에 대한 인식을 제고하고 우수한 품질의 의미 및 그 내용을 이해시켜 품질 우수성에 대한 요구사항을 명시화하여 성공적인 품질 전략과 이러한 전략의 실행으로부터 얻어진 이익 및 효과에 대한 정보를 기업들이 공유하기 위한 목적으로 만들어진 것이다. MB모델은 경영평가 기준을 리더십, 전략계획, 고객 및 시장중시, 정보와 분석, 인적자원 중시, 프로세스 관리, 경영성과의 7가지 범주로 나누어 제시하고 있다.

이를 기초로 하여 2008년부터 2010년까지는 비계량지표의 평가는 A(Approach)-D(Deployment)-L(Learning)의 관점에서 평가가 이루어졌으며 6등급으로 평가하였다. A-D-L 방식은 미국의 MB모델의 비계량평가 기준인 A-D-L-I(Integration) 모형을 차용한 것으로, 기존 평가체계에 비해 평가지표별로 관리계획을 수립하고 모니터링 활동을 추진하는 것을 강조한다. 즉 지표관리에 더 많은 노력과 비용이 소모된다. 물론 경영시스템 자체를 P(Plan)-D(Do)-C(Check)-A(Action) 사이클을 통해 체계화하는 데 기여할 수 있다. 특히 평가, 사업계획, 예산 및 인력 등의 자원배분을 통합 내지 연계하기 위한 활동을 자극한다는 점에서 의미 있는 접근방법이다.

2008년도 전후의 경영평가 지표체계의 두드러진 차이는 다음과 같이 요약할 수 있다 (배고운, 2009).

첫째, 객관성 측면에서 지표 정의의 명확화가 이루어졌다. 종래의 경영평가에서는 평가부문이 ‘종합경영부문’, ‘주요사업부문’, ‘경영관리부문’으로 나뉘어 있던 것이, 경영과정에 따라 ‘리더십·전략부문’, ‘경영시스템부문’, ‘경영성과부문’으로 변화되었다. 리더십·전략부문은 경영계획 과정을 평가하는 것이고, 경영시스템부문은 집행과정을 평가하는 것이며, 경영성과부문은 경영활동에 대한 성과를 평가하는 것이다.

특히 지표가 객관적이기 위해서는 지표가 평가자나 평가시점에 따라 주관적으로 해석되거나 적용되어서는 안된다. 사용자들이 대내외적으로 명확히 알기 위해서 2008년도 이후의 지표체계에서는 지표정의에서부터 상세하게 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과가 무엇을 의미하는지를 알리기 위해 주요 평가내용에 구체적으로 그것이 뜻하는 바를 설명하고 있다.

둘째, 세부 평가지표 및 내용이 보다 구체화되었다. 2008년도 이후 지표체계에서는 리더십·전략부문, 경영시스템부문, 경영성과부문의 3가지 평가부문 아래 여러 가지 세부 평가내용에 관해 구체적으로 나열하고 있다. 예를 들면 리더십 범주의 경영진 리더십 범

주의 경우 ‘기관의 경영방향을 제시하기 위해 경영진이 조직의 경영이념 등을 어떻게 정하고 있으며, 조직구성원 및 이해관계자들에게 공유·전파하기 위해 어떠한 노력을 하는가에 관하여 평가한다.’라고 지표정의를 내리고 있다.

또한 경영진 리더십 지표의 세부 평가내용으로 ① 기관의 경영이념, 철학 또는 핵심가치를 어떻게 설정하는가? 이러한 경영이념, 경영철학 또는 핵심가치는 기관 비전과 연계되어 있는가? ② 대내외 이해관계자(조직구성원, 고객, 유관기관) 등에 경영이념, 철학 또는 핵심가치를 어떻게 공유·전파하는가? ③ 경영진의 경영이념, 철학 또는 핵심가치의 실현을 위해 모범적으로 행동하고 구성원들로 하여금 동기부여가 되도록 스스로 역할모델의 임무를 수행하고 있는가? ④ 경영진은 기관목표 달성과 경영상 발생하는 문제 해결을 위해 어떠한 가시적 노력을 하는가? ⑤ 경영진은 공공기관 경영효율화 등을 위해 적절한 세부추진계획을 수립하고 계획 수립 시 조직구성원 및 이해관계자들과 이를 공유하기 위해 어떠한 가시적 노력을 하는가? 등과 같이 평가지표 내용의 구체화를 통해 이전 지표체계보다 좀 더 명확하고 객관적인 평가가 가능하도록 한 것이다.

셋째, 비계량지표의 객관성 확보에도 진일보한 측면이 있다. 객관성 개선여부를 측정하는 경우에 있어서 계량지표의 경우에는 큰 문제가 없지만 비계량지표는 질적인 판단이 필요하기 때문에 많은 노력이 요구된다. 비계량지표 자체가 객관성을 가지고 있어야만 경영평가가 객관적이고 정확해질 수 있기 때문에 평가지표체계에서의 비계량지표 객관성 확보노력이 매우 중요하다. 2008년도 이후의 지표체계에서는 11개의 비계량지표의 평가대상을 명확히 제시하고, 기관별로 사전적인 경영가이드라인으로 활용할 수 있도록 자세한 규정을 제시하고 있다.

넷째, 비계량지표 평가기준을 마련하고 검증절차를 마련하였다. 종전 9등급평가이던 것을 6등급평가로 변경하면서 체계적 경영시스템 구축 여부, 경영개선 추진의 일관성 여부, 실행방법의 타당성 여부, 학습과 혁신을 통한 개선 정도를 종합적으로 반영하도록 하였다. 또한 지표별 평가과정에서 대한 검증절차를 신설하여 지표별 필수 점검사항 점검 여부, 절차의 적정성 등 단계별 평가결과를 점검하도록 하였다.

다섯째, 논리성 측면이 한층 강화되었다. 2008년도 이후의 지표체계는 리더십·전략에 따라 경영시스템을 결정하고 그 결정에 따라 경영성고가 좌우된다는 논리적 구조를 기초로 하고 있다. 그리고 이 구조 하에 평가지표들을 배치하여 논리적 연계를 명확히 하려고 하고 있다.

2008년 이후 평가지표 체계의 주요 특징을 그 이전 시기의 평가지표 체계와 비교하면 다음의 <표 3-6>과 같다.

<표 3-7> 2008년 전후 평가지표 체계의 변화 비교

2007년까지의 평가지표 체계		2008년 이후 평가지표 체계	
평가 부문	주요 평가내용	평가 부문	주요 평가내용
종합 경영	경영층의 리더십과 기관의 종합적 혁신노력, 생산성 평가	리더십 · 전략	비전, 목표·전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인(動因)이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부
주요 사업	개별사업의 실적을 평가	경영 시스템	사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지 여부
경영 관리	인사·조직·재무 등 일반적인 기관 관리 측면을 평가	경영 성과	주요사업성과, 생산성, 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지 여부

또한 2008년의 경영평가제도의 주요 개편사항을 요약하면 다음의 <표 3-7>과 같다.

<표 3-8> 2008년의 경영평가제도 주요 개편사항

구분	2008년(2007년 실적)	2009년(2008년 실적)
공공기관 성과향상 유도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기능별 지표 <ul style="list-style-type: none"> - 종합경영-주요사업-경영관리 3개 부문 ○ 하나의 지표에 과정과 성과를 모두 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 예시) 「...노력과 성과」(5점) 성과비중 30~40% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영 과정별 지표 <ul style="list-style-type: none"> - 리더십·전략(계획) - 경영시스템(집행) - 경영성과(결과) 3개 부문 ○ 과정과 성과를 별도의 지표로 분리하고 성과평가비중 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 예시) 「...노력」(2점), 「...성과」(3점) 성과비중 40~45%
경영평가 객관성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비계량지표 평가 시 구체적 기준 모호 <ul style="list-style-type: none"> - '아주 우수', '우수', '보통'등으로 9단계 등급화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비계량지표 평가시 평가기준을 구체화 <ul style="list-style-type: none"> - 체계적 경영시스템 구축, 경영개선 추진의 일관성, 학습과 혁신을 통한 개선정도를 6단계로 등급화
검증절차 신설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검증절차 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단계별·지표별 필수점검사항 확인 의무화
서열화 부작용 방지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 순위와 점수로 발표된 기관 간 서열화 등 부작용 발생 <ul style="list-style-type: none"> - 평가결과 점수와 순위로 제시 - 0.1점 차이에도 순위와 성과급 차이 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 6단계 등급으로 발표하여 서열화에 따른 부작용 방지
중복평가 해소 및 지표 간소화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관장평가·기관평가를 별개로 평가 ○ 과도한 세부평가지표 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관평가중 리더십 관련지표로 기관장 평가 ○ 지표를 간소화하고 개별지표 정의를 명확히 규정 <ul style="list-style-type: none"> - 공통 비계량지표 : 27→12개
평가제도 운영상 책임성 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 표준화된 절차 없이 경영평가단일 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가과정을 매뉴얼화하고 전산화 <ul style="list-style-type: none"> - 평가절차와 주요점검사항 매뉴얼화 - 기관실적 제출, 평가단 평가 등 경영평가 전 과정을 전산시스템화

자료 : 기획예산처(2007)

그러나 2008년부터 시행된 새로운 경영평가제도도 2008년도 및 2009년도, 2010년도 경영실적 평가를 거치면서 적지 않은 문제점이 제기되었다. 기관평가와 기관장평가를 구조적으로 분리하면서 이중평가에 따른 기관의 부담과 기관평가와 기관장평가의 평가결과 차이, 일부 기관의 경우에는 평가와는 상관없는 성과급 지급 등으로 제도의 신뢰와 실

효성에 대한 논란이 제기되었다.

이에 따라 정부는 2010년 하반기에 경영평가제도에 대한 개선에 나서 기관평가와 기관장평가를 통합하고 평가부문(평가범주)을 일부 조정하는 등 2011년부터 새로이 적용될 평가지표체계를 확정하였다. 2011년부터 시행되고 있는 공기업 경영평가 지표체계의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 평가부문에 있어서 조정이 이루어졌다. 2008년 이후 유지되어 오던 ‘리더십·전략-경영시스템-경영성과’의 3개 부문에서 ‘리더십·책임경영-경영효율-주요사업’으로 기본체계가 변화하였다. 이 같은 평가부문의 변화는 기존의 평가체계가 ‘리더십·전략’이 ‘경영시스템’에, 그리고 ‘경영시스템’이 ‘경영성과’에 영향을 미치는 일방적 관계에 있었다고 본 반면에, 새로이 편성된 평가체계는 ‘리더십·책임경영-경영효율-주요사업’이 상호 영향을 주고받는 쌍방향 관계로 평가의 관점이 바뀌었음을 의미한다.

둘째, 경영실적보고서와 기관장경영이행실적보고서로 구조적으로 분리되어 있던 기관평가와 기관장평가가 통합되었다. 2009년에 2008년도 기관장경영실적평가 결과 발표 이후부터 기관장평가를 별도로 실시하는 것에 대한 문제가 제기되기 시작했으며, 특히 2009년도에 이어 2010년도까지 별도로 실시함으로써 기관평가와 기관장평가의 이원화에 따른 문제점이 더욱 부각되기 시작하였다. 기관평가와 기관장평가 간의 불일치 문제가 여전히 해소되지 않고 있고 피 평가기관의 부담은 여전히 계속되었기 때문이다.

셋째, 세부평가지표에서도 일부 변화가 나타났다. 글로벌 경제체제 아래에서 우리나라 공기업의 국제적 경쟁력 수준 비교 등을 위해 글로벌 경쟁력지표를 도입하도록 한 것이 대표적이다.

<표 3-9> 공기업 경영평가 연도별 평가부문 비교

연도	평가부문 분류		
	2007	종합경영 (35)	주요사업 (35)
2008	리더십/전략 (20)	경영시스템 (35)	경영성과 (45)
2009/2010	리더십/전략 (13)	경영시스템 (32)	경영성과 (55)
2011/2012	리더십·책임경영 (20)	경영효율 (35)	주요사업 (45)

자료 : 기획재정부 자료 분석(※ 괄호 안은 각 부문별 점수 총합)

2. 현행 공기업 경영평가체계의 분석

1) 공기업 경영평가체계의 현황

현행 공기업 경영평가는 기획재정부의 「공공기관 경영평가 편람」⁴⁾에 의거하여 시행되고 있다. 기획재정부는 매년 12월에 익년도 경영평가를 위한 편람의 발간을 통하여 경영실적 평가기준과 평가방법, 평가결과에 대한 후속조치 등과 관련한 내용을 구체적으로 제시하고 있다.

경영실적 평가기준에서는 평가유형 구분, 평가지표체계, 평가유형별 지표구성 및 가중치 등을 적시하고 있으며, 경영실적 평가방법에서는 지표별 평가방법, 계량지표에 대한 공통적용사항, 평가결과의 종합, 국가재정법 평가와의 연계·활용, 후속조치 등을 밝히고 있다. 또한 기관별 경영실적 평가편람을 첨부하여 각 공기업과 준정부기관의 세부 평가방법을 공시하고 있다.

(1) 평가유형 구분

공기업 경영평가는 「공운법」의 공공기관 유형구분 기준을 바탕으로 평가유형을 달리하여 이루어지고 있다. 「공운법」은 공공기관을 공기업(시장형 공기업, 준시장형 공기업), 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하고 있는데, 2010년도 및 2011년도 평가의 경우 공기업은 I, II 유형으로 나누고 준정부기관은 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥, 연·기금운용, 중소형 유형으로 구분하여 평가를 시행하였다.

이 같은 평가유형 구분은 매년 조금씩 변하고 있다. 2009년도 평가 때는 공기업을 SOC 유형과 서비스·진흥·제조 유형으로 나누어 평가를 진행하였으나 2010년도부터는 SOC 유형은 공기업 I으로, 서비스·진흥·제조 유형은 공기업 II로 유형의 명칭을 변경하였다.

2012년도 평가부터는 준정부기관의 평가유형을 종전 5개에서 기금관리형, 위탁집행

4) 공기업 경영평가 편람은 2011년도 평가부터 「공공기관 경영평가 편람」으로 명칭이 변경되었다. 2008~2010년도는 「공기업·준정부기관 경영실적 평가편람」이라고 불리었다. 명칭 변경은 「공운법」에서 공공기관의 중요한 한 축을 형성하고 있는 기타공공기관 중 일부 기관에 대한 기관장 경영평가가 시행되고 공기업 및 준정부기관의 상임감사와 감사위원에 대한 감사수행실적에 대한 평가까지 아울러 하나의 편람에 수록하게 된 때문으로 풀이되고 있다.

형, 중소형의 3개 유형으로 조정하였으며, 2013년도 평가부터는 중소형을 강소형으로 명칭은 바꾸기로 하였다. 2012년도 기준 공기업 경영평가 평가유형은 다음의 <표 3-9>와 같다.

<표 3-10> 공기업 경영평가 평가유형 구분 기준 (2012년도)

유형		유형구분 기준
공기업	공기업 I	「공운법」 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모 기관
	공기업 II	「공운법」 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 특정분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사 등
준정부 기관	기금 관리형	「공운법」 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관
	위탁 집행형	「공운법」 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 기금관리형 준정부기관이 아닌 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관
	중소형	「공운법」 제4조 내지 제6조에 따라 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁관리하는 기금자산 포함)가 1조원 미만이고 정원이 500인 미만인 기관

자료 : 기획재정부 「2012년도 공공기관 경영평가 편람」

부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사 등 항만 관리 공기업이 속해 있는 공기업 유형⁵⁾의 경우, 「공운법」에서는 정원, 자산 규모, 총 수입액 중 자체 수입액의 비중 등을 감안하여 시장형과 준시장형으로 구분하고 있으나 경영평가 때에는 SOC에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주로 하는 대규모기관이나, 아니냐에 따라 평가유형이 달라지며, 그 구체적인 내용은 다음의 <표 3-10>와 같다.

5) 울산항만공사는 2012년도까지는 기타공공기관으로 유형이 지정되어 있으나 2013년도부터는 정원 50명을 초과하면서 준시장형공기업으로 변경 지정되어 공기업II 유형에 편입되어 경영평가를 받게 되었다.

<표 3-11> 공기업 평가유형 기관별 현황

유형		기관명
2009년도	SOC 유형 (13개)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국지역난방공사, 인천항만공사, 부산항만공사, 한국컨테이너부두공단, 한국토지주택공사
	서비스·진흥·제조 유형 (10개)	대한주택보증, 한국산재의료원, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국광물자원공사
2010년도	공기업 I (10개)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
	공기업 II (11개)	대한주택보증, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 부산항만공사, 인천항만공사
2011년도	공기업 I (10개)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
	공기업 II (17개)	대한석탄공사, 대한주택보증, 부산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국수력원자력
2012년도	공기업 I (10개)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
	공기업 II (18개)	대한석탄공사, 대한주택보증, 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국수력원자력

자료 : 기획재정부 공공기관 경영평가 편람 연도별 취합

(2) 평가지표체계

공기업 경영평가 평가지표는 평가 대상 공공기관의 경영실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 '리더십·책임경영-경영효율-주요사업'의 3개 부문으로 구성되어 있다.

평가부문 및 평가지표의 구성 체계는 다음의 <그림 3-2>와 같다.⁶⁾



<그림 3-2> 공기업 경영평가 구성 체계(2011·2012년도)

6) 2011년도와 2012년도 공기업 경영평가체계는 일부 세부평가지표를 제외하고는 동일하다. 2012년도 평가체계는 기관평가와 기관장평가의 일원화 등을 골자로 하는 2011년도 평가체계 개편의 연장선상으로 평가부문 및 가중치 등에서 2011년도와 같다.

이 같은 평가체계에 기초한 2011년도와 2012년도의 각 부문별 평가내용은 다음의 <표 3-11>와 같다.

<표 3-11> 2011·2012년도 평가부문별 주요 평가내용

평가부문	주요 평가내용
리더십·책임경영	리더십, 책임경영, 국민평가, 사회적 기여
경영효율	업무효율, 조직 및 인적자원 관리, 재무예산 관리 및 성과 또는 기금운용 관리 및 성과, 보수 및 성과관리, 노사관리
주요사업	공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가

2011년도 및 2012년도 공기업 경영평가의 지표별 지표정의는 다음의 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12> 2011·2012년도 평가지표별 지표정의(2-1)

평가지표	지표정의	
리더십·책임경영	리더십	기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 주요 현안과제 해결 등을 위한 기관장의 노력과 성과를 평가한다.
	책임경영	기관운영의 투명성·윤리성 제고, 내부지배구조의 활성화 등을 위한 자율·책임 경영시스템의 구축 및 운영 노력과 성과를 평가한다.
	국민평가	고객만족도 조사결과와 국민체감도 조사결과에 나타난 고객만족도와 국민체감도의 수준 및 개선 실적을 평가한다.
	사회공헌	민간부문의 일자리 창출, 공정사회 구현, 중소기업(기관) 등과 동반성장, 기관의 특성에 부합하는 사회봉사 활동 등을 통한 사회공헌 활동 노력과 성과를 평가한다.
	정부권장정책	법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책에 대한 기관의 이행실적을 평가한다.

<표 3-13> 2011·2012년도 평가지표별 지표정의(2-2)

평가지표		지표정의
경영 효율	업무효율	종합적인 업무효율성 향상 실적을 평가한다.
	조직 · 인적 자원관리	핵심업무 수행을 위한 조직구조 및 인적자원 관리, 기능조정 및 경영 효율화, 출자·출연 및 부설기관 관리 등에 관한 노력과 성과를 평가한다.
	재무예산 관리	지속가능하고 건전한 재무구조 및 합리적 예산운용을 위한 재무예산 관리 시스템 구축 및 운영 노력과 성과를 평가한다.
	재무예산 성과	기관의 경영상황을 고려하여 재무(예산) 관련 안정성, 투자 및 집행 효율성 등을 위해 중점관리가 필요한 사항에 대한 실적을 평가한다.
	계량관리 업무비	관리업무비 운용 실적을 평가한다.
	보수 및 성과관리	성과관리체계의 구축 및 운영 노력과 성과, 보수체계의 합리성 및 개선 노력과 성과를 평가한다.
	총인건비 인상률	공기업·준정부기관 예산편성 지침의 총인건비 인상률 준수여부를 평가한다.
	노사관리	노사관계 합리성 제고를 위한 노력과 성과를 평가한다.
주요 사업	주요사업 (비계량)	주요사업별 추진계획 수립, 집행 실적, 성과 및 환류의 적정성을 평가한다.
	주요사업 (계량)	주요사업별 경영성과가 목표대로 달성되었는지를 평가한다.
	주요사업 성과관리의 적정성	주요사업 계량지표와 연계하여 주요사업 추진계획 수립, 집행 실적, 비계량적 성과 및 환류의 적정성을 평가한다. (중소형기관에만 적용)

자료 : 기획재정부 2011년도 및 2012년도 공공기관 경영평가 편람 재구성

(3) 평가유형별 지표구성 및 가중치

현행 공기업 경영평가의 평가유형별 지표 및 가중치 기준은 다음의 <표 3-14>와 같다.

<표 3-14> 공기업·준정부기관 지표 및 가중치(2011·2012년도)

평가 범주	평가지표	공기업		준정부기관							
				위탁 집행형		기금관리형					
						연금형		정 책 금 융 형		사 업 기 금 형	
비	계량	비	계량	비	계량	비	계량	비	계량		
리더십· 책 임 경 영	1.리더십	5		5		5		5		5	
	2.책임경영	3		3		3		3		3	
	3.국민평가		5		8		8		8		8
	4.사회적 기여 - 사회공헌 - 정부권장정책	2		2		2		2		2	
	소 계	10	10	10	13	10	13	10	13	10	13
경 영 효 율	1.업무효율		8		6		6		6		6
	2.조직 및 인적자원관리	4		4		4		4		4	
	3.재무예산관리 및 성과 - 재무예산관리 - 재무예산성과 - 계량관리업무비	4		4		6		5		5	
	4.보수 및 성과관리 - 보수 및 성과관리 - 총인건비 인상률	4		4		4		4		4	
	5.노사관리	3		3		3		3		3	
	소 계	15	20	15	17	17	18	16	16	16	15
주요 사업	소 계	15	30	25	20	22	20	25	20	26	20
전체 합계		40	60	50	50	49	51	51	49	52	48

자료 : 기획재정부 2011년도 및 2012년도 공공기관 경영평가 편람 재구성

이 같은 평가유형별 지표구성 및 가중치는 2011년도 평가를 앞두고 기관평가와 기관장평가가 통합되고 계량지표 평가에 대한 비중이 높아지면서 새롭게 적용되었다. 본 연구에서 연구범위로 설정하고 있는 2009년도 및 2010년도 경영평가에서는 다음의 <표 3-15>와 같은 기준이 적용되었다.

<표 3-15> 공기업·준정부기관 지표 및 가중치(2009·2010년도)

평가범주		평가지표	2009		2010	
			공기업	준정부	공기업	준정부
리더십 /전략	리더십	경영진 리더십	3	3	3	3
		지배구조 및 윤리경영	4	4	4	4
		CS 경영	3	3		
	전략	비전 및 전략개발	3	3	3	3
		주요사업 추진계획	5	5	5	5
		소계	18	18	13	13
경영 시스템	주요사업 활동	주요사업 활동	15	20	15	20
		경영 효율화	조직 및 인적자원관리	3	3	3
	재무예산 관리		3	3	3	3
	보수관리		3	3	3	3
	노사관계 합리성		3	3	3	3
	성과관리 체계		3	3	3	3
	공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리	2	2	2	2	
		소계	32	37	32	37
경영 성과	주요사업 성과	주요사업 성과	20	18	25	23
	고객만족 성과	고객만족 개선도	5	7	5	7
	경영효율 성과	노동생산성	5	5	5	5
		자본생산성	5	0	5	0
		계량 인건비	3	3	3	3
		계량 관리업무비	4	4	4	4
		총인건비 인상률	4	4	4	4
		재무예산(자산운용)성과	2	2	2	2
	정부권장정책 이행실적	2	2	2	2	
		소계	50	45	55	50
		전체 합계	100	100	100	100

자료 : 기획재정부 2009년도 및 2010년도 공공기관 경영평가 편람 재구성

2009년도부터 2012년도까지 평가유형별 지표구성 및 가중치 변화의 특징은 주요사업과 관련한 지표의 배점이 확대되는 추세에 있다는 점이다. 2009년도 35점, 2010년 40점, 2011년 43점, 2012년 45점으로 점차 확대되고 있으며, 이는 공기업 경영평가가 정부가 주도하는 경영효율화나 수익성 측면에 비중을 두에 따라 기관의 고유목적에 훼손하고 있다는 지적을 반영한 것으로 이해할 수 있다.

특히 2011년도부터 주요사업 지표를 별도의 평가부문으로 떼어내어 평가하도록 한 것은 기관별 특성이 최대한 평가에 반영될 수 있도록 하기 위한 조치로 볼 수 있다. 2008~2010년의 평가편람에서는 경영시스템 및 경영성과와 연계하여 사업의 성과를 측정하도록 했기 때문에 당시의 경영평가에서는 주요사업 지표는 비 사업지표의 평가를 위한 보조적 도구로 활용되고 있다는 비판을 받았다.

(4) 경영평가단 구성·운영

현행 공기업 경영평가는 경영실적평가단에서 수행하고 있다. 「공운법」 제48조에 따르면 기획재정부장관은 경영실적 평가의 효율적인 수행과 경영실적 평가에 관한 전문적, 기술적인 연구 또는 자문을 위하여 공기업·준정부기관 경영평가단을 구성하여 운영할 수 있다. 경영평가단은 「공운법 시행령」 제28조에 규정된 다음의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위촉한다.

- ① 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식이 있는 대학의 교수
- ② 정부출연연구기관에 소속된 박사학위소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자
- ③ 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문 업무에 관한 전문가
- ④ 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

2011년도 경영평가의 경우, 평가의 전문성과 공정성을 확보하기 위해 교수, 회계사 등 민간전문가로 경영평가단을 구성한 뒤 리더십·책임경영팀, 경영효율팀, 주요사업팀, 계량팀, 노사팀 등 5개 팀으로 나누어 평가를 실시하였다. 직전 평가연도인 2010년도의 경우 기관평가와 기관장평가가 분리되어 있어 경영실적평가단도 기관평가팀과 기관장평가팀으로 나뉘어 운영되었으나 2011년도부터는 통합되었다. 2011년도 경영실적평가단은 단장 1명과 총괄간사 2명을 포함해 모두 145명으로 구성되었으며, 그 현황은 다음의 <표 3-16>과 같다.

<표 3-16> 2011년도 경영실적평가단 현황

구분	리더십·책임경영팀	경영효율팀	주요사업팀	계량팀	노사팀
단장	1				
총괄간사	2				
공기업 I	4	4	4	6	11
공기업 II	6	6	7	8	
준정부1 (위탁집행형)	6	6	7	7	
준정부2 (기금관리형)	6	5	7	6	
중소형	11	6	6	13	
소계	33	27	31	40	11

경영실적평가단은 통상 매년 2월에 구성되며 평가위원 워크숍을 통해 평가와 관련한 원칙을 확인하고 공감대를 형성하는 준비과정을 거치게 된다. 경영실적평가단은 매년 3월20일까지 기관별로 경영실적보고서가 제출되면 보고서에 대한 평가유형별 평가팀 공동으로 서면심사를 벌인 후 각 기관을 방문하여 실적보고서 내용을 확인하는 현장심사를 수행하여 평가결과를 내놓게 된다.

계량지표는 담당 평가위원이 기관별로 평가하고 비계량지표는 지표부문별로 4~7명씩 팀을 편성하여 공동평가를 실시하며, 통상 5월 중순 잠정 평가보고서를 작성하여 해당 기관에 통보하여 이의신청을 받은 후 그 내용을 반영하여 6월초 최종 평가보고서를 제출하여 기획재정부장관이 위원장인 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거치게 된다.

경영평가단장, 비계량총괄간사, 계량총괄간사으로 구성되는 총괄반은 평가 진행상황 점검, 기관유형별 평가등급 조정 등 평가업무를 총괄하고 평가결과보고서의 총평을 작성하는 역할을 담당하고 있다. 리더십·책임경영팀은 ‘리더십·책임경영 범주’의 리더십, 책임경영, 사회공헌 등 3개 비계량지표를 평가하고 보고서를 작성하며, 경영효율팀은 ‘경영효율 범주’의 조직 및 인적자원관리, 재무예산관리, 보수 및 성과관리 등 3개의 비계량지표를 평가하고 평가보고서를 작성하는 역할을 수행하고 있다. 주요사업팀은 기관별 사업특성을 감안하여 설정된 ‘주요사업 범주’의 비계량지표를 평가하고 평가보고서를 작성하고, 노사팀은 전체 기관을 대상으로 ‘경영효율 범주’의 비계량지표인 노사관리 지표를 평

가하고 평가보고서를 작성하고 있다. 계량팀은 공인회계사와 회계전공 대학교수로 구성되어 기관별로 계량지표를 평가하고 평가보고서를 작성하는 역할을 담당하고 있다.

(5) 지표별 평가방법 및 평가결과 종합

현행 공기업 경영평가에서 기관의 종합 평가결과는 탁월, 우수, 양호, 보통, 미흡, 아주 미흡의 6등급으로 구분하며, 등급은 기획재정부장관을 위원장으로 하는 공공기관운영위원회 심의·의결로 정하도록 되어 있다.

<표 3-17> 공기업 경영평가 종합 등급

등급	수준 정의
탁월	모든 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 매우 높은 성과를 달성하고 있는 수준
우수	대부분의 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 높은 성과를 달성하고 있는 수준
양호	대부분의 경영영역에서 양호한 경영시스템을 갖추고 있고 양호한 성과를 달성하고 있는 수준
보통	대부분의 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있고 일반적인 경영활동이 이루어지고 있는 수준
미흡	일부 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있지만 성과는 다소 부족한 수준
아주미흡	대부분의 경영영역에서 경영시스템이 체계적이지 못하고 경영활동이 효과적으로 이루어지지 않으며 개선 지향적 체계로의 변화 시도가 필요한 수준

평가결과를 종합하기 위한 세부 지표평가에서는 지표 특성별로 평가방법을 달리하고 있다. 비계량지표는 C등급(보통)을 기준으로 5개 등급(A~E)으로 구분하고, 각각의 기본 등급보다 우수한 성과를 낸 경우 +점수를 부여하여 9등급으로 평가하고 있다. 비계량지표에 대해서는 각 지표별 세부평가내용 전체를 대상으로 전반적인 운영실적과 전년대비 개선도를 고려하여 등급을 부여하도록 하고 있으며, 특히 해당 기관의 도덕적 해이 사례로 지속적으로 지적되었음에도 기관의 개선노력이 극히 미흡한 경우에는 해당지표를 최하위 등급으로 평가할 수 있도록 하고 있다. 등급별 평점은 다음의 <표 3-18>과 같다.

<표 3-18> 비계량지표의 등급 설정과 평점

등급	A ⁺	A ⁰	B ⁺	B ⁰	C	D ⁺	D ⁰	E ⁺	E ⁰
등급 구간	95~	85~94	75~84	65~74	55~64	45~54	35~44	25~34	~24
평점	100	90	80	70	60	50	40	30	20

계량지표는 개별지표의 특성에 따라 목표부여(편차), 목표부여, 목표 대 실적, β분포, 추세치 등 5가지 방법 중 하나로 평가하되 글로벌 성과지표의 경우에는 글로벌 실적비교 방법을 적용하도록 하고 있다. 다만 기관별로 경영평가 편람에서 별도로 정한 경우에는 그에 따르며, 또한 설립된 지 3년 미만이거나 평가연도에 자료의 불연속이 발생하는 등 불가피한 경우 경우는 다른 평가방법을 적용할 수 있도록 하고 있다.

<표 3-19> 계량지표 평가방법

평가방법	평가방법 개요	비고(적용대상 등)
목표부여 (편차)	당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최고·최저목표는 5년간 표준편차를 활용하여 설정	평가대상 실적치가 5년 이상 축적되고 신뢰할 만한 경우
목표부여	당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최저목표와 최고목표는 기준치에 일정비율을 감안하여 설정	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우 또는 10년 이하 실적치가 있으나 신뢰하기 곤란한 경우
글로벌 실적 비교	당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최고·최저목표는 글로벌 우수기업의 실적치, 글로벌 평가결과 등을 활용하여 설정	글로벌 우수기업의 실적과 직접 비교하는 지표, 국제적으로 공인된 기관에 의하여 평가·인증되는 국제 기준의 성과지표 또는 이를 활용하여 개발된 지표 등의 경우
목표대 실적	편람에 목표수치를 제시하고 그 달성여부를 평가	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우
β분포	최상·최하·직전년도 실적치를 감안, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률 범위 내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 5년~10년 이하로 축적되고 신뢰할 만한 경우
추세치	회귀분석을 활용, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률 범위 내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 10년 이상 축적되고 신뢰할 수 있는 경우

(6) 경영평가 후속조치

공기업 경영평가 결과는 우수기관 및 부진기관에 대한 조치와 각 기관의 임직원에 대한 성과급 지급 등에 활용되고 있다.

경영실적 평가결과가 우수한 기관에 대해서는 기획재정부장관 표창 등을 시행할 수 있다. 반면에 부진한 기관에 대해서는 기획재정부장관 또는 주무부처의 장은 경영개선계획을 제출받아 이행상황을 점검하게 되며, 특히 경영평가 결과가 지속적으로 저조한 기관의 기관장에 대하여 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다. 2011년도 경영평가의 경우 종합 평가결과가 ‘미흡’이면 기관장에게 경고를 내리고 ‘아주 미흡’이거나 2회 연속해서 경고조치 대상이 되면 임명권자에게 해임을 건의하거나 요구할 수 있었다. 또한 기관장의 성과급에도 영향을 미치도록 하여 ‘아주 미흡’을 받은 경우는 성과급을 지급하지 아니하고 2회 연속해서 경고를 받은 경우는 성과급을 50% 감액 지급하도록 했다.

임직원에 대한 성과급은 경영평가 결과에 따라 「공기업·준정부기관 예산지침」에 의거하여 편성된 예산 범위 내에서 경영평가 성과급을 지급하며, 기관별 지급률은 기관 경영실적 평가결과, 기관장 경영계획서 평가결과 등을 고려하여 공공기관운영위원회 의결을 거쳐 결정하도록 하고 있다.

2) 공기업 경영평가 쟁점사항

현행 경영평가는 오랜 역사와 지속적인 개선에도 불구하고 두 가지 문제점을 해소하지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다. 하나는 일원화된 평가체제로 인해 기관별 특수성이 충분히 반영될 수 없다는 점이며, 다른 하나는 이로 인해 평가 주체나 피 평가기관 모두 경영평가체계에 대한 확신이 부족하다는 점이다.

현행 공기업 경영평가는 사전 설정된 평가지표에 의거하여 계량평가와 비계량평가를 진행한다는 점에서 평가라기보다는 진단에 가까운 형태라고 할 수 있다. 주요사업 부문을 제외하고는 사전에 설정된 지표를 바탕으로 모든 기관에 대해 일관된 기준을 적용하여 평가를 진행하는 만큼 피 평가기관의 다양한 특성을 반영하지 못하고 있어 피 평가기관으로부터 끊임없이 불만이 제기되고 있는 실정이다. 평가를 주관하고 있는 기획재정부가 매년 경영평가를 앞두고 정부 경영실적평가단과 기관별 평가업무담당자를 대상으로

워크숍을 개최하여 의견을 수렴하고 그 결과를 제도 개선에 반영하고 있는데, 이것이야말로 공기업 경영평가를 둘러싼 논란이 여전함을 역설적으로 보여주고 있다고 할 수 있다.

(1) 평가 절차를 둘러싼 논란

한국정책과학학회(2010)의 연구에 의하면 현행 공기업 경영평가의 가장 큰 특징은 피평가기관별로 동일한 지표를 적용받아 점수화된 평가 결과를 통해 기관별 경영실적을 서열화하고 있다는 점이다. 설립 목적과 사업 영역, 기관 규모 등이 모든 상이한 기관을 대상으로 동일한 지표를 갖고 일률적으로 평가하게 되면, 평가자의 입장에서는 효율적일지 몰라도 피평가기관으로서 기관의 설립 목적과 다른 방향으로 기관을 운영하는 비효율이 발생할 가능성이 크다.

따라서 평가 결과가 우수한 기관이 실제로 양질의 서비스를 제공하고 있는지에 대해 의문이 제기되고 있으며, 성과향상의 원인이 외부요인인지, 아니면 기관의 노력에 의한 것인지 불분명하고 기관이 통제할 수 없는 요인으로 평가결과가 좌우될 수 있다.

이런 가운데 평가 결과의 변별력이 감소하고 있다는 점도 논란이 되고 있다. 박용성·남형우(2011)의 연구는 각 기관별 점수의 표준편차가 줄어들어 평가결과가 중심화 현상을 나타내고 있음을 확인하였다. 특히 2008년과 2009년을 비교하면 최댓값과 최솟값의 격차가 더 크게 벌어졌으나 변별력을 나타내는 표준편차는 감소한 것으로 나타났다.

이는 긍정적으로 보면, 모든 기관들이 전년도 지적사항의 적극적 개선 및 우수사례 발굴 전파 등의 노력으로 기관 간 변별력이 줄어들었음을 의미하는 것으로 경영평가가 기관운영의 효율성을 증가시킨 순기능적 역할을 수행했음을 확인할 수 있는 근거가 된다. 그러나 다른 한편으로 기관 간 변별력 감소는 결국 기관 순위나 등급이 아주 작은 점수대에서 결정될 수 있다는 것을 의미하며, 이로 인해 0.01점이라도 더 받기 위해 각 기관은 과잉경쟁을 하는 부작용을 발생시킬 수 있다.

실례로 2011년도 경영평가 결과를 보면 최우수와 최하위 기관은 1개씩 선정된 반면에 중간 등급인 B와 C등급으로 기관이 집중되어 기관 간 변별력이 계속 감소하고 있는 것으로 나타났다. 본 연구의 분석대상 기간인 2009년도부터 2011년도까지 3개 연도의 전체 공공기관 평가결과는 다음의 <표 3-20>과 같다.

<표 3-20> 최근 3개년 공공기관 경영평가 결과

	총기관수	S	A	B	C	D	E
2011	109	1	17	50	27	13	1
2010	100	0	25	43	24	8	0
2009	96	1	22	44	16	12	1

자료 : 기획재정부 2009~2011년도 경영실적 평가결과 분석

(2) 유형구분을 둘러싼 논란

현행 공기업 경영평가에서 평가유형 구분은 특성이 다른 평가대상 기관들이 동일한 유형 내에서 평가를 받는 문제점을 안고 있다. 예컨대, 2012년도 경영평가에서 공기업Ⅱ 유형으로 분류된 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사나 2013년도 경영평가에서 공기업Ⅱ 유형에 편입될 울산항만공사 등 4개 항만 공기업은 대한석탄공사, 대한주택보증, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국조폐공사 등 업종별 유사성이 없는 기관과 동일한 기준으로 평가를 받을 수밖에 없는 실정이다. 공기업Ⅱ 유형에는 한국남동발전 등 5개 발전 자회사와 한국수력원자력까지 포함되어 있어 기관별 특성의 편차가 심해 평가 과정 및 결과를 둘러싼 논란은 쉽게 해소되지 않고 있다.

물론 복잡한 기관의 특성을 인위적으로 통합하는 것은 매우 힘들나 유형별 기관의 특성을 고려한 차별화된 지표를 구성하여 피 평가기관도 결과에 대한 수용도를 높이고 상호 비교 가능성을 높일 수 있도록 평가유형 구분체계를 개선해야 할 필요가 있다. 기획재정부가 2013년도 공공기관 경영평가 개선방안을 내놓으면서 기관특성에 적합한 평가를 통해 경영평가제도의 신뢰성과 수용성을 향상시키는 것을 주요 과제로 제시한 것은 이런 논란을 조금이나마 불식시키려는 노력으로 볼 수 있다.

(3) 평가 주체의 일원화를 둘러싼 논란

공기업 경영평가의 이론적 배경 가운데 하나인 주인-대리인 이론을 적용하게 되면 공공기관의 주인은 국민으로 설정되는데 국민이 직접 공공기관을 관리·감독할 수 없기 때

문에 주무부처와 기획재정부가 주인 역할을 위임받아 공공기관을 관리·감독(복 대리인) 하는 구조라고 할 수 있다. 그러나 2007년 제정 이후 통합 경영평가체계가 도입되면서 각 공공기관을 산하기관으로 두고 직접 관리·감독하는 주무부처는 평가에서 사실상 배제되고 기획재정부만이 주인 역할을 수행하고 있다.

한국정책평가연구원(2012)의 연구에 의하면 평가주체가 기획재정부로 일원화되어 있음에 따라 동일한 평가지표 및 측정 산식에 따라 평가가 진행되고 있는 ‘리더십·책임경영 부문’, ‘경영효율 부문’ 등 기관의 일반적인 운영에 관한 사항인 비 주요사업지표는 상대적으로 평가의 공정성과 신뢰성이 높은 반면에 ‘주요사업 부문’은 기관별 특수성으로 인해 주인-대리인의 부정적 관계가 성립될 가능성이 높다. 그 결과 상대적으로 많은 정보량을 가지고 있는 기관이 평가과정에서 실적에 대한 부풀리기, 기관의 명백한 오류나 실수에 대한 덮어두기 등의 폐단이 발생할 가능성이 있으며, 특히 사업지표의 경우 경영실적평가단이 세부사업 내역을 충분히 이해하지 못한다는 점을 악용하여 가시적이면서도 달성률이 높은 평가지표 위주로 사업지표를 구성하는 일까지 벌어지고 있다.

이러한 주인-대리인에 의한 정보 비대칭은 기관 운영 및 사업에 영향을 미치며, 이는 기관의 본래 목적과는 동떨어진 사업 결과가 도출될 가능성이 제기된다. 주인-대리인 이론은 능력 있고 성실한 대리인의 선택이 중요하지만 사업 수행에 있어 독점적 지위를 차지하는 공공기관의 특성상 다른 대리인이 없기 때문에 이러한 폐단은 쉽게 개선되지 않을 것으로 예상되며, 주무부처가 평가에 참여하지 않는 한 해결되기 어려운 문제라는 지적이 제기되고 있다.

이렇다 보니 피 평가기관으로서의 주요사업의 성과 보다는 평가점수에 더 많은 영향을 주는 경영효율 관련 지표에 보다 많은 노력을 투입할 유인이 존재하게 되며, 이는 궁극적으로 경영성과를 향상시키고자 하는 평가 목적의 달성을 저해하게 될 가능성이 크다.

(4) 경영실적평가단 구성을 둘러싼 논란

경영실적평가단 운영과 관련해서는 두 가지 관점에서 논란이 일고 있다. 첫째, 현행 평가체계는 주요사업을 바탕으로 한 경영성과 뿐만 아니라 이를 창출하기 위한 기반조건으로서 리더십·책임경영, 경영효율 등 경영과정 전반을 평가대상으로 하고 있으나, 3개

월 동안 140명 안팎의 평가단이 100여 개 기관을 상대로 모든 지표를 충실하게 평가하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다.

둘째, 평가단 구성은 평가 결과의 신뢰성에 영향을 미치며 전체 평가의 방향을 좌우하는 요소이기 때문에 전문성이 담보되는 평가위원 선정이 필요하며, 구성에 있어서도 다양한 분야의 전문가가 골고루 참여할 수 있도록 해야 함에도 실제로는 그렇지 못한 것이 사실이다. 2008년도부터 2011년도까지 4개 연도의 경영실적평가단 인적구성을 분석해 보면 70% 이상이 대학교수로 구성되어 있으며 그들의 상당수는 경영학이나 행정학 관련 전공자들이다. 사정이 이렇다 보니 고유한 사업에 대한 이해가 부족한 상황에서 공공기관에 대한 일반론적인 평가에 그쳐 기관의 실질적인 성과에 대한 평가가 미흡할 수밖에 없는 한계를 노출하고 있다.

또한 평가위원의 주기적 교체로 인해 전문성에 의문이 제기될 뿐 아니라 신규 평가위원의 비중도 매년 늘어나고 있어 평가단의 전문성을 축적하는 데 있어 저해요소가 되고 있다. 그러나 감사원은 2012년 공기업 경영평가 체계에 대한 감사를 통해 경영평가단을 매년 일정비율(1/3) 이상 교체하도록 권고하는 등 평가단 구성과 관련해 다른 의견을 내놓고 있어 혼란이 가중되고 있다.

<표 3-21> 연도별 평가위원 신규인력 총원율

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
총원	159	155	139	139	130	156
신규인원	61	54	67	73	68	88
신규비율	38	35	48	53	52	56

자료 : 기획재정부 경영실적평가단 자료 분석

(5) 경영평가 몰입을 둘러싼 논란

감사연구원(2010년)은 2008년도 경영실적평가 실태를 분석하기 위해 100개 피 평가대상 기관을 대상으로 설문조사와 면담조사를 병행한 결과, 조사 응답기관 78개 기관 중 51개 기관(65.4%)에서 평가 전담부서를 설치하고 있는 것으로 나타났으며, 기관 당 약 3.7명의 평가 전담인원과 약 22.5명의 지표별 담당 인원을 배치하고 있었다. 기관별 평가에

산 현황분석 결과, 조사 응답기관 77개 기관의 평가 관련 예산 규모는 총 62억4547만 원에 달하며, 기관 당 약 8111만 원 정도로 나타났다.

2012년말 기준으로 공기업 I, 공기업 II 유형에 포함되어 있는 시장형 및 준시장형 공기업 28개 가운데 평가 전담부서를 두지 않은 곳은 단 한 곳도 없는 것으로 나타날 정도로 공공기관 전체가 평가에 몰입하고 있는 실정이다. 특히 피 평가기관에서는 평가를 경영개선 및 성과향상을 위한 수단으로 인식하기보다는 기관장의 임기 및 임직원의 성과급 지급에 영향을 미칠 수 있는 평가점수를 잘 받기 위한 수단으로 인식하여, '결과 포장'에만 집중함으로써 평가의 신뢰성 및 타당성이 현저하게 저해되고 있다는 비판이 제기되고 있다.

이에 따라 경영평가 적용 기준을 개선하여 '우수' 실적을 받은 기관에 대해서는 2~3년 간 자체평가 제도를 적용하여 실질적인 책임경영 여건을 제공하여 평가 부담을 해소시켜 주는 방안을 추진해야 한다는 의견이 제기되고 있다. 하지만 기획재정부는 경영평가 대상 기관의 임직원에 대한 성과급 지급 문제 등이 걸려 있어 평가 기준연도를 1년 이상으로 늘리기는 쉽지 않다는 입장을 견지하고 있다.

(6) 평가결과의 활용성 부족을 둘러싼 논란

공기업 경영평가의 주된 목적은 평가를 통한 인센티브 제공뿐만 아니라 향후 성과를 개선할 수 있는 컨설팅을 제공하여 기관의 설립목적을 구현하고 국가경제 발전에 이바지할 수 있도록 하기 위함이다.

그러나 현행 경영평가는 평가 종료시점과 사업계획 및 예산편성 시점이 연계되어 있지 않아 당해 연도에 발견된 문제점이 2년 후의 사업계획 및 예산편성이나 반영될 수밖에 없는 구조이다. 피 평가기관은 매년 1~2월 평가보고서 작성, 3월 기획재정부 제출, 4~6월 평가 실시 및 결과 발표, 11월 익년도 지표 협의, 12월 익년도 평가편람 최종 확정 등 1년 내내 평가가 연속되는 상황이어서 피 평가기관이 지적사항을 경영개선에 환류할 수 있는 기간이 대단히 짧다.

이에 따라 공기업 경영평가의 본래 목적이 충분히 달성되고 있는지와 경영평가로 인해 국가 전체적인 차원에서 공공 서비스의 질적 수준이 향상되고 있는지 등에 관해서는 학계는 물론 평가 주체인 정부조차도 의문을 제기하는 상황이 지속되고 있는 실정이다.

제4장 항만공기업 경영평가 분석

제1절 항만공기업 경영평가체계

1. 항만공기업 경영평가 평가유형

부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사, 여수광양항만공사 등 우리나라의 4개 항만공사는 공기업 경영평가체계 속에 편입되어 있다. 부산항만공사와 인천항만공사는 공기업Ⅱ 유형으로 매년 경영평가를 받고 있으며 여수광양항만공사는 2012년도부터 공기업Ⅱ 유형으로 지정되었으며 울산항만공사는 2013년도부터 역시 공기업Ⅱ 유형으로 평가를 받게 된다.

<표 4-1> 항만공기업 경영평가 유형

구분	2011년도	2010년도	2009년도	2012년도
부산항만공사	공기업Ⅱ	공기업Ⅱ	SOC	공기업Ⅱ
인천항만공사	공기업Ⅱ	공기업Ⅱ	SOC	공기업Ⅱ
울산항만공사*	-	기타공공기관	기타공공기관	-
여수광양항만공사	준정부기관			공기업Ⅱ
(한국컨테이너부두공단)		준정부기관	SOC	

* 울산항만공사는 2009~2010년도 기타공공기관 중 자산 1천억 원 이상 기관으로서 기관장 경영평가를 받음

이 같은 현상은 우리나라 항만공사만의 독특한 특성에서 기인한다고 할 수 있다. 법인격만을 놓고 보면 우리나라의 항만공사는 공공기업체로서 국가의 일반 행정기관으로부터 독립되어 있으나, 설립 과정에서 지방자치단체가 출자에 참여하지 않아 정부가 국유재산으로 출자한 국가 공기업의 성격을 가지고 있다. 항만공사 설립이 구체화될 때 부산시와 인천시 등 지방자치단체는 항만관리권의 이양을 요청했으나 정부는 항만이 국가경제에 미치는 영향 등을 고려하여 정부가 전액 출자하는 현 체제를 확정하게 되었다.

또한 우리나라의 항만공사는 항만위원회 운영, 예산·결산, 조직·인사, 기관장 등 임

원 임면 및 경영계약, 경영목표 설정·관리 등 경영 전반에서 정부의 지도·감독을 받고 있다. 특히 2007년 「공운법」의 시행으로 전체 공공기관에 대한 총괄 관리체계가 도입됨에 따라 항만공사 역시 공공기관의 하나로서 각 유형에 따른 경영평가를 받고 있다.

<표 4-2> 공기업 경영평가 지표체계

평가범주		평가지표	2009	2010	평가범주	평가지표	2011	
							비	계량
리더십 / 전략	리더십	경영진 리더십	3	3	리더십·책임경영	1.리더십	5	
		지배구조 및 윤리경영	4	4		2.책임경영	3	
		CS 경영	3	3		3.국민평가		5
	전략	비전 및 전략개발	3	3		4.사회적 기여 - 사회공헌 - 정부권장정책	2	5
		주요사업 추진계획	5	5		소 계	8	10
소계			18	13				
경영시스템	주요사업 활동	주요사업 활동	15	15	경영효율	1.업무효율		8
		경영효율화	조직 및 인적자원관리	3		3	2.조직 및 인적자원관리	4
	재무예산 관리		3	3		3.재무예산관리 및 성과 - 재무예산관리 - 재무예산성과 - 계량관리업무비	4	6 2
	보수관리		3	3		4.보수 및 성과관리 - 보수 및 성과관리 - 총인건비 인상률	4	4
	노사관계 합리성		3	3		5.노사관리	3	
	성과관리 체계		3	3		소 계	15	20
	공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리	2	2					
소계			32	32				
경영성과	주요사업 성과	주요사업 성과	20	25	주요사업	(기관별 고유 주요사업)	15	30
	고객만족 성과	고객만족 개선도	5	5				
	경영효율 성과	노동생산성	5	5				
		자본생산성	5	5				
		계량 인건비	3	3				
		계량 관리업무비	4	4				
		총인건비 인상률	4	4				
		재무예산(자산운용)성과	2	2				
정부권장정책 이행실적	2	2						
소계			50	55				
전체 합계			100	100				
					소계		15	30
					전체합계		40	60

2. 향만공기업의 사업지표 분석

공기업 경영평가를 위한 지표체계를 비 사업지표와 사업지표로 나눌 때 사업지표는 설립 목적과 주요 업무영역 등 기관별로 고유한 특성이 반영되어 있는 지표라고 할 수 있다.

피 평가기관은 매년 경영평가를 위한 「공공기관 경영평가 편람」의 확정에 앞서 기관의 설립 목적, 기관 내 정책 우선순위, 사업비 비중, 인력 비중 등 제 요소를 감안하여 주요사업과 관련한 계량지표와 비계량지표를 도출하여 주무부처 및 기획재정부와의 협의를 거쳐 지표를 확정짓는 절차를 거치게 된다. 확정된 지표는 「공공기관 경영평가 편람」에 ‘기관별 경영평가 편람’의 형태로 공시되며, 특별한 사정이 없는 한 평가연도 내에는 변경할 수 없다.

사업지표는 2009년도와 2010년도에는 ‘주요사업 추진계획’, ‘주요사업 활동’, ‘주요사업 성과’를 계획-집행-성과 도출이라는 업무 과정에 근거하여 평가를 진행하였다. ‘리더십·전략’ 부문에서 주요사업 추진계획을, ‘경영효율화’ 부문에서 주요사업 활동을, ‘경영성과’ 부문에서 ‘주요사업 성과’를 평가하는 방식이었다. 그러다가 2011년도부터는 사업지표를 아예 별도의 평가 부문으로 분리하여 평가하는 체제로 바뀌었다.

동시에 사업지표의 비중도 2009년도부터 매년 조금씩 확대되었다. 공기업 기준으로 2009년도는 40점, 2010년도는 43점, 2011년도는 45점으로 증가하였으며, 2013년도 평가를 앞두고는 50점으로 늘어났다.

이 같이 사업지표의 평가체계를 변경하고 비중을 점차 높인 것은 공기업 경영평가가 경영효율화와 정부정책 이행충실도 측면을 지나치게 강조함에 따라 기관의 고유의 특성이 훼손되고 있다는 지적을 반영한 것으로 볼 수 있다. 기획재정부는 2013년도 공공기관 경영평가제도 개선방안을 내놓으면서 사업 부문과 경영관리 부문(리더십·책임경영, 경영효율)을 균형 있게 평가하기 위해 공익사업의 효율적 수행이라는 공공기관의 설립 취지에 따라 사업지표와 비 사업지표의 비중을 50대 50으로 조정한다고 밝힌 바 있다.

향만공기업은 기본적으로 사업지표 설정 시 업무영역을 토대로 ‘항만물류사업’, ‘항만 운영사업’, ‘항만건설사업’으로 사업군을 구분한 뒤 세부지표를 도출하고 있다. 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사의 연도별 사업지표 내용은 다음의 <표 4-3>, <표 4-4>, <표 4-5>와 같다.

<표 4-3> 부산항만공사 2009~2011년도 사업지표 현황

구분	2009년도	2010년도	2011년도
	비계량 20 / 계량 20	비계량 18 / 계량 25	비계량 15 / 계량 30
비계량	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주요사업 추진계획(5) 2. 항만물동량유치사업(6) <ol style="list-style-type: none"> 2-1. 항만물동량 유치를 위한 노력 및 신항 활성화를 위한 활동 3. 항만관리 및 운영사업(4) <ol style="list-style-type: none"> 3-1. 항만운영 효율화 및 항만생산성 제고를 위한 활동 4. 항만건설 및 유지보수사업(5) <ol style="list-style-type: none"> 4-1. 항만건설 및 유지보수 적정성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주요사업 추진계획(3) 2. 항만운영 및 관리사업(9) <ol style="list-style-type: none"> 2-1. 항만 수요증대를 위한 노력 2-2. 항만효율화를 위한 노력 3. 항만건설 및 재개발사업(6) <ol style="list-style-type: none"> 3-1. 항만건설 및 유지보수 적정성 3-2. 항만 재개발의 적정성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만물류사업(5) <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 항만수요증대 2. 항만운영사업(4) <ol style="list-style-type: none"> 2-1. 항만운영 효율화 3. 항만건설사업(3) <ol style="list-style-type: none"> 3-1. 항만건설 및 유지보수 효율화 4. 항만재개발사업(3) <ol style="list-style-type: none"> 4-1. 항만재개발사업의 합리적 추진
계량	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만물동량유치사업(11) <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 수출입 컨테이너물동량 1-2. 환적 컨테이너물동량 1-3. 신항 배후물류부지 부가가치 창출 확충을 증가율 1-4. 신항 '퀵'부두 안벽 길이 당 선박 접안 시간 2. 항만관리 및 운영사업(6) <ol style="list-style-type: none"> 2-1. 항만생산성 3. 항만건설 및 유지보수사업(3) <ol style="list-style-type: none"> 3-1. 건설사업 공정관리 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만운영 및 관리사업(22) <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 수출입 컨테이너물동량 1-2. 환적 컨테이너 물동량 1-3. 신항 배후물류부지 부가가치 창출 확충을 증가율 1-4. 신항 '퀵'부두 안벽 길이당 선박 접안 시간 1-5. 항만생산성 2. 항만건설 및 재개발사업(3) <ol style="list-style-type: none"> 2-1. 건설사업 공정관리 2-2. 재개발사업 공정관리 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만물류사업(13) <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 컨테이너물동량(5) 1-2. 글로벌 환적경쟁력(2) 1-3. 신항 선박접안시간(3) 1-4. 배후부지 부가가치 창출(3) 2. 항만운영사업(9) <ol style="list-style-type: none"> 2-1. 항만 생산성(6) 2-2. 친환경수송 비중(3) 3. 항만건설사업(5) <ol style="list-style-type: none"> 3-1. 항만시설 확보율(5) 4. 항만재개발사업(3) <ol style="list-style-type: none"> 4-1. 재개발사업생산성(3)

<표 4-4> 인천항만공사 2009~2011년도 사업지표 현황

구분	2009년도	2010년도	2011년도
	비계량 20 / 계량 20	비계량 18 / 계량 25	비계량 15 / 계량 30
비계량	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주요사업 추진계획(5) 2. 항만건설사업(3) 2-1. 항만건설관리의 적정성 3. 항만관리 및 운영사업(5) 3-1. 항만운영 효율성 4. 항만물동량 유치사업(4) 4-1. 항만물동량 확대를 위한 노력과 성과 5. 항만유지보수사업(4) 5-1. 항만유지보수의 적정성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주요사업 추진계획(3) 2. 항만건설사업(3) 2-1. 항만건설 활동 및 관리의 적정성 3. 항만관리 및 운영사업(4) 3-1. 항만운영 효율화 및 항만생산성 향상 노력 4. 항만물동량 유치사업(5) 4-1. 항만물동량 확대를 위한 노력과 성과 5. 항만유지보수사업(3) 5-1. 항만유지보수의 적정성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만물류사업(5) 1-1. 항만수요증대 2. 항만운영사업(5) 2-1. 항만운영 효율화 3. 항만건설사업(5) 3-1. 항만건설 및 유지보수 효율화
계량	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만건설사업(2) 1-1. 항만건설공사 공정률 2. 항만관리 및 운영사업(5) 2-1. 컨테이너부두 항만생산성 3. 항만물동량 유치사업(12) 3-1. 화물 물동량 3-2. 컨테이너 물동량 4. 항만유지보수사업(1) 4-1. 유지보수공사 공정률 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만건설사업(2) 1-1. 항만건설공사 공정률 2. 항만관리 및 운영사업(7) 2-1. 컨테이너부두 항만생산성 3. 항만물동량 유치사업(15) 3-1. 항만 물동량 3-2. 컨테이너 물동량 4. 항만유지보수사업(1) 4-1. 유지보수공사 공정률 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만물류사업(12) 1-1. 컨테이너물동량(8) 1-2. 화물 물동량(4) 2. 항만운영사업(12) 2-1. 클린화물 처리지수(4) 2-2. 컨테이너부두 항만생산성(5) 2-3. 여객터미널 이용객(3) 3. 항만건설사업(6) 3-1. 항만건설공사 공정률(3) 3-2. 시설물 안전지수(3)

<표 4-5> 여수광양항만공사 2009~2011년도 사업지표 현황

구분	2009년도		2010년도 *		2011년도**	
	비계량 20 / 계량 20		비계량 5 / 계량 23		비계량 10 / 계량 20	
비계량	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주요사업 추진계획(5) 2. 항만건설사업(4) <ol style="list-style-type: none"> 2-1. 항만건설 및 관리의 적정성 3. 항만관리 및 운영사업(4) <ol style="list-style-type: none"> 3-1. 항만운영 효율화를 위한 활동 4. 종합물류기지 구축사업(4) <ol style="list-style-type: none"> 4-1. 종합물류기지 구축사업의 적정성 5. 항만유지보수사업(3) <ol style="list-style-type: none"> 5-1. 항만유지보수의 적정성 제고 노력 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주요사업 성과관리(5) <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 주요사업 성과관리의 적정성 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주요사업 성과관리(10) <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 주요사업 성과관리의 적정성 			
계량	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만건설사업(2) <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 항만건설공사 공정률 2. 항만운영사업(14) <ol style="list-style-type: none"> 2-1. 컨테이너 물동량 2-2. 컨테이너부두 생산성 3. 항만유지보수사업(1) <ol style="list-style-type: none"> 3-1. 항만시설 유지보수 공정률 4. 항만배후물류단지사업(3) <ol style="list-style-type: none"> 4-1. 배후물류단지 부가가치 창출화물 증가율 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만건설사업(2) <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 항만건설공사 공정률 2. 항만운영사업(14) <ol style="list-style-type: none"> 2-1. 컨테이너 물동량 2-2. 컨테이너부두 생산성 3. 항만유지보수사업(1) <ol style="list-style-type: none"> 3-1. 항만시설 유지보수 공정률 4. 항만배후물류단지사업(6) <ol style="list-style-type: none"> 4-1. 배후물류단지 부가가치 창출화물 증가율 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 항만운영사업(13) <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 컨테이너물동량(5) 1-2. 일반화물 물동량(5) 1-3. 컨테이너부두 생산성(2) 1-4. 일반화물부두 생산성(4) 2. 항만배후물류단지사업(5) <ol style="list-style-type: none"> 2-1. 배후물류단지 화물창출량(5) 3. 항만건설사업(2) <ol style="list-style-type: none"> 3-1. 항만시설 유지보수 공정률(2) 			

* 2010년도는 한국컨테이너부두공단으로 준정부기관에 포함되어 평가

** 2011년도는 여수광양항만공사로 준정부기관에 포함되어 평가

제2절 항만공기업 경영평가 결과

본 연구에서 연구 대상기간으로 삼은 2009년도부터 2011년도까지 3개년 동안 공기업 경영평가 대상으로 지정되어 기관평가를 받은 항만공기업은 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사(구 한국컨테이너부두공단) 등 3개 기관이다. 울산항만공사는 2009~2010년도에 기타공공기관으로서 기관장평가 대상기관으로 지정되어 평가를 받았으며, 평가 결과는 다음의 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 항만공기업 연도별 경영평가 결과

구분	2011년도	2010년도	2009년도	2008년도
부산항만공사	B	C	D	C
인천항만공사	B	C	D	C
울산항만공사	-	C	C	-
여수광양항만공사 (한국컨테이너부두공단)	D	D	B	B

1. 연도별 경영평가 결과

1) 2009년도 경영평가 결과

2009년도 경영평가에서 항만공기업은 공기업군의 SOC 유형에서 13개 기관과 함께 평가를 받아 종합 평가등급에서 ‘미흡’에 해당하는 D등급으로 분류되었으며 여수광양항만공사의 전신인 한국컨테이너부두공단은 ‘양호’인 B등급을 받았다.

부산항만공사와 인천항만공사의 종합득점은 100점 만점에 69점대 수준을 기록하여 SOC 유형의 전체 평균인 87점대 수준에 크게 미달하였다. 특히 피 평가기관이 공통으로 평가를 받은 비 사업지표에서 10점 이상의 떨어졌으며, 사업지표에서도 전체 평균에 3.

5~5.9점의 격차를 보였다. 두 항만공사에 비해 두 단계 높은 등급을 받은 한국컨테이너 부두공단도 사업지표에서는 전체 평균을 상회했지만 비 사업지표에서는 전체 평균에 5점 이상 떨어졌다.

<표 4-7> 2009년도 항만공기업 경영평가 결과

구분	가중치	부산항만	인천항만	컨 공단	SOC 평균
종합득점	100	69.424	69.727	82.483	87.571
비계량득점	50	34.200	33.800	34.200	38.746
(득점률)	(100)	(68.400)	(67.600)	(68.400)	(77.492)
계량득점	50	35.224	35.927	48.283	42.824
(득점률)	(100)	(70.448)	(71.854)	(96.566)	(85.649)
비 사업지표	60	42.928	40.809	49.333	55.103
사업지표	40	26.496	28.918	33.150	32.468
주요사업 추진계획	5	3.250	2.750	3.250	3.827
주요사업 활동	15	10.350	10.550	10.550	11.812
주요사업 성과	20	12.896	15.618	19.350	16.829
등급		D	D	B	

2) 2010년도 경영평가 결과

2010년도 경영평가에서 항만공기업은 평가유형 구분에서 큰 변화가 있었다. 부산항만공사와 인천항만공사는 공기업군의 평가유형이 SOC 유형과 서비스·제조·진흥 유형에서 공기업 I, 공기업 II 유형으로 재 구분되는 과정에서 공기업 II 유형으로 편입되었으며, 한국컨테이너부두공단은 설립 근거법률을 폐지한 후 여수광양항만공사로 재 설립하는 방안이 추진되면서 공기업군이 아닌 준정부기관으로 평가를 받게 되었다.

부산항만공사와 인천항만공사는 공기업 II 유형에서 11개 기관과 함께 평가를 받아 종합 평가등급에서 '보통'에 해당하는 C등급으로 분류되어 전년도에 비해 한 단계 상승하였다. 종합득점에서는 두 기관 모두 79점대의 점수를 받아 공기업 II 유형의 전체평균인 82점대와 3점의 격차를 보여 전년도에 비해 평균에 상당히 근접하였다.

특히 동일 유형내 기관이 공통으로 평가를 받은 비 사업지표에서는 두 기관 모두 전체 평균을 상회하는 득점을 얻어 경영관리 및 정부정책 이행충실도 등에서 수준 개선이 이루어졌다. 그러나 기관의 특성이 반영된 사업지표에서는 여전히 전체 평균에는 3점 가량 미달하는 것으로 나타났으며, 결국 그 격차가 종합득점 및 평가등급을 결정하는 요인으로 작용하였다.

한국컨테이너부두공단은 준정부기관에 편입되어 중소기업관 유형으로 평가를 받았으나 ‘미흡’에 해당하는 D등급으로 분류되었다.

<표 4-8> 2010년도 항만공기업 경영평가 결과

구분	가중치	부산항만	인천항만	공기업 II 평균	컨 공단	
종합득점	100	79.725	79.464	82.146	55	47.289
비계량득점	45	31.050	32.250	32.755	5	2.250
(득점률)	(100)	(69.000)	(71.667)	(72.788)		(45.000)
계량득점	55	48.675	47.214	49.391	50	45.039
(득점률)	(100)	(88.500)	(85.844)	(89.802)		(90.078)
비 사업지표	57	46.104	45.167	45.016	27	22.338
사업지표	43	33.621	34.297	37.130	28	24.951
주요사업 추진계획	3	1.800	1.800	2.045	5	2.250
주요사업 활동	15	10.500	11.250	11.495		
주요사업 성과	25	21.321	21.247	23.590	23	22.701
등급		C	C		D	

3) 2011년도 경영평가 결과

2011년도 경영평가에서 부산항만공사와 인천항만공사는 전년도와 동일한 공기업II 유형으로 평가를 받았다. 다만 2011년도부터 기관평가와 기관장평가가 통합되고 기관별 특성이 평가결과에 최대한 반영될 수 있도록 사업지표를 별도의 평가부문으로 분리하여 평가하는 체계가 구축됨에 따라 지표체계가 전년도와 달라졌다.

부산항만공사와 인천항만공사는 공기업II 유형에서 17개 기관과 함께 평가를 받아 중

합 평가등급에서 '양호'에 해당하는 B등급으로 분류되어, 2009년도부터 매년 한 단계씩 상승하는 성과를 거두었다. 종합득점에서 전체 평균보다 0.8~3.7점 앞선 것으로 나타났으며, 특히 계량득점에서 백분위 득점률을 기준으로 90점을 상회하는 점수를 받아 계량지표 관리에도 일정 수준의 역량을 확보하였음을 보여주었다. 사업지표에서는 인천항만공사는 전체 평균을 5점 이상 상회하는 수준을 보였으며 부산항만공사는 전체 평균과 유사한 수준으로 나타났다.

2011년 8월 신설된 여수광양항만공사는 준정부기관군의 중소형기관 유형으로 지정되어 평가를 받았으며 종합득점에 기초한 평가등급은 '미흡'에 해당하는 D등급으로 분류되었다. 여수광양항만공사는 전신인 한국컨테이너부두공단으로 평가를 받았던 전년도에 이어 다시 D등급을 받음으로써 기획재정부가 경영개선계획을 제출받아 그 이행상황을 점검하는 기관이 되었다.

<표 4-9> 2011년도 항만공기업 경영평가 결과

구분	가중치	부산항만	인천항만	공기업 II 평균	여수광양항만	
종합득점	100	82.391	85.215	81.540	56	45.481
비계량득점	40	27.300	30.300	28.871	10	6.000
(득점률)	(100)	(68.250)	(75.750)	(72.176)		(60.000)
계량득점	60	55.091	54.915	52.669	46	39.481
(득점률)	(100)	(91.818)	(91.525)	(89.782)		(85.828)
비 사업지표	55	41.191	46.578	41.295	26	19.960
사업지표	45	41.200	38.637	40.245	30	25.521
주요사업	45	41.200	38.637	40.245		
등급		B	B			D

2. 연도별 사업지표 평가 결과

부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사의 사업지표에 대한 연도별 평가 결과는 <표 4-10>, <표 4-11>, <표 4-12>와 같다.

<표 4-10> 부산항만공사 2009~2011년도 사업지표 평가 결과

2009년도			2010년도			2011년도		
지표명	비 중	등급 (득점)	지표명	비 중	등급 (득점)	지표명	비 중	등급 (득점)
1. 주요사업 추진계획	5	C	1. 주요사업 추진계획	3	C	1. 항만물류사업	5	A
2. 항만물동량유치사업	6	B	2. 항만운영 및 관리사업	5	A	1-1. 항만수증대	4	B
2-1. 항만물동량 유치를 위한 노력 및 신항 활성화를 위한 활동	4	C	2-1. 항만 수요증대를 위한 노력	4	C	2-1. 항만운영 효율화	3	C
3. 항만관리 및 운영사업	4	C	2-2. 항만효율화를 위한 노력	3	C	3. 항만건설사업	3	B
3-1. 항만운영 효율화 및 항만생산성 제고를 위한 활동	5	C	3. 항만건설 및 재개발사업	3	C	3-1. 항만건설 및 유지보수 효과	3	B
4. 항만건설 및 유지보수사업	5	C	3-1. 항만건설 및 유지보수 적정성	3	C	4. 항만재개발사업	13	13,000
4-1. 항만건설 및 유지보수 적정성	5	C	3-2. 항만 재개발의 적정성	3	C	4-1. 항만재개발사업의 합리적 추진		
1. 항만물동량유치사업	5	2,173	1. 항만운영 및 관리사업	6	5,337	1. 항만물류사업		
1-1. 수출입 컨테이너물동량	2	1,648	1-1. 수출입 컨테이너물동량	3	2,451	1-1. 컨테이너물동량		
1-2. 환적 컨테이너물동량	2	2,000	1-2. 환적 컨테이너 물동량	3	3,000	1-2. 글로벌 환적경쟁력		
1-3. 신항 배후물류부지 부가가치 창출 확충 증가율	2	2,000	1-3. 신항 배후물류부지 부가가치 창출 확충 증가율	3	3,000	1-3. 신항 선박접안시간		
1-4. 신항 '퀵'부두 안벽 길이 당 선박 접안시간	2	2,000	1-4. 신항 '퀵'부두 안벽 길이당 선박 접안시간	3	3,000	1-4. 배후부지 부가가치 창출		
2. 항만관리 및 운영사업	6	2,075	1-5. 항만생산성	7	5,046	2. 항만운영사업	9	9,000
2-1. 항만생산성	3	3,000	2. 항만건설 및 재개발사업	2	1,728	2-1. 항만 생산성		
3. 항만건설 및 유지보수사업	3	3,000	2-1. 건설사업 공정관리	1	0,759	2-2. 친환경수송 비중	5	5,000
3-1. 건설사업 공정관리	3	3,000	2-2. 재개발사업 공정관리	1	0,759	3. 항만건설사업	3	3,000
						3-1. 항만시설 확보율		
						4. 항만재개발사업		
						4-1. 재개발사업생산성		



<표 4-11> 인천항만공사 2009~2011년도 사업지표 평가 결과

2009년도			2010년도			2011년도		
지표명	비 중	등급 (득점)	지표명	비 중	등급 (득점)	지표명	비 중	등급 (득점)
1. 주요사업 추진계획	5	D	1. 주요사업 추진계획	3	C	1. 항만물류사업	5	B
2. 항만건설사업			2. 항만건설사업			1-1. 항만수요증대		
2-1. 항만건설관리의 적정성	3	B	2-1. 항만건설 활동 및 관리의 적정성	3	B	2. 항만운영사업	5	B ⁺
3. 항만관리 및 운영사업			3. 항만관리 및 운영사업			2-1. 항만운영 효율화		
3-1. 항만운영효율성	5	B	3-1. 항만운영 효율화	4	B	3. 항만건설사업		
4. 항만물동량 유지사업			3-1. 항만운영 효율화			3-1. 항만건설 및 유지보수	5	B ⁺
4-1. 항만물동량 확대 위한 노력	4	C	4. 항만물동량 유지사업	4	C	올화		
4-1. 항만물동량 확대 위한 노력			4-1. 항만물동량 확대 위한 노력	5	B			
5. 항만유지보수사업			4-1. 항만물동량 확대 위한 노력					
5-1. 항만유지보수의 적정성	4	C	5. 항만유지보수사업	3	B			
			5-1. 항만유지보수의 적정성	3	B			
1. 항만건설사업			1. 항만건설사업			1. 항만물류사업	12	9.760
1-1. 항만건설공사 공정률	2	1.952	1-1. 항만건설공사 공정률	2	1.838	1-1. 컨테이너물동량		
2. 항만관리·운영사업			2. 항만관리·운영사업			1-2. 화물 물동량		
2-1. 컨테이너부두 항만생산성	5	5.000	2-1. 컨테이너부두 항만생산성	7	6.242	2. 항만운영사업	12	11.400
3. 항만물동량 유지사업			3. 항만물동량 유지사업			2-1. 클린화물 처리지수		
3-1. 화물 물동량	7	4.106	3-1. 항만 물동량	8	6.112	2-2. 컨테이너부두 항만생산성		
3-2. 컨테이너 물동량	5	3.560	3-2. 컨테이너 물동량	7	6.055	2-3. 여객터미널 이용객		
4. 항만유지보수사업			4. 항만유지보수사업			3. 항만건설사업	6	5.977
4-1. 유지보수공사 공정률	1	1.000	4-1. 유지보수공사 공정률	1	1.000	3-1. 항만건설공사 공정률		
						3-2. 시설물 안전지수		

기획재정부는 공기업 경영평가 결과를 발표하면서 「공공기관 경영실적 평가보고서」를 통해 평가연도 총평가 함께 기관별 종합득점 및 평가등급 부여 사유를 밝히고 있다. 경영실적 평가보고서는 평가 결과에 대한 타당성 및 수용성 제고를 꾀하는 동시에 피평가기관으로 하여금 일상적인 경영관리 및 다음 연도의 경영평가 대응을 위한 피드백 자료로서의 기능을 하게 된다.

부산항만공사는 2011년도 평가보고서에서 항만수요 증대와 항만재개발사업의 합리적 추진을 위한 계획 추진 및 현안 대응이 적절하여 양호한 성과를 거두었으나 추진 계획의 지연사례 재발 방지, 소통형 입주기업 관리체계 강화, 내진시설 확보, 건설 관련 전문성 확보, 그린포트 구축 등을 위한 추가적인 노력이 요구된다는 지적을 받았다. 2010년도 평가보고서에서는 환적화물 유치, 신항 배후단지에 물류업종과 관련이 깊은 제조업종 유치, 연안해송 허브화 등과 같은 항만수요 증대를 위한 노력에 대해서는 긍정적으로 평가를 받았으나, 환적화물 비중 제고를 위한 주요국 항만과의 교류협력 활성화, 환적화물 지원 인센티브 효과 제고 등을 위한 추가적인 노력이 필요한 것으로 나타났다. 2009년도 평가보고서에서는 크루즈선박 노선 개발 및 해-육상 프로그램 개발, 해상 셔틀선 활용률 제고, 신규항로 개설과 같은 보다 적극적인 물동량 유치 전략을 모색할 필요가 있다는 지적을 받았다.

인천항만공사는 2011년도 평가보고서에서 항만운영과 항만건설 및 유지보수 효율화를 위한 계획 추진 및 현안 대응이 적절하게 이루어져 양호한 성과를 거두었으나, 연안해운 활성화, 벌크화물 확보, 배후부지 입주업체 지원 강화, 내진성능 확보 등을 위한 지속적인 개선 노력이 필요한 것으로 지적되었다. 2010년도 평가보고서에서는 국제여객선터미널 신축, 투자심의위원회의 실효성 제고, 물동량 예측을 위한 인력 확충, 친환경사업의 체계화 등이 필요하며, 인천항의 국제적 위상 제고, 환적화물 유치, 크루즈선 입항을 위한 홍보 강화, 배후물류단지 활용도 제고 등을 위한 노력을 제고할 필요가 있는 것으로 나타났다. 2009년도 평가보고서에서는 인천항의 브랜드 가치 제고, 정기항로의 다변화, 제조업체와 물류산업과의 연계 활동, 자매항 활용도 제고 및 사후관리 방안 등에서 노력을 기울일 필요가 있다는 지적이 제기되었다.

한국컨테이너부두공단은 SOC 유형으로 B등급을 받았던 2009년도에 금융위기 상황에서 물동량을 확보하는 성과를 달성하였으며, 화물연대와 광양항 발전을 위한 공동협약을 체결함으로써 노사상생의 모델을 확립하는 데 기여하였다는 평가를 받았다.

3. 연도별 기관장 경영평가 결과

항만공기업은 기관 경영평가와 함께 기관장 경영평가도 받고 있다. 2009년도와 2010년도는 기관 경영평가와 분리된 별도의 기관장 경영평가를 받았으나 2011년도부터는 평가 부담 완화를 위해 기관평가와 통합되어 평가를 실시하는 것으로 변경되었다. 평가대상은 「공운법」 상의 공기업과 준정부기관이며, 기타공공기관은 2009~2010년도의 경우 자산 1000억 원 이상 기관에 한하여 평가대상으로 지정하였다. 이에 따라 2009~2010년은 부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사, 한국컨테이너부두공단 등 4개 항만공기업이 모두 기관장 경영평가를 받았으며, 2011년도는 기타공공기관의 경우 자산 1000억 원 이상에서 연수익 1000억 원 이상으로 기준이 변경되면서 울산항만공사가 제외되었다.

‘기관장 경영계획서 이행실적 평가’라고 불린 기관장 경영평가는 기관에 대한 경영평가와 달리 기관장이 주무부처 장관과 체결한 경영계획서를 중심으로 기관장 리더십, 공공기관 선진화, 고유과제 추진에 요구되는 기관의 차별적 역할과 노력 등 기관장 중심의 평가이다.

성명제 외(2009)의 연구에 의하면 기관장 평가를 통하여 국민, 정부 및 평가 대상 기관장들을 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 국민의 입장에서 공공기관 개혁에 대한 정부의 강력한 의지를 인식할 수 있다. 그 동안 부정적으로 인식되어 왔던 공공기관의 운영의 효율성과 투명성 및 책임성의 제고를 기대할 수 있다.

둘째, 정부의 입장에서 공공기관 선진화를 보다 효율적으로 추진할 수 있는 체계적인 정책 수단을 마련할 수 있다. 기관장이 정부와 맺은 경영계약 상의 업무를 제대로 수행했는지에 대해 체계적으로 실태를 파악할 수 있는 근거를 확보할 수 있다. 또한 정부의 공공기관 선진화라는 국정목표를 추진하는 과정에서 기관장들의 선진화 노력을 객관적으로 평가하여 지속적인 공공기관 선진화의 발판을 구축하고 보다 효과적인 개선 방안을 마련하는 기회를 제공한다.

셋째, 기관장의 입장에서 업무 추진실적 점검을 통하여 기관장의 업무 역량을 제고할 수 있는 학습기회를 제공받을 수 있다. 업무수행 과정에서 무엇이 부족하고 어떤 점을 지속적으로 발전시켜야 하는지에 대한 객관적인 자기 확인의 기회를 경험함으로써 향후 업무수행 개선과 정책 리더십 제고를 위한 자기 학습의 계기를 마련할 수 있다.

2009~2010년도의 기관장 경영평가는 평가대상 기관장의 경영능력 및 성과를 측정할

수 있도록 기관장 리더십, 공공기관 선진화, 기관고유과제의 3개 부문으로 지표체계를 구성하고 각각의 가중치는 20%, 40%, 40%로 배분하였다. 기관장 리더십 부문과 공공기관 선진화 부문에서는 기관의 주요현안과제 선정 및 경영계획 수립의 합리성(10%), 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력(10%), 경영효율화(20%), 노사관계 선진화(20%)와 관련한 기관장의 노력과 성과를 평가하였다.

주요현안과제 선정 및 경영계획 수립의 합리성 지표는 기관장의 방향설정 능력을 평가하는 것으로 기관의 주요 현안과제와 당해 공공기관의 미션 및 비전과의 연계성, 경영계획서 수립 프로세스의 체계화 여부 등을 점검하였다. 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력 지표에서는 지속적인 목표달성을 위한 환경조성과 주무부처 및 이해관계자와의 양방향 의사소통을 통한 사업 일관성과 공감도 제고 노력을 평가하였다.

평가대상 기관의 특성이 드러나는 기관고유과제 부문에서는 기관별로 2~3개의 과제를 선정하고 과제별로 성과지표 설정의 타당성, 성과목표 설정의 적정성, 문제해결의 합리성, 사업집행의 효율성, 성과목표치 달성도의 5개 세부지표를 평가하였다. 그 결과 2009년도에는 부산항만공사, 인천항만공사, 한국컨테이너부두공단은 '보통'에 해당하는 C등급을 받았으며, 울산항만공사는 '미흡'에 해당하는 D등급으로 분류되었다. 2010년도에는 4개 항만공기업이 모두 전년도에 비해 한 단계씩 평가등급을 상향되었다.

<표 4-13> 항만공기업 2009~2010년도 기관장 경영평가 결과

	2009년도	2010년도
부산항만공사	보통(C)	양호(B)
인천항만공사	보통(C)	양호(B)
한국컨테이너부두공단	보통(C)	양호(B)
울산항만공사	미흡(D)	보통(C)

기관장 경영평가에서 4개 항만공기업이 제시한 기관고유과제는 기관평가의 사업지표와 큰 차별성을 보이지는 못했다. 기관의 주력 사업과 기관장의 주 관심사가 다를 수 없는 만큼 당연한 결과라고 할 수 있다. 2009~2010년도 4개 항만공기업의 기관장 경영평가의 기관고유과제 내용과 그 평가 결과는 다음의 <표 4-14>와 같다.

<표 4-14> 항만공기업 2009~2010년도 기관장 경영평가 기관고유과제 현황

	2009년도			2010년도		
	지표명	목표 달성도	등급	지표명	목표 달성도	등급
부산항만공사	1.신항 배후부지 부가가치 창출화물 증대로 고부가가치 항만 조성 2.항만시설 확충으로 부산항의 항만경쟁력 제고 3.컨 물동량 확보를 통한 동북아중심항만으로의 자리매김	70.60%	B	1.신항 배후부지 부가가치 창출화물 증대로 고부가가치 항만 조성 2.항만시설 확충으로 부산항의 항만경쟁력 지속적으로 제고 3.컨 물동량 확보를 통한 동북아중심항만으로의 자리매김	79.90%	B
인천항만공사	1.항만물동량 증대로 항만경쟁력 제고 2.항만인프라 적기개발을 통한 글로벌 항만으로의 기반 마련 3.항만물류정보화를 통한 첨단 IT 항만 구축	66.50%	B	1.물동량 증대 노력 제고 2.항만인프라 적기 개발 3.항만물류정보화를 통한 첨단 IT 항만 구축	83.90%	A
한국컨테이너부두공단	1.컨테이너 물량 증가 2.배후물류단지 활성화	90.04%	A	1.컨테이너 물량 증가 2.배후물류단지 활성화	75.71%	B
울산항만공사	1.액체화물 인프라 확충 및 항만운영 효율성 향상 2.컨테이너 활성화	63.30%	C	1.액체화물 물동량 확대 2.항만시설 개선과 사고예방활동 강화 3.비산먼지 저감으로 클린항만 조성	70.90%	B
		60.67%	C		76.87%	B
					85.30%	A

제5장 항만공기업 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인 분석

제1절 연구 설계와 분석방법

1. 연구가설 설정과 연구대상

부산, 인천, 울산, 여수광양 등 4개 항만공기업은 2004년 1월 부산항만공사를 시작으로 순차적으로 설립된 신설 공기업이며, 정원 기준으로 2012년 말 현재 최소 54명에서 최대 145명의 소규모 기관이다. 그럼에도 자산 규모와 총 수입액 대비 자체수입액 비중 등의 기준에 따라 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 지정되어 정부로부터 기관 경영평가를 받거나 받게 될 예정이다.

지금까지 항만공기업은 정부 경영평가에서 그리 높은 평가를 받지 못했다. 2011년도 평가에서 부산항만공사와 인천항만공사가 각각 '양호'인 B등급을 받았으나 2008년도와 2010년도에는 C등급을 받았으며 2009년도에는 SOC유형 13개 공기업 가운데 최하 등급인 D등급을 받은 바 있다.

여수광양항만공사는 전신인 한국컨테이너부두공단으로서 SOC유형으로 평가를 받았던 2008년도와 2009년도에는 각각 D등급과 B등급을 받았으나 2010년도와 2011년도에는 최하위인 D등급이었다. 울산항만공사는 기타공공기관으로 기관장평가를 받았던 2009년도에는 D등급, 2010년도에는 C등급을 받았다.

<표 5-1> 항만공기업 연도별 경영평가 결과

구분	2011년도	2010년도	2009년도	2008년도
부산항만공사	B	C	D	C
인천항만공사	B	C	D	C
울산항만공사	-	C	C	-
여수광양항만공사 (한국컨테이너부두공단)	D	D	B	B

이 같은 항만공기업에 대한 경영평가 결과가 항만공기업 자체의 경영관리 및 주요사업 수행능력 부족에 따른 것인지, 아니면 현행 경영평가체계에 내재된 구조적 문제에 더 많은 영향을 받은 것인지를 놓고 논란이 분분하다.

공기업 경영평가는 공기업이 달성해야 할 목적의 달성도를 측정할 수 있는 사전적 지표를 설정하고, 기업 경영의 결과를 사후에 확인하고 이를 사전적 지표와 비교해 그 실적을 평가한 후, 좋은 실적에 대해서는 이에 상응하는 보상을 하고 부진한 실적에 대해서는 책임을 묻는 등 사후관리를 함으로써 궁극적으로는 기업의 총체적인 경영개선을 유도하는 데 목적이 있다(김용우, 2006). 그런데 경영평가 결과가 경영노력이 아닌 피 평가기관의 고유한 특성이나 통제 밖에 있는 환경적인 요인에 의해 영향을 받는다고 하면 해당 기관은 다른 기관보다 더 나은 결과를 얻기 위해 노력할 동인이 줄어들고 평가 결과를 수용하지 않으려는 등의 역기능을 초래하게 된다.

실제로 피 평가기관과 기관의 평가업무 담당자들 사이에는 평가체계에 대한 불신으로 인해 평가 결과가 기관의 성과에 기초하여 산출되기 보다는 피 평가기관에 대한 편견, 인지도, 평가에 쏟는 기관의 예산 및 역량에 좌우된다고 믿고 있는 경향이 강한 게 현실이다. 특히 규모가 크고 인지도가 높은 기관이 항상 좋은 성적을 받는다는 비판이 일반적으로 존재하고 있기 때문에 설립 역사가 일천하고 정원 등 기관의 규모가 작은 항만공기업의 입장에서는 이런 의구심을 갖고 있는 것이 사실이다.

국회입법조사처(2010)의 연구에서도 대규모 기관의 경우 자금 및 인력사정에 여유가 있으므로 외부기관에 경영컨설팅 의뢰 및 보고서 작성에 관한 용역발주를 할 수 있으며 보고서 작성 시 많은 인력을 투입할 수 있어 규모가 작은 기관에 비해 상대적으로 비계량지표 평가에서 높은 점수를 얻을 가능성이 있다고 지적하였다. 때문에 피 평가기관은 평가 전담부서 운영하고 체계적인 경영관리와 경영실적보고서 작성 등을 위해 외부전문가로부터 연중 컨설팅을 받는 등 경영평가 대응에 몰입하고 있는 형편이다.

이에 따라 본 연구에서는 항만공기업의 경영평가 결과에 영향을 미치는 경영실적 외의 요인이 있는지에 관해 알아보고자 하는 목적에서 경영실적 외의 요인으로 주로 거론되고 있는 기관의 규모가 경영평가 결과에 영향을 미치는 관계를 가정하여 다음과 같이 본 연구의 가설로 설정하였다.

1) 연구가설 설정

본 연구에서는 기관의 규모를 나타내는 변수로 일반적으로 사용하는 자산, 정원, 매출액을 독립변수로 설정하고, 경영평가 결과인 종합득점, 비계량득점률, 계량득점률을 종속변수로 설정하여 독립변수와 종속변수의 상관관계를 파악하였다.

기관의 규모가 크고 인지도가 높은 기관일수록 경영평가를 받는데 투입하는 예산이나 인력 등이 많아 좋은 평가결과를 받는다는 인식이 널리 퍼져 있는 만큼, 다음과 같이 기관의 규모와 경영평가 결과 사이에 정(+)의 관계가 있는 것으로 가설을 설정하였다.

[가설 I] 공공기관의 자산이 많을수록 경영평가 결과점수가 높을 것이다.

[가설 II] 공공기관의 정원이 많을수록 경영평가 결과점수가 높을 것이다.

[가설 III] 공공기관의 매출액이 클수록 경영평가 결과점수가 높을 것이다.

가설에서 경영평가 결과는 종합득점, 비계량득점률, 계량득점률이다. 종합득점은 비계량득점과 계량득점을 합산한 것인데 각 기관마다, 각 평가연도마다 계량지표와 비계량지표의 가중치에 차이가 있는데다가 2011년도 경영평가의 경우 종합득점 만점이 100점이었으나 한국토지주택공사는 부채 관리 특별기관으로 지정되어 만점이 130점으로 정해지는 상이성도 존재하여 단순히 득점만을 분석할 경우 오류가 발생할 수 있기 때문에 백분위 득점률을 분석하기로 했다.

2) 분석대상

분석 수행을 위해 2009~2011년도 3개년도 동안 부산항만공사, 인천항만공사와 함께 공기업 유형으로 분류되어 평가를 받은 공기업 전체를 연구의 대상으로 설정하였다.

기관의 규모를 나타내는 독립변수는 규모 변수로 가장 일반적으로 사용하는 자산, 정원, 매출액을 사용하였고, 종속변수는 종합득점, 비계량득점률, 계량득점률로 나누어 분석을 수행하였다. 종속변수에서 비계량 및 계량지표의 경우 득점률을 사용한 이유는 각 연도마다 지표별로 가중치에 차이가 존재하고 있기 때문이다. 연도별 분석 대상 공기업은 다음의 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 분석대상 공기업(2009~2011년도)

유형		기관명
2009년도	SOC 유형 (13개)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국지역난방공사, 인천항만공사, 부산항만공사, 한국컨테이너부두공단, 한국토지주택공사
	서비스·진흥·제조 유형 (10개)	대한주택보증, 한국산재의료원, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국광물자원공사
2010년도	공기업 I (10개)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
	공기업 II (12개)	대한주택보증, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 부산항만공사, 인천항만공사, 한국컨테이너부두공단
2011년도	공기업 I (10개)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국지역난방공사, 한국토지주택공사
	공기업 II (11개)	대한석탄공사, 대한주택보증, 부산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 한국광물자원공사

2. 분석방법

본 연구에서는 항만공기업 경영평가 결과에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 상관분석(Correlation Analysis), 회귀분석(Regression Analysis), 분산분석(Analysis of Variance)을 사용하고, 통계분석도구는 SPSS 13.0을 사용하였다.

독립변수들 간의 선행관계를 분석하기 위해 사용한 상관분석은 두 변수 간에 어떤 선형적 관계를 가지고 있는지를 분석하는 방법으로, 두 변수는 서로 독립적인 관계일 수도 있고 서로 상관된 관계일 수도 있으며 이 때 두 변수 간의 관계의 강도를 상관관계

(Correlation Coefficient)라고 한다. 독립변수들 간에 상관관계가 존재하는 경우 다중공선성(Multicollinearity)의 문제가 발생할 수 있어 이를 제거하기 위해 연도별 독립변수에 대한 상관분석을 시행하였다.

회귀분석은 관찰된 연속형 변수들에 대해 독립변수와 종속변수 사이의 인과관계에 따른 수학적 모델인 선형적 관계식을 구하여 어떤 독립변수가 주어졌을 때 이에 따른 종속변수를 예측하게 되며, 또한 이 수학적 모델이 얼마나 잘 설명하고 있는지를 관찰하기 위한 적합도를 측정하는 분석방법이기도 하다. 본 연구에서는 종속변수와 독립변수 간의 영향력 측정을 위해 연도별 회귀분석을 수행하였다.

분산분석은 두 개 이상 다수의 집단을 비교하고자 할 때 집단 내의 분산, 총 평균과 각 집단의 평균의 차이에 의해 생긴 집단 간 분산의 비교를 통해 만들어진 F분포를 이용하여 가설을 검증하는 방법이다. 본 연구에서는 기관의 규모와 경영실적 평가결과 사이에 설정한 3개 가설을 검증하기 위해 연도별 분산분석을 실시하였다.

제2절 변수의 정의와 자료수집

1. 독립변수

독립변수인 자산, 정원, 매출액 자료는 기획재정부에서 운영하는 ‘공공기관 경영정보 공개시스템’(이하 ‘알리오’ · www.alio.go.kr)을 활용하여 수집하였다. 「공운법」 제11조 및 제12조에 의하면 기획재정부장관은 각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시하도록 되어 있으며, 이를 위해 ‘알리오’를 구축하여 운영하고 있다. 공공기관이 공시에 응하지 않거나 가공 혹은 허위의 자료를 공시한 때에는 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 주무기관의 장 또는 당해 공공기관의 장에게 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있어, ‘알리오’에 담긴 정보는 정확하다고 할 수 있다.

‘알리오’는 2005년 12월에 구축되었으며, 2012년 말 현재 285개 공공기관의 33개 항목, 120여 개 경영정보를 정해진 공시시기에 의무적으로 공개하고 있다. ‘알리오’를 통해 수집된 분석대상 공기업의 연도별 자산, 정원, 매출액 정보는 다음의 <표 5-3>, <표 5-4>, <표 5-5>와 같다.

<표 5-3> 2009년도 자산, 정원, 매출액 현황

구분		자산(백만원)	정원(명)	매출액(백만원)
SOC 유형 (13)	인천국제공항공사	8,040,556	831	1,186,561
	한국가스공사	22,933,499	2,536	19,391,829
	한국공항공사	2,568,163	1,690	433,688
	한국도로공사	45,155,474	4,044	3,551,260
	대한석유공사	16,966,279	1,188	1,800,052
	한국수자원공사	13,277,070	4,025	2,005,384
	한국전력공사	69,985,451	19,306	33,685,714
	한국지역난방공사	2,902,686	988	1,248,195
	한국철도공사	18,610,968	27,247	3,528,828
	한국토지주택공사	130,071,004	5,592	6,582,809
	부산항만공사	4,574,999	145	186,955
	인천항만공사	2,184,111	135	72,981
	한국컨테이너부두공단	1,158,128	65	26,972
서비스 · 진흥 · 제조 유형 (10)	대한석탄공사	740,675	2,003	239,278
	대한주택보증	5,319,520	311	536,786
	제주국제자유도시개발센터	455,055	226	372,071
	한국감정원	400,125	743	114,910
	한국관광공사	959,210	539	188,401
	한국광물자원공사	1,649,847	388	147,702
	한국마사회	2,314,196	828	7,286,789
	한국방송광고공사	973,331	298	276,539
	한국조폐공사	374,519	1,460	352,985
한국산재의료원	231,314	2,054	181,573	

<표 5-4> 2010년도 연도별 자산, 정원, 매출액 현황

구분		자산(백만원)	정원(명)	매출액(백만원)
공기업 I 유형 (10)	인천국제공항공사	7,836,025	872	1,324,613
	한국가스공사	24,292,410	2,883	22,611,376
	한국항공공사	2,648,705	1,690	488,517
	한국도로공사	47,992,228	4,044	7,026,663
	대한석유공사	26,036,713	1,188	7,167,681
	한국수자원공사	18,643,010	4,025	6,399,217
	한국전력공사	129,517,794	19,373	39,506,582
	한국지역난방공사	4,205,958	1,197	1,533,134
	한국철도공사	21,047,293	27,449	4,544,682
	한국토지주택공사	147,878,715	5,592	13,160,594
공기업 II 유형 (11)	대한석탄공사	606,491	2,003	190,677
	대한주택보증	5,603,057	311	767,926
	부산항만공사	4,805,978	145	244,442
	인천항만공사	2,329,319	135	81,165
	제주국제자유도시개발센터	623,665	226	326,783
	한국감정원	395,309	743	104,385
	한국관광공사	1,354,889	539	918,386
	한국광물자원공사	2,474,301	388	211,150
	한국마사회	2,383,355	828	7,577,750
	한국방송광고공사	1,001,838	298	312,404
	한국조폐공사	391,852	1,460	355,150

<표 5-5> 2011년도 연도별 자산, 정원, 매출액 현황

	구분	자산(백만원)	정원(명)	매출액(백만원)
공기업 I 유형 (10)	인천국제공항공사	7,777,912	915	1,496,615
	한국가스공사	36,010,498	2,927	28,493,663
	한국공항공사	2,806,022	1,736	568,530
	한국도로공사	49,279,362	4,203	5,693,072
	대한석유공사	31,567,402	1,286	8,948,378
	한국수자원공사	23,425,915	4,065	6,325,786
	한국전력공사	136,467,850	19,362	43,532,302
	한국지역난방공사	4,581,803	1,257	2,133,974
	한국철도공사	22,179,249	27,449	4,631,769
	한국토지주택공사	158,473,034	5,592	15,259,953
공기업 II 유형 (17)	대한석탄공사	698,807	1,702	190,342
	대한주택보증	5,670,512	337	822,748
	부산항만공사	5,027,717	145	265,445
	인천항만공사	2,465,832	135	82,249
	제주국제자유도시개발센터	891,161	231	349,259
	한국감정원	467,417	743	103,302
	한국관광공사	1,305,930	539	894,235
	한국광물자원공사	3,337,405	437	247,913
	한국마사회	2,427,648	837	7,788,217
	한국방송광고공사	1,171,886	298	333,812
	한국조폐공사	403,336	1,460	373,122
	한국수력원자력	40,033,652	8,705	6,611,937
	한국남동발전	6,457,610	1,879	4,394,577
	한국남부발전	6,050,125	1,722	5,923,273
	한국동서발전	5,867,477	1,957	4,862,123
	한국서부발전	5,287,159	1,675	5,208,094
	한국중부발전	5,371,706	1,935	5,062,955

2. 종속변수

종속변수인 경영평가 결과는 종합득점, 계량 득점률, 비계량 득점률로 구성된다. 2009년도에 공기업군의 하위 유형인 SOC 유형과 서비스·진흥·제조 유형으로 평가를 받은 23개 기관과 2010년도 하위 유형인 공기업 I 유형과 공기업 II 유형으로 평가를 받은 21개 기관, 그리고 2011년도 공기업 I 유형과 공기업 II 유형으로 평가를 받은 27개 기관에 대한 경영실적평가보고서 내용을 분석하여 종합득점, 계량 득점률, 비계량 득점률을 각각 산출하였다.

이 시기 동안에 부산항만공사와 인천항만공사는 2009년도 SOC 유형에서 2010년도부터 공기업 II 유형으로 평가유형 변경이 이루어졌으며, 여수광양항만공사는 2009년도에는 전신인 한국컨테이너부두공단으로 SOC 유형에서 평가를 받았으나 2010년도와 2011년도에는 준정부기관에 편입되어 본 연구의 분석대상에서 제외되었다. 또한 2011년도에는 한국전력공사의 5개 발전자회사인 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전과 한국수력원자력이 공기업 II 유형에 새롭게 편입되어 공기업군의 평가대상이 확대되었다. 한국산재의료원은 2009년도에 서비스·진흥·제조 유형에서 평가를 받았으나 그 이후에는 제외되었다.

2011년도 경영평가부터 종합득점 산출 과정에서 변화가 있었다. 2008년 이후 유지되어 오던 ‘리더십·전략-경영시스템-경영성과’의 3개 부문에서 ‘리더십·책임경영-경영효율-주요사업’으로 기본체계가 바뀌고, 기관평가와 기관장평가가 통합되면서 계량지표와 비계량지표의 배분 방식이 달라졌다. 2009년도와 2010년도에는 리더십·전략 부문과 경영시스템 부문은 모두 비계량지표로, 경영성과 부문은 모두 계량지표로 구성되어 있었으나, 2011년도부터는 평가부문 내에서 계량지표와 비계량지표가 혼재되어 있는 구조로 지표체계가 운영되었다.

이 같은 변화는 기존의 평가체계가 리더십·전략 부문이 경영시스템 부문에, 그리고 경영시스템 부문이 경영성과 부문에 영향을 미치는 일방적 관계에 있었다고 본 반면에, 새로이 편성된 평가체계는 리더십·책임경영-경영효율-주요사업 부문이 서로 영향을 주고받는 쌍방적 관계로 평가의 관점이 바뀐 데 따른 것으로 볼 수 있다.

2009년도~2011년도 공기업 경영실적 평가보고서를 바탕으로 분석한 경영평가 결과는 다음의 <표 5-6>, <표 5-7>, <표 5-8>과 같다.

<표 5-6> 2009년도 경영평가 결과

구분	범주 기관	리더십 /전략 18	경영시스템			비계량		경영성과			계량			종합득점	등급
			사업활동	경영효율	사업성과	특점	특점률	사업성과	고객만족	효율성과	특점	특점률	100		
SOC 유형	인천공항	13.800	12.450	12.750	39.000	78.000	16.568	5.000	24.252	45.820	91.640	84.820	A		
	가스공사	14.100	12.250	13.050	39.400	78.800	15.640	4.970	21.332	41.942	83.884	81.342	B		
	공항공사	13.500	11.750	13.350	38.600	77.200	17.028	5.000	23.613	45.641	91.282	84.241	A		
	도로공사	14.400	12.050	14.150	40.600	81.200	17.430	4.824	23.241	45.495	90.990	86.095	A		
	석유공사	14.200	12.250	13.650	40.100	80.200	17.434	5.000	24.563	46.997	93.994	87.097	A		
	수자원공사	15.200	12.250	15.050	42.500	85.000	19.204	5.000	18.274	42.478	84.956	84.978	A		
	전력공사	16.400	13.050	14.750	44.200	88.400	18.717	5.000	22.251	45.968	91.936	90.168	S		
	지역난방	13.200	11.650	12.150	37.000	74.000	15.795	5.000	21.275	42.070	84.140	79.070	B		
	철도공사	14.200	12.050	13.350	39.600	79.200	14.336	4.926	17.913	37.175	74.350	76.775	C		
	토지주택	14.600	12.350	13.550	40.500	81.000	18.763	5.000	19.934	43.697	87.394	84.197	A		
	부산항만	12.300	10.350	11.550	34.200	68.400	12.896	4.801	17.527	35.224	70.448	69.424	D		
	인천항만	11.100	10.550	12.150	33.800	67.600	15.618	5.000	15.309	35.927	71.854	69.727	D		
	퀵콘크리트	12.300	10.550	11.350	34.200	68.400	19.350	5.000	23.933	48.283	96.566	82.483	B		
	석탄공사	11.600	10.050	11.050	32.700	65.400	16.735	4.175	18.102	39.012	78.024	71.712	D		
	주택보증	12.400	11.250	11.650	35.300	70.600	18.384	4.930	11.391	34.705	69.410	70.005	D		
제주국제	12.400	10.250	11.850	34.500	69.000	19.594	5.000	22.775	47.369	94.738	81.869	B			
감정원	12.800	11.250	12.150	36.200	72.400	20.000	5.000	18.884	43.884	87.768	80.084	B			
관광공사	13.500	10.950	12.450	36.900	73.800	20.000	4.864	24.588	49.452	98.904	86.352	A			
광물자원	13.900	12.350	13.550	39.800	79.600	16.318	4.680	22.694	43.692	87.384	83.492	B			
마사회	12.700	11.250	12.150	36.100	72.200	18.995	4.802	20.693	44.490	88.980	80.590	B			
방송광고	12.700	11.250	11.350	35.300	70.600	19.944	4.791	20.490	45.225	90.450	80.525	B			
조폐공사	14.100	11.550	13.050	38.700	77.400	19.952	5.000	18.053	43.005	86.010	81.705	B			
산재의료원	12.100	10.950	10.750	33.800	67.600	17.603	5.000	12.937	35.540	71.080	69.340	D			

<표 5-7> 2010년도 경영평가 결과

구분	범주 기관	리더십 · 전략		경영시스템		비계량		경영성과			계량		종합득점	등급
		사업활동	경영효율	특점	특점률	사업성과	고객성과	효율성과	특점	특점율				
공기 업 I 유형	인천공항	13	15	17	37.450	83.222	22.339	5.000	24.235	51.574	93.771	89.024	A	
	가스공사	10.200	13.500	13.500	37.200	82.667	21.820	5.000	20.530	47.350	86.091	84.550	B	
	공항공사	9.750	12.450	14.550	36.750	81.667	24.384	5.000	23.155	52.539	95.525	89.289	A	
	도로공사	9.750	12.900	14.400	37.050	82.333	23.256	5.000	22.318	50.574	91.953	87.624	A	
	석유공사	10.950	13.250	13.650	37.850	84.111	21.749	5.000	19.200	45.949	83.544	83.799	B	
	수자원공	11.250	12.600	14.850	38.700	86.000	24.402	5.000	22.167	51.569	93.762	90.269	A	
	전력공사	11.250	13.800	11.100	36.150	80.333	24.958	5.000	22.664	52.622	95.676	88.772	A	
	지역난방	9.300	13.050	12.750	35.100	78.000	22.757	4.785	17.662	45.204	82.189	80.304	C	
	철도공사	9.300	12.150	12.750	34.200	76.000	23.613	5.000	19.208	47.821	86.947	82.021	B	
	토지주택	9.750	12.450	13.200	35.400	78.667	23.314	4.797	15.522	43.633	79.333	79.033	C	
	석탄공사	9.150	11.250	10.950	31.350	69.667	23.623	5.000	18.895	47.518	86.396	78.868	C	
	주택보증	7.800	11.250	11.400	30.450	67.667	23.944	4.676	22.266	50.886	92.520	81.336	B	
	부산항만	8.250	10.500	12.300	31.050	69.000	21.321	4.742	22.612	48.675	88.500	79.725	C	
	인천항만	7.800	11.250	13.200	32.250	71.667	21.247	4.922	21.045	47.214	85.844	79.464	C	
공기 업 II 유형	제주국제	8.400	10.200	11.850	30.450	67.667	24.102	4.521	14.705	43.328	78.778	73.778	D	
	김정원	8.250	11.850	13.650	33.750	75.000	25.000	4.620	20.736	50.356	91.556	84.106	B	
	관광공사	8.850	11.250	10.950	31.050	69.000	24.818	4.810	20.984	50.612	92.022	81.662	B	
	광물자원	11.250	13.500	13.500	38.250	85.000	24.312	5.000	19.243	48.555	88.282	86.805	A	
	마사회	9.300	11.700	11.400	32.400	72.000	22.624	4.135	24.186	50.945	92.627	83.345	B	
	방송광고	9.750	11.250	12.900	33.900	75.333	23.942	5.000	22.508	51.450	93.545	85.350	B	
	조폐공사	9.750	12.450	13.200	35.400	78.667	24.553	4.910	24.301	53.764	97.753	89.164	A	

<표 5-8> 2011년도 경영평가 결과

구분	범주 기관	리더십· 책임경영	경영효율	주요사업	계량		비계량		종합득점	등급
					득점	득점률	득점	득점률		
공기 업 I 유형	인천공항	18.306	31.991	37.868	60(75)	100	40(55)	100	100(130)	A
	가스공사	16.785	26.276	41.007	54.865	91.442	33.300	83.250	88.165	A
	공항공사	18.898	33.513	42.346	52.868	88.113	31.200	78.000	84.068	B
	도로공사	18.099	29.322	41.350	58.957	98.262	35.800	89.500	94.757	S
	석유공사	16.807	20.575	36.692	54.271	90.452	34.500	86.250	88.771	A
	수자원공사	17.588	28.562	40.658	43.674	72.790	30.400	76.000	74.074	D
	전력공사	17.557	24.171	41.261	53.808	89.680	33.000	82.500	86.808	A
	지역난방	15.575	26.874	40.768	53.289	88.815	29.700	74.250	82.989	B
	철도공사	16.735	26.306	37.750	53.017	88.362	30.200	75.500	83.217	B
	토지주택	17.220	27.361	35.906	47.991	82.743	32.800	78.095	80.791	C
	석탄공사	14.692	19.943	39.812	59.756	81.858	46.900	82.281	106.656	B
	주택보증	15.939	30.195	38.314	46.847	78.078	27.600	69.000	74.447	D
	부신항만	13.764	27.427	41.200	55.648	92.747	28.800	72.000	84.448	B
	인천항만	16.751	29.827	38.637	55.091	91.818	27.300	68.250	82.391	B
제주국제	14.765	26.970	37.755	54.915	91.525	30.300	75.750	85.215	B	
공기 업 II 유형	감정원	17.436	28.691	41.056	52.890	88.150	26.600	66.500	79.490	C
	관광공사	16.923	21.987	41.600	54.683	91.138	32.500	81.250	87.183	A
	광물자원	15.854	27.785	38.999	52.610	87.683	27.900	69.750	80.510	C
	마사회	16.273	27.544	40.774	56.738	94.563	25.900	64.750	82.638	B
	방송광고	16.983	26.418	39.929	55.691	92.818	28.900	72.250	84.591	B
	조폐공사	17.197	27.381	41.129	54.207	91.550	28.400	71.000	83.330	B
	한수원	11.535	27.585	38.284	54.204	90.345	31.500	78.750	85.707	B
	남동발전	12.556	26.932	43.000	49.988	90.340	23.200	58.000	77.404	C
	남부발전	14.162	24.747	41.800	50.009	83.313	32.500	81.250	82.488	A
	동서발전	14.305	23.655	41.581	50.009	83.348	30.700	76.750	80.709	B
	서부발전	13.368	23.890	41.700	47.241	78.735	32.300	80.750	79.541	B
	중부발전	12.077	26.449	38.600	50.926	81.263	30.200	75.500	78.958	B
						84.877	26.200	65.500	77.126	C

제3절 분석결과

1. 독립변수 간의 상관관계의 검증

회귀모형을 설정할 때 독립변수들의 값은 주어진 상수이며 각각의 독립변수는 서로 독립적이라고 가정한다. 그러나 많은 경우에 독립변수들은 독립적이지 아니며 독립변수들끼리 완전하지는 않아도 선형결함관계를 가질 수 있다. 이런 경우에는 추정된 회귀계수의 추정량은 추정량의 표준오차가 매우 크므로 대단히 불안정하며 이런 문제가 발생할 때 다중공선성(Multicollinearity)을 갖고 있다고 한다. 따라서 어떤 독립변수가 다른 독립변수들과 상호 선형관계를 갖고 있는지를 알아보는 것은 다중공선성을 파악하는 데 아주 유리하다(홍종선, 2001; 오윤미, 2010 재인용).

이런 맥락에서 본 연구에서는 평가연도별로 독립변수에 대한 상관관계를 검증하였다. 그 결과 독립변수 간에는 상관관계가 존재하고 있는 것으로 분석되었으며 자산, 정원, 매출액의 3개 변수 가운데 매출액이 자산, 정원 등 다른 변수와 밀접한 관계가 있는 것으로 나타남에 따라 다중공선성 제거를 위해 자산, 정원 2개 변수만을 독립변수로 사용하였다.

2009년도에 대한 상관관계 분석 결과, 정원과 자산 간의 상관성은 존재하지 않지만 매출과 자산, 매출과 정원 간의 상관성은 존재하는 것으로 나타났다.

<표 5-9> 2009년도 독립변수 간 상관관계 분석 결과

구분	자산	정원	매출액
자산	1.000	.393	.512(*)
정원	.393	1.000	.516(*)
매출액	.512(*)	.516(*)	1.000

유의확률: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

2010년도에 대한 상관관계 분석에서는 자산, 정원, 매출액의 3가지 변수 모두에서 상관성이 존재하는 것으로 분석되었다. 다만 자산과 정원 간은 95% 신뢰 수준에서 상관성은 강하지 않은 것으로 해석되었다.

<표 5-10> 2010년도 독립변수 간 상관관계 분석 결과

구분	자산	정원	매출액
자산	1.000	.478(*)	.755(**)
정원	.478(*)	1.000	.524(*)
매출액	.755(**)	.524(*)	1.000

유의확률: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2011년도에 대한 상관관계 분석에서는 매출액과 자산, 매출액과 정원 간에 상관성이 존재하는 것으로 분석되었다. 하지만 자산과 정원 간의 상관성은 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

<표 5-11> 2011년도 독립변수 간 상관관계 분석 결과

구분	자산	정원	매출액
자산	1.000	.472	.756(**)
정원	.472	1.000	.499(*)
매출액	.756(**)	.499(*)	1.000

유의확률: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2. 종속변수와 독립변수 간의 영향관계의 검증

종속변수인 종합득점, 비계량득점률, 계량득점률과 독립변수인 자산, 정원, 매출액 간의 영향력 측정을 위해 평가연도별 회귀분석(Regression Analysis)을 실시하였다. 이 과정에서 다중공선성 제거를 위해 자산, 정원의 2가지 변수만을 독립변수로 사용하였으며, 분석 결과는 다음의 <표 5-12>와 같다.

<표 5-12> 종속변수와 독립변수 간 영향관계 분석 결과

연도	구 분		비표준화계수		표준화 계수	t 값	유의 확률	R2
	종속 변수	독립 변수	B	표준오류	Beta			
2009	비계량	상수	73.305	1.276		57.471	0.00***	0.402
		자산 09	8.09	0	0.419	2.114	0.049**	
		정원 09	2.99	0	0.339	1.711	0.104	
	계량	상수	85.606	2.214		38.66	0.00***	0.057
		자산 09	5.80	0	0.218	0.874	0.394	
		정원 09	-2.62	0	-0.215	-0.864	0.399	
	종합	상수	79.455	1.531		51.885	0.00***	0.136
		자산 09	6.94	0	0.36	1.512	0.148	
		정원 09	1.85	0	0.021	0.088	0.931	
2010	비계량	상수	75.888	1.594		47.623	0.00***	0.081
		자산 10	4.09	0	0.273	1.062	0.302	
		정원 10	2.02	0	0.023	0.088	0.931	
	계량	상수	89.6	1.431		62.619	0.00***	0.043
		자산 10	-3.05	0	-0.231	-0.881	0.390	
		정원 10	1.17	0	0.149	0.567	0.578	
	종합	상수	83.43	1.187		70.31	0	0.015
		자산 10	1.64	0	0.015	0.057	0.955	
		정원 10	7.33	0	0.114	0.429	0.673	
2011	비계량	상수	89.864	1.476		60.878	0	0.106
		자산 11	-3.09	0	-0.235	-0.929	0.365	
		정원 11	-1.17	0	-0.141	-0.558	0.584	
	계량	상수	74.918	1.753		42.729	0	0.07
		자산 11	3.67	0	0.24	0.93	0.365	
		정원 11	4.49	0	0.046	0.18	0.860	
	종합	상수	83.488	1.493		55.907	0	0.348
		자산 11	1.04	0	0.669	3.096	0.006***	
		정원 11	-3.26	0	-0.33	-1.529	0.144	

유의확률: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

회귀분석의 결과 전반적으로 R²값이 낮게 나타나서 회귀모델의 설명력이 높지 않은 것으로 분석되었다. T값에 대한 유의수준 역시 전반적으로 낮게 형성되었으나, 자산 규모가 평가점수에 미치는 영향력은 평가연도에 따라 유효한 것으로 나타났다.

비계량 득점률에 대한 회귀분석에서는 자산 규모의 영향력이 정원 규모의 영향력보다 큰 것으로 나타났으나 연도가 지날수록 2개 변수 모두 그 영향력이 낮아지고 있는 것으로 분석되었다.

계량 득점률에 대한 회귀분석에서는 자산 규모의 영향력이 정원 규모의 영향력보다 큰 것으로 나타났으며, 특히 연도가 지날수록 2개 변수 간의 영향력 차이가 더욱 커지고 있는 것으로 분석되었다.

종합득점에 대한 회귀분석의 결과 2009년도와 2011년도는 자산 규모의 영향력이 정원 규모의 영향력 보다 큰 것으로 나타났으나, 2010년도에는 정원 규모의 영향력이 더 큰 것으로 분석되었다. 또한 정원 규모의 영향력은 연도가 지날수록 계속해서 확대되고 있는 것으로 해석되었다.

3. 가설의 검증

본 연구에서 설정한 가설은 다음의 3가지다.

[가설 I] 공공기관의 자산이 많을수록 경영평가 결과점수가 높을 것이다.

[가설 II] 공공기관의 정원이 많을수록 경영평가 결과점수가 높을 것이다.

[가설 III] 공공기관의 매출액이 클수록 경영평가 결과점수가 높을 것이다.

이를 검증하기 위해 분산분석(Analysis of Variance)을 사용하였다. 분산분석은 세 집단 이상의 집단 평균치 차이를 검증하고자 하는 경우에 사용하는 기법으로, 여기서 세 집단이라 함은 1개의 독립변수가 3개 이상의 집단을 가지는 경우와 2개 이상의 독립변수를 결합했을 때 3개 이상의 집단을 가지게 되는 경우를 말한다.

본 연구에서는 분산분석의 유효성을 높이기 위해 분석대상 공기업의 규모를 3개 집단으로 구분하였으며, 그 구분을 위해 비율과 함께 개별 케이스 간의 이격거리를 함께 검토하여 3개 집단으로 구분하였다. 이와 함께 가설의 채택 유무에 대한 결정은 유의수준

0.1%를 기준으로 삼았다.

<표 5-13> 분산분석을 위한 공기업 구분

	자산	정원	매출액
그룹 I	3,000,000 이하	500 이하	500,000 이하
그룹 II	3,000,001 ~ 10,000,000	501 ~ 2,000	500,001 ~ 5,000,000
그룹 III	10,000,001 이상	2,001 이상	5,000,001 이상

1) 가설 1에 대한 검증의 결과

본 연구에서는 “공공기관의 자산이 많을수록 경영평가 결과점수가 높을 것이다”는 가설을 설정하였다. 이에 대해 통계 분석을 해 본 결과 비계량 득점률과 유의미한 상관관계를 보여주는 것으로 나타났다. 그러나 계량 득점률이나 종합득점과는 유의미한 관계를 보여주지 않아 가설을 기각하였다.

<표 5-14> 자산 규모에 따른 평가점수 차이에 대한 분석 결과(평균/표준편차)

구분		2009			1945 2010			2011		
		비계량	계량	종합	비계량	계량	종합	비계량	계량	종합
그룹 I	M	71.7	87.6	79.6	73.4	90.4	82.8	90.0	74.9	83.9
	S	4.1	8.2	5.5	4.7	5.8	5.0	5.4	7.3	5.6
그룹 II	M	74.1	80.6	77.4	76.6	89.1	83.4	91.8	72.8	84.2
	S	4.8	10.1	7.3	8.0	4.5	4.2	2.3	7.1	2.4
그룹 III	M	82.0	86.8	84.4	81.4	88.2	85.2	84.9	79.6	86.3
	S	3.5	6.6	4.3	3.4	5.9	4.0	6.3	4.2	10.1

* M:평균, S:표준편차

<표 5-15> 자산규모에 따른 평가점수의 분산분석결과

분산분석결과			제곱합	df	평균제곱	F	P
2009	비계량	그룹 간	429.4	2	214.70	13.06	0.00
		그룹 내	296.0	18	16.45		
		Total	725.4	20			
	계량	그룹 간	169.0	2	84.52	1.25	0.31
		그룹 내	1216.2	18	67.56		
		Total	1385.2	20			
	종합	그룹 간	160.5	2	80.23	2.57	0.11
		그룹 내	563.0	18	31.28		
		Total	723.4	20			
2010	비계량	그룹 간	254.8	2	127.40	4.62	0.02
		그룹 내	496.2	18	27.57		
		Total	751.0	20			
	계량	그룹 간	20.8	2	10.40	0.33	0.72
		그룹 내	560.5	18	31.14		
		Total	581.3	20			
	종합	그룹 간	22.7	2	11.35	0.56	0.58
		그룹 내	365.8	18	20.32		
		Total	388.5	20			
2011	비계량	그룹 간	161.6	2	80.81	2.95	0.08
		그룹 내	493.6	18	27.42		
		Total	655.2	20			
	계량	그룹 간	156.4	2	78.21	1.92	0.18
		그룹 내	732.0	18	40.67		
		Total	888.4	20			
	종합	그룹 간	24.9	2	12.47	0.25	0.78
		그룹 내	893.7	18	49.65		
		Total	918.6	20			

유의확률: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2) 가설 2에 대한 검증의 결과

본 연구에서는 “공공기관의 정원이 많을수록 경영평가 결과점수가 높을 것이다”는 가설을 설정하였다. 이에 대해 통계 분석을 해 본 결과 비계량 득점률, 계량 득점률, 종합 득점 3개 종속변수에 대해 일부 연도에 한해 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

<표 5-16> 정원 규모에 따른 평가점수 차이에 대한 분석 결과(평균/표준편차)

구분		2009			2010			2011		
		비계량	계량	종합	비계량	계량	종합	비계량	계량	종합
그룹 I	M	71.0	80.7	75.8	72.7	87.9	81.1	91.7	69.7	82.9
	S	4.4	11.4	6.8	6.7	5.3	4.7	2.1	4.0	2.0
그룹 II	M	74.5	89.0	81.7	76.8	90.6	84.4	87.9	77.3	83.6
	S	4.4	6.0	4.7	5.7	5.4	3.9	7.8	6.7	6.6
그룹 III	M	82.3	85.6	83.9	81.0	89.0	85.4	86.9	80.2	88.3
	S	3.7	6.4	4.5	3.5	6.0	4.3	3.7	4.3	9.4

* M:평균, S:표준편차

<표 5-17> 정원 규모에 따른 평가점수 분산분석결과

분산분석		제공합	df	평균제공	F값	p	
2009	비계량	그룹 간	405.9	2	202.94	11.43	0.00
		그룹 내	319.5	18	17.75		
		Total	725.4	20			
	계량	그룹 간	245.5	2	122.75	1.94	0.17
		그룹 내	1139.7	18	63.32		
		Total	1385.2	20			
	종합	그룹 간	213.9	2	106.94	3.78	0.04
		그룹 내	509.6	18	28.31		
		Total	723.4	20			
2010	비계량	그룹 간	205.6	2	102.79	3.39	0.06
		그룹 내	545.4	18	30.30		
		Total	751.0	20			
	계량	그룹 간	27.3	2	13.67	0.44	0.65
		그룹 내	554.0	18	30.78		
		Total	581.3	20			
	종합	그룹 간	62.5	2	31.27	1.73	0.21
		그룹 내	326.0	18	18.11		
		Total	388.5	20			
2011	비계량	그룹 간	79.5	2	39.74	1.24	0.31
		그룹 내	575.7	18	31.99		
		Total	655.2	20			
	계량	그룹 간	358.8	2	179.42	6.10	0.01
		그룹 내	529.6	18	29.42		
		Total	888.4	20			
	종합	그룹 간	109.1	2	54.54	1.21	0.32
		그룹 내	809.6	18	44.98		
		Total	918.6	20			

유의확률: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

3) 가설 3에 대한 검증의 결과

본 연구에서는 “공공기관의 매출액이 많을수록 경영평가 결과점수가 높을 것이다”는 가설을 설정하였다. 이에 대해 통계 분석을 해 본 결과 가설 2의 검증에서와 마찬가지로 연도별로 상관관계를 달리하는 것으로 분석되었다.

비계량 득점률은 2009년도와 2010년도에 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났으며, 계량 득점률은 2011년도 평가에, 종합득점은 2009년도에 유의미한 상관관계가 있는 것으로 분석되어 연도별로 채택 여부가 달라지는 결과로 이어졌다.

<표 5-18> 매출액 규모에 따른 평가점수 차이에 대한 분석결과(평균/표준편차)

구분		2009			2010			2011		
		비계량	계량	종합	비계량	계량	종합	비계량	계량	종합
그룹 I	M	71.3	83.3	77.3	74.0	88.8	82.2	89.6	71.9	82.6
	S	4.9	8.9	5.9	5.8	5.7	5.1	5.0	6.0	4.0
그룹 II	M	76.3	85.8	81.1	76.8	90.7	84.5	90.2	79.2	85.8
	S	3.7	10.5	6.1	6.3	4.6	4.0	4.8	7.4	5.1
그룹 III	M	80.9	88.5	84.7	80.6	88.5	85.0	85.7	77.5	86.5
	S	5.5	3.9	3.6	5.0	6.5	4.0	7.3	4.2	10.8

* M:평균, S:표준편차

<표 5-19> 매출액 규모에 따른 평가점수 분산분석결과

분산분석		제곱합	df	평균제곱	F	P	
2009	비계량	그룹 간	321.6	2	160.80	7.17	0.01
		그룹 내	403.8	18	22.43		
		Total	725.4	20			
	계량	그룹 간	92.6	2	46.32	0.65	0.54
		그룹 내	1292.6	18	71.81		
		Total	1385.2	20			
	종합	그룹 간	189.8	2	94.89	3.20	0.07
		그룹 내	533.7	18	29.65		
		Total	723.4	20			
2010	비계량	그룹 간	150.7	2	75.35	2.26	0.10
		그룹 내	600.3	18	33.35		
		Total	751.0	20			
	계량	그룹 간	19.3	2	9.63	0.31	0.74
		그룹 내	562.1	18	31.23		
		Total	581.3	20			
	종합	그룹 간	32.7	2	16.33	0.83	0.45
		그룹 내	355.8	18	19.77		
		Total	388.5	20			
2011	비계량	그룹 간	78.5	2	39.27	1.23	0.32
		그룹 내	576.7	18	32.04		
		Total	655.2	20			
	계량	그룹 간	219.7	2	109.85	2.96	0.08
		그룹 내	668.7	18	37.15		
		Total	888.4	20			
	종합	그룹 간	65.6	2	32.79	0.69	0.51
		그룹 내	853.1	18	47.39		
		Total	918.6	20			

유의확률: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

4. 가설 검증의 종합

본 연구에서 경영평가 결과에 영향을 미치는 평가 외적 요인으로 설정한 자산, 정원, 매출액은 각각 경영평가 결과에 유의미한 영향을 미치고 있다. 다만, 이러한 유의미한 관계는 모든 경우에 나타는 것이 아니라 평가연도와 종속변수의 내용에 따라 차별적으로 발생하며 정리하면 다음의 <표 5-20>와 같다.

<표 5-20> 가설 검증결과

가설내용		가설 검증 결과
[가설 I] 공공기관의 자산이 많을수록 경영평가 결과 점수가 높을 것이다.	비계량 득점률	채택
	계량 득점률	기각
	종합득점	기각
[가설 II] 공공기관의 정원이 많을수록 경영평가 결과 점수가 높을 것이다.	비계량 득점률	채택(2009년도)
	계량 득점률	채택(2011년도)
	종합득점	채택(2009년도)
[가설 III] 공공기관의 매출액이 클수록 경영평가 결과 점수가 높을 것이다.	비계량 득점률	채택(2009~2010년도)
	계량 득점률	채택(2011년도)
	종합득점	채택(2009년도)

가설의 검증 결과, 자산 규모와 종합득점 및 계량 득점률 간의 영향력에 대한 가설만이 완전히 기각되었다. 공기업은 민간기업과 달리 경영활동의 성과로 자산이 증가하기 보다는 정부의 출자 규모 등 기관이 직접적으로 통제하기 어려운 요인이 더 많은 영향을 받고 있으며, 특히 도로, 철도, 항공, 항만 등 SOC 공기업의 경우 현물 출자 혹은 관리권 출자의 방식으로 자신이 급증하는 사례가 없지 않기 때문에 풀이되고 있다. 또한 자산 규모가 130조 원을 넘는 한국전력공사, 한국토지주택공사 등이 경영평가에서 매년 ‘우수’ 이상의 등급을 받고 있는 것도 아니어서 자산이 증가할수록 종합득점과 계량 득점률이 좋아질 것이라고 추론할 수 없는 것으로 볼 수 있다.

이에 반해 정원 규모와 매출액 규모는 부분적으로 채택이 가능한 것으로 분석되었다.

2009~2010년도에는 종합득점과 비계량 득점률에, 2011년도에는 계량 득점률에 영향을 미친 것으로 나타나 정원이 늘어나고 매출액이 증가하면 경영평가 결과가 좋아진다는 추론이 가능하다.

여기서 주목할 만한 사실은 최근 들어 비계량 득점률에서 계량 득점률로 영향력이 옮겨오고 있는 현상이 나타나고 있다는 점이다. 이는 다음과 같은 측면에서 해석할 수 있다.

첫째, 경영평가가 진행되면 될수록 비계량지표에 대한 평가기법이 표준화, 객관화하면서 기관 규모에 따른 왜곡현상이 줄어들어 가는 것으로 볼 수 있다. 일반적으로 기획재정부는 경영평가 편람을 평가 대상연도의 직전 해 12월에 확정하여 공표하게 되며, 각 기관은 이를 근거로 1년 내내 성과지표의 목표 도달 여부를 점검·관리한 다음에 12월부터 경영실적평가보고서를 준비하여 차년도 3월에 제출하게 된다. 이 때 비계량지표의 경우 경영실적보고서의 작성 수준에 따라 평가점수가 달라질 수 있어 피 평가기관의 입장에서는 경영실적보고서 준비에 많은 자원과 역량을 투입할 수밖에 없게 된다. 결국 이러한 현상은 그나마 상대적으로 평가 전담부서 및 평가담당 인력을 배치할 수 있는 여지가 많은 대규모 기관에 유리하게 작용할 수 있다. 특히 2009년도와 2010년도의 경우 비계량지표의 가중치가 각각 50%와 45%로 2011년도의 40%에 비해 높은 수준이어서 정원과 매출액의 영향력이 최근 보다 상대적으로 높았던 것으로 추론할 수 있다.

둘째, 2011년도 평가에서 계량 득점률에 미치는 영향이 큰 것으로 나타난 것은 매년 비계량지표의 가중치가 줄어드는 가운데 사업지표를 중심으로 기관의 대응력이 향상되면서 비계량지표에서 기관 간 변별력이 감소하고 있는 것도 원인으로 볼 수 있다. 또한 규모의 경제원리가 공공기관에도 반영되는 것으로 해석할 수 있다. 규모가 클수록 매출액 등 실제적인 성과도 높게 나타나고 있으며 성과를 달성하기 위한 과정 역시 더 잘 이행하고 있는 것으로 판단된다.

아직까지는 종합득점에 있어서 공공기관의 규모가 미치는 영향력이 통계적으로는 유의하지는 않은 것으로 나타나고 있으나, 계량득점의 영향이 보다 커지게 되면 이 역시 통계적 유의성을 띄게 될 가능성을 배제할 수 없어 보인다.

제6장 결론

제1절 연구의 요약

본 연구에서는 부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사, 여수광양항만공사 등 우리나라 4개 항만공기업의 성과관리 현황을 정부의 공기업 경영평가라는 틀 속에서 분석하였다. 이를 위해 우리나라 항만공사의 특징과 공기업 경영평가와의 관계를 고찰하고 2009~2011년 3개 연도 간의 각 기관별 지표관리체계 및 평가 결과를 살펴보았다. 또한 통계분석을 통해 경영평가 결과에 미치는 경영 외적인 요인이 있는지에 관해서도 분석하였다.

그 결과 우리나라 항만공기업은 정부가 모든 공공기관을 대상으로 동일하게 요구하는 경영관리(전략·리더십 및 경영효율) 부문의 이행 수준을 평가받음과 동시에 주요사업 부문에서는 항만물동량 유치, 항만관리 및 운영, 항만건설 및 유지보수, 항만물류, 항만재개발 등 사업과 관련한 지표를 도출하여 평가를 받고 있음을 확인하였다.

그러나 항만공기업은 현행 경영평가의 기관 유형구분에서 공기업Ⅱ 유형이 편입되어 업종 유사성이 거의 없는 기관들과 함께 평가받게 됨에 따라 만족스러운 수준의 평가 결과를 얻지 못하고 있다. 또한 설립된 지 2~9년에 불과한 역사와 소규모 기관으로서의 한계 등으로 경영평가 대응에도 애로를 겪고 있는 것으로 나타났으며, 특히 상관분석(Correlation Analysis), 회귀분석(Regression Analysis), 분산분석(Analysis of Variance) 등 통계분석을 활용한 자산, 정원, 매출액 등 경영 외적 요인과 경영평가 결과와의 상관관계 분석에서도 연도별로 종합득점, 비계량지표 득점률, 계량지표 득점률 등에서 일정 정도 영향을 받고 있는 것으로 분석되었다.

이에 따라 본 연구에서는 경영평가 부담을 줄여주면서 성과 창출을 지속할 수 있도록 경영평가 주기 조정, 기관별 평가유형 조정, 사업지표에 대한 주무부처의 평가 필요 등 개선방안을 제시하였다. 또한 항만공기업 자체적으로도 국내 공기업 간의 경영평가 경쟁을 넘어 글로벌 항만물류체계에서 지속적으로 경쟁력을 확보할 수 있도록 기관별 특성을 반영한 성과지표를 도출하여 관리해 나갈 필요가 있음도 지적하였다.

제2절 개선방안과 시사점

공기업 경영평가제도는 국민이 주인인 공기업의 경영효율성을 제고하고 책임경영을 강화하고 방만 경영 등 도덕적 해이를 차단하기 위한 매우 유용한 경영관리 수단으로 자리 잡았다. 2007년 전체 공공기관에 대한 효율적인 관리·감독을 위한 「공운법」이 제정된 이후 공기업 경영평가가 기획재정부로 일원화되고 평가지표체계는 더욱 고도화, 세밀화해지면서 경영성과뿐만 아니라 이를 창출하기 위한 기반조건으로서 리더십·전략과 경영시스템에 이르는 경영과정 전반을 평가대상으로 하고 있다.

그러나 각 기관이 평가연도의 경영실적보고서를 제출함과 동시에 꾸려진 140명 가량의 경영실적평가단이 3개월이라는 짧은 기간 동안에 110여 기관을 대상으로 모든 지표에 대해 충실하게 평가하는 것은 현실적으로 대단히 어려운 일이다. 그럼에도 경영평가 결과가 각 기관의 임직원에 대한 성과급 수준과 기관장의 거취 문제를 결정짓는 중대한 잣대가 되고 있는 실정이어서 평가의 타당성과 수용성에 많은 논란이 야기되고 있다.

특히 부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사, 여수광양항만공사 등 4개 항만공기업으로서는 신설 기관으로서의 경영관리 기법 및 역량의 부족, 최소 54명~최대 145명(2012년 말 기준)에 불과한 소규모 조직으로서의 한계 등을 안은 채 공기업군에 포함되어 경영평가를 받고 있거나 앞으로 받아야 할 처지에 놓여 있어 경영평가와 관련해 적지 않은 부담을 안고 있다.

이에 따라 현행 공기업 경영평가제도는 다음과 같은 방향에서 개선이 필요할 것으로 생각된다. 일각에서는 차체에 공기업 경영평가제도를 전면적으로 개편해야 한다는 의견도 내놓고 있으나 제도 운영을 통한 긍정적인 효과도 많은 만큼 우선순위를 정해 제도를 보완해 가는 것이 더욱 효율적일 것으로 여겨진다.

첫째, 경영평가 부담을 덜어주면서도 경영효율 및 성과를 지속적으로 제고할 수 있는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 이를 위해 우선적으로 평가 주기를 조정하여 각 기관이 경영평가 대응을 위해 투입하고 있는 인력과 재원을 기관의 본래 목적인 사업역량 강화에 주력할 수 있는 환경을 조성해 주어야 한다.

기본적으로 성과가 높은 것으로 나타나는 기관은 획일적인 기준에 따른 평가를 굳이 매년 되풀이해서 받아야 할 필요성은 떨어진다. 따라서 정부로서도 성과가 낮아 지속적으로 관리해야 하겠다고 판단된 기관에 대해서 평가역량 및 자원을 투입하는 것이 평가

의 실효성 및 유용성을 더욱 제고할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 평가를 통해 일정 정도 이상의 성과를 보이는 것으로 나타난 기관에 대해서는 2년 혹은 3년 간 자체평가제도를 적용하여 실질적인 책임경영의 여건을 제공하는 방안을 도입할 필요가 있다.

이는 2010년도부터 도입된 기관장에 대한 ‘자율경영계획서 이행실적 평가’를 기관으로까지 확대하는 것을 의미한다. 2011년도의 경우 한국공항공사, 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국산업은행, 중소기업은행 등 6개 기관을 대상기관으로 선정하여 기관장에 대해 인력·조직·예산상의 자율권을 부여하되 그에 상응하는 도전적인 목표를 부여하여 책임성을 확보하는 맞춤형 관리방식을 운영하였으며, 6개 기관의 기관장이 모두 85점 이상을 획득하여 ‘우수’ 등급을 받은 바 있다.

이 같은 제도를 기관으로까지 범위를 넓혀 우수기관에 대해서는 과감하게 평가를 해소해 주는 방안을 시도해야 할 시점이며, 이를 통해 정부와 국민이 경영수준을 신뢰하고 인정하는 문화를 확산시켜 나가야 할 것이다. 물론 평가 유예기간 동안에 발생할 수 있는 도덕적 해이를 차단하기 위해 자체경영실적보고서를 의무적으로 제출받아 점검하고 기관의 핵심적인 성과와 관련된 계량지표와 2013년도 평가부터 도입하기로 한 중장기 미래지표에 대해서만 평가를 하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다.

사기업이 아닌 공기업의 경우 정책의 수행에 따른 효과와 성과가 단년도에 나타나기 보다는 시차를 두고 나타날 가능성이 높은데다가 단순 수익사업이 아닌 공익사업의 경우 이러한 경향은 더욱 강하므로 다년도 평가를 실시하는 방안은 더욱 설득력을 얻을 수 있다. 이 같은 방안은 이미 프랑스에서 활용되고 있다. 프랑스의 평가관리체계는 정부와 공기업 사이에 체결되는 경영계약, 경영관리를 통한 경영보고서, 노사관계 등 사회적 성과들에 대한 지표를 나타낸 사회보고서 등을 중심으로 평가가 진행된다. 경영계약은 정부와 기관장 사이의 3~4년 단위의 성과를 중심으로 계약하며, 이를 근거로 주무부처와 유관부처 간 3~4년 기간 말기에 평가가 진행된다.

이와 연계하여 경영평가 결과를 임직원 성과급과 지나치게 연동시켜 놓은 현행 제도에 대해서도 손을 볼 필요가 있다. 경영평가 결과에 따라 기관별로 성과급의 지급률을 차등하는 데 그치지 않고 최근 들어서는 개인별 차등까지 사실상 강제하고 있는 현실에서 각 기관은 경영평가 대응에 인력과 예산을 과다 투입할 수밖에 없다. 그 결과 경영성과 및 효율 제고와 대국민 서비스 개선이라는 평가의 본래적 목적은 도외시되고 평가 자체에 매몰되는 부작용이 초래되고 있는 실정이다. 평가주기의 연장은 평가목적, 평가대상,

평가결과 활용 등과 연계된 사항으로서 전체적으로 평가정책의 방향 전환이 필요한 시점이라고 할 것이다.

둘째, 평가유형 구분을 더욱 세분화하여 유사한 규모, 유사한 업종, 유사한 기관 간의 경영평가 결과를 비교하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 현재의 평가유형 구분은 기관의 업종별 유사성이나 기관의 규모 및 기관의 성격을 제대로 반영하지 못하는 문제를 안고 있다.

단적인 사례가 현행 공기업Ⅱ 유형이라고 할 수 있다. 2013년도 평가편람에 의하면 4개 항만공기업은 이 유형에서 평가를 받게 되는데 여기에는 대한석탄공사, 대한주택보증, 한국마사회, 한국감정원, 제주국제자유도시개발센터, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국조폐공사, 한국광물자원공사, 한국수력원자력 및 5개 발전 자회사가 포함되어 있다. 업종 유사성이 사실상 전무한 기관들이 동일한 기준으로 평가를 받는 구조이기 때문에 글로벌 경제여건 변화 등 외생변수에 큰 영향을 받는 항만공기업으로서는 국내 위주의 사업을 수행하는 기관에 비해 상대적으로 평가 결과를 불리하게 하는 결과로 이어질 수 있다. 따라서 평가유형을 보다 세분화하면 기관의 특성을 반영한 평가지표의 구성이 용이하며 획일화된 평가의 적용으로 상대적으로 불리한 평가를 받는 사례가 줄어들 수 있을 것이다.

또한 평가방식을 평가자 중심에서 피 평가자 중심으로 전환하는 방안도 함께 고려되어야 할 것으로 보인다. 현행 경영평가는 각 기관이 제출하는 경영실적보고서에 대한 검토와 이를 보완하기 위한 현장실사가 중심의 단순한 구조이기 때문에 각 기관의 다양한 의견을 평가과정에 반영하는 것을 어렵게 하는 요인의 하나로 작용하고 있다. 향후에는 의견 정취, 설문조사, 심층면접 등과 같은 피 평가기관의 입장을 감안한 평가방법을 더 많이 채택함으로써 평가 결과에 대한 수용성을 높임은 물론 평가의 신뢰성을 높일 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 경영평가에 주무부처가 참여할 수 있도록 법적, 제도적 개선이 필요하다. 한국정책평가원(2012)의 인식조사 결과에 의하면 국토해양부 산하 공공기관 평가담당자들은 현행 평가제도에 개선이 필요하며 가장 바람직하게 생각하는 변화는 기획재정부와 주무부처 간의 역할분담이라고 응답하였다. 기관 운영과 관련한 리더십·전략 부문과 경영효율 부문은 기획재정부가 담당하고 주요사업 부문은 주무부처에서 평가하는 방안을 적극 검토하여야 하며, 이를 위해 「공운법」을 개정하는 등의 법적 근거를 마련하는 조치가

수반되어야 한다.

개별 부처의 정책 집행과 관련한 주요사업 부문에 대한 평가권을 기획재정부가 독점하고 있는 것은 타당성이 떨어질 수 있기 때문에 주무부처가 평가에 참여하는 것은 의미가 있다. 기획재정부가 2013년도 경영평가 개선방안을 내놓으면서 주요사업 지표 설정 시 주무부처의 참여 및 협의 절차의 의무화, 주요사업 평가위원회에 대한 주무부처의 추천 확대, 주무부처의 소관기관에 대한 평가 참고자료 제공 등의 조치를 취했으나 주요사업 평가의 본질적인 의미에서 보면 여전히 미진한 수준이다.

넷째, 항만공기업 자체의 경영평가 대응 노력도 필요할 것이다. 본 연구에서 살펴보았듯이 항만공기업의 평가지표는 2009년도 이후 거의 변동이 없다. 이는 지표를 매년 변경할 수 없다는 제한에 따른 것이긴 하지만 지표 개선을 위한 활동이 활발하지 못했던 결과일 수도 있다.

항만공기업의 성과관리는 여타 공기업과는 다른 특성을 갖고 있다. 2009~2011년도 경영평가 때 부산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사가 모두 대표적인 성과지표로 제시한 물동량 관련 지표만 놓고 보더라도 항만공기업이 자체적으로 노력하여 달성하는 지표라기보다는 선사, 부두운영사, 하역사 등 항만 이용자의 성과와 연결되어 있다. 항만 수요창출을 위한 마케팅 활동과 관련된 지표도 항만 수요창출의 직접적인 주체는 결국 선사와 부두운영사, 혹은 배후산업단지 입주기업 등이라는 점에서 타당성 논란이 제기되고 있는 실정이다. 따라서 성과지표 도출 및 관리에서 논리성을 더욱 강화시켜야 할 필요성이 있다고 할 것이다.

아울러 각 항만공기업의 특성을 감안하고 해외 선진 및 경쟁대상 항만공기업의 경영평가 지표를 벤치마킹하여 제시하는 노력도 필요하다. 우리나라 항만공기업은 항만수요창출, 항만시설 개발관리, 항만생산성 제고 등 항만기능 강화에 성과지표가 집중되어 있는 현상이 나타나고 있는 데 반해, 해외 항만공사들은 물동량, 재무적 상황, 기업 통합, 환경관리, 보안, 항만커뮤니티 파트너십, 인력자원관리 등 다방면의 성과를 평가하고 있다.

이와 관련하여 로테르담항만공사의 성과관리체계에서 좋은 시사점을 도출해 낼 수 있다. 로테르담항만공사는 항만건설 및 운영 효율성, 물동량 시장점유율 및 환적물동량 등 성장성, 매출액 등 재무건전성 등과 같이 우리나라 항만공기업이 관리하고 있는 지표 외에도 배후부지 연결성 및 운송네트워크 강화, 성장시장 참여, 글로벌 전략파트너 수, 항만 환경 지속성 등을 포괄적으로 평가받고 있다.

제3절 연구의 공헌점과 한계 및 향후 연구방향

본 연구는 2004년 부산항만공사, 2005년 인천항만공사, 2007년 울산항만공사, 2011년 여수광양항만공사의 순차적인 설립으로 인하여 우리나라의 4대 항만에서 항만공사체제가 완전히 구축된 시기에 맞추어 정부의 공기업 경영평가와 연계하여 항만공기업의 성과관리체계 및 현황을 분석하고 개선방안을 제시한 점에 의미를 둘 수 있다.

특히 지금까지 항만공사와 관련한 연구의 대부분이 항만공사 도입 취지 및 과정, 항만공사 정착 및 활성화 방안 등에 대한 규범적 연구가 주를 이루는 가운데 2009~2011년 3개 연도의 항만공기업의 성과관리체계와 경영평가 결과를 분석한 사실상의 첫 연구로서 일정부분 의의를 지니리라 본다.

우리나라의 4개 항만공기업은 모두 국가 공기업이어서 태생적으로 정부 경영평가에서 벗어날 수 없으며, 2013년도부터는 울산항만공사와 여수광양항만공사도 공기업Ⅱ 유형으로 지정되어 부산항만공사, 인천항만공사와 함께 동일한 기준으로 경영평가를 받게 된다. 민영화 논의가 진행되고 있는 5개 발전자회사를 제외하고 동종업종에서 지역만 달리하는 공기업이 4개나 운영되고 있는 것은 항만공기업밖에 없는 상황에서, 본 연구는 4개 항만공기업이 높은 성과를 창출함과 동시에 경영평가에서도 좋은 등급을 받을 수 있는 기초자료로서의 역할을 할 수 있는 것으로 기대하고 있다.

그러나 본 연구는 항만공기업의 경영평가에 대한 타당성에 관해 논의하면서 외형적 평가체계와 그에 따른 각 기관의 지표체계 및 평가 결과만을 분석한 것에 지나지 않는 점이 큰 한계이다.

이에 따라 앞으로의 연구에서는 4개 항만공기업의 중장기 전략체계와 성과관리체계와의 연계성, 내부 성과지표 도출 과정 및 관리방법 등을 내재적인 관점에서 체계적으로 분석한다면 보다 의미 있는 결과를 도출할 수 있을 것이다. 또한 우리나라 항만공사체제의 특수성이 항만공기업의 운영 및 성과에 미치는 영향에 관한 연구도 보완되어야 할 부분으로 여겨지며, 특히 글로벌 경쟁체제에서 우리나라 항만물류산업의 경쟁력 강화를 위해 비교론적 관점에서 세계 주요항만을 관리하는 항만공기업과 성과관리체계를 비교해 발전방안을 도출해 내는 것도 필요할 것이다.

아울러 본 연구는 공기업 경영평가에 영향을 줄 수 있는 경영 외적요인에 관한 통계 분석을 시도하면서 자산, 정원, 매출액을 독립변수로, 경영평가 종합득점, 계량 득점률,

비계량 득점률을 종속변수로 설정하였다. 하지만 기관의 규모를 나타내는 독립변수들 사이에 상관관계가 존재하며, 특히 매출액이 자산, 정원 등 다른 변수와 밀접한 관계가 있는 것으로 나타나 다중공선성의 문제가 발생하였다.

이런 가운데 기관의 규모가 경영평가 결과에 미친 영향을 분석하였지만 독립 및 종속 변수 사이의 인과관계에 대해 명확하게 분석하지 못하였다. 이에 향후 연구에서는 가설 재설정과 독립 및 종속변수의 세밀화와 함께 자료 보안을 통해 상관관계 및 영향관계에 대한 추가적인 분석이 진행할 경우 보다 의미 있는 결과를 도출해 낼 수 있을 것이다.



<참고 문헌>

- 감사원 평가연구원, 「공기어 경영실적 평가제도 연구」, 2008.
- 감사연구원, 「공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구-‘08년 경영실적평가 제도를 중심으로」, 2010.
- 강문주, “우리나라 항만관리 공기업의 경영성과에 관한 연구”, 석사학위논문, 한국해양대학교, 2011.
- 곽규석 외, 「항만운영관리론」, 박영사, 2008.
- 국토해양부, 「한국의 항만」, 국토해양부, 2009.
- 국회예산정책처, 「공공기관 경영평가제도 평가」, 2008.
- 국회예산정책처, 「공공기관 경영실적 평가의 타당성 평가 및 개선방향」, 2010.
- 국회예산정책처, 「항만공사 운영의 문제점과 개선과제-부산·인천 항만공사를 중심으로」, 2011.
- 국회입법조사처, 「공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제」, 2010.
- 권오성, “공공기관의 경영실적평가제도에 대한 메타평가”, 한국정책분석평가학회 학술대회발표논문, 2009.
- 기획재정부, 「공기업·준정부기관의 2009년도 경영실적 평가편람」, 2008.
- 기획재정부, 「공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람」, 2009.
- 기획재정부, 「2009년도 공공기관장 경영계획서 이행실적 평가보고서」, 2010.
- 기획재정부, 「2009년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서」, 2010.
- 기획재정부, 「공기업·준정부기관 2011년도 경영실적 평가편람」, 2010.
- 기획재정부, 「2010년도 공공기관장 경영계획서 이행실적 평가보고서」, 2011.
- 기획재정부, 「2010년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서」, 2011.
- 기획재정부, 「2012년도 공공기관 경영평가편람」, 2011.
- 기획재정부, 「2011년도 공공기관 경영실적 평가보고서」, 2012.
- 기획재정부, 「2013년도 공공기관 경영평가편람」, 2012.
- 기획재정부, “2013년도 공공기관 경영평가제도 개선 방안”, 2012.
- 김광래, “공기업 경영평가제도 개선방안에 관한 연구-기관평가와 기관장평가의 통합

- 방안을 중심으로”, 석사학위논문, 동국대학교, 2010.
- 김대중, “공기업 경영평가제도의 공공성과 기업성 균형에 관한 연구 - 참여정부의 사례를 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교, 2011.
- 김준기, “공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제”, 한국행정연구 제10권(1), 2001.
- 김준기, 「공기업 정책론」, 서울대학교, 2010.
- 김현덕 외, 「해운항만정책론」, 박영사, 2009.
- 박영희 외, 「공기업원론」, 다산출판사, 2005.
- 박용성·남형우, “공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향 분석”, 정책분석평가학회보 제21권(1), 2011.
- 배고운, “공기업 경영평가 지표체계 변화에 관한 연구-정책순응 여부를 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교, 2010.
- 부산항만공사, 「2009년도 경영실적보고서」, 2010.
- 부산항만공사, 「2010년도 경영실적보고서」, 2011.
- 부산항만공사, 「2011년도 경영실적보고서」, 2012.
- 성명제 외, 「공공기관 선진화를 위한 정책과제」, 한국조세연구원, 2009.
- 성태제, “검사나 평가활동에 대한 메타평가적 관점에서의 결과 타당도”, 교육학연구 41(1), 2003.
- 신완선 외, 「말콤 볼드리지 MB모델 워크북」, 고즈윈, 2009.
- 신현민, “공기업 경영평가가 기관성과에 미친 영향 분석:기관장 평가를 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교, 2011.
- 여수광양항만공사, 「2011년도 경영실적보고서」, 2012.
- 오연천·장지인, “정부투자기관 경영평가제도의 발전방안”, 한국공기업학회, 2003.
- 오윤미, “공공기관 경영평가결과에 영향을 미치는 요인 분석”, 석사학위논문, 서울대학교, 2010.
- 울산항만공사, 「2009년도 경영계획서 이행실적보고서」, 2010.
- 울산항만공사, 「2010년도 경영계획서 이행실적보고서」, 2011.
- 유승현, “공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성 분석”, 한국정책분석평가학회보 제20권(4), 2010.
- 이상철, 「한국공기업의 이해」, 대영문화사, 2007.

- 인천항만공사, 「2009년도 경영실적보고서」, 2010.
- 인천항만공사, 「2010년도 경영실적보고서」, 2011.
- 인천항만공사, 「2011년도 경영실적보고서」, 2012.
- 전국공기업노동조합연맹, “정부 경영평가제도의 진단과 과제”, 국회 정책토론회 자료집, 2010.
- 천주희, “공공기관 경영평가와 생산성 간의 상관관계 분석”, 석사학위논문, 서울대학교, 2010.
- 하명신 외, 「항만물류의 이해」, 탐북스, 2011.
- 하윤희, “경영평가결과 영향요인에 관한 실증분석:정부투자기관 및 정부산하기관을 중심으로”, 석사학위논문, 서울대학교, 2008.
- 한국공기업학회, 「우리나라 공기업관리제도의 평가」, 2003.
- 한국정책평가연구원, 「산하 공공기관 경영실적평가지표 분석 및 개선을 위한 연구」, 국토해양부, 2012.
- 한국조세연구원, 「주요국의 성과관리제도」, 2011.
- 한국조세연구원, 「공공기관 정책평가와 향후 과제」, 2012.
- 한국조세연구원, 「항만공사의 지배구조 개선 방안-진단과 평가」, 2012.
- 한국조세연구원, 「2012 공공기관 현황편람」, 2012.
- 한국컨테이너부두공단, 「2009년도 경영실적보고서」, 2010.
- 한국컨테이너부두공단, 「2010년도 경영실적보고서」, 2011.
- 한국행정연구원, 「항만공사(PA) 업무효율성 향상을 위한 기능조정 방안」, 2009.
- 홍종선, 「SAS와 통계자료 분석」, 탐진, 2001.
- Patrick. M. Alderton, Port Management and Operations, Informa, 2005.