

정부투자기관 경영평가 모형에 대한 연구

신완선* · 장지인**

* 성균관대학교 시스템경영공학과

** 중앙대학교 경영학부

Abstract

본 연구에서는 정부투자기관 평가모델 정립에 관련된 핵심 이슈를 소개한다. 정부투자기관 평가프로세스, 핵심가치, 평가모형의 구조, 평가지표의 전략맵, 그리고 평가지표의 설계 등을 설명한다. 평가모형 설계과정에 고려되었던 핵심요소는 물론 타 모델과의 비교분석 결과도 제시된다.

1. 정부투자기관 경영평가의 필요성

정부투자기관의 경영은 공공목적 달성을 위한 설립 취지로 인해서 공공투자의 안전, 수익성 창출 및 설립목적 수행여부 등에 대한 정부의 평가를 전제로 한다. 이는 투자기관의 경영방향이 정부의 평가방식에 밀접하게 관련되어 있음을 의미한다. 평가지표가 수익성 중심으로 설계되어 있으면 수익성 중심의 경영을 펼칠 수 있는 반면, 공익성 중심으로 설계되어 있으면 공익지향의 경영 리더십을 요구한다고 볼 수 있다. 최근 대부분의 투자기관의 경영진이 혁신지향 리더십을 전개하고 있는 것도 평가지표에서 혁신 관련 지표의 가중치가 그만큼 높다는 것을 의미한다.

정부투자기관의 경영과 경영평가의 그런 관련성을 감안할 때, 투자기관의 평가모형은 관련 기관 전체의 경영방향에 직접적으로 영향력을 미친다고 볼 수 있다. 그만큼 평가모형의 변화가 조직 전체의 가치에 기여할 수 있다고 해석될 수도 있는 부분이다. 하지만 아직 투자기관 평가지표는 지표 내용이 분명히 설정된 것에 반해서 평가모형에 대한 정립은 미흡한 편이다. 이러한 지표운영체계의 현실을 감안하여, 본 연구는 투자기관 평가모형을 새롭게 제시하는 것을 연구 목적으로 한다.

2. 정부투자기관 경영평가 프로세스

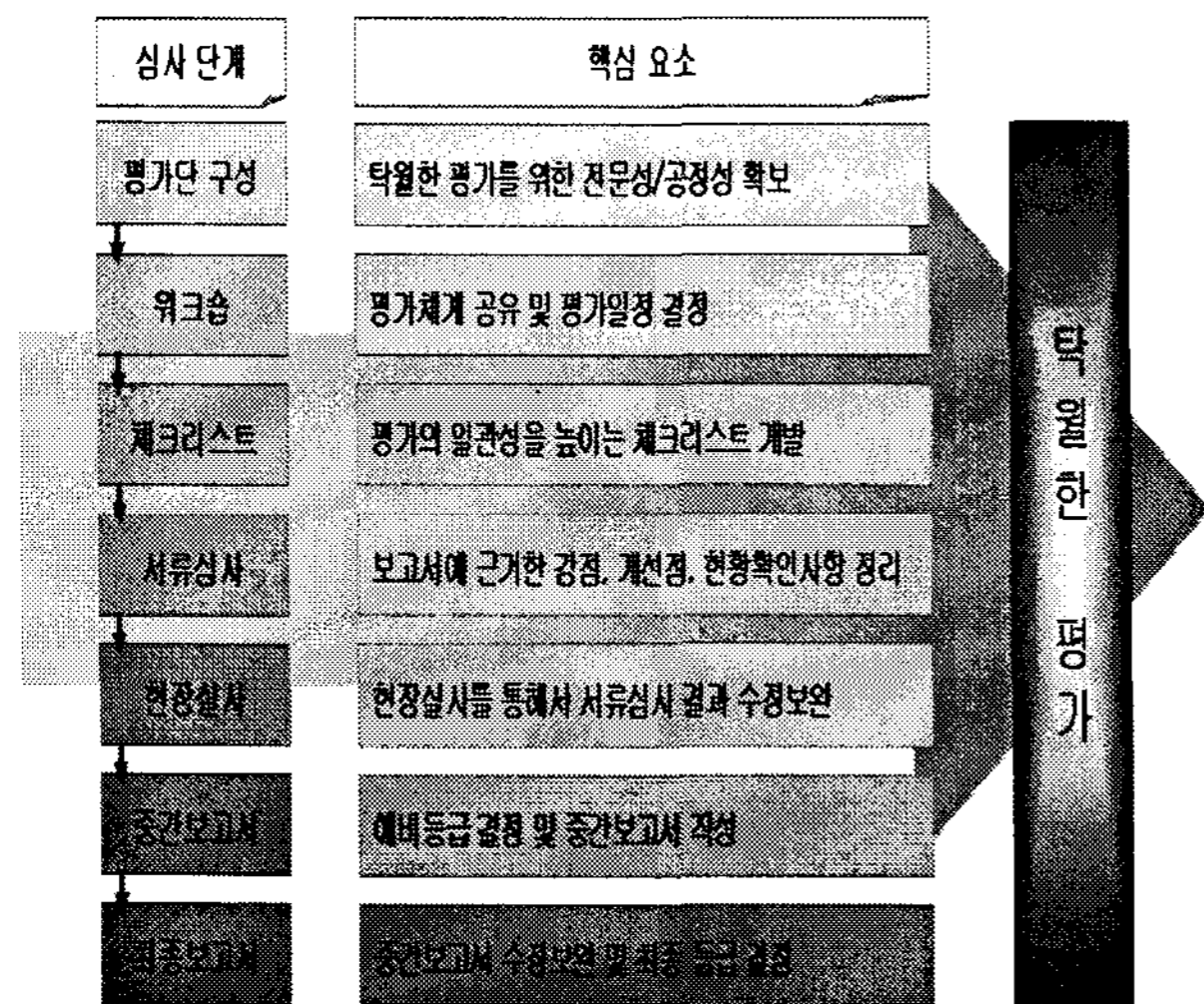
정부투자기관 경영평가는 일련의 순차적인 과정을 거쳐서 평가가 이루어지고 있다. 여기서는 평가방향 설정이나 지표개선 작업과 같은 기반연구를 제외하고 단순히 평가의 과정을 흐름도(flow chart) 개념으로 제시한다.

경영평가는 크게 7단계의 세부 활동으로 구성되어있다. 평가단 구성, 평가단 워크숍, 체크리스트 작성, 서류심사, 현장실사, 중간보고서 작성, 최종보고서 작성이 차례로 이행되고 있으며 최근 수년간 거의 유사한 평가 메커니즘이 유지되어 왔다.

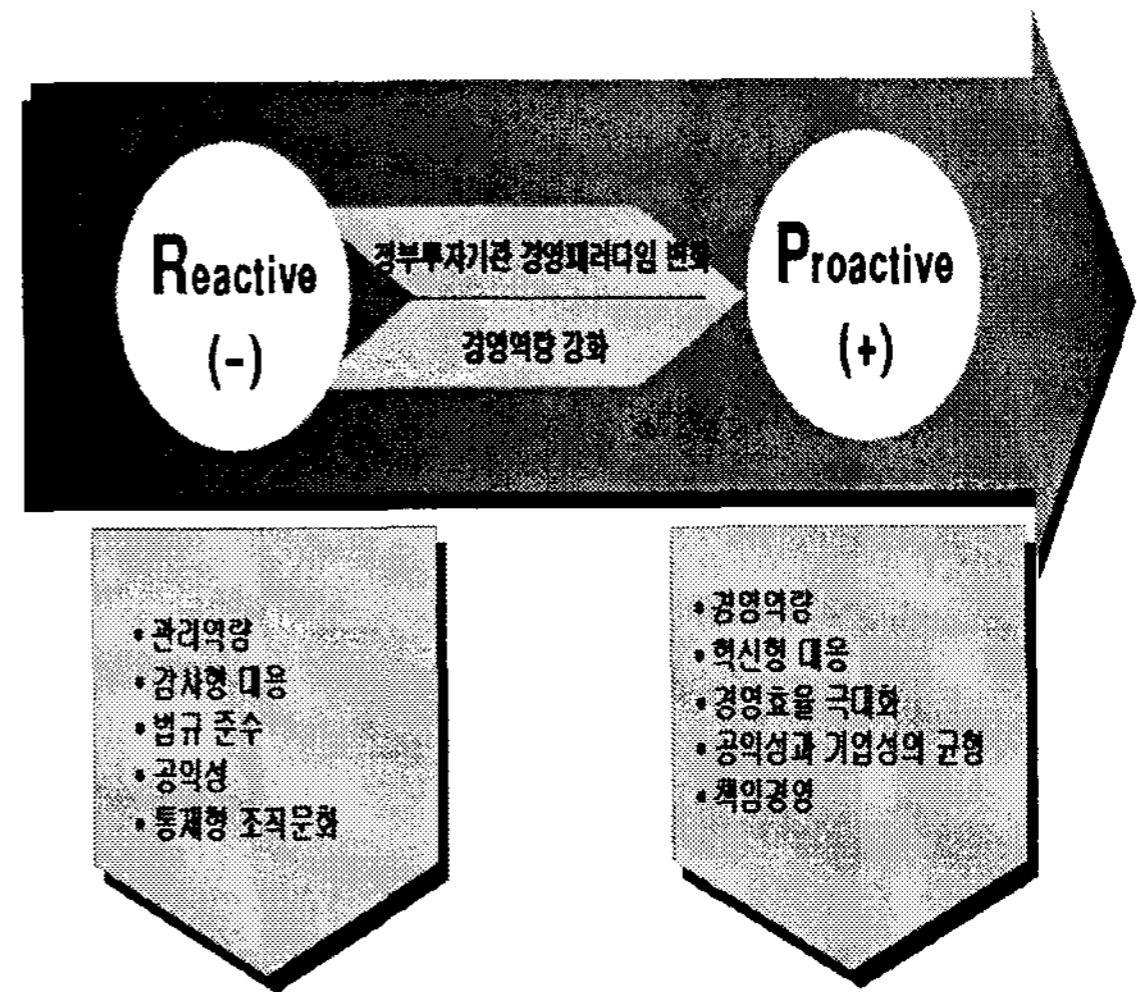
평가단은 신규(新舊) 평가위원의 균형, 전문성 및 공정성을 감안하여 매년 인선작업을 통해서 임명되고 있다. 워크숍에서는 평가의 일관성을 높이는 차원에서의 기초교육이 실시되고 있으며 평가의 취지, 핵심사항, 윤리적 책임 등이 강조된다.

체크리스트는 실적보고서를 참고로 해서 서류심사와 현장실사에서 중점적으로 확인할 사항을 중심으로 작성하고 있다. 특별한 경우를 제외하고는 가능한 피평가 기관에 사전에 전달하여 보다 심도 있는 평가가 될 수 있도록 하는 보조 자료로 활용하고 있다.

평가는 평가위원의 개별적인 서류심사에 이어 팀별 현장실사로 이루어진다. 서류심사와 현장실사를 통해서 확인된 내용을 근거로 평가위원은 중간보고서를 작성하며, 그 과정에서 예비평가등급을 산정한다. 평가의 모든 결과는 최종보고서를 작성하는 과정에서 수정 보완되며 정부에 최종보고서를 제출하는 것으로서 당해연도의 평가는 종료된다.



<그림 1> 정부투자기관 경영패러다임의 변화



<그림 2> 정부투자기관 경영평가의 운영주체

3. 정부투자기관 경영패러다임의 전환

현대 경영은 혁신의 연속이다. 새로운 경쟁력을 창출하고 미래지향적 기반을 구축하지 않고서는 정부투자기관도 공기기업으로서의 사명을 다할 수 없을 것이다. 그러한 시대적 추세를 감안하면, 급변하는 투자기관의 경영패러다임을 평가체계에 반영해야 하는 것은 당연한 일이라고 볼 수 있다.

정부투자기관 평가체계가 설정한 경영패러다임의 변화는 순응적(reactive) 관점에서 전향적(proactive) 관점으로의 전환에 초점을 맞추고 있다. 관리지향적이고 통제형 조직문화에서 진일보하여 경영역량과 책임경영을 중시하는 혁신형 조직문화 구축을 추구하고 있는 것이다. 이러한 경영패러다임의 변화를 요약해 보면 <그림 2>와 같다.

새로운 경영패러다임에 적합한 미래지향적 경영체제 구축과 이행 실적을 평가하는 정부투자기관 경영평가는 정부, 평가단, 피평가 기관의 유기적 역할에 의해 운영되고 있다. 정부기관인 기획예산처는 평가체계를 구축하여 평가의 방향을 제시하고 있으며 광범위한 이해관계자의 피드백을 통해서 지속적인 제도개선에 주력하고 있다. 외부전문가로 구성된 경영평가단은 정부의 평가방침을 근거로 실적평가와 지표개선 작업과 같은 주요 평가기능을 수행하고 있다. 피평가 기관인 투자기관은 실적보고서를 제출하여 평가에 참여하고 평가보고서에 제시된 핵심 지적사항을 개선하여 공사의 경쟁력 강화를 위해 주도적인 노력을 기울이고 있다. 경영평가에 관련된 이들 주체 조직의 상호 관련성은 다음과 같다.

4. 정부투자기관 평가모형 개발

정부투자기관 경영평가 모형은 평가를 통해서 달성하고자 하는 경영역량을 함축적으로 공유하는 것을 목적으로 한다. 평가가 추구하는 핵심가치(core value), 평가지표간의 연계성, 지표별 평가내용의 구성방향 등에 대한 공감대를 확보함으로써 평가체계의 정체성을 공고히 하려는 의도이다. 이러한 핵심정보의 공유는 경영평가에 관련된 이해관계자들에게 구심점을 제시한다는 점에서 큰 의미가 있다.

가. 핵심가치

경영평가 모형의 핵심가치(core values)는 투자기관의 공익성, 수익성, 혁신성에 그 기반을 두고 있다. 평가를 통해서 중장기적으로 추구하는 경쟁력 제고의 방향으로서 평가에 관련된 모든 운영주체들이 공유해야 할 가치라고 생각할 수 있다. 경영평가의 핵심가치는 다음과 같은 9가지로 구성되어 있다.

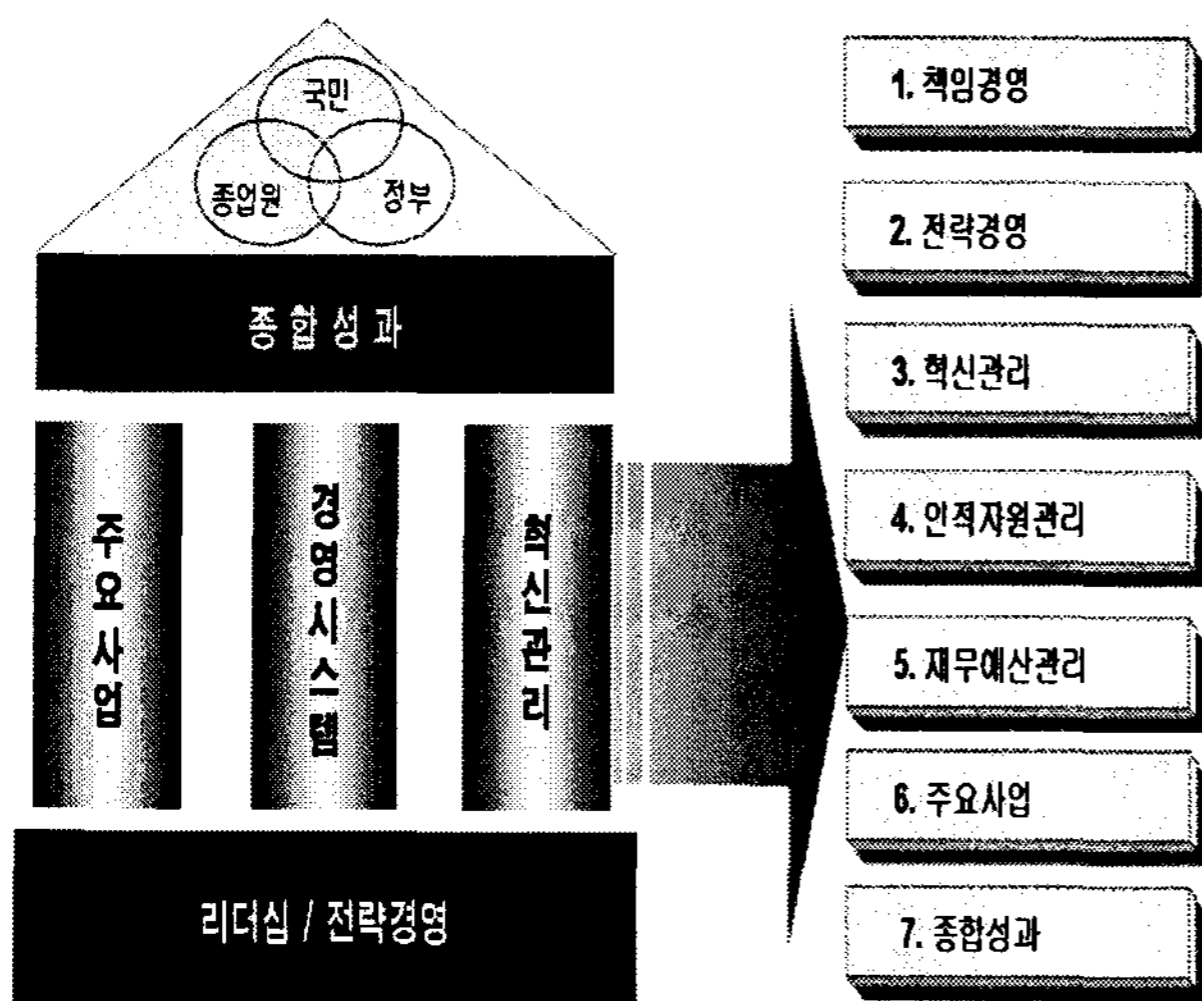
- ① 책임경영 리더십
- ② 사회적 책임과 윤리경영
- ③ 가치 창조
- ④ 기업성과 공익성의 균형
- ⑤ 국가정책 실현
- ⑥ 정보와 지식 중시
- ⑦ 인간 존중
- ⑧ 시스템 경영
- ⑨ 지속적 개선과 혁신

이러한 핵심가치는 세계적으로 우수한 경영평가 모델들이 제시하고 있는 핵심가치나 기본원칙들과 맥락을 같이하고 있다. 이는 한국 정부투자기관 경영평가가 추구하는 경쟁력 제고 방향이 국제적인 경쟁력 강화와 일치하고 있음을 간접적으로 입증하고 있는 셈이다.

나. 평가모형의 구성요소

경영평가의 핵심가치 9가지를 지향하고 국민, 정부, 종업원을 중심으로 하는 이해관계자를 만족시킬 수 있는 평가모형의 구조는 <그림 3>에 제시되어 있다. 이해관계자의 만족을 위해서는 탁월한 종합성과가 요구된다. 종합성과는 또다시 주요사업, 경영시스템, 혁신관리가 성공적으로 이행되는 것을 전제로 한다. 이러한 핵심적인 경영메커니즘은 당연히 조직의 리더십과 전략을 기반으로 할 수밖에 없다. 따라서 이들 경영메커니즘을 통합적으로 평가하는 것이 정부투자기관 평가체계의 핵심 기능이라고 할 수 있다.

본 경영평가 모형은 책임경영, 전략경영, 혁신관리, 인적자원관리, 재무예산관리, 주요사업, 종합성과 등 7가지로 평가범주(category)를 구분하고 있다. 핵심가치가 추구하는 경쟁력 제고 방향을 종합적으로 통합하고 평가범주간의 독립성을 최대화 하는 방향에서 정리된 결과이다. 이러한 경영평가 모형의 구성요소를 도식적으로 표현하면 다음과 같이 된다.

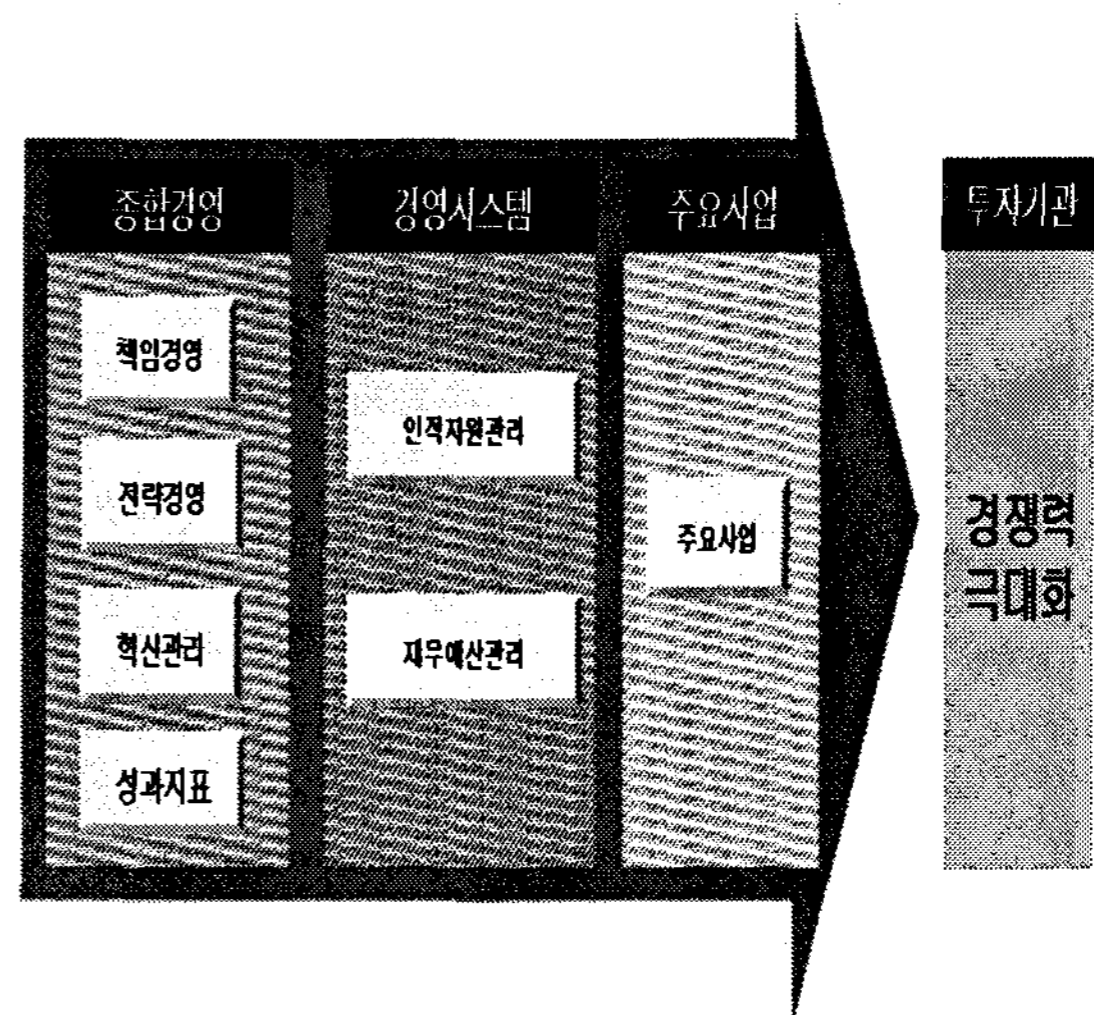


<그림 3> 정부투자기관 경영평가 모형의 구성요소

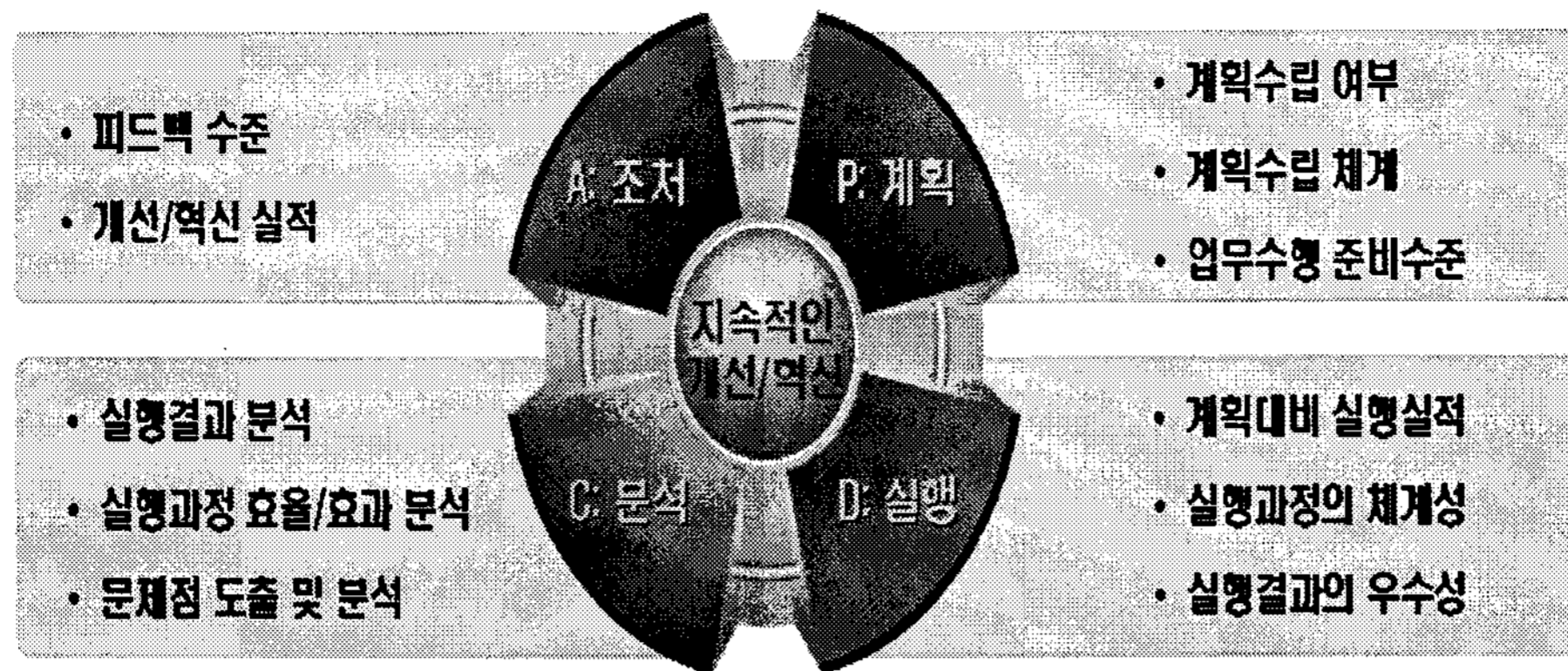
다. 평가모형의 구조

경영평가 모형의 구조는 크게 3가지 부분으로 나누어 볼 수 있다. 우선 종합경영은 책임경영, 전략경영, 혁신관리, 종합성과를 포함하는 것으로서 리더십, 전략, 혁신과 성과의 평가에 초점을 맞추고 있다. 조직의 발전을 위한 경영진의 방향설정과 혁신성과에 대한 실적이 중점내용이 될 것이다. 경영시스템은 인적자원관리와 재무예산관리로 구성되어 있다. 경영 인프라를 중심으로 평가를 하며 상대적 관점에서 민간기업과의 경쟁력과 직접 비교될 수 있는 평가요소들이다. 내부평가는 경영지원시스템의 인적자원관리에서 다루어진다. 마지막 주요사업은 각 기관의 사업적 특성을 감안한 평가요소들에 초점을 맞춘다. 정부투자기관의 사명(mission)에 입각한 핵심사업 내용과 사업실적의 평가를 중점 내용이다. 연구개발, 조사연구, 출자회사 관리 같은 기관별 차별적 요소들도 여기에서 다루어진다.

경영평가 모형에 대한 공감대를 형성하기 위해서 이들 3개 부분으로 나누어진 평가범주를 도식적으로 표현하면 <그림 4>와 같다. 평가범주의 구분과 역할명확화를 위한 시도로서 평가의 궁극적인 목적이 정부투자기관의 경쟁력 제고임을 알 수 있다.



<그림 4> 정부투자기관 경영평가 모형



<그림 5> 평가지표의 평가내용 설계 방향

라. 평가내용의 설계

평가범주에 속해 있는 각 평가지표는 여러 가지 평가내용으로 구성되어 있다. 특히, 비계량지표의 경우가 그러하다. 이들 평가내용은 실질적인 평가 과정에서 직접적으로 적용되는 평가기준으로서 평가자와 피평가자가 전문성을 갖고 대응하는 부분이다. 각 지표의 개별적인 특성 때문에 평가내용의 설계방식을 완벽하게 통일하는 것은 어렵지만, 본 평가체계에서는 PDCA에 입각하여 설계하는 것을 원칙으로 하였다.

P(Plan)는 계획을 세우는 과정으로 계획수립여부, 계획수립체계, 업무수행 준비수준, 제도나 절차에 대해서 평가하는 것을 주목적으로 하였다.

D(Do)는 실행에 대한 것으로 실질적인 이행실적을 평가하는 것을 목적으로 하였다. 계획대비 이행실적, 실행과정의 체계성, 실행결과의 우수성, 개선 및 혁신 실적 등이 평가내용으로 포함되어있다.

CA(Check-Action 혹은 See)은 피드백에 대한 내용이다. 각 평가내용에서 이미 피드백을 다루는 경우에는 이 부분이 평가내용에서 빠져도 무방하다. 다만 업무체계나 이행실적의 타당성, 효과성, 활용성 등의 평가가 요구되는 경우에는 여기에 그 내용을 포함시켰다.

PDCA는 지속적인 개선과 혁신을 목적으로 하는 '관리 사이클'이다. 따라서 이러한 체계에 근거한 평가내용의 설계는 투자기관의 지속적 개선과 혁신 수준을 염두에 두고 있음을 의미한다.

주요사업의 경우에는 PDCA 적용만으로 설계할 수가 없어서 '사업영역'과 '사업추진 단계'에 근거한 평가내용 설계를 추가하였다. 평가지표별로 평가내용의 설계 결과가 다소간 차이는 있지만, 피드백을 중시한 경쟁력 강화라는 큰 원칙을 추구하고 있다고 보면 될 것이다.

4. 결론

본 연구는 정부투자기관 평가기준을 분석하여 평가모형을 제시하는데 초점을 맞추었다. 조직 구성원의 경영관리 역량강화와 혁신관리 촉진에 요구되는 공통의 언어(Common Language)를 확보하려는 노력의 일환으로 볼 수 있다. 제시된 모델이 이해관계자의 공감대를 확보하기 위해서는 평가전문가의 심도 있는 토론이 뒷받침 되어야 할 것이다. 또한, 선진국가의 공공부문 평가모형과의 수혜자 비교분석을 통해 보다 객관적인 인정을 받는 것도 향후 해결되어야 할 과제이다.

[참고문헌]

1. 유훈, 공기업론, 법문사, 2005
2. 이상철외, 공기업의 이해, 대영문화사, 2005
3. 윤성식, 공기업론, 박영사
4. 박영희외, 공기업론, 다산출판사
5. 공기업학회, 우리나라 공기업관리제도의 평가, 2003
6. MAP 자문단, 평가의 기술, 해바라기, 2005