

연구논문

공조직 경영 평가의 공공성 제고를 위한 연구:
도시철도공사 사례로 본 지방 공기업 평가지표를 중심으로*

송 충 환**
황 성 수***

- I. 서 론
- II. 선행연구 분석 및 이론적 고찰
- III. 지방공기업 경영평가지표 실태 및 사례분석
- IV. 경영평가지표 개선을 위한 정책 제언

〈요약〉

이 연구는 공공성과 기업성의 두 가지 상반된 가치를 추구하는 지방공기업 평가의 기업성과 공공성의 비중을 살펴보고 공공성의 중요성을 제고하자는 논증을 펼친다. 지방공기업은 공공성과 기업성을 동시에 추구하고, 이에 경영평가도 이 두 가치를 평가하도록 하고 있는데, 2004년 이후의 도시철도공사의 사례를 통해서 경영평가지표를 분석해 보니 배점의 비중에서 공공성보다는 기업성을 더 강조하고 있다. 정부의 공기업 선진화 추진방향을 살펴보면 재정건전화, 즉 수익성의 극대화를 공기업의 최대목표로 삼고 있는 듯하다. 그러나 지방공기업의 설립목적인 지역주민의 복지증진 등, 공공성이 지나치게 축소된다면 세금으로 운영하는 지방공기업의 존재 의의가 훼손된다고 할 수 있다. 그래서 공공성의 제고를 위한 지표의 개발과 가중치 확대가 필요하다. 정책제언으로는 경영평가지표의 공공성 지표 비중을 높이고 다각화하며, 고객만족도 조사의 신뢰성 향상방안, 그리고 산출(output)을 넘어서 성과(outcome)와 영향(impact)을 고려할 수 있는 지표의 모색이 필요하다.

[주제어: 공기업 평가, 공공성 제고, 평가지표 연구, 도시철도 공사]

* 이 논문은 송충환의 석사학위 논문(지도교수 황성수) “공공성 제고를 위한 지방공기업 경영평가지표 개선에 관한 연구”(2014)를 발췌, 수정, 보완한 논문입니다.

** 제 1저자, 대구도시철도공사 주임(chsong@dtro.or.kr)

*** 교신저자, 영남대학교 행정학과 교수(sungsoohwang@ynu.ac.kr)

I. 서론

지방공기업은 사기업에 맡길 경우 지나친 이윤추구로 값싼 양질의 서비스가 결여되거나 사업경영상 채산성이 없는 경우 국민생활에 필요한 재화나 용역임에도 불구하고 생산·공급을 포기할 수 있는 영역에 대해 재화와 용역을 지속적으로 공급하도록 설치되었다고 판단된다. 그렇다면 지방공기업의 존립가치는 어떻게 증명될 수 있는가?

지방공기업에 대한 경영평가는 지방공기업법에 그 근거를 두고 있다. 지방공기업법은 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영해야 한다는 지방공기업의 경영 기본원칙에 따라 경영평가를 실시하도록 규정하고 있고, 지방공기업의 경영평가는 수익성과 공공성을 중심으로 평가하되, 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스 등에 관한 평가가 포함된다. 대부분의 지방공기업은 수익이 나지 않는 기업이다. 이렇게 적자기업이면서도 존립하고 있고, 필요한 존재임은 어떻게 입증할 수 있는가? 그것은 바로 지방공기업의 공공성에 있다 할 것이다. 지방공기업에 대한 관리는 지방공기업이 지역주민의 복리증진을 목적으로 직접·간접으로 경영하는 사업 중 지방공기업법에 적용을 받는 사업으로 기업성과 공공성을 조화시켜야 한다는 점에서 대두된다. 이때 지방공기업이 추구하는 기업성은 더 많은 이익을 창출하는 것이 최고의 가치가 아니며, 공공성을 충족시키는 것을 목적으로 하되, 이것을 효율적·생산적으로 추구해야 한다는 점에서 특징이 있다. 또한 공기업의 공공성 추구는 그 운영이 지방자치단체의 예산 즉, 주민 부담에 의해 운영된다는 점에서 당연히 추구해야 할 가치로 판단된다. (신열, 오철호 : 2002)

이 연구는 2004년 이후 지방공기업 경영평가의 지표체계는 기업성과 공공성의 관점을 얼마나 조화롭게 반영하여 왔으며, 각각 어느 정도의 비중과 어떠한 방향성을 가지고 변화하여 왔는지에 대하여 도시철도공사 사례를 중심으로 연구하였다. 기존연구 사례 등 문헌연구를 통해 이론적 논의를 정리하고, 광역공기업의 경영평가유형별 공통지표와 특성지표를 비교분석하였다. 그리고 도시철도공사의 경영평가 지표정의서의 내용을 분석하여 각 지표를 기업성과 공공성으로 분류하고, 각 배점의 비중과 방향성을 비교분석하였다. 또한, 경영평가대상 7개군

유형도 동일한 방법으로 내용 분석하여 비교 탐색하였다. 현재의 경영평가지표는 대분류지표, 중분류지표, 세부지표로 나뉘고, 각각의 세부지표에는 그 중요도에 따라 가중치 즉, 배점이 부여되는데, 각 세부지표를 그 성격에 따라 기업성과 공공성 지표로 구분하고, 각 지표의 가중치, 계량지표/비계량지표 등의 변인으로 분석하여 연도별로 경영평가지표의 기업성과 공공성 지표의 배분이 어떠한 비중으로 이루어졌고, 조화를 이루는지를 알아보고, 또한 지표 분류체계의 전환과 가중치 변경 등이 주는 의미와 방향을 살펴보았다. 추가적으로 면접조사를 통하여 지방공기업 경영평가 담당자를 중심으로 현 지방공기업 경영평가가 기업성과 공공성을 조화롭게 반영하고 있는지 조사하였다.

II. 선행연구 분석 및 이론적 고찰

지방공기업의 경영평가제도와 관련하여 많은 연구에서 논의된 것이 평가지표 관련 내용이다. 평가지표가 경영평가를 판단하는 가장 중요한 기준이라고 여겨지고 있다. 이 외에 평가주체, 결과환류, 평가방법에 관해서 개선방안을 제시한 연구들도 있다. 아래 표에서 주요 선행연구들을 정리해 보았다.

〈표 1〉 경영평가제도의 선행연구 정리

주요내용		연구자
주요개선방향	세부과제	
평가지표	평가지표 개선(단순화) 지표별 가중치 (특성반영) 내부고객 평가지표 중요 평가지표의 수	서울시정개발연구원(1997), 권민정·윤성식(1999), 이규환(2000), 김준기(2001), 나영·이창우(2001), 신열·오철호(2002), 백승천(2003), 이영균(2007), 장석오(2007), 최용환(2007), 남창우·이명숙(2008), 이상철(2011) 한인섭(2009), 남창우·최화식(2011),
평가주체	평가전담기구 문제, 인력예산, 평가위원의 전문성	이혁주 등(1996), 이규환(2000), 신열·오철호(2002), 오연천·곽채기(2003), 이상철(2011)
결과환류	피드백체계 미비 평가결과 인사보수 반영 성과정보 공유문제	이규환(2000), 한상일(2010) 오연천·곽채기(2003), 이상철(2011)
평가방법	평가방법(주기) 상 문제 피평가기관 참여 대상기관의 특수성 고려 고객만족도의 피드백	나영·이창우(2001), 김준기(2001), 오연천·곽채기(2003), 이환범·송건섭·김병문(2005), 남창우·이명숙(2008), 신열(2008)

평가지표에 관한 연구들로는 서울시정개발연구원(1997)은 서울시 투자기관의 경영평가지표 개선에 관한 연구를 통하여 평가지표의 단순화, 계량지표와 비계량지표의 개선 등을 강조하였다. 권민정·윤성식(1999)은 평가대상기관 고유지표의 비중을 결정하거나 평가지표의 가중치를 배분할 때에는 서로 다른 경영여건과 목표를 보다 충실히 반영하는 방향으로 제도의 개선을 통하여 경영평가의 공정성을 확보하여야 한다고 주장하였다. 이규환(2000)은 경영혁신 요구를 반영하지 못하는 평가지표의 문제를 지적하였다. 나영·이창우(2001)는 공기업이 경영평가지표를 내부 활용의 지침으로 활용하지 않고 있다고 지적하고 이러한 문제를 해결하기 위하여 평가항목과 평가지표에 대한 가중치 설정에 피평가기관을 참여시키는 제도적 보완장치가 필요하다고 하였다. 김준기(2001)는 경영평가제도의 발전을 지표개선에 초점을 두고 평가기관과 시기, 지표체계의 중복성과 복잡성, 기관특성을 반영하지 못하는 지표체계, 계량지표의 증가와 비계량지표의 감소 공기업이 자체적으로 통제할 수 없는 지표의 존재, 경영인의 중장기적 사고를 반영할 수 있는 지표의 부재, 피평가기관의 참여와 토론의 부재, 피드백의 내실화 부족 등을 문제점으로 지적하였다. 이종수(2003), 백승철(2003), 신열·오철호(2002)도 평가지표의 체계 및 구성은 맹목적인 계량화지표보다는 평가대상기관에 따라 차별화해야 한다고 하였고, 평가방법상 나타나는 문제들을 해결하기 위해서는 평가대상기관의 특수성과 일반성을 조화시키는 노력이 필요하다고 하였다. 이환범·송건섭·김병문(2005)은 도시개발공사의 성과평가를 DEA방법을 통해 상대적 효율성을 측정하여 피평가기관의 사업특성에 대한 고려가 미흡하다며 지역여건 반영을 위한 지표를 강조하였고, 이영균(2007)은 공공성과 기업성을 동시에 추구하는 기업은 공공성에 부합되는 비계량적 평가지표의 활용이 어느 정도 요구된다고 하였고, 남창우와 최화식(2011)도 기업의 개별특성이 잘 반영되고 공공성 및 기업성을 고루 측정할 수 있는 객관적인 지표 개발이 요구된다고 하였다. 이상철(2011)은 경영평가제도의 변화가 지방공기업의 성과관리 강화에 효과적인지를 연구하였다. 중앙행정기관에 의한 경영평가의 일원화, 경영평가 우수기관에 대한 인센티브 부여, 미흡한 기관에 대한 경영진단과 경영개선 명령 등의 제도도입이 궁극적으로 지방공기업의 경영성과 개선에는 한계가 있으므로, 상급기관의 일원화된 경영평가에 전적으로 의존하기 보다는 독립채산 원칙에 입각한 요금구조

개선이나 CEO의 자율적 책임경영체제를 강화하는 내부지배구조 개선이 필요하며, 지방공기업 평가에서 수익성과 생산성 항목에 더 많은 관심을 촉구할 수 있도록 비중조정이 필요하다고 하였다.

두 번째로는 공기업과 공공성에 관한 연구들이다. Jenkins(1978)는 지방공기업은 세금, 가격인하, 기업손실 감수 등으로 인하여 외부효과가 존재하므로, 공기업의 성과평가에 있어서 민간기업에서 사용하는 재무성과 측정지표를 과다 적용하면 커다란 오류를 범하게 된다고 지적하였다. 따라서 공기업의 성과평가에는 세금, 보조금, 훈련효과, 고임금, 소비자 이익, 환경 등과 같이 측정 가능한 지표를 포함시켜야 한다고 주장하였다. Jones(1981)는 지방공기업은 계량화가 어려운 공공목표와 계량화가 쉬운 영리목표를 동시에 가지고 있으며, 이중 공공이익이 성과측정의 기준이 되어야 한다고 주장하였다. 안균오·이덕로(2008)는 지방공기업의 존재의의가 공공성의 구현에 있다고 보고, ‘공공성의 구현’이라는 접근방법을 특히 정의론과 관련하여 존 롤즈(John Rawls)의 ‘자유주의적 복지국가’에 기초한 분배적 정의라는 관점에서 지방개발공사의 공공성을 고찰하였다. 이 연구에서 지방개발공사의 설립실태, 사업영역, 경영실태를 분석하여 그 결과 공공성 수준은 대체로 낮은 수준에 머물고 있다고 판단하였다. 김성연(2001)은 공기업의 공공성에 대한 기술적 접근방법을 제시하고 있다. 그는 대표적인 주택공기업인 대한주택공사의 세부 항목별 해당 사업의 공공성을 측정함으로써 대한주택공사의 공공성의 정도를 평가하는 한편, 대한주택공사의 공공성, 기업성, 효율성을 상호비교의 방법으로 측정함으로써 향후 대한주택공사의 사업방향을 제시하였다. 결과적으로 향후 대한주택공사가 공기업이 지닌 본래의 설립 목표에 충실하기 위해서 가장 중요시해야 할 목표가 공공성이라는 점을 논증하였다. 박기묵(2010)은 공기업의 설립목적, 속성, 공공서비스 공간적 범위, 규모 등에 따라 공기업의 공익성 정도를 계량화하는 방법론을 개발하여 공기업 유형을 분류하는 작업을 시도하였다. 임의영(2010)은 공공성의 개념을 제시하고, 그것을 유형화를 시도함으로써, 공공성의 수준을 평가하기 위한 도구로 활용 가능하도록 하였다. 이 연구에서 공공성 유형을 ‘도구적 공공성’, ‘윤리적 공공성’, ‘담화적 공공성’, ‘구조적 공공성’ 4가지로 나누어 개념을 설명하였다. 최용환(2007)은 지방공기업에서 공공성의 의미는 첫째, 불특정 다수의 지역주민으로 이루어지는 이용자 대중의 공익을 보호

하여야 한다는 것, 둘째, 사기업의 경우 생길지도 모르는 부당한 이용자 부담의 증대가 억제되어야 한다는 것, 셋째, 사기업의 경우에는 곤란한 경제와 사회에 대한 정책적 배려가 고려되어야 한다는 것을 의미한다고 하였다.

〈표 2〉 공공성의 정의 및 측정에 관한 주요 선행연구

연구자	정의	측정
Dahl & Lindblom(1953)	공공조직과 사조직을 구분하는 과정에서 공공성을 정부소유로 이해	명시적으로 밝히고 있진 않으나 소유권으로 측정 가능
Wamsley & Zald(1973)	마찬가지로 공공조직과 사조직을 구분하는 과정에서 공공성을 통제, 특히 정치경제적 권위로 이해	공공성을 단순히 묘사적으로 설명하는데 그침
Bozeman(1987)	조직이 경제적 권위보다 상대적으로 정치적 권위에 의해 더 영향을 받으면 그 조직은 공공성이 크다고 함.	정부로부터 받은 자원의 비율, 정부와의 대화 빈도, 조직의 성장이나 생존에서 정부의 중요성
Antonsen & Jorgensen(1997)	공공성을 조직이 공적 가치를 고수하고 생산하는 정도로 정의	이론적 연구
Bozeman(2007)	공적 가치로 조작화 된 공공성의 개념을 특히 규범적 공공성이라 하고, 규범적 공공성을 이해하기 위해서는 이전에 자신이 주장했던 투입으로서의 정치적, 경제적 권위의 다양한 제도들이 결과로서의 공적 가치와 어떻게 연결되는지를 파악하는 것이 중요	정책이나 조직의 산출물
Moulton(2009)	현실화된 공공성 개념과 제도화된 공적 가치의 개념을 사용하여 통합적 공공성 모델제시. 즉 현실화된 공공성 개념은 조직이 실제 생산한 산출물에 의해 나타나는 공적 가치의 현실화를 의미하고, 제도화된 공적 가치는 정부뿐만 아니라 조직의 환경에서 여타 행위자들의 협력, 규제, 문화와 같은 영향을 의미.	공공성을 공적 가치를 달성하고자 하는 조직의 결과나 목적으로 측정
Robson(1960)	공기업의 공공성을 국가이익이 요구할 때 공기업이 국가 또는 지방자치단체의 정치적, 사회경제적 목표를 추구하는 것	이론적 연구
Flinder & McConnel(1999)	공공기관의 유형을 분류하는 과정에서 공공성을 정부와의 거리로 이해	공공성을 공적 공급, 정부설립, 권한의 지속성, 이사임명, 재원조달, 책임성, 실제적인 공권력, 공적 목적으로 측정
윤성식(1995)	공기업의 공공성을 이익만을 추구하지 않고 시장실패를 시정하기 위하여 설립된 공기업의 경영목표를 달성하는 것	설립목표가 공기업의 공공성과 관련
조일출 & 나인철(2005)	공기업의 공공성을 고유목적사업에 대한 수행 정도로 정의	공기업의 주요사업부문에 대한 경영평가결과 점수로 측정

자료: 유미년·박순애, 2013

따라서 공공성에 관한 지금까지의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 공기업의 공공성을 ‘정부 및 지방정부가 이익만을 추구하지 않고, 시장실패를 시정하기 위해 설립된 공기업이라는 정책수단을 통해 제공하는 공공사업의 목표를 달성하는 것으로써, 넓은 의미에서 안전, 환경보호, 사회적 약자 보호, 사회적 책임과 같은 공공복지의 개념’로 정의하고자 한다. 이러한 선행연구들의 논의에 따르면 지방 공기업의 존재의의가 공공성의 구현에 있으며, 이러한 공기업의 공공성에 대한 고찰과 공공성을 평가하기 위한 다양하고 기술적인 시도가 끊임없이 되고 있다는 것을 알 수 있다.

공공성 평가의 한계 및 문제점으로서의 공공성이 대부분의 경우 투자효과가 단기일 내에 산출되는 것이 아닐 뿐만 아니라, 금전의 관점에서 효과가 측정되기도 어려운 구조를 지닌다. 또한 공공성을 위한 정책행위는 투입과 산출의 시간적인 차이가 크고, 성과측정의 인과관계 구조가 명확하지 않을 가능성이 매우 높다(장덕희, 2011). 특히, Downs & Larkey(1986)에 따르면, 공공성은 첫째, 공공부문이 갖는 복잡한 목적, 둘째, 행정 관료가 갖는 권한의 한계, 셋째, 민간부문보다 짧은 시간적 한계로 인해 공공영역에 대한 성과평가가 민간영역에 비해 어렵다. 공공성을 대표하는 고객만족도 조사에 대한 다양한 비판도 제기되어 왔다. 시민들이 공공서비스의 공급주체나 공공서비스에 대한 지식과 정보가 부족한 상태에서 응답하거나(Kelly&Swindell, 2002), 지방정부의 특성(Lyons, Lowery& DeHoog, 1992) 등 공공서비스와 무관한 요소들이 시민들의 응답에 영향을 미친다는 것이다. 또한 근본적으로 공공서비스가 아니라 응답자 개인이 가진 일반적 의견을 피력하거나 공공서비스의 공급주체를 혼동하여 응답하는 경우도 있다(한인섭, 2009).

III. 지방공기업 경영평가지표 실태 및 사례분석

경영평가지표의 설정 및 수정작업은 매년 경영평가단에 의해서 행해지고 있다. 매년 계속하여 최고점수 및 최하점을 받는 지표, 경영환경의 변화에 따라 측정편차가 적은 지표들은 수정작업을 거쳐 더욱 적실성 있는 지표로 바꾸고, 정부의 공기업 정책방향에 따른 중점사항을 반영하여 지표를 개선하게 된다. 경영평

가지표가 결정되면, 공기업은 평가를 받는 평가지표를 의식하지 않을 수 없기 때문에 이 지표에 따라 운영하려는 경향이 있다. 따라서 잘못 선정된 지표는 공기업의 경영을 왜곡하고 잘못된 방향으로 인도할 수도 있다(윤성식, 1998). 지표가 이렇게 경영성과를 평가하는 기준의 역할을 하는 것이기 때문에 신뢰성 있고 타당성 있는 지표의 선정이 올바른 경영평가의 핵심이라 할 수 있다.

지방공기업은 기업성과 공공성의 조화를 근본적인 경영이념으로 하고 있는 만큼 경영평가지표는 기업성과 공공성을 균형 있게 반영할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 기업성은 비용대비 수익극대화와 경영효율화의 의미로 정의될 수 있고, 공공성은 넓은 의미에서 안전, 환경보호, 사회적 책임, 사회적 약자 보호와 같은 공공복지의 개념으로서 정의될 수 있다. 2004년 이후 지방공기업 경영평가의 지표체계는 기업성과 공공성의 관점을 얼마나 조화롭게 반영하여 왔으며, 각각 어느 정도의 비중과 어떠한 방향성을 가지고 변화하여 왔는지 분석해 보고자 한다. 특히 공공성 평가지표의 방향성을 살펴보고 또한 경영평가방법에 대하여 내용을 분석하여 공공성 평가의 변화와 한계를 알아봄으로써, 시사점과 개선 방안을 도출하고자 한다.

1. 도시철도공사 경영평가지표 분석

행정자치부에서 평가하는 광역자치단체가 설립한 57개 지방공기업 중에서 7개의 기관이 평가받고 있는 “도시철도공사” 경영평가유형의 사례를 분석해 보고자 한다. “도시철도공사” 유형의 경영평가지표를 가지고, 기업성과 공공성의 반영상태와 2004년 이후 10년간의 흐름을 살펴보도록 하겠다. 여기서는 가장 최근에 평가를 실시한 2012년(회계연도 기준) 지방공기업 경영평가지표를 기준으로 분석하고자 한다.

<표 3>은 “도시철도공사” 경영평가유형의 평가지표 총괄요약표이다. 당해 지방공기업의 전체 경영평가지표를 요약하여 나타낸 표로서 가중치 및 평가방법 등을 포함하고 있다.

〈표 3〉 “도시철도공사” 경영평가유형의 평가지표 총괄요약표

대분류지표	중분류지표	세부지표	배점	평가방법
I. 리더십/전략 (12점)	리더십 (8점)	1. 경영층 리더십	4	절대평가
		2. 고객 및 윤리경영	4	절대평가
	전략(4점)	1. 미션·비전 및 경영계획	4	절대평가
II. 경영시스템 (30점)	경영효율화 (17점)	1. 조직관리	4	절대평가 ³ 단계별평가 ¹
		2. 인사관리	4	절대평가
		3. 노사관리	5	절대평가
		4. 재무관리	4	절대평가
	주요사업활동 (13점)	1. 종합안전대책 및 관리	5	절대평가
		2. 승객수송계획 및 관리	5	절대평가
		3. 저탄소녹색성장 추진	3	절대평가
III. 경영성과 (48점)	주요사업성과 (16점)	1. 열차지연율	2	목표부여(A)
		2. 안전사고 발생건수	4	목표부여(A)
		3. 승객수송인원	5	목표대실적
		4. 부대사업수익	5	목표부여(A)
	경영효율성과 (22점)	1. 주행거리 1km당 총원가	5	목표부여(A)
		2. 영업수지비율	10	목표부여(B)
		3. 1인당 영업수익	5	목표부여(A)
		4. 부채비율	2	목표부여(A)
	고객만족성과	1. 고객만족도	10	목표부여(B)
IV. 정책준수 (10점)	정책준수	1. 공기업정책준수	10	단계별평가
합 계			100	정성 41/ 정량 59

자료: 행정자치부 지방공기업 경영평가편람(2013)

먼저, 분석을 위해 각 세부지표를 어떻게 기업성과 공공성으로 분류하였는지 살펴보도록 하겠다. 매년 발간하는 지방공기업 경영평가편람¹⁾에서 지방공기업 경영평가유형 중 “도시철도공사” 유형의 지표정의서²⁾를 가지고, 지표정의, 세부 평가내용, 평가내용 조작적 정의 등을 분석하여 각 세부지표를 기업성과 공공성으로 분류하였다. <표 4>는 “도시철도공사” 경영평가유형의 지표를 기업성과 공공성으로 분류하여 재구성하였다.³⁾

1) 여기서는 2013년 지방공기업 경영평가편람(회계연도 2012년) 기준으로 분석하였다.

2) 2013년 “도시철도공사” 유형 경영평가 지표정의서 참조

〈표 4〉 기업성과 공공성으로 분류한 지표체계

대분류지표	중분류지표	세부지표	배점	분류
I. 리더십/전략 (12점)	리더십 (8점)	1. 경영층 리더십	4	복 합
		2. 고객 및 윤리경영	4	공공성
	전략(4점)	1. 미션·비전 및 경영계획	4	복 합
II. 경영시스템 (30점)	경영효율화 (17점)	1. 조직관리	4	기업성
		2. 인사관리	4	기업성(공공성포함)
		3. 노사관리	5	기업성(공공성포함)
		4. 재무관리	4	기업성
	주요사업활동 (13점)	1. 종합안전대책 및 관리	5	공공성
		2. 승객수송계획 및 관리	5	기업성
		3. 저탄소녹색성장 추진	3	공공성
III. 경영성과 (48점)	주요사업성과 (16점)	1. 열차지연율	2	공공성
		2. 안전사고 발생건수	4	공공성
		3. 승객수송인원	5	기업성(공공성포함)
		4. 부대사업수익	5	기업성
	경영효율성과 (22점)	1. 주행거리 1km당 총원가	5	기업성
		2. 영업수지비율	10	기업성
		3. 1인당 영업수익	5	기업성
		4. 부채비율	2	기업성
	고객만족성과	1. 고객만족도	10	공공성
IV. 정책준수(10점)	정책준수	1. 공기업정책준수	10	공공성
합계			100	

세부지표 중에서 명확하게 기업성과 공공성으로 분류하기에는 지표의 성격과 의도, 가치지향성이 복합적인 면을 가지고 있는 지표를 복합지표라고 정의하고, 복합지표 2개, “경영층 리더십”과 “미션·비전 및 경영계획”은 기업성과 공공성에 배점의 1/2씩 배분하기로 하겠다. 또한 기업성 지표이나, 공공성을 포함하는 지표

- 3) 지표분류는 앞에서 정의한 기업성과 공공성의 의미 즉, 기업성은 비용대비 수익극대화와 경영효율화의 의미로 정의하고, 공공성은 안전, 환경보호, 사회적 약자 보호, 사회적 책임과 같은 공공복지의 개념으로 정의한 것에 기초하여 지표정의서 내용을 분석하여 분류하였다. 본 연구는 지표정의서의 내용만을 가지고 각 지표를 기업성과 공공성으로 분류하였기 때문에, 지표정의서 내용분석에 있어서 다소 자의적인 해석과 기준이 있을 수 있으나, 연구자가 선행연구를 기반으로 인터뷰 내용을 참조하여 정의한 기업성과 공공성의 의미를 기준으로 분류하였다. 지표정의에 대한 자세한 설명은 행정자치부의 지방공기업 경영평가 편람 및 종합 보고서에 있다.

3개, “인사관리”, “노사관리”, “승객수송인원”은 각 배점에 1점씩을 공공성 지표 점수로 배분하기로 할 것이다. 그리고 공공성을 포함하는 기업성 지표는 배점은 배분하되, 분류를 단순화하기 위해 기업성 지표로 분류하였다. 그 결과 <표 5>과 같이 20개의 세부지표 중 복합지표 2개, 기업성 지표 11개, 공공성 지표 7개로 분류되었고, 총점 100점 중 기업성 지표는 55점, 공공성 지표는 45점이 배점되었다.

〈표 5〉 “도시철도공사” 기업성·공공성 지표의 개수 및 배점

구분	세부지표 개수				세부지표 배점		
	계	복합	기업성	공공성	계	기업성	공공성
값	20	2	11	7	100	55	45

분석결과, 기업성 지표는 11개, 공공성 지표는 7개인 것으로 보아, 기업성 지표가 더 세분화되어 개발 및 평가하고 있음을 알 수 있으며, 배점에 있어서도 기업성 지표가 55점으로 공공성 지표 45점보다 10점이나 더 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이로써, “도시철도공사” 유형의 경영평가지표의 경우 공공성 지표의 비중이 상대적으로 낮게 나타나는 것을 보아 공공성보다 기업성을 더 중시하고 있음을 알 수 있다. 그리고, 공공성 지표의 내용을 살펴보면, 고객서비스, 윤리경영, 안전, 친환경, 정책준수, 사회적 약자 배려 등의 공적인 성격을 가지고 있음을 알 수 있다. 반면, 기업성 지표를 보면 사기업이 중요시하는 경영의 효율성과 재무적 성과, 이익을 강조하고 있음을 알 수 있다.

<표 6>는 2004년부터 2013년까지 지난 10년간의 지방공기업 경영평가지표를 위와 같이 지표의 정의와 세부평가내용을 분석하여 그 성격을 기업성과 공공성으로 분류하여 지표개수와 배점을 정리한 것이다.⁴⁾ 이 표로써, 최근 10년간 지방공기업 경영평가에서 기업성과 공공성의 비중이 어떻게 반영되어 왔는지를 파악할 수 있다.

4) 2004년부터 2013년까지 10년간의 지방공기업 경영평가편람(현재, 행정자치부 발간)에 있는 지표정의서의 내용을 분석하여 기업성과 공공성으로 분류하고, 지표개수와 배점을 정리하였다.

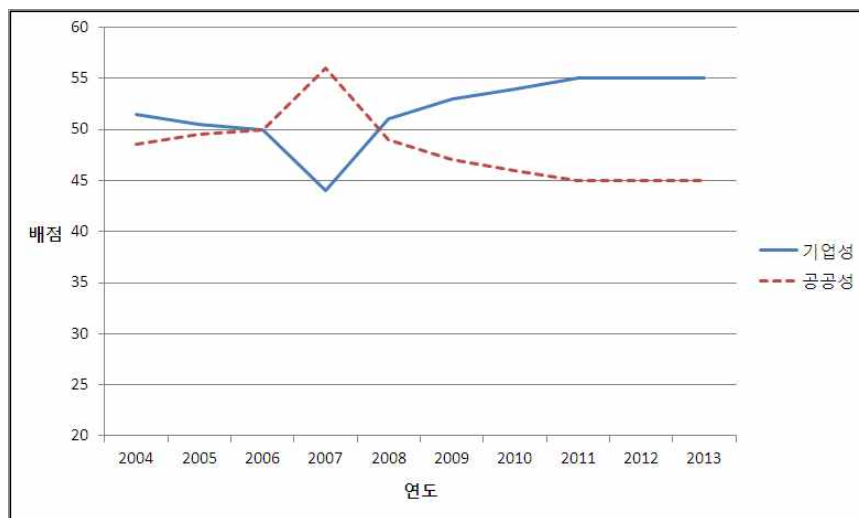
〈표 6〉 연도별 “도시철도공사” 기업성·공공성 지표의 개수 및 배점

연 도	세부지표 개수				세부지표 배점		
	계	복 합	기업성	공공성	계	기업성	공공성
2004년	43	3	23	17	100	51.5	48.5
2005년	43	3	23	17	100	50.5	49.5
2006년	39	3	21	15	100	50	50
2007년	18	-	11	7	100	44	56
2008년	18	2	10	6	100	51	49
2009년	19	2	10	7	100	53	47
2010년	20	2	11	7	100	54	46
2011년	20	2	11	7	100	55	45
2012년	20	2	11	7	100	55	45
2013년	20	2	11	7	100	55	45

1) 각 연도는 회계연도 기준임

2) 복합지표의 경우 배점은 기업성과 공공성으로 배분함

〈그림 1〉 연도별 “도시철도공사” 경영평가지표의 기업성·공공성 추이



〈표 6〉과 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 지난 2004년부터 2013년까지 10년간의 지표를 살펴보면, 기업성 지표와 공공성 지표의 배점을 볼 때 2006년의 동점과 2007년을 제외하고는 모두 기업성 지표가 공공성 지표보다 더 큰 배점을 가진 것으로 나타났다. 2004년에서 2007년까지는 공공성 지표의 배점이 점차 증가

하는 것으로 나타났고, 2007년에는 잠시 공공성 지표의 배점이 기업성 지표의 배점보다 높게 나타나기도 하였다. 그러나 2008년을 기점으로 기업성 지표의 배점이 다시 높아졌고, 해마다 기업성 지표의 배점이 높아지는 반면 공공성 지표의 배점이 감소하는 추세를 보이고 있다.

2007년도에 공공성 지표의 배점이 잠시 기업성 지표의 배점을 능가하여 높게 나타난 것은 “고객만족도” 지표 배점이 25점으로 상당부분을 차지해 공공성 지표 배점이 높아진 것으로 나타났다. “고객만족도” 배점은 2004년부터 2006년까지 15점이었고, 2007년에 25점으로 높았다가, 2008년에도 15점이었으며, 2009년 이후로는 줄곧 10점이 배점되었다. 2007년을 제외하고는 매년 기업성의 비중이 공공성보다 더 크고, 최근으로 갈수록 기업성의 비중은 커지고, 공공성은 작아지는 추세를 알 수 있다.

경영평가지표는 큰 틀인 지표체계와 각 지표의 배점 등을 조정하면서 매년 개선되어 왔다. 2004년 ~ 2006년 대비 2007년의 평가지표 개선내용을 살펴보면, 먼저, 책임경영, 경영관리, 사업운영, 고객만족의 4단계 지표가 경영체계, 사업성과, 정책준수, 고객만족의 4단계 지표로 변경되었고, “고객만족” 지표가 15점에서 25점으로 배점이 크게 증가한 것을 알 수 있다. 2007년 대비 2008년의 평가지표 개선내용을 살펴보면, 종전 4개 분야별 대지표(경영체계, 사업성과, 정책준수, 고객만족)를 3단계별 대지표(리더십/전략, 경영시스템, 경영성과)로 조정하였고, 기능별 지표를 과정과 성과로 분리하여 『계획-집행-산출/성과』라는 경영과정에 따른 지표체계로 개편하였으며, 리더십/전략부분에 리더십·고객·윤리경영 관련 지표를 포함하여 국감시 지적사항을 반영한 것을 알 수 있다.

또한, 평가군별 특성에 따라 공공성과 수익성 지표체계를 차등 적용하였다. 공통지표인 “리더십/전략”, “조직·인사·노사·재무관리”, “고객만족”분야는 공통으로 적용하되, 공기업 특성에 따라 가중치를 조정하였고, 특성지표인 “주요사업활동/성과”, “경영효율성과”는 평가군별 특성에 따라 공공성/수익성 비중과 지표 내용을 차등 적용하였다. 그리고, 예산조기집행 등 내수 진작을 위한 공공성 증진 노력 평가 강화하였다. 즉, 예산조기집행·인턴채용 계획대비 추진실적은 ‘공기업 정책준수’ 항목에 포함하여 평가하고, 일자리 창출을 위한 각종 ‘사업 추진 성과’의 평가를 강화하였다. 반면, 대표적인 공공성 지표인 “고객만족도” 지표의 가중

치는 종전 25점에서 15점으로 하향 조정하였다. 2008년 대비 2009년의 평가지표 개선내용을 살펴보면, “고객만족도” 배점은 15점에서 10점으로 다시 하향 조정하였고, “영업수지비율” 지표의 배점을 5점에서 10점으로 2배 상향 조정하였으며, “공기업정책 준수” 지표에 당시 정부정책과 국민권익위원회 권고사항 등을 반영하여 저탄소 녹색성장, 에너지 절감, 친환경기술개발 관련 지표를 신설하여 평가하였고, 정부권장정책 이행실적 지표를 신설하여 장애인 채용실적, 중기제품·장애인 제품, 친환경상품 구매실적 등을 평가하였다. 2009년 대비 2010년의 평가지표 개선내용을 살펴보면, “부채비율” 지표를 신설하여 4점을 배점하였고, 또한, “고객만족도” 점수가 90점 이상일 경우, 개선도 부분은 만점으로 평가하고, “재무관리”에 공사채 승인 목적 외 발행 및 사용 여부를 추가하는 등 지표를 보완하였으며, 공기업정책준수(공통지표) 지표 내에 “공공기관 청사에너지 목표관리제”를 신설하였다. 2010년 대비 2011년의 평가지표 개선내용을 살펴보면, 리더십 지표를 15점에서 12점으로 하향조정하고, 당기순이익 등 경영성과 지표 비중을 강화하였다. 예컨대, 안전사고 발생건수를 3점에서 4점으로, 주행거리 1km당 총원가를 3점에서 4점으로, 직원 1인당 매출액을 3점에서 4점으로 조정하였다. 재무관리 지표를 보완하여 세부평가항목별로 배점 부여하고, 중장기 재무관리계획 및 리스크 관리 T/F 운영의 적정성을 평가하였다. 그리고, 합리적 노사관계 정립을 유도하기 위해 단체협약 내용의 합리성 등 노사관계 선진화 추진정책을 반영하여 평가하였다. 2011년 대비 2012년의 평가지표 개선내용을 살펴보면, 경영성과 부문의 성격을 명확하게 하기 위해 “공기업 정책준수” 지표를 “경영성과”에서 분리하여 4대 분류체계로 평가지표 대분류 체계를 개선하였다. 즉, “리더십/전략”, “경영시스템”, “경영성과”의 3대 분류체계에서 “리더십/전략”, “경영시스템”, “경영성과”, “정책준수”의 4대 분류체계로 변경하였다. 그리고, 지방공기업 재무건전화와 연계된 성과중심의 경영평가 방향으로 바뀌었다. 전년도 평가결과, 변별력이 낮거나 현실에 부합하지 않는 평가지표는 미래지향적인 지표 등으로 개선하였고, 경영개선명령 미이행 기관은 감점($\Delta 2$ 점)을 통해 이행력 제고하도록 하였다. 지방공기업의 사회적 책임을 강화하기 위해 청년미취업자 우선고용노력, 고졸자 채용확대, 다문화 가정 등 사회적 약자 고용노력, 사회적 기업 물품 구매노력, 비정규직 고용개선 실적 등을 평가하였다.

“고객 및 윤리경영” 지표에서 사회적 책임을 강화하기 위해 공정사회 구현을 위한 의식, 관행 등 불공정 사항 개선노력 및 성과, 마을기업 생산·취급 물품 등에 대한 구매노력 및 실적을 반영하여 평가하였다. “인사관리” 지표는 「청년고용촉진특별법」에 따른 청년미취업자 우선고용, 북한이탈주민, 다문화 가정 등 사회적 약자 고용노력 등 평가요소를 추가하여 공공성을 강화하였다. 그리고, 부대사업수익을 4→5점, 주행거리 1km당 충원가를 4→5점, 1인당 영업수익을 4→5점으로 하여 경영효율성과의 비중을 강화하는 동시에 “공기업 정책준수” 지표 내에서 “사회적 기업 생산품 구매실적”, “기능인재추천채용제 관련규정 정비 및 채용실적”을 신설하여 평가하는 등 공공성도 강화하였다.

마지막으로, 2012년 대비 2013년의 평가지표 개선내용을 살펴보면, 재무성과 강화를 위한 공기업 보유자산의 분양·매각 촉진 및 현금성 자산의 적정성 등을 위한 지표를 신설하였다. 그리고, 국정과제 실현 및 사회적 책임 강화를 위한 안전관리 강화, 정부 3.0 및 비정규직 고용개선 지표를 신설하였고, 에너지 절약, 중소기업 및 장애인 지원, 다문화 가정 등 사회적 약자 지원을 위한 정책들도 일부 개선하여 계속 유지하였다. 특히, 안전관리의 경우 “종합안전대책 및 관리” 지표에 세부평가내용으로 “재난·안전관리 역량강화”와 “안전사고 사전예방 및 사후처리 적정성”을 추가하여 지표를 강화하였다. 또한 획일적인 지표였던 “저탄소 녹색성장 추진” 지표를 도시철도공사의 특성을 고려하여 “친환경·기술개발 노력”으로 명칭을 변경하고 친환경 도시철도 운영, 역사 내 공기질 등 환경오염 저감 활동 등을 평가하였다.

그리고 안전관리를 강화하기 위해 열차지연율과 안전사고 발생건수 평가할 때 무인운전시 발생된 안전사고 건수 산정 등에 있어 특례를 인정하였으나 관련 사고도 공사가 책임지고 해소해야 할 사항으로 특례조항을 삭제하였고, “종합안전대책 및 관리 강화” 지표의 경우 재해·재난 및 안전사고 사전예방활동 내용을 추가하고, 안전사고 전반에 관하여 평가하였다. 이와 같이 평가지표 개선을 위해 지표체계를 변경하거나, 각 지표의 가중치를 조정하기도 하였고, 지표의 평가내용을 추가·보완하여 중요사항을 강화하기도 하였다. 이 때, 기업성을 강화하는 방향으로 배점이 늘어가는 추세이고, 공공성 제고를 위해서는 가중치를 증가시키는 방향이 아니라 평가내용을 강화하는 방향으로 개선된 것을 알 수 있다.

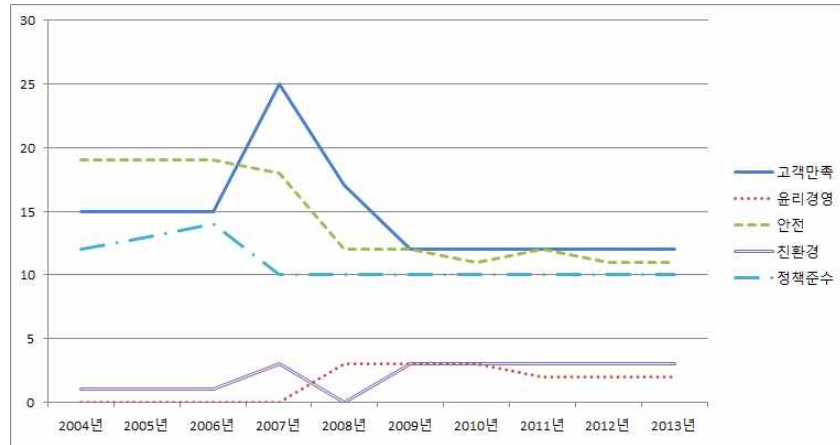
지방공기업 경영평가지표에 나타난 공공성을 크게 5가지로 나누어보면, 고객만족, 윤리경영, 안전, 친환경, 정책준수로 나눌 수 있다. 이 5가지의 공공성 평가의 방향을 분석해보면, 대표적인 공공성 지표인 “고객만족도”의 경우 2004년부터 2006년까지 배점이 15점이었고, 2007년에 25점으로 높아졌다가, 2008년에도 15점으로 낮아졌고, 2009년 이후로는 줄곧 10점이 배점되었다. “고객만족도” 지표는 2008년에 “고객 및 윤리경영” 지표가 신설되면서, 고객만족 경영체제 구축 및 운영에 관한 내용은 분리되어 평가되었고, 지방공기업으로서의 사회적 책임과 윤리경영을 강조하게 되었다. 또 하나의 중요한 공공성인 안전에 관한 지표의 경우 2004년부터 2006년까지 19점이었던가, 2007년에 18점, 2008년부터 2009년까지 12점, 2010년에 11점, 2011년에 12점, 2012년부터 2013년까지 11점으로 급격히 하락하였다. 친환경 지표의 경우 “환경관리”라는 지표명으로 2004년부터 2006년까지 1점, 2007년에 3점, 2008년에는 지표에서 삭제되었다가, 2009년부터 2012년까지 “저탄소 녹색성장 관리”라는 지표명으로 되살아나 3점이 배점되었고, 2013년에는 “친환경·기술개발 노력”으로 지표명이 변경되면서 3점이 배점되었다. 정책준수 지표의 경우 2004년부터 2006년까지는 “공기업 정책준수 및 지적사항 개선”이라는 지표명을 가지고 매년 12점, 13점, 14점으로 늘어가다가 2007년 이후에는 “공기업 정책준수”로 지표명이 바뀌면서 줄곧 10점이 배점되었다. <표 7>과 <그림 2>은 5대 공공성 지표 연도별 배점 추이를 나타낸 것이다.

〈표 7〉 5대 공공성 지표의 연도별 배점표

연도	배점				
	고객만족	윤리경영	안전	친환경	정책준수
2004년	15	-	19	1	12
2005년	15	-	19	1	13
2006년	15	-	19	1	14
2007년	25	-	18	3	10
2008년	17	3	12	-	10
2009년	12	3	12	3	10
2010년	12	3	11	3	10
2011년	12	2	12	3	10
2012년	12	2	11	3	10
2013년	12	2	11	3	10

* 참고: 안전에 관한 지표는 “안전사고 관리”, “안전계획 및 관리”, “구조물 및 시설물 관리”, “철도 차량 내장제 교체”, “사상자 발생률”, “열차지연율”, “안전사고 발생건수”, “종합안전대책 및 관리” 등 이다.

〈그림 2〉 5대 공공성 지표의 연도별 배점 추이



5대 공공성 지표 중 10점 이상의 큰 배점을 둔 고객만족, 안전, 정책준수의 경우는 2004년 이후 배점 추이가 전반적으로 하락세이고, 그 중에서도 특히 안전 관련 지표가 많이 약화되었다고 할 수 있다. 윤리경영과 친환경의 경우는 시대적 요구에 따라 전반적으로 강화된 추세라고 할 수 있으나, 배점이 작으므로, 전체적인 공공성 지표는 약화되었다고 할 수 있다.

지방공기업 경영평가의 기업성, 공공성 비중의 흐름을 파악하기 위해 피평가 기관의 경영평가 업무를 담당하고 있는 실무자와의 인터뷰를 실시하였다. A도시(광역시)철도공사에서 수년간 경영평가 업무를 한 실무담당자와의 인터뷰 내용을 살펴보았다. 가장 먼저 경영평가 담당자로서 인식하고 있는 기업성, 공공성 비중의 흐름에 대해서는 공기업의 경영현황, 특히 직영기업과 지방공사 기관의 경영현황⁵⁾을 보면 모두 적자운영을 면치 못하고 있고, 이는 지방자치단체의 재정에서 큰 부담이 되므로 지방재정 건전성을 위하여 기본적으로 기업경영 마인드를 불어넣으려고 하는 분위기라고 하였다.

2014년도에 발표한 정부의 지방공기업 정책방향의 주된 초점도 1. 재무건전성의 강화 2. 성과중심의 경영평가·진단·컨설팅 강화 3. 지방공기업 경영정보공개 대폭 확대이고, 이에서 알 수 있듯이 부채의 증가와 경영수지 악화를 반성하

5) 2014년 기준으로 직영기업 6,122억, 지방공사 8,893억 적자 (행정자치부 지방공기업 경영 실적 자료)

고 있다고 하였다. 반면 피평가기관의 경영평가 담당자의 시각에서 어느 것을 더 중요시해야 한다고 생각하느냐는 질문에는 아무래도 큰 틀에서 보았을 때 공공성을 더 강화해야 한다고 답하였다. 그 이유는 도시철도공사의 경우만 보더라도 기업 자체가 자율적으로 요금을 결정할 수 없고, 사기업과 같은 시장의 확장성, 예를 들면 노선추가와 같은 도시개발권이 없으며, 유동인구수의 하락 등 외부요인에 기인하는 바가 크기 때문이다. 위와 같은 요금결정권, 도시개발권 등이 없는 상황에서 기업성을 추구한다는 의미도 예산절감, 부채감축 등의 소극적인 수준이 될 뿐이라고 하였다. 특히 최근 박근혜 정부가 안전행정부를 행정자치부와 국민안전처로 변경하면서 안전을 중시하는 의지를 보였음에도 불구하고, 세월호 참사와 서울 지하철 추돌사고 등 크고 작은 안전사고가 연이어 발생하는 것을 볼 때 안전, 고객서비스, 공공정책 준수 등 사회적 책임에 대한 공공성 지표 개발이 시급하다고 하였다. 또한, 예산절감, 부채감축 등의 기업성 요소와 연구자가 분류한 기업성 지표도 큰 틀에서 보면 공공성을 위한 것이 되는 것이 공기업의 숙명이라고 하였다. 예산절감, 부채감축, 경영수지 개선 등은 곧바로 지방재정의 건전성 강화를 가져오고, 이는 지방재정이 시민과 국민의 혈세로 운영되는 만큼 공공복리를 위한 것이라는 논리이다. 그리고, 기업성의 경우 투입(input)에 대한 산출(output)을 측정하는 경우가 많고, 공공성의 경우 성과(outcome)를 의미하는 것이 많다는 것이다. 결국, output의 의미도 outcome으로 이어질 때 비로소 의미를 갖는다는 것이다.

이 연구의 20개 세부지표 기업성, 공공성 분류에 대해서는 대체로 동의하였으나 조금 다른 의견도 제시하였다. 경영평가지표는 평가대상 지방공기업의 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 「계획-집행-성과도출」이라는 업무과정 및 정책준수를 포함하여 「리더십/전략 - 경영시스템 - 경영성과 - 정책준수」 4개 대분류지표로 구성하는데, 여기서 계획에 속하는 “리더십/전략” 지표나 집행에 속하는 “경영시스템” 지표는 모두 기업성과 공공성을 동시에 가지는 복합지표라고 보고, 성과도출에 속하는 “경영성과”를 기업성과 공공성으로 분류하는 방법을 제시하였다.

2. 공공성 평가방법의 한계

공공부문의 성과는 민간부문과는 달리 측정하기 힘들다는 전통적 관료체제 패러다임에서 벗어나, 공공부문의 성과를 객관적으로 측정하고 양질의 성과관리를 위하여 신공공관리 패러다임이 새로운 패러다임으로써 부각되게 된 것이다 (이환범·송건섭·김병문, 2005). 평가지표는 계량지표와 비계량지표로 나눌 수 있는데, 이처럼 계량지표와 비계량지표로 구분하는 이유는 결과중심의 양적인 성과만으로 지방공기업의 업적을 모두 나타낼 수 없으며, 계량화가 용이하지 않은 부문, 예컨대 업무활동의 결과가 아닌 과정의 적합성에 대한 평가, 또는 업적에 대한 질적인 평가 등은 비계량지표에 의해 평가할 필요가 있는 것이다. 앞에서 분석한 “도시철도공사” 유형의 사례를 보면, 공공성으로 분류된 지표가 7개이다. 그 7개의 지표는 ①고객 및 윤리경영, ②종합안전대책 및 관리, ③저탄소녹색성장 추진, ④열차지연율, ⑤안전사고 발생건수, ⑥고객만족도, ⑦공기업 정책준수이고, 각 지표의 평가방법은 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 “도시철도공사”유형 각 세부지표의 평가방법

대분류지표	중분류지표	세부지표	배점	분 류	평가방법
I. 리더십/전략 (12점)	리더십 (8점)	1. 경영층 리더십	4	복 합	절대평가
		2. 고객 및 윤리경영	4	공공성	절대평가
	전략(4점)	1. 미션·비전 및 경영계획	4	복 합	절대평가
II. 경영시스템 (30점)	경영효율화 (17점)	1. 조직관리	4	기업성	절대평가3 단계별평가1
		2. 인사관리	4	기업성 (공공성포함)	절대평가
		3. 노사관리	5	기업성 (공공성포함)	절대평가
		4. 재무관리	4	기업성	절대평가
	주요사업활동 (13점)	1. 종합안전대책 및 관리	5	공공성	절대평가
		2. 승객수송계획 및 관리	5	기업성	절대평가
		3. 저탄소녹색성장 추진	3	공공성	절대평가
III. 경영성과 (48점)	주요사업성과 (16점)	1. 열차지연율	2	공공성	목표부여(A)
		2. 안전사고 발생건수	4	공공성	목표부여(A)
		3. 승객수송인원	5	기업성 (공공성포함)	목표대실적

	경영효율성과 (22점)	4. 부대사업수익	5	기업성	목표부여(A)
		1. 주행거리 1km당 총원가	5	기업성	목표부여(A)
		2. 영업수지비율	10	기업성	목표부여(B)
		3. 1인당 영업수익	5	기업성	목표부여(A)
		4. 부채비율	2	기업성	목표부여(A)
	고객만족성과	1. 고객만족도	10	공공성	목표부여(B)
IV.정책준수(10점)	정책준수	1. 공기업정책준수	10	공공성	단계별평가
합 계			100		

일반적으로는 그 특성상 기업성 평가는 계량지표로, 공공성 평가는 비계량지표로 한다고 할 수 있을 것이다. 그러나, 본 연구에서는 <표 8>과 같이, 공공성에 대한 평가방법이 비계량지표인 절대평가, 계량지표인 목표부여(A), 목표부여(B), 단계별평가로 측정방법이 다양함을 알 수 있다. “열차지연율”이나, “안전사고 발생건수”, “고객만족도” 지표 같은 유의미하고 측정 가능한 경우 계량지표로 평가하고 있으며, “고객 및 윤리경영”, “종합안전대책 및 관리”, “저탄소 녹색성장” 지표와 같이 계량화하여 측정이 불가능한 경우 비계량지표를 활용한다. 그러나, 이러한 비계량지표도 평가방법을 자세히 살펴보면, 9단계를 나누어 절대평가의 방법으로 한다면, 필요시에는 세부평가내용 각 항목에 가중치를 부여하여 개별적으로 절대평가의 방법을 적용하여 득점을 구한 후 항목별 득점을 합산하여 평가지표의 총득점을 계산한다면 하는 방법으로 객관화하고 있다. 그리고, “공기업 정책준수” 지표와 같이 그 시행여부를 기준으로 평가점수를 명확히 부여할 수 있는 경우는 단계별평가를 활용하여 계량화하고 있다. 이와 같이 공공성을 측정함에 있어서도 의미 있고 측정 가능한 계량지표의 개발이 매우 중요한 것은 사실이다. 그러나 공공성의 특성상 계량화와 객관화가 불가능하거나 평가대상의 질적인 측면을 평가하기 위해서는 비계량지표가 꼭 필요하며, 그것이 공공성 측정의 한계이기도 하다. 경영평가 담당자와의 인터뷰에서도 공공성 개념은 의미 있는 측정지표를 만들기가 어렵다고 하였다.

Ⅳ. 경영평가지표 개선을 위한 정책 제언

지금까지의 분석결과와 문제점을 바탕으로 지방공기업의 공공성 제고를 위한 경영평가지표 개선방안을 제시하고자 한다. 첫째, 경영평가지표의 배점을 조정하여 공공성 지표를 확대·강화하는 것이다. 도시철도공사의 사례만 보더라도, 2013년도 경영평가지표⁶⁾를 기업성과 공공성으로 분류하여 분석한 결과 기업성 지표는 11개 55점, 공공성지표가 7개 45점으로 공공성이 낮게 나타났고, 2004년부터 최근 10년간의 추이를 보면 기업성지표의 배점은 점차 증가한 반면, 공공성지표의 배점은 감소한 것으로 나타났다. 그리고, 지방공기업 타기관의 사례에서도 살펴본 바와 같이 모든 기관유형에서 공공성지표의 배점이 기업성지표의 배점보다 낮은 것으로 나타났다. 도시철도공사의 경우 5대 공공성지표인 고객만족, 윤리경영, 안전, 친환경, 정책준수의 10년간의 추이를 볼 때, 윤리경영과 친환경을 제외하고는 감소한 추세가 뚜렷하였다. 특히, 안전관련 지표의 경우는 2004년 19점에서 2013년 11점으로 8점이나 감소되었다. 최근 세월호 침몰 참사와 서울 도곡역 방화사건 등에서 알 수 있듯이 각 기관의 안전관리역량이 수많은 사람의 생명을 좌우하는 것이 분명하다. 따라서, 안전관련 지표는 배점을 확대하여 강화하는 것이 필요하다.

둘째, 공공성 지표를 다각화 및 세분화하여 개발하는 것이다. 앞에서 구분한 5대 공공성지표인 고객만족, 윤리경영, 안전, 친환경, 정책준수뿐만 아니라 다양한 지표의 개발이 필요하다. 예를 들면, 도시철도공사의 경우 교통 수송분담율⁷⁾을 지표로 개발한다거나, 지역사회에 공헌하는 자원봉사 노력을 더 비중 있게 강화한다거나, 청사와 역사공간의 활용에 있어서 시민편의를 제공하는 정도, 공공 복리를 위한 공간 창출 등을 평가하는 지표도 필요하다.

셋째, 고객만족도 조사의 왜곡 가능성을 최소화하여 신뢰성, 공정성을 확보하는 것이다. 고객만족도 조사는 공공서비스에 대한 수혜자의 경험과 인식을 바탕으로 공공서비스의 질이나 충족정도를 평가하는 것으로, 정부와 전문가에 의해서

6) 회계연도 기준 2012년도임.

7) 수송분담율이란 여객의 총 수송량에서 각 분야별 수송량이 차지하는 비율로서 % 단위로 표시한다(통계청). 여기에서 도시의 인구와 기관의 규모에 따라 좌우될 수 있으므로, 규모에 영향을 최소화하거나 경영여건을 고려한 지표를 개발하는 것이 중요하다.

독점되어 온 성과평가에 지역주민의 인식에 의한 주관적인 평가를 반영할 수 있다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다(Poister & Henry, 1994). 그러나 왜곡가능성이 존재하므로, 그것을 최소화하는 노력이 반드시 뒤따라야 할 것이다. 시민들의 불충분한 지식과 인식의 부족, 자의적 해석이나 조사설계의 불완전한 문제점, 사업유형별 특성이 고려되지 않는 점 등이 성과를 왜곡할 수 있기 때문에, 조사설계 시 응답자의 관점에서 바른 판단을 할 수 있도록 세밀하게 배려한 질문서를 만들고, 질문사항 간의 논리적 연계성이 잘 이루어지도록 해야 하고, 사업유형별 특성을 반영하여 고객만족도 조사를 통해 획득한 점수를 사업유형별 평균과 표준편차를 활용하여 표준점수로 환산하는 방법이 대안이 될 수 있다. 또한, 고객만족도 조사는 행정자치부에서 일괄적으로 실시하는 지방공기업 고객만족도 조사의 점수로 측정하여 당해 고객평가 결과와 전년대비 개선도를 평가하고 있으며, 전년대비 개선도를 40% 반영하고 있는 점은 긍정적이지만, 지역적 여건과 자본의 규모, 가격변화 등 외부적 요인의 영향이 클수록 그 영향을 교정하기 위해서 전년대비 개선도의 반영비율을 높여나가는 방안도 필요할 것이다.

넷째, 산출(output)을 넘어 성과(outcome)와 영향(impact)을 평가하는 지표의 개발이 필요하다. 경영평가지표는 최고경영진의 경영비전과 중장기목표에 대해 검토할 수 있어야 하며, 평가의 초점을 생산성 평가보다는 소비자의 입장에서 평가하여 공공성을 달성할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 즉, 궁극적인 사업의 성과를 고객과 시민의 입장에서 평가해야 한다. 이러한 평가는 사업을 통해 얻어진 산출(output)만이 아니라 성과(outcome)와 영향(impact)을 모두 고려할 수 있어야 한다는 논리이다(신열·오철호, 2002).

현행 경영평가지표⁸⁾는 평가대상 지방공기업의 성과를 쉽게 알 수 있도록 계획, 집행, 성과도출이라는 업무과정 및 정책준수를 포함하여 “리더십/전략”, “경영시스템”, “경영성과”, “정책준수”의 4개 대분류지표로 구성하고 있다. 이렇게 “리더십/전략”, “경영시스템” 지표를 통해 장기적인 경영계획, 전략과 경영과정에 대한 평가는 이루어지고 있으나, 경영성과 결과와 영향에 대한 평가는 아직 되지 않고 있다. 경영성과 결과와 영향은 지방공기업의 궁극적인 목적인 공공복리의 증진을 구체적으로 말해주는 것으로, 공공성을 의미한다. 이러한 경영성과 결과

8) 2013년(회계연도 2012년) 지방공기업 경영평가지표 기준임.

와 영향에 대한 지표의 개발도 향후 중요한 과제임에 틀림없다. 예를 들면, 도시철도공사 유형의 경우 “승객수송인원” 지표에는 경로자, 국가유공자, 장애인의 무임승차인원을 포함하고 있는데, 무임승차인원의 비용을 부담하고 있는 공기업의 가치를 금전적으로 환산하는 것은 공공성 지표로 활용할 수 있을 것이다. 또한 적자기업의 경우 공기업의 부채를 시민의 세금으로 충당하고 있는데, 이런 기업은 “부채비율”을 포함한 여러가지 재무와 수익관련 기업성지표도 장기적인 관점에서 공공성을 제고하는 것이 되므로, 이런 관점에서 지방공기업의 경영성과가 지방자치단체의 재정건전화에 미친 영향을 지표로 개발할 수도 있을 것이다. 또한 도시철도의 경우 도시철도 승객의 유입에 따른 지역개발 영향도 지표로 개발할 수 있을 것이다.

공기업의 경우 공공성과 기업성을 동시에 추구하고 있으나, 정부업무를 위임받는 경우가 많은 우리 지방공기업의 현실에서 재무적인 판단보다는 공공성을 중심으로 하는 정치적인 판단에 따라 업무를 추진하는 경우가 많다. 이는 재정상태의 악화를 감내하고서라도 행정목표를 달성하려는 공공성을 추구하고 있기 때문이다. 즉, 영향 혹은 파급효과에 대한 평가지표의 신설이 필요하다. 지방공기업이 적자가 발생을 감수하고 추진하는 사업들이 해당지역의 발전을 견인하는 경우가 많다. 이를 감안할 수 있는 방안을 강구함으로써 지방공기업의 역할과 기능이 정확히 평가될 수 있을 것이다. 경영성과의 성과(outcome)와 영향(impact) 지표에 대한 개발논의는 평가결과와 성적에만 집착하는 지방공기업의 행태를 개선하고, 지방공기업의 육성과 발전이라는 명제와 경영평가의 연계성을 명확히 하여 미래지향적인 경영을 유도하는 본질적인 효과를 이끌어낼 수 있을 것이다. 지방공기업 경영평가제도가 공공성을 제고하는 방향으로 개선되고, 나아가 지방공기업이 그 본질적인 목적인 공공복리의 증진을 구현하여 존재의 정당성을 입증하기를 기대하며 이러한 방향으로 정책수정이 이루어지기를 제안한다.

9) 가칭 「지방공기업 육성 및 발전정책」이 마련되면, 이의 주요내용을 경영평가의 제도적 틀에 반영하여 양자의 연계성을 높여야 한다. 평가제도의 효과성을 제고하기 위해서는 명확하고 일관성 있는 미션과 전략 및 목표가 긴요하며, 이를 통해서 평가지표의 선정이나 측정결과와 해석을 위한 기준이나 원칙을 개발해야 한다(Kravchuk & Shack, 1996)

참고문헌

- 권민정·윤성식. (1999). 정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가결과의 차별화에 관한 분석. 한국행정학보, 33(1): 47-62.
- 김준기. (2001). 공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제. 한국행정연구, 10(1): 97-123.
- 나영·이창우. (2001). 공기업 경영평가시스템 운용의 유용성에 관한 실증연구. 회계학연구, 26(2): 89-115.
- 남창우·이명숙. (2008). 공공부문의 BSC수용성 및 조직성과의 영향요인 분석. 한국행정학보, 42(3): 165-190.
- 남창우·최화식. (2011). 지방공기업의 경영평가제도와 경영성과 간 관계에 관한 실증분석 : 전국 지하철공사 직원의 인식을 중심으로. 한국행정논집, 23(1): 1-23.
- 박기묵. (2010). 공기업의 공공성과 재정건전성에 관한 연구. 한국행정학회, 동계학술대회 발표자료
- 백승천. (2003). 「지방공기업 경영평가지표 선정 및 가중치 설정」, 고려대학교 박사학위논문
- 시정개발연구원. (1999). 「지방공기업의 효율성 측정-서울시 투자기관의 경영평가지표 개선」, 서울시정개발연구원.
- 신열. (2002). 지방공기업 경영평가제도의 전략적 발전방안 : SER-M SWOT 방법의 활용. 한국정책학회보, 11(4): 385-413.
- _____. (2008). 지방공기업 경영평가제도의 변화와 과제. 한국공공관리학보, 22(3): 133-163.
- 신열·오철호. (2002). 지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토. 지역정책연구, 13(2): 15-33.
- 안균오·이덕로. (2008). 지방공기업의 공공성에 관한 고찰 : 지방개발공사를 중심으로. 한국행정학회, 동계학술대회 발표자료.
- 오연천. (1996). 경영평가제도의 회고와 방향. 행정논총, 34(1): 1217-1239.
- 오연천·곽채기. (2003). 정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영성과. 공기업논총, 15(1): 49-91.

- 이규환. (2000). 우리나라 지방공기업의 발전방향. 국가정책연구, 14(1): 59-75.
- 이상철. (2011). 지방공기업 성과관리 강화를 위한 제도변화의 정책효과에 관한 연구: 지하철공사의 경영성과 변화를 중심으로. 정책분석평가학회보, 21(1): 27-50.
- 이영균. (2007). 지방자치단체 산하기관의 경영평가지표에 관한 연구. 한국정책연구, 7(2): 23-44.
- 이종수. (2004). 지방공기업 경영평가의 경영관리인 조직문화측정지표 탐색. 한국지방자치학회, 하계학술대회 발표논문.
- 이환범·송건섭·김병문. (2005). 지방공기업의 경영성과관리와 평가지표개발: 자료포락분석(DEA)에 의한 효율성 측정. 한국사회와 행정연구, 15(4): 275-298.
- 이혁주·송광태·이상호·주동일·김현아. (1996). 지방공기업에 대한 경영통제와 관리정책 개선방안. 한국행정학보, 30(2): 2145-2159.
- 임의영. (2003). 공공성의 개념, 위기, 활성화의 조건. 정부학연구, 9(1): 23-52.
- _____. (2010). 공공성의 유형화. 한국행정학보, 44(2): 1-21.
- 장덕희. (2011). 지방공기업 경영평가제도의 개선요소 도출. 한국행정학회, 춘계학술대회 발표자료.
- 장석오. (2007). 재무적, 비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향. 지방행정연구, 21(3).
- 최용환. (2007). 지방공기업의 경영평가에 관한 연구. 공공행정연구, 8(2): 105-128.
- 통계청. (2012). 「한국의 사회지표」.
- 한상일. (2010). 한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조. 한국조직학회보, 7(1): 65-90.
- 한인섭. (2009). 성과평가 수단으로서 지방공기업 고객만족도 조사: 제도적 함의와 한계. 한국거버넌스학회보, 16(2): 247-269.
- _____. (2010). 지방공기업 경영평가제도에 관한 비판적 고찰. 서울행정학회, 춘계학술대회 발표논문집.
- 행정자치부지방공기업평가원. 「지방공기업 경영평가편람」 각년도.
- _____. 「지방공기업 경영평가 종합보고서」 각년도.
- Bozeman, B.(2002) “Public Value Failure : When Efficient Markets May Not Do”, *Public Administration Review*, 62(2): 145-161.

- _____. (2007). *Public values and public interest: counter balancing economic individualism*, Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Bozeman, B., & Sarewitz, D. (2005). "Public Values and Public Failure in U. S. Science Policy", *Science and Public Policy*, 32(2): 119-136.
- Hatry, H. (1999a) "Mini-symposium on intergovernmental comparative performance data", *Public Administration Review (Washington)*, 59(2): 101-104.
- Jenkins, Glenn P. (1978). "Performance Evaluation and Public Sector Enterprises", *Development Discussion paper No.6. Harvard Institute for International Development*.
- Jones, Leroy, P. (1981). "Toward a Performance Evaluation Methodology for Public Enterprises : With Special Reference to Pakistan", *International Symposium on Economic Performance of Public Enterprises, Islamabad. Pakistan*.
- Kravchuk, Robert S. & Shack, W. Ronald. (1996). "Designing Effective Performance Measurement System under the Government Performance and Result Act of 1993." *Public Administration Review*, 56(4): 348-358.
- Moulton, S. (2009). "Putting Together the Publicness Puzzle: A Framework for Realized Publicness", *Public Administration Review*, 69(5): 889-900.
- Poister, Theodore H. & Gary T. Henry. (1994). "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality : A Comparative Perspective", *Public Administration Review*, 54(2): 155-160.
- 지방자치단체 출자출연기관의 운영에 관한 법률(지방공기업법)(2014)
- 지방공기업 경영정보공개시스템 <http://www.cleaneye.go.kr>