

공기업 경영평가시스템에 대한 특성 비교: 프랑스 공기업의 평가사례를 중심으로*

박기찬

인하대학교 경영대학 교수
(kichan@inha.ac.kr)

본 연구의 목적은 민간기업의 경영평가시스템을 공기업의 경영성과평가에 적용해온 프랑스의 독특한 평가시스템(중장기 경영계약제도 및 사회보고제도)을 통하여 우리나라 공기업 경영평가시스템의 타당성과 실용성 강화를 위한 새로운 정책적 방향을 제시하는데 있다. 주요 비교영역인 평가주체, 평가방법 및 평가결과의 활용 등에 대한 자료수집과 분석은 양국의 문헌고찰과 함께 프랑스 현지에서의 직접 인터뷰를 통해 이루어 졌으며, 사례분석의 주요내용은 다음과 같다.

- ① 경영평가의 주체: 공기업의 대주주로서 민간의 지주회사(holding company)와 유사한 역할을 수행하는 정부의 투자청(APE)에서 담당한다. 계획(plan)과 추진(do) 활동은 공기업에 자율성을 부여하면서 통제(see) 활동은 기업별로 제출한 사회보고서와 연도별 및 중장기 성과보고서를 중심으로 객관적 평가와 목표관리(MBO)를 강조하고 있다.
- ② 경영평가의 방법: 정부와 공기업간 체결한 고객만족지표위주의 중장기 경영계약서와 연도별 기업자체 성과보고서를 통한 경제적 성과평가와 함께 사회보고서인 Bilan Social 상의 176개 지표를 통하여 사회적 성과평가를 균형적으로 다루고 있다.
- ③ 평가결과의 활용: 기관평가를 통한 조직 및 개별차원의 인센티브를 차별화하기 보다는 자율적 목표관리 및 정부의 정책과 연계된 정책평가 지표별로 미흡한 부분에 대한 투자청의 지도와 지원 역할에 초점을 두고 있다. 이처럼 전통적으로 기관별 순위매김식 성과평가 방식보다는 정책별 목표관리식 균형평가 방식을 발전시켜온 프랑스의 공기업 경영평가시스템은 민영화라는 정책적 이슈를 앞둔 우리나라 공기업 경영의 고객만족, 균형성장, 수익성, 구체성 및 투명성 확보를 위한 새로운 시사점을 던져주고 있다.

주제어: 경영평가, EPIC, 균형성과, MBO, 경영계약서, 사회보고서(Bilan Social)

공기업의 경영성과평가시스템 역시 평가의 대상, 제도, 주체 및 평가결과의 반영방식 등에 관한 전반적 사항을 살펴볼 것이 요구된다. 공공기관은 그 특성상 독점사업이자 경쟁자가 없기 때문에 쉽게 방만한 경영이나 반개혁적 태도를 보이게 된다. 이를 개선하기 위하여 우리나라도 기관별 평가방식을 버리고 공공기관을 상대평가로 서열화하는 평가방식을 도입하였다(기획예산처, 2003). 물론 경쟁의식 강화와 서열유도에 의한 도전적 경영의 유도 등

상대평가의 순기능도 많다(이찬구, 1997; 박기찬, 1997). 하지만 평가결과가 기업 이미지, 차년도 예산, 인센티브와 직원사기 등에 미치는 영향이 큰 만큼 평가를 잘 받기 위한 조작행위 같은 부작용과 함께 사업특성과 규모가 상이한 조직을 획일적 잣대로 서열화하는 역기능적 현상도 강하게 표출되고 있다(매일경제, 2008.07.03).

2007년 11월 당시 기획예산처에서 공시한 '공공기관 경영평가제도 혁신방안(이하 혁신방안)'에서

계재확정일자: 2008. 10. 31.

* 본 연구는 2007~2008년도 교육과학기술부 수도권 대학특성화 지원사업(인하대학교)에 의해 수행되었음

는 서열화대신에 등급화, 기능분야별 성과평가대신에 경영과정별 평가를 2008년도부터 적용하는 방안을 제시하였지만(기획예산처, 2007), 이명박 정부가 들어서면서 기관장에 대한 1년 단위 평가만 강조된 상태로 기존 틀을 유지하고 있다. 이미 공청회와 기존연구(감사원 평가연구원, 2008)에서 지적된 ①경영평가의 주체인 외부전문가 구성문제 ②평가제도와 지표의 개선이슈 ③평가결과의 새로운 활용방안 등을 전제로 한 본 연구에서는 고객만족 및 경제적·사회적 균형성과 평가체제를 발전시켜온 프랑스의 사례를 통하여 우리나라 공기업 경영평가시스템을 재조명 해보고자 한다.

1. 우리나라 공기업 경영평가제도의 현황과 문제점

우리나라 공기업 경영평가제도는 외부평가를 통한 경영효율성 제고와 방만한 경영을 견제하기 위해 1984년도에 14개 정부투자기관, 그리고 2004년부터는 90여개의 정부산하기관을 대상으로 도입되었다. 이후 2007년 4월 공공기관 운영에 관한 법률이 시행되면서 기존의 경영평가제도가 공공기관 경영평가로 통합되었으며, 동년 11월에는 한국능률협회 컨설팅의 용역을 통하여 경영평가제도 혁신방안을 공표하였다(기획예산처, 2007). 이와 같은 최근의 통합과 혁신을 통한 새로운 대안마련에도 불구하고, 평가의 주체와 방법 및 활용상 그 구조적인 문제와 이슈는 다음과 같이 다양하게 제시될 수 있다.

1.1 평가의 주체

기존의 경영평가규정 제46조에서 '기관장은 사업

내용과 경영환경, 경영계약 등을 고려하여 다음 연도를 포함한 3회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정된 후 매년 10월 31일까지 기획예산처장관과 주무기관의 장에게 제출'하도록 함으로써 이사회에 중장기경영목표 설정에 대한 의결권을 부여하였지만, 경영실적 보고서와 계약이행 보고서에 대한 의결권은 부여하고 않고(제47조), 경영실적 평가(제48조 및 시행령 제27조)를 외부평가에 의해 실시하도록 규정하고 있다(기획예산처, 2003).

2007년 11월의 '혁신방안'에서도 평가주체에 대해서는 ①평가제도가 임시조직인 평가단을 중심으로 운영되어 책임성에 한계가 있으며 ②평가결과에 문제가 있는 경우 책임소재 파악이 어려우므로 상설 평가지원기구의 필요성만 언급하고 있다. 그러므로 과연 경영평가를 외부평가에 전적으로 의존할 것인지, 아니면 자체평가와 외부평가를 적절히 결합할 것인지에 대한 검토와 함께 평가위원이 대부분 교수진(2006년 정부투자기관 경영평가단 50명 중 대학교수가 37명)에 편중된 실태 역시 풀리지 않은 숙제로 남아 있다.

1.2 평가의 방법

교수위주로 구성된 외부평가단에서 경영실적평가를 실시(3월~6월)함으로써, 학기 중 몰입도 저하 문제가 항상 지적되어 왔으나, 2007년 11월의 혁신방안 역시 이에 대한 언급보다는 과도한 평가관련 행정비용만 지적하고 있다(2006년도 약 27억원). 그러므로 외부평가단의 75%를 차지하는 교수진의 비율조정이나 겨울방학(특히 1월과 2월)을 활용하는 이슈 또는 외부평가단을 정부 내부평가단으로 전환하는 방안도 고려되어야 할 것이다.

평가기준 또한 기능별로 3개 부분(종합경영, 주요사업, 경영관리) 20여개 지표 및 100여개의 세

〈표 1〉 기존체제와 혁신방안 간의 평가지표 비교(자료: 감사원 평가연구원, 2008)

지표명	기존체제	혁신방안(2007.11)	비교
	세부평가지표	지표명	
책임경영	비전 및 중장기발전전략 수립	경영층 리더십	별도 지표로 분리
	사업전략개발 및 신규사업 적정성	사업추진 전략	
	윤리경영	윤리·투명경영	
	고객만족경영	CS경영	
	고객만족도 향상도	고객만족도 개선도	
경영혁신	중소기업 지원		여타 지표에 포함
	혁신비전과 전략		
	혁신리더십		
	혁신제도화		
	혁신역량		
이사회·감사	이사회·비상임이사 역할과 전문성 강화	이사회·감사기능	통합
	내부감사제도 운영		
	경영공시제도 운영 내실화		
생산성	노동생산성	노동생산성	
	고정자본생산성(영업비용)*	고정자본생산성(영업비용)*	
조직관리	조직관리제도의 합리성	업무프로세스 관리 및 조직구조	통합
	인력운영의 적정성		
인사관리	인사관리 전문성과 공정성	인적자원관리 및 개발	
	내부평가제도의 적정성		
보수관리	보수관리의 합리화	보수관리	
	인건비인상률 관리노력		
	계량 인건비		
노사관리	노사관계 제도의 합리성	노사관계 합리성	간소화
	노사관계 운영의 적정성		
예산운용	'07년 예산입행	재무(예산)관리* 재무(예산)성과* 계량관리업무비	집행부분만 평가하고, 계획 부분은 사업 전략에서 평가
	'08년 예산편성		
	계량관리업무비		
재무정책*	중장기재무계획의 수립	재무(예산)관리* 재무(예산)성과* 계량관리업무비	집행부분만 평가하고, 계획 부분은 사업 전략에서 평가
	재무관리의 적정성		
	재무위기관리의 적정성		
	가치경영(EVA)모델 운용		
설립목적*	설립목적과 사업연계성		사업전략에 포함
		정부 권장정책 이행	신설

1) 밑줄친 부분은 계량지표 2) *표시는 특정기관 적용지표

부지표로 구성되어 과정별 평가지표가 취약한 상태이다. 2007년의 '혁신방안'에서도 경영혁신 지표를 분산시킨 점과 고객만족 부분에 대한 명칭변경, 윤리경영 부분의 강조 및 정부에서 권장하는 정책이 행이라는 정책평가 부분을 새롭게 제시한 점 등은 상당히 진전된 개선사항이라 할 수 있다(기획예산처, 2007; 감사원 평가연구원, 2008).

하지만 기존의 평가방법은 ①평가지표의 수가 너무 많고 중복되어 성과를 명확하게 측정하기 어려우며 ②노력(과정)과 성과(결과)가 하나의 지표에 포함되어 내부노력과 외부효과가 구분되지 않고 ③순위 매김과 점수로 평가결과를 발표함으로써 공기업의 경영개선보다는 공기업간 과다경쟁과 자극적인 언론보도만 부추겨 왔다. 또한 공기업 경영평가 결과에 대한 신뢰성, 타당성, 그리고 투명성이 미흡하다는 비판도 끊임없이 제기 되고 있다(매일경제, 2008.07.03).

1.3 평가결과의 활용

평가결과의 활용에 있어서도 임직원 대상 인센티브 성과급의 차등지급, 우수기관 표창 및 부진기관 경고, 평가결과에 대한 설명회 등을 통해 매스컴에 홍보하는 역할에 그치고 있다. 2007년 '혁신방안'에서는 순위와 점수로 발표하던 기존방식을 6단계 등급으로 그룹화하여 서열화에 따른 부작용을 방지하도록 권고하고 있지만, 등급화로 전환하든 기관장 책임을 강조하든 간에 과연 공기업 경영성과 평가의 결과를 통하여 얼마나 개별 공기업이 자체적으로 경영혁신을 도모하고 또한 보다 체계적으로 목표관리를 더욱 강화할 것인가 하는 의문은 여전히 남아 있다.

요약하면, 우리나라의 현행 공기업 경영평가제도

는 끊임없는 개선노력과 최근의 대대적인 개정작업에도 불구하고 ①교수위주로 구성된 외부평가단의 구성비 및 평가실시 시기조정이슈 ②기관평가방식과 정책평가방식의 선택문제 ③중장기 목표관리제 도입여부 ④과정평가와 사회보고서 도입여부 ⑤평가결과의 경영개선 활용도 증대이슈 등 보다 근본적인 이슈와 문제는 충분히 다루어 지지 않거나 아예 해결하지 못하고 있는 실정이다.

다른 분야에서와 마찬가지로 그동안 주로 일본과 미국 및 영국의 평가시스템을 벤치마킹하듯 연구하여 개선시켜온 우리나라 공기업 경영성과평가시스템의 보다 근본적인 취약점을 보완하기 위해서는 공기업의 종주국이자 아직도 공기업의 비중이 전체 산업의 10%에 이를 만큼 높은 프랑스의 사례를 통하여 새로운 시사점을 도출해 볼 것이 요구된다.

II. 프랑스 공기업의 발전과정

프랑스 공기업의 역사는 오래 되었지만 그 발전의 계기는 미국의 대공황과 제2차 세계대전 이후 유럽의 경제재건을 위한 정부정책으로 에너지산업, 교통산업 및 금융산업 분야를 국유화 한데서 찾아볼 수 있다(OECD, 2005). 공기업의 자연독점, 공공재 및 외연효과 등과 같은 논지가 중시된 배경도 이와 맥락을 같이 하고 있다. 2005년에 발간된 OECD보고서(Gouvernance des entreprises publiques)를 보면, 프랑스의 공기업 수는 총 100개 정도로 OECD국가 중 슬로바키아의 115개에 이어 캐나다와 공동 2위를 차지하고 있으며, 자산가치는 4,200억불로 세계1위를 차지할 만큼 공기업 비중이 절대적이다.¹⁾

1) 2007년 5월 현재, 프랑스에서는 형태를 달리하는 약 70여개의 주요 공기업을 대상으로 2003년 설립된 투자청(APE: Agence de Participation d'Etat)에서 평가업무를 관리하도록 하고 있다.

2.1 공기업의 형성기

프랑스에서 공기업 분야가 발전하게 된 배경은 2차에 걸친 세계대전과 사회당의 경제정책 등과 같은 시기별 경제적 필요성에 있었다. 제1차 세계대전 이전의 공기업은 민간에서 수익성을 볼 수 없는 전화사업과 철도산업에 한정되었는데, 그 대표적인 예가 1908년 서부철도회사(Chemin de fer de l'Ouest)를 국유화 한 것이다. 이후 지방사회주의(socialisme municipal)의 태동으로 지방에서도 적자가 발생하는 도시교통, 주거시설, 상하수도 및 청소영역 사업관련 기업들이 줄줄이 공기업으로 변화되었다(Merlin, 2006).

제1차 세계대전 이후에는 베르사이유 조약에 의해 정부재정으로 광산·채신 등에 대대적인 투자가 이루어지면서 정부에 의한 공기업 경영이 가속화되었다. 이미 1903년 황폐화된 지역재건을 위한 법인이 토지법(arrêt Terrier, CE 6 Fév. 1903)으로 인정되었으며, 1921년에는 정부기관의 행정서비스와 상공분야의 공공서비스를 구분하는 법령(arrêt Société commerciale de l'Ouest africain, TC, 22 Jan. 1921)의 도입으로 공공재를 창출하는 분야는 모두 공기업으로 인정받는 프랑스 고유의 공기업 개념이 정립되었다. 이에 따라 1921년 프랑스 석유, 1931년 론(Rhône) 국영회사, 1937년 프랑스 철도(SNCF) 등이 설립되어 국가에서 51% 이상의 지분을 소유하는 국영기업이 점차 증대하였다.

2.2 공기업의 법제화

1929년 미국의 대공황 여파로 프랑스에서도 프랑스 항공(Air France)과 해운산업의 국유화가 진행 되었으며, 인민전선(Front populaire) 정부에서는 프랑스 은행(Banque de France)도 국유

화하여 금융산업을 정부의 지배하에 두었다. 1944년에는 독점적 성격을 가진 공공서비스산업은 예외 없이 국영화하도록 아예 헌법상으로 명문화하였다. 이후 경제개발에 대한 정부의 역할이 중시되면서 Crédit Lyonnais, Société Générale, BNCI, BNP 등과 같은 대형 은행과 Air France, Renault 자동차 등을 국유화하고, 총 34개의 보험회사도 재편하여 국유화하였다. 이와 같은 대대적인 국유화 조치는 프랑스 기업의 경영 자율성을 약화시키는 계기가 되기도 하였지만 1946년 이후에도 GDF(프랑스 가스)와 EDF(프랑스 전력) 등 국영기업이 계속 증가되었다(Santo & Verrier, 2007).

2.3 공기업의 전성기

1981년 출범한 미테랑의 사회당 정부는 대부분의 금융권(39개 은행과 Suez 및 Paribas 은행)을 국유화하였고, 5대 재벌그룹(Companie Générale d'électricité, Saint-Gobain, Rhône-Poulenc, Pechiney-Ugine-Kuhlmann, Thomson-Brandt) 뿐만 아니라 철강산업, 그리고 Dassault와 Matra 같은 방위산업체 기업도 모두 국유화하였다. 그 결과 프랑스 총 고용인구 및 국가총생산의 10%가 정부관할하의 공기업으로 유지되었다.

2.4 공기업의 정체화

미테랑 정부가 주도한 '공공분야에 관한 기업 민주화법(Loi de Democratization de Secteur Public, 1983년)'에 의거하여 이사회에 종업원 대표가 참여하는 획기적 변화가 있는 이후, 1986년부터는 정권교체에 따라 국영화와 민영화가 수시로 변경되면서 "과연 최적의 공기업 분야는 무엇이며, 경영자로서 정부의 역할은 무엇인가"에 대한 엄청난 고민과 개선노력이 이루어 졌다(Crozier et al.

1993). 실제로 2002년 이후 '국영화-민영화'의 변환은 거의 없어지고, 2003년 투자청(APE)의 신설로 공기업을 투자청에서 통합관리하는 조치와 함께 현재는 약 70여개의 공기업이 정부관할 하에 있지만 이 또한 갈수록 공기업의 자율성을 강화해 주는 추세에 있다(APE 공식홈페이지, 2008).

III. 프랑스 공기업의 현황과 평가관리

1921년 법령이후, 프랑스에서는 공기업을 공공 분야이자 상업분야로 통용은 하면서도 이를 공식적으로 정의하지 않고 광의로는 정부행정기구, 지방 자치단체, 공공의료기관 및 모든 공기업, 그리고 협의로는 상업적 재화와 용역을 생산하는 공공조직만 포함하고 있다(Cannac, 2004; Perret, 2001).

최근에는 공기업의 개념을 "정부가 대부분의 자본을 소유하고 있는 상공분야의 공기업(EPIC)"으로 한정시켜야 한다는 주장(Merlin, 2006)과 함께 프랑스도 유럽공동체법원(CJCE: la Cour de justice des Communautés Européenes)이 정의내린 "재화 및 용역의 생산·유통·판매 활동을 통하여 수익성을 목적으로 활동하는 민간기업과 동일한 시장개입 활동을 하는 공공조직"을 공기업으로 인정하고 있다(Kadjar, 2007). 그럼에도 불구하고 통상적인 공기업의 개념과 법적개념 간의 차이는 여전히 남아 있으므로 다음의 공기업 현황 설명에서 구분하는 방식으로 이해 할 것이 요구된다.

3.1 공기업 현황

프랑스의 공기업은 다음과 같이 ①공적자본이 투입된 상장 주식회사(Société Anonyme), 또는 ②상공분야 공기업(Établissement Public à caractère

Industriel et Commercial: EPIC) 형태로 운영되고 있다(APE 홈페이지, 2007).

3.1.1 상장 주식회사형 공기업 (2007년 5월 기준 14개사 총자본: 약 2,000억 유로)

법적으로는 주식회사(Société Anonyme)이므로 엄밀하게는 공기업이라 할 수 없다. 하지만 과거 정부관할하의 공기업이었던 배경과 아직도 정부에서 상당한 지분을 보유하고 있으므로 실제로는 공기업과 동일하게 경영평가 대상이 되는 이중적 특성을 갖고 있다.

- ① EDF: 100%(2000), 87.32%(2007.1), 84.0%(2007.11)
- ② GDF: 100%(2000), 79.78%(2007)
- ③ Air France: 57%(2000) / Groupe Air France-KLM: 18.57%(2007)
- ④ Areva: 84.19%(2007)
- ⑤ Cogema: 82.3%(2000) / Framatome: 23%(2000)
- ⑥ France Télécom: 60%(2000), 18.8%(2006), 32.45%(2007)
- ⑦ Thales: 33.4%(2002), 31.3%(2006), 27.30%(2007)
- ⑧ Safran: 30.85%(2007)
- ⑨ Eramet: 26.25%(2006)
- ⑩ Renault: 44%(2000), 15.01%(2007)
- ⑪ EADS: 15.04%(2007)
- ⑫ Aéroports de Paris: 70%(2006), 68.39%(2007)
- ⑬ STMicroelectronics: 10.9(2007)
- ⑭ CNP Assurances: 60%(2000), 1.18%(2006)

3.1.2 정부지분 51% 이상의 비상장
(entreprises non cotées) 공기업

정부에서 51% 이상의 지분(대부분은 100%)을 소유하고 있으며, 주식시장에는 상장되지 않은 상공분야 공기업(EPIC: Etablissement public industriel et commercial)이다.

- ① La Banque Postale: 100%(2006)
- ② Nexter: 100%(2006)
- ③ SNPE: 100%(2006)
- ③ Charbonnages de France: 100%(2006)
- ⑤ EMC: 100%(2006)
- ⑥ DCNS: 75%(2007, 25%는 Thales사에서 보유)
- ⑦ La Française des jeux: 72%(2007)
- ⑧ Marché international de Rungis(Semmaris): 56.85%(2007)

3.1.3 정부지분 50% 이하의 비상장
(entreprises non cotées) 공기업

정부가 50% 이하의 주식을 소유하고 있는 다음 각 산업별 비상장 상공분야 공기업(EPIC)의 경우에는 1983년 발효된 '공공분야에 관한 기업 민주화법(Loi de Democratization de Secteur Public)'이 적용되어, 기업 이사회 구성을 정부, 외부 전문가, 그리고 노조추천 종업원대표를 각 1/3씩 균등하게 참여하도록 규정하고 있다(OECD, 2007).

- ① 금융산업: CNP Assurances(36.49%), Groupe Caisse d'épargne, Transdev, Compagnie des Alpes, CNR(29.43%), TDF(24%)
- ② 방송산업: FranceTélévisions, RFI, ArteFrance, TV5, RadioFrance, France 24
- ③ 교통운송: RFF, SNCF, RATP, La Poste

3.1.4 프랑스 공기업의 규모 및 현황

1985년부터 시작된 프랑스 통계청(INSEE)의 공기업 부문 통계자료를 보면, 공기업의 숫자와 종사인력은 2000년까지의 급격한 감소, 이후 3년간의 정체, 그리고 다시 2004년부터 감소하는 추세를 보이고 있다(Santo & Verrier, 2007).

- ① 2002년말 기준으로 1,613개 공기업의 112.4만명 종업원은 총 근로자의 5.2%에 해당하는데, 이는 17년전 1985년말 기준 3,058개사 185.6만명(전체근로자의 10.5%)에 비하면 거의 절반 규모로 줄어든 것이다[표 1참조].
- ② 2005년말에는 1,143개 공기업에 종업원 86.4만명, 근로자 비율은 4.0%로 공기업 비중이 갈수록 낮아지고 있음을 알 수 있다[표 4참조].
- ③ 공기업의 감소추세는 업종별로 상당한 차이를 보이는데, 1985년 이후 15년간 은행·보험업은 대부분 민영화된 반면에 체신·통신업은 그대로 유지되었다[표 2 참조].
- ④ 2000년 이후부터는 France Télécom(2000년 정부 지분율 60%에서 2006년 18.8%로 축소) 등 통신분야 공기업들이 상장 주식회사(Société Anonyme) 형태로 전환되어 민간기업 이상의 고부가 가치를 창출하고 있다. 주식회사로 전환된 EDF(프랑스 전력)와 France Télécom 양사의 매출액은 1,000억 유로, 당기순이익은 97억 유로로 에너지 산업과 통신 산업 분야의 주식회사형 공기업이 강세를 보이고 있다[표 5 참조].
- ⑤ 한편, 공기업내에서도 집중화 현상이 나타나 10대 공기업에 전체 근로자의 80%가 종사하고 있으며, 특히 제조업 분야 공기업은 1985년 이후 15년 사이에 근로자수와 부가가치는 1/10 이하, 유형고정자산은 1/15 정도로 크게 감소되었다[표 6 참조].

〈표 2〉 프랑스 공기업수와 종사자수 변화

연도	기업수 (개)	근로자 (명, 비중 %)	
1985	3,058	185.6만	10.5%
1990	2,505	134.8만	6.9%
1995	2,636	144.6만	7.3%
2000	1,594	112.4만	5.1%
2001	1,570	113.7만	5.1%
2002	1,623	112.6만	5.2%
2003	1,491	113.3만	5.2%
2004	1,307	91.7만	4.2%
2005	1,143	86.4만	4.0%

자료: INSEE, Tableaux de l'Économie Française - Édition 2007

〈표 3〉 프랑스 공기업의 업종내 비중 변화 (단위: %)

연도	에너지, 제조업	운수업	체신,통신	은행업	보험업
1985	79.3	48.8	99.0	59.4	40.2
1990	76.5	42.7	99.0	36.8	38.9
1995	66.5	40.2	97.9	21.8	19.4
2000	67.3	32.7	92.8	5.4	0.1

자료: RECME, LIFI, INSEE, 2002.7

〈표 4〉 프랑스 공기업 근로자수와 부가가치 변화 (단위: %)

연도	근로자수	부가가치	유형고정자산
1985	20.3	20.8	30.2
1990	12.4	14.0	24.3
1995	7.3	6.5	9.1
2000	1.5	1.5	2.0

자료 : RECME, LIFI, INSEE, 2002.7

3.2 공기업 평가관리

2001년 8월 1일자 법령으로 제정된 신재정법 (LOLF: La loi organique relative aux lois

de finances)의 실시와 2003년 3월 발족된 투자청(APE)에 의해 프랑스의 공기업에 대한 평가활동은 기획위원회(CGP: Commissariat Générale du Plan)²⁾로부터 각 담당부처와 투자청으로 이양

2) 프랑스의 공기업 평가는 공공서비스 위주의 기관평가보다는 국정과제와 연계된 행정서비스 위주의 정책평가를 중시하고 있으며, 2003년 공기업 전담의 투자청이 발족되기 전까지는 기획위원회(CGP)에서 이를 주관했었다.

〈표 5〉 산업분야별 프랑스 공기업수 및 근로자수(2005년말 기준, 단위: 천명)

산업분야	공기업(개)	종업원	모기업 전체	주요 공기업
1차 농업	n.s	10.2	10.2	Office national des forêts
2차 산업	132	172.9	206.8	
식료품	n.s	n.s	n.s	
소비재	5	0.7	1.7	Imprimerie Nationale
기계장치	25	11.5	43.2	Giati-industries, CEA
중간재	32	10.8	11.0	Société Nationale des Poudres et Explosifs, CEA
에너지	69	149.8	150.8	CEA, EDF, GDF
건설 산업	23	5.6	3.2	
3차 산업	975	675.5	694.0	
상업	28	1.3	1.3	
운수	184	265.4	273.7	SNCF, RATP, Portsautonomes, ADP
금융	65	18.1	20.0	Banque de France
부동산	293	4.9	5.0	
공공서비스	334	347.5	356.1	La Poste, CEA, C3D, CNES, ONERA
특별서비스	50	25.8	25.5	France Télévision, SNR, Opéra de Paris
교육보건복지	4	8.1	7.9	Etablissement français du sang
행정서비스	17	4.4	4.4	
전체	1,143	864.2	914.2	

자료: Gandin I., "Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État au 31 déc. 2005", Insee Résultats n° 26, série Économie, nov. 2006.

및 통합되었다.

3.2.1 평가관리의 원칙

프랑스 공기업 평가제도의 3대 원칙은 자율성, 객관성, 혁신성으로 요약되는데, 자율성은 정부개입보다 공기업의 자율적 투명경영 중시, 객관성은 기업의 특수성을 고려한 계량지표 확대, 그리고 혁신성은 목표관리(MBO: management by objectives)에 입각한 고객만족의 제고에 초점을 두고 있다

(Albert, 2002).

- ① 자율적 평가체제: 모든 공기업은 성과보고서와 사회보고서(Bilan Social)를 이사회와 주주총회의 확인을 거쳐 성과보고서는 공기업 담당부처(예: EDF의 경우에는 에너지청)와 재경산업부에 제출하고, 사회보고서는 근로감독관을 통하여 노동부에 제출하는 절차를 밟게 된다. 그러므로 경제적 및 사회적 성과평가에 대한 제1차적 책임과 의무는 공기업 자체에 있으며, 재경산업부 및 노동부에서는 이

〈표 6〉 프랑스 주요 공기업의 근로자수와 부가가치 창출(2005년말 기준, 단위: 백만 유로)

		매출액	당기순이익	종업원 수(천명)
1	EDF	51,051	3,350	156.8
2	France Télécom	49,038	6,360	196.5
3	EADS	34,206	1,710	113.2
4	Gaz de France	22,394	1,741	53.0
5	SNCF	20,994	1,304	205.8
6	Groupe La Poste	19,329	570	306.3
7	Safran	10,577	508	51.9
8	Thales	10,263	343	54.5
9	Areva	10,125	1,144	58.8
10	La Française des Jeux	8,926	253	1.2
11	RATP	4,113	56	44.9
12	DCN	2,833	273	12.6
13	France Télévision	2,711	24	11.4
14	Réseau Ferré de France	2,595	-126	0.7
15	Aéroports De Paris(ADP)	1,915	180	10.7
16	SNPE	779	-101	4.9
17	GIAT-Industries	731	12	5.5
18	Radio France	541	1	4.1

자료: Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie-"L'État actionnaire", Rapport 2006.

〈표 7〉 프랑스 전체 기업 집단의 주요 실적 (단위: 10억 유로)

2005년 (1월 1일 기준)	프랑스 국내기업	프랑스 해외기업		전체
		EU 역내	EU 역외	
기업 수 (개)	97,412	12,366	6,031	115,809
종업원수 (천명)	5,892	1,224	712	7,827
부가가치 총액	350	78	61	490
총수익	108	22	16	146
기업 총자산	801	126	80	1,007

자료: Kadjar A., "Les groupes dans le commerce : une présence croissante", Insee Première n° 1115, janvier 2007.

를 집약하여 동종산업 내 기업간 실적비교 및 정책수행도 평가를 통한 예산지원과 제재수준을 결정하는 자료로 활용한다.

② 객관적 평가지표: 우리나라와는 달리 각 산업 분야별로 평가지표를 달리하고 있으며, 평가 지표는 단순히 공기업(협회의 의미)에 대한

것이 아니라, 공공서비스를 통한 고객만족도 지표와 함께 정부정책(행정서비스) 수행도 지표까지 포함하여 가능하면 계량지표를 활용하고 있다. 1998년 총리직속기구로 설립된 국가정책평가위원회(CNE: Conseil National de l'Évaluation)에서 정부 및 공기업의 평가관리를 총괄해 왔으나, 행정서비스와 공공서비스 활동이 혼합된 평가관리를 공기업(정부기관 제외)에 한정하여 총괄하도록 설치한 기구가 바로 재정산업부 산하의 투자청(Agence de participations de l'Etat)이다.

- ③ 혁신적 결과반영: 프랑스 공기업 평가제도의 특징은 정부의 내부평가단 구성, 계량지표위주의 평가, 사회보고서의 반영 등으로 나타나지만, 이보다 중요한 사항은 정부와 공기업 간 중장기 경영계약 체결(보통 3~5년)에 의한 목표관리 및 평가결과에 따른 투자청의 전략적 지원활동에 있다. 이미 2001년 공표된 신재정법(LOLF)에서 공기업의 혁신적 목표관리와 자율적 책임경영을 강조하고 있으며, 2003년 발족한 투자청에서는 공기업 자체평가보고서(성과보고서 및 사회보고서)와 중장기 경영계약 체결사항을 중심으로 취약부분에 대한 투자자문과 예산지원을 위한 컨설턴트형 평가관리를 하도록 한 것이다.

3.2.2 관리감독 체제의 변화

2003년까지 공기업은 물론 정부 정책평가에 막강한 영향력을 발휘했던 기획위원회(CGP)의 역할은 기획위원회의 폐지와 전략분석원(CAS)으로 기능 축소, 투자청(APE) 신설, 신재정법(LOLF) 적용, 의회의 평가혁신 주장, 중장기 경영계약 체결에 의한 목표관리제 도입, 공기업 자율적 평가기능의 강화 및 기업 이사회 내 노조추천 종업원 대표

의 참가 등으로 다양하게 분산되었다(현지 인터뷰 내용).

- ① 기획위원회 폐지와 투자청 신설: 정부정책 및 공기업 경영평가를 총괄하면서 평가업무뿐만 아니라 프랑스의 경제개발을 주도해온 기획위원회가 폐지되고, 투자청을 신설하여 산업별로 공기업 담당실·국을 통한 관리체제를 정립하였다. 기획위원회를 대체한 전략분석원(CAS)의 역할은 정책수립의 타당성 개발업무에 한정되었으나, 저자와의 인터뷰에서 과거 기획위원회에서 하던 공기업 평가업무를 되찾으려 한다는 점도 밝혀 주었다.
- ② 외부 독립기관의 개입 추세: 기획위원회와 투자청 등 정부 내부평가전담기구로 운영해 온 프랑스에서도 외부평가의 필요성을 강조하고 있다. 즉, 공기업의 자율경영이 강조될수록 경영부실이나 비리발생의 소지가 높으므로 회계감사원에 의한 테마감사, 의회의 심의기능 강화, 회계감사원과의 공조활동, 협력업체 및 NGO/NPO 집단의 의견반영 등 공기업 경영평가에 대한 외부 이해관계자 집단의 개입이 요구되고 있다.
- ③ 공기업의 책임경영 및 자체평가 강화: 공기업의 감소추세와 외부기관에 의한 견제와 개입이 강화되면서 공기업의 자체평가에 대한 책임은 증대되고 있다. 최근에는 기존의 표준화된 평가지표나 투자청 소속 전문평가위원회에 의한 정기적 평가관리 대신에 항시적 평가활동으로 전환하여 개별 공기업에 의한 재무적 성과 및 사회적성과 관련 보고서 작성의 의무화와 투자청에 의한 목표관리 강화가 동시에 강조되고 있다.

요약하면, 프랑스의 공기업 평가관리시스템은 공기업의 자체평가와 정부의 성과평가로 구분되며,

공기업의 자율성 강화와 투자청의 지원성 강화라는 역할분담을 명확히 하고 있다. 우선 1차적 자체평가 활동은 공기업 자율에 맡기되, 이사회(종업원 대표의 참여)와 주주총회(정부과건 주주대표의 참여)의 새로운 역할증대를 통하여 투명성이 보장되도록 하고, 이후 투자청의 2차적 성과평가 활동에서는 공기업의 경쟁력 강화를 위한 정부의 지원, 즉 투자내용 및 투자수준 확정에 초점을 두고 있다는 것이다.

이처럼 프랑스에서는 이업종 간에도 동질적 평가지표를 적용해온 우리와는 달리 평가활동의 내용과 절차를 3~5년 단위로 이루어지는 기업별 경영계약서를 통하여 제시하고 있는데, 이를 자세히 살펴보기 위해서 2007년 12월 프랑스 현지를 저자가 직접 탐방하여 인터뷰를 실시한 프랑스 전력(EDF)의 사례를 중심으로 살펴보도록 한다.

IV. 프랑스 정부와 공기업간의 공공서비스 계약

다음 경영계약은 프랑스총리, 재경산업부장관, 환경지속가능부장관과 EDF사장간에 체결된 것으로, EDF가 달성해야 할 목표와 임무를 명시하고 있다(EDF 내부자료, 2007).

4.1 EDF의 경영계약 사례

“전력은 국민의 일상생활에 필수적인 자원이자 기타 재화와는 다른 전략적 에너지로 관리될 것이 요구된다. 즉, 전력은 사회적 통합과 지역균형개발 및 기술혁신 등과도 연관된 주요산업이자 공공서비스 활동으로서 국가적 차원에서의 전력확보 및 일반대중의 관심영역이라는 점을 염두에 두어야 한

다. 1996년 12월 19일자의 정부방침(96/92/CE)에 따라 전력시장의 개방원칙이 설정되었으며, 2004년 7월부터는 정부방침(2003/54CE)으로 해외에도 개방함으로써 프랑스 전체 전력공급의 약 70% 정도가 경쟁체제로 이루어지고 있다. 정부와 EDF 공히 전력은 고객(국민)의 이익을 보장하고 유럽경제 전반에 기여하도록 해야 하는 의무를 갖고 있으며, 새로운 서비스의 제공 및 연구경쟁력 강화를 위한 경쟁체제를 갖추도록 협력해야 한다. 이를 달성하기 위한 정부의 에너지 정책은 다음과 같은 사항에 기반하고 있다.”

- ① 에너지의 독립성 및 안정공급
- ② 환경보존과 지구 온난화 현상 방지
- ③ 에너지기업에 의한 최고의 에너지시장 구축
- ④ 지역 및 사회적 통합 추진
- ⑤ 에너지 공급설비의 확보 및 유지를 위한 재원과 인력조달 등

4.2 정부와 EDF 간의 공공서비스 계약내용

- ① 전력 판매가 설정: 본 계약은 일반전력사용 고객대상 전기요금설정원칙을 정한 바, 향후 5년간 인플레이션 이상 비율로 요금이 인상되어서는 안 된다.
- ② 경영계약 실천에 대한 평가와 보상방식: 2004년 8월 9일 법령에 근거하여, 본 경영계약은 평가와 보상방식을 계약상의 각 항목별로 구분하여 확정한다.
- ③ 일반고객 대상 전력공급 및 공공서비스: 전력의 공급가격은 전국차원에서 결정되며, 국민 누구나 전력공급의 혜택을 받을 수 있도록 한다. 특히 전력사용의 혜택이 어려운 소비자 집단에 대해서는 특별한 보호와 투자를 실시한다.
- ④ 전력의 생산 및 상업화: 프랑스 전력생산의

〈표 8〉 프랑스전력(EDF)의 중장기 목표 및 평가지표

항목	CSP 2005~2007: 목표 지표	목표수준	평가주기	추가 설명
3.2	총 광고비 중 에너지 경제 홍보비	10%	매 년도	
3.3	에너지 산업 발전기금	20M€/년	매 년도	년도별 협약
3.4	고객욕구 대응기간	8일 이내	매 년도	
4.2	ISO9001기준 수력발전 활동수준	100%	2007년	
4.2	ISO14001기준의 생산활동	100%	2005년	
	CSP 2005~2007: 실행 지표	실천목표	평가주기	추가 설명
3.2	에너지 사용고객의 고충처리 건수		매 년도	
3.3	전력사용이 어려운 고객대응 처리		매 년도	
3.3	전력사용 기금지원 영세 고객 수	244,480명	매 년도	2003년
3.4	노사간 중재 건수		기간말기	관계자 포함
3.4	지역사회 관련 단체협약 체결건수		매 년도	
3.4	장애인 채용 실적 (%)		매 년도	
4.1	전력공급 말소 대상		매 년도	공급자 결정
4.2	NOx 배출 감소 투자		매 년도	

핵심기업인 EDF는 재생에너지는 물론 새로운 연구개발에 의해 생산되는 모든 에너지를 구입하여 정부의 에너지 정책에 부합되는 공헌활동을 해야 한다. 특히 EDF는 원자력 발전 등과 같은 생산시설의 안전성과 환경보존 및 투명경영이 강조되는 수준에 따라 새롭게 계약체결을 맺도록 해야 한다.

- ⑤ 전력시스템의 안전성에 대한 공헌: 전력수급의 균형과 함께 이상 현상의 발생에 대비한 전국 및 지역 차원의 전력공급과 재고확보에 노력해야 한다.

이를 위하여 EDF는 계열사인 EDF-Transport (EDF송전)사와 전력시스템의 최적화를 위한 계약을 맺어야 한다.

- ① 배전 네트워크 및 전력 유통관리: 계열사인 EDF배전(EDF Reseau Distribution)사는

EDF로부터 배전사업을 위임 받아 전국 95%의 전력 유통관리를 담당하며, 2004년 8월 9일 법령에 의거하여 독립적으로 사업을 실시한다. 배전사업에는 전력품질 보장, 전력공급 시설의 안전성 확보, 환경보호 및 고객에게 전력을 제공해주는 활동 등이 포함된다.

- ② 전력 시스템의 안전성 확보 및 극한 상황시의 송전품질 보장: EDF배전(EDF Reseau Distribution)사는 EDF송전(EDF-Transport)사의 요구에 부응하여 전력의 수급불균형 문제를 해결해야 하며, 전력공급이 중단될 경우 신속하게 복원하도록 해야 한다.

- ③ 송전 네트워크 관리: EDF의 지침 및 법규정에 따라 EDF송전사는 전력공급시설 안전관리와 환경개선 및 송전품질을 제고해야 한다. 이를 위해서는 사전 예측분석을 통하여 전력의 안전재고 확보와 송배전 관리를 해야 한다.

〈표 9〉 EDF배전(EDF-Reseau Distribution)사의 중장기 목표 및 평가지표

항목	CSP 2005~2007: 목표 지표	목표수준	평가주기	추가 설명	참조
1.1	고장/안전사고 응급복구시간	4시간 내			
1.2	송배전 MT시설지하화비율	90%	기간 말	EDF와 공동작업	
1.2	송배전BT연계시설지하화비율	65%	기간 말	EDF와 공동작업	
1.3	재정/기술복구 파견지체기간	3개월			
2.2	24시간 대기 전기기술자 수	3,250명	2005년		
항목	CSP 2005~2007: 실행 지표	실천목표	평가주기	추가 설명	참조
1.1	BT프로그램복구최대소요시간	10시간	매 년도	BT사용고객기준	
1.1	MT프로그램복구최대소요시간	4시간	매 년도	MT사용고객기준	
1.1	평균 BT전원 공급 중단시간	51분	매 년도	송전사고/초과 수요발생 제외	'01~'03년 평균
1.1	평균 MT전원 공급 중단시간	32분	매 년도		
1.1	일시적 BT전력공급 중단횟수	3.2/고객	매 년도	일시적 중단 (1초~3분 미만)	
1.1	장기적 BT전력공급 중단횟수	1.3/고객	매 년도		
1.1	일시적 MT전력공급 중단횟수	1.7/고객	매 년도	장기적 중단 (3분 이상)	
1.1	장기적 MT전력공급 중단횟수	1.0/고객	매 년도		
1.1	BT고객 3시간이상 중단비율	4.5%	매 년도		
1.1	전압저하 및 부족 발생비율	1.4%	매 년도		
1.1	불충분전력공급대상 EDF고객 (단상207~244V, 삼상358~423V)	0.9%	매 년도	전압변동 (-10%: +6)	2003말
1.2	산간지방 공중 송전선 길이		매 년도		
1.2	도시지역 공중 송전선 길이		매 년도		
1.3	고객전화수신후 평균복구시간		매 년도		
1.5	연구개발비 투자비율		매 년도		
2.2	BT안전공급 공공시설물 수		매 년도		

④ 전력시스템의 안전성 확보: 전력공급의 안전성 확보를 위하여 주 전력생산업체와 생산공급 조절을 해야 하며, 균형적 수급을 위한 네트워크 관리 및 효과적으로 전력부족 문제를 해결하도록 해야 한다.

경영계약의 마지막 부분에서는 〈표 8〉, 〈표 9〉, 〈표 10〉에 나타나 있듯이 추진방법 및 평가지표를 다루고 있다. 계량지표 위주의 이들 내용은 고객만

족 관련지표와 세부 실행지표를 보여주는 것으로 중장기 경영전략 사항으로 정립되어 있다. 중장기 평가지표에 투자수익율이나 시장점유율 등과 같은 경제적 성과지표가 나타나지 않는 이유는 회계법인의 검증과 주주총회를 거친 연도별 성과보고서에 별도로 나타나 있기 때문이다.

특히 우리나라와 달리 경영투명성, 노사관계, 근로조건, 교육훈련, 임금, 복리후생 등 사회적 성과에 대한 지표가 상기 경영계약서에 나타나지 않는

〈표 10〉 EDF송전(EDF Transport)사의 중장기 목표 및 평가지표 (2005~2007)

항목	CSP 2005~2007: 목표지표	목표수준	평가주기	추가 설명	참조
1.1	신규전력공급계획실천 비율	85%	2007년	산간, 빈곤, 위험	
1.1	전력안전공급시설 우선대상	70%	2007년	2015년100%달성	
1.1	전력안전공급시설 차선대상	25%	2007년	2015년100%달성	
1.2	송전지하화에 의한 HT라인	30%	2007년	총 경로 길이	
1.2	공중 라인 교체비율	100%	기간 말	공중 라인 길이	
항목	CSP 2005~2007: 실행지표	실천목표	평가주기	추가 설명	참조
1.1	자연재해위험방지 시설투자	101M€	매 년도	일반안전투자제외	'03~04
1.1	장기적 전력중단 평균 횟수	0.1/고객	매 년도	일시: 1초~3분미만	'01~03년 평균
1.1	단기적 전력중단 평균 횟수	0.6/고객	매 년도	장기: 3분 이상	
1.1	평균 전력공급 중단 시간	4.12분	매년도	전력공급중단시간	

이유도 프랑스에서는 별도로 사회보고서(Bilan Social)를 작성하여 매 3년치 성과를 의무적으로 공표하는 제도가 별도로 시행되고 있기 때문이다. 사회보고서가 중시되는 또 다른 이유는 이를 활용하여 고용정책, 교육훈련, 안전위생 및 복리후생 등과 관련된 전략을 수립해야하기 때문이다.

4.3 사회보고서(Bilan Social)의 평가내용 및 평가지표

경영평가의 주요내용이자 종업원 50명 이상 민간기업은 물론 모든 공기업에서 작성하고 있는 프랑스식 사회보고서(노동법 L438-3조'명시)에서의 평가내용과 평가지표는 다음 〈표 11〉에서의 대항목·구분(지표 집단)을 통하여 간략하게 살펴볼 수 있다(박기찬, 1999). 사회보고서 상의 지표 및 내용은 기업의 사회적 성과를 평가하기 위한 것으로 구체적으로는 사회적 책임(CSR: corporate social responsibility) 수준이나 '일자리 창출효과' 평가 등에도 다양하게 활용된다(구체적 지표 및 사항은 부록 참조).

사회보고서는 기업의 조직사회적 운영활동상 표출되는 역기능적 현상을 파악하기 위하여 마치 재무제표와 유사한 형태로 작성되지만, 기본목표는 구성원들 간의 정보공유, 노사화합 및 인력계획의 수립에 있다(Peretti, 1992).

- ① 전년도 사회적 성과평가 결과: 사회적 성과 평가지표별로 분석하며, 평가지표별로 전년도의 성과와 비교한 개선율과 최근 3년간의 성과를 보고
- ② 사회적 성과의 종합평가 실시: 가중치 없이 전체 지표의 성과를 종합하고, 근로감독관이 동종산업의 평균성과와 비교하여 개별 기업의 종합평가 결과를 공시
- ③ 사회적 책임수행 실천도 평가: 평생학습과 사회적 책임실천 성과를 평가하는 것으로 기업간 비교분석 및 지원 우선순위 항목을 결정하는 기준으로 활용

사회보고서의 평가결과 활용 예로서, '일자리 창출효과'에 대한 평가를 할 경우에는 상기 지표중 지표집단을 재구성하여 분석하고 있다. 이처럼 우리나라의 공기업 평가제도는 정기적으로 실시되지

〈표 11〉 프랑스 사회보고서에서의 평가지표 집단 (7대 34개 지표집단)

고용관리	임금관리	안전위생	근로조건	교육훈련	노사관계	기타
11.인원 12.외부인력 13.고용 14.이직 15.승진 16.실업 17.소수집단 18.결근	21.임금총액 22.임금계층 23.산정방식 24.부가급부 25.수당총액 26.납입분담	31.안전사고 32.사고분류 33.직업병 34.안전위생 위원회 35.안전관리 비용지출	41.작업시간조정 42.작업조정조직 43.물리적 근로조건 44.작업조직 재설계 45.근로조건 개선비 46.현장의료기관 47.부적응종업원	51.직업교육 52.교육휴가 53.현장실습	61.직원 및 노조대표 62.정보 및 의사소통 63.노동법규 공정적용	71.사회 사업 72.기타 사회 부조 활동

만 너무 획일적인 기준으로 교수집단 위주의 전문가에 의해 실용성이 결여된 현상이 나타나는데 비해(김명수, 2003), 프랑스에서는 정부내의 전문평가기구를 통한 보다 실천적, 현안위주 및 고객대응적 차원에서 평가결과를 활용한다는 점이 부각된다.

사회보고서는 기업 자체적으로 전년대비 개선도 분석을 하고, 정부(근로감독관이 1차 평가자)에서는 평가결과를 기업간 비교하는 역할을 한다. 평가 결과는 차년도 해당 기업에 대한 정부의 지원 및 보조금 차등화에 영향을 미치게 되며 외부 이해관계자 집단에 공개되므로 향후 경영개선을 위한 지침이 되는 매우 중요한 역할을 하게 된다.

4.4 평가기관 및 평가의 시기

현행 공기업 평가관리의 주관부처는 정부의 투자청이지만, 최종결과에 대한 테마 평가, 즉 특정 이슈에 대한 사후평가는 회계감사원에서 실시하고 있다. 그러므로 우리의 감사원에 해당하는 프랑스의

회계감사원에서는 '평가결과에 대한 평가', 즉 메타 평가를 하는 역할을 맡고 있다. 프랑스 주요기관과의 인터뷰 결과를 정리하면 다음과 같다.

4.4.1 평가기관

우리나라의 경우 정부주도 외부평가단을 구성하여 획일적 평가지표와 지표별 가중치에 따라 경영 성과를 평가하고 있으나, 프랑스의 경우에는 다음 3가지 평가활동(표 12)이 연계되어 종합적 평가 및 평가결과의 활용을 주도하고 있다.

- 첫째는 공기업의 년도별 성과보고서(Annual Report)인데, 대차대조표, 손익계산서 및 자금운용표 등에 의한 경제적 성과를 주로 다루며, 평가결과는 이사회와 주주총회의 의결을 거쳐 외부에 공표되고 정부(재경산업부)에 제출한다.
- 둘째는 프랑스 고유의 사회적 성과 관련 사회보고서(Bilan Social)로서 근로감독관이 이

〈표 12〉 공기업 경영평가 주체 및 관련 평가보고서

공기업 경영평가 주체집단	관련 평가보고서의 종류
• 투자청(평가주관) / 회계감사원(테마감사)	Annual Evaluation: 경영평가, 경영계약서
• 노동부(근로감독관)	Bilan Social: 사회적 성과관련 <u>사회보고서</u>
• 기업(이사회, 주주총회)	Annual Report: 연도별 재무적 <u>성과보고서</u>

를 분석 및 평가한 이후 노동부에 제출되어 공표된다. 연도별 재무보고서가 경제적, 계량적 지표에 의한 경영성과를 보여주는 것인데 비해, 이는 사회적·질적 경영성과를 보여주는 것이라 할 수 있다.

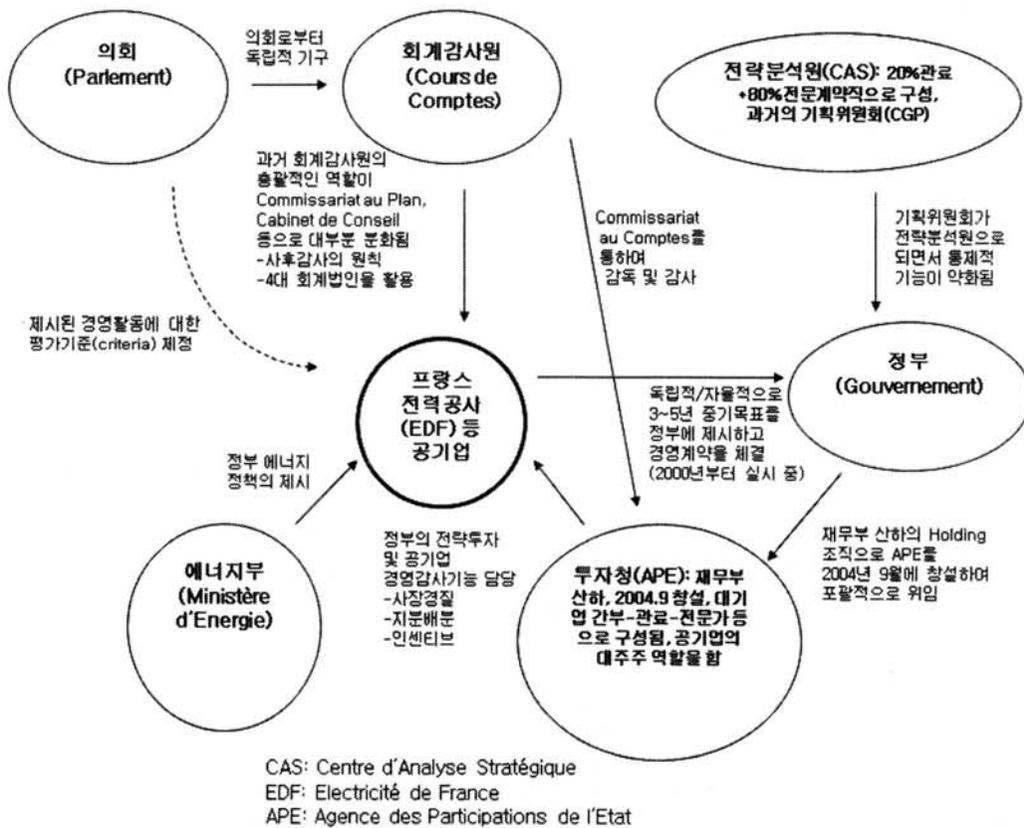
- 셋째는 공기업 평가관리 주체집단인 투자청 및 관련 정부부처와공기업 간에 체결된 중장기 경영계약서로서 이를 바탕으로 투자청의 자문과 지원활동이 이루어진다.

신재정법(LOLF)의 적용과 투자청의 신설(2003년)에 따라 과거 공기업 평가의 주체집단 이었던 기획위원회(CGP)의 역할이 투자청의 관료집단으

로 이전되었지만, 투자청에서는 주요 산업별로 공기업을 구분하고, 이를 담당하는 각 국별로 투자 및 지원 계획과 관련된 경영성과 실천사항을 심의 및 감독하는 차원의 평가를 실시하고 있다.

프랑스 공기업 경영평가 관리의 주체인 투자청의 역할과 기타 평가기관간의 관계를 통하여 평가기관에 대한 권한과 활동에 관하여 살펴보면 다음 <그림 2>과 같이 요약된다.

- ① 투자청(APE): 공기업 주주로서의 정부기관 정부의 주주권 행사는 투자청(APE)을 통해서 이루어진다. 2003년에 창설된 투자청은 국가가 대주주로 있는 공기업의 가치보존에 중점적인 역할을



<그림 2> 공기업 평가기관 간의 전체 역할관계도

두고 있으며, 공기업의 경제적 성과, 즉 투자와 경영평가 등을 감찰하는 것을 목적으로 하고 있다. 하지만 공기업의 사회정책(Bilan Social의 내용으로 근로감독관이 1차 평가주체), 환경정책(GRI지표 등을 활용하는 지속가능경영 성과로서 환경 및 지속가능부에서 관장) 등에 대해서는 일체 관여하거나 영향력을 행사하지 않는다. 즉, EDF처럼 민법상 주식회사이지만 운영상 공기업으로 분류되는 경우, 투자청에서 특정 에너지 정책을 강요하거나 개입하지 않는다는 것이다. 그러므로 투자청은 정부가 주주로서 영향력을 행사하는 평가의 주체집단이자 지원적 기관에 해당한다. 투자청의 각 실국은 전임직 또는 계약직 형태의 다양한 전문가들로 구성되어 있는데, 대표적으로 대학교수, 금융인, 공무원, 그리고 일반 민간기업 출신 등을 들 수 있다.

투자청을 민간기업과 비교하면 지주회사와 역할이 유사한데, 그 설립배경은 공기업들의 빈번한 경영부실 발생을 방지하는데 있다. 대표적으로 국영기업이었던 France Telecom 등의 경영성과 악화가 국가가 대주주로 있는 공기업들에 대한 통제 및 경영권에 대한 개혁을 시작하는 계기가 되었다.

② 투자청(APE) 이외의 주요기관

• 회계감사원(Cour de Comptes)

회계감사원이 EDF와 같은 공기업을 감사하는 것은 EDF가 공기업이었다는 점에서 당연한 것이지만 그 역할은 점점 줄어들고 있다. 이는 회계감사원이 정부기관에 대한 금융 및 회계감사를 담당

하는 기관인데 비해, EDF와 같은 공기업의 법적 지위가 대부분 공기업에서 정부투자 주식회사 형태로 바뀌었다는 사실과도 연관되어 있다. 우리나라 감사원에 해당하는 회계감사원의 업무는 기업내 감사실 또는 감사위원회의 업무와도 중복되는데, 실제로는 감사업무보다 기업내 감사결과를 확인하는 역할을 한다.

예를 들면, EDF에 대하여 국영기업이던 예전과 같이 전체 감사를 실시하는 것이 아니라, EDF의 발전추세와 변화된 법적성격에 맞게 특정 이슈에 대한 테마 감사 등 감사의 기능과 역할을 변화시키고 있다. 주요 감사테마로는 연도별 합병(M&A)과 관련된 투자정책, 최근 부각되는 유통(distribution) 분야활동 등 특정 테마를 선정해 감사를 한다. 회계감사원이 자료를 요구할 경우 모든 기업은 즉각 이에 응해야 할 법적의무가 있다. 정부의 투자청이 공기업 평가관리의 주체기구이므로 회계감사원의 감사활동에는 메타평가(meta-evaluation) 기능이 적용될 수도 있지만 실제로 이루어지지 않고 있다.³⁾

• 산자부(Ministère d'Énergie et d'Industrie)

프랑스에서는 정부조직의 업무나 명칭이 자주 변경되는데, 여기에서는 현행 사르코지 정부의 에너지부(Ministère d'Énergie)를 지칭한다. EDF의 경우, 국가 전체의 전기생산 및 분배를 책임지는 특수한 성격의 회사이므로 산자부가 EDF에 대해 감독권을 행사하고 있다. 송배전 시스템관리, 저소득층에 대한 전기료 차별화 정책, 지속가능한 개발

3) 정책과정상 평가의 역할과 평가결과의 활용에 대한 의문 때문에 '평가활동 자체에 대한 평가(evaluation of evaluation)', 즉 메타평가(meta-evaluation)의 필요성이 제기된다. 현재 국내에서 메타평가가 수행되고 있는 분야로는 '국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률'에 의하여 2006년부터 국가과학기술위원회(국과위)가 주관하고 있는 국가연구개발사업평가가 대표적인 예이다. 국과위의 국가연구개발사업평가는 국과위가 직접 수행하는 <특정평가>, 연구개발 수행부처가 자율적으로 수행하는 <자체평가>, 국과위가 개별 부처의 자체평가를 대상으로 평가의 적정성과 합리성을 사후적으로 판단하는 <상위평가>로 구성되어 있다. 이 경우의 상위평가가 전형적인 메타평가의 수행사례라 할 수 있다. 또한 "정부업무평가기본법"에 의하여 국무조정실과 정부업무평가위원회가 수행하는 <재평가>도 엄밀한 의미의 메타평가라고 할 수는 없으나 그 형식적 의미에서는 메타평가의 한 유형이라 할 수 있다 (감사원 평가연구원, 2008).

에 대한 기업정책 등이 그 대표적인 예로써 경영계약서 상의 지표로 들어 있다.

즉, EDF가 비록 주식회사로 전환하였지만 아직도 공기업(광의의 의미) 형태로 정부의 환경, 에너지 정책과 직접 관련되기 때문인데, 정부가 EDF와 3~5년간의 공공서비스 계약인 Contrat de Service Public을 맺고 그 추진성과에 대한 경영평가를 하게 된다.

기관평가보다는 정책평가를 중시하고 있는 프랑스의 경우에는 EDF를 통해 정부의 에너지 정책을 펼치므로 투자청(평가기관)이 아닌 산자부(정책기관)에서 EDF를 감독하게 되는데, 산자부는 투자청처럼 주주로서 EDF에 주주권을 행사하는 것이 아니라 정부기관으로서 국가가 요청하는 정책을 제시하므로 투자청의 경영평가 및 지원활동과는 구분 된다.

- 의회(Parlement)

평가기관으로서 의회의 역할은 두 가지 측면으로 구분된다. 우선 의회는 공기업의 세부 경영활동에 대한 감독권 행사보다는 국가통치 차원의 효율성 제고 측면에 초점을 둔 개입을 하므로 공기업 경영에 대한 직접적 감독활동은 하지 않는다. 하지만 의회가 공기업에 대한 조사위원회(Commission d'Enquête)의 발의 및 구성, 산업분야에 대한 사례연구 요청, 그리고 예산개혁 법안 발의권 등을 통하여 어느 정도 감독권을 행사하고 있다. 때에 따라서는 의회가 회계감사원을 통해 공기업을 감사하도록 함으로써 회계감사원이 의회의 수단적 기관으로 활용되기도 한다.

- 전략분석원(CAS: Centre d'Analyse Stratégique)

과거 강력한 권한을 행사한 기획위원회(CGP)로서 프랑스 경제개발의 주역이자 공기업 평가를 주도한 경력이 있으나 2003년 투자청 발족 이후 공

기업 평가관련 역할은 거의 소멸되고 2007년도부터 총리실 직속의 전략분석원(CAS)으로 변경되었다. 전략분석원은 공기업 감독권은 없으며, 단지 정부정책 추진차원에서 공기업에 영향을 미칠 수는 있다.

4.4.2 평가위원회의 구성

프랑스에서는 우리나라처럼 공기업 경영평가를 위한 별도의 평가위원회 또는 평가전담단을 구성하거나, 전문가 그룹을 외부에 형성하지 않으므로 투자청을 중심으로 보다 안정적, 그리고 지속적인 공기업 관리가 이루어진다. 국가정책평가위원회(CNE)도 공기업 평가를 위한 평가위원회가 아니라 정부의 정책평가를 위한 기구에 해당한다.

4.4.3 평가위원의 임기 및 역할

정부(산자부, 재정경제부, 투자청 등)의 평가담당인사 임기(전문가들이 계속 고정적으로 있는지, 아니면 자주 바뀌는지)에 대해서는 산자부의 경우, 공무원 인사이동 방식으로 3년 정도에 한 번씩 보직변경이 이루어지므로 특정 산업 또는 공기업에 대한 평가관련 전문지식이 축적되지 못하는 어려움이 있다. 공기업 평가의 주체기구인 투자청(APE)은 투자청 소속 공무원(전임직 또는 계약직)들이 경영 합리성에 기반을 둔 투자관리와 경영평가(감독과 자문)를 전담하므로 평가전문가 집단의 교체로 인한 전문성 부족 문제는 표출되지 않는다.

이상 평가주체 집단의 역할을 보면, 우리나라에서는 외부전문가 집단으로 교수 및 회계사 등이 평가위원회를 구성하고 있으나, 프랑스는 투자청의 공무원으로서 전임 또는 계약방식의 내외부 전문가 집단이 평가단을 구성하는 큰 차이점을 보이고 있다.

4.5 평가결과의 활용방법

4.5.1 평가결과의 공표

연도별 경영성과보고서(재무보고서)와 사회보고서(Bilan Social)는 사내 이사회와 주주총회를 거쳐 외부에 공표되며 이들 자료는 투자청에도 제출된다. 특히 중요한 사항은 공기업과 정부 투자청 간에 이루어지는 경영계약(3~5년) 상의 경영목표 및 평가지표로서, 지표에 따라 연도별 달성수준 또는 경영계약 기간 말의 종합성과 등으로 구분하여 평가된다는 특성이 있다. 공기업(주식회사형 공기업인 S.A. 포함)에 대한 경영평가 결과는 외부공개 원칙으로 하고 있으며, 회계감사원에 의한 테마 감사 결과도 책자로 발간하고 있다. 심지어는 평가보고서의 내용을 주요 방송 및 언론기관의 보도자료에 그대로 발췌되도록 하고 있다.

4.5.2 예산통제와 제재

대 국민 공공서비스 만족도 제고에 초점을 둔 프랑스의 공기업 평가활동은 공기업 구성원에 대한 인센티브 제공문제를 다루기보다는 고객만족이라는 차원에서 미비 또는 오류 부분에 대한 지적과 함께 정상운영을 위한 지원체제에 초점을 두고 있다. 특히 전략의 수립과 추진은 공기업 자율 및 독립적으로 이루어지며, 회사 내 별도로 구성된 감사위원회(Comité d'Audit)에서도 이사회와 주주총회의 결을 거쳐 집행된 예산을 감사(기본적으로 매 3년 단위) 하도록 하고 있다. 한편, 정부의 투자청에서는 공기업의 중장기 경영계약서에 의거한 평가 및 사회보고서와 성과보고서에 대한 동종산업의 성과 평균치를 기준으로 평균 이하의 성과를 보인 기업에 대한 시정조치 및 투자수준 조정을 요구하는 역할을 맡고 있다.

4.5.3 인센티브의 결정

평가결과에 따른 제재조치를 공식적으로 명문화하고 있지는 않지만 임직원 대상 보상은 제도상 기업내 보상위원회(Comité de Rémunération)에서 관장하고, 인센티브는 경영진이 제시한 수준을 주주총회 결정한다(예: EDF의 경영성과가 좋을 경우에는 전 직원을 대상으로 주식을 무상으로 배분하고 일정기간 동안 매각하지 못함). 인센티브는 당해년도의 경영성과에 의해 결정되므로 직원들이 매년 기대하고 있는 사항이기도 하다.

부서별 인센티브는 기능(예: 기여도, 난이도)과 지역(예: 오지 근무 등) 등을 고려하며, 개별 인센티브는 주로 승급 및 승진관리와 연계하고 있다. 인센티브는 동일직급의 경우에 연봉의 20% 정도가 차별화되며, 개인의 연봉은 부서별 차별화와 개인별 차별화를 동시에 고려하고 있다. 일반적으로 EDF처럼 대규모 조직의 경우에는 인센티브의 수준이 사전에 대략적으로 정해져 있다.

이처럼 임금인상, 승진문제 역시 기업내부의 고유한 문제이므로 투자청 등에 의한 외부개입은 전연 없다. 단지, EDF의 현 회장이 재임한 6년(특히 최근 2년반) 동안 임원진이 전원 교체되었는데, 이는 인센티브 차원의 개입이 아니라 대주주로서 정부가 EDF에 주주권을 행사한 것으로 해석해야 할 것이다.

4.6 평가의 법적 근거

프랑스의 경우, 공기업 경영평가는 두 가지의 특성을 갖고 있다. 첫째는 2003년 모든 공기업 대상(S.A. 및 EPIC 모두 포함) 경영평가와 투자활동을 투자청에서 전담하도록 한 점과, 둘째는 공기업과 정부간에 3~5년 정도의 중장기 경영계약을 체결하여 연도별 또는 기간 말에 종합평가를 실시하

도록 한 점이다. 그러므로 프랑스의 경우 우리와 같은 외부 평가팀의 구성이나 위원회 구성은 없으며, 투자청에서 내부 관료를 포함한 전문가를 계약직으로 채용하여 공기업 투자관련 의사결정 및 공기업 자체적으로 작성한 경영평가보고서 내용에 대한 관리 및 자문활동을 전담하도록 하고 있다.

투자청의 관료는 프랑스 최고의 엘리트 양성기관인 폴리테크닉(Ecole Polytechnique), 국립행정대학원(ENA) 출신이 대부분이며, 박봉의 계약직 공무원으로 진입하는 전문가 집단 역시 교수, 회계사, 유명 컨설팅 그룹에서 오므로 실제로는 전문가들에 의한 안정적인 공기업 경영평가관리 활동이 이루어진다고 볼 수 있다. 또한 투자청에서는 연도별 성과보고서(재경부 주관)와 사회보고서(노동부 주관)에 대한 평가결과가 전달되면, 이를 바탕으로 해당기업에 대한 투자 및 지원관련 종합의견을 제시하는 활동을 하게 된다.

4.7 최근의 개편 논의사항

최근 프랑스에서는 공기업의 자체평가 및 연도별 성과보고서와 사회보고서에 의한 자율적 평가를 중시하여 외국기업과의 합병이나 제휴계약의 효과에 대한 평가도 이사회와 주주총회를 통한 자체평가에 맡기고 있으며, 정부가 주주 자격으로는 개입하더라도 모든 책임은 최고경영자를 비롯한 이사회(Comité d'Entreprise)의 역할에 맡기고 있다.

이처럼 이사회와 주주총회의 심의와 의결을 거친 사회보고서와 성과보고서는 정부의 관련부처와 투자청에 제출되며, 투자청에서는 중장기 경영계약서와 함께 연도별 또는 기간별 종합평가를 실시한다. 한편, 회계감사원에서는 공기업의 평가결과 및 주요이슈에 대한 선별적 테마감사를 실시하는데, 갈수록 복잡하고 고도화되는 경영활동을 감사하기 위하여 내부 회계감사인보다 KPMG, PWC 등 외부

의 회계전문 컨설팅기관을 활용하는 추세에 있다. 또한 의회의 개입과 조정역할도 갈수록 부각되는데, 2004년 상원에서 발의한 정부정책평가 혁신보고서에서는 회계감사원과 연계하여 정부와 공기업에 대한 정책평가 혁신을 주도해야 한다는 점을 강조하고 있다.

이상 프랑스의 공기업 경영평가 실태를 통하여 평가의 주체집단, 주요지표, 평가결과의 활용 및 최근 추세에 대하여 살펴본 결과 우리와는 공통점보다 그 차이점을 더 많이 볼 수 있다. 2007년말 우리나라 기획예산처의 '혁신방안'에서도 나타나듯이, 공기업 경영평가제도 혁신 이슈는 전혀 새로운 것은 아니다. 하지만 프랑스에서 추진되고 있는 최근의 공공 서비스 활동에 대한 개혁방향과 사회보고서 및 중장기 경영계약서의 활용 등 프랑스 고유의 공기업 평가시스템은 우리에게도 다양한 시사점을 주고 있다.

V. 종합 및 시사점

공기업에 대한 정의부터 나라마다 다르지만, 우리나라의 경우에는 최근 '정부투자기관 관리 기본법'과 '정부산하기관 관리 기본법'이 폐지되고, '공공기관 운영에 관한 법률'로 통합되면서, 일반적으로 협의로는 실증법상의 국가공기업과 지방공기업만 포함하고, 광의로 해석할 경우에는 '준정부조직'을 모두 포함하고 있다(이상철, 2007). 프랑스 역시 협의로는 EPIC(비상장 상공분야 공기업), 광의로는 S.A.(주식회사형 공기업)까지 포함하여 공기업으로서 경영평가 대상으로 하고 있다.

이처럼 공기업에 대한 정의에서부터 평가의 주체와 대상 및 지표상의 차이를 중심으로 살펴본 프랑스의 공기업 평가관리시스템 사례는 다음 종합비

교 결과<표 13>에서처럼 우리와 다른 특성 및 시사점을 보여준다.

- ① 평가주체의 혁신: 앞에서 살펴 본 바와 같이 정부기관인 투자청에서 전문가를 채용하여 상설 평가전담기구로 운영하고 있는 프랑스와 비교하면, 매년 학기중에 이루어지는 공기업 경영평가를 외부의 교수진 위주로 구성하여 그 일관성과 전문성에 차질을 빚고 있는 우리의 현 실태는 필히 개선되어야 할 것이다. 이를 위해서는 프랑스식의 내부 상설전담반 운영 또는 교수진의 구성비율을 낮추는 방법이 도입되어야 할 것이다.
- ② 평가대상 및 지표의 보완: 사전에 이미 상대평가에 의한 서열매김과 기관평가 방식으로 이루어지는 한국의 공기업 평가는 평가지표의 획일성 때문에 더더욱 그 타당성과 일관성이 결여되므로, 정부의 정책을 실천하는 수단이자 공공서비스 제공의 주체인 공기업의 존재 목적을 고려하여, 프랑스의 사례처럼 정책평가 부분의 강화와 순위매김 등 평가를 위한 평가가 아닌 공기업의 자율적 공공서비스 혁신 및 이를 위한 정부의 지원 역할 강화에 초점을 두도록 할 것이 요구된다.

- ③ 평가방법 및 결과활용의 다양화: 2007년 11월의 '혁신방안'에서 강조하고 있듯이 공기업의 기능별 평가방식을 과정별 평가로 전환하고, 그 근거가 모호한 '짜깁기 식' 지표만 추가되는 투명경영, 환경경영, 사회적 책임 등에 대한 비계량 지표군을 프랑스의 경우처럼 사회보고서 또는 사회적 성과보고서 상의 계량 지표군으로 별도 평가하는 균형적 평가시스템의 구축도 강구해야 할 것이다.

기타 공기업 경영평가시스템은 단순히 기관의 업적을 평가하는 것이 아니라, 이를 통하여 국가의 경제발전과 지역균형발전, 민주적 방식에 의한 사회적 통합의 강화, 공정성과 응집력 및 지속가능한 정책추진, 그리고 갈수록 심각해지고 있는 일자리 창출 문제를 해결하기 위한 정부정책 수립의 나침반 역할도 요구된다.

- ① 공기업 존재목적과 연계한 평가시스템 혁신: 프랑스에서도 "과연 공기업의 공공서비스 활동이 민간기업에 비해 효과적인가, 정부주도의 통제활동이 공기업 자율평가에 비해 과연 효율적이라 할 수 있는가, 공기업의 방만경영과 의사결정의 지연문제를 민영화를 통하

<표 13> 한국과의 실태비교 및 주요 시사점

	한국	프랑스	시사점
평가주체	교수위주(전체3/4) 외부 경영평가단운영	투자청내 전문가로 구성된 내부 상설팀 운영	전문성·일관성 유지위한 정부내 상설평가기구 설치
평가대상 및 평가지표	기관평가: 표준화된 지표로 기관 순위평가에 초점	정책평가: 정부정책과 연계, 지원역할 위주의 평가	MBO로 정부정책 추진 및 공공서비스 제공 활동평가
평가방법	상대평가 및 기능별 평가 위주(최근 과정평가로 개선 중)	년도별·중장기 목표관리 (MBO)로 재무적·사회적 성과에 대한 균형적 성과평가	객관적 계량지표와 사회적 성과지표 강화, 중장기 경영전략 계약체결 방식도입
평가결과 의 활용	공기업 순위결정 및 공표, 인센티브의 차별화	자체개선 및 재무적·사회적 균형성장 도모	통제보다 지원역할 강조, 지속가능형 전략수립 및 활용

여 해결할 수 있을 것인가”하는 보다 근본적 이슈에 관하여 끊임없는 연구를 하고 있다(현지 인터뷰 내용). 이에 비해 우리의 ‘혁신 방안(표 1 참조)’은 평가주체의 구성과 역할(actor’s role)상 혁신 및 평가결과의 활용방안에 대해서는 별다른 언급 없이 평가방식 및 지표내용(system’s rule)상의 보완에 그친 한계가 있다.

- ② 다양한 의견수렴 및 다양한 기관의 참여확대: 특히, 정기적 대 고객설문조사의 실시와 분석 결과의 인터넷 공개, 기존 통계청(INSEE) 자료의 적극적 활용과 함께 개별 공기업의 특수성을 고려한 고유지표의 추가활용, 기존지표가 포함하고 있는 의미에 대한 지속적인 재해석, 그리고 공공서비스의 전반적 질적 수준에 대한 평가와 혁신방안에 대한 노력은 공기업과 투자청 및 정부부처 이외에 프랑스 의회가 주도적으로 입법안을 제시하고 있다는 점도 우리가 배워야 할 사항이다.
- ③ 객관적 계량지표의 강화 및 균형적 지표구성: 사회보고서와 성과보고서를 동시에 다루고 있는 프랑스의 사례처럼, 우리나라 공기업의 경영평가시스템도 별도의 사회보고서(또는 최근 강조되고 있는 지속가능보고서나 환경보고서 등) 제출에 의한 공기업 경영평가 지표군의 균형적 구성이 요구된다.

한편, “평가가 이루어지는 곳에는 평가상 오류가 상존할 수밖에 없다”(박기찬, 1997)는 말처럼, 프랑스의 공기업 평가시스템도 외부평가전문기관의 활용이나 기관별 평가결과에 의한 인센티브의 차별화 강화 등 우리의 문제점으로 지적된 부분을 오히려 강조해야 한다는 주장(Cannac, 2004; Demeestère, 2005)도 강하게 표출되고 있다. 그러므로 본 사례연구를 통한 비교 및 시사점도 우리

나라 공기업 평가시스템에 대한 일방적인 비판보다는 개선과 보완을 위하여 그 차이점을 고민해 보는 이슈로 다룰 것이 요구되는 바이다.

참고문헌

- 감사원 평가연구원(2008), **공기업 경영실적 평가제도 연구**
과학기술부(2007), "2007년도 국가연구개발사업 상위평가 지침".
- 국무조정실(2006), "정부업무평가 기본법".
_____ (2007), "정부업무평가 시행계획".
- 기획예산처(2007), "공공기관 경영평가제도 혁신방안(시안)".
_____ (2003), "성과관리제도 시행방안".
- 김명수(1993), **공공정책평가론(개정판)**, 서울: 박영사.
_____ (2002), "정책평가의 활용을 통한 정책의 효율성 및 책무성 제고," 국무조정실·정책평가위원회, **정부업무 평가백서**, 422-433.
_____ (2003), **공공정책평가론**, 박영사.
- 노화준(2006), **정책평가론**, 법문사.
- 박기찬(1997), **팀업적평가**, 한국능률협회.
_____ (1999), **사회감사론**, 한국능률협회.
- 이상철(2007), **한국 공기업의 이해**, 대영문화사.
- 이찬구(1997), "메타평가의 구성요소 및 모형설계에 관한 연구," **정책분석평가학회보**, 7(2): 5-19.
- Albert, S. and C. Buisson(2002), *Entreprises publiques*, Documentation Française.
- Bergougnoux, J.(2000), *Services publics en réseau: perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Commissariat général du plan, Paris.
- Bertrand du Marais(2006), *Des indicateurs pour mesurer le droit*, Documentation Française.
- Cannac, Y.(2004), *La qualité des services publics*, Documentation Française.
- Cohen, A-G.(2005), *Contrôle interne et audit publics*, LGDJ.
- Cook, T. and C. Gruder(1978), "Meta-evaluation Research," *Evaluation Quarterly*, 2(1): 5-51.
- Crozier M. et al.(1991), "Societal change between market and organization" in *Public policy and social welfare series*, Vol. 11, Tenth Colloquium of the European Group for Organizational Studies(EGOS), Vienna, Austria.
- Demeestère, R.(2005), *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, LGDJ.
- Descheemaeker, C.(2005), *La cour des comptes*, Documentation Française.
- Gandin I.(2006), "Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État au 31 décembre 2005," *Insee Résultats n° 26, série Économie*, novembre 2006.
- Horvat, M.(1999), "Meta-evaluation : Evaluation of Evaluations Some Points for Discussion," *Scientometrics*, 45(3): 533-542.
- INSEE(2007), *Tableaux de l'Économie Française - Édition 2007*.
- Kadjar A.(2007), "Les groupes dans le commerce: une présence croissante," *Insee Première n° 1115*, janvier 2007.
- La Documentation Française(2006), *Evaluer la qualité et la performance publiques*.
- Linhart, D.(2006), *Les différents visages de la modernisation du service public*, Documentation Française.
- Merlin, C.(2006), *Les services publics en mutation*, L'Harmattan.
- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie-L'État actionnaire," *Rapport 2006*.
- Mongin, P.(2007), *Performance, incitation et gestion publique*, Documentation Française.
- OECD(OCDE, 2005), *Gouvernance des Entreprises Publiques*, Editions OCDE.
_____ (OCDE, 2007), *Vieillesse et service public*, OCDE.
- Perret, B.(2001), *L'évaluation des politiques publiques*, Editions La Découverte & Syros, Paris.
- Peretti, J.M.(1992), *Ressources Humaines*, Paris, Vuibert Gestion.
- Santo, M-V. and P-E. Verrier(2007), *Le Ma-*

nagement Public, PUF.

www.ape.minefi.gouv.fr-프랑스 정부 투자청(APE) 공식 홈페이지.

프랑스 파리 현지 인터뷰: 2007. 12. 17 ~ 21

1. 프랑스 산자부 투자청(APE) 인사총괄국장

Yves Clerc: Human Resources Manager, General Secretary of French Government Shareholding Agency (Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie).

2. 프랑스 총리실 전략분석원(CAS) 심사분석국장

Bruno Herault: Rapporteur General, Centre d'analyse Stratégique.

3. 프랑스 전력공사(Groupe EDF) 그룹전략기획본부

Bertrand Lespine: 서비스본부장 및 Denis Haag: 전략평가본부장.

4. 프랑스 회계감사원(CdC) 감사부원장 겸 검사총국장

Daniel Hourri: Prosecutor General, Cour des Comptes (프랑스 회계감사원).

〈부록〉 프랑스 사회보고서(Bilan Social) 상의 세부지표

1. 고용 (45개 지표)	
11	인원
111	직급별 직군별 전체인원(12월 31일)
112	당해 직급별 월평균인원
113	직급별 상용인원(12월 31일)
114	직급별 계약직 인원(12월 31일)
115	성별 직급별 전체인원(12월 31일)
116	연령별 직급별 · 성별 전체인원(12월 31일)
117	근속년수별 직급별 · 성별 전체인원(12월 31일)
118	학력별 직급별 · 성별 전체인원(12월 31일)
119	국적별 직급별 · 성별 전체인원(12월 31일)
12	외부 근로자
121	외부근로자 전체인원(12월 31일)
122	당해 실습생(1주 이상) 월평균인원(공고실습생, 인턴)
123	당해 외국인연수생 월평균 인원
124	당해 파견근로자 월평균인원
125	당해 파견근로자 평균근무기간
13	당해 채용인원
131	불확정기간 계약된 직급별 성별 채용인원
132	확정기간 계약된 직급별 성별 채용인원
133	계절 근로자 성별 채용인원
134	25세 미만 직급별 성별 채용인원
135	55세 이상 직급별 성별 채용인원
14	당해 이직인원
141	근속년수별 직급별 · 성별 전체 이직인원
142	직급별 성별 의원 퇴직인원
143	직급별 성별 고용계약기간의 만료인원
144	직급별 성별 정년퇴직과 조기퇴직인원
145	직급별 성별 수습기간 중의 이직인원
146	직급별 성별 사업경영상의 해고인원
147	직급별 성별 근로자 귀책사유 해고인원
148	직급별 성별 다른 사업장으로의 전출인원
149	사망인원
15	해당년도의 승진과 전환배치
151	직급별 성별 승진 인원
152	직급별 성별 승진자 평균 승진년수
153	직급별 성별 전환배치 인원
154	직급별 성별 전환배치자 평균체류 년수

16	해당년도의 휴업
161	당해 부분휴업에 처한 근로자 수
162	당해 부분휴업에 해당하는 전체시간 휴업수당을 받은 시간 / 휴업수당을 받지 못한 시간
17	장애인
171	장애유형별 성별 장애인원(12월 31일)
172	산재사고에 의한 성별 장애인원(12월 31일)
18	결근율
181	직급별 전체 결근일
182	직급별 질병에 의한 결근일
183	직급별 결근기간별 질병 결근일
184	직급별 산재사고로 인한 결근일
185	직급별 임신, 출산으로 인한 결근일
186	직급별 유급휴가로 인한 결근일
187	직급별 병역 및 공무로 인한 결근일
188	직급별 무단결근일
189	직급별 기타원인으로 인한 결근일

2. 근로시간 등 (13개 지표)	
21	근로시간
211	규정된 주당평균 근로시간
212	연간 정상근로시간수
213	연간 초과근로 시간수
214	선택적 근로시간제 직급별 인원
215	단시간근로자 직급별·성별 인원 1주당 15시간 미만 인원/1주당 15-31시간 미만 인원/ 1주당 31~44시간 미만 인원
216	연간 유급휴일 수
217	연간 평균유급휴가일 수
218	일년 내내 일주에 이틀연속 휴일혜택 받은 직급별 인원
219	유급휴가보상수당을 받은 직급별 인원 년월차 유급휴가 보상수단 인원/유급 생리휴가 보상수단 인원
22	근로조직과 내용
221	조단위로 근무하는 직급별 인원: 고정 작업조/교대 작업조
222	교대조에 근무하는 50세 이상의 직급별 인원
223	생산라인 등 반복 업무에 종사하는 직급별·성별 인원
23	근로조직의 변형
231	내용개선을 위한 근무조직의 변형시도

3. 교육훈련 (9개 지표)	
31	교육훈련비총액 311 연간 교육훈련비 총액 312 교육훈련 과정별 교육훈련비: 양성훈련/향상훈련/재훈련/전직훈련 313 교육훈련 형태별 교육훈련비: 자체훈련/위탁훈련/공동훈련
32	교육훈련 인원과 시간 321 교육훈련 기간별 직급별·성별 교육훈련 인원 322 6개월 이상 장기연수중인 직급별·성별 교육훈련 인원 323 산업체부설 및 특별학급에 재학 중인 인원(12월 31일) 324 산업체위탁 및 기술대학에 재학 중인 인원(12월 31일) 325 교육훈련세부형태별 직급별·성별 교육훈련시간
4. 임금지표 (23개 지표)	
41	임금총액 411 직급별·성별 연간 임금총액 412 직급별·성별 연간 정액급여총액 (기본급, 통상적 수당, 기타수당 구분) 413 직급별·성별 연간 초과급여 총액 414 직급별·성별 연간 상여금 등 특별급여 총액 415 직급별·성별 연간 성과배분 특별급여 총액 416 직급별·성별 연간 평균임금 417 직급별·성별 월 평균임금 418 연간 평균임금 계층별 수령인원 419 매월 임금총액 및 지급인원
42	임금계층 421 상위10%와 하위10%의 월평균 임금차(하위10%의 월평균 임금을 100으로 함) 422 직급별·성별 인당 연간임금의 지수(최하위 직급을 100으로 함)
43	임금 계산방식 431 직급별 연봉제 인원 432 생산직 월급제 인원 433 생산직 시급·일급제 인원
44	제반수당 441 법정수당, 유급휴일수당 및 유급휴가수당/산재보상/해고예고수당/휴업수당/주휴수당/토요휴무수당/유급휴일수당/월차유급휴가수당/년차유급휴가수당/안식년수당/유급생리휴가수당/유급산전후휴가수당/경조휴가수당/정년 퇴직수당/군복무 등 공무수당 442 초과근로로 인한 보상성격의 수당 연장근로수당/야간근로수당/휴일근로수당/년차유급휴가보상/월차유급휴가보상/유급 생리휴가 보상 443 종업원을 위한 기타 제수당 특수작업수당/직무수당/근속수당/가족수당/통근수당/휴가비
45	외부근로자 지급총액 451 당해 인력공급의 대가로 외부기업에 지급한 금액 -파견근로자 공급기업 / -기타기업

5. 복리후생 (15개 지표)	
51 복리후생비 총액	511 연간 복리후생비 총액 512 연간 평균 복리후생비
52 현물지급비용	521 현물 지급비용 총액 522 자사제품을 지급한 경우의 비용
53 법정복리비(근로자부담분 제외)	531 법정복리비총액 532 의료보험료 533 산재보험료 534 국민연금 비용 535 고용보험료 536 장애인 고용촉진기금 부담금 537 기타 법정복리비
54 법정의 복리후생비	541 법정의 복리후생비 주거에 관한 비용 / 의료·보건에 관한 비용 / 식사에 관한 비용 문화·체육·오락에 관한 비용/ 보험료 지원금 / 경조사 등의 비용 재형저축 등의 장려금 / 학비보조의 이용 / 보육비 지원금 근로자휴양에 관한 비용 / 종업원지주제도 지원금 / 기타 법정의 복리후생비 542 연간 사내복지기금 신규 및 추가출연기금 543 사내 근로복지기금 출연금 총액
55 보육시설설치 및 운영	551 보육시설설치 및 운영
6. 산업안전보건 (46개 지표)	
61 안전사고	611 사고자 수 612 사고 도수율 : -사고 수 / -실 근로시간 수 / -사고 도수율 613 사고 강도율 : -손실 근로일 수 / -실 근로시간 수 / -사고 강도율 614 천인율 재해자수 및 실 근로자수 615 외부 근로자 사고자수 616 사고 근로자에게 지급한 산재 보상금 617 사고 근로자에게 지급한 회사 보상금 618 산재 보험요율 및 산재 보험료 총액
62 원인별 사고분류	621 심각한 위험요인에 의한 사고 수 622 낙하와 관련된 사고 수 623 기계로 야기된 사고 수 (상기 언급된 위험과 관련된 사고제외) 624 교통-운반-저장 관련사고 수 625 움직이는 물건, 물, 미립자 등에 의한 사고 수 626 기타 경우

63	특성별 사고자 분류
631	사고 정도별 직급별 사고자 수
632	성별 사고자 수
633	연령별 사고자 수
634	입사 근속기간별 사고자 수
635	시간별 사고자 수
636	요일별 사고자 수
637	월별 사고자 수
64	안전관리 비용
641	당해 안전교육 직급별 인원
642	지난해 제출한 안전개선계획 실현율
643	당해 안전관리비용
65	작업환경
651	유해작업에 종사하는 직급별 전체인원
652	소음작업에 종사하는 직급별 인원
653	고열작업에 종사하는 직급별 인원
654	분진작업에 종사하는 직급별 인원
655	화학물질작업에 종사하는 직급별 인원
656	당해 작업환경측정결과 작업환경개선 지적 건수
657	지난해 제출한 작업환경개선계획 실현율
658	당해 작업환경측정비용
659	당해 작업환경개선비용
66	건강진단 및 보건관리
661	채용 시 건강진단 근로자 수
662	일반건강진단 직급별 인원
663	특수건강진단 직급별 인원
664	재검진 근로자 직급별 인원
665	질병별 일반병 유소견자 수
666	질병별 직업병 유소견자 수
667	건강상 이유로 작업 전환된 근로자 수
668	당해 건강진단비용
67	산업보건의(의사인 보건관리자 포함)
671	산업보건의가 사업장에서 분석과 개입에 할애한 시간
672	산업보건의의 상담에 의하여 일반병에 이환된 것으로 밝혀진 근로자 수
673	산업보건의의 상담에 의하여 직업병에 이환된 것으로 밝혀진 근로자 수
674	산업보건의의 상담에 의하여 작업 전환된 근로자 수
68	산업안전보건위원회
681	산업안전보건위원회 회의 수

7. 노사관계 (25개 지표)	
71	노동조합
711	직급별 성별 조합원수(12월 31일)
712	당해 노동조합과의 회의시간
713	당해 노동조합과의 회의 수
714	당해 기업에서 체결된 단체협약의 서명일과 목적 및 내용
715	당해 노동쟁의 발생건수
716	당해 쟁의행위로 인한 근로 손실일수
717	당해 부당노동행위 구제신청 건수
718	당해 부당노동행위 구제명령 건수
72	노사협의회
721	근로자위원 입후보자 인원
722	노사협의회 구성인원
723	노사협의회 및 위원회와의 회의 시간
724	노사협의회 및 위원회와의 회의 수
725	당해년도 노사협의회에서 의결된 사항의 의결일자, 목적 및 내용
73	정보와 커뮤니케이션
731	고충처리 건수
732	인사상담 건수
733	사기조사 회수
734	제안건수
735	기타 커뮤니케이션 이용건수
74	정당한 절차
741	표창유형별 표창자수
742	징계유형별 징계자수
743	해고 이의제기 절차 이용건수
744	부당해고를 이유로 한 소송건수
745	기타 근로자가 사용자를 상대로 한 소송건수
746	사용자가 근로자를 상대로 한 소송건수
747	당해년도 근로감독관에 의한 지도건수

Different Characteristic of Performance Evaluation System: Lessons from the French Public Enterprise Case

Kichan Park*

Abstract

Since 2004, Korean Government has introduced relative evaluation system into the public service organization, at the peril of its negative aspects, to enhance the competitive circumstances in the arena of Public service providing games. And the new Lee Myung-Bak Government is preparing, with vigorous intention, to privatize major public companies such as KEPCO and government owned companies. Restructuring the evaluation system is now became a compulsory issue for the conceived Public companies as to adapt to the privatized context of competition which would be realized in near future.

The goal of this case-based research is to learn from the French evaluation system in the realm of public services for their long historical and dynamic changes of evaluation actors, systems, and applications. Swinging from public to private and also from private to public, French system is now strongly oriented to the customer satisfaction and to the socio-econo balanced performance of public companies. The implications of this research, for the autonomous, transparent, and satisfied evaluation system, could be quite clear for Korean public companies as well as Korean government, that actual standardized/rigid evaluation criteria and indicators should be complemented with more segmented indicators and long-term contract MBO based criteria including those of Bilan Social measurement, according to the size and/or the nature of the business in which Korean public companies are indulged.

Key Words: Evaluation, EPIC, Balanced Performance, MBO Contract, Bilan Social

* Professor, College of Business Administration, Inha University.