

프랑스 공공기관 경영관리 및 평가

온명근 (사회공공연구원 객원연구위원)

■ 서론

프랑스의 공공부문은 조직형태부터 한국과 많이 다르다. 특히 통일적인 평가체계를 통해 개별 기관들에 대한 경영평가를 진행하는 한국과는 달리, 프랑스의 공공기관에 대한 통제 및 평가제도는 분권화되어 있으며 다원적인 성격을 띤다. 공공기관에 대한 평가는 개별 기관이 작성한 다양한 형태의 보고서를 관련 부처에서 분석 및 평가한 것을 기반으로 하여 관련 부처와 해당 기관이 상호작용하는 데 초점이 맞추어져 있다. 프랑스의 평가제도는 ‘평가’ 그 자체를 목표로 삼기보다는 ‘경영관리’의 일환으로서 개별 기관들에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 하는 것을 목표로 삼고 있다는 점이 특징적이다.

기존 국내 문헌들은 주로 공기업에 대한 평가제도를 소개했으나, 이 글에서는 공기업에 속하지 않는 공공기관들의 조직형태 및 이들에 대한 평가제도를 살펴보고자 한다.

먼저 프랑스 공공부문 형성의 역사와 공공부문 관리의 변화양상을 서술함으로써 2000년대 이후 공공부문 관리 방식이 자리한 맥락을 검토한다. 다음으로 프랑스 공공부문의 조직형태 및 현황을 설명한다. 한국과 같이 ‘공기업/준정부기관’이라는 틀로 나누어지지 않는 조직형태

* 이 글은 정동관 외(2020), 『공공기관 경영평가제도에 관한 비판적 분석』의 제6장 「프랑스 공공기관 경영관리 및 평가」를 요약·발췌한 것이다.

및 '정부사업 수행기구'라는 범주를 파악하는 것은 프랑스의 공공기관 관리 방식을 이해하는데 매우 중요하다. 이후 공기업에 비해 상대적으로 덜 상업적인 성격을 띠는 정부사업 수행 기구들에 대한 관리체계를 다룬다. 개별 기구에 대한 경영관리라는 틀 속에서 이해될 수 있는 현 제도의 형성 배경 및 제도를 지탱하는 법적 근거들을 먼저 살펴본 후, 평가 방법과 그 활용 방식을 밝힌다. 마지막으로 프랑스의 공공부문 관리 및 평가제도의 특성을 정리하면서 우리에게 주는 시사점을 살펴보도록 한다.

■ 프랑스 공공부문 관리의 역사적 배경

프랑스에서 공공기관이라는 용어는 1804년에 제정된 민법, 그리고 1813년에 재정법률에서 처음으로 등장하였다. 대혁명 이후 국가에 귀속되어 상속권이 박탈된 사유재산, 수도원, 공유지, 병원, 학교 등의 자산에 대한 법적 지위를 확립·운영하기 위한 실용적인 목적에서 공공기관의 개념도 법적으로 정비되어 갔다. 20세기 들어 1·2차 세계대전을 겪으며 국가가 경제, 사회, 문화 등 다양한 부문에 개입하여 독점적인 관리를 할 필요성이 대두되면서 공공부문이 확대되었다. 2차 세계대전 종전 이후 사적 자본에 대한 국유화는 이러한 흐름을 강화했다.

1956년 6월 19일 데크레¹⁾는 편의적이고 예외가 많았던 관련법령들의 정비, 예산편성 방안의 정식화(定式化), 그리고 예산 관련 제도를 명확히 하는 것을 목적으로 삼았다. 이어서 재정법 관련 조직법률을 제정하는 1959년 1월 2일 법률명령²⁾은 정부의 특권을 강화하고 예산편성 권한을 더욱 공고히 하면서 1956년 6월 19일 데크레를 보완하였다. 1956년 데크레는 '정부의 경제활동 및 정부 재정의 목적'이 '경제 보고서 및 재정 보고서'를 통해 명시적으로 드러나야 한다고 밝히면서, 개별 기관의 회계 문제를 넘어 케인즈주의에 기반한 거시경제적 규제

1) Décret du 19 juin 1956. '데크레'는 일반적으로 대통령이나 총리가 법률의 적용을 위해서 발하는 명령으로 우리의 '시행령'에 해당한다. 의회의 입법영역과 구분되는 행정 입법영역에 속하며, 법률의 시행을 위해 보완적인 역할을 하거나 법률사항이 아닌 대상을 다루는 역할을 한다. 즉, 모든 데크레가 법률의 적용을 위한 것은 아니며, 법률의 관할 영역에 속하지 않는 사항에 관하여 정부가 자율적으로 제정하는 행정규범도 역시 데크레라고 불린다. 대통령과 총리가 명령제정권을 갖는다.

2) Ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

라는 관점을 도입하였다. 1959년 법률명령 역시 명문화하지는 않았으나, 정부의 독트린 및 재정부 엘리트들의 관행 등을 통해 현실에 적용하는 과정에서 그 개입주의적인 성격을 드러냈다(Hertzog, 2006). 전후의 급격한 경제성장이라는 조건은 이러한 관리 방식과 잘 조응하였다.

1980년대에는 정책기조에 급격한 변동이 있었다. 1981~1982년을 기점으로 한 국유화 및 강력한 확장재정정책 기조는 1986년 이후 사유화, 가격 자유화, 자본 규제의 철폐 등을 추진하는 기조로 급격히 변동하였다. 이러한 변동은 공공부문에도 큰 영향을 미쳤으나, 1959년 법률명령이 유연하게 적용되면서 이 법률명령 자체는 큰 변화를 겪지 않았다. 다만, 이러한 경제환경의 변화와 관련하여 「공공부문의 민주화에 관한 법률」³⁾과 「국가통제기업 목록작성 데크레」⁴⁾가 시행되었다. 전자는 산업 및 상업형 공공기관과 행정적 혹은 산업·상업적 공공 서비스를 제공하는 사법인을 대상으로 하며, 해당 기관의 민주적 운영과 감독을 위해 노동자들이 이사회에 참여하는 방식을 규정하였다. 후자는 국가의 통제를 받는 기업의 범위를 정하고 있는데, 이와 같이 리스트를 정해서 관리하는 것은 최근까지 프랑스 공공부문 관리의 기본적인 방식이 되어 왔다.

1980년대를 경과하면서 1959년 법률명령을 기반으로 한 공공부문 관리 기조에 대한 개혁 논의가 활성화되었다. 공공부문의 확장에 따라 새로운 부문이 창출되면서 분화하고, 각 부문에 필요한 지식과 기술도 고도화되면서, 국가가 광범위한 공공부문에 대한 관리계획과 그 실행에 전면적으로 참여하는 것이 점차 어려워졌다. 이에 따라 공공부문을 분권화하고 개별 기관들의 책임성을 강화할 필요성이 제기되었다. 1989년 2월 23일 공공서비스 부흥에 관한 훈령⁵⁾은 중앙행정기관의 계획에 따른 공공서비스의 수행이라는 전통적 원칙과는 달리, 주무부처와의 협약 및 사후적으로 관리되며 다년간에 걸쳐 집행되는 예산에 의한 사업 수행이라는 방식을 통해 개별 기관에 책임성을 부여하였다. 이것은 2000년대 이후 공공기관 관리의 기본적인 방향성이 되었다. 한편 1993년에서 1997년 사이의 자유주의적 발라뒤르-쥬페(Edouard Balladur-Alain Juppé) 정부는 신공공관리론적인 정책기조를 천명하면서 행정의 축소를 추구

3) Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

4) Décret n°84-966 du 22 octobre 1984 instituant le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat.

5) Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

하였다. 이러한 1990년대의 정책기조는 상당히 급진적인 변화를 꾀하였지만, 방법론적 논의가 활발했던 것에 비해 실질적으로 큰 변화를 가져오지는 못했다. 또한 개혁의 결과도 주로 중앙 행정부처에 집중되면서, 공공부문에서 개별 사업수행에 대한 적절한 평가를 통해 개별 기관의 책임성을 제고한다는 본래의 중요한 목적은 거의 실현되지 못했다(Maury, 2018).

2001년에 통과된 「재정법 관련 조직법률(이하, LOLF)」⁶⁾은 2000년대 이후 공공기관 관리의 틀을 구성했다. LOLF는 주로 정부부처를 대상으로 삼았던 1990년대 개혁과는 달리 정부의 예산을 받아 공공적 사업을 수행하는 기관을 대상으로 삼았다. 이 법안이 추진된 배경은 복합적이다. 우선 사기업 부문의 방식을 공공부문에 적극 도입하여 공공부문의 효율성을 제고할 수 있다는 주장이 영향을 미쳤다. 또한 공공부문의 부채를 줄여야 한다는 경제적 요구가 강하게 작용했으며, 이러한 요구는 이후 2007년에서 2012년에 걸쳐 추진되었던 공공정책 검토에 강한 영향을 주었다. 여타 OECD 및 유럽연합 국가들이 공공부문 관리를 위한 정돈된 틀을 갖춘 것도 이 법안 추진의 동기가 되었다.

2000년대 초반 세계적으로 유행했던 예산 절감 및 정부 역할 축소 등의 정책 흐름에 프랑스 또한 영향을 받았다. 하지만 프랑스에서 관련 정책이 구체적으로 적용되는 데 있어서는 사업에 대한 책임성 부여라는 측면에서 다소 특수한 맥락이 고려되었음을 염두에 둘 필요가 있다.

개별 사업을 진행함에 있어, 해당 기관의 계획 및 주무부처와의 협약에 따른 예산 집행과 사업 수행이라는 원칙은 1989년 훈령에서 이미 주창되었다. 이제 LOLF에 의해 이러한 개별 사업들은 ‘미션-프로그램-개별 사업’이라는 위계적인 구조⁷⁾ 속에 배치되었다. 개별 미션은 하나의 정부부처 혹은 여러 정부부처 간의 협력에 의해 진행되었으며, 그 미션에 따른 프로그램들은 의회의 토론과 승인을 거쳐야 예산 집행 및 사업 수행이 가능해졌다. 또한 수행된 사업에 대한 평가가 사후적으로 다각도로 이루어졌으며, 이것이 다시 새로운 사업의 시행 여부를 판단하는 기준으로 활용되었다.

과거에는 사업들이 개별 부처들에 의해 사업단위별로 계획된 후 각 부처의 산하 기관에서 수행되었지만, 이제는 각각의 사업이 관련 부처들 간의 협력 아래 전체적인 맥락 속에서 배치

6) Loi organique relative aux lois de finances(LOLF).

7) 예를 들면, 이 위계적인 구조에서는 안전이라는 미션 아래 국가 경찰, 국가 헌병대 등의 서로 다른 프로그램들이 있으며, 이 두 프로그램은 내무부의 주관 아래 각자의 사업을 수행한다.

될 수 있게 되었다. 이러한 방식은 사업 수행 단계마다 책임을 명확히 부여할 수 있다는 장점이 있다. 또한 사업을 실제로 수행하는 기관과 담당부처 사이에 사후적 평가를 통한 피드백 과정이 있을 뿐 아니라, 의회를 통한 감시와 견제 및 참여도 가능하다.

■ 프랑스 공공부문의 조직형태 및 현황

프랑스의 공공부문은 공공행정, 공기업 및 공공적 목적에 부합하는 사업을 수행하는 다양한 형태를 지닌 조직체들로 구성된다. 이 중 공공행정과 공기업은 국립통계연구소(INSEE)에 의해 명확히 규정되고 통계가 제공된다.

그러나 공공적 목적을 위한 조직체들이라는 범주에는 공공행정이 포괄하지 못하는 부분이 있는가 하면 또한 겹치는 부분도 존재한다. 따라서 공공기관에 대한 통제 및 평가제도를 이해하기 위해서는 공공행정 및 공기업이라는 범주 외에 정부사업 수행기구에 대한 이해가 필요하다.

공공행정

국립통계연구소는 공공행정을 비상업적 서비스의 생산 혹은 국가의 수입과 부를 재분배하는 것을 주요 목적으로 하는 제도적 단위로 정의하며, 해당 기관의 리스트를 작성한다. 프랑스의 공공행정은 정부와 여러 중앙행정 조직체(Organismes divers d'administration centrale : ODAC)⁸⁾로 구성된 중앙공공행정, 지방행정 및 사회보장행정으로 분류된다. 이는 마스트리히트 조약에 의거한 EU의 분류 기준에 따른 것이며, 국민계정에도 반영된다.

8) 정부에 의해 통제되고 재원을 조달하며, 원칙적으로 비상업적인 활동을 전국적으로 펼치는 기구들을 의미한다.

공기업

국립통계연구소의 정의에 따르면, 공기업이란 국가가 직접적으로 과반 이상의 지분을 보유한 회사이거나 국가가 지배회사 혹은 지주회사 지분의 과반 이상을 보유한 그룹에 속한 회사를 의미한다. 공기업은 유한합자회사나 산업 및 상업형 공공기관 등의 법적 지위를 가진다. 2017년 말 현재 1,751개 공기업이 존재하며, 이 중 89개는 정부가 직접적으로 지배하고 있다. 76만 7,400명의 노동자가 공기업에 고용되어 있으며, 이는 프랑스 전체 고용의 3.1%에 해당한다.

공기업은 프랑스 국유철도 및 우체국을 중심으로 사기업을 인수하여 산하 자회사로 두는 경향이 특징적이었다. 또한 1990년대 이후부터 2000년대 초에 이르기까지 공공부문의 시장화 흐름에 따라 공기업 수 및 고용인원이 크게 감소했던 점도 특징적인 부분이다.

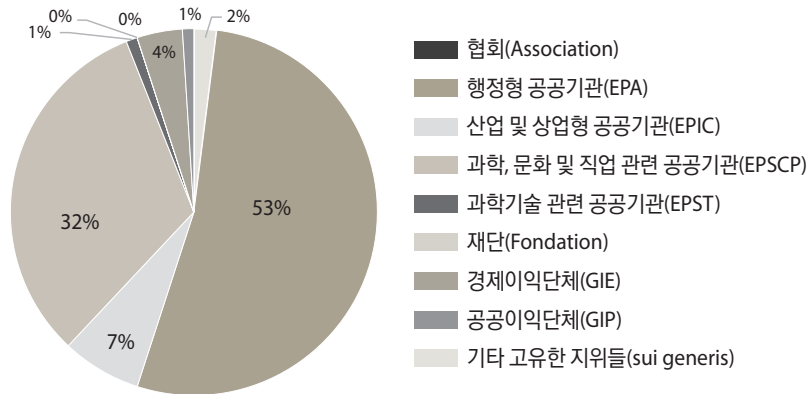
정부사업 수행기구

정부 및 공기업에 속하지 않으면서 공공적 사업을 수행하는 조직체들에 대한 평가는 정부사업 수행기구를 중심으로 이루어진다. 정부사업 수행기구라는 개념은 프랑스 공공기관 평가 제도가 기반하고 있는 2001년에 통과된 LOLF에 조응하여 나타났으며, 정부 혹은 지방행정과는 별개로 공공의 이해를 위한 사업을 수행하는 조직체를 의미한다. 이 수행기구의 리스트는 매년 재정법안에 첨부되며, 리스트에 등재된 수행기구들은 일정한 관리 및 감독의 대상이 된다. 개별 수행기구들이 지닌 다양한 법적 지위와 상관없이 세 가지 기준⁹⁾을 충족할 경우 이 리스트¹⁰⁾에 등재된다.

9) 그 세 가지 조건은 다음과 같다. ① 정부에 의해 규정된 정책의 시행과 명백히 관련되고, 미션-프로그램-개별 사업의 구분에 따라 분류된 공공서비스 활동일 경우. ② 직접적인 보조금 혹은 간접적으로 할당된 재원의 형태로 정부의 재정지출을 통해 대부분의 자금을 조달하는 경우. 그러나 보조적으로 상업적인 활동을 벌이는 수행기구를 배제하지는 않음. ③ 정부의 통제를 받는 경우. 그 통제가 경제적 이거나 재정적인 것에 국한되지는 않지만, 전략적 결정에 부합하는 실질적인 감독이 시행될 수 있도록 해야 하며, 정부가 이사회에 참여하는 것은 동반될 수도 아닐 수도 있음.

10) 정부사업 수행기구 리스트가 포괄하는 단위와 이 리스트를 구성하는 하위 범주들 간에는 포함 관계가 성립하지 않는다. 일례로 생태포용전환부는 49개, 국토통일부는 52개의 국가 공공기관을 주관하

[그림 1] 법적 지위에 따른 정부사업 수행기구 리스트 구성



자료 : PAP(2020), République française(2020), *Jaune opérateurs de l'État annexé au PLF 2020*, p.13에서 재인용.

그러나 이 기준을 충족하지 못할 시에도 투입된 예산이나 필요한 예산의 규모가 큰 사업을 수행하는 조직체일 경우, 기부나 정부의 제공에 의해 취득된 자산을 개발 혹은 점유하는 경우, 여러 중앙행정 조직체에 속한 수행기구일 경우, 그리고 심의기구의 중심에 재정국이 개입하여 활동할 경우 이 리스트에 속할 수 있다.

2020년 기준 정부사업 수행기구 리스트에는 483개 기구가 등재되어 있으며, [그림 1]과 같은 법적 지위를 지니는 기관들로 구성되어 있다. 이 중 중요한 것은 국가 공공기관을 구성하는 행정형 공공기관¹¹⁾과 산업 및 상업형 공공기관¹²⁾이다. 이 리스트에는 이 밖에 고등교육

지만 이 두 부처가 주관하는 101개의 국가 공공기관 중 54개만이 해당 리스트에 등재되어 있다.

11) 정부의 통제 아래에서 일반적인 이해관계를 지닌 사업을 수행하며 행정과 재정 측면에서의 자율성을 지닌 공법인을 의미한다. 행정형 공공기관 구성원들은 공무원이거나 공법에 따른 계약을 맺으며, 기관은 공공조달 협약법의 적용을 받는다. 소송은 행정재판관의 소관이다. 사회보장중앙기구(ACOSS), 재외프랑스 교육기구(AEFE), 국립식품위생노동환경기구(Anses), 국립도서관(BnF), 기상청(Météo-France) 등이 대표적인 행정형 공공기관이다.

12) 상품의 생산이나 자산 혹은 서비스의 상업화를 목적으로 하는 경우, 수입의 원천이 사용자의 납부액일 경우, 사기업과 유사한 기능 양식을 지니고 있을 경우에 그 대상이 된다. 구성원들은 민법에 따른 계약을 맺으며, 노동법의 적용을 받는다. 기관은 원칙적으로 공공조달 협약법 대신 민법에 종속된다. 소송은 일반재판으로 열린다. 프랑스 국유철도(SNCF)가 가장 대표적인 산업 및 상업형 공공기관이었으나, 2020년을 기해서 지주회사 형태의 유한합자회사로 전환되었다. 지금은 생태전환기구(ADEME), 파리교통공사(RATP) 등이 대표적인 산업 및 상업형 공공기관이다. 파리교통공사는 산업

및 연구에 특화되어 교육법의 적용을 받는 과학, 문화 및 직업 관련 공공기관, 과학 연구 및 연구자 교육을 목적으로 하여 연구법의 적용을 받는 과학기술 관련 공공기관 등을 비롯하여 공공이익단체, 경제이익단체, 협회 등의 공법인 및 사법인들도 포함되어 있다.

■ 공공부문에 대한 관리 및 평가제도

제도적 변화의 배경 및 법률적 근거

정부사업 수행기구 리스트에 속한 기관들에 대한 관리 및 평가체계는 2001년 통과된 LOLF와 그 궤를 함께 한다. LOLF 도입의 기본적인 취지는 다음 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 이전까지는 정부가 스스로의 필요에 의해 법인을 설립한 경우에도 예산 외에는 영향을 미칠 수단이 없는 상황이 많았다. 이러한 한계점을 극복하고 정부가 설립한 법인들의 자율성을 보장하면서도 일정한 연결고리를 확보하려는 것이 LOLF 도입의 주요한 동기가 되었다. 둘째, '자산 및 재정 상태에 대한 신뢰성'을 제공하기 위해 정부가 설립한 법인들에 대차대조표 및 성과결산서를 제출하도록 한 것에서도 LOLF 도입의 필요성을 찾아볼 수 있다. 이를 통해 각 기관들의 재정 상태에 대해 더 잘 이해할 수 있으며, 정부의 활동 및 재정 상황에 대한 이들의 기여도 더욱 쉽게 파악할 수 있다. 또한 이를 바탕으로 이후 정부가 개별 조직에 대해 좀 더 효과적으로 참여할 수 있는 기반이 만들어진다.

2001년에 공표된 LOLF는 여러 번의 수정 및 준비 과정을 거쳐 2006년부터 본격적으로 시행되었다. 사업을 계획하고 수행하는 과정에서 가장 중요한 수단이 되는 고용 및 인건비 관련 조항은 2001년에 이미 마련되었다. 5조에서는 정부가 지출하는 인건비 기준을 재분류하였고, 7조에서는 각 프로그램에 지출할 예산의 상한 또는 5조에서 분류한 기준에 따른 의무적

및 상업형 공공기관이라는 법적 지위를 갖고 있지만, 정부사업 수행기구 리스트에 속하지 않는다는 점에서 볼 수 있듯이 법적 지위와 정부사업 수행기구 리스트 사이에 필연적 관련성은 존재하지 않는다. 또한 파리교통공사는 산업 및 상업형 공공기관이면서 동시에 공기업이기도 하다는 점에서 공기업/준정부기관이라는 두 범주로 공공부문을 구분하는 것은 프랑스에는 적용되기 어렵다.

인 인건비 상한을 명확히 하였다. 9조에서는 고용 상한선을 제한하였다.

현재 시행되고 있는 관리 및 평가제도의 구체적 적용과 관련하여, 예산의 관리 및 공공회계에 관한 2012년 11월 7일 데크레¹³⁾가 있다. 이는 기존 LOLF의 내용을 한층 보완하여 시행의 근거를 확립한 것이다. 이 데크레는 공공부문 경영에서 회계뿐만 아니라 예산 규정에 관한 부분까지 더 명확히 규정하였으며, 여러 해에 걸친 여건의 변화를 공공부문 경영에 반영하기 위한 조치도 추가하였다. 한편 주무관청으로 하여금 예산 편성 및 고용 상한을 분리해서 따로 문서화하도록 하였다. 2012년 데크레는 2017년 1월 23일 데크레에 의해 확대 시행되었는데, 공공지출이 차례로 결정되는 과정에서 관련된 당사자들의 임무수행을 보장하기 위한 조치가 추가되는 한편, 예산 및 회계 프로세스의 일부분이 단순화되었다.

경영에 대한 평가의 기초

프랑스는 한국과 같은 통일된 형태의 평가체계를 가지고 있지 않으나, 매년 수행하는 사업 성과에 대한 정리 및 평가는 시스템적으로 이루어지고 있다. 재정국은 경영관리라는 관점에서 성과를 평가하는 원칙과 방향을 제시하고 있다. 다소 추상적인 면이 존재하지만 원칙과 방향에 대한 설명은 평가 목적이 향후 경영에 도움을 주기 위한 것임을 명시하고 있으며, 평가 자료의 생산과 유통, 그리고 관련 기관 및 기관 내 구성원 사이에서의 상호작용을 활성화하기 위한 것임을 강조한다. 또한 이러한 평가 과정에서 활동과 생산물 및 손익에 대해 명확히 측정하여 여러 단위 및 표준화 방법들 사이에서 비교할 수 있는 기준을 마련하고, 개별 활동을 입안하고 사업화하는 것을 정당화할 수 있는 도구를 발전시킬 수 있도록 해야 한다는 점도 역설하고 있다.

평가방식 및 수행

정부사업 수행기구들에 대한 관리는 LOLF에 입각하여 재정 혹은 예산적 측면에 중점을 두는 부분과 목표 및 사업성과 협약(Contrats d'objectifs et de performance : 이하, COP 협약)

13) Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique(Le décret GBCP).

을 통해 정책 수행 측면에 중점을 두는 부분으로 나누어 살펴볼 수 있다. 물론, 재정 혹은 예산적 측면에서의 관리에 있어서도, 각각의 프로그램 혹은 활동의 설정은 해당 기관이 담당하게 되는 미션-프로그램-개별 사업으로 이어지는 정책 수행 측면과 떼어 놓을 수 없는 관계에 놓여 있다. 따라서 이러한 두 측면에서의 관리는 이분법적으로 구분되기보다는 유기적으로 연결된 관계에 가깝다. 또한 이 평가는 일원화된 형태가 아닌 다원적인 형태로 이루어진다.

재정 혹은 예산적 측면

정부사업 수행기구들은 정부의 일반예산으로부터 공공서비스 수행을 위한 보조금을 받아 예산을 집행한다. 이 과정에서 이들은 고용 및 공공지출과 관련한 재정적 규제를 받아야 할 의무를 지게 된다. 이들이 다음해 예산 및 고용 상한을 제안하고 승인받는 과정에서 과거 경영성과에 대한 평가가 활용된다.

또한 정부사업 수행기구들은 LOLF의 예산 및 회계에 관한 목록에 등재되어 고용·재정 상황 및 사업성과에 대한 의회의 통제 및 정보 요구에 응해야 할 의무를 지게 된다. 이 과정에서 세 가지 형태의 예산집행 관련 보고서¹⁴⁾를 작성하여 그들의 활동에 대해 의회 및 시민들이 파악할 수 있도록 제출해야 한다.

이 과정에서 회계감사원과 의회 간의 연계도 강화되었다. 회계감사원은 의회가 정부사업 수행기구들의 다음해 예산 및 고용에 대해 승인하는 것을 돕기 위하여, 이들의 전년도 활동 및 예산 집행에 관한 보고서를 작성한다. 또한 예산 편성 방향에 관한 논란이 있을 시 전년도 보고서와 구분되는 예비 보고서를 작성해야 한다. 한편으로 회계감사원은 각 기관에 대한 외부 회계감사도 수행하여 의회와 관련 부처에 제출한다.

이러한 일련의 체계에서 해당 기구가 작성하는 보고서는 핵심적인 위치를 점한다. 예산부

14) ① 연간 사업계획서가 재정법안에 첨부되며, 목적에 따른 예산의 배분, 추정 예산, 고용 상한의 설정, 사업시한이 만료된 경우 향후 투자 실현을 위해 필요한 할당액 등의 내용을 담는다. ② 사업에 관한 연간 보고서가 예산집행 법안에 첨부되며, 목적에 따른 예산의 배분, 재정 계정 및 고용 상한의 실행 등에 관한 내용을 담는다. ③ 「황색수행기구(Le jaune opérateur)」는 재정법안에 첨부되는 문서로서 수행기구의 선정, 그들의 예산안과 고용 상한 및 재정 상황에 대한 서술 일체를 포함한다. 마지막으로 이 수행기구들은 2008 재정법초안 64조에 의거하여 각각의 사업계획 수준에서 법적인 고용 상한을 의회로부터 승인받아야 한다.

는 「정부사업 수행기구 자체평가 가이드」¹⁵⁾를 통하여 연간 사업계획서 등 공공정책의 예산 편성 및 집행과 관련된 보고서 작성을 위해 필요한 항목과 작성 방침을 제시하고 있다. 이 가이드의 평가 항목들은 공공정책의 예산 편성 및 집행에 중점을 두고 있지만, COP 협약의 이행을 점검하는 데도 활용될 수 있게 되어 있다. 이 가이드는 각 기구의 경영 상태를 분석할 수 있는 도구를 제공하는 한편, 용어에 대한 정의 및 구성 항목을 명시함으로써 각종 보고서를 작성함에 있어 실용적인 도움을 주는 것을 그 목적으로 한다. 이 가이드의 구성 요소들은 <표 1>과 같다.

<표 1> 정부사업 수행기구 자체평가 가이드의 구성

중심축	구성요소	항목
전략, 운영 및 거버넌스	전략	항목 1. 전략 항목 2. 도구: 리스크 파악, 리스크에 따르는 비용의 관리 항목 3. 공공정책 수행에 따르는 지출 항목 4. 수행기구의 법적 지위
	운영 및 거버넌스	항목 1. 담당부처와의 관계 항목 2. 내부적 거버넌스의 구조 및 도구 항목 3. 내부 조직(본부와 지부 사이의 관계)
수행기구의 수단	재정	1. 예산 및 재정에 대한 회고적 분석 항목 1. 재무 상태 및 자체 재정 조달능력에 대한 분석 항목 2. 운영 중인 기금의 자금흐름 분석 항목 3. 유동자산 및 부채 분석 항목 4. 일반회계 결과 및 재고 운영에 영향을 미치는 예산 운영에 대한 분석 2. 내부 통제 및 원가회계 항목 5. 내부 통제 항목 6. 원가 회계
	수입	항목 1. 수입에 대한 세부적 분석 항목 2. 보유자원 분석
	인적자원	항목 1. 수행기구의 인력 상한 및 공공부문 인력 관리에 대한 기여 항목 2. 임금 총액, 인원 수 및 활동 항목 3. 인사 관리 요소(고용유형, 순환, 결근, 노사관계, 연령 구조)
	정보 시스템	항목 1. 정보 시스템에 대한 진단
	구매	항목 1. 구매 정책의 관리 및 운영

자료: République française(2011), *Guide d'autoévaluation des opérateurs de l'État*.

15) République française(2011), *Guide d'autoévaluation des opérateurs de l'État*.

이 가이드는 전략을 서술하는 부분을 제외하고는, 주관적 판단이 들어갈 여지가 별로 없는 상태에서 계획된 예산의 집행, 인력 운용 및 리스크 관리 등과 관련된 필요 항목들을 작성할 수 있도록 하는 일종의 매뉴얼에 가까운 성격을 띠고 있다.

정책 수행의 측면

공공정책의 전략적 수행과 관련하여 정부사업 수행기구들은 COP 협약이라 불리는 다년간의 협약을 정부와 체결하고, 이 협약을 잘 수행할 전략에 대해 승인을 받아야 한다. 이 수행기구들은 협약 체결 시에 주어진 미션과 프로그램에 상응하는 전략적 목표를 설정한다. 또한 이 목표를 달성하기 위한 점검 지표들이 설정되며, 이 지표들은 달성 여부를 최대한 간명하게 파악할 수 있는 형태로 제시되어야 한다. 주무부처와 수행기구의 성원으로 구성된 운영위원회 혹은 점검 및 평가위원회가 구성되어 매년 중간 목표 달성 여부를 점검한다. 이 위원회들은 점검을 통해 중간 목표가 재설정되거나 발견된 문제점이 해결될 수 있도록 함으로써 사업 운영에 실질적인 도움을 주고자 한다. 이후 협약 종료 시의 종합적인 평가는 향후 새로운 협약을 맺는 데 영향을 준다. 이러한 일련의 과정을 한국의 공공부문에서 통용되는 관점에서 보자면 ‘평가’라는 형태를 띠고 있지는 않다. 하지만 사업을 수행하는 과정에서 달성되어야 할 다양한 층위의 지표들(목표의 위상, 목표 달성 시점 등)이 간결하게 설정되고, 지표들의 이행 여부가 계속 점검되며, 이에 대한 종합적인 평가가 지속적으로 시행된다는 점에서, 이러한 일련의 과정 역시 일종의 평가제도로 간주할 수 있다.

COP 협약은 2010년 3월 26일 총리 훈령¹⁶⁾을 통해 현재 시행 중인 시스템으로 확립되었다. 협약의 체결 과정 및 협약의 구성 요소는 다음과 같다.

① 협약의 체결

협약은 주무부처와 해당 사업을 담당하는 수행기구 사이에서 체결되며, 사업 진행에 앞서 주무부처는 미션에 대한 공문을 보낸다. 협약서는 수행기구에 의해 각 단계별로 작성되며, 협약 기간은 주무부처와 수행기구의 판단하에 단기간, 중기간, 장기간으로 나누어진다. 일반적으로 중기간이라 함은 3년을 의미한다. 협약 종료시점이 다가오면 일반적인 평가가 이루어지

16) Circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010.

고, 이것은 새로운 협약체결 여부에 중요한 역할을 한다. 만약 수행기구가 감사의 대상이 될 경우, 이들은 감사를 위한 정식 방안을 권고받게 된다. 감사 대상이 아닌 경우, 일반적인 자체 평가 양식에 따라 스스로 감사를 수행한다.

② COP 협약의 구성

협약은 다음과 같이 구성되어 있다. 협약이 연단위의 성과계획과 연계되어야 한다는 점은 재정 혹은 예산적 측면에서의 관리와 정책 수행 측면에서의 관리가 긴밀히 연결되어 있음을 드러낸다. 또한 협약의 이행 여부를 중간에 점검할 수 있는 방식을 다음 표를 통해 확인할 수 있다. 사업 진행상황에 따라 목표 혹은 지표표를 수정할 수 있는 조건도 <표 2>에 제시되어 있다.

<표 2> COP 협약의 구성요소

구성요소	세부사항
서문	1. 수행기구의 일반 사항 2. 현재 상황 분석
전략 및 전술적 목표, 실행방안 및 관련 지표	1. 전략적 목표: 사업이 속해 있는 프로그램의 미션 성과와 직접적으로 연관성이 있어야 하며, 해당 기관의 연단 위 성과 계획(PAP)에 포함되어야 함. 2. 전술적 목표: 전략적 목표 아래 배치되는 것으로 숫자 형태의 지표로 측정될 수 있음. 설정된 지표에 대해서는 근거가 제시되어야 하며 지표는 상황에 따라 재설정될 수 있음. 3. 지표의 제시: PAP에 명시되어야 하며, n+1·n+2·n+3년과 같이 연도 단위별로 목표를 설정함. 활동의 분류, 활동의 결과, 효율성의 정도, 품질 수준 등을 숫자로 표시함. 4. 실행방안: 활동을 진행할 수 있는 방안이나 수행 방법을 제시함. 각각의 단계를 진단 중, 착수, 진행 중 등으로 목표에 어느 정도 접근했는지 구분함.
운영 논의 및 협약 점검 방법	1. 운영위원회, 혹은 점검 및 평가위원회 구성: 주무부처와 수행기구의 구성원들이 모여 사업의 진행 상황 및 진척도 등을 확인하고 어려움을 만들어내는 조건을 분석함. 위원회 성원들의 명단은 협약서의 부록에 기재됨. 2. 연간 사업 수행 방법: COP 협약에 제시된 연간 지표들과 목표들을 점검하고, 상황에 따라 재설정함. 3. 협약 종료 시 평가 방법: 마지막 해에 운영위원회 혹은 평가위원회의 활동에 기반하여 평가를 실행하며, 협약의 갱신도 이 평가의 영향을 받음. 4. 협약 서명인의 역할: 협약 서명인들은 상호 간에 의견을 청취하며, 이러한 역할은 사업의 수행뿐 아니라 협약의 점검에 있어서도 적용됨.
특별 조항	1. 협약 시행 중 조항의 수정: 미션이나 수단, 제도적 환경 등의 변동이 발생할 경우, 협약이 진행 중일지라도 목표 혹은 중간 목표 등을 추가하거나 제거하는 등의 수정을 가할 수 있음. 2. 수행기구의 법적 지위 변화, 수행기구의 해체, 미션의 본질적인 변화 등의 상황이 발생했을 경우, 예외적으로 협약이 취소될 수 있음.
부록	1. 의무적으로 삽입되어야 하는 부록: 로드맵, 지표들의 일람표 2. 임의적으로 삽입될 수 있는 부록: 주관자가 작성한 미션에 관한 문서, COP 협약에 대한 검토, 용어 목록 등

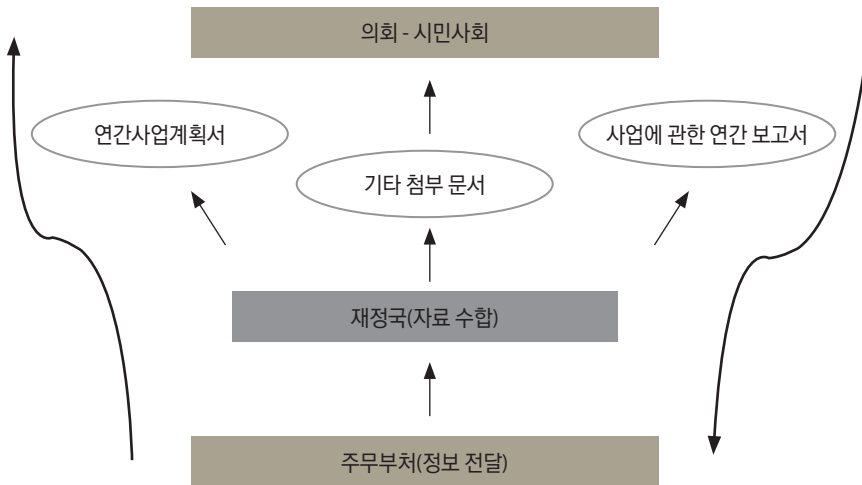
자료: République française(2014), “Guide méthodologique d’élaboration d’un contrat d’objectifs et de performance(COP)”, *Jaune opérateurs 2014*.

평가활용

평가가 수행되는 경로가 다양한 만큼 그 활용 또한 여러 측면에서 이루어진다. 정부사업 수행기구에 대한 평가는 작성된 보고서를 기반으로 하며 다음해 예산 및 인원 배정에 영향을 미친다. 또한 ‘평가기조’ 항목에서도 보았던 것처럼 주무부처와의 의사소통 혹은 기관 내부에서의 활발한 의사소통 과정(평가 결과에 대한 논의 및 교육 등을 지칭)을 통해 평가가 실무에 실질적으로 도움이 될 수 있는 형태로 활용된다.

프랑스에서는 의회 및 시민사회가 개별 기관의 정보에 접근할 수 있는 권한이 크고, 이들이 다시 개별 기관의 경영에 영향을 미치는 통로가 마련되어 있다는 점을 지적해 둘 필요가 있다. 특히 의회의 경우 개별 프로그램에 대한 심의 및 승인 권한을 지니고 있으며, 진행된 사업에 대한 의회의 사후적 평가는 이후 새로운 프로그램을 심의하고 승인하는 데 활용된다는 점에서 매우 중요하다. 이는 1990년대 이후 공공사업을 수행하는 과정에서 중앙정부 부처의

[그림 2] 정부사업 수행기관의 정보 제출



자료: 재정국(Direction du budget)이 개설한 공공기관에 대한 관리 체계 안내 사이트, <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/operateurs-etat/essentiel/s-informer/effets-qualification-d-operateur#.Xz8KQygzZPY>

주도 아래 사업을 진행하던 과거의 방식 대신, 개별 기관들에 책임성을 부여하는 동시에 의회의 권한을 강화하려고 했던 일관된 흐름을 보여주고 있다.

또한 '평가 방식 및 수행' 항목에서 서술된 바와 같이, 개별 기구에 대한 평가 자료들은 다음해의 예산 편성 및 인력 배치 등을 결정하는 데에 활용되며, COP 협약이 잘 수행되고 있는지를 점검하는 데에도 사용된다.

■ 요약 및 정책적 시사점

프랑스의 공공부문은 1·2차 세계대전 이후 호황을 누리던 시기에 규모가 크게 확장되었으며, 정부가 거시경제 관리라는 관점에서 개별 기관들을 직접적으로 통제하는 성격을 띠었다. 그러나 1980년대 이후 정부부처가 개별 기관에 대해 직접적으로 개입하는 것이 점점 어려워지면서 중앙에 집중되었던 권한을 나누어 개별 기관에 책임성을 부여할 필요성이 대두되었다. 이와 함께 신공공관리론적인 정책기조 및 국제적 차원(특히 EU)에서 통일적 체계를 갖추어야 한다는 요구도 영향을 미쳤다. 1990년대부터 공공부문에 대한 개혁 시도가 이루어졌으나 주로 정부부문을 중심으로 시도되었으며, 공기업 혹은 정부의 예산을 받아 정부 사업을 수행하는 기구들을 대상으로 하는 개혁은 2000년대에 들어서 본격적으로 진행되었다.

2001년에 통과된 LOLF는 정부사업 수행기구들의 예산 계획 및 인력 운용에 관한 틀을 규정하였다. 프랑스적인 맥락에서 형성되어 개별 기관에 책임성을 부여하려는 정책기조와 정부정책의 전략적 수행이라는 목표가 시행 과정에서 반영되었다. 개별 기관에 대한 관리라는 관점에서 재정 혹은 예산적 측면에서의 관리와 정책의 전략적 수행이라는 측면에서의 관리가 여러 가지로 나누어진 제도에 의해 수행되지만, 한편으로 각 측면에서의 관리는 서로 긴밀하게 얽혀 있다. 이 과정에서 경영 및 기관 활동의 성과에 대한 평가와 자료화는 매우 중요한 위치를 차지한다. 이는 다음해의 계획뿐 아니라 중장기적인 계획에도 영향을 미친다. 또한 이러한 과정에서 개별 기관에 대한 의회의 권한이 강화되었고 시민사회의 참여 및 개방성도 강조되었다. 주무부처와 개별 기관 간의 혹은 개별 기관 내에서의 의사소통 과정도 중시되었다. 이러한 의사소통은 단순히 의견 청취 수준을 넘어 계획의 변경 및 사업 방향의 재설정

한 논의를 포함할 뿐만 아니라 실무에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 구성원들에 대한 교육 내용에 반영되기까지 한다는 측면에서 중요하다.

정부정책의 수행이라는 측면에서 COP 협약은 핵심적인 위치를 차지한다. 이 COP 협약은 정부의 정책목표라는 틀 속에서 개별 기관들이 수행하고 예산이 집행되어야 할 활동들을 확정한다. 또한 이 협약은 사업진행 과정에 대해 구성원과 관련자들이 평가 및 점검하고, 논의를 거치는 시스템으로 뒷받침된다. 그리고 이러한 평가와 점검 및 논의의 결과물은 다음 시기의 단기적·장기적 계획을 설정하는 준거가 된다.

한국의 상황은 이와 다른 측면이 많으므로 프랑스의 제도를 그대로 도입하는 것은 무리가 따를 가능성이 크다. 그러나 프랑스의 사례를 통해 몇 가지 도움이 될 수 있는 시사점을 도출할 수 있다.

먼저 개별 기관의 자율성 보장과 공공적 혹은 정책적 필요에 따른 관리가 반드시 양립할 수 없는 것만은 아니라는 점이다. 복잡해지고 발전된 사회에서 정부부처가 개별 기관이 수행하는 사업의 구체적인 상황까지 모두 파악하는 데는 한계가 있을 수밖에 없고, 이것은 개별 기관에 책임성 혹은 자율성을 부여하는 것을 옹호하는 근거가 된다. 그러나 책임성 혹은 자율성만이 과도하게 강조될 경우, 역으로 개별 기관이 그 기관의 근시안적인 이해관계에만 매달릴 우려가 있는데, 정부정책의 큰 방향성 속에서 개별 기관이 구체적 상황에 맞춘 계획을 설정하도록 하는 체계를 통해 이를 극복할 수 있다. 또한 이 과정에서 상대적으로 이윤추구적 성격이 강한 기관 혹은 정부정책과의 연동성이 적은 기관의 경우, 따로 구분해서 차별적인 관리체계를 마련하는 것이 필요하다.

프랑스 제도의 또 한 가지 특징적인 면은, 재정 혹은 예산과 관련된 평가 및 감시 시스템은 통일적인 양식에 의해 수행되도록 하되, 정책 수행과 관련된 평가 및 점검 시스템은 그 항목과 지표들이 개별 기관과 주무부처 사이의 협의에 의해 유연하게 구성되도록 한다는 점이다. 그런데 COP 협약 사례에서도 확인할 수 있었던 듯이 항목 및 지표는 유연하게 구성하되, 그 점검 기준은 명확하게 하고 있는 점은 주목할 만하다. 이는 계량화된 지표와 개별 기관의 자율성 사이의 대립을 극복할 수 있는 하나의 단초가 될 수 있다.

한편 시점의 문제도 제기된다. 시점에 따라 단기적으로 사업 진행 과정을 평가하고 점검하는 틀과, 중기적인 계획을 수립한 후 평가를 통해 차기 계획을 수립하는 틀로 구분한 후, 이들 사

이의 피드백 과정을 설계하는 형태로 제도가 구성되어 있다. 이러한 제도는 예측하지 못한 변동에도 대응할 수 있는 여지를 마련하며, 중장기적인 계획을 단계적으로 점검하는 가운데 진행 상황 및 변화된 환경에 맞춰 계획을 수정할 수 있는 기회를 제공한다.

추가적으로 주무부처와 개별 기관, 개별 기관 안에서 서로 다른 위계를 가진 구성원들, 사업 추진 과정에서 마주치는 다양한 이해관계를 가진 관련자들 사이에서 의사소통 및 협의 구조를 잘 설계해야 할 필요성도 있다. 문화적인 차이가 존재하겠지만, 수평적인 관계 속에서 다양한 논의가 이루어질 수 있는 체계를 명시적으로 구성하는 것은 대안적인 평가체계를 마련하는 데에 주요한 요소이다.

프랑스의 경우 한국의 공공부문에서 이야기하는 ‘평가체계’와 일치하는 체계는 갖추고 있지 않다. 그러나 ‘평가’라고 하는 단어의 의미를 확장해 본다면, 이미 진행된 사업을 되돌아보고 그 결과를 따져본 후, 자료화한 이후에 다양하게 활용한다는 측면에서 오히려 ‘평가’라는 단어의 의미가 프랑스 제도에 잘 반영되어 있다. 대안적인 ‘평가체계’를 구상함에 있어 전반적인 ‘관리체계’라는 맥락 속에 ‘평가’는 어디에 자리 잡아야 할지를 먼저 질문하는 것은 큰 도움이 될 것이다. **KLI**

참고문헌

- 정동관 외(2020), 『공공기관 경영평가제도에 관한 비판적 분석』, 한국노동연구원.
- ADEME(2020), *Contrat d'objectifs et de Performance État - ADEME 2020-2023*.
- Anses(2018), *Contrat d'objectifs et de performance 2018-2022*.
- Direction du budget(2012), *Guide de pratique de la LOLF*.
- Hertzog(2006), "La loi organique relative aux lois de finances(LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation", *Revue française d'administration publique*.
- Maury, S.(2018), *La réforme de l'Etat*, République française, vie publique.
- République française(2011), *Guide d'auto-évaluation des opérateurs de l'Etat*.
- _____ (2014), "Guide méthodologique d'élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance(COP)", *Jaune opérateurs 2014*.
- _____ (2020), *Jaune opérateurs de l'État annexé au PLF 2020*.
- <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/operateurs-etat/essentiel/s-informer/effets-qualification-d-operateur#.Xz8KQygzZPY>