

# 조세 · 재정 BRIEF

KIPF 한국조세재정연구원

2013. 10. 31(목)

## 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

### 요 약

- '84년 정부투자기관에 대한 경영평가를 시초로 공공기관 성과관리 기반이 조성된 지 30년이 지난 시점에서 공공기관 경영평가의 제도적 개선에 대한 논의 진행
- 본 연구에서는 경영평가제도의 개선과정에 대한 정책적 시사점 발굴을 위해 국가별 성과관리제도의 유형화를 시도하고 선행연구에서 분석을 위해 이용한 변수를 중심으로 유형별 성과관리제도를 비교분석
  - 선행연구를 검토한 결과 해외의 성과관리제도에 대한 연구는 많았으나 비교가능한 분석틀을 이용하여 국가별 제도를 비교한 경우는 많지 않음
  - 국가별 성과관리제도의 특징을 단순히 나열하는 것이 아니라 유형화를 시도한 연구는 거의 찾아볼 수 없음
- 주요국의 성과관리제도를 평가형과 모니터링형으로 구분하고 평가형을 다시 성과협약평가형과 기 관실적평가형으로 세분화하여 분석
  - 제도적 특징이 뚜렷한 영국과 프랑스, 뉴질랜드와 중국, 스웨덴을 대상
- 유형별 성과관리제도를 법률적인 근거와 평가(모니터링)의 주체 및 대상, 외부전문가 및 집단의 평가 참여 여부, 평가(모니터링)과정-평가절차, 평가주기, 평가지표 및 방법, 평가(모니터링)결과의 환류-결과와 보수·임면의 연계 등-의 측면에서 비교분석

- 본 연구를 통해서 도출해 낼 수 있는 정책적인 시사점은 크게 두 가지 측면-쟁점별, 유형별-에서 살펴볼 수 있음
  - 쟁점별로는 평가의 법적 근거, 평가의 주관, 평가대상 공공기관의 범위, 평가주기, 평가지표의 성격, 평가방법, 평가결과의 환류의 측면에서 시사점 모색
  - 유형별로는 기관평가, 기관장평가, 기타공공기관에 대한 성과관리의 실효성 제고에 대한 정책 방향
  
- 한국에서는 공공기관 평가에 재무적 지표와 비재무적 지표를 함께 포함하고 있으나, 해외에서는 시장형 공기업의 성과평가는 재무적 지표에 초점을 맞추고 있다는 점을 고려하여, 기관별 특성을 고려한 평가실효성 제고를 고려하여야 함
  
- 기관장 성과협약제 도입과 안착을 위해서는 영국, 프랑스의 경영계약제도에 기반한 성과평가방식을 검토할 필요 있음
  - 정부는 공기업과 3년 내지 4년을 주기로 하는 경영계약을 체결하여 장기적인 경영목표를 공기업에 부여하고, 공기업은 이 경영계약에 따라서 매분기 경영성과를 정부에 보고하면 정부는 이를 점검하는 방식으로 공기업을 통제
  - 정부가 해당 공기업을 통해 이루고자 하는 사회적·정치적 목표를 경영계약에 반영하고 대신 공기업에 자율권을 줌으로써 공기업들을 간접적으로 규제하는 방식
  - 프랑스 정부는 공기업을 평가·관리하기 위한 3대 원칙으로 자율적 평가체제, 객관적 평가지표, 혁신적 결과 반영을 제시
  
- 기타공공기관에 대해서는 알리오를 통해 경영공시를 하도록 하고 있는데, 경영공시정보의 품질 확보 및 유지방안을 마련하고, 모니터링형 성과관리제도와 같이 사전에 주요 경영목표에 대해서 회계감사를 거치도록 하고 이 내용을 매년 연차보고서 형태로 발간하는 방안도 고려할 수 있음

## I 분석개요

- '84년 정부투자기관에 대한 경영평가를 시초로 공공기관 성과관리 기반이 조성된 지 30년이 지난 시점에서 공공기관 경영평가의 제도적 개선에 대한 논의 진행
- 본 연구에서는 경영평가제도의 개선과정에 대한 정책적 시사점 발굴을 위해 국가별 성과관리 제도의 유형화를 시도하고 선행연구에서 분석을 위해 이용한 변수를 중심으로 유형별 성과관리제도를 비교분석
  - 선행연구를 검토한 결과 해외의 성과관리제도에 대한 연구는 많았으나 비교가능한 분석틀을 이용하여 국가별 제도를 비교한 경우는 많지 않음
  - 국가별 성과관리제도의 특징을 단순히 나열하는 것이 아니라 유형화를 시도한 연구는 거의 찾아볼 수 없음
- 주요국의 성과관리제도를 평가형과 모니터링형으로 구분하고 평가형을 다시 성과협약평가형과 기관실적평가형으로 세분화하여 분석
  - 제도적 특징이 뚜렷한 영국과 프랑스, 뉴질랜드와 중국, 스웨덴을 대상
- 유형별 성과관리제도를 법률적인 근거와 평가(모니터링)의 주체 및 대상, 외부전문가 및 집단의 평가 참여 여부, 평가(모니터링)과정-평가절차, 평가주기, 평가지표 및 방법, 평가(모니터링)결과의 환류-결과와 보수·임면의 연계 등-의 측면에서 비교분석

## II 성과협약형 평가방식

### 1. 영국의 제도 변화

- 본 연구에서 제시한 성과협약평가형 성과관리제도는 공공기관과 관리부처가 성과협약을 체결하고 이 내용을 바탕으로 성과를 점검 혹은 평가하는 방식

#### 4 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

○ 영국과 프랑스, 호주<sup>1)</sup> 등에서 성과협약형 평가제도를 도입하고 있으며, 영국과 프랑스를 중심으로 분석

□ 영국의 비부처공공기관(NDPBs)을 대상으로 한 평가제도는 1988년부터 2002년도까지는 5년 주기 평가 중심이었으나<sup>2)</sup>, 2002년도에 성과관리제도의 변화가 나타남

○ 5년 주기 공공기관 평가가 부처 전체 또는 정부 전체의 관점에서 조직 존립의 타당성과 업무수행의 효율성을 효과적으로 판단하지 못한다는 문제점을 개선하기 위해서 2002년부터 기존의 중앙집권적 평가에서 관리감독부처 중심의 사업성평가가 중시되는 분권적 체계로 전환

#### 영국의 비부처공공기관(NDPBs)에 대한 평가제도의 비교(2002년 전후)

구분	2002년 이전 (5년 주기 평가제도)	2002년 이후
평가주체	내각사무처(중앙집권적 평가체계)	관리감독 부처(분권적 평가체계)
평가프레임	-	종합평가와 사업평가의 연계 필요
평가주기	5년 주기	5년 이내에 자율 결정
평가목적	책임성과 업무효율성 확보	전 부처 차원에서의 업무성과 증진
평가대상	개별 공공기관의 경영성과	관리감독 부처의 정책목표와 연계된 정책과정 전반
평가단계	1단계: 조직형태 및 목적달성 2단계: 업무효율 증진방안	소규모 공공기관의 경우 1·2단계 통합 가능(간소화된 평가체계 도입)

자료: 이찬구(2009)

○ 관리감독 부처가 자신들의 공공서비스협정에서 명시하고 있는 각종 정책목표의 2차 성과(outcomes) 및 3차 결과(results)를 산출하기 위해서 전 부처 차원에서 산하 공공기관의 정책과정 전반을 평가하는 사업성평가(business review of end process)의 분권적 체계로 성과관리제도를 개편한 것

□ 비부처공공기관(NDPBs)의 평가와 같은 형태로 운영되어 오던 공기업의 관리·감독도 2003년 ‘공기업실(Shareholder Executive)’의 설치·운영을 통해 집중화

1) 호주 인사처에서는 고위공무원 간, 단계적으로 관리자 간에 개인별 직무기술서, 성과책임, 성과표준 등을 근거로 성과계약을 체결, 사업계획과 성과에 대한 피드백을 6개월마다 실시하고 이에 따라 개인의 보수와 인사평가를 반영함(행정안전부 [http://gojobs.mopas.go.kr/scs/info/info\\_07.asp](http://gojobs.mopas.go.kr/scs/info/info_07.asp))

2) 영국의 공공기관 5주년 평가는 내각사무처가 공공서비스를 제공하는 모든 책임운영기관(agency)과 비부처공공기관(NDPBs)을 대상으로 책임성과 업무효율성을 매 5년마다 정기적으로 평가하는 제도이다.

- 영국에서 비부처공공기관(NDPBs)에 대한 평가는 내각사무처에서 작성한 지침에 의거하여 시행<sup>3)</sup>
  - 내각사무처는 2004년 9월 공공기관의 설립, 운영, 인사, 예산, 평가, 폐지 등을 규정한 ‘공공기관 관리지침서’를 발간하였고 2006년 6월에는 적용범위를 확대한 새로운 지침서인 *Non Department Public Bodies: A Guide for Departments*를 발간
  - 지침에는 경영성과에 관한 평가규정 외에도 기관의 설립 타당성 및 기존유형의 적정성, 존치 필요성 등을 판단하는 기준에 대해서도 포함<sup>4)</sup>
  
- 영국의 내각사무처에서는 각 정부부처들이 산하 공공기관을 평가할 때 기획부터 보고에 이르기까지 전 과정에서 준수해야 하는 가장 기본적인 사항인 7가지 원칙을 다음과 같이 제시
  - 평가원칙에 따르면 평가는 사전에 치밀한 평가기획하에 공개적이면서도 충분한 융통성을 가지고 평가효과를 극대화할 수 있도록 수행되어야 한다.

### 영국의 공공기관 평가 7원칙

원칙	내용
충분한 준비	평가를 시작하기에 앞서 평가주체는 평가의 주요 이슈는 물론 필요한 정보와 자료가 무엇인지 충분히 검토해야 함
명확한 일정관리	평가주체는 본격적인 평가에 앞서 시작과 종료시점 그리고 중간 일정 및 목표 등을 명확하게 설정하여야 함
타 평가와의 관련성 고려	평가대상인 업무와 관련이 있는 기존 또는 현재 진행되고 있는 다른 평가사례를 고려하여야 함
집중화된 평가	평가영향을 극대화할 수 있도록 평가대상 및 과정을 설정하여야 함
적절한 융통성	평가를 수행하는 과정에서 발생할 수 있는 새로운 이슈나 대안 등을 폭넓게 고려할 수 있는 충분한 융통성을 가져야 함
공개적인 평가	평가과정 내내 이해관계자들과 충분히 협의하고 평가대상인 공공기관들과도 긴밀한 관계하에서 평가를 진행하여야 함
미래지향적 평가	공공기관 평가의 핵심적인 목적은 미래에 서비스집행을 개선하고자 하는 것임을 명심하여야 함

자료: 이찬구(2009) 재구성

3) 영국에서 공공기관의 설립 및 운영에 관한 일차적 책임은 각 주무부처가 지고 있으나, 공공기관 전체를 아우르는 관리지침을 제정하고 각 주무부처의 효율적인 공공기관 관리활동을 지원하는 역할은 내각사무처(Cabinet Office)가 담당하고 있다.

4) 지침에 포함된 내용을 좀 더 자세히 살펴보면 NDPB의 분류와 평가에 대한 지침(Case assessment and classification of a Public Bodies)과 NDPB의 특징과 관련 정책(Policy and Characteristics of a Public Bodies), NDPB의 설립조건에 관한 지침(Setting up a New Public Body), NDPB의 임직원과 재무관리에 관한 지침(Public Body Staff, Financial Management), NDPB 운영현황에 관한 공시와 책임성에 관한 지침(Policy-Openness and Accountability), NDPB의 존치 필요성 및 조직형태의 적정성 등에 관한 점검지침(Reviewing a Public Body, Dissolving a Public Body) 등이다.

## 6 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

- 영국에서는 2003년 공기업실(Shareholder Executive)<sup>5)</sup>이 설립되면서 각 부처별로 분산되어 있던 공기업에 대한 관리·감독 기능이 공기업실로 일원화
- 영국의 공공기관 평가에서는 모든 공공기관의 평가를 관장하는 단일 평가단이 존재하는 것이 아니라 개별 기관별로 독립된 평가단이 구성·운영
  - 이 때 평가단 구성은 2가지 방법으로 이루어지는데, 평가주체의 주관으로 한시적으로 평가단을 운영하는 방법과 평가업무 자체를 외부의 전문기관에 위탁하는 경우로 나뉨
  - 또한 영국은 컨설팅회사와 대학 등 관련분야에서 경험과 전문성을 보유하고 있는 외부집단을 평가단으로 적절히 활용
  - 내부적으로 평가단을 구성할 때에도 관리감독 부처의 고위 공무원, 공공기관의 관리정책에 책임이 있는 재무부 또는 내각사무처의 공무원, 감사담당 기관의 공무원, 해당 공공기관의 대표, 지방정부 및 관련 상업계 등의 이해관계자, 경영지문가 및 교수 등 다양한 이해관계자와 외부 전문가를 최대한 포함

### 2. 프랑스의 경영계약제

- 프랑스에서 공기업을 포함한 공공기관에 대한 평가는 중앙정부의 기획위원회 주관으로 부처별로 실시되다가 2003년에 공기업관리청(APE)이 설립되면서 공기업에 대한 관리감독 권한이 공기업관리청으로 집중
  - 프랑스의 공기업 성과관리제도는 크게 경영보고서와 사회보고서 제출, 경영계약 평가로 이루어져 있는데 특히 1967년부터 실시된 정부와 공기업 간의 경영계약제도를 기반으로 한 경영계약 평가는 공기업 관리의 기본 틀로서 사용
  - 정부는 공기업과 3년 내지 4년을 주기로 하는 경영계약을 체결하여 장기적인 경영목표를 공기업에 부여하고, 공기업은 이 경영계약에 따라서 매분기 경영성과를 정부에 보고하면 정부는 이를 점검하는 방식으로 공기업 평가
  - 정부가 해당 공기업을 통해 이루고자 하는 사회적·정치적 목표를 경영계약에 반영하고 대신 공기업에 자율권을 줌으로써 공기업들을 간접적으로 규제

5) 공기업실은 사업·혁신·기술부(Department for Business, Innovation and Skills(BIS))내에 설립되었으며 공기업에 대한 관리·감독 기능을 수행한다.

- 매년 작성되는 경영보고서는 이사회 및 주주총회의 확인 및 평가를 거쳐서 주무부처와 재정경제 산업부(Ministere de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)에 제출
  - 주된 내용은 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표, 투자수익률, 시장수익률과 같은 경제적 성과를 나타내는 지표임
  
- 사회보고서(Bilan Socila)는 1985년부터 종업원 50명 이상의 기업이 작성하도록 한 것으로 이사회 및 주주총회의 확인 및 평가를 거쳐 담당 근로감독관을 통해서 프랑스 노동부에 제출
  - 고용관리, 근로시간, 교육훈련, 임금지표, 복리후생, 산업안전보건 및 노사관계 등과 같은 사회적 성과를 나타내는 지표들이 포함
  
- 프랑스에서는 1967년부터 공기업 관리의 기본 틀로서 정부와 공기업 사이에 경영계약을 체결하도록 하고, 정부가 공기업을 통해 달성하고자 하는 사회적·정치적 경영목표를 명확히 설정하도록 함
  - 경영계약에 의거 공기업은 매분기마다 경영성과를 정부에 보고하고, 정부는 매년 경영성과를 점검하여 공기업을 통제
  - 중요성이 높은 공기업은 이 경영계약에 대한 규율을 특별법으로 제정하기도 하며, 2004년에 전력·가스공사 자회사에 대한 특별법이 제정되었는데 이 법률에는 ‘프랑스 가스공사와 ‘프랑스 전력공사가 각각 법률로 부여받고 있는 공공서비스 임무를 수행하는 방식과 목표를 국가와 협약으로 확정할 것을 명시
  
- 경영계약에 기반하여 공기업은 대차대조표, 손익계산서 및 현금흐름표 등과 같은 경제적 성과들에 대한 경영보고서를 제출하는데 이 보고서는 이사회 및 주주총회의 확인 및 평가를 거쳐 정부 주무부처와 재정경제산업부에 제출
  - 노사관계, 근로조건, 복리후생과 같은 분야에 한정하여 법적영역과 임의영역을 망라한 사회보고서를 작성·제출하도록 법으로 명시<sup>6)</sup>
  - 사회보고서 작성대상은 종업원 50명 이상인 기업으로 3년간 성과를 의무적으로 공표하도록 되어있으며 이 보고서를 토대로 기업의 사회적 성과 평가
  
- 프랑스 정부는 공기업을 평가·관리하기 위한 3대 원칙으로 자율적 평가체제, 객관적 평가지표, 혁신적 결과 반응을 제시

6) 1977년 법제화를 추진하여 1979년 보고서 제출을 법제화하는 Bilan Social을 제정하였다.

## 8 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

### 프랑스의 공기업 평가관리의 3대 원칙

원칙	내용
자율적 평가체제	- 모든 공기업은 성과보고서와 사회보고서(Bilan Social)를 이사회와 주주총회의 확인을 거쳐 성과보고서는 공기업 담당부처와 재정산업부에 제출하고, 사회보고서는 근로감독관을 통하여 노동부에 제출 - 경제적·사회적 성과평가에 대한 제1차적 책임과 의무는 공기업에 있음
객관적 평가지표	- 각 산업 분야별로 평가지표를 다르게 하고 있음 - 평가지표는 단순히 공기업에 대한 지표만을 나타내는 것이 아니라 공공서비스를 통한 고객만족도 지표와 정부정책 수행도 지표까지 포함하여 계량지표로 활용
혁신적 결과보영	- 정부와 공기업 간 중장기 경영계약 체결(보통 3~5년)에 의한 목표관리 및 평가결과에 따른 APE의 전략적 지원 - 공기업 자체평가보고서(성과보고서 및 사회보고서)와 중장기 경영계약 체결사항을 중심으로 취약부분에 대한 투자자문과 예산지원을 위한 컨설팅 형태의 평가관리

자료: 배준호(2008)

- 프랑스의 공기업을 포함한 정부산하기관에 대한 평가는 중앙정부의 기획위원회 주관으로 각 부처에 의해 분산되어 수행되다가 2003년 공기업관리청(APE)이 설립되면서 공기업에 대한 관리감독 권한이 이 곳으로 집중
  - 이는 영국과 유사한 것으로 공기업의 관리감독 권한은 집중시키고, 이 외의 산하기관에 대한 권한은 주무부처별로 분산시켜 관리하는 형태
  - 공기업관리청(APE)은 공기업의 가치증진을 위해 노력하고 있지만 기업 경영에 개입하거나 정치적인 영향력은 행사하지 않으며 컨설팅 및 조언의 역할 수행
  
- 프랑스 공기업의 경영평가는 공기업관리청(Agence des participations de l'État : APE)과 회계감사원(Cour de Comptes)에서 담당하고 있으며 공기업관리청(APE)의 경우 관리감독을, 회계감사원은 사후감사 역할을 담당
  - 각각의 역할을 좀 더 자세히 살펴보면 공기업관리청(APE)은 공기업 경영성과에 대한 모니터링과 컨설팅 등 관리감독 역할을 수행
  
- 반면 회계감사원은 주로 정부기관에 대한 금융 및 회계감사를 담당하는 기관으로 공기업에 대한 감사도 실시하고 있으나 최근 공기업들이 정부투자 주식회사 형태로 바뀐에 따라 기업 내 감사결과를 확인하는 역할로 변화
  - 이 외에도 기획위원회(Contrôleurs de gestion de programmes: CGP)는 공기업관리청(APE)의 출범 이

후 공기업 평가 관련 역할은 거의 소멸되고 전략분석원(Comptes de affection spéciale: CAS)으로 변경되어 공기업 관련 정책 추진시 제한적인 역할만을 담당

- 노동부(근로감독관)는 사회적·질적 경영성과를 보여주는 사회보고서에 대한 평가를 담당하며 근로감독관이 보고서를 분석·평가한 후 노동부에 제출하여 공표

□ 프랑스 투자청(APE)은 다양한 전문가들로 구성되어 있고, 공기업 경영평가를 위한 별도의 평가위원회 또는 평가전담반을 구성하거나, 전문가 그룹을 외부에 형성하지 않고 투자청 공무원을 중심으로 감독과 자문을 실시하여 안정적 공기업관리를 수행

- 투자청의 각 실국은 전임직 또는 계약직 형태의 다양한 외부 전문가들로 구성되어 있는데, 대표적으로 대학교수, 금융인, 공무원, 그리고 민간기업 출신 등이 이에 포함

### 3. 성과협약형 평가제도의 특징

□ 성과협약평가형 성과관리제도를 도입하고 있는 영국과 프랑스 제도의 특징을 비교해 보면 다음과 같음

성과협약평가형 성과관리제도의 특징

구분	영국	프랑스	
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업지배구조에 관한 종합규정(공기업)</li> <li>• 공공기관 관리지침서(비부처형공공기관)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기관 평가원칙(정부)</li> </ul>	
평가주체	평가주관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관리감독 부처(NDPB)</li> <li>• 공기업실(공기업)</li> <li>• 의회, 감사원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관리감독 부처</li> <li>• 국가투자청(공기업)</li> <li>• 의회, 회계감사원</li> </ul>
	외부기관 참여 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관리감독 부처의 판단에 따라 개별 기관별로 독립된 평가단을 구성하거나 외부 전문기관에 위탁</li> <li>• 공기업실: 학자, 일반 기업인, 공무원 등 다양한 전문가들로 구성</li> <li>• 행정부 및 사법부로부터 독립된 감사원에 의한 감사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가투자청 : 대학교수, 금융인, 공무원, 일반기업 출신 등 다양한 전문가들로 구성</li> <li>• 행정부 및 사법부로부터 독립된 감사원과 외부 회계전문가에 의한 감사</li> </ul>
평가대상	공기업실에서 담당하는 19개 공기업을 제외한 약 1,100여개에 이르는 공공기관이 각 주무부처의 평가대상이 됨	국가투자청이 담당하는 64개 공기업을 포함한 약 1,200여개의 공공기관이 각 주무부처의 평가대상이 되고 있음	

10 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

구분		영국	프랑스
평가과정	평가절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영목표 설정→보고서 제출→경영성과 평가(관리감독 부처, 공기업실, 의회, 감사원)→연간보고서 발간</li> <li>• 평가주기: 공기업(연1회) NDPB(5년 이내)</li> <li>• 평가기간: 6개월 이내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영목표 설정→보고서 제출→경영성과 평가(관리감독 부처, 투자청, 의회, 감사원)→연간보고서 발간</li> <li>• 평가주기: 3~5년 경영계약 단위</li> </ul>
	평가지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직형태의 적정성: 정책목적 달성에 대한 기여도, 타 공공기관과의 관계, 과거 성과의 수준, 고객관점의 고려, 미래의 조직형태, 모범사례 발굴</li> <li>• 성과향상 방안: 성과목표의 적절성, 협력적 업무수행 정도, 신기술의 사용 여부, 고객견해의 반영, 개방성과 책임성 확보, 자율성과 신축성의 조화, 기업 지배구조와 보고의무, 지속가능 발전의 추구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영보고서: 운영수익, 투자수익률, 시장수익률, 총자산, 자기자본이익률 등 경제적 지표</li> <li>• 사회보고서: 임금관리, 근로조건, 노사관계, 복리후생, 경영투명성 등</li> </ul>
	평가방법	성과협약을 통한 평가: 정부와 공기업 간에 3~4년 계약기간을 체결하여 장기적 관점의 경영목표를 부여하고 정부는 이에 의거해 경영성과를 점검(국가 전체적으로 통일된 평가방법은 없음)	경영계약을 통한 평가: 정부와 공기업 간에 3~4년 계약기간을 체결하여 장기적 관점의 경영목표를 부여하고 정부는 이에 의거해 경영성과를 점검(국가 전체적으로 통일된 평가방법은 없음)
평가결과환류	결과와 보수의 연계	평가결과를 기관장 및 이사회 구성원, 일반 직원의 성과급과 연계	평가결과에 따른 인센티브는 경영진이 제시한 수준을 이사회에서 결정하도록 하는 등 각 기업에 자율권 부여
	결과와 임면의 연계	평가결과를 기관장 및 이사회 구성원의 재임과 연계	위와 동일
	기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관의 존속 및 폐지와 연계</li> <li>• 현행 조직형태의 적정성 여부를 평가하여 그 결과에 따라 민영화를 포함한 새로운 조직형태를 채택할 수 있음</li> <li>• 평가결과가 우수한 공기업에 대해 차기년도 성과평가 면제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자청의 경영평가 결과를 비롯해 연도별 경영보고서(Annual Report)와 사회보고서(Bilan Social) 모두 외부에 공표</li> <li>• 프랑스는 평가결과에 대한 환류가 대국민 공공서비스 만족도 제고에 초점이 맞춰져 있어 보수, 임면, 기관 존속 등과의 연계는 공식적으로 명시하지 않고 있음</li> </ul>

성과협약평가형 성과관리제도를 운영하고 있는 영국과 프랑스의 경우 두 국가 모두 전체 공공기관을 일괄적으로 관리하는 법률이 제정되어 있지 않는 대신에 부처별로 관리대상인 공공기관과

경영계약을 맺고 중앙정부에서 마련한 지침(규정)에 근거하여 공공기관을 관리

- 영국의 경우 지침서에 경영성과에 관한 평가규정 이외에도 기관의 설립 타당성 및 기존유형의 적정성, 존치 필요성 등을 판단하는 기준에 대해서도 포함
- 영국과 프랑스 모두 2003년부터 공기업에 대한 관리·감독 권한을 각 공기업실과 국가투자청에 집중하여 관리하고 있으며 공기업을 제외한 공공기관에 대한 관리는 개별 부처에서 수행
  - 영국과 프랑스 모두 공공기관이 행정부와 입법부로부터 독립된 조직인 감사원에 의한 감사를 받고 있으며 단일 평가단이 존재하고 있지 않고, 개별 부처별로 평가가 진행
  - 부처별로 진행되는 평가에는 학자 및 공무원 등 외부 전문가가 참여하고 있으며 공기업 관리를 전담하는 공기업실과 국가투자청도 다양한 전문가들로 구성
- 영국의 경우 공기업실의 평가대상이 되는 공기업이 19개로 매년 그 수가 감소하는 추세이며 프랑스의 국가투자청이 관리하는 공기업 수는 64개로 영국에 비해 상대적으로 평가대상 기관의 수가 많음
- 성과협약형 평가제도에서는 별도의 기관평가제도를 실시하고 있지 않으며 최고경영자와의 경영계약 및 이에 기반을 둔 경영성과 평가제도를 운용
  - 경영계약에 기반을 둔 평가는 모두 3~5년 단위로 이루어지고 있으며 이외에도 연 1회 의회 및 감사원에 의한 성과평가
  - 영국과 프랑스 모두 경영목표 설정→보고서 제출→경영성과 평가(관리감독 부처, 공기업 전담팀, 의회, 감사원)→연간보고서 발간의 절차를 거쳐 평가가 진행되며 영국과 프랑스 모두 공기업 평가에 있어서는 재무적 지표에 초점을 맞춰서 평가가 진행
  - 비부처형기관(영국)과 산하기관(프랑스)은 공공서비스 제공에 대한 만족도, 정부정책과의 연계성 및 수행 정도 등을 중점적으로 평가
  - 영국과 프랑스 모두 평가에 따른 공기업간 순위결정이나 평점산정 등의 방식은 찾아보기 어려움
- 영국과 프랑스는 평가주체 및 방법에 있어서 상당히 유사한 체계로 평가가 진행되고 있지만 평가 결과의 환류에 있어서는 차이를 보임
  - 영국의 공공기관 평가는 해당 조직의 존폐 여부 결정, 개인 및 기관수준의 인센티브 제공기준,

## 12 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

성과향상을 위한 다양한 전략개발을 위한 정책자료로 활용되는 반면에, 프랑스는 평가결과에 대한 환류가 대국민 공공서비스 만족도 제고에 초점을 맞추고 보상 또는 제재를 통한 평가결과 환류 등은 공식적으로 명시하지 않고 있으며, 기업의 자율적 공공서비스 혁신 및 이를 위한 정부의 지원역할 강화에 초점을 둠

- 영국에 비해 프랑스가 공공기관 평가결과의 환류에 있어서 상대적으로 낮은 수준으로 이루어지고 있다고 볼 수 있음

### III

## 기관실적평가형 성과관리방식

- 기관실적평가형은 현재 실시되고 있는 한국의 경영평가제도와 유사하게 미리 정해진 평가(성과)지표를 바탕으로 기관의 실적을 평가해 그 결과를 보수나 임면 등과 연계하는 성과관리방식
  - 일본과 뉴질랜드, 중국의 성과관리제도를 기관실적평가형으로 분류할 수 있으며, 본 절에서는 이 중 뉴질랜드를 중심으로 분석<sup>7)</sup>

### 1. 뉴질랜드

- 재무부 내 공기업 전담부처인 COMU(Crown Ownership Monitoring Unit)를 통해 경영목표 설정과 성과분석, 실적평가로 이어지는 프로세스를 꾸준히 추진하고 민영화, 통폐합 등 구조조정
  - 이러한 맥락에서 뉴질랜드의 공공기관에 대한 평가도 기관의 운영목표 설정-평가-환류에 이어지는 적극적인 공공기관 정책 수행의 기틀
- 뉴질랜드의 공기업은 다른 민간기업과 같이 ‘회사법’을 통해 공시의무와 회계감사의 의무를 가지며, 특별법인 ‘공기업법’ 통해 공적 책임의 수행 정도를 평가
  - 성과관리 및 경영평가는 기본적으로 1986년에 제정된 공기업법(State-Owned Enterprises Act)에 근거하여 수행되며 이 법에서는 공기업의 지배구조 및 운영에 관한 전반적인 사항과 공기업 평가에 대한 사항을 규정
  - 민간기업과 동일하게 적용되는 일반적인 사항에 대해서는 일반 회사법(Companies Act)을 적용

7) 중국은 다양한 성과평가 중 SASAC에서 공식적으로 평가결과를 발표하는 임기운영실적평가와 연도운영실적평가를 중심으로 분석하도록 하겠다.

- 평가결과 및 재무자료를 일반에 공개하여 민간기업과 동일한 상업적 기준이 공기업 성과평가에 적용될 수 있도록 하고 있는데, 이는 민간기업이 주주의 자본을 기반으로 자금을 조달하고 운영하는 것처럼, 공기업 또한 국민의 세금을 자본(taxpayers' fund)으로 하여 국민의 감시하에 운영되는 기업으로 취급하기 때문
- 뉴질랜드에서는 재무부(Treasury) 내 COMU(Crown Ownership Monitoring Unit)에서 각 공기업이 작성하는 기업경영목표(SCI)에 준하여 목표 대비 성취도 평가가 잘 이루어지는지 여부를 감독 · 평가
  - COMU는 2009년 11월에 재무부 내의 조직으로 설립되어 뉴질랜드 공공기관의 사업을 구체적으로 감독하며 재무부와 주무부처에 필요한 공기업의 재무 및 전문적 경영정보를 제공
  - 공기업의 내부경영자와 정부를 연결하는 중재자 및 고문 역할도 담당
  - 다만 COMU에 경영평가를 전담하는 팀은 없으며 각 팀 고유의 기능에 따라 평가업무를 나누어 담당

### 뉴질랜드 COMU의 팀별 기능

팀명	역할
감독팀 (Sector Monitoring Team)	공기업 경영을 감독하고 주무부처 장관에게 정책제언
임명/지배구조팀 (Appointment & Governance Team)	공기업의 이사회 및 임원 임명에 관하여 필요한 자문 제공
재무분석팀 (Financial Analysis Team)	공기업의 재무구조와 투자 포트폴리오에 대한 분석 수행
성과/회계팀 (Sector Performance & Balance sheet Team)	공기업의 경영상태를 평가하며 건전한 재무상태를 유지할 수 있도록 조언

자료: 뉴질랜드 COMU 홈페이지(2013)

- 뉴질랜드의 성과평가는 COMU 내부의 감독, 지배구조, 재무, 성과회계 각 팀에서 나누어 담당하며 외부기관이 참여하지는 않음
- 뉴질랜드의 성과평가 대상은 16개 시장형 공기업(SOE)과 11개 준시장형 공기업(CROC) 등 총 27개 기관(2012년 기준)
  - 이 중 SOE(State-Owned Enterprises)는 일반 기업법에 따라 설립·운영되는 시장형 국영기업을 의미하며 법적으로는 정부와 독립된 기업체로서 민간시장의 원리에 따라 활동하고 기업 활동으로부터의 매출을 주 수입원으로 하여 재정이 운영

## 14 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

- 반면 CROC(Crown-Owned Companies)는 일반 기업법에 따라 설립·운영되는 준시장형 국영기업으로 전적으로 상업적인 이익을 추구하기 위해 운영되지 않고, '공공의 이익'을 추구하는 기업임. 정부는 이러한 공기업에 대해 경영평가를 통해 경영활동의 가이드라인을 제시하고 설립목적에 따른 조직의 의무수행 여부를 감독
- 뉴질랜드 경영평가는 주무부처가 공기업에 경영전망서 송부→공기업의 경영전략서 제출→공기업-주무부처-COMU 간 협의를 통한 기업경영목표 확정→경영평가 수행→공기업 연차보고서 발간의 순으로 이루어짐
  - 평가에 앞서 주무부처와 공기업은 협의를 통해 전략적 목표를 설정하는데 그 과정은 다음과 같음
    - 우선 9월에 차년도 경영계획 수립에 필요한 경영환경 고려사항을 담은 경영전망서(Letter of expectation)를 주무부처 장관이 공기업에 송부하면 공기업은 경영환경 전망을 고려한 차기연도 전략과제의 밑그림인 경영전략서(Strategic issues letter)를 이듬해 1월까지 주무부처에 제출
    - 5월에는 이사회 및 경영진이 향후 전략 및 사업계획이 담긴 기업경영목표(SCI) 초안을 작성하여 주무부처에 제출하고 이를 다시 공기업, 주무부처, COMU가 협의를 통해 세부내용을 결정
    - SCI에는 공기업의 경영활동범위, 재무관리계획, 성과목표 및 측정방법, 배당계획 등이 포함되며 수립된 사업계획을 달성하기 위해 수립되는 핵심성과지표(KPIs)는 각 회계연도의 사업전략과 운영방향에 따라 변동 가능
    - 7월 1일 이전에 확정된 기업경영목표(SCI)가 일반에 공개
  - 뉴질랜드의 경영평가는 회계연도 종료일인 7월 1일 이후부터 수행되므로 평가의 대상이 되는 것은 전년 7월 1일~금년 6월 30일까지의 경영활동
  - 경영평가 결과를 포함한 공기업 연차보고서는 COMU가 작성하여 1월 전에 일반에 공개
  - 해당연도 공기업 경영환경분석, 전체적인 공기업 경영성과, 특별이슈가 포함, 각론에서는 개별 공기업의 경영활동 요약, 재무적 성과, 주주보상 현황 포함
  - 특이한 것은 성과목표를 달성하지 못한 지표가 있을 경우, 이러한 원인에 대한 부연설명을 작성할 의무가 있음
  - 이는 경영평가를 단지 단기목표 달성 여부를 평가하는 것이 아닌, 장기적인 목표 달성을 위해 목표를 수정하고 경영환경 변화를 고려하는 환류과정의 하나로 여기기 때문임
  - 또한 재무자료는 감사원(National Audit Office)을 통해 정부감사와 외부회계감사를 마친 후 연차보고서에 포함

- 뉴질랜드는 공기업의 경영평가에 민간기업의 경영평가지표 주로 사용되는 핵심성과지표(KPIs; Key Performance Indicators)를 도입
  
- COMU는 공시된 경영계약서(SCI)에 준하여 목표 대비 성취도 평가가 원활히 이루어지는지 여부를 감독
  - 평가지표는 각 공기업과 담당 주무부처의 합의하에 자율적으로 결정되기 때문에 각 공기업의 특성과 경영목표에 따라 평가지표에는 차이가 있으며 해당분야의 특성을 반영하는 전문적인 지표가 다수 포함
  - 기본적으로 평가지표는 다음과 같은 조건을 만족해야 하며, 공기업법 및 기업의 설립목적에 부합되고 명료하고 측정 가능해야 하며, 평가시기에 측정할 수 있는 지표여야 함
  - 또한 공기업의 상업적 가치가 고려되어야 하고 임직원이 참여하며, 최고의 성과를 달성하기 위한 적극적인 목표가 설정되어야 함
  
- 그러나 뉴질랜드 경영평가에서 평가지표는 중장기적인 공기업의 비전 및 미션 완성을 위해 각 기업이 1년 단위로 달성해야 하는 구체적이고 단기적인 목표로 여겨지고 있음
  - 즉 단순히 경영실적의 좋고 나쁨을 평가하는 것이 아니고 중장기 목표를 이루기 위한 과정으로 여겨지기 때문에 평가부담은 상대적으로 적은 편이라고 볼 수 있음
  - 다만 목표의 달성 여부는 일반에 공개되어야 하고 달성하지 못했을 경우에는 그 원인에 대한 부연설명이 필요
  - 원인분석을 통해 차년도 지표를 새로 수립하고 사업의 진행속도 및 방향을 조절할 수 있음
  
- 뉴질랜드의 경영평가는 장기적 목표를 달성하기 위한 과정으로 여겨지므로 주로 공기업의 경제적 가치의 변화를 평가하는 가치중심의 보고(Value-Based Reporting: VBR)가 이루어짐
  - 이를 통해 공기업 간 벤치마킹을 가능하게 하고 민간기업의 운영에도 참고할 수 있는 자료를 제공
  - 평가지표는 이사회와 경영진, 임직원의 성과평가 지수와 연계되어 있는데 이는 기업목표를 달성하기 위해 모든 관계자가 협력해야 함을 강조하기 때문
  - 대규모 공기업의 경우 지속가능성(sustainability) 지표를 설정하여 보고서를 작성하여야 하며, 공기업은 경제적 역할뿐만 아니라 환경, 사회, 문화적 역할을 상세히 보고함으로써 사회적 기업으로서의 역할과 책임을 수행해야 하기 때문

## 16 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

- 평가방법은 계량평가와 비계량평가가 혼합되어 있음. 기업의 재무적 성과에 대해서는 계량평가가 이루어지는데 총자산순이익률(ROA), 유동비율 등 일반기업의 재무분석에 활용되는 다양한 재무비율이 평가에 활용
  - 전년도에 부진했던 항목이 강조되는 경향이 있음. 또한 비재무적 성과에 대해서는 주로 비계량평가가 이루어지나 점차 계량평가로의 전환이 진행중
  - 비재무적 성과를 측정하기 위해서는 해당 공기업의 업무특성 및 사업목표에 맞는 전문적인 항목을 평가해야 하는데 이러한 항목들은 대부분 비계량평가가 이루어져 왔으나 평가의 정확성과 객관성을 높이기 위해 계량화 작업을 지속적으로 추진하고 계량평가를 통해 측정 방법을 간소화하고 근거를 분명히 하여 일반인이 쉽게 이해하고 공감할 수 있는 평가방법을 설계하고자 노력을 기울이고 있음
  
- 뉴질랜드의 평가 결과는 차기 이사회 및 임원 구성, 그리고 보수 책정에 고려될 수 있으며, 평가 결과는 원칙적으로 이사회가 직무성과를 분석하고 문제점 발굴 및 개선책을 찾는 데 활용되기 때문에 평가 결과가 이사회 및 임원의 임면 및 보수에 직접적으로 영향을 미치도록 하는 법적 구속력은 없음
  - 그러나 평가 결과는 주무장관이 이사회 구성원에 대한 재임명 및 교체 여부를 고려하는 데에 활용될 수 있으며, 경영진은 이사회에 대해 책임을 지며 이사회는 주무장관에 대해 책임을 짐. 또한 주무장관은 의회에 대하여 책임을 지도록 되어 있는데 이러한 책임기제의 연속성에 따라 공기업의 평가 결과는 중요성에 따라 경영진, 이사회, 주무장관에 대하여 영향을 미칠 수 있기 때문임
  
- 또한 경영목표를 임직원의 개인 성과평가와 연계시킨 경우에는 기업의 목표지수 달성에 기여도가 큰 임직원에게 승진, 급여 상승 등의 인센티브를 제공 가능

### 2. 기관실적평가형 성과관리제도의 일반적 특징

- 기관실적평가형에 속하는 뉴질랜드와 중국의 성과관리제를 비교하면 다음과 같음
  
- 평가대상은 평가를 주관하는 기관에서 관리하고 있는 공기업으로 주로 시장형 공기업의 성격을 띠는 기관을 대상

- 뉴질랜드는 기관평가의 성격을 가지며, 중국의 경우 외형적으로는 기관장평가의 성격을 가지나 평가지표 등을 감안했을 때 실질적으로는 기관평가의 성격을 가짐
- 중국의 성과평가가 이런 특징을 갖는 것은 기관평가가 인사평가와 직접적으로 연계되어 있는 중국 성과관리제도만의 특징이라고 볼 수 있을 것임

### 기관실적평가형 성과관리제도의 특징

구분		뉴질랜드	중국
법적 근거		공기업법, 회사법	중앙공기업책임자업무성과평가임시방법(국자위령)
평가주체	평가주관	재무부 COMU(Crown Ownership Monitoring Unit)	국무원 국유자산감독관리위원회
	외부기관 참여 여부	회계 관련 전문적 업무는 회계법인이 수행	공기업 내부 감사위원회
평가대상		공기업(SOE)	국유자산감독관리위원회가 출자인 직책을 수행하는 중앙 공기업
평가과정	평가절차	경영전망서 송부(주무부처)→ 경영전략서 제출(공기업)→기업경영목표 확정→경영평가→공기업 연차보고서 발간(COMU)	운영실적책임서 조인(국자위)→공기업 운영결과보고서 제출(국자위, 감사위원회)→국자위 평가
	평가지표	주무부처와 공기업간 협의에 의해 결정된 핵심성과지표(KPIs) 및 재무지표	연도: 기본지표(2개, 총이윤, EVA), 분류지표(2개) 임기: 기본지표(2개, 국유자본유지증가율, 총자산회전율), 분류지표(2개)
	평가방법	계량평가(재무성과)와 비계량평가(비재무적 성과)를 혼합하여 평가함	목표치의 달성 정도에 따라 점수를 부여하되 목표치와 기준치를 비교하여 기본점수에서 가(감)점함
평가결과환류	결과와 보수의 연계	평가결과는 이사회에 제공되어 임직원 보수수준 책정에 참고	연도운영실적평가결과에 따라 매년 성과급의 70%를 지급하되 30%는 임기운영실적평가결과를 반영하여 임기평가 종료 후에 지급 임기운영실적평가 결과에 따라서 특별상여금 지급
	결과와 임면의 연계	주무장관에 의한 이사회 구성 결정에 참고, 이사회에 의한 경영진 임면 여부 결정에 참고	임기운영실적 평가목표를 달성하지 못하거나 2년 연속 연도운영실적 평가목표를 미달한 경우 책임자의 직위를 조정할 수 있음
	기타	평가지표가 임직원의 개인성과 지수와 연계되어 있을 경우에는 승진, 급여결정에 참고	

## IV 모니터링형 성과관리방식

- 본 연구에서 모니터링형 성과관리제도는 주무부처와 이사회 간 설정한 경영목표를 바탕으로 연차 보고서를 제출하고 이에 대해 점검(회계감사 등)을 수행하여 통합 연차보고서를 발행하는 방식의 의미
- 스웨덴과 캐나다, 이탈리아와 핀란드 등의 국가가 모니터링형 성과관리제도를 운영하고 있으며, 스웨덴의 성과관리제도를 중심으로 분석

### 1. 스웨덴

- 스웨덴의 다양한 산업분야에서 공공부문이 차지하는 비중이 상당히 크며, 공기업은 산업발전과 고용확보를 위한 중요한 역할을 하고 있고, 공기업의 효율적인 운영을 위해서 스웨덴 정부는 공기업의 소유주로서의 역할을 수행하며, 공기업을 민간기업과 동일한 방식으로 운영하고자 노력하므로 민간과 다른 투명한 효율적인 경영을 위해 국가회계기준의 적용을 통한 공기업의 평가기반을 마련
  - 회계감사를 중심으로 한 스웨덴 공기업의 성과관리 및 경영평가 전반에 대해서는 민간기업과 동일하게 회사법(Companies Act)의 적용을 받으며, 민간 유한책임회사와 마찬가지로 유한책임 공기업은 회사법의 적용을 받으며, 공기업에만 적용되는 특별 조항은 없음
  - 또한 시장경쟁체제의 유지나 회계감사 등을 위해 민간기업에 적용되는 경쟁법(Legislation on competition), 회계법(Accounting legislation), 내부자법(Insider Act) 등이 공기업에도 동일하게 적용
  - 회사법은 공기업 운영의 기본이 되는 법률로서 기업구조와 이사회-기관장-관리자의 3단계로 이어지는 내부지배구조 및 운영체계에 대해서 규정하고 공기업도 이에 따라 운영될 것이 요구
- 국가회계기준을 정하는 회계법과 내부자정보를 통한 도덕적 해이를 방지하는 내용의 내부자법(Insider Act) 등 민간기업에 적용되는 법률이 공기업에 동일하게 적용
- 스웨덴 공기업이 민간기업과 다른 점은 정부가 스웨덴 기업지배구조 코드(Swedish Corporate Governance Code)에 따른 운영을 공기업 이사회에 요구
  - 스웨덴의 기업지배구조 코드는 스웨덴 공기업정책의 기본원칙으로 정부가 지분을 보유하고 있

는 공기업은 이 원칙을 지키도록 요청<sup>8)</sup>

- 코드에는 공기업 지배구조 및 이사회 및 경영진의 평가에 대한 포괄적인 규정이 포함되어 있지만 임직원의 임면 및 평가에 관해서는 정부가 아닌 각 기업의 이사회가 책임을 지며, 정부가 공기업의 경영진을 직접 추천 혹은 지명한다는 규정은 없음
- 그러므로 스웨덴의 공기업은 회사법에 근거한 기업 외부공시 가이드라인 및 스웨덴 기업지배구조 코드에 따라 운영되고 평가된다고 볼 수 있음

□ 스웨덴에서는 재무부 내 공기업국(Division for SOEs) 및 기업분석국(Division for corporate governance and analysis)에서 회계감사 중심의 경영공시 및 보고서 발간 등의 업무를 수행

- 공기업은 외부공시 의무에 따라서 연차보고서를 공기업국(Division for SOEs)에 제출하고, 공기업국은 이를 요약해서 공기업 통합 연차보고서를 발행, 스웨덴 정부는 공기업 평가에 적극적으로 관여하기보다는 연차보고서 발간 등의 업무를 통해서 공기업의 운영이 기업의 가치를 극대화하고 사회적 가치에 부합하도록 유도하기 위한 정보 기능을 강조하고 있다고 판단
- 모니터링 대상은 정부가 100%의 지분을 보유한 공기업(41개)과 일부 지분을 보유한 공기업(14개)으로 2011년 말 기준 총 55개 기업
- 정부는 공기업이 특별한 공적책임을 수행하도록 유도하고 특정 경영목표를 추구할 수 있는 환경을 조성하기 위해 공기업 유형을 두 가지로 분류하였으며, ‘시장이윤을 추구하는 기업 (companies operating under market conditions)’은 민간기업과 유사하게 효율성 및 수익성 추구 등의 요구조건을 만족해야 하며, ‘특별한 사회적 이익을 추구하는 기업 (companies with special interests)’은 이윤만을 추구하는 기업들과는 다르게 기업 외부의 사회적 목표를 추구하는 것이 허용

□ 스웨덴 공기업에 대한 모니터링은 주무부처와 이사회 간 경영목표 설정→연차보고서(Annual Report) 제출→지속가능성 보고서(Sustainability Report) 제출→재무부의 공기업 통합 연차보고서 (Annual Report State-owned Companies) 발행

- 공기업은 매년 주무부처와 공기업 이사회 간 협의를 통해 경영목표를 설정하는데, 경영목표는 원칙적으로 5~7년 정도의 중장기적 관점을 추구하도록 되어 있으며, 이사회와 경영진은 경영목표를 달성하기 위한 세부 지표를 설정
- 공기업은 전년도 경영성과를 요약한 연차보고서를 차년도 3월 31일까지 정부에 제출해야 하며 제출된 연차보고서는 국회(Riksdag) 내 감사기관에 전달되며, 감사기관은 연례보고서와 관련

8) 다만 개별 공기업이 이를 적용하지 않을 만한 합당한 이유를 제시할 수 있다면, 지키지 않아도 관계없다.

## 20 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

하여 권고안을 제출 가능

- 또한 연차보고서에 공기업 특별보고서를 포함시키도록 함으로써 공기업이 사회적 책임을 수행하도록 권장
- 다음 단계로 재무부에서는 각 공기업의 연차보고서와 지속가능성 보고서를 취합하여 공기업 전체를 포괄하는 공기업 통합 연차보고서를 발간
- 보고서의 서론에는 스웨덴 공기업의 소유권 행사 정책 및 기업지배구조 정책 등이 소개되어 있으며 정부가 공기업의 주주로서 취할 수 있는 역할, 목표, 주요 정책에 관한 세부사항을 기술

- 모니터링 지표는 스웨덴 기업지배구조 코드를 바탕으로 공기업과 주무부처의 합의에 따라 자율적으로 결정되며 ‘시장이윤을 추구하는 기업’과 ‘특별한 사회적 이익을 추구하는 기업’은 모니터링 지표의 특성을 다르게 설정할 수 있음
  - ‘시장이윤을 추구하는 기업’은 원칙적으로 재무적 성과를 평가받는데, 이는 기업의 재무 개선(financial development)을 점검하고 평가하기 위한 것으로 민간기업과 크게 다르지 않음
  - 공기업은 재무적 목표의 추구를 통해 경쟁력을 확보하고, 기업 가치를 지속적으로 증가시키며, 시장경제의 왜곡을 방지하도록 노력함. 공기업이 공개해야 하는 재무적 목표는 대차대조표 목표와 수익성 목표, 자본구조 목표, 배당 목표 등으로 나뉘며 각각의 목표에 따라 3~4개의 지표로 평가

### 스웨덴 재무성과 평가지표

평가목표	평가목적	평가지표
대차대조표 목표	재무구조의 경영목표 적합성	자본비용, 자본구조, 자본자산 가격결정모형(CAPM)에 의한 평가
수익성 목표	수익 창출능력	자기자본이익률(ROE), 총자산순이익률(ROA), 이자보상배율
자본구조 목표	자본구조의 건전성	자산자본비율, 자본커버비율, Tier 1 비율
배당 목표	대 주주 책임성	배당계획, 배당률

자료: 스웨덴 공기업 통합 연간보고서(2012)

- ‘특별한 사회적 이익을 추구하는 기업’에는 사회경제적 목표가 설정되고, ‘시장이윤을 추구하는 기업’과는 재무적 목표의 요구조건이 다름
- 사회경제적 목표를 설정하는 것은 기업의 지배구조, 지속가능 활동, 사회적 임무수행을 점검하고 평가하기 위한 것으로 공기업으로 하여금 상업적 측면에서는 다소 바람직하지 않더라도 경

체적 가치로 산출할 수 없는 사회적 이익을 추구하도록 하며 사회경제적 목표는 주로 각 공기업의 설립목적에 참고하여 설계

- 모니터링 결과는 공기업 이사회에 의한 고위직의 임면과 보수수준 결정의 근거자료로 활용되며, 이사회는 공기업 고위관리자의 보수체계 가이드라인(Guidelines for terms of employment for senior executives in State-owned companies)<sup>9)</sup>에 따라 보수수준을 결정하는데, 고위관리자의 보수 총액은 동종 민간기업의 보수 수준을 초과하지 않는 수준에서 적절하게 설계되어야 함
- 그러나 가이드라인에서는 임원에게 성과급을 지급하는 것을 금지하고 있으므로 경영평가 결과에 따른 성과급 지급은 불가능
- 모니터링 결과는 이사회에 제공되어 경영목표 수정 및 사업관리의 근거자료로 활용되며, 공기업이 추구하는 경영목표는 중장기 목표이고, 통합 연차보고서에 포함되는 지표는 단년도 지표이기 때문에 모니터링 결과는 사업의 지속 여부 결정과 추진 속도의 조절, 차기년도 지표설정 등에 활용
- 모니터링 결과에 따른 후속조치는 각 공기업이 개최하는 연차 주주총회에서 의결되며, 연차 주주총회는 매년 4월 30일 이전에 개최되도록 권고되고 있고, 특별한 제한사항이 없는 한 누구나 참석 가능함
- 특히 국가가 50% 이상의 지분을 보유하고 있거나 직원 수가 50인 이상인 공기업의 총회에는 국회의원들이 참석할 수 있는 권리가 있으며, 총회에서는 이사회 의장 선출, 이사회 및 임직원의 보수 결정, 사업원칙에 대한 의결 진행

## 2. 모니터링형 성과관리제도의 특징

- 스웨덴의 모니터링형 성과관리제도의 특징을 법적 근거와 주체, 대상, 과정, 결과 환류 등의 측면에서 살펴보면 다음과 같음

### 모니터링형 성과관리제도의 특징

구분	스웨덴
법적 근거	회사법(Companies Act), 경쟁법(Legislation on Competition), 회계법(Accounting legislation), 내부자법(Insider Act) 등 민간기업과 동일한 법률이 공기업의 회계감사에 활용됨

9) 가이드라인은 합리적인 보수체계를 설계하여 공기업의 책임성과 투명성을 높이기 위해 제시되었다.

## 22 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

모니터링주체	모니터링주관	재무부 내 공기업국(Division for Soes) 및 기업분석국(Division for corporate governance and analysis)이 회계감사 결과를 취합한 공기업 연간 보고서 발간을 주관함
	외부기관 참여 여부	회계에 대한 기술적인 감사는 민간 회계법인이 수행하여 작성된 보고서를 공기업에 제공함
모니터링대상		정부가 지분을 보유한 55개 공기업
모니터링과정	모니터링절차	주무부처와 이사회 간 경영목표 설정→연례보고서 제출→지속가능성 보고서 제출→회계감사→재무부의 공기업 통합 연간보고서 발간
	모니터링지표	민간기업의 재무제표 분석에 활용되는 재무비율을 중심으로 구성되며 특별한 사회적 이익을 추구하는 기업의 경우에는 지속가능 활동 수행 여부 등을 보고서에 추가함
	모니터링방법	회계법인이 감사를 수행하고 재무부가 이를 취합하여 각 공기업의 이사회에 제공함으로써 의사결정을 위한 근거자료로 활용됨
	결과와보수의연계	감사결과가 공기업 이사회에 제공되어 보수수준 책정 근거자료로 활용, 보수체계 가이드라인의 규제에 의해 임원진에 대한 성과급 지급은 불가하기 때문에 차년도 연봉 결정에 활용됨
모니터링결과과환류	결과와임면의연계	이사회가 임면에 관한 권한을 갖고 있기 때문에 감사 결과에 따른 임면 여부는 이사회에서 결정하여 연차주주총회에서 최종적으로 승인됨
	기타	평가결과는 공기업의 경영목표 수정 및 사업관리의 근거자료로 활용되어 사업의 지속 여부 결정과 추진속도 조절에 활용됨

### V

### 정책제언 및 기대효과

- 성과관리제도와 관련된 주요 이슈를 정부와 기관 차원으로 나누고 각각의 제도가 갖는 특징을 비교하면 다음과 같음

#### 주요 이슈별 유형별 성과관리제도의 기능적 특징

구분		성과협약평가형	기관실적평가형	모니터링형
정부차원	책임경영 강화	강	중	약
	방만경영 지양	중	강	약
	원활한 제도 운영	약	중	강
기관차원	장기적인 경영목표 달성	강	약	약
	지속가능경영 달성	강	약	약
	시의적절한 성과관리	약	강	중

- 정부 차원에서 제도 도입이나 개선방향을 정할 때, 책임경영 강화와 방만경영 가능성, 제도운영상의 기능적 역량을 검토하여야 함
- 책임경영 강화의 측면에서 가장 강점을 보이는 제도는 성과협약평가형이며, 이는 공기업과 성과협약(경영계약)을 체결하고 이에 의해 경영성과를 점검하는 성과협약평가형의 경우가 기관장의 책임경영을 강화하기에 가장 적합한 성과관리제도로 볼 수 있기 때문
  - 이러한 예로 정부에서도 ‘신뢰받는 정부’를 구축하기 위한 국정과제 중의 하나인 ‘공공기관 책임경영 강화 등 합리화’에서 공공기관의 경영평가제도를 성과협약제로 전환하는 것을 제시
  - 반면 모니터링형은 평가결과의 환류 측면에서도 공기업 이사회의 결정에 맡기는 등 책임경영 강화의 측면에서는 약한 것으로 판단
- 방만경영 지양은 평가결과의 환류와 평가주기의 측면에서 비교해 보았을 때 기관실적평가형이 가장 강점을 가지고 있으며, 평가결과와 보수임면의 연계에 있어서 상대적으로 강제성이 크지 않은 모니터링형이 방만경영의 가능성이 가장 크다고 볼 수 있음
  - 성과협약평가형도 평가주기가 길고 평가결과와 해임 여부가 아닌 재임과 연계되어 있다는 측면에서 기관실적평가형에 비해서는 방만경영 가능성이 상대적으로 클 우려가 있음<sup>10)</sup>
- 원활한 제도운영의 측면에서 살펴보았을 때 가장 강점을 보이는 제도는 모니터링형이며, 성과협약평가형의 경우 평가주기가 길어 평가결과와 임면이나 보수를 연계하기가 어려울 수 있음
  - 특히 성과급 지급과 관련된 문제는 실제 제도를 운영하는 경우 어려움이 있을 수 있으며, 반면 사전에 정해진 경영목표에 따라 재무지표에 대한 회계감사를 거쳐 연차보고서를 발간하는 모니터링형의 경우 제도운영상 문제점이 나타날 확률이 가장 낮아 원활한 운영이 가능할 것으로 판단
- 기관 차원에서 제도의 기능별 특징을 다음과 같이 비교할 수 있음
  - 첫째 장기적인 경영목표 달성에서 가장 유리한 제도는 성과협약평가형으로 판단되며, 정부와 공기업의 성과협약(경영계약)은 보통 3~4년 단위이므로 단기적인 성과를 추구하기보다 장기적인 관점에서 기관의 비전에 따라 경영이 가능하게 되기 때문임
  - 반면 기관실적평가형과 모니터링형은 보통 1년 주기로 성과관리가 이루어지므로 성과협약평가

10) 다만 영국의 경우 기관의 존속 여부나 민영화를 포함한 조직형태를 결정하는 데 평가결과가 활용되므로 이 경우 기관장 개인이 아닌 기관 전체의 측면에서는 방만경영 가능성이 적다고 볼 수도 있다.

## 24 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

형에 비해서는 상대적으로 장기적인 경영목표를 달성하기에는 적합하지 않은 것으로 판단

- 지속가능경영 달성에서도 마찬가지로 성과평가협약형이 가장 강점을 가질 것으로 판단되며, 지속가능경영이 기업이 경영에 미치는 경제적·환경적·사회적 이슈들을 종합적이고 균형적으로 고려하여 기업의 지속가능성을 추구하는 경영활동인 만큼 장기적인 비전을 통해 경영이 가능한 성과평가협약형이 가장 적합한 제도일 것으로 보임
- 반면 주로 1년 주기로 평가가 이루어지는 기관경영실적평가형과 모니터링형은 상대적으로 지속가능경영에 있어서는 약하다고 볼 수 있음
- 시의적절한 성과관리의 측면에서 가장 강점을 보이는 유형은 기관실적평가형인데, 이는 급변하는 정치·경제상황에 적절히 대응하고 정책적인 필요에 부응해 시의적절하게 성과관리를 하기에는 매년 평가지표를 결정하는 기관실적평가형이 더 적합할 것이기 때문
- 반면 상대적으로 성과협약평가형은 장기적인 경영목표 달성에 초점이 맞춰져 있으므로 시의적절한 성과관리에서는 약점을 가지고 있는 것으로 볼 수 있음

- 비록 국가별 상황이나 공기업 관리방식 등에 있어서 차이가 있기 때문에 영국과 프랑스의 제도를 한국에 그대로 적용하는 데에는 무리가 있지만, 성과협약평가형의 평가지표나 평가방법, 평가결과 의 환류 등은 한국 기관장평가에 도입을 검토해 볼 수 있음
- 다만 이 경우 공기업과 준정부기관의 경우 관리부처에서 평가를 주관하고 기타공공기관은 주무 부처에서 주관하는 등의 유형별 차별화는 함께 고려해 볼 수 있을 것임

### 한국에 적용가능한 성과관리제도

	공기업	준정부기관	기타공공기관
기관평가	기관실적평가형	기관실적평가형	모니터링형
기관장평가	성과협약평가형	성과협약평가형	성과협약평가형

## 참고문헌

- 감사연구원, 『공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구: '08년 경영실적평가제도를 중심으로』, 2010
- 국회예산정책처, 『공공기관 경영평가제도 평가』, 2008
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제 용역보고서」, 2012.
- \_\_\_\_\_, 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 2012
- 기획재정부, 『공기업 성과관리 해외사례 및 개선방안 연구』, 기획재정부, 2007
- 김도승 외, 『주요국의 경영자율성 제고를 위한 법제분석』, 한국법제연구원, 2012
- 김지영, 『공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향』, 한국조세연구원, 2010
- 대외경제정책연구원, 『주요 국가의 공공기관 제도』, 2008
- \_\_\_\_\_, KIEP북경사무소 브리핑(2011.5.9)
- 박기찬, 「공기업 경영평가시스템에 대한 특성 비교: 프랑스 공기업의 평가사례를 중심으로」, 『경영교육연구』 제12권 제1호, 2008
- 박석희, 『우리나라 공공기관 지배구조의 문제점과 개선방향』, 2009
- \_\_\_\_\_, 「공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제」, 『한국행정학회 2009년 동계학술대회 및 정기총회 논문집』, 한국행정학회, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「주요국 공공기관 관리체계 비교 및 시사점」, 한국행정학회 동계학술대회, 2012
- 배용수, 「공공기관의 관리체계와 개선과제」, 『공공행정연구』 제9권 제1호, 2008
- 성승제 외, 『공공기관운영에 관한 법률의 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2008, pp. 99-138
- 이오·유승현, 『공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구 : '08년 경영실적평가제도를 중심으로』, 감사연구원, 2010
- 이찬구, 「영국의 공공기관 평가제도 분석 및 한국에의 시사점 논의」, 『정책분석평가학회보』 제19권 제2호, 2009
- 한국법제연구원, 『공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구』, 2008
- \_\_\_\_\_, 『주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제 분석』, 2012
- 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관 I』, 2010
- \_\_\_\_\_, 『주요국의 공공기관 II』, 2010
- \_\_\_\_\_, 『주요국의 공공기관 III』, 2011
- \_\_\_\_\_, 『책임성과 투명성: 정부소유권을 위한 지침(OECD 2010)』, 2011

## 26 주요국의 공공기관 관리방식: 성과관리제도를 중심으로

- \_\_\_\_\_, 『중국 국유기업 개혁 연구 보고서』, 2010
- \_\_\_\_\_, 『주요국의 성과관리제도』, 2011
- \_\_\_\_\_, 공기업 민영화 성과평가 및 향후과제, 2011
- 한국개발연구원, 『공기업평가 해외사례연구』, 2007
- 허경선, 「해외 주요국 공공기관의 성과관리와 시사점」, 한국조세연구원 『재정포럼』 현안분석, 2011
- 허경선·라영재, 『공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구』, 조세연구원, 2011
- APE, *The French State as Shareholder 2012 report*, 2012
- \_\_\_\_\_, *Annual Report*, 2011/2012
- \_\_\_\_\_, *Présentation par entreprise*, 2011
- Cabinet Office, *Public Bodies: A Guide for Departments*, 2006
- \_\_\_\_\_, *Guidance on Reviews of Non Departmental Public Bodies*, 2011
- \_\_\_\_\_, *Public Bodies 2012*, 2012
- \_\_\_\_\_, *Categories of Public Bodies: A Guide for Departments*, 2012
- Cabinet Office, *Public Bodies 2006/07 ~ 2008/09*, 2011/2012
- CDC, annual report, 2011/2012
- COMU, *Guidance on the Monitoring of State-owned Enterprises*, New Zealand Government, 2011
- \_\_\_\_\_, *Owner's Expectation Manual*, New Zealand Government, 2012
- \_\_\_\_\_, *2012 Annual Portfolio Report*, New Zealand Government, 2013
- Department of Finance and Personnel, *Classification of Public Bodies*, 2006
- Minister of Finance, *Financial Statements of the Government of New Zealand*, 2012
- \_\_\_\_\_, *OECD Comparative Report on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005
- \_\_\_\_\_, *Using the OECD Principles of Corporate Governance*, OECD, 2008.
- \_\_\_\_\_, *State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent change*, 2011
- Swedish Corporate Governance Board, *The Swedish Code of Corporate Governance*, 2008.
- Shareholder Executive. Annual report 2007/08 ~ 2011/12 . HM Government London, UK.
- \_\_\_\_\_, Annual Review 2011/2012, 2012
- \_\_\_\_\_, Shareholder Executive: Portfolio Unit, 2012
- \_\_\_\_\_, Corporate report: Portfolio Unit, UK Government, 2013

Sweden Finans departementet, *Annual Report State-owned companies 2010*

\_\_\_\_\_, *Annual Report State-owned companies 2011*

Swedish Corporate Governance Board, *The Swedish Corporate Governance Code*, Government offices of Sweden, 2010

Swedish Ministry of Finance, *Annual Report State-Owned companies*, 2011

Swedish Government Offices, *Swedish Government Offices Yearbook 2011*

영국정부 홈페이지 <https://www.gov.uk/>

영국내각부 <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office>

영국 공기업실 <https://www.gov.uk/government/organisations/the-shareholder-executive>

영국, 공직임명감독관실 <http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk>

영국 통계청 홈페이지: <http://www.statistics.gov.uk/hub/index.html>

영국 회계감사원(National Audit Office) 홈페이지: <http://www.nao.org.uk>

프랑스 공기업관리청(APE) 홈페이지, <http://www.ape.minefi.gouv.fr/>

라 포스테(La Poste) 홈페이지: <http://www.laposte.fr>

스웨덴 정부 <http://www.government.se/sb/d/2062>

스웨덴 재무부 홈페이지 <http://www.government.se/sb/d/2062>

스웨덴 국회 [http://www.riksdagen.se/default\\_\\_\\_56.aspx](http://www.riksdagen.se/default___56.aspx)

스웨덴 통계청 [http://www.scb.se/default\\_\\_\\_2154.aspx](http://www.scb.se/default___2154.aspx)

뉴질랜드 COMU(Crown Ownership Management Unit) 홈페이지

<http://www.comu.govt.nz/>

작성자 : 박한준 한국조세재정연구원 부연구위원(02-2186-2353)