

# 책임운영기관 제도의 개선 방안에 관한 연구

## A Study on the Betterment of the Agency System

전 병 창 (한서대학교 대학원 박사과정)

### *Abstract*

Byeong-Chang Jeon

The purpose of the executive agency system is to achieve agencies' goals efficiently and effectively by allowing a high level of autonomy to individual agencies. The purpose of this study is to assess the betterment of the agency system after researching the theoretical background, current status, the question point at issue, and characteristics of the agency system in Korea. The main analysis contents comprises agency's authorization and status, performance appraisals, hiring of chief executive officers, and level of autonomy(organization, the regular staff management, personnel management, the budget, and financial management). The main finding of the study is that the agencies' autonomy seems to have diminished. Contrary to the original intention of the agency system, agencies have to discuss in advance or obtain prior approval from influential organizations such as the Ministry of Public Administration and Security, the Ministry of Strategy and Finance, and Civil Service Commission. The study suggests that organizations in authority should develop a post-control system that both allows a higher level of autonomy to agencies and excludes interference. Also, the study suggests that agencies should be able to improve the quality of service by rationalizing a high level of management the autonomous power that has been delegated to them to efficiently attain their goals, and the study concludes that agencies should be able to make a democratical reform the member's way of thinking by mastering of training program that has been developed for themselves to change from perpendicular system to horizontal system of agency system.

주제어 : 책임운영기관, 자율성, 서비스 품질, 책임성, 관리의 합리화

Key Words : executive agency system, autonomy, service quality, responsibility, rationalization of management

## I. 서론

우리 행정부는 행정개혁의 일환으로 행정기구 개편을 계속적으로 시도하고 있다. 그 중의 하나가 1998년 “책임운영기관에 관한 법률”이 국회에서 통과되어 2000년 처음 시범 도입된 이래 현재까지 시행중에 있는 책임운영기관제도이다. 1979년 영국의 대처수상에 의해 시작된 대처리즘과 미국의 레이건노믹스(Reaganomics)’를 배경으로 하여 책임운영기관은 그 범위가 세계에 빠르게 확대되어 조직운영의 자율성과 책임성을 강조하고 조직의 성과를 극대화하기 위하여 이 제도는 이미 OECD 여러 국가에서 시행되고 있다.

책임운영기관 제도의 도입은 관료제적 병폐를 최소화하여 자율성을 강화 하는 것(김병섭 외, 2001)뿐만 아니라 확보된 자율성을 바탕으로 행정서비스의 질 향상으로 수요자인 고객에게 만족도를 증가시키고 자체 수익의 증대로 조직의 성과를 극대화하는 데 그 목적이 있다(김근세,1999). 책임운영기관제도는 정부조직 운영에 있어 독립기관화를 통해 성과책임성을 확보하고자 하였다는 점에서 우리나라 정부조직제도의 발전에 있어 중요한 의미를 갖는다.

그런데 이러한 배경에서 한국에 도입된 책임운영기관제도는 그 시행과정에서 여러 문제점을 노출하고 있다. 분권화와 성과주의를 핵심명제로 하는 책임운영기관제도가 한국에 적용되면서 집권화와 통제라는 과거 정부조직운영의 틀이 답습되어(김권집, 2003) 조직 운영의 자율성이 위축되고 자율성이 위축되면서 경영의 합리화를 통한 고객들을 위한 서비스의 질 향상이 어렵게 되고, 상위부서의 간섭으로 자체 수익 증대 사업을 힘차게 추진할 수 없는 것과 성과평가에 대해 책임을 지지 않으려는 문제가 생기게 되었다. 현재 행정형 책임운영기관의 경우 일반소속기관들과 구분되는 특성이 부족하고, 기관운영상의 자율성이 미약하며, 책임운영기관으로서 성과책임 확보에 한계가 있다. 또한 조직, 인사 및 예산운영 상 일반행정기관과 차별성이 거의 없음에도 기업형 책임운영기관에게는 공익성과 함께 높은 수익성이 요구되고 있어 이들 기관의 성과책임을 확보는 데는 더욱 한계가 있다.

따라서 본 연구는 조직의 문제점에 대한 외부적 요인과 내부적인 요인으로 나누어 조직 구성원들의 자구적인 노력으로 대내외적인 어려움을 슬기롭게 극복할 수 있는 제도 개선 방안에 초점을 맞추어 접근하고자 한다.

자구적인 지혜와 힘을 모아 자율성을 확보하고 확보된 자율성을 바탕으로 하여 경영의 합리화도 도모하고 서비스의 질을 향상시켜 수요자인 고객들의 만족지수를 증가시키고 조직 운영의 시스템을 수직적인 시스템에서 수평적인 시스템으로 변화시켜 조

직 구성원들의 의식구조를 민주적이고 창의적으로 바꾸어 조직의 성과를 높일 수 있는 책임운영기관 제도의 개선 방안을 제시하고자 한다.

여기서는 공공부문에 민간기업 문화 도입을 앞서 추진한 영국, 호주, 뉴질랜드, 일본의 행정개혁 사례에서 책임운영기관의 위치를 알아보고 그 이론적 배경을 살펴보고자 한다. 이어 한국의 책임운영기관에 관한 법률에 근거하여 제도의 특징과 문제점, 개선방안 및 앞으로의 과제들을 살펴보고자 한다. 분석항목은 책임운영기관에 관한 법률에 있는 순서대로 기관의 설치요건 및 과정, 기관장의 채용, 기관의 운영과 성과평가, 조직 및 정원 관리, 인사관리, 예산 및 회계관리, 운영과 평가 등으로 나뉘고찰하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 책임운영기관제도의 의의

책임운영기관제도는 이론적으로 1980년대 이후 영미권 국가를 중심으로 발전한 신공공관리론(new public management)에 기반을 두고 있다(박석희, 2007). 신공공관리론은 정부조직의 기능적 통합과 분화(consolidating and devolving authority) 전략에 따라 정책개발부서는 통합하고, 서비스전달부서는 분화하는 방식으로 조직개편을 강조한다. 즉, 기존의 계층제적 관료제 모형에서 탈피하여 보다 시장적이고 신속적인 관리체계를 강조하는데, 그 핵심은 관리구조의 초점이 투입통제에서 성과통제로의 전환에 있다(김근세, 2005, 2006). 책임운영기관 관리체계의 핵심적 요소인 관리재량권과 성과계약의 강도에 따라 책임운영기관은 몇 가지 유형으로 분류될 수 있는데, 국가별·기관유형별로 책임운영기관의 특성이 차별화된다.

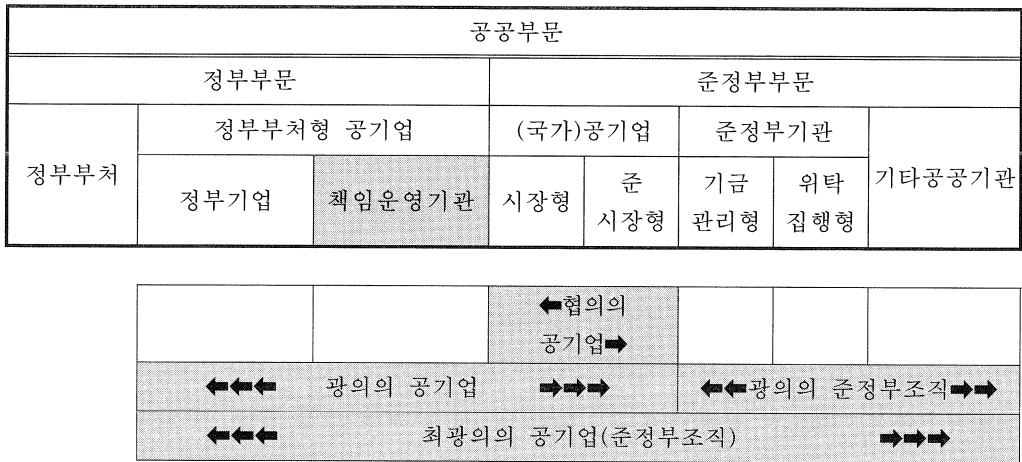
책임운영기관은 조직, 인사 및 예산·회계가 정부기업방식으로 운영되는데, 특히 기업형 기관의 예산이 기업예산회계법의 적용을 받기 때문에 정부기업으로 분류되고 있다. 따라서 공공기관의 개념적 스펙트럼 상에서 책임운영기관은 광의의 공기업 범주에 속하며, 이러한 관점에서 볼 때 책임운영기관은 공공기관 관리라는 보다 포괄적인 차원에서 접근되어야 한다. 그 동안 우리나라는 준정부조직 혹은 공기업의 범위와 유형에 대해 이론적으로 명확한 기준이 없었고, 실무적으로도 이에 대해 명확한 지침이 마련되어 있지 않았다.<sup>1)</sup>

2007년 들어 「공공기관의 설치 및 운영에 관한 법률」을 통해 협의의 공기업인 국

1) 이처럼 공공기관의 범위와 유형에 대한 명확한 기준의 부재는 준정부조직의 업무영역과 관련한 경영관리상의 혼란과 비효율을 초래한 원인이 되었다(이상철, 2007)

가공기업에 대해서는 명확한 기준이 제시되었다. 하지만 아직도 광의의 공기업인 공공기관에 대해서는 일정 요건을 갖춘 기관 중 기획예산처 장관이 지정·고시하도록 하고만 있고, 또한 책임운영기관 등 정부부처형 공기업에 대해서는 별도의 법률을 통해 관리하도록 하고 있다.

<그림 1> 공기업(준정부기관) 스펙트럼 상에서 책임운영기관의 위상

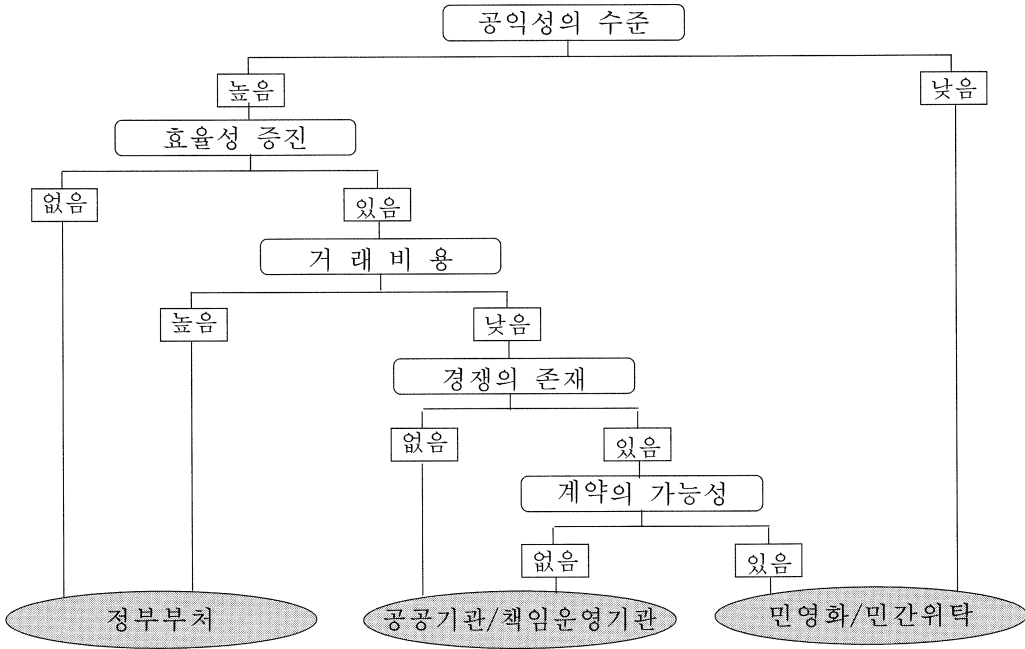


주: 국가공기업만을 대상으로 하며, 지방공기업은 제외

최근 분권형 행정체계의 핵심은 행정서비스의 민영화와 민간위탁을 중심으로 논의되고 있다(Steal & Heald, 1984; Wilks, 1999) 이는 정부개혁과 감축, 조세부담의 완화 등 행정의 효율화를 목적으로 하고 있다. 그러나 민영화와 민간위탁을 통해 시장의 효율성을 정부부문에 도입한다고 하더라도 행정서비스 특성 상 이를 수행하기 어려운 경우가 많다. 민영화는 이론적으로 특정 서비스에 대해 효율성 증진 가능성이 높고, 서비스 공급에 있어 거래비용이 낮으며, 경쟁의 도입이 가능하고, 계약의 가능성이 높은 경우에 시장을 통한 서비스 공급이 정부부문에 의한 독점적 공급체제보다 유리하다는데 근거를 두고 있다. 하지만 효율성 증진 가능성이 있고, 거래비용이 낮음에도 시장을 통한 경쟁 가능성이 낮거나 계약가능성이 낮을 경우 책임운영기관 등을 통해 일정 부분 정부의 감독과 관리 하에서 서비스를 공급하는 것이 시장을 통한 공급보다 유리하다고 할 수 있다. 책임운영기관 거버넌스 구조의 특성은 기본적으로 구조적 분화를 통한 관리재량과 성과계약의 원리로 설계된 조직유형으로 두 가지 원리에 따라 4가지 거버넌스 유형으로 구분될 수 있다. 우리나라 책임운영기관제도의 행정책임성을 확보하는 거버넌스 과정을 보면 중앙행정기관 차원의 자체평가 성격의 1차 평가와 행정자치부 차원의 메타평가 성격의 2차 평가로 구분된다. 이상의 논의를 종합하면 우리나라 책임운영기관은 거버넌스의 구조적 측면에서는 계층제에서 시장유형으로 전환되었으나, 과정적 측면에서는 여전히

히 계층제적인 성격이 강한 모습을 보이고 있다(김근세, 2005).

<그림 2> 행정서비스 효율화를 위한 정부혁신모형



출처: 권해수 외(2006: 77)를 일부 재구성

## 2. 책임운영기관제도의 이론적 토대

### 1) 주인-대리인이론

책임운영기관 제도가 행정부 혁신과 개혁의 한 수단으로 되는 이유와 정당성을 조직경제학자들은 주인-대리인 이론에 근거하여 책임운영기관의 효용성을 설명한다(김병섭 외, 2001). 주인-대리인 이론에 의하면 대리인이 더 많은 능력과 지식을 갖추고 있어서 주인은 대리인에게 업무를 수행할 책임을 위임하게 된다.

### 2) 신공공관리론

책임운영기관제도의 이론적 기초를 설명하는 또 다른 접근은 신공공관리론에 근거를 두고 있다(김근세, 2000, 1998, 1999 ; 김병섭 외, 2001 ; 김상호, 2006). 정부조직의 기능적 통합-분화(consolidating and devolving authority)의 전략을 통해서 기능적으로 서로 다른 역할을 하는 부분을 하나의 큰 조직 형태로 유지하는 것은 비효율적이라는 것이다. 정책을 개발하는 기능과 집행하는 기능을 상호 분리하여 전문성과 관리의 효율성을 극대화 하는 논리이다. 특히, 집행기능의 경우 책임운영기관으로 분리시

켜 권한을 위임함으로써 최대한 자율성을 갖고 높은 수준의 서비스를 제공하여 수요자인 고객들에게 만족감을 증대시키고 자체사업의 수익을 증대시키도록 하는 것이다.

### 3. 선행연구의 검토

신공공관리의 영향으로 우리나라에서도 책임운영기관에 대한 연구가 활발하게 진행되었으나 영국의 책임운영기관제도가 성공적이라 평가되면서 주로 영국의 경험에 대해 초점이 맞추어져 있다(2007, 윤광재). 책임운영기관에 대한 연구는 유훈(1999)의 책임운영기관에 대한 연구, 김재훈(1999)의 한국의 책임운영기관에 대한 소고, 김근세(1997, 1999, 2004)의 책임운영기관에 대한 연구 : 영국의 사례를 중심으로, 비교분석을 통한 한국 책임운영기관 제도의 특성, 영국책임운영기관의 관리구조와 성과, 김병섭·정진우·임보영(2001)의 책임운영기관 제도운영의 평가, 박희봉(2001)의 책임운영기관 제도 도입상 문제점과 발전 방향, 이경호·김근세(2005)의 한국책임운영기관의 조직특성과 성과 : 조직 구성원의 인식을 중심으로, 서필언(2002)의 우리나라 책임운영기관의 효율적 운영방안, 김상호(2003)의 신공공관리와 책임운영기관, 김렬·권영주(2005)의 책임운영기관 선정기준의 적합성에 관한 연구, 김상호(2006)의 현행 책임운영기관의 제도적 특성과 발전 방안, 최도림(2006)의 책임운영기관 제도의 발전 방안 등이 있다. 이러한 연구는 영국의 책임운영기관에 대한 도입 의의 및 운영성과를 통해 우리나라에 적용상의 정책적 시사점을 제시해 주고 있다. 또한, 책임운영기관제도의 효율적 운영을 위한 정책적 제언들을 도출하고 있다. 반면에 임도빈(1998)은 프랑스와 한국 행정개혁 비교 연구에 있어 부분적으로 책임운영센터에 대한 분석을 하고 있다. 윤광재(2007)는 영국과 프랑스의 책임운영기관에 대한 비교 연구를 하였고 박석희(2007)는 책임운영기관제도 개선을 위한 한일 비교 연구를 하였다.

## Ⅲ. 책임운영기관제도의 운영 실태와 문제점

### 1. 한국의 책임운영기관의 현황

2000년에 10개 기관을 책임운영기관으로 시범운영하였고, 2001년에는 13개 기관을 추가로 선정하여 2005년까지 23개 책임운영기관이 운영되었다. 이후 책임운영기관이 점차 확대되어 206년 45개, 2007년 47개, 2008년 9월 현재 행정형 29개, 기업형 18개로 운영되고 있다. 그 세부 내용은 <표 1·2>와 같다.

<표 1> 책임운영기관 구분 현황

기 준	유 형	내 용
기관의 지위	소속책임운영기관 (46개)	· 중앙행정기관의 소속기관으로 설치된 기관
	중앙책임운영기관 (1개)	· 정부조직법 제2조 제2항에 따른 청(廳)으로 설치된 기관 : 특허청
사무의 성격	행정형 기관 (29개)	· 상기 책임운영기관 중 사업적·집행적 성질의 업무로서 성과를 측정할 수 있는 업무를 주로 하는 기관
	기업형 기관 (18개)	· 상기 책임운영기관 중 운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 업무를 주로 하는 기관

<표 2> 유형별 책임운영기관

부 처 별	소속기관별	정원(명)	비 고
계	47개(행정형기관29개,기업형기관18개)	10,915	
통 계 청	서울지방통계청 등 12개	행정형기관	1,737
	통계개발원	"	40
국 방 부	국방홍보원	기업형기관	162
경 찰 청	운전면허시험관리단	"	924
	경찰병원	"	586
교육과학기술부	국립국제교육원	"	74
	국립중앙과학관	"	71
기 상 청	항공기상청	행정형기관	122
문화체육관광부	국립중앙극장	기업형기관	89
	국립현대미술관	행정형기관	100
	한국정책방송원	"	112
문화재청	국립문화재연구소	"	162
농림수산식품부	국립종자원	"	168
	국립수산과학원	"	944
농촌진흥청	농업공학연구소	"	117
	축산과학원	"	346
	농업생명공학연구원	"	138
	원예연구소	"	245
	한국농업대학	"	97
산 립 청	국립산림과학원	"	284
	국립자연휴양림관리소	기업형기관	76
보건복지가족부	국립의료원	"	710
	국립재활원	"	249
	국립서울병원 등 7개	"	1,091
국토해양부	국토지리정보원	행정형기관	103
	대산지방해양항만청	기업형기관	70
	울산지방해양항만청	행정형기관	89
해양경찰청	해양경찰정비창	"	214
행정안전부	국립과학수사연구소	"	284
특 허 청	기관전체		1,511
			중앙책임운영기관(1개)

소속 책임  
운영기관  
(46개)

자료 : 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률시행령(대통령령 제2179호, 2009.3.31)

## 2. 기관의 설치 요건 및 과정

책임운영기관은 그 사무가 다음 각 호의 기준 중 어느 하나에 맞는 경우에 대통령령으로 설치한다(법 제4조 1항) 첫째, 기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정서비스를 제공하는 업무로서 성과측정을 개발하여 성과를 측정할 수 있는 사무(법 제4조1항1호). 둘째, 기관운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체 확보할 수 있는 사무(법 제4조 1항 2호). 행정안전부장관은 기획재정부 및 해당 중앙행정기관의 장과 협의하여 책임운영기관을 설치할 수 있다. 이 경우 행정안전부 장관은 해당 중앙행정기관의 장의 의견을 존중하여야 한다. 중앙(법 제4조 2항). 행정기관의 장은 소관 사무 중 책임운영기관이 수행하는 것이 효율적이라고 인정되는 사무에 대하여는 행정안전부장관에게 책임운영기관의 설치를 요청할 수 있다.(법4조 3항). 교육과학기술부장관, 행정안전부장관 및 지방자치단체의 장은 이 법의 취지에 따라 지방자치단체에 책임운영기관에 관한 제도를 도입하도록 노력하여야 한다.(법 제6조)(전문개정 2008.12.31)

설치 및 선정기준에서 행정형 기관이나 기업형기관의 둘 중 하나에 맞는 경우에 대통령령으로 설치하도록 규정되어 있어서 설치요건이 분명하다. 이러한 설치방식은 분권적·자발적 추진이 아니라 관련 중앙부처들에 의한 중앙집권적 모습을 띠고 있다. (김근세, 1999). 실제로 선정 시에 자체수입의 확보정도를 엄격하게 우선적 고려로 하기보다는 정치적 고려가 많았음이 일관성 없는 선정에서 나타나고 있다. 또한 전환되는 조직이 소속기관으로 한정됨에 따라 적용대상의 측면에서 제한적일 수밖에 없다 (김상호, 2006 ; 김근세, 1999).

한국에서 최초로 지방자치단체에서 책임운영기관이 지정 운영되고 있는 곳은 서울특별시이다. 서울특별시에서 책임운영기관이 지정 운영되고 있는 곳은 3군데이다. 그것은 서울역사박물관, 서울시립 미술관, TBS 교통방송 3곳인 데 모두 2009년도에서부터 지정 운영되고 있다(서울특별시청 경영기획실 조직담당관과의 면담, 2009).

설치 방식이 아직도 중앙집권적이고 선정 시에 본래의 목적에 따르는 것이 아니고 정치적으로 이루어지고 있어서 자율성이 위축되고 있다.

## 3. 기관장의 채용

소속중앙행정기관의 장은 공개모집 절차에 따라 행정이나 경영에 관한 지식·능력 또는 관련 분야의 경험이 풍부한 사람 중에서 기관장을 선발하여 계약직공무원으로 채용한다(법 제7조 1항). 기관장의 채용 요건은 소속중앙행정기관의 장이 정하여 행정



안전부장관에게 통보하여야 한다(법 제7조 2항). 기관장의 채용기간은 5년의 범위에서 소속중앙행정기관의 장이 정한다. 이 경우 기관 폐지 등 특별한 사유가 없으면 2년 이상으로 하여야 한다(법 제7조 3항). 기관장의 공개모집 및 채용절차와 채용계약의 내용, 채용계약의 해지사유 등에 관하여는 대통령령으로 정한다(법 제7조 4항). 경력직공무원이 기관장으로 채용되기 위하여 퇴직한 경우에 기관장 채용기간이 만료되거나 채용계약이 해지된 경우에는 퇴직 시 재직한 직급(고위공무원단에 속하는 공무원의 경우에는 퇴직 시 재직한 직위와 곤란성 및 책임도가 유사한 직위를 말한다)의 경력직공무원으로 우선하여 특별채용할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 사유로 채용계약이 해지된 경우에는 그러하지 아니하다 (법 제7조5항). (전문개정2008.12.31)

채용된 기관장은 소속중앙행정기관의 장과 체결한 채용계약 내용의 성실한 이행, 기관 운영의 공익성 및 효율성 향상, 재정의 경제성 제고 및 서비스의 질적 개선에 힘써야 한다(법 제8조). 소속중앙행정기관의 장이 공개모집 절차에 따라 기관장을 선발하는 데 있어서 정실인사로 될 가능성이 크므로 객관적인 선발 척도를 구안 적용하는 것이 바람직하다. 경력직 공무원 출신의 기관장이 다시 공직으로 복귀하는 규정은 적절치 못하므로 없애자는 의견도 있다(김상호, 2006). 현실적으로 계약직으로 신분이 바뀌었던 공무원이 다시 본부기관으로 복귀하는 것은 어렵다는 지적도 있다(서필언, 2002). 기관장의 공개모집 및 채용절차(시행령 제3조), 채용계약의 내용(시행령 제4조), 채용계약의 해지사유 등(시행령 제5조)에 관하여는 대통령령에 위임되어 있다.

소속중앙행정기관의 장이 기관장을 선발하는 데 있어서 정실인사가 될 것에 대한 우려와 경력직 공무원 출신의 기관장이 다시 공직으로 복귀하는 규정은 적절치 못하다는 것이다.

#### 4. 기관의 운영 및 성과 평가

중앙행정기관의 장은 기관장에게 재정의 경제성 제고(법 제11조 1항 1호), 서비스 수준의 향상(법 제11조 1항 2호), 경영의 합리화(법 제11조 1항 3호)의 사업목표를 부여하고, 기관장은 이를 달성하기 위한 사업운영계획을 수립하여 사업목표를 부여받은 날로부터 1월 이내에(법 제11조 2항, 시행령 제8조 1항) 소속중앙행정기관장의 승인을 얻어야 한다. 중앙행정기관장은 운영심의회를 거쳐 승인을 하고(법 제11조 3항), 기관장은 승인된 사업운영계획에 따라 연도별 사업계획을 수립하여 사업운영계획이 승인된 날로부터 20일 이내에 소속중앙행정기관장에게 제출하여야 한다(법 제11조 4항, 시행령 제8조 2항). 연도별 사업계획에 구체적 사업성과의 목표와 이를 객관적으로 측정할 수 있는 성과측정지표가 포함되어야 한다(법 제11조 5항). 해당 중앙

행정기관장은 그 소속 하에 소속책임운영기관 운영심의회를 두고 기관운영 전반에 대해 심의하도록 되어있다(법 제12조, 시행령 제10조).

법 제11조 1항 1-3호에서 알 수 있는 것처럼 책임운영기관에서는 서비스 경영의 합리화나 수준의 향상보다는 기관 자체의 수익증대에 더 많은 관심과 노력을 기울이고 있다. 책임운영기관에서 가장 우선 시 하는 것으로 전문가들은 성과지표의 계량화를 지적한다(김렬 외, 2005). 성과통제의 이중적인 제도적 장치는 책임운영기관의 활동을 위축시키고 모험회피적 성향을 보일 수도 있다. 결과적으로 기관의 자율성과 탄력성을 제한하게 될 것이다(김상호, 2006 ; 서필언, 2002 ; 김근세, 1999). 명문의 규정은 없으나 그 산하에 2개 이상의 책임운영기관을 두는 중앙행정기관은 하나의 심의회만 둘 수 있는 것으로 해석된다.

책임운영기관이 수적으로 많이 늘어났을 뿐만 아니라 책임운영기관 종사자도 증가하면서 기관 구성원들이 서비스의 질 향상을 위한 노력이 저조하고 조직이 비대화되므로 필연적으로 책임운영기관 설치의 목적에 위배되는 비효율이 초래될 수 있다.

책임운영기관에서 기관 자체의 수익 증대뿐만 아니라 서비스의 질 향상이나 조직의 경영의 합리화를 소홀히 하는 경우도 있다. 성과통제의 이중적 장치는 기관의 활동을 위축시켜서 기관의 소득 증대에 타격을 주는 것이다.

대부분의 책임운영기관은 성과에 대한 평가와 성과중심의 관리가 보편화된 만큼 성과를 제고하기 위한 업무수행방식의 개선이나 창의적인 업무활동이 기관차원에서 매우 적극적으로 이루어진다. 그럼에도 여전히 책임운영기관의 성과책임 확보에 일정한 한계가 있음. 가령 책임운영기관의 고객만족도 점수의 변화추세를 보면 전반적으로 고객만족도에 큰 변화는 없는 것으로 보인다.

## 5. 조직 및 정원관리

소속 책임운영기관에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속기관을 둘 수 있다(법 제15조 1항). 소속책임운영기관 및 그 소속 기관의 하부조직 설치와 분장 사무는 기본운영규정으로 정한다(법 제15조 2항)(전문개정 2008.12.31).

소속책임운영기관에 두는 공무원의 총정원 한도는 대통령령으로 정한다. 이 경우 다음 각 호의 정원은 총리령 또는 부령으로 정하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합하여 정할 수 있다(법 제16조 1항). 공무원의 종류별·계급별 정원(법 제16조 1항 1호), 고위공무원단에 속하는 공무원의 정원(법 제16조 1항 2호), 기관장은 정원을 정하거나 조정할 필요가 발생한 경우 그 계획을 소속중앙행정기관장에게 제출하며(법 제16조 2항), 중앙행정기관장은 행정안전부장관과 협의하여야 한다(법 제16조 3항).

업무의 성질상 필요한 경우에는 소속책임운영기관과 그 소속 기관의 장 및 하부조직은 각각 계약직공무원으로 임명할 수 있다(법 제17조 1항), 소속책임운영기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정원의 일부를 계약직공무원으로 채용할 수 있다(법 제17조 2항)(전문개정 2008년 12.31).

조직 및 정원관리에서 책임운영기관은 상위부서인 중앙행정기관장과 행정안전부장관의 승인과 협의를 필요로 하고 있어 실제 조직 개편과 직급별 인원조정 과정에 재량권을 행사하기가 쉽지 않다(서필언, 2002; 김병섭 외, 2001). 이는 책임운영기관의 목적인 자율과 책임 또는 결과중심 통제에 부합하지 않는다고 할 수 있다.(김상호, 2006). 책임운영기관의 특징은 조직 및 정원상의 신축성을 보유한다는 것이다. 운영성과에 대하여 책임을 묻기 위해서는 신축성을 보유함으로써 조직과 운영의 자율성을 지녀야 하기 때문이다.

책임운영기관은 상위부서인 중앙행정기관장과 행정안전부장관의 간섭을 받아 자율성이 위축될 수 있다. 책임운영기관은 주어진 자율권을 본래 목적인 서비스 질 향상과 재정의 경제성 증대 및 경영의 합리화를 위해 사용되지 않고 고위직의 직급 조정을 통해서 외견상 기관의 위상을 높이는 방향으로 이용하고 있다고 볼 수 있다.

## 6. 인사관리

중앙행정기관장은 소속책임운영기관 소속 공무원에 대한 일체의 임용권을 가진다. 이 경우 중앙행정기관장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 임용권의 일부를 기관장에게 위임할 수 있다(법 제18조)(전문개정2008.12.31). 기관장은 책임운영기관과 중앙행정기관 및 그 소속기관간 공무원의 인사교류가 필요하다고 인정할 때에는 기관장과 협의하여 이를 실시할 수 있다(법 제20조, 시행령 제20조의2)(전문개정 2009.3.31).

기관장은 사업 평가 결과에 따라 소속 기관별 하부 조직별 또는 개인별로 상여금을 차등 지급할 수 있으나, 그 지급액 및 지급방법 등에 관하여 소속중앙행정기관장이 이를 따로 정할 수 있다(법 제25조, 시행령 제22조).

인사관리 부문에서도 중앙행정기관장이 책임운영기관장에게 일부 위임하는 형태를 보이고 있으며(김상호, 2006), 실제로 책임운영기관장들이 제도적으로 보장된 인사상 자율권을 충분히 행사하지 못하고 있는 것으로 조사되었다(김병섭 외, 2001).

소속 공무원 임용권의 일부라 할 수 있는 임용시험(법 제19조)은 책임운영기관장이 담당한다. 기관장이 단독으로 실시하기 어려운 경우에는 중앙행정기관장이 실시할 수도 있으며, 다른 시험실시기관의 장과 공동으로 실시하거나 대통령령으로 정하는 다른 기관의 장에게 위탁하여 실시할 수 있다(법 제19조 1항).

책임운영기관법은 기관간 인사교류(법 제20조), 결원보충(법 제21조), 근무실적의 평가(법 제22조), 승진(법 제23조), 상여금의 지급(법 제25조) 등에 관한 규정을 두고 있는데 소속 공무원의 인사관리에 관하여 책임운영기관법에 정하지 아니한 사항은 국가공무원법, 그 밖의 공무원 인사 관계법령을 적용하도록 규정하고 있다(법 제26조)(전문개정2008.12.31). 책임운영기관 소속 공무원의 임용에 있어서 한 가지 특례가 있는데 퇴직공무원을 특별채용하는 경우에는 퇴직당시 당해 책임운영기관에 재직하던 자에 한하여 특별채용할 수 있다(법 제24조). 인사관리 차원에서 책임운영기관은 구성원들의 업무성과에 따라 성과 상여금을 지급하고 있다. 실제에서 책임운영기관의 성과 상여금은 조직 구성원의 동기부여에 실질적인 역할을 못하고 있는 것으로 나타났다(최도림, 2006). 임용권이 중앙행정기관장에게 있어 책임운영기관장이 소속 직원들을 통솔하는 데 어려움이 많다는 것이다.

성과급 지급 부문에서 운영과정에 구성원을 적극 참여시키지 않는다는 점과 평가의 공정성이 정실 등의 사유로 낮을 수 있음은 단점으로 지적된다.

## 7. 예산 및 회계관리

책임운영기관의 사업을 효율적으로 운영하기 위하여 기관별로 계정을 구분하여 특별회계를 설치하며, 이 특별회계는 계정별로 중앙행정기관장이 운용하고 기획재정부 장관이 이를 통합하여 관리한다(법 제27-29조). 책임운영기관장은 초과수입금이 있는 경우 간접경비에 자체적으로 사용할 수 있다(법 제35조). 초과수입금의 사용경비별 집행기준 및 절차에 관하여는 행정안전부장관이 기획재정부장관과 협의하여 정한다(시행령 제26조 2항)

세출예산 중 당해 회계연도 경상경비의 20% 이하의 범위 안에서 다음 회계연도에 이월이 가능하도록 하고 있다(법 제37조, 시행령 제28조). 책임운영기관이 세출예산의 전용을 할 수 있는 범위는 회계 연도마다 기관장이 기획재정부장관과 협의하여 정해야 한다(법 제36조, 시행령 제27조)

책임운영기관의 사업을 효율적으로 운영하기 위하여 책임운영기관 특별회계를 설치하고(법 제27조) 소속책임운영기관별로 계정을 구분한다(법 제28조 1항). 책임운영기관 특별회계는 계정별로 중앙행정기관장이 운용하고 기획재정부장관이 통합하여 관리하므로써(법 제29조)(전문개정 2008.12.31) 신축성의 확보에 이바지 하도록 하고 있다.

책임운영기관은 자체수입이 있는 기관으로서 獨立採算이 가능하면 좋으나 모든 책임운영기관에게 독립채산을 기대하기는 어려우므로 일반회계 등으로부터 전입이 가능하도록 하였다(법 제33조 1항). 이러한 전입은 투자뿐만 아니라 일정한 절차를 거쳐

경상적 성격의 경비를 위해서도 전입이 가능하도록 하였다(법 제33조 2항)(전문개정 2008.12.31).

예산회계법의 규정에 의하여 기획재정부장관은 예산안 편성지침을 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 각 부처에 시달하도록 되어있다(예산회계법 제25조2항). 책임운영기관을 위해서 그 기업적 특수성이 반영될 수 있도록 기획재정부장관은 예산안편성지침을 작성할 때에는 소속책임운영기관 및 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 지침을 따로 정할 수 있다(법제34조)(전문개정 2008.12.31).

예산의 편성과정 뿐만 아니라 예산집행에 있어서도 책임운영기관을 위하여 특례가 마련되어 있다. 책임운영기관법은 수입금 마련 지출제도를 인정하고 있다(법 제35조). 기업예산회계의 적용을 받는 특별회계에 한해서 인정되고 있는 수입금 마련 지출은 세입 예산을 초과하거나 초과할 것이 예측되는 수입(초과수입금)이 있는 경우에 그 초과 수입금을 그 초과수입에 직접적으로 관련되는 비용에 사용할 수 있는 제도이다.

수입금마련 지출을 허용했다는 것은 책임운영기관을 정부기업에 준하는 기관으로 인정하여 그 신축성을 제고하고자 하는 데 그 취지가 있다고 하겠다. 그러나 초과 수입금 사용을 책임운영기관의 장에게 일임하지 않고 있다. 기관장이 초과 수입금을 사용한 경우에는 소속중앙행정기관장, 기획재정부장관 및 감사원에 통보하여야 한다.(법 제35조 3항). 예산의 전용(법 제36조), 예산의 이월(법 제37조)에 관해서도 규정하고 있으나 전용과 이월은 예산회계법에 의하여 소속중앙행정기관장에게 위임된 사항이므로 책임운영기관에 대한 특례라 할 수 없을 것이다(유훈, 1999).

책임운영기관장에게 상당한 자율성이 부여되어 있기는 하지만 여러 부문에서 여전히 중앙행정기관장과 기획재정부장관의 간섭을 받는다. 예를 들면, 책임운영기관이 세출예산의 전용 범위를 회계년도마다 기획재정부장관과 협의하도록 하는 것은 자율성에 큰 제한을 가하는 것이다.

## 8. 운영과 평가

중앙책임운영기관의 사업성과를 평가하고 기관의 운영에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 중앙책임운영기관의 장 소속으로 중앙책임운영기관운영심의회를 둔다(법 제43조). 중앙책임운영기관의 장은 평가 결과를 그 기관 운영의 개선에 반영하여야 한다(법 제45조 1항). 중앙책임운영기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙책임운영기관에 대한 평가 결과를 공표하여야 한다.

책임운영기관을 평가하는 평가절차가 적정하여야 하고, 평가법이 공정하게 이루어져야 하는데 정치적인 평가로 평가에 대한 신뢰를 얻지 못하는 경우도 있을 수 있다.

## IV. 책임운영기관제도의 발전방향

### 1. 기관 설치 기준 명확화

설치기준에서 설립목적이 생산성 증대에 있으므로 자체수입의 확보가 가능한 기업형 기관 하나로 선정기준을 정하는 것이 바람직하다(전병창, 2009). 또한 분권화 시대의 흐름에 발맞추어 중앙부처의 권한 중 책임운영기관의 기능에 해당되는 것은 과감히 이양하고 기관장에게 자율성을 주어 기관의 서비스를 향상 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 서울특별시 뿐만아니라 타 지방자치단체에서도 업무 특성이 기업형인 것은 책임운영기관으로 지정 운영될 수 있도록 단체장들의 적극적인 실행이 필요하다(전병창, 2009).

### 2. 기관장 채용의 엄정화와 간섭 최소화

정책결정을 담당하는 중앙행정기관의 장과 운영을 담당하는 책임운영기관장간에 책임전가의 문제가 발생한다. 책임운영기관장의 채용계약에 기관장의 실무에 관해서 상세하게 규정(법 제7조 제4항)한다 하더라도 정책과 운영의 한계의 문제가 생기게 마련이다. 특히 중앙행정기관의 장이나 참모들이 책임운영기관의 일상적 업무에 대한 간섭이 심할 경우에 책임의 한계가 더욱 어렵게 된다.

기관장 채용에 정치적인 개입을 막기 위하여 기관장 후보자에 대한 정치적 중립을 의무화하고 정치적 개입 사실이 드러나면 채용을 무효화하는 것을 내용으로 하는 명문 규정을 신설할 필요가 있다. 기관장 채용에 정치적인 개입을 막기 위해서 지원자 시험제를 구체화하여 입법적으로 명문화하여 시험을 실시하여 성적 우수자를 선발하여 채용하는 것이 바람직하다고 생각된다.

책임운영기관장을 공개모집하는 경우 민간기업 관리자들은 거의 응모를 않고 직업 공무원들이 계약직으로 바꾸어 기관장을 차지할 경우가 많을 것이다. 따라서 기관장의 직책을 마친 다음 다시 민간 기업으로 되돌아가는 과정에서 부정부패가 생길 여지가 많다는 것이다. 많은 인사들이 공개경쟁에 응모할 수 있도록 보수와 지위보장 등에 관한 인센티브를 부여한다는 것을 홍보하는 것도 좋은 방법이다.

책임운영기관은 기업관리 방식을 도입한 것으로 민간기업처럼 신분보장이 약하므로 언제 해고될지 모르는 불안감 속에서 생활하게 된다. 따라서 해임되지 않도록 하기 위하여 친절하게 열심히 일하여 성과를 올리려고 서로 경쟁하게 된다.

기관장은 기관을 이끌고 나가는 사람으로서 기관장 한사람이 잘못되면 기관 전체가

잘못될 수도 있기 때문에 문제의 심각성이 있다. 기관장은 직업공무원이 아니며 임기를 지닌 계약직 공무원이며 성과에 따라 책임지게 되어 있다. 따라서 임기 만료전이라도 계약의 해지 사유가 발생하면 해임될 수 있다. 이와 같이 기관장은 직업공무원과 같은 신분보장을 누리지 못하는 까닭에 소신있게 책임운영기관을 이끌어 가기가 어렵다는 문제가 발생한다. 따라서 기관장은 성과에 따라 책임을 지되 채용계약의 계약 해지 사유를 구체화하여 기관장의 빈번한 교체로 책임운영기관의 운영을 어렵게 만드는 일이 없도록 해야 한다.

### 3. 기관의 운영 및 성과 평가 개선

책임운영기관의 자체 수입 증대뿐만 아니라 경영의 합리화나 서비스의 질 향상을 소홀히 해서는 안 된다. 기관간의 생산성에 타격을 주는 성과통제의 이중적 장치는 입법적으로 일원화 하는 것이 바람직하다.

평가는 조직에 대한 평가와 구성원들에 대한 평가가 이루어지므로 조직에 대한 평가는 조직의 발전에 도움이 되도록 하고 개인에게는 일한 댓가가 제대로 지급되는 평가가 되어야 한다. 평가의 결과가 조직의 서비스의 질을 좋게 하고 구성원의 사기를 진작시켜 열심히 일할 의욕을 북돋워 줄 수 있도록 해야 한다.

### 4. 조직 및 정원관리 자율성 확대

조직의 생산성 및 효율성을 높이기 위해서는 조직 및 정원관리에 있어서 간섭을 최소화하고 자율성을 높이는 것이 바람직할 것이다. (김근세, 1999; 김병섭, 2002; 서필언, 2002; 김상호, 2006). 그러나 주어진 자율권을 조직의 서비스 질 향상을 위해 사용되지 않고 고위직의 직급 조정을 통해서 외견상 기관의 위상을 높이는 방향으로 이용되는 사례들이 나타나고 있다. 기관의 내부 혁신 노력이 병행되어야 할 것이다. (최도림, 2006). 기관의 자율권이 서비스의 질 개선과 업무성과를 증대하는 데 쓰지 않고 직원들의 사익추구와 지위 높이기 위해 사용하는 것은 기관이 추구하는 본질에 역행하는 것이므로 책임운영기관 내부에 비효율을 막는 장치(가칭 생산성심의위원회)가 마련되는 것이 바람직하다.

### 5. 인사관리의 개선

중앙행정기관장은 소속책임운영기관장의 소속 직원들에 대한 인사권한 행사에 힘을

실어주기 위해서 내부적인 인사권한에 대해서는 간섭하지 않는 것을 내용으로 하는 법 조항을 명문화할 필요가 있다.

성과상여금 제도의 효율적인 활동을 위해서는(최도립, 2006), 첫째, 성과상여금 제도의 운영과정에 구성원을 참여시킴으로써 구성원의 공감대를 형성하고 욕구를 최대한 반영할 수 있도록 해야 할 것이다. 둘째, 평가의 공정성을 높이기 위해서는 업무의 측정가능성을 높여야 할 것이다. 셋째, 측정 가능성에 관계없이 성과 평가에 연공서열과 정실이 개입되고 있는 것으로 구성원들은 인식하고 있다. 그러므로 구성원들의 의식, 특히 윤리적 판단 능력의 향상을 위한 교육프로그램 개발이 필요하다.

책임운영기관장들은 제도적으로 보장된 인사상 자율권을 충분히 행사하여 조직의 서비스 질 향상을 통한 업무의 효율성과 생산성을 향상 시켜야 한다.

책임운영기관에 대한 상위부서들의 지나친 간섭으로 조직 구성원들은 상위부서에 끈을 잇기 위한 노력에만 열심하고 상위부서에 끈을 가진 구성원들은 무사안일주의와 기회주의 경향으로 나약해지고 스스로의 개혁 의지가 없어지게 된다. 따라서 책임기관은 기관 자체로 조직 구성들에 대해 민주적이고 창의적인 의식개혁을 구체화할 수 있는 연수 프로그램을 개발하여 활용할 것이 필요하다. 책임운영기관장은 조직의 운영 방식을 과거 통제적인 수직적 방식에서 자율적인 수평적인 방식으로 바꾸어 조직 구성원들로 하여금 모든 일들을 스스로 알아서 열심히 할 수 있는 풍토를 조성하여 상위부서에 끈을 대지 않더라도 조직내에서만 잘하면 된다는 자신감을 갖도록 해야 한다.

## 6. 예산 및 회계관리의 자율권과 책임성 강화

중앙행정기관장은 책임운영기관장이 조직의 발전과 수익 증대를 위하여 예산 및 회계에 대하여 잘 관리할 수 있도록 재량권을 주는 것이 바람직하다.

예산 및 회계관리는 돈과 관계되어 있으므로 돈 사용을 잘못된 방향으로 사용되지 않도록 기관내에 사전·사후적 조치가 마련되어야 할 것이다. 사전적인 조치로는 모범사례에 대해 벤치마킹을 할 수 자료를 제공하거나, 사후적으로는 실질적인 심사·평가를 통해서 통제를 할 수 있다.

## 7. 평가의 신뢰성 확보와 시민참여형 성과관리

평가가 정치에 의해 좌우되지 않도록 민간인이 참여하는 평가단을 구성하여 평가프로그램을 개발 활용하여 정확한 평가를 함으로써 평가에 대한 신뢰를 쌓아야 한다.



책임운영기관 성과관리제도의 운영결과 실제로 선행연구들이 지적한 혁신의 방해, 조직경직성, 비계량적 성과요소의 무시, 과도한 평가·감시비용, 결과의 과대포장, 낮은 성과의 의도적 은폐 등의 부작용이 야기되었고, 이로 인해 시간이 경과될수록 보고된 성과와 실제 성과 간에 불일치가 증가하는 역설적 상황이 나타나게 되었다(박석희, 2007). 따라서 시민참여 성과관리를 통해 시민들이 보다 정확한 성과정보에 접근하도록 함으로써, 정부에 대한 공공신뢰를 증가시켜 정부성과관리에서 민주적 가치를 향상시키고, 공공부문 성과측정에 내재된 모호성을 감소시켜 더 좋은 성과를 정의하고, 성과측정을 가이드하는데 기여할 수 있다고 본다. 그럼에도 그 동안 성과관리과정에서 시민참여는 제한적이었는데, 평가결과 활용의 증대, 평가를 위한 정보수집 필요성, 다양한 집단의 가치관과 관심의 반영 등을 위해 향후 책임운영기관 성과관리에 있어 시민참여가 보다 확대되어야 할 것이다.

이론적으로 볼 때 시민참여형 성과관리는 경쟁과 유인이 부족한 책임운영기관들에 있어 X-비효율적인 운영행태를 극복할 수 있는 효과적인 외부지배구조로서의 역할을 수행할 수 있다. 따라서 기존 책임운영기관 성과관리제도의 한계를 극복하기 위한 방안으로 시민참여 성과관리제도가 논의될 수 있다. 이를 위해 시민참여형 성과관리제도의 모색을 통한 평가지표체계의 실효성 확보, 평가단 구성의 객관성과 공정성 강화, 평가결과 활용도 및 수용성 제고 등이 필요하다고 할 수 있다. 시민참여 성과관리제도를 위해서는 사회적·제도적·조직적 차원에서 참여평가의 여건 조성, 적절하고 역량 있는 시민의 선발 및 참여시민에 대한 체계화된 교육, 평가에 필요한 정보와 자원의 적절한 제공, 시민참여평가를 지원할 유능한 성과관리 전문가의 활용 및 협력관계 구축 등의 조건이 만족되어야 할 것이다. 또한 참여자들 사이의 성과에 대한 상이한 관점에 대한 조정 체계가 마련되어야 한다.

이러한 시민참여형 책임운영기관 성과관리체계 구축을 위한 과정은 성과관리의 계획단계, 집행단계, 환류단계 등 세 가지 단계별로 검토해 볼 수 있다. 물론 각 단계별 구체적인 추진방향에 대해서는 여러 이해관계자들의 다양한 의견을 수렴하여 결정되어야 할 것이지만 일반적인 시민참여 성과관리 활성화방안을 제시하면 다음과 같다. 먼저 계획단계에 있어서는 참여평가의 지침마련, 시범평가, 시민교육 및 홍보, 시민의견수렴 및 관련법령 개정 등이 요구된다. 둘째, 성과관리 집행단계에 있어서는 시민과 전문가의 공동조사 및 연구, 평가관련 정보공개, 시민참여 평가지표 개발, 평가매뉴얼 작성, 지식네트워킹 등의 활동이 이루어져야 한다. 셋째, 환류단계에 있어서는 각 기관별 성과정보의 보편적 공개, 시민평가단을 통한 평가결과의 검토 및 해석, 시민참여를 통한 성과목표의 수정 등이 필요하다. 시민참여형 책임운영기관 성과관리를 위한 과제를 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 2007년에 책임운영기관이 47개로 대폭 증대되는 등 책임운영기관제도가 확대됨에 따라 평가추진체계의 정비가 필요하다. 새로운 평가체계를 구성하는데 있어서 핵심은 책임운영기관 운영위원회의 역할 제고, 외부전문가의 확충 및 활용, 관련 이해관계자들의 참여가 확대되어야 한다. 현행 평가체계에 대한 대안으로 시민참여를 전제로 운영위원회가 직접 평가를 관장하는 것을 고려해 볼 수 있다. 한편 행정자치부 공무원은 운영위원회를 지원하는 사무국 역할을 하는 방식을 구상해 볼 수 있다.

둘째, 현행 소속 중앙행정기관에 의한 부처별 평가의 대부분은 100점에 가까운 결과를 보이고 있으며, 이러한 결과는 평가의 실효성에 근본적인 문제가 되고 있다. 따라서 평가추진방식과 관련하여 책임운영기관 평가단의 구성, 기관별 고유평가항목의 선정, 목표설정 등 평가과정 전반에 걸쳐 시민참여에 의한 평가기획이 필요하다고 할 수 있다. 이와 같은 점을 고려하면 현재의 자체평가에 따른 종합평가 방식이 아니라, 시민을 포함한 다양한 이해관계자가 참여하는 책임운영기관 운영위원회가 직접 평가하는 방안이 바람직하다.

셋째, 평가내용의 경우 책임운영기관 평가의 초점을 점수산정 위주가 아니라, 기관이 달성한 성과의 점검 및 운영에 대한 종합적인 진단과 문제점의 규명, 그리고 개선을 위한 적절한 대안의 제시가 이루어질 수 있도록 보완할 필요성이 절실하다. 이를 위해서는 책임운영기관의 성과목표의 설정단계부터 시민참여가 이루어질 수 있어야 한다. 책임운영기관 자체평가 결과가 소속 중앙행정기관의 운영심의회에서 대부분 그대로 승인되는 상황에서 좀 더 실질적인 내용 검토 및 분석을 위해서는 시민참여가 필수적이다.

넷째, 연초의 사업계획이 결과측면에서 어떠한 성과를 이룩하였는가를 점검하고, 나아가 차기 연도 사업계획을 수립하는데 평가정보를 적절히 환류하기 위해서는 평가결과의 해석 및 활용단계에도 시민참여가 이루어질 수 있어야 한다. 성과관리의 최종단계인 평가결과의 활용과정에서 시민참여가 보장되지 않는다면 그 전 단계에서 이루어진 다양한 시민참여의 내용들의 실효성을 보장하기에 한계가 있기 때문이다. 그러므로 실질적인 시민주도형 성과관리를 위해서는 평가결과 활용단계에서의 시민참여가 보장되어야 한다.

요컨대 책임운영기관 성과관리의 한계를 극복하기 위해서는 시민참여형 성과관리가 적극 검토되어야 한다. 책임운영기관은 일반 부처에 비해 상대적으로 목표가 명확하고, 집행기능을 위주로 하지만 민간조직과 달리 조직환경이 복잡하기 때문에 다양한 이해관계가 반영되는 시민주도형 성과관리의 적용가능성이 높기 때문이다. 따라서 관리재량의 수준에 따라 성과계약을 토대로 한 사후적 성과평가를 보다 강화하여 경쟁과 성과중심의 유인체계를 도입할 수 있어야 한다. 이를 위해 유사평가를 통합하거나 최소한 평가결과를 공유함으로써 평가의 형식화를 방지할 수 있어야 하며, 또한 공정하고 객관적인 입장에서 평가를 수행할 수 있는 평가기구의 구성이 필요하다. 또한 평가지표체계, 평가대

상기관 유형구분, 평가지표 가중치 배분 등 평가체계 전반의 개선이 요구되며, 마지막으로 평가결과에 대한 사후활용체계를 보다 강화하여 운영성과에 대한 각 기관들의 책임성을 보다 강화해야 한다.

## V. 결 론

지금까지 책임운영기관제도의 개선을 위한 연구의 목적을 위하여 이론적 근거를 살펴 본 후에 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률에 의거하여 한국의 책임운영기관의 제도적 특징 및 당면한 문제점, 개선할 점을 살펴보았다. 책임운영기관의 도입 배경은 그 기관에게 자율성을 최대한으로 보장함으로써 효율적이고 효과적으로 그 기관에서의 의도한 목표를 달성할 수 있도록 하자는 것이었다. 분석 항목은 한국의 책임운영기관 법과 시행령에 나와 있는 기관의 설치 및 지위, 기관장의 채용, 기관의 성과 평가, 기관의 자율성(조직 및 정원 관리, 인사 관리, 예산 및 회계관리), 운영과 평가 순으로 하였다. 아직도 전체적으로 살펴볼 때 책임운영기관의 자율성이 위축되고 있는 형국이다. 그것은 업무 집행시 행정안전부나 기획재정부와 사전에 협의를 거쳐야 하고 주무부처 장관의 승인을 받게 되어 있는 규정에서 책임운영기관의 본래의 취지에 어긋나 있는 모습들 때문이다. 주관 부처의 지나친 간섭을 배제하고 책임운영기관에게 자율성을 최대한 부여하고 사후적 통제 시스템을 구축해야 하며, 책임운영기관은 위임 받은 자율 권한을 근거로 경영의 합리화를 통한 서비스의 질 향상으로 조직의 목표달성을 위해서 최대한의 노력을 경주하도록 되어 있다.

책임운영기관 성과관리의 실효성을 강화하기 위한 방안으로서 전통적인 관리모형에 의한 정부주도형 성과관리가 아닌 다양한 이해관계자와 시민들이 참여하는 시민주도형 성과관리제도의 도입이 적극적으로 검토될 필요가 있다(박석희, 2007). 책임운영기관의 목표가 민간조직과 달리 다양할 수밖에 없고, 기관의 행정서비스에 대해 시민을 포함한 다양한 이해관계자들이 관련되어 있기 때문에 행정관료와 성과관리 전문가들에 의한 정부주도형 성과관리로는 효과적인 성과관리가 제약될 가능성이 높다. 따라서 기관 특성에 따라 관리상의 자율성을 차별화하되, 성과관리 과정에 다양한 이해관계자들이 참여하는 시민참여형 성과관리제도를 통해 기존의 정부주도형 성과관리제도의 문제점들을 극복할 수 있어야 한다.

책임운영기관은 그 구성원의 의식구조를 개선하는 것이 중요한 일이라고 보아 그 기관 자체에서 개발한 연수 프로그램 활용과 그 기관의 시스템 운영을 수직적인 시스템에서 수평적인 시스템으로 운영함으로써 구성원의 의식을 민주적으로 개혁할 수 있도록 힘써야 한다.

### <참고문헌>

- 권오인. (2003). 책임운영기관제도의 발전방안에 관한 연구, 경기대학교 대학원 석사학위논문
- 권혜수 외. (2006). 「행정서비스 민간위탁제도의 운영실태와 개선방안」, 한국조직학회 연구보고서
- 김 렬 · 권영주. (2005). 책임운영기관 선정기준의 적합성에 관한 연구. 「한국행정논집」, 17(2): 575-593.
- 김근세. (1999). 비교분석을 통한 한국 책임운영기관 제도의 특성, 「한국정책학회보」, 제8권 제3호
- 김근세. (2004). 국가행정구조의 재형성: 미국과 뉴질랜드를 중심으로. 한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문집
- 김근세. (2005). 영국국가행정구조의 재형성. 「한국행정연구」, 14(1).
- 김근세, 이경호, 히시다카즈다카. (2006). 일본국가행정구조의 재형성, 한국행정학회 2006년도 춘계학술대회 발표논문집
- 김근세. (1999). 비교분석을 통한 한국 책임운영기관 제도의 특성. 「한국정책학회보」, 8(3): 233-256.
- 김근세. (2000). 책임운영기관 제도에 관한 비교분석 : 한국책임운영기관 제도의 특성, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」: 1-25.
- 김병섭 외. (2001). 책임운영기관 제도운영의 평가. 「행정논총」, 39(1).
- 김병섭 · 정진우 · 임보영. (2001). 책임운영기관 제도 운영의 평가. 「행정논총」, 39(1) : 65-83.
- 김상호. (2003). 신공공관리와 책임운영기관. 「한국정책연구」, 3(1): 21-39.
- 김상호. (2006). 현행 책임운영기관의 제도적 특성과 발전 방안. 「법과 정책연구」, 6(1): 353-376.
- 김순양. (2000). 지방정부 조직의 혁신을 위한 벤치마킹. 「한국행정학보」, 34(1).
- 박광순. (2004). 책임운영기관의 효율적 운영방안에 관한 연구 :경찰청 운전면허시험관 리단을 중심으로, 동국대 행정대학원 석사학위논문.
- 박석희.(2007). 책임운영기관제도 개선을 위한 한일 비교연구. 서울행정학회 라오스 국제학술대회 자료집.
- 박우서, 이종수, 김태진. (2000). 「정부개혁의 과제와 전략 : 영국과 뉴질랜드의 사례를 중심으로」. 집문당
- 박천오 외. (2002). 「책임운영기관 성과평가 및 선정기준에 관한 조사연구」. 행정자치부 정책연구보고서(2002-10)
- 박천오 외. (2003). 한국책임운영기관 제도의 운영평가: 조직구성원의 인식을 중심으로, 한국행정연구원

- 박희봉. (2001). 책임운영기관제도 도입 상 문제점과 발전방향. 「한국정책학회보」, 10(2)
- 서필언. (2002). 책임운영기관의 효율적 운영에 관한 연구, 경희대학교 대학원 석사학위 논문
- 서필언. (2005). 「영국행정개혁론」. 대영문화사
- 서필언. (2002). 우리나라 책임운영기관의 효율적 운영방안. 「한국행정학회 하계 학술대회 발표논문집」: 35-57.
- 유 훈. (1999). 책임운영기관에 관한 연구, 「행정논총」, 37(1): 57-72.
- 윤광재. (2006). 영국과 프랑스의 행정개혁에 관한 비교연구. 「한국행정학회」, 40(2).
- 이재원. (2003). 성과계약기반의 책임운영기관제도 확대방안, 한국행정연구원, KIPA 연구보고서
- 임보영·류영아. (2006). 책임운영기관 재정관리의 효율성 평가, 「한국사회와 행정연구」, 17(3): 55-79
- 최도립. (2006). 책임운영기관 제도의 발전 방안. 「한국조직학회보」, 3(2): 123-136.
- 허중경. (2002). 「공공관리론」. 한국방송통신대학교출판부.
- 岡本義朗, 高崎正有 (2003) 獨立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けて－英國, ニュージーランド, カナダの比較研究から得られる示唆
- Alasdair Roberts. (1997). Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan. *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 6.
- Aucoin, P. (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: the Institute for Research in Public Policy
- Cabinet Office, Office of Public Service. (1997) Management of Public Service Reform. A report on the Next Steps Project in the UK.
- David Marsh; M. J. Smith; D. Richards. (2000) Bureaucrats, Politicians and Reform in Whitehall: Analysing the Bureau-Shaping Model. *British Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 3
- Donald K. Hunn [저] ; 세계경제연구원 [편] (1997) 「뉴질랜드의 공공부문 개혁」. 세계경제연구원 : 한국무역협회
- Federal Student Aid (2007). Management Discussion and Analysis
- Goldworthy, D. (1991) Setting up Next Steps. London: HMSO.
- Newcombe, J. (1996) Special Operating Agencies: Management Advisory Boards, Canadian Center for Management Development
- Patricia W. Ingraham. (1996). Reinventing the American Federal Government Reform Redux or Real Chang? *Public Administration*, Autumn: 42.
- Pentland, B. R. (1996). Lexical and Sequential Variety in Organizational Processes. <http://ccs.mit.edu/papers/CCSWP195/CCSWP195.html>.

- R.C. Mascarenhas. (1993). Enterprise Culture in the Public Sector : Reform of the Public Sector in Anstralia, Britain and New Zealand. *Public Administration Review*, July-August: 319-328.
- Riccucci, N. (2001). The 'Old' Public Management versus the 'New' Public Management: Where Does Public Administration Fit In? *Public Administration Review*, 61(2): 172-175.
- Steel, David and Heald, David(eds.). (1984). *Privatising Public Enterprises*. London: Royal Institute of Public Administration
- The Agency Policy Review. (2002) Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century
- The United Kingdom Agency Chief Executives. (2005). Agency Success Stories
- Treasury Board Secretariat(TBS). (1995). Framework for Alternative Program Delivery
- Wilks, Stephen. (1999). *In the Public Interest: Competition Policy and the Monopolies and Mergen Commission*. Manchester: Manchester University Press
- Yin, R. K. (1993). *Case Study Research*. Sage Publications.

접수일(2009년 09월 13일)

수정일자(2009년 10월 26일)

게재확정일(2009년 11월 29일)