

연구논문

책임운영기관의 조직특성과 성과 분석: 일반 부속기관과의 비교*

박 석 희**

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 분석방법의 설정
- III. 국내 책임운영기관제도 현황 및 주요국 사례 비교
- IV. 책임운영기관과 일반 부속기관의 운영 성과 비교
- V. 요약 및 결론

〈요약〉

획일적인 관료제적 정부 운영에 대한 비판과 함께 2000년에 책임운영기관제도가 도입된 이후 책임운영기관은 일반 부속기관과 비교하여 보다 높은 수준의 조직성과를 달성할 것으로 기대되었다. 이에 따라 책임운영기관제도의 내실화를 위해 관련 법령이 지속적으로 개정되었고 여러 주요국들도 최근 책임운영기관제도의 실효성을 제고하기 위해 관련 제도를 개선하고 있다. 따라서 책임운영기관과 일반 부속기관의 운영 성과를 실증적으로 비교하는 것은 동 제도의 타당성을 검토하는데 있어 중요하다고 할 수 있다. 이에 본 연구는 주요국들의 운영실태를 분석하고, 국내 책임운영기관제도의 현황을 고찰한 후 174개의 1차 부속기관들 중 38개 소속 책임운영기관 전체와 일반 부속기관 86개에 대해 조직운영의 특성과 성과의 차이를 분석하였다. 또한 124개 기관들을 다시 업무 내용에 따라 6가지 유형(조제품질관리형, 연구형, 교육훈련형, 의료형, 문화형, 시설관리형)으로 구분하여 유형별 성과 차이를 분석하였다. 분석결과 전반적으로 조직특성인 집행적 특성, 성과측정 가능성, 기관규모에서는 양 유형 간에 유의미한 차이가 없지만 조직성과인 서비스 수준, 재무적 성과에서는 유의미한 차이를 확인하였다. 분석결과를 토대로 보다 효과적인 책임운영기관제도 운영을 위한 책임운영기관 지정 기준 개선방향에 대해 논의하였다.

[주제어: 책임운영기관, 부속기관, 조직성과, 조직특성, 성과관리]

* 본 연구는 2015년도 가톨릭대학교 교비연구비 지원에 의해 이루어졌음

** 가톨릭대학교 행정학과 부교수(nice113@catholic.ac.kr)

I. 서론

책임운영기관제도가 2000년에 국내에 처음 도입된 이후 16년의 시간이 경과하였다. 이는 집권적 행정체제를 분권적 행정체제로 전환한다는 의미와 함께 조직 운영에 있어 자율과 책임을 강조하여 성과와 고객지향성을 제고한다는 목표 하에 도입·운영되어 왔다(박석희, 2008; Hughes, 2003). 비교론적으로 21개 국가를 대상으로 책임운영기관의 확산을 조사한 van Thiel(2009)에 의하면 기상(19/21국가), 통계(17/20국가), 실업급여(16/16국가), 직업훈련(14/17국가), 세무(13/15국가), 출입국관리(13/15국가), 산림(11/17국가) 기능을 중심으로 책임운영기관화가 많이 확산되어 왔다. 국내에서는 2000년 시범 도입 당시 10개 기관이 지정되었으나, 2001년에 23개 기관으로 확대되었고, 2006년에는 45개로 확대되었다가 2010년에는 38개로 감소된 이후 2015년 현재 39개 기관이 책임운영기관으로 지정·운영되고 있다. 이 중 중앙책임운영기관은 특허청 1개이고, 소속책임운영기관이 38개로 조사연구형(17개), 교육훈련형(2개), 문화형(6개), 의료형(9개), 시설관리형(4개)으로 구분되고 있다.

‘책임운영기관의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 ‘책임법’) 제4조에 의하면 ①기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정 서비스를 제공하는 업무로서 성과 측정기준을 개발하여 성과를 측정할 수 있는 사무, ②기관 운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 사무를 수행하는 기관을 책임운영기관으로 지정할 수 있다. 주요국들의 책임운영기관 선정기준도 대부분 서비스·집행기능, 목표명확성, 성과측정, 책임성, 업무독립성, 자체수입, 경쟁가능성 등을 강조한다.¹⁾ 이러한 기준들이 강조되는 것은 책임운영기관의 취지가 행정서비스 제고 및 행정운영의 효율화를 목적으로 성과계약을 통해 성과 중심으로 기관을 운영하는데 있기 때문이다. 그러나 국내 현실을 보면 책임운영기관 지정기준의 객관성 부족 등 제도적 제약으로 인해 책임운영기관제도의 실효성에 대해 비판적인 의견이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

책임운영기관은 정부조직 운영에 있어 독립기관화를 통해 성과책임을 향상시키고

1) 이 중 조직규모나 자체수입은 중요한 선정기준이라고 보기는 어렵다. 가령 직원이 50인 이하인 책임운영기관이 영국에 4개, 캐나다에 3개, 일본에 7개가 있고, 자체수입이 없거나 미비한 기관도 영국의 경우 127기관 중 62개, 일본의 경우 60기관 중 8개가 있는 것으로 조사되고 있다(행정자치부 2015 내부자료).

자 한다는 점에서 정부조직제도의 발전에 있어 중요한 의미를 갖는다. 따라서 책임운영기관의 필요성 내지 실효성에 대해 판단하기 위해서는 일반 부속기관에 비해 책임운영기관이 달성하고 있는 성과에 대한 실증적인 연구가 요구된다. 이를 통해 책임운영기관들이 일반 부속기관들에 비해 기관 운영상에 자율성이 높지 않고, 성과책임 확보에 한계가 있다는 일부의 비판을 재검점할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 이론적 논의와 선행연구 검토를 토대로 주요국들에서 최근 책임운영기관제도의 변화 동향을 비교하고, 국내에서 책임운영기관제도의 운영실태를 분석한 후 일반 부속기관과 책임운영기관의 조직운영 특성과 성과의 차이를 실증적으로 분석한다. 그리고 분석결과를 토대로 책임운영기관 지정 기준 개선방안을 비롯한 관련 제도의 발전방향에 관해 논의한다.

II. 이론적 논의 및 분석방법의 설정

1. 책임운영기관에 대한 이론적 검토

1) 책임운영기관제도에 대한 두 가지 접근관점

책임운영기관제도 설계의 이론적 기반은 1980년대 이후 제1세대 개혁에서 추출된 신공공관리론(NPM)으로 알려져 있다. 신공공관리론에 의한 정부기능의 통합-분화(consolidating and devolving authority) 전략에 따라(Aucoin, 1995) 정책개발부서는 통합하고 서비스전달부서는 분화하는 방안이 책임운영기관제도의 이론적 기반이 되었다. 이는 복합적 기능을 가진 관료제를 정책개발 및 집행기능별로 분리하여 기능에 따른 행정가치를 극대화하려는 전략으로 이해할 수 있다(김근세, 1998). 즉, 집행기능 수행기관을 분화시켜 행정서비스 생산의 내부규제에 따른 제약을 완화하고, 성과계약을 통해 효율성을 강화하는 전략이다. 따라서 책임운영기관 관리체계는 계층제적 모형에서 탈피하여 시장적이고 신축적인 방식을 중시하며(Peters, 1996), 행정책임성의 초점을 투입통제에서 성과통제로의 전환을 강조한다(Hood, 1991, 2000; 김근세, 2007).

책임운영기관에 대한 통일된 정의는 어렵지만 Pollitt & Bouckaert(2011)는 몇 가지 주요한 특징을 제시하고 있다. 책임운영기관은 공법에 의한 법적 지위가 인정되고,

정부부처에서 기능적으로 분화되어 있으며, 일반 정부기관보다 많은 자율성이 보장되면서도 소속된 정부부처와 연계되어 있는 기관을 말한다. 그러나 책임운영기관은 상업적 기업이 아니며 규제, 공공서비스, 준사법적 기능 등 공적 권한을 행사한다. 그런데 주요국들의 사례를 볼 때 책임운영기관에 대해 다양한 유형의 거버넌스가 적용되는 등 실제 제도는 국가별로 차별성을 보인다(김근세, 2000). 특히 책임운영기관의 운영 원리는 공동정부론(joint-up government 혹은 whole-up government)의 모형과도 밀접한 연관이 있다고 볼 수 있다. 공동정부론은 신공공관리모형이 강조하는 관리적 접근 및 계약적 접근을 강조하면서도 동시에 협력과 네트워크를 강조하기 때문이다.

첫째, 관리적 접근의 요점은 관리재량권과 성과책임에 있다. 즉, 일선기관에 대한 투입통제는 창의성과 인센티브를 저해하여 조직효과성에 부정적 영향을 미치므로 관리자율성 확보를 위해 구조적 분리를 강조한다. 즉, 기능적 전문화의 원리에 따라서 정책-운영(policy-operation) 기능을 분리하여 단일목적기관(single-purpose agency)으로 재편함으로써 기관의 전문성과 효율성을 제고하고자 한다. 또한 기관의 분화는 투명성을 제고하여 책임성 확보에도 기여할 수 있다. 둘째, 계약적 접근에 따라 재량권 위임을 통해 행정책임성 확보장치로 성과계약(performance contract)을 강조한다. 신제도주의경제이론에 기초한 것으로 성과계약제도를 통해 의회 및 주무부처는 소속 기관의 대리인문제를 관리하고 성과책임을 강화할 수 있다는 것이다. 즉, 책임운영기관제도는 관리자에게 기대되는 성과목표를 명확히 설정함으로써 주인에 대한 대리인의 책임성을 제고하기 위한 성과정보와 인센티브를 확보할 수 있다는 것이다.²⁾

그런데 책임운영기관제도는 이러한 관리적 접근과 계약적 접근에 따른 분화의 원리 외에도 공동정부론이 강조하는 통합의 원리에도 기반을 두고 있다. 공동정부 모형은 기업적 관리방식보다는 관료제의 역량 강화를 통한 관료적 권한(bureaucratic authority)을 보다 강조하며(Clark, 2002; Flynn, 1999; Moore & Keen, 2007), 정책과정에서 특정기관의 부분적 성과보다 정부 전체적 관점에서의 성과를 강조한다(Kavanagh & Richards, 2001). 공동정부론이 강조된 배경은 크게 네 가지인데(Pollitt, 2003: 35), 첫째, 부처들 간 정책갈등을 최소화하고, 둘째, 자원 활용의 효율성을 제고하며, 셋째, 정보의 공유와 이해관계자들 간 협력을 강화하고, 넷째, 통합적이고 이음매 없는(seamless) 서비스를 제공하는 것이다. 요컨대 공동정부론은 관리적 접근과 계

2) Talbot et al.(2000)은 계약적 접근을 성취·자원 계약, 성과보고(성과책임성), 성과(경제성, 능률성, 효과성) 증진, 성과주의예산(정책결정의 증진), 성과관리(전략적 관리)의 5가지 요소로 요약하고 있다.

약적 접근을 통한 정부운영의 성과 제고를 강조하면서도 시장적·기업적 관리방식보다 관료제의 전문성과 역량 제고를 통한 통합적인 정부운영을 보다 강조한다. 이러한 측면에서 볼 때 책임운영기관제도는 신공공관리론의 처방을 따르면서도 관료제의 전문성 향상과 통합적 운영을 통한 정부의 전체적인 성과책임 향상을 목적으로 한다는 점에서 공동정부론의 모형에 기반을 둔 조직 처방도 필요로 한다.

2) 책임운영기관의 제도적 특성

중앙행정기관과 부속기관 간의 관계는 관리재량권과 성과계약의 강도에 따라 <표 1>과 같이 4가지 유형으로 구분할 수 있다. I 형은 전통적 소속기관형으로 주무부처에 의한 계층제적 통제를 받는 소속기관형으로 책임운영기관화가 추진되기 이전의 기관 유형이라고 할 수 있다. II형은 내부적으로 성과계약체계를 도입하는 유형으로 영국의 1980년대 Financial Management Initiative체제, 1990년대 이후 책임운영기관으로 운영되는 영국의 국세청과 관세청이 이 모형에 유사하고, 국내에서는 우정사업본부가 이러한 모형에 가깝다. III형은 주무부처로부터 구조적으로 분화되어 관리자율성을 갖지만 공식적인 성과계약이 미약한 형태로 성과계약제도가 도입되기 전의 미국 연방정부의 소속기관, 스웨덴과 핀란드의 기관유형이라고 볼 수 있다. IV형은 책임운영기관의 원리에 충실한 유형으로 구조적 분화와 성과계약제도를 갖는 유형으로, 영국의 Next Steps Agency, 뉴질랜드의 Crown Entity, 미국의 Performance-based Organization 등이 이러한 사례에 속한다고 볼 수 있다.

<표 1> 중앙행정기관과 소속기관 간 거버넌스 유형

	조직 통합	조직 분화
성과계약 약	I 형 전통적 소속기관	III 형 미국의 소속기관
성과계약 강	II 형 영국의 국세청/관세청	IV형 영국, 뉴질랜드, 미국 PBO

자료: Talbot(2000); Talbot et al.(2000).

우리나라에서 정부부처 부속기관은 2014년 12월 현재 487개 기관이 운영되고 있고, 이 중 1차 부속기관이 174개, 2차 부속기관이 171개, 3차 부속기관이 142개가 있다(<표 2> 참조). 부속기관이란 행정권의 직접적인 행사를 임무로 하는 기관에 부속하

여 그 기관을 지원하는 행정기관으로, 행정기관에는 소관사무의 범위에서 대통령령으로 시험연구기관, 교육훈련기관, 문화기관, 의료기관, 제조기관 및 자문기관 등을 둘 수 있다(「정부조직법」 제4조).³⁾ 한편 174개의 1차 부속기관 중 2014년 12월 현재 38개 기관이 책임운영기관으로 지정·운영되고 있다. 책임운영기관제도는 정부부처 부속기관의 운영효율화와 행정책임성 향상을 위해 1999년에 정부조직제도 개혁의 일환으로 처음 도입되었고, 이후 책임운영기관의 독립성과 책임성을 제고하기 위한 방향으로 제도가 지속적으로 개선되어 왔다(박석희, 2010).

이에 우리나라의 책임운영기관제도는 IV형에 가깝다고 볼 수 있다. 책임운영기관을 구조적으로 분리하여 자율성을 확대하되 관리지침을 마련하고, 중앙행정기관장과 책임운영기관장 간에 성과계약을 통한 책임성 제고를 강조하기 때문이다. 따라서 일반 부속기관에 비해 책임운영기관은 분권화를 통한 장점을 발휘할 수 있는데, 이는 행정적 측면과 정치적 측면으로 구분할 수 있다(Pollitt, 2006, 2009). 첫째, 행정적 분권화(administrative decentralization)의 장점으로 신속한 의사결정이 가능하고, 고객지향적 의사결정을 통해 고객에 대한 대응성이 증대될 수 있으며, 지역적 상황에 맞는 서비스 제공이 가능하다. 또한 분권화는 새로운 아이디어 창출 등 혁신을 촉진하며, 소속구성원에 대한 동기부여 및 소속감을 증진시킨다. 둘째, 정치적 분권화(political decentralization)의 장점으로 정치적 권한이 시민들에게 더 가까워지고, 정치인들의 책임성을 제고할 수 있고, 더 많은 시민들이 민주적 의사결정과정에 참여하고 활동할 수 있도록 하며, 또한 지역적 차이의 표출을 허용하는 장점이 있다.

〈표 2〉 우리나라 정부부처의 부속기관 현황 (2014년 12월 기준)

유형별	기관수			
	계	1차	2차	3차
계	487	174	171	142
시험연구기관	83	24	53	6
교육훈련기관	41	39	2	0
문화기관	50	25	25	0
의료기관	14	10	4	0
기타행정기관	299	76	87	136

자료: 행정자치부 정부조직관리시스템(접속일시: 2015. 6. 28)

3) 한편 소속기관이란 중앙행정기관에 소속된 기관 전체를 지칭하는 법률 용어로서 이는 특별지방행정기관과 부속기관을 포괄적으로 지칭한다.

2. 선행연구 검토

국내에서 책임운영기관제도는 정부혁신 및 행정효율성 제고를 배경으로 제도 설계에 대한 연구는 많이 수행되었으나 2010년대 이후 책임운영기관에 대한 연구는 활발하지 않은 실정이다. 그 동안 국내에서 책임운영기관제도에 대한 선행 연구는 크게 세 가지 국면에서 진행되어 왔다.

첫째, 제도 도입을 전후한 시기에 책임운영기관제도에 대한 소개와 이론적 연구가 집중되었다(김근세, 2000, 2003; 김재훈, 1999; 유훈, 1999; 황성돈, 1999; 강창구, 2000). 특히, 김근세(2000)는 외국 사례의 소개, 비교분석 결과 등을 다양하게 제시함으로써 주요한 이론적 기반을 제공하였다. 둘째, 제도 도입 이후 책임운영기관제도 운영 전반에 대한 실태 분석 및 성과관리에 관한 연구가 이루어졌다(김성철, 1999; 국회사무처, 2001; 박희봉, 2001; 박재희, 1999; 서필언, 2002; 김권집, 2003; 김상호, 2003; 박천오 외, 2003a; 박천오 외, 2003b; 박석희, 2008). 셋째, 책임운영기관 평가에 대한 세부사항들에 관한 연구(김병섭 외, 2001; 김성준 2002; 김성훈 외 2002; 김신, 2006; 김태훈, 2006, 2009; 박영원, 2000; 1999; 박희봉, 2010; 우양호·홍미영, 2004; 유승현, 2008; 이남국, 2006; 심광호 외, 2014)들로 책임운영기관에 대한 종합평가 및 개별 기관의 자체평가 등 평가제도 개선방안들을 제시하고 있다.

이 중 책임운영기관 평가제도에 관한 연구들을 보면 박재희(1999)는 공공기관 성과평가에 활용되는 5가지 접근법(목표달성, 시스템적, 고객지향적, 결과지향적, 경제적)의 특성을 검토한 후 책임운영기관 평가의 틀을 4가지 차원(고객, 특성사업 및 프로그램 실적, 재정, 조직운영 및 관리)으로 구분하여 제시하였다. 김성철(2000)은 전략적 기획과 예산의 연계는 물론 책임운영기관에 대한 종합적인 성과관리모형을 구축하기 위해 미국 텍사스州政府 성과관리체계를 검토하고 시사점을 제시하였다. 이남국 외(2002)는 기관의 핵심역량 파악, 평가결과의 객관성·전문성 확보, 기관 간 비교가능성 등의 측면에서 책임운영기관 공통평가항목에 대한 개선방안을 제시하였다. 김신(2006), 유승현(2008), 이남국(2006), 박희봉(2010) 등은 책임운영기관 평가체계, 평가과정 및 지표, 평가결과의 환류 측면에서 운영 실태를 분석하고 대안을 제시하였다.

이처럼 기존 연구들은 책임운영기관제도 설계에 대한 규범적 연구나 평가구성요소들의 개선에 대한 처방적 연구들이 대부분이다. 특히 기존의 책임운영기관 성과평가에 대한 연구들이 성과관리체계, 조직 및 인사의 효율성, 행정절차, 재정건전성, 고

객서비스, 운영효율성 등에 관한 지표체계 개선에 많은 관심을 보였다. 하지만 이러한 규범적이고 처방적인 연구에 비해 제도 도입 이후 책임운영기관제도의 전반적인 운영 성과를 실증적으로 분석한 연구는 미진한 실정이다(문영세, 2012). 실증연구의 미비는 책임운영기관제도의 필요성에 대한 비판적 논의로도 이어지기 때문에 책임운영기관에 대한 전반적인 성과 분석은 제도 도입과 변화가 갖는 효과성을 객관적으로 파악하는 것은 물론 제도 개선에 대한 함의를 얻는데 중요한 연구라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 제도 도입 이후 15년이 경과한 시점에서 일반 부속기관과의 비교를 통해 책임운영기관제도의 운영성과를 조직특성 및 조직성과의 차원에서 실증적으로 분석한다.

3. 분석기관, 분석지표 및 분석방법

책임운영기관과 일반 부속기관의 운영 특성과 성과 차이를 분석하기 위해 연구자는 총 174개의 1차 부속기관들 중 제조기관과 자문기관 등을 제외하고 2015년 2월에 행정자치부의 협조를 얻어 기관별로 조사지를 발송하였고, 그 중 124개 기관의 응답 결과를 분석에 활용하였다. 124개 부속기관은 책임운영기관과 일반 부속기관으로 구분되는데 소속 책임운영기관은 38개 전체가 응답하였고 일반 부속기관은 86개 기관의 응답결과를 분석에 활용하였다. 또한 정부조직법(제4조)과 책운법 상의 유형 구분에 따라 부속기관을 다시 조사품질관리기관, 연구기관, 교육훈련기관, 문화기관, 의료기관, 시설관리기관의 6가지 유형으로 세분하여 각 유형별로 책임운영기관과 일반 부속기관의 운영특성 및 성과 차이에 대해서도 분석하였다.

기관들의 조직 특성 및 성과는 ①사업·집행적 사무비율, ②성과지표 중 계량지표 비중, ③기관 규모, ④기관장 직급, ⑤고객만족도, ⑥재정자립도를 통해 측정하였다. 사업·집행적 사무비율, 계량지표 비중, 기관 규모, 기관장 직급은 조직운영 특성을, 고객만족도와 재정자립도는 조직운영 성과를 측정하기 위한 기준이라고 할 수 있다. 이는 책운법에 제시된 책임운영기관 지정 기준⁴⁾을 토대로 한 것으로서 기관의 집행적 특성은 사업·집행적 사무비율, 성과측정 가능성은 성과지표 중 계량지표 비중, 기관 규모는 정원규모를 통해 측정하였다. 또한 기관의 서비스 수준은 고객만족도를 통해,

4) 책운법 4조와 2조에 의하면 책임운영기관 지정 기준으로 ①기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정서비스를 제공하는 기관, ②성과측정기준을 개발하여 성과를 측정할 수 있는 사무를 수행하는 기관, ③기관 운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 기관, ④경쟁 원리에 따라 운영함으로써 성과(서비스) 향상이 기대되는 기관 등을 제시할 수 있다.

재무적 성과는 재정자립도를 통해 측정하였다. 이러한 기준들을 토대로 책임운영기관과 일반 부속기관 간에 조직운영 상의 특성과 성과 차이에 대한 평균비교분석(t-검정 및 Mann-Whitney 검정)을 실시하였다.

각 항목별 측정방법을 상술하면 다음과 같다. 첫째, 집행기관으로서의 특성을 분석하기 위한 ‘사업·집행적 사무비율’은 정부기능분류(BRM)상의 소기능을 기준으로 2014년 말 현재 기관별 총사무수 대비 집행사무수의 비중으로 측정하였다. 기관별로 소기능은 기획기능, 집행기능, 혼합기능, 기타로 구분되는데 총사무수 대비 집행기능 사무수의 비율을 측정하였다. 둘째, 성과측정 가능성을 분석하기 위한 ‘계량성과지표 비중’은 2014년 말 현재 기관의 총 성과지표수 대비 계량지표수의 비중으로 측정하였다. 셋째, 기관의 정원규모와 기관장 직급은 2014년 말 기준으로 측정하였다. 넷째, 기관별 서비스 수준을 분석하기 위한 고객만족도 점수는 책임운영기관의 경우 행정자치부의 2014년도 책임운영기관평가에서 고객만족도 평가점수를 통해 측정하였고⁵⁾, 일반 부속기관의 경우에는 소관부처별로 가장 최근 연도에 실시된 고객만족도 평가점수를 활용하였다⁶⁾. 다섯째, 재무적 성과를 분석하기 위한 재정자립도는 기관의 총 수입에서 자체수입이 차지하는 비중으로 2014년도 말 결산을 기준으로 측정하였다.

〈표 3〉 책임운영기관과 일반 소속기관의 조직 특성 및 성과 비교 기준

구분	기준	측정지표(단위)	기준연도	세부 측정 방식
조직운영 특성	집행적 특성	사업·집행적 사무비율(%)	2014	정부기능분류(BRM)상의 소기능을 기준으로 기관별 총사무수 대비 집행사무수 비중
	성과측정 가능성	계량성과지표 비중(%)	2014	기관의 총 성과지표수 대비 계량지표수 비중
	기관 규모	정원 규모(명)	2014	기관별 정원 규모
	기관장 직급	기관장 직급	2014	기관별 기관장 직급
조직운영 성과	서비스 수준	고객만족도(점)*	2014	-책운기관: 행자부 2014년도 책운기관평가 점수 -일반부속기관: 소관부처별 최근 자체 평가점수
	재무적 성과	재정자립도(%)	2014	기관별 총수입 대비 자체수입의 비중

*2014년도 평가를 기준으로 하되, 일부 기관은 가장 최근 년도 평가결과를 측정함

5) 국립문화재연구소의 경우에는 2013년도 평가결과를 통해 측정하였다.

6) 일반 부속기관의 경우 2014년도 평가점수를 확보하기 어려운 경우 가장 최근(2015년도, 2013년도, 2012년도 및 2011년도)의 고객만족도 평가점수를 통해 측정하였다.

Ⅲ. 국내 책임운영기관제도 현황 및 주요국 사례 비교

1. 책임운영기관제도 변천 과정

앞서 논의한 대로 중앙행정기관에는 소관사무의 범위에서 시험연구기관, 교육훈련기관, 문화기관, 의료기관, 제조기관 등의 부속기관을 둘 수 있는데, 부속기관 중 책임운영기관은 일반 부속기관에 비해 조직, 인사, 재무관리 등의 측면에서 독립성과 성과책임성이 보다 강조되고 있다. 1999년 1월 29일에 책운법이 제정되었고, 2014년까지 15차례 개정을 거치면서 책임운영기관의 효율성과 성과 향상을 위한 목적으로 제도가 개선되어 왔다. 즉, 책임운영기관제도는 일반 부속기관과 달리 기존의 중앙행정기관과 부속기관의 계층제적인 거버넌스를 탈피하고 성과관리체계의 틀 속에서 운영되는 분권적인 거버넌스로의 개편을 통해 도입되었다(김근세, 2007). 이러한 제도 변화는 일반 부속기관과 차별화되는 책임운영기관의 성과 향상을 위한 기반이기 때문에 경험적 분석에 앞서 책임운영기관에 대한 주요한 법·제도적인 변화를 검토할 필요가 있다.

2002년 3월 개정에서는 책임운영기관의 자율성을 강화하기 위해 첫째, 책임운영기관 및 그 소속기관의 하부조직의 설치·운영절차를 간소화하고, 둘째, 예산운영의 자율성을 확대하기 위해 초과수입금 사용범위를 확대하고 사용절차를 간소화하였다. 2004년 12월 개정에서는 책임운영기관이 수행하는 업무의 성질, 자체수입의 비중 등에 따라 행정형 기관(일반회계)과 기업형 기관(특별회계)으로 구분하였다. 또한 조직·인사 운영에 있어 기관장의 채용기간을 3년에서 5년으로 확대하고 최소 채용기간 2년을 보장하였고, 일정 계급 이하에 대한 종류별·계급별 통합정원제 및 탄력정원제를 도입하였다. 예산 운용에 있어서도 초과수입금을 간접경비로 사용할 수 있도록 하고, 책임운영기관장에게 세출예산의 총액 내에서 예산전용권을 부여하고, 초과수입금의 보상적 경비지출범위를 10%에서 20%로 확대하였다. 2005년 12월 개정에서는 중앙책임운영기관의 설치근거를 마련하였고, 그 결과 2006년 5월에 중앙행정기관 최초로 특허청이 기업형 책임운영기관으로 지정되었다. 2006년 1월에는 수원국도유지건설사무소 등 5개 기관이 책임운영기관에서 제외되고 국립과학수사연구소 등 27개 기관이 추가로 지정되어 책임운영기관이 23개에서 45개로 확대되었다.

특히 2008년 12월 개정을 통해 현행 책임운영기관제도의 주요 사항들이 마련되었

는데, 주요 내용은 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 책임운영기관장 채용과정에서 행정안전부(현 행정자치부)장관과의 협의절차를 폐지하여 소속중앙행정기관장의 인사자율성을 확대하였다. 둘째, 소속책임운영기관 및 중앙책임운영기관별로 구분되었던 운영위원회를 책임운영기관운영위원회로 통합하였다. 셋째, 일반회계를 적용하기 곤란한 행정형 기관도 책임운영기관으로 지정할 수 있도록 행정형 책임운영기관에 특별회계를 적용할 수 있는 근거를 마련하였다. 넷째, 초과수입금과 관련하여 행정형 책임운영기관의 경우에도 특별회계를 적용받는 기업형 책임운영기관의 경우와 마찬가지로 당해연도에 한하여 초과수입금을 직·간접적으로 사용할 수 있도록 개선하였다.

〈표 4〉 우리나라 책임운영기관제도의 주요 변화내용

시기	주요 내용
1999. 1	○“책임운영기관의 설치 운영에 관한 법률” 제정 *(2000. 1)국립중앙극장, 국립의료원 등 10개 책임운영기관 지정
2002. 3	○책임운영기관 및 그 소속기관의 하부조직 설치와 분장사무를 기본운영규정으로 규정 ○초과수입금을 간접경비로 사용할 수 있는 기관범위 확대 및 절차를 간소화
2004. 12	○책임운영기관 유형을 행정형(일반회계)과 기업형(특별회계)으로 구분 ○기관장 임기를 3년에서 5년으로 연장(개방형 직위 임기와 동일), 최소한 2년 보장 ○기관장의 인사교류 권한 강화: 기관장이 소속 직원의 인사교류를 중앙행정기관의 장에게 요청한 경우 특별한 사유가 없는 한 중앙행정기관의 장의 승인 의무화 ○인건비 총액 범위 안에서 조직 정원 등 운영의 자율성 부여(총액인건비제 도입) ○초과수입금을 간접경비로 사용할 수 있는 기관 제한규정 폐지 ○중앙행정기관장의 예산전용권을 책임운영기관장에게 부여 ○초과수입금의 보상적 경비 지출범위 확대(10%→20%)
2005. 12	○중앙책임운영기관 설치근거 마련 *(2006. 1)국립과학수사연구소 등 27개 추가, 수원국도유지건설사무소 등 5개 제외 *(2006. 5)특허청 중앙책임운영기관으로 지정 *(2007. 1)국립문화재연구소, 통계개발원 등 2개 기관 추가 지정 *(2008. 1)한국농업대학 추가 지정, 품질관리단(전 중앙구매사업단) 제외 *(2009. 1)국립과천과학과 추가 지정 *(2009. 2)5개 지방통계청 개편(8개 지방청 및 4개 사무소 → 5개 지방청으로 통폐합) *(2009. 4)국립중앙의료원 법인화 및 경인/동북/호남/동남/충청통계청 신규 지정
2008. 12	○책임운영기관장 채용과정에서 행정안전부장관과의 협의절차 폐지 ○책임운영기관운영위원회 통합 ○행정형 기관에 특별회계 적용 근거 및 당해연도에 한해 초과수입금 사용 근거 마련
2011. 3	○책임운영기관의 유형의 재분류: 행정형과 기업형 구분 폐지. 조사연구형, 교육훈련형, 문화형, 의료형, 시설관리형, 기타형 6개 유형으로 구분 ○기관장의 채용계약 해지 사유를 대통령령이 아닌 법률에 상향 규정 ○우수기관에 대한 종합평가유예의 특례 도입

2011년 3월 개정에서도 주요한 제도 개선이 이루어졌는데, 첫째, 책임운영기관의 유형을 행정형과 기업형으로의 구분을 폐지하고, 업무성격에 따라 조사연구형, 교육훈련형, 문화형, 의료형, 시설관리형, 기타형의 6개 유형으로 구분하였다. 둘째, 중장기적 관점의 책임운영기관 관리를 위해 행정안전부장관은 5년 단위의 중기관리계획 및 연도별 운영지침을 수립하도록 하였다. 셋째, 기관장의 채용계약 해지 사유를 완화하되, 대통령령에 규정되어 있던 것을 상위 법령인 법률에 규정하였다. 넷째, 기업형 기관에 특별회계를 획일적으로 적용하던 것에서 기관별로 자체수입 규모 및 사업성격 등을 감안하여 기획재정부장관이 행정안전부장관 및 해당 중앙행정기관의 장과 협의하여 책임운영기관특별회계로 운영할 필요가 있는 기관을 따로 정하도록 하였다. 다섯째, 우수기관에 대한 유인 제공 차원에서 행정안전부장관은 평가우수기관에게 일정한 기간 종합평가를 유예할 수 있도록 평가유예제도를 도입하였다.

2. 주요국 책임운영기관제도 운영 현황

1) 국가별 사례 분석

첫째, 캐나다의 특별운영기관을 들 수 있다. 2002년에 결과책무성에 기초한 독립서비스기관이 도입되었는데, 이는 다시 특별운영기관(Special Operating Agencies: SOA), 법률에 근거한 독립서비스기관(legislated agencies), 부차서비스기관(departmental service organizations)으로 구분된다. 이 중 특별운영기관(SOAs)은 독립서비스기관의 대표적인 유형으로 각 부처의 정책에 근거해 설립되며, 특별운영기관의 설립·운영은 재무위원회(Treasury Board)가 담당한다. 1990년에 5개 기관으로 출발하여 2002년에 19개 기관으로 확대되었는데 전반적으로 서비스 집행기능을 수행하고, 명확하고 지속적인 업무를 수행하며, 장관의 개입을 벗어나 독립적인 책임성을 지니며, 명확한 성과기준에 따라 관리되고, 충분한 규모를 갖는 특성이 있다. 기관장은 주무부처와 협의하여 기관운영계획서(Framework Document)를 작성한 후 주무부처의 장·차관에게 보고한 후 재무위원회와 주무장관의 승인을 받는다. 특별운영기관은 주무부처와의 성과계약을 전제로 많은 관리권한을 위임받으며, 구성원은 공무원 신분을 유지하고 기관 운영성과에 대해 주무부처와 재무위원회로부터 평가를 받는다.

둘째, 뉴질랜드의 독립사업기관을 들 수 있다. 1987년에 자율성, 상업성, 고객지향

성이 강조되는 독립사업기관 개혁 방향이 발표되었고, 1992년 공공재정법(Public Finance Act)에 의해 Crown Entity라는 이름으로 구체화되어 400여개의 소규모 준정부기관이 독립사업기관으로 전환되었다. 이후 이들에 대한 명확한 관리체계와 책임관계의 조정을 위해서 2004년에 독립사업기관법(Crown Entity Act)이 제정되었다. 독립사업기관 관리체계를 보면 기관장은 각 부처 장관이 구성한 이사회에서 선임되고, 이사회와 고용계약을 통해 임용된다. 기관장은 기관 내 인사권과 예산권을 행사하고, 주무부처 장관과 매년 성과계약을 체결한다. 이사회는 기관장의 연간 업무를 평가하는 등 독립사업기관의 사업 내용과 방향에 영향을 미친다. 독립사업기관은 회계연도 시작 전에 사업계획서를 작성하여 주무장관에게 제출해야 하며, 장관은 이를 의회에 보고한다. 또한 연말에 독립사업기관은 사업계획서와 비교한 정보를 담은 연차보고서를 작성하여 계획 대비 성과를 주무장관에게 보고해야 한다.

셋째, 영국의 책임집행기관을 들 수 있다. 도입 배경을 보면 거대한 단일체 정부조직에 대해 장관의 관리자로서의 역할 수행을 기대하기 어렵고, 효과적인 조직운영이 어렵기 때문에 중앙행정기관의 집행적 사무를 정책개발과 분리하여 부처 내에 소속한 독자적인 사업소 형태로 운영하는데 있다. 이는 1998년에 차량검사소(Vehicle Inspectorate)를 효시로 도입되었으며, 12개 기관을 책임집행기관으로 공표한 후, 2014년 현재 90여개 기관이 책임집행기관으로 운영되고 있다. 책임집행기관제도를 총괄하는 수상실의 Agency and Public Body팀의 기본지침 하에서 주무부처와 해당 책임집행기관의 협의에 의해 관리체계가 구성되고 있다. 영국은 책임집행기관 운영에 관한 통일된 법적 구조를 가지고 있지 않기 때문에, 개별 책임집행기관의 운영 및 관리는 각 책임집행기관이 작성한 기본운영규정(Framework Documents)을 따르고 있으며, 기본운영규정은 내각사무처(cabinet office)에서 제시하는 지침에 따라 작성하고 있다.

넷째, 미국의 책임집행기관(Performance-Based Organization)을 들 수 있다. 1995년부터 ‘수석금융담당관법(Chief Financial Officers Act)’, ‘정부성과결과법(Government Performance and Results Act)’, ‘정부관리개혁법(Government Management Reform Act)’ 등을 통해 책임집행기관제도의 기반을 조성하고, 1998년에 9개의 책임집행기관 후보기관을 선정하였다. 집행집행기관 선정기준을 보면 ①명확한 임무를 통한 서비스 성과측정체계가 있고, ②외부고객업무가 중심이며, ③사업에 대해 기관장에게 명확한 책임한계가 있고, ④고위급 직원이 있으며, ⑤사업운영에 소요되는 일정한 기금을 보

유해야 한다. 최고업무책임자(Chief Operating Officer, COO)는 소속 장관과 성과계약을 체결하며, GPRA에 의거하여 ①5년 단위의 전략계획과 성과목표를 수립하고, ②질적, 재정적, 효율성, 생산성, 고객 서비스의 5가지 기준에서 성과지표를 수립하며, ③ 세부 목표가 담긴 연간 운영성과계획을 수립한다. 책임집행기관의 특징으로 ①구체적인 성과목표와 고객봉사 기준(customer service standards)을 통해 성과책임에 전념해야 하고, ②정책입안은 부처가 책임지지만 프로그램 운영은 책임집행기관에서 담당하며, ③정책전문가 중 효율적인 관리를 증명하는 기록에 기초하여 일정기간 고용되는 최고책임자에 의해 운영된다.

다섯째, 네덜란드의 책임운영기관을 들 수 있다. 1990년대 초반 독립행정법인제도(independent administrative bodies, zelfstadige bestuurs-organen: ZOBs)가 도입되었는데 이는 보다 분화된 조직으로 기관은 정책결정업무가 아닌 개별정책의 집행업무를 수행하며, 이에 대해 법에 명확한 한계가 설정되어 있어 독립적 판단을 요구하지 않는다. 그러나 독립행정법인제도가 부처의 관리규칙을 회피하기 위한 방법으로 악용됨에 따라 1994년에 독립행정법인제도(ZOBs)의 대안으로 책임운영기관제도(agency)가 도입되었다. 책임운영기관은 정부부처와 차별화된 행·재정적 관리규칙이 적용되지만 정부의 성과책임성을 제고하기 위해 성과책임은 부처에 그대로 존속된다. 이후 1998년에 책임운영기관 설립 요건을 강화하였다. 즉, 책임운영기관으로 지정되기 위해서는 분명한 관리모형, 측정가능한 지표, 운영과정의 투명한 공개, 산출과 비용을 연계하는 모형 설정, 비용과 수입을 연계한 평가지표체계 수립, 책임운영기관 내부와 중앙행정기관의 외부 통제 주기의 조화, 위기관리정책의 개발, 초기 자본의 충족, 구체적인 재정관리계획의 수립, 공인회계사의 승인, 결과지향관리 및 발생주의 회계의 적용가능성에 대한 평가 등의 조건들이 충족되어야 한다.

여섯째, 일본의 독립행정법인을 들 수 있다. 이는 1990년대 들어 정책과 집행의 분리를 통한 정부부분 민영화의 일환으로 실시되었다. 임직원이 공무원 신분을 인정받는 기관을 ‘특정독립행정법인’으로, 그렇지 않은 기관은 ‘특정독립행정법인 이외의 법인’이라고 구분하였다. 제도 입안 당시 89개 사업에 대해 독립행정법인화를 추진하였지만, 실제 2000년 4월에 57개가 설립되었고, 2013년 현재 101개 기관이 독립행정법인으로 운영되고 있다. 독립행정법인은 주무장관의 인가를 통해 설립되고, 주무장관은 중장기 목표와 함께 연도별 업무계획을 통해 기관을 관리한다. 발생주의회계 적용을 원칙으로 하지만 공공성이 높은 기관의 경우에는 독립채산제를 적용하지 않는다.

또한 운영비 총액을 일괄 교부하는 ‘일괄지불교부금’제도를 실시하고, 잉여금은 중기 계획에서 미리 정한 용도에 사용할 수 있고, 필요시 정부, 민간단체 등에 의해 출자를 받을 수 있다. 2009년 12월에는 조직 규율, 재정 규율, 목표·평가, 책임·투명성 등의 측면에서 독립행정법인제도 개편에 착수하여, 2013년에 ‘행정개혁추진회의’에서 독립행정법인제도 개혁을 추진하였다. 주요 내용을 보면 기관의 내·외부지배구조를 명확히 하고, 운영비 교부금의 용도를 구체화하고, 업무에 대한 감독체계를 정비하고, 업무 특성 등을 고려하여 국립연구개발법인 등 기관의 유형을 다양화하였다.

2) 주요국 사례 비교 종합

이상의 논의들을 종합해 볼 때 국가별로 행정환경에 따라 책임운영기관의 개수, 기관규모 및 유형, 법적 지위, 선정기준 등이 다양한 양상을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 국가들 간에 유사한 특성들도 확인되는데 선정기준의 경우 대부분 서비스·집행기능, 목표명확성, 성과측정, 책임성, 업무독립성, 자체수입, 시장성, 경쟁가능성, 기관규모 등을 강조하고 있고, 주요기능을 보면 대민서비스, 과학기술연구, 규제, 교육훈련 등을 담당하고 있으며, 회계방식은 거의 공통적으로 기업회계방식을 적용하고 있다. 국가별로 책임운영기관제도 운영의 특징을 정리하면 다음의 <표 5>와 같다.

주요국들의 경험을 볼 때 책임운영기관제도의 운영성과를 제고하기 위해서는 다음과 같은 측면이 고려될 필요가 있다. 첫째, 책임운영기관이 주무부처와 안정적인 네트워크를 형성한다면 기관이 더 오래 존속되고 사업 운영이 더 용이할 수 있다. 둘째, 기관의 주된 기능이 정치적으로 민감하지 않다면 책임운영기관에 보다 적합한 반면, 정치적으로 민감한 경우 정치적 개입으로 기관 운영이 용이하지 않을 수 있다. 셋째, 기관의 산출이 표준화가 가능하고 측정가능하면, 책임운영기관으로 운영하기에 보다 용이하다. 넷째, 기관의 예산규모가 작거나 중간수준에 불과한 경우 정치인들의 간섭과 개입이 적은 반면 예산규모가 큰 기관의 경우 재정부처 등에 의해 우선적인 개입대상이 될 수 있다. 반면에 조직규모가 너무 작은 경우 책임운영기관화에 따른 전환비용을 고려할 때 제도 변화의 실익이 적을 수 있다. 다섯째, 문화적인 요인이 영향을 미칠 수 있다. 가령 일본에서는 법적 자율성에도 불구하고 실제로는 많은 책임운영기관들의 독립성이 제한적이었는데, 이는 계층적인 일본 관료제의 문화적 특성 때문이라고 할 수 있다.

〈표 5〉 주요국별 책임운영기관 운영 현황

구 분	캐 나 다	뉴질랜드	영 국	미 국	네덜란드	일 본
적용대상	5개(1990)→19개(2002) (*약 6,000명, 연방공무원의 4%)	약 400개(1992)→약 2,700개(2002) (*2,600개 교육기관, 23개 국립보건의소, 21개 사업개발단)	12개(1988)→127개(2002)→84개(2007)→97개(1998) (중앙공무원의 약 2/3)	9개(1998)	-	57개(2001)→44개(2002)→101개(2013) (*특정독립행정법인 포함)
주요기능	대민서비스, 내부서비스, 과학기술, 규제		대민서비스, 내부서비스, 연구, 규제 등			시험연구, 교육훈련, 의료 후생, 시설, 기타사무
기관유형	특별운영기관(SOA), 독립서비스기관, 부차서비스기관	법령기관, 공기업, 자회사, 학교이사회, 교육기관	-	-	독립행정법인(ZOBs), 책임운영기관(agency)	일반독립행정법인, 특정독립행정법인, *국립연구개발법인 등
기관규모	18명~1,200명	-	40명~90,000명	-	-	28명~3,195명
기관 선정기준	서비스 전달기능(서비스, 명확성, 책임성, 성과측정, 기관규모, 독립성 등)	비상업적인 집행기능(성과측정, 시장성, 책임성, 독립성, 경쟁성, 규모 등)	집행서비스기능 수행기관	명확성, 성과측정, 서비스, 책임성, 자체수입, 관련이익의지 등	분명한 관리모형, 측정가능성, 투명성, 산출물과 비용연계성, 구체적인 계획, 결과지향관리 및 의의적 동기유발	공공성 이유로 실현 가능성 있으나 민간 수행시 시행 보장 관련한 기관 등
회계방식	기업회계(복식부기, 발생주의)	기업회계(복식부기, 발생주의)	기업회계(복식부기, 발생주의)	-	기업회계(복식부기, 발생주의)	기업회계(복식부기, 발생주의)
기관 지위	부처내 기관	독립법인	부처내 기관	-	부처내 기관	독립법인(기타법인은 민간인 신분)
재무관리	독립기금(8개) 정부지원(11개)	독립기금	독립기금(19개) 일반정부지원(46개) 완전정부지원(62개)	-	-	독립기금(6) 일반 정부지원(46) 완전 정부지원(8)

자료: 박석희(2008), 행정자치부 내부자료(2015) 등

Ⅳ. 책임운영기관과 일반 부속기관의 운영 성과 비교

1. 분석대상기관의 개황

분석대상인 소속 책임운영기관 38개와 일반 부속기관 86개에 대한 전반적인 현황을 보면 다음 <표 6>과 같다. 먼저 기관들을 업무특성을 기준으로 유형화하면 조사·품질관리형 기관이 35개, 연구형 기관 19개, 교육훈련형 기관 25개, 문화형 기관 15개, 의료형 기관 11개, 시설관리형 기관이 19개이며, 정원 규모별로는 50명 미만이 32개, 100명 미만이 33개, 300명 미만이 37개, 500명 미만이 15개, 500명 이상이 7개 기관이다.

<표 6> 분석대상 기관들의 일반 현황

구분		빈도	비중(%)
책임운영기관 여부	책임운영기관	38	30.6
	일반 소속기관	86	69.4
유형	조사 및 품질관리형	35	28.2
	연구형	19	15.3
	교육훈련형	25	20.2
	문화형	15	12.1
	의료형	11	8.9
	시설관리형	19	15.3
기관장	정무직(차관급)	4	3.2
	고위공무원단(가급)	17	13.7
	고위공무원단(나급)	67	54.0
	4급	27	21.8
	기타	9	7.3
정원	50명 미만	32	25.8
	50명 이상-100명 미만	33	26.6
	100명 이상-300명 미만	37	29.8
	300명 이상-500명 미만	15	12.1
	500명 이상	7	5.7

이 중 책임운영기관의 현황을 보면 책임운영기관제도가 처음 도입된 2000년에 10개에서 2006년에 45개, 2007년에 47개로 확대되었다가 2009년에 39개, 2010년에 38개로 감소된 후 2015년 현재 39개 기관이 지정·운영되고 있다. 중앙책임운영기관으로는 유일하게 특허청(기타형)이 지정되어 있고, 소속책임운영기관으로 17개 부처에 결

쳐 38개 소속기관들이 지정되어 있다.⁷⁾

〈표 7〉 책임운영기관 현황(2015년 2월 기준)

유형	기관명	소속부처	기관장 직급	정원(명)	지정시기	
조사 연구형 (17개)	조사/ 품질 관리형 (8개)	국립종자원	농림축산식품부	고위공무원 나등급	203	2006년
		국토지리정보원	국토교통부	고위공무원 나등급	111	2001년
		경인지방통계청	통계청	고위공무원 나등급	361	2009년
		동북지방통계청		고위공무원 나등급	314	2009년
		호남지방통계청		고위공무원 나등급	365	2009년
		동남지방통계청		4급	239	2009년
		충청지방통계청		4급	250	2009년
		항공기상청	기상청	고위공무원 나등급	113	2001년
	연구형 (9개)	국립과학수사연구원	행정자치부	고위공무원 가등급	361	2006년
		국립재난안전연구원	국민안전처	고위공무원 나등급	59	2013년
		국립수산과학원	해양수산부	고위공무원 가등급	546	2006년
		국립생물자원관	환경부	고위공무원 나등급	109	2011년
		통계개발원	통계청	고위공무원 나등급	43	2007년
		국립문화재연구소	문화재청	고위공무원 나등급	176	2007년
		국립원예특작과학원	농촌진흥청	고위공무원 나등급	329	2006년
		국립축산과학원		고위공무원 나등급	323	2001년
		국립산림과학원	산림청	고위공무원 가등급	241	2001년
교육훈련형 (2개)	국립국제교육원	교육부	고위공무원 나등급	73	2001년	
	한국농수산대학	농림축산식품부	고위공무원 가등급	87	2008년	
문화형 (6개)	국립중앙과학관	미래창조과학부	고위공무원 가등급	73	2000년	
	국립과천과학관		고위공무원 나등급	78	2009년	
	국방홍보원	국방부	고위공무원 나등급	159	2000년	
	국립중앙극장	문화체육관광부	고위공무원 나등급	93	2000년	
	국립현대미술관		고위공무원 나등급	100	2006년	
	한국정책방송원		고위공무원 나등급	107	2000년	
의료형 (9개)	국립서울병원	보건복지부	고위공무원 나등급	303	2006년	
	국립나주병원		고위공무원 나등급	181	2006년	
	국립부곡병원		고위공무원 나등급	178	2006년	
	국립춘천병원		고위공무원 나등급	114	2006년	
	국립공주병원		고위공무원 나등급	128	2006년	
	국립마산병원		고위공무원 나등급	99	2006년	
	국립목포병원		고위공무원 나등급	75	2001년	
	국립재활원		고위공무원 나등급	314	2001년	
	경찰병원		경찰청	고위공무원 나등급	586	2006년
	시설관리형 (4개)		울산지방해양항만청	해양수산부	4급	77
대산지방해양항만청		4급	69		2001년	
국립자연휴양림관리소		산림청	4급	91	2006년	
해양경비안전정비창		국민안전처	4급	214	2000년	
기타유형(1개)	특허청	특허청	정무직	1,576	2006년	

자료: 행정자치부 내부자료(2015)

7) 2015년 현재 책임운영기관에 근무하는 직원은 8,918명으로 전체 행정부 국가공무원 622,108명의 1.43%를 차지하고 있다.

2. 책임운영기관과 일반 부속기관의 조직 특성 및 성과 비교

1) 전반적인 성과 차이 비교

먼저 책임운영기관과 일반 부속기관 간에 운영 특성 및 성과의 전반적인 차이를 t-검정 결과를 통해 분석한 결과는 다음과 같다(〈표 8〉, 〈표 9〉 참조).

〈표 8〉 평가기준별 책임운영기관과 일반 부속기관의 현황 비교

비교기준			유형	조사품질 관리	연구형	교육훈련	문화형	의료형	시설관리	전체
집행적 특성	책임 기관	평균		61.25	65.50	13.56	37.21	79.68	74.37	59.38
		표준편차		7.44	36.70	0.00	23.35	22.24	12.88	31.57
		관측수		8	9	2	6	9	4	38
	일반 기관	평균		75.28	78.86	63.57	43.83	79.80	75.84	67.58
		표준편차		27.36	23.75	25.56	31.25	2.86	19.61	29.02
		관측수		27	10	23	9	2	15	86
성과측정 가능성	책임 기관	평균		65.49	83.79	92.13	64.80	85.21	92.31	78.61
		표준편차		19.05	16.51	0.65	13.75	13.96	15.38	18.16
		관측수		8	9	2	6	9	4	38
	일반 기관	평균		89.51	71.41	67.03	52.55	83.33	92.40	77.61
		표준편차		13.40	32.22	27.89	21.19	23.57	15.90	25.49
		관측수		25	10	23	9	2	15	84
기관규모	책임 기관	평균		244.5	243.00	80.00	101.67	219.78	112.75	193.21
		표준편차		99.87	164.25	9.90	30.90	161.37	68.11	133.99
		관측수		8	9	2	6	9	4	38
	일반 기관	평균		182.26	176.10	74.09	152.00	294.00	149.13	146.58
		표준편차		310.66	164.91	59.06	182.08	123.04	165.00	208.69
		관측수		27	10	23	9	2	15	86
서비스 수준	책임 기관	평균		90.34	85.94	87.72	85.39	87.19	85.47	87.12
		표준편차		2.87	3.42	4.14	3.72	4.42	7.17	4.26
		관측수		8	9	2	6	8	4	37
	일반 기관	평균		84.20	81.07	78.19	77.27	91.34	89.11	82.75
		표준편차		5.84	11.44	9.23	6.41	0.00	3.41	8.16
		관측수		24	7	17	9	1	15	73
재무적 성과	책임 기관	평균		1.84	1.27	-	7.54	30.24	35.19	15.68
		표준편차		3.72	1.27	-	7.43	8.57	35.45	18.14
		관측수		6	4	-	6	9	3	28
	일반 기관	평균		4.57	0.73	7.68	0.91	0.01	4.81	4.42
		표준편차		4.31	1.03	13.38	0.99	0.00	2.93	7.81
		관측수		6	4	23	5	13	8	59

*고객만족도와 재정자립에 대한 통계량은 결측치가 있는 기관을 제외한 수치임.

첫째, 사업적·집행적 사무비율을 통해 집행적 특성의 차이를 분석한 결과 평균값이 책임운영기관은 전체적으로는 59.38%($\delta=31.57$)이고, 일반 소속기관은 전체적으로는 67.58%($\delta=29.02$)로서 책임운영기관과 일반 소속기관 간에 전반적으로 집행적 특성에는 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 둘째, 성과지표 중 계량지표 비중을 통해 성과측정 가능성의 차이를 분석한 결과 평균값이 책임운영기관은 전체적으로 78.61%($\delta=18.16$)이고, 일반 소속기관은 전체적으로는 77.61%($\delta=25.49$)로서 책임운영기관과 일반 소속기관 간에 전반적으로 성과측정 가능성에는 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 셋째, 정원규모를 통해 기관 규모의 차이를 분석한 결과 평균값이 책임운영기관은 전체적으로 193.21명($\delta=133.99$)이고, 일반 소속기관은 전체적으로는 146.58명($\delta=208.69$)으로 책임운영기관과 일반 소속기관 간에 전반적으로 기관 규모에는 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

이와 달리 책임운영기관과 일반 소속기관 간에 조직운영 성과에 있어서는 전반적으로 유의미한 차이를 확인할 수 있다. 첫째, 고객만족도 점수를 통해 서비스 향상도의 차이를 분석한 결과 평균값이 책임운영기관은 전체적으로 87.12점($\delta=4.26$)이고, 일반 소속기관은 전체적으로는 82.75점($\delta=8.16$)으로 책임운영기관이 일반 소속기관에 비해 전반적으로 서비스 향상도에 있어서 통계적으로 유의미하게 높은 것을 확인할 수 있다. 둘째, 재무적 성과의 차이를 분석하기 위해 재정자립도를 분석한 결과 평균값이 책임운영기관은 전체적으로 15.68%($\delta=18.14$)이고, 일반 소속기관은 전체적으로 4.42%($\delta=7.81$)로 책임운영기관이 일반 소속기관에 비해 전반적으로 재무적 성과에 있어서도 통계적으로 유의미하게 높은 성과를 보이는 것으로 나타났다.

2) 기관 유형별 성과 차이 비교

다음 업무내용에 따른 기관 유형별로 책임운영기관과 일반 부속기관 간에 성과 차이를 분석하였는데 t검정의 경우 표본의 크기가 크거나($n>30$), 사례수가 작다면 두 집단의 모집단 분포가 정규분포라고 가정할 수 있어야 하는데, 대상기관 전체에 대한 분석과 달리 유형별 책임운영기관과 일반 부속기관의 집단 비교의 경우에 있어서는 표본의 크기가 매우 작아서 모집단의 분포가 정규분포를 따른다고 확신할 수 없다. 따라서 유형별 비교의 경우는 정규분포를 가정한 모수적 통계분석(t-검정)보다는 비모수적 방법인 Mann-Whitney 기법에 의한 검정결과를 통해 분석하였다. <표 9>에 제시된

Mann-Whitney U통계량을 보면 조사품질형, 교육훈련형, 문화형 기관의 경우에는 일부 지표에서 책임운영기관과 일반 부속기관 간에 유의미한 차이를 확인할 수 있다. 물론 사례수가 작고 변동의 정도가 크기 때문에 두 집단 간 차이를 정확하게 평가하는 데는 다소 한계가 있지만 일부 지표에서 기관 유형별로 유의미한 차이를 확인할 수 있다.

〈표 9〉 평가기준별 책임운영기관과 일반 부속기관의 성과 차이 분석결과

구분 \ 유형	조사품질형	연구형	교육훈련형	문화형	의료형	시설관리형	기관전체
집행적 특성	-1.627 (12.88, 19.52)	-0.783 (8.94, 10.95)	-2.105** (2.50, 13.91)	-0.476 (7.33, 8.44)	-0.943 (6.44, 4.00)	-0.350 (9.13, 10.23)	-1.412
성과측정 가능성	-2.636*** (9.25, 19.48)	-0.408 (10.56, 9.50)	-0.914 (17.50, 12.61)	-1.662 (10.33, 6.44)	0.000 (6.00, 6.00)	0.000 (10.00, 10.00)	0.247
기관 규모	-2.358** (25.50, 15.78)	-0.939 (11.28, 8.85)	-0.701 (16.50, 12.70)	-0.825 (9.17, 7.22)	-1.179 (5.44, 8.50)	-0.400 (9.00, 10.27)	1.265
서비스 수준	-3.134*** (25.50, 13.50)	-0.900 (9.44, 7.29)	-1.329 (15.00, 9.41)	-2.597*** (11.67, 5.56)	-1.162 (4.63, 8.00)	-0.500 (8.75, 10.33)	3.686***
재무적 성과	-1.761* (4.67, 8.33)	-0.866 (5.25, 3.75)	-	-2.008* (7.83, 3.80)	-1.567 (6.00, 1.00)	-1.225 (8.00, 5.25)	3.062***

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

주1) 유형별 분석은 Mann-Whitney U 통계량, 기관 전체 분석은 t-통계량 결과임

2) 괄호 속 첫째 숫자는 책임기관의 평균순위, 둘째 숫자는 일반 부속기관의 평균순위

첫째, 조사품질형 기관을 보면 성과측정 가능성의 표준점수(Z값)는 -2.636으로 책임기관의 평균순위는 9.25, 일반기관의 평균순위는 19.48로 일반기관이 1% 유의수준에서 오히려 더 높고, 재무적 성과의 Z값도 -1.761로 책임기관의 평균순위는 4.67, 일반기관의 평균순위는 8.33으로 일반기관이 10% 유의수준에서 오히려 더 높게 나타났다. 반면 기관규모의 Z값은 -2.358로 책임기관의 평균순위는 25.50, 일반기관의 평균순위는 15.78로 책임기관이 5% 유의수준에서 더 높고, 서비스 향상도의 Z값도 -3.134로 책임기관의 평균순위는 25.50, 일반기관의 평균순위는 13.50으로 책임기관이 1% 유의수준에서 더 높게 나타났다. 둘째, 교육훈련형 기관을 보면 집행적 특성의 Z값은 -2.105로 책임기관의 평균순위는 2.50, 일반기관의 평균순위는 13.91로 일반기관이 5% 유의수준에서 오히려 더 높게 나타났다. 셋째, 문화형 기관의 경우 서비스향상도의

Z값은 -2.597로 책임기관의 평균순위는 11.67, 일반기관의 평균순위는 5.56으로 책임기관이 1% 유의수준에서 더 높고, 재무적 성과의 Z값은 -2.008로 책임기관의 평균순위는 7.83, 일반기관의 평균순위는 3.80으로 책임기관이 10% 유의수준에서 더 높게 나타났다.

3. 분석의 시사점

분석결과에 의하면 책임운영기관과 일반 부속기관 간에 전반적으로 조직특성에 있어서는 차이를 발견하기 어렵다. 즉, 책임운영기관의 조직 특성을 대표하는 집행사무의 비중, 조직규모, 성과측정 가능성 등에서 책임운영기관과 일반 부속기관 간에 유의미한 차이가 발견되지 않았다. 이에 반해 조직운영 성과를 나타내는 고객만족도와 재정자립도에 있어서는 양 기관 유형들 간에 전반적으로 유의미한 차이를 나타내고 있다. 이와 같이 책임운영기관이 일반 부속기관에 비해 조직운영 특성에 있어서는 큰 차이가 없음에도 서비스 향상도와 재무적 성과에 있어서는 전반적으로 높은 성과를 나타나고 있다는 점에서 책임운영기관제도가 성과책임 향상과 행정 효율화에 일정한 성과를 달성하였다고 평가할 수 있을 것이다. 즉, 조직운영 특성에 있어 큰 차이는 없지만 책임운영기관으로의 지정을 통해 운영의 자율성과 책임성을 강화함에 따라 일반 부속기관에 비해 책임운영기관의 조직운영 성과가 향상된 것으로 추론할 수 있다.

다만 업무내용에 따른 기관 유형별로 책임운영기관과 일반 부속기관 간에 차이를 분석한 결과 일반 부속기관이 오히려 통계적으로 더 높은 값을 갖는 경우도 있다. 이러한 분석결과를 볼 때 책임운영기관 지정에 있어 보다 명확한 원칙과 기준을 마련해야 할 필요성이 제기된다. 현재 책임운영기관을 지정함에 있어 객관적인 기준이 부족하고, 기관 유형은 6개인데 반해 지정기준이 획일화되어 책임운영기관 지정 시 유형별 특성을 반영하기 곤란한 문제가 있다. 또한 44개 중앙부처(17부5처19청6위원회) 중 17개 부처만 책임운영기관이 지정되는 등 부처별로 책임운영기관 지정이 편중되어 있다. 더욱이 유사한 업무를 수행하거나 조직 특성이 유사함에도 불구하고 부속기관들 중 일부 기관만 책임운영기관으로 운영되어 지정 기준의 객관성 문제가 제기되고 있다. 따라서 집행적 사무, 성과 측정이 용이한 사무, 경쟁원리 도입이 가능한 사무 등을 수행하는 기관들에 대한 책임운영기관 지정에 있어 보다 합리적인 기준을 마련하고, 이를 통해 보다 높은 자율성과 책임성을 부여한다면 기관의 성과책임과 운영효율성

향상에 기여할 수 있을 것이다.

이를 위해 무엇보다도 객관적인 책임운영기관 지정 원칙과 기준이 요구되는데, 책임운영법을 토대로 다음의 기준들이 검토될 수 있고, 분석대상 기관들의 평균 및 4분위수를 토대로 기관별 득점을 상, 중, 하의 3등급으로 구분하여 지표별로 점수화하여 후보기관을 선정할 수 있을 것이다. 첫째, 사업·집행적 사무비율의 경우 40%와 60%를, 둘째, 성과측정 가능성을 나타내는 계량지표 비중은 50%와 70%를, 셋째, 서비스 향상도를 나타내는 고객만족도는 80%와 75%를 기준으로 3등급으로 구분할 수 있다. 다만 고객만족도의 경우 점수가 낮은 경우에 서비스 향상가능성이 높다는 점에서 그 기준을 고객만족도 점수의 역으로 적용할 수 있다. 넷째, 경쟁원리 유무는 행정기관 내·외부에 경쟁기관의 존재 여부를 종합적으로 판단하여 3등급으로 구분할 수 있을 것이다. 한편 기관규모와 재정자립도는 부수적인 기준으로 활용할 수 있고, 또한 지정 기준을 업무특성에 따른 유형별로 차별화하는 방안, 즉 기준별 배점을 달리하거나, 세부 선정기준을 기관 유형별로 차별화하는 방안도 검토될 필요가 있다.

V. 요약 및 결론

효율성과 성과 중심의 행정에 대한 요구에 따라 2000년에 국내에 처음 책임운영기관제도가 도입되었다. 이는 집권적 행정체제를 분권적 행정체제로 전환하여 조직운영에 있어 자율과 책임을 보다 강조하고, 성과와 고객지향적 행정조직을 구축한다는 목표 하에 도입·운영되어 왔다. van Thiel(2009)의 연구에 의하면 책임운영기관은 전 세계적으로 확산되어 왔고, 국내에서도 2000년 시범 도입 당시 10개 기관이 지정되었으나, 2001년에 23개 기관으로 확대되었고, 2006년에는 5개 기관이 제외되고, 신규로 27개 기관이 지정되어 45개로 확대되었다가 2009년에 39개, 2010년에는 38개로 감소된 이후 2015년 현재 39개 기관이 책임운영기관으로 지정·운영되고 있다.

국내에서 책임운영기관제도의 개선에 관한 규범적이고 처방적인 연구는 다수 이루어져 왔지만, 책임운영기관의 운영성과에 대한 실증적인 연구는 미진한 상황이고, 이는 제도 자체의 타당성에 대한 비판적 논의로도 이어지기도 한다. 이러한 상황에서 책임운영기관제도의 타당성을 검토하고, 나아가 제도 개선방안을 모색하기 위해서는 일반 부속기관들과 비교하여 책임운영기관의 조직 특성 및 성과의 차이를 실증적으로

분석할 필요가 있다. 이에 본 연구는 중앙책임운영기관을 제외한 38개 소속 책임운영 기관 전체와 일반 부속기관 86개에 대해 두 기관 유형 간에 조직운영 특성과 성과의 차이를 실증적으로 분석하였다. 책임운영기관 및 일반 부속기관 전체를 대상으로 전반적 차이를 분석한 후 업무 특성에 따라 이들을 다시 6가지 유형으로 구분하여 각 유형별로 책임운영기관과 일반 부속기관 간에 차이를 분석하였다.

먼저 조직운영 특성의 차이를 분석한 결과를 보면 집행적 특성을 나타내는 사업적·집행적 사무비율, 성과측정 가능성을 나타내는 계량지표 비중, 정원규모에 있어 책임운영기관과 일반 부속기관 간에 전반적으로는 통계적으로 유의미한 차이가 확인되지 않았다. 반면 조직운영 성과의 차이를 분석한 결과를 보면 서비스 수준을 나타내는 고객만족도의 경우 평균값이 책임운영기관은 전체적으로 87.12점이고, 일반 부속기관은 전체적으로는 82.75점으로 책임운영기관이 일반 부속기관 간에 전반적으로 서비스 수준이 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 또한 재무적 성과를 나타내는 재정자립도의 경우에도 평균값이 책임운영기관은 전체적으로 15.68%이고, 일반 부속기관은 전체적으로는 4.42%로 책임운영기관이 일반 부속기관에 비해 전반적으로 재무적 성과에 있어서도 통계적으로 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 한편 기관 유형별로 책임운영기관과 일반 부속기관의 차이를 분석한 결과 책임운영기관이 높은 수준을 보이지만 일부 지표에서는 일반 부속기관이 높은 값을 갖는 경우도 확인되었다.

이러한 분석결과를 토대로 볼 때 책임운영기관 지정에 있어 객관적이고 명확한 원칙과 기준을 마련해야 할 필요성이 제기된다. 즉 집행적 사무, 성과 측정이 용이한 사무, 경쟁원리 도입이 가능한 사무 등을 수행하는 기관들에 대해 책임운영기관으로 지정할 수 있도록 보다 타당한 기준을 수립해야 할 것이다. 이를 통해 해당 기관들에 보다 높은 자율성과 책임성을 부여할 수 있다면 분석결과에서 나타나듯 기관의 성과책임과 운영효율성을 보다 제고할 수 있을 것이다. 그 동안 단일 부처 소속으로 동일한 기능을 수행하는 기관들임에도 불구하고 일부만 책임운영기관으로 지정되어 있기도 하고, 여러 부처에서 운영 중인 교육훈련기관들과 같이 유사한 기능을 수행하는 기관들임에도 불구하고 1개 기관만 책임운영기관으로 지정되는 등 책임운영기관 지정에 있어 명확하고 타당한 기준이 미약했던 것으로 평가된다. 따라서 책임운영기관제도가 정부 부문의 성과 향상과 운영 효율화에 기여하기 위해서는 무엇보다 법률 규정을 토대로 책임운영기관 지정의 원칙과 기준을 보다 명확히 할 필요가 있다.

참고문헌

- 강창구(2000). 책임운영기관제도 도입의 역사적 배경과 운영체제. 『한국행정사학지』, 9: 225~253.
- 국회사무처 예산정책국(2001). 책임운영기관의 운영현황과 개선과제. 예산정책현안분석 (2001-02호).
- 김근세(2000). 「책임운영기관 제도에 관한 비교분석」. 서울: 집문당.
- 김근세(2003). 영국 책임운영기관의 관리구조와 성과. 『한국행정연구』, 13(3): 206~235.
- 김근세(2010). 한국 책임운영기관의 성격과 범위. 『한국조직학회보』, 7(1): 1~37.
- 김권집(2003). 한국의 책임운영기관에 관한 연구: 신제도주의 관점을 중심으로. 충남대학교 사회과학연구소 「사회과학연구」, 14: 21~44.
- 김병섭·정진우·임보영(2001). 책임운영기관 제도운영의 평가. 『행정논총』, 39(1): 65-82.
- 김상호(2003). 신공공관리와 책임운영기관: 한국의 책임운영기관제도를 중심으로. 『한국정책연구』, 3(1): 21~39.
- 김성준(2002). 책임운영기관평가의 문제점과 개선방안. 정책분석평가학회 춘계학술대회논문집
- 김성철(1999). 책임운영기관의 도입과 성과관리에 관한 연구. 명지대학교 「사회과학논총」, 15: 237~252.
- 김성철(2000). 책임운영기관의 체계적 성과관리방안. 명지대학교 정부행정연구센터 「정부행정」, 2: 66~84.
- 김성훈·하연섭·류명혜(2002). 책임운영기관으로서의 국제교육진흥원의 기능과 역할 및 평가지표 개발. 교육인적자원부 교육정책연구.
- 김 신(2006). 책임운영기관 평가제도의 개선방향 및 활용방안. 한국조직학회 책임운영기관 특별기획세미나 발표논문집.
- 김재훈(1999). 한국의 책임운영기관에 관한 소고. 『정부학연구』, 5(2): 177~194.
- 김태훈(2006). 문화예술부문 책임운영기관 사업성과 메타평가지표개발 및 실증적 적용. 한국정책분석평가학회 발표논문집.
- 김태훈(2009). 책임운영기관의 사업성과 메타평가 모형개발과 Stufflebeam의 checklist 적용. 『GRI 연구논총』, 11(3): 31-59.
- 문명재·이명진(2010). 책임운영기관의 조직 인사 자율성과 제도적 개선 방향. 『한국조직학회보』, 7(1): 39-63
- 문영세(2012). 책임운영기관의 직원만족도 및 조직성과 영향요인. 『한국정책연구』, 12(2): 121-145
- 박석희(2008). 자율과 성과 관점에서 본 책임운영기관제도 개선방안. 『공기업논총』, 18(1).

- 박석희(2010). 정부기관 법인화의 행정책임성 문제: 농림수산분야 소속기관 사례. 「한국조직학회보」, 7(2): 119~156.
- 박영원(2000). 책임운영기관의 성과지표개발에 관한 연구: 운전면허시험장을 중심으로. 경기개발연구원 「경기논단」, 2(1): 115~143.
- 박재희(1999). 「책임운영기관에 대한 성과측정기법 개발」. 서울: 한국행정연구원
- 박천오·박희봉·김근세(2003a). 한국 책임운영기관의 선정기준 및 확대적용에 관한 연구. 「한국행정학회보」, 37(2): 43~65.
- 박천오·김근세·박희봉·안형기(2003b). 한국 책임운영기관 제도의 운영 평가: 조직구성원의 인식을 중심으로. 「한국행정연구」, 12(3): 3~31.
- 박희봉(2001). 책임운영기관제도 도입 상 문제점과 발전방향. 「한국정책학회보」, 10(2): 167~188.
- 박희봉(2010). 책임운영기관 평가제도 개선방안. 「한국조직학회보」, 7(2): 93~118.
- 서필언(2002). 우리나라 책임운영기관의 효율적 운영방안. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 심광호·이철주·전용식(2014). 책임운영기관 성과평가에 대한 메타평가 모델 설계 연구. 「정치정보연구」, 17(1): 181~220.
- 우양호·홍미영(2004). 운전면허서비스에 대한 성과평가모형의 설계와 적용. 「지방정부연구」, 8(1): 221~255.
- 유승현(2008). 정책평가제도의 실효성 : 책임운영기관 평가활용의 영향요인 분석. 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 유 훈(1999). 책임운영기관에 관한 연구. 「행정논총」, 37(1): 57~72.
- 이남국(2006). 우리나라 책임운영기관 평가제도 및 운영의 개선에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 13(3): 79~111.
- 임보영·류영아(2006). 책임운영기관 재정관리의 효율성 평가. 「한국사회와 행정연구」, 17(3): 55~79.
- 황성돈(1999). 책임운영기관제도 도입의 문제점과 고려사항. 「자치의정」, 2(3): 68~78
- Aucoin, P.(1990). Administrative reform in public management: Programmes, principles, paradoxes and pendulums. Governance, 3(2): 115~137.
- Aucoin, P.(1995). The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal: the Institute for Research in Public Policy
- Clark, T. 2002. New Labour's Big Idea: Joined-up Government. Social Policy and Society, 1(2): 107~117.
- Flynn, N. 1999. Modernising government in Britain. Parliamentary Affairs, 52(4): 582~597.

- Hood, C.(1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69: 3-19.
- Hood, C.(2000). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hughes, O. E.(2003). *Public Management and Administration*. London: Palgrave MacMillan.
- Kavanagh, D. & Richards, D.(2001). Departmentalism and Joined-up Government: Back to the Future. *Parliamentary Affairs*, 54(1): 1-18.
- Moore, J. & Keen, J.(2007). Accounting for Joined-up Government: the Case of Intermediate Care. *Public Money and Management*, 27(1): 61-68.
- Peters, B. G.(1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Pollitt, C.(2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1(1): 34-49
- Pollitt, C. & Bouckaert, G.(2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C.(2006). Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 25-44.
- Pollitt, C.(2009). Structural Change and Public Service Performance: Internatioal Lessons?, *Public Money and Management*, 29(5): 285-291.
- 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.
- Talbot, C.(2000). Small Step or Giant Leap? Evaluating Ten Years of the "Next Steps" Agencies in the UK (1988-98). *Public Money and Management*.
- Talbot, C., Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Reilly, A. and Smullen, A.(2000). The Idea of Agency: Researching the Agencification of the (Public Service) World. Paper presented at the American Political Studies Association Annual Conference. Washington D.C.
- van Thiel, S.(2009). The Rise of Executive agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries. A paper presented at EGPA conference, September 2009, Malta.
- 행정자치부 정부조직관리시스템. <http://org.moi.go.kr/org/guestLogin.do?method=guestLogin>.
[접속일시: 2015. 6. 28]

□ 부록: 분석대상 책임운영기관 및 일반 부속기관 현황

분석대상 책임운영기관 및 일반 부속기관 현황(124개)

유형	기관	소관부처	책임 기관 여부	기관장 직급	정원 규모 (명)	집행사무 비율 (%)	계량지표 비율 (%)	고객 만족도 (점)	재정 자립도 (%)
조사형	국립중자원	농식품부	1	고위나	203	58.06	92.31	87.27	-
조사형	국토지리정보원	국토부	1	고위나	111	43.87	53.85	87.14	-
조사형	경인지방통계청	통계청	1	고위나	361	64.29	55.56	94.74	0.07
조사형	동북지방통계청	통계청	1	고위나	314	64.29	55.56	93.59	0.25
조사형	호남지방통계청	통계청	1	고위나	365	64.29	55.56	88.24	0.24
조사형	동남지방통계청	통계청	1	4급	239	64.29	55.56	92.07	0.29
조사형	충청지방통계청	통계청	1	4급	250	64.29	55.56	89.67	0.78
조사형	항공기상청	기상청	1	고위나	113	66.67	100.00	89.97	9.43
조사형	식품의약품안전평가원	식약처	0	고위가	408	45.93	100.00	80.10	-
조사형	국방전산정보원	국방부	0	고위나	76	0.00	77.78	78.00	-
조사형	정부통합전산센터	행자부	0	고위나	283	51.59	38.18	77.00	-
조사형	국립농산물품질관리원	농식품부	0	고위나	1,421	4.65	87.04	68.00	-
조사형	국가기술표준원	산업부	0	고위가	217	36.98	100.00	84.29	-
조사형	수도권대기환경청	환경부	0	고위나	54	83.91	91.30	75.50	-
조사형	국립수산물품질관리원	해수부	0	고위나	204	22.73	100.00	89.95	-
조사형	국립해양조사원	해수부	0	고위나	227	68.33	100.00	90.10	0.53
조사형	관세평가분류원	관세청	0	4급	63	80.00	81.82	97.60	-
조사형	국립산림품종관리센터	산림청	0	4급	32	82.05	100.00	86.00	6.91
조사형	금융정보분석원	금융위	0	고위가	61	50.00	100.00	-	0.56
조사형	중앙전파관리소	미래부	0	고위나	917	48.33	96.88	-	1.70
조사형	국가기록원	행자부	0	고위가	324	55.28	100.00	82.60	-
조사형	국세청주류면허지원센터	국세청	0	4급	26	93.75	-	-	-
조사형	국세청고객만족센터	국세청	0	4급	120	80.00	0.00	87.10	-
조사형	조달품질원	조달청	0	고위나	62	100.00	68.75	90.00	11.08
조사형	서울지방조달청	조달청	0	고위나	124	84.62	87.50	84.12	-
조사형	인천지방조달청	조달청	0	고위나	63	84.62	85.71	82.50	-
조사형	부산지방조달청	조달청	0	3급	36	84.62	81.25	84.70	-
조사형	대구지방조달청	조달청	0	4급	41	100.00	93.75	82.40	-
조사형	광주지방조달청	조달청	0	3급	28	100.00	93.75	86.60	-
조사형	대전지방조달청	조달청	0	4급	40	100.00	93.75	84.60	-
조사형	경남지방조달청	조달청	0	4급	32	100.00	86.67	82.40	-
조사형	강원지방조달청	조달청	0	4급	25	100.00	93.75	85.90	-
조사형	충북지방조달청	조달청	0	4급	24	100.00	93.75	86.40	-
조사형	전북지방조달청	조달청	0	4급	25	100.00	92.31	88.15	6.62
조사형	제주지방조달청	조달청	0	4급	15	100.00	93.75	86.70	-
연구형	국립생물자원관	환경부	1	고위나	109	83.33	86.36	85.95	-
연구형	국립수산과학원	해수부	1	고위가	546	86.09	100.00	86.70	0.25
연구형	통계개발원	통계청	1	고위나	43	62.50	88.89	82.68	1.84
연구형	국립문화재연구소	문화재청	1	고위나	176	31.87	90.91	81.88	-
연구형	국립원예특작과학원	농진청	1	고위나	329	100.00	97.85	88.38	0.21
연구형	국립축산과학원	농진청	1	고위나	323	100.00	97.35	82.62	2.79

연구형	국립산림과학원	산림청	1	고위가	241	26.92	72.73	91.24	-
연구형	국립재난안전연구원	안전처	1	고위나	59	1.92	70.00	83.96	-
연구형	국립과학사연구원	행자부	1	고위가	361	96.84	50.00	90.08	-
연구형	화학물질안전원	환경부	0	고위나	41	88.46	28.57	-	-
연구형	중앙관세분석소	관세청	0	4급	33	82.35	86.67	97.06	-
연구형	국립해양문화재연구소	문화재청	0	고위나	59	100.00	23.08	70.00	0.01
연구형	국립농업과학원	농진청	0	고위가	504	100.00	98.31	-	0.05
연구형	국립식량과학원	농진청	0	고위가	345	100.00	98.11	-	0.65
연구형	국립수목원	산림청	0	고위나	60	83.33	91.30	86.20	2.22
연구형	국립환경과학원	환경부	0	고위가	333	65.94	83.33	77.20	-
연구형	국립전파연구원	미래부	0	고위나	192	42.31	97.94	76.00	-
연구형	국립국어원	문체부	0	고위가	45	34.69	25.00	67.50	-
연구형	국립기상과학원	기상청	0	고위나	149	91.47	81.82	93.55	-
교육훈련	한국농수산대학	농식품부	1	고위가	87	13.56	91.67	84.79	-
교육훈련	국립국제교육원	교육부	1	고위나	73	0.00	92.59	90.64	-
교육훈련	중앙교육연수원	교육부	0	고위나	41	58.33	60.00	-	-
교육훈련	국립외교원	외교부	0	차관급	99	68.75	14.29	-	-
교육훈련	통일교육원	통일부	0	고위가	62	56.52	58.33	75.74	-
교육훈련	북한이탈주민정착지원사무소	통일부	0	고위가	88	85.71	100.00	76.50	-
교육훈련	한반도통일미래센터	통일부	0	4급	25	80.00	20.00	-	-
교육훈련	법무연수원	법무부	0	검사	125	69.57	66.67	92.11	0.18
교육훈련	농식품공무원교육원	농식품부	0	고위나	42	60.00	100.00	75.45	5.39
교육훈련	국립환경인력개발원	환경부	0	고위나	31	85.71	66.67	68.80	-
교육훈련	국토교통인재개발원	국토부	0	고위나	32	75.00	100.00	74.60	0.19
교육훈련	해양수산인재개발원	해수부	0	4급	23	67.80	50.00	85.15	2.93
교육훈련	관세국경관리연수원	관세청	0	고위나	49	60.00	17.65	95.14	-
교육훈련	통계교육원	통계청	0	고위나	30	55.77	62.50	82.20	3.44
교육훈련	한국전통문화대학교	문화재청	0	차관급	94	60.98	60.00	62.77	8.84
교육훈련	산림교육원	산림청	0	고위나	32	96.55	100.00	82.10	4.70
교육훈련	국가민방위방재교육원	안전처	0	고위나	45	53.26	66.67	75.00	-
교육훈련	중앙소방학교	안전처	0	소방감	68	79.63	55.56	74.00	-
교육훈련	해양경비안전교육원	안전처	0	치안감	186	38.89	66.67	-	-
교육훈련	중앙공무원교육원	인사처	0	차관급	145	72.41	100.00	63.00	6.27
교육훈련	국립특수교육원	교육부	0	장학관	46	9.52	100.00	-	-
교육훈련	지방행정연수원	행자부	0	고위가	103	7.69	33.33	80.44	-
교육훈련	한국예술종합학교	문체부	0	특정직	258	20.00	60.00	75.00	-
교육훈련	국세공무원교육원	국세청	0	고위나	67	100.00	100.00	91.30	0.02
교육훈련	조달교육원	조달청	0	4급	13	100.00	83.33	-	44.84
문화형	국방홍보원	국방부	1	고위나	159	0.00	72.73	84.03	6.08
문화형	국립중앙과학관	미래부	1	고위가	73	20.00	63.64	91.28	2.96
문화형	국립과천과학관	미래부	1	고위나	78	36.03	69.23	84.87	20.55
문화형	국립중앙극장	문체부	1	고위나	93	22.22	41.38	87.09	11.56
문화형	국립현대미술관	문체부	1	고위나	100	0.00	60.00	79.95	3.90
문화형	한국정책방송원	문체부	1	고위나	107	70.59	81.82	85.13	0.17
문화형	국립고궁박물관	문화재청	0	고위나	38	77.27	33.33	70.07	0.21
문화형	국립무형유산원	문화재청	0	고위나	40	68.75	56.25	66.43	-
문화형	국립중앙박물관	문체부	0	차관급	566	30.95	50.00	83.10	-
문화형	국립중앙도서관	문체부	0	고위가	329	7.69	100.00	82.20	1.15
문화형	해외문화홍보원	문체부	0	고위나	54	26.67	33.33	74.80	-

문화형	국립국악원	문체부	0	고위나	162	81.82	33.33	72.50	2.51
문화형	국립민속박물관	문체부	0	고위나	92	13.64	66.67	82.20	0.60
문화형	대한민국역사박물관	문체부	0	고위나	51	0.00	50.00	83.10	-
문화형	국립한글박물관	문체부	0	고위나	36	0.00	50.00	81.00	0.08
의료형	국립서울병원	복지부	1	고위나	303	81.00	90.91	83.31	15.54
의료형	국립나주병원	복지부	1	고위나	181	86.30	58.06	88.03	39.26
의료형	국립부곡병원	복지부	1	고위나	178	22.97	69.23	80.28	34.22
의료형	국립춘천병원	복지부	1	고위나	114	97.35	87.50	94.31	33.91
의료형	국립공주병원	복지부	1	고위나	128	76.28	100.00	84.21	31.04
의료형	국립마산병원	복지부	1	고위나	99	94.74	92.31	88.48	18.86
의료형	국립목포병원	복지부	1	고위나	75	86.36	88.89	88.56	26.51
의료형	국립재활원	복지부	1	고위나	314	89.13	100.00	90.33	31.92
의료형	경찰병원	경찰청	1	고위나	586	82.98	80.00	-	40.94
의료형	치료감호소	법무부	0	고위나	381	77.78	100.00	91.34	-
의료형	국립소록도병원	복지부	0	고위나	207	81.82	66.67	-	0.01
시설관리	울산지방해양수산청	해수부	1	4급	77	86.54	100.00	80.12	4.05
시설관리	대산지방해양수산청	해수부	1	4급	69	64.00	100.00	78.55	73.77
시설관리	국립자연휴양림관리소	산림청	1	4급	91	84.44	100.00	90.50	27.74
시설관리	해양경비안전정비창	안전처	1	4급	214	62.50	69.23	92.70	-
시설관리	국립대전현충원	보훈처	0	고위나	70	100.00	100.00	91.70	-
시설관리	국립서울현충원	국방부	0	고위나	74	46.67	55.56	90.46	-
시설관리	항공교통센터	국토부	0	4급	194	75.00	100.00	85.93	-
시설관리	부산지방해양수산청	해수부	0	고위나	224	88.24	100.00	91.07	7.06
시설관리	인천지방해양수산청	해수부	0	고위나	150	91.40	100.00	90.26	4.87
시설관리	여수지방해양수산청	해수부	0	고위나	129	90.00	100.00	89.47	5.06
시설관리	마산지방해양수산청	해수부	0	고위나	89	94.81	100.00	89.83	8.88
시설관리	동해지방해양수산청	해수부	0	4급	78	98.18	100.00	86.68	6.36
시설관리	군산지방해양수산청	해수부	0	4급	134	77.59	100.00	88.58	0.73
시설관리	목포지방해양수산청	해수부	0	4급	121	83.82	100.00	88.83	0.44
시설관리	포항지방해양수산청	해수부	0	4급	100	62.50	100.00	88.21	5.10
시설관리	평택지방해양수산청	해수부	0	4급	81	63.27	100.00	88.24	-
시설관리	정부청사관리소	행자부	0	고위나	715	34.48	68.00	79.80	-
시설관리	국가기상위성센터	기상청	0	3급	41	75.31	62.50	94.04	-
시설관리	기상레이더센터	기상청	0	3급	37	56.41	100.00	93.51	-

주: 1. '-'는 결측치임.

2. 책운기관 여부에서 '1'은 책임운영기관, '0'은 일반 부속기관을 의미
3. 사업·집행적 사무비용은 정부기능분류에 따른 소기능 중 총사무수 중 집행사무수의 비율
4. 계량지표 비율은 기관의 전체 성과지표수 중 정량지표수의 비율
5. 고객만족도는 기관에 따라 책임운영기관평가, BSC 평가, 고객만족도 조사결과 중 하나임
6. 기준연도는 2014년도 측정값이지만 고객만족도의 경우 일부 기관은 측정연도가 상이함