

연구논문

정부기관 법인화의 행정책임성 문제: 농림수산분야 소속기관 사례*

박석희**

- I. 문제 제기
- II. 행정책임성과 정부기관 법인화의 이론적 논의
- III. 정부기관 법인화 추진사례별 논쟁 분석
- IV. 책임성 유형별 정부기관 법인화의 문제
- V. 결론 및 시사점

〈요약〉

본 연구에서는 농림수산분야 연구부속기관을 중심으로 최근 논의되었던 정부부처 부속기관 법인화가 4가지 행정책임성 차원에서 갖는 한계와 문제점을 분석하였다. 우리나라는 2008년 기준으로 중앙부처 부속기관이 총 471개로서 이 중 1차 부속기관이 157개, 2차 기관이 151개, 3차 기관이 163개에 이르고 있다. 정부 부속기관들 중 일부는 1999년부터 책임운영기관으로 지정되어 조직운영의 효율화와 서비스 향상을 통한 행정책임 제고를 도모해 왔으나 정부기관이 지닌 한계로 인해 이러한 기대효과 달성이 미진하다는 비판과 함께 최근 일부 부속기관들을 공공기관으로 전환하는 법인화 논의가 제기되었다. 그러나 정부 부속기관 법인화가 모든 분야에서 행정의 책임성을 제고할 수 있는 것은 아니며, 상황에 따라 정부기관으로 존치하면서 내부개혁을 강화하는 것이 행정책임 제고에 기여할 수 있는 경우도 있다. 이에 따라 본 연구는 선행연구를 통해 행정책임성을 4가지 차원으로 구분한 뒤 농림수산분야 연구부속기관을 중심으로 4가지 행정책임성 차원별로 법인화의 한계와 문제점을 분석하고 함의를 제시하였다.

[주제어: 행정책임성, 정부부속기관, 법인화, 공공기관]

I. 문제 제기

다차원적 속성을 지닌 행정책임성은 행정의 궁극적 가치로 인식되면서 공공

* 본 연구는 2008년도 가톨릭대학교 교비연구비의 지원에 의해 수행되었음(M-2008-B0002-00085).

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

영역의 이론에서 아주 오래 동안 연구되어 왔다. 이에 많은 학자들이 행정책임성의 내용과 기준을 제시해 왔는데(구자용, 1990; 김동원, 2008; 김운태, 1984; 김호섭, 1991; 모창환, 2005; 이명석, 2008; Bovens, 2005; Chan & Gao, 2009; Dawdle, 2006; DeLeon, 2003; Dubnick, 2005; Gormley & Balla, 2008 등), 각 연구자들은 책임성의 내용과 확보방안에 다소 상이한 모습을 보이고 있다. 이처럼 행정책임성 비록 복합적 개념이지만 선행연구를 종합해 보면 이는 통제메카니즘과 핵심가치를 기준으로 크게 4가지로 유형화할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이론적 논의를 토대로 정부개혁의 일환으로 제기된 농림수산업 분야 정부부처 부속기관 법인화 논의가 행정책임성 측면에서 갖는 한계를 분석하고, 이에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

우리나라 정부부처 부속기관은 2008년 1월 기준으로 총 471개 기관이 있으며, 여기에는 총 21,975명이 근무하고 있다. 이 중 1차 부속기관이 157개, 2차 부속기관이 151개, 3차 부속기관이 163개가 있고, 이 중에서 1999년에 정부부처 소속기관 등의 개혁 방안으로 도입된 책임운영기관제도에 따라 책임운영기관으로 지정된 기관은 31개 기관이 있다.¹⁾ 이처럼 정부부처 부속기관의 운영효율화와 행정책임성 향상을 위해 1999년에 책임운영기관제도가 도입되었으나 책임운영기관으로 지정된 기관들의 자율성과 책임성이 크게 개선되지는 못했다는 비판이 계속해서 제기되어 왔다. 이와 더불어 책임운영기관이 아닌 부속기관에 대해서도 '분권화(devolution)를 통한 성과와 경쟁의 원리'에 입각하여 운영의 효율화와 서비스 향상을 도모하기 위해 최근 들어 정부부처 부속기관의 법인화 논의가 제기되어 왔다.

이에 제17대 대통령직인수위원회(2008)는 공공부문 선진화 방안의 일환으로 일부 정부부처 부속기관들의 법인화 추진을 결정하였다. 이는 공무원 신분의 정부기관을 공공기관(공기업, 준정부기관 등) 혹은 정부출연연구기관²⁾ 등으로 전환

1) 책임운영기관 지정 현황은 매년 조금씩 변동되었는데, 이 외에 중앙책임운영기관인 특허청, 통계청 소속 12개 특별지방행정기관, 농림수산물식품부 소속 2개의 해양항만청, 기상청 소속 항공기상청이 있으며, 농촌진흥청 소속기관의 통합으로 인해 책임운영기관은 2009년 1월 현재에는 총 45개가 지정되어 있다. 이 중 기업형 책임운영기관은 18개 기관, 행정형 책임운영기관은 27개 기관이 있다(행정안전부, 2009).

2) 2009년 현재 정부출연연구기관에 관해서는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」과 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」이

하는 것을 의미한다. 즉, 농촌진흥청 소속 8개 연구기관(2008년 이후 4개 기관으로 통합), 산림청 소속 국립산림과학원, 농림수산물부 소속 국립수산물과학원 등의 연구기관은 정부출연연구기관으로 전환하고, 문화기관인 문화체육관광부 소속의 국립현대미술관, 국립중앙박물관, 국립중앙극장과 의료기관인 보건복지가족부 소속의 국립의료원, 교육기관인 교육과학기술부 소속의 국립중앙과학관은 공공기관으로 전환하며, 특히 지식경제부 소속 우정사업본부는 단계적으로 공기업으로 전환함은 물론 기타기관인 경찰청 소속 운전면허시험관리단은 민영화하기로 발표하였다.

그러나 정부부처 부속기관의 법인화가 모든 분야에서 반드시 서비스 품질의 제고나 운영 효율화를 가져오는 것은 아니며 경우에 따라서는 오히려 행정책임성을 저해할 수 있다는 비판도 많다. 정부가 부담해야 할 책임성의 유형과 내용은 다양하기 때문에 법인화를 통해 이러한 유형의 행정책임성이 제고될 수 있을 때 법인화가 타당성을 얻을 수 있고, 반대로 행정책임성이 오히려 저해된다면 법인화는 국민적 설득력을 확보하기 어려울 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 행정책임성을 계층적, 법적, 전문적, 정치적 책임성으로 구분한 후 이러한 4가지 행정책임성 측면에서 국립산림과학원, 국립축산과학원, 국립원예특작과학원, 국립농업과학원, 국립수산물과학원 등 농림수산분야 연구부속기관들에 대해 최근 제기되었던 법인화 논의가 갖는 한계와 문제점을 분석하고, 시사점을 제시하였다.

II. 행정책임성과 정부기관 법인화의 이론적 논의

1. 정부 부속기관 현황 및 법인화 논의 배경

1) 정부 부속기관 현황

「정부조직법」 제4조에 의하면 ‘행정기관에는 그 소관사무의 범위에서 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시험연구기관·교육훈련기관·문화기관·의

있다. 한편 지방자치단체의 출연연구기관에 관해서는 「지방자치단체출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」에서 규정하고 있다.

료기관·제조기관 및 자문기관 등을 둘 수 있다'라고 규정되어 있다. 이러한 부속기관의 개념과 범위에 대해 「정부조직법」의 시행령인 “행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙” 제2조에 의하면 ‘부속기관’이란 ‘행정권의 직접적인 행사를 임무로 하는 기관에 부속하여 그 기관을 지원하는 행정기관’을 말하며, 또한 ‘소속기관’이란 ‘중앙행정기관에 소속된 기관으로서 특별지방행정기관과 부속기관’을 포괄한다. 즉, 각 정부부처의 소속기관 중 특별지방행정기관을 제외한 나머지 기관을 부속기관이라고 통칭하며, 예를 들어 행정안전부의 경우 중앙공무원교육원, 소청심사위원회, 이북5도 위원회 등의 다양한 부속기관이 설치·운영되고 있다.

아래 <표 1>과 같이 2008년 기준으로 중앙행정기관의 부속기관은 1차 기관 157개, 2차 기관 151개, 3차 기관 163개 등 총 471개가 있고, 분야별로는 연구기관 134개, 문화기관 56개, 의료기관 15개, 교육기관 32개, 기타 234개가 있다. 부처별로 1차 부속기관수를 보면 첫째, 연구부속기관의 경우 감사원 1개, 관세청 1개, 국세청 1개, 국토해양부 1개, 기상청 1개, 농림수산식품부 3개, 농촌진흥청 8개, 문화재청 1개, 문화체육관광부 1개, 방송통신위원회 2개, 보건복지가족부 1개, 산림청 2개, 식품의약품안전청 1개, 외교통상부 1개, 지식경제부 1개, 통계청 1개, 특허청 1개, 해양경찰청 1개, 행정안전부 1개, 환경부 2개가 있다. 둘째, 문화부속기관의 경우 교육과학기술부 1개, 국방부 2개, 문화재청 23개, 문화체육관광부 9개가 있다. 셋째, 의료부속기관의 경우 경찰청 1개, 보건복지가족부 10개가 있다.

넷째, 교육부속기관의 경우 감사원 1개, 경찰청 4개, 관세청 1개, 교육과학기술부 4개, 국방부 1개, 국세청 1개, 국토해양부 1개, 농림수산식품부 2개, 농촌진흥청 1개, 문화재청 1개, 법무부 1개, 산림청 1개, 소방방재청 2개, 통계청 1개, 통일부 1개, 해양경찰청 1개, 행정안전부 2개, 환경부 1개가 있다. 이 밖에 기타 부속기관의 경우 경찰청 1개, 관세청 1개, 국가보훈처 6개, 국가인권위원회 4개, 국무총리실 1개, 국방부 1개, 국세청 1개, 국토해양부 3개, 금융위원회 1개, 노동부 1개, 농림수산식품부 5개, 문화체육관광부 1개, 방위사업청 3개, 병무청 2개, 보건복지가족부 2개, 산림청 1개, 소방방재청 1개, 조달청 1개, 지식경제부 7개, 통일부 4개, 특허청 1개, 해양경찰청 1개, 행정안전부 11개, 행정중심복합도시건설청 1개가 있다.

〈표 1〉 중앙행정기관의 부속기관 현황(2008.3.11기준)

구 분	기관수(개)	비율(%)	인원(명)	비율(%)
연구부속기관	134	28.5	6,356	28.9
문화부속기관	56	11.9	2,194	10.0
의료부속기관	15	3.2	2,816	12.8
교육부속기관	32	6.8	1,937	8.8
기타부속기관	234	49.6	8,672	39.5
합계(1차/2차/3차기관)	471(157/151/163)	100.0	21,975	100.0

자료: 행정안전부(2008)

2) 정부 부속기관 법인화 논의 배경

일반적인 정부기관 법인화 논의 배경으로 서비스 개선 및 기관 운영의 효율화 등을 들 수 있다. 첫째, 정부기업은 공익성 확보가 중요하지 않게 되거나 기업적 운영이 요구되는 시기가 되면 통상적으로 공사화(법인화) 혹은 민영화 과정을 거치게 된다. 현재 우정사업본부가 공사화 내지 민영화 대상으로 논의되고 있다. 둘째, 기업형 책임운영기관의 경우 ‘준정부기관’과 유사한 성격을 지니므로 법인화를 통해 자율성을 보장함은 물론 서비스의 질적 수준을 제고하는 데 유리하다는 주장이 있다. 이에 따라 국립중앙과학관, 국립중앙극장, 국립의료원, 국립정신병원, 국립결핵병원, 경찰병원, 운전면허시험관리단 등에 대해 법인화 내지 민영화 논의되고 있다. 셋째, 최근 국립수산물과학원, 국립축산과학원, 국립원예특작과학원, 국립산림과학원, 국립현대미술관 등의 행정형 책임운영기관에 대해서도 민간부문의 창의와 전문성을 활용할 수 있는 영역에 대한 법인화 논의가 제기되고 있다. 한편, 국립중앙박물관과 같이 정부기업이나 책임운영기관이 아닌 기타 부속기관도 법인화가 논의되고 있다.³⁾

3) 정부기업이 법인화된 사례를 보면 철도청이 한국철도공사로 공사화되었고, 전매청이 한국담배인삼공사로 공사화된 후 KT&G로 민영화되었으며, 체신부 전무국이 1982년에 한국전기통신공사로 공사화된 후 1997년 정부출자기관화를 거쳐 2002년에 KT로 민영화된 사례 등이 있다. 또한 부속연구기관이 정부출연연구기관으로 법인화된 사례로 1970년 8월 6일 정부기관으로 출범하였다가 같은 해 12월 31일 법인화된 국방과학연구소가 있다. 한편 가장 최근의 법인화 사례로 1968년 정부에서 인수한 국립의료원이 2000년에 책임운영기관으로 지정된 이후 조직 운영의 효율화와 공공보건의료서비스 제고를 위해 2010년 4월에 국립중앙의료원으로 법인화되었다.

이에 따라 최근 제17대 대통령직인수위원회(2008)는 아래 <표 2>와 같이 공공부문 선진화 방안으로 일부 정부 부속기관들에 대해 민영화를 포함하여 공공기관 혹은 정부출연연구기관으로 전환하는 법인화 방안을 발표하였다. 각 대상기관별 법인화 내지 민영화 추진배경을 보면 첫째, 연구기관의 경우 농촌진흥청 부속연구기관은 농어민과의 원활한 정보교환 및 의사소통 부족, 경작환경 개선, 소득증대 등과 관련된 기술 개발 및 관련특허 생산 노력 및 현장기능 저하, 조직의 전문성 저하로 인한 고부가가치 기법·기술의 습득 및 활용 미흡, 우수 인력 유치를 위한 인센티브 부족 등이 지적되었다. 또한 국립산림과학원도 정부기관이 갖는 경직적 인력 및 조직운영으로 연구범위가 한정되어 다양한 분야의 접목이 필요한 복합적 연구수행에 한계가 나타나고, 특히 연구직 채용이 임업직에 한정되어, 산림경영, 통계, 생물, 사회과학 등 여러 분야의 학제 간 통합연구가 취약하다는 점 등이 지적되었다.

둘째, 문화기관의 경우 국립중앙극장은 국민의 선호를 제대로 반영하지 못하여 관람객수가 1990년대 말에 비해 감소 추세를 보이고 있고, 책임운영기관으로 지정되어 일부 성과를 거두었으나 행정직 위주의 극장운영의 한계를 벗어나지 못하고 있다는 점이 지적되었다. 또한 국립현대미술관도 행정직 위주의 미술관 운영으로 전문성이 저하되고 있다는 것이다. 즉, 문화기관에 필요한 세분화된 직제 부재와 순환보직 등의 문제로 인한 전문성 약화, 낮은 보수와 승진 상 불이익 등에 따른 전문인력 근무기피, 조직경직성과 낮은 고객 대응성으로 관람객수가 지속적으로 감소하였다는 것이다. 국립중앙박물관도 수직적 관리·감독체제로 지방박물관들의 재정·인사·조직 운영상의 자율성이 제약되어 지방박물관 활성화를 저해하고 지방박물관을 지원·조정할 분권적 조직체계 수립이 요구된다는 점이 강조되었다.

셋째, 의료기관인 국립의료원은 시설과 장비 노후화로 인해 병원 경영환경이 민간병원에 비해 열악하고, 정부기관이기에 공무원 급여를 기준으로 의사 인건비를 책정하여 우수 의료인력이 이탈하는 등 우수인력 유치가 곤란하여 의료서비스 수준이 낙후되고 있다는 점이 지적되었다. 한편 교육기관인 국립중앙과학관은 공공성을 유지하면서도 조직운영의 역동성과 전문성을 조화시킬 필요가 있다는 점이 강조되었다. 즉, 과학관의 5대 주요기능인 수집·보관, 관람, 조사·연구, 교

육·보급, 고객 서비스 기능의 체계적 수행을 위해 법인화를 통해 고급 전문인력 확충이 필요하다는 것이다. 넷째, 기타기관인 운전면허시험관리단의 경우 해당 업무가 민간과 중복되거나 경쟁이 가능한 분야이므로 민영화가 바람직하다는 것이다. 특히 운전면허시험관리단의 재정자립도는 2007년 98.8%로 민영화 이후 자체 재원조달이 충분히 가능하나 자체 경비절감 및 서비스 개선 노력이 미흡하다는 점이 지적되었다.

〈표 2〉 제17대 대통령직인수위원회 등에서 제시된 정부 부속기관 개편방향(일부)

유형	부처별	부속기관 (인력)	조직재설계 방향
연구기관	농촌진흥청 (8개 연구기관)	농업공학연구소(117), 축산과학원(346)	법인화 (출연연구기관)
		원예연구소(245), 농업생명공학연구원(138)	
		고령지농업연구소(64), 난지농업연구소(76)	
		농업과학기술원(376), 작물과학원(389)	
	산림청	국립산림과학원(307)	
	농림수산식품부	국립수산과학원(944)	
문화기관	문화체육관광부	국립현대미술관(100)	법인화 (공공기관)
		국립중앙박물관(556)	
		국립중앙극장(89)	
의료기관	보건복지가족부	국립의료원(710)	
교육기관	교육과학기술부	국립중앙과학관(103)	
기타기관	경찰청	운전면허시험관리단(924)	민영화
	지식경제부	우정사업본부(867)	단계적 공사화

자료: 제17대 대통령직인수위원회(2008)

2. 행정책임성의 이론적 논의⁴⁾

정부 부속기관의 법인화 추진에 있어서 그러한 개혁정책이 행정의 궁극적 가치인 행정책임성을 증진시킬 수 있는가에 관한 논의는 매우 중요하다. 물론 행정책임성(Administrative Accountability)은 다차원적 구성개념으로서 법적, 조직적, 재무적, 전문가적, 정치적, 도덕적 측면 등에서 행정기관에 요구되는 기대목표를 달

4) 이에 관한 상세한 논의는 박석희(2010), 권오성·황혜신·박석희·김철희(2009), 권오성·황혜신·안혁근·박석희(2009), 엄석진(2009) 등을 참고하기 바란다.

성하는 정도로 포괄적으로 정의될 수 있기 때문에(모창환, 2005) 법인화를 통해 책임성의 어떠한 측면이 또는 어느 정도 수준으로 달성될 수 있는가를 분석하는 것은 다소 논란의 여지가 있을 수 있다. 그럼에도 정부기관 법인화가 타당성을 인정받기 위해서는 적어도 그 근거로서 제시된 책임성의 유형이 정부기관으로 유지되는 경우에 비해 보다 더 제고될 수 있다는 점이 설득력 있게 입증되어야 한다. 따라서 어떠한 기관이든 통상 다차원적 목표를 지니고 있지만 기대목표달성도로 측정될 수 있는 책임성의 개념을 명확히 정의하고, 그 유형을 체계화하는 것이 중요하다.

즉, 정부기관에게는 기관 운영의 효율성, 상급 기관 혹은 계층적 명령에의 충실도, 서비스의 환경 대응성 등 다중적 책임성이 요구되기에 법인화의 책임성 측면을 분석하기 위해서는 먼저 행정책임의 유형과 내용을 고찰할 필요가 있다. 사실 행정책임 논의는 1940년대 Finer와 Friedrich의 고전적 논쟁⁵⁾ 이후 다양한 관점에서 개념이 정의되어 왔을 뿐 아니라 범위도 지속적으로 확장되어 왔다(가령, Koppell, 2005; Ospina et al., 2004; Posner, 2006; Roberts, 2002; Romzek & Dubnick, 1987; Hoek et al., 2005; 이달곤, 2004; 최승범, 2001; 이종수 외, 2001). 이와 함께 행정책임에 대한 용어도 책임성의 범위와 내용 등에 따라 Responsibility, Accountability, Responsiveness 등⁶⁾ 다양하게 사용되고 있고, 책임성의 유형에 대해서도 학자들마다 다소 상이한 입장을 보이고 있지만 선행연구들의 논의를 종합해 보면 행정책임성은 대체로 4가지 차원으로 유형화해 볼 수 있다.

먼저 Romzek & Dubnick(1987), Romzek & Ingraham(2000) 등은 통제의 근원과 통제의 정도를 기준으로 행정 책임을 관료적 책임, 법적 책임, 전문적 책임, 정치적 책임으로 구분하였다. 첫째 기준인 통제의 근원은 공공기관을 통제하는 능력

5) Finer(1941)는 제도적이고 법적인 책임에 주목하였으며, 국회나 사법부 등 제도적 방법에 의하여 확보되는 책임, 즉 공무원에 대한 외재적 책임을 강조하였다. 이에 반해 Friedrich(1940)는 관료 자신의 전문지식이나 기술이 책임의 판단기준이 되며, 관료의 양심이나 직업윤리 등 내적 충동이 중요하다면서 관료의 내재적 책임을 강조함으로써 관료의 정치적, 민주적, 윤리적 책임을 강조하였다.

6) Responsibility는 일반적인 행정 책임을 의미하는 용어로 사용되며, 공복인 관료의 책임을 광범위하게 정의하고 있는 도의적·자율적 책임을 의미한다고 볼 수 있다. Accountability는 법률적, 제도적 책임으로 한정적으로 사용되며, 상대적으로 가장 협의로 행정 책임을 정의할 때 사용된다. 마지막으로 Responsiveness는 반응성 또는 부응성 등으로 해석되며, 민의에 대한 반응, 대응, 응답의 뜻으로 사용되고 있다고 볼 수 있다.

이 통제를 받는 자의 내부 또는 외부에 있는가를 말한다. 내부통제는 정부기관 내부에서 직업윤리, 내부감사, 계층적 질서에 등을 통해 이루어지는 통제를, 외부 통제는 외부에서 구체적인 법적 권한을 가진 자 또는 국민을 통해 이루어지는 통제를 말한다. 둘째 기준인 통제의 정도는 높은 수준의 통제와 낮은 수준의 통제로 구분될 수 있다. 높은 수준의 통제는 법령에 근거를 둔 통제, 계층제의 명령계통에 따른 관료적 통제 등이 해당되고, 낮은 수준의 통제는 직업윤리 또는 국민에 대한 도덕적·정치적 의무감에 기초한 통제를 포함한다고 볼 수 있다. 이러한 구분은 Hoek et al.(2005)의 내부적, 수직적, 고객 및 사회적 책임과도 각각 맥이 통한다고 볼 수 있다.⁷⁾

최승범(2001), 이종수 외(2001)는 상위기관과의 관계에서 순응과 관련된 법적 책임(legal accountability), 전문가의 윤리적 기준으로서의 도덕적 책임(moral responsibility), 시민 요구와 관련된 대응성(responsiveness)으로 구분하였는데 이러한 구분도 관료적 책임을 제외하고는 Romzek & Dubnick(1987), Romzek & Ingraham(2000)이 제시한 나머지 3가지 유형의 책임성과 관련 있다고 볼 수 있다. 한편 Ospina et al.(2004)도 행정책임성을 정치적 책임과 관리적 책임으로 구분하였는데 전자는 법적 책임과 정치적 책임을 포괄하고, 후자는 관료적 책임과 전문적 책임을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다. Roberts(2002)는 법률적·집행적 책임을 의미하는 공식적 책임과 철학적·문화적·규범적 책임을 포함하는 비공식적 책임으로 구분하였고, Koppell(2005)은 세분화하여 투명성, 기관책임(liability), 통제 가능성, 준법성(responsibility), 부응성(responsiveness) 등 5가지 차원에서 논의하였는데 이 역시 위와 같은 4가지 책임성 유형에 대응시킬 수 있다. 이상의 논의를 볼 때 행정책임성은 통제메카니즘과 핵심가치를 기준으로 아래 <그림 1>과 같이 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

7) ①수직적 책임성은 정부기관이 상위부처 및 감독기관에 갖는 책임으로 합법성, 정책반영도, 성과 및 보상, 자율성 등을 주된 내용으로 한다. ②내부적 책임성은 정부기관이 기관 내부적으로 갖고 있는 관리, 통제, 성과시스템을 의미한다. 구성요소로 관리투명성, 관리효율성, 관리형평성 및 목표지향성 등을 들 수 있다. ③고객 책임성은 정부기관이 공급하는 재화 및 서비스의 고객에 대한 책임성으로 서비스의 질, 서비스 만족도, 고객의견 반영 정도, 고객현장의 구비 여부, 서비스 전문성 등을 구성요소로 한다. ④사회적 책임성은 정부기관이 사회 전체 또는 국민에 대해 갖는 포괄적 책임성으로 가장 근본적인 책임이라고 볼 수 있다. 구성요소로는 경영 및 성과공시 충실도, 공익 및 사회통합 기여도, 사회적 신뢰, 지속가능한 경영 등을 들 수 있다.

〈그림 1〉 행정책임성의 유형 구분

		통제의 원천(source of agency control)	
		내부(internal)	외부(external)
통제의 정도 (degree of control)	높음(high)	관료적(bureaucratic) 책임: 내부의 수직적 통제, 효율성	법적(legal) 책임: 수탁과 국회의 통제, 합법성
	낮음(low)	전문직업적(professional) 책임: 전문성과 직업윤리에 의한 자율적 통제, 전문성	정치적(political) 책임: 외부 이해관계자의 통제, 대응성

출처: Romzek & Dubnick(1987), Romzek & Ingraham(2000) 등

물론 행정책임성의 유형은 이론적 입장에 따라 강조되는 점이 다소 차이가 있다. 먼저 고전적 행정이론에서는 관료제에 대해 높은 관심을 보임으로써 법적 책임성과 계층적 책임성을 강조하였다. 즉, 헌법과 법률, 그리고 조직의 구조와 절차를 근거로 관료의 책임이 정의되었다. 이러한 법률과 규칙들은 모든 업무의 통일성과 효율성을 확보함으로써 업무간 조정을 촉진하며, 조직 구성원들의 책임과 이들 간의 관계를 규정하는 기능을 수행한다(김호섭, 1991). 이러한 법률과 규칙을 토대로 관료제 내의 모든 직위는 계층을 이루며 상명하복의 질서가 확립되어 조직 내 직무들이 수직적으로 계층화되고 그들 간의 통제권한이 구체화된다. 이에 따라 상급자는 명확하게 정해진 규정에 의해 하급자의 결정을 관할하고 감독하는 계층제적 구조가 형성되며, 이러한 통제 및 책임관계는 조직 내 모든 계층에서 발생하기에 최상위에 있는 사람만 궁극적인 권위를 지니게 된다(Weber, 1968; Wilson, 1887).

최근 신공공관리론은 고전적 관료조직이 과도한 형식주의와 절차주의로 낮은 성과를 가져 왔다고 비판하면서 경쟁과 시장기제의 도입을 강조했다(Peters & Pierre, 1998; Hood, 1991). 이에 따라 행정서비스의 질적 향상을 위한 시장기제의 도입 및 고객 관점의 강조 등이 이루어졌다(Barberis, 1998). 이로 인해 신공공관리론은 정치적 책임성, 전문적 책임성, 법적 책임성을 강조하였다. 즉, 일반시민보다 외부 이해관계자와 고객에 대한 반응성이 조직성과를 결정하는 중요한 기준으로 제시됨으로써 정치적 책임성이 강조되었다(Hughes, 2003). 또한 계약관계에 기반을 둔 법적 책임성이 강조된다. 고전이론의 상명하복에 의한 명령관계가 이해관계에 의한 교환관계로 변화됨으로써(임도빈, 2000) 대리인인 정부가 주인인 국민에 대해 성과계약 조건의 달성이라는 법적 의무를 진다. 또한 권한의 이

양과 분리를 통해 수입기관들이 분야별 전문성을 토대로 전문적 책임성을 보여 줄 것이 강조되었다.

한편 거버넌스이론은 계층제나 시장이 아닌 제3의 사회적 조정기체인 네트워크나 자발적 협력을 강조함으로써 정책의 장은 다양한 참여자들이 여러 수준에서 펼쳐는 게임으로 변화하게 된다(한승준, 2007). 거버넌스는 사회의 모든 주체가 책임을 공유하고 공동의 목표를 추구하는 과정에서 자발적 집합행위를 요구하며 이는 다원화된 사회의 기능적 안정성을 높여 준다(Kooiman, 2003). 이로 인해 정부는 공공문제 해결을 위한 독점적 공급자에서 민간부분과 협력해야 하는 역할 분담자로 변화하게 된다. 따라서 거버넌스이론 역시 정치적 책임성과 전문가적 책임성을 강조한다. 거버넌스 과정에 참여하는 행위자들은 목적을 공유하며 의사소통을 통해 문제를 해결하기 때문에 참여자들은 반응적인 입장을 요구받는다(Pellizzoni, 2004). 또한 행위자들은 자신의 전문성에 근거해서 공동의 문제 해결에 참여하여 사회의 안정성을 높여야 하기에 전문가적 책임성이 강조된다(Pierre & Peters, 2000).

3. 정부기관 법인화의 이론적 논의

1) 정부기관 법인화에 대한 기존 논의

정부기관의 법인화나 민영화는 종전 정부개입의 근거가 되었던 시장실패가 해소되거나, 시장실패가 계속 존재하더라도 정부실패로 인한 자원배분의 비효율성이 시장실패로 인한 자원배분의 비효율성을 능가하는 경우 해당기관의 효율화와 책임성 확보를 목적으로 추진된다(이상철 외, 2005). 정부기관의 법인화(corporatization)는 실정법상으로는 정부기관을 준공공부문에 속하는 공공기관이나 정부출연연구기관 등으로 전환하는 것을 의미하는데 이는 넓은 의미의 민영화(privatization) 방식에 속한다고 할 수 있다.⁸⁾ 물론 민영화를 정부가 소유권을 완

8) Guislain(1997)은 민영화 동기를 경제의 효율화와 발전, 기업의 효율화와 발전, 재정재건, 소득분배의 개선, 정치적 고려 등으로 유형화하였다. 일반적으로 공공기관 민영화는 정부개입의 근거가 되었던 시장실패 요소 및 정부개입의 근거에 대한 재검토과정이라고 할 수 있다. 즉, 시장실패요인이 기술혁신, 재화 및 서비스의 사회·경제적 특성 및 수요조건의 변화 등에 의해 해소되는 현상, 정부실패요인의 부각, 공공부문의 비교우위의 상실, 정책목

전히 민간에 이전하는 소유권 이전형 민영화로 한정한다면 법인화는 민영화와는 달리 정부가 일정 부분의 소유권을 유지하면서 정부의 지원이 지속적으로 이루어지되 공공서비스의 질 제고를 위해 공공기관에 운영을 위임하는 형태라는 점에서 다소 차이는 있다.

그러나 정부기관의 법인화는 민영화의 한 방식으로 일반적으로 생산성이 낮고 비효율적인 정부기능·조직운영 및 관리를 시장경제 하에서 민간주도의 관리로 전환하려는 일체의 시도를 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 민영화를 지분 매각만이 아니라 각종 행정기능이나 서비스를 민간부문의 장점을 보유한 비정부부문에 이양하는 것을 포함하는 것으로 본다면 법인화도 넓은 의미의 민영화에 속한다고 할 수 있다. 그 동안 우리나라 정부 부속기관은 사회간접자본의 형성과 산업발전 등에 기여함으로써 경제성장과 국가발전에 기여한 바 크지만, 경제성장의 단계와 국내외적 환경의 변화로 경제적 비효율성과 경영상 구조적인 문제점이 심화되어 개혁의 필요성이 증가해 왔다. 비록 1999년에 일부 기관이 책임운영기관으로 지정되었지만 여전히 정부기관이 지닌 한계가 많은 비판을 받아 왔다. 이로 인해 국가의 산업구조가 변화함에 따라 정부 부속기관의 법인화 내지 민영화를 통해 조직운영을 효율화하고 급격한 환경변화에 적극 대응할 수 있어야 한다는 주장이 제기되었다.

그런데 그 동안 법인화의 판단기준은 대부분 해당 기능의 시장성과 공공성을 기준으로 민간부문 역량의 성숙도, 민간참여의 가능성 등 시장성검사를 중심으로 논의되어 왔다(곽채기, 2008).⁹⁾ 정부기관 법인화 선정기준으로 유홍립(2009)은 ①시대적 상황이 설립 당시와 달라져 설립목적은 달성했거나 정부기관보다 민간부문이 더 잘 할 수 있는 기관(국립의료원 등), ②전문직의 신분보장으로 경쟁력을 가진 인력확보가 곤란한 기관(국립현대미술관 등), ③민간이양 반대 명분이 적고, 이양시 파급효과가 기대되는 기관, ④민간부문에도 유사한 서비스기능이 있어서 정부기관의 서비스의 수준과 극명히 대비되는 기관(경찰병원 등), ⑤유사 공공기관의 벤치마킹이 가능한 성공적 경험이 있는 기관, ⑥민간이양방식이 충분히 연구되었고 저항

표의 달성 등으로 인해 민간의 역량이 제고될 때 민영화가 추진된다는 것이다.

- 9) 기존 논의의 공통점은 정부기관의 민영화나 법인화는 기능의 분리 수준, 즉 정책·연구기능과 사업·집행기능의 분리 여부, 그리고 상업화·기업화의 수준 등을 고려해야 한다는 것이다. 즉, 정책결정기능 및 정책집행을 위한 기본연구기능, 공공성이 높은 분야는 정부기관으로서의 역할을 강화하되, 집행적 성격 및 수익성이 높은 분야에 대해 법인화 내지 민영화를 추진하는 것이 바람직하다고 보았다.

의 종류와 강도 등을 예상하여 사전 대책마련이 가능한 기관 등을 지적하였다.

박용성 외(2008: 84-85)는 ‘yes or no’식의 시장성 테스트는 효율성에 기반을 두고 기능을 진단하는 성격을 띠고 있어 기능과 기능간의 상호작용 및 기능과 기관의 연계분석을 어렵게 한다고 비판하였다. 이에 따라 재화를 중심으로 기관을 분류하며 기관의 역할을 분할하는 다속성 스펙트럼(multi-trait spectrum)방식을 제시하였다. 이를 토대로 법인화 대상기능은 일정한 자원·인력 확보로 독립적 조직운영이 가능한 분야, 공공성 차원에서 정부가 서비스 공급에 일정한 책임을 져야 하는 분야, 민간의 전문성·기업 경영방식 도입이 가능한 분야, 대국민 집행기관 중 비공권력적 서비스 분야, 법인화 이후 지속적·효과적 성과관리가 가능한 분야 등을 제시하였다. 한편 민영화 대상기능으로 민간부문과 경쟁·중복·유사 기능, 자체재원으로 재정자립 가능 분야, 비규제·비정책 기능수행 분야, 민간부문 활성화 및 소비자 선택권 확대 필요 분야, 고객 형평성·공정성 보장에 영향이 없는 분야를 제시하였다.

그러나 이러한 논의들은 법인화 등을 통해 공공부문이 지향해야 할 궁극적 가치가 달성될 수 있는가에 관한 충분한 논의를 제공하는데 한계가 있다. 즉, 그동안의 연구들은 법인화가 바람직하고 또는 실행가능한 분야의 선정과 관련된 기준을 제시하는데 집중했을 뿐 법인화를 통해 그러한 개혁정책이 지향하는 행정의 궁극적 가치, 즉 책임성이 기대만큼 달성될 수 있는가에 대한 논의는 제대로 이루어지지 않았다. 정부기관의 법인화는 운영효율성 제고, 경쟁과 성과관리를 통한 서비스의 질 개선 등 여러 차원의 목표를 지향하기 때문에 법인화 추진에 있어 복합개념으로서 책임성에 대한 분석이 중요하다. 즉, 행정책임성이 다차원적 구성개념으로서 종합적 의미를 내포하고 있기 때문에 법인화 등을 통해 지향하는 책임성의 유형과 내용은 무엇이며, 그것이 과연 적절하게 달성될 수 있는가에 대한 분석이 선행되어야 정부기관의 법인화에 대한 논거가 설득력 있게 받아들여질 수 있을 것이다.

2) 정부기관 법인화에 대한 책임성 판단기준

공공서비스를 공급하는 주체는 정부기관의 내부생산에 의한 정부직접공급형, 준정부기관 내지 공기업에서 공급하는 공공기관형, 민간위탁 및 민간부문에 의한

공급방식으로 구분할 수 있다. 특별지방행정기관, 부속기관, 지방자치단체 등 정부기관에 의한 공급이 첫 번째 유형에 해당하고, 공공서비스 공급의 효율성과 공공성을 동시에 보장하기 위해 정부의 직접적 공급체계를 준공공부문에 속하는 공공기관 혹은 정부출연연구기관으로 전환하는 것이 두 번째 유형이며, 공공기관으로서 조직운영의 한계를 극복하기 위해 공공서비스 공급주체를 민간기관으로 전환하는 것이 세 번째 유형에 해당한다. 그런데 이러한 두 번째와 세 번째 유형으로의 전환을 위한 법인화 내지 민영화 주장의 타당성을 평가하기 위해 책임성 측면에서 과연 정부기관에 비해 우월한지를 평가할 필요가 있는 것이다.

앞서 논의한 바와 같이 책임성은 학자들에 따라 다양하게 정의되고 구분되고 있지만 선행연구들을 종합해 보면 행정책임성의 유형과 내용은 Romzek & Dubnick(1987), Romzek & Ingraham(2000), Hoek et al.(2005) 등이 제시한 책임성 유형에 대체로 대응시킬 수 있고, 따라서 각 유형의 책임성이 지향하는 통제메카니즘과 핵심가치를 고려할 때 정부기관의 법인화 논쟁과 관련된 행정책임성은 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 즉, 이는 ①계층적 책임, ②법적 책임, ③전문가적 책임, ④정치적 책임으로서 본 연구에서 정부기관 법인화와 관련된 행정책임성을 이러한 네 가지 유형으로 구분하여 분석하는 근거는 법인화 찬성론자들과 신중론자들의 논의를 종합해 볼 때 이러한 기준이 양자 간의 쟁점을 가장 명확하게 보여줄 수 있고, 책임성 관련 논쟁을 가장 적절하게 분석할 수 있기 때문이다. 즉, 법인화 찬성론과 반대론이 4가지 유형의 책임성에 대한 상반된 의견을 제시하고 있기 때문이다.

〈표 3〉 정부 부속기관 법인화에 대한 행정책임성 판단기준

책임성 유형	핵심 가치	행태적 기대	통제 메카니즘	법인화 기대효과	
				찬성론	신중론
계층적 책임성	효율성	조직의 지침과 감독에 복종	내부의 수직적 통제	효율성 증가	효율성 악화
법적 책임성	합법성	외부로부터의 위임에 순응	상위기관의 통제	합법성 증가	합법성 악화
전문적 책임성	전문성	개인의 판단과 전문성 존중	내부의 자율적 통제	전문성 증가	전문성 악화
정치적 책임성	반응성	외부 이해관계자에 대한 대응	외부이해관계자 통제	반응성 증가	반응성 악화

자료: Romzek & Dubnick(1987), Romzek & Ingraham(2000), Hoek et al.(2005) 참고

아래 <표 4>는 정부기관과 비교한 공공기관, 민간기관의 특성을 보여주고 있

는데, 이러한 특성들로 인해 법인화 찬성론자들은 책임성 측면에서 정부기관 법인화는 다음과 같은 강점이 있다고 본다. 첫째, 인센티브 체계를 통해 상급자의 명령을 자발적으로 준수함으로써 조직운영이 효율화된다고 보는데 이는 ‘계층적 책임성’과 관련된다. 둘째, 법률적 규정이 아닌 상급기관과의 계약관계를 토대로 대리인으로서의 공공기관이 본인인 상급기관의 요구에 적극 순응할 수 있다는 것으로 이는 ‘법적 책임성’과 관련이 있다. 셋째, 운영자율화를 통해 전문적 역량을 제고할 수 있다고 주장하므로 이는 ‘전문적 책임성’과 관련이 있다. 즉, 정부기관의 경우 조직·인력운영에 있어 각종 제도적 제약을 받지만 법인화할 경우 자율성을 바탕으로 조직을 신축적으로 운영할 수 있고, 우수인력을 적극 채용할 수 있으며, 또한 예산자율성을 통해 필요한 시설·장비 등을 적극 보강할 수 있어 전문성 제고에 유리하다고 본다. 넷째, 민간역량을 활용한 창의적이고 유연한 기관 운영을 통해 고객이나 이해관계자 요구에 부합하는 서비스 제공이 가능하다는 것으로서 이는 ‘정치적 책임성’과 관련이 있다.

〈표 4〉 정부기관, 공공기관, 민간기관의 비교

	정부기관	공공기관	민간기관
소유 (조직관리부서)	·정부(행정안전부)	·정부 또는 정부+민간: 생산 민영화(기획재정부)	·민간: 소유의 민영화
조직형태	·정부기관	·공공기관, 출연연구기관 등	·민법(사법인)
구성원 (노조 역량)	·공무원(노조 역할 제한적: 단체행동 곤란)	·민간인 (준공무원: 단체행동 가능)	·민간인(노조와 연계)
재정·회계 자율성	·세입, 세출 모두 국가예산	·수입은 민간에서 충당하되, 부족분은 정부 보전	·수입, 지출은 모두 민간과 연계
인사·조직 자율성	·법의 엄격한 사전통제	·자율적(일부 사후 통제)	·통제 없음
효율성	·민간영역 미발달 시기에 효율적	·민간독점이 우려될 경우 공공기관 유지가 효율적	·다수의 경쟁자가 있을 경우 민영화가 효율적
책임성	·주로 기관장 책임, 구성원은 신분보장 ·잘못 운영될 경우 즉각적인 정부개입 ·손실발생해도 계속 존속 ·경영공시 의무 없음	·신분이 보장되지 않음 ·손실이 발생해도 파산까진 가지 않음 ·감사, 경영평가 등에 의한 간접적 정부개입 ·경영공시 의무	·신분이 보장되지 않음 ·손실발생시 파산 가능 ·정부 개입 없음
공공성	·공공재 공급 등 시장실패 영역 보완	·시장실패 영역 일부 보완 (공공성 유지방안 필요)	·공공성보다 기업이익 중시

출처: 박용성 외(2008), 유홍림(2009) 참고

반면 법인화를 신중하게 접근하는 입장에서는 첫째, 책임운영기관은 자율성에 기반을 둔 연성통제와 유인체계를 통해 효율성을 확보할 수 있지만, 법인화될 경우 오히려 ‘자율성의 함정’¹⁰⁾에 빠져 계층적 책임성이 약화될 수 있다고 본다. 둘째, 법인화될 경우 상급기관과 하급기관이 계약관계로만 한정되기 때문에 국가적 과제와 같은 입법가들의 요구에 순응하지 않아 법적 책임성이 약화될 수 있어 정부기관으로 유지하는 것이 입법가와 집행자 관계에서의 법적 책임성 확보에 보다 유리하다고 본다. 셋째, 법인화가 우수인력의 유입을 촉진하는 것이 아니라 반대로 유출을 촉진하며, 단기적 수익성 연구에만 집중하게 됨으로써 전문 역량 축적을 저해하여 전문적 책임성을 저해할 수 있다고 본다. 넷째, 법인화되면 수익성과 단기효과에만 집중하기 때문에 공익성과 장기효과를 갖는 기능이 위축되어 외부 이해관계자들의 다양한 요구에 대응하지 못함으로써 정치적 책임성이 약화될 수 있다고 본다.

요컨대 각 국 사례를 보면 공공서비스전달을 위한 거버넌스 구조는 법인화 등을 통해 다양화되고 있다. 그동안 중요한 정부의 지원기능이나 본질적으로 상업적 성격을 갖는 기능에 대해 책임성 제고를 목적으로 여러 대안적 거버넌스 구조가 모색되어 왔다. 특히 최근 공공서비스의 형태나 속성에 대한 요구사항이 더욱 복잡해지는 반면 예산제약은 더욱 커지면서 대안적 거버넌스가 보다 증가하고 있다.¹¹⁾ 그러나 책임성 측면에서 볼 때 공공서비스 중 일부는 속성상 정부조직을 통해 수행할 수밖에 없는 경우가 있다. 따라서 특정한 정부기관을 법인화 내지 민영화함에 있어서 정부기관으로 유지하는 경우에 비해 행정책임성이 더욱 제고될 수 있다는 점이 명확히 입증되어야 한다. 따라서 문제의 핵심은 정부기관

10) 자율성의 부여가 조직운영의 효율성을 제고하는 것이 아니라 오히려 대리인으로서의 안이한 행태를 증가시켜 조직운영의 효율성을 약화시킬 수 있다. 이는 조직 간 관계 뿐 아니라 조직 내부에서도 발생될 수 있다.

11) Hynes *et al.* (2000)에 의하면 거버넌스 방식에는 정부의 관여 정도에 따라 정부의 직접제공방식과 자산매각을 통한 민간 제공방식 사이에 다양한 형태가 존재한다. 즉, ①책임집행기관(Independent Executive Agency or PBO: Performance based Organization), ②정부 프랜차이즈(government franchise), ③협조적 파트너십(cooperative partnership), ④정부 공기업(government corporation), ⑤정부소유/민간운영(GOCOs), ⑥민간위탁관리(private management), ⑦민관협력체제(joint venture), ⑧정부지원기업(GSEs), ⑨정부출연연구기관, ⑩외부계약(competitive sourcing), ⑪종업원지주회사(ESOPs) 등이 있는데 어떠한 거버넌스 구조가 적합한지는 해당 기능의 속성과 그 기능이 수행되는 상황에 따라 다르다고 보았다.

의 법인화를 통해 그 근거로서 논의되고 있는 관료적 책임성, 법적 책임성, 전문적 책임성, 정치적 책임성 등 4가지 유형의 책임성이 과연 얼마나 제고될 수 있는가를 판단하는데 있다.

III. 정부기관 법인화 추진사례별 논쟁 분석

1. 국립산림과학원

1) 법인화 찬성론

제17대 대통령직인수위원회(2008)와 행정안전부(2009)는 국립산림과학원은 정부기관이 갖는 경직적 인력·조직운영으로 연구범위가 한정되어 다양한 분야의 접목이 필요한 복합적 연구수행에 한계가 있고, 연구직 채용이 임업직에 한정되어 있어 학제 간 연구에 취약하다는 문제점을 제기하였다. 또한 농업, 임업, 축산업 분야는 생명과학을 비롯한 최첨단 과학기술의 투자와 연구개발이 필요한데, 정부조직으로는 대외경쟁력 향상과 서비스의 질을 높이는데 한계가 있음을 지적하면서 국립산림과학원의 법인화 필요성을 제기하였다. 또한 새로운 산림분야 연구 수요 증대가 예상되고, 민간·대학의 연구기능이 미흡하므로 국립산림과학원의 법인화를 통해 정부출연연구기관으로 전환할 필요가 있다고 논의하였다.¹²⁾

국립산림과학원의 법인화를 통해 기대되는 효과를 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 정부기관을 법인화할 경우 경영효율화를 통해 신속적 운영이 가능하기 때문에 인사운영, 예산·회계 및 조직운영의 효율화가 가능해 진다는 것이다. 즉, 정

12) 2008년 1월 제17대 대통령직인수위원회에서 농림수산업을 2·3차 산업으로 육성하기 위해서는 새로운 기술개발 패러다임이 요구되며 이에 따라 정부출연연구기관으로 전환할 것을 발표하였다. 그러나 2008년 2월 20일에 국회에서 여야 합의를 통해 농촌진흥청과 국립수산물품질관리원, 국립산림과학원 등 3개 기관의 출연연구기관 전환문제 처리를 유예하기로 하였다. 이후 2008년 5월 2일과 9월 5일에 개최된 행정안전부 주관 국장급 회의에서 제2차 정부조직개편의 일환으로 소속기관 법인화를 계속 추진하기로 하였고, 2009년 4월 3일에도 행정안전부 주관 차관급 회의에서 일부 기능의 법인화는 한계가 있으며 저탄소 녹색성장시대를 맞아 새로운 산림분야 연구 수요 증대가 예상되고, 민간·대학의 연구기능이 미흡하다는 점을 들어 법인화를 요구하였다.

부기관의 경우 과 단위 정원이 연도별로 고정되고, 예산사용범위가 과목별로 한정되어 있으나 법인화하면 업무량을 고려한 탄력적 정원배치가 가능하고, 예산운용의 자율성이 증가하여 즉각적·탄력적 예산집행이 가능하기 때문에 정원과 재정규모를 축소할 수 있고, 조직을 유연화할 수 있다는 것이다.

둘째, 연구력 제고를 위한 인사운영의 측면에서 정부기관의 경우 각종 제도적 제약으로 다양한 분야의 우수인력 확보에 어려움이 있으나 법인화할 경우 해당 기관이 자율적으로 보수를 현실화하거나 인센티브를 강화할 수 있어 우수인력의 채용이 가능하고, 특정 분야의 전문성을 지속적으로 제고할 수 있다고 보았다. 즉, 출연연구기관 전환을 통해 인력 처우개선 및 연구결과에 따른 인센티브와 특허권 보장과 신축적인 연구개발 허용 및 자유롭고 창의적인 연구여건 조성이 가능하다는 것이다. 또한 탄력적 조직운영으로 연구진척상황에 신속·유연하게 대응하고, 자율적 판단에 따라 적절한 인재를 확보할 수 있다고 논의하였다.

셋째, 법인화를 통해 관료적 의사결정에서 벗어나 창의적이고 유연한 기관 운영, 즉 경영효율화가 가능하여 서비스 질을 향상시킬 수 있고, 또한 고객들에게 보다 양질의 서비스를 보다 저렴하게 제공할 수 있다는 것이다. 법인화될 경우 법규 등에 얽매이지 않고 고객 수요를 감안하여 고객중심의 탄력적 업무추진이 가능하고, 업무수행에 있어 효율성·서비스 향상에 대한 인식 제고가 가능하기 때문이라는 입장이다.

넷째, 수익성 제고 측면에서 정부출연연구기관의 경우는 기본적으로 정부 출연금과 수익금으로 운영되는 법인이며, 기관장에게 경영의 책임이 부여되기 때문에 국가예산으로 운영하는 정부기관과 비교해서 인사, 예산·회계, 조직운영의 효율화를 통해 수익성을 향상시킬 수 있다고 주장한다. 특히 외부 위탁연구과제 수행 등을 통해 정부 재정부담을 완화시켜 국민적 부담을 감소시킴으로써 대국민 책임성을 보다 제고할 수 있다는 것이다.

2) 법인화 신중론

반면 산림청 등(2008, 2009)은 다음과 같은 한계를 지적하였다. 첫째, 국립산림과학원은 책임운영기관으로 지정된 이후 이미 업무 효율화 및 서비스 향상을 위한 각종 조치를 취했기 때문에 법인화되더라도 효율화를 크게 기대하기 어렵

다는 것이다. 즉, 학문간 상호연계성을 강조하는 조직체제로 개편하는 등 조직의 경쟁력을 높이고,¹³⁾ 경직된 인력 수급 및 성과관리 체계를 극복¹⁴⁾하기 위해 연구직 전공분야를 확대하고,¹⁵⁾ 2008년부터 신규채용 연구진 전원을 계약직으로 전환하였으며, 2008년 국립산림품종관리센터 신설로 23명의 인원이 센터로 이체되어 실질적으로 정원(307명)의 7.5%가 감축되었기에 법인화되더라도 조직운영효율화 효과는 미미하며 오히려 부패방지위원회(2002)의 논의와 일본의 경험과 같이 신분보장 약화로 우수인력의 이직이 심화되어 기관의 전문성과 기술력이 저하될 것이라고 주장하였다.

둘째, 정부출연연구기관은 일반적으로 경영효율화와 특별회계 운영, 시장수요에의 적극적인 대응 등으로 수익성이 강조될 것으로 기대되지만 국립산림과학원의 경우에는 다음과 같은 이유로 법인화될 경우에도 수익성 증가효과가 미미하거나 오히려 악화될 우려가 있다는 것이다. 기본적으로 국립산림과학원의 연구서비스는 수익성은 낮고 공공성이 높은 환경공공재로 법인화되도 외부수탁과제의 제한 등으로 수익성 제고가 어렵다는 것이다. 또한 우리나라에서 임업분야는 타 분야에 비해 시장규모가 협소하여¹⁶⁾ 민간의 R&D역량이 취약하므로 수익성 제고에 한계가 있다는 입장이다. 또한 과학기술정책연구원(2008)의 논의를 토대로 법인화될 경우 인건비 상승도 우려되고, 더욱이 단기적으로는 수탁과제 수행과 정

13) 2001년부터 부처별 정원관리권한 수입(2001), R&D 기획조정을 위한 연구기획실 신설(2003), 성과확산을 위한 고객지원과 신설(2006), 기후변화연구센터 신설(2008) 등을 단행하였고, 인사·연구관리·평가체계 혁신, 평가권한 수입(2001), 직위공모제 신설(2003), 신규채용시 외부평가자 위촉(2005), 공모·개방형직위 공모(2006), 역량평가에 의한 내부공모제 강화(2008) 등을 추진하였다. 향후에도 프로그램 책임자(부장)에게 분야별 탄력적 운영 권한을 부여하고, 핵심기술책임자(과장)의 직위공모 및 임기제 운영을 2012년까지 18%로 확대하며, 신규채용 시 전공제한을 철폐하고, 연구원 헤드헌팅·드래프트 방식을 도입할 계획이다.

14) 호봉 승급 심사시 논문실적 등에 대한 개인별 기여도를 차별화하고, 심사결과 70점 미만 또는 하위 20%의 경우 호봉승급을 제한하였다. 또한 직무성과 평가결과 2년 연속 하위 20% 평정자는 과·부장 보직을 해임하며, 상위 20% 연구자에게는 연수프로그램 등의 인센티브를 제공하고 성과상여금 제도를 운영하고 있다.

15) 입사년도 기준으로 1999년 이전은 산림분야 전공비율이 70.8%였으나 2008년에는 65.2%로 감소하였고, 응시자격 전공분야도 1999년 이전에는 12개였으나 2008년에는 유전공학, 경제학, 경영학 등 16개로 확대하였다.

16) 산림분야 R&D는 농업분야 R&D 민간투자의 8%인 연 30억원 수준에 불과하다.

원감축을 통해 수익성이 증가될 수도 있겠으나 장기적으로는 공공성이 강한 기술개발 소홀로 수입·대체가 불가능한 산림환경이 악화되어 막대한 복원비용이 발생할 수 있다고 주장하였다.

셋째, 법인화될 경우 수익성 확보를 위해 기술상담, 강연 등의 연구성과 서비스를 유료화함으로써 연구 수요자들에게 새로운 비용 부담을 가중시킬 우려가 높다는 것이다.¹⁷⁾ 또한 국가연구기관으로서 국립수목원, 국립생물자원관, 국립유전자원센터 등이 구축·제공하고 있는 수자원, 토양환경 등에 대한 기반연구자료 공유체계가 저해되어 고객 책임이 저하될 수 있다는 입장이다. 그리고 수익성 높은 연구사업에만 치중하여 국민의 생명과 안전 및 산림환경개선과 관련된 대형 산불, 산사태, 산림병해충, 산림재해 예방 등의 연구가 축소될 것으로 예상되고, 일반 용재 생산에 최소 50년, 문화재 보수용 용재 생산에 100년 이상이 소요되는 상황에서 산림생태계 모니터링·평가 연구, 시험림 등 장기·지속적인 산림관리기술 개발연구나 조직적 체계를 활용한 광범위 조사·분석¹⁸⁾이 위축될 우려가 있다고 주장하였다.

넷째, 정부의 국정과제를 적기에 효과적으로 추진하는데 제약이 될 수 있다는 것이다. 가령 ‘푸른 한반도 만들기’ 사업의 경우 백두대간, 해안·수변, 도시숲 등의 정책·기술이 융합된 종합적인 실천방안 제시가 곤란할 수 있고, ‘탄소 흡수원 증진방안 수립’이나 ‘북한 1억그루 나무심기’ 이행 지원도 차질을 빚을 수 있다는 것이다. 정부출연연구기관은 성과 도출이 용이한 소규모 과제 위주로 운영하므로, 산림의 통합관리모델 제시 등 장기적·종합적 연구 추진에 차질이 우려되기 때문이라는 것이다. 또한 법인화될 경우 공공성이 강하고 경제성이 떨어지며 장기간이 요구되는 산림을 통한 온실가스 감축 사업이나 특성상 정부 상호간의 협약 파트너의 위상이 중요한 해외협력사업¹⁹⁾이 위축될 우려가 있다고 보았다.

17) 국립산림과학원 내부자료(2009)에 의하면 정부출연연구기관 및 민간연구소의 시험민원 수수료를 비교하면 토양분석은 21배, 항공사진은 6배, 합판성능은 5배 높은 수준이고, 일본의 경우 독립행정법인으로 전환한 이후 영리위주의 채산성이 강조되어 상담·강연의 유료화, 의뢰시험·분석수수료의 인상이 이루어졌다.

18) 공무원 신분으로 타 중앙행정기관, 지자체 등과 상호 협력을 통해 추진할 수 있는 기초조사 및 자료수집이 어려워지고, 조직적인 정보망을 활용할 수 없으므로 단시간에 종합정보를 수집하는데 제약이 될 수 있어 다학제적인 종합·대형 연구과제의 추진이 더욱 어려워질 것이라고 논의하였다.

2. 농촌진흥청 부속연구기관

1) 법인화 찬성론

농촌진흥청은 1962년 4월 농업 발전과 농업인 복지향상을 위한 시험연구사업, 농촌지도사업 및 전문농업에 대한 교육훈련사업을 목적으로 설립되었고, 1997년에는 특별지방행정기관인 지방농촌진흥기관 소속공무원 7,300여명을 지방직으로 전환하였다. 2000년 이후 농촌진흥청 부속연구기관의 일부가 책임운영기관으로 지정되었으나 국립산림과학원의 경우와 유사하게 정부기관으로 운영되는 방식의 한계가 많은 비판을 받았다. 즉, 조직운영의 경직성으로 연구나 기술보급·지도 등의 핵심기능이 주요 고객의 요구에 효과적으로 대응하지 못하고, 조직운영의 방만함과 비효율성이 한계치에 도달했다는 것이다. 또한 농업환경의 급속한 변화에도 불구하고 농촌진흥청의 연구개발과 기술보급·지도가 이에 못 미친다는 것이다.

이에 제17대 대통령직인수위원회(2008) 등은 생명공학 등은 기술의 진보속도가 빨라 연구효율성을 증대하고, 우수인력 확보 등 민간기업 및 다른 연구기관과 경쟁하여 농업기술 경쟁력을 향상하기 위해 농촌진흥청 부속연구기관들을 정부출연연구기관으로 전환할 것을 제안하였다. 물론 같은 해 2월 20일에 국회는 여야 합의를 통해 농촌진흥청 출연연구기관 전환 시 농업기술보급 시스템 단절 등에 따른 농업인과 소비자 피해를 고려하여 법인화 문제를 보류하기로 합의하였다. 이에 농촌진흥청은 2008년에 자체 조직개편을 통해 8개 부속연구기관을 4개로 통합²⁰⁾하여 운영효율화를 도모하고, 한국농업대학은 농수산식품부로 이관하였으며, 2009년에는 농업기술실용화재단을 설립하여 일부 기능을 법인화하는 조치를 단행하였다. 그러나 여전히 위와 같은 사유로 인해 법인화 주장이 계속 제기되고 있는 실정이다.

19) 중국, 몽골의 사막화 방지조립 및 동남아 열대림 복원사업, 북한 산림복원 및 임업연구 사업들이 있다.

20) 2008년 조직개편 이후 국립농업과학원, 국립식량과학원, 국립원예특작과학원, 국립축산과학원으로 통합되었다.

2) 법인화 신증론

반면 농촌진흥청(2009) 등 비판적 입장에서는 법인화의 한계를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 우수 연구원의 이직 심화로 연구기관의 정체성 혼란 및 전문성 상실이 우려된다는 것이다. 즉, 2004년도 국정감사자료를 토대로 1989년부터 1999년까지 정부출연연구소에서 대학으로 이직한 연구원이 매년 평균 400명에 이르고 있고, 2001년부터 2004년까지 최근 4년간 이직한 연구원은 835명에 이르고 있으며, 일본도 2001년에 독립행정법인으로 전환하고, 2006년 민영화된 이후 대학 및 민간으로의 이직이 심화되었다고 주장하였다. 따라서 법인화는 전문성을 약화시킬 수 있고, 만약 법인화하더라도 우수 인력 유출방지 등 신분불안에 대한 대책을 위해 당분간 국가공무원 신분 유지 등의 유예기간이 필요하다는 것이다.²¹⁾

둘째, 법인화되면 단기성과 위주 연구에 치중함으로써 농업인이나 소비자에게 피해가 전가될 우려가 있다는 것이다. 가령 국가보조금 170억원을 지원 받는 한국식품연구원의 경우 기업 중심의 단기성과에 치중함으로써 농가소득과 직결되는 농장 단위에서의 수확후 처리, 가공 등의 연구가 소홀하다고 보고, 법인화되면 인건비 및 연구예산 확보를 위해 기업 및 부처 위탁과제 등에 치중하게 되고, 또한 대학·민간과 연구예산 확보를 위한 불필요한 중복과 경합이 발생해 국가적 손실이 초래될 우려가 있다고 주장하였다.

셋째, 기술보급연계 및 농업연구시스템이 와해될 우려가 있다는 것이다. 현재는 중앙-지방 기술보급시스템이 구축되어 농업현장 기술보급에 문제가 없으나 법인화할 경우 기술보급시스템이 와해되어 새로운 기후나 바이러스 발생 시 전국적인 방제시스템 미작동으로 인한 안정적 식량생산 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 그 근거로 네덜란드의 경우 민영화로 일부 국가정보전달체계에 대한 불만이 증가하였고, 일본도 민영화로 인한 권한 감소로 지방연구기관과의 지도·명령 체계가 없어 단속업무의 효과성이 저해되었다는 점을 제시하였다.

넷째, 국가기능의 축소로 농업현안문제 해결 기능이 약화될 수 있다는 점을

21) 일본의 경우 농업연구기관을 독립행정법인으로 전환하였으나 5년간(2001~2006) 국가공무원 신분을 유지하였고, 네덜란드의 경우에도 기초분야는 와게닝겐 대학 소속의 국가직으로 유지하였다.

지적하였다. 일반적으로 출연연구기관은 연구기간이 장기로 소요되는 품종개발과 농식품 안전성 연구 등 국가기초기반 연구 등을 회피하는 경향이 있다고 보고, 품종개발연한이 과수는 20~25년, 벼는 10~15년 등 로열티 대응 품종개발 등 연구 성과 도출을 위해서는 장시간이 요구되는 상황에서 법인화될 경우 이러한 연구가 위축된다는 것이다. 마찬가지로 FTA에 대응한 주요 수출상대국의 농약·비료 허용기준치 등 안전성 기준에 부합하는 기반연구도 약화되고, 식량확보, 유전자원 관리, 환경보존 등의 기반연구도 소홀해질 우려가 있다는 것이다.

다섯째, 국민 및 농업인에 대한 공공서비스 약화 및 국가민원 해소가 제약될 우려가 있다고 보았다. 즉, 법인화되면 그 동안 국가가 무료로 제공하던 종자, 재배 및 병해충 방제기술 등 모든 기술분야에서 기술료가 발생하여 생산비 상승에 따른 농가 실질소득이 감소될 수 있는데, 이는 특히 소규모 농가에 더 큰 영향을 미칠 것으로 보았다.²²⁾ 또한 법인화되면 연평균 2만 7천건에 달하는 농업인 민원 해결도 제약될 우려가 있다고 주장하였다.

여섯째, 기후변화, 생물다양성 등 국익에 관한 국제회의에서 자문그룹으로 전략하여 농업기술협약 재설정 등 국익 손실이 우려된다는 입장이다. 이 분야 국제회의에 참여하는 기관은 국가기관, 자문기관, NGO 등으로 구분되는데 법인화되면 농촌진흥청과 세계 각국 및 국제기구 간 체결된 131건의 각종 농업기술협력 양해각서(MOU)의 전면적인 수정이 불가피하고, 국가기관으로서의 위상이 상실되어 브라질 농업연구청과 합의한 우리나라에 해외협력연구실(Labex-Asia) 설치 문제 등의 차질이 우려된다는 점을 제시하였다.

3. 국립수산물과학원

1) 법인화 찬성론

국립수산물과학원은 농림수산물식품부 부속연구기관으로 1921년에 설립된 수산시험장을 승계하여 1948년에 설립되었고, 2006년에 책임운영기관으로 지정되었으며 2009년 초에는 수산지도·보급업무를 수행하는 어촌지도조직(본원 1과 및 수산사

22) 재배면적이 30ha 정도 되어야 기술료 지불이 가능한데 우리나라 벼 재배농가의 94%는 3ha 미만이다.

무소 29개소, 총 311명)을 지방에 이양하였다. 그런데 제17대 대통령직인수위원회 (2008) 등은 국립수산물과학원에 대해서도 위와 유사한 논리로 기관운영의 효율화와 성과 향상을 목표로 정부출연연구기관으로의 전환을 주장하였다. 즉, 정부기관 형태의 조직을 법인화함으로써 민간 및 외국과의 경쟁을 통해 급변하는 기술 발전에 대응하고, 정부의 엄격한 통제에서 벗어나 우수한 연구인력 확보 및 연구 성과 도출이 가능하다는 것이다. 더욱이 한국해양연구원, 한국해양수산개발원, 한국식품연구원 등 정부출연연구기관의 사례를 보면 타 연구기관과 혹은 내부 경쟁을 통해 성장동력 발휘에 유리하고, 또한 유연한 연구시스템 운영 및 외부 전문인력 활용, 엄정한 성과관리 도입 및 인센티브 적용 등으로 경쟁력 제고가 가능하다는 입장이다.

이에 따라 국립수산물과학원은 조사·연구 외에 어업수역관리, 수산방역, 외국과 협정이행 등 정책집행기능도 수행하고 있어 해양환경조사, 수산동물방역, 외국과 협정이행업무 등 수산정책 집행을 위한 기본연구 및 공공성이 높은 분야는 정부기관으로서의 역할을 강화하되, 집행적 성격 및 수익성이 높은 분야를 단계적으로 법인화하기로 결정하였다. 즉, 단기적으로는 내부개혁을 추진하되, 중장기적으로 민간과 경쟁 가능한 연구업무를 순차적으로 법인화하겠다는 것이다. 이에 2008년에 본원은 4부2단13과에서 3부2단12과로 통합하고, 소속기관은 9연구소(12과), 11전문연구센터에서 9연구소(9과), 6전문연구센터로 축소하고 정원도 633명에서 지방이양 대상 311명 외에 35명을 감축하였다. 이후 수산종묘 보급·방류, 바다숲 조성, 인공어초 관리, 바다목장화사업 등 수산자원조성 및 관리분야(약 40명)를 우선 법인화하고, ‘기르는 어업센터’ 및 ‘(가칭)수산연구원’을 신설하여 일부 기능을 법인에 이양할 예정이다.

2) 법인화 신중론

그럼에도 농림수산물식품부 등(2008, 2009)은 기본적으로 다음과 같은 한계를 지적하며 일본을 제외한 미국, 영국, 캐나다, 호주, 중국 등도 수산연구는 정부기관에서 수행하고 있다는 점을 제시하며 법인화에 신중한 입장을 보이고 있다. 첫째, 국립수산물과학원 기능은 연구업무 이외에 자원보존, 방역업무 등 공공성이 높은 정책집행기능도 수행하고 있으므로 이는 민간부문과의 경쟁대상이 아니라는

것이다. 특히 바다목장화사업 등은 정부출연연구기관인 한국해양연구원이 수행하다가 문제점이 제기되어 국립수산물과학원에서 수행 중이라고 것이다. 또한 법인화되면 중장기적 관점의 국책연구보다 단기적 관점의 수익성 높은 연구에 치중할 우려가 있고, 에너지절감, 기후변화 대응 등의 정부정책과제 수행이 어렵고, 적조·유류유출사고·수산물 폐사 등의 재해발생시 긴급 현안대응능력이 저하될 수 있다고 보았다.

둘째, 공공성이 강한 어업자원 및 해양환경 기초조사자료를 생산하는 연구정보 분야는 법인화가 곤란하다는 것이다. 또한 수산분야는 수산·어촌지원기능이 지방에 이양된 이후 수산생물 이식송인, 어업협상, 자원조성, 사료 및 질병검사 등 국가연구기관에 의한 정책집행이 불가피한데 국립수산물과학원이 법인화되면 수산정책을 현장에서 집행하는 하부조직이 약화될 우려가 있다는 것이다. 그리고 법인화되면 정부부처와의 긴밀한 협조체계가 약화되어 적조 발생 등 각종 재해와 수산생물 폐사에 따른 원인조사 및 대책 수립과 같은 비수익사업·민원업무 등에 적극적인 대응이 곤란하다고 주장하였다.

셋째, 예산확보를 위해 다른 기관 및 대학과의 경쟁으로 인한 연구역량 분산 및 연구비의 안정적 확보 기반 붕괴 등의 우려를 제기하였다. 이로 인해 국립수산물과학원이 국가연구기관으로서의 고유역할 수행이 소홀해질 수 있다는 것이다. 가령 해양수산연구의 특수성 때문에 국가연구기관이 데이터뱅크 역할을 수행해야 하는데, 법인화되면 데이터뱅크 역할 수행기능이 약화됨으로써 해양수산분야 과학발전이 저해될 수 있다고 주장하였다.

넷째, 단위 연구과제당 비용증가, 우수인재의 이탈 및 전문성 저하 등으로 법인화되면 조직운영의 비효율성이 더 증가할 것이라는 입장이다. 특히 법인화되면 정부지원 인건비 비중의 축소²³⁾로 인해 인건비 확보를 목적으로 연구원들이 다수과제를 수행함으로써 연구역량이 분산되고 전문성이 위축될 수 있다는 것이다. 그리고 시설 및 장비 등의 예산 억제로 인해 물가 상승에 따른 실질가치 하락 및 시설투자 곤란으로 연구가 침체되고, 선박 운영·유지 등 간접경비가 과다 소요될 수 있다고 주장하였다. 한편 대외협력 측면에서는 국제기구 등에서 대표성

23) 정부출연연구기관의 정부출연금 중 인건비 비중이 1995년 51.7%에서 2008년 31%로 감소하였다.

이 약화되어, 컨설팅이나 자문역으로 전락할 수 있다는 우려를 제기하였다.

Ⅳ. 책임성 유형별 정부기관 법인화의 문제

1. 계층적 책임성 측면

계층적 책임성은 관료가 상급자의 감독, 명령이나 지시, 조직 내부규율을 지킬 책무로서, 이것이 지향하는 핵심가치는 조직운영의 효율화와 성과 향상 등을 목적으로 조직 내부규율이나 지시를 잘 따라야 하는 것을 의미한다. 따라서 정부 부속기관을 법인화할 경우 조직운영의 자율화 등을 통해 운영효율성 확보 등 이러한 계층적 책임성이 더 증가될 수 있느냐의 문제가 검토되어야 한다. 법인화를 강조하는 입장에서는 인센티브 체계 등을 활용한 조직운영의 자율화로 구성원들이 상급자의 명령이나 지시를 자발적으로 준수함으로써 조직운영이 보다 효율화되는 등 계층적 책임성 향상이 기대될 수 있다고 주장한다.

그러나 농림수산분야 부속연구기관들은 앞서 논의한 기능적 특성 상 정부출연연구기관으로 전환할 경우 오히려 자율성의 함정에 빠져 조직효율성이 저해될 수 있으며 따라서 정부기관으로 운영하더라도 책임운영기관으로서 자율성을 토대로 평가·감독과 같은 연성통제를 강화한다면 보다 효율적인 조직체계의 구축을 통해 계층적 책임성을 제고할 수 있다. 앞서 분석한 바와 같이 조직환경이 크게 변화하는 상황에서 이미 국립산림과학원, 농촌진흥청, 국립수산물과학원은 조직운영의 효율화와 서비스 개선을 위한 많은 개혁조치를 단행하였고, 이를 통해 국가연구기관으로서의 안정적인 연구환경 조성과 더불어 경영효율화 역량을 갖추었다는 사실이 이를 입증해 주며, 법인화할 경우 관련 분야의 다른 정부출연연구기관들의 사례를 볼 때 경영효율화를 통한 계층적 책임성 확보가 오히려 저해될 우려가 있다.

또한 정부출연연구기관은 일반적으로 경영효율화와 특별회계 운영, 시장수요에의 적극적인 대응 등으로 수익성이 증가하여 재무적 측면에서의 경영효율성이 증가할 것으로 기대되지만 농림수산분야의 연구서비스는 특성상 대체로 수익성

은 낮고 공공성이 높으며, 우리나라의 경우 특히 이 분야들은 시장규모가 협소하여 민간 R&D역량이 취약하기 때문에 법인화되더라도 외부수탁과제 등의 제한으로 수익성 증가효과가 미미하거나 오히려 다른 출연연구기관 사례와 같이 인건비 상승 등으로 인한 비용증가가 야기되어 수익성이 악화될 우려가 있어 정부기관에 비해 재무적 측면에서의 효율성이 보다 악화될 소지가 있다.

2. 법적 책임성 측면

법적 책임성은 법적 제재 및 계약적 책임을 부과하는 외부의 개인이나 집단의 의무적 관계 속에서 발생한다. 즉, 법을 제정하는 입법가와 이를 집행하는 관료들과의 관계, 혹은 계약을 통한 본인과 대리인의 관계 속에서 발생하는 책무로서 의회 통제, 사법적 심판 등이 관련이 있다. 정부 부속기관의 법인화를 강조하는 입장에서는 본인-대리인 관계에 의한 법적 책임성 달성을 제시하고 있지만, 부속연구기관의 법인화를 통해 연구기능에만 집중하게 한다면 입법가들이 요구하는 사항에 대한 법적 책임성 확보가 가능하다고 주장 외에 근거가 뚜렷하게 제시되지 않고 있다. 더욱이 법인화 이후 그 동안 이 기관들이 입법가들의 요구에 의해 수행해 왔던 다양한 정책집행기능 등이 어떻게 달성될 수 있는지에 대한 명확한 근거가 부족하다. 오히려 이 기관들은 법적 규정을 통해 다양한 정책적 기능, 민원해결 기능, 국정과제 등을 수행해 왔는데 법인화되면 이러한 정책적 기능 수행이 제약될 우려가 있다.

즉, 법적 책임성은 그것이 공식적 법적 관계이든 계약관계이든 외부기관의 요구에 순응하는 합법성의 달성을 지향하는데, 농림수산분야 부속연구기관을 법인화할 경우 계약관계에만 치중하게 됨으로써 입법가들이 이들 기관에게 요구하는 다양한 사항을 충실히 이행하지 못함으로써 법적 책임성이 저해될 수 있다. 가령 이들 연구부속기관의 경우 조사·연구 업무 외에 이 분야에서 연구·개발과 연계된 각종의 정책집행기능을 수행하고 있는데 법인화될 경우 계약에 의한 연구활동 이외에 입법가들이 요구하는 이러한 정책집행기능을 수행하는 하부조직이 약화되어 특히 정부의 국정과제를 적기에 효과적으로 추진하는데 제약이 될 수 있다. 또한 이 분야는 정책·기술이 융합된 종합적인 실천방안 제시가 중요한

경우가 많은데 정부출연연구기관은 성과 도출이 용이한 소규모 과제 위주로 운영하므로 이러한 장기적·종합적 업무수행에 차질이 우려되고, 또한 국제회의에서 자문그룹으로 전략하여 해외협력사업도 위촉되어 입법가들의 다양한 요구에 대한 법적 책임성이 침해될 수 있다.

3. 전문적 책임성 측면

전문적 책임성은 관련 지식이나 기술을 가진 관료들이 자신의 업무에 대한 전문성과 직업윤리 등으로 토대로 기술적이고 복잡한 정책문제에 대해 자발적으로 전문적인 해답을 제공하는 책무를 말한다. 전문가적 책임에 따라 관료들은 개인적 신념, 훈련과 교육, 업무 경험 등 내재화된 규범에 따라 의사결정을 내리게 되는데, 이는 기본적으로 관료들이 전문성에 기초하여 성과 향상을 극대화할 것이라는 신뢰에 기초해 있다. 이러한 전문적 책임성과 관련해 법인화를 강조하는 입장에서는 법인화를 통해 인사운영의 자율화, 성과 인센티브의 확대, 처우 개선 등을 통해 전문인력의 유입을 증대시킬 뿐 아니라 구성원들의 전문성을 향상시켜 조직의 전문적 책임성 제고에 기여할 수 있다는 입장이다.

그러나 앞서 분석한 바와 같이 법인화될 경우 구성원 개인적 차원에서는 신분보장 약화로 우수 인력의 이직이 심화되고, 인건비 확보를 위해 다수의 연구과제에 참여하여 연구역량이 분산될 수 있어 전문성과 기술력이 저하될 소지가 크다. 또한 조직 차원에서도 연구비 확보 경쟁을 위해 단기적이고 수익성 중심의 연구에만 집중하게 됨으로써 중장기적이고 공익성 높은 연구가 위축되어 기관의 전문적 책임성을 오히려 약화시킬 우려가 있다. 특히 이들 기관들은 공공성이 높은 정책집행기능도 수행하고 있으므로 이는 법인화 대상으로 적합하지 않으며, 출연연구기관으로 전환되면 전문적 책임성의 저하로 국가적 차원의 국책연구과제 수행이 제약되고, 정책 현안대응능력이 저하되는 문제가 나타날 수 있다. 또한 그 동안 정부기관으로서 전문성에 기반을 둔 민원해결 기능이 위축되기 때문에 민원해결과 관련된 전문적 책임성도 정부기관으로 유지되는 경우보다 약화될 우려가 있다.

4. 정치적 책임성 측면

정치적 책임성은 기관 외부의 이해관계자들에 대한 반응성을 의미한다. 즉, 관료들이 고객집단, 일반 국민과 같은 이해관계자들의 요구에 적극 대응해야 하는 책무로서 고객지향 혹은 시민지향 행정에 기여할 수 있다. 그런데 법인화에 찬성하는 입장에서는 정치적 책임성에 대해 구체적인 근거를 제시하지 않고 있다. 즉, 농림수산분야 연구기관을 법인화할 경우 이들 기관의 직·간접적 이해관계자인 고객, 일반 국민들에게 더 좋은 서비스를 저렴하게 제공하고, 이들의 요구에 부응하는 정책 집행이 효과적으로 이루어질 수 있는지에 대해 명확한 근거가 발견되지 않는다. 다만 법인화됨으로써 수익성을 제고하고 위탁기관의 요구에 유연하게 반응할 수 있다는 점을 강조하는데 이는 정치적 책임성을 다소 협소하게 해석한 것으로 이러한 논의만으로 법인화가 정치적 책임성 확보에 기여한다고 보기는 어렵다.

오히려 법인화할 경우 단기적으로는 수탁과제 수행과 정원감축을 통해 수익성이 증가될 수도 있겠으나 장기적으로는 공공성이 강한 연구개발 소홀로 국민의 생명과 안전 및 농림어업인의 소득, 소비자 안전 등과 관련된 연구가 위축되어 이들 기관에 요구되는 여러 유형의 고객과 일반국민들의 요구에 대한 정치적 책임성이 오히려 저해될 우려가 있다. 가령 단기성과 위주 연구에 치중함으로써 농림어가소득과 직결되는 연구가 소홀해지고, 기술보급연계시스템이 와해되어 비상상황 시 농림어업인에 대한 지원체계가 효과적으로 작동하지 못할 우려가 있다. 또한 공공성이 높은 광범위한 조사·분석의 경우 정부기관이 지닌 조직적 체계를 활용한 기능수행이 중요한데 법인화되면 이러한 기능이 위축되어 고객에게 필요한 지식과 정보를 적기에 제공하지 못함으로써 고객대응성이 침해될 수 있는 것이다.

이와 함께 법인화할 경우 수익성 확보를 위해 기술상담, 강연 등의 연구성과 서비스를 유료화함으로써 연구 수요자들에게 새로운 비용 부담을 가중시킬 우려가 높다. 또한 현재는 국가연구기관으로서 기초 자료를 구축·제공하고 있는데 법인화될 경우 기반 연구자료 공유체계가 저해되어 이를 요구하는 집단에 대한 고객 책임성이 저하될 수 있다. 그리고 다른 연구기관 및 대학 등과의 경쟁관계 성

립으로 국가연구기관의 고유역할이 소홀해져 정치적 책임성 달성이 오히려 위축될 수 있다. 요컨대 일반적으로 농림수산분야 연구는 기간이 장기로 소요되는 특성이 있는데 출연연구기관은 수익성이 강조되어 국가정책 상 요구되는 중장기적 기반연구나 공공서비스가 소홀해져 정치적 책임성 저하로 이어질 수 있다.

5. 비교분석 및 종합

법인화 찬성 입장에서는 계층적 책임, 법적 책임, 전문적 책임, 정치적 책임 등 4가지 책임성에 대해 각 유형별로 정도의 차이는 있지만 대체로 뚜렷한 근거를 제시하지 않거나 책임성의 내용을 다소 협의로 이해하고 있는 한계를 보이고 있다. 오히려 지금까지의 논의를 종합해 볼 때 농림수산분야 부속기관의 경우 이러한 4가지 유형의 책임성 측면에서 법인화가 전반적으로 많은 한계를 지니고 있다고 판단된다. 그 동안 정부기관의 법인화는 대체로 시장형성이 유리한 분야에서 자율성과 경쟁을 촉진시켜 경영효율화와 성과 향상에 기여할 수 있다는 논의에 기반을 두고 추진되어 왔다. 하지만 우리나라에서 아직까지 이 분야들은 시장 규모가 협소하거나, 공공성이 높고, 민간의 역량이 성숙하지 못한 상황이기에 시장실패의 가능성이 높다. 이로 인해 이 기관들은 법인화될 경우 기대와 달리 자율성의 함정, 계약실패, 전문성 위축, 특수이익에의 포획 등으로 행정책임이 저해될 가능성이 크다.

물론 이 분야들도 사회경제적 여건이 변화되는 시점에 이르면 법인화 등을 통해 행정책임성을 제고할 여지가 있다. 이에 이 기관들도 여건을 고려하여 일부 기능에 대해 법인화를 계획하거나 추진하고 있다. 가령 국립산림과학원은 임산물 품질인증분야는 재단법인화하고, 산림자원정보 조사·제공에 대한 감리기능은 민간역량이 성숙하면 민간에 이양할 계획이다. 국립수산물품질관리원은 ‘기르는 어업센터’ 및 ‘(가칭)수산물연구원’ 등을 신설하여 수산물자원조사 및 관리분야 등 일부 기능을 법인화할 예정이다. 농촌진흥청도 생산 농기계, 비료·농약 시험검정기능은 법인화를 우선 검토하고, 과수·화훼·채소·양돈·낙농 등 응용작목 분야도 농산기업 발전이 높은 분야부터 법인화할 계획이고,²⁴⁾ 현재 농업기술실용화재단을 설립하여

24) 법인화 시 농업인 기술수준, 농가규모, 기업농 확대 등 기술개발 투자여건을 고려해야 한

농업기술 보급 관련 기능 일부를 법인화하였다. 그러나 대체로 이 분야들은 장기·지속적으로 수행되어야 하므로 수익성보다 공공성이 강조되어 대다수 선진국에서도 민간의 연구역량이 성숙하기 전까지는 국가기관에서 수행하고 있음에 주목할 필요가 있다.

더욱이 기본적으로 이들 기능의 일부를 법인화하는 것은 오히려 통합적 기능 수행을 통한 행정책임성 확보를 더욱 저해할 수 있는 우려가 있기 때문에 일부 기능의 법인화 가능성이 있다고 해서 기능의 일부만 분리하는 것은 또 다른 비효율과 방만 경영의 우려를 불식시키기 어렵다. 따라서 이상의 논의를 종합해 볼 때 우리나라의 경우 민간분야의 여건이 성숙하여 기술경쟁력이 조성되기 전까지는 농림수산분야 소속기관을 정부기관으로 유지하면서 내부 개혁을 통한 조직 효율화와 서비스 향상을 추구하는 것이 행정책임성을 확보하기 위한 바람직한 전략이라고 할 수 있다. 일본 등을 제외하고는 대다수 선진국들²⁵⁾도 농림수산분야 연구를 국가기관에서 담당하고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 요컨대 행정책임성 기준에 따라 농림수산분야 부속연구기관의 개혁 전략은 법인화보다는 정부기관의 유지를 전제로 한 내부개혁전략을 채택하는 것이 타당성이 높다고 할 수 있다.

V. 결론 및 시사점

지금까지 여러 이론적 입장에 따라 강조되는 행정책임성의 유형과 내용을 분석하고, 이를 토대로 4가지 유형의 행정책임성 관점에서 정부 부속기관 법인화 정책에 대한 타당성을 검토하기 위한 기준을 수립하여 농림수산분야 부속연구기관의 법인화에 대한 책임성 논쟁을 분석하고, 법인화의 한계와 시사점을 도출하

다. 법인화의 기본 방향을 보면 연구개발·보급 시스템 선진화를 통해 조직의 효율성을 민간수준으로 높이고, 농약·비료·농기계 시험 및 분석 등 즉시 사업화 가능 분야부터 단계별로 법인화하는 것이 필요하다. 이에 따라 2009년 말에 개발기술의 조기 산업화 및 실용화를 위해 기술이전 촉진을 위한 재단을 설립하였고, 향후 즉시 사업화 가능 분야는 재단 부설 연구소로 설치할 예정이다.

25) 미국, 독일, 프랑스 등은 식량, 농식품 안전성, 농촌환경, 다원적 기능 등을 국가에서 주도하고 있다.

였다. Romzek & Dubnick(1987), Romzek & Ingraham(2000), Hoek et al.(2005)을 위시한 여러 학자들의 논의를 볼 때 정부기관 법인화 논쟁과 관련된 행정책임성은 크게 계층적 책임성, 법적 책임성, 전문적 책임성, 정치적 책임성으로 구분할 수 있다. 이러한 유형 구분은 각 책임성이 지향하는 통제메카니즘과 핵심가치를 종합적으로 고려한 것이며 법인화 찬성론과 신중론은 4가지 유형의 책임성에 대해서로 상이한 입장을 보이고 있기 때문에 이러한 기준에 따라 법인화의 문제를 분석하였다.

즉, 비록 이론적 입장에 따라 강조되는 책임성의 유형과 내용이 다소 차이가 있지만 선행연구들의 논의를 종합해 보면 복합적 구성개념으로서의 행정책임성은 대체로 이러한 4가지 유형으로 구분해 볼 수 있기 때문에, 본 연구에서도 정부기관 법인화에 대한 책임성 판단을 네 가지 차원에서 검토하였다. 즉, 법인화의 찬성론이나 신중론 모두 조직 규율에 충성하여 효율성을 제고해야 한다는 계층적 책임성, 법적 강제관계든 계약적 관계든 법적 의무에 충실해야 하는 법적 책임성, 전문 관료로서 전문성과 직업윤리에 입각해 복잡한 문제에 해답을 제공해야 하는 전문적 책임성, 일반 시민이나 고객 등 외부 이해관계자의 요구에 부응해야 하는 정치적 책임성에 대해 해당 대안이 어떠한 유형의 또한 어느 정도의 책임성 제고 효과를 갖는가를 명확히 제시할 수 있어야 그러한 주장이 타당성을 인정받을 수 있다.

이와 관련하여 2010년 4월에 법인화된 국립의료원의 경우 의료산업분야는 이미 민간부문의 역량이 성숙하였으며, 높은 시장성을 확보하고 있기 때문에 비록 법인화를 통해 일부 문제가 예상되는 측면도 없지는 않지만 운영의 효율성을 제고하고 서비스 질을 향상시키는 등 행정책임성을 제고할 가능성이 여타 정부부속기관들에 비해 상대적으로 높다고 할 수 있다. 하지만 농림수산분야 부속연구기관들의 경우에는 법인화를 통해 네 가지 측면의 행정책임성을 제고할 수 있을 것인가에 대해 본문에서 논의한 바와 같이 많은 논쟁이 있고, 이로 인해 법인화 추진과정이 유보되거나 일부 기능에 대해 제한적으로 법인화가 추진되고 있는 상황이다. 이는 해당기관의 법인화를 추진하는 과정에서 다차원적 속성을 지닌 행정의 궁극적 가치인 책임성 측면을 적극적으로 고려하지 못한 결과라고 할 수 있다.

농림수산분야 부속연구기관의 법인화를 찬성하는 입장에서는 계층적 책임, 법적 책임, 전문적 책임, 정치적 책임 등에 대해 각 유형별로 정도의 차이는 있지만 대체로 뚜렷한 근거를 제시하지 않거나 책임성의 내용을 다소 협의로 이해하고 있는 한계를 보이고 있다. 이에 반해 법인화에 신중한 입장에서는 이 분야는 장기·지속적 속성으로 인해 공공재적 성격이 강하고, 민간부문의 역량이 성숙되어 있지 않고, 시장 형성이 열악한 상황이므로 법인화하더라도 경영효율화나 서비스의 질적 향상을 기대하기 곤란하다고 주장한다. 이러한 논쟁들을 종합해 볼 때 아직까지 농림수산분야 부속기관의 경우 이러한 4가지 유형의 책임성 측면에서 법인화가 전반적으로 많은 한계를 지니고 있다고 판단된다. 우리나라에서 이 분야들은 시장 규모가 협소하거나, 공공성이 높고, 민간의 역량이 성숙하지 못한 상황이기 때문에 시장실패의 가능성이 높다. 이로 인해 이 기관들은 법인화될 경우 기대와 달리 자율성의 함정, 계약실패, 전문성 위축, 특수이익에의 포획 등으로 행정책임이 저해될 가능성이 크다.

요컨대 정부기관 법인화에 따른 행정책임성 논쟁에 대한 분석결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 즉, 정부기관의 법인화는 공공서비스에 대한 정부의 직접적 공급체계를 준공공부문에 속하는 공공기관 혹은 정부출연연구기관으로 전환하여 공공서비스 공급의 효율화와 성과달성을 보장하기 위한 것이므로 정부기관 법인화를 통해 행정책임성이 제고될 수 있어야 한다. 그러나 지금까지의 분석결과를 종합해 보면 이들 농림수산분야 부속기관의 경우 법인화가 정부기관으로 유지되는 경우보다 4가지 책임성 차원이 오히려 더 악화될 우려가 있다. 이로 인해 법인화가 타당성을 인정받기 어려우며 관료적 저항에 부딪칠 가능성이 매우 높다. 따라서 향후 정부기관의 법인화를 추진함에 있어서 정부의 조직개편을 위한 관리능력과 개편된 기관의 공공서비스 제공에 대한 책임성을 어떻게 확보할 것인가의 문제를 적극적으로 검토해야 하며, 법인화 이후에도 합리적인 관리 및 평가체계의 개발을 통한 기관의 책임성 확보장치를 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

참고문헌

- 과학기술정책연구원.(2008). 「국가 R&D시스템 변화에 대응한 산업기술연구회 및 소관출연연구기관 운영체제 발전방안」.
- 곽채기.(2008). 공공기관 구조조정의 대안과 접근전략. 한국공기업학회 2008년도 상반기 학술대회 발표논문집. 「공기업의 개혁을 위한 차기정부의 과제」: 1-42.
- 구자용.(1990). 행정의 책임과 행정통제에 관한 주요 토론 검토. 「한국행정학보」, 24(2).
- 권오성·황혜신·박석희·김철희.(2009). 공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석. 「한국사회와 행정연구」, 20(1): 51-74.
- 권오성·황혜신·안혁근·박석희.(2009). 공공기관 유형별 책임성 차이에 관한 시론적 연구. 「한국거버넌스학회보」, 16(2): 231-261.
- 김동원.(2008). 합리적 관료제와 공공성. 윤수재·이민호·채중현 편저. 「새로운 시대의 공공성 연구」: 383-413. 한국행정연구원 공공성과 행정이념 연구총서1.
- 김운태.(1984). 현대 관료제 조직에 있어서 행정책임에 관한 성찰. 「행정논총」, 22(2).
- 김호섭.(1991). 행정책임의 논리. 「한국행정학보」, 25(3): 783-802.
- 농림수산식품부 및 국립수산물과학원.(2008, 2009). 법인화 대응 관련 각종 내부자료.
- 농촌진흥청.(2008, 2009). 법인화 대응 관련 각종 내부자료.
- 모창환.(2005). 책무성을 적용한 지방공기업 경영평가제도에 대한 상위평가: 대구도 시철도공사 사례분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1): 183-210.
- 박석희.(2010). 책임성 관점에서의 공공기관 부서간 만족도 평가와 분석. 「행정논총」, 48(2).
- 박용성·임승빈·이영재.(2008). 「중앙행정기관 부속기관의 효율적 조직개편 방안연구」. 행정안전부 정책연구보고서.
- 박희봉.(2007). 책임운영기관 관리운영 개선 방향. 한국행정학회 추계학술대회 발표 논문집.
- 부패방지위원회.(2002). 「정부출연연구기관 운영의 문제점 및 개선방안」.
- 산림청 및 국립산림과학원.(2008, 2009). 법인화 대응 관련 각종 내부자료.
- 엄석진.(2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 「한국행정학보」, 43(4): 19-45.
- 유홍립.(2009). 정부기능의 민간이양 방향과 전략모색. 서울행정학회·한국조직학회 공동학술대회 발표문

- 이달곤.(2004). 지방행정의 과제와 전망: 지방행정의 책임성 확보. 「지방행정」. 대한 지방행정공제회.
- 이명석.(2008). 신거버넌스와 공공성. 윤수재·이민호·채종현 편저. 「새로운 시대의 공공성 연구」: 488-514. 한국행정연구원 공공성과 행정이념 연구총서1.
- 이상철 외.(2005). 준정부조직의 생성·변형·소멸에 관한 기초 연구: POSCO의 경제 성과 정치성의 변화를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 16(1).
- 이종수 외.(2001). 「새행정학」. 서울: 대영문화사.
- 일본 총무성.(2007). 독립행정법인 정리·합리화계획 지적사항(2007. 11. 27).
- 임도빈.(2000). 신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교. 「행정논총」, 38(1): 51-72.
- 제17대 대통령직인수위원회.(2008). 정부기능 및 조직개편(안). 2008.1.16.
- 최승범.(2002). 한국의 지방관료제: 자율, 통제와 책임성. 「한국행정학보」, 36(1): 173-192.
- 한승준.(2007). 신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구. 「한국행정학보」, 41(3): 95-116.
- 행정안전부.(2008). 정부부처 부속기관 개편 관련 내부자료.
- Barberis, Peter.(1998). The New Public Management and a New Accountability. *Public Administration*, 76(3): 451-470.
- Behn, Robert.(2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Bovens, Mark.(2005). Public Accountability. In E. Ferlie J., Laurence E. Lynn & C. Politt. (ed). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Chan, Hon S. & Jie Gao.(2009). Putting the Cart before the Horse: Accountability or Performance?. *The Australian Journal of Public Administration*, 68(S1): S51-61.
- Dawdle, Michael W.(2006). Public Accountability: Conceptual, Historical and Epistemic Mappings. In Michael W. Dawdle.(ed). *Public Accountability: Design, Dilemmas, and Experience*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- DeLeon, Linda.(2003). On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility. In B. Guy Peters and Jon Pierre.(ed). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publication.
- Dubnick, Melvin J.(2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. *Public Performance and Managerial Review*, 28(3): 376-417.

- Feigenbaum, Harvey B. and Jeffrey R. Henig.(1994). The Political Underpinning of Privatization: A Typology. *World Politics*, 46(2): 185-208.
- Feigenbaum, Harvey B.(1985). *The Politics of Public Enterprise*. New Jersey: Princeton University Press.
- Finer, Herman.(1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*, 1: 335-350.
- Friedrich, Carl J.(1940). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. In C. J. Friedrich and E. S. Mason.(ed). *Public Policy*. Harvard Univ. Press. 3-24.
- Gormley, W. T. Jr. & Steven J. Balla.(2008). *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*(2nd ed). Washington D.C.: CQ Press.
- Gregory, Robert.(2003). Accountability in Modern Government. In B. Guy Peters & Jon Pierre.(ed). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Guislain, Pierre(1997), The Privatization Challenge: A Strategic, Legal, and Institutional Analysis of International Experience, The World Bank.
- Heywood, Andrew.(2000). *Key Concepts in Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Hoek, Freek, Cor Van Montfort, and Cees Vermeer.(2005). Enhancing Public Accountability in the Netherlands. *OECD Journal of Budgeting*, 5(2): 69-86.
- Hood, Christopher.(1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hughes, Own E.(2003). *Public Management and Administration*. London: Palgrave MacMillan.
- Hynes, Michael, Sheila Nataraj Kirby & Jennifer Sloan.(2000). *A Casebook of Alternative Governance Structures and Organizational Forms*. National Defence Research Institute.
- Kolderie, Ted.(1986). Tow Concepts of Privatization in Service Deliverly. *Public Administration Review*, 40(2): 240-246.
- Kooiman, Jan.(2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Koppell, G. S. Jonathan.(2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". *Public Administration Review*, 65(1): 94-108.

- OECD(2003), *Privatising State-owned Enterprise: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*. Paris.
- Ospina, Sonia, Grau, Nuria C., and Zaltsman, Ariel.(2004). Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability: Some Lessons from Latin America. *Public Management Review*, 6(2): 229-251.
- Pellizzoni, Luigi.(2004). Responsibility and Environmental Governance. *Environmental Politics*, 13(3): 541-565.
- Peters, B. Guy & John Pierre.(1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Pierre Jon & B. Guy Peters.(2000). *Governance, Politics and the State*. London; Palgrave Macmillan.
- 정용덕 외 공역.(2003). 「거버넌스, 정치, 그리고 국가」. 서울: 법문사.
- Posner, Paul L.(2006). Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience. *OECD Journal of Budgeting*, 5(3): 71-96.
- 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.
- Roberts, Nancy C.(2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox. *Public Administration Review*, 62(6): 658-669.
- Romzek, Barbara S. & Dubnick, Melven J.(1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3): 227-238.
- Romzek, Barbara S. & Ingraham Patricia W.(2000). Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60(3): 240-253.
- Shleifer, A.(1998). State versus Private Ownership. *Journal of Economic Perspectives*, 12: 133-150.
- Steel, David & David Heald eds.(1984). *Privatising Public Enterprises*, London: Royal

Institute of Public Administration.

- Thomas, Paul.(2003). Introduction of Accountability. In B. Guy Peters & Jon Pierre.(ed).
Handbook of Public Administration. London: Sage Publication.
- Walsh, K.(1995). *Public Service and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. N.Y.: St. Martin's Press.
- Weber, M.(1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Translated by Guenther Roth and Claus Wittich. N.Y.: Bedminster Press.
- Wilson, W.(1887). The Study of Administration. In Shafritz, A. Hyde & S. Parkes.(ed).
Classics of Public Administration(5th ed.). Belmont: Thomson.
- Yarrow, George.(1986). Privatization in Theory and Practice. *Economic Policy*. 1: 324-377.