

기획논문

책임운영기관의 조직·인사 자율성과 제도적 개선 방향*

문 명 재**
이 명 진***

- I. 서론
- II. 책임운영기관제도 실시 현황
- III. 책임운영기관의 자율성과 책임
- IV. 책임운영기관의 조직자율성 관련 쟁점과 개선방향
- V. 책임운영기관제도의 인사자율성 관련 쟁점과 개선방향
- VI. 결론과 제도적 함의

〈요약〉

책임운영기관제도가 2000년에 우리나라에 도입된 지 11년이 지났다. 책임운영기관제도는 자율적 운영, 성과, 그리고 책임이라는 가치를 내걸고 시도한 정부조직에 대한 새로운 실험이었다. 실험의 결과는 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 엇갈린다. 자율적 운영과 성과평가 개념을 외형상으로나마 정부조직에 적용함으로써 전 부처에 전면적으로 도입된 직무성과계약서나 총액인건비제와 같은 자율성과 책임성에 기초한 조직운영원리의 토대를 미리 구축하고 확대했다는 점은 긍정적으로 평가된다. 반면 책임운영기관의 선정이나 범위 그리고 조직·인사부분에서의 자율성의 제한된 행사 등은 아직도 숙제로 남아 있다. 본 논문은 책임운영기관제도의 제도적 배경과 현황을 간단히 살펴본 뒤 책임운영기관제도의 핵심사항인 자율성을 조직적 측면(기관장 임용, 책임운영기관 지정 방식, 규모와 정원관리 등)과 인사적 측면(직원임용권, 연구관과 지도관 전보권, 보수 및 성과급 지급 등)으로 나누어 관련 쟁점사항을 진단하고 향후 개선방향을 제시하고자 한다.

[주제어: 책임운영기관, 인사·조직 자율성, 책임]

* 책임운영기관의 자율성과 개선 방향과 관련된 내용은 2009년 책임운영기관 운영 평가반의 제도개선팀에서 논의된 내용을 반영하여 작성하였음을 밝힙니다. 제도개선팀에 참여한 교수님과 행정안전부 조직실 실무진에게 감사의 마음을 전합니다.

** 연세대학교 행정학과 교수(mjmoon@yonsei.ac.kr)

*** 연세대학교 행정학과 박사과정(zinh@yonsei.ac.kr)

I. 서론

책임운영기관제도가 2000년 도입된 지 11년이 지났다. 10개의 책임운영기관으로 시작한 책임운영기관제도는 올해 38개 기관으로 확대 운영되고 있다. 책임운영기관제도는 행정서비스 전달의 탄력적 운영을 위하여 혼재되어있던 정책기능과 집행기능을 분리하는 제도로 도입하였다. 신공공관리주의의 영향 아래 영국의 Agency 모델을 기초로 설계된 한국의 책임운영기관제도는 생산적인 조직운영을 위하여 기관에 조직·인사·예산 상의 자율성을 부여하는 것을 원칙으로 시행되었다. 집행업무 혹은 사업성이 강한 업무를 대상으로 하는 한편 내부규제를 가능한 한 완화시켜 기관장의 재량권을 최대한 보장하는 것을 원칙으로 삼았다(박천오 외, 2003).

그러나 실제 제도가 시행되는 과정에서 이러한 원칙이 제대로 적용되지 않는 경우가 종종 발생하여 책임운영기관제도의 시행이 제한적이라는 시각이 지배적이다. 책임운영기관에게 부여된 자율성이 관행적인 이유 또는 자율성에 대한 주무부처와 책임운영기관 간의 시각 차이 때문에 실제로 행사되기 어려운 상황에 놓이는 경우가 나타났다. 책임운영기관과 주무부처와의 관계는 기본적으로 감시와 간섭을 전제로 한 전통적인 감독·피감독기관의 틀 속에서 형성되기 때문에 책임운영기관의 자율적 조직운영구조가 제대로 정착되지 못하는 경우도 발생했다. 책임운영기관에 자율성이 제대로 부여되지 않거나 부여되었다 하더라도 현실에서는 미온적으로 운영되는 문제가 발생하고, 이는 책임운영기관제도의 도입 취지나 서비스 개선 그리고 지속적인 성과관리개선과 같은 긍정적인 효과에도 불구하고 본래 취지가 다소 퇴색되었다는 비판을 야기했다.

이에 더하여 일반행정기관에 자율성을 더하는 직무성과계약제와 총액인건비제라는 제도들이 2006년과 2007년에 전면적으로 시행되면서 책임운영기관과 일반행정기관 간의 차별성이 점차 줄어들고 있기 때문에 책임운영기관제도를 종합적으로 검토해야 할 필요성이 증대되고 있다.

기관의 입장에서 책임운영기관이 된다는 것은 실제적인 자율성은 부여받지 못하면서 더 엄격한 성과관리를 받는 불편한 지위로 이동하는 것으로 받아들여 지곤 하였다. 한편으로는 정부가 법인화를 추진하면서 성공적인 책임운영기관이

법인화 대상 기관으로 거론될 확률이 높다는 인식이 확산되기도 하였다. 제도변화와 이에 따른 기관의 인식들은 각 부처가 책임운영기관제도에 대한 적극적·긍정적 시각을 갖지 못하게 만들고 있다.

책임운영기관의 기본 취지는 관료제보다 유연하게 환경변화에 대응할 수 있도록 기관의 자율성과 공공기관으로서의 책임성을 동시에 담보하는 데 있다. 조직운영의 자율성이 제도적으로 보장되지 못하거나, 제도적으로 보장되었다 하더라도 실제 운영상 발휘되지 못할 경우 책임운영기관제도의 의도한 효과는 현실화되기 어렵다. 본 연구에서는 책임운영기관의 원활한 운영과 효율적 목표 달성을 위하여 기본 원리로 제시된 조직과 인사부분의 자율성과 책임성을 중심으로 책임운영기관의 현황과 문제점을 살펴보면서 향후 개선 방향에 대해 살펴보고자 한다.

II. 책임운영기관제도 실시 현황

1. 우리나라 책임운영기관제도의 도입과 실시

책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률은 책임운영기관을 ‘공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 기관장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관’으로 정의하고 있다. 우리나라의 책임운영기관제도는 1999년 1월 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률이 제정되면서 2000년 10개 기관을 시작으로 책임운영기관 제도가 도입되었다. 책임운영기관은 장·차관의 일방향적인 관리통제를 받는 정부 관료제의 일반행정기관과는 달리 장관에게 독립적인 관리권한을 부여받아 자율적으로 운영하고, 결과에 대해 책임을 지는 형태의 운영구조를 가지도록 설계되었다.

지난 11년 동안 새로운 책임운영기관의 추가와 통폐합을 거쳐, 현재 38개 기관이 책임운영기관으로 지정되어 운영되고 있다. 책임운영기관은 중앙행정기관의 소속기관으로 설치된 소속책임운영기관과 정부조직법 제2조 제2항1)의 규정에 의

한 청으로서의 책임운영기관인 중앙책임운영기관이 있다. 현재 중앙책임운영기관은 특허청 한 개가 존재하며, 나머지 37개의 책임운영기관은 중앙행정기관의 소속기관으로 존재한다. <표 1>에서 보는 바와 같이 책임운영기관은 통계청과 보건복지가족부 산하에 가장 많이 존재하고 있으며, 각 지방의 지방통계청과 국립병원들이 대부분 책임운영기관으로 지정되어 있다. 기타 부처들은 0~3개의 책임운영기관을 보유하고 있다. 부처별 연도별 책임운영기관의 상세 내역은 <부록 1>에서 제시하였다.

〈표 1〉 주무부처 별 책임운영기관의 수

부처 \ 연도		2000	2001	2006	2007	2008	2009					
							개수	행정형			기업형	
								통계	사업	연구	의료	사업
소속책임 운영기관	조달청	0	1	1	1	0	0					
	통계청	0	1	11	12	12	6	5		1		
	국방부	1	1	1	1	1	1		1			
	경찰청	1	1	2	2	2	2				1	1
	교육과학기술부	1	2	2	2	2	3		1			2
	기상청	0	1	1	1	1	1		1			
	문화체육관광부	2	2	3	3	3	3		3			
	문화재청	0	0	0	1	1	1			1		
	농림수산식품부	0	2	2	2	2	2		1	1		
	농촌진흥청	1	2	3	3	3	3			3		
	산림청	0	1	2	2	2	2			1		1
	보건복지가족부	1	3	9	9	9	9				9	
	국토해양부	2	5	3	3	3	3		2			1
	해양경찰청	1	1	1	1	1	1		1			
	행정안전부	0	0	1	1	1	1		1			
중앙책임 운영기관	특허청	0	0	1	1	1	1					
책임운영기관 합		10	23	43	45	44	39	5	11	7	9	5

〈자료: 행정안전부 웹사이트를 바탕으로 작성, 최종접속일 2010년 4월 10일〉

- 1) 정부조직법 제2조 제2항 : 중앙행정기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부·처 및 청으로 한다.

가장 많은 책임운영기관을 보유하고 있는 중앙부처는 2009년 당시 9개를 보유한 보건복지가족부로, 2010년 4월 국립의료원이 법인화되면서 현재 7개의 국립병원과 재활원을 운영하고 있다. 통계청도 이전에는 기관수가 많았으나 각 지방통계청이 지역단위로 통폐합되면서 5개 지방통계청 및 통계개발원의 6개 기관으로 축소되었다. 기본적으로 책임운영기관은 사무의 성격에 따라 기업형 기관과 행정형 기관으로 나누어진다. 기업형 기관은 많은 경우 특별회계로 운영되며, 재정수입 중 자체수입의 비율이 1/2 이상인 기관이거나, 자체수입이 1/2 미만이지만 자체수입의 성격, 확대 잠재성 등을 고려하여 책임운영기관운영위원회가 기업형 기관으로 운영할 필요성을 인정한 기관이다. 행정형 기관은 일반회계로 운영되며, 사업적·집행적 성격의 행정서비스를 제공하는 기관이다. 소속책임운영기관은 2010년 현재 행정형 통계기관(5개), 행정형 사업기관(11개), 행정형 연구기관(7개), 기업형 의료기관(9개), 기업형 사업기관(6개)으로 분류되고 있다.

2. 우리나라 책임운영기관제도의 운영에 대한 비교적 관점

책임운영기관제도는 나라에 따라 매우 다양한 형태로 운영된다. 우리나라의 책임운영기관제도는 초기에 영국의 Executive Agencies를 모델로 도입 논의가 이루어졌으나, 현재 영국과는 다른 형태로 운영되고 있다. 책임운영기관제도를 운영하는 여러 국가 가운데에는 영국의 경우처럼 집행기관을 보편적으로 책임운영기관으로 지정하여 운영하는 경우가 있는가 하면, 뉴질랜드와 같이 특정한 영역에 속한 기관을 책임운영기관으로 지정·운영하는 경우도 있다. 책임운영기관제도를 도입하여 운영하고 있는 국가들을 법적지위, 인사체계, 통제체계, 기관유형 등 주요 비교점을 중심으로 <표 2>에서 정리하였다.

<표 2>에서 볼 수 있듯이 우리나라는 캐나다와 가장 비슷한 형태로, 소수의 기능이 부처 내 기관의 형태로 책임운영기관화(agencyfication)되어있다. 영국이 집행기능의 상당부분을 책임운영기관화하고 있는 데에 반하여, 우리나라는 캐나다처럼 10여 개의 일부 기능만을 책임운영기관으로 운영하고 있으며, 부처 내의 기관으로 주무부처 장관의 관리를 받고 있다. 그리고 각 주무부처의 상위에서 행정안전부가 책임운영기관제도 전체를 평가, 관리하고 있다.

〈표 2〉 해외의 책임운영기관 제도 (2007년 기준)

비교기준	영국	뉴질랜드	캐나다	일본	한국
명칭	Executive Agencies	Crown Entity	Special Operating Agency	독립행정법인	책임운영기관
적용대상	110개 기관 376,860명	약 2,630개 (2,500개의 학교이사회 포함)	17개 약 6,000명	101개 57,838명	38개 (2009년 현재) 총 9,199명
통제체제	주무부처장관-집행기관장	주무부처 장관-이사회-독립집행기관장	주무부처차관(보)-책임운영기관장	주무부처장관-기관장	중앙행정기관장-책임운영기관장
기관지위	부처내 기관	독립법인	부처 내 기관	독립법인	부처내 기관
기관유형	대민서비스기관 내부서비스기관 연구기관 규제기관	법령기관 책임운영기업 책임운영기관 하위기관 학교이사회 고등교육기관	직접서비스기관 내부서비스기관 과학기술연구기관 규제기관	특정독립행정법인 특정독립행정법인 이외 행정법인	행정형기관 (통계, 사업, 연구) 기업형기관 (의료, 사업)
중앙관리기관	수상실내 Next Steps Unit	재무부 CCMAU 공공관리위원회	재정위원회	총무성	행정안전부
인사관리	공무원 신분 중하위직 인사권 위임 임금협상(일부)	민간인 신분 모든 인사권 위임	공무원 신분 공무원법에 의해 관리됨 (2개는 예외적으로 독립 고용주에 의해 운영됨.)	특정독립행정법인직원만 공무원 임명권 위임	공무원/계약직 공무원 인사권의 일부 위임
책임성장지	기본문서 사업계획서 연간백서	개별기관법 사업계획서 연간재정백서	기본문서 사업계획서 연간백서	사무개요 재무제표 결산개요 중기계획 연차계획 평가결과	사업운영계획 사전승인 중앙행정기관장 소속 하 책임운영기관운영심의회 에 의한 평가

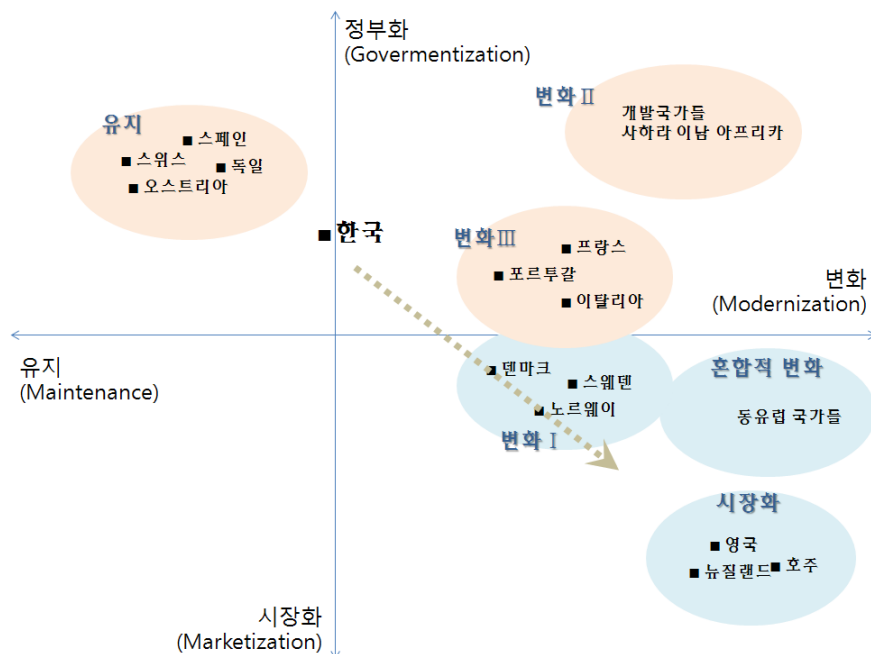
〈출처: 행정안전부 웹사이트에서 발췌, 정리. 최종접속일: 2010년 4월10일〉

유럽을 중심으로 21개 국가의 책임운영기관화 유형 분류를 시도한 Thiel & CRIPO Team(2009)의 개념을 바탕으로, 다른 국가들과 비교한 우리나라 책임운영기관 제도의 현황과 방향을 <그림 1>에 정리하였다. 변화지향 정도(유지-변화)와 정부주도 정도(정부화-시장화)의 두 축으로 구성된 4분면 상에 각 국가의 책임운영기관화의 유형을 각 분면에 배치시켰다.

<그림 1>의 가로 축에서 유지(Maintenance)는 대상 기능을 정부의 직접 수행으로 유지하는 경향을, 변화(Modernization)는 대상 기능을 정부의 간접 수행으로 변화시키는 경향을 의미한다. ‘유지’ 유형으로 분류되어 있는 스위스, 독일, 스페

인 등의 국가는 정부의 기능을 분리할 때에 책임운영기관화보다는 지방분권화를 선호한다. 중앙정부의 기능을 지방정부로 이전함으로써 중앙집권적 관리는 줄어
 되, 정부기관 혹은 정부 산하 일반행정기관의 형태로 업무를 운영하여 여전히 정
 부의 관리 하에서 기능을 담당한다. 이러한 유형의 국가들에서는 책임운영기관의
 수도 적게 나타날 뿐만 아니라 책임운영기관의 자율성도 낮은 편이다.

〈그림 1〉 책임운영기관화의 유형 지도



〈자료: Thiel & CRIPO Team(2009)의 자료를 바탕으로 재구성〉

변화(modernization) 쪽에는 4종류의 변화와 시장화, 총 5가지의 유형이 위치하
 고 있다. 변화 유형은 기관의 자율성과 정부 관리 수준 측면에서 4가지로 분류한
 다. 첫 번째 변화 유형(변화 I: Decentralized modernizers)은 덴마크, 스웨덴, 노르
 웨이 등과 같은 북유럽 국가들이 이에 해당하며, 오래 전부터 책임운영기관화의
 전통이 있고 책임운영기관들의 자율성이 높은 유형이다. 두 번째 변화 유형(변화
 II: Centralized modernizers)에는 개발도상국들이 많이 해당되는데, 책임운영기관화
 되었지만 여전히 많은 기능들이 정부에 의해 중앙집중적으로 운영되는 유형이다.

다양한 공공서비스 영역에서 기능이 아닌 프로그램들을 책임운영기관의 영역으로 이전시키기 때문에 중앙정부의 조정(steering) 역할이 늘어나게 된다. 세 번째 변화 유형(변화Ⅲ: Centralized corporatists)에는 포르투갈, 프랑스, 이탈리아 등 남유럽 국가들이 주로 포함된다. 이들 국가에서는 중요한 역할은 중앙정부가 계속 담당하여, 책임운영기관화보다는 공기업화나 사적 기관화 등 법인화를 선호하며, 중앙정부가 이들을 조정(steering) 관리한다. 네 번째 ‘혼합적 변화 유형’은 특별한 특성이 없이 다양한 기능들이 빠르게 책임운영기관화되고 있는 경향을 분류한 것이다. 주로 동유럽 국가들이 이에 해당되는데, 대규모로 빠르게 책임운영기관화가 진행되고 있지만 체계적 접근기준을 발견하기 어려우며 특정한 원칙이나 패턴이 나타나지 않는 경우이다. 마지막으로, 시장 조건에 따른 공기업화나 책임운영기관화를 시행하고 있는 ‘시장화 유형’이 있다. 영국, 뉴질랜드, 호주 등 영연방 국가들이 이에 해당된다. 성과계약이나 책임운영기관운영지침(framework documents)에 근거해 계약관계를 형성하여 많은 서비스 기능을 자율이 보장된 책임운영기관에 맡기는 경우이다. 이 다섯 가지 변화 유형은 다시 정부화(Governmentization)와 시장화(Marketization)의 세로축으로 구분해볼 수 있다. 변화Ⅱ유형이 가장 정부의 기능이 많은 유형으로, 책임운영기관이 많아질수록 정부의 조정기능도 늘어난다. 반면 시장화 유형은 가장 정부의 역할이 작고, 시장 조건에 잘 반응하는 기관 형태를 가지고 있다.

Thiel & CRIPO Team(2009)의 분류에 사용된 25개 기능을 중심으로 우리나라의 경우를 살펴보면, 중앙정부가 담당하고 있는 것이 8개(기상, 검찰, 경찰, 첩보, 출입국, 박물관, 세무, 산림, 교도소), 책임운영기관으로 운영되는 기능이 3개(통계, 운전면허, 병원), 공기업의 형태로 운영되는 것이 4개(주택대여, 직업훈련, 철도, 공항), 지방 정부가 담당하는 것이 1개(일부 도로유지 기능), 기타유형이 3개(실업, 학자금, 개발원조금)이다. 다른 변화 추구 국가들에 비하여 아직도 많은 기능들이 중앙정부 혹은 중앙정부 산하 일반행정기관의 형태로 존재하고 있으며, 시장화보다는 정부화에 가까운 형태로 조직들을 구성하고 있음을 알 수 있다.

따라서 <그림 1>의 개념도 상에서 우리나라는 시장화보다 정부화에 가까우며, 유지(maintenance)와 변화(modernization)의 중간적 성격인 것으로 판단된다. 결국 책임운영기관화(agencyfication)라 함은 집행기능을 자율과 책임을 통해 독립시

키는 변화 과정이다. 우리나라의 경우는 ‘유지’국가들과는 달리 변화를 지향하지만 현실적인 위치는 유지와 변화의 가운데에 서 있어, 아직 변화의 초입 단계에 있다고 해석해볼 수 있다. 우리나라의 책임운영기관제도는 영국의 시스템을 모델로 만들었다. 영국의 제도 자체를 지향하는 것은 아니지만, 장기적 관점에서 우리나라가 변화 방향과 시장화 방향으로의 이동을 목표로 제도를 설립하였으므로, <그림 1>에서의 화살표 방향으로 이동하는 것이 바람직할 것이다.

III. 책임운영기관의 자율성과 책임

최근 들어 행정현상이 점차 복잡해지고 조직의 자율적 운영이 강조되면서 조직의 책임기제²⁾에 많은 변화가 일어나고 있다. 투입과 과정을 통제하는 위계적 책임기제보다는 조직·인사·재정적 재량권을 부여하고 성과중심의 책임성을 제고하는 사후통제가 효과적인 책임기제로 부각되고 있다. 특히 성과측정이 가능한 조직일수록 자율성을 부여하고 사후에 측정된 성과를 점검하는 방식의 성과관리가 최적의 조직운영방식으로 받아들여진다. 즉, 단순하게 합법성을 중심으로 조직 내부적 책임성을 규정하던 과거의 방식에서 벗어나 점차 조직에게 자율성을 부여하고 사후 성과에 대한 책임성을 요구하는 방식이 확산되고 있는 것이다.

자율성이 높게 부여될수록 투입 위주의 사전통제보다는 서비스 만족도나 체계적인 성과관리를 통한 산출 위주의 사후통제를 적용하는 것이 더욱 효과적이다. 이러한 변화는 책임운영기관과 같이 준자율기관(semi-autonomous agency) 또는 자율기관의 경우에 두드러지게 나타난다. <표 3>에 나타난 바와 같이 조직에게 부여된 자율성의 정도에 따라서 다양한 책임기제가 적용될 수 있다. 자율성이 낮

2) OECD가 발행한 책임행정에 대한 보고서는 통제와 자율 그리고 책임성과 관련하여 OECD 회원국들의 최근 동향을 정리해주고 있다. “책임성”과 “통제”라는 용어는 얼핏 보기에 쉬운 용어이지만 여러 국가들에서 각각 상이한 의미로 사용된다. 영어에서 “control”이라는 용어는 관리를 위한 적극적인 권한을 내포하고 있는 반면, 불어의 “contrôle”라는 용어는 영어의 “control”이 뜻하는 적극적인 관리적 통제의 의미와는 달리 보다 수동적인 감시를 뜻한다. 책임성 (accountability)을 제고하는 방법은 정부조직운명을 엄격하게 통제하고 계획된 자원의 사용을 사전에 통제하는 것에서부터 조직의 자율성을 부여하면서 사후적으로 책임성을 제고하는 방법까지 폭넓고 다양하다(OECD, 2005).

은 기관일수록 위계적 책임기제가 매우 중요하며 과정통제를 동시에 실시하는

〈표 3〉 책임유형과 자율성

		낮음	←	자율성	→	높음
		위계적 책임기제	법적 통제기제	정치적 통제기제	전문적 통제기제	
단순 ↑ 업무 ↓ 복잡	Input 사전통제	★★★ 내부통제 외부감사	★★	★		
	Process 과정통제	★★	★★★ 합법성		★	
	Output 사후통제	★	★	★★	★★	
	Outcome 사후통제			★★★ 만족도	★★★ 성과관리	

※ ★는 중요도 표시.

(자료: Romzek & Dubnick (1994) 재구성)

경우가 많다. 자율성이 높은 기관일수록 투입통제와 같은 사전통제보다는 산출과 결과를 중심으로 하는 사후통제 위주로 통제기제가 변화하게 된다. 이 경우 의회나 국민에 의한 정치적 통제기제나 전문적 판단기준을 통해 기관을 통제하는 전문적 통제기제가 적극적으로 적용되는데, 서비스 만족도조사나 성과관리시스템이 중요한 도구로 활용된다.

책임운영기관은 자율 중심의 책임담보체제를 기반으로 설계된 대표적인 제도이다. 정책-집행의 기능적 분화, 성과관리를 통한 책임성 담보, 그리고 탈규제적 운영원리는 책임운영기관 설계의 핵심요소이다(Talbot, 2004; Pollitt et al., 2001; 김근세 1999; 한창섭, 2007; Barberis, 1995). 집행기관을 정책기관으로부터 분화시키는 전략은 집행기관이 거대 조직의 비효율성에서 벗어나 자율적으로 집행효율적 운영방법을 찾을 것을 전제로 한다. 따라서, 책임운영기관이 성과를 내기 위해서는 집행기관에 관리권한을 위임하고 운영의 자율성을 확보해주는 한편, 부여된 자율성이 남용되지 않도록 끊임없이 자율성과 책임성 간의 창조적 긴장관계(creative tension)를 유지할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 이러한 의미에서 자율성(autonomy)의 개념보다는 규제 또는 감독을 전제한 조직의 신축성(flexibility)의 개념(김근세, 2000), 또는 신축적 관리(flexible management)의 개념이 책임운영기관제도에 적절하다는 의견이 제시되기도 한다. 현재 책임운영기관의 공식적 자율성은 중앙관리기관과 주무부처, 그리고 책임운영기관 간 협상의 산물이며, 비

공식적 자율성은 일반적으로 주무부처의 장/차관의 의지에 영향을 받는다(김근세, 2000).

현재 우리나라의 책임운영기관은 기관장 채용, 조직 및 정원 관리, 인사관리 등의 측면에서 일반행정기관과 차이를 보이고 있는데 이를 정리하면 <표 4>와 같다. 앞서 언급한 바와 같이 총액인건비제가 도입되면서 일반행정기관이 조직·인사·예산을 부분적으로나마 자율적으로 운영하고 직무성과계약제를 통해 성과관리를 하게 되면서 책임운영기관의 독특성이 많이 약화된 상태이다 그러나 직무성과계약제나 총액인건비제를 도입한 이후에도 <표 4>의 내용에서 확인할 수 있는 바와 같이 여전히 책임운영기관이 규정상 일반행정기관에 비하여 기관장의 관리권한과 자율성이 제도적으로 더 많이 주어진 것은 사실이다.

〈표 4〉 일반행정기관과 책임운영기관의 차이

구분		일반행정기관	소속책임운영기관
기관장 채용		▶ 장관이 인사권 행사	▶ 계약직 채용(공개모집) ▶ 임기 : 2~5년
조직 및 정원 관리	정원관리	▶ 4급이상 계급별 정원 : 대통령령 ▶ 5급이하 계급별 정원 : 부령	▶ 총정원 : 대통령령 ▶ 계급별 정원 : 부령 (직급: 기본운영규정)
	하부조직	▶ 국장급 이상 기구 : 대통령령 ▶ 과단위 기구 : 부령	▶ 소속기관 : 대통령령 ▶ 하부조직 : 기본운영규정
인사 관리	직원인사권	▶ 장관(청장)이 행사	▶ 기관장이 임용권 행사
	계약직 활용	▶ 국장급 직위의 20% 이내	▶ 계급별 정원의 30% 이내 ▶ 기능직은 50%이내
	성과상여금	▶ 공무원 보수규정 적용	▶ 별도 책정 가능

* 중앙책임운영기관은 중앙행정기관과 동일함.

〈자료: 행정안전부 웹사이트 재구성, 최종 접속일 : 2010년 4월 10일〉

부처 소속책임운영기관의 경우 부처 소속 일반행정기관에 비하여 기관장이나 기관기본운영규정에 의하여 결정할 수 있는 사항이 많으며, 중앙책임운영기관의 경우는 중앙행정기관과 동일하게 운영할 수 있다. 책임성에 있어서는 일반행정기관보다 조금 더 엄격한 성과관리를 받고 있다. 행정안전부(2009)에 따르면 일반행정기관의 성과관리는 조직 내의 4급 이상 공무원 실적 및 능력을 평가하는 인사 상의 제도이지만, 책임운영기관의 성과관리는 기관 자체에 대한 평가이며, 소

속부처 운영심의위원회의 고유사업평가와 행정안전부 운영회의 관리역량평가 두 가지 방법으로 성과평가가 이루어지고 있다.

그러나 규정상 책임운영기관은 자율적 책임기제를 통해 운영되는 조직임에도 불구하고, 현실적으로는 책임운영기관이 조직이나 인사문제에서 여전히 상위기관의 공식적이거나 비공식적인 제약을 받고 있는 경우가 많다. 2002년 책임운영기관법 개정에 따라 책임운영기관이 자율적으로 기본운영규정을 정하도록 함으로써 기존에 대통령령과 총리령 또는 부령으로 지정했던 하부조직 설치와 분장 사무에 대한 자율성보다 한층 높아졌으나, 여전히 인사와 조직관련 계획을 소속 중앙행정기관의 장에게 제출하도록 되어 있어 자율성이 제한되어 있다고 볼 수 있다. 정원관리는 아직도 대통령령과 부령에 의하여 운영되고 있어 전향적인 자율성이 부여되어 있다고 보기는 어렵다. 또한 실제로는 관행을 이유로 기관장의 조직관리적 자율성이 완전히 행사되지 못하는 경우도 많다. 다음 절에서는 기관장 채용, 조직관리 및 인사관리의 측면에서 책임운영기관의 현황과 문제점을 자세히 살펴보도록 한다.

Ⅳ. 책임운영기관의 조직운영자율성에 대한 쟁점과 개선방향

1. 기관장의 임용·재계약 문제

현재 책임운영기관의 기관장은 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 제7조에 의하여 공개모집 절차로 모집하도록 규정되어있다. 법조항은 행정이나 경영에 관한 지식·능력 또는 관련 분야의 경험이 풍부한 사람을 기관장으로 선발하도록 기술하고 있으며, 선발된 기관장은 계약직 공무원으로 채용된다. 채용기간은 5년의 범위 안에서 소속중앙행정기관의 장이 정하지만, 특별한 사유가 없으면 2년 이상으로 정하도록 법에서 규정하고 있다. 이 규정들은 현실에서 우수한 인재를 기관장으로 선출하는 데에 제약이 될 수 있다. 책임운영기관의 기관장은 공개모집에 의한 계약직 공무원으로 선출하기 때문에, 능력 있는 일반 공무원이 기관장의 위치를 위해서 공무원의 지위를 버리고 계약직 공무원으로 올 유인이 크지

않다. 또한 기관장의 연봉이 민간기업과 비교하여 적기 때문에, 유능한 인물이 책임운영기관에 지원하기 어려운 현실을 인지하고 있어 책임운영기관 직원들의 기관장 자질과 역량에 대한 불신이 높은 편이다.

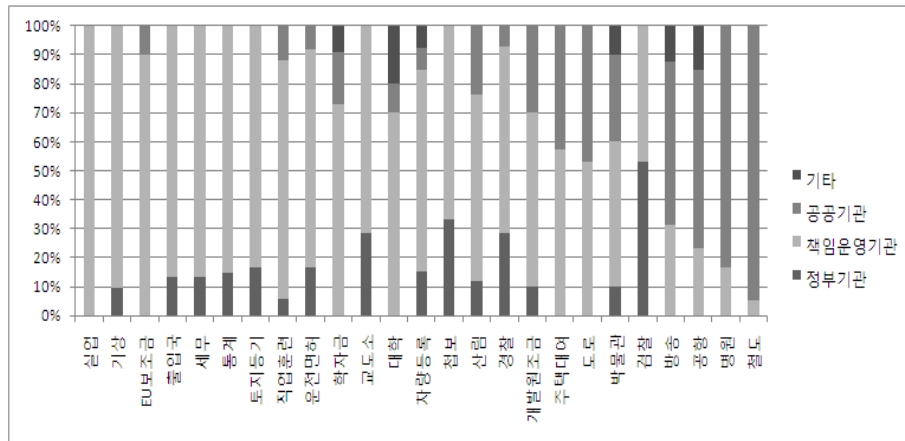
시행령 6조에서 언급하고 있는 책임운영기관장의 채용계약 갱신의 경우, 현행법에서 기관장의 채용기간을 최소 2년~5년으로 규정하고 있기 때문에 갱신에서도 최소한 2년으로 계약갱신을 하는 문제가 있다. 임용과는 달리 계약 갱신에서 최소한의 기간이 2년이면 재임용 결정 시 동일인물에게 4년의 재임기간을 허가하는 셈이다. 따라서 소속부처의 장은 부처 내 인사운용 차원에서 갱신 결정에 따른 부담을 크게 느끼기 때문에 계약갱신에 소극적인 태도를 보이게 된다. 법에서 정한 최소 채용기간이 의도와는 달리 오히려 우수 기관장의 재계약에서 역효과를 초래하는 경우도 생기기도 한다.

향후 책임운영기관제도를 확대하여 영국식의 보편적 적용이나 뉴질랜드식의 영역별 적용으로 변경할 경우, 기관장 임용 방식도 고민해야 한다. 전문성이나 경험이 있는 경쟁력 높은 인사를 확보하고 제도의 확산에 따른 내부적 저항을 줄이기 위해서는, 책임운영기관의 기관장을 무조건적으로 개방적으로 선발하기보다 기관의 성격에 따라서 공모직을 허용하여 선발하는 방법도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

2. 책임운영기관의 지정방식

Thiel & CRIPO Team(2009)의 연구에 따르면 이 연구에서 조사된 25개의 정부 기능 중에서 책임운영기관화 비율이 가장 높은 기능은 <그림 2>에서 보는 바와 같이 실업 기능이었다. 실업담당조직을 설치한 16개 국가에서 모두 책임운영기관의 형태로 실업 업무를 운영하고 있다. 조사 국가 중 개수로 책임운영기관이 가장 많이 존재하는 업무 분야는 기상 업무이다. 21개국 중 19개 국가가 책임운영기관으로 기상 업무를 운영하며 2개 국가가 정부기관의 형태로 기상 업무를 운영하여, 비율상으로는 실업 업무보다 약간 낮은 순위로 나타났다.

〈그림 2〉 업무의 책임운영기관 담당 비율



〈자료: Thiel & CRIPO Team (2009) 재구성〉

자세한 업무별 기관 개수는 <부록 2>에서 정리하고 있다. 우리나라의 경우는 통계, 운전, 병원의 기능 등 특정한 분야에 속한 기관을 부분적으로 책임운영기관으로 운영하고 있다. Thiel & CRIPO Team의 연구에 나타난 범위보다 매우 제한적으로 책임운영기관을 지정하고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률은 제2조에서 ‘정부가 수행하는 사무 중에서 공공성을 유지하면서 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 행정 및 재정 상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관’으로 책임운영기관을 정의하고 있다. 따라서 사업적·집행적 성질의 사무, 성과측정이 가능하고 성과측정기준의 개발이 가능한 사무, 기관운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체 확보할 수 있는 사무를 수행하고 있는 기관을 책임운영기관으로 선정하도록 법으로 규정하고 있다.

구체적인 세부기준을 살펴보면, 경쟁원리에 따라 운영되는 것이 바람직한 사무이거나, 사업적·집행적 사무비율이 높고 정책연계성이 낮은 기관, 성과측정이 가능한 기관, 자율성을 부여하면 행정운영의 효율성 및 서비스 향상을 기대할 수 있는 기관을 의미한다. 그러나 현재 책임운영기관으로 지정된 기관들은 행정형기관은 주로 지방 통계청, 국립종자관리소, 축산연구소, 산림과학원 등이며, 기업형기관은 국립병원, 해양수산청, 국립자연휴양림관리소, 국제교육진흥원 등이어서 크게 경쟁원리를 기초로 운영해야 할 필요가 있는 기관은 많지 않은 반면, 우정

사업본부와 같이 경쟁원리를 실제 적용할 수 있는 주요기관의 경우 책임운영기관으로 지정되어 있지 않는 것이 현실이다. 책임운영기관 지정에 따른 잠재 파급력이 크거나 상징성이 높은 주요 기관들이 책임운영기관으로 지정되어 있지 않아 기관 선별기준과 목적을 재검토할 필요가 있음을 보여준다.

책임운영기관의 지정방식은 크게 세 가지로 구분해볼 수 있다. 첫 번째, 영국처럼 보편적으로 집행기능을 모두 책임운영기관으로 설치하는 보편적 설치방식이 있을 수 있다. 영국은 집행적 기능 및 서비스 기능을 포괄적으로 책임운영기관화하여, 전체 공무원의 73%가 책임운영기관에 근무하고 있다(행정안전부 사이트, 최종접속일 2010년 4월 20일). 두 번째는 영역별 설치방식으로 뉴질랜드처럼 대상기준에 해당하는 영역 내의 모든 기능을 책임운영기관화하는 방식이다. 뉴질랜드의 경우 구체적인 성과계약이 가능한 경우, 시장원리가 적용될 수 있는 경우, 행정책임성의 위험이 적은 경우, 부처로부터 독립이 바람직한 경우, 비 정부 부처로 운영하는 것이 바람직한 경우, 이해당사자의 참여가 바람직한 경우, 경쟁적 서비스 공급이 유리한 경우, 조직 규모가 일정 규모 이상인 경우(유희림 외, 2008) 등의 기준에 의하여 설치 영역을 지정하고 있다. 즉 성과측정, 시장성, 책임성, 독립성, 경쟁성, 기관규모의 키워드에 해당하는 영역을 대상으로 책임운영화하고 있다. 세 번째는 개별적 설치방식이다. 캐나다, 일본, 우리나라처럼 기관별 기능과 환경, 상태를 따져서 책임운영기관을 설치하는 경우가 이에 해당한다. 이 경우 일반적으로는 일반행정기관의 형태로 정부기능이 운영되고, 기관별로 예외적으로 책임운영기관의 형태로 운영되기 때문에 일반 정부조직과 일반 공무원 제도 안에서 책임운영기관제도에 대한 선호가 부정적으로 나타나게 되는 문제가 있다.

현행에서는 관리부처 주도형 선(先) 협의 후(後) 지정 방식으로 책임운영기관이 개별적으로 선정되고 있으므로, 책임운영기관을 본래 취지에 맞도록 운영하기 위해서는 현행보다는 영역별 설치 방식을 통하여 집행적 기능 특히 다양한 서비스를 제공하는 기능을 영역별로 관련부처가 선정하되, 보다 적극적으로 책임기관으로 확대 지정·운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 책임운영기관의 규모와 정원관리 문제

현재는 통계청, 국립병원 등 동일한 기능의 기관들이 독립된 책임운영기관으로 지정되어 있다. 통계청이나 국립병원들은 전국적으로 분포되어 있는 동일기능 또는 유사기능을 수행하는 기관이기 때문에 관리목표나 비전도 유사하고, 필요인력이나 관리적 특징도 유사하다. 이들 기관이 개별 기관단위에서 자원을 운영하고, 각각 목표와 계획을 수립하여 평가받는 것은 조직운영상의 과도한 제약이 주어지거나 불필요한 중복 업무를 유발할 수 있다.

동일 또는 유사한 기관일 경우, 기관 간에 책임운영권역을 설정하여 권역단위로 인력과 조직을 신축적으로 운영할 수 있는 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 권역별로 기능 상 목표와 계획을 수립하고, 필요에 따라 권역 안에서 인사나 예산의 기관 간 이동이 자유롭게 이루어질 수 있도록 책임운영기관의 경계를 재설정하는 방식이다. 이 경우, 기관장의 관리운영적 재량권이 확대되어 실제 기관단위에서 제약된 재량권을 행사할 경우보다 효과적으로 조직을 운영할 수 있다. 다만 개별 기관의 최고관리자 위에 통합된 기관장을 임명하게 되면 관리 단계가 추가된다는 문제점을 동시에 고민할 필요가 있다.

책임운영기관의 총 정원은 대통령령에, 직급별 정원은 기본운영규정에, 계급별 정원은 부령에 의해 규정되어 있다. 책임운영기관은 총액 인건비제 운영으로 총 정원의 3% 이내의 범위에서 증원이 가능하다. 그러나 실제로 총액인건비제에서 전문성이 높은 필수 인력을 증원한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 유명무실한 자율성이라는 비판이 제기되기도 한다. 총액인건비 지침이 6급 이하만 직급조정을 허용하고 있으므로 연구관·연구관의 두 직급으로 구성되어 있는 연구기관의 경우 인원조정이 어려우며, 정원의 조정 시에도 소속부처가 훈령 등을 통해 관여하기 때문에 실제로 책임운영기관의 정원관리 자율성이 떨어지는 문제점이 있다.

이러한 문제점에 대해 해외인력 파견 및 공동연구 추진 등의 특수한 상황에서 예외 정원을 인정하거나, 과거 실적에 따라 정원을 우선 증원할 수 있는 권한을 주는 방법, 소속장관의 승인 없이 기관장이 총 정원 내에서 부서별 정원을 조정할 수 있도록 법령에 명시하는 방법(행정안전부, 2009) 등을 대안으로 고려할

수 있다. 이러한 조치는 책임운영기관장의 인사 자율성을 보다 명시적으로 부여할 수 있지만 관련 부처로부터 그들의 고유한 인사권을 침해한다는 비판을 받을 수 있기 때문에 부처의 수용성이 낮다는 단점이 있다. 따라서 총액인건비제를 보다 신축적으로 운영하고 직급조정에서의 제한 사항을 완화하는 등의 조치를 통하여 책임운영기관장의 인사자율성을 점차 확대하면서도 개별 부처의 인사권을 외형적으로 침해하지 않는 대안들을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있다.

4. 기관장과 조직운영에 대한 건전한 견제 장치

책임운영기관을 균형적으로 운영하기 위해서는 기관의 자율적 운영을 담보할 수 있도록 인사·조직 상의 자율권, 운영에 대한 기관장의 재량권을 부여함과 동시에 재량권이 남용되지 않도록 이를 감시하거나 견제할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 예를 들면, 기관장을 견제하거나 조직의 효율적 운영을 감시할 수 있는 건강한 이사회나 감사적 기능을 수행할 수 있는 조직구조를 설계하는 방안을 고려해볼 수 있다. 형식적으로 운영되기 쉬운 운영심의위원회를 실제적인 기관장에 대한 견제 내지는 기관의 주요 사안에 대한 심의 기능을 수행할 수 있도록 민간부문의 이사회 성격을 띤 조직으로 개편하는 방안도 가능할 것이다. 책임운영기관의 자율 운영을 강화하기 위하여 책임운영기관의 성과에 대한 주무부처의 1차적 책임을 강화하고 주무부처의 관여는 기본적인 운영 틀에 한정하는 대신 관리방향을 평가와 점검으로 이동시킬 수 있도록 감사구조를 바꾸는 방법을 모색할 필요가 있다.

V. 책임운영기관제도의 인사자율성에 대한 쟁점과 개선방향

1. 책임운영기관장의 직원 임용권

책임운영기관 기관장 간담회의 의견을 살펴보면 책임운영기관들은 법령상 인사권이 책임운영기관장에게 위임되어 있으나, 실제로는 소속장관이 임의로 인사권을 행사하는 경우가 많음을 토로했다(행정안전부, 2009). 책임운영기관은 법령

상 총액인건비 내 직급조정의 주무부처 사전승인이 면제되어 있으나, 총액인건비 제도가 전 부처에 확대 시행되면서 다른 소속기관과의 직급 승진 소요기간의 균형을 이유로 주무부처에서 실질적으로는 사전승인권 행사를 하고 있는 경우가 많다. 기관장 간담회에서 책임운영기관의 기관장들은 중앙부처의 인사권 보장 실적을 인사 감사에 반영하는 방법, 법에서 위임할 수 있다고 표현한 소속 공무원임용권을 위임해야 한다는 의무규정으로 변경하는 방법 등 강경한 대책을 건의하고 있다(행정안전부, 2009). 이러한 의견을 반영하고 책임운영기관의 자율적인 인사권 행사를 실제로 보장하기 위하여 중앙행정기관이 책임운영기관의 기관장에게 위임된 임용권에 대한 사전승인이나 협의를 요구할 수 없도록 명시적으로 규정하는 방법도 고려할 필요가 있으나, 앞서 언급하였듯이 개별 부처의 고유한 인사권을 침해한다는 비판에 직면할 수 있기 때문에 이에 대한 적절한 대응방안과 자율성과 책임을 동시에 만족시킬 수 있는 대안을 모색해나가야 한다.

2. 기관장의 연구관/지도관 전보권

현행 규정에서 기관장에게 위임되는 임용권은 고위공무원단에 속하는 공무원에 대한 전보권, 3급 이하 또는 4급 상당 이하 공무원, 기능직 및 계약직 공무원에 대한 임용권이다. 이 규정은 책임운영기관에 소속된 연구관·지도관의 고위공무원단 직위로의 전보권이 기관장에게 위임된 권한인지 그렇지 않은 지에 대한 기준이 법문 상 불명확하기 때문에 업무에 혼란이 야기된다.

행정형 연구기관은 다른 공무원조직과 달리 연구사/연구관의 2계급 체계로 구성되어 있기 때문에 한번 승진을 하면 더 이상 승진을 할 지위가 없다. 따라서 계급이외에 과장급, 국장급 등 보직관리를 통해 인력관리를 하고 있으나, 계급이 동일하기 때문에 국장급 직위와 과장급 직위 간의 전보가 가능하였다. 이런 2계급 구조는 조직 내부 경쟁체제가 형성되기 어렵고 성과향상에 대한 동기부여가 약한 것이 현실이다. 3급 이상에 해당하는 보직은 고위공무원단에서 관리를 하는데, 그 아래의 계급의 보직들에 대하여 기관차원에서의 보직심사가 가능하도록 자율성을 부여하는 방안을 고민할 필요가 있다.

현행 책임운영기관제도에서는 책임운영기관의 계약직 활용규정은 계급별 정

원의 30% 및 기능직 정원의 50% 이내에서 계약직 채용이 가능하도록 시행령 제 17조 제1항에서 규정하고 있다. 또한 의무직렬 3~5급의 정원은 전문계약직의 고용이 가능하도록 동조항의 2항에서 규정하고 있다. 책임운영기관은 인력활용에 있어 재량권을 발휘하여 많은 경우 일용직 등 비정규직을 다른 기관에 비하여 높게 활용하고 있으며(전체 정원의 약 25%를 비정규직으로 활용), 그 비율이 매년 상승하고 있다(한창섭, 2007). 따라서 비정규직 위주의 인사재량권보다는 정규직을 포함한 인사적 재량권을 발휘할 수 있는 균형 잡힌 제도적 장치를 마련해야 한다.

3. 보수 관리 및 성과급 지급 기준

보수와 관련하여 책임운영기관의 자율성도 실질적으로 행사되지 못한다는 비판의 목소리가 높다. 기업형 의료기관의 경우, 의료인에 대한 보수를 제대로 책정할 수가 없어, 의료기관 서비스의 핵심을 담당하는 의사들의 채용과 유지가 현실적으로 매우 어려워 군의관에게 의존하는 경우도 많다. 개인 병원에 비하여 급여수준이 낮기 때문에 양질의 인력을 유인하기 어려우며, 전문계약직을 중심으로 운영되는 의무직렬의 경우 공무원법상 계약직의 정규직 특별채용요건이 까다롭기 때문에 현실적인 운영이 어려운 경우가 많다. 개별 책임운영기관들이 보다 높은 보수 자율성을 확보하고, 의무직렬과 같은 전문 인력의 특채요건을 완화하여 운영할 수 있는 대안을 지속적으로 마련해 줄 필요가 있다.

과거 성과급 관련 규정에서는 책임운영기관의 성과급의 액수와 지급 방법을 소속부처의 장관이 따로 정할 수 있었기 때문에 기관장은 상여금(성과연봉 + 성과 상여금)에 결정적으로 관여하기 어렵고, 현실적으로 소속부처의 장관은 하위조직의 성과상여금에 큰 관심을 가지기 어렵기 때문에 책임운영기관의 성과급이 제대로 운영되지 못한 측면이 있었다. 따라서 직원성과 상여금 지급기준을 기관장에게 규정하도록 위임하거나 일관된 성과급 지급기준을 마련하는 것이 필요하다는 지적사항을 반영해 기관장이 성과상여금을 정할 수 있도록 관련 규정을 개정하였다. 이러한 성과급에 대한 기관의 재량권이 제대로 행사되기 위해서는 성과급의 재원 확대가 매우 중요하다. 책임운영기관들은 다양한 경로를 통하여 예

산절감분을 성과상여금으로 집행할 수 있는 근거를 마련해줄 것을 요청하거나 책임운영기관의 경우 일반행정기관보다 성과급 예산의 비중을 높이면 결국 성과향상에 도움이 될 것이라는 의견을 제시한다(행정안전부, 2009). 향후 책임운영기관의 본래 취지에 맞도록 충분한 재원을 바탕으로 기관장의 보수와 성과급에 대한 재량권이 행사될 수 있도록 제도적 보완을 지속적으로 해나가야 한다.

4. 인사교류와 조직몰입 강화 방안

현행법에서는 책임운영기관과 주무행정기관 및 그 소속기관 간 공무원의 전보가 필요하다고 인정되는 경우, 주무부처의 장과 책임운영기관장이 협의하여 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이는 실제로 원활하게 이루어지고 있지 않다. 인사 상 불이익을 이유로 유능한 직원이 책임운영기관 전입을 기피하는 현상이 나타나고, 책임운영기관 직원들은 상대적으로 중앙부처 직원들에 비해 차별받고 있다는 인식이 높다. 인사권이 실제로 중앙부처에 의해 많이 좌우되기 때문에 유능한 직원이 감독기관으로 자리를 옮기는 경우가 빈번히 발생하는가 하면, 책임운영기관 직원은 감독기관에 대한 피해의식을 가지거나 인사상 불이익을 받고 있다는 인식을 갖기 쉽다.

이에 대한 문제를 해결하기 위해 책임운영기관의 공무원을 독립적으로 운영하는 방안을 생각해볼 수 있다. 채용 당시부터 책임운영기관 공무원으로 임용할 경우 다른 기관과 비교하거나 이에 따른 상대적 박탈감을 느낄 소지도 적을 뿐만 아니라, 책임운영기관에 대한 소속감이나 조직몰입도 그리고 직원의 전문성도 제고할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 책임운영기관이 보다 적극적으로 지정·운영되어야 할 뿐만 아니라, 각 기관이 필요로 하는 역량을 체계적으로 반영하여 새로운 인력을 채용할 수 있는 사전 작업이 선행되어야 한다.

VI. 결론과 제도적 함의

영국, 뉴질랜드, 캐나다 등과 마찬가지로 한국의 경우도 정부개혁의 일환으로

책임운영기관제도를 광범위하게 도입하기 시작했다. 많은 국가들이 핵심적인 정책기능이 아닌 집행 및 서비스 기능 등을 주요 업무로 수행하는 기관과 부서를 책임운영기관으로 지정하여 운영하였는데 그 정도와 범위는 국가별로 상이하다. 영국처럼 책임운영기관을 보편적으로 적용하는 국가가 있는가 하면 뉴질랜드와 같이 연구소, 보건소 등 특정한 분야의 기관을 독립기관으로 설계함으로써 책임운영기관을 분야별로 적용하는 국가도 있다. 캐나다는 특정한 서비스를 제공하는 기관 중 일부를 특별운영기관으로 지정하여 운영함으로써 상대적으로 소극적인 책임운영기관제도를 가지고 있다. 한국의 경우에는 책임운영기관을 소극적으로 그리고 절충적으로 지정·운영하고 있다.

지난 11년 간 운영되어온 한국의 책임운영기관제도에 대하여 엇갈린 평가를 내릴 수 있다. 자율적인 조직운영원리를 적용하여 책임을 담보하게 하는 제도적 장치를 마련하는 한편, 기관 수 면에서 점차 그 범위와 규모를 확대하고 있다는 측면에서는 긍정적으로 평가된다. 그러나 조직의 생산성을 제고하기 위하여 부여되어야 할 조직·인사상의 자율성이 제대로 부여되지 않았거나 실제로 발휘되지 않고 있는 경우가 많다는 점에 대해서는 부정적인 평가를 내릴 수 있다.

앞서 논의한 조직·인사적 문제점을 개선하기 위하여 지난 11년 동안 축적된 경험을 토대로 보다 적극적으로 책임운영기관제도를 개선하는 방안을 모색할 필요가 있다. 먼저 책임운영기관의 범위와 관련하여 책임운영기관에 대한 영국식의 보편적 적용방안이나 뉴질랜드의 영역별 적용방안을 체계적으로 고민할 수 있을 것이다. 책임운영기관제도가 적절하다고 판단되는 특정한 영역에 속한 기관을 공공성이나 규모 그리고 예상 효과를 기준으로 평가한 후 영역별로 책임운영기관을 지정하는 방식이 현실적 타당성이 상대적으로 높다고 볼 수 있다. 물론 책임운영기관의 지정이 정치적인 변수나 관련 부처의 이기주의적 입장을 반영하는 절충과정이 되지 않도록 객관적인 선정기준과 선정절차가 마련되어야 한다.

책임운영기관의 확대 적용을 통하여 보다 적극적으로 책임운영기관제도를 운영할 경우, 정부는 기관장의 임명과정에서 개방직과 공모직을 균형적으로 도입하고 기관장의 조직과 인사적 재량권을 지속적으로 모니터링하면서 이를 확대할 수 있는 방안을 꾸준히 모색해야 한다. 특히 조직관리적 재량권을 확보하기 위하여 기관의 영역과 특성에 따라 영역별로 조직과 인사를 운영하는 권역별 운영방

식과 기관의 정원관리 자율성, 기관장의 직원임용권과 충원방식 개선, 직급에 대한 재량권, 보수와 성과급에 대한 재량권 확대와 조직몰입 제고 방안의 도입 등에 대한 제도적 개선방안에 대하여 지속적인 관심과 적극적 검토가 필요하다. 또한 책임이 담보되지 않은 자율성 부여로 인한 파행적 조직운영을 예방하기 위하여 기관장과 조직운영을 견제하고 감시할 수 있는 건강한 감시체제도 함께 설계되어야 한다. 물론, 어떤 제도이든지 제도 자체가 아니라 제도의 운영 여하에 따라 그 제도의 효과가 달라진다는 교훈을 되새겨, 보다 효과적으로 책임운영기관 제도를 운영할 수 있는 문화적 접근방식도 동시에 모색해야 할 것이다.

참고문헌

- 김근세 (1999). 비교분석을 통한 한국 책임운영기관 제도의 특성. 「한국정책학회보」, 83: 233-256.
- 김근세 (2000). 「책임운영기관 제도에 관한 비교분석」. 서울, 집문당.
- 박천오·김근세·박희봉·안형기. (2003). 한국 책임운영기관 제도의 운영 평가: 조직 구성원의 인식을 중심으로. 「한국행정연구」, 12(3): 3-32.
- 유홍림·김근서·김대건 (2008). 「책임운영기관제도 운영성과 분석 및 발전방안 연구」. 행정안전부
- 한창섭 (2007). 책임운영기관의 성과관리체제에 대한 제도주의적 분석. 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」. 한국정책학회.
- 행정안전부 (2009). 「책임운영기관 기관장 간담회 의견수렴 종합」. 행정안전부 내부 자료.
- 행정안전부 웹사이트. <http://www.mopas.go.kr>
- Barberis, P. (1995). Next Steps: Consequences for the Core and Central Departments. In *Next Steps: Improving Management in Government?*, O'Toole, B. J. & Jordan, G. (eds.), 99-117. Aldershot: Dartmouth.
- OECD (2005). 「공공부문의 현대화 II: OECD 국가에서 책임행정 시스템의 최근 경향」. OECD정부혁신아시아센터.
- Romzek, B. S., and M. J. Dubnick. (1994). Issues of Accountability in Flexible Personnel

- Systems. In *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*, Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek. (eds.), 263-95. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pollitt, C., K. Bathgate, J. Caulfield, & A. Smullen. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3(3): 271-290.
- Talbot, C. (2004). The Agency Idea: Sometimes old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London: Routledge: 3-21.
- Thiel & CRIPO team. (2009). *The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries*. EGPA Conference

〈부록 1〉 부처별 책임운영기관 변화

연도 부처	'00	'01	'06	'07	'08	'09
조달청		품질관리단			품질관리단(폐지)	
통계청		충남지방 통계청	서울지방통계청 등 7개 인천통계사무소 등 4개	통계개발원		경인지방통계청 등 5개로 통·폐합
국방부	국방홍보원					
경찰청	운전면허 시험관리단		경찰병원			
교육과학기술부	국립중앙 과학원	국립국제교육원				과천 과학관
기상청		항공기상청 (前항공기상관리본 부)				
문화체육관광부	한국정책 방송원		국립현대 미술관	국립문화재연구소		
	국립중앙극장					
문화재청						
농림수산식품부		국립수의 과학검역원	국립종자원			
		국립식물 검역소	국립수산 과학원			
			국립수의과학검역원(폐지)			
			국립식물 검역소(폐지)			
농촌진흥청	농업공학 연구소	축산과학원	농업생명공학연구원		한국농업대학	농업생명공학연구원 (폐지)
			원예연구소		농업공학 연구소(폐지)	
산림청		국립산림과학원	국립자연휴양림관리소			
보건복지가족부		국립재활원	국립서울병원 등 6개			
		국립목포병원				
국토해양부	수원국도유지건설 사무소	대산지방 해양항만청	국도유지건설사무소(폐지)			
	전주국도유지건설 사무소	국토지리 정보원	울산지방해양항만청			
		대구국도유지건설 사무소				
해양경찰청	해양경찰정비창					
행정안전부			국립과학수사연구소			
특허청			특허청('06.5)			

〈출처: 행정안전부 웹사이트에서 발췌, 수정. 최종접속일: 2010년 4월 8일〉

〈부록 2〉 유럽 21개 국가의 업무 별 조직 유형

업무	조직유형	정부기관 (중앙집권형)	책임운영기관		공기업	지방정부 (지방분권화)	기타	합
			비독립형	독립형				
등록	통계	3	7	10				20
	운전면허	2	7	2	1			12
	차량등록	2	7	2	1		1	13
	기상	2	16	3				21
	토지등기	2	7	3				12
안전/ 보안	검찰	8	2	5				15
	교도소	4	8	2				14
	경찰	4	7	2		1		14
	첩보	4	4	4				12
	출입국	2	12	1				15
교육	대학			7	1		2	10
	박물관	1	3	2	3		1	10
	방송			5	8	1	2	16
지급/ 급여	실업		6	10				16
	세무	2	9	4				15
	EU보조금		7	2		1		10
	학자금		4	4	2		1	11
	개발원조금	1	3	3	3			10
복지	주택대여		3	1	1	2		7
	직업훈련	1	7	7		2		17
	병원			1	3	2		6
사회 간접 자본	철도			1	17			18
	산림	2	5	6	3	1		17
	도로		7	2	7	1		17
	공항		2	1	7	1	2	13
합		40	133	90	57	12	9	341

〈출처: Thiel & CRIPO Team (2009)〉