

기획논문

한국 책임운영기관의 성격과 범위: 변화관리를 중심으로

김 근 세*

- I. 서론
- II. 책임운영기관의 이론과 제도
- III. 책임운영기관 제도의 변화관리
- IV. 결론

〈요약〉

본 연구는 우리나라 책임운영기관 제도를 변화관리 측면에서 개관하였다. 첫째, 우리나라의 책임운영기관 제도의 개념화에 있어 경쟁원리, 자체수입, 기업형이라는 용어가 필요 이상으로 책임운영기관의 상업화를 연상시켜 제도에 대한 오해를 낳게 되었고, 2006년 이후 제도의 확산은 부분적으로, 정치적으로, 조각감기식으로 확대되면서 책임운영기관의 선정 기준에 대한 일관성을 약화한 결과를 낳게 되었다. 책임운영기관에 대한 개념과 범위에 대한 재검토가 필요하다고 생각한다. 둘째, 제도의 정착과 확산을 위해서는 소수의 사례를 집중적으로 관리하여 성공사례의 확산이 필요하다. 동시에 책임운영기관화의 효과가 전체 행정시스템으로 전환되지 못하고 있다. 특히, 관리재량권의 측면에서, 책임운영기관이라는 구조적 분화가 기관장의 관리자율성으로 가시화될 필요가 있다. 그리고 성과평가의 측면에서, 책임운영기관 제도의 기본이념에 따라 행정안전부-책임운영기관에서 주무부처-책임운영기관으로 제도운영의 기본축이 전환될 필요가 있다. 이러한 맥락을 고려할 때 행안부가 주관하는 책임운영기관 평가위원회의 평가사업을 1년주기에서 3년 주기의 중장기적인 'Agency Review'로 그 기능을 전환할 수 있을 것이다. 대신에 중앙행정기관의 자체평가를 담당하는 책임운영기관심의회가 실질적으로 작동할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하여야 한다. 셋째, 이러한 시스템의 개선을 전제로, 책임운영기관의 범위를 확대할 경우 필요한 기준을 검토하였다. 기본적인 집행/운영기능 기준을 적용하면, 현행 중앙행정기관의 부속기관들이 우선적인 검토대상이 될 수 있으며, 청 단위 중앙행정기관, 나아가 본부의 집행/운영 기능이 검토대상이 될 것이다. 부차적 기준으로, 책임운영기관화 이후 불확실성에 따른 위기관리, 성과측정의 어려움, 정책연계성을 고려한 거래비용을 고려해야 한다. 부가적 기준으로 조직규모의 실효성에 대한 고려도 필요하다.

[주제어: 책임운영기관, 변화관리]

* 성균관대학교 사회과학부 행정학전공 교수(seogam@skku.edu)

I. 서론

우리나라에 새로운 정부조직의 제도유형인 책임운영기관이 2000년 국립중앙극장 등 10개 기관에 시범 운영되어 도입된 지 10년이 지나고 있다. 이 제도는 당시 글로벌 패러다임으로서 신공공관리(NPM) 정부혁신의 확산에 따라 영국 등에서 추진된 책임운영기관화(agencification)의 제도적 모방에서 촉발되었다. 동시에 한국행정의 발전국가의 제도적 맥락에서 배태된 집권적 행정구조를 다원주의 사회변동에 대응하기 위해 보다 분권적 행정구조로의 전환이라는 의의를 가진다. 특히, 책임운영기관화는 ‘위를 지향하는’ 태도에서 ‘고객을 지향하는’ 태도로 전환하는 데 기여할 수 있는 행정서비스 품질제고를 위한 서비스중심 조직구조로의 개편을 의미한다.

2010년 현재 책임운영기관 제도는 출범 초기 10여개 기관에서 현재 38개 기관으로 선정기관이 확대되었다. 도입 이후 중앙관리기구는 책임운영기관 제도의 근간인 성과책임성과 관리재량권 확보를 위한 제도적 개선을 지속적으로 추진하고 있지만, 책임운영기관 담당자와 ‘지각의 차이’는 여전히 남아 있다. 그리고 최근 전 정부적으로 확산되고 있는 성과관리체계의 구축에 따른 총액인건비제, Top-down 예산제도 등 정부조직의 ‘자율과 성과’ 중심의 개혁이 추진되면서 중앙행정기관과 다른 책임운영기관 제도의 차별성이 무엇인지 의문이 지적되고 있다.

이러한 배경에서 현재 우리나라에서 책임운영기관 제도가 어떻게 정착되고 있는지, 소위 ‘Agency Review’가 필요한 시점이 되었다. 이러한 맥락에서 이 논문은 변화관리(change management)의 차원에서 우리나라 책임운영기관 제도의 발전을 위해 책임운영기관의 성격과 범위를 중심으로 검토하기로 한다. 먼저, 책임운영기관 제도의 일반 이론과 우리나라 책임운영기관 제도의 발전과정에 대해 개관한다. 둘째, 변화관리의 관점에서 책임운영기관의 도입과 선정, 모범효과와 행정시스템 성과, 기관의 확대 전략을 분석한다. 이러한 분석을 통해 우리나라 책임운영기관 제도의 발전방안에 대해 검토한다.

II. 책임운영기관의 이론과 제도¹⁾

1. 책임운영기관 제도의 이론적 배경

책임운영기관 제도설계의 이론적 기반은 1980년대 이후 소위 제1세대 개혁에서 추출된 신공공관리론(New Public Management)이다. 신공공관리론은 정부조직의 기능적 통합-분화(consolidating and devolving authority) 전략에 따라(Aucoin, 1995), 정책개발부서는 통합하고 서비스전달부서는 분화하는 조직개편을 처방한다. 이는 상이한 복합적 기능을 거대한 관료제로 통합하기보다는 이를 정책개발-집행 기능별로 분리하여 기능에 따른 행정가치를 극대화하려는 전략으로 이해할 수 있다 (김근세, 1998). 즉 집행기능을 서비스운영기관으로 구조적으로 분화시켜 관리권한을 위임하여, 행정서비스 생산의 내부규제에 따른 제약을 완화하고 성과효율성을 강화하려는 전략이다.

이러한 책임운영기관의 관리체계는 기존의 계층제적 관료제 모형에서 탈피하여 보다 시장적이고 신축적인 관리체계를 채택하는데(Peters, 1996), 그 핵심은 행정책임성의 초점이 투입통제에서 성과통제로의 전환에 있다. 이러한 책임운영기관의 관리구조의 기본개념은 구조적 분화/관리위임과 성과계약으로 요약될 수 있다 (Hood, 1991; Schick, 1996; Talbot, 2000; 김근세, 2007).

첫째, 관리적 접근의 요점은 관리자에게 관리재량권을 주자는 것이다 (letting managers manage). 기관 관리자에게 인사, 조직, 재무관리의 재량권을 주지 않고 성과책임만을 요구할 수는 없다. 중앙관리기관의 일선기관에 대한 엄격한 투입통제는 일선관리자의 창의성과 인센티브를 저해하여 조직효과성에 부정적 영향을 미치기 때문이다. 관리자효율성을 제도적으로 확보하기 위해 구조적 분리(structural disaggregation)를 요구한다. 대규모 부처조직을 핵심 정책부처와 개별 운영기관으로 분화시키는 것이다(unbundling the bureaucracy). 즉 기능적 전문화의 원리에 따라 구매자-공급자(purchaser-provider), 정책-운영(policy-operation)의 기구적 분리이다. 단일목적기관(single-purpose agency)으로의 재편에 따라 기관의 주요 사업에 집중하여 기관의 전문성을 제고하여 서비스품질을 제고할 수 있다. 그리고 기관

1) 이 장은 김근세(2007)의 연구를 토대로 수정 보완하였음.

4 한국조직학회보 (제7권 제1호)

분화에 따른 투명성 제고로 의회 및 주무부처의 행정책임성 확보에 기여한다. 또한 서비스전달과정에서 정치를 격리함으로써 관리효율성에 기여한다는 논리이다.

둘째, 계약적 접근에서는 앞의 관리재량권 위임에 따른 행정책임성 확보장치로 성과계약(performance contract)을 강조한다. 신제도주의경제학, 대리이론에 기초한 것으로, 성과중심의 계약 제도를 통해 성과책임성을 강제할 수 있다(making managers manage). 즉 성과계약을 통해 의회 및 주무부처는 소속기관의 기회주의 행동 등 대리인문제를 관리하려는 의도이다. 그리고 책임운영기관은 서비스공급자에 의한 정책포획의 가능성을 최소화하기 위한 조직설계로, 주인에 대한 대리인의 책임성을 제고하기 위한 인센티브와 정보를 확보하고, 관리자에게 기대하는 그리고 감시할 성과목표를 분명히 할 것을 강조한다.

여러 국가의 책임운영기관 제도를 비교론적으로 검토한 Talbot 등은 (2000) 책임운영기관 제도의 구체적인 속성을 다음과 같은 개념도로 정리하였다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">▶ 구조적 분화<ul style="list-style-type: none">- 과제의 명료화- 과제의 전문화- 단위 책임성: 기관장 책임성- 관리자율성: 재정, 인사, 조직의 신축성 |
| <ul style="list-style-type: none">▶ 성과계약<ul style="list-style-type: none">- 성취/자원 계약- 성과보고: 성과책임성, 성과감사- 성과 증진: 경제성, 능률성, 효과성 증진 (산출, 서비스 품질, 효과)- 성과주의예산: 정책결정의 증진- 성과관리: 전략적 관리의 증진 |

※ 자료: Talbot et al.(2000: 7-8).

국가들 간에 통일된 개념정의는 어렵지만, 책임운영기관의 개념 정의시 주요한 구성요소 및 특징을 Pollitt(2009: 251)은 다음과 같이 정리하였다.

- 책임운영기관은 공법에 의한 법적 지위 및 근거가 존재한다.
- 책임운영기관은 정부부처에서 기능적으로 분화된 것이다.
- 책임운영기관은 정부부처가 누리지 못하는 어느 정도의 자율성이 보장된다.
- 자율성이 보장되나, 책임운영기관이 소속된 정부부처와 연계되어 있다.

- 책임운영기관은 규제, 공공서비스 제공, 준사법적 기능 행사 등 공적 권한을 행사한다.
- 책임운영기관은 상업적 기업이 아니다.

그런데 이 개념도의 모든 요소가 각 국가의 책임운영기관에 공통적으로 적용되는 것은 아니고, 국가별, 기관유형별로 차별성을 보이고 있다 (김근세, 2000). 실제, 책임운영기관 제도를 운영하고 있는 영국, 뉴질랜드, 일본 등 여러 국가에서 다양한 유형의 거버넌스를 적용하고 있다. 예를 들어, 영국의 책임운영기관은 각 부처에 소속되어 있으나 독자적인 관리자율성을 확보하고 성과계약을 통한 통제를 받고 있다. 책임운영기관의 관리체계는 기본적으로 수상실의 Next Steps팀의 기본지침 하에서 주무부처와 해당 책임운영기관과의 협의에 달려있어, 개별 기관마다 상이한 거버넌스를 가지고 있어 통일적이고 획일적인 관리체계를 적용하지 않고 있다는 점이다 (Goldworthy, 1991). 즉 책임운영기관의 기관성격에 따른 다양한 관리체계가 적용될수록 각 기관의 고유한 특성에 적합한 성과관리가 이루어지고, 기관성과의 증진을 기대할 수 있다는 것이다.

기본적으로 책임운영기관의 거버넌스의 핵심적 요소인 관리재량권과 성과계약의 강도에 따라 몇 가지 기관유형으로 분류할 수 있다. 이 두 가지 원리에 따라 중앙행정기관-소속기관간에 <표 1>과 같은 4가지 거버넌스 유형으로 구분할 수 있다.

I 형은 전통적 관료제의 소속기관형으로 주무부처에 계층제적 거버넌스의 통제를 받는 소속기관형이다. 책임운영기관화가 추진되기 이전의 기관유형이다. II 형은 내부적으로 성과계약체계를 도입하는 유형으로, 영국의 1980년대 Financial Management Initiative 체제, 그리고 1990년대 이후 책임운영기관 관리시스템으로 운영되는 영국의 국세청과 관세청이 이러한 사례에 해당된다. 우리나라에서 지경부의 우정사업본부가 이러한 모형에 가깝다. III 형은 주무부처에 구조적으로 분화되어 관리자율성을 갖는 기관으로 공식적인 성과계약 제도를 갖지 않는다. 성과계약제도가 도입되기 이전의 미국 연방의 소속기관, 스웨덴, 핀란드의 기관유형이다. IV 형은 책임운영기관의 원리에 충실한 유형으로 구조적 분화와 성과계약 제도를 갖는 기관유형으로, 영국의 Next Steps Agency, 뉴질랜드의 Crown Entity,

미국의 Performance-based Organization이 이러한 사례에 속한다.

〈표 1〉 책임운영기관화의 거버넌스 유형

	통합	분화
성과계약 무	I형 소속기관	III형 미국의 소속기관
성과계약 유	II형 영국의 국세청/관세청	IV형 영국, 뉴질랜드, 미국 PBO

※ 자료: Talbot et al.(2000: 11).

우리나라의 책임운영기관 제도의 거버넌스 구조는 IV형에 속한다. 중앙행정기관의 소속기관을 책임운영기관이라는 구조적으로 독립된 제도유형으로 분리하여, 영국 책임운영기관의 Framework Document에 해당되는 ‘기본운영규정’에 따라 기관관리 지침을 규정한다. 이를 근거로 책임운영기관장에게 관리재량권을 인정하고, 주무부처장과 책임운영기관장간에 성과계약을 맺는다. 즉 거버넌스 구조 측면에서, 본부-소속기관의 계층제 거버넌스에서 중앙행정기관장-책임운영기관장간에 기본운영규정과 성과계약을 매개로한 시장 거버넌스로의 전환이다.

최근, 비교론적으로 Agency 제도의 확산을 조사한 van Thiel(2009)의 조사결과에 따르면, 상대적으로 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 확산되었다.

서구의 경험에서 도출된 책임운영기관 제도의 장단점에 대해 정리하면 다음과 같다. 먼저, 책임운영기관의 장점은 분권화의 행정적 측면과 정치적 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다 (Pollitt, 2009: 251-252).

첫째, 행정적 분권화(administrative decentralization)의 장점은 다음과 같다.

- 수평적·수직적 분권화는 신속한 의사결정이 가능하게 한다.
- 분권화로 인해 고객지향의 의사결정이 가능하며, 이에 고객에 대한 대응성이 증대될 수 있다.
- 분권화로 인해 지역간 상이한 맥락을 고려할 수 있으며, 지역적 상황에 맞는 서

비스 제공이 가능하게 한다.

- 분권화는 중립성이 요구되거나, 정치적 개입을 막기 위한 하나의 방법으로 활용되기도 한다.
- 분권화는 새로운 아이디어 창출 등 혁신을 촉진한다.
- 분권화는 소속구성원의 동기부여 및 소속감을 증진시킨다.

둘째, 정치적 분권화(political decentralization)의 장점은 다음과 같다.

- 정치적 분권화로 인해 정치적 권한이 시민들에게 더 가까워진다.
- 정치적 분권화는 정치인들이 가시적이며, 책임을 지울 수 있게 해준다.
- 정치적 분권화는 더 많은 시민들이 민주적 의사결정과정에 참여하고, 활동할 수 있도록 한다.
- 정치적 분권화는 지역적 차이의 표출을 허용한다.

반면에, 책임운영기관의 한계는 다음과 같이 정리할 수 있다 (Pollitt, 2009: 254-5).

- 분권화로 인해 집권화의 장점인 규모의 경제 이익을 향유할 수 없다.
- 집권화로 싱크탱크 및 기술 구조(technostructure) 등 다양한 전문성을 보유할 수 있으나, 분화된 조직은 이런 자원을 보유하는데 한계가 존재한다.
- 집권화는 표준화를 통해 동일한 환경의 모든 시민이 동일한 서비스를 제공받을 수 있도록 하여 형평성 증진에 기여할 수 있다. 반면, 분권화는 이러한 장점 보다 형평성에 부정적 영향을 미칠 가능성이 존재한다.
- 집권화는 부처간 혹은 부서간 정책과 프로그램 조정이 용이하게 하는 반면, 분권화는 이러한 기능을 수행하는데 한계가 존재한다.
- 집권화는 책임성을 명확하게 하며, 시민들이 쉽게 이해할 수 있게 해준다. 반면, 분권화된 체계에서는 책임성 구조와 소재가 복잡하여 책임을 전가할 수 있는 기회가 존재한다.

그리고 서구의 경험에서, 책임운영기관화의 효과성을 제고하기 위한 제도 운

영에 있어서 다음과 같은 조절변수가 추출된다 (Pollitt, 2009: 257).

첫째, 책임운영기관이 주무부처와 안정적인 네트워크 혹은 정책공동체 내에 존재한다면, 더 오래 존속되며, 운영이 용이할 것이다. 반면, 약하고, 급변하는 네트워크에 존재한다면, 존속과 운영이 매우 곤란할 것이다.

둘째, 기관의 주된 활동 및 기능이 정치적으로 민감하지 않다면 (가령, 산림 관리, 기상예보 등), 책임운영기관에 적합하다. 반면, 정치적으로 민감하다면(가령, 교도행정, 공적부조의 지급 등), 정치인들의 간섭과 개입으로 기관 운영이 용이하지 않을 수 있다.

셋째, 기관의 산출이 표준화가 가능하고, 측정가능하면, 책임운영기관으로 운영되는데 용이하다. 산출이 측정가능하면, 기관이 소속된 주무부처는 정량적인 성과평가를 통해 통제하고, 구체적인 관리 운영은 기관에 넘길 수 있다.

넷째, 기관의 총예산규모가 작거나 중간수준에 불과한 경우 정치인들의 간섭과 개입이 적다. 예산규모가 큰 기관의 경우 거시경제정책의 수단으로 공공지출의 감축이 이루어져야 할 때 재정부처가 우선적인 개입대상으로 고려할 수 있다. 반면에 조직규모가 너무 작은 경우, 책임운영기관화에 따른 전환비용을 고려할 때 제도 변화의 실익이 적을 것이다.

다섯째, 문화적인 요인이 고려될 수 있다. 예를 들어, 일본에서는 상당한 법적 자율성에도 불구하고 실제로 있어서 많은 책임운영기관들의 독립성이 제한될 것이다. 이는 해당기관 기관장이 순종적이고 계층적인 일본 관료출신의 고위공직자이기 때문이다.

2. 한국 책임운영기관 제도의 변화

OECD 국가의 정부개혁의 확산과 IMF 경제위기의 환경에서 2000년 김대중 행정부는 기존의 중앙행정기관-소속기관-산하기관의 계층제적인 거버넌스를 탈피하고 성과관리체계의 틀 속에서 운영되는 시장적 거버넌스로의 개편을 추진하였는데, 책임운영기관 제도의 도입이 그 하나였다 (김근세, 2007).

책임운영기관제도의 기본법인 「책임운영기관의설치·운영에관한법률」은 1999년 1월 29일 제정되어 2010년 현재까지 총 9차례 개정되었다. 1·2차, 6·7·8차 개

정은 내용적 측면의 책임운영기관제도와 관련된 법률 개정이 아닌, 정부조직개편 및 관계법령 개정 의한 명칭변경이었다. 핵심적인 개정은 3·4·5·9차 개정이라고 할 수 있는데, 개정과정을 통하여 책임운영기관의 독립성과 자율성은 점진적, 지속적으로 확대되어 왔다. 주요한 제도 변화를 법제처 법령정보시스템의 자료를 토대로 정리하면 다음과 같다.

2002년 3월 「책임운영기관의설치·운영에관한법률」의 개정에서는 책임운영기관의 독립성과 자율성을 강화하였다. 첫째, 책임운영기관 및 그 소속기관의 하부조직의 설치·운영을 보다 쉽게 하였다. 종전에는 책임운영기관 및 그 소속기관의 하부조직의 설치와 분장사무를 총리령 또는 부령으로 정하였으나, 이를 책임운영기관의 장이 작성하여 소속 중앙행정기관장의 사전승인을 얻는 기본운영규정으로 정하도록 함으로써 책임운영기관의 자율적인 운영을 도모하였다. 둘째, 초과수입금 사용범위의 확대와 사용절차의 간소화를 통하여 예산운영의 자율성을 확대하였다. 책임운영기관특별회계의 세입예산을 초과하는 수입이 발생하는 경우 종전에는 그 초과수입금을 초과수입에 직접적으로 관련되는 비용에만 사용할 수 있었으나, 개정을 통해 사업운영이 독립적으로 가능한 기관 등으로서 기획예산처 장관이 정하는 기관의 경우에는 업무수행을 위하여 필요하다고 인정되는 간접경비에도 사용할 수 있도록 하였다. 이와 함께 초과수입금을 사용하는 경우에도 소속 중앙행정기관장의 승인을 얻도록 하던 규정을 폐지하고 사용 후에 통보만 하도록 절차를 간소화하였다.

2004년 12월의 개정에서는 우리나라 책임운영기관의 관리방식에 큰 변화가 있었다. 책임운영기관의 다원적 관리방식의 적용 차원에서 책임운영기관을 두 가지 유형으로 구분하였다. 종전에는 책임운영기관으로 지정되면 업무의 특성에 관계없이 특별회계로 운영하도록 되어 있었으나, 책임운영기관이 수행하는 업무의 성질에 따라 행정형기관과 기업형기관으로 나누어 기업형기관은 특별회계로 운영하고 행정형기관은 일반회계로 운영하도록 하였다. 책임운영기관의 회계를 일률적으로 특별회계로 함으로써 자체수입이 적은 책임운영기관의 경우에도 기업예산회계를 적용받게 되는 문제가 있어 이러한 기관의 회계는 일반회계로 하려는 취지이다. 이를 통해 기존에 자체수입의 비중이 낮은 기관에게 적용되던 특별회계 운영의 부담을 해소하고, 책임운영기관의 업무특성에 따라 예산의 운용을

달리할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 또한 기관성격을 명확히 함으로써 책임운영기관 설치가 자체수입 비중에만 기준을 두고 있는 것으로 잘못 인식하고 있는 경향을 불식시키는 계기가 되었다.

그리고 조직·인사운영의 자율성 확대 차원에서 다음과 같은 변화가 있었다. 첫째, 기관장의 채용기간을 확대하고 최소 채용기간을 규정하였다. 기관장이 중·장기적인 비전을 가지고 기관을 안정적으로 운영 할 수 있도록 하기 위하여 기관장의 채용기간을 3년에서 5년으로 연장하고 최소한 2년을 보장하였다. 소속 중앙행정기관의 인사적체 해소, 빈번한 기관장 교체 등으로부터 기관운영의 안정성 및 책임성을 실질적으로 보장하도록 하는 것이다. 기관장의 채용기간이 짧아 기관장이 중·장기적 관점에서 기관을 운영하기 어려운 점이 있고, 소속 중앙행정기관장이 이를 인사적체를 해소하는 수단으로 이용할 가능성도 있으므로 기관장의 채용기간을 늘리려는 취지이다. 기관장의 채용기간을 5년의 범위 안에서 소속 중앙행정기관장이 정하되, 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 2년 이상으로 하도록 하였다. 이로써 책임운영기관장이 안정적으로 운영할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다.

둘째, 조직·정원운영의 자율성과 유연성을 확대하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 일정계급 이하의 종류별·계급별 정원을 통합하여 정할 수 있도록 하고, 급변하는 행정환경 및 긴급한 행정수요 등에 유연하고 탄력적으로 대처할 수 있도록 하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 책임운영기관별로 탄력정원을 둘 수 있도록 하였다. 기관의 규모 및 기관장의 직급 등을 고려하여 종류별·계급별 정원을 통합하여 운영함으로써 인사적체를 해소하고, 기관운영성과에 따른 인센티브로 활용 가능하도록 하였다.

셋째, 책임운영기관이 가지는 예산운용의 자율성을 확대하고, 이에 따른 기관운영의 생산성과 효율성을 높이기 위한 조치를 강구하였다. 예산운영의 자율성을 확대하기 위하여 기관장이 세출예산의 총액 범위 안에서 전용할 수 있도록 하였다. 예전에는 책임운영기관에 초과수입금이 발생한 경우 독자적인 사업운영이 가능하고, 재정수입 중 일정비율 이상을 자체적으로 확보할 수 있는 경우에 한하여 이를 간접경비로 사용할 수 있도록 제한하고, 예산전용권을 소속 중앙행정기관의 장이 행사하도록 함으로써 책임운영기관의 예산운용상의 자율성을 제약하는 요

인이 되었다. 이에 책임운영기관의 초과수입금을 간접경비로 사용할 수 있는 경우를 제한하는 규정을 삭제하는 한편, 소속 중앙행정기관장이 행사하던 예산전용권을 책임운영기관의 기관장이 행사하도록 개정하였다.

2005년 1월에는 세출예산집행지침의 개정을 통해 책임운영기관의 예산운용 자율성을 보다 확대하였다. 첫째, 중앙행정기관장의 예산 전용권을 책임운영기관장에게 부여함으로써 필요한 예산을 적재적소에 사용 가능하고 효율적 기관운동을 도모하였다. 둘째, 초과수입금을 간접경비로 사용할 수 있는 기관 제한규정 폐지하여 예산운용의 자율권을 확대하였다. 셋째, 초과수입금의 보상적 경비지출 범위를 10%에서 20%로 확대하였다. 넷째, 인건비(100목)와 물건비(200목)간 상호전용을 가능하도록 하였다.

2005년 12월의 개정에서는 중앙책임운영기관의 설치근거를 마련하였다. 「정부조직법」 제2조 제2항의 규정에 의한 청으로서 “책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률” 제4조의 규정에 의하여 대통령령으로 설치된 기관을 책임운영기관으로 지정할 수 있도록 하였다.²⁾ 이에 따라 성과관리가 비교적 용이한 청 단위 중앙행정기관들이 책임운영기관으로 운영될 수 있는 길이 열리게 되었다. 그 결과 2006년 5월에 중앙행정기관 최초로 특허청이 기업형 책임운영기관으로 지정되어 운영 중에 있다. 중앙책임운영기관은 기존의 중앙부처에 비하여 조직, 인사, 예산 등의 운영에 있어 보다 많은 자율성과 독립성이 부여된다. 중앙책임운영기관은 국무총리가 부여한 사업목표에 대하여 연도별 사업계획을 제출하고 이를 평가받음으로써 기관재정의 경제성과 기관운영의 효율성을 높여 정부조직의 책임행정 체제에 기여하게 되었다.

2006년 1월에는 국립과학수사연구소 등 26개 기관이 추가로 책임운영기관으로 지정되었다. 반면에 수원국도유지건설사무소 등 5개 기관은 책임운영기관에서 제외되어 책임운영기관의 진입과 퇴출이 이루어졌다. 이는 책임운영기관 제도가 당초 취지와 달리 사업성이 부족한 기관 위주로 운용되고 있는 것과 일부 책임운영기관은 독립성과 자율성 등의 요건을 충족하지 못했는데도 책임운영기관으로 운영되고 있는 문제점에 대한 개선으로 볼 수 있다.

2) 중앙책임운영기관의 장의 임기는 2년으로 하고, 1차에 한하여 연임할 수 있도록 하되, 국무총리가 부여한 목표를 성실히 이행하고 기관운영의 공익성 및 효율성 등을 높이기 위하여 노력할 책무를 가진다.

2005년 12월 개정에 이어 2006년, 2008년 4차례에 걸쳐 개정이 이루어졌는데, 정부조직개편, 관계법령 개정 등에 의한 단순 명칭변경 개정이 아닌 실질적으로 책임운영기관제도와 관련한 내용적 측면의 개정은 2008년 12월 개정이다. 2008년 12월 개정까지의 내용이 현재의 책임운영기관제도에 적용되었다고 할 수 있다. 2008년 12월 개정은 크게 4가지 사항으로 요약할 수 있는데, 첫째, 책임운영기관장 채용과정에서 행정안전부장관과의 협의절차를 폐지하여 소속중앙행정기관의 장의 인사자율성을 확대하고 부처 특성에 맞는 탄력적이고 신속한 인사운영이 가능하도록 하였다. 둘째, 정부위원회 정비방침에 따라 소속책임운영기관 및 중앙책임운영기관 별로 나누어져 있던 운영위원회를 책임운영기관운영위원회로 통합하고, 이에 따라 분산 운영되던 책임운영기관 평가 사항을 통합하였다. 셋째, 일반회계가 아닌 특별회계를 적용할 수 있는 행정형 책임운영기관의 설치 근거를 마련하였다. 행정형 책임운영기관의 경우 일반회계만을 적용하도록 하였으나, 이에 특별회계를 적용하는 행정형 기관은 책임운영기관으로 지정될 수 없는 문제가 있었다. 이에 행정형 책임운영기관 지정시 일반회계를 적용하기 곤란한 기관에 대하여 예외적으로 특별회계를 적용할 수 있도록 하였다. 넷째, 초과수입금 관련 제도를 개선하였다. 행정형 책임운영기관의 경우 초과수입금 사용이 기업형 책임운영기관에 한정되어 있어 사업수입이 존재함에도 불구하고 그 사용이 제한되었다. 이에 일반회계를 적용받는 행정형 책임운영기관의 경우에도 특별회계를 적용받는 기업형 책임운영기관의 경우와 마찬가지로 당해연도에 한하여 초과수입금을 직·간접적으로 사용할 수 있도록 개선하였다. 다음 <표 2>는 우리나라 책임운영기관 제도의 주요 변화 내용을 요약한 것이고, <표 3>은 우리나라 책임운영기관의 유형을 정리한 것이다.

〈표 2〉 우리나라 책임운영기관제도의 주요 변화

연도	주요 내용
1998. 2	정부운영시스템 혁신방안의 하나로 책임운영기관 제도 도입 건의 (정부조직개편심의위원회)
1999. 1	“책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률” 제정
2000. 1	국립중앙극장, 국립의료원 등 10개 기관 지정
2001. 1	중앙구매사업단, 국립재활원 등 13개 기관 추가 지정
2002. 3	- 책임운영기관의 독립성과 자율성 강화 - 책임운영기관 및 그 소속기관의 하부조직 설치와 분장사무를 기본운영규정으로 정하도록 함 - 초과수입금을 간접경비로 사용할 수 있는 기관범위 확대 및 절차를 간소화
2004. 12	- 조직·인사운영의 자율성 확대 - 책임운영기관의 자율성과 책임성을 강화하기 위해 기관장 임기를 3년에서 5년으로 연장(개방형 직위 임기와 동일), 최소한 2년 보장 - 책임운영기관 소속 직원의 인사적체 해소 및 사기진작을 위해 기관장의 인사교류 권한 강화: 기관장이 소속 직원의 인사교류를 중앙행정기관의 장에게 요청한 경우 특별한 사유가 없는 한 중앙행정기관의 장의 승인 의무화 - 인건비 총액의 범위 안에서 조직·정원 및 성과 인센티브제 운영의 자율성 부여 (총액인건비제 도입)
2005. 1	- 예산운영의 자율성 강화(세출예산집행지침 개정) - 중앙행정기관장의 예산전용권을 책임운영기관장에게 부여 - 초과수입금을 간접경비로 사용할 수 있는 기관 제한규정 폐지 - 초과수입금의 보상적 경비 지출범위 확대(10%→20%) - 인건비(100목)와 물건비(200목) 상호 전용 가능
2005. 12	- 중앙책임운영기관 설치근거 마련 「정부조직법」 제2조 제2항의 규정에 의한 청으로서 “책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률” 제4조의 규정에 의하여 대통령령으로 설치된 기관
2006. 1	- 책임운영기관의 유형 구분 - 자체수입의 비중이 낮은 기관의 특별회계 운영의 부담을 해소하기 위해 기관별 업무특성에 따라 행정형과 기업형으로 구분 적용 - 행정형기관은 일반회계, 기업형기관은 특별회계를 적용 - 국립과학수사연구소 등 26개 기관 추가 지정 - 수원국도유지건설사무소 등 5개 기관 제외
2006. 5	특허청 중앙책임운영기관으로 지정
2007. 1	국립문화재연구소, 통계개발원 등 2개 기관 추가 지정
2008. 1	한국농업대학 추가 지정, 품질관리단(전 중앙구매사업단) 제외
2008. 10	- 농업공학연구소, 농업생명공학연구원 제외 - 농업공학연구소는 국립농업과학원에 흡수통합됨.
2009. 1	국립과천과학원 추가 지정
2009. 2	5개 지방통계청 개편(8개 지방청 및 4개 사무소 → 5개로 통폐합)
2009. 4	국립의료원 법인화

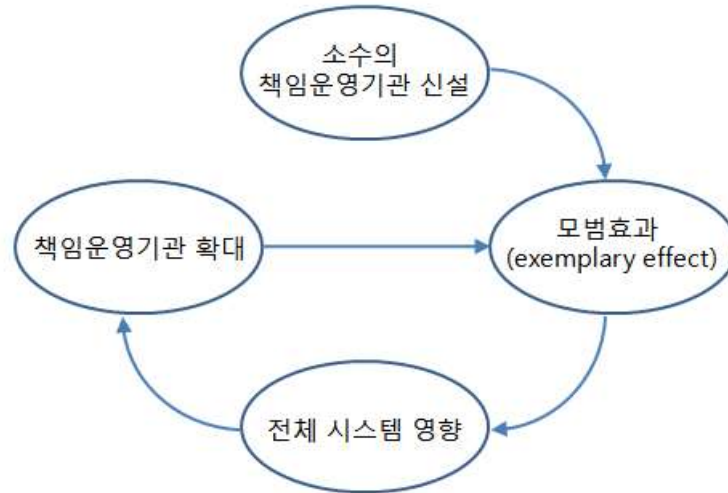
〈표 3〉 우리나라 책임운영기관의 유형

유 형		기 관
중앙 책임운영기관	행정형 (-)	-
	기업형 (1)	특허청
소속 책임운영기관	행정형 (23)	통계기관 (5) 경인지방통계청, 동북지방통계청, 호남지방통계청, 동남지방통계청, 충청지방통계청
		행정형 연구기관 (7) 국립축산과학원, 국립산림과학원, 국립수산과학원 국립원예특작과학원, 통계개발원, 국립문화재연구소, 한국농수산대학
		행정형 사업기관 (11) 국방홍보원, 국립중앙극장, 한국정책방송원, 해양경찰청비상, 국립국제교육원, 항공기상청, 국토지리정보원, 울산지방해양항만청, 국립과학수사연구소, 국립종자원, 국립현대미술관
	기업형 (14)	기업형 의료기관 (9) 국립재활원, 국립목포병원, 국립서울병원, 국립공주병원, 국립나주병원, 국립부곡병원, 국립춘천병원, 국립마산병원, 경찰병원
		기업형 사업기관 (5) 대산지방해양항만청, 운전면허시험관리단, 국립자연휴양림관리소, 국립중앙과학관, 국립과천과학관

Ⅲ. 책임운영기관 제도의 변화관리

책임운영기관의 제도 발전을 변화관리 측면에서 접근하면 다음과 같이 도해할 수 있다 (Talbot, 2002). 소수의 책임운영기관을 선정하여 성공적인 사례를 만들어 행정시스템 전체로 영향을 미쳐, 새로운 기관으로 책임운영기관 제도를 확대하는 선순환 과정을 그려볼 수 있다. 우리나라 책임운영기관의 발달과정을 이러한 단계별로 나누어 검토하기로 한다.

〈그림 1〉 책임운영기관 제도의 변화관리



*자료: Talbot(2002: 61)

1. 책임운영기관 제도 도입과 선정

우리나라에서 책임운영기관이라는 새로운 정부조직 제도의 도입은 1998년 11월 19일 국무회의에서 “책임운영기관 제도 도입에 관한 법률안”을 의결하고, 국회의 입법과정을 거쳐 1999년 1월 29일 법률 제5711호로 「책임운영기관의설치·운영에관한법률」이 제정됨으로써 이루어졌다.

1999년 3월 11일 기획예산위원회가 발표한 경영진단조정위원회 건의안에 따르면 17개 중앙행정기관의 28개 소속기관을 책임운영기관의 후보로 선정하였다. 그러나 2000년에 운전면허시험관리단, 국립중앙극장, 국립의료원 등 10개 기관을 책임운영기관으로 지정하여 시범운영하였으며, 2001년에는 중앙보급창, 국제교육진흥원, 국립재활원 등 13개 기관을 추가로 선정하여 2005년까지 23개 기관에서 운영되었다. 노무현 행정부에서도 자율과 분권의 정부조직관리 전략에서 책임운영기관 제도를 점진적으로 확대하였는데, 2006년 1월 5개 기관이 제외되고 26개 기관이 추가로 지정되었다. 2005년 12월 「책임운영기관의설치·운영에관한법률」이 개정되어 청 단위 중앙행정기관에 대하여도 책임운영기관으로 지정·운영할 수 있도록 하였는데, 이에 2006년 5월 특허청이 청 단위 기관 최초로 중앙책임운영

기관으로 지정되었다. 2007년 이후 국립문화재연구소, 통계개발원, 한국농업대학, 국립과천과학관 등이 추가로 지정되고, 지방통계청 등이 통폐합되면서 2009년 총 39개 기관이 책임운영기관으로 운영되고 있다. 2010년 국립의료원이 법인화되어 현재 38개 기관이 존재한다. <표 4>는 우리나라 중앙행정기관별 책임운영기관 운영 현황을 정리한 것이다.

〈표 4〉 우리나라 책임운영기관 운영 현황

부 처	2000. 1 (10개 기관)	2001. 1 (23개 기관)	2006. 1 (45개 기관)	2007. 1 (47개 기관)	2008 (45개 기관)	2010 (38개 기관)
특허청			특허청			
조달청		품질관리단			품질관리단 (폐지)	
통계청		충남통계청	서울지방통계청 등 7개 인천통계사무소 등 4개	통계개발원		경인지방통계청 등 5개로 통폐합
국방부	국방홍보원					
경찰청	운전면허시험관리단		경찰병원			
교육과학기술부	국립중앙과학관	국제교육원				국립과천과학관
기상청		항공기상청 (前 항공기상관리본부)				
문화체육관광부	한국정책방송원 국립중앙극장		국립현대미술관			
문화재청				국립문화재연구소		
농림수산식품부		국립수의과학검역원 국립식물검역소	국립종자원 국립수산과학원 국립수의과학검역원(폐지) 국립식물검역소(폐지)			한국농수산대학
농촌진흥청	농업공학연구소	축산과학원	농업생명공학연구원 원예특작과학원(前 원예연구소)		한국농업대학 농업공학연구소(폐지) 농업생명공학연구원(폐지)	한국농업대학(폐지)
산림청		국립산림과학원	국립자연휴양림관리소			
보건복지부	국립의료원	국립재활원 국립목포병원	국립서울병원 등 6개			국립의료원 (법인화)
국토해양부	수원국도유지건설사무소 전주국도유지건설사무소	국토지리정보원 대구국도유지건설사무소 대산지방해양항만청	수원국도유지건설사무소(폐지) 전주국도유지건설사무소(폐지) 대구국도유지건설사무소(폐지) 울산지방해양항만청			
해양경찰청	해양경찰청비상					
행정안전부			국립과학수사연구소			

기본적으로, 우리나라는 초기에 10개의 소수의 기관을 책임운영기관으로 선정 후, 2001년 23개, 그리고 2006년 이후 40여개의 기관으로 시행착오를 거치면서 점진적으로 기관을 확대하였다고 볼 수 있다. 그런데 이 단계에서 다음과 같은 두 가지 문제를 제기할 수 있다.

먼저, 우리나라 책임운영기관 제도의 발달을 위해 개념과 선정기준에 있어 상업화 정도와 관련된 문제를 재검토할 필요가 있다. 첫째, 책임운영기관의 개념 정의에 있어 법률 2조제3) “경쟁원리에 따라 운영하는” 표현은 조직운영에 시장 거버넌스를 적용하는 것을 의미하는데, 이는 외부 민간기관과 경쟁을 의미하는 것으로 잘못 해석될 수 있는 오해를 가져올 수 있다. 둘째, 설치기준에 관하여, 법률 4조 2항에 “기관 운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 사무”를 선택적 조항으로 포함하고 있으나, 이 조항으로 제도설계 초기부터 책임운영기관화가 재정자립을 추구한다는 잘못된 메시지를 주었다. 셋째, 기관유형에 관하여, 법률 2조 3항에 책임운영기관은 사무성격에 따라 행정형 기관과 기업형 기관으로 구분하고 있다.⁴⁾ 이 유형구분은 기관의 업무특성에 따라 예산회계의 운용을 차별화하여 책임운영기관의 재무관리의 탄력성과 효율성을 제고하는 의의를 가진다. 그런데 현행 관리체계에서 이 두 유형을 구분하는 실효성이 미미한 형편이다. 단지 현행 책임운영기관 평가지표상 재정 관련 평가항목 가중치 차이를 2% 두고 있을 뿐이다.

기본적으로 책임운영기관은 상업화의 정도가 약한 기관임에도 기관의 성격을 둘러싼 경쟁원리, 자체수입, 기업형이라는 표현은 우리나라 책임운영기관의 성격과 범위에 대한 잘못된 지각을 가져오는데 일정부분 기여한 것으로 볼 수 있다. 앞으로 제도의 발전에 앞서 책임운영기관의 기본 개념과 유형에 대한 성격을 분명히 재정립할 필요가 있다고 생각한다.

책임운영기관 유형 분류의 한 가지 대안으로, 현행 우리나라 부속기관을 분

3) 제2조(정의) 이법에서 “책임운영기관”이란 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관을 말한다.

4) 기업형 기관은 재정수입 중 자체수입의 비율이 50% 이상인 기관, 또는 자체수입의 성격, 자체수입 확대의 잠재성 및 기관운영의 독립성 등을 고려하여 운영위원회 심의·의결한 기관으로 한다.

류하는 시험연구기관, 교육훈련기관, 문화기관, 의료기관, 기타행정기관 유형을 검토할 수 있을 것이다. 이 경우, 부처별로 기관의 성격에 적합한 다양한 책임운영기관 관리구조를 설계할 필요가 있다.

그리고, 2006년을 전후로 책임운영기관의 확대 과정에서 대상범위에 대한 기준이 상당히 흐려진 것으로 보이는데, 이를 정돈할 필요가 있다. 국도유지관리사무소의 지정과 복귀가 한 예가 될 것이다. 또한 농촌진흥청 산하 연구기관 중에서 2개는 소속기관으로, 2개는 책임운영기관으로 운영되는 선정기준에 문제를 제기할 수 있다. 이 시기 1단계의 실험을 통해 2단계로 확대하는 단계에서 책임운영기관의 개념과 범위를 정리하는 단계가 생략된 채 부분적으로, 정치적으로, 조각감기식(patchwork)으로 기관 확대가 추진된 것은 우리나라 제도 발달에 장애가 되었다.

2. 책임운영기관의 모범사례와 시스템성과

책임운영기관의 제도발전을 위해서는 제도도입 이후 모범사례와 행정시스템의 성과를 발굴하여 홍보할 필요가 있다. 그런데 우리나라 제도발전에 있어 이 부분에 대한 노력이 상당히 부족한 것으로 보인다.

책임운영기관의 모범사례 창출에 관해서는 책임운영기관 평가보고서에 기관 차원에서 발굴하여 내부적으로 소통되고 있으나, 이것이 제도의 이해당사자들로 소통하는데 부족한 형편으로 판단된다. 김명곤 기관장 시절 국립극장의 혁신사례, 운전면허시험관리단의 서비스 단축과 친절도 개선, 그리고 산림과학원의 우수사례 등 정도가 외부로 홍보된 것으로 판단된다.

그리고 책임운영기관의 성과를 전체 행정시스템의 개선으로 확산되어야 한다. 책임운영기관의 제도의 성과를 정리하면 다음과 같다.⁵⁾

5) 본 연구에서 사용한 설문조사결과는 기본적으로 2008년 10월 47개 책임운영기관 소속 공무원들(1,334부)에게 조사되었다 (유홍림·김근세·김대건, 2008) 그리고 관리부문별 성과에 대한 공무원들의 인식변화 추세를 분석하기 위해 2000년(김근세, 2000) 11월(50부), 2002년(박천오 외, 2002) 9월(1200여부), 2004년(김근세 외, 2004) 1월(852부)에 조사한 설문조사결과를 활용하였다.

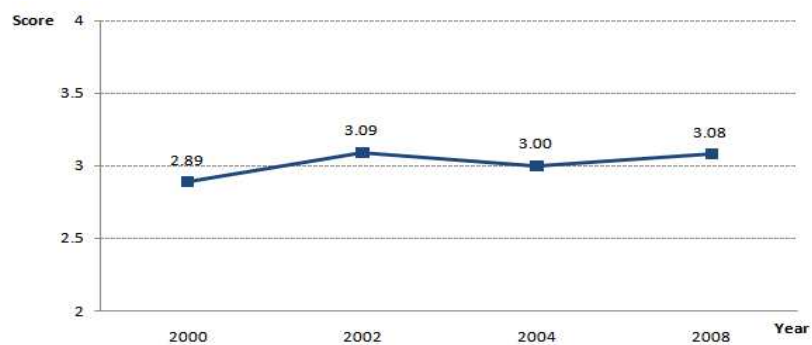
1) 제도에 대한 종합적 평가

책임운영기관 제도의 성과에 대한 세부적 측면의 검토에 앞서, 이 제도에 대한 종합적 평가를 소속 공무원들의 인식조사 결과를 중심으로 개관하면, <그림 2>에 보듯이, 책임운영기관 제도에 대한 종합적 평가에 대한 인식은, 특정 부문의 성과에 대한 인식과 비교해, 상대적으로 안정된 변화추세를 보여주고 있는데, 2008년은 2004년보다 소폭 상승한 것으로 나타났다. 3개년의 평균점수가 3점 (보통수준) 내외에서 유지되고 있다는 점에서 공무원들은 책임운영기관 제도에 대해 긍정도 부정도 아닌 유보적 태도를 가지고 있다.

구체적인 내용을 살펴보면 <표 5>와 같다. 먼저 전반적인 제도적 성과는 상대적으로 중앙책임운영기관인 특허청과 기업형의료기관에서 긍정적인 것으로 나타났다. 반면에 행정형통계기관과 기업형사업기관은 상대적으로 낮은 점수를 보였다.

상대적으로 가장 긍정적인 제도성으로 인식하고 있는 요소는 행정서비스의 품질향상(3.31점)과 서비스개발(3.43점)이다. 반면에, 공직사회의 분위기 쇄신(2.85점), 업무수행 절차의 개선(2.98점) 등이 상대적으로 가장 낮게 평가되었다. 특히, 기업형 책임운영기관의 경우 책임운영기관제도 도입 이후 자체수입확보를 위한 노력과 관련해 상대적으로 많은 개선이 나타난 것으로 나타났다. 행정형 책임운영기관의 경우는 책임운영기관제도의 도입이 이들 기관으로 하여금 새로운 서비스 개발 노력에 있어 긍정적 영향을 미친 것으로 보인다.

〈그림 2〉 제도에 대한 종합적 평가: 2000-2008



이러한 조사결과는 책임운영기관화에 따른 성과 인식에 있어 성과책임성 측면에서는 비교적 긍정적인 태도를 보이고, 관리자율성 및 혁신의 측면에서는 비교적 부정적인 태도를 시사한다.

〈표 5〉 제도에 대한 종합적 평가

단위: Mean(Std.)

문항	소속책임운영기관					중앙책임 운영기관	전체
	기업형 의료기관	기업형 사업기관	행정형 통계기관	행정형 연구기관	행정형 사업기관		
업무 효과성 증진	3.23 (.839)	2.96 (.935)	2.53 (1.039)	3.06 (.884)	3.11 (.889)	3.17 (.830)	2.99 (.945)
성과 지향적 업무개선 효과	3.26 (.930)	3.06 (.972)	2.75 (1.031)	3.18 (.928)	3.17 (.921)	3.32 (.928)	3.10 (.974)
조직의 생산성 향상	3.17 (.835)	2.98 (.927)	2.59 (.936)	3.15 (.911)	3.14 (.829)	3.36 (.944)	3.03 (.924)
업무의 전문성 향상	3.20 (.815)	3.08 (.999)	2.76 (.959)	2.99 (.929)	3.28 (.925)	3.36 (.851)	3.07 (.933)
업무성과/능률성 향상	3.21 (.835)	2.95 (.978)	2.54 (.902)	3.04 (.869)	3.20 (.908)	3.29 (.873)	3.01 (.926)
공직사회(조직) 분위기 쇄신	3.02 (.945)	2.75 (.948)	2.51 (1.021)	2.88 (.968)	2.97 (.933)	3.18 (1.071)	2.85 (.996)
업무수행 절차의 개선	3.06 (.895)	2.97 (.951)	2.69 (.868)	2.97 (.897)	3.12 (.920)	3.34 (.941)	2.98 (.921)
조직 구성원의 혁신 / 창의성 장려	3.17 (.907)	2.98 (.976)	3.01 (.970)	3.18 (.918)	3.19 (.932)	3.42 (.901)	3.13 (.942)
조직 정체성 / 목표의식 강화	3.28 (.891)	3.02 (.938)	2.78 (.980)	3.17 (.949)	3.35 (.917)	3.34 (.971)	3.13 (.959)
행정책임성 인식 강화	3.32 (.827)	2.97 (.989)	2.86 (.934)	3.15 (.899)	3.27 (.899)	3.30 (.964)	3.13 (.925)
의사소통 증진 및 참여확대	3.22 (.836)	2.83 (.886)	2.80 (.998)	3.10 (.862)	3.15 (.831)	3.21 (.866)	3.04 (.901)
행정서비스 품질 향상	3.42 (.872)	3.25 (.974)	3.06 (.929)	3.24 (.862)	3.40 (.844)	3.67 (.902)	3.31 (.910)
새로운 서비스 개발 노력	3.54 (.840)	3.32 (.994)	3.26 (.959)	3.30 (.942)	3.56 (.910)	3.77 (.907)	3.43 (.935)
자체수입 확보를 위한 노력	3.59 (.919)	3.34 (1.018)	2.61 (1.122)	2.84 (.983)	3.15 (1.005)	3.70 (.944)	3.16 (1.077)
평균	3.25 (.653)	3.01 (.756)	2.73 (.678)	3.08 (.690)	3.21 (.679)	3.36 (.742)	3.08 (.720)

*자료: 유홍림·김근세·김대건(2008)

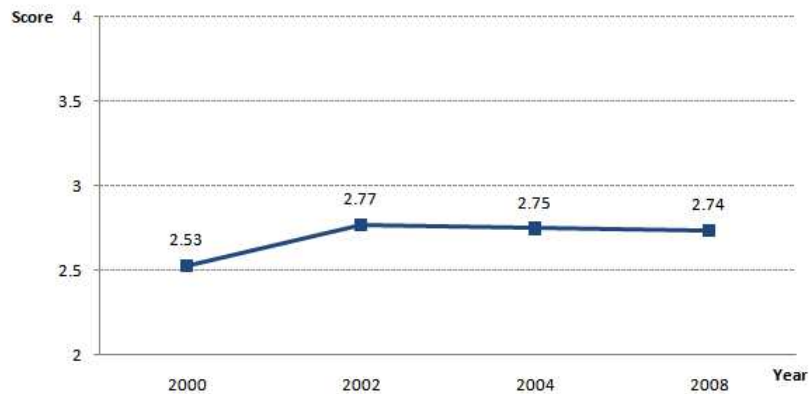
2) 기관운영 평가

전반적으로, 관리부문별 성과에 대한 인식은 보통수준에 못 미치는 약간 부정적인 유보적 태도를 보고하였다. 그러나 변화추세를 살펴보면, 2000년도의 낮은 점수에서 출발해, 2002년도에 정점을 보이고, 2004년도 다시 감소하고, 2008년에 지속되는 “^”패턴을 보인다.

(1) 조직관리

책임운영기관의 조직관리 부문에 있어서의 인식변화는 <그림 3>과 같다. 상대적으로 조직관리 부문에 대한 공무원들의 인식은 다른 부문에 비해 부정적인 것으로 나타났다. 2000년에 평균점수가 재무관리에 이어 두 번째로 낮은 점수인 2.53점이었다가, 2002년에 2.77점으로 소폭 상승하였으나, 2004년에 인사관리 부문에 이어 가장 낮은 점수인 2.75점을 기록했다. 2008년도에는 2004년과 비슷한 수준인 2.74점으로 정체상태를 보이고 있다.

〈그림 3〉 조직관리 인식변화: 2000-2008



책임운영기관의 조직관리에 대한 인식을 2008년도를 기준으로 구체적으로 살펴보면 다음의 <표 6>과 같다. 전체 평균이 2.74점으로 상대적으로 낮게 인식되고 있으며, 정원 책정 및 조정의 합리성, 적절한 하위기관 및 조직설치가 각각 2.63점과 2.66점으로 상대적으로 낮게 나타났다.

〈표 6〉 조직관리 인식

단위: Mean(Std.)

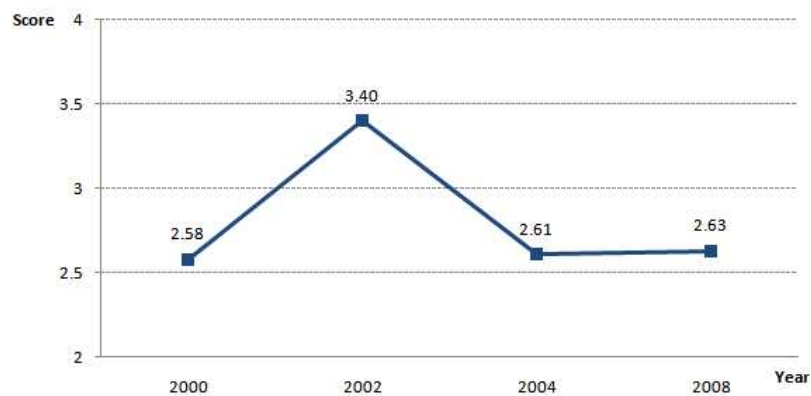
문항	소속책임운영기관					중앙책임 운영기관	전체
	기업형 의료기관	기업형 사업기관	행정형 통계기관	행정형 연구기관	행정형 사업기관		
적절한 하위기관 / 조직의 설치	2.82 (.811)	2.66 (.863)	2.23 (.844)	2.77 (.926)	2.79 (.872)	2.90 (.985)	2.66 (.900)
정원의 책정 / 조정의 합리성	2.75 (.895)	2.43 (.954)	2.31 (.835)	2.79 (.926)	2.71 (.918)	2.96 (1.018)	2.63 (.934)
계약직의 적절한 활용	3.05 (.934)	2.70 (1.035)	2.37 (.950)	2.98 (.983)	2.91 (.879)	3.10 (.890)	2.83 (.985)
조직 / 정원규정이 조직 성과에 기여하는 정도	2.97 (.816)	2.72 (.943)	2.48 (.875)	2.94 (.877)	3.03 (.901)	3.12 (.844)	2.85 (.898)
평균	2.90 (.694)	2.62 (.770)	2.35 (.703)	2.87 (.764)	2.86 (.766)	3.017 (.818)	2.74 (.774)

*자료: 유홍림·김근세·김대건(2008)

(2) 인사관리

인사관리 부문에 대한 공무원들의 인식 변화는 <그림 4>와 같다. 2000년도에 평균 2.58점으로 관리부문 중 중간 점수를 보였지만, 2002년도에는 평균 3.40점으로 가장 높은 점수를 나타냈다. 그러나 2004년도에는 다시 2.61점으로 가장 부정적인 응답결과를 보고하여, 인사관리 부문에 있어 가장 역동적인 변화를 보인다. 2008년도의 인사관리 인식은 2004년 때의 2.61점보다 소폭 상승하여 2.63점을 기록하였으나, 2002년의 3.40점과 비교해 여전히 낮은 점수를 보이고 있다.

〈그림 4〉 인사관리 인식변화: 2000-2008



인사관리 인식에 대한 구체적인 내용을 살펴보면 <표 7>과 같다. 인사관리 인식의 전체 평균은 2.63점으로 조직관리 인식(2.74)보다도 낮은 점수를 기록했다. 구체적으로, ‘인사교류 기회의 공정성(2.55)’, ‘승진기회의 공정성(2.58)’ 문항이 가장 적은 점수를 보여, 직원들이 인사관리와 관련해 소속부처로의 인사이동이나 승진기회의 공정성에 대해 부정적인 태도를 가지고 있음을 보였다. 이러한 결과는 책임운영기관 직원들이 자신들이 소속부처 직원들과 비교해 인사문제에 있어서 차별을 받고 있다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 7> 인사관리 인식

단위: Mean(Std.)

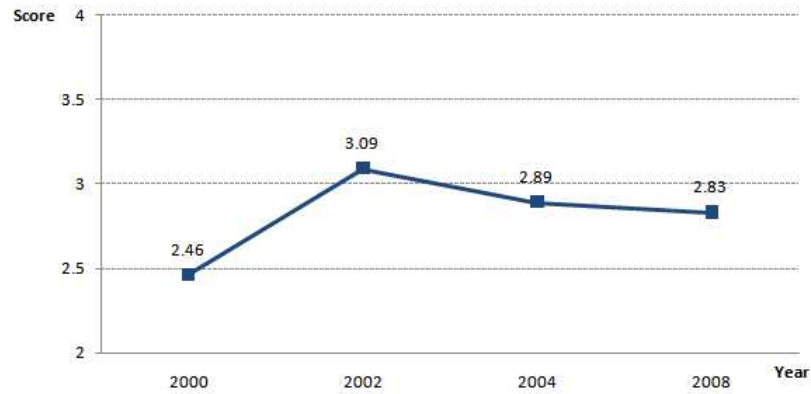
문항	소속책임운영기관					중앙책임 운영기관	전체
	기업형 의료기관	기업형 사업기관	행정형 통계기관	행정형 연구기관	행정형 사업기관		
승진기회의 공정성	2.65 (.891)	2.40 (.943)	2.25 (.933)	2.75 (.857)	2.74 (.936)	2.88 (.929)	2.58 (.934)
인사교류 기회의 공정성	2.67 (.881)	2.30 (.964)	2.23 (.915)	2.71 (.869)	2.70 (.838)	2.85 (.940)	2.55 (.923)
소관부처에의 소속감	3.03 (.864)	2.60 (.999)	2.47 (.913)	2.84 (.934)	2.90 (.899)	3.10 (.945)	2.80 (.945)
사기향상	2.81 (.920)	2.40 (.931)	2.08 (.910)	2.73 (.952)	2.81 (.942)	3.00 (1.051)	2.60 (.988)
평균	2.79 (.746)	2.42 (.823)	2.26 (.747)	2.76 (.779)	2.79 (.768)	2.96 (.836)	2.63 (.809)

*자료: 유홍림·김근세·김대건(2008)

(3) 재무관리

책임운영기관의 재무관리 부문에 대한 인식은 <그림 5>와 같이 변화하였다. 먼저 2004년도에 평균 2.46점으로 가장 낮은 점수를 보였지만, 2002년도에 3.09점까지 상승하고, 2002년 이후 꾸준히 하락하는 추세를 보이고 있다. 제도도입 초기보다 개선된 추세를 보이나, 측정 척도에서 중간 점수인 3점에 이르지 못해, 직원들 사이에서 상대적으로 긍정적인 인식보다도 부정적인 인식이 크다고 해석할 수 있다.

〈그림 5〉 재무관리 인식변화: 2000-2008



재무성과의 구체적인 내용은 <표 8>와 같다. 먼저 문항별로 살펴보면, ‘예산의 합리적 운영 / 절감(2.93)’ 문항에서 상대적으로 높은 점수를 나타냈고, 이를 제외한 나머지 문항에서는 상대적으로 낮은 점수를 기록하였다. 특히, 가장 낮은 점수를 기록한 문항은 ‘기관예산 운영의 독립성·자율성’ 문항이었다. 이러한 결과는 책임운영기관들이 현재의 제도 하에서 여전히 기관예산을 운영하는 데에 많은 제약을 느끼는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 8〉 재무관리 인식

단위: Mean(Std.)

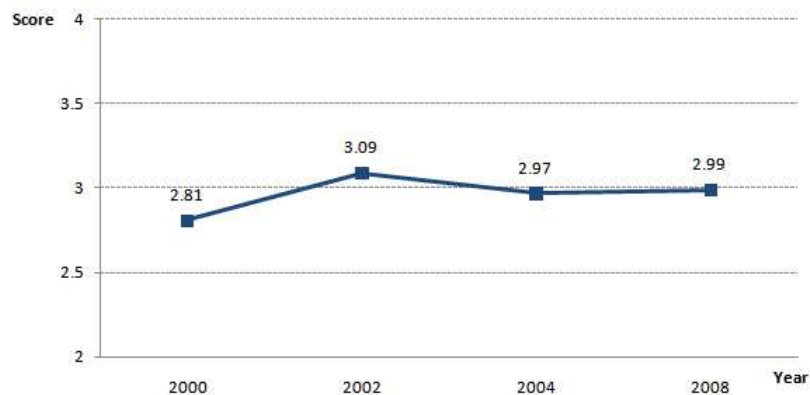
문항	소속책임운영기관					중앙책임 운영기관	전체
	기업형 의료기관	기업형 사업기관	행정형 통계기관	행정형 연구기관	행정형 사업기관		
예산의 합리적 운영 / 절감	3.07 (.863)	2.74 (.979)	2.62 (.890)	3.08 (.889)	3.02 (.901)	3.23 (.887)	2.93 (.920)
기관예산 운영의 독립성·자율성	2.90 (.898)	2.68 (.995)	2.45 (.930)	2.90 (1.023)	2.88 (1.009)	3.09 (1.038)	2.79 (.989)
예산의 이월 / 전용의 적절성	2.93 (.845)	2.81 (.919)	2.52 (.868)	2.79 (.898)	2.97 (.833)	3.12 (1.007)	2.82 (.900)
원활한 기업회계제도 운영	2.93 (.812)	2.80 (.891)	2.46 (.794)	2.74 (.862)	2.92 (.850)	3.19 (1.020)	2.80 (.876)
예산 / 회계규정이 조직 성과에 기여하는 정도	2.96 (.769)	2.81 (.854)	2.42 (.796)	2.84 (.827)	2.96 (.904)	3.12 (.949)	2.82 (.861)
평균	2.96 (.693)	2.76 (.759)	2.50 (.689)	2.87 (.759)	2.94 (.758)	3.15 (.867)	2.83 (.763)

*자료: 유홍림·김근세·김대건(2008)

3) 성과관리 평가

책임운영기관의 성과관리체계에 대한 공무원들의 인식은 <그림 6>과 같이 변화하였다. 4개년의 평균 점수는 각각 2.81점, 3.09점, 2.97점, 2.99점으로 다른 관리 부문의 인식조사결과보다 상대적으로 높은 점수를 나타냈다. 이러한 결과는 책임운영기관에 따른 성과관리체계에 대해 상대적으로 긍정적으로 인식하고 있음을 시사하며, 책임운영기관 제도가 성과관리 정착에 어느 정도로 기여했음을 추론해볼 수 있다.

〈그림 6〉 성과관리체계에 대한 인식변화: 2000-2008



이러한 성과관리에 대한 구체적인 조사결과는 <표 9>와 같다. 가장 높은 점수를 보인 것은 ‘경영혁신을 위한 기관장의 관심 / 노력(3.52)’ 문항으로 다른 문항과 비교해 큰 점수 차이를 보였으며, 6개 기관유형 모두에서 가장 높은 점수를 나타냈다. 반면, 가장 낮은 점수를 보인 것은 ‘성과급 차등지급의 합리성(2.72)’ 문항과 ‘실적 / 능력평가의 엄정한 반영(2.80)’ 문항으로 나타났다. 이러한 결과는 현재의 책임운영기관 제도가 성과관리에 대한 기관장의 관심과 노력에 상당한 정도로 기여했음을, 그러나 이러한 기관장의 관심에도 불구하고, 직원들은 현행 성과평가와 성과급 제도에 대해 부정적인 태도를 가지고 있음을 보여준다.

〈표 9〉 성과관리의 인식

단위: Mean(Std.)

문항	소속책임운영기관					중앙책임 운영기관	전체
	기업형 의료기관	기업형 사업기관	행정형 통계기관	행정형 연구기관	행정형 사업기관		
경영혁신을 위한 기관장의 관심 / 노력	3.77 (.982)	3.36 (1.065)	3.31 (1.069)	3.36 (.996)	3.70 (.940)	3.73 (.967)	3.52 (1.027)
기관 운영규정의 합리성	3.23 (.790)	2.92 (.884)	2.67 (.879)	3.14 (.854)	3.20 (.775)	3.21 (.972)	3.05 (.874)
사업목표 / 운영계획의 합리성	3.31 (.838)	2.99 (.887)	2.65 (.892)	3.17 (.890)	3.28 (.804)	3.28 (.930)	3.09 (.903)
성과지표의 타당성 / 적합성	3.20 (.818)	2.89 (.935)	2.45 (.935)	3.10 (.923)	3.11 (.877)	3.07 (.929)	2.96 (.938)
운영위원회의 합리적 구성 / 운영	3.08 (.816)	2.82 (.835)	2.58 (.826)	2.91 (.837)	3.01 (.808)	3.09 (.834)	2.90 (.845)
운영성과 평가결과의 환류	3.04 (.749)	2.92 (.852)	2.60 (.873)	2.88 (.785)	3.09 (.810)	3.21 (.913)	2.92 (.840)
성과평가의 조직성과 향상 기여	3.10 (.823)	2.85 (.931)	2.57 (.954)	2.97 (.894)	3.11 (.894)	3.18 (.959)	2.93 (.925)
실적 / 능력평가의 엄정한 반영	2.88 (.900)	2.65 (.921)	2.56 (1.017)	2.92 (.929)	2.92 (.929)	3.03 (1.018)	2.80 (.960)
성과급 차등지급의 합리성	2.74 (.923)	2.67 (.950)	2.53 (.997)	2.86 (.922)	2.79 (.941)	2.83 (1.134)	2.72 (.968)
평균	3.16 (.659)	2.91 (.720)	2.65 (.705)	3.03 (.715)	3.14 (.681)	3.19 (.811)	2.99 (.730)

*자료: 유홍림·김근세·김대건(2008)

4) 고객만족도와 직무태도

기본적으로 책임운영기관의 성과를 산출/효과에 대한 목표달성도를 중심으로 분석하는 것이 타당하다. 그러나 현재 우리나라 책임운영기관의 성과관리가 아직 성숙되지 못하여 90% 이상이 성과지표의 목표달성을 보고하는 현실에서, 이러한 기준은 유용한 판단기준으로 보기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 대신에 책임운영기관의 산출/효과의 측면에 대해 기관수준에서 고객만족도를 중심으로, 그리고 개인수준에서 직무만족도 조직몰입의 직무태도를 중심으로 검토한다.

(1) 기관수준: 고객만족도

책임운영기관의 2001년도부터 2007년까지의 고객만족도의 변화는 <표 10>과 같다.⁶⁾ 전반적으로 상승하는 추세를 보이고 있다. 책임운영기관 전체 고객만족도는 2001년부터 2004년까지 조금씩 증가하다가 2005년도에는 76.9점으로 소폭 하락하였다. 2006년에는 96.3점으로 크게 증가하여 정점을 보이고, 2007년에는 87.1점으로 하락하였다. 중앙행정기관의 고객만족도가 평균 60-70점대에 비추어 볼 때, 책임운영기관의 80점대 고객만족도가 상대적으로 높은 편이다.

<표 10> 책임운영기관의 고객만족도 변화: 2001-2007

단위: 점

기관명	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
국립의료원	74.8	73.2	75	90	90	90	78.5
국립재활원	90	90	91	93.8	82.5	100	100
국립목포병원	82	91.4	86	68.8	73.4	100	100
국립서울병원	-	-	-	-	-	100	100
국립니주병원	-	-	-	-	-	100	100
국립공주병원	-	-	-	-	-	100	86.7
국립부곡병원	-	-	-	-	-	100	-
국립춘천병원	-	-	-	-	-	100	98.8
국립마산병원	-	-	-	-	-	91.4	72
경찰병원	-	-	-	-	-	91.4	-
국방홍보원	38.3	46.1	54.8	59	58.4	93.3	-
운전면허시험관리단	64	79.9	-	-	-	100	100
국립중앙과학관	76.7	81.6	82.2	82.1	85.5	100	-
국립중앙극장	-	-	-	-	-	100	-
품질관리단	92	92.7	90.3	94	75	80	78
국립국제교육원	70.3	80.5	80.3	79.6	82.8	99.3	-
대산지방해양항만청	62.8	-	78.3	-	85.4	99.3	83.6
울산지방해양항만청	-	-	-	-	-	100	-
국립자연휴양림관리소	-	-	-	-	-	88.6	-
대전·충남지방통계청	92.3	90	92.8	93.2	-	100	-

6) 각 기관의 고객만족도에 관한 자료수집은 행정안전부 정부조직관리정보시스템(<http://ogr.mopas.go.kr>)의 「책임운영기관 종합평가보고서」를 활용하였다. 기관 중 고객만족도가 불분명한 경우에 있어서는 데이터를 결측값으로 처리하였다. 또한 하나의 기관에 있어 다양한 고객만족도를 측정한 경우는 그 평균값을 제시하였다.

서울지방통계청	-	-	-	-	-	100	-
부산지방통계청	-	-	-	-	-	100	-
경기지방통계청	-	-	-	-	-	100	-
대구·경북지방통계청	-	-	-	-	-	100	-
광주·전남지방통계청	-	-	-	-	-	100	-
강원지방통계청	-	-	-	-	-	100	-
경남지방통계청	-	-	-	-	-	100	-
인천통계사무소	-	-	-	-	-	100	-
충북통계사무소	-	-	-	-	-	100	-
전북통계사무소	-	-	-	-	-	100	-
제주통계사무소	-	-	-	-	-	100	-
농업공학연구소	78	87.5	93.5	87	88	82.7	85.9
국립축산과학원	82.5	87.8	78	88.3	-	99	80.7
국립산림과학원	91.9	93.5	92.2	92.2	92	91.64	91.6
국립수산과학원	-	-	-	-	-	-	-
농업생명공학연구원	-	-	-	-	-	84.9	86.7
국립원예특작과학원	-	-	-	-	-	86	86.7
국립문화재연구소	-	-	-	-	-	-	69.2
통계개발원	-	-	-	-	-	-	-
한국정책방송원	63.9	65.1	66.7	69.1	72.1	99.3	-
해양경찰청비참	65	66.6	69.7	70.2	76	100	-
항공기상청	72.2	68	71.6	75.2	77.2	99.1	-
국토지리정보원	81	79	85	87.4	89.7	95.7	80.5
국립과학수사연구소	-	-	-	-	-	91.7	-
국립종자원	-	-	-	-	-	92.8	-
국립현대미술관	-	-	-	-	-	83.8	76.4
수원국도유지건설사무소*	56.8	55.8	56	57	57	-	-
전주국도유지건설사무소*	59	58.3	50.2	60	54	-	-
국립수의과학검역원*	68.2	72	74.5	73	82.7	-	-
국립식물검역소*	-	71	69	78.6	79.1	-	-
대구국도유지건설사무소*	57.4	56.2	52.5	59.9	60	-	-
평균	72.3	75.5	75.7	77.9	76.9	96.3	87.1

※ 자료가 불분명하거나 보고서에 나타나 있지 않은 항목은 공란 처리함.

* 책임운영기관에서 제외됨.

(2) 개인수준: 직무태도

책임운영기관의 성과는 개인적 수준에서 직무태도의 변화로 측정될 수 있다. 여기서는, 책임운영기관 소속공무원들의 직무만족과 조직몰입의 정도를 중심으로 분석하였다.

직무만족의 분석결과는 <표 11>과 같다. 전체 평균이 3.06으로 책임운영기관에 근무하는 직원들의 만족 수준은 보통 수준으로 나타났다. 문항별로 만족수준을 살펴보면, ‘보수에 대한 만족’ 문항과 ‘인사/경력관리에 대한 만족’ 문항에서 6개 기관유형 모두 낮은 점수를 기록했다.

〈표 11〉 책임운영기관 공무원의 직무만족

문항	소속책임운영기관					중앙책임 운영기관	전체
	기업형 의료기관	기업형 사업기관	행정형 통계기관	행정형 연구기관	행정형 사업기관		
일에 대한 만족	3.76 (.873)	3.37 (.999)	3.09 (1.035)	3.70 (.910)	3.56 (.982)	3.74 (2.714)	3.52 (1.221)
조직의 감독자에 대한 만족	3.37 (1.034)	2.95 (1.092)	2.71 (1.016)	3.21 (1.064)	3.16 (1.000)	3.38 (.968)	3.11 (1.062)
보수에 대한 만족	2.93 (1.006)	2.77 (.949)	2.69 (.940)	2.64 (1.005)	2.77 (.922)	2.51 (1.013)	2.75 (.979)
동료에 대한 만족	3.59 (.810)	3.43 (.842)	3.31 (.822)	3.40 (.842)	3.34 (.826)	3.70 (.690)	3.44 (.825)
인사/경력관리에 대한 만족	2.98 (.867)	2.84 (.957)	2.52 (.913)	2.80 (.875)	2.82 (.893)	2.87 (.932)	2.80 (.912)
이직 의사가 없음.(R)	2.89 (1.131)	2.49 (1.016)	2.55 (1.124)	3.10 (1.082)	2.69 (1.006)	2.86 (.946)	2.77 (1.093)
평균	3.25 (.661)	2.97 (.650)	2.81 (.600)	3.15 (.657)	3.06 (.620)	3.18 (.710)	3.06 (.662)

*자료: 유홍림·김근세·김대건(2008)

조직몰입의 측정결과는 <표 12>와 같다. 조직몰입의 전체 평균점수는 3.32로 직무만족 점수에 비해 상대적으로 높았다. 구체적으로, ‘나는 조직의 성공을 위해 보통 수준 이상으로 노력할 용의가 있다’, ‘나는 이 조직에 충성할 마음이 없다(R)’, ‘나는 이 조직의 성패에 진심으로 관심을 가지고 있다’ 문항에서 높은 점수를 보여 책임운영기관 직원들이 자신이 속한 기관 문제에 큰 관심을 가지고

〈표 12〉 책임운영기관 공무원의 조직몰입

문항	소속책임운영기관					중앙책임 운영기관	전체
	기업형 의료기관	기업형 사업기관	행정형 통계기관	행정형 연구기관	행정형 사업기관		
나는 조직의 성공을 위해 보 통 수준 이상으로 노력할 용 의가 있다.	4.03 (.753)	3.83 (.914)	3.86 (.840)	4.10 (.709)	3.97 (.764)	3.81 (.715)	3.95 (.794)
친구들에게 나의 직장은 일 하기 좋은 곳이라고 말하겠 다.	3.41 (.976)	3.43 (.873)	2.94 (1.000)	3.67 (.977)	3.34 (.996)	3.57 (.870)	3.37 (.991)
나는 이 조직에 충성할 마음 이 없다. (R)	3.84 (.975)	3.47 (1.071)	3.40 (.919)	3.74 (1.029)	3.61 (.959)	3.51 (.997)	3.61 (1.00)
나는 이 조직에 남기 위하여 어떤 직무라도 수행할 용의가 있다.	3.35 (.984)	3.33 (.977)	3.28 (.903)	3.35 (1.034)	3.27 (.937)	3.18 (.826)	3.31 (.957)
내가 추구하는 가치와 조직 의 가치가 매우 유사하다.	3.17 (.864)	3.08 (.938)	2.66 (.850)	3.30 (.925)	3.05 (.849)	3.07 (.827)	3.05 (.905)
나는 이 조직의 구성원임을 다른 사람에게 자랑스럽게 말 할 수 있다.	3.50 (.943)	3.32 (.978)	2.97 (.952)	3.68 (.920)	3.41 (.935)	3.61 (.888)	3.39 (.970)
나는 현재의 직무와 비슷하 다면 다른 직장으로 옮길 수 도 있다. (R)	2.98 (1.108)	2.78 (1.119)	2.84 (1.135)	3.00 (1.076)	2.83 (1.078)	3.06 (.950)	2.91 (1.096)
이 조직은 직무수행에 있어 서 나의 진가를 알아준다.	3.06 (.857)	2.98 (.861)	2.86 (.871)	3.08 (.874)	3.03 (.784)	3.02 (.777)	3.00 (.850)
이 직장을 떠나도 나의 현 상황에는 별 변화가 없을 것 이다. (R)	3.07 (.943)	3.21 (.924)	3.24 (.924)	3.35 (.868)	3.15 (.883)	3.26 (.832)	3.21 (.909)
내가 이 조직을 선택한 것이 매우 기쁘다.	3.31 (.874)	3.20 (.935)	2.80 (.943)	3.55 (.937)	3.19 (.887)	3.54 (.816)	3.23 (.941)
이 직장에 오래 근무한다고 하여 얻어지는 것은 별로 없 다. (R)	3.23 (.998)	2.98 (1.044)	2.84 (1.013)	3.39 (.998)	3.22 (.969)	3.24 (.931)	3.14 (1.015)
나는 구성원의 중요한 일에 관련된 조직의 정책들에 동의 하기 어렵다. (R)	3.24 (.906)	3.12 (.873)	3.06 (.791)	3.22 (.829)	3.26 (.833)	3.09 (.857)	3.17 (.851)
나는 이 조직의 성패에 진심 으로 관심을 가지고 있다.	3.79 (.948)	3.67 (.948)	3.48 (.901)	3.93 (.824)	3.78 (.919)	3.61 (.751)	3.72 (.909)
많은 조직들 중에서 이 조직 이 가장 좋은 일자리이다.	3.11 (.918)	3.01 (.898)	2.52 (.868)	3.37 (.951)	3.10 (.960)	3.39 (.775)	3.04 (.952)
이 조직을 선택한 것은 나의 치명적인 실수이다. (R)	4.01 (.942)	3.59 (1.043)	3.39 (.979)	4.01 (.942)	3.67 (1.096)	3.94 (.954)	3.76 (1.018)
평균	3.41 (.569)	3.28 (.543)	3.07 (.497)	3.51 (.566)	3.32 (.582)	3.40 (.443)	3.32 (.562)

*자료: 유홍림·김근세·김대건(2008)

있음을 나타냈다. 반면, ‘나는 현재의 직무와 비슷하다면 다른 직장으로 옮길 수도 있다(R)’, ‘나는 구성원의 중요한 일에 관련된 조직의 정책들에 동의하기 어렵다 (R)’, ‘내가 추구하는 가치와 조직의 가치가 매우 유사하다’, ‘이 조직은 직무수행에 있어서 나의 진가를 알아준다’, ‘많은 조직들 중에서 이 조직이 가장 좋은 일자리이다’ 등의 문항에 낮은 점수를 보였다. 이 결과는 직원들이 자신이 속한 기관 문제에 많은 관심을 가지고 있지만, 기관에서 중시하는 가치가 직원들 개인가치와 상충됨으로써 직원들의 조직몰입 정도가 떨어지는 것으로 해석할 수 있다. 이는 현행 관리방식에 대해 직원들이 부정적 태도를 가지고 있음을 반영하는 것으로 해석된다.

요약하면, 책임운영기관 제도가 행정 시스템 전반에 가져온 성과에 대해, 책임운영기관 소속 공무원들의 자체평가는 전반적으로 유보적이다. 상대적으로 제도전반과 성과책임성의 측면에 대해서는 긍정적인 태도를, 조직, 인사, 재무 관리 자율성의 측면에서는 부정적인 태도를 보고하였다. 그리고 책임운영기관의 기관수준의 효과인 고객만족도는 평균 70점대에서 지속적으로 개선되고 있는 추세를 보인다. 마지막으로, 개인수준의 직무태도는 전반적으로 보통수준으로, 직무만족은 상대적으로 낮고 조직몰입도는 상대적으로 높은 수준으로 보고되었다.

앞으로, 책임운영기관 제도의 확대에 앞서 이러한 관리체계의 개선이 전제되어야 할 것이다. 즉 기본적으로, 관리재량권의 확대와 성과평가의 합리화가 요구된다. 동시에, 책임운영기관 체제에 대한 정치리더십의 확약, 책임운영기관 제도에 대한 분명한 태도,⁷⁾ 주무부처와 책임운영기관내 제도 추진의 주창자(agency champion), 3-5년 주기의 종합검토 등 지속적인 변화관리가 요구된다 (Talbot, 2002: 59-62).

3. 책임운영기관의 확대 전략

2단계의 제도의 모범사례의 창출과 전반적인 행정시스템 효과성을 통해 책임

7) 책임운영기관은 단지 민영화의 전단계이다, 책임운영기관은 단지 민간경영기법을 공공부문에 도입하는 것이다, 책임운영기관화는 단지 자체수입 확대를 추구하는 것이다, 책임운영기관은 단지 인력과 보수를 감축하는데 있다, 라는 모호하고 불분명한 메시지를 주는 경우 제도 정착에 부작용을 낳게 된다 (Talbot, 2002: 60).

운영기관 제도의 범위를 확대할 수 있다. 이 경우, 책임운영기관의 이해당사자들(중앙관리기구, 주무부처, 책임운영기관 등) 간에 선정기준에 대한 명확한 이해가 필요하다.

일차적으로, 책임운영기관의 대상 기준은 중앙행정기관의 집행, 운영기능이다. 그리고 부차적 기준으로, 책임운영기관화에 따른 거래비용을 검토해야 한다. 불확실성에 따른 위기관리, 성과측정의 어려움, 정책연계성을 고려해서 이러한 비용이 큰 경우 우선순위가 낮아진다. 마지막으로, 중요한 기준은 아니지만, 부가적 기준으로 실효성에 대한 고려가 필요하다. 즉, 조직규모가 너무 작을 경우 책임운영기관화에 따른 실익이 작을 것이기 때문이다.

이러한 기준을 적용할 경우, <표 13>에 정리된 우리나라 중앙행정기관의 소속기관이 우선적인 검토대상이 될 것이다. 즉 부처 내부적으로 독자적인 단위로 운영 중인 시험연구, 교육훈련, 문화, 의료기관 등 부속기관이 포함될 것이다.

〈표 13〉 부속기관 현황: 2009년

유형별	1차 부속기관 수	1차 부속기관 중 책임운영기관
시험연구기관	22	7
교육훈련기관	29	4
문화기관	32	4
의료기관	11	9
기타행정기관	67	5
기관 합계	161	29**

*자료: 행정안전부 정부조직관리정보시스템(<http://org.mopas.go.kr/>)

**38개 책임운영기관 중 특허청, 행정형 통계기관, 항공기상청, 울산지방해양항만청, 대산지방해양항만청은 부속기관이 아님.

나아가 현재 중앙책임운영기관으로 운영되고 있는 특허청과 같이, 청 단위 중앙행정기관을 포함할 수 있다. 한 걸음 더 적극적으로 탐구한다면, 영국의 Department of Social Security 사례에서 보듯이, 현재 중앙행정기관의 본부 기능에서 집행기능을 분리할 수 있을 것이다.

영국의 사례를 바탕으로 Talbot(2002: 23-36)은 책임운영기관의 적용대상 기관을 다음과 같은 기능범주로 분류한 예를 참고할 수 있다.

- 국방, 보안, 정보기관 (Defence Procurement Agency, Logistic Agency 등)
- 법원, 법집행기관 (Prison Service, Forensic Science Service 등)
- 규제, 면허기관 (Driver and Vehicle Licensing Agency 등)
- 건설, 서비스기관 (Highways Agency 등)
- 사회서비스기관 (Employment Service 등)
- 이전기관 (Benefit Agency 등)
- 연구기관 (Veterinary Laboratories Agency 등)
- 정책자문기관 (Medicines Control Agency 등)

책임운영기관의 적용기관 확대를 통해 효과성을 확보하기 위해서는, 앞에서 언급한, 서구의 경험에서 도출된 제도의 효과성에 영향을 미치는 조절변수들을 부차적인 선정 기준과 변화관리에 참고할 필요가 있다.

- 주무부처와 안정적인 관계형성
- 정치적 민간성이 낮은 경우
- 성과측정이 용이한 경우
- 적정수준의 조직규모 (예산 등)
- 문화적 정합성

그리고 2009년 국방부의 30개 부속기관과 서울시의 3개 기관 (서울교통방송, 서울시립미술관, 서울역사박물관)에의 책임운영기관 제도 도입은 이 제도의 확산에 기여할 것이다.

IV. 결 론

우리나라에 2000년 이후 책임운영기관 제도가 도입되어 소속기관의 행정서비스 품질의 개선 측면에서 긍정적인 성과가 있는 것으로 평가되면서도, 많은 학자들이 법률 및 제도 운영에 있어 선정기준의 모호성, 관리자율성 부족, 성과지표 개발의 한계 등의 문제점을 지적하고 있다. 이제 책임운영기관의 1단계 실험을

마치고 질적인 도약을 위한 본격적인 제도 개선을 검토할 시기가 넘어서고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 우리나라 책임운영기관 제도를 변화관리 측면에서 개관하였다. 첫째, 우리나라의 책임운영기관 제도의 개념화에 있어 경쟁원리, 자체수입, 기업형 이라는 용어가 필요 이상으로 책임운영기관의 상업화를 연상시켜 제도에 대한 오해를 낳게 되었다고 생각한다. 그리고 제도 도입과 기관선정에서 초기에 10개 기관 도입 이후 23개 기관으로 확대한 것은 유효한 것이었다. 그러나 2006년 이후 제도의 확산은 부분적으로, 정치적으로, 조각깍기식으로 확대되면서 책임운영기관의 선정 기준에 대한 일관성을 약화한 결과를 낳게 되었다. 따라서 책임운영기관에 대한 개념과 범위에 대한 재검토가 필요하다.

둘째, 제도의 정착과 확산을 위해서는 소수의 사례를 집중적으로 관리하여 성공사례의 확산이 필요하다. 국립국장과 산림과학원이 대표적인 성공사례로 소개되고 있으나, 아직 일화에 그치는 수준에 머무르고 있다. 동시에 책임운영기관화의 효과가 전체 행정시스템으로 전환되지 못하고 있다. 먼저, 관리재량권의 측면에서, 책임운영기관이라는 구조적 분화가 기관장의 관리자율성으로 가시화될 필요가 있다. 최근 총액인건비제도, Top-down 예산제도 등으로 조직, 인력, 예산 운영에 있어 자율성이 전 정부적으로 확대되고 있다. 이러한 환경에서 책임운영기관의 차별성을 찾기 어려워지면서 책임운영기관 공무원의 불만이 증가할 가능성이 크다. 실제 설문조사 결과에서 전반적으로 현행 관리체계에 대해 만족하는 수준이 낮았으며, 책임운영기관의 관리자율성이 확대될 수 있도록 기관의 특성을 반영하여 관리체계의 개선이 필요하다는 인식이 일반적이었다. 이러한 맥락에서 책임운영기관의 관리운영에 대한 자율성을 더욱 강화할 필요가 있다. 그리고, 성과평가의 측면에서, 책임운영기관 제도의 기본이념에 따라 행정안전부-책임운영기관에서 주무부처-책임운영기관으로 제도운영의 기본축이 전환될 필요가 있다. 정부업무평가기본법 도입에 따라 모든 정부부처에 성과관리시스템에 시행되면서 성과계획서와 성과보고서가 의무적으로 제출하게 되어 있다. 이 경우 평가의 측면에서 중앙행정기관과 책임운영기관의 차별성을 가지기 어렵다. 이러한 맥락을 고려할 때 행안부가 주관하는 책임운영기관 평가위원회의 평가사업을 1년주기에 서 3년 주기의 중장기적인 'Agency Review'로 그 기능을 전환할 수 있을 것이다. 대신에 중앙행정기관의 자체평가를 담당하는 책임운영기관심의회가 실질적으로

작동할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하여야 한다.

셋째, 이러한 시스템의 개선을 전제로, 책임운영기관의 범위를 확대할 경우 필요한 기준을 검토하였다. 기본적인 집행/운영기능 기준을 적용하면, 현행 중앙행정기관의 부속기관들이 우선적인 검토대상이 될 수 있으며, 청 단위 중앙행정기관, 나아가 본부의 집행/운영 기능이 검토대상이 될 것이다. 부차적 기준으로, 책임운영기관화 이후 불확실성에 따른 위기관리, 성과측정의 어려움, 정책연계성을 고려한 거래비용을 고려해야 한다. 부가적 기준으로 조직규모의 실효성에 대한 고려도 필요하다. 그런데 책임운영기관화에 따른 효과는 자동적으로 얻어지지 않는다. 주무부처와의 안정적인 관계형성, 정치적 민감도, 성과측정의 용이성, 적정한 조직규모, 행정문화의 정합성 등 책임운영기관의 효과성에 영향을 미치는 조절변수를 적극적으로 관리할 필요가 있다.

참고문헌

- 권오인. (2002). 책임운영기관제도의 발전방안에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문.
- 김근세. (1998). “책임집행기관에 대한 연구: 영국의 사례를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 7(2): 139-162.
- _____. (2000). 「책임운영기관 제도에 관한 비교분석」. 서울: 집문당.
- _____. (2001). 「국립대학 책임운영기관화 추진방안 연구」. 교육인적자원부 정책연구보고서.
- _____. (2007). “한국 책임운영기관의 거버넌스와 성과”, 『국정관리연구』, 2(2): 101-136.
- 김근세 외. (2004). 「책임운영기관의 다원화방안 연구」. 행정자치부 정책연구보고서.
- 박천오 외. (2002). 「책임운영기관 성과평가 및 선정기준에 관한 조사 연구」. 행정자치부 정책연구보고서.
- 서필언. (2002). “우리나라 책임운영기관의 효율적 운영방안”. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집: 35-57.
- 심덕섭. (1999). “책임운영기관제도의 가능성과 한계”, 『지방행정』, 48(549): 88-96; 48(550): 105-109.

- 유홍림·김근세·김대건. (2008). 「책임운영기관제도 운영성과 분석 및 발전방안 연구」.
행정안전부 정책연구보고서.
- 이경호·김근세. (2005). “한국 책임운영기관의 조직특성과 성과”, 「정책분석평가학회보」. 15:2, 127-163.
- 한국행정연구원. (2002). 「책임운영기관 등 선진행정개혁 사례연구」.
- 행정자치부. (2006). 「책임운영기관 운영 및 평가지침」.
- _____. (2001-2006). 「책임운영기관 종합평가보고서」.
- Aucoin, P.(1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*.
Montreal: The Institute for Research in Public Policy.
- Boston, J. (1991). Reorganizing the Machinery of Government: Objectives and Outcomes.
In J. Boston et al. *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*.
Auckland: Oxford University Press.
- Boston, J. et al. (1996). *Public Management: the New Zealand Model*. Auckland: Oxford
University Press.
- Cabinet-Office. (2003). *Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide*.
- Dunleavy, Patrick.(1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. NY: Harvester
Wheatsheaf.
- Gains, F. (1999). *Understanding Department-Next Steps Agency Relationship*. PhD thesis,
Department of Politics, Univ. of Sheffield.
- Gill, Derek. (2002). New Zealand. In OECD, *Distributed Public Governance: Agencies,
Authorities and Other Government Bodies*, 133-159. Paris: OECD.
- Goldworthy, D. (1991). *Setting Up Next Steps*. London: HMSO.
- Hood, C. (1991). “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69
(Spring).
- Hyndman, N. and R. Eden. (2000). “A Study of the Coordination of Mission, Objectives
and Targets in UK Executive Agencies”, *Management Accounting Research*, 11:
175-191.
- James, O. (2001). “Evaluating Executive Agencies in UK Government”, *Public Policy
and Administration*, 16(3): 23-52.
- Pollitt, C. (2009). “Decentralized Management: agencies and ‘arm’s-length’ bodies”, in T.

- Bovaird and E. Löffler, eds. *Public Management and Governance*, 2nd. London: Routledge. pp. 249-60.”,
- Pollitt, C. and C. Talbot. (2004). *Unbundled Government*. London: Routledge.
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, NZ: State Service Commission.
- State Services Commission. (1999a). *Crown Entities: Organizational Design*. Occasional Paper No. 21.
- State Services Commission. (2003). *Review of the Centre: Crown Entities Governance*.
- Talbot, C. (2002). *So Who Needs Agencies?* University of Glamorgan.
- Talbot, C. et al. (2000). “The Idea of Agency”, Paper presented at the American Political Studies Association Conference, Washington, DC, August 2000.
- van Thiel, Sandra. (2009). “The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 tasks in 21 Countries”, Paper presented at EGPA Conference, 2-5 September 2009, Malta.