

책임운영기관 제도운영의 평가

김병섭* · 정진우** · 임보영***

〈目 次〉

I. 서 론	IV. 책임운영기관의 자율성 분석
II. 책임운영기관 운영현황	V. 결 론
III. 책임운영기관의 성과평가	

〈요 약〉

지난 1년간 10개의 책임운영기관들의 운영실태를 분석한 결과 ‘기관장채용’, ‘조직관리’, ‘인사관리’, ‘재무관리’ 부문에 관해 법령상으로는 ‘자율성’ 보장이 일부 제도화되어 있었으나 책임성에 대한 관심 때문에 자율성이 상당히 제약되고 있는 것으로 나타났다. 특히 ‘재무관리’ 상의 제약이 가장 많은 것으로 나타났다. 책임운영기관제도가 제대로 정착되기 위해서 자율성이 보다 강화되어야 할 것이며 이와 관련한 정책적 제언을 제시하였다.

I. 서 론

책임운영기관 제도는 영국에서 1988년 최초로 도입 운영된 이후 다른 웨스트민스트 국가들과 미국과 일본 등의 국가로 확산·적용되고 있다. 우리 나라에서도 1997년도에 학계 등에서 논의가 시작되어(예 : 김병섭 외, 1997 ; 총무처 직무분석기획단, 1997), 1998년 2월 정부개편심의위원회에서 ‘책임경영행정기관’이란 이름으로 도입이 공식적으로 추진되었다. 그 뒤 1999년 1월 29일 ‘책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률’이 제정되었고, 이에 근거하여 2000년 1월 1일부터 10개의 책임운영기관이 시범 운영되어 왔다. 그리고 2001년 1월 1일부터 13개 기관이 추

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 서울대학교 BK21 행정학패러다임 교육연구단 연수연구원

*** 기획예산처 정부개혁실 사무관

가로 책임운영기관으로 지정되어 확대 운영중이다(행정자치부·기획예산처, 2000).

많은 국가들이 책임운영기관에 관심을 가지는 이유는 기존의 관료제적 정부조직의 문제 때문이다. 관료제적 정부조직은 규정에 의해서 운영되는 대규모 조직을 의미한다. 대규모 조직이 선호되는 이유는 규모의 경제와 함께 계층제적 통제에 의한 민주주의 실현 때문이고, 규정이 강조되는 이유는 규정이 방대한 공무원의 일탈행위를 통제하는 수단인 동시에 국민의 의사가 결집된 것이라고 볼 수 있기 때문이다. 산업사회에서는 거래비용이 높아서 대규모 조직이 유리했고 이를 관리하는 철학은 보호와 통제였다. 즉 중앙집권적인 관리가 효율성을 발휘했다. 대리인인 공무원이 주인인 국민의 이익에 반하는 행동을 하지 않도록 하는 방안도 해야 할 일을 명시적으로 규정하고 이것의 준수여부를 계층제 상에서 좁은 통솔범위를 통해 대리인의 활동을 자세히 관찰하도록 하는 방법을 사용하였다.

그러나 산업사회에 어울리던 관료제적 정부조직은 정보사회에서는 많은 문제점을 야기하게 된다. 산업사회는 최종산물에 대한 대량생산방식과 대중소비사회로 특징지어지는 매크로(macro) 중심적 사고가 유효하였으나 정보사회는 고객맞춤식(mass-customized) 생산방식과 세분화되고 개별화된 소비자의 기호로 특징지어지는 마이크로(micro) 중심의 사고가 지배하게 된다. 행정서비스도 산업사회에서는 시민의 개별적인 사정과 필요보다는 형평성과 일관성을 강조하였으나 정보사회에서는 시민 개개인의 욕구를 중시하는 고객만족행정이 강조되고 있다.

고객만족행정을 실현하는 방안으로 가장 먼저 제시될 수 있는 것은 정부기능의 민영화이다(김병섭, 1996). 조직경제학자들은 경쟁시장에서 민간기업이 제공하는 서비스에 대한 만족도가 독점적인 정부에 의해서 제공되는 서비스에 비해 만족도가 더 높기 때문에 행정서비스 또는 기능의 민영화를 주장하고 있다. 그러나 이러한 민영화가 바람직스럽지 못하거나 불가능한 경우에 비슷한 효과를 얻기 위하여 공기업의 형태를 취하기도 하고, 책임운영기관을 만들기도 한다(정정길, 2000).

조직경제학자들은 정보사회에서 고객만족을 실현하는 조직형태로 왜 책임운영기관이 주목받게 되는지를 다음과 같이 설명하고 있다. 먼저 주인-대리인이론에 의한 설명이다. 주인-대리인 문제에서 위임관계가 성립하는 것은 물론 대리인이 주인보다 특정한 과업에 대하여 더 많은 지식과 능력을 갖고 있기 때문이다. 그런데 주인과 대리인은 각각 자신의 효용과 이익을 극대화하려고 하기 때문에 상충되는 이해관계를 가진다. 그러므로, 주인이 이러한 위임 관계하에서 자신의 이익을 극대화하려면, 우선 유능한 대리인을 골라야 하고, 그 대리인이 자신을 대신하여 업무를 적절히 수행하는지를 관찰하고, 그에 따라 대가를 지급해야 한다. 그러나, 주인은 대리인보다 그 과업에 대하여 지식이 부족하고, 또 실제로 대리인의

업무수행과정을 관찰하기 어렵기 때문에, 만일 대리인이 자기이익의 극대화를 추구한다고 가정한다면, 대리인이 주인의 이익을 위하여 적절한 행동을 취하고 있는지를 보장할 수 없게 된다. 즉 더 많은 정보를 가지고 있는 대리인이 자신에게 유리한 행동을 하려는 “기회주의(opportunism)”적 속성을 가지고 있기 때문에 도덕적 해이(moral hazard)가 발생하게 된다.

이러한 도덕적 해이를 줄이기 위해서는 주인이 대리인의 행위나 노력에 대하여 관찰하고 통제하는 것이 필요하나 실제로 과업 수행 과정 하나 하나를 관찰하고 통제하는 것은 불가능하거나 아니면 과도한 비용이 소요된다. 따라서 업무수행 과정을 통제하는 것보다는 최종 산물에 대한 통제를 하는 것이 용이하다. 다시 말해서 산물을 생산하는 관리에 대해서는 대폭적인 자율성을 부여하는 대신 산물이 원하는 것 또는 수준과 질을 보장하고 있는지를 평가하는 것이 훨씬 용이하다.

그런데 이 산물에 대한 성과평가의 경우에도 구체적으로 지시하는 산물의 내용이 무엇인지가 불분명하면 다시 대리인의 도덕적 해이를 유발할 수 있다. 예를 들어, 경찰청은 신속하게 범인 체포를 하는 일과 피의자의 인권을 최대한 존중하는 일 등 서로 대립되는 목표와 미션을 지니고 있다. 이러한 대립적인 미션 뿐만 아니라 하나의 정부기관이 가지는 미션과 활동의 종류가 대단히 많다. 따라서 대리인인 경찰청이 수행한 과업에 대해서 주인인 국민들은 성과평가를 하기가 용이하지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정책결정과 집행을 분리하고 조직이 수행하는 과업의 내용을 단순화할 필요가 있다. 즉 정부조직이 추구해야할 다양하고 대립적인 목표들은 정책결정 단계에서 그 우선순위를 결정하도록 하되, 대규모 관료조직을 쪼개어서 각각 다른 조직들에게 개별적인 목표를 담당시키는 것이 필요하다. 이렇게 되면 정책결정을 담당하는 중앙부처는 합리적인 정책결정을 하는데 많은 시간과 노력을 투입할 수 있고 아울러 비판받고 있는 전문성을 유지할 수 있게 된다. 그리고 결정을 담당하는 중앙부처는 집행현장의 다양한 상황에 대한 정보도 부족하고 시기적절하게 고객에게 서비스를 할 수 없으며, 다양한 고객의 요구에 적절히 대응할 수도 없기 때문에 이를 집행기관이 담당하면 집행의 효율성과 적시성 및 고객주의 정신을 살릴 수 있다. 아울러 주인인 국민들은 개별조직의 미션과 목표를 기준으로 하여 그 성과를 평가할 수 있게 되고 그래서 대리인의 도덕적 해이를 줄일 수 있게 되는 것이다.

그러나 이 경우에도 발생하는 또 다른 문제점은 정책결정과 집행이 확실하게 분리되기 어렵다는 점이다. Majone & Wildavsky (1984)가 주장하는 바와 같이, 결정과 집행은 매듭이 없는 거미줄(seamless web)과 같아서 결정을 담당하는 기관과 집행기능을 수행하는 기관간 관계를 단절할 수 없다. 따라서 거래비용이 발생하게 되는데 이렇게 되면, Williamson 등 거래비용학자들이 주장하는 것처럼, 다양한 기

관에 의해서 행정서비스를 수행하는 것보다 단일조직에 의한 수직적 통합이 유리하게 된다. 그러나 거래단위간 거래비용이 정보화로 인해서 현저하게 줄어들기 때문에 대규모 관료조직보다는 개별조직으로의 분화가 유리하게 된다(Reschenthaler, 1996). 거래비용이론에 의하면 내부관리비용(예를 들어, 보고·결재, 기타 관리 등의 비용)을 줄이고 장기계약과 정보화를 통해서 거래비용은 그렇게 늘지 않으리라는 판단에 근거해서 책임운영기관 제고가 논의되는 것이다(Greer, 1994).

따라서 책임운영기관은 관리상의 자율성을 최대한 보장해주면서, 기관이 달성해야 할 목표 또는 수행해야 할 사명을 강조함으로써 관료제의 가장 큰 병폐 중의 하나인 목표와 수단의 도치현상을 방지하고 고객인 국민들에게 최선의 서비스를 제공하려는 고객주의의 정신을 최대한 발휘하기 위한 제도라고 할 수 있다. 책임운영기관은 이 때문에 정보사회에서 시민을 위한 고객만족행정의 주요전략으로 각국에서 널리 확산 적용되고 있으며 우리나라에서도 도입 적용되고 있는 것이다.

그런데 그동안 국내의 책임운영기관에 대한 연구는 제도도입 초기인 만큼 주로 제도의 도입과 관련된 것이 주를 이루고 있다. 김근세는 영국(1998)과 캐나다(1999)의 책임운영기관제도의 특성을 각각 분석한 다음 이들 나라들과 한국 책임운영기관 제도의 특성(1999)을 비교분석하고 있다. 아울러 유훈도(1999) 외국 주로 영국의 책임운영기관의 제도적 특성을 설명하는데 집중하고 있다. 따라서 책임운영기관 제도가 도입 시행된지 1년이 지났지만 우리 나라 책임운영기관제도의 실제 운영실태와 문제점들에 관해서는 연구가 거의 공백상태로 남아있다. 따라서 본 연구의 목적은 우리 나라에서 지난 1년 동안 10개의 책임운영기관의 운영실태를 분석하고, 이를 토대로 제도 운영상 나타난 문제점들이 있다면 그에 대한 개선책을 제시하는 것이다. 책임운영기관의 평가는 성과평가와 관리상의 자율성 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데 본 연구에서는 관리의 자율성 측면에 집중하여 분석하고자 한다.

II. 책임운영기관 운영현황

1998년 11월부터 1999년 2월 말 사이에 실시되었던 행정기관들에 대한 경영진 단결과 등을 토대로 17개 부처 25개 기관이 책임운영기관 대상기관으로 선정되었다(기획예산처 정부개혁실, 1999. 6:4). 최초의 25개 책임운영대상화 기관들은 1999년 국무회의에 상정된 후 각 부처들과의 협의과정을 거쳐 시범운영대상기관 10개로 확정되었다. 당시 시범운영대상기관 선정기준은 3 가지-첫째, 사업적·집행적 성질의 행정서비스를 제공하는 기관, 둘째, 성과측정기준의 개발 및 측정이

용이한 기관, 셋째, 장관과 책임한계가 분명하고 명확한 권한위임이 가능한 기관이었다(기획예산처 정부개혁실, 2000. 5 : 2). 1999년 책임운영기관으로 선정된 10개 기관들은 2000년 1월 1일부터 2000년 12월말까지 시범 운영되었으며, 이들은 국립영상간행물제작소, 국군홍보관리소, 운전면허시험관리단, 국립중앙과학관, 국립중앙극장, 농업기계화연구소, 국립의료원, 수원국도유지건설사무소, 전주국도유지건설사무소, 해양경찰청정비창 등이며, 10개 기관 모두 중앙행정부처의 소속기관들이다. 2001년도부터 조달청 중앙보급창, 건설교통부 국립지리원 등 13개 기관이 추가 지정되어 운영되고 있지만 본 연구에서는 2000년 시범운영 대상 10기관을 분석의 대상으로 삼았다.

<표 1> 2000년 시범운영 10개 책임운영기관 현황

(단위 : 명, 백만원)

기 관 명	소 속	기관장직급	정원	1999예산	2000예산
국립영상간행물제작소	국정홍보처	2급	118	14,253	12,178
국군홍보관리소	국방부	2급	162	18,053	16,960
운전면허시험관리단	경찰청	신설(경무관)	1,036	70,495	88,796
국립중앙과학관	과학기술부	1급	102	7,835	8,678
국립중앙극장	문화관광부	2급	75	17,187	17,855
농업기계화연구소	농촌진흥청	3급	113	8,592	9,048
국립의료원	보건복지부	1급	692	55,848	61,058
수원국도유지건설사무소	건설교통부	4급	69	29,782	32,075
전주국도유지건설사무소	건설교통부	5급	57	24,704	26,502
해양경찰청정비창	해양경찰청	총경	209	24,363	24,292

자료 : 행정자치부 · 기획예산처 (2000.7), 행정자치부 행정관리국 (2000.8)을 토대로 재구성.

Ⅲ. 책임운영기관의 성과평가

본 연구의 주된 관심은 우리나라 책임운영기관의 자율성 측면에 대한 분석이기 때문에 성과평가는 그것을 개괄적으로만 살펴보고자 한다.

2000년도 책임운영기관 종합평가 요약보고서(행정자치부 책임운영기관평가위원회, 2001. 6)에 따르면 지난 1년간 책임운영기관은 성과중심의 관리를 통해서 책임운영기관으로 전환되기 이전보다 사업실적의 향상 등에 있어서 다음과 같은 성과가 있었던 것으로 평가되고 있다.

첫째, 대민서비스와 관련하여 사업수행의 성과가 사업수행주체인 기관이 아니라 서비스의 수요자인 시민고객의 입장에서 평가될 수 있도록 유도하기 위한 고객만족도 조사가 중요한 관리수단으로 정착되고 있음이 나타났다. 그리고 대민서비스의 강조를 통해 사업성과를 제고함에 있어 단순히 양적 측면을 중시하던 사업활동이 질적 측면의 개선을 위한 방향으로 전환되고 있다.

둘째, 목표대비 달성도 측면에서 보면 책임운영기관의 자체평가결과, 모든 기관이 전반적으로 우수한 수준으로 평가되고 있다. 가령, 해양경찰청장비창은 성과목표의 수준을 과거 추세치에 비해 5-10% 상향 조정된 수준을 목표로 설정·달성하였고, 전주·수원국도유지건설사무소의 경우도 실적이 기준연도인 작년 수준에 비해 2배 가량 증가하였으며, 국립중앙극장의 경우 극장가동율이 7-12% 증가되는 등 전반적으로 책임운영기관의 성과향상을 위한 노력이 강화되고 실적 또한 향상된 것으로 평가되고 있다.

셋째, 재정적인 측면에서 책임운영기관 전환후 각 기관들은 자체수입의 증대를 위해 다양한 노력을 시도하여 비교적 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 가령 국립중앙극장의 경우 유료관객의 비율과 공연장 가동율의 증가 등이 크게 신장됨으로써 공연수입이 크게 증가하여 재정자립도가 전년대비 2배(7.43% → 16.97%)이상 향상된 것으로 나타났다. 아울러 책임운영기관 전환후 일반행정기관으로 유지되었을 때 보다 기관의 효율적 업무수행을 통한 예산절감 노력을 경주한 것으로 평가되고 있다. 예를 들어, 해양경찰청장비창의 경우 고부가가치의 수리 확대와 단순 반복작업의 외부위탁 실시, 투입재료비 절감 등을 통해 3억3천만원의 예산을 절감하였고, 수원국도유지건설사무소도 공법변경 및 수의계약관행개선 등을 통해 10억원의 예산을 절감하였으며, 국방홍보원도 위탁을 통한 업무수행 등을 통해 3억2천만원의 예산을 절감한 것으로 나타났다. 이러한 사례들에 비추어 볼 때 책임운영기관의 수익사업의 경우 입장료 인상이나 관람객의 유료화 같은 기관특성에 맞는 운영노력을 기울일 경우 재정상의 개선이 어느 정도 가능하다고 생각된다.

그러나 이러한 성과상의 개선점들에 대한 평가는 유보적이라고 할 수 있다. 운영기간이 1년에 불과한 점과 성과가 전후비교를 할 때 과연 유의미한 차이가 있는가 하는 점, 그리고 성과가 책임운영기관체도의 결과라고 할 수 있는가 하는 인과성의 문제점 등 때문이다. 사회전반의 개혁분위기 때문에 결과된 것이라고 할 수도 있고, 시민현장 등 다른 제도에 의해서 나타난 결과라고 할 수도 있기 때문이다. 잠정적인 성과상의 개선이 유지되기 위해서 또는 고객지향적인 행정서비스의 확대를 위해서 더욱 필요한 것은 관리상의 자율성이며, 이것이 어느 정도이며 또 어떻게 운영되고 있는지가 중요하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 관리의 자율성에 초점을 맞추어 책임운영기관의 자율성을 분석하고자 한다.

IV. 책임운영기관의 자율성 분석

1. 연구설계

1) 자료수집 및 분석방법

본 연구에 사용된 자료들은 주로 문헌조사와 면접조사를 통해 얻어졌다. 문헌조사의 경우 첫째, 국내·외 학술지, 연구보고서 및 서적을 통해 책임운영기관의 의의, 제도적 특성에 대한 내용을 구성했고, 둘째, 기획예산처와 행정자치부의 내부자료들을 현행 책임운영기관제도의 운영결과를 분석하기 위한 자료로 사용했다. 면접조사의 경우 기획예산처와 행정자치부의 실무담당 공무원들을 만나 책임운영기관의 운영실태에 관한 견해를 청취하여 문헌조사 내용을 보강하는 자료로 사용했다.

본 연구는 2000년 1월부터 2000년 12월까지 1년간 우리 나라에서 10개의 책임운영기관들이 실제 운영된 실태가 어떠했는가를 파악하기 위해서 수집된 자료들을 기술(description)하고 설명(explanation)하는 방법을 사용했다. 그 이유는 우리 나라의 경우 책임운영기관제도를 실시한 기간이 매우 짧고, 대상기관도 적기 때문에 제한된 자료를 가지고 다른 분석방법을 사용하는 것이 적절치 않았기 때문이다.

2) 분석의 대상과 초점

책임운영기관의 자율성 측면을 분석하기 위해서는 법률이나 시행령에 규정된 제도적 사항들과 이러한 제도들이 현실에서 운영된 실태를 살펴봐야 할 것이다. 본 연구는 자율성을 보장하기 위한 제도를 ‘기관장 채용’, ‘조직관리’, ‘인사관리’, ‘재무관리’ 부문이라는 세부 제도들로 구분한 후, ‘책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률’ 및 ‘시행령’에 규정된 각각의 세부 제도에 관련된 사항들이 2000년 1월부터 2000년 12월 사이에 어떻게 운영되었는지를 분석하고자 한다.

(1) 기관장 채용의 자율성 측면

책임운영기관장의 채용요건 및 절차는 법령의 규정에 따라 ‘행정이나 경영에 관한 지식·능력 또는 관련분야의 경험이 풍부한 자’로서, 채용기간·채용요건 등을 10일 이상 공고하여, 기관장추천회의를 거쳐 중앙행정기관의 장이 임명하도록 되어있다.¹⁾ 본 연구에서는 책임운영기관의 기관장들이 법률에 규정된 절차 및 방법대로 채용되었는지 여부를 파악하기 위해서 기관장추천회의의 경우 기관장추천회의를 구성했는지 여부, 기관장추천회의의 총인원 및 내부·외부위원 비율, 채용 공고의 경우 공고기간 및 공고방법이 어떠했는지, 채용된 기관장이 내부인사 인

1) 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 제7조.

지 외부인사 인지, 기관장의 전직이 무엇이었는지를 확인하도록 하였다.

(2) 조직관리의 자율성 측면

법률에 따르면 책임운영기관은 시행령에서 총 정원의 한도만 규정하고 하부 조직 및 종류별·직급별 정원은 부령으로 정하도록 하여 조직 및 정원관리의 자율성을 부여하고 있다.²⁾ 본 연구에서는 책임운영기관의 조직관리가 자율적으로 이루어졌는지를 파악하기 위해 기관장이 하부조직을 어떻게 개편했는지를 확인하도록 하였다.

(3) 인사관리의 자율성 측면

법률에는 책임운영기관은 계급별 정원의 30% 이내에서 계약직공무원을 채용할 수 있도록 규정되어 있다.³⁾ 책임운영기관장은 장관 또는 청장으로부터 소속 공무원에 대한 임용권을 위임받아 행사할 수 있도록 되어 있고, 이에 따라 책임운영기관장은 차하위 공무원에 대한 전보권과 차차하위 공무원에 대한 임용권을 행사할 수 있도록 되어 있다.⁴⁾ 한편 중앙행정기관의 장은 본부 등과 인사교류가 필요한 경우 책임운영기관의 장과 협의하여 실시할 수 있도록 되어 있고, 책임운영기관의 성과상여금의 경우 공무원보수규정 및 수당규정에 따르도록 되어 있다.⁵⁾ 본 연구에서는 책임운영기관의 인사관리가 자율적으로 이루어졌는지를 파악하기 위해서 계약직채용범위가 30% 이내에서 이루어 졌는지 여부, 기관장의 인사권 행사내용, 부처내 인사교류실태 및 직원들의 반응, 성과상여금 운영실태 및 직원들의 반응을 확인하도록 하였다.

(4) 재무관리의 자율성 측면

법률에 따르면 책임운영기관은 예산 및 회계에 관해서 기업예산회계제도를 적용하도록 되어 있고, 책임운영기관의 사업은 책임운영기관 특별회계로 편성하도록 되어 있다.⁶⁾ 예산이월의 경우 부득이한 사유로 인해 당해 회계연도 내에 지출하지 못한 '경상적성격의 경비'를 대통령령이 정하는 범위 안에서 이월하여 사용할 수 있도록 규정되어 있다.⁷⁾ 본 연구에서는 책임운영기관의 재무관리가 자율적으로 이루어졌는지를 파악하기 위해서 기업예산회계방식의 적용 및 특별회계의 설치여부, 경상적 경비의 이월 실태를 확인하도록 하였다.

2000년 1월 1일부터 현재까지 운영중인 10개의 책임운영기관들의 운영현황을 개관한 후, 책임운영기관의 '자율성' 보장을 위한 '기관장 채용'·'조직관리'·'인사관리'·'재무관리' 등의 세부 제도들이 실제로 어떻게 운영되었는지를 파악한

2) 동법 제16조.

3) 동법 제17조.

4) 동법 제7조, 제18조.

5) 동법 제20조, 동법 시행령 제7조, 제22조.

6) 동법 제30조, 제27조.

7) 동법 제37조.

<표 2> 책임운영기관 자율성보장제도 운영실태에 대한 분석의 대상과 초점

	세부 제도	분석대상	분석초점
자 율 성 보 장 제 도	기관장채용제도	기관장추천위원회구성	위원회 구성여부, 위원회구성방법 (총인원, 내부·외부위원 비율)
		채용공고	공고기간 및 방법
		채용기관장	내부인사 또는 외부인사, 전직
	조직관리제도	하부조직 재편성	하부조직 개편 내역
	인사관리제도	계약직 채용범위	계급별 정원의 30% 이내인지 여부
		기관장의 인사권	기관장의 인사권 행사내용
		부처내 인사교류	인사교류 실태 및 직원들 반응
	재무관리제도	성과상여금	성과상여금 운영실태 및 직원들 반응
		회계방식	기업예산회계방식 적용여부, 특별회계 설치여부
		예산의 이월	경상적 경비의 이월실태

후, 제도운영상 나타난 문제점들이 있다면 이에 대한 개선책을 제시하도록 하고자 한다.

2. 책임운영기관의 자율성 분석

1) 기관장 채용의 자율성 측면

책임운영기관장의 채용과 관련된 법령상 규정은 공개모집을 원칙으로, 행정이 나 경영에 관한 지식·능력 또는 관련분야의 경험이 풍부한 자로, 중앙행정기관의 장이 필요한 경우에 기관장 추천위원회를 구성·운영하도록 되어있다. 책임운영기관장 채용에 관한 실제 결과를 확인한 결과 기관장추천위원회를 구성한 기관은 8개였고, 2개 기관은 기관장추천위원회를 구성하지도 않고 기관장을 채용했다. 기관장채용을 위한 공고기간은 평균 12일이었고, 공고방법은 일간신문과 인터넷 홈페이지를 이용한 것으로 나타났다. 한편 채용과정에서 10개 기관의 기관장 공개모집에 총 46명이 지원하였으며 지원자들 중 공무원은 26명, 비공무원은 20명이었다. 10개 책임운영기관중 외부인사가 기관장이 된 곳은 국방부소속 국군홍보관리소와 문화관광부소속 국립중앙극장 등 2개 기관이었고, 나머지 8개 기관은 현직공무원들이 기관장이 되었다. 기관장이 된 현직공무원 8명의 평균 연령은 54.8세로서 정년퇴직에 임박한 경우가 많았다(기획예산처 정부개혁실, 2000. 1 : 6). 그런데 국군홍보관리소의 경우 기관장이 외부인사출신이긴 하지만 전직 경력이 집권 여당에 소속되었던 정치인이었기 때문에 순수하게 외부인사를 기관장으로 고용한

곳은 국립중앙극장 1군데에 불과했다.⁸⁾ 따라서 기관장을 공개채용 했음에도 불구하고 우수한 전문가 영입보다는 기존공무원들이나 또는 정치적 인사로 채용된 경우가 대부분이어서 기관장 채용과 관련된 법령상 제도의 취지를 살리지 못했다.

<표 3> 책임운영기관의 기관장 채용 실태

기 관 명	추천위원회구성	공고기간	공고방법	채용기관장
국립영상간행물제작소	4명(내부 2인, 외부 2인)	12일	대한매일, K-TV, 홈페이지	현직공무원
국군홍보관리소	7명(내부 7인)	11일	대한매일(2회), 국방일보, 홈페이지	정당인
운전면허시험관리단	미구성	1차 : 10일, 2차 : 10일	대한매일, 홈페이지	현직공무원
국립중앙과학관	9명(내부 1인, 외부 8인)	15일	경향신문, 홈페이지	현직공무원
국립중앙극장	9명(내부 1인, 외부 8인)	15일	한국일보, 문화일보, 홈페이지	외부전문가
농업기계화연구소	9명(내부 6인, 외부 3인)	10일	한겨레, 관보게재	현직공무원
국립의료원	7명(내부 3인, 외부 4인)	20일	대한매일, 홈페이지	현직공무원
수원국도유지건설사무소	5명(내부 2인, 외부 3인)	10일	대한매일, 홈페이지	현직공무원
전주국도유지건설사무소	5명(내부 2인, 외부 3인)	10일	대한매일, 홈페이지	현직공무원
정비창	미구성	10일	대한매일, 홈페이지	현직공무원
계 : 10개 기관	구성 : 8, 미구성 : 2	평균 : 12일	일간신문 : 총10회, 홈페이지 : 총9회	현직공무원

자료 : 기획예산처 정부개혁실(2000.1)을 토대로 재구성.

10개 책임운영기관들의 기관장 채용결과를 분석한 결과 나타난 제도적 문제점을 두 가지로 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 기관장추천위원회의 경우 강제규정이 아니라 임의규정이어서 중앙행정기관의 장이 필요한 경우에 구성·운영하도록 되어있으며 또한 추천위원회에 관한 사항도 중앙행정기관의 장이 정하도록 되어있다. 그 결과 기관장을 채용할 때 추천위원회를 구성하지 않은 기관이 2개나 되었

8) 국립중앙극장의 경우 연극인 출신으로 전직 극단대표를 맡았던 인사를 기관장으로 채용했다.

고, 추천위원회를 구성했다라도 위원들 중 내부인사가 많이 포함된 경우도 있어 기관의 독립성을 보장하기 어렵다. 둘째, 채용공고방법에 대해서 구체적인 규정이 나 별도 지침이 없었으며, 그 결과 10개 기관 대부분이 일간신문과 인터넷 홈페이지에 공고하였으며, 일간신문의 경우 7개 기관이 '대한매일'신문에 공고했다.

책임운영기관제도의 취지를 실현하기 위해서는 다음과 같은 제도적 보완이 필요하다. 첫째, 우리와 같이 정치가 선진화되지 않는 국가에서는 정실인사 등의 문제가 발생할 가능성이 많기 때문에 기관장추천위원회 구성을 의무화하고, 민간위원을 과반수이상 위촉하도록 하는 방안을 제도화시켜야 할 것이다. 둘째, 영국의 경우 민간기업의 관리자 출신 기관장이 직책을 마친 다음 다시 민간기업으로 되돌아가는 소위 revolving door syndrome이 발생하여 부패를 조장하고 정보를 민간기업으로 유출하고 있다는 비판이 제기되고 있다(유훈, 1999). 따라서 공직자윤리법상의 고위공직자 퇴직 뒤 2년간 업무 관련부서 취업금지 규정을 적용할 필요가 있는데 그럴 경우 민간기업 출신들이 꺼려하는 것이 문제된다. 셋째, 기관장에 대해서는 임원공시제도를 도입하고 기관장의 경력 등이 공개될 수 있도록 할 필요가 있다.

2) 조직관리의 자율성 측면

조직관리분야와 관련된 법령상 규정에 따르면 책임운영기관은 시행령에서 총정원의 한도만 규정하고 하부 조직 및 종류별·직급별 정원은 부령으로 정하도록 하여 조직 및 정원관리의 자율성을 부여하고 있다. 그런데 조직관리 분야의 실제 운영실태를 확인한 결과 하부 조직을 재편성한 기관은 10개 기관들 중 4개에 불과했다. 4개의 기관들 중 국군홍보관리소, 해양경찰정비창, 국립중앙과학관은 기존 조직체계의 범위 내에서 하부 조직을 세분화시키면서 팀제 도입을 시도하였으며, 운전면허시험관리단의 경우에는 새로운 조직을 신설하는 등 4개 기관 모두 소폭의 조직확대를 시도하는 양태를 보였다.⁹⁾ 이와 같이 조직관리를 위한 조직개편 실적이 저조한 이유는 책임운영기관의 하부조직 개편이나 총정원내에서의 직급별 인원조정 등은 상위법령으로 묶여있어 이 부분에서 조직혁신을 위해 기관장이 행사할 수 있는 재량권이 제한되고 있기 때문이다.¹⁰⁾ 따라서 책임운영기관들이 조

9) 4개 책임운영기관들의 빈약한 하부조직재편성 실태에 비추어 볼 때 조직관리의 자율성은 형식적인 측면이 강하다고 평가할 수 있다.

10) 해양경찰정비창의 경우를 예로 들면, 정비창에는 현재 일반직에 5개 직렬, 기능직에 8개 직렬(전기, 기계, 기관, 용접, 목공 등)이 있으며, 각 직렬간 정원이 상위법령에 의해 묶여 있어 기관장이 직렬간 요구되는 행정수요변화에 따라 신속하고 탄력적으로 인원을 조정하지 못하고 있음. 또한 조직내외부 환경변화, 행정수요변화 등에 따라 새로운 직렬이 요구되는 데도(예를 들어 기업회계를 다룰 수 있는 회계직렬, 환경직렬, 안전직렬 등) 이를 해소하는데 상당한 어려움이 있음(행정자치부 책임운영기관 평가위원회, 2001)

직 및 정원관리에 있어서 실질적으로 자율성을 행사할 수 있도록 하기 위해서 총 정원과 예산범위내(특히 인건비 등) 내에서 '과'단위 직제개편과 직렬간 정원 조정권을 기관장에게 부여하는 것이 적절하다고 여겨진다.

<표 4> 책임운영기관 하부조직 재편성 실태

기 관 명	책임운영기관화 이전	책임운영기관화 이후
국군홍보관리소	4부	4부 13과 42팀
해양경찰정비창	5과 13계	5과 10계 9팀
국립중앙과학관	1부 4과 2연구실	1부 3과 1팀 2연구실
운전면허시험관리단		1과 1팀 5계(신설)

자료 : 행정자치부 행정관리국(2000.8).

3) 인사관리의 자율성 측면

법률에는 책임운영기관은 계급별 정원의 30% 이내에서 계약직공무원을 채용할 수 있도록 규정되어있으나 1999년 9월에 마련된 책임운영기관 시행지침에 따르면 '직업공무원제도의 근간을 유지하고 책임운영기관 소속공무원들의 신분보장을 위해서 원칙적으로 기존 정원에 결원이 발생한 경우에 한해 계약직 공무원을 채용'할 수 있도록 하여, 계약직 공무원이 책임운영기관에 신규 채용될 가능성을 상당히 줄여놓고 있다. 그 결과 10개 책임운영기관에서 총 142명의 결원이 발생하여 96명을 신규 채용하였으나 계약직으로 채용한 경우는 10여건에 불과해(행정자치부 행정관리국, 2000. 8 : 6), 신규 채용시 계약직 채용비율은 10% 내외에 불과한 것으로 나타났다.

법률에 따르면 책임운영기관장은 차하위 공무원에 대한 전보권과 차차하위 공무원에 대한 임용권을 행사할 수 있도록 되어있다. 그런데 10개 책임운영기관들의 결원 발생시 충원현황을 통해 기관장들이 자신들에게 부여된 인사권 사용실태를 확인한 결과, 총 결원발생 142명 중 96명(67.6%)을 기관자체에서 신규 채용했고, 나머지 26명(18.3%)은 감독부처 본부에서 전입을 받았으며, 20명(14.1%)은 타 부처에서 전입을 받는 등 32.4%를 상위 중앙행정기관 인력으로 충원하여 책임운영기관장들이 제도적으로 보장된 인사상 자율권을 충분히 행사하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 책임운영기관장들이 자신들에게 제도적으로 보장된 인사권한을 제대로 행사하지 못하는 이유는 상위 중앙부처 장관의 의중을 지나치게 의식하는 '무소신주의'라는 우리 나라에 특유한 행정조직문화 때문이라고 생각된다. 이에 대해 기획예산처의 L 사무관은 다음과 같이 설명했다.¹¹⁾

11) 2000년 10월 면접내용.

<표 5> 책임운영기관 결원발생시 총원실태 (2000. 7월 현재)

계	기관자체 신규임용	본부에서 전입	타 부처에서 전입
142명	96명(67.6%)	26명(18.3%)	20명(14.1%)

자료 : 행정자치부 행정관리국 (2000.8).

“책임운영기관이라는 혁신적인 하드웨어는 구축되었지만, 이를 실제로 운영하는 소프트웨어인 소속직원들의 마인드는 아직까지 제도를 따라가지 못하는 것 같다.”

법률에 따르면 중앙행정기관의 장은 본부 등과 인사교류가 필요한 경우 책임운영기관의 장과 협의하여 실시할 수 있도록 되어있으나, 책임운영기관장 간담회 결과보고(행정자치부 행정관리국, 2000. 9 : 3)에 따르면 책임운영기관의 경우 기관간 인사교류가 원활하지 않은 것으로 나타났다. 그 결과 책임운영기관은 직급별 정원이 적어서 근무평정에 있어서 불이익을 받는 사례가 많아 소속직원의 사기가 저하되어 있는 실정이라고 한다(행정자치부, 2000. 10 : 13).

법률규정에 의하면 책임운영기관의 성과상여금의 경우 공무원보수규정 및 수당규정에 따르도록 되어있다. 그런데 책임운영기관 소속 공무원들에게 부여하는 성과상여금의 경우 중앙행정기관의 장이 따로 정하도록 되어있어, 법률상의 근거는 마련되어 있으나 이에 관한 구체적인 시행지침이 실제 제도운영상에 있어서 어려움을 야기했다. 한편 2000년도 예산편성시 성과상여금 예산이 별도로 편성되어 있지 않았고 성과를 평가한 기관도 없었으며, 인센티브 지급에 관해 별도로 요구한 사례도 없었다고 한다(행정자치부 행정관리국, 2000. 8 : 11). 이에 관해 행정자치부 H 서기관은 다음과 같이 설명했다.¹²⁾

“책임운영기관 직원들에게 부여되는 별도의 인센티브는 거의 없으며, 오히려 소속직원들 사이에서 성과평가실시에 따른 부담이 크다는 견해가 많다.”

책임운영기관들이 인사관리분야에 있어 자율성을 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다고 본다. 첫째, 유능한 외부인력을 유입하여 정부조직에 경쟁 및 평가문화를 정착시키기 위해서는 기존정원에 결원이 발생할 경우에 한해 계약직 공무원을 채용할 수 있다는 시행지침을 변경하여 계약직공무원 채용비율을 30%에 근접시킬 필요가 있다. 둘째, 아직까지 우리 나라 공공조직에 잔존하고 있는 ‘변화를 싫어하는 무사안일주의’, ‘소속 부처 장관의 의중을 지나치게 살피는 무소신주의’, ‘경쟁을 기피하고 평가받기를 싫어하는’ 구태의연한 문화

12) 2000년 10월 면접내용.

를 ‘변화에 대한 적극적 수용’, ‘소신주의’, ‘경쟁 및 평가위주’의 행정조직문화로 변화시킬 수 있는 교육훈련 프로그램들을 책임운영기관에 시범적으로 도입할 필요가 있다고 본다. 셋째, 성과상여금이 책임운영기관 소속 공무원의 사기를 높이는 데 기여하기 위해서는 예산확보나 성과상여금 지급기준 마련 등의 제도적 보완에 앞서 소속직원들의 성과를 정확히 측정하여 거기에 상응하는 상여금을 부여할 수 있는 객관적인 성과측정시스템 구축이 선행되어야 한다고 생각한다. 넷째, 특히 일반직의 경우 인사관리가 자율적으로 이루어질 경우 대상집단은 책임운영기관 내로 한정될 수밖에 없으며, 이 때 직원들은 승진의 기회가 축소된다고 인식하고 있어 상대적으로 조직 구성원들의 사기를 저하시키는 요인이 되고 있다. 따라서 이를 보상하는 측면에서 보수수준이나 성과급 편성의 확대 등에 활용하는 등 보수체제상의 자율성 신장이 요구되고 중앙행정기관의 본부와 책임운영기관간의 인사교류가 정례화 될 수 있도록 인사교류에 관한 세부지침이 마련되어야 할 것이다.

4) 재무관리의 자율성 측면

책임운영기관의 운영과 관련하여 여러 가지 제약중 예산편성과 집행에 있어서의 제약이 가장 큰 것으로 나타났다(행정자치부 책임운영기관평가위원회, 2001). 책임운영기관장의 예산전용권은 원칙적으로 행정과목중 최하위 과목인 ‘세목’간의 전용만 가능하도록 되어 있고, 초과수입금의 사용도 그 직접경비의 범위내에서만 지출할 수 있다. 그리고 자체수입의 확대가 요구되면서도 그에 필요한 재무 및 회계관리나 인사관리상의 자율성이 적절하게 수반되지 못하고 있다. 즉 자체수입의 확보를 위해 소요되는 경비(비용) 편성을 인정하지 않고 있고, 자체수입의 신장에 따른 인센티브 지급이나 기부금·특허료 수입의 인정 등 운영상의 자율권이 제한되고 있으며, 수익성 증대는 이러한 노력을 경주한 책임운영기관이나 기관내 구성원에 대한 인센티브 등 보상으로는 연계되지 못하고 오히려 차기연도 예산 확보시 불리하게 작용하는 경향을 보이고 있다.

그리고 규정에 의하면 책임운영기관은 예산 및 회계에 관해서 기업예산회계방식을 적용하도록 되어있고, 책임운영기관의 사업은 책임운영기관 특별회계로 편성하도록 되어있다. 그런데 책임운영기관제도를 1년간 운영한 결과 기업예산회계제도 도입에 대한 책임운영기관 공무원들의 인지도가 낮고 기업회계 전산프로그램의 개발이 미흡하여 10개 책임운영기관들 중에서 국립의료원과 국립영산간행물 제작소 등 2개 기관만이 전산프로그램을 자체 개발하여 운영중인 것으로 나타났다(행정자치부, 2000. 10 : 14).¹³⁾

13) 기업예산회계제도입과 관련하여 자체 전산프로그램을 가지고 있는 2개 기관 모두 outsourcing을 통해 전산프로그램을 개발하였다.

< 표 6 > 기업예산회계도입을 위한 자체 전산프로그램 개발 실태 (2000. 10월 현재)

	자체 전산프로그램 개발	자체 전산프로그램 미개발
기관명	국립의료원, 국립영상간행물제작소	국군홍보관리소, 운전면허시험관리단, 국립중앙과학관, 국립중앙극장, 농업기계화연구소, 수원국도유지건설사무소, 전주국도유지건설사무소, 해양경찰청비창
계	2	8

자료 : 행정자치부 (2000. 10)내용을 토대로 재구성.

한편 책임운영기관법 제32조는 책임운영기관의 사업예산은 특별회계로 편성해야 한다고 규정하고 있으나, 국유재산관리특별회계법 제4조에 따르면 책임운영기관에 소속된 국유재산은 일반회계로 편성하도록 되어있다. 이러한 양 법률의 근거조문 차이 때문에 책임운영기관이 점유·사용하고 있는 국유재산의 사용료·수익료 등에 대한 소관회계가 불명확해지는 문제점이 발생하고 있었다. 이 때문에 10개 책임운영기관 중 국유재산을 보유하고 있는 국립중앙과학관 등 4개 기관은 국유재산사용료를 특별회계로 편성한 반면, 운전면허시험관리단은 일반회계로 편성하고 있는 혼선이 발생했다(행정자치부, 2000.10 : 15-16).

예산이월의 경우 법률 제37조는 부득이한 사유로 인해 당해 회계연도 내에 지출하지 못한 '경상적성격의 경비'를 대통령령이 정하는 범위 안에서 이월하여 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 시행령 제28조는 '경상적성격의 경비'의 이월한도를 10% 이하로 정하면서 경비의 범위를 명확히 하고 있지 않아 예산집행시 혼선을 초래할 가능성을 내포하고 있다(행정자치부, 2000. 10 : 10).

책임운영기관 재무관리 부문의 자율성 측면을 분석한 결과 일반행정기관과 별다른 차이점이 발견되지 못했다. 따라서 책임운영기관들이 재무관리분야에 있어 자율성을 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 다음과 같은 제도적 보완이 뒤따라야 할 것이라고 생각된다. 무엇보다도 첫째, 예산전용 등 기관의 예산자율성이 확대되어야 할 것이다. 기획예산처 「예산집행지침」의 변경 및 소속 중앙행정기관장의 권한 하부위임에 의해서 책임운영기관장이 행정과목간의 예산전용권을 행사할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 예산이월에 관해서는 '경상적성격의 경비'의 내용을 구체적으로 규정할 필요가 있으며 일반사업비 중 계속비의 성격이 강한 것에 대해서도 이월대상에 포함시키는 것이 예산운용의 신속성 제고를 위해 바람직할 것이다. 아울러 사업집행시 절감을 통한 집행잔액에 대해서는 차기연도 예산배정시 절감으로 인한 불이익이 없도록 배려되어야 할 것이다. 물론 예산전용이나 이월 등 자율적인 예산운용에 대한 책임성을 확보할 수 있도록 사업수행 실

태에 대한 평가는 강화되어야 할 것이다. 둘째, 기업예산회계제도 정착을 위해서 단기적으로는 기관특성에 맞는 전산프로그램을 개발해야 하고 이를 위해 외부 전문기관의 기술지원을 받아야 함은 물론 책임운영기관들간의 소프트웨어 공유체제가 구축되어야 할 것이며, 장기적으로는 교육훈련프로그램을 내실화를 하여 직원들의 회계관련 마인드 및 지식수준을 향상시키는 방안이 마련되어야 할 것이다. 셋째, 책임운영기관이 점유 또는 사용하고 있는 국유재산 사용료·수익료 등의 소관 세입회계를 명확히 하기 위해 관련 법률의 개정이 필요하다고 생각한다.

V. 결 론

책임운영기관제도는 모든 정부조직의 확일적 운영과 관리에서 벗어나 사업성, 집행성이 강한 기관들에 대해서는 기관운영의 자율성을 보장하고 성과평가를 통해 책임을 물어 정부의 생산성을 제고하려는 목적으로 1998년 이래로 기획예산처와 행정자치부가 의욕적으로 추진한 개혁프로그램들 중 하나이다.

책임운영기관은 자율성과 책임성을 어떻게 공히 확보할 것인가가 관건이 되는데 우리나라의 경우 책임성 확보에도 많은 관심을 부여하다보니 자율성이 제약되고 있는 실정이다. 책임운영기관은 주무부처장관과 해당 책임운영기관장과의 협의 및 합의를 기본적인 원칙으로 하는데, 책임운영기관장은 조직, 인사, 예산의 관리 운영과 관련하여 주요 사항은 행자부 및 기획예산처와 사전 협의해야 하고, 주무부처장관의 사전 승인을 받도록 요구되고 있어 자율성이 제한되어 있다.

지난 1년간 10개의 책임운영기관들의 운영실태를 분석한 결과 ‘기관장채용’, ‘조직관리’, ‘인사관리’, ‘재무관리’ 부문에 관해 법령상으로는 ‘자율성’ 보장이 일부 제도화되어 있었으나 현실에서 이를 구체화 할 수 있는 운영지침들이 미비된 경우가 많아 ‘자율성’ 보장을 위한 제도들이 도입취지를 살리지 못하고 있는 경우가 많았다. ‘기관장채용’ 부문의 경우 기관장을 공개채용 했음에도 불구하고 우수한 전문가 영입보다는 기존공무원들이 채용된 경우가 대부분이어서 제도적 취지를 살리지 못하고 있다. ‘조직관리’ 부문의 경우 해당 조직들이 소폭 확대된 것으로 나타났으며, 하부조직 개편이나 총정원내에서의 직급별 인원조정 등에 대한 기관장 재량권이 제한되고 있다. ‘인사관리’ 부문은 제도적으로 자율성이 어느 정도 보장되었으나 기관장들이 자신들의 권한을 제대로 행사하지 못하고 있으며 자율성 때문에 승진 및 전직 기회의 축소로 인한 공무원 사기 저하가 문제점으로 나타나고 있다. ‘재무관리’ 부문의 경우 여러 가지 관리측면 중 자율성이 가장 낮은 것으로 나타나 일반행정기관과 차별화 되는 책임운영기관만의 자율성이 거의 발

견되지 않았다. 소속부처 역시 조직, 인사, 예산, 결산, 국정감사 등의 제 관리과정에서 책임운영기관을 여전히 소속기관이라는 인식을 갖고 있으며, 특히 상급기관과 인사교류가 많은 경우 더욱 더 그러한 행태를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다(행정자치부 책임운영기관평가위원회, 2001).

중앙행정기관의 장이나 그 참모들의 책임운영기관의 일상적 업무에 대한 간섭이 심할 경우에 책임의 한계가 모호하게 된다. 아울러 감사원의 감사나 국회의 국정감사를 받도록 되어 있는데, 이렇게 될 경우 자율성 없이 어떻게 책임을 부과할 수 있을지 의문이다. 그럼에도 불구하고 통제용 성과평가 장치는 자세하게 되어 있어 기존의 행정기관이나 정부산하기관의 경우처럼 평가와 보고 감사준비에 많은 시간을 낭비해야 하는 문제점이 나타나고 있다. ‘자율’운영기관 이 아니라 책임지고 지시한 성과를 내야하는 ‘책임’운영기관의 명칭이 문제라는 지적도 바로 여기에 있다. 그러면서도 책임은 주인인 국민에 대해서 지는 것이 아니라 복대리의 계층상 상위에 있는 대리인에 대해서 책임을 지는 문제를 야기하고 있다. 실제로 책임운영기관의 기본운영규정, 기관장의 계약내용, 성과평가 결과 등은 web site 상 얼마든지 공개될 수 있고 또 되어야 하지만 국민에게 공개되지 않고 있다.

우리나라 재벌의 문제는 1% 정도에 불과한 지분을 가진 재벌의 총수가 전 재벌 소유기업을 좌지우지하는 것이다. 그리고 이들의 판단 착오가 개별기업이 아닌 재벌그룹 전체에 부정적인 영향을 미치고 그리고 종국적으로는 국가경제 전반에 나쁜 영향을 미친다는데 문제가 있다. 정부도 대통령이 부처장관을 통솔하고 부처장관이 청단위 기관과 책임운영기관 그리고 산하기관의 장을 그리고 산하기관의 장은 자회사의 장을 통제하는 방식으로 구조화되어 있다. 이러한 지배구조로는 다양성을 강구할 수도 없고 고객의 욕구를 충족시킬 수도 없으며 대리인의 도덕적 해이를 막을 수도 없다. 관료제적 정부기구 이외에 책임운영기관과 다양한 형태의 산하기관을 두는 이유는 관련 서비스의 공공성 정도와 조직이 처한 환경이 다양하기 때문이다. 환경적 측면은 정치 경제 사회 기술적 환경이 다양할 뿐만아니라 서비스를 제공받는 고객도 또한 다양하다고 할 수 있다. 따라서 관료제적 정부기구가 강조하는 형평성과 일관성을 유지하면서도 다양한 고객의 요구에 부응하고 이를 평가받기 위해서는 개별 기관들의 자율성이 무엇보다도 중요하다. 따라서 책임운영기관의 조직·인사의 독립성(신규직원의 독자적 채용 등), 회계의 자율성(초과수익의 자율적 처분 등), 경영의 책임성(신규사업의 독립적 추진 등)을 보장할 수 있는 관련 법 규정의 보완이 조속히 이루어져 할 것이다. 최소한 초기단계에서는 감사원이나 관리기구의 평가 및 통제를 지양하지 않는 한 책임운영기관의 특징을 가지고 있다고 하기 어렵다는 영국 학자(Greer, 1992)의 말을 새겨들어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 기획예산처 정부개혁실, “책임운영기관 확대 및 제도개선 계획,” 2000.5.
- 기획예산처 정부개혁실, “책임운영기관 기관장 채용경과,” 2000.1.
- 김근세, “책임집행기관에 대한 연구 : 영국의 사례를 중심으로,” 「한국정책학회보」 제7권 제2호, 1998.
- 김근세, “캐나다 특별운영기관에 관한 연구,” 「한국행정연구」, 제8권 제1호, 1999.
- 김근세, “비교분석을 통한 한국 책임운영기관 제도의 특성,” 「한국정책학회보」 제8권 제3호, 1999.
- 김병섭, “기업가적 정부혁신의 의미와 한계.” 「한국정책학회보」, 1996. 5권 2호.
- 김병섭·김근세·이창원·조경호, “정부조직 개혁의 방향 및 과제,” 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, 1997.
- 유훈, “책임운영기관에 관한 연구,” 「행정논총」, 제37권 제1호, 1999.
- 정부개혁연구소, 「책임운영기관제도 발전방안」, 1999.
- 정정길, 「행정학의 새로운 이해」 대명출판사, 2000.
- 총무처직무분석기획단, 「신정부혁신론」, 서울 : 동명사, 1997.
- 행정자치부, “책임운영기관 시행을 위한 참고자료,” 2000.9.
- 행정자치부, “책임운영기관제도 개선방안,” 2000.10.
- 행정자치부 책임운영기관평가위원회, 「2000년도 책임운영기관 종합평가보고서」, 2001. 6.
- 행정자치부 행정관리국, “책임운영기관 운영실태 결과조사,” 2000.8.
- 행정자치부 행정관리국, “책임운영기관 간담회 결과보고,” 2000.9.
- 행정자치부 행정관리국, “책임운영기관 운영 및 평가지침,” 2000.12.
- Boston, J. and Others, *Public Management : The New Zealand Model*. Auckland : Oxford University Press, 1996.
- Greer, P., *Transforming Central Government : The Next Steps Initiative*. Buckingham : Open University Press. 1994.
- Majone, G., & Wildavsky, A. “Implementation as evolution,” In Pressman, J. L., & A. Wildavsky, *Implementation Third edition*. Berkeley : Univ. of California Press. 1984.
- Roberts, A. Performance-Based Organizations : Assessing the Gore Plan, *PAR*, 57 (6). 1997.