

기획논문

## 책임운영기관 평가제도 개선방안

박희봉\*

- I. 서론
- II. 책임운영기관제도의 특징
- III. 책임운영기관 평가제도의 특징
- IV. 책임운영기관 평가제도 문제점
- V. 논의 및 개선방향
- VI. 결론

### < 요약 >

본 연구의 목적은 현재 책임운영평가제도가 책임운영기관 설치 및 운영의 기본 목적을 달성하고 있는가이다. 책임운영기관이 자율권을 부여받고 그에 따른 책임을 지는 체제로 정착하는데 평가제도가 어떻게 운영되고 있고, 어떤 점에서 기존 공공조직평가와 다르게 운영되고 있는가를 살펴 보았다. 전문가 논의 및 책임운영기관 구성원의 제안을 정리한 결과, 현행 책임운영기관 평가제도에서 평가체제, 평가과정 및 지표, 평가결과의 환류 상에서 다수의 문제가 발견되었다. 이러한 문제점을 인식하고 본 연구에서는 책임운영기관 평가제도의 실효성을 높이기 위한 다양한 분야의 개선방안을 제시하였다.

[ 주제어: 책임운영기관, 평가제도, 자체평가, 종합평가]

## I. 서론

전통적 관료조직은 시민이 선출된 정치인을 통해 정치에 참여하고, 권위와 권력을 시민으로부터 부여받은 정치인이 정부조직 운영에 개입함으로써 정부조직 운영 책임자는 정치인에 책임을 지는 방식으로 정부조직이 운영된다. 이에 따라 법과 규정에 의해 통제되고, 조직책임자는 법과 규정을 지키는 것이 정부조직의 핵심 업무수행방식이다. 정부조직은 법과 규정을 수행하는 과정에서 법과 규

\* 중앙대학교 공공인재학부 교수(hbpark@cau.ac.kr)

정이 정한 범위 내에서 권한을 부여받고, 법과 규정에 의해 통제된다. 관료조직 구성원에게는 법과 규칙, 그리고 상위자의 명령을 따르는 책임이 부여되고, 이러한 책임을 수행함에 있어서 권한이 주어진다. 그런데 현대사회에서 고객의 요구가 다원화되고 변화됨에 따라 조직구성원의 직접적인 고객에 대한 대응이 없이는 국민의 요구에 효과적으로 대응하기 어렵다는 것이 전통적인 관료조직의 개혁 필요성이 대두된 이유이다.

따라서 기존의 관료제 운영방식과 다른 대안을 여러 각도에서 논의되어왔다. 그 대안의 하나가 책임운영기관제도이다. 책임운영기관제도는 전통적 관료조직이론과 달리 조직의 권한과 책임을 중심으로 접근한다. 책임운영기관은 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률에 명시한 바와 같이 “정부가 수행하는 사무중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율권을 부여하고 그 운영성과에 대하여 자율권을 부여하고 그 경영성과에 대하여 자율성을 지도록 하는 행정기관”이다. 즉, 전통적인 관료조직 원리에 의해 운영되는 것보다 조직의 장에게 자율성을 부여하여, 고객의 요구에 대응하고 경영성과에 책임지게 하는 것이 보다 효과성을 달성하게 하는 새로운 조직운영방식을 도입하겠다는 의미이다.

한 단위조직이 자율책임에 의해 운영된다는 것은 그 조직을 상황변동에 보다 탄력적으로 만드는가와 조직구성원의 창의성을 발휘하도록 하는가에 달려있다. 상위기관이 하위기관의 조직운영에 대해 일일이 간섭하는 것이 용이하지 않을 뿐만 아니라 성과에 대해 책임질 수 없는 조직에 대해서 포괄적인 운영상의 자율권을 부여하여 조직 스스로 효과적인 방안을 찾게 하는 것이다. 전통적인 관료제의 법규와 명령에 의해 수동적으로 업무를 수행하던 것에서 스스로 고객의 요구가 무엇인지를 찾아내 업무를 수행하는 것으로 업무수행방식을 전환시키려는 것이다. 또한 자율성을 부여한다고 해서 조직운영의 성과향상을 보장할 수 없기 때문에 조직운영에 대한 결과에 대해 책임을 부여하려는 것이다.

책임운영기관의 핵심은 계약에 의한 성과관리 및 책임경영이며, 성과에 대한 책임의 확보를 가능하게 하는 객관적이고 신뢰할 수 있는 평가제도의 구축이 성공적 정착을 위한 필수 요소이다(OECD, 1995/2002; 이남국, 2006). 이러한 차원에

서 본 연구에서는 현재 책임운영평가제도가 책임운영기관 설치 및 운영의 기본 목적을 달성하고 있는가를 살펴볼 것이다. 책임운영기관이 자율권을 부여받고 그에 따른 책임을 지는 체제로 정착하는데 평가제도가 어떻게 운영되고 있고, 어떤 점에서 기존 공공조직평가와 다르게 운영되고 있는가를 살펴보는 것이다. 그 과정에서 현재 책임운영기관 평가제도에 대한 문제점을 살펴보고, 여기에서 발생하는 각종 논점을 정리하여 책임운영기관 평가제도를 개선하는데 일조하려는 것이다.

## II. 책임운영기관제도의 특징

책임운영기관제도를 도입하게 된 배경은 기본적으로 사회변동에 따른 새로운 도전의 출현과 관료조직의 대응실패, 이에 따른 정부조직의 새로운 구조 및 업무 수행방식의 필요에 의한다. 전통적인 관료조직은 구조적으로 새로운 문제에 즉각적으로 대응할 수 있도록 설계되어 있지 못하다. 따라서 복잡하고 변화하는 행정 상황에서는 정부실패로 귀결되는 것이다. 이것은 현대사회의 새로운 도전, 즉 조직환경의 변화와 예기치 못한 문제의 발생 등을 해결할 수 있는 새로운 조직체제와 접근방법이 필요하다는 것을 의미한다. 조직 또는 하위조직, 조직구성원이 모두 상황에 대처하는 방법을 스스로 감지하고 대응방법을 찾아 자신이 처한 문제를 해결하는 창조적 능력을 갖도록 하여야 변화하는 환경에 대응할 수 있고, 조직의 문제해결을 증가시킬 수 있는 여지가 있다. 변화하는 환경에서는 조직의 단위가 자신이 하는 일에 대해 적절한 문제의식을 갖고 새로운 환경에 적응할 수 있는 행동을 개발하도록 해야 어떤 조직이든 자신이 처한 문제를 해결할 수 있다. 전통적인 관료제 운영방식과 책임운영기관의 운영방식의 비교를 통해 책임운영기관제도의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 전통적 관료조직과 책임운영기관의 운영방식 비교

구분	전통적 관료조직 운영방식	책임운영기관 운영방식
조직목표	규정에 명시된 목표의 효과적 달성, 법규 준수로 인한 기계적 효율성 증진	고객만족도 향상, 결과 향상
책임과 권한	규정에 의한 명확한 권한과 책임	성과향상을 위한 포괄적 권한, 결과에 대한 책임
통제방법	규정, 상부에 의한 명령	포괄적 권한 위임에 따른 자율통제
조직구성원 역할	규정 준수, 명령 이행	구성원의 전반적 업무 주도, 창의성 발휘

### 1. 조직목표

전통적 관료조직은 그 본질적인 특징 때문에 순수한 기술적 관점에서 보면 설정된 목표를 달성하는데 있어 최고의 합리성과 효율성을 실현한다고 할 수 있다. 정확성, 빠른 속도, 명료한 업무처리, 문서에 의한 행정, 계속성, 신중성, 통일성, 엄격한 복종, 조직간 알력의 최소화, 물질적 또는 인사비용의 최소화 등이 관료조직의 기계적 특징으로 지적될 수 있다(Weber, 1978). 엄격한 의미에서 완전히 관료제적인 조직이라면 위에서 지적한 특징이 나타난다는 것과 성숙한 관료조직에서는 명시된 목표를 수행함에 있어서는 이상과 같은 특징이 최적의 상태로 발휘된다는 것을 의미한다. 노동의 분화로 업무의 중목과 마찰을 최소화하고, 계층제로 인해 상하간의 조정과 업무협력, 통제를 원활하게 하며, 규율은 표준화된 작업으로 인한 효율성을 증진할 뿐만 아니라 구성원의 합리적 행동과 정실주의를 제거함으로써 정확성, 속도, 지속성, 효과성 등의 기계적 효과성의 추구이다.

그러나 행정환경이 변화됨에 따라 전통적인 관료조직 하에서 정부부처를 책임지고 있는 정부부처 장관의 업무량이 과중하고, 그에 따라 업무결과나 품질향상에 대한 관심이 부족하게 되었다. 정부의 업무를 중앙에서 모두 관리하기에는 규모가 커지고 다양화 되었다. 특히 사업부서는 일반국민의 요구가 다양화되고 변화하기 때문에 성과목표를 지속적으로 변화시켜야 하는 동시에 성과향상을 위한 구체적인 전략을 조직이 처한 상황에 맞추어 마련해야 한다. 사업부서는 생산성 향상을 위해 구체적인 노력을 하여야 하고, 정부생산성과 국민에 대한 신뢰도를 높여야 한다는 분명한 목표를 달성해야 할 책임이 있기 때문에 업무수행방식을 수선적으로 변화시킬 필요가 발생한 것이다.

책임운영기관의 사명은 서비스의 질 향상이다. 책임운영기관은 자체적인 ① 책임운영기관의 사명, ② 현재의 여건, ③ 장래 희망, ④ 고객의 기대, ⑤ 최적 책임운영기관에 대한 벤치마킹, ⑥ 책임운영기관장의 철학 등을 도출하고, 이를 구체화하기 위해 고객, 업무, 산출 등의 영역과, 내부인력, 예산, 정보 등 자원에 관한 전략목표, 운영방향, 우선순위, 일정, 투입 계획 등을 전략기획으로 수립한다고 한다(박영원, 2000). 즉 책임운영기관은 조직의 일차적인 목표를 고객만족 및 고객이 원하는 결과산출에 초점을 맞춘다. 정부기관이라 할지라도 조직의 존재이유는 수요자인 국민이 원하는 것을 제공해야 하기 때문에 조직이 명시한 목표를 달성하는데 초점을 두는 것이 아니라 지속적으로 변화할 수 있는 고객의 요구에 초점을 맞추는 것이다. 법규를 준수함으로써 결과를 향상시킬 수 없다면 법규를 준수할 것이 아니라 결과를 향상시킬 수 있는 새로운 조직관리와 업무수행방식을 도입해야 한다. 조직생산성에 대한 측정은 수요자의 평가로 이루어지기 때문에 소비자가 원하는 서비스와 상품을 제공해야 한다. 더욱이 고객이 원하는 상품과 서비스가 일률적이지 않고 변화된다면 조직목표 역시 항상 변화할 준비를 할 필요가 있다.

## 2. 권한과 책임

관료조직은 조직내 개인에 대해 법규에 의해 권한을 명시하고, 행동에 대한 책임 소재를 명확히 한다. 이러한 권한과 책임 소재의 명확화는 조직 내·외의 질서, 객관적 행정, 능률성, 정치적 책임성을 증진시킴으로써 주어진 목표를 정확히 수행하는 도구적 합리성을 추구하게 된다. 이러한 권한과 책임의 명확한 기준과 가치로 인해 관료조직이 통일된 행정의 효율성과 서비스를 제공할 수 있는 바탕이 되는 것이다. 그러나 관료조직의 엄격한 책임소재로 조직구성원이 규정된 책임만을 수행하는 목표대치현상을 가져왔다. 조직전체에 아무리 심각한 영향을 주는 업무라도 책임이 규정되어 있지 않으면 행동하지 않고, 비록 문제해결을 위한 아이디어가 있다 해도 문제해결과정에서 위험 가능성이 있다면 새로운 도전과 시도를 회피할 가능성이 높다. 심지어는 상사의 명령이라도 규정에 없다면 움직이지 않는다. 관료조직의 명확한 책임한계로 인해 복지부동과 무사안일이 발생하

는 것이다.

반면, 책임운영기관은 광범위한 조직운영권을 부여함으로써 각 기관의 현실에 맞는 정책을 수립하여 시행하도록 한다. 모든 조직에 대해 일률적인 법규를 적용하고 통제하여 조직의 자율권을 제한하고, 조직의 임무와 목표 보다 법규 자체를 지키는 것이 우선 시 되던 정부조직의 관행을 근본적으로 혁파하자는 의도이다. 특히 사업성과 집행성이 강한 기관에 대해서는 정부조직의 획일적 운영과 관리에서 벗어나 기관운영의 자율성을 보장하는 것이 생산성 제고(김병섭 외, 2001: 80)될 수 있다는 것이 일반적인 시각이다. 책임운영기관은 결과에 따른 책임을 지게 한다. 행정환경이 급변하고 고객욕구가 다양한 현 시점에서는 조직구성원의 적극적이고 자발적인 책임의식 없이는 문제를 해결할 수 없다. 책임운영 조직은 조직을 가장 잘 알고 있는 조직의 리더 및 조직원에게 성과향상을 위한 권한과 책임을 포괄적으로 부여함으로써, 그 조직에 대한 발전전략을 자체적으로 수립하고 운영하는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 그에 따라 조직의 업무수행상 세부과정에 대한 상위기관의 통제를 최소화하여 정부기관의 조정역할을 맡고 있는 기관을 감축할 수 있고, 정부사업부서에서는 업무에 대한 대응성 및 탄력성을 제고하게 되어, 궁극적으로는 대국민 서비스 질을 향상할 수 있다. 또한 책임운영기관장 임용방법으로 성과계약제를 바탕으로 한 공개경쟁채용원칙을 채택함으로써 공공부문에 시장경쟁원리를 도입, 서비스의 질을 개선함과 동시에 결과에 대한 책임성을 강화할 수 있다. 심지어 일선 조직구성원들이라고 해도 고객욕구를 정확히 파악하여 문제해결방법을 찾으면 자신의 업무에 대해 스스로 기획하고 업무를 수행하여 고객대응성 및 성과향상을 이루겠다는 것이다.

### 3. 통제방법

관료조직은 목표수행을 위해 법규에 의해 하부조직을 정확히 통제하고 있다. 통제는 통일적인 행정부 목적을 실현하는데 필수적이다. 왜냐하면 통제를 통해 행정의 의사결정에서 정치권 및 관료 등 특수계층의 영향력을 배제할 수 있기 때문이다. 통제에 의한 객관적인 업무처리는 거대 규모의 조직을 능률적으로 움직이도록 하는 토대가 되는 것이다. 즉 관료조직은 법령에 의한 엄격한 통제를

통해서 능률적이고 공정한 행정을 이끌게 된 것이다. 이와 더불어 각종 예산제도, 조직, 행정업무 등도 법령에 의해 철저히 통제하는 것이다.

그러나 관료조직에서 일어나는 상부조직에 의한 통제는 조직의 목표달성에 저해될 수도 있다. 조직의 상층에서 모든 결정을 급변하는 상황에 맞게 결정하여 일선기관을 통제할 수도 없을 뿐 아니라 즉각적으로 대응할 수도 없기 때문이다. 성문화된 공식적인 규정에 맞는 상황은 오히려 예외적으로 발생하므로 규정은 불필요한 규제일 가능성이 높다. 조직상층보다 오히려 일선기관이 고객요구와 상황변화에 대한 정보를 갖고 있고, 그에 따른 대응방법도 일선조직이 더 잘 파악할 수도 있다. 그렇다면 통제는 가능한 한 최소한이어야 하고, 조직상층에서는 일선기관이 잘 운용되도록 협조 및 조정 역할을 하여야 한다. 일선기관에 대한 통제는 결과에 의해 이루어지는 것이 효과적이고 세부사항은 자율통제에 맡기는 것이 바람직하다는 것이다.

한편, 책임운영조직체제는 법규에 의한 조직 통제를 최소화하고 결과에 대한 책임을 물어 정부조직 구성원 개개의 창의성을 개발하는 체제이다. 법규 및 상위기관의 통제를 따르면 책임을 면할 수 있기 때문에 무사안일과 복지부동이 보편화되어있는 관료체제를 근본적으로 해결하기 위해서는 법규에 의해 통제되는 관료제의 근본원리를 혁신하여, 스스로 통제하는 체제로 바꾼 것이다. 자기 개발과 성과개선을 끊임없이 추구하지 않으면 다른 조직에 비해 경쟁력이 떨어지게 되어 그 기관은 감축의 대상으로 전락하고 말기 때문에 경쟁에 의한 자율통제장치가 작동할 수 있다는 것이다. 조직 운용에 대한 각종 규제를 혁파하는 대신 정부기관의 통제체제를 결과에 따라 책임을 묻고, 권한을 부여하며, 인센티브를 제공하는 방식으로 대체하기 때문에 오히려 통제가 간단하고 명확할 수 있다. 통제방식을 책임에 따른 권한을 부여하는 방식으로 변화시킨다는 것은 정부기관이 위를 바라보고 업무를 수행하는 것이 아니라 결과를 가져오는 고객, 즉 시민을 대상으로 업무를 수행하는 것을 의미한다. 더욱이 정부조직의 활동 결과에 따라 권한을 부여하고 인센티브를 제공하는 자료로 활용한다면 조직 전체의 유기적인 협동을 강구하기 위해 조직원 전체가 결과에 대한 책임의식을 갖고 노력하게 되는 효과를 가져올 수 있다.

#### 4. 조직구성원의 역할

관료조직은 위계적인 공식구조 하에서 기능을 분담하고, 각 기능은 위임된 권한 하에서만 업무를 수행하도록 되어 있다. 즉 조직은 권위에 의한 계층구조를 가지고 명령에 따라 업무를 수행하도록 되어 있다. 조직을 이렇게 구조화한 이유는 모든 조직구성원들이 부여된 업무를 효과적으로 수행하여야 전체적인 통일성을 기할 수 있고 이에 따라 조직의 효과성을 이룰 수 있을 것으로 가정하기 때문이다. 따라서 관료조직에서는 상사가 권위를 갖고 부하는 상사에게 절대적 복종을 하는 계층구조를 갖게 된다.

그러나 현대조직은 최소의 자원으로 더 많은 서비스를 제공해야 한다는 지속적인 압력을 받고 있다. 특히 공공조직은 일반적으로 정치상황 및 언론, 정치인과 시민들로부터 변화하는 요구에 대응해야 한다. 이런 상황에서 현대 공공조직은 빠른 속도로 변화하는 환경에 적응하기 위해 조직이 변화할 수 있는 능력을 발전시켜야 한다. 그리고 조직이 속해있는 환경의 속성, 조직문화, 조직구조와 과정을 점검할 필요가 있다(Cohen & Brand, 1993: 61). 즉 기존의 관료조직 구조로는 급변하는 현대 행정환경에 대응할 수 없다.

한편 책임운영체제는 조직구성원의 객관적, 공식적, 물인간적 역할만으로는 서비스 질을 보장할 수 없다는 입장이다. 불확실한 상황을 돌파하기 위해서는 리더십이 요구되며, 구성원의 개인적 창의성과 노력이 가미되어야 하고, 조직단위 간에 긴밀한 협동이 필요하다. 조직 내 개인을 비용으로 간주하는 것이 아니라 자산으로 간주하여 조직원의 잠재력을 개발하는데 초점을 맞춘다. 고객만족 및 바람직한 결과를 얻기 위해서는 조직전체가 이 목표달성을 위해 서로 긴밀한 협조와 지속적인 노력이 필요하다. 따라서 책임운영체제는 전통적 조직이론과 달리 조직내 개인 및 각 조직단위의 역할 및 기능이 따로 정해진 것이 아니라 조직목표 달성을 위해 자율책임 하에 탄력적이고 유기적으로 기능할 것을 가정하여 조직문제 및 고객요구를 가장 잘 파악하고 있는 조직구성원의 적극적인 참여와 창의성에 많은 기대를 건다. 따라서 책임운영기관에서는 일선기관 및 조직구성원에게 권한을 이양하여 자체적으로 문제를 해결할 수 있도록 한다.

책임운영조직의 운용으로 정부조직의 규모와 인원을 탄력적으로 운영할 수



있다. 책임운영조직체제 하에서는 모든 정부조직이 전략기획을 합리적이고 타당성 있게 작성하여야 권한을 부여받게 되므로 임무 설정과 추진에 있어서 정부조직간 상호경쟁을 유발시킨다. 따라서 각 정부조직은 임무 및 기능을 확장하여 권한을 얻기 위해 경쟁적으로 최소의 인원과 자원으로 성과를 증진할 수 있는 방법을 연구하게 될 것이다. 그렇게 되면 각 정부조직은 자체적으로 여분의 인원과 자원을 감축하게 되고, 자체적 역량을 발휘할 수 있는 방안을 강구하게 될 것이다. 또한 책임운영기관 제도는 기관장을 포함한 직원을 외부에서 채용할 수 있다는 것을 전제하는 데, 정부기관 내에 외부인력이 수혈된다는 것은 새로운 아이디어를 보완한다는 장점이 있다.

### Ⅲ. 책임운영기관 평가제도의 특징

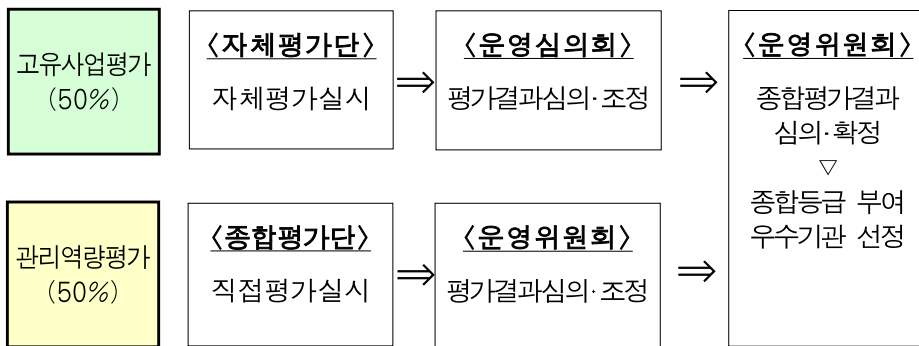
책임운영기관 평가제도는 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 제51조를 근거로 하여 ① 책임운영기관의 사업성과 및 추진역량을 점검하고, ② 책임운영기관의 운영 및 제도의 개선, 기관의 존속여부 판단 등을 위한 자료를 수집하며, ③ 기관장의 연봉책정 및 재계약, 직원의 성과급 지급을 위한 준거자료를 확보하기 위한 목적을 가지고 있다. 책임운영기관평가의 주요 내용으로는 기관 고유사업의 운영성과 및 사업실적을 점검하고 기관의 사업실적 및 관리역량을 종합적으로 비교·평가함으로써 1년간의 기관별 실적에 대한 종합평가를 수행하는 동시에 책임운영기관 발전을 위한 제도개선 과제를 발굴하는 것이다.

책임운영기관평가 대상은 총 39개 책임운영기관(소속 38, 중앙 1)이며, 5개 유형별로 구분하여 등급 부여하는 방식으로 수행된다. 5개 유형으로는 통계기관, 연구기관, 사업기관 등 행정형기관 3개 유형, 의로기관과 사업기관으로 구분되는 기업형기관 2개 유형이 있다. 평가는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지 단년도 실적을 평가한다.

책임운영기관 평가는 <그림 1>에서 보는 바와 같이 자체평가와 종합평가의 2단계로 진행된다. 자체평가(고유사업 평가)를 위해서 중앙행정기관의 장은 책임운영기관운영심의회 구성한다. 중앙행정기관의 장은 소속 책임운영기관의 특성

(특정고객의 존재여부, 성과의 계량화 가능성 등)에 따라 자율적으로 평가를 실시하고, 그 결과를 운영심의회에 상정한다. 중앙행정기관의 장은 소속 책임운영기관의 특성(특정고객의 존재여부, 성과의 계량화 가능성 등)에 따라 자율적으로 평가를 실시한다. 종합평가(관리역량평가)는 행정안전부장관 소속 하에 책임운영기관종합평가단을 두어 집행한다. 종합평가는 책임운영기관의 성격에 따른 구분 없이 공통지표를 개발하여 종합평가단에서 직접 평가를 실시한다.

〈그림 1〉 책임운영기관 평가체계



책임운영기관 자체평가는 책임운영기관의 사업성과 평가를 위한 자체평가는 소속 중앙행정기관의 운영심의회 주관으로 수행되며, 소속 중앙행정기관의 장은 운영심의회에 평가업무를 효율적으로 지원하고 전문성을 강화하기 위하여 별도의 평가단을 구성·운영하고 있다. 자체평가단은 주어진 기준 또는 착안사항을 토대로 책임운영기관이 제출한 실적보고서 및 자료의 검토 외에 현지방문, 관련자 인터뷰 등의 확인·점검절차를 거쳐 세부 평가지표별로 일정한 등급을 부여하며, 운영심의회는 자체평가단의 평가내용 및 평가결과 등을 심의·조정하고 이를 종합적으로 확정하는 역할을 수행한다.

자체평가의 평가지표는 기관의 성과달성에 필수적인 기관역량을 평가하기 위한 공통평가항목(책임운영기관의 전반적인 운영 관련)과 기관활동의 성과평가를 위한 고유평가항목(책임운영기관의 임무와 사업목표 관련)으로 구분된다. 공통평가항목에는 기관장 리더십, 조직 및 인사관리, 재정·회계·예산관리, 고객서비스 향상, 그리고 업무수행 및 지원방식의 개선에 대한 평가가 포함되며, 5개 평가항

목 11개 평가지표(행정형 10개)에 각각 2-6%씩 총 40%(2005년 30%)의 가중치를 배정하고 있다. 그리고 책임운영기관 및 중앙행정기관은 기관의 설립목적과 사업 목표에 부합하고 평가의도를 잘 나타낼 수 있도록 기관별 고유평가항목을 구성 하며, 책임운영기관장이 해당기관의 사업목표 및 사업 우선순위 등에 따라 소속 중앙행정기관장과 협의하여 총 60%(2005년 70%)의 가중치를 세부평가지표에 배 정하도록 하고 있다.

〈표 2〉 자체평가 항목 및 가중치

구분	평가항목	평가지표	평가방법	
공통 평가 항목 (40%)	기관장 리더십 (5%)	- 기관장 리더십의 적절성 및 효과성	비계량 설문조사	
	조직 및 인사관리 (10%)	- 성과에 입각한 인사관리 정착 - 신축적인 조직관리	비계량 비계량	
	기업 형	재정·회계·예산 관리 (10%)	- 기업회계제도의 정착 노력 - 재정자립도 향상 정도 - 기관운영 생산성 향상 정도 (기관총지출액 대비 인 건비, 경상경비 각 지출 비율)	비계량 계량 계량
		고객서비스 향상 (5%)	- 고객서비스 제고 제도개선 - 고객서비스 만족도 목표/실적	비계량 설문조사
	행정 형	재정·회계·예산 관리 (10%)	- 재정·예산관리 적정성 - 기관운영 생산성 향상 정도 (기관총지출액 대비 인 건비, 경상경비 각 지출 비율)	비계량 계량
		고객서비스 향상 (5%)	- 고객서비스 제고 제도개선 - 고객서비스 만족도 목표/실적	비계량 설문조사
	업무수행 및 지원방식 의 개선 (10%)	- 전년도 평가결과에 기초한 개선조치 및 내용 - 업무수행 및 효과개선을 위한 업무수행 방식의 개선	비계량 비계량	
고유 평가 항목 (60%)	사업운영목표, 자체수입 등 기관 특성 (공공성 및 능률성, 행정형 및 기업형) 및 사업우선순위 등에 따라 기관장은 소속 중앙행정기관과 협의, 자율적으로 설정		대부분 계량	

책임운영기관 종합평가는 책임운영기관의 운영성과에 대하여 정부전체 차원에서 종합적으로 비교·평가하는 것이다. 책임운영기관제 도입 취지의 활성화 및 실현정도, 제도 운영상의 미비점과 개선사항을 파악하기 위해 수행되고 있다. 이를 위해 행정안전부 장관은 운영위원회 주관으로 책임운영기관의 업무수행 및

사업성과에 대하여 종합적으로 평가하며, 운영위원회는 평가에 대한 전문성과 신뢰성을 갖춘 기관을 통해 평가를 수행한다. 평가수행기관은 주어진 기준 또는 착안사항을 토대로 중앙행정기관이 제출한 평가결과를 검토한 후 각 평가항목별로 적정한 등급을 정하며, 운영위원회는 평가수행기관의 평가내용 및 평가결과 등을 심의·조정하고 이를 확정한다.

종합평가의 평가지표는 책임운영기관의 사업성과에 대한 종합적인 평가를 위해 사업계획 및 자체평가의 적절성, 목표달성 실적 및 성과수준, 그리고 기관운영의 효율성 및 제도에의 부합성 분야와 각 분야별 세부 평가항목에 입각한 질적 평가를 실시하고 있다. 종합평가 항목 및 가중치로는 사업계획 및 목표의 적절성(25%), 자체평가(고유사업평가)의 적절성(10%), 조직 및 인사관리의 적절성(20%), 재정·회계·예산관리의 건전성 제고노력(기업형 10%, 행정형 8%), 행정효율성 및 고객서비스 제고 노력(기업형 25%, 행정형 27%), 평가결과의 활용 정도(10%) 등이다. 종합평가는 평가항목별로 평가자의 세부 평가의견을 개진토록 하되, 세부평가항목(5개)에 대하여 5등급을 부여하고 이를 기관별로 종합하여 등급을 판정한다.

〈표 3〉 종합평가 항목 및 가중치

평가지표 (가중치)	지표별 세부항목 (가중치)
1. 사업계획·목표의 적절성 (25%)	1-1. 사업계획의 적합성 (10%)
	1-2. 목표설정의 적절성 (15%)
2. 자체평가(고유사업평가)의 적절성 (10%)	2-1. 평가과정의 충실성 (3.3%)
	2-2. 평가내용의 충실성 (6.7%)
3. 조직·인사관리의 적절성 (20%)	3-1. 조직·인사상 자율성 활용 정도 (10%)
	3-2. 기관장 리더십 발휘 정도 (10%)
4. 재정·회계·예산관리의 건전성 제고 노력 (기업형 10%, 행정형 8%)	4-1. 재정·회계·예산관리의 건전성 제고 노력 (기업형 10%, 행정형 8%)
5. 행정효율성 및 고객서비스 제고 노력 (기업형 25%, 행정형 27%)	5-1. 행정효율성 제고 노력 (기업형 8%, 행정형 10%)
	5-2. 고객서비스 제고 노력 (12%)
	5-3. 기관 및 정책 홍보 노력 (5%)
6. 평가결과의 활용 정도 (10%)	6-1. 평가결과의 활용 정도 (10%)

위의 2단계 평가를 바탕으로 종합평가단은 기관 자체평가(고유사업평가) 및 행정안전부 종합평가단평가(관리역량평가) 결과를 50:50의 가중치로 합산하여 기관별 종합등급 부여 (A-F 등급)하고, 우수기관을 선정한다. 중앙행정기관의 장 및 행정자치부장관은 책임운영기관에 대한 운영심의회 및 평가위원회의 평가결과를 각각 공표하며, 기관장은 책임운영기관에 대한 운영심의회 및 평가위원회의 평가결과를 그 운영의 개선에 반영한다. 단, 특허청에 대한 평가는 운영심의회 의 심의를 거쳐 정부업무평가 자체평가보고서 제출하고, 종합평가단에서는 자체평가결과에 대한 검토의견 제시한다.

이와 같은 종합평가 결과는 전술한 바와 같이 대상기관 조정, 우수기관 선정 및 포상, 책임운영기관 법령 개정 등 제도개선에 이용된다. 또한 운영심의회 및 평가위원회의 평가결과는 해당운영기관의 운영방식 및 제도개선, 인사관리, 재정 운영에 반영된다. 운영방식 및 제도개선으로 중앙행정기관의 장 및 기관장은 책임운영기관에 대한 평가결과, 미흡하다고 평가된 사항은 그 원인을 분석하여 개선방안을 마련하도록 되어 있으며, 개선방안은 운영심의회에 상정하여 의결하고 법령개정이 필요한 사항, 소관부처의 권한을 넘는 제도개선 사항은 행정안전부에 개선을 요청할 수 있다. 평가결과는 다음년도 사업계획의 수립, 평가항목 및 측정지표의 개발 등에 반영하도록 되어 있다. 즉, 행정안전부장관 및 중앙행정기관의 장은 평가결과를 책임운영기관으로서의 존속여부 등 운영체계의 개선에 반영한다. 인사관리 반영사항으로는 계약서, 사업계획 등에 설정된 목표에 크게 미달되는 경우로 불량한 경영성과를 보인 기관장은 채용계약 해지까지 당할 수 있다. 반면, 우수한 경영성과를 보인 기관장은 공고절차 없는 채용계약의 갱신 및 공무원보수규정과는 별도로 정한 성과연봉이라는 보상을 받을 수 있다. 또한 기관장은 평가결과를 그 공과의 책임이 있는 직원의 인사 및 상벌시 반영할 수 있으며, 중앙행정기관의 장은 평가결과를 기관장 및 직원의 성과급 지급의 근거로 활용한다. 마지막으로 재정운영에 있어서는 중앙행정기관의 장은 평가결과를 다음년도의 사업예산·기관운영비·성과급 등의 예산편성과 초과수입금 사용 및 잉여금 처리 등에 반영할 수 있으며, 기관의 성과가 미흡한 경우에는 재정상 역(逆) 인센티브를 부여할 수 있다.

한국에서 정부기관에 대한 평가제도는 1961년 국무총리기획조정실의 심사분

석제도가 시행된 이래 다양하게 운영되고 있다. 하지만 앞에서 논의한 바와 같이 책임운영기관은 기존의 관료조직과 다른 운영 및 업무수행방식으로 인해 평가에 있어서도 획기적으로 다른 차원에서 이루어질 필요가 있다. 그러나 책임운영기관 평가제도의 근본취지에 있어서 계층제적 통제, 전문화, 명확하게 규정된 절차를 강조하는 기존의 관료주의적 패러다임에 근거한다(유승현, 2008)는 것이 책임운영기관 평가제도를 논의하는 학자들의 공통된 견해로 볼 수 있다.

#### IV. 책임운영기관 평가제도 문제점

책임운영기관을 포함한 공공기관 평가제도의 문제점으로는 ① 평가주관기관의 자의적, 편의적 과제 선정(오철호, 2001), 단기사업 중심의 과정선정으로 인한 평가의 형식화(박병식, 2003; 김현구, 2003), 부처자체평가의 형식성(문영세, 2001), 평가결과의 차기 정책 및 예산과의 제도적 연계 미흡(문영세, 2001; 오철호, 2001; 차의환, 2002), 평가결과의 공개를 통한 정치적 지원 및 사회적 관심의 제고 의문(문영세, 2001), 평가활용에 대한 구체성 미비(박병식, 2003), 평가업무 조직 및 인력의 전문성 부족(오철호, 2001; 차의환, 2002; 박재희, 2002) 등이 일반적으로 지적되고 있다(공병천, 2003).

책임운영기관 평가제도의 문제점을 지적하고 개선방향을 제시한 연구 역시 연구는 그리 많지 않다. 이 중에서 대표적인 것을 살펴보면, 한국행정연구원(2001)은 평가제도 1년 시행 후 제기된 평가체제, 평가지표 등에 대한 문제점 해결을 위하여 기관별 고유지표와 공통지표를 개발·적용하였다. 여기에서 책임운영기관 성과평가의 목적으로는 ① 책임운영기관장과 임용권자인 소속부처 장관과의 성과계약의 실현 정도의 파악, ② 기관운영성과에 입각한 책임운영기관장 및 직원이 성과급 배분, ③ 책임운영기관제도 취지에 입각한 운영을 통한 성과향상으로 제시하였고, 평가의 범위로는 ① 사업계획에 기초한 기관 활동의 성과평가, ② 기관역량 강화를 위한 기관운영 혁신노력 및 성과평가, ③ 책임운영기관제도 취지에의 부합성 평가 등을 들고 있다. 이에 따라 현행 책임운영기관 평가제도의 문제점으로는 목표 및 성과지표의 설정이 미흡하며, 성과지표의 수가 지나치게

많고, 비계량지표의 비율이 지나치게 높으며, 기관별로 성과지표를 적용하는 방식이나 정도가 서로 크게 상이하여 평가의 객관성이 확보되지 못하고 있다는 점을 지적하면서, 평가제도의 개선방향으로 책임운영기관 사업계획서 제출 시 구체화된 목표-활동계획과 함께 기관차원에서 그 용도가 차별화된 적절하게 제한된 숫자의 성과지표 설정이 요구된다고 하였다.

김신(2006)은 책임운영기관 평가제도의 문제점으로 책임운영기관에 따라 운영 형태 및 성과에 큰 차이가 있다는 점을 지적하면서, 개선방향으로 첫째, 자체평가와 종합평가로 이원화되어 있는 평가방식의 통합, 둘째 평가결과의 실질적인 활용을 지적하였다.

이남국(2006)은 ① 종합평가와 자체평가의 중복성, ② 운영심의회와 자체평가단의 부실한 운영, ③ 유사평가의 중복 및 평가부담의 과정, ④ 평가점수가 전반적으로 높음에 따라 차별화 및 객관성 미흡, ⑤ 평가결과의 내부관리 및 제도개선에의 활용 미흡 등을 문제점으로 지적하였다. 이에 따른 개선방향으로는 책임운영기관이 자율성과 책임의 조화를 통해 행정운영의 효율성과 행정서비스의 질적 향상을 도모하므로 성과에 대해서는 적절한 보상이 필요하다는 점을 지적하였다. 특히 평가결과가 기관장의 성과연봉에만 적용할 것이 아니라 구성원에 대해서도 적용할 것을 제안하고 있다.

책임운영기관 운영 및 평가를 수행하고 과정에서 평가자 및 피평가기관에서 제기되고 있는 책임운영기관 평가제도의 문제점을 평가체제, 평가과정 및 지표, 평가환류로 분류하면 다음과 같다.

## 1. 평가체제의 문제점

책임운영기관제도의 핵심은 책임경영이다. 즉 책임운영기관장은 인사, 예산, 조직에 관한 광범위한 권한과 기관의 관리, 운영에 대한 자율권을 보장받는 대신 기관의 운영 성과에 대해 책임을 지게 된다. 따라서 성과에 대한 책임의 확보를 가능하게 하는 객관적이고 신뢰할 수 있는 평가제도의 구축 및 운영은 책임운영기관제도의 성공여부를 결정하는 중요한 요건의 하나이다. 이에 제도의 운영을 책임지고 있는 행정안전부와 각 책임운영기관들은 평가체제를 구축하고, 평가제

도를 수행하고 있다. 그 결과 일부 책임운영기관은 도입 초기의 문제점을 극복하고 상당한 수준의 성과를 제고한 것으로 평가받기도 하였다(이남국, 2006). 하지만 현행 책임운영기관 평가체제가 책임운영기관을 자율권 부여에 따른 성과책임체제로 운영되고 있는가에 대해서는 많은 문제점이 지적되고 있다.

우선 책임운영기관장관의 임용에 있어서 기관장 후보는 해당 책임운영기관에 대한 사업계획을 제출하도록 되어 있다. 그렇다면 책임운영기관에 대한 중·장기 관리체계가 수립된 가운데 사업계획이 평가되고, 책임운영기관 평가체제 연기 유지되는 것이 당연한 논리일 것이다. 그러나 현행 책임운영기관 평가제도는 중장기 계획 없이 현안별 관리 및 단년도 평가 위주로 관리되고 있다.

둘째, 고유사업과 행정관리역량을 평가하는 자체평가와 종합평가의 중복성이다. 책임운영기관에 대한 중복 평가는 책임운영기관의 활동을 매우 위축시킬 위험이 있다. 왜냐하면 대부분의 공공기관의 업무수행이 평가에 대비하여 심사에 지적을 받는다든지 평가점수가 나쁘게 나올 가능성이 있는 행위는 전혀 하지 않는 것이 상례이다. 따라서 공공기관에 대한 평가가 많으면 그 만큼 조직의 자율성과 탄력성이 제한 받게 된다.

셋째, 운영심의회와 자체평가단의 부실한 운영이다. 고유사업에 대한 평가의 경우 관대화 경향이 심화되고 있어 지속 필요성에 의문이 제기된다. 실제로 책임운영기관 자체평가의 평균점수가 2007년 96.9점, 2008년 97.8점, 2009년에는 98.4점으로 지속적으로 향상되고 있고, 책임운영기관 별로 차이가 나타나지 않아 자체평가 자체의 실효성에 관한 의문이 제기되고 있다.

넷째, 책임운영기관에 대한 과도한 통제이다. 책임운영기관은 소속중앙행정기관의 입장에서는 하부기관에 불과하다. 따라서 책임운영기관은 중앙행정기관의 하부기관으로서의 각종 통제를 면하기 어렵고, 더욱이 책임운영기관 지정에 따른 평가를 받아야 한다. 따라서 자율적으로 기관을 운영하기 어려운 구조를 지닌다.

다섯째, 책임운영기관에 대한 평가가 매년 이루어지는 것에 대한 논란도 있다. 실제로 우수한 책임운영기관으로 매년 평가되고 있는 기관에 대해서도 매년 같은 평가를 반복적으로 준비하고 있어 업무에 대한 부담이 된다는 것이다.



## 2. 평가과정 및 지표의 문제점

평가지표의 선정은 평가의 책임운영기관 성공을 결정짓는 매우 의미 있는 과정이다(공병천, 2003). 평가가 어떻게 진행되느냐에 따라 업무수행의 방향을 결정짓기 때문이다. 책임운영기관을 결과중심으로 관리하도록 하기 위해서는 책임운영기관에 대한 평가도 책임운영기관의 사명 및 목표와 부합하는 결과중심으로 평가가 이루어져야 한다. 중간산출과 책임운영기관의 노력은 책임운영기관의 자율권에 맡기는 것이 타당하다.

그러나 책임운영기관평가에 있어서의 가장 큰 문제는 목표 및 성과지표 설정이 미흡하고 구체화되지 못하다는 것이다. 책임운영기관 성과지표가 구체적이지 못하다는 것은 책임운영기관 운영 자체의 문제이다. 성과가 구체적이지 않다면 책임 소재를 밝히기 어렵다는 것이고, 책임을 분명히 할 수 없다면 자율권을 제공하기도 어렵게 된다. 목표수준의 설정의 객관성 미흡으로 현재 고유평가항목의 목표수준 설정에 대해 행정안전부가 가이드라인을 제공하고 있으나 기관의 성과와 직결됨에 따라 여전히 하향 설정하거나 모호하게 하는 경향이 나타나고 있다. 근본적으로 책임운영기관의 목표를 자체적으로 제시하지 않고 외부에서 가이드라인을 제공한다는 것은 이미 책임운영기관임이라 하기 어렵다.

둘째, 책임운영기관에 대한 평가에 있어서 기관 자율성을 침해할 수 있는 과정을 평가하는 지표가 많이 있으며, 자체평가지표와 종합평가지표의 평가지표가 이중적이다. 자체평가항목의 공통평가항목 중에서 기관장의 리더십, 조직 및 인사관리, 기업회계제도의 정착노력, 고객서비스 제고 제도개선, 재정·예산관리의 적정성, 고객서비스 제고 제도개선, 업무수행 및 지원방식의 개선 등 대부분의 비계량 지표가 과정을 평가하는 지표로 이루어져 있다. 또한 종합평가지표에 있어서도 평가과정의 충실성, 조직·인사관리의 적절성, 행정효율성 및 고객서비스 제고 노력 등은 과정을 평가하는 지표로 이루어져 있다. 그리고 기관장 리더십, 조직 및 인사관리, 재정·회계·예산관리, 고객서비스 향상 등은 자체평가 공통평가항목과 종합평가지표가 중복적이다.

셋째, 평가지표의 수가 지나치게 많다는 점이다. 성과지표가 많다는 것은 핵심지표의 비중을 떨어뜨리게 하고, 성과평가 목적을 희석시키게 된다. 성과지표

가 많다는 것은 기관의 특성이 반영되지 않고 있다는 것을 의미한다. 지표 수의 과다는 핵심지표의 선정 미흡으로 고유평가항목의 설정 시 모든 노력에 대한 평가를 받아야 한다는 기관의 인식을 반영하는 것이다.

### 3. 평가결과 환류의 문제점

책임운영기관 평가결과는 책임운영기관 운영 및 평가지침에 있는 바와 같이 관리운영상 다방면으로 활용되고 있다. 우선 중앙행정기관의 장은 평가결과 기관의 성과가 기관장의 중대한 귀책사유로 인해 운영성과가 매우 불량한 경우 계약을 해지할 수 있으며, 평가결과는 다음 연도 기관장의 성과급에 직접적으로 영향을 미친다. 또한 책임운영기관에 대한 평가결과 우수기관을 선정하여 표창을 실시하고, 예산의 범위 내에서 포상금을 지급할 수 있다. 책임운영기관에 대해서도 평가결과를 다음 연도의 사업예산·기관운영비·성과급 등의 예산편성과 초과수입금 사용 및 잉여금 처리 등에 반영할 수 있도록 하고 있다.

그러나 평가결과의 내부관리 및 제도개선예의 실질적 활용이 미흡하다는 점이다. 우선 평가결과가 기관장의 성과연봉에 적용이 되기는 하지만 기관장이 추후 평가를 잘 받기 위해 노력을 기울일 정도의 인센티브 역할을 하지 못한다는 것이 책임운영기관장의 공통적 답변이다. 동시에 기관장의 중대한 귀책사유가 있어야만 계약 해지가 가능하도록 되어 있고, 지금까지 기관장이 파면 등 징계를 받은 경우가 없다. 특히 책임운영기관 구성원에 대해서는 평가결과가 거의 영향을 미치지 않고 있다. 책임운영기관의 도입목적인 자율성과 책임의 조화를 통해 행정운영의 효율성과 행정서비스의 질적 향상을 도모하는 것임에도 불구하고 성과에 따른 상벌의 차이가 분명하지 않다는 것은 제도도입의 근본목적을 훼손하는 것이다.

## V. 논의 및 개선방향

앞에서 논의되고 제기된 책임운영기관 평가제도의 문제점에 대한 개선방안은 다음과 같이 논의할 수 있다.

## 1. 평가체제의 개선방향

책임운영기관 발전을 위해 가장 중요한 역할을 맡은 사람은 책임운영기관장이다. 책임운영기관장의 철학과 비전, 기관운영 사업계획은 책임운영기관 운영의 틀이 된다. 따라서 책임운영기관 평가에 있어서도 기관장의 중장기 발전계획 및 사업계획에 대한 평가가 중요하다. 즉 책임운영기관장이 임용 시에 제출한 사업계획과 책임운영기관 운영 이후 기관의 중장기 관리체계 수립하도록 하여 성과를 주기적으로 점검하도록 할 필요가 있다.

둘째, 책임운영기관에 대한 과도한 통제를 제거시키는 일이다. 책임운영기관이 다른 중앙행정기관과 다르게 자율권을 부여하고 그에 따른 책임을 지도록 설계한 조직이다. 그렇다면 일반행정기관이 받는 각종 내부감사 등을 면제시킬 필요가 있다. 책임운영기관으로 지정하고도 일반행정기관이 받는 각종 통제를 받게 하는 것은 논리적으로 맞지 않는다. 따라서 각종 감사 및 평가를 면제할 수 있는 방안을 강구함과 동시에 책임운영기관에 부여할 수밖에 없는 각종 평가를 일원화 할 필요가 있다. 즉 책임운영기관에 대한 총리실, 행정안전부, 기획재정부 등의 평가지표를 일치시킴으로써 책임운영기관이 고유업무에 충실할 수 있는 환경을 조성해 줄 필요가 있다.

셋째, 평가의 주체와 관련된 논의이다. 소속중앙행정기관의 책임운영기관운영 심의회가 실시하는 자체평가의 관대화 경향이 있어 객관성 제고 필요성이 제기되고 있다. 또한 자체평가와 종합평가의 중복성 해결하는 문제이다. 우선 자체평가에 있어서 평가위원을 외부 위원을 중심으로 선임한다고 해도 피선임자는 선임자의 뜻을 고려하지 않을 수 없기 때문에 자체평가위원들이 관대하게 평가하는 관례가 반복되는 것이다. 그렇지만 자체평가와 종합평가를 비교하면 책임운영기관제도의 고유사업을 평가하는 자체평가가 중심이 되어야 한다. 책임운영기관 별로 사업 및 외부환경의 특성이 있는 만큼 다양한 책임운영기관을 자체적으로 점검하는 자체평가는 존속할 필요가 있다. 문제는 자체평가가 각 책임운영기관의 고유사업을 점검하는 것임에도 불구하고 이 평가결과로 인해 전체 책임운영기관의 서열화를 한다는 것이다. 따라서 자체평가는 책임운영기관의 고유사업

을 평가하고, 이 결과를 책임운영기관 서열화에 이용하기보다는 책임운영기관 내부기관의 평가로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

다음으로 현행 행정안전부 주도의 외부평가기관에 의한 평가를 계속할 것인지에 대한 판단이다. 책임운영기관을 운영의 정착화와 서열화가 필요하다는 것은 인정된다. 자체평가 자체가 형식화하는 것을 방지하기 위해 자체평가결과가 각 책임운영기관의 운영개선에 적절하게 활용되고 있는지를 점검할 필요는 있다. 책임운영기관별로 특성화된 지표 이외에 전체 책임운영기관에 대해 공통적인 지표에 대한 종합평가는 외부기관이 수행하는 것이 타당할 것이다.

넷째, 평가주기에 대한 고려이다. 현재 책임운영기관은 매년 평가를 받고 있다. 그런데 책임운영기관의 운영에 있어서 새로운 목표와 성과목표, 전략은 대부분 책임운영기관장의 아이디어에서 나오게 된다. 따라서 새로운 목표와 전략을 실현하는데 1년은 너무 짧다. 매년 책임운영기관을 평가하는 것은 책임운영기관장의 중·장기 목표를 실현하기 어렵다. 그렇게 되면 책임운영기관장은 단기 목표 중심으로 운영하게 될 것이다. 이것은 책임운영기관의 운영을 근본적으로 개선하는데 장애가 될 것이다. 따라서 장기적으로는 평가기간을 1년에서 2~3년 단위로 바꾸고, 중장기적 성과를 평가하는데 평가의 초점을 맞추는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 단기적으로 평가결과가 우수한 기관에 대해서는 다음 해 평가를 면제하는 것도 한 방법일 것이다.

## 2. 평가과정 및 지표의 개선방향

책임운영기관의 목표 및 성과지표 설정이 미흡하고 구체화되지 못하고 있는 문제는 책임운영기관장 선발과정에서부터 비롯된다. 책임운영기관장 선임과정에서 기관장 후보에 대해 책임운영기관 사업계획서를 구체적으로 제출하는데 있어서 사업계획서 작성 시간이 부족하고, 사업계획서가 형식적으로 심사되기 때문에 애초에 사업계획서의 구체성이 떨어지는데 원인이 있다. 따라서 책임운영기관장 선임에 있어서 사업계획서 평가부문을 강화할 필요가 있다. 또한 책임운영기관 평가에 있어서도 기관장의 목표 및 성과지표, 목표달성을 위한 전략 등의 구체성을 포함시킬 필요가 있다. 책임운영기관장에 선임되기 전에 목표 및 성과지표를

구체적으로 제시하지 못하였다면 기관장으로 선임된 이후에도 기본적인 목표 및 성과지표, 전략을 제시하고 이를 평가에 반영할 필요가 있다.

다음으로 평가지표에 대한 문제이다. 현재 책임운영기관에 대한 평가지표로는 자체평가에 있어서 고유사업 평가지표와 관리역량 평가지표, 행정안전부에서 실시하는 종합평가지표로 분류할 수 있다. 기본적으로 이들 지표에 있어서 앞의 문제점에서 제기한 과정지표에 대해서는 과감히 삭제할 필요가 있다. 과정에 대한 평가는 모든 책임운영기관의 운영과 관리를 일률적인 틀에 맞추는 결과가 되기 때문에 책임운영기관의 자율적이고 특성화된 운영에 제한을 가져온다.

또한 책임운영기관의 결과를 평가하는 지표 중에서 책임운영기관의 고유사업을 평가하는 지표는 자체평가에 맡기는 동시에 자체평가 결과는 책임운영기관 내부운영의 개선을 위해, 그리고 필요하다면 책임운영기관 내부조직의 평가로 사용하는 것이 바람직하다. 특성화된 고유사업을 평가한 결과를 책임운영기관에 대한 전반적인 평가점수화 하여 책임운영기관을 서열화하는 것은 논리상 맞지 않기 때문이다.

한편, 모든 책임운영기관에 대해 결과를 공통적으로 평가할 수 있는 지표에 대해서는 외부 평가기관이 주도하고, 이 결과는 책임운영기관의 서열화로 사용할 수 있을 것이다. 논의한 바와 같이 책임운영기관장의 목표 및 성과지표, 전략과 그에 따른 사업의 성과 및 재정건전성 등 결과를 포함시키고, 서비스 수준 향상을 비롯한 고객만족도 수준, 우수사례(best practice) 발굴 등으로 평가지표를 단순화시킬 필요가 있다.

### 3. 평가결과 환류의 개선방향

본질적으로 책임운영기관은 기관운영의 자율권을 부여하는 대신 결과에 대한 책임을 지게 함으로써 기관운영의 효과성을 제고하자는데 도입 취지가 있다. 그렇다면 결과에 대한 책임이 분명히 따라야 한다. 우선 책임운영기관 평가 결과, 기관장의 귀책사유가 있어야만 계약 해지가 가능한 현재의 규정을 운영성과가 현저히 미흡한 경우에는 채용계약을 해지할 수 있도록 하여 책임운영기관장의 책임을 분명히 할 필요가 있다. 또한 형식적인 기관장의 연봉 인센티브 역시 보

다 강화할 필요가 있다. 현재와 같이 우수한 평가를 받은 책임운영기관과 저조한 평가를 받은 책임운영기관의 기관장의 연봉 인센티브 차이가 크지 않다면 책임운영기관장의 실질적인 기관운영 노력을 기대하기 어렵다. 따라서 연봉 인센티브의 확실한 차별화와 우수한 책임운영기관의 기관장에 대해서는 재계약 상의 특전을 보장하여 책임운영기관장의 조직전반에 대한 관여범위를 넓힐 필요가 있다.

또한 평가 결과가 우수한 책임운영기관에 대해서는 전 공무원에 대한 인센티브를 실질화 할 필요가 있다. 즉 책임운영기관 평가 결과가 전직원의 성과급에 반영된다면 기관운영에 있어서 전직원의 참여를 촉진하는 계기가 될 것이다. 또한 우수 공무원에 대해서는 표창, 특별승진, 인사가점 등의 인사 상 특전을 부여하는 것도 검토할 필요가 있다. 특히 책임운영기관이 되는 것이 힘이 약한 기관이기 때문이고, 책임운영기관 소속 공무원은 인사에 있어서 불이익이 많을 것이라는 생각이 일반화되어 있는 현실을 감안할 때 책임운영기관이 다른 중앙행정기관보다 기회가 많다는 점이 부각될 필요가 있다. 만일 책임운영기관의 확대가 필요한 시점이어서 책임운영기관 평가결과에 따른 별이 부정적인 영향을 미치게 될 것이 염려된다면 보다 적극적으로 성과평가가 우수한 기관에 대해서는 충분한 보상이 필요하다.

다음으로 책임운영기관의 중요성을 부각시키기 위해 정부부처 업무 평가 시 소속 책임운영기관의 평가결과를 반영하는 것도 고려할 필요가 있다. 책임운영기관의 성패는 소속 중앙행정기관장과 공무원의 관심과 참여에 의해 좌우될 수 있기 때문이다.

## VI. 결론

책임운영기관의 탄생 이유는 법규 중심으로 통제되고 있는 공공관료조직의 업무수행방식을 바꾸어 공공조직의 성과를 증진시키려는데 있다. 법규와 명령을 위주로 공공조직을 통제하면 구성원은 과정에 초점을 맞추어 업무를 추진하게 됨에 따라 성과에 소홀할 수 있기 때문이다. 따라서 자율책임운영 논리는 해당기관에 자율권한을 대폭 위임함으로써 과정은 스스로 책임지게 하고 결과에 대해 권한을 부여한 기관에 책임지게 함으로써 결과 중심의 업무를 수행하게 됨에 따라 성과를

증진하려는 것이다. 책임운영기관장과 구성원에게 법규와 명령의 틀에서 벗어나게 함으로써 기관의 업무를 전반적으로 자율적으로 수행하게 하여 업무수행 상 창의성을 발휘하게 함으로써 고객만족도와 결과를 향상시키려는 의도이다.

본 연구는 현재 수행되고 있는 책임운영기관 평가제도가 책임운영기관 설립 목적에 맞게 운영되고 있는지에 초점을 두고 책임운영기관 평가제도의 문제점과 개선방안을 살펴보려는데 있다. 전문가 논의 및 책임운영기관 구성원들의 제안을 정리하였고, 실제로 책임운영기관 평가작업에 참여한 결과 책임운영기관 평가제도는 다음과 같은 문제가 발견되었다. 평가체제에 있어서는 책임운영기관장의 중·장기 및 단기 사업계획이 평가되지 않는다는 것과, 자체평가 및 종합평가가 중복평가로 인한 중첩통제, 자체평가의 부실한 운영, 매년 평가에 대한 평가부담 등이 지적되고 있다. 평가과정 및 지표의 문제점으로는 성과지표 설정이 미흡하고 구체적이지 않다는 것, 평가지표가 자체평가 및 종합평가에 이중적으로 포함되어 있는 동시에 결과가 아닌 과정을 평가하는 지표로 이루어져 있으며, 평가지표 수가 많다는 것이다. 평가결과 환류의 문제점으로는 평가결과가 내부관리 및 제도개선에 실질적인 활용이 미흡하다는 점이 지적되었다.

따라서 본 연구에서는 평가체제에 있어서 책임운영기관에 부여되고 있는 각종 평가를 일원화할 것과 각종 감사를 면제할 것, 고유사업 중심의 평가는 자체평가에 의해 수행하고 외부평가기관에 의한 종합평가는 책임운영기관 모두에 해당되는 공통지표를 중심으로 평가하는 것이 바람직하며, 평가주기 역시 가급적이면 책임운영기관 정착을 위해 도움이 될 수 있도록 2-3년 주기로 수행할 것과 단기적으로 평가결과가 우수한 기관에 대해서는 평가를 면제하는 방안을 제안하였다. 평가과정 및 지표에 있어서는 과정을 평가하는 지표는 삭제하는 동시에 책임운영기관장의 사업계획, 전략이 그에 따른 사업의 성과 및 재정건전성, 서비스 향상 및 고객만족도 수준, 우수사례 발굴 등을 평가지표로 삼고, 자체평가 결과는 내부운영개선을 위해 이용하고, 종합평가 결과를 책임운영기관 서열화에 사용하는 것이 바람직할 것임을 제안한다. 평가결과 환류에 있어서는 성과가 우수한 책임운영기관의 장에 대한 인센티브를 대폭 강화하는 동시에 성과가 좋지 않은 기관장에 대해서는 채용계약을 해지하는 등 실질적인 차별화를 기하고, 책임운영기관 구성원에 대해서도 기관의 성과에 따라 인사 및 연봉에 있어서의 수혜를 차별화 하며, 책임운영

기관의 성과가 책임운영기관이 소속된 정부부처의 업무평가가 반영되어 정부부처가 책임운영기관의 성과에 관심을 갖도록 할 것 등을 제안하였다.

책임운영기관 평가제도는 책임운영기관의 실효성을 높이기 위한 것이다. 책임운영기관 평가가 어떻게 이루어지는가에 따라 책임운영기관의 장과 구성원은 업무방식을 선택하게 되어 있다. 책임운영기관이 어떤 목적을 위해 탄생하였다고 해도 결국 책임운영기관의 구성원은 평가를 잘 받기 위한 방향으로 업무수행 방식을 선택할 것이다. 책임운영기관 평가제도가 어떤 방식으로 구축되었는가에 따라 책임운영기관의 성과가 달려있다고 해도 과언이 아닌 만큼 책임운영기관 평가제도는 책임운영기관의 실질적인 운영에 맞도록 개선되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강영철. (2008). 공공조직 구성원의 성과평가결과 활용에 대한 인식과 영향요인 분석: 조직 특성적 요인을 중심으로. 한국정책과학학회보 12(3) : 245-273.
- 김근세. (1999). 비교분석을 통한 한국 책임운영기관 제도의 특성. 한국정책학회보 8(3) : 233-256.
- 김병섭·정진우·임보영. (2001). 책임운영기관 제도운영의 평가 행정논총 39(1) : 65-82.
- 김상호. (2003). 신공공관리와 책임운영기관 : 한국의 책임운영기관제도를 중심으로. 한국정책연구 3(1) : 21-39.
- 김 신. (2006). 책임운영기관 평가제도의 개선방향 및 활용방안. 한국조직학회보 3(2): 137-151.
- 김재훈. (1999). 한국의 책임운영기관에 관한 소고. 정부학연구 5(2) : 177-194.
- 김준기. (2001). 공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제. 한국행정연구 10(1) : 97-123.
- 김현구. (2003). 중앙행정기관 주요정책과제 평가의 분석적 조명. 한국행정연구원 개소 1주년 기념 세미나 논문집. 한국행정연구원.
- 문영세. (2001). 정부업무평가기본법에 대한 메타평가. 정책분석평가학회보, 11(1)
- 박병식. (2003). 국정운영평가시스템의 재구축 방안. 한국행정연구원 개소 1주년 기념 세미나 논문집. 한국행정연구원.
- 박세정. 1996. 정부조직관리의 혁신. 한국행정연구. 5(2): 29-48.



- 박영원. (2000). 책임운영기관의 성과지표개발에 관한 연구. 경기논단 2000년 봄호: 136-143.
- 박재희. (2002). 기관평가제도의 효과적 운영방안. 한국행정연구원보고서.
- 박천오·김근세·박희봉·안형기. (2002). 책임운영기관 성과평가 및 선정기준에 관한 조사 연구. 한국행정학회 행정자치부 정책연구보고서.
- 박해욱. (2004). 지방자치단체의 자체평가 활성화 방안. 지방정부연구, 8(3): 285-304.
- 박희봉. (2001). 책임운영기관 도입 상 문제점과 발전방향. 한국정책학회보 10(2): 167-188.
- 서필언. (2002). 우리나라 책임운영기관의 효율적 운영방안. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 심준섭·심광호. (2005). 한국의 국가적 평가역량 발전. 정부학연구, 11(1): 372-399.
- 오철호. (2001). 중앙부처 자체평가 제도의 현황 및 문제점. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 유승현. (2008). 정부기관 평가활용의 현황과 과제. 한국정책학회보 17(3): 95-129.
- 이남국. (2006). 우리나라 책임운영기관 평가제도 및 운영의 개선에 관한 연구. 한국거버넌스학회보 13(3): 79-111.
- 차의환. (2000). 정부정책 심사평가의 반성과 앞으로의 과제. 한국정책학회 추계학술대회 발표논문집.
- 허만형·김주환·이석환. (2008). 정부업무평가 기본방향과 제도운영에 대한 실태분석. 한국정책과학학회보 12(1), 1-18.
- Cohen, Steven and Brand, Ronald. 1993. *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for Real World*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Moe, Ronald C. 1994. The "Reinvneting Government" Exercise: Misinterpreting the Problem. Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*. 54(2): 111-122.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organization*. Newbury Park: Sage Publications.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Distributed Public Governance: Agenies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris.
- Swiss, James. 1992. Adapting Total Quality Management to Government. *Public*

*Administration Review*. 52(4): 356-362.

Weber, Max. 1978. *Economy and Society I*. Berkeley: University of California Press.