

정책논평

한국의 책임운영기관에 관한 소고

김재훈

1. 들어가는 말

정부의 기능과 규모를 감축시키는 것을 내용으로 하는 작은 정부론은 1980년대 이후 대부분의 주요 선진국가들에서 맹위를 떨치고 있다. 심지어 미국에서는 전통적으로 큰 정부를 주장하던 클린턴의 민주당 정권도 앞장서서 정부의 감량에 나섬으로써 작은 정부론은 진보-보수의 이념적 성향과 무관하게 정부개혁의 확고한 원칙으로 자리매김하고 있다. 20세기에 들어서 지속적으로 확대일로로 걸던 정부규모가 이처럼 축소 압력을 받게 된 것은 저성장시대의 경제가 더 이상 비효율적인 관료제를 용인할 수 없었기 때문이다.

정부의 행정서비스는 대부분 독점적으로 제공되며, 민간기업이나 여타수준의 정부가 동일한 내용의 서비스를 동일한 주민에게 제공하는 것이 허용되지 않는다. 그리고 동일한 정부 내에서도 분업의 원리가 엄격히 적용되기 때문에 유사한 부서가 동일한 서비스를 제공하는 것을 발견할 수 없다. 이러한 서비스제공의 독점성은 시민들에 의한 구매선택을 불가능하게 한다. 게다가 행정서비스를 제공하는 국민들은 개별 서비스단위로 비용을 부담하지 않기 때문에 관련 서비스의 가격을 알 수도 없고 그 적정성을 평가할 수도 없다. 그러므로 합리적인 관료들은 정부 전체의 이익을 추구하기보다는 사적 이익을 추구하는 행태를 보이고, 결국 정부의 효율적인 서비스공급을 기대하기 어렵게 한다.

이러한 상황에서 시장은 정부관료제를 대체할 수 있는 정부운영원

김재훈은

미국 플로리다주립
대학교에서 행정학
박사학위를 받고
현재 서울산업대학교
행정학과 교수로
재직중이다.

jhoonk@chollian.net

리로서 주목을 받게 되었다.¹⁾ 경제이론은 시장에서 경쟁적인 구매자와 판매자가 자발적으로 스스로의 효용(혹은 이익) 극대화를 위하여 완전한 정보를 가지고 재화나 서비스를 교환한다면 가장 효율적인 자원배분이 이루어진다고 주장한다. 이러한 경쟁의 존재, 자발적인 교환, 이익극대화 및 완전한 정보라는 시장의 특성을 행정서비스 제공에 도입할 때 더욱 높은 효율성을 기대할 수 있을 것이라는 것이다.

정부에 시장의 특성을 도입하는 시도는 다양한 형태를 띠고 있다. 대표적인 것들로서 정부가 제공하여 오던 서비스를 아예 민간기업에게 넘기는 완전민영화, 정부가 서비스제공의 책임을 지지만 실제적인 서비스전달은 민간이 수행하는 민간위탁, 그리고 정부가 서비스전달을 담당하지만 그 조직관리에 시장의 특성을 반영하는 책임운영기관이 있다. 이 가운데에서 책임운영기관은 정부에 시장의 특성을 도입하고 있다는 점에서 새로운 시도라고 할 수 있으며, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 OECD 선진국을 중심으로 도입되어 상당한 효과를 본 것으로 알려져 있다.²⁾ 우리나라에서도 1999년 1월 및 7월에 각각 책임운영기관의 설치에 관한 법률과 동 시행령이 통과되어 책임운영기관제도가 도입되었다.

이제까지 우리나라에서는 책임운영기관제도에 관한 연구가 적은 편이다. 기존의 연구들은 각국의 책임운영기관제도를 소개하거나 국가별로 비교하는 등의 논의가 주를 이루고 있다(총무처, 1997; 김근세, 1998; 1999). 우리나라의 행정토양에서 이 제도가 소기의 성과를 낼 것인지에 관한 논의도 충분히 이루어지지 않고 있다. 이 연구에서는 이 책임운영기관제도의 개념적 틀, 우리나라의 책임운영기관제도의 내용 그리고 이 제도의 평가 및 예측에 관하여 논의하고자 한다. 이러한 논의를 통하여 이 책임운영기관제도에 관한 이해를 제고하고 그 성공적인 정착에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

2. 책임운영기관의 개념적 틀

책임운영기관은 정부관료제가 수행해온 행정서비스전달의 비효율성에 대한 반성에서 출발하여 시장의 특성인 경쟁을 책임운영기관장 시장(CEO market)에 도입함으로써 그 효율성을 높이고자 하는 시도이다. 그러나 이러한 시도가 소기의 효과를 가져오기 위하여는 책임운영기관장이 경쟁을 통하여 선발되어야 하고, 일단 선발된 기관장에게는 자율을 부여하고 그 성과에 관한 책임을 물어야 한다는 조건이 충족되어야 한다. 이들을 차례로 보기로 한다.

1) 경쟁

시장의 대표적 특성은 경쟁의 존재이다. 다수의 공급자가 경쟁상태에서 다수의 소비자에게 재화 및 서비스를 공급한다. 이러한 경쟁시장에서는 비효율적인 방법으로 생산된 재화는 높은 가격이 책정되어 소비자들이 외면하기 때문에 시장에서 퇴출된다. 결국 가장 효율적인 공급자만이 시장에서 살아남을 수 있다. 그러나 공급자간의 경쟁이 가능한 행정서비스는 민간위탁의 방법을 사용하고, 독점적 공급이 불가피한 행정서비스에 대하여만 정부조직 내에 책임운영기관을 설치·운영하기 때문에 공급자간의 경쟁개념은 책임운영기관제도에 적용되기 어렵다.

그 대신 책임운영기관제도는 기관장의 공개경쟁을 통한 채용으로 유사한 효과를 얻고자 한다. 즉, 정부조직 내의 인사를 임명하던 기존의 관행과는 달리 정부내외를 막론하고 높은 성과를 달성할 수 있는 사람을 공개경쟁을 통하여 기관장으로 임명하고, 임명기간 동안 소기의 성과를 거두지 못하면 더욱 높은 성과를 올릴 수 있는 자로 교체함으로써 기관장의 경쟁력을 높인다는 것이다.

기업의 소유주와 전문경영인 간의 통제관계에 관한 주인-대리인 이론(principal-agent theory)을 여기에 적용하면, 책임운영기관 기관장의 도덕적 해이(moral hazard)를 공개경쟁 임용을 통하여 완화할 수 있다

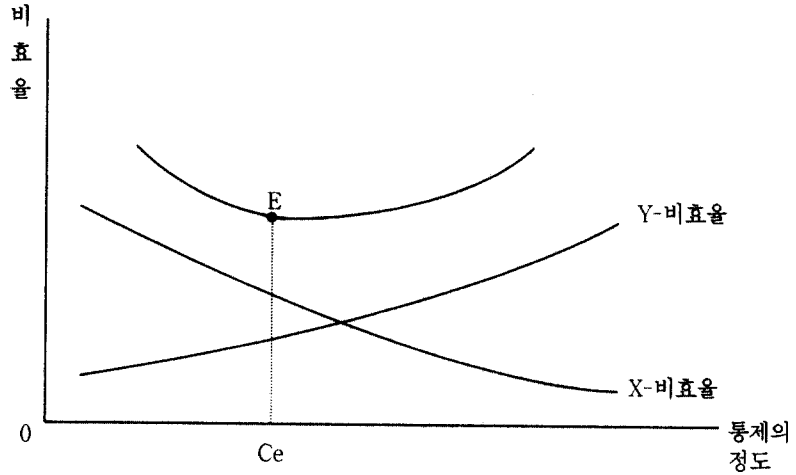
는 것이다. 이러한 기제(*mechanism*) 하에서 기관장이 계속 그 직을 유지하고 높은 보상을 받기 위해서는 조직의 성과를 높여야 할 것이므로 기관장과 국가간의 이해가 일치하게 된다. 따라서 기관장은 직원들의 도덕적 해이를 방지하는 데에도 최선의 노력을 기꺼이 기울일 것이다. 게다가 기관 외부에 있는 주인인 장관에 비하여 기관장은 기관내에 있기 때문에 조직구성원들과의 정보의 비대칭(*information asymmetry*) 현상이 현저히 약화될 것이므로 조직의 효율성은 높아질 수 있다.³⁾

2) 자 율

효율성 증진의 예측은 경쟁에 노출되어 있는 기관장이 최선을 다하여 조직을 운영할 것이라는 기대에 근거하고 있다. 그렇다면 기관장에 의한 도덕적 해이를 방지하기 위하여 실행되고 있는 사전적 투입물통제는 불필요할 뿐만 아니라 기관장의 효율적 운영을 저해하는 요인이 된다. 따라서 책임운영기관의 기관장에게는 일반 행정기관장이 누리 지 못하는 높은 수준의 자율성이 부여될 필요가 있는데, 특히 기관의 내부자원 관리에 관한 대폭적인 권한이 부여되어야 한다. 즉 주인인 정부는 대리인인 기관장에게 사업수행에 필요한 인적 및 물적 자원을 부여하고 그가 이를 효율적으로 사용해서 정부정책의 큰 틀에서 결정되는 책임운영기관의 목표를 충실히 달성할 것을 기대한다.

최근의 신공공관리이론(*new public management theory*)은 투입 및 절차에 관한 통제가 약화될수록 전체적인 효율성이 높아진다고 주장하고 있으며, 책임운영기관의 자율성강화에 중요한 이론적 논거를 제시하고 있다. 그러나 경쟁을 통하여 선발되는 기관장의 경우에도 선발과정에서부터 정보의 비대칭이 나타나서 역선택(*adverse selection*)의 문제가 발생할 수 있고, 선발 후 평가과정에서도 정부와 책임운영기관장간의 정보의 비대칭이 완전히 제거되는 것은 사실상 불가능하기 때문에 기관장에게 내부자원관리에 관한 완벽한 자율성이 부여될 수는 없다. 따라서 어느 정도의 자율성을 부여할 것인가를 결정하는 것이 중요하다.

그림 1
정부통제의 최적점



여기에 관하여는 X-비효율성 및 Y-비효율성의 개념이 유용하다. X-비효율성은 기관장을 포함한 조직의 구성원들이 X 이론적인 인간형이기 때문에 조직을 위하여 최선을 다해 일하지 않을 때 나타나는 비효율성이며 책임운영기관장을 포함한 직원들의 대리인비용과 관련이 있다(Leibenstein, 1966). 이와는 달리, 조직구성원들이 경쟁에 노출되어서 혹은 Y 이론적인 인간형이기 때문에 조직의 이익을 위하여 최선을 다할 때, 정부가 불필요하게 혹은 필요한 것보다 과도하게 통제할 때 발생하는 비효율성을 Y-비효율성이라고 한다(김재훈, 1996). 개념의 정의상 기관장에 대한 통제의 정도가 강화될수록 X-비효율성은 낮아지고, Y-비효율성이 높아지는데, 이 양자의 합을 최소화시키는 수준의 통제가 가장 효율적인 통제정도가 된다. 이를 <그림 1>이 나타내고 있다. 이러한 바람직한 통제수준은 경쟁이 얼마나 효과적으로 기관장의 사적 이익추구지향을 제거할 수 있는가에 따라 달라지게 된다.

3) 책 임

책임운영기관의 기관장에게 자율을 부여하는만큼 정부는 기관장에 대하여 그 운영성과에 대한 책임을 묻게 된다. 이러한 메카니즘이 제대

로 작동하기 위하여는 기관장의 기관운영성과에 대한 정확한 평가가 기본전제가 된다. 그런데 주인-대리인이론이 설명하는 바와 같이 기관장과 정부간에는 정보 비대칭현상이 나타나기 때문에 기관장은 성과를 부풀리는 식의 정보왜곡을 통하여 자신에게 유리한 방향으로 평가가 이루어지도록 할 동기가 있다. 따라서 책임운영기관의 성과평가의 정확성여부는 책임운영기관의 성공여부에 결정적인 역할을 하게 된다.

정확한 평가여부는 성과의 측정가능성과 측정자의 측정의지에 크게 의존한다. 정확한 측정을 위하여는 사전에 기관장이 달성하여야 할 목표가 명시적으로 결정되어야 하고, 이 목표는 기관장과 협의하에 결정되어야 한다. 이때 결정되는 목표가 구체적이고 측정이 용이할수록 기관장의 운영성과에 대한 평가가 객관적이고 정확하게 이루어질 수 있다. 만약 어떤 기관의 성과가 객관적으로 측정하기 어려운 특성을 가지고 있다면, 사전적 및 사후적 거래비용(*transaction cost*)⁴⁾의 증가로 인하여 오히려 효율성이 떨어질 수도 있다. 그런데 대부분의 정부조직들의 성과는 민간기업에 비하여 측정이 어려우며, 특히 정책결정기능을 담당하는 조직의 성과를 측정하는 것은 대단히 어렵다. 따라서 이처럼 책임운영기관으로 지정되는 기관은 정책집행, 즉 서비스 전달기능을 수행하는 기관에 한정하는 것이 바람직하다고 주장한다.⁵⁾

또한 성과를 평가하는 기관이 정확한 평가의 의지를 가져야 하는데, 이는 책임운영기관의 조직형태와 성과평가기관의 성격에 따라 다르다. 즉, 책임운영기관이 정부 내에 있는 내분봉(*hiving-in*)의 경우에는 정부 밖에 존재하는 외분봉(*hiving-off*)에 비하여 '우리' 의식이 강하기 때문에 성과평가가 관대하게 이루어질 가능성이 많다. 특히 책임운영기관의 사업목표를 결정한 기관이 평가를 담당할 때, 그 기관이 정책의 집행이 제대로 이루어지지 않은 것에 대한 책임을 지게 될지도 모른다는 우려 때문에 이러한 현상은 더욱 강화될 수 있을 것이다.

3. 한국의 책임운영기관

‘책임운영기관의 설치 및 운영에 관한 법률’⁶⁾은 한국의 책임운영기관을 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 관하여 책임을 지도록 함으로써 행정운영의 효율성과 행정서비스의 질적 향상을 도모하고자 설치한 기관이라고 규정하고 있다. 대체로 앞에서 논의된 이론적 틀에 입각하여 설립되었다고 할 수 있다.⁷⁾ 여기서는 앞에서의 이론적 틀에 따라 동 법 및 시행령의 내용을 중심으로 한국에 도입된 책임운영기관에 관하여 살펴본다.

1) 경쟁

첫째, 기관장은 공개모집절차에 따라 3년 이내의 계약기간 동안 계약직 공무원으로 채용한다(동법 제7조 제1항, 제3항). 모집대상을 당해 부처의 공무원들로 한정하지 않고 타부처는 물론 민간부문의 전문가들까지 넓히고 있기 때문에 기관장 직을 놓고 상당한 경쟁이 벌어질 수 있을 것이다. 이는 책임운영기관장의 경쟁시장이 형성된다는 것과, 정부가 가장 저렴한 비용으로 가장 높은 성과를 낼 수 있는 기관장을 구매할 수 있음을 의미한다.

그러나 만일 채용당사자인 부처의 장관이 인사숨통을 트기 위하여 채용요건을 경력직 공무원에게 유리하게 설정하는 등 그 부처의 경력직 공무원을 부당하게 우대한다면 경쟁의 의미가 크게 퇴색할 것은 당연하다. 이러한 우려는 경력직 공무원이 “기관장으로 채용되기 위하여 퇴직한 경우에 채용기간이 만료되거나 채용계약이 해지된 때에는 퇴직시에 재직할 직급의 경력직 공무원으로 우선하여 특별채용할 수 있다”는 규정에 의하여 증폭된다(동법 제7조 제5항). 민간인과는 달리 퇴직 후 자리가 보장되는 경력직 공무원들이 훨씬 안전하게 경쟁에 참여할 수 있기 때문이다.

둘째, 사업성과의 평가 결과가 우수하다고 인정될 경우에는 별도의 공개경쟁절차를 거치지 않고 채용계약을 갱신할 수 있다(동시행령 제6조). 채용계약의 해지사유 가운데에는 “기관장의 중대한 귀책사유로 인하여 기관운영성과가 극히 불량할 때”에도 채용계약을 해지할 수 있도록 하는 규정(동시행령 제5조 제1항)이 있어서 기관장 직에 대한 잠재적인 경쟁이 지속적으로 이루어질 수 있도록 하고 있다. 이처럼 경쟁은 공개모집에 의한 신규채용 단계에서 그치는 것이 아니라 채용계약의 갱신을 통하여 지속된다. 또한 관련 중앙행정기관의 장은 기관장채용의 객관성을 높이기 위한 제도로 기관장 추천위원회를 운영할 수 있도록 하였다(동시행령 제3조 제2항).

2) 자 율

책임운영기관에게는 기관운영에 필요한 행정 및 재정상의 자율성이 부여된다. 책임운영기관에게 특별히 부여된 자율적 권한을 조직·인사 및 재무로 구분하여 더욱 구체적으로 살펴보기로 한다.

(1) 조직·인사

첫째, 책임운영기관의 조직은 정부조직법에 규정하고 소속기관은 동시행령에 따라 두며 그 하부조직의 설치와 분장사무는 총리령 또는 부령으로 정한다(동법 제15조). 또한 책임운영기관에 두는 공무원의 총정원의 한도는 대통령령으로 정하고 종류별 및 직급별 정원은 총리령 또는 부령으로 정한다(동법 제16조).⁸⁾ 이처럼 책임운영기관의 조직 및 정원을 변경하기 위하여는 소속중앙행정기관의 도움을 얻어야 하기 때문에 정원 및 조직의 변경에 관한 한 자율성이 거의 없다.

둘째, 동법은 책임운영기관 소속 공무원의 임용권한 일체를 중앙행정기관장에게 부여하고 중앙행정기관장의 임용권한을 책임운영기관장에게 일부 위임할 것을 규정하고 있다(동법 제18조). 이는 5급 이상 공무원에 대한 임용권한을 대통령이 행사하는 일반행정기관과는 다르다. 동시행령 별표 3에 따르면 책임운영기관장에게 바로 아래 공무원

들에 대한 전보권 및 다음 아래 공무원들에 대한 임용권을 위임하고 있다. 예컨대 국립영상간행물제작소의 경우 기관장은 3급 또는 3급 상당 공무원에 대하여는 전보권, 4급 또는 4급 상당 공무원, 기능직 및 계약직에 대한 전보권을 갖게 된다.

셋째, 책임운영기관장은 소속 공무원을 계약직으로 채용할 수 있는데 그 한도는 일반직 및 기능직 공무원에 대하여 각각 계급별 정원의 30%, 50%가 된다(동법 제 17 조 및 동시행령 제 17 조 제 1 항). 계약직 공무원에 대하여는 기관 외부에서 적절한 인력을 선택하여 채용할 수 있고 책임운영기관장이 그 성과여부에 따라 고용을 해지할 수 있기 때문에 성과에 의한 인사관리가 가능하다는 점에서 기관의 능률성을 높일 수 있는 좋은 수단으로 생각된다.

넷째, 이 밖에도 책임운영기관장의 인사관리수단으로 사업성과에 따라 상여금을 차등지급할 수 있도록 허용하고 있는데, 이 상여금의 지급액과 지급방법은 공무원 보수규정이나 공무원 수당규정에도 불구하고 해당 중앙행정기관장이 정하도록 하고 있다(동법 제 25 조 및 동시행령 제 22 조). 따라서 책임운영기관장은 당해 기관의 사정과 형편에 따라 적절한 액수와 방법으로 직원들의 성과에 대하여 재량껏 보상을 할 수 없으며, 이는 책임운영기관장에게 내부자원의 사용에 관한 권한이 충분히 부여되지 않았음을 의미한다.

(2) 재 무

책임운영기관은 정부기업으로 의제되어 기업예산회계법이 적용됨으로써(동법 제 30 조) 일반행정기관에 비하여 더 높은 자율성이 허용되며, 여러가지 측면에서 정부기업보다 더 넓은 재량권을 부여받고 있다.

첫째, 초과수입금의 직접 사용이다. 기관장은 특별회계의 세입예산 을 초과하거나 초과할 것이 예측되는 수입이 있는 경우에는 그 초과 수입금을 그 초과수입에 직접적으로 관련되는 비용에 사용할 수 있다(동법 제 35 조). 이 제도는 기업예산회계법이 규정하고 있는 수입금마

런지출제도와 유사한 성질을 가지고 있지만 중앙행정기관장의 승인을 받고 기획예산처장관에게는 통보만 하는 것이기 때문에,⁹⁾ 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 요하는 수입금마련지출제도보다 더욱 높은 자율성이 확보될 수 있다고 하겠다.

둘째, 이용과 전용이 허용된다(동법 제 36 조 및 동시행령 제 27 조). 목별 회계의 각 계정별 세출예산의 총액의 범위 안에서 각 과목 상호간에 이용하거나 전용할 수 있는 범위는 회계연도마다 중앙행정기관장이 기획예산처장관과 협의하여 결정하고 기관장은 소속 중앙행정기관장에게 승인을 얻어 이용과 전용을 한다. 또한 예산집행상 특히 필요한 경우에는 기획예산처장관과의 협의를 거쳐 각 계정별 세출예산의 총액의 범위 내에서 각 과목 상호간에 이용하거나 전용하게 할 수 있다.

셋째, 예산의 이월을 비교적 많이 허용하고 있는데, 이를 자세히 보면 책임운영기관은 부득이한 사유로 당해 회계연도 내에 지출하지 못한 경상적 성격의 경비는 당해 회계연도의 경상적 경비의 10% 한도 내에서 다음 회계연도에 이월할 수 있다(동법 제 37 조 및 동시행령 제 28 조). 최근 정부는 예산회계법 개정으로 일반행정기관에 대해서도 각 기관 또는 시설의 유지·운영에 소요되는 경비의 5% 내에서 이월을 허용한 바 있다. 책임운영기관은 일반행정기관에 비하여 이월이 허용되는 경비의 액수가 더 크다는 것을 알 수 있다.

3) 책 입

책임운영기관이 효율성의 증진과 서비스 질의 향상이라는 소기의 성과를 얻기 위하여는 기관장에게 내적 자원관리의 자율이 부여됨과 동시에 운영성과에 대한 책임이 확보되어야 한다. 이를 위하여는 기관장의 성과에 대한 정확한 평가가 이루어지고, 그에 따른 정당한 보상이 주어져야 한다. 동 법률은 책임성의 확보를 위한 다양한 장치를 구비하고 있다.

첫째, 성과측정을 용이하게 하기 위하여 우선 책임운영기관의 선정

에서도 기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정서비스를 제공하고 성과측정 기준의 개발과 성과의 측정이 가능한 사무를 처리하는 기관을 선정한다(동법 제 4 조). 또한 책임운영기관의 기관장이 수립하는 연도별 사업계획 안에는 책임운영기관이 달성할 구체적인 사업성과의 목표와 이를 객관적으로 측정할 수 있는 성과측정지표가 포함되어야 한다(동법 제 11 조 제 5 항).

둘째, 책임운영기관의 경영성과에 관한 평가를 담당하는 심의회 및 위원회를 둔다(동법 제 12 조, 13조 및 동시행령 제 8 조~14조). 우선 책임운영기관운영심의회는 중앙행정기관장 소속하에 두며 사업목표, 사업운영계획, 연도별 사업계획, 사업성과의 평가, 그 평가에 따른 권고사항, 일반회계등 전입, 이익금 처리 등에 관하여 심의를 하게 된다. 책임운영기관평가위원회는 행정자치부장관 소속하에 두며 심의회 의 평가결과, 책임운영기관의 존속, 관련제도의 운영 및 개선, 이익금처리 등에 관한 사항을 심의·평가한다.

셋째, 책임운영기관의 사업을 효율적으로 운영하기 위하여 책임운영기관특별회계를 설치하고, 그 회계 내에서 책임운영기관별로 계정을 구분하여 계정별로 중앙행정기관장이 운용하고, 기획예산처장관이 이를 통합하여 관리한다(동법 제 27 조~29조). 이처럼 책임운영기관을 위한 특별회계를 설치하고 계정을 기관별로 구분한 것은 각 책임운영기관의 회계연도 동안의 재무상태의 변동과 경영성과를 개별적으로 파악하기 위한 것이다. 또한 현금주의 및 단식부기가 채택되어 있는 일반회계와는 달리, 책임운영기관특별회계는 정부기업의 회계가 적용되기 때문에 기업회계제도인 발생주의 및 복식부기가 채택된다(동법 제 30~31 조). 복식부기는 회계의 투명성을 높이고 재무상태의 변동을 용이하게 파악할 수 있도록 하며, 발생주의는 회계기간 동안 발생한 비용과 수익을 인식하고 기록함으로써 경영성과를 정확하게 파악할 수 있게 한다(윤성식·권수영, 1998; 김동건·방석현·김재훈, 1998).

넷째, 기관장에 대한 평가는 다양한 방법으로 이루어지며, 평가결과는 기관장에 대한 보상에 직접적으로 영향을 미친다.¹⁰⁾ 우선 기관

장이 관련부처의 장과 체결하는 채용계약에는 기관장이 수행하여야 할 직무의 내용, 사업목표 및 성과목표에 관한 사항이 규정되어 있고, 기관장의 보수 및 성과에 따른 처우에 관한 사항이 포함되어 있다(동법 시행령 제4조). 이러한 계약은 채용된 기관장에게 책임의 내용과 보상의 내용을 명시적으로 제시하고, 이것이 기관장에게 수용되었다는 것을 의미하는 것으로 추후 성과평가의 기본적인 준거가 된다. 또한 앞에서 논의한 바와 같이 연도별 사업계획에 포함되어 있는 책임운영기관의 구체적 사업성과 목표의 달성여부가 측정가능한 성과지표를 통해서 평가된다. 불량한 경영성과를 보인 기관장은 채용계약의 해지까지 당할 수 있고, 우수한 경영성과를 보인 기관장은 공고절차 없는 채용계약의 갱신 및 공무원보수규정과는 별도로 정한 성과연봉이라는 보상을 받을 수 있다(동시행령 제7조).

다섯째, 책임운영기관장은 심의회와 위원회의 평가결과를 그 운영의 개선에 반영하여야 하며, 행정자치부장관과 소속 중앙행정기관의 장은 그 평가결과를 공표하여야 한다(동법 및 동시행령 제14조). 특히 심의회와 위원회의 평가결과 중에서 위원회의 결과를 우선 반영하여야 함을 규정하고 있는데, 이는 중앙행정기관 소속의 심의회와 책임운영기관장의 공모적 도덕적 해이를 우려한 것으로 보인다. 즉 개별 책임운영기관과는 관계가 적은 행정자치부장관 소속의 위원회가 상대적으로 객관적 위치에 있기 때문이라는 것이다.

4. 평가 및 개선방안

책임운영기관으로 결정된 10개 기관의 기관장 공모절차가 이제 막 시작되고 있다. 이 제도의 운영실적이 전혀 없는 상태이므로 여기서는 제도적 골격에 대한 개략적 평가를 시도하고 이 제도의 시행과정에서 나타날 수 있는 부작용들을 예측하며 개선방안을 제시한다.

1) 총 괄

첫째, 우리나라의 책임운영기관제도는 경쟁을 통하여 기관장을 선발하고, 기관장에게 인적 및 물적 자원의 관리에 관한 자율권을 부여하며, 성과에 의하여 기관장에게 책임을 묻는 틀은 갖추어진 것으로 보인다.

둘째, 유사한 성격을 지닌 기관들 가운데 일부만이 선택적으로 책임운영기관으로 지정됨으로써 이 제도의 도입에 실험적이고 점진적인 접근을 취하고 있다. 이는 우리나라의 공무원조직이 이러한 체제에 처음 노출되는 것이기 때문에 적응과정에서 나타날 수 있는 부작용을 최소화하면서 제도를 정착시키기 위한 것으로 바람직한 것으로 보인다.

2) 자 율

첫째, 소속기관, 하부조직의 설치 및 분장사무 그리고 종류별, 직급별 정원 등을 법령에 규정하고 임용에 관하여 제한적인 권한만을 책임운영기관장에게 부여하며 예산의 이용, 전용에 관한 권한은 중앙행정기관장에게 부여함으로써 기관장에게 인적 자원과 물적 자원의 관리에 관한 최소한의 자율권이 주어지지 않고 있다. 이는 정부가 책임운영기관의 관리에서 투입물에 의한 사전적 통제를 가한다는 것을 의미한다. 책임운영기관제도의 운영성과를 보면서 투입물 통제를 서서히 완화시키는 것이 바람직한 측면도 있다는 것을 부인할 수는 없지만, 책임운영기관의 성과가 부진하였을 때 그 책임을 책임운영기관장에게만 돌리기 어려우며 따라서 정책결정을 담당하는 소속행정기관이나 책임운영기관제도의 운영을 담당하는 행정자치부 및 기획예산처도 책임의 일부를 공유하여야 한다. 예산의 이용, 전용, 직원들에 대한 성과급의 지급권한은 현 단계에서도 즉시 책임운영기관장에게 위임하는 것이 필요할 것으로 생각된다.¹¹⁾ 특히, 직원들에 대한 성과급 지급권한은 인사권과 함께 기관장이 직원들에게 동기를 부여하는 데 핵심적인 수단이 되므로 반드시 위임되어야 한다.

둘째, 책임운영기관에 법적으로 부여된 권한도 중앙부처의 비공식

적 지시·권고 등에 의하여 제한될 가능성이 높다. 우리나라는 특히 정부부처와 산하기관간의 권력격차가 너무 커서 법적으로는 자율을 부여받아도 실제로는 비공식적 통제가 횡행하는 경우가 많기 때문이다. 이러한 점은 정부투자기관에 대한 부처의 비공식적 통제로 인한 폐해를 지적하는 연구들에 의하여 지적되고 있다. 예컨대, 자율경영이 법적으로 보장된 정부투자기관의 경우에 “이사회에서 토의되고 결정할 전략적 내용이 주무부처와 미리 협의하고 내락을 받지 않으면 이사회에 상정조차 할 수 없다든지, 경영진의 고유영역에 속하는 의사결정이 예산지침, 행정지침 등에 의하여 간섭과 규제를 받는다”(김재훈, 1995:73). 그 결과 정부투자기관 임직원에 대하여 실시한 설문조사에서 조직 및 정원운영과 예산운영상의 자율성이 작다고 응답한 비율이 각각 91.7%와 88.6%에 이르고 있다(김재훈, 1995:126, 130).

3) 책 임

첫째, 책임운영기관장의 책임성을 확보하기 위한 핵심적 장치는 기관장의 성과가 부진할 때 채용계약을 해지함으로써 잠재적 ‘기관장시장’(CEOs market)에 경쟁을 도입하는 것인데, 이를 위한 장치가 충분히 확보되어 있지 않다. 예컨대 해지요건이 “기관장의 ‘중대한’ 귀책사유로 인하여 기관운영성과가 ‘극히’ 불량한 때”로 되어 있으며, 임기가 끝난 기관장에 대하여 공개경쟁 없이 계약기간의 갱신을 통하여 기관장임기를 연장하도록 되어 있다. 이러한 것들은 기관장교체에 따른 거래비용을 줄이기 위한 것으로 해석할 수도 있지만 자칫 기존의 기관장을 우대하여 경쟁을 저해할 수 있다. 따라서 단순히 ‘계약내용의 불이행’을 근거로 해지할 수 있도록 하고 기관장의 임기가 끝났을 때에는 다시 공개경쟁을 하도록 하는 것이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 외부인사에게 문호가 개방된 책임운영기관장의 직위에 대하여 대통령 혹은 소속 중앙행정기관장에 의한 독단적 엽관인사가 이루어짐으로써 기관장에 경쟁에 의하여 선발된 최적 인물이 임명되지 않을 우려가 높다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 지난 2월에 정부투

자기관에 새로이 도입된 사장추천위원회와 유사한 기관장추천위원회 제도를 도입하였다. 그러나 사장추천위원회와는 달리 기관장추천위원회는 임의규정이기 때문에 실제로 이 위원회가 운영될지도 불확실하고, 위원회가 어떠한 기준에 의하여 적격자를 추천할 것인지가 불명확하며, 장관에 의하여 임명된 위원들이 장관의 의사에 반하여 추천할 수 있을지도 불확실하다. 이러한 점을 볼 때 국민의 이익에 반하여 자신들의 정치적 이익을 추구하는 장관 혹은 대통령의 의사가 기관장 추천에 결정적일 가능성은 여전히 남는다.¹²⁾ 대리인인 대통령과 장관의 도덕적 해이를 방지하기 위한 가장 효과적인 방법은 도덕적 해이의 원천이 되는 정보의 비대칭을 제거하는 것이다. 즉 채용에서 평가에 이르기까지 모든 과정과 절차를 투명하게 공개하여 주인인 국민에게 충분한 정보를 제공함으로써 주인의 이익에 반하는 대리인들의 사적 이익 추구를 막을 수 있다는 것이다.

셋째, 책임운영기관운영심의회가 개별기관을 대상으로 평가한 결과에 관하여 책임운영기관평가위원회가 다시 심의·평가하도록 되어 있기 때문에 양 위원회의 중복적 평가로 인한 충돌이 예상된다. 심의회는 중앙행정기관장의 소속하에 있기 때문에 행정자치부장관의 소속하에 있는 평가위원회에 비하여 사업내용에 대한 이해의 정도가 깊을 것이고 사업목표 및 사업계획에 관여하기 때문에 사업실패에 대한 책임을 일부 공유하여야 할 수도 있다. 따라서 심의회가 상대적으로 관대한 평가를 내릴 가능성이 높다는 점에서 객관성이 떨어진다고 할 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 주인의 역할을 담당하는 소속 중앙행정기관장의 평가가 주된 역할을 담당하고, 소속 중앙행정기관의 '자기 식구 감싸기'를 견제하는 의미로 평가위원회가 경영성과를 평가하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한 앞에서 논의한 것과 같이 사전적 통제로 인하여 소속 중앙행정기관, 행정자치부 및 기획예산처와 같은 통제기관들도 책임을 공유하게 된다면 이들에 의한 책임운영기관 평가가 공정하게 이루어지지 않을 수도 있다는 문제가 있다. 책임운영기관에 대한 정확한 평가를 위한 가장 효과적인 방법은

대리인들에게 맡기지 말고 주인이 직접 나서는 것이다. 즉 심의회와 위원회의 평가결과를 반드시 공표하여야 한다는 동법 제 14 조의 규정을 사용하여 대리인문제의 원천이 되는 주인과 대리인 간의 정보비대칭을 해소하는 것이 될 것이다.

넷째, 기관장의 책임성을 확보하기 위하여는 경영성과를 평가하고 그 결과를 반영하려는 의지뿐만 아니라 그 경영성과를 정확하게 측정할 수 있어야 하는데 이에 대한 준비가 충분하지 않다. 우리나라 정부는 1998년 정부조직경영진단용역을 통하여 행정기관의 성과목표 및 성과지표를 개발하였고 2000 회계연도부터 성과주의 예산제도 시범사업 대상기관으로 하여금 성과지표를 성과계획서에 포함시키도록 하고 있으나, 이들은 모두 개별부서 혹은 개별사업의 성과를 나타내는 지표이지, 기관장의 실적을 평가하기 위하여 개발된 지표들은 아니다. 평가가 비교적 용이한 '정부투자기관사장 경영계약이행실적 평가기준'도 1999년 10월에서야 확정되었다. 실제 적용이 가능한 책임운영기관의 경영실적에 대한 평가기준은 아직 준비되지 않고 있는데, 이 부분에 많은 노력이 투입되어야 할 것으로 보인다.

다섯째, 기업회계의 복식부기와 발생기준을 도입하였는데 이를 처리하기 위한 회계시스템과 회계인력이 적절하게 공급되지 않으면 책임운영기관이 소비하는 자원의 양을 정확하게 산정하는 데 실패할 것으로 보인다. 단식부기와 현금기준에 익숙한 공무원들에게 복잡한 복식부기와 발생기준의 도입은 상당한 부담으로 작용할 것이기 때문이다. 오래 전부터 기업회계를 사용하고 있는 지방공기업들 상당수는 심지어 평소에는 단식부기·현금기준방식으로 회계처리를 하고 연말에 회계검사를 하는 공인회계사들에게 부탁하여 기업식의 재무제표를 작성하는 실정인데 책임운영기관의 회계가 이러한 양태를 보일 가능성이 높다.

여섯째, 책임운영기관제도가 기능의 지방이양 혹은 민영화(혹은 민간위탁)를 회피하기 위한 수단이 될 수도 있다. 이번에 선정된 책임운영기관 가운데 국도유지건설사무소가 두 군데 포함되어 있는데, 이

국도 유지기능은 책임운영기관으로 전환하여 수행하게 하는 것보다 지방자치단체의 지방도 유지기능과 통합하여 수행하게 하는 것이 훨씬 바람직하다(진재구 외, 1996; 김재훈, 1998). 또한 국립영상간행물제작소, 국군홍보관리소, 국립의료원, 국립중앙극장과 같이 민영화(혹은 민간위탁)되는 것이 바람직한 기관들이 다수 포함되어 있는데, 책임운영기관제도가 민영화(혹은 민간위탁)를 위한 중간단계로 사용되지 않고 오히려 정부조직 안에 존속하기 위한 수단으로 악용되지 않도록 하기 위해서는 상당한 주의가 필요하다.

■ 주

* 이 논문에 유익한 논평을 해주신 서울산업대학교의 김상목교수께 깊은 감사를 드린다.

- 1) 시장과 정부에 관한 깊은 논의는 Lindblom(1976)에서 찾아볼 수 있다.
- 2) 이에 관하여는 총무처 직무분석기획단(1997), 김근세(1998; 1999) 등에 상세히 소개되어 있다.
- 3) 기관장이 관련 공무원이 되는 경우에 민간인이 되는 경우에 비하여 이러한 정보비대칭은 더욱 낮을 것이다.
- 4) Williamson(1985)은 사전적 거래비용과 사후적 거래비용을 구분한다. 사전적 거래비용은 계약의 초안을 잡고 협상을 하고 안전성을 확보하는 과정에서 거래실패를 방지하기 위한 시도로부터 야기되는 비용이다. 사후적 거래비용은 사후의 잘못된 것을 교정하기 위하여 계약을 고치는 데 들어가는 비용, 즉 통치구조를 만들고 유지하는 데 들어가는 비용과 계약내용을 보장하는 데 들어가는 비용이다.
- 5) 캐나다의 TBS(Treasury Board Secretariat)는 우리나라의 책임집행기관과 유사한 특별운영기관(Special Operating Agency)의 후보로 내부적인 정책자문보다는 주로 서비스전달과 관련된 기능을 수행하는 기관을 들고 있다(김근세, 1999:143).
- 6) 이하에서는 줄여서 동법으로 표시한다.
- 7) 현재 국립영상간행물제작소, 국군홍보관리소, 운전면허시험관리단, 국립중앙과학관, 국립중앙극장, 농업기계화연구소, 국립의료원, 수원국도유지건설사무소, 전주국도유지건설사무소, 해양경찰정비창 등 10개 기관이 책임운영기관으로 지정되어 있다.
- 8) 책임운영기관에 허용된 총정원의 한도는 전주국도유지건설사무소의 57명에서부터 운전면허시험관리단의 1,036명까지 다양하다.
- 9) 종래에는 기획예산처 장관의 사전승인을 받도록 되어 있었는데, 1999년 2월의 예산회계법 개정으로

이러한 중앙예산기관에 의한 통제가 제거되었다.

- 10) 평가결과는 기관장뿐만 아니라 여타 직원들에게도 성과급 및 계약직 공무원들에 대한 계약해지 가능성을 통하여 영향을 미친다. 특히 계약직원의 비율이 높기 때문에 평가의 위력은 상당할 것이다. 책임운영기관의 기관장은 이러한 성과에 의한 통제기제를 통하여 효과적으로 직원들을 관리할 수 있을 것으로 보인다.
- 11) 최근의 예산회계법 개정으로 일반행정기관들에서도 제도개선 등으로 비용절감 또는 수입증대를 가져온 직원들에게 성과금을 부여할 수 있게 되었다.
- 12) 기관장의 채용공고에는 기관운영제안서가 제출서류의 하나로 되어 있는데, 아마도 이 제안서가 적격 여부를 평가하는 기준 가운데 하나가 될 것으로 보인다. 그런데 10월 13일에 채용공고를 하고 접수마감이 10월 23일이므로 3년간 책임운영기관을 운영할 계획서를 10일 동안에 만들 것을 요구하고 있는 것이다.

■ 참고문헌

- 김근세. 1998. "책임집행기관에 대한 연구: 영국의 사례를 중심으로." 《한국정책학회보》 7(2): 139~162.
- 김근세. 1999. "책임운영기관 제도의 비교분석: 한국 책임운영기관 제도의 특성." 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문.
- 김동건·방석현·김재훈. 1998. 《정부회계학》. 한국방송통신대학교 출판부.
- 김재훈. 1995. 《정부투자기관 관리체계 개선방안》. 한국행정연구원.
- 김재훈. 1996. "지방공기업 관리체계 효율화방안: 정부투자기관과의 비교를 중심으로." 《한국지방재정학보》 1(1): 101~114.
- 김재훈. 1998. "중앙과 지방간의 부문별 기능재배분을 위한 시도." 《한국지방자치학회보》 10(1): 27~44.
- 진재구(외). 1996. 《도로관리체계 종합개선방안》. 한국행정연구원.
- 총무처 직무분석기획단. 1997. 《신정부혁신론》. 총무처.
- Leibenstein, H. 1966. Allocative Efficiency vs X-efficiency. *American Economic Review* 66.
- Lindblom, C. E. 1976. *Politics and Market: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Williamson, O. E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.