

지방자치단체 책임운영기관 제도의 성과와 과제*

: 서울특별시 사례의 진단·평가를 중심으로

Achievements and Challenges of Executive Agencies
in Seoul Metropolitan Government

이 경 호** · 김 정 욱***

Lee, Kyoung-Ho · Kim, Jeong-Uk

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 책임운영기관의 이론 및 제도적 배경
- III. 서울시 책임운영기관의 성과 및 문제점
- IV. 지방자치단체 책임운영기관 제도 개선방향
- V. 결 론

이 연구는 지방자치단체 중 최초이자 유일하게 책임운영기관 제도를 도입·운영하고 있는 서울시의 사례를 중심으로 지방자치단체 책임운영기관 제도의 현황과 문제점을 진단 및 평가하고 실태조사에 기초하여 개선방안을 도출하였다. 중앙정부와 지방자치단체의 역할과 기능적 특성을 고려할 때, 책임운영기관 제도는 상대적으로 사업·집행 업무의 비중이 높은 지방자치단체에서 보다 적합할 것이다. 따라서 지방자치단체에서는 급변하는 행정환경에 탄력적이고 능동적으로 대응하는 대안적 조직관리 방식으로서 책임운영기관 제도를 적극 활용할 필요가 있다. 이 연구의 결과를 토대로 책임운영기관의 조직, 인사, 예산·회계, 평가 등에 대한 자율성 및 책임성이 충분히 발현될 수 있도록 제도를 운영한다면, 지방자치단체 책임운영기관 제도의 성공적인 정착과 확산은 물론 관리역량 강화 및 사업운영 성과 제고 등 제도 운영의 내실화를 도모할 수 있을 것으로 기대한다.

* 본 연구는 저자들의 개인적 견해로 서울시의 공식적인 입장과는 관계가 없음을 알려드립니다.

** 서울특별시청 조직담당관실 조직진단 전문위원(주저자)

*** 서울특별시청 조직담당관실 조직진단 전문위원(공동저자)

논문 접수일: 2012. 2. 10, 심사기간(1,2차): 2012. 2. 11 ~ 2012. 3. 30, 게재확정일: 2012. 3. 30

□ 주제어: 책임운영기관, 자율성, 책임성, 서울특별시

This study aims to review and diagnosis the experiences of three executive agencies in Seoul Metropolitan Government. It has been 3 years since executive agency system was introduced to Seoul Metropolitan Government in 2008. The executive agency system has been considered to be one of major innovative organizational experiments in the Seoul Metropolitan Government. The agencification have shown more performance orientation in positive side and still weak managerial autonomy and accountability in negative side. This study suggests that the scope of the agencification should need to be expanded after the institutional improvements of autonomy and accountability.

□ Keywords: Executive Agency, Autonomy, Accountability, Seoul Metropolitan Government

I. 서론

오늘날 급변하는 사회·경제적 행정환경 변화에 능동적이고 효과적으로 대처하기 위해서는 정부조직 관리방식의 유연하고 탄력적인 변화가 요구된다. 전통적인 계층제적 거버넌스의 집권적이고 획일적인 정부조직관리 방식에서 탈피하여 정부조직이 수행하는 행정기능과 업무 특성에 따라 조직관리 방식의 다원화가 필요하다. 이러한 맥락에서 정부조직관리 다원화 전략의 대표적인 사례가 사업·집행적 성격의 사무, 특히 행정서비스전달 기능을 책임운영기관화(agencification) 하는 시도이다. 책임운영기관(executive agency) 제도는 정부조직이 수행하는 행정사무·기능 중에서 사업적·집행적 성격이 강한 기능을 정책기획·조정 등 정책형성기능과 분리하여 일선 행정기관의 자율성을 보장하고 그에 따른 책임성을 확보함으로써 행정서비스의 품질과 효율성 증진 및 고객지향적 행정을 지향하는 정부조직관리 전략의 하나이다. 그리고 정부조직의 통·폐합이나 인력감축이라는 하드웨어적 방식이 아닌, 정부조직의 기능수행 및 기관운영 방식의 개선 등 소프트웨어 측면의 대표적인 정부혁신 사례라고 할 수 있다(심덕섭, 1999: 89).

우리나라는 중앙정부를 중심으로 책임운영기관 제도를 도입하여 정부 내 성과관리 개념의 확대, 업무 프로세스의 개선 등 일부 성과가 있었다. 그러나 최초 10개 기관으로 시작하여 12년이 지난 2012년 현재 15개 부처 38개 기관이 운영되는데 그치는 등 당초 기대와는 달

리 제도가 다소 정체되어 있다. 이는 정부 전체적으로 권한위임 등 내부규제 완화, 개방형직 위제, 직무성과계약제, 총액인건비제 등 조직·인사·예산상의 자율성을 부여하여 조직의 생산성을 높이고자 하는 유사제도의 확산으로 인해 책임운영기관과 일반행정기관과의 차별성이 감소하였고, 국립의료원 등 일부 책임운영기관의 법인화 추진으로 책임운영기관 지정을 법인화 또는 민영화의 이전 단계로 인식하는 기관구성원들이 반발하는 등 제도적 기반이 약화되었기 때문이다.

책임운영기관 제도가 중앙정부에 도입된 지 10년 이상이 지난 현재 국내·외 중앙정부 책임운영기관에 대한 연구는 다수 발표되었지만, 아직 지방자치단체의 책임운영기관에 대한 연구는 전무하다. 이는 책임운영기관 제도가 지방자치단체에 확산되지 못하였고, 일반소속기관과 차별화되는 책임운영기관의 특성이 지방행정에 제도화되지 못함에 따라 지방자치단체가 책임운영기관 제도를 도입하는데 관심이 적었기 때문이기도 하다. 이에 본 연구에서는 우리나라 지방자치단체 최초로 책임운영기관 제도를 도입하여 운영 중인 서울시 책임운영기관 제도의 추진현황과 도입성과 및 문제점을 진단·평가하고, 바람직한 제도 개선을 위한 과제 등에 대해 논의해보고자 한다. 서울시가 2008년 말 책임운영기관 제도를 도입한 이후 3년간의 운영과정을 거쳐 2012년 4년차에 접어든 현 시점에서 제도의 운영성과를 진단·평가하고 제도 개선을 위한 향후 과제를 점검해 볼 필요가 있기 때문이다. 이를 통해 아직 도입 초기인 지방자치단체의 책임운영기관 제도가 안정적으로 뿌리내리는데 기여하고, 타 지방자치단체로 자율과 책임에 기반을 둔 대안적 정부조직관리 방식인 책임운영기관 제도를 확산시키는데 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

II. 책임운영기관의 이론 및 제도적 배경

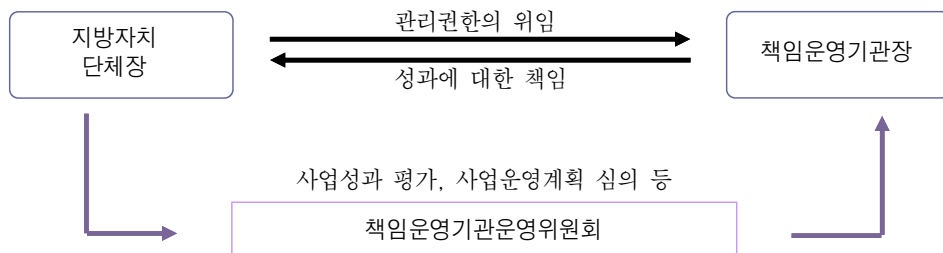
1. 책임운영기관의 운영원리

전통적인 정부조직은 핵심적인 정책기능과 비핵심적인 집행기능의 구조적 분화와 행정서비스 전달체계의 다원화가 미약하였다. 이에 다양한 정부의 행정기능 수행방식 중에서 정부기관이면서 일반행정기관과는 달리 기관운영의 자율성이 확대되고 기관장의 성과책임을 보다 강조하는 '대안적 공공서비스 전달(alternative service delivery)' 모형이 책임운영기관 제도이다(김근세, 2000: 39). 책임운영기관 제도는 1970년대 후반부터 영·미 국가에서 행정개혁의 논리로 채택한 신자유주의(neo-liberalism) 혹은 신보수주의(neo-conservatism)

를 배경으로 한 신공공관리론(new public management)에 이론적 근거를 두고 있는데, 전통적 행정학의 투입(input) 중심의 정부조직관리에서 산출(output) 중심의 관리방식으로서의 전환을 특징으로 한다(Hood, 1991; Schick, 1996; Talbot, 2000). 신공공관리론의 이론적 관점에서 책임운영기관은 내부규제 완화(절차·규정 완화, 분권화, 관료의 재량권 확대), 성과관리 강화(명확한 성과기준·측정을 통한 산출 통제), 경쟁도입(관료제 내·외부 계약방식 활용을 통한 경쟁원리 확산), 기능적 다원화(정책결정 및 정책집행 기능의 분리를 통해 관료제를 준 자율적 단위로 분화), 민간관리기법 도입(기업가정신에 근거한 행정지향으로 전통적인 관료제적 행정의 비효율성 개선), 성과보상체계 확립(자원배분과 보상을 성과와 연계하는 금전적인 유인체계 구축), 자원 절약(비용감축 및 자원이용의 효율성 강화) 등의 제도적 요소를 포함한다(Aucoin, 1995; 김근세, 2000: 23-24; 이명석, 2001).

책임운영기관은 정부조직 중에서 정책의 기획이 아닌 집행적 성격의 업무비중이 높고, 사업성이 강한 업무를 수행하는 기관의 효율과 성과를 높이기 위해 조직·인사·예산 등 기관운영의 자율성을 보장하고 성과책임의 강화를 기본적인 운영원리로 채택하고 있다. 신공공관리론의 이론적 기초 하에 정부조직을 경쟁원리와 성과중심으로 운영하여 행정기능의 효율성과 서비스의 질적 향상을 도모하는 대안적 조직관리 시스템으로서의 특성을 지닌다. 또한 책임운영기관은 전통적인 투입 중심의 계층제적 관료제의 통제로부터 성과지향적(performance-oriented) 관리 및 통제로의 전환을 지향한다. 이러한 맥락에서 책임운영기관 관리구조의 기본원리는 관리자에게 관리재량권을 주는 관리위임과 이에 대한 행정책임성을 확보하기 위한 성과계약으로 요약될 수 있다(Hood, 1991; 김근세, 2010: 3-4). 따라서 책임운영기관의 운영목표를 시장경쟁원리와 수익성에 두어 재정자립도 향상을 중점목표로 관리할 경우, 본래의 제도적 취지에 부합하지 않을 가능성이 크다. <그림 1>은 지방자치단체 책임운영기관의 기본적인 관리구조를 도식화 한 것으로, 책임운영기관 제도의 핵심인 권한위임과 성과책임의 운영원리를 보여주고 있다.

<그림 1> 지방자치단체 책임운영기관의 관리구조



이와 같이 책임운영기관 제도는 기관운영의 자율성을 부여하는 대신 성과책임을 강화함으로써 궁극적으로 시민에게 품질 좋은 행정서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다. 책임운영기관은 정부기관에서 독립하여 법인화된 형태로 운영되고 재정적 측면의 성과를 중시하는 공기업 등 정부투자기관과는 달리, 기본적으로 정부조직의 임무와 제도적 범위 내에서 자율성과 책임성이 보다 강화된 형태로 운영된다. 또한 책임운영기관은 조직·인사·예산 등 기관운영의 효율성을 강조하지만, 정부조직으로서 자기 책임성을 가지고 사무를 수행한다. 따라서 행정사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 민간위탁이나, 공공성보다는 시장성을 강조하는 민영화와는 근본적으로 제도의 취지가 다르다. 즉, 책임운영기관 제도는 정부조직의 성격을 그대로 유지하면서 관리적 차원에서 보다 강화된 기관운영의 자율성과 책임성을 부여하는 것으로서 민간위탁이나 법인화 또는 민영화의 전 단계 조치는 아니다.

2. 우리나라 책임운영기관 제도의 현황과 특성

우리나라의 책임운영기관 제도는 1999년 1월 29일에 제정되고 2000년 1월 1일부터 시행된 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」(이하 “책임운영기관법”)에 근거하여, 2000년에 최초로 국립의료원, 국립중앙극장, 운전면허시험관리단 등 10개 기관이 시범적으로 운영되어 제도 도입의 첫 발을 내딛었다. 이후 2001년에는 축산연구소, 중앙보급창, 충남통계사무소 등 13개 기관이 추가로 지정되었으며, 2006년 5월 중앙행정기관으로는 처음으로 특허청이 새로 포함되었다. 2012년 1월 현재 15개 중앙부처 총 38개 기관이 책임운영기관으로 지정·운영되고 있으며, 책임운영기관법 제2조 3항에 근거하여 조사연구형, 교육훈련형, 문화형, 의료형, 시설관리형, 기타 등 6개 유형의 책임운영기관으로 구분된다.

우리나라에서 책임운영기관의 법률적 개념은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제2조 1항에서 “정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관”으로 정의되고 있다. 이러한 점에서 책임운영기관은 기관장을 공개모집을 통해 개방형(계약직)으로 임용하여 기관장에게 조직·인사·예산 등 기관운영의 자율성을 부여하고, 사업 및 성과목표 계약에 근거한 기관운영 성과에 따라 성과급 또는 계약해지 등의 책임을 지도록 하는 것을 제도의 핵심적인 구성요소로 한다.

우리나라의 책임운영기관 제도는 양적인 성장과 함께, 고객서비스 및 업무프로세스 개선을 통한 행정서비스 품질 향상 등 자율과 성과중심의 정부조직관리 기반을 마련하고 확산시

키는데 기여하였다고 평가되고 있다(김근세·이경호, 2005: 189; 우양호 외, 2005: 63-64; 행정안전부, 2010). 반면에 책임운영기관 제도가 양적으로는 성장하였으나, 기존 정부관료제의 틀 속에서 운영되다보니 질적으로는 기관운영의 자율성과 유연성 등 제도 운영을 획기적으로 개선하기 어려운 제도적 제약이 여전하다는 평가도 있다(김병섭 외, 2001: 80; 박희봉, 2001: 185; 서울신문, 2009.8.31; 김근세, 2010: 33-34; 문명재·이명진, 2010: 50; 오영균, 2010: 89).

현재 우리나라의 책임운영기관 제도는 중앙정부를 중심으로 운영되고 있으나, 책임운영기관법 제6조는 지방자치단체에 책임운영기관 제도의 도입에 관한 사항을 규정하고 있다. 교육과학기술부장관, 행정안전부장관 및 지방자치단체의 장은 책임운영기관법의 취지에 따라 지방자치단체에 책임운영기관에 관한 제도를 도입하도록 노력하여야 한다는 내용이다. 따라서 지방자치단체는 현행 법령규정을 벗어나지 않는 범위 내에서 관련 조례 제정 및 권한위임을 통해 책임운영기관 설치가 가능하다. 그러나 책임운영기관 제도가 중앙정부에서 활발하게 운영되고 있는 상황과는 달리, 지방자치단체에서는 아직 도입이 활발하지 않다. 광역지방자치단체 중 서울시가 유일하게 운영하고 있을 뿐이다.

지방자치단체에서 책임운영기관 제도가 활성화되지 못한 이유는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 책임운영기관의 자율성을 제약하는 제도적 한계에 기인한다. 전통적인 관료제 방식의 기관운영에서 탈피하여 전문성과 경쟁력 제고를 위해 책임운영기관 제도를 도입하였으나, 여전히 기관운영에 충분한 자율성이 보장되지 못하여 제도의 정체성 논란 등 잡음이 계속되어 왔기 때문이다(김병섭 외, 2001: 80; 박천오 외, 2003: 8-10) 더욱이 자치단체 소속기관 공무원의 입장에서는 조직·인사·예산 등 자율적 기관운영에 대한 유인(incentives)이 부족한 것에 비해, 오히려 사업계획 수립 및 기관평가 강화 등 관리부담이 가중되는 등 제도 도입의 실익이 낮다는 부정적 인식이 확산되어 있기 때문이다(한국행정연구원, 2006: 19; 이남국, 2006: 95). 둘째, 책임운영기관 제도 본질에 대한 오해와 공공성이 약화된다는 부정적 인식에 기인한다. 이 때문에 지방자치단체에서 책임운영기관의 도입과 확대는 공무원단체 등의 반발을 초래하기도 한다. 대상기관 공무원들은 책임운영기관이 공공재를 민영화하기 위한 ‘공공부문 민영화의 전초전’ 또는 법인화의 ‘중간 정거장’이라고 반발하였다(경향신문, 2008.10.5).¹⁾ 이러한 조직적 저항은 지방자치단체에서 책임운영기관

1) 전국상수도노동조합연합회는 “서울시 상수도사업본부의 책임운영기관 지정 저지 투쟁”을 물 민영화 반대 투쟁과 연계하여 추진하였으며(2009.4), 전국민주공무원노조 서울본부, 전국공무원노동조합 서울본부, 서울지역사회공공성연대회의 공동주최로 “서울시 상수도사업본부의 책임운영기관 지정계획 중단을 촉구하는 기자회견”을 진행하였다(2009.8.5). 실제로 서울시의 경우 2008년 책임운영기관 제도 도입 당시 사업적·집행적 사무성격에 부합하는 상수도사업본부를 책임운영기관 지정의 후보로

제도를 도입하거나 대상기관을 확대 하는데 있어 중요한 장애요인이 된다(Talbot, 2002). 따라서 지방자치단체에서 책임운영기관 제도를 성공적으로 추진하기 위해서는 단체장이 책임운영기관 제도에 대한 명확한 비전을 제시하는 리더십과 함께 대상기관 구성원들의 공감대 확보가 필수적이다.

3. 분석 틀 및 연구방법론

지금까지 책임운영기관의 운영원리 등 이론적 배경과 제도의 도입 현황을 살펴보았다. 이상의 논의를 기초로 하여 <그림 2>에서는 서울시 책임운영기관의 도입과정, 성과 및 문제점, 그리고 개선과제를 도출하기 위한 분석 틀을 정리해 보았다. 책임운영기관 제도의 성과와 과제는 다양한 관점에서 살펴 볼 수 있으나, 본 연구에서는 조직, 인사, 예산·회계, 평가 등 관리적 측면과 사업성과 등 사업운영 측면에 중점을 두고 접근하고자 한다.

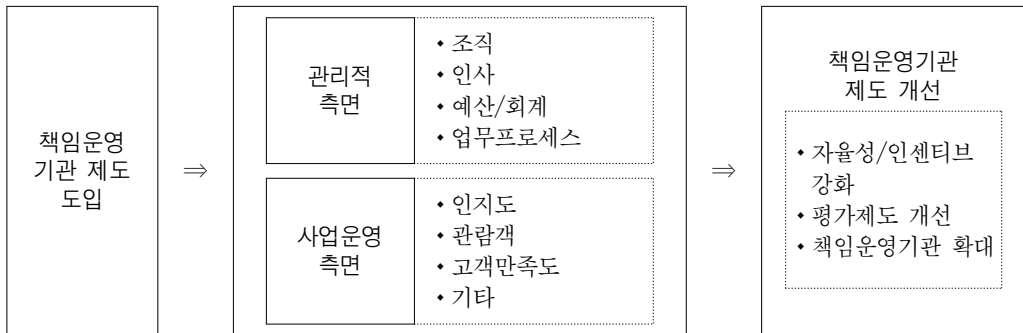
앞서 살펴본 바와 같이, 책임운영기관 제도는 기관운영의 자율성 보장과 그에 따른 책임성 확보가 핵심적 요소이다. 따라서 본 연구에서는 조직, 인사, 예산·회계, 업무프로세스 분야의 자율성 요소와 평가 분야의 책임성 요소를 중심으로 서울시 책임운영기관의 성과와 과제를 논의하기로 한다. 세부적으로는 첫째, 서울시 책임운영기관 제도의 도입과정과 주요내용 및 특징을 살펴본다. 둘째, 서울시 책임운영기관의 성과를 관리적 측면과 사업운영 측면에서 분석한다. 셋째, 서울시 책임운영기관 운영의 문제점을 조직, 인사, 예산·회계, 평가의 부문으로 나누어 고찰한다. 넷째, 책임운영기관의 성과와 문제점에 관한 논의를 토대로 지방자치단체 책임운영기관 제도의 개선방향을 제시한다.

이러한 일련의 연구과정은 주로 문헌연구를 통해 이루어진다. 다만, 아직까지 지방자치단체 책임운영기관에 대한 기존 연구가 전무한 관계로, 중앙정부 책임운영기관 제도에 대한 국내·외 연구문헌을 토대로 지방자치단체 책임운영기관 제도 운영의 문제점과 개선방안에 대한 시사점을 도출하였다. 이와 함께 서울시 책임운영기관 제도의 도입 성과를 보다 객관적인 관점에서 분석하기 위해 2010년부터 매년 실시하는 책임운영기관 종합평가의 지표별 데이터와 평가결과를 활용하였다.²⁾

검토하였으나, 최종 대상기관 선정에서는 제외하였다.

2) 「2009년 서울특별시 책임운영기관 종합평가」(한국행정학회, 2010)와 「2010년 서울특별시 책임운영기관 종합평가」(한국정책평가연구원, 2011)를 활용하였으며, 2011년 종합평가는 2012년 3월말 현재 완료되지 않은 관계로 제외하였다.

〈그림 2〉 연구의 분석 틀



Ⅲ. 서울시 책임운영기관의 성과 및 문제점

1. 서울시 책임운영기관 제도의 도입과정

서울시는 사업적·집행적 성격의 행정서비스를 제공하는 업무의 효율성을 제고하고, 궁극적으로 시민에 대한 행정서비스의 질 향상을 위해 전국 지방자치단체 최초로 2008년 책임운영기관 제도를 도입하였다. 그 이후 2012년 현재 소속기관 중 서울역사박물관, 서울시립미술관, 서울시교통방송 등 3개 기관을 책임운영기관으로 지정·운영하고 있다. 책임운영기관 제도의 도입은 기존에 계층제적으로 관리되던 서울시의 소속기관을 자율과 성과중심의 관리체계인 책임운영기관으로 전환하여 기관운영의 효율성 및 대시민 행정서비스의 품질을 제고시키기 위한 노력의 일환이다.

지방자치단체인 서울시가 책임운영기관 제도를 도입하기 위해서는 법적 근거가 필요하였다. 지방자치단체 책임운영기관에 일반소속기관과 차별화되는 기관운영의 자율성과 성과책임성을 부여하기 위해서는 조례 등 관련 법규정이 필요하기 때문이다. 당시 중앙정부는 책임운영기관법을 근거로 제도를 운영할 수 있었으나, 지방자치단체는 책임운영기관 제도를 도입·운영하기 위해 적용할 만한 직접적인 근거법규가 없는 실정이었다. 이에 서울시는 행정운영의 효율성 등을 위해 책임운영기관을 지정·운영하기 위한 법적근거 마련을 위해 2008년 11월 13일에 「책임운영기관의 지정 및 운영에 관한 조례」(이하 “책임운영기관조례”)를 제정·공포하여 책임운영기관 제도 운영기반을 마련하였다. 지방자치단체는 근거법규가 없어 기관운영의 자율성 확대 등 실효성 있는 책임운영기관 제도 운영에 제약이 있다는 판단에 따

른 것이다. 서울시는 책임운영기관조례 제정 직후 2008년 11월 28일에 「책임운영기관 운영 위원회」를 구성하였으며, 2008년 12월 24일 서울역사박물관, 서울시립미술관, 서울시교통방송 등 3개 사업소를 책임운영기관으로 지정하였다. 그리고 2009년 1월 15일에 「서울특별시 책임운영기관의 지정 및 운영에 관한 조례 시행규칙」을 제정·공포하였다. <표 1>은 서울시가 현재 운영 중인 책임운영기관의 일반현황을 보여주고 있다.

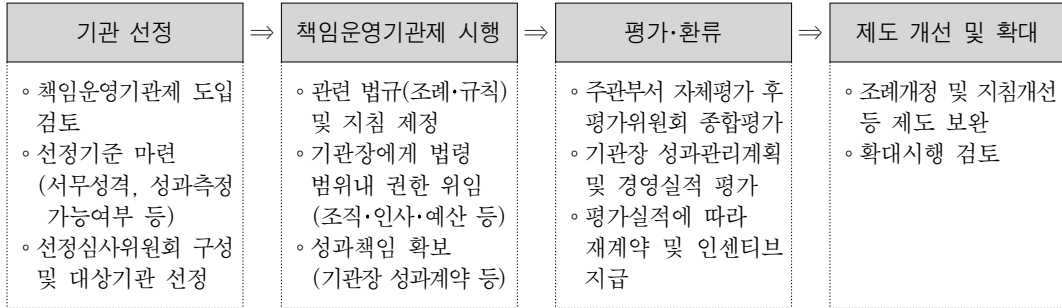
<표 1> 서울시 책임운영기관 운영현황

구 분	서울역사박물관	서울시립미술관	서울시교통방송
기관장	• 3급 (개방형직위)	• 3급 (개방형직위)	• 3급 (개방형직위)
주요 기능	• 서울의 역사·문화유산에 대한 조사연구·수집·보존 전시 • 전통문화체험 및 교육프로그램 개발 운영 • 국내·외 박물관 교류	• 미술관 자료의 수집·보존·전시 및 조사연구 • 국내·외 미술관 교류, 미술관관련 각종 행사에 관한 사항	• 시민편의 증진을 위한 교통 정보 제공 • 라디오, TV, DMB 등을 통한 생활정보 제공 및 시정홍보 사항
기구	• 2부 7과, 1관	• 2부 4과	• 3실 4국 15부
인력	• 정원: 81명 (일반직30, 연구직28, 별정직3, 기능직6, 계약직14) • 현원: 82명	• 정원: 62명 (일반직20, 연구직5, 기능직23, 계약직14) • 현원: 62명	• 정원: 169명 (일반직14, 계약직 149, 기능직6) • 현원: 137명
예산 ('11년)	• 일반회계 • 세입: 475백만원 세출: 21,963백만원 (세출대비 2.1% 수입)	• 일반회계 • 세입: 1,196백만원 세출: 12,573백만원 (세출대비 9.5% 수입)	• 특별회계(교통계정) • 세입: 9,500백만원 (일반회계 전입금 제외) 세출: 37,000백만원 (세출대비 25.7% 수입)
성과 ('10년)	• 관람객수: 1,131,942명 (1일 평균 3,628명)	• 관람객수: 1,475,681명 (1일 평균 4,729명)	• 청취율: 13.3% • 협찬·광고수입: 7,920백만원

※ 출처 : 각 기관별 홈페이지 및 내부자료

서울시의 책임운영기관 제도 도입 사례를 바탕으로 지방자치단체의 책임운영기관 시행체계는 크게 네 단계로 정리할 수 있다. 첫째, 사업적·집행적 성격의 사무를 수행하는 소속기관을 중심으로 책임운영기관을 선정한다. 둘째, 기관운영의 자율성 부여와 성과책임성 확보의 제도 운영원리에 따라 제도를 시행한다. 셋째, 기관운영의 성과를 평가하고 환류(feedback) 한다. 넷째, 평가결과에 따라 제도의 개선 및 추가 대상기관 지정 등 제도 확대를 검토한다. <표 2>는 지방자치단체 책임운영기관 제도의 도입과 시행체계 등을 도식화한 것이다.

<표 2> 지방자치단체 책임운영기관 제도 시행체계



2. 서울시 책임운영기관 제도의 주요내용

지방자치단체에서 책임운영기관이 일반소속기관과 다른 점은 기관운영 방식 상 자율성과 책임성 확대를 통해 성과관리를 보다 강화한다는 점이다. 서울시 책임운영기관조례에서는 책임운영기관운영위원회의 심의를 통해 책임운영기관을 지정하고, 기관운영의 독립성과 자율성을 보장하는 등의 책임운영기관 운영 원칙 및 지정 방법 등을 명시하고 있다. 구체적으로 책임운영기관조례에 규정된 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기관장은 「지방계약직공무원규정」에서 정하는 공개모집절차에 따라 행정이나 경영에 관한 지식, 능력 또는 해당분야의 경험이 풍부한 자 중에서 지방계약직공무원으로 채용하도록 규정하고 있다. 기관장이 개방형직위 계약직공무원으로서 법령 범위 내에서 시장의 권한을 일부 위임받아, 조직·인사·예산·회계 등 관리상의 자율성을 발휘하고, 기관장은 기관운영 성과에 따라 채용계약의 연장여부가 결정된다.

<표 3> 서울시 책임운영기관 및 일반소속기관 조직관리 방식 비교

구 분	책임운영기관	일반소속기관
기구·정원	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기구·정원조례 범위내에서 기구 및 정원 (직렬) 자율적 조정 ◦ 성과계약상 총정원의 15%범위 내에서 정원의 증감요청 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조직부서에서 조례·규칙 등으로 기구 및 직렬·직급 규정
상근인력 정수관리	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기관장이 비정규 상근인력 정수 책정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시장이 책정·승인
계약직활용	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정원조정을 통해 계약직 활용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시장이 정원조정

둘째, 조직 및 정원관리 부문에서는 책임운영기관 총 정원의 100분의 15에 해당하는 범위 내에서 인력 증원을 요청할 수 있으며, 기구 및 정원 조례의 범위 내에서 하부조직을 설치하거나 정원의 직렬을 변경할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 비정규 상근인력(무기계약직)의 정수를 책임운영기관이 자체적으로 책정하고 관리할 수 있도록 되어 있다.

셋째, 인사관리 부문에서는 계약직공무원의 임용권을 부여하였고, 4급 이하 일반직의 책임운영기관 내 전보권을 보장하였다. 책임운영기관 간 전보 시에도 상대 기관장과의 사전 협의를 거치고 근무희망자를 공개 모집할 경우 선발 또는 배치할 수 있도록 하였다. 또한 기관 내 직원에 대한 성과상여금을 자율적으로 지급토록 하고 있고, 시간외근무수당의 지급체계를 탄력적으로 운용할 수 있도록 규정하고 있으며, 공무원외여행의 허가 및 심사 권한을 부여하였다.

<표 4> 서울시 책임운영기관 및 일반소속기관 인사관리 방식 비교

구분	책임운영기관	일반소속기관
기관장 채용	· 2년이상 5년내 계약직으로 채용(공모)	· 시장이 임명
소속직원 인사권	· 계약직 공무원의 임용권 행사 · 4급이하 일반직(연구관, 지도관, 연구사, 지도사 포함) 기관내 전보	· 시장이 임용권 행사 · 5급(6급)이하 일반직·기능직·일부 연구·지도직의 기관내 전보는 당해보조기관·직속기관·사업소의 장이 행사
기관간 전보	· 시장과 사전협의 및 전보에 대한 의견제출 · 기관 근무희망자 공개모집·선발	· 시장이 인사권 행사
상여금	· 지방공무원수당 등에 관한 규정범위내 기관장이 지급기준·방법 결정 (성과상여금)	· 지방공무원수당 등에 관한 규정에 따라 인사부서에서 지급 기준·방법 일괄 결정
시간외 근무수당	· 지방공무원수당 등에 관한 규정범위내 기관장이 지급기준·방법 결정	· 지방공무원수당 등에 관한 규정에 따라 인사부서에서 지급 기준·방법 일괄 결정
공무 국외여행	· 기관장이 공무원외여행 허가·심사 (4급이하 소속공무원)	· 시장이 허가

넷째, 예산·회계 부문을 살펴보면, 책임운영기관별 사업비 배분액(ceiling) 범위 내에서 기관장 책임제로 사업예산을 편성한다. 책임운영기관조례에서 책임운영기관의 사업비 배분액 산정 및 예산 우선 편성권을 허용하고 있고, 지방재정법의 범위 내에서 초과수입금을 직접 사용할 수 있도록 규정하고 있으며, 회계 관계 공무원의 직무위임 범위를 자율적으로 결정하도록 규정하고 있다.

〈표 5〉 서울시 책임운영기관 및 일반소속기관 예산·회계관리 방식 비교

구 분	책임운영기관	일반소속기관
초과수입금	· 지방재정법의 범위 내 사용	· 지방재정법의 범위 내 직접경비 및 수반경비에 사용 가능
사업예산 편성	· 실·국장 책임제로 편성·집행	· 책임운영기관 사업비 배분액 우선 편성
회계 관계 공무원의 직무위임	· 자치단체장(재무부서장)이 지정	· 기관장이 직무위임 범위 별도 지정

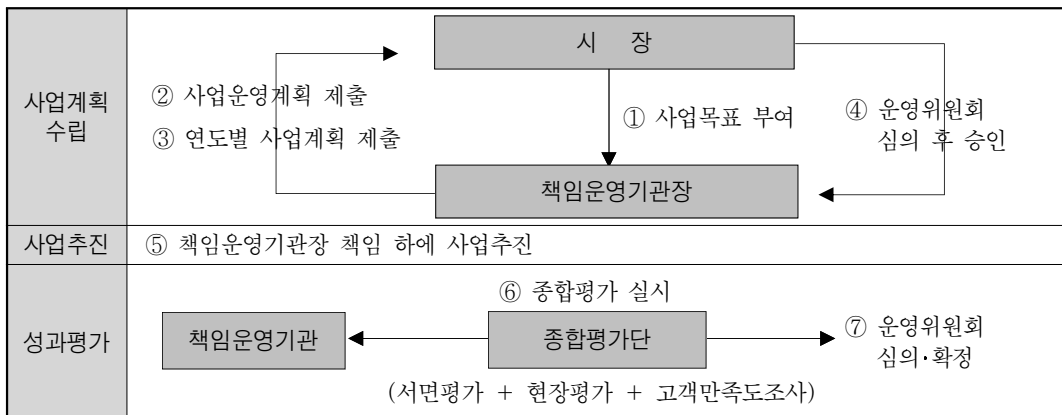
다섯째, 책임운영기관의 사업추진에 관한 사항을 살펴보면 다음과 같다. 기관별 고유사업 실적과 관리역량에 대하여 책임운영기관운영위원회가 연 1회 평가함으로써 기관장의 재계약 여부에 반영한다. 시장은 책임운영기관의 기관장에게 서비스 수준의 향상, 경영합리화 및 기관 운영 개선노력 등에 관한 구체적인 사업목표를 정하여 부여하고 있는데, 기관장은 시장으로부터 부여받은 사업목표 달성을 위해 사업목표를 부여받은 날부터 1개월 이내에 「사업운영계획」을 수립하여 시장에게 제출한 후 승인을 받아야 한다. 사업운영계획은 중기적 관점에서 3개년 연동계획으로 작성된 사업계획으로서 기관이 중점적으로 추진하는 사업의 기본운영방향, 연도별 중점추진과제, 주요사업 운영계획, 중장기 발전과제 추진계획 등을 담고 있다. 그리고 기관장은 승인된 사업운영계획에 따라 연도별 「사업계획」을 수립한다. 사업계획은 단기적 관점에서 연도별로 사업추진방향, 전년도 운영성과 분석 및 개선사항 발굴, 주요 중점사업계획 등을 담고 있다. 최초년도의 사업계획은 사업운영계획이 승인된 날로부터 20일 이내에, 다음연도부터의 사업계획은 매 회계연도 개시 20일전까지 시장에게 각각 제출하여야 한다.

〈표 6〉 서울시 책임운영기관 및 일반소속기관 평가방식 비교

구 분	일반소속기관	책임운영기관	책임운영기관으로 평가 시 장점
평가대상	주요사업별 평가	고유사업평가(70%) + 관리역량평가(30%)	평가의 범위와 효과가 큼
평가주체	내부평가 (평가부서에서 평가)	위원회를 통한 외부평가 (‘고유사업평가’ + ‘관리역량평가’)	분야별 전문성·특성을 반영한 외부위원회의 평가로 평가의 실효성 및 객관성 제고
평가결과 책임성	실·국·본부장의 목표관리 평정반영	기관장 재계약에 반영	평가결과의 환류에 따라 기관장 재임용여부 결정으로 책임성 제고

마지막으로, 평가체계와 관련하여 책임운영기관의 사업성과평가, 책임운영기관 제도의 개선 등에 관한 중요사항을 심의 또는 평가하기 위하여 기획조정실 소관으로 「책임운영기관운영위원회」를 두고 있다. 운영위원회는 위원장 1인을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성된다. 위원회의 위원은 책임운영기관의 업무와 관련된 학식과 경험이 풍부한 전문가나 시민단체에서 추천을 받아 시장이 위촉하며, 당연직 위원을 제외한 위원의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있도록 하고 있다. 위원장은 기획조정실장이 맡고, 시 본청 내 책임운영기관 감독부서의 실·국·본부장과 정책기획관이 당연직 위원이 되도록 정하고 있다. <그림 3>에서는 이 상에서 논의한 서울시 책임운영기관의 사업추진과 평가체계를 정리하였다.

<그림 3> 서울시 책임운영기관 사업추진 및 평가체계



3. 서울시 책임운영기관의 성과

서울시의 책임운영기관 제도 도입은 고객서비스 및 관리방식의 개선을 통해 기관운영을 성과중심체제로 변화시키는 계기를 마련했다고 평가되기도 한다(연합뉴스, 2010.5.5; 한국행정학회, 2010; 한국정책평가연구원, 2011). 이는 책임운영기관이 시행 초기 여러 가지 어려운 여건 속에서도 기관장의 책임 하에 행정서비스 향상을 위해 특색 있는 고유사업을 개발하고 추진함으로써 시민의 관심과 호응을 이끌어 내는데 노력을 기울였기 때문으로 이해할 수 있다. 본 절에서는 서울시 책임운영기관의 운영성과를 조직 및 인사, 예산 및 회계, 업무프로세스 등 관리적 측면과 각 분야별 사업성과 측면에서 제도 도입 전·후를 비교하여 살펴보고자 한다.

1) 관리적 측면

서울시 책임운영기관인 서울역사박물관, 서울시립미술관, 서울시교통방송의 경우, 과거 책임운영기관 지정 전에는 별다른 자체 성과평가체계가 없었고, 성과평가 결과를 인사관리와 제대로 연계하지 못하는 실정이었다. 성과상여금 등 인센티브제 역시 연공서열 중심으로 운영되는 등 조직과 인사관리 측면에서 자율성이 제약되는 한계가 있었다. 그러나 책임운영기관 제도가 도입된 이후에는 각 기관별로 성과관리 체계를 구축하여 자율성이 한층 강화된 조직·인사관리를 하고 있다. 조직적 측면에서 5급 이하 하부조직의 설치와 업무분장을 기관별 직제규정에서 자율적으로 정하는 등 일반소속기관에 비해 훨씬 자유롭게 기구 및 정원을 운영하고 있다. 또한 성과보상 등 인사관리의 인센티브제를 운영함에 있어 연공서열이 아닌 창의제안자, 업무성과 우수자 등이 성과포인트나 성과상여금을 수혜하는 구조로 바뀌었다. 이러한 변화들로 인해 조직 및 인사관리 부문에 성과주의가 확산되고 있다는 평가(연합뉴스, 2010.5.5)를 받고 있다.

예산 및 회계 측면에서도 책임운영기관 도입 이전에는 예산 절감을 위한 목표가 제대로 설정되지 않거나 예산 절감을 위한 구체적인 실천방안이 없었으며, 소모성 지출이나 중복 지출을 예방하기 위한 장치도 미흡한 실정이었다. 그러나 책임운영기관으로 전환되면서 불요불급한 소모성 지출이나 중복 지출을 막기 위해 연도별 예산 절감 목표치를 설정하고 세부 사업별 예산 절감 추진계획을 문서화하고 있으며, 이를 통해 예산절감 실적이 늘어나고 재정자립도가 개선되고 있다.

<표 7> 서울시 책임운영기관 재정자립도

구 분	2009년	2010년
서울시립미술관	1.82%	2.54%
서울역사박물관	11.00%	11.00%
서울시교통방송	17.80%	19.70%

업무프로세스 개선 등에 있어서도 책임운영기관 도입 이전에는 내부 운영프로세스 개선에 대한 별다른 노력과 조치가 없었다. 그러나 책임운영기관 도입에 따라 불필요한 업무절차 개선, 복잡한 업무의 간소화, 업무수행지침 작성 등과 같은 업무방식 및 프로세스 개선에 관한 사항이 평가지표로 채용되면서 이를 개선하고자 다양한 노력을 기울이고 있다. 구체적으로 서울역사박물관은 유물정보 QR코드시스템을 도입하여 관람객 편의 도모 및 절차 간소화 효과를 거두었으며, 서울시립미술관의 경우에도 업무 분야별로 매뉴얼을 작성하였을 뿐만 아니라, 전시도록에 국제표준 도서번호를 부여하여 전시와 판매가 용이하게 되었다.

2) 사업운영 측면

서울시의 책임운영기관들은 앞서 살펴 본 관리적 측면의 변화와 더불어 일반소속기관에서 책임운영기관으로 관리방식이 전환되면서 고객만족도, 관람객 추이, 서비스 제공 등 부문별 사업적 측면의 성과가 전반적으로 제고되었다.

먼저, 서울시립미술관은 책임운영기관 도입 이전인 2008년에 60.1% 수준이었던 미술관 인지도가 책임운영기관으로 전환된 2009년에는 60.4%로 소폭 증가한 것으로 조사되었다. 또한 유명작품 전시를 통해 미술관 연간 관람객이 2008년 약 112만명 수준에서 2010년에는 약 148만명으로 3년간 29.9%가 증가하였다. 뿐만 아니라, 회원 가입자 수도 2008년 약 9만 3천명 수준이었으나, 2010년에는 약 16만 4천명으로 77% 가량 증가하였다. 특히, 연간 관람객 추이를 살펴보면, 2007년에 비해 2008년에는 관람객이 약 1만명 감소하였으나, 책임운영기관으로 전환된 2009년에는 전년도에 비해 관람객이 약 24만명 증가하였고 2010년에도 증가 추세를 유지하고 있어 제도 도입으로 인해 의미 있는 변화가 발생한 것으로 보인다. 또한 서울시립미술관과 기능이 유사한 국립현대미술관과 비교하면, 국립현대미술관은 인력규모가 145명으로 서울시립미술관의 약 2.5배에 달함에도 불구하고, 2010년도 연간 관람객이 130만명으로(문화체육관광부, 2011) 서울시립미술관에 비해 저조한 편이었다. 서울시립미술관이 책임운영기관으로 전환되기 전인 2007년 연간 관람객이 113만명으로 국립현대미술관과 유사한 수준이었다는 점을 감안할 때, 제도 도입 이후 관람객 증가에 유의미한 변화가 나타난 것으로 볼 수 있다.

〈표 8〉 서울시립미술관 운영성과 추이

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년
인지도	-	60.1%	60.4%	-
관람객	1,130,000명	1,120,000명	1,360,000명	1,475,681명
회원가입	55,923명	92,685명	123,080명	163,673명
고객만족도	-	-	67.2점	75.9점

*주) 2009년부터 책임운영기관으로 전환·운영

서울역사박물관은 2008년에 51.5% 수준이었던 박물관 인지도가 책임운영기관 전환 이후, 홍보 다양화 노력 등을 통하여 2009년에는 64.1%로 약 13% 증가한 것으로 조사되었다. 또한 현대 도시생활사 발굴·전시 등 기획전시 개최를 통해 박물관 연간 관람객이 2008년 약 96만명 수준에서 2010년에는 약 113만명으로 3년간 18.5%가 증가하였다. 뿐만 아

나라, 홈페이지 방문자 수도 2008년 약 55만 9천명 수준이었으나, 2010년에는 약 68만 5천명으로 22% 가량 증가하였다. 서울역사박물관 역시 책임운영기관이 도입되기 이전인 2008년까지 관람객이 감소 추세를 보였으나, 2008년 말 책임운영기관으로 전환된 이후 2009년에 관람객이 소폭 증가하다가 2010년에는 15만명 이상 증가하였다. 이러한 추이를 볼 때, 책임운영기관 제도 도입을 계기로 관람객이 증가하고 있는 것으로 보인다. 또한 박물관은 특성상 갑자기 관람객이 크게 증가하는 경우가 거의 없고, 특히 경기도박물관, 부산시립박물관 등 지방 공립박물관은 더욱 관람객 변동률이 그리 크지 않다는 점을 고려하면 서울역사박물관의 관람객 증가는 의미 있는 변화라고 할 수 있다.

〈표 9〉 서울역사박물관 운영성과 추이

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년
인지도	-	51.5%	64.1%	-
관람객	1,069,575명	955,443명	972,309명	1,131,942명
홈페이지 방문자	510,309명	559,341명	681,968명	684,704명
고객만족도	-	-	75.2점	76.0점

*주) 2009년부터 책임운영기관으로 전환·운영

서울시교통방송의 경우, 책임운영기관 도입 이전인 2008년 12.3% 수준이었던 청취율이 2010년에는 13.3%로 다소 증가하였으나, 전반적으로 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 반면에 TV 방송장비의 HD화율은 2008년 전체 방송장비의 2%에 불과하였으나, 2010년 6.1% 수준까지 올랐다. 방송서비스 개선을 위하여 시민생활 편의제공을 위한 프로그램이 꾸준히 증가하였으며, 고객만족도가 소폭 증가하였다. 또한 협찬·광고 및 프로그램 판매수익이 증가('09년 58억원 → '10년 62억원)하는 등 재정력이 강화되었다. 서울시교통방송의 청취율은 책임운영기관이 도입되기 이전인 2008년까지 감소 추세를 보이다가, 책임운영기관으로 전환된 이후 2009년에 13.7%로 2007년 수준을 회복하였다. 2010년에 13.3%로 다소 감소하기는 했지만, 책임운영기관 제도 도입을 계기로 청취율 등 성과 향상을 위한 사업들이 다각도로 추진되고 있어 향후 청취율 변화를 지켜볼 필요가 있다. 한편, 타 시·도 교통방송이 여전히 실시간교통정보, 교통칼럼, 생활정보 제공 등을 중심으로 운영되고 있는데 비해, 서울시교통방송은 영어FM 개국, TV플랫폼 확보, 시민편익 프로그램 확대 편성, 수익구조 다변화 등 다양한 서비스혁신 노력을 기울이고 있다. 이러한 변화는 성과지향적인 책임운영기관 제도 도입으로 보다 가속화되었다고 할 수 있다.

〈표 10〉 서울시교통방송 운영성과 추이

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년
청취율	13.8%	12.3%	13.7%	13.3%
TV장비 HD화율	2.0%	2.0%	3.5%	6.1%
시민편의 프로그램	15개	14개	16개	17개
고객만족도	-	-	81.4점	78.2점

*주) 2009년부터 책임운영기관으로 전환·운영

이상에서 살펴 본 바와 같이, 서울시 책임운영기관은 전반적으로 2008년 말 제도가 도입되고 본격적으로 운영되기 시작한 2009년을 기점으로 다양한 사업운영 성과지표에서 기관별로 실적치가 향상되고 있는 것으로 나타났다. 이를 종합해 볼 때, 책임운영기관 제도가 도입됨으로써 각 기관의 관리역량과 사업운영 분야에서 의미 있는 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다.

4. 서울시 책임운영기관 운영의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이, 서울시 책임운영기관은 각 기관별 관리역량 및 고유사업 측면에서 제도 도입 이전보다 향상된 성과를 보이고 있다. 그러나 책임운영기관의 실제 운영과정에서 일부 문제점이 나타나고 있는 것 또한 현실이다. 특히, 제도의 운영성과에 중요한 영향을 미치는 기관운영의 자율성 측면에서는 다음과 같은 문제점들이 지적된다.

책임운영기관 제도를 도입하는 가장 큰 취지 중 하나가 자율적인 기관운영임에도 불구하고, 현실적으로는 책임운영기관이 조직관리나 인사운영에 있어 여전히 시 본청의 공식적이거나 비공식적인 제약을 받고 있는 경우가 많다. 또한 관행을 이유로 기관장의 조직, 인사, 예산·회계 분야의 관리적 자율성이 완전히 행사되지 못하기도 한다. 책임운영기관의 운영 과정에서 나타나는 문제점을 조직관리, 인사관리, 예산·회계, 평가제도 등으로 구분하여 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 조직관리 측면에서 제도적으로 부여된 자율권이 실제 운영 시에는 제대로 작동되지 않는 상황이 발생하기도 한다. 제도상으로는 책임운영기관의 장이 총정원의 15% 범위 내에서 정원조정을 요청할 수 있고, 계약직 활용이 가능하도록 하는 등 조직관리 측면에서 다양한 자율권을 부여하였다. 앞서 살펴 본 〈표 3〉에서 제시된 바와 같이, 제도상으로는 일반 소속기관에 비해 훨씬 자유롭게 기구 및 정원을 운용할 수 있도록 되어 있다. 일반소속기관들과는 달리 책임운영기관은 5급 이하 하부조직의 설치 및 업무분장을 기관별 직제규정에서 정

하도록 하고 있으나, 실제적으로는 직제규정을 개정하고자 할 경우 시장의 승인을 얻도록 하고 있어 조직자율권이 제약되고 있다. 실제 정원 조정 역시 시 본청의 조직관리 부서에서 『서울특별시 지방공무원 정원조례』(이하 “서울시 정원조례”) 및 동조례 시행규칙(이하 “서울시 정원규칙”)을 통해 직렬·직급별로 최종 결정하게 되므로 현실적으로 자체 조정이 불가능하다. 또한 계약직 활용 부분에 있어서도 실제 계약직 정원조정은 시 본청의 인사위원회 의결을 통해 최종 확정됨에 따라 절차상 부여된 자율권에 불과하다고 할 수 있다. 이러한 조직관리 측면의 자율성이 미흡한 이유로는 ‘자율권으로 부여된 권한이 미미’, ‘실제 운영 현실을 고려하지 않은 유명무실한 제도’ 등을 들 수 있다.

둘째, 인사관리 부문에 있어서도 책임운영기관에 부여된 자율권은 여러 가지 사항이 있다. 계약직 공무원의 임용권을 행사할 수 있고, 4급 이하 일반직 공무원에 대한 기관내 전보권이 있으며, 성과상여급 지급권한 등이 있다. 제도 상 책임운영기관의 인사권이 기관장에게 위임되어 있으나, 이는 기관 내 전보권을 위임한 것으로 사실상 서울시 산하 본청 실·국·본부 및 사업소·직속기관 등 일반 소속기관장의 권한과 다를 바 없으며, 실제 일반 소속기관과 동일한 형식으로 인사권이 행사되고 있는 실정이다. 성과급 지급 등 보수와 관련된 부분도 책임운영기관에 자율권이 부여됐다고 하지만, 실제 일반 소속기관과 같은 절차에 따라 성과연봉 등이 지급되고 있어 책임운영기관장에게만 특별한 권한이 부여된 것이 아니라는 비판의 목소리가 있다.

셋째, 예산·회계관리 등 재정운용 측면에서 서울시의 3개 책임운영기관 모두 별 차이 없이 대체로 기관장의 재정관리 자율성이 미흡한 수준이라는 시각이 있다. 그 이유로는 ‘기관장 자율권 행사를 제약하는 조직 문화’, ‘예산의 탄력적 집행 불가능’, ‘시 본청 관계부서의 과도한 통제’ 등을 들 수 있다.

넷째, 책임운영기관의 평가와 관련해서도 일부 문제점이 노출되고 있다. 책임운영기관은 조직, 인사, 예산 등을 사전에 통제받지 않고 사후 평가를 통해 성과에 대한 보상을 받거나 책임을 지게 된다는 점에서 일반소속기관과 차별화된다. 그러나 현재 서울시의 3개 책임운영기관은 일반 소속기관과 동일하게 시 본청의 조직부서, 인사부서, 예산·회계부서, 평가부서 등에 사전 통제를 받고 있다. 이와는 별도로 책임운영기관 종합평가를 또 다시 받고 있어 내부 직원들 사이에서는 평가 준비에 따른 업무량만 증가됐다는 불만이 있다. 이 뿐만 아니라, 현재 책임운영기관으로 지정되어 운영 중인 3개 기관의 기능과 임무가 다소 이질적임에도 불구하고 종합평가 결과를 서열화하고 있어, 이에 대한 불합리성을 지적하는 기관 내·외부의 의견이 많다.

IV. 지방자치단체 책임운영기관 제도 개선방향

1. 책임운영기관의 자율성 및 인센티브 강화

책임운영기관 제도 도입의 취지와 실제 운영 사이에는 여전히 부정적인 평가가 있다. 조직의 생산성 및 책임성을 제고하기 위하여 도입한 제도의 목적상 가장 중요한 조직, 인사, 예산·회계 상의 자율성이 제대로 부여되지 않았거나, 실제적으로 구현되지 못하는 경우가 많은 점에서 제도의 취지와 실제 운영 간에 차이가 있다는 시각이다. 따라서 책임운영기관으로서 타 일반 행정기관과 차별화된 자율성을 가질 수 있도록 명확하고 구체적인 권한을 부여하고, 이러한 권한들이 실제적으로 원활히 작동할 수 있도록 조직 문화 및 운영 여건을 개선할 필요가 있다. 이러한 노력들이 있을 때, 책임운영기관의 진정한 목적과 취지인 자율성과 책임성이 구현될 수 있을 것이다. 이를 위해 단기적으로는 실제와 맞지 않아 유명무실한 기존의 규정, 지침 등을 현실에 맞게 개정하고 제도와 관행간의 격차를 줄여, 여러 가지 자율권한들이 실제 이루어질 수 있는 운영 여건과 조직문화를 형성하여야 한다. 이와 더불어 장기적으로는 보다 넓은 관점에서 책임운영기관의 자율성과 책임성을 제고할 수 있는 제도적 틀을 고민하여야 한다. 구체적으로 개선사항을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 책임운영기관장의 채용방식을 개선할 필요가 있다. 현재 서울시 책임운영기관장은 공개모집을 통해 계약직 공무원으로 채용된다. 채용기간은 5년의 범위 안에서 시장이 정하지만, 통상 2년 이상으로 정하고 있다. 이러한 규정은 우수한 인재를 기관장으로 선발하는 데 제약이 될 수 있다. 기관장을 계약직 공무원으로 공모하게 되면, 낮은 직업안정성 및 연봉수준 등으로 인해 공직내부 또는 민간부문의 유능한 인물을 채용하는데 어려움이 따르기도 한다. 따라서 책임운영기관장으로 전문성과 경력을 갖춘 공직 내·외부의 유능한 인재를 영입하기 위해 합리적인 연봉수준 책정과 함께, 기관장을 개방형 직위로만 선발하기보다는 기관의 특성을 고려하여 공모직위 등과 같은 다양한 채용방식을 검토할 필요가 있다(문명재·이명진, 2010: 50-51).

조직관리와 관련하여서는 책임운영기관장에게 부여된 조직자율권의 실질적 보장을 위해 현재 시장의 승인을 얻도록 하고 있는 기관별 직제규정 개정사항을 사후에 시장에게 통보하도록 내부규제를 완화할 필요가 있다. 이를 통해 『서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙』(이하 “서울시 기구규칙”)에 의해 책임운영기관장에게 부여된 5급이하 하부조직 개편 및 업무분장 조정권이 실질적으로 보장될 수 있을 것이다. 다만, 책임운영기관장의 조직관리 권한 운용의 합리성 및 적정성 확보를 위해 책임운영기관 종합평가 시 종합적으로 평가될 필요가 있다.

앞서 서울시 책임운영기관의 운영상 문제점으로 제도 상 인사권이 책임운영기관장에게 위임되어 있으나, 실제로는 제대로 행사되지 못하고 있다는 점을 들었다. 이러한 문제가 해결될 수 있도록 책임운영기관의 자율적인 인사권을 보장하기 위해 책임운영기관장에게 위임된 임용권에 대해 사전협의나 승인절차를 거치지 않도록 제도화할 필요가 있다(문명재·이명진, 2010: 56). 그러나 이는 시장의 고유한 인사권을 침해하거나 시 전체적인 인사운영 방향과 충돌할 수 있어, 이에 대한 합리적인 대응방안과 기관장의 자율성을 균형 있게 조화시킬 수 있는 대안이 마련되어야 할 것이다.

그리고 보상과 관련하여, 책임운영기관이 아닌 일반 소속기관도 책임운영기관과 동일하게 소속기관의 장이 성과급을 지급할 수 있는 재량권이 있어 별다른 차이가 없는 실정이다. 이러한 성과급에 대한 책임운영기관의 자율권을 향상시키기 위해서는 성과급의 재원 확대가 무엇보다 중요하므로, 책임운영기관의 예산절감분 등을 성과상여금으로 사용할 수 있도록 하는 등의 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

예산 및 회계 관리에 있어서도 특별회계 설치를 통해 독립적으로 재정을 운영하여 기관별 총액범위 내에서 자율적으로 예산을 편성, 집행하고 초과수입을 사용 가능하도록 개선할 필요가 있다. 지방재정법 제15조에 의해 지방자치단체의 모든 수입은 지정된 수납기관에 납부하여야 하며 원칙적으로 직접 사용을 금하고 있으나, 지방재정법 제16조에 의해 '수입대체 경비(용역 및 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 그 수입이 확보되는 범위 안에서 직접 지출할 수 있는 경비)'에 한해서 초과수입이 발생하거나 초과수입 발생이 예상될 경우, 세출예산에 계상 없이 수입과 직접 관련되는 경비와 이에 수반되는 경비를 초과해서 지출할 수 있다. 다만, 동법 시행령 제27조에 따라 수입대체경비 지정권이 행정안전부장관에게 있고 현재 지정된 수입대체경비의 '초과수입금 직접사용'이 가능한 기관과 대상경비가 3개 기관, 4개 경비(공무원교육원(교육비, 임대료), 보건소 진료비, 보건환경연구원 연구용역수행비)로 한정되어 있다. 따라서 책임운영기관조례 제21조에서 규정한 책임운영기관의 초과수입금 직접 사용은 실제 적용될 수 없다. 향후 수입대체경비 지정권을 지방자치단체장에게 이양하여 책임운영기관이 초과수입금을 직접 사용할 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 책임운영기관 평가제도 개선

책임운영기관 평가결과의 활용과 관련하여 책임운영기관의 경쟁력 강화를 위해 내부적인 관리역량 제고와 서비스 운영성과 향상을 지원할 수 있도록 평가결과의 환류와 활용에 초점을 둘 필요가 있다. 현재 책임운영기관 평가제도는 종합평가 결과에 따른 기관장 평가와 이를 통한 연봉등급 결정을 위해 서열화하는 방식으로 운영되고 있다. 평가결과를 통해 책임운

영기관에 대한 관리와 통제가 용이하기 때문이다. 책임운영기관 관리·통제의 용이성을 위해 기관의 임무와 성격이 상이한 기관을 상대평가로 서열화하는 것은 평가결과의 신뢰성을 저해하고, 책임운영기관 제도에 대한 거부감을 확산시키는 요인이 될 수 있다. 이러한 평가결과 활용방식은 개별 책임운영기관이 제공하는 행정서비스의 성격과 과업환경이 상이함을 간과한 관리·통제의 편의성에 따른 것으로 개선할 필요가 있다.

그리고 지금까지의 책임운영기관 평가는 기관운영에 실질적인 도움을 주는 컨설팅기능이 미흡하였다. 이에 책임운영기관의 지속가능한 발전과 관리역량 제고를 위해 평가의 컨설팅기능을 강화할 필요가 있다. 평가를 통해 기관을 서열화하고 기관운영을 사후적으로 관리·통제하는 데 목적을 두는 것이 아니라, 평가결과를 기관운영 개선에 실질적으로 환류시켜 책임운영기관 제도의 정착과 기관장의 관리역량 제고, 시민을 위한 서비스성과 향상에 도움을 주는 평가가 이루어져야 한다. 이를 위해 관리역량 평가 시에도 조직·인사·회계 분야 전문가들로 평가단 구성을 대폭 강화하여 기관운영에 실질적으로 도움을 주어야 할 것이다. 이와 함께 책임운영기관 제도를 운영하는 본청의 조직관리 부서도 책임운영기관에 대한 맞춤형 컨설팅 지원을 위해 조직진단 기능을 강화할 필요가 있다. 현 시점에서 지방자치단체의 책임운영기관 제도는 실험적 도전인 만큼, 제도의 확산과 자치단체 전체의 성과를 견인할 수 있도록 평가제도가 궁극적으로 기관의 역량을 제고시키는데 활용되어야 할 것이다.

또한 성과지표별 달성목표를 도전적으로 설정하여 전략적으로 기관의 역량을 집중할 수 있는 기반을 조성해야 하며, 책임운영기관 평가결과의 지속적인 관리가 요구된다. 전년도 지적사항에 대한 조치계획을 사업계획에 반영하는 등 조치내용과 결과를 다음년도 평가에 철저하게 반영시켜야 한다. 이를 위해 전년도 평가결과 반영의 적정성을 평가하는 성과지표를 강화하여 평가결과의 보완·개선 유도 및 지속적 관리가 가능하도록 평가제도를 운영해야 할 것이다. 이와 함께 책임운영기관 제도 상 보장되어 있는 분야별 기관운영의 자율성을 충분히 활용하고 있는지에 대한 성과지표 반영이 필요하며, 평가제도를 사후적 성과관리에서 상시적인 서비스 개선을 지향하는 '서비스품질관리(Total Service Quality Management)' 패러다임으로 전환할 필요가 있다.

책임운영기관은 일반소속기관과 달리 기관운영에 자율권을 강화한 조직관리 방식이므로 책임운영기관의 평가부담 완화를 위해 일반소속기관이 받는 불필요한 내부감사·평가 등의 면제를 고려해 볼 수 있다. 즉, 책임운영기관으로 지정하고도 일반소속기관이 받는 각종 통제를 중복적으로 받게 하는 것은 제도의 취지에 맞지 않으므로 감사 또는 평가의 내용과 주기 및 시기는 합리적으로 조정되어야 한다. 이와 함께 책임운영기관에 실시할 수밖에 없는 분야별 각종 평가를 가급적 일원화하고, 평가별 유사한 평가지표를 일치시킴으로써 책임운영기관이 고유사업에 보다 충실할 수 있는 환경을 조성해 줄 필요가 있다.

마지막으로 평가결과에 대한 책임운영기관장의 성과책임을 강화하는 것이다. 기관 운영에 대한 자율성을 보장하는 대신 결과에 대한 책임성을 철저히 확보하자는 취지이다. 책임운영 기관 평가결과에 대해 기관장의 책임이 분명하여야 하나, 현재와 같이 평가결과에 따라 해당 기관장의 성과연봉을 결정하는 수준으로는 적절한 책임을 진다고 보기 어렵다. 이에 평가가 우수한 책임운영기관장에 대해서는 대폭적인 성과연봉 반영뿐만 아니라 재계약 시 인센티브를 강화하고, 미흡한 책임운영기관장에 대해서는 계약기간 중간이라도 해임 등 인사조치를 할 수 있는 방안을 통해 기관장의 책임성을 보다 강화할 필요가 있다.

3. 객관적 성과측정이 가능한 기관을 대상으로 책임운영기관 확대

중앙정부와 지방자치단체의 역할 및 기능적 특성을 고려할 때, 집행업무 중심의 지방자치단체에서 책임운영기관 제도가 보다 적합할 수 있다. 또한 지방자치단체의 직속기관 및 사업소 등 소속기관은 업무특성이 정책기획보다는 정책집행기능 중심이므로 본청 조직보다는 책임운영기관으로 지정·운영하기에 적합한 기관이 상대적으로 많다. 그러나 서울시 이외에 타자치단체에 제도 확산이 미흡하고, 서울시의 경우도 제도 운영 4년차에 접어들었으나, 3개 기관만이 지정되어 아직까지는 선도적이고 실험적 성격이 강하다고 할 수 있다. 현재 서울시 책임운영기관이 방송, 박물관, 미술관 등 교통·문화서비스를 제공하는 소속기관으로 한정되어 있어, 중앙정부의 운영사례를 고려해 볼 때 유사기능을 수행하는 소속기관을 대상으로 추가 지정 가능성을 검토해 볼 수 있다.

추가 지정 대상기관의 선정기준은 해당 기관이 사업적·집행적 성격의 행정서비스를 제공하는 경우(집행적 사무 비율이 높은 기관), 기관의 수행업무가 구체적·계량적 성과측정이 용이한 경우, 경쟁원리에 따라 운영 하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 경우 등이다. 반면에 기관의 주요 업무가 본청의 정책부서인 실·국의 업무와 연계성이 높은 경우에는 업무수행의 독립성·책임성 측면에서 책임운영기관 지정이 적합하지 않을 수 있다(박천오 외, 2003: 63; 행정안전부, 2009: 4). 또한 지방공사화 등 별도의 경영합리화 방안 검토가 필요하거나, 민간위탁 등 기능외부화(outsourcing) 필요성이 높은 기관 역시 부적합하다. 이러한 관점에 따라 <표 11>에서는 서울시 소속기관을 대상으로 책임운영기관 확대 지정을 검토해 볼 수 있는 기관들을 예시하여 보았다. 각 기관들은 기본적으로 공공성을 유지할 필요가 있는 집행적 성격의 사무를 수행하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나, 전문성·자율성 보장과 성과관리 강화를 통해 행정서비스를 향상시킬 가능성이 높은 기관들이라고 할 수 있다.

〈표 11〉 서울시 책임운영기관 확대 검토가능 기관

기관유형	현재 지정기관	추가지정 검토가능 기관
조사연구	-	보건환경연구원, 품질시험소, 농업기술센터
교육훈련	-	인재개발원
문화	서울역사박물관, 서울시립미술관, 서울시교통방송	-
의료	-	어린이병원, 서북병원, 은평병원
시설관리	-	서울대공원, 공원녹지사업소, 체육시설사업소, 도로사업소, 차량정비센터, 데이터센터, 물재생센터, 공무원수련원, 상수도사업본부

다만, 효과적인 책임운영기관 제도 운영을 위해 부차적인 기준으로 기관장 직급(3~5급), 인력규모(100명 이상), 재정자립도(10%) 등 일정 수준 이상인 기관을 확대 대상으로 고려할 필요가 있다(박천오 외, 2003: 63; 행정안전부, 2009: 4). 이러한 기준에 비추어 책임운영기관 확대 적합성이 높은 소속기관은 시립병원이다. 병원운영의 특성 상 구체적·계량적 성과측정 가능성, 대시민서비스의 직접성, 기관장 직위의 개방성 등 책임운영기관 지정요건을 충족할 가능성이 상대적으로 높기 때문이다. 더욱이 15개 부처 38개 책임운영기관 중 국립재활병원 등 9개 의료기관(23.7%)이 책임운영기관으로 지정·운영되고 있는 점을 감안하면 시립병원 3개소는 추가 지정 타당성이 상대적으로 높은 기관으로 볼 수 있다.

V. 결론

우리나라의 책임운영기관 제도는 1998년 IMF위기 당시 정부경쟁력 강화를 위한 정부운영시스템 개혁방안으로 도입되었다. 중앙정부는 책임운영기관 제도 도입 이후, 기관운영의 효율성이 제고되고 행정서비스 품질 및 고객만족도 향상에 효과를 거두었다는 평가도 있지만, 제도적으로 보장된 책임운영기관의 자율권이 실질적으로 구현되지 못하고 행정안전부나 기획재정부 등 중앙관리기관과 소속 부처로부터 받는 제약이 적지 않다는 지적도 여전하다. 또한 책임운영기관 제도가 처음 도입된 2000년 전·후에는 책임운영기관이 일반행정기관과 비교하여 기관운영의 자율성과 책임성 측면에서 상당부분 차별성이 있었으나, 최근에는 일반행정기관들도 과거에 비해 기관운영의 자율성이 확대되고 범정부적으로 성과관리가 강화됨

에 따라 일반행정기관과 책임운영기관의 제도적 차별화가 줄어들 것인 것도 사실이다. 이러한 맥락에서 책임운영기관 제도는 기관운영에 대한 조직, 인사, 예산·회계 상의 자율성을 대폭 확대하면서, 동시에 사후적인 평가와 검증 등 성과책임을 보다 강화하는 방향으로 제도 개선이 이뤄져야 할 것이다.

서울시의 책임운영기관 제도는 소속기관 중에서도 일부만 책임운영기관으로 지정되는 등 제도의 확산이 미흡하였다. 사업적·집행적 사무를 수행하는 기관을 중심으로 책임운영기관을 지속적으로 확대하는 한편, 기관운영의 자율성을 확대하며 공정하고 객관적인 성과평가를 통해 책임운영기관 제도를 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 우리나라 지방자치단체 중 최초이자 유일하게 책임운영기관 제도를 도입한 서울시의 운영사례를 중심으로 지방자치단체 책임운영기관 제도 도입의 성과와 과제를 진단해 보았다. 그 결과를 종합해 볼 때, 서울시의 책임운영기관 제도는 행정서비스 개선, 업무방식의 혁신을 통한 사업성과 향상 등 지방행정조직을 성과중심체제로 변화시키는데 일정부분 기여하였다고 평가할 수 있다. 그러나 조직·인사·예산 등 기관운영의 자율성이 충분히 발휘되지 못하는 제도적 환경 등 여전히 개선이 필요한 부분도 있다. 이처럼 서울시는 책임운영기관 제도 도입 4년차로서 성과와 과제 등이 공존하고 있지만, 점차 제도가 안정화되는 단계로 평가할 수 있다. 따라서 지방자치단체에 자율과 책임에 기반을 둔 고객지향적이고 성과중심의 조직관리 풍토를 확산시키기 위해 업무특성 및 행정서비스 향상 가능성 등에 대한 종합적 검토 후 대상기관의 확대 지정을 추진할 필요가 있다.

지방자치단체에서 책임운영기관 제도는 '미완의 단계'라고 할 수 있다. 현재는 서울시만이 책임운영기관 제도를 운영하고 있는 상황이나, 향후 책임운영기관 제도가 여러 지방자치단체로 확산되어 자율과 책임에 기반을 둔 고객지향적이고 성과중심의 조직관리를 선도하는 모범 사례가 될 수 있기를 기대한다. 이를 위해서는 역량 있는 기관장의 영입을 통한 리더십 발휘와 기관구성원들의 적극적이고 창의적인 혁신 노력이 중요하다. 이러한 노력들은 통제지향적인 기존의 지방자치단체 조직관리 관행에서 탈피하여 제도적으로 과감한 자율성 보장과 성과 책임 강화를 통해 가능할 것이다.

마지막으로, 이 연구는 지방자치단체 책임운영기관에 대한 시론적 연구로서 지방자치단체 중 최초로 책임운영기관을 운영하고 있는 서울시 제도의 소개, 성과 및 문제점, 확대·발전방향 등을 진단·평가하였다는데 의의가 있다. 다만, 서울시 책임운영기관의 성과와 과제를 거시적인 측면에서 접근하여 개별 기관운영의 맥락적 특수성을 다루는 데는 다소 한계가 있었다. 따라서 향후 지방자치단체 책임운영기관 제도에 관한 연구는 상황적 맥락을 고려하여 책임운영기관 구성원을 대상으로 한 행태연구나 사례연구 등 보다 미시적인 차원에서 조사와 분석이 이루어질 필요가 있다.

【참고문헌】

- 경향신문. (2008). "서울시 상수도본부 등 '책임운영제' 도입 논란". 2008.10.15.
- 김근세. (2000). 「책임운영기관 제도에 관한 비교분석」. 서울: 집문당.
- 김근세. (2010). 한국 책임운영기관의 성격과 범위: 변화관리를 중심으로. 『한국조직학회보』, 7(1): 1-37.
- 김근세·이경호. (2005). 책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구: 운전면허시험관리단을 중심으로. 『한국행정학보』, 39(3): 179-203.
- 김병섭·정진우·임보영 (2001). 책임운영기관 제도운영의 평가. 『행정논총』, 39(1): 65-82.
- 문명재·이명진. (2010). 책임운영기관의 조직·인사 자율성과 제도적 개선 방향. 『한국조직학회보』, 7(1): 39-63.
- 문화체육관광부. (2011). 「2011 전국 문화기반시설 총람」. 문화체육관광부 발간자료.
- 박천오·김근세·박희봉·안형기. (2003). 한국 책임운영기관 제도의 운영 평가: 조직구성원의 인식을 중심으로. 『한국행정연구』, 12(3): 3-315.
- 박천오·박희봉·김근세. (2003). 한국 책임운영기관의 선정기준 및 확대적용에 관한 연구. 『한국행정학보』, 37(2): 43-65.
- 박희봉. (2001). 책임운영기관 제도 도입상 문제점과 발전방향. 『한국정책학회보』, 10(2): 167-188.
- 서울신문. (2009). "책임운영기관 10년 점검해보니 눈치보는 자율성, 희미해진 책임감... 효율성 C학점". 2009.8.31, 8면.
- 서울특별시. (2010). "서울시 책임운영기관이 시민고객 서비스 경쟁력 높인다", 보도자료(2010.5.6)
- 서필연. (2002). 책임운영기관의 효율적 운영에 관한 연구. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』.
- 심덕섭. (1999). 책임운영기관 제도의 가능성과 한계 <1>. 『지방행정』, 48(549): 88-96.
- 연합뉴스. (2010). "서울시, 책임운영기관 정착 중". 2010.5.5.
- 오영균. (2010). 책임운영기관의 예산제도개선에 관한 연구. 『한국조직학회보』, 7(2): 71-92.
- 우양호·홍미영·문경주. (2005). 책임운영기관의 시장지향성이 고객만족과 서비스성과에 미치는 영향. 『한국지방자치학회보』, 17(1): 49-68.
- 이경호·김근세. (2005). 한국 책임운영기관의 조직특성과 성과. 『한국정책분석평가학회보』, 15(2): 127-163.
- 이남국. (2006). 우리나라 책임운영기관 평가제도 및 운영의 개선에 관한 연구. 『한국거버넌스학회보』, 13(3): 79-111.
- 이명석. (2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁, 『정부개혁과 행정학 연구』, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.

- 한국정책평가연구원. (2011). 「2010년 서울특별시 책임운영기관 종합평가」. 서울특별시 정책연구보고서.
- 한국행정연구원, (2006). 「책임운영기관 평가제도 진단 및 개선방안 연구」. 행정자치부 정책연구용역 보고서.
- 한국행정학회. (2010). 「2009년 서울특별시 책임운영기관 종합평가」. 서울특별시 정책연구보고서.
- 행정안전부. (2009). 「책임운영기관 제도 및 관계법령」. 내부자료.
- 행정안전부. (2010). “책임운영기관 제도, 대폭 개편을 통해 재도약의 기틀 마련”, 보도자료 (2010.9.14)
- Aucoin, P.(1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: The Institute for Research in Public Policy.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69(Spring).
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, NZ: State Service Commission.
- 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.