

정책연구 2002-PR-18

# 지방정부의 자치조직권한에 관한 연구

- A Study on Self-Organizing Authority of Local Government -

강황선

2002. 11



서울시정개발연구원  
Seoul Development Institute

## 연구진

---

연구책임 강 황 선 • 도시경영연구부 부연구위원  
연구원 김 용 운 • 도시경영연구부 위촉연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서 서울특별시의  
정책과는 다를 수도 있습니다.

# 목 차

<b>제 1 장 연구의 개요</b> .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
3. 연구의 체계 .....	3
<b>제 2 장 지방자치단체의 자치조직권</b> .....	5
1. 자치조직권의 의미 .....	5
2. 외국의 자치조직권 .....	5
3. 한국의 자치조직권 현황 .....	6
4. 자치조직권 확대방안 .....	22
5. 뉴욕의 사례 .....	23
<b>제 3 장 책임운영기관 제도</b> .....	35
1. 책임운영기관 제도의 의의 .....	35
2. 책임행정기관 제도의 이론적 근거 .....	38
3. 책임운영기관의 사례 .....	43
4. 책임운영기관의 운영현황 및 체계 .....	50
5. 책임운영기관 제도의 문제점 .....	62
6. 책임운영기관 제도의 개선방안 .....	69
7. 책임운영기관의 체계적 성과관리 .....	78
<b>제 4 장 지방자치단체에의 책임운영기관 도입</b> .....	81
1. 책임운영기관제도에 대한 신념의 공유 .....	81
2. 지방자치단체의 책임운영기관제도 운영체계 .....	83
<b>제 5 장 연구요약 및 결론</b> .....	88
1. 연구 요약 .....	88
2. 결론 .....	90
<b>참고문헌</b> .....	91

## 표 차례

<표 1> 시행령 별표10 : 부시장 사무분장 .....	9
<표 2> 시·도의 실·국·본부 및 과·담당관 설치기준 (제7조제1항관련) .....	12
<표 3> 지방자치단체의 지방공무원종류별 정원채정기준 .....	19
<표 4> 지방자치단체의 지방공무원의 직급별 정원채정기준 .....	20
<표 5> 신공공관리와 전통행정의 개념적 특성 .....	39
<표 6> 주요 국의 책임운영기관 운영현황 .....	43
<표 7> 주요국 책임행정기관 비교 .....	50
<표 8> 책임운영기관 설치운영 현황 .....	52
<표 9> 책임운영기관 부처별 평가와 종합평가의 비교 .....	58
<표 10> 2000년도 평가와 2001년도 평가의 비교 .....	58
<표 11> 종합평가의 평가분야 및 세부평가항목 .....	60
<표 12> 한국 책임운영기관의 제도적 특성 .....	60
<표 13> 현행 기관장 성과연봉 지급률 .....	68

## 그림 차례

<그림 1> 연구의 체계 .....	3
<그림 2> 책임운영기관 평가추진체계도 .....	57

# 제 1 장 연구의 개요

## 1. 연구의 배경

우리 나라에 지방자치제가 부활한지 10년을 넘어 이제 민선3기 지방자치단체장들이 각 자치단체를 경영하고 있다. 지난 10여년의 기간 동안 우리 나라의 지방자치제는 많은 시행착오를 경험해 왔다. 오랜 기간동안 중앙정부 위주의 통일적인 행정에 길들여진 각 자치단체들이 자율적으로 각 지역의 문제에 대응하는데는 자체적인 기획능력의 부족, 산업기반의 중앙집중화, 지역간 사회·재정기반의 격차 등의 많은 구조적인 문제들이 큰 장애요소들로 존재하고 있었다. 또한 행정의 정치예속화 현상이 두드러지고, 정치의 중앙예속화가 심각한 상황에서 중앙정치의 지방정치화 현상으로 인해 각 지방정치인들이 중앙정치인들의 영향을 받고있으면서 각 자치단체에 직간접적으로 영향을 미치는 부작용의 순환현상이 지난 10여년간 계속되어왔다. 이로 인해서 한국의 지방자치는 30년만에 부활되어 채 그 가치를 인정받기도 전에 여론으로부터 많은 질타를 받아왔다. 이러한 문제점은 단지 지방자치제 자체의 문제라기 보다는 30여년간의 중앙정부독주시대를 겪으며 지방자치단체들의 역량이 크게 퇴화되어온 결과임에도 이에 대한 객관적인 평가에는 매우 인색했다고 할 수 있다. 이제 우리 나라의 지방자치제는 이러한 오랜 시행착오를 마감하고 점진적으로 발전해야하는 시점에 도달했다.

지방자치제가 본 궤도에 오르기 위해서는 지방자치단체장들의 책임경영권이 확보되어야 하는 것이 매우 중요한 선결과제이다. 이미 앞서 언급한대로 지나칠 정도의 중앙과 지방의 재정능력의 불균형으로 인해서 각 자치단체장들의 자치경영권은 심하게 제약받고있다. 이런 상황에서 자치단체장들을 각 지방자치단체 조직의 편성, 인사권에 대해서도 중앙정부의 매우 엄격한 제한을 받고있다.

이 연구는 책임이 있는 곳에는 동시에 권한도 동반되어야 한다는 매우 상식적인 명제를 기반으로 시작하였다. 지방자치제의 공과를 따지고 지방자치단체장들의 경영능력을 지적하기 전에, 각 지방자치단체들에게는 부과되는 책임의 무게를 담당할 수 있는 만큼의 권한 또한 주어져야 하는 것이다. 특히 지방자치단체의 자치조직권은 자치재정권과 함께 자치단체장들의 경영능력의 핵심적인 요소이다. 이 연구에서는 우리 나라의 지방자치단체들이 자치조직권을 확보하기 위해서 중앙정부와의 관계에서 반드시 해결

되어야 하는 법적, 제도적인 문제들을 지적하고 이에 대한 정책적인 방안을 제시하고자 한다. 또한 세계적인 대도시의 하나인 뉴욕시의 자치조직권한을 사례로서 제시하여 대도시 문제에 대처하는 서울특별시의 자치조직권한확보의 비교대상으로 삼고자 한다. 이러한 문제의식 하에서 중앙정부가 도입한 책임운영기관의 문제점을 지적하고, 현재 국회에 계류중인 지방자치단체의 책임운영기관에 관한 법률안의 문제점들을 지적하고자 한다.

책임운영기관은 종전에 중앙정부가 독점하고 있었던 많은 조직경영권을 각 하부기관에 위임함으로써 책임과 권한을 동시에 부여하여 자율성을 바탕으로 조직의 성과를 향상하는 것을 목적으로 도입된 것이다. 이러한 조직운영의 철학은 기존의 중앙통제의 정부조직운영과는 크게 다른 접근방법을 취한다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다. 이는 지방자치단체의 자치조직권의 입장에서 볼 때 중앙정부의 권한을 중앙정부 스스로 하부 기관들로 위임하며, 같은 맥락에서 지방자치단체들도 소속 하부기관에 경영권한을 위임함으로써 전체적으로 우리 나라 정부조직 전반에 자율성을 크게 신장할 수 있는 매우 중요한 계기가 되는 것이다. 이 연구에서는 이러한 책임운영기관제도를 통해 지방자치단체의 자치조직권의 현실을 조명해 보고자 한다.

## 2. 연구의 목적

이 연구는 지방자치단체가 명실상부한 각 지역의 실질적인 문제해결자로서 자리매김하고 우리 나라의 지방자치제가 책임과 권한을 동시에 부여받아 객관적인 평가를 받는데 작은 기여를 하고자 한다. 지방자치단체에 책임과 권한을 동시에 부여하기 위해서는 반드시 지방자치단체의 자치조직권은 보장되어야 하는 필수적인 요소이다. 특히 서울특별시는 우리 나라의 가장 대표적인 대도시이자, 외국에도 이미 널리 알려진 세계적인 도시로 성장했다. 서울의 기능은 일일이 열거할 수 없을 정도로 우리 나라는 물론 동북아 전체의 경제와 산업, 정치와 문화부문에서 차지하는 비중이 매우 높아졌다. 그러나 중앙정부의 입장에서 볼 때 서울특별시는 하나의 지방자치단체에 불과하다. 서울특별시의 기능은 갈수록 늘어가는데, 서울특별시의 자치조직권한은 여전히 중앙정부의 강력한 제약을 받고있다.

이 연구는 서울특별시의 자치조직권을 확보하기 위해서 반드시 해결되어야 하는 법적, 제도적인 문제점들을 제시하고 이에 대한 정책적인 대안을 제시하고자 한다. 또한 세계적인 대도시의 하나인 뉴욕시의 사례를 들어서 책임과 권한이 동시에 부여된 세계

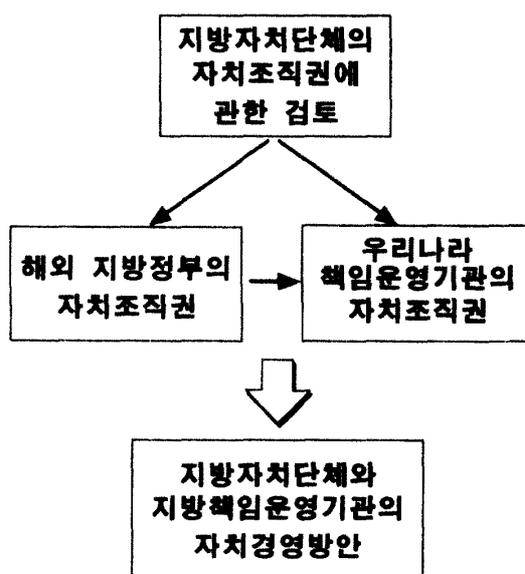
적인 대도시로 성장하는데 있어서 중앙정부와의 관계, 그리고 다른 지방자치단체와의 정부간 관계(Inter-Government Relations)를 설정해 보고자 한다. 끝으로 우리 나라의 중앙정부가 각 하부조직의 자율경영권을 확보하고, 이에 비례해서 책임을 묻는 체제로 도입한 책임운영기관의 사례를 검토해 보고, 중앙정부가 각 하부조직들, 그리고 지방자치단체의 자치조직권을 어떠한 방향으로 보장해 주어야 하는지, 그리고 각 자치단체들은 곧 도래하게 되는 지방자치단체의 책임운영기관제도를 어떻게 운영하는 것이 바람직한 것인지를 모색해 보고자 한다.

이 연구는 지방자치단체의 자치조직권을 중심으로 해서 우리 나라의 각 단위 정부조직의 경영철학의 전반적인 수정을 권유하며, 지방자치단체의 책임경영제를 정착시키는데 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

### 3. 연구의 체계

이 연구의 전체적인 체계는 다음의 그림과 같다. 법적·제도적인 차원에서 우리 나라의 지방자치단체가 안고있는 전반적인 자치조직권상의 문제점을 바탕으로 하여, 해외의 대도시(미국 뉴욕시)의 자치조직권의 사례를 검토하여 세계화 시대의 지방정부가 확보해야 하는 자치조직권의 필수적인 사항에 대해 검토해 볼 것이다.

<그림 1> 연구의 체계



미국의 뉴욕시는 세계적인 정치와 경제, 문화의 중심지의 기능을 하면서도 동시에 연방정부와 뉴욕주 정부 산하의 지방정부의 법적인 지위를 갖고있다. 때문에 연방정부와 뉴욕주 정부로부터 일정한 법적, 행정적인 통제를 받고있다. 이 연구에서는 미국의 연방정부와 주정부가 대도시 정부에 대한 통제를 어떻게 행사하고 있는지를 검토해 보고자 한다.

또한 우리 나라에서 하부기관에 대한 자치경영권을 보장하여 조직의 성과를 향상시킨다는 취지로 마련한 책임운영기관제도를 고찰해 봄으로 우리 나라의 중앙정부의 하부조직의 자치조직 및 경영권 전반의 문제점들을 고찰해 보고자 한다. 이로서 중앙정부 위주의 권한위임의 전반적인 방향과 철학을 엿보고자 한다.

## 제 2 장 지방자치단체의 자치조직권

### 1. 자치조직권의 의미

지방자치단체는 다음과 같은 측면에서 자치조직권을 가진다.

첫째, 자치사무처리권이다. 헌법 제117조에 따르면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치사무를 외부의 간섭을 받지 않고 스스로 합목적적이라고 생각하는 바에 따라 처리할 수 있는 권한을 가진다. 즉 어떤 사무를 언제, 어떻게 처리할 것인지 등에 대한 결정의 재량을 가진다. 이것은 지방자치단체에게 정치적인 판단을 할 수 있는 공간을 제공하는 것이다.

둘째, 자주조직권이다. 이것은 지방자치단체의 내부행정구조를 자기책임 하에 결정하고 지방사무의 처리과정을 결정할 수 있는 권한으로, 국·실·과 등을 어떻게 구성하고 사무를 분장할 것인지에 대한 자기책임적 결정을 할 수 있다. 여기에는 직무명령, 훈령, 사무처리규정 등의 규율권이 포함된다.

셋째, 자주인사권이다. 이것은 지방자치단체의 업무를 처리하기 위한 인적구성을 자기책임 하에 구비할 수 있는 지방자치단체의 권한으로, 공무원의 임용, 승진, 징계, 해임 등의 인사에 대한 자기책임적 결정을 할 수 있다. 여기에는 직원의 배치계획 및 직무배분의 자기결정 등이 포함된다.

### 2. 외국의 자치조직권

#### 1) 일본

일본의 지방자치법 제158조에 따르면, 도도부현(都道府縣)의 조직은 조례로 정하되 행정기구에 대한 제한으로 국과 부에 대해서만 제한을 두고 있다. 즉 도도(都道)에 11국, 부현(府縣)에 인구규모에 따라 6부내지 9부를 두도록 되어 있다. 하지만, 필요한 경우에는 조례로 이러한 제한에 관계없이 증감할 수 있도록 하고 있다.

#### 2) 독일

독일의 경우에 지방자치단체의 내부행정기관의 조직에 대한 제한은 없다. 행정조직

은 기본조례(Hauptsatzung)로 규정하도록 하고 있고, 다만 개별법률에 행정기관 설치 의무가 있는 경우가 있다(예컨대 학무국, 남녀평등수탁관(Gleichsbeauftragte) 등).

독일의 자치조직권과 관련하여, 바덴뷔르템베르크주의 지방자치법을 소개하면 다음과 같다.

독일의 지방자치단체의 조직에 대해서는 바덴뷔르템베르크주의 경우 지방자치단체장, 지방의회, 부시장 정도를 법률에 규정하고 있고, 나머지 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다.

지방자치단체의 내부행정조직은 당해 지방자치단체의 장이 정하도록 되어 있다<sup>1)</sup>.

부시장에 대해서는 제49조에 인구 10만 이상의 지방자치단체는 부시장을 둘 수 있으며 독립시에는 1명 또는 여러 명의 부시장을 두어야 하며, 그 숫자는 지방행정의 필요에 따라 기본조례로 정한다고 규율하고 있다. 부시장의 자격에 대해서는 정규공무원이어야 한다는 규정 외에는 별도의 규정이 없으며, 다만 독립시에 대해서는 독립시 고급공무원 또는 상위직 공무원, 판사 및 검찰자격을 가진 자가 없는 경우에 부시장 중 1인이 그러한 자격을 가져야 한다고 규정하고 있다.

그 밖에 공무원에 대해서는 인사계획(Stellenplan)을 지방자치단체가 결정하고 그 범위 내에서 지방인사가 이루어지도록 하고 있다.

### 3. 한국의 자치조직권 현황

한국의 경우에는 법령을 통해 자치조직권이 엄격하게 제한되고 있다.

즉 부단체장, 하부조직, 표준정원, 공무원의 종류별·직급별 비율 등이 법령으로 규정되어 있어, 선진국에 비해 자치조직권이 상대적으로 많은 제한을 받고 있다. 자치조직권이 법령을 통해 제한받고 있는 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 부단체장의 수, 직급, 임명절차 등이 법령으로 규정되고 있다.

둘째, 실·국·본부·과·담당관에 대한 기준이 법령으로 규정되고 있다.

셋째, 표준정원산정기준이 법령으로 규정되고 있다.

넷째, 표준정원채정을 고시하고 있다.

---

1) 바덴뷔르템베르크주의 지방자치법 제44조 제1항은 “시장은 행정을 지휘한다. 그는 적정한 업무처리와 적법한 행정에 대한 책임을 져야 한다. 시장은 지방행정의 내부조직에 대하여 규율하며 지방의회의 동의를 받아 부시장의 업무범위를 정한다.”고 하고 있어, 내부행정조직에 대한 조직권이 시장의 결정권한임을 밝히고 있다.

다섯째, 공무원 종류별, 직급별 비율책정이 법령으로 규정되고 있다.

자치조직권과 관련된 법령상의 문제점과 그 개선방향을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## 1) 부단체장

### (1) 부단체장의 정수

#### ① 내용 및 문제점

지방자치법 제101조와 지방자치법시행령 제39조의 규정에 따라, 특별시와 인구 800만 이상의 광역시와 도는 3인, 그 밖의 광역시와 도는 2인, 시·군·자치구는 1인의 부단체장을 두도록 되어 있다. 이처럼 지방자치단체장의 보좌기관을 개별 지방자치단체의 특수성을 고려함이 없이 획일적으로 정하도록 한 것은, 헌법에 위반되지는 않는다 하더라도 지방자치단체의 자치조직권을 크게 제한하는 것이다.

#### ② 개선방안

지방자치단체의 부시장을 몇 명을 둘 것인지, 업무분장을 어떻게 할 것인지를 당해 지방자치단체가 조례로써 정하도록 함으로써 지방자치단체의 특성에 맞는 부시장제도를 운용할 수 있는 여지를 열어 주는 것이 필요하다. 즉 부단체장의 역할이나 숫자와 관련하여 대통령령으로 획일적으로 규정하기보다는 당해 지방자치단체의 조례로 정하여 다양한 운영을 가능하게 하는 것이 바람직할 것이다<sup>2)</sup>.

한편 지방자치법시행령 제39조 제3항에 규정한 정무부시장의 자격기준, 예컨대 “직업공무원으로 보할 것” 등의 제한은 법률에서 정하도록 하는 것이 바람직하다.

### (2) 부단체장의 임명

#### ① 내용 및 문제점

지방자치법 제101조 제2항 및 제3항의 규정에 따라, 정무직 또는 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사는 시·도지사의 제청으로 행정자치부장관을 거쳐 대통령이 임

---

2) 우리 나라의 부단체장 제도를 운용함에 있어서 독일의 사례는 참고가 될 수 있다.

명하도록 되어 있다. 이와 같이 지방자치단체의 공무원인 부단체장을 당해 지방자치단체의 인사권자가 임명하지 않고 외부에서 국가가 임명하도록 하는 것은 지방자치단체의 자치인사권을 침해하는 것으로 헌법 제117조 제1항에 대한 위헌논란이 발생할 수 있다.

## ② 개선방안

지방자치법 제101조 제2항 및 제3항을 폐지하고 부시장, 부지사의 임명권을 단체장에게 돌려주는 것이 바람직할 것이다.

## (3) 사무분장

### ① 내용 및 문제점

지방자치법 제101조는 부단체장을 2인 또는 3인을 두는 경우에 그 사무 분장은 대통령령으로 정하도록 하고 있고, 이 경우 부시장·부지사를 3인 두는 시·도에 있어서는 그 중 1인으로 하여금 특정지역의 사무를 담당하게 할 수 있다고 규정하고 있다. 이처럼 지방자치단체의 내부적인 사무분장까지도 법령으로 정하도록 하는 것은, 위헌은 아닐지라도 자치조직권을 지나치게 제한하는 측면이 있다.

### ② 개선방안

따라서 부단체장의 업무분장에 대해서는 대통령령으로 정할 것이 아니라 당해 지방자치단체의 조례나 규칙으로 정하도록 지방자치법 제101조 제6항을 개정하는 것이 바람직할 것이다. 즉 당해 지방자치단체의 정책추진방향과 내용에 따라 부단체장의 직무범위는 달라질 수 있으므로 이를 전국적으로 똑같이 획일적으로 정하기보다는 당해 지방자치단체에서 자유롭게 정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 것이다<sup>3)</sup>.

---

3) 독일에서는 부단체장이 그 직무범위 내에서는 당해 지방자치단체를 대표하도록 함으로써 실질적인 업무처리권을 주고 있고, 다만 지방행정전반에 미치는 영향이 크므로 당해 지방자치단체의 지방의회의 동의를 받도록 하고 있다.

<표 1> 시행령 별표10 : 부시장 사무분장

해 당 시·도	행정(1)부시장· 행정(1)부지사	행정(2)부시장· 행정(2)부지사	비 고
서울 특별시	기획·예산관리, 감사, 비상기획, 행정관리, 보건복지, 산업경제, 문화관광, 환경 및 민방위·소방·방재분야 업무	도시계획, 교통, 건설·상하수도, 주택분야 업무	시장은 필요하다고 인정하는 때에는 기획·예산관리 업무를 직접 관장할 수 있다.
경기도	수원시·성남시·안양시·부천시·광명시·평택시·안산시·과천시·오산시·시흥시·군포시·의왕시·하남시·용인시·이천시·안성시·김포시·여주군·화성군·광주군·양평군 지역에 대한 도 사무의 총괄	의정부시·동두천시·고양시·구리시·남양주시·파주시·양주군·연천군·포천군·가평군 지역에 대한 도 사무의 총괄	도 단위로 통일성을 유지할 필요성이 있거나 지역적으로 구분하기 곤란한 사무의 경우에는 행정(1)부지사가 이를 총괄하되 행정(2)부지사와 미리 협의를 거쳐야 한다.

## 2) 지방자치단체의 행정기구

### (1) 행정기구 설치의 법적 근거

#### ① 내용 및 문제점

행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 둠에 있어서, 시·도는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있고, 시·군 및 자치구에 있어서는 대통령령이 정하는 기준에 따라 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 또한 지방자치법 제102조는 행정기구의 설치·운영에 있어서 그 합리화를 도모하고 다른 지방자치단체와 균형을 유지해야 한다고 규정하고 있다.

한편 헌법 제75조는 원칙적으로 입법권은 국회에서 직접 행사하되 대통령령에 위임하는 경우에는 “구체적으로 범위를 정하여” 위임하여야 한다고 규정하고 있다. 여기서 구체성의 정도는 일반인이 법률의 위임근거를 통하여 대통령령의 내용에 대한 예측을 보장할 수 있도록 구체적일 것을 요구한다. 그런데 지방자치단체에 두는 행정기관에 대하여 그 윤곽도 정함이 없이 이를 포괄적으로 대통령령에 위임하는 것은 백지위임 내지 포괄적 위임을 금지하는 헌법 제75조의 취지에 위반되는 것이다. 즉 본 조의 위

임규정은 전혀 대통령령의 예측을 불가능하게 할 정도의 포괄성을 가지고 있어 구체적으로 범위를 정한 위임이라고 볼 수 없다.

## ② 개선방안

지방자치단체의 행정기관은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 대통령령에 위임 근거조항을 삭제하거나 법률에 중요한 내용을 규정하고 위임의 범위를 명백히 하여야 한다. 다만 행정기관을 반드시 설치할 필요가 있거나 설치해서는 안될 행정기관이 있으면 이를 개별법률에서 제한하는 방식이 바람직하고, 법령에 그러한 제한이 없는 경우에는 당해 지방자치단체에서 정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

## (2) 행정기구와 정원의 관리목표와 기구설치의 일반적 요건

### ① 내용 및 문제점

행정기구와 정원의 관리목표(지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 제3조, 이하에서는 “기구정원규정”이라 칭함)는 다음과 같다.

- 소관 행정사무를 효율적으로 수행할 수 있도록 지역여건·업무의 성질 및 양 등에 따라 정원을 적정하게 관리
- 지방행정기관의 조직은 상호간에 기능상의 중복이 없도록 하여야 하며, 종합적이고 체계적으로 편성
- 지방행정기관의 기능과 업무량이 변경될 경우에는 그에 따라 지방행정기관의 조직과 정원도 조정

기구설치의 일반적 요건(기구정원규정 제5조)은 다음과 같다.

- 국은 특별한 경우를 제외하고는 소관업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직을 필요로 하는 경우에 설치
- 실·본부(본부는 특별시·광역시 또는 도에 한한다)는 업무의 성질상 국 또는 과로서는 그 목적달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 설치
- 담당관은 전문적 지식을 활용하여 정책의 기획이나 계획의 입안·조사·분석·평가와 행정개선 등에 관하여 기관장이나 보조기관(국장을 제외한다)을 보좌하기 위하여 필요한 경우에 설치, 특별한 경우를 제외하고는 기획업무를 담당하는 실장

밑에 설치하며, 담당관 밑에는 과를 둘 수 없음

- 과는 12인(시·도는 5급 4인 이상, 시·군·자치구는 6급 4인 이상 포함)이상의 정원을 필요로 하는 업무량이 있는 경우에 한하여 설치함
  1. 국의 소관업무를 업무의 양이나 성질에 따라 여러 개로 분담하여 수행할 필요가 있을 것
  2. 업무의 한계가 분명하고 업무의 독자성과 계속성이 있을 것
- 지방자치단체의 본청에 설치하는 실·국 및 실·과·담당관은 그 행정사무를 총괄하는 부단체장의 지휘·감독 하에 둬. 다만 지방자치단체의 장을 직접 보좌하는 공보기능 등 그 특수성이 인정되는 경우에는 예외
- 지방자치단체는 정책기획기능과 집행기능을 함께 수행하는 보조·보좌기관인 실·국 및 실·과·담당관을 폐지하고 그 폐지된 기관과 같은 기능을 수행하는 별도의 사업소를 신설하여서는 안됨

이와 같은 기구설치 요건은 지방자치단체의 조직권을 지나치게 제약하고 있어 지방자치단체의 자율적인 행정조직개편을 어렵게 만들고 있다.

## ② 개선방안

국 설치요건, 과 설치요건 등은 지방자치단체의 유연한 행정처리를 위한 조직정비를 위해 장애가 되므로 제한을 폐지하는 것이 바람직하다. 전국적인 획일적 제한 보다는 지방자치단체의 내부적인 통제장치로서 지방자치단체장이 행정조직안을 만들고 지방의회의 동의를 받아서 시행하도록 하는 것이 보다 합리적이라고 볼 수 있다. 즉 지방행정조직을 전국적으로 획일화시키는 것은 다양한 실험을 통하여 아래로부터 혁신을 가져오려는 지방자치의 근본이념과 일치하지 아니하므로 행정조직에 대한 중앙정부의 개입은 최소화하여야 할 것이다. 또한 공무원의 정원제한과는 달리 행정조직, 특히 과와 국의 수를 제한하는 것은 아무런 의미가 없으므로 불필요한 제한이라고 볼 수 있다. 아울러 조직의 방만으로 야기되는 책임은 단체장이 져야하고 정치적인 통제기관인 지방의회가 제동을 걸도록 하는 것이 바람직할 것이다.

### (3) 실·국·본부 등 설치기준

#### ① 내용 및 문제점

시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 실·국·본부 및 과·담당관의 설치기준은 다음의 <표 2>와 같다(기구정원규정 제7조).

<표 2> 시·도의 실·국·본부 및 과·담당관 설치기준 (제7조제1항관련)

구 분		실·국·본부	과·담당관	
서울특별시		13개 이내	69개 이내	
광역시	인구 300만 이상 ~ 500만 미만	11개 이내	48개 이내	
	인구 200만 이상 ~ 300만 미만	10개 이내	43개 이내	
	인구 200만 미만	광주·대전광역시	9개 이내	38개 이내
		울산광역시	9개 이내	36개 이내
도	경기도	16개 이내	63개 이내	
	인구 200만 이상 ~ 400만 미만	9개 이내	39개 이내	
	인구 100만 이상 ~ 200만 미만	8개 이내	35개 이내	
	제주도	7개 이내	28개 이내	

비고 : 실·국·본부 및 과·담당관의 수를 산정함에 있어서 그에 해당하는 직급의 정원으로 실·국·본부 및 과·담당관의 명칭이 아닌 기구나 정원을 운영하고 있는 경우에는 위 표의 수에 포함하여 산정함

이와 같은 설치기준은 지방자치단체의 행정기구를 지나치게 획일적으로 규정하고 있어 지방행정수요를 충분히 반영하기 어려운 점이 있다. 더구나 근거법의 위임규정이 포괄적 위임에 해당하므로 헌법에 합치되지 않는 것이라 볼 수 있다.

#### ② 개선방안

실·국·본부 및 과·담당관 설치기준을 폐지하거나 법에 구체적인 위임근거를 두어야 한다. 즉 실·국·본부 및 과의 수는 지방자치단체의 행정수요에 따라 다양할 것이기 때문에 이를 획일적으로 정하는 것은 바람직하지 아니하므로 폐지하거나, 혹은 설치기준을 정하되 특별한 이유가 있는 경우에는 조례로 기준과 다르게 정할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우에 설치기준은 지방자치단체를 구속하는 효력은 없는 권고규정

내지 참고규정으로 효력을 갖도록 하는 것이다.

이를 통해 법령에 의한 제한 보다는 지방자치단체의 내부적인 통제장치로서 지방의회에 의한 견제를 통해 합리성을 확보하는 것이 바람직할 것이다.

#### (4) 시·도 기관의 직급, 과·담당관의 설치, 직속기관

##### ① 내용 및 문제점

시·도 기관의 직급, 과·담당관의 설치, 직속기관의 설치 등과 관련하여 다음과 같이 규정되고 있다.

##### ○ 시·도 기관의 직급

- 시·도 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관 및 과장 등 보조·보좌기관의 직급기준은 별표 3과 같음(기구정원규정 제8조)

##### ○ 과·담당관의 설치

- 시·도 본청에 두는 과·담당관의 설치 및 사무분장 등에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 규칙으로 정함(기구정원규정 제9조)

##### ○ 직속기관

- 지방자치단체는 대통령령 또는 조례로 소방기관·교육훈련기관·보건진료기관·시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있음(지방자치법 제104조)
- 지방농촌진흥기구: 농업기술원·농업기술센터 및 특화작목시험장의 설치(기구정원규정 제11조)
- 지방공립대학등(기구정원규정 제11조의2)
- 지방공무원교육원(기구정원규정 제12조)
- 보건환경연구원 (기구정원규정 제12조의2)

이처럼 직속기관의 설치를 대통령령 또는 조례로 정한다고 하면서 대통령령으로 지나치게 세부적인 사항까지 규정하는 것은, 지방자치단체의 조례를 통한 자치입법권을 지나치게 제한하고 있어 지방자치단체의 자치권을 침해하는 것이다. 특히 과와 직급까지 모두 대통령령으로 정함으로써 지방자치단체의 자치조직권은 유명무실한 지경에 이르고 있으므로 헌법 제117조에 위반된다는 비판을 받을 수 있다.

## ② 개선방안

지방자치단체의 직속기관의 설치에 대한 제한을 대통령령에 포괄적으로 위임하는 것은 바람직하지 않으므로 이를 폐지하고 조례로 결정할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 지방자치법 제104조의 규정을 개정할 필요가 있다. 반드시 설치할 필요가 있는 기관을 제외하고는 구태여 이를 지방자치법이나 기타 법령에 이를 규정할 필요가 없는 것이고, 지방자치단체의 자율에 맡기는 것이 원칙적으로 타당할 것이다.

## (5) 사업소의 설치

### ① 내용 및 문제점

사업소의 설치와 관련하여 지방자치법 제105조는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있도록 하면서, 지방자치단체의 자치사무만을 수행하는 경우에는 제103조 제1항의 정원범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 동법 시행령 제40조 제2항에 따르면, 조례로 사업소(법 제105조 단서의 규정에 의하여 설치하는 사업소를 제외)를 설치하고자 하는 때에는 미리 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다고 규정되어 있다. 다만, 정원의 범위 안에서 사업소를 설치하는 경우로서 특별시 및 그 관할구역내의 자치구에 있어서 4급 또는 4급상당 이하의 지방공무원을 장으로 하는 사업소를 설치하는 경우와 광역시·도 및 그 관할구역내의 시·군·자치구에 있어서 5급 또는 5급상당 이하의 지방공무원을 장으로 하는 사업소를 설치하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 요하지 않는다. 단, 자치구의 경우에는 특별시장 또는 광역시장의 승인을 얻어야 한다. 또한 사업소의 장의 직급, 하부조직 및 그 분장사무에 관하여는 당해 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 하고 있다(기구정원규정 제12조의 3).

이와 같은 규정은, 대통령령에 사업소설치에 관해 포괄적인 위임을 하고 있어 헌법 제75조에 위반된다 할 수 있고, 행정자치부장관의 승인을 요하도록 하는 것은 지방자치단체의 자치권에 대한 중대한 제한으로 법률로써 하여야 하며 시행령에서 이를 요구하는 것은 헌법 제117조의 한계를 넘는 것이라 할 수 있어, 지방자치단체의 자치조직권을 지나치게 제한하는 것이다.

## ② 개선방안

사업소의 설치에 관한 대통령령에 대한 백지위임은 헌법에 위반되므로 이를 삭제하는 것이 바람직하고, 다만 사업소의 설치에 대한 충분한 검토를 위하여 조례로 결정하도록 하는 것은 무방하다고 할 수 있다. 아니면, 사업소설치의 기본적인 요건을 법률로 정하고 이 요건에 합치되는 경우 지방자치단체가 지방의회의 승인을 받아 설치하도록 법률을 개정하는 것도 대안으로 고려될 수 있을 것이다.

## (6) 출장소

### ① 내용 및 문제점

지방자치법 제106조는 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 동법 시행령 제40조 제2항은 조례로 출장소를 설치하고자 하는 때에는 미리 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다고 규정하면서, 정원의 범위 안에서 출장소를 설치하는 경우로서 특별시 및 그 관할구역내의 자치구에 있어서 4급 또는 4급상당 이하의 지방공무원을 장으로 하는 출장소를 설치하는 경우와 광역시·도 및 그 관할구역내의 시·군·자치구에 있어서 5급 또는 5급상당 이하의 지방공무원을 장으로 하는 출장소 설치하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 요하지 않는다고 하고 있다. 또한 사업소 및 출장소의 장의 직급, 하부조직 및 그 분장사무에 관하여는 당해 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 하고 있다(기구정원규정 제12조의3).

이와 같이 대통령령에 출장소 설치요건을 포괄적으로 위임하는 것은 헌법 제75조에 합치되지 아니하고, 법률에 근거 없이 출장소를 설치하기 위하여 행정자치부장관의 승인을 요하고 있는 시행령 제40조의2 제3항은 법률유보의 원칙에 위반된다고 볼 수 있다.

### ② 개선방안

대통령령에 출장소 설치의 요건을 백지위임하는 것은 헌법상의 문제가 있으므로 포괄적 위임조항을 폐지하는 것이 바람직하다. 다만, 최소의 요건을 설정하려면 그 요건을 법률로 직접 규정하는 것이 바람직하다. 또한 법률에 근거 없이 출장소의 설치를 위하여 승인을 요구하는 지방자치법시행령 제40조의2 제3항은 폐지하는 것이 바람직할

것이다.

### 3) 지방공무원정원

#### (1) 정원관리에 관한 일반원칙

##### ① 내용 및 문제점

지방자치법 제103조에 따르면, 지방자치단체에 두는 지방공무원의 정원은 대통령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하고, 지방공무원의 정원관리에 있어서 그 규모의 적정화와 운영의 합리화를 도모하여야 한다. 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 참작하여 정원을 책정하여야 한다(기구정원규정 제13조).

지방자치단체는 업무의 성질·난이도·책임도 등을 참작하여 직급별 정원을 책정하여야 한다.

1개의 직위에는 1개의 직급을 부여한다. 다만, 업무의 성질상 일반관리업무가 전체 업무의 100분의 50을 넘는 직위에 대하여는 동일 계급 내에서 행정직 및 다른 일반직의 복수의 직렬로 할 수 있으며, 업무의 성격이 특수하거나 1개의 직위에 2개이상의 이질적인 업무가 복합되어 있는 경우에는 4개의 직렬을 초과하지 아니하는 범위 안에서 복수의 직렬로 할 수 있다.

또한 1개의 직위에 대하여는 일반직과 별정직의 복수직을 부여할 수 없다. 다만, 해당분야의 직렬이 없어 일반직으로 충원하기 어려운 경우로서 시험·연구·조사·교육·상담(사회복지분야의 상담업무를 제외한다) 등 전문지식을 필요로 하는 분야의 직위에 대하여는 예외로 한다.

아울러 1개의 직위에 전임계약직공무원을 채용하는 경우에는 당해 전임계약직공무원의 채용기간동안 그 직위에 상응하는 직급의 정원을 결원으로 유지하여야 한다.

이와 같은 규정은 공무원의 정원을 책정함에 있어서 지방자치단체의 재량권을 지나치게 제약하는 것으로, 특히 1개 직위에 대해 1개의 직급만 부여한다든지 일반직과 별정직의 복수직을 허용하지 못한다고 하는 규정 등은 그 공익적인 목적에 비추어 지방자치단체의 자치조직권 및 자치인사권을 지나치게 제약하는 것으로, 이로 인해 지방자치단체의 인사가 경직될 우려가 있다.

아울러 정원에 관한 사항을 대통령령에 포괄적으로 위임한 것은 헌법 제75조의 백지위임금지조항에 위반된다고 볼 수 있다.

## ② 개선방안

정원관리를 위하여 필요한 사항은 조례로 정하도록 위임하여 자치단체별로 탄력성 있는 인사정책을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 정원과 관련된 불가피한 제한은 법률에서 직접 규정하도록 하고 이를 대통령령에 위임하는 조항은 삭제하는 것이 바람직할 것이다.

## (2) 표준정원책정

### ① 내용 및 문제점

지방자치단체는 정원관리의 적정화와 운영의 합리화를 도모하기 위하여 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 산정한 정원("표준정원")의 범위 안에서 정원을 책정하여야 한다(기구정원규정 제14조 제1항).

또한 표준정원에 대하여 행정자치부령이 정하는 방법에 의하여 보정한 정원을 초과하여 정원을 책정하고자 할 경우에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 미리 행정자치부장관의 승인을 얻어야 하고 그 신청은 3월과 9월에 하여야 한다(동규정 제14조 제2항, 제3항).

행정자치부장관은 표준정원을 매 3년마다 1월중에 산정하여 고시한다(동규정시행규칙 제4조 제4항).

지방자치법 제103조에 따라 지방자치단체에 두는 지방공무원의 정원은 대통령령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 즉 대통령령에 위임된 것은 기준이며 구체적인 정원은 조례로 정하도록 되어 있는데, 대통령령인 기구정원규정은 기준을 정하지 않고 이를 행정자치부장관이 정하도록 포괄적으로 위임하여 법률이 정한 명령권자를 임의적으로 변경하여 법률에 위반된다고 볼 수 있다.

또한 표준정원산정산식, 보정비율 등은 지방자치단체의 자치권을 현저하게 제한할 뿐만 아니라 행정자치부장관이 표준정원을 고시하도록 한 것은 이를 조례로 정하도록 한 지방자치법 제103조에 위반된다. 아울러 표준정원을 3년마다 고시하도록 한 것은 행정수요의 변화와 불일치할 가능성이 많으며 지방자치단체의 인사권 행사에 적지 않

은 어려움을 주고 있다.

## ② 개선방안

공무원의 정원을 대통령령에 포괄적으로 위임하는 조항을 삭제하고 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 것이 필요하다. 공무원의 정원을 제한하는 경우에는 법률에서 직접 제한을 규정하는 것이 바람직하고, 표준정원 역시 이를 폐지하거나 권고규정으로 전환하여 법적인 구속력을 갖지 않도록 할 필요가 있다.

표준정원을 산정할 필요성은 교부금 등의 재정조정을 위하여 필요한 것이므로 재정산정에서만 이 표준정원을 적용하면 족한 것이지, 교부금을 받지 않는 단체라든지, 교부금에서 불이익을 감수하고라도 정원을 증원하겠다는 지방자치단체에 대해서는 이를 간섭할 필요가 없다. 즉, 표준정원자체를 강제적으로 준수하도록 할 것이 아니라 재정적인 수단으로 표준정원을 지키도록 동기를 부여하는 방식으로 전환하는 것이 바람직할 것이다.

## (3) 중기기본인력운용계획

### ① 내용 및 문제점

지방자치단체의 장은 계획적이고 효율적인 인력운영을 위하여 중기기본인력운용계획(이하 "기본인력계획"이라 함)을 수립·시행하여야 한다(기구정원규정 제14조의2). 이와 같은 기본인력계획은 매년 1월 1일을 기준으로 하여 5년간의 연간계획으로 수립하는데, 기본인력계획을 수립함에 있어서 시·도지사는 행정자치부장관과, 시장·군수·구청장은 시·도지사과 협의하여야 함. 행정자치부장관 및 시·도지사는 기본인력계획의 적정성 여부 등을 검토하고 보완사항 등 협의결과를 통보하여야 하며, 협의결과를 통보받은 지방자치단체의 장은 협의결과에 따라 기본인력계획을 보완·운영하여야 한다.

이처럼 기본인력계획을 수립하고 시행의무를 부과하는 기구정원규정 제14조의2는 지방자치단체의 권리를 제한하는 규정임에도 불구하고 이에 대한 법률에 근거규정이 없으므로 헌법 제75조에 위반된다고 볼 수 있다. 또한 행정자치부장관과 협의의무를 부과하는 것도 근거규정이 없어 헌법에 위반된다. 지방자치법 제103조가 위임하고 있는 것은 정원산정의 기준에 한정되기 때문이다.

② 개선방안

기본인력계획에 대해서는 그 필요성이 인정되나 이를 법률상 근거 없이 시행령에서 규정하는 것보다는 법률에 직접 규정하는 것이 바람직하고, 행정자치부장관과의 협의 조항은 그 근거가 되는 조항에 법률적인 위임근거가 없으므로 이를 폐지하여야 할 것이다.

(4) 공무원종류별 정원채정기준

① 내용

- 지방자치단체의 지방공무원 종류별 정원채정기준  
(기구정원규정시행규칙 제8조 별표4)

<표 3> 지방자치단체의 지방공무원종류별 정원채정기준

구 분	일반직	기능직·고용직	법정직·경무직	소방직·교원
특별시	35% 이상	35% 이내	3% 이내	27% 이내
광역시	35% 이상	36% 이내	2% 이내	27% 이내
도	38% 이상	18% 이내	2% 이내	42% 이내
시	70% 이상	26% 이내	4% 이내	
군	72% 이상	22% 이내	6% 이내	
구	66% 이상	30% 이내	4% 이내	

- 비고 : 1. 일반직의 경우에는 연구직·지도직 공무원정원을 포함함  
2. 시·군·자치구의 경우에는 읍·면·동의 공무원정원을 포함함

공무원의 정원에 관하여 범위를 정함이 없이 대통령령에 위임한 것은 백지위임에 해당하며 백지위임을 금지하는 헌법 제75조의 취지에 반하는 것이다. 또한, 정원채정기준은 이를 대통령령으로 정하도록 되어 있으나 이를 대통령령으로 규정하지 않고 다시 행정자치부령으로 규정하고 있어 수임규정을 위반하여 법률위반이 되며 또한 위임근거를 결하여 헌법 제95조에도 위반된다. 아울러 행정자치부령으로 정한 정원채정기준은 내용적으로도 지방자치단체의 자치권을 지나치게 제약하고 있어서 위헌이 된다고 볼 수 있다.

② 개선방안

정원기준은 법률로 직접 규정하는 것이 바람직하고, 대통령령에 위임하려고 하면 법률로 구체적인 범위를 정하여 위임하여야 할 것이다. 또한 공무원의 정원책정기준은 당해 지방자치단체가 조례로 정하도록 하는 것이 바람직하며 이를 획일적으로 규정하는 것은 지역의 다양성과 특수성을 해칠 우려가 있으므로 바람직하지 않다. 정원책정 기준을 법률로 정한다고 하더라도 특별한 사정이 있는 경우에는 예외를 인정하는 것이 바람직하며, 그 예외는 지방의회가 의결토록 하는 것이 합리적인 인사정책을 수행하는 내부통제장치로서 적합하다고 할 수 있다.

(5) 직급별 정원책정기준

① 내용 및 문제점

지방자치단체의 지방공무원 직급별 정원책정기준은 다음과 같다(기구정원규정시행 규칙 제8조 별표5).

<표 4> 지방자치단체의 지방공무원의 직급별 정원책정기준

- 일반직공무원

구 분	4급 이상	5급	6급	7급	7급
특별시	5% 이내	14% 이내	30% 이내	34% 이내	17% 이상
광역시	5% 이내	14% 이내	28% 이내	34% 이내	19% 이상
도	6% 이내	18% 이내	29% 이내	34% 이내	13% 이상

- 기능직공무원

구 분	6등급	7등급	8등급	9등급	10등급
특별시	3% 이내	8% 이내	14% 이내	35% 이내	40% 이상
광역시	3% 이내	8% 이내	15% 이내	30% 이내	44% 이상
도	3% 이내	8% 이내	14% 이내	30% 이내	45% 이상

- 연구·지도직공무원

구 분	지 도 직		연 구 직	
	지 도 관	지 도 사	연 구 관	연 구 사
특별시	5% 이내	95% 이상	16% 이내	84% 이상
광역시	4% 이내	96% 이상	18% 이내	82% 이상
도	31% 이내	69% 이상	18% 이내	82% 이상

이처럼 정원채정기준을 대통령령에 백지위임하는 것은 헌법 제75조에 위반되는 것으로 볼 수 있다. 또한 정원채정기준은 대통령령으로 정하도록 되어 있으나 이 규정은 행정자치부령으로 되어 있어 법률에 의한 수임근거를 결여하여 헌법 제95조에 위반된다고 볼 수 있다. 결과적으로 이것은 지방자치단체의 자치권을 지나치게 제약하고 있는 것이다.

② 개선방안

정원기준은 법률로 정하는 것이 바람직하나 지방자치단체의 자율적인 조직권 및 인사권을 보장하기 위하여 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 이처럼 조례로 정하도록 함으로써 내부적인 통제를 통하여 무분별한 공무원 확대경향에 제동을 걸 수 있을 것이다. 아울러 정원채정기준을 권고사항 내지 참고사항으로 법적인 구속력은 배제하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

**(6) 지방자치단체의 행정기구와정원기준등에관한규정시행규칙의 합법성**

① 내용 및 문제점

지방자치단체의 행정기구와정원기준등에관한규정시행규칙(이하에서는 “시행규칙”이라 칭함)에서는 다음과 같은 사항들을 규정하고 있다.

- 한시기구의 설치승인
- 사업소 및 출장소의 직급기준
- 표준정원의 책정
- 표준정원산식심의위원회의 설치·운영
- 정원채정기준

## - 조직진단의 실시

이처럼 지방자치법에 의하여 대통령령으로 정하도록 규정한 것을 대통령령에서 특별한 이유 없이 다시 행정자치부령으로 정하도록 위임한 것은 위임의 한계를 넘는 규정으로 헌법 제75조를 위반한다고 볼 수 있다.

### ② 개선방안

기구정원규정시행규칙의 주요한 내용은 지방자치법 규정에 따라 대통령령으로 규정하도록 해야 한다. 즉 동 시행규칙 자체가 법적인 근거를 결하고 있어 그 효력을 인정하기 어려우므로, 이를 폐지하는 것이 바람직할 것이다. 또한 동 시행규칙이 규정형식과는 상관없이 내용적으로 부적합하므로 지방자치단체의 자치조직권을 지나치게 제약하는 규제를 철폐하는 것이 바람직할 것이다. 구체적으로는 획일적으로 법령으로 규제하는 것보다는 지방의회의 의정활동을 통한 자율적인 조정과 통제가 이루어지도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

## 4. 자치조직권 확대방안

### 1) 자치조직권 확대의 필요성

지방자치단체의 내부기관 조직권은 지방정부의 고유한 권한으로서 지방자치의 가장 기본적인 권한의 하나로 헌법에 의하여 보장되는 자치권의 한 내용을 이루고 있다. 지방자치단체의 조직은 지방자치단체의 업무를 수행하기 위한 기본적인 틀이 된다는 점에서 매우 중요하며 조직이 잘못되는 경우 업무추진상 차질이 빚어질 수 있고 업무수행의 효율성에 중대한 영향을 미칠 수 있다.

지역사무를 어떤 행정조직을 구성해서 이를 수행할 것인지에 대해서는 정답이 없으며 다양한 실험이 요구되는 분야이며 지역 나름대로의 자율성이 강하게 필요한 부분이다. 다만, 지방자치단체나 그 장이 국가사무를 수행하는 범위 내에서 그 행정조직의 구성에 대해서 국가적인 이해관계가 있을 수 있으나 이때에는 법률로 최소한의 필요한 기구를 규정하면 될 것이다.

전국적인 이해관계가 없는 한 지방행정조직은 그 영향이 지방자치단체의 업무수행에 그치므로 이를 외부기관에서 구태여 관여할 필요가 없는 것이다. 조직의 방만한 운

영이나 팽창은 지방자치단체에 재정적인 압박과 업무수행의 비능률성을 초래할 것이므로 당해 지방자치단체의 통제기관인 지방의회가 관여하여 충분히 견제할 수 있을 것이다. 즉, 조직운영의 합리성을 보장하기 위해서는 전국적인 획일적 규율보다는 당해 지방자치단체의 내부적 자동통제 메카니즘을 만들어 주는 것이 바람직할 것이다.

전국적인 관점에서 지방자치단체의 조직권에 관여할 필요성이 제기되는 요인으로 재정조정(특히 교부세)을 받지 아니하는 지방자치단체에는 해당이 안 될 것이다.

이처럼 외국에서 유례를 찾아볼 수 없도록 지방자치단체의 자치조직권을 제한하고 있는 것은 지방자치단체를 중앙정부의 일선기관으로 보던 중앙집권적 시각을 극복하지 못한 결과로 볼 수 있다. 따라서 지방자치시대에 상응하는 자치조직권을 보장하여 다양한 지역의 조직정책, 인사정책을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 2) 중·장기적인 추진과제

지방자치법을 개정하여 지방자치단체의 내부조직과 정원은 지방자치단체의 조례로 정하도록 해야 할 것이다. 즉 중앙정부가 정부조직법에 정부의 기본조직을 정하듯 지방자치단체도 조례로 기본조직과 업무분장을 정하도록 하는 것이다.

구체적으로는 대통령령에 위임하도록 되어 있는 사항을 조례로 정하도록 지방자치법이나 개별법률에서 정하도록 하고, 지방자치단체의 행정조직은 지방자치단체의 업무를 규율하고 있는 개별법에서 규정하는 경우를 제외하고는 조례로 정하도록 하며, 지방자치단체의 정원도 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하는 것이다. 이를 추진함에는 시·도지사협의회나 시·도의회의장협의회 등 지방자치단체연합조직에서 청원하고 이를 관철하기 위한 활동을 추진할 수 있을 것이다.

## 5. 뉴욕의 사례

### 1) 지방정부의 일반적 권한

뉴욕주 지방정부관리법(NHRL: Municipal Home Rule Law) 제10조에 따르면, 뉴욕주 내의 모든 지방정부는 주 헌법과 주 법률에 의해 기본적으로 다음과 같은 두 가지 권한을 부여받는다.

첫째, 모든 지방정부는 자산, 사무, 정부조직 등과 관련하여 독자적인 법령을 제정

하고 수정할 권한을 가질 수 있다.

둘째, 모든 지방정부는 지방정부의 자산, 사무, 정부조직 등과의 관련되지 않더라도, 주의회가 지방법의 제정을 제한할 수 있는 경우를 제외하고는, 독자적인 법령을 제정할 수 있다.

### (1) 뉴욕주 내의 지방정부(카운티, 시, 타운, 빌리지)가 가지는 공통적 권한

뉴욕주 지방정부관리법에 따르면, 지방정부는 다음과 같은 분야에 있어 자율적 권한을 가지고 이를 지방법으로 제정할 수 있다. 이와 같은 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 공무원(officers and employees)의 권한, 의무, 자격, 수, 선발과 해임 방식, 임기, 보수, 근무시간, 보호, 복지, 안전
- 지방정부 부서의 신설 및 폐지, 지방정부의 권한과 의무의 규정 및 변경
- 시, 타운, 빌리지에 있어, 지방의회의 구성 및 의원의 자격
- 지방정부의 사무 처리
- 지방정부의 채권 발행에 의한 재원조달과 관련된 지방정부의 법이 주법과 일치할 경우를 제외한, 채권의 발행(incurring of its obligations)
- 지방정부에 대한 청원(claims)의 제출, 확인, 처리, 이행
- 지방정부의 도로, 보도, 자산 등의 획득, 관리, 감독, 사용
- 지방정부의 교통시설의 획득, 소유, 운영
- 주의회에 의해 권한이 부여된 지방세의 산정, 부과, 관리. 단 카운티, 타운, 빌리지에 있어, 지방세 중 비재산세(local non-property taxes)는 주법의 통제를 받음
- 주의회에 의해 권한이 부여되어 산정된 지방세의 징수. 단 카운티, 타운, 빌리지의 경우에는 주법의 통제를 받음
- 지방정부 자산에 대한 임대료, 사용료, 수수료, 벌금 등의 설정, 부과, 징수, 관리

- 지방정부 근로자의 임금, 보수, 근로시간, 보호, 복지, 안전
- 물리적·가시적(visual) 환경의 보호와 증진
- 지방정부조직 및 지역 내 주민과 재산의 보호, 유지, 운영, 안전 등에 관한 사항. 여기에는 직업이나 사업에 대한 규제와 면허를 규정하는 지방법을 제정할 권한에는 제한이 없다는 것도 포함되나, 다음과 같은 제약조건이 있음
  - 타운에 의한 그와 같은 권한의 행사는 타운 내에만 영향을 미침
  - 카운티가 직업이나 사업을 규제하고 면허를 발급하는 권한을 특별히 부여받은 경우를 제외하고는, 시, 빌리지, 타운이 각종 직업 및 사업에 대한 규제와 면허를 담당하고 있는 경우에, 카운티에 의한 그와 같은 권한 행사는 이들 지역에는 영향을 미치지 못함
- 지방의회 의원수의 결정 및 지방의회의 구성 및 의원의 자격조건, 임기, 투표권, 의장 선출 등
- 지방정부 스스로의 법령 속에서 부여된 권한

## (2) 도시정부(city government)의 고유한 권한

카운티(county), 타운(town), 빌리지(village)와는 다른, 주 헌법과 법률에 의해 부여된 도시정부만의 고유한 권한으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 입법기구를 통해 채택된 도시정부의 법령이나, 주 지방정부관리법에 의거하여 채택된 지방법에 의한 현장의 개정이나 새로운 현장의 채택
- 부동산의 평가와 관련된 준비, 형성, 확인, 수정 등과 그러한 평가결과의 검토
- 지역사회 개선을 목적으로 한 이익 평가와 관련된 인증, 형성, 확인, 수정 등

한편, 지방정부에 대해 주 정부가 특별한 권한을 부여하더라도, 그것이 지방정부의 일반적 권한을 제한하지는 않는다.

또한 주 헌법이나 카운티 정부가 법령에 의해 지방정부가 기능을 이양받았을 경우에도, 지방정부는 공기업(public corporation)의 권한을 줄이는 지방법을 제정할 수 없

다는 예외가 있다.

## 2) 지방정부 권한의 제한

지방정부관리법 제11조에 따르면, 뉴욕주 내의 모든 지방정부는 다음과 같은 목적으로 지방법을 제정하지 못한다.

- 지방정부의 채권 발행에 대한 주법의 제한을 없애거나 늘리는 경우
- 교육체제나 교사퇴직·연금체제의 유지, 지원, 관리에 적용되거나 영향을 미치는 경우
- 카운티 정부에 다른 형태가 있는 경우를 제외하고, 카운티 관리위원회(county board of supervisors) 위원의 수나 임기를 변경하려는 경우
- 주헌법 6조에 의해 설치된 법원에 적용되거나 영향을 미치는 경우
- 주 주택법(multiple dwelling law)의 제한을 줄이거나 소방관·경찰관·의용소방관의 최대노동시간, 보상 등을 변경하는 경우
- 도시정부의 회계감사나 특별구의 설치·확대와 관련하여 주 회계감사관(state comptroller)의 권한에 영향을 미치거나 적용되는 경우
- 지방정부 내의 철도건널목이나 터미널시설을 규제하는 주 법 조항에 영향을 미치거나 적용되는 경우
- 공무원의 해고에 대한 사법적 검토와 관련되거나, 공무원의 임기 등을 규정한 주법의 규정을 변화시키는 경우
- 도시에 있어, 보도와 배수구를 안전하게 유지하지 못한 책임을 인근의 재산소유자에게 전가하려는 경우

또한 카운티, 시, 빌리지의 입법기관은 현장과 관련하여 다음과 같은 제약을 받는다.

첫째, 현장이 규정하는 현장 수정관련 조항과 다르게 현장을 수정하는 경우. 즉 현장조항은 새 현장이나 수정현장에 대해 강제적 주민투표를 통해 승인하는 주민의 권리

를 감소시키지 못한다.

둘째, 헌장 규정에 의해, 입법 기관은 헌장의 제정을 승인할 수 없다.

### 3) 뉴욕시장의 일반적 권한

뉴욕시장은 시 헌장에 의거하여, 별도의 법 규정이 있는 경우를 제외하고 시에 부여된 모든 권한을 행사할 수 있다. 시장이 보유하는 일반적 권한을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시장은 시정부 운영상의 성실성과 효과성에 대한 책임을 지면서, 시장 관할 하의 각 기관이 효과적인 내부통제를 포함한 본연의 책임을 수행하는 데 필요한 적절한 정책과 절차를 수립하고 유지하는 권한을 가진다.

둘째, 시장은 사법권을 가진 magistrate이 될 수 있다.

셋째, 다른 법 규정에도 불구하고, 시장은 지방재정법 하에서 재정위원(finance board)으로서의 권한을 가지고, 재정위원회의 조치나 해결을 위한 의결권을 규정하는 별도의 법 규정과 무관하게 그러한 권한을 행사할 수 있다. 하지만 시장은 그러한 의 무나 그에 따른 규모 등을 결정할 때마다 회계감사관에게 그 사실을 알려야 한다.

넷째, 시장은 선거관리위원회(board of elections)의 선거 감시관과 선거지역에서 선거감시관을 보조하기 위해 고용된 직원에 대한 최소한의 일급(日給)을 정할 수 있다.

다섯째, 시장은 시장실을 통해, 시장이 시의 행정부 수반으로서 시의 사무를 적절하게 관리하고 능률적으로 수행하도록 보장하는데 요구되는 정보와 확실성을 제공해주는 전문적인 내부 회계감사 기능을 수행한다.

여섯째, 11개 분야를 제외하고, 시장은 시장의 의무를 수행하는데 필요하다고 생각 되면 행정명령(executive order)을 통해 시기를 막론하고 시의 행정조직(Department, Bureau, Division, Commission, Board, Office)을 설치, 축소, 변경, 폐지할 수 있다. 또한 상근직 또는 비상근직 공무원을 임명할 수 있는데, 실질적으로 시장이 임명권을 행사하는 것은 각 부서의 장과 부요 부서인 경우에 한하고 하위직은 대부분 각 부서장의 추천으로 임명하고 있다. 아울러 공무원의 직급, 정원 등을 의회와 협의하여 변경, 조정할 수 있는 권한을 가진다.

#### 4) 뉴욕시장의 조직구성권한과 절차

뉴욕시는 우리 나라의 자치구 행정 기능을 모두 흡수하여 운영하므로 방대한 조직을 갖고 있다. 우리 나라의 국 단위와 유사한 행정기관(Department, Office, Administration, Commission, Corporation, Board, Authority, System, Development)으로 47개 기관이 있고, 시장 직속 기구(Office, Commission 등)로 16개 기구가 있다.

이와 같은 행정기관과 관련하여, 뉴욕시장은 뉴욕시 행정부의 수장으로서, 기본적으로 기관장의 임면권과 부시장의 임명권을 보유하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 기관장 임명 및 해임권을 가진다. 시장은 별도의 법 규정이 있는 경우를 제외하고, 선거직 공무원을 제외한 모든 행정기관 및 각종 위원회의 장을 임명할 권한을 가진다. 또한 공익과 관련한 시장의 판단이 요구될 때마다, 해임과 관련된 별도의 법 규정이 있는 경우를 제외하고는 시장이 임명한 공직자를 해임할 수 있다. 이 경우 별도의 법 규정이 없는 한 어떤 공직자도 임기를 유지할 수 없다.

둘째, 부시장의 임명권을 가진다. 시장이 결정하는 의무와 책임을 지는 1명 이상의 부시장을 임명할 수 있다.

또한 조직구성과 관련하여 뉴욕시의 헌장에는 “뉴욕시장은 자신의 임기동안 뉴욕시 정부의 효율적인 관리 및 운영을 위해서 기존조직의 폐지, 조직간 통합, 조직간 기능의 이전, 조직의 신설, 조직의 기능강화 등에 관한 권한을 행사할 수 있다”고 규정하고 있다. 이러한 시장의 권한은 “조직개편 계획(reorganization plan)”을 통해 수행된다. 이와 같은 조직개편 계획을 수립하는데 있어, 유사기관 간에 중복 혹은 중첩되는 기능이나 조직, 뉴욕시나 주정부 혹은 지방정부의 타 기관에서 수행하고 있는 기능 등은 시장이 적절하게 폐지하게 된다.

시장이 마련한 조직개편안이 기존의 자치법률이나 시 헌장의 개정을 필요로 하는 경우나, 개편안의 내용에 시장의 행정명령이나 평가위원회(board of estimate)의 결정에 의거하여 설립된 기관을 개편하는 내용이 포함되었을 경우, 조직개편안을 시의회에 제출한다. 시의회는 시장이 조직개편안을 제출하면 이를 90일 이내에 심의하여 승인/부결 여부를 결정해야 한다<sup>4)</sup>. 시의회의 승인이 있을 경우 조직개편안의 내용은 행정법

---

4) 의회가 90일 이내에 어떠한 조치도 취하지 않는 경우에는, 조직개편안이 승인된 것으로 간주되고 효력을 발생한다. 그리고 의회의 최종 조치가 있기 전에는, 제출된 조직개편안을

(administrative code) 같은 자치법률 속에 반영된다.

한편, 이와 같은 시장의 권한은 시현장의 특정 조항에 의거하여 설치된 위원회(board or commission)에 관한 개편이나, 주민투표를 요하는 경우에는 적용되지 않는다. 만약, 시 현장의 개정이 필요할 경우에는 시장이 임명한 현장개정위원회의 심의를 거쳐 최종적으로 뉴욕시의 전체적인 선거가 있는 날에 시 현장의 개정안을 상정하여 주민투표로 결정한다. 시 현장개정위원회는 상정된 개정안이 주민투표에 붙여지면 자동 해산한다. 이와 같은 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

미국에 있어, 시 정부들은 그들이 속한 주 정부로부터 법적 권한을 부여받는다. 뉴욕주에 있어, 도시정부들은 주 헌법의 조직관련 조항과 지방정부관리법(MHRL)에 의해 광범위한 자치조직권을 보유하게 된다. 주 헌법과 지방정부관리법 및 기타 주 법령에 따라, 뉴욕시 현장은 뉴욕시가 그 직무를 수행하기 위한 법적 틀을 제공한다. 시 현장은 뉴욕 시정부의 조직, 권한, 기능, 필수절차, 정책 등을 규정하는 기본문서이다. 시 현장은 뉴욕시의 정치 시스템의 제도와 과정을 밝히고, 선거직 공무원(시장, 의회, 회계감사관, 구청장, 시변호인 등)과 행정기관의 권한과 책임을 정의해준다. 미국 헌법과 달리 시 현장은 자주 수정되는 유동적인 문서이어서, 미국 헌법이 215년 동안 27회 수정된 것에 반해 시현장은 1989년 이후 거의 100회 이상 수정되었다.

한편 州 지방정부관리법(NHRL: Municipal Home Rule Law) 제36조는 뉴욕시 현장개정위원회의 설치요건으로 시의회의 결정, 주민투표, 혹은 시장의 결정 등을 제시하고 있다.

주 법(State Law)에 의거하여, 현장 개정은 지방법의 통과를 통해 이루어질 수 있다. 하지만, 지방법의 통과에 의한 개정에는 한계가 있다. 예를 들어, 선거직 공무원의 권한을 축소할 수는 없다. 현장은 주민투표 이전에 개정안을 제안할 수 있는 권한을 가진 주나 시의 현장개정위원회에 의해 개정될 수도 있다. 현장개정위원회는 지방법에 의해 채택될 수도 있는 조항은 물론 선거직 공무원의 권한 축소도 포함하는 현장의 모든 부분에 관해서 주민투표 이전에 개정안을 제안할 수 있다. 지방정부관리법(MHRL) 제36조 4항은 뉴욕시장이 현장개정위원회를 설치하는 것을 허용하고 있다. 시장이 설치하는 현장개정위원회는 9인에서 15인의 위원으로 구성되는데, 위원들은 뉴욕시민이

---

시장이 철회하거나 수정할 수 있다.

어야 하고 공직을 겸직할 수도 직장을 가질 수도 있다<sup>5)</sup>. 지방정부관리법 제36조 4항과 6항(d)에 의거하여, 시장은 위원장과 부위원장 및 서기를 지명할 수 있다.

현장개정위원회는 한시적인 위원회이다. 지방정부관리법(NHRL) 제36조 6항(d)은 현장개정위원회의 존속기간을 제한한다. 위원회가 마련한 현장 개정안이나 새 현장이 상정되어 주민투표가 실시되면, 그 선거일에 위원회는 해산한다. 하지만, 위원회가 새로운 현장이나 개정안을 주민에게 상정하지 못한 경우에는, 위원회 설치 후 두 번째 총선거일에 위원회가 해산된다. 기존 위원회의 종료 후, 위원회의 재구성이나 신설 등에 관한 금지조항은 없다.

지방정부관리법 제36조 5항(a)에 따르면, 현장개정위원회는 현장 전체에 대한 “정밀 검토(overhauls)”를 통해 광범위한 수정안을 제안할 수도 있고, 특정분야에 초점을 두면서 그 이유를 밝힐 수도 있다. 단, 제안된 수정안은 일반적 주 법률(general State laws)과 부합되어야 하고, 주 헌법과 주의 지방정부관리법이 밝히는 바와 같이 뉴욕시 지방입법권(local legislative powers)의 범위 내에서의 변화에만 효력을 발휘할 수 있다.

지방정부관리법 제36조 5항(b)에 따르면, 제안된 수정안은 위원회 설치 후 2번째 총선거(general election)가 지나기 전에 주민투표에 상정되기 위해 시 서기관(City Clerk)에게 제출되어야 하고, 제출 후 60일 이전에 개최되는 총선거 혹은 특별선거(special election)에서 주민투표로 결정되어야 한다. 주민투표에 상정되는 수정안은 하나의 의제(question)일 수도 있고, 여러 의제 혹은 대안일 수도 있다.

결국 현장의 개정은 시민들이 투표를 통해 직접 결정하기 때문에, 이와 같은 현장 개정 과정은 시가 어떻게 기능할지를 시민들이 결정하게 하는 가장 직접적인 수단을 제공하는 것이다.

한편, 지방정부관리법 제38조에 따르면, 주정부는 주 내의 주민들의 건강과 행복이라는 주정부의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 지방정부의 발전이 필수적이라는 인식 하에, 현장의 제정 및 개정과 관련하여 재정적 지원을 한다. 재정적 지원 규모는 연간 25,000달러를 넘지 않는 범위 내에서 현장 관련 지출의 40%를 보전해 준다.

---

5) 2002년 7월, Bloomberg시장은 시민, 지역사회, 기업을 대표하는 13인의 위원을 현장개정위원회 위원으로 임명했다.

## 5) 뉴욕시의 시장직속기구의 개요

시장참모조직은 시장의 핵심적 정책을 추진하는 태스크포스조직과 일상적인 참모 및 비서기능을 하는 조직의 두 가지로 분류할 수 있다.

시장의 핵심 정책을 추진하기 위한 26개의 태스크포스조직(Mayor's Offices)이 있고, 각 실국별 업무들과 광역행정 등에 관한 업무를 보좌하는 참모 및 비서 기능을 담당하는 17개 조직(Offices of Mayor)으로 시장실이 구성되어있다.

## 6) 시장직속기구의 권한과 의무

시장직속기구는 기본적으로 다음과 같은 권한과 의무를 수행한다.

### (1) 기획, 자문, 조정 활동

#### ① 기획 활동

- 시의 수요를 검토·분석·평가함
- 그러한 시의 수요에 대응하기 위한 단기·중장기 계획 및 사업을 준비·제출함
- 데이터를 수집, 저장, 전파하기 위한 시스템을 개발·운영·유지함
- 정책과 사업의 기획과 개발을 위한 관련 연구를 수행함

#### ② 자문 활동

- 해당 분야별로 각 기관은 시장과 선거직 공무원에 대하여 자문과 지원을 제공함

#### ③ 조정 활동

- 가능한 범위까지, 시장직속기관은 해당 분야별로 다른 도시나 주의 기관, 연방 정부 기관, 기타 기관들과 조정하는 권한과 의무를 가짐
- 이를 위해 시장이 요구하는 범위 내에서, 혹은 기관장이 적절하다고 판단 하에 시장의 지침을 벗어나지 않는 범위 내에서 조정위원회를 설치하거나 조정위원

회에 참석하는 등의 여러 가지 수단을 활용할 수 있음

## (2) 사업(Program) 관리

- 시장직속기관은 자기 기관의 모든 사업과 활동의 시행과 관리를 감독하고, 기관의 조직, 관리, 기강 등에 대한 통제권과 재량권을 보유함
- 시장직속기관은 자기 기관 관할하의 모든 서비스와 시설을 감독하기 위한 측정·평가·시행의 기준을 결정함.
- 시현장이나 기타 관련법 조항을 시행하는데 필요한 범위 내에서, 다른 법 규정에 위반하지 않을 경우, 기관 관할하의 서비스 제공자를 방문하여 검열하는 권한과 의무를 짐

## (3) 재무 관리

- 시장직속기관은 자기 기관의 모든 지출에 대한 시행과 관리를 감독하는 권한과 의무를 가짐
- 시현장 및 관련 법령의 규정에 따라, 예산안을 마련하여 제출하고, 시현장에서 규정하는 대로, 예산안의 준비·결정·수정·관리 과정상의 모든 사안들을 수행함
- 시현장 93조(h)에 의거하여 회계감사관(관련 권한을 정지·폐지할 수 있음)이 제시하는 방법에 따라, 시장직속기관은 봉급명세서의 작성·감사, 봉급지불대장의 작성·감사, 재화의 수령 및 검사, 지불·기록 및 지불에 따른 보고·회계를 위해 회계감사관에 대한 청구서 송부 등과 같은 권한의 의무를 가짐
- 시현장 93조(m)에 의거하여 회계감사관(comptroller)이 제시하는 기준과 절차에 따라, 시장직속기관은 동일한 회계 및 보고시스템을 유지함

## (4) 내부통제, 규칙 설정, 계약

### ① 내부통제

- 시장이 설정한 정책과 절차에 따라, 각 기관은 내부통제환경을 유지하고, 기관

운영의 효과성과 성실성을 극대화하면서 기관의 취약성을 줄이기 위한 시스템을 운영함

② 규칙 설정

- 별도의 법 규정이 있는 경우를 제외하고, 헌장과 관련법의 규정에 따라, 각 기관은 연방법, 주법, 지방법에 의해 그 기관에 위임된 권한과 의무를 수행하기 위한 규칙을 설정할 수 있는 권한을 가짐

③ 계약

- 시헌장, 관련법, 규칙에 따라, 각 기관은 그들에게 부여된 의무를 수행하기 위해 계약을 체결하거나 구매행위를 할 수 있음

(5) 시헌장에서 부여된 기타 권한과 의무

- 각 기관은 지금까지 제시된 권한과 의무 외에, 시헌장이나 관련법이 특별히 부여한 모든 권한과 의무를 수행할 수 있음

7) 시장직속기구의 운영과 법적인 지위

(1) 운영과 지휘체계

이들 두 종류의 모든 시장 직속기구들은 직제상 시장직속에 존재하지 않고 각 업무별로 해당 부서장의 지휘를 받도록 되어있다.

이들 참모조직들은 해당 부서장에게 보고를 하지만, 시장의 정책을 구현하기 위해 범부서적으로 각 실국에서 담당자(representatives)들이 지정되어 운영하고 있다. 즉, 직접 지휘책임은 부서장에게 있지만, 실제로 회의를 주관하고 정책결정을 하는 것은 시장이 직접 맡고 있다.

줄리아니 시장 이전에는 유사한 업무들이 각 시의 부서에 분산되어있었던 것을 줄리아니 시장 임기동안 각 해당 업무중심으로 분명하게 책임과 권한을 배분하여 실국에게 전권을 부여한 것이 가장 큰 차이점이다.

## (2) 법적인 지위

뉴욕시의 각 조직들은 법적인 지위는 임시기구와 법정 정규기구, 두 가지로 나눌 수 있는데, 시장이 사안별로 시급성이 있는 업무를 담당하는 조직들은 자신의 임기동안 임시기구로 운영한다. 그리고 임시기구의 기능을 존속시킬 필요가 있다고 인정되는 경우 시의회에 요구하여 심의를 받고, 최종적으로 시헌장을 개정하여 법정 정규조직으로 신설한다.

## 8) 시장직속기구의 운영의 예(반낙서위원회와 아동복지국)

### (1) 반낙서위원회

반낙서위원회(Mayor's Anti-Graffiti Task Force)는 줄리아니 시장이 뉴욕시에 만연한 공공시설파괴를 방지하고 범죄조직의 구성을 미연에 차단하기 위해 출범시킨 임시기구이다. 이 기구에는 현재 주무부서인 위생국에 경찰국, 교통국, 주택공사, 보건국, 기타 지역사회의 조직들이 동시에 문제해결을 위해 참여하고 있다. 반낙서위원회는 활동결과가 시민들의 적극적인 지지를 받고 많은 가시적 성과를 거두고 있어 현재 법정 정규조직으로 승격시키는 것을 고려하고 있다.

### (2) 아동복지국

뉴욕시에 있어 아동복지 전담부서는 1940년대 초반 복지국(Department of Welfare) 소속의 아동복지과(Bureau of Child Welfare)로서 처음 설치되었다. 이처럼 복지담당부서의 하위 부서로 존재해오던 아동복지 전담부서는 1995년의 엘리사 양 고문살인 사건을 계기로 새로운 국면에 접어들게 되었다. 즉 1996년에 줄리아니 시장은 행정명령(Executive Order)을 통해, 도시인적자원관리국(Human Resources Administration)의 하위 부서였던 아동복지과(Child Welfare Administration)를 폐지하고 아동복지를 전담하는 최초의 독립적 기구로서 아동복지국(Administration for Children's Services)을 신설하였다. 이 기구에는 경찰국, 교육위원회, 보건국, 사회복지국, 청소년 법무국이 범부서적으로 참여하여 활동하여 혁혁한 성과를 거두었다. 아동복지국의 설치에 뉴욕시 아동복지체계에 있어 새로운 지평을 연 것으로 평가받고 있다.

## 제 3 장 책임운영기관 제도

### 1. 책임운영기관 제도의 의의

#### 1) 제도 도입의 배경

1980년대 이후 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 미국 등 선진외국들은 만성적인 재정적자를 겪으면서 국가경영을 재고해야 한다는 요구에 직면하게 되었고, 이와 더불어 세계화의 급속한 진전에 따라 국가경쟁력을 제고하기 위해 공공부문의 효율성을 개선해야 하는 상황에 처하게 되었다. 이에 대처하기 위해 선진외국들은 자국의 공공관리체제를 혁신하기 위한 각종 노력을 경주해 왔고, 그와 같은 혁신적 노력의 일환으로 기존에 정부부처에서 담당하던 서비스 전달기능을 책임운영기관으로 전환하고 있다.

이처럼 1980년대 후반부터 책임운영기관 제도가 선진외국을 중심으로 도입·확산된 데에는 시장 메카니즘의 확산이라는 정부개혁의 큰 흐름의 영향과 과거의 관료제적 조직모형에 대한 비판적 반성에서 그 배경을 찾아볼 수 있다. 이러한 두 가지 요인을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(심덕섭, 1999: 89-91).

첫째, 정부개혁 패러다임의 변화이다. 오늘날 정부개혁의 시대정신은 과거의 경직적인 관료제적 모형을 탈피하여 시장형 메카니즘을 적용하는 것이라고 할 수 있으며, 이것은 그 내용이 무엇이든 간에 관리활동을 위한 민간부문의 방법이 전통적인 공공부문보다 본질적으로 우월하다는 가정에 입각하고 있다. 이와 같은 시장형 메카니즘을 정부조직에 도입하고자 하는 근본적인 목적은 정부 내에 경쟁적인 환경을 조성하고 공공부문이 가진 독점적 요소를 제거하여 공공서비스를 경쟁원리에 노출시킴으로써 성과를 향상시키고자 하는데 있다.

둘째, 전통적 관료제적 조직에 대한 반성이다. 책임운영기관의 도입이 논의된 실제적인 이유는 전통적·관료적 조직이 수행기능별 특성을 고려하지 않고 동일한 관리원칙을 적용하고 있다는 문제의식 하에서 제기된 것이다. 즉 하나의 부처조직 내에 정책·규제·서비스·집행기능 등이 혼재되어 있으며 획일적인 관리 및 통제기준을 적용함에 따라 생산성 및 효율성 향상에 한계를 보이고 있다는 것이다. 특히 공무원들이 기획·정책 발굴 업무보다는 집행적·부수적인 업무에 보다 많은 시간을 투입하고 있으며, 기관의 목표 설정이나 성과 측정이 곤란하고, 고객중심적인 운영이 어려우며, 인

센티브 등 조직구성원의 근로의욕을 고취하는 동기유발 요인이 부족하다는 것이다.

이와 같은 변화와 반성에 따라, 공공부문에 사용자 비용부담, 외부계약, 재산권의 시장화, 서비스 구매권, 정부기관간의 계약 등의 제도와 장치들이 도입되고 있다. 또한 전적으로 상업적인 방식으로 운영되는 정부기관의 신설이나 완전 민영화 그리고 민간 부문과의 파트너십 형성 등 구조적인 개편도 여기에 포함되기도 한다.

책임운영기관 제도도 이러한 맥락에서 고안된 것으로, 정부조직이 경직화·관료화됨에 따라 활력을 상실한 문제점을 해소하고 정부조직에 시장과 경쟁원리를 도입함으로써 조직운영의 활성화를 도모하기 위한 제도이다. 즉 정부조직 중 「정책업무」와 「집행·사업적 업무」를 분리하여 후자의 사무를 전담·수행하는 기관을 책임운영기관으로 전환함으로써 기관 운영에 경영 개념을 도입하여 신속적이고 자율적으로 운영하게 하되, 그 성과에 책임을 부여함으로써 행정의 효율성과 행정서비스의 질 향상을 도모하기 위하여 이 제도를 도입하게 된 것이다.

## 2) 책임운영기관 제도의 의의 및 특성

책임운영기관 제도는 1988년 영국의 Robins Ibbes가 고안한 것으로 영국·호주·뉴질랜드·캐나다 등 영연방국가들을 중심으로 확산되기 시작하였으며, 최근 미국, 일본, 네덜란드, 프랑스 등으로 점차 확대·적용되고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 이러한 책임운영기관 제도의 도입·확산에는 시장형 메카니즘에 바탕을 둔 정부개혁의 흐름과 과거의 관료제적 조직 모형에 대한 반성이 커다란 요인으로 작용하였다.

이와 같은 책임운영기관 제도의 근본취지는 정책개발을 담당하는 중앙부처의 기획 및 조정 기능을 통합·강화시키는 반면에, 집행기능은 서비스운영기관으로 분화시켜 관리권한을 위임하고 행정서비스 생산의 내부규제에 따른 제약을 제거하여 행정의 효율성을 확보하려는 것이다(김근세, 1999: 235-236). 다시 말해 책임운영기관은 공공성을 유지하면서도 시장원리에 따라 운영하는 기업형 조직으로서 사업적·집행적 성격의 정부기능을 일반 정부조직 형태로 운영함에 따라 발생하는 정부조직의 획일화 및 경쟁력 약화의 문제점을 해소하기 위한 것이다(행정자치부, 1998: 23). 아울러 정부부처는 관리적·집행적 업무를 책임운영기관에 이양함으로써 정책의 수립과 조정이라는 본래의 업무에 보다 충실할 수 있게 된다.

한편 책임운영기관은 형태상으로는 정부조직이나 민간기업 성격이고, 행정기관보다는 민영화되어 있지만 공기업보다는 더 행정기관에 가까운 복합적이고 미묘한 성격을

띠고 있다. 요컨대 책임운영기관은 행정기관이며 소속직원의 신분도 공무원이라는 점에서 보통의 행정기관과 같다. 다만 기관운영에 있어서 상당한 자율성을 갖는다는 점에서 차이가 있을 뿐이다. 따라서 책임운영기관은 행정기관의 지위를 유지하면서 기관장에서 조직·인사 및 재정운영의 자율성을 부여함과 동시에 그 운영성과에 대하여 책임을 지게 하는 제도이다. 신공공관리가 정착단계에 이른 국가들에 있어서도 책임운영기관제도의 특성은 '자율성'과 '성과책임'으로 요약될 수 있으며, 기관장의 자율성이 높을수록 성과에 대한 책임도 높아지는 경향을 보인다6).

우리 나라에 있어서도 책임운영기관은 사무수행의 자율성을 보장하기 위해 예산·회계에 있어서 특별회계를 설치하고, 기관장 채용·조직·인사·예산 운용 등에 있어 자율성을 보장받는 동시에 그 운영과 성과에 대해서는 책임을 지도록 되어있다7).

현재 운영되고 있는 제도적 특성에 기인한 책임운영기관의 주요 특성을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 그 대상사무가 사업적·집행적 성질의 행정서비스를 제공하고 성과측정기준의 개발과 성과측정이 가능한 사무, 재정수입의 전부 또는 일부를 자체 확보할 수 있는 사무이다.

- 6) 영연방국가들을 중심으로 살펴볼 경우, 책임운영기관의 관리자율성의 측면에서 뉴질랜드, 영국, 캐나다, 호주의 순서로 높은 분권화 수준을 보이고, 이와 비례하여 성과계약도 강조된다고 한다(정부개혁연구소, 1999: 18).
- 7) 현재 우리 나라에서 운용되고 있는 책임운영기관의 제도적 특성 역시 여러 학자들과 관련기관들이 제시하는 바와 같이, 크게 자율성 측면과 능률성 확보를 위한 책임성 측면으로 정리될 수 있다. 구체적으로는 기관장 채용, 조직관리, 인사관리, 재무관리 등에 있어서 자율성이 보장되고, 이에 상응하여 사업목표·사업계획을 포함하는 사업운영상의 책임성과 사업관리·사업평가를 포함하는 사업성과상의 책임성이 요구된다는 제도적 특성이 공통적으로 제시되고 있다. 우리 나라 책임운영기관 제도의 특성으로 제시되고 있는 주요 학자별·기관별 요인을 정리하면 다음의 표와 같다.

학자·기관	제도적 특성				자율성		책임성(능률성)	
	기관장채용	조직관리	인사관리	재무관리	사업운영	사업성과		
강창구(2000)	○	○	○	○	○			
김근세(1999)	○		○	○	○		○	
김병섭 외(2001)	○	○	○	○	○			
유 훈(1999)	○	○	○	○	○		○	
정진우·임보영(2000)	○	○	○	○	○		○	
정부개혁연구소(1999)	○	○	○	○	○			
행정자치부(2000)		○	○	○	○		○	
기획예산처(1999)		○	○	○	○		○	

둘째, 기관운영의 원칙을 사업목표 달성에 필요한 운영의 독자성과 자율성에 두고 있다.

셋째, 예산에 있어서 기업예산회계법을 적용하여 투명성을 제고한다.

넷째, 책임운영기관의 직원은 인사에 있어 공무원법이 적용되는 공무원 신분이다.

다섯째, 공공성이 커서 민영화하기 어려운 기능을 정부가 수행하기 위한 기관이다.

## 2. 책임행정기관 제도의 이론적 근거

### 1) 신공공관리론

책임운영기관제도는 이론적으로 신공공관리론에 기초하고 있는 제도이다. 신공공관리론은 1980년대 이후 영미권 국가들이 “시장주의”와 “신관리주의”를 결합하여 전통적인 관료제의 패러다임을 극복하려는 정부운영 및 개혁에 관한 이론이다.

크게 신공공관리론을 구성하는 한 부분인 “시장주의”는 신자유주의 이념에 근거하여 가격 메커니즘과 경쟁원리를 활용한 공공서비스 제공, 그리고 고객 지향적인 공공서비스 공급을 중요시한다. 또한 다른 한 부분인 신관리주의에서는 기업의 경영원리와 기법을 행정에 도입하여 정부의 성과향상과 관리의 효율성을 높이는 것을 목적으로 하고 있다. 이와 같은 신공공관리의 구체적인 개념적 특성은 몇 가지 주요 기준별로 전통적 행정의 특성과 비교해 봄으로써 명확하게 대별될 수 있는데, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 공공서비스의 제공에 있어서, 전통 행정은 공급자 중심인데 반하여, 신공공관리적 경영은 고객우선행정, 품질관리 등의 사례에서 알 수 있듯이 수요자 중심이다.

둘째, 책임성 확보의 측면에 있어서, 전통 행정은 법적·제도적으로 책임성을 확보하나, 신공공관리적 경영은 산출(효과) 중심으로 책임성을 확보하는 것으로 결과 중심의 행정, 조직재설계 등을 사례로 들 수 있다.

셋째, 자원의 배분에 있어서, 전통 행정은 규정, 지침, 법률을 통해 자원을 배분하지만, 신공공관리적 경영은 과학적 평가, 정책분석·평가 등을 통해 자원을 효율적으로 배분하고자 하는 것으로, 민간경영기법의 도입, 성과 평가·측정 등을 그 사례로 들 수 있다.

넷째, 자원의 공유에 있어서, 전통 행정은 관료제가 자원을 독점하나, 신공공관리적 경영은 민영화, 아웃소싱, 거버넌스 등을 통해 공유와 협력, 자유경쟁을 추구한다.

다섯째, 내부 관리에 있어서, 전통 행정의 특성으로는 통제, 질서, 명령·복종 등을 들 수 있는데 반해, 신공공관리적 경영은 직무몰입, 사기, 수용성이론 일반화 등을 중시해 유인체계를 개발하고 체질 개선 등을 추구한다.

여섯째, 조직 자원에 있어서, 전통 행정은 물리적 자원을 중시하는데 반해, 신공공관리적 경영은 비물리적 자원을 중시해 지식 관리, 전사적 자원 관리 등을 추구한다.

<표 5> 신공공관리와 전통행정의 개념적 특성

기준	전통 행정	신공공관리적 경영	사례
서비스 제공	- 공급자 중심	- 수요자 중심	- 고객우선행정 - 품질 관리
책임성 확보	- 법적, 제도적	- 산출(효과) 중심	- 결과 중심의 행정 - 조직재설계
자원 배분	- 규정, 지침, 법률	- 과학적 평가 - 정책분석/평가	- 민간경영기법 도입 - 성과 평가/측정
자원 공유	- 관료제 독점	- 공유와 협력 - 자유경쟁	- 민영화, 아웃소싱 - 거버넌스
내부 관리	- 통제, 질서, 명령-복종	- 직무몰입, 사기 - 수용성이론 일반화	- 유인체계 개발 - 체질 개선
조직 자원	- 물리적 자원	- 비물리적 자원	- 지식 관리 - 전사적 자원관리

한편, 책임운영기관제도와 관련하여 Hood, Pollitt, Massey 등 신공공관리론자들이 주장하고 있는 핵심적인 전제는 '관리'라는 것이 공공부문이나 민간부문 어디에서 발생 하든지간에 동일하다는 가정이다(정용덕외, 1998: 69). 최근 각국에서 추진되고 있는 행정개혁의 목표도 이러한 관점에서 성과지향적인 정부조직을 운영하는 것이다. 학자들이 제시하고 있는 신공공관리의 구체적 특성을 살펴보면 다음과 같다.

Hood는 신공공관리의 주요한 요소를 다음과 같이 제시한다. 첫째, 대규모 통일적 행정조직으로부터 개별적 자족단위로 공공조직을 분산화(disgregating)시킨다. 둘째, 공공조직간 또는 공사조직간의 경쟁을 강조한다. 특히 계약을 통한 민간주체가 공공서비스 생산에 참여하도록 그 폭을 확대한다. 셋째, 민간관리기법의 공공조직에의 도입을 강조한다. 넷째, 재량적 관리를 강조하여 기관장에게 재량권을 부여한다. 다섯째, 확인 가능하고 측정가능한 업무성과기준을 강조한다. 여섯째, 이미 설정한 산출측정을 통한 공공조직의 통제를 강조하며 성과급제도를 도입하는 것이라고 지적하였다(Hood, 1994:

4-5).

Peters와 Pierre는 신공공관리의 특성으로 통제와 책임의 직접적 연결, 공공행정과 민간 경영의 동일시, 공공조직에의 경쟁원리 도입, 투입이 아닌 결과의 강조, 조직간의 전략적 협력을 통한 정부 능력 제고 등을 제시한다(박희봉, 2001: 169).

Farnham과 Horton은 신공공관리의 성격으로 서비스 전달의 권한과 책임이양, 관리계층의 축소, 능률성·경제성·효과성의 측정, 개인주의적 접근, 신축성과 반응성의 관리, 시민참여의 증진 등을 제시하고 있다(Farnham & Horton, 1993: 237-238).

Alexander와 Edwards 그리고 Smart는 신공공관리가 수평적이고 더욱 유연한 조직의 개발, 책임성과의 준비성, 변화와 책임감, 고객보호, 질과 경쟁에 대한 지속적인 자각을 강조하는 것으로 보고 있다(김번용, 1994: 52).

이상에서 살펴본 바와 같이, 신공공관리 이론들은 정부조직의 분권화, 경쟁에 의한 기관운영, 기관장에 대한 운영자율권 부여, 책임성 확보, 보상체계의 개선 등 책임운영제도의 근거 및 운영원리와 깊은 관련성을 가진다고 할 수 있다.

또한 신공공관리론에 근거한 책임운영기관제도의 운영메카니즘은 정부운영의 획일적이고 낡은 사고방식에서 탈피하여 정부조직의 기능적 통합과 분화라는 전략을 추구한다. 구체적으로 이것은 정책개발부서는 통합하고 서비스전달부서는 분화시켜 기능에 따른 행정가치를 극대화하려는 전략을 추구함을 뜻한다. 그리고 책임운영기관제도는 관리체계에 있어서 신축적·참여적·시장적 관리체계로의 전환을 강조한다. 즉 책임운영기관 관리자에게 인사·조직·재무 관리상의 재량권을 부여하고, 성과에 대한 보상과 책임을 제공하며, 재량권 부여에 따른 책임성 확보를 위해 성과계약을 강조하는 것이다.

## 2) 신공공관리론 적용상의 한계

신공공관리론을 행정에 적용함으로써, 공공부문의 혁신과 함께 다양한 긍정적 효과의 발생이 기대되고 있으나, 이에 대한 비판이나 적용상의 한계 등이 제기되기도 한다.

신공공관리론적 입장은 규제와 통제의 완화를 통한 자율성 증대와 시장중심적 관리를 핵심적 방향으로 설정하고 있다. 자율성에 기초한 관리는 기본적으로 관리자의 능력을 인정한 가운데 잘못된 관리체계를 개선하는 것을 새로운 관리방식의 출발로 인식하고 있다. 시장원리 적용을 통한 관리방식의 핵심은 경쟁원리의 도입이다. 결국 공공부문을 개혁하기 위해서는 공공부문 내부에서 성과와 경쟁을 통한 내부경쟁질서의 조

성이 필요하다는 입장이다(Kaboolian, 1998; Terry, 1998). 이와 같은 신공공관리 또는 관리주의는 보다 근본적으로는 우리 사회의 진보가 경제적인 생산성의 향상에 기인하며, 이러한 생산성의 향상은 종합적인 관리방식을 포함한 보다 새로운 기술의 적용에서 온다는 믿음과 신념체계에 근거하고 있다(Pollitt, 1990). 즉 보다 우수한 관리방식의 도입이 조직의 업적을 향상시키고, 낭비요소를 줄임으로써 국가회생을 위한 핵심사항이라고 믿고 있다. 하지만 이러한 기본 가정에는 의문이 제기될 수 있다. 민간부문에서 사용되고 있는 선진적인 관리기법을 공공부문에 적용한다고 하여도 공무원이 현재 가지고 있는 기본적인 문제해결 능력이 부족한 경우에는 의도한 긍정적인 효과를 항상 가져올 수 없기 때문이다. 즉 문제의 해결은 하부 조직 구성원인 사람의 문제이고, 이러한 조직 구성원 능력의 문제를 해결하지 않고는 관리방식 혁신이나 공공부문 개혁을 완성할 수 없으며, 단순히 새로운 관리기법의 적용은 문제를 더욱 악화시킬 수도 있다는 것이다(Kettl et al., 1996: 3; 양기용, 2000: 89-90).

이러한 관점에서 보면, 조직 구성원에 대한 인식의 전환이 요구된다. 즉 공무원 인력을 비용이나 부담으로 인식하느냐 아니면 전략적인 자산으로 인정하느냐에 대한 판단이 필요하다. 단순히 공무원 인력이 비용(cost)으로 인식된다면 공공관리의 개선방향은 공무원 인력을 줄일 수 있는 방안이나, 어떻게 하면 주어진 인력을 최대한 통제하고 관리하여 능률성을 높일 수 있는 관리방식이 무엇인가에 초점을 맞추어야 할 것이다. 그러나 진정한 개혁은 일을 수행할 수 있는 능력을 가진 사람들을 공급하거나 주어진 인력이 자신의 능력을 발휘하고 개발할 수 있도록 함으로써 이루어질 수 있다. 따라서 새로운 규정의 적용이나 관리방식 도입에 의한 개혁은 문제를 해결하지 못한다는 입장이라면 공공부문 혁신에 대한 접근법이 달라져야 할 것이다. 특히 이와 같은 관점에서는 개혁의 상징적 의미나 정치적 수사로서 강조되는 단순한 공무원 인력과 조직의 규모적 감축은 진정한 개혁의 의미를 부여받을 수 없게 된다. 결국 공공부문의 혁신을 위한 제도 개혁은 공무원 개개인을 비용이라기보다는 자산으로 인식하는 시스템 구축에서부터 시작하여야 한다. 조직 구성원 개개인을 대규모 관료조직의 고립된 개체 또는 통제와 관리의 대상으로 인식하는 한 조직혁신은 완성될 수 없다. 따라서 개혁의 본질은 개개인이 스스로 조직을 구성하는 핵심적인 요소로 인식하고, 이들 개개인이 리더십을 발휘할 수 있는 시스템을 완성하는 노력이 핵심이 되어야 한다(Kettl et al., 1996: 29-31).

한편 신공공관리론이 지향하는 관리방식은 다른 행정가치와 상충될 가능성이 있다.

민간부문의 조직관리방식을 공공부문에 적용하는 경우에, 근본적으로 자율성과 경쟁원리에 따라 통제를 벗어나게 되는 행정과 민주주의 원리에 근거한 주민통제와의 갈등 문제가 제기될 수 있다. 즉 기존의 통제중심의 행정은 공무원의 자의적인 행동에 대한 견제를 위한 제도적 장치로서 기능해 왔으며, 이에 대한 반작용으로서의 자율성 증대는 또 다른 방향의 선택에 불과한 것이며 문제의 완전한 해결은 아니라는 Jordan(1994)의 지적은 시사하는 바가 크다(양기용, 2000: 91). 따라서 기존의 행정관리방식을 폐기해야 할 대상으로 인식하기보다는 그 존재가치를 인정하면서 그 시점에서의 바람직한 행정가치와 방향을 설정하는 것이 바람직할 것이다.

다음으로 우리의 행정환경과 관련해서, 신공공관리적인 관리기법의 실제적 효과에 대해 의문이 제기될 수 있다. 즉 신공공관리적인 기법이 그 사회적 현실(Social reality)에 부합하는지에 대한 검토가 필요하다는 것이다.

신공공관리는 몇 가지 이론적 전제를 가지고 있다. 즉 비시장적 의사결정과정에도 합리성과 효용극대화를 추구하고 이와 같은 원칙에 준거하여 행동하는 활동주체들의 존재를 가정하여 효율적인 자원배분을 위해서는 경쟁원리의 도입에 필요한 공공의 선택을 강화해야 한다는 이론적 입장이 전제되어 있다. 아울러 직접 집행업무를 담당하는 대리인이, 위임되어진 업무를 지식과 경험 그리고 능력을 가지고 위임자의 의도에 따라 업무수행을 할 수 있도록, 계약이나 유인전략을 통해 제도화할 수 있다는 전제 역시 설정되어 있다. 하지만 우리의 행정환경이 과연 이러한 개념적 전제조건들을 충족하고 있는가는 의문이다. 즉 현재 우리 사회의 시민들이 합리적인 소비주체나 고객으로서 공공서비스와 재화를 효용극대화라는 원칙에 의해서 이용하는가의 문제, 또한 경쟁적 상황에서 책임있고 능력있는 대리인들이 존재하는가의 문제를 심각하게 고려해 볼 필요가 있다(양기용, 2000: 91-92).

즉 우리 나라에 있어 과연 민간부문의 관리가 공공부문을 선도할 정도로 많이 앞서 있는가, 각 활동주체들이 정치성이 배제된 합리적 의사결정을 하고 있는가 등의 문제는 신공공관리적 관리기법의 적용에 있어 한계로 작용할 수 있다. 또한 조직 구성원의 의식과 능력을 갖추지 못한 상황에서 선진화된 관리기법을 적용하면, 결국에는 형식주의로 흐르게 될 가능성이 많아, 업무 부담만 늘고 조직의 생산성과 안정성은 저하되는 결과가 발생할 수도 있다. 그 밖에도 최고관리층이 새로운 관행을 받아들일 수 있는지의 여부, 상하관계와 연공서열을 강조하고 업무의 상호연계성이 높은 우리 행정조직문화 하에서 개인간의 경쟁이 가져올 수 있는 부정적인 파급효과, 그리고 감사제도와 새

로운 관리방식과의 상충 가능성 등의 문제도 검토되어야 할 것이다.

### 3. 책임운영기관의 사례

1988년 영국에서 최초로 도입된 책임운영기관제도는 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등의 영연방 국가들을 중심으로 확산되기 시작하였으며, 최근 미국, 일본, 네덜란드, 프랑스 등으로 점차 확대 적용되고 있다.

<표 6> 주요 국의 책임운영기관 운영현황

국 가	영 국	미 국	캐나다	호 주	뉴질랜드
운영현황	131개(2001) (중앙공무원의 75%)	2개 기관 (8개 기관 추가 대상)	19개 기관	147개 기관	2,700개 이상 (교육기관 제외 79개 기관)

자료 : 행정자치부 내부자료(2001)와 서필언(2002: 128)을 재구성한 것임.

외국의 책임운영기관 관련사례를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(강창구, 2000: 233-237).

#### 1) 영국

1980년대 Margaret Thatcher 수상은 당면한 경제·재정적 위기를 극복하기 위해 시장경제원리에 입각한 생산적이고 효율적인 정부조직을 마련하기 위한 정부혁신작업을 추진하였다. 그 주요한 사업 중의 하나가 Next Steps 사업으로서 이는 1988년 Thatcher 수상의 능률성 자문관이었던 Ibbotson 경과 능률제고팀(Efficiency Unit)이 연구한 「정부의 관리능력 향상(Improving Management in Government : The Next Steps)」이라는 보고서가 제출됨으로써 발단되었다. 이 보고서의 핵심사항은 거대한 획일적인 정부조직으로는 효과적인 조직운영이 어렵다고 지적하고 중앙행정기관이 수행하는 정책집행적 성격의 기능을 정책개발기능과 분리하여 부처내에 보다 많은 자율성을 가진 독립적인 사업소 형태로 운영하게 함으로써 행정서비스의 질과 조직운영의 효율화를 도모하고자 하는 것이었다. 1988년 2월 정부출판소(HMSO), 여권사무소(Passport Office) 등 12개 기관이 대상기관으로 선정·공포되었고, 8월에는 교통부내의 차량검사

소(Vehicle Inspectorate)가 최초의 집행기관으로 설립되었다. 1989년 12월에는 집행기관의 재무와 책임(The Financing and Accountability of Next Steps Agency)이라는 지침을 발표해 집행기관의 재무관리에 대한 탄력성 보장을 선언하였다.

영국에 있어서 집행기관의 유형으로는 대민 서비스기능(service to the public), 정부 내부서비스기능(departmental service), 연구기능(research establishments), 규제기능(regulatory function) 등 사업의 성격을 기준으로 분류하고 있다. 집행기관은 각 부처에 소속되어 있으면서 독립적인 관리를 할 수 있도록 자율성이 확보되어 있으며, 성과계약을 통한 통제를 받고 있다. 그러나 집행기관이 각각 다양한 기능을 수행하고 있고 사업의 성격에 적합한 조직관리체계를 가져야 한다는 관점에서 통일적인 관리체계를 적용하지 않고 있다. 책임관리체계는 각 부처 및 재무부가 관여하게 되며, 기본적인 정책관련 사항은 내각사무처의 공공관리실(Office of Public Service)의 Next Steps팀에서 주관하고 있다. 중앙행정기관의 각 부처는 ① 대상기능의 향후 폐지 가능성, ② 민영화의 대상 기능, ③ 사무의 일부 또는 전부가 민간위탁 대상 가능성, ④ 시장적 경쟁력의 가능성을 사전 검토해야 하며, 공공관리실의 Next Steps팀은 종합적인 계획을 수립·관리하고 집행기관 설립에 필요한 지침을 설정하며 재무관리 등에 관하여 재무부와 협의하는 역할을 담당하고 있다. 부처산하 집행기관이 많은 경우 부처장관은 집행기관운영의 전반적인 자문을 구하기 위한 부처자문위원회(Departmental Advisory Board)를 두고 있으며 또한 집행기관의 기관장도 관리자문위원회(Internal Management Board)를 두어 집행기관의 전반에 대해 자문을 구할 수 있도록 하고 있다.

집행기관을 설립하기 위해서는 기관의 운영규정을 담고 있는 기본문서(Framework Document)를 작성하게 되는데, 주무부처 장관과 기관장 간의 권한과 책임, 사업계획 및 실적보고서의 작성·공포에 관한 사항, 재정 및 인사권의 위임사항 등을 정하고 있다. 기본문서는 약 3년마다 정기적으로 재검토되어 기관의 존속, 민간위탁, 민영화 등을 심사한다. 이 기본문서를 기초로 책임운영기관장과 주무부처장관은 기관의 성과목표 등 연도별 사업계획을 계약한다. 각 기관은 매년 서비스의 질, 경제성, 효율성 등 목표달성도를 연간백서(annual report)에 수록하여 의회에 보고하고 일반국민에 공표함으로써 성과에 대한 외부적 평가를 지향하고 있다.

집행기관의 장은 공개경쟁을 통해 보통 3~5년 단위의 계약제로 임명되는데, 책임운영기관이 널리 확대됨에 따라 기관책임자들에게 보다 많은 자율성을 부여하기 위해 인사·재무제도상의 개혁이 병행되면서, 원래 3년 단위였던 성과계약기관과 재심사기

간이 1996년부터 5년으로 늘어났다. 기관장은 기관의 운영과 목표달성에 책임을 지는 대신에 계약의 범위 내에서 관리재량권을 행사하게 된다. 즉 기관장은 독자적인 임금 협상·결정권 및 조직·인사권을 갖고 있어 사실상 민간기업의 경영자와 유사한 권한을 가지고 있다.

또한 영국은 각 중앙행정기관들이 소속 책임운영기관에 대한 기본 책임을 지고 있으며, 책임운영기관을 관리하기 위해서 '책임운영기관의 목표 설정', '책임운영기관장의 계약직 임명', '재정운영의 독립성 부여', '인사급여 운영의 신축성 부여', '행정의 공개'라는 제도를 보유하고 있다(최양식, 1998: 92-95; 정진우외, 4).

영국은 1998년 현재 국세청, 관세청, 특허청을 비롯하여 142개의 기관이 이러한 관리체제로 운영되고 있으며, 기관에 종사하는 공무원 인력은 37만 명을 넘어섰고 전체 공무원의 80%를 차지하고 있다. 그러나 집행기관제도를 처음 도입한 1988년의 2개에서 매년 증가세를 보이다가 1996년 32개를 신설하는 것을 정점으로 계속 감소추세를 보이고 있다. 이는 그동안 집행기관이 계속 설립되어 더 이상 분리·독립할 만한 집행업무가 존재하지 않는데다 이미 설립되어 있는 집행기관의 업무는 질적 향상을 위한 경쟁에 따라 다시 민영화되거나 민간위탁 형태로 전환되어 기관의 수가 감소하고 있기 때문이다.

## 2) 뉴질랜드

1987년 재선에 성공한 노동당 정부는 재무부의 주도로 정부구조개혁안을 제시하였다. 독립기관(Crown Entity) 및 공기업에 대한 정책지침(Policy Guidelines for Statutory Authorities and Government Business Enterprises)의 백서를 발표하였으며, 이후 일련의 정부개혁을 통해 정부의 업무수행에 있어 중앙부처의 정치적·관료적 통제로부터 자율성을 보장하려는 취지에서 독립기관의 운영을 부처장관의 통제방식에서 탈피해 보다 자율적이고 상업적이며 고객지향적인 방향으로 하는 개혁을 추진하였다.

1992년 재정법(Public Finance Act)에 따라 중앙행정기관 중 사업적·집행적 기능과 군소 정부투자기관을 재무관리 및 회계제도를 적용하는 독립기관으로 재편한 뉴질랜드의 독립기관은 대부분 국가 소유지만 법률적으로 독자적인 조직이다. 대체로 주무장관은 독립기관을 감독하는 이사회를 구성하여 간접적으로 책임성을 확보하며 이사회에서는 기관장을 임명하는 등 기관의 관리감독체제에서 중심적인 역할을 담당한다. 따라서 기관장은 이사회와 고용계약을 맺어 임용되고 매년 성과계약을 체결한다. 때문에 독립

기관은 규제·구매·서비스전달·집행 기능을 담당하는 독자적 관리기관으로서 주무부처와 계약한 기본운영규정(Statement of Intents)에 근거하여 운영되고 활동내역과 성과를 연간백서(annual report)로 보고한다.

다른 나라의 경우와는 달리 뉴질랜드의 독립기관은 장관에 소속되지 않은 독립된 조직으로서 1988년 공무원법(State Sector Act)에 따라 독립기관의 운영을 기관장의 관리하에 두고 있다. 따라서 기관장은 고용주로서 기관내의 모든 인사권을 행사하고 운영예산에 관해 전권을 행사한다. 또한 독립기관의 구성원은 더 이상 공무원의 신분을 갖지 않는다는 것이 다른 나라의 경우와 다른 특성을 지니고 있어 민간조직의 형태와 경영요소를 다분히 갖고 있다.

뉴질랜드의 독립기관은 현재 해양안전청, 국립보건소, 문서보존소 등 400여 개의 기관이 이 제도의 적용을 받고 있으며 정부예산의 약 2/3, 그리고 재정의 약 1/3 이상을 지출하는 기관으로 중요한 행정서비스의 산출기능을 담당하고 있다.

### 3) 캐나다

캐나다는 자국의 공기업 운영경험과 영국의 집행기관 및 뉴질랜드의 독립기관의 사례를 바탕으로 공공서비스를 보다 효율적으로 제공할 수 있도록 정책기능과 집행기능의 분리를 시도하였다. 1990년 재정위원회(Treasury Board)는 정부개혁에 관한 백서에 집행기관의 개념을 반영하고 시범기관을 발표하였다. 캐나다의 특별운영기관(Special Operating Agencies)은 대안적 서비스전달모형의 한 가지 대안으로서 재정위원회의 사업검토진단을 통하여 설립된다. 재정위원회 사무처가 규정하고 있는 특별운영기관 후보기준은 특별한 수익을 기대할 수 있는 독립기관, 정책기능보다 서비스제공기능이 중요한 기관, 성과기준의 개발과 권한위임이 가능한 기관, 특별운영기관의 운영방식을 적용할 수 있는 관리자와 인력을 보유하고 있는 기관 등이다(총무처 직무분석기획단, 1997: 614).

캐나다의 특별운영기관은 그 기능별로 크게 직접서비스분야, 정부내부서비스분야, 과학기술서비스분야, 규제·집행사업분야의 4가지 범주로 구분되어 운영되고 있다. 특별운영기관의 구체적 사업이나 권한위임은 주무장관에 의해 결정되고 일반적으로 그 설립에 특별한 법률을 요하지 않으므로 법적 지위를 가지는 것은 아니며, 그 권한의 범위 또는 특별한 규정이 없는 한 주무부처를 벗어날 수 없다. 각 특별운영기관장은 업무성과에 대하여 장관과 차관에게 책임을 지며, 차관은 그 사업의 목적달성을 위해

필요한 경우 광범위한 권한 위임을 할 수 있다. 즉 특별운영기관은 주무부처와 성과계약에 대한 합의를 전제로 상당한 관리권한을 위임받는 조직이다. 그런데 특별운영기관은 독자적 지위를 갖지 않고 기존의 주무부처의 일부로 소속되어 성과에 대한 책임을 진다. 따라서 특별운영기관의 인력은 기존의 공무원법의 적용을 받는 공무원 신분과 공공부문 노사관계법(PSSRA)의 규정에 따른 노조대표권을 유지하고 있다. 때문에 특별운영기관은 정부조직과는 달리 주무부처와의 합의하에 마련된 성과계약서를 바탕으로 관리권한을 위임받는다.

이러한 특성을 가진 캐나다의 특별운영기관은 1990년 출범 당시 5개에서 1998년 현재 총 19개로 확대·적용되고 있는데 여기에는 약 6,000명의 인력이 종사하고 있으며 연방정부 인력의 약 4%를 차지하고 있다. 이 가운데 2개의 기관이 재정위원회로부터 독자적 고용주의 지위를 가지고 있고 8개의 기관이 독립기금으로 운영되고 있다.

#### 4) 호주

호주의 책임운영기관은 크게 행정지원부(Department of Administrative Service)의 여러 사업소(Business Units)와 독립기관(Statutory Authorities)으로 구성되어 있으며 독립기관의 범주에 독립기관과 책임운영기관의 성격이 혼재되어 있다. 특히 행정지원부는 1987년 7월 연방정부조직개편에 따라 자치부, 주택건설부, 과학부 등 기존의 9개 중앙행정기관에서 분산되어 수행하던 19개 정부내부 행정서비스 기능을 하나의 부서에 통합한 것이다. 행정지원부는 기본적으로 상업화(Commercialisation) 전략의 일환으로 대부분 사업이 생존을 위해 고객의 서비스 요금 수입에 재정을 의지하게 되어 점진적으로 독립기금화 되어 점차 공급자 중심의 규제기관에서 수요자 중심의 서비스기관으로 전환하게 되었다.

이와 같이 행정지원부가 책임운영기관체제로 전환됨에 따라 고객집단, 노동조합, 민간부문의 대표로 구성된 행정지원부자문단(DAS Board)이 발족되어 사업단의 상업전략과 사업방향에 대해 자문역할을 하였고 또한 각 사업단마다 자문단을 구성하였다. 행정지원부의 사업단은 장관과 내각의 승인을 받는 관리헌장(management charter)에 의해 운영되며 사업단은 3~5년간의 사업계획서를 제출하여 장관의 승인을 받는다. 또한 매년 장관과 기관장은 재정목표를 계약하며 행정지원부 사업단의 재정목표의 설정 및 달성과 발생주의회계로 작성되는 재정백서는 재무부에 의해 검토된다.

호주의 행정지원부는 중앙행정기관에 속해 있으므로 사업단의 조직운영에 있어 기

본적으로 국가공무원법과 재정법의 적용을 받는다. 다만 행정지원부의 상업적 성격을 고려하여 몇 가지 재량권을 허용하고 있다. 즉 ① 사업소는 민간부문의 사업에 참여가 가능하지만 헌법의 제약과 행정지원부장관의 지침 하에서 제한될 수 있으며, ② 독자적 재원으로 운영되는 사업소의 고위직 충원에 있어 중앙의 통제가 자제되고 감시만 행해지며, ③ 행정지원부 기금계정 운영에 있어 신축성을 부여하고 있다. 이러한 특성을 가진 호주는 행정지원부의 여러 사업소와 독립기관을 합한 책임운영기관의 수는 통계국, 국립의료원, 해양안전청 등 총 147개에 달하고 있다.

## 5) 평가 및 시사점

영국의 책임운영기관으로 볼 수 있는 집행기관은 Next Steps 개혁과정을 통해 영국의 공무원 수가 15%나 감소하게 되었으며 1994/95년의 경우 집행기관들의 경비절감률이 전년도 대비 평균 4.7%에 이르렀다고 평가하고 있다(총무처 직무분석기획단, 1997: 300). 이 제도의 도입으로 행정기관의 생산성이 매년 3% 정도 증가하였고 영국의회는 이 제도를 수십 년 동안의 많은 행정개혁 프로그램 중 가장 성공적인 것이라고 평가하고 있다(기획예산처, 2000: 2). 이러한 평가 외에도 전반적으로 영국의 집행기관은 행정서비스의 능률성, 효과성 그리고 서비스 향상의 목표를 달성한 것으로 보고되고 있다(김근세, 1999: 238). 이는 기존의 관료적 조직에서는 이를 수 없는 각종 개혁조치가 기관의 독립성이 보장된 집행기관에서 성공을 거두게 된 것이다. 그러나 소속장관이 의회에 대하여 책임을 지는 영국 의원내각제 하에서 집행기관의 내분봉(hiving-in) 방식은 기관의 독립성에 대한 제약이 불가피하며, 민영화의 과도기 단계로서의 집행기관은 많은 거래비용을 초래할 수 있다. 또한 정책의 개발기능과 집행기능의 연계성이 높거나 필수불가결한 경우, 특히 복합적 상승효과가 높을 경우 집행기관의 독립성이 현실적으로 한계가 있다.

뉴질랜드는 정부부처의 독립기관화에 따라 집행기능을 담당하는 독립기관은 규정된 목표 하에서 조직임무를 수행할 수 있음으로써 생산적 능률성을 가져왔다. 중앙의 투입통제에서 일선 관리자를 자유롭게 함으로써 보다 책임성 있고 혁신적인 관리와 실제적 문제해결에 초점을 맞추게 되었다. 나아가 정부의 산출위주의 관리체제로 정부지출 그 자체보다는 각 행정기관의 생산물의 질과 내용에 더욱 관심을 갖게 되었다(총무처 직무분석기획단, 1997: 399). 즉 뉴질랜드 독립기관은 능률성의 제고, 조직의 핵심적 목표에의 분명한 초점, 그리고 확고한 책임성 등 대체로 긍정적인 평가를 받고 있다. 뉴

질랜드 정부조직개편의 핵심적인 부문인 정책기관과 집행기관의 분리는 행정실무에 대한 정확한 파악이 어렵기 때문에 정책수립시 탁상공론의 가능성이 높아진다. 나아가 집행기관에의 정보의존성이 높아 정보의 비대칭성은 기회주의적 행태의 가능성을 낳게 된다. 또한 정책결정자와 집행기관간에 필수적인 환류장치가 붕괴되고 정책 - 집행기능을 분리한 부처와 그렇지 않은 부처의 혼재로 정부조직의 전반적인 구조를 약화시키며, 부처간의 수평적인 상호작용을 더욱 어렵게 하고 있다.

캐나다의 특별운영기관의 성공사례는 1990년 6월 처음 설립된 5개의 특별운영기관 중 현재는 민영화되었으나, 정부간행물정보국의 사례를 들고 있다. 정부간행물정보국은 경쟁도입보다는 고객만족을 더욱 중요시하고 새로운 비용절감기술을 지속적으로 도입함으로써 연방정부내 시장에서 그의 위치를 확고히 한 것으로 평가받고 있다(총무처 직무분석기획단, 1997: 606-607). 캐나다는 성공적 사례에 비추어 특별운영기관제도를 긍정적인 대안으로 평가하면서 지속적인 대안적 서비스전달기구로서 확대·추진하고 있다. 그러나 이러한 평가에도 불구하고 각 부처가 특별운영기관에 대한 권한위임이 소극적이고 기관장이 장관에게 직접 보고하는 체제를 갖추지 못함으로써 그 운영성과가 다소 미흡하다는 평가가 제기되고 있다.

호주의 책임운영기관의 하나인 행정지원부 사업소는 재정성과와 고객서비스의 향상이라는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다(김근세, 1999: 244). 호주는 기본적으로 기존의 제한적인 형태의 책임운영기관제도를 유지하고 있다. 즉 정부조직의 정책(효과) - 운영(산출)의 분화에 소극적인 양태를 보이고 있다. 행정지원부의 사업소는 부처조직내 부서로서 존재하며 상업화의 원칙 하에 예외적으로 제한된 범위 내에서 권한위임을 받고 있을 뿐이다. 책임운영기관의 관리자율성의 측면에서 영국, 뉴질랜드, 캐나다보다 상대적으로 분권화의 수준이 낮고 성과계약도 낮은 것으로 평가된다.

위의 4개국의 평가를 토대로 통치구조상의 속성을 비교해 보면 뉴질랜드의 독립기관은 대부분 시장형 메카니즘의 도입에 입각함으로써 독립적 기관으로 업무성과추진에 있어 유인 강도가 높으며, 독자적인 사업을 수행하는 데 효과적인 반면 관리통제나 협력적인 업무수행이 효과적이지 못하다. 이와 반대로 호주의 사업소는 업무성과의 관리적 통제에 기능적이고 협력적인 업무수행에 효과적이나 시장성 업무추진성과는 약하다. 그리고 영국의 집행기관은 시장적·권위적 구조의 조직효과성 측면에서 뉴질랜드와 호주의 중간적 위치에 속한다고 볼 수 있다(강창구, 2000: 239).

<표 7> 주요국 책임행정기관 비교

구분	캐나다	영국	뉴질랜드	호주
명 칭	Special Operating Agency	Executive Agency	Crown Entity	Statutory Authority
신 분	공무원	공무원	대부분 민간인	대부분 공무원
인사관리	독립성	독립성	독립성	독립성
성 과 급	일부 지급	지급	지급	지급
계약관계	일부 시행	전면 시행	전면 시행	일부 시행
기 관 수	19개 기관	142개 시관	약 400개 기관	147개 기관

자료 : 총무처 직무분석기획단

이상에서 살펴본 주요국의 책임행정기관제도의 운영체제와 평가를 통해 시사하는 바는 다음과 같다. 즉 종래 우리 나라 정부개혁의 조치들은 주로 정부부처간의 통폐합을 주요 관심대상으로 삼았다. 그러나 책임운영기관제도를 도입하고 있는 서구 국가들은 부처간의 통제 등 기구개편은 최소한의 관심을 보인 반면 한 정책분야에 관련된 여러 기능을 개별조직으로 분화시킨 조직다원주의(organizational pluralism)에 초점을 두고 있다. 실제로 영국, 뉴질랜드 등 책임운영기관제도를 시행한 나라에서는 국민의 입장에서 또한 공무원의 입장에서 보다 상당히 많은 바람직한 결과들이 초래되었음이 보고되고 있다. 그러나 이들 국가들의 제도도입은 전체적으로 보편성도 있지만 하나 하나 개별적인 특성을 가지고 있다. 따라서 개발도상국에서 흔히 발생할 수 있는 비능률과 부정부패, 정격유착, 정실주의, 엽관계 등의 폐해가 발생하지 않도록 서구 국가들의 제도의 장·단점을 철저히 분석하고 우리 나라의 행정문화, 한국적 행정상황 등을 고려해야 한다. 우리 나라에 있어, 책임운영기관제도의 성공적 경험사례는 훌륭한 안내자임에는 틀림없으나 완전한 모방의 대상은 아니며 제도의 한국적 변용이 요구된다(강창구, 2000: 239).

#### 4. 책임운영기관의 운영현황 및 체제

##### 1) 법적 근거 및 설치운영 현황

우리 나라의 경우 책임운영기관 제도는 1990년대 중반 총무처 직무분석기획단에서 선진국의 행정개혁사례에 대한 연구를 통해 펴낸 「신정부혁신론」 등에서 도입의 필

요성을 소개함으로써 본격적으로 논의되기 시작되었으며, 1998년 1월 「정부조직개편 심의위원회」에서 정부운영시스템 개혁방안의 하나로 책임운영기관의 도입을 건의함에 따라 본격적으로 도입이 추진되었다<sup>8)</sup>. 그 후 1999년 7월 29일 「책임운영기관의설치·운영에관한법률<sup>9)</sup>」이 제정되어, 2000년 1월 1일부터 10개의 책임운영기관이 지정 운영되었으며, 2001년 1월 1일부터는 13개 기관이 추가로 지정 운영되고 있다. 행정자치부 내부자료에 따르면, 2002년 6월 현재 총 23개 책임운영기관에서 총 5,028명의 공무원이 근무하고 있다.

「책임운영기관의설치·운영에관한법률」 제1조와 제2조에 따르면, 책임운영기관이란 행정운영의 효율성과 행정서비스의 질적 향상을 위해, 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관을 말한다. 동법에 따르면, 책임운영기관은 기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정서비스를 제공하고 성과측정기준의 개발과 성과측정이 가능한 사무, 또한 기관운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체 확보할 수 있는 사무에 대하여 행정자치부장관은 기획예산처 및 관계부처와의 협의를 거쳐 대통령령으로 설치할 수 있다. 또한 중앙행정기관의 장은 소관사무 중 책임운영기관이 수행하는 것이 효율적이라고 인정되는 경우 행정자치부장관에게 책임운영기관의 설치를 요청할 수 있다.

향후 책임운영기관 제도는 중앙행정기관은 물론 지방자치단체의 각종 사업적·집행적 기능에도 확대 적용될 것으로 예상된다<sup>10)</sup>.

8) 「정부조직개편심의위원회」는 국립의료원과 자동차운전면허시험장을 시범기관으로 하여 1999년부터 책임운영기관 제도를 실시하도록 건의하였다.

9) 이 법률의 제정에 따라 1999년 7월 29일 시행령(대통령령 제16490호)이 제정되었고, 1999년 5월 24일(법률제5982호), 2000년 1월 29일(법률제6400호), 2002년 3월 25일(법률제6666호)에 3차에 걸쳐 법률이 개정되었다.

10) 「책임운영기관설치·운영에관한법률」 제6조(지방자치단체에의 책임운영기관 제도의 도입)에 의하면, 교육부장관, 행정자치부장관 및 지방자치단체의 장은 이 법의 취지에 따라 지방자치단체에 책임운영기관 제도를 도입하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

<표 8> 책임운영기관 설치운영 현황

(2002년 11월 현재)

기관명	소속	기본 업무	기관개 격급	승정원
국립 영상간행물 제작소	국정 홍보처	정부의 영상물 제작 및 기록보존, 공공기관 및 단 체의 영상물 제작에 대한 협조·지원, 종합유선방 송의 공공채널프로그램 제작·방송, 국정홍보간행 물의 편집·제작·수집·배포에 관한 사항	2급	118
중앙보급창	조달청	조달물자의 구매·보관·공급 및 품질관리에 관한 사항	2급	87
충남 통계사무소	통계청	지방에서의 통계청장의 사무에 관한 사항	5급	124
국방홍보원	국방부	국방일보·국군방송 및 국군영화의 제작에 관한 사항	2급	162
운전면허 시험관리단	경찰청	행정자치부령이 정하는 운전면허시험에 관한 사항	경무관	1,036
국제교육 진흥원	교육부	재외국민의 교육, 국제교육 교류협력, 교원 및 대 학생 등의 국외연수 및 국비유학생 지도·관리에 관한 사항	2급	69
국립 중앙과학관	과학 기술부	이공학·산업기술·과학기술사 및 자연사에 관한 자료의 수집·보존·연구 및 전시에 관한 사항	1급	102
항공기상대	기상청	항공기의 안전과 경제적 운항을 위한 기상정보의 수집·생산·제공에 관한 사항	4급	97
국립 중앙극장	문화 관광부	민족예술의 발전 및 연극문화의 향상에 관한 사항	2급	75
국립 수의과학 검역원	농림부	수출입 동물·축산물 및 사료(수출입동물에 수반 하는 것에 한한다)의 검역과 검사, 축산물에 대한 검사, 가축·가금의 질병에 관한 방역·시험·연 구 및 생물학적 제제의 개발, 동물용 의약품의 검 사 및 수의기구의 검사에 관한 사항	2급	480
국립 식물검역소	농림부	수출입식물의 검역과 검사, 국내식물의 검사, 수출 입식물 및 국내식물의 검역 또는 검사에 필요한 시험·조사 및 연구에 관한 사항	2급	395
농업기계화 연구소	농촌 진흥청	농업용 기계 및 시설장치 등 농업공학에 관한 시 험·연구 및 품질평가에 관한 사항	3급	113

(표 계속)

기관명	소속	기본 업무	기관정 직급	총정원
축산기술 연구소	농촌 진흥청	가축·가금의 유전육종 및 품종개량, 영양생리· 사양 및 사료자원 연구, 초지조성 및 사료작물의 육종재배연구, 축산물의 품질·가공 및 안전성 연 구, 축산시설의 개선 및 축산환경연구에 관한 사항	2급	334
임업연구원	산림청	산림환경·임산공학·산림자원·임목육종·임업생 산기술 분야의 시험·연구·조사 및 시험림·육종 림의 관리에 관한 사무와 임업 분야 업무에 종사 하는 공무원과 임업단체의 임·직원 등에 대한 교 육훈련에 관한 사항	1급 상당	314
국립의료원	보건 복지부	국립의료 수준과 의료기술 수준의 향상을 위한 조 사·연구, 진료, 의료요원의 훈련 및 환자의 영양 에 관한 사항	1급	692
국립재활원	보건 복지부	장애인의 복지증진을 위한 진료·상담지도·재활 훈련, 재활전문요원의 훈련, 보장구의 연구개선, 재활조사연구사업 및 지역사회중심 재활사업에 관 한 사항	2급	163
국립목포 결핵병원	보건 복지부	결핵환자의 구호 및 요양에 관한 사항	3급	70
국립지리원	건설 교통부	국가측지측량에 관한 정책의 수립·시행, 측량관 계법령의 운영·연구 및 제도개선, 국가측량기준 의 설정 및 기준점의 유지관리, 항공사진의 촬영 및 제작, 세부도화, 위성영상 등을 이용한 항공사 진측량의 연구·개발, 국토지리 및 지명조사, 지도 의 전산편집·제작·관리 및 판매·보급, 국토지 리정보의 수집·전산화·관리 및 보급, 국가지리 정보시스템의 운용, 소관 국유재산 및 물품의 관 리에 관한 사항	2급	107
대구 국도유지 건설사무소	건설 교통부	건설교통부령이 정하는 국도의 유지 및 건설에 관 한 사항	4급	66
수원 국도유지 건설사무소	건설 교통부	건설교통부령이 정하는 국도의 유지 및 건설에 관 한 사항	4급	69
전주 국도유지 건설사무소	건설 교통부	건설교통부령이 정하는 국도의 유지 및 건설에 관 한 사항	5급	57
대산 지방해양 수산청	건설 교통부	해양수산부와 그 소속기관직제가 정하는 해양수산 에 관한 사항	4급	93
해양경찰 정비창	건설 교통부	합정의 정비 및 수리에 관한 사항	총경	209

출처 : 책임운영기관의설치·운영에관한법률시행령 별표 1과 행정자치부 내부자료

## 2) 적용대상 및 선정기준

책임운영기관으로 설치할 수 있는 적용대상 기관은 대체로 다음과 같이 분류할 수 있다(행정자치부, 1998: 7).

첫째, 국가의 핵심적 정책결정기능을 제외한 집행기능과 규제기능 및 사업적인 기능 모두가 책임운영기관의 대상이 될 수 있다.

둘째, 책임운영기관의 경우 관리권한은 위임해 주되 엄격한 성과관리가 요구되는 바, 성과측정기준의 개발 및 성과측정이 용이하거나 가능한 기관의 경우 책임운영기관으로 설치할 수 있다.

셋째, 국민에게 행정서비스를 제공하는 집행기관으로서 책임운영기관 전환시 행정의 효율성 및 서비스의 질을 제고할 수 있는 기관은 보다 전환이 용이하다.

넷째, 영국, 미국, 캐나다, 뉴질랜드의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 대부분의 책임운영기관은 독립채산제를 기초로 하여 운영되기 때문에 사용료나 수수료 등 수익자 부담원칙이 적용된다. 그리고 기관의 자체 수입으로 운영비의 전부 또는 일부를 충당할 수 있는 기관은 책임운영기관의 설치대상으로 적합하다고 할 수 있다.

마지막으로, 사업성은 강하나 공공성이 커서 조기에 민영화하기 어려운 기관 역시 책임운영기관에 적합한 기관이라 할 수 있다.

## 3) 운영체제

책임행정기관의 운영체제는 기관장의 채용, 사업목표 및 사업운영계획, 조직·인사·예산·회계 등의 측면으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 이러한 운영체제의 기본적인 특성을 살펴 보면 다음과 같다.

### (1) 기관장의 채용

기관장은 책임운영기관의 최고경영자로서 기본운영지침에 따라 자율적으로 기관을 운영한다. 기관장은 중앙행정기관의 장이 공개모집하여 임용하되 3년 이내의 계약직 공무원으로 임용하며, 보수는 기본적인 보수 외에 경영실적에 따라 성과급을 받거나 또는 해임이 가능하다. 채용시 채용요건·채용기간 기타 필요한 사항을 10일 이상 일간신문 및 방송 그밖의 효과적인 방법에 의하여 공고하여야 하고, 중앙행정기관의 장은 기관장의 채용을 위하여 기관장추천위원회를 구성·운영하여야 한다.

## (2) 기본운영규정의 작성

기관장은 책임운영기관의 업무 및 집행절차, 하부조직의 설치 및 운영과 정원관리, 인사, 예산 및 회계 등에 관한 기본적인 사항을 내부규칙으로 정하고 「기본운영규정」을 작성하여 사전에 소속 중앙행정기관장의 승인을 얻어야 한다. 물론 기본운영규정 내용의 변경 시에도 소속 중앙행정기관장의 승인을 얻어야 한다.

## (3) 책임운영기관과 소관 부처와의 관계

소관 부처장관은 공급한 서비스의 내용과 수준에 대하여 책임운영기관장과 구체적인 계약을 체결하고 성과를 감독·평가하는 책임을 진다. 이러한 장관의 감독·평가기능을 보좌하기 위하여 각 부처에는 「책임운영기관운영심의회」를 둔다.

## (4) 사업목표 및 사업운영계획

사업목표는 중앙행정기관의 장이 소속 책임운영기관별로 재정의 효율성 제고, 행정서비스 수준의 향상, 경영합리화 및 고객만족도 등에 관한 사업목표를 설정하여 기관장에게 부여하고, 기관장은 부여받은 사업운영계획을 수립하여 소관 부처의 장의 승인을 얻어야 한다. 또한 기관장은 사업운영계획에 따라 연도별 사업계획을 수립하여 소관 부처의 장에게 제출하여야 한다. 연도별 사업계획에는 성과목표와 연계된 성과측정 지표가 포함되어야 하며, 성과측정지표는 객관적이고 계량화된 방식으로 설정하여야 한다.

## (5) 조직 및 정원 관리

기관장은 조직편성 및 운영에 관한 자율권을 부여받게 된다. 책임운영기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 소속기관을 둘 수 있으며, 그 하부조직의 설치와 분장사무는 기본운영규정으로 정한다(법 제15조). 원칙적으로 중앙행정기관의 하부조직은 정부조직법의 규정에 따라 대통령령에 그 설치근거를 두어야 하나, 조직운영의 자율성을 부여하기 위해 소속기관의 설치를 제외하고 본부와 소속기관의 하부조직은 기본운영규정으로 정하도록 하고 있다<sup>11)</sup>. 또한 업무의 성격상 필요한 경우에는 계급별 정원의 30%(기

11) 이것은 책임운영기관의 조직관리상의 자율성 제고를 위해 2002년도 개정시 반영된 것으로, 개정으로 인해 하부조직의 설치·변경이나 분장사무의 조정시 그 계획을 소속 중앙행정기관

능직 50%) 이내 범위에서 계약직 공무원을 채용할 수 있는 권한을 부여하여 조직 운영의 탄력성을 보장한다.

## (6) 인사관리

책임운영기관에 있어, 인사관리는 국가공무원법상의 기본골격을 유지하되 책임운영에 필요한 자율성 및 인센티브 등 특례가 인정된다. 기관장에게 소속직원에 대한 기관 내 전보권, 일정 계급이하의 임용권, 채용시험실시권 등을 부여하고, 사업평가 결과에 따라 소속기관별, 하부조직별 또는 개인별로 성과급 차등지급이 가능하다. 상여금의 지급액과 지급방법은 공무원보수규정이나 공무원수당규정에도 불구하고 해당 중앙행정기관장이 별도로 책정할 수 있다. 한편 책임운영기관 소속직원으로 최초 임용된 자는 주무부처와 상호협조 하에 기관간 전보가 가능하며, 다른 행정기관으로 전보하는 경우에는 특별채용시험을 부과한다.

## (7) 재무관리

책임운영기관은 기관장이 성과목표의 달성을 위해 인적 자원 이외에 조직의 재원을 활용할 수 있도록 하기 위해 재무관리상의 자율성을 보장하고 있다. 즉 일반회계와는 달리 세입·세출을 별도로 규정하고 발생주의회계, 복식부기 등 기업예산회계 원칙에 따라 예산편성 및 재원사용의 자율성과 탄력성을 부여받는다. 또한 특별회계의 부족액에 대한 일반회계로부터의 전입이 가능하며, 예산의 집행에 있어서 소속 중앙행정기관장의 승인 하에 이용·전용이 허용되고, 부득이한 사유가 있는 경우에 당해 회계년도의 경상적 성격의 경비로서 세출예산의 20% 범위 안에서 다음 회계년도에 이월하여 사용할 수 있다<sup>12)</sup>. 아울러 초과수입금을 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 간접경비에 직접 사용할 수 있는데, 이 경우에는 소속 중앙행정기관의 장·재정경제부장관·기획예산처장관 및 감사원에 통보하도록 되어 있다<sup>13)</sup>. 그리고, 경영성과에 의하여 발생된

---

장에게 제출하지 않게 되었으나, 기본운영규정도 그 내용을 변경할 경우에는 소속 중앙행정기관장의 승인을 얻어야 하기 때문에, 실질적으로 조직관리상의 자율성이 제고되는 효과가 발생할 지는 의문시된다.

12) 예산의 이용 또는 전용이 필요한 경우에, 책임운영기관장은 과목 및 그 금액과 이유를 소속 중앙행정기관의 장에게 제출하여 승인을 얻어야 한다.

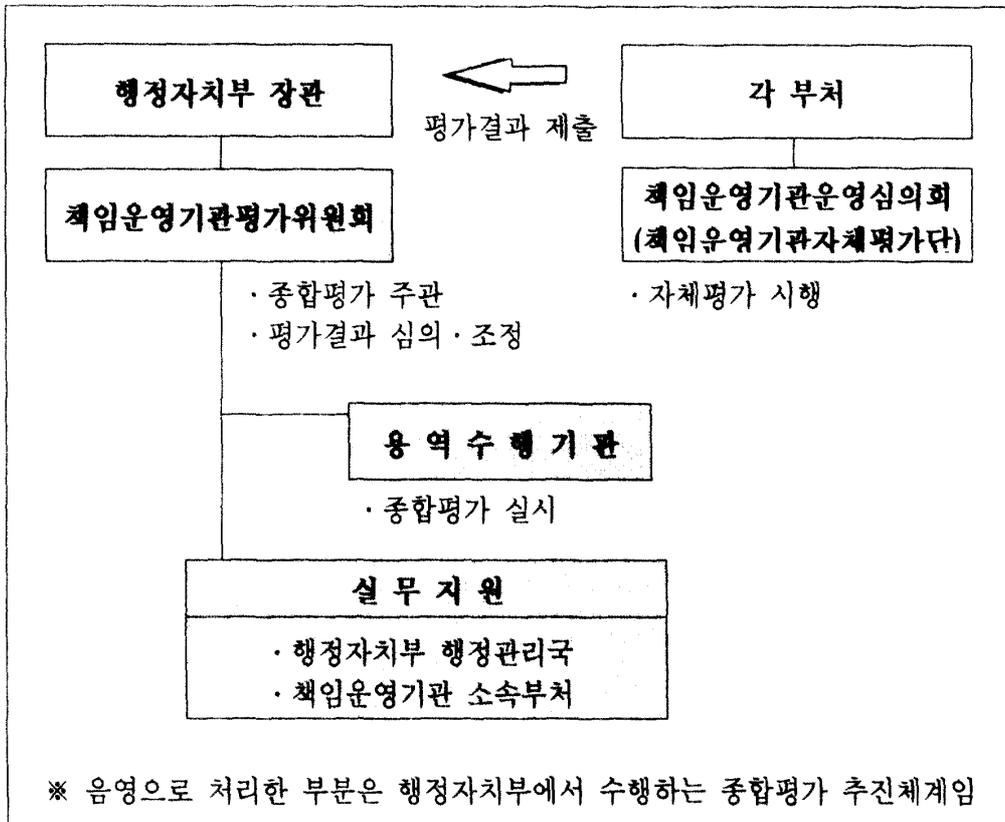
13) 과거에는 소속 중앙행정기관장 승인 후에 사용 가능했던 초과수입금에 대해서 2002년 법률 개정을 통해 사용후에 통보만 하면 되도록 하면서 그 사용범위도 직접경비에서 대통령령이

잉여금의 당해 사업에의 사용을 인정한다.

### (8) 책임운영기관에 대한 성과측정 및 평가

책임운영기관에 대한 운영평가는 소관 중앙행정기관별로 책임운영기관운영심의회를 설치하여 자체평가하며, 그 결과는 인사 및 직원에 대한 보상 등에 반영한다. 또한 재평가 및 기관존속여부 심사 및 제도 개선과 관련된 중요 사항을 심의·평가하기 위해 행정자치부장관 소속 하에 책임운영기관평가위원회를 설치하여 종합평가한다. 이와 같은 책임운영기관에 대한 평가추진체계는 다음의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 책임운영기관 평가추진체계도



출처 : 행정자치부, 2001년도 책임운영기관 종합평가보고서, p.3의 자료를 수정.

한편 책임운영기관에 대한 부처별 평가와 종합평가는 평가의 주체, 시기, 분야별로 차이를 보이는데, 이를 구체적으로 살펴보면, 다음의 <표 9>와 같다.

정하는 간접경비로까지 확대시킴으로써, 예산집행상의 자율성이 증대되었다.

<표 9> 책임운영기관 부처별 평가와 종합평가의 비교

구 분	1차평가 (부처별평가)	2차평가 (종합평가)
평가주체	소속 중앙행정기관	행정자치부
평가주관	책임운영기관운영심의회	책임운영기관평가위원회
평가지기	1~2월	3~5월
평가분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공통항목(30%)</li> <li>- 조직 및 인사관리</li> <li>- 재정·회계 및 예산관리</li> <li>- 업무수행·지원방식개선</li> <li>○ 고유항목(70%)</li> <li>- 사업운영실적</li> <li>- 행정서비스 수준</li> <li>- 자체수입 정도</li> <li>- 사업운영 보조활동 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자체평가 과정·내용 타당성</li> <li>- 사업 및 평가계획 적절성</li> <li>- 평가과정·내용의 충실성</li> <li>○ 목표달성 실적 및 성과수준</li> <li>- 분야별 목표대비 실적</li> <li>- 전년대비 성과수준 개선</li> <li>○ 기관운영 효율성 및 제도에의 부합성</li> <li>- 운영심의회 운영 적절성</li> <li>- 제도취지에의 부합성</li> </ul>

출처 : 행정자치부 내부자료

책임운영기관에 대한 평가는 2000년도와 2001년도에 이루어졌는데, 최초 평가인 2000년도에 비해 2001년도에는 상당 부문에 걸쳐 개선이 시도되었는바, 구체적인 내용은 다음의 <표 10>과 같다.

<표 10> 2000년도 평가와 2001년도 평가의 비교

구 분	2000년도 평가	2001년도 평가	
일반 사항	대상기관	○ 10개 책임운영기관 ('00시행 기관)	○ 23개 책임운영기관 ('00시행 10개, '01시행 13개)
	용역수행 기관	○ 한국행정연구원(주관) - 삼일회계법인, 아더앤더슨 코리아 (참여인원 : 10명)	○ 한국행정연구원(주관) - 삼일회계법인, 한국능률협회 매니지먼트 (참여인원 : 19명)
자체 평가	평가체제	○ 부처별로 평가체계 다양 - 운영심의회 직접평가, 평가단 구성, 외부의뢰 등	○ 부처별 평가단 구성 의무화 - 외부전문가 포함 5인 이상으로 평가단 구성·운영
	평가지표	○ 기관별로 자율설정 - 계량화 미흡 : 20%수준 - 지표수 과다 : 30~70개 - 공통지표 : 별도설정 없음	○ 기관별 평가지표 개선(용역) - 계량화 확대 : 80%수준 - 지표수 표준화 : 20개 내외 - 공통지표 : 일괄적용

(표 계속)

구 분		2000년도 평가	2001년도 평가
자체평가	점수산정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공통기준 부재</li> <li>- 상하한선 : 별도설정 없음</li> <li>- 평가등급 : 5~7개 등급</li> <li>- 항목별 가중치 : 자율설정</li> <li>⇒ 기관간 점수비교 불가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공통기준 마련</li> <li>- 상하한선 : 60~100점</li> <li>- 평가등급 : 5개 등급(A~E)</li> <li>- 가중치 설정 : 공통30, 고유70</li> <li>⇒ 기관간 점수비교 가능</li> </ul>
종합평가	평가분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사전에 제시 없음</li> <li>- 평가시 항목별 목표대비 실적, 자체평가체제·방식 등 5개 분야 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평가분야를 사전에 제시(7개)</li> <li>- 자체평가의 내용 및 타당성, 기관운영 성과수준 등</li> </ul>
	평가방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평가방식을 사후에 결정</li> <li>- 사후 5등급(A~E) 기준마련</li> <li>- 항목별가중치 : 동일적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평가방식을 사전에 제시</li> <li>- 사전 5등급(A~E) 기준제시</li> <li>- 항목별 가중치 : 차등적용 (성과분야 70%, 제도운영 30%)</li> </ul>
	자체평가 결과검증	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실적치 심사 부재</li> <li>- 각 부처에서 제출한 평가 결과를 그대로 인정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실적치 심사 강화</li> <li>- 자체평가의 과정과 내용 등 실적치 실질심사 및 평가항목화</li> </ul>
	성과연봉 산정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통일적인 산정기준 부재</li> <li>- 산정기준 : 실제연봉, 인사위 제시 기준연봉</li> <li>- 지급율 : 다양(최대 40%)</li> <li>⇒ 평균 600만원 (최소41만원~최대2,400만원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산정기준 통일</li> <li>- 산정기준 : 실제연봉</li> <li>- 지급율 : 실제연봉의 20%내</li> </ul>
	성과연봉 결정방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각 부처에서 자체결정</li> <li>- 운영심의회 심의를 거쳐 소속장관이 최종결정</li> <li>⇒ 종합평가결과 미반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종합평가결과를 반영, 최종 확정</li> <li>- 운영심의회 심의를 거쳐 소속 장관이 지급율을 정하되,</li> <li>⇒ 종합평가결과를 반영, 최종 확정(C등급이하 재심의 요구)</li> </ul>

출처 : 행정자치부 내부자료

한편, 책임운영기관에 대한 종합평가는 평가항목별로 평가자의 세부 평가의견을 개진토록 하되, 세부 평가항목(7개)에 대하여 5등급(A, B, C, D, E)을 부여하는 방식으로 수행된다. 구체적인 평가분야 및 세부평가항목을 살펴보면 다음의 <표 11>과 같다.

<표 11> 종합평가의 평가분야 및 세부평가항목

평가분야	세부 평가항목
부처별 자체평가과정 및 내용의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업 및 평가계획의 적절성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관별 운영목표·활동 및 평가계획의 충실성·포괄성</li> </ul> </li> <li>○ 평가과정의 충실성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제시된 평가지표 및 평가방식의 적용여부</li> <li>- 평가의 객관성 및 전문성 확보여부</li> </ul> </li> <li>○ 평가내용의 충실성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합평가의견의 적절성</li> </ul> </li> </ul>
기관별 목표달성 실적 및 성과수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자체평가에 따른 종합평가점수</li> <li>○ 전년도 대비 성과수준의 개선정도</li> </ul>
기관운영의 효율성 및 제도에의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 운영심의회 운영의 적절성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소집회수, 심의안건 및 내용</li> </ul> </li> <li>○ 책임운영기관 제도취지에의 부합성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵심 제도개선 정도</li> <li>- 관리상 자율성 활용정도</li> <li>- 평가결과에 따른 활용계획 및 활용정도</li> </ul> </li> </ul>

출처 : 행정자치부 내부자료

이와 같은 평가결과의 반영과 관련하여 책임운영기관장은 운영심의회 자체 평가 결과보다는 평가위원회의 평가결과를 우선시하도록 규정하고 있다.

지금까지 살펴 본 한국 책임운영기관의 제도적 특성을 간략하게 정리하여 나타내면, 다음의 <표 12>와 같다.

<표 12> 한국 책임운영기관의 제도적 특성

구분		제도적 특성
자율성 보장	기관장 채용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공개모집에 의해 3년 이내 계약직으로 채용</li> <li>· 채용 위해 중앙행정기관장이 기관장추천위원회 구성·운영</li> </ul>
	조직관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정원관리 : 총정원 수만 대통령령으로 규정하고, 종류별·계급별 정원은 총리령 또는 부령으로 정하되 행자부와 협의</li> <li>· 하부조직 설치 및 분장사무 : 기본운영규정으로 규정</li> <li>· 계약직 채용범위 : 계급별 정원의 30% 이내, 기능직은 50% 이내</li> </ul>

(표 계속)

구분		제도적 특성
자율성 보장	인사관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직원에 대한 인사권 : 기관장이 기관내 전보권, 일정 제공이하의 임용권, 채용시험실시권 등을 가짐</li> <li>· 부처내 인사교류 : 기관장과 협의 필요</li> <li>· 성과상여금 : 소속 장관이 성과에 따라 지급액과 지급방법을 별도 책정 가능</li> </ul>
	재무관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회계방식 : 기업예산회계방식 적용, 특별회계 설치</li> <li>· 예산안 편성지침 : 관계기관의 의견을 들어 별도작성 가능</li> <li>· 초과수입금 : 직접경비 및 대통령이 정하는 간접경비에 사용 가능(사용후 소속장관, 재경부장관, 기획예산처장관, 감사원에 통보만 함)</li> <li>· 예산의 이용·전용 : 중앙행정기관장의 승인을 받아 세출예산의 총액 범위 내에서 이용·전용 가능</li> <li>· 예산이월 : 경상적 경비의 20% 이하 이월 가능</li> </ul>
책임성 확보	사업목표 · 사업계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙행정기관의 장은 책임운영기관별로 사업목표를 정해 기관장에게 부여</li> <li>· 기관장이 사업목표에 따라 사업운영계획을 수립하고 장관의 승인을 받아, 기관장이 사업운영계획에 따라 연도별 사업계획을 수립</li> </ul>
	평가방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 책임운영기관의 사업성과 등을 평가하기 위해 중앙행정기관장 소속하에 책임운영기관운영심의회를 구성</li> <li>· 심의회의 평가결과, 책임운영기관의 존속여부 및 책임운영기관 관련제도의 개선등에 관한 중요사항을 심의</li> <li>· 평가하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 책임운영기관평가위원회를 구성</li> </ul>
책임성 확보	사업운영 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수익사업</li> <li>· 서비스개선</li> </ul>
	평가결과 반영·공표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 심의회 및 위원회의 평가결과를 그 운영의 개선에 반영하되, 위원회의 평가결과를 우선하여 반영</li> <li>· 심의회 및 위원회의 평가결과를 관보 또는 컴퓨터통신 등에 공표</li> </ul>

자료 : 기획예산처(1999. 6)와 행정자치부(2000. 10) 자료와 책임운영기관설치·운영에관한법률 및 시행령에 의거하여 작성함.

## 5. 책임운영기관 제도의 문제점

### 1) 제도 도입과정상의 문제점

제도 도입과정상의 문제점으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다(강창구, 144).

첫째, 제도 도입에 대한 홍보부족 및 정보교환의 미흡이다. 정부는 제도 도입과정에서 공청회와 각계의 의견수렴을 거쳤다고 발표하고 있으나 일반국민 뿐만 아니라 공무원들조차 이 제도에 대하여 명확히 인지·이해하지 못하고 있으며, 심지어 일부 공무원들은 이 제도를 민영화 조치 내지 그 이전 단계로 이해하고 있다. 또한 제도 도입에 있어 각계 전문가집단과 시민단체 등과의 정보교환이 제대로 이루어지지 않았다.

둘째, 대상기관 선정문제이다. 현재 선정된 기관이 다른 기관에 비해 어떠한 기준에서 책임운영기관으로 보다 적합한 것이었는지에 대한 구체적인 제시가 없어 대상기관의 선정이유가 불명확하다.

셋째, 제도도입에 대한 장기적 연구가 부족한 점이다. 새로운 제도 도입에 앞서 책임운영기관제도가 우리 나라 실정에 적합한 것인가에 대해 외국사례를 분석하고 장·단점 및 비용 측면과 도입에 앞서 무엇이 전제가 되어야 하는지에 대해 장기적으로 충분한 연구가 부족하다는 지적이다.

### 2) 선정기준 및 적용대상의 문제점

법 제4조에 의하면, 새로이 책임운영기관으로 설치할 대상은 “기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정서비스를 제공하고 성과측정기준의 개발과 성과의 측정이 가능한 사무”이거나 “기관운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체 확보할 수 있는 사무” 중 어느 하나를 충족할 때 가능하다고 볼 수 있다. 이러한 책임운영기관의 설치기준은 일반국민이나 공무원에게 상당한 오해를 불러일으킬 소지가 있다. 즉 현행 설치기준을 살펴보면 책임운영기관 대상기관으로 사업적·집행적 성질의 행정서비스를 제공하면서 반드시 성과측정기준의 개발과 성과의 측정이 가능한 사무이어야 하는지, 자체 수입의 확보여부가 책임운영기관 설치의 전제조건인지 등이 불명확하다.

또한 법 제2조의 책임운영기관의 정의를 보면, 책임운영기관은 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 설치하는 행정기관을 말한다고 되어 있다. 이러한 책임운영기관에 대한 개념 정의와 법 제4조의 설치기준과의 관계를 보면 서로간의 관계가 명확하지 않다.

현행 법률에 의해 청(廳) 단위기관을 책임운영기관으로 지정할 경우, 독립중앙행정기관의 지위에서 상위의 중앙행정기관인 부의 소속기관으로 전환되어 자율성과 독립성이 상당히 악화될 우려가 있다. 또한 청장은 정무직이기 때문에 계약직공무원을 소속 중앙행정기관의 장이 채용할 경우 대통령의 고유권한인 정무직의 인사권을 제한하게 되는 결과를 초래하게 된다. 따라서 청 단위기관이 책임운영기관으로 전환되기 위해서는 선결되어야 할 과제가 많이 있다.

### 3) 관리운영상의 문제점

관리운영상의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 기관장 채용상의 문제점

책임운영기관장의 채용에 있어서 민간인 응모자의 임용실적이 매우 저조한 것으로 나타나고 있어, 공직내부의 인사와 민간부문의 전문가간의 경쟁을 통해 책임운영기관 운영의 전문성을 제고하려는 원래 취지에 부합되지 않고 있다. 민간인의 응시비율은 전체 숫자상으로는 비슷하나 국립중앙극장과 국방홍보원을 제외하고는 민간인이 1-2명 정도만 응모해서 그 수가 저조한 수준이다. 이러한 결과로 인해 민간인 임용 실적도 국립영상간행물제작소장, 국방홍보원장, 국립중앙극장장 등 3명에 불과하고, 대부분의 기관에서는 책임운영기관으로의 전환 이전에 그 조직에서 근무했던 공무원이 기관장으로 채용되었다. 그 원인으로 우리 사회 전반에 걸쳐 행정에 대한 이해와 전문적 식견을 겸비한 전문가 집단(인력 Pool)이 많지 않다는 점, 평생직장을 선호하는 취업문화, 직업이동이 자유롭지 않은 노동시장의 특성 등으로 인한 민간인의 지원 기피 경향을 들 수 있다. 하지만, 책임운영기관을 운영하는 담당부서의 홍보 부족, 까다로운 직무수행요건 설정 등도 주요 원인이라 할 수 있다.

아울러 경력직공무원이 기관장으로 채용된 후 채용계약이 만료되면 퇴직시에 재직 한 직급의 경력직공무원으로 우선하여 특별채용할 수 있도록 규정하고 있으나, 공직내부의 관행상 일단 계약직공무원으로 신분이 바뀌었던 공무원을 다시 본부기관으로 불러들인다는 것은 사실상 어려워, 이 규정만으로는 젊고 능력있는 공무원이 책임운영기관의 기관장 모집에 적극 나서기 어려운 실정이다. 또한 민간 우수인력에 있어서도, 낮은 보수, 계약만료후 종전 직장으로의 복귀문제, 기존 공무원과의 화합문제, 권한은 없고 책임만 있다는 인식 등으로 인해 유인이 어려운 상황이다.

한편 현행 규정은 기관장의 계약기간을 3년 이하로 규정하고 있어, 대부분의 책임 운영기관이 2~3년의 기간으로 기관장과 계약을 맺고 있고, 일부 기관의 경우 기관장의 임기가 2년인 경우도 있다. 하지만 2~3년은 사업계획을 수립하고 집행하여 일정 수준의 성과를 달성하기에는 길지 않은 기간이어서, 단기적으로 성과를 낼 수 있는 단기사업 중심으로 기관을 운영하여 장기적인 시각에서 조직을 발전시키는데 한계가 있다(행정자치부, 2002: 538)는 지적이 있다.

## (2) 조직 및 인사관리상의 문제점

현행법상 책임운영기관의 장에게 부여된 조직 및 인사상의 자율성은 권한의 위임이라는 총론적인 원칙에도 불구하고 구체적인 집행에 있어서는 많은 제약요소가 존재하고 있다(서필연, 2002: 42).

즉 책임운영기관의 기관장이 기관의 총 정원을 조정하거나 종류별·계급별 정원을 조정할 필요가 있는 경우 그 계획을 해당 중앙행정기관에 제출하고, 다시 중앙행정기관은 행정자치부와 협의를 거쳐야 한다. 이러한 과정은 책임운영기관장의 조직관리측면의 재량권 행사를 크게 제약할 수 있어서, 조직관리를 위한 조직개편 실적이 저조하게 만드는 원인이 되고 있다. 따라서 정원의 변경에 관한 한 책임운영기관의 자율성은 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

한편 우리 나라 책임운영기관제도는 상대적으로 조직·예산 분야에 비하여 인사 분야에 있어서 기관장에게 상당한 자율성이 부여되어 있다고 할 수 있다. 소속공무원에 대한 임용권의 상당부분이 기관장에게 위임되어 있고, 채용시험도 기관장이 실시하도록 되어 있으며, 본부 등 다른 기관과의 인사교류도 기관장과 협의하도록 되어 있다.

그러나, 책임운영기관이 기본적으로 중앙행정기관의 소속기관의 하나이고, 현 시점에서 그 소속 직원들도 승진과 신분보장을 기반으로 하는 직업공무원 신분으로 되어 있기 때문에 기관장의 자율적인 인사권 행사는 직원들의 의사에 반하거나 최소한 본부와의 인사교류에 불리하게 작용할 수도 있다. 왜냐하면 현행 제도는 기관장이 채용한 경력직공무원이 다른 행정기관의 경력직공무원으로 전보 또는 특별채용되기 위해서는 해당인사관계법령이 정하는 특별채용시험을 거치도록 되어있고, 이 경우 임용예정직급은 해당인사관계법령을 관장하는 중앙행정기관의 장의 승인을 얻어 개별적으로 정하도록 되어 있기 때문에<sup>14)</sup>, 본부와의 인사교류가 실질적으로는 어느 정도 제한되어 있기

14) 책임운영기관장이 채용하지 않은 경력직 공무원일 지라도, 책임운영기관으로 전보 또는 특

때문이다. 이와 같이, 인사관리상의 자율성으로 인해 타 기관으로의 전보 내지 타 기관으로부터의 전입이 어렵다는 것은 책임운영기관의 직급별 정원이 적어서 근무평정에 있어 불이익을 보는 사례가 많다는 점과 더불어, 상대적으로 조직 구성원의 사기를 저하시키는 요인이 되고 있다.

### (3) 예산관리상의 문제점

책임운영기관에 부여된 예산상의 자율성은 제도의 취지에도 불구하고 구체적인 집행에 있어서 많은 제약을 받고 있다. 즉 책임운영기관은 정부일반기관과 동일한 예산제도를 적용받으면서, 특별회계 적용으로 손익계정과 자본계정을 별도로 운용하고 본부회계와도 별도로 운용됨에 따라 기관의 예산상 자율성이 책임운영기관 지정 전보다 오히려 더 제약받고 있는 실정이다.

우선 책임운영기관의 경우에도 원칙적으로 이용과 전용이 인정되기는 하나 대통령령인 「책임운영기관법 시행령」에서 이용 및 전용의 범위를 매 회계년도마다 중앙행정기관의 장과 기획예산처장관이 협의하여 결정하도록 하고 있다. 이와 같이 기획예산처장관과 협의하여 이용과 전용의 범위를 결정할 경우 구체적인 타당성을 확보할 수 있는 장점은 있으나, 예산당국의 의지에 따라 재량성 부여의 폭이 결정될 가능성이 높다. 또한 기관장은 예산의 이용 및 전용이 필요할 경우 소속 중앙행정기관장의 승인을 얻어야 하는데, 긴급을 요하는 사업이 발생하는 경우에 이러한 권한을 적시에 활용하는데 제한이 생길 수도 있다.

한편 예산이월의 경우 당해 회계년도 내에 지출하지 못한 경상적 성격의 경비 세출 예산의 20% 이내에서 다음 연도에 이월할 수 있도록 하고 있으나, “경상적 성격의 경비”의 개념을 책임운영기관의 운영·관리 및 시설·장비 등의 운영·관리에 소요되는 경비로서 기획예산처장관이 정하는 경비로 정하고 있다. 이것은 일반행정기관에 비해 이월대상에 대해서는 자율성 측면에서 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

무엇보다도 책임운영기관의 예산회계 관리에 있어서 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 것은 다른 회계로부터의 전입금 비중이 과도하다는 것이다. 법 제33조에서는 책임운영기관 자체의 수입만으로 운영이 곤란할 경우에만 중앙행정기관의 장이 운영심의

---

별채용된 후 승진임용된 경우에는, 기관간 인사교류시 임용예정직급을 중앙행정기관의 장의 승인을 얻어 개별적으로 정하도록 하고 있다.

회의 평가를 거쳐 대통령령이 정하는 경상적 성격의 경비를 일반회계 등에 계상하여 특별회계에 전입할 수 있도록 허용하고 있다.<sup>15)</sup>

이는 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하고자 하는 특별회계의 본래 취지에 부합되지 않을 뿐 아니라 일반회계 전입금에의 과도한 세입의존 그 자체가 당해 기관의 책임운영을 제한하는 근본적 요인으로 작용하게 되어 자체수입에 의한 자율적 운영과 경쟁을 통한 책임경영이라는 책임운영기관의 설치 의의를 훼손할 수 있고, 기업회계방식의 실익도 사실상 없다는 의견이 있다(서필언, 2002: 43).

#### (4) 회계관리상의 문제점

책임운영기관에 기업예산회계를 적용하는 사항은 그 제도의 취지에도 불구하고, 구체적인 지침이 결정되지 않아 집행상의 어려움이 야기되고 있다.

대부분의 기관이 복식부기 회계제도를 도입하고 정착시키기 위한 노력을 실시하고 자체 예산을 통하여 회계프로그램 구입, 담당자 확보, 교육 등 많은 노력을 기울이고 있음에도 불구하고, 공통된 회계처리지침이 없어 각 기관별로 상이한 회계처리지침을 적용하고 회계정보의 비교가능성 및 계속성, 적정성에 있어 문제점이 제기되고 있다(행정자치부, 2002: 539).

이러한 문제는 기업예산회계제도 도입과정에서 회계 및 결산을 관장하는 재정경제부의 참여가 미흡하여 관계부처간의 충분한 사전협의나 제도시행에 대한 준비가 부족하였기 때문이다(행정자치부, 2001: 529; 서필언, 2002: 44). 즉 회계기준 마련, 자산평가, 회계 프로그램 등 사전 준비가 전혀 이루어지지 않았고, 복식부기나 발생주의 회계에 대한 능력 및 교육이 제대로 되어있지 않았기 때문이다.

한편 대부분의 책임운영기관이 복식부기회계정보 작성을 위해 많은 시간과 예산을 투입하고 있으나 이러한 회계정보의 활용은 미미한 수준이다. 더구나 책임운영기관 대부분이 재정자립도가 낮아, 산출에 대한 정보는 금액보다는 기관의 성과로 나타나게 되어, 현재 대부분의 기관이 적용하는 기업회계방식과는 부합되지 않고 있다.

---

15) 그러나, 책임운영기관의 세입예산 대비 전입금 비중을 보면 2000년 책임운영기관으로 지정된 10개 기관의 경우 「운전면허시험관리단」과 「국립의료원」을 제외하고는 대부분의 책임운영기관들이 일반회계 등으로부터의 예산지원에 90%이상 의존하고 있는 실정이다. 이러한 현상은 2001년 책임운영기관으로 지정된 13개 기관의 경우도 마찬가지이다.

## (5) 성과평가상의 문제점

현행 평가체계는 중앙행정기관 소속하의 운영심의회를 통한 1차 평가와, 행정자치부장관 소속하의 평가위원회를 통한 2차 종합평가로 이원화되어 있다. 이처럼 사실상 유사한 일을 수행하는 운영심의회와 평가위원회가 함께 공존하고 있어, 책임운영기관의 평가에 이중적인 관리가 이루어지고 있고, 두 개의 평가기구간의 역할 구분도 불분명한 부문이 많아 비효율적이라는 비판이 제기될 소지가 있다.

한편 자체평가와 관련하여, 2001년도 책임운영기관 자체평가는 「2002년도 책임운영기관 평가지침」이 작성·배포되어, 평가절차, 점수산정방식, 목표치의 설정 등의 측면에서 전년도 평가에서 드러난 문제점들이 어느 정도 개선되었으나, 아직도 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 나타나고 있다(행정자치부, 2002, 541-542).

첫째, 기관별 공통평가지표의 선정상의 문제이다. 재정·회계 및 예산 부문의 경비절감과 재무관리, 업무수행방식과 업무개선노력항목의 경우 중복적인 측면이 있고, 회계제도, 인사 및 조직관리 부문의 경우 매년 지속적인 개선에 한계가 있는 것으로 판단된다.

둘째, 비계량지표 중심으로 구성되어 있는 공통평가지표의 경우, 객관적인 자료를 바탕으로 한 평가가 이루어지지 않아, 내부 자체평가단에서 실시하는 평가가 객관적이고 공정하게 이루어지는데 한계가 있다.

셋째, 고객만족도 조사가 1회에 한정되어 조사결과의 일반화에 한계가 있는 것으로 판단된다.

이와 같은 기관별 합리적인 평가지표의 설정이나 자체 평가결과의 객관성과 적절성 문제는 상당부분이 운영심의회와의 역할과 관련되어 있는 것으로 볼 수 있는데, 그러한 운영심의회 기능을 활성화하는 동시에 평가내용에 보다 충실을 기할 수 있는 장치가 부족하다 할 수 있다.

아울러 책임운영기관의 평가업무를 담당하는 일선 실무자들이 평가자료 준비를 위해 지나치게 많은 시간과 인력을 소모하고 있고, 자체평가 일정이 너무 촉박하다는 지적도 있다(서필언, 2002: 46).

한편, 평가결과를 바탕으로 기관장의 성과연봉이 결정되고 있으나, 반영수준이 기관에 따라 상이하고 성과연봉 지급률 폭이 매우 넓게 규정되어 있어 실효성에 문제가 있다. 즉 현행 성과연봉 지급기준에 따르면 종합평점별로 지급률의 상한만 규정되어 있어 평점의 차이가 성과연봉의 차이로 반영되지 않을 수 있으며 기관별로 성과연봉의

지급률이 종합평점의 순위와 다르게 나타나고 있어 문제가 되고 있다(행정자치부, 2002: 535-536).

<표 13> 현행 기관장 성과연봉 지급률

종합평점	60-69점	70-79점	80-84점	85-89점	90-94점	95-100점
지급률범위	역인센티브	0%	0-5%	0-10%	0-15%	0-20%

그리고 평가결과에 따른 보상의 범위에 있어서 기관장에 한정되어 책임운영기관 전 직원에 대한 보상체계가 구축되어 있지 못하다. 기관장 이외의 성과연봉은 기관의 성격과 업무특성을 고려하여 일반행정기관과는 달리 지급대상, 지급액 및 지급방법 등 운영기준을 따라 정할 수 있으며, 중앙행정기관의 장 혹은 기관장이 이에 대한 기준을 정할 수 있으나, 현재 일부 기관에서만 기관장 이외의 직원에 대한 성과연봉을 지급하고 있다. 더구나 책임운영기관이라 하더라도 성과급 지급예산은 별도로 편성되어 있지 않고 일반행정기관과 동일하게 운영되고 있어 사업성과에 대한 평가에 따른 인센티브 차등지급이 어려운 실정이다.

또한 현재 기관장의 리더십에 대한 평가는 정성적인 평가 방식을 활용하여 평가가 이루어지기는 하지만 대부분의 부처에서 내부적으로 활용할 뿐 책임운영기관의 평가지표에는 반영되지 못하고 있다. 이와 관련하여 기관장의 역할이 책임운영기관의 성과에 결정적인 영향을 미친다는 점을 고려할 때 기관장에 대한 평가 결과 전부 혹은 일부를 지표화하여 평가항목으로 반영할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있다(행정자치부, 2002: 536-537).

아울러 현재 책임운영기관의 실적평가는 목표달성도 위주로 이루어지는데, 목표는 전년도 실적 혹은 과거 수년간의 실적을 바탕으로 연초에 설정하고 이의 달성여부를 연도 말에 평가하는 방식으로 성과를 측정하고 있다. 따라서 적정 수준의 목표를 설정하는지 여부에 따라 목표가 쉽게 달성될 수도 그렇지 않을 수도 있게 되어, 기관에서는 목표를 쉽게 달성하기 위해 목표수준을 가능하면 낮게 설정하려 할 수도 있다는 문제점이 있다.

## 6. 책임운영기관 제도의 개선방안

이상에서 살펴본 책임운영기관제도의 문제점들에 대한 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 기관장 및 우수인력의 유인 활성화

책임운영기관제도의 목적인 경쟁원리와 전문성 제고를 위해 기관장 채용에 있어 공무원과 민간부문 전문가간의 공개경쟁 채용을 보다 활성화해야 할 것이다. 기관장을 공직 내외에서 보다 적극적으로 모집하기 위해서는 기관장의 역할과 임무, 자격요건, 처우수준 등을 명확히 설정하고 이를 일반인들이 알 수 있는 방법으로 공개하는 것을 제도화해야 한다. 전문가 그룹(pool)을 구성하거나 헤드헌터기관이 추천하게 하는 방안도 검토할 수 있다. 아울러 우수 인력의 유치를 위해서는 보수수준의 현실화 등 기관장 처우개선이 선행되어야 할 것이고, 자율성 확보를 위해 기관장의 관리권한을 대폭적으로 위임하면서 기관운영에 대한 통제를 줄이는 것이 필요하다(서필언, 2002: 47).

한편, 계약직 공무원의 경우 결원 발생시 직급별 정원의 30%까지 채용할 수 있는데, 현행의 급여수준과 유사경력외 불인정 등은 계약직에 우수한 인력을 영입하는데 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 계약직 공무원에 대한 처우를 현실적으로 개선함으로써, 인력운용의 탄력성을 기하고 우수 인력의 유인이 가능하도록 하는 것이 필요하다(강창구, 2000: 245).

아울러 기관장이 장기적인 안목을 가지고 책임운영기관을 운영할 수 있도록, 영국의 경우에서처럼 기관장의 계약기간을 3-5년 정도로 보장하는 제도적 개선이 요구된다.

### 2) 선정기준의 명확화 및 적용대상 확대

책임운영기관 선정의 공정성과 객관성 확보를 위해서는 적용대상기준에 대한 법령상 규정의 보완이 필요하다. 즉 현행법 제4조의 설치기준에 대한 명확한 설명과 해석 및 기준설정이 필요하다. 이와 함께 적용대상 기관의 규모와 특별지방행정기관에의 선별적 적용 등에 대해서도 기준이 제시될 필요가 있고, 법 제2조의 개념 정의상 사무와 4조의 설치기준상 사무의 관계를 명확히 할 필요가 있다(서필언, 2002: 48).

이와 더불어 책임운영기관은 중앙행정기관의 소속기관만을 대상으로 국한하지 말고 그 적용범위를 확대할 필요가 있다. 이를 위해 책임운영기관 실시 확대에 관한 방법론

을 법에 명시하여 다른 정부조직도 책임운영기관화에 대비하게 함과 동시에, 정부기관을 연차적으로 책임운영기관화하는 계획을 분명히 하는 것이 요구된다(박희봉, 2001: 184).

### 3) 조직 및 인사관리의 자율성 확대

기관장에게는 일반 행정기관장보다 높은 수준의 관리상의 자율성이 부여되어야 한다. 즉 조직 및 정원관리에 있어서 실질적으로 자율성을 행사할 수 있도록 하기 위해서 총정원과 예산범위내(특히 인건비 등) 내에서 하부조직 직제개편과 소속기관 설치 권한 및 직렬간 정원조정권을 기관장에게 부여하는 것이 적절하다(김병섭외, 2001: 75-76).

그 밖에 기존정원에 결원이 발생할 경우에 한해 계약직 공무원을 채용할 수 있다는 시행지침을 변경하여 계약직공무원 채용비율을 30%에 근접시킬 필요가 있고, 보수수준이나 성과급 편성 등 보수체계상의 자율성을 확대하여 인사관리상의 어려움을 극복하게 해야 한다(김병섭외, 2002: 76-78, 서필언, 2002: 49).

### 4) 예산관리 자율성 확대 및 회계관리 개선

예산관리상의 실질적 자율성 확대를 위한 방안으로는 다음과 같은 것들이 있다(서필언, 2002: 49).

예산·회계관리에 있어서 책임운영기관의 자율성을 확대하기 위해, 우선 예산을 보다 탄력적이고 사업목표에 부합되게 운용할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 즉 예산 전용이 필요한 경우 기본적인 예산과목을 제외한 나머지는 책임운영기관장에게 전용권을 부여하여야 한다. 이는 예산편성지침이나 예산집행지침을 명확하게 규정함으로써 시행이 가능하다.

책임운영기관의 예산집행에 대한 자율성을 확대하고 사업부문별로 총괄예산을 편성하여 해당기관의 입장을 충분히 반영하기 위해서는 기존 세분화되어 있는 예산비목은 크게 경상경비와 사업비로 각각 통합해 나가고, 경상경비의 경우 업무성격과 기본 정원을 기준으로 총액을 배정함으로써 현금상한 내에서는 책임운영기관이 자율적으로 관리·운용할 수 있도록 권한을 위임하는 경상경비한도제를 도입하여야 할 것이다. 나아가 장기적으로는 총액예산제를 도입하는 방안을 신중히 검토하여야 할 것이다.

또한 효율적인 재원 운용을 위해 사업집행과정에서 절감한 집행잔액에 대해서는 이월범위를 확대하고 다음연도 예산배정시 절감으로 인한 불이익이 없도록 배려되어야 한다. 이 경우 예산전용이나 이월 등 자율적인 예산운용에 대한 책임을 확보할 수 있도록 예산집행에 따른 성과평가를 강화하는 장치가 동시에 마련되어야 한다. 나아가 책임운영기관의 재원운용상의 자율성을 높이고 연말 예산낭비를 억제하기 위해서는 영국이나 호주의 Running Costs나 Operating Budgets와 같은 운영비 제도를 적극 도입할 필요가 있다.

한편 기관의 수익성 제고를 위한 제도적 장치를 보완해야 할 필요가 있다. 다른 회계로부터의 전입금 비중이 과도한 것은 특별회계 설치취지에도 배치되고, 책임운영기관의 조직 자율성 및 경영혁신에 대한 자체노력을 저해할 우려가 있다. 따라서 책임운영기관들은 새로운 서비스를 개발하거나 시장확대를 통하여 자체수입을 높일 수 있는 방안을 마련해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 자체수입의 확보를 위해 소요되는 경비나 비용의 별도 예산편성을 인정해야 하며, 자체수입의 증대에 따른 인센티브 지급이나 기부금 인정 등에 대한 제도적인 보완이 뒤따라야 할 것이다. 그러나 수익성 기반이 갖추어지지 않은 기관에 대해 무리하게 수익성을 강조할 경우 본래 기능수행이 왜곡될 수도 있다는 점을 유의해야 한다(서필언, 2002: 50).

또한 책임운영기관은 사업의 운영성과 및 재정상태의 투명성을 제고하기 위하여 기업예산회계(복식부기제도, 발생주의회계원칙)를 적용하도록 되어 있으므로, 책임운영기관의 총괄부서인 행정자치부와 국가결산을 담당하는 재정경제부는 기업예산회계에 대한 가이드라인을 제공하는 작업을 조속히 추진해야 할 것이고, 회계프로그램의 공동개발 등을 통해 책임운영기관의 예산부담을 경감시키주는 방안도 검토해야 할 것이다. 이와 더불어 자체수입이 없는 기관과 세출위주로 운영되는 기관도 기업예산회계 적용의 대상이 되어야 하는지에 관한 명확한 방침도 제시할 필요가 있다. 또한 모든 책임운영기관이 일률적으로 기업예산회계방식을 적용한다고 하더라도 거래의 대상인 다른 정부기관이 기업예산회계제도를 적용하고 있지 않는 경우 발생할 문제점을 미리 대비해야 할 것이고, 회계제도 도입에 따른 책임운영기관 공무원의 회계교육 및 프로그램 자료 등도 충분히 제공되어야 할 것이다(서필언, 2002: 50-51).

아울러, 책임운영기관이 점유 또는 사용하고 있는 국유재산 사용료·수익료 등의 소관 세입회계를 명확히 하기 위해 관련 법률의 개정이 필요할 것으로 본다(김병섭외, 2001: 80).

그 밖에도, 책임운영기관 설치·운영에 관한 법률에 의하여 모든 책임운영기관에 기업회계방식의 복식부기 재무제표를 강제 적용하는 것보다는 회계정보의 활용 측면에서 접근하여 투입과 관련된 정보의 활용방안에 대한 연구와, 이에 따른 정보의 생성방안에 대한 연구도 필요하다.

## 5) 성과평가상의 개선방안

### (1) 평가체계의 합리화

#### ① 평가기구간의 합리적인 기능분담

우리 나라의 경우 성과평가의 경험부족에서도 평가의 객관성과 타당성을 확보하기 위해서는 당분의 현재의 자체평가와 종합평가의 이원체제를 유지하는 것이 바람직하다. 다만 보다 효율적인 운영을 위해서는 현재의 평가기구간 업무분담을 명확히 하는 것이 필요하다(서필언, 2002: 51).

우선 각 부처 소속의 운영심의회는 평가위원회에서 제시하는 「평가지침」에 의하여 독자적으로 평가를 실시하고, 기관의 성격 및 업무내용에 따라 다양한 평가지표를 개발·적용하도록 해야 할 것이다. 또한 업무의 성과가 사전에 설정한 사업목표를 달성했는지를 객관적으로 분석·평가하고, 평가결과에 대하여는 보고서를 발간·공표하도록 해야 할 것이다.

행정자치부 소속의 평가위원회는 각 부처에 시달될 평가지침을 마련하고, 부처별 평가결과를 제출받아 평가단을 구성하여 평가의 적절성에 대한 재평가를 실시하여야 할 것이다. 행정자치부장관 소속의 평가위원회는 기본적으로 각 부처 소속의 운영심의회의 평가결과를 심의하는 것이기 때문에, 기관 운영성과를 종합적으로 평가하고 객관적이지 못한 각 부처의 평가결과를 정확히 지적하고 개선방안을 제시하는 등 상위수준의 평가에 충실하는 것이 바람직하다. 아울러 평가결과 나타난 문제점들에 대하여 전문기관 용역, 자문그룹 활용 등을 통하여 지속적으로 제도를 보완·발전시켜 나가야 할 것이다.

장기적으로는 책임운영기관에 대한 평가를 자체평가로 일원화하고, 행정자치부에 의한 상위종합평가는 실시하지 않는 방안을 고려하여야 할 것이다.

## ② 상위종합평가의 보완

책임운영기관에 대한 상위평가를 보다 객관적이고 타당성 있게 실시하기 위해서는 성과평가의 전문성과 대외적 신뢰성을 갖춘 기관을 통해 실질적인 종합평가를 실시하여야 한다. 이와 더불어 상위평가의 결과가 책임운영기관의 운영에 직접 반영될 수 있는 제도적 보완방안도 필요하다. 또한 제도의 성공적 정착을 위해서는, 성과평가 뿐만 아니라 기관 운영방식이나 기관의 조직관리 혁신 부문에 대한 평가도 중요시되어야 한다.

## ③ 자체평가제도의 보완

자체평가가 성과측정이라는 소기의 목적을 달성하고 평가대상이 되고 있는 책임운영기관간 통일성을 기하며, 나아가 평가결과에 대한 신뢰성과 타당성을 확보하기 위해서는 책임운영기관을 총괄적으로 주관하고 있는 행정자치부에서 성과목표의 형태 및 수, 성과지표의 형태 및 수 등 기본적인 평가틀 및 방식에 관한 평가지침을 설정하여 시달할 필요가 있다. 다만, 자체평가에 대한 공통지침이 평가의 자율성을 제한하는 수준이 되어서는 안된다. 즉 세부 성과목표 및 활동계획, 평가항목별 가중치 설정, 성과지표 설정 등에 있어 책임운영기관의 자율성이 인정되어야 한다.

또한 평가자료 준비 등으로 인한 해당 공무원들의 부담을 줄일 수 있도록 지표개발 시 그에 필요한 자료수집 방법 등에 대한 사전 고려가 필요하다.

한편 대부분의 기관에서 고객만족도 조사를 실시하고 있으나, 조사방법, 결과의 제시방법 등에서 기관별로 매우 큰 차이를 보이는 바, 전 기관에 동일한 질문을 적용하는 것은 어렵더라도 조사결과의 객관성과 신뢰성 확보를 위해, 행정자치부에서 조사방식이나 주요 문항 등에 대해서는 가이드라인을 제시해 줄 필요가 있다(행정자치부, 2002: 541).

## (2) 명확한 목표설정과 평가지표의 객관화

### ① 목표의 구체화 및 적절한 목표수준의 제시

성과목표의 설정시 목표의 의미를 정확하게 이해하는 것이 필요하며, 성과목표와 성과지표 등에 대한 기관의 연구와 벤치마킹이 필요하다. 성과목표는 현실적으로 달성 가능한 것이어야 하며, 구체적이고 측정가능한 용어로 표현되어야 한다. 또한 상·하위 목표간 일관성을 유지하고 목표의 수는 지나치게 세분화되어서는 안된다(서필연,

2002: 52).

목표수준은 가능한 구체적인 수치로 표현하는 것이 바람직할 것이다. 실적평가에 있어서 사업활동 계획(목표)의 실현정도나 여부 측면 외에 사업활동으로 인해 성취된 궁극적인 효과/영향을 반영하는 지표를 보다 많이 활용하여야 한다. 또한 과거 추세치 혹은 수년간의 평균을 기준으로 목표수준을 설정하도록 하면서 구체적인 적용 기준에 대해서는 평가기준에서 제시하지 않고 있어, 기관별로 기준의 적용에 있어 혼선이 벌어지고 있으므로, 과거 수년간의 실적을 바탕으로 목표수준을 설정하여 실적수준의 결정이 합리적인 근거를 갖도록 해야 할 필요가 있다. 이를 위해 지표의 유형 혹은 특성별로 목표수준의 설정기준과 관련한 객관적 기준을 설정할 필요가 있다. 아울러 일부 가능한 지표에 대해서는 전년대비 향상도를 중심으로 평가하여 고의로 목표수준을 낮게 설정하여 별다른 노력 없이 높은 점수를 받는 문제를 해결할 필요성도 제기된다(행정자치부, 2002: 537-538)

## ② 평가지표의 단순화 및 지표의 객관성 확보

책임운영기관 평가의 공정성과 신뢰성을 확보하기 위해서는, 책임운영기관 지표체계를 기관별 특성을 반영한 핵심업무 위주로 단순화할 필요성이 있다. 이 경우에도 그러한 특정지표를 뒷받침하게 되는 세부적인 지표들은 여전히 필요하며 이는 주로 기관 내부적으로 활용하도록 하면서 주된 평가는 단순화된 지표를 이용하여 이루어져야 한다. 그리고 지나치게 정성적인 평가에만 의존하는 것은 바람직하지 않으므로 계량적인 지표의 활용비중을 강화해야 할 것이다. 현실성 있는 평가지표의 개발을 위해서는 행정자치부에서 가이드 라인을 정하여 시달하고, 최초 운영시에는 각 기관의 평가지표를 받아 조정하는 방안도 있다. 이와 더불어 타당성 있는 성과평가 방법 및 평가기준 정립을 위한 중앙정부 차원의 지속적 연구 또는 각 책임운영기관이 그러한 연구를 자체적으로 수행할 수 있도록 행·재정적 지원도 병행하여 이루어져야 한다(서필언, 2002: 52-53).

또한 공통평가지표 중 제도, 인사 및 조직관리 부문의 경우 지속적인 개선에 한계가 있으므로 장기적으로 평가에서 차지하는 비중을 축소하는 방향을 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여 조직 및 인사 부문의 지표를 직원만족도로 대체하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 아울러 계량지표의 도입과 외부전문기관을 활용한 평가시스템의 정비 는 책임운영기관에 대한 평가가 궁극적으로 자체평가 중심으로 운영되어야 한다는

이러한 측면에서 보다 적극적으로 검토되어야 할 것이다(행정자치부, 2002: 542).

### ③ 기관장의 리더십에 대한 평가의 반영

기관장의 역할이 책임운영기관의 성과에 결정적인 영향을 미침에도 불구하고, 현재 기관장의 리더십에 대한 평가는 대부분의 부처에서 내부적으로 활용할 뿐 책임운영기관의 평가지표에는 반영되고 있지 못한 바, 기관장에 대한 평가 결과 전부 또는 일부를 지표화하여 평가항목에 반영할 필요성이 제기되고 있다. 구체적으로는 직원에 대한 설문조사 등을 통해 기관장에 대한 직원들의 평가의 일부를 계량화하는 것도 가능할 것으로 보인다(행정자치부, 2002: 537).

## (3) 평가방법 및 절차의 개선

### ① 책임운영기관운영심의회 기능의 활성화

운영심의회는 책임운영기관의 운영에 관한 기본적인 사항을 심의하고 사업실적으로 평가함으로써, 기관운영의 효율성을 제고하고 사업성과를 높이기 위하여 설치한 것이다. 따라서 기본적으로 책임운영기관은 운영심의회를 중심으로 운영되어야 한다. 사업목표의 수립·변경이나 운영개선, 인사조치 및 상여금 지급 등 중요한 사항은 반드시 운영심의회를 사전심의를 거쳐 결정하여야 한다.

또한 사업성과의 평가는 반드시 운영심의회가 주체가 되어 평가되도록 하여야 한다. 운영심의회 위원을 구성할 때에는 가능한 한 평가관련 전문가를 포함하되, 기관 경영, 회계, 행정 분야의 전문가들을 포함시켜 자체평가 실시과정에서 실질적인 도움을 받을 수 있어야 한다.

### ② 평가주체의 전문성 확보

성과평가는 평가업무의 전문성이나 해당기관의 업무성격에 대한 숙지정도, 평가활동과 관련하여 평가주체가 직접 해당기관에 접근할 수 있는 기회 등에 따라 실제 평가 결과가 다를 수 있다. 따라서 평가의 신뢰도와 객관성을 높이기 위해서는 평가내용에 대한 전문성, 평가활동과 방식에 대한 지식, 그리고 평가기관의 이해관계로부터 자유로운 중립적인 입장의 평가위원들이 참여하는 실무평가단을 구성하여 평가하도록 하여야 한다. 이 경우에도 책임운영기관운영심의회는 실무평가단의 평가방향이나 평가내용을

심의·조정함으로써 실질적으로 평가의 주체가 되어야 할 것이다.

한편 비계량적인 지표의 평가와 관련해서는 외부전문가로 구성된 비계량지표평가위원회를 구성하여 활용하는 방안도 검토해볼 수 있을 것이다<sup>16)</sup>.

### ③ 평가비용, 평가일정 등의 개선

중앙행정기관 차원에서는 평가전담 부서를 지정하고 평가기간 동안에는 별도의 평가단을 구성하여 운영할 수 있도록 조직, 인력 및 예산의 지원이 필요하다. 또한 평가제도를 담당하고 있는 부서에서도 평가업무를 체계화하고 평가시스템을 구축하기 위하여 별도의 제도개선사업비를 예산에 편성하여 심층 연구할 필요가 있으며, 평상시에도 평가에 관한 자문그룹을 최대한 활용함으로써 평가제도에 대한 연구시스템 운영을 활성화하여야 한다. 그러나 평가활동이 '평가를 위한 평가'로 전락하는 오류를 범하지 않기 위해서는 평가주체에 의한 평가자료 수집활동의 해당기관 공무원의 기본업무 수행에 가능한 방해가 되지 않도록 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

아울러 책임운영기관의 회계 결산시기, 사업의 종료시기 등 각 기관의 현실을 감안하여 자체평가의 일정과 평가주기를 탄력적으로 조정할 필요가 있다.

## (4) 평가결과의 활용 개선

### ① 기관장 성과연봉 지급방식 개선

기관장의 책임행정을 구현하고 성과에 따른 합리적인 보상체계를 구축하기 위해서는 기관장의 성과연봉 지급에 대한 통일적인 기준이나 지침의 제시가 필요하다. 우선 기관장의 성과연봉 지급에 대하여 평가위원회의 평가결과가 반영되어야 한다. 이러한 경우 기관별로 상이한 평가결과를 토대로 상위종합평가의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 성과연봉 지급판단을 위한 평가기준이나 평가방식을 명확하고 객관화해야 한다.

기관장의 성과연봉은 소속중앙행정기관의 상황과 여건에 따라 성과연봉 수준이 다르게 결정될 수는 있으나 책임운영기관 전체적인 차원에서 구체적인 성과연봉 결정의 기준을 제시할 필요가 있다. 현재 책임운영기관 평가지침에 따른 기관장의 성과연봉

---

16) 운전면허시험관리단의 경우, 2001년 평가에서 비계량지표의 평가를 위하여 외부전문가로 구성된 비계량지표평가위원회를 설치하여 운영하였다.

지급률 폭이 매우 넓게 규정되어 있어 규정의 실효성에 문제가 있는 만큼 평가결과에 따라 점수별로 성과연봉이 차등 적용될 수 있도록 해야 할 것이다. 하지만, 평가점수의 산정이 기관별 특성에 따라 이루어지고 있기 때문에 지나치게 구체적이고 획일적인 기준을 적용하는 것은 문제가 있을 수 있으므로 기관별 자율성을 확보하는 차원에서 지급률의 하한선을 결정해야 한다.

## ② 성과와 인센티브의 연계시스템 구축

책임운영기관제도는 기관장에게 운영의 자율권을 대폭적으로 부여하고 그 성과에 대하여는 책임을 지도록 하는 제도이니 만큼 무엇보다도 엄격하고 공정한 평가와 함께 객관적인 보상체계의 구축이 중요하다. 그 중에서도 운영성과에 대한 인센티브는 공무원들이 책임운영기관제도에 능동적이고 적극적으로 참여하게 하는 가장 중요한 요인이다.

우선 중앙행정기관의 장은 기관의 운영성과를 기관장의 인사나 성과연봉에 직접 반영해야 한다. 직원의 성과급에 대하여도 기관의 운영성과와 연계되어 지급되도록 해야 한다. 아울러 운영성과에 대하여 공과가 있는 직원들은 인사나 상벌시 반영하도록 제도화가 필요하다. 책임운영기관의 성과가 전 직원의 노력에 의하여 달성되어진다는 측면에서 기관장에 대한 보상과 함께 전 직원에 대한 보상도 이루어질 수 있도록 제도적인 보완이 필요한 것이다. 현재 기관장 이외의 직원에 대한 성과급여지급과 3급 이하 직원에 대한 성과상여금 지급에 대한 규정은 의무규정이 아니므로, 기관장 이외의 성과연봉 지급에 대한 일반적인 기준을 설정하고 모든 책임운영기관이 이 기준에 따라 기관장 이외의 직원에게 성과연봉 및 성과상여금을 지급할 수 있도록 제도적으로 강화되어야 한다(행정자치부, 2002: 542; 서필언, 2002: 55).

책임운영기관 소속공무원에 대한 성과급을 실질적으로 지급하기 위해서는 적절한 성과급 예산이 확보되어야 할 것이다. 탄력적인 예산운용을 위해 초과수입의 일부를 성과급 예산으로 활용하는 방안도 강구해야 할 것이다. 한편 예산 측면에서 기관의 운영성과는 인센티브와 연계되어 운영되어야 한다. 각 책임운영기관의 연도별 성과 평가 결과를 토대로 익년도 예산과 연계시키는 구체적 기준을 수립하여야 한다. 이와 더불어 기관의 성과가 미흡한 경우에는 재정상 역(-) 인센티브를 부여하는 방법도 마련되어야 할 것이다. 이와 관련하여 조건부 예산배정을 한다거나 예산을 수시로 배정하는 방법을 고려할 수 있을 것이다(서필언, 2002: 55).

## 7. 책임운영기관의 체계적 성과관리

여러 가지 상황에 비추어 볼 때, 향후 성과관리는 정부의 전 부분으로 확대될 것이 예상되는 가운데, 이와 관련된 구체적인 접근방안의 제시는 미미한 수준이다. 외국의 사례를 보면 성과지표를 행정부와 의회가 공동개발하는 등 사회적 합의를 도출하여 접근하는 것을 볼 수 있으나, 우리의 경우는 일부의 공무원 집단에 의해 성과지표가 개발되어 추진되고 있어, 성과관리 체계의 효율을 저해하고 사회적 비용을 증가시키고 있다. 또한 학계의 연구도 아직까지는 제도 운영상의 개선점을 제안하거나, 지표를 개발하여 제시하는 수준에 머무르고 있다. 더구나 성과측정 및 평가의 자동화 문제는 중요한 사안임에도 불구하고 아직 부각되지도 못하고 있는 실정이다.

따라서, 이러한 상태에서는 가까운 시일 내에 책임운영기관에 대한 종합적·체계적 성과관리가 이루어지기를 기대하기는 곤란한 상황이다.

대부분의 선진국들은 성과관리를 함에 있어서 기관목표의 재정의, 전략적 계획의 수립, 성과지표 및 측정기법의 개발, 성과보고 및 평가체계, 성과협약 등을 포함한 종합적 접근방법을 채택하고 있다. 즉 책임운영기관의 성과관리에 있어서도 전략수립에서부터 성과예산과의 연계, 성과 모니터링 및 평가에 이르는 종합적인 접근방법을 통해 추진한다.

이러한 종합적 접근방법의 대표적 예는 미국 텍사스주 정부에서 찾아볼 수 있다. 텍사스주의 성과관리모형은 정책성과에 대해서 보다 면밀한 분석과 정부 내에서의 부서간의 긴밀한 협조를 요구하고 있다. 그 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다(김성철, 72-80).

먼저, 텍사스 주정부는 전략기획과 예산(SPB: Strategic Planning and Budgeting)을 연계하여 결과지향의 예산관리를 하고 있다. 이러한 체제는 제한된 자원배분에 있어서 정부의 책임성을 제고시키고 의사결정에 결정적 정보를 제공해주는 장점을 가지고 있다. SPB 체제는 또한 직접적인 정부활동을 도와주고, 효과적인 모니터링 도구로서 성과측정이 가능하다. 이러한 SPB 체제는 책임운영기관에 적용할 경우 주기적으로 기관의 목표를 재점검하게 되며, 엄밀한 평가와 사정을 통해서 성과통제를 할 수 있는 이점도 가지게 된다.

다음으로, 텍사스 주정부는 성과측정체제의 구축을 위해 성과지표의 기준과 성과측정의 원칙을 제시하고 있다. 성과지표의 기준으로 결과지향성, 선택성, 유용성, 접근용이성, 신뢰성 등을 들고 있고, 성과측정의 원칙으로 대응성, 타당성, 비용효과성, 포괄

적 적용, 관련성 등을 들고 있다. 그 밖에도 성과측정체계의 전제조건으로 내·외부적으로 원활한 의사소통체계가 구축될 것을 요구하고 있다.

또한 텍사스 주정부는 성과모니터링을 실시함에 있어서 보고체계가 갖추어져야 하고, 그 보고체계는 성과의 개선 정도, 성과 변동의 의의, 성과의 영향요인, 성과목표와의 차이가 발생한 원인 등의 내용을 담고 있어야 한다고 한다. 아울러 성과 측정치는 결과 측정, 투입과 산출 측정, 효율성 측정, 근무환경에 대한 설명적 측정 등으로 분류할 수 있다고 한다.

마지막으로 텍사스 주정부에서는 성과측정에 대한 회계검사를 SAO가 담당하고 있는 자동예산평가시스템(ABEST)을 통해서 보고된 성과자료가 어느 정도 정확성을 띠고 있는가를 조사하고 있다. 최고관리자와 의사결정자들에게 보고된 성과측정 자료의 정확성을 유지하기 위해서는 매우 중요한 과정이라고 볼 수 있고 적절한 내부 통제를 가하고 있는가도 검사하여야 한다.

이상에서 간략하게 살펴본 미국 텍사스주의 성과관리 체계는 우리의 현행 성과관리 체계와 관련하여 다음과 같은 여러 가지 시사점을 제시해 준다.

첫째, 현행 책임운영기관에 있어서는 기관장의 재량이 텍사스주에 대단히 비해 적어 중앙부처의 영향을 많이 받을 가능성이 있다. 이를 방지하기 위해서는 행정자치부와 기획예산처의 영향력이 강하게 작용하고 있는 심의회의 운영을 보다 공개적이고 민주적으로 할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 텍사스주와 달리 우리의 경우 어느 정도의 탄력적 운영이 보장되기는 하나 기본적인 예산책정은 중앙행정기관과 같은 맥락에서 통제위주로 편성되므로, 보다 폭넓은 재량권이 부여되어야 한다.

셋째, 텍사스주와 마찬가지로, 우리도 책임운영기관은 예산집행시에 기관의 성과측정을 위한 자료들을 충분히 수집할 필요가 있다.

넷째, 성과지표의 마련시 치밀한 계획안을 마련하여 책임운영기관의 사업목표와 성과측정이 연계되도록 하는 것이 중요하고, 기존의 성과지표 변경시에는 정당한 사유를 제시하여야 한다.

다섯째, 성과측정체계에는 필수적으로 성과측정, 정보수집, 결과보고 등을 위한 원활한 의사소통체계가 대내·외적으로 구축되어야 한다. 다만 이 경우에도 최고관리자나 의사결정자에게 전달되는 결과의 정확도·신뢰성을 보장하기 위해 정보의 통제 및 여과과정이 요구된다.

여섯째, 텍사스주에서처럼, 우리도 분기별로 주요 산출과 능률성 측정을 하여 주요 성과에 대한 정보를 제공해야 할 필요가 있다.

일곱째, 성과정보는 의사결정과 집행에 사용됨은 물론, 국민들에게도 제공되어야 한다.

한편, 우리의 경우 책임운영기관의 성과관리 체계와 관련하여 현행 관련법은 물론 정부 평가보고서에 나타난 개선안 등에도 구체적 내용이 결여되어 있어, 앞으로 책임운영기관의 성과관리 체계를 개선하는 데는 많은 논란이 예상된다.

하지만 Roberts의 평가에 따르면, 영국 역시 Next Steps 도입 후 1990년대 중반까지는 지속적인 예산증액을 초래했으며 실질적인 예산절감 효과를 보지 못했다고 한다. 또한 공무원의 감축도 민영화나 국방예산의 감축으로 인한 것이지 책임운영기관의 도입으로 인한 성과는 미미하다고 지적하고 있다(Roberts, 1997: 465-478; 김성철, 82). 이것은 책임운영기관의 종합적 성과관리가 이루어지지 못한 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.

이러한 맥락에서 제도 도입초기인 우리의 상황을 고려할 때, 종합적 성과 관리체계 구축의 필요성이 더욱 증대되며, 사업목표의 수립에서 성과지표의 설정, 성과평가에 이르는 모든 측면에서 보다 투명하고 민주적인 행정절차가 보장되어야 할 것이다.

## 제 4 장 지방자치단체에의 책임운영기관 도입

행정자치부는 「지방자치단체의 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률안」을 마련하여 2002년 11월 현재 국회에 계류 중에 있다. 이 연구에서는 이 법률안의 내용을 토대로 하여 지방자치단체에서 명실상부하게 책임과 권한을 동시에 부여받은 책임운영기관을 도입하는 방안에 대한 논의를 하고자 한다.

### 1. 책임운영기관제도에 대한 신념의 공유

앞에서 제시하였듯이 책임운영기관의 핵심은 해당 기관에 책임과 권한을 동시에 부여함으로써 통제와 지시문화 밑에서 집행의 기술과 순응에만 익숙해져온 해당 기관과 구성원들의 자율적인 역량을 최대한 발휘토록 하여 조직의 성과를 극대화하려는데 있다. 현대 조직운영에 있어서 분권화와 권한위임(empowerment)의 철학 속에는 각 부분의 합은 전체의 크기보다 항상 많다는 긍정적인 신념이 바탕이 되어있음을 인식해야 한다(박경원·김희선, 1999; 김상목, 1999). 즉 중앙이나 특정한 리더의 지휘를 받는 여러개의 하부조직들이 개별적으로 위임된 자율권을 행사했을 때의 성과의 총합은 과거 특정 조직이나 리더의 통제하에 하나로 통합되었던 시기의 그것보다 항상 크다는 것이다. 우리 나라에서 종전에 중앙의 통제, 그리고 상급기관의 통제 하에 묶여있던 각 공공조직들의 자율적인 운영능력은 지난 수십년간 퇴화되어왔다고 해도 과언이 아니다. 지방자치단체, 그리고 그 산하조직들은 중앙정부와 상급기관의 업무지침과 규정이 없으면 업무를 추진하는데 매우 조심스럽다. 중앙정부나 상급기관이 관련된 업무를 자율적으로, 운영의 묘를 살려 추진한다는 것은 말로만 가능할 뿐 행동에 옮기는데는 매우 부담스러워 한다. 때문에 현재 우리 나라에서 각 단위정부들의 자율운영능력과 의지는 “부분의 합은 전체의 크기보다 항상 작거나 같을 수 밖에 없는 구조”라고 할 수 있다. 책임운영기관은 이 퇴화의 과정을 단절할 수 있는 가능성을 갖고있다.

그럼에도 앞서 제시한대로 현재 중앙정부의 책임운영기관 제도는 그 명칭에 걸맞지 않는 많은 문제점들을 갖고 있고, 실제적으로 그런 문제점들은 운영상의 현실로 드러나고 있다. 대부분의 공공정책들은 나름대로의 문제점들을 갖고있다. 그러나 중요한 것은 그러한 공공정책들이 목표로 하는 주요 목표(target)를 해결해야 한다는 것이다. 그러한 과정에서 발생할 수 있는 문제점들은 다른 부수적인 장치를 마련하여 해결해야 한다. 그럼에도 만일 부수적으로 발생할 수 있는 문제점들을 우려하여 해당 공공정책

이 반드시 해결해야 하는 목표를 소홀히 한다면 이는 자칫 정책자체의 실패로 나타날 우려가 있는 것이다. 책임운영기관을 도입하고 운영하는 과정에서 크고 작은 문제점들이 나타날 수 있다. 그런데 이러한 문제점들을 우려하여 책임운영기관의 본래의 취지를 손상하는 일은 없어야 한다.

이런 이유로 인해서 책임운영기관제도를 도입하는 과정에서, 그리고 제도를 수정하는 과정에서, 반드시 정부관계자들은 왜 중앙정부가 책임운영기관을 도입하고자 하는지, 책임운영기관에게 기대하는 것이 무엇인지를 명확하고 단순하게 설정해야 한다. 그리고 이에 대한 이해당사자들과 국민들간의 합의를 형성해야 한다. 이러한 합의가 형성되어 있어야 책임운영기관의 실행과정에 발생할 수 있는 문제점들에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 책임운영기관의 본질은 지키면서, 문제점을 해결하는 방안을 도출할 수 있다. 우리 나라 「책임운영기관의설치·운영에관한법률」 제1장 총칙은 책임운영기관의 조직·인사·예산·회계 등에 관한 특례를 규정함으로써 행정운영의 효율성과 행정서비스의 질적 향상을 도모함을 목적으로 한다고 명시하고 있다. 요컨대 행정의 효율성과 서비스의 질적 향상이 목적이라는 것이다. 이를 위해서 책임운영기관장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 한다(총칙 2조)고 규정한다. 이는 책임운영기관제도가 갖고있는 고유한 정책의 목표를 분명히 한 것이다.

그럼에도 앞서 지적한대로 현행 우리 나라의 책임운영기관제도 상에는 책임운영기관장의 자율적인 경영권을 견제하고 저해하는 많은 규정들이 있다. 책임운영기관제도가 책임운영기관장이 경영능력을 최대한으로 발휘하고, 각 구성원들의 자율적인 업무능력을 발휘할 수 있도록 보장해야 하는 것은 앞서 언급한 소기의 정책목표를 달성하는데 매우 필수적인 전제조건이 된다. 그럼에도 우리 나라의 책임운영기관제도에는 책임운영기관의 경영에 대한 지나친 제약조건들이 많다. 이는 모두가 책임운영기관제도가 초래할 수 있는 문제점들을 고려하여 부가적으로 마련한 것들이다.

지식기반사회의 전개, 지방화시대의 도래 등 새로운 환경변화에 따라 지방정부가 과거처럼 일방적인 지시와 통제 그리고 중앙정부 정책 추진의 매개적 역할만 하는 것이 아니라, 지역경제의 주체로서의 역할을 담당해야 할 필요성이 대두되었다. 이러한 지방정부의 위상 변화에 따라, 지방정부 목적을 달성하기 위한 수단으로서 지식정부구축, 지식산업육성, 성과의 중시, 다양한 인력의 충원, 시민사회와 연계 등 다양한 역할과 방법이 제시되고 있다. 이러한 맥락에서 환경에 대한 대응성이 높고 실질적인 문제 해결능력을 지닌 적극적이고 전략적인 행정체제, 조직관리방식이 성과를 중시하고 그

에 대한 책임을 묻는 행정체제로 지방정부가 전환해야 한다고 강조되고 있다.

그러나 이러한 전환은 일시적인 내부관리규칙의 개정이나 지침의 변경에 한정된 조직혁신 노력으로는 그 효과가 지속되기 어렵다. 따라서 지방정부가 보다 적극적인 업무수행을 하는 체제로 전환되기 위해서는 하부조직이 지속적으로 조직과 구성원들의 능력을 개발하는 방향으로 전환되어야 할 것이다. 결국 지방정부가 직면하고 있는 다양한 문제의 해결을 위해서는 실제로는 조직 구성원의 능력 문제로 귀착될 수밖에 없게 된다. 빠르게 변화하는 상황에 적응하는 공무원 개개인의 능력이 보장되고 관점과 시야가 넓어지고 기본적인 사고체제가 변화하지 않는 한, 규정과 규칙의 변화나 제도의 개선에만 의존하는 공공부문 혁신은 제한된 효과를 가져오게 될 것이다. 따라서 개별적 공무원의 능력개발을 적극적으로 지원하고, 이들 공무원들의 자유로운 사고와 경험 그리고 지식이 공유되고 존중될 수 있는 관리체제와 조직원리 그리고 중간리더들의 리더십 개발이 절실히 필요한 시점이다.

우리나라 지방자치단체의 책임운영기관제도는 바로 이상과 같은 절실한 문제의식에서 출발해야 한다. 그리고 왜 지방자치단체가 책임운영기관제도를 도입해야 하는지, 도입했을 때의 발생하는 이익은 무엇인지를 명확하게 설정해야 한다. 그리고 이 목적을 달성할 수 있는 실질적인 제도를 도입해야 한다. 바로 앞서 언급한 책임운영기관의 경영권을 최대한 자율적으로 보장해 주어야 한다. 그리고 명확한 책임을 부담시켜야 한다. 그러나 불행히도 현재 행정자치부가 국회에 제출한 「지방자치단체의 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률안」을 보면 중앙정부에서 추진하는 현재 책임운영기관의 문제점이 그대로 지방자치단체에 옮겨지고, 더더욱 심각한 것은 이 보고서의 처음에서 지적한 지방자치단체의 자치조직권에 대한 심각한 정도의 중앙정부의 제약이 책임운영기관의 운영상에 그대로 적용되어 지방자치단체의 책임운영기관은 중앙정부의 지방사무소화 될 우려가 있다. 이는 단순히 지방자치단체의 책임운영기관상의 문제를 넘어서서 지방자치단체의 자치조직권을 더더욱 침해하는 것이고, 더 나아가 우리 나라 지방자치에 또 하나의 심각한 상처를 입히게 되는 것이다.

## 2. 지방자치단체의 책임운영기관제도 운영체계

양기용(2000)은 지방자치단체에서 책임운영기관제도가 정착되기 위해서는 다음의 몇 가지 중요한 전제조건이 있어야 한다고 지적한다.

첫째, 각 조직이 환경변화에 대응한 문제해결능력을 갖추기 위해서는 우선 전략적

인 관리와 기획체제를 갖추어야 한다. 이와 관련하여 조직의 주어진 환경에 대한 분석을 할 수 있어야 하며, 조직의 내부역량에 적합한 전략의 선택과 집행을 할 수 있어야 한다.

둘째, 실제로 문제를 해결할 수 있는 조직역량을 발휘하기 위해서는 각 부서가 조직, 인사, 예산상의 권한을 발휘하여야 한다. 따라서 부서장은 부서내 조직 구성원에 대한 인사권한, 조직단위별 예산 편성권한 그리고 하부조직의 설치 및 조정권한 등을 발휘할 수 있어야 한다.

셋째, 조직운영 결과에 대해서는 성과를 통하여 그 책임을 물을 수 있어야 한다. 이를 위해서는 전반적인 성과평가제도가 필요하다.

넷째, 조직내 지식과 경험의 축적과 공유를 통하여 각 부서가 지속적으로 조직역량을 확충할 수 있도록 유도하는 관리방식을 의미한다. 이를 위해서 조직은 학습조직 형태의 관리시스템이 구축되어야 하며, 또한 정보기술을 이용한 지식과 정부의 축적이나 공유체제를 갖추어야 한다.

다섯째, 감사 및 회계 그리고 예산제도 등 관련제도가 병행하여 보다 탄력적이고 성과지향적으로 변화되어야 한다.

선행연구의 이러한 지적들을 기초로 하여 이 연구에서는 지방자치단체의 책임운영기관제도 도입에 관한 다음의 몇 가지 사항들에 대한 정책적 제안을 하고자 한다.

### 1) 지방자치단체장의 권한

앞서 언급한 「지방자치단체의 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률안」에 따르면 “행정자치부장관은 지방자치단체의 소관사무 중 책임운영기관이 수행하는 것이 효율적이라고 판단되거나 조직운영에 있어서 다른 지방자치단체와의 균형을 유지할 필요가 있는 경우에는 지방자치단체의 장에게 책임운영기관의 설치를 권고할 수 있다”고 규정함으로써 지방자치단체의 책임운영기관의 설치에 관한 지방자치단체장의 권한을 중앙정부와 나누어 갖도록 했다. 이는 지방자치단체장들의 조직구성권한을 중앙정부에서 침해하는 것이다. 지방자치단체 산하 특정 조직을 책임운영기관화 하는 것은 해당 지방자치단체장들이 고유한 특성을 반영하여 결정해야 하는 자치단체장들의 고유결정사항이어야 한다. 이렇게 중앙정부에서 지방자치단체의 책임운영기관설치에 관한 권한을 행사하는 것은 뒤에 지적하게 되는 지방자치단체의 책임운영기관에 대한 평가와 관련해서 더더욱 심각한 문제를 야기한다.

## 2) 지방자치단체의 책임운영기관의 권한

### (1) 조직 및 정원관리

「지방자치단체의책임운영기관의설치·운영에관한법률안」에 따르면, 책임운영기관의 하부조직의 설치와 분장사무, 종류별·직급별 정원은 소속 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 하고 있고, 책임운영기관의 정원은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있어 표면적으로는 그 조직 및 정원관리에 관한 권한을 지방자치단체에 부여하고 있다. 하지만 책임운영기관의 정원 관리에 있어, 앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 정원 관리 권한이 중앙정부의 기구정원규정에 의해 전국적으로 획일적인 규제를 받고 있기 때문에, 그 자율성은 유명무실한 것이라 할 수 있다. 더구나 책임운영기관의 정원 책정에 있어서 명시적으로 규정하지 않은 사항은 지방자치법 및 지방자치단체의 지방공무원 정원운영 관계법령의 적용을 받도록 한 것과 정원범위 내에서의 계약직공무원의 채용기준을 대통령령에 포괄적으로 위임한 것은 구체적 위임의 원칙을 무시한 것이어서, 현실적으로는 책임운영기관에 대한 지방자치단체의 정원관리 권한을 인정하지 않는 것이라 할 수 있다. 결국 지방자치단체의 권한마저도 제약받는 상황에서 소속 책임운영기관의 조직 및 정원관리상의 자율권을 논하는 것은 무의미한 일이라 할 수 있다.

### (2) 인사관리

「지방자치단체의책임운영기관의설치·운영에관한법률안」에 따르면, 중앙정부의 책임운영기관과 마찬가지로 지방자치단체의 책임운영기관장에게도 상당한 자율권을 부여하고 있다. 즉 기관장에게 소속직원에 대한 일정 범위 내에서의 임용권, 채용시험실시권 등을 부여하고, 사업평가결과에 따라 소속기관별, 하부조직별 또는 개인별로 성과급 차등지급이 가능하도록 하고 있다. 또한 책임운영기관 소속직원으로 최초 임용된 자는 지방자치단체장과의 협의 하에 기관간 인사교류가 가능하며, 다른 행정기관으로 전보 또는 특별임용하는 경우에는 특별임용시험을 부과하고 있다.

다만 책임운영기관 소속 공무원에 대한 일체의 임용권을 중앙행정기관장에게 부여하는 중앙정부의 책임운영기관제도와는 달리, 지방자치단체의 책임운영기관의 경우에는 이러한 조항이 없어, 실질적으로는 임용권상에 제한을 두는 것이라 할 수 있다. 또한 인사관리에 있어, 중앙정부의 책임운영기관의 경우와 마찬가지로, 명시적으로 규정하지 않은 사항은 지방자치법 및 지방자치단체의 지방공무원 정원운영 관계법령의 적용을 받도록 한 것도 지방자치단체의 책임운영기관에 대한 인사상의 권한을 제한하는

요인으로 작용할 수 있다.

한편, 중앙정부의 책임운영기관의 경우와 마찬가지로, 책임운영기관장의 자율적인 인사권 행사는 본부와의 인사교류를 제한하는 요인으로 작용할 여지를 가지고 있어 이로 인한 책임운영기관 구성원의 사기와 직무몰입도에 상당한 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

### (3) 예산 및 회계관리

「지방자치단체의책임운영기관의설치·운영에관한법률안」에 따르면, 중앙정부의 책임운영기관과 마찬가지로, 사업의 효율적 운영을 위해 특별회계를 두도록 하고, 특별회계의 부족액에 대한 일반회계로부터의 전입이 가능하도록 하고 있다.

하지만, 중앙정부의 책임운영기관과 달리, 예산의 이용·전용이나 이월을 허용하는 규정이 없어, 상대적으로 예산상의 자율성이 부족하다고 할 수 있다. 더구나, 중앙정부의 책임운영기관의 경우에는 초과수입금을 직접경비에 아무런 제한 없이 사용할 수 있고 사후에 관계 기관에 통보만 하면 되나, 지방자치단체의 책임운영기관의 경우에는 직접경비에 있어서도 사용수입 및 비용의 범위에 있어 대통령령이 정하는 범위 내에서만 사용이 가능하고 사용 전에 지방자치단체장의 승인을 얻도록 규정하고 있다. 이것은 책임운영기관의 자율성을 침해하는 것임은 물론, 소속 책임운영기관의 예산관리에 대한 지방자치단체의 권한마저도 제한하는 것이라 할 수 있어, 제도의 취지를 훼손할 여지가 있다<sup>17)</sup>.

### (4) 성과측정 및 평가

「지방자치단체의책임운영기관의설치·운영에관한법률안」에 따르면, 지방자치단체의 책임운영기관에 대한 운영평가는 지방자치단체별로 책임운영기관운영심의회를 설치하여 자체평가하며, 그 결과는 인사 및 직원에 대한 보상 등에 반영한다. 또한 심의회의 평가결과 및 기관존속여부 심사 및 제도 개선과 관련된 중요 사항을 심의·평가하기 위해 행정자치부장관 소속(시·도 소속 책임운영기관에 대한 평가) 또는 시·도(시·군·구 소속 책임운영기관에 대한 평가) 하에 책임운영기관평가위원회를 설치하여 종합평가한다. 아울러 이들 책임운영기관평가위원회는 심의·평가결과를 토대로 책

---

17) 중앙정부 책임운영기관의 경우, 근래의 「책임운영기관의설치·운영에관한법률」 개정(2002. 3. 25)으로, 직접경비에 국한되었던 초과수입금의 사용범위가 대통령령이 정하는 간접경비에까지 확대되고, 사전 승인을 요하던 사용요건이 사후 통보로 대폭 완화되어, 책임운영기관의 예산상 자율성이 신장되었다.

임운영기관의 존속여부 등을 지방자치단체장에게 권고할 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 평가체계는 현행 「책임운영기관의설치·운영에관한법률」의 평가체계와 유사한 것이어서, 중앙정부의 책임운영기관 평가체계와 마찬가지로 책임운영기관 평가의 중복과 두 평가기구간 역할의 불명확으로 인한 비효율성이라는 문제점이 제기될 소지가 있다.

특히 시·도의 경우, 행정자치부 소속의 책임운영기관평가위원회에서 수행하는 종합평가가 평가결과의 재평가, 기관존속여부 심사 등을 담당하는 상위평가의 성격을 지니고 있어, 지방자치단체 소속의 책임운영기관운영심의회에서 수행하는 자체평가의 실효성을 제약함으로써, 중앙정부가 지방자치단체의 자율성을 침해하는 결과를 가져올 수 있다<sup>18)</sup>. 즉 지방자치단체의 경우에는 중앙정부와는 달리, 지방자치제의 본질적 취지상 각 자치단체의 자율성과 특수성이 존중되어야 함에도 불구하고, 앞서 언급한 바와 같이 소속 책임운영기관의 설치권한을 침해받는 것에 더하여, 책임운영기관에 대한 평가상의 권한마저 제약됨으로써, 각 지방의 고유한 특성을 반영하면서 지역 주민에 대한 책임성을 확보해야 할 지방자치단체의 사명을 충실히 이행하지 못하게 할 가능성을 내포하고 있다. 거기다가 심의회의 심의사항·구성은 물론 운영에 관해서도, 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있는 것은 지방자치단체가 자체적으로 운영하는 심의회의 활동마저도 제한을 가하는 것이어서, 지방의 자치조직권을 제한하는 것임은 물론 심의회의 기능 및 운영 활성화에도 바람직하지 않아, 자체평가의 실제적 기능이 상위평가를 위한 집행적·준비적 평가로 고착화될 여지가 있다<sup>19)</sup>. 결국 이와 같은 제약요인들은 종국적으로는 지방행정운영의 효율성 증진과 대민서비스 질 제고라는 제도 도입 목적 자체를 저해하는 요인이 될 수도 있다.

---

18) 중앙정부의 책임운영기관 평가에 있어서, 「책임운영기관설치·운영에관한법률시행령」 제 14조 1항에 따르면, 책임운영기관은 심의회와 위원회의 평가결과를 그 운영의 개선에 반영하되, 책임운영기관평가위원회의 평가결과를 우선하여 반영하도록 함으로써, 상위평가로서의 성격을 명백히 하고 있다.

19) 행정자치부의 「2000년도 책임운영기관 종합평가보고서」와 한국행정연구원의 연구에서도 책임운영기관 평가체계에 있어 심의회 기능의 미비와 이의 활성화가 필요하다고 제시하는 바(행정자치부, 2001: 285; 행정자치부, 2001: 266-267), 지방자치단체의 책임운영기관 제도 운영에 있어서는 그 필요성이 훨씬 강조되어야 할 것으로 본다.

## 제 5 장 연구요약 및 결론

### 1. 연구 요약

#### 1) 지방자치단체의 자치조직권

한국의 경우, 지방자치단체의 자치조직권에 있어 선진국에 비해 상대적으로 많은 제한을 받고 있다. 즉 법령을 통해 ① 부단체장의 수, 직급, 임명절차, ② 실·국·본부·과·담당관에 대한 기준, ③ 표준정원산정기준, ④ 표준정원책정, ⑤ 공무원 종류별, 직급별 비율책정 등이 구체적으로 규정되어 있어, 지방자치제의 취지가 무색할 정도로 자치조직권이 제약받고 있다.

지방자치단체의 자치조직권은 지방자치의 가장 기본적인 권한의 하나이자 헌법에 의하여 보장되는 자치권의 한 내용이다. 더구나, 지방행정조직의 영향은 지방자치단체의 업무수행에 그치므로 전국적인 이해관계가 없는 한 이를 중앙정부에서 관여할 필요는 없는 것이다. 물론 조직의 방만한 운영이나 팽창은 지방자치단체에 재정적인 압박과 업무수행의 비능률성을 초래할 수 있으나, 이 경우에도 조직운영의 합리성을 보장하기 위해서는 획일적 규율보다는 당해 지방자치단체의 지방의회를 통한 내부적 자율적 메카니즘으로 해결하는 것이 바람직할 것이다. 또한 재정조정과 결부되어 지방자치단체의 조직권에 관여할 필요성이 제기되기도 하나, 이 경우에도 중앙정부로부터 재정조정(특히 교부세)을 받지 아니하는 지방자치단체는 해당이 되지 않는다.

결국 현행 제도는 지방자치단체를 중앙정부의 일선기관으로 보던 중앙집권적 시각을 극복하지 못한 결과로 볼 수 있다. 따라서 지방자치시대에 상응하는 자치조직권을 보장하여 지역의 다양성과 특수성을 감안한 조직정책, 인사정책을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 2) 뉴욕시의 자치조직권

뉴욕시의 경우, 주 헌법과 주 법률에 의해 시의 사무, 조직 등에 대한 자치조직권을 부여받아, 공무원의 채용, 임면, 보수는 물론 행정조직의 신설 및 폐지, 지방정부의 사무 등에 대해 자기책임 하에 스스로 결정할 수 있는 권한을 행사한다. 아울러 시장은 직권으로 행정명령(executive order)을 통해 11개 분야를 제외한 시의 모든 행정조직을

설치·축소·변경·폐지할 수 있고, 부시장 및 기관장을 포함한 상근직·비상근직 공무원에 대한 임명권을 가지고 있으며, 공무원의 직급, 정원 등을 의회와 협의하여 변경, 조정할 수 있는 권한을 가진다.

### 3) 현행 책임운영기관 제도

책임운영기관 제도는 행정운영의 효율성과 행정서비스의 질적 향상을 위해 도입된 것으로, 2000년을 시작으로 현재 중앙부처 소속의 23개 기관이 지정되어 운영 중이다.

현재 제도 도입 초기인 만큼 여러 가지 문제점이 제기되고 있는 바, 책임운영기관 선정기준 및 적용대상의 불명확성, 기관장 채용상의 전문인력 유인요인의 부족, 조직 및 인사관리상의 자율권 제약, 인사교류의 곤란 및 근무평정 등으로 인한 소속 공무원의 사기 저하, 예산관리상의 자율권 부족, 회계관리에 관한 지침 및 교육 미비, 성과평가체계의 중복, 평가지표체계의 부적절성, 평가일정상의 문제, 평가결과에 따른 성과급 지급체계 및 지급대상의 비효율성 등이 그것이다.

이에 대해, 기관장 및 우수인력의 유인 활성화, 선정기준의 명확화 및 적용대상 확대, 조직 및 인사관리의 자율성 확대, 예산관리 자율성 확대 및 회계관리 개선, 평가체계의 합리화, 명확한 목표설정과 평가지표의 객관화, 평가방법 및 절차의 개선, 평가결과의 활용 개선 등의 개선방안을 고려할 수 있다.

### 4) 지방자치단체에의 책임운영기관 도입

지방정부가 보다 적극적인 업무수행을 하는 체제로 전환되기 위해서는, 개별적 공무원의 능력개발을 적극적으로 지원하고, 이들 공무원들의 자유로운 사고와 경험 그리고 지식이 공유되고 존중될 수 있는 관리체제와 조직원리 그리고 중간리더들의 리더십 개발이 필요하다. 이러한 의미에서 책임운영기관 역시 정책목표의 효과적인 달성을 위해서는, 책임운영기관장이 경영능력을 최대한으로 발휘하고, 각 구성원들의 자율적인 업무능력을 발휘할 수 있도록 보장해 주는 것이 필수적이다.

하지만 불행히도 현재 행정자치부가 국회에 제출한 지방자치단체의 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률안을 보면 중앙정부에서 추진하는 현재 책임운영기관의 문제점이 그대로 지방자치단체에 옮겨지고, 더욱 심각한 것은 이 보고서의 처음에서 지적한 지방자치단체의 자치조직권에 대한 심각한 정도의 중앙정부의 제약이 책임운영기관의 운

영상에 그대로 적용되어 지방자치단체의 책임운영기관은 중앙정부의 지방사무소화 될 우려가 있다는 것이다.

즉 중앙정부에 의한 지방자치단체의 책임운영기관 설치권한상의 제약, 조직 및 정원관리상의 규제, 책임운영기관 소속 공무원에 대한 지방자치단체의 임용권에 대한 제한, 책임운영기관 예산관리상의 자율권 제약, 소속 책임운영기관에 대한 지방자치단체의 성과평가 권한의 제약 등으로 인해 책임운영기관의 자율권이 제약받음은 물론, 소속 책임운영기관에 대한 지방자치단체의 권한이 지나치게 침해받는 상황이 전개될 수 있다.

이는 단순히 지방자치단체의 책임운영기관상의 문제를 넘어서서 지방자치단체의 자치조직권을 더욱 침해하는 것이고, 더 나아가 우리 나라 지방자치에 또 한 군데의 심각한 상처를 입히게 되는 것이다.

## 2. 결론

현대 공공조직관리의 가장 중요한 키워드들의 공통점은 무엇인지를 생각해 볼 필요가 있다. 임파워먼트, 인에이블링, 매트릭스형 조직, 민영화, 성과관리, 지식경영, 조직몰입 등 이 모든 키워드들의 중요한 공통점은 '부분(parts)들의 가치에 대한 인정,' '자발적인 협력,' '개인간 조직간 신뢰,' '동기부여'의 중요성을 크게 인정하는 것이다. 종전에 상관에 의한 일방적인 통제와 지시, 상급기관의 업무지침에 의한 행정, 의사결정권의 계층제적 분산을 큰 특징으로 하는 전통적인 정부조직관리의 패러다임이 변화되어야 하는 시점에 이른 것이다.

행정의 통일성(uniformity)이라는 중요한 가치는 행정의 다양성(diversity)이라는 또 다른 중요한 가치를 인정할 때에만 빛을 발하게 되는 것이다. 지방자치제의 큰 의미는 여기에 있는 것이다. 현대 조직관리에 있어서 다양성의 행정은 거스를 수 없는 흐름이 되었다. 중앙정부가 이러한 분명한 흐름 속에서 지방자치단체에 대한 자치조직권을 바라볼 때 무엇을 해야할지 분명해 지게 된다. 지방자치단체에게 책임을 묻고 행정의 통일성을 주장하기 위해서는 가장 기본적으로 지방자치단체에게 실질적으로 각 지역의 문제를 스스로 해결할 수 있는 경영권한을 최대한 확보해 주어야 한다. 이 가운데 지방자치단체에 대한 신뢰가 바탕이 되어야 하는 것은 당연한 것이다. 중앙정부가 통제권한을 틀어쥐고 있는 상황에서 외치는 행정의 통일성은 행정권력의 독점, 행정의 획일화 이상의 의미는 없는 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강창구(2000), “책임운영기관제도 도입의 역사적 배경과 운영체계,” 「한국행정사학지」 제9호.
- 김근세(1999), “비교분석을 통한 한국 책임운영기관제도의 특성,” 「한국정책학회보」 8(3).
- 김번웅(1994), “행정개혁의 뉴비전 : 개방과 경쟁의 패러다임,” 「행정개혁의 이론과 실제」 (호암 노정현 교수 정년기념논문집).
- 김병섭 외(2001), “책임운영기관 제도운영의 평가,” 서울대학교 「행정논총」 39(1).
- 김성준 외, “우리나라 책임운영기관의 자체평가 개선방안,” 한국행정연구원.
- 김성철(2001), “책임운영기관의 체계적 성과관리 방안,” 명지대학교 「정부행정」 제2권
- 박영원(2000), “책임운영기관의 성과지표개발에 관한 연구,” 「경기논단」 2000년 봄호
- 박재희(2000), 「책임운영기관에 대한 성과측정기법 개발」, 한국행정연구원.
- 박희봉(2001), “책임운영기관제도 도입상 문제점과 발전방향,” 「한국정책학회보」 10(2).
- 서필언(2002), “우리나라 책임운영기관의 효율적 운영방안,” 한국행정학회 2002년도 하계학술대회 발표논문집.
- 심덕섭(1999), “책임운영기관제도의 가능성과 한계,” 「지방행정」 549, 550.
- 양기용(2000), “신공공관리이론의 한계와 책임경영제 도입방안,” 「경기논단」 2(3).
- 유 훈(1999), “책임운영기관에 대한 연구,” 서울대학교 「행정논총」 37(1).
- 이종수(1999), “책임운영기관 연구,” 연세대학교 「사회과학논집」 30.
- 정진우·임보영(2000), “책임운영기관의 문제점에 관한 연구 : 한국의 제도적 특성을 중심으로,” 명지대학교 「정부행정」 제1권.
- 최양식(1998), 「영국을 바꾼 정부개혁」, 서울, 매일경제신문사.
- 기획예산처(2000), 「책임운영기관(Agency)제도 도입」.
- 총무처 직무분석기획단(1997), 「신정부혁신론 : OECD국가를 중심으로」 (서울 : 동명사).

- 행정자치부(1998), 「책임운영기관의설치·운영에 관한법률안 축조해설집」.
- 행정자치부(2001), 「2000년도 책임운영기관 종합평가보고서」.
- 행정자치부(2002), 「2001년도 책임운영기관 종합평가보고서」.

## 2. 외국문헌

- Christopher Hood, *Explaining Economic Policy Reversals* (Buckingham : Open University Press, 1994), pp. 4-5.
- David Farnham and Sylvia Horton(ed.), *Managing the New Public Services* (London : Macmillan Press Ltd, 1993), pp. 237-238.
- Kaboolian, Linda(1998), "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate," *Public Administration Review*, 58(3).
- Kettl, D., Ingraham P. W., Sanders R. P., Horner, C.(1996), *Civil Service Reform*, Washington: Brookings Press.
- Pollitt, christopher(1990), *Managerialism and the Public Service*, Cambridge: Basil Blackwell.
- Roberts, Alasdair(1997), "Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan," *Public Administration Review*, 57(6).
- Terry, Larry D.(1998), "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement," *Public Administration Review*, 58(3).