

기획논문

책임운영기관의 예산제도개선에 관한 연구

오 영 균*

- I. 서 론
- II. 이론적 논의와 현황
- III. 책임운영기관의 예산제도의 문제점
- IV. 책임운영기관 예산제도의 개선방안
- V. 결 론

〈요약〉

책임운영기관의 개념은 “정부가 수행하는 사무중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 운영에 대한 책임을 지도록 하는 기관”을 말한다. 정부조직 관리 및 운영에 있어서 관료제적 특성이 효율성과 생산성을 떨어뜨렸다는 인식에서 신자유주의 공공부문 개혁의 세계적 조류를 받아들여 기존의 정부조직을 시장 원리가 적용되는 정부조직으로 변화시키려는 노력으로 도입된 책임운영기관은 처음 의도한 자율성과 책임성 그리고 성과의 극대화라는 관점에서 두드러진 성과를 보여주진 못하였다고 평가된다. 이에 따라 수차례 수정보완조치가 이루어져왔지만 아직도 관련 주체들로부터 개선의 여지가 많다는 지적을 받고 있으며 무엇을 어떻게 개선하여야 할까에 대해서도 완전한 공감대가 형성되어있지 못한 것으로 판단된다. 본 연구는 책임운영기관의 예산분야에 있어 주체간에 공통적인 문제의식을 형성하고 협력적 개선조치가 이루어질 수 있는 논의의 토대를 마련하려는 연구목적を 가지고 이루어졌다. 본 연구에서는 책임운영기관 문제의 본질은 기본적으로 위임관계에 따른 대리인 문제의 발생 때문이라는 이론적 시각을 가지고 접근하였다. 책임운영기관에 대하여 조사된 설문에 의하면, 자율권이 부여되지 않은 것은 아니지만 실제 책임운영기관장이 자율권을 행사하는데 현실적인 제약성이 크다는 것과 그 원인으로 소속 및 관계부처의 통제가 과다하다는 것으로 조사되었다. 이러한 문제를 완화 또는 해소하는 방안으로 본 연구는 단기적 방안으로 전용, 수입관리, 지출관리, 개별 특수성의 인정 등에 있어서의 운영개선방안을 검토하였으며 장기적 방안으로 다년도 예산제도를 제안하고 있다.

[주제어: 책임운영기관, 대리인이론, 다년도 예산제도, 총액인건비제, 총괄경상비제]

* 수원대학교 행정학과 교수(skyward21@suwon.ac.kr)

I. 서론

1980년대 이후 각 국 정부는 공공조직의 거버넌스 및 운영원리에 상당한 변화를 도입하였다. 기존의 관리모형이 전통적 행정이론의 계층제(hierarchy)를 중심으로 하였다면 새로운 흐름속에서는 시장과 경쟁이 강조된다(Hood, 1991). 우리나라도 예외가 아니어서 1997년 외환위기의 극복과정을 통해 정부를 포함한 공공시스템의 전환노력이 이루어졌다. 이는 공공조직의 관리 및 운영에 있어서 관료제적 특성이 효율성과 생산성을 떨어뜨렸다는 인식에서 비롯된 것이다. 특별히 김대중 정부는 신자유주의 공공부문 개혁의 세계적 조류를 받아들여 기존의 정부조직을 시장원리가 적용되는 정부조직으로 변화시키려는 노력을 기울였는데 이때 이루어진 조치중의 하나가 책임운영기관제도의 도입이었다.¹⁾ 하지만 도입된 책임운영기관은 처음 의도한 자율성과 책임성 그리고 성과의 극대화라는 관점에서 두드러진 성과를 보여주진 못하였다. 이에 따라 수차례 수정보완조치가 이루어져왔지만 아직도 책임운영기관, 주무부처, 행안부 및 기재부 등 관련 주체들로부터 개선의 여지가 많다는 지적을 받고 있다. 하지만 무엇을 어떻게 개선하여야 할까에 대해서는 완전한 공감대가 형성되어있지 못한 것으로 판단된다. 본 연구는 이러한 문제의식을 기초로 주체간에 공통적인 문제의식을 형성하고 협력적 개선조치가 이루어질 수 있는 논의의 토대를 마련하려는 연구목적을 가지고 이루어졌다. 주요 연구쟁점은 다음과 같다. 첫째, 당사자인 책임운영기관의 구성원들은 책임운영기관 예산제도에 대하여 어떤 인식을 가지고 있는가? 둘째, 예산제도 및 운영에 있어서 자율성의 확대와 그에 따른 책임성(성과)을 확보하기 위해 개선해야 할 점은 무엇인가? 셋째, 이러한 문제점의 해소를 위해 어떠한 구체적인 조치가 이루어져야 하고 개별조치로 충분한가? 만약 개별적인 조치로 충분

1) 김대중정부는 출범과 함께 정부개혁실을 신설하여 정부개혁작업을 추진하였는데, 1998년 11월 19일 국무회의에서 책임운영기관제도 도입에 관한 제정안을 의결하였고, 국회 입법과정을 거쳐 1999년 1월 29일 법률 제5711호로 ‘책임운영기관의 설치 및 운영에 관한 법률안’이 제정되었다. 1999년 3월 11일 기획예산위원회가 발표한 건의안에 따르면, 17개 중앙행정기관의 28개 기관을 책임운영기관 후보로 선정하였는데, 그 중 10개의 책임운영기관이 2000년 1월 1일부터 시범운영되었다. 이후 2001년 1월 1일부터 13개 기관이 추가로 지정·운영되었다. 2001년부터 2003년까지 현행 제도 보완을 위하여 책임운영기관 선정기준의 적합성, 평가제도, 벤치마킹을 위한 해외사례 등을 재검토하여, 기관장 임기확대, 예산전용권 부여, 총액인건비제 등 기관의 자율성을 확대하고자 하는 여러 정책이 도입되었다.

하지 않다면 어떠한 제도를 도입하여야 하는가? 이러한 쟁점을 중심으로 책임운영기관제도와 관련한 국·내외 문헌을 검토하였으며, 간접자료의 한계를 극복하기 위하여 기획재정부, 행정안전부 담당자 및 책임운영기관의 예산담당자들과의 간담회를 활용하였다. 분석된 내용은 지침 또는 운용개선 등을 통해 해결할 수 있는 단기적 개선방안과 이러한 개선노력이 일회성에 머물지 않고 제도적으로 완화 또는 해소될 수 있도록 하는 장기적 개선방안으로 나누어 제시하였다.

II. 이론적 논의와 현황

1. 책임운영기관 제도의 이론적 맥락

책임운영기관 제도설계의 이론적 기반은 신공공관리론(New Public Management)이다. 신공공관리론은 기능적 통합-분화론을 배경으로 정책기능과 집행기능을 분리하고 정책기능은 통합하고 집행기능은 분화시켜 관리권한을 위임함으로써 행정서비스 제공에 있어서의 효율성을 강화하려 한다(김근세, 2000). 하지만 실제에 있어서 이러한 분화조치가 효율성을 제고하지 못하는 경우가 많다. 기본적으로 위임관계에 따른 대리인 문제가 발생하게 되기 때문이다. 따라서 주인-대리인 이론²⁾의 적용은 책임운영기관의 예산제도를 개선하는데 유용한

시각을 제공해 줄 수 있다. 본질적으로 예산에 대한 편익과 비용에 관한 명확한 정보를 주무부처가 확보할 수 없는 비대칭적 정보배분상태이기 때문이다. 정보 비대칭상황에서는 필연적으로 도덕적 해이(moral hazard)와 역선택(adverse selection)의 대리인문제가 발생³⁾되는데, 예산제도개혁은 이러한 대리인문제를 최소화시킬

2) 대리인 이론의 중심가정은 네 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 최소의 노력으로 최상의 보상을 원하는 대리인과 최소의 보상으로 최대의 노력을 요구하는 주인의 이해관계가 상충된다는 것, 둘째, 주인 및 대리인 모두 자신의 이익, 즉 효용을 극대화하는 존재라는 것, 셋째, 주인은 대리인이 알고 있는 정보를 알고 있지 못하거나 대리인의 행동을 관찰할 수 없다는 것, 넷째, 불확실성이 존재하는 환경에서 주인과 대리인이 서로 업무에 대한 계약을 체결한다는 것이다.

3) 정보의 비대칭성에서 비롯되는 대리인 문제(Agency Problem)는 정보의 비대칭을 내용적 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수 없을 때(hidden action) 발생하는 도덕적 해이(moral

수 있는 방안을 탐색하고 시스템을 개선하는 노력이 된다. 정보획득비용을 고려할 때, 지출의사결정에 필요한 대부분의 정보를 책임운영기관이 가지고 있을 때, 주인 입장에 있는 부처는 책임운영기관의 재량 또는 자율성을 인정하되 대신 효율성을 평가하는 성과측정을 이용하여 보상함수를 결정함으로써 책임을 확보하는 것이 합리적 선택이 된다.

책임운영기관에서 추구하는 효용의 내용으로는 개인의 여유시간극대화, 예산극대화, 조직규모극대화, 위험(책임)회피 등이 포함될 수 있다. 이는 책임운영기관이 전체의 후생증대보다 개별기관 후생을 더 추구하게 될 수 있음 의미한다. 또한 책임운영기관들이 개인적인 효용을 추구함에 있어서 가지는 재량권의 크기도 고려되어야 하는데, 재량이 커지면 커질수록 개인적 효용추구의 크기가 커지게 되고 이를 억제할 수 있는 것은 재량과 역의 관계를 가지는 보상체계, 평가 및 통제의 영역이다. 예산의 투입(input)과 구체적인 산출(output, outcome)간에 존재하는 암흑상자(Black box)의 구체적인 내용을 모르는 상태에서 최적상태로 시스템이 작동되도록 하려면 평가가 필요하다는 것이다(오영균·김용훈,2007). 책임운영기관에 부여할 수 있는 바람직한 유인체계는 자율성이며 자율성은 관리구조 속에 제도화되어야 한다. 책임운영기관 관리구조의 핵심개념은 구조적 분화/관리위임과 성과계약으로 요약될 수 있다(Schick,1996). 첫째, 관리자(책임자)에게 재량권을 주자는 것이다. 기관관리자에게 인사, 조직, 재무관리에 있어서의 재량권을 주지 않고 성과책임만을 요구할 수는 없기 때문이다. 관리재량권은 행정책임성 확보에 기여한다. 둘째, 관리재량권 위임에 따른 행정책임성 확보장치로 성과계약이 강조된다. 신제도주의경제학과 대리인이론은 주인에 대한 대리인의 책임성을 제고하기 위한 인센티브, 정보 확보 그리고 관리자가 확인할 성과목표를 분명히 할 것을 강조한다. 여러 국가의 책임운영기관 제도를 비교론적으로 검토한 Talbot 등은 책임운영기관 제도의 구체적인 속성을 구조적 분화와 성과계약의로 개념도로 제시한 바 있다(Talbot et al.,2000, 행정자치부,2008). 이를 응용하여 분석틀을 구성하면 다음과 같다.

hazard)현상과 대리인이 주인보다 정보의 우위에 있을 때(hidden knowledge) 발생하는 역선택(adverse selection)현상으로 나뉘어질 수 있다

〈표 1〉 분석의 틀

지향 가치	개념 특성	개념 요소	책임운영기관에 대한 적용
자율성	⇒ 기능 전문화	- 단위 책임성: 기관장 책임성 - 관리자율성: 재정, 인사, 조직의 신축성	⇒ - 예산운용 신축성 강화 - 지침운용에 있어 기관특성의 반영
책임성	⇒ 예산절감 및 성과창출	- 성과/자원 계약 - 예산절감 및 성과책임	⇒ - 다년도예산제도

물론 이 개념도의 모든 요소가 각 국가의 책임운영기관에 공통적으로 적용되는 것은 아니고, 국가별, 기관유형별로 차별성을 보일 수 있다(김근세,2000). 사실 논리적으로 제반 조건을 검토해보면 책임운영기관은 기관성격에 따른 적합한 관리체계가 적용될수록, 기관성과의 증진을 기대할 수 있다. 이러한 측면에서 본 연구가 설정하고 있는 분석틀은 기능전문화와 성과계약을 통하여 책임운영기관의 특성이 반영되도록 하고 이러한 적합성이 점진적으로 향상되도록 하려는 노력을 도식화한 것이다.

2. 우리나라 책임운영기관 개념과 예산제도의 특징

「책임운영기관의설치·운영에관한법률(이하 “책임운영기관법”)」제2조에 따르면, 책임운영기관의 개념은 “정부가 수행하는 사무중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 운영에 대한 책임을 지도록 하는 기관”을 말한다. 따라서 개념적 특성은 전통적인 관료제와 같이 일률적인 통제가 아니라, 기관운영에 대한 폭넓은 관리권한을 기관장에게 부여하고 그 결과에 대한 성과책임을 지는 것이 된다. 전통적인 관료제 조직이 절차와 과정에 중심을 두었다면, 책임운영기관(기관장)은 기관운영 성과에 대하여 소속 부처의 장에게 책임을 지는 특징이 있다는 것이다(심

덕섭, 1999a). 예산제도에 있어 일반행정기관과의 차이는 <표2>의 내용과 같다.

〈표 2〉 일반행정기관과 소속책임운영기관의 예산제도상 차이

구분	일반행정기관	소속책임운영기관	비고
회계 방식	일반회계방식 적용 (예외적으로 기업회계 적용)	행정형: 일반회계 기업형: 특별회계	일반 행정기관에 비해 예산의 이·전용 폭이 넓고, 기관별 초과수입금을 자체 활용하는 것이 가능함
예산편성 지침	기획재정부 동일기준 적용	관계기관 의견을 들어 별도 작성 가능	
초과 수입금	초과수입금 사용불가 (예외적으로 인정)	직접·간접비용에 사용가능 (사후통보) 기획재정부 사전협의 한도 * (소속) 20/100, (중앙) 10/100	
예산 이·전용	기획재정부장관 승인 하에 이·전용 제한적 허용	자율적 전용권 행사	
예산 이월	경상적 경비의 5% 이하	경상적 경비의 20% 이하	

※ 출처: <http://org.mopas.go.kr>

3. 책임운영기관 예산제도의 발전과정

「책임운영기관의설치·운영에관한법률」은 1999년 1월에 제정된 후, 현재까지 총 7차례 개정⁴⁾되었는데 개정과정을 반복할수록 책임운영기관의 자율권이 확대되고, 책임운영기관이 기관의 업무성격, 수행 기능에 따라 유형별로 세분화되는 특징을 보이고 있다(2008, 행정자치부). 1999년 제정되었던 법 제28조에서는 책임운영기관의 예산편성 및 집행의 자율성을 부여하기 위하여 책임운영기관특별회계를 두도록 하였고, 제37조 및 38조에서는 예산운영의 탄력성을 부여하기 위하여 예산 이·전용 및 이월을 넓게 허용하고 있다. 또한 책임운영기관 운영의 책임성을 확보하기 위하여 법 제12조, 13조에 의해 책임운영기관운영심의회와 책임운영기관평가위원회를 두어 기관의 사업성과를 평가하고, 기관운영, 제도개선과 관련된 중요 사항을 심의하게 하고 있다. 한편, 2002년 11월 개정된 3차 개정은

4) 1·2차, 6·7차 개정은 내용적 측면의 책임운영기관제도와 관련된 법률 개정이 아닌, 정부조직개편 및 관계법령 개정 의한 명칭변경이어서 핵심적인 개정은 3·4·5차 개정이라고 할 수 있다.

1999년 제정된 종전의 법률보다 책임운영기관의 자율성을 한층 더 확대하여 초과수입이 발생하는 경우, 종전에는 초과수입에 직접적으로 관련된 비용에만 사용할 수 있었으나, 개정 이후부터는 업무수행을 위해 필요하다고 인정되는 간접경비에도 사용할 수 있도록 하였다(법 제35조). 또한, 책임운영기관이 점유·사용하는 국유재산을 책임운영기관특별회계 소관으로 하여 일원화된 회계처리로经营状态 파악이 쉽게 이루어질 수 있도록 하였다.

이어 2004년 12월 4차 개정에서는 책임운영기관의 기능 및 업무성격에 따라 기관의 유형을 행정형기관과 기업형기관으로 구분하고 세분화한 관리방식을 적용하였다. 기존에 책임운영기관 회계를 일률적으로 특별회계로 적용함으로써, 자체수입이 적은 책임운영기관의 경우에도 기업회계를 적용받는 문제를 해소하기 위하여 이들 기관을 행정형기관으로 분류하여 일반회계로 운영하게 한 것이다.⁵⁾ 둘째, 책임운영기관의 예산상 자율성을 확대하였다. 종전의 법률에서 예산의 이·전용권의 행사 주체를 중앙행정기관이 담당하도록 하였으나, 개정 법률에서는 예산 전용권을 책임운영기관장에게 부여하고 명세서를 중앙행정기관의 장, 기획재정부장관, 감사원에 제출하도록 하고 있다.⁶⁾

〈표 3〉 「책임운영기관의설치·운영에관한법률」 주요 개정 내용

구분	제정 1999.1.29	3차개정 2002.3.25	4차개정 2004.12.30	5차개정 2005.12.29
운영 및 평가	-기본운영규정 ·기관장은 책임운영기관의 조직 및 운영에 관한 기본운영규정을 작성하여 소속중앙행정기관의	-기본운영규정 ·기관장은 책임운영기관의 조직 및 운영에 관한 기본운영규정을 작성하여 사전에 소속		-(신설)중앙책임운영기관의 책무 ·중앙책임운영기관의 장은 국무총리가 부여한 목표를 성실히 이행하여

5) 제27조 (특별회계의 설치 등)

- ①기업형기관의 사업을 효율적으로 운영하기 위하여 책임운영기관특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 둔다.
- ②행정형기관은 일반회계로 운영하되, 일반회계에 별도의 책임운영기관 항목을 설치하고 기업형기관에 준하는 예산운영상의 자율성을 보장하여야 한다.

6) 제36조 (예산의 적용)

- ①기관장은 예산회계법 제37조와 기업예산회계법 제25조의 규정에 불구하고 예산집행상 특히 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 특별회계의 계정별 세출예산 또는 일반회계의 세출예산의 각각의 총액 범위안에서 각 과목 상호간에 전용할 수 있다.
- ②기관장은 1항의 규정에 의하여 예산을 전용한 때에는 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 소속중앙행정기관의 장·기획재정부장관 및 감사원에 송부하여야 한다.

	장의 승인을 얻어야함. ·기본운영규정에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. ·책임운영기관 및 그 소속기관의 하부조직운영과 공무원의 정원운영에 관한 사항 -사업목표 및 운영계획 ·중앙행정기관의 장은 소속책임운영기관의 사업목표를 정하여 이를 기관장에게 부여하여야 함. ·기관장은 부여된 사업목표를 달성하기 위한 사업운영계획을 수립하여 중앙행정기관의 장의 승인을 얻어야 함.	중앙행정기관의 장의 승인을 얻어야함. ·기본운영규정 포함사항 ·책임운영기관 및 그 소속기관의 하부조직의 설치 및 운영과 공무원의 정원운영에 관한 사항		야 하며, 기관운영의 공익성 및 효율성 향상, 재정의 경제성 제고 및 서비스의 질적 개선을 위하여 노력하여야 함. -(신설)중앙책임운영기관의 사업목표 및 운영계획 ·국무총리는 중앙책임운영기관별로 사업목표를 정하여 이를 중앙책임운영기관의 장에게 부여하여야 함. ·중앙책임운영기관의 장은 부여된 사업목표를 달성하기 위한 사업운영계획 및 연도별 사업계획을 수립하여 소속중앙행정기관의 장을 거쳐 국무총리에게 제출하여야 함.
예산 및 회계	-특별회계의 설치 ·예산편성 및 집행의 자율성을 위해 책임운영기관특별회계를 둔. -초과수입금의 직접사용 ·기관장은 특별회계의 세입예산을 초과하거나 초과할 것이 예측되는 수입(이하 “초과수입금”이라 한다)이 있는 경우에는 그 초과수입금을 그 초과수입에 직접적으로 관련되는 비용에 사용할 수 있음. -예산의 이·전용 ·중앙행정기관의 장은 예산집행상 특히 필요한 경우에는 특별회계의 계정별 세출예산의 각각의 총액 범위 안에서 각 과목 상호간에 이용하거나 전용할 수 있음.	-초과수입금의 직접사용 ·그 초과수입금을 당해 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 기관의 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경비로서 대통령령으로 정하는 간접경비에 사용할 수 있다. -(신설)국유재산의 특별회계 귀속 ·행정기관이 그 사무를 위하여 점유·사용 또는 관리하는 국유재산 및 물품 중 운영에 필요하다고 인정하는 국유재산 및 물품은 특별회계에 속하는 것으로 함.	-특별회계의 설치 ·기업형기관은 책임운영기관특별회계를 두고, 행정형기관은 일반회계로 운영 -기업예산회계법의 적용 ·기업형기관의 사업은 정부기업으로 봄. -예산의 전용 ·기관장은 예산집행상 특히 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 특별회계의 계정별 세출예산 또는 일반회계의 세출예산의 각각의 총액 범위 안에서 각 과목 상호간에 전용할 수 있음.	

출처: 행정안전부(2008)

III. 책임운영기관의 예산제도의 문제점

한국조직학회가 책임운영기관을 대상으로 2008년에 수행한 책임운영기관 관리체계에 대해 조사한 결과에 따르면, 첫째, 현행 책임운영기관의 관리체계에 대한 만족 정도는 전반적으로 낮은 것으로 나타났다. 둘째, 현행 책임운영기관의 관리상 가장 큰 문제점으로 ‘기관 운영의 자율성 부족 문제’가 지적되었다. 셋째, 책임운영기관의 관리에 있어 가장 어려운 부문은 ‘예산 및 회계관리’인 것으로 나타났다. 기관장의 자율권 확대가 요구되는 부문중에서 ‘기관장의 예산운영권 확대’가 가장 시급하다고 응답하였고 기관유형별로 큰 차이가 없다. 책임운영기관의 운영성과 미흡 원인은 ‘예산의 탄력적 집행 불가능’, ‘각종 규정 및 관계부처의 과도한 통제’, ‘성과향상을 위한 인센티브 부족’ 문항이 다른 문항과 비교해 높은 점수를 기록했고 자율성 행사 미흡 원인에 대해서는 ‘기관장 자율권 행사의 현실적 제약성’, ‘자율권이 미미하고 유명무실’, ‘소속 및 관계부처의 통제 과다’ 문항의 점수가 높게 나타났다.⁷⁾ 설문조사결과는 책임운영기관에 자율권이 부여되지 않은 것은 아니지만 실제 기관장이 자율권을 행사하는데 현실적인 제약성이

〈표 4〉 책임운영기관 관리상 가장 어려운 부문

단위: 명(%)

응답	소속책임운영기관					중앙책임운영기관
	기업형 의료기관	기업형 사업기관	행정형 통계기관	행정형 연구기관	행정형 사업기관	
① 조직관리	51 (16.5)	30 (15.8)	41 (14.9)	53 (21.8)	39 (21.1)	10 (9.5)
② 인사관리	70 (22.6)	55 (28.9)	46 (16.7)	71 (29.2)	46 (24.9)	30 (28.6)
③ 예산 및 회계관리	128 (41.3)	65 (34.2)	56 (20.4)	48 (19.8)	50 (27.0)	33 (31.4)
④ 성과관리	59 (19.0)	34 (17.9)	132 (48.0)	70 (28.8)	50 (27.0)	31 (29.5)
⑤ 기타	2 (0.6)	6 (3.2)	0 (0.0)	1 (0.4)	0 (0.0)	1 (1.0)
합계	310 (100.0)	190 (100.0)	275 (100.0)	243 (100.0)	185 (100.0)	105 (100.0)

7) 2008년 9월 24일부터 10월 17일까지 수행된 한국조직학회의 조사결과를 일부 인용하였다.

크다는 것과 그 원인으로 소속 및 관계부처의 통제가 과다하다는 것으로 요약될 수 있다. 따라서 책임운영기관 예산제도개선의 내용은 제도운영에 있어서의 개선점을 모색하면서 소속 및 관계부처의 통제방식을 제도적으로 재정립할 수 있는 방안의 모색이 된다.

Ⅳ. 책임운영기관 예산제도의 개선방안

1. 단기적 대안: 제도운영의 개선

단기적 측면에서 현재의 제도를 크게 바꾸지 않고 규정(지침 등)의 수정보완 등에 의해 문제점을 완화 또는 해결할 수 있는 방안을 강구할 수 있다.⁸⁾ 예산운용의 신축성제고와 관련하여 전용, 수입관리, 지출의 자율성 측면을 검토한다.

1) 전용

예산집행지침에 자체전용을 제외하는 항목에 대한 규정에 의하여 자율권을 제한하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 하지만 기타 사업비에서 총액인건비 항목으로의 이 전용을 엄격히 제한하는 것은 총액인건비 규모가 전용에 의하여 확대되는 것을 제한하는 취지로써 총액인건비제와 관련하여 발생할 수 있는 부정적 효과를 방지하려는 책임성 강화노력으로 이해될 수 있다. 또한 총액인건비 적용대상 경비로 추진하던 사업 또는 지출항목을 총액인건비 이외 경비로 우회집행을 금지하는 것도 총액인건비제를 운용하는데 필요한 기본적인 장치로 이해된다. 다만, 책임운영기관의 성과창출을 위한 자율성확대장치로서 총액인건비제가 적합한 것인지에 대해서는 의문이 있다. 만약 총액인건비제가 아닌 총괄경상비제

8) 여기서 검토된 제도운영개선사항이 포괄적인 것은 아니다. 본 연구의 내용은 예산회계 주무부처인 기획재정부에 대하여 책임운영기관의 예산 회계책임자들이 개선을 요구한 사항들을 중심으로 분석한 내용들이다. 또한 현재 상황에서 개선이 불필요하다고 판단되는 부분은 제외시켰다. 예를 들면, 특정 책임운영기관에서 제기한 제도개선 요구사항으로 회계예규에 의해 2천만원 이상은 견적 입찰하도록 되어있는 것을 수의계약으로 할 수 있도록 수정해 줄 것을 요청한 내용이 있었다. 하지만 계약에 있어서 회계예규는 전국적 보편성과 일관성을 지니는 것이 바람직하며 기본적으로 수의계약은 엄격하게 운용되어야 한다는 관점에서 바람직하지 않은 것으로 판단하였다.

(running costs)⁹⁾를 도입 한다면 총액범위에서 보다 폭넓은 전용이 허용될 수 있는 것이고 이러한 전용이 궁극적으로 예산의 낭비를 줄이고 기관의 성과를 제고할 수도 있기 때문이다.

2) 수입관리

수입관리의 자율성 확대 측면에서 수수료에 관한 규제완화가 제안되고 있다. 즉, 책임운영기관의 수입증대측면에서, 예컨대, 물가에 관한 규정에 의거 입장료 등 시설사용료를 정식협의 대상으로 하고 있는 것을 협의에서 제외시키거나 또는 약식협의대상으로 완화하자는 것이다. 생각건대, 수입에 관련된 문제의 본질은 협의의 강도 등에 있는 것이 아니고 책임운영기관에게 과도한 수익성을 요구하는 것에 문제가 있다고 판단된다. 두 가지 측면을 우선 검토해야 한다고 본다. 첫째는 만약, 책임운영기관이 독점적 서비스를 제공하는 경우 수수료 등 수입에 대해 자율성을 부여하게 되는 경우, 독점이윤을 창출하게 되어 경영효율화와 무관하게 기관의 성과를 부풀리게 될 수 있다¹⁰⁾는 점을 고려해야 하고, 둘째, 책임운영기관의 본질적 업무성격은 공공적이라는 점이다. ‘집행적 사무’는 ‘정책결정에 관한 사무’에 대칭되는 개념이지 공공성이 낮은 업무 또는 민간업무와 유사한 업무로 이해될 수는 없다. 책임운영기관의 집행적 사무를 공공성이 있는 사무로 이해한다면 시장원리 또는 경쟁원리는 조직, 인력 및 예산운용과 관련된 효율성 제고에 초점이 맞추어져야지 단순히 수익의 규모확대 등이 초점이 되는 것은 타

9) 총괄경상비제는 예산을 경상비(running costs)와 사업비(program costs)로 크게 나누고 경상비 내에서는 항목간 전용을 자유롭게 허용하는 제도이다. 총괄경상비제를 주장하는 입장에서는 현재 책임운영기관에 적용되고 있는 총액인건비제를 총괄경상비제로 확대하여 예산·보수·조직·정원상의 자율성을 확대할 필요가 있다는 것이다. 대표적인 해외사례로 호주의 running costs arrangement는 모든 정부기관 및 산하기관을 적용대상으로 하고 있다. 운영방법으로는 첫째, 예산을 경상비와 사업비로 구분하고, 둘째, 재무부는 각 부처와의 협의를 통해 경상비 예산을 단일비목으로 국회에 제출하고 국회는 금액한도(cash limited)기준으로 이를 심의하여 확정하게 된다. 국회를 통과한 각 부처 경상비 예산은 차년도 예산 추계 및 감사를 위해 인건비, 행정관리비, 자산운영비 등으로 구분되어 관리된다. 협약에 의한 재원의 융통성 있는 활용을 가능하게 해주는 또 다른 제도로서 자원협약제도(resource agreement)는 재무부-부처간 협약을 통해 경상비예산을 미리 앞당기거나 나중에 쓸 수도 있도록 하는 제도이다.

10) 비록 독점이 아니더라도 시장지배력이 크거나 지리적 입지에 의해 사실상 고객의 충성도가 높을 수 밖에 없다면 유사한 결과가 초래될 것이다.

당하지도 않고 장기적으로 바람직하지도 않다. 결론적으로 수수료 등 수입의 정도는 고객의 수 및 분포 등을 고려해 서비스 편익을 증진시키고 기관이 재정적인 측면에서 독립적으로 운영하는데 필요한 정도에 연계되는 것이 필요하다고 본다. 이러한 관점에서 본다면 수입관리에 있어서 협의 등의 방식에 의한 것 보다는 수수료 등에 대한 일정한 산출기준(공식)을 도출하여 적용하는 것이 장기적으로 서비스 안정성과 효율성을 높일 수 있는 방안이라고 판단된다.

3) 지출관리

당해연도 초과수입금을 이월하여 익년도에 집행할 수 있도록 규정을 개정할 필요가 있다. 책임운영기관 설치·운영에 관한 법률 제35조 및 동법 시행령 26조 및 2010년 예산 및 기금운용계획 집행지침에 따르면 당해연도 초과수입금은 당해연도 지출에 사용가능하다. 하지만, 초과수입금의 대략적인 규모가 하반기 내지 연말에 가서야 파악할 수 있으므로 동 금액을 사용할 수 있는 절대적인 기간이 부족한 것이 현실이다. 초과수입금을 사용할 수 있는 실질적 사업기간을 확보하는 것이 필요하기 때문이다. 따라서 당해연도 지출규정에 의해 연말 집중지출이 이루어지고 이에 따른 예산낭비가 반복되는 것을 방지하기 위해서는 초과수입금의 폭넓은 이월을 허용함이 타당하다고 판단된다.

4) 개별 기관의 특수성에 따른 예외인정

책임운영기관들은 기관 임무의 특수성에 따른 예외적인 관리를 통해 기관운영의 효율성과 책임성을 높일 수 있다. 예컨대, 국립병원의 경우 인건비 지급체계의 개선은 시급하다고 판단된다. 국립병원의 경우, 기관의 경쟁력을 좌우하는 핵심요인은 기본적으로 의무직 인력인데 의무직의 낮은 보수에 따른 결원으로 진료서비스 수준이 저하되고 있기 때문이다. 따라서 사회적 기준에서 일정수준 이상의 의무인력을 보유하고 서비스를 제공하기 위해서는 별도 상여금지급기준을 설정하고 의료업무수당을 인상하며 가산금 지급기준을 상향 조정하여야 할 것이다. 물론 개별 기관의 특수성에 따른 예외인정은 그 타당성이 분명한지에 대하여 보다 신중한 검토가 필요한 사항이다. 책임운영기관제도 전체의 일관성과

형평성을 저해할 수 있기 때문이다. 따라서 전체적인 균형을 고려하되 명확한 차별적 근거가 있는 경우 개별적 특수성이 운영에 반영될 수 있도록 허용할 필요가 있다. 기부금품과 기금의 경우를 추가적으로 검토한다.

(1) 기부금품 사용의 허용

① 필요성

현행 정부기관은 원칙적으로 민간으로부터 기부금품의 모집 및 사용의 금지되고 기부금품을 받은 경우 국고에 귀속하도록 하고 있다. 이에 대하여 문화기관 등 일부기관에서 실제 기부금품 모집의 필요성이 있음을 제기하고 있다. 또는 기부금품 모집은 불허하더라도, 민간의 자발적 기부금품에 대해서 이를 국고에 반납하지 않고 사용할 수 있도록 허용할 필요가 있다는 것이다.

② 방안

이러한 필요성을 충당하기 위해 필요한 조치로서 문화기관 등이 기부금품을 사용할 수 있는 특례조항을 설치하자는 것과 기부금품 사용기관은 행안부장관이 기재부장관과 협의하고 운영위 심의를 거쳐 대통령령으로 구체적으로 정하자는 것이 주장되고 있다.

③ 쟁점의 논의

생각건대, 기부금품의 허용은 책임운영기관의 공익성을 훼손할 우려가 있다. 또한 책임운영기관의 구성원은 공무원 신분을 유지하고 있기 때문에 기부금품 수령은 더 큰 문제가 될 수 있다. 전체적으로 기부금품의 허용은 책임운영기관에게 허용하는 자율성의 한계를 고민하게 하는 것으로서 자율성이 확대되는 것은 분명하지만 동시에 기부금품수령에 따른 다양한 공익침해상황이 조장될 가능성이 있다는 측면에서 신중할 필요가 있다고 판단된다.

(2) 책임운영기관기금 도입

① 개념

책임운영기관의 예산자율성을 확대하기 위해 기금의 목적사업을 위해 일반회

계전입금·초과수입금·외부기부금 등을 ‘독립기금’으로 전환하여 운용하자는 안이 제기되고 있다.

② 해외사례

이러한 제도운영의 대표적인 해외사례로는 미국의 회전자금(revolving fund)과 영국의 교환자금(trading fund)이 있다. 미국의 회전자금(revolving fund)은 자체수입 지출 후 지출잉여금을 기금으로 적립하여 적자 또는 대규모 시설투자 등에 기금을 활용할 수 있도록 한 것이다. 의회의 승인을 받아 설치하며 일단 설치되면 의회로부터 연간 총수입과 지출에 대한 사전승인 없이 자율적인 운영이 가능하다. 회계책임관은 기관장이 되며 의회에 출석할 의무를 진다. 그리고 영국의 교환자금(trading fund)은 자체수입으로 기금을 조성하여 모든 지출을 충당하는 기관으로 수로국, 소방학교, 토지등록청, 기업관리청, 특허청, 차량검사청 등이 해당된다.

③ 쟁점의 논의

도입방식으로는 도입대상에 있어서 재정자립도가 높은 일부기관에 우선적으로 시범도입 후 확산하는 방안을 검토할 수 있다. 개별 법률로 책임운영기관별 기금을 설치하고 당해 기관에서 기금을 조성하여 운영하는 안과 책임운영기관 산하에 재단법인 등을 설치하고 기금을 조성하여 운영하도록 하는 안을 구상해 볼 수 있다. 이러한 기금설치의 장점으로서는 기존 법체계를 훼손하지 않고 소기의 목적달성이 가능하다는 점이며 기관장이 재단이사장을 겸임할 경우 사실상 직접적인 기금관리가 가능하다는 점을 들 수 있다. 하지만 동시에 단점으로 자체수입이 적은 타 유형·기관에도 일반화하여 전파·확산하기에 어려움이 있고, 예산당국에 의해 기금운영의 합목적적 통제가 곤란하다는 점을 지적할 수 있다. 생각건대, 책임운영기관기금의 도입은 예산자율성의 제고에 대한 의의에도 불구하고 제도도입의 의미가 크지 않고 책임운영기관의 현실과의 적합성도 낮다. 그 이유는 현재 대부분의 책임운영기관의 경우 초과수입이 거의 없기 때문이다.

2. 장기적 대안: 다년도 예산제도의 도입

책임운영기관의 자율권행사를 제약하는 소관 및 관계부처의 통제를 완화하는 것이 필요하지만 이것은 소관 및 관계부처와의 신뢰관계의 형성 내지 책임성 확보를 위한 평가 등의 장치가 수반될 때 실효성을 거둘 수 있는 것이다. 또한 굳건한 신뢰가 형성될 때까지 자율성을 유보하는 것도 바람직하다고 보여지지 않는다. 따라서 자율성 확대하면서 책임성을 제도적으로 동시에 확보할 수 있는 제도의 하나로 다년도 예산제도를 제안하고자 한다.

1) 개념 및 필요성

다년도 예산제이란 예산지출의 연속성을 보장하기 위하여 중장기적 관점에서 작성된 재원사용계획에 대한 승인제도이다. 이는 다년도 세입 세출 계획을 승인하는 것을 의미한다. 물론 수입과 지출은 매년 발생되어야 하므로 실제 재원지출에 대한 승인은 단년도 예산제도로 운영된다. 다년도 예산제도의 대표적 해외 사례로는 영국의 지출점검제도(spending review)를 들 수 있다¹¹⁾. 지출점검제도는 '98년 중앙정부차원의 중기예산제도로 도입된 것으로서 향후 3년간 예산편성 및 지출계획을 수립하는 것으로 예산서는 대체로 2년 주기(biennial)로 보완하는 것이다. 중기재정계획에 의하여 부처별 지출한도(DEP, Departmental Expenditure Limits)가 설정되는데 이러한 지출한도는 부처별로 편성되고, 3년 단위이며 또한 중기재정을 수립하지 않는 연도는 원칙적으로 이를 적용하게 된다. 이러한 다년도 예산제도의 필요성은 첫째, 다년도에 걸친 재정계획의 수립 및 운영으로 보다 신중한 재정운영이 가능해진다는 점과 둘째로 단년도 예산제도에서 빈번하게 발생하는 연말에 낭비되는 불용예산의 문제를 해소할 수 있다는 것이다(김종면, 2006).

11) 영국에서 다년도 예산이 도입될 때 그 필요성으로 제기된 것은 첫째, 단년도 회계연도 적용에 의한 근시적인 재정계획, 둘째, 매 회계연도말의 불용액을 차년도에 활용하게 함, 셋째, 이월과 전용 및 계속비제도의 현실적 한계 극복, 넷째, 예산운용과 사업성과의 일치화 필요성, 다섯째, 중장기적 재정운용 역량의 강화필요 등이다.

2) 다년도예산제도 도입의 쟁점

(1) 회계연도 독립원칙

다년도예산제도 도입의 필요성이 인정되지만, 이에 대해 헌법조항 등을 근거로 도입에 부정적인 견해도 제기되고 있다. 헌법 제54조 2항에 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 하므로 다년도예산제도의 전면도입은 위헌의 소지가 있다는 지적도 가능하다. 또한, 국가재정법 제2조에 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다고 규정하고 있고 동시에 제3조에 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다고 회계연도 독립의 원칙을 규정하고 있으므로 법률위반이 될 수 있는 측면이 있다. 다만, 생각건대, 헌법이 규정하고 있는 것은 회계연도를 준수하라는 것인데, 회계연도가 꼭 1년 단위로 한정될 필요는 없고 동시에 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료되지 않아도 된다는 점에서 보면 회계연도를 특정하지 않은 헌법규정을 준수하면서 법률개정에 의해 다양한 회계연도를 설정할 수는 있다고 판단된다. 즉, 책임운영기관에 대한 예산배분을 일반 행정부처와 구별하여 운영하는 것은 법률개정에 의하여 가능하다는 것이다. 또한 현행 법체계하에서도 계속비, 이월비 등 회계연도 독립의 원칙에 대해서 비록 부분적이지만, 분명한 예외를 인정하고 있다는 점에서 회계연도독립의 원칙이 절대적인 것은 아니라고 볼 수 있다. 회계연도에 관한 규정 등이 전통적 의미에서 재정통제 관점에서 설정된 것인 만큼, 재정운용의 효율성과 탄력성이 강조되는 현대적 재정관리에 있어 다년도 예산제도는 충분히 적용이 가능한 것이라고 하겠다.

(2) 계속비 제도

현행제도에서 이미 계속비를 인정하고 있으므로 이를 잘 활용하면 다년도 예산제도를 새로 도입할 유용성이 크지 않다는 견해가 가능하다. 법 제23조에 의하면 완성에 수 년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수 년도에 걸쳐서 지출할 수 있다고 규정하고 있다.

생각건대, 현재의 계속비 제도가 잘 활용되면 단년도 예산제도의 한계를 보

완할 수 있는 여지가 분명히 있을 것으로 판단된다. 다만, 계속비로 인정받기 위해서는 공사나 제조 및 연구개발사업의 범주에 들어가야 하는 문제가 있고, 총액과 연부액을 미리 정할 수 있어야 하며, 국회의 의결을 얻은 범위로 한정되는 제약이 있다. 실제 책임운영기관 입장에서 이러한 규정을 충족시키면서 예산운용의 장기적 합리성을 확보할 수 있을까? 예산운용의 탄력적 운용은 사정변경 등에 맞게 조정해나가는 것을 의미하므로 미리 총액과 연부액을 정하는 것은 결코 용이하지 않다. 또한 현실적으로 소속부처와 기획재정부와의 협의도 쉽지 않은 상황에서 특정 지출항목에 대해 국회의 의결을 미리 얻어야 한다는 등의 규정도 현실성이 높지 않은 것으로 판단된다. 제도가 있어도 활용할 수 없다면 그 제도의 실제적 효용성은 그만큼 제약되는 것이다. 이러한 관점에서 보면 계속비라는 예외적 제도로 다년도 예산제도의 유용성을 확보할 수 있는 가능성은 크지 않다고 판단된다.

(3) 예산이월제도의 신축성 확대

다년도예산제도의 대안으로 예산이월제도의 신축성을 확대하는 방안을 검토할 수 있다. 현행 법 제37조에서는 매 회계연도의 특별회계 또는 일반회계 세출예산 중 부득이한 사유로 그 회계연도 내에 지출하지 못한 경상적 성격의 경비¹²⁾는 대통령령으로 정하는 범위에서 다음 회계연도로 이월하여 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 여기서 “부득이한 사유로 그 회계연도 내에 지출하지 못한 경상적 성격의 경비”를 “그 회계연도 내에 지출하지 못한 경비” 또는 “부득이한 사유 또는 효율적 집행을 위해 지출하지 않은 경비”로 수정하면 신축성은 보다 확대될 수 있다. 이에 대하여 명시이월제도, 초과수입의 이월허용, 20% 포괄적 이월 가능, 자체수입예산은 이월하는데 문제가 없는 등 관련 부분이 이미 제도화되어 있다고 볼 수 있으므로 추가적인 자율성 확대는 불필요하다는 반론이 제기될 수 있다. 동시에 제도적인 측면에서 일반회계 전입은 단년도로 편입되는데 운영은 다년제로 하는 것이 타당한가의 의문이 제기될 수 있다.

생각건대, 초과수입금의 이월허용에 관한 것은 예산원칙에 있어서 예산총계

12) 여기서 경상적 성격의 경비는 기관의 운영 관리 및 시설 장비 등의 운영 관리에 소요되는 경비를 의미하며 이월가능금액은 해당 회계연도 경상적 성격의 경비 세출예산의 100분의 20이하로 제한된다.

주의¹³⁾에 위반되는 문제가 있고, 반론에서 제기하고 있는 것처럼 다양한 이월이 현행법상 허용되고 있음은 부인하기 어렵다. 하지만 문제는 실제 책임운영기관이 임무를 수행하는 현장에서 이월이 원활하게 이루어져 예산낭비를 줄이고 책임운영기관의 효율성을 높이는데 잘 활용되고 있지 못하다는 것이다. 이것은 이월제도의 운영문제라기 보다는 폭넓은 제도적 개선이 필요한 과제로 이해되어야 한다. 예컨대, 이월액이 있어도 차기연도 예산편성에 제약이 있다거나 총액(ceiling)의 제한, 인건비항목에 의한 제한, 계정의 명확한 구분 등이 이월의 제약조건으로 작용하고 있는 점을 유념하여야 할 것이다. 또한 차년도 예산편성에서 이월분만큼 삭감되거나 이월분이 예비비로 편성되어 목적사업에 사용하지 못하는 사례도 있다. 물론 법령과 지침에 규정되어있는 이월의 제약이 되는 요인들을 분석하여 보면 대부분 총액인건비제도를 유지하기 위한 필요내용임을 알 수 있다. 즉, 현행 예산제도의 구성요소로 나름대로의 필요성이 인정되는 것들이 대부분이라는 것이다. 따라서 전면적으로 이월을 확대하기 보다는 다음 회계연도의 예산운영에 영향을 미치지 않는 사업비도 이월의 범위에 포함시키고 다만 해당 사업비의 구체적인 정함에 있어서는 기재부 장관의 권한으로 하는 것과 초과수입금 파악에 있어 현실적 시점을 고려하여 다음 회계연도 3월까지 사용을 허용하는 등 제한적 범위에서 신축성을 확대하고 중장기적으로는 다년도 예산운용이라는 제도적 틀을 부여해 줄 필요가 있다고 판단된다.¹⁴⁾

V. 결 론

신공공관리론(New Public Management)에 의한 정부운영방식의 전환이 많은 선진국에서 이루어졌고 우리나라도 이러한 흐름에 참여하고 있다. 책임운영기관은 하나의 사례로 이해될 수 있다. 하지만 여전히 제도설계와 제도운영간의 격차

13) 국가재정법 제17조는 예산총계주의를 규정하고 있는바 한 회계연도의 모든 수입을 총수입에 반영하고, 모든 지출을 총지출에 반영하여 표기해야 한다.

14) 예산의 자율적 운영을 제약하는 것은 반드시 법률이나 지침이 아니고 많은 경우, 관례와 상하기관간의 관계에 좌우된다. 따라서 원인과 해법을 하나씩 찾는 것보다는 관계가 재정립될 수 있도록 새로운 제도를 도입하는 것이 효과적이라고 판단된다.

를 노정시키고 있다. 즉, 현재 부과된 다양한 자율성부여조치가 실제 현장에서의 자율성 발휘로 구현되지 못하고 있다는 것이다. 향후 책임운영기관의 임무로서 공공성과 수익성의 개념과 범위를 명확히 하는 것이 필요하며 책임운영기관으로 지정되지 않은 다른 정부기관과 차별적인 자율성의 내용을 확정짓고 이를 실제로 구현하는 것이 책임운영기관의 책임성을 제고하고 제도의 성과확산을 가능하게 되는 요건인 것으로 판단된다. 이제 우리는 단기적으로 주어진 규정, 지침, 현실간의 불일치를 해소하고 동시에 제도설계와 관행간의 간격을 줄여나가는 단기 과제와 보다 넓은 제도적 범위에서 책임운영기관의 자율성과 책임성을 제고할 수 있는 제도적 틀을 고민하여야 한다.

본 연구에서 제안하고 있는 자율성확대조치는 분명히 제한적이다. 정부기관으로서의 공공성 측면과 세금가치의 구현 그리고 책임성과 연계되어야 하는 측면에서 한계를 인정해야하는 측면이 있기 때문이다.¹⁵⁾ 다만, 책임운영기관제도를 통해 구현하고자 하는 성과확충을 기대 한다면 보다 포괄적이고 전향적인 자율화조치에 의해 사전통제의 요소를 줄이고 성과계약에 의한 계약이행평가로 관리의 틀을 재구성할 필요가 있다고 판단된다. 이러한 관점에서 추후 보다 긍정적으로 검토되어야 할 대안이 다년도 예산제도라고 사료된다. 물론, 다년도 예산제도의 도입은 책임운영기관이 추구한 행정의 자율성, 효율성과 행정서비스의 품질제고를 위해 기여하는 것이어야 한다는 전제가 있다. 본 연구는 현재 우리나라에서 활용하고 있는 성과계약 및 평가제도 등과 보다 폭 넓은 선진국사례를 검토하지 못했고 동시에 구체적인 성공요인들을 분석하지 못한 한계가 있다. 향후 다년도 예산제도의 구체적인 장단점을 분석하고 다년도예산제도내에 책임운영기관의 개별적 특성을 반영할 수 있는 타당한 성과지표를 개발함으로써 관리 및 성과평가의 타당성을 높이고 평가결과를 성과향상으로 연결시킬 수 있는 환류 및 인센티브시스템에 대한 후속 연구가 요망된다고 하겠다.

15) 이러한 관점에서 몇 가지 제안된 내용은 재검토될 필요가 있다. 예컨대, 국가계약법 시행령 제26조1항7호에 지역주민과의 수의계약가능 규정삽입요구, 공용차량 정수제를 배기량 총량제로의 변경요구, 포상금액 단가인상요구 등은 나름대로 논리적 타당성을 지니고 있어 보완은 필요하지만 전체적인 적용에 있어서 어느 정도의 제한은 불가피하다고 판단된다.

참고문헌

- 감사원. (2004). 「책임운영기관 지정 및 운영실태」, 감사결과보고서
- 김근세. (1998b). 책임운영기관에 대한 연구: 영국의 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 7(2): 139-162.
- _____. (2000). 「책임운영기관 제도에 관한 비교분석」. 집문당.
- _____. (2003). 한국 책임운영기관 제도의 운영 평가: 조직구성원의 인식을 중심으로. 「한국행정연구」, 12(3): 3-31.
- 김종면. (2006). 다년도 예산제도 고찰. 현안분석(1): 6-21. 한국조세연구원
- 박석희. (2007). 책임운영기관제도의 운영성과와 발전방향. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」.
- 박재희. (1997). 「영국의 중앙정부」. 한국행정연구원.
- _____. (1999). 「책임운영기관에 대한 성과측정 기법 개발」. 한국행정연구원.
- 박천오 외. (2002). 「책임운영기관 성과평가 및 선정기준에 관한 조사 연구」. 행정자치부 정책연구 보고서 2002-10.
- 서필언. (2002a). 「책임운영기관의 효율적 운영에 관한 연구」. 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 심덕섭. (1999a). 책임운영기관제도의 가능성과 한계 <1>. 「지방행정」, 48(549): 88-96.
- _____. (1999b). 책임운영기관제도의 가능성과 한계 <2>. 「지방행정」, 48(550): 105-109.
- 윤덕재. (2007). 책임운영기관에 대한 비교연구: 영국과 프랑스를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 18(2): 167-189.
- 이경호·김근세. (2005). 한국 책임운영기관의 조직특성과 성과. 「정책분석평가학회보」, 15(2): 127-163.
- 이남국. (2001). 「영국의 중앙정부조직」. 한국행정연구원.
- _____. (2007). 책임운영기관 확대·발전방안. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」.
- 오영균·김용훈. (2007). 지방정부사업(프로그램)예산제도에 관한 연구. 「한국행정논집」, 19(3). 9-641.
- 한창섭. (2007). 책임운영기관의 성과관리체제에 대한 제도주의적 분석. 「한국정책학회 하계학술대회」, 5: 65-82.

- 행정자치부.(2000). 「책임운영기관제도 개선방안」, 제4차 정부혁신추진위원회 회의 자료(2000-11).
- _____. (2002). 「책임운영기관 등 선진 행정개혁사례 연구」. 행정자치부 정책연구 보고서
- Central Accountancy Team, HM Treasury. (2001). Guide to the Establishment and Operation of Trading Funds.
- Gains, F. (1999). *Understanding Department-Next Steps Agency Relationship*. PhD thesis, Department of Politics, Univ. of Sheffield.
- Gill, D. (2002). New Zealand. In OECD, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, 133-159. Paris: OECD.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(Spring).
- James, O. (2001). Evaluating Executive Agencies in UK Government. *Public Policy and Administration*, 16(3): 23-52.
- Perrow, C. (1967). A Framework for the Comparative Analysis of Organization. *American Sociological Review*. 32(2): 194-208.
- Powell, W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336.
- Robert Gregory. (2006). *State Sector Reform in New Zealand: Radical Change and Incremental Adjustment*. Preceeding of the International Conference for the 50th Anniversary of KAPA.
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, NZ: State Service Commission.
- Talbot, C. et al. (2000). The Idea of Agency. Paper presented at the American Political Studies Association Conference. Washington, DC. August 2000.
- <http://www.cabinet-office.gov.uk/agencies-publicbodies/guidepts/docs/classificationguidance4.pdf>
- <http://www.digitalbrain.go.kr>
- <http://www.e-gov.go.jp/link/univ.html>
- <http://www.mhra.gov.uk/index.htm>

<http://www.mopas.go.kr/gpms/index.jsp>

<http://www.nio.gov.uk/>