

정부연구개발조직의 기관평가시스템에 대한 상황론적 접근

이 민 형

과학기술정책연구원(STEPI)

mhlee@stepi.re.kr

A Contingency Approach to Institute Evaluation System on Government R&D Organizations

Lee, Min Hyung

Science Technology Policy Institute

1. 서론

출연연구기관의 운영에 영향을 미치는 관리시스템들은 여러 가지를 들 수 있으나 가장 직접적이고 중요한 영향을 미치는 것이 기관평가시스템이라 할 수 있다.

출연연구기관에 대한 기관평가는 1991년에 국무총리실 주재로 실시된 기관평가로부터 시작되었다. 그 후 기관평가는 1992년부터 과학기술처가 중심이 되어 주기적으로 실시되었고 최근에는 정부출연연구기관의 관리감독기구인 연구회에서 출연연구기관평가를 주도하고 있다. 초기의 출연연구기관에 대한 평가는 성과평가라는 개념보다는 출연연구기관의 역할과 운영상태 등에 대한 정부차원의 점검이라는 차원에서 접근이 이루어졌다. 그러나 최근 연구기관의 성과에 대한 평가는 차원으로 점차 접근해 가고 있으며, 최근에는 평가결과를 출연예산배분과 연계시키므로써 성과평가의 효과를 높이고자 하고 있다.

그러나 이러한 기관평가결과의 예산과의 연계 등 기관평가시스템의 영향력이 실질적인 연구기관의 성과개선으로 이어지기 위해서는 기관평가시스템의 유효성에 대한 분석이 이루어져야 한다. 즉, 현재의 기관평가시스템이 출연연구기관의 성과에 유효하게 작동하고 있는가에 대한 분석이 필요하다. 최근 메타평가방식을 적용하여 기관평가시스템에 대한 분석을 하고 있으나 분석의 기준이 연구자의 주관적 전문성에 기초하고 있어 시스템 분석에 대한 개선이 필요하다.

상황이론에 의하면 조직환경에 적합한 관리시스템을 구축하여 운영하게 되면 관리시스템의 효율성이 개선되어 궁극적으로 조직의 성과가 개선된다고 하고 있다. 이러한 상황이론적 접근에 의하면 환경에 적합한 관리시스템을 적용하는 것이 조직의 성과개선에 중요하다. 즉, 출연연구기관 기관평가시스템의 환경과의 적합성을 높이는 것이 출연연구기관의 성과개선에 유효한 영향을 미칠 수 있다.

따라서 본 연구에서는 상황이론적 접근을 통해 현재 출연연구기관 기관평가시스템에 대한 환경과의 적합성을 분석하므로써 현재 기관평가시스템의 유효성 제고 방안을 모색하고자 한다. 출연연구기관의 조직환경을 분석하여 기관평가에 영향을 미치는 주요 상황적 특성 변수를 도출하고, 이러한 변수를 기준으로 현재 출연연구기관의 기관평가시스템을 분석하여 출연연구기관 기관평가시스템의 환경과의 적합성 수준을 분석하고자 한다.

2. 상황이론의 특성

상황이론(contingency theory)은 특정 조직은 환경과 어떤 관련을 맺고 있으며 그 관련성이 조직에 어떠한 영향을 미치는가 하는 문제에 초점을 두고 있다. 사회, 문화, 기술, 경제, 법, 정치 등의 외부환경은 조직의 구조, 관리, 인간에 영향을 미치고, 조직내의 기술시스템은 구조나 사회, 심리 등의 하위시스템에 영향을 미친다. 이러한 시스템적 관점에서 조직 외부의 어떤 환경이 조직시스템과 그 하위시스템에 어떠한 영향을 미치며, 조직시스템과 하위시스템이 어떠한 관계를 이를 때 조직의 유효성이 높아질 수 있는가, 그리고 각 변수간의 적합적 관계는 환경요인과 조직 또는 각 시스템간에 어떤 관계를 말하는가 하는 문제에 대한 설명을 하려는 것이 상황이론이다. (신유근, 1987)

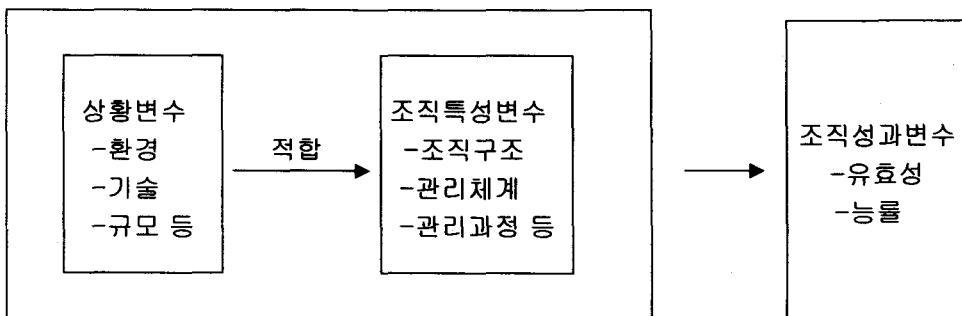
2-1 상황이론의 중심 논리

상황이론에서는 개방적 시스템이론을 기초로 조직의 환경(상황)과 조직의 특성요소간의 관계가 조직의 유효성에 영향을 미친다고 본다. 즉, 환경과 조직의 특성간의 적합성이 높으면 조직의 유효성이 높게 되고 그렇지 않으면 조직의 유효성이 낮아진다고 보고 있다. 이러한 상황이론이 내포하고 있는 중심 논리는 조직구조에 있어서 보편적인 형태로서 합리적인 조직구조에 대한 가정을 부정하고 있다. 즉, 모든 조직구조에 보편적으로 적용되는 최선의 합리적인 조직구조는 존재하지 않는다는 것이다. 반대로 어떤 조직구조도 모두 마찬가지라고 보는 극단적인 비합리적 입장도 부정하고 있다. 결과적으로 최적의 조직화의 논리는 개개 조직이 당면한 독특한 상황적 조건에 따라 달라진다는 것이다. 즉, 조직화의 최선의 방법은 조직 상황의 성격에 달려 있으며 합리적인 조직구조는 상황적 조건에 따라 가장 적합한 적응형태로서 이해될 필요가 있는 것이다. 즉, 조직의 구조적 특성들은 조직의 특정상황에 조건적으로(contingent) 이루어진다는 것이 상황이론의 핵심적인 논리이다.

2-2 상황이론의 기본 모형

상황이론의 기본개념은 조직과 환경, 그리고 조직과 환경의 적합성에 따른 조직유효성의 창출이라고 할 수 있다. 상황, 조직특성, 조직유효성이라고 하는 세변수와 그 관계에 있어서 상황과 조직특성의 적합성이 조직의 유효성을 결정한다는 기본적인 사고를 갖고 상황과 조직특성간의 적합적 관계를 다루려는 것이다. 따라서 상황이론에서 다루는 핵심적인 변수는 상황변수, 조직특성변수, 조직성과변수이다. 상황변수는 조직을 둘러싼 상황의 특성을 나타내는 변수로서 환경, 기술, 규모 등이 포함된다. 조직특성변수는 조직 내부의 특성을 나타내는 변수로서 조직구조, 관리체계, 조직관리 등이 포함된다. 조직성과변수는 조직의 성과를 나타내는 변수로 유효성, 능률 등이 포함된다. 이러한 세변수 간의 관계에서 중요한 개념이 적합성(fit)이다. 상황변수와 조직특성변수간의 적합성이 높으면 그 성과가 높다는 것이다. 따라서 상황이론을 적용한 연구접근법에서는 상황변수와 조직특성변수간의 적합관계를 규명하는 것에 연구의 초점을 두고 있다.

<그림 1> 상황이론의 기본 모형



2-3 상황이론과 경영시스템 연구

상황이론을 적용한 경영시스템 연구는 일반적인 통제시스템 또는 경영통제시스템을 중심으로 이루어져 왔다. 상황변수를 적용한 통제시스템에 대한 연구는 주로 세가지 접근법들이 활용되어져 왔는데, 여기에는 특정상황적(situation specific), 보편적(universalistic), 상황적(contingency) 접근법이 있다.(Fisher, 1995) 특정상황 접근법은 개별 통제시스템의 결정에 영향을 미치는 요인들이 독특해서 일반적인 모델을 적용할 수 없는 경우이다. 이런 경우에는 사례연구들이 많이 이루어져 다른 조직이나 상황으로 일반화하기가 어렵다. 보편적 접근법은 최적의 통제시스템은 모든 기업이나 상황에 어느 정도 적용할 수 있다는 관점에서 나오고 있다. 전략의 형성과 실행에 관련된 모델들이 이러한 관점을 취하고 있다. 그러나 연구 결과들은 보편적 관점을 지지하지 않고 있다. 상황적 접근법은 조직마다 서로 다른 통제시스템을 사용하는 것은 사업의 환경에 의존한다고 하고 있다. 통제시스템은 환경의 유형에 따라 일반화 될 수 있으며, 몇 개의 요인들이 통제시스템의 유효성에 영향을 미칠 수 있다고 보고 있다. 이러한 상황적 접근법 관점은 통제시스템 설계에 대한 연구에서 가장 널리 사용되고 있는 접근법이다.

3. 공공연구기관의 조직 환경 분석

3-1 공공부문 관리환경 및 제도 변화

최근 공공부문 관리환경에서의 큰 변화는 책무성 강화가 강조되고 있다는 점과 이에 따라 정부예산관리제도가 성과중심의 예산관리제도로 전환하고 있다는 점이다.

3-1-1 재정규모 확대와 책무성(accountability) 강화

정부의 재정규모는 그동안 국가 경제규모의 성장과 함께 꾸준히 확대되어 왔다. 미국의 경우를 보면 정부 및 공공분야의 재정규모가 지난 40년간 GNP의 10%에서 40%로 성장하였다. 이렇듯 재정규모가 확대됨에 따라 국민들의 세금사용에 대한 관심도 높아지게 되었고

그에 따라 정부의 재정사용에 대한 불만도 많아지게 되었으며 이를 해소하기 위해 정부가 세금사용에 대한 투명성, 효율성, 효과성에 대한 정보를 제공하는 것이 필요하게 되었다.

1970년대 경제위기 이후 서구국가들은 신공공관리(NPM) 개념을 도입하여 정부행정의 효율화 및 효과성 제고를 위한 혁신을 지속적으로 이행하고 있다. 더구나 신기술의 발달 특히 정보기술의 발달로 시장경쟁은 무한경쟁의 시대로 접어들게 되었고, 그에 따라 민간부문 뿐만 아니라 정부의 경쟁력도 국가 경쟁력을 좌우하는 중요한 요소로서 간주되게 되었다. 따라서 정부경쟁력을 높이기 위한 혁신방안들에 대한 관심과 노력을 기울이게 되었다.

우리나라의 경우 1980년대 이후 자유민주화, 정보화, 세계화, 분권화 등의 환경변화로 정부관리의 효율성과 효과성, 투명성과 신뢰성 등 정부의 책무성에 대한 관심이 증가하기 시작하였다.

이러한 환경변화는 정부가 부여된 책무를 다하고 있는지, 즉, 국민의 세금을 사용하여 국민의 효익을 위해 무엇을 어떻게 그리고 얼마나 효율적으로 하고 있는지를 신뢰하는 정보로서 제공 및 보고하기를 바라는 요구가 증대하고 있음을 보여주고 있다. 즉, 정부의 책무(accountability) 이행에 대한 요구가 강화되었으며 정부는 이러한 요구에 대응하여 책무를 성실히 이행하고 있음을 보여주어야 할 의무가 있다.¹⁾

이러한 책무성 이행에 대한 관심은 정부예산관리 및 정부관리제도 전반에 걸쳐 변화를 가져왔다. 즉, 예산관리제도는 전통적인 투입요소 중심의 관리에서 성과지향적인 관리제도로 변화하게 되었으며, 정부의 관리현황을 감독하는 감사제도도 규정중심의 감사에서 성과중심의 감사제도로 변화하게 되었다. 선진국들은 이러한 변화가 이미 상당부분 진행되고 있으며, 우리나라도 최근 이러한 변화 추세를 빠르게 수용해 가고 있다.

3-1-2 성과 중심의 예산관리제도

정부혁신을 위한 노력을 곧 국민의 세금을 효율적, 효과적으로 사용하기 위한 방안을 중심으로 이루어져 왔고, 그 중심에는 정부예산제도의 개혁이 있었다. 정부예산제도의 개혁은 자원의 효율적 배분과 배분된 자원의 효율적 관리, 그리고 자원사용의 결과 및 성과개선을 중심으로 이루어져 왔다. PPBS(Planning Programming Budgeting System, 1967)로부터 시작된 예산관리제도의 혁신은 드러커에 의해서 처음 소개된 MBO (Management by Objective, 1967), ZBB(Zero Base Budgeting, 1977)에 이어 최근에는 GPRA(Government Performance Results Act, 1993) PART(Program Assessment Rating Tool, 2002)가 핵심적인 예산관리제도로서 적용되고 있다. 최근 예산관리제도의 특징은 정부예산 사용의 성과제고에 그 목표를 두고 있다는 점이다.

1993년에 미의회는 GPRA(government performance results act)라는 성과중심의 예산관리를 위한 법을 제정함에 따라 연방정부의 모든 예산은 GPRA 절차에 따라 편성되고 평가되고 있다. GPRA는 지금까지 개발된 여러 기법들을 보완하고 종합한 예산관리제도라 할 수 있으며 성과목표의 구체적인 설정과 설정된 성과목표의 달성을 중심으로 예산사용성과를 평가하는 제도이다. 이 제도의 목적은 정부의 정책이 무엇을 행하고 있는지, 목적을 달

1) ASOSAI(Asian Organization of Supreme Audit Institutions)에서는 공공부문의 책무성(public accountability)은 공직권한 내지 자원이 위임된 사람이나 기관이 그와 같은 자원의 관리에 관하여 보고하고 또한 재무상, 관리상 및 사업상 부과된 책임에 대해서 설명하는 책임을 의미한다고 정의하고 있다. ASOSAI, 1994, New Delhi Declaration of Guideline on Promoting Effective Accounting and Adequate Internal Control System in Government, ASOSAI, Proceedings.

성하고 있는지를 측정해서 효율성, 효과성을 향상시키고, 책무성(accountability)이 행의 개선을 지향하고 있다. 종래의 투입, 프로세스로부터 성과지향으로 행정 및 의회의 통제를 변화시키고, 예산 및 자원배분과 업적평가를 연계시키는 것을 목표로 하고 있다.

PART(Program Assessment Rating Tool)는 미국 관리예산국(OMB : Office of Management Budget)이 2002년부터 도입하여 추진하는 성과평가 프로그램으로 2004년 예산편성시 미 연방예산프로그램의 20%에 해당하는 사업이 PART에 의한 평가를 받았다. PART는 매년 20%씩 확장되어 2006년까지 모든 연방예산 프로그램 평가에 적용될 예정이다. 이 프로그램은 1993년부터 시행된 GPRA제도를 통해 산출되는 연방정부 프로그램의 성과정보가 각 연방정부기관의 프로그램 관리나 예산결정 및 자원배분에의 활용이 적어 성과와 예산과의 연계강화를 위해 제정된 프로그램이다. 즉, PART는 성과기반예산(Performance Based Budgeting)을 통해 연방정부 예산관리의 효율성을 높이기 위한 제도이다. PART에서는 평가를 위해 연방정부 프로그램들을 크게 7가지 유형으로 구분하고 있다. 이러한 프로그램들은 다음과 같은 4개 부문에 대한 평가를 받는다. 즉, ① 프로그램 목적 및 설계(Program purpose and design :20%) ② 전략적 기획(Strategic planning :10%) ③ 프로그램 관리(Program Management :10%) ④ 프로그램 성과 및 책무성(Program results, accountability 50%) 등이다. 이러한 평가항목을 보면 프로그램의 직접적인 결과와 이러한 결과를 창출하는 과정에 대한 평가부문으로 구성되어 있다. 우리나라도 현재 GPRA와 유사한 재정사업 성과관리제도를 추진하고 있다.

성과중심의 예산관리제도와 함께 예산사용의 효율성을 감독하는 감사제도도 정부성과 개선에 대한 감독 및 성과개선에 유용한 정보를 제공해 주는 방향으로 제도적 변화가 나타났다. 즉, 전통적인 재무 및 규정준수 중심의 감사에서는 정부성과 개선효과가 높지 못하기 때문에 보다 적극적인 감사수단으로서 경제성, 효율성 및 효과성의 관점에서 실시하는 성과감사로 변화하고 있다. 또한 감사대상도 개개의 회계처리에서 사업 및 시책, 그리고 정책으로 확대되어 가고 있다. 현재 우리나라 감사원도 성과감사의 적극적인 실시를 추진하고 있다.

3-2 비영리조직 관리혁신

3-2-1 영리조직 관리기법의 적용

종래에 영리조직과 비영리조직을 구분하는 중요한 특징 중의 하나는 영리조직은 재무적 성과만을 강조하고 비영리조직은 재무적 성과는 중요하지 않고 조직의 임무 또는 사명감, 지역사회에의 기여 등을 강조한다는 것이다. 즉, 영리조직은 이윤을 추구하는 조직이고, 비영리조직은 공공성을 추구한다는 이분법적 구분이 이루어졌다. 그러나 최근에 나타난 변화는 재무적 성과만을 강조하는 영리조직의 이윤추구만을 위한 행동이 자본주의 사회의 폐해로 나타나므로 이를 개선하기 위한 사회적 책임이 중요한 임무로서 대두되고 있다. 또한 전세계적으로 자본주의의 전성기가 뚜렷해진 상황에서 시장의 힘이 강력한 것으로 받아들여지고 있고, 영리추구의 동인을 보다 적절한 가치로 받아들이는 사회분위기가 조성되고 있다. 따라서 비영리조직 경영에도 조직의 효율성, 생산성 제고를 위해 시장개념, 이윤추구 등 시장의 힘을 이용하는 경영기법이 필요하며 실제로 다양한 영리조직의 관리기법들이 도입되어 활용되고 있다.

이렇듯 최근의 환경은 종래의 영리조직과 비영리조직의 경계를 뚜렷하게 구분하는 것이

아니라 영리조직은 사회적 책임을 강조하는 방향으로 비영리조직은 이윤추구등 시장적 요소를 강조함에 따라 영리조직과 비영리조직이 하나의 스펙트럼 상에서 조직의 목표와 특성에 따라 관리방식을 적절히 조합하는 방식으로 변화해 가고 있다. 따라서 종래와 같이 비영리조직이 해당 조직에 부여된 임무의 중요성에 의해 사회적으로 인정되는 것이 아니라 현 시점에서 시장에서의 재점검을 통해 그 존재이유를 갖도록 강요받고 있다. 시장은 훈련과 성과에 대해서 보상을 해 주는 곳이며, 영리냐 비영리냐 하는 지위나 임무가 아니라 조직적 역량을 강조하는 곳이다. 그래서 시장의 위력과 효율성 창조의 이윤동기를 긍정적으로 평가하고 있으며 비영리조직은 기업모델을 역할모델로 보고 있다고 하고 있다(HBR, 1999). 그 결과 정부는 기업마인드를 도입하여 정부기관을 운영하고 있으며 아웃소싱의 도입, 원가보상계약이 아닌 성과중심의 계약방식의 도입 등 구체적인 관리방식의 변화가 나타나고 있다. 또한 종래에 공공조직이 수행해야 하는 영역으로 알려졌던 부문들에도 기업들이 진출하여 활동하는 사례가 점차 확대되고 있다.

최근 비영리조직이 조달할 수 있는 자금의 원천은 점차 상업적 접근을 필요로 하는 방향으로 옮겨가는 추세에 있으며, 이러한 재원조달방법은 조달된 자금사용에 제약이 따르지 않는다는 점에서도 비영리조직에 긍정적인 유인수단이 되고 있다 (HBR, 1998). 그러나 이러한 비영리조직 환경의 변화는 비영리조직의 재무적 안정성을 확보해야 하는 조직관리적 책임을 부여하고 있다. 따라서 비영리조직의 임무를 고려하면서 시장에서의 재정적 수입을 창출할 수 있는 조직운영능력, 경영감각, 시장에서의 경쟁력 확보 등 새로운 경영접근이 필요하다.

3-2-2 균형적 성과지표의 적용

예산관리제도 및 감사제도 등 전통적인 정부의 관리제도에 대한 정부 개혁 프로그램에 의한 제도 혁신이외에 정부기관에서는 리스트럭처링, 리엔지니어링등 민간 부문에서 적용하고 있는 다양한 경영혁신 기법들이 적용되어 왔다. 특히 최근에는 기업을 중심으로 적용되었던 BSC(Balanced Scorecard)가 공공기관의 전략적 성과관리 기법으로서 많이 활용되고 있다. BSC는 Kaplan과 Norton에 개발된 경영혁신기법으로서 12년간의 연구와 현장실험을 통해 개발되었다. BSC는 지식, 혁신과 같은 무형의 자산을 성과관리대상으로 포함하고 있으며, 종래의 재무적 시각 또는 비재무적 시각으로 편중되었던 성과평가의 시각을 균형된 새로운 시각으로 바라보도록 교정해 주고 있으며, 이러한 시각을 성과관리 전 과정에 적용할 수 있도록 해주고 있다. 구체적으로 BSC에서 다루는 균형된 시각은 ① 재무적 관점 ② 고객관점 ③ 내부 비지니스 프로세스 관점 ④ 학습 및 성장 관점 등이다. 그리고 이러한 관점들 간에는 인과관계가 형성된다. 이러한 4가지 균형적 관점은 조직의 특성에 따라 그 구조와 내용이 변화될 수 있다. 그동안 비영리조직의 평가에서는 비재무적 성과만이 강조되어 왔다. 그러나 조직환경의 변화로 시장에서의 수입창출이 중요한 조직관리적 요소로 강조되고 있어 비재무적 성과와 재무적 성과에 대한 균형적인 접근이 필요하다.

3-3 정부출연연구기관 관리환경 변화

정부출연연구기관의 관리환경에 직접적인 영향을 미치는 정부의 관련제도로는 PBS(Project Base System)제도, 정부 연구개발사업 조사분석평가제도, 연구회체제, 정부의 성과중심의 예산관리제도 등이 있다. 이러한 제도들을 중심으로 정부의 관리제도에서 나타

나는 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

PBS제도는 정부연구개발비 투자가 매년 증대되면서 정부연구개발비의 성과 및 투자효과에 대한 비판이 대두되었고 특히 정부연구개발비의 중요한 사용주체이면서 정부부문의 핵심적 연구개발수행주체인 출연연구기관의 운영의 효율성 및 성과개선에 대한 요구가 확대됨에 따라 정부연구개발예산의 효율적 관리를 위해 도입되었다. 이 제도를 통해 정부는 출연연구기관에 무상으로 지원하던 출연예산 배분 규모를 줄이고, 유상적 지원방식으로 출연예산 지원을 전환하기로 한다. 즉, 정부의 연구개발예산을 총원가에 기초한 연구가격으로 경쟁방식에 의해 지원하도록 연구개발사업 출연방식을 전환하였다. 이에따라 출연연구기관은 정부의 일괄적 예산지원에만 의존해서는 더 이상 연구기관을 운영할 수 없게 되었고, 정부 여러부처의 연구개발사업에 적극적으로 참여해야 할 뿐만 아니라 기업 등 외부기관으로부터의 과제 수주도 적극적으로 추진하게 되었다. 이러한 자금조달 환경의 불확실성으로 출연연구기관의 재정적 안정성 확보는 연구기관의 주요 경영요소이며 확보된 자원의 효율적 사용도 중요한 관리적 사안으로 등장하였다. 즉, 재무적 책무성의 성실한 이행이 중요한 관리요소가 되었다.

정부는 국가과학기술위원회를 통해 정부부처사업과 출연연구기관의 사업에 대한 조사·분석·평가를 실시하여 차년도 과학기술정책수립 예산결정에 반영하고 있다. 조사분석평가제도는 사업결과와 예산의 연계를 구체적으로 시도하고 있다는 점에서 성과중심의 연구개발 예산관리를 위한 중요한 장치라고 할 수 있다.

1999년에 출범한 연구회체제는 연구회가 출연연구기관을 지원육성하고 체계적으로 관리하도록 하기 위해 정부의 출연연구기관에 대한 관리체제를 전환한 것이다. 연구회체제는 자율과 책임이라는 관리이념을 보다 강화한 관리체제로서 출연연구기관에게 운영의 자율성을 확보해 주므로써 기관운영의 유연성을 높게 하고 결과에 대한 책임을 강화하기 위한 것이다.

2005년부터 정부는 성과중심의 예산관리제도 추진을 발표하고 그 중 핵심적인 제도로서 재정사업 성과중심관리제도를 추진하고 있다. 따라서 정부연구개발사업은 성과목표를 제시하고 그 목표를 구체적으로 측정하기 위한 성과지표를 제시하며 이 지표에 의해 사업의 성과를 나타나게 된다. 따라서 앞으로 출연연구기관의 사업관리에도 성과중심의 예산관리제도의 영향을 받게 될 것이다.

이와같이 출연연구기관에 대해 직접적으로 적용되고 있는 정부의 관리제도는 재무환경의 불안정성, 자율과 책임구조, 예산사용의 성과개선, 성과평가결과의 예산과의 연계 등을 주요 특징으로 하고 있다.

3-4 출연연구기관의 주요 상황변수들

앞서 살펴본 일반 환경, 공공부문 환경 등 광의의 환경에서 나타나는 관리환경의 특성과 출연연구기관에 대한 정부의 직간접적인 통제, 관리환경 즉, 협의의 환경에서 나타나는 관리환경의 특성으로부터 주요 상황변수를 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 공공부문에서는 공공부문의 사업 및 조직들이 부여된 책무를 잘 이행하고 있는지가 국민들의 중요한 관심내용이다. 따라서 책무성의 성실한 이행은 공공부문 조직들이 추구해야 할 중요한 목적이다. 그러므로 책무성 이행 강조는 출연연구기관의 기관평가시스템에 영향을 미치는 중요한 상황변수라고 할 수 있다.

둘째, PBS제도의 도입은 출연연구기관의 재무적 안정성 확보와 자금 사용의 효율성에 대한 관리 강화의 필요성을 제기하고 있다. 따라서 재무적 책무성 이행은 출연연구기관의 기관평가시스템에 영향을 미치는 중요한 상황변수라고 할 수 있다.

셋째, 최근 정부예산사용에 대한 성과가 강조되고 있으며, 성과를 창출하는 과정들에 대한 관리도 강조되고 있다. 그리고 과정에 속한 요소들간의 인과관계, 과정과 결과와의 인과관계 등이 강조되고 있어 성과와 성과동인에 대한 체계적인 접근이 시도되고 있다. 이러한 성과에 대한 강조 그리고 성과와 성과동인의 균형성은 출연연구기관의 기관평가시스템에 영향을 미치는 중요한 상황변수라고 할 수 있다.

넷째, 공공조직에 자율을 부여해주고 그 결과에 대해 책임을 묻는 방향으로 나아가고 있다. 출연연구기관의 경우도 관리체제를 연구회체제로 전환하여 자율과 책임구조를 강화하고 있다. 따라서 자율과 책임구조 환경에 적합한 관리노력이 필요하다. 이러한 자율과 책임은 출연연구기관의 기관평가시스템에 영향을 미치는 중요한 상황변수라고 할 수 있다.

다섯째, 전략목표와 평가지표를 연계하여 전략적 관리를 위한 혁신이 이루어지고 있으며, 종래의 재무적으로 편향된 성과측정에서 벗어나 재무적 요소와 비재무적 요소가 균형을 이루는 균형성과지표가 개발되어 많이 활용되고 있다. 이러한 성과지표의 균형적 구성과 지표간의 연계성은 출연연구기관의 기관평가시스템에 중요한 상황변수라고 할 수 있다.

여섯째, 성과중심의 예산관리가 이루어지도록 성과평가와 예산배분과정을 연계시키는 특징들이 나타나고 있다. 즉, 성과평가 결과가 차기의 예산배분에 영향을 미치므로써 성과와 연계된 예산배분을 추진하고 있다. 이러한 성과평가결과의 예산과의 연계는 출연연구기관의 기관평가시스템에 영향을 미치는 상황변수라고 할 수 있다.

4. 출연연구기관 기관평가시스템 분석

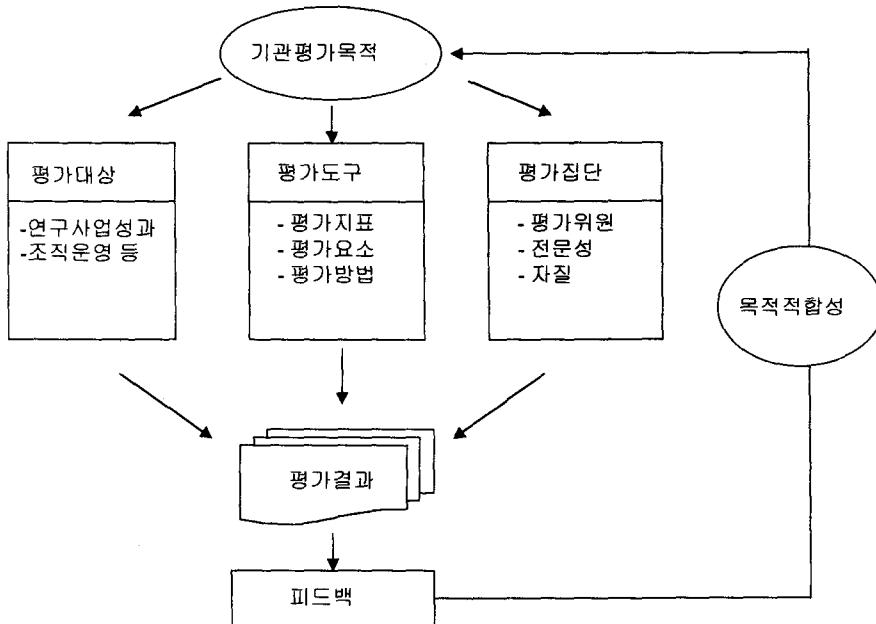
기관평가시스템을 구성하고 있는 주요요소는 평가목적, 평가대상, 평가도구, 평가집단 등이다. 기관평가의 평가대상은 출연연구기관의 연구성과, 운영성과 등이 포함될 수 있으며, 평가도구에는 평가지표, 평가방법 등이 포함된다. 특히 평가지표는 평가목적을 구체화한 도구로서 평가시스템의 유효성에 중요한 영향을 미치게 된다. 여기서는 앞서 살펴본 주요 상황변수들을 중심으로 현재 기관평가시스템의 환경과의 적합성을 중심으로 시스템 분석을 하자 한다.

4-1 평가목적

앞서 중요한 상황변수로서 책무성이 제시되었다. 책무성은 공공조직에 부여된 기본적인 책임이므로 이를 확인하는 것이 기관평가의 주요 목적이 되어야 한다. 더구나 현재 연구회체제의 출범은 자율과 책임구조의 활성화를 지향하고 있어 책임이행의 성실성에 대한 확인은 중요하다. 현재 연구회는 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률상의 연구기관 평가 관련 조항에 의거 매년 소관연구기관에 대한 평가를 실시하고 있다. 그러나 이러한 법률에 의해 실시되고 있는 기관평가의 목적은 명확히 정립되어 있지 못하다. 즉, 기관평가는 책무성 이행을 확인하는 중요한 과정이지만 이러한 접근이 이루어지지 못하고 있다. 현재 출연연구기관 기관평가의 목적은 출연연구기관의 임무, 기능, 비전, 전략 등에 대한

진단 및 분석을 통해 미래 지향적인 발전방향 제시, 출연연구기관의 연구생산성 향상을 위한 개선방안 도출과 적극적인 경영혁신 유도, 출연연구기관의 능동적이고도 지속적인 가치 창출능력 제고, 출연연구기관의 연구 및 사업수행성과의 확인, 대외홍보 및 확산 등이 제시되고 있다. 그러나 이러한 나열식 목적에서는 책무성 이행이라는 궁극적인 목적을 발견할 수 없다.

<그림 2> 기관평가시스템의 구성요소



4-2 평가대상

현재 기관평가의 평가대상은 평가대상에 대한 명확한 정의가 이루어지지 못하고 있다. 즉, 기관평가의 대상이 무엇이며 어떻게 접근해야 할 것인가에 대한 기본 정의 및 접근이 명확히 설정되어 있지 못하다. 우선 기관평가의 목적인 책무성 이행을 위해서는 출연연구기관의 성과에 대한 정의와 측정기준이 제시되어야 하며, 성과 그 자체뿐만 아니라 성과창출과 관련된 성과동인들에 대한 평가도 이루어져야 한다. 그러나 이러한 기본 개념과 시각이 정립되지 못한 상태에서 평가가 이루어지므로써 연구기관의 종합적인 성과가 아니라 부분적 성과를 평가대상으로 하거나, 성과동인에 대한 분석도 잘 이루어지지 않고 있다. 예를들면 2002년 기관평가의 경우 연구사업성과를 기본연구사업 성과중심으로 평가를 한다던지, 평가대상을 연구사업부문과 기관운영부문으로 구분하는데 성과창출동인에 대한 체계적 측면보다는 단순히 이분화된 접근을 하는 수준에 머물고 있다.

4-3 평가지표와 평가기준

평가지표는 평가목적을 구체화한 것으로 무엇을 평가할지를 구체적으로 나타낸 것이다. 따라서 평가지표를 어떻게 설정하느냐가 평가시스템의 유효성에 결정적인 영향을 미치게 된

다. 평가지표와 관련된 중요한 상황적 변수로는 평가지표가 전략적 목표와 연계되어 전략적 목표달성을 위한 수단이 되고 있다는 점, 평가지표의 구성에 있어서 균형적 접근이 이루어지고 있는 점, 지표의 구성에 있어서 성과를 창출하는 인과관계차원에서의 구성 등이다. 현재의 기관평가가 지표는 출연연구기관의 공통적인 임무와 이를 달성하기 위한 전략적 목표에 대한 분석이 사전에 이루어지지 못한 상태에서 기관운영에 중요한 요소를 열거한 수준에 불과하다. 지표의 구성에 있어서도 BSC의 균형적 관점을 적용해 보면 재무적 관점(10%), 고객관점(0%), 내부 프로세스 관점(45%), 학습 및 성장관점(20%) 기타(25%)로 구성되어 있다. 2003년에는 지표수가 약 10개 정도로 단순화되고 지표구성도 변화되어 재무적 관점(6%), 고객관점(50%), 내부 프로세스 관점(22%), 학습 및 성장관점(22%) 등으로 나타나고 있다. 그러나 이것은 지표의 균형성 측면에서 다소 개선되었지만 재무적 관점의 비중이 지나치게 낮고, 균형적 관점에서의 체계성 및 지표간의 인과성에 의한 접근이 여전히 이루어지지 않고 있다.

평가기준은 객관적인 기준보다는 평가자의 전문성 수준에 의존한 평가기준이 적용되고 있다. 따라서 지표별로 개별 평가기준에 의한 평가가 이루어지지 않고 전체계획에 대한 달성을 수준에 대해 별도의 항목으로 평가하고 있다.

4-4 평가집단

평가집단의 구성은 기관평가지표에 대한 충분한 이해와 이를 평가에 적용할 수 있는 전문성 수준이 확보되어야 한다. 정부출연연구기관은 연구기관이면서 정부산하조직이라는 특성을 갖고 있다. 따라서 연구개발활동에 대한 이해와 정부조직관리에 대한 지식을 기본적으로 갖추고 있어야 한다. 특히 정부출연연구기관의 조직관리 환경에 대한 이해와 전문성을 갖추고 있어야 한다. 그러나 현재 이러한 분야에서의 전문가는 극소수에 불과하다. 따라서 평가를 실시하기 전에 상당히 의미있는 기간동안 개별 평가지표에 관한 평가시각의 조율과 학습이 요청된다. 그러나 짧은 기간동안의 학습을 통해 이러한 평가시각에 대한 조율과 전문적인 이해를 하기는 어렵다. 그 결과 현재 평가위원들의 정성적 평가의견을 통한 권고 내지는 개선안 제시는 출연연구기관의 경영개선 및 정부의 정책개선에 별 도움이 되지 못하고 있다. 따라서 평가위원의 역할은 자문적 역할보다는 연구기관이 제시하는 성과에 대한 자료의 신뢰성 여부에 대한 확인을 중심으로 역할이 전환되어야 할 것이다.

4-5 평가결과 활용

상황적 변수에서 성과평가결과를 예산배분과정에 연계시키는 것이 성과중심예산관리제도의 중요한 특징으로 나타나고 있다. 현재 기관평가결과는 국무총리 및 기획예산처, 국가과학기술위원회에 제출되는데, 기획예산처에서는 인건비 및 간접비 예산편성 참고자료로 활용하고, 국가과학기술위원회에서는 인건비 및 간접비 예산편성 참고자료로 활용한다. 연구회에서는 정책연구비 배분 참고자료로 활용하고, 기관장의 연봉결정에도 반영된다. 이와같이 현재 기관평가결과는 예산배분과정에 연계는 활용되고 있지만, 중요한 것은 이러한 평가결과와 예산과의 연계가 실질적으로 출연연구기관의 성과개선으로 이어지는가 하는 것이다. 이러한 연계효과는 기관평가시스템의 한 부분이 아니라 전체 시스템이 얼마나 합리적인가에 달려있다. 따라서 평가결과의 활용범위와 적용 강도는 평가시스템의 건전성 개선 수준과 비례하여

점진적으로 강화되어야 할 것이다. 그래야만 기관평가의 부작용이 최소화되면서 기관평가의 유효성 수준이 제고될 것이다.

5. 결론

앞에서 최근 출연연구기관의 기관평가에 영향을 미치는 환경적 요소를 중심으로 출연연구기관의 기관평가시스템의 적합성 수준을 분석해 보았다. 시스템은 환경변화에 대한 적응성을 갖고 진화하는 속성을 갖고 있다. 그러나 정부조직의 경우 일반적으로 이러한 환경과의 적응성이 떨어지고 있는 것으로 알려지고 있다.

본 연구는 기관평가시스템의 환경변화에 대한 적응성을 높여 시스템의 자체의 발전과 이를 통한 출연연구기관의 성과개선이라는 궁극적인 목적을 지향하고 있다. 이러한 목적 달성을 위해 출연연구기관의 기관평가에서 고려되어야 할 중요한 상황변수들을 도출하고 이러한 변수들이 현재 기관평가에서 어떻게 적용되고 있는가를 분석하여 기관평가시스템의 문제점을 분석하였다.

환경분석을 통해 얻은 주요 환경적 특성을 살펴보면, 첫째, 공공부문 관리환경에서의 주요 특성으로서 공공부문의 책무성 강화와 이행에 대한 중요성이 강조되고 있으며, 이러한 책무성 이행관리를 위해 성과중심예산관리제도가 적용되고 있다. 둘째, 비영리조직의 관리 혁신이 나타나고 있으며 주요 특징으로 영리적 관리기법을 적용하고 있으며, 전략적 성과관리를 위한 균형적 성과지표를 적용하고 있다. 셋째 출연연구기관에 직접적으로 영향을 미치는 정부의 관리제도로서 PBS제도, 정부연구개발사업 조사·분석·평가제도, 연구회제도, 정부의 성과중심의 예산관리제도 등이 있으며, 이러한 제도들은 책무성 강화와 성과중심관리 강조, 재무환경의 불안정성, 자율과 책임구조, 예산사용의 성과개선, 성과평가결과의 예산과의 연계 등을 주요 특징으로 하고 있다.

이러한 주요 환경적 특성으로부터 출연연구기관의 기관평가시스템에 영향을 미치는 주요 상황변수를 도출하면, 책무성 이행의 강조, 재무적 안정과 사용의 효율성 중심의 재무적 책무성 이행, 성과에 대한 강조 그리고 성과와 성과동인의 균형성, 자율과 책임구조, 성과지표의 균형적 구성과 지표간의 연계성, 성과평가결과의 예산과의 연계성 등이다.

이러한 상황변수를 중심으로 현재의 기관평가시스템을 분석한 결과 현재의 시스템은 이러한 상황변수와의 적합성이 높지 못한 것으로 나타나고 있다. 특히 평가목적이 명확히 정립되지 못하므로써 관련된 평가대상, 평가지표와 기준, 평가집단의 역할 등의 환경과의 적합성이 높지 못한 것으로 나타나고 있다. 따라서 기관평가가 정부출연연구기관의 성과개선에 유효한 영향을 미치기 위해서는 환경적 변화와 특성에 적합한 기관평가시스템의 설계와 운영이 필요하다.

[참 고 문 헌]

- [1] 공공기술연구회, 2003년도 기관평가보고서, (2004)
- [2] 기초기술연구회, 2003 기관평가보고서,(2004)
- [3] 김계수, 이민형, 국가과학기술종합조정시스템과 연구회 운영시스템 발전방안, 과학기술정책연구원(2003)
- [4] 신유근, 조직론, 다산출판사, (1987)
- [5] 신유근, 경영학원론, 다산출판사, (2000)
- [6] 송경근 역, 가치실현을 위한 통합경영지표 BSC, 한·언, (1999)
- [7] 송경근 역, BSC 구축 & 실행사례, 한·언, (1999)
- [8] 이우택, “사회의 투명성과 회계의 발전을 위한 연구-회계의 Accountability 기능을 중심으로”, 회계저널, 제8권 제1호, 113-154, (1999)
- [9] 황병상, 강근복, “정부출연연구기관 평가에 대한 메타평가-기초기술연구회를 중심으로”, 한국행정학회 학제학술대회, (2004)
- [10] ASOSAI, “New Delhi Declaration of Guidelines on Promoting Effective Accounting and Adequate Internal Control System in Government”, ASOSAI, Proceedings, (1994)
- [11] Bontis, N., “Managing Organizational Knowledge by Diagnosing Intellectual Capital: framing and advancing the state of the field”, International Journal of Technology Management, 443-62, (1999)
- [12] Emmanuel, C., Otley, D. and Merchant, K., Accounting for Management Control, 2nd ed, London, Chapman and Hall, (1990)
- [13] Fisher, J., “Contingency-Based Research on Management Control System : Categorization by Level of Complexity”, Journal of Accounting Literature, 24-53, (1995)
- [14] Itami, H., Mobilizing Invisible Assets, Harvard University Press, (1987)
- [15] Kaplan, R. S., The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations, Balanced Scored Collative, HBS Publishing, (1999)
- [16] Kaplan, R. S. & Norton, D. P., Balanced Scorecard, HBS, (1996)
- [17] Kaplan, R. S. & Norton, D. P., “The Balanced Scorecard-Measures that Drive Performance”, HBR, Jan-Feb, 71-79, (1992)
- [18] Kaplan, R. S. & Norton, D. P., “Using the Balanced Scorecard as a Strategic management System”, HBR, Jan-Feb, 75-85, (1996)
- [19] Lev, B., Intangible: “Now More Important than Ever, Balanced Scorecard Collative”, HBS Publishing, (2001)
- [20] Link, A. N. & Scott, J. T., “Public Accountability : Evaluating Technology-Based Institutions”, Kluwer Academic Publishers, (1998)
- [21] Mafarlan, W., “Working on Nonprofit Boards : Don't Assume the Shoe Fits”, Harvard Business Review, Nov-Dec, (1999)
- [22] Niven, P. R., Balanced Scorecard for Government and Nonprofit Agencies, John Wiley & Sons, 2003.
- [23] Ryan, W., “The New Landscape for Nonprofits”, Harvard Business Review, Jan-Feb, (1999)
- [24] Webber, A. M., New Math for a New Economy, Fast Economy, Jan-Feb, (2000)
- [25] <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra>