

출연연구기관 기관평가의 책임성 요소 변화 분석

Accountability Trend for Government Supported Research Institutes
: Evidence from the Institute Evaluation 1991-2005

이민형(Min Hyung Lee)*

목 차

- I. 서론
- II. 책임성(accountability) 개념 정의와 적용
- III. 출연연구기관 기관평가요소의 변화 분석
- IV. 결론 및 정책적 시사점

국 문 요 약

본 연구는 출연연구기관의 기관평가요소 분석을 통해 최근까지 출연연구기관에 대한 책임성(accountability)이 어떻게 변화 및 발전되어 왔는가를 분석하고자 한다. 구체적으로 1991년부터 2005까지 기관평가요소를 연구회 설립 이전과 연구회 설립 이후 기간으로 구분하여 분석하였다. 출연연구기관에 요구되는 책임성을 법규준수 책임성, 관리적 책임성, 재무적 책임성, 사업성과 책임성, 사회적 책임성 등 다섯 가지 책임성으로 구분하여 분석한 결과, 연구회 설립 이전에는 법규준수 책임성, 관리적 책임성 등이 강조 되었으며, 연구회 설립 이후에는 사업성과 책임성, 관리적 책임성이 강조되었다. 법규준수 책임성과 관리적 책임성은 시간이 흐름에 따라 요구하는 구체적인 책임내용이 상당히 변화되었다. 최근에는 사업성과 책임성이 가장 중요한 책임성으로 강조되고 있으며 재무적 책임성도 연구회 설립 이후 새롭게 등장하였다.

핵심어 : 책임성, 연구기관평가, 사업성과책임, 관리적 책임, 법규준수책임

ABSTRACT

This paper examines accountability trend for government supported research institutes through the analysis of what aspects of accountability have been emphasized in the institute evaluation from 1991 to 2005.

We divided research period into pre-research council period(1991-1998) and post-research council period(1999-2005). In pre-research council period, we find four kinds of accountability for government supported research institutes, that is, compliance accountability for regulation, managerial accountability, performance accountability and social accountability and great emphasis has been put on compliance accountability for regulation and managerial accountability.

In post-research council period, financial accountability for soundness has been added to the above four kinds of accountability and great emphasis has been put on performance accountability and managerial accountability, especially performance accountability.

The concrete contents of an accountability has been also changed between pre-research council period(1991-1998) and post-research council period(1999-2005). Regulation accountability in the pre-research council period are related to conforming to government rules for institute operation and regulation defining institute function for reformulation, but in post-research council period, it has been focused on rules for the rationalization of management. Managerial accountability has been changed from emphasizing on management efficiency approximately to focusing on more specific management efficiency like the appropriateness of personnel management, the efficiency of budget management and project management, reasonableness of evaluation and compensation. Performance accountability has been changed in methods for measuring performance, in the pre-research council period, it has been taken quantitative method for measuring productivity, but, in post-research council period, qualitative approach like objective management has been complemented.

Finally, accountability for government supported research institutes has been changed towards being concrete in many sided accountabilities and focusing on performance accountability.

Key words : Accountability, Research institute evaluation, Performance accountability, Managerial accountability

I. 서 론

정부의 2007년도 연구개발예산은 약 9조7600억원으로 100억 달러를 넘어서고 있다. 이렇듯 정부연구개발예산 규모가 크게 증가하므로써 정부의 연구개발예산 사용에 대한 책임성(accountability) 요구도 더욱 높아지고 있다.

정부출연연구기관은 우리나라의 대표적인 정부 연구개발 수행기관으로서 정부연구개발예산을 사용하는 핵심적인 사용주체이다. 2003년도 기준 출연연구기관이 사용한 예산 규모는 정부연구개발예산의 48%를 차지하고 있다. 최근 정부연구개발예산 규모가 크게 확대되면서 과거보다 출연연구기관의 예산사용 비중이 다소 감소하고 있지만 여전히 정부연구개발예산의 절반수준을 사용하고 있는 핵심적인 사용주체이다. 또한 정부출연연구기관이 사용하는 정부연구개발예산 규모는 연평균 증가율(1998년~ 2004년)이 13.5%에 이르고 있다. 이렇듯 정부출연연구기관의 정부연구개발예산 사용 규모가 증가하므로써 출연연구기관이 정부연구개발에서 이행해야 할 책임성 강화도 더욱 요구되고 있다.

정부는 출연연구기관이 부여된 책임성을 성실히 이행되고 있는지를 파악하기 위해 출연연구기관의 관리 기구인 연구회를 통해 출연연구기관의 기관평가를 실시하고 있다. 이러한 기관평가를 통해 정부는 출연연구기관의 연구성과 및 운영의 효율성 등에 대한 점검을 하고 있다.

출연연구기관에 대한 정부의 기관평가제도는 1991년에 시작되었으며 1999년 연구회가 설립되면서 출연연구기관을 관리하기 위한 연구회의 핵심적인 기능으로서 추진되고 있다. 그동안 기관평가제도는 평가방법 등 제도상의 많은 변화를 거쳐왔으며 평가항목 및 평가지표 등 평가요소 부문도 지속적으로 변화되어 왔다.

기관평가요소는 정부가 출연연구기관의 기관평가에서 평가하고자 하는 내용을 나타낸 것으로서 출연연구기관이 이행해야 할 책임요소에 대한 정부의 평가라고 볼 수 있다. 즉, 기관평가요소는 정부가 요구하는 출연연구기관이 이행해야 할 책임성 요소들이다.

본 연구는 그동안 출연연구기관 기관평가에서 어떠한 책임성 요소들이 제시되었으며, 특히 어떤 요소들이 강조되었는지를 분석하고자 한다. 이를 통해 출연연구기관 기관평가의 책임성 요소가 어떻게 변화 및 발전되어 왔는지를 파악하고자 한다. 즉, 공공연구조직인 출연연구기관에 대한 정부의 책임성 요구가 어떠한 측면을 중심으로 이루어져 왔는가를 살펴보고자 한다. 이러한 기관평가 책임성 요소의 변화 분석은 책임성의 변화 및 발전과정 에 대한 파악 뿐만 아니라 앞으로 기관평가요소 결정과 출연연구기관의 책임성 이행의 충실성 제고에도 중요한 시사점을 제시해 줄 수 있을 것이다.

이를 위해 본 연구는 1990년대 초반부터 최근에 이르기까지 출연연구기관 기관평가에서 책임성 평가요소가 어떻게 변화되어 왔으며, 어떤 요소가 강조되어 왔는지를 분석하고자 한다. 그리고 이러한 분석결과를 토대로 앞으로 책임성의 충실한 이행을 제고하기 위해서 평가요소가 어떻게 개선되어야 하는지에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제 II 절에서는 책임성 개념에 대한 일반적 정의와 공공 조직에서의 책임성 개념을 정의한다. 제 III 절에서는 출연연구기관 기관평가제도에서 나타난 책임성의 특징과 변화과정을 분석한다. 제 IV 절에서는 분석결과를 토대로 결론 및 기관평가요소 개선을 위한 시사점을 제시한다.

II. 책임성(accountability) 개념 정의와 적용

1. 책임성(accountability)에 대한 개념 정의

Accountability개념을 사전적 의미로 해석하면 설명해야 할 속성(the quality of being accountable), 기술하고 답해야 할 책무와 직무 또는 행동의 해제(liability to give account of, and answer for, discharge of duties or conduct), 책임(responsibility, amenableness) 등으로 정의하고 있다(이우택, 1999:115). 이러한 정의는 Accountability를 한 단어로 명확하게 정의하기는 어렵고 앞서 제시한 여러 가지 의미를 함축한 용어로 해석하여야 함을 나타내고 있다. 이러한 이유로 현재 accountability는 책무성, 책임성, 설명책임 등의 용어로 번역되어 사용되고 있다.

전통적인 Accountability개념은 회계책임으로서 기업재산의 위수탁관계를 기초로 위탁재산의 관리보전 및 운용에 관계하는 수탁책임(stewardship)을 맡은 재산의 수탁자가 위탁자에 대하여 재산변동에 대해서 설명하는 책임으로 사용되어 왔다. 이러한 전통적 개념은 현대의 경영환경의 변화에 따라 수탁책임 보고의무와 함께 의사결정을 위한 정보제공을 포함하도록 변화되고 있다(이우택, 1999, Birnberg, 1980). AICPA(American Institute of Certified Public Accountants)는 자기의 행동과 그 결과에 대하여 다른 사람에게 책임을 져야 하는 조직의 책임자는 그들에게 설명할 책임이 있으며 그러한 책임(accountability) 의무는 법규(law), 계약(contract), 조직정책(organization policy), 또는 도덕적 의무(moral obligation)등 매우 광범위한 의무에서 비롯된다고 하고 있다(이우택, 1999:120,

AICPA, 1973). 또한 Schlenker(1997)는 책임성은 의무, 기대, 부여된 책임의 충실성에 관한 사전 규정된 기준을 제대로 수행했음을 대중에서 대답하는 것이라고 정의한다. (DeZoor et al., 2006:375) 이러한 정의들은 책임성의 범위가 재산관리 중심의 단순한 수탁책임의 범위를 넘어서 폭넓은 책임내용을 포함하고 있으며, 설명책임의 대상도 수탁책임자를 넘어서 조직의 많은 이해관계자 나아가 사회에 이르기까지 포함되어야 함을 나타내고 있다.

이러한 설명책임은 기업의 경영자 및 주주 관계 뿐만 아니라 위수탁관계, 대리위임관계 등 명시적, 묵시적 계약을 기초로 한 공공조직에도 동일하게 적용된다. 예를들면 주민과 지방자치단체, 납세자와 보건당국자, 사용자와 사용인, 지방자치단체와 지방조직들과 같은 비영리조직에서도 적용된다(이우택, 1999:115). 이러한 설명책임, 책임성은 다양한 조직과 기능에 따라 여러 가지 형태로 나타나고 있다. 첫째, 국가 및 지방자치단체에서 행정 및 입법에 있어서 국민의 신탁에 부응하고 그 직무와 권한 내지 권력 및 재자원을 정당하게 행사하였는지 여부에 대한 정치적 책임, 둘째, 여러 가지 법률이나 규칙에 따라 적법하게 행동하였는지 여부에 대한 법적 책임, 셋째, 정부, 기업, 국민이나 주주 등으로부터 위탁된 책임이나 자금을 그 위탁에 부응하여 일반적으로 인정되는 회계원칙에 의하여 적정하게 이행하였는지 여부에 대한 재무적 책임, 넷째, 위탁된 권한이나 권력 그리고 자원이나 자금을 효율적, 경제적, 유효적, 또한 계획적으로 사용하였는지 여부에 대한 관리적 책임, 다섯째, 정부, 기업, 국민이나 주주 등으로부터 위탁된 권한이나 권력 그리고 자원이나 자금을 행사하는 경우에 환경을 보전하고, 보다 좋은 환경을 창조하도록 행동하고 있는 것을 설명하는 환경적 책임 등으로 구분할 수 있다(이우택, 1999:116). 이렇듯 책임성은 인간의 직무나 행위에 관한 복잡하고 다양한 성질로 인해 다양한 의미로 사용될 수 있다.

이와같이 책임성에 대한 개념들을 정리해 보면 공식적인 계약에 의한 위수탁관계, 정치 권력 및 권한위임관계 등 명시적, 암묵적 위임 및 대리관계에서 위임받은자 또는 대리자는 위임활동 및 결과에 대해 설명하고 보고해야 할 책임이 부여되어 있다. 그리고 설명하고 보고해야 할 대상은 직접적인 위탁자 뿐만 아니라 관련 이해관계자, 나아가 사회로까지 범위가 확대되고 있다. 책임의 범위도 위탁받은 재산, 자금, 자원에 대한 관리 책임 뿐만 아니라 도덕적, 환경적, 사회적 책임으로 확대되고 있다. 즉, 경제 및 사회환경의 변화에 따라 책임성의 범위와 내용도 변화되고 있으며, 조직기능의 차이 즉, 영리조직, 비영리조직, 정부조직에 따라 책임의 내용도 달라지게 된다.

정부출연연구기관은 정부의 출연금에 의해 운영되는 조직으로서 기업보다는 공공부문의 속성과 기능을 많이 포함하고 있다(김계수외, 1991:69). 따라서 출연연구기관의 책임성에

대한 기본적인 이해를 위해서는 공공조직이 이행해야 할 책임성 측면에서의 접근이 필요하다.

2. 공공조직의 책임성(Accountability) 요소

기업에서의 위수탁관계를 중심으로 발전되어 온 책임성 개념은 최근 공공부문으로 책임성 개념이 확대되었다. 공공부문에서는 국민 세금의 효율적 활용에 대한 국민들의 관심 제고와 효율성, 효과성을 강조하는 경쟁적 사회 환경의 조성으로 공공조직의 책임성 즉, 국민이 납세한 세금을 효율적이고 효과적으로 활용하여 국민의 요구에 부합하는 성과를 창출하도록 하는 책임이 강화되고 있다(이민형, 2004:122-125).

그러나 공공부문에서 책임성 개념이 구체화되어 공공부문 관리에 적용된 것은 아주 최근이라 볼 수 있다. 즉, 공공조직의 고객이 국민이라는 것은 이론적으로 널리 알려진 것이었으나 실제로 국민의 보고받아야 할 권리가 국민의 적절한 권리로서 인식된 것은 최근에 이르러서이다(Bavley, 1999:10).

공공조직의 책임성에 대한 개념 정의도 다양하게 나타나고 있는데 특히 시대에 따라 강조하는 책임성 요소가 변화하고 있다.

FASB(Financial Accounting Standards Board, 1980)는 공공조직의 경영자는 실정법규상, 계약상 기타의 규제에 대한 준수이행에 관한 보고책임도 져야 한다고 제시하고 있다(이우택, 1999:120). 이것은 공공조직의 경우 법, 규정 등의 준수가 강조되어 조직관리의 합법성, 합규성 이행이 중요하게 다루어져야 함을 제시한다.

Brown et. al.(1982)은 공공분야에서 책임성 이행을 위해 필요한 정보를 세가지로 들고 있다. 즉, 조직의 재무적 생존능력(viability), 규정준수(compliance), 조직성과 또는 프로그램 성과를 들고 있다. 공공조직도 재무적으로 건전한 재무상태를 유지해야 하고 관련 규정을 성실히 준수해야 하며, 수행한 사업은 제대로 성과를 창출해야 한다고 주장한다.

ASOSAI(Asian Organization of Supreme Audit Institutions, 1994)에서는 공공부문의 책임(public accountability)은 공적권한 내지 자원이 위임된 사람이나 기관이 그와 같은 자원의 관리에 관하여 보고하고 또한 재무상, 관리상 및 사업상 부과된 책임에 대해서 설명하는 책임을 의미한다고 정의하고 있다(이우택, 1999:121). 즉, 재산변동에 대한 보고보다는 재무, 관리, 사업에 부과된 책임을 성실히 이행했음을 설명하는 것이 중요한 책임이라고 보고 있다.

Link & Scott(1998)은 공공부문에서의 책임을 재무적 책임(fiscal accountability)과 성과 책임(performance accountability)으로 구분하고 있다. 전자는 효율적인 재무관리와 관련된 책임이고, 후자는 성과개선을 위한 성과관리와 관련된 책임이다. 성과책임 이행을 위한 대표적인 제도로서 미국은 GPRA(Government Performance Results Acts, 1993)를 도입하고 있으며 이 제도에 의해 정부 연구개발부문에서도 성과 개선이 강조되고 있다.

또한 공공조직은 사회공공성이 강하기 때문에 계약관계에 의한 책임뿐만 아니라 일반대중을 포함시킨 광범위한 이해관계자에 대한 책임도 이행해야 한다. 최근 공공연구개발에 대한 사회적 관심과 시민의 참여요구에 의해 과학과 일반대중 및 사회관계에 대한 책임도 등장하고 있다. 특히 정부의 연구개발정책에 대한 시민참여, 연구개발 정보 공개 등에 대한 관심이 높아지고 있다(Mayer, 2003).

이와같이 공공조직의 책임성에 대한 정의들을 살펴보면 초기에는 규정된 법규의 준수가 강조되었으나 점차 재무적 책임, 사업의 성과에 대한 책임이 강조되고 최근에는 사회공공적 측면에서의 사회적 책임에 대한 관심도 높아가고 있다.

이러한 공공조직에 요구되는 다양한 책임성 요소들을 정리해 보면 법, 규정등의 준수를 강조하는 법규 준수책임, 재무적 생존능력을 보여주어야 하는 재무적 책임, 효율적으로 조직을 관리해야 하는 관리적 책임, 우수한 성과를 창출해야 하는 사업성과 책임 그리고 일반대중 및 이해관계자에 대한 사회적 책임 등으로 나타나고 있다.

3. 공공연구기관에 대한 평가

공공조직이 책임성 이행을 보고하려면 공공조직이 부여된 책임을 성실히 이행하고 있음을 확인하여 보여주기 위한 과정이 필요하다. 이러한 과정으로 이루어지는 것이 공공조직의 성과평가이다.

책임성이란 할당된 책임의 이행에 대한 답을 해야 할 의무이다.¹⁾ 이러한 책임의 이행에 대한 답을 하기 위해서는 각 조직과 조직의 경영진의 의무와 책임이 명시되어야 하며, 만족스런 성과를 나타내지 못할 경우 그들이 책임져야 할 부분에 대해서도 명확히 해야 한다. 이러한 조직의 책임성에 대한 구체적인 정의는 정부조직을 포함한 공공조직들의 성과를 측정하는 하나의 기준 및 방법을 제공한다(Bavly, 1999:8). 그러나 대부분의 공공조직은 책임성에 대한 명확한 객관적인 기준을 정하기 어렵다. 따라서 각 공공조직에 적합한 책임

¹⁾ Introduction to accountability, <http://www.assembly.ab.ca>, 캐나다 알버타주.

성 척도가 설계되어 적용되어야 한다(Barvly, 1999:16).

공공연구기관은 다른 공공조직과 같이 정부로부터 재정적 지원을 받아 운영되고 있으며, 그에 따른 정부의 통제와 감독을 받고 있다. 그러나 조직에서 이루어지는 활동이 일반 공공조직과는 달리 창의성과 유연성을 필요로 하는 연구개발활동을 수행하고 있다. 그래서 초기의 연구개발에 대한 통제는 예산설정, 기술적 성과달성에 대한 전문가 평가등 제한적인 방법만이 사용되어 왔다.(Drongelen & Biderbeek, 1999:36) 그러나 시장에서의 기술 경쟁력이 중요한 위치를 차지하게 되고 연구개발활동의 효율성이 강조되면서 일반조직의 활동에 대한 통제처럼 연구개발활동에도 통제가 필요하다는 인식이 일반화되었다(Nixon, 2000:329). 이러한 인식은 공공연구기관에 대한 평가 강화에도 영향을 미쳤다.

일반적으로 공공연구기관은 기관평가를 통해 연구기관의 활동과 프로그램 성과를 측정하고 이를 평가하여 국민에게 연구기관의 책임성 이행에 관한 정보를 제공한다. Link & Scott (1998)은 공공연구기관 평가의 기본은 연구기관이 공중 즉, 납세자들에게 그들의 행동에 대해 책임을 지는 것이다 라고 하고 있다.

책임성 이행에 필요한 정보는 성과측정을 통해 작성된 평가 보고서에 의해서 제공된다. 이러한 성과측정 정보를 제공하는 목적은 성과개선과 연계되어 있으므로 책임성은 성과측정, 성과개선과도 밀접히 연계되어 있다.

미국의 경우 공공 연구기관의 성과측정 및 평가활동은 다음과 같은 변화를 거쳐왔다(Berman, 2006:145). 1960년대, 1970년대는 성과측정이 프로그램 평가 중심으로 이루어졌다. 프로그램 평가는 과학표준과의 합치 여부, 프로그램 결과평가, 결과영향평가를 통해 이루어졌는데 이러한 방법은 프로그램 참여자들과 수많은 인터뷰를 해야 하고, 시간이 수 개월 또는 수년이 소요되는 활동이었다. 더구나 결과영향평가는 수년이 지나도 파악하기가 어려웠기 때문에 1980년대의 성과측정은 좀 더 시간을 줄이고 실행가능한 방향으로 변화하였다. 프로그램 평가보다는 덜 정확하더라도 시간과 비용을 줄일 수 있는 관리 데이터 또는 시민인식조사 등을 적용했으며 프로그램 관리자나 다른 전문가들에 의한 평가를 통해 개선안을 제공하는 방법을 적용했다. 1990년대에 들어서는 1993년의 GPRA에 따라 공공연구기관에도 목표설정 및 양적인 성과측정이 요구되고 있으며, 90년대 중반에는 BSC(Balanced Score Card) 접근방법도 적용되고 있다(Kaplan, 1999).

우리나라 출연연구기관의 경우도 기관평가를 통해 연구기관의 활동과 프로그램 성과를 측정하고 이를 평가하여 보고서를 제공한다. 정부는 이러한 평가보고서를 통해 출연연구기관이 부여된 책임을 성실히 이행하고 있는지 확인하고자 한다. 정부가 출연연구기관들이 책임져야 할 책무를 사전에 명확하고 구체적으로 제시해 놓았다면 기관평가는 이를 확인

하는 수준에서 이루어질 것이다. 그러나 정부가 각 출연연구기관들에 대해 부여된 임무와 역할은 포괄적인 책임성만 제시하고 있어 정부는 기관평가시 평가요소를 통해 구체적인 책임성 요소를 제시하고 이에 대한 출연연구기관의 이행여부를 확인하고자 한다.

Ⅲ. 출연연구기관 기관평가요소의 변화 분석

1. 분석 방법

공공조직의 책임성 개념을 정리해 본 결과 공공조직에 부여된 책임성의 요소는 법규 준수책임, 재무적 책임, 관리적 책임, 사업성과 책임, 사회적 책임 등으로 나타나고 있다. 따라서 본 연구에서는 출연연구기관에 적용되는 주요 책임성 요소를 이러한 5가지 책임성 요소 즉, 법규준수책임, 재무적 책임, 관리적 책임, 사업성과 책임, 사회적 책임으로 구분하여 적용하고자 한다.

본 연구에서는 이러한 각각의 책임요소들을 다음과 같이 정의하고자 한다. 법규준수책임은 출연연구기관 운영과 관련된 법 및 회계 규정, 정부지침, 규제관련 정부정책, 법으로 요구된 출연연구기관 임무수행 등 정부규제에 따르는 의무를 말한다. 재무적 책임은 정부의 출연금을 효율적이고 투명하게 관리하고 건전하게 활용해야 할 의무이다. 구체적으로 재무상태의 건전성, 자금활용의 투명성과 관련된 책임이다. 관리적 책임은 조직을 효율적으로 관리해야 할 책임으로서 출연연구기관의 사업, 인력, 고정자산 등의 관리과정의 효율성 개선에 관한 책임을 말한다. 사업성과 책임은 출연연구기관이 우수한 사업성과를 창출해야 하는 책임을 말한다. 사업성과의 우수성, 우수한 사업성과를 창출하기 위한 제반 활동 등이 관련된다. 사회적 책임은 출연연구기관의 이해관계자(관련 공공기관, 기업 등)에 대한 사회 공공적 효익 제공 및 일반 대중에 대한 책임성 이행 활동이 관련된다.

분석대상인 기관평가의 평가요소는 1991년부터 2005까지 기관평가요소의 중요한 변화가 나타난 해당년도의 기관평가항목과 세부평가항목을 분석대상으로 한다. 분석방법은 기관평가항목 및 세부항목들을 위의 책임성 요소와 연계시켜 구분하고 항목별 평가기준을 통해 구체적인 책임성 요소 내용을 파악한다. 또한 가중치가 제시된 경우에는 항목의 가중치를 고려하여 각 책임성 요소의 강조 정도를 분석한다. 이러한 분석을 통해 책임성 요소가 기관평가요소에 어떻게 반영되고, 변화되어 왔는지를 분석하고자 한다.

2. 출연연구기관 기관평가요소 분석

과학기술계 정부출연연구기관에 대한 기관평가는 1991년 국무총리실 주재로 합동평가단을 구성하여 당시 22개 과학기술계 정부출연연구기관에 대한 합동평가를 실시한 것이 최초의 정부출연연구기관에 대한 기관단위 평가라고 할 수 있다.(이민형, 2001:97) 이후 출연연구기관의 기관평가는 1999년 출연연구기관의 관리 및 감독기능을 담당한 연구회가 출범하면서 연구회의 핵심적인 활동으로서 매년 정기적으로 실시되고 있다. 본 연구에서는 기관평가활동의 중요한 전환점인 1999년 연구회 출범 이전과 이후를 구분하여 기관평가의 책임성 요소의 변화내용을 분석하고자 한다.

(1) 연구회 출범 이전의 기관평가요소

1991년도 기관평가는 처음으로 시도된 기관평가활동으로서 대학과 기업의 연구능력 향상으로 이들과 정부출연연구기관의 역할분담 내지는 역할 재정립에 대한 주장이 제기되고, 정부출연연구기관의 성과가 기업에 이전되어 산업의 발전이나 실질적인 경제적 부의 창출 효과가 가시적으로 나타나지 않으므로써 정부연구개발투자의 낮은 효율성에 대한 비판들에 대응하여 이루어졌다(이민형, 2001:98). 적용된 평가요소는 정부의 지침이나 규정에 대한 준수를 강조하는 법규책임과 연구기관의 관리의 효율성 제고와 관련된 관리적 책임이 대부분을 차지하고 있다. 사업성과 책임과 사회적 책임은 일부 제시되는 수준에 그치고 있다. 사업성과 책임은 연구성과의 실용화에 초점을 두고 있다. 1991년도 기관평가에 적용된 구체적인 평가항목과 관련 책임성 요소 분석 내용은 다음 표와 같다.

〈표 1〉 1991년도 출연(연)의 기관평가항목과 책임성 요소 구분

평가 항목	세 부 항 목	책임성 요소 구분
1. 기능재정립 및정예화 촉진 추진 실적	1-1. 기관별 기능 및 조직 정비 1-2. 민간과의 중복 또는 효율성 저하 부문 축소 지양을 위한 사업 정비 1-3. 출연(연) 중장기계획 수립 및 추진 1-4. 인력개발 및 연구원 전문성 향상 노력	법규 준수 책임 관리적 책임
2. 기관운영의 효율화 추진 실적	2-1. 열심히 일하는 연구원 우대를 위한 제도개선 및 분위기 조성 2-2. 행정지원, 서울사무소, 예산집행 등 지원시스템의 개선 및 건실 운영 2-3. 인사급여·예산체계 등 운영규정 정비 및 기관자체 감사평가시스템의 적정화 2-4. 정원의 인원 관리 및 조직 관리의 효율화	관리적 책임 법규준수 책임
3. 연구생산성 제고 추진 실적	3-1. 연구기획·관리평가시스템의 확립 및 연구사업관리 강화 3-2. 연구성과의 활용·보급 및 실용화 촉진 3-3. 연구개발 및 기관 목적사업에 대한 성과 및 평판	관리적 책임 사업성과 책임* 사회적 책임*
4. 기관장의 책임 경영의식과 개혁의지 및 실적	4-1. 책임경영목표의 설정·시행 및 관련제도적 장치 구축 4-2. 기관발전 저해 요인 개혁의지와 실적	관리적 책임 법규준수 책임

* 해당 책임성 요소가 부분적으로 제시되어 있음.

* 출처 : 이민형, 정부출연연구기관 기관성과평가지표체계 분석, 2001, pp.99-101.

1992년도 기관평가는 출연연구기관 스스로 적정기능을 발전시키고 운영개선을 촉진하는데 목적을 두고 추진되었다. 그래서 평가요소도 정부의 지침이나 규제 준수를 강조하는 법규준수 책임보다는 연구기관의 운영개선을 위한 관리적 책임에 관한 평가요소가 많이 그리고 구체적으로 제시되고 있다. 사업성과는 연구계약고 증가율, 기술료 실적, 지적재산권 실적, 1인당 논문발표 등 양적인 사업성장과 사업결과의 양적인 측정이 시도되었다. 1992년도 기관평가에 적용된 구체적인 평가항목과 책임성 요소를 구분하면 다음 표와 같다.

〈표 2〉 1992년도 출연(연)의 기관평가항목과 책임성 요소 구분

평가항목	세부 평가항목	책임성 요소 구분
1. 기본목표 설정 및 적정성	1-1. 기관의 단증장기 목표 설정 1-2. 설정된 목표의 적정성 및 정부정책과의 부합성 1-3. 설정된 목표의 달성도	관리적 책임
2. 기관목적 사업의 성과 평가	2-1. 사업수행실적 및 생산성 2-2. 사업수행의 효율성 2-3. 사업수행능력의 충분성	사업성과 책임* 관리적 책임
3. 기관운영 성과 평가	3-1. 인력관리 효율화 3-2. 조직관리 효율화 3-3. 예산관리 효율화 3-4. 시설관리 효율화 3-5. 감사기능 활성화 3-6. 자율책임경영체제 확립 3-7. 사기진작 시책의 활성화 3-8. 기타 경영 관리의 효율화 향상 노력	관리적 책임 법규준수 책임
4. 발전 잠재력평가	2000년대 과학기술 G7 진입의 선도적 역할수행능력 확보	기타(발전잠재력)

* 해당 책임성 요소가 부분적으로 제시되어 있음.

* 출처 : 이민형, 정부출연연구기관 기관성과평가지표체계 분석, 2001, pp.102-103.

1997년도 기관평가는 1년단위 기관운영 및 정량적인 성과 위주의 평가에 치우친 것을 개선하여 중장기적인 관점에서 평가를 하기 위해 3년단위 종합평가가 도입되었다. 그래서 평가요소는 출연연구기관에 부여된 임무와 전략의 적합성을 평가하는 법규 준수 책임요소, 관리적 성과개선 측면을 평가하기 위한 관리적 책임, 연구사업 성과개선 측면을 평가하기 위한 사업성과 책임요소, 기관운영개선을 평가하기 위한 관리적 책임요소가 나타나고 있으며 사회적 책임이행을 평가하기 위한 고객만족도 조사 평가가 이루어졌다. 사업성과는 기관임무에 부합하는 성과와 계량적인 연구성과를 구분해서 측정되었다. 1997년도 기관평가에 적용된 평가항목과 책임성 요소구분 내용은 다음 표와 같다.

〈표 3〉 1997년도 출연(연)의 기관평가항목과 책임성 요소 구분

평가항목	세부평가항목	책임성 요소 구분
1. 임무 및 발전전략	1-1. 기술 경제환경 모티터링의 적합성 1-2. 기관 및 부서 임무 설정의 환경적합성 1-3. 중 장기발전전략의 임무적합성	법규준수 책임
2. 연구/사업수행의 전략성	2-1. 중점전략프로그램(연구/사업)의 임무적합성 2-2. 중점전략프로그램 기획 선정방법 및 추진체제 2-3. 부서별 연구/사업 수행의 전략성	관리적 책임
3. 경영혁신성과	3-1. 조직, 인력 및 행정관리 3-2. 연구/사업지원 및 인프라 구축 3-3. 연구소 문화(분위기) 및 사기	관리적 책임
4. 연구 및 사업수행성과	4-1. 임무부합형 성과 4-2. 계량적 연구성과 4-3. 고객만족도	사업성과 책임* 사회적 책임

* 해당 책임성 요소가 부분적으로 제시되어 있음.

* 출처 : 이철원, 정부출연연구소 기관평가제도의 설계 및 운영현황, 과학기술정책, 1997, p.44.

(2) 연구회 출범 이후의 기관평가요소

1999년 과학기술계 3개 연구회가 출범하므로써 기관평가활동은 연구회의 핵심적인 활동으로 수행된다. 정부출연연구기관 설립운영 및 육성에 관한 법률 규정에 의거하여 연구회는 소관 연구기관의 연구실적 및 경영내용을 평가하여 정부에 제출하도록 명시되었다. 3개 연구회는 각 연구회가 작성한 기관평가항목과 평가지표에 따라 소관 연구기관에 대한 기관평가를 실시하고 있다. 본 연구에서는 산업기술연구회의 기관평가항목과 평가지표를 중심으로 분석한다.²⁾

1999년의 기관평가요소는 출연연구기관의 임무, 전략, 중점프로그램들이 해당 연구기관에 부여된 임무를 충실히 반영하고 있는지를 평가하는 법규준수책임 요소와 사업성과 개선을 위한 사업성과 책임요소의 강화 그리고 사회적 책임요소가 이전에 비해 강화된 것으로 나타나고 있다. 그리고 관리적 책임은 이전의 관리개선을 위한 노력에 대한 평가에서

²⁾ 3개 연구회가 각각 기관평가를 실시하고 있으나 그 동안 3개 연구회는 평가항목 및 평가지표에 대한 상호 학습 및 지속적인 통일화 노력이 있어 왔다. 실제로 3개 연구회의 기관평가항목과 평가지표를 살펴본 결과 상당히 유사한 평가항목 및 지표를 적용하고 있었다.

관리시스템의 객관성 및 공정성, 합리성 등 연구활동에의 적합성 측면에서 평가가 이루어졌다. 1999년도의 구체적인 기관평가항목과 이에 대한 책임성 요소 구분 내용은 다음 표와 같다.

〈표 4〉 1999년도 산업기술연구회 기관평가항목과 책임성 요소 구분

평가항목(배점)	세부평가항목	책임성 요소 구분
1. 3개년 경영목표	1-1. 기관임무 및 비전 1-2. 경영목표 및 추진전략 1-3. 중점 전략프로그램	법규준수책임
2. 2000년 실천계획(20)	2-1. 연구 및 사업추진계획 2-2. 경영합리화 및 기관운영	관리적 책임 법규준수책임
3. 1999년 성과부문(80)	3-1. 경영관리의 효율성 및 합리성 3-2. 기관고유사업추진체계 및 실적 3-3. 연구개발성과 3-4. 연구결과의 활용성과 3-5. 공공서비스 및 대외협력 성과 3-6. 기관인지도 및 고객만족도	관리적 책임 사업성과 책임 사회적 책임

* 출처 : 산업기술연구회, 산업기술연구회 소관 출연연구기관 기관평가체계 및 평가지표(안), 1999.

2001년도 기관평가의 평가요소는 1999년도에 비해 연구사업성과 평가가 강조되면서 사업성과 책임요소가 강조되고 있다. 그리고 출연연구기관의 재무상태의 건전성을 평가하는 재무적 책임이행에 대한 점검이 시작되었다. 법규준수 책임요소는 정부에서 정한 경영합리화 조건이행을 강조하고 있다. 특히 사업성과 책임요소는 산출물 뿐만 아니라 사업의 선정, 관리, 산출, 활용에 이르는 전주기적 측면에서 성과책임요소가 평가되고 있다. 2001년도의 구체적인 기관평가항목과 관련 책임성 요소에 대한 구분 내용은 다음과 같다.

〈표 5〉 2001년도 산업기술연구회 기관평가항목과 책임성 요소 구분

평가항목(배점)	세부평가항목	책임성 요소 구분
1.연구사업분야(50)	1-1. 연구사업 선정의 합리성 1-2. 연구사업 추진 및 관리체계의 효율성 1-3. 연구사업 성과의 우수성 1-4. 연구분화별 전문화의 정도 1-5. 산학연 협동연구의 활성화 1-6. 연구성과 활용·확산의 정도	사업성과 책임
2.기관운영분야(50)	2-1. 경영목표의 설정 및 달성의 정도 2-2. 조직 및 인력관리의 적정성 2-3. 재정 및 예산관리의 적정성 2-4. 경영합리화 추진정도	관리적 책임 재무적 책임 법규 준수 책임

* 출처 : 2001년도 소관연구기관 기관평가 종합보고서, 산업기술연구회, 2002, pp.11-13.

2003년도의 기관평가요소는 2001년도와 유사하게 적용되고 있으나 연구사업성과 평가가 더욱 강조되어 사업성과책임 이행을 더욱 강조하고 있으며, 관리적 책임요소를 보다 세분화하여 확인하고 있다. 그러나 사업성과 책임요소에 대한 관점은 사업구조와 사업성과의 우수성에 초점을 두고 양적 성과측정의 문제를 보완하기 위해 성과의 우수성은 대표적인 성공사례를 중심으로 성과에 대한 실질적인 접근을 시도하였다. 2003년도의 구체적인 기관평가항목과 관련 책임성 요소에 대한 구분내용은 다음과 같다.

〈표 6〉 2003년도 산업기술연구회 기관평가항목과 책임성 요소 구분

평가항목(배점)	세부평가항목	책임성 요소 구분
1.사업분야(60)	1-1. 사업구조의 적합성 1-2. 사업 성과의 우수성	사업성과 책임 사회적 책임*
2.자원 및 시스템 분야(40)	2-1. 전문인력 운용의 적정성 2-2. 인력구성의 적정성 2-3. 예산관리시스템 2-4. 사업관리시스템 2-5. 보상 및 기반 시스템	관리적 책임 재무적 책임

* 해당 책임성 요소가 부분적으로 제시되어 있음.

* 출처 : 2003년도 소관연구기관 평가보고서, 산업기술연구회, 2004, p.11

2005년도 기관평가요소는 전년도에 비해 사업성과 책임이행이 더욱 강조되고 있으며, 법규준수책임, 사회적 책임, 재무적 책임, 관리적 책임요소들이 모두 제시되고 있다. 그 중 법규준수책임은 정부에서 정한 혁신지침 이행과 부패방지 및 공직기강 확립 점검이 그 내용을 차지하고 있어 투명성에 대한 점검이 처음으로 시작되었다. 사업성과 책임은 기관별로 설정된 목표달성 평가를 통해 점검하는 새로운 방법을 적용하고 있다. 2005년도의 구체적인 기관평가항목과 관련 책임성 요소에 대한 구분내용은 다음과 같다.

〈표 7〉 2005년도 산업기술연구회 기관평가항목과 책임성 요소 구분

평가항목(배점)	세부평가항목	책임성 요소 구분
1. 연구사업 성과평가(70)	1-1. 기관별 설정된 목표달성 평가	사업성과 책임
2. 경영성과평가(30)	2-1. 책임 및 혁신경영 2-2. 자원운영(조직, 인력, 예산, 자산관리) 2-3. 사업 및 성과관리(기획, 과정, 평가, 성과 관리)	법규준수 책임 관리적 책임 재무적 책임 사회적 책임*

* 해당 책임성 요소가 부분적으로 제시되어 있음.

* 출처 : 2005년도 소관연구기관 평가편람, 산업기술연구회, 2005.

3. 분석결과

1991년부터 2005년까지 기관평가에 적용된 평가항목에서 나타난 책임성 요소를 분석해 보았다. 연구회 설립 이전과 설립 이후에 책임성 요소에서의 변화가 다소 나타났으며 강조되는 책임성 요소의 내용도 다르게 나타나고 있다. 즉, 연구회 출범이후 재무적 책임을 강조하는 책임성 요소가 등장하고 있으며, 법규준수책임, 관리적 책임이 강조되었던 것에서 사업성과 책임이 강조되는 방향으로 변화하였다. 그리고 동일한 책임요소라도 구체적인 책임의 내용은 상당히 변화된 것으로 나타났다.

연구회 설립 이전과 설립 이후 책임성 요소를 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 연구회 출범 이전에 적용된 기관평가요소는 정부에서 정한 규정이나 지침의 준수와 출연연구기관의 운영개선을 강조하는 법규준수 책임이행과 관리적 책임이행을 강조하고 있다. 사업성과에 대한 평가도 시도되고 있지만 연구사업 즉 프로그램 차원에서의 접근이라기 보다는 연구기관에서 연구활동 결과로 창출된 산출물의 양에 대한 점검 수준으로 프로그램 사업성

과 책임이행에 대한 점검은 이루어지지 않고 있다. 사회적 책임과 관련해서도 사회적 책임 이행이 요구되고 있기는 하지만 사회적 책임에 대한 대상과 범위가 명확하지 않다.

연구회 출범 이후 기관평가요소에는 재무적 책임이 나타나고 있으며, 책임성 요소중 사업성과 책임 요소가 강조되고 있다. 재무적 책임요소는 연구회 설립전의 재무 관련 규정 준수 책임에서 벗어나 연구기관의 재무적 건전성 책임이행에 대한 점검이 이루어지고 있다. 사회적 책임요소는 기관평가에서 점점해야 할 요소로서 지속적으로 제시되고 있으나 이행의 중요성이 크게 강조되고 있지는 않고 있다.

연구회 설립 이전과 설립 이후의 책임성 요소들에 대한 강조의 정도를 요약해 보면 다음의 표와 같다.

〈표 8〉 연구회 설립 이전 책임성 평가요소 요약

책임성		년도	1991	1992	1997
책임성 요소	강		법규 준수 책임 관리적 책임	관리적 책임 법규 준수 책임	관리적 책임 법규준수책임
	약		사업성과 책임 사회적 책임	사업성과책임	사회적 책임 사업성과책임

〈표 9〉 연구회 설립 이후 책임성 평가요소 요약

책임성		년도	1999	2001	2003	2005
책임성 요소	강		관리적 책임 사업성과책임	사업성과책임 관리적 책임	사업성과책임 관리적 책임	사업성과책임 관리적 책임
	약		법규준수책임 사회적 책임	법규준수책임 재무적 책임	재무적 책임 사회적 책임	재무적 책임 사회적 책임 법규준수책임

연구회 설립이전에는 법규준수책임, 관리적 책임, 사업성과책임, 사회적 책임 요소들이 평가되었으며 이 중 법규준수책임, 관리적 책임이 평가에서 상대적으로 강조되었다. 연구회 설립이후에는 재무적 책임이 새로이 나타나고 있으며 다른 책임요소에 비해 상대적으로 사업성과책임과 관리적 책임이 강조되고 있다. 특히 2005년에는 사업성과책임이 평가의

70% 비중을 차지하고 있다.

이러한 책임성의 변화를 요소별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 법규준수 책임은 그 강조의 수준이 다소 낮아졌으나 연구 환경 변화 및 정부정책 변화에 따라 구체적인 책임의 내용이 계속 변화되어 오고 있다. 연구회 설립 이전 초기에는 대학 및 민간과의 역할 및 기능 구분을 위한 기능 및 조직정비, 운영규정정비가 강조되었고 그 다음은 연구기관의 중장기 목표설정과 목표의 정부정책과 부합성이 강조되었으며 연구기관 임무 설정 및 발전전략의 적합성에 대한 평가가 강조되었다. 그러나 연구회 설립 이후에는 공공부문 경영혁신의 일환으로 정부가 추진하고 있는 경영합리화 방안 이행에 대한 점검을 강조하는 평가가 이루어졌다.

초기의 기관평가인 1991년 기관평가에서 법규준수책임은 출연연구기관의 기능재정립이 강조되고 있으며 그 일환으로 민간과의 중복 또는 효율성 저하 부문 축소가 제시되어 있다. 이러한 평가요소는 그 당시 민간연구기관의 설립 확대로 민간부문의 연구역량이 확대된 것에 기인한다. 즉, 정부가 1980년대 민간연구기관을 적극적으로 육성하는 정책을 추진하므로써 1991년에는 민간연구소가 1000개로 급증하였고 그에 따라 정부출연연구기관과 민간연구기관의 경쟁이 심화되기 시작했다(김계수외, 2003:47). 이러한 환경 속에서 정부는 지속적으로 출연연구기관의 임무 및 역할 재설정을 위한 관리를 강화하게 되며 이러한 정부 정책의 방향은 기관평가에 반영되어 1992년의 연구기관의 중장기 목표설정과 목표의 정부정책과 부합성의 강조, 1997년의 연구기관 임무 설정 및 중장기 발전전략의 적합성에 대한 강조로 이어지고 있다. 그러나 연구회 설립이후에는 연구회 설립 이전 시기와는 많이 다른 요소들이 강조되고 있다. 즉, 정부의 공공기관에 대한 합리화 정책에 따른 평가요소가 강조되고 있다. 1997년 IMF체제가 시작되면서 정부는 공공부문 합리화를 위한 강력한 정책을 추진하였다. 이에 따라 정부는 연구회를 통해 기관평가에서 출연연구기관들이 정부의 합리화 지침을 잘 따르고 있는지를 평가하도록 하였으며, 이것은 기관평가항목에 반영되어 경영합리화 및 기관운영(1999년) 경영합리화 추진정도(1999년), 책임 및 혁신경영(2005년)이라는 항목으로 제시되었다.

관리적 책임은 관리의 효율성을 강조하고 있으며 연구회 설립 이전에 비해 관리적 책임의 범위와 내용이 보다 구체적으로 변화되고 있다. 즉, 인력, 예산, 사업, 고정자산 관리 등 관리대상별로 보다 구체화된 관리의 효율성을 요구하고 있으며, 관리시스템의 공정성, 합리성이 강조되고 있다. 1991년 평가항목에는 “열심히 일하는 연구원 우대를 위한 제도개선 및 분위기 조성, 행정지원, 서울사무소, 예산집행 등 지원시스템의 개선 및 건실 운영, 정원의 인원관리 및 조직관리의 효율화 등이 제시되어 있다. 이것은 당시의 출연연구기관

인력관리제도가 인력 T/O제도를 중심으로 관리되었으며, 연구기관의 지원시스템의 효율성이 강조되기는 했으나 이에 대한 평가항목의 도출이 대략적인 형태로 제시되고 있어 체계적인 접근이 이루어지지 않았음을 볼 수 있다. 기관운영과 관련한 평가항목은 1991년의 경우 인사 급여 예산체계 등 운영규정 정비 및 기관자체 평가시스템의 적정화로 제시되었으나 2003년에는 전문인력 운용의 적정성, 인력구성의 적정성, 예산관리시스템, 사업관리시스템, 보상 및 기반시스템의 적정성 등 세부 평가항목이 보다 체계적으로 구분된 형태로 제시되고 있다. 이와같이 관리적 책임과 관련한 평가는 관리적 책임의 중요성과 관리의 효율성 개선이라는 기본적인 평가의 방향은 지속적으로 유지되었지만 이를 평가항목으로 구체화하는 기술이나 접근 측면에서 상당히 발전해 온 것을 볼 수 있다.

재무적 책임요소는 연구회 설립이전에는 재무, 회계관련 규정(인건비 관련 규정, 경상운영비 관련 규정) 준수에 초점이 맞추어져 재무적 책임이라기 보다는 법규준수책임의 성격이 강하였다. 그러나 연구회 설립 이후 2003년부터 출연연구기관의 재무적 건전성에 대한 평가를 시작으로 실질적인 재무적 책임성이 요구되기 시작하였다. 재무적 건전성에 구체적인 평가는 인건비, 경상운영비, 퇴직충당금 적립율 등 현금흐름의 안정성, 재무상태의 건전성 등을 중심으로 이루어졌다. 이러한 재무적 책임의 등장은 1996년에 도입된 PBS(Project Base System)와 관련성이 높다고 볼 수 있다. 즉, PBS 제도에 의해 출연연구기관에 대한 정부예산배분이 무상지원출연방식에서 경쟁적 배분방식으로 변화됨에 따라 출연연구기관의 재정운영의 건전성 확보에 대한 정부의 관심이 높아진 것으로 볼 수 있다.

사회적 책임요소는 1997년 기관평가에서 고객만족도라는 항목으로 구체화되기 시작하여 1999년 기관평가에는 기관인지도 및 고객만족도라는 항목으로 제시되어 있다. 그러나 2003년과 2005년에는 구체적인 평가항목으로 제시되기 보다는 성과와 관련된 부문에 포괄적으로 내재된 형태로 제시되어 있다. 이것은 사회적 책임은 포괄적인 측면을 담고 있기 때문에 이를 구체적으로 측정하는 평가항목 및 지표로 가시화하는데 있어서 다소 제약성이 있기 때문인 것으로 볼 수 있다.

사업성과책임은 가장 중요한 책임요소로서 성과책임을 확인하기 위한 다양한 접근이 이루어져 왔다. 초기에는 생산성 개념을 적용하여 논문수, 특허수 중심의 계량적 접근이 이루어졌으나 2005년에는 양적 평가의 단점을 보완한 질적 평가를 하기 위해 연구기관의 대표사업 중심의 성과평가방법 적용, 핵심사업의 주요 목표를 사전에 설정하고 설정된 목표에 따라 성과를 평가하는 목표관리적 접근 등 평가방법상의 큰 변화가 나타났다.

이와같이 각 책임성 요소별 연구회 설립 이전과 설립 이후의 비교를 통해 볼 때 책임성 요소의 구성 및 각 요소의 내용에 있어서 많은 변화와 발전이 있는 것을 볼 수 있다.

1999년에서 2005년까지 기관평가요소의 전체적인 변화 측면을 살펴보면 초기에는 법규 준수책임, 관리적 책임 준수 중심으로 책임성 요소가 강조되었으나 점점 사업성과 책임과 사회적 책임이 등장하고 2003년부터는 재무적 책임요소도 기관평가요소로서 적용되고 있다. 특히 사업성과책임은 가장 중요한 책임요소로서 등장하고 있다.

2005년도 기관평가요소는 공공부문의 평가에서 요구되는 책임성 요소들 즉 법규준수책임, 관리적 책임, 재무적 책임, 사업성과 책임, 사회적 책임 등이 모두 제시되고 있는데 이중 사업성과 책임요소가 핵심부분을 차지하고 있으며 나머지 책임요소들에 대한 평가요소도 적절히 제시되어 있어 초기에 비해 상당히 변화 및 발전된 형태의 책임성 요소 평가가 이루어지고 있다고 평가할 수 있다.

이와같이 출연연구기관의 책임성을 확인하기 위한 평가요소는 출연연구기관에 보다 다양한 책임요소들을 요구하는 방향으로 변화해 왔으며, 점점 사업성과책임을 강조하는 방향으로 변화하고 있다. 그리고 동일한 책임요소에 대한 구체적인 책임의 내용도 시간의 흐름에 따라 변화해 온 것으로 나타나고 있다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

출연연구기관의 기관평가요소에 대한 변화과정 분석을 통해 출연연구기관의 책임성 요소들이 변화되어 왔으며 이러한 변화는 책무성 이행 확인의 충실성을 제고하는 방향으로 발전되어 온 것으로 나타나고 있다. 즉, 기관평가가 시작된 초기에는 책임성 요소가 기관평가 항목에 체계적으로 나타나지 않고 있으나 2000년 이후 점차 책임성 요소가 기관평가 항목에 체계적으로 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 그리고 초기의 출연연구기관의 역할 및 기능설정에 대한 확인, 정부의 지침이나 규정 준수여부에 대한 점검, 출연연구기관 운영개선에 대한 점검 등을 확인하는 평가에서 연구사업의 성과제고를 강조하는 방향으로 변화되고 있다.

최근 법규 준수책임은 회계처리와 관련된 사항보다는 정부의 공공혁신차원에서 규제하고 있는 인력조정 및 평가 및 보상 차등화 같은 경영혁신 관련내용으로 변화되었다. 그리고 재무적 건전성을 점검하는 재무적 책임 요소에 대한 점검을 하기 시작하였고, 관리적 책임은 평가요소들이 구체적으로 제시되는 방향으로 발전되었다.

이렇듯 기관평가 요소의 변화과정은 비교적 바람직한 방향으로 발전되어 왔으나 책무성의 기본 요건인 국민의 요구와 관심에 충분히 부응하는 정보를 제공하는 있는가라는 측면

에서는 여전히 개선되어야 할 부분이 있다.

최근 정부 연구개발부문의 예산확대 및 연구개발에 대한 국민의 관심이 높아지면서 연구개발 활동의 투명성에 대한 사회적 관심이 높다. 이러한 사회적 요구에 부응하기 위해서는 출연연구기관 운영의 투명성 제고 및 적절한 정보제공을 위한 투명성 평가요소 강화가 필요하다. 투명성과 관련된 부문은 감사활동을 통해 점검이 되지만 기관평가를 통해 내부 감사제도를 포함한 투명성 관련 활동 및 제도에 대한 점검을 강화하는 것이 필요하다.

또한 사업성과 책임에 측정 및 평가는 여러 가지 방법을 적용해 왔으나 연구개발의 특성상 여전히 적용상의 어려움을 갖고 있다. 즉, 초기의 양적인 성과 측정에서 질적인 성과 측정을 포함하는 방향으로 시행착오를 거치면서 발전하고 있지만 여전히 측정 및 평가방법상의 미비점을 안고 있다. 최근의 기관평가요소에는 연구사업성과가 핵심적인 요소로서 강조되고 있고 사전목표 설정 방식에 의한 평가를 실시하고 있다. 이러한 방식의 적용은 구체적인 목표의 내용을 무엇으로 정하고, 얼마나 적절히 도전적인 목표를 설정할 수 있는가가 중요하다. 그리고 논문, 특허 등의 계량적인 목표에서 벗어나 기술적 목표 달성을 제시하고 있지만 성과창출의 궁극적인 목적인 실용화를 통한 경제적 성과창출에 대한 측정과 평가를 포함할 수 있는 방향으로 발전되어야 사업성과 책임에 대한 보다 적합한 평가가 이루어질 수 있을 것이다.

또한 적절한 기관평가요소의 적용과 이를 구체화한 평가항목과 평가기준이 적합하게 개발되어야 한다. 출연연구기관의 기관평가요소에는 출연연구기관에 부여된 책임성 요소들이 대부분 포함되어 있지만 이러한 책임성 요소들은 출연연구기관이 국민들의 요구 및 정부정책의 변화에 적절히 대응해 가도록 기관평가지 평가항목과 평가기준에 적절히 반영되어야 한다. 이를 위해서는 책임요소들 간의 관계 파악 및 책임성 요소들 간의 우선순위를 고려한 구체적인 기관평가항목 및 평가기준을 개발하여 적용하는 것이 필요하다.

마지막으로 중요한 것은 이와같은 책임성 요소들의 적절한 이행여부에 대한 평가는 책임성을 충실히 이행할 수 있는 적절한 환경이 사전에 조성된 후에 이루어져야 한다는 점이다. 즉, 책임성 요소에 대한 평가는 부여된 책임이행 환경과의 적절한 균형을 고려해서 적용되어야 한다. 출연연구기관이 책임성을 충실히 이행할 수 있는 환경이 조성되지 않았는데 기관평가에서 책임성만 강조한다면 기관평가는 출연연구기관이 높은 성과를 창출하는데 오히려 경직적인 통제장치로서만 기능하게 될 것이다. 따라서 책임성 요소에 대한 평가와 함께 동시에 이러한 책임성 요소를 잘 이행할 수 있도록 환경이 조성되었는가에 대한 평가도 아울러 이루어져야 한다. 즉, 기관평가에서 출연연구기관의 연구활동의 성과 제고에 중요한 자율적 환경과 책임이 적절히 균형을 이루어지고 있는지에 대한 평가를 실시하

고 이러한 평가정보를 정부정책의 개선 및 출연연구기관 기관평가제도의 개선에 반영하도록 해야 할 것이다.

본 연구는 출연연구기관 기관평가에서 나타난 책임성 요소 구분을 통해 책임성의 어떤 측면이 강조되고 있으며 어떻게 변화되어 왔는가를 발견하고 있다. 출연연구기관은 공공조직이면서 연구개발을 수행하는 조직적 특성을 갖고 있다. 본 연구의 출연연구기관 책임성 요소 분석은 공공조직의 책임성 요소 구분을 적용한 책임의 유형과 변화에 초점을 두고 있어 조직활동의 특성을 반영한 책임의 내용에 대한 분석이 충분히 이루어지지 못하였다. 추후 출연연구기관의 책임성에 관한 연구에서는 책임의 내용을 보다 면밀히 분석하는 연구가 필요하다.

참고문헌

- 김계수의, 1991, 「정부출연연구기관의 관리회계시스템」, 과학기술정책연구원.
- 김계수, 이민형, 2003, 「국가 과학기술 종합조정시스템과 연구회 운영시스템 발전방안」, 과학기술정책연구원.
- 민철구의, 1994, 「출연(연)기관평가 모델 연구」, 과학기술정책관리연구소.
- 산업기술연구회, 1999, 「산업기술연구회 소관 출연연구기관 기관평가체계 및 평가지표(안)」.
- 산업기술연구회, 2001, 「2000년도 산업기술연구회 소관연구기관 기관평가체계 및 평가지표」.
- 산업기술연구회 기관평가 총괄평가단, 2000, 「1999년도 산업기술연구회 소관출연연구기관 기관평가종합보고서」.
- 산업기술연구회, 2002, 「2001년도 소관연구기관 기관평가 종합보고서」.
- 산업기술연구회, 2004, 「2003년도 산업기술연구회 소관연구기관 평가결과 종합보고서」.
- 산업기술연구회, 2005, 「2005년도 소관연구기관 평가편람」.
- 이민형, 2001, 「정부출연연구기관 기관성과평가지표체계 분석」, 과학기술정책연구원.
- 이민형, 2004, 「과학기술계 정부출연연구기관 성과중심경영시스템」, 과학기술정책연구원.
- 이우택, 2001, 「사회의 투명성과 회계의 발전을 위한 연구-회계의 Accountability 기능을 중심으로」, 회계저널, 제8권 제1호, pp.113-154.
- 이철원, 1997, 「정부출연연구소 기관평가제도의 설계 및 운영 현황」, 과학기술정책. 제 3권 10호, pp.35-48.

- AICPA, 1973, *Objectives of Financial Statements : Report of Study Group on the Objectives of Financial Statements*, New York : American Institute of Certified Public Accountants.
- ASOSAI, 1994, *New Delhi Declaration of Guidelines on Promoting Effective Accounting and Adequate Internal Control System in Government*, ASOSAI, Proceedings.
- Bavely, D. A., 1999, *Corporate Governance and Accountability*, Quorum Books.
- Berman, E. M., 2006, *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations*, M.E. Sharpe.
- Bimberg, J. G., 1980, "The Role of Accounting in Financial Disclosure" , *Accounting, Organizations and Society*, 5, 71-80.
- Brown et al., 1982, *Auditing Performance in Government Concept and Cases*, A Ronald Press Publication.
- Committee on Science, 1999, *Engineering, and Public Policy, Evaluating Federal Research Programs: Research and the Government Performance and Results Act*, National Academy Press.
- DeZoort, T. et al., 2006, Accountability and Auditors' Materiality Judgments: The Effects of Differential Pressure Strength on Conservatism, Variability, and Effort, *Accounting, Organizations and Society*, 31, 373-390.
- FASB, 1980, *Statement of Financial Accounting Concepts No.4 Objectives of Financial Reporting by Nonbusiness Organization*.
- GAO, 1999, *National Laboratories-DOE Needs to Assess the Impact of Using Performance-Based Contracts*.
- Gray, R. et al., 1987, *Corporate Social Reporting-accounting and accountability*, Prentice-Hall International.
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton, 1996, *Balanced Scorecard*, HBS.
- Link, A. N. and J. T. Scott, 1998, *Public Accountability : Evaluating Technology-Based Institutions*, Kluwer Academic Publishers.
- Mayer, S., 2003, "Science out of Step with the Public : the need for public accountability of science in the UK" , *Science and Public Policy*, 30, 177-181.
- Schlenker, B., 1997, *Personal Responsibility : Applications of the Triangle Model*,

-
- Research in Organizational Behavior*, 19, 241-301.
- Kerssens-van Drongelen, I. C. and J. Bilderbeek, 1999, R&D Performance measurement: More than Choosing a Set of Metrics, *R&D Management*, 29, 35-46.
- Nixon, B., 1998, Research and Development Performance Measurement: A Case Study, *Management Accounting Research*, 9, 329-355.

이민형

이화여자대학교에서 경영학 박사학위를 취득하고 현재 과학기술정책연구원 부연구위원으로 재직하고 있다. 연구분야는 공공 R&D 평가관리, 지역혁신관리, 지적자본관리 등이다.