

책임운영기관의 자율성 제약 메커니즘 분석: 제도적 역설과 적응적 자율성 제한을 중심으로*

오시영**

김윤권***

김대은****

〈目 次〉

- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| I. 서론 | IV. 제도적 역설 해소를 위한 정책 방안: |
| II. 책임운영기관의 자율성에 관한 이론적 검토 | 적응적 자율성 회복 및 자율성-통제 균형점 재정립 |
| III. 책임운영기관의 자율성 제약 분석 | V. 결론 |

〈요 약〉

본 연구는 신공공관리(NPM)의 핵심 기제인 책임운영기관에 부여된 자율성의 본질적 개념을 재조명하고, 그 현실적 제약이 실질적인 성과를 저해하는 구조적 메커니즘을 심층적으로 규명하고자 한다. 책임운영기관은 공공서비스 효율성 증진을 위해 행정 및 재정상의 재량을 부여받았으나, 현행 제도적 틀 내에서 상위 부처의 경직된 통제 관행과 획일적 관리 규정으로 인해 제도적 역설에 직면한다. 본 연구는 자율성을 조직·정원관리, 인사관리, 재정관리의 세 차원으로 유형화하고, Verhoest et al.(2010)의 자율성-통제 모델을 적용하여 제약 요인을 분석하였다. 분석 결과, 자율성과 통제가 상호보완적이라는 이론적 전제(Wynen & Verhoest, 2016)와 달리, 획일적 통제는 기관의 적응적 자율성을 제한하는 핵심 기제로 작용하며, 불충분한 성과 연동 보상은 '동기부여 역효과'를 낳음을 논증하였다. 이러한 구조적 역설을 해소하고 자율성을 확보하기 위해 본 연구는 '성과·운영 성숙도 기반 차등적 자율성 부여'와 '재정·인사관리 간 제도적 시너지 창출'을 위한 구체적인 정책 방안을 제시한다. 궁극적으로 본 연구는 책임운영기관 제도의 성공적 정착을 위해 자율성 제약의 구조적 메커니즘을 밝히고 현실적 자율성 확보의 학술적·정책적 함의를 제공한다.

【주제어: 책임운영기관, 자율성, 제도적 역설, 적응적 자율성】

* 이 논문은 2023년 순천대학교 학술연구비(과제번호: 2023-0338) 공모과제로 연구되었음.

** 주저자, 순천대학교 행정학전공 교수(osy2010@scnu.ac.kr)

*** 교신저자, 한국조직진단원 대표(ykys326@gmail.com)

**** 공동저자, 서울대학교 행정대학원 박사수료(wing92wing@snu.ac.kr)

논문접수일(2025.10.24), 수정일(2025.12.4), 게재확정일(2025.12.9)

I. 서론

1870년대부터 1970년대까지 지배적인 행정 패러다임이었던 전통행정(Traditional Public Administration)은 관료제 모형에 기반을 두었으나, 관료주의적 경직성과 비효율성, 규칙과 절차에 대한 과도한 집착으로 인해 느리고 책임을 회피한다는 비판에 직면했다(Simsek, 2002: 74; Tavas, 2019: 1270). 특히, 1970년대 오일 쇼크 이후 재정 위기와 복잡해지는 사회적 문제에 대한 정부의 대응 능력 한계가 드러나면서, 전통적 관료제는 더 이상 시대적 요구에 부응하지 못하는 근본적인 한계를 드러냈다.

이러한 전통행정의 한계에 대한 대안으로 신공공관리(NPM)가 1980년대 이후 가장 보편적인 행정관리 원리로 자리 잡았다. NPM은 기업경영의 가치와 수단인 경쟁성과 생산성을 공공행정에 도입하여 관료주의의 폐해를 줄이고자 했다(김윤권, 2022: 7). 이를 위해 권한위임, 조직 유연성, 인적자원관리 개선, 정보기술 활용 등을 추구했다(Tortop et al., 2016: 326-328; Karatas, 2019: 1798에서 재인용). NPM의 주요 개혁 방안으로는 정부규모 감축, 책임운영기관화(Agencification), 공공사업 민영화 등이 추진되었다(Laxmikanth, 2006; 김윤권, 2018: 322). 이 중 책임운영기관은 조직의 성과와 고객 서비스 만족도 향상을 목표로, 관리의 자율성(Autonomy)과 결과에 대한 통제를 중시한 제도이다.

책임운영기관(Executive Agency)은 공공성을 유지하면서도 경쟁원리나 전문성이 필요한 사무에 대해 기관장에게 행정·재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대해 책임을 지도록 하는 행정기관을 의미한다(「책임운영기관법」, 제2조). 이 제도는 공공서비스를 효과적이고 효율적으로 제공하고 시장 및 고객 지향성을 강화하는 핵심 접근 방식으로 간주되어 왔다(Pollitt et al., 2001). 특히, 영국, 미국, 뉴질랜드, 호주의 경험을 바탕으로 공공부문 성과 향상을 위한 모델이 되었고(Hood, 1995), IMF, 세계은행, OECD 등 국제기구에 의해 공공부문 개혁 의제로 장려되기도 했다(Musukhal, 2021: 13-4).

책임운영기관은 의사결정 자율권 위임, 성과계약 등으로 광범위하게 특징지어진다(Talbot, 2004; Pollitt et al., 2004). 이러한 개혁은 관리자에게 높은 수준의 자율성이 부여될 때 공공부문 조직의 효율성과 품질이 향상될 것이라는 NPM의 핵심 주장에 기반한다(Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992; Smullen, 2010; Verhoest et al., 2010; Öberg & Wockelberg, 2020: 331에서 재인용). 그러나 책임운영기관은 기본적으로 공공성을 추구하기 때문에 민간부문만큼의 자율성을 누릴 수는 없다. 정부는 기관의 자율성 수준을 해당 기관의 관리·정책적 의사결정 권한과 정부의 제약 수준을 통해 파악해야 한다(Verhoest et al., 2004: 109; Öberg & Wockelberg, 2020: 334에서 재인용). 자율성을 확대하는 동시에 행정부에 대한 통

제 필요성도 높아진다(Elston, 2013; Gregory, 2012; Musukhal, 2021: 4에서 재인용). 기관의 자율성과 통제는 역동적이고 관계적인 현상으로 이해되고 있다(Verhoest, 2018: 327).

우리나라의 경우, 1999년 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」이 제정되었고, 2000년부터 시범운영을 거친 후 현재까지 48개의 기관이 운영되고 있다. 그동안 책임운영기관은 정부운영의 효율성 제고에 기여해 왔지만, 제도 도입 25년이 지난 지금도 ‘자율성은 적고 책임성만 크다’는 비판이 지속적으로 제기되고 있다(김윤권 외, 2024: 2). 이러한 비판은 법률상 부여된 ‘제도적 자율성(De Jure Autonomy)’과 중앙 부처의 경직된 통제로 인해 발생하는 ‘실질적 자율성’ 간의 괴리에서 비롯된다.

그동안 책임운영기관의 자율성과 제약(통제)을 종합적으로 다룬 선행연구는 비교적 드문 실정이다. 책임운영기관 도입 초기에는 조직 및 정원관리 자율성을 확대해야 한다는 당위성을 제시한 연구들이 주를 이루었으며(김근세, 1999; 김병섭 외, 2001; 김상호, 2006), 이후 책임운영기관의 자율성과 책임성에 대한 개념적 접근을 시도한 연구가 이루어졌다(김윤권, 2012). 나아가 문명재·이명진(2010)은 책임운영기관 제도의 핵심 요소인 자율성을 조직적 측면과 인사적 측면으로 구분하여 주요 쟁점을 진단하고 개선 방향을 제시하였다. 또한, 이경호·박현신(2016)은 책임운영기관의 자율성 보장을 위한 특례 규정의 활용 실태를 조직·인사·예산 관리 측면에서 분석하면서, 그 원인으로 소속 중앙행정기관 및 중앙관리기관의 통제적 관리방식과 책임운영기관 스스로의 자율성 활용에 대한 소극적 행태를 지적하였다. 아울러 권기현 외(2019)는 책임운영기관 운영과 관련하여 자율성의 근거, 제도, 실태를 종합적으로 분석하였다. 이와 같은 선행연구들은 책임운영기관 자율성의 개념과 대상, 그리고 제도적 문제점을 인식하는 데 일정 부분 기여하였으나, 대체로 법적·제도적 특례의 나열에 머물러 실질적인 통제 메커니즘을 심층적으로 분석하지 못했다는 한계를 지닌다. 특히, 자율성에 대한 제약이 기관의 성과 지향성을 어떠한 구조적 경로를 통해 저해하는지에 대한 인과적 논의는 여전히 충분히 축적되지 못한 상황이다.

본 연구는 이러한 선행연구의 한계를 극복하고 책임운영기관의 자율성 제약을 구조적·인과적 관점에서 심층적으로 분석한다. 이론적으로 부여된 자율성(특례 내용)이 현실에서는 경직된 통제와 규제로 인해 제약받고 있음을 지적하며, Verhoest et al. (2010)의 자율성-통제 모형을 적용하여 자율성과 통제 간의 관계가 현재 ‘균형’ 상태가 아닌, 통제 우위의 ‘제도적 역설(Institutional Paradox)’임을 논증한다. 따라서 본 연구는 이러한 제도적 역설 해소를 통해 책임운영기관의 ‘적응적 자율성 제한(Restriction of Adaptive Autonomy)’ 문제를 해결하는 데 초점을 맞춘다. 이는 진정한 자율성은 불필요한 통제가 제거되고, 성과에 대한 책임성이 명확히 연계될 때 비로소 달성될 수 있음을 시사한다.

이에 본 연구는 우리나라 책임운영기관의 자율성 및 그 제약(통제) 요인을 분석하고 그 제약이 기관 성과에 미치는 구조적 메커니즘을 밝히며, 그에 대한 실질적인 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 다음과 같은 연구질문을 설정한다. 첫째, 책임운영기관의 자율성은 어떻게 개념화되고 조직·정원관리, 인사관리, 재정·예산관리 차원으로 유형화될 수 있으며, 각 차원에서 통제는 어떻게 작동하는가? 둘째, 이러한 자율성 유형이 현실에서 직면하는 제약 요인들의 구조적 원인은 구체적으로 무엇이며, 차원별로 어떻게 기관의 성과 지향성을 저해하는 메커니즘으로 나타나는가? 셋째, 이러한 자율성 제약을 해소하고 책임운영기관의 성과를 극대화하기 위한 실질적인 확대 방안은 무엇인가? 본 연구는 이러한 질문에 대한 답을 제시함으로써 책임운영기관 제도의 성공적 정착을 위한 정책적 시사점을 제공하는 데 기여하고자 한다.

본 연구를 수행하기 위해서 제2장에서는 자율성-통제 모형을 중심으로 책임운영기관 관련 이론적 맥락, 자율성 및 제약을 심층적으로 검토하고, 제3장에서는 우리나라 책임운영기관의 자율성 제약 요인을 행정안전부(2024, 2023, 2022)의 「책임운영기관 종합평가 결과보고서」를 근거로 제약의 구조적 원인과 성과 제약 메커니즘 관점에서 분석하며, 제4장에서는 자율성 제약 요인별 제도 개선 방안을 제시하고, 제5장에서는 제도적 제언을 제시한다.

II. 책임운영기관의 자율성에 관한 이론적 검토

1. 책임운영기관의 맥락

1980년대 영미권을 중심으로 확산된 NPM은 민간기업의 경영 철학과 기법인 경쟁성과 생산성을 정부 및 공공부문에 적용하여 효율성을 추구하는 접근법이다. NPM의 핵심 원리를 정부조직에 도입해 활용한 대표적인 제도가 바로 책임운영기관이다(김대은·김윤권, 2024: 102). 물론, NPM 이전에도 이와 유사한 형태의 조직이 존재했다. 그러나 NPM 도입 이전에는 정부의 역할과 기능이 주로 하향적이고 일방적인 정부 주도로 이루어졌다. 당시 정부는 주어진 의무와 책임을 달성하기 위해 행정자원(조직, 인력, 예산, 법령, 정보, 장비 등)을 동원하여 국민에게 서비스를 제공하는 방식이었다.

NPM이 정부운영의 원리로 적용되면서, 정부의 역할과 기능은 민간부문으로까지 확대되었다. 즉, 경쟁성과 수익성이 내재된 공공서비스는 더 이상 정부가 직접 수행하지 않고, 공공기관이나 민간부문에 위탁하는 방식으로 전환되었다. 정부가 서비스를 간접적으로 제공

하는 방식은 크게 위임과 위탁으로 구분된다.

책임운영기관의 원조적인 영국의 경우, 책임운영기관은 “팔길이 이내 조직(Arm's Length Bodies, ALB)” 개념으로 파악할 수 있다. ‘팔길이’란 정부가 자신의 가치와 이념을 실현하기 위해 통제할 수 있는 범위를 은유적으로 표현한 것이다. 따라서 ‘팔길이 안’에 있는 조직은 완전한 정치적 자율성을 가진다기보다는, 정부의 목적에 따라 정책집행을 맡는 역할에 가깝다(권향원 외, 2018: 17). 한편, ‘팔길이 밖’ 조직(Public Bodies)은 스스로 미션과 비전을 수립하고 전략을 집행하며, 결정과 실행에 있어 자율성을 갖는 것을 목표로 한다. 이들은 법인의 지위를 부여받아 독립적인 이사회 중심의 지배구조를 통해 운영의 책무성을 확보한다(권향원 외, 2018: 17).

기존의 관료적 접근 방식과 비교할 때, “팔길이 원칙(Arm's Length Principle)”은 기관과 부처 간 상호작용에서 자율성과 통제의 역설적 관계를 보여준다. 이 원칙은 한편으로 기관을 부처로부터 분리하여 더 큰 자율성을 부여한다. 그러나 다른 한편으로는 정부가 기관의 성과를 통제하고 정부의 기대에 부응하도록 만들기 위한 새로운 방식의 통제를 필요로 한다. 즉, ‘팔길이’는 물리적 거리를 두면서도 성과관리를 통해 기관을 조종하는 행정부의 새로운 통제 방식을 의미한다(Musukhal, 2021: 19).

국가별 맥락에 따라 책임운영기관은 다양하게 나타나지만, 일반적으로 다음과 같은 공통된 특징을 가진다. ① 팔길이 원칙에 따른 분리의 특성을 가진다. 주요 부처와 일정한 거리를 두고 공공업무를 수행하는 기관이다. ② 구조적 독립성을 가진다. 핵심 부처의 다른 부서나 상위 장관으로부터 구조적으로 분리되어 있다. ③ 자원관리의 자율성을 가진다. 특히, 재정 및 인사 부문에서 일정 수준의 자율성을 보장받는다. ④ 장관의 통제를 받는다. 공식적으로는 최소한의 범위 내에서 장관과 부처의 통제를 받는다. ⑤ 지속 가능성을 가진다. 일시적인 조직이 아닌, 일정 기간 동안 존속할 것으로 기대되는 지속성을 가진다(Pollitt et al., 2001; Pollitt et al., 2004; Talbot, 2004; Verhoest et al., 2010; Musukhal, 2021: 18 재인용).

2. 책임운영기관의 자율성

책임운영기관은 공공성을 유지하면서도 경쟁원리 및 전문성을 바탕으로 성과관리를 강화하기 위해 기관장에게 행정적·재정적 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대해 책임지도록 하는 제도이다.

자율성은 단순히 행정·정책이 분권화될 때 달성 가능한 수준(Vershuere, 2006: 24)을 넘어, 직무 수행에 필요한 의사결정, 과업 일정 및 절차를 결정하는 데 부여된 자유, 독립성, 재량권의 정도(Hackman & Oldham, 1975: 163-167)를 의미한다. 이는 규칙 자율성, 관리 자

율성, 통제 자율성으로 구성된다(Abländer & Roloff, 2010: 14-15). 나아가 Bach(2018: 171)는 자율성을 “기관이 자신의 선호도를 결정하고 이를 권위 있는 조치로 전환하는 능력”으로 정의하며, Dan(2014)은 “책임운영기관화를 정부조직을 계층적 구조에서 보다 자율적인 조직으로 전환하는 행정개혁”으로 정의한다(Musukhal, 2021: 18에서 재인용).

기관의 자율성은 다차원적인 특성을 가지며, Verhoest et al.(2004)은 이를 정책적, 관리적, 구조적, 재정적, 법적, 개입적 자율성으로 분류한다.

〈표 1〉 기관의 자율성 유형 및 내용

정책적 자율성	-기관의 정책 자율성은 외부 규정·법률의 범위에서 과정·절차, 정책 수단, 재화·서비스 기준, 정책 대상 등을 스스로 결정하는 능력으로, 일반 규정 제정 권한이 있을 때 가장 크게 확보됨(Christensen 1999). 이는 Ringelings(1978)의 ‘정책 재량권’과 맞닿아 있으며, 현장 관료가 상급자의 지침 속에서 대안적 행동을 선택할 수 있는 능력을 의미함(Hoogerwerf, 1978: 54)
관리적 자율성	-관리적 자율성은 기관이 전통적 투입 통제 규정을 벗어나 재정·인사 등 내부 운영 요소를 자체적으로 결정·관리할 수 있는 능력을 의미함. 다만 그 자율의 범위는 기관의 주요 운영 과정 구조와 수행하는 정책의 성격에 따라 달라질 수 있음
구조적 자율성	-구조적 자율성은 기관이 계층구조와 책임 체계를 통해 정부의 직접적 영향으로부터 얼마나 보호되는지를 의미하며, 기관장의 임명·책임 구조, 감독위원회의 구성과 그 구성원이 누구를 대표하며 어떻게 임명되는지 등이 핵심 분석 요인임(Christensen 1999)
재정적 자율성	-재정적 자율성은 기관이 정부 보조금이 아닌 자체 수입에 얼마나 의존하며, 발생한 손실을 스스로 책임지는 정도를 의미함. 또한 법적 지위에 따라 정부가 기관의 재정·의사결정 권한을 회수하기 얼마나 어려운지가 자율성의 수준을 좌우함
법적 자율성	-법적 자율성은 별도의 법적 인격체 설립이나 장관 책임 제한을 통해 기관장이 장관의 개입·협의 없이 독자적 결정을 내릴 수 있도록 하는 것으로 정의되며(Kuiper, 1992: 33), 기관이 중앙정부의 일부인지, 공·사법상 법적 인격을 갖는지, 그리고 법적 지위 변경이 통제 수단으로 활용되는지에 따라 그 수준이 달라짐
개입적 자율성	-개입적(Interventional) 자율성은 기관이 사후 보고·평가·감사 및 정부의 제재 가능성으로부터 얼마나 자유롭게 의사결정 권한을 활용할 수 있는지를 의미함. 제재와 통제가 강하면 자율적 행동이 위축되며, 반대로 사후 통제가 약할수록 기관은 자체 목표 달성을 위해 권한을 보다 적극적으로 사용할 수 있음

주: Verhoest et al.(2004)를 근거로 작성함

이러한 분류를 토대로 책임운영기관의 자율성 유형을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 조직 운영·관리 차원의 자율성은 정치적 자율성, 권한위임, 의사결정 권한 등과 관련된다. 책임운영기관은 정치적 영향력에서 거리를 두기 위해 핵심 부처와 구조적으로 분리되어 설립된다(Talbot et al., 2004). 이러한 분리는 정부기능을 부처의 직접적 통제로부터 분리시켜 더 큰 자율성을 부여한다(Musukhal, 2021: 19). 이는 정치적 행위자나 권위의 영향력으로부터 거리를 두는 정치적 자율성으로 이해될 수 있다(Musukhal, 2021: 25-6). 또

한, 계층구조 및 책임 라인을 통해 기관의 결정에 영향을 미치는 통제와 관련된 구조적 자율성도 포함된다(Öberg & Wockelberg, 2020). 관리 및 정책 자율성은 기관에 위임된 의사결정 권한으로 인해 기관이 가질 수 있는 잠재적 재량권을 의미한다. 이는 외부에서 설정된 정책을 구현하기 위해 기관이 자체적으로 정책도구를 결정하거나 자체적으로 일반 규정을 제정할 권리를 갖는 정도를 나타낸다(Verhoest et al., 2004: 105; Öberg & Wockelberg, 2020에서 재인용).

둘째, 책임운영기관의 인사 운영·관리와 관련된 자율성은 인적자원관리와 관련된 권한에 초점을 둔다. 인적자원관리를 중심으로 한 방식은 조직의 자율성을 확보하는 데 중요한 역할을 한다(Musukhal, 2021: 28). 이는 기관이 자체적으로 직원을 채용하고 관리하며, 직원의 보수를 자체적으로 결정할 수 있는 독립적인 권한을 포함한다(Musukhal, 2021: 28). 이러한 권한은 관리적 자율성의 한 부분으로, 기관이 인적자원관리를 포함한 관리적 결정을 내릴 수 있는 재량을 의미한다(Verhoest et al., 2010: 19; Öberg & Wockelberg, 2020에서 재인용). 또한, 관리주의 학파(Managerialism)에 따르면, 높은 수준의 관리 및 운영 자율성을 가진 기관은 그에 상응하는 높은 수준의 결과 통제, 보상 및 제재를 수반한다(Roness et al., 2008; Verhoest et al., 2010: 8; Wynen & Verhoest, 2016: 541). 이는 인적자원관리의 자율성이 성과평가 및 성과보상체제와 밀접하게 연관되어 있음을 시사한다(Kim & Cho, 2014).

셋째, 책임운영기관의 재정·예산 관리는 재정적 자율성 개념에 초점을 둔다. 재정적 자율성은 기관이 정부 자금이나 자체 수익에 의존하는 정도와 스스로의 손실에 대해 책임을 지는 정도를 의미한다(Öberg & Wockelberg, 2020). 이는 정부 자금할당 방식과 기관이 운영 자금을 조달하고 지출하는 방식, 그리고 자체적으로 수익을 창출하는 정도에 따라 달라진다(Musukhal, 2021: 25-6). 재정적 자율성 개념의 일환인 “돈은 기능을 따른다(money follows function)”는 철학은 정부가 예산을 할당하여 기관의 기능 이전을 지원할 때, 자금의 유형에 따라 기관이 누리는 자유도가 달라진다는 것을 의미한다. 예를 들어, 영국에서 특정 목적에만 사용해야 하는 품목 예산(line budget)보다 용도가 비교적 자유로운 일반적인 블록 보조금을 지급하면, 책임운영기관은 예산을 더 유연하게 사용하여 관리적 자유를 확대할 수 있다(Elston, 2013). 한편, 책임운영기관의 법적 형태, 즉 사법상 법인격을 갖는지 여부는 공식적인 자율성의 정도를 나타낸다(Verhoest et al., 2004: 106; Öberg & Wockelberg, 2020에서 재인용). 이는 초과수입금, 기탁물품 등 재정적 자원의 소유 및 활용 권한에 영향을 미치는 법적 자율성과 관련된다.

이러한 논의를 토대로 본 연구는 자율성과 통제가 ‘동전의 양면’과 같이 상호보완적인 관

제를 형성한다는 이론적 전제(Wynen & Verhoest, 2016)를 고려한다. 그러나 현실적으로 제도적으로 부여된 자율성에도 불구하고 경직된 관리적 통제가 지속되어, 통제 우위의 '제도적 역설'에 직면하고 있음을 지적한다. 책임운영기관의 자율성 개념은 단순한 '재량권'이나 '독립성'이 아닌, 공공성이라는 제약 아래 조직관리, 인사관리, 재정관리 세 가지 차원으로 구체화되며, 궁극적으로는 성과 향상을 목표로 하는 자율성과 통제의 전략적 균형 관계를 의미한다. 본 연구는 이러한 제도적 역설이 기관의 환경 변화에 대한 대응 능력, 즉 '적응적 자율성'을 어떻게 실질적으로 제약하는지의 메커니즘을 규명하는 데 이론적 초점을 맞춘다.

앞서 책임운영기관의 자율성 개념을 정의하고, 이를 조직, 인사, 재정 등 다차원적인 관점에서 유형화하였다. 이론적으로 정의된 자율성 유형이 실제 제도로써 어떻게 구현되고 있는지를 자율성 특례를 통해서 파악할 수 있다. 우리나라 책임운영기관은 <표 2>와 같이 기관장, 조직·정원, 인사, 예산 차원에서 자율성 특례를 부여받고 있다.

〈표 2〉 책임운영기관 자율성 특례

구분		책임운영기관 자율성 특례 내용
기관장		-일반(전문)임기제 공무원 ·최대 8년까지 임용 가능 ·경력경쟁채용시험을 거쳐 임용 ·고도의 전문성을 가진 기관장 임용 필요시 전문임기제로 임용
		-책임운영기관법시행령 제7조 적용 (S: 20~25%, A: 14~19%, B: 8~13%, C: 0~7%)
조직 · 정원	정원관리	-계급별: 직제시행규칙(부령) -직급별: 기본운영규정(훈령/예규)
	총액인건비	-인력증원 범위: 12% -직급조정 범위: 제한 없음
	하부조직	-국 단위: 기본운영규정(훈령/예규) -과 단위: 기본운영규정(훈령/예규) -4급 부서장 이하 조직: 설치 가능
	일반임기제 활용	-계급별 정원의 50% 이내 ·의무직렬의 경우 계급별 정원의 80% 이내 ·전문경력관 직위군별 정원의 50% 이내
	전문임기제 활용 (정원 내)	-책임운영기관의 소속기관의 장 및 그 하부조직 ·(예) 국립현대미술관 학예실장 -의무직렬 3~5급 정원
	신설기구·인력 평가	-하부기구, 신규인력에 대한 평가 제외
	전문직 공무원	-수석전문관 비율은 50% 이내 -직급별 전문직공무원 정원 비율 제한 없음 -의무전문관과 통합관리되는 수석전문관 비율은 50% 이내

인사	임용권	-기관장에게 임용권 위임 ·기관장 직급의 차하위 전보권, 기관장 직급의 차차하위 임용권
	임용시험	-(소속공무원에 대한 임용시험) 책임기관장 ·'공무원시험령' 제3조에 대한 특례
	인사상 특전	-기관장이 특별승진, 특별승급 등 시행
	근무평정	-기관장이 평정 요소, 방법, 시기 등을 별도로 정하여 실시 가능
	인력관리계획	-기관장이 수립
	상여금	-기관장이 지급액 및 지급 방법 등을 별도로 정하여 지급 가능
예산	회계방식	-일반회계(31개), 특별회계(16개) 선별 적용
	예산안 편성지침	-책임운영기관 특수성이 반영될 수 있도록 관계기관 의견을 들어 별도 작성 가능
	초과수입금	-직접경비 및 일부 간접경비에 사용 가능
	전용	-세출예산 총액한도 내에서 인건비와 물건비 간 자체 전용 가능
	이월	-경상적 경비의 20% 이하
	기탁물품 접수	-'기탁물품 접수허용 기관'으로 지정 고시된 경우 운영위원회 심의를 거쳐 접수 가능

행정안전부와 책임운영기관이 소속된 부처는 책임운영기관의 자율성 보장을 적극 지원하고 있다. 행정안전부는 책임운영기관의 조직·인사·재정상 자율성이 실질적으로 확보될 수 있도록 관련 부처와 협의하여 제도개선을 추진하고, 필요시 책임운영기관에 대한 별도의 조직관리 기준을 수립·적용한다(행정안전부, 2024; 행정안전부, 2025a).

3. 제도적 역설의 구조: 통제 메커니즘에 의한 적응적 자율성의 약화

책임운영기관의 자율성은 정부의 통제와 밀접하게 연관되어 있다. 여기서 통제(control)란, 정부가 책임운영기관의 결정과 행동에 의도적으로 영향을 미치기 위해 사용하는 다양한 메커니즘과 도구를 의미한다(Verhoest et al., 2004; Verhoest, 2018: 332-3에서 재인용). 즉, 책임운영기관이 공공성을 유지하고 효율적으로 운영되도록 하기 위해 상위 부처나 중앙관리기관이 행사하는 일체의 규제 및 제약이다. 이는 자원관리에 대한 제한(사전 투입 중심 통제), 성과계약(사후 결과 중심 통제), 임명 및 평가(구조적 통제), 예산 할당(재정 통제) 등 여러 방식으로 나타난다.

많은 책임운영기관은 민간부문의 선진 관리 전략과 관행을 도입하며 관리적 자율성을 확보했으나(Pollitt & Bouckaert, 2011), 이는 자율성과 통제가 함께 존재하는 조합을 형성한다(Musukhal, 2021: 20). 관리주의 학파에 따르면, 높은 수준의 관리 자율성은 그에 상응하는 높은 수준의 결과 통제, 보상 및 제재를 동반한다(Roness et al., 2008; Verhoest et al.,

2010: 8; Wynen & Verhoest, 2016: 541). 결론적으로, 책임운영기관화에서 자율성과 통제는 동전의 양면으로 간주되며(Wynen & Verhoest, 2016), 이 둘 사이의 적절한 균형이 매우 중요하게 요구된다(Christensen & Lægreid, 2004; Verschuere, 2007; Wynen & Verhoest, 2016).

책임운영기관의 자율성 제약을 크게 조직 운영·관리 차원의 제약, 인사 운영·관리 차원의 제약, 재정·예산관리 차원의 제약에서 검토하면 다음과 같다.

첫째, 조직운영 관련 자율성 제약은 주로 정치적·구조적 관점에서 발생한다. 책임운영기관은 정치적 영향력으로부터 거리를 두기 위해 부처로부터 구조적으로 분리되어 설립되었으나(Talbot et al., 2004), 이는 완전한 독립성을 의미하지 않으며 분리 정도에 따라 자율성 수준이 달라진다(Talbot et al., 2004: 9). 따라서 책임운영기관의 자율성은 정치적 행위자나 권위의 영향력으로부터 거리를 두는 정치적 관점에서 이해될 수 있다(Musukhal, 2021: 25-6). 또한, 제충구조 및 책임 라인을 통해 기관의 결정에 영향을 미치는 통제와 관련된 구조적 자율성도 제약을 받는다(Öberg & Wockelberg, 2020). 특히, 정원관리, 총액인건비, 하부조직, 임기제 및 전문직공무원 활용 등 인적자원 관리는 기관이 자체적으로 직원을 채용하고 보수를 결정하는 권한에 대한 제약으로 작용한다.

둘째, 인사운영 관련 자율성 제약은 관리적·개입적 자율성 관점에서 논의된다. 관리적 자율성은 기관이 인적자원관리를 포함한 관리적 결정을 내릴 수 있는 권한을 의미하지만(Verhoest et al., 2010: 19; Öberg & Wockelberg, 2020에서 재인용), 이는 임용, 채용, 보수, 근무평정, 인력관리계획 등 특정 관리 관행에 대한 재량의 제약으로 이어진다(Musukhal, 2021: 25-6). 또한, 기관에 위임된 의사결정 권한으로 인해 가질 수 있는 잠재적 재량권인 정책 자율성 역시 외부에 의해 설정된 정책을 구현하기 위한 내부 도구 결정권에 영향을 받는다(Verhoest et al., 2004: 105; Öberg & Wockelberg, 2020에서 재인용). 또한, 민간부문의 접근 방식을 채택하는 것은 본질적으로 자율성과 통제라는 두 가지 요소를 결합하는 결과를 가져온다. 이는 공공기관에 부여된 자율성 수준에 상응하는 통제 시스템이 필요함을 의미한다. 따라서 책임운영기관에 내부 성과계약과 같은 민간부문의 통제 기술과 도구가 도입되었다(Musukhal, 2021: 20). 마지막으로, 성과 정보와 평가, 그리고 성과에 부여되는 제재를 통해 기관의 결정에 영향을 미치는 개입적 자율성도 제약으로 작용하며, 정부가 강력한 결과 통제를 행사할수록 이 자율성은 낮아지게 된다(Öberg & Wockelberg, 2020).

셋째, 재정관리 관련 자율성 제약은 재정적·법적 관점에서 발생한다. 재정적 자율성은 기관이 정부 자금이나 자체 수익에 의존하는 정도와 손실에 대해 책임을 지는 정도를 의미하며(Öberg & Wockelberg, 2020), 이는 예산 할당 및 수익 창출 방식에 따라 달라진다

(Musukhal, 2021: 25-6). 회계방식, 예산안 편성 지침, 초과수입금, 전용, 이월, 기탁물품 등은 재정적 자원 운영 및 지출에 대한 재량권을 제한하는 요소들이다. 또한, 기관이 법적으로 국가의 일부인지 아니면 사법상 법인격을 갖는지에 관한 법적 자율성 역시 기관이 가진 공식적인 자율성의 정도를 나타내며 재무 운영에 영향을 미친다(Verhoest et al., 2004: 106; Öberg & Wockelberg, 2020에서 재인용).

위와 같은 논의를 토대로, 본 연구에서 자율성 제약(Autonomy Constraint)이란, *‘이론적으로 법률에 의해 부여된 자율성이 현실 운영 과정에서 상위 부처 및 중앙관리기관의 경직된 통제, 획일적인 관리 규정, 그리고 성과와 불충분하게 연계된 제도 등으로 인해 실질적으로 충분히 발휘되지 못하게 만드는 구조적 장애요인’*으로 개념 정의를 한다. 같은 맥락에서 책임성(Accountability)이란, *‘기관에게 부여된 자율성을 활용하여 달성한 운영 성과에 대해 책임운영기관이 지는 의무이며, 이는 단순한 잘못에 대한 문책을 넘어 성과에 대한 명확한 평가와 보상까지 포괄하는 개념’*으로 개념 정의하기로 한다.

NPM은 높은 자율성에 상응하는 높은 수준의 책임성(High Autonomy-High Control)을 요구하지만, 본 연구는 현행 책임운영기관 제도가 성과에 대한 명확한 보상 및 평가와 책임성을 충분히 연계하지 못하고, 오히려 사전적 투입 중심의 통제를 유지함으로써 ‘제도적 역설’¹⁾(Verhoest et al., 2010; Pache & Santos, 2013)에 빠져 있음을 논증한다. 이 제도적 역설은 NPM 개혁의 부산물인 하이브리드 조직이 겪는 경쟁적 제도 논리(Competing Institutional Logics)의 충돌로 재정의할 수 있다(Pache & Santos, 2013). 자율성 논리(시장, 효율)와 통제 논리(관료제, 형평)가 상충하고, 이 충돌이 적응적 자율성이라는 조직의 동태적 역량(Dynamic Capabilities)을 제약하고 있다(Eisenhardt & Martin, 2000).

궁극적으로 이러한 통제 우위의 제약 메커니즘은 기관이 급변하는 행정 환경에 기민하게 대응하고 새로운 기능을 창출할 수 있는 능력, 즉 ‘적응적 자율성’(Eisenhardt & Martin, 2000; Lawrence et al., 2002; Selsky & Bothner, 2009)을 구조적으로 저해하는 핵심 원인으로 작용한다. 적응적 자율성이란, 조직이 급변하는 환경에 맞춰 내부 자원(인력, 조직)과 전

1) 제도적 역설을 설명하는 분석의 출발점은 법적·제도적 자율성(De Jure Autonomy)이다. 이는 조직이 법률, 시행령, 규칙, 공식 지침 등 문서화된 규정을 통해 명시적으로 부여받은 권한과 재량의 정도를 의미한다(Verhoest et al., 2004). 이 자율성은 정적(Static)이며, 책임운영기관에 행정적·재정적 특례가 ‘주어졌는지 아닌지’를 확인하는 기준으로 사용된다. 예컨대, 기관장에게 직원에 대한 임용권을 부여하는 법적 근거가 있다면, 그것이 바로 De Jure Autonomy이다. 책임운영기관은 제도의 목표(효율성, 유연성)를 달성하기 위해 높은 수준의 De Jure Autonomy를 부여받았다. 그러나 본 연구의 분석(제3장)에서 드러나듯이, De Jure로 부여된 권한(예: 총액인건비, 초과수입금 활용권)이 De Facto(실질적) 통제(중앙 부처의 획일적 규정, 사전 승인 관행)에 의해 무력화되거나 축소되고 있다. 이처럼 ‘이론적으로는 자율적인 조직’이 ‘현실적으로는 경직된 통제’에 묶여 있는 공식적인 권한과 실현 가능한 능력 간의 괴리가 곧 본 연구의 핵심 논점인 ‘제도적 역설’의 본질을 이룬다.

락을 신속하게 재구성하고 혁신할 수 있는 능력을 의미한다(Eisenhardt & Martin, 2000). 기존 자율성 논의가 법적 권한의 정적 범위(De Jure)에 초점을 맞췄다면, 이 개념은 자율성 확보의 최종 목표인 환경 대응 능력으로 논의를 확장한다(Lawrence et al., 2002).

본 연구에서 이는 ‘제도적 역설’의 결과로 통제 메커니즘에 의해 제한되는 핵심 조직 역량의 위치를 차지한다(Selsky & Bothner, 2009). 이는 조직, 인사, 재정 등 다차원적 관리 자율성 확보의 궁극적 목표가 이 ‘적응적 자율성 회복’에 있음을 논증하는 이론적 중개 변수²⁾이다.

4. 본 연구의 분석 틀

본 연구는 책임운영기관에 부여된 자율성이 기대한 만큼의 성과로 이어지지 못하는 구조적 원인을 규명하기 위해 명확한 분석 틀을 설정한다. 기존 연구가 법적 특례와 운영 규정의 차이를 단순 나열하거나 제한된 실태 기술에 머문 한계를 넘어서, 자율성 제약이 성과를 저해하는 인과적 메커니즘을 체계적으로 설명하는 것이 목표이다.

이를 위해 본 연구는 ‘제도적 역설’을 핵심 분석 개념이자 이론적 중개 변수로 활용한다. 이는 책임운영기관의 성과 저해가 단순한 통제의 문제가 아니라, 자율성에 기반한 NPM 논리와 획일적 통제를 지향하는 관료제 논리가 충돌하면서 발생하는 구조적 병리임을 설명하는 이론적 틀을 제공한다.

〈표 3〉 본 연구의 분석 틀

연구 단계	변수 및 개념	분석 내용 및 인과관계 (메커니즘)
1단계 (선행조건)	획일적·경직적 제도적 통제 (독립 변수)	-(개념) 자율성 특례에도 불구하고 존존하는 중앙의 획일적 관리 규정 및 통제 관행 -(영역) 조직·정원관리, 인사관리, 재정관리의 3개 차원에서 확인됨
↓ (인과관계)	(통제 관행) → (제도적 역설 발생)	-자율성 부여 목적(NPM 논리)과 획일적 통제(관료제 논리)가 충돌하여 구조적 긴장이 발생함

2) 이론적 중개 변수는 ‘획일적인 통제(X)’가 곧바로 ‘성과 저해(Y)’로 이어진다고 주장하는 것이 아니다. 대신, 그 통제가 ‘적응적 자율성(M)’이라는 조직의 핵심 역량을 제한하거나 약화시키기 때문에 성과가 떨어진다고 설명할 수 있다. ‘적응적 자율성’은 통제가 조직 내부에 어떤 ‘구조적 병리’를 낳는지를 설명하는 핵심적인 ‘과정 변수’이다. 만일 ‘적응적 자율성’이라는 중개 변수가 없다면, 논리는 “정부 통제가 많다 → 성과가 나쁘다”라는 단순한 기술적 분석에 그치게 된다. 하지만 ‘적응적 자율성’을 도입함으로써, 논문은 “정부 통제 → 조직의 유연한 자원 재구성 능력 상실 → 성과 저해”라는 심층적인 인과관계(제약 메커니즘)를 규명할 수 있게 되어 학술적 기여도가 높아질 수 있다. 이 중개 변수를 통해 제4장(개선 방안)의 타당성도 확보될 수 있다. 즉, 성과를 높이려면 단순히 통제를 없애는 것(X를 제거하는 것) 뿐만 아니라, ‘적응적 자율성’을 직접적으로 회복시키기 위한 정책(예: 통합활용정원제, 초과수입금의 재투자 연계)을 추진해야 한다는 처방적 정당성을 제공할 수 있다.

2단계 (중개 과정)	적응적 자율성 제한 (이론적 중개 변수)	-(핵심 메커니즘) ① 적응적 자율성 제한(업무 특수성 무시, 환경 대응력 상실), ② 동기부여 역효과(성과-보상 연계 실패, 재투자 유인 상실) -(역할) 제도적 역설이 조직의 동태적 역량을 훼손하는 과정을 설명함
↓ (인과관계)	(적응 역량 훼손) → (성과 저해)	-조직의 핵심 역량 훼손이 기관의 최종 성과(효율성 및 공공 서비스 품질) 저해로 이어짐
3단계 (정책목표)	자율성-통제 균형점 재정립 (정책 제언)	-(목표) 규명된 메커니즘을 해체하고 적응적 자율성을 회복시키는 처방 제시 -(방안) 성과 기반 차등적 자율성 부여, 재정·인사 연계 시너지 창출

이 분석 틀은 제3장에서 규명된 세부 제약(예: 총정원 통제, 초과수입금 환수)이 최종적으로 ‘적응적 자율성’을 어떻게 훼손하는지 정확히 진단하므로, 제4장에서 제시되는 ‘차등적 자율성 부여’나 ‘재정·인사 시너지 창출’과 같은 정책적 대안에 명확한 논리적 근거와 처방적 정당성을 제공할 수 있다.

III. 책임운영기관의 자율성 제약 분석

1. 자료 분석 방법

본 연구의 분석 대상은 책임운영기관의 자율성과 자율성 제약이며, 연구의 자료는 공신력이 있는 행정안전부의 2022/2023/2024년 「책임운영기관 종합평가 보고서」³⁾를 활용한다. 3개년 보고서는 ‘책임운영기관이 직면한 제약의 누적된, 공신력 있는 패턴’을 보여주는 최적의 자료라 할 수 있다.

자료분석 방법은 위 세 자료에 내재된 의미를 해석하는 질적 연구로서의 내용분석(Content Analysis)에 해당된다. 즉, 이 보고서에 담긴 45개(48개 중 중앙책임운영기관 1개,

3) 책임운영기관 종합평가는 기관별 자체사업 평가 및 고객만족도 평가를 포함한 고유사업지표와 리더십, 전략 및 조직운영, 성과 및 환류 분야의 관리역량지표를 대상으로 한다. 행정안전부장관 소속의 책임운영기관운영위원회 주관으로 종합평가단을 구성하여, 각 부처가 제출한 고유사업 평가보고서와 각 기관이 제출한 관리역량 실적보고서에 근거하여 서면평가와 실사평가를 병행하여 진행된다. 위 보고서의 내용은 최종적으로 책임운영기관운영위원회의 심의를 거쳐 확정된다(행정안전부, 2025). 이 종합평가 보고서는 책임운영기관의 소속 중앙행정기관의 운영심의회 주관 아래 수행한 자체평가 결과를, 또한 종합평가단이 수행한 서면평가, 인터뷰, 각종 정량분석 등을, 그리고 책임운영기관 고객만족도 통합조사의 결과를 모두 반영한 결과물이다.

종합평가 유예 대상 기관 2개 제외) 책임운영기관의 자율성 제약 내용을 분석 틀의 논리에 따라 추출⁴⁾하여 분석하고 이를 토대로 개선 방안을 제시한다. 본 연구는 새로운 데이터를 수집하여 검증하는 실증연구가 아니라, 대신 새로운 논리적 틀을 구성하여 공신력 있는 위 행정안전부의 보고서를 바탕으로 자율성 제약 내용을 추출하여 그 요인을 분석하고 제도개선 방안을 제시하는 문헌 기반의 질적 연구이다.

비록, 메타분석은 아니지만, ‘구조화된 질적 내용분석’을 통해 ‘제도적 역설의 구체적 현상’을 추출하고 이 현상들을 ‘적응적 자율성 제약 메커니즘’으로 인과적으로 분류하는 것이 본 연구가 기여하는 부분이라 할 수 있다.

2. 책임운영기관의 자율성 제약 분석

조직, 인사, 재정 차원 구분이 법적 특례 때문이 아니라, 조직의 ‘적응적 자율성’을 구성하는 필수 자원이기 때문에 중요하다. 조직·정원은 환경 변화에 따른 구조 재구성 및 민첩성 확보에 필수적인 자원이다. 인사는 전문 인력 확보와 동기부여 유인체계 구축에 필수적인 자원이다. 재정은 혁신적인 투자 및 장기적 자원배분에 필수적인 자원이다. 제3장의 분석은 이 세 가지 필수 자원의 활용이 획일적 통제에 의해 구조적으로 차단되는 메커니즘을 밝히는 데 초점을 맞추면서 분석한다.

1) 조직·정원관리 자율성 제약의 구조적 원인 및 적응적 자율성 메커니즘 분석

행정안전부(2024, 2023, 2022)의 「책임운영기관 종합평가 결과보고서」를 토대로 조직·정원관리 관련 자율성 제약을 ‘제도적 통제’, ‘제도적 역설(구조적 모순)’, ‘적응적 자율성 제약 메커니즘’의 세 단계 분석 틀을 적용하여 심층적으로 분석하면 다음과 같다.

첫째, 정원관리 관련 자율성 제약으로 획일적 총정원 통제에 따른 조직 유연성이 약화되고 있다. 정원관리 특례에도 불구하고, 기관의 정원 총원 및 정원 구조 운영에 근본적인 한계가 존재한다. 예를 들어, 한국농수산대학교의 경우, 통합정원 운영에 따른 정원감축 대응과 같은 현안이 조직관리 이슈로 지적된다(행정안전부, 2025b: 469).

4) 행정안전부(2022, 2023, 2024년)의 「책임운영기관 종합평가 보고서」 문서 파일 ‘찾기’ 기능에서 키워드 ‘자율성’, ‘제약’, ‘통제’, ‘책임성’을 입력하여 전후 문맥에서 자율성 제약 분석 단위에 맞게 자율성 제약 내용을 일일이 추출하여서 이를 분석한다.

제도적 통제: 중앙 부처 및 행정안전부의 '확실적인 총정원 관리 기준'이 유연성 제고 요구에도 불구하고 일률적으로 적용된다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 조직운영의 자율적 재량을 부여하는 책임운영기관의 도입 취지와 ② 중앙관리기관의 경직된 총정원 통제 원칙이 충돌하는 구조적 모순이 발생한다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 단기적인 임시정원이나 임기제로 대응하더라도 장기적인 안정성과 정책 연계성 확보에는 한계가 있으며, 기관 고유 기능 수행 및 환경 변화에 대한 '적응적 자율성'이 구조적으로 약화된다.

둘째, 총액인건비 활용의 제약으로 재원 확보의 불확실성과 동기부여 저하가 나타난다. 총액인건비제는 인건비 운용의 자율성을 부여하지만, 실제 인건비 한도 설정 및 운용에서 경직성이 나타나고 있다. 국립재난안전연구원은 총액인건비 활용을 위해 연가보상비 절감 재원에 대한 구성원의 반대로 성과를 이루지 못했으며(행정안전부, 2024: 278), 국방전산정보원은 총액인건비제를 활용한 조직 운영 전략이 연차별 차별성 및 전략과제와의 연계성이 부족하다(행정안전부, 2025b: 678).

제도적 통제: ① 총액인건비 한도(예산 틀)의 경직성과 ② 초과수입·전용 등 재원 확보 시 주무부처 및 기재부와 의 조정 필요성이 존재한다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 인건비 운용의 포괄적 자율성을 제도적으로 약속함에도 불구하고 ② 재원 확보 및 한도 설정에 있어 외부(기재부, 주무부처)의 통제 종속성을 벗어나지 못해, 자율적 운용과 외부 통제가 공존하는 제도적 비일관성이 나타난다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 회계전산 시스템 등 관리체계는 정비되었지만, 실질적인 재원 확보 및 유지가 없으면 총액인건비의 정책 효과가 제한적일 수밖에 없으며, 성과 연동 인센티브를 통한 인력 동기부여 등 기관 운영의 유연성을 확보하는 '적응적 자율성'이 제한된다.

셋째, 하부조직 재배치의 제약으로 중앙 승인 의존성에 따른 조직개편 등 조직관리 속도가 떨어진다. 임시조직·TF 등의 탄력적 운영 및 하부조직 재배치에서 중앙 승인 의존성이 높다. 국립재난안전연구원은 기존 임시조직을 운영했으나 정규조직 개편 및 정원에 환류되지 못했으며(행정안전부, 2025b: 281), 관세인재개발원은 하부조직 확대 개편 협의가 수용되지 못했다(행정안전부, 2025b: 337).

제도적 통제: 하부조직 개편 및 임시조직의 정규화 시 중앙관리기관의 '사전 승인 및 예산 반영' 의존성이 높게 나타난다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 기관의 목표 달성을 위해 하부조직을 자율적으로 재배치할 권한이 부여되었음에도 불구하고 ② 정원, 예산 등 핵심 자원배분 권한이 중앙에 종속되어 있어, 자율적 개편과 중앙 통제 사이의 이율배반적 상황이 지속된다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 변화하는 행정 수요에 대한 기관의 '신속한 대응 능력'이 저하되고, 필요한 기능을 조직적으로 내재화하는 데 실패하여 기관 운영의 반응성(Responsiveness)을 확보하는 '적응적 자율성'이 저해된다.

넷째, 일반임기제 활용의 제약으로 인력 안정성 및 전문가 유치 유인책이 부족하다. 일반임기제는 정원 외, 단기 충원 수단으로서만 활용되며, 장기적인 인력운용계획과의 연계에 한계가 있다. 국가통계연구원의 경우, 본청과의 긴밀한 협의를 통해 다양한 형태의 인적자원 활용 방안 모색이 필요하다는 지적을 받았다(행정안전부, 2025b: 136).

제도적 통제: 일반임기제의 '정원 외, 단기 계약직'이라는 구조적 한계가 명확하다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 전문성을 확보하기 위해 외부 인력 활용의 자율성을 부여했지만 ② 일반 공무원 중심의 정원 체계를 유지하는 한계로 인해, 해당 제도가 장기적인 전문 인력 확보가 아닌 단기적인 정원 외 충원 수단으로만 기능하는 제도적 괴리가 나타난다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 민간 전문가 유입을 위한 유인책이 부족하고, 채용 절차가 복잡하며 승인 절차가 길어 '적시 채용 및 고급 인력 유치'에 어려움을 겪게 되며, 인력 구성의 전략적 유연성을 확보하는 '적응적 자율성'이 약화된다.

다섯째, 전문임기제 활용의 제약으로 획일적 운영과 실효성이 떨어진다. 정원 내 전문직 위 운영에서 제도운영의 일관성 및 실효성이 떨어진다. 국립아시아문화전당은 연구직 공무원과 전문임기제 공무원의 업무 구분이 어렵고(행정안전부, 2024: 382), 국가정보자원관리원은 전문임기제 직위 중 일부가 채용 미완료로 실효성이 제한되었다(행정안전부, 2025b: 651).

제도적 통제: 전문임기제 제도운영의 '일관성 및 모니터링 부족'과 보수·정원 내 배치 규정이 불명확하다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 기관의 전문성 강화라는 목적으로 도입된 전문임기제가 ② 보수 및 직무 범위 설정에 있어 획일적인 공무원 관리 규정을 벗어나지 못해, 특례 제도임에도 실질적인 전문인력 활용의 실효성이 저하되는 모순에 직면한다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 전문성이 요구되는 직위에 '맞춤형 인력을 안정적으로 배치'하는 데 제약이 발생하며, 기관 고유 업무의 전문성 확보에 실패하여 필요한 전문 역량을 적시에 내재화하는 '적응적 자율성'이 약화된다.

여섯째, 신설기구·인력 평가 제약으로 전략적 조직관리의 중장기 연계성이 부족하다. 신

규 조직 및 정원 배치의 적정성과 정규조직으로의 환류에 문제가 발생한다. 국립재난안전 연구원은 임시조직인 '재난회복연구센터'를 신설했으나, 조직개편에 앞선 대내외 환경분석 등 조직관리의 중장기 연계성이 부족하다(행정안전부, 2025b: 281).

제도적 통제: 신설기구·인력의 '정원 및 예산 반영 구조'가 부처 협의 및 재정 여건에 강하게 종속된다.
 제도적 역설(구조적 모순): ① 기관이 환경 변화에 선제적으로 대응하기 위한 신설 기구 운영의 자율적 필요성과 ② 정원·예산 확보를 위한 중앙의 승인 및 설득 절차 병행으로 인한 지연 및 불확실성이 상충한다.
 적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 기관의 '미래 전략 및 중장기 계획'과 조직개편이 효과적으로 연계되지 못하고 단기적인 대응에 머물러 전략적 조직관리 기능이 약화되어 '적응적 자율성'이 제한된다.

일급제, 전문직 공무원 확보 및 유지 제약으로 경직된 보수체계에 따른 인력 유출이 발생하고, 의무직 등 핵심 전문인력의 확보 및 유지에 어려움이 크다. 국립과학수사연구원은 법원의 급여 만족도가 주요 이직 원인으로 지적되었으며(행정안전부, 2024: 128), 국립마산 병원은 핵심 인력인 의무직 충원율이 낮아(행정안전부, 2025b: 549) 고유 역할 수행에 제약이 있다.

제도적 통제: ① '획일적인 공무원 보수 체계' 적용과 ② 임기제 및 전문직위 활용의 일시적 성격이 인력 운영의 안정성을 저해한다.
 제도적 역설(구조적 모순): ① 시장과 경쟁하여 고급 인력을 유치해야 하는 전문직위의 필요성에도 불구하고 ② 공무원 보수 체계의 획일적 경직성이 외부 시장 요인에 능동적으로 대응하는 것을 불가능하게 하여, 전문성 확보라는 목적과 경직된 관리 방식이 충돌한다.
 적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 전문직 공무원 제도 활용이 제한되어 고급 연구인력 확보에 어려움을 겪게 되며, 이는 기관이 제공하는 서비스의 품질 저하로 직결될 수 있어 핵심 기능 수행 역량을 안정적으로 유지하는 '적응적 자율성'이 약화된다.

2) 인사관리 관련 자율성 제약의 구조적 원인 및 적응적 자율성 제약 메커니즘 분석

행정안전부(2024, 2023, 2022)의 「책임운영기관 종합평가 결과보고서」를 근거로 인사관리 관련 자율성 제약을 앞서 설정한 분석 틀을 적용하여 심층적으로 분석하면 다음과 같다.

첫째, 임용 및 임명 관련 자율성 제약으로 절차적 통제에 의한 임용권의 실효성 저하가 나타난다. 기관장의 임용권 특례에도 불구하고, 실제 결원 보충 및 핵심 인력 영입 과정에서 중앙 부처의 승인 및 협의가 필수적이다. 국립통일교육원은 교수 임용권 확대를 위해 본부와 협의를 요청했으며(행정안전부, 2025b: 422), 해양수산인재개발원 역시 승진임용 자율성 확보를 위해 상위 부처에 적극적인 요청이 필요했다(행정안전부, 2025b: 498).

제도적 통제: 중앙 부처의 '검토·승인 절차' 및 법령·시행령 수준의 '정원·보수 규율'이 기관장의 임용권보다 우선 적용된다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 기관장에게 임용권을 부여하여 인력 운용의 책임과 재량을 강화하는 자율성 원칙과 ② 정원 한도 및 총액인건비 등 상위 관리 틀에 의해 임용권 행사가 절차적으로 제약되는 통제 관행이 병존한다. 적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 시의적절한 결원 보충 및 전문 인력 영입이 지연되어 핵심사업에 차질이 생기고 현장업무 공백이 발생한다. 즉, '인력 운영의 적시성'이 저하되어 운영 효율성을 확보하는 '적응적 자율성'에 악영향을 미친다.

둘째, 임용시험(자체 채용) 관련 제약으로 중앙 채용 규정의 획일적 적용이 이뤄진다. 즉, 기관 특성에 맞는 인력을 자체적으로 채용하는 과정에서 중앙의 획일적인 채용 기준이 제약으로 작용한다. 의료형 기관이 겪는 의무직 결원의 문제는 인사혁신처 등 관련 부서와의 협의를 통해서만 해결해야 하는 시급한 사항이며(행정안전부, 2023: 497), 국립정신건강센터의 자체 채용시험 역시 조직·인력 신설 및 채용에 본부 협의·승인 과정이 병행되어 실제 자율 채용의 범위가 제한된다(행정안전부, 2025b: 600).

제도적 통제: 채용 형태별로 상이한 보수·규정 요건 및 인사혁신처 주관의 '공통 채용 절차'에 높은 영향을 받는다. 제도적 역설(구조적 모순): ① 기관 특성에 맞는 맞춤형 인력을 선발할 수 있는 자체 채용 자율성을 부여했으나 ② 중앙의 획일적인 규정 및 절차적 승인 과정에 종속되어 채용의 속도와 특수성을 확보하지 못하는 제도적 비효율이 발생한다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 우수 전문인력 확보 기회를 상실하고 직무 미스매치가 확대되며, 이는 연구 성과 및 의료 서비스 품질 저하의 위험을 초래하여 '핵심사업 목표 달성'을 위한 인력 구성의 유연성을 확보하는 '적응적 자율성'에 장애가 된다.

셋째, 인사상 특전 및 승진 관련 제약으로 인센티브 체계의 불일치성이 나타난다. 책임은 영기관의 성과와 연동되는 승진, 가점, 전보 우대 등 인사상 특전 운용에 한계가 있어, 직원의 동기부여를 위한 유효한 인센티브 제공이 어렵다. 관세인재개발원은 특별승진·승급 등 자율성 특례 확대를 요청했으나 수용되지 않았으며(행정안전부, 2025b: 337), 국립생물자원관은 연구직 및 일반직의 승진 기회 확대와 제도 개선이 요구된다(행정안전부, 2025b: 209).

제도적 통제: 중앙부처의 획일적인 '가이드라인 및 보수심의 프로세스'와 기관별 재정 현실 간의 제도적 불일치가 심화된다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 성과 기반의 자율적 인사 특전을 통해 직원의 동기부여를 촉진하려 했으나 ② 중앙의 규율 및 획일적 형평성 원칙이 우선 적용됨에 따라, 기관의 성과와 개인의 보상 간 인과적 연결고리가 약화되는 역설이 발생한다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 인센티브 제도의 비일관성이 초래되어 직원의 제도 신뢰도 및 '내부 동기 부여'가 약화되며, 조직 목표 달성을 위한 인센티브 시스템의 유연성을 확보하는 '적응적 자율성'이 저하된다.

넷째, 근무평정 및 성과연계형 인사관리 제약으로 평가-보상 연계가 분절화된다. 기관 수준의 종합평가 결과와 개인의 근무성적평정(근평), 그리고 최종적인 개인 보상 간의 연계가 미흡하여 성과 지향적 인사관리가 어렵다. 한국정책방송원의 경우, 개인별 성과계획이 책임운영기관 종합평가와 관련된 요소를 포함할 때에만 근평에 반영되는 현행 구조는 구성원의 관심과 몰입을 유도하는 데 한계가 있다(행정안전부, 2025b: 491).

제도적 통제: 기관평가와 개인 보상 제도 간의 '제도적 분절' 및 근평체계의 중앙 지침 의존성이 매우 크다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 성과 달성을 전제로 자율성을 부여하는 책임운영기관 제도 하에서 ② 기관의 거시적 성과와 개인의 미시적 보상이 명확히 연계되지 못하고 분리됨으로써, 제도적 목표와 현실적 관리 체계 간의 불일치가 나타난다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 성과 창출 동기가 약화되고, 저성과자 관리가 어려우며, 조직 전체의 '성과 내재화 및 문화 구축'이 저해되는 문제를 초래하여 성과 지향적 관리를 위한 조직 역량을 확보하는 '적응적 자율성'이 제한된다.

다섯째, 인력관리계획 수립이 제약되어 중앙 재정계획과의 종속성이 심화된다. 중장기 인력계획 수립에 대한 자율성이 예산·정원 제약과 중앙의 승인 절차에 종속되어 전략적인 인력 운영이 어렵다. 시설관리형 및 상담형 기관의 경우, 중기재정계획의 전략성 및 연계성 부족, 실행계획의 구체성 미흡이 지적되었으며(행정안전부, 2025b: 626), 관세인재개발원은 독자적인 중기재정계획의 작성·실행이 요구된다(행정안전부, 2025b: 347).

제도적 통제: 예산·정원 제약과 중앙의 승인 절차에 의존하는 '구조적·절차적 통제'가 인력계획 수립 과정 전반에 걸쳐 존재한다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 기관의 자율적인 판단에 기반한 중장기 인력계획 수립의 필요성과 ② 이 계획의 실행을 위해 중앙 부처의 재정계획(예산)에 필연적으로 종속되어야 하는 현실적 제약이 상호 모순된다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 전략적인 인력배치가 이루어지지 않아 장기 사업 및 핵심 역량 확보에 장애를 초래하며, '미래 경쟁력'을 위한 선제적 투자가 어려워져 조직의 미래 전략적 유연성을 확보하는 '적응적 자율성'이 약화된다.

여섯째, 상여금(성과상여·성과급) 관련 자율성 제약으로 보상체계의 경직성과 형평성 문제가 나타난다. 성과상여금의 유연한 운용을 저해하는 중앙 지침과 예산 제약으로 인해 실질적인 성과급 차등 지급이 어렵다. 고용노동부고객상담센터는 공무원의 성과상여금 기준 활용이 제한적이며, 고성과자와 저성과자 간 차등 지급을 통한 인센티브 활용을 위해 고용노동부와 협의할 필요가 있다는 지적을 받았다(행정안전부, 2025b: 638).

제도적 통제: ① 중앙 지침과 기관별 지침 간의 조정 부족 ② 예산 및 '총액인건비 제약'으로 인한 재원 한계가 명확히 드러난다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 성과에 따른 차등 보상을 통해 동기부여를 극대화해야 하는 NPM적 요구와 ② 공무원 조직의 형평성 및 획일적 관리 원칙이 상여금 운용에 강력하게 개입하는 통제 논리가 충돌한다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 보상체계의 예측 가능성이 저하되고, 성과 동기가 약화되며, '내부 형평성 문제'와 '성과 목표 달성'을 위한 강력한 유인책 부재라는 이중고를 겪게 되어 인력 운용의 동기부여적 유연성을 확보하는 '적응적 자율성'이 저해된다.

3) 재정·예산관리 관련 자율성 제약의 구조적 원인 및 적응적 자율성 제약 메커니즘 분석

행정안전부(2024, 2023, 2022)의 「책임운영기관 종합평가 결과보고서」를 근거로, 예산(재정·재무) 관련 자율성 제약을 앞서 설정한 분석 틀을 적용하여 심층적으로 분석하면 다음과 같다.

첫째, 회계방식(회계 시스템, 특별회계운용 등) 관련 제약으로 획일적 중앙시스템에 따른 유연성 저하가 나타난다. 책임운영기관은 국가회계법 체계와 D-Brain 같은 중앙시스템을 그대로 사용해야 하므로, 기관 특성에 맞춘 회계 흐름이나 내부 모듈을 자율적으로 설계·운영하기 어렵다. 국립자연휴양림관리소의 경우, 부정정한 재무·회계 처리에 대한 다수의 감사 지적이 발견되었으며, 상시적인 모니터링 활성화가 필요하다는 지적을 받았다(행정안전부, 2025b: 666).

제도적 통제: 국가회계법 및 D-Brain 등 중앙 '획일적 회계 시스템 및 감사·세무 규정'이 재정 운용에 절대적으로 우선 적용된다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 수익자 부담 원칙에 따라 자율적인 재정 운용의 근거를 마련했음에도 불구하고 ② 국가기관으로서 중앙의 획일적 회계 및 감사 시스템을 그대로 따라야 하는 의무가 충돌하여, 재정 자율성 확보의 제도적 근거가 무력화된다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 회계방식 그 자체가 신속한 집행이나 재투자 결정과 같은 실질적인 자율성으로 곧바로 이어지지 못하며, '재정운용의 기민성' 확보에 한계를 초래하여 기관 특성에 맞는 재정관리의 유연성을 확보하는 '적응적 자율성'이 제약된다.

둘째, 중장기 전략과 재무계획의 연계성이 충분히 설명되지 않아 예산편성의 논리적 근거가 미흡하다는 지적을 받는 등(행정안전부, 2025b: 31) 예산편성 과정에서 중앙의 획일적인 지침이 우선한다. 연구형 소속책임운영기관은 단기 지침 중심의 편성 때문에 예산 감액 대응이 단기 조정에 그칠 수밖에 없어 중장기적 안정성 확보에 제약이 발생한다(행정안전부, 2025b: 121).

제도적 통제: 중앙의 재정 규율 및 형평성 확보를 우선하는 '확일적 편성 지침'이 기관의 특수성보다 우선 적용된다. 제도적 역설(구조적 모순): ① 기관의 전략적 목표 달성을 위한 자율적인 재무계획 수립의 필요성과 ② 중앙정부의 단기적이고 확일적인 재정 지침이 상충하여, 기관의 중장기 재무 전략 수립 자율성이 위축된다. 적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 예산구조가 경직되고, 연도 중 신속한 재편성이 어려워져 '기관 고유 목적 달성을 위한 전략적 재정 운영 능력'이 저하되며, 미래 환경 변화에 대응할 수 있는 전략적 재정계획의 유연성을 확보하는 '적응적 자율성'이 제한된다.

셋째, 초과수입금(초과수입의 편성·관리·활용) 관련 제약이 있어서 재원 전환의 제도적 병목 현상이 나타난다. 책임운영기관이 창출한 초과수입금이 자율적인 재원으로 활용되는데 제도적 한계가 존재한다. 국립축산과학원은 초과수입금 활용 제약으로 인해 활용이 미흡하다는 진단을 받았고, 제도 설계 자체가 실사용을 막는다는 점이 드러났다(행정안전부, 2025b: 297). 국립재활원의 경우, 초과수입 규모 변동에 따른 편성 및 관리에 문제점이 많이 발생했다(행정안전부, 2025b: 589).

제도적 통제: 초과수입의 분류, 귀속, 세입 처리의 '엄격한 원칙 및 국고 회수 규정'이 여전히 적용된다. 제도적 역설(구조적 모순): ① 기관의 성과(초과수입)를 보상하여 자율적인 재투자를 가능하게 함으로써 효율성을 높이려는 NPM적 논리와 ② 초과수입을 국고로 회수하거나 엄격한 규정에 따라 활용을 제약하는 전통적 재정 통제 논리가 정면으로 충돌한다. 적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 초과수입은 자율적 재원으로서 잠재 가치가 있지만, 편성·활용 기준 및 집행 모니터링 취약으로 인해 '기관 성과에 기반한 재정적 동기 부여' 효과가 제한되며, 자체 재원을 활용하여 새로운 사업을 개시할 수 있는 유연성을 확보하는 '적응적 자율성'이 제약된다.

넷째, 전용(예산 전용·자체전용·전용권 운영) 관련 제약으로 사전·사후 통제에 의한 기동성이 저하된다. 예산 전용권은 단기적인 유연성을 제공하지만, 중앙의 엄격한 통제로 인해 실질적인 활용이 위축된다. 한국농수산물대학의 경우, 예산의 계획성 및 집행의 투명성 제고를 위해 예산 전용 및 세목 조정은 최대한 자제할 필요가 있다고 지적되었다(행정안전부, 2023: 463).

제도적 통제: 전용은 '원칙 금지, 예외 허용' 구조에 가까우며, 과목·성질 간 금지 구간 및 사전·사후 통제(승인·보고)가 엄격하게 적용된다. 제도적 역설(구조적 모순): ① 기관장에게 예산의 포괄적 전용 권한을 부여하여 운영상 자율성을 높이려 했으나 ② 전용에 대한 엄격한 감사 리스크와 중앙의 사전·사후 통제 절차가 기관의 권한 행사를 스스로 위축시키는 제도적 모순을 야기한다. 적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 전용은 단기적 유연성을 제공하나, 본예산 체계 및 부처 협의, 투명성 요건 때문에 전면적이고 지속적인 활용이 제한적이며, '신속한 대응 자율성'을 완전히 보장하지 못하여 운영상의 기민성을 확보하는 '적응적 자율성'이 저해된다.

다섯째, 이월 관련 제약으로 관리 리스크(그림자 비용)에 따른 선택이 제한된다. 이월 제도는 예산집행의 유연성을 일부 제공하지만, 동시에 사업관리 실패의 징후로 해석될 리스크가 있어 쉽게 선택하기 어렵다. 국립아시아문화전당의 경우, 이월 사업들이 증가하여 예산 집행률이 감소하고 사업관리 문제로 이어져 재무관리의 적절성에 부정적인 영향을 미쳤다(행정안전부, 2025b: 381).

제도적 통제: 불용 및 부정 사용 방지를 위한 이월 사유의 타당성, 필요성, 규모상정 근거 등 ‘높은 입증 요건 및 승인 절차’가 여전히 필요하다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 예산집행의 유연성을 보장하기 위해 이월 제도를 허용했으나 ② 이월의 증가가 기관의 평가(집행 실적)에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 내부적 판단(그림자 비용)이 작용하여, 제도적 허용에도 불구하고 보수적 선택을 유도한다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 이월은 가능하더라도 리스크 때문에 쉽게 택하기 어려운 선택지가 되어, 연도 말 집행 경직성을 완화하는 ‘집행 유연성 확보’ 효과가 제한되며, 예산집행의 시의적절성을 확보하는 ‘적응적 자율성’이 제한된다.

여섯째, 기탁물품 운영의 자율성 제약으로 회계 및 행정 처리의 부담이 가중된다. 기탁물품은 비재정적 자원 확보 수단임에도 불구하고, 행정적·회계적 부담 및 리스크 때문에 적극적인 활용이 어렵다. 국립해양유산연구소는 재정부문 자율성 특례 활용 수준에서 기탁물품 기부 등 개선 여지가 있다고 지적되었으며, 대체 방안이 필요하다는 지적을 받았다(행정안전부, 2025b: 297).

제도적 통제: 국유재산 편입, 가치평가, 회계 인식(자산/수익), 사후관리 등 ‘높은 행정적·회계적 부담 및 감사 리스크’가 수반된다.

제도적 역설(구조적 모순): ① 자율적 활동을 통해 비재정적 자원(기탁물품)을 확보할 수 있는 권한을 부여했으나 ② 이에 수반되는 복잡하고 경직된 국유재산 및 회계처리 규정이 기관에 과도한 행정적·회계적 비용을 부과하여, 자원 확보의 유연성을 저해한다.

적응적 자율성 제약 메커니즘: 결과적으로 기탁물품을 통한 ‘비재정적 자원 확보 수단의 유연성’이 제한되며, 기관 단독의 적극적인 활용이 쉽지 않아 잠재적 자원 활용 기회를 상실하여 다양한 형태의 자원을 활용할 수 있는 ‘적응적 자율성’이 저해된다.

IV. 제도적 역설 해소를 위한 정책 방안: 적응적 자율성 회복 및 자율성-통제 균형점 재정립

본 장은 제3장의 심층 분석을 통해 규명된, 자율성 부여라는 제도적 목적과 상위 부처의

획일적 통제 관행 간의 모순(제도적 역설)이 낳는 ‘적응적 자율성 및 동기부여의 역효과’ 현상을 해소하고, NPM의 핵심인 성과 중심 공공서비스 제공 목표를 달성하기 위한 구체적인 정책 방안을 제시한다. 이는 제2장에서 논의된 자율성-통제 모형의 이론적 전제와 같이, 자율성과 성과에 대한 책임을 상호보완적으로 연계하여 궁극적으로 자율성-통제 균형점을 재정립하는 패러다임 전환을 목표로 한다(Roness et al., 2008). 각 개선 방안은 제3장에서 도출된 관리 차원별 구조적 원인을 직접적으로 해소하고, 제도적 역설을 실질적으로 해체하는 방향으로 논리적인 연계성을 강화한다.

1. 조직 및 정원 관리 개선 방안: ‘적응적 자율성’ 회복을 통한 환경 대응성 강화

제3장에서 분석된 바와 같이, 상위 부처의 ‘획일적인 총정원 통제 관행’은 기관의 ‘업무 특수성’을 무시하고 조직의 ‘적응적 자율성’을 심각하게 저해하는 근본적인 구조적 원인으로 작용하고 있으며, 이는 책임운영기관 제도 자체의 제도적 역설을 초래하는 핵심 기제이다. 이러한 제약 메커니즘은 급변하는 행정환경과 서비스 수요에 대한 기민한 조직 변경 및 기능 조절을 불가능하게 한다. 따라서 조직·정원 관리의 유연성 확보 방안은 통제 방식을 혁신하여 기관장이 현장 수요에 맞게 자원을 재배치할 수 있는 관리 재량을 회복시키는 데 초점을 맞춰야 한다.

첫째, 기관의 성숙도 및 성과에 기반한 차등적 자율성 부여를 통한 획일적 통제를 해소할 필요가 있다. 제3장에서 분석한 문제 메커니즘인 ‘획일적인 정원관리 기준’은 모든 기관에 획일적으로 적용되기 때문에, 자율성 부여 방식은 기관 간 성과 및 운영 역량 차이를 반영하지 못하여, 우수 기관의 자발적 혁신 동력을 저해하는 불필요한 행정적 통제를 야기한다. 이는 NPM이 추구하는 유연성과 전문화를 저해하는 요인이다. 이를 개선하기 위해서는 ‘기관의 성과와 운영 성숙도’를 기준으로 자율성 수준을 차등화하는 제도를 도입해야 한다. 특히, 지속적으로 우수 평가를 받은 기관에 대해서는 자율 등급을 부여하고, 정원 증원 및 조직개편 시 중앙행정기관의 사전승인 절차를 면제하고 사후보고로 대체하는 등 대폭적인 자율성을 부여한다. 이는 자율성 확대가 단순한 권한이양이 아닌 성과에 대한 보상으로 명확히 인식되게 하여 기관 간 경쟁을 유도하고 조직의 자발적인 역량 강화를 촉진함으로써, 자율성-통제 균형점 재정립에 기여할 수 있다. Roness et al.(2008)이 강조한 바와 같이, 자율성과 책임을 상호 보완하는 관계를 구축하는 것이 핵심이다.

둘째, 통합활용정원제 및 중장기 인력계획의 연계를 통한 업무 특수성을 반영할 필요가 있다. 제3장에서 분석한 문제 메커니즘인 ‘업무 특수성 무시’로 인해 현재의 경직된 정원관리 체계는 직급별·직종별 정원 조정에 대한 기관장의 재량을 제약하여, 기관 고유의 ‘업무

특수성'을 반영한 인력 운용을 근본적으로 방해한다. 이는 기관의 미션에 부합하는 전문 인력구조를 구축할 수 없게 만든다. 이를 개선하기 위해서 통합활용정원제(행정안전부 보도자료, 2022.12.6)를 적극 활용하여 기관의 총정원 규모 내에서 직급별·직종별 정원의 조정 재량권을 대폭 확대해야 한다. 예를 들어, 행정직 정원의 일부를 기관 전문성에 필요한 사업직 또는 연구직으로 유연하게 전환할 수 있도록 허용한다. 핵심 인력 외의 비핵심 인력에 대해서는 총정원 대비 자율 운영 한도를 설정하여 기관장의 재량 범위를 확대해야 한다. 동시에, 인력운영에 대한 중앙 통제의 방식을 '사전적 투입 통제'에서 기관별 중장기 인력계획 수립의 합리성과 이행 여부를 종합 성과평가와 연계하여 검증하는 '결과 기반의 사후 통제'로 전환해야 한다. 이로써 현장 수요에 맞는 인적자원의 기민한 재배치를 가능하게 하여 '적응적 자율성'을 회복시킨다.

셋째, 조직·인사 운영에 대한 상위 부처의 '그림자 규제' 철폐 및 법제화가 필요하다. 제3장에서 분석한 문제 메커니즘인 '상위 부처의 총정원 통제'로 인해, 법적·제도적 자율성(De Jure Autonomy)이 부여되었음에도 불구하고, 상위 부처의 비공식적인 지침이나 협의 요청 등 이른바 '그림자 규제(Shadow Regulation)'가 실질적인 운영 자율성(De Facto Autonomy)을 저해하는 주된 요인으로 작용한다(Verhoest et al., 2010). 이는 자율성 부여라는 제도적 역설을 심화시킨다. 이를 개선하기 위해서는 책임운영기관의 자율성이 법적으로 보장된 영역(예: 임기제 공무원 채용, 일부 조직개편)에 대해서는 상위 부처의 비공식적인 간섭이나 사전 협의 요구를 원칙적으로 금지하도록 관련 규정을 명확히 해야 한다. 특히, 기관의 주요 업무계획 및 인력관리계획 수립 과정에서 상위 부처가 과도하게 세부 내용을 통제하는 관행을 지양하고, 대신 Wynen & Verhoest(2016)가 제안한 대로 '내부 성과 기반 관리(Internal Performance-Based Steering)'의 적절성을 사후적으로 평가하는 방식으로 통제 방식을 전환해야 한다. 이를 통해 형식적인 자율성을 실질적인 자율성으로 치환하여 적응적 자율성을 강화시킬 수 있다.

2. 인사관리 개선 방안: 성과-보상 연계를 통한 '동기부여 역효과' 해소

제3장 2절에서 심층 분석된 결과는 '획일적인 공무원 보수 규정'의 적용이 '성과 연동 보상의 한계'로 이어지고, 이는 궁극적으로 '우수 인력 확보 및 유지 실패'와 '동기부여 역효과'라는 심각한 성과 제약 메커니즘을 형성하고 있음을 보여준다. 이는 책임운영기관의 NPM적 목표 달성을 저해하는 또 다른 제도적 역설이다. “높은 자율성에는 높은 책임과 보상이 수반된다”는 관리주의 원칙(Roness et al., 2008)이 미흡하게 구현되고 있는 현 제도의 모순을 해소하기 위해, 인사관리 자율성 확대는 보상체계의 혁신을 통한 성과-동기부여의 연계

강화에 주력해야 한다.

첫째, 성과 연동형 상여금 풀 제도의 전면적 도입 및 차등 보상 확대가 필요하다. 제3장에서 분석한 문제 메커니즘인 ‘성과 연동 보상의 한계’로 인해, 중앙의 획일적인 보수 규정은 성과 우수자에 대한 차별적인 보상을 어렵게 만들어, 기관 운영의 성과 지향성을 약화시키고 직원의 이직률을 높이는 원인이 된다. 이는 NPM의 핵심 목표인 성과주의를 저해한다. 이를 개선하기 위해서는 기관 특수성을 고려하여 실질적인 인적자원관리의 자율성을 보장하고 성과 연계 보상제도를 대폭 강화해야 한다. 기관 자체적인 특별 성과급 및 인센티브 제도를 법제화하고, 기관의 성과와 연동된 상여금 풀(pool) 제도를 기관장의 재량으로 운용할 수 있도록 재량을 확대해야 한다. 특히, 이 풀의 최소 50% 이상은 기관 성과뿐만 아니라 ‘개인의 직무 성과 평정’ 따라 차등 지급하도록 의무화하여, 기존의 집단 성과급 지급 방식의 한계를 보완해야 한다. 또한, 이 풀은 제3장 3절에서 문제점으로 지적된 초과수입금의 일부를 재원으로 활용하도록 연계하여, 재정관리 자율성(제3장)과 인사관리 자율성(제2장)을 교차적으로 강화하는 제도적 시너지를 창출해야 한다. 이를 통해 차등 보상을 현행보다 대폭 확대하여 ‘동기부여의 역효과’를 해소한다.

둘째, 직무 전문성 기반의 채용 및 평가 시스템 구축을 통한 우수 인력을 확보한다. 제3장에서 분석한 문제 메커니즘인 ‘획일적인 공무원 보수 규정의 경직된 적용’은 일반 공무원 중심의 경직된 근무평정 및 채용 방식은 기관의 특성과 직무 전문성을 반영하지 못하여, 우수한 전문 인력의 확보 및 성과평가의 객관성을 저해한다. 이를 개선하기 위해서는 기관의 특성과 직무 내용을 반영한 직무 맞춤형 평정 기준 및 다면평가 제도를 도입하여 평가지표를 기관의 성과목표(MBO)와 직접 연계해야 한다. 또한, 전문 인력 확보의 유연성을 높이기 위해 채용 절차를 대폭 간소화하고, 전문성이 요구되는 책임운영기관 직원에 대해서는 공무원 채용시험과 별도로 기관이 자율적으로 전문성 검증 절차를 설계하고 운영할 수 있도록 권한을 위임해야 한다. 특히, 기관장뿐만 아니라 주요 전문직위에 대한 공모제 및 임기제 채용을 확대하고, 해당 직위에 대해서는 민간 수준의 연봉을 자율적으로 책정할 수 있도록 보수 한도 규정을 완화해야 한다. 이는 ‘우수 인력 확보 실패’라는 제약 메커니즘을 근본적으로 차단하며, 성과 중심의 조직 문화를 확립하는 핵심 기제가 되도록 한다.

셋째, 비정규직 및 임기제 공무원 운용의 자율성 확대 및 신속성 확보를 강화한다. 제3장에서 분석한 문제 메커니즘인 ‘획일적인 공무원 보수 규정의 경직된 적용과 인사 절차의 지연’으로 인해서 기관이 특정 단기 프로젝트나 신규 사업에 필요한 전문 인력을 신속하게 충원해야 할 때, 중앙 인사규정의 경직성과 채용 절차의 지연이 기관의 적시 대응 능력을 저해한다. 이를 개선하기 위해서는 전문성이 요구되는 비정규직 및 임기제 공무원의 경우, 채용

기간 및 계약 조건에 대한 기관장의 자율적인 결정권을 대폭 확대해야 한다. 예를 들어, 인력 수요 발생 시 3개월 이내 채용 완료를 목표로 상위 부처의 승인 절차를 간소화하거나 사후 보고로 전환해야 한다. 또한, 이들에 대한 보수를 시장 가격에 근접하게 책정할 수 있도록 기관장이 자율적으로 판단할 수 있는 유연한 보수 상한선을 적용하여, 제3장 2절에서 지적된 ‘인력 확보 실패’를 제도적으로 방지해야 한다.

3. 재정관리 개선 방안: ‘재투자 유인’ 확보를 통한 장기적 혁신 동력 확보

재정관리 차원에서 제3장 3절의 분석은 ‘회계제도의 경직성’과 ‘수입금의 국고 환수’ 관행이 기관의 ‘재투자 유인 상실’로 이어져 장기적이고 혁신적인 사업 추진 동력을 약화시키는 문제점을 낳고 있음을 규명하였다. 이는 자율성을 통한 성과 증진이라는 NPM의 목표를 좌절시키는 제도적 역설의 재정적 측면이다. 따라서 재정적 유연성 제고는 기관의 투자 자율성을 확보하고, 사업 확장 및 서비스 품질 향상을 위한 장기적인 재무 안정성을 확보하는데 중점을 두어야 한다.

첫째, 초과수입금 활용 자율성 극대화 및 제도적 시너지 창출을 통한 재투자 유인을 회복할 필요가 있다. 제3장에서 분석한 문제 메커니즘인 ‘재투자 유인 상실’로 인해서 수입금이 국고로 환수되는 경직된 재정구조는 기관이 자발적으로 수입을 증대하거나, 이를 장기적인 인프라 투자 및 R&D에 재투자할 유인을 상실시킨다. 이를 개선하기 위해서 수입금이 발생하는 기관의 초과수입금 활용 자율성을 대폭 확대하여 자발적인 수입 증대 노력을 유도해야 한다. 초과수입금의 최소 70% 이상을 국고에 환수하지 않고 기관의 재투자(시설 개선, R&D) 및 직원 인센티브와 직접 연계하여 기관의 혁신적인 투자 동력을 확보한다. 이 초과수입금 활용 계획은 중기재정운용계획에 명시되어 사후적인 책임성 검증을 받도록 해야 한다. 이는 제3장의 문제점(재투자 유인 상실)을 해소할 뿐만 아니라, 인사관리 개선 방안과 연계되어 제도 간의 자율성 시너지를 창출하는 가장 핵심적인 방안이다.

둘째, 성과 연계형 책임회계 모형 및 다년도 이월제도의 도입을 통한 회계 경직성을 완화한다. 제3장에서 분석한 문제 메커니즘인 ‘회계 제도의 경직성’ 및 ‘예산 항목 간 전용 제한’으로 인해 현행 국가회계 기준은 기관의 사업 특수성을 반영하지 못하고, 연도별 예산집행의 경직성이 높아 장기적 관점의 자원배분 능력을 약화시킨다. 이를 개선하기 위해서 기관의 재무적 유연성을 제고할 수 있는 성과 연계형 책임회계 모형을 개발하여 기관의 수익·비용 구조를 명확히 파악할 수 있도록 한다. 이를 기관의 최종 성과회계와 연계하여 자율적 운영에 대한 회계적 책임성을 높이는 것을 목표로 한다. 특히, Wynen & Verhoest(2016)가 제안한 “결과 기반 통제”를 강화하기 위해, 기관이 사업 성과를 달성했을 경우, 남은 예산에 대

해 엄격한 평가를 전제로 한 다년도·성과형 이월 제도를 도입해야 한다. 또한, 인건비, 사업비, 경상운영비 등 주요 항목 간 전용 시 상위 기관의 승인 없이 기관장의 재량으로 집행할 수 있는 전용 재량 한도를 최소 20% 이상으로 상향 조정하여 연도별 및 항목별 경직성을 완화해야 한다.

셋째, 서비스 요금 및 수수료 결정 자율성을 확보하고 투명성을 제고한다. 제3장에서 분석한 문제 메커니즘인 ‘예산 편성 및 집행의 경직성’과 ‘투자 제약’으로 인해 기관이 제공하는 서비스의 요금 및 수수료 결정 권한이 중앙 부처에 있어, 급변하는 시장 환경과 서비스 수요 변화에 맞춰 수익 구조를 능동적으로 개선할 수 있는 능력이 부족하다. 이는 자발적인 재정투자 재원 마련을 어렵게 한다. 이를 개선하기 위해서 기관이 자율적으로 서비스 요금 및 수수료를 조정할 수 있는 ‘자율적 가격 결정 범위’를 설정하고, 그 범위 내에서는 기관장이 재량을 행사하도록 해야 한다. 단, 이는 책임운영기관운영위원회의 심의를 거쳐 결정되며, 요금 조정의 근거와 재정 활용 계획은 대국민에게 투명하게 공시하여 재정 자율성 확보에 따른 공공적 책임성을 동시에 확보해야 한다. 이로써 장기적인 관점에서 서비스 품질 향상을 위한 안정적인 투자 재원을 확보할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 NPM의 핵심 기제인 책임운영기관에 부여된 자율성의 본질적 개념을 재조명하고, 그 현실적 제약이 실질적인 성과를 저해하는 구조적 메커니즘을 심층적으로 규명하고자 하였다. 연구는 자율성-통제 모형에 관한 선행 연구(Verhoest & Peters, 2010)를 이론적 토대로 삼아, 자율성과 성과에 대한 책임을 상호보완적으로 연계하려는 NPM의 목표가 현행 제도 내에서 ‘자율성 부여 목적과 통제 관행 간의 모순’, 즉 ‘제도적 역설’에 직면하고 있음을 제기하였다. 특히, 자율성-통제 관계가 동전의 양면이라는 이론적 전제(Wynen & Verhoest, 2016)와 달리, 현행 제도가 자율성은 형식적으로 부여하면서도 실제 운영상에서 많은 통제와 규제를 유지하여 기관의 유연성을 저해하는 현상을 심층적으로 분석하였다.

조직·정원관리, 인사관리, 재정관리의 세 차원에 걸친 심층 분석 결과, 책임운영기관의 자율성 제약은 다음과 같은 구조적 메커니즘을 통해 공공서비스 성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 첫째, 조직·정원관리 차원에서 상위 부처의 ‘획일적인 총정원 통제 관행’은 기관의 ‘업무 특수성’을 무시함으로써, 급변하는 환경에 대한 ‘적응적 자율성’을 심각하게 제한하는 근본적인 제약 원인으로 작용하고 있다. 둘째, 인사관리 차원에서 ‘경직

된 공무원 보수 규정'은 '성과 연동 보상의 한계'를 낳고 있으며, 이는 우수 인력 확보 실패 및 '동기부여 역효과'라는 심각한 성과 제약 메커니즘을 형성하고 있다. 셋째, 재정관리 차원에서 '회계 제도의 경직성'은 초과수입금의 국고 환수로 이어져 기관의 '재투자 유인 상실'을 초래함으로써 장기적인 사업 추진 동력을 약화시키고 있다.

이러한 제도적 역설과 그로 인해 발생하는 세 가지 제약 메커니즘의 분석을 토대로, 본 연구는 자율성과 책임이 상호보완적이어야 한다는 Roness et al.(2008)의 이론적 전제를 충족시키기 위해 자율성-통제 균형점 재정립을 위한 패러다임 전환을 제안하였다. 핵심 개선 방안으로는 기관의 성과와 운영 성숙도에 기반한 차등적 자율성 부여를 통해 획일적 통제의 문제를 해소하고, 초과수입금 활용과 성과 연동 상여금 풀 제도를 연계하여 재정·인사 관리 간의 제도적 시너지 창출을 극대화하는 방안을 제시하였다. 이는 제3장에서 규명된 세 가지 제약 메커니즘을 직접적으로 해소하고, NPM의 목적을 실현하는 방향으로 제도적 역설을 해체하기 위한 처방적 정책 제언이다.

본 연구는 선행연구의 단순 제도 나열적 한계를 넘어, 제도적 역설이라는 새로운 이론적 논점을 제시하고, 제약이 성과를 저해하는 적응적 자율성 제한 및 동기부여 역효과라는 인과적 메커니즘을 구조적으로 규명했다는 학술적 기여를 갖는다. 향후 연구는 본 연구에서 제시된 메커니즘과 개선 방안의 타당성을 사례 연구 및 계량적 분석을 통해 실증적으로 검증하는 방향으로 진행되기를 기대한다.

참고문헌

- 권기현·이대웅·김화연. (2019). 「책임운영기관 제도 운영실태 분석 및 개선방안 연구」. 국회예산정책처.
- 권향원·윤건·박현신. (2018). 「소속기관의 운영체제 비교분석」. 행정안전부.
- 김근세. (1999). 비교분석을 통한 한국 책임운영기관 제도의 특성. 「한국정책학회보」, 8(3): 233-256.
- 김대은·김윤권. (2024). 정부조직관리의 기조에 관한 연구: 정부조직관리지침에 대한 LDA 토픽 모델링 분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 58(2): 95-131.
- 김병섭·정진우·임보영. (2001). 책임운영기관 제도운영의 평가. 「행정논총」, 39(1): 65-82.
- 김상호. (2006). 현행 책임운영기관의 제도적 특성과 발전 방안. 「법과 정책연구」, 6(1): 65-83.
- 김윤권. (2012). 「정부 조직관리의 자율성과 책임성에 관한 연구: 정부기관법인화·특별지방행정기관·책임운영기관을 중심으로」. KIPA 연구보고서 2012-03.
- 김윤권. (2018). 「post-NPM 시대의 정부조직진단의 전략 및 활성화 방안에 관한 연구」. 한국행정

연구원 KIPA 연구보고서 2018-14.

- 김윤권. (2023). Next Normal 시대 정부기능별 조직개편에 관한 연구. 「정책 & 지식」 포럼 제1032회.
- 김윤권·김민영·탁현우·김유선. (2025). 「성과관리형 기관 조직관리·운영체계 연구」. 한국조직진단원/행정안전부.
- 문명재·이명진. (2010). 책임운영기관의 조직·인사 자율성과 제도적 개선 방향. 「한국조직학회보」, 7(1): 39-63.
- 이경호·박현신. (2016). 정부조직 관리의 자율성과 제약에 관한 연구: 책임운영기관 제도를 중심으로. 「행정논총」, 54(1): 31-69.
- 행정안전부. (2023). 「2022년도 책임운영기관 종합평가 결과보고서」. 행정안전부.
- 행정안전부. (2024). 「2023년도 책임운영기관 종합평가 결과보고서」. 행정안전부.
- 행정안전부. (2025a). 「2025년도 정부조직관리지침」. 행정안전부.
- 행정안전부. (2025b). 「2024년도 책임운영기관 종합평가 결과보고서」. 행정안전부.
- 행정안전부. (2024). 「책임운영기관 운영지침」. 행정안전부.
- Aßländer, M. S. & Roloff, J. (2010). Autonomy as a Prerequisite for Corporate Responsibility. Annual Research Conference of the European Business Ethics Network(EBEN).
- Bach, T. (2018). "Administrative autonomy of Public Organizations." In: Farazmand, A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.
- Christensen, J. G. (1999). Bureaucratic autonomy as a political asset. Paper presented on the ECPR Joint Workshops 26-31 March 1999.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2004). Governmental autonomisation and control: The Norwegian way. *Public Administration and Development*, 24(2): 129-135.
- Dan, S. (2014). The effects of agency reform in Europe: A review of the evidence. *Public Policy and Administration*, 29(3): 221-240.
- Eisenhardt, K. M. & Martin, J. A. (2000). Dynamic Capabilities: What Are They? *Strategic Management Journal*, 21(10-11): 1105-1121.
- Elston, T. (2013). Developments in UK executive agencies: Re-examining the "disaggregation-reaggregation" thesis. *Public Policy and Administration*, 28(1): 66-89.
- Gregory, R. (2012). "New Zealand." In Verhoest, K., Thiel, S., Bouckaert, G., Lægreid, P. & Van Thiel, S. *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries* (pp.51-56). UK: Palgrave Macmillan.
- Hackman, J. R. & Oldham, G. R. (1974). Development of the job diagnostic survey. *Journal of Applied Psychology*, 60: 161-172.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hood, C. (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3): 93-109.

- Hoogerwerf, A. (1978). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Karataş, A. (2019). Post-New Public Management Paradigm And Its Effects On Public Administration. *International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal*, 5(26): 1796-1805.
- Kim, N. & Cho, W. (2014). Agencification and performance: The impact of autonomy and result control on the performance of executive agencies in Korea. *Public Performance & Management Review*, 38(2): 214-233.
- Kuiper G M. (1992). Verzelfstandiging van Overheidsdiensten. *Bestuurskunde*, 92(1): 33-42.
- Lawrence, T. B., Hardy, C. & Phillips, N. (2002). Institutional Effects of Organizational Learning: The Case of the Canadian Cooperative Association. *Journal of Management Studies*, 39(5): 681-705.
- Laxmikanth, M. (2006). *Public administration, for the UPSC civil services preliminary examination*. New Delhi: Tata McGraw Hill Publishing Company Limited.
- Musukhal, W. (2021). *Autonomy and Contracting: A Case Study on Agencification in Indonesia*. A Thesis Submitted for the Degree of Professional Doctorate in Public Administration University of Canberra.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (Eds.). (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Penguin Books USA Inc., New York.
- Öberg, S. A. & Wockelberg, A. (2020). Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003-2017. *International Public Management Journal*, 24(3): 330-349.
- Pache, A. C. & Santos, F. (2013). Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics. *Academy of Management Journal*, 56(4): 972-1001.
- Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A. & Talbot, C. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3(3): 271-290.
- Pollitt, C. & Bouckaert, B. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management. Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Caulfield, J., Smullen, A. & Talbot, C. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. London: Palgrave Macmillan.
- Ringeling, A. B. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren: Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

- Roness, P. G., Verhoest, K., Rubecksen, K. & MacCarthaigh, M. (2008). "Autonomy and Regulation of State Agencies: Reinforcement, Indifference or Compensation?" *Public Organization Review*, 8(2): 155-74.
- Selsky, J. W. & Bothner, M. S. (2009). A Prolegomenon on Organizational Adaptation to Ecological and Institutional Change. *Academy of Management Review*, 34(3): 481-499.
- Şimşek, M. Ş. (2002). *Yönetim ve Organizasyon*. Günay Ofset, Konya.
- Smullen, A. (2010). *Translating Agency Reform: Rhetoric and Culture in Comparative Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Talbot, C. (2004). "The Agency Idea: Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue." pp: 3-21 in *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, edited by C. Pollitt & C. Talbot. London: Routledge.
- Tavas, B. (2019). Comparison of traditional public administration method with new public Administration method. *The Journal of International Social Research*, 12(65): 1269-76.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B. et al. (2016). *Yönetim bilimi* (Vol. 10). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Verhoest, K. (2018). "Agencification in Europe." In E. Ongaro and S. van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24(2): 101-118.
- Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K. & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verschuere, B. (2006). *Autonomy and control in arm's length public agencies: exploring the determinants of policy autonomy*. Doctoral dissertation, K. U. Leuven, Faculty of Social Science.
- Wynen, J. & Verhoest, K. (2016). Internal Performance-Based Steering in Public Sector Organizations: Examining the Effect of Organizational Autonomy and External Result Control. *Public Performance and Management Review*, 39(3): 535-59.

〈웹자료〉

- 행정안전부 보도자료. (2022.12.6). 정부, 51개 부처 직제 일괄 개정: 정부 조직·인력 효율화 및 국정과제·정책현안 추진 지원. 행정안전부. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=97117 (검색일,

2025.9.15).

행정안전부 보도자료. (2024.5.9). 책임운영기관에 자율성 더해, 행정서비스 품질 높인다.

Retrieved from https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=109083 (검색일, 2025.10.15).

ABSTRACT

Analysis of Autonomy Constraint Mechanisms in Executive Agencies: Focusing on Institutional Paradox and Restriction of Adaptive Autonomy

Siyoun Oh, Yunkwon Kim & Dae-Eun Kim

This study aims to re-examine the core concept of autonomy granted to Executive Agencies (EAs)—a key mechanism of New Public Management (NPM)—and to deeply investigate the structural mechanism through which real-world constraints impede organizational performance. Although EAs are granted administrative and fiscal discretion to enhance public service efficiency, they face an Institutional Paradox stemming from rigid control practices and uniform regulations imposed by superior ministries within the current institutional framework. This research categorizes autonomy into three dimensions: organizational/staffing, personnel management, and fiscal management. We analyze these constraints by applying the Autonomy-Control Model (Verhoest et al., 2010). The analysis demonstrates that, contrary to the theoretical premise of mutual reinforcement between autonomy and control (Wynen & Verhoest, 2016), uniform control acts as a core mechanism restricting Adaptive Autonomy and insufficient performance-linked compensation generates a ‘Motivation Backfire’ (or ‘Motivation Crowding-out’) effect. To resolve this structural paradox and secure autonomy, the study proposes concrete policy measures centered on ‘Differentiated Autonomy based on Performance and Maturity’ and ‘Institutional Synergy Creation between Fiscal and Personnel Management.’ Ultimately, this research illuminates the structural mechanism of autonomy constraint and offers academic and policy implications for ensuring realistic autonomy, essential for the successful stabilization of the Executive Agency system.

【Keywords: executive agency, autonomy, institutional paradox, adaptive autonomy】