

영국 공공기관 경영관리 및 평가

정동관 (한국노동연구원 연구위원)

■ 서론

공공부문의 성과관리 시스템(목표설정, 성과측정, 결과보고 및 성과평가 등)의 도입 및 정착을 위하여 영국 정부가 본격적인 노력을 시작한 시기는 1980년대 초반 무렵이라는 의견이 일반적이다(Talbot, 2010). 정부부처를 대상으로 우선 실시하였고, 그 이후 시차를 두고 공공기관까지 확대·적용하였다.

1988년부터 2002년까지 영국에서 실시한 공공기관 경영평가제도는 일반적으로 ‘5주년 평가’(quinquennial review)라 불린다. 1980년대에 등장한 신공공관리(New Public Management : NPM)의 영향으로 민간기업의 성과관리 기법을 벤치마킹하여 도입되었다(Dommett, MacCarthaigh, & Hardiman, 2016). 5주년 평가의 기본적인 목적은 공공기관의 자율책임경영을 강화하는 데 있었고, 공공서비스를 제공하는 모든 책임운영기관 및 공공기관을 대상으로 내각사무실에서 실시하였다.

‘5주년 평가’는 10년 이상 유지되었지만, 운영상의 문제와 평가 시 공공서비스 전달체계 전반의 구조 및 과정에 대한 고려가 미흡했다는 비판이 지속적으로 제기되었다. 이에 따라

* 이 글은 정동관 외(2020), 『공공기관 경영평가제도에 관한 비판적 분석』의 제4장 「영국 공공기관 경영관리 및 평가」를 요약·발췌한 것이다.

2003년도에 내각사무실은 개별 기관이 아닌 부처 차원에서 평가목적을 재설정하는 동시에 정책 추진과정 전반을 살펴볼 수 있는 새로운 평가제도(End-to-End Review)를 제안하게 된다. 새로운 평가제도는 개별 산하기관의 존재 목적이 궁극적으로 부처의 정책사업 수행을 지원하는 데 있다는 사실을 분명히 하는 데서 출발한다. 이러한 시각에서 공공기관 경영평가는 주무부처의 정책 목표와 개별 기관의 사업 간 연계성을 제고하기 위하여 부처의 정책목표 달성 차원에서 필요한 사안들을 점검하고 개선방안을 마련하는 데 주력하였다.

이 글에서는 영국 공공기관 경영평가제도의 변화과정 및 현행 제도의 특징을 살펴보고자 한다. 특히, 공공기관 경영평가제도의 변화과정을 추적하면서 어떠한 고민과 문제의식에서 평가제도가 변화해왔는지에 주목하였다. 결론에서는 한국의 경영평가제도와와의 비교를 통하여 유의미한 시사점을 도출하고자 하였다.

■ 경영평가제도의 역사적 배경

정부부처 성과관리 시스템

영국에서는 1980년대 초반 무렵부터 몇몇 기관을 중심으로 성과관리 시스템을 도입하려는 움직임이 시작되었다. 예를 들어서 NHS의 주무부처는 병원 등 NHS 관련 기관들을 대상으로 다양한 형태의 경영성과를 측정 및 보고하는 정책을 시행하였다. 비슷한 시기에 초·중·고등학교 또는 고등교육기관을 대상으로 성과관리 시스템을 도입하기 위한 시도도 진행되었다. 중앙 부처가 주도하여 이러한 움직임을 이끌었지만, 기관 내부의 필요도 도입과정에 적지 않은 영향을 미쳤다고 알려진다.

명확한 정책방향에 따라 범정부 차원의 성과관리 시스템 도입을 추진한 시기는 1980년대 후반부터이다. 1980년대 후반부터 영국 정부는 다양한 공공서비스 영역을 대상으로 성과보고서 작성을 의무화하면서 좀 더 체계적인 전략을 추진하였다. 이러한 시도에는 다음과 같은 사항들이 포함된다.

- 1988년 이후 신설된 책임운영기관에 대해 핵심성과지표 도입 및 보고의무 부여
- 1990년대 초반부터 공공기관에 대해서도 유사한 성과지표를 마련하도록 조치
- 1992년부터 지방 감사위원회(Audit Commission)가 중심이 되어 지방정부에 대해 200여 개의 성과지표 마련 의무화
- 경찰, 소방, 교도, 초·중·고등학교 및 고등교육 등 지방정부 사무에 대해서도 순차적으로 유사한 성과지표를 활용토록 조치

자료 : Talbot(2010).

영국 정부의 이러한 노력으로 인하여 1990년대 중반 이후 거의 모든 공공서비스 영역에서 성과보고서 작성이 일반화되었다. 뿐만 아니라 이러한 과정을 통하여 지방 감사위원회 또는 영국 감사원(National Audit Office) 등의 감사 전문기관에서 설정된 성과지표를 분석하고 평가하는 역량이 강화되었다. 이러한 관행과 경험의 축적은 이후 영국 공공부문 성과관리의 혁신적인 변화를 초래한 공공서비스 협약제도(Public Service Agreement : PSA)의 도입으로 이어지게 된다.

1998년 PSA가 도입되면서 보편적인 정부부처 성과관리 시스템이 마련되었다. 1997년에 집권한 노동당 정부는 공공재원의 지출결정 및 집행과정에 대한 대대적인 변화를 꾀하였다. 특히, 노동당 정부는 예산편성 및 성과관리에 관한 체계적인 시스템을 마련하는 데 집중하였고, 그러한 노력의 결과로 이전 정부의 성과관리 방식을 대체하는 PSA 제도를 1998년 도입하기에 이른다. PSA는 예산과 공공서비스의 교환관계에 관하여 재무부와 주무부처 간에 맺는 일종의 계약이다. PSA가 도입되면서 각 부처는 정책목적, 성과목표, 경영성과 등을 과거에 비해 훨씬 더 철저하게 관리해야 했다.

PSA와 관련하여 주목해야 할 것은 이것이 단지 성과관리제도의 변화만을 의미하는 것이 아니라 정부 예산제도의 변화와 궤를 같이한다는 점이다. 1998년도에 종합지출심사(Comprehensive Spending Review : CSR)와 지출심사(Spending Review : SR) 등 중기재정 계획에 관한 제도가 도입되면서, 부처는 다년도 부처지출 한도(Departmental Expenditure Limit : DEL)의 운용방안을 PSA 형태로 제시하게 된 것이다(Talbot, 2010). CSR/SR이나 PSA에 관한 법률적 근거는 없었으나, 정치적으로 또는 행정적으로 이에 상당한 무게감이 실렸기

때문에 이 제도들은 부처·기관 운영에 있어서 중요한 준거로 작용하였다.

공공기관 경영평가제도

정부부처 성과관리 시스템의 도입 및 변화 양상은 공공기관 경영평가제도에 상당한 영향을 미쳤다. 공공부문에 대한 체계적인 성과관리의 중요성이 강조되던 상황에서 내각사무실은 1988년부터 모든 책임운영기관 및 공공기관을 대상으로 ‘5주년 평가’라 불리는 경영평가제도를 실시하였다. 공공기관의 자율책임경영을 골자로 한 이 평가제도는 2단계로 구분할 수 있는데, 1단계에서의 평가는 평가대상 기관 조직형태의 적절성 및 목적 달성 여부 등을 주로 다룬다. 목적 달성이 미흡한 것으로 판단될 경우, 개선안으로 설립취소, 통폐합 등을 포함한 다양한 형태의 조직변경이 제안될 수 있다. 2단계에서는 해당 기관의 업무성과 및 경영효율성 측면에서 평가가 이루어진다(이찬구, 2010: 346). 후술하겠지만 이러한 평가구조는 현행 영국 공공기관 경영평가제도에도 여전히 유지되고 있다.

10년 이상 유지되던 ‘5주년 평가’는 2001년도에 내각사무실에서 실시한 ‘5주년 평가에 대한 검토’를 거치며 상당한 변화를 겪게 된다(Alexander, 2002). 검토과정에서 내각사무실은 ‘5주년 평가’가 갖고 있는 긍정적인 면을 일부 인정하였으나, 평가환류 측면에서 평가에 수반되는 비용과 피평가기관의 부담을 뛰어넘는 실질적인 효과가 부족하다는 결론을 내렸다. 평가가 기관의 업무성과 향상에 기여하지 못했을 뿐만 아니라 주무부처 장관이 산하기관을 관리하는 데 필요한 정보를 제공하는 데에도 효과적이지 않았다는 의견이 지배적이었다(Alexander, 2002: 36). 뿐만 아니라 기관 간 통폐합이나 사업·기능 조정 등 공공기관 운영에 중대한 영향을 미치는 결정은 ‘5주년 평가’보다는 다른 정치적 논의과정을 통하여 결정된다는 점 또한 ‘5주년 평가’에 관한 부정적인 입장의 근거로 제시되었다. 내각사무실은 ‘5주년 평가’의 실효성이 떨어지는 것은 평가 자체의 문제라기보다는 평가과정에 대한 관리실패에 따른 것이라고 판단하였다. 또한, 개별 공공기관 평가 시 공공서비스 전달체계 전반의 구조 및 과정에 대한 고려가 미흡했기 때문이라는 시사점을 확인하였다(Alexander, 2002: 37).

이에 따라 내각사무실은 개별 기관 중심의 평가가 아닌 부처 차원에서 평가목적을 재설정하는 동시에 부처의 정책목표 달성 차원에서 필요한 사안들을 점검하고 개선방안을 도출할

수 있는 새로운 평가제도(End-to-End Review)의 도입을 제안하게 된다. 개별 산하기관의 존재 목적이 궁극적으로 부처의 정책사업 수행을 지원하는 데 있다는 점을 분명히 한 것으로 해석할 수 있다. 정책목표 달성 차원에서 필요한 사안에는 개별 공공기관의 사업내용이나 조직역량뿐만 아니라 공공기관 간 정보공유, 협업구조 등도 포함될 수 있다. 이와 함께 평가계획의 수립 및 관리에 관한 개별 기관의 자율성을 확대하기 위하여 평가주체를 내각사무실에서 개별 주무부처로 이전한 것에도 주목할 필요가 있다. 요약하면, 내각사무실이 주도하는 개별 공공기관 중심의 중앙집권적인 평가 방식에서 개별 부처가 각자의 상황에 맞게 평가내용이나 방식을 설계할 수 있도록 허용하는 분권적인 평가체제로 바뀐 것이다.

■ 2010년 이후 경영평가제도

제도 변화의 배경

현황 및 문제점

영국 정치에서 광의의 공공기관을 뜻하는 ‘quango’를 둘러싼 정치적 수사와 실제 사이에는 상당한 간극이 존재한다. quango가 정치적 책임성이 낮고, 각종 부정부패에 연루되어 있을 뿐만 아니라 관료조직으로서 효율성이 떨어진다는 비판이 제기된 것은 어제오늘의 일이 아니다. 하지만 실제로 영국 정치의 구조나 기능은 quango에 상당부분 의지하며 작동한다. 특정한 이슈에 대응하기 위하여 새로운 quango를 설립하는 경향이 강하기 때문이다. 작은 정부를 지향한 대처 정부 시절에도 상황은 별반 다르지 않았다. quango의 수를 축소하려는 동시에 공식적인 quango로 잡히지 않는 형태의 조직을 설립하는 데 주저하지 않았다. 토니 블레어 정부는 quango를 ‘역사의 쓰레기통’에 던져 넣기 위해 노력한다면서도 지역개발 기구(Regional Development Agencies)와 평등인권위원회(Equality and Human Rights Commission) 등을 새롭게 설립하는 이중적인 태도를 보였다(Dommett, Flinders, Skelcher, & Tonkiss, 2014).

2009~10년 금융위기를 맞으면서 등장한 보수당-자민당 연립정부 집권 초기, quango에

대한 부실 관리는 또다시 뜨거운 사회적 이슈로 등장하였다. 국정감사, 국회 상임위원회, 학계 논문이나 싱크탱크의 보고서 등을 통하여 quango와 관련된 여러 가지 부정적 실상이 드러났고 연립정부는 개선안을 찾기 위해 분주하였다. 처음에는 quango의 실태조차 파악할 수 없다는 점이 집중적으로 조명되었다. 국회의원이나 학자는 고사하고 장관이나 공무원들조차 얼마나 많은 quango가 존재하는지 그리고 그들이 무슨 업무를 담당하는지 정확히 알지 못했기 때문이다. 어떤 조직은 부처에 통합되어 있고 어떤 조직은 부처로부터 떨어져 나와 독립적으로 운영되었다. 어떤 조직은 범정부 차원의 업무를 담당하는가 하면, 어떤 조직은 특정 부처에 특화된 업무만을 담당하였다. 그뿐만 아니라 어떤 조직은 법적 근거를 갖고 있지만 또 다른 조직은 단순히 행정명령에 따라 설립되었다. 설립근거, 사업내용, 그리고 조직형태의 복잡성 그 자체보다는 도대체 어떠한 기준이나 원칙에 따라 그러한 사항들이 결정되었는지 설명할 수 없다는 사실이 더 큰 문제로 지적되었다. Bach and Jann(2010)의 표현처럼 영국의 '행정 동물원'에 서식하고 있는 동물들이 지나치게 다양하였던 것이다.

논의는 quango에 관한 일관된 관리의 부재가 야기한 다양한 문제로 이어졌다. 대표적으로 다음과 같은 점들이 집중적으로 논의되었다(Dommett, Flinders, Skelcher, & Tonkiss, 2014).

- ① quango에 대한 부처의 이해 및 관리 능력 약화
- ② 부실경영의 가능성 및 효율성 저하
- ③ 기관 운영에 관한 정치적 책임 약화
- ④ 존재 이유가 사라졌음에도 계속적으로 운영될 위험성

공공기관 관리 방식의 변화

현실 진단과정을 거친 후 영국 정부는 2010년부터 5년 주기로 대규모 공공기관 개혁 프로그램(Smarter Government)을 추진하였고, 그 일환으로 공공기관 경영평가제도 개선 작업에 착수하였다. 2010~15년에 진행된 개혁 프로그램의 결과, 전체 공공기관 수는 904개에서 610개로 줄어들었고, 예산 또한 대략 30억 파운드 정도 축소되었다. 여기서는 2010년 이후 도입된 공공기관 경영평가제도(Tailored Review)의 배경이나 맥락을 이해하기 위하여 공공기관 관리 방식에 어떠한 변화가 있었는지 짚어보고자 한다.

1) 공공기관 분류체계 합리화 및 공공기관 신설 절차 강화

영국 정부는 2016년도에 공공부문 검토위원회를 구성하여, 기존 공공부문 유형 구분의 모호성이나 비포괄성 문제를 극복하고 공공부문을 일관되고 투명한 방식으로 분류하고자 공공부문 분류기준을 재설정하였다. <표 1>에서 알 수 있듯이, 새로운 분류기준에서는 공공부문을 크게 정부부문, 광의의 공공기관(Arm's Length Body : ALB), 그리고 공기업이라는 세 개의 유형으로 구분하고 있다. 영국 정부는 특히 책임운영기관(A), 공공기관(B), 그리고 비각료급부처(C) 간의 경계가 모호하다는 지적에 대한 대응방안을 마련하기 위하여 고심하였다. 이를 위하여 이들을 포괄하는 Arm's Length Body(ALB)라는 범주를 신설하면서 각각에 대한 새로운 분류 정의를 마련하였다. 뿐만 아니라 향후 새로운 공공기관 설립 시 '해당 기관이 부

<표 1> 영국 공공부문 분류

유형	코드	공공부문(Public Bodies)
'광의의 공공기관' (ALB)	A	책임운영기관(Executive Agency)
	B	공공기관(Non-Departmental Public Bodies: NDPBs)
	B1	집행형 공공기관(Executive NDPBs)
	B2	자문형 공공기관(Advisory NDPBs)
	B3	독립감시기구(Independent Monitoring Boards)
	C	비각료급 부처(Non Ministerial Department)
Non-ALB 정부 조직	D	
	D1	부처 사무실(Office) 또는 태스크포스(Taskforce)
	D2	부처의 작업반(Working Group)
	D3	전문가 위원회(Expert Committee)
	D4	법령상의 법정사무소 위원(Office Holder)
D5	부처의 특별 공공기관(Specific Public Bodies)	
Non-ALB 의회 조직	E	의회 조직(Parliamentary Bodies)
Non-ALB 지방정부	F	
	F1	지방정부 공공기관(Local Government Public Bodies)
	F2	위임 행정부 공공기관(Devolved Administration Public Bodies)
공기업	G	공기업(Public Corporation)

자료: Cabinet Office(2016), *Public Bodies Handbook-Classification of Public Bodies: Guidance for Departments.*

처로부터 요구되는 독립성의 정도에 따라서 이들 중 하나의 조직형태를 선정한다'는 기준도 마련하였다.

분류체계 합리화 이후, 재무부는 과거에 비해 신규 ALB 설립을 더욱 엄격히 제한하는 방안을 마련하였다. 즉, ALB 설립은 최후의 보루이기 때문에 ALB가 정책집행의 가장 효율적인 조직형태인 경우에 대해서만 신규 ALB 설립을 허용하도록 설립절차가 강화된 것이다. 특히, 신규 설립의 필요성 또는 타당성에 대한 부처의 입장을 공개하도록 하면서 이에 관한 일반 대중의 감시활동을 강화하였다. 아래 세 가지 규정은 공공기관 설립에 대한 관리를 강화하기 위하여 재무부가 마련한 것이다(HM Treasury, 2010: 23).

- ① 부처는 모든 신규 설립 ALB에 대해서 경영효율성(value for money) 측면을 면밀히 검토한 후 그 결과를 공개해야 하는데, 여기에는 일반 행정업무(back office) 공유, 정부 유형자산의 운용·관리 방식 등 경영효율성 제고를 위한 해당 ALB의 구체적인 방안이 담겨야 함
- ② 부처는 신규 ALB 설립 근거법률에 일몰조항(sunset clauses)이 포함되어 있는지 확인해야 함¹⁾
- ③ 정부는 공공기관 설립과 관련된 낡은 법률을 정리하고 사회적 소명을 다한 공공기관을 청산할 수 있도록 하는 일회성 법안(one-off bill)의 필요성에 대해 범정부 차원의 검토를 실시해야 함

2) 주무부처에 의한 산하 공공기관 관리 강화

2010년도부터 추진된 공공기관 개혁 프로그램의 목적이 재정적자 및 정부부채 축소에 있었다는 사실은 부정하기 어렵다. 하지만 이 외에도 공공기관이 수행하는 사업이나 기능 중 상당 부분이 주무부처의 직접적인 통제권 밖에서 결정되고 집행되는 문제를 바로 잡겠다는 의도도 적지 않았다(Rutter, Malley, Noonan, & Knighton, 2012). 공공기관 관리의 기조나 방식을 정할 때 통제와 독립성 간의 균형은 중요한 준거기준이다. 한국의 경우에는 주무부처에

1) 편집자 주: 일몰 시간이 지나면 해가 지듯이 법률이나 각종 규제도 일정 기간이 지나면 자동적으로 효력이 없어지도록 하는 제도를 말한다.

의한 과도한 규제·간섭이 비판의 주된 대상이 되곤 하지만 영국은 반대로 공공기관에 대한 주무부처의 허술한 관리가 자주 지적된다. Rutter(2014)는 주무부처와 산하 공공기관의 관계를 비판하며 ‘편의에 의한 무관심’ 또는 ‘선의의 묵인(benign neglect)’ 등으로 표현하였다. 2010년 공공기관 관리지침(Cabinet Office, 2012)은 이러한 시각에서 주무부처의 관리 강화 또는 공공기관의 경영성과에 대한 주무부처의 책임 강화를 강조하였다. 이와 관련하여 지침은 다음과 같이 말한다.

“2008~09년 금융위기 이후 긴축재정 정책을 시행해 오면서 공공기관의 책임 있고 효율적인 운영을 위한 관리수단이 제대로 작동하고 있는지에 대해서 상당히 회의적인 의견이 제기되고 있다. 이는 결국 관리 책임이 있는 주무부처의 관리감독 문제로 귀결된다.”

즉, 공공기관의 경영 자율성을 보장해야 할 필요성을 인정하면서도 상당수 공공기관이 지나치게 느슨하게 관리되면서 거의 ‘고아의 상태(orphan status)’와 같아졌기 때문에 주무부처의 강도 높은 관리가 필요하다는 시각에서 개혁이 진행되었다.

구체적인 방안으로는 우선 부처 경상비 회계방식이 변경되었다. 2010년 지출심사에서는 부처 경상비에 산하 공공기관의 경상비가 포함되도록 경상비 처리방식 변경을 주문하였다(HM Treasury, 2014).²⁾ 이러한 결정으로 인하여 부처가 자체적인 경상지출 외에 ALB의 경상지출까지 고려하여 예산을 편성하고 집행·관리할 필요성이 증가하였고, 나아가 양자 간 한층 더 유기적이고 협력적인 관계를 형성할 수 있는 토대가 마련되었다(Rutter, 2014). 뿐만 아니라 인건비 외의 경상경비를 줄이기 위하여 영국 정부가 추진 중인 행정공유서비스(일반 행정업무(back office) 공유, 공용 사무실 활용 등)를 활용할 유인도 더 강해졌다고 볼 수 있다.³⁾

2) 이외에도 2010년 지출심사는 발생주의 회계기준에 따라 회계보고서를 작성하도록 결정하였다.

3) 행정공유서비스(shared services in public sector)란 행정조직 내에 산재해 있는 유사한 기능을 한곳에 집중하여 제공함으로써 중복성을 제거하면서 효율적·통합적으로 행정서비스를 제공하고 이를 통해 행정기관은 본연의 핵심 업무에 역량을 기울일 수 있도록 지원하는 개념이다. ... 영국 정부는 변혁적 정부(transformational government)를 실현하고자 하는 노력의 일환으로 다양한 분야에 공유서비스센터를 도입해 활용하고 있다. ... 예를 들어서 영국 NHS의 공유서비스센터는 온라인 구매를 포함한 구매, 회계보고, 주문결제, 재고와 자산관리, 부가가치세 관리 등을 담당하는데, 향후에는 서비스 범위를 급여 관리까지 확대할 전망이다(홍길표·박용성, 2011: 238~247).

둘째, 주무부처별 공공기관 관리 방식을 표준화하기 위한 일련의 작업이 진행되었다. 영국의 경우 오랫동안 개별 공공기관에 대한 관리책임을 주무부처가 맡아왔기 때문에 주무부처에 따라서 개별 공공기관에 대한 관리 방식 및 개별 공공기관과의 관계에 큰 차이가 존재하였다. 내각사무실은 각 주무부처가 소속 공공기관을 관리하는 방식과 관련된 공통된 규범이나 지침을 마련해야 한다는 인식에 따라 공공기관 관리에 관한 주무부처 장관의 역할이나 책임을 장관행동강령(Ministerial Code) 또는 내각 매뉴얼(Cabinet Manual)에 명시하였다(Rutter, Malley, Noonan, & Knighton, 2012).

3) 주무부처와 산하기관 간 파트너십 형성

내각사무실은 산하기관에 대한 주무부처의 관리책무를 강화하면서 다른 한편으로는 주무부처와 산하기관 간 바람직한 관계 형성을 지원하기 위한 노력도 병행하였다. 이와 관련된 대표적인 정책이 2017년도에 제정된 파트너십 행동규범이다(Cabinet Office, 2017). 이 규범은 주무부처와 산하기관 간에 정책 공조가 잘 이루어지지 않아 일관된 정책 추진에 제약이 크다는 감사원과 공공회계위원회(Public Accounts Committee)의 지적에 따라 마련되었다. 기본적인 목적은 주무부처와 산하기관 간 관계의 일관성을 제고하는 데 있다고 볼 수 있는데, 상호관계 파트너십 형성의 중요성을 지침은 다음과 같이 표현하였다.

“산하기관의 역할과 기능은 부처가 수립한 정책을 집행하는 것이므로 우리는 부처와 그 산하기관을 정책 전달체계의 틀거리 내에서 이해할 필요가 있다. 이러한 시스템이 원활히 작동하기 위해서는 이들 간의 관계를 간과해서는 안 된다. 효과적인 파트너십 형성은 상호신뢰, 명확한 책임소재, 그리고 정책목적과 집행결과에 대한 이해공유에서 시작되어야 한다.”

(Cabinet Office, 2017: 3)

보다 구체적으로, 이 규범은 주무부처와 산하기관 간에 파트너십 형성의 근거가 되는 네 가지 원칙으로 정책목표에 관한 상호이해 증진, 관리와 자율성 간의 균형, 적극적인 협력관계 모색, 신뢰에 기반한 관계 형성을 제안하였다.

둘째, 내각사무실은 부처와 공공기관 간 관계의 재정립을 시도하면서 상호 간의 목표, 역할/기능, 책임 및 운영에 관한 기본적인 사항을 명문화한 기준협약/framework agreement)

의 실효성을 제고하기 위한 정책도 병행하여 추진하였다. 파트너십 행동규범(Cabinet Office, 2017)에서도 강조되었듯이 파트너십에 기초한 공공기관 관리와 평가를 위한 첫 번째 단계는 서로의 목적, 목표 및 기능에 관한 상호이해에 기초하여 책임소재를 명확히 하는 것이다. 공공기관의 자율경영은 명확한 목표설정과 결과에 대한 책임 강화가 이루어질 때 가능하다. 부처가 공공기관에 새로운 정책사업을 맡기기 위하여 공공기관의 사업활동에 관여하는 행위 또한 목표에 대한 상호이해가 형성되어 있을 때 원활하게 이루어질 수 있다. 하지만 이러한 점들이 제대로 지켜지지 않기 때문에 부처와 공공기관 간 업무 중복에 따른 비효율이 발생하고, 경우에 따라 부처가 공공기관에 지나치게 간섭하는 부작용이 생긴다고 재무부는 판단하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 재무부는 기준협약 체결과 관련한 실태를 점검하면서 실효성 있는 기준협약의 형태 및 내용에 관한 개선방안 등을 마련하였다. 특히, 주기적으로 기준협약을 점검하여 현재의 책임과 역할분담에 관한 실질적인 내용을 기본협약에 포함해야 한다는 점을 강조하였다.

공공기관 경영평가제도(Tailored Review)의 특징

2010년 이후 새롭게 도입된 공공기관 경영평가제도는 맞춤형 평가제도(Tailored Review)라 불린다. 이 경영평가제도는 앞서 논의한 공공기관 개혁 프로그램의 일환으로 산하기관에 대한 주무부처의 관리를 강화하기 위하여 기존의 공공기관 경영평가 방식을 수정·보완한 것으로 이해할 수 있다. 아래에서는 ① 평가원칙 및 기준, ② 평가주체/평가단, ③ 평가내용 및 방법, ④ 평가주기/시기, ⑤ 평가활용의 다섯 가지 영역으로 구분하여 영국 현행 공공기관 경영평가제도의 특징을 살펴보도록 하겠다.

평가원칙 및 기준

2010년도에 개선된 경영평가제도는 다음과 같은 7대 평가원칙을 수립하였다(개별 평가원칙에 관한 자세한 사항은 정동관 외(2020)의 『공공기관 경영평가제도에 관한 비판적 분석』 참조).

<표 2> 영국 공공기관 평가제도의 7대 원칙

원칙	세부내용
비례성	기관규모, 수행사업의 성격, 주무부처 정책과의 관련성 등을 고려하여 그에 상응하는 형태로 평가가 이루어져야 함
도전성	평가단은 조직 존치, 조직형태, 효과성/효율성, 지배구조 등을 평가할 때 현재 상황을 개선할 수 있는 다양한 선택지를 고려해야 함
전략적 접근	기존 평가내용이나 결과 등을 감안하여 평가시기, 평가의 범위나 내용을 주무부처가 전략적으로 결정할 수 있음
일정관리	평가주체는 본격적인 평가에 앞서 평가시작과 종료시점 그리고 중간일정 및 목표 등을 명확하게 설정하여야 함
참여형 평가	평가과정 동안 이해관계자들과 충분히 협의하고 피평가기관과도 긴밀한 협조하에 평가가 이루어져야 함
투명성	평가지적사항, 개선사항, 이행계획 및 경영평가비용 등에 관한 정보는 정부 웹사이트(Gov.Uk)에 투명하게 공시되어야 함

자료 : Cabinet Office(2019).

평가주체/평가단

앞서 설명한 것처럼 영국 경영평가는 부처의 책임하에 진행된다. 부처는 평가단장 선임 및 평가단 구성 등 평가에 필요한 모든 비용을 부담해야 한다. 평가 결과는 최종적으로 부처의 승인을 받지만, 이해 충돌을 막기 위하여 부처 내 공공기관 전담부서 구성원이 평가를 진행하는 것은 금하고 있다(Cabinet Office, 2019 : 9).

평가주체와 관련하여 주목할 점은 객관적이고 공정한 평가를 위하여 평가주체가 자문패널(Challenge Panel)을 구성하여 평가과정 전반에 관한 조언과 자문을 받도록 한다는 점이다. 이 패널의 기본적인 목적은 평가의 방향이나 결론의 적절성을 판단하는 데 있다. 이 패널의 좌장은 부처의 자문위원(departmental non-executive directors)이 맡는 것이 일반적이다. 영국의 각 부처는 현안 업무에 대해 외부의 전문지식과 조언을 제공하는 자문위원을 두고 있다. 이들은 의사결정 권한을 갖고 있지 않지만 자문위원회에 참석한다. 자문위원은 이 패널의 위원장을 맡아 전반적인 경영평가과정을 관장하면서 경영평가의 실효성을 제고하고 차질 없이 정해진 기간 안에 경영평가가 마무리될 수 있도록 관리한다.

자문패널은 타 공공기관의 대표, 지방정부 및 관련 산업계 등의 이해관계자, 경영자문가 및 교수 등 피평가기관이나, 주무부처 공공기관 전담부서로부터 독립적이면서도 관련 분야의 경험과 전문성을 갖춘 외부 전문가나 주요 이해관계자들로 구성되는 경우가 많다. 뿐만 아니라 부처 내부 인사도 패널에 참여하는 경우가 적지 않은데, 주무부처의 고위 공무원, 공공기관의

관리정책에 책임이 있는 재무부 또는 내각사무처의 공무원, 감사담당 기관의 공무원 등이 주로 선임된다.

평가내용 및 방법

1) 조직형태의 적절성 평가 강화

앞서 설명했듯이 영국의 경영평가는 2단계로 구분하여 진행된다. 1단계에서는 개별 기관의 설립근거, 기능, 과거 성과 등에 근거하여 ‘조직의 존립 필요성’과 ‘조직형태의 적절성’을 평가하는데, 특히 ‘맞춤형 평가제도’는 조직형태의 적절성을 좀 더 세심하게 살펴본다는 점에서 기존 평가제도와 차별화된다. 경영평가 평가단은 “해당 기관이 실제로 존재할 필요가 있는가?” 또는 “해당 기관의 역할이나 기능은 더 이상 필요하지 않은가?”란 질문을 던지는데, 해당 질문에 대해 긍정적인 대답을 얻는 기관일지라도 다음 세 가지 질문을 통과해야만 현행 조직형태를 유지할 수 있다(Maude, 2011).

- ① 해당 기관은 전문적이고 기술적인 기능을 담당하는가?
- ② 해당 기관은 정치적으로 중립적이어야 하는가?
- ③ 해당 기관은 사실관계를 파악하기 위하여 독립적으로 활동해야 하는가?

1단계 평가 결과 존립 필요성과 조직형태의 적절성이 인정되면 2단계 평가에서는 해당 공공기관이 향후 ‘업무개선 및 경영효율성’을 개선하기 위하여 필요한 대안을 모색한다. 대안 탐색 시 장기적인 조직 비전 및 연차별 성과목표 설정, 책임소재의 명확화, 관련 기관과의 협조체계, 효율성 증진을 위한 신기술의 사용, 조직의 성과관리 시스템, 지배구조 및 보고체계 등을 중점적으로 검토한다(박한준 외, 2013).

하지만 중점평가 내용은 시기나 상황에 따라 유연하게 정해지는 듯 보인다. 예를 들어 2015~2020년까지 진행된 기관별 경영평가 보고서들을 살펴보면, 공공기관의 기능이나 조직형태보다 업무개선 및 경영효율성 그리고 지배구조 등에 대해 더 중점적으로 평가되고 있음을 알 수 있다. 2010년 이후 진행된 이전의 경영평가에서 기능 및 조직형태에 관한 평가가 일단락되었기 때문에 동일한 내용을 형식적으로 반복하기보다는 기관운영과 관련된 실질적인 개선방안을 도출하기 위하여 중점평가 대상을 수정한 것으로 보인다.

2) 기관 특성에 따른 평가관리 차등화

평가방법과 관련하여 영국의 경영평가는 기관의 특성에 따라 공공기관을 크게 세 그룹으로 구분하고 그룹별로 경영평가의 엄격성에 차이를 두고 있다. 공공기관을 구분하는 일반적인 기준은 다음과 같다.

- ① 예산 규모가 5천만 파운드 이상인지 여부
- ② 직원 수가 100명을 초과하는지 여부
- ③ 정치적으로 민감한 사업을 수행하는지 여부
- ④ 시장성 검토 등을 통하여 조사한 민영화 가능성 정도
- ⑤ 가장 최근에 경영평가를 받은 시기
- ⑥ 정부의 국정과제에 대한 기여도 정도

이러한 기준에 따라서 공공기관은 1그룹(Tier1), 2그룹(Tier2), 그리고 3그룹(Tier3)의 세 그룹으로 구분되는데, 1그룹과 2그룹은 엄격한 경영평가의 필요성이 인정되는 기관으로서 우선심사(prior review) 대상기관으로 선정된다. 하지만 선별기준을 기계적으로 적용하여 우선심사 대상기관을 지정하는 것이 아님을 이해하는 것이 중요하다. 위와 같은 기준을 참조하되, 주무부처가 경영평가 계획안을 마련하는 시점에서 내각사무실과의 협의를 통하여 최종적으로 우선심사 대상기관을 선정하고 있다(Cabinet Office, 2019).

1그룹에 속한 기관에 대해서는 내각사무실에서 경영평가 결과를 모두 살펴보고 공공기관 정책을 책임지는 정무차관(Minister for the Constitution: MfC)이 공식 발표 전에 평가보고서를 최종적으로 승인하는 과정을 거친다. 2그룹에 속한 기관의 경우에는 정무차관의 승인과정은 거치지 않고 내각사무실에서 경영평가 결과 검토 및 최종보고서 승인작업을 담당한다. 그리고 3그룹에 속한 기관에 대해서는 기관 경영평가 보고서 중 일부를 선정하여 내각사무실에서 검토 및 승인하는 방식을 취한다.

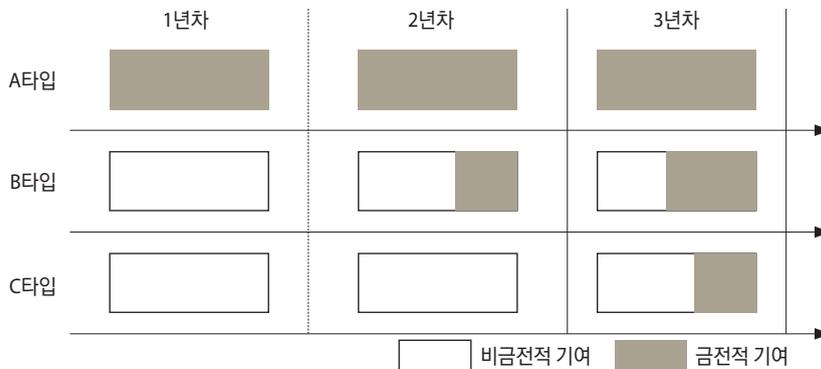
3) 목적에 맞는 평가지표 구성

내각사무실에서는 경영평가의 범위와 내용에 관한 일반적인 원칙을 정하지만 부처에서 자체적으로 평가를 실시하기 때문에 우리나라처럼 모든 공공기관에 적용하는 통일적인 평가범주나 평

가지표는 존재하지 않는다. 앞서 논의한 평가원칙 중 전략적 접근에서 강조하듯이, 기관의 사업 내용이나 상황 및 여건 등을 감안하여 평가단이 ‘목적 지향적인 방식’으로 평가 내용을 구성해야 한다. 좀 더 구체적으로 평가단은 기존의 다른 평가자료 등에 기초하여 조직형태, 업무개선, 경영효율성, 그리고 지배구조 측면에서 개선할 만한 사항을 미리 검토한 후(일종의 가설 설정 단계), 체크리스트를 만들어 관련 실태를 파악하고 구체적이고 실질적인 개선안을 도출해야 한다.

한국의 경영평가와 달리 통일된 평가지표가 존재하지 않다 보니 한국의 경영평가편람에 해당하는 영국의 경영평가지침(Cabinet Office, 2019)은 어떠한 점이 조직형태, 업무개선, 경영효율성, 그리고 지배구조 측면에서의 ‘개선’인지를 설명하는 데 상당한 분량을 할애하고 있다. 예를 들어 영국 경영평가지침은 업무개선 및 경영효율성 측면에서의 개선 효과를 크게 세 가지 유형으로 구분하여 설명하고 있다(Cabinet Office, 2019).

[그림 1] 영국 경영평가 개선활동 유형별 현금흐름 기여



자료 : Cabinet Office(2019).

- ① type A: 현금화 또는 현금흐름에 직접적인 도움이 되는 개선활동. 예를 들어서 서비스 요금 인상 또는 부채축소 방안이 포함되면 이러한 개선방안은 직접적으로 유동성 자원에 반영될 수 있어야 함.
- ② type B: 제품 및 서비스 생산과정이나 방식에서의 개선. 예를 들어서 영국 정부가 추진하고 있는 행정공유서비스 활동이나 백오피스 인력을 현업에 배치하는 방식 등이 포함된다. 이러한 활동은 근본적으로 생산성 향상 또는 작업과정 개선 등과

관련되기 때문에 단기적인 현금흐름에 긍정적인 영향을 주는 데는 한계가 있음.

③ type C: 넓은 의미의 개선활동. 예를 들어서 지배구조 개선, 투명성 및 책임성 제고, 또는 직원들의 동기부여 강화 또는 근로의욕 고취 등이 포함됨. 재무 건전성과의 관련성은 가장 떨어지지만, 중장기적인 비용 절감에 기여할 수 있음.

영국의 경영평가는 궁극적으로 효율성 제고(value for money)를 강조하나, 단기적/재무적 성과만을 강조하는 것은 아니다. 지침은 다양한 형태의 개선방안을 설명하면서 평가단이 각 기관의 사업적 특성과 현 상황에 맞는 개선방안을 모색하는 데 도움을 주고 있다.

<표 3> 영국 공공기관 평가지표 모델(예시)

평가범주	평가기준	세부평가지표
업무개선 및 경영 효율성	행정공유서비스 활용	·서비스 제공의 능률성과 효율성을 제고하기 위하여 유사업무를 수행하는 다른 기관들과의 비교를 통하여 행정공유서비스 활용도 평가
	자산관리	·불필요한 예산 낭비를 방지하기 위하여 부동산, 건물 등 보유 중인 유형자산 관리·운영방식
	조달업무	·경쟁입찰을 통한 조달 계약 체결 여부 ·공급라인 관리 방식
	서비스 질 개선	·서비스 품질향상 ·유사기능 수행 공공기관 또는 민간기업과 비교
	수익성 향상	·요금체계 개선 등을 통한 재무적 성과 개선 정도
	고객만족도	·기관 역할과 성과에 관한 고객 및 이해관계자 집단의 만족도 ·기관의 서비스 제공이나 역할수행 개선방안에 대한 고객의견 청취 ·고객 및 이해관계자들과의 협의채널 운영 ·고객 및 이해관계자들의 정보접근성 확대를 위한 노력
조직기능, 형태, 및 지배구조	정책목적 달성 기여도	·부처의 전략적 이행 계획(strategic delivery plan)에 제시된 정책목적 달성에 대한 기여도 ·기관의 전략, 중점사업, 성과지표(KPIs)와 부처의 정책사업 간 정합성
	인사 및 노무관리	·직원 동기부여 및 근로의욕 고취를 위한 인력관리방안
	지배구조 및 위기관리	·기준협약 체결 여부, 기업 지배구조규범 이행 여부
	성과관리	·조직의 설립목적, 목표, 주요사업 명확화 ·성과목표 설정 및 평가방법의 적절성
	조직형태	·서비스 제공에 적합한 다른 조직형태에 대한 검토
	사업범위	·경영환경 변화 및 행정수용에 기민하게 대응하기 위하여 사업범위 및 내용의 타당성 검토
	주무부처 관계개선	·주무부처와의 긴밀한 파트너십 형성을 위한 활동
	자문위원회	·외부 자문위원 활동 ·자문위원회에서의 역할

자료 : Cabinet Office(2019).

개선활동의 정의 및 유형 구분과 함께 공공기관 경영평가지침은 개별 부처의 평가계획 수립을 지원하기 위하여 <표 3>과 같이 구체적인 평가지표를 ‘예시’형태로 제시한다. 개별 부처는 이 평가모형을 참조하여 적합하고 구체적인 평가모형을 마련해야 할 것이다.

평가주기/기간

앞서 설명한 것처럼 영국은 특정 연도에 단일 평가단이 모든 공공기관을 대상으로 일시에 평가를 수행하는 것이 아니라, 국회 입법기 동안 주무부처의 결정에 따라 산하 공공기관이 최소한 한 번의 경영평가를 받는 것을 원칙으로 하고 있다(Cabinet Office, 2019: 10). 즉, 평가 주기를 결정하는 데 있어서 주무부처가 갖고 있는 재량적 판단의 여지가 상당히 큰 편이다. 뿐만 아니라 평가주기는 평가비용과 관련된 사안이기 때문에 경영평가 지침은 평가비용이나 평가부담을 줄이기 위한 구체적인 방안을 주무부처와 평가단이 찾도록 권고하고 있다. 대표적인 방안이 유사한 목적에서 진행된 다른 평가 결과를 활용하는 것이다. 경영평가지침은 이와 관련하여 다음과 같이 설명한다.

“경영평가는 무(無)에서 이루어지는 것이 아니다. 대부분의 경우, 조직의 성과 향상 및 업무개선을 목적으로 하는 논의가 조직 내부에서 진행되고 있거나 관련된 다른 평가가 시행된 적이 있을 것이다. 이러한 사항들은 반드시 확인되고 고려되어야 한다. 경영평가 과정에서 이러한 다른 활동을 위해 투입된 노력을 반복할 필요가 없을 뿐만 아니라 이러한 노력들이 서로 경쟁관계에 있는 것이 아니다. 다만, 경영평가는 그러한 노력의 효과를 촉진하고, 강화하고, 확산하는 데 기여해야 한다.” (Cabinet Office, 2019: 20)

평가기간에 관하여 지침은 평가대상 공공기관의 업무에 지장을 주지 않는 선에서 6개월 이내에 평가가 완료되도록 요구하고 있기 때문에 기관의 상황에 따라 평가기간이 다를 수 있다. 또한 비례성의 원칙에 입각하여 소규모 기관의 경우 1개월 이내에 경영평가를 종료하는 것도 가능하다(Cabinet Office, 2019: 11).

평가활용

영국 경영평가의 경우, 피평가기관이 평가단의 제안사항을 제대로 이행하는지에 관한 관리

가 철저한 편이다. 피평가기관은 우선 평가 종료 후 ‘합의된’ 제안 사항을 몇 년에 걸쳐 어떠한 방식으로 이행할 것인지 이행계획을 발표해야 한다. 주무부처는 피평가기관의 이행과정을 점검할 의무를 갖는다. 다만, 한국에서 행해지고 있듯 평가에 따라 공공기관 간에 순위를 정하는 식의 평가활용은 찾아보기 어렵다. 또한 개별 기관 단위에서 평가 결과를 개별 근로자의 인센티브 지급의 근거로 활용하지도 않는 것으로 보인다.

■ 소 결

우리나라 공공기관 경영평가를 염두에 두고 영국의 평가제도를 바라보면 몇 가지 중요한 차이가 있음을 확인할 수 있다. 첫째, 우리나라의 경우와 비교할 때 영국의 공공기관 평가가 갖는 가장 큰 차이점은 중앙집중적인 형태를 띠지 않는다는 점이다. 모든 공공기관의 평가를 관장하는 단일 평가단이 존재하는 것이 아니라 개별 기관별로 독립된 평가단이 구성·운영되고 있다. 평가 방식이나 내용도 획일적이지 않다. 이와 관련하여 영국의 경우, 획일적인 관리가 현실 적합성이 떨어진다는 경험의 축적을 통하여, 재무부가 아닌 주무부처 중심의 분권적인 관리 방식이 채택되었다는 점을 강조하고 싶다. 영국의 공공기관들도 한국과 유사하게 기관규모, 사업범위, 사회적 책임 등에서 기관별 차이가 크기 때문에 이에 대한 관리의 일차적인 책임은 주무부처가 지는 것이 타당하다는 입장이다. 이에 관하여 존 만조니(John Manzoni) 전 재무부 공공부문 최고책임자/차관(chief executive of the UK civil service and Cabinet Office permanent secretary)이 2016년 의회 공공회계위원회에서 했던 발언을 눈여겨볼 만하다.

“공공기관은 규모, 사업범위, 그리고 사회적 책임에서 기관별로 상당한 차이가 있다. 그들이 수행하는 업무는 실제로는 부처가 집행하는 정책의 연장선상에 있기 때문에 우리는 부처와 그들의 산하기관을 정책 전달체계 관점에서 통합적으로 바라보는 것이 중요하다. 따라서 나는 재무부가 모든 공공기관을 관리하기보다는 개별 부처를 통하여 관리하는 방식을 더 선호한다. 즉, 개별 부처가 어떠한 방식으로 산하기관을 관리하고 그들과 어떤 관계

를 맺고 싶은지 나한테 얘기해 달라. 각 부처는 재무부가 동의할 수 있는 기준을 충족하는 거버넌스 방식을 결정해 달라. 나는 앞으로도 개별 부처가 산하기관에 대한 타당한 거버넌스 구조를 정하도록 지속적으로 요구할 것이다.” (Foster, 2016)

이에 반하여 우리나라의 경우에는 공운법 제정 이후 기획재정부에 의한 공공기관 통제 및 관리가 오히려 더 강화되었다. 박석희 외(2012)는 이와 관련하여 다음과 같이 평가하였다.

“공공기관에 대한 소유권·지배권이 점차 집중화됨에 따라 기획재정부는 경영지침 하달 및 경영평가 등을 통해 공기업 및 준정부기관에 대한 경영관리 및 감독권을 포괄적으로 행사하고 있다. 더욱이 공공기관에 대한 사업감독이 주무기관의 장에 의해 이루어지고 있지만 주무기관의 장에 의한 과도한 개입을 방지하기 위해 사업감독 기능이 열거식으로 개선되었다는 점에서 기획재정부의 공공기관에 대한 소유·지배권이 점차 강화되고 있다고 할 수 있다. 특히 공공기관 임원 추천 및 임면에 있어 기획재정부 내지 공운위의 역할이 확대되었다는 점에서 공공기관에 대한 소유·지배권이 과거에 비해 기획재정부로 보다 집중화되었다고 할 것이다.” (박석희 외, 2012)

둘째, 앞에서의 논의와 관련되지만 다른 측면에서, 평가제도를 포함한 영국 공공기관 관리의 특징 중 하나는 개별 기관 중심의 평가가 아니라 부처의 정책목표 달성 차원에서 필요한 사안들을 점검하고 개선방안을 도출하는 데 방점이 찍혀 있다는 점이다. 공공기관 관리와 관련한 영국 사회의 고민은 개별 산하 공공기관의 경영목표 및 운영방식을 결정하는 데 있어 부처의 조율·조정 능력이 미흡하다는 것이었다. 공공기관은 전문성 또는 정부로부터의 독립성 등의 이유로 정부부처의 내부조직이 아닌 별도의 기관으로 설립되었지만 기본적으로 정부정책을 집행하는 역할을 수행하기 위하여 만들어진 조직체이다. 따라서 공공기관의 존재 목적, 역할/기능, 전문성 등은 관련 부처 전체의 목표와 연계하여 이해되는 것이 필요하다는 점을 강조하면서, 양자 간의 파트너십을 형성하기 위하여 노력하고 있다.

셋째, 영국의 평가제도에서는 기관의 특성이나 여건에 따른 실질적인 차별화를 중요하게 바라보고 있다. 우선, 공기업과 일반 공공기관의 평가 방식은 완전히 구별된다. 본문에서 다루지는 않았으나, 영국 공기업은 공기업실(Shareholder Executive)에서 별도로 평가·관리

되며, 공기업에 대한 평가 결과는 연 1회 연례 재정보고서(비재정 이슈 포함) 형태로 의회에 제출된다. 뿐만 아니라 일반 공공기관의 경우에도 경영평가 대상기관을 크게 3그룹으로 구분하여 평가의 엄격성에 차이를 두고 있다고 본문에서 설명한 바 있다. 평가제도뿐만 아니라 소속 공공기관에 대한 부처의 일반적인 관리에 있어서도 ‘포트폴리오 관리(portfolio management)’ 접근방식이 강조되고 있다. 즉, 부처 또는 정부의 목적을 달성하기 위하여 개별 공공기관의 ‘리스크’⁴⁾는 무엇이고, 그들이 각자의 임무와 역할을 효과적으로 수행하기 위하여 어느 정도의 ‘독립성’이 필요한지 확인하여, 그러한 특성에 맞게 차별화된 방식으로 관리해야 한다는 의미이다.

넷째, 영국 공공기관 경영평가가 목적 지향적으로 평가 내용을 결정할 뿐만 아니라 상황에 맞게 탄력적이고 자율적으로 평가지표를 구성할 수 있도록 허용한다는 점 또한 주목할 필요가 있다. 즉, 주무부처가 평가의 목적이나 필요에 따라 평가의 형식과 내용을 조정할 수 있도록 함으로써 평가의 실효성과 효과성을 제고한다. 경영편람을 작성하여 모든 공공기관에 거의 유사하게 적용하는 한국의 방식과는 상당히 차이가 있는 대목이다. 이와 관련하여, 2015년도 이후 진행된 경영평가의 경우 이미 기능 및 조직형태에 관한 평가가 일단락되었기 때문에 동일한 내용을 형식적으로 다시 평가하기보다는 기관운영과 관련된 실질적인 개선방안을 도출하는 데 노력이 집중되고 있음을 확인할 수 있다. **KCLU**

4) 여기서 말하는 리스크는 일반적인 의미와는 다소 차이가 있는데, 아래와 같은 6가지 사항을 포괄하는 의미이다(Rutter, Malley, Noonan, & Knighton, 2012).

- ① 중요성(Salience) : 부처 또는 정부의 정책적 목표를 달성하는 데 해당 기관의 중요도
- ② 조직 규모(Scale) : 예산의 크기 또는 종사자 규모
- ③ 복잡도(Simplicity) : 해당 공공기관 주요 업무의 복잡성 또는 그 성과의 모니터링 가능성 또는 성과 검증 난이도
- ④ 성과추이 분석(Track record) : 해당 기관이 최근 몇 년 동안 달성한 성과 정도 또는 해당 기관의 이사회 또는 경영진에 관한 부처의 신뢰 정도
- ⑤ 혁신활동(Stability) : 대외 환경변화에 대응하여 주요 업무와 역할을 수행하기 위한 리더십/조직/인사관리 측면에서의 노력 정도
- ⑥ 정치적 민감도(Sensitivity) : 해당 공공기관 주요 업무의 정치적 민감도

참고문헌

- 박석희·정종원·손지은(2012), 『해의 공공기관 관리기구 연구』, 국회예산정책처.
- 박한준·나진희·유효정·이주경·임미화·홍윤진(2013), 『주요국의 공공기관 관리 방식』, 한국조세재정연구원.
- 이찬구(2010), 「영국의 공공기관 평가제도 분석 및 한국에의 시사점 논의」, 『정책분석평가학회보』, 19(2), pp.337~373.
- 정동관 외(2020), 『공공기관 경영평가제도에 관한 비판적 분석』, 한국노동연구원.
- 홍길표·박용성(2011) 행정공유서비스센터(Shared Services Center) 「개념과 지방자치단체에의 적용가능성에 대한 연구」, 『한국지방자치학회보』, 23(1).
- Alexander, P.(2002), *Better Government Services : Executive Agencies in the 21st Century*, London : Cabinet Office.
- Bach, T. and W. Jann(2010), “Animals in the administrative zoo : organizational change and agency autonomy in Germany,” *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), pp.443~468.
- Cabinet Office(2012), *Public Bodies 2012*, London : Cabinet Office.
- _____(2016), *Public Bodies Handbook - Classification of Public Bodies : Guidance for Departments*, London.
- _____(2017), *Partnerships between Departments and Arm's-Length Bodies : Code of Good Practice*, London.
- _____(2019), *Tailored Reviews: Guidance on Reviews of Public Bodies*, London.
- Dommett, K., Flinders, M., Skelcher, C., and K. Tonkiss(2014), “Did They ‘Read before Burning’? The Coalition and Quangos,” *The Political Quarterly*, 85(2), pp.133~142.
- Dommett, K., MacCarthaigh, M., and N. Hardiman(2016), “Reforming the Westminster Model of Agency Governance : Britain and Ireland after the Crisis,” *Governance*, 29(4) pp.535~552.
- Foster, M.(2016), “Departments - Not Cabinet Office - Know Best on Agency Oversight, Says Civil Service Chief John Manzoni,” *Civil Service World*.
- HM Treasury(2010), *Reforming Arm's Length Bodies*, London : The Stationery Office.
- _____(2014), *Consolidated Budgeting Guidance 2014 to 2015*.

-
- Maude, F.(2011), *Smaller Government : Shrinking the Quango State*, London : The Stationery Office.
 - Rutter, J.(2014), “The Quango Conundrum Revisited—Why the Government Still Needs a More Coherent Approach to Arm's- Length Bodies,” *The Political Quarterly*, 85(2), pp.148-152.
 - Rutter, J., Malley, R., Noonan, A., and W. Knighton(2012), *It Takes Two: How to Create Effective Relationship between Government and Arm's-Length Bodies*, Institute for Government.
 - Talbot, C.(2010), “Performance in Government : The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom,” *ECD Working Paper Series*, No.24.