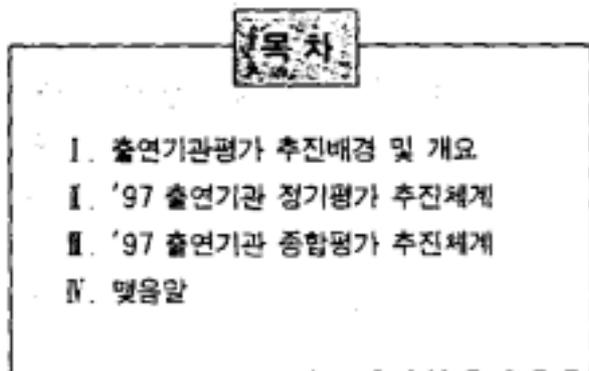


초점기획

(3) 정부출연연구소 기관평가제도의 설계 및 운영현황



이철원

연구개발정책실 실장, 경영과학학 박사 (Tel : 02-250-3126)

I. 출연기관평가 추진배경 및 개요

과학기술계 정부출연연구기관(이하 '출연기관')은 우리의 산업경쟁력과 기술개발능력이 취약하였던 70~80년대에 산업기술 기반구축의 주역으로서 국가과학기술과 경제 사회 발전에 많은 기여를 해온 것으로 평가되고 있다. 그러나 최근 대학과 산업계의 연구개발능력이 급신장하고 과학기술을 둘러싼 대내외 환경이 급변함에 따라 80년대 후반부터 지속적으로 제기되어 왔던 출연기관의 기능 및 역할 재정립과 함께 정부연구 개발투자의 효율성 제고를 위한 논의가 활발히 전개되어 왔다. 이와 같은 추세에 따라 정부연구개발투자의 효율성 제고 및 출연기관의 연구관리 및 운영체제 개선을 목표로 '91년 3월 4일 「제조업 경쟁력 강화대책」 보고서 대통령 지시에 의하여 국무총리실 주재로 관련부처 합동평가단을 구성하여 당시 22개 과학기술계 출연기관에 대한 정밀점검 및 합동평가를 실시하게 되었다. 그 후 과학기술처는 합동평가단의 제언에 따라 '92년

<표 1> 출연기관 평가추진 실적('91~'95)

평가일시	평가대상기간	주요평가내용
'91.7월	<ul style="list-style-type: none"> • 과기처: KIST등 19개 기관 • 통상부: 생기원 • 건교부: 건설기술(연) • 농수산부: 식품개발(연) 〈총 22개 기관〉 	<ul style="list-style-type: none"> • 기능제정립과 정예화 추진, 연구생산성 제고, 기관운영효율화 등 (우열평가)
'93.2월	<ul style="list-style-type: none"> • KIST 등 과기처 산하 18개 출연연구기관 (원자력병원, 원자력환경관리센터 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기관고유기능수행, 기관운영성과, 개혁 의지 등 (우열평가)
'94.3월	<ul style="list-style-type: none"> • KIST 등 과기처 산하 18개 출연연구기관 (원자력병원, 원자력환경관리센터 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> • 연구 및 사업수행성과, 기관운영성과, 발전잠재력 등 (우열평가)
'95.4월	<ul style="list-style-type: none"> • KIST 등 과기처 산하 18개 출연연구기관 (원자력병원, 원자력환경관리센터 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> • 연구 및 사업수행성과, 기관운영성과, 발전잠재력 등 (우열평가가 아니고 자율개혁추진(안)에 따른 기관의 발전 방향 제시에 비중을 두었음)

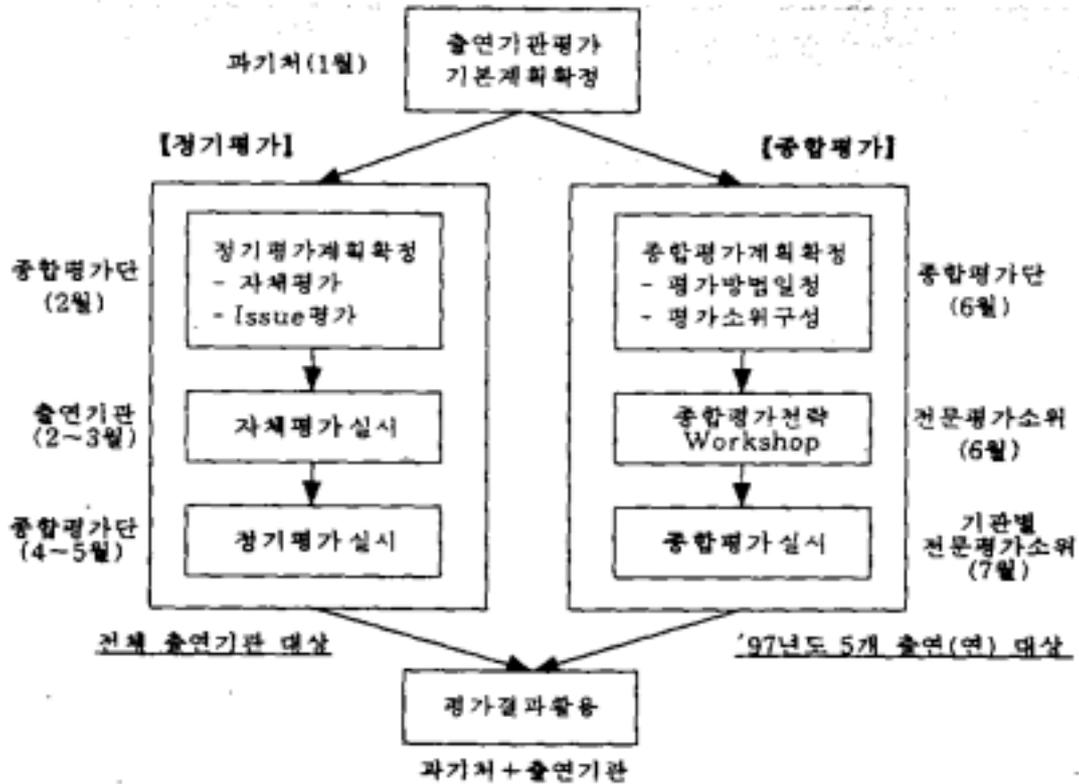
부터 '95년까지 매년 출연기관에 대한 기관평가를 지속적으로 추진해왔으나(<표 1> 참조), 과기처 출연기관평가가 1년 단위의 기관운영 및 정량적인 성과 위주의 평가에 치우쳐서 중장기적 관점에서 출연기관의 임무 및 발전전략 등에 대한 평가가 미흡하였다는 지적이 대두되었다. 그에 따라 '96년부터는 출연기관평가가 1년 단위의 기관 자체평가를 점검하는 정기평가와 3년 단위의 종합평가로 구분되어 실시되고 있다.

'96년부터 새롭게 바뀐 기관평가제도의 주요 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 단기적인 1년 단위의 기관평가는 정부의 관여를 최소화하고 출연기관에서 자율적으로 실시하도록 하며, 정부는 3년 단위의 중·장기적 종합평가를 강화하는 것이다. 1년 단위의 기관운영실적 및 성과평가는 출연기관 스스로가 기관특성에 적합한 기관평가모형을 개발하여 자율적 그리고 자발적으로 추진(자체평가)하는 것이며, 과학기술처는 자체평가가 내실 있게 정착될 수 있도록 자문성격의 정기평가를 한시적으로 실시하고 있다. 과학기술처는 출연기관에 대한 장기적 안목의 전략적 평가를 수행하기 위하여 산·학·연·관의 관련 전문가들이 참여하는 위원회성격의 종합평가단을 구성하여 기관별로 3년 주기의 연구/사업성과, 발전전략 및 프로그램, 기관운영체제 등에 대하여 심층적인 평가를 수행하고, 동시에 기관장 임명평가로 연계하는 종합평가를 실시하고 있다.

<그림 1>은 '97년도 과학기술처 출연기관에 대한 기관평가업무 흐름도 이며, <표 2> 및 <표 3>은 '96년 이후 변경된 출연기관 평가제도의 주요 특징 및 자체평가, 정기평가 및 종합평가의 비교설명을 요약 정리한 결과이다.

<표 3>에 요약되어 있는 '96년 이후부터의 출연기관평가제도의 기본방향은 다음과 같이

<그림 1> '97년도 출연기관평가 업무 흐름도



정리될 수 있다 먼저 「자체평가」는 출연기관의 기관운영 및 경영실적을 자율적으로 점검하는 제도로 정착될 수 있도록 내실화 하는 방향으로의 전환을 시도하였다. 따라서 종합평가단에서는 획일적인 기관평가모델 제시를 지양하고, 기관별 특성을 고려한 자율적 평가모델의 적용을 유도하고 있다. '96년도는 평가지표에 대한 기본적인 틀을 종합평가단에서 제시하였으나(기관의 특성에 따라서 수정 보완이 가능), '97년부터는 평가지표를 포함한 모든 측면에서 기관이 자율적으로 자체평가모형을 구축하여 실시하도록 하고 있다.

「정기평가」는 내실 있는 「자체평가」제도의 조기정착을 목표로 한시적으로 시행하는 것으로 기관의 행정부담을 덜기 위하여 최대한 간략히 수행하고 있다. 정기평가에서는 각 출연기관들이 자율적으로 개발·사용하고 있는 자체평가시스템의 적합성과 자체평가를 통해서 기관운영에 도움이 되는 정보가 어느 정도 창출되고 실제 기관운영에 반영되고 있는가라는 측면에서 자체평가보고서에 대한 서면평가만을 실시하는 것이다. 이 정기평가는 출연기관의 자체 평가 시스템이 안정적으로 정착될 때까지만 실시하는 한시적인 제도로 운영되고 있다. 그러나, 기관의 자체평가에서 다루어지기 어려운 일부 주요 사안에 대한 정밀진단이 필요한 경우는 이슈(Issue)평가를 통해서 점검할 수 있도록 하였다. 참고로 '97년도 이슈평가는 연구과제중심운영제도(PBS)의 추진현황에 대한 점검을 목적으로 연구원들에 대한 인식조사분석 등이

<표 2> '96년 이후 변경된 출연기관 평가제도의 주요특징

구분	기존(1년 단위)	변경('96 이후)	
		1년 단위	3년 단위
1. 평가의 기본방향 및 체계	<ul style="list-style-type: none"> 정부차원의 각 기관별 우열구분을 위한 평가 매 1년 단위의 자체평가를 실시하여 과기처 제출 종합평가단에서 서면평가 및 현장평가를 실시하여 기관별 우열구분 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 기관 자율에 의한 능동적 평가 자체평가 실시후 평가 결과를 이사회에 상정 보고 후 종합평가단에 제출 자체평가결과는 자율적으로 기관운영에 반영 	<ul style="list-style-type: none"> 정부차원의 출연기관에 대한 중·장기적 전략성 및 경영성과평가 과거의 경영실적 보다는 미래지향적 전략성 측면의 평가
2. 평가지표	<ul style="list-style-type: none"> 과기처(종합평가단)에서 평가지표 및 평가요령 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 기관특성에 적합한 지표를 자율적 개발 사용 	<ul style="list-style-type: none"> 과기처(종합평가단)에서 평가지표 및 평가요령 제시
3. 평가단위	<ul style="list-style-type: none"> 기관단위 	<ul style="list-style-type: none"> 부서단위 	<ul style="list-style-type: none"> 부서단위
4. 자체평가단 구성	<ul style="list-style-type: none"> 기관내부인사를 중심으로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 소내·외 산·학·연 관련 전문가 및 이사참여 	-
5. 이사회 보고	<ul style="list-style-type: none"> 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 이사회보고 의무화 	-

실시되었다.

「종합평가」는 출연기관의 경영실적 및 중장기 전략평가를 하는 것으로 매년 실시하던 외부 평가단의 기관평가에 대한 출연기관 측의 부담을 경감하고, 출연기관 기관장의 기관경영성과를 함께 점검할 목적으로 3년 주기로 바뀐 것이다. 종합평가의 실시는 산·학·연 관계 전문가들로 구성된 종합평가단에서 주관하고 있으며, 해당기관에 대한 전문적 평가를 수행할 수 있는 전문평가소위원회를 기관별로 구성하여 현장실사평가를 실시한다. 종합평가에서 해당기관의 연구 및 사업수행실적을 포함한 기관경영 전반에 대한 평가를 실시하기는 하나, 그 기본방향은 미래지향적인 기관의 전략성에 대한 평가에

<표 3> 출연기관 평가제도 개요 : 자체평가, 정기평가, 종합평가

평가구분	평가대상기관	평가위원	평가항목	비고
자체평가	<ul style="list-style-type: none"> 각 출연연구기관이 자율적으로 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 기관이 자율적으로 평가단을 구성 (이사 및 외부 전문가를 포함하여 약 10인 정도로 구성) 	<ul style="list-style-type: none"> 기관의 특성에 부합하도록 평가 항목 및 세부 지표를 자율적으로 구성·활용 	<ul style="list-style-type: none"> 자체평가결과는 이사회 보고 후 종합평가단에 제출
정기평가	<ul style="list-style-type: none"> KIST 등 과기처 산하 출연기관 ('97년도에는 고등과학원 원자력환경관리센터는 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> 종합평가단 (관련전문가 15인 정도로 구성) 	<ul style="list-style-type: none"> 자체평가시스템의 적합성 자체평가결과의 유용성 	<ul style="list-style-type: none"> 자체평가보고서에 대한 서면검토결과를 해당 출연기관에 Feedback

평가구분	평가대상기관	평가위원	평가항목	비 고
종합평가	· 매년 5~7개씩 선정하여 기관별 3년에 1회 평가	· 평가대상기관별로 평균 10인정도의 전문평가소위원회를 구성 (종합평가단 위원과 해당기관의 평가에 필요한 전문성을 보유한 외부전문가로 구성)	· 기관임무 및 발전 전략 · 연구 및 사업수행의 전략성 · 연구 및 사업수행 성과 · 경영혁신성과	· 종합평가결과는 해당 출연기관에 Feedback하여 기관운영에 반영 · 각종 제도지원, 포상/홍보 등 출연 기관정책에 반영

초점을 두고 추진되고 있다. 종합평가는 기관장의 임기와 연계하여 매 3년 주기로 실시되고 있다. 따라서 기관장의 임기종료시점에 따라서 매년 5~7개 출연기관이 종합평가 대상기관이 되는데, 이와 같은 일정에 따라서 '96년도에 7개 기관, '97년도에 5개 기관이 종합평가를 받았으며, '98년도에 나머지 7개 기관에 대한 종합평가가 실시될 예정이다.

II. '97 출연기관 정기평가 추진체계

1. 출연기관 정기평가 목적

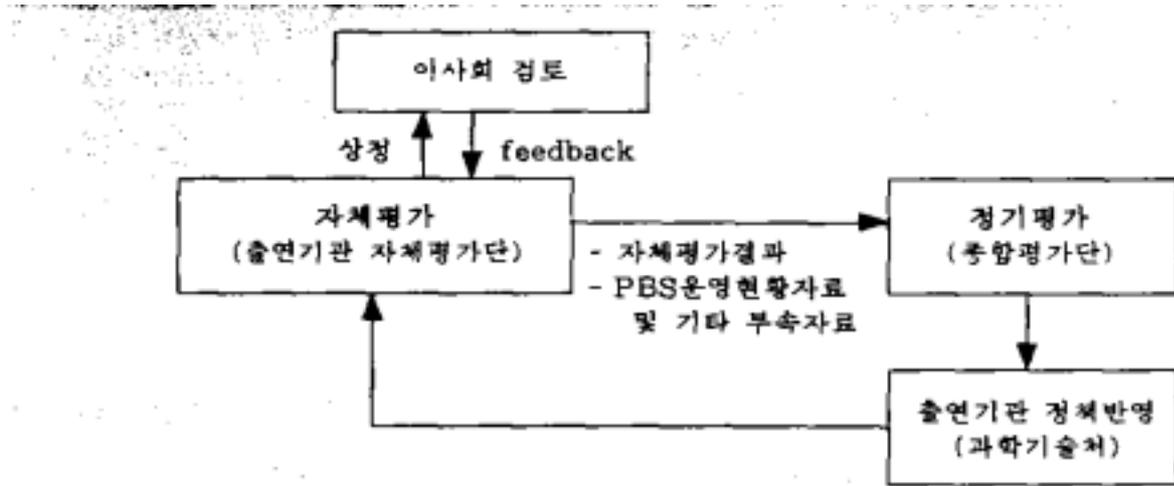
'97 출연기관 정기평가는 자체평가를 기관자율에 의한 능동적 평가 중심체제로 정착되도록 유도하여, 출연기관의 자율 책임경영체제를 실질적으로 강화하는데 그 기본적인 목적을 두고 있다. 정부는 정기평가를 통한 기관 자체평가과정 및 결과를 공개함으로써 기관운영의 대외투명성 제고를 유도할 뿐 아니라 기관의 자율경영 및 자체평가체제 구축을 자문·선도하여 자율적인 출연기관 경영실적 진단 및 개선방안 제시를 유도하는데 정기평가의 목적을 두고 있다. 이 외에도 정기평가의 일환으로 추진된 '97이슈평가를 통하여 정부는 출연기관의 연구과제 중심운영제도(PBS) 운영현황에 대한 전반적인 인식조사를 실시하였으며, 출연기관 정책의 발전적 설계·추진과 함께 출연기관 연구개발활동을 종합적으로 취합·분석한 출연기관 정책 자료의 발간도 함께 추진하고 있다.

2. 정기평가 체계 및 평가항목

정기평가는 종합평가단의 자체평가 가이드라인의 제시에서부터 시작된다. 종합평가단은 1월중에 당해 년도 정기평가 계획을 과기처와의 협의하여 확정 제시한다. 각 출연기관들은 자체평가 가이드라인 및 정기평가 계획에 따라서 자율적으로 약 2개월 동안 기관자체평가활동을 수행하고, 그 결과를 이사회에 보고한 후 3월말까지 자체평가보고서를 최종적으로 종합평가단에 제출함으로써 자체평가 업무를 종료하게 된다(<그림 2> 참조).

종합평가단은 각 출연기관들의 자체평가보고서를 바탕으로 「기관 자체평가체계의 적합성」 및 「자체평가결과의 유용성」이라는 양대 기준을 이용한 서면평가를 실시하여, 기관 자체평가체제의 발전적 정착을 위한 기관별 검토의견 및 종합의견을 기관에 피드백 시킴으로써 정기평가 업무를 종료한다. 정기평가는 기관의 경영성과를

<그림 2> '97 출연기관 정기평가 추진절차



<표 4> '97 출연기관 정기평가 항목 및 지표

구분	평가항목	평가지표
I. 평가체계의 적합성	(1) 자체평가단 구성 및 운영의 합리성	외부평가위원이 어느 정도 참여하고 있으며, 평가위원회의 활동이 실질적으로 이루어졌는가?
	(2) 평가지표의 적합성	기관경영에 유용한 적절한 지표들이 충실하게 발굴 사용되었는가? 사용된 지표들을 평가하기 위한 정확한 자료가 측정·활용되었는가?
	(3) 부서수준평가의 내실성	부서수준의 평가가 얼마나 내실 있게 추진되었는가? 부서수준의 평가를 위한 자료가 얼마나 내실있게 정리되었는가?
II. 평가결과의 유용성	(4) 정책대안 발굴 노력 및 유용성	효과적인 정책대안 발굴이 얼마나 실질적으로 이루어졌는가?
	(5) 평가결과의 피드백	평가과정에 구성원들이 어떻게 참여하였으며, 평가결과가 구성원들에게 어떻게 피드백 되었는가?
	(6) 평가결과의 활용 계획 및 후속조치	'96 평가결과의 기관경영 반영실적 및 '97 자체평가결과의 활용계획 또는 후속조치가 얼마나 제시되고 있는가?

평가하는 것이 아니라, 기관 자율적으로 진단·평가한 자체평가를 <표 4>에 제시된 평가항목 및 관련 지표를 이용하여 종합평가단의 입장에서 자체평가시스템 및 그 평가결과를 검토하는 일종의 메타평가(Meta-Evaluation)라 할 수 있다.

III. '97 출연기관 종합평가 추진체계

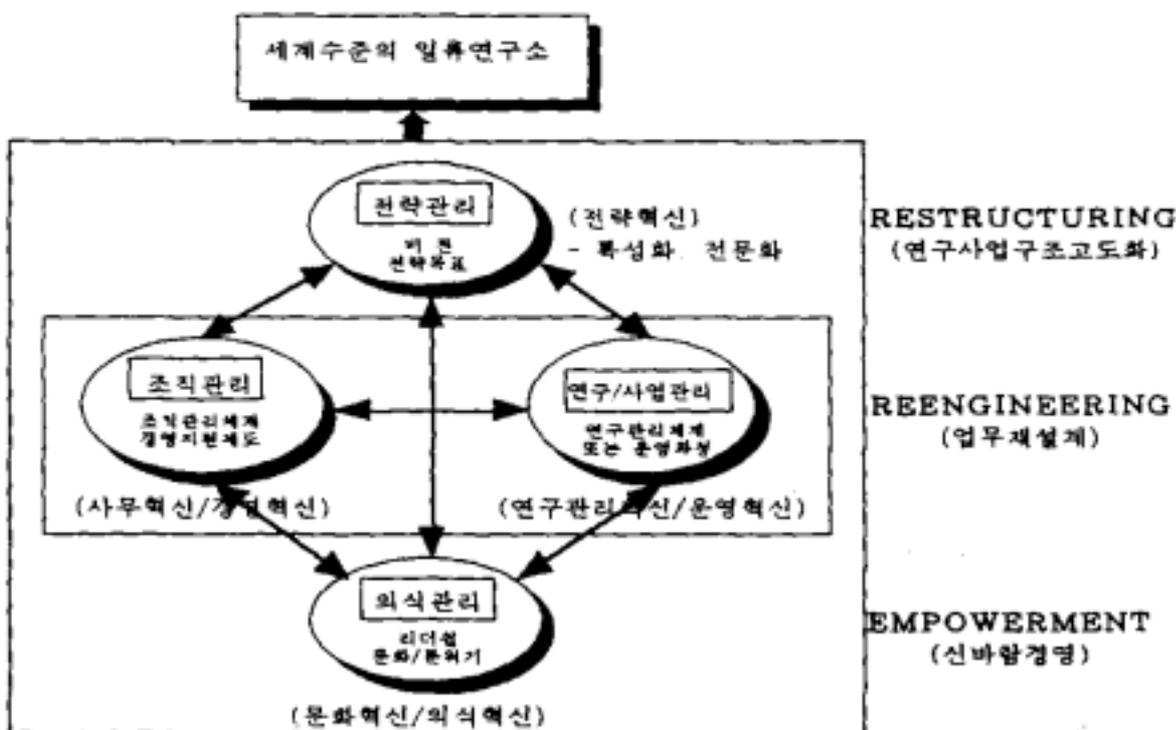
1. 출연기관 종합평가의 목적 및 기본방향

'97 출연기관 종합평가는 과학기술환경변화에 따른 출연(연)의 임무(Mission), 역할, 기능 등을 동태적으로 진단하여 미래지향적인 발전 방향을 설계하고, 동시에 자율경영체제 구축을 자문 선도하여 경쟁력을 제고함으로써 출연기관 내부 문제점 해결에 대한 정책대안을 제시하는데 그 목적을 두고 있다. 이를 위해서 '97종합평가의 기본방향은 해당 출연기관의 고유기능 및 특성을 고려하여 '97년 이후의 연구 및 사업수행성과, 기관발전전략 등에 대한 심층평가를 수행하여 평가 결과가 정책으로 반영될 수 있도록 미래지향적인 평가를 실시하는데 초점을 맞추고 있다.

보다 구체적으로 종합평가에서는 i) 계량적인 성과지표보다는 설립임무에 부합되는 성과에 초점을 둔 전문성에 입각한 정성적인 분석 평가와 (임무부합형 연구 및 사업성과 평가 : Mission-Oriented Performances), ii) 출연기관 전문화, 특성화를 위한 전략프로그램 등 출연기관 경영상의 전략성을 평가하여, 기관의 무분별한 성장보다는 전략적 성장을 선도하고(장기적 관점의 전략성 평가 : Strategy & its Implementation), iii) 평가로 끝나는 감사 성격의 고거실적의 확인보다는 평가결과가 향후 발전적인 정책으로 반영 될 수 있는 미래지향적인 대안발굴(미래지향적이고 부가가치적인 평가 : Prospective & Value-Added)에 평가의 기본방향을 두고 있다.

종합평가의 목적은 연구기관의 경쟁력 향상을 위한 경영혁신체제 구축에 있다. 이진주(1996)교수는 <그림 3>과 같이 출연기관 경영혁신의 네 바퀴 모형의 제시를 통해서 출연기관이 세계수준의 일류 연구소로 발전하기 위해 필요한 4가지 측면에 대한 설명을 하고 있다. 먼저 전략관리는 연구소 전체가 나아가야 할 방향과 목표를 설정하고 그 목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있도록 조직전체의 활동을 이끌어 나가는 것이다.

<그림 3> 출연기관 경영혁신을 위한 네 바퀴 모형



자료: 이진주(1996) 저, 이공계 출연(연)의 역할 및 운영개선방안, 과학기술정책관리연구소

이와 같은 전략의 수립 및 실행체제가 제대로 구축되어 있지 않을 경우 우수한 인적자원이나 조직체제를 갖고 있는 연구소라 하더라도 잘못된 방향으로 노력을 소모시킴으로서 효과적으로 조직목표를 달성할 수 없게 된다. 효과적인 연구개발전략에 의해 선도되는 연구소 조직을 실질적으로 운영하기 위해서는 연구 및 사업관리와 함께 연구소 전반에 대한 조직 및 지원체계에 대한 관리가 필요하다. 연구/사업관리는 조직행위의 동태적 측면에 대한 관리로서 연구 및 사업수행 활동 자체에 대한 관리를 말하며, 조직관리는 조직행위의 정태적 측면에 대한 관리로서 연구수행과 관련된 제반 자원을 조직화하고 연구소내 제반 활동의 준거를 제공하는 제도적 장치의 설계 및 운영을 의미한다. 또한 혁신 지향적인 전략, 조직 및 연구수행과정을 구현하기 위해서는 조직구성원들의 의식이 그에 맞게 형성되어져야 한다. 혁신 지향적인 조직문화나 분위기 없이는 연구소의 혁신성을 유지할 수 없으며, 이를 위해서 하위자의 의식개혁과 상급자의 혁신 지향적 리더쉽 배양이 요구된다.

여기서 네 바퀴(4 wheel)라는 용어를 선택한 이유는 각 측면이 독립적으로 개선 발전할 수 있는 것이 아니라 자동차의 네바퀴와 같이 어느 하나라도 부족하면 정상적인 발전이 불가능하다는 의미이며, 따라서 기관의 발전을 위해서는 4가지 측면이 모두 동시에 동조적인 개선이 필요하기 때문이다. <표 5>는 네가지 측면에 대한 발전방향 및 출연기관

의 당면과제들을 예시적으로 정리한 결과이다.

2. 종합평가 항목

'97 종합평가에서는 <표 5>에 정리된 바와 같이 출연기관이 21세기 세계 일류연구소로 도약하기 위한 당면과제인 "전략관리", "조직관리

<표 5> 출연기관의 경영혁신을 위한 당면과제(예시)

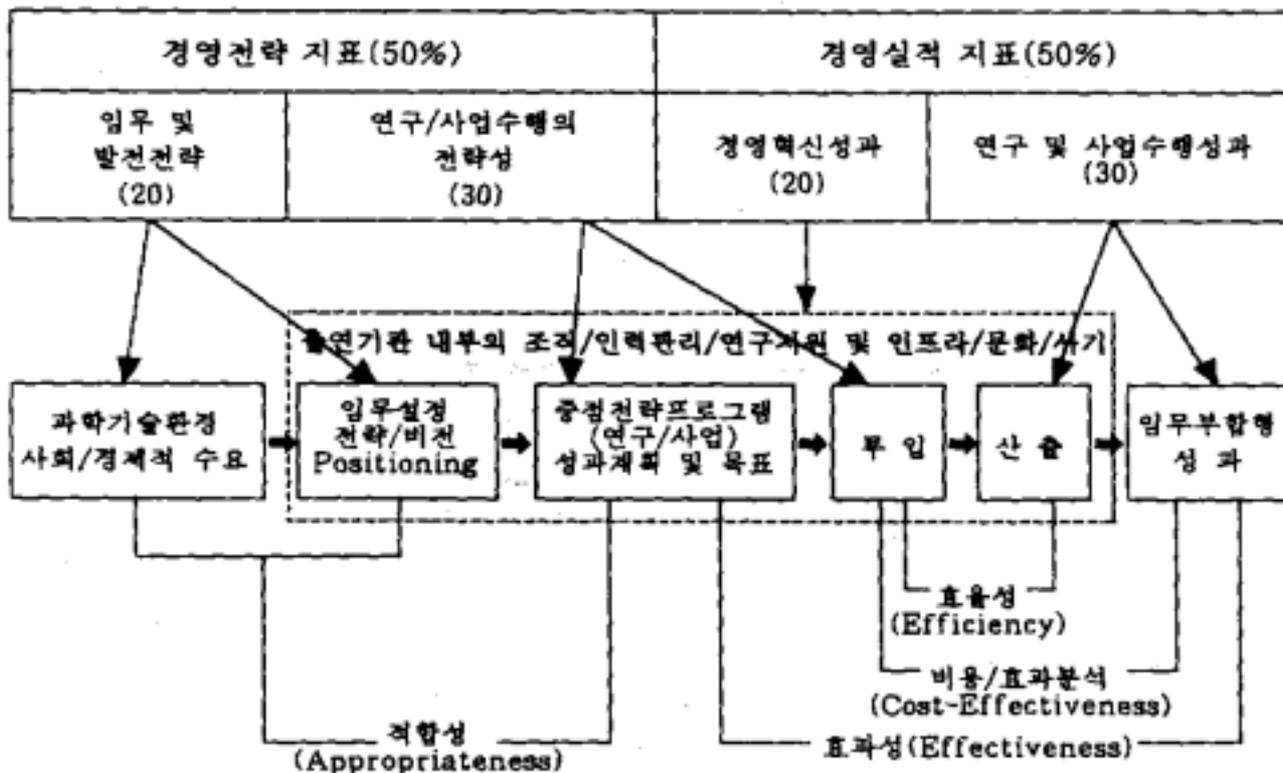
구분	발전방향	당면과제(예시)
전략관리	21세기 세계일류 전문연구기관으 로서의 역할 및 위상정립	- 출연(연)의 "상품" 및 "고객"에 대한 정부, 산업계, 학계 등 범국가적 합의를 도출 - 자율 및 책임경영을 전제로 한 특성화 전문화의 성공적 추진 - 국가차원의 장기비전 및 육성/지원정책 제시
조직관리	기관운영 및 조직구조의 선진화	- 우수 연구집단의 연구능력 극대화(상위 10%는 세계수준의 전문가) - 능력/성과 위주의 인사제도 정착 - 행정업무간소화/전산화 추진
연구/사업관리	선진 연구관리기법의 도입 확산	- 제3세대 연구관리시스템 정착(전략적 연구기획, 관리, 평가 및 관련 지원시스템) - 연구성과평가 및 사후관리제도 개선 - 연구과제중심 운영체제의 내실화 및 발전적 정착
의식관리	창조적 조직문화 및 분위기 구축	- 긴장감이 넘치는 자발적 경쟁의식 - 불가능에 도전하며, 실패를 허용 장려하는 risk-taking 문화 - 개방적 팀워크 문화 - 고객지향적 문화

", "연구사업관리" 및 "의식관리"라는 4대 측면 모두에서 자생적 경쟁력을 가져야 한다는 전제하에 종합평가지표를 「임무 및 발전전략」, 「연구 및 사업수행의 전략성」, 「경영혁신성과」, 「연구 및 사업수행성과」와 같이 4개의 대항목으로 구분하여 적용하였다. <그림 4>는 이와 같은 네 가지 유형의 기관평가항목들과 국가적 차원에서의 경제·사회 수요에 부응한 연구 및 관련 사업을 정부로부터 위임받은 출연기관의 임무 및 목표설정, 이를 위한 주요전략 프로그램의 기획·설정, 그리고 동원 가능한 자원의 투입을 통하여 최종적인 산출물을 얻기까지의 일련의 경영활동들 간의 개념적 연계체제를 보여주고 있다.

먼저 임무 및 발전전략은 "과학기술환경, 사회경제적 수요"와 "임무설정, 전략/비전" 등에 대한 점검을 위한 것으로, 대내외 환경변화 및 경제·사회적 수요에 부응한 기관의 임무, 발전 목표 및 전략설정이 적절하게 설정되어 있는가를 확인하고 자문하기 위한 평가항목이다. 둘째로 연구 및 사업수행의 전략성은 "중점전략프로그램의 내용 및 성과계획/목표"와 "자원투입"에 대한 평가항목으로 연구소 내부에서 비교적 독자적인 기획 추진이 가능한 기관고유 사업 등의 전략성에 대한 평가이다.

경영혁신성과는 출연기관의 "조직, 인력관리, 연구지원 및 인프라, 문화 및 사기" 등에 대한 평가항목으로 전반적인 조직운영 및 관련 하부구조에 대한 평가항목이다. 연구 및 사업수행성과는 출연기관의 연구 및 사업수행을 통하여 나타난 "산출물" 및 "기관 설립임무에 부합한 성과"에 대한 평가항목으로 계량적, 비계량적 성과평가지표들로 구성되어 있다. <표 6>은 4개의 평가항목 대분류내에서 중점적으로 검토되어야 할 중분류 평가지표들을 예시적으로

<그림 4> '97 출연기관 종합평가항목 구성도



<표 6> '97 출연기관 종합평가 항목별 관련 지표

총대항목	중항목
(1) 임무 및 발전전략	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기술 정계환경 모니터링의 적합성 ▶ 기관 및 부서 임무 설정의 환경적합성 ▶ 중 장기발전전략의 임무적합성
(2) 연구/사업수행의 전략성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 중점전략프로그램 (연구/사업)의 임무적합성 ▶ 중점전략프로그램 기획 선정방법 및 추진체제 ▶ 부서별 연구/사업 수행의 전략성
(3) 경영혁신성과	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 조직, 인력 및 행정 관리 ▶ 연구/사업지원 및 인프라 구축 ▶ 연구소 문화(분위기) 및 사기
(4) 연구 및 사업수행성과	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 임무부합형 성과 ▶ 계량적 연구성과 ▶ 고객만족도

주: 1. 보다 상세한 세부평가지표는 STEPI에서 발간한 "종합평가 전략 Workshop" 자료를 참고
 2. 상기평가지표는 표준모형이며 출연기관의 특성에 따라 필요한 경우 중항목 및 세부 평가지표들은 수정·보완하여 사용되었음

보여주고 있다. 그러나 종합평가의 경우도 기관의 특성차이에 따라 평가지표 및 가중치의 조정·보완이 필요하며 따라서 실제 현장 실사평가에서는 <표 6>에 제시된 평가항목 및 관련 평가지표들을 기관의 특성에 부합되도록 재구성하여 사용하였다.

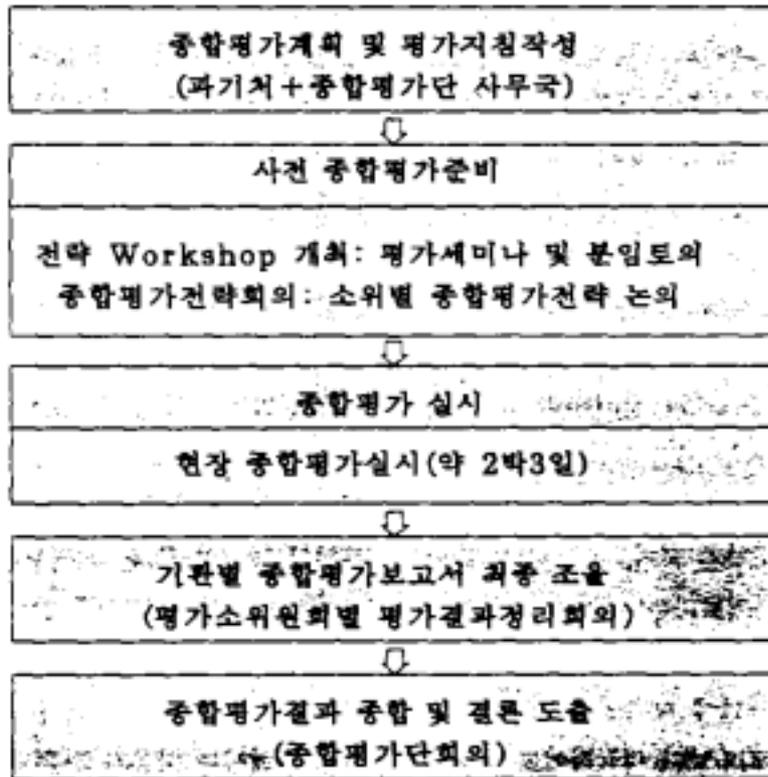
3. 기관별 전문평가소위 구성 및 평가추진 체제

종합평가단의 구성은 출연기관 정책에 대한 감각을 갖춘 산·학·연 전문가 15인(간사 2인 포함)으로 구성하고, 평가전문소위원회에 분산 배치하여 각 기관별 현장 실사평가에 대한 총괄 책임을 부여하였다. 각 기관별 평가전문소위의 구성은 기관의 규모를 고려하여 산·학·연 전문가 5~10인으로 구성하되, 해당기관의 전문분야를 평가할 수 있는 전문성을 갖춘 인사로 구성하였다. 또한 국경 없는 무한경쟁시대에 출연기관에 대한 종합평가가 폐쇄적이고도 국내적인 시각에서 추진되는 것을 지양하기 위하여, 각 기관별로 평가소위원회에 Brain Pool 등 초빙 교포과학자 1인0 평가위원으로 함께 참여하여 부분적이거나 국제적인 시각에서의 평가가 가능하도록 하였다. 기관별 평가소위의 운영은 평가대상 기관의 특성에 따라 분야별로 세부분과로 구분하여 평가서 작성을 전담 추진케 함으로써, 전문성 있고 신속한 평가업무가 수행될 수 있도록 운영하고 평가대상 기관별 종합평가단 사무국 요원 1인이 전담 지원하는 체제를 활용하였다.

'97 출연기관 종합평가 업무추진 절차는 <그림 5>에 요약된 바와 같다. 먼저 당해 년도 종합평가 업무의 원활한 추진을 위한 전반적인 종합평가 추진계획 및 세부 평가지침은 과학기술처 및 종합평가단 사무국에서 1차적인 시안을 작성한 뒤 종합평가단 회의를 통하여 확정하는 체제를 활용하였으며, 이 과정에서 수정 보완이 필요한 부분에 대한 개선작업이 함께 추진되었다. 종합평가는 산·학·연의 관련 전문가들이 평가위원으로 참여하는 전문평가(peer review)방법을 활용하고 있으며, 따라서 해당기관의 전문평가소위에 참여하는 평가위원의 역할이 기관평가 결과에 직접적인 영향을 미치는 가장 중요한 요인 중의 하나가 된다. 기관평가는 연구과제 평가와는 달리 관련 기술분야의 전문성 뿐 아니라 연구기관 운영 전반에 대한 지식, 경험과 함께 출연기관 현황에 대한 이해가 함께 요구되는 종합적인 의사결정이라 할 수 있다. 따라서 종합평가단에서는 전문평가소위위원들을 대상으로 한 전략회의(workshop)의 개최를 통해서 출연기관 종합평가의 취지, 배경 및 기관평가지침 등에 대한 이해 제고를 위한 체계적인 시도를 하였다. 동 전략회의를 통해서 평가위원들은 출연기관 현황 및 종합평가의 취지, 제도에 대한 이해 제고와 함께 각 기관별 특성에 부합한 세부 현장실사평가 추진전략(기관 특성에 부합한 평가착안사항 포함) 및 평가 일정을 사전적으로 수립할 수 있었다.

종합평가는 평가대상 기관의 규모 및 특성에 따라 1박2일에서 3박4일(평균 2박3일)까지의 일정으로 추진되었으며 평가위원들은 당일 평가의견의 종합정리 및 위원들간의 의견을 교환하는 토론회를 통하여 평가종료와 동시에 기관별 평가의견서 초안이 작성될 수 있도록 하였다. 또한 현장 실사평가의 종료 직후 출연기관 임직원들과의 간담회를 통하여, 평가과정을 통하여

<그림 5> '97 출연기관 종합평가 추진절차



도출한 종합평가의견을 기관에 피드백 시키고, 기관의 견해도 함께 청취하는 등 상호 토론과정을 통하여 보다 발전적인 기관경영 방안에 대한 합의점을 도출하고자 하는 시도를 하였다. 현장실사평가를 통하여 작성된 기관별 평가보고서는 종합평가단 사무국에서 취합 정리하여, 종합평가단 회의를 통하여 평가결과를 종합함으로써 '97 출연기관 종합평가업무를 종료하였다.

IV. 맺음말

'97출연기관평가는 '96년에 이어 큰 체제의 변화 없이 계속사업으로 추진되었다. '91년 이공계 출연기관 평가제도가 도입된 이후 '97년까지 총 6회의 기관평가가 추진되었으며, 평가지표 및 제도는 지속적으로 개선 보완되어 실시되고 있다. '96년부터 실시하고 있는 3년 단위의 출연기관 종합평가는 과거 1년 단위의 평가가 3년 단위로 바뀌었다는 것 외에도 기관 임무 및 발전전략이라는 "전략성"에 대한 지표가 보다 강화된 미래지향적인 평가제도로 전환되었다는 특징을 보이고 있다. 정부예산사용에 대한 정당성의 확인과 함께 기관의 연구 및 사업추진성과를 확인하는 피드백(feedback)도 중요하지만 평가의 기본철학은 올바른 평가제도의 설정을 통한 미래의 방향제시를 추구(feedforward)하는 데 두는 것이 보다 바람직하다. 기관평가제도는 출연기관이 향후 전략적으로 추진해 나가야 할 방향을 직·간접적으로 유도하게 되며 이와 같은 측면에서 평가제도는 과거보다는 미래를 지향해야 한다는 점을 간과해서는 안된다. 여기서 미래 지향적이라는 것은 미래에 예측되는 상황전개에 대응하는 것 뿐 아니라, 보다 적극적이고 능동적으로 미래를 창조하는 것까지도 포함하는 개념이어야 한다.

현 출연기관들의 위상 및 자율경영체제 측면에서 볼 때 기관 임무 및 발전전략과 같은 "전략성"에 대한 평가항목은 현실적으로 다소 무리가 있다는 우려가 일부에서 제기되고 있다. 기관의 중장기 비전, 전략, 예산, 연구기획 등과 같은 중요 의사결정 측면에서 출연기관이 필요한 만큼의 자율성을 확보하고 있지 못하다는 인식 때문이며, 정부로부터 지원 받는 인건비와 실질 지급 인건비의 차액 등으로 인하여 기관고유사업의 전략적 기획 추진에 현실적인 제약이 있는 것 또한 사실이기 때문이다. 그러나 전술한 바와 같이 3년 단위의 출연기관 종합평가제도는 과거의 기관운영실적에 대한 종합적인 점검 뿐 아니라 21세기를 지향한 출연기관의 발전방향과 부합하여야 하며, 종합평가제도는 그와 같은 출연기관의 미래상을 제시하고 유도할 수도 있어야 한다.

이와 같은 관점에서 볼 때 기관의 전략성 측면은 종합평가에서 간과해서는 안될 중요한 평가항목이 되어져야 하며

향후 동 평가항목이 보다 현실성을 갖고 그 효과를 발휘하기 위해서는 기관내부 뿐 아니라 정부측에서도 바람직한 출연기관의 운영철학 및 지원정책을 지속적으로 보완·발전시켜나가야 할 필요성이 있다.

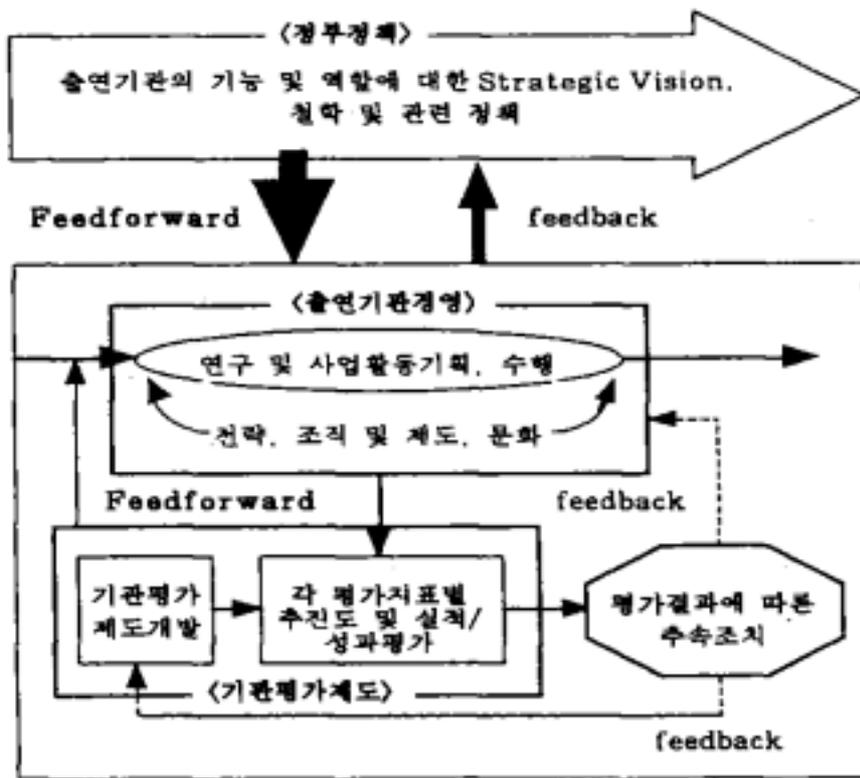
출연기관 종합평가제도는 미래지향적인 전략성 평가에 중점을 둔 체제로의 정착을 시도하였고, 이에 대하여 실제 기관평가에 참여한 대부분의 평가위원들은 과거보다 한층 발전된 제도라는데 의견의 일치를 보이고 있다. 그러나 기관평가를 위한 최적의 제도가 존재하는 것은 아니며, 출연기관 종합평가제도의 지속적인 발전을 위해서는 다음과 같은 측면에서의 지속적인 개선의 노력이 필요할 것으로 사료된다.

첫째 2박3일 동안의 현장 실사평가의 기간이 과거 3년 동안의 연구업적 및 기관의 전략성에 대한 평가를 하기에 충분치 못하다는 지적이 있다. 평가비용의 증대 및 평가위원들의 참여 가능성(특히 산업계 평가위원의 경우) 측면에서 현장 실사평가기간을 충분히 연장하는 것은 현실적인 어려움이 있으나, 현장실사평가를 일정한 시간 간격을 두고서 2회로 나누어 실시하는 방법은 비교적 적은 노력으로도 가능할 것으로 판단된다. 예를 들어 처음 2박3일 동안의 1차 현장실사를 하고 나서 약 3~4주 후 2차 실사평가를 약 1박2일 정도 하는 방법을 생각할 수 있다. 이와 같이 현장실사평가를 분리하여 실시하는 경우 1차 실사평가결과의 종합정리와 함께 사전 준비가 미흡하였던 내용들에 대한 추가적인 보완조치를 강구한 후 2차 실사평가에 참여할 수 있다는 장점을 기대할 수 있으며, 동시에 피평가기관 측에서도 1차 실시평가 과정에서의 드러난 미흡한 점의 보완을 통한 보다 체계적인 대응이 가능할 것으로 생각된다.

둘째는 평가위원 구성·활용에 대한 내용으로 현재 활용되고 있는 외부 전문가평가(일종의 peer review) 방식을 기관평가를 위한 전문 컨설팅 조직을 육성 활용하는 방식으로 전환하는 내용이다. 일반적으로 관련 기술분야의 외부 전문가를 평가위원으로 위촉 활용하는 방식은 연구개발과제 및 프로그램 평가에서는 바람직하나, 기관운영전반에 대한 종합적인 의사결정이 요구되는 기관평가에 적용하기에는 한계가 있기 때문이다. 특히 우리 나라와 같이 관련 전문가 그룹이 충분히 형성되지 않은 상태에서 외부 전문가에 의존한 기관평가제도의 운영은 더 큰 문제가 될 수 있다. 이와 같은 문제점을 극복하기 위해 현 종합평가에서는 평가위원의 선정시 관련 기술분야의 전문가 뿐아니라, 조직 경영분야의 전문가와 함께 출연기관의 잠재고객인 산업계 전문가들도 적극 참여시키고 있다. 그러나 보다 바람직하기는 해당 출연기관에 대한 지속적인 모니터링과 함께 평가업무를 전담 수행할 수 있는 평가조직을 육성하여 활용하는 체제로의 전환을 준비할 필요가 있다. 이와 같은 평가 체제 전환은 단기간 내에 해결될 수 있는 문제는 아니며, 또한 평가전담조직을 과학기술계 내부 조직으로 육성할 것인지 아니면 외부의 전문 컨설팅 팀을 활용할 것인지에 대해서도 심층적이고 체계적인 검토가 필요한 것으로 판단된다. 전문평가팀을 활용할 경우는 하나의 공통 평가팀이 통일된 세부평가지침으로 모든 평가대상기관을 평가할 수 있으며 따라서 평가대상 기관별로 전문평가소위가 다름으로 인하여 최종적인 기관평가결과의 종합조율이 현실적으로 어렵다는 문제도 함께 해결될 수 있다는 장점이 있게 된다. 그러나 출연기관별 전문 기술분야의 차이로 인하여, 해당 기관의 평가시 각 기술분야별 전문가를 평가위원으로 부분적으로 위촉·활용하는 것은 계속적으로 필요할 것으로 생각된다.

기관평가제도는 출연기관 운영 전반에 대해 큰 영향을 미칠 수 있는 주요 정책수단 중의 하나이다. 그러나 기관평가제도가 독립적으로 존재하는 것은 아니며, 보다 근원적이고도 거시적인 출연기관의 기능, 역할 및 전략적 방향제시를 포함한 출연기관 정책과 유기적으로 연계되어야 한다. 기관평가제도는 보다 거시적인 출연기관정책과의 조화를 유지하면서 발전해야만 중장기적인 차원에서의 정책의 일관성을 유지할 수 있기 때문이다. 기관평가제도가 정부차원에서의 출연기관 육성정책과 체계적으로 연계되지 않으면 기관평가제도는 방향성과 함께 유용성을 잃고서 표류할 수밖에 없으며 그와 같은 평가제도에 영향을 받는 출연기관은 더욱 큰 혼돈을 경험하게 될 것이다. 종합적으로 볼 때 <그림 6>에 제시되어 있는 것과 같이 "출연기관평가제도"와 "출연기관 육성정책" 그리고 실질적인 "출연기관경영"은 삼위일체와도 같이 상호간에 유기적으로 연계되어 있는 하나의 정부연구개발시스템으로 해석되어야 한다. 시스템의 성과는 특정 구성요소의 발전만으로 향상되지 않으며, 모든 구성요소가 체계적이고도 유기적으로 연계하여 발전할 때 가능하게 된다. 기관평가제도는 독자적으로 존재할 수 없으며, 출연기관에 대한 정부정책과 밀접히 연계하여 출연기관의 중·장기적인 연구생산성 향상을 위한 정책수단 중의 하나로서의 자리매김이 필요하다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 최근 수 년 동안 추진되어 온 출연기관에 대한 기관평가제도가 출연기관의 연구생산성 제고 및 대외적 경쟁력 향상에 어떤 영향을 주었는지(또는 향후 어떤 영향을 줄 것인지)에 대한 체계적인 검토가 필요하며, 그와 같은 검토결과를 바탕으로 보다 나은 기관평가제도의 개선 및 발전방향을 모색하는 것이 요구된다.

<그림 6> 기관평가제도-출연기관-정부정책간의 유기적 연계체제



♣ 본문 중에 소개되어 있는 출연기관평가제도는 '96년도 기관평가업무를 담당하였던 STEP1의 현재호 박사팀에 의해서 그 기본적인 틀이 완성되었음을 밝혀둠.