

기관평가제도 운영의 영향요인에 관한 연구

- 과학기술계 정부출연연구기관을 중심으로 -

A Study on Factors that Influence Institution Evaluation in Korea

- With a focus on Government Research Institutes in the Field of Science and Technology -

이 길 우*

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 과학기술계 정부출연연구기관 기관평가제도 개요 및 분석의 틀
- III. 기관평가제도 운영에 영향을 미치는 요인 실태 분석
- IV. 결론 : 개선방안 및 정책적 시사점

Abstract

The purpose of this paper is to seek out the problems influencing on the operation of Institution Evaluation(IE) in Korea and suggest a better way for the evaluation based on the findings, especially focusing on Government Research Institute(GRIs) in the field of Science and Technology. Unlike previous studies on IE of GRIs, this research is more oriented toward actual practices than design and theories of IE.

Three categories are 1) purely system aspect, 2) system-operation aspect, and 3) environmental aspect. These three categories are classified into eight sub-categories: 1) the legal support and the legally enforceable provision, 2) the target area of evaluation, 3) the means and process of evaluation, 4) the criteria and indices for evaluation, 5) the expertise of evaluators, 6) the use of evaluation findings, 7) GRIs' support for IE, and 8) public support for IE.

Summing up the findings of this study, the main factors that hamper the successful operation of the existing IE of GRIs in the field of Science and Technology was illuminated and the better way for the operation of IE was suggested.

Key Words : Institution Evaluation, Government Research Institute, operation, Science and Technology, Influential factor

* 한국과학기술기획평가원(KISTEP) 부연구위원, 이메일 : leekw@kistep.re.kr

I. 서론

우리나라의 과학기술계 정부출연연구기관(이하 “출연기관”이라 함)은 국가과학기술 체제에서 분명 우리가 가꾸고 선용하여야 할 국가적 자산이다. 1960년대에 출현한 출연기관은 지난 40여년간 국가과학기술시스템의 연구개발 주체로서 산업계, 대학과 더불어 하나의 국가적 연구수행 주체로 정립될 만큼 발전하여 왔다. 이 과정에서 과학과 기술의 불모지대에 지식 기반을 구축하는 한편 산업기술 개발과 확산을 통한 국가경쟁력 향상에도 크게 기여하여 왔으며, 정부가 부여한 과학기술 부문의 역할을 충실히 수행해 오면서 국가과학기술 발전에 선도적인 역할을 담당해 왔다.

그럼에도 불구하고 출연기관이 급변하는 환경변화에 능동적으로 대처하지 못한다는 비판과 함께 연구개발 생산성을 보다 향상시켜야 하고 새로운 역할을 모색해야 한다는 요구가 계속 되어지고 있다. 이와 같은 기능 재정립, 운영 체제의 변경 등 개혁을 추진하기 위한 시책의 일환으로 1991년부터 실시한 과학기술계 출연기관의 기관평가제도는 이후 거의 매년 출연기관에 대한 기관평가를 실시되고 있으며, 평가시스템 구성체계, 평가방법 등이 진화와 학습과정을 통해 점진적으로 발전해 오고 있다.

지금까지 출연기관의 기관평가제도에 관한 선행연구들이 대체로 평가를 위한 모형이나 지표의 개발 등 평가의 도구적 측면에 대해 분석하거나 이론적 측면의 논의를 위주로 연구되어 왔다. 그래서 평가제도의 이상적 측면을 상대적으로 많이 강조하여 비록 바람직한 연구결과가 도출되었다 하더라도 현실적인 제도 운영상에 반영하기에는 애로 및 한계점이 있어 왔다. 따라서 이 연구에서는 실제 평가 실시과정에 영향을 미치는 요인들을 분석의 대상으로 설정하여, 이에 나타난 문제점들을 도출하고 개선방안을 제시해 보고자 한다. 이는 출연기관 기관평가제도 실태 인식은 물론이고, 문제점을 분석하고 대안을 탐색하여 기관평가제도의 효율화를 도모하고, 아울러 제도의 정착과 평가 목적 달성에 기여할 수 있을 것이다.

이를 위해 연구범위를 ‘과학기술계 정부출연연구기관’을 대상으로 하고, 과학기술부 산하 8개 출연기관과 과학기술계 3개 연구회¹⁾ 소관 19개 출연기관이 실시하는 기관평가 제도를 대상으로 하였고, 특히 과학기술부 산하 8개 출연기관을 집중적으로 분석하였다. 시간적 범위는 2002, 2003년에 실시한 기관평가 제도를 중심으로 분석되었다. 연구방법으로는 기존

¹⁾ 과학기술계 3개 연구회는 기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회를 말한다.

국내외 기관평가관련 문헌조사, 비표준화 면접²⁾(부록 면접지 참조), 직접 관찰³⁾, 사례 등을 바탕으로 실태를 분석하였다.

논의의 순서는 다음과 같다. 우선 II절에서는 과학기술계 출연기관 기관평가제도 개요를 소개하고, 선행연구를 검토하여 기관평가에 영향을 미치는 요인에 대한 분석의 틀을 제시한다. 다음 III절에서는 분석의 틀에서 제시한 기관평가제도 운영에 영향을 미치는 요인을 제도자체 요인, 제도운영 요인, 환경적 요인으로 항목을 구분하고 8개 영향요인 지표로 분석한다. IV절에서는 분석된 결과를 바탕으로 결론적으로 기관평가 제도에 대한 개선방안 및 정책적시사점을 담고 있다.

II. 과학기술계 출연연구기관 기관평가제도 개요 및 분석의 틀

1. 정부출연연구기관 기관평가의 개념 및 특징

기관평가의 개념은 이론적으로 정형화된 것이라기보다는 실천적인 평가지표의 개발과정 등을 통해 제시된 것이라는 점에서 기관평가의 성격과 접근방법 등에 대한 체계적인 논의가 미흡한 실정이다(이진주 외, 1996: 86). 특히 평가의 대상이 되는 기관의 존재위상이나 성격에 따라 기관평가의 의미가 달라질 수 있다는 점에서 기관평가에 대한 정형화된 틀이 마련되어 있지 않다.

과학기술계 출연기관의 기관평가 개념에 대해 명확히 정의한 학자의 견해는 찾아보기 어렵다. 다만, 민철구(1994: 2-3)는 기관평가의 의의를 “출연기관 경영관리의 효과성 제고, 국가연구개발사업체제하에서의 출연기관에 대한 기대 역할 충족, 정부의 과학기술정책수립 및 과학기술행정업무의 합리화에 기여”로 제시하고 있다. 또한 「정부출연연구기관등의설립·운

2) 면접 대상자는 과학기술계 출연기관 및 연구회에서 기관평가업무를 담당하고 있는 각 과학기술계 출연기관의 기관평가 담당자, 과장, 기획(실)부장, 연구회 소관 연구기관 평가업무를 총괄하는 평가팀장 및 담당자, 과학기술부 산하 연구기관의 기관평가를 총괄하는 한국과학기술기획평가원 기관평가 담당자 등 40여명을 대상으로 2004년 4월에서 6월까지 면접을 실시하였다.

3) 본 연구자가 1992년부터 1998년까지 과학기술계 출연기관에서 실무자로 기관평가 업무를 수행하였고, 1999년부터 지금까지 과학기술부 기관평가를 주관하는 연구기관에서 근무하면서 관찰한 실증적 경험과 직접 수집한 여러 가지 현황과 문제점 등을 정리한 내부 자료를 참고하였다.

영및육성에관한법률」시행령 제19조에 “소관연구기관의 연구실적과 경영내용을 평가하는 것”으로 규정되어 있다. 「과학기술기본법」시행령 제48조에 “기관의 임무 및 장기발전목표의 전략성, 연구 및 사업수행의 전문성, 기관운영의 효율성, 연구 및 사업수행결과의 우수성”을 평가하는 것으로 규정하고 있다.

종합해보면 출연기관 기관평가 개념을 출연기관의 연구개발 활동과 기관경영 활동상의 문제점을 진단하여 기관발전을 위한 대안을 도출하고, 정부와 국민의 만족도까지 확인하는 전반적인 활동으로 말할 수 있다.

출연기관은 국가연구개발사업의 수행 주체로서 국가발전목표에 부응하는 연구개발 활동을 수행한다는 특수성을 지니고 있어 일반적인 기관평가와 상이한 특성을 가지고 있다. 출연기관 기관평가가 일반 행정기관 기관평가와는 다른 특징을 살펴보면(민철구 외, 1994: 24-26), 첫째, 연구조직의 일반적인 특징으로 출연기관의 목표에 대한 정의가 모호하고, 복잡하며, 목표들간에 유기적 연계성이 결여된 경우가 많다. 둘째, 출연기관의 활동은 성과가 나타나기까지는 장시간이 소요되고, 목표달성수준도 비가시적인 경우가 많다. 셋째, 출연기관 활동의 대부분은 수단과 결과(목적)사이의 관계가 불분명하며, 연구 활동에 있어서 어떠한 것이 성공적인 결과인지 구분하기가 어려울 때가 많다. 넷째, 출연기관은 민간부문에서 감당하지 못하거나 또는 민간부문에서 담당하는 것이 적합하지 않는 부문의 연구개발 및 관련 사업을 수행하기 위한 목적으로 설립되었으나, 민간부문과의 경쟁관계에 놓임에 따라 공공성 위주의 평가와 기업성 평가의 두 가지 기준을 균형적으로 적용해야 한다. 다섯째, 출연기관은 각각의 기술 분야와 기능을 가지고 있어 상당히 이질적인 특성을 가지고 있으며, 고유 기능에 따라 인력, 조직, 자원 등이 차별화되어 있다.

그러므로 출연기관을 평가하는 기준에 있어서는 일반적인 기관평가와 달리 제약 요인이 있다. 출연기관의 조직성공을 평가할 때 무엇을 조직의 성과로 볼 것인지 평가의 시각의 차이에 따라 평가결과는 큰 차이가 있다. 일반적으로 출연기관의 평가는 기관이 지향하고 있는 목표 달성도 및 연구개발 활동의 결과로 창출되는 산출물에 의해서 평가를 한다.

2. 과학기술계 정부출연연구기관 기관평가제도 현황

1991년 최초로 실시된 과학기술계 출연기관 기관평가⁴⁾ 이후 과학기술부는 1995년까지 매년 산하 출연연구기관들에 대해 연구 성과에 대한 평가를 실시하여 서열화를 시도하였고 평가결과에 따라 우수기관에 대해 인센티브로서 상여금을 지급하였다. 그러나 출연연구기관의 특성을 반영할 수 있는 차별화된 평가항목 및 지표의 미흡과 계량적 평가에 치중되었다는 문제점이 제기되었다.

이에 따라 기관평가의 제도를 개선하였는데, 그 주요 내용으로는 과거 1년 단위의 평가를 출연기관 자체평가로 대체하고 자체평가의 조기정착을 위해 정부가 한시적으로 자체평가시스템을 평가하였으며 정부는 3년 단위로 출연기관의 전략성을 평가하는 종합평가를 실시하였다. 종합평가는 출연기관 기관장의 임기 종료 연도에 맞추어 실시되었고 그 결과가 기관장의 재임용에 반영되었다. 이러한 기관평가제도는 1996년부터 1997년까지 2년에 걸쳐서 실시되었다.

한편 1998년에는 과학기술부 산하 13개 출연연구기관에 대해 외국계 컨설팅 기관을 이용한 경영진단이 실시되었다. 평가의 개념 대신 진단의 개념을 사용하여 3개월 정도의 경영시스템 분석과 진단⁵⁾을 실시하였다.

1999년 1월, 「정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률」이 시행됨에 따라 기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회 등 국무총리실 산하의 위원회로소속이 변경된 연구기관들은 연구회에서 평가하도록 함으로써 과학기술부는 동년 9월, 이들을 제외한 8개 과학기술부 출연기관에 대한 기관평가 기본계획을 수립하였다. 연구회 체제의 출범으로 새로운 형태의 기관평가가 실시되었다. 새로운 기관평가제도는 이원적인 평가주체(과학기술계 3개 연구회와 과학기술부)를 가지고 있는 것을 특징으로 한다.

과학기술계 출연기관 기관평가제도의 발전과정을 주요 특징으로 순차적으로 범주화하여 정리해보면 다음 <표 1>과 같다.

4) 과학기술계 출연기관에 대한 기관평가는 1991년 3월 4일 「제조업 경쟁력 강화대책」 보고서 대통령 지시에 의하여 국무총리실 주재로 관련 부처 합동평가단을 구성하여 당시 22개 과학기술계 출연기관에 대한 정밀 점검 및 합동평가를 실시한 것이 최초의 기관단위평가라 할 수 있다.

5) 경영진단의 방법으로는 내부 직원에 대한 심층적인 인터뷰와 선진 연구기관의 벤치마킹을 통해 현상을 진단하고 권고사항을 도출하였다.

<표 1> 과학기술계 정부출연연구기관 기관평가제도의 발전과정

시기	평가 방식	비고
제1기 (1991-1995)	-과학기술부에 의한 외부평가	매년단위
제2기 (1996-1997)	-자체평가와 외부평가의 결합	1년단위: 자체평가 3년단위: 종합평가
제3기 (1998)	-외국컨설팅회사에 의한 경영진단(외부평가)	
제4기 (1999-2004)	-19개 연구기관의 자체평가를 토대로, 과학 기술계 3개연구회에 의한 평가	매년단위
	-8개 연구기관의 자체평가를 토대로, 과학 기술부의 「기관평가위원회」에 의한 평가	1년단위 :연간평가 3년단위 : 종합평가

2005년 현재 과학기술계 기관평가제도는 2004년 참여정부 과학기술 정책의 일환으로 국무총리실 산하 과학기술계 3개 연구회를 과학기술부 산하로 이관 개편을 추진하였으며, 이는 새로운 기관평가제도의 탄생을 예고된다.

과학기술계 출연(연) 기관평가제도 현황을 연구회에 의한 기관평가와 과학기술부에 의한 기관평가로 나누어 살펴보면 <표 2>과 같다.

<표 2>에서 연구회에 의한 기관평가는 3개 연구회의 기관평가제도 현황에 있어 법적근거, 평가주체 및 평가대상, 평가결과 활용은 공통적으로 거의 유사하나 평가 항목 및 지표와 평가 절차는 연구회별로 상이하게 운영되는 부분도 있다. 연구회별로 평가항목 및 지표는 각 연구별로 세분화하여 특성에 맞게 적용하였으며, 평가절차에 있어서도 2001년부터 산업기술 연구회는 자체평가를 실시하지 않았다⁶⁾.

6) III장 실태 분석시 이러한 상이하게 운영되고 있는 부분을 고려하여 분석하였다.

<표 2> 과학기술계 출연(연) 기관평가제도 현황(2002, 2003년 기준)

구분	연구회 산하	과학기술부 산하
법적 근거	- 「정부출연연구기관등의설립·운영 및 육성에관한법률」 제28조와 동법 시행령 제19조	- 「과학기술기본법」 제32조와 동법 시행령 제48조
평가 주체 및 평가 대상	- 감독부처 : 국무조정실, 연구회 - 평가전담기구 : 연구회 평가팀 - 평가 대상 : 소관 연구기관 - 수행 인력 : 연구회 평가팀, 기관 자체평가단, 종합평가단	- 감독부처 : 과학기술부 - 평가전담기구 : 한국과학기술기획평가원(KISTEP) - 평가 대상 : 소관 연구기관 - 수행 인력 : KISTEP 평가팀, 기관 자체평가단, 종합평가단
평가 목적	- 출연연구기관의 혁신능력을 강화하고 미래지향적인 발전방향을 탐색하기 위한 목적으로 출연연구기관의 연구 및 사업수행 성과, 기관운영 성과 등에 대한 종합적 평가	
평가 방법 및 절차	- 평가 시기 : 1 - 6월 - 평가 주기 : 1년 단위 - 평가방식 : 위원회 평가, 서열평가 - 평가절차: 기관 자체평가단과 연구회 종합평가단 평가하는 평가시스템	- 평가 시기 : 1 - 6월 - 평가 주기 : 3년 주기 종합평가, 1년 단위 연간평가 - 평가방식 : 위원회 평가, 서열평가 - 평가절차: 기관 자체평가와 기관평가위원회에서 평가하는 평가시스템
평가항목 및 지표	- 동법 시행령에 명시된 10개 평가항목을 기준으로 각 연구회별로 평가지표를 세분화하여 시행	- 동법 시행령 명시된 3개의 평가분야와 8개의 평가항목을 기준으로 기관별 특성을 반영한 차별항목으로 구성
평가결과 활용	- 국무총리실, 기획예산처, 국가과학기술위원회에 제출. - 기획예산처가 출연금 예산을 편성하는데 유용한 정보 제공 - 정책 연구비를 차등 배분 활용 - 연구기관장 연봉 결정 활용	- 과학기술부, 기획예산처, 국가과학기술위원회에 제출. - 기획예산처가 출연금 예산을 편성하는데 유용한 정보 제공 - 인센티브 시스템과 연계 활용 - 연구기관장 연봉 결정 활용

3. 과학기술계 정부출연연구기관 기관평가제도에 관한 선행연구

우리나라에서 시행되고 있는 과학기술계 출연기관의 기관평가에 대한 논의는 보다 활발히 전개되어져야 된다고 여겨진다. 최희운·김두환(1992)의 연구를 시초로 하여 과학기술계 출연기관 기관평가의 연구가 수행되어 왔다. 이러한 선행연구들의 주요내용을 검토해 보면 다음과 같다.

최희운, 김두환(1992)은 출연기관이 수행하는 연구개발 활동과 관련한 기관운영상의 효율적인 운영관리를 위해 기관평가제도의 도입이 요청된다고 주장하고 기관평가의 기본적인 고려사항, 운영관리 현황을 파악하여 기관평가 모형을 제시하였다. 민철구 외(1994)⁷⁾는 이공계 정부출연연구소를 연구기관, 교육연구기관, 연구규제지원기관으로 분류하고 있다. 기관평가지표 및 기준을 구성함에 있어 ① 연구 및 사업수행성과, ② 기관운영성과, ③ 발전잠재력 등 3개 유형으로 동일하게 분류하고 있으나 유형별 가중치는 기관의 특성들을 고려하여 차별적으로 적용하였다. 성공적인 기관평가모형을 정착시키기 위해 해결해야 될 문제점으로는 이론적인 뒷받침 및 평가지표 개발의 미흡, 기관의 고유기능을 무시한 상대적 우열비교 등을 들고 있다. 노화준 외(1996)는 정부출연연구소를 이공계/사회과학계, 순수연구/교육연구/연구 규제지원 등으로 유형화하고 각각에 대한 평가항목 및 요소와 가중치를 개발⁸⁾하였다. 그러나 평가방법이나 기법에 대해서는 다루지 않았다. 이철원(1997)은 정부출연연구소의 기관평가⁹⁾가 자율적인 1년 단위 자체평가와 3년 단위 종합평가를 혼합시킨 시스템으로 구성되어 있고, 출연연구소의 자체평가시스템과 평가결과를 점검평가하는 정기평가를 한시적으로 운영함으로써 출연연구소의 자율적인 기획능력 및 자생력 강화를 유도하고 있다고 주장하고 있다. 과학기술부(1998)는 기존의 기관평가의 개념과는 달리 외국의 컨설팅기관을 이용한 경영진단을 실시하였다. 경영진단의 내용으로는 경영체제와 조직구조, 연구개발관리과정, 인력선발 및 개발에 초점을 두고 출연기관 내부직원들과의 심층인터뷰와 외국 연구기관과의 벤치마킹의 실시를 통해 문제점을 발굴, 개선대안을 제시하고 있다. 이민형(2001)¹⁰⁾은 출연기관 기관평가의 적합성과 효과성 제고를 위해서는 현재의 정부 출연연구기관 기관성과지표를 지속적으로 개선해 나가야 한다고 주장하며, 새로운 성과평가 패러다임으로 등장한 BSC(Balanced Score Card)기법을 적용하여 출연기관의 유형, 무형의 성과를 종합적·균형적 시각으로 평가하기 위한 성과지표체계를 제시하고 있다. 김재영(2001)은 출연기관¹¹⁾ 기관평가시스템을 일련의 지식시스템으로 정의하여 평가결과의 신뢰성 및 유용성을

7) 기관평가 목적을 기관의 생산성과 실적을 평가하고 기관운영의 건전성을 측정함으로써 탁월한 연구 집단을 선별 지원하는 것으로 설정하고 있다.

8) 평가항목 및 가중치의 도출은 연구업무에 종사하는 전문가들을 대상으로 한 설문조사를 통해 이루어졌다.

9) 기관평가 목적으로 출연기관의 자율적인 기획 및 평가기능 제고와 경영합리화를 도모하고 종합적인 전략성을 강화하는 것으로 설정하고 있다.

10) 연구회 기관평가를 대상으로 하고 접근방법으로 선진국의 연구기관 평가동향을 조사하여 최근의 성과평가의 방향을 분석함으로써 연구기관 성과평가지표의 설정방향을 모색하고자 하였다.

제고할 수 있는 지식시스템으로서의 기관평가시스템의 모델을 모색하고, 이를 토대로 출연 기관 기관평가시스템의 현황을 분석하고 미국, 일본, 독일의 공공기관 기관평가제도를 비교하여 개선방안을 도출하고 있다. 김계수(2002)는 기관평가 활동을 연구기관의 운영 및 성과 창출에 중요한 영향을 미치는 활동으로 인식하고 활동의 적합성, 유의성 수준에 현재 운영되고 있는 기관평가시스템 및 평가결과에 대한 분석을 토대로 기관평가시스템 및 평가지표 개발을 제시하고 있다. 또한, 1999년의 연구회 체제 도입과 함께 기관평가 제도를 개선하기 위한 연구들이 그동안 적지 않게 이루어져 왔다(송형주, 2002; 이장재 외, 2003; 이찬구, 2004; 황병상·강근복, 2004; 홍성걸, 2004).

지금까지의 출연기관의 기관평가에 관한 선행연구들은 대체로 평가제도에 관한 외적인 틀과 시스템을 어떻게 하면 합리적으로 설계 및 구축할 것인가에 초점을 맞추어 평가를 위한 모형구축이나 지표의 개발 등 평가의 도구적 측면에 대해 분석하거나 이론적 측면의 논의를 위주로 하고 있다. 따라서 기관평가 제도 운영에 영향을 미치는 요인에 관한 연구를 위해 기존의 선행연구를 직접 활용하기에는 일정한 한계가 있는 것이 사실이다. 그래서 분석의 틀을 구성함에 있어 기관평가제도를 하나의 정책으로 보고, 기관평가제도의 운영을 정책집행으로 간주하였다. 그래서 정책 집행에 관한 기존학자들이 연구한 성공적인 정책집행에 영향을 미치는 요인들에 관한 선행연구를 통해 공통적인 주요한 요인을 알아보고, 출연 기관 기관평가제도와 밀접한 영향요인을 설정하여 분석의 틀을 구성할 것이다.

4. 분석의 틀

정책집행에 영향을 미치는 요인에서 논의된 선행연구에서 학자들이 강조한 집행에 영향을 미치는 변수들을 <표 3>와 같이 크게 정책자체의 요인, 정책집행체제의 내적요인, 정책집행체제의 외적요인으로 나누어 질 수 있다.

첫째, 정책자체의 요인에 관해 선행연구 범주에는 정책결정 내용의 명확성과 구체성, 정책의 형태와 유형, 정책목표의 명료성, 일관성, 정책기준, 목표의 정확성, 정책문제의 성격 등으로 변수들로 요약해 볼 수 있다.

11) 연구대상을 국무조정실 산하 3개 과학기술계 연구회의 기관평가제도를 대상으로 하였다.

<표 3> 정책집행에 영향을 미치는 요인의 재구성

구분	정책 집행에 영향을 미치는 요인		
	정책자체 요인	정책집행체제의 내적요인	외적요인
Smith (1973)	정책의 형태, 유형	집행담당조직, 인원, 능력, 담당업무, 리더쉽, 집행구조	환경적 요인
Edward (1980)	정책목표 명료성, 일관성	인적자원, 권한, 정보, 관료제의 구조, 표준운영절차, 효과적인 커뮤니케이션	
Van Meter, Van Horn (1975)	정책의 기준, 정책의 명료성	자원, 목표, 집행기관의 성격, 집행자의 성향, 의사소통과 추진활동	정치·경제·사회적 환경
Nakamura, Smallwood (1980)		내부절차, 자원배분, 관료규범, 정책결정자, 평가자, 성과기준의 산만, 순응 메카니즘	이익집단, 순응의 정당성 문제
Ripley & Franklin (1986)	다양한 정책 목표들과 정책에 대한 기대	참여자들, 정부정책의 폭주와 정책집행과정의 복잡성	통제 가능한 외부 변수, 정부간의 관계
Sabatier & Mazmanian (1980)	명확하고 일관성 있는 정책목표, 타당성 있는 인과모형	정책집행자와 정책대상 집단의 순응을 위한 수단의 확보, 의욕적이고 능력 있는 집행요원의 확보, 이익집단과 정책결정자들의 지원,	정책결정자의지지, 정책 환경
김행범 (1995)	정책 내용	자원, 정책결정자 및 정책관련 집단의지, 집행조직	환경적 요인
안해균 (1995)	정책목표	자원, 내외부 조직구조, 집행담당자, 집행절차, 정책집행과 관련된 문제 및 집단의 특성	정책결정기관의 지지, 여론의 지지
정정길 (1989)	정책 내용의 명확성과 일관성, 정책 유형	정책집행수단 및 자원의 확보, 정책, 집행주체의 능력과 의욕, 집행조직의 관료규범과 절차, 집행상의 순응	결정자 지지 및 태도, 대상집단의 태도와 정치력
장태욱 (2000)	정책결정 내용의 명확성과 구체성	투입자원의 충분성, 실행가능성, 집행대상 규모의 간소성, 실현방법의 견고성, 집행기관의 유인책의 실효성	이해당사자의 관심, 여론의 지원

둘째, 정책집행체제의 내적요인은 먼저 선행연구 범주에서 집행조직의 구조, 집행주체들의 능력, 목적의 정확한 해석과 세분화, 실현방법의 견고성, 관료 규범과 절차, 집행절차, 업무스케줄의 작성 등의 변수들로 범주화 되는 부분을 들 수 있다. 또한, 집행 기관의 유인책의 실효성, 원활한 커뮤니케이션의 확보, 순응 메카니즘 등으로 범주화되는 변수들도 정책 집행체제의 내적요인으로 포함할 수 있다.

셋째, 정책집행체제의 외적요인으로 선행연구 변수들을 알아보면 환경적 요인, 정치·경제·사회적 환경, 정부간의 관계, 정책집행상의 순응 등 범주화 해 볼 수 있다.

그러나 정책집행에 영향을 미치는 요인들은 기관평가제도 운영에 영향을 미치는 변수와 다를 수 있으므로 그 적실성이 떨어진다는 한계를 가지고 있으며, 정책의 집행과 제도의 운영은 동일시 될 수 없다는 문제점들이 발생하게 된다. 따라서 이를 보완하기 위하여 국내 중앙행정기관 기관평가제도의 성공적인 운영에 관해서 연구한 선행연구에서 그들이 제시한 변수들을 종합하여 출연기관 기관평가제도 운영상 영향을 미치는 요인들의 공통적인 변수들을 도출하여 분석의 대상으로 삼는다.

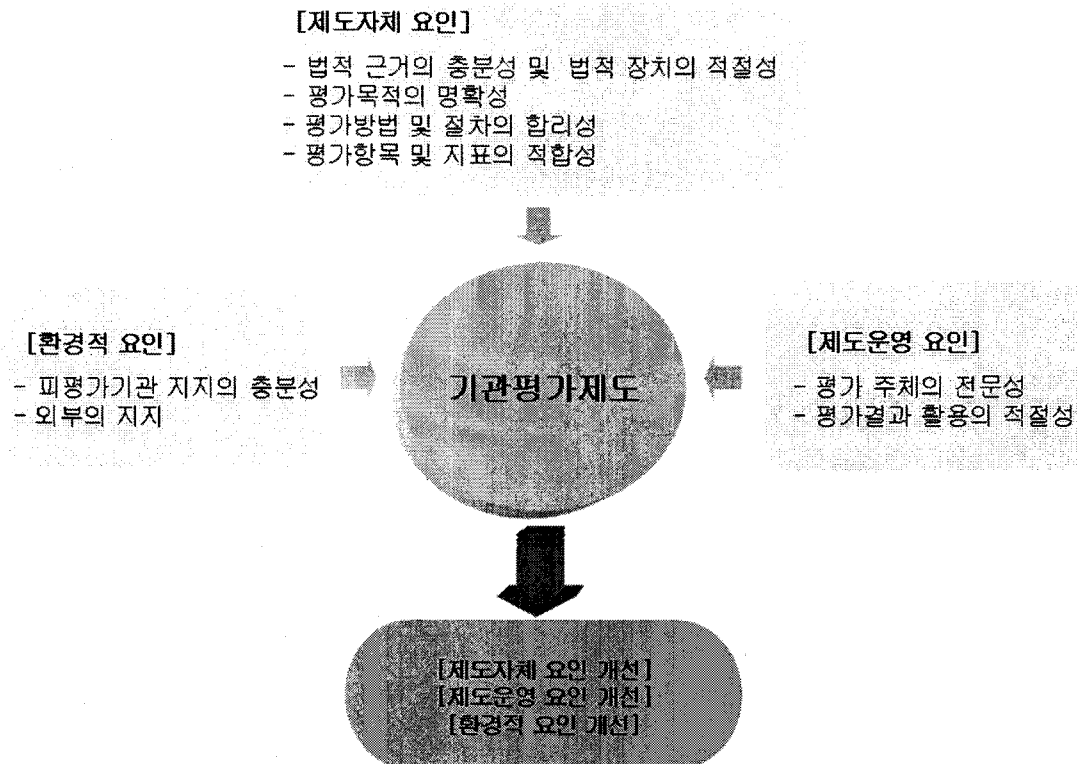
제도자체 요인, 제도운영 요인, 환경적 요인으로 구분하고 8개의 영향요인으로 분석의 대상으로 설정하여 선행연구의 영향요인들을 범주화하여 정리해 보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 기관평가 운영에 영향을 미치는 요인 재구성

구분	연구자	김명수 (2003)	박재희 (2002)	문영세 (2001)	차의환 (1999)	박병식 (2003)
제도 자체 요인	법적근거 충분성 및 법적 장치의 적절성	법적근거 충분성, 법적 장치의 적절성			법적근거미흡	
	평가목적의 명확성	평가대상영역의 적합성	평가의 목적, 평가대상영역	평가대상인 주요정책과제 선정	평가기능의 중복	평가대상사업, 평가목적
	평가방법 및 절차의 합리성	평가방법의 적합성	평가도구요인 (평가 방법, 평가기준 등)	자체평가의 형식성 여부	평가방법의 취약, 평가체계의 비효율,	평가방법, 평가지기와 평가지간
	평가항목, 지표 의 적합성		평가 항목		평가의 형식성	
제도 운영 요인	평가주체의 전문성	평가주체의 적절성	조직 및 인적 요인	평가인력의 강화미비	담당 인력과 조직의 미비	평가주체, 평가담당기관
	평가결과 활용의 적절성	평가결과의 사후관리의 적절성	평가정보 환류 시스템	평가결과의 예산 반영 여부	평가결과의 활용미흡	평가결과의 활용
환경적 요인	피평가기관 지지의 충분성	내부적 지지	피평가기관 공무원들의 반응			
	외부의 지지	외부적 지지		낮은 정치적 지원, 사회적 관심		

따라서, 출연기관의 기관평가제도가 효과적으로 운영되는지를 여러 가지 형태로 분석해 볼 수 있지만 앞서 논의된 성공적인 정책집행에 영향을 미치는 요인과 중앙행정기관 기관평가제도 운영에 영향을 미치는 요인에서 <그림 1>에서 보는 바와 같이 정부출연연구기관 기관평가제도 운영에 영향을 미치는 요인을 3개 요인, 8개 세부요인으로 도출하여 분석을 통해 설득력(plausibility) 있는 기관평가제도 실현, 제대로 된 기관평가제도 실현을 위한 방안을 제시하고자 한다.

<그림 1> 연구 분석의 틀



Ⅲ. 기관평가제도 운영에 영향을 미치는 요인 실태 분석

1. 제도자체 요인

1) 법적근거의 충분성 및 법적장치의 적절성

과학기술계 출연기관 기관평가제도의 법적측면에 있어 법적근거의 충분성은 법적인 근거가 되고 있는 「정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률」과 「과학기술기본법」이 법률의 형태를 취하고 있고 대통령령인 시행령으로 되어 있으므로 기관평가제도 운영을 위한 법적인 장치로 충분하다고 말할 수 있다. 또한 출연기관 평가담당자들과의 면접결과도 응답자 14명중에 11명이 법적 근거의 충분성에 대해 긍정적인 반응을 보였다.

이러한 법률적 근거는 1991년 출연기관 기관평가제도가 처음 실시된 이래로 1999년까지 과학기술부 장관 지침에 의거 실시되어 법적인 근거가 충분하지 못하였다. 1991년부터 1999년 법률이 제정되기 이전까지 기관평가제도를 운영함에 있어 과학기술부 장관지침에 의해 시행됨에 따라 앞에서 본바와 같이 크게는 세 번이나 제도의 큰 변화가 있었다. 또한 매년 제도가 조금씩 변화함으로 일관성 있는 평가가 어려웠으며 시행 시기, 지표 및 결과 활용 등도 매년 달리 적용하여 일관된 기관평가가 어려웠다. 그러나 1999년 이후 기관평가제도가 법률차원으로 뒷받침됨으로서 제도의 실효성 확보에 기여함은 물론, 국민의 대표기관인 국회가 평가기능에 대해 관심을 갖게 되는 계기를 마련하였다는 의미에서 그 의의가 크다고 하겠다.

법적 장치의 적절성에 있어서는 먼저 「정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법」 등에 명시된 조항들을 분석해 보겠다. 동법 20조에 평가결과를 4월 30일까지 국무총리 및 기획예산처 장관에게 제출토록 강제규정을 하고 있다. 그러나 평가결과 활용 측면에서는 연구기관의 해산(동법 제17조), 연구기관 임원의 임면(동법 시행령 제 8조)에 활용할 수 있다는 임의 규정으로 되어있다. 그래서 평가업무 수행하는 주체인 과학기술부(한국과학기술기획평가원)와 각 연구회는 보고의 의무는 명확하게 되어 있으나 이에 대한 권한은 임의규정으로 되어 있어 기관평가업무 수행에 부정적으로 작용하고 있다고 말할 수 있다.

법적장치의 적절성 여부에 있어 두 번째 문제는 과학기술부 산하 출연기관은 「과학기술

기본법」, 연구회산하 소속 출연기관은 「정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률」을 적용받고 있어 법적근거의 이원화에 따른 비효율성을 지적할 수 있다.

셋째, 기관평가의 근거 법인 「과학기술기본법」, 「정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률」은 평가를 시행하기 위한 독자적인 법이라기보다는 출연기관 육성 및 과학기술 육성에 관한 법으로 평가는 이를 실행하기 위한 방법의 하나로 평가를 실시해야 한다고 되어 있다. 그래서 평가에 관한 내용을 부수적으로 언급되어 있음을 알 수 있다. 또한 법적근거에 기관평가란 용어가 정확하게 명시되어있지 않고 “소관 연구기관이 연구실적과 경영내용 평가”라고 명시되어 있을 뿐이다.

그러나 법적 장치의 충분성과 적절성은 평가로 인한 과도한 업무부담, 평가가 가져다줄지도 모르는 불이익에 대한 두려움 등으로 평가에 대한 저항의 원인이 될 수도 있다(Cook and Shadish, 1982: 232).

2) 평가목적의 명확성

평가목적에 맞는 평가대상영역을 선정하는 일은 평가활동의 시작인 동시에 그 성공을 결정짓는 매우 의미 있는 과정임에 틀림없다(김명수·박경효, 1996: 16). 왜냐하면, 평가대상영역이 너무 협소하면 지엽적인 문제만을 다룬 평가결과가 나올 수 있고, 너무 광범위하면 예정된 기관에 평가를 종료하기 어렵다. 따라서 과학기술계 기관평가제도가 평가 목적 실현을 위해서는 적당한 평가대상영역의 선정이 성공적인 기관평가제도 운영에 중요한 영향을 미치는 것이 당연하다.

기관평가제도의 일차적인 목적은 평가대상에 대해 타당성 있고 신뢰할 수 있는 평가결과를 제공하는 것이다. 이러한 평가제도의 목적을 분명히 설정하는 것은 평가결과를 누가, 어떻게 이용하느냐와 밀접하게 관련되어 있음을 의미한다. 따라서 기관평가제도의 목적을 명확히 하는 것은 평가를 실시하고 평가결과를 활용하는 평가주체들의 분명한 평가철학을 가지고 있어야 한다.

연구회 산하 기관평가의 목적을 요약하면 “연구기관의 임무, 기능, 비전 등에 대한 진단 및 분석을 통해 미래지향적 발전 방향 제시, 연구기관의 연구생산성 향상과 능동적인 경영 혁신 활동 유도, 연구 및 사업수행 성과의 확인, 홍보 및 확산”을 목적으로 하고 있다. 과학

기술부 산하의 기관의 기관평가의 목적을 “선도적 혁신주체로 육성, 경영효율화 증진, 연구 생산성 제고를 통해 세계 최고수준의 분야별 전문연구기관을 지향하는 정부출연 연구기관의 역할 정립 및 경쟁력 제고 도모”로 제시하고 있다.

그러나 명확한 평가 목적하에서 목적지향적인 접근을 통해 기관평가 활동이 이루어져야 하지만 실제 평가 활동에서 이러한 평가 목적에 근거한 평가 활동의 목적 지향성이 높다고 볼 수 없다(김계수, 2002: 6). 또한 개괄적이고 포괄적으로 기관평가가 이루어짐으로 현재의 기관평가는 달성해야 할 목표가 명확히 제시되지 않은 상태에서 평가가 이루어지고 있다(이민형, 2001: 125-127).

기관평가 목적을 나열해 놓은 것만으로 평가 관련자들의 의식과 행동을 지배할 수 없기 때문이다(김계수, 2002: 6). 이것은 평가를 통해 달성될 수 있는 개선도를 측정할 수 있는 구체적 기준으로서 계량화할 수 있는 측정지표가 없기 때문에 선언적인 의미 이상으로 받아들이는 어렵다. 따라서 기관평가는 평가의 본래 취지목적보다 평가순위가 관심의 초점이 되고 있다.

연구회 평가담당 관계자는 출연연구기관에 대한 기관평가에서 드러난 문제점으로 평가의 목적과 범위가 불분명하게 된 원인을 “기관평가를 지원하는 사무국이 정부의 정책방향을 유도하고자 하나 현재로서는 정부와 출연연구기관 사이에서 양측의 입장을 조정하는 역할에 더욱 많은 비중을 두고 있다”는 것이다. 이러한 입장차이로 인해 결국 평가목적과 범위가 불분명해지게 된다는 것이다. 그래서 과학기술계 출연기관 기관평가제도는 평가의 목적과 범위가 불분명하여 기관평가 목적이 평가 관련자들에게 명확히 인식되지 못하고 있다.

3) 평가방법 및 절차의 합리성

(1) 평가 주기의 적절성

과학기술계 출연기관의 기관평가제도 운영에 있어 평가 주기의 적절성은 평가제도 운영에 많은 영향을 미칠 요인 중의 하나이다.

과학기술계 출연기관에 기관평가 시행 주기에 있어 현재 ‘연차 평가(1년)’에서 ‘일정주기(3년) 평가’로 전환이 필요하다. 면접조사 결과 피 평가기관 응답자 17명 모두가 현행의 1년 주기 기관평가제도의 문제점을 지적하고 있다. 과학기술계 출연기관 기관평가제도에 대한

개선을 대통령직인수위원회에 제출한 정부출연연기획부장협의회의 내용¹²⁾에도 “출연기관에 대해 매년 실시하고 있는 기관평가가 단기성과 위주의 상대평가 방식의 평가제도로 부작용이 많아 이를 개선해야 한다. 기관장 임기 및 연구사업 수행주기가 일반적으로 3년 단위임에 반해 기관평가는 1년마다 실시됨에 따라 기관 운영 상황에 대한 정확한 진단과 평가가 어렵고 단기성과 위주 및 평가에 소요되는 인적·물적 낭비요소가 많다고 밝혔다. 또 여러 평가의 중복과 매년 평가를 실시하는 데 따른 평가부담 경감을 위해 평가의 간소화 및 기관평가 주기의 탄력적 조정운영이 필요하다”고 강조했다.

(2) 평가방식의 객관성

과학기술계 연구회와 과학기술부 모두 기관별로 A, B, C 등 등급에 의해 평가순위를 매기고 있다. 하지만 피 평가대상기관인 각 출연연구기관들은 업무의 특성은 물론 인력이나 예산규모 등 외형적 지표에 있어 큰 차이가 있어 기관간 단순한 서열화는 기관의 다양성으로 인해 동일한 기준에 의한 평가와 그에 따른 평가결과의 서열화는 평가가 객관적이고 공정하지 못하다.

업무의 특성에 있어서는 한국과학기술원과 같이 교육기관에서부터 원자력 관련 연구소, 연구관리기관로 구분되며 원자력의학원¹³⁾과 같은 병원 기능을 수행하는 기관도 있다. 기관마다 다양한 업무 특성을 갖고 있고 기관의 수행하고 있는 그 고유목적과 사업이 상이하다. 인력, 예산 규모 면에 있어서도 기관간의 차이가 크다¹⁴⁾. 이러한 연구기관을 거의 동일한 기준으로 서열화 한다는 것은 평가의 공정성이 확보되기 어려움을 의미한다. 그러므로 모든 기관을 동일한 기준으로 경영평가를 하게 되면 규모가 작은 기관은 이 부분에서 좋은 점수를 받을 수 없는 구조적 문제점을 안고 있다. 2003년 과학기술부 기관평가보고서에서도 “기관평가결과가 지속적으로 하위로 나타나는 기관에 대해서는 기관의 활로모색에 도움을 줄 수 있도록 정밀경영진단을 실시할 필요가 있음”을 제언하고 있다.

면접조사 결과 피 평가기관 응답자 15명 중에 14명이 서열화의 문제점을 지적하고 있다.

12) 2003년도 1월 30일자 전자신문에서 기사화된 내용이다.

13) 서울시 노원구 공릉동에 위치한 원자력병원을 말한다.

14) 고등과학원 같이 80명 규모의 연구소에서 1000명 규모의 전자통신연구원, 원자력연구소도 있고, 예산에 있어 고등과학원은 110억과 한국과학기술원은 2,420억원으로 10배 이상 차이가 난다.

평가 전담기관 담당자도 서열화의 문제점을 인정하지만 한정된 예산 배분을 위해 어쩔 수 없는 문제라고 대답하고 있다.

(3) 평가 수행절차의 합리성

출연기관의 기관평가는 자율적인 평가(자체평가)에 의해서 점검을 하고, 정부는 자체평가 과정 및 결과를 재검토하는 일종의 상위평가(Meta Evaluation)¹⁵⁾ 성격으로 운영하고 있다. 이러한 상위평가를 수행하는 주요 이유는 평가 체제의 실체를 이해하고 향상시키기 위한 것이다.

과학기술계 출연기관의 기관평가 수행절차에서는 상위평가 수행 목적 중 극히 일부분만 상위평가에서 수행한다는 것이다. 자체평가위원회와 기관평가위원회가 형식적으로 수행함으로써 차별화되어 있지 않다는 것이다¹⁶⁾. 상위평가의 목적 중에 하나인 자체평가 보고서의 내용 검토, 확인 작업을 하고 있으나 그것마저도 기관평가보고서의 내용에 대해 검정하는 절차가 미흡하다는 것이다. 그래서 출연기관은 기관자체평가보고서 작성에 있어 내용의 충실성보다 시각효과 등을 통한 내용의 포장에 행정적인 에너지를 소모하고 있다.

평가 결과를 상위로 받아서 기관이 유리한 위치를 점하기 위해 평가항목별 자료작성의 기준을 기관 자체적으로 해석하여 실적을 부풀려 적용하는 등 허위로 기재하지만 이를 제재하는 장치가 없다. 즉 기관평가보고서상의 정량적인 자료에 대한 신뢰성 인정 절차가 부족하다는 것이다. 또한 평가자는 평가를 수행할 만한 지식을 갖추고 있는가, 평가업무를 수행해 본 경험이 있는가, 고결한 인품의 소유자인가, 자체평가 수행 절차상의 문제가 없는가 등에는 평가를 거의 하지 않는다는 것이다.

4) 평가항목 및 지표의 적합성

평가목적에 적합한 평가지표의 개발이 중요하다. 평가목적에 적합한 평가지표를 선정하지

15) 상위평가란 평가에 대한 평가를 의미한다. 그러므로 그것은 평가계획이나 진행 중인 평가, 그리고 이미 완료된 평가를 다른 평가자로 하여금 평가할 것을 요구한다.

16) 과학기술부 소관, 연구회 소관 2002, 2003년 기관평가 편람에 의하면 기관평가위원회 임무에 위와 같은 기능은 부여되어 있지도 않다. 그래서 진정한 의미의 상위평가를 시행하지 않는다고 말할 수 있다.

못하고 왜곡된 평가지표를 가지고서 측정한다면 전혀 엉뚱한 평가 결과를 산출할 수 있을 것이다(박병식, 2002: 10). 평가항목 및 지표는 평가목적 및 목표에 부합된 체계를 갖고 있어야 하며 평가항목 및 지표간 인과관계와 수준에 따라 적정한 수와 내용으로 상호연계성을 갖고 중복 없이 구성되는 것이 바람직하다.

과학기술계 출연기관의 기관평가에 있어 평가항목과 지표에 대한 문제점에 대하여 응답자의 면접결과를 정리하여 보면 다음과 같다. 첫째, 기관의 임무 및 성격이 다른 기관끼리 동일 평가항목 및 지표¹⁷⁾를 설정함에 따라 공정한 평가가 어렵고, 평가착안점과 평가지표가 맞지 않은 경우도 발생한다. 그래서 기관의 특성에 적합한 평가항목 및 지표를 개발되어야 한다. 둘째, 평가항목 및 지표는 관련 법령에 따라 구성되어 있으나 세부지표는 매년 수정되는 등 일관성을 유지하지 않고 있다. 셋째, 상대평가 및 객관화를 통한 서열화를 목적으로 또한 평가자의 평가 편의 및 객관성 확보 측면을 강조한 양적, 수치적 지표가 많아 질적인 측면의 전문적이고 깊이 있는 평가에 한계가 있다. 넷째, 평가항목 및 지표가 너무 다양하여 형식에 치우치고 불필요한 부분이 있다. 너무 세부화 됨에 따라 지표간에 중복과 연계성이 떨어진다는 것이다.

현재의 과학기술계 출연기관의 기관평가제도의 항목과 지표는 연구실적 및 경영성과에 대한 백과사전식 평가지표를 운영하고 있으며 출연기관간 상대 평가를 염두에 두고 설정된 것이어서 기관의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있다. 또한 가중치의 설정에 있어서도 출연기관의 특성을 충분히 반영하지 못했다고 말할 수 있다. 출연기관의 특성을 반영치 못한 평가항목 및 지표체제로 평가를 실시했을 경우 신뢰성 있는 평가결과의 도출이 어렵고 그 결과의 유용성은 제한을 받게 된다. 평가항목 및 지표간 일관성이 부족하여 평가기준의 수립에 혼동을 초래하고 정부의 출연기관 정책에 대한 오해를 초래하는 요인으로 작용할 수 있다(김재영, 2001: 33).

17) 과학기술부 산하와 기초기술연구회의 경우 일부 평가항목을 기관의 성격을 고려하여 차별화된 항목 및 지표와 가중치를 차별화 하는 등 차별화하여 적용하는 부분도 있다.

2. 제도운영 요인

1) 평가주체의 전문성

(1) 평가업무 수행조직의 독립성¹⁸⁾

평가업무 조직의 독립성을 분석하기 위한 대상은 평가전담기관이 될 것이다. 평가전담기관은 일반적으로 평가주체들이 평가목적에 따라 실제로 평가 업무를 수행하는 평가 집행 기능, 평가 집행에 의하여 도출된 평가 결과를 심의 종합하는 평가 총괄기능, 평가모형·기준·방법 등을 개발하고 적용하는 평가 연구 기능의 세 가지를 수행하게 된다(이진주·서건수, 1996: 55).

과학기술계 3개 연구회 산하 기관평가를 담당하는 각 연구회 평가팀은 독립적으로 운영되고 있으나, 과학기술부 산하 기관평가를 담당하는 한국과학기술기획평가원(KISTEP) 독립적으로 운영되고 있지 않는 것으로 나타났다. 평가전담기관(사무국)의 독립성에 대한 면접조사 결과 연구회 산하 기관평가담당자는 대체로 긍정적인 반응을 보였으나, 과학기술부 산하 평가 담당자는 부정적으로 대답했다. 이는 과학기술부 산하 기관평가를 시행함에 있어 한국과학기술기획평가원이 사무국으로 핵심적 역할을 수행하면서 동시에 과학기술부 다른 평가 대상기관과 같이 자신의 기관도 평가를 받는 체제로 운영되고 있기 때문이다. 실제 2003년도 기관평가보고서(과학기술부기관평가위원회, 2003: 80)에 정부에 대한 제언 부분에 “피 평가기관이면서 기관평가사무국 역할을 수행하고 있는 한국과학기술기획평가원에 대한 평가방안의 모색이 필요함”으로 제언하고 있다.

그러나 국무조정실 산하 출연기관의 기관평가는 각 연구회 산하 평가팀이 담당하고 있으므로 평가 수행조직이 독립적이라 할 수 있으며 국무조정실(현재는 과학기술부로 이관)에서는 각 연구회에 대한 기관평가를 별도로 시행하고 있다. 그러므로 과학기술부 산하에 대한 기관평가에 있어 한국과학기술기획평가원은 연구회처럼 산하 출연연구기관의 기관평가의 대상이 아닌 별도의 기준에 의해 기관평가를 실시하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

¹⁸⁾ 이 연구에서 수행조직의 독립적이란 표현은 평가업무 수행을 누구의 간섭을 받지 않고 독립적으로 운영하는 것을 의미하는 것이 아니라 평가전담기관인 KISTEP이 평가도 주관하면서 피 평가대상기관으로 평가를 받는 것을 비독립적이라는 의미로 표현하였다. 연구회처럼 평가를 주관하고 상위기관으로부터 평가를 별도로 받는 것을 독립적이란 의미로 사용하였다.

(2) 평가업무 수행 주체의 양적 적절성과 질적 전문성

과학기술계 출연기관 평가업무 수행 인력의 양적인 적정성과 질적인 전문성은 평가업무 수행체계상 실제로 평가를 수행하는 각종 평가위원회 위원들의 구성은 적절한지, 이들이 전문성은 충분한지 하는 측면과 평가담당 조직인 각 연구회 평가팀, 한국과학기술기획평가원 기관평가 담당 인력이 적정하게 구성되어 있는지 등을 통하여 분석되어질 수 있다.

첫 번째는 무엇보다도 기관평가위원들의 선정에 있어 전문성과 인지도, 평가 경험 등을 고려하여 위원들을 선정하는 것이 매우 어렵다는 것이다. 산업기술연구회 기관평가보고서(2002: 121) 정책제언에 따르면 “평가위원의 의식, 자질, 평가태도 및 행위 등은 평가의 유효성에 중요한 영향을 미친다. 따라서 평가과정에서 나타나는 평가위원들의 의식 및 행위와 관련된 여러 가지 문제점을 분석하여 평가위원의 선정 및 학습, 관리 등을 지속적으로 개선해 나가는 노력이 필요할 것이며, 정부출연연구기관에 관한 충분한 식견과 학문적 깊이, 전문가적 경험이 어우러진 보다 엄선된 평가위원의 선정이 필요할 것으로 사료 된다”고 제언하고 있다. 또한 위원 선정시 전문성과 인지도, 평가 경험 등의 기준보다는 정책적인 고려, 예컨대 평가위원 중 여성위원을 30% 확보해야 한다든가, 학계와 연구계, 산업계의 비중을 적절히 조화시켜야 하는 등의 문제가 서로 복합적으로 작용한다. 이러한 경우 전문성과 인지도를 고루 갖추고 거기에 평가업무의 경험을 가진 평가위원을 위촉하는 것이 쉬운 일은 아니라는 것이다(홍성걸, 2004: 18).

둘째는 선정된 평가위원들은 항상 바쁘다는 점이 가장 큰 걸림돌이다. 특히 시간을 자유롭게 사용하기 어려운 산업계 전문가들의 경우 현장평가에 참여하지 못하는 경우가 많다. 극히 일부이기는 하지만 몇몇 위원들의 경우 현장평가는 물론 발표평가에도 전혀 참여하지 못하고 자체평가보고서를 비롯한 서면자료만으로 평가의견을 내는 경우가 있어 평가의 공정성과 객관성에 문제가 될 소지가 있다¹⁹⁾. 기관평가위원회와 각 소위원회 위원으로 추천된 원로급 인사들의 경우 과학기술부의 기관평가위원 뿐만 아니라 수많은 타이틀을 가지고 있는 경우가 대부분이어서 한 자리에 모여 회의 한번 개최하는 것도 쉬운 일이 아니다. 또 관련 자료를 검토할 충분한 시간적 여유조차 갖지 못하는 경우가 허다하여 결국 평가결과는 더욱 왜곡될 가능성이 있다(홍성걸, 2004: 19-20).

셋째, 실제 평가과정에서 각 위원들의 전공분야는 물론, 개인적 특성도 영향을 미친다. 그

¹⁹⁾ 연구자가 2002년, 2003년 한국과학기술기획평가원에서 직접 관찰한 것을 기술하였다.

러나 기관평가위원을 구성함에 있어 지나치게 과학기술분야 종사자, 과학기술자 위주로 위원을 선정하고 있다. 대표적으로 산업기술연구회 2002년 기관평가 위원 명단을 보면 과학기술계가 아닌 사회과학 전공 위원은 16명중에 5명을 차지하고 있으며, 이 중 경영계열 전공자가 5명이 참여하고 있는 것을 볼 수 있다.

기관평가를 수행함에 있어 평가대상 기술에 대한 전문지식의 전문성 뿐 만 아니라 실질적인 평가, 정책평가 일반에 대한 지식 등 평가 자체의 전문가도 위원으로 선임되어야 원활한 기관평가제도가 운영되어질 것이고 평가의 공정성과 객관성에 도

움이 될 것으로 판단된다.

넷째는 전담기관의 인력 부족 또한 매우 큰 문제라고 할 수 있다. 실제 평가를 수행하는 기관평가위원회와 소위원회를 관리하고, 그들의 객관적이고 공정한 평가를 지원하기 위해서 평가를 위한 기초적 분석 작업과 평가 자료의 수집 및 평가대상기관에 대한 모니터링은 담당하는데 사무국의 인력은 턱없이 부족하다. 실제 각 연구회 사무국 평가팀은 팀장1명, 팀원 1-2명으로 구성되어 있으며, 과학기술부 산하 사무국에도 전담요원 1-2명으로 구성되어 있다. 따라서 사무국의 전문인력 확충이 매우 필요한 실정이다.

2) 평가결과 활용의 적절성

평가결과의 활용도를 높이기 위해서는 최소한 두 가지 조건이 갖추어져야 한다. 즉 그 하나는 평가결과에 의해 생성된 정보의 유용성이고 둘째는 평가결과와 사용자간의 연결고리 역할을 할 수 있는 환류장치(feedback mechanism)가 제도적으로 마련되어 있어야 한다(박재희, 2002: 91). 하지만 유용한 정보란 그 정보를 필요로 하는 사용자에게 의해 결정되는 만큼 한 사람에게 유용한 정보가 다른 사람에게도 반드시 유용하리라고는 볼 수가 없다. 따라서 평가결과의 활용을 높이기 위해서는 평가계획과 성과측정의 설계시에 평가 결과의 활용계획을 미리 세워 둘 필요가 있다. 그렇게 함으로써 평가 과정에서 예상되는 이용자가 필요로 하는 정보를 보다 집중적으로 끌어낼 수 있을 것이다. 이는 곧 평가 결과의 활용을 높이는 결과로 이어질 수가 있을 것이다.

하지만 과학기술계 출연기관 기관평가 결과 활용에 있어 몇 가지 문제점들을 가지고 있다. 첫째, 평가결과가 제대로 피드백이 되지 않고 있어서 기관평가의 목적달성이 용이하지

않다는 것이다. 기관평가결과의 활용이 기관장의 연봉, 연구회의 정책연구비 배분, 정부출연금의 배분 등에 반영되고 있으나, 그 차등효과는 그리 크지 않을 뿐만 아니라 구체적인 활용 기준이 명확하지 않다는 것이다.

둘째, 기관평가에 들어가는 노력과 비용에 비해 활용의 폭은 매우 적다고 할 수 있다. 보통 기관평가를 실시하는 전담기관(연구회 및 과학기술기획평가원)이나 평가를 받는 연구기관은 기관평가에 대해 직접적으로 준비하고 투자하는 기간은 6개월 이상이라고 할 수 있다. 즉 1년의 반 이상을 평가에 투자하고 있지만, 결과가 형식화되고 결과활용도 소극적인 현실을 감안할 때 평가를 위한 평가로 흐를 수 있는 위험이 매우 크다는 것이다(김태우, 2003: 65). 그래서 기관평가를 통해 도출되는 문제점에 대해서 평가의 시행 주체인 전담기관에서 출연기관을 위해 개선이나 기능조정 등을 주도적으로 실시하는 경우도 드물고, 출연기관의 과감한 경영혁신이나 사업구조 변경을 위해 지원해 줄 수 있는 자원도 전담기관에는 없는 실정이다. 평가결과를 제대로 피드백 시킬 수 있는 자원이 없다보니 자연히 소극적인 평가 결과 활용으로 나타날 수밖에 없으며, 전담기관과 출연기관이 하나가 되어 발전해 나갈 수 있는 환경이 조성되지 못하고 있다.

셋째, 평가가 끝나면 평가를 통해 문제점을 분석하고 평가결과를 피드백 시켜 연구생산성 향상과 경영개선을 하여야 한다. 그러나 평가결과가 서열화로 결정되기 때문에 다음 평가를 잘 받기 위해 새로운 제도를 도입하거나 평가요소에 맞추어 단기적인 처방에만 관심을 갖는 경향이 크다는 것이다. 평가지표와 평가과정, 평가결과가 모두 상대평가 기준으로 구성되어 있고, 평가결과의 활용 역시 기관의 서열화에 따라 예산의 차등 배분, 기관장의 연봉 차등 등으로 연결이 된다. 따라서 연구기관의 관심은 평가결과 순위에 집중되어 있다. 그러므로 평가결과가 기관의 성장·발전으로 연계될 수 있도록 연계 고리를 마련해 주는 역할이 있어야 한다.

3. 환경적 요인

1) 피 평가기관 지지의 충분성

정부에서는 과학기술계 출연기관의 장기발전을 뒷받침하고 제도개선 및 경영효율화를 도

모하여 지식기반사회에서의 연구개발 주체로 육성해 나가기 위해 기관평가를 추진하고 있다. 또 피 평가기관의 평가능력과 자율성을 강화하기 위해 기관별 자체평가를 실시하고 자체평가결과에 대한 공정성과 객관성을 확보해 나가고자 기관평가위원회의 종합검토·평가를 실시하여 최종 평가결과는 「국가과학기술위원회」 상정을 통해 확정하고 자체 제도개선 및 지원·육성, 정책 자료로 활용하고 있다.

그러나 출연기관 기관 평가제도가 경영효율화에 부분적으로 기여하였으나, 피 평가기관 기관평가 담당자들과의 면접조사 결과 다음과 같은 많은 불만으로 기관평가 제도를 지지하지 않는 것으로 나타났다.

첫째로 출연기관 운영의 자율성을 지나치게 저해한다는 것이다. 기관평가 항목이 지나치게 경영프로세스 요소에 대한 평가로 출연기관 경영을 획일적인 시스템 구축으로 유인하고 있다는 것이다.

둘째, 기관별 특성을 반영하지 못하는 획일적인 평가지표의 적용으로 기관특성을 반영하기 어렵다는 것이다.

셋째, 연구생산성 개념의 도입이 부재하여 성과 측정에 있어서 전년대비 성장률 등 무한 성장을 요구하는 지표 적용은 한계가 있다는 것이다.

넷째는 백화점식 경영을 해야 우수한 성과를 받을 수 있는 평점방식으로 보편화된 기관 경영을 유인하고 있어 기관별 특성화를 저해하고 있다.

다섯째는 평가결과의 계량화에 집착함으로 해서 정책제언이 부족하고 기관장이 경영방향 설정에 크게 도움이 되지 못한다는 지적이다.

위와 같은 기관평가 제도를 지지하지 않는 원인을 분석하여 보면, 첫째로 기관평가제도가 가진 태생적 한계를 들 수 있다. 정부차원에서 '91년부터 기능재정립의 일환으로 시작함에 따라 출연기관은 수동적으로 평가를 수행하고 있고 스스로 평가제도 개발 및 정착에 노력의 부족하다는 것이다. 따라서 스스로 자기 발전 시스템 및 노력 부족으로 정부의 개입을 초래하는 악순환을 거듭한다는 것이다.

둘째로 기관평가로 인한 행정업무의 부담이 너무 많다는 것이다. 기관평가가 출연기관에서 수행하는 타 평가제도나 유사평가제도와 중복된다는 점도 하나의 원인이 된다.

셋째는 기관평가에 대한 중요성을 연구원들에게 인식시키는 장치가 부족하다. 현재 기관평가 결과가 활용되는 부분은 기관장 연봉 및 정책연구비 차등배분, 정부출연금 예산 배분

에 간접적으로 활용 등이다. 이 부분에서 보듯이 기관평가에 대한 최대 관심을 가지는 사람은 기관장과 평가 실무를 담당하고 있는 직원들일뿐이다. 출연기관 소속 연구원들은 기관평가에 대해서 직접적으로 경험하지 못하고 있다. 과연 기관평가의 결과에 따라 기관에 소속된 직원들이 결과에 상응하는 대우를 받는지 생각해 볼 필요가 있다. 그래서 기관평가 활용 범위를 전 직원이 직접 관심을 갖는 범위까지 확대할 필요가 있다. 현재 결과 활용뿐만 아니라 직원들이 직접 수혜할 수 있는 인센티브, 복지혜택 등에 대한 폭 넓은 적용이 필요하다.

2) 외부의 지지

출연기관의 기관평가제도가 갖고 있는 문제점으로 가장 중요한 것은 평가에 관여된 주체들, 즉 정부, 평가 전담기관(연구회, 한국과학기술기획평가원), 출연기관이 기관평가를 바라보는 시각이 모두 상이하다는 것이 하나의 원인이다. 정부는 가능한 공통의 객관적 평가지표를 통해 출연기관들을 상대 비교하여 그 순위를 정하고 이를 예산에 반영하겠다는 입장인 강하며, 출연기관은 기관의 특성을 잘 반영할 수 있는 차별화된 지표를 통해 기관의 경영에 도움을 받을 수 있는 전문가의 평가의견을 듣고 싶어 한다.

평가 전담기관의 정책방향은 기관평가를 이용하여 산하 기관들의 발전방향을 유도하고자 하나 현재로서는 정부와 출연기관 사이에서 양측의 입장을 조정하는 역할에 더욱 많은 비중을 두고 있다. 이러한 기관평가에 대한 입장차이는 국가 전반적인 연구개발체제에서 효율성을 추구하기 위한 출연기관의 기능조정 및 조직개편이 이루어지기 어려우며, 자원의 배분도 효과적으로 이루어지지 않아 비효율적인 자원 배분이 계속될 수밖에 없다. 이러한 근본적인 원인은 정부는 출연기관을 지배하려는 생각을 떨쳐 버리지 못하고 있다.

출연기관을 자율적인 연구기관으로 보기보다는 정부에서 나온 결가지로 보고 산하기관으로 운용하려는 시각이 아직도 남아 있기 때문이다. 그러므로 과학기술계 출연기관의 기관평가제도는 구조조정이나 개혁을 위한 평가인지, 출연기관 개별 기관의 경영효율성을 높이기 위한 평가인지 등 평가목적이 분명하여야 그에 따른 평가시스템의 설계에 따라 소기의 평가효과도 거둘 수 있는 것이다.

IV. 결론 : 개선방안 및 정책적시사점

출연기관에 대한 평가시스템은 독립적으로 운영될 수 없으며, 정부의 출연기관 육성 및 지원 정책, 그리고 출연기관의 연구수행 능력 및 제반 여건 등과 유기적으로 연계되어 있어야 할 것이다. 현재의 기관평가제도는 현재의 출연기관에 대한 정부정책에 의해서 파생된 결과라고 볼 수 있다. 따라서 정부와 출연기관간의 관계를 포함한 제반 여건이 변화하게 되면 평가제도 또한 그에 부합되도록 지속적인 변화 및 개선이 필요하다.

앞에서 분석된 결과를 바탕으로 과학기술계 출연기관 기관평가 제도에 대한 개선방안을 제시해 보면 <표 5>과 같다.

<표 5> 설득력 있는 기관평가제도 실현 방안

구분	설득력 있는 기관평가 실현
제도 자체 요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 과학기술혁신본부에서 추진 중인 “연구개발 성과평가 및 성과관리에 관한 법” 과 같은 법령을 마련하여 국가과학기술 평가에 대한 모든 사항을 총괄하며, 타 평가 제도와의 중복됨이 없이 일관성 있게 추진 ○ 평가 수행 목적을 기관의 발전 방향을 제시하고, 조언할 수 있는 컨설팅 형태의 평가 시스템으로 전환. ○ 개별 기관의 심화 정도를 측정하는 평가 방식으로 전환. ○ 매년 평가에서 3년 주기 평가로 전환 ○ 기관평가 절차의 단순화 및 위원회마다 정확한 임무를 부여하여 실효성 있게 운영 필요. 실적에 대해 명확하게 확인하는 장치 마련 필요 ○ 양적 평가지표에서 질적 평가지표로 전환.
제도 운영 요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가를 책임지고 전담할 수 있는 공식적이고 독립적인 조직의 구성 추진. ○ 한정된 전문가 풀을 효과적으로 활용하는 방안과 국외전문가를 활용하는 방안 마련 및 평가전담기관의 전문인력 확충 필요 ○ 평가결과가 기관의 성장·발전으로 연계될 수 있도록 하는 연계 고리 필요. 기관장의 책임여부를 판단하는 기준으로 활용 등으로 실질적인 결과 활용체제로 전환
환경적 요인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 피 평가기관으로부터 지지를 받기 위해서는 기관평가를 “포지티브적 인센티브 수단”으로 활용 ○ 고객지향적인 지표를 활용하여 외부조직과의 연계 및 고객지향적 출연기관 경영체제 구축을 유인.

지금까지의 논의결과를 바탕으로 정책적 합의를 제시해보면 첫째, 기관평가제도가 보다 직접적이고 현실적인 목적에 대한 뚜렷한 정립과 아울러 기관평가가 효과적으로 실시될 수

있기 위해서는 출연기관의 기여도나 성과에 대한 책임을 물을 수 있는 환경여건과 출연기관의 자율경영체제가 보다 확고히 조성되어야 한다. 현재까지의 출연기관의 연구 활동 수행이나 기관운영은 출연기관 외부적 요인에 의한 영향을 받은 경우가 많았고 자율성은 제한적이었던 바, 이러한 상황에 있어서의 평가는 제도 자체가 설득력이 없을 뿐 아니라 피 평가기관은 평가결과에 대해 책임의식을 갖기가 힘들어 왔었다.

둘째, 기관평가의 목적에 부합하는 평가항목 및 평가기준의 합리적 설정이 중요하며 이를 위해서는 출연기관의 현실적 여건과 제반 환경적 요인들을 고려하여 이에 대한 평가조직의 전문적인 분석 내용을 기초로 하되, 출연기관 포함한 관련 기관들과의 폭넓은 의견수렴과 협의과정을 거치도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 아울러 기관평가의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 필수적인 것은 평가결과를 어떻게 피드백(feedback)하고 기관운영체제 개선이나 과학기술정책 수립에 활용할 수 있는가이며, 이를 위한 적정 방법론의 도입과 더불어 체제 및 제도가 정비되어야 한다. 그러나 방법론에 앞서 더욱 중요한 것은 평가결과를 적극적으로 활용코자 하는 의지라고 볼 수 있으며 이러한 의지천명과 함께 일관성 있게 평가체제를 유지하여 실현시켜 나가코자 하는 노력이 필요하다.

넷째, 기관평가의 유효성 확보를 위해서는 평가의 부작용을 최대한 방지해 나가는 방안을 강구하는 것이다. 평가제도 실시로 인해 의욕적이고 창의적인 연구 활동이 위축되거나 출연기관의 제반 연구 활동과 운영이 평가항목 자체에 얽매임에 따라 적극적으로 이루어지지 못하고 오히려 소극적이고 피동적인 행태가 만연될 수 있다. 이러한 가능성을 감안하여 이에 대처하는 방안을 강구하는 것이 중요하다.

결론적으로 우리나라 과학기술계 출연기관 기관평가제도의 발전 방향은 출연기관 스스로가 평가제도 개발 및 정착 노력에 최선을 다하여야 하며, 출연기관이 기관평가 제도를 정부에 의한 수동적 평가 자세에서 능동적 자세로 평가를 수행하여야 한다는 것이다.

끝으로 이 연구는 2002년, 2003년도 기관평가 제도를 분석함에 따른 시간적인 한계가 있다. 또한 방법론적으로 면접을 통해 이루어진 연구내용에 있어서 분석의 객관성 확보와 편협함 등의 한계를 지니고 있다. 또한 영향을 미치는 요인들 간의 어느 정도 영향을 미치는 가하는 실증적 부분은 연구대상에서 제외되었다. 이러한 한계는 향후에 심층 분석, 실증 연구 등으로 계속되어야 할 과제라고 본다.

참고문헌

- 과학기술부(1998). 「정부출연연구소 연구개발관리 프로세스 진단결과 및 주요변화 추진방안」. 과학기술부
- 김계수(2002). 「산업기술연구회 기관평가시스템 및 평가지표 개선방안」, STEPI.
- 김명수(2000). 「공공정책평가론」, 서울: 박영사.
- _____ (2002). 「정책평가와 정부개혁」, 서울: 외대오피스.
- _____ (1996). “한국 정부의 심사평가제도에 관한 비판적 고찰”, 「한국정책학회보」, 제5권 제1호.
- _____ (2003). “중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토”, 「정책분석평가학회보」, 13:2.
- 김재영(2001). 「정부연구기관의 기관평가시스템 개선방안」, KISTEP.
- 김치용 외(2001). 「과학기술부 출연기관 및 과학기술계 연구회 평가지원 연구」, 과학기술부.
- 김태우(2003). “기관평가결과의 활용에 관한 연구: 과학기술계 정부출연연구기관을 중심으로”, 석사학위논문, 중앙대학교 정책학과.
- 김현구(2003). “정부업무 기관평가의 이론적 논고”, 「한국행정학보」, 37:4.
- _____ (2002). “정부업무 기관평가제도의 분석적 조명-성격·형성·논리-”, 정책평가위원회·한국행정연구원, 「정부기관평가제도 성공적 정착과 발전방안」.
- 김행범(1995). “실증적 정책집행에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 29:4.
- 노화준 외(1996). 「연구기관 종합평가를 위한 평가요소 개발과 가중치 설정 연구」, 서울: STEPI.
- 문영세(2001). “정책평가의 이론적 고찰”, 「2001년도춘계학술대회논문집」(한국정책분석평가학회).
- 민철구 외(1994). 「출연기관 활성화를 위한 기관평가모델」, 서울 : STEPI.
- _____ 외(2000). 「과학기술계 연구회 평가제도 선진화를 위한 제도개선 방안」, 과학기술부.
- 박병식(2002). “기관평가의 평가지표와 방법론 -중앙행정기관을 중심으로-”, 정책평가위원회·한국행정연구원, 「정부기관평가제도 성공적 정착과 발전방안」.
- 박성복·이종열(1998). 「정책학원론」, 서울: 대영문화사.
- 박재희(2002). 「기관평가제도의 효과적 운영방안」, 서울: 한국행정연구원.
- 송형주(2002). “정부출연연구기관의 메타평가에 관한 연구”, 석사학위논문 성균관대.
- 안해균(1995). 「정책학원론」, 서울: 다산출판사.

- 유 훈(1983). “정책유형과 정책집행”, 「한국논총」, 21:1.
- 이경옥 역(1995). 「정책평가개론」, 서울: 한올아카데미.
- 이민형(2001). 「정부출연기관 기관성과평가지표체계 분석」, STEPI.
- 이장재 외(2003). “과학기술계 정부출연연구기관의 균형적 성과평가시스템 구축”, 「정부학 연구」, 제9권 2호.
- 이정원(2000). 「R&D 평가시스템의 이론적 체계 구축 및 적용방안에 관한 연구」, STEPI.
- 이진주 외(1996). 「정책평가를 위한 새로운 모형」, 서울: 나남출판.
- 이찬구 외(1999). “정부출연연구기관의 평가제도 발전방향”, 「한국정책학회보」, 제8권 3호.
- _____(2004). 과학기술계 연구회의 기관평가 제도 발전방안 : 산업기술연구회의 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 15(1):405-433.
- 이철원(1999). 「산업기술연구회 소관 출연연구기관 기관평가체계 및 평가지표 개발」, STEPI.
- _____(2000). 「과학기술계 정부출연연구기관 경영체제 분석」, STEPI.
- _____(1997). “정부출연연구소 기관평가제도의 설계 및 운영현황”, 「과학기술정책」, 10호.
- 장태옥(2000). 「행정학의 이해」, 경산 : 영남대학교 출판부.
- 정정길(1989). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 차의환(1999). 「정책평가의 이론과 실제: 기관평가제 접근모형과 전략」, 서울: 한올아카데미, 2001개정.
- _____(2001). “기관평가모형의 운용과 문제점”, 「성균관대 BK21 학술 심포지움」.
- 최희운·김두환(1992). 「정부출연연구기관의 기관운영 평가제도 도입방안에 관한 연구」, 과학기술처.
- 황병상·강근복(2004). 정부출연 연구기관 평가에 대한 메타평가 : 기초기술연구회를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문(별쇄본). 1-20.
- 홍성걸. (2004). 과학기술부 출연기관 평가 : 기관평가 사례의 실증적 분석. 한국행정연구원. 「한국행정연구」. 13(1):3-33.
- Behn, Robert D. (1999), “The New Public Measurement Paradigm and the Search for Democratic Accountability”. *International Public Measurement Journal* 19.
- Cook D. and Shadish R. (1982), *Metaevaluation: Assessment of the Congressional Mandated Evaluation System for Community Mental Health Centers*. New York: Academic Press.
- Czanecki, Marke T. (1999), *Management by Measuring*, Houston, Tex: The Benchmarking Network, Inc.

- Nachmias, David. (1979), *Public Policy Evaluation: Approach and methods*. New York: St. Martin's Press.
- Edwards III, George C. (1980), *Implementing Public Policy*. Washington D. C: Congressional Quarterly.
- Goss, Wayne (2001), "Managing for Results-Appraisals and Rewards", *Australian Journal of Public Administration*.
- Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood(1980), *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Richard Larson and Leni Berliner(1983), "On Evaluating Evaluations," *Policy Sciences*, 16(2).
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin(1986), *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: the Dorsey Press.
- Rossi, Peter H. and H. E. Freeman(1985), *Evaluation: A Systematic Approach* (3rd ed.) Beverly Hills: Sage Publications.
- Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian(1980), "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis." *Policy Studies Journal*, 8(4).
- Smith, Thomas B(1973), "The Policy Implementation Process." *Policy Science*, 8.
- Van Meter D. and Van Horn(1975), "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework." *Administration and Society*, 6(4).
- 과학기술부(2003). 「2003년 기관평가 보고서」.
- _____ (2003). 「2003년도 소관연구기관 평가편람」.
- _____ (2000). 「산하 8개 출연연구기관 기관평가보고서」.
- 공공기술연구회(2001). 「'00년도 기관평가 종합평가보고서」.
- _____ (2002). 「'01년도 기관평가 종합평가보고서」.
- _____ (2003). 「2003년도 기관평가 편람」.
- 국가과학기술위원회(2003). 「'2003 과학기술계 정부출연연구기관 기관평가 결과」.
- 기초기술연구회(2001). 「'00 소관연구기관 기관평가보고서」.
- _____ (2002). 「'01 소관연구기관 기관평가보고서」.
- _____ (2003). 「2003 기관평가편람」.
- 산업기술연구회(2001). 「'00 소관연구기관 기관평가종합보고서」.
- _____ (2002). 「'01 소관연구기관 기관평가종합보고서」.
- _____ (2003). 「2003년도 소관연구기관 평가편람」.

[부록]

- 비표준화 면접을 위한 질문지 -

- 조사일시 : 2004년 4월 ~ 6월
 - 조사대상 : 각 과학기술계 출연(연)의 기관평가 담당자, 과장, 기획(실)부장, 연구회 평가 팀장 및 담당자, 한국과학기술기획평가원 기관평가 담당자
1. 출연(연)의 기관평가제도의 법적근거는 충분하며, 현 법적근거가 평가제도의 운영을 위해 적절하게 구성되었는가?
 2. 출연(연)의 기관평가를 수행하는 평가담당조직(평가위원회 포함)은 독립적이며, 실질적인 권한을 갖고 있는가?
 3. 출연(연)의 기관평가를 수행하는 평가위원들의 수는 적절하고 전문성은 있는가?
 4. 출연(연)이 수행하는 기관평가의 목적과 대상영역과 잘 부합되는지?
 5. 출연(연)이 수행하는 기관평가제도는 타 평가제도와의 중복되는 부분은 없는가?
 6. 출연(연)의 기관평가제도 시행 주기와 시기는 적절한가?
 7. 출연(연)의 기관평가제도에서 평가 방식은 적절한가?
 8. 출연(연)의 기관평가 수행 절차는 합리적인 절차에 의해 수행되는가?
 9. 출연(연)의 기관평가의 평가항목 및 지표는 적절하게 이루어져 있는가?
 10. 출연(연)의 기관평가 수행 결과활용은 적절하게 활용되어지고 있는가?
 11. 기관평가를 수행하는 피 평가기관의 지지는 충분한가?
 12. 기관평가제도 시행 목적을 바라보는 정부와 출연(연), 전담기관의 시각은 동일한가?
 13. 기타 기관평가에 대한 전반적인 의견?