

## 부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구 -과학기술기본법 제정과정을 중심으로-

박 정 택\*

본 연구는 1990년 이후 모방형에서 혁신형으로 과학기술정책의 패러다임이 변화되면서 과학기술정책형성을 둘러싸고 다양하게 발생하는 부처간 정책갈등 현상과 그 조정과정을 분석하였다.

연구를 위해 과학기술기본법(기본법) 제정과정을 사례로 선정하고, 연구의 시간적 범위를 '92년부터 '01년까지로 하여, 법률안 태동기, 과도기, 입법기 등 3개의 시기단위로 구분하여 비교·분석하였다. 부처간 정책갈등의 원인과 양상을 부처간 상호작용의 동기를 기준으로 정책 지향적 갈등과 관할권 지향적 갈등으로 구분·분석하였다. 갈등조정 방법의 분석은 수평적·분석적 조정과 수직적·정치적 조정을 그 기준으로 하였다. 연구결과를 부처간 정책 갈등양상, 정책갈등의 특징, 정책갈등의 조정과정, 그리고 참여자들의 특징적 양상 등을 중심으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정책갈등은 태동기에는 부처간 정책지향의 차이에 따른 갈등이 관할권 지향에 의한 갈등보다 우위현상을 보였고, 과도기에는 정책 지향과 관할권 지향에 의한 갈등이 복합적으로, 그리고 입법기에는 관할권 지향에 의한 갈등이 지배적인 현상을 보였다.

둘째, 정책갈등에 대한 조정과정은 태동기에는 수평적·분석적 조정이 주류를 이루었고, 과도기에는 수평적·수직적·정치적 조정양상이 다양하게 나타났으며, 입법기에는 수직적·정치적 조정 양상이 두드러지게 나타났다.

셋째, 정책갈등에 대한 조정결과는 참여자들의 특징을 중심으로 분석하였다. 그 결과 부처간 정책갈등을 해결하는 데 있어서 국회와 정당이 결정적인 역할을 했음을 보여 주었다.

**【주제어】** 과학기술기본법, 과학기술정책, 정책갈등, 정책조정

\* 한국과학기술기획평가원 파견연구원  
전자메일: ctpark@hananet.net

## I. 서론

### 1. 문제제기 및 연구목적

최근 첨단 과학기술의 비약적인 발전과 함께 사회가 민주화·전문화·다원화됨에 따라 정책의 내용도 복잡화·다양화·전문화되어가고 있다. 따라서 정책결정과정에서 서로 다른 이해와 목표를 가지고 상이한 전략을 추구하는 다수행위자들의 참여가 증가됨에 따라 정책참여자들간의 정책갈등은 더욱 빈번하고 심각한 수준에서 야기되는 경우가 많다. 특히 과학기술정책의 경우 산업사회에서 지식정보사회로 지향함에 따른 새로운 정책영역이 계속적으로 창출·확대되면서 정책성격이 점차 미래지향적이고 장기적이며, 불확실하고 비가시적인 양상을 띠고 있다. 정책내용도 더욱 전문적이고 첨단 기술적이며, 경계영역이 불분명하고 복잡한 경우가 많아지고 있다. 또한 기존 유사정책의 부재로 비정형적 정책결정(non-programmed policymaking)을 해야 하는 경우도 많다. 이런 불확실성이 높은 정책결정 상황 하에서는 정책목표와 정책수단간 인과관계를 예측하기가 대단히 어렵기 때문에 정책참여자간의 의견대립이나 갈등이 더욱 심화될 수 있다.

우리나라의 경우 '90년 이후 모방형에서 혁신형으로 과학기술정책의 패러다임이 변화되면서 과학기술의 혁신을 통한 국가경쟁력의 향상은 국정수행의 매우 중요한 과제의 하나로 대두되었다.<sup>1)</sup> 이에 부응하여 정부의 각 부처들도 국가경쟁력제고와 국민의 생활의 질 향상과 밀접하게 관련되어 있는

---

1) 1980년대 중반 까지만 해도 과학기술정책의 주무부처라 할 수 있는 과학기술부를 제외한 나머지 부처들은 과학기술에 대한 인식과 관심부족으로 과학기술정책을 둘러싼 부처간 경쟁과 갈등현상은 크게 나타나지 않았으나, 1990년대에 접어들면서 UR협상, WTO의 출범 등 새로운 국제질서(New Rules of the Game)가 태동함에 따라 기술에 대한 소유권 개념이 강화되고 기술보호주의가 심화되었다. 정부의 과학기술정책도 모방형에서 창조형 기술개발전략으로 전환이 되면서 과학기술정책이 국가경쟁력 제고의 핵심정책으로 부각 되었다. 송종국 외(1995), 「신국제무역질서와 기술개발지원제도」, 과학기술정책관리연구소, pp.5-40.

과학기술개발정책을 경쟁적으로 추진하는 양상을 보이고 있다. 이에 따른 부처간 정책갈등이 심화되고 있다. 더욱이 정부의 각 부처들은 정책영역의 확장욕구로 인한 관할권 확보차원에서 이런 새로운 영역에 경쟁적으로 개입함으로써 관계부처간 정책갈등은 더욱 빈번해지고, 갈등의 강도도 더욱 높아지는 경향이 있다.<sup>2)</sup> 따라서 과학기술정책과정에서 최근에 이르러 왜 빈번하게 부처간 정책갈등이 발생하는지, 그 근본적인 요인과 구조적 특성은 어떤 것이며, 어떻게 갈등이 조정되고 해결되는지, 그리고 갈등당사자들은 어떤 전략과 논리를 가지고 대응하며, 이러한 갈등조정과정이 과학기술정책형성에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 심도 있는 분석이 필요하다고 사료된다. 따라서 본 연구는 부처간 정책갈등과 그 갈등을 조정해 나가는 과정을 효과적으로 분석하기 위해 과학기술기본법 제정과정을 중심으로 살펴본다.

## 2. 연구범위 및 방법

연구의 시간적 범위는 법률안이 최초로 제기된 '92년부터 '01년 법률이 제정된 시기까지로 한다. 과학기술기본법은 '92년에 의원입법안 형태로 발의된 이후, '94년 과학기술처<sup>3)</sup>가 제정을 시도했다가 관계부처의 반대로 후퇴하고 그 대안으로 '97년 4월 5년을 효력기간으로 한 한시법인 '과학기술혁신

- 
- 2) 그 대표적인 최근의 정책갈등사례를 보면 차세대 성장동력기술개발을 둘러싼 부처간 갈등(재정경제부, 과학기술부, 산업자원부, 정보통신부), 정보통신기술인력양성 정책에 대한 부처간 갈등(교육부, 정통부, 과기부, 산자부, 문화부, 환경부 등), 유전자변형생물체(LMO) 국내이행체제 구축과 관련한 부처간 갈등(과기부, 산자부, 농림부, 복지부, 환경부 등), 광주지역 광산업지원 연구기관 설립을 둘러싼 부처간 갈등(산자부, 정통부, 광주시), 부품·소재특별법제정을 둘러싼 부처간 갈등(재경부, 산자부, 정통부, 예산처, 공정거래위원회), 신기술활용정책위원회 구성운영에 관한 부처간 갈등(과기부, 산자부, 정통부, 건교부, 중기청), 등을 들 수 있다.
- 3) 본고에서는 과학기술처와 과학기술부는 동일한 부처로 인식해서 호환적으로 사용한다. 그러나 과학기술처가 과학기술부로 승격된 1998년 이전의 활동과 관련해서는 과학기술처 (과기처), 그 이후의 활동을 언급할 때는 과학기술부(과기부)라는 명칭을 사용한다.

을위한특별법' 형태로 제정·시행해오다가 그 효력만료에 앞서 동 특별법을 대체하여 '01년 7월 제정되었다.

본 논문에서 “과학기술기본법제정과정”이라함은 '92년의 「과학기술혁신 특별조치법안(특별조치법안)」, '97년의 「과학기술혁신을위한특별법(특별법)」 및 2001년의 「과학기술기본법(기본법)」의 추진과정에서 각 시기별로 법률(안)의 명칭이 다르게 나타나지만 본 논문에서는 이러한 일련의 입법추진 과정을 포괄적으로 의미한다.

구분	태동기(1992-1994)	과도기(1995-1997)	입법기(1998-2001)
주요추진 법률안	· 과학기술혁신 특별조치법(안) · 과학기술정책기본법(안)	· 과학기술혁신을 위한 특별법(안) · 국가과학기술특별법(안)	· 과학기술혁신을 위한 특별법개정안 · 과학기술기본법(안)

<표 1> 과학기술기본법 제정과정의 시기 구분

다음은 연구의 방법이다. 본 연구가 부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구이기 때문에 조직간 관계 연구방법을 기초로 한다. 조직간 관계 연구방법에는 첫째, 조직간의 모든 관계를 양자간 관계(pairwise or dyadic interorganizational relationship)로 환원시켜 다루는 방법, 둘째, 하나의 대상 조직(focal organization)을 둘러싸고 여러 구성조직간의 관계에 초점을 두는 조직간 조합(interorganizational sets)으로 다루는 방법, 셋째, 여러 조직들을 하나의 네트워크(interorganizational networks)로 파악하고 조직간 다방향적 관계에 초점을 두는 방법 등으로 나누어 볼 수 있다.<sup>4)</sup> 본 연구는 과학기술 기본법 제정의 주관부처인 과학기술부를 중심으로 관계부처들(또는 기관들)과의 갈등관계를 연구하는 것이므로 조직간 조합(interorganizational sets)의

4) Andrew H. Van de Ven & Diane Ferry(1980), *Measuring and Assessing Organizations*, John Wiley, p.298 ; 고종욱 역(2001), 「현대조직론」, 서울 : 한울출판사, p.339.

관계라는 구도하에서 분석한다. 즉 과학기술부를 대상조직으로 하고 재경부, 산자부, 정통부<sup>5)</sup> 등 과학기술정책 관련부처들 간의 정책갈등과 조정과정을 분석한다.

둘째, 본 연구는 과학기술기본법 제정과정에서 나타나는 부처간 정책갈등의 조정과정과 이 과정에서의 참여자의 동태적 상호작용을 묘사한다는 점에서 기술적인 연구(descriptive research)이자 과정론적 연구의 성격을 가진다. 또한 과학기술정책 형성 시 정책갈등의 원인 및 양상을 제시하고 정책갈등과 조정과정을 분석하기 위해 내용분석(content analysis)방법에 기초한 사례 연구를 시도한다. 따라서 부처간 정책갈등의 조정과정을 가능한 한 정확하게 묘사하는 방법을 취한다.

셋째, 부처간 정책갈등에 관한 구체적인 자료는 관계부처에서 공개하기를 기피 하려는 속성 때문에 과학기술기본법제정 과정에서 주로 각 부처나 기관에서 주장 하는 반대근거를 분석하여 추론하는 방법을 많이 사용한다. 이외에도 정부 및 관련 연구기관의 연구보고서, 정부부처의 내부자료, 관련 법령, 국회보고자료, 국회내부자료, 공청회 토론자료, 회의자료 등을 중점적으로 활용하고, 아울러 과학기술정책 수립과정에 있어서 직접 참여 관찰한 내용들도 분석에 활용한다.

## II. 정책갈등과 조정에 관한 이론의 개관

### 1. 정책갈등의 개념

5) 본 논문에서 관계부처의 명칭이 시기별로 다르게 나타나는 경우가 있는데 이는 10 여년에 걸친 과학기술기본법제정과정에서 1994년, 1998년, 1999년 3차례에 걸쳐 정부조직법의 개정에 따른 것이다. 그러나 다음 각호 내의 상이한 부처명칭은 동일한 부처로 인식해서 호환적으로 사용한다. ① 경제기획원(기획원), 재정경제원(재경원), 재정경제부(재경부), ② 상공자원부(상공부), 통상산업부(통산부), 산업자원부(산자부), ③ 교육부, 교육인적자원부, ④ 건설부, 건설교통부(건교부), ⑤ 문화체육부(문체부), 문화관광부(문광부), ⑥ 기획예산처(예산처), 예산청, 기획예산위원회.

갈등에 대한 개념정의는 각 학문의 분야에 따라 또는 연구자의 연구목적에 따라 매우 다양하게 정의되어 왔다. John C. Campbell(1984)에 따르면 정책갈등은 공식적 정책결정자들 사이에서 발생하는 입장의 차이로써 이해관계의 단절 혹은 조직 간의 골이 깊어짐에 따라서 발생하는 구조와 관련된 측면과 갈등의 소지를 안고 있는 문제를 선불리 다룸으로써 갈등을 확대·재생산하는 과정적인 측면이 동시에 병존한다고 한다.<sup>6)</sup> 당사자간의 양립 불가능한(incompatible) 행동인 갈등은 양립할 수 없는 목표를 반영하는데 경쟁과 달리 인식상과 실세상의 양립 불가능한 목표가 없어도 생겨난다.

정책갈등의 개념을 좀 더 구체적으로 검토하기 위해서는 정책갈등의 근본적인 원인이 정책의 불확실성과 정책참여자들의 가치전제의 불일치로 인해 발생된다는 점에서 우선 정책의 불확실성 측면과 정책결정과정의 가치는 가치판단적 측면 그리고 정책결정과정에 관련된 각 집단들의 상호작용이라는 세 가지 측면에 대한 고려를 필요로 한다.

정책결정과정에서 야기되는 불확실성은 정황이 계속적으로 변화함으로써 나타나는 환경적 불확실성, 문제의 구성요소들 간의 관계를 예측하기가 어렵기 때문에 발생하는 구조적 불확실성, 원인과 결과에 대한 지식의 부족으로 인해 발생하는 인과적 불확실성을 들 수 있다.<sup>7)</sup> 정책의 불확실성의 양상은 정책개념적(conceptual) 불확실성, 정책 사실적(factual) 불확실성, 정책 예측적(predictive) 불확실성, 정책 전략적(strategic) 불확실성, 그리고 정책 윤리적(ethical) 불확실성으로 나타난다.<sup>8)</sup> 이러한 정책의 불확실성의 유형은 상호 배타적·독립적으로 나타나기보다는 상호 중첩적으로 혼재되어 나타나며, 정책의 가치판단의 문제와 정책참여자간 상호작용의 문제와 밀접히 관계된

---

6) Campbell J. C. (1984), "Policy Conflict and Its Resolution within the Governmental System," in Krauss, E. S., Rohlen T. P., & Steinhoff, P. G. eds., *Conflict in Japan*, Honolulu: University of Hawaii Press.

7) 김영평 (1998), 「불확실성과 정책의 정당성」, 서울: 고려대학교 출판부, pp.24-28.

8) 신종열 (1986), 「정책결정에 있어서의 불확실성의 처리」, 『한국방송통신대학 논문집』 제5집, pp.277-295.

다.

정책은 가치를 내포하고 있기 때문에 정책결정은 가치를 결정하는 활동 즉 가치판단작용이다.<sup>9)</sup> 정책결정과정에서 포함된 가치판단은 상호 대립되고 경쟁하는 가치들 중에서 어느 것이 얼마만큼 바람직스러운지를 판단하는 것이다. 즉 경쟁하는 이익 간에 중요성을 부여하거나 경쟁적인 이해관계에 있는 집단들 중에서 어느 쪽에게 더욱 큰 혜택을 주느냐를 결정한다. 이러한 정책의 가치판단적 속성은 개별부처나 집단이 지향하는 정책이나 의사결정의 방향을 결정하는 근원으로 작용하게 된다. 요컨대, 정책결정에 내포된 가치판단은 정책목표와 수단 속에 내재된 가치들 중에서 어느 것이 얼마만큼 더 중요한지를 판단하는 것이며, 그 가치들을 향유하는 개인이나 집단들 중 누구에게 얼마만큼 더 혜택이나 피해를 주는지를 결정하는 정치적 활동이다.<sup>10)</sup> 그러므로 관련되는 개인이나 집단들은 자신들에게 유리하게 가치판단(정책결정)이 이루어지도록 노력하게 되고, 이 때문에 정책결정은 필연적으로 정치적 성격을 지니게 된다.

이러한 정책결정과정의 가치배분적 속성은 정책참여자들간의 상호작용을 필연적으로 유발시킨다. 정책결정에 관련된 다양한 참여자들간의 상호작용의 과정에서 정책참여자들은 서로 다양한 이해관계와 선호를 가지고 자신들의 목표를 달성하고자 한다. 그러나 불확실한 정책결정상황하에서 각 참여자들간에 상호이익이 조화되는 경우는 드문 일이기 때문에 각 참여자들간 상호관계는 상호간 역학관계로 설명되며, 이러한 참여자들간 역학관계는 각 참여자들이 가진 권력이나 경제적 부, 정보, 지식 등 각종 자원의 문제와 그들이 사용하는 전략에 의해 크게 영향을 받게 된다. 이외에도 다양한 행위자들이 가진 가치, 태도, 경험에 의하여 갈등상황에 대한 지각을 형성하게 된다.<sup>11)</sup> 그런데 동일한 집단에 속하는 사람들이라고 하더라도 그들이 가진

9) 정정길(2000), 「정책학원론」, 서울 대명출판사, p.38.

10) 상계서, p.39.

11) 김영평, 전계서, pp.135-140.

가치관, 지각, 정향, 목표의 차이에 따라 다양한 이견이 존재할 수 있기 때문에 당사자들의 행동은 당사자들 간 상호작용의 산물(product of group dynamics)로 이해될 수 있다.<sup>12)</sup>

이러한 정책결정과정의 세 특징적 양상들을 고려하여 정책갈등을 정의해 보면, 갈등이 환경적·구조적·인과적 불확실성과 희소한 자원의 불균형 배분 또는 처분, 목표, 가치, 인지 등에 있어서의 차이와 같은 원인과 조건에 의해 발생한다고 볼 때, 정책갈등은 “불확실한 상황 하에서 정책결정과정들 둘러싸고 편익과 비용의 배분 상태를 자신들에게 유리하게 변화시키기 위하여 정책결정에 관련된 행위자들 사이에서 발생하는 대립적 상호작용”이라고 요약할 수 있다.

## 2. 부처간 정책갈등의 원인과 양상

조직에서 갈등의 문제는 조직간 자원의 획득 또는 공유, 활동의 상호의존성 등으로 인해 불가피하게 나타나며, 이의 원인에 대해서는 여러 가지 측면에서 논의되고 있다.<sup>13)</sup> 정책갈등의 원인은 부처간 관할권 지향에 의한 갈등, 정책지향의 차이에 의한 갈등, 그리고 고객 또는 수혜집단의 차이에 의한 갈등 등으로 유형화할 수 있을 것이다. 이러한 유형화는 상호배타적이지 않다. 정책지향의 차이도 고객이나 수혜집단이 다르기 때문에 나타날 수 있고 정책지향을 표방하는 갈등이라도 그 이면에는 관할권 확보를 위한 전략

12) Oran R. Young(1979), *Compliance and Public Authority*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, p.40.

13) John C. Campbell(1984)은 정책갈등을 초래하는 구조적 요인으로 공식조직 간의 분절현상, 이익대변상의 골의 형성, 비공식적 파당 그리고 계선상의 분립문제 등을 들고 있다. Campbell, J. C. (1984), *op.cit.*, pp.295-299. 김영평(1998)은 정책지향에 대한 갈등, 기관의 관할권에 대한 갈등 그리고 정책결정규칙에 대한 갈등으로 분류하고 있다. 이성우(1993)는 i)부처간 정책목표나 정책기준의 차이 ii)사업주체의 선정과 재원부담 등을 둘러싸고 떠넘기기 iii)부처간 영역, 관할권 다툼 iv) 법과 현실의 괴리 또는 법령상 불가능한 내용의 요구 v)사전협의 없는 정책추진 등을 들고 있다.



으로도 활용될 수 있으며, 고객이나 정책의 수혜집단의 차이는 바로 관할권의 분쟁과도 직결될 수 있기 때문이다. 특히 고객 또는 수혜자 집단의 차이에 의한 갈등은 정책지향과 관할권 지향에 의한 갈등에 직접 영향을 미치고 있기 때문에 본고에서는 정책갈등의 원인으로 비교적 명확한 차이를 보여주는 부처간 상호작용의 동기를 기준으로 관할권 지향에 의한 갈등과 정책지향에 의한 갈등의 2가지 범주로 한정하여 고찰하고자 한다.

### 1) 정책지향에 대한 차이

March와 Simon(1958)이 지적하고 있듯이 조직갈등은 부서간 합동의사결정(joint decision-making)<sup>14)</sup>을 필요로 하는데서 제기된다. 정책갈등의 많은 부분은 참여하는 부서들의 가치전제가 불일치하는데서 나온다. 가치전제는 목표, 행동선택시기, 대안선택기준, 우선순위, 상황의 정의 등에 대한 조직의 판단을 반영한다. 이러한 가치전제는 각 부처의 정책방향이나 정책지향을 결정하는 근원적인 토대가 된다.

정책지향의 차이에 기인한 정책갈등은 기본적으로 각 집단들의 활동의 기본방향의 차이에서 발생하게 된다. 예를 들면 i)변화를 추구하는가 안정을 추구하는가 ii) 단기시각 중심인가 장기시각 중심인가 iii) 가시적인 성과위주인가 비가시적인 것도 포함하는가 iv) 개인위주인가 집단위주인가 v) 질을 강조하는가, 양을 강조하는가 등이 포함될 수 있을 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 활동의 기본 방향에서의 차이는 가치나 정책목표의 차이에서도 생겨나나 그보다는 정책수단의 차이에서 보다 많이 나타난다.

정부부처간에 정책지향이 갈리는 것은 정책목표를 달성하기 위한 활동 방

14) March, J. G & Simon, H. A. (1958), *Organizations*, New York: John Wiley & Sons Inc., pp.121

15) 박호숙 (1994), 『정책갈등과 지방의회의 조정역할 : 인구공단 설립사례』, 고려대학교 대학원 박사학위논문, p.16.

향이나 차이에 기인하기도 하지만 때로는 현실지각의 차이 때문이기도 하다.<sup>16)</sup> 예컨대 과학기술혁신정책을 두고도 과학기술부는 장기적·미래지향적 기초원천기술개발의 중요성을 강조하나 산업자원부나 정보통신부 등 산업관련부처들은 단기적·현안문제 지향적 산업응용기술개발을 우선시하는 정책지향을 갖는 경향이 있다. 이와 같이 현실에 대한 지각의 차이와 반응의 차이도 정책의 지향을 바꾸어 놓는다.

## 2) 부처간 관할권에 대한 갈등

관료제의 부서편제는 분업의 의미와 함께 관할권의 분할을 의미한다. 다양한 정부의 하위 부서들이 부여된 책임을 완수하는 효과성의 정도는 목적성취에 사용할 수 있는 자원에 따라 결정된다. 이러한 여건에서 부서간의 경쟁은 자원확보를 위한 갈등으로 나타난다. 이와 더불어 공공정책의 복잡성이 증가하면서 다른 부처의 간섭을 피할 수 있을 만큼 분명하고 정확한 정책은 거의 없기 때문에 기관간의 갈등은 불가피하다. 국가에서 수행하는 사업의 범위가 확대되면서 정책목표들은 서로 모호하고 불일치하여 갈등을 배태할 소지가 더 크다.<sup>17)</sup>

정부 부처들은 종종 정책에 대한 분쟁의 형식을 빌리어 조직의 영역을 확대하고자 노력한다. 관료제의 영역싸움이라 할 수 있는 관할권 분쟁은 구체적인 사업의 내용보다는 조직의 기능과 설계에 관하여 새로운 구도를 모색하려는 것이다. 어떤 기관이 현재 다른 부서에서 관장하고 있는 기능을 자기부서로 옮겨와야 더 효율적인 정책을 기할 수 있다고 주장하면 영역싸움은 시작된다.<sup>18)</sup> 또한 어떤 기관이 다른 부처에서 관장하고 있는 업무에 대해 그 폐지 혹은 축소를 주장하게 되면 기능이관 주장과 마찬가지로 관할권

---

16) 김영평, 전계서, p.144.

17) 상계서, p.142.

18) 상계서, p.145.

을 둘러싼 갈등이 전개된다. 관할권 상실은 부처의 인력 감소와 예산 감축으로 이어지기 때문에 어느 부처에서도 그것을 달가워하지 않는다. 이러한 관할권 다툼은 서로 이성적 대화로 문제를 해결할 여지가 적으며, 승리-승리 방식(win-win)의 문제해결을 찾아보기 어렵다. 따라서 이러한 갈등은 그 출구를 쉽게 찾을 수 없다는 특징을 보인다. 어느 기관이나 기득권을 상실할 때는 완강하게 저항하기 때문에 정치적 기반에 대변혁이 일어나는 경우가 아니면 관할권 변경을 기대하기가 어렵다.

### 3. 부처간 정책갈등의 조정유형

정책조정을 조직간 상호의존성으로 인한 갈등관계를 전제로 하여 정책갈등주체, 문제해결방식 등을 기준으로 부처간 정책조정 유형을 살펴볼 수 있는데 정책갈등주체에 따라서는 수직적 조정과 수평적 조정이 있고, 정책문제의 해결방식에 따라서는 분석적 조정과 정치적 조정, 그리고 정책갈등의 당사자는 아니지만 정책조정에 중요한 역할을 할 수 있는 제3자의 개입에 의한 조정 등을 들 수 있다.

#### 1) 수직적 조정과 수평적 조정

정책갈등의 주체를 기준으로 관료제의 동등수준에서 이루어지는 것을 수평적 조정, 당사자간 조정 또는 합의적 조정이라 하고 서로 다른 수준에서 행해지는 것을 수직적 조정, 지시적 조정 또는 위계적 조정이라 한다. 보통 행정수반이나 내각에 의한 종합조정은 수직적 조정에 해당된다. 수직적 조정이 이루어지기 전에 수평적 종합조정이 충분히 행해지면 부담은 그 만큼 경감되고 행정수반 및 각료들은 중요문제 처리에 주의를 집중할 수 있다. 수평적 조정이 효과를 발휘하지 못할 때 수직적·권력적 조정이 시도되는데 우선 관련기관간 수평적 조정이 시도된 후 권위에 바탕을 둔 수직적 조정이

행해지는 것이 바람직한 절차라 할 수 있다.

## 2) 분석적 조정과 정치적 조정

문제해결 방법을 기준으로 갈등조정을 분석적 조정과 정치적 조정으로 나눌 수 있다. 분석적 조정은 달성하고자 하는 정책목표를 실현하는 최선의 대안을 조정 과정을 통해 선택하는 것으로 최선의 정책을 산출해 내고자 하는 목적 지향적 조정이다. 즉 조정의 궁극적인 목표 또는 이를 보다 구체화한 정책선택의 기준을 만들어 다수의 대안을 탐색하고 대안들의 결과를 예측한 후에 최선의 정책을 산출해내는 과정이라 할 수 있다. 이에 반해 정치적인 조정은 정책 참여자들간의 정치적 행위에 의해 정책이 선택되어지는 것을 의미한다. 정책조정에 참여하는 당사자들은 서로의 가치, 목표 또는 선호나 이해관계 등이 다르므로 공통된 목표나 정책선택의 기준에 관하여 합의를 이루기가 어렵다. 다만 합의를 볼 가능성이 있는 부분은 결정의 방법에 있다. 따라서 정치적 조정은 한쪽의 의사나 의견이 다른 쪽의 의사나 의견보다 우월하게 취급되어 다른 한쪽의 의사대로 정책조정이 이루어 지는 경우나, 서로 대등한 갈등 당사자들간에 경쟁과 협상을 통해 조정이 이루어 지는 경우나 또는 이들 중간의 유형에 따라 조정이 이루어진다. 현실적인 정책조정 유형은 어느 일방의 비교우위가 정상적인 조정의 장에서 자연적으로 증명되거나, 또는 어느 일방의 타 상대방과의 관계가 사전에 법적·제도적으로 규정되어 있거나 아니면 상위의 기관에 의하여 인위적·자의적으로 이루어지는 경우도 있다.<sup>19)</sup>

## 3) 제3자의 개입에 의한 조정

---

19) 모미순 (2000), 『정보통신정책형성과정에 있어서 부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구:정보화촉진기본법제정과정을 중심으로』, 서울대 대학원 박사학위논문, pp.50.

제3자의 개입에 의한 조정은 갈등의 직접적인 당사자가 아닌 제3자가 개입하여 조정하는 방법이다. 이 방법은 갈등당사자는 아니지만 갈등 조정과정에서 당사자간 조정이 이루어지지 않은 경우 결정적인 역할을 할 수 있다.

제3자의 개념에는 매우 광범위하게 논의가 가능하나 본고에서는 정부부처간 정책갈등이라는 점을 고려하여, 제3자의 개입에 의한 조정이란 정부와 여당간의 당정협의회 등을 통한 국회 또는 정당의 개입에 의한 조정으로 한정한다. 당정 협의회는 행정부가 국회에 제안하는 여러 정책에 대해서 그 결정이 이루어지기 전에 정당, 특히 집권여당의 의사를 반영하거나 또는 여당이 국회에 정책안을 제안하기 전에 행정부의 의사를 반영하고 상호이해를 조정하는 기능을 갖고 있다. 정당으로서는 정당정책을 행정부에 공식적으로 반영하는 과정이며, 반영을 강제하는 수단이 된다는 점에서 행정부가 주도하는 공청회나 입법예고제를 통한 의견수렴 등의 과정과는 구별된다.<sup>20)</sup>

정당의 입장에서는 정부가 시행하고자 하는 정책을 국민의 지지라는 기준에 의해 평가할 필요가 있고 행정부의 경우는 국회통과를 위해 정당 특히 여당의 동의를 확보할 필요가 있다. 한편 당정협의회는 각종 이익단체의 여당에 대한 로비가 쉬워 정책참여자들은 적극적 로비를 한다. 특히 부처간 정책조정이 어려운 경우 이를 관철시키고자 하는 특정부처는 전략적으로 여당에 로비하여 이를 의원입법의 형식으로 관철시키는 경우도 있다.

### Ⅲ. 기본법 제정과정과 부처간 주요쟁점

#### 1. 기본법의 제정과정

‘90년대에 들어 국가과학기술 경쟁력을 뒷받침하기 위해 과학기술관련법

20) 권찬호 (1999), 「한국 정당과 행정부의 정책협의제도 연구 : 이론적 근거를 중심으로」, 『한국행정학보』, 제33권, 제1호, pp.221.

령을 정비하는 과정에서 나타난 부처간 정책갈등으로 법률안이 제안, 변경, 지연 또는 폐기되는 과정을 거치면서 어떠한 과정을 거치면서 2001년 6월 과학기술기본법 제정으로 연결되는지를 살펴본다.

### 1) 법률안 태동기(1992-1994)

'90년대 초 새로운 국제무역질서의 규범으로서 우루과이 협정(Uruguay Round), 세계무역기구(WTO)의 출범 움직임 등 국제 과학기술환경의 변화<sup>21)</sup>와 국내적으로는 연구개발부처의 다원화, 연구개발예산 수위의 확대 등으로 '70-'80년대에 제정된 기존 과학기술관련 법률체계로는 21세기 과학기술선진국 진입이라는 새로운 국가발전 패러다임 전환에 효율적으로 대처할 수 없었다. 특히 국가과학기술혁신계획수립의 제도화, 과학기술투자의 GNP 대비 5% 확대<sup>22)</sup> 등 연구개발 투자재원의 안정적 확보, 과학기술정책의 종합조정 기능의 강화, 새로운 연구개발사업의 추진, 기초과학의 진흥 등 주요 국가적 과제들을 뒷받침할 수 있는 법적·제도적 장치마련이 요구되었다.<sup>23)</sup>

이에 따라 정부(과학기술처)는 기존의 과학기술법령체계의 전면적 개편을 검토 하게 되었으며<sup>24)</sup> 이에 따라 과학기술처는 가칭 "과학기술혁신특별조치

21) 1993년 12월 공정한 국제무역질서의 새로운 규범으로서 UR협정이 타결되었고, UR협정 최종의정서의 서명으로 세계무역기구(WTO)의 출범이 예고되었다. 이에 따라 OECD 국가들을 중심으로 기술개발에 대한 정부 보조금의 금지 등 새로운 국제적 기술규범의 제정 움직임이 본격화 되었다. 송종국 외(1995), 「신국제무역 질서와 기술개발지원제도」, 과학기술정책관리연구소, pp.5-40.

22) 정부는 1987년부터 기회 있을 때마다 2001년도까지 과학기술투자를 GNP의 5% 수준으로 확대 한다는 정책목표를 밝혀왔다. 예컨대, ① 1987.1.13 경제기획원 주요업무보고시 전두환 대통령이 과학기술투자를 2001년까지 GNP의 5% 이상으로 확대할 것을 지시함, ② 1987년 11월 제13대 대통령 선거시 당시 노태우 대통령 후보가 과학기술투자를 GNP의 5% 수준으로 확대할 것을 공약함, ③ 1988년. 4.12 과학기술처 주요업무 보고서 그리고 '91.4.30 한국과학기술자클럽초청 대통령 간담회시에 동 내용을 재차 확인함.

23) 과학기술처, 「과학기술혁신을 위한 특별법 제정추진」(과학기술처 내부자료, 1997.2).

법”을 제정키로 하고 이에 담을 내용을 파악하기 위해 ‘92년 2월-3월에 걸쳐 산업계, 학계, 연구계를 대상으로 과학기술기술혁신 애로요인에 대한 현장조사를 실시하였다. 동 조사 결과 과학기술투자의 확대, 과학기술 인력의 양성·확보, 연구원 병역특례제도 개선, 기업의 기술개발지원을 위한 조세·금융 지원의 확대 등을 위한 특별조치가 시급한 것으로 나타났다.<sup>25)</sup>

‘92년 7월 과기처는 과학기술혁신 애로요인에 대한 해결방안과 산·학·연의 건의사항, 관계부처의 의견 등을 종합하여, 과학기술예산확대 및 기술개발지원제도 강화를 골자로 하는 가칭 “과학기술혁신특별조치법안”을 마련하였다. 동 법률안은 관계부처 협의과정에서 관계부처의 완강한 반대로 정부입법으로 추진이 어려워지자 과기처가 국회와 협의하여, ‘92년 11월 6일 민주당, 민주당, 국민당 소속의원 및 무소속의원 등 국회의원 31인 공동명의로 의원발의안 형태로 국회 경제과학위원회(경과위)에 제출되었다.<sup>26)</sup> ‘93년 2월 제160회 임시국회 경과위에 동 법안이 상정 되었으나 부처간 사전의견 조정 과정에서 경제기획원 등 관계부처의 반대에 부딪혀 법안 심의가 보류되다가 ‘93년 5월 161회 국회 임시회 회기가 만료됨에 따라 동 법안은 폐기되었다.

## 2) 법률안 과도기(1995-1997)

특별조치법의 제정이 무산되자 과기처는 여러 가지 대안을 모색하던 중 ‘96년 2월 9일 국가과학기술자문위원 초청 청와대 오찬간담회에서 김영삼

- 
- 24) 당시 과학기술법령체계의 개편검토의 주요 배경에는 과학기술투자의 안정적 확보의 제도화와 국가과학기술혁신체계의 강화를 뒷받침하는데 있었다고 요약될 수 있다. 경제부총리는 ‘91.12.19 “과학기술종합대책”을 통하여 ‘96년 까지 1조원의 과학기술진흥기금을 조성하겠다고 대통령에게 직접 보고하였다.
- 25) 과학기술처(1992년 4월 17일, 내부자료), 「과학기술혁신 애로요인 및 개선방향」 및 과학기술정책 기획본부(1992년 6월 18일, 정책 심포지엄 자료), 「기술혁신에 애로요인의 근원적 해소를 위한 정책 제도 개선 방향」 참조
- 26) 국회경제과학위원회(1992), 「과학기술혁신특별조치법안(수정안)」, 의안번호 143, 참조

대통령이 과학기술혁신을 위한 범정부적 특별입법 추진을 지시함으로써 과거와는 그동안 보류되어 왔던 과학기술혁신 특별법 제정을 다시 추진하였다.<sup>27)</sup>

'96년 4월-5월 과거치는 과학기술특별법제정을 위한 법제정 방향 및 주요 내용에 대한 정부출연연구기관, 대학, 산업계 등 각계의 의견을 수렴하였다. '96년 4월-5월 과거치는 각계의 의견수렴 결과와 '92년 제안되었던 특별조치법안의 주요내용을 대폭 보완하여 과학기술투자확대, 과학기술장관회의 신설 등을 골자로 하는 "과학기술혁신을 위한 특별법안"을 마련하였다. 동 법안은 관계부처 협의를 거쳐 '97년 3월 5년간 한시법인 "과학기술혁신을위한 특별법"으로 제정·시행되었다.

### 3) 기본법의 입법기(1998-2001)

'97년 제정된 특별법은 '02년 6월까지 시행되는 한시법으로서 대체입법이 불가피한 실정이었다. 새정치국민회의(국민회의)는 '97년 12월 과학기술기본법 제정과 대통령을 위원장으로 하는 국가과학기술위원회(국과위) 설치를 제 15대 대통령 선거공약으로 제시하였고<sup>28)</sup> '98년 2월 국민의 정부 출범이후 정부조직법 개정으로 과학기술처가 과학기술부로 승격되고, 정부내 과학기술부의 위상이 한층 높아지면서 동 공약 실천을 위한 대책이 적극 추진되기 시작했다.

27) '96.2.9 국가과학기술자문위원 초청 청와대 오찬간담회에서 김영삼 대통령은 과학기술 혁신을 위한 범정부적 특별입법을 지시함에 따라 과거부가 다시 특별법 제정을 검토하게 되었다. 당시 간담회에서 대통령의 지시내용을 보면, ① 앞으로 국정운영의 기본축을 과학기술로 설정하고 ② 국가안보와 삶의 질 향상 등에 과학기술이 중추적 역할을 담당토록 하고 ③ 향후 5년간('97-2001)과학기술에 대한 특별지원시책을 추진함으로써 21세기 세계중심일류국가진입을 조기달성토록 한다는 취지였다. 과학기술처, 「과학기술혁신을 위한 특별법 제정현황 및 향후계획」(과학기술처 내부자료 : 1996.8.14) 참조.

28) 국과위 설치는 그 후 '국민의 정부'의 100대 국정과제로 채택되어 국과위 설치에 대한 정부의 의지는 확고하였다.



과기부는 '98년 5월 국과위 설치를 골자로 하는 “과학기술혁신을 위한 특별법개정안”을 작성하였다. 동 개정안은 동년 6월-7월 관계부처 협의를 거쳐 '98년 정기국회에 통과되어, '99년 1월 29일 법률 제5718호로 공포되었다.<sup>29)</sup>

특별법 개정의 주 목적은 국과위의 조속한 설치에 있었기 때문에 일단은 입법 목적이 달성되었다고 볼 수 있으나 과학기술정책의 최고 심의·의결기관인 국과위의 위상에 비추어볼 때 국과위의 설치 근거를 한시법인 특별법보다는 항구적인 기본법에 명시하는 것이 바람직스럽고 또한 특별법이 5년간 한시법이기 때문에 결국 이를 대체할 새로운 법의 제정이 필연적인 귀결이기도 하였다. 따라서 특별법개정 작업이 진행되는 과정에서도 과학기술기본법의 제정을 위한 노력이 계속되었다.

'99년 2월 19일 국민회의와 자민련은 당정협의를('98.11.6) 후속조치로 기본법 제정을 위한 “당·정 정책기획단”<sup>30)</sup>을 구성하고 기본법 제정을 위한 실무 검토에 들어갔다. 국민회의와 자민련은 관련부처, 연구기관, 학계를 대상으로 '99년 3월 11일 입법수요조사를 실시하고, '99년 4월 기본법 제정을 포함한 과학기술법령 전반의 정비방안에 관한 정책연구에 착수하였다.<sup>31)</sup>

한편, '99년 9월 8일 당·정기획단이 마련한 기본법(안)에 대한 공청회<sup>32)</sup>가 국민 회의의 주최로 개최되었다. 곧이어 11월 15일 당정협의를 개최되었는

29) 행정자치부, 관보(제14119호, 1999.1.29) 참조.

30) 과학기술기본법 제정을 위한 당정기획단은 국민회의, 자민련, 국가과학기술자문회의, 과학기술부, 산업자원부, 정보통신부, 환경부 등 정부여당 이외에 산업계, 학계, 연구계 등 총 27명의 인사로 구성되었다. 과학기술부, 과학기술기본법 제정 추진현황 및 계획(과학기술부 내부자료, 1999.7.26) 참조.

31) 과학기술기본법 제정을 위한 연구가 한국법제연구원(연구책임자 오준근)에 의해 '99. 4월부터 2000.11월 까지 2차에 걸쳐 연구가 진행되었다. 연구결과에 대해서는 오준근 (1999), 「21세기 지식 기반사회를 대비한 과학기술기본법의 제정방안」, (한국법제연구원, 1999.12) 및 오준근 (2000), 「과학기술기본법 제정에 대비한 과학기술 관련법령 정비방안」, (한국법제연구원, 2000.11) 참조.

32) 국민회의 임채정 정책위원회 의장, 김성곤 의원, 정호선 의원의 개최인사, 김훈철 박사(당정기획단 공동위원장)의 주제발표, 그리고 조영재 의원의 사회로 7인의 토론자의 토론이 있었으며 120여명이 참석하였는데 거의 대부분 정부출연연구소 연구원들이었다.

데 그 결과 과학 기술기본법제정은 정부입법으로 추진키로 하고 입법추진 주체는 정부(과기부)로 하며, 입법방법은 “2025년 과학기술발전 장기비전” 및 한국법제연구원의 “과학기술법령 종합정비방안연구” 결과 등을 토대로 성안하며, 입법시기는 2000년도 정기 국회에 상정하기로 결정하였다. 이에 따라 정부(과기부)는 2000년 1월-4월 “2025년 과학기술발전 장기비전”, 한국법제연구원의 정책연구결과 및 전문가 의견 등을 토대로 기본법 시안을 작성하게 되었다. 2000년 5월-6월 과학기술기본법안이 총 5장 34개조 부칙 9개조로 과기부에 의해 발표되었다. 이어서 관계부처 협의, 입법예고, 공청회 등 의견 수렴 절차를 거쳐 동 법률안은 당초 34개조에서 33개조로 수정되었다. 동 법률안은 2000년 9월 국회에 제출되었고, 같은 해 12월 4일 국회 공청회를 거쳐, 국회 과학기술정보통신위원회(과정위)에서 통과되고, 12월 15일 제216회 임시국회 본회의를 통과 하였다. 이로써 2001년 1월 16일 동 법률안이 법률 제6353호로 제정·공포 되었다.

## 2. 부처간 정책갈등의 주요쟁점

### 1) 태동기의 부처간 주요쟁점

특별조치법안을 둘러싸고 나타난 부처간 주요 쟁점사항은 과학기술투자정책, 과학기술인력양성정책, 그리고 민간기업의 기술지원정책 등 크게 3가지 정책영역으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 과학기술투자정책과 관련하여 과학기술예산을 '93 회계 연도부터 '96 회계 연도까지는 매년 23% 이상씩, '97 회계 연도부터 '01 회계연도까지는 매년 20% 이상씩 증액해야한다는 조항, 과학기술예산안의 편성시 종합과학기술심의회 의 사전심의를 의무화한 조항, 장기 연구개발사업에 대한 계속비 제도의 적용 등에 대해서 예산운영의 경직성 등을 이유로 경제기획원이 강력히 반대하였다.

둘째, 기술인력양성정책과 관련하여 기업체가 운영하는 사내기술대학 수료자에 대한 정규 학사 또는 석사학위 수여 문제와 병역특례연구요원의 자격기준 완화에 대해서 교육부와 병무청이 각각 반대의견을 제시하였다. 즉 사내기술대학 수료자에 대한 정규학위 인정은 곤란하다는 것이며, 병역특례요원의 자격기준을 석사에서 학사로 하향 조정하는 것은 정책의 일관성 유지와 과학기술인력의 고급화 측면에서 바람직하지 않다는 의견을 제시하였다.<sup>33)</sup>

셋째, 민간기업의 기술지원제도와 관련하여, 자연녹지 지역 내 기업부설연구소 설립규제 완화, 연구개발업의 육성, 학술연구용품의 관세감면 확대, 시험생산시설에 대한 제조시설 인정 등에 대해서 건설부, 재무부, 관세청이 각각 반대 입장을 제시 하였다. 태동기의 부처간 주요 쟁점은 <표 2>와 같다.

부처간 주요쟁점	관련부처 <sup>1)</sup>
<b>I. 과학기술예산 확대정책</b>	
1. 과학기술예산증액의 명문화(연평균 증가율을 20-23 %)	기획원
2. 연구개발예산의 계속비제도 활용을 확대	기획원
3. 과학기술관계예산 범위에 대한 과거처 장관과 사전협의	기획원
4. 과학기술예산편성시 종합과학기술심의회(종과심)의 심의결과 반영을 의무화	기획원, 상공부
<b>II. 과학기술 인력양성·확보</b>	
1. 사내기술대학 수료자에 대한 정규대학 학력 인정(학·석사)	교육부
2. 사내기술대학에 대한 조세·금융지원 확대	재무부
3. 병역특례보충 연구요원의 자격기준 완화(석사 → 학사)	병무청
4. 병역특례보충 연구요원의 국외파견기간 연장	병무청

33) 병역특례요원의 자격기준을 '90년 4월 1일 병역관련 규정을 개정하여 이공계 학사에서 석사로 상향조정된 바 있다.

<b>III. 기술개발지원정책</b>	
1. 녹지지역내 기업부설 연구소 설립요건 완화	건설부
2. 기업부설연구소 부지에 대한 업무용부동산으로 인정	재무부
3. 연구개발업 및 비영리연구법인의 육성	재무부
4. 학술연구용품의 관세 면제	재무부
5. 시험생산시설의 제조업시설로의 인정	재무부
6. 과학기술정보유통 전담기관설립	상공부

주1) 법률안 주관부처인 과기처(부)에 대한 갈등 관련부처임.

**<표 2> 대동기의 부처간 정책갈등의 주요쟁점**

2) 과도기의 부처간 주요쟁점

대동기에 특별조치법 제정이 무산되었기 때문에, 특별법 제정을 둘러싸고 나타난 부처간 주요 쟁점사항은 대동기의 쟁점들이 그대로 이월된 것으로 과학기술투자 확대, 종합조정 기능강화, 기술개발지원 등 3가지 부문으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 과학기술투자확대와 관련하여 과기처와 재경원, 통산부, 국방부, 건설부, 정통부와의 갈등으로서 연구개발투자확대 목표 명문화, 정부연구개발 예산 증가율의 의무화, 연구개발기금의 확대, 국방예산중 과학기술예산 비중 확대, 사회간접자본 예산 중 연구개발예산 비중 확대, 그리고 과학기술진흥 기금에의 출연권고 대상기관으로 정부투자기관의 포함여부를 둘러싼 갈등이다.

둘째, 종합조정강화와 관련하여 과학기술혁신 5개년계획 및 각 부처의 주요 연구개발계획에 대하여 과학기술장관회의에 상정·심의를 의무화한 것, 과학기술 예산 편성시 국가과학기술자문회의와 과학기술장관회의의 의견반영을 의무화한 것, 국가연구개발사업에 대한 조사·분석·평가기능의 신설, 과학기술장관회의의 신설 등을 둘러싼 과기처와 재경원, 국방부, 통산부, 정통부, 건교부, 문체부 등과의 갈등이다.

셋째, 기업의 기술개발지원제도와 관련하여 과기처와 재경원, 국방부, 통산부, 정통부, 환경부와의 갈등으로서 기업연구인력의 공익요원 지정, 연구개발지원사업자에 대한 조세·금융상의 지원, 중소기업의 기술개발지원, 기술담보대출의 활성화, 기술개발투자에 대한 최저한세제도 도입을 둘러싼 부처간 갈등이다.

이밖에 과학문화 확산 및 과학기술인 우대정책과 관련하여 과기부와 재경원간의 갈등으로서 한국과학문화재단의 설립, 과학문화기금의 설치, 과학기술인공제조합의 설립 등을 둘러싼 갈등이다. 과도기의 부처간 주요쟁점은 <표 3>과 같다.

부처간 주요쟁점	관련부처 <sup>1)</sup>
<p style="text-align: center;"><b>I. 과학기술투자 확대 정책</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 과학기술진흥기금 확충</li> <li>2. 국방연구비 중 민간겸용기술개발예산확대</li> <li>3. 정부투자기관에 대한 기술개발 투자확대 권고</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>II. 과학기술정책의 종합조정 기능강화</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 과학기술장관회의 신설 및 심의 기능 -정부연구개발 사업·예산·정책의 사전심의</li> <li>2. 과학기술혁신5개년 계획시 포함 사항 -국가 총연구개발투자중 정부투자비중 제고 -연구개발 투자확대 목표 제시</li> <li>3. 국가연구개발사업의 조사·분석·평가 의무화</li> </ol>	<p>재경원, 문체부, 정통부 재경원, 국방부 재경원, 통산부, 정통부</p> <p>재경원, 통산부, 정통부, 재경원,국방부, 통산부,건교부 재경원, 정통부, 통산부,환경부, 국방부</p>

<b>Ⅲ. 기술개발지원정책 등</b>	
1. 기업연구인력의 공익근무요원 지정 등	국방부
2. 연구개발지원사업자에 대한 조세금융지원	재경원
3. 대형공동연구시설관리 전담기관 설립	재경원
4. 중소기업에 대한 국가연구개발사업 지원	통산부
5. 기업의 기술개발투자에 대한 조세감면 확대	재경원
6. 과학문화재단 및 과학기술인공제조합 설립	재경원

주1) 법률안 주관부처인 과기처(부)에 대한 갈등 관련부처임.

**<표 3> 과도기의 부처간 정책갈등의 주요쟁점**

3) 입법기의 부처간 주요쟁점

입법기의 부처간 정책갈등은 특별법 개정안에 대한 관계부처 협의과정에서 나타나는 갈등과 기본법 제정과정에서 관계부처와의 협의과정에서 나타나는 갈등이다. 주로 국과위 설립과 국가연구개발사업에 대한 조사·분석·평가체제를 둘러싼 갈등으로써 특별법 개정과정과 기본법 제정과정에서 반복적으로 나타났다.

첫째, 특별법 개정안과 관련하여 나타난 정책갈등은 국과위의 설립과 운영을 둘러싸고 나타났다. 기획예산위원회는 국과위가 과학기술계 정부출연 연구기관의 감독관청이 될 수 없다는 의견을 제시하였다. 재경부와 산자부는 국과위 사무국 기능을 과기부가 담당함은 타 부처와의 형평성 측면에서 이를 반대하였다.

둘째, 기본법 제정과 관련하여 나타난 부처간 정책갈등은 특별법 개정시에 나타난 정책갈등의 재현이라 할 수 있으며, 부처간 갈등양상은 더욱 치열하게 전개되었다. ① 과기부가 국과위의 간사와 사무국 기능을 담당하는 것에 대해 정통부, 산자부, 국무조정실이 반대하였다. ② 국과위의 간사(과기부)는 국가연구개발사업의 조사·분석·평가를 실시하여 국과위에 보고해야

한다는 규정에 대해 평가의 공정성 문제를 이유로 산자부, 정통부, 국방부 등이 반대하였다. ③ 한국과학기술평가원(과기부 소속)을 국과위의 평가지원 기관으로 지정하는 것에 대해 산자부와 정통부는 평가의 공정성을 문제 삼아 반대하였다. 입법기의 부처간 주요 쟁점은 <표 4>과 같다.

부처간 주요쟁점	관련부처 <sup>1)</sup>
<p style="text-align: center;"><b>I. 과학기술 투자 확대 정책</b></p> <p>1. 국과위의 연구개발예산비율의 사전결정 2. 과학기술진흥조정비 신설 및 과학기술진흥기금의 확충 3. 정부투자기관 등에 대한 연구개발투자권고</p>	<p>재경부, 예산처, 정통부 재경부, 예산처  산자부, 정통부</p>
<p style="text-align: center;"><b>II. 과학기술정책의 종합조정 기능강화</b></p> <p>1. 국과위의 과학기술예산 사전심의 조정 2. 과학기술기본계획 및 과학기술5개년계획의 수립조정 3. 국과위 간사 및 사무국의 소속 문제 4. 국과위의 과학기술계 연구회 평가 5. 국과위의 국가연구개발사업에 대한 조사·분석·평가</p>	<p>재경부, 예산처, 국방부 환경부 재경부, 예산처, 산자부, 정통부, 환경부 정통부, 산자부 국무조정실 국무조정실 산자부, 정통부, 국방부</p>
<p style="text-align: center;"><b>III. 기술개발지원정책</b></p> <p>1. 국가과학기술표준체계 확립 2. 국가연구개발사업의 선정지원 3. 과학영재교육기관의 설립 4. 국가연구개발사업 기획·평가기관의 설립 5. 한국과학문화재단의 정부출연</p>	<p>산자부, 보건복지부 정통부, 환경부 교육부, 예산처 산자부, 예산처 재경부, 예산처</p>

주1) 법률안 주관부처인 과기처(부)에 대한 갈등 관련부처임.

**<표 4> 입법기의 부처간 정책갈등의 주요쟁점**

## IV. 기본법제정과정에서 부처간 갈등의 조정과정

### 1. 법률안 태동기의 조정과정

#### 1) 과기처와 경제기획원간의 상호조정

특별조치법안에 대해 가장 강력한 반대 입장을 보인 기관은 경제기획원이었다. 첫째, 매년 정부 과학기술관계예산증가 수치와 연구개발비에 대한 계속비제도 신설을 법률안에 구체적으로 명시했기 때문이다. 둘째, 과학기술예산 증가율의 실효성을 확보하기 위해 매년 과학기술예산안을 편성할 때에 종합과학기술심의회의(위원장: 국무총리, 간사: 과기처 장관)의 종합조정 결과를 의무적으로 반영토록 한 조항, 그리고 대형 장기연구개발사업에 대한 계속비<sup>34)</sup> 제도의 적용규정 때문이었다.

경제기획원은 동 조항에 대해 다음과 같은 반대 의견을 제시했다. 과학기술예산의 증가를 법률에 구체적인 수치로 명시하는 것은 국가전체예산의 효율적 운용에 경직성을 초래하고, 과학기술예산을 법률에 수치화할 경우 타부분의 예산(예컨대, 교육예산, 국방예산 등)도 이처럼 법제화해 줄 것을 요청할 경우 거절할 명분이 없다는 것이다. 이 조항을 그대로 법제화될 경우 경제기획원으로는 '예산편성권, 예산사정권, 기획조정권 등 부처의 예산관할권과 경제정책조정권이 그만큼 줄어들게 될 뿐 아니라 예산운영의 경직성이 더욱 심화될 것이기 때문에 이 조항을 과기처안대로 수용할 수 없다는 것이다.

더욱이 기획원은 부처의 위상이나 자원, 계층적 권위 등 모든 면에서 열

---

34) 계속비제도는 예산회계법 제22조에 규정한 것으로 '완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업은 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위안에서 수년도에 걸쳐 지출할 수 있도록' 한 제도로서 사업의 일관성과 안정성을 확보하기 위해 일반 공사나 제조시설과 관련된 예산에는 많이 운영되어 왔으나 연구개발사업에 대해서는 이 제도가 거의 활용되지 못했다.



세인 과기처가 과학기술예산의 법제화 문제를 제기한 것에 대해 문제제기 자체를 못마땅하게 생각하였다. 기존의 예산 운용체제에 도전하는 과기처의 요구는 예산권과 정책조정권 그리고 부처의 위상면에서 기획원이 충분히 무시 또는 억압할 수 있는 위치에 있었기 때문에 더 이상 상호조정이 어려웠다. 이는 정책문제 채택과정에서 기존세력에 도전하는 요구는 정책문제화하지 않고 억압된다는 측면에서 기획원은 좁은 의미의 무의사결정(non-decisionmaking)<sup>35)</sup>의 행태를 보인 것이라 할 수 있다.

과기처로서는 기획원으로부터 다른 정책갈등이나 예산상의 불이익을 받을 우려가 높았기 때문에 기획원의 의견을 수용하지 않을 수 없는 상황이었다. 따라서 과기처는 동 특별조치법안의 핵심내용이라 할 수 있는 과학기술예산 증가수치의 법제화가 유명무실하게 될 것임에도 불구하고 기획원의 의견을 수용하여 동 법률안에 “매 회계연도의 과학기술예산 증가율을 정부 전체에 산증가율 이상으로 확대”할 것만 추상적으로 명시키로 잠정 수용하고 구체적인 수치의 명시는 삭제하였다.

## 2) 과기처와 재무부 등 기타관련 부처간의 상호조정

경제기획원 이외에 반대의견을 제시한 부처는 재무부, 상공부, 건설부, 교육부, 병무청, 관세청 등 10여개 부처(청)이었다. 이들 부처(청)가 제기한 문제는 주로 새로운 과학기술 정책영역이거나 기존의 정책영역을 확장하려는 경우, 그리고 과기처가 제안한 정책내용과 정책수단들의 실현성이나 효과성 등과 관련한 정책의 불확실성에 이의를 제기한 경우가 많았다. 새로운 정책

35) Bachrach & Baratz (1962)는 정책결정과정에서 현상유지 지향적인 사람이나 집단이 공동체가치와 정치체도를 활용하고 조직함으로써 실제 의사결정의 범주를 자신들에게 유리 하고 안전한 쟁점들로 제한시키고자 하는 성향을 보인다는 것이다. 이렇게 정책 결정과정에서 현상유지 지향적인 엘리트 또는 기득권세력에게 안전한 이슈만을 논의하고 불리한 문제는 거론조차 못하게 봉쇄하는 것을 무의사결정(non-decisionmaking)이라 한다. Bachrach & Baratz (1962), “Two Faces of Power”, ASPR, Vol. 56, pp.947-952 참조.

영역의 신설과 관련한 각 부처가 이의를 제기한 내용을 보면 사내기술대학의 설립, 과학기술정보유통 전담 기관설립, 연구개발업의 육성, 비영리연구법인의 육성 등에 관한 것이고, 부처간 기존 정책영역의 확장과 관련된 쟁점사항으로서 특례보충역 연구요원의 규제요건의 완화, 기업부설연구소의 규제요건완화, 시험생산시설에 대한 제조시설 인정문제 등이다.

첫째, 사내기술대학의 설립과 관련해서는 과기처는 제조업, 건설업, 광업 등의 사업을 영위하는 기업에 대해서 기업이 자체 기술인력의 양성을 목적으로 회사내에 기술대학을 설립하여 해당분야의 전문기술 석·학사학위를 수여할 있도록 해야 한다는 입장이었다. 이는 기업이 필요로 하는 전문기술인력을 적기에 공급하고 기존의 재직 중인 기술인력의 자질향상과 사기진작을 위해서는 사내에 기술대학을 설립하여 그 수료자에게 학력인정이 필수적이라는 '기술혁신에요인조사결과'를 반영한 조치였다. 이에 대해 교육부는 사내기술대학은 특정기업에만 한정되는 기술훈련을 실시하는 기업내 훈련기관이므로 정규대학이나 전문대학의 학력을 인정하거나 교육기관으로 인정하기는 곤란하다는 입장이었다. 이에 대해 과기처는 교육부의 의견을 일부 수용하여 사내기술대학 수료자에게 교육법에 의한 정규학위가 아닌 준석사·준학사 학위를 과기처장관이 수여할 수 있도록 법안을 수정하였다.

둘째, 과학기술정보유통 전담기관의 설립과 관련하여 상공부는 새로운 정보유통기관의 설립보다는 기존의 상공부 산하기관인 산업기술정보원의 기능을 강화하여 과학기술정보유통기능을 담당하면 된다는 의견을 제시함으로써 새로운 정책영역에 자신의 관할권을 계속 유지·확대하려고 하였다. 이에 대해 과기처는 산업기술정보와 과학기술정보의 개념상의 차이가 애매하고 업무영역에서도 상호 중복되는 요소가 많다고 인정하고 과학기술정보기관의 신설 대신에 산업기술정보와 차별화할 수 있는 연구개발정보에 국한하는 연구개발정보센터의 설치로 정책방향을 선회하였다.

셋째, 연구개발업 및 비영리연구법인의 육성과 관련해서는 과기처는 우리나라 산업기술혁신이 폭넓게 이루어지기 위해서는 연구개발을 주 업종으로

하는 영리 연구법인이 활성화 되어야하며, 연구개발의 높은 위험부담에 비추어 기존의 기업 부설연구소 이상으로 획기적인 지원이 필요하다고 주장하였다. 이에 대해 재무부는 현재 비영리연구법인에 대하여는 기업부설연구소보다 낮은 수준으로 지원하고 있으며, 영리 연구법인에 대하여 비영리 연구법인보다 우대 지원하는 것은 행정의 형평성 차원에서 곤란하다고 반박하였다. 이에 대해 과기처는 구체적인 조세·금융지원시책을 담은 당초 안을 대폭 완화하여 연구개발업의 육성에 대한 포괄적이고 추상적인 규정으로 완화하여 재무부와의 갈등을 일단 회피하려고 하였다.

셋째, 병역특례연구요원의 자격기준 완화와 관련하여 과기처는 기업의 기술 인력난을 덜어주기 위해서는 병역특례요원의 자격기준을 석사에서 학사로 완화하여 병역특례연구요원을 확대하려는 과기처의 요구에 대해 그 자격기준을 하향조정하는 것은 정책의 일관성유지<sup>36)</sup>와 과학기술인력의 고급화에 역행되는 정책이라고 지적하였다. 그러나 자격기준을 완화하지 않더라도 과기처의 요구사항에 대해 군 충원에 지장이 없는 범위 내에서 그 채용 상한 인원의 배정을 신축적으로 운영하겠다는 의견을 제시하였다. 과기처는 병무청의 의견을 수용하고 동 조항을 삭제하였다.

넷째, 녹지지역 내에 기업부설연구소의 설립문제와 관련하여, 과기처는 녹지지역에 기업부설연구소를 설립할 경우 건폐율(건축면적의 대지면적에 대한 비율)을 10분의 5까지 인정하도록 하는 등 규제를 대폭 완화하도록 특별법안에 규정하였다. 이에 대해 건설부는 자연녹지 내에 교육연구시설의 건축은 가능하며, 그 건폐율은 10분의 2이내로서 자연녹지지역은 녹지보전과 도시민의 휴식·건강을 위해 앞으로 보다 엄격히 관리되어야한다는 입장을 보였다. 이에 대해 과기처는 건설부의 의견을 수용하되 동 건은 기술개발촉진법개정시 다시 논의하기로 하고 동 조항을 삭제하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 태동기의 과기처와 기획원과의 갈등은 주로

36) 병무청은 '90. 4. 1. 병역특례요원의 고급화를 위해 그 자격기준을 학사이상에서 석사이상으로 상향 조정한바 있다.

예산 문제와 관련하여 관할권 문제를 두고 갈등양상이 벌어졌고, 상호조정 과정도 기획원의 일방적인 반대와 과기처의 일방적 수용형태로 이루어졌다. 이에 비해 재무부를 비롯한 타 부처들과 과기처와의 갈등쟁점은 기업의 기술개발지원 정책이나 새로운 기술개발 정책 등 정책지향적 쟁점이 비교적 많았다. 따라서 부처간 상호 협의과정에서 기술정책의 내용이나 대안, 정책 상황 등에 대한 논의가 진행되면서 상호 관련부처의 정책을 조금씩 이해하고 학습하는 양상을 보였다. 따라서 조정과정도 비교적 수평적이고 대등한 입장에서 전문적이고 분석적인 방향에서 이루어졌다. 요컨대 태동기의 부처간 상호조정과정에서 과기처와 기획원과의 당사자간 조정은 정치적 조정의 성격이 강하게 나타난 반면, 기타 관련부처간의 조정은 비교적 분석적 조정의 패턴을 보여주었다.

### 3) 제3자(국회·여당)의 개입에 의한 조정

과기처는 관련부처간 관할권과 관련한 갈등으로 부처간 조정을 통한 정책 목표 달성은 어렵다고 판단하였다. 이에 따라 여당을 통한 의원입법을 통하여 관련부처간 갈등을 최소화하면서 정책목표를 이루고자 하였다. 민자당과의 당정협의를 '92년 8월 1일과 8월 19일 두 차례 있었다. 8월 1일 당정협회의 참여자는 민자당 과학 기술진흥특별위원회(과기진흥특위) 위원 9명과 과기처 장·차관, 3실장, 3국장, 인력계획관, 공보관 등이었다. 협의결과 특별조치법 제정은 관계부처의 반대가 심하기 때문에 현실적으로 국회가 중심이 되어 입법해야 할 것이라는 결론을 내렸다.

동년 8월 19일 당정협회의 안건은 가칭 「과학기술혁신 특별조치법(안)」에 대한 토의였다. 참석자는 민자당의 금진호 특위위원장, 김채겸 위원, 백남치 위원, 조경목 위원, 장수영 전문위원과 과기처장관, 기획관리실장, 연구개발조정실장, 기술진흥 국장이었다. 과기진흥특위 위원들은 동법제정의 필요성을 인정하면서도 과학기술 예산의 증가 규정 등에 관한 관련부처와의

협이가 쉽지 않을 것이기 때문에 법안의 보완발전이 이루어져야함을 지적하였다. 8월 20일 백남치 의원과 장수영 전문위원이 황인성 정책위 의장을 면담하여 19일의 민자당 과기진흥특위 소원회의 간담회 결과를 보고하였고, 이때 황인성 정책위 의장은 많은 부처가 특별조치법과 관련 되므로 의원입법보다는 정부입법으로 추진하는 것이 좋겠다는 입장을 보였다.

이후 8월 24일 민자당 과기진흥특위 위원장인 금진호 의원, 김채겸 의원, 백남치 의원과 장수영 전문위원은 황인성 민자당 정책위 의장과 함께 특별조치법의 의원 입법문제를 다시 협의·검토하였다. 이 자리에서 황인성 의장은 동법(안)의 정부입법을 거론하였으나 금진호 위원장이 첫째 과기처만으로는 관계부처를 설득하는데 한계가 있고, 둘째 동법안의 내용이 신선한 점이 있어 당 차원에서 추진할 필요가 있으며, 셋째 반드시 금년 회기내 제정을 목표로 하지는 않는 것이기 때문에 당 차원에서 시간적 여유를 가지고 검토·추진해도 큰 무리가 없다고 주장하여 민자당차원에 추진키로 일단 합의되었다. 이렇게 관계부처 협의와 당정협의 과정에서 수정된 특별조치법(안)은 '92년 11월 6일에 국회의원 31명 공동명의로 국회에 제출되었다. 그러나 국회 경과위는 동 법안에 대한 심의에 앞서 관계부처의 의견을 조회하는 과정에서 경제기획원 등의 반대에 부딪혀 동 법안 심의를 보류하였다.

## 2. 법률안 과도기의 조정과정

### 1) 과기처와 재정원과의 상호조정

과기처와 재정원간의 주요갈등은 과학기술투자확대, 과학기술정책의 종합조정 기능강화, 기술개발지원제도 등과 관련하여 부처간 가장 심한 갈등양상을 보였다. 첫째, 과기처는 과학기술투자 확대와 과학기술정책의 종합조정 기능 강화를 위해 과학기술혁신 5개년 계획에 반드시 국가 총연구개발투자 중 정부투자비중을 제고해야한다는 내용을 포함시키고, 과학기술장관회에서

정부연구개발사업 및 예산에 대한 사전조정을 의무화할 것을 주장하였다. 이에 대해 재경원은 ①“국가총연구 개발투자 중 정부부문의 비중제고 및 정부연구개발투자”를 “국가총연구개발투자”로 수정하자는 의견을 제시했다. 즉 정부연구개발투자 확대목표 명시는 예산당국의 예산편성권을 실질적으로 구속하는 조치가 되며 최근 우리나라의 공공부문 R&D 비중이 하락세를 보이고 있는 것은 정부의 투자 미흡이 아니라 민간부문의 급속한 R&D 투자 증대 추세에 기인한다고 밝혔다.<sup>37)</sup>

둘째, 과학기술장관회의 심의 기능과 관련하여 재경원은 예산문제와 관련된 사항은 과학기술장관회의 심의 대상에서 모두 삭제할 것을 주장했다. 예컨대, ①“과학기술장관회의의 심의를 거쳐 정부출연연구기관에 단설대학원을 설치하는 것”에 대해서는 정부출연(연)의 고유기능과 배치되며, 모든 출연연이 단설대학원 설치 요구시 재정 부담 등이 우려되며 현행 학·연·산 석·박사과정 프로그램 활용이 바람직하다고 밝혔다. ②기초연구투자 확대와 관련해서도 “예산당국이 결정할 사항이며, 과학기술장관회의는 다수부처 관련 과학기술 정책 및 사업의 종합조정 등이 주요한 설치 목적이며, 예산의 사전조정은 아니다” 라고 반박하였다. ③“기초연구지원 및 산·학 협동 촉진”에 대해서 “과학기술장관회의에서 정하는 바에 따라”는 문구를 삭제할 것을 요구했다.

셋째, 기업의 기술집약화 촉진을 위한 지원시책 강화를 위한 기업의 기술 개발 투자비용에 대한 최저한세 규정 완화 적용이 필요하다는 조항(조세감면규제 특례 조항 : 제17조 1항)에 대해 재경원은 최저한세 제도는 조세부담의 형평성, 국민개납, 재정수입 확보 등의 측면에서 소득이 있으면 누구나 최소한의 세금을 내도록 하기 위한 장치로서 최저한세의 예외 인정시 최저한세제 자체의 의미가 상실되며, 또한 기술 개발투자에 대해 예외 인정시에는 중소기업, 농어촌 등 여타 분야에 대하여도 동일한 요구를 유발할 수 있

---

37) 정부 R&D 투자는 일반재정 및 타 부문에 비하여 가장 높은 증가율을 보이는 분야 중 하나이다.(’96정부전체 예산증가율 : 14%, R&D예산증가율 : 29%)

다는 견해로 수용불가를 밝히면서 기존의 조세·금융 정책 방향을 고수하고자 하였다.

## 2) 과기처와 기타 관련부처간의 상호조정

재경원 이외에 반대의견을 제시한 주요 부처는 통산부, 정통부, 국방부, 문체부 등이다. 관계부처가 제시한 주요이견을 중심으로 조정과정을 살펴본다.

첫째, 기술력평가에 의한 기술담보대출의 활성화와 관련하여 통산부는 “기술담보대출” 용어를 “기술신용대출”로 수정을 요구하였으나 과기처는 신기술개발 결과의 상업화 촉진 및 기술집약형 중소기업을 지원하기 위해서는 자본이 부족하더라도 기술력이 있는 기업에 대해서는 기술을 담보로 대출이 되어야함을 강조하자 통산부는 이를 수용하였다. 한편 기술료의 일정부분을 과학기술진흥기금에 적립하도록 한 조항은 정통부와 통산부가 소관부처별 사업에 관련된 연구개발사업에 사용할 수 있도록 함이 바람직하다는 의견을 제시하고 동 조항의 삭제를 요청했다. 이에 대해 과기처는 과학기술진흥기금의 지원대상은 과기처 사업에만 지원하는 것이 아니고, 범부처적으로 추진 중인 선도기술개발사업(18개), 특정연구개발사업, 공업기반기술 개발사업 등에 참여하는 기업에 연구개발사업비를 융자·지원하고 있어 각 부처에서 추진하고 있는 사업과 긴밀한 관계가 있다는 논리를 폈으나 결국 통산부와 정통부의 강력한 반대로 동 조항은 삭제되었다.

둘째, 정부투자기관 및 출자기관에 대한 과학기술진흥기금에의 출연권고 사항(제7조 2항)에 대해서도 통산부와 정통부는 반대 입장을 고수했다. 반대 이유를 보면 정부투자기관이 자체적으로 기술개발에 투자하고 있고, 기관 고유사업과 무관한 과학기술진흥기금에의 출연은 공공요금 인상요인이 될 수 있으며 정부의 공기업 경영자율화에 배치된다는 것이었다. 이에 대해 과기처는 과학기술진흥기금은 핵심요소기술에 대한 기업의 기술개발투자의 활

성화를 유인하기 위해 설치된 것으로 과학기술진흥기금은 정부가 추진하는 연구개발사업에 참여하는 기업의 연구개발 사업비를 용자·지원하고 있으므로 결국 정부투자기관 자체사업의 효율화를 도모하게 된다고 양 부처를 설득하자 통산부는 이를 수용하였으나 정통부는 계속 반대 입장을 고수했다. 특히 정통부는 한국통신에 대한 출연권고를 막기 위해 제7조2항에 다음과 같은 단서조항의 신설을 요구하였다.

다만 다른 법률의 규정에 의하여 관련특정분야의 기술개발을 위하여 출연을 권고받는 정부투자기관 및 정부출자기관 등에 대하여는 그러하지 아니한다.

이에 대해 과기처는 기금출연 권고 시 관계부처와 사전 협의토록 조문을 수정 하여 정통부 의견을 일부만 반영하고자 하였다. 만일, 정통부 의견을 그대로 반영할 경우 한국통신뿐만 아니라 여타 정부투자기관(18개) 및 정부출자기관(9개)이 출연할 수 있는 근거를 원천적으로 막는 결과를 초래할 수 있다고 주장하였다.

셋째, 전문연구인력 등에 대한 병역특례 확대와 관련하여 국방부는 전문연구요원제도 등 기존의 병역특례제도 외에 추가 특례지원은 반대하였다. 이에 대해 과기처는 “국가연구개발사업에의 참여인력 및 연구개발결과의 기업화 참여인력에 대한 전문연구요원으로의 우선배정”이란 타협안을 제시하고 국방부와 추후 재협의키로 하였다.

넷째, 과학기술진흥기금의 확충과 관련하여 경륜사업자에 대한 동 기금에의 출연권고에 대해서 문체부가 반대의견을 제시했다. 문체부는 한국마사회법, 경륜·경정법 등 개별법에 근거하여 특수목적 수행을 목적으로 설립·운영되고 있는 특수법인에 대하여 법인설립 목적과는 무관한 분야인 과학기술진흥기금에의 출연을 특별법에서 규정함은 불합리하고, 그 이익금은 관계법령의 규정에 의하여 임의 목적에 사용할 수 없는 것 또한 반대 논거로 제시하자, 문체부의 의견대로 조정되었다.



이상에서 살펴본 바와 같이 재경원과 과기처간의 상호조정은 갈등쟁점에 따라 조정양상이 달리 나타났다. 즉 예산과 직접 관련되는 사안에 대해서는 태동기 때 처럼 재경원<sup>38)</sup>의 일방적인 반대와 과기처의 일방적 수용이 지배적이었으나 조세 금융 문제 등에 대해서는 비교적 대등한 입장에서 전문적이고 분석적으로 상호간 조정이 이루어지는 모습을 보였다. 이처럼 동일한 부처와의 갈등이라도 정책문제의 성격이나 내용에 따라 갈등 조정방식도 달라짐을 보여주고 있다.

재경원 이외의 부처들은 주로 과학기술장관회의가 정부의 연구개발정책, 예산, 사업을 사전 심의·조정하는 것에 대해 상공부, 정통부, 국방부 등 대부분의 부처가 과기처의 관할권에 흡수되지 않으려고 적극 반대하였다. 그러나 동 장관회의 신설은 정부차원의 국가연구개발정책의 종합조정기능 강화라는 거시적 정책방향에 밀려 과기처의 안대로 조정되었다. 또한 기술개발지원 정책 등과 관련해서는 부처간 비교적 대등한 상황에서 전문적·분석적으로 조정되었지만 자기부처의 이익과 밀접히 관련되는 사항은 부처간 합의가 되지 않아 청와대 또는 국회, 정당으로 조정이 넘겨졌다.

이처럼 과도기에는 과학기술정책의 중요성이 부각되고 새로운 정책영역을 확보하거나 기존의 정책영역을 확장하려는 동기가 작용하면서 부처간 정책갈등 양상이 정책지향적 갈등과 관할권 지향의 갈등이 모두 치열하게 나타났으며, 갈등조정 양상도 분석적, 정치적 조정양상이 동시에 나타난 것이 특징으로 볼 수 있다.

### 3) 제3자(청와대·국회·여당)의 개입에 의한 조정

한편, 법안의 주요내용에 대하여 과기처와 일부 부처간의 갈등이 첨예하게 대립하자, '96년 7월 18 청와대 경제수석비서관 주제로 특별법(안)에 대

38) 재경원은 '94년 12월 정부조직법의 개정으로 기획원과 재무부가 통합된 부처였기 때문에 당시 예산권과 조세금융 정책을 모두 관장하고 있었다.

한 관계부처 의견조정회의가 있었다. 이 조정회의에서 최저한세제도 완화, 병역특례 등 일부사항에 대하여는 관계 부처와 재협의를 한 이후에 추진하기로 결론이 났다. '96년 8월 5일 재경원과 재협의를 통하여 기술 집약적인 산업에 대한 기술개발 준비금의 손금산입 특례를 포함한 조세지원 조정안이 마련되었다. 이 후 법안이 국무회의와 대통령 재가를 거쳐 국회에 제출되었다. 그러나 과학기술투자 증가율의 명시화, 과학기술장관회의의 사전심의 기능, 조세·금융 지원정책 등 법안의 구체적인 내용을 둘러싸고 과기처와 타 부처들간의 갈등이 계속되자 과기처는 의회의 특별법 제정에 뜻을 같이하는 의원들로 하여금 의원발의 법안을 제출하도록 유도하였다.

과기처의 이러한 전략은 타 부처들간의 갈등을 최소화시키면서 특별법 제정이라는 정책목적을 동시에 이루려는 의도였다. 이에 따라 '96년 12월 정호선 의원 등 22인이 '국가과학기술특별법안'을 의원발의로 제출하게 되면서 국회의 통신과학기술 위원회(법률안심사소위원회)에서는 과기처가 제출한 법안과 의원발의로 제출된 양 법안에 대한 병합 심사가 이루어졌다. 국회심사에서 정부연구개발 예산을 정부 총예산의 5%로 명문화하는 문제와 해당 법안을 한시법이 아닌 항구법으로 제정 하는 문제 등으로 동 법률안의 심의가 보류되었다. 그 후에 2차에 걸친 병합심리 끝에 일부 조항의 수정이 이루어지면서 양 법안을 1개 법안으로 통합하여 국회 통과위의 대안으로 97년 3월 17일 제183차 임시국회에서 의결되면서 5년 한시법으로 제정되었다.

### 3. 법률안 입법기의 조정과정<sup>39)</sup>

#### 1) 과기부와 국무조정실간의 상호조정

---

39) 입법기에 부처간 상호조정과정에서 나타난 관계부처의 주장들은 과기부(2000), 「과학기술기본법(안) 관계부처 의견관련 대응방향」(과기부 내부자료: 2000.6)을 중심으로 분석한다.

국무조정실은 과학기술부가 제시한 법안에 대해 다음과 같은 의견을 제시하였다.

첫째, 국과위는 현행 체제를 유지하되 기능은 축소해야 하며, 국과위 심의 사항 중 연구개발사업 사전조정 및 연구회의 평가에 관한 사항은 삭제해야 한다. 둘째, 국가연구개발사업의 평가대상에서 국방분야의 연구개발사업 및 연구회 산하 연구 기관 평가는 관계기관에 위임해야 한다는 것이다. 국무조정실이 이러한 이견을 제시한 배경을 보면 국무조정실은 각 부처의 의견을 총괄적으로 종합조정하는 기관으로서 특정 이해집단이나 정책영역을 가지고 있지 않지만 당시 과학기술계 및 인문사회계 연구회가 법률적으로 국무총리 산하로 되어 있었기 때문에 이를 고수하려는 의도로 보인다.

이에 대해 과기부는 국가연구개발사업의 평가체제는 국무총리 감독하의 현행 체제를 유지할 것이며, 국과위의 과학기술계 연구회에 대한 평가문제는 관계부처와 최종 협의가 안 될 경우 양보할 수 있음을 언급하고 국무조정실의 의견을 일단 수용하였다.

## 2) 과기부와 산자부(정통부도 같은 입장)간의 상호조정

산자부는 과기부가 제시한 법안에 대해 다음과 같은 의견을 제시하였다.

첫째, 국과위 심의사항과 관련하여 국과위의 연구개발사업에 대한 사전조정 및 연구회 평가에 관한 사항은 삭제해야 한다. 또한 국과위 간사위원을 국무조정실장으로 변경하고 위원장 직속으로 국과위 사무국을 설치·운영해야 한다는 것이다.

둘째, 국가연구개발사업의 추진과 관련하여 국가연구개발사업의 기획·평가·관리원칙과 기준의 확립 및 기획·평가·관리 전문기관 설립·지정내용을 삭제해야 한다. 셋째, 국가연구개발사업 조사·분석·평가는 각 부처의 연구개발사업의 특수성을 고려할 때 일률적 평가기준의 적용 및 평가의 객관성 확보가 곤란하므로 삭제해야 한다는 것이다.

이에 대해 과기부는 국과위 등 과학기술행정체계 및 국가연구개발 사업의 평가체계는 현행을 유지해야 하며, 특히 국과위 간사기능은 과기부가 맡아 한다고 반박하였다. 그 이유는 국무조정실이 국과위 사무를 처리하는 것은 행정체계상 불합리하고 부처별 고유업무에 대해 해당부처가 집행기능과 종합조정기능을 동시 수행 하는 것이 정부조직법 취지에도 합당하다고 대응하였다.

### 3) 과기부와 기획예산처간의 상호조정

기획예산처<sup>40)</sup>는 과학기술부가 제시한 법안에 대해 다음과 같은 의견을 제시 하였다. 첫째, 국가연구개발사업의 기획·평가·관리 전문기관의 신규 설치는 곤란 하므로 “설립 또는 지정”을 “지정”으로 수정해야 한다. 둘째, 정부연구개발예산 비율의 사전결정은 칸막이식 예산편성에 따라 경직성과 비효율성을 초래하므로 삭제해야 한다. 셋째, 과학영재 양성을 위한 고등교육 기관 신설 필요성에 대한 사전 충분한 타당성 검토 없이 이의 설립을 법에 규정하는 것은 바람직하지 않으므로 삭제해야 한다는 것이다. 요컨대, 평가기관의 신설 등 새로운 예산이 수반되는 사항과 예산의 법제화 문제에 대해서는 강력히 반대하였다.

이에 대해 과기부는 첫째, 기획·평가·관리 전문기관 설립·지정 내용은 소관부처별로 개별법에 규정하고 있으므로 삭제할 것이며, 둘째, 정부연구개발 예산 비율의 사전결정은 기획예산처 의견을 수용하여 조문내용을 수정하여 정부연구개발투자의 목표치와 추진계획을 과학기술기본계획에 반영할 것이며, 셋째, 고등교육·연구기관은 지속적인 확충·육성이 필요하여 선언적으로 규정한 내용이므로 ‘고등교육기관의 설립’을 ‘고등교육기관의 확충’으로 수정할 것이라고 언급하였다.

---

40) 기획예산처는 IMF 구제금융 체제하에서 정부의 구조조정의 일환으로 1998년 2월 정부 조직법 개정으로 재경원에서 분리되었으며, 재경원은 재경부로 바뀌었다.

## 4) 제3자(국회·여당)의 개입에 의한 조정

한편, '98년 4월 대통령 특별지시에 의해 구성된 '과학기술경쟁력강화대책위원회'에서 제시된 종합대책을 구현하기 위하여 정부와 여당은 '98년 7월 '과학기술법령정비정책기획단'을 구성하여 관련된 법안을 검토하였다. 동 기획단에서는 '과학기술 기본법' 제정·추진을 검토한 결과, 국과위 설치근거를 명시할 법적 기초를 과학기술기본법에 두는 것이 바람직하나 기본법 제정을 위해서는 많은 시간이 소요되는 문제가 있어서 우선 특별법을 개정하여 국과위 설치근거를 만들어 일단 국민의 정부의 공약사항인 국과위 설립을 추진기로 하였다. 이에 따라 국과위의 설립기반을 과학기술기본법에 마련하지 못하고 5년 한시법인 "과학기술혁신을 위한 특별법"을 개정하여 마련하게 되었다. 그러나 국과위 설치와 기본법제정은 당시 여당의 대선 공약 사항이었다. 따라서 국과위 설치의 특별법 개정으로 한시적으로 실현되었으나 기본법제정 문제는 해결되지 못했기 때문에 여당에서는 이를 계속적으로 검토·추진하게 되었다.

국민회의와 자민련은 관련 부처와 공동으로 기본법 제정을 추진하기 위하여 「과학기술기본법 제정 당·정기획단」을 양당 합동으로 구성하였다. 기본법 제정과 관련하여 공동여당은 기초작업으로 관련 부처, 연구기관, 학계를 대상으로 '99년 3월 입법수요 조사를 실시하고, 그 결과와 각종 세미나 간담회 등을 토대로 1차 초안을 마련하였다. 그리고 '99년 7월 21일 「과학기술기본법기획단 1차(안)」을 각 부처로 송부하여 검토의견을 제출해 줄 것을 요청하였다. 이와 함께 '99년 9월 8일 당·정 기획단이 마련한 기본법(안)에 대한 공청회가 국민회의 주최로 개최되었다. 끝이어서 11월 15일 당정협의가 개최되었는데 여기서 정부입법 추진이 최종 결정되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 입법기에는 태동기나 과도기에 비해 과학기술이 경제사회 전반에 미치는 영향력이 확대되고 관련부처들의 과학기술정책에 대한 관심도 높아지면서 과학기술정책의 주도권을 두고 갈등양상이 증폭

되는 양상을 보였다. 그 대표적인 사례가 과학기술정책의 종합조정 기구인 국과위 설치를 둘러싸고 국과위의 관할권을 더 확보하기 위해 부처간 치열한 갈등이 지속되었기 때문에 부처간 합의가 매우 어려웠고 이는 결국 국회와 정당이 주도하여 정치적으로 해결할 수밖에 없었다.

요컨대, 입법기에는 부처간 관할권에 의한 치열한 갈등으로 부처간 조정이 어려웠기 때문에 국회와 여당이 중심이 되어 조정하였다. 각 부처들의 이해관계가 크게 충돌하였지만 국가과학기술정책의 종합조정기능의 강화라는 집권 여당의 국가정책기조에 따라 각 부처들은 결국 당정기획단이 마련한 국가위 설치안에 동의함으로써 기본법이 제정될 수 있었다. 따라서 입법기에는 국회와 여당이 부처간 치열한 갈등을 정치적으로 해결함으로써 기본법 제정에 결정적인 역할을 하였다고 볼 수 있다.

## V. 결 론

### 1. 연구결과의 종합

본 연구의 분석결과를 부처간 정책갈등과 조정과정 중 참여자들의 특징적 양상을 중심으로 간략히 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 정책갈등 양상

정책갈등양상과 관련해서는 태동기에는 부처간 정책지향의 차이에 따른 갈등이 관할권 지향에 의한 갈등보다 우위현상을 보였으며, 과도기에는 정책지향과 관할권 지향에 의한 갈등이 비등한 양상을 보였다. 입법기에는 관할권 지향에 의한 갈등이 지배적인 현상으로 나타났다. 그 주요 요인은 정책의 내용과 성격에서 찾아볼 수 있었다.

태동기에는 특별조치법안의 내용이 기존의 과학기술진흥법이나 여타 기술

개발 관련법과는 달리 매우 혁신적인 내용이 많이 포함되어 있었다. 따라서 정책의 내용에 있어서도 기존의 정책수단과 목표와 매우 다른 내용이 많아 정책의 불확실성이 그만큼 높았고 이러한 정책내용의 불확실성 때문에 정책 지향에 대한 차이가 크게 나타날 수밖에 없었다. 따라서 이러한 상황하에서는 관할권 확장이나 새로운 조직영역의 확장보다는 기존의 자기부처의 정책 방향을 일단 고수하려는 성향이 강하게 나타나게 된 것이다.

과도기에는 태동기에서 제기되었던 새로운 정책들이 부처간 상호조정과정을 거치면서 정책내용에 대한 수단과 목표사이의 인과관계가 비교적 가시적으로 판단할 수 있는 지식과 경험이 축적되고 부처간 상호 조정과정에서 과학기술정책에 대한 이해가 한층 증진되었다고 볼 수 있다. 즉 태동기의 학습효과로 인해 새로운 정책에 대한 불확실성이 그만큼 줄어들게 되자 새로운 정책에 대한 각 부처의 고유한 정책 지향을 주장할 수 있게 되었고, 또한 새로운 정책영역에 대한 부처의 영토를 확장하려는 조직의 욕구가 동시에 나타났다.

입법기에는 태동기로부터 10여년이란 시간의 경과로 새로운 정책에 대한 각 부처 나름대로의 과학기술정책에 대한 이해와 학습을 바탕으로 새로운 정책영역을 확장하려는 욕구가 정책지향보다는 더욱 강하게 나타났다고 보여진다.

## 2) 정책갈등의 특징

부처간 정책갈등의 특징과 관련해서는 태동기에는 부처간 치열한 이해경쟁이나 정책참여자간 역동성보다는 부처간 정책갈등이 새로운 정책에 대한 불확실성을 해결하는 상호조정과정으로서의 특징을 보였고, 과도기에는 부처간 관할권을 둘러싼 첨예한 이해관계(pork barrel)의 표출이 두드러졌으며, 입법기에는 갈등의 역동성이 크게 나타난 점이 특징이었다.

태동기에는 새로운 과학기술정책이 많이 출현하자 이에 따른 기존의 관할

권과 정책영역, 그리고 정책목표와 수단간의 인과적 귀결에 대한 예측이 어려웠고 애매모호한 점이 많았기 때문에 부처간 새로운 정책에 대한 탐색적인 차원에서 갈등이 표출되었기 때문이다.

과도기에는 태동기에 제기되었던 새로운 정책이슈들에 대한 각 부처 나름 대로의 정책학습을 통해 정책의 불확실성이 점차 해결됨과 함께 새로운 정책에 대한 참여부처의 수가 늘어났기 때문에 특별법에서 제기되었던 정책이슈에 대한 각 부처들의 관할권 주장이 치열하게 나타나게 된 것이다.

입법기에 관계부처 외에 국회와 정당이 갈등조정과정에 적극 개입함으로써 갈등전개양상이 행정부, 입법부, 정당간의 갈등관계로 증폭되면서 갈등진폭의 변화도 크게 나타났다고 볼 수 있다.

### 3) 정책갈등의 조정과정

부처간 갈등조정과정과 관련하여서는 태동기에는 부처간 실무자 수준에서 당사자간 상호조정을 통한 수평적·분석적 조정이 주류를 이루었고, 과도기에는 당사자간 상호조정과 함께 당사자간 조정이 어려웠던 사안에 대해서는 청와대 등 상급부서에 의한 지시적 조정, 그리고 국회·정당의 개입에 의한 조정 등 수평적·수직적·정치적 조정양상이 다양하게 나타났으며, 입법기에는 청와대에 의한 지시적 조정과 국회와 정당의 개입 등 수직적·정치적 조정양상이 복합적으로 나타났다.

태동기에는 부처간 주요 정책쟁점들이 과학기술예산의 확대문제와 과학기술정책의 종합조정 기능강화에 관한 문제도 있었지만 대부분 기술개발지원 대책에 관련된 내용이 많았고, 이러한 정책은 그 성격상 비교적 높은 기술적 전문성이 요구되는 것이었기 때문에 실무적이고 분석적인 방향으로 부처간 상호조정이 이루어졌다.

과도기에는 실무적인 기술개발지원 정책이 실무자 수준에서는 어느 정도 부처간 이해 또는 합의가 되었지만 과학기술정책의 종합조정문제나 예산확



대 문제 등은 부처의 관할권과 밀접히 연관되어 있었기 때문에 정치적 조정의 양상도 동시에 나타나게 되었다.

입법기에는 국가과학기술위원회 설치문제로 각 부처들로서는 관할권이 극도로 위축 또는 확장될 수 있는 기로에 있었기 때문에 관련부처들은 가능한 국과위의 관할영역에서 벗어나거나 국과위 운영권을 더 많이 확보하려고 했기 때문에 관할권 지향에 따른 부처간 정책갈등이 첨예하게 나타난 것이다. 그 결과 부처간 갈등조정양상도 부처간 상호조정이나 분석적 조정에는 한계가 많았기 때문에 수직적·정치적 조정양상이 크게 나타난 것으로 분석되었다.

#### 4) 정책갈등의 조정결과 등

정책갈등 조정결과와 참여자들의 특징과 관련해서는 태동기에는 전문가 집단과 관료들이 주축이 되어 과학기술혁신특별조치법안을 형성하는 데는 성공하였으나 이를 법률제정이라는 제도화에는 실패함으로써 정책갈등의 지연 내지는 실패의 양상을 보였다. 과도기에는 태동기에 형성된 과학기술혁신정책의 제도화(법률제정)를 위해 관료집단과 국회가 중심이 되어 과학기술혁신특별법이라는 형태로 제도화는 되었지만 항구법이 아닌 5년간 한시법이란 점에서 정책갈등의 잠정적 해결에 머물었다고 할 수 있다. 입법기에는 국회와 정당이 중심이 되어 태동기와 과도기를 거치면서 누적·제기되었던 다양한 부처간 정책갈등을 정치적·수직적 접근을 통해 10여 년간 끝었던 과학기술기본법제정이라는 정책목표를 효율적으로 달성함으로써 정책갈등의 해소를 이루어내었다. 이상의 내용을 요약하면 <표 5>과 같다.

구분	법률안 태동기	법률안 과도기	법률안 입법기
정책갈등양상	정책지향	정책지향·관할권지향	관할권지향
정책갈등특징	불확실성의 해결	치열한 이해경쟁	갈등의 역동성
정책조정과정	수평적·분석적 조정	수평적·수직적·정치적 조정	수직적·정치적 조정
정책조정결과	갈등조정의 실패	정책갈등의 잠정적 해결	정책갈등의 해결

<표 5> 시기별 부처간 정책갈등과 조정의 특징

## 2. 연구의 함의

본 연구는 과학기술기본법제정과정에서의 부처간 정책갈등을 해결하는 데 있어서 정책갈등의 특성과 시간에 따라 그 해결(조정) 과정도 다르게 나타나고 있음을 보여주고 있다.

첫째, 정책지향적 갈등은 당사자간 수평적·분석적 조정방식에 의해 해결되는 경향이 있고, 그 과정은 비교적 탐색적이고 결국 정책의 불확실성을 해결하는 과정으로서 진행되는 경향을 보여주었다.

둘째, 관할권 지향에 의한 갈등은 수직적·정치적 조정방식에 의해 해결되는 경향을 두드러지게 보였고, 그 과정도 부처간 치열한 이해경쟁과 정책참여자들의 역동성이 크게 부각되었다.

셋째, 수평적·분석적 조정방식의 한계를 보완하는 방법으로 수직적·정치적 방식 등 특히 제3자의 개입에 의한 조정이 효과적으로 부처간 정책갈등을 해소하였다. 즉 국회와 정당이 기본법제정과정에서 부처간 갈등해결에 결정적인 역할을 했음을 보여주었다. 이것은 부처간 정책갈등조정에 있어서 수평적·분석적 조정의 한계점을 정치적·수직적 조정으로 보완하였음을 의미한다 할 것이다.

넷째, 정책갈등의 조정과정에서 일시적인 해결이나 실패는 그 자체로 끝나지 않고 본 사례가 보여주는 바와 같이 태동기부터 입법기에 이르기까지 시간이 경과하고 상황이 변화됨에 따라 단기적으로 해결되었거나 잠복해 있던 갈등이 다시 재현하는 특성을 보여주고 있음은 정책갈등이 정태적 과정(static process)이 아니라 동태적 과정(dynamic process)임을 시사하고 있다. 이것은 정책갈등의 기능에 대해서도 지금까지와 다른 해석을 할 수 있는 단초가 될 수 있다. 즉 정책갈등의 양상에 따라 정책갈등의 기능도 생산적·파괴적 또는 정책조정 실패 또는 성공이라는 단기적 관점이나 2분법적 해석에 국한되지 않고 장기적 관점에서 다양하게 해석할 필요가 있다 하겠다.

다섯째, 갈등참여자와 관련하여 부처간 상호조정과정에서 기관의 공식적인 자원이나 위상에서 열세인 부처가 상대적으로 우세한 부처보다 반드시 불리한 결과만을 가져오지 않을 수 있다는 점이다. 과기부가 제3자 개입전략을 통해 국회와 정당의 힘을 빌리어 과학기술기본법을 성공적으로 이루어 냈다는 것은 부처간 상호조정과정에서 부처가 사용하는 전략에 따라 얼마든지 그 결과가 달라질 수 있음을 보여 주었다.

### 3. 연구의 한계

끝으로 본 연구에서는 과학기술정책의 형성과정에서의 정책갈등과 조정에 국한 하였다. 그렇지만 정책참여자간의 갈등 중 부처간 정책갈등과 이의 조정과정은 감추어진 정책결정 영역이 많아 공식적으로 드러나지 않은 비공식적 측면을 살펴 보는데 많은 어려움이 있었다. 특히 정책갈등과 조정과정에는 갈등의 당사자만 아니라 다양한 정책참여자가 정책갈등과 정책조정에 개입하여 연합을 형성하고 있어 분석의 객관성을 유지하는데 어려움이 많았다. 또한 정책갈등의 원인과 양상을 관할권지향과 정책지향의 차이라는 2가지 기준으로만 분석하였으나 양자는 상호 배타적이지 않기 때문에 명확한 구별을 짓기에는 다소 한계가 있다.

갈등조정 방법의 구분에 있어서도 수직적, 수평적, 분석적, 정치적 방법이 현실적으로 복합적으로 작용한다는 측면에서 볼 때 이러한 조정방법들간의 경계가 다소 애매할 수도 있다. 또한 연구대상이 과학기술정책형성이란 극히 제한된 사례를 선정하였고, 부처간 정책갈등의 논거를 주로 기본법 제정 과정에서 관계부처의 반대 입장을 중심으로 살펴보았기 때문에 연구결과에 대한 일반화에는 다소 무리가 있을 수 있다. 아울러 지면관계로 정책갈등 조정과정을 좀 더 세밀하게 기술하지 못한 한계가 있음을 밝혀둔다.

그러나 이러한 연구의 제반 한계에도 불구하고 현실적으로 잘 포착하기 어려운 우리나라의 과학기술정책형성과정이라는 특수한 환경 하에서 부처간 정책갈등의 양상과 원인, 조정과정과 특징, 그리고 갈등조정의 메커니즘 등에 관한 이해를 한 단계 더 높일 수 있는 계기가 될 것으로 사료되기에 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것 같다.

□ 참고 문헌 □

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 고종욱 역 (2001), 『현대조직론』, 서울 : 한울출판사.
- 김영평 (1998), 『불확실성과 정책정당성』, 고려대학교 출판부.
- 김영평·최병선 공편 (1993), 『행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜』, 서울: 나남.
- 박재희 (2000), 『정책결정시스템과 정책조정』, 한국행정연구원.
- 송종국 외 (1995), 『신국제무역질서와 기술개발지원제도』, 과학기술정책관리연구소. 이달곤(2000), 『협상론: 협상의 과정, 구조 그리고 전략』, 법문사.
- 이성우 (1993), 『행정부의 정책조정체계 연구』, 한국행정연구원.
- 안용식·최호준 공역 (1981), 『정책형성과정론』, 삼영사. [Charles E. Lindblom]
- 오석홍 편 (1998), 『정책학의 주요이론』, 서울: 경세원.
- 오석홍 외 편저(2002), 『조직학의 주요이론』, 서울: 법문사.
- 오석홍·김영평 편저 (2002), 『정책학의 주요이론』, 서울: 법문사.
- 정정길 (2000), 『정책학원론』, 서울: 대명출판사.

(2) 학술논문

- 권찬호 (1999), 「한국 정당과 행정부의 정책협의제도 연구: 이론적 근거를 중심으로」, 『한국행정학보』, 제33권, 제1호.
- 김영평 (1994), 「70년대와 80년대의 우리나라 정책갈등양상」, 『한국행정연구』, 제3권 제1호.
- 김영평 (2002), 「정책갈등의 양상과 갈등 관련자의 윤리적 대응」, 『정부학

연구』, 제8권 2호.

김형렬 (2001), 「정책갈등요인과 해소방안에 관한 고찰」, 『연세행정논총』, 제26집.

신종열 (1986), 「정책결정에 있어서의 불확실성의 처리」, 『한국방송통신대학 논문집』 제5집,

이달곤 (1998), 「John C. Campbell의 정책갈등과 해소」, 오석홍 편 (1998), 『정책학의 주요이론』, 서울: 경세원.

정정길 (1989), 「대통령의 정책결정과 전문관료의 역할」, 『한국행정학보』, 제23권 1호.

### (3) 학위논문

김용훈 (1996), 『기술정책에 있어서 부처조직간 경쟁에 관한 연구』, 서울대 대학원 박사학위논문.

김훈기 (2001), 『한국생명공학정책의제형성과정에 대한 연구』, 고려대 박사학위논문.

모미순 (2000), 『정보통신정책형성과정에 있어서 부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

박호숙 (1994), 『정책갈등과 지방의회의 조정역할』, 고려대 박사학위논문.

안병철 (2000), 『정책형성과정에서의 역동성 분석』, 고려대 박사학위논문.

윤진효 (2001), 『한국의 기술능력과 외국인 직접투자의 변화 연구』, 고려대 박사학위논문.

주상현 (2003), 『지방정부간 정책갈등에 관한 연구』, 전북대학교 대학원 박사학위논문.

한성구 (2004), 『생명윤리법 제정과정에 있어서 정책갈등과 조정에 관한 연구』, 서울대 대학원 박사학위논문.

(4) 연구보고서 및 기타자료

국회 통신과학기술위원회 (1996.11), 「과학기술혁신을위한특별법안 검토보고서」

국회 통신과학기술위원회 (1997.3), 「과학기술혁신을위한특별법안 심사보고서」

국회 과학기술정보통신위원회 (2000.12), 「과학기술기본법안 검토보고서」

국회 과학기술정보통신위원회 (2000.12), 「과학기술기본법안 심사보고서」

국회 과학기술정보통신위원회 (1998.12), 「과학기술혁신을위한특별법중개정법률안 검토보고서」

국회 과학기술정보통신위원회(1998.12), 「과학기술혁신을위한특별법중개정법률안 심사보고서」

과학기술부 (1992-2003), 『과학기술연감』(각년도).

과학기술부 (1992-2002), 『연구개발활동조사보고서』(각년도)

과학기술부 (2000), 『과학기술기본법안 조문해설』(과기부 내부자료)

과학기술부 (2003), 『특정연구개발사업 20년사』

과학기술처 (1981), 『제5차경제사회발전5개년계획(1982-1986): 과학기술부문 실천계획』

과학기술처 (1992), 『제7차경제사회발전5개년계획(1992-96): 과학기술부문제획』

과학기술처 (1997), 『과학기술 30년사』.

과학기술정책관리연구소 (1997), 『한국 과학기술정책 50년의 발자취』

과학기술정책관리연구소 (1997), 『과학기술혁신을위한특별법 해설집』

과학기술정책관리연구소 (1998), 『한국의 국가혁신체제: 경제위기 극복을 위한 기술 혁신정책의 방향』.

오준근 (2000), 『과학기술기본법제정에 대비한 과학기술관련법령 정비방안』, 한국 법제연구원.

오준근 (1999), 『21세기 지식기반사회를 대비한 과학기술기본법의 제정방

안』, 한국 법제연구원.

재정경제부 외 (2003), 『참여정부의 과학기술 기본계획』,

행정자치부 (1999), 관보(제14119호, 1999.1.29)

행정자치부 (1998). 『대한민국 정부조직 개편사』

(5) 과학기술기본법제정 관련 과학기술부 내부자료(1992-2001)

1. 과학기술혁신특별조치법1차시안(1992.7 : 관계부처 협의안)
2. 과학기술혁신특별조치법 수정안 (1992.11.6 : 국회경제과학위원회 의원발의안)
3. 과학기술혁신을위한특별법1차시안(1996.7 : 경제자관회의 안건)
4. 국가과학기술특별법안(1996.12.7 : 국회 정호선 의원 외 22인 발의안)
5. 과학기술혁신을위한특별법안수정안(1997.2 : 국회제출안)
6. 과학기술혁신을위한특별법(1997.4.1 : 법률 제5340호)
7. 과학기술혁신을위한특별법중개정법률안(1998.10 : 의안번호 1355)
8. 과학기술기본법(2001.7.17 : 법률 제6353호)
9. 과학기술혁신종합대책(1991.12.19).
10. 과학기술혁신 애로요인 및 개선방향(1992.4.17)
11. 기술혁신애로요인의 근원적 해소를 위한 정책제도 개선 방향(1992.6.18)
12. 과학기술혁신특별조치법안 수정 및 보완 주요내용(1992.8)
13. 과학기술혁신특별조치법 제정추진계획안(1992.8.1 : 민자당 과기진흥특위 보고안건)
14. 특별법제정을 위한 공청회 내용요약(1996.5)
15. 과학기술혁신을 위한 특별법 제정현황 및 향후계획(1996.8.14)
16. 과학기술관련 대통령공약 및 지시사항'93-'96] (1996.11)
17. 과학기술혁신을 위한 특별법 검토 : 항구법으로 제정할 경우(1997.2.27)
18. 과학기술혁신을위한특별법안에 대한 국회통신과학기술위원회 법률안심사소위원회의 심사결과(1997.12).



19. 과기혁신특별법 개정안 부처협의 추진현황(1998.6)
20. 과기혁신특별법 개정안 핵심쟁점사항에 대한 입장 및 향후 추진계획  
(1998.7)
21. 과학기술관련 법률안 당정협의 개최결과(1998.11.21)
22. 과학기술기본법 제정 추진현황 및 계획(1999.7.26)
23. 과학기술기본법(안) 관계부처 의견관련 대응방향(2000.6)

## 2. 외국문헌

### (1) 단행본

- Allison G. T. (1971), *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company.
- Anderson J. E. (1984), *Public Policy Making*, 2nd Edition, New York : Holt Linehart and Winston.
- Boulding K. E. (1988), *Conflict and Defence : A General Theory*, Lanham University Press of America.
- Campbell, J. C. (1984), "Policy Conflict and It's Resolution Within the Governmental System", in ES Krauss et al. eds., *Conflict in Japan*, Honolulu University of Hawaii Press.
- Coser, L. A. (1956), *The Functions of Social Conflict*, New York : Free Press.[박재환 역 (1980), 『갈등의 사회적 기능』, 한길사.]
- Deutsch, M. (1973), *The Resolution of Conflict : Constructive and Destructive Processes*, New Haven and London :Yale University Press.
- Hall R. (1982), *Organizations : Structure and Process*, 3rd Edition, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Holsti K. J. (1977), *International Politics : A Framework for Analysis*, 3rd Edition, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc.,

- Johnson C. M. (1992), *The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats and Legislators : Bureaucracies, Public Administration, and Public Policy*, M. E. Sharp Inc.
- Lindblom C. E. (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York: Free Press.
- Lindblom, C. E. (1980), *The Policy-Making Process*, 2nd Edition, England Cliffs: Prentice-Hall.
- Loomis, B. A (1994), *Time, Politics, and Policies : Legislative Year*, Kansas: University Press of Kansas.
- March J. G. & Simon H. A. (1958), *Organizations*, New York: John Wiley and Sons.
- Mills M. K.(1990), *Conflict Resolution and Public Policy*, New York·Westport, Cnnecticut·London: Greenwood Press.
- Minnery J. R. (1985), *Conflict Management in Urban Planning*, Vermont: Gower Publishing Company.
- Pfeffer, J. & Salancik G. R. (1978), *The External Control of Organization : A Resource Dependence Perspective*, New York : Harper & Row.
- Rourke Francis E. (1984), *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, 3rd Edition, Little, Brown and Company Limited.
- Sandole D. J. D. & Sandole-Staroste I. eds. (1987), *Conflict Management and Problem Solving : Interpersonal to International Applications*, New York : New York University Press.
- Simon, H. A. (1969), "Chapter 4 The Architecture of Complexity", *The Science of Artificial* , Cambridge: MIT Press.
- Van de Ven Andrew H. & Diane Ferry (1980), *Measuring and Assessing Organizations*, John Wiley
- Young O. R. (1979), *Compliance and Public Authority*, Baltimore: Johns

Hopkins University Press.

(2) 저널

- Amason, A. C. (1996), "Distinguishing the Effects of Functional and Dysfunctional Conflict on Strategic Decision Making: Resolving a Paradox for Top Management Teams.", *Academy of Management Journal*, Vol. 39, No. 1.
- Buntz, C. G. & Radin B. A.(1983), "Managing Intergovernmental Conflict : The Case of Human Services", *Public Administrative Review*, Vol. 43, No.5. Sep/Oct.
- Coe, B. A. (1997), "How Structural Conflicts Stymie Reinvention", *Public Administration Review*, Mar/Apr. Vol. 57, No.2.
- Henry, A. (1969), "Constructive Role of Interorganizational Conflict", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, No. 4.
- Kenneth, B. (1975), "The Interorganizational Network as a Political Economy", *Administratively Science Quarterly*, Vol. 20, pp.229-249.
- Lan, Z. (1997), "A Conflict Resolution Approach to Public Administration", *Public Administration Review*, Jan/Feb. Vol. 57, No.1.
- Landau, M. (1969), "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, Vol. 29, No. 4.
- Pondy, L. (1967), "Organizational Conflict : Concepts and Models", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, No. 2.
- Pondy, L. (1969), "Varieties of Organizational Conflict", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14.
- Schmit, S. & Kochan, T. (1972), "Conflict : Toward Conceptual Clarity",

*Administratively Science Quarterly*, Vol.17, No.3.

Thomas, K. W. & Pondy, L. R. (1977), "Toward an Intent Model of Conflict Management Among Principal Parties", *Human Relations*, Vol. 30, December.

## **A Study on Inter-Ministerial Policy Conflict and Coordination:**

Focusing on the Science and Technology Basic Law Making Process  
in Korea

Park, Chung-Taek

### **ABSTRACT**

This paper aims to explore the cause and aspect of inter-ministerial policy conflict and its coordination in science and technology policy-making with the case of science and technology basic law-making process in Korea. This law-making processes are analysed through the three periods for the last 10 years starting 1992, such as law-formulation(1st) period, interim law-making (2nd) period, and final law-making(3rd) period. Based on these steps, it tries to concretely describe the phenomenon of policy conflict and the coordination mechanism among government departments and analyses the characteristics of dynamic interaction and mutual adjustment among the related agencies.

The analysis is mainly focussed on the underlying causes and determinants of policy conflict, the development and coordination process of the conflict, the strategies and logics of the conflict participants, and eliciting some policy implications for effective policy coordination among government departments.

Research results are summarized as follows. First, in science and technology policy-making, the main causes of policy conflict among government departments are attributed to the difference of policy-orientation and jurisdiction-orientation of each agency. During the first period, the main aspect of policy conflict was policy-oriented, during the second, the main aspects of policy conflict were both policy-oriented and jurisdiction-oriented, and during the third, policy-oriented conflict was dominant.

Second, the dominant typology and strategies of policy coordination which the participants used were vertical-political and horizontal-analytical approach. During the first period, horizontal and analytical approach were used, during the second, horizontal and political approach are mixedly used, and during the third, vertical and political approach were dominantly used.

Third, The Korean National Assembly and the ruling party played a pivotal role in science and technology policy-making process(the basic law-making process) in particular during the final period.

Key terms:

policy conflict, policy coordination, science & technology policy, science & technology basic law, policy-oriented conflict, jurisdiction-oriented conflict, Vertical coordination, horizontal coordination, analytical coordination, political coordination.