

우리나라 과학기술 거버넌스 연구 : 참여정부의 개혁을 중심으로

조 현 석*

노무현 정부의 과학기술 거버넌스 개혁은 '참여정부'의 국정기조 아래 과학기술정책의 입안과 실행에서 다양한 정부 부처간 정책조정능력을 향상시키려는 제도개혁과 함께 사회 부문의 참여를 촉진하기 위한 제도 형성에도 노력했다는 점에서 큰 특징을 보인다. 정부 내 정책조정 이슈에 초점을 두고 있는 기존의 연구와는 달리 이 논문은 거버넌스 시각과 정책담론 제도의 개념을 도입하여 정부 내 부처간 정책조정 이슈와 함께 사회 행위자의 정책 참여 이슈를 보다 명시적으로 검토했다. 이 논문에서는 참여정부의 과학기술 거버넌스 개혁의 경우 다양한 수준에서 전문가 및 사회 행위자들의 참여가 이루어졌지만 사회행위자들의 참여가 제한되고 개별적인 방식으로 참여한 결과 정책담론제도의 형식화가 야기되었다. 정책담론제도의 형식화는 정책의 효과성과 정당성을 저해하는 요인이 된다. 정책담론제도와 정책조정제도는 상호보완 관계에 있다고 볼 수 있기 때문이다.

【주제어】 과학기술, 거버넌스, 정책조정, 정책담론제도, 참여정부

1. 문제제기

최근 들어 우리나라 과학기술계에서 가장 관심을 끄는 화두 중의 하나는 '탈추격형 기술혁신 모델'의 구축이다. 돌이켜 보면 우리나라에서 1990년대 초반부터 이러한 도전이 제기되어 왔다. 안으로는 '투자 기반 경제' 모델이 한계를 노정하고 밖으로는 경제적 세계화의 압력이 밀려든 것이다.¹⁾ 1990년대 말

* 서울산업대학교 행정학과 교수
전자우편: hyunsuk@snut.ac.kr

충격적인 경제위기는 우리나라 경제가 소위 '혁신 기반 경제'로 전환하지 못한 데 기인한다고 볼 수 있다. 최근의 '탈추격형 기술혁신 모델'의 문제의식도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다(송위진 외, 2007).

경제위기 이후의 경제정책과 산업정책에서 나타난 두드러진 변화 중의 하나는 과학기술정책 내지 기술혁신정책의 정책적 위상이 크게 높아졌다는 점이다. 김대중 정부에 들어와 작은 정부로의 정부조직개편의 와중에서도 과학기술처는 오히려 과학기술부로 승격되었으며 과학기술기본법이 제정되었고 국가과학기술위원회가 설립되었다. 과학기술정책의 높은 우선순위는 참여정부에 들어와 보다 구체화되었다. 우선 대통령 선거 과정에서도 과학기술정책 이슈가 강조되었을 뿐만 아니라 '과학기술중심사회의 구축'이 대통령 의제인 12대 국정과제에 포함되었다. 2004년 5월 과학기술부가 부총리 부처가 되었고 과학기술 부총리는 장기적 미시경제정책을 총괄하게 되었다. 또 국가과학기술위원회의 기능이 강화되어 과학기술예산을 조정하는 권한을 부여 받게 되었으며 이러한 정책조정 기능을 뒷받침하기 위해 과학기술부에 과학기술혁신본부가 설치되었다.

이러한 과학기술 정책구조 및 행정조직의 변화는 국내외에서 상당히 혁신적인 성격으로 평가받았다. 이 논문은 이러한 제도 변화와 그 의미를 거버넌스 시각에서 분석하는데 일차적인 연구목적을 둔다. 거버넌스 시각의 적용은 행정조직 개혁의 차원을 넘어서서 보다 넓은 맥락에서 새로운 과학기술 정책구조를 분석해 본다는 문제의식에서 비롯되었다. 보다 자세히 후술하겠지만 거버넌스 시각의 도입은 정부 부처간 예산 배분의 갈등, 프로그램 중복 문제 등에 관련된 정부 내 과정뿐만 아니라 과학기술정책에 있어서 국가-사회 관계의 차원을 분석에 포함시키기 위한 필요성 때문이다. 보다 구체적으로 이 논문은 이러한 연구목적을 위해 정책담론 제도의 개념을 도입한다.

1) '경제위기' 이전에 한국의 '투자 기반' 경제발전 모델에 관한 비판이 제기된 바 있다. Krugman(1994) 참조. '투자 기반 경제'(investment-driven economy)와 '혁신 기반 경제'(innovation-driven economy)의 개념에 대해서는 Porter(1990) 참조.

거버넌스는 이익, 제도, 이념의 요소로 구성된다. 이익의 차원은 정책과정에서 자본이나 노동과 같은 이해관계자들에 의해 이루어지는 이익표출과 이익집적을 위한 집합적 행동에 관련되어 있다. 제도의 차원은 정책행위에 영향을 미치는 규범, 규칙, 절차적 요소를 의미한다. 이념의 차원은 정책의 효과성과 정당성에 관련된 인과적 요소와 신념적 요소를 말한다. 여기에서 정책담론 제도(policy discourse institution)는 거버넌스의 한 구성요소로서 제도와 이념의 차원을 아우르는 것으로 이해할 수 있다. 슈미트(Schmidt, 2002: 209-256)에 따르면 정책담론 제도는 관념 차원과 상호작용 차원으로 구성되어 있다. 관념 차원은 인지적 요소와 규범적 요소로 구성되며 상호작용 차원은 조정과 커뮤니케이션의 요소로 구성된다. 조정은 주로 정부 내 과정을 말하며 커뮤니케이션은 정부와 사회 행위자를 연결하는 과정을 말한다.

참여정부의 과학기술 거버넌스 개혁은 참여정부의 국정 기조아래 과학기술 정책의 입안과 실행에서 다양한 정부 부처간 정책조정능력을 향상시키려는 제도개혁과 함께 사회 부문의 참여를 촉진하기 위한 제도 형성에도 노력했다는 점에서 큰 특징을 보인다. 이에 대한 기존의 연구들은 대부분 과학기술 행정조직 내지 행정과정의 관점에서 정책조정의 이슈를 중심으로 분석하고 있다.²⁾ 반면 이 논문은 거버넌스 시각을 토대로 정책담론 제도의 개념을 가지고 정부 내 정책조정의 이슈와 함께 사회 행위자의 정책 참여 이슈를 보다 명시적으로 검토하려 한다. 이와 같은 분석을 토대로 이 논문은 참여정부의 과학기술 거버넌스 개혁을 위해 도입된 정책담론 제도가 실질적으로 운영되지 못하고 형식화되었으며 이 결과 제도 개혁의 이념이 퇴색되었고 정책조정의 기능도 충분히 구현되지 못하게 되었다고 주장한다.

이러한 분석과 주장을 위해 2장에서는 거버넌스 시각을 중심으로 이론틀을 구성하였으며 3장에서는 참여정부의 과학기술 거버넌스 개혁의 내용과 특징을 분석한다. 이를 바탕으로 4장에서는 이에 대한 평가를 시도한다.

2) 대표적으로 홍성걸(2004), 김성수(2005), 성지은(2005) 및 염재호(2006)의 평가가 있다.

2. 이론틀: 거버넌스 시각

전통적으로 국가의 통치구조 내지 행위를 표상하기 위해 '정부'(government)란 용어가 사용되어 왔다. 그러나 정부의 조직구조와 사회적 접점이 복잡해짐에 따라 '정부'(government) 대신 거버넌스(governance)의 개념을 사용하는 학자들이 늘어나고 있다. 거버넌스의 개념은 행정학을 비롯해서 국제관계이론에 이르기까지 사회과학의 다양한 학문영역에서 쓰이고 있으며 그 쓰임새도 영역마다 상당히 다르다(Kajaer, 2004). 이렇게 다양하고 넓은 쓰임새에서 알 수 있듯이 거버넌스가 무엇인가에 대한 이해는 학자들마다 서로 다르다.

그러나 이렇게 뜻을 다르게 사용하지만 기본적으로 공통적인 요소는 몇 가지 찾을 수 있다(Stoker, 1998). 첫째, 거버넌스가 정책결정에서 비정부 참여자의 역할 증가를 의미하는 것이라는 점이다. 거버넌스 논의에서 이러한 기본적 합의 사항은 공적 영역과 사적 영역의 경계를 구분하는 것이 점점 어려워지고 있다는 점과 관련된다. 이러한 변화하는 정치경제적 내지 사회문화적 환경에서 부상되고 있는 새로운 통치양식(mode of governing)을 거버넌스로 개념화할 수 있다는 것이다. 둘째, 거버넌스의 개념은 통치(governing)의 결과와 관련되어 있다기보다는 그 과정과 관련되어 있다고 할 수 있다. 사실 결과의 측면에서 본다면 정부와 거버넌스의 이념은 크게 다를 바 없다.

그러면 정부와 거버넌스는 무엇이 다른가? 이것을 정책과정의 측면에서 살펴볼 수 있다. 원론적인 이야기이지만 정책과정은 정책의제화, 정책결정, 정책집행으로 구분된다. 이러한 맥락에서 보면 거버넌스의 통치는 두 가지 차원 - 정책기조와 방향을 정하는 일과 그것을 실행하는 일 - 으로 구분될 수 있다.³⁾ 고전적인 시각에 의하면 전통적으로 정책결정 - 정책기조와 방향 설정 - 은 정부의 일이었고 실행은 하부 행정조직의 일이었다. 정부의 통치양식 - 정책결정

3) 이것은 흔히 '키잡이'(steering)와 '노젓기'(rowing)로 비유된다. Kajaer(2004) 참조.

과 집행 모두 - 도 통제와 강제력을 동반하는 하향식 형태가 보통이었다. 그러나 거버넌스의 개념에서는 이러한 통치양식이 다르게 그려진다. 이 개념은 특히 정책결정과정에서도 정부뿐만 아니라 기업, NGO, 전문가집단과 같은 다양한 비정부참여자도 참여한다고 이해한다. 이런 점들을 배경에 두고 거버넌스와 전통적인 통치(government)를 비교할 때 두 가지 차이점이 있다고 볼 수 있다. 하나는 강제력의 사용방식이고 다른 하나는 정부-사회 간 관계양식의 차이이다. 전자의 경우 거버넌스는 정부와는 달리 기본적으로 강제력에 바탕을 둔 일방적인 방식보다는 비정부 부문과의 연계에 바탕을 둔 협력적인 방식을 선호한다는 차이가 있다. 후자의 경우 정부-사회간 관계가 수평적인 것이 아니라 수직적인 것으로 인식된다.

이러한 거버넌스 이해에서 조심해야 할 것은 거버넌스에서 정부 특히 중앙 정부의 역할이 크게 약화되는가 하는 부분이다. 즉, 방향타를 조정하는 일(steering)을 사회나 지방정부에 상당히 양여하는가 하는 점이다. 중앙 정부의 역할이 지방이나 민간으로 양여된다고 보는 시각이 '정부공동화 접근법'(government hollow out approach)이다. 이것은 영국의 사례를 연구한 로즈가 제시한 시각이다(Rhodes, 1997). 이 논문에서는 이러한 거버넌스 개념을 받아들이지 않는다. 국가의 힘이 강하게 유지되어온 우리나라에서는 이러한 개념화가 어울리지 않기 때문이다.

영국의 상황을 배경으로 하고 있는 로즈(Rhodes, 1997)의 거버넌스 개념은 피에르와 피터스(Pierre and Peters, 2000)에 의해서 적절히 비판되고 있다. 이들은 '국가 중심 거버넌스 접근법'(state-centric governance approach)을 제시한다. 이 접근법에 따르면 국가는 단순히 비정부 조직과 행위자에게 권력을 빼앗긴 것이 아니다. 통치과정(governing process)에서 국가가 중심적인 위상과 역할을 일반적으로 양여한 것이 아니다. 다만 그 통치방식이 전통적인 권력과 강제력에 의존하는 방식에서 정치적 능력에 더 의존하는 방식으로 전환되었다는 것이다. 이 접근법에서는 경제와 사회를 조종해나가는 국가 능력이 국가의 경쟁권력(hard power)으로 정의되는 것이 아니라 정부 참여자와 비정부 참여자

가 같이 관여하는 정책과정 내에서 국가가 발휘하는 정치적 능력 즉, 전략적 행동과 협상능력으로 정의된다.⁴⁾

그러면 거버넌스를 구체적으로 어떻게 이해할 것인가? 위에서도 언급되기는 했지만 여기서는 콕스(Cox, 1986)의 시각을 응용하여 거버넌스 개념을 세 가지 차원으로 구분하여 이해한다. 제도, 이익, 그리고 이념(ideas)이 바로 이 세 가지 차원이다.⁵⁾ 첫째, 거버넌스는 우선 제도가 주요 구성 요소이다. 다양한 제도적 자원은 국가가 사회 행위자에 대해 행사하는 전략적 자원이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 제도는 대외적인 정치경제적 환경의 변화에 직면하여 적응되고 혁신될 필요가 있다. 역사적 제도주의의 경로 의존성 논리에 따르면 이것은 쉬운 일이 아니다(Immergut, 1998). 분명한 것은 경제와 기술이 발전함에 따라 제도형성이 점점 더 복잡한 과정이 되고 복합적 구조를 띠게 된다는 점이다. 거버넌스 시각에서 볼 때 제도형성과 적응 그리고 그것의 운영이 계층 구조와 강제력에 덜 의존하게 되고 유인 구조와 연성권력에 더 의존하게 된다는 것이다. 다시 말하면 제도와 함께 그것을 운영하는 소프트웨어의 측면이 더 중요해진다는 것이다.

둘째, 거버넌스는 정책과정에서 자본이나 노동과 같은 사회 행위자들에 의해 이루어지는 이익표출과 이익집적을 위한 집합적 행동을 포함한다. 국가도 사실 이러한 이해관계 구조에서 중립적 위치에 있는 것은 아니다. 특정한 이해관계를 지니고 있는 행위자로 참여하게 되며 이러한 방식으로 국가와 사회 간에 구성되는 이해관계구조의 이면에는 권력관계가 놓여 있다고 볼 수 있다. 또

4) 나이(Nye, 2004)에 의하면 권력은 경성권력(hard power)과 연성권력(soft power)으로 구분될 수 있다. 이러한 관점에 의하면 전통적인 국가 권력의 행사는 경성권력에 더 의존하는 것이라고 볼 수 있고 위에서 말한 국가의 정치적 능력이란 상대적으로 연성권력을 더 선호하는 것이라고 할 수 있다. 물론 경성권력이 사용되지 않는다는 것이 아니라 상대적으로 비중이 낮아진다는 것을 의미한다.

5) 벤슨(Benson, 1983)은 이것을 약간 다른 방식으로 구분한다. 그는 이것을 행정구조, 이해관계 구조, 사회 구성의 규범으로 구분하는데 위의 세 가지 차원 - 제도, 이익, 이념- 에 대응된다고 볼 수 있다. 여기서 한 가지만 지적하면 사회구성 규범이란 자본축적이나 국제경쟁력의 논리를 말한다. 벤슨(Benson, 1983)의 논의는 Hill(2005: 231-232)에서 재인용함.

한 거버넌스 시각은 정부제도와 조직이 사회 행위자에 의해 보다 쉽게 접근될 수 있다고 본다. 문제는 사회의 극심한 이익분화 속에서 어떤 이익이 우선적으로 정책과정에 표출되고 반영되는가 하는 점이다. 국가 중심 거버넌스 시각은 이러한 것이 국가 엘리트가 추구하고 동원하는 정책목표와 수단에 크게 달려 있다고 본다.

마지막으로 이념(ideas)은 정책형성과 통치가 효과성과 정당성을 확보할 수 있어야 한다는 점과 관련된다. 이러한 맥락에서 여기서는 이념적 요소를 두 가지, 즉 인과적 요소와 신념적 요소로 구분한다(Goldstein and Keohane, 1993). 첫째, 정책내용과 관련된 효과성의 차원에서는 이념의 인과적 요소가 중요하게 작용한다. 인과적 요소란 동원하는 정책수단이 목표를 달성하는데 기술적으로 유효한 요소가 되는가 하는 점에 관련되어 있다. 즉 정책처방을 할 때 정책목표와 수단 간의 인과적 관계를 뒷받침해주는 요소이다. 둘째, 정당성과 관련하여 신념적 요소는 정책 목표에 관련된 것으로 정책이 어떤 가치를 추구하는 점을 말한다. 이러한 신념적 요소는 비교적 일관성과 지속성을 유지하면서 정책이나 인식을 정당화하는 기능을 수행한다. 또한 정당성의 경우 정책 내용뿐만 아니라 정책형성의 절차적 차원과도 밀접히 관련된다(김영평, 1991). 여기서는 사회 행위자들의 반응적인(reactive) 참여보다는 적극적이고 상호작용 지향적인 참여가 정책의 정당성 확보에 더 필요하다고 여겨진다.

이 세 가지 요소는 실제로는 상호 작용한다고 볼 수 있다. 그러나 세 가지 영역의 상호관계를 결정론적으로 이해하는 것이 적절하지 않다. 세 영역이 어느 정도 자율성을 가지고 있으면서 상호의존 되어 있다고 보아야 할 것이다. 이 논문에서는 이 세 가지 차원을 모두 분석하지 않고, 거버넌스의 제도적 차원과 이념적 차원을 중심으로 분석한다. 그리고 이 두 가지 차원을 아우르기 위해 정책담론 제도(policy discourse institution)의 개념을 도입한다.

흔히 정책 담론이라고 하면 정책 이념 즉, 정책의 기술적 내용이나 가치에 관련되어 있는 것으로 이해하기 쉽다.⁶⁾ 그러나 정책 담론은 이러한 이념의 차원(ideational dimension)뿐만 아니라 다양한 정책참여자들 사이에 일어나는 상

호작용의 차원(interactive dimension)을 포함한다(Schmidt, 2002: 209-256). 슈미트에 따르면 담론의 상호작용은 커뮤니케이션과 조정의 두 가지 요소를 포함한다. 말하자면 정책담론은 정책목표와 수단의 선택에 영향을 줄 뿐만 아니라 조정과 협상과정에도 영향을 주는 요인으로 작용하는 것이다. 이런 점에서 정책담론 제도는 정부 내 정책과정에서 일어나는 조정의 문제와 정부와 사회간 관계에서 일어나는 커뮤니케이션의 문제를 다루는 제도적 틀로 파악될 수 있다.

그런데 이 논문은 슈미트의 논의를 다소 수정하여 정책담론제도가 1차적으로 국가와 사회간 관계에서 이루어지는 합의형성의 메커니즘으로 작용한다고 이해한다. 정책담론은 정부와 사회간 상호작용에서 커뮤니케이션 기능을 수행하는 부분을 말한다는 것이다. 이러한 정책 담론은 무엇보다 정책의 정당성을 형성하는 기능을 수행한다. 이렇게 이해할 경우 정책조정 제도와 정책담론 제도를 구분할 수 있게 된다. 전자는 주로 정부 내 정책과정에 관련되어 있다면 후자는 정부와 사회의 관계에 관련되어 있다고 볼 수 있는 것이다. 그렇지만 정책담론제도와 정책조정제도를 상호 보완적인 제도로 보는 것이 타당하다. 어느 한 제도만으로는 정책이 갖추어야 할 효과성과 정당성을 달성하기 어려운 것이다.

거버넌스 구조를 지향한 참여정부의 과학기술행정체제 개혁의 경우 정책담론의 기능을 수행하는 제도적 요소를 설치하고 운영하였다는 점이 주목할 만한 부분이다. 예를 들어 참여정부에서 강화하고자 했던 국과위는 예산 배정이나 기술개발 프로그램에 대한 부처간 정책조정 기능의 수행뿐만 아니라 과학기술 전문가 단체, 산업계 대표, NGO 인사 등 다양한 사회 행위자들의 참여와 토론을 위한 정책담론 기능의 활성화를 지향하였다. 정책조정제도에 초점

6) 슈미트(Schmidt, 2002)에 따르면 정책 담론의 두 가지 차원 중 이념은 인지적 요소와 규범적 요소로 구성되어 있다. 인지적 요소는 정책의 인과 논리에 관련되어 있고 규범적 요소는 정책이 추구하는 가치에 관련되어 있다. 이러한 구분은 앞서 소개한 콕스(Cox, 1986)의 이념의 정의와 유사하다고 볼 수 있다.

을 맞추어 분석하고 있는 기존 연구와는 달리 이 논문은 참여정부에서 강화하고 활성화하려 한 정책담론제도가 어떻게 작동했는지를 제도의 구성과 운영의 측면에서 분석해 본다. 이러한 작업에 앞서 우선 참여정부에서 시도된 과학기술 거버넌스 개혁의 주요 내용을 검토한다.

3. 참여정부의 과학기술 거버넌스 개혁

1) 개혁의 배경

과학기술 거버넌스 개혁의 배경에 대해서는 가까이는 1990년대 말 경제위기와 멀리는 1980년대 말까지 거슬러 올라갈 필요가 있다. 이러한 배경을 이루는 몇 가지의 중요한 대내외 정치경제적 변화로는 첫째, 우리나라 경제가 1980년대 말과 1990년대에 와서 새로운 발전모델의 모색이 요구되었다는 점을 들 수 있다. 이른바 투자 기반 경제발전 모델이 한계에 봉착함에 따라 혁신 기반 경제발전 모델이 요구되었다. 이것은 시장과 사적 부문의 증가된 역할과 함께 국가의 기능이 재조정되어야 함을 의미하고, 또한 산업정책 수단 중에서 연구개발 지원과 기술혁신의 위상이 재고된다는 것을 의미한다. 둘째, 이러한 환경에서 '후발의 이점'에 바탕을 둔 발전국가의 재조정이 요구되었다. 발전국가는 제도적 측면에서 보면 중앙 조정기제의 합리성에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다. 이는 찰머스 존슨(Johnson, 1982)이 계획 합리성이라고 부른 부분이다. 그러나 이른바 '선도 기관'인 경제기획원의 조정기제가 약화되고 산업정책에서 이른바 '행정적 다원주의'가 형성된다(Wong, 2004). 즉, 부처 간 경쟁과 갈등이 시작되었다는 것이다.

셋째, 대외적으로는 경제의 세계화가 심화되고 여기에 1990년대 중반 WTO(세계무역기구)의 설립으로 세계시장에의 통합이 가속화되었다. 이러한

변화는 발전국가의 전통적인 산업정책 수단을 더 이상 사용하기 어렵다는 것을 의미한다. 고(高)관세와 수입제한과 같은 국내시장 보호 수단이나 정책융자, 수출 및 생산 보조금과 같은 직접적인 정책수단을 버리고 보다 간접적이고 범용적인 정책수단을 써야 한다는 것을 의미한다. 그리고 간접적인 정책수단 중에서 유력한 것이 연구개발 지원정책과 제도이다. 이러한 몇 가지 환경 변화를 배경으로 정부 연구개발 예산이 증가하기 시작했으며 행정적 다원주의 현상이 나타남으로써 정책조정 문제가 제기된 것이다. 그 결과, 기획형 중앙조정 방식이 아닌 보다 수평적이고 거버넌스 형태의 정책 조정 방식이 요구된 것이다. 정부 내 과정에서 이러한 요구가 생겨났을 뿐만 아니라 정부와 사회간 관계에서도 정책의 정당성 형성을 위한 정책담론 기제가 필요해졌다고 볼 수 있다.

<표 1> 민간 및 정부 연구개발투자 추이

년도	연구개발투자		GDP 대비(%)	정부 : 민간
	총 규모(1억 원)	정부 부문		
1990	33,499	6,502	1.72	19 : 81
1995	94,406	22,891	2.37	26 : 74
2000	138,485	38,169	2.39	28 : 72
2001	161,105	43,615	2.59	27 : 73
2002	173,251	47,400	2.53	27 : 73
2003	190,687	48,762	2.63	26 : 74
2004	221,853	54,460	2.85	25 : 75
2005	241,554	58,772	2.99	24 : 75
2006	273,467	66,321	3.23	24 : 76

*출처: 1990, 1995년은 과학기술부 외, 『과학기술연구활동조사보고서 2005』, p. 100.

2000년 이후는 과학기술부, 『과학기술연감 2007』, p.428.

과학기술예산의 증가와 함께 정책조정 기제의 약화는 부처간 예산 확보 경쟁을 불러 일으켰고 연구개발사업의 중복을 초래하였다. 1990년대 중반 이래

한 문제를 관찰한 한 연구에 따르면 당시 관할권 경쟁은 통상산업부(산업자원부의 전신)와 과학기술처간에 주로 이루어졌다(김용훈, 1996). 이는 근본적으로 경제성장과 그에 따른 경제 전략의 변화로 인해 기술정책의 중요성이 높아진 데 기인한다. 예를 들어 당시 통상산업부가 정책기조를 업종별 지원정책에서 기능지원정책으로 전환하면서 통상산업부의 경우 기술정책이 핵심적인 기능 영역이 되었다. 1994년 산업기술국이 설립된 것도 바로 이러한 전환을 반영한다(김용훈 1996). 기술정책을 둘러싼 부처간 관할권 경쟁은 1990년대 중반 정보통신부의 등장과 역할 증대로 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다.⁷⁾ 또한 생명공학과 같은 새로운 첨단 분야가 형성됨에 따라 더욱 많은 부서들이 관할권 경쟁에 뛰어들게 되었다(Wong, 2004; 2005). 생명공학과 같은 새로운 분야의 경우 산업영역이 다양한 분야에 걸쳐있고 시장이 형성 중에 있으므로 부처 간 관할권 경쟁이 더욱 치열한 양상을 띤다.⁸⁾

2) 과학기술 거버넌스의 개혁

경제위기의 충격이 어느 정도 진정되면서 1990년대 말 김대중 정부에서 몇 가지 중요한 과학기술행정체제의 개혁이 이루어진다. 과학기술처가 과학기술부로 승격되었으며 과학기술기본법이 제정되었고 이를 토대로 5년 중기계획인 과학기술기본계획이 입안되었다. 또한 과학기술정책의 효과적인 조정을 위해 국가과학기술위원회가 설치되었다.

그러나 보다 본격적인 과학기술행정체제의 혁신은 참여정부에 들어와 이루어졌다. 어떤 점에서 김영삼 정부와 김대중 정부에 의해서 다소 산발적으로 이루어지던 과학기술 거버넌스 개편 노력이 보다 조직적으로 이루어지고 새로운

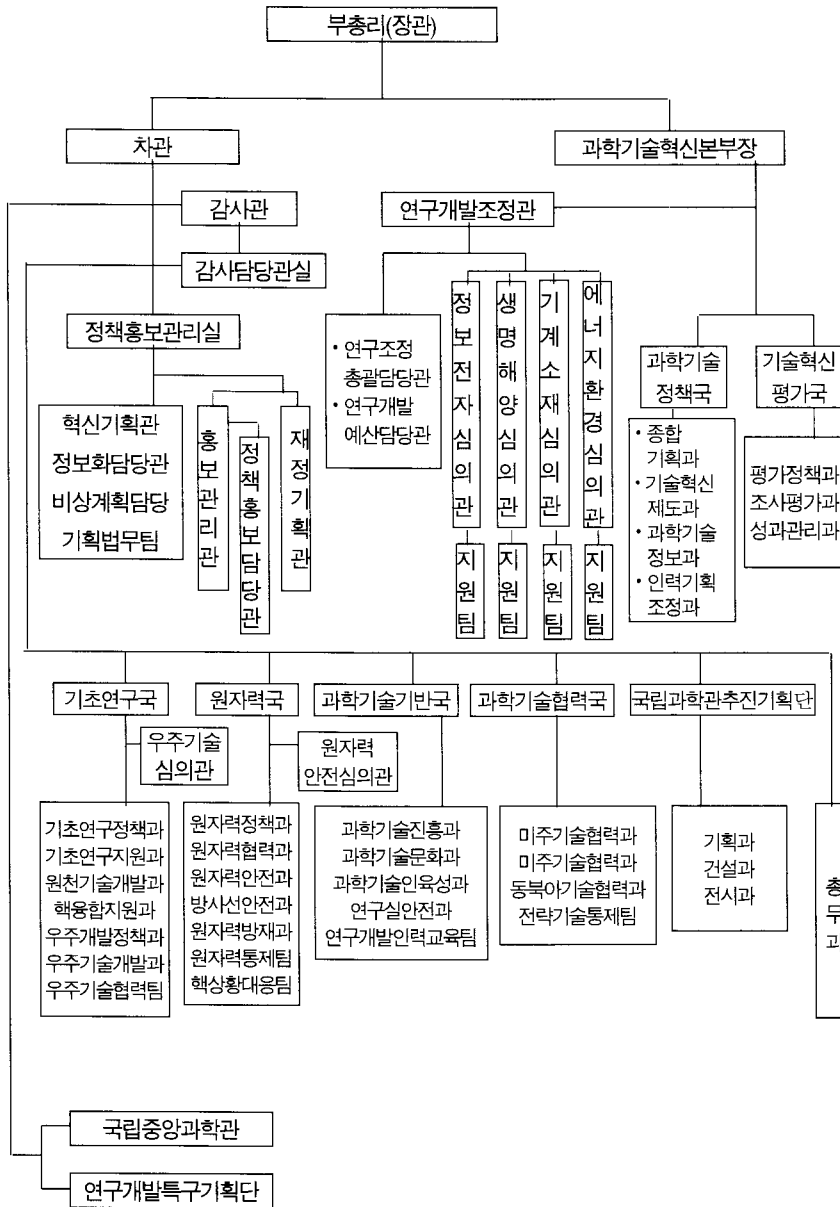
7) 정보통신정책분야에서 부처간 정책, 조직, 사업 중복과 정책조정 관련 논의는 김동욱 외(2007) 참조.

8) 생명공학의 경우 다른 국가들의 경우도 유사한 양상을 띤다. 일본의 경우 松井隆幸(1997), 그리고 대만의 경우 Wong(2005)를 참조할 것.

차원으로 발전하였다고 볼 수 있다.⁹⁾ 노무현 대통령은 대통령 선거운동 과정에서도 과학기술정책을 강조하였다. 이러한 결과 '과학기술중심사회 구축'의 의제가 12대 국정과제에 포함되었다. 주요한 정책 기조로는 국가연구개발 투자를 GDP 대비 3%로 증가시키고 이를 위해 정부 연구개발예산을 확대한다는 점이 제시되었다. 또한 국가 및 지역에서 기술혁신체제를 구축하는 것도 포함되었다. 이와 함께 연구개발 예산배정 조정 등을 포함하여 과학기술정책 조정 기능을 강화하기 위한 제도 개편의 추진도 주요 정책목표에 포함되었다.

9) 이러한 내용은 과학기술부 (2005; 2006), 『과학기술연감』을 참조함.

<그림 1> 과학기술부 조직



*출처: 과학기술부 홈페이지 (2006년 10월).

과학기술행정체제의 개편은 2004년 5월 윤곽이 드러났다. 우선, 과학기술부장관이 부총리로 격상되었고 과학기술 분야 미시경제정책을 조정하는 역할을 부여받았다. 그러나 이 과학기술 부총리제는 통합형 과학기술 부처 시스템하의 강력한 부총리제가 아니라 국과위를 유지하고 기존의 과학기술부를 부총리급으로 격상하는 현실적이고 조정 주도의 부총리체제라고 할 수 있다(염재호, 2006).

이러한 성격의 과학기술 부총리제는 국가과학기술위원회(국과위)의 기능 강화와 밀접한 관계를 가지고 있다. 국과위는 대통령이 의장이고 과학기술부총리가 부의장인 과학기술정책 분야 최고 의사결정기구이다. 국과위의 기능 중에서도 중요한 것은 연구개발 사업을 평가하고 예산편성을 조정하는 일이다. 연구개발 예산편성도 다른 정부예산과 마찬가지로 기획예산처가 관장하지만 국과위의 사전예산 편성 조정 기능이 강화되었다. 그 이전에는 과학기술 관련 부처들이 개별적으로 부처의 예산확보를 위해 기획예산처와 직접 협상을 벌였다. 국가과학기술위원회가 기획예산처가 배정한 총액 범위 내에서 개별 부처에 예산을 배정하는 역할을 담당하도록 됨으로써 개별 부처에 대한 국과위 및 과학기술 부총리의 정책조정 능력을 강화하려 한 것이다.¹⁰⁾ 이렇게 변화된 예산배정 조정 방침을 실행하기 위해 몇 가지 실무적 지원 기능 및 관리기능이 설치되었다.

첫째, 과학기술부 내에 차관 부서로 과학기술혁신본부를 설치했다. 과학기술혁신본부는 예산 조정 실무 담당 부서로 '연구개발조정관'을 설치하고 기술

10) 정부 연구개발예산 조정 방식의 개선을 위한 참여정부의 구상, 즉 기획예산처의 총액 배정과 국과위의 구체적 조정기능 방식은 참여정부 기간에도 실제로 실행되지 못한 것으로 평가되고 있다. 실제로 실행되기 전에 충분한 시간을 가지지 못하고 정권이 끝났기 때문인지 아니면 제도의 구상과 이행 간 갭이 있어서인지는 불분명하다. 염재호 교수는 2006년 6월에 관찰한 것이기는 하지만 부정적인 평가를 하고 있다. "과학기술 관련 예산을 과학기술혁신본부를 통해 조정할 수 있는 권한을 부여받았지만 아직도 연구개발 예산의 집행에 있어서 미시적인 수정과 조정을 할 수 있을 뿐이지, 예산편성의 기획 및 조정의 전권을 기획예산처로부터 이양 받은 것이 아니어서 예산을 통한 기획 조정 기능은 일정한 한계를 보이고 있다." 염재호(2006) 참조.

분야별 연구개발 프로그램을 조정하는 네 개의 심의관실을 신설, 운영하였다. 그 외 과학기술부에 속해있던 과학기술정책국과 기술혁신평가국을 이전시켰다.¹¹⁾ 과학기술혁신본부는 정부예산 편성을 담당하는 기획예산처에 대해 연구개발 프로그램 평가를 지원하는 기능을 담당하는 것은 물론 국과위의 예산배정 조정을 지원하는 평가 및 실무 기능을 담당하는 조직으로 참여정부의 과학기술 거버넌스 개혁의 핵심적인 부분이었다. 이를 위해 행정 및 연구개발평가 전문 인력을 기획예산처, 과학기술 관련 개별 부처, 정부출연 연구소, 이공계 대학 교수 등 다양한 분야에서 대거 충원하였다. 과학기술혁신본부의 인력은 100여명으로 출발했는데 과학기술부 출신 40%, 여타 부처 출신 40%, 민간 출신 20%로 구성되었다.¹²⁾ 이러한 인사제도와 운영이 당초의 의도대로 실행되어 과학기술혁신본부가 초부처적으로 자율성을 확보하고 효과적인 정책조정을 수행하였는가 하는 점에 대해서는 논란이 계속되었다.

둘째, 국과위 산하 특별위원회와 소위원회들을 설립 내지 보강했다. 특별위원회는 국가기술혁신특별위원회와 차세대성장동력추진특별위원회가 있다. 모두 과학기술부 장관이 위원장을 맡고 있으며 관련 장관 및 민간위원으로 구성되어 있다. 과학기술혁신본부장이 의장인 운영위원회와 그 산하의 기획·예산 조정전문위원회가 중요한 기능을 수행한다. 이 위원회는 과학기술혁신본부의 연구개발조정관이 의장의 역할을 담당한다. 이 두 위원회의 경우도 정부 관료들과 민간 전문가들로 구성되어 있다.

여기에서 검토해야 하는 부분은 이러한 기구들이 어떻게 구성되고 운영되는가 하는 점이다. 우선 국과위의 경우 과학기술 관련 장관 13명과 민간위원 7-8명으로 구성된다. 민간위원들은 과학기술 관련 NGO대표, 유명 NGO활동가, 소수의 대학 이공계 교수들, 여성벤처기업협회 회장, 공공연구소 대표 등으로

11) 물론 과학기술부의 고유한 기능으로 남은 부분은 차관의 지휘 하에 두었다. 기초 연구국, 원자력국, 과학기술기반국, 과학기술협력국 등이다.

12) 타 부처 관료의 임명은 직위공모제라고 하며 민간 출신 임명은 개방직 임명이라고 함. 2007년 봄 현재 이 비율이 5 : 3 : 2 라고 한다. 과학기술혁신본부 한 심의관과의 인터뷰(2007. 04. 27).

구성되어 있다. 이들의 임명은 개인적 명성과 전문가로서 평판에 토대를 둔 것이라고 할 수 있다.¹³⁾ 운영위원회와 기획·예산조정전문위원회의 경우는 각 부처 출신 고위관료와 민간전문가들로 구성된다. 국과위 민간위원과의 차이는 이러한 소위원회 민간위원들은 전문성을 기준으로 위촉된다는 점이다. 그러나 이들의 참여도 정부와 전문가단체간의 긴밀한 협의에 바탕을 둔 제도화된 참여는 아닌 것으로 보인다.

4. 참여정부의 과학기술 거버넌스의 평가

이명박 정부의 대대적인 정부조직 개편으로 인해 단명으로 끝났으므로 참여정부의 과학기술 거버넌스 개혁이 어느 정도 효과적으로 작동되었는지 평가하는 것은 어려운 일이다. 그러나 여기에서는 기존 연구들의 평가를 먼저 살펴보고 이 논문이 초점을 두고 있는 정책담론제도의 측면에서 평가를 시도한다.

참여정부의 과학기술행정체제의 개혁에 대한 기존의 평가는 주로 과학기술 관련 정부 부처간 정책 조정에 초점을 맞추고 있다. 홍성걸(2004)의 분석은 주로 과학기술 부총리의 제도적 위상과 역할에 관한 문제에 초점을 두고 있다. 과학기술 부총리는 과학기술부를 이끌고 있으면서 범부처적으로 과학기술정책을 조율해야 하는 책임을 맡고 있어서 이른바 선수와 심판의 이중적 역할에서 비롯되는 문제점을 가지고 있다고 지적한다. 과학기술부의 많은 프로그램 시행 기능이 타 부처로 이관되었고 과학기술부에는 특정 고객과 연관되지 않은 거대과학 및 기술을 담당하도록 되었다. 그러나 과학기술부가 기획 조정기능과 아울러 집행기능을 여전히 가진다는 점을 문제로 지적하고 있다.

염재호(2006)의 연구는 각도를 달리하여 과학기술 부총리제의 역할이 제한적인 이유를 과학기술 정책기능의 체계화가 미비한 데서 찾고 있다. 단적인 예로 과학기술부 내 과학기술 차관과 과학기술혁신본부의 차관의 기능이 중복되

13) 황우석 교수도 한 때 국과위 민간위원으로 활동했다.

어 있다고 분석한다. 이러한 결과 양자가 지향해야 할 역할이 혼동되어 있다고 지적한다. 과학기술부 차관의 경우 정책의제설정과 정책결정 단계에서 강화되어야 할 기획 조정의 기능을 제대로 수행하지 못하고 집행 기능에 많은 시간을 빼앗기고 있으며 과학기술혁신본부 차관은 국과위의 사무국 기능이나 미시적인 프로그램 평가 및 예산 조정 평가에 매달리고 있다고 지적한다. 이에 따라 과학기술 부총리가 장기적 비전 제시, 정책의제설정 기능, 사회 부문과의 커뮤니케이션 등의 정책적 과제를 적절히 다루고 있지 못하다고 지적한다.

현실적으로 부처간 관계에서도 과학기술 부총리의 조정능력은 제한되어 있었다. 과학기술 부총리가 상대해야 하는 부처 중에서 산업자원부와 정보통신부는 관할영역, 인력, 조직 전통 등의 측면에서 상대하기가 버거운 소위 힘 있는 부처들이다. 이러한 점에서 보면 국과위나 운영위원회 등 범부처 조직 내에서 이루어지는 조정 기능은 협상의 성격을 띠게 된다고 보아야 한다. 그러나 이러한 협상 과정에서 과학기술 부총리라는 제도적 위상이 바로 정책조정 능력으로 전환된다고 보기 어렵다.

또한 김성수(2005)의 연구는 참여정부의 과학기술행정체제의 개혁의 핵심을 과학기술혁신본부의 설립으로 파악하고 그것의 행정 조직적 특성을 분석하고 있다. 과학기술혁신본부의 자율성 확보와 독립적인 운영이 여하히 달성될 수 있는가 하는 점이 개편 과학기술행정체제의 성공 여부를 평가하는 열쇠라고 본다는 것이다. 여러 부처 관료들이 과학기술혁신본부에서 일정 기간 근무하는 인사교류 제도의 경우 강점과 동시에 약점을 지니고 있다고 평가된다. 이 중에서 여러 부처 출신 관료들이 혁신본부에 근무한 후 원래의 부처로 복귀하는 제도는 지속적으로 긴장을 야기하는 요인이 되었다. 실무적 수준에서 부처간 다원주의적 경쟁이 반영될 수 있는 여지가 생기는 것이다. 이러한 점은 실무적 차원에서 과학기술혁신본부의 정책조정 능력을 약화시키는 요인이 될 수 있다.

기존 연구의 평가는 기본적으로 정책조정 이슈에 초점을 맞추고 있다. 김성수(2005)의 연구는 미시적인 측면에서 과학기술혁신본부의 기능을 중심으로

분석하며 엄재호(2006)와 홍성걸(2004)의 연구는 정책기능 등 거시적 측면을 중시한다.

그런데 국과위, 과학기술혁신본부, 그리고 산하 운영위원회 등 여러 수준에서 참여하는 민간 참여자 내지 사회 행위자들의 위상과 역할이 어떠했는가 하는 점에 대해서는 충분한 분석이 이루어지지 못하고 있다. 성지은(2005)의 연구가 과학기술 행정체제 개혁에서 정책조정의 강화 문제와 함께 부분적으로 이러한 점을 다루고 있다. 민간참여의 경우도 제도화된 참여가 아니라 전문가들이 정부 관료들에 의해 선택되거나 동원된다고 평가하였다. 참여기제를 강조한 참여정부의 과학기술행정체제의 경우도 정부 참여자와 민간참여자가 문제해결을 위해 함께 정책 설계를 하고 지속적인 상호작용과 의견조정을 이끌어 내는 거버넌스와는 거리가 있다고 지적한다(성지은, 2005: 14).

민간참여의 문제는 이 논문의 주제와 밀접히 관련되어 있으므로 이것을 보다 체계적으로 검토할 필요가 있다. 민간참여자의 경우 역할 범주 - 전문가 역할과 이해관계자 등 사회 행위자 역할 - 와 그리고 참여방식 - 개인적 참여와 정책네트워크를 통한 참여 - 으로 구분할 수 있다. 기존의 분석들은 대부분 민간 참여자를 전문가 역할에 한정하여 본다. 전문가들은 주로 정책조정을 지원하는 전문 인력이나 정보지식과 전문성의 원천으로서 참여하게 된다는 것이다. 또한 참여방식도 정책네트워크를 통하는 방식이 아니라 개별적인 방식으로 참여한다고 본다.

참여정부의 과학기술행정체제에서 민간 참여는 몇 가지 유형이 있다. 우선 앞서 언급한 과학기술혁신본부에 개방형 임용직으로 민간전문가들이 참여하는 것이 있다. 이학 및 공학 분야에서 활동하는 대학 교수, 정부출연연구소 연구원 등이 지원한다. 다음, 각종 연구개발 기획위원회와 평가위원회에 참여하는 경우를 들 수 있다. 마지막으로 국과위나 국과위 산하 특별위원회 내지 실무위원회를 통한 참여가 있다. 이것은 보다 제도화된 참여 형태라고 할 수 있는데 이 연구는 이 형태를 중점적으로 검토한다.

이 유형의 경우 국과위와 국과위 산하 특별위원회(국가기술혁신특별위원회,

차세대성장동력추진특별위원회)에는 전문가와 사회 행위자들이 같이 참여하고 있다. 국과위의 경우 사회행위자들의 비중이 가장 높다. 국과위가 상대적으로 담론체도의 기능을 가장 크게 담당하고 있다는 점을 보여준다. 국과위 운영위원회나 기획·예산조정전문위원회의 경우 민간참여자는 거의 대부분 전문가들로 채워져 있다. 이러한 점은 이러한 소위원회들이 정책기획과 조정을 위한 실무적, 전문적 기능을 담당하고 있는 점과 관계가 있다.

민간 참여자들의 역할 범주와 함께 참여 방식도 정책담론체도의 평가에 매우 중요한 부분이다. 이것을 판단할 수 있는 구체적인 자료가 충분한 것은 아니지만 기존 연구의 관찰(김성수, 2005; 성지은, 2005)을 참조하면 이러한 민간 참여자들의 참여 방식을 정책네트워크를 통한 제도화된 참여로 보기 어렵다. 주로 전문성과 개인적 명망 등을 토대로 정부에 의해 개별적으로 동원되고 활용되고 있다고 여겨진다. 국과위의 경우는 이런 평가를 단정적으로 적용하기 어려울지 모르나 대부분 정부 주도에 의해 위원들이 선임된다고 봐도 무방할 것이다. 이들은 중요한 사회세력을 대표하는 방식으로 선임된 것이 아니라 개인적 명성이나 전문성을 인정받아 정부에 의해 개별적으로 초청된 것이라고 보아야 할 것이다. 이들의 정체성과 역할은 이러한 선임 방식에 의해서 큰 영향을 받는다. 문제는 이러한 방식의 구성과 운영으로 인해 정책담론체도의 기능이 실질적으로 구현되지 못한다고 볼 수 있다.

전문가들이나 민간 참여자들이 개별적으로 정부에 의해서 동원되고 활용된다는 것은 참여정부를 표방한 참여정부에서조차도 과학기술 거버넌스가 국가에 의해서 주도된다는 것을 반영한다. 이러한 점은 참여정부의 정책담론체도의 취약성을 야기하는 요인이 된다. 이러한 취약성을 정책담론체도의 형식화라고 규정할 수 있을 것이다. 제도의 형식화는 크게 두 가지 의미로 쓰인다. 첫째, 일반적으로 제도의 실질적인 기능이 취지와 목표를 달성하기에는 충분하지 않다는 의미로 사용된다. 이것은 초기에는 실질적인 기능을 발휘하다가 환경 변화로 인해 기능의 유효성이 낮아지는 경우를 의미한다. 둘째, 처음부터 실질적인 기능의 수행과는 상관없이 상징적으로 제도를 설립하는 경우에 해당

하는 경우이다. 흔히 상징정책으로 개념화되는 부분과 유사하다고 할 수 있다. 참여정부의 국과위의 경우 위의 두 가지 중에서 후자에 더 가까운 것으로 분석된다. 의도적으로 상징정책을 목표로 한 것은 아니지만 결과적으로 실효성 없는 제도가 되어 버렸다고 할 수 있을 것이다.

위의 분석에서 보면 정책담론 제도의 형식화는 전형적으로 국과위의 구성과 운영에서 잘 드러나고 있다. 새로운 과학기술 거버넌스에서 국과위는 정책조정제도의 위상과 함께 정책담론 제도의 위상을 가지고 있다. 그러나 민간 위원들이 개별적으로 선임되는 것에 기인하는 취약한 대표성은 이들이 정부 위원과 같이 대등한 입장에서 정책논의와 결정에 참여하기 어렵다는 점을 말해 준다.

이러한 점은 일본 및 핀란드와의 비교에서도 잘 파악된다. 일본의 경우 정부-기업 간에는 다양한 네트워크가 형성되어 있는데 예를 들어 심의회와 같은 조직이 실질적으로 정책담론기제로서 역할을 수행한다고 평가된다(Okimoto, 1989). 또한 핀란드와 비교해도 우리나라의 형식화된 담론기제가 잘 보인다. 핀란드에서는 1990년대 경제위기를 맞아 과학기술정책위원회가 강화되었다. 이 위원회는 과학기술정책 분야를 중심으로 실질적인 조정기능을 담당했다. 총리가 위원장을 맡고 통상산업부 장관과 교육부 장관이 부위원장을 맡으며 재무부를 포함하여 3개 타 부처 장관들이 위원으로 참가한다. 특히 정부위원들보다 수가 더 많은 10명의 위원들이 정부 밖에서 임명되는데 고용주 단체와 고용자 단체 등의 사회세력 대표와 학술원, 연구개발센터, 대학 총장 및 교수, 산업계 인사 등이 여기에 포함되어 있다. 이러한 구성에서 알 수 있듯이 중요한 것은 주요 사회세력간 사회적 합의 기제라고 할 수 있는 조합주의적 제도적 틀이 정책조정 제도에 내장되어 있다는 점이다. 산업정책 및 과학기술정책의 우선순위와 기본적인 지침의 결정이 정부에 의해 하향식으로 주도되는 것이 아니라 수평적 조정 기제를 통해서 이루어지도록 되어 있다는 것이다 (Moen and Lilja, 2005; 조현석, 2006).

마지막으로 국과위의 구성뿐만 아니라 운영의 측면에서 국과위가 정책담론

제도로서 제대로 된 기능을 발휘하지 못하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 사회 내 다양한 이해관계나 가치를 반영하는 담론 기능의 활성화를 통해서 보다 적극적으로 과학기술정책 의제를 설정하고 정책방향을 제시하기보다 산하 운영위원회나 기획·예산조정전문위원회에서 또는 과학기술혁신본부에서 실무적으로 합의된 안건들을 심의하는 소극적인 기능을 수행하는데 더 치중되어 있다는 지적이 있다(김성수, 2005).

국과위와 같은 정책담론기제의 형식화와 제한된 민간 참여는 과학기술정책의 형성에서 여러 부정적 결과를 낳고 있다. 우선 정책 환경이 변화하고 있는 시기에서 과학기술정책이 나아가야 할 방향과 비전에 대한 사회적 토론이 활발히 이루어지는데 지장을 받게 된다. 사회 행위자들의 참여는 과학기술정책에 있어서 대안적 이념을 피드백 할 수 있는 통로로 작용할 수 있다. 우리나라 과학기술정책의 이념은 무엇보다 규범적, 신념적 요소로서 기술민족주의와 인과적 요소로서 국제경쟁력의 논리로 구성되어 있다. 정책이념의 차원에서도 발전국가 시대에 형성된 정책가치들이 여전히 강하게 남아 있는 것이다. 담론제도의 활성화는 생활의 질 향상과 같은 대안적 이념을 피드백 할 수 있는 기회로 작용할 수 있는 것이다. 정책담론제도의 형식화는 이러한 쟁점을 둘러싼 정부와 사회간 상호작용을 제한하는 결과를 초래한다고 볼 수 있다.

또한 정책담론제도의 형식화는 정책 형성을 둘러싼 제도화된 이익 표출의 기회를 억제한다. 외형적으로 보기에 전문적이고 기술적인 영역에 속한다고 여겨질 수 있는 과학기술정책의 경우도 특정한 의제설정이나 정책방향을 설정은 어떤 이익은 옹호하고 다른 이익은 배제하는 의미를 가진다. 정책담론의 활성화를 통해서 이런 문제점들이 토의될 경우 이익갈등이 제도적 틀에서 이루어는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 이러한 기회들이 봉쇄될 경우 정책의 정당성은 물론 효과성의 확보에도 큰 문제를 안게 될 것이다.

특히 기술발전이 가속화되고 복잡화 되고 있는 상황에서 정책담론제도의 형식화는 정책 환경 변화에 대한 과학기술 거버넌스의 적응력을 약화시키는 요인이 된다. 예를 들어 생명공학의 발전의 영향은 경제와 산업을 넘어 사회문화

적, 윤리적 가치 영역에까지 미친다. 이런 경우 정책담론제도의 강화를 통해 기술발전의 방향과 영향에 대해 사회적 합의를 형성하는 노력이 필수적인 요소가 된다. 담론 제도의 취약성은 이를 제약하는 요인이 될 소지가 큰 것이다. 기존의 과학기술 행정조직 중심의 분석은 참여정부의 과학기술 거버넌스 개혁에 내포되어 있는 이러한 취약점을 파악하는데 어려움이 있는 것이다.

5. 맺음말

이 논문은 거버넌스 시각에서 참여정부의 과학기술 거버넌스의 변화를 분석하고 평가하여 보았다. 참여정부의 과학기술 거버넌스 개혁은 참여정부의 국정 기조아래 과학기술정책의 입안과 실행에서 다양한 정부 부처간 정책조정능력을 향상시키려는 제도 개혁과 함께 사회 부문의 참여를 촉진하기 위한 제도 형성에도 노력했다는 점에서 큰 특징을 보인다. 예를 들어 국가과학기술위원회 강화했으며 정책심의를 위해 민간 참여자들을 위원으로 참여시키고 있다. 국과위 산하 특별위원회와 소위원회에도 민간전문가들이 대거 참여하였다.

이에 대한 기존의 연구들은 대부분 과학기술 행정조직 내지 행정과정의 관점에서 정책조정 이슈를 중심으로 분석하고 있다. 반면 이 논문은 거버넌스 시각을 토대로 정책담론 제도의 개념을 도입함으로써 정부 내 부처간 정책조정 이슈와 함께 사회 행위자의 정책 참여 이슈를 보다 명시적으로 검토했다. 이러한 점을 분석하기 위해 이 논문은 거버넌스의 시각에 더해 정책담론 제도의 개념을 도입하여 분석하였다.

이 논문에서는 참여정부의 과학기술 거버넌스 개혁의 경우 다양한 수준에서 전문가 및 사회행위자들의 참여가 이루어졌지만 전문가로서 참여가 주종을 이루고 참여방식도 개별적인 방식으로 이루어졌음을 분석하였다. 특히 국가과학기술위원회에서 정책의제설정과 결정에서 이해관계와 정책 가치를 피드백 할

수 있는 사회행위자들의 경우 개별적인 선임방식과 그로 인한 대표성의 취약으로 그 역할이 상당히 제한되었음을 지적하였다. 과학기술 거버넌스 개혁에서 도입된 정책담론제도가 형식화되었다고 볼 수 있는 것이다. 과학기술 거버넌스에서 정책담론제도의 형식화는 그 자체의 문제에 그치지 않는다. 정책조정 효과성과 정당성을 저해하는 요인이 된다고 볼 수 있다. 제도적 차원에서 보면 정책담론제도와 정책조정제도는 상호보완 관계에 있다고 볼 수 있기 때문이다.

이런 점에서 향후 대두될 과학기술 거버넌스 형성 논의를 위해 정책담론제도의 실질적인 형식화를 방지하는 방안을 제시해 본다. 첫째, 과학기술정책의 조정에서 전문적 지식과 정보의 중요성으로 인해 외부 전문가의 활용은 필수적인 요소이다. 그렇지만 현재 방식대로 전문가들을 개별적인 방식으로 동원하고 활용하는 방식을 지양할 필요가 있다. 전문가 공동체와의 긴밀한 상호 협의 하에 적절한 전문 인력들이 거버넌스의 운영에 참여할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 정부와 전문가 단체와의 협의 체제를 강화하고 전문 학회를 보다 적극적으로 활용하는 것이 필요할 것이다. 둘째, 사회 행위자들의 참여의 경우 선임방식을 개선함으로써 대표성을 강화하는 것이 필요할 것이다. 명망가 중심으로 선임이나 개별적인 연고에 의한 선임을 지양하는 게 좋고 참여자의 수를 늘리는 것도 한 가지 방법이 될 것이다.

□ 참고 문헌 □

- 과학기술부 (2005; 2006), 『과학기술연감』, 과학기술부.
- 김동욱 외 (2007), 「행정기관 간 경쟁에 관한 연구: 콘텐츠산업을 중심으로」, 『행정논총』, Vol. 45, No. 4.
- 김성수 (2005), 「행정개혁 시각에서 본 과학기술혁신본부의 특성분석」, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문, (2005. 12. 09-10). 서울산업대학교 공동실험실습관.
- 김영평 (1991), 『불확실성과 정책의 정당성』, 서울: 고려대학교출판부.
- 김용훈 (1996), 「기술정책에 있어서 부처조직간 경쟁에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 행정학과 행정학박사학위 논문.
- 성지은 (2005), 「과학기술정책결정구조의 변화: 참여정부 과학기술행정체제를 중심으로」, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문, (2005. 12. 09-10)일. 서울산업대학교 공동실험실습관.
- 송위진 외 (2007). 『탈추격형 기술혁신체제의 모색』, 서울: 과학기술정책연구원.
- 염재호 (2006), 「과학기술 부총리 체제 2년의 평가와 전망」, 바른 과학기술 사회 실현을 위한 국민연합 포럼 (06. 07).
- 조현석 (2006), 「경제위기와 산업정책의 변화: 핀란드 사례」, 남궁근 외., 『스칸디나비아 국가의 거버넌스와 개혁』, 서울: 한울 아카데미.
- 한국과학기술기획평가원 (2006), 『국가 R&D사업 Total Roadmap: 중장기 발전전략』, 과학기술부 과학기술혁신본부.
- 홍성걸 (2004), 「과기부 기능변화와 혁신본부의 추진방안」, 『과학기술정책의 혁신과 정책분야별 평가 효율화방안: 과학기술·환경·정보정책을 중심으로』, 한국정책분석평가학회·정책분석평가사협회 주최 학술대회 논문집, (2004. 12. 18).

- 松井隆幸 (1997), 『戦後日本 産業政策の 政策過程』, 日本 九州大學出版部.
- Benson, J. K. (1983), "Inter-organizational Networks and Policy Sectors", in Rogers, D. and Whetten, D. eds. *Inter-organizational Coordination*, Iowa: Iowa State University Press.
- Cox, Robert (1986), "Social Forces, States, and World Order: Beyond International Relations Theory", in Keohane, R. ed. *Neo-realism and Its Critics*, New York: Columbia University Press.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane (1993), "Ideas and Foreign Policy," in , Judith Goldstein and Robert O. Keohane, eds. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaka: Cornell University Press.
- Hill, Machael (2005), *The Public Policy Process*, 4th ed. Harlow, UK: Pearson Education.
- Immergut, Ellen M. (1998), "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics & Society*, Vol. 26, No. 1.
- Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*, pp. 1925-75, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kajaer, Anne Mette (2004), *Governance*, London: Polity.
- Krugman, Paul (1994), "The Myth of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6.
- Moen, E. and Lilja, K. (2005), "Change in Coordinated Market Economies: The Case of Nokia and Finland." in Glenn, M. et al. eds., *Changing Capitalism: Internationalization, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*, New York: Oxford University Press.
- Nye, Joseph (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.

- Okimoto, Daniel I. (1989), *Between MITI and Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy (2000), *Governance, Politics and the State*, New York, NY: St. Martin's Press.
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance. Buckingham*, UK: Open University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Stoker, Gerry (1998), "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155.
- Wong, Joseph (2004), "From Learning to Creating: Biotechnology and the Postindustrial Developmental State in Korea", *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4.
- _____ (2005), "Remaking the Developmental State in Taiwan: The Challenge of Biotechnology", *International Political Science Review*, Vol. 26, No. 2.

논문 투고일 2008년 4월 15일
논문 수정일 2008년 4월 28일
논문 게재 확정일 2008년 5월 22일

A Study of Noh Moo Hyun Government's Reform of Governance for Science and Technology

Cho, Hyun Suk

ABSTRACT

This is to review the reform of the governance for science and technology advanced by the Noh Moo Hyun government. The reform mainly included introducing the vice premierships for science and technology, strengthening the coordinative function of the National Science and Technology Committee over the public R&D budget and programs, and establishing the Office of Science and Technology Innovation under the vice premier for science and technology. The reform aims to improve not only the policy coordinative mechanism but policy discourse mechanism over the enhanced science and technology policy. This paper argues that Noh Moo Hyun Government's reform of the governance for science and technology was not successful. The reason is that the reform targeted mainly to improve the policy coordination among government departments concerning science and technology policy. But it was nearly neglected to make effective the policy discourse mechanism linking the state actors and societal actors.

Key Terms:

science and technology, governance, policy coordination, policy discourse mechanism, the Noh Moo Hyun government