

건강 정책 연구과제의 실제적 이해

인제대학교 의과대학 일산백병원 소아청소년과

문진수

Practical Aspects of Health Policy Research Themes in Korea

Jin Soo Moon, M.D.

Department of Pediatrics, Inje University Ilsan Paik Hospital, Goyang, Korea

Research and development (R&D) is very important to acquire new knowledge in various fields. The significance of public R&D is also increasing, especially related to health policy making, establishing basic databases, and enhancing basic and clinical science. The total budget of general public R&D in Korea was approximately ten billion US Dollars in 2008, but the proportion of health care research was just below 10%. In private sectors, it was three times the amount allocated to the public budget. In this article, recent trends in public R&D in Korea, especially related to health care policy and biotechnology are summarized. A brief overview of the application process for a specific policy fund is also described for early-stage researchers in these fields. (*Korean J Pediatr Gastroenterol Nutr* 2011; 14: 137~140)

Key Words: Policy, Research and development, Health care, Fund, Korea

서론

연구개발 활동이라 함은 지식 축적(인간, 문화, 사회에 관한 지식 포함)을 증대시키고, 이러한 지식을 새로운 발견에 응용하는데 사용할 목적으로 조직적인 토대에서 진행되는 창조적인 활동으로써 사물, 기능, 현상 등에 관하여 새로운 지식을 획득하거나 기존 지식을 활용하여 새로운 방법을 찾아내기 위한 창조적인 노력 및 탐구, 연구개발과정에서 직접 필요한 시험·측정·

분석, 기계·기구·장치의 구입·설치 및 건설, 동식물의 육성, 문헌조사 등의 활동, 연구개발 활동부서 운영을 직접 지원하기 위한 사무·회계 등의 지원함을 포괄한다¹⁾. 이러한 연구를 진행하기 위하여 연구자에게 있어서 연구비 관리와 조달은 중요한 과제이다. 연구비를 지급하는 기관의 종류에 따라서 정부 연구와 민간 연구가 있으며, 이중 정부 연구는 연구 목적에 따라서 정책 연구와 일반 연구로 나눌 수가 있다. 건강증진사업지원단에서는 정책 연구 과제를 “정부의 정책 및 사업과 직접 관련하여 연구가 필요하여 제안한 과제”로, 일반 연구 과제를 “국민건강증진을 위한 기초 자료 생산에서 효과성 평가에 이르기까지 사업의 효율적 추진에 기여하기 위하여 연구자가 창의적으로 연구내용을 정하여 제안하는 자유 과제”로서 정의하고 있다²⁾.

접수 : 2011년 6월 15일, 수정 : 2011년 6월 18일, 승인 : 2011년 6월 20일
책임저자 : 문진수, 411-706, 경기도 고양시 일산구 대화동 2240
인제대학교 일산백병원 소아청소년과
Tel: 031-910-7101, 7620, Fax: 031-910-7108
E-mail: jsmoon@paik.ac.kr

이러한 연구개발 활동은 개인이나 사적 자본이 투자하기 어려운 공공 분야나 기초 분야에 대한 연구에 있어서 매우 중요하다. 본 논고를 통하여서는 정부의 정책 연구과제에 대한 개괄적인 이해를 도모하고자 하며, 특히 건강 보건 관련 정책을 중심으로 논하고자 한다.

본 론

1. 현황

2008년도 우리나라에서 정부 연구개발(Research & development, R&D) 예산은 10조를 넘어섰으며, 2010년도에는 13조를 넘어섰다. 민간 연구개발 예산은 이의 3배가 넘는다³⁾. 이는 OECD 국가들 중 최상위 수준으로 GDP 대비 지출 비율로서 현재 세계 4위를 차지하고 있으며, 2012년도에는 GDP 대비 R&D 지출을 5%를 사용할 것을 목적으로 하고 있어서 조만간 세계 1위를 차지할 것으로 보인다. 정부 예산 중에서 가장 많은 지출 분야는 정보통신 및 공학 분야이며, 건강증진 및 보건 분야에 투입되는 비중은 2007년 기준으로 8,017억으로 전체의 약 8.4%를 차지한다. 정부 연구비의 약 42~44% 정도가 정부 출연연구소로 지출이 되고, 약 23%가 대학으로 배정된다. 건강증진 및 보건 분야 예산의 대부분은 신약 개발, 중계 연구, 미래수종 산업 관련 연구에 집중되어 있다^{3~7)}. 정부 R&D 평가에 있어서 원천 기술 개발이 그 가치를 가장 많이 인정받고 있으며, 특히 기초와 임상을 연계하는 중계 연구가 각광을 받고 있다. 연구자를 중심으로 보면 여성 연구자 참여를 우대하고 있으며(연구 책임자의 극소수만이 여성임), 지방의 연구자를 우대하는 기금도 별도로 있다. 최근에는 연구자가 연구 결과의 성과에서 비교적 자유로운 '모험 연구사업 지원 제도' 등으로 연구 지원 제도가 다양성과 창의적 과제를 확보하는 방향으로 확충되는 상황에 있다. 대한소아과학회에서는 전염병 관리, 건강검진, 성장 표준치 제정, 모자 보건 등의 분야에서 보건복지부의 정책 R&D에 지속적으로 참여해 왔으며, 특히 최근 5~6년간 급속히 체계화되고 제도적인 연속성을 갖추게 되었다.

2. 연구 진행 과정

정부의 R&D 예산이 비대화되고 복잡하게 전개되면

서, 이를 적절하게 기획, 집행, 평가하기 위한 과정이 개발되어 있다. 먼저, 첫 단계는 R&D 사업기획으로서 연구용역제안서(request for proposal, RFP)를 연구자 집단(pool)을 통하여 수집하고, 이를 바탕으로 해당부처에서 기획 보고서 및 시행계획을 수립한다. 둘째는 과제선정 단계로서 사업공고를 하고, 과제접수, 과제선정 평가를 시행하며, 과제 협약을 거쳐서 연구비가 지급되게 된다. 셋째는 과제 관리 단계로서 연구 계획서를 평가하고, 이에 준하여 연구 과제 진행 중의 모니터링과 실적 및 수행 평가를 한다. 넷째는 과제 종료 단계로서 연구비를 정산하고 최종 보고서를 평가하는 단계이다. 마지막으로 연구 결과에 대한 성과 관리로서 성과보고서 평가, 성과활용 실태 조사, 기술료 징수 및 관리 등이 포함된다.

정책 연구 과제에 관한 연구용역제안서를 작성할 때에는 사전에 정책의 흐름을 알아야 적절한 내용의 과제를 제안할 수 있다. 이를 위하여서는 정부 정책의 흐름, 정책 현황 및 향후 과제 등을 파악하고 있어야 하며, 이를 위하여서는 학회의 위원회 활동이나 정부의 위원회 활동의 기회가 있을 때에 적극 참여하는 것이 좋다. 이러하기 때문에 정책 연구 과제를 처음 시작하고자 하는 경우에는 관련 분야에 참여해온 선행 연구자의 공동 연구 참여가 큰 도움이 된다. 또한, 정책 연구 과제는 기타 일반 학술 연구 과제와 마찬가지로 제공된 서식에 정확히 맞추어 제출해야 하며, 서류 제출 마감 일자에 맞추어 온라인을 통한 전자 접수를 해야 한다. 최근 정부의 R&D 예산 관리 및 감사 기준이 까다롭게 되었기 때문에 초기 기획 단계에서부터 예산 집행에 어려움이 없도록 하여야 하며, 규정된 연구 편람에 의거하여 기획하여야 한다.

3. 정책 R&D 연구자의 자질

정책 연구 과제는 연구 결과를 바로 정책의 기초로 활용할 목적으로 발주되는 것이며, 따라서 연구자의 독창성보다는 업무적인 탁월성이 중요하다. 특히, 실제 정책 입안으로 이어지는 연구는 분석적이고 전략적이며 체계적인 접근을 요하고, 다양한 이해관계를 수용하고 조정할 수 있는 근거 중심의 연구가 이루어져야 한다. 이러하기에 정부 입장에서는 연구자를 선정할 때에 일정 수준이 담보되는 안정적인 연구결과를 낼 수 있다

고 여겨져야 하며, 따라서 연구자에 대한 학계의 신뢰도가 중요한 판단 근거가 된다. 정책 R&D 연구자 개인의 자질로는 현실 감각이 있으면서도 공공의 이익을 우선시 하는 정책적 마인드가 중요하며, 다양한 전공을 배경으로 하는 연구팀을 구성하고 지휘할 수 있는 리더십이 필요하다.

4. 정책 R&D 연구의 평가

정책 R&D에 있어서 연구자에게 요구되는 것은 각 연구 집행 부처에서 사용하는 R&D 지침에 의거하여 연구가 관리되어야 하며, 연구 결과물을 계약된 연구 기간에 맞추어서, 정책적 목적에 부합하는 연구 결과의 질(quality)을 담보하여 제출하는 것이다. 이에 대한 평가는 규정된 지침에 따라서 평가 발표회를 가지고 서식에 맞추어 평점을 받게 된다. 연구 결과에 대한 평가는 제3자가 평가 위원으로 위촉되어 평가를 시행하게 되어 있으며, 연구비 사용과 관리에 대한 심사는 별도로 진행되게 된다. 최근에는 연구 결과물로서 논문 출판의 가치를 높이 평가하는 경향이 있다.

5. 문제점과 개선 방향

현재 정부 연구 과제 집행의 문제점으로는 연구 과제 대비하여 연구 논문 발표가 미약하여 그 효율성이 세계 20위권 밖에 놓여있다는 점이다. 이의 원인으로서는 기초 연구 투자 비중이 낮고, 지적재산권 보호 수준이 낮은 점, 대학으로 지출되는 비율이 주요 국가에 대비하여 상대적으로 낮은 점 등을 들 수 있다³⁾. 향후 정부의 R&D 예산 배분에 있어서 일반대학펀드와 비목적 연구 부문의 투자 비중을 높이는 한편, 첨단 분야뿐만 아니라, 가장 기초가 되는 건강 정책 R&D 분야에 대한 투자를 늘리는 것이 대안이 될 수 있다.

고 찰

2000년도의 경제 버블이 붕괴하면서 국내외 주식 시장은 붕괴하였고 인터넷에 대한 환상은 무너졌지만, 인터넷 세상이라는 판도라의 상자는 활짝 열렸다. 의학의 세계에도 이러한 상황에서 예외가 아니며, 세계적인 학술 잡지들이 전자출판으로 돌아서고, 학술정보를 통합하여 실시간으로 전 세계에 전달하는 PubMed와 같은

시스템이 발달하였으며, open access 정책을 추구하는 대형 학술 잡지들이 늘어가면서 고급 학술 정보에 대한 접근은 전 세계 어디에서나 쉬워지고, 이로 인하여 생의학 발전 방향은 놀라게 가속화되고 있다.

각국의 정부는 정보 공개를 통하여 국민의 알 권리 충족과 정책 개발, 연구 촉진 등을 목적으로 각종 단계의 정책을 총괄하여 인터넷에서 소개하면서, 정책의 개발과정, 공정하고 근거에 기반을 둔 지표의 개발 방법, 체계적인 평가 시스템 구축, 연구 보고서 등을 모두 공개하고 있다. 심지어는 진행 중인 중요한 프로젝트의 각종 회의록과 회의 자료까지도 웹에 공개하고 있어서, 이제는 선진국의 앞서고 있는 보건의료 정책들을 거의 실시간으로 안방에서 확인할 수 있는 상황으로 이어지고 있다. 이러한 상황은 정책 연구를 하는 연구자에게 벤치마킹을 할 수 있는 좋은 참고와 예시를 얻을 수 있어서 유리한 점을 주지만 이는 초기에 국한되고, 곧 이어 선진국 수준의 부가가치가 높은 결과물과 원천 기술 및 자료 개발을 요구받는 상황에 이르게 된다. 이러한 점은 정책 R&D에 참여하는 연구자에게 기회와 어려움을 동시에 주게 된다.

우리나라 국가 R&D예산에서 경제 발전 및 국방 분야의 비중이 크지만, 미국의 경우에는 보건성(HHS)의 비중이 46.6%에 이르고 있다. 연구 예산 총액이 우리나라 것의 10배인 것을 고려하면 이는 실로 엄청난 규모라고 할 수 있다^{3,6)}. 이러한 상황에서 IT (information technology)에 이은 BT (biotechnology)를 활성화시키고자 하는 정부의 노력이 결실을 거두려면, 현재 8~10%에 불과한 우리나라 보건의료 R&D 예산 비중을 더 빠르게 늘리고, 다양한 분야로 증액시키면서 연구의 기초 인프라를 개선하여야 하며, 현재 실험 연구 및 중계 연구 위주로 매우 강화되어 있는 R&D 집행의 집중도를 다소 완화하여 임상 중심의 모험적인 R&D에 투자를 늘리는 노력을 더 해야 할 것이다. 더욱이 정부 연구 기금의 운영에 있어서 미래 수증 산업으로 여겨지고 있음에도 아직은 선진국에 비하여 연구 경쟁력이 떨어지는 분야인 생의학 및 보건 분야에는 보다 중장기적이고 기초적인 인프라 구축의 차원으로 접근할 필요가 있다. 현재에는 그 중요성에도 불구하고 직접적이고 단기적인 경제 성과로 이어지기 힘들기 때문에 희귀 질환이나 소아 관련 임상 연구에 대한 지원은 많이 부족한 상황

이며, 이와 같은 소외되기 쉬운 기초 분야에 대한 정책적인 배려가 필요한 상황이다.

결 론

보건의료 정책 R&D는 국가 보건의료 정책을 수행하는 데에 있어서 매우 중요함에도 불구하고, 급증하고 있는 국가 R&D 계획에서 희귀 질환이나 소아 관련 임상 연구 등 일부 중요한 분야가 소외되어 있으며, 그 여건이 타 분야에 비하여 상대적으로 열악한 상황이다. 하지만, 이는 보건 의료 전체의 발전에 필수적인 영역으로서 보다 많은 연구자의 참여와 정부의 지원이 요청된다. 관련 분야의 체계적인 연구자 역량 개발 및 연구 지원 제도의 활성화가 필요하다.

참 고 문 헌

1) Survey of research and development in Korea, 2009.

Seoul: Korea Institute of S&T Evaluation and Planning, 2010:9-10.

- 2) Homepage of Management Center For Health Promotion. Available at <http://mchp.hp.go.kr>/accessed on May 10, 2011.
- 3) Lee HS, Yong TS, Jeong SK. Understanding the Korean R&D investment among the OECD and its implication: KISTEP Issue Paper 2010-12. Seoul: Korea Institute of S&T Evaluation and Planning, 2010.
- 4) National Science & Technology Commission. Governmental report of investigation and analysis on the national research and development program in 2008. Seoul: Ministry of Education, Science and Technology, 2008.9.
- 5) National Science & Technology Commission. Annual Report 2009. Seoul: Ministry of Education, Science and Technology, 2010. 5.
- 6) Ahn SK. Analysis on the national R&D investment activities of Major countries in 2009. Seoul: Korea Institute of S&T Evaluation and Planning, 2009.
- 7) KISTEP Statistic brief in 2009. Seoul: Korea Institute of S&T Evaluation and Planning, 2010.