

다중흐름모형을 이용한 과학기술 연구회제도의 정책변동 분석

Policy Changes of the Research Council System of Science and Technology
using Multiple Streams Framework

장문영(Jang, Mun Yeong)*, 이찬구(Yi, Chan Goo)**

목 차

- | | |
|---------------------|-------------------------|
| I. 서 론 | III. 연구회제도의 정부별 정책변동 분석 |
| II. 이론적 논의 및 분석틀 설계 | IV. 결 론 |

국 문 요 약

본 연구는 과학기술분야 정부출연 연구기관의 자율성과 독립성을 보장하고, 연구기관 간의 협력과 유기적인 연결이라는 정책목표하에 1999년 이후 지금까지 그 목표달성을 위해 정책수단으로 존재하고 있는 연구회제도의 정책변동 사례를 대상으로 하고 있다. 연구회제도가 어떤 과정을 거쳐 정책변동이 이루어졌고 그 결과 정책목표가 달성되었는지 여부를 분석하였으며, 이를 통해 향후 정책의 효율적 추진에 기여하려는 목적으로 수행되었다. 과학기술 연구회는 김대중 정부이후 박근혜 정부까지 네 번의 정권교체기마다 변화과정을 거쳐왔다. 여기서는 그 사례에 Kingdon의 다중흐름모형을 이용하여 각 정부별 주요 정책결정요인과 정책변동 과정을 비교·분석했으며, 그 결과로서 Hogwood and Peters의 정책변동유형과 출연(연)의 자율성 및 책임성이라는 정책목표의 달성정도를 살펴보았다.

핵심어 : 정책변동, 과학기술 연구회, 정부출연 연구기관, 다중흐름모형

※ 논문접수일: 2017.7.29, 1차수정일: 2017.9.11, 게재확정일: 2017.10.24

* 국가과학기술연구회 감사실장, myjang@nst.re.kr, 044-287-7230

** 충남대학교 행정학부 교수, changoo@cnu.ac.kr, 042-821-5849, 교신저자

ABSTRACT

This study deals with the cases of policy changes of the research council system which exists since 1999 as a policy tool to achieve the goals for autonomy and independence of Government-funded Research Institutes (GRIs) in the field of science and technology and their cooperation and organic connection. The purpose of the study was to analyze through which process policies about the research council system have changed and whether they resulted in the successful achievements of the aimed policy goals, and to contribute to the effective policy implementation in the future. The Research Council System of Science and Technology has been undergoing a change for four government replacements (from Kim Dae-jung's Government to Park Geun-hye's Government). In this study, the major policy making factors and the policy change process of each government case are analyzed in comparison using Kingdon's multiple streams framework, as a result, their policy change type by the Hogwood and Peters's theory and the achievement of their policy goals of autonomy and responsibility were examined.

Key Words : Change Policy, Research Council System of Science and Technology, Government-funded Research Institute, Multiple Streams Framework

I. 서 론

1998년 김대중 정부 출범 이후 IMF 경제위기 및 이로 인한 공공기관 경영혁신의 일환으로 추진된 과학기술 연구회제도¹⁾가 도입된 이후 지금까지 연구회의 기능과 역할에 대해서 많은 논의가 있어왔다. 과학기술 연구회는 과학기술분야 정부출연 연구기관(이하 '출연(연)'으로 표기)의 수월성 확보를 위해 자율성과 독립성을 보장하고, 연구기관 간의 협력과 유기적인 연결을 위해 설립되었으나 당초 취지와는 달리 정부부처와 산하 출연(연) 사이의 가교 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 역할론에 대한 불만이 끊이지 않고 제기되었다. 연구회제도의 도입 이후, 출연(연)에 대한 정부부처의 간섭과 통제는 어느 정도 줄어든 측면이 있지만 기관운영의 자율성과 독립성 측면에서는 큰 변화가 이루어지지 않았다. 정부부처와 출연(연)의 연결고리 역할을 수행해야 하는 연구회는 제 기능을 발휘하지 못하고 있다는 평가와 더불어 제도개선의 필요성에 대한 논의가 꾸준히 이어져 왔다(임기철, 2001; 유성재, 2001; 유성재 외, 2002; STEPI·(주)기술과가치, 2004; 나태준, 2005; 김용훈·오용균, 2008; 최병선, 2008; 정용남, 2010; 이찬구, 2010; 국가과학기술심의회, 2013).

이에 따라 과학기술행정체제를 구성하는 하나의 축으로서 연구회제도에 대하여 매 정부별로 정책의 변화를 모색해 왔다. 이러한 정책변동의 일환으로 일부 출연(연)들은 연구회 소속이 변경되었으며, 연구회의 감독관청도 정부별로 변경되었다. 연구회는 설립 이후 출연(연)에 대한 상위 지배구조 문제가 거론될 때마다 논의의 중심에 서 있었으며, 출연(연)의 실질적인 경쟁력 향상과 연구자율성 확보를 위해서는 정부와 연구현장을 연결하는 중간기구인 연구회의 역할 정립이 매우 중요하다. 다음 정부에서도 과학기술관련 정부부처의 결정문제와 함께 또 다른 개편 논의가 형성될 수 있는 사안이다.

이러한 배경 하에 본 연구의 목적은 연구회제도가 어떤 과정을 거쳐 정책변동이 이루어졌으며, 그 결과 연구회제도 도입의 정책목표가 달성되었는지 여부를 분석하고자 한다. 이를 통해 향후 출연(연) 지원·육성 정책의 효율적 추진에 기여하기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구의 목적을 구체적으로 열거하면 다음과 같다. 첫째, 연구회제도에 대한 정책변동이 매 정부별로 발생한 이유는 무엇이며, 어떻게 발생했는지에 대해서 규명하고자 한다. 즉, 각 정부별 정책변동의 핵심적인 요인, 아이디어 및 행위자는 누구인지 등을 분석하기 위하여 Kingdon(1984)의 다중흐름모형으로 설명한다. 둘째, 정책변동의 결과로서 정책 산출물 유형이

1) 1999년도 제도 도입 당시 연구회는 경제사회연구회, 인문사회연구회(이상 인문분야)와 기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회(이상 과학기술분야) 5개 연구회로 편성되었다. 본 연구에서는 과학기술 연구회를 대상으로 하며, 현재는 단일연구회로 '국가과학기술연구회'로 운영되고 있다. 이하 '연구회'로 표기한다.

Hogwood and Peters(1983)의 정책변동유형 이론에 부합하는지를 설명하고자 한다. 셋째, 연구회제도의 정책목표 달성 정도를 자율성과 책임성의 관점에서 규명해 보고자 한다.

본 연구의 분석대상은 1999년 3월에 도입된 5개 연구회 중에서 과학기술계 3개연구회(기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회)만으로 한정하였다²⁾. 당시의 연구관리 체계 개혁은 경제인문사회 연구회 2개 연구회를 포함하여 추진되었으나, 경제인문사회 출연(연)은 연구사업의 구조나 수행형태가 과학기술계 출연(연)과는 성격이 다르기 때문에 본 연구에서는 제외하였다.

한편, 본 연구의 시간적 범위는 공공부문의 혁신이 본격적으로 추진된 1998년부터 2017년까지 네 번의 정권 교체기에 정부별 연구회제도 변화의 유형을 분류하고 정책변동 과정을 분석하였으며, 주로 문헌검토, 정부 정책 자료, 연구회 정책 자료, 신문기사와 관련 법률 및 국회 입법과정에서의 자료 등을 활용하였다.

이러한 연구회제도의 정책변동 분석은 출연(연)이 자율성을 기반으로 한 역할강화와 독립성을 확보하는데 필요한 지표 역할을 할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

II. 이론적 논의 및 분석틀 설계

이 장에서는 정책변동에 관한 이론적 논의와 선행연구에 대한 검토를 통하여 본 연구의 분석대상인 연구회제도의 정책변동과정에 대한 분석이 왜 필요한지를 논의할 것이다. 또한 연구회제도를 대상으로 수행된 기존 연구에서 연구회의 운영성과와 관련된 내용을 분석하고 정책변동 이론이 실제 사례에서는 어떻게 적용되고 있는지를 동시에 검토하여 이 연구의 필요성을 제시하고자 한다.

1. 정책변동의 이론적 논의와 선행연구 검토

정책변동(Policy Change)은 기존의 정책이 변화되었음을 의미하는 것으로 정책변동의 개념은 대상과 범위에 따라 달라지며, 현재 합의되거나 일치된 견해가 부재한 상황이다(유홍림·양승일, 2009). 정책변동을 정책과정과의 관련성에서 이해하는 입장과 시간의 변화에 따라 정책의 내용과 집행방법이 원래의 정책과 달라지는 것으로 보는 견해가 있으며(박해룡, 1990), 정책

2) 연구회 소관 출연(연)은 원칙적으로 분석대상에서 제외하였다. 다만 연구회 및 출연(연), 양 조직은 상호 밀접한 관계가 있기 때문에 분석결과의 타당성 제고를 위하여 필요한 경우에는 양자의 통합 분석도 부분적으로 수행되었다.

기조 또는 정책목표, 정책수단, 대상 집단 등 정책내용 자체의 변화를 의미하고, 또한 정책집행 방법의 변화까지도 포함한다는 견해도 있다. 한편으로는 정책변동의 원인을 다음의 <표 1>에 서와 같이 학자들마다 다양하게 파악하고 있으며, 본 연구에서는 정책변동의 개념을 정책목표 와 정책수단의 변화로 해석하고자 한다.

<표 1> 정책변동요인

구분	변동요인
Kingdon(1984) Zahariadis(2007)	정책문제, 정책아이디어, 정치변화(정부변동, 압력집단 요구, 국가적분위기), 정책의 창(기회), 정책창도자
Sabatier(1988) Sabatier & Jenkins -Smith(1999)	외부적요인(사회경제적 요건의 변화, 통치집단의 변화, 여론의 변화, 다른 하위체제로 부터의 영향 및 정책결정), 내부적 요인(지지연합의 재편성), 정책학습
Hall(1993)	경제적 위기, 사회적 변화, 정치적 변동(정치지도자)
Knill(2005)	(국가적 정책수립으로서 변동) 정책문제 변화, 국제기구 및 초국가적 법률의 영향, 정책학습 등
Birkland(2006)	초점사건(focusing event): 재난과 사고, 테러공격 등, 정책학습

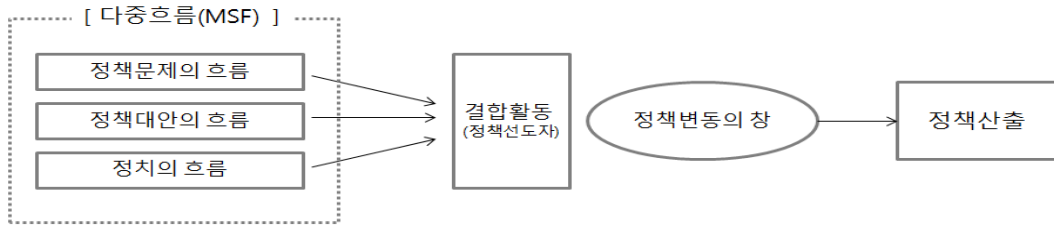
자료 : 정용남(2013)에서 수정 인용

이 중에서 국내의 정책변동에 관한 연구논문의 상당수를 차지하고 있는 것은 Kingdon(1984)의 다중흐름모형(MSF: Multiple Streams Framework)³⁾과 Sabatier(1988)의 옹호연합모형(ACF: Advocacy Colition Framework)이며(황성수 외, 2015), 본 연구에서는 다중흐름모형에서 변동의 주요 원인으로 설명하는 정치의 흐름 및 정책선도자의 역할 강조가 연구회제도의 변화에 대한 설명으로 부합된다고 판단되어 과정변수로서 적용하고자 한다. 아울러 정책평가에서 생산된 정보를 바탕으로 정책이 변동되는 경우를 네 가지 유형으로 구분한 Hogwood and Peters(1983)의 정책변동유형 이론을 적용하여 결과변수로 논의할 것이다.

1) 다중흐름모형의 논의와 선행연구 검토

Kingdon에 의해 주장된 다중흐름모형(MSF)은 아래의 (그림 1)에서와 같이 정책문제의 흐름(policy problem stream), 정책대안의 흐름(policy alternative stream) 및 정치의 흐름(political stream)이 서로 무관하게 독립적으로 흐르다가 세 가지 흐름이 결합하면 정책의 창(window of policy change)이 열리면서 정책변동이 이루어진다고 보고 있다.

3) 다중흐름모형(MSF)은 Sabatier와 Zahariadis 등에 의해 명명되었으나 본 연구에서는 정책과정에서의 복수의 흐름으로 제시한 Kingdon의 모형을 다중흐름모형으로 표현하고자 한다.



자료 : Kingdon(1984)을 근거로 재구성

(그림 1) 다중흐름모형(MSF)의 개념도

이 모형에서 독립적으로 흐르던 세 가지 흐름은 특정 시점에서 정책선도자의 역할로 인하여 결합되고 현재와는 다른 방식으로 접근하여 정책문제 해결을 모색하게 된다. 그리고 정책의 창이 열리게 되면 정책문제와 정책대안 등을 둘러싸고 여러 전략들을 활용한 상호작용이 벌어지고 절충을 통해 창이 닫히게 되며, 이를 근거로 새로운 정책이 산출된다.

Kingdon은 정책문제를 인식하는 수단으로 지표(index)의 변동, 사건(event), 위기(crisis) 또는 재난, 환류(feedback) 등을 제시했다. 정책대안은 관료, 의회 보좌진, 학자, 연구자 등 정책공동체 내의 전문가들에 의해 만들어진다. 그리고 포럼, 공청회, 논문토론을 통해서 여러 가지 가능성들이 탐색되어 그 가능성들의 범위가 좁혀지게 된다. 정치흐름은 정치적 사건과 역동성에 의해 진행되며 일반적으로 문제흐름과 대안흐름을 정책의제로 전환시키는데 결정적인 역할을 하는 흐름이다. 정책의 창은 문제흐름, 대안흐름 및 정치흐름이 우연히 합류되어 대안흐름이 문제흐름과 결합되고 동시에 정치적 상황이 결합하게 되면서 열리게 된다.

흐름의 결합과정에서 나타나는 정책선도자들은 독립적으로 흐르고 있는 각 흐름을 자신의 의도에 맞게 정치적으로 조작하여 각 흐름사이의 결합을 이끌어 내고 정책의 창이 열리도록 시도한다. 따라서 정책선도자는 정책의 방향이 자신이 기대하는바와 같이 이루어지도록 모든 자원을 동원하여 노력하는 사람 또는 집단으로 정의할 수 있다(Kingdon, 2002).

다중흐름모형을 활용한 연구는 다수 존재하고 있다. 특히 다중흐름모형은 원래 정책의제 설정과정을 분석하는 모형임에도 불구하고, 다중흐름모형을 이용한 국내의 선행연구는 정책결정 및 정책변동 등 다양한 정책과정에 적용하고 있다(최성락·박민정, 2012). 그중에서도 본 연구에서 강조하고 있는 다중흐름모형에서의 정치흐름과 정책선도자의 역할의 중요성을 보여준 연구들을 살펴보면, 먼저 정치흐름의 중요성을 강조한 연구로 교장공모제의 정책변동과정을 분석한 이광수·김도기(2010)의 연구와 교원능력개발평가제가 어떠한 요인에 의하여 변동되었는지를 분석한 박근열(2012)의 연구는 정책 변동에 가장 큰 영향을 준 요인을 정권교체로 보았으며, 정권교체에 해당하는 정치의 흐름을 강조하였다.

또한 정책선도자의 역할을 강조한 연구로 개인정보보호법 입법과정을 분석한 성욱준(2013)의 연구와 새만금 간척사업의 정책변동을 분석한 유홍립·양승일(2009)의 연구는 정치흐름에서 정책선도자로서의 역할을 강조하였다. 정책선도자들은 대개 관료 또는 정치인의 지위를 가지고 있다. 이는 일정한 공적 지위가 부여되어야만 정책과정에 영향력을 미칠 수 있는 한국적 특징이 반영된 것으로 분석하였다.

본 연구의 분석대상인 과학기술정책 분야에서 다중흐름모형을 적용한 선행연구는 드문 편이다. 관련 연구로 생명윤리법을 중심으로 정책의 형성과 변동과정을 분석하여 과학기술정책과정을 설명한 김인자·박형준(2011)의 연구는 실현 가능성 있는 정책대안 도출과 정책흐름을 결합하고 정책을 산출하는데 정책선도자가 중요한 역할을 하고 있다고 분석하였다.

다중흐름모형 연구들을 종합해 보면 다음과 같다. 첫째, 정책변동에 영향을 미치는 요인 중 정권교체에 의한 정치흐름이 가장 큰 영향을 주고 있다. 둘째, 정책형성과정에서 정책선도자의 역할이 중요하며, 비가시적 참여자보다는 가시적 참여자인 고위관료 등의 역할이 크게 작용한다. 이상과 같은 다중흐름모형은 정권교체와 함께 정책변동이 잦고 아직도 정책결정 관련 문화에 비합리적이며 권위주의적인 성향을 뚜렷이 지닌 우리나라의 정책변동을 설명하는 데 보다 적합하여(유홍립·양승일, 2009), 본 연구에서도 이러한 점을 강조하게 될 것이다.

2) 정책변동의 유형과 선행연구들

정책변동의 유형은 변동의 정도와 형태에 따라 여러 가지 유형으로 구분할 수 있으며, 다음의 <표 2>는 학자들의 정책변동 유형을 분류한 것이다(정용남, 2013).

<표 2> 정책변동 유형분류

구 분	변동 유형 분류
Hogwood and Peters(1983)	정책혁신(대규모 변화), 정책유지(변화 없음), 정책승계(중소규모 변화), 정책종결(대규모 변화)
Hall(1993)	1수준(정책도구의 수준), 2수준(정책도구 자체), 3수준(패러다임 변화)
Howlett and Ramesh(1998)	급속한 패러다임적 변화, 완만한 패러다임적 변화, 급속한 점진적 변화, 완만한 점진적 변화
Pollitt and Bouckaert(2009)	점증적 변화, 급격한 회귀변화, 점증적이나 근본적인 변화, 급격하고 근본적인 변화

자료 : 정용남(2013)에서 인용

이러한 정책변동의 유형중 정부개입의 정도에 따라 정책변동의 유형을 분류하는 것으로서 Hogwood and Peters(1983)의 정책변동유형 이론이 본 연구에 부합된다고 판단하여 이를 적

용하고자 한다. 다음의 <표 3>은 Hogwood and Peters가 논의하는 정책변동의 유형과 내용을 정리한 것이다.

<표 3> Hogwood and Peters의 정책변동 유형

구분	정책혁신	정책유지	정책승계	정책종결
기본성격	의도적 성격	적응적 성격	의도적 성격	의도적 성격
법률측면	기존 법률 부재	기존 법률 유지	제정 및 기존 법률의 개정	기존 법률 폐지
조직측면	기존 조직 부재	기존 조직 유지, 정책상황에 따라 조직보완 기능	기존 조직의 개편	기존 조직 폐지
예산측면	기존 예산 부재	기존 예산 유지	기존 예산 조정	기존 예산 폐지

자료 : Hogwood and Peters(1983)에서 인용

첫째, 정책혁신(policy innovation)은 정부가 이때까지 개입하지 않던 분야에 개입하여 새로운 정책을 결정하는 것을 의미한다. 이제까지 그 분야에 대한 정부의 개입이 없었기 때문에 하나의 정책이 완전히 새로 만들어지는 것이며, 따라서 이러한 정책변화는 보통 의도적(purposive)으로 수행되는 것이 일반적이다. 왜냐하면 정부가 새로운 분야에 우연히 개입하는 경우란 없기 때문이다(Hogwood and Peters, 1983). 둘째, 정책유지(policy maintenance)는 현재의 정책을 바꾸지 않고 계속 추진하는 것을 말한다. 얼핏 보면 정책이 변동되지 않는 것으로 보이나 정책대상이나 정책내용은 문제와 환경변화에 따라 적응적(adaptive)으로 계속적인 미세 조정 과정을 거치고 있다. 기존정책을 장기적으로 유지만 하려는 경우에도 인구의 변동이나 경제상황의 변동에 따라 정책을 조정할 필요가 발생한다(유훈, 2009). 그러나 Hogwood and Peters는 정책혁신이나 정책승계에 비해 변동의 질적 중요성은 덜할 수 있으나 정책유지에서 나타나는 적응적인 변동의 폭이 정책의 혁신이나 승계보다 더 클 수 있다고 하였다. 셋째, 정책승계(policy succession)는 현존하는 정책의 기본적 성격을 바꾸는 것으로서 정책의 근본적인 수정을 하는 경우, 정책을 없애고 새로이 완전히 대체하는 경우 등을 포함하는데 어느 경우이든 기본 정책목표는 변하지 않기 때문에 정책승계라고 부르게 되고 정책종결과 차이가 나는 부분이다. 정책목표는 변화하지 않으나 사업(program)이나 담당조직, 예산항목에서도 중대한 변화가 일어난다는 점이 정책유지와 다르다(정정길 외, 2005). 넷째, 정책종결(policy termination)은 기존정책을 전제로 특정한 정책을 의도적으로 종결 또는 중지 시키는 것을 의미하며 기존 정책과 관련된 조직축소, 법령삭제, 예산지출 등의 증지로 나타난다. 정책종결에 대해서 국내학자 중 허범(1979)은 기존 정책의 의도적인 종식을 결정·집행하는 것이라고 했다. 그리고 유훈(2009)

은 특정한 정책을 의도적으로 종식시키거나 중지시키는 것이라고 정의했다.

이러한 정책변동의 유형 구분이 용이하고 세분화되어 설득력이 높게 평가되는 Hogwood and Peters의 정책변동유형 이론을 적용하여 정책특성을 분석한 사례연구는 많지 않은 실정이다. 최근의 연구사례로 양승일(2015)은 4대강 정비사업에 시기별로 나타나는 정책변동유형을 각각 도출하고, 시기별 변동유형이 정책변동유형 이론에서 시사하고 있는 결과와 합치되는지 여부, 합치되지 않는다면 모형수정은 어떠한 방향으로 진행되어야 하는지 등을 시사점으로 조명하였다.

정책변동 연구들을 종합해 보면 정책변화에 관한 초기의 연구에서는 정책종결과 정책집행 등 주로 정책과정과 관련하여 정책변화의 시야를 국한시키다가 최근으로 오면서 점차 연구의 영역이 정책의 전(全) 과정(결정, 집행, 평가; 목표와 수단; 내용과 과정 등)으로 확대되어 가는 경향이 있다(박호숙, 2005). 본 연구에서도 연구회 제도에 관한 정책변동을 정책의 전(全) 과정의 의미로 논의하고자 한다는 관점에서 본 연구의 정책적·학술적 의미를 찾고자 한다.

2. 연구회제도에 관한 선행연구

연구회제도가 도입된 이후의 선행연구들을 살펴보면 연구회제도의 운영성과에 대한 연구로서 이석희(2004)의 연구는 공공 연구기관 개혁정책의 성과를 경쟁성, 자율성 및 산학연 협동연구의 3가지 범주로 나누어 분석·평가하고 있다. 연구결과는 연구회제도의 도입 자체는 상황 적합성이 높아 성공한 것으로 평가하고 있으나, 연구기관 개혁정책의 목표달성도는 일률적이지 않아 부분 성공 또는 부분 실패로 제시하고 있다. 김이교(2005)의 연구는 연구회제도의 도입과정을 시계열적으로 설명하고 있을 뿐 평가적 의견은 제시하지 않고 있다. 나태준(2005)의 연구는 집행과정에서의 기관설립을 통한 정책목표 달성 여부를 분석하고 있는데, 우리나라 과학기술계 3개 연구회는 적절한 집행수단을 구비하지 못함으로써 실패한 사례로 평가하고 있다. 김용훈·오영균(2008)의 연구는 출연(연)의 지배구조에 있어서 Haldane Principle⁴⁾에 부합하는 구조가 바람직스러우나 정부부처 소관으로 변화했다고 지적하고 있다. 정용남(2010)의 연구는 연구회제도 도입에서부터 정책결정 이슈들을 분석하여 정책이 표류하였다는 결론을 내리고 정책목표를 달성하기 위한 제도의 전면적인 개편을 제안하였다.

한편 연구회제도에 대한 또 하나의 선행연구로서 이찬구(2010)는 정책이전 이론을 이용한 연구회제도 도입의 정책결정 과정을 분석한 결과로, 정책의제 설정에서의 외환위기 상황의 급

4) 영국에서 1918년 발간된 Haldane Report에서 천명된 Haldane Principle은 '정부는 응용기술 분야이전 순수과학 분야이전 이를 통제하려는 시도를 하여서는 안된다'는 것으로 과학자에 의해 자금지원을 결정해야 한다는 연구원칙이다.

박성과 외부인 주도, 정책형성에서의 이해관계 조정 미흡 및 저해요인의 극복 실패, 정책집행 과정에서의 핵심사항 누락 및 결여 등으로 미완의 제도라는 결론으로 설명하고 있다. 또한 기존의 연구는 연구회와 소관 출연(연)을 동시에 분석대상으로 하고 있거나, 정책결정 과정 전체를 분석하지 않고 정책형성 단계나 정책집행 단계에 치중되어 있다고 분석하였다.

전체적으로 연구회제도 도입의 운영성과에 대한 기존 선행연구는 1999년도 연구회제도 도입 시기를 전후로 당시 상황의 정책결정과정에서 여러 가지 요인들을 분석한 연구로서 기여를 하고 있지만, 정책형성 이후 매 정부별로 변화해 온 연구회제도의 변동 과정을 분석한 연구는 드문 실정이다. 이에 본 연구는 선행연구들을 바탕으로 하여 연구회제도의 정책변동이 당초 법률에서 정한⁵⁾ 연구회 설립취지인 출연(연)의 자율성과 책임성을 향상시켰는가라는 정책목표 달성 정도를 비합리적이며 권위주의적 성향이 강한 의사결정으로 나타나는 우리나라의 과학기술 정책결정과정의 관점에서 알아보고자 다중흐름모형(MSF)을 이용하여 분석하고 향후 정책적 시사점을 도출해보고자 한다.

3. 분석틀

선행연구의 분석과 같이 Kingdon의 다중흐름모형은 정치와 밀접한 관련이 있고 정권 변동 시 정책이 급격하게 변동하는 동태적 모습을 잘 설명해 주고 있다. 그러므로 본 연구에서는 연구회제도의 정책변동에 대한 설명으로 다중흐름모형에서 설명하는 의사결정의 비합리성과 변동의 원인으로 정치의 흐름 및 정책선도자의 역할의 강조가 부합된다고 판단되어 과정변수로서 적용하고자 한다. 아울러 정책변동의 결과로서 정부개입의 정도에 따라 정책변동의 유형을 분류하는 Hogwood and Peters의 정책변동 유형 이론을 적용하여 논의할 것이다.

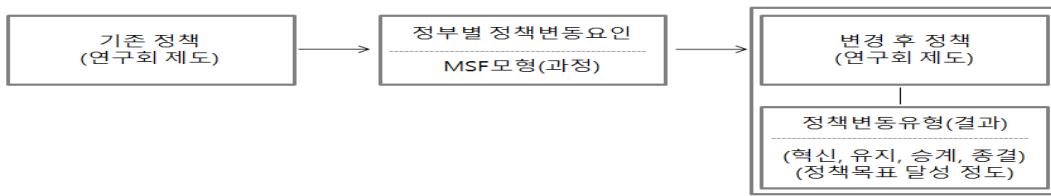
이러한 다중흐름모형을 기본 분석틀로 하여 매 정부별 정책변동 과정을 분석하고 그 결과인 정책산출물을 정책변동유형으로 분류하며, 정책목표 달성 정도를 분석하기 위해 <표 4>의 구체적인 분석변수와 <그림 2>와 같은 분석 흐름도의 내용으로 구성된 분석틀을 제시하여 기존 선행연구들과 차별화 하고자 하였다.

본 연구에서 적용하는 Kingdon의 다중흐름모형은 정책흐름에 따라 우연적으로 이루어지는 정책변동 현상을 이해하는데 있어 정책과정 참여자들의 행동동기와 병합해서 분석하는데 효과적이다. 다중흐름모형의 정책흐름(정책문제흐름·정책대안흐름·정치흐름)중에서 특정 흐름이

5) 법률(과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·육성에 관한 법률) 제1조(정의)에서 ‘... 과학기술분야 정부출연연구기관의 설립·지원·육성과 체계적인 관리 및 책임경영에 관한 기본적인 사항을 정함으로써...’로 책임경영에 대해 언급하고 있으며, 제10조 1항에서는 ‘연구기관은 연구와 경영에서 독립성과 자율성이 보장된다’고 자율적 경영의 보장을 언급하고 있다.

〈표 4〉 분석변수의 내용

구분	변 수	분석내용
다중흐름 모형(MSF) (과정)	정책문제의 흐름	- 지표의 변화, 중요한 사건, 환류, 문제의 정의
	정책대안의 흐름	- 기술적 실현가능성, 가치 일치성, 기술
	정치의 흐름	- 국가의 분위기, 여론, 정권교체, 이익집단 등 (선거에 의한 정권교체, 국회의 구도 변화, 정치 주도권 변화 등)
	정책선도자 및 정책의 창	- 흐름의 결합에서 핵심 역할자 - 창의 개·폐, 창의 열리는 흐름 (세 가지 흐름의 결합이 어떻게 이루어 지는가)
정책변동 유형 (결과)	유형분류 (혁신, 유지, 승계, 종결)	기본성격, 법률, 조직, 예산 측면
	정책목표 달성 정도	자율성 및 책임성의 확보 정도



(그림 2) 연구의 분석 흐름도

촉발기제가 되어 정책변동의 창을 열게 되면 그 창 안에서 다양한 참여자들 간에 치열한 경쟁이 나타나는데, 이 과정에서 흐름들의 결합이 이루어지면 정책변동이 야기될 수 있다.

또한 정책산출 결과인 정책변동 유형은 Hogwood and Peters가 제시한 정책혁신, 정책유지, 정책승계, 정책종결의 네 유형중 하나에 해당되며, 아울러 정책목표 달성 정도는 자율성(예산권 및 기관장 인사권 등) 및 책임성(성과중심의 평가 등) 확보 정도를 비교하여 분석하고자 한다.

III. 연구회제도의 정부별 정책변동 분석

이하의 장에서는 2장에서 제시된 분석흐름도 및 분석변수들을 적용하여 연구회제도 출범 시부터 현재 단일연구회로 변동되기까지의 과정을 분석한다. 특히 정책혁신 시기부터 정책유지와 정책승계 시기를 거치는 정책변동 설명요인 분류에 맞추어 주요원인을 살펴본다. 또한 정책변동 유형에 비추어 결과적 차원에서 정책변동 특성의 유형과 정책목표 달성 정도를 탐색하고자 한다.

1. 연구회제도의 변화 개관

출연(연)을 지원·육성하는 연구회는 1999년도 김대중 정부에서 출범 이후 매 정부마다 정부조직 내지는 출연(연)의 혁신방안이 도입되어 <표 5>에서와 같은 변화과정을 거치게 된다.

<표 5> 연구회 제도의 변화(지배구조 관련)

일자	추진주체	결정사항	주요내용
1999. 3.15.	정부 (김대중정부)	연구회 체제 출범	- 국무조정실 - 3개연구회(기초, 산업, 공공)
2004.10.24.	정부 (노무현정부)	정부조직 개편에 따른 연구회 감독관청 변경	- 국무조정실 → 과학기술부(혁신본부) - 3개연구회(기초, 산업, 공공) 유지
2008. 2.29.	정부 (이명박정부)	연구회제도 변경	- 과학기술부→교육과학기술부, 지식경제부 - 2개연구회(기초, 산업)로 변경
2011. 3.28.	정부 (이명박정부)	국과위 출범 (상설 행정위원회 형태)	- 국가과학기술위원회 위상 및 기능 강화 - 2개 연구회(기초, 산업) 유지 - (가칭)국가연구개발원 설립을 추진하였으나 정책 산출은 없었음
2013. 3.23.	정부 (박근혜정부)	정부조직 개편에 따른 연구회 감독관청 변경	- 교육과학기술부, 지식경제부→미래창조과학부 - 2개연구회(기초, 산업) 유지
2014. 6.29.	국회 및 정부 (박근혜정부)	연구회통합	- 단일연구회(국가과학기술연구회)

자료 : 국가과학기술연구회 내부자료(2016)

2004년도 노무현 정부에서는 국가혁신체제 정립을 위한 과학기술부 혁신방안으로서 과학기술부총리 체제의 출범과 더불어 과학기술계 3개연구회는 과학기술부 산하로 이관되는 연구회제도의 변화가 있었다⁶⁾. 과학기술정책을 주관하는 부처와 출연(연)의 육성·지원을 하는 부처의 정합성을 위한 것이었다.

2008년도 이명박 정부의 출범과 더불어 연구회 제도는 다시 한번 변화를 겪게 되었다. 이 시기에 있어서 출연(연) 육성을 위한 연구회제도 정책은 연구회 자체보다는 과학과 기술의 분리라는 정부의 정책기조 하에서 출연(연)의 역할에 관심이 있었던 것으로 보인다. 정부조직 개편에 부수하여 연구회 제도도 함께 변화되었다. 공공기술연구회가 해체되고 기초기술연구회와 산업기술연구회로 통합되면서 각각 교육과학기술부와 지식경제부 산하로 이관되었다. 이어

6) 감독관청의 변경으로 관련 법률은 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」(정출연법)에서 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」(과기분야 정출연법)으로 명칭이 바뀌어 새롭게 제정되었다.

서 2011년도에는 국가과학기술위원회가 상설 행정위원회 형식으로 출범하면서 ‘출연(연) 선진화 정책’을 추진하였으며 통합법인인 (가칭)국가연구개발원을 설립하여 연구회 소관의 출연(연)을 통합하고 강화된 연구회 모형을 도입하려 했으나 2012년 선거를 앞두고 국회의 입법통과가 보류되기도 하였다.

다시 2013년도 박근혜 정부 출범과 함께 정부조직이 개편되면서 과학기술 기능 및 국가과학기술위원회의 기능과 정보통신 기능이 흡수된 미래창조과학부가 설치되면서 연구회도 미래창조과학부 산하로 편입되었으며, 이후 2014년도 기초 및 산업기술연구회에서 통합된 단일연구회로 국가과학기술연구회가 출범하였다. 이는 출연(연)이 창조경제의 견인차 역할을 수행하기 위한 실천과제의 하나로 정부, 연구회 및 출연(연) 간 역할 재정립하기 위한 방안이었다.

연구회제도를 통한 출연(연)의 관리 및 운영방식은 우리나라의 과학기술 행정체제의 중심화두가 되는 대상이다. 출연(연)을 관료주도로 운영할 것인지 혹은 자율과 책임경영 메커니즘을 강화할 것인지에 따라 관리방식과 조직형태가 달라지는데 김대중 정부에서 연구회제도를 도입한 이후 역대 정부에서 계속 변화되어 왔다. 자율성이 강조되었지만 부분적인 자율성 확보가 이루어지거나, 책임성이 강조되는 형태로 변화되거나 또는 정부개입의 강화로 책임성만 강조되어지는 변화가 이루어진 것이었다.

2. 정부별 연구회제도의 정책변동 분석

1) 김대중 정부에서의 정책변동: 정책혁신

(1) 정책산출까지의 상호작용 과정

김대중 정부에서의 연구회제도 도입에 대한 정책산출 과정을 살펴보면, 먼저 정책문제의 흐름으로서 당시 IMF 경제위기로 인한 공공기관의 구조조정과 출연(연)에 대한 정부간여의 최소화 등을 들 수 있다. 출연(연)은 산업 기술 개발 지원을 위해 출범한 한국과학기술연구소(KIST)를 효시로 하여 70~80년대 출연(연)들이 경쟁적으로 설립되어 각 부처의 국가연구개발 정책의 품질을 제고하는데 기여한 바가 적지 않지만, 1990년대 중반 이후에 정부 부처와 개별 연구기관들의 관계는 연구기관의 정부 부처에의 종속화가 점차 심화되는 상태로 나타나게 된다. 즉, 연구개발비를 지원하는 정부 부처들은 산하 연구기관들을 국가 전체적인 차원에서 정책목표의 합리적인 달성을 위한 유용한 정책수단이라기보다는 자신들의 부처이익을 극대화하는 하부 조직으로 인식하는 경향이 강하게 나타나고 있다(이찬구, 2010). 이런 현상은 중복된 연구, 각 부처를 대변하는 부처 이기주의적 연구, 부처의 과도한 간섭으로 인한 연구원들의 사기 저하, 운영상의 경직적 관료주의화 등 다양한 문제점들이 노정되기 시작했다. 이러한 이유로 1998년

에는 대대적인 출연(연) 지원체제의 개편 작업이 시작된다.

이처럼 출연(연)의 연구생산성 증진과 국가 공동자원으로서의 활용 증대를 위한 방안으로, 연구기관들을 개별 정부 부처의 직접적인 통제와 관리로부터 분리할 중간조직의 필요성이 강하게 제기되었다(정선양, 1999; 국가과학기술자문회의, 1999; 이석희, 2004; 이찬구, 2010).

정책대안의 흐름으로서는 당시 우리 실정에 맞는 중간조직의 새로운 형태를 모색하기 위하여 여러 선진국의 관련 제도에 대한 조사·분석이 사전적으로 상당 부분 이루어져 있는 상황이었다(민철구, 1996; 정선양, 1999). 즉, 독일과 영국을 중심으로 유럽의 선진국들은 정부와 연구기관들 사이에 연구회(research council)라고 하는 중간 조직을 설치·운영함으로써 정부의 연구기관에 대한 직접적인 간섭을 최소화하면서도 연구생산성과 효율성을 제고하는 제도로 운영되어지고 있으며(이찬구, 2002; 정선양, 2003), 특히 독일의 경우는 공공 연구기관들이 특정 부처(BMBF, 교육과학연구기술성) 산하에 집중되어 있으며 우리나라의 연구회 역할을 하는 연합 이사회 제도를 도입하고 있다는 점에서 우리의 모델이 되었다(김이교, 2008). 한편으로는 정부 입장에서는 과거와는 비교할 수 없을 정도의 대규모 연구 집단으로 바뀐 출연(연)을 효율적으로 관리하기 위한 방안의 하나로 단순하고 일관성 있는 관리체계의 도입이 필요하였던 상황이었다(기획예산위원회, 1999).

행정개혁위원회에서 제시한 대안⁷⁾으로는 첫째, 현행 체제를 유지하고 운영 시스템 개선을 통해 효율성을 극대화하는 방안, 둘째, 연구기관을 연구 기능별로 재편하고, 특성별로 구분된 그룹 내에는 연합 이사회를 두고 정기적인 연구 방향 정립, 연구기관간 업무 조정, 예산 편성 및 집행, 연구성과 확산 방안, 셋째, 민간연구소와 유사·중복되는 연구기관은 민영화·민간 위탁을 확대하고, 공공성이 큰 연구기관은 국·공립 연구기관화하고, 시장 실패가 일어나는 연구 분야(기초 과학 연구 등)는 출연(연)으로 존속하되, 연구 분야별로 재편하여 연합 이사회를 두는 방안 등이었다.

당시의 정치의 흐름으로서는 IMF 경제위기와 정권교체를 들 수 있다. 대통령직 인수위원회, 집권 정당, 기획예산위원회(행정개혁위원회)에 의하여 출연(연) 개혁에 대한 필요성이 제시되었다. 1998년 4월 3일 기획예산위원회는 출연(연) 체제를 개선하기 위해 ‘정부출연(연) 경영혁신 추진지침’을 제시하였으며, 이를 추진하기 위하여 4월 15일 기획예산위원회 위원장 자문기구로 행정개혁위원회를 설치하였다. 이후 1, 2차 공청회를 통하여 각계의견을 수렴한 출연(연) 경영혁신방안을 국무회의에 보고하였다(기획예산위원회, 1999: 179-201).

이 시기에 있어서의 정책선도자는 정부 기획예산위원회와 그 산하의 행정개혁위원회⁸⁾라 할

7) 행정개혁위원회가 1차 공청회에서 제시한 안이다(기획예산위원회, 1999).

8) 김이교(2008)의 연구에 의하면 행정개혁위원회는 민간인으로 구성되어 있으며, 그 중에서도 김인수 위원장이 출연(연)의 혁신에 관해 주도적 역할을 한 것으로 분석하였다.

수 있다. 김대중 정부 개혁 과정에서 가장 손쉽게 이룰 수 있는 개혁 대상으로 출연(연) 개혁을 선정하였고, 감독관청인 정부부처의 의견보다는 개혁 주도 집단인 대통령직 인수위원회, 행정개혁위원회가 주도적 역할을 하였다. 행정개혁위원회가 주도적으로 출연(연) 지원체제의 혁신을 위한 정책안을 작성하였고, 정부부처인 기획예산위원회가 이를 받아들여 개혁안을 확정하였다(김이교, 2008).

여야 정권교체, IMF 경제위기 및 이로 인한 공공기관의 구조조정이라는 정책의 흐름속에서 정책의 창이 열렸으며, 당해 7월에 20일간의 입법예고를 통해 11월 국회에 법률안(정출연법)이 제출되어 1999년 1월 5일 국회 본회의에서 의결되고, 이후 시행령 안이 국무회의에서 의결되었으며, 법률 및 시행령이 공포되어 발효하였다. 법률에 따라 연구회별로 이사장, 이사(14인), 그리고 감사를 임명하였고, 1999년 3월 15일에 연구회가 정식으로 출범하였다.

과학기술 환경변화 및 정부기능 변화에 따른 출연(연)의 국가차원의 전략적 위치와 운영방식에 대한 변화의 필요성을 인식하여 정부는 새로운 법률에 따라 국무총리산하에 과학기술분야 3개 연구회를 설치하고, 각 출연(연)을 전문 연구분야에 따라 적게는 4개 연구기관, 많게는 8개 연구기관 등 총 19개의 연구기관을 각 연구회에 소속시키는 연구회 제도가 도입된 것이다.

(2) 정책변동 결과

김대중 정부에 있어서의 연구회제도의 정책산출은 여야 정권교체에 따른 과학기술 정책기조의 변화, IMF 경제위기 및 이로 인한 공공기관의 구조조정 및 해외 선진사례라는 정책흐름의 결합속에서 행정개혁위원회 위원장의 핵심적인 역할을 통하여 연구회제도가 마련되었으며, 정책변동유형은 새로운 정책을 결정하는 의미의 정책혁신이라 할 수 있다. 기본성격은 의도적이며, 법률 측면에서는 「정출연법」이 새롭게 만들어졌다. 조직 측면에서는 국무총리실 산하에 중간조직인 3개 연구회(기초기술·산업기술·공공기술연구회)가 만들어졌으며, 예산 측면에서도 3개 연구회에 새롭게 정부예산이 편성되어졌다.

(3) 정책목표의 달성 정도(자율성과 책임성)

우리나라 연구회제도의 운영시스템은 1999년 이전 정부부처 소관 체제 운영에 비하여 진일보한 제도이다. 이러한 내용으로는 첫째, 정부 부처의 직접적 간섭과 통제로부터 출연(연)에 자율권을 부여하는 의도가 표현된 것으로 연구회라는 중간조직에 의하여 연구기관의 운영 방향을 기획하고 지도·관리하도록 하였다. 둘째, 연구회의 이사장을 국무총리가 임명함으로써 연구회의 위상과 독립성을 강화하였다. 셋째, 연구회에 소관 출연(연)에 대한 기획기능, 기관장

9) 「정출연법」에 의거 법 제정이후에는 대통령이 이사장을 임명하고 있다.

인사권과 경영목표 및 예산 승인권, 기관평가 및 기능조정 권한 등을 부여함으로써 정부 부처로부터의 간섭을 배제하고 연구기관을 독립적으로 지도하고 관리하도록 하였다. 넷째, 연구기관의 연구와 경영에 있어서 독립성과 자율성을 보장하였다(유성재 외, 2002).

당시의 연구회제도의 운영성과로는 연구회가 출연(연)의 기본적인 관리·통제 기능만을 담당하고 각 연구기관은 연구와 경영의 자율성을 최대한 보장하여 실질적으로 업무의 독립성을 갖게 하려는 정책목표에 부합되게 정부의 경영간섭은 줄게 되었으나, 연구과제 중심 운영제도(Project Based System) 등으로 인해 출연(연)의 실질적인 자율성을 한계를 가지고 있었다(유성재 외, 2002). 또한 연구회제도가 진일보한 운영제도임에도 불구하고 실제로는 예산권과 인사권을 행사하지 못하는 구조로 계속되어 왔다. 즉, 연구회는 소관 출연(연)에 대한 실질적인 예산배분 권한을 갖지 못하고 정부에 제출하기 이전에 이사회에서 승인하는 권한만을 행사하였다, 또한 정부부처가 여전히 영향력을 행사하는 관행이 계속되어, 출연(연)의 기관장 인사권도 충분히 발휘할 수 없는 상황이었다(이찬구, 2010). 김대중 정부에서의 연구회제도는 자율성과 책임성이 동시에 강조되었으나 결과적으로는 부분적인 자율성만 확보되었던 상태라고 할 수 있을 것이다.

2) 노무현 정부에서의 정책변동: 정책유지

(1) 정책신출까지의 상호작용 과정

김대중 정부에서의 연구회제도는 출연(연)이 정부부처로부터의 소속관계를 탈피하여 자율성과 독립성을 보장하려는 정책목표는 어느 정도 성공한 것으로 보이나, 한편으로는 예산권 및 인사권한의 부재, 업무 합리화 실행의 어려움, 조직의 구조적 한계성 등에 대한 문제제기가 있었다(유성재, 2001, 2002; STEPI·(주)기술과가치, 2004). 또한 국가혁신체계(NIS)내에서 출연(연)의 기능 강화가 정책문제의 흐름으로 나타나고 있다.

정책대안의 흐름으로서는 당시의 연구회의 주무부처인 국무총리실에서는 ‘정부출연연구기관의 전략적 발전방안’이라는 주제로 출연(연) 및 연구회제도의 전반적 검토¹⁰⁾가 있었으며, 출연(연)의 운영방안에 대한 대안으로서는 첫째, 미래핵심연구소화, 둘째, 대학부설 연구기관화, 셋째, 지자체 이관, 넷째, 국공립 연구 기관화, 다섯째, 민영화(CRO)¹¹⁾ 등이 있었다. 또한 연구회의 지배구조에 대한 대안으로서 첫째, 연구회소속으로 현 국무총리실 체제 유지, 둘째, 국가과학기술위원회로 이관, 셋째, 연구기관을 수요부처로 이관하는 방안이 있었으며, 연구회제도 자체에 대해서는 첫째, 1~2개 연구회로 통합하는 방안, 둘째, 현행 국무총리실 체제 유지하는

10) 국무총리실은 연구 용역을 통하여 출연(연)의 발전방안을 제시하였다(2004. 4.30).

11) 민영화(CRO)는 Contract Research Organization의 약자로 R&D 전문기업으로의 민영화를 뜻한다.

방안, 셋째, 5~6개의 전문연구회로 세분화하는 방안에 대한 검토가 있었다.

정치의 흐름으로서는 연구회제도에 대한 상위 지배구조 내지는 과학기술정책 측면에서 과학기술기본계획(2003)에 나타난 과학기술 비전은 ‘과학기술중심사회 구축을 통한 제2의 과학기술 입국 실현’이었으며, 이를 통해 지식기반사회를 선도하고 신산업창출과 성장을 견인하고자 하였다. 또한, 국가과학기술위원회(국과위)의 강화, 과학기술부총리제의 도입, 과학기술혁신본부의 신설, 과학기술혁신본부에 대한 실질적인 예산배분권 부여 등을 통해 과학기술정책의 조정 문제를 해결하려 하였다(천세봉·하연섭, 2013).

이 시기에 있어서 정책선도자의 역할은 대통령이었다. 노무현 대통령의 과학기술에 대한 인식을 살펴보면 취임사¹²⁾와 청와대 조직¹³⁾에서 잘 나타나고 있다. 이는 과학기술의 중요성을 대통령이 정책적으로 확인하고 과학기술정책에 대한 대통령의 의지를 강하게 반영하겠다는 의미로 볼 수 있다.

대통령이 과학기술의 중요성을 강조하면서 정책의 창을 통한 정책산출물로서 연구회제도가 변화되었다. 이는 과학기술 정책목표와 출연(연)의 육성·지원을 연계하고 국가 과학기술 혁신체제를 정립하기 위하여 연구회 및 출연(연)에 대한 감독권을 국과위의 부위원장이 되는 과학기술부장관(부총리)에게 이관하는 내용이었다.

(2) 정책변동 결과

노무현 정부에서의 연구회제도 정책변동으로 인한 정책산출은 정권교체에 따른 과학기술 정책구조의 변화속에서 대통령에 의한 국가혁신체계의 강조, 출연(연) 및 연구회 기능의 강화라는 정책흐름의 결합을 통하여 연구회제도가 지속 되었기에, 정책변동 유형은 정책유지라 할 수 있다. 기본성격은 적응적이며, 연구회제도의 관련 법률은 「정출연법」에서 「과기분야 정출연법」으로 새롭게 제정되었으나 감독관청이 국무총리실에서 과학기술정책을 주관하는 과학기술부로 변경되는 성격이었다. 조직 측면에서는 3개 연구회(기초기술·산업기술·공공기술 연구회)가 그대로 유지되었으며, 예산 측면에서도 기존대로 유지되었다.

(3) 정책목표의 달성 정도(자율성과 책임성)

당시의 연구회제도의 변화는 정책목표의 변경 없이 감독관청의 변화만 있는 정책유지의 성격이었으나 내용적으로는 과학기술분야 연구개발정책의 집행경험과 전문성을 보유한 과학기술부로 하여금 연구회를 관할하도록 한 것은 국가적인 차원의 정합성을 확보하기 위한 것이라

12) 취임사(2003. 2): “...과학기술을 부단히 혁신해 제2의 과학기술입국을 이룩하겠습니다...”.

13) 청와대 조직에 정보과학기술보좌관제를 신설하였다.

할 수 있다. 연구회는 출연(연)의 경영목표 및 예산승인권 등 기존의 기능에 부가하여 성과확산 지원 및 경쟁력 강화를 위한 정부에의 정책제안 기능이 추가적 부여됨으로서 역할 강화가 이루어져 출연(연)의 자율성 확보를 위한 기반은 더욱 공고해졌다 할 수 있다.

이러한 자율성 확보 기반이 튼튼해졌음에도 불구하고 실제로는 과학기술혁신본부가 더 큰 맥락에서 R&D 예산·기금에 대한 실질적인 조정기능을 수행하였으므로, 연구회가 부여받은 예산승인권 등은 형식적인 것이며 정부부처의 개입이 연구회 설립 이전 상태로 회귀하게 된 것으로 평가되었다(김용훈·윤지웅, 2008).

그러므로 출연(연)의 자율성 확보라는 연구회제도 운영원리는 그대로 유지되면서도 과학기술부총리 체제로의 관할 변경으로 인한 연구회의 역할에 대한 논란이 지속되었다. 이는 연구회의 기능강화를 통하여 출연(연)의 자율성 확보가 강조되었으나 지나친 정부개입으로 인해서 자율성이 위축된 결과로 나타난 것이다.

3) 이명박 정부에서의 정책변동: 정책승계

(1) 정책산출까지의 상호작용 과정

이명박 정부에서의 연구회제도의 변화는 전격적으로 이루어졌다. 여야 정권교체라는 특성¹⁴⁾으로 대통령직 인수위에서 짧은 기간 동안에 결정되었다.

이 시기에 있어서 정책 문제의 흐름은 연구회제도 자체보다는 과학과 기술의 분리라는 정부의 정책기조 하에서 출연(연)의 역할에 관심이 있었던 것으로 보인다. 노무현 정부의 과학기술 부총리 중심의 과학기술 육성 전략에서 탈피, 과학기술정책을 ‘대학과 출연(연)의 융합을 통한 기초과학육성’으로 의미를 축소하고, 연구개발은 ‘산업현장에서 응용·활용될 수 있는 산업기술 육성’에 무게중심을 두었다(천세봉·하연섭, 2013).

정책대안의 흐름으로서 대통령직 인수위원회에서는 경제 살리기와 산업경쟁력 활성화 패러다임에 국정의 무게중심이 쏠리고, 일본, 영국 및 독일 등의 해외 사례에서 벤치마킹한 ‘교육과 과학의 융합으로 인한 시너지 창출’이라는 아이디어가 정부조직 개편으로 나타난 것이다. 정부조직 개편과 더불어 연구회는 공공기술연구회를 폐지하면서 기초기술연구회는 교육과학기술부 소속으로 산업기술연구회는 지식경제부 소속으로 변경하는 안이 제시되었다. 한편으로는 정책대상 집단인 연구회에서는 연구용역을 통하여 연구회 운영체계에 관한 여러 가지 대안¹⁵⁾을

14) 정권교체로 인한 이전 정부와 다른 성향 정부의 출현은 정치적 이데올로기의 차이에 의한 정강정책의 급격한 변화가 없더라도 전임 정부와의 차별화를 통한 국민지지 확보 차원에서 국정운영 방식 등에 있어서 커다란 차이를 보이게 될 수 있다(양홍석, 2015).

15) 다음의 네 가지 대안을 제시하였다: 1)통합연구회 체제, 2)이원적 연구회 체제, 3)기존체제, 4)기술분야별 연구회체제(기초·산업기술 연구회, 2008. 3월).

제시하였으나 관철되지 못하였다. 또한 과학기술관련 공동체에서도 과학기술부를 폐지하는 내용의 인수위원회의 안을 반대하는 여론¹⁶⁾이 있었으나 수용되지 못하는 형국이었다.

정치의 흐름으로는 연구회제도에 대한 상위 지배구조 내지는 과학기술정책 측면에서 살펴보면 정권교체에 따른 정부조직의 개편이었다. 대통령직 인수위원회에서는 과학과 기술의 분리라는 정책기조를 통하여 글로벌 경제위기 속에서 경제 살리기를 국정의 최우선 순위로 두었다. 이명박 정부의 트레이드마크인 경제 살리기의 모범을 보인다는 취지에서 ‘작지만 유능한 정부’를 모토로 정부조직을 슬림화하면서 ‘대부처 대국주의’를 추진하였다. 이에 따라 교육과 과학기술 행정활동을 결합하고자 과학기술부와 교육부를 통합하여 교육과학기술부를 출범시켰으며, 산업육성과 기술혁신행정을 결합한 지식경제부를 만들어 산업기술혁신을 위한 정책을 담당하게 하였다.

이명박 정부에서의 정책선도자의 역할은 대통령 및 대통령직 인수위원회였다. 정치의 흐름에서 나타난 정부부처의 변화가 출연(연)의 관리체계에도 영향을 미쳤다. 노무현 정부에서 과학기술부총리 중심의 과학기술 육성 전략으로부터의 탈피를 통해 지난 정부와 역사적인 단절 시도를 의미하는 것이었다(한국행정연구원, 2012).

여야 정권교체라는 정책의 창을 통한 정책산출물로서, 연구회제도가 변화되었다. 정부조직 개편과 동시에 연구회제도가 변화된 것으로, 기초기술연구회는 교육과학기술부가, 산업기술연구회는 지식경제부가 관리하도록 추진하였다. 연구회제도는 유지하되 부처의 관리를 받도록 하는 정책변동이 이루어졌다.

이후 이명박 정부에서는 출연(연) 개편과 과학기술계의 컨트롤타워 복원 시도로서 2011년 3월 국가과학기술위원회의 출범과 함께 3년(2009.1-2011.12)에 걸친 장기적 검토와 논의 끝에 제8차 위기 관리대책회의¹⁷⁾에서 ‘과학기술분야 출연 연구기관 선진화 방안’을 확정하고 발표하였다. 정부가 발표한 추진방안은 출연(연) 발전 민간위원회에서 제시한 안¹⁸⁾을 상당부분 수용한 것이었다.

연구회제도 변화를 촉발할 수 있는 또 한 번의 정책의 창¹⁹⁾이 열렸으나 법률안을 통과시키지

16) “40년간의 과학기술 발전을 한 순간에 무너뜨릴 역사적 우를 범하지 말라.”는 과학기술계가 한목소리로 이명박 차기 정부의 과학기술 정책과 조직개편 방안에 대한 우려의 메시지를 전했다. 과학기술계 정부출연기관장 일동, 한국과학기술단체총연합회(과총)와 정부출연연구기관 연구발전협의회(연발협), 전국민주공무원노동조합 과학기술부지부, 바른 과학기술사회 실현을 위한 국민연합(과실연) 등은 10일 일제히 성명서를 내고 과학기술부 해체 논의에 대한 반대 의사를 표명했다(대덕넷, 2008. 1.10).

17) 기획재정부장관 주제 위기관리 대책회의(2011.11.24).

18) 민간위원회(위원장: 윤종용)에서 제시한(2010년 7월) 안은 기초기술연구회와 산업기술연구회로 양분되어 운영되던 27개 과학기술 관련 출연(연)을 국가과학기술위원회 소속 (가칭)국가연구개발원(19개 출연(연)과 부처 직할기관(8개 출연(연)) 체제로 전환하는 것이었다(국회 입법조사처, 2011).

19) 본 연구에서는 정책산출이 이루어지지 않았기에 구체적인 결정과정 내용은 제외한다.

못함으로써 정책산출로까지는 이어지지 못하였다. 이는 정책변동이 정권후반기 보다는 정권초기에 효과²⁰⁾가 있음을 반증하는 것이라 할 수 있다.

(2) 정책변동 결과

이명박 정부에서의 연구회제도 정책변동으로 인한 정책산출은 여야 정권교체에 따라 대통령 직 인수위원회에서 과학과 기술의 분리라는 과학기술 정책기조를 택함에 따라 출연(연)의 역할론(책임성)이 강조되어 연구회의 주무부처가 분리되는 정책흐름의 결합을 통하여 연구회제도가 변화 되었으며, 정책변동유형은 정책승계라 할 수 있다. 기본성격은 의도적이며, 관련 법률은 「과기분야 정출연법」이 유지되었으나 3개 연구회에서 공공기술연구회가 폐지되어 기초기술 및 산업기술, 2개 연구회로 재편되었으며 감독관청도 과학기술부(과학기술혁신본부)에서 기초기술연구회는 교육과학기술부로 산업기술연구회는 지식경제부로 소속이 변경되었다. 예산 측면에서는 마찬가지로 기초 및 산업기술연구회로 재 배분되었다.

(3) 정책목표의 달성 정도(자율성과 책임성)

이명박 정부에서는 공공기술연구회를 폐지하여 소관 출연(연)을 기초기술 및 산업기술연구회로 이관하고 각각 교육과학기술부와 지식경제부의 관리를 받도록 하였다. 연구회제도 자체는 유지되지만 부처의 직접적인 관리를 받는 방식으로 변화된 것이다. 또한 연구회 제도의 변화를 통한 출연(연) 관리방식의 변화라기보다는 환경변화에 유연한 연구기관 육성을 위한 재배치를 구상하여 대학의 학문적 연구와 출연(연)의 기초·융합연구를 결합하여 과학기술 발전의 시너지 효과를 유도하고자 하였다(한국행정연구원, 2012).

이러한 정책변동은 1999년 김대중 정부에서 출연(연)을 소속 정부부처로부터 독립시켜 자율성과 책임성을 향상하기 위하여 연구회제도가 출범한 배경을 고려하면 이명박 정부에서의 개편은 과거로 회귀한 측면이 있어 출연(연)의 자율성확보에 저해요인이라 할 수 있다. 따라서 출연(연)이 부처의 관료주의적 통제의 문제점을 어떻게 탈피할 수 있을지가 관건이 될 것이라는 우려가 있었으며(김성수, 2008), 한편으로는 출연(연)은 대표적인 기초·원천기술 및 공공연구수행기관으로서 이의 활용은 전 부처가 하되, 지원은 일원화하는 것이 안정적인 연구환경 조성 과 연구개발 투자 효율화에 더욱 적합하다는 견해도 지속되었다(국회 과학기술정보통신위원회, 2008). 이명박 정부에의 연구회제도는 성과중심의 책임성만 강조되었으며, 정부 부처의 개입 강화로 인한 자율성의 한계로 나타난다.

20) Hogwood and Peters(1983)의 연구 결과 중 하나로서 '최고관리자가 원하는 정책변동 유형을 이루기 위해서는 정권후반기보다는 전반기가 유리하다'고 하였다(양승일, 2014: 317).

4) 박근혜 정부에서의 정책변동: 정책승계

(1) 정책신출까지의 상호작용 과정

2013년도 박근혜 정부의 출연(연) 관리체제는 기존에 교육과학기술부 산하의 기초기술연구회 및 지식경제부 산하의 산업기술연구회 소관 출연(연)은 미래창조과학부에서 관장하고 관련된 R&D 사업은 관련부처에서 관장하도록 하고 있다. 연구회의 주무부처만 물리적으로 바뀌었고 실질적인 혁신체제의 구성에 질적인 변화는 없다고 할 수 있다. 그러나 이후 정부 및 국회에서 출연(연) 활용에 대한 논의가 시작되었으며, 정부(미래창조과학부)는 출연(연)의 활용 제고 방안을 마련하여 국회에 개정 법률안을 제출하고자 하였다. 이전에 출연(연) 자체의 혁신방안이 도출되었으나, 이는 정부주도의 방안으로 이해될 수 있을 것이다.

당시 제기된 문제의 흐름으로는 첫째, 기초기술·산업기술 양 연구회는 각각 연구회별로 출연(연)의 예산심의나 경영평가 등 관리형 업무중심으로 인력과 조직이 배치되고 있었으며, 둘째, 출연(연)에 대한 지원과 관리가 연구회 단위로 이루어져 다른 연구회 소관 출연(연) 간 상호소통의 기회가 부족하며 협력이 미흡하여 협동연구가 미흡하다고 지적하고 있으며, 셋째로, 개방형 협력 생태계를 조성하는데 있어서 분리된 연구회 체제로는 능동적인 대응이 미흡하며, 넷째로, 양 연구회 소관 출연(연)의 구분이 뚜렷한 기준이 없이 혼재 편성되어 있어 연구회의 미션과 기관 고유임무의 특성이 불일치한다는 지적이었다(미래창조과학부, 2013).

정책대안의 흐름으로서는 입법 배경으로 2013년 7월 국무회의에 보고된 출연(연)의 창조경제 견인차 역할 수행을 위한 실천과제의 하나로 정부-연구회-출연(연) 간 역할 재정립 과제²¹⁾를 언급할 수 있다. 이러한 실천과제 중 하나로 연구회 기능을 예산심의와 평가 등 ‘관리형’에서 출연(연) 간 협력확대와 정책 기획 등을 강화하는 ‘지원형’으로 전환하는 내용이 포함되어 있다. 그러므로 출연(연) 개방형 협력 생태계 조성을 차질 없이 추진하기 위해 연구회의 기능에 대한 검토 및 바람직한 운영방안의 모색이 필요한 상황이었다. 2013년 12월 미래창조과학부는 기초기술연구회와 산업기술연구회로 구분·운영되고 있는 연구회의 출연(연) 지원·육성 기능을 강화하고, ‘출연(연) 간 협력지원 및 연구회 운영의 효율성 제고를 위한 방안’(미래창조과학부, 2013)을 수립하여 국가과학기술심의회에 보고하였다. 다른 한편에서는 국가 R&D를 수행하는 관련 정부부처 사이의 이해관계가 달랐으며, 연구회의 통합을 반대하는 부처의 입장에서는 성격이 다른 두 연구회 통합 시 분야별 전문성 및 기획·조정 기능의 약화를 우려하는 입장을 표명했다²²⁾. 결론적으로는 국무총리 주재의 관계 장관회의에서 정부부처 간 이견을 조율하

21) 미래창조과학부는 출연(연) 개방형 협력 생태계 조성 방안을 국무회의에 보고하였다(2013. 7.30).

22) 통합을 반대하는 부처(산업부, 농림부, 국토부 등)의 입장표명 이외에도 업무담당부처와 밀접한 관련이 있는 출연(연)을 해당부처로 이관을 주장하였다.

여²³⁾ 기존 2개 연구회는 통합하고 아울러 융합연구에 대한 기획시스템을 마련하며 출연(연) 및 연구원의 평가방식을 개선하는 등 운영시스템 혁신을 병행해 추진하는 것으로 조정되었다. 미래창조과학부는 출연(연)의 변화와 혁신을 주도하고 있었으며, 이러한 정책목표를 연구회를 통해 달성하고자 하였다²⁴⁾. 이에 대한 내용으로는 출연(연)의 변화된 모습으로 첫째, 연구기관 별 맞춤형 연구 포트폴리오를 설정하여 연구분야별 강화방안을, 둘째로, 출연(연)의 실질적 융합연구를 촉진하기 위한 방안, 셋째 중소·중견기업의 R&D 전진기지화를 제시하였으며, 더불어 성과지표의 질적지표로의 성과관리 체제를 변화시키며, 이를 통해 국민이 체감하는 성과를 창출하겠다는 혁신방안을 추진하였다.

연구회제도 변화에 대한 정치의 흐름으로서는 정권교체에 의한 정부조직 개편으로서 연구회의 감독관청인 미래창조과학부의 정책의지가 가장 크다고 할 수 있을 것이다. 정부는 출연(연)이 자체적인 발전전략을 수립하여 혁신방안을 제출하도록 유도하였다²⁵⁾.

정부(미래창조과학부)는 정부입법에 대한 어려움으로 의원입법을 추진하고자 국회의원 협조를 받아 정책의 창이 열렸다 할 수 있으며, 2013년 7월 국회 민병주 의원이 연구회 단일화 내용을 담은 「과기분야 정출연법」 일부개정안을 대표 발의하였다. 이어서 각 부처의 관련 출연(연) 활용 제고방안을 마련하였다.

한편 연구회제도의 정책변동에 대한 정책선도자의 역할로서 국회(민병주 의원) 및 정부였으며, 출연(연) 등 이해관계자와의 이해가 맞아 떨어졌다고 할 수 있다. 국회에서 「과기분야 정출연법」을 대표 발의했던 민병주 의원은 출연(연) 출신으로서 출연(연) 구성원과 이해관계를 같이 한다고 볼 수 있었으며, 연구회 및 출연(연)의 감독관청인 미래창조과학부는 지난 정권에서 출연(연)의 지배구조가 2개 부처로 운영된 것에 대한 변화요인을 제거하고 싶었던 것으로 보인다. 또한 출연(연)은 2012년도 (가칭)국가연구개발원의 형태는 각 연구기관이 법인격이 없어지는 형태이었기에 이를 피하고 싶어 현재와 같은 단일 연구회체제를 원했을 것이다.

(2) 정책변동 결과

박근혜 정부에서의 연구회제도 정책변동으로 인한 정책산출은 정권교체에 의한 과학기술 정책기조의 변화 속에서 융합연구 활성화를 위한 출연(연)의 역할이 강조되어 연구회가 통합되는 정책흐름의 결합을 통하여 연구회제도가 변화 되었으며, 정책변동유형은 정책승계라 할 수 있

23) 국무총리주재 관계장관회의에서 과기분야 정출연법 개정안에 대한 이견을 조정하였다(2013.11.19, 국무총리실 보도 자료).

24) 국가과학기술연구회 출연(연)의 변화와 혁신(2014. 7월, 미래창조과학부).

25) 'TF 활동을 바탕으로 출연(연)별로 발전전략을 만들었고, 미래부도 생태계 조성방안을 만들 수 있었다'(2013. 8.30, 대덕넷).

다. 기본성격은 의도적이며, 법률은 「과기분야 정출연법」이 유지되었으나 2013년도 정권 출범과 함께 정부조직 개편으로 감독관청이 미래창조과학부로 변경이 되었으며, 이후 2014년도에 기초 및 산업기술연구회 2개 연구회에서 통합되어 국가과학기술연구회가 출범하였다. 예산 측면에서도 마찬가지로 국가과학기술연구회로 편입되었다.

(3) 정책목표의 달성 정도(자율성과 책임성)

통합연구회의 설계과정에 제시된 연구회의 역할에 관한 변화의 방향으로는 첫째, 출연(연) 지원·육성 및 미래전략수립 기능, 둘째, 출연(연) 간 협동연구 기획 및 지원 기능, 셋째, 하향식·관리형 예산·평가제도 개선 및 넷째, 출연(연) 공동애로사항 해결로 되어있다. 이를 위해서 「과기분야 정출연법」에 반영되어 있다.

그럼에도 불구하고 출연(연)의 자율성과 책임성 확보를 위한 연구회제도의 운영에 관하여 지속적으로 문제가 제기되고 있다(국회 입법조사처, 2014). 그 문제점을 정리해보면, 첫째, 실질적인 권한이 부족하고, 둘째, 독립성 확보가 미흡하며, 셋째, 자체 역량이 부족하다고 지적하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 정책목표의 변경은 없었으며, 정책수단으로서 통합된 조직의 자체 역량을 확보하기 위한 인력 규모 등 기본적인 조건은 갖추었으나 시간이 필요한 상황이며, 실질적인 권한과 독립성 확보 및 정부와 출연(연)의 연결고리로서의 역할에 대한 연구회제도의 개선 과제는 현재진행형이라 할 수 있다. 박근혜 정부에서도 연구회제도는 성과 중심의 책임성만 강조되는 것으로 나타났다.

3. 정책변동 비교·분석의 종합

앞에서 분석한 바와 같이 연구회제도의 정부별 정책변동에 관해 설명한 다중흐름모형의 내용과 정책변동유형 결과는 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6> 정부별 연구회제도의 정책변동 비교·분석

	김대중 정부 (1998-2002)	노무현 정부 (2003-2007)	이명박 정부 (2008-2012)	박근혜 정부 (2013-2017)
정책문제의 흐름	IMF 경제위기 공공기관 구조조정 정부간여 최소화	연구회 기능 (예산권·인사권) 출연(연) 기능강화	출연(연) 역할 (과학과 기술의 분리)	융합연구 활성화, 출연(연) 애로사항 해결
정책대안의 흐름	선진 연구회 사례 (출연연 법인격) 연합이사회	정부안(현행유지, 1~2개통합, 5~6개 세분화)	인수위안(2개, 부처분할) 정책공동체(현행)	정부안 의원안 (1개로 통합)

〈표 6〉 정부별 연구회제도의 정책변동 비교·분석 (계속)

	김대중 정부 (1998-2002)	노무현 정부 (2003-2007)	이명박 정부 (2008-2012)	박근혜 정부 (2013-2017)
정치의 흐름	정권교체 (과학기술입국)	정권교체 (과학기술중심사회)	정권교체 (실용화)	정권교체 (창조경제)
정책선도자	정부내 혁신세력 (행개위 위원장)	혁신세력 (대통령)	인수위 (대통령)	정부 및 국회 (민병주의원)
정책의 창	IMF+선진국 사례+ 여야 정권교체	연구회 기능강화 +정권교체	과학과기술의 분리+여야 정권교체	연구회 기능 변화(융합연구활성화) +정권교체
정책산출	연구회제도 도입 (기초, 산업, 공공)	3개연구회 유지	2개연구회 (기초, 산업)	통합연구회(1개) 국가과학기술연구회
정책목표*	출연(연)의 자율성 및 책임성	변동없음	변동없음	변동없음
정책변동의 유형	정책혁신	정책유지	정책승계	정책승계
- 기본성격	의도적	적응적	의도적	의도적
- 법률측면	정출연법	과기분야 정출연법	과기분야 정출연법	과기분야 정출연법
- 조직측면	3개연구회(신설)	3개연구회	2개연구회	1개연구회
- 예산측면	신규예산 편성	예산 유지	예산 승계	예산 승계
정책목표의 달성정도 (자율성 및 책임성)	자율성 및 책임성 강조 ↓ 자율성의 한계(정부부처의 배제 부분적 달성)	자율성 강조 ↓ 정부개입으로 인한 자율성 한계	성과중심의 책임성강조 ↓ 정부부처의 통제가 심화되어 책임성만 강조	성과중심의 책임성강조 ↓ 자율성의 한계는 지속된 상태에서 책임성만 강조
- 운영성과	출연(연)에 대한 정부의 경영간섭 일정부분 줄어들음	정부와의 정합성 확보	출연(연) 감소형 (임무중심형) 조직으로의 개편	연구회는 관리형에서 지원형으로의 변화과정임
- 문제점	PBS 등으로 인한 실질적인 자율성 한계	형식적 예산승인권 정부부처의 개입	정부부처의 통제 심화	정부부처의 통제 지속
- 개선방안 (문제의 흐름)	실질적 자율성 (예산배분권, 기관장 인사권)	연구회의 기능 강화	출연(연)의 활용은 전부처가 하되, 지원은 일원화	자율성·독립성 확보의 문제 지속

* 연구회제도의 정책목표는 네 번의 정책변동이 있었음에도 변화가 없었다.

한편으로 연구회제도는 정책목표의 변동은 없었으나 매 정부별로 정권초기의 국정운영 철학이나 정책기조에 의해 정책수단의 변화가 이루어진 정책변동이라 할 수 있다. 이러한 정책목표의 달성정도를 정부별로 살펴보면, 먼저, 김대중 정부에서는 연구회제도에 있어서 출연(연)의 자율성 및 책임성을 정책목표로 하여 일정부분 자율성이 이루어졌으나 실질적인 자율성의 한계

가 드러났으며, 이는 다음 정부에서의 정책문제의 흐름으로 나타난다. 노무현 정부에서의 정책 변동은 정책유지로서 부처와의 정합성을 통한 자율성이 강조되었으나 정부부처의 개입으로 인한 자율성의 한계를 드러냈으며, 이 또한 다음 정부에서의 문제의 흐름으로 나타나는 것으로 여겨진다. 그러나 이명박 정부에서는 지난 정부와의 단절을 통하여 출연(연)의 역할을 강조하여 출연(연)을 임무중심형 조직으로 개편하면서 책임성만을 강조하였으며, 정부부처의 통제가 심화된 것으로 나타났다. 박근혜 정부에서도 자율성 중심의 운영체제보다는 성과중심의 운영체제로서 융합연구를 통한 성과창출이 강조 되었으며, 정부부처의 통제는 지속된 것으로 나타난다. 탄핵정국으로 2017년에 새롭게 출범한 문재인 정부에서는 과학기술 혁신본부를 부활하여 과학기술 혁신체계를 재정비 하였으며, 출연(연) 지원·육성을 위한 연구회제도 역시 또 다른 변화가 형성될 수 있는 시기라 할 수 있을 것이다. 또한, 새로운 정부에서의 연구회제도에 관한 인식수준과 운영철학을 어떻게 전개할 것인가가 과학기술계의 당면과제중 하나이다.

IV. 결 론

본 장에서는 앞에서의 분석결과를 토대로 이론적·정책적 함의를 도출하고 시사점을 제시할 것이며, 연구의 한계를 언급하고자 한다.

지금까지 다중흐름모형 및 정책변동 유형 이론을 활용하여 연구회제도 정책의 변화과정과 결과의 유형을 정부별로 살펴본 결과, 정책흐름(다중흐름) 중 정치흐름이 주요흐름으로서 정권 교체가 촉발기제로 작용하여 정책변동의 창을 열었으며, 정책산출이 있었음을 알 수 있었다. 아울러 정책변동의 결과로서 정책변동의 유형을 살펴볼 수 있었다.

이러한 분석을 통해 Kingdon의 주장들을 다시 확인할 수 있었다. 첫째, Kingdon은 정책형성에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정책문제흐름, 정책대안흐름 그리고 정치흐름으로 구성되어 있는 정책흐름이며, 그 중 정치흐름이 정책변동의 창을 여는 결정적인 기제로 작용한다고 했다. 실제 분석 결과, 정치흐름이 연구회제도 변화에 대한 주요 원인이 되어 정책변동을 일으키는 결과를 확인하였다. 둘째, 정권교체에 의한 정치흐름이 촉발기제가 되는 경우가 많다는 주장 역시 확인되었다. 셋째, 정책형성과정에서는 정책선도자의 역할이 중요하다고 했는데, 실제 사례에서도 정부별로 기획예산위원회(행정개혁위원회 위원장), 대통령, 대통령직 인수위원회 및 국회의원 등 공적 지위가 부여된 가시적 참여자들의 입장이 강하게 작용한다는 결론으로도 도출되었다. 특히 사항으로는 김대중 정부에서의 정책선도자는 가시적 참여자 뿐만 아니라 비가시적 참여자인 행정개혁위원회 위원장의 역할이 큰 것으로 나타나 또 다른 의미를 부여할

수 있을 것이다.

또한 Hogwood and Peters의 정책변동의 요인들을 정부별로 정부개입의 정도를 나타내는 기본성격과 법률, 조직 및 예산측면에서의 변화내용으로서 정책변동 유형으로서 정책혁신, 정책유지 및 정책승계의 형태로 나타남을 확인할 수 있었다.

출연(연)의 자율성과 독립성 확보를 통하여 출연(연)이 실질적인 경쟁력 향상이라는 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로서 연구회제도가 관료사회의 과도한 개입을 차단하는 제도적 장치로서 기능할 수 있으려면 전문가 사회의 주도적인 참여를 촉진하는 역할을 수행하여야 했으나, 이를 위한 실질적인 권한과 역량을 부여받지 못함으로 말미암아 연구회의 설계의도를 충분히 발휘하지 못하였다.

그러므로 출연(연)에 대한 성공적인 지배구조 구축은 정부부처와 연구회의 역할간에 정합성을 확보하는 여부에 달려 있다(김용훈·윤지웅, 2008)는 것에 근간을 둘 필요가 있을 것이다.

이러한 지배구조의 정합성 확보와 더불어 연구회 설립이후의 출연(연) 운영체계에 있어서 20여 년간 강조되어 왔던 자율성 강화(예산권, 기관장 인사권 등) 및 책임성 강화(성과중심의 평가 등)를 이루기 위해서 연구회의 실질적 권한 부여와 독립성 확보 및 자체역량 강화 등을 통하여 출연(연)이라는 연구공동체에서 스스로 결정하고 책임질 수 있는 과학기술 혁신 생태계 확립이 향후의 과제라 할 수 있을 것이다.

이러한 연구회제도가 1999년 성립이후 네 번의 정권교체와 맞물려 정책의 변화가 이루어지면서 진행되었으나 정책목표 달성에 있어서 여전히 미흡한 측면이 있으며, 2017년 새로운 정부가 들어서면서 4차 산업혁명 시대에서의 출연(연)의 자율성 및 책임성을 어떻게 이루어 나갈지가 연구회제도 성패의 새로운 첫걸음이라 여겨진다.

마지막으로, 본 연구에서는 다양한 수준의 외적변수들에 대해서 다중흐름모형(MSF)을 이용하여 제한된 변수로 분석·제시했다는 점에서 이에 대한 보완작업이 이루어져야 할 것이다. 아울러 정책결정에 참여한 정책입안자들에 대한 면접 인터뷰를 통하여 좀 더 객관화 시키는 노력들과 정책대상 집단인 출연(연) 구성원들의 의견이 반영된 연구회 운영방향에 관한 개선사항이 향후 과제로 남아 있다고 하겠다.

참고문헌

STEPI·(주)기술과가치 (2004), 「국민소득 2만 달러 시대 대비 정부출연연구기관의 전략적 발전방안 : 과학기술계」, 서울 : 5개 연구회.

- 강근복·김재관·박근후·박정택 (2016), 「정책학」, 서울 : 대영문화사.
- 과학기술 출연(연) 발전 민간위원회 (2010), 「새로운 국가과학기술시스템 구축과 출연(연) 발전 방안」, 서울 : 기초기술·산업기술 연구회.
- 국가과학기술자문회의 (1999), 「국가 과학기술 연구체계의 문제점과 개선대책 : 연합이사회의 발족과 출연연의 운영 효율화 방안」.
- 국회 과학기술정보통신위원회 (2008), 「과학기술정보통신위원회 전문위원 검토보고서」, 271회 국회(임시회) (2008.2.4).
- 국회 입법조사처 (2011), 「과학기술분야 정부출연 연구기관 개편의 방향과 과제」, 국회 입법조사처, 정책보고서 제9호.
- 국회 입법조사처 (2014), 「과학기술분야 연구회 통합 현황과 향후 과제」, 국회 입법조사처, 「이슈와 논점」 (2014.2.25).
- 기획예산위원회 (1999), 「정부출연(연) 경영혁신 자료집」, 서울 : 기획예산위원회.
- 김성수 (2008), “과학기술 행정체제 개편의 특성 및 정책운영 쟁점 분석”, 「한국공공관리학보」, 22(1): 49-75.
- 김용훈·오영균 (2008), “정부출연연구기관의 지배구조에 관한 연구”, 「한국행정연구」, 17(3): 279-297.
- 김용훈·윤지용 (2008), “과학기술행정체제의 변화와 정합성”, 「행정논총」, 46(4): 175-199.
- 김이교 (2005), “정부출연연구기관 개혁과정의 예비적 고찰”, 「한국공공관리학보」, 19(1): 41-67.
- 김이교 (2008), “정부출연연구기관 지원체제 도입에 관한 연구 : 거버넌스 이론을 중심으로”, 중앙대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김인자·박형준 (2011), “과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정분석 : 「생명 윤리 및 안전에 관한 법률」을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 20(1): 111-149.
- 나태준 (2005), “기관 설립을 통한 정책목표 달성의 한계와 대안 : 과학기술계 연구회 사례”, 「한국행정연구」, 14(4): 71-94.
- 남궁근 (2012), 「정책학 : 이론과 경험적 연구」, 파주 : 법문사.
- 미래창조과학부 (2013), 「출연(연) 개방형 협력 생태계 조성을 위한 과학기술분야 연구회 기능 재정립 방향(안)」, 2013 국가과학기술심의회 제4회 제7호.
- 미래창조과학부 (2014), 「국가과학기술연구회 출연(연)의 변화와 혁신」.
- 민철구 (1996), 「이공계 출연연구기관의 운영현황과 정책과제」, 서울 : 과학기술정책관리연구소, 연구보고 96-10.
- 박균열 (2012), “Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 교원능력개발평가제 정책변동 분석”, 「교

- 육문제연구», 42: 41-71.
- 박해룡 (1990), “정책변동에 관한 연구(II)”, 「대구·경북행정학회보」, 2: 119-130.
- 박호숙 (2005), “정책변동의 유형에 대한 재평가와 정책변동원인”, 한국행정학회 「학술대회 발표논문집」.
- 성옥준 (2013), “개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구 : 정책흐름모형을 중심으로”, 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 812-837.
- 양승일 (2014), 「정책변동론」, 서울 : 박영사.
- 양승일 (2015), “정책변동유형흐름모형의 검증 분석”, 「한국행정학보」, 49(2): 507-530.
- 양홍석 (2015), “한국의 정책평가제도 변동에 관한 정부별 비교연구 : 정부성향과 국무총리 위항을 중심으로”, 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 유성재 (2001), 「연구예산 지원 시스템의 개선방안 : 출연연의 역할 및 운영체제 개선방안」, 전국과학기술정보기술인협회.
- 유성재·손태원·이정원 (2002), 「연구회 및 출연연구기관의 새로운 경영모형」, 서울 : 5개 연구회.
- 유홍립·양승일 (2009), “정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동 분석 : 새만금간척사업을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 18(2): 189-218.
- 유훈 (2009), 「정책변동론」, 서울 : 대영문화사.
- 이광수·김도기 (2010), “Kingdon의 모형을 적용한 교장공모제 정책변동 분석”, 「교육행정연구」, 28(3): 133-155.
- 이석희 (2004), “정부출연 연구기관 경영혁신과 연구회체제의 정립”, 「한국정책학회보」, 13(5): 279-304.
- 이찬구 (2002), 「영국의 연구회 및 산하 공공 연구기관의 운영시스템 분석 연구」, 서울 : 과학기술정책연구원.
- 이찬구 (2010), “과학기술 정책결정에서의 정책이전 연구 : 연구회 도입 사례”, 「사회과학연구」, 26(1): 27-54.
- 이철원 (2007), “과학기술계 정부출연연구기관의 새로운 도약을 위한 당면과제”, 기술경영경제 학회 31회 학술발표회.
- 임기철 (2001), “출연(연)의 임무와 역할 및 전략적 연구과제 수행”, 전국과학기술정보기술인협회, 「출연연의 역할 및 운영체제 개선방안 세미나」.
- 정선양 (1999), “새 모습 갖춘 정부출연 연구기관 연합이사회 : 주요 선진국의 운영 사례(독일, 미국, 일본, 영국)”, 「과학과 기술」, 32(3): 49-60.

- 정선양 (2003), 「독일 공공 연구기관의 연구회 체제 분석연구」, 서울 : 과학기술정책연구원.
- 정용남 (2010), “과학기술계 연구회 제도의 표류 원인에 관한 연구 : 결정과정 분석을 중심으로”, 「한국행정연구」, 20(3): 163-200.
- 정용남 (2013), “정부변동과 정책변동 관계 이해 연구 : 영국 사례를 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 23(4): 103-141.
- 정정길·최종원·이시원·정준금 (2005), 「정책학원론」, 서울 : 대명출판사.
- 천세봉·하연섭 (2013), “과학기술정책 거버넌스 변동에 관한 신제도주의 분석 : 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 22(4): 87-113.
- 최병선 (2008), 「과학기술계 연구회의 거버넌스 구조에 관한 연구」, 서울 : 기초기술·산업기술 연구회, 연구보고.
- 최성락·박민정 (2012), “Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구”, 「한국정책연구」, 12(1): 119-137.
- 한국행정연구원 (2012), 「이명박정부 주요정책의 성과와 과제」, 서울 : 한국행정연구원, 연구보고서 2012(46).
- 허 범 (1979), “정책종결의 본질과 전략”, 「사회과학」, 17: 91-109.
- 황성수·김경대·오유미 (2015), “정책과정, 정책변동에 관한 연구논문 분석 : 우리나라 옹호연합모형 및 관련연구의 흐름과 특징에 관한 논의”, 「한국정책과학학회보」, 19(4): 1-26.
- Birkland, T. A. (1997), *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A. (2006), *Lessons of disaster: Policy Change after Catastrophic Events*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Hall, P. A. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hogwood, B. and Peters, B. G. (1982), “The Dynamics of Policy Change: Policy Succession”, *Policy Sciences*, 14(1982): 225-245.
- Hogwood, B. and Peters, B. G. (1983), *Policy Dynamics*, New York: St. Martin's Press.
- Howlett, M. and Ramesh, M. (1998), Policy Subsystem Configurations and Policy Changes: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process, *Policy Studies Journal*, 26(3): 466-481.
- Howlett, M., Ramesh, M. and Perl, A. (2009), *Studying Public Policy: Structure, Policy Cycles & Policy Subsystems*, 3rd edition, Oxford University Press.

- Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Glenview: Scott, Foresman and Co.
- Kingdon, J. W. (1997), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman Publishing Group, 2nd edition.
- Kingdon, J. W. (2002), *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Longman Classics Edition), Longman; 2nd edition (August 31, 2002).
- Knill, C. (2005), Introduction: Cross-national policy convergence, *Journal of European Public Policies*, 12(5): 764-774.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2009), *Continuity and Change in Public Policy and Management*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Sabatier, P. A. (1988), An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, *Policy Sciences*, 21(2): 129-168.
- Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C. (1999), *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*, Boulder: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2007), *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*, In *Theories of the Policy Process*, 2nd edition, Paul A. Sabatier, ed. Boulder, CO: Westview Press, 65-92.

장문영

충남대학교 경영대학원에서 경영학 석사학위(1998)를 취득하고, 현재 국가과학기술연구회 감사실장으로 재직중이며, 충남대학교 대학원에서 과학기술정책 전공으로 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 정책변동, 정책평가, 과학기술혁신 등이다.

이찬구

영국의 맨체스터 대학교(The University of Manchester)에서 정책학 박사를 취득하고, 충남대학교 행정학부 교수 겸 국가정책대학원 원장으로 재직하고 있다. 연구분야는 정책학이론, 혁신이론, 정책평가, 과학기술정책 등이며, 주요 논문으로는 “연구장비 공동활용 정책의 효율화 방안”(2016), “여성과학기술인 정책의 정책도구 정합성 분석”(2015, 공저), “연구개발 평가의 신뢰성 증진 방안”(2012) 등이 있다.