

우리나라 국가연구개발 성과평가제도 변동의 맥락과 영향에 관한 연구

최원재*, 김유빈**, 강근복***

I. 서론

21세기 들어 국가 간 첨단기술 개발 경쟁이 점차 가속화 되면서, 전 세계 대부분의 국가들은 국가차원의 R&D 투자를 국가 경쟁력의 핵심요소로 인식하게 되었다. 그러나 한편에서 정부개혁의 일환으로 신공공관리제도가 대두되면서 국가 R&D에서도 단순한 투자비 확대가 아닌 투자에 대한 관리와 평가를 통한 연구개발투자 효율성 제고가 논의되었다. 우리나라도 박정희 정부시절부터 과학기술개발을 국가 경제발전의 원동력으로 여겨 R&D관련 정부예산을 매년 큰 폭으로 증가시켰고, 2000년대 후반에는 그 비중이 전체 정부 예산의 5% 수준에 이르게 되면서 효율성과 관리문제가 주요 정책이슈로 대두되었다. 국가연구개발 성과평가제도는 '90년대 이후 국가연구개발사업이 확대되고 다양화됨에 따라 본격적으로 도입·발전해왔다. 1999년부터 국가과학기술위원회를 주체로 한 “국가연구개발사업 조사·분석·평가”를 시행해 왔으며, 2006년도에 연구개발 성과평가법의 제정과 함께 성과중심의 성과평가 제도가 도입되어 정착되어 왔다. 그러나 우리나라 국가연구개발사업의 성과평가는 우리나라의 특성을 고려하지 않고 선진국 제도를 단순 모방하면서 ‘연구 유형과 주체의 특성을 고려하지 않은 획일적 평가’, ‘질적 측면을 도외시한 양적 평가’, ‘평가에 따른 과도한 업무 부담’이 대표적인 문제점으로 지적되어 왔다. 또한 지금까지 R&D평가제도에 관한 기존의 선행연구는 질적·양적 측면에서 많은 성과를 거두고는 있으나, 해당 정부시기에 운영 중인 평가제도 개선 등에 초점을 둔 것이 대부분이다. 따라서 제도 이론을 중심으로 우리나라의 R&D 평가제도 변동에 대한 변동원인과 결과를 설명하는 데에는 아직까지 많은 연구가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 우리나라의 R&D평가제도 변동을 제도 이론에 근거하여 분석하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 국가연구개발 성과평가의 개념 및 특성

* 최원재, 국가핵융합연구소 미래전략실 선임연구원, cwj147@nfri.re.kr

** 김유빈, 국가핵융합연구소 미래전략실 실장, ybkim@nfri.re.kr

*** 강근복, 충남대학교 행정학과 교수, kbkang@cnu.ac.kr

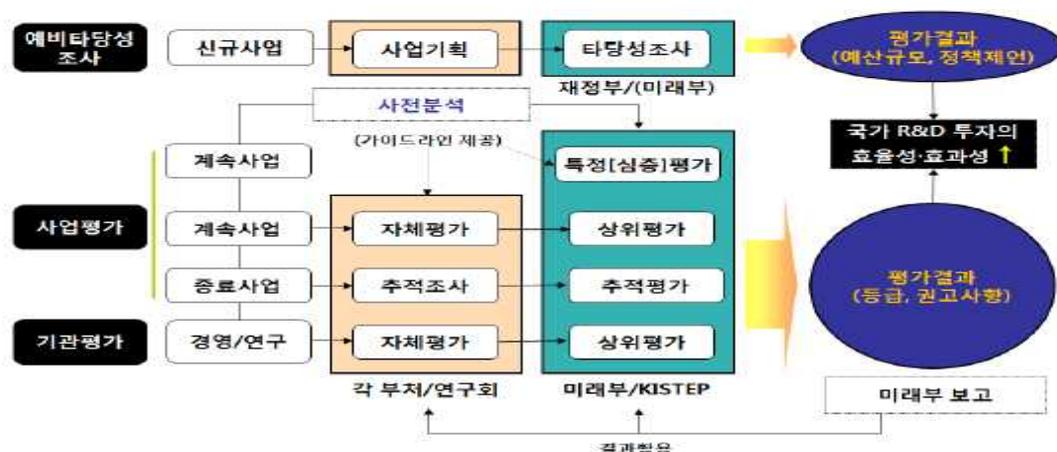
1) 국가연구개발 성과평가의 개념

국가연구개발 성과평가는 정부예산이 투입된 연구개발사업 및 과제, 연구기관의 목표 설정, 활동, 성과를 객관적으로 검토하고 평가하는 제도이다. 연구개발은 그 성과가 장기적·점진적으로 광범위하게 나타나고, 여러 이해관계자가 참여하여 복잡한 사업구조를 지닌다. 따라서 연구개발 평가 역시 과학기술의 영향과 전문성에 대한 이해를 전제하고 유형, 기술수명, 잠재적 가치 등을 다각적으로 판단할 수 있어야 한다(류영수 외, 2009). 특히 국가연구개발사업의 평가는 정부 예산의 체계적인 관리라는 측면에서 예산편성의 정당성 확보에 매우 중요한 자료로 활용될 수 있다(이준 외, 2010). 성과평가 제도의 근거 법령인 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」(이하 성과평가법)에서는 성과평가의 목적을 ‘성과중심의 평가와 함께 연구 성과의 효율적인 관리·활용을 통해 R&D투자의 효율성 및 책임성을 제고하는 것’으로 두고 있다. 평가의 초점을 연구개발활동 성과에 두고 평가 결과를 정책, 예산 등에 반영함으로써 연구 성과의 활용도를 높이며, 연구개발투자의 효율·효과를 제고하는 것이 성과평가의 주된 목표이다.

연구개발 평가체제는 1990년대 중반 이후 정부활동에 대한 성과 창출이 강조되면서 형성되었다. 그 배경에는 국가위기 극복을 위한 대규모의 연구개발 투자와 정부재원 투입의 효율성 강조라는 상반된 시각이 존재한다. 1992년 ‘선도개발사업’이후 다수 부처가 경쟁적으로 연구개발사업을 추진하고 사업의 규모가 커지면서 예산 중복투입과 효율성 저하 문제가 제기되었다. 그러나 IMF 위기 등으로 인해 기술혁신을 통한 경제위기 돌파 기조에 따라 연구개발 투자는 지속적으로 확대되었다. 이 과정에서 연구개발 관리, 자원의 효율적 사용을 위한 조정, 성과 창출에 대한 요구가 커졌다(주혜정, 2009). 국가연구개발 평가는 이러한 배경에서 연구개발 성과의 기여도를 체계적으로 평가하여 연구의 성공가능성, 성과와 경제적 효과의 연계성 등을 제고하기 위하여 설계된 제도이다(이길우 외, 2010).

2) 우리나라 국가연구개발 성과평가체계

우리나라의 정부연구개발 프로그램에 대한 성과평가체제는 크게 연구개발 사업과 연구기관에 대한 평가로 구분할 수 있다.



<그림 2-1> 우리나라의 국가연구개발 평가 수행체계

출처 : 이태근외(2015), p.12

정부의 과학기술 정책을 수행하기 위한 부처별 연구개발 예산은 R&D사업(프로그램)으로 구체화되어 편성·배분되고 있으며, 대학, 민간기업, 출연연구기관 등 연구개발 수행 주체는 소관부처 산하 연구관리 전문기관의 사업공모에 참여하여 연구개발활동을 수행하게 되고, 이러한 프로그램 단위를 평가하는 것이 연구개발사업 평가이다. 또한 정부 연구개발 투자액 중 약 40%의 비중을 보이는 정부출연연구기관은 공모사업 외에 기관고유 미션을 포함한 연구개발을 수행하고 있다. 이러한 연구기관에 대한 성과평가 체계를 연구기관 평가로 구분할 수 있으며 기관평가 내용에는 연구개발사업 단위 지원 예산에 대한 평가도 일부 포함되어 있다. 이러한 우리나라 국가연구개발 성과평가체계는 연구수행기관(부처) 중심으로 성과평가가 이뤄지는 독일, 미국 등과는 다소 차이점을 보이며, 문부과학성, 경제산업성 등 부처별 연구개발 사업 및 연구기관(문부과학성 산하) 단위 평가를 수행하는 일본과 보다 유사한 형태를 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

개정된 성과평가법 실시 이후 국가연구개발 성과평가 유형은 연구개발사업 평가의 경우 중간평가(구. 자체상위평가), 특정평가, 종료·추적평가로 분류되고, 연구기관 평가의 경우는 기존의 공통기준형 평가에서 '14년 이후 변경된 임무중심형 평가로 구분될 수 있다.

2. 제도이론의 개념 및 특성

1) 제도이론의 개관

제도주의는 크게 전통적 제도주의(Institutionalism, 구 제도주의)와 신제도주의로 구분되고 있으며, 행태주의가 전통적 제도주의를 비판하며 등장하였고, 이후 다시 행태주의를 비판하면서 신제도주의가 등장하였다. 전통적 제도주의 또는 '구'제도주의는 1880년대 이후 1950년대까지 정치와 정부연구에서 주류를 이루고 있었던 접근 방법이다(남궁근, 2008: 180). 전통적 제도주의에서는 여러 가지 사회제도 중 국가를 가장 중심적 제도인 것으로 간주하였고, 유형적 실체인 공식적 국가기구를 주된 연구대상으로 하였다. 이에 반해 정치·경제·사회 현상을 설명하는데 있어서 개인, 집단 또는 국가 대신에 '제도'를 중심 개념으로 하는 학파를 총칭하여 신제도주의(New Institutionalism)라고 한다(하연섭, 2011: 3). Hall과 Taylor는 신제도주의를 합리적 선택 제도주의, 역사적 제도주의, 그리고 사회학적 제도주의로 구분하였고, 많은 학자들이 이 분류를 따르고 있다(Alexander, 2005; 구현우, 2012, 주혜정, 2014: 14).

2) 역사적 제도주의의 개념 및 특성

역사적 제도주의자들은 제도를 "행위를 구조화하는 공식조직과 비공식적인 규칙과 절차를 포함하는 것"으로 정의한다(Thelen & Steinmo, 1992: 2). 즉, 이들은 법적으로 공식화된 정부제도뿐 아니라 정당, 로비집단, 이익집단 등 준공공기관, 그리고 무형적이고 비공식적인 규칙과 절차까지도 제도로 파악하고 있다(남궁근, 2008: 193). 또한 이들은 "개별 정치행위자의 행태와 국가의 정치적 결과 사이를 조정하는 중위수준의 제도에 초점을 맞추면서 거시수준의 구조는 제도의 개념에서 제외시키고 있다.

즉, 역사적 제도주의 체계 내에서 제도란 행위자들의 전략뿐만 아니라 그들의 목표를 형

성하고, 갈등 및 협력관계를 조정함으로써 정치적 상황을 구조화하고 정치적 결과에 중요한 영향을 미치는 핵심적인 인과요인이다(Hall, 1993: 19). 즉, 제도는 정부의 정책결정과정의 구조화함으로써 정치적 결과에 중요한 영향을 미치며, 이러한 제도의 산물이 곧 정책인 것이다(Steimo at al., 1992; Weaver and Rockman, 1993; Pontusson, 1995; Liberman, 2002; Immergut, 2006, 염재호, 1994: 22). 이러한 맥락에서 역사적 과정을 통해 각 국의 정치체제에 내재된 제도적 구조는 개별국가의 정책패턴을 형성하는 핵심적인 변수라고 할 수 있으며, “제도적 구조의 지속성이 정책의 지속성으로 이어진다”는 인과가설과, “제도적 구조의 변화가 정책의 변화로 이어진다”는 또 다른 인과가설을 설정할 수 있다(구현우, 2009: 39).

또한 역사적 제도주의에서는 제도의 중요성과 함께 제도가 형성된 역사적 맥락을 강조한다. 일정 시점에서의 선택은 그 이후 시점의 선택에 제약을 가한다는 것이다. 그러므로 역사적 제도주의자들은 과거의 정책을 추적하여 이들이 후속되는 경로에 미치는 제약을 분석한다(Skocpol, 1995: 106). 이러한 제도의 역사적 맥락은 구체적으로 ‘경로종속성(path-dependancy)’이라는 용어로 표현된다. 경로종속성의 개념에 따르면, 현재의 제도 및 구조가 정치행위자들로 하여금 이미 확립된 정책경로를 따르도록 하기 때문에, 비점증적인 대규모 변화가 일어날 가능성이 희박하다는 것이다. 그러므로 이들은 제도는 일단 형성되면 상당기간 안전성을 유지한다고 가정하고 있다. 제도와 역사적 맥락을 동시에 함축하고 있는 “경로종속성(path dependency)”은 역사적 제도주의의 핵심 개념이다.

역사적 제도주의자들은 제도가 행위자들의 전략과 목표에 영향을 미치고 그들의 협력 및 갈등관계에 개입함으로써 정치적 상황을 구조화하는 핵심변수라고 본다(Thelen & Steinmo, 1992). 하연섭(2011)은 역사적 제도주의의 주요 특성으로 크게 여섯 가지를 언급하였다. 첫째, 역사적 제도주의는 행위와 구조적 맥락의 상호작용에 초점을 맞추므로써 제도를 독립변수인 동시에 종속변수로 상정한다. 둘째, 역사적 제도주의는 행위자들의 이익 혹은 선호가 제도에 의해 형성된다고 본다. 셋째, 역사적 제도주의는 국가를 행위자로 간주함으로써 정치적 영역의 상대적 자율성을 강조한다. 넷째, 역사적 제도주의는 제도적 맥락, 즉 다양한 조직과 제도가 결합되어 있는 조직과 제도의 복합적 모습을 강조한다. 다섯째, 역사적 제도주의는 거시적·구조적 시각을 견지하면서도 권력관계의 비대칭성에 관심을 둔다. 여섯째, 역사적 제도주의는 제도적 맥락에서 형성되는 역사적 과정을 중시하며 그러한 역사적 맥락이 제도에 미치는 영향력을 강조한다.

결론적으로 정책과정과 정책결과를 설명하기 위해서는 정책과정이 이루어지는 제도적 맥락을 함께 고려해야만 한다. 이때의 제도적 맥락이란 독립적으로 존재하는 개별적인 제도나 조직의 모습이 아니라, 다양한 조직과 제도가 결합되어 있는 조직과 제도의 복합적 모습, 즉 ‘조직과 제도의 망(network)’을 의미한다. 즉 조직과 제도가 결합되는 방식이 달라짐에 따라 행위자들의 상호작용 패턴이 달라지고, 그 결과 정책도 상이하게 나타나는 것이다.

3) 제도의 변화

① 아이디어와 제도변화

아이디어는 정책행위자들의 신념, 이데올로기 정책성향 등과 관련되어 있으므로 행위자와 불가분의 관계에 있다. 아이디어는 주의, 사상, 이념, 신념, 정부성향, 이데올로기, 패러다임 등 여러 가지형태로 불리면서 학자들에 따라서는 가치에 대한 서술, 인과관계에 대한 서술, 상징이나 이미지 등 다양한 대상을 지칭하는 개념으로 활용되어 왔다. 기존의 논의를 종합

하면, 프로그램으로서 아이디어, 패러다임으로서의 아이디어, 공공의 정서로서의 아이디어로 나눌 수 있다(하연섭, 2011).

<표 1> 아이디어의 유형

아이디어 유형	내용
프로그램으로서의 아이디어	·정책엘리트들이 정책문제에 대해 갖고 있는 구체적인 해결책 ·정책문제를 둘러싼 인과관계를 명확히 하고, 이에 기반하여 정책의 구체적인 방향을 제시하는 기술적·전문적 아이디어
패러다임으로서의 아이디어	·정책엘리트들이 문제를 어떻게 인식하며, 수용가능한 문제해결책의 범위는 어느 정도인지를 판단하게 하는 준거 ·정책의 방향성을 제시하는 인지적·규범적 틀
공공의 정서로서의 아이디어	·대중이 지닌 보편적 규범이나 인식에 근거한 문제의 해결책

자료 : 하연섭(2011)

최고의사결정권자와 집권세력은 제도 개편을 추진하고, 추진의 시작점에서 선진국 모델을 중요한 아이디어의 원천으로 삼는다. 해외사례는 아이디어의 강력한 원천으로 작용하지만, 도입하는 국가의 역사적, 제도적 맥락에 의해 직접적으로, 혹은 역사적, 제도적 맥락에 의해 영향을 받는 행위자의 해석과 선택¹⁾을 통해 적용된다. 다시 말해, 아이디어는 그 자체로 순수하게 도입되어 적용되는 것이 아니라 특정부분이 역사적 맥락에 의해 선택적으로 부각될 수 있고, 기존제도와 의 정합성, 상충성 등에 의해 그 구체적인 모습이 결정될 수 있으며, 행위자의 합리적 계산 내지는 역사적 인식, 모방화에 의해 굴절되어 도입된다. 이처럼 정책 아이디어는 각 국가의 고유한 역사와 맥락에 따라 선택적으로 해석되고 적용되는 것이다.

아이디어는 제도변동의 중요한 계기를 제공하지만, 제도의 구체적인 모습은 제도적 맥락에 의해 영향을 받는 행위자의 선택과 정치적인 과정을 통해 결정되는 것이다. 여기서 제도적 맥락은 행위자의 선택을 제약하는 맥락으로서 작용하는 것으로 구체적인 제도의 모습까지 특정 짓는 것은 아니다.

② 중대한 전환점과 제도의 학습

제도의 변화를 생물학으로부터 차용한 균형의 중단이라는 모형을 통해 설명하기도 한다(Krasner, 1984: 223). 모형에 따르면 제도는 상당기간 안전성을 유지하다가 비교적 급격한 제도의 변화를 가져오는 위기에 의하여 주기적으로 중단되며, 그 이후 다시 제도의 균형상태가 유지된다는 것이다. 크래즈너의 견해에 따르면 제도적 위기는 보통 전쟁이나 대공황과 같은 외부환경의 변화로부터 초래된다. 전쟁이나 공황이 제도의 변화를 초래하는 것은 사실이지만 유일한 이유는 아니다.

위기상황에서 위기에 대응하기 위하여 취한 행위가 제도를 변화시키고 재형성하는 역사적 계기가 된다는 것이다. 제도는 또한 학습을 통하여 변화될 수 있는데 새로운 정보에 대응하여 균형점을 변동시킬 수 있다는 것이다. 그러한 정보는 다른 제도로부터 나올 수 있고 자

1) 사회구성주의자들에게 의하면 아이디어는 무엇을 문제로서 인식하는가에 영향을 미치는데, 어떤 현상을 문제로 인식하기 위한 해석의 틀로서 아이디어를 본다. 또한 행위자들은 자신의 이익을 직접적으로 인식하는 것이 아니라, 아이디어라는 렌즈를 통해 이익을 인식하게 된다(Sikkink, 1991; 하연섭, 2011).

신들의 '경로'에 따라 진행되는 과정에서 나올 수 있다(Peter, 2012; 78)

③ 제도의 내적 모호성, 제도의 불완전성과 제도변화

제도변화는 제도가 갖는 내재적 모호성, 제도화된 규칙과 그 집행간의 격차에 의해 촉발될 수 있다. Streeck과 Thelen은 제도화된 규칙과 규칙의 집행에서 나타나는 격차의 원인으로 네 가지를 지적하고 있다(pierson, 2004; Streeck & Thelen, 2005; 하연섭, 2006 재인용). 첫째, 제도설계 과정에서의 제도설계자의 인지적 한계와 이에따른 의도하지 않았던 결과로 인함이다. 둘째, 정치적 협상의 산물인 제도형성 과정은 타협과 절충을 특징으로 하는데, 규칙에 모호성이 내재할 수밖에 없기 때문에 규칙을 어떻게 해석하고 적용할 것인가에 관련된 정치적 논쟁이 불가피하다. 셋째, 제도설계 과정에 관여하지 않았던 사람들도 지속적으로 자신들에게 유리한 방향으로 제도와 규칙을 재해석하려는 경향을 지닌다. 넷째, 대부분의 제도는 시간적인 측면에서 볼 때 오래 지속되는 경향을 지니는데, 제도를 둘러싼 권력관계의 변화에 따라 특정목적을 위해 만들어진 제도를 전혀 다른 목적을 위해 전환시키고자 하는 유인이 생긴다는 것이다.

④ 행위자 간 권력배분과 제도변화

역사적 제도주의에서는 목표, 전략, 선호를 주어진 것으로 보지 않기 때문에 집단 복수, 갈등하는 이해관계 속 특정한 제휴가 형성되는 정치적 과정 분석의 필요성을 강조한다. 제도는 행위자의 전략 뿐 만 아니라 목표를 형성하고, 협력과 갈등관계를 중재함으로써 정치적 상황을 구조화하고 정치적 결과에 각인된다(Thelen & Steinmo, 1992: 9). 즉, 새로운 정책개발과 제도는 경쟁하는 이해와 다양한 목표를 지닌 그룹 간의 협상 및 조정과 연계된다. North(2005)는 제도설계에 행위자의 신념체계가 반영되며 신념 간 갈등이 존재할 경우 행위자의 선택을 유효화 할 위치에 있는 사람의 신념이 반영된다고 설명하였는데, 이는 제도변화가 기존 이익을 저해한다고 판단되면 현존하는 제도의 의사결정자들이 제도변화를 방해할 수 있음을 의미한다. 결국 권력의 비대칭성, 기존 권력관계의 지형은 제도의 점진적 변화나 기존 경로의 유지를 초래할 수 있다(김태은, 2009: 49, 이준호·정윤길, 2010; 주혜정, 2014: 23에서 재인용).

⑤ 정책기조와 제도의 변화

정책기조(policy paradigm)란 정책을 지배하는 인식의 기본 틀과 방향이다(강근복 외, 2016). 다시 말해서 현실의 구체적인 정책의 유전자로서 정책의 방향, 내용, 성격 등을 규정하고 지도하면서 지배하는 기본적인 인식의 틀과 방향을 말한다. 그리고 정책에 관한 인식의 기본 틀과 방향을 구성하는 여러 가지 논리를 강조할 경우, 그것을 '정책기조 논리'라고 한다. 즉, 정책기조 논리는 정책기조의 논리를 구성하는 사상·이념·철학·이론·원리·가치 등 정책기조의 논리적 요소를 통틀어 말한다.

지금까지 정책학 이론상으로는 실무적으로, 정책과정에서 유전자의 역할을 하는 일정한 인식의 틀과 방향, 그리고 주요 가치나 이념, 곧 정책기조와 정책기조 논리를 그 중요성에 비해 적절히 취급하지 못해 왔다.²⁾ 그러나 현실의 정책 및 제도들을 면밀히 검토하고 분석

2) 정책과정에서 '정책기조 논리'가 중요한 것에 관해, 우리나라에서는 1974년부터 허범 교수가 국내에 정책학을 소개하면서 '정책형성 체계'에 관한 도표(diagram)를 통해 주장했고, 문헌상으로는 허범(1988: 89; 1993a; 1993b)과 박정택(1995; 1996; 2000; 2001) 등이 있다. 한편 국외의 문헌으로

해 보면, 수많은 구체적인 정책 및 제도를 생성시키고 소멸시키는 배경에는 관념적·추상적이어서 아무런 직접적인 관련이 없을 것 같은 정책기조(논리)의 형성과 전환이 근원적인 유전자로 작용하고 있다는 사실을 알 수 있다.

예컨대, 정책기조 중에서 국가적으로 가장 높은 차원의 정책기조에 속한 것이 대통령이 정립하는 정책기조라고 할 때, 새 대통령이 선출되고 그 대통령 당선자가 대통령 당선인의 자격으로 새 정부를 인수하면서 가장 먼저 착수하고 가장 중요시하는 일이 새 정부의 요직을 맡을 인사를 선임하는 것과 함께, 새 정부의 각종 정책의 방향, 내용, 성격 등을 규정하는 일정한 인식적 기본 틀과 방향, 곧 ‘정책기조’를 정립하는 일이다. 그래서 역대 대통령직 인수기구의 핵심 임무 중 하나는 “새 정부의 정책기조를 설정하기 위한 준비”라고 명시적으로 규정되어 수행해 왔다.³⁾

3. 선행연구 검토

우리나라 국가연구개발 성과평가제도와 관련된 기존연구들은 주로 기존의 국가연구개발 성과평가제도의 현황 및 문제점을 살펴보고, 해외제도와 비교를 통한 개선방안 도출(이태근 외, 2014; 양승우 외, 2014; 양승우 외, 2014; 임정희 외, 2012; 유승준 외, 2011; 이장재 외, 2011; 길부종 외, 홍형득 외, 2011; 2010; 김현민 외 2010; 이길우 외, 2010; 류영수 외, 2009; 김성수 외 2008; 홍성걸 외, 2007; 이형우, 2006; 황용수 외, 2005)과 관련된 연구가 대부분이며, 최근 들어 우리나라 국가연구개발사업 성과평가 진화과정을 비교연구 한 연구(배정희 외, 2014)가 있었다. 제도이론을 통한 R&D 평가제도 변화를 분석하려는 연구(주혜정, 2009)가 있었으나, 국가연구개발 성과평가제도의 수용과정을 선진국과 비교분석하는데 초점을 맞추고 있어서, 우리나라 성과평가제도 도입부터 현재까지의 정책변동을 설명하기에는 한계를 가지고 있다.

역사적 제도주의와 관련한 선행연구는 크게 역사적 제도주의의 이론과 최근 경향을 논의한 연구와 역사적 신제도주의 이론을 정책사례에 적용한 연구로 양분가능하다. 전자에 관한 대표적인 연구로는 역사적 제도주의 이론의 발전과정을 통시적으로 접근한 구현우(2009), 행정연구 및 실제에 접근하는데 있어 역사적 제도주의 이론이 가지는 함의를 탐색한 김종성(2002)과 김선명(2007), 제도변화에 대한 역사적 신제도주의의 논의를 체계적으로 논의한 하태수(2001: 2010), 그리고 역사적 제도주의를 포함하여 신제도주의의 세 하위분과의 이론과 쟁점을 체계적으로 정리한 하연섭(2011)이 있다. 상기한 연구를 제외한 대부분의 연구들은 역사적 제도주의 이론을 특정 정책분야에 적용하여 분석한 연구에 해당한다. 주로 교육제도

는 드로(Dror, 1986: 47-48), 홀(Hall, 1990: 53-78; 1993 275-296), 하울렛(Howlett, 1994: 631-649), 팔(Pal, 1995: 185-207) 등이 있다.

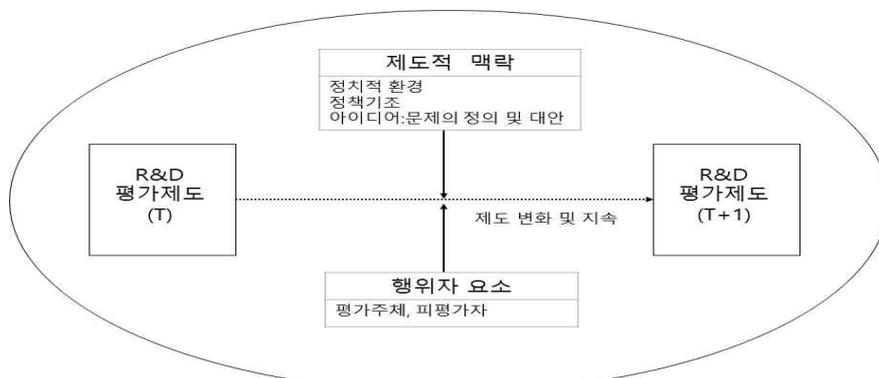
3) 대통령직 인수에 관한 법률 제7조(업무) 제2호. 그래서 ‘정책기조’는 이제 공식적인 ‘법률 용어’의 하나이기도 하다. 우리나라 헌정사상 법령 형태로 대통령직의 인수가 제도화하게 된 ‘대통령취임 준비위원회설치령’(1988년 1월 18일 공포된 대통령령 제12378호, 6개월 한시적 효력)이나, 문민정부 이래 취임 준비 수준을 벗어나 본격적으로 새 정부의 인수·인계를 위해 공포됐던 ‘대통령직 인수위원회설치령’(각 6개월 한시적 효력의 1992년 대통령령 제13794호, 1997년 대통령령 제15547호 및 2002년 제17820호)에 의해 구성·운영된 인수기구의 임무 중 하나는 일관되게 ‘새 정부의 정책기조를 설정하기 위한 준비’가 규정되어 있었다. 그리고 2003년 2월 4일 ‘대통령직 인수에 관한 법률’(법률 제6854호)이 공포되어 ‘대통령직 인수위원회’(인수위)의 설치 근거가 대통령령에서 법률로 격상·변경되었다.

또는 정책과 관련된 연구(박진형, 2014), 과학기술 정책 및 제도와 관련된 연구(염재호외, 2012; 주혜정, 2009, 2013; 천세봉, 2013; 이민화, 2014) 등이 있었으며, 최근 들어, 정책평가 제도 변동과 관련하여 정부별 비교분석한 연구(양홍석, 2015)가 있었다.

박진형(2014)은 대학평가정책의 제도변화에 대해 복합체로서 제도변화 분석틀 및 행위자 수준의 제도변화 분석틀을 이용하여 제도의 변화와 지속요인을 분석하고 있다. 주혜정(2009)은 과학기술정책 수용의 제도적 맥락의 상이성을 분석하기 위하여 우리나라와 미국의 R&D 평가제의 수용성 과정을 비교분석하였다. 분석틀로는 독립변수로 구조적 맥락, 역사적 맥락, 행위자 요소를 설정하여 비교분석하고 있다. 염재호 외(2012)는 우리나라 대형국가연구개발사업 정책의 제도적 특성을 분석하기 위하여 정책제도의 수준을 거시적, 중범위 수준, 미시적 정책제도로 나누어 분석틀을 설정하였다. 천세봉(2013)은 과학기술정책 거버넌스의 변화를 제도와 아이디어에 초점을 맞추어 노무현정부와 이명박정부의 과학기술 거버넌스를 비교 분석하였다. 이민화(2015)는 후쿠시마 사고 이후 국가별 원자력 정책을 역사적 제도주의의 분석방법인 경로의존성을 중심으로 원자력 정책의 변화가 왜 어려운지 분석하고 있다. 양홍석(2015)은 우리나라 정책평가제도의 변동을 역사적 제도주의 이론과 국무총리 위상이론, 메타평가 방법론을 이용하여 각 정부별 평가체계, 평가과정, 결과환류를 분석하고 있다. 이상의 선행연구 검토결과를 통해 본 논문에 적용가능한 구성요소를 추출하였으며, 본 논문의 주제에 맞게 새롭게 구성하여 적용하였다.

4. 분석의 틀

본 논문의 연구목적인 국가연구개발 성과평가제도의 변화의 맥락과 영향을 살펴보기 위하여 종속변수를 R&D 평가제도의 변화로 설정하였다. 또한 앞선 선행연구를 참조 및 변형하여 국가연구개발 성과평가제도를 구성하는 설명변수로는 평가체계, 평가방법, 평가활용으로 설정하였다. 그리고, 이러한 국가연구개발 평가제도 변화에 영향을 가져온 독립변수로 역사적 제도주의 관점의 제도적 맥락과 행위자 요소로 설정하였다. 이는 최근 신제도주의 연구의 특징인 통합적 접근방법(제도, 환경, 행위자)을 반영한 것이다(구현우, 2012; 97). 제도적 맥락은 다시 정치적 환경, 정책기조, 아이디어:문제의 정의 및 대안으로 설정하였다. 행위자 요소는 과학기술분야 최고의사결정기구인 국가과학기술심의회, 평가주체인 미래창조과학부 및 국가과학기술연구회 등과 피평가자인 타 정부부처 및 과학기술계 정부출연연구기관으로 구성하였다.



<그림 3> 분석의 틀

각 구성요소에 대한 조작적 정의는 <표2>와 같으며, 선행연구의 검토결과를 일부 반영하고, 본 연구의 주제에 맞게 새롭게 구성하였다.

<표 2> 구성요소의 조작적 정의

구분		설명변수	내용
독립 변수	제도적 맥락	정치적 환경	- 대통령제 및 5년주기 정권교체
		정책기조	- 역대 정부별 과학기술정책 기조
		아이디어	- 국가 R&D 평가관련 문제와 대안 - 선진국의 국가 R&D평가제도 벤치마킹
	행위자 요소	평가주체 및 피평가자	- 평가주체 및 피평가자의 전략적 행위
종속 변수	평가 제도	평가체계	- 과학기술행정체계, 평가관련 법제
		평가방법	- 평가과정, 평가지표
		평가활용	- 평가결과의 활용 현황

III. 국가연구개발 성과평가제도 변동 비교 분석

1. 국가연구개발 성과평가제도 개요 및 시대구분

국가연구개발 성과평가제도 시기 구분은 학자마다 바라보는 관점에 차이가 있겠으나, 여기서는 연구개발 성과평가 기본계획 수립을 중심으로 그 이전과 이후로 구분하여 크게 4단계로 구분하고자 한다.

<표 3> 성과평가제도 시기 구분

구분	구분	주요내용
성과평가 도입 이전기	1960~1990년대	부처별 개별 평가시기
국가연구개발성과 평가제도 준비기	1999년~2005년	조사·분석·평가 시기
국가연구개발성과 평가제도 도입기	2006년~2010년	제1차 연구개발 성과평가 기본계획
국가연구개발성과 평가제도 성숙기	2011년~2015년	제2차 연구개발 성과평가 기본계획

그 이유로는 첫째, 1960~90년대 후반까지는 우리나라에 국가연구개발 성과평가제도 개념이 아직까지는 존재하지 않았다. 1960~70년대에는 산업계 지원을 이한 선진기술 도입개량에 주력하였고, 1980년대부터 민간부문이 R&D투자주도, 선진국 추격형 기술드라이브 정책 추진에 주력하였다. 1990년대는 선진국 수준의 기술도약 위한 국가 R&D 체계 강화에 주력하였다. IT 등 첨단산업기술에 대한 정부 R&D 투자가 강화되었고, 국가 R&D 사업의 대형화, 다양화가 본격적으로 추진되었다. 대표적으로 선도기술개발사업(G7사업, '91) 등 범부처 차원의 대형 국가 R&D사업이 추진되었고, 각 부처가 경쟁적으로 다양한 R&D 사업을 추진하기 시작하였다. 평가의 경우도, 1980년대는 연구과제 평가중심에서 1990년대 이후 사업 및 연구기관에 대한 평가제도 도입을 위해 1998년 “국가연구개발사업 조사·분석 및 평가”가 본격적으로 시범 실시되었다.

둘째, 1999년부터 국가연구개발 평가가 본격적으로 실시되었다. 이때부터 상대평가 방식이 도입되었고, 소규모 사업의 경우 평가대상 및 사전 조정에서 제외되었다. 심층평가 실시 등을 거쳐 2003년 사업평가를 예산 사전조정과 통합하여 운영하였다. 그러나, 추진실적이나 프로세스에 대한 관심은 높았으나, 프로그램 성과를 정확하게 측정하여 효과성을 검증하고 개선방안을 도출하는 역할은 다소 미흡하였다. 1999년, “국가과학기술위원회” 설치 및 국가연구개발사업 조사·분석·평가제도가 본격 도입되었다. 그리고 2005년, 「연구개발 성과평가법」 제정(2005.12) 및 3년 주기의 평가가 시범 도입되었다.

셋째, 2006년 제1차 연구개발 성과평가 기본계획 수립으로 성과중심 평가제도의 근간이 수립되었다. 2008년 이후 기재부가 초기 성과평가체제 정착에 주력하였고, 각 부처는 R&D사업별 특성이 반영된 성과평가지표에 따라 연간 자체평가를 실시하고, 국과위는 주요 사업을 대상으로 3년 내외의 주기적 평가를 실시하였다. 또한 2005년 제정되고, 2006년 3월 발효된 「연구개발 성과평가법」은 재정투자의 효과성을 제고하기 위해 미국 연방정부에서 도입한 ‘정부프로그램평가법(GPRA)’과 연방예산국(OMB)의 ‘성과평가준칙’(PART)을 모델로 하였다. 또한 2006년에 표준성과지표가 제정되었고, 2007년에 질적지표가 보완되었으며, 성과평가 표준지침이 시범 적용되었다.

마지막으로, 2011년에 2차 연구개발 성과평가 기본계획이 수립되었다. 2차 기본계획은 “국가 R&D 성과 창출 및 관리활용의 선순환 체계 확립”을 목표로 하였으며, 개방·질적 우수성 위주의 평가를 지향하면서, ①참여확대를 통한 열린 평가, ②R&D 정책평가를 통한 선순환적 결과활용, ③질적 성과제고를 위한 평가를 추진하였다.

2. 국가연구개발 성과평가제도 준비기(1999년~2005년)

1) 제도적 맥락

① 정치적 환경

국가연구개발 성과평가제도 준비기의 정치적 환경은 김대중 정부(1998~2002)와 노무현 정부(2003~2007)에 걸쳐 있는 시기로, 진보적 성향의 정부가 우리나라 최초로 집권하던 시기이며, 정부가 주도적으로 시장에 개입하고, 적극적으로 정책을 수립하는 큰 정부를 지향하는 시기라고 볼 수 있다. 김대중 정부는 앞서 김영삼 정부에서 IMF 외환위기 등으로 인한 경제적 어

려움을 극복하기 위하여 정부예산 제약 등의 외부적 문제가 발생하였고, 이는 정부 연구개발 관리체계의 필요성으로 귀결되었다. 노무현 정부의 경우 김대중 정부의 뒤를 이어 진보 성향의 정부가 집권하여 제도변화의 요인 자체는 크지 않았으나, 과학기술 중심사회를 국정 과제로 제시하는 등 기존 정부와 차별화를 시도하면서 과학기술정책 제도변화에 영향을 가져오게 됐다.

② 정책기조

2000년대부터 과학기술 발전 자체가 국정과제의 하나로 제시되었다. 과학기술에 대한 정부의 정책기조가 형성된 것은 노무현 정부부터가 본격적이다. 노무현 정부는 과학기술중심 사회구축을 주요 국정과제 중 하나로 제시하고, 제2의 과학기술 입국, 동북아 R&D 허브 구축 등을 핵심과제로 내세웠다. 이는 과학기술이 정치·사회·경제·문화 등 모든 분야의 중심이 되는 사회의 구축을 도모하며 이를 토대로 새로운 성장 동력을 형성하여 국가 경쟁력을 강화하겠다는 국정 비전이었다. 이를 위해 2003년 과학기술중심사회추진기획단이 대통령 자문 기구로서 구성되었고, 청와대 내에 정보과학기술 보좌관직이 신설되었다. 또한 2004년 7월에는 국가기술혁신체제(NIS)를 구축했다.

③ 아이디어 및 문제정의와 대안

역사적으로 비교하면 한 정권 내에서는 동일한 목표가 비교적 유지되며, 정권 변화과정에서 변화가 주로 발생하는데 정책기조가 완전히 새롭게 변화되는 경우도 있으나, 세부 추진 과제에서 신규 아이디어를 받아들여 강조점이 부분적으로 달라지는 점진적 변화의 형태를 보이기도 한다.

1990년대 선진국 수준의 기술도약을 위해 R&D 투자를 강화하고자 하였던 정책방향이 1997년 IMF 외환위기 사태를 맞으면서 기존의 단순 과학기술 투자확대를 통한 국가 성장전략을 더 이상 지속할 수 없었다. 따라서 정부는 새로운 과학기술 혁신을 위한 제도마련이 필요하였고, '97년 과학기술혁신을위한특별법을 제정하고, 1999년 국가연구개발사업 조사·분석·평가를 본격적으로 실시하였다. 또한 '01년 과학기술기본법 제정을 통해 국과위의 국가연구개발사업 조사·분석·평가의 법적 근거가 마련되었다. 노무현 정부 들어, 국가혁신체제라는 아이디어가 도입되었는데, 이는 1990년대 초반 전 세계적으로 유행한 개념으로, 한국에는 IMF 위기의 근원적 원인을 해소하고 한국을 변혁시킬 수 있는 개념으로 소개되었다. 노무현 정부의 과학기술 육성에 대한 높은 관심 표명은 소수정부로서의 한계를 극복하고 정부에 대한 국민의 광범위한 지지 획득을 위해 분배뿐만 아니라 성장에 대해서도 큰 관심을 가지고 있다는 신호를 '과학기술중심사회구축'이라는 상징적 구호를 통해서 나타내었다(정병걸 외, 2005). 이에 따라 2003년 대통령 지시로 국가연구개발사업 조사분석평가 및 사전조정 제도 개선방안이 수립하게 되었다.

2) 행위자 요소

국가연구개발 성과평가제도를 비롯하여 우리나라의 과학기술정책과 관련해 가장 중요한 행위자는 미국처럼 직접적으로 로비를 하거나 국회의 심의과정에서 영향을 미치는 이해집단이 아니라 대통령의 신념·개혁의지와 예산편성 과정에서 자기 사업의 축소를 막고 신규사업을 통해 관할 영역을 넓히려는 부처의 관료들이다(주혜정, 2009: 148). 즉, 대통령의 과학기

술에 대한 관심과 지원정도, 취입에 따른 정부조직개편 및 제도개선의 방향에 따라 연구예산의 범위와 주요 정책방향이 결정되었다. 김대중 대통령은 신공공관리 개혁 속에서 성과중심 평가개념을 도입하고, 국가과학기술위원회 신설, 과학기술부 격상 등을 통해 직접적 리더십 행사를 강화하였다. 이를 이은 노무현 대통령은 과학기술분야에 대한 관심을 적극적으로 표현하여, 과학기술부 장관을 부총리와 국가과학기술위원회 부위원장으로 격상시켰고, 연구개발 사업의 기획·조정·평가의 공정성을 위해 2004년에 과학기술혁신본부(차관급)를 설치하였다. 그리고, 과학기술혁신본부장이 국가과학기술위원회 간사를 겸직하게 하였다.

<표 4> 국가연구개발 성과평가제도 준비기의 과학기술정책 최고심의기구 변천과정

연도	심의기구	주요내용
1973~1996	종합과학기술심의회 (위원장 : 국무총리, 부위원장 : 경제부총리)	- 과학기술진흥법 제 5조에 따라 관련부처 장관 및 민간위촉위원으로 위원을 구성하고, 과학기술정책 및 사업을 조정 - 5공시절, 기술진흥확대회의로 의해 중과심은 활성화되지 못함
1996~1998	과학기술장관회의 (위원장 : '97년까지 재경원 장관, '98 과기부 장관)	- 과학기술 장관회의 규정('96.3) 및 과학기술혁신을 위한 특별법('97.4)에 따라 과학기술 관련 부처장관으로 위원을 구성하고, 과학기술정책 및 사업을 조정(분기별 개최)
1999~2003	국가과학기술위원회	- 과학기술정책의 종합, 조정체계 구축 - 국가과학기술위원회가 최초로 설치되어 과학기술기본계획 수립 - 정부 R&D사업 조사분석평가 등 범부처 과학기술정책의 총괄조정체계 구축 - 구성 : 위원장-대통령 / 부위원장-과기부장관 / 정부위원(14명), 민간위원(3명) - 산하기구 : 운영위원회/특별위원회(2)/전문위원회(3) - 간사 : 과학기술부 장관
2004~2005	국가과학기술위원회	- 국과위 기능강화(과기부총리, 과학기술혁신본부 설치) - 국가과학기술위원회 심의대상을 확대(산업, 인력, 지역혁신정책)하고, R&D예산의 조정 배분권을 부여하여 부처간 종합조정을 강화 - 구성 : 위원장-대통령 / 부위원장-과기부총리 / 정부위원(13명)/민간위원(8명) - 산하기구 : 운영위원회/특별위원회(2)/전문위원회(3) - 간사 : 과학기술혁신본부장

국가연구개발사업에 대한 종합적 조사·분석·평가제도의 도입과 성과평가제도로의 획기적인 변화는 각각 김대중 정부의 신공공관리적 개혁과 노무현 정부의 성과중심 정부혁신에 기반을 두고 있다. 그러나 제도 변화에 있어서 이념보다는 대통령 개인 의중이나 개인적 영향력이 크게 작용하기 때문에 정권 초기에 대폭적 행정개혁이 가능하나 정권 후기에 효력이 약화되어, 제도의 지속성이 취약한 특성을 보인다. 또한 5년 단임 정권 하에서 가시적 성과를 내려는 성급함은 관료들의 반발과 저항을 키우기도 한다(홍재환 외, 2007: 31-39).

사업평가의 경우 과학기술부를 포함한 R&D를 수행하는 모든 정부 부처가 피평가 기관이 되었으며, 기관평가의 경우 1999년에는 3개의 과학기술계 연구회 및 19개 출연 연구기관이 국무조정실 산하에 있었으나, 2004년 과학기술부를 부총리로 격상시키면서 산하로 이관되어 과학기술혁신 정책과 과학기술계 출연 연구기관에 대한 육성·정책을 유기적으로 연계하였다.

3) 평가제도 변화

① 평가체계

1997년 4월 「과학기술혁신을위한특별법」이 제정됨에 따라 국가연구개발사업의 우선순위 설정 및 조정, 평가 업무 등이 법제화되었으며, 김대중 정부 들어서 1998년 국가연구개발사업 조사·분석·평가제도를 시범도입하면서 본격적인 국가연구개발 성과평가제도가 준비되기 시작하였다. 또한 1999년부터 과학기술기본계획을 5년단위로 수립하여 추진하였으며, 2001년에 과학기술기본법을 제정하면서 법적기반을 공고히 하였다.

<표 5> 국가연구개발 성과평가제도 준비기의 평가체계 주요 변화

구분	주요 내용
1999	- 국가과학기술위원회(위원장: 대통령) 설치 .주요 과학기술정책의 수립·조정, 국가연구개발사업의 심의·평가 - 국과위, 조사·분석·평가제도 시행
2001	- 「과학기술기본법」 제정('01.1), 국과위 국가연구개발사업 조사·분석 및 평가의 법적근거 마련(제12조)
2003	- 대통령 지시로 국가연구개발사업 조사·분석·평가와 사전조정 제도 개선방안 수립 - 「국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정 제도개선방안」 수립 및 보고('03.12, 제14회 국과위) ·특정, 자체/상위평가제도, 표준성과지표 등 현 평가제도의 기본골격 제시
2005	- 조사·분석·평가와 사전분석을 통합한 「종합조정」제도를 수립 ·주기적 평가제도 도입을 위한 시범평가 실시('04.12, 제18회 국과위 운영위원회) - 「국가연구개발사업 평가제도 개선방안」국과위 의결('05.5) ·주요내용: 부처의 자율성과 국과위 평가의 실효성 제고를 위해 부처 자체평가와 국과위 상위평가·특정평가 체제로 개편 - 「국가연구개발사업등의성과평가및성과관리에관한법률(연구개발 성과평가법)」제정('05.12, 발효 : '06.3.30) ·성과중심의 R&D평가 강화, 「국가연구개발사업 평가제도 개선방안」('05.5)의 법적근거 마련

노무현 정부가 2003년 출범하면서 연구개발사업에도 좀더 강력한 성과중심의 평가제도가 도입하게 되었다. 2003년 참여정부의 국정운영방향에 맞춰 조사·분석·평가와 사전조정제도가 크게 변화하였다. 부처별 지출한도 설정을 위한 예비검토 실시, 평가 및 사전조정의 통합, 다부처 및 100억원 이상 대형사업 중점 심의가 주요 변화내용이다. 2005년 12월에 「국가연구개발사업등의성과평가및성과관리에관한법률」(이하 연구성과평가법)이 제정되면서 성과중심의 R&D평가 강화, 부처 자율성과 국가과학기술위원회 평가의 실효성 제고를 위한 '부처 자체평가·국가과학기술위원회 상위평가·특정평가' 체조로의 개편을 주요 내용으로 하는 「국가연구개발사업 평가제도 개선방안」('05.5)의 법적 근거가 마련되었다(과학기술부, 2006). 그러나 성과평가법 제정 이전까지의 평가제도는 평가시스템 간 연계 부재, 객관성·전문성 확보 기반 미약, 획일적 평가로 인한 평가신뢰도 및 활용도 저하가 주요 문제점으로 지적되었다(김정언 외, 2005).

② 평가방법

국가연구개발 성과평가제도 준비기 체제에서 평가는 부처에서 제출한 자료에 대해 국과위

에서 구성한 평가위원회가 항목별 평가를 종합한 종합평가의견을 제시하는 과정으로 이루어진다.

평가위원회는 부처 제출자료를 검토한 후 평가항목별로 정성적 평가의견을 기술한다. 정성 평가를 토대로 각 세부항목에 대해 5점 척도의 정량평가를 실시하고, 정성평가와 종합하여 사업의 등급을 A~E로 서열화 하였다. 이 등급에 따라 차년도 예산의 가감이 결정되며, 이와 별도로 연구사업(과제)에 대해 ①규모의 조정, ②타 사업(과제)과의 연계, ③ 타 사업(과제)과의 통합, ④ 연구사업의 재 기획에 대한 필요성을 제시하도록 되어있다(배정희외, 2014: 182)

<표 6> 국가연구개발 성과평가제도 준비기의 연도별 주요 평가방법 변화

연도	전년대비 주요 변화
1999	<ul style="list-style-type: none"> - 국가연구개발사업 추진현황, 분야별 투자분포 등 조사·분석 및 각 부처 수행 연구사업 및 과제 평가 *과학기술혁신을위한특별법 제6조 - 과학기술계 연구회 목표 및 전략, 소관 연구기관 지원 및 육성, 소관 연구기관 평가체계 및 관리, 조직운영 등 4개 영역에 대하여 평가 - 평가는 국과위에서 구성한 1개 평가위원회가 실시 및 동위원회는 10~15명 내외의 산학연 전문가로 구성
2001	<ul style="list-style-type: none"> - 각 부처가 참여하는 「종합조정지원단」 구성운영 - 조사분석평가와 사전조정절차를 효율적으로 연계 - 사업분야는 4개 대분류 12개 사업분야로 분류하여 사업간 비교평가 - 기술분야는 14개 분야로 분류하여 연구과제의 연계성 및 중복성 평가 - 평가위원회 및 사전조정위원회 구성·운영
2002	<ul style="list-style-type: none"> - 국가과학기술기본계획 및 정부의 정책방향 등 국가 우선순위에 따른 국가연구개발사업 추진 - 연구개발 투자 효과를 최대화 할 수 있는 정부 연구개발 예산의 투자배분 - 사전조정심의위원 모두를 연구사업평가위원을 참여시켜 상호 연계강화 - 국가연구개발사업의 효율적 기획, 집행, 관리를 위한 정보시스템 구축 추진 - 국가연구개발사업 조사분석평가 결과 후속조치 강화(각 부처는 후속조치 계획 과학기술부에 제출) - 연구사업 평가결과의 우수사업 관리자에 대한 관계자 포상 추진
2003	<ul style="list-style-type: none"> - 국가연구개발사업의 효율적 기획과 집행,관리를 위한 「국가연구개발사업 종합관리시스템」 구축 - 추이분석과 위상분석 추진 - 평가위원회와 사전조정위원회를 ‘평가·사전조정위원회’로 통합 - 국가연구개발사업 평가·사전조정위원 Pool을 구성운영 및 위원 임기제 도입
2004	<ul style="list-style-type: none"> - 평가체제를 투입(Input)중심에서 성과(Output)중심으로 단계적으로 전환 - 사업평가를 매년 실시에서 3년내외의 주기적(장기성과) 평가 전환, 사업별 특성에 맞는 평가지표 적용 - 평가·사전조정 관련 위원회의 체계적·상시적 운영 - 종합조정 과정에서의 범부처 참여 보장
2005	<ul style="list-style-type: none"> - 평가제도의 실효성 제고 : 평가대상 사업 수를 합리적으로 축소하여 심도있는 평가 실시 - 예산조정과 별도로 평가를 실시 - 사업별 특성에 맞는 성과지표 적용 및 선별적인 3년 내외의 주기적 평가 시범 실시 - 평가의 전문성 및 공정성 제고 - 평가결과의 활용도 증진

③ 평가활용

1999년 초에 실시된 국가연구개발사업에 대한 조사·분석·평가는 기술분야별, 사용목적별,

수행주체별 분포 현황을 분석하고 연구사업(프로그램)과 연구과제(프로젝트)를 평가해 우수(A)에서 미흡(E)까지 강제 배분하는 방식이었다. 연구사업별 평가결과는 재기획·체계화 필요, 연구사업의 집중화 필요, 연구사업간 통합 필요, 지원확대가 필요한 사업으로 나뉘었으나 평가 및 조정·개선결과가 2000년도 예산 편성에 직접적으로 반영되지는 않았다(과학기술부, 1999). 평가결과가 실질적으로 사업예산 등에 반영하기 어려운 이유로는 당시 과학기술부의 위상이 R&D관련 부처들의 사업을 조정하기 어려운 상황이었으며, R&D를 포함한 모든 예산편성 권한은 당시 재정경제원(부총리급)이 가지고 있었기 때문에 두 부처 간의 협조가 잘 이루어지지 않은 것도 원인이 될 수 있었다.

2. 국가연구개발 성과평가제도 도입기(2006년~2010년)

1) 제도적 맥락

① 정치적 환경

국가연구개발 성과평가제도 도입기(2006~2010)는 노무현 정부 임기 후반기에서 이명박 정부 임기 전반기의 기간 동안으로 노무현 정부 중후반인 2006년과 이명박 정부 출범 1년 후인 2009년을 기점으로 평가제도의 많은 변화가 있었다. 특히, 보수 성향의 이명박 정부는 과거 진보 성향의 김대중 정부 및 노무현 정부 10년 동안의 정책과 차별화를 두고자 하는 환경적 변화도 일부 존재하였다.

② 정책기조

국가연구개발 성과평가제도 도입기의 정책기조 역시 노무현 정부의 과학기술 정책기조와 이명박 정부의 과학기술 정책기조가 공존하는 시기이다. 노무현 정부의 정책기조는 앞서 제시하였으므로, 여기서는 이명박 정부의 정책기조를 중심으로 분석하겠다.

이명박 정부(2008~2012)는 제2차 과학기술기본계획 기간과 동일하며 ‘선진일류국가 비전’으로 전략적 R&D 투자 확대 및 효율화를 과학기술정책 기조로 삼았다. 세부 전략은 일명 577 Initiative로, 국가 총 연구개발 투자는 GDP 대비 5% 달성을 계획하고, 7대 중점 투자 분야 및 7대 과학기술 시스템의 선진화·효율화 분야를 선정해 투자 비중을 대폭 증가시킴으로써 7대 과학기술 강국 실현을 궁극적인 목표로 삼았다. 주요 특징으로는 제1차 과학기술기본계획이 과학기술 그 자체의 위상 강화를 목적으로 했다면, 2차 과학기술기본계획은 당시 정부의 전체 비전인 ‘선진일류국가 도약’을 달성하기 위한 수단으로써 과학기술의 역할을 중시했다. 지속가능한 발전과 연구개발사업의 결합을 모색하기 위한 방편으로 저탄소 녹색성장을 강화하는 등 창의적 인재 양성에 주목한 것도 큰 특징이다. 제2차 과학기술 기본계획은 투자 확대 및 계량적 접근을 그 특징으로 하는 만큼 효율성의 문제를 중시했다. 예컨대 전략적 우선순위에 따라 R&D 투자가 시행되었고, 민간 기업의 R&D 투자를 늘리기 위한 유인책을 기획하는 한편, 기초·원천 연구의 지원을 강조했다.

③ 아이디어

정부운영의 성과가 강조되면서 조사·분석·평가는 한계를 나타냈다. 제도의 목표가 투자 효율화에 그친 것도 문제였지만, 과학기술행정체계 차원에서도 주무부처인 국과위의 위상이 높지 않은 한계가 있었다. 초기 국과위는 비상설 심의위원회로 기능했기 때문에 국과위와

각 부처의 정치적 역학관계가 복잡하게 얽혀 조정업무의 수행이 어려웠다. 이 문제를 해결하기 위해 노무현 정부에서는 2004년 「과학기술기본법」개정을 통해 과학기술행정기관들의 위상을 강화하였다(배정회 외, 2014: 183). 또한 2005년 12월에는「국가연구개발사업등의성과평가및성과관리에관한법률(연구개발 성과평가법)」을 제정하여, 본격적인 성과중심의 국가연구개발사업 평가제도의 도입을 시도하였다.

이명박 정부 들어서는 경제 살리기와 정부부문 개혁의 일환으로 ‘정부 부처의 슬림화’가 새로운 아이디어로 부상하였다. 이에 일본의 문부과학성을 모델로 교육과학기술부를 설립하게 되었다.

2) 행위자 요소

노무현 정부 시절 과학기술혁신본부(이하 혁신본부)의 신설은 성과평가제도의 틀을 근본적으로 바꿀 수 있는 기회로 작용하였다. 혁신본부의 장을 차관급으로 두어 국과위 과학기술 조정업무의 독립성을 확보하였으며, 과학기술 집행기능을 분산하는 과정에서 부처 간 교류와 공동전략을 활성화하려 했다. 또한 민간전문가를 영입함으로써 평가를 비롯한 과학기술행정의 개방성·전문가를 영입함으로써 평가를 비롯한 과학기술행정의 개방성·전문성을 제고하려 했다. 이는 결과적으로 2005년에 ‘국가연구개발사업 평가제도 개선방안’을 주도적으로 추진하게 된 계기가 되었다.

이명박 정부 들어서는 과학기술부를 교육부와 통합하여 교육과학기술부를 설립하고, R&D 평가기능을 기획재정부로 이관함에 따라 평가제도에서 큰 변화가 있었다. 즉, 성과평가 시행 초기에는 개편된 제도가 정착되는 과도기의 성격이 강했기 때문에 주무부처인 국과위는 평가위원회 구성, 표준지침 제정 등 제도의 미비점 보완에 주력하였다. 그러나, 기재부가 평가주관기관이 되면서 경제살리기 관련 지표의 활용, 평가결과와 기관 재정운영 연계 등 경제지표를 강조하게 되었다.

<표 7> 국가연구개발 성과평가제도 도입기의 과학기술정책 최고심의기구 변천과정

연도	심의기구	주요내용
2006~2007	국가과학기술위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 구성 : 위원장-대통령 / 부위원장-과기부총리 / 정부위원(13명)/민간위원(8명) - 산하기구 : 운영위원회/특별위원회(2)/전문위원회(3) - 간사 : 과학기술혁신본부장
2008~2010	국가과학기술위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 민간 중심의 운영체계 개편 - 국가과학기술위원회 간사를 교육문화수석이 담당하여 중립성과 실질적 조정기능 강화, 민간위원 중심의 과학기술정책과 R&D 배분체계 구축 - 구성 : 위원장-대통령 / 부위원장-교과부 장관 / 정부위원(10명), 민간위원(10명) - 산하기구 : 운영위원회 / 분야별 민간 전문위원회(7) - 간사 : 청와대 교육과학문화수석(~2010.7), 미래전략기획관(2010.7~2012.12)

3) 평가제도 변화

① 평가체계

국가과학기술위원회는 2005년 「국가연구개발사업 평가제도 개선방안」을 의결하고 「연구개발성과평가법」을 제정하여 체계적인 성과관리 및 평가시스템을 구축하였다. 국가연구개발사업 평가시스템을 “특정평가”, “자체평가”, “상위평가”로 제정립하고, 국가위는 특정평가에 주력하는 대신 부처의 자체평가에 대한 메타평가로 상위평가를 설정하였다. 이런 변화는 투입·집행 과정의 적절성 평가에서 목표·지표에 근거한 성과평가로 전환해 내실 있고 객관적인 평가를 실시하고, 평가결과의 수용도 및 예산 심의·조정 효율성을 제고하기 위함이었다(김성수 외, 2005: 31-36, 주혜정 2013: 93-94에서 재인용).

<표 8> 연구개발성과평가법 제정에 따른 평가제도의 변화

구분	법 제정 이전(1999~2005)	법 제정 이후(2006~)
연구개발 사업평가	- 부처별 자체평가 미 실시 - 국과위가 모든 사업 평가 - 예산조정시 평가결과 참고	- 자체평가(부처)→상위평가(구과위) - 국과위 특정평가 - 평가와 예산조정 연계 강화
연구개발과제평가	- 부처 자체기준에 따라 실시 - 사업별 개별 지침/지표 활용	- 국과위 원칙과 방향에 따라 실시 - 성과평가표준지침 제공
연구기관평가	- 기관운영 전반 - 연구회/부처별로 자율실시	- 성과목표 존중/성과중심 평가 - 기관별 평가지표 활용

출처 : 김성수 외(2008:26)

또한 제1차 연구개발 성과평가 기본계획(2006-2010)의 수립으로 현행 성과중심 평가제도의 근간이 수립되었다. 2008년 이후 기재부가 초기 성과평가체제 정착에 주력하였다. 그 기본 골격은 국과위에서 제시하는 가이드라인에 따라 각 부처는 R&D 사업별 특성이 반영된 성과평가지표에 따라 연간 자체평가를 실시하고, 국과위는 주요 사업을 대상으로 3년 내외의 주기적 평가를 실시하는 것으로 이루어진다.

② 평가방법

국가연구개발성과평가제도 도입기에서 평가의 자율성 강화를 위해 성과지표를 15개에서 162개로 대폭 늘려, 그 안에서 사업별·부처별로 자유롭게 지표를 설정할 수 있게 했다. 또한 사업·부처별로 존재했던 평가위원회의 평가에 더하여 전문기관(KISTEP)의 성과분석을 병행하게 되며, 평가기간 또한 4~8개월로 늘어나 평가의 전문성을 제고할 수 있게 되었다.

<표 9> 국가연구개발 성과평가제도 도입기 연도별 주요 평가방법의 변화 내용

연도	전년대비 주요 변화
2006	- 국과위 단독평가를 특정평가-정성적 평가(서면, 면접, 현장평가, 현안별 맞춤형평가) 및 5등급 강제배분 - 자체평가-정성적평가와 5등급 강제배분 - 상위평가-정성적 평가와 적절·부적절 판정 - 사업별 평가위원회 구성

연도	전년대비 주요 변화
2007	<ul style="list-style-type: none"> - 성과평가 표준지침 제정 - 성과달성도 등급부여기준 강화 - 질적지표 개선 및 지역발전지표 보완
2008	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전, 대학특성화 관련 성과지표 추가개발
2009	<ul style="list-style-type: none"> - 사업평가주기 연장 및 평가대상사업 축소 - 평가위원 Pool 구성 및 평가위원회 구성 다양화(전공, 출신) - 경제살리기 지표 강화 및 예산연계 강화 - 특정평가 및 심층분석 도입 - 기관 종합성과평가
2010	<ul style="list-style-type: none"> - 질적평가항목 도입 - 평가등급, 항목, 배점 등 보완 - 재정운영 연계 강화 - 상대평가(사업) 강화 - 기관종합성과평가

③ 평가활용

기획재정부가 국가연구개발 성과평가 주관기관이 된 이후 2009년부터 실질적으로 R&D 평가결과에 따른 실질적인 예산 연계가 이루어질 수 있도록 구체적인 예산연계기준을 마련하여 시행하였다. 이는 예산편성 권한을 가지고 있는 기획재정부가 R&D 평가기능도 동시에 가지고 있기 때문에 가능하였다.

3. 국가연구개발 성과평가제도 성숙기(2011년~2015년)

1) 제도적 맥락

① 정치적 환경

국가연구개발 성과평가제도 성숙기(2011~2015)는 이명박 정부 임기 후반기에서 박근혜 정부 임기 전반기의 기간 동안으로 이명박 정부 중후반인 2011년과 박근혜 정부가 출범한 2013년을 기점으로 평가제도의 큰 변화가 있었다. 그러나, 이명박 정부와 마찬가지로 같은 보수성향의 정부가 집권하였기 때문에 제도변화의 요인은 크지 않았다.

② 정책기조

국가연구개발 성과평가제도 성숙기의 정책기조는 이명박 정부의 과학기술정책기조와 박근혜 정부의 과학기술 정책기조가 공존하는 시기이다. 이명박 정부의 정책기조는 앞서 논의하였으므로, 여기서는 박근혜 정부의 정책기조를 중심으로 분석하겠다.

박근혜 정부(2013~2017)의 제3차 과학기술기본계획(2013~2017) 기간은 ‘창조적 과학기술로 여는 희망의 새 시대’를 비전으로 제시했다. ‘선진일류국가’를 비전으로 제시한 제2차 과학기술기본계획은 국가 경제성장을 중점적으로 추진한 반면, 제3차 과학기술기본계획은 경제성장뿐만 아니라 국민행복 증진을 통해 국민에게 희망을 제시하고자 했다. 경제성장과 국민행복 증진 모두를 추구하는 제3차 과학기술기본계획의 기조는 대표성과 목표에도 나타나 있다. 전략기술 경쟁력과 과학기술혁신 역량, R&D 경제성장 기여율과 같은 과학기술을 통한 경제성장과 관련된 지표는 제 3차 과학기술기본계획과 같이 유지하며, 추가적으로 국민행복

중진과 관련된 일자리 창출 지표와 삶의 질 투자 비중 지표도 함께 제안했다. 제3차 과학기술기본계획에서 제시된 과학기술 일자리 비중을 좀 더 구체화하여 과학기술 인력의 신규 일자리 64만 개 창출을 목표로 제시했다. 이는 박근혜 정부의 국정 기조를 충실히 반영한 결과다. 또한 신산업 육성과 일자리 창출 등 창조경제 실현을 위해 과학기술기본계획의 범위를 확대했다. 중진 과학기술기본계획은 연구개발 투자와 과학기술 연구개발 단계까지 중점적으로 추진했으나, 제3차 과학기술기본계획에서는 연구개발 단계 이후 연구개발 성과를 활용하고 확산하는 정책까지 강조한다. 신규로 추가된 신 시장 개척 지원과 기술창업 생태계 조성, 과학기술 일자리 창출은 창조경제를 실현하기 위한 핵심 정책으로 포함되었다.

③ 아이디어

국가연구개발 성과평가제도 도입기(2006~2010)에 성과평가제도가 충실히 실행되지 못한 것은 제도 자체에서 보이는 한계 외에도 과학기술 행정체계의 변화에 따른 문제가 큰 장애요인으로 작용했다. 2008년 이후 과학기술 행정체계가 대폭 축소되었고, 성과평가 기능이 기재부로 이관된 이후 국내외 연구 환경 변화에 대한 대응보다 경제적 성과제고를 독려하기 위한 성격이 더욱 강했다. 즉, '투입대비 성과강조' 기조에 초점을 맞추고 획일적 평가에서 벗어나지 못했다. 이에 따라 정부는 과학기술행정체계의 독자성 회복과 더불어 성과평가 제도를 개선함으로써 이러한 문제들을 대처하고자 했다. 그 결과 과학기술기본법 개정(2010.12)과 국과위 상설화(2011.3)가 이루어졌다.

2013년 박근혜 정부 들어서는 과학기술을 통한 창조경제 육성이 강조되면서 추격형 연구개발에서 선도형 연구개발로 패러다임 변화를 시도하였다. 이에 따라 성과평가 패러다임도 창의 도전적 R&D, 질적 성과 중심의 R&D, 기술개발과 기술사업화, 일자리 창출이 연계된 R&D, 미래 유망 분야를 선점하는 연구기관 R&D로 변화하였다. 이는 주요국의 평가제도를 벤치마킹 한 것으로, 도전성과 창의성에 대한 평가를 강화하는 미국 및 영국사례, 사업 성과 목표 달성도 중심의 평가체계를 구축하는 미국사례, 경제사회적 파급효과의 평가를 강화하는 일본사례, 연구성과를 제고하기 위한 다양한 기관평가를 실시하는 독일 및 영국 사례를 각각 벤치마킹하였다(국가과학기술위원회, 2013).

2) 행위자 요소

국과위는 2011년 7월 성과평가법 개정을 통해 국가연구개발사업을 다시 주관하게 되었다. 또한 각 부처로 분산화 되어있던 연구개발 기획, 예산배분 및 조정 업무가 함께 이관되어 연구개발 조정의 실질적인 집행력을 확보할 수 있었다. 그러나, 과학기술정책을 총괄하는 부처가 교육과학기술부와 국가과학기술부로 이원화되면서 효율적인 과학기술정책의 추진이 어렵게 되었다. 이에 따라 2013년에 박근혜 정부가 출범하면서 기존의 교육과학기술부의 과학기술기능과 국가과학기술위원회를 통합하여 미래창조과학부로 개편하게 되었다. 또한 기존 상설 국가과학기술위원회를 비상설 기구로 개편하면서 위원장을 국무총리와 민간위원장으로 이원화 하였고, 미래창조과학부 장관을 간사위원으로 하였다. 이는 결과적으로 대통령이 위원장을 맡았던 초기 국과위에 비해 위상이 추락한 것으로 볼 수 있으며, 2016년 들어 대통령 주재의 과학기술전략회의를 만드는 계기가 되었다.

<표 10> 국가연구개발 성과평가제도 성숙기의 과학기술정책 최고심의기구 변천과정

연도	심의기구	주요내용
2011~2013	국가과학기술위원회	- 과학기술기본법 개정(2010.12.27.), 대통령 직속 행정위원회로 개편 출범(2011.3.28.) - 구성 : 위원장 1명(장관급) / 상임위원 2명(차관급) / 위원 7명
2013.3.23.~ 현재	국가과학기술심의회	- 국무총리 소속으로 출범 - 과학기술기본법 개정(2013.3.23.) - 구성 : 위원장 2명(국무총리, 민간위원장) / 위원 25명 이내(정부위원 13명, 민간위원 10명 이내) - 산하위원회 : 운영위/특별위/전문위/협의회 - 간사위원 : 미래창조과학부장관

현재, 성과평가의 주요 구성원은 주무부처인 미래부와 성과평가의 대상이 되는 관련부처, 연구회로 크게 나눌 수 있다. 미래부는 국가연구개발사업 성과평가 전반에 대한 원칙과 기준을 제시하고, 성과평가법 5조에 의해 5년 단위의 성과평가 기본계획과 매해의 성과평가 실시계획을 마련한다. 기본계획과 실시계획을 통해 평가기준, 방법 및 절차, 측정지표 등을 대상기관에 알려야 하며, 부처 및 연구회에서 관할 기준·사업에 대한 자체평가 결과를 상위 평가하여 자체평가의 적실성을 판단한다. 개별 R&D 사업을 수행하는 부처는 미래부에서 발표한 성과평가 계획에 따라 자체 R&D 사업 및 관할 기관에 대한 자체평가 계획을 수립하고 실행한다. 출연연을 관리하는 연구회에서는 소속 출연연에 대한 기관 자체평가를 담당한다. 현재 미래부 주도의 성과평가에서는 질적 성과지표 정비를 통해 질적 성과와 목표달성을 강조하고, 기관의 특성을 반영하여 맞춤형 기관평가를 적용한 것이 특징이다.

<표 11> 국가연구개발 성과평가제도 성숙기의 평가주체별 역할분담

구분	역할	담당평가
미래창조과학부	성과평가의 원천 및 기준제시 평가지표, 방법, 절차에 대한 표준지침 제공 주요 연구개발사업 심층(특정) 평가	연구개발사업 특정 및 상위평가 출연연구기관 상위평가 과학기술혁신역량평가
R&D사업수행부처	자체평가계획 수립 사업/과제별 성과목표 및 지표 설정 일반 연구개발사업 자체평가 실시 개별 연구개발과제 성과 관리	연구개발사업(과제) 자체평가 소관 연구기관 자체평가
연구회	소관 출연연에 대한 성과중심 자체평가	소관 출연연 자체평가

출처: 국가과학기술위원회(2006; 2011), 권명화(2013), 배정희(2014)

3) 평가제도 변화

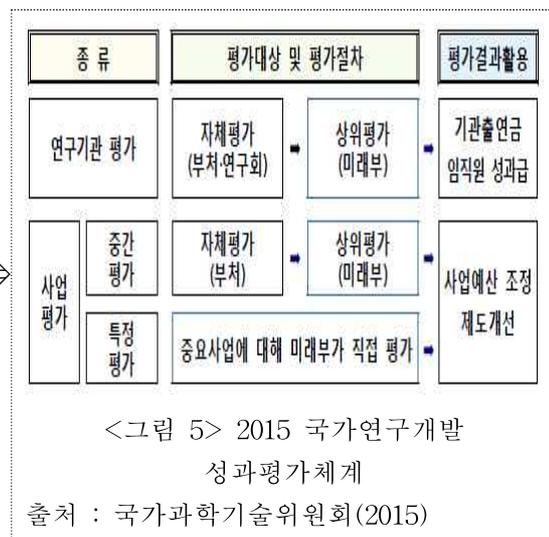
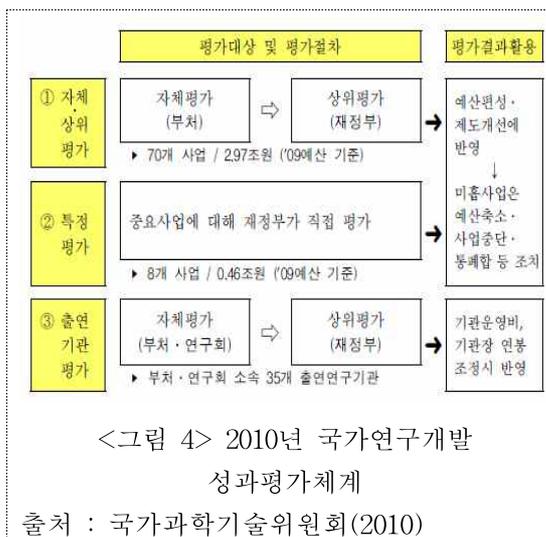
① 평가체계

2010년도 성과평가체계와 2015년 성과평가체계를 비교하면 큰 틀의 차이는 거의 없으나, 2010년에는 상위평가 주관부처가 기재부였고, 2015년은 미래부가 상위평가 주관부처가 되었다. 그리고, 2013년 이후 기존 자체.상위평가로만 구분되어 있던 것을 중간평가, 종료추적평가의 개념을 도입하여 R&D 성과에 대한 추적을 강화하였다.

또 다른 평가체계의 주요 변화로는 2011년에 제2차 국가연구개발 성과평가 기본계획의 수립(2011-2015), 2013년에 국가연구개발 제도 개선방안 수립, 2015년 제3차 국가연구개발 성과평가 기본계획(2016-2020) 수립 등이 있다.

<표 12> 국가연구개발 성과평가제도 준비기의 평가체계 주요 변화

구분	주요 내용
2011	- 상설 국가과학기술위원회 출범 ·연구개발 성과평가법 개정(평가주체 : 기획재정부 ⇒ 국과위) ·국과위에서 특정평가, 상위평가를 시행하고, 자체평가를 모니터링 - 「제2차 국가연구개발 성과평가 기본계획('11~'15)」수립
2013	- 신정부 출범 후 국가연구개발 성과평가제도 전면 개편 ·「국가연구개발 성과평가 개선 종합대책」마련 ·「국가연구개발 제도 개선방안(안)」마련
2015	- '15년 「제3차 국가연구개발 성과평가 기본계획('16~'20)」수립 ·연구자 중심의 평가체계 구축 등



② 평가방법

국가연구개발 성과평가제도 성숙기 기간 동안에는 2013년에 성과평가제도 개선 종합대책이 나오면서 연구개발 사업.과제 평가의 경우 사업유형과 특성에 맞는 5가지 분야의 질적성과지표를 개발하여 적용하도록 하였다. 또한 기관평가의 경우 기관장 임기주기에 맞춘 기관평가 및 임무중심형 기관평가 제도가 도입되면서 평가방법에 많은 변화가 있었다.

<표 14> 국가연구개발 성과평가제도 성숙기 연도별 제도변화

연도	전년대비 주요 변화
2011	<ul style="list-style-type: none"> - 자체평가 상대화 및 평가지표 유형별 차등화, 특정평가 활용 강화 - 기관평가결과 활용방안 개선
2012	<ul style="list-style-type: none"> - 자체평가 관대화 위주로 상위 중점평가, 맞춤형 평가 실시(배점 차등화, 사업평가년차 조정), 질적 우수성 평가 강화, 개방형 평가, 이행실적 점검 강화, 기관평가 절대화, 자율지표 확대, 일률적 지표 축소
2013	<ul style="list-style-type: none"> - 질적 성과지표 개발 및 성과목표·지표 점검 - 종료 및 추적평가 시범시행 - 사업군 및 범부처사업 특정평가 강화 - 기관장 임기 주기에 맞춘 기관평가 - 임무중심형 기관평가 도입
2014	<ul style="list-style-type: none"> - 질적 성과지표 활용 확대(5대 성과분야별 질적지표 개발) - 사업유형과 기술별 특성을 고려한 평가 - 추적평가 및 종료평가 본격 실시 - 창의·도전적 목표지향 유도 및 연구생태계 조성강화 - 5대 임무유형을 고려한 임무 포트폴리오 구성 및 기관장 임기 주기에 따른 맞춤형 평가 - 성과평가 및 관리·활용관련 교육훈련지침 수립, 성과평가멘토단 구성, 성과평가정보시스템 구축 추진
2015	<ul style="list-style-type: none"> - 성과목표·지표 설정 가이드라인('13.12)을 활용한 지표 설정·점검 강화 - 「선 성과목표·지표 설정 - 후 목표달성도」 평가 정착 - 다부처 공동기획사업에서 부처 간 협업에 대한평가 도입 - 반복적으로 '미흡' 평가 받은 사업에 대해서는 사업개선 위한 심층분석 실시 - 기관평가 관련 중간컨설팅 평가 실시 방안 마련, 종합평가 실시 개요 제시, '공공기관 정상화 대책' 반영

③ 평가활용

출연연 기관평가의 경우 국가연구개발 성과평가제도 도입기(2006-2010)에서는 기관운영비 및 기관장 연봉에 반영하였으나, 국가연구개발 성과평가제도 성숙기(2011-2015)에서는 출연금 및 기관장 연봉에 반영하는 등 좀 더 평가결과와 예산 연계를 강화하였다.

사업평가의 경우에도 상위 평가 결과 '우수'이상 사업은 원칙적으로 예산을 증액하고, '미흡'은 전년대비 10%이상 감액, 매우미흡은 전년대비 20% 이상 감액 및 재 기획을 통한 전면 개편 또는 필요시 사업 중단을 추진하였다.

<표 15> 주요 시기별 평가제도 변천과정

구분		성과평가제도 준비기 (1999~2005)	성과평가제도 도입기 (2006~2010)	성과평가제도 성숙기 (2011~)
독립변수	제도적 환경	- 김대중 정부 (1998~2002) 및 노무현 정부 (2003~2005)	- 노무현 정부 (2006~2007) 및 이명박 정부 (2008~2010)	이명박 정부 (2011~2012) 및 박근혜 정부 (2013~)
	제도적 맥락	노무현 정부 : 과학기술 중심 사회구축을 통한 제 3의 과학기술 입국실현	이명박 정부 : 선진인류 국가 : 잘사는 국민, 따뜻한 사회, 강한 나라	박근혜 정부 : 창조적 과학기술로 여는 희망의 새시대
	아이디어	- 과학기술혁신특별법제정 - 평가지원기관(KISTEP) 설립	- 성과평가법 제정 - 평가제도 개편 (투입·관리→성과)	- 과학기술기본법 개정 - 평가제도 개선방안
	행위자 요소	- 과학기술부 승격 - 국과위 신설(위원장 : 대통령)	- (2004 이후) 과학기술 부총리제 및 과학기술 혁신본부 설치 - (2008 이후) 과학기술기 능 분산(교과부, 국과위) - (2008 이후) 기재부 평가기능 이관	- 국과위 상설화(평가기능 회복) - 미래부 출범(2013~) - 국과위 폐지 및 국과심 설립(위원장: 국무총리)
종속변수	평가체계	부처 보고를 토대로 일괄평가	- 부처(연구회) 자체평가 → 주무부처 상위평가 - 일부사업 특정평가	- 부처(연구회) 자체평가 → 주무부처 상위평가 - 일부사업 특정평가
	평가방법 평가지표	- 투입자원대비 결과측정 - 조정·개선방안 근거자료 확보	- 성과중심 R&D로 전환하기 위한 제도적 장치 확보 - 평가체계의 고도화 및 평가의 실효성 제고 - 평가 인프라(인적, 제도적) 구축	- 질적 평가 강화 - 사업·기관특성을 반영한 평가 다변화 - 평가체계의 개방성 확대 - 연구성과의 확산 강조
		공통기준(15개)	표준성과지표 (38개 항목, 162개)	개정 표준성과지표(5대 분야, 152개 / 2014년부터 적용)
평가결과 활용	- 사업의 중복·연계조정, 예산배분 등에 반영	(사업) 차년도 예산 반영 (기관) 기관장 성과연봉, 기관경상비 등에 반영	(사업) 차년도 예산 반영 (기관) 기관장 성과연봉, 기관출연금 등에 반영	

IV. 결론

본 논문은 1990년대 후반부터 현재까지의 우리나라 국가연구개발 성과평가제도가 변화한 과정에 대해 그 맥락 및 결과를 분석하여, 우리나라 국가연구개발 성과평가제도가 왜 변화하였고, 그에 따른 영향은 무엇인지에 대하여 역사적 제도주의 관점에서 접근하였다.

우선, 우리나라 국가연구개발 성과평가제도의 변화 특성을 살펴보면, 연구개발 관리체계

발전에 관해 세 가지 의의를 가진다. 첫째, 국가연구개발사업 관리의 초점이 성과중심으로 변화되었다. 국가연구개발평가가 처음 시행된 1999년부터 현재의 범부처적 성과평가에 이르기까지 평가제도는 지속적으로 개선되면서 국가연구개발 관리체계를 성과중심으로 정착시키는데 큰 역할을 하였다. 둘째, R&D 성과관리 체계의 통합이다. 현재의 성과평가 체계는 초기 조사·분석·평가 체제에서의 연구사업과 연구기관 평가가 통합된 형태로, 국가연구개발 관리의 범위를 사업·예산 차원을 넘어 공공 연구환경 전반으로 넓혔다. 셋째, 성과평가의 실효성이 대폭 강화되었다. 연구개발사업의 성격에 따라 평가체계를 분화하였으며, 평가결과를 예산조정뿐만 아니라 사업연계, 정책반영 등에 활용함으로써 연구기관들이 도전적인 연구성과 창출에 중점을 두도록 유도했다.

이러한 성과평가제도의 변화를 가져온 맥락을 살펴보기 위하여 역사적 제도주의 이론을 기초로 종속변수로 국가연구개발사업 평가제도(평가체계, 평가방법, 평가활용)를 설정하고, 독립변수로 제도적 맥락(정치적 환경, 정책기조, 아이디어) 및 행위자 요소를 설정하고 제도의 변화 및 지속에 어떤 영향일 미치는지 분석하였다. 또한 국가연구개발사업 성과평가제도의 시기를 2005에 연구개발 성과평가기본법 제정을 기준으로 그 이전을 성과평가 도입 이전기(1960~1998), 성과평가제도 준비기(1999~2005)로 각각 구분하고, 기본법 제정 이후를 평가제도 도입기(2006~2010), 성과평가제도 성숙기(2011~2015)로 구분하였다.

분석결과 정치적 환경변화는 평가제도에 거시적 측면에서 간접적 영향을 주고 있다. 즉, 정권이 변화된 시기와 맞물려 성과평가제도도 비교적 큰 폭으로 변화를 보이고 있으며, 이는 같은 성향(보수, 진보)의 정부라고 하더라도 비슷한 행태를 보이고 있다. 정책기조는 성과평가제도 변동에 직접적인 영향을 주고 있다. 즉, 노무현 정부의 과학기술 중심사회, 박근혜 정부의 창조경제 등은 과학기술로 하여금 국가혁신 및 경제적 성장을 창출한다는 논리로, 이에 따른 과학기술 정책방향의 변화 및 이에 따른 성과평가제도 방향의 변화를 가져오고 있다. 문제해결을 위한 아이디어 역시 성과평가제도 변화에 미시적 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 행위자 요소도 평가제도 변화의 중요요인으로 볼 수 있다. 즉, 과학기술혁신본부 신설, 과기부에서 기획재정부로 평가권한의 이전 등에 따라 평가제도의 변화가 일부 발생하고 있다. 또한 우리나라는 공무원의 보직 및 업무 순환주기가 거의 1년 정도로 공무원이 바뀔 때 마다 새로운 성과를 만들기 위해서 새로운 제도를 만들어야 하는 특성도 분명 존재하고 있다. 이러한 행위자 요소는 정부가 변화하여 정책기조가 변하지 않고도 매년 평가제도가 조금씩 변화되는 이유를 설명해 줄 수 있다.

본 논문은 우리나라 국가연구개발 성과평가제도의 변동에 대한 통시적이고 제도적 관점에서의 종합적 연구라는 점에 의의가 있다. 즉, 우리나라 국가연구개발 성과평가제도가 본격적으로 추진되기 시작한 1999년부터 2016년까지의 변동과정을 역사적 제도주의 관점에서 처음으로 분석하였다. 또한 제도이론에서 최근 강조되고 있는 아이디어뿐만 아니라 정책기조도 정책평가제도 변동을

제약하는 상위제도에 포함·분석함으로써 역사적 제도주의의 실제 적용가능성과 설명력을 확장시키는데 기여하였다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 앞서 제시된 분석틀에 포함되지 않은 이면 상에 숨겨져 있는 정치적인 의도나 조직 및 개인의 목적 등이 문헌연구 등의 기법으로는 정확하게 의도를 찾아내기는 어렵다는 한계를 가지고 있다.

[참고문헌]

- 강근복(2016), 정책분석론, 대영문화사.
- 강근복외(2016), 정책학, 대영문화사.
- 구현우(2009), 역사적 제도주의와 비교정책연구: 제도의 지속성, 변화가능성, 그리고 정책패턴을 중심으로, 한국정책학회보, 18(2): 37-73.
- 구현우(2010), 발전국가의 산업화 정책변동에 관한 제도론적 분석: 역사적 제도주의를 중심으로. 박사학위논문. 부산대학교 대학원.
- 구현우(2012), 제도변화의 통합적 접근: 신제도주의 하위 분과 간 통합적 접근의 가능성, 「국정관리연구」, 7(2): 69-109.
- 국가과학기술위원회, 「국가연구개발사업 조사·분석·평가」(1999-2006).
- 국가과학기술위원회, 「국가연구개발사업 성과평가 실시계획」(2007-2016).
- 국가과학기술위원회, 「과학기술기본법」
- 국가과학기술위원회(2006), 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」
- 국가과학기술위원회(2011), 연구개발 성과평가 개선방안에 관한 연구.
- 국가과학기술위원회(2012), 국가연구개발사업 추적평가 체계 수립 방안.
- 과학기술부(2006), 연구개발 성과평가 기본계획(안)
- 길부종 외(2009), 2009년도 국가연구개발사업 평가제도 개선 및 정책방안 연구, KISTEP 연구보고서.
- 김선명(2007), 신제도주의 이론과 행정의 적응성: 역사적 제도주의를 중심으로. 한독사회과학논총, 17(1): 211-239.
- 김성수 외(2008), 신정부의 국가연구개발사업 성과평가제도의 현황과 과제, STEPI 연구보고서.
- 김현민 외(2010), 재정성과주의 관점의 R&D 사업 성과평가 방안 연구, KISTEP 연구보고서.
- 김인자·박형준(2011), 과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정 분석: 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」을 중심으로, 「한국정책학회보」, 20(1): 111-149.
- 김종성(2002), 신제도주의의 행정학적 함의: 역사적 신제도주의를 중심으로. 사회과학연구, 13: 59-82.
- 김주환(2013), 정부업무평가제도의 운영변화에 관한 연구: 관련법 및 제도운영을 중심으로, 「한국정책연구」, 15(3): 45-67.
- 김학실(2012), 여성정책변동과 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석을 중심으로, 「한국행정학보」, 46(2): 241-264.
- 남궁근(2008), 정책학, 법문사.
- 류영수·이기중·최병대(2009), 정부의 R&D평가 시스템에 대한 메타평가, 「한국정책학회보」, 18(1): 157-185.
- 미래창조과학부 성과평가정책과(2014), “국가연구개발사업 성과평가 개요 - 연구기관 평가를 중심으로-”
- 박진형(2014), 대학평가정책의 변화와 지속에 대한 제도적 분석, 서울대학교 대학원 박사학

- 위논문.
- 배정희·정선양·성지은(2014), 한국의 국가연구개발 성과평가(1999~2013) 전개와 특징, 「기술혁신연구」, 22(4): 165-198.
- 송희준(2010), 정책평가문화의 특성과 진화방향: 공공기관평가제도를 중심으로, 「정책분석평가학회보」, 20(4): 13-36.
- 양승우외(2014), 연구성과 평가법제 분석 및 개선방안, STEPI 연구보고서.
- 유기현·서순탁(2014), 역사적 제도주의 관점에서 본 토지구획정리사업의 변천과정에 관한 연구. 공간과 사회, 48: 178-219.
- 유승준 외(2011), 성과평가제도 개선을 위한 주요 이슈별 해외사례 연구.
- 유훈(2009), 「정책변동론」. 대영문화사
- 윤기웅·공동성(2012), 사업평가에 영향을 미치는 요인 탐색 및 제도적 고찰: 2008~2010년 재정사업 자율평가를 중심으로, 「한국정책학회보」, 21(2): 92-122.
- 양승일(2014), MSICF를 활용한 정책변동 분석(스크린쿼터 정책을 중심으로), 「한국정책학회보」, 23(1): 67-97.
- 양홍석(2015), 한국의 정책평가제도 변동에 관한 정부별 비교연구 : 정부성향(Paradigm idea)과 국무총리 위상을 중심으로, 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 염재호(1994), 국가정책과 신제도주의. 「남출판사」, 사회비평 11: 10-33.
- 염재호·이민호(2012), 대형국가연구개발사업 정책의 제도적 분석: 정책제도의 지속과 변화, 「기술혁신학회지」, 15(1): 129-162.
- 이광희·윤수재(2012), 성과관리와 평가체계의 관계에 대한 비교 연구: 캐나다와 한국 사례를 중심으로, 「행정논총」, 50(1): 37-65.
- 이길우 외(2010), 정부연구개발사업의 평가 및 관리체계에 관한 연구: 영국사례 분석과 한국에서의 시사점.
- 이봉락(2009), 정부업무평가와 국가연구개발사업평가 활용의 영향요인 비교 연구, 충남대학교 대학원 박사학위논문.
- 이민화(2014), 원자력 정책의 신제도주의적 특성 연구 : 후쿠시마 사고 이후 국가별 원자력 정책의 경로의존성을 중심으로, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 이석민(2012), 정책평가제도의 변화가 증거기반의 정책관리에 미친 영향: 문헌·내용분석 연구방법 접근, 「정책분석평가학회보」, 22(4): 35-68.
- 이찬구·강근복(1999), 정부출연 연구기관의 평가제도 발전방향: 과학기술계 연구기관의 평가 사례를 중심으로, 「한국정책학회보」, 8(3): 325-349.
- 이찬구(2005), 정부출연 연구기관 평가에서 지적자본 모형의 적용 필요성, 「한국행정학보」, 39(1): 195-217.
- 이태근외(2014), 국가연구개발 성과평가계획 수립을 위한 평가체계 분석 및 발전방안 연구, KISTEP 연구보고서.
- 이형우(2006), 국가연구개발(R&D)사업 평가체제에 관한 소고, 「정책분석평가학회보」, 15(2): 191-219.
- 임유미·이정철(2016), 성범죄자 신상공개제도의 정책변동에 관한 연구 : 단절적 균형이론과 다중흐름모형을 중심으로, 2016 한국정책학회 춘계학술대회
- 정정길외(2008), 정책학원론, 대명출판사.
- 천세봉·하연섭(2013), 과학기술정책 거버넌스 변동에 관한 신제도주의 분석 : 노무현 정부와

- 이명박 정부를 중심으로, 「한국정책학회보」, 22(4): 87-113.
- 하연섭(2006), 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. 「행정논총」, 44(4): 1-26.
- 하연섭(2010), 정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구: 교육정책을 중심으로. 「행정논총」, 48(2): 189-215.
- 하연섭(2011), 제도분석: 이론과 쟁점. 서울: 다산출판사
- 하태수(2001). 제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로. 행정논총, 39(3): 113-137.
- 한국연구재단(2011), 기초연구의 성과 정의 및 성과평가 관리 방안 연구.
- 홍성걸(2007), 국가연구개발사업 평가시스템에 대한 메타평가 연구, 국민대학교 국정관리전략 연구소.
- 홍재환 외(2007), 한국과 일본의 정책평가제도 변천과정 비교분석, 한국행정연구원.
- 홍형득(2011)a, 성과관리와 정책평가 연구의 특성에 관한 네트워크분석, 「정책분석평가학회보」, 21(3): 39-59.
- 홍형득·윤지웅·구교준(2011)b, R&D 성과평가제도 분석 및 개선방안 모색, 한국기술혁신학회 추계학술대회, 2011(2): 21-46.
- 홍형득(2015), 최근 한국 정책학 연구의 경향과 특징의 네트워크 분석: 10년(2003-2012)간 정책학회보 게재논문을 중심으로, 「한국정책학회보」, 24(1): 27-51.
- 황용수 외(2005), 연구개발성과평가법(가칭) 제정연구-국가연구개발성과평가체계 구축방안, 과학기술정책연구원 연구보고서.
- Beland, Daniel. and Robert Henry Cox.(2011). "Introduction." in Daniel Beland and Robert Henry Cox (eds), *Ideas and politics in Social Science Research*. 3-20. Oxford University Press.
- Berman, Sheri. (2001), "Ideas, Norms, and Culture in Political analysis." *Comparative Politics* 33(2): 231-249.
- Blyth, Mark M.(1997). "Any More Bright Ideas? The Ideational turn of Comparative Political Economy." *Comparative Politics* 29(2): 229-250.
- Grief, Avener. (2006). *Institutions and Path to the Modern Economy: Lessons From Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3).
- Krasner, s(1984) Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, *Comparative Politics* 16: 223-246
- Peters, B. Guy. (2012), 3rd Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bristol, PA: Open University Press.
- Skocpol, Theda. (1984). "Emerging Agendas and Recurrent Strategies in Historical Sociology." in Theda Skocpol (ed.), *Vision and Method in Historical Sociology*. 356-391. Cambridge: Cambridge University.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics" in Sven Steinmo, Kathelen, Thelen & Frank Longstreth (eds). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.