

정책집행주체의 이중성이 수용행태에 미치는 영향: 여성과학기술인 정책집행에서 정부출연연구기관의 역할을 중심으로

오현정*, 이찬구**

I. 서론

본 연구는 여성과학기술인 정책이 오랫동안 시행되어 왔음에도 불구하고 미흡한 정책 성과의 주된 원인이 정책집행주체이면서 정책대상집단이라는 이중지위를 가지는 정부출연연구기관(이하 출연(연))의 정책 수용성이 낮기 때문이라는 문제의식에서 출발하고 있다.

국가경쟁력 향상을 위해서 과학기술 혁신이 중요하고 과학기술 혁신을 위해서는 인적 자원의 확보가 필수이지만 많은 나라들이 과학기술인력 부족에 시달리고 있다. 이에 우리나라는 2002년 「여성과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률」을 제정한 것을 시작으로 여성과학기술인력에 주목하고 있다. 이처럼 국가차원에서 여성과학기술인력의 육성과 활용을 통한 과학기술인력 수급을 위한 노력에도 불구하고 여전히 과학기술인력의 부족현상은 지속되고 있는 실정이다(미래창조과학부, 2013). 또한 여성과학기술인 정책의 성과도 기대에 미치지 못한다는 것이 여러 연구와 보고서를 통해 확인되었다(이은경, 2001; 이은영, 2003; 장광화, 2003; 박혜영, 2008; 2011; 이혜숙, 2011; 문미옥·이혜숙, 2015).

2002년 「여성과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률」의 제정 이후 2004년에서 2013년까지 5년 단위로 두 차례에 걸쳐 「여성과학기술인 육성·지원에 관한 기본계획」이 시행되었고, 2016년 현재는 「제3차 여성과학기술인 육성·지원에 관한 기본계획(2014~2018)」이 시행중에 있다. 법률이 제정되고 10년 이상 꾸준히 여성과학기술인의 육성과 활용을 확대하기 위한 정책을 펼치고 있지만, 이를 통해 얻은 성과는 파편적인 수준에 머물고 있을 뿐 우리사회 전반에 걸쳐 여성의 과학기술 참여에 관한 이해의 폭을 넓히고 공감대를 이끌어내는 등의 인식 변화와 발전을 이끌어내는 것에 한계가 있었음이 최근의 보고서에서도 확인되었다(문미옥·이혜숙, 2015). 그러나 기존의 연구들은 여성과학기술인 정책의 성과가 미흡하다는 것에 대한 공감하고 있지만 정책성고를 높이기 위한 대안 제시는 다소 피상적으로 이루어졌다. 여성과학기술인 정책의 정책 과정 각 단계에 대한 심층적인 논의는

* 주저자, 한국전자통신연구원 선임기술원, hjoh77@cnu.ac.kr, hjoh77@etri.re.kr, 010-9405-7383

** 교신저자, 충남대학교 행정학부 교수 및 국가정책대학원 과학기술정책전공 주임교수, changoo@cnu.ac.kr, 010-2577-3434

거의 이루어지지 않고 있다(오현정·이찬구, 2015). 이에 본 연구는 여성과학기술인 정책의 정책집행과정에서 그 문제의 원인을 찾는 것을 목적이다. 그 중에서도 현재 여성과학기술인 정책에서 정책집행주체로서 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 정부출연연구기관의 역할에 주목한다.

여성과학기술인 정책의 명목적 정책대상집단은 여성과학기술인이지만, 여성과학기술인 정책은 여러 과학기술인력 정책 중의 하나로부터 출발했다(김광구 외, 2011)는 점에서 실질적 정책대상집단은 여성과학기술인이 아닌 이들을 필요로 하는 고용주체들이라고 볼 수 있다. 또한 고용주체들은 정부와 함께 실질적인 집행주체에 해당한다(오현정·이찬구, 2015). 이처럼 고용주체로서 출연(연)은 정책집행주체이자 정책대상집단의 이중적 지위를 갖고 있다. 이는 출연(연)의 집행 행태에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용할 것이다.

정책의 3대 구성요소는 정책목표, 정책수단, 정책대상집단(정정길 외, 2013: 37)이고, 정책과정에서 정책집행주체는 정책이 실현하고자 하는 본래의 정책목표를 충실히 달성할 수 있도록 정책결정기관으로부터 집행권한을 위임받아 정책의 내용을 실현시키는 역할을 담당하기 때문에 정책집행과정에서 가장 중요한 요소로 여겨진다(정정길 외, 2003: 544). 그러므로 정책집행주체로부터 해당 정책에 대한 수용을 이끌어내지 못한다면 표면적으로는 순응하여 정책집행이 성공한 것으로 보이지만 결과적으로 정책집행의 성과를 높이기 어려울 것이다. 많은 기존 연구가 정책집행 연구에서는 정책집행주체와 정책대상집단을 분리하여 정책집행의 순응과 수용을 구분해야 한다고 말하고 있지만, 대부분의 연구에서는 규제정책을 중심으로 정책대상집단의 순응 또는 수용에 집중하고 있다. 이에 본 연구는 여성과학기술인 정책의 정책집행 주체인 출연(연)의 정책 수용도가 낮은 것이 미흡한 정책성과의 원인일 것이고, 정책 수용도가 낮은 이유는 정책집행주체이자 정책대상집단이라는 이중적 지위에서 올 것이라는 문제의식으로부터 시작한다. 출연(연)이 정책집행주체로서의 정책 순응 및 수용 행태와 정책대상집단으로서의 순응 및 수용 행태를 검토해 보고, 이들이 각각의 지위에서 각기 다른 행태를 보이는 원인을 분석하여 여성과학기술인 정책의 집행성과를 높이기 위한 방향성을 제시하는 것이 본 연구의 목표이다.

이 연구는 주로 문헌분석 방법으로 선행연구를 검토하여 정책의 순응과 수용에 대한 연구관점 및 영향요인을 도출하고, 필자가 여성과학기술인으로 출연(연)에 근무하며 참여관찰적 방법을 통해 얻은 경험과 지식을 접목하여 정책집행을 분석할 것이다.

본 논문은 총 5장으로 이루어져 있는데, 서론과 결론을 제외한 본론의 내용은 다음과 같다. 제2장에서는 여성과학기술인 정책의 정책집행을 분석하기 위한 이론으로 정책집행의 순응과 수용에 관한 기존 연구들을 검토하여 분석틀을 설계할 것이다. 제2장에서 설계한 분석틀을 이용하여 제3장에서는 여성과학기술인 정책의 집행주체인 출연(연)의 정책 수용도를 분석하고 정책 수용도와 정책성과의 관계를 논의한다. 그리고 제4장에서는 제3장에서 논의한 내용을 바탕으로 여성과학기술인 정책의 집행성과 제고를 위해 정책집행주체의 순응을 높일 수 있는 집행전략의 방향성을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 분석틀 설계

이 장에서는 먼저 정책집행의 순응과 수용에 관한 이론을 검토하여 여성과학기술인 정책의 정책집행 분석을 위해 주의 깊게 다루어야 하는 부분이 순응과 수용의 주체라는 점을 확인 할 것이다. 그리고 여성과학기술인 정책의 선행연구를 살펴봄으로써 해당 정책의 정책집행에 관한 연구의 필요성을 확인한다. 그리고 정책집행의 순응과 수용에 관한 이론적 논의와 선행연구를 통해 찾아낸 정책집행주체의 수용을 여성과학기술인 정책에 적용하여 분석틀을 설계할 것이다.

1. 정책집행의 수용에 관한 이론적 논의

1) 정책집행에서의 순응과 수용의 개념

정책집행은 “정책의도를 실현하기 위해 실질적인 정책내용을 구성하는 것”으로 일반적으로 정책의 대상이 되는 국민들에게 직접적으로 영향을 미치는 단계이다. 정책형성을 통해 결정된 정책내용들이 합리적이고 효율적인 집행과정을 거쳐 실천되지 않는다면 그 정책의 목적을 달성하는 것은 불가능하기 때문에 정책집행은 정책과정에 있어서 매우 중요한 단계임에 틀림없다(정정길 외, 2013). 특히 정책집행 과정에서 구체적인 행동을 통해 정책을 실천하는 단계를 정책의 행동화 단계라고 한다. 이때 ‘순응(compliance)’을 확보하여 ‘정책집행주체’가 정책을 실현하고 ‘수용(acceptance)’을 일으켜 정책대상집단의 행태 변화를 이끌어 내는 것이 중요하다(강근복 외, 2016).

정책집행에 대한 순응은 정책집행을 좌우하는 요인으로서 중요하게 논의된다. 순응에 대한 정의는 학자마다 조금씩 차이가 있다. 보편적으로 많이 사용 되는 정의는 “순응이란 정책이나 법률에서 요구하는 행동에 따르는 행위”라는 정정길 외(2013: 550)의 정의이다. 순응의 반대되는 개념인 불응(noncompliance)의 개념을 통해 순응을 역으로 설명하기도 하는데, 불응의 가장 일반적인 정의는 Young(1979)이 말한 “특정의 행위 규범 혹은 순응 체계의 요구에 따르지 않는 행위”이다(하상근, 2012: 15 재인용).

이러한 순응과 불응의 정의에는 그 행위의 주체가 누구인지에 대한 의미는 배제되어 있다. 이에 강근복 외(2016)와 박근후(2015)는 순응과 수용을 구분하였고, 이를 다시 정책집행주체와 정책대상집단의 행태로 구분하여 설명하고 있다. 먼저 일반적인 순응과 수용의 구분은 Duncan(1981)의 정의를 따를 수 있다. Duncan(1981)에 따르면 순응은 외면적 변화만을 의미하는 반면 수용은 내면적 가치관의 변화를 포함하는 차이를 갖는다고 설명하였다. 강근복 외(2016)은 정책집행주체에게는 순응이, 정책대상집단에게는 수용이 요구된다고 말하며 “순응이란 집행기관(담당자)이 기본정책의 기초·취지·목적에 적합하게 집행하는 것”이고, “수용은 정책대상집단인 국민(주민)이 정책의 내용, 집행행동, 집행 성과를 내면적·심리적으로 받아들이는 것”으로 정의하였다. 또한 박근후(2015)에 따르면 순응과 수용은 각기 다른 정책효과를 유발하기 때문에 그 의미를 구별해야 하지만 보통은 순응만을 고려하고 수용에 대한 개념은 미처 포함하지 않고 있음을 지적하였다.

이상의 논의를 종합하여 본 논문에서는 순응과 수용을 구분하여 정책집행주체와 정책대상집단에게 적용할 것이다. 또한 수용의 개념은 내면적인 변화를 내포하고 있기 때문에 순응에 비하여 보다 근본적인 의미를 담고 있다고 판단하여 본 논문에서는 순응과 수용을 구분하지 않는 경우에는 수용으로 설명할 것이다.

2) 수용의 주체와 정책효과

앞에서 검토한 것과 같이 정책의 수용에서는 수용을 하는 주체가 누구인지를 구분하는 것이 필요하다. 정책집행의 효과를 논의하기 위해서는 수용의 주체가 해당 정책에 순응만 했는지 아니면 수용까지 이루어 졌는지를 명확히 해야 한다. 정책집행의 수용 주체를 정책집행주체로 한정하게 되면 정책의 효과를 정책 산출 수준에서 설명하는 것에 머무르게 된다. 반면 정책집행의 수용 주체를 정책대상집단으로만 인식하는 경우에는 정책이 올바르게 집행되었는지에 대한 논의가 제외되기 때문에 이 또한 불완전하다 하겠다. 따라서 정책집행의 수용 주체는 정책집행주체와 정책대상집단 둘 다로 보는 것이 바람직하다(박근후, 2015).

정책집행 수용 주체의 수용 여부에 따른 정책효과는 정책효과의 차원으로 설명할 수 있다. 정책집행으로 인해 정부 성과를 얻는 것은 제1차원의 정책효과이고 이것이 제3차원의 효과인 정책대상집단의 행복감으로 이어지기 위해서는 단순히 정책에 표면적 행태를 일치(순응)시키는 수준이 아니라 내면적·심리적으로 받아들이는 수용이 반드시 요구된다(박근후, 2015; 강근복 외, 2016: 283). 이를 조금 더 구체화하여 박근후(2015)는 순응과 수용을 구분하고 이의 조합을 통해서 정책의 효과를 설명하였다. 다시 말해, 순응은 하위 수용은 하지 않는 경우에는 정책에 대해 내면적 불응상태로 표면상 일치만 일어나기 때문에 1차적 산출에 머무르게 되고, 순응과 수용이 동시에 일어나서 내면적으로 받아들이며 표면적으로도 일치하는 경우에서야 3차적 산출을 얻게 된다고 하였다.

3) 정책수용을 좌우하는 요인

정책수용은 정책집행을 좌우하는 요인 중의 하나다. 그래서 정책집행을 좌우하는 요인과 정책수용의 요인을 별개로 설명하기는 어려운 부분이 있다. 정책수용은 정책집행을 성공시키기 위해 필요한 요인으로서 궁극적으로는 정책수용 요인을 분석하여 수용을 높이는 것이 정책집행의 성공으로 이어지기 때문이다(강근복 외, 2016).

정책수용의 요인은 연구자들마다 몇 가지 다른 기준으로 구분하여 설명한다. Edwards III(1980)나 Coombs(1981)는 정책수용의 요인을 집행주체 또는 대상집단의 문제로 설명하였다(박근후, 2015 재인용). Edwards III(1980)는 집행의 주요 변수를 정책집행주체로 봤기 때문에 집행주체의 의사소통, 자원, 성향을 가장 중요한 요인이라고 하였다. 이러한 주장은 정책의 성공이 단순히 집행의 성공을 의미하는 것으로 한정하기 때문에 다소 제한적이라 할 수 있다. 그러나 집행주체가 정책집행에 불응하는 것은 정책의 성공을 결정적으로 가로막게 되므로 집행주체의 순응 행태를 이끌어내는 요인은 무엇인지, 불응하는 원인이 어디에 있는지 논의하는 것의 의미는 여전히 중요하다. 한편 Coombs(1981)는 정책

수용의 요인을 정책대상집단의 불응으로부터 찾고자 했다. 정책의 궁극적인 목표가 정책대상집단의 행복감 증진이라는 측면에서 정책집행이 정책대상집단의 수용에 집중하고 있다는 것은 정책의 본질을 잃지 않은 논리라고 할 수 있겠다.

한편 여러 연구에서 정책수용의 요인을 정책집행주체 또는 정책대상집단 어느 한쪽에 국한하여 다루기보다는 정책 내용과 관련된 요인과 함께 몇 가지로 분류하여 설명하고 있다. 정정길 외(2013: 552)는 정책의 내용과 관련된 요인, 정책결정 및 집행기관과 관련된 요인, 순응주체와 관련된 요인으로 구분하고 있다. 여기서는 정책집행주체로서의 순응과 정책대상집안으로서의 순응을 구분하지 않고 있으며 순응주체와 관련된 요인은 수혜집단 또는 비용부담집단으로서 정책대상집단만을 논하고 있다. 강근복외 (2016)은 정책 내용과 관련된 요인과 집행기관과 관련된 요인, 두 가지 분류만 하고 있다. 한편 박근후(2015)는 정정길 외(2013)과 유사한 분류를 언급하고 있지만, 궁극적으로는 어떠한 요인이든 순응과 수용에 모두 영향을 미치는 요인, 순응에 영향을 미치는 요인, 수용에 미치는 요인의 세 가지로 구분이 가능함을 밝히고 있다.

4) 정책집행의 수용에 관한 선행연구

정책집행은 결정된 정책수단을 실현시키고 실제 집행현장에 적용하여 구체화하는 단계로 정책목표를 달성하기 위해서 가장 실질적인 단계로 중요성이 높아 정책학 연구에서 중요하게 다뤄져 오고 있다(정정길 외, 2013). 더 나아가 정책집행의 수용은 정책집행을 좌우하는 가장 중요한 요인으로 인식되기 때문에 정책집행의 수용에 관한 다수의 선행연구들을 찾아 볼 수 있었다.

많은 연구들이 주로 규제정책의 순응에 관한 연구, 그 중에서 특히 규제정책의 정책대상집단의 순응에 관한 연구가 주류를 이루고 있었다. 또한 순응과 수용을 구별하지 않은 연구가 많은 편이다. 그리고 대부분의 연구가 정책수용주체의 정책수용 요인을 통계적 기법을 이용하여 각각의 정책별로 수용요인을 탐색하고 있었다. 그러나 본 연구에서는 정책수용의 주체를 정책집행주체와 정책대상집단으로 보고 있기 때문에 정책대상집단만을 수용의 주체로 설정한 연구에서는 정책수용요인으로 정책자체의 요인을 강조한 연구를 위주로 검토하였다.

또한 정책수용의 분석대상은 분석대상이 되는 정책내용과 관련이 있는데, 국민연금제도의 경우 정책대상집단이 해당 정책을 조세정책으로 인식하게 되어 나타나는 불응의 행태가 중요하기 때문에 정책자체에 관한 요인과 정책대상집단에 관한 요인을 분석하고 있다(하상근, 2002; 2010). 김희경(1994)의 연구는 재분배정책에 해당하는 사회복지정책의 경우 정책대상집단의 수용을 이끌어내는 것은 어려운 문제가 아니라고 보기 때문에 정책을 전달하는 집행주체에 초점을 두고 연구하였다. 하상근(2005)은 정책의 동기부여와 정책집행자의 태도를 정책수용의 요인으로 지적하고 있다.

아래 <표 1>에는 정책집행 순응과 수용에 관한 선행연구를 종합하여 수용의 분석대상을 정책대상집단과 정책집행주체로 구분하여 정책 수용요인을 분석한 연구를 중심으로 정리하였다.

<표 1> 정책집행의 수용에 관한 선행 연구 종합

연구자	분석대상 정책	정책수용 분석대상	정책수용요인 분석 기준
하상근(2002)	국민연금제도	정책대상집단	정책자체요인
하상근(2010)	국민연금제도	정책대상집단	정책자체요인/정책대상집단요인
김희경(1994)	사회복지정책	정책집행주체	정책자체요인/정책집행주체요인
하상근(2005)	공공기관 성과급제도	정책집행주체	정책자체요인/정책집행주체요인
오세윤 외(2007)	-	정책집행주체	특정변수(감성변수)의 역할
김이경·김지혜(2014)	교육정책	정책집행주체	정책자체요인/정책집행주체요인/외부적요인
박용치·신동주(2005)	자원회수시설	정책집행주체/정책대상집단	정책과정
조성경(2003)	방사성폐기물 관리시설 정책	정책집행주체/정책대상집단	위험에 대한 인식
박근후(2015)	-	정책집행주체/정책대상집단	정책자체요인/정책집행주체요인/정책대상집단요인

2. 여성과학기술인 정책에 관한 선행연구 검토 및 정책집행 특징

1) 여성과학기술인 정책에 관한 선행연구

최근 (재)한국여성과학기술인지원센터(이하 WISET: Women in Science, Engineering & Technology)는 여성과학기술인 육성 및 지원 사업의 추진 과정에서 발생한 각종 연구보고서와 기사 등을 엮어 “과학기술 여성정책”을 발간하였다. 여성과학기술인 정책이 시행되는 동안 많은 연구보고서와 학술논문을 통해 여성과학기술인 정책의 성과가 미흡함이 지적되어 왔는데, 이 책을 통해서 성과의 한계를 다시 확인할 수 있었다(문미옥·이혜숙, 2015). 여성과학기술인 정책에 관한 선행연구들을 살펴보면 주로 (1) 정책에 관한 총괄 평가 차원의 종합연구, (2) 정책수단으로서의 특정 개별 정책내용에 관한 논의와 개선 방향, (3) 여성인력 정책에서 중요하게 다루어지는 경력단절 원인 분석 및 복귀 방안 제시에 관한 것들이다. 이들 연구는 <표 2>와 같이 종합하여 정리할 수 있다.

이처럼 다수의 기존연구가 존재하지만, 이들 대부분의 연구는 정책의 성과가 부족함을 밝히는 수준의 연구와 보고서로 문제의 정확한 원인을 밝히고 이에 대한 처방적 대안을 제시하기 보다는 다소 일반적인 정책제안에 머무르고 있다. 또한 정책연구에서 많이 사용되는 정책과정 별로 분석한 연구는 더더욱 찾아보기 어려운 실정이다. 다시 말해 여성과학기술인 정책의 정책과정을 분석하여 정책성과가 낮은 원인을 밝히는 연구가 필요할 수 있다. 이에 본 연구에서는 여성과학기술인 정책의 정책집행 단계에 초점을 맞추어 문제점을 밝히고자 한다.

<표 2> 여성과학기술인 정책에 관한 선행연구 종합

연구주제	연구자	연구제목	연구형태
여성과학기술인 정책에 관한 총괄 평가 차원의 종합 연구	이은경(2001)	여성 과학기술인력의 양성·활용 현황 분석 및 정책시사점	학술논문
	이은영(2003)	여성과학기술인력 육성·활용 정책에 관한 연구	학위논문
	장광화(2003)	여성과학기술자 양성 및 활용 관련제도 운영 내실화 방안 수립	보고서
	박혜영(2008)	여성과학기술인과 여성과학기술인 지원정책	학술논문
	이혜숙(2011)	여성과학기술인 육성 및 지원정책의 성과와 향후과제	보고서
	문미옥·이혜숙(2015)	과학기술 여성정책	단행본
개별 정책수단에 대한 개선 방안	조경호 외(2008)	여성과학기술인 승진 목표제의 개선방안에 관한 연구	학술논문
	김해영·문미경(2008)	여성과학기술인 채용 목표제 집행 성과 제고 방안	학술논문
	김은정(2012)	일·가정양립지원 정책 목표와 대상 간 적합성 연구	학술논문
여성과학기술인 경력단절 원인 분석	이수영(2007)	여성과학기술인력의 경력단절 실태 및 원인 분석	학술논문
	김성철 외(2014)	여성과학기술인 경력복귀 및 연구현장 적응을 위한 필요역량 분석	학술논문
여성과학기술인 정책의 집행 성과 부족 원인 분석	오현정·이찬구(2015)	여성과학기술인 정책의 정책도구 적합성 분석	학술논문

자료: 오현정(2015: 17), 내용 요약 및 추가

2) 여성과학기술인 정책의 정책집행 특징

본래 여성과학기술인 정책은 과학기술인력 정책의 일부로 시작되었다고 볼 수 있다. 과학기술인력 정책은 2001년 「과학기술기초법」을 제정하고 ‘과학기술기본계획’을 수립하면서 본격화되었고 ‘과학기술기본계획’, ‘이공계인력 육성·지원 기본계획’, ‘여성과학기술인 육성·지원 기본계획’, ‘과학영재 발굴·육성지원 기본계획’의 4개로 구성되어 있다(김광구 외, 2011). 여성과학기술인 정책의 정책집행 특징은 이 정책이 과학기술인력정책의 일환이라는 점에서 찾아 볼 수 있다.

여성과학기술인 정책의 정책집행 특징을 정책대상집단과 정책집행주체, 두 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 먼저 정책대상집단 측면을 보면 이 정책에는 단계적으로 존재하는 여러 정책대상집단이 있다(오현정·이찬구, 2015). 여성과학기술인 정책의 정책내용에 관계없이 여성과학기술인이 최종 정책대상집단이지만, 출연(연) 또한 1차 정책대상집단 중 하나이다. 그러나 여성과학기술인 정책이 궁극적으로 과학기술인력정책의 일부라는 관점으로 보면 출연(연)을 이 정책의 실질적 정책대상집단으로 볼 수 있다. 여성과학기술인 정책을 단독으로 놓고 보면 출연(연)은 정책비용부담집단이 되겠지만, 과학기술인 정책으로 확대하고 보면 출연(연)도 정책수혜집단이 되는 것이다. 정책도구의 적용대상을 고려해 봤을 때도 출연(연)은 정책대상집단이 될 수 있음이 분명하다.

다음으로 출연(연)은 여성과학기술인 정책의 집행주체이다. 정책집행에는 정부 중앙 부처뿐만 아니라 다양한 집행주체들이 존재한다. 출연(연)은 정부 중앙 부처로부터 직접 또는 WISSET을 거쳐 권한을 위임받아 실제로 집행을 수행하는 중간매개집단에 해당한다. 결론적으로 출연(연)은 여성과학기술인 정책의 집행주체이며 실질적인 정책대상집단으로

이중적 지위를 갖고 있다는 것이 확인되었다. 이는 정책집행 과정을 분석할 때, 출연(연)의 역할을 무엇으로 볼 것이냐에 따라 다른 해석이 가능할 것이라는 점을 시사한다.

<표 3> 여성과학기술인 정책 집행에서 정부출연연구기관의 이중적 지위

여성과학기술인 정책의 참여자	출연(연)		출연(연) 소속의 여성과학기술인
정책집행에서 역할	정책집행주체	정책대상집단	
		실질적	명목적

3. 분석의 틀 및 분석방법

선행연구를 통해 살펴본 바와 같이 대부분의 기존 연구에서는 순응과 수용의 의미를 구분하지는 않지만 이를 좌우하는 요인을 순응과 수용에 대해 구분하여 적용하는 경우는 드물다. 본 논문에서는 수용의 주체가 정책집행주체이며 정책대상집단이기도 한 이중적 위치를 수용의 행태를 분석하는데 적용하고, 수용의 요인이 수용주체의 순응에 영향을 미치는 경우와 수용에 영향을 미치는 경우로 구분하여 분석하려 한다. 이때 여기서 제시할 분석틀에 의거하여 문헌분석과 참여관찰적 방법으로 여성과학기술인 정책의 출연(연)에서의 정책집행을 분석할 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 여성과학기술인 정책에서 출연(연)은 정책집행의 중요한 역할을 담당하고 있으며 궁극적으로 과학기술인력 정책이라는 상위 정책의 범주로 볼 때 정책대상집단이 속한다. 물론 여성과학기술인 정책 자체만을 고려했을 때도 출연(연)을 정책대상집단으로 삼고 있는 정책수단이 다수 존재한다. 다시 정리하면 출연(연)은 여성과학기술인 정책의 정책집행주체이며 정책대상집단이라는 이중적 지위를 가지고 있기 때문에, 정책집행주체로의 수용 행태는 정책대상집단으로의 수용 행태와 다를 것이라고 예상한다. 이에 출연(연)의 정책집행에서의 역할에 따른 수용 행태를 아래의 <표 4>에 의거하여 분류할 수 있을 것이다.

<표 4> 정책수용주체의 정책집행에서의 역할에 따른 수용 행태

순응·수용의 조합		수용주체		정부출연연구기관		수용 행태의 특징
		수용주체	수용	정책집행주체	정책대상집단	
○	×					표면적 순응
×	○					표면적 불응
×	×					내면적 불응
○	○					내면적 순응

그리고 순응·수용의 조합에 따른 행태의 특징을 순응이라는 결과에 미치는 수용의 작용을 함께 고려하여 정의하였다. 하상근(2012: 34)은 수용 여부를 순응하고자 하는 의도와 불응하고자 하는 의도로 해석하여 불응 행태를 중심으로 의도적 순응, 비의도적 순응, 비의도적 불응, 의도적 불응으로 분류하였다. 그러나 수용은 하지만 불응을 하는 것이 반드시

시 비의도적이라고는 할 수 없다. 정책 자체에 대해 수용하더라도 다른 이유로 인해 불응하는 행태를 보이는 경우 이 또한 의도성이 포함된 것으로 볼 수 있기 때문이다(박근후, 2015). 따라서 본 논문에서는 수용 여부를 중심으로 순응행태를 분류하고 ① 표면적 순응, ② 표면적 불응, ③ 내면적 불응, ④ 내면적 순응으로 정의한다.

그러나 앞의 <표 4>와 같이 수용 주체의 역할에 따른 수용 행태의 특징을 분류하기 위해서는 수용주체가 어떠한 요인으로 인해 해당 정책에 순응 또는 수용하는지를 보다 세심하게 관찰하는 것이 우선되어야 한다. 그 결과를 바탕으로 <표 4>와 같은 수용 행태 특징을 종합적으로 판단하게 되는 것이다.

선행연구를 통해서 다양한 정책수용의 요인과 이들의 분류방식을 도출하고, 이를 본 연구에서는 <표 5>와 같이 적용해 보고자 한다. 우선 선행연구에서 언급한 여러 요인들을 (1) 정책 내용과 관련된 요인, (2) 정책집행주체와 관련된 요인, 그리고 (3) 정책대상집단과 관련된 요인으로 분류하였다. 각 분류별 요인의 세부사항은 선행연구에서 다루고 있는 모든 요인을 세분하여 모두 담으려하기보다 요인들 사이의 계층적 요소를 고려하여 적절한 수준으로 통합하고 선택하였다. 그리고 정책집행주체로서의 출연(연)과 정책대상집단으로서의 출연(연)을 조직관점에서는 동일하게 해석할 필요가 있다. 조직과 그 조직을 구성하는 개인을 혼동하게 되면 행태를 분석하는 차원이 일치하지 않는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이에 따라 수용 요인의 명칭도 조직차원에 영향을 미치는 요인이라는 점을 감안하여 일부 조정하였다.

<표 5> 수용 결정요인이 수용주체의 순응·수용에 미치는 영향 정도

수용의 결정 요인		수용주체	정부출연연구기관	
			순응	수용
정책 내용과 관련된 요인	정책목표의 소망성			
	목표-수단의 명료성 및 일관성			
	정책의 성격			
정책집행주체와 관련된 요인	집행기관의 능력			
	집행기관의 의욕 및 태도와 인식			
	집행기관에 가해지는 상벌유무			
정책대상집단과 관련된 요인	의사소통채널			
	정책대상집단의 이익여부			
	순응의사			

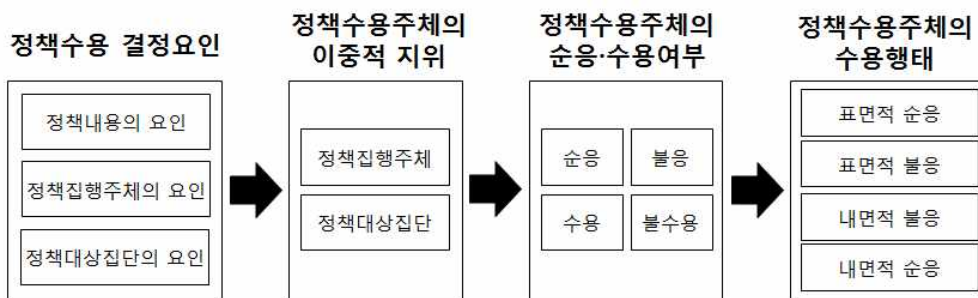
또한 각각의 요인은 순응에 영향을 미치는 요인과 수용에 영향을 미치는 요인으로 구분하여 생각해 볼 수 있다(박근후, 2015). 그러므로 요인의 특징에 따라 순응 여부와 수용 여부를 동시에 관찰하는 경우와 그렇지 않은 경우를 구분하였다. 특히 정책 내용과 관련된 요인 중에서 수용 여부를 통해 순응 행태에 영향을 미치는 것은 순응과 수용을 동시에 분석해 볼 것이다.

그리고 정책 집행을 분석할 때, 정책집행주체에 대해서는 ‘순응’을 정책대상집단에 대해서는 ‘수용’을 관찰해야 한다는 의견(강근복 외, 2016)에 따르면 정책집행주체와 관련된

요인은 순응 여부를 관찰하고 정책대상집단과 관련된 요인은 수용 여부를 관찰해야 한다. 그렇지만 단순히 정책집행주체 또는 정책대상집단과 관련성에 따라 관찰 항목을 고정하는 것은 바람직하지 않다. 예를 들어 정책집행주체와 관련된 요인 중에도 집행기관의 의욕이나 태도와 인식 요인은 이들이 정책집행에 순응하도록 유도하는 역할을 하기 때문에 정책집행주체와 관련된 요인이지만 순응 여부보다는 수용 여부를 관찰하는 것이 더 바람직하다고 판단하였다. 이와 같은 맥락으로 정책대상집단과 관련된 요인 중에서 이익여부는 정책대상집단이 자신들이 얻게 될 이익에 따라 수용여부와 관계없이 순응을 이끌어 낼 수 있는 요인에 해당하기 때문에 정책대상집단에 관한 요인이지만 순응 여부를 분석하는 것이 마땅하다. 이처럼 수용주체가 수용의 결정 요인에 대해서 순응을 하는지 수용을 하는지가 복잡하게 섞여서 나타나는 이유는 출연(연)의 수용주체로서의 이중적 지위가 작용하기 때문이다.

분석한 결과는 순응과 불응, 수용과 불수용으로 제시하는데, 집단이나 개인의 행태를 완전히 순응하거나 전적으로 수용하는 것으로 판단하기 어려운 면이 존재하고 실제로 그 중간 상태로 판단되는 부분이 있을 수 있다(하상근, 2012: 32)는 점을 감안하여 순응·수용(○), 일부 순응·일부 수용(△), 불응·불수용(×)의 세 단계로 표시할 것이다.

실제 분석은 <표 4>와 <표 5>를 이용하여 아래의 <그림 1>과 같은 순서로 진행할 것이다. 출연(연)의 순응 및 수용 행태를 확인하기 위해서는 먼저 다양한 수용의 결정요인에 대한 출연(연)의 순응 및 수용 여부를 분석하는 것이 선행되어야 하기 때문이다. 다시 정리하면 수용의 결정요인이 출연(연)에 입력되어 이는 순응 또는 수용의 여부로 출력될 것이다. 정책수용 주체의 순응 또는 수용 여부를 정책수용주체의 이중적 지위에 투영하여 종합적으로 정책수용주체의 수용행태를 분석할 수 있을 것이다.



<그림 1> 분석순서를 고려한 분석틀

III. 여성과학기술인 정책의 수용도 분석

이번 장은 먼저 여성과학기술인 정책 개관 및 현황을 간략히 살펴보는 것으로 시작한다. 현황 점검으로 선행연구들이 지적한 것처럼 여성과학기술인 정책의 성과가 저조한 것을 확인하여 그 원인 분석의 당위성을 재점검하고자 한다. 다음으로 앞에서 제시한 분석틀을

활용하여 여성과학기술인 정책 집행주체의 수용도를 분석한다. 이때 각각의 수용의 결정 요인에 대한 수용주체의 순응·수용을 분석하고 이 결과를 종합하여 정책수용주체가 정책 집행에서의 역할에 따라 어떤 수용 행태를 보이는지 논의할 것이다.

1. 여성과학기술인 정책 개관 및 현황

우리나라는 여성과학기술인 정책을 공중의제로 인식되는 단계를 거치지 않고 정책결정권자들에 의해서 곧바로 정부의제로 채택하였다. 과학기술의 발전만이 21세기 지식기반사회에서 국가의 지속적인 발전을 뒷받침 할 수 있을 것이고, 이를 위해서는 과학기술 분야의 인력 수급 문제를 해결하는 것이 반드시 선행되어야 한다는 것을 인식했기 때문이다. 특히 저출산·고령화 사회로 접어든 현실에서 인적자원 문제를 해결하는 실마리를 여성으로부터 찾고자 하였다(조경호 외, 2008; 신용현, 2012).

이러한 배경 속에서 탄생한 여성과학기술인 정책은 지난 2014년부터 시작된 「제3차 여성과학기술인 육성·지원 기본계획」도 반환점을 돌아섰다. 법과 제도에서 여성과학기술인을 다루기 시작한 시점부터 지금까지를 간략히 요약하여 아래의 <표 6>과 같이 정리하였다.

<표 6> 여성과학기술인 정책 개관

시기	법령·제도	특징
1990년대 말		- 과학기술 분야에서 여성 관련 논의가 부각되기 시작
2001년	「과학기술기본법」 제정	- 과학기술기본법 제24조의 여성과학기술인의 양성에 관한 조항에서 처음으로 여성과학기술인을 구체적으로 언급 - 국·공립 과학기술 연구기관 여성과학기술인 채용 목표제 도입
2002년	「여성과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률」 제정	- 김대중 정부의 정책기조에 따라 정부 정책 전반에 여성을 강조 - 여성과학기술인을 대상으로 하는 법률 제정으로 이어짐
2004년	「제1차 여성과학기술인 육성·지원 기본계획(2004~2008)」 수립	- 여성과학기술인 정책의 제도 정착 및 활용 확대 - 여성과학기술인 육성·지원의 기반 마련
2009년	「제2차 여성과학기술인 육성·지원 기본계획(2009~2013)」 수립	- 여성과학기술인 정책의 제도 혁신 - <육성>, <활용>, <인프라>로 구분한 추진전략과 정책과제로 명확한 정책의 방향성 표현
2014년	「제3차 여성과학기술인 육성·지원 기본계획(2014~2018)」 수립	- 본격적인 경쟁력 강화 및 경제활동 활성화 - 환경의 변화를 고려한 비전설정과 목표 수립

자료: 오현정(2015: 53), 내용 보완

선행연구에서 살펴본 것처럼 여성과학기술인 정책은 10년이 넘는 기간 동안 꾸준히 시행되어 오고 있지만 그 성과가 저조하다는 것을 여러 논문들이 지적하였고, WISSET도 최근에 자신들이 발간한 자료집에서 이를 인정하고 있다. 가장 최근의 현황은 WISSET에서 정리한 여성과학기술인력 현황자료(WISSET, 2015)에서 확인할 수 있다.

먼저 여성과학기술인 정책에서는 적극적 조치를 이용하여 여성과학기술인의 채용을 확대하고 일·가정 양립 지원제도를 운영하는 등의 노력으로 여성과학기술인 활용을 제고하려

는 노력을 지속하고 있지만 일자리의 질에 관한 문제는 차치하고도 과학기술연구개발 인력 중 여성의 비율은 2014년에 18.7%로 2012년 19% 이후로 답보상태이다. 공공연구기관은 민간기업 연구기관에 비하여 사정이 나은 편에 속하지만 고용의 절대규모가 민간기업의 10%에도 미치지 않기 때문에 여성과학기술인 활용에 미치는 영향력이 크다고 할 수는 없다. 본 연구에서 주로 관심을 갖고 있는 출연(연)은 공공연구기관 중에서 고용 규모는 가장 크지만 여성과학기술인의 비율은 국·공립(연)에 비하여 크게 낮고 정규직 여성 비율은 국·공립(연)뿐만 아니라 정부투자(연) 보다도 낮은 수준이다.

여성과학기술인 활용을 위한 또 하나의 중요한 노력이 일·가정 양립 지원제도이다. 법적 의무제도 운영률은 이공계 대학을 제외하고는 대체로 높다. 그러나 민간기업 연구기관에서 일반휴직 제도와 휴게실 운영을 제외한 기관 자율적 제도 운영률은 평균에도 미치지 못하는 수준으로 공공연구기관과는 큰 차이를 보인다. 또한 직장보육시설은 설치의무 기관들 조차도 60% 정도만 운영하고 있을 뿐이다. 민간기업 연구기관은 대부분의 제도운영에서 적극적인 모습을 보이지 않고 있는 것이 확인되었다. 이것은 결국 여성과학기술인력의 경력단절 현상으로 이어지게 될 것이다. 실제로 자연·공학계열을 전공한 비 취업 여성의 70.5%가 경력단절 상태라는 결과로 나타났다.

다음으로 여성과학기술인력 양성의 첫 단계는 여학생들이 대학 입학에서 자연·공학계열을 선택하는 것이다. 2014년도 기준으로 대학교 자연·공학계열 입학생 중 여학생 비율은 27.5%로 2006년 27.9%에 비하여 크게 달라지지 않았다. 자연계열 여학생 입학 비율이 50.2%인 것과 달리 공학계열 여학생 비율은 18.0%에 불과하여 더 심각한 수준이다. 이처럼 대학 입학 비율에서부터 나타나는 문제는 여학생들이 여성과학기술인력으로 배출되는 단계에도 이어지는 것을 알 수 있었다. 이로서 여성과학기술인력 육성을 위한 다양한 프로그램들의 실질적인 효과가 무엇이었는지 반문하게 된다.

2. 수용결정 요인에 대한 수용주체의 순응·수용 분석

WISET이 해마다 발간하는 자료에서 여성과학기술인 육성과 활용 현황을 대략적으로 살펴볼 수 있었다. 이로서 여성과학기술인 정책의 집행성과가 궁극적인 정책목표를 실현하지는 못하고 있다는 것을 다시 분명히 확인했다. 여기에서는 그러한 결과가 정책집행주체의 정책 수용이 낮은 것으로부터 기인했다고 가정하여 앞 절에서 제시한 분석틀을 바탕으로 정책의 수용결정요인이 수용주체의 순응과 수용에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석할 것이다.

1) 정책 내용과 관련된 요인

정책 내용과 관련된 수용요인은 ① 정책목표의 소망성, ② 정책목표와 정책수단의 명료성 및 일관성, 그리고 ③ 정책의 성격이다. 이들 요인은 정책수용요인 중에서 정책집행주체와 정책대상집단 모두의 수용행태에 영향을 끼치는 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다.

첫째, 정책목표의 소망성(desirability)은 정책 집행의 성공 가능성을 높이는데 가장 근본

적인 역할을 하는 요인이다. 정책집행주체와 정책대상집단은 각자의 입장에서 정책목표를 바람직한 것으로 인식할 때, 정책집행주체는 해당 정책에 순응하여 성공적으로 정책을 집행하고, 정책을 수용한 정책대상집단은 내면적 변화와 함께 정책이 의도하는 행동을 보이게 된다. 그러나 여성과학기술인 정책에서 출연(연)이 느끼는 정책목표의 소망성이 낮기 때문에 정책을 수용하는 태도를 보이지 않고, 따라서 적극적인 순응이 아닌 표면적 순응에 머무르는 행태를 보이고 있다. 그 원인은 출연(연)이 처한 과학기술인력현상 수급 현실과 관련이 있다. 출연(연)이 과학기술인력 수급에 어려움을 겪는다고 보기는 어려운 집단이다. 따라서 여성과학기술인력을 활용하여 과학기술인력 수급문제를 해결하겠다는 정책목표를 바람직한 것으로 인식하지 않게 된다.

출연(연)의 인력정책에 관련한 연구들만 봐도 이들이 겪고 있는 인력문제의 핵심이 무엇인지 쉽게 알 수 있는데, 많은 연구들이 신규인력 수급과 관련한 연구보다는 고정력 연구자 활용방안연구에 초점을 맞추고 있다(민철구·안종욱, 2014; 허아람·김근세, 2013). 실제로 최근 출연(연)은 인력 적체로 인한 고령화 현상을 겪고 있는 상황으로 단순한 신규인력 수급의 어려움 보다는 인력순환의 문제에 봉착(성지은, 2012; 전자신문, 2016)하고 있다. 이와 더불어 연구인력 비정규직화도 중요한 과제로 부각(머니투데이, 2014)되고 있다 보니, 여성과학기술인 채용과 관련한 정책에 적극적이기 어려운 것이 현실이다. 이러한 상황으로 인하여 출연(연)은 여성과학기술인 정책목표의 소망성을 수용하지 않게 되고 결국 정책집행기관의 입장에 따라 표면적 순응에 머물고 있는 것으로 볼 수 있다.

두 번째는 정책목표와 정책수단의 명료성 및 일관성이다. 정책내용의 바람직스러움과 달리 정책내용을 명확하고 일관되게 제시하여 정책수용주체들에게 정책내용을 정확히 전달하는 것과 관련이 있다. 그런 면에서 정책목표와 정책수단의 명료성 및 일관성은 중간 수준의 수용으로 순응을 이끌어 냈다고 할 수 있다. 여성과학기술인 정책은 여성을 대상으로 하는 정책임에도 불구하고 여성에 대한 올바른 시각으로 접근하지 못했다(이은경, 2012; 주혜진, 2014)는 지적을 받는 반면 과학기술인력 정책의 일부로 출발하여 정책대상을 여성으로 확대하는 과정에서 여성정책을 차용하는 접근방식을 택했기 때문에 일반적인 여성정책과 차별점을 찾기 어려운 것도 사실이다(오현정·이찬구, 2015). 과학기술분야로 한정시켜 생각했을 때, 여전히 다른 분야에 비해서 여성의 비율이 턱없이 낮기 때문에 전략적으로 다룰 필요가 있음에도 불구하고 정책목표와 정책수단이 여타 여성정책과 유사하다. 이로 인하여 여성과학기술인 정책의 출발과는 달리 수용주체들이 해당정책을 과학기술인력정책의 일환이 아니라 여성정책의 일부로 인식하는 경향이 있다. 반면 정책목표와 정책수단의 명료성은 정책수용을 방해하고 있지만 정책의 시행 초기부터 지금까지 지속적으로 시행되는 정책수단과 정책도구들이 많아 일관성은 유지하고 있는 편이다.

세 번째는 정책의 성격에 따른 순응과 수용이다. 여성과학기술인 정책은 로위(Lowi, 1964: 677-715)의 분류체계 기준을 적용하여 재분배정책으로 분류해 볼 수 있다*. 규제정

* 로위(Lowi, 1994)의 분류체계는 가장 흔히 인용되는 정책분류 체계이므로 이를 따른다(강근복, 2016: 275 재인용). 그러나 세금 징수 또는 개인이나 집단에 대한 규제와 달리 여성과학기술인 정책은 정책 분류를 무엇으로 볼 것인지 구분하는 것에 다소 혼란이 있었다. 재분배정책은 누진세와 같은 조세정책으로 대표되는데, 여성과학기술인 정책은 세금부과 같은 직접적인 재분배를 추구하지는 않는다. 그러나 우리

책이 정책 시행에 따른 수혜집단과 손해를 감수해야 하는 규제대상집단의 존재로 인해 갈등이 존재하고 규제대상집단의 순응을 이끌어내기 어려운 것과 유사하게 재분배정책에도 명백하게 피해집단과 수혜집단이 존재하여 피해집단의 반발이나 이념적 갈등에 의한 불응이 나타나는 경향이 있다(강근복, 2016; 정정길 외, 2003). 하지만 여기서 출연(연)은 재분배정책의 집행기관으로서 불응을 할 이유가 없고, 정책대상집단으로서도 정책으로 인한 피해계층이 아니라 수혜집단에 가깝기 때문에, 여성과학기술인 정책이 재분배정책이라는 정책의 성격 자체가 거센 반발을 하거나 불응의 행태를 보이게 하는 요인으로 작용할 가능성이 낮다.

2) 정책집행주체와 관련된 요인

정책집행주체와 관련된 수용요인 중 ① 집행기관의 능력과 ② 집행기관에 가해지는 상벌유무는 수용주체의 순응에 주로 영향을 미치고, ③ 집행기관의 의욕 및 태도와 인식은 수용에 영향을 준다. 궁극적으로 수용 여부가 순응에 영향을 미치게 되므로 먼저 수용에 영향을 미치는 요인부터 살펴본다. 집행기관의 의욕 및 태도와 인식은 집행기관과 관련된 항목이지만 물리적인 행위가 아니라 태도와 인식 등 집행주체의 내면에 관한 요인이다. 이 요인의 영향으로 정책에 대한 수용이 높아지는 것이 결국 순응으로 이어지게 된다. 출연(연)이 집행기관으로서 갖고 있는 의욕 및 태도와 인식은 출연(연)의 수용에 큰 영향을 미치지 않았다고 하겠다. 출연(연)이 여성과학기술인 정책에 대해서 의욕적이지 않고 정책에 대해 긍정적인 인식을 갖지 않는 것은 앞에서 분석한 정책목표의 소망성과도 연관이 있는데, 집행주체가 정책목표를 바람직한 것으로 인식하지 않는 것은 정책 집행을 하는데 긍정적인 태도로 작용할 수 없기 때문에 수용에 부정적 영향을 주게 된다.

다음으로 집행기관의 능력은 출연(연)의 조직, 인력, 물적 자원, 기술, 지식 등을 고려해야 한다(강근복, 2016: 280). 대부분의 출연(연)은 조직차원에서 여성과학기술인 정책을 시행할 수 있는 인력을 비롯한 능력을 갖추고 있다. 기관별로 다소 차이는 있겠지만 출연(연)은 여성과학기술인 총괄/책임담당관을 지정하여 정책 집행을 지원하고 여직원협의회에 각종 프로그램을 위임하여 시행하고 있다. 또한 출연(연) 조직마다 예산구조에 따라 다르겠지만 여성과학기술인 정책을 시행하는데 필요한 예산은 WISET에서 시행하는 사업을 통해 지원받는 형태를 취하고 있다. 정책목표에 대한 소망성이 낮고 정책에 대해 긍정적인 인식을 갖지는 않지만 집행기관으로서의 능력은 가지고 있기 때문에 표면적으로나마 정책에 순응하도록 하는 요인이 된다.

마지막으로 집행기관에 가해지는 상벌유무는 출연(연)이 여성과학기술인 정책에 순응하도록 하는 요인으로 작용한다. 출연(연) 기관평가 보고서*에는 “여성과학기술인 육성 정책 및 노력” 항목이 있고 여기에는 여성과학기술인 정규직 신규 채용노력 및 실적, 여성과학기술인 책임급 이상 직원 및 보직자 비율, 여성과학기술인력 근무지원 프로그램 운영현황

나라 사회에서 여전히 사회적 약자이며 소외계층으로 볼 수 있는 여성에게 권리를 재분배한다는 관점에서 본 논문은 여성과학기술인 정책을 재분배정책으로 분류하였다.

* 2015년부터 해마다 기관평가를 시행하는 대신 기관장 임기와 연동한 경영평가를 시행하는 것으로 변경되어 2014년까지 시행된 기관평가 보고서의 내용을 근거로 분석하였다.

이 포함되어 있다(한국전자통신연구원, 2014; 2015). 여성과학기술인 활용과 인프라 확산을 위한 내용이 기관평가 항목으로 들어있는 만큼 출연(연)은 평가에서 불이익을 받지 않기 위해 해당 정책에 순응하게 된다.

3) 정책대상집단과 관련된 요인

출연(연)은 여성과학기술인 정책의 집행주체인 한편 실질적 정책대상집단이다. 또한 과학기술인력 정책으로 범위를 확장했을 때 여성과학기술인 정책의 정책성으로 수혜를 받는 정책수혜집단이라는 점을 앞에서 지적하였다. 과학기술인력으로 까지 범위를 확장하지 않더라도 출연(연)은 여성과학기술인 정책의 여러 정책대상집단 중에 하나이다(오현정·이찬구, 2015)*.

정책대상집단과 관련한 수용요인에는 ① 의사소통채널, ② 정책대상집단의 이익여부, ③ 순응의사가 있다. 먼저 의사소통 채널은 순응과 수용 모두에 영향을 미치는 요인이다(박근후, 2015). 의사소통채널을 통해 정책내용이 잘 전달되는 경우 정책의 수용을 높일 수 있다. 또한 정책이 추구하는 바가 명확하게 전달되어야 정책이 요구하는 바를 정확하게 인지하여 순응할 수 있다. 정책대상집단으로서의 출연(연)은 의사소통채널을 충분히 확보하고 있다고 보기 어렵다. 출연(연)이 조직 구성원들과 충분히 의사소통하며 조직차원의 정책 집행성과를 높이기 위한 노력을 할 때, 정책대상집단으로서 출연(연)의 정책수용이 좋아질 것이다. 그러나 출연(연)의 이러한 노력은 찾아보기 힘들다. 실제로 여성과학기술인으로서 출연(연)에 근무하면서 경험하지만 여성과학기술인 정책이 활발하게 시행된다고 느끼는 경우는 거의 없었다. WISSET의 프로그램을 시행하는 경우에도 조직내 게시판을 통해 의무적인 공지를 할 뿐 의사소통채널을 이용하여 적극적인 홍보와 설득을 하고 있다고는 보이지 않았다. 이는 결국 정책에 대한 인지도를 높이지 못해 순응확보도 어렵게 만든다.

다음은 정책대상집단의 이익여부에 따라 순응이 향상되는가 하는 문제이다. 여기서는 출연(연)이 여성과학기술인 정책에 순응하여 얻는 이익이 무엇인지를 고민해 봐야한다. 정책대상집단의 입장에서 출연(연)은 신규인력을 수급하는데 여성과학기술인을 많이 채용하는 것은 특별히 이익이 되지도 불이익이 되지도 않는다. 즉, 출연(연)은 이익여부에 따라 순응에 큰 영향을 받지 않는다고 볼 수 있겠다.

마지막으로 출연(연)은 정책대상집단으로서 순응의사가 충분하지 않기 때문에 수용이 잘 일어나지 않는다. 수용 결정요인으로서 순응의사는 앞에서 논의한 정책목표의 소망성과 연관이 있다. 순응의사가 충분하려면 정책에 대한 거부감이 없고 순응에 따라 발생하게 될 경제적 비용 부담을 받아들여야 한다. 그러나 출연(연)은 여성과학기술인 정책에 대해 거부감이 많지는 않지만 여성과학기술인 채용으로 인력수급 문제가 해결되는 것보다 여성인력의 채용으로 인해 발생하게 될 육아휴직, 직장보육시설 등의 부가적인 비용부담 요인이 있기 때문에 순응의사가 높지는 않은 것으로 판단된다. 이는 결국 수용을 방해하게

* 오현정·이찬구(2015)는 여성과학기술인 정책의 정책 부문별로 정책대상집단이 다를 뿐만 아니라 단계별로 존재한다는 점을 지적하였다. 특히 출연(연)은 활용 부문과 인프라 부문의 1차 정책대상집단으로 파악하였다.

될 것이다.

지금까지 살펴본 수용 결정요인들이 수용주체의 순응과 수용에 미치는 영향의 정도를 <표 7>에 요약 정리하였다. 사실 수용 결정요인들은 서로 밀접하게 연관되어 있고 선후 관계를 갖기도 해서 각각의 요인들을 정확하게 분리해서 생각하는 것은 불가능하다. 그러나 수용주체인 출연(연)의 정책 과정에서 역할을 고려하여 집행주체의 수용에 영향을 미치는 요인을 정성적으로 분석한 결과이다.

<표 7> 수용 결정요인이 수용주체의 순응·수용에 미치는 영향 정도

수용의 결정 요인		수용주체	정부출연연구기관	
			순응	수용
정책 내용과 관련된 요인	정책목표의 소망성		×	×
	목표-수단의 명료성 및 일관성		○	△
	정책의 성격		△	△
정책집행주체와 관련된 요인	집행기관의 능력		○	○
	집행기관의 의욕 및 태도와 인식		○	×
	집행기관에 가해지는 상벌유무		○	○
정책대상집단과 관련된 요인	의사소통채널		×	×
	정책대상집단의 이익여부		○	○
	순응의사		○	×

3. 여성과학기술인 정책의 수용주체의 수용 행태 분석

이제 앞에서 분석한 수용 결정요인에 의한 수용주체의 순응·수용 분석을 바탕으로 출연(연)의 수용 행태를 종합적으로 분석해본다.

출연(연)은 여성과학기술인 정책의 정책집행주체이며 실질적 정책대상집단이다. 이렇게 이중적인 역할을 부여받은 출연(연)은 수용의 결정 요인들에 의해서 정책집행주체로서의 수용행태와 정책대상집단으로서의 수용행태에 각기 다른 영향을 받고 있는 것을 알 수 있었다.

우선 정책집행주체로서 출연(연)은 정책 내용과 관련된 요인과 집행주체와 관련된 요인의 영향으로 정책을 집행하는데 있어 순응은 하고 있지만, 정책의 수용도는 매우 낮은 것을 확인하였다. 정책집행주체 입장에서는 해당 정책의 내용을 수용하지는 않는다 하더라도 정책을 집행할 인적·물적 자원이 확보되고 정책을 집행하여 얻는 보상이 명확하며 집행주체로서의 의무로 인해 정책 집행에 순응하는 행태를 보이는 것이다.

출연(연)이 정책집행에 표면적이지만 순응하고 있기 때문에, 여성과학기술인 정책을 결정하고 시행을 관장하는 정부부처나 WISSET은 정책집행 성과를 측정하는 지표가 해당 정책이 원활하게 집행되고 있다고 표시하는 결과를 그대로 받아들이고 정책집행성과를 정책목표 달성으로 인식하는 오류를 범하고 있는 것이다.

한편 정책대상집단으로서 출연(연)에게 수용 결정요인들은 대체로 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있기 때문에 출연(연)은 내면적 불응이라는 의도적이고 명백한 불응태도를 보

이는 것으로 분석되었다. 이들이 정책대상집단 입장에서 이런 태도를 보이는 데는 정책내용과 관련된 요인들의 영향정도가 가장 크게 작용했을 것으로 추측된다. 정책대상집단이 정책내용을 수용하지 않는 것은 순응행태에 직접적인 영향을 주고 이는 기만의 형태로 표출되어 외면적으로는 여성과학기술인 정책에 순응하는 것처럼 보이지만, 실질적으로는 무의사 상태를 유지하는 것이다.

이와 같이 정책집행주체와 정책대상집단으로 각기 다른 역할을 동시에 요구받기 때문에 발생하는 출연(연)의 수용행태를 다음과 같이 설명해 볼 수 있겠다. 출연(연)이 정책집행주체로서 여성과학기술인 정책 수단 및 도구를 채택하고 시행하는 것과 정책대상집단으로서 여성과학기술인을 채용하는 것을 구분해서 생각해 볼 수 있다. 신규인력 채용 시에 여성인력의 비율을 할당하고, 여성인력 채용박람회에 참가하거나, 게시판 글에 여성과학기술인 우대 항목을 명시하고, 대외적으로 여성보직자 비율 확대에 긍정적으로 태도를 보인다고 하더라도, 실제로 정책대상집단의 구체적인 행동 변화에 해당하는 신규채용에서 여성을 고용하고 여성보직자를 늘리는 것은 별개의 문제인 것이다.

이와 같이 분석한 결과를 요약하면 다음의 <표 8>과 같다.

<표 8> 정책수용주체의 정책집행에서의 역할에 따른 수용 행태

순응·수용의 조합		수용주체		정부출연연구기관		수용 행태의 특징
		수용	수용	정책집행주체	정책대상집단	
○	×	×		●		표면적 순응
×	○	○				표면적 불응
×	×	×			●	내면적 불응
○	○	○				내면적 순응

4. 여성과학기술인 정책의 낮은 정책수용 원인

지금까지 여성과학기술인 정책의 정책수용에 영향을 미치는 요인을 분석하고 이에 따른 수용행태의 특징을 탐색하는 과정에서 정책수용이 낮은 원인을 부분적으로 언급한 것을 정리해 보겠다. 정책집행의 결과로 정책목표를 달성하기 위해서 정책 수용이 가장 중요한 요인이라는 것은 어떤 정책을 막론하고 동일하게 적용될 것이다. 특히, 어떤 다른 수용요인보다 정책내용에 관한 요인이 수용에 가장 큰 영향을 미치고 이는 다른 요인이 수용요인으로 작용하는 기반이 될 것이다. 여러 요인의 긍정적인 작용이 수용주체로 하여금 정책에 대한 수용과 순응을 하도록 유도하게 되면 정책집행주체와 정책대상집단 모두 “내면적 순응” 상태에 도달하게 될 것이다. 그런 점에서 여성과학기술인 정책수용의 가장 큰 문제점은 정책 내용 자체에 대한 수용이 낮다는 것이다.

정책 내용에 대한 수용이 낮은 원인은 먼저 여성과학기술인 정책의 탄생 배경으로부터 찾아 볼 수 있다. 여성과학기술인 활용에 있어 실질적인 정책대상집단은 여성과학기술인의 고용주체에 해당하는 이공계대학, 공공연구기관, 민간기업 연구기관 등이다*. 그러나

* 여성과학기술인력 활용 실태조사 보고서는 조사대상을 “자연·공학계열 학과가 있는 대학과 과학기술연

여성과학기술인 정책은 동원형 의제설정을 통해 정책의제가 채택되었기 때문에 민간기업 연구기관보다는 순응을 이끌어 내기에 유리한 공공연구기관을 중심으로 집행이 이루어졌다. 그 중에서도 출연(연)은 여성과학기술인 정책 집행의 중심에 있다. 앞에서도 여러번 언급한 것과 같이 출연(연)을 비롯한 공공연구기관은 과학기술인력 수급에 대한 욕구가 크지 않기 때문에 이들에게 여성과학기술인 정책은 특별히 필요한 정책이 아니었을 것이다. 게다가 출연(연)의 고용규모는 정부에 의해 규제를 받고 고용된 인력의 정년은 보장되기 때문에 출연(연) 의사에 따라 신규채용을 확대할 수 없고, 대부분의 신규채용은 전문연구요원 제도를 활용하여 병역의 의무를 대신하려는 남성연구원들이 차지하고 있다. 상황이 이렇다 보니 여성과학기술인을 추가로 채용하는 것도 어려울 뿐만 아니라 극히 제한된 규모의 신규채용에 많은 지원자가 몰리게 되는 상황이다. 또한 대부분의 출연(연)은 연구인력 노령화로 인력 순환이 원활하지 않은 문제를 안고 있어, 이들이 고민하는 인력수급 문제는 여성과학기술인 정책이 해결하고자 하는 과학기술인력난 해소와는 관점이 다른 문제인 것이다.

다음으로 여성과학기술인 활용 부문에서 중요하게 다루고 있는 일·가정 양립에 관한 내용과 그 결과로 여성과학기술인의 경력단절 문제를 해결하고자 하는 노력도 출연(연)에게는 절실하게 다가오는 문제가 아니다. 실제로 출연(연)은 공공기관이라는 조직의 특성상 고용환경이 안정적이고 정부가 추진하는 다양한 여성관련 정책의 시행 대상이기 때문에 경력단절로 인해 어려움을 겪는 여성과학기술인의 비율이 높지 않아 해당 정책내용에 대한 공감감이 떨어진다고 할 수 있다. 출연(연)에 근무하는 여성과학기술인의 퇴사 비율 및 퇴사 원인에 대한 추가 조사를 시행하여 사실 확인이 필요하겠지만, 민간기업 연구기관과 비교하여 정부가 시행하는 여성과학기술인 정책의 집행성과가 좋기 때문에 일·가정 양립의 문제로 인한 경력단절을 겪는 여성과학기술인의 비율이 낮을 것으로 예상된다. 실제로 대다수의 출연(연)은 남녀 모두가 사용할 수 있는 육아휴직, 임신 중 단축근무 등의 유연근무제, 직장보육시설 운영 등 여성과학기술인의 경력단절 예방을 위한 근무환경을 갖추고 있다. 정책집행주체로서 출연(연)은 이미 충분히 정책을 시행하고 있다고 생각하며 이런 환경에 근무하고 있는 여성과학기술인 들은 경력단절 문제를 자신들의 문제로 인식하지 않게 되고 이는 결국 출연(연) 조직의 문제인식으로 연결될 것이다.

출연(연)에서 여성과학기술인의 경력단절이 많이 발생하지 않는 또 다른 원인은 출연(연)에 근무하는 과학기술인력의 학력수준으로부터 찾아 볼 수 있다. WISET이 발간한 자료에 따르면 여성과학기술인은 학위가 높아질수록 기혼여성 중 경력단절 비율이 낮아지는 경향을 보인다고 한다(문미옥·이혜숙, 2015). 출연(연)에 근무하는 여성과학기술인은 대부분 석·박사급 이상의 학력을 보유하고 있어 민간기업 연구기관에 종사하는 여성과학기술인들에 비해 학력수준이 높은 편에 속하기 때문에 인력 구조상으로도 경력단절 문제가 상대적으로 적게 발생할 것이다.

이와 같은 상황에서 출연(연)은 정책집행주체로서도 정책대상집단으로서도 여성과학기술

구개발의 특성을 지닌 공공 및 민간기업 연구기관”으로 명시하고 있다. 그 중에서도 공공 연구기관에는 정부출연연구기관 및 국·공립 연구기관 중 과학기술관련 연구기관들을 포함한다(미래창조과학부, 2015).

인 정책의 실질적인 필요성에 공감하지 않는다. 또한 출연(연)의 조직관점이 아닌 구성원 개개인의 입장에서 볼 때도, 출연(연)에 근무하는 여성과학기술인들은 정책이 자신들에게 해당되는 사항이 아니라고 생각하기 때문에 정책의 수용이 높은 것을 기대하기 어렵다.

IV. 여성과학기술인 정책의 발전방향

지금까지 여성과학기술인 정책의 정책집행 과정을 정책 수용의 관점에서 분석하였다. 특히 여성과학기술인 정책의 집행에서 중요한 역할을 담당하고 있는 출연(연)의 정책수용을 정책집행주체와 정책대상집단의 입장에서 분석하고 정책수용이 낮은 원인을 탐구하였다. 이제 이를 바탕으로 앞으로 여성과학기술인 정책의 발전방향에 대한 논의를 하려고 한다.

본 논문은 여성과학기술인 정책의 집행과정을 중심으로 정책집행주체의 이중성이 정책수용 행태에 어떤 영향을 미치는가를 중심으로 논의를 전개하였다. 이에 지금까지의 분석결과를 바탕으로 이중성을 가진 출연(연) 조직 내부에서 집행 효율을 높일 수 있는 방안을 먼저 논의한 후, 정책과정을 중심으로 발전방향을 제시해 보려고 한다.

먼저 출연(연) 조직 내부의 집행효율화 방안은 정책집행주체로서의 “표면적 순응”과 정책대상집단으로서의 “내면적 불응”이라는 수용 행태의 특징으로부터 찾을 수 있다. 이들 특징으로부터 출연(연)이 정책집행주체이며 정책대상집단이라는 이중적 지위 상태에서 공통적으로 겪고 있는 문제는 정책에 대한 “수용이 일어나지 않고 있는 것”임을 알 수 있다. 출연(연)의 여성과학기술인 정책에 대한 수용을 높일 수 있다면 출연(연)은 정책의 집행에 보다 적극적으로 순응하게 되고 이를 통해 현재 상태에서도 어느 정도는 정책의 효과가 높아 질 것을 기대해 볼 수 있을 것이다. 즉, 정책집행주체로서 출연(연)의 정책수용을 높이는 것이 먼저 실현되어야 할 것이다. 출연(연) 조직이 겪고 있는 인력수급의 문제와는 다소 차이가 있더라도 출연(연)이 국가적 차원에서 여성과학기술인 정책의 필요성에 공감하게 된다면 어느 정도는 정책 수용도의 향상을 기대해 볼 수 있을 것이다.

여성과학기술인 정책은 정부가 WISET이라는 대리인에게 집행을 위임하고 이는 다시 출연(연)을 포함한 일선의 집행주체들을 매개로 집행이 이루어진다. 여러 단계의 위임을 거치는 과정에서 정책의 본래 취지와 목적이 올바르게 전달되지 못하여 출연(연)은 정책수단이라는 도구적 수준에서 여성과학기술인 정책을 이해하고 있을 가능성이 있다. 이에 WISET과 출연(연) 사이의 의사소통 채널을 강화하여 출연(연)이 여성과학기술인 정책에 대한 올바른 인식과 정책목표에 대한 공감을 갖도록 유도해야 할 것이다. 특히 출연(연)이 일선의 정책집행주체로서 느끼는 여성과학기술인 문제에 대한 의견을 집행정책에 반영할 수 있도록 하면 정책의 수용성을 확보할 수 있을 것이다. 정책결정과정에 정책대상집단을 참여시킴으로써 현지성과 민주성을 확보하여 참여민주주의를 강화하는 것(강근복 외, 2016: 289)이 일반적이다. 그렇지만 여성과학기술인 정책에서는 정책집행주체인 출연

(연)의 이중적 지위가 정책 수용을 방해하는 요인으로 작용했다는 점을 고려하여 정책집행주체를 정책에 참여시키는 것 또한 필요하다 하겠다. 이는 출연(연)이 WISSET이라는 상위 집행주체에 대해 갖는 인식을 제고하는 효과도 가져오게 되어 정책담당기관에 대한 신뢰성을 높여 순응을 확보하는 효과를 가져 올 수 있을 것이다.

다음으로 정책과정을 중심으로 한 발전방향은 크게 세 가지로 제시해 본다. 먼저 정책집행단계의 개선방향을 논의하고 정책과정의 이전 단계로 거슬러 올라가는 방식으로 문제해결의 실마리를 제시할 것이다. 첫째, 국가적 차원에서 정책집행단계의 여러 정책집행주체들 중에서 민간기업 연구기관을 중심으로 정책집행주체를 재설정해야 한다. 앞에서 현재 이 정책의 가장 중심이 되는 정책집행주체인 출연(연)은 정책수용이 낮은 집단에 속한다는 것을 지적하고 그 원인에 대한 논의를 하였다. 정책집행주체 설정의 오류는 두 가지로 요약할 수 있다. 출연(연)은 여성과학기술인 정책을 통해 해결하고자 하는 과학기술인력 수급 문제를 겪고 있지 않기 때문에 이 정책에 대한 소망성이 낮아 집행성과를 높이기 어려운 것과 집행으로 여성과학기술인 활용 확대 효과를 얻기에 출연(연)이 고용하는 과학기술인력의 절대 규모가 너무 작다는 것이다. 이 두 가지 오류 중에서 후자를 근거로 정책집행주체 재설정이 필요함을 제안한다.

가장 최근의 여성과학기술인력 활용 실태조사 보고서에 따르면 조사대상기관 전체의 과학기술인력 규모는 23만 명이고 그 중 절반이 넘는 약 12만 명이 민간기업 연구기관에 고용되어 있다. 나머지는 이공계대학이 약 8만 명을 고용하고 출연(연)을 포함한 공공연구기관에는 약 3만 명 정도가 고용되어 있는 것으로 조사되었다. 공공연구기관 중에는 출연(연)의 고용규모가 2만 명 정도로 가장 크기는 하지만, 전체에서 차지하는 비율이나 민간기업 연구기관의 고용인원과 비교했을 때, 출연(연)에서 시행되는 여성과학기술인 정책으로는 정책의 궁극적인 목적을 달성하는 것이 어렵다는 것은 어렵지 않게 유추할 수 있다(미래부, 2015). 각각의 정책집행주체가 겪고 있는 인력수급문제를 심층적으로 분석하는 과정이 필요하겠지만, 집행주체별로 서로 다른 인력문제에 직면해 있으리라는 것도 예상되는 바이다.

이러한 여러 가지 문제를 고려했을 때, 출연(연)이 여성과학기술인 정책의 중심이 되는 것은 재고할 필요가 있다. 그러나 지금까지 여성과학기술인 정책을 집행하는 동안 민간기업 연구기관을 정책집행의 중심에 놓고 정책수단 및 정책도구가 설정되었던 적은 찾아보기 어렵다. 우선은 현재 집행되고 있는 여러 집행정책을 민간기업 연구기관에 확산할 수 있도록 집행정책의 수정이 요구된다. 민간기업 연구기관이 여성과학기술인 정책의 시행에 적극적으로 순응하도록 충분한 유인과 보상을 제공하는 한편 이들이 바라는 바가 무엇인지 정확히 판단하여 제공해야 한다. 특히 여성과학기술인 정책을 시행하여 과학기술인력 수급 문제 해결이라는 이익을 얻는 것에 비해 이들이 지불해야 하는 대가가 너무 크다면 절대로 정책의 순응이 일어나지 않을 것이다. 또한 과학기술인력 수급 문제의 해결에 여성과학기술인 정책이 반드시 필요하다는 것에 대한 공감대 형성을 통해 정책수용을 높이려는 노력이 동반되어야 할 것이다.

두 번째는 정책결정단계에서 여성과학기술인 정책의 문제정의를 새롭게 해야 할 것이다. 과학기술인정책의 일환으로서 여성과학기술인 정책이 실효성이 있을 것인지와 관련한 정

책목표의 적합성에 대한 논의를 포함하여 여성과학기술인의 육성과 활용이 원활하지 못한 이유가 무엇인지에 대한 근원적인 질문에서 다시 시작해야 할 것이다. 정책문제의 원인을 정확하게 분석하고 이에 적합한 정책수단과 정책도구가 선택되어 정책집행을 했을 때, 그 성과가 정책효과로 이어질 것은 당연하다. 다시 말해 정책분석을 통한 정책결정이 올바르다는 것을 전제로 할 때 정책집행의 결과가 정책성으로 이어지는 것이기 때문에, 정책문제 분석 단계에서 문제정의에 오류를 범하고, 이를 근거로 정책수단과 정책도구를 선택하게 되면 그 집행 결과는 정책목표 달성과 거리가 먼 결과를 낳게 될 것이다.

지금까지 세 차례의 기본계획을 거치는 동안 집행 전략을 비롯하여 정책 수단이나 정책 도구 수준에서 환류가 주로 일어났을 뿐, 여성과학기술인 정책내용에 대한 거시적인 환류에 의한 정책변동은 발생하지 않았다. 정책집행이 올바르게 이루어졌음에도 불구하고 여성과학기술인 정책이 달성하고자 하는 목표를 나타내주는 지표들이 수년째 제 자리 걸음을 하고 있는 지금이야말로 여성과학기술인 정책의 문제정의가 잘못되지 않았는지 되돌아 봐야 할 때이다.

마지막으로, 여성과학기술 정책의 정책의제설정 과정을 되돌아 볼 필요가 있다. 동원형으로 추진된 여성과학기술인 정책의제를 공중의제로 대중에게 확산시키는 과정이 제대로 이루어지지 않았기 때문에 오랜 기간의 정책 시행에도 불구하고 과학기술인 사회를 포함한 우리 사회 전체에게 여성과학기술인 정책에 대한 인식의 변화와 발전을 이끌어내지 못했다는 한계(문미옥·이혜숙, 2015)를 스스로 인정할 수밖에 없는 결과를 낳은 것이다. 강근복 외(2016)는 이런 문제를 안고 있는 정책의 수용 확보를 위한 합리적 정책관리 방안의 하나로 선호화(설득) 관리를 언급하고 있다. 여성과학기술인 정책과 같이 정부 주도의 동원형 의제설정 과정을 거친 정책은 정책 당국이 나서서 정책의 타당성과 효율성을 설득할 때 정책의 수용성을 높일 수 있음을 강조한다.

V. 결론

본 연구는 우리나라가 「여성과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률」에 의거하여 장기간에 걸쳐 시행중인 여성과학기술인 정책의 성과가 저조한 원인이 정책의 수용성이 낮은 것으로부터 찾고자 하는 목적으로 수행되었다. 정책집행주체는 정책에 순응을 할 뿐이지 수용을 하는 주체로는 인식하지 않았던 기존 연구와 달리 출연(연)이 여성과학기술인 정책의 정책집행주체이자 실질적인 정책대상집단이라는 점은 정책집행 과정에서 일반적인 정책집행주체와 다른 행태를 보일 것이라는 생각으로부터 시작되었다.

정책수용에 영향을 미치는 요인과 출연(연)의 순응 및 수용 행태를 종합적으로 분석한 결과로 출연(연)은 정책집행주체의 지위에서 정책을 수용하지는 않지만 순응은 하는 “표면적 순응”의 특징을 보이고 정책대상집단의 입장에서는 정책을 수용하지 않는 것이 불응으로 연결되는 “내면적 불응” 상태인 것을 확인하였다. 연구 시작단계에서 예상했던 것처럼 정책집행과정에서 이중적 지위에 놓인 출연(연)의 수용도가 낮은 것이 정책 순응에

영향을 미치고 이것은 결국 집행성과에는 문제가 발견되지 않음에도 불구하고 정책이 목표하는 바를 이루지는 못하는 결과를 낳게 된 것을 알 수 있었다.

이 연구는 기존 연구들과는 다른 접근 방식으로 정책문제 해결을 위해 시도했다는 것과 정책학 이론에서 정책수용의 문제를 정책수용 주체의 이중적 지위를 중심으로 순응과 수용 모두를 관찰했다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 특히 기존 연구들이 정책수용 주체로 정책집행주체와 정책대상집단 모두를 고려해야 하며 순응과 수용의 의미도 구분해야 한다고 말하면서도 이들이 각각의 지위에서 어떤 식으로 정책을 수용하고 순응행태를 보이는지를 교차하여 분석하는 경우는 많지 않았다. 이러한 이론적 논의를 근거로 여성과학기술인 정책의 정책성고가 부족한 원인을 정책의 집행과정과 집행주체를 통해 찾으려 했던 시도는 비교적 오랜 기간 큰 변화 없이 시행되고 있는 여성과학기술인 정책의 변동에 대비한 방향성을 제시할 수 있다는 점에서 정책적 기여도 갖는 연구라고 생각한다.

그러나 본 논문은 전적으로 문헌분석에 기반한 질적 연구방법론에 의존하고 있기 때문에 연구결과가 실증되지 않은 한계가 있다. 정책의 수용에 미치는 영향요인의 도출 및 분류과정이 선행연구에 의존하여 이루어진 점에서 반드시 실증연구를 통한 검증 작업이 필요할 것이다. 또한 정책 수용주체의 이중적 지위로 인해 발생하는 순응과 수용의 문제를 고려한 정책 수용성 확보 전략의 일반화를 위해서는 이와 유사한 다양한 정책에 대한 연구를 통해 보완하는 노력이 요구된다. 또한 본 논문은 정책집행단계를 중심으로 분석하여 향후 정책의 발전방안을 도출한 만큼 정책과정상 이전 단계로 돌아가 여성과학기술인 정책의 정책문제를 재정의하는 연구를 시도하여 정책변동에 적실성 있게 활용할 수 있는 결과를 도출하기 위한 추가 연구가 필요할 것으로 생각한다.

[참고문헌]

- 강근복·김재관·박근후·박정택 (2016), 「정책학」, 서울: 대영문화사.
- 김광구·이기종·김주경 (2011), “과학기술인력 양성정책의 정합성 및 우선순위 평가에 관한 연구”, 「한국비교정부학보」, 15(3): 201-226.
- 김성철·조무관·성지아·유대성 (2014), “여성과학기술인 경력복귀 및 연구현장적응을 위한 필요 역량 분석”, 「HRD연구(구 인력개발연구)」, 16(1): 121-141.
- 김은정 (2012), “일가정양립지원 정책 목표와 대상 간 정합성 연구”, 「가족과 문화」, 24(3): 131-160.
- 김이경·김지혜 (2014), “교육정책 집행요인이 교원의 정책 수용도에 미치는 영향 분석”, 「교육학연구」, 52(4), 223-244.
- 김혜영·문미경 (2008). “여성과학기술인 채용목표제 집행성과 제고 방안”, 한국행정학회 2008년도 추계학술대회 발표논문집, 379-397.
- 김희경 (1994), “정책집행에 있어서 중간매개집단의 순응요인 연구: 사회복지정책을 중심으로”, 국민대학교, 석사학위논문.
- 머니투데이 (2014), “‘노령·남성화’ 출연연…젊은 연구원 썩 마를라”, (2014.10.16.).
- 미래창조과학부 (2013), “2013~2022 과학기술인력 중장기 수급전망”, 보도자료 (2013.11.29.).
- 미래창조과학부 (2015), 「2014년도 여성과학기술인력 활용 실태조사 보고서」, 서울.
- 문미옥·이혜숙 (2015), 「과학기술 여성정책」, 서울: (재)한국여성과학기술인지원센터.
- 민철구·안종욱 (2014), “생애주기형 과학기술인력 활용시스템의 의미와 과제: 고경력 과학기술인력을 중심으로”, 「과학기술정책」, 196: 116-127.
- 박근후 (2015), “정책집행에서의 순응과 수용”, 「사회과학논총」, 16: 107-134.
- 박용치·신동주 (2005), “정책집행에 있어서 대상집단의 정책순응: 구리시 자원회수시설 사례의 경우”, 「정책개발연구」, 5(1): 61-84.
- 박혜영 (2008), “여성과학기술인과 여성과학기술인 지원정책”, 「여성학연구」, 18(1): 141-181.
- 성지은 (2012), “탈추격 혁신을 위한 출연(연)의 구조적 한계와 과제: ETRI를 중심으로”, 「기술혁신연구」, 20(2): 1-28.
- 신용현(2012), “여성과학기술인재 육성 및 활용을 위한 정책 제안”, 「물리학과 첨단기술」, 2012(4): 41-45.
- 오세윤 외 (2007), “정책집행관료의 순응제고를 위한 감성변수에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 41(1): 71-92.
- 오현정 (2015), “여성과학기술인 정책의 정책도구 정합성 분석”, 충남대학교 국가정책대학원, 석사학위논문.
- 오현정·이찬구 (2015), “여성과학기술인 정책의 정책도구 정합성 분석”, 「한국정책학회보」, 24(4): 61-90.
- 윤태섭 (2005), “정책집행주체의 정책집행태도에 관한 연구”, 「한국공공관리학보」,

- 19(1): 135-157.
- 이수영 (2007), “여성과학기술인력의 경력단절 실태 및 원인 분석”, 「여성인적자원연구」, 1: 93-116
- 이은경 (2001), “여성 과학기술인력의 양성·활용 현황 분석 및 정책시사점”, 「과학기술정책」, 11(6): 13-24.
- 이은경 (2012), “한국 여성과학기술인 지원정책의 성과와 한계”, 「젠더와 문화」, 5(2): 7-35.
- 이은영 (2003), “여성과학기술인력 육성·활용 정책에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문, 서울.
- 이혜숙 (2011), 「여성과학기술인 육성 및 지원정책의 성과와 향후과제」, 교육과학기술부, 정책연구 2011-05.
- 장광화 (2003), 「여성과학기술자 양성 및 활용관련제도 운영 내실화 방안 수립」, 한국과학기술재단 2001-18.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호 (2013), 「정책학원론(개정증보 7판)」, 서울: 대명출판사.
- 조경호·문미경·진종순 (2008), “여성과학기술인 승진목표제와 운영개선방안”, 한국정책학회 2008년도 하계학술발표논문집, 403-424.
- 전자신문 (2016), “출연연이 늘어간다… 연구원 70%가 40대 이상”, (2016.05.01.).
- 조성경 (2003), “방사성폐기물관리시설 정책에 대한 정부와 지역주민의 수용행태 비교 분석: 지식·신뢰·인식·수용성 그리고 참여”, 「한국공공정책연구」, 13호: 59-77.
- 주혜진 (2014), “여성과학기술인 지원정책에 ‘여성’은 있는가”, 「페미니즘연구」, 14(2): 153-202.
- 하상근 (2002), “정책불응의 제도적 요인분석: 국민연금제도를 중심으로”, 「사회과학연구」, 20(2): 57-80.
- 하상근 (2005), “정책집행의 불응요인에 관한 연구: 공공기관에서의 성과급 제도를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 14(4): 1-28.
- 하상근 (2010), “정책대상집단의 불응요인에 관한 중단연구: 국민연금 지역가입(대상)자를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 14(2): 157-178.
- 하상근 (2012), 「정책불응의 이해」, 서울: 대영문화사.
- 한국전자통신연구원 (2014), “한국전자통신연구원 성과 보고서: 2013년도 경영성과”
- 한국전자통신연구원 (2015), “한국전자통신연구원 성과 보고서: 2014년도 경영성과”
- WISET (2015), 「2014 여성과학기술인력 현황」, 서울.
- Duncan. Jack W. (1981), 「Organizational Behavior」, 2nd ed., Boston: Houghton Mifflin Company.