

연구/ISSUES

정부 R&D 사업의 새로운 전략적 추진방안

김계수¹⁾ · 이민형²⁾

I. 머리말

정부는 정부연구개발사업을 80년대 초반부터 본격적으로 추진하여 왔다. 지금까지 추진된 정부연구개발사업의 전략적 특성으로는 크게 경쟁성과 안정성이라는 두가지 특성을 들 수 있다. 경쟁성을 추구한 대표적인 사업으로는 특정 연구개발사업 등을 들 수 있으며 안정사업의 대표적인 사업으로는 기관고유사업 등을 들 수 있다. 이러한 정부 연구개발사업의 경쟁사업과 안정사업은 출연(연)을 중심으로 수행되어 왔으며 출연(연)의 생산성 정도에 따라 정부연구개발사업의 안정성과 경쟁성에 대한 정책적 비중이 교차되어 왔다. 즉, 경쟁성과 안정성은 정부연구개발사업의 추진전략을 결정하는 중요한 요소로서 작용하여 왔다. 따라서 본 고에서는 경쟁과 안정이라는 정부연구개발사업의 추진특성이 구체적으로 표출된 출연(연) 예산회계구조의 발전과정 분석을 통해 정부 연구개발사업의 안정성과 경쟁성의 발전과정을 살펴보고, 경쟁사업과 안정사업에 대한 구체적인 분석을 통해 보다 효과적인 정부연구개발사업의 추진을 위한 새로운 추진전략 방안을 제시하고자 한다.

II. 경쟁사업과 안정사업의 형성발전: 정부연구개발사업 추진형태의 발전 과정

정부의 경쟁연구개발사업과 안정연구개발사업을 분석하기 위해서는 우선, 정부연구개발사업과 관계된 출연(연) 예산회계의 발전과정이 역사적으로 어떻게 전개되어 왔는 지를 알아 볼 필요가 있다. 출연(연) 예산회계의 발전과정에서 주목해야 할 사항은 정부의 안정적인 지원육성체제로 부터 경쟁형태의 차별적 지원체제쪽으로 꾸준히 발전되어 왔다는 점이다. 따라서 이러한 경쟁체제로의 점진적인 이행과정을 중심으로 70년대, 80년대, 90년대에서의 정부연구개발사업과 관련된 출연(연) 예산회계의 변천과정을 통해 「안정사업」과 「경쟁사업」의 탄생배경과 그 의의를 검토하고자 한다.

1. 70년대: 산업계 의존체제, 경쟁적 개별과제 계약시스템하에서의 경쟁사업 시대

출연(연)예산회계의 특성을 우선 재무적 측면에서 보면, 70년대의 출연(연)은 자본출연을 전적으로 정부에 의존하였고, 수익출연에 있어서는 일부는 정부에 의존하고 대부분은 산업계에 의존하였다. 따라서 대체적으로 70년대의 출연(연)의 재무적 의존은 정부 의존적이었다고 할 수 있다. 그러나 자본유지에 직간접으로 영향을 미치는 수익출연 측면에서 보면 80년대 및 90년대와 비교해 볼 때 상대적으로 산업계에의 재무적 의존 비율이 높기 때문에 산업계 의존체제라고 평가할 수 있다.

70년대의 출연(연)연구개발사업예산은 산업계 시장에서든, 정부시장에서든 개별과제 기준으로 경쟁적인 계약거래에 의하여 확보하고 있었다. 따라서 70년대는 출연(연) 사업예산구조가 산업계 의존적인 경쟁적 개별과제 계약시스템 하에서의 경쟁적 사업시대였다고 할 수 있다.

70년대의 정부연구개발사업은 그 규모도 적었을 뿐 아니라 각 부처마다 산발적이고 비체계적인 방식으로 추진되었다. 그리고 사업예산은 「출연(연) 기준의 예산회계」에 의하여 즉, 생산자인 출연(연) 요구가격에 따라 산정 거래됨으로써, 자율경영에 의한 기관운영이 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 한편으로는 산업계 수탁연구사업에의 의존 심화구조에 따라 단기적인 경쟁적 마케팅 활동으로 순 연구시간이 잠식됨으로써 연구활동의 불안한 분위기

및 연구성과의 부실화 문제가 대두되었다. 이에 따라 70년대의 출연(연) 사업예산구조에서 해결되어야 할 주요 문제로서 「불안정성」이 제기되었다.

2. 80년대: 정부 의존체제, 안정적 일괄지원 계약시스템하에서의 비경쟁사업 시대

80년대의 출연(연)은 자본출연을 전적으로 정부에 의존했을 뿐 아니라, 수익출연에서도 대부분을 정부에 의존하였다. 따라서 80년대 출연(연)은 재무적 측면에서 정부에 의존적인 체제라 할 수 있다.

산업계 의존구조로 제기된 70년대의 출연(연) 연구활동의 불안정 해소 요구와 정부의 의욕적인 중화학공업의 추진으로 인한 산업계의 과학기술 수요급증은 정부로 하여금 출연(연)에 안정적인 연구자금을 일괄적으로 지원할 수 있는 보다 적극적인 정부연구개발사업을 추진하도록 하였다. 이에 따라 과학기술처는 1982년 기술개발촉진법에 근거한 특정연구개발사업을 추진함으로써 보다 체계적인 정부연구개발사업을 본격적으로 시작하여 국가과학기술 수요에 대응한 정부의 기술공급능력을 능동적으로 확충하기 시작하였다. 이때부터 정부는 출연(연)의 안정적인 운영을 위해 적정 인력의 인건비와 기관운영비를 고정적으로 출연해 주었고, 특정 연구개발사업의 사업예산은 별도로 정부가 주도적으로 기획하여 대부분 각 부처 산하의 출연(연)위주로 지원하여 주었다. 따라서 80년대의 출연(연) 사업예산구조는 정부 의존적인 안정적 일괄지원 계약시스템 하에서의 안정적 사업시대였다고 할 수 있다.

80년대 출연(연)은 70년대 출연(연)에 비해 재무적으로 안정적인 연구활동을 전개할 수 있게 되었다. 그러나 사업예산의 확보는 주문자인 정부의 규정에 준한 「정부 기준의 예산회계」에 의해 이루어지게 되었다. 이 점이 70년대의 출연(연) 운영이 출연(연) 기준의 예산회계에 의하여 운영되었던 점과 크게 대조를 이루는 부분이다. 이와같은 출연(연) 예산회계 운영기준이 출연(연)기준에서 정부기준으로 변화하게 된 당위적 근거는 정부가 출연(연)의 모든 자본과 대부분의 수익에 대한 출연주체로 되었기 때문이다. 여기서 유념해야 할 점은 출연(연)을 운영하는데 있어서 중요한 점은 그 기준이 「출연(연)기준이냐? 정부기준이냐?」가 아니라, 그 기준이 창의적 활동을 핵심임무로 하는 출연(연)에 합리적이냐 아니냐 하는 점이다.

80년대의 「정부 기준의 예산회계」에 의한 출연(연)은 「재정적인 안정성」 확보로 안정적인 연구활동을 실현하기 위한 기반확충이라는 발전적인 측면을 보인 반면에, 정부기준의 일반적 속성이라 할 수 있는 획일성과 경직성이 연구활동의 단일한 행태적 관행을 유도함으로써 「비자율→무기획→무책임→무사안일→무능력화」의 악순환의 고리에 빠져들어 출연(연) 자본유지책임의 주체가 정부인지? 기관장인지? 애매해지기 시작하였다. 이에 따라 80년대의 「정부 기준의 예산회계」에 의한 출연(연)은 「재정적인 안정성」 확보로 안정적인 연구활동의 기반확충이라는 긍정적인 측면과 출연(연) 사업예산구조의 「경직성 및 획일성」으로 인한 R&D 생산성 저하구조라는 부정적인 측면이 동시에 노출되었다.

3. 90년대: 정부 의존체제, 경쟁적 차등지원 계약시스템하에서의 경쟁사업시대

90년대 출연(연)재무구조는 80년대와 마찬가지로 자본출연을 전적으로 정부에 의존했을 뿐 아니라 수익출연에서도 대부분을 정부에 의존하고 있는 정부 의존체제라 할 수 있다. 이러한 정부 의존적 체제하에서 정부는 90년대에 들어오면서 출연(연) 대해 80년대의 「경직성 및 획일성」 문제로 인한 부정적 영향을 해결하는 일환으로 크게 3가지 정책을 전개하였다. 즉, 첫째는 출연(연)에 대하여 기관평가를 하였고, 둘째는 범국가적인 경쟁사업인 선도기술 개발사업(G7사업)의 추진하였으며, 셋째는 경쟁사업을 촉진시켜 차등지원하기 위하여 연구 과제중심운영제도(PBS)를 실시하였다. 따라서 90년대는 출연(연)사업예산구조가 정부 의존

적인 경쟁적 차등지원 계약시스템하에서의 경쟁적 사업 시대였다고 할 수 있다.

정부는 출연(연)의 사업활동 전반적인 활성화와 책임의식 고취를 위해 1991년 이후 출연(연)에 대한 기관평가를 지속적으로 추진하고 있다. 이와 아울러 정부는 90년대에 들어와서는 전략성과 경쟁성의 강화에 초점을 둔 목표지향적인 정부연구개발사업을 보다 확대 발전시켰다. 이 사업은 1992년 부터 시작된 범부처적 사업인 G7사업으로서 보다 체계적인 정부 주도의 기획관리체제로 정부 연구개발사업예산을 확보하고, 해당 기획프로그램의 적정 연구 수행 주체는 산·학·연 공개 경쟁체제로 공모하여 위임 수행하는 체제로 추진하고 있다.

그리고 80년대 출연(연)운영의 「경직성 및 획일성」 문제를 보다 적극적으로 해결하고, 나아가서 범국가적인 경쟁사업인 선도기술개발사업(G7사업)의 추진을 보다 경쟁적으로 활성화 시키고 아울러 출연(연)의 연구역량에 따라 사업자금을 차등지원하기 위해서 정부는 1996년부터 PBS라는 제도혁신을 통해 총원가의 가격 개념과 고객개념에 의한 보다 적극적인 경쟁 체제를 본격적으로 추진하기 시작하였다. 즉, 정부는 PBS의 총원가가격 개념을 통하여 경쟁 사업활동의 증감에 연계된 유연한 R&D자원의 흐름으로 경쟁사업의 투자효율 제고를 도모하고자 하였다. 그러나 이러한 정부의 경쟁사업 중심의 활성화 노력은 경쟁과열로 인한 불안정성 문제로 저항을 받게 되었다. 경쟁 활성화 중심의 새로운 제도로 인해 출연(연) 전반에 심리적인 불안감이 높아져 연구분위기가 악화되었고, 나아가서는 단기적인 경쟁성 심화의 강조로 출연(연)의 전략능력 육성이 취약해지므로써 중 장기적으로는 출연(연)의 총체적인 창의적 역량의 훼손이 우려되었기 때문이다.

이러한 PBS의 부정적인 영향을 흡수 완화시키기 위해 출연(연)주도로 스스로 기획하여 추진할 수 있는 비경쟁적인 안정사업으로서 출연(연) 기관고유사업이 1996년 PBS시행과 더불어 탄생되었다.

기관고유사업은 외관적으로는 PBS의 제도 보완책의 일환으로 탄생된 것으로 보이나 기관 고유사업의 모태라 할 수 있는 안정적인 국가연구개발사업은 역사적으로 훨씬 이전부터 있어 왔다. 예를 들면, 80년대부터 정부는 보다 안정적이고 체계적으로 국가연구개발사업을 추진하기 위해 출연(연)의 기관운영비와 인건비 및 기본적인 연구사업비 등을 안정적인 정부출연금으로 일괄 지원하여 왔다. 이때의 기본연구사업비가 기관고유사업의 원조라 할 수 있다. 그리고 1990년도부터 과기처가 시행한 특정연구개발사업의 첨단요소기술개발사업 또한 기관고유사업의 원류가 된다. 이 사업은 출연(연)의 고유기능과 중장기 연구개발전략에 필요한 기술개발사업을 위한 사업으로서 기관고유사업의 성격을 갖고 추진되었다. 이 첨단요소사업은 1995년에는 출연(연)이 주어진 고유기능을 효율적으로 수행하고, 미래지향적 역할 수행을 위한 미래 유망한 첨단복합기술개발사업으로서 출연기관연구개발사업이라는 명칭으로 개편되어 시행되었다가 1996년 PBS시행과 더불어 기관고유사업에 흡수되어 오늘날의 기관고유사업으로 확대 발전하게 되었다.

이와같이 90년대의 정부연구개발사업은 전체적으로는 경쟁적인 정책기조를 기초로 하면서 내재적으로는 안정적인 사업을 확대 발전시켜 안정속에서의 경쟁이라는 분위기를 도모하려는 정책적 노력을 지속하고 있음을 엿볼 수 있다.

이상과 같은 역사적인 발전과정을 분석하여 보면, 70년대의 산업계 의존적인 경쟁적 개별과제 계약시스템하에서의 「경쟁사업」 시대에서 80년대의 정부 의존적인 안정적 일괄지원 계약시스템하에서의 「안정사업」 시대로 넘어왔고, 다시 90년대의 정부 의존적인 경쟁적 차등지원 계약시스템 하에서의 「경쟁사업」 시대로 발전되어 오면서, 「경쟁사업」과 「안정사업」이 교차되며 상호 균형적 발전을 도모하고자 하는 양태를 보여주고 있음을 알 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 출연(연) 사업예산구조는 역사적으로 경쟁사업과 안정사업이 상호 교차적으로 발전하여 「안정속의 경쟁체제」라는 보다 합리적인 사업추진체제의 큰 틀을 형성하려는 수렴과정의 과도기적 단계에 있다고 볼 수 있다. 아직은 미숙하지만 오늘날의 경쟁사업과 안정사업의 二元的인 출연(연) 사업예산구조는 30여년 동안 꾸준히 발전하여 온 결과이다. 그러나 다가오는 21세기를 보다 능동적으로 대처하기 위해서는 현재의 사업구조가 더욱 발전된 시스템으로 성숙되도록 개혁되어야 한다. 따라서 다음에서는 현재의 경쟁사업과 안정사업의 예산형성체제를 보다 상세히 분석·진단하여 그에 대응한 바람직한 정책대안을 모색하고자 한다.

III. 경쟁사업의 분석: 위임실패에 대한 반성

경쟁사업의 대상은 각 부처가 주관하는 정부 연구개발사업으로서 각 부처의 고유한 행정적 주관영역 과제로서의 국가사회적 니드(needs)를 연구사업화한 것이다. 다시말해, 국가니드 지향적인 정부연구개발사업이라 할 수 있다. 이 사업은 관련 주관부처가 사회·경제·문화적 니드를 파악하여 국가적 차원에서 추진하고자 하는 전략적인 정부연구개발사업으로서 그 속성상 관련부처가 주도적으로 사업을 기획하여 추진해 온 사업이다. 이에 해당하는 대표적인 사업은 과기처의 특정연구개발사업, 통산부의 공업기반기술개발사업, 동자부의 대체에너지개발사업, 정보통신부의 정보통신연구개발사업, 범부처적인 선도기술개발사업 등이 있다. 그리고 어느 부처에서도 추진하고 있지는 않으나 국가적 니드의 관점에서 필히 요청되는 사업으로서 범국가적인 차원에서 국가 특수목적으로 수행하는 특수국가연구개발사업이 이에 속할 수 있다. 경쟁사업과 경쟁에 의한 차등지원제도는 80년대의 출연(연)안정이 출연(연)안일로 연결될 경우에 발생하는 부정적 영향을 최소화하기 위한 제도이다.

80년대의 출연(연) 운영체제인 정부의존형 한정적 일괄지원 계약시스템은 출연(연)에게 재무적인 안정성을 확보해 주었던 반면에 연구활동전반에 경직성과 안일한 행태를 유발시켜 90년대 부터는 다시 경쟁사업을 강화시키는 쪽으로 정책방향을 선회하도록 하였다. 이에 따라 정부는 출연(연)의 연구사업 활성화와 책임의식을 고취시키기 위하여 경쟁적인 정부연구개발 사업을 확대 추진하므로써 새로운 출연(연)은 운영체제로서 정부의존형 경쟁적 차등지원 계약체제가 형성하게 되었다. 그리고 이러한 경쟁사업의 추진을 보다 활성화시키기 위해 정부는 1996년부터 연구과제중심제도(PBS)를 도입하여 경쟁의 정도를 보다 강화하기 시작하였다. 이러한 경쟁적 차등지원 계약시스템하에서의 경쟁사업은 90년대의 핵심주제가 된다.

이와 같은 역사적 배경을 가진 경쟁사업을 분석하기 위해서는 현재의 경쟁사업이 어떻게 추진되고 있는지 그 과정을 분석하고, 그 분석결과를 통한 정책적 시사점을 종합검토하여 보고자 한다.

1. 추진과정 분석

경쟁사업에 대한 분석을 위해 경쟁사업의 현재 추진과정을 3단계로 나누어 보면 다음과 같다.

1단계: 각 정부부처는 해당 부처의 니드를 과학기술로 해결하기 위해 적절한 연구개발사업을 전략적으로 기획하여 재경원으로 부터 해당 부처의 연구개발사업예산을 확보한다.

2단계: 각 부처의 사업예산이 확보되면 사업추진을 위한 보다 구체적인 연구프로그램을 정부가 직접주도하여 기획한다. 이때 기획을 위한 적합한 과학기술자를 산·학·연에서 선발하여 RFP(연구프로그램 제안요구서)수준으로 연구 프로그램을 기획한다.

3단계: 최종 RFP가 확정되면 각 부처는 확정된 부처사업예산 범위내에서 적정 연구수행주체

를 공모하고, 관련 산·학·연 연구기관들은 경쟁적으로 응모하여 각 연구기관의 사업예산을 확보·집행한다.

이상의 3단계 추진과정의 주요 특징을 요약하면 정부부처의 경쟁사업은 RFP수준의 상세한 「정부주도의 전략기획」이 이루어지고, 출연(연)예산은 정부주도로 기획된 RFP에 따라 「세부사업중심으로 경쟁」하여 확보된다는 점이다. 여기서 핵심적 분석초점은 상세한 사업기획의 권한이 정부부처에 집중되어 상세한 사업기획이 정부주도로 이루어진다는 점이다. 이러한 정부의 주도적인 기획전략 추진체제는 「위임실패」로 인한 문제를 야기시킬 수 있다. 따라서 현재 정부주도 체제하에서의 위임실패가 어떠한 문제를 야기시키는가를 살펴보고, 나아가서 위임실패를 보다 심화시키는 관련 정책요소와 환경요소를 순차적으로 살펴보고자 한다.

1) 위임실패의 악순환

경쟁사업의 전략기획을 계속 정부가 주도하고 출연(연)은 단순한 전략집행 기능만을 담당함에 따라 경쟁사업의 추진체제에서의 위임실패 현상이 유발된다. 이러한 위임실패는 출연(연)을 무기력 상태로 유도하여 책임의식을 약화시키고, 책임의식의 약화는 무사안일과 무능력을 낳으므로써 비전과 전략의식은 더욱 잠식된다. 이러한 위임실패의 악순환(위임실패→출연(연)의 무기력→무책임→무사안일→무능력→비전과 전략의식 실종)은 시간이 흐를수록 위임 실패를 더욱 악화시킨다.

정부 공무원은 특정한 전문성을 보유한 specialist 집단이기 보다는 generalist집단이다. 따라서 정부가 경쟁사업의 전략기획을 하기 위해서는 기획전문성을 보유한 출연(연)의 과학기술자에게 의존할 수 밖에 없다. 이것은 정부 공무원이 주도하여 기획하는 전략 프로그램의 질적 수준은 전문가 집단의 전략 기획능력의 질적 수준에 직접적으로 영향을 받는 것을 의미한다. 이러한 관계는 「위임실패」로 인한 전문가 집단의 기획능력이 훼손되므로써 결국은 정부가 주도한 전략 프로그램의 질적 수준이 하락된다는 것을 의미한다.

2) 단기적 경쟁 심화

정부가 주도한 PBS는 경쟁사업의 경쟁을 보다 활성화시켜 우수한 연구집단을 차등지원하므로써 투자효율을 보다 제고시키기 위한 장치이다. 그런데 모든 적극적인 시스템의 특성이 그렇듯이 PBS도 유효한 기능을 하는 만큼 부작용도 있기 마련이다. 다시 말해 PBS는 그 운영에 따라서 적절한 경쟁적 심리의 촉진으로 창의성 활성화에 긍정적인 기능을 하기도 하고, 경쟁과열로 불안한 분위기를 확산시켜 부정적인 기능을 하기도 하는 양면성을 갖는다.

이러한 특성을 갖는 PBS의 운영은 정부주도의 경쟁사업 기획체제의 특성과 어울어져서 대형 과제 중심이라기보다는 세부과제중심의 경쟁을 촉진하는 방향으로 진행되어 감에 따라 단기적인 경쟁을 심화시키는 경향으로 유도되었다. 그리고 이러한 경향은 기회가 오면 가능한 한 여러과제에 응모하여 일단은 연구과제를 많이 확보하고자 하는 연구자들의 행태를 유발하였다. 이러한 행태는 불안한 연구분위기를 조성하게 되었고 장기적으로는 전체적 기획능력을 잠식시켜 전략성과 목적적합성 실패를 촉진시킬 위험이 있다. 그리고 전략성과 기획능력의 저하는 다시 위임실패를 가속화시키게 된다.

3) 얽은 기획전문가층의 한계

순수한 과학기술 역량을 갖춘 기획전문가 층이 없다는 것이 우리나라의 단점인데, 정부주도의 기획체제는 관련 과학기술자 층을 두텁게 하여 순수한 과학기술 역량을 갖춘 기획전문가 층을 더 한층 얽게 할 우려가 있다.

전문가 층이 얇은 특성을 지닌 우리나라에서는 정부주도의 경쟁사업 기획에 참여하는 자와 공모시 경쟁에 응모하는 자가 동일인이 될 가능성이 높아 공정한 경쟁이 어렵게 된다. 따라서 프로그램 기획에 대한 사명감이나 주인의식이 떨어지고, 과학기술의 전문성 보다는 정치적 로비활동에 전념하는 것이 예산확보에 유리하게 된다. 이러한 행태적 왜곡선택문제(adverse selection problem)는 결국에는 전문가 집단의 과학기술적 역량을 장기적으로 침식시킨다. 그리고 이러한 역량의 하락은 위임실패를 더욱 촉진시킨다.

이상과 같은 위임실패를 중심으로 한 현재의 경쟁사업 추진과정을 분석한 결과를 종합하여 보면, 경쟁사업의 기획 권한이 정부에 집중되어 기획이 정부주도로 이루어질 경우에는 위임 실패를 유발하게 되는데, 이 위임실패는 단기적으로는 연구개발수행 주체인 출연연구기관의 책임과 권한의 불균형을 유발시키므로써 경쟁사업의 전략 기획과 이행에 대한 책임주체를 모호하게 하여 경쟁사업의 전체적인 부실화로 연결될 수 있다는 점과 장기적으로는 경쟁사업의 전략기획의 능력을 총체적으로 저하시켜 중국에는 국가 기술혁신시스템의 역량에 부정적인 영향을 미치게 된다는 점이다. 그리고 PBS에 의한 단기적인 분위기 촉진과 전문가 층의 빈약한 상황은 위임실패를 더욱 촉진시킨다는 점이다.

이러한 위임실패의 회복은 현재의 정부주도의 경쟁사업 기획체제를 출연(연) 주도체제로 점진적인 전환하므로써 가능하다. 그러면 출연(연) 주도체제의 구체적 내용은 무엇인가? 이것은 출연(연)이 주도적으로 전략기획프로그래밍을 할 수 있도록 정부의 경쟁사업 기획권한을 출연(연)에 위임하는 것이다. 구체적으로는 대과제 이상의 프로그램 중심으로 경쟁하도록 공모 프로그램의 요건을 전환하는 것이다. 이렇게 경쟁사업의 전략 기획에 대한 권한을 출연(연)에 적정하게 위임조정하게 되면 경쟁사업의 기획과 집행에 있어서 책임주체가 선명화 되고 안정적 경쟁을 통한 창의성 활성화로 국가과학기술 역량을 제고시킬 수 있다. 이러한 출연(연)주도체제의 유용성을 보다 자세히 파악하기 위해서 정부주도체제와 출연(연) 주도체제의 비교해 보면 다음과 같다. 체제비교를 위해서는 전략기획 스펙트럼을 통해 살펴보는 것이 유용하다.

전략기획 스펙트럼은 6가지(1. 큰방향, 2. 중간방향, 3. 세부방향, 4. 대과제, 5. 중과제, 6. 세부과제)로 설정될 수 있다. 정부주도체제는 (1, 2, 3, 4또는 5)까지 정부주도로 기획하고 (5, 6)까지는 출연(연)이 기획응모하는 체제를 말한다. 출연(연)주도체제는 (1, 2, 3)까지만 정부가 주도하고 나머지 (4, 5, 6)은 출연(연)이 기획하여 응모하는 체제를 말한다. 이러한 정부주도체제와 출연(연) 주도체제를 비교하여 그림으로 표현하면 다음 그림과 같다.

출연(연)주도의 전략기획체제란 정부가 큰방향에서 부터 중간방향, 세부방향, 대과제, 중과제에 이르기 까지 정부주도로 기획하던 것을 출연(연)으로 하여금 세부방향, 대과제, 중과제 및 세부과제의 영역에 대한 전략수립과 기획을 하여 응모하도록 하는 시스템을 말한다. 즉, 정부는 경쟁사업에 대한 전략기획 스펙트럼상에서 1, 2, 3수준인 정책적 방향의 구체화 단계에서 권한과 책임을 지고, 출연(연)은 구체화된 정부의 정책방향에 적합한 대과제를 필두로 하는 전체적인 프로그램을 설계하는 4, 5, 6수준에서의 권한과 책임을 지는 시스템이다.

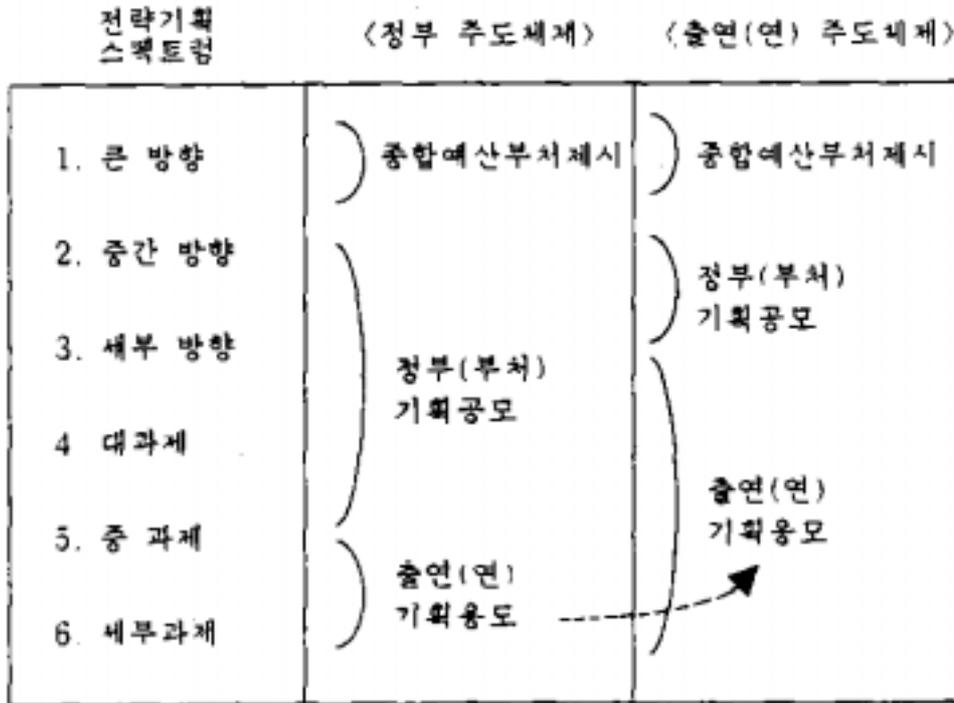
이와같은 출연(연)주도 체제의 중요한 3가지 특징으로는 ①책임주체의 회복 ②경쟁체제에서의 안정성 회복 ③인력구조의 유연화를 들 수 있다.

①책임주체의 회복

첫번째 특징은 출연(연) 주도로 기획한 전략 프로그램의 책임주체는 해당 출연(연)의 기관

장이라는 책임주체의 선명성이다. 책임주체가 선명하다는 것은 그 만큼 전략프로그램의 추진에 있어서 책임의식과 주인의식이 갖추어진다는 것을 의미한다. 책임의식과 주인의식이 갖추어진 전략프로그램일수록 해당 전략프로그램의

<그림 1> 전략기획의 스펙트럼과 체제의 비교



부실화는 최소화된다. 이러한 책임주체의 선명성을 기초로 해당 출연(연)기관장의 책임에 대응한 권한도 확보된다. 그리고 확보된 권한에 따라 해당 출연(연)기관장에게 실질적인 책임을 물을 수 있게 되므로써 전략프로그램의 전략성과 종합목적 적합성을 평가할 수 있게 된다. 이는 전략성과 목적적합성에 기초한 기관평가를 가능하게 하므로써 명실상부한 기관평가의 의미를 회복할 수 있다.

현재의 정부주도 체제에서도 전략성과 목적적합성 위주의 기관평가를 하고 있으나 출연(연)에 전략성과 목적적합성이 확보되지 않은 상태이기 때문에 기관평가를 하더라도 평가의 실질적인 효과는 취약할 수 밖에 없다. 즉, 출연(연)이 담당하는 경쟁사업이란 정부부처 주도로 기획된 천체 프로그램 중에서 중과제 또는 세부과제 수준에 해당하는 부분적인 집행에 해당하므로, 대과제 이상의 보다 상위수준의 프로그램에서나 파악될 수 있는 전략성이나 목적적합성에 대해서는 그 책임이 분산되어 책임소지가 모호하게 된다. 그렇다고 경쟁사업을 상위수준에서 종합평가를 하여 경쟁사업의 기획을 주도한 해당 정부부처 장관에게 책임을 묻는 제도가 있는 것도 아니므로 지금까지의 경쟁사업은 책임주체가 애매하여 경쟁사업의 종합적인 결과에 대한 전체적인 관리에 있어서 마무리 단계가 모호한 상태라고 할 수 있다.

②경쟁체제에서의 안정성 회복

두번째의 특징은 세부과제 중심의 경쟁이 아니므로 경쟁사업을 과열되지 않은 안정적인 경쟁체제로 추진할 수 있다는 점이다. 출연(연)주도체제에서는 「대과제」 이상의 수준에서 기획·응모함으로써 세부과제 중심의 경쟁사업 추진에 내재될 수 있는 불안정 요소를 최소화 또는 중화시키는 효과가 있다. 따라서 출연(연)주도체제에 의한 경쟁사업 추진은 적정 안정성 회복으로 경직적인 연구분위기를 완화시켜주므로써 보다 안정적인 창의적 활동을 활성화

시키는 데에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

③인력구조의 유연화

세번째의 특징은 출연(연) 주도체제가 출연(연)의 경직적인 인력구조를 유연화시키는 기능을 갖고 있다는 점이다. 출연(연)이 대과제 이상의 규모로 전략기획을 해야 하는 체제에서는 종전의 세부과제 중심의 실단위에 고착되어 연구활동을 하던 인력구조가 그대로 유지된 상태에서는 매력적인 전략 프로그램을 만든다는 것이 불가능하게 된다. 따라서 현재의 인력구조는 매력적인 전략 프로그램을 중심으로 유연하게 이합집산할 수 밖에 없다. 나아가서는 출연(연)주도의 전략 프로그램 경쟁체제에서 생존하기 위해서는 출연(연)은 보다 유연한 대형 전략프로그램을 개발해야 하므로 타연구기관과의 전략적 제휴 등의 인력 교류가 불가피하게 된다.

이러한 출연(연)주도체제에서 우려되는 문제는 무엇인가?

첫째는 출연(연)의 기획능력에 대한 회의와 출연(연) 집단이기주의 및 출연(연)기관장의 현재 인력에 대한 추가동책임 등으로 인한 경쟁사업의 부실화 문제이고, 둘째는 출연(연)주도체제는 정부주도 체제보다 구조적으로 경쟁율이 떨어져 적정 인력과 자원의 흐름의 왜곡현상으로 인한 경쟁사업의 부실화 문제이다. 첫 번째 문제인 출연(연) 능력부족 문제는 경쟁으로 해결된다는 일반적인 믿음이 있다. 따라서 두번째 문제의 의미 있는 경쟁수준이 문제의 해결에 핵심이 된다. 정부주도체제에 의한 세부과제 쪽으로 내려갈수록 경쟁율은 높아진다. 그러면 경쟁 사업구조의 전략기획 스펙트럼에서 하부구조의 응모경쟁율이 높으면 효과적인 경쟁사업이 될 수 있는가? 하부구조에서 경쟁비율이 높아 적정한 연구팀이 선정되었다 하더라도 전체의 전략적 목적적합성에 대한 책임이행 주체의 모호화는 정보 불균형에 의한 관리실패로 연결되며, 나아가서는 하부구조에서의 경쟁심화로 인한 경쟁과열로 연결되어 전체사업의 부실화 위험은 증가한다. 출연(연) 주도체제는 대과제 중심의 기획경쟁이므로 경쟁율은 떨어지지만 심층 평가를 통하여 전체 프로그램에 대한 종합적인 심의를 통해 그 방향성과 전략성 및 연대성을 조정해 주므로써 전체적인 국가 연구개발사업의 건전성을 향상시킬 수 있다. 그리고 전략성 평가 중심의 기관평가가 효과적으로 실현되므로써 출연(연)의 장기적인 종합역량 육성이 가능하게 된다.

정부주도체제에서는 단기적으로 재무적인 차등지원에 성공적일 수 있다. 그러나 장기적으로는 수행주체의 전략기획능력에 대한 육성실패로 결국에는 국가과학기술역량 제고에 실패하게 된다. 아울러 하부구조에서의 경쟁심화는 책임소재의 불분명과 책임주체의 모호화로 인하여 출연(연)의 거시적인 리스트럭처링이 불가능하게 됨에 따라 국가 연구개발 투자의 효율은 구조적으로 부실화되기 쉽다. 반면에 출연(연) 주도체제는 기관평가를 통하여 총체적 전략프로그램에 종합결과에 대한 책임을 거시적으로 평가조정하므로써 점진적으로 출연(연)의 리스트럭처링을 실행하므로써 국가과학기술의 투자효율을 제고시킬 수 있다.

예컨대, 정부주도체제는 위임실패에 의해 출연(연)에 대한 기관실패를 구조화 시키므로써 경쟁사업의 부실화 억제에 구조적인 한계가 있는데 반해, 출연(연)주도체제는 우려되는 경쟁성 미흡문제에도 불구하고 책임주체의 선명화로 의미 있는 전략성 기관평가가 가능해 지므로써 경쟁사업의 부실화를 최소화시키는데에 보다 기술적으로 용이하다는 점이다.

2. 종합제안

이상과 같은 분석결과를 토대로 얻을 수 있는 규범적 가설은 「경쟁사업에 대한 기획체제는 정부주도의 기획체제 보다는 출연(연)주도의 체제가 우월하다」는 것이다. 즉, 출연(연) 주도체제는 경쟁사업의 기획과 집행에 있어서 책임주체가 선명화되고 안정적 경쟁을 통한 창

의성 활성화로 국가과학기술 역량제고에 보다 유효한 체제라는 것이다. 따라서 출연(연) 주도체제의 실현을 위해서는 다음과 같은 일련의 조치가 필요하다.

첫째, 경쟁사업에 있어서의 핵심적인 구조조정을 위한 조치는 출연(연) 주도의 전략기획 프로그램 경쟁체제가 가능하도록 정부의 경쟁사업 기획권한을 출연(연)에 위임하는 것이다. 구체적으로는 대과제 이상의 프로그램 중심으로 경쟁하도록 공모 프로그램의 요건을 개선하는 것이다. 이것은 과학기술 수행주체에게 국가경쟁사업의 전략기획권한을 점진적으로 위임함으로써 출연(연)의 전략능력 육성을 통한 국가기술혁신 역량을 제고하기 위한 것이다.

이러한 출연(연)주도 체제가 명실상부하게 이행되기 위해서는 정부는 제대로 전략기획을 주도할 수 있도록 출연(연)에게 해당하는 적정 권한을 점진적으로 과감하게 위임하는 적극적인 정책적 조치가 요청된다. 정부는 현재 출연(연)의 기술분야별 종합능력을 심층적으로 종합 평가하여, 그 결과에 따라 경쟁사업의 전략기획 권한을 「차별적으로」 위임하여 주므로써 출연(연)들로 하여금 경쟁적으로 스스로의 역량을 키우려는 자생적인 노력을 다 하도록 종합적인 차원에서 추진되는 정책을 선택할 필요가 있다.

둘째, 출연(연) 주도체제를 위해서는 부처산하의 주관 출연(연)에 대한 보호주의적 경쟁체제를 폐지하고 과감한 개방체제 선택을 통하여 모든 과학기술자들의 자유스러운 사업참여가 가능하도록 사업구조의 개방조치가 이루어져야 한다. 아울러 출연(연)이 매력적인 전략프로그램을 기획하기 위해서는 기존 출연(연) 인력에 대한 총가동 책임으로부터 해방되어야 한다. 그 이유는 출연(연) 주도의 경쟁사업의 구조조정이 가능하기 위해서는 인력 구조조정이 성공적으로 이루어져야 하기 때문이다. 따라서 과감한 인력구조의 유연화를 위한 정책의 선택이 필수적이다.

셋째, 출연(연) 주도체제가 성공적으로 진행되기 위해서는 출연(연)의 총체적 산출물 중심의 기관평가 강화가 필수적이다. 총체적인 출연(연) 산출물의 전략성과 종합 목적적합성 그리고 실천성, 실용성에 대한 평가강화는 장기적으로 출연(연) 체제를 개선시켜 건전한 책임경영 체제를 구축하게 함과 아울러 21세기를 대비 한 점진적인 출연(연)의 리스트럭처링을 실현할 수 있게 한다.

IV. 비경쟁적인 안정사업의 분석: 연대적 목적적합성 실패에 대한 반성

비경쟁적인 안정사업의 대상은 출연(연)이 경쟁하여 확보되는 사업이 아니라 정부가 일괄적으로 자금을 지원하여 출연(연)이 주관하여 추진하는 사업이다. 이 사업은 출연(연)의 장기적 연구능력을 키우며 국가적 니드를 충족시킬 수 있는 안정적인 연구활동에 기반적 역량을 구축하기 위한 사업이다. 다시 말해서 시드(seeds) 지향적인 연구개발사업이라 할 수 있다. 이 사업은 출연(연)의 고유한 전문성을 바탕으로 한 독자적인 창의성을 지속적으로 활성화시켜, 출연(연)의 장기적인 역할과 임무를 성공적으로 수행하기 위한 과학기술자들의 잠재능력 육성을 겨냥한 정부연구개발사업이다. 이 사업은 앞에서 언급한 경쟁사업의 전략기술목표를 포함하여 국가적으로 요청되는 포괄적인 전략기술목표를 달성할 수 있는 기반구축을 위한 사업이다. 그리고 출연(연)의 과학기술자들의 연구활동의 안정성을 장기적으로 유지해 주므로써 창의성 활성화의 기반을 조성해 주고, 나아가서는 개별적 전문성의 심화를 위한 연구능력계발을 위한 사업이라 할 수 있다.

이와 같은 성격의 사업을 대상으로 하는 비경쟁적인 안정사업의 탄생배경은 80년대 초부터 비롯되었다고 할 수 있다. 정부는 80년대부터 보다 안정적이고 체계적으로 국가연구개발사업을 추진하기 위해 출연(연)의 기관운영비와 인건비 및 기본적인 연구사업비 등을 안정적인 정부출연금으로 일괄 지원하여 왔다. 이때의 기본 연구사업비가 비경쟁적 안정사업의 원

조라 할 수 있다. 그리고 1990년도부터 과기처가 시행한 특정연구개발사업의 첨단요소기술 개발사업이 출연(연)의 고유기능과 중장기 연구개발전략에 필요한 기술개발사업을 위한 사업으로서 비경쟁적 안정사업에 해당되는 사업이다. 이 첨단요소사업은 1995년에는 출연(연)에 주어진 고유기능을 효율적으로 수행하고 미래지향적 역할수행을 위한 미래 유망한 첨단 복합기술개발 사업으로서 출연기관연구개발사업이라는 명칭으로 개편되어 시행되었다가 1996년 PBS시행과 더불어 기관고유사업에 흡수되어 오늘날의 기관고유사업으로 확대 발전하게 되었다.

이러한 비경쟁적인 안정사업의 발전은 아이러니컬하게도 경쟁사업의 발전에 의해 촉진되어 왔다고 할 수 있다. 80년대의 출연(연) 운영체제인 정부의존형 안정적 일괄지원 계약시스템은 출연(연)에게 재무적인 안정성을 확보해 주었던 반면에 연구활동 전반에 경직성과 안일한 행태를 유발시켜 90년대부터 정부는 출연(연)의 연구사업 활성화와 책임의식을 고취시키기 위하여 경쟁사업을 확대강화하는 쪽으로 정책방향을 급선회하게 되었다. 그리고 나아가서 이러한 경쟁사업의 추진을 활성화시키기 위해 정부는 연구과제중심제도(PBS)를 도입하여 경쟁체제를 보다 강화하기 시작하였다. 그러나 이러한 정부의 경쟁사업 중심의 활성화 노력은 경쟁과열로 인한 불안정성 문제로 저항을 받게 되었다. 왜냐하면, 경쟁 활성화 중심의 새로운 제도로 인해 출연(연) 전반에 심리적인 불안감이 높아져 연구분위기가 악화되었고, 나아가서는 단기적인 경쟁성 심화의 강조로 출연(연)의 전략능력 육성이 취약해지므로써 중장기적으로는 출연(연)의 총체적인 창의적 역량의 훼손이 우려되었기 때문이다.

이러한 경쟁촉진 장치인 PBS의 부정적인 영향을 흡수 완화시키기 위해 출연(연)주도로 스스로 기획하여 추진할 수 있는 기관고유의 전문성 심화를 위한 비경쟁적인 안정사업으로서 출연(연) 기관고유사업이 1996년 PBS시행과 더불어 탄생되었다. 따라서 이러한 기관고유사업은 오늘날의 발전된 대표적인 비경쟁적 안정사업의 한 형태라 할 수 있다. 다음은 이러한 비경쟁적 안정사업이 본래의 목적적합성에 맞도록 추진되고 있는지를 현재의 추진과정의 분석을 통해 검토하여 보고자 한다.

1. 추진과정분석

비경쟁적 안정사업(기관고유사업)에 대한 분석을 위해 비경쟁적 안정사업의 현재 추진과정을 3단계로 나누어 보면 다음과 같다.

1단계: 출연(연)은 중장기발전계획에 따라 비경쟁적 안정사업에 대한 전략프로그램을 기획하여 해당 사업계획서를 작성하면, 관련 정부부처는 그 사업계획서를 심의 결정한다.

2단계: 심의 결정된 비경쟁적 안정사업의 사업계획서를 토대로 출연(연)은 별도의 예산확보 논리로 비경쟁적 안정사업에 대한 예산을 재경원에 신청 확보한다.

3단계: 확보된 예산범위(허용기준) 내에서 출연(연)은 기관고유사업의 수행 및 예산집행을 하고 그 결과를 공개 발표한다.

이와같은 각 단계별로 핵심주제를 제기하고 그 문제와 영향을 분석하면 다음과 같다.

1) 1단계에 대한 분석

1단계에서의 핵심주제는 출연(연)이 비경쟁적 안정사업의 전략프로그램을 기획할 때와 정부가 사업계획을 심의 결정할 때, 고려되어야 할 당위적은 틀은 무엇인가 하는 것이다. 현재 출연(연)은 중장기발전계획에서 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 연관관계는 무시하고 기관고유사업(비경쟁적 안정사업)만을 의식한 전략 기획활동을 하고 있다. 이렇게 된 배경은 정

부가 어떤 내용으로 경쟁사업으로 기획할 지를 모르는 일이며, 설령 정부의 경쟁사업의 전략기획 내용을 알게 되었다 하더라도 언제 공모를 할지 모르며 응모한다고 선정된다는 보장이 없기 때문이다. 이에 따라 출연(연)은 기관고유사업만을 위한 전략기획을 행하므로 경쟁사업은 수행하지 않거나 부차적인 사업으로 수행하는 것처럼 비쳐지기 쉽다.

그러나 이러한 출연(연)의 전략기획에 대한 기본적인 사고의 틀은 출연(연) 본연의 임무달성과 관련된 목적적합성에 위배되는 것이다. 출연(연)의 주된 임무는 우선적으로 성공적인 경쟁사업의 추진을 위해서는 존재한다고 보아도 과언이 아니다. 왜냐하면, 정부연구개발사업의 핵심인 경쟁사업을 출연(연) 이외의 수행주체가 전적으로 할 수 있다면, 정부가 굳이 출연(연)을 위해 정부재정으로 출연투자를 할 당위를 잃기 때문이다. 따라서 기관고유사업의 성공적인 경쟁사업을 위한 기초적이고도 기반적인 사업이어야 하며, 나아가서는 출연(연)의 성공적인 임무수행을 위한 종합적인 역량을 장기적으로 육성할 수 있는 사업이어야 한다.

비경쟁적 안정사업의 존재 의미는 경쟁사업과의 연대적인 관계에서 파악될 수 있으므로 출연(연) 기관고유사업에 대한 전략기획을 위해서는 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업을 연계한 출연(연)의 종합적인 목적적합성을 충분히 인지하여야 한다. 따라서 기관고유사업의 사업계획서의 심의확정은 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 전체적인 추진전략 구도하에서의 「종합예산체제」를 바탕으로 이루어져야 한다.

2) 2단계에 대한 분석

2단계에서의 핵심문제는 사업과 예산과의 비연계성 문제이다. 이러한 문제는 기관고유사업의 사업계획에 대한 심의는 개별 부처에서 별도로 이루어지고, 해당사업의 예산은 재경원의 범부처적인 예산조정이라는 또 다른 논리로 심의됨에 따라 발생된다.

그리고 재경원에서의 기관고유사업 심의 과정에서도 또 다른 비연계성 문제가 제기되는데, 그것은 사업의 활동과 관련된 직접사업비는 별도로 심의 확정하고 출연(연) 총인력의 적정 규모 및 간접비에 대한 심의는 다른 논리로 결정하므로써 사업비와 참여인건비 및 간접비와의 괴리문제가 생기게 된다.

이와 같은 사업의 질적 내용과 예산의 비연계성은 사업활동의 변화에 대응한 유연한 연구개발자원의 흐름을 왜곡시켜 단기적으로 개별적인 비경쟁적 안정사업을 부실화시키고, 장기적으로는 전체적인 정부연구개발사업에 대한 불균형 투자로 인하여 총체적인 투자의 저효율문제로 연결된다.

3) 3단계에 대한 분석

3단계인 기관고유사업의 집행단계의 문제는 사업참여자들의 연구활동과정에서 발생하는 심리행태상에서의 목적적합성 실패문제이다. 출연(연)의 구성원들은 비경쟁적 안정사업을 수행하는데 있어서 기관운영과 관련된 완충적인 사업 정도로 의식하여 경쟁사업에 참여하지 못할 경우 수행하면 되는 사업 정도로 여기는 경향으로 인해 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 연계적 목적적합성에 실패하고 있다. 이러한 경향은 비경쟁적 안정사업의 예산은 일괄적으로 행정지원부서에 의해 확보되는 반면에 경쟁사업의 예산은 개별적으로 응모하여 심의평가를 받아야 확보되므로 상대적으로 어려운 사업으로 고려되기 때문이다. 이러한 사업의 예산확보 노력의 차이는 비경쟁적 안정사업을 보조적이고 완충적인 사업으로 다루게 되므로써 출연(연) 고유역량제고를 위한 전문성 심화라는 목적적합성에 실패하게 된다. 그리고 이러한 연대적 목적적합성의 실패는 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 역사적 탄생배경에서의 대립구조에서도 나타난다.

정부연구개발사업에서 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 역사적인 탄생배경을 보면, 경쟁사업은 비경쟁적 안정사업의 활성화를 위해 추진되었고, 비경쟁적 안정사업은 경쟁사업의 안정적인 추진을 위해 탄생되었다. 이러한 탄생은 안정적 사업과 활성화 사업의 상호 균형적인 전개가 상호 부족한 속성의 보완으로 시너지 효과를 갖게 되어 총체적인 사업의 건전성이 유지된다는 당위에 기초하고 있다. 그러나 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 발전과정에서는 서로를 흡수하여 상대적 영역을 축소시키려는 상호 대립적인 성향이 있어 왔다. 이러한 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 대립구도는 역사적인 발전과정상에서 타생적인 속성이라고 할 수 있다. 왜냐하면 출연(연)의 운영을 위해서는 비경쟁적 사업이라는 안정적인 사업 지향적인 속성이 있고, 안정성으로 인한 안주경향에 대한 우려는 경쟁사업의 경쟁성 강화를 통해 전체적인 활성화를 촉진하려는 성향이 있어 이 두 성향은 지속적으로 대립관계를 가질 수밖에 없다.

그러나 경쟁사업이든 비경쟁적 안정사업이든 그 사업목적은 출연(연) 전체의 임무수행을 위한 역량제고에 역행이 되어서는 안되므로 비경쟁적 안정사업은 경쟁사업과의 상호 보완적이고 시너지적 기능을 할 수 있는 사업으로서 운영 관리되어야 한다. 다시말하면 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 대립구도를 지속하는 한에는 임무수행을 위한 고유한 역량제고와 전문성 심화를 위한 비경쟁사업의 본래의 존재이유를 상실하게 된다. 따라서 경쟁사업과 연계되어 연대적인 목적적합성이 회복되도록 기획 운영되어야 한다.

2. 종합제언

첫째, 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업을 종합한 중장기계획과 총괄예산을 편성하여 비경쟁사업에 대한 전략기획내용과 사업예산을 파악할 수 있도록 설계 운영되어야 한다.

둘째, 비경쟁적 안정사업과 관련한 자원흐름의 건전성 제고를 위해서는 사업내용 중심의 총원가 예산 방식으로 안정사업이 심의 결정되어야 한다. 그러나 출연(연)의 경쟁사업과 안정사업에 참여하는 전체적인 인력구조에 대한 심의는 별도로 하여 조정하고 그 결과를 다시 기관고유사업의 예산에 반영하여 최종적인 결정을 하도록 한다.

셋째, 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업이 상호 보완적으로 추진되어 시너지 효과가 발휘될 수 있도록 하기 위해서는 각 사업의 정체성이 상호 흡수되어 훼손되지 않도록 해야 한다. 그리고 본래의 비경쟁적 안정사업의 목적적합성이 회생되게 하려면 동태적인 안정성을 유지할 수 있도록 비경쟁적 안정사업을 경쟁사업과 연계하여 운영한다. 이러한 비경쟁적 안정사업의 내재적인 경쟁성을 살리기 위해서는 비경쟁적 안정사업의 프로그램을 기초로 하여 경쟁사업을 전략기획하고 이를 통해 출연(연)의 종합적인 전략기회능력이 발휘되도록 총괄예산 편성기준이 개편되어야 한다. 이상과 같은 정책이 실현되기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다.

- 1) 출연(연)의 인력구조 조정을 위한 권한과 재무적 잉여에 대한 처분권한이 위임되어야 한다.
- 2) 비경쟁적 안정사업의 종합구조에 대한 건전성 평가를 하여 연초에 이사회 승인을 받도록 한다.
- 3) 출연(연)이 종합 전략기획을 통하여 균형 예산평성이 가능하도록 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 정책적 균형비율을 통해서 균형예산이 종합 조정되어야 한다.
- 4) 기관평가에서 평가단위가 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 연대적 목적적합성 달성에 대한 조정이 가능하도록 평가시야가 확대되어야 한다.

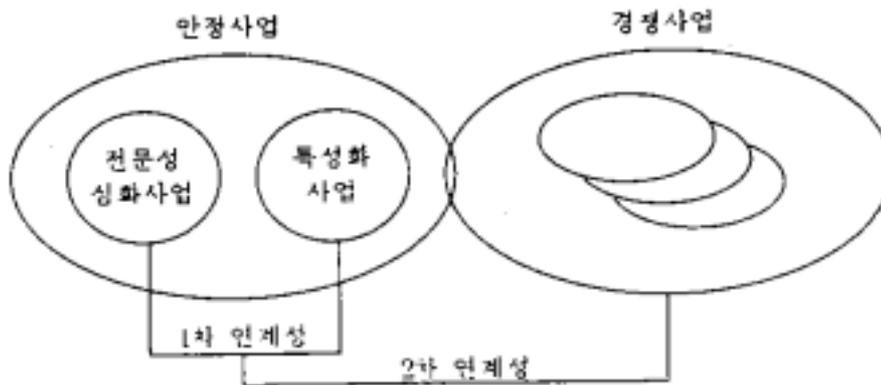
5) 경쟁사업과 비경쟁적 안정사업의 예산확정이 동시에 이루어지도록 예산시스템이 개선되어야 한다.

마지막으로 지적하여야 할 목적적합성 실패는 안정사업 자체의 목적적합성 혼돈으로 인한 경쟁사업과의 연대적 목적적합성 실패이다. 현재 출연(연) 안정사업은 대체로 두 가지 기능의 사업으로 추진되는데 그 하나는 포괄적 역량육성을 위한 「전문성 심화」사업이고, 또 다른 하나는 출연(연)의 역할과 기능의 인위적인 차별화를 위한 「특성화」사업이다. 전자는 정부가 출연(연)에 대한 자본출연과 더불어 출연(연)의 종합역량 유지발전을 위한 자생적인 역량심화 사업기능이고, 후자는 출연(연)의 역할과 기능에 대한 정책적인 차별화를 촉진하기 위한 정책적인 특화사업기능이다.

이와같은 안정사업 내의 두가지 사업기능은 상호 조화를 이루도록 추진되어야 할 뿐 아니라 나아가서는 이 두가지 사업의 내용이 경쟁사업과의 연계성도 고려하여 종합적인 전략기획에 실패하지 않도록 해야 한다. 다시 말해서 전문성 심화사업과 특성화 사업의 연계성 그리고 특성화사업과 경쟁사업의 연계성이 상실되지 않도록 기획 추진되어야 한다.

출연(연)의 고유한 특성은 내재적으로는 안정사업을 통하여 표출되지만, 외연적으로는 경쟁사업을 통하여 연출되어야 한다. 만약 안정사업 만으로 출연(연)의 고유한 특성이 별도로 유지된다면 정부재정의 일괄적인 지원으로 고유기능을 유지하는 국공립연구기관과 차이가 없어지므로써 출연(연) 형태의 기관이 갖는 고유한 유리점을 상실하게 된다. 그리고 안정사업에 의한 특성화 내용과 이질적인 경쟁사업을 수행하므로써 생기는 해당 출연(연)의 목적적합성 혼돈은 출연(연)의 종합적인 전략기획 능력 발휘를 더욱 어렵게 한다. 따라서 안정사업과 경쟁사업의 연대적 목적적합성을 위해서는 안정 사업 내부의 전문성 심화사업과 특성화 심화사업간의 일차적 연계성에 성공해야 되고 나아가서는 특성화사업과 경쟁사업간의 2차적 연계성에 성공하여야 한다. 이러한 안정사업과 경쟁사

<그림 2> 안정사업과 경쟁사업의 연계성



업간의 단계적 연계성은 안정사업의 특성화 사업을 장차 경쟁사업의 씨앗 또는 대안적 사업으로 발전시켜 확산지향적인 전략과 목표 지향적인 전략이 균형되게 추진할 수 있는 조정능력의 향상을 도모하게 되고 아울러 총체적인 국가연구개발자원의 투자효율을 제고시킬 수 있게 된다.

요컨대, 아래의 <그림 2>와 같이 안정사업과 경쟁사업의 연대적인 목적적합성을 기초로 하여 출연(연)의 장비비전과 종합적인 전략성이 살아 날 수 있도록 안정사업과 경쟁사업은 연대전략 프로그램으로 추진되어야 한다.

주석 1) 연구개발정책실 책임연구원, 경영학 박사(Tel: 02-250-3023)

주석 2) 지표통계분석팀, 연구원(Tel: 02-250-3028)