

# 정책 조정의 새로운 접근으로서 정책 통합: 과학기술혁신정책을 중심으로

Policy Integration as A New Approach of Policy Coordination:  
The Case of Science, Technology and Innovation Policy

성지은(Seong, Jieun)\*, 송위진(Song, Wichin)\*\*

## 목 차

- |                    |                              |
|--------------------|------------------------------|
| I. 서론              | IV. 정책통합의 주요 쟁점              |
| II. '정책통합론'의 등장 배경 | V. 함의: 한국의 과학기술혁신정책을<br>중심으로 |
| III. 정책통합의 개념과 대상  |                              |

## 국 문 요 약

최근 정책의 복잡성·불확실성·애매성이 높아지면서 정책 조정 및 통합 문제가 핵심 과제로 등장하고 있다. 특히 혁신과 환경 부문은 그 정책의 위상이 강화되고 영역이 확대되면서, 지속가능한 발전을 강조한 환경정책 통합(Environmental Policy Integration)과 제3세대 혁신 정책(the Third Generation Innovation Policy) 등이 환경정책과 혁신정책의 새로운 패러다임으로 등장하고 있다. 본 연구는 정책조정 에 대한 새로운 접근으로 '정책 통합(policy integration)'을 제시하고, 이에 대한 등장 배경, 의의, 개념과 대상, 주요 쟁점을 살펴보고, 보다 구체적으로 정책통합의 기대 효과와 어려움을 환경정책과 혁신정책의 통합을 중심으로 살펴보고, 정책 통합의 사례로 핀란드 혁신정책 통합을 살펴보았다. 이에 기반하여 기술혁신정책을 중심으로 정책 통합을 구현하기 위한 정책적 함의를 도출하였다. 정책 통합은 정책 수행주체의 다원화와 자율성을 전제로 하면서도, 개별 정책을 같은 방향으로 재배열하거나 전체 목표에 부합되도록 추동해 나가는 일련의 정책적 노력을 말한다. 각 부문 간 적극적인 상호작용을 통해 형성된 공유된 비전과 사회적 합의에 기반하여 장기적인 시각에서의 정책 조정(policy adjustment)과 적응(adaptation)을 강조하고 있다. 정책통합은 일반적으로 조직통합과 연계해서 생각하는 경우가 많으나 반드시 정책통합으로 이어지지 않는다. 정책 통합은 일시분란하게 정책들이 특정 방향으로 위계적으로 배열되는 것도 아니고, 정책들이 개별적으로 질서 없이 각개 약진하는 것도 아닌, 공통된 비전하에서 같은 방향으로 진화해 나간다는 점에서 계서제, 전체주의 개념과 차이가 있다. 정책통합론은 정책조정 에 대한 새로운 인식을 제공하고 정책의 실효성을 제고하는 등 다양한 측면에서 의의가 있다.

핵심어 : 정책통합, 정책통합성, 정책조정

※ 논문접수일: 2008.4.21, 1차수정일: 2008.6.4, 2차수정일: 2008.7.8, 게재확정일: 2008.9.2.

\* 과학기술정책연구원 부연구위원, jeseong@stepi.re.kr, 02-3284-1784

\*\* 과학기술정책연구원 연구위원, songwc@stepi.re.kr, 02-3284-1875

## ABSTRACT

---

Recently policy coordination and integration have emerged as core challenges as complexity and uncertainty of policy. Especially as innovation and environment policy is expanding and its position is being further elevated within policy hierarchy, policy integration has emerged as core governance challenges for nation states. OECD countries emphasized the need of coordination and integration of policy by introducing concepts such as 'Environmental Policy Integration', 'the Third generation innovation policy', 'integrated innovation policy'.

This study analysed the background, concepts, objects, mechanisms, and major issues of integrated innovation policy and various attempts for integrate innovation policy by policy level and cycle. Developing integrated innovation policies has become increasingly important for the EU and OECD countries in recent years. OECD countries including Finland have developed broader policy agendas for balancing policy objectives and aims of other policy sectors and horizontal relationships with other policy sectors. Policy integration helps to reorient policies where related policies are in conflict and to ensure coherence across different policy areas. Policy integration emphasizes long-term policy adjustment and adaptation based on social agreement and common vision.

Key Words : Policy Integration and Coherence, The Third Generation Innovation Policy, Policy Adjustment

---

## I. 서 론

최근 각 정책 영역에서 정책 조정 및 통합 문제가 핵심 과제로 등장하고 있다. 과거에 비해 정책의 복잡성·불확실성·애매성이 높아지면서 정책 조정이 더욱 어려워지고 있기 때문이다. 특히 혁신과 환경 부문은 그 정책의 위상이 강화되고 영역이 확대될 뿐만 아니라 하부기반형 정책 영역(generic policy area)의 특성을 지니게 되면서, 타 분야 정책과의 조정 및 통합이 핵심적인 문제로 부상하고 있다. 이런 상황을 반영하여 지속가능한 발전을 강조한 환경정책 통합(Environmental Policy Integration)과 제3세대 혁신 정책(The Third Generation Innovation Policy) 등이 환경정책과 혁신정책의 새로운 패러다임으로 등장하고 있다(EC, 2002, 2004; OECD, 2005; Boekholt, 2004; Boekholt & Arnold et al, 2002; Arnold & Boekholt, 2003; Edler & Kulmann, 2003; Kivimaa & Mickwitz, 2006; Pelkonen, 2006).

우리나라도 정책문제의 복잡·다기화, 이해관계집단의 압력 증가, 부처 간 관점과 이해관계의 차이 등으로 부처 간 정책갈등, 정책결정 지연, 정책추진상의 혼선 등이 빈번하게 발생해 왔다(정부혁신지방분권위원회, 2008). 이에 대응하기 위해 분산된 정책 기능을 통합화하거나 부처 간 정책조정시스템을 구축하는 등 수평적 정책조정체계를 강화해 왔다. 특히 참여정부에서는 과학기술혁신정책의 효과적인 조정을 위한 새로운 실험이 이루어졌다. 과학기술관련 정책 및 예산을 기획·조정·평가하는 '과학기술혁신본부'를 설치·운영하여, 과학기술혁신정책과 교육, 산업, 지역 등 관련 정책 간 조정 및 통합(성지은·송위진, 2007가, 2007나; 성지은, 2008)하기 위한 새로운 접근이 시도되었다.

본 연구에서는 최근 국내외에서 나타나고 있는 이러한 변화를 정책조정에 대한 새로운 패러다임의 등장으로서 파악하고, 이를 '정책 통합(policy integration)'으로 개념화하고자 한다. 이를 위해 정책 통합론이 등장하고 있는 배경과 정책통합의 개념과 대상, 그리고 이를 둘러싼 주요 쟁점을 검토한다. 이와 함께 정책통합의 기대 효과와 어려움을 환경정책과 혁신정책의 통합을 중심으로 살펴보고, 구체적인 정책통합의 사례로 핀란드 혁신정책통합을 살펴본다. 이를 통해 정책 통합론이 왜 중요하고 의미가 있는가, 그리고 기존 정책조정 방식과는 어떤 차이가 있는가를 살펴보고, 과학기술혁신정책을 중심으로 정책 통합을 구현하기 위한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

## II. '정책 통합' 논의 등장 배경

왜 새로운 개념으로서 정책 통합이 국내외에서 강조되기 시작했을까? 본 절에서는 전통적인 정책조정 개념을 넘어 정책 통합 개념이 등장하게 된 배경을 살펴볼 것이다. 정책의 시스템 성격과 정합성에 대한 인식의 등장, 환경정책과 혁신정책<sup>1)</sup>에서 나타나는 정책의 하부구조적 성격, 그리고 우리나라의 독특한 정책 환경이 중첩되면서 새로운 정책조정 방식이 등장하는 맥락을 다룰 것이다.

### 1. 정책의 시스템 성격과 정합성에 대한 인식의 등장

정책의 복잡성·불확실성·매성이 높아지면서 정책 요소간 보완성 내지 정합성 확보가 중요한 정책 과제로 등장하고 있다. 개별적인 정책 요소보다는 정책 요소 간의 상호작용과 '상호인과성(mutual causality)'을 고려한 정책개발이 더욱 중요해진 것이다. 이는 정책을 각각의 자율성을 가지되, 전체 목적을 위해 움직여 가는 시스템으로 보고 있으며, 정책군(政策群), 정책 공간<sup>2)</sup>, 정책 클러스터 등의 개념을 활용하여 총체주의적(holistic) 시각을 강조하고 있다. 이에 따라 다양한 요소에 의해 영향을 주고받는 시스템 차원에서 정책을 인식하고 중범위 수준인 클러스터 차원에서 이를 어떻게 통합성을 확보할 것인가가 강조되고 있다.

이러한 대응은 정책 환경 변화의 산물로 볼 수 있다. 정부의 역할은 확장된 반면, 정책의 불확실성과 복잡성이 높아 정책 조정이 더욱 어려워졌기 때문이다. 해결책 탐색뿐만 아니라 문제 정의에서부터 복잡성을 내재하고 있으며, 정책이 성공이나 실패의 기준 선택도 어려움을 겪고 있다. 정부는 때로는 모순되거나 상충되는 다양한 기준을 동시에 만족시켜야 하며, 정책 간 갈등과 모순 관리를 위해 정책 요소 간 관계 정립, 균형점 확보, 공백과

1) 환경정책과 기술혁신 정책에서 정책 통합론이 등장하게 된 것은 각 정책의 중요성이 증대되었을 뿐만 아니라 정책 대상인 환경과 혁신활동의 시스템적 특성에 대한 인식이 심화되었기 때문이다. 즉 환경문제나 기술혁신 문제의 중요성이 증대하면서 그 문제를 고립된 특정 영역의 문제가 아니라 경제·사회 시스템 전체와 관련된 문제로 파악하는 관점이 등장한 것이다.

2) 정책의 영역들은 상호연관성이 있기 때문에 정책 발전을 고립적으로 연구하기란 불가능하며, 이렇게 서로 연관된 정책들의 집합을 정책 공간이라 한다. 또 어떤 규제가 결정되어야 할 때, 정책공간은 특정 영역에서 누가 어떠한 행동을 취하거나 무슨 결과에 영향을 미치도록 요구, 금지, 허용되었는지에 관련된 일련의 규칙들로 생각될 수 있다(E. Ostrom, 1986).

모순 제거 등이 중요한 과제가 되고 있다.

특히 정책 영역 간 융합 현상으로 중복으로 인한 갈등뿐만 아니라 다 부처에 걸치는 포괄적 정책 의제가 등장하면서 전체적인 시각에서 이를 조정통합해야 할 필요성이 제고되고 있다. 정책의 융합 현상에도 불구하고, 개별 정책영역들은 본질적으로 특정한 선호, 이데올로기, 교육적 배경을 가지고 서로 다른 관점과 이해를 나타내고 있으며, 정부부처들은 관행적으로 구획된 전문 영역 내에서 정책 메뉴들을 만들어 내는 경향이 있다(OECD, 2005). 이로 인해 어떤 부처가 의욕적으로 개발한 정책이 다른 부처의 정책과 충돌하는지 아니면 상승효과를 만들어내는지의 여부를 전체적으로 파악할 필요가 있게 되었다. 즉 시스템 관점에서 정책의 연관성·복잡성을 다루고 역학적인 변화 흐름 관리가 핵심 과제로 등장하게 된 것이다. 이러한 변화에 대해 EU를 비롯한 주요 선진국들은 관련 정책들과의 수평적 정합성뿐만 아니라 수직적, 그리고 시간적 정합성 확보를 핵심 과제로 제시하고 있다(성지은·조성은, 2006나; 성지은, 2008).

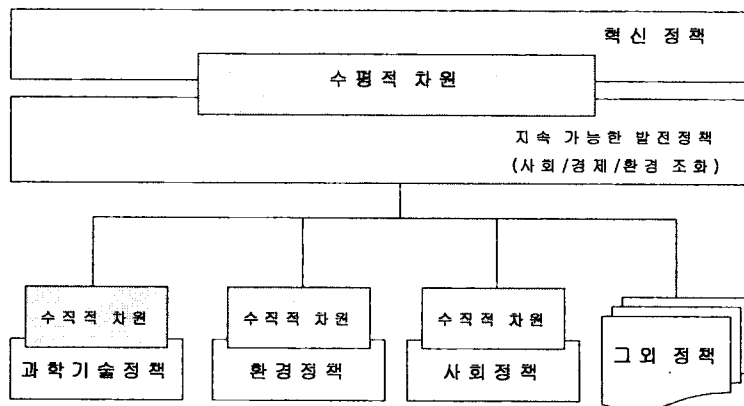
## 2. 환경정책 통합론의 등장

20세기 후반부터 수질·대기·토양오염, 오존층 파괴, 지구온난화 등 전지구적 환경위기에 대한 우려가 높아지면서 이에 효과적으로 대응하기 위한 정책적 노력이 이루어져 왔다. EU를 비롯한 주요 선진국들은 환경문제를 독립적으로 다루지 않고 경제 및 산업 등 개발 정책과 통합적으로 다루고 있으며, 지속가능한 발전이라는 보다 포괄적인 정책의제로 확장해서 접근하고 있다.

지속가능한 발전은 생태계와 환경을 파괴하지 않는 범위 내에서 지속적인 경제성장이 가능하며 경제성장과 환경보전이 동시에 달성될 수 있음을 강조하는 개념이다(지속가능발전위원회, 2006). 이 개념은 환경(보존)과 경제(개발, 성장)의 조화로운 발전을 모색하며, 경제, 환경, 사회 정책 등 관련 정책 간의 통합을 강조하고 있다. 이들 정책은 상호 유기적으로 연계되어 있기 때문에 통합적 접근이 이루어져야만 지속가능한 발전 목표를 효과적으로 달성할 수 있다는 것이다. 지속가능한 발전 개념은 1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)의 브룬트란트 보고서에 의해 강조되었으며, 1992년 브라질 리우에서 개최된 지구정상회의는 환경문제에 대한 사고를 지속가능한 발전으로 전환하는 계기를 마련하였다(이화춘, 2004). 환경문제를 경제, 사회 등 다양한 정책 영역과 통합적으로 해결하기 위한 노력은 환경정책 통합(EPI: Environmental Policy Integration)으로 나타난다. 이는

환경 목표를 비환경 정책 분야의 모든 단계에서 고려하는 것으로 정책 기획과 집행을 위한 지도 원칙으로 인식하는 것이다(Kivimaa & Mickwitz, 2006; Pelkonen, 2006).

EU 국가들은 지속가능한 발전이라는 포괄적인 정책의제를 통해 환경정책과 혁신 등 서로 다른 정책 영역과의 통합을 시도해 왔다. 이를 위해 지속가능한 정부조직체계로 전환하고 지속가능한 발전 목표에 우선순위를 부여해 왔다. 이에 따라 그동안 우선순위가 낮았던 환경 관련 목표들이 각 국가의 장기 전략에 포함되면서 그 위치가 높아져 왔다. OECD에서는 정책의 정합성(coherence) 제고를 강조하면서 지속가능한 발전정책과 혁신정책을 부문별 정책 경계를 넘어서서 수평적으로 정책과정에 적용하고 있으며, 전통적으로 수직적 차원에 있는 부문별 정책 영역인, 과학기술정책, 환경정책 등과의 연계 및 통합을 강조하고 있다(그림 1).



(그림 1) 혁신정책과 지속가능한 발전정책의 수평적·수직적 차원

자료: OECD(2005) 일부 수정

특히 핀란드는 지속가능한 발전 정책에서 상당한 평가를 받고 있는데, 1990년대 들어 지속가능한 성장과 친환경 혁신(Green Innovation)이라는 포괄적인 혁신정책 의제를 제시하면서 환경정책과 혁신정책의 통합을 시도해 왔다. 이에 따라 환경 관련 목표가 과학기술 정책위원회(STPC: The Science and Technology Policy Council)의 전략에 포함되었으며, 정책 의제의 상위를 차지해 왔다.<sup>3)</sup> 그리고 정책집행 수준에서는 환경정책과 혁신정책의

3) 지속가능 발전에 대한 핀란드 정부의 의견은 1989년 처음으로 발간되었으며 정부 위원회는 일 년 뒤 '지속가능발전과 핀란드'를 발간하였다. 1992년의 리우 회의는 이런 흐름을 강화시키는 강한 자극이 되었으며 이후 2004년 지속가능한 생산과 소비를 위한 새로운 국가 자문위원회가 구성되었다. 지속가능한 발전이라는 개념은 1991년 4월 Esko Aho 수상에 의해 처음으로 언급되었으며, 지속가능한 발전의 시작과 통합에 많은 영향을 주었다. 또한 정부는 2003년 각 부분적 정책만으로는 다룰 수 없는 중요한 정책이슈를 위한 새로운 수평적 정부 프로그램을 설립하였다(Hjelt et al, 2006).

통합을 시도하면서 환경 목표를 기술프로그램에 포함시켜 왔으며, 특정 프로그램에서는 환경 기술과 환경 산업을 위한 구체적인 설계까지 이루어졌다. 이와 관련하여 핀란드 국립기술청(Finnish Funding Agency for Technology and Innovation: TEKES<sup>4)</sup>)의 활동이 주목할 만하다. TEKES 기술프로그램은 환경 기술 개발을 진전시키기 위한 장기적이고 일관성있는 정책 추진의 수단이 되어 왔다. 많은 기술프로그램이 지속가능한 발전 이슈들과 연계되어 있으며, 생태 효율성(eco-efficiency) 증대에 목표를 두고 있다(OECD, 2005; Kivimaa & Mickwitz, 2006; Pelkonen, 2006).

### 3. 통합적 혁신정책론의 등장

혁신정책에서는 최근 혁신의 공급만이 아니라 혁신에 대한 경제적·사회적 수요까지 고려하는 제3세대 혁신정책이 부상하고 있다. 과거의 혁신정책이 경제성장을 주요 목표로 설정했다면 제3세대 혁신정책에서는 경제성장 뿐만 아니라 삶의 질 향상, 지속가능성 등을 포함한 경제·사회발전을 주요 목표로 삼고 있다. 또한 혁신정책 영역도 과거에는 과학기술 및 산업과 관련된 분야에 한정되었으나 경제사회 정책의 모든 분야와 관계하게 된다. 이에 따라 제3세대 혁신정책에서는 혁신정책과 다른 관련 분야 정책 사이의 조정과 통합 문제가 주요 과제로 등장한다(성지은·송위진, 2007가; 2007나). 이 때문에 제3세대 혁신정책은 통합적 혁신정책(Integrated Innovation Policy), 총체적 혁신정책(Holistic Innovation Policy)으로 불리기도 한다(표 1).

〈표 1〉 혁신정책의 진화와 주요 특징

목표	부문별 혁신정책 (1-2세대 혁신정책)	다부문 혁신정책 (3세대 혁신정책)
혁신정책의 최우선 목적은 산업혁신과 경제성장	제한된 의미의 혁신정책: 기본적으로 기술정책과 산업정책	통합된 STI 정책
혁신정책이 더 포괄적이며, 경제성장 뿐만 아니라 삶의 질, 지속가능한 발전 등으로 목표 확장	다른 부문영역들의 혁신정책: 예컨대, 보건의 혁신정책, 환경의 혁신정책 등	수평적/포괄적/통합된 또는 일관성 있는/체계적 혁신정책

자료: OECD (2005)

4) TEKES는 1983년에 설립된 핀란드 R&D 자금 지원 조직으로 대학과 연구소에 자금의 40%를, (벤처)기업에 60%를 지원하고 있으며, 산학연 연계 및 협력 네트워크 구축에 중요한 역할 담당하고 있다. TEKES에 의해 사용되는 정책 수단으로는 기술프로그램, 프로젝트 선별 지원, 연구 결과의 상업화, 기업 운영 지원, 그리고 국제화와 혁신주체 간 네트워킹 등이 있다. TEKES 전체 R&D 예산의 48%가 기술프로그램을 통해 나간다(Kivimaa & Mickwitz, 2006).

제3세대 혁신정책에서는 혁신활동의 시스템적 특성에 주목한다. 따라서 혁신주체간의 네트워크 관계뿐만 아니라 교육, 노동, 금융, 법률 시스템 등도 혁신활동에 영향을 미치는 중요한 변수로 파악한다. 따라서 혁신정책의 영역도 직접적으로 혁신활동이 이루어지는 과학, 교육, 연구, 기술 개발영역을 넘어 산업, 환경, 노동, 사회 정책까지도 포괄하게 된다. 이로 인해 혁신정책과 노동정책, 혁신정책과 산업정책, 혁신정책과 복지정책의 연계와 통합 등이 중요한 의제로 부상하게 된다.

이에 따라 기술혁신 거버넌스 변화도 중요한 이슈가 된다. 과학기술자와 기업을 넘어 혁신활동에 관여하는 주요 주체들이 확장되면서 전통적인 기술혁신 관련 의사결정 구조의 변화가 필요한 것이다. 제3세대 혁신정책 즉 통합적 혁신정책의 관점에 선다면 과학기술부문의 혁신주체들이 의사결정을 주도하던 구조에서 비(非)과학기술부문의 주체들이 의사결정 과정에 참여하게 된다(OECD, 2005; Boekholt, 2004; Boekholt & Arnold et al, 2002; Arnold & Boekholt, 2003).

통합적 혁신정책 설계와 관련하여 핀란드 혁신정책을 대표적인 예로 들 수 있다. 핀란드는 1990년대 들어 혁신주도형 국가를 표방하고 독자적인 발전 모델과 전략을 시도하면서 혁신정책을 사회 전반의 목표와 활동을 포괄하는 것으로 확장하였다. 그 동안 핀란드는 주로 스웨덴 경제 모델을 모방해 왔으나, 1980년대 후반부터 지식정보화를 지향한 급격한 구조 변화와 심각한 경제 위기에 맞물려 혁신체제 전환에 대한 사회적 합의를 도출하고 이에 대응한 새로운 국가발전전략을 제시하였다.

핀란드가 제시하는 혁신주도형 국가에서는 기술과 기술체제가 경제적·산업적 측면뿐만 아니라 오늘날 사회 전부분에 걸쳐 핵심적인 요소가 된다. 혁신정책의 범위를 단순한 산업정책의 범주와 경계를 넘어 사회개발 전반을 포함하는 국가사회정책으로 확대한 것이다. 이에 따라 혁신정책이 ‘지속가능한 발전’, ‘지식사회구축’과 같은 포괄적인 사회정책으로 확대되었으며, 환경, 지역, 교육, 교육 등 관련 정책들 간의 총체적인 통합을 시도하였다. 정책분야를 뛰어넘는 혁신정책의 확대 및 정책 간 통합 노력으로 인해 정치적인 문제에 직면하지 않고 이해당사자들의 합의를 이끌어낼 수 있었다(성지은·송위진, 2007가; 송위진 외, 2007).

#### 4. 정책 모방의 한계 노정

그동안 우리나라는 대표적인 후발국가로서 외국의 정책과 제도를 재빠르게 모방·학습하면서 선진국을 따라잡아 왔다. 경제시스템이나 혁신체제를 구성하는 요소들과 제도들이 부



제한 경우가 많았기 때문에 외국의 정책을 통해 관련 제도들을 개발했고, 관련 요소들이 없는 상황에서 새로운 요소들이 도입되었기 때문에 그것은 성공적인 결과를 낼 수 있었다. 또 행정체제의 구조 또한 주어진 목표를 보다 효율적으로 달성할 수 있도록 설계되었는데, 이 결과 위로부터의 명령이 신속하게 하향적으로 전달되는 계층적인 구조의 특성을 띠게 되었다. 높은 계층제는 높은 수준의 부처화구역화를 가져왔으며, 도입된 제도를 구현하는 과정에서 발생하는 부처 간의 의견 차이는 부처 당사자 간 상호교류나 협력 등의 횡적 조율이 아니라 대통령이나 상위 부처에 의해 수직적으로 조정되었다.

그러나 외국 정책의 무분별한 도입과 모방이 한계에 부딪치고 특정한 정책 영역에서는 우리나라가 독자적으로 문제를 설정하고 스스로 해결해야 하는 脫추격(Post-Catchup) 상황이 전개되면서 상황이 변화하고 있다. 모방활동을 통해 선진국에서 활용되고 있는 정책과 제도, 정책 수단들을 대부분 갖춰졌기 때문에 이제는 새로운 정책 목록의 개발보다도 어떤 측면에서는 기존에 형성된 정책이나 현재 추진되고 있는 정책 간의 정합성 확보가 중요한 문제로 등장하고 있다. 정책들이 서로 모순되거나 다른 방향을 지향하여 도입된 정책들이 형식화되고 정책의 실효성이 감소하는 상황이 전개되고 있는 것이다.<sup>5)</sup>

또한 민주주의와 시민사회의 발전은 과거와 같은 중앙 집중적인 위계적 통제를 통해 정책을 조정하는 정책결정 방식에 변화를 가져오고 있다. 이제는 다양한 시각과 이해관계를 가진 정부 부처와 이익집단, 시민사회들이 정책결정에 참여하는 공간이 확대되어 위계적 권위에 의한 정책 조정이 어려워지고 있다. 그렇지만 아직 새로운 방식의 정책 조정 방식은 등장하지 않고 있다.

이처럼 정책들의 정합성 부족, 전통적인 정책 조정 방식의 쇠퇴로 인해, 각 분야의 정책들이 파편화되고 서로 다른 방향으로 배열되는 상황들이 전개되고 있는 바, 이제는 각 분야의 정책을 총체적 시각에서 통합 조정하고 관련 정책 간, 정책 요소 간 정합성 확보하는 것이 주요한 과제로 부상하고 있다.

5) 우리나라의 중소기업정책은 그 자체로서는 세계적인 수준으로서 없는 정책이 없다고 할 수 있다. 중소기업을 육성하기 위해 선진국의 좋은 정책들을 수없이 모방하고 개발해 왔기 때문이다. 그러나 중소기업정책의 실효성에 대해서는 여러 차원의 비판들이 이루어지고 있다.

### Ⅲ. 정책 통합의 개념과 대상

#### 1. 정책 통합의 개념

정책 통합은 정책 수행주체의 다원화와 자율성을 전제로 하면서도, 개별 정책을 같은 방향으로 재배열하거나 전체 목표에 부합되도록 추동해 나가는 일련의 정책적 노력을 말한다. 이를 위해 정책 통합은 부문을 초월한(cross-sectoral) 포괄적인 전략비전을 만들어 나가고 공동의 정책 수단과 전략적 지식 기반을 구축해 나가는 일련의 과정을 수반하고 있다(Meijers and Stead, 2004; OECD, 2005). 각 부문 간 적극적인 상호작용을 통해 형성된 공유된 비전과 사회적 합의에 기반하여 장기적인 시각에서의 정책 조정(policy adjustment)과 적응(adaptation)을 강조하고 있다.

정책 통합은 성 평등, 삶의 질 향상, 환경 보호와 같은 특정 정책 목표와 사회, 경제 등 다른 정책 분야를 통합하는 것으로 이를 통해 정책목표들 간의 갈등과 정책 집행과정에서의 비효율성을 제거하려는 노력이 이루어진다. 지속가능한 발전이라는 공유된 정책 목표를 달성하기 위한 환경정책, 사회정책, 기술혁신정책의 통합이나 정보사회 구축을 위해 사회정책과 혁신정책 간 통합의 시도들이 그 구체적인 예라고 할 수 있다(Meijers and Stead, 2004; Kivimaa & Mickwitz, 2006).

〈표 2〉 정책 통합의 특성

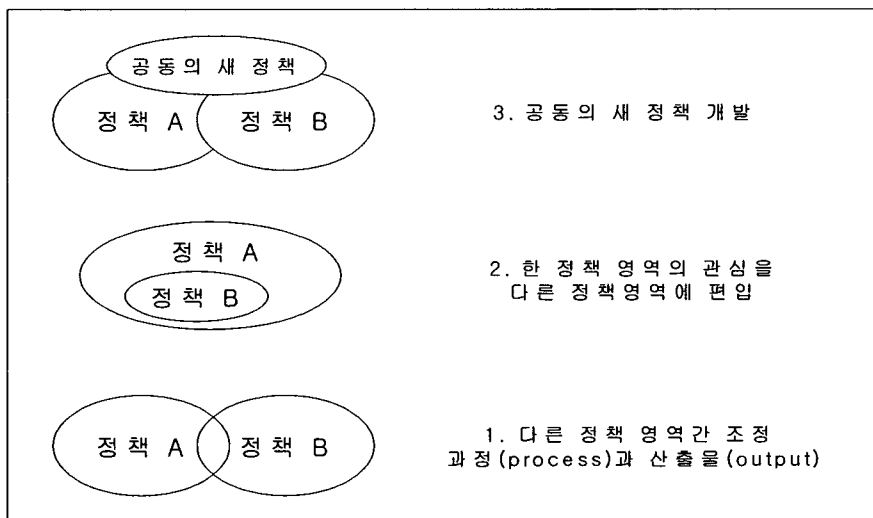
	정책의 상호작용 정도
정책 협력	부문간 정보교환과 의사소통
정책 조정	- 부문간 정책협력과 함께 정책갈등을 극복하려는 노력이 수반 - 그러나 각 부문 정책이 공통의 목표를 가질 필요는 없음
정책 통합	- 정책협력, 정책갈등을 회피하려는 노력이 이루어짐 - 다른 정책분야와의 상호작용을 통해 상승효과를 가져오기 위한 노력 - 정책형성을 위해 공통의 정책목표를 사용

정책 통합은 복잡하고 불확실한 정책 상황을 상징하고 있으며, 정책 협력, 정책 조정보다 더욱 긴밀한 협력과 상호작용을 필요로 한다. 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 정책협력과 조정은 공통 목표에 대한 공유 없이 부문별 정책의 조정에 기반하여 진행된다는 점에서 정책 통합과 차이가 있다. 이에 따라 실제 작동메커니즘에서도 차이가 있는데, 정책조정과 정책협

력은 부처 간 위원회, 공동훈련 프로그램, 분야 간 프로그램 등 공통의 목표에 대한 공유 없이 행위자, 절차, 수단 차원에서의 조정과 협력에 더 많은 초점을 두고 있다. 반면, 정책 통합은 부처 간 위원회 구성을 뛰어넘어 공동으로 예산을 배분하고 범부처 차원에서 정책 팀을 구성하는 등 부문 정책 간의 상호작용과 양립가능성을 높이려는 노력이 강조되고 있다(Meijers & Stead, 2004; Stead, 2007).

정책 통합은 의제설정에서 정책형성, 정책조정, 집행과 정책학습에 이르기까지 모든 정책 주기에서 일어난다. 정책 통합은 정책의 우선순위, 조직과 제도의 구조뿐만 아니라 정책 산출물(outputs)과 결과(outcome)까지 변화를 가져오며, 정책 전략에서부터 정책 수단과 결과까지 연계되어 있다. 따라서 정책통합을 평가하는 기준도 다른 정책의 관심과 목표가 포함되었는가(inclusion), 정책 수단간 정합성을 이루었는가(consistent), 우선순위가 부여되었는가(weighting), 정책 일관성과 효과성을 위한 피드백이 이루어졌는가(reporting)이다(Kivimaa & Mickwitz, 2006).

이에 기반하여 정책 통합을 개념화하면, 크게 세 가지로 이해할 수 있다(그림-2). 첫째, 정책 갈등을 줄이고 서로 다른 정책 영역 간 상호작용을 높이기 위해 조정해 나가는 과정(process)이면서 산출물(output)이다. 둘째, 한 정책 영역의 관심을 다른 정책 영역에 포함시키는 통합 노력이다. 셋째, 각 정책 영역에 공동으로 걸치거나 우선순위가 부여된 공동의 정책을 새롭게 개발하는 것이다(Anja & Ewald, 2007).



(그림 2) 정책 통합의 세 가지 이해

자료: Anja & Ewald(2007)

## 2. 정책 통합의 대상

여러 부처의 영역에 걸치는 정책이 정합성을 확보하기 위해서는 각 부문별 정책 목표 및 수단들이 서로 잘 조정되고 상호 지원할 수 있도록 설계되어야 한다. 정책 통합의 대상은 각 정책의 목표와 목적뿐만 아니라 행위자와 행위자 네트워크, 절차와 수단까지 포함된다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 목표와 목적 차원에서의 통합이다. 각 정책마다 추구하는 목표와 가치가 다르고, 그에 따라 지향하는 이념과 원칙이 다를 수밖에 없다. 정책 통합은 최우선적으로 상이한 목표 간, 목적 간 균형을 확보하고 모순과 갈등을 줄여 나가는 것이 중요한 과제로 설정한다. 이를 위해 경제, 사회, 환경 등 관련 목표 등을 서로 연계시켜, 각 정책 목표와 이념 간 균형을 맞추거나 지속가능한 발전 등 보다 포괄적인 정책 목표를 제시함으로써 서로 대립하는 정책 간, 그리고 정책 내부의 모순을 최소화하려는 노력이 이루어지게 된다.

둘째, 행위자와 행위자 네트워크 차원에서의 통합이다. 정책 통합은 목표와 목적 차원의 통합 노력 외에 이를 실질적으로 운영하는 다양한 조직과 공간 수준에서 공식비공식적인 상호작용을 강조한다. 이에 따라 정책 통합은 이해 당사자의 참여를 확대하고 공동의 지식 기반을 구축할 수 있는 활발한 커뮤니케이션 계획, 학습과 실험을 위한 포럼의 형성 등이 포함된다.

셋째, 구조와 절차적 차원에서의 정책 통합이다. 부처 할거주의로 인해 각 부처의 업무와 제도화가 개별적으로 이루어지면서 정책 통합이 더욱 어려워지고 있다. 이에 따라 문제 해결을 위한 조직 구조와 업무 절차를 어떻게 구성하고 변화시키느냐가 매우 중요한 과제이다. 이를 위해 조직 통합뿐만 아니라 조직의 명칭을 변화시켜 그 기능을 전환시키거나 조직 위상 및 예산배분의 구조를 변화시켜 제도와 조직의 통합을 이끌어 내는 노력들이 이루어지고 있다(김병완, 2005).

넷째, 수단 차원에서의 정책 통합이다. 여기에는 정책 통합을 위한 공동의 법률과 제도, 연구자원, 평가 방법과 수단, 커뮤니케이션 수단, 교육과 훈련 서비스 등이 포함된다. 세부 정책 개발 및 집행 수준에서는 공동 프로그램을 운영하거나 자금 집행기구들의 행동들을 하나의 정합성있는 전체로 만들어 세부 정책의 개발과 이를 달성하는 수단들이 상호 지원할 수 있도록 노력한다(Briassoulis, 2004).

## IV. 정책 통합의 주요 쟁점

### 1. 조직 통합 vs 정책 통합

정책 통합은 일반적으로 조직 통합과 연계해서 생각하는 경우가 많다. 우리나라의 경우 부처 통폐합 등 행정 개편을 통해 부처할거주의의 한계를 극복하려는 노력이 빈번하게 시도되어 왔기 때문이다<sup>6)</sup>.

조직 통합은 정책에 대한 서로 다른 관점과 이해를 줄이고 부문 간 분업을 극복하기 위한 하나의 방편이지만 반드시 정책 통합으로 이어지지 않는다. 몇몇 OECD 국가는 정책 조정과 통합을 위한 하나의 대안으로서 더 큰 조직과 제도를 설치하여 관련된 행위자와 조직의 수를 줄이고자 노력했다. 그렇지만 더 큰 조직과 제도가 만들어진 경우 운영상 시너지 효과는 거둘 수 있으나 내부적으로 우선순위 설정 과정을 거치면서 의사결정이 더욱 복잡해져 내부 조정의 필요성을 필연적으로 발생시키게 된다(Arnold & Boekholt et al., 2003). 물론 완전히 기능을 재편하는, 조직 혁신이 수반되는 조직통합은 전통적인 부처 할거주의의 장벽을 허물고 기능과 업무를 통합된 목표에 두는 방향으로 정책 통합을 유도할 수는 있다.

또 정책 통합이 반드시 조직통합을 필요로 하는 것도 아니다. 오히려 정책 통합은 어느 정도 분권화된 조직들을 토대로 하여 다원성을 추구하며 이를 바탕으로 조직간 상호학습을 선호하기도 한다. 물론 이런 상호학습을 통해 정책이 진화할 수 있는 장과 비전이 형성되어야만 효과적인 정책 통합이 이루어질 수 있다.

6) 대표적인 사례가 1994년말 정부조직개편으로 경제기획원과 재무부가 합병되어 탄생된 재정경제원이다. 재정경제원의 설립에 따라 예산국고조세 등 국가재정부문의 통합운영으로 정책의 일관성 및 유효성이 향상될 것이라는 기대가 있었지만, 합병 후 이 조직에 대한 부정적 평가가 다양한 경로를 통해 제기되었다. 재정경제원이 본래 의도했던 시너지 효과를 발휘하지 못하고 국민정부 출범과 더불어 3년만에 대폭적인 개편을 하게 된 것은 조직내 사람의 문제와 문화적 요소들에 대한 고려가 없었다고 할 수 있다(최성욱, 2001). 2001년 중앙성청개혁으로 과학기술청과 문부성이 통합되어 설치된 문부과학성도 이와 유사한 모습을 보이고 있다. 문부과학성을 통해 교육과 연구개발 간 시너지를 도모하였으나, 여전히 단일 부처 내 두 개의 개별 영역으로 존재하고 있다. 무엇보다도 조직통합이후 초·중등교육, 대학입시 등 현안 교육문제에 치중하게 되면서 연구개발을 통한 고급인력양성 기능이라는 정책효과는 상대적으로 뒷전으로 밀린 상황이 전개되고 있다.

## 2. 계서제 vs 거버넌스

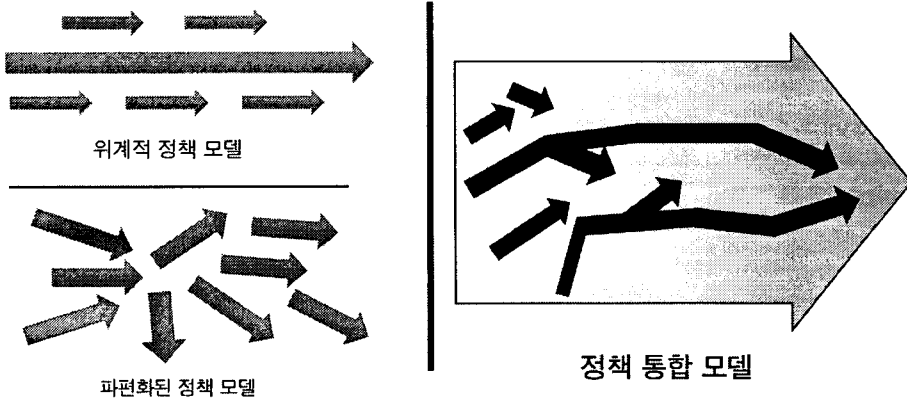
정책 통합은 위계적 조정을 강조하는 고전적인 정책의 패러다임에서 벗어나 네트워크와 신뢰를 강조하는 상호작용적 형태의 거버넌스를 강조한다. 정책 통합은 공통된 문제 인식과 공유된 비전에 기반한 공동의 의제 개발을 강조하고 있으며, 정부 등 단일 기구의 명령과 통제보다는 지속적인 정책의 진화에 기반하고 있다. 이처럼 정책 통합은 일원화된 정책 조정과는 달리 포괄적인 전략적 목표 하에서 높은 정도의 자율성을 부여하고 있으며, 유연하고 분권화된 관리 관행, 지속적인 상호학습, 상호 이익, 자기조직화를 강조한다.

〈표 3〉 정책 통합의 특성

		부문정책의 자율성	
		낮음	높음
정책의 정합도	높음	조직통합을 통한 위계적 정책	비전 형성을 통한 정책 통합
	낮음	-	정책의 방향성이 조율되지 않은 파편화된 정책

또한 정책 통합의 비전과 전략은 다양한 이해관계자들 간에 신뢰, 집단규범, 네트워크 등 공유된 기대와 믿음에 의해 형성된다(Elzen & Geels, 2004). 따라서 정책 조정과 통합을 실효성 있게 추진해 위해서는 지속적인 정책실험을 통해 관련 지식을 축적하고 정책학습을 수행하여 정책을 개선해나가는 활동이 중요하다. 이런 측면에서 정책 통합은 개별 정책들이 서로 조율되지 않은 채 독자성을 가지면서 발전하여 갈등을 초래하는 파편화된 정책 과정과도 차이가 난다.

정책 통합은 일사분란하게 정책들이 특정 방향으로 위계적으로 배열되는 것도 아니고, 정책들이 개별적으로 질서 없이 각개 약진하는 것도 아닌, 공통된 비전하에서 같은 방향으로 진화해 나가는 과정으로서 파악해야 한다.



(그림 3) 기존의 정책모델과 정책 통합 모델의 차이 비교

자료: Kamoche, Ken & Miguel Pina e Cunha(2001). 일부 참조.

### 3. 전체주의 vs 총체주의

정책 통합을 논의할 때 흔히 전체의 이익을 강조하는 전체주의(全體主義: Totalitarianism)와 총체주의(holism) 개념이 서로 혼동되고 있다. 전체주의는 개인의 자유를 전혀 허용하지 않고 개인생활의 모든 측면을 정부의 권위에 종속시키려는 정부의 한 형태로 볼 수 있다. 이에 따라 전체의 이익을 위해 개별적인 행위와 활동을 규제하고 지시해 나가는 강력한 중앙집권적인 특성을 지니고 있다. 즉 전체주의는 정부의 이익이나 의지를 개인의 그것보다 우선시키고 있으며, 정부의 이익을 위해 개인의 의지나 행동을 희생시킬 수 있다는 가정이 깔려 있다고 할 수 있다.

반면, 총체주의는 다양한 이해관계자들의 참여를 전제로 하며 정책을 비롯한 개별 요소의 자기 조직화(self-organizing) 과정을 상정한다. 이런 시각에서는 정책은 자생적 질서로 진화된다고 보며, 정책의 임기응변(improvisation)을 강조하게 된다. 이는 미리 정해진 정책의 단계적 목표나 문제해결에 관심을 집중시키기보다, 상황의 변화와 정책의 전개 양상에 비추어 더 나은 방향을 모색하는 것이다. 정부의 역할 또한 직접적인 개입보다는 장기적인 비전과 방향을 제시하고, 학습의 장을 마련하는 등 다양한 이해 관계자들의 조정자이자 중개자로서 역할이 강조된다.

따라서 정책 통합 노력에는 불확실한 환경에 대응하기 위한 비전 형성을 강화하면서 다른 한편으로는 분산 추진된 개별 정책을 공동의 목표를 향해 재정렬하는 노력이 함께 이루어지게 된다. 즉 각 요소의 자율성을 강조하되 장기적 비전과 전략을 중심으로 기존의

정책을 재정렬함으로써 정책 간 정합성을 강조하는 것이다. 이를 통해 단기주의적 자원배분과 정책추진을 막고 장기적이고 전략적인 정책 추진을 가능하게 한다.

#### 4. 정책 통합의 의의

정책 통합론은 다양한 측면에서 의의가 있다. 첫째, 정책조정에 대한 새로운 인식을 제공한다. 정책 통합은 발전국가 시대의 위계적 통제에 따른 조정과는 거리가 멀다. 또 부처 간의 관할권 경쟁으로 무정형적 방식으로 정책들이 각개약진하는 방식과도 차이가 있다. 무엇보다도 정책 통합은 거버넌스, 참여, 민주성의 이념을 강조하며, 다양한 이해관계자들의 공통의 비전 형성과 정책 학습을 통해 이루어지는 것이다. 즉 이는 정책 요소 간, 정책 영역 간 서로 분리되어 모순과 갈등상태에 있던 것들을 시스템적으로 통합된 것으로 인식하는 계기를 마련한다. 이런 점에서 정책 통합은 정책 조정 방식에 대한 새로운 인식적 패러다임 제공하게 된다.

둘째, 정책의 실효성 제고이다. 최근 정책 문제는 다수의 목적과 차원이 서로 복잡하게 얽혀 비선형적 특성을 보여주고 있다. 정책 통합은 행위자, 절차, 수단 차원에서의 갈등을 억제하며 시스템 요소의 수와 그들의 상호작용을 줄인다. 정책 모순과 갈등을 해결하고 정책 시스템의 가외성, 빈틈(누락), 비정합성 등을 고려함으로써 정책의 실효성을 높일 수 있게 된다.

셋째, 경제·사회 시스템 전환의 주요 수단이 된다. 좀 더 환경 친화적이고 삶의 질을 제고할 수 있는 시스템 전환은 어느 한 분야의 문제가 아니라 경제사회 전반과 관련되어 있다. 경제, 사회, 환경 등 그동안 서로 대립되거나 갈등관계에 있었던 정책 요소 간, 정책 영역 간 통합 노력은 새로운 시스템 전환을 지원하는 주요 수단이 된다. 즉 경제, 사회, 혁신 등 그동안 개별적으로 운영되어 온 섹터별 정책에 환경 목표를 포함하거나 우선순위를 두는 환경정책 통합(EPI)은 지속가능한 사회를 지향하는 시스템 전환을 이룩하는데 핵심 요소가 되는 것이다.

넷째, 정책 통합 개념을 통해 정책학습, 정책혁신 등의 개념을 새롭게 도입할 수 있다. 정책 통합은 정책 조정과 달리 장기적인 발전 비전 창출과 공유를 강조함으로써 정책 기획 및 학습의 실질적인 수단이 될 수 있다. 또한 다양한 주체들이 독립성을 지니면서도 공통의 이해에 기반한 정책을 형성하는 정책 통합은 문제 해결과 학습의 기회를 제공하며 새로움(novelty)과 창조성을 유발할 수 있다(Briassoulis, 2004).



## 5. 정책 통합의 기대 효과와 어려움: 환경정책과 혁신정책 통합을 중심으로

환경정책과 혁신정책의 상호작용과 통합이 주는 윈-윈 효과를 정리하면, <표-4>와 같다. 혁신지향적인 환경정책은 환경의 효과성뿐만 아니라 사회경제적인 목표와 환경적 목표를 동시에 달성하고 경제의 생태효율성(eco-efficiency)을 높일 수 있다. 반면, 환경지향적인 혁신정책은 유망한 미래기술에 대한 R&D를 촉진하며, 혁신정책이 포괄적인 수요측면과 더 잘 통합되어 기능할 수 있도록 한다(OECD, 2005).

<표 4> 환경정책과 혁신정책 통합의 기대 효과

	기대 효과
혁신지향적 환경정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경 효과성 제고: 환경 질 개선을 위한 일련의 신기술 개발과 도입을 촉진</li> <li>- 경제성장을 환경압력으로부터 분리: 사회경제적인 목표와 환경적 목표를 동시에 달성하고 경제의 생태효율성(eco-efficiency) 제고</li> <li>- 비용 효과성 제고: 환경수단의 비용을 낮추고 동일 수준의 비용으로 더 많은 환경 효과를 얻을 수 있음</li> <li>- 윈-윈 기회의 활용: 생산비용을 줄이고 동시에 공해도 줄일 수 있는 윈-윈 기회 확보</li> <li>- 시장과 사회경제적 이득: 유망한 시장, 그리고 급속히 성장하는 환경산업의 사회경제적 이득을 누릴 수 있음</li> </ul>
환경지향적 혁신정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 혁신정책은 유망한 미래기술에 대한 R&amp;D를 촉진</li> <li>- 공공재, 외부 효과 등 환경 혁신의 특성을 반영한 정책 추진 가능</li> <li>- 혁신정책이 포괄적이고 수요측면과 더 잘 통합되어 기능하기 위해서는 다른 정책영역들에 의해서 내면화(internalize)될 필요가 있음</li> </ul>

자료: OECD(2005).

한편, 환경정책과 혁신정책 간 통합에 따른 상당한 이점에도 불구하고, 각 정책 영역 사이의 몇 가지 문화적·제도적 차이가 통합의 잠재적 장애물로 작용한다. 이를 정리하면, 다음과 같다.

첫째, 이해당사자들의 차이이다. 혁신정책은 경제적 경쟁력과 기술적 탁월성에 초점을 맞추고 있으며, 가장 관련이 많은 이해당사자들은 민간기업과 연구 공동체이다. 기술사용자를 대표하는 이해당사자들을 정책과정에 포함시키려는 노력은 거의 없었다. 반면에, 환경정책은 처음부터 서로 다른 여러 이해 집단들의 폭넓은 참여를 그 기반으로 갖고 있으며, 이 집단들은 기업과 과학에 대하여 비판적이다.

둘째, 정책형성의 원동력 차이이다. 환경정책의 원동력은 전통적으로 국제협약(협정)과 지구적 문제들인 반면에, 대부분의 국가에서 혁신정책의 주도적 원동력은 국내적/국가적 관심사들이다. 전통적으로 혁신정책은 국가경쟁력과 부의 증진을 목표로 하는 반면에, 환경정책은 전지구적 문제들을 다루기 위한 국제적 거버넌스 개선에 관심이 있다.

셋째, 정책수단의 차이이다. 환경정책은 행동에 관한 엄격한 목표와 규칙을 가진, 종종 국제협약에 기초한 규제수단과 재정수단을 주로 사용하고 있다. 이에 더하여 이 정책들은 표준, 자발적 협약, 정보공유와 같은 수단들을 채택한다. 이와 대조적으로, 혁신정책의 주요 수단은 R&D를 위한 자원배분<sup>7)</sup>이며, 규제수단과 재정수단의 역할은 훨씬 작은 역할을 하고 있다.

넷째, 행동을 위한 자원의 차이이다. 정치권력은 자금의 통제와 최종 연관되어 있는데, 전형적으로 환경정책은 자원이 아주 제약되어 있는 반면에, 혁신정책은 R&D 자원배분을 위한 국가예산을 통제한다. 이러한 차이는 자원의 공유된 통제를 요구할 공동행동을 설계하려는 과정을 방해할 수 있다(OECD, 2005).

〈표 5〉 환경정책과 혁신정책의 주요 정책 주체 및 수단의 차이

	환경정책	혁신정책
주요 참여자	시민사회를 포함한 다양한 이해집단	기업과 과학기술전문가
정책형성 주체	국제협약과 지구 온난화 등과 같은 전지구적 문제	산업경쟁력, 혁신체제의 문제점 개선
정책수단	국제협약에 기초한 규제수단	연구개발에 대한 자원배분, 규제는 매우 작은 역할
자원조달	자원제약	상당한 자원배분

자료: OECD(2005).

7) 생태효율성이나 지속가능한 혁신을 촉진하는 정책수단들을 열거하는 연구들에 의하면, 오직 소수의 정책수단만이 혁신정책영역 내부에서 설계되고 실행된 정책수단들이다.

## V. 함의: 한국의 과학기술혁신정책을 중심으로

최근 우리나라도 EU 등 주요 선진국과 유사하게 정책 영역 전반에 걸쳐 정책 조정 및 통합의 필요성이 높아지고 있다. 특히 기술혁신정책의 경우 그 위상이 높아지고 주요 영역이 경제에서 사회로 확장되면서 산업, 인력, 지역 등 관련 정책들을 어떻게 조정 총괄해 나갈 것인가가 핵심 과제가 되어 왔다. 참여정부 출범 이후 과학기술부를 부총리 부처로 격상하고 과학기술부에 국가과학기술위원회를 지원하여 연구개발 관련 정책 및 예산을 기획·조정·평가하는 '과학기술혁신본부'를 설치한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

그러나 이러한 일련의 노력이 실제 시너지를 창출할 수 있는 정책 통합으로 이어지지 못하고 있다. 여전히 많은 정책이 장기적 비전이나 종합적 시야에서 이루어지기보다 단기적 차원이나 부처 관할권 확보 차원에서 형성되는 경향을 보여주고 있다. 특히 우리나라가 채택하고 있는 5년 단임 대통령제는 임기 초에는 통치자의 높은 지지도를 바탕으로 정책을 강력하게 추진할 수 있으나, 대통령제의 특성 중 하나인 이른바 레임덕 현상으로 정권 말이나 차기 정권까지 정책이 일관성 있게 지속되기가 어려운 측면이 있다(송위진 외, 2007; 성지은·조성은, 2006나; 성지은·송위진, 2007가). 이러한 이유로 인해 비전을 제시하면서 정책 통합을 추진하는 활동은 제약이 있을 수 밖에 없다(성지은, 2008).

정책 통합이 제대로 구현되기 위해서는 정치적 리더십이 필수적이며, 장기적 비전 설계, 사회적 합의와 지지 구축, 부처 간 연계 및 협력, 정책학습과 전략적 지식 관리 등 여타 요소가 뒷받침되어야 한다. 그러나 많은 국가가 정치적 리더십 부족, 사회적 합의와 지지 부족, 장기적 시각 부족, 아이디어·정책패러다임·전통 등 변화의 어려움, 부처 경쟁과 할거주의 등 다양한 요인에 의해 정책 통합 구현에 어려움을 겪고 있다(Anja, Bauer & Ewald, 2007). 또한 상당수의 국가들이 의제 형성과 정책 집행까지는 어느 정도 정책 통합이 성공적으로 구현되고 있으나, 정책 평가와 학습 단계에서는 이를 평가할 수 있는 항목이 없고, 이를 지원할 수 있는 정보와 노하우가 제대로 구축되지 않아 어려움을 겪고 있다(Pelkonen, 2006; Kivimaa & Mickwitz, 2006).

이런 논의들을 바탕으로 향후 정책 통합을 효과적으로 추진하기 위한 방안들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국가 차원에서 정책 의제 발굴이다. 정책의 정합성을 핵심 과제로 제시하고 있는 EU 국가들은 관련 부처간 긴밀한 협력을 통해 정책 의제를 제시하고 있으며, 관련 주요 부처 공동으로 정책집행 및 평가를 실시하고 있다. 핀란드의 경우 정책 통합 노력이 전략과 의제 설정 단계를 뛰어넘어 국가기술프로그램 등 실질적인 정책 집행과 정책 수단까지

이어지고 있다. 이를 지원하는 행정체제 또한 혁신의 시스템적 특성을 반영하여 특정 조직의 고유한 기능뿐만 아니라 여타 제반 기능까지 고려하도록 조직 간 연계와 협력이 강화되고 있다. 우리나라도 개별부처 위주를 뛰어 넘어 관련 정책을 통합 조정할 수 있는 과학기술혁신정책의 최고 의사결정기구인 국가과학기술위원회의 기획 및 총괄적인 조정 능력이 확보될 필요가 있다. 또한 국가 차원의 정책 의제를 중심으로 교육, R&D, 산업, 지역, 금융 등 과학기술혁신 관련 정책이 같은 지향과 방향성을 갖도록 정렬(Alignment)함으로써 정책 전반의 실효성을 높이는 것이 필요하다.

둘째, 정책 조정과 통합을 강조한 시스템 설계이다. 각 국가는 이를 위해 정책 기획 및 전략성을 강화하여 정책의 수직적 정합성을 강조하는 한편, 부처 간 조정 및 협력을 강조함으로써 정책의 수평적 정합성을 강조하고 있다. 영국 정부의 경우 2007년 6월, 혁신대학속련부(DIUS: Department for Innovation, Universities and Skills) 신설을 통해 혁신정책을 총괄토록 하였으며, 일본은 내각부 산하 종합과학기술회의(CSTP)가, 핀란드는 내각 산하 과학기술정책위원회(STPC)가 혁신정책의 조정과 통합을 주도하고 있다. 현재 우리나라는 발표된 많은 로드맵과 계획들이 투자재원의 조달에 대한 구체적인 대안 없이 단지 방향 제시적인 구상 계획에 불과하다는 점은 여러 차례 지적되어 왔다. 여전히 정부부처들은 관행적으로 구획된 전문 영역 내에서 정책메뉴들을 만들어 내고 있기 때문에 어떤 부처가 개발한 정책이 다른 부처의 정책과 충돌하는지 아니면 상승효과를 만들어 내는지의 여부를 전체적으로 조망하고 조정할 필요가 있다. 이와 관련하여 정책 조정 및 통합을 달성하기 위한 다양한 정책적 노력이 시스템 차원에서 이루어져야 하며, 무엇보다도 창출된 지식과 정보들을 효과적으로 연계·종합하고 관련 정보들을 정책기획 및 사업기획 과정에 반영할 수 있게 하는 '전략적 지식관리(strategic intelligence)'의 강화가 요구된다(장영배·성지은·이민형, 2007).

셋째, 허부구조형 정책으로 진화하고 있는 과학기술혁신정책이 효과적으로 기획·집행되기 위해서는 경제 및 산업진흥 중심의 정책에서 사회, 환경정책으로 확대하여 국민의 지지와 동의를 확보할 필요가 있다. 정책 통합은 정책 조정이나 협력과는 달리 공동의 비전과 사회적 합의를 기반으로 한다. 각 부문 정책들의 독자성과 다양성을 인정하면서도 공동의 정책 비전을 제시하고 이에 대한 사회적 합의와 지지를 이끌어냄으로써 각 정책의 지향점을 조정해 나가는 정책 연계 및 통합 과정이 필요한 것이다<sup>8)</sup>. 이러한 과정을 통해 부문별 정

8) 우리나라는 민관 협력 거버넌스 구축 등 이론적 논의는 앞서 있으나 실제 정책 추진이나 일하는 방식은 여전히 발 전국가 시대의 틀에서 벗어나지 못하고 있다. 정책 전반이 정부주도의 하향식으로 이루어지면서, 민간부문과 시민 사회의 능동적인 참여가 부족할 뿐만 아니라 정책에 대한 사회적 합의가 매우 낮게 나타나고 있다. 이에 따라 다양한 정책적 노력이 시도되고 있으나 그 실효성은 미흡한 것으로 평가되고 있다.

책의 파편화와 상호모순상충을 극복해 나갈 수 있다. 이를 위해 개별 부처를 뛰어 넘어 공동의 비전과 의제를 창출할 수 있는 비전 형성 기능의 강화와 함께 이를 전체적인 시각에서 사회적 합의를 형성해 나가는 노력이 동시에 이루어질 필요가 있다.

넷째, 정책 통합은 거버넌스 등 실제 일하는 방식의 변화를 요구하고 있다. 이명박 정부에서 이루어진 교육과 과학기술, 산업과 IT 등 물리적 조직 통합이 시너지를 창출할 수 있는 화학적 정책 통합으로 발전하기 위해서는 공동의 장기 전략과 비전 창출, 공동의 프로그램 개발, 공동의 지식기반 개발 등이 수반되어야 한다. 특히 정책 통합이 상징적인 수사(rhetoric)를 넘어 실질적인 변화까지 이끌어 내기 위해서는 상위 전략 뿐만 아니라 구체적인 프로그램 설계와 자금지원, 정책 평가 및 학습 과정까지 변화가 수반될 필요가 있다. 이와 함께 정부부처 간의 학습, 중간조직을 통한 정부와 시민사회의 공동학습 등이 중요해지며, 동시에 정책 실험과정에서 창출된 정보와 혁신관련 정보와 지식을 효과적으로 조사·분석·종합해서 정책개발에 제공해주는 기능이 중요해지고 있다.

다섯째, 대부처 체제 하에서 새로운 정책 요소 간 통합 활동 강화이다. 우리나라는 정책 통합을 일반적으로 부처 통합으로 연계해서 생각하고 있으나 조직 통합은 반드시 정책 통합으로 이어지지 못한다. 지식경제부, 교육과학기술부 등 새롭게 개편된 부처가 성공을 하기 위해서는 각 부문별 정책들의 방향을 제시하고 관련 부문 정책 간의 연계 및 통합 노력이 뒤따라야 한다. 특히 대부처로 통합했을 경우 부처 내 정책 연계 및 조정이 효과적으로 추진하기 위해 부처 수준에서의 정책 통합 활동이 필요하다.<sup>9)</sup> 이와 함께 국가과학위원회 산하 전문위원회 및 소위원회 활동을 활성화하여 각 이슈 분야에 대한 부처 간 의견조율을 상시화시켜 나가야 한다.

여섯째, 정책 통합을 위한 수단으로서 정책군<sup>10)</sup> 사업의 도입이 필요하다. 정책군 제도는 예산을 매개로 하여 관련 정책 간 연계를 높이고 행정부처간 조정 기제를 높이기 위한 도입된 제도이다. 공동의 정책 목표를 기반으로 다부처간 횡단면적 연계를 강조하고 예산을 매개로 수반되는 규제·제도 개혁 조치까지 포함하여 예산편성과 정책설계·집행·평가가 이루어짐으로써 정책 실효성을 높일 수 있게 된다. 우리나라의 경우 예산총액배분자율편성제도

9) 지식경제부의 경우 지식의 창출과 확산이라는 관점에서 산업정책, 에너지 정책, 기술개발정책, 지역정책, 무역정책, 외국인 투자 정책을 통합할 수 있는 비전을 제시하고 정책조정 활동을 수행할 수 있을 것이다.

10) 일본의 정책군(政策群) 제도는 2004년 고이즈미 내각 때 시행된 제도로서, 예산의 중점배분 추진을 목적으로 도입된 행정부처 횡단면적인 조정제도를 말한다. 이 제도는 부처이기주의에서 벗어나 행정부처 간 횡단면적으로 연결되는 구조 속에 시책의 연계 강화와 중복 배제를 도모하고 민간 참여를 근거로 적극적으로 정책을 추진함으로써 정책의 실효성과 효율성을 높이라는 목적이 있다(이남수서세욱, 2007). 관련 부처들도 종합과학기술회의의 '연계시책군' 및 '지역과학기술에 관련되는 관계부처 연락회의', '지역과학기술에 관련되는 지역 블록 협의회' 등을 통해 부처 간 협력이 이루어지고 있다.

(Top down)의 도입과 함께 재정사업 자율 평가 및 심층평가를 통해 부처 간 유사중복 내지 예산낭비 우려 사업을 대상으로 예산 편성 시 그 결과를 반영하는 재정운용시스템을 가지고 있다. 그러나 「일자리지원사업」 등 아주 한정된 다부처 사업을 제외하면 예산편성이 기본적으로 부처별로 이루어지면서 유사중복사업이 여전히 상존하고 있다. 다부처 사업일 경우에도 너무 많은 부처가 총괄조정 없이 나열식으로 참여하고 있으며 유기적인 협조관계가 미흡하여 기대만큼의 성과를 나오지 못하고 있다(이남수서세욱, 2007).

## 참고문헌

- 김병완(2005), “한국 농촌지역의 지속가능성 위기 분석 및 발전전략 연구”, 『한국정책학회보』, 14(4), 193-222.
- 성지은(2006가), “탈추격단계에서의 정책과 행정체제 변화”, 『과학기술학연구』, 6(2), 45-75.
- 성지은·조성은(2006나), “정책환경의 변화와 정책맵의 필요성: 과학기술혁신정책에서의 적용 가능성 모색”, 한국행정학회 추계학술대회발표 논문.
- 성지은·송위진(2007가), “총체적 혁신정책의 이론과 적용: 핀란드와 한국의 사례”, 『기술혁신학회지』, 10(3), 555-579.
- 성지은·송위진(2007나), “정책 통합의 이해와 구현방안: 핀란드의 기술혁신과 환경정책의 통합 사례를 중심으로”, 『과학기술정책』, 7·8월호, 79-90.
- 성지은(2008), “제3세대 혁신정책’을 위한 정책 통합의 추진”, 『과학기술정책』, 1·2월호, 2-17.
- 송위진 외(2007), 「탈추격형 기술혁신체제의 모색」. 과학기술정책연구원.
- 이남수·서세욱(2007), “최근 일본의 재정개혁과 시사점 : 고이즈미 내각의 개혁을 중심으로. 국회예산정책처”, 『경제현안분석』, 14, 1-77.
- 이화춘(2004), “통합정책을 위한 환경관리체제: 사전 예방적 대응”, 『한국행정학보』, 38(2), 103-125.
- 정부혁신지방분권위원회(2008), 「참여정부의 행정개혁」, 정부혁신지방분권 종합백서.
- 지속가능발전위원회(2006), 「국가지속가능발전 전략 및 이행계획 2006-2010」.
- 최성욱(2001), “정부조직개편에 있어 문화통합 논리의 모색”, 『한국정책학회보』, 10(3), 17-42.

- Anja, Bauer & Rametsteiner Ewald(2007), "Policy Integration and Co-Ordination : Theoretical, Methodical and Conceptual Aspects," in Rametsteiner, E. (eds.), *Proceedings of the 1st COST Action E51 Joint MC and WG meeting on 12-14 October 2006*, Großpetersdorf, Wien. 31-48.
- Arnold, Erik & Patries Boekholt(2003), *Research and Innovation Governance in Eight Countries: A Meta-Analysis of Work Funded by EZ(Netherlands) and RCN(Norway)*, Technopolis.
- Boekholt, P., E. Arnold, E. Deiacco et al.(2002), *The Governance of Research and Innovation: An International Comparative Study-Country Reports*, Technopolis.
- Boekholt, Patries(2004), "Ensuring Policy Coherence by Improving the Governance of Innovation Policy," Background Paper for European Trend Chart Policy Workshop, Brussels, 27-28 April.
- Briassoulis, H. (2004), "Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why, and How," Berlin conference "Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration", Berlin.
- EC(2002), "Introduction", in EC (eds.), *Innovation Tomorrow*.
- Edler, J., S. Kuhlmann and R. Smits(2003), "New Governance for Innovation: The Need for Horizontal and Systematic Policy Coordination," Fraunhofer ISI Discussion Paper. No. 2/2003, Karlsruhe, Germany.
- Elzen, Boelie and Frank W. Geels(2004), *System Innovation and the Transition to Sustainability*. Edward Elgar.
- Georghiou, L. (eds)(2003), *Evaluation of the Finnish Innovation Support System*, Ministry of Trade and Industry.
- Gibbons, M.(2001), "Governance and the New Production of Knowledge", in de la Mothe(eds.), *Science, Technology and Governance*, London: Continuum.
- Hart, David M.(2001), *Governmental Organization and Implications for Science and Technology Policy*, *Science, Technology and Governance*, John de la Mothe(ed).
- Hjelt, Mari et al.(2005), "Policy Integration: The Case of Sustainable Development in Finland," *Governance of Innovation System*, 3, 191-219.
- Kamoche, Ken & Miguel Pina e Cunha(2001), "Minimal Structures: From Jazz Improvisation to Product Innovation," *Organization Studies*, 22(5): 733-764.

- Kivimaa, Paula & Per Mickwitz(2006), "The Challenge of Greening Technologies: Environmental Policy Integration in Finnish Technology Policies," *Research Policy*, 35, 729-744.
- Meijers, Evert and Stead, Dominic(2004), "Policy Integration: What Does It Mean and How Can It Be Achieved? : A Multi-disciplinary Review," 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration.
- OECD(2005), *Governance of Innovation Systems,1,2,3*.
- Ostrom, E.(1999), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, 「집합행동과 자치제도: 집합적 행동을 위한 제도의 진화」, 윤홍근 역, 서울: 자유기업센터.
- Palmberg, Christopher(2005), *The Specificities of Finnish Industrial Policy: Challenges and Initiatives at the turn of the Century*, ETLA.
- Pelkonen, Antti(2006), "The Problem of Integrated Innovation Policy: Analyzing the Governance Role of the Science and Technology Policy Council of Finland," *Science and Public Policy*, 33, 669-680.
- Stead, Dominic(2007), "Institutional Aspects of Integrating Transport, Environment and Health Policies," *Transport Policy*, 15(3): 139-148.

### 성지은

고려대학교 행정학과에서 정책학으로 박사학위를 취득하였다. 주요 관심분야는 정책과 제도의 학습과 진화, 갈등관리와 상징정책 등이며, 고려대학교 정부학연구소 책임연구원을 거쳐 현재 STEPI 부연구위원으로 재직 중이다.

### 송위진

고려대학교 행정학과에서 과학기술정책으로 박사학위를 취득하였다. 주요 연구분야는 기술혁신이론, 국가혁신체제, 과학기술과 거버넌스 등이며, 현재 STEPI 연구위원으로 재직 중이다.