

첨단 의료산업분야 정책형성과정 연구 -첨단의료복합단지 조성정책을 중심으로-[†]

Formulation of Industrial Policy for Nurturing the Bio-medical Sector:
A Case Study on the Construction the Bio-medical Complexes of Korea

정용일(Yong-il Jeong)*, 김상태(Sang-tae Kim)**

목 차

- | | |
|-----------------------|----------------------------|
| I. 서론 | III. 첨단의료복합단지 정책형성 과정분석 |
| II. 정책형성 및 정책흐름모형의 고찰 | IV. 결론 및 향후 과제 |

국문요약

본 연구는 대표적인 지식기반산업인 생명의료산업의 첨단의료복합단지 조성정책을 대상으로 하여 정책형성과정을 분석하고자 한다. 첨단의료복합단지는 다양한 분석요소와 속성들을 내포하고 있기 때문에 국내외 정치적·경제적·사회적 환경변화에 따른 정책형성과정을 Kingdon(1984, 1995, 2003)의 '정책흐름모형'을 적용하여 분석하였다. 2005년 8월 의료산업선진화위원회가 출범한 시기에서 2008년 3월 '첨단의료복합단지특별법'이 제정되기까지 정책형성 과정을 대상으로 하였다. 분석결과 첨단 의료산업분야의 정책형성 과정은 여러 요인들과 정책흐름들이 간여되어 있으며, 특히 정책의제가 정부의제로 공식화되는 법제화의 과정은 정책선도자 뿐만 아니라 다양한 이해관계자의 역동적인 역할에 의하여 진행된다는 점을 증명하였다.

핵심어 : 생명의료산업, 첨단의료복합단지, 정책형성, 정책흐름모형(PSF)

※ 논문접수일: 2013.7.26, 1차수정일: 2013.9.21, 게재확정일: 2013.9.29

* 한국과학기술정보연구원 선임연구원, yijeong@kisti.re.kr, 02-3299-6058

** 중소기업청 서기관, he0224@gmail.com, 042-481-4490, 교신저자

† 본 연구는 2012년도 한국기술혁신학회 추계학술대회 발표논문을 확대·발전하여 정리하였으며, 정용일의 박사학위논문(2012)인 "첨단의료복합단지 조성 정책형성 연구 -정책흐름모형과 Allison 모형의 비교분석을 중심으로-" 일부를 발췌, 보완하였습니다.

ABSTRACT

Drawing on a case of the construction of high-tech medical complexes, this study demonstrates the process of policy formulation. Because the construction of high-tech medical complexes involves various analytic elements, and changes of political, economic and social environment, Kingdon's Policy Stream Framework is employed for analysis. The analysis ranges from the embarkment of the Presidential Committee on Healthcare Industry Innovation (PCHII) in August, 2005, to the enactment of High-tech Medical Complex Special Act in March, 2008. The analysis illuminates that policy formulation from agenda setting to enactment in the area of biomedical industry involves multiple factors and policy streams. An enactment of policy agenda particularly depends on the roles of multiple stakeholders as well as policy leaders.

Key Words : Bio-medical Industry, High-tech Medical Complex, Policy Formulation, Policy Stream Framework (PSF)

I. 서 론

현대 자본주의국가는 1980년대를 전후로 신자유주의 정치이념과 세계화의 환경에서 정부 역할과 시장과의 관계를 재정립하기 위하여 노력하였다(김근세 외, 2010). 하지만 현대 자본주의 체제에서 정부의 역할은 여전히 중요하다. 정부는 글로벌 금융재정위기와 첨단 기술개발을 둘러싼 첨예한 경쟁에 대응하기 위하여 미래 신성장산업을 발굴, 육성하여 국가산업경쟁력을 강화하고자 한다. 차세대 성장동력산업으로 주목받는 생명의료기술은 고령화, 삶의 질 향상, 그리고 고위험·고부가가치로 인해 장기투자가 필요한 분야이다. 국가산업경쟁력을 강화하기 위한 첨단산업 육성은 정치적 권위에 의존, 비공식정보취득 가능성 증대, 법률·금융서비스의 접근성, 전문인력 획득 및 산학연 연계 용이성 등으로 대도시 지향이 강하게 나타난다(Nijkamp et al., 1994).

한국에서 첨단 의료산업은 고위험·고부가가치를 수반함에 따라 중장기 투자가 필요한 대표적인 지식기반산업으로 열악한 국내 의료산업을 선진화하고자 국가차원에서 적극적인 육성 의지를 가지고 정책을 추진하였다. 정부는 의료산업선진화를 통해 미래 첨단 산업으로 육성하고자 적극적으로 대응하였다. 역동적 글로벌 경쟁시대에 새로운 지식·기술의 도입과 적용은 역사적·제도적 맥락과 밀접히 결부되어 있으며(Hecto, 1994), 생명의료산업 분야에도 동일하게 적용될 수 있다. 본 연구는 첨단의료복합단지(이후 ‘첨복단지’) 조성사업을 시간적 흐름에 따라 통시적인 관점에서 살펴보고, 첨단 의료산업 육성정책의 제도화과정을 살펴보았다. 첨복단지의 조성정책은 다양한 분석요소와 속성을 내포하고 있기 때문에 국내외 정치적·경제적·사회적 환경변화에 따른 정책형성과정을 Kingdon(1984, 1995, 2011)의 ‘정책흐름모형(Policy Stream Framework, 이하 PSF모형)’을 적용하여 어떠한 과정과 영향요인에 의하여 결정되었는가를 분석하고자 한다.

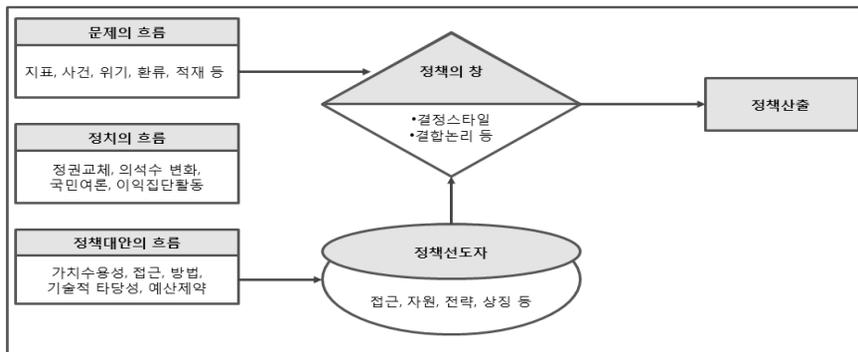
II. 정책형성 및 정책흐름모형의 고찰

1. 정책흐름모형의 의미 및 분석의 틀

정책형성은 복잡다기한 사건이 개입되고 다양한 행위자들이 참여하는 복잡한 과정을 통하여 진행된다. 최근의 정책형성은 세계화, 지식정보화 등 급변하는 대내외 환경과 다원화된 사

회적 요구가 영향을 미치는 불확실한 상황에 놓여 있다. ‘정책형성(기획) 및 분석,’ ‘정책과정 및 집행’ 그리고 ‘정책평가’ 등으로 나눌 수 있는 정책학은 과학적인 방법론과 이론을 통해 분석하는 사회과학의 한 분야이며, 특히 민주적 가치와 사회적 가치를 이해하는 가치지향적 문제에 중점을 둔다(Miller & Fox, 2007). 대부분의 정책과정은 정책기획, 형성, 집행, 그리고 평가가 단계별로 추진되는 일방적 전개가 아닌 정책행위자와 이해당사자들의 협상, 투쟁 및 조정에 의한 반복적 과정(Sabatier, 1988: 130)이라고 할 수 있다. 정책형성은 “사회집단간의 이해의 조정이나 정치적인 결정을 필요로 하는 문제를 특정하여 그 대체 해결안을 둘러싼 사회 및 정부 내에서의 논의나 그 정치적 결정 또는 비결정에 이르는 과정”이라고 할 수 있다(정치학대사전, 2010).

정책형성과정을 분석하는 주요 모형중 하나인 PSF모형은 정책의제가 이슈화되고 결정되는 과정을 다양한 흐름들의 관계의 관점에서 분석하여 각각의 변수들이 상호작용과 환경의 변화에 따라 정책형성과정에 어떻게 작용하고 변화하는지에 대한 이해의 틀을 제공한다. 공공정책의 의제형성단계(agenda setting phase)에 대한 연구에서 Kingdon은 PSF에서 문제의 흐름, 정책대안의 흐름 그리고 정치의 흐름 등이 서로 연결되어 있다는 분석결과를 제시하였다. PSF모형은 정책의제 형성과정에 기존의 쓰레기통 모형을 수정하여 적용한 모델로서, 다양한 영향 요인과 흐름들을 살펴보고 그 흐름들이 결합하는 과정을 설명한다(Kingdon, 2011).¹⁾ 정책의제로 제기되는 문제의 흐름, 그 문제들이 결정의제로 만들어지는 대안의 흐름들, 그 외연을 둘러싼 정치사회적 흐름들이 맞물리는 상황을 다각적인 측면에서 살펴볼 수 있다. (그림 1)과 같이 PSF모형은 정책문제, 정책대안 그리고 정치적 상황이 상호 독립적으로



자료: Zahariadis(2007)을 수정하여 재작성

(그림 1) 정책흐름모형의 분석의 틀

1) PSF모형은 Cohen, March, 그리고 Olsen(1972)이 제시한 조직화된 혼란상태(organized anarchy)의 의사결정모형인 쓰레기통 모형(garbage can model)에 근거한다(Kingdon, 1984: 199-103).

역동성과 규칙에 따라 발전하지만, 흐름들이 만나는 중요한 전환점에서 ‘기회의 창(window of opportunity)’ 또는 ‘정책의 창’이 열리게 된다. 각각의 흐름에 다양한 전문가가 정책선도자(policy entrepreneurs)로 참여하여 의제형성에 관련된 활동을 전개한다(Zahariadis, 2007). 기회의 창이 열리면 정책선도자는 자신이 선호하는 정책대안과 관심이 있는 정책문제를 적절한 시기에 정책과정에 투입하기 때문에, 정책선도자의 능력여부에 따라 특정사안이 의제설정 과정에서 부각될 수 있다.

2. 정책흐름모형의 선행 연구 검토

정책의제 설정 및 정책결정을 포함하는 정책형성과정에는 다양한 조직과 집단이 개입하

〈표 1〉 정책흐름모형 관련 해외 주요 연구동향

| 연구자 | 분석대상 및 내용 | 분석기법 |
|--|---|--|
| Kingdon (1984, 1995, 2003) | - 쓰레기통모형에 근거하여 보건 및 교통정책 분야를 대상으로 정부의제 형성과정과 주제선정에 대한 연구를 통해 PSF모형 도출 | - 백악관, 행정부, 의회, 이익집단, 전문가 등 247명에 대한 인터뷰와 23개 사례분석 |
| N.Zahariadis & C.S.Allen (1995) | - 영국과 독일의 국영기업 민영화를 비교하여 정책의 다양한 구조와 제도가 대안형성에 미치는 특성 및 영향 연구 | - Durant와 Diehl(1989)의 정책네트워크 대안제시(Zahariadis & Allen, 1995: 76) |
| R. Travis & N. Zahariadis (2002) | - 미국의 외국인조정책을 대상으로 PSF모형을 계량적으로 분석, 정책선도자 역할 배제 | - 1981년-1991년동안 경제원조할당 57개국과 경제지원 기금할당 26개국의 원조 데이터 활용 |
| M. Exworthy, et al.(2002) | - 영국의 보건불평등 완화정책에 대한 집행과정 및 영향요인 분석 | - 중앙정부와 지방정부의 관계 |
| N. Zahariadis (2003) | - 가상의 의회시스템에서의 정책결정 구조와 성과를 살펴보기 위해 쓰레기통모형의 문제점과 한계 개선과 다중흐름모형의 시뮬레이션 | - Mathematica 3.0을 사용하여 시뮬레이션 모의실험 - 시뮬레이션 모형 소개 및 실행 |
| M. Exworthy et al.(2004) | - 국가수준의 큰 창(big window)과 지방수준의 작은 창(small window)을 비교분석 | - 지방정부의 정책집행과정 대상 |
| N. Zahariadis (2007) | - 조직화된 무정부 상태에서 다양한 개인과 특정한 정책선도자의 선호를 분석하고, 정책선도자가 맥락변경 및 성공기회에 미치는 영향분석 | - PSF모형의 적용범위와 대상 등을 확장하여 모형의 의의 소개 |
| Saule Bakenova (2008) | - 캐나다 물 수출 사례로 정책해결책 및 대안들이 문제로 어떻게 제안되고 국가차원의 정부가 최종적으로 어떻게 인식하는지 분석 | - 연구모형을 바탕으로 사례분석(문헌자료, 통계자료 활용; Canadian index, News index 등) |
| V. Ridde (2009) | - 아프리카 국가의 의료서비스 정책형성의 과정과 요인 분석 | - 지방정부의 정책집행과정 대상 |

자료: 이동규(2010)를 수정·보완하여 재작성

여 영향력을 행사하고자 한다. 특정 분야에 대한 정책의제 설정 및 정책결정에 관한 사례연구를 통해 해당 분야의 고유한 특성, 환경, 주요 영향요인 및 행위자의 역할을 규명할 수 있다. 정책형성에 관한 국내외의 연구들은 정책사례 분석, 정책형성의 주요 과정과 그 구성요소를 소개하면서 정책행위자의 역할에 주목하는 경우와 거시적 환경과 제도를 유형화하는 경우가 대부분이다(이동규, 2010). 정책행위자 중심 연구는 PSF모형과 Sabatier(1988)의 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework, 이하 ACF모형)을 중심으로 정책네트워크, 정치체제이론 등을 활용하여 이론 또는 모형을 수정·결합하는 형태의 연구가 대부분이다(강은숙, 2008; 김복규·김선희, 2006; 양승일, 2006; 이동규, 2011; 이순남, 2004; 정익재·김정수, 1998).

PSF모형은 거시적 환경 또는 제도 연구에 많이 적용되었으며, 주로 정책과정에서 나타나는 영향요인, 정책행위자 및 정책선도자, 정책의 창의 개폐 여부에 대한 사례연구가 대부분이다. 하지만 국내의 주요 동향을 살펴본 결과 PSF모형을 적용하여 산업정책의 형성과정을 분석한 연구는 제한적이다. <표 2>과 같이 PSF모형을 활용한 해외연구는 1980년대 중반 처음 등장한 이후, 보건·외교·교육 분야의 다양한 정책형성 사례연구에 적용되었다(김명환, 2010).

〈표 2〉 정책흐름모형 관련 국내 주요 연구동향

| 연구자 | 분석대상 및 내용 | 분석기법 |
|---------------------|---|--|
| 정익재, 김정수 (1998) | - 미국 국가정보기반의 특성을 Kingdon(1995)의 PSF모형을 기반으로 분석 | - 사례 분석(문헌자료와 미국 관련 보고서 활용, 통계자료 활용) |
| 이순남(2004) | - 군 보건의료계의 간호인력 수급정책의 변화를 Kingdon(1995)의 연구모형 적용 | - 사례 분석(문헌자료와 역사적 자료) |
| 이화진, 조영신, 현경보(2005) | - 정책결정의 우연성에 주목해 미국 주파수 할당제도 변화원인과 과정을 PSF모형으로 분석 | - 미국 사례 분석(문헌자료와 역사적 자료, 통계자료 활용) |
| 김복규, 김선희(2006) | - 윤락행위등방지법이 폐지되고 성매매방지법이 제정된 주요요인을 PSF모형으로 분석 | - 사례 분석(관련법령 포함, 외국 유사정책 고찰) |
| 유홍립, 양승일 (2009) | - 새만금간척사업의 정책형성과정과 변동요인을 Kingdon(1995)의 PSF모형으로 분석 | - 사례 분석(정책의 시사점 도출) - 사업연혁을 언론보도자료 활용 |
| 이진만, 전영상 (2009) | - 한국콘텐츠진흥원의 설립과정을 Zahariadis(2007)가 보완한 정책의 창 연구 모형을 이용하여 진흥원 설립정책이 형성되고 결정되는 과정 및 정책활동가들의 상호작용을 분석 | - 국내외 문헌고찰 및 국회의원회의록 및 언론 자료 조사, 정책활동가 인터뷰(대통령, 해당부처장관, 국회의원, 학계, NGO 등) |
| 김명환(2010) | 지방정부의 정책결정을 원주 시청사 이전사업을 사례로 하여 분석함 | - 사례분석(지방선거의 영향 등) |
| 이동규(2010) | 초점사건 이후 정책변동연구를 한국의 대규모 재난에 대한 여러 사례를 중심으로 분석 | - 다중 사례분석 - Birkland(2006, 2009) 집중소개 |

자료: 이동규(2010)를 수정·보완하여 제작성

Travis & Zahariadis(2002)의 연구는 미국의 대외경제 원조정책의 형성요인분석, Exworthy 외(2002)는 영국의 보건 불평등 완화정책, Exworthy & Powell (2004)은 국가수준의 큰 창(big windows)과 지방의 작은 창(little windows)의 관계를 분석하였다. <표 2>에서 보는 바와 같이 PSF에 기반한 국내 주요 연구는 미국 정보화정책과정(정익재·김정수, 1998), 국군사관학교 존폐의 정책변동(이순남, 2004), 미국의 주파수경매 정책(이화진·조영신·현경보, 2005), 성매매방지법 제정과정(김복규·김선희, 2006), 그린벨트 정책형성과 사학정책 형성과정(양승일, 2006), 지방정부청사 이전과정(김명환, 2011), 초점사건 이후 정책변동(이동규, 2011) 등 다양한 분야에서 지속적으로 수행되었다.

3. 정책흐름모형의 적용 근거

본 연구에서 정책형성을 다룬 여러 모형 중 PSF모형을 침복단지 조성정책 형성과정에 적용해보려는 이유를 Sabatier(1988)의 ACF모형과 비교 검토하여 그 근거를 공동 적용사항과 차별적용사항으로 대별하여 살펴보면 다음과 같다. PSF모형 및 ACF모형에 모두 공동으로 적용될 만한 사항을 검토하면 우선, 국가의 경제적 발전과 정치적 민주화가 진전되면서 생명의료 산업정책, 지역산업정책 등의 거시적 경제발전 및 지역개발 환경과 제도가 복합적으로 얽혀있는 사례분석이기 때문에 PSF모형 및 ACF모형 모두 분석 적용이 가능하다. 다음으로, 대상사례인 침복단지 조성정책 형성과정에서 역동적인 변화가 있었으며 그러한 변화가 실제 정책결정 및 산출에 주요한 영향을 미쳤기 때문에 PSF모형 및 ACF모형 모두 적용이 가능하다.

이상의 공동적용 사항에도 불구하고 ACF모형이 아닌 PSF모형을 본 사례연구에 적용한 근거를 살펴보면 다음과 같다. 우선 ACF모형은 특정 정책에 대하여 정치적으로 중요한 활동을 전개하고 옹호하는 정책옹호연합을 주요 분석단위로 설정하고, 이들의 상호작용과정을 중심으로 분석을 전개한다. 하지만 대상사례인 침복단지 조성정책형성 과정은 정책선도자인 국무조정실 산하의 의료산업선진화위원회가 상대적으로 높은 자율성에 기반하여 활동하였으며, 정책하위체제로서 다양한 세력들은 상대적으로 상호작용하면서 활발하게 정책 활동에 참여하지 않았다.

둘째, ACF모형은 옹호연합의 결성에 있어 정책신념(policy belief)체제를 중시하고 이들의 변화가 결국 정책변동으로 이어진다고 설명한다. 특히 정책신념이 변화하기 위해서는 장기간에 걸친 정보의 축적과 함께 점증적인 정책학습(policy learning)이 필요하다(Munro, 1993: 124). 침복단지 조성정책에서는 정책신념보다는 정책행위자 및 이해관계자간에 자유, 평등 등의 공리차원의 규범적 핵심이나 의료산업경쟁력 및 지역산업정책측면의 정책핵심에는 상호

이견이 많지 않은 상황이었다.

셋째, ACF모형은 정책중재자(policy broker)의 역할을 강조하지만 PSF모형에서는 정책선도자를 강조하는데, 본 연구의 대상사례인 침복단지 정책형성에는 정부를 비롯하여 산학연정 다양한 정책행위자들이 영향을 주었지만 정책선도자인 의료산업선진화위원회가 주도적 역할을 수행하였기 때문에 중재자가 개입할 여지가 없었다.

마지막으로, ACF모형은 정책신념에 의한 정책학습이 장기간에 걸쳐 정책변동에 영향을 미치는 점증적 과정으로 이루어지기 때문에 10년 이상의 정책과정과 정보축적기간이 필요하다. 하지만 본 연구사례의 대상기간, 침복단지 조성정책 형성과정은 의료산업선진화위원회가 발족한 2005년 8월부터 근거 법률이 제정된 2008년 3월까지 3년여에 불과하다. 이렇듯 침복단지 조성정책 형성과정은 비교적 단기간동안에 이루어진 사례이기 때문에 ACF모형보다는 PSF모형이 보다 적합한 분석모형이므로 이를 기반으로 분석을 진행하였다.

III. 첨단의료복합단지 정책형성 과정분석

1. 정책문제의 흐름

정책문제의 흐름은 지표(index)의 변동, 위기 또는 사건(재난), 정책오차 및 모호성, 제도 및 환경요인들의 문제 쟁점, 환류 등으로 구성되며, 정책행위자간 상호작용을 통해서 혼란 또는 질서가 만들어진다. 문제흐름의 주요한 고려사항은 기술적 현실가능성, 공동체 구성원의 가치체계와 합의 정도, 예산제약, 정치적 수용성 등이다. 노무현 정부는 초기부터 의료산업을 차세대 성장동력산업으로 선정하고 포스트 IT산업으로 육성하고자 하였다. 정부가 의욕적으로 추진한 차세대 성장동력산업, 의료산업선진화, 황우석 사건 그리고 한미 FTA 등은 모두 미래 먹거리 창출이라는 정책적 목표로 연계되어 있다. 침복단지 조성정책의 시작도 정부가 공공의제로 논의하던 차세대 성장동력산업 발굴·육성과 이를 구현하기 위한 의료산업선진화를 근간으로 한다. 정부는 2005년 8월 국무총리를 위원장으로 하는 의료산업선진화위원회를 국무조정실에 설치하여 정부의 공식적인 정책의제로 채택하여 본격 추진하였다.

1) 차세대 성장동력산업의 발굴 및 육성

한국은 지난 20세기 산업화시대의 고도압축성장기를 거쳐 선진국 진입의 문턱에 이르렀다

(신장섭 & 장하준, 2004; Economist, 2011). 21세기 지식정보화시대를 맞이하여 2003년 출범한 노무현 정부는 정부혁신, 제도혁신, 기술혁신을 통하여 한국이 21세기를 주도하는 동북아의 중심국가로서 자리 매김하기를 목표로 일련의 정책을 추진하였다. 정부는 차세대 성장동력산업 발굴, 육성을 위하여 10대 성장동력산업을 선정하였으며, 수도권 집중완화와 지역간 균형발전을 위하여 행정복합도시인 세종시 건설과 함께 지역혁신도시 건설을 추진하였다.²⁾ 정부의 차세대 성장동력산업 추진은 세계 경제의 불확실성 증대와 중국의 급부상 등에 따른 국제경쟁 격화로 한국 경제의 미래에 대한 불확실성이 확대되고 있는 상황에서, 특정 유망산업을 선정하고 이에 R&D 예산 등 자원을 집중 투입하여 빠르게 육성하기 위한 공공 아젠다였다(산업자원부, 2003).

국가혁신체제(National Innovation System, NIS) 및 지역혁신체제(Regional Innovation System, RIS)를 구축하고자 했던 노무현 정부는 출범과 함께 2003년 3월부터 산업계 중심의 기획단을 구성, 운영하여 차세대 성장동력산업 분야로 총 60개의 품목을 발굴하고 종합적인 발전전략을 수립하였다. 10대 차세대 성장동력산업은 ①디지털TV/방송, ②디스플레이, ③지능형 로봇, ④미래형 자동차, ⑤차세대 반도체, ⑥차세대 이동통신, ⑦지능형 홈네트워크, ⑧디지털 콘텐츠/SW솔루션, ⑨차세대 전지, ⑩바이오 신약/장기 등이다.³⁾ 정부는 국가적 역량을 총결집하여 민간-정부간 전략적 협조체제와 함께 체계적인 부처간 역할분담 및 지원체제를 구축하고자 하였다. 선정된 여타의 성장동력 아이тем들이 기존의 IT분야 기술에 중심으로 둔 것이라면, BT분야의 바이오 신약/장기 산업 아이тем은 새롭게 추가된 핵심적인 미래 유망기술이라고 할 수 있다.

2) 의료산업선진화

산업화시대에 국가와 지역 발전은 중화학공업 등 중후장대형 산업단지가 기여했지만, 지식 기반경제하에서는 기초연구와 산학 협력 등 혁신 생태계에 근거한 정보기술(IT), 바이오기술(BT), 나노기술(NT) 등의 첨단기술 산업이 주도한다. 2000년대 이후 한국은 창의적, 효율적 과학기술 및 산업정책의 기획, 형성, 집행 및 평가시스템 구축으로 국가경쟁력을 제고하기 위하여 다양한 정책방안을 시도하고 있다. 또한 IT, NT, BT, 보건의료기술(HT) 등 첨단 기술산업에 대한 국가차원의 증장기계획 및 정책을 수립하고, 산학연정(産學研政)의 연구개발(R&D)

2) 정부차원에서 과학기술혁신체제를 구축하기 위해 과기부 산하에 과학기술혁신본부를 설립하였고 과학기술산업분야의 제도개선과 혁신시스템의 구축, 각종 성과목표와 로드맵 및 매뉴얼 작성·운영을 통해서 새로운 기술 혁신시스템을 구축하고자 하였다.

3) 이후, 10대 산업 74개 세부구성 품목으로 확대되었다. 산업자원부에서 주력기간산업(30개), 미래유망산업(26개), 지식기반서비스산업(4개)을 선정하였고, 과학기술부(50개 초일류기술)와 정보통신부(9개 신성장동력)에서도 자체적인 성장동력 발굴 작업을 추진하였다(산업자원부, 2003).

협력체제를 강화하기 위한 새로운 거버넌스를 도입하였다(송위진, 2006; 정용일 외, 2011).

생명의료산업 분야는 고령화, 소득증대 및 건강증진 등의 이유로 IT 이후 차세대 성장동력으로 각광을 받고 있는 대표적 첨단산업이다. 생명의료산업의 발전으로 생명의료 제품과 서비스 수요 급증뿐만 아니라 관련 산업 종사자 및 창업 증대로 신규 고용이 창출되었다(OECD, 2010). 하지만 생명의료산업은 연구개발부터 사업화까지 장기간이 소요되고, 불확실성과 성공 가능성, 그리고 다양한 주체간의 연계·협력 필요성 등에 의하여 장기계획에 의한 정부차원의 지속적인 투자와 육성이 필요한 분야이다.

2000년대 이후 우리나라는 창의적, 효율적 과학기술 및 산업정책의 기획, 형성, 집행 및 평가시스템을 구축하는 등, 국가경쟁력을 제고하기 위하여 지속적인 노력을 기울이고 있다(송위진, 2006; 정용일 외, 2011). 정보통신기술(IT), 생명기술(BT), 나노기술(NT), 보건의료기술(HT) 등 지식기반첨단산업에 대한 국가차원의 중장기계획 및 정책을 수립하고, 산학연정의 연구개발(R&D) 협력체제를 강화하기 위한 혁신적 정책결정 지원체제가 그것이다. 특히 IT 이후 각광받고 있는 생명의료기술(BT·HT)분야를 차세대 신성장동력산업으로 육성하고자 중앙정부와 지방정부를 비롯하여 민간 기업⁴⁾에서도 적극적인 지원과 투자를 시작하였다.

정부는 상대적으로 부존자원은 빈약한 반면, 인적자원의 잠재력이 풍부한 한국의 여건에 적합성이 높은 바이오 신약, 장기 및 의료기기 등의 의료산업분야를 차세대 성장동력의 중추로 적극 추진하였다. 생명의료산업 분야는 고령화, 소득증대 및 건강증진 등의 이유로 IT 이후 미래 성장동력으로 각광을 받고 있는 대표적 지식기반산업이다. 하지만 생명의료산업은 연구개발부터 사업화까지 장기간이 소요되고, 불확실한 성공가능성, 그리고 다양한 주체간의 연계·협력이 필요하기 때문에, 장기계획에 의한 정부차원의 지속적인 투자와 육성이 필요한 분야이다(최윤희, 2007; Pisano, 2006).

의료산업은 인·허가 단계를 포함하는 장기간의 대규모 투자가 필요한 분야로서 신약개발의 경우, 평균 12~15년에 걸쳐 6~7천억 원의 투자가 필요하기 때문에 정부가 의료산업의 가치사슬 특성이 원활하게 연계될 수 있도록 지원할 필요성이 있다(DiMasia & Grabowski, 2007). 이에 정부는 선점효과가 지속되는 첨단산업의 세계시장 선점을 위해 적극적인 역할을 통한 의료산업의 발전 근거를 마련하고자 하였다. 특히 정부는 성공확률은 낮으나 성공시 고수익이 보장되는 의료산업분야의 연구개발과 제품화를 연계시켜 의료산업경쟁력을 제고하고자 적극적인 역할을 모색하였다(의료산업선진화위원회, 2007).

4) 삼성, LG, SK 등 국내 주요한 기업들이 생명의료산업에 적극적인 관심과 투자계획을 표명하였다. 특히 삼성그룹은 2010년 5월 11일 태양전지, 자동차용 전지, 발광다이오드(LED), 바이오제약, 의료기기를 5대 신수종 사업으로 선정하고, 이에 대한 2020년까지의 투자계획을 발표하였다.

3) 황우석 사건⁵⁾

의료산업선진화는 2005년 8월 대통령의 지시로 만들어진 의료산업선진화위원회가 출범하면서 정부의제로서 구체화된다. 출범 당시 의료산업선진화위원회는 이해찬 총리가 위원장으로 임명되었고, 청와대 박기영 정보과학기술보좌관이 공동간사 겸 의료산업발전기획단 단장을 겸직하였다.⁶⁾ 청와대 박기영 보좌관은 의료산업발전기획단의 단장으로서 의료산업선진화와 첩보단지 조성정책을 공식적으로 주도하였다. 공식적인 정책행위자인 정보과학기술보좌관과 함께 비공식적인 정책행위자로서 황우석 서울대 교수가 핵심적인 역할을 수행하였다. 2005년 당시 황우석 서울대 교수는 맞춤형 배아 줄기세포에 대한 연구결과를 진행하여 세계적인 과학저널인 사이언스(Science)에 2차례 게재하고 표지를 장식하는 등 한국 최고의 과학자로 인정받았다. 동시에 미국 시사주간지 타임(TIME)이 선정한 '세계에서 가장 영향력 있는 100인'에 선정(2004년)되었으며, 정부가 선정한 최초의 '국가최고과학기술자'였을 뿐만 아니라 한국언론인연합회가 선정한 '자랑스런 한국인 대상'을 수상한 세계적인 과학자로 부상하였다.

그런데 2006년 1월 황우석 교수가 논문조작 및 줄기세포 시료조작 지시 등의 연구윤리 위반 사실을 시인하고 사과하였다. 그로 인하여 2006년 1월 과학저널인 사이언스(Science) 논문 취소, 2006년 3월 서울대의 파면결정, 2006년 5월 검찰에서 황우석 교수 등 연구진을 사기 및 횡령 등 혐의로 불구속 기소 등의 조치가 연속적으로 이루어졌다. 황우석 사건이 방송된 이후 2005년 12월에 발주된 산업연구원(KIET)의 연구용역은 사업의 주도자이자 핵심적인 상징이었던 황우석 교수의 연구윤리와 사이언스 논문조작 파문이 국가적 이슈로 확대되던 상황과 함께 한다. 정책 의제설정 및 결정과정에 있어서 불확실성은 종종 무시되거나 외면되는 경우가 있다. 불확실성이 회피, 외면되는 것은 궁극적으로 정책결정과정과 결과를 전혀 예상치 못한 방향으로 이끌어 갈 수 있다. 제대로 된 상황을 반영하지 못한 결과는 정책의 왜곡, 실패 등의 부작용으로 이어진다(권기현, 2008: 374). 황우석 사건은 과학기술 및 보건의료 관련 당사자뿐만 아니라 국민 대부분이 관심거리가 되어 범국가적인 논란을 야기하였다. 2005년 12월 보건의료 관련 단체들은 황우석 교수를 중심으로 추진된 첩보단지 조성정책에 대한 진실 규명과 함께 영리병원 추진에 앞장선 의료산업선진화위원회의 해체를 주장하는 성명서를 발표하는 등 논란이 확산되었다(보건의료단체연합, 2005).⁷⁾ 황우석 사건으로 인하여 구체적인

5) '황우석 사건'은 이미 한국어 위키백과에 올라 있을 정도로 공식적인 시사용어가 되었다. 황우석 사건은 2005년 11월 MBC-TV의 사회고발 프로그램 PD수첩이 황우석 전 서울대 교수의 2004년 '사이언스' 게재 논문에서 사용된 난자의 출처에 대한 의문을 방송하면서 촉발되었다(위키백과).

6) 2005년 당시 과학기술부 선정 제1회 국가최고과학자로 선정된 황우석 교수는 청와대 및 정부 관계자들로 구성된 비공식적인 모임인 '황금박쥐'의 일원이었다. '황금박쥐'는 황우석 교수를 비롯하여 김병준 청와대 정책실장, 박기영 청와대 정보과학기술보좌관 그리고 진대제 정보통신부 장관(前 삼성전자 사장)이 매월 정기적으로 만나서 한국의 미래 산업을 논의하던 모임의 명칭을 참석자의 성을 모아 기자들이 명명하였다(매일경제신문사, 2005: 74).

실행계획의 수립과 함께 관련 법안 입안을 준비하던 침복단지 조성정책은 완전히 새로운 상황을 맞이하게 되었다.

4) 한미 자유무역협정(FTA)⁸⁾ 타결

한국은 정부주도의 경제기획 및 산업육성정책을 통하여 고도압축 성장의 산업화과정을 성공적으로 이행하였기에 육성을 통한 새로운 산업 창출을 정부의 역할로 인식하였다. 고도압축 성장을 지향하던 한국도 지식정보화, 세계화, 지방화 및 민주화 등 외부 환경적 영향에 대응하고자 노력하였다. 한국에서도 1997년 금융경제위기 이후 작고 효율적인 정부의 역할과 기능에 대한 다양한 논의와 함께 정부조직의 조정과 혁신이 병행되었다. 정부, 시장 그리고 시민간의 역할과 관계를 재정립하고 참여와 협력을 통해 과거 일방적, 중앙집권적인 정책과정과는 다른 새로운 접근방법을 도입하고자 하였다. 이러한 일련의 대내외적인 상황에서 2003년 8월 정부는 'FTA 추진 로드맵'을 마련하고 2005년 2월 한미 FTA 사전실무점검 1차 회의를 개최하면서 한미 FTA 체결에 대한 논의를 시작하였다. 의료산업선진화위원회가 발족하여 침복단지 조성을 추진한 2005년 9월 미국 행정부는 한국 등 4개국을 FTA 우선협상대상국으로 선정하였다. 2006년 2월 한미 FTA 추진을 양국 공동 기자회견을 통해서 발표하고, 동년 6월 제1차 공식협상 개최, 그리고 2007년 4월 협상이 최종 타결된다.

한국은 대외무역 측면에서 WTO 체제에 이어 한미 FTA 협상 타결 등 글로벌 경쟁체제에 빠르게 편입되면서 국내 시장 위주의 '작은 경쟁' 뿐만 아니라 세계시장에서의 '큰 경쟁', 즉 무한경쟁에 직면하였다. 생명의료산업 분야도 국내 시장 뿐만 아니라 세계시장에서의 무한경쟁을 극복하기 위한 선택과 집중 전략을 필요로 했다. 생명의료산업은 향후 높은 성장이 기대되는 분야이지만 한국은 선진 주요국들에 비하면 전체 산업 및 시장 규모가 작기 때문에 연구개발(R&D)과 함께 시장수요 창출도 요구됐다(의료산업선진화위원회, 2007). 글로벌 무한경쟁에서 의료산업은 특허 등 지식재산전략(IPS)을 활용하여 기술을 선점하고 글로벌 시장에 조기 진입하여 수익을 극대화하는 방식으로 기술력이 낮은 후발기업이나 국가의 추격을 따돌리는 전형적인 승자독식(winner takes all)형 산업이라고 할 수 있다. 정부는 이러한 의료산업분야의 특성을 감안하여 대학, 연구기관, 기업들에게 R&D 활동을 촉진할 수 있도록 프로그램을 조직하고 R&D 활동이 기초연구에서 생산연구까지 연계되어 그 결과가 기업에게 이전됨으로써 상품화될 수 있도록 지원하였다(최윤희, 2007).

7) 보건의료단체연합 성명 (2005.12.15), “‘황우석’ 관련 진실은 모두 규명되어야 하고, 정부의 허구에 찬 ‘의료산업선진화위원회’는 해체되어야 한다”.

8) 한미 FTA의 공식명칭은 한미 자유무역협정(U.S.-Korea Free Trade Agreement, KORUS FTA)으로 대한민국과 미국 간 자유무역협정이다.

정부는 미래 먹거리 창출을 위하여 10대 차세대 성장동력산업을 발굴·육성하였고, IT 이후 우리나라의 새로운 핵심 산업을 창출하고자 의료산업선진화에도 매진하였다. 하지만 이러한 상황을 지켜본 보건의료분야의 시민단체 뿐만 아니라 한미 FTA에 부정적이었던 시민단체들은 미래 먹거리 창출을 목표로 하는 의료산업선진화도 국가경쟁력으로 상징화된 한미 FTA와 밀접히 관련되어 있다고 주장하였다(과학기술노조, 2005; 보건의료단체연합, 2007).⁹⁾ 결국 한미 FTA는 의료민영화나 영리법인 도입과도 직간접적인 관련을 맺고 있었기 때문에 국내 의료법과의 충돌 등의 문제와 항상 연계되었다. ‘황우석 의료도시’로 상징되는 경제자유구역 내의 영리병원 중심의 의료신도시는 보건의료단체연합을 비롯한 시민단체들의 결사적인 반대에 부딪혔다. 보건의료단체연합은 의료선진화가 병원의 영리법인화를 통한 의료민영화이고, 또한 경제자유구역 내 영리병원 설립을 통한 첩복단지가 결국 당시 국가적 이슈였던 한미 FTA 추진과 연계되어 있다고 주장하였다(보건의료단체연합, 2005, 2007).

2. 정책대안의 흐름

대부분 정책대안의 흐름은 정책선도자의 활동, 정책공동체 및 이익집단의 개입 등이 주요한 요소로 작용하며(Kingdon, 1995; 2003), 정책과정에 참여하는 전문가 집단의 내부 합의에 따라 대안을 선택, 개발하는 과정이라고 할 수 있다(김명환, 2011). 의료산업선진화위원회는 첩복단지 조성정책의 대안을 기획, 개발 및 추진하는 주도적인 역할을 수행하였다. 초기에는 의료산업선진화위원회와 함께 청와대 과학기술정책보좌관과 국무조정실이 정책형성에 적극적으로 개입하였다. 이와 함께 비가시적 참여자인 산업연구원(KIET), 한국과학기술평가원(KISTEP) 등 전문연구기관도 주요한 정책행위자로서 역할을 수행하였다. 첩복단지 조성정책 제도화단계에서 진행된 의료산업선진화위원회와 관련된 주요 사건과 일정은 <표 3>과 같다.

첨단 산업분야는 산업발굴을 위한 초기 단계에서 대부분 연구개발 인프라 조성과 유망 기술의 선점과 함께 국가차원의 중장기 투자계획이 수반되는 경우가 많다. 첩복단지의 경우에도 의료산업이 갖는 고위험 고부가가치의 특성에 따라 정부개입의 필요성이 제기되었다. 의료산업선진화위원회는 의료산업을 미래전략산업으로 육성하기 위한 범정부적인 종합대책을 마련하여 추진하고자 설립되었다. 제1차 위원회(2005.10.5)에서 의료산업선진화 추진방향 확정과 함께 첩복단지 추진방침을 결정하였다. 제2차 위원회(2006.3.14)는 의료산업분야별 비전, 목

9) 보건의료단체연합 성명(2007.3.30), “노무현 정부는 한미 FTA 의약품 협상에 대해 거짓말을 멈추고 협상을 당장 중단하라”.

〈표 3〉 침복단지 조성정책 형성과정의 주요 내용

| 일 시 | 주요 내용 |
|------------|--|
| 2005. 8. | 의료산업발전 및 제도개선방안 마련을 위한 의료산업선진화위원회 출범 - 위원장(국무총리) 포함, 정부위원 10명과 민간위원 20명으로 구성 |
| 2005. 10. | 제1차 의료산업선진화위원회 개최: 침복단지 추진방침 결정(10.5) |
| 2005. 11. | - MBC PD 수첩에 보도(11.24): '황우석 신화의 난자 매매 의혹' - 황우석 교수 대국민 사과(11.24): 연구원의 난자 이용 시인 |
| 2005. 12. | KIET에 연구용역 발주: 기본방향수립(2005.12 ~ 2006.6) - 첨단의료복합단지 조성을 위한 추진모형 설정 및 기본계획 수립 |
| 2006. 1. | '사이언스' 황우석 교수 논문 공식 철회 발표(1.12) |
| 2006. 3. | 황우석 교수가 줄기세포 '시료조작' 지시를 시인(3.6) - 서울대학교 황우석 교수 파면 결정(3.20) |
| 2006. 5. | 황우석 교수 등 연구진을 검찰에서 사기 및 횡령 등 혐의로 불구속 기소함 |
| 2006. 6. | - '첨단의료복합단지 추진모형 등에 관한 공청회'(6.9) - 제3차 의료산업선진화위원회(6.22): KIET 용역 및 공청회 보고 |
| 2006. 7. | 청와대 보고(7.11): 첨단의료복합단지 추진모형 및 공청회 결과 |
| 2006. 10. | KISTEP 연구용역 발주: 세부조성방안(2006.10 ~ 2007.2) - 첨단의료복합단지 조성 및 지원을 위한 세부추진방안 연구 |
| 2007. 6. | 제5차 의료산업선진화위원회 개최(6.4): 침복단지 추진방안 마련 - 2차례 용역결과 등을 토대로 신약·첨단의료기기 등의 핵심 인프라 중심의 응용·연구개발 중심단지 구축을 추진함 |
| 2007. 12. | 의료산업선진화위원회 해단(12.4) |
| 2008. 2.25 | - 이명박 대통령 취임식 및 정부 출범 |
| 2008. 2.26 | 『첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법』 국회 본회의 통과 |
| 2008. 3.24 | 『첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법』 시행 |

자료: 의료선진화위원회 활동백서(2007), 침복단지 조성사업 추진경과(2009), 국무조정실 및 보건복지부 보도자료, 위키백과 등 참고.

표, 추진전략 및 핵심정책과제(6개 분야,¹⁰⁾ 39개 과제)를 심의·확정하였다. 제3차 위원회(2006.6.22)는 KIET의 연구용역을 바탕으로 침복단지 조성방안 및 기본방향을 청와대에 보고하였다. 청와대 보고에서 대통령의 재검토 지시 이후, 제4차 위원회(2006.10.24)는 KISTEP에서 수행하는 침복단지 조성방안 마련을 위한 2차 연구용역(2006.10.30~2007.2.28)을 비롯하여 4개 분야 9개 정책과제 세부추진방안을 심의·의결하였다. 제5차 위원회(2007.6.5)는 KIET와 KISTEP의 연구용역보고서에 기반하여 첨단제품, 기술개발을 목표로 체계적, 종합적인 지원을 위해 약 30만평 규모의 단지 조성방안을 심의·확정하였다(뉴시스, 2007).¹¹⁾

10) 6개 분야 : 의약품, 의료기기, 의료서비스 제도개선, 의료 R&D, 첨단의료복합단지, e-Health

11) 뉴시스(2007.6.7), “쫓그라든 첨단의료단지, “소문난 잔치 먹을 게 없다””

3. 정치의 흐름

정치의 흐름은 정치적 사건과 역동성에 의해 진행되며 주로 선거, 국민여론, 의회의석수 변화, 정권교체, 고위관료교체 등의 요인이 영향을 준다(Kingdon, 2011). 침복단지 조성정책 및 입지선정과 관련하여 정책 제도화단계의 주요한 정치의 흐름은 무엇보다도 10년 만에 여야 간 정권이 교체된 제17대 대통령선거라고 할 수 있다. 2007년 12월 19일 진행된 제17대 대통령선거에서 당시 야당인 한나라당의 이명박 대통령 후보는 전체 투표자중 과반수에 육박하는 48.7%를 득표하여 대통령에 당선된다(중앙선거관리위원회, 2008). 이는 당시 여당이라고 할 수 있는 통합민주당의 정동영 대통령 후보의 26.1% 득표보다 무려 20% 이상을 득표한 결과였다.

노무현 정부에서 이명박 정부로 여야간 정권이 교체되었지만, 차세대 성장동력산업으로 의료산업을 선진화하여 국가경쟁력을 제고하고자 하는 정책 의제는 변화없이 그대로 승계되었다. 정권교체시기에 침복단지 조성정책이 특별법의 제정으로 완성될 수 있었던 것은 의료산업선진화위원회를 비롯한 관련 정책행위자들과 전문가들의 역할도 중요했지만, 차세대 성장동력인 의료산업선진화를 통하여 국가경쟁력을 제고한다는 정책 의제가 두 정부 간에 다르지 않았으며, 이를 위해서 ‘첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법’(이하 침복단지 특별법)을 조속히 마무리해야한다는 정책수단 측면에도 특별한 이견이 없었기 때문에 가능하였다.

당시 침복단지는 서울·부산·경기·오송·대구·제주 뿐만 아니라 대덕·원주·인천·포항·광주 등 전국의 거의 모든 지자체에서 유치를 희망한 대표적인 첨단 산업시설이었다(MBC, 2006).¹²⁾ 유력한 대통령 후보인 이명박은 의료산업선진화와 침복단지에 대하여 긍정적이었으며, 특히 침복단지의 경우 강원, 충청과 대구·경북 등의 지방유세에서 해당 지역에 입지유치 가능성에 대한 발언을 하는 등 선거활동에 적극 활용하였다(이동기·안완기, 2008: 7). 이명박 대통령 후보는 대통령선거 과정에서 지역별 공약으로 원주와 충북에는 글로벌 메디컬컴플렉스의 건립을, 대구에는 첨단 건강의료특화단지를, 대전에는 암전문의학 연구개발센터를, 광주에는 국립노화연구소 등을 선거공약 차원에서 중부적으로 제시하였다. 대통령의 이러한 선거공약은 이전 정부에서 중점 추진되던 침복단지가 정권교체 시기에도 중단없이 추진될 수 있었던 원동력이 되었다.

12) MBC 방송(2006.10.01), “첨단의료복합단지 유치전은 지자체 대리전? 대덕·오송·원주·인천·포항·제주 유치 공식 선언 부산·광주·대구 등 검토 중…전국 지자체 대부분 참여”.

4. 정책의 창 및 정책선도자

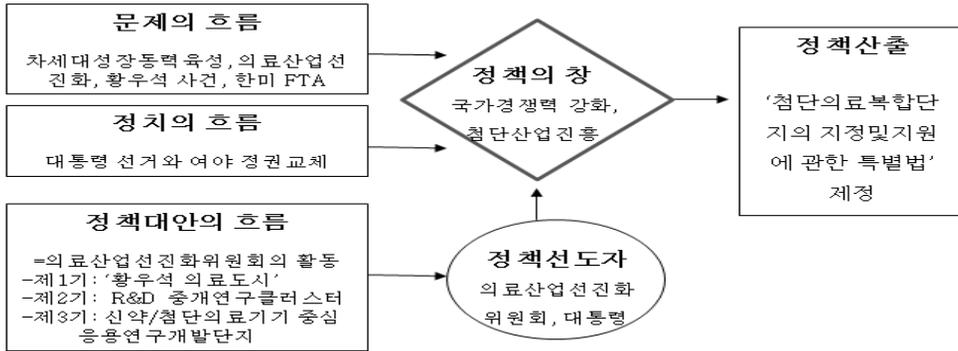
정책의 창은 정치흐름의 변화 또는 새로운 문제에 대한 정책선도자의 역할과 인지가 있을 때 열리고 닫힌다고 한다. 또한 정책선도자의 능력, 선호, 활동범위, 역할 등에 의하여 정책의 창이 열리고 닫히는 시기가 달라질 수 있다. 그리고 능력이 있는 정책선도자의 존재 여부에 따라 특정 사안이 정책의제 설정과정에서 부각될 수 있다(Kingdon, 2011: 168). <표 4>와 같이 침복단지 조성정책은 정부의 핵심 정책과제였지만 특별법으로 제정되기까지 많은 어려움이 있었다. 우선 초기계획이 황우석 사건과 그 여파로 인하여 추진주체가 흐트러지는 등 많이 어긋난 상태였고, 다음으로 시기적인 측면에서 임기후반에 접어드는 시점이었기에 임기 내에 제정되기는 시간적인 어려움이 있었다. 그럼에도 불구하고 연구용역 결과 등을 반영한 법안 상정 최종 방안이 2007년 3월에 도출되어 2007년 6월에 의료산업선진화위원회에 보고되었다. 2008년 2월 노무현 정부의 임기 만료와 함께 제17대 국회도 2008년 4월에 종료되어 특별법 제정을 위한 시간은 6개월 정도였다. 정책선도자인 의료산업선진화위원회와 국무조정실이 침복단지특별법을 상정하는데 주무부처로서 실무적인 역할을 담당했으며, 정책선도자로서 국정책임자인 대통령의 의지가 작용하였다(이동기·안완기, 2008: 7).

<표 4> 침복단지 조성정책의 정책흐름모형 분석결과

| 구 분 | 주요 내용 및 행위자 |
|----------------|--|
| 문제의 흐름 | - 차세대 성장동력산업 발굴·육성 및 의료산업선진화 - '황우석 사건'(2005.11) 및 한미FTA 타결(2007.4) |
| 대안의 흐름 | - 제1기: 황우석 맞춤형 의료시티 - 제2기: R&D 중개연구클러스터 - 제3기: 신약 및 첨단의료기기중심 응용연구개발단지 |
| 정치적 흐름 | - 대통령선거로 인한 여야 간 정권교체(2007.12) |
| 정책선도자 및 주요 행위자 | - 정책선도자: 대통령, 의료산업선진화위원회 - 주요 정책행위자: 국무조정실, 복지부, 과기부, 산자부, 예산처, 청와대 과기보좌관, 황우석 교수 등 |

2007년 12월 정부의 임기 종료를 앞두고 의료산업선진화위원회의 역할도 종료되었다. 침복단지특별법은 2007년 9월 특별법안 국회 상정, 이명박 대통령의 취임식 다음날인 2월 26일 국회 본회의 통과, 그리고 2008년 3월 24일 '첨단의료복합단지의 지정 및 지원에 관한 특별법'이 제정까지 법적인 제도화 과정이 노무현 정부의 임기종료와 이명박 정부의 출범과 함께 완료된다. (그림 2)에서 보는 바와 같이 침복단지 조성정책은 초기부터 대통령의 지대한 관심과

함께 국무총리를 위원장으로 하는 등, 의료산업선진화위원회의 중점 사안으로 추진되었다. 위원회는 침복단지 조성에 관한 전반적인 추진 방향과 계획을 직접 주도하여 정책이 제도화될 수 있는 다양한 방안을 강구하였다.



(그림 2) 정책 제도화단계의 정책흐름모형

IV. 결론 및 향후 과제

본 연구는 21세기 지식기반사회에서 차세대 성장동력산업으로 각광받고 있는 침복단지 조성정책을 대상사례로 하였다. 침복단지 조성 정책형성과정에 영향을 미친 주요 요인을 PSF를 적용하여 분석하였다. 연구함의를 이론적, 방법론적 및 정책적 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

우선, 이론적 측면에서 살펴보면 선행연구 및 이론적 검토에서 살펴본 바와 같이 PSF모형을 첨단산업 육성정책의 형성과정 전반에 적용하여 분석한 정책연구는 국내외에 매우 드문 것으로 나타났다. 이는 시간적 흐름에 따라 역동적으로 전개되면서, 그 세부적인 상황이 외부에 매우 제한적으로 공개되는 내밀한 정책형성과정의 특성을 반영한 결과이다. 물론 첨단산업 정책뿐만 아니라 대부분의 정부정책의 형성과정이 외부에 공개적으로 진행되는 경우는 제한적이다. 그럼에도 불구하고 선행연구 검토에 드러난 바와 같이 교육, 보건, 복지 등 국민과 직접적으로 관련된 여타의 정책들은 비교적 그 과정이 공개되어, 관련 이슈와 여론이 정부의 공식적인 의제로 채택되는 과정이 여러 연구를 통하여 분석된 선행 사례가 있었다. 이에 본 연구는 첨단 산업정책의 형성과정을 침복단지 조성정책을 대상으로 하여 대표적인 정책과정모형 중 하나인 PSF으로 분석하였다. 분석결과 첨단산업 정책형성 과정도 여러 요인들과 정책흐름

들이 간여되어 있으며, 특히 정책의제가 정부의제로 공식화되는 법제화의 과정은 정책선도자 뿐만 아니라 다양한 이해관계자의 역동적인 역할에 의하여 진행된다는 점을 조명하였다.

다음으로, 방법론적인 측면에서 살펴보면 본 연구에서 적용한 PSF모형은 정책의제가 발굴 되어 공식적인 정부의제가 되고 나아가 법제화되는 역동적인 상황을 다양한 관점에서 살펴볼 수 있는 유효한 특성을 가지고 있다는 점을 확인하였다. 최근 다양한 이해관계집단의 입장을 개별적으로 파악하여 각각의 입장과 주장을 비교 분석하여 논쟁적인 논점을 중심으로 정책형성과정을 분석하는 연구가 증가하고 있다. 하지만 모든 정책이 옹호연합과 반대연합으로 나누어 각각의 주장과 입장을 대별하여 분석할 수 없다. 또한 정책결정 외부의 옹호 및 반대의견 뿐만 아니라 정책 자체의 특성에 따라 그 정부의제(법제화)가 판가름 날 수도 있다. 특히 본 연구에서는 PSF모형은 정책이 형성되는 과정에서 제각각이었던 정책문제, 정책대안 그리고 정치의 흐름이 어떠한 요인에 의하여 결합되거나 파기되는가를 살펴보기에 매우 적합한 모형이라는 측면을 구체적으로 살펴보았다. 본 연구의 사례인 침복단지 조성정책이 2005년 8월 의료산업선진화위원회 발족에서 2008년 3월 관련 특별법 제정까지 3년여의 단기간에 법제화되는 역동적인 흐름과 요인을 분석하였기 때문에 장기간 대립 갈등하는 상황에 적합한 옹호연합모형보다는 PSF모형이 보다 유의미한 분석모형이 될 수 있다는 함의를 도출할 수 있었다.

마지막으로, 정책적인 측면에서 살펴보면 한국의 첨단산업 정책형성과정은 여전히 정책선도자로서 정부와 최고 정책결정자인 대통령이 주도적인 역할을 하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 측면에서 침복단지 조성정책 형성과정을 살펴보면 참여정부 집권 초기, 대통령을 비롯한 핵심 정책행위자들에 의해서 의욕적으로 출발하였다. 하지만 전 국민의 이목이 집중된 황우석 사건과 한미 FTA 등의 사회적 이슈로 인해 초기 구상하였던 대규모 신규병원에 기반한 '황우석 의료도시' 조성 계획은 백지화되었다. KIET의 연구용역 결과인 'R&D 중개연구클러스터' 조성안도 대통령의 재검토 지시로 인하여 정책이 방향성을 잃게 되었다. 의료선진화위원회를 관장하던 국무조정실에서는 전문 관료들이 대통령의 수정 및 보완 지시를 이행하기 위하여 후속작업을 진행하였다. 초기의 이상적인 대규모 의료도시 구상은 실제 의료산업분야의 당면한 문제를 해결하고자 하는 방향으로 선회하였고, 전문가워크숍과 새로운 연구용역 등을 통하여 다양한 신규 대안이 제안되었다. 2007년 6월 제5차 위원회에서 침복단지를 '신약 및 첨단 의료기기 등의 핵심 인프라 중심의 응용·연구개발단지'로 구축하는 방안을 확정하였다. 21세기 지식기반사회에서 국가 및 지역의 발전은 정부의 과도한 개입에 의한 방식이 아닌 보다 혁신적이고 주체간 상호 연계된 접근방식이 필요할 것으로 전망되었다. 하지만 침복단지 조성정책의 형성과정을 살펴본 결과 대통령을 비롯한 핵심 정책행위자들이 정책이슈를 선도하였으며, 이를 전문 관료중심의 중앙정부가 결정의제로 만들어 특별법으로 제정하고 입지선정까

지 개입하는 적극적인 역할을 수행하였다. 이러한 현상은 한국에서 과거 정부가 중앙집권적인 방식에 의하여 개발을 주도한 전통산업과 같이 의료산업과 같은 첨단산업 육성정책에 있어서도 여전히 정부가 주도하고 있음을 의미한다.

이상에서 살펴본 본 연구의 함의에도 불구하고 향후 보완이 필요한 연구과제는 다음과 같다. 우선 본 연구의 대상사례인 침복단지 조성정책과 관련하여 편향성 등 단일 사례연구의 한계를 넘어서 연구결과의 일반화를 도모하기 위하여 첨단 산업 정책형성에 대한 유사 사례들에 대한 추가 연구를 통하여 연구의 타당성을 제고할 수 있을 것이다. 다음으로, 본 연구의 침복단지 조성정책 형성과정에서 지역혁신산업정책과 관련된 논의와 입지선정 부분이 지면상의 한계로 인하여 현재의 연구에서 제외되었다. 향후 침복단지 조성정책이 지역혁신산업정책 측면에 갖는 함의와 함께 입지선정 및 현재 추진 경과 등을 반영한 후속연구가 진행된다면 보다 종합적인 연구 결과를 도출할 수 있을 것이다. 마지막으로, 의료산업선진화와 침복단지 조성정책이 정권교체에도 불구하고 추진될 수 있었던 근거로 ‘정권이 교체된 정부 간에 해당 정책에 대한 신자유주의적 정책가치를 공유하였다’는 분석을 뒷받침할 수 있는 근거를 보다 면밀히 살펴볼 필요성이 있다. 특히 침복단지 조성정책을 교체된 정부 간에 함께 추진하였다는 표현이 모든 정책이념과 지향을 함께 한다는 의미가 될 수 없기 때문에 두 정부 간 특성에 대한 보다 심층적인 비교 분석이 포함되지 못한 아쉬움이 있다. 아울러 핵심적인 정책선도자로서 역할을 수행한 대통령의 리더십에 관한 논의가 포함되었다면 보다 풍성한 사례연구의 결과를 도출할 수 있었을 것이다.

참고문헌

- 강은숙 (2002), “정책변동의 정책네트워크 이론적 분석 -그린벨트정책을 중심으로-”, 「한국 사회와 행정연구」.
- 과학기술노동조합 (2005.12.16), 「의료산업선진화 정책, BT 산업정책 당장 중단해야」, 대전: 과학기술노동조합 성명(조합장 신명호).
- 국가과학기술위원회 (2011), 「국가과학기술위원회의 비전과 역할(안)」, 국가과학기술위원회.
- 권기현 (2008), 「정책학」, 서울: 박영사.
- 김근세·박현신·허아랑 (2010), “작은정부 개혁의 수렴과 분산”, 「한국행정연구」, 19(4): 3-31.
- 김명환 (2010), “지방정부의 정책변동 분석 -원주시청사 이전사업의 사례-”, 「한국지방자치학회보」, 22(3): 155-173.

- 김보엽 (2008), “한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석 -국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로-”, 「교육행정학연구」, 26(3): 1-23.
- 김복규·김선희 (2006), “정책의 창(policy windows)을 적용한 정책변동 연구: 성매매방지법 제정사례를 중심으로”, 「한국지방자치연구」, 8(2): 163-83.
- 김지원 (2009), “4대 사회보험 통합 정책형성과정 분석 -수정된 정책흐름모형 적용과 정책적 시사점-”, 「한국정책학회보」, 18(2): 157-188.
- 매일경제신문사 (2005) 「세상을 바꾸는 과학자, 황우석」, 서울: 매일경제신문사.
- 박재룡·박용규 (2005), 「대형국책사업의 시행착오와 교훈」, 삼성경제연구소.
- 보건의료단체연합 (2005), 「‘황우석’ 관련 진실은 모두 규명되어야 하고, 정부의 허구에 찬 ‘의료산업선진화위원회’ 는 해체되어야 한다」, 보건의료단체연합 성명, (2005.12.15).
- _____ (2007), 「노무현 정부는 한미 FTA 의약품 협상에 대해 거짓말을 멈추고 협상을 당장 중단하라」, 보건의료단체연합 성명, (2007.3.30).
- 산업자원부 (2003), 「차세대 성장동력 보고회 개최 -10대 차세대 성장동력 산업 확정-」, 서울: 산업자원부.
- 송위진 (2006), 「기술혁신과 과학기술정책」, 서울: 르네상스.
- 신장섭·장하준 (2004), 「주식회사 한국의 구조조정 무엇이 문제인가」, 서울: 창비.
- 양승일 (2006), 「정책변동론」, 서울: 양서원.
- 의료산업선진화위원회 (2007), 「의료산업선진화백서」, 서울: 국무조정실
- 이동규 (2010), 「초점사건 이후 정책변동 연구」, 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위논문.
- 이동기·안완기 (2009), 「첨단의료복합단지의 추진동향과 전북의 대응방향」, 전북발전연구원 이슈브리핑.
- 정용일 (2011), “국가과학기술행정체제의 제도변화 연구 -이명박정부의 과학기술행정체제 개편을 중심으로-”, 한국지방행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 정익재·김정수 (1998), “미국 정보화정책의 재조명: ‘정책의 창’ 모형을 통한 정보통신정책의 이해”, 「한국정책학회보」, 7(2): 33-59.
- 첨단의료복합단지조성사업단 (2009), 「첨단의료복합단지 조성사업 추진경과 및 향후 계획」, 보건복지부.
- 최윤희 (2007), 「바이오산업의 2020 비전과 전략」, 서울: 산업연구원.
- 한국사전연구회 (2010), 「21세기 정치학대사전」, 서울: 아카데미아리서치.
- Cohen, M., J. March & J. Olsen (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.

- DiMasia, J. & Grabowski, H. (2007), "The cost of biopharmaceutical R&D: Is biotech different?", *Managerial and Decision Economics*, 28, 469-479.
- Economist (2011), "What do you do when you reach the top?" (2011.11.12.).
- Exworthy and M. Powell. (2004), Big Windows and Little Windows: Implementation in the Congested State, *Public Administration*, 82(2): 263-81.
- Heclo, Hugh (1994), Ideas, "Interests, and Institutions. In Lawrence C. Dodd & Calvin Jilson (Eds.)", *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations* (pp. 366-392). Boulder, CO: Westview.
- Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: MA: Little Brown.
- _____ (1995), "Agenda Setting. In Theodoulou, S & Cahn, M. (Eds.)", *Public Policy: The Essential Readings* (pp. 105-113), Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- _____ (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd ed.)*, New York, NY: Longman Publishing Group.
- Miller, Hugh. & Charles Fox (2007), *Postmodern Public Administration*. Revised Edition. Armonk: M. E. Sharpe.
- Nijkamp, P., G. van Oirschot, and A. Oosterman (1994) "Knowledge networks, Science parks and regional development, in Cuadrado-Roura et al.", J. R. (ed), Moving Frontiers: Economic Restructuring, *Regional Development and Emerging Networks*, Avebury.
- OECD (2010), *Biomedicine and Health Innovation: Synthesis Report*. Paris: OECD.
- Pisano, G. (2006), *Science business: The promise, the reality, and the future of biotech*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Sabatier, P. A. (1988), An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and Role of Policy Oriented Learning Therein, *Policy Sciences*, 21(1): 129-68.
- Travis, R. and N. Zahariadis (2002), A Multiple Streams Model of US Foreign Aid Policy, *Policy Studies Journal* 30(4): 459-514.
- Zahariadis, N. (2007), "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects", In P. Sabtier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 65-92). Bolder, CO: Westview Press.

정용일

성균관대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 한국과학기술정보연구원(KISTI) 선임연구원으로 재직 중이다. 관심분야는 과학기술정책, 정보통신정책, 환경정책, 도시 및 지역개발 등이다.

김상태

캘리포니아대학교 얼바인 캠퍼스(University of California, Irvine)에서 도시계획 및 정책학(Ph.D. in Planning, Policy & Design) 박사학위를 취득(2011)하고 현재 중소기업청 소상공인정책국 서기관으로 재직 중이다. 관심분야는 지역개발, 산업 클러스터, 기술이전, 지역공동체 개발, 산업·중소기업 정책 등이다.