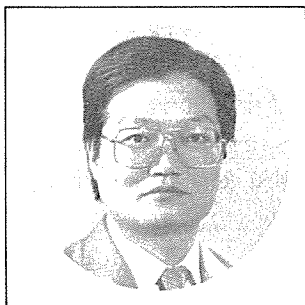


自律化로 「연구문화」정착기대



呂 運 邦

韓國개발연구원 연구위원

이 글은 국가과학기술정책의 바람직한 방향과 이에 따른 각 연구기관의 위상과 역할을 수행하기 위하여, 연구기관운영상에서 대체로 각 기관이 공통으로 안고 있는 문제점들을 파악하고 이를 효율적으로 개선하는 방안을 찾아보고자 함에 그 목적이 있다. 연구기관운영이라함은 광의로 해석하면 모든 연구관리를 의미하지만 여기서는 연구개발활동을 지원하는 제반활동에 대한 것으로서 경영전략 및 조직관리, 이사회운영 및 기관장의 역할, 인력 및 인사관리, 급여 및 인센티브 제도, 예·결산회계제도, 연구시설 및 기자재관리 등을 다루고자 한다.

■ 현황과 문제점

1. 경영전략 및 조직관리

급속히 진전되는 국제화·개방화를 통하여 전세계가 한 시스템으로 형성되는 과정에서, 우리나라 과학기술정책의 방향, 이에 따른 정부출연 연구기관의 위상과 역할 등 합리적으로 도출된

정책기조위에 각 기관의 기능과 역할이 재정립되어야 하고 이를 위한 각 연구기관의 경영전략과 조직관리도 부수적으로 재검토되어야 할 것이다. 새로이 정립되는 연구기관의 역할은 과거 어느 때보다도 장차 국가의 경제·사회발전에 지대한 영향을 미칠 것이라는 사실은 너무나도 확연하다. '60년대 후반 한국과학기술연구소(KIST)를 모태로 시작하여 가지를 친 여러 특정분야 전문연구소등에서 수많은 연구원들이 노력한 결과는 오늘날의 발전된 우리 사회를 이룩함에 지대한 공헌을 하였고 우수한 연구인력도 배출한 바 있다.

이와 아울러 격변하는 현시점에서 생각해 보면, 출연연구기관의 태동기 이후의 세월 동안에, 변화하는 국내의 여건에 적응하여 정부의 지원과 역할이 제대로 계속 수행되었는가? 분업화·종합화가 복합적으로 일어나는 연구개발분야의 특성에 비추어, 각 출연연구기관이 장기적인 안목에서 잘 운영되어 왔고 산·학·연 간을 연계시키는 역할을 잘 수행하여 왔는가? 또한 설립 당시의 환경이 많이 변화한 현재, 그 목표가 재정립될

필요가 있지 않는가? 등의 의문을 제기하여 볼 수 있는데, 이에 대한 대답은 그리 긍정적이지만은 않고 정부의 역할과 연구기관의 역할에서 쌍방에 개선점이 많았다는 말도 심심치 않게 나오는 실정이다. 20년 남짓한 세월에서 이러한 문제를 재조명할 기회는 별로 없었고 범국가적으로 자세히 들여다 보는 기회는 더욱 없었다.

과학기술과 연관되는 정부 각 부처의 역할도 그 동안 많이 변천하여 왔고 이에 따른 부처간 업무조정 미비가 기관특성 및 역할변화란 원인에 가중되어 연구기관들의 소관문제도 빈번히 발생하였으며 통폐합, 분리등도 되풀이된 바 있지만 현재 이 문제가 제대로 해결된 상태라고 보기에는 어렵다. 특히 정부부처의 경직된 연구기관 관리, 예산지원체제의 비합리성등이 기관운영에 지장을 준다는 불평이 있음을 알 수 있었다.

한편 연구기관의 측면에서 보면, 새로이 설립된 연구기관이 국가·사회적인 수요를 감안하여 적절히 성장하기도 하였지만 기관의 양적 팽창 즉 연구분야의 확장을 선호함으로 인하여 기관간 중복성도 나타났고 복잡하고 방만한 연구조직을 형성하게 되므로써 기관의 효율성이 논란의 대상이 되기도 하였다. 더욱 이러한 타성에서 연구지원인력의 양적 확대, 높은 호봉화, 고령화등으로 인한 예산상의 인건비 압박도 누적되어온 상황이다. 연구지원조직의 효율적인 운영을 위하여 사무자동화등을 도입하거나 외부용역을 활용하는 방법이 있지만 노조결성에 의하여 감원하기 어렵다는 연구기관도 상당수 있어 기관장의 역할이 중요함을 알 수 있다.

그리고 각 연구기관마다 연구소 장기발전계획을 세워 추진하지만 간혹 그 기관위주로 추진하므로써 국가적인 차원에서 요구되는 역할을 기관별 분업 또는 협업의 형태로 효율적으로 맡아 수행되는가에 대하여는 논란의 여지가 있었다. 더욱이 목표는 제대로 설정되었지만 이를 수행할 수 있는 전략수립이 미흡한 경우도 볼 수 있다.

어쨌든 연구기관쪽에서는 이러한 여러 문제점들이 정부의 경직된 직접 통제, 적정치 못한 예산지원체제등에 많이 기인한다고 말하고 있어 이에

대한 제도적 개선도 시급한 실정임을 알 수 있다. 그리고 과학기술정책수립, 연구관리, 기관간 또는 산·학·연 간의 협업에 대한 경험·기법등의 비중이 연구수행 자체에 비하여 과거에서의 비중보다는 커져야 한다는 사실은 21세기를 바라보는 시점에서 이작업을 수행하는 이유와 맥이 통한다고 할 수 있다.

2. 이사회 및 기관장의 역할

이사회는 연구소의 최고의사결정조직으로서 중요한 안전을 심의·의결하는 기능을 갖고 있다. 대부분의 연구기관이 정관에 이사회의 설치를 규정하고 있으며 거의 모든 연구기관이 공통적으로 다음 사항을 이사회의 주요 심의 의결사항으로 명시하고 있다.

· 연도별 사업계획 및 예산, 결산의 심의, · 임원의 선임, 해임, · 중요재산의 취득, 처분, · 주요조직개편, · 기금설정, · 정관변경, · 장기차입(금) 승인, · 기타 법령, 이사회가 정하는 사항

이러한 이사회는 명목상 연구소의 최고 의사결정기구로 되어 있으나 기관운영자금을 정부로부터 출연받아 운영하기 때문에 실질적으로 정부의 지휘감독을 받을 수 밖에 없다. 따라서 이사회에 제안되는 대부분의 주요 안전도 정부가 정해준 기본방침에 따라 준비되고 사전에 정부측과 협의가 되어야 하기 때문에 이사회의 자율적인 의사결정권은 별로 없다고 볼 수 있다.

기관장을 포함한 임원의 선임과 해임의 경우도 이사회에서 의결하여 정부의 승인을 거치도록 되어 있으나 실제로는 정부에서 사전에 내정하여 이사회에 추천하기 때문에 이사회의 독자적인 결정이 어려운 실정이다.

이사회의 인적구성은 이사회의 기능에 큰 영향을 미치기 때문에 중요하다. 이사의 수효는 대략 7~15인으로 구성되어 있으며 정부관계부처의 고위급 공무원인 당연직 이사(4~10명)와 학계·산업계의 선임이사들로 구성되어 있다. 그러나 연구기관에 따라서는 그 연구기관의 특성에 맞는 경험과 지식 및 영향력을 갖춘 이사로 구성되었다기 보다는 당연직 이사가 많거나 산업계와 학

계의 비중이 기관특성에 따라 제대로 구성되어 있지 않은 경우도 볼 수 있다.

이사회는 정기이사회(연2회)와 임시이사회를 개최할 수 있도록 되어 있다. 그 참석률을 보면 당연직 이사의 경우 본인 참석이 46%, 대리참석이 50%, 불참이 4%이고 선임이사의 경우는 본인 참석이 71%, 대리참석이 10%, 불참이 19%로 나타나 당연직이사의 역할이 미비함을 볼 수 있다. 이러한 상황은 이사들이 연구기관 운영에 적극적으로 공헌할 수 있는 제도 즉 이사회 운영예산, 이사에 대한 보수, 이사회 지원조직 등의 보장이 필요함을 나타내고 있다. 당연직 기관장을 제외하면 나머지 이사들 모두가 연구기관 내부사정을 잘 모르는 비상임이며 외부의 인사들이란 점도 이사회가 활성화되지 않는 원인이 되고 있다.

이사회에 당연직 이사로 참여하고 그 기관을 대표하여 업무집행을 총괄하고 운영을 책임지는 기관장은 어떠한 이사보다 강력한 영향력이 있다고 볼 수 있다. 그러나 기관장이 소신있게 조직을 이끌어 나아가기에는 재임기간(평균 3년4개월)이 짧고, 과거의 자료를 보면 내부기용 43.4%, 외부기용 56.6%로서 외부기용이 많은 편이다. 임기중 사임한 경우도 30.2%가 되며 사임이유는 구체적으로 설명되지 않고 있으나 일신상의 이유, 장관직 등 다른 기관장으로 이동되는 경우도 있고 경우에 따라서는 장관의 교체나 정부내의 권력변화 때문에 그만둔 경우도 있다. 출연연구기관의 연구개발은 중·장기적인 활동이라고 볼 때 기관장의 빈번한 교체는 그 기관의 지속적이고 안정된 발전에 부정적으로 영향을 줄 수도 있으므로 선임부터 신중하고 장기적인 안목으로 결정되어야 하겠다. 특히 대단위 조직의 관리경험, 프로젝트 관리경험이 없는 기관장은 많은 문제점을 일으킬 수 있으므로, 내부인사에서 기용할 경우는 상응하는 수준의 관리자코스를 밟던가, 외부기용일 때는 연구기관의 특성과 발전에 적합하고 조직관리경험이 많은 외부인사를 영입하는 것이 바람직하다.

3. 인력 및 인사관리

'91년도 현재 연구기관들의 인력현황을 보면, 정부에서 인정된 정원이 평균 360명임에 비하여 정원의 인력이 113명으로서 정원의 31.4%에 달하여 기관운영에 많은 문제점을 주고 있다. 직종별 분포는 연구직 53.2%, 기술직 9.9%, 기술기능직 16.8%, 행정직 9.2%, 행정기능직 10.9%이며 구성비율의 변화를 보면 과거 3년간 연구직의 증가율이 1.9%인데 비하여 행정직 7.5%, 행정기능직 3.5%씩 증가하는 추세를 보였다.

연구인력의 학위별 인력구조는 '91년 현재 박사급이 총 연구직의 31.4%, 석사급이 47.3%, 학사급이 21.3%인 상황이며, 연령별로는 20대가 23.5%, 30대가 56.3%, 40대가 14.2%, 50대가 6.0%로서 30대가 연구인력의 주력을 이루고 있어 아직 연구직의 노령화문제는 없는 것으로 보여진다.

'87년부터 '90년까지의 이직자들 중에는 연구직이 80.8%로서 대부분을 차지하고 있다. 그리고 이직의 주요원인을 살펴보면, 가장 큰 요인이 유학 또는 진학으로서 43.4%, 두번째로 큰 요인이 보수가 적어 이직한 경우로서 23.6%, 지방에 연구소가 위치한 이유가 10.0%, 사회적 인정때문에 9.5%, 창업이 3.2% 등이다. 위의 통계에서 직종별, 학력별로 세분하면 이직요인이 다소 다르게 나타나고 있으나 전반적으로 낮은 보수가 주요 원인이고 학사급으로 내려 갈수록, 유학 및 진학이 큰 비중을 차지하는 경향이 있어 연구인력의 전문성 유지에 곤란함을 알 수 있다.

급격히 진보하는 과학기술분야에서 연구인력의 국제적 수준을 유지하기 위해서는 재충전의 기회를 주어야 하는데, 외국의 연구소나 국내의 학계와의 활발한 교류와 재훈련이 필요하고, 안식년제도의 활성화가 요구된다. 하위직급 또는 학력이 낮은 인력에 대해서도 능력개발을 위하여 끊임없는 교육·훈련의 기회를 주어야 하는데도 교육비에산이 감소되고 인력개발 프로그램들이 감소되는 현상은 연구인력자질향상과 인력관리 측면에서 문제점이 되고 있다. 그리고 연구분야에서 연구수행만이 아니고 연구팀을 이끌어 갈 연구책임자의 자질도 매우 중요한 요소가 된다. 이러한 책임급 연구원의 경우 행정경험의 미비로

많은 부작용을 야기시키기 때문에 이러한 상위관리자로 승진할 경우 연구관리자과정을 필히 이수해야 할 필요가 있는 바, 이 면에 대한 감안이 전혀 안되고 있는 실정이다.

인사관리면을 보면 22개 출연연구기관들이 그 특성이 서로 다름에도 불구하고 동일한 인사체계 및 직급체계를 적용하고 있어 비탄력적이며 특히 연구기관 노조결성이 이를 가속화시키는 경향이 있다. 오래된 연구기관일수록 상위직급으로 승진하는데 더 많은 기간이 걸리므로써 차후 상위직급의 정원조정문제가 대두되고 우수인력유지 및 확보에도 많은 지장을 주리라 예상된다.

인사고과에 있어서 연간 인사고과를 2회하는 기관이 6개 기관, 1회하는 기관이 16개 기관이며 그 방식에 있어서 절대평가를 하는 기관이 5개이고, 상대평가하는 기관이 15개, 직종별로 절대와 상대평가를 하는 기관이 2개이다. 승진제도와 함께 인사평가는 기관마다 차이가 있으며 특히 평가항목은 그 비중치가 기관마다 매우 상이한 편이다. 아 물론 이러한 제도가 생산성과 능력을 제고시키는 방향으로 정립되어 실행된다기보다는 우리나라의 관례상 온정적 인사처리의 전통 때문에 문제가 있는 연구원에 대하여 강력한 조치를 취하지 못하는 경우가 있어 기관장의 리더쉽이 더욱 필요한 상황이다.

정원외의 인력문제는 각 연구기관마다 공통적으로 고민하고 있는 문제로서 이 문제는 인건비 부담으로 직결된다. 정부부처 또는 기획원 예산실에서 인정되는 정원외에 가TO 및 임시직이 많은 비중을 차지하고 있는 바, 인건비의 부족분을 자체 연구수입으로 충당하려하고 이를 위해 수탁연구사업의 물량을 가능한 많이 확보하여야 하는 부담을 갖게 되어 비교우위가 없는 과제를 수행하기도 하며 더욱 이를 위한 인력을 다시 가TO로 해결하는등 악순환의 고리를 형성하게 된다. 특히 전년대비 인건비 증가율이 정부의 가이드라인에 의하여 정해지기 때문에 예산상의 압박이 증폭되는 실정이다. 이 문제는 다음의 급여 문제에서 다시 언급되지만 이에 대한 제도적 개선이 시급한 실정이다.

4. 급여 및 인센티브제도

현재 과학기술 정부출연연구기관들의 급여수준이, 60년대 70년대의 설립당시 국내최상급으로 책정되었다는 사실은 불문하고라도, 기업연구소의 직원 또는 사회과학연구기관의 유사한 학력자에 비하여 현저히 낮게 책정된 것으로 언급되고 있다. 이러한 급여수준의 열세는 급여자체의 비교만으로 그칠 수는 없고 출연연구기관의 사회적 역할, 평가, 위상과도 연계되는 문제로서 여러가지 시각이 있을 수 있으나 주요원인이 정부의 경직된 급여인상 통제정책에서 비롯된다고 인식되고 있다. 이 문제는 한정된 인건비 재원에서 가TO 문제와도 직결되고 더욱 노조협상에서 타결되었거나 이미 지급되는 급여항목(체력단련비, 월동보조비)들이 정부에서 인정되고 있지 않아 합리적으로 현실화할 필요가 대두되고 있다.

복잡다단한 수당중심의 급여체계와 운영이 기관간 노사간 많은 문제점을 야기시키는 원인이 되고 있다. 복잡한 수당중심의 급여성 지급을 기본급중심의 급여체계로 정비할 필요가 있다. 개별적 수당액의 차이가 기관간 비교에서 노사간의 쟁점이 되어 항상 최상급을 요구하게 되고 항목도 계속 신설되는 경향이 있다. 아 물론 급여산정의 기준에 있어서 능력, 자격, 성과 등이 충실히 반영될 수 있는 급여체계의 도입이 요청되며 이러한 관점에서는 연구기관별 차등도 인정되어야 하며, 급여에 대한 평준화의 개념은 기관간 또는 기관내부에서든 연구직의 특성을 감안하면 바람직하지 못한 면이 많다. 객관적인 평가기준이 마련되고 공정하게 운영된다면 연공제보다는 연봉제의 도입도 연구해 볼 가치가 있다. 연공제의 취약점은 무사안일한 근무자세를 낳고, 특히 행정직의 경우 효율성에 비해 높은 호봉이 문제가 되며, 연구직의 경우 연구의욕을 감퇴시켜 현재의 업무량을 고수하거나 또는 더 적은 업무량을 선호하게 되어 창의적인 연구성과를 유도함에 큰 장애요인이 되고 있다.

근로기준법에 명시되어 있는 연월차수당이나 시간외 근무수당등을 연구직에 무분별하게 적용하는 것도 일반생산직의 특성과 비교할 때 재고

할 필요가 있다. 성실하고 창의적인 연구원에 대한 보상은 인사고과, 인센티브제도로 충실히 감안하는 방법이 더욱 바람직하다고 생각된다.

각 연구기관에서 시행되고 있는 능률제고수당 및 기타 인센티브제도는 그 목적이 연구활동 및 그 성과를 유발시키기 위한 동기부여방안들이다. 현행의 능률제고수당은 차등금액이 적어 급여보전의 수단 또는 일종의 수당의 성격을 갖게 되어 실질적인 연구의욕을 증진시키는 유인체제로 활용되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 제도의 성공적인 운영에서 핵심적인 요소는 성과평가의 공정성인 바, 이 공정성의 확보가 어려운 문제점으로 지적되고 있다. 또한 과거의 업적이나 성공에만 의존한다면 실패에 대한 두려움으로 새로운 도전이나 혁신의 노력을 경주하려는 성향이 줄어드는 단점이 있다고 지적되므로 연구능력과 잠재력 그리고 연구개발과정의 효과성도 주요 감안사항으로 포함하여야 하는 과제도 신중히 고려해 볼 필요가 있다.

기타 인센티브로 수탁연구수행 장려금, Royalty 수입, 특허수입등에 의해 지급되는 포상금제도가 있지만 몇몇 소수의 기관을 제외하고는 거의 활용되지 못하고 있는 유명무실한 제도로 전락해 있는 실정이다.

그리고 보수수준의 비교에 있어서 단순한 기본급의 비교는 자칫 그릇된 인식을 초래할 수 있다. 다시 말하자면 보수체계가 어떻게 형성되고, 기본급, 각종 수당등을 포함해서 상여금, 급여성 복리후생, 보조금, 그 기관에 종사함으로써 발생하는 대외활동의 수입 등 합산된 개념으로 타 기관과 비교되어야 한다. 그러나 많은 기관에서 자기 기관보다 기본급이 높은 기관을 선택하여 비교하는 경우가 많은 바, 이는 지양되어야 하며 급여수준에 대한 객관적인 조사에 의하여 발표될 필요가 있다.

5. 예·결산 회계제도

연구소의 수입·지출 상황은 예산회계제도와 결산회계제도에 의하여 이원적으로 관리되고 있으며, 각각의 제도하에서 수입·지출의 개념 및

관리체계도 상당부분 차이가 있다. 예산회계제도하에서의 수입은 자체수입(특정연구비, 수탁연구비, 이자수입 등의 기타수입)과 정부출연금(당해년도 예산지원액, 전년도 이월 예산 및 예산 잔액)으로 구성되며, 이 수입액의 범위내에서 정부예산 편성지침에 준거하여 편성된 실행예산에 의하여 예산의 지출이 이루어지고 있다. 반면 결산회계제도는 기업회계기준 및 연구소 회계규정에 의하여 시행되기 때문에 예산회계제도는 많은 차이가 있다. 이에 대한 자세한 내용은 생략하지만 「예산의 확보→예산의 편성→예산의 집행→결산」이라는 일련의 흐름속에서, 예산의 확보 및 예산의 편성은 예산체계하에서 예산담당자에 의해 이루어지고 있는 반면, 예산의 집행 및 결산은 회계체계하에서 회계담당자에 의해 이루어지고 있는 바, 서로 다른 업무체계화에서 처리되기 때문에 문제점이 발생된다. 이러한 이원적 예·결산회계제도에서의 문제점은 구조적인 측면과 운용적인 측면으로 나누어 볼 수 있다.

구조적인 측면에서의 문제점으로 예산회계는 단식부기로 결산회계는 복식부기로 운영되고 있으므로 예산과 결산을 비교·분석하여 운용의 적정성을 검토하기가 불가능하게 되며, 역으로 결산회계의 결과를 차년도 예산편성에 피드백시킬 때 자산, 부채, 자본, 수익, 비용의 상호작용에 의한 사안을 수입·지출예산이라는 두가지 요소에 적절히 수용하는 것도 불가능하다. 운용적인 측면에서 문제점으로는 예산 편성시 감가상각충당금, 퇴직급여충당금, 부외자산 인식수입등 비현금성 수입·지출 항목이 고려되지 않고 있으며, 이들 항목의 금액적 비중이 높아감에 따라 현금수지는 양호하나 결산서상 결손이 누적되는 결과를 초래하여 연구소의 자율적 책임경영체제를 저해하는 요인으로 작용된다. 예산수지 계산서상의 연구비에 인건비, 감가상각비, 퇴직급여충당금전입액 등이 연구원가로 포함되지 않아, Project별 연구비 산정시, 총연구비에 인건비 및 직·간접제경비등 모든 원가요소를 고려한 적절한 원가의 산정이 되지 않고 있으며, 결산서상의 손익금액을 기관운영성과의 평가기준으로 활용하는데도

문제가 있게 된다.

예산편성 및 운영상에 나타나는 문제점으로는 정부출연금 지원방식, 비현실적 예산편성, 경직적 예산운영으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 정부출연금 지원방식에서 연구기관의 총소요액중 자체수입으로 충당치 못하는 차액만 출연하기 때문에 재정자립도가 높은 기관일지라도 정부출연금이 상대적으로 줄게 되어 재정자립도를 높이고자 함에 동기부여가 되지 못하고 있다. 다음으로 예산편성시 체력단련비, 월동보조비, 학자금보조 등이 불인정되며, 퇴직급여충당금, 연월차수당, 공과금 등이 실제보다 과소계상되어 자체수입미달시 재원조달의 어려움이 발생되며 특히 인건비에서 가TO를 포함한 실제인원과 정부에서 인정하는 정원의 차이에 따른 추가소요액이 큰 부담이 되고 있다. 세번째로 출연연구기관의 예산을 정부가 사전적으로 승인함으로써 예산상의 항목 및 비목별로 편성된 내용 그대로 집행함을 원칙으로 하기 때문에 사업계획 및 예산의 변경과 전용이 어려워 연구개발환경 및 경영환경의 변화에 신속적으로 대응할 여지가 없다. 특히 장기사업인 경우에는 1년 단위의 예산제도가 문제가 될 수 있다.

6. 연구시설 및 기자재관리

연구시설의 적정성을 보려면 부지·건물·부대시설 등을 고려하여야 되나 연구원 1인당 연구평수를 기준으로 볼 때, 자료가 없거나 적용할 필요없는 5개 기관을 제외하면, 30평 이상이 4개 기관이며, 10~19평이 4개 기관, 10평미만이 9개 기관으로서 일부가 비좁은 것으로 판단된다.

연구활동에 필요한 장비가 적절히 구비되었는지를 1인당 장비취득금액을 계산하는 것으로 알아보았지만 기관의 특성에 따라 다를 것이므로 언급할 필요가 없고, 다만 첨단연구장비 수요를 강조하는 기관이 다수 있음을 알 수 있었다. 연구기자재 투자에 대한 중장기계획은 대부분의 기관(15개 기관)에서 계획을 입안하고 있으나 일부기관(3개 기관)에서는 계획이 미비된 것으로 파악되었다.

주어지는 연구비중 연구기자재는 대부분의 연구자의 의견을 충분히 반영하여 구매하고 있지만 공동활용하는 장비보다는 단품위주의 소액연구장비를 선호하여 장비의 구입, 유지보수에 어려운 점이 있다. 그리고 정부에서는 1년 단위의 사업계획서를 요구하고 있기 때문에, 외자구매의 경우 절차도 복잡하고 기간이 많이 소요되므로(90~180일) 기자재 적기공급이 힘든 경우가 있고, 중·장기 사업의 경우 기자재 구입계획수립이 어려운 실정이다. 외자구매절차의 간소화, 관세감면혜택을 받는 절차의 간소화를 해결해야 할 문제로 대부분 생각하고 있다. 그리고 특히 고가의 장비인 경우 연구기관간 공동활용하는 체제가, 타기관에 대한 정보부족, 기간내의 규정 및 지침의 미비등으로 인하여 제대로 운영되지 못하는 기관이 다수 있었다.

■ 개선방안

앞에서 언급된 여러 문제점들은 여섯가지 큰 원인으로 정리될 수 있다. 즉, (1) 출연연구기관에 대한 정부부처의 경직된 직접통제, (2) 부적정한 예산지원제도, (3) 정원의 인력관리, (4) 불충분한 연구환경, (5) 각 연구기관의 자발적 운영개선노력 부족, (6) 연구기관 운영평가제도 부재, 등으로 볼 수 있는데 이 원인들은 대체로 제도적 개선을 필요로 하고 있다.

위의 각 원인과 관련된 문제점들과 개선방안을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 첫번째, 출연연구기관에 대한 정부부처의 경직된 직접통제로 인한 문제점들로서, 형식적 이사회운영, 불필요한 관리행정업무증대, 예산운영의 경직성, 제반급여의 통제등을 들 수 있는데 이는 기본적으로 정부소관부처의 직접통제를 간접통제로 전환함으로써 개선될 수 있다. 다시 말하면 일정기간은 연구기관 자율경영에 맡기고 여섯번째 원인인 연구기관 운영평가제도를 도입하여 2년이든 3년의 주기이든 정기적인 평가를 실시함으로써 권한과 책임의 부여에 대한 간접점검을 실시할 수 있다. 예산의 신속적 집행, 상근이사제 도입을 허용하고 현행

의 인사, 급여, 회계, 예산부문등의 각종 규정, 준칙, 지침을 정비하거나 폐지하여 자율성을 제고해 주어야 한다.

둘째의 예산지원제도와 관련된 개선방안으로서 장기사업에 대하여 다년도 예산편성제도를 도입하여 안정된 연구분위기를 조성하고, 기관의 특성을 감안하여 합리적으로 책정된, 정원에 대한 일정부율의 인건비, 최소운영비, 소요기자재비는 출연금에 산정하여 일괄지원하고 정원의외 인건비, 직원의 급여성 수당등은 자체 수탁과 연계하여 지급될 수 있도록 자율에 맡기는 것이 바람직하다. 다만 연구기관평가에도 도움이 될 수 있도록 적절한 예·결산회계제도의 도입이 필요하다.

셋째의 정원의 인력관리는 새로운 기관의 기능과 역할을 감안하여 단계적으로 조정할 수 있게끔 현재 추가로 인정할 정원은 인정해 주고 향후 기관장의 책임하에 일정기간을 두고 자체 해결하도록 유도함이 바람직하다. 행정 및 지원인력의 관리에서 명예퇴직제등을 도입하는 방법도 생각할 수 있고, 연구직의 경우, 타연구기관, 학계, 산업계등과 공동사업수행을 권장하여 연구인력도 공동활용함으로써 연구직의 수요를 어느 정도 해소할 수 있는 방법을 모색하여야겠다.

넷째의 불충분한 연구환경에는 우수연구인력 유치, 연구인력 전문성유지, 연구기자재 확보, 급여수준, 연구기관의 지리적 위치 등이 포함된다. 우수연구인력유치나 연구인력 전문성유지에 해당되는 문제점으로는 급여수준이 가장 중요한 요인이므로 이를 현실화하여야 하며, 연구생산성과 엄격히 연계되는 급여 및 인센티브제도를 확립하여야만 하겠다. 안식년제도, 교육·훈련제도를 철저히 실시하여 전문성을 제고시킬 뿐만 아니라 국가적인 차원에서 전문연구인력확충 및 배출에 기여해야겠다. 연구기자재의 원활한 확보를 기하기 위해서는 정부부처의 특별한 배려가 있어야 하며 통신망·도서관 등의 공동활용을 위한 자금 지원을 정부에서 별도로 지원할 필요가 있다. 지리적 위치에 관하여 언급하자면, 회사업무와는 매우 다른 연구업무의 특성상, 연구기관들이 한

곳에 집중될 필요가 있는지 의문을 가질 수 있는데 지방에 위치한 연구기관을 기피하는 경우도 있기 때문에, 앞으로는 기관간 협업정도, 학계와의 연관성, 교통소요시간등을 감안하여 연구단지 조성계획을 신중히 수립할 필요가 있다.

다섯째의 출연연구기관의 자발적 운영개선은 주로 기관장과 관련된 문제인데, 기관장의 리더쉽개발과 관련하여 책임있고 능력있는 기관장 선임의 합리적인 방법모색이 주요 해결책이라 볼 수 있으며, 기업의 경영자과정은 국내 여러 교육기관에 존재하지만 연구기관의 경영자과정이 개발되어 활용되지 않기 때문에 이에 대한 개발도 요구된다. 기관장의 경우만이 아니라 중간 관리층의 교육도 아울러 필요하다. 이러한 기관장을 포함한 자발적 운영개선은 앞서 언급된 이사회외 문제와 관련됨을 분명히 알 수 있다.

마지막 연구기관 운영평가제도는 궁극적으로 통제의 개념이 아닌 국가적인 조정의 개념으로서 앞에서 언급된 제반 문제들이 포괄적이고 발굴되고 개선될 수 있는 바람직한 제도이다. 이 제도가 객관적이고 합리적으로 개발·시행된다면 다가오는 미래와 치열한 국제경쟁속에서 강인한 체질의 연구기관으로 성장시키는데에 기여하리라 생각된다. 이 제도는 정부투자기관 경영평가와는 본질적으로 다른 목적을 가지고 있으며 연구기관 소관부처에서 근무하는 공무원들의 의식에도 많은 영향을 주리라 생각된다.

이상의 여러 제도적 개선에서 더 나아가, 사회 전반에 걸친 연구·개발에 대한 가치관, 정부출연연구기관의 국가적 역할, 출연연구기관 연구원들의 자세 및 사명감 등을 포함한 연구문화의 정착이 필요하고, 이들이 개선되고 정착된다면 기업·학계·정부에서 갖고 있는 정부출연연구기관에 대한 인식과 기대에도 좋은 영향을 주리라 믿는다.

◇이 글은 지난 7월 12일 정부출연연구기관 합동평가단이 마련한 「21세기를 향한 과학기술계 정부출연연구기관 운영개선방안」에 관한 공청회에서 발표한 내용을 전재한 것임.....편집자