

# 과학기술 신행정체제와 정부출연기관 체제의 바람직한 혁신

전국과학기술노동조합 정책위원

고영주(yjko1003@jinbo.net)

## 1. 들어가는 말

최근 정부는 과학기술 행정체제 및 예산제도에 대한 획기적인 개편을 추진하여 이른바 과학기술신행정체제를 가동하였다. 이러한 개편은

- 과학기술투자, (기술)혁신, 기업 및 국가 경쟁력과의 상호 작용
- IMF 이후 정부 연구개발 투자 대폭 늘어(1998년 3조 3천억→2003년 6조 6천억, 정부 부담률 17%→25%)
- 각 부처의 R&D 투자 확대와 연구개발 수행 주체의 다원화
- 전세계적인 기술혁신 경쟁과 한국 경제의 구조적 위기 확대
- 삶의 질, 환경 및 지속가능성, 참여 민주주의 등에 대한 사회적 요구
- 과학기술정책이 시장 실패와 정부 실패의 이론적 접근으로부터 시스템 실패 이론, 통합 혁신 이론으로 확대 발전 등의 영향에 기인한다.

신행정체제는 그 자체로도 대단히 큰 변화일 뿐 아니라 향후 이와 연관된 많은 정책 변화를 예고하고 있다는 점에서 기대와 우려가 공존하고 있다. 그러나 이러한 개편과 변화는 총론적인 공감대에도 불구하고 진지하게 토론되고 합리적인 해법이 모색되어야 할 여러 가지 문제와 과제를 안고 있다. 특히 신행정체제의 구축으로 향후 국가 과학기술혁신 정책과 연구개발 수행에 많은 변화가 예상된다는 점에서 이제부터 본격적인 논의와 공론화가 필요한 시점이다.

그 중 최근 핵심적으로 논의되고 있는 부분이 정부출연기관의 개편에 관련된 문제이다. 신행정체제 개편은 정부출연기관에 이미 변화의 출발점이 되고 있으며 다양한 논의와 논쟁을 촉발시키고 있다. 그것은 정부출연기관을 둘러싸고 지속되어온 다양한 쟁점과 이슈들 - 1996년 도입 이후 지속적으로 문제제기가 되어왔던 PBS 제도와 낮은 기본연구사업비 (정부출연금) 비율, 1999년 도입 이후 예산권의 부재로 인해 옥상옥 논쟁을 거듭해온 연구회 체제의 문제, IMF 구조조정 이후 날로 확산되는 비정규직의 문제와 고령화

되거나 정체되는 연구 인력, 제도적 문제와 운영상의 문제를 노정해온 이사장, 기관장 및 상임감사 제도, 평가 제도의 실효성 및 연구개발 사업을 둘러싼 투명성의 문제, 정부출연 기관 노동조합의 역할을 둘러싼 다양한 논쟁 등- 과 함께 정부출연기관에 변화의 바람을 몰고 오고 있다.

이와 관련하여 정부는 과학기술혁신본부를 중심으로 정부출연기관의 전반적인 발전, 연구 활성화, 혹은 혁신 방안을 마련하고 있다. 다행스럽게도 이 과정에서 정부에서 구조 개편 안을 마련하고 일방적으로 몰아붙이던 예전 방식과 다르게 다양한 토론과 의견 수렴의 기회를 제공하고 연구현장의 목소리도 적극적으로 개진될 수 있도록 하고 있다. 그러나 정부의 행정체제 및 예산제도 개편과 이로부터 예상되는 이후 정부출연기관에 대한 정책 방향은 일부 긍정적인 부분에도 불구하고 많은 문제점을 안고 있다. 그리고 관 위주의 개편에 익숙해있고 여전히 정부의 눈치를 보아야하는 정부출연기관의 입장에서 얼마나 적극적으로 목소리를 낼지, 정부에 따끔한 이야기를 얼마나 할 수 있을지, 자기반성을 얼마나 할지도 의문의 목소리가 크다. 정부의 잘못된 정책 방향과 정부출연기관의 잘못된 대응이 만날 때 그것은 또 다른 시행착오와 정책 실패로 이어질 가능성이 크다. 한편으로는 제대로 혁신을 위한 방안이 마련되더라도 집행 과정에서 많은 변수와 장애에 부딪히면서 변형될 수도 있다.

이 글은 따라서 신행정체제 개편 이후 정부출연기관의 바람직한 혁신 방안이 무엇인가라는 답변을 제출함과 동시에 어떻게 그 혁신 방안을 효과적으로 실현할 수 있을 것인가하는 이행 전략에 대한 고민의 일단도 남기고자 한다.

## 2. 글 전개와 중심 분석 틀과 방법

이 글은 혁신 방안에서 있어 단편적인 접근이 아니라 정부출연기관을 둘러싼 종합적인 이해와 분석이 필요하다는 전제하에 정부출연기관 (Government-supported Research Institutes, GSRI) 체제(a GSRI regime)라는 용어와 개념을 사용한다. 그래서 글의 제목도 '정부출연기관 체제의 바람직한 혁신 방안'으로 되어있다. 그리고 이행 전략과 관련해서는 정부출연기관 체제에 영향을 미치는 다양한 정책 요인과 변수들에 대한 통합적인 분석과 접근이 필요하다는 전제하에 기존 정책변화 이론의 통합적 접근을 시도한다.

정부출연기관을 분석하는데 있어 임무와 목표, 그것을 달성하기 위한 전략, 지배구조, 예산배분 시스템, 그리고 운영 및 관리 방식 등이 매우 중요하다. 이 다섯 가지 핵심 요소

가 상호 연동되어 정부출연기관 체제를 이루는 것으로 본다. 정부출연기관을 제대로 이해하거나 분석하기 위해서는 위 요소들을 전체적이고 종합적으로 조망할 필요가 있기 때문이다.

한편 이러한 정부출연기관 체제는 사회 경제적 조건, 제도, 이해관계 집단, 아이디어, 정치적 선호도 등 외부 정책 요인들과 상호작용하며 역동적으로 변화 혹은 진화한다. 그것은 어떤 정책을 분석할 때 혹은 기존 체제나 정책을 바꾸려고 할 때 이러한 상호작용을 종합적으로 고려해야 한다는 것을 의미하며 그럴 때만이 시행착오나 실패의 위험을 줄이고 바람직한 체제를 구축해 갈 수 있을 것이다.

이 글은 이러한 틀을 바탕으로 첫째 정부출연기관의 목표와 역할, 전략, 지배구조, 예산 배분시스템, 그리고 운영체제에 대한 문제점을 제기하고 둘째 정부출연기관 체제의 바람직한 혁신 방안을 제시한다. 그리고 셋째로 혁신을 위한 이행전략의 전제로 다양한 정책 요인과 변수들이 심도 있는 고려와 점진적 자율적 민주적 추진 전략을 제기하고자 한다.

### 3. 정부출연기관 체제의 문제점

#### 1) 조급한 경제 성과주의, 왜곡된 성장 중심주의에 치우친 목표와 전략

정부는 최고의 정책 목표를 국민소득 2만 불 시대를 만드는 것에 두고 있고 중점 정책 과제로 국가기술혁신체계의 효율화, 미래 성장 동력산업 육성, 지역 혁신역량 확충 등을 제출하고 있다. 그리고 기술개발의 성과 제고 및 성과 중심체계의 강화, 국가 전략 기술의 선택과 집중을 주요한 전략으로 삼고 있다. 과학기술과 국가연구개발은 그래서 경제적 성과와 성장에 동원되는 수단으로서 이해되는 경향이 강해지고 있으며 정부출연기관도 이를 위한 동원 수단쯤으로 간주하는 경향이 있다.

한편 정부는 지역 혁신을 포함한 국가혁신체계 구축을 주요한 전략적 과제로 내세우고 있으나 1) 혁신을 좁은 의미의 기술혁신으로 제기하고 있다는 점, 2) 혁신이 이루어지거나 혁신 역량의 강화로 이어지는 다양한 시스템적 요인들이 그래서 배제되거나 소홀히 취급되고 있는 점, 3) 대기업/대자본 집중, 관료 문화의 과도한 주도 등으로 인해 오히려 혁신 잠재력이 약화되고 있다는 점, 4) 다양한 공공정책 (경제, 사회복지, 보건의료, 교육, 문화, 환경 등)과의 연계 기획과 종합 조정을 고려하지 않음으로써 다양한 지점에서 오히려 혁신의 지체나 불균형이 나타날 가능성이 크다는 점, 5) 지나치게 경제적 성과를 강조함으로써 과학기술의 공공성 및 공익성이 약화되고 있으며 이는 경제적 성과의 지체로

나타날 수 있다는 점, 6) 정작 혁신의 주체인 대학과 정부출연연구기관의 약화, 대기업 중심 (그것도 내부 투자 중심) 투자의 구조적인 문제는 오히려 악화되고 있다는 점 등의 문제를 안고 있다.

특히 정부출연연구기관은 정부도 인정하듯이 96년 PBS 도입 이후 지나친 경쟁으로 연구책임자들은 앵벌이 과제 수주로 바쁘고 정작 연구는 비정규직에 의해 이루어지고 있는 심각한 현실이다. 당연하게도 출연기관 고유의 역할과 임무도 왜곡되어 왔다. 상황이 이러한데도 정부는 문제의 본질은 외면한 채 오히려 경제적 가치 위주의 성과 평가를 강화하고 R&D 특구 특별법을 도입하면서 정부출연기관 연구성과의 상업화를 지나치게 강조함으로써 오히려 혁신 기반을 약화시키고 있다. 이미 국가연구개발투자 중 제품개발과 관련된 것이 55%를 넘어서고 대기업과 중소기업의 양극화가 가속화되고 있으며 대기업의 투자 또한 내부 투자가 대부분인 상황에서, 대학의 연구개발 역량이 여전히 취약하고 출연기관이 제자리를 못 찾고 있는 상황에서 경제적 성과를 중점적으로 지향하는 개편은 혁신 잠재력을 오히려 약화시킬 수도 있다. 정부출연기관의 목표와 전략에 있어 너무 조급한 경제 성과주의, 왜곡된 성장 중심주의로 몰아가는 것은 결과적으로 국가 차원의 과학, 기술, 혁신 자체를 오히려 왜곡시킬 가능성이 크다.

## 2) 불균형의 지배구조

현행 국가 연구개발체제의 지배구조는 지나치게 대기업과 관료문화가 주도하고 있고 연구문화와 사회문화의 참여와 교섭은 배제되거나 소극적으로 고려되어왔다. 연구회와 부처별 연구관리기구가 있고 과제 선정 및 평가 과정에 많은 전문가와 과학기술자들의 참여가 늘어나고 있음에도 불구하고 전체적으로는 관료문화가 지나치게 주도하면서 연구 기획, 집행, 평가의 전 과정에서 불투명성, 비민주성, 무책임성, 단절성 및 불연속성과 함께 비리와 낙하산 인사가 여전히 나타나는 구조적 요인이 되고 있다. 정부는 부처별 예산 총액 배분 자율 편성 제도의 도입을 통해 부처의 권한을 강화하면서도 연구관리기구의 독립성, 민주적 지배구조나 연구 사업의 운영 방식에 대한 고민은 배제함으로써 관료 문화 중심의 지배구조는 더욱 고착화될 가능성마저 있다.

시장 실패와 시스템 실패를 보완하고 과학기술의 공공재적 성격을 강화하기 위해 국가의 개입은 불가피하고 확대되어야 하지만 그것이 지배구조에 있어 관료 문화의 독점 내지는 과도한 지배를 용인하고 확대하는 것으로 되어서는 곤란하다. 이러한 왜곡된 지배구조는 부처간 영역의 밀실 다툼과 결국 원칙 없이 나누기 형태의 정책 결정이 이루어지

고 혁신 주체들의 참여 배제가 확산되는 요인이 되고 있기도 하다.

지금의 정부출연기관 지배구조는 이러한 문제를 오히려 악화시킬 수 있다. 연구회는 상시 인력의 규모가 적고 예산권이 없어 실질적인 관리 감독 기구로서의 역량을 발휘할 수 없는 구조이며 국과위로의 이관과 과기부 관리 감독 하에서 자칫 옥상옥의 있으나 마나한 기구로 전락할 위험에 처해있다. 연구회별 구분도 모호하고 3개 이공계 연구회와 비이공계 연구회의 구분도 너무 단선적인 접근으로 보인다. 정부출연기관을 통해 주요한 국가연구개발 프로그램을 수행하는 각 부처의 전문 역량은 부족하거나 관료적이며 산하의 평가관리기구는 부처의 지배개입 하에서 비리의 유혹과 불투명, 불공정의 멍에로부터 벗어나지 못하고 있다. 기획예산처, 국회, 감사원 등도 국가 연구개발 예산과 부처별 예산, 출연기관 운영에 대한 관리와 감시에 있어 주요한 영향력을 행사함으로써 정부출연기관은 다중 감독 지배구조 하에서 너무 많은 시간과 에너지를 비효율적으로 낭비하고 있다. 이러한 구조 하에서 기관장 및 상임감사는 정부의 눈치를 볼 수밖에 없고 정치화되거나 관료화될 가능성이 크며 노사관계 또한 정부의 압력에 의한 불안정성과 갈등 증폭의 가능성을 상시적으로 갖고 있다.

### 3) 불투명하고 불안정한 예산배분 구조

현행 연구개발 예산은 전략기획단계에서 연구개발예산의 총투자규모 결정 (기획예산처) 부처 및 사업별로 예산 배분(국과위, 과기부) 프로젝트로 배분하는 사업수행 단계 (각 부처-연구관리기구) 혹은 기본연구사업비 및 정책 사업비로 기관 및 팀 단위로 배분 (연구회, 연구관리기구) 개별 연구자들에게 배분 (기관, 연구관리기구등) 하는 형태로 이루어진다. 국과위의 권한 및 기능 강화와 과기부의 위상 강화로 부처별, 사업별 예산 배분과 관련해서는 전략 기획과 종합적인 조정의 실효성이 높아졌다는 긍정적인 부분이 있다.

그럼에도 불구하고 여전히 각 부처 및 전략 기획에 참여하는 주체들의 목표와 방향을 어떻게 조화롭게 조정할 것인가, 어떻게 장기 비전과 기획을 제대로 정립할 것인가 하는 문제들은 쉽지 않은 문제이다. 부처별 총괄 예산 배분 자율 집행 (top-down)은 이루어졌지만 정착 연구회 및 연구관리기구의 투명성과 독립성은 전혀 진전된 것이 없어 이른바 예산 배분 및 사용에 관료문화가 과도하게 지배개입하고 위임 실패가 발생하고 있다. 예산확보를 위한 과당 경쟁, 다중 감독 체제의 비효율성 등도 이 과정에서 발생하는 문제이다.

연구개발 수행에 있어서는 더욱 심각한 문제가 발생하고 있다. 민간 대기업은 연구개발 투자의 대부분을 자신 기업의 성장과 이익만을 위해서 사용하고 있고 중소기업은 투자가 위축되고 있다. 많은 인력이 몰려있는 대학은 여전히 질 낮은 연구개발 환경에 놓여 있다. 그리고 정부출연기관은 낮은 기본연구사업비 및 왜곡된 PBS 제도로 인한 우수인력의 유출과 신규인력의 제한, 비정규직의 확대, 그리고 고유한 임무 이행 능력의 약화가 빠른 속도로 이루어지고 있다.

예산배분을 위한 평가도 감사원, 국과위, 각 부처, 연구회, 연구관리기구, 각 연구기관 등에서 각기 다른 기준과 용도로 이루어져 예산 조정과 배분의 공정성, 사업 수행 목표 수립 등에 문제가 되고 있음.

#### 4) 전략적 유기적 연계가 부족한 운영 및 관리 방식

운영에 있어 중요한 판단 기준은 평가제도와 활용, 인력관리, 노사관계 등이다. 정부는 성과평가를 강조하고 있으나 어떤 성과인지, 어떻게 평가하는 것인지, 책임 및 임무와는 어떻게 연계되는 것이냐가 현재로서는 불분명하다. 또한 성과 평가의 주체에 따라 평가 결과가 상이할 수 있다. 평가의 중첩으로 평가의 부담을 가중시키는 결과를 가져올 수도 있다.

연구기관의 연구 성과를 기업화 및 상업화, 혹은 금전적 기여도 등에 초점을 맞추고 있다. 국가 차원에서 국가 연구개발의 전주기적 성과 관리와 성과 평가의 효율성 및 기준이 모호하다. 국과위, 기획예산처, 감사원, 과학기술관련 부처, 국가과학기술자문위원회, 연구회, 연구기관 등에서 각각 수립되고 실행되는 평가의 유기적 연계성과 효율적 분담이 부족하다. 마찬가지로 정책기획평가, 연구개발 분야별 정부부처별 프로그램별 평가, 기관 평가, 단위 프로젝트 평가 등의 단계 또한 유기적 연계와 상호 조화도 이루어지지 않고 있다. 단순한 투입 산출에 평가의 초점을 맞추어서는 곤란하다.

특히 연구기관의 위상과 임무, 책임에 맞는 성과 평가를 어떻게 연동시켜 진행할 것인가에 대한 고민이 필요하며 이 경우 평가 주기도 매 3-5년으로 늘려 임무와 책임을 제대로 이행했는지를 중심으로 하고 다양한 가치와 기여도를 산정하여 평가 기준으로 평가할 필요가 있다. 특히 프로그램의 성격 (단기 상업화 과제, 혹은 장기 원천기술 등)에 따라서도 평가 주기를 유연하게 할 필요가 있다.

특히 정부출연기관의 인력 운용과 노사관계는 진정한 혁신을 가로막는 장애물로 작동하고 있으며 우수 인력의 신규채용은 제한된 체 기존의 연구 인력은 고령화되거나 이탈

하고 그 빈자리를 비정규직이 메우고 있다. 이러한 문제를 바로잡으려는 노동조합의 노력에 대해서는 폄하하거나 의도적으로 노동조합의 약화를 강요하는 과정에서 불필요한 마찰이 확산되기도 한다. 아래로부터의 혁신적인 아이디어를 집약하고 요구함으로써 정부출연기관의 혁신에 노동조합이 긍정적으로 기여할 수 있다는 적극적인 발상의 전환이 없는 한 진정한 혁신은 지체되거나 오히려 왜곡될 수 있다.

#### 4. 정부출연기관 체제의 혁신 방안

##### 1) 목표와 전략의 수정

정부출연기관은 경제적 가치 창출과 함께 여타의 공익 및 사회 공공성 강화에 있어서도 중요한 역할이 주어진다. 이는 조화롭게 연계되어질 필요가 있다. 원천, 장기, 복합, 위험 연구에 중점을 두되 단기 상업화 연구를 병행한다. 국가와 지역 차원에서 과학기술의 경제, 사회, 문화, 정책적 요소들을 분석하고 적절한 균형을 맞추는 장기적인 기획과 경제정책, 지역정책, 노동정책, 환경정책, 보건의료 및 복지정책 등 여타의 공공정책의 핵심적 요소들을 종합하는 진정한 혁신정책이 필요하며 국가혁신 및 지역혁신 체제 구축에 있어 정부출연기관의 역할과 임무가 강조되어야 한다. 기술이전에 필요한 종합적인 시스템 구축과 대학 및 민간 기업과의 연구 네트워크 구축 및 협력이 자발적으로 가능하도록 유도할 정책 수단이 필요하며 이와 정에서 정부출연기관의 주도적 혹은 지원적 역할이 가능하도록 해야 한다. 정부는 경제적 성과를 위해서라도 최소한의 균형 잡힌 접근과 혁신 주체들의 역량 강화 및 민간 연구개발 투자의 균형화/외부화, 시스템 기반의 강화, 혁신 주체들의 협력과 교류를 확대할 수 있는 방향으로 전체적인 접근의 수정 보완이 필요하다.

##### 2) 참여 혁신형 지배구조

정부출연기관은 공공기관으로서 투명성, 책임성, 공정성, 일관성, 연관성, 공공/공익성 등의 확보가 매우 중요하다. 그것은 왜곡된 지배구조를 바로잡고 민주적이고 참여적인 지배구조를 구축함으로써 일차적으로 가능하다. 연구회 이사장 및 기관장 선출제도에 투명성과 민주성을 확대하고 5년 단임제를 도입한다. 연구회 이사회에 노조 대표 혹은 추천 이사를 배정하며 연구회와 노동조합의 직접 교섭 및 협의 구조를 정립한다. 상임감사제는 폐지한다. 연구회에 예산권을 부여하고 자율책임 경영을 보장한다. 당연직 이사수와 정부 부처의 개입을 최소화하고 연구회 및 기관 경영에 신진 연구원 및 노동조합의 참여

를 보장한다. 특히 평가관리기구의 독립성, 투명성, 민주성을 확보하며 평가관리기구와 연구회의 부분적인 통합 조정을 통해 연구회의 역량과 범위를 확대 강화한다. 부정부패와 비리를 근절하기 위해 내부고발자 보호도 제도적으로 담보해야한다. 정부출연기관의 정책기능을 강화하여 정부정책에 적극적으로 참여하는 것을 장려하고 제도화한다.

### 3) 안정적이고 투명한 예산배분 시스템

기관고유사업비 및 정부출연금의 상향 조정 폭과 속도를 현재의 정부 계획(2008년까지 50%)보다 확대 강화한다. 예산부처에 대한 연구원들의 로비를 중단시키고 연구회를 통한 연구비 지원을 80%까지 확대하며 이는 정부의 전략적 정책적 목표와 기관의 임무와 연계하여 배분한다. 예산배분 및 사용에 대한 국가적 조정과 기획, 투명성을 강화하며 정보 공개를 의무화한다. PBS 제도는 점진적으로 폐지하며 경쟁연구는 20% 이내로 제한한다. 정부출연금과 경쟁 연구비중 인건비 비중을 상향 조정한다. 비정규직에 대해 동일노동 동일임금의 원칙을 적용하며 제도적으로 차별을 철폐하고 정규직화 할 수 있는 예산 지원을 강구한다. 연구개발 투자 우선순위 및 배분 과정에 기술예측 및 영향평가를 강화하고 노동조합, 시민단체 및 신진 우수 연구원의 참여를 보장한다.

### 4) 투명한 민주적 운영 및 다중 가치 관리 체제

정부출연기관의 바람직한 운영 및 관리의 핵심은 공정하고 투명한, 그리고 목표와 전략에 합치되는 평가제도의 개발과 올바른 활용, 전략적 종합 기획과 각 부처별 사업별 프로그램 및 프로젝트 투자 등과의 긴밀한 연계, 우수인력의 유입과 기존 인력의 재훈련과 사기 진작, 참여 혁신형 노사관계 구축에 있다.

새로운 지식 및 아이디어의 확산, 인력 양성, 정책적 기술적 기여, 사회적 가치 등 다양한 가치와 기여도가 종합적으로 평가되는 다중 평가제도를 구축한다. 단순한 투입, 산출이 아니라 복잡한 지식 흐름, 공동 연구, 혁신 잠재력 등을 주요한 평가 기준으로 포함한다. 국가 차원에서 국가 연구개발의 전주기적 성과 관리와 성과 평가의 효율성 및 기준 등을 개선한다. 국과위, 기획예산처, 감사원, 과학기술관련 부처, 국가과학기술자문위원회, 연구회, 연구기관 등에서 수립되고 실행되는 평가의 유기적 연계성과 효율적 평가 분담이 필요하다. 마찬가지로 정책기획평가, 연구개발 분야별 정부부처별 프로그램별 평가, 기관 평가, 단위 프로젝트 평가 등의 단계 또한 유기적 연계와 상호 조화를 이루도록 하며 평가 주체와 평가 기법에 대한 연구도 더욱 심도 있게 진행되어야 한다. 특히 연구기관의



위상과 임무, 책임에 맞는 성과 평가를 연동시켜 개발해야한다. 이 경우 기관 평가 주기는 매 3-5년으로 늘려 임무와 책임을 제대로 이행했는지를 중심으로 하고 다양한 가치와 기여도를 산정하여 평가 기준으로 평가할 필요가 있다. 특히 프로그램의 성격 (단기 상업화 과제, 혹은 장기 원천기술 등)에 따라서도 평가 주기를 유연하게 할 필요가 있으며 상대평가는 절대평가로 전환한다.

우수 신규인력의 채용을 대폭 확대하고 안정적인 신분 및 최적의 연구 환경을 제공한다. 사회 임금 성격으로서 합리적인 임금체계와 성과 보상, 노후보상 체계를 강화하며 교육훈련 기회를 확대한다. 비정규직은 불가피한 부분에 한해 최소화한다. PBS를 점진적으로 폐지하여 기관 고유의 임무에 맞는 전략적 장기적 연구에 몰두하게 한다. 공정한 경쟁을 전제로 경쟁연구는 20% 이내 범위에서 보완하여 유지한다. 한편으로 노동조합을 혁신의 주요한 주체로 인정하고 경영 참여의 폭을 점차로 확대함으로써 참여혁신형 노사관계를 구축한다.

## 5. 혁신을 위한 전제와 이행 전략

앞에서 지적한 문제점의 원인은 다양하다. 일차적으로 정부의 책임이 70-80%이며 정부출연기관의 책임도 결코 적지 않다. 그리고 이것은 전 세계적으로 확산되는 자본의 신자유주의 세계화에 대한 잘못된 대응, 다양한 이해관계 집단간 균형과 이해관계 조절의 실패, 정책과 관련한 이론과 아이디어의 잘못된 학습과 이로 인한 왜곡된 정책 실행, 한쪽으로 치우치고 관료화된 정치적 선호도, 혁신을 가로막거나 왜곡된 방향으로 이끄는 제도의 문제 등이 다양하게 상호작용해온 결과이다. 정부출연기관 체제의 혁신을 위해서는 따라서 바람직한 체제를 디자인하면서 동시에 실현이 가능하기 위해서는 추진 과정에 영향을 미치는 정책 요인과 변수들이 종합적으로 고려되어야한다. 아무리 좋게 보이는 혁신 방안도 현실 속에서 작동하는 다양한 변수들이 무시되거나 소홀히 취급될 때 실패하거나 시행착오를 반복할 수 있는 것이다. 실제로 정책의 변화와 집행 과정에서 정부출연기관의 역사적 발전 경로와 사회의 문화적 토양, R&D의 성격, 급격한 기술변화, 정책 패러다임의 변화와 정책 학습, 이해관계 집단의 연합, 신자유주의 세계화, 노동조합과 시민사회의 성장, 연구주체별 연구개발 역량의 변화, 이념적 경향성, 정책 결정 스타일 및 권한 위임의 방식 등은 복합적으로 작동하여 애초의 계획을 수정하게 만든다. 따라서 정부출연기관 체제의 바람직한 혁신을 위해서는 정책 요인 및 변수에 대한 심도 있는 고려와

함께 점진적 자율적 민주적 이행 전략이 요구된다.