

일본 과학기술행정체제 변화의 주요 동향과 정책적 시사점

성지은*

I. 서론

최근 우리나라는 신정부 출범에 따라 작은 정부를 통한 선진화와 실용성을 정책 목표로 대대적인 행정체제 개편을 단행하였다. 즉 정부의 간섭과 개입을 최소화하되, 칸막이 없이 유연하게 일하는 실용정부를 기본 방향으로 각 부처로 흩어져 있던 비슷한 기능들을 한군데로 통합하는 등 기능 중심으로 간소화하였다. 이러한 변화 흐름의 하나로 과학기술행정체제도 큰 변화가 이루어졌다. 먼저 부총리 부처였던 교육인적자원부와 과학기술부는 교육과학기술부로, 산업자원부와 정보통신부와 과학기술부의 일부가 지식경제부로 통합되면서 대부처·대국 체제가 출범하였다. 또한 과학기술주무 부처였던 과학기술부는 폐지¹⁾되면서 과학은 교육과학기술부로, 기술은 지식경제부로 이관되었으며, 과학기술혁신본부 체제도 폐지되었다. 그동안 과학기술혁신본부에서 수행해오던 정부 R&D 예산의 조정 및 배분 기능은 기획재정부로 다시 넘겨주었다.

일본의 과학기술행정체제도 2000년대 들어서면서 이와 비슷한 변화를 겪었다. 일본은 2001년 대대적인 정부조직 개편 이후 수상 권한 강화의 일환으로 내각부를 신설하고 그 산하조직으로 종래의 과학기술회의를 종합과학기술회의(CSTP, Council for Science and Technology Policy)로 대체하여 과학기술과 관련한 정책조정 권한을 강화하였다. 행정부 내에서는 교육과 과학기술을 연계할 수 있도록 문부성과 과학기술청을 문부과학성으로 통합하였으며, 대학과 연구기관의 독립행정법 인화가 추진되면서 정부의 간섭은 줄이는 대신 조직의 자율성과 책임이 강화되었다.

이 글의 목적은 2000년대 들어 일본 과학기술행정체제변화의 주요 동향을 살펴보고, 최근 우리나라 과학기술행정체제 개편과 관련된 정책적 시사점을 찾아보는 것이다. 일본은 우리나라와 사회문화적 요소의 높은 유사성을 갖고 있을 뿐만 아니라 오랫동안 우리나라의 정책학습과 정책모방의 대상이었던 점에서 지속적인 관찰과 연구가 필요한 나라라고 할 수 있다.

II. 일본 혁신체제 전환의 배경

1. 사회·정치적 변화와 버블경제의 붕괴

1990년대 들어 일본 사회는 정치·경제·사회적으로 새로운 상황을 맞이하였다. 1990년대의 장

* 혁신정책연구센터 부연구위원(e-mail: jeseong@stepi.re.kr)

기불황 속에서 일본은 전후 계속되어 온 따라잡기(catch-up)를 위한 경제·사회·행정 시스템의 전면적인 개혁을 생각하게 되었다. 그리고 이러한 과정에서 과학기술혁신의 중요성이 더욱 부각되면서 과학기술혁신체제 전환의 필요성을 인식하기 시작했다. 이러한 인식은 1980년대 중반 이후 일본의 과학기술 환경이 복잡하게 변화하면서 더욱 높아지게 되었다. 구체적으로는 비자민당 연립정권의 출현과 자민당과 민주당을 중심으로 한 양대 보수 정당의 출현으로 1955년 체제의 붕괴, 버블경제의 붕괴로 경제적 성취의 중단 및 자본·제조업의 국제화, 노동조직의 조합원 감소, 보수 지지 집단의 내부 분열, 군사력의 증가와 적극적인 외교 등을 통한 보통 국가 추구와 일본 국민의 보수화 흐름 등이 나타나고 있었다. 1985년 플라자 합의에 의한 엔고(円高) 현상과 내수주도형의 경제 활성화 등을 통해 1980년대 후반 잠시 동안 호조를 유지하였던 일본 경제는 실제로는 과잉자본 투자에 의한 토지와 주식의 폭등을 주요한 내용으로 하는 버블경제였다. 1989년과 1990년에 일본 은행의 금융 긴축, 대장성의 토지용자 총량 규제가 개시되면서 버블경제는 붕괴되었고 일본은 흔히 ‘잃어버린 10년’이라고 불리는 장기불황 상태에 빠지게 되었다. 기업수입의 악화와 주가의 폭락에도 불구하고 국제수지의 흑자 기조를 베이스로 달러당 엔의 평균 환율은 1990년의 1달러=145엔으로부터 1995년 4월 1달러=79.75엔까지 낮아졌다. 이로 인해 수출에 의한 경제 확대노선의 한계에 직면하게 되었으며, 버블경제의 붕괴로 부실·불량채권에 의한 은행들의 도산과 금융시스템의 혼란, 과잉투자에 따른 공장폐쇄와 실업 증대의 우려가 높아졌다. 실제로 제조업 부문의 일자리 수는 1992-1995년 사이에 100만 이상이나 줄어, 국가적으로 공동화 가능성 우려가 심화되었다. 이러한 상황에서 일본은 정치·경제·사회적으로 구조적인 개혁의 목소리가 높아지게 되었다(송위진 외, 2007).

2. 일본형 경제시스템의 한계와 구조적 변화 필요성의 인식

1990년대의 경제 침체는 ‘잃어버린 10년’으로 지칭될 만큼 일본의 입장에서는 매우 심각한 상황으로 받아들여졌다. 지속적인 저성장과 제로성장을 경험해 왔던 서구와 달리 고도성장을 지속해온 역사적 경험으로 인해 일본이 받은 충격은 더욱 컸다. 일본의 근대 경제 사상 최악의 장기불황으로 기록될 1990년대의 경제 불황의 원인으로는 ‘일본형 경제시스템’이 주로 지적되었다. 즉, 장기불황은 외부적 요인이 아닌 일본 경제를 구성하는 내부 제도적 요인들에 의해 야기된 것으로 경제 불황에서 탈출하기 위해서는 시스템 개혁 혹은 경제구조 개혁이 필요하다는 것이다. 1990년대 초부터 경험한 제로 성장의 경험은 구조적 변화의 필요성을 깊이 인식하는 계기가 되었다.

이러한 변화 흐름은 정치·행정 분야에서는 작은 정부의 슬로건 아래 공무원 감축, 성청통합, 지방분권의 추진, 국립대학의 법인화 등으로 나타났다. 이러한 상황은 전후 냉전시대의 일본을 상징하였던 55년 체제 내지는 추격형 시스템이 한계에 도달하였음을 의미하는 것이다. 즉 정치·행정·사회·경제에 있어서 전반적인 변화의 필요성이 제기되었으며, 이것은 산업과학기술분야에서는 경제 시스템 개혁과 기술혁신 활성화로 요약될 수 있다. 장기적인 경제 불황에서 출발한 구조 개혁 논의

는 자연스럽게 과학기술 혁신체제의 전환에 대한 논의로 연결되었다. 경제 불황에서 벗어나 경제의 활력을 되찾기 위해서는 지속적인 기술혁신을 통한 생산성 향상과 경쟁력 강화가 필요하다고 인식했기 때문이다(송위진 외, 2007).

III. 일본의 혁신체제 전환과 과학기술행정체제의 변화

일본의 과학기술행정체제는 내각부의 종합과학기술회의와 과학기술정책대신을 정점으로 행정부 처로서 문부과학성과 경제산업성이 그 중추적 역할을 담당하고 있다. 이와 함께 실질적인 정책집행 기관인 대학 및 연구기관 등 독립행정법인들이 기업 등과 함께 연구개발 활동을 진행하고 있다. 2000년대 들어 변화된 과학기술행정체제의 주요 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

1. 과학기술정책의 종합조정 권한 강화

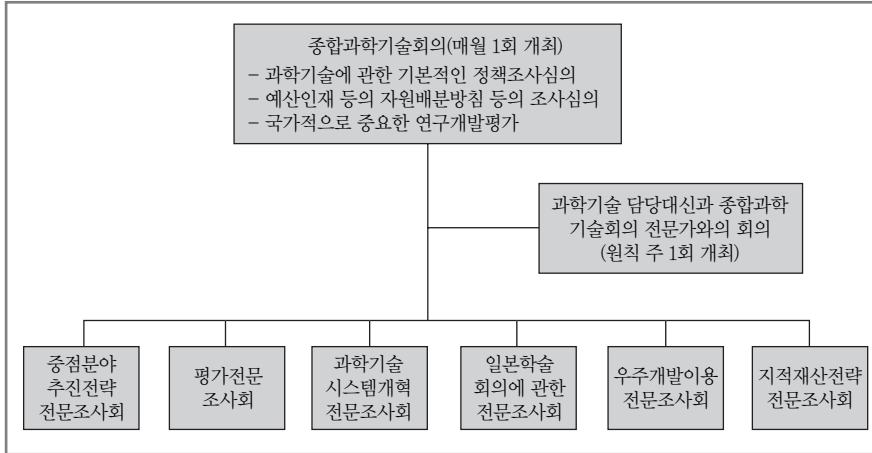
일본의 과학기술행정체제는 1990년대 들어 과학기술에 대한 종합적인 정책 추진이 요구되면서 큰 전환기를 겪게 된다. 특히 2001년의 과학기술회의 폐지와 이를 대신하는 종합과학기술회의 설치 는 과학기술정책 조정과 관련된 중요한 변화라고 할 수 있다.

일본 정부는 2001년 1월, 1부 12성체제로 정부조직에 대한 대대적인 개편을 단행하고 수상 권한 강화의 일환으로 내각부를 설치하여 내각에 대한 총리의 행정 장악력을 강화하였다.²⁾ 종합과학기술 회의는 내각부에 위치하는 4개의 중요 심의회 중의 하나로 2001년 1월에 설치되었다. 종합과학기술 회의는 그동안 비상설기구였던 과학기술회의를 대체하여 과학기술과 관련한 정책 조정 권한을 집중 하였으며, 내각부 내에 이를 뒷받침할 과학기술정책대신과 과학기술혁신정책국을 설치·운영함으로써 그 권한을 강화하고자 하였다. 이에 따라 내각부는 행정 각 부처에서 시행하는 시책의 정합성을 도모하고, 정부 전체의 종합적이며 체계적인 과학기술 진흥을 도모하기 위해 기본적인 정책의 기획·입안과 종합조정 기능을 수행하게 되었다.

종합과학기술회의는 내각총리대신을 의장으로 하여, 내각관방장관, 과학기술정책담당대신, 관계 각료, 관계하는 행정기관의 장과 유식자로 구성된다.³⁾ 종합과학기술회의는 매월 1회 개최하는 것을 원칙⁴⁾으로 하며, 과학기술에 관한 기본적인 정책의 조사·심의, 예산·인재 등의 자원 배분 방침의 조사·심의, 국가적으로 중요한 연구개발의 평가 등의 역할을 담당하고 있다.

종합과학기술회의의 운영을 담당하는 사무체제는 과학기술담당대신 산하에 정책담당관(과학기술정책 담당)을 필두로 하여 3명의 심의관 등 약 100여명의 인력이 일하고 있다. 과학기술담당대신은 정리자로서의 역할을 담당하며 과학기술정책이 국가 전체적으로 통일되게 실시되도록 하고 국가 전체차원의 과학기술정책의 기획, 입안, 종합조정 역할을 담당한다. 사무국 인력은 행정조직의 내외부로부터 등용하며, 과학기술에 관한 기획입안과 총괄조정 그리고 회의 운영 등에 관한 업무를 수행한다(송위진 외, 2007).

〈그림 1〉 종합과학기술회의의 기구도



자료: 황용수 외(2003).

종합과학기술회의의 역할은 제2기 기본계획부터 구체적으로 명시하고 있다. 기본계획에 제시된 종합과학기술회의의 역할은 내각부 산하의 종합과학기술회의의 위상 강화를 통해 정부의 연구개발 활동의 효과성과 효율성을 강화하고, 과학기술정책의 정책조정권한을 강화하며 제도 운영상의 문제를 해결하는 것이다.

〈표 1〉 과학기술기본계획에 따른 종합과학기술회의의 역할 변화

제2기 기본계획의 종합과학기술회의의 역할	제3기 기본계획의 종합과학기술회의의 역할
<ul style="list-style-type: none"> ○ 과학기술 정책 추진의 사령탑으로서 부처 간의 종적인 관계를 배제해, 선견성과 기동성 있게 운영 - 인문·사회과학을 모두 융합한「지혜의 장소」 - 「사회를 위한, 사회 안의 과학기술」의 인식 아래, 과학기술의 양면성을 고려해 생명윤리 등 과학기술 윤리와 사회적 책임을 중시 ○ 기본계획의 중점화 전략에 근거해, 각 중점 분야의 기본 사항을 포함한 추진 전략 작성 ○ 자원 배분 방침 - 차년도에 중점적으로 추진해야 할 사항, 질 높은 과학기술 추진을 위한 과학기술예산 규모 등에 관한 의견 제시 - 차년도의 중요한 시책, 자원 배분의 생각 제시 - 상기의 생각을 반영한 자원 배분을 하도록 재정 당국과 제휴 ○ 국가적으로 중요한 프로젝트 추진 ○ 중요 시책에 대한 연구 개발 평가, 연구자의 유동화 등의 기본적인 지침 작성 ○ 대규모 연구 개발 프로젝트나 각 부성의 시책 평가 ○ 과학기술 기본계획 실시 계획을 제출받는 등 각 부성의 협력을 얻어 기본계획 follow-up 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사령탑 기능의 강화와 제도 운용상의 애로 해소 - 정부 연구 개발의 효과적·효율적 추진 · 연구개발의 전략성 강화 · 자원배분방침에서 우선순위결정의 개선 · 과학기술 연계시책군의 본격적 추진 · 독립행정법인, 국립대학법인의 과학기술 관련 활동의 파악·소견정리 강화 · 조사분석 기능과 부서 간의 조정기능강화 - 과학기술시스템의 개혁 추진 - 사회·국민으로부터 지지받는 과학기술 - 국제 활동의 전략적 추진 - 원활한 과학기술활동과 성과환원을 향한 제도·운영상의 문제 해소 - 과학기술기본계획의 적절한 점검과 시행 촉진

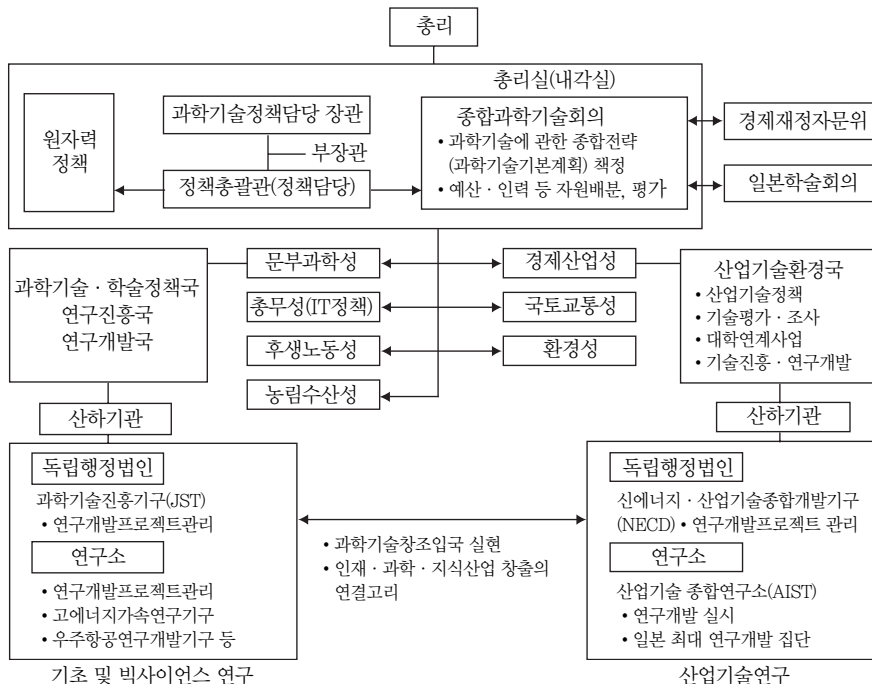
자료: 손병호 외(2006).

2. 교육과 과학기술의 연계: 문부과학성 설치

2001년 행정개혁에서 가장 큰 변화는 과학기술청과 문부성이 통합되어 문부과학성(MEXT)이 만들어졌다는 것이다. 이러한 구조적 변화로 교육과 과학기술의 핵심부처로 문부과학성의 책임과 기능도 상당히 변화되었다. 그동안 일본은 분산적 과학기술행정체제의 특성을 보여 주었으나, 과학기술 관련 성청의 기능이 문부과학성으로 통합됨으로써 과학기술정책 권한의 집중화 현상이 나타나고 있다.

종합과학기술회의가 과학기술과 관련한 정부차원의 포괄적 전략과 자원배분을 담당한다면, 문부과학성은 일차적으로 정부의 연구개발계획과 종합과학기술회의의 전략에 의한 과학기술개발계획을 집행하는 책임을 지고 있다. 이에 따라 문부과학성은 과학기술기본정책의 기획, 입안, 추진과 조정 권한을 가지고 있으며, 생명공학, 정보통신, 환경, 에너지 나노기술/재료 등의 핵심 4대 분야를 포함한 주요 분야 연구개발을 추진하고 평가할 수 있는 권한을 가지고 있다. 뿐만 아니라 과학기술 시스템의 개혁을 위한 방안을 마련할 수 있는 권한을 갖추고 있다는 점에서 과학기술정책의 중심 부처라고 할 수 있다(송위진 외, 2007; 장영배 · 성지은 · 이민형, 2007).

〈그림 2〉 일본의 과학기술행정체제

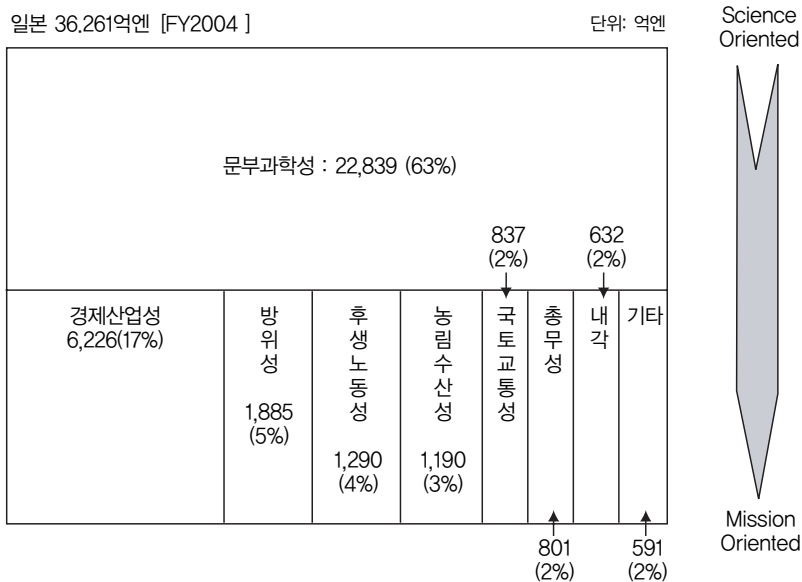


자료: 박재원(2008).

문부과학성에서 과학기술정책을 담당하는 부서는 과학기술·학술정책국, 연구진흥국, 연구개발국이다. 과학기술·학술정책국은 과학기술·학술의 기본적인 정책의 기획·입안·추진 외에 연구개발계획의 책정이나 연구평가의 추진, 연구자·기술자의 양성, 지역에 있어서의 과학기술 진흥, 과학기술의 이해 증진, 국제 연구교류 등의 종합적인 정책을 추진한다. 연구진흥국은 발명 장려, 연구성과 활용이나 산학관 제휴의 촉진, 연구정보 기반의 정비 등의 연구환경·연구개발 기반의 정비, 기초연구 진흥 등 분야 횡단적인 연구진흥 시책을 편다. 그리고 학술기관의 정비, 학술연구 조성비 지원과 함께 정보과학기술, 생명과학, 재료과학, 료코·방사선 연구 등의 기초·기반적 연구개발에 관한 사무를 실시한다. 연구개발국은 방재, 지진·화산, 해양·지구에 관한 연구개발이나 남극 관측의 추진, 국제 우주 스테이션 계획을 시작으로 한 우주의 연구·개발·이용, 핵융합연구나 핵연료 사이클 등의 원자력 연구개발 등 대규모 프로젝트를 중심으로 한 연구개발의 추진을 도모한다(송위진 외, 2007).

2004년 일본정부는 과학기술에 3조 6천억엔을 지출하고 있는데 이것은 GDP의 약 0.7%이다. 이중 문부과학성과 경제산업성이 총액의 80%를 담당하고 있는데, 문부과학성은 63%를, 경제산업성이 17%를 각각 차지하고 있다. 문부과학성은 과학과 기초기술의 진흥을 담당하는 반면, 경제산업성은 산업혁신을 위한 기술을 주로 담당하고 있다. 이 외에도 내각관방 부에서부터 환경성에 이르기까지 많은 성청들이 참여하고 있다. 부처별 연구개발비 비중을 살펴보면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 행정부처들의 연구개발비 비중



자료: 산업기술평가원(2005).

3. 독립행정법인화

1997년 12월 독립행정법인에 대한 행정개혁안이 도입된 이후, 1999년 9월 독립행정법인통치법이 제정되고 2001년 4월 57개 독립행정법인이 설립되었다. 이와 같은 독립행정법인은 종래의 행정기구와 민간기업의 중간적 성격을 가지고 있으며, 박물관, 도서관 그리고 연구소 등 다양한 기관을 그 대상으로 하고 있다.

독립행정법인화는 조직, 인사 그리고 재무 등 운영상의 폭넓은 자율성을 부여하여 조직의 성과를 극대화하는 대신 그 책임성을 명확히 하고자 하는 취지로 도입되었다. 즉 정책집행부문을 담당하는 행정조직에 대한 폭넓은 재량과 자율성을 통해 조직의 효율성을 기하고자 하는 목적에서 추진된 것이다.⁵⁾ 독립행정법인의 운영은 <표 2>에서 보는 바와 같이 주무부처에 의해 3-5년의 중기목표가 제시되고, 독립행정법인은 이에 따른 중기계획과 연차계획을 수립하여 승인을 받는다. 이와 함께 그 운영결과에 대한 담당 부처 평가위원회의 평가를 통해 독립행정법인의 유지, 교부금 결정과 정리해임 등의 감독을 받도록 하고 있다. 이를 통해 궁극적으로 기관의 성과를 극대화하고자 하였다.

대학과 공공연구기관의 효율성과 경쟁력 향상 차원에서 특수법인과 국립시험연구기관의 독립법인화와 국립대학의 법인화가 실시되었다. 국립대학의 독립행정법인화는 대학운영의 자율성을 높이고 대학원 교육연구의 고도화와 다양화의 기반이 되었다⁶⁾(송위진 외, 2007).

<표 2> 독립행정법인의 출현과정

년 도	내 용
1997년 12월	정부의 행정개혁 회의가 독립 행정법인의 도입 제언(행정개혁회의최종보고)
1998년 6월	중앙 성(省)과 청(廳) 등의 개혁기본법 제정, 독립행정법인통치법에 대한 특례조치
1999년 9월	독립행정법인통치법 제정
1999년 12월	독립행정법인을 설립하는 59개의 법률 제정
2001년 4월	57개의 법인 설립
2003년 7월	국립대학법인법 제정
2004년 4월	89개의 국립대학 법인설립(동경대학이 국립대학 법인 동경대학으로) 전국 154개 국립법원과 요양소가 독립법인화
2005년	약 40개의 특수법인을 독립행정법인으로 전환

자료: 김동욱(2004).

III. 일본 과학기술행정체제 개편의 평가와 한계

2000년대 들어서 진행된 일본 과학기술행정체제 개편에 대한 평가를 살펴보면, 과학기술정책 전반의 전략성과 효율성을 강화시켰다는 긍정적인 평가와 함께 종래의 성청 간 분할행정의 폐해가 여전해서 과학기술계 전반의 효율성에 대한 의문이 제기되는 등 ‘절반의 성공’이라는 평가가 함께 나타나고 있다. 먼저 긍정적인 측면을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 과학기술정책의 장기적 전략성에 대한 강조이다. 일본은 1995년 과학기술기본법을 제정한 이후, 이후 5개년 단위의 과학기술기본계획을 수립하면서 장기적 시각에서 정책의 일관성을 높이고자 했다. 제1기(1996-2000), 제2기(2001-2005)에 걸친 과학기술기본계획이 수립·추진되었으며, 현재에는 제3기(2006-2010) 과학기술기본계획을 중심으로 중장기적 관점에서 정책 추진이 이루어지고 있다.

둘째, 정책의 조정과 정합성 확보를 강화하고 있다. 과거 비상설 조직이었던 과학기술회의와는 달리 종합과학기술회의는 상설조직으로서 과학기술정책대신 등을 통해 정책조정권을 실질적으로 강화하였으며, 3기 과학기술기본계획에서도 일본 과학기술행정의 사령탑으로서 종합과학기술회의 역할을 강조하고 있다. 문부성과 과학기술청을 통합한 문부과학성이 국가연구개발예산의 2/3를 담당하고, 교육과 연구개발, 과학기술인력정책과 과학기술정책의 연계성을 강화한 것은 정책 정합성 확보의 또 다른 시도가 될 수 있다.

셋째, 상위 수준에서의 정책 기획과 조정 기능의 강화와 함께 정책 집행의 자율성을 강조한다. R&D와 과학기술인력 양성의 실질적인 책임을 맡고 있는 대학과 연구기관을 독립행정법인화함으로써 정부의 통제를 최소화하는 대신 그들의 자율과 책임을 강조하고 있다. 이러한 변화는 복잡하고 불확실한 혁신 환경을 상정하고 있으며, 이로 인해 정부의 역할 또한 직접적인 개입보다는 장기적인 비전과 방향을 제시하고, 학습의 장을 마련하는 등 다양한 이해 관계자들의 조정자이자 중개자로서 역할이 강조되고 있다.

반면, 일본 과학기술행정체제에서 나타난 한계점을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 조직 간 장벽의 문제이다. 그동안 정책조정기제의 강화, 중앙부처 재편성 등 다양한 노력을 통해 행정조직 내부의 장벽, 정책 간 벽, 관료주의의 폐해를 어느 정도 개선하기는 했지만 조직 간의 장벽은 여전한 것으로 지적되고 있다⁷⁸⁾. 행정기능의 종합적 재편과 행정의 슬림화라는 본래의 의도와는 달리, 각 성청 기능의 수평적 혼합으로 기존의 권한과 이권이 집합된 거대관청의 탄생과 일부 정부기능의 복잡화를 가져왔다는 지적을 받고 있다(송주명, 2001). 즉 조직과 기능의 화학적 결합이 아닌 단순한 물리적 결합으로 종래의 성청 간 분할행정의 폐해가 국(局)간 분할 행정의 문제로 나타날 가능성이 존재한다는 것이다.

둘째, 부서 통합이 시너지 창출로 이어지지 않고 어느 한 부서의 권한과 입지가 약화되는 모습이 나타나고 있다. 문부과학성의 경우 교육과 과학기술 문제가 통합되면서 문부과학대신 업무의 90%

가 교육문제에 치중되어 과학기술정책이 정책결정과정에서 소외되고 있다⁹⁾. 이에 따라 연구개발을 통한 고급인력 양성 기능은 상대적으로 뒷전으로 밀리면서 과학기술에 대한 국민적 관심이 약화되고 있는 실정이다. 문부과학성 장관의 사회적 위상 자체가 기본적으로 과학보다는 교육정책에 신경을 쓸 수밖에 없는 상황이라고 할 수 있다. 즉 교육에는 현안문제가 많으나 과학기술은 미래지향적이라 현안 문제가 적다는 것이다¹⁰⁾.

셋째, 성청 간의 연계 문제이다. 일본의 과학기술행정체제는 정부개발연구투자의 과반수를 차지하는 문부과학성이 학술·과학진흥의 관점에서 기초·응용 단계의 연구개발을 담당하고, 경제산업성을 비롯한 기타 부처가 기초연구를 비롯한 응용·실용화 단계의 연구개발을 담당하는 구조로 되어 있다. 이에 따라 기초에서 기술혁신까지를 총괄하여 정책을 수행할 수 없는 하류와 상류시스템 사이의 장벽은 여전히 존재한다고 지적되고 있다(한국산업기술평가원, 2005). 이에 따라 성청 간의 연계 강화는 여전히 해결해야 할 중요한 과제로 남아 있다(송위진 외, 2007).

IV. 정책적 시사점

지금까지 논의된 일본 과학기술행정체제의 변화를 중심으로 정책적 시사점을 도출하면, 다음과 같다.

첫째, 정책의 기획과 조정 기능의 강화이다. 일본의 경우 중장기적 관점에서 정책을 추동할 수 있도록 과학기술기본계획의 수립과 과학기술정책의 총괄 기획과 조정을 맡고 있는 종합과학기술회의의 기능이 강화되고 있다. 현재 우리나라는 과학기술혁신정책을 총괄 기획·조정·평가해 왔던 과학기술혁신본부가 폐지되고 과학기술최고기구인 국가과학기술위원회의 기능이 대폭 축소된 상황이다. 대통령실로 국정 기획의 기능이 집중되고 현안문제는 부처 단위에서 책임지고 조정하는 것으로 변화하면서 과학기술혁신정책을 국가차원에서 기획·조정할 수 있는 역량과 정책기제는 전반적으로 축소되었고 할 수 있다. 이에 따라 각 부처의 독립성과 자율적 업무 수행을 최대한 존중하되 국가 전략 목표에 부합되도록 과학기술혁신정책을 종합적으로 조망하고 산업, 금융, 노동, 환경 등 관련 정책을 통합·조정할 수 있는 제도적 장치나 기구가 필요하다.

둘째, 당초 의도한 행정조직과 기능의 화학적 융합을 위해서는 제도와 문화가 결합되고 평가와 인센티브 방식이 이에 맞게 정립되는 등 하위 인프라 구축이 뒤따라야 한다. 무엇보다도 행정체제 개편은 인위적인 변화 시도이므로 최고 국정책임자의 강력한 지지와 관심이 필요하며, 하드웨어적 개편에 그치는 것이 아니라 조직문화 등의 소프트웨어적 면이 뒷받침되어야 행정체제 개편이 제대로 성공할 수 있다. 이를 위해서는 범국가 차원에서의 핵심 의제 발굴을 통해 광범위한 사회적 합의를 도출해 나가야 하며, 이에 맞춰 교육, 과학기술, 산업, IT, 지역, 금융 등 과학기술혁신 관련 정책이 같은 지향과 방향성을 갖도록 정책 배열이 이루어져야 한다. 이를 뒷받침하기 위해서는 사회의 요청을 잘 반영할 수 있도록 협력적·분권적 국정운영체계(governance)로의 전환이 이루어져야 하

며, 산하 전문위원회와 소위원회 활동을 활성화하여 각 이슈 분야에 대한 부처 간 의견 조율을 상시 화할 필요가 있다. 이와 함께 관련 부처 간의 긴밀한 협력을 이끌어 낼 수 있는 협의회나 심의기구 등의 제도적 장치가 필요하며, 대부처 · 대국 체제하에서 내부를 실질적으로 조정할 수 있는 법제정, 예산배정, 인사 관리 등 다양한 기제가 확보될 필요가 있다.

【주】

- 1) 그동안 우리나라는 과학기술 분야의 연구개발을 과학기술부, 정보통신부, 산업자원부, 교육부 등 여러 부처에 분산시켜 왔으며, 이 중 과학기술 분야는 과학기술부가 주무부처로서 기능해 왔다. 우리나라는 과학기술 발전을 위한 정부의 정책 의지 구현을 위해 과학기술 주무부처가 필요하다는 인식하에 상대적으로 정부 내 지위가 낮았던 과학기술처를 과학기술부로, 또 부총리급 부처로 격상시켜 행정집행력을 강화하도록 했다. 이처럼 우리나라는 과학기술처, 과학기술부로 이어지는 전담 주무부처가 과학기술의 핵심적 역할을 담당해 왔는데, 이는 다른 국가와 두드러지는 독특한 특성으로 주목받아 왔다.
- 2) 종래에는 내각제라는 특성과 함께 여권 내 파벌중심의 정치로 인해 총리권한이 약화되었다. 이에 내각부를 설치하여, 총리보좌와 정책조정역량을 크게 강화하였다. 내각부의 설치와 함께 강화된 구체적인 내용은 ① 타 성정보다 우월성을 인정한다, ② 총리내각부에 종합조정권을 부여한다, ③ 수상에 의한 상의하달식의 정책실시를 보좌한다 등을 담고 있다(황용수 외, 2003: 52).
- 3) 2006년 3월 현재 종합과학기술회의의 구성원은 총 15명(의장1인, 의원 14명)으로 구성되어 있다. 구체적으로는 내각총리대신(의장), 각료로서는 내각관방장관 · 과학기술정책담당대신 · 총무대신 · 재무대신 · 문부과학대신 · 경제산업대신, 유식자로는 명예대학교수(3명) · 대학교수(2명) · 경제계 인사(2명), 관계기관 장(일본학술회의회장)이다.
- 4) 매월 열리는 회의에서는 세계적으로 주목을 모으는 연구 토픽과 주요국가의 과학기술정책 동향 등의 과학기술에 관한 최신 정세를 내각총리대신에 보고하고, 시의적절하며 정확한 과학기술정책운영을 할 수 있도록 관계 부서의 협력을 얻어, ‘월례과학기술보고’를 행하고 있다.
- 5) 김동욱(2004: 59-60)은 독립행정법인의 목적으로 크게 4가지를 들고 있다. 첫째, 재무운영의 탄력적 · 효과적 운영, 둘째, 행정기관의 조직, 정원과 인사의 기동적 · 탄력적 운영, 셋째, 기관의 목표 설정과 업무 실적평가구조 도입, 넷째, 행정기관의 투명성 제고이다.
- 6) 나가야마(中山茂, 2006: 162)는 국립대학의 법인화를 통해 산학연계가 용이해 질 것이라는 것이 산업계의 입장이었다고 한다. 일본의 산업계는 미국으로부터 ‘기초과학 무임승차’라고 비난받아도 일본 대학의 능력이 약하기 때문에 계속 미국 대학에 의존할 수밖에 없었다. 일본 대학의 능력이 강화되어도 제도적으로 산학연계의 결실이 맺어지기 어려운 측면을 가지고 있었

으며, 국립대학의 법제도를 고쳐 산학이 연계하기 쉽도록 하려고 하는 것이 산업계가 기대하는 법인화의 취지였다는 것이다.

- 7) 한 예로, 문부과학성을 통해 교육과 연구개발 간 시너지를 도모하였으나, 여전히 단일 부처 내 두 개의 개별 영역으로 존재하고 있다. 문부성의 학술국제국과 과학기술청의 과학기술진흥국이 통합되어, 과학기술·학술정책국, 연구진흥국이 설치되었으나 내부를 보면 혼합에 머무르고 있을 뿐 융합은 전혀 일어나지 않고 있다는 평가를 받고 있다. 교육과 과학의 업무가 겹치는 부분은 대학지원 뿐이며, 부처 인사교류를 통해 시너지를 창출할 수 있는 부분은 고교와 대학을 지원하는 부서나 국제 교류과 등 일부에 지나지 않는다. 또한 기존 부처의 벽을 넘은 부서가 설치되었으나, 국의 내부 구성을 보면 융합은 일어나지 않고, 과는 모두 옛 성에서 수평 이동하고 있어 조직 통합 이후에도 인사나 정책은 여전히 이원화된 체계로 남아 있다 (Mabuchi, 2007).
- 8) 조직 문화의 차이가 통합을 형식적인 상태로 머물게 하는 측면이 있다. 문부과학성에서는, 「구 문부성은 사무계 직원이 중심이며, 구 과학기술청에서는 기술계 직원이 중심」이라고 하는 것처럼, 직원의 전문성이 다르기 때문에, 쉽게 융합이 진행되지 못한다(시로야마 히데아키·호소노, 2002).
- 9) 문부과학성 장관을 역임한 현 마치무라 노부다카 관방장관의 인터뷰 내용
- 10) 주한 일본대사관 이와부치 과학관의 인터뷰에 따르면, 국회 부처별 위원회 대정부 질문에서 교육이 90% 정도 차지하고 과학기술은 10%에 지나지 않는다는 것이다.

【참고문헌】

Mabuchi Masaru(2007), 일본에 있어서의 중앙 부처 재편의 효과 융합인가? 혼합인가?. 한국행정학회 동계학술대회 발표문.

곽재원(2008), 한국 '과기행정 업그레이드' 일본서 배워라. 중앙일보 2008/1/22일자.

김동욱(2004), 일본의 독립행정법인의 회계기준의 쟁점과 시사점. 「법과 정책」, Vol. 10.

나카야마 시게루(中山茂)(2006), 科學技術の國際競爭力—アメリカと日本 相剋の半世紀°朝日新聞社.

시로야마 히데아키·호소노(2002), 「속·중앙 부처의 정책 형성 과정」. 중앙대 출판부.

손병호 외(2006), 「일본의 제1기, 2기 및 3기 과학기술 기본계획 주요 내용 및 비교 분석」, 한국과학기술기획평가원.

송위진 외(2007), 「탈추격형 기술혁신체제의 모색」. 과학기술정책연구원.

송주명(2001), 「잡종형」 모델로의 일본의 행정개혁: 세기전환기 일본 행정개혁의 특징. 「동향과 전망」, 51: pp. 124-154.

장영배 · 성지은 · 이민형(2007), 『권역별 과학기술정책 동향조사 분석사업』, 과학기술정책연구원.

한국산업기술평가원(2005), 「일본의 기술혁신을 위한 과학기술정책-신산업 창조를 위한 산업기술전략」.

황용수 외(2003), 『과학기술행정체제의 발전방향 연구: 선진국 과학기술행정체제 분석과 시사점을 중심으로』, 과학기술정책연구원.