

한국 정치-행정관계 특성의 비교 분석:

정책과정에서 장관과 고위관료의 관계를 중심으로*

김 성 수**

This paper analyses the relation between minister and senior civil servants in Korea, using a case study on the policy of Government Research Institute(GRI case) in the Ministry of Science and Technology of Kim Dae Jung's government. Based on the two assumptions that Parliamentary and Presidential systems have a different understanding on the relation between politics and administration, and also that the Korean system shows a mixed feature of the two systems, this study analyses the GRI case from the viewpoint of ministerial responsibility and bureaucratic autonomy, which are useful notions in comparing the two systems. The GRI case shows a dramatic, reverse change of policy in just one term of a government and a great part of the policy change can be explained by the change of ministers, implying minister's dominance on the civil servants. Regarding theoretical implications, two points are discussed: firstly, the need to assure ministerial responsibility in policy making and secondly, the importance of bureaucratic autonomy to defend rational decision making. The minister's task is to control bureaucratic resistance to reform measures in order to manage administration more efficiently. The civil servants need to develop policy network to win external advocates in terms of expertness and rationality.

[Key Words: minister, senior civil servants, ministerial responsibility, bureaucratic autonomy, science and technology policy]

I. 논의의 배경

본 연구는 한국 정치-행정관계의 특성을 장관과 고위관료의 관계에 초점을 두어 김대중 정

* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음.(KRF-2004-003-B00304).

** 한국외국어대학교 사회과학대학 행정학과 조교수(seskim@hufs.ac.kr).

부시기에 과학기술부의 정부출연연구기관 정책사례를 중심으로 하여 실증적으로 분석하였다. 분석에는 의원내각제와 대통령제에서 장관과 관료의 관계를 어떻게 이해하고 있는지 고찰하고 장관책임성과 관료자율성의 관점을 활용하였다. 장관과 관료의 역할은 정치체제의 특성에 의하여 영향을 받게 되며, 아울러 우리나라 정치행정체제의 질충적인 특성으로 인하여 내각제와 대통령제에서 각각 강조하는 두 가지 관점이 유용하리라고 생각하였기 때문이다.

행정이론상 정치-행정관계에는 두 가지 차원이 있다. 첫째는 고전적인 정치-행정 이론론(혹은 일원론)의 입장에서 입법부와 행정부의 상호관계를 논의하는 것이다. 이 시각에서 정치-행정관계는 결정과 집행(Wilson), 목적과 수단(Weber), 가치와 사실(Simon)과 같은 이분적(dichotomy)인 개념체계로 구분되어 연구되어 왔다.

두 번째는 행정부 내부에 초점을 두어 선거로 선출되는 대통령 및 정치적 피임명자인 장관을 한 축으로 하고 이에 대응하여 실적주의에 기초하여 신분이 보장되는 직업관료를 또 다른 축으로 하면서 정치-행정관계를 논의하는 접근으로 본 논문은 여기에 해당한다.

여기서 주목할 것은 정치-행정 관계에 대한 연구의 관심에 서구와 우리나라에 차이가 있다는 사실이다. 서구의 경우에는 대통령제(미국)나 내각제(영국) 국가를 망라하여 주로 정치 혹은 정치인(대통령, 장관 포함)에 의한 행정의 통제에 주된 관심이 있었다. 예를 들면 미국의 경우 1940년대 기존의 정치행정이원론 대신에 정치행정일원론이 수용되면서도 행정이념으로 민주성이 대두되는 것은 정책결정의 역할까지 수행하는 행정에 대한 정치적 통제에 관심이 있었기 때문이다. 내각제 국가에서 중요하게 다루는 장관책임론도 국민의 주권을 수입 받은 의회에서 선출된 수상과 장관이 행정기관을 관리하고 통제해야 한다는 생각이 전제되어 있다.

이와는 달리 우리나라 정치행정관계 연구는 행정통제 보다는 정치로부터 행정을 보호하는 것이 더욱 중요하였다. 의회와 정치권의 정책결정 기능이 취약하여 행정권이 비대하면서도, 행정부 내부에서는 대통령이나 장관 등 상층부에 막강한 권력이 집중하여 관료가 이들에 대하여 자율성을 확보하는 것이 더욱 중요하게 생각되었기 때문이다.

정리하면 서구의 정치-행정관계 분석에서는 의회주권의 원리에 기초하여 정치와 정치인이 행정과 관료를 통제하는 것이 중요한 반면에, 우리의 경우에는 ① 관료적 자율성을 실현하여 정책결정의 합리성을 제고하고, ② 정책결정에 큰 영향력을 행사하는 장관의 책임성 확보라는 두 가지 명제가 더욱 중요한 과제이라고 하겠다.

II. 정치-행정관계 비교분석의 이론적 시각

1. 정치-행정관계에 대한 선행연구

장관-관료 관계는 정책과정의 핵심적인 현상이므로 비교행정론, 비교정책론, 정책결정론, 관료제도론, 정부론, 행정책임론 등 행정학 여러 분야에서 많은 연구가 수행되어 왔다. 그러나 대부분의 연구들이 정치적 피임명자인 장관과 관료의 관계를 중점적으로 다루기 보다는 정치행정체제의 분석과정에서 논의하는 여러 주제 중에서 하나의 분야로 취급하고 있는데, 주된 이유는 정부내부 정책과정의 비밀성(secretcy)으로 인하여 장관-관료 관계를 접근하기가 어렵기 때문인 것으로 해석된다.

장관과 관료의 관계를 집중 연구한 대표적인 연구로는 Aberbach et. al.(1981)이 있다. 저자들은 정치(장관)와 행정(관료)의 관계를 정책/행정, 사실/이익, 에너지/균형, 순수혼합의 4가지 유형으로 구분하고 있다.¹⁾ 이러한 유형구분은 본 논문과 두 가지 관련성을 갖는다.

첫째, 정책/행정형 및 사실/이익형 모두 결정과 집행(Wilson), 목적과 수단(Weber), 가치와 사실(Simon) 등 고전적 행정이론의 이원론(dichotomy)에 기초한 반면에 에너지/균형형은 고위관료의 정책결정의 기능을 인정하는 모형으로 저자들은 유럽의 전통행정체제에서는 이 모형이 나타난다고 주장하고 있다.(Aberbach et. al., 1981: 21-22) 이 주장에는 고위관료의 정책결정기능을 인정하는 경우에 기존의 고전적인 이원론으로 설명하기 어려운 정치-행정 관계 구분을 어떻게 할 것인가 하는 질문이 남게 된다. 이에 대해 Svava는 이분이중모형(dichotomy-duality-model)을 제안하면서 정치-행정 역할의 차원을 비전, 정책, 행정, 관리의 4가지로 구분하고 각각의 차원에서 정치가와 행정가는 역할을 공유하지만 차원에 따라 담당하는 역할정도의 크기에 차이가 있다고 주장하였다.(Svava, 1985 / Fredrickson, 2003: 23) 본 논문 제4장의 <그림 2>는 이를 다시 대통령제에 적용한 것이다.

둘째, 저자들은 에너지/균형형이 나타나는 유럽행정체제와는 달리 미국의 행정체제는 예외적인 특성(American exceptionalism)이 있다고 주장하고 있다.(Aberbach et. al., 1981: 22) 이러한 주장은 장관-관료의 관계가 내각제와 대통령제에서 상이한 특성을 지님을 시사하는 부분인데, 유럽 관료제에 비하여 미국 관료제의 예외적인 특성이 무엇인지에 대한 연구는 다시 Riggs에

1) 정책/행정형은 정치는 정책의 결정이고 행정은 집행이라는 Wilson류의 이원론이나 Weber의 이념형적인 구분이고 사실/이익형은 행정의 정책결정 기능을 인정하지만 가치영역에 관여하는 정치와는 달리 행정은 사실적 인과관계에 대한 기술적인 효율성을 추구하는 결정을 담당한다고 생각하고 있다. 두 유형 모두 정치/행정 관계를 이분법적인 분류기준에 의하여 구분하려는 고전적인 정치-행정관계를 표현한다고 할 수 있다. 이에 비하여 에너지/균형형은 행정이 정책결정 및 가치관련성을 가지는 것을 인정하면서 중재되는 이익의 특성 및 정치가와 행정가의 기질(temperament)에서 차이가 있다고 주장한다. 순수혼합형은 정치와 행정의 사실상의 차이가 없다는 모형이다.(Aberbach et. al., 1981: 4-23)

의하여 연구되게 된다.

정치행정체제에 대한 Heady(2001)의 연구는 전통적 행정체제, 시민문화, 군부주도, 관료주도, 정당주도 등으로 각국의 행정체제를 구분하고 있다. 특이한 것은 유럽이나 미국의 행정체제를 서술하는 그의 접근시각인데 독일의 경우 고위관료가 실제로 중요한 정책을 결정하는 정치적인 기능을 수행하지만, 정치적 제약을 수용하는 고위관료의 자율적인 자기구속이 정치-행정을 차별화하고 대립을 예방하는 요인이라고 지적하고 있다.(Heady, 2001: 213)²⁾ 이러한 논점은 서구 행정학자들이 행정통제를 주요 분석관점으로 설정하고 있음을 시사하는 것인데, 미국 행정체제에 대한 서술도(Heady, 2001: 236) 동일한 관점에서 사법적 통제, 일반대중의 행정관 등으로 결론짓고 있다.

Hecl(1977)는 철의 삼각으로 익히 알려진 바와 같이 미국 행정부 내에는 관료, 상임위원회, 이익집단 사이에 잘 조직화된 이해관계가 있다고 진단한다. 이러한 하위정부체제에서 관료는 영국식 의원내각제에서 보다 큰 자율성을 가지고 주도적인 역할을 수행하므로 장관의 입장에서는 관료를 어떻게 장악할 것인지 하는 과제를 갖게 된다. Hecl은 관료조직은 지속적이고 신분보장이 되므로 처벌적인 수단은 관료 저항(sabotage)에 대한 효과적인 대응방법이 되기 어렵고 장관은 정치적 리더십을 구축하거나 리더십의 다른 원천을 강화하는 것이 실질적인 대안이라고 주장하고 있다.(Hecl, 2000: 263) 예를 들면 정책과정에서 관료들에게 장악되지 않기 위해서는 장관이 대외적인 정책네트워크를 보유하고 관료에게 끌려 다니지 않는 것이다.

Riggs는 미국이 내각제에 비하여 정치적 불안정성의 가능성이 높은 대통령제를 채택하면서도 대통령제를 채택한 다른 제3세계 국가에서 나타나는 독재, 관직남용, 부패, 비효율성의 문제를 겪지 않는 이유로 미국 관료제의 예외적인 특성을 지적하고 있다. 세부적인 내용으로 첫째, 정실임명으로 특징인 관직을 장기적으로 유지(retainer)하는 대신에 미국은 건국 초기 바로 업관주의가 발전하여 이들은 일정기간 동안에 교대로 관직을 차지(rotator) 하였고 이후 실적주의 관료제가 정착하면서 기능적/전문적(functionist /professionalist) 직업관료제가 정착되었다는 것이다.³⁾ 특히 철의 삼각 구성주체들은 정책이슈나 사업에 대한 전문성에 기초하여 네트워킹 되는데 이러한 특성은 다시 관료제의 전문성 강화를 유도하였다.(Riggs, 2002: 8/ Riggs, 1994b: 70/ Heady, 2001: 236) 또한 민간부분의 발전은 계약방식에 의한 공공서비스의 제공을 활성화 하고 (Riggs, 1994: 67), 관료들이 민간부분에 취업할 수 있는 기회도 넓혀주었다.(Riggs, 1994a: 40)

2) 이는 선진국 행정체제에 배태된 행정문화적인 특성이면서, 동시에 이러한 전제하에서는 여전히 선진국 정치행정관계는 Weber적인 이념형의 통제를 받고 있다고 해석된다.

3) 특히 이들의 채용과정은 일반전문가를 채용하는 영국식 실적주의(mandarin)와는 달리 농업, 공학, 보건, 수송, 산림, 교육 등 행정분야별 전문성을 측정하는 실기시험(practical exam)에 의하여 소수의 Ivy League 대학 출신이 아니라 주립대학 출신자들이 관직에 진출하여 엘리트 관료층이 영국처럼 형성되지 않았다.(Riggs, 1994b: 69) Stillman도 미국관료제의 기본 특성이 기능적인 전문성이라고 유사한 주장을 하고 있다.(Stillman, 2004: 157)

둘째로 실적주의만이 아니라 기존의 업관주의적인 전통에 의하여 행정부 고위직에 정실주의 임명이 유지되어 이들이 직업공무원을 견제하면서 대통령을 보좌하여 대통령제가 안정적으로 기능하게 한다. 이와 같은 실적주의와 정실주의의 혼합을 Riggs는 혼합적(mixed) 관료제(Riggs, 1994b: 70)라고 부르고 있다.

세 번째, 연방주의적인 특성으로 인하여 군부 엘리트가 지역적으로 분산됨으로서 군사적인 쿠데타의 위협이 없는 것도 정치체제의 안정화 요인으로 지적되고 있다.

본 논문과 관련하여 Riggs의 연구가 주는 시사점은 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 기능적 전문성으로 특징지어지는 관료제가 의회, 민간단체와 네트워킹 되면서 흔히 관료정치라고 불리는 정책과정이 발생한다는 것이다. 이러한 네트워킹은 관료가 장관에 대하여 자율성을 유지할 수 있는 원천이 되고, 그 토대로서 전문가적 행정문화는 미국 행정체제 효율성의 핵심요인이 되고 있다.⁴⁾

둘째, 실적주의와 정실주의를 혼합한 관료제에는 고위직을 정치적으로 임명하여 이들이 대통령을 보좌하고 관료를 통제함으로써 관료집단의 독주를 견제한다는 생각이 자리하고 있다. 장관-관료의 관계에 있어서 우리나라의 경우에는 대통령과 장관의 권한이 워낙 막강하여 이들에 의한 관료통제가 오히려 정책과정을 비합리적으로 만들 수 있지만, 기본적으로 대통령제 하에서 정무직에 의한 행정관료의 통제는 필요하다고 하겠다. 정무직의 불합리한 통제는 방지하여 관료의 자율성을 유지하여야 하지만, 또 다른 측면에서 최고 정책결정자의 정책방향에 대한 통제와 순응확보는 필요하고 대통령에 대한 이러한 보좌는 정무직이 담당해야 하기 때문이다.

우리나라의 선행연구로는 박천오(1993)가 장관과 직업관료와의 관계를 본격적으로 다룬 연구라고 할 수 있다. 고위관료에 대한 설문조사를 통하여 1980년대 후반부터는 정치행정체제의 민주화와 더불어 관료들이 어느 정도 독자적인 정책성향을 지니게 되었다고 진단하고 있다. 이종범(1994)의 연구는 장관급 행정가의 리더십에 관한 최초의 체계적인 연구로서 행정리더십의 유형을 제시하고 있다. 박동서 외(2003)는 장관론에 대한 다양한 관점을 정리하고 있으며, 이시원 외(2002)의 연구는 장관의 배경을 중점분석하고 있다. 그 외에도 안병영(2002)은 장관의 출신성분, 배경, 정책과정의 상대자, 자질의 유형을, 김광웅(2003)은 장관의 성공조건을 연구하였다. 이상의 연구가 주로 장관에 초점을 둔 반면 박경효(2005)는 장관과 고위관료의 관계유형을 개념적인 방법으로 분류하였다.

한편, 핵심행정부⁵⁾ 개념을 사용하면서 장관-관료의 관계를 분석한 것으로 Dunleavy/

4) 미국식 대통령제하에서 관료제의 예외적인 특성에 관한 Riggs의 연구는 동시에 미국식 관료제를 다른 대통령제에 적용하기 어려운 요인이 되기도 한다.

5) 행정수반, 내각, 각종 조정위원회, 부처 등으로 구성되어 중앙정부의 정점 및 심장부에서 국가정책결정을 관장하는 일련의 제도, 망, 행위자(조직, 구조 등)들을 의미한다. 아울러 핵심행정부 의사결정을 Prime ministerial, Prime ministerial cliques, Cabinet, Ministerial, Segmented, Bureaucratic Coordination 6가지 유형으로 구분하고 있다.

Rhodes(1990)와 정용덕(2001)의 연구가 있다. 의사결정의 관점에서 6가지 모형을 구분하고 있는데 그 중에서 장관정부모형과 관료조정모형은 본 논문의 장관-관료관계와 밀접히 관련된다.

장관정부모형에서는 장관이 부처의 소관사항에 관련된 의사결정에 지배적인 역할을 수행하고 장관은 소관부처의 행위에 대하여 궁극적인 책임(ministerial responsibility)을 지게 된다. 장관이 실질적으로 부처의 정책결정을 주도하고 고위관료는 보좌적인 역할만을 수행하며 그 성과의 모든 책임은 장관이 수상과 의회에 대하여 지는 것이다.

관료조정모형은 정책결정에서 내각이나 장관의 역할은 미미하고 정책의 선택에서 중앙부처의 담당조직, 준정부조직, 이익집단, 이들의 상호작용이 실질적인 영향력을 행사한다고 주장한다. 즉 핵심행정부 내부에서 대통령이나 장관에 의한 관료제의 통제가 낮은 수준에서 이루어진다고 가정하고 있다. Dunleavy/Rhodes(1990)의 논의에서는 관료조정모형을 부처할거주의와 연결하여 조직의 팽창이나 예산극대화 와 같은 예산행태적인 측면과 연계하여 분석하고 있다.⁶⁾

장관정부모형과 관료조정모형은 장관과 관료 중 누가 더 주도적인 역할을 하는가 하는 시각에서 모형을 구분한 것이다. 그러나 우리의 경우 행태적으로 가장 빈번한 대통령, 장관, 관료 사이의 의사결정 관계는 장관은 대통령이 관심을 갖지 않는 정책에 대하여, 관료는 장관이 관심을 갖지 않는 정책에 대하여 영향력을 행사한다고 보는 것이다. 특히 대통령의 권한이 막강한 우리의 상황에서 장관은 기본적으로 대통령의 관심이 있는 분야는 대통령과 비서실의 의지를 실현하게 된다. 그러나 대통령이 부처의 모든 정책에 관심을 갖기 어렵기 때문에 남은 잔여부분에 대해서는 장관의 의지가 중요하게 작용하고 부처 내에서도 장관과 관료사이에 동일한 관계가 형성된다. 저자는 이를 잔여모형으로 부른다.⁷⁾

2. 비교분석의 관점: 내각제/대통령제 및 장관책임/관료자율성

여기서 ‘비교’는 의원내각제와 대통령제를 그리고 ‘관점’은 장관책임과 관료자율성을 지칭하는데, 국가를 한정하여 영국과 미국의 정치행정체제에서 장관책임과 관료자율성이 어떻게 이해되는지가 주된 관심이다.

6) 두 가지 모형이 한국의 정책과정에서 설명력을 확보하기 위해서는 장관모형은 장관의 정책결정에 대한 대통령/비서실의 영향력의 설명, 세부적인 정책결정 및 집행과정에서 직업관료의 재량에 대한 통제방식, 그리고 장관책임의 범위와 유형(정치적 책임, 집행성과에 대한 책임) 등이 논의될 필요가 있다. 관료조정모형의 경우에는 정책결정과정에서 장관과 고위관료 사이의 상호관계, 세부적인 정책대안 개발과정에서 관료와 외부전문가 사이에 존재하는 정책네트워크의 형태, 정책집행과정에서의 관료재량성과 장관의 통제 등이 연구되어야 한다.

7) 이러한 모형에 입각하여 볼 때 본 논문이 분석하는 출연연구기관정책의 경우 대통령의 관심이 크지 않으므로 장관이 실질적인 영향력을 행사하고 있고, 또 장관의 관심이 크게 표명되므로 관료는 이를 충실히 보좌하고 있다.

영국은 장관책임성을 크게 강조하는 반면에 관료의 자율성은 그다지 중요하게 논의하지 않는데, 이는 강한 내각제적인 전통 하에서 정치는 결정, 행정은 집행이라는 양자의 관계에 대한 고전적인 이해방식이 뿌리 깊게 정착되어 있기 때문이다. 기본적으로 국민의 대표기관인 의회가 내각을 구성하고 이들이 다시 행정관료를 통제하는 영국식 내각제가 대통령을 또한 국민들이 선출하는 미국식 대통령제에 비하여 정치는 결정, 행정은 집행이라고 하는 이원론적인 이해방식을 논리적으로는 더욱 자연스럽게 채택할 수 있다. 행정통제에 대한 파이너(Finer)와 프리드리히(Friedrich)의 논쟁에서 파이너가 관료들이 국민에 의해 선출된 대표들에 의하여 통제를 받아야 한다는 외부통제를 강조(Finer, 1941)한 것도 이러한 영국적 전통에서 이해할 수 있다.

이와는 대조적으로 미국에서는 장관책임보다는 정책과정에서 관료들의 역할에 대해 더 큰 관심을 가져왔다. 1940년대의 논쟁에서 프리드리히가 행정에 의한 정책형성을 인정하고 행정 책임을 타율적, 객관적이기 보다는 관료들의 자율적인 또는 주관적인 책임의 성질로 파악한 것이나(Friedrich, 1940), 1960년대 이후 하위정부론 및 정책네트워크 연구가 부상한 것도 이러한 미국적인 특성과 관련이 깊다. 관료정치론(Bureaucratic Politics) 연구도 이러한 배경에서 출발하는데 흥미로운 것은 이 분야의 연구자들이 관료권력의 근본원천으로 전문성을 주장한다는 것이다.(Meier, 1979: 46) 전문성은 막스베버 이후 관료제 우월성의 고유한 원천으로 인정된 것이지만, 주목할 것은 이것이 미국관료제에서 어떻게 축적되는가 하는 것으로, 앞에서 논의한 Riggs, Stillman, Hecllo의 연구는 기능적 전문성이나 대외적 네트워킹이 관료자율성의 원천임을 보여주고 있다.⁸⁾

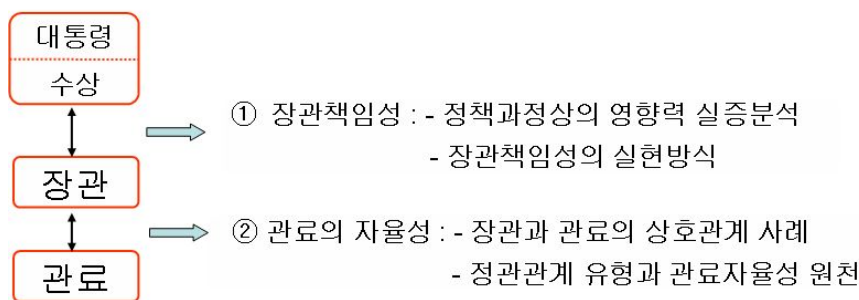
일반적으로 우리나라의 정치행정체제는 대통령제와 의원내각제의 절충적인 특성이 있다고 평가된다.(강원택, 2005) 따라서 정관관계도 미국식 대통령제와 영국식 내각제의 절충적인 특성이 발생할 가능성이 높다고 할 수 있다. 본 논문이 김대중 정부시기에 정부출연연구기관 정책 사례를 장관책임과 관료자율성의 관점에서 분석하는 것은 각각 내각제와 대통령제적인 특성에서 착안한 것인데, 이러한 관점을 채택한 이유는 다음과 같다.

첫째, 내각책임제에서 착안한 장관책임성은 우리나라의 경우 장관이 정책과정에 미치는 영향력이 매우 높음에도 불구하고 아직 장관책임성의 실현 메카니즘이 체계적으로 정리되지 않았고, 둘째로 미국식 관료제에서 착안한 관료자율성은 정부의 정책관리 능력을 향상하기 위해서는 관료들이 적극적으로 대외적인 정책네트워크를 구축하고 환경의 변화에 능동적으로 대응하면서 전문성을 축적하고 이를 기초로 정책과정에서 장관의 정치적 영향력으로부터 보다 큰 자율성의 기반을 확보할 필요가 있는데 이러한 노력의 부족이 한국 관료제의 취약점이라고 생각하였기 때문이다.⁹⁾

8) 이러한 맥락에서 관료정치 연구자들은 관료정치에 대하여 특별히 문제시하지 않으며, 오히려 관료의 전문 기술성이 저하되는 것을 심각하게 생각한다. 반면에 행정통제의 관점에서는 관료정치에 대한 통제가 중요하게 부상하고 장관 등 정부관이 이 역할을 수행해야 한다고 생각한다.

엄밀히 보면 사례분석 과정에서 두 가지 개념 사이에는 충돌이 있을 수 있다. 장관책임성이란 장관의 영향력을 인정하고 정책결정에 대한 책임이 필요하다는 생각이고, 관료자율성은 관료들이 외부정책네트워크, 정책옹호집단 혹은 관료제 내부에 체계적인 정책대안의 구축을 통하여 장관 영향력을 견제할 수 있는 관료권력이라고 이해하기 때문에, 동일한 사례를 누구의 입장에서 보느냐에 따라서 주장하는 결론이 달라질 수 있기 때문이다. 여기서는 장관과 관료라는 두 주체가 수행하는 정책과정에서의 역할을 각각의 입장에서 분석하고 양자의 역할관계 혹은 두 가지 개념의 조화로운 운용은 결론부분의 <그림 3>에서 논의하였다.

<그림 1> 정책사례의 분석관점



Ⅲ. 「국민의 정부(1998-2003)」 정부출연연구기관 정책사례 분석

1. 정부출연연구기관 정책사례의 개요

1) 정책의 배경

정부출연연구기관은 제3공화국시절 경제개발계획을 뒷받침하기위하여 1966년 한국과학기술연구원의 개원을 시작으로 1970년대와 80년대에 주로 설립되었다. 1998년 3월 기획예산처

9) 관료자율성의 원천으로 공무원 인사제도도 중요한 요인이다. 이 점에서 일본은 각 성처의 관방이 독자적인 인사행정을 수행하여 관료들이 장관으로부터 보다 자유로울 수 있다.(정용덕, 2002: 231). 그런데 인사제도는 관료의 입장에서는 수동적으로 제도형성을 기다려야 되지만, 대외적인 네트워킹과 전문성 축적은 관료들이 능동적으로 노력하여야 하는 부분이라는데 차이가 있다.

(당시기획예산위원회)가 정부출연연구기관에 대한 경영혁신작업에 착수할 당시에는 18개 부처가 총 59개의 출연연구기관을 운영하고 있었다.¹⁰⁾

출연연구기관은 그동안 우리나라의 기술개발 및 정책연구에 지대한 공헌을 한 것으로 평가받고 있다. 과학기술계의 연구기관은 기술개발능력이 취약했던 우리나라의 기술발전을 주도하여 과학기술 발전은 물론 경제발전에 원동력이 되었고, 국내외 우수인력을 유치하여 국가과학기술기반의 구축과 함께 연구성과도 확산시키는 성과를 거두었다. 인문사회계의 연구기관은 부처별 소관정책연구에 대한 전문적인 연구수요 및 중장기적인 정책발전방향의 제시로 행정의 효율성 증진에 많은 기여를 하였다.

그러나 기획예산위원회가 출연연구기관에 대한 경영혁신 작업에 착수할 시기에는 기관의 임무에 대한 정체성 혼란, 정부감독으로 인한 자율적 책임경영체제 부족, 우수인력 유출, 경쟁적 연구풍토 미흡 등의 문제가 강조되면서, IMF 이후 김대중 정부가 공공부문 구조조정을 시행할 때 정부출연연구기관이 첫 번째 대상으로 선정되었다(기획예산처, 2002).¹¹⁾

2) 장관과 정책기조의 변화

출연연구기관 구조조정 정책은 국민의 정부 기간 동안에 정권의 전·후반기를 통하여 크게 두 가지 정책기조를 가지고 전개되었다. 첫째는 출연연구기관의 구조조정 및 개혁의 측면을 강조하는 입장으로 출연연구기관의 경영혁신, 기능조정, 경쟁풍토 조성, 연구성과 향상 등을 강조한다. 정권 전반기의 주된 기조이었다.

두 번째는 사기진작과 과학기술인 우대정책이다. 어느 정부이든 과학기술분야에서 차지하는 출연연구기관의 중요성으로 인하여 출연연구기관과 과학기술인에 대한 지원을 강조하여 왔다. 이 기조는 김대중 정부에서 정권 후반부에 부상하였는데, 구조조정정책으로 야기된 과학기술인들의 불만과 특히 출연연구기관을 공공부문 구조조정의 첫 번째 대상으로 선정한 것에 대한 연구자들의 자긍심 훼손에 대하여 정부가 정책적인 대응을 하기 시작한 것으로 볼 수 있다.¹²⁾

10) 출연연구기관의 인력과 예산규모도 크게 증가하여 1998년에는 18,5003명의 인원에 출연금이 1조원을 넘었으며, 예산도 연2조 4천억 규모였다.

11) 당시 정부출연연구기관 경영혁신 기본원칙은 다음과 같다. ① 인위적인 통폐합보다는 기능 및 예산조정을 통한 경영혁신, ② 출연연구기관의 전문성과 객관성 확보, ③ 민간연구소·대학·출연연구기관간 경쟁과 협조의 틀 마련, ④ 출연연구기관의 자율성과 책임경영을 보장.

12) 실제 이번 사례에서도 <표 2>의 ⑥ 사기진작 문제(제8회 국과위 안건)에 추가하여 ⑨에서 출연연구기관 기능정립에 관한 논의(제9회 국과위 안건)가 추가하여 논의되는 것은 이러한 두 가지 정책기조를 반영하고 있는 것이다.

<표 1> 국민의 정부 기간에 4인 장관의 정부출연연구기관 정책비교

성명 (재임기간)	배경	정부출연연구기관 정책기조
강창희(1대) (‘98.3 - ‘99.3)	국회의원	DJ 정부 출범초기 행정개혁 과정에서 과기부를 존속시킴. 공공부분 구조조정의 대상 중에서 일차적으로 출연연구기관이 선정됨
서정욱(2대) (‘99.3 - ‘01.3)	전문경영인, 전문가	정부출연연구기관의 비효율적인 측면을 비판하고 현 시스템은 시대에 맞지 않는다고 생각함. 구조조정 정책을 지속적으로 추진함
김영환(3대) (‘01.3 - ‘02.1)	국회의원	기존의 구조조정 중심의 출연연구기관 정책을 전환하여 과학기술인 사기진작 정책을 추진함
채영복(4대) (‘02.1 - ‘03.2)	과학기술인, 전문가	출연연구기관 지원정책을 지속적으로 추진함. 사기진작 정책에서 진보하여 출연연구기관 연합대학원을 설립함

(자료: 저자작성)

<표 1>과 같이 국민의 정부기간에 총 4명의 장관이 재임하였다. 그중에서 2명은 정치인이고 2명은 민간전문가로 각각 전문경영인과 과학기술자 출신이었다. 이들을 편의상 1대 - 4대로 호칭하면 전반부의 두 장관은 출연연구기관에 대한 구조조정 정책을 추진한 반면에 3대 장관에서는 과학기술인의 사기진작을 핵심으로 하면서 정반대의 정책이 추진되었다.¹³⁾ 그리고 이러한 정책변화는 출연연구기관 출신의 4대 장관 임명과 더불어 더욱 탄력을 받으며 출연연구기관 활성화 정책이 더욱 다양화된다.

보다 세부적으로 살펴보면 국회의원이었던 제1대 강창희 장관은 장관 스스로 독자적인 출연연구기관 정책을 지니고 있었다고 평가하기는 어렵고, 당시의 구조조정 정책은 당시 IMF 이후 전개된 공공부분에 대한 구조조정의 시대적인 분위기 하에서 그 첫 번째 대상으로 출연연구기관이 선정된 것으로 볼 수 있다. 이와는 대조적으로 민간전문가 출신인 제2대 서정욱 장관은 장관 스스로 출연연구기관의 구조조정에 대하여 분명한 소신을 가지고 출연연구기관의 개혁을 추진하였다. 그는 기존의 시스템이 젊은 우수한 과학자에게 적합하지 않다는 신념을 가지고 있었고 출연연구기관의 개혁이 필요하다고 주장하였다.¹⁴⁾ 이로 인하여 장관 재임시절에 대덕연구기관을 방문하지 않았다.

13) 논문심사 과정에서 이러한 정책변동이 장관의 교체로 인한 것인지 혹은 당시 IMF라는 특수상황과 이의 극복이라는 환경변화 때문인지 하는 논의가 있었다. 이론적으로는 정책환경과 정치체제의 관계에 관한 것이다. 두 요인이 출연연구기관 정책변동에 얼마나 영향을 미쳤는지를 구분하여 설명하기는 어렵지만, 이미 제2대 장관시기에 IMF위기는 상당부분 완화되었기 때문에 장관의 영향은 크다고 생각된다. 동시에 제3대 장관이 정치인 출신으로 상대적으로 파워가 크지 않았는가 하는 생각도 가능한데 필자는 그보다는 전문가와 정치인 출신배경에서 기인하는 장관의 행태적인 특성의 차이를 강조하고 싶다.

14) 이 부분은 당시 장관과의 저자의 대화(2001년 3월)에서도 확인할 수 있었고 또한 출연연구기관 정책분야의 전문가들에게서도 공통적인 견해이다.

이러한 개혁중심의 정책기조는 국회의원인 제3대 김영환 장관의 취임과 더불어 극적인 반전이 일어나는데 그는 장관 취임사에서 과학기술인의 사기문제를 언급하였다. 당시 취임사는 작성과정에서 과학기술계의 불만과 분위기를 담으면서 원론적인 차원에서 과학기술자의 사기와 자긍심을 지적한 것이지만 이후 장관 재임 초기에 외부 전문가들의 출연연구기관 활성화 주장이 투입되면서 장관의 재임초기 정책의제로서 출연연구기관 활성화 정책이 추진되게 되었다.

특히 그는 정치인 장관으로서 매우 많은 외부인사들을 접촉하였는데 이 과정에서 여러 과학기술인들을 접하고 이들의 의견을 수용하였다. 따라서 장관이 부처 내부관료의 의견보다 외부 과학기술인의 의견을 더욱 수용하는 경우 사기진작 정책은 자연스럽게 도출될 수밖에 없는 결과라고 하겠다. 달리 표현하면 과학기술인등과의 정책옹호세력을 관료가 아니라 장관이 구축한 상황이라고 해석할 수 있다. 이러한 장관의 행보에는 부처내의 관료들에게 장악되지 않으려는 장관의 의지도 자리 잡고 있었다.¹⁵⁾

제4대 채영복 장관은 출연연구기관 출신의 과학자로서 평소에 출연연구기관의 활성화에 대한 대안을 가지고 있었다. 이로 인하여 그는 장관에 취임하면서 출연연구기관 과학자들이 오랫동안 소망하던 연합대학원 설립정책을 추진하게 된다.

3) 관료적 대응방식의 변화

국민의 정부에서 과학기술부가 정부의 과학기술정책을 총괄하는 주무부서이지만 출연연구기관에 대하여 총괄적인 정책개발의 책임을 지고 있지는 않았다. 1999년에 구조조정이 이루어지기 이전에 출연연구기관들은 개별 부처의 산하기관으로 있었지만 구조조정 이후에는 국무조정실에서 관장하였기 때문이다. 그러나 주로 대덕연구단지에 소재하는 과학기술계 출연연구기관들이 이전에는 대부분 과학기술부 산하에 있었고 또 출연연구기관 정책은 우리나라 과학기술정책의 핵심적인 분야라는 점에서 대덕연구단지의 분위기에 과학기술부는 영향을 받지 않을 수 없었다.

그런데, 과학기술부 관료와 출연연구기관 연구자 사이에는 일종의 갈등적인 분위기가 있었다. 연구자들의 입장에서는 정부관료들이 감독과 통제 중심으로 출연연구기관 정책을 운영한다는 견해가 있었기 때문이다. 실제로 1998년의 구조조정 이전에도 이미 1980년의 통폐합과 1990년대 초반의 제2차 구조조정을 거치면서 출연연구기관의 예산체제 및 지배구조에 관한 정부의 영향력은 지속적으로 증대하여 왔다(김영우 외, 1997: 218, 377).

이러한 비판적인 의견은 연구개발에 종사하는 연구자만이 아니라 정책전문가에게도 존재

15) 극적인 정책의 반전이 이루어지는 제3대 장관시기의 정책과정은 다음절에서 심층적으로 분석하기로 한다.

하였는데 이는 정부가 환경변화에 능동적으로 대응하여 출연연구기관의 임무나 전략적인 위치를 설정하지 못하였고, 이러한 정부의 정책관리적인 책임이 출연연구기관 운영의 비효율성에 상당부분 기여한다고 판단하였기 때문이다.¹⁶⁾

국민의 정부 제1대와 제2대의 초기 장관시절에 추진된 출연연구기관 구조조정 정책도 과학기술부가 아니라 기획예산처 및 정부혁신추진위원회를 중심으로 하는 소수의 전문가 집단이 주도하였다. 특히 1998년의 구조조정은 정부혁신추진위원회가 현재 시행중인 연구회제도를 도입하면서 이루어진 것으로 이 과정은 소수의 정책전문가들이 주도하고, 당시 관료들은 보좌적인 역할을 수행하였다.¹⁷⁾ 달리 표현하면 과학기술부 관료들은 관망적인 자세에 있었고 아울러 부처 내부에서도 출연연구기관에 대해서는 연구자의 집단이기적인 요구가 앞선다는 부정적인 인식이 팽배한 실정이었다. 이러한 현상은 제2대 장관의 출연연구기관에 대한 비판적인 정책기조와 결합되면서 더욱 공고히 고착되어 있었다.

이러한 자세와 분위기는 제3대 장관의 취임과 더불어 급격히 반전되었다. 이 과정에서 출연연구기관의 구조조정을 강조하던 고위관료의 의견은 잦아들고 사기진작과 활성화 정책의 개발을 주장하는 의견이 급부상하게 된다.

2. 심층사례분석: 2001년도 정책변화 과정

여기서는 장관과 관료 사이의 상호작용을 보다 심층적으로 분석하기 위하여 출연연구기관에 대한 정책의 변화가 발생하는 2001년도의 제3대 장관시기를 중심으로 세부적인 정책과정의 흐름을 살펴보기로 한다.

16) 출연연구기관에 대한 상당수의 정책연구 보고서들이 이러한 문제를 지적하고 있다. 유성재 외(2002), 최영락 외(1999) 등이 대표적이며 그 외 1999년 출연연구기관의 구조조정과 연구회제도 출범과 관련된 각종 공청회, 세미나 자료들에서도 유사한 주장들을 찾을 수 있다.

17) 아울러 연구회제도가 기존의 개별부처 산하의 출연연구기관을 독립시켜 국무조정실 산하에 두게 됨으로써 정부차원에서는 공식적으로 출연연구기관을 관장할 부서가 국무조정실로 바뀌었지만 당시 국무조정실이 실질적으로 출연연구기관 정책을 주관할 전문성은 결여된 상태이었다.

<표 2> 출연연구기관정책의 2001년도 세부사례¹⁸⁾

- ① 3월 26일: 개각과 더불어 장관교체, 신임장관 취임사에서 사기진작 강조
- ② 4월 10-11일: 과학기술부 종합조정과에서 출연연구기관 애로사항 인터뷰 현장조사 실시
 - * 대덕연구단지의 12개 출연기관을 대상으로 기관별로 기관장 등 간부, 행정원, 연구원의 3개 그룹 (그룹별 약 5명)으로 구분하여 출연(연) 위상, 출연(연) 사기, PBS제도 개선, 기타 연구개발사업 제도 개선, 대덕밸리 활성화 등에 대하여 면담시행
- ③ 4월 13일: 장관의 대전 연구기관 방문
 - * 처음으로 장관이 직접적으로 연구원들을 만나고 대화하면서 현장의 정서 파악함. 이 과정에서 연구원들이 정부의 출연연구기관 관련된 여러 정책에 대한 의견을 개진
 - * 경영혁신, 위상정립, 사기진작 등이 키워드로 부상
- ④ 4월 26일: 대덕연구단지기관장협의회에서 출연연구기관 기관장 간담회
 - * 그동안 경영혁신 미비로 따가운 지적을 받아오던 연구회 소속 정부출연연구기관장들은 모임을 갖고 자율적으로 경영혁신을 완수기로 함
 - * 국무조정실, 기획예산처, 과학기술부 등 정부는 이들의 자율적인 경영혁신 추진결의를 높이 평가하고 그동안 유보되어왔던 기관고유사업비 657억원을 해제하고, 과학기술계 27개 출연기관의 모든 연구사업이 완전 정상화
- ⑤ 5월 23일: 대전에서 장관과 출연연구기관장 간담회 개최
 - * 과학기술부·총리실에서 4가지를 핵심으로 하는「출연(연) 활성화 및 사기진작 종합대책」발표
 - 출연(연) 기능 및 역할 정립, - 출연(연) 안정적 연구비/인건비 지원
 - 연구원의 인센티브 지원 및 복지제도의 확충, - 연구원의 자긍심 저해요소 제거
- ⑥ 7월 18일: 제8회 국가과학기술위원회에 과학기술인 사기진작 종합대책을 보고하여 의결
- ⑦ 9월 24일: 사기진작 대책 추진현황 보고서 내용발표
- ⑧ 9월 28일: 대전에서 장관과 27개 출연연구기관기관장 간담회
 - * 내년도 출연(연) 예산이 대폭 증액되었으며, 출연(연) 사기진작 대책예산도 목표수준을 달성했다고 발표
 - * 출연(연) 활성화 대책의 후속조치로 추진 중인 출연(연) 고유 기능정립은 국무조정실과 과기부가 주관해 12월 제 9회 국가과학기술위원회에 보고기로 함
- ⑨ 12월 13일: 제9회 국가과학기술위원회 과학기술계 정부출연연구기관 기능정립방안 의결

① 단계에서 사기진작 정책은 장관의 취임사에서부터 표현되면서 장관재임 초기의 가장 중요한 정책으로 부상하게 된다. 이러한 조기 의제설정으로 평균 1년 남짓한 우리나라 장관의 재임기간의 제약에도 불구하고 실질적인 정책변화를 실현할 수 있었다.

②의 과정은 장관의 대덕연구단지 방문에 앞서 관료들이 먼저 출연연구기관을 방문하여 연구자들의 애로사항을 채집하는 과정이다. 당시 출연연 정책이 과학기술정책에서는 매우 중요

18) <표 2>의 작성에 필요한 자료는 과학기술부의 보도자료, 내부자료 등을 참조하였고 당시 정책과정에 참여 하였던 필자의 기록도 참고하였다. 세부적인 일자는 한국언론재단(KINDS) 사이트를 통하여 검증하였고, 세부 정책내용은 국가과학기술위원회의 관련 회의안건을 참조하였다.

한 분야임에도 불구하고 과기부 내부에 체계적인 출연연구기관 정책대안들이 정리되지 않은 상태이었다. 현장방문은 장관수행에 필요한 실무적인 사전준비작업의 성격이 강했다.

③의 장관 대전방문은 출연연구기관 사기진작 정책을 본격적인 정부의제로 확정하고 대외적으로 공식화하는 계기가 되었다. 취임초기에는 정치인 장관으로서 원론적인 차원의 방향제시의 성격이 강하였다면 ③과 ④의 과정을 거치면서 새로이 부임한 장관도 출연연구기관 정책의 쟁점이 무엇인지 학습을 하게 되었다. 비교적 구체적인 대안의식을 장관 스스로가 갖게 되었는데, 이 과정에서 장관은 부처 내부의 관료들의 정책보고 만이 아니라 외부인사들을 접촉하면서 얻은 정보도 활용하였다. 이러한 현상은 Hecllo의 시각에서 장관이 직업관료를 통제하기 위해서는 스스로 정책대안에 대한 아이디어와 원천을 개발하여야 한다는 주장을 뒷받침하는 현상이라고 하겠다.

특히 ④의 과정은 당시 정부혁신을 주관하던 기획예산처가 출연연구기관의 구조조정이 미흡하다는 진단에 따라서 예산배정을 유보하고 이에 대하여 특히 과학기술노조 중심으로 대항하면서 발생한 갈등이었는데 당시 장관이 기획예산처 장관을 만나 설득하면서 문제가 해결되었다. 이러한 행보는 민간전문가 출신 장관들과는 다른 정치인 출신 장관들이 보여주는 행태적 특징이다. 과감히 기획예산처 장관을 만나고 설득할 수 있었던 배경에는 정치적 자신감이 있었고 이와 같이 외부 당사자들을 적극적으로 접촉하고 정책의 주도권을 구축해가는 것은 정치인의 행동특성을 반영하는 것이기 때문이다.

④→⑤ 단계로 이어지는 시기는 구체적인 정책대안이 개발되는 과정이었다. 이 과정에서 장관은 지속적인 관심을 표명하였고, 주간회의나 간부회의 등에서 역점 정책과제로 출연연 사기진작 정책을 강조하였다. 이로 인하여 관료들은 장관의 의지를 좇아 후속적인 정책개발에 집중하지 않을 수 없었다. 이 과정에서 장관은 간부회의에서 실·국장들이 현장에 가서 보다 적극적으로 개선방안을 강구하라고 독려(혹은 질책)를 하기도 하였는데, 이는 정책대안의 개발이 장관의 기대만큼 현장을 반영하며 추진되지 않고 있다고 판단하였기 때문이다.¹⁹⁾

⑥은 ⑤ 단계에서 개발된 정책안을 공식적인 범정부정책으로 확정하는 과정이다. 당시 출연연 정책의 주부기관은 국무조정실이었기 때문에 과기부 장관은 부처의 장관으로서가 아니라 대통령위원회인 국가과학기술위원회의 간사 자격으로 정책안을 회부하여 범정부정책으로 확정하는 절차를 밟는 것이다. 크게 보면 ⑥ 단계 까지가 장관으로서의 장관책임 전반부이고 아울러 출연연 정책의 일단락이 이어지는 제1차 단계이다.

⑦과 ⑧ 단계는 여름의 휴가기를 지나고 제2차 단계로 접어드는 과정이었는데 기본적인 목적은 단순한 지원정책만이 아니라 출연연의 경영혁신 노력을 지속적으로 추진한다는 정부의지

19) 당시 과학기술부는 매주 월요일 오전에 주간회의가 있어서 실국별 업무보고가 있었다. 실국장에 대한 장관의 독려는 주간회의가 아니라 장관이 사기진작정책을 점검하기 위해 소집한 별도의 회의(5월 15일)에서 있었는데 ‘현장의 소리’를 반영하라는 주문이 있었다.

를 표현하는 것으로 앞에서 서술한 구조조정과 사기진작이라고 하는 두 가지의 정책기조가 균형을 찾아가는 과정이라고 볼 수 있다. 이것은 다시 ⑨단계에서 범정부정책으로 확정되게 된다.

3. 정책사례의 특징분석

1) 장관에 의한 정책변동

본 연구에서 제시된 출연연구기관 정책변동의 기본적인 특성은 관료보다는 장관의 주도권이 매우 크게 작용하였다는 것이다. 사례에 나타나는 장관의 영향력은 장관의 임명에 따라서 정책의 기조가 어떻게 변화할 수 있는지를 실증적으로 보여주고 있다.

장관리더십의 관점에서 사례를 보면 반대되는 정책이 장관의 변화에 의하여 추진할 수 있었던 배경은 장관이 취임 초기에 바로 정책의제를 설정하고 강력하게 추진함으로써 관료들이 장관에 순응할 수 있었고, 또 장관이 초기의 정책결정만이 아니라 대안개발에서도 지속적인 관심을 가지고 추진하였기 때문이다. 아울러 장관 스스로도 재임 초기이어서 새로운 정책의 추진에 강한 의지를 가지고 있었다.²⁰⁾

그런데 정관관계의 맥락에서 보면, 장관교체와 더불어 발생한 정책변화에 대하여 고위관료들이 빠르게 태도변화를 보이는 것은 관료들이 장관의 관심과 정책우선순위에 매우 충실하게 복종하고 지원하는 것을 의미한다. 그리고 이러한 현상은 관료적 전문성과 자율성의 측면에서 시사적인 한국 고위관료의 특성이라고 평가할 수 있다. 이와 같은 기능적인 태도변화는 Weber적인 관료제에서는 당연한 현상일 수 있다. 고위관료가 정책결정에서 적극적인 역할을 수행하는 Aberbach의 에너지/균형형 보다는 Weber나 Wilson의 고전적인 관료제 모형에 기초한 정책/집행모형에 가까운 것으로 해석된다.²¹⁾

그렇지만 변동되는 정책이 출연연구기관정책과 같이 과학기술정책의 근간을 이루는 핵심적인 정책인데, 이것이 과학기술정책의 전체적인 기준에서 심층적인 검토와 판단 없이, 이전까지는 이 분야에 전문성을 갖지 못했던 정치인 장관이, 취임하면서 수집한 외부의 불만과 분위기에 기초하여 형성된 정책의지에 의해 정반대로 바뀌는 것은 문제라고 할 수 있다. 아울러 국민의 정부 5년이라는 짧은 기간에 정책의 기조가 급선회하는 것도 국가적으로는 출연연구기관정책의 기본 방향이 부재하였음을 의미한다.

20) 이 부분은 인사권자인 대통령의 입장에서 해석하면 장관을 제대로 임명하는 것이 행정능력 향상에 무엇보다도 중요한 요건임을 알 수 있다.

21) 이러한 특성을 본 논문의 이론부분에서 제시한 잔여모형에 의하여 설명하는 경우에는 다음과 같은 설명이 가능하다. 만일 장관의 관심이 크지 않은 정책분야에서는 고위관료이하 실무관료들이 정책결정에서 실질적으로 주도적인 역할을 할 수 있을 것이지만, 본 사례와 같이 장관이 직접 새로운 방향으로 의제화하면서 큰 관심을 보이는 경우에는 관료는 장관의 정책의지를 보좌하는 역할을 수행하게 된다는 것이다.

이러한 현상은 두 가지 측면에서 해석할 수 있는데 첫째는 정책변동에 큰 영향을 주는 장관 정책결정의 책임성 확보에 관한 연구의 중요성이고, 둘째는 단순히 장관의 교체에 의하여 쉽게 정책방향이 선회할 수 없도록 관료제 내부에 장관을 견제할 수 있는 합리적, 전문적인 정책결정 시스템의 요소로서 관료자율성의 중요성이다.

2) 관료의 정책대응

관료들이 기존의 정책과 상반되는 장관결정에 동의하지 않을 경우 정책대안의 개발과 집행 과정에 소극적으로 협조하는 방식으로 대응할 수 있을 것이다. 이런 경우 장관리더십은 시험대에 오르게 된다. 본 사례의 경우 ④→⑤ 단계의 실질적인 정책대안이 개발되는 시기에 실·국장들이 현장에 가서 보다 적극적으로 개선방안을 강구하라는 질책이 발생하는 현상은 관료들이 장관의 명령에 체계적으로 반발(sabotage)한 것 보다는 관료제가 장관의 기대만큼 신속하게 움직이지 않는 것에 대한 문제의 지적으로 이해할 수 있다.²²⁾

이러한 현상은 한국 관료제의 사후대응 위주의 수동적인 특성을 보여주는 부분이라고 생각된다. 흔히 일반 국민들은 행정이 사회적 문제를 예견하고 미리 대응해 주기를 기대하지만 정부 관료제는 문제가 발생한 이후에 해결대안을 탐색하고 그 마저 집행과정에서 흐지부지 해지는 경우가 빈번히 발생하게 된다. 이러한 현상이 총체적으로 행정능력을 저하시키고 국민의 행정에 대한 신뢰를 손상시킨다. 특히 환경의 변화속도가 가속화되는 시대적인 배경에서 이러한 관료제도의 둔감성은 현재 한국행정이 당면한 중요한 과제라고 할 수 있다.

한편, 정책대안의 개발에 있어서 관료들은 <표 2>의 ②나 ④와 같이 장관의 관심에 대응하여 집중적인 대안개발의 노력을 하였지만 2001년 3월의 장관교체 이전에는 구조조정 분위기가 팽배하고 과학기술부 관료와 대덕을 중심으로 한 출연연구기관 연구자 사이에 적극적인 대화의 시도가 없었다. 기본적으로 출연연 연구자들의 불만에 대하여 무관심하고 무의사결정의 태로도 일관하고 있었고, 내부적으로도 무엇이 문제인지에 대한 정확한 문제인식이 부족한 상태이었다.

이것은 정책네트워크의 단절 혹은 부재현상이라고 할 수가 있는데, 출연연구기관 정책이 과학기술정책의 핵심주제이면서도 일정한 방향성 없이 장관의 변화라는 이유에 의하여 정반대의 정책으로 쉽게 변화할 수 있었던 이유는 과학기술부 관료들이 과학기술정책의 전체적인 틀을 염두에 두면서 출연연구기관의 정책을 관리하지 않았고 또한 외부적인 정책네트워크나 옹호집단을 개발하지 않은 것도 큰 요인이다. 미국식 하위정부 관점에서 보면 외부 정책네트워크와 단절된 과기부 관료들이 자율성을 구축하기 어렵고, 이로 인하여 인사권자인 장관에게 더욱 종속

22) 그러나 장관의 입장에서는 이러한 관료들의 둔감한 대응을 적시에 통제하지 않는 경우 정책집행 과정이 전체적으로 지체될 우려가 있다. 이러한 현상은 우리나라 정부부처에서 정책집행이 지연되고 실패하는 주된 요인이라고 할 수 있다.

하는 문제가 증폭할 수 있는 것이다.

이러한 특성은 정부관료제와 민간전문가 사이의 관계양식이 수정될 필요가 있음을 시사한다. 기존의 정부주도의 산업화 시기에는 관료들이 정책과정을 주도하고 대학이나 국책연구기관, 민간연구소의 전문가 집단은 관료 의사결정에 동원되는 측면이 강하였다. 또한 관료의 입장에서는 전문가 집단을 동원하고 이들의 의견을 종합하면서 특정 정책문제 대한 전체적인 윤곽을 파악하여 전문성을 유지할 수 있었다. 그러나 환경변화의 속도가 빠르고 행정과 환경과의 관계양식도 보다 수평적으로 변화함에 따라 기존의 수직적, 동원적인 형태의 관료-민간전문가 관계 양식은 합리적인 정책결정을 저해할 뿐만 아니라 앞에서 제기한 관료제도의 둔감성만을 증대시킬 우려가 있다. 관료제가 스스로를 개방하고 외부네트워크를 구축하면서 전문적이고 합리적인 정책결정의 기반을 확대할 필요가 있다고 하겠다.

3) 범부처적인 정책관리

2001년 3월의 개각이전까지 출연연 정책이 구조조정 시각에 압도되어 추진되면서 많은 저항을 유발하였는데 이 과정을 주도한 것은 과학기술부가 아니라 기획예산처이었다. 동시에 1998년의 구조조정정책의 산물로 새로이 출범한 연합이사회 체제에서 형식적으로는 국무조정실이 주무책임기관이었지만 이들은 실질적으로 출연연을 관리할 수 있는 전문성을 확보하지 못한 기관이었다.

이러한 배경으로 인하여 과학기술계 출연연구기관에 대하여 실질적으로는 과학기술정책의 주무부서인 과학기술부가 여론의 부담을 지면서도, 당시 과학기술부의 관료들이 주도적으로 이 문제를 해결하기 위한 제도적인 권한과 책임을 갖고 있지 않았다. <표 2>의 ④에서 기획예산처가 출연연구기관의 사업비 지급 유보를 해제한 배경은 당시 경영혁신에 대한 기획예산처와 과학기술노조와의 대립을 과학기술부 장관이 중재하여 해소하였기 때문인데 이것은 아이러니하게도 당시 과학기술정책의 핵심이슈이었던 출연연 정책의 주무기관이 과학기술부가 아니고 기획예산처와 과학기술노조이었다는 상황적인 특성을 보여주는 부분이기도 하다. 이는 출연연 연구기관 정책이 과학기술정책의 핵심이유임에도 불구하고 범정부적인 차원에서는 체계적인 관리체계가 정비되지 못한 행정체제상의 결함(loophole)이 있었음을 의미한다.²³⁾

23) 기획예산처가 주도하는 과정을 결함으로 표현하는 것에는 이견이 있을 수 있다. 기획예산처의 개입으로 개혁지체의 문제점이 해소된다고 볼 수 있기 때문이다. 그렇지만 여기서 결함의 관점은 주무부처인 과학기술부 관료들의 참여가 제외되고 이 과정에서 개혁안들이 현장적합성을 상실하게 된다는 데 있다. 실제로 김대중 정부 초기의 개혁방안들이 정권후반기와 노무현 정부에 들어서면서 상당부분 수정되게 된다. 아울러 관료자율성의 시각에서 해석하면 과학기술부 관료들의 적극적인 정책대안 개발노력의 부재는 기본적으로는 무사안일주의적인 자세라고 할 수 있는데 이러한 자세의 누적은 결국에 관료자율성에 필요한 정책 네트워크 구축을 저해하게 된다는 것이다.

4) 장관책임성의 강화

출연연 정책이 과학기술정책의 핵심주제임에도 불구하고 정책의 기본원칙이 단순히 장관의 교체에 의하여 쉽게 변화되고, 임기 5년의 동일한 정부 내에서 정책의 기초가 정반대로 변화되는 것은 정책의 연속성이나 일관성 측면에서 문제라고 할 수 있다. 더욱 큰 문제는 장관교체에 따른 정책변동은 본 논문의 정책사례만이 아니라 우리나라 정부정책에서 매우 빈번히 발생한다는 것이다. 장관이 취임하면서 전임장관의 정책기조를 유지하겠다고 언급하면서도 실제로 정책의 내용이 변화하는 경우도 흔히 발생하는 현상이다.

장관의 임명과 정책방향에 대한 관리는 기본적으로 대통령의 임무이지만 본 사례에서 실증적으로 고찰한 바와 같이 장관이 정책변동에 미치는 커다란 영향력을 고려할 경우 장관의 정책관리에 대한 정치적인 책임을 확보할 제도적인 장치가 필요할 것으로 생각된다. 그런데 우리의 경우 개각이 장관책임을 실현하는 주된 메카니즘으로 작용하고 있지만 개각이 장관의 정책관리나 업무성과 보다는 다른 여러 가지 정치적, 상황적인 요인에 의하여 이루어지기 때문에 정책의 성과에 대하여 장관의 책임을 규명할 장치는 개발되어 있지는 않은 실정이다. 장관의 관료에 대한 영향력이 크고 관료제 내부에 합리적 결정에 필요한 자율성의 기반이 부족한 상황에서 정책성과를 중심으로 하는 장관책임의 실현은 우리나라 행정능력 향상에 필요한 주요요인이라고 할 수 있다.

IV. 한국 정치-행정관계의 특성과 시사점

여기서는 앞장의 사례분석 내용을 보다 일반화하여 출연연구기관정책에 나타나는 장관-고위관료의 관계가 한국 정치-행정관계의 특성분석 차원에서 어떠한 시사점을 가질 수 있는지를 장관책임과 관료자율성의 시각에서 검토하기로 한다.

먼저 장관책임의 관점에서 보면 출연연구기관 정책변동 사례의 핵심적인 특징은 장관의 임명에 따라서 정책의 기초가 어떻게 변화했는지를 실증적으로 보여주는데 있다. 출연연구기관 정책은 국가연구개발사업의 운영과 더불어 과학기술의 핵심적인 2대 정책분야이다. 이같이 중요한 정책에 대한 기본원칙이 단순히 장관의 교체에 의하여 쉽게 변화되고, 그것도 임기 5년의 동일한 정부 내에서 정반대의 기조로 변화되는 것은 정책의 연속성이나 일관성 측면에서 심각한 문제라고 할 수 있다.

김대중 정부에서 장관의 평균 재임기간은 약 10.5개월로 나타나고 있는데 평균 재임기간은 박정희 정부에서 김대중 정부로 오면서 계속하여 짧아지고 있다.(이시원, 2002: 530) 이러한 현상은 장관들이 해당 정책분야에 대한 전문성을 갖기 어렵게 하고 정책문제의 원인-결과에 기초

한 합리적인 문제해결 노력보다는 정치적 관점에 치중하여 정책문제를 접근하게 할 우려가 있다.

본 사례에서도 제3대 장관이 취임사에서 과학기술인의 사기문제를 언급하면서 출연연구기관 정책이 부상하는 배경에는 당시 국회의원 출신인 장관이 취임하는 과정에서 과학기술인들의 의견과 분위기를 채집한데서 기인하고 있었다. 이러한 현상은 관료들이 소홀히 하였던 정책대상집단의 의견과 불만을 수렴한 것에 큰 의미가 있지만, 이 과정에서 김대중 정부가 출범하면서 지향하였던 출연연구기관 구조조정 목표가 퇴색하면서 정책은 구조조정과 사기진작이라는 정반대의 목표를 가지고 급변하는 문제가 발생하게 된다. <표 2>에서 ⑨단계의 제9회 국가과학기술위원회가 정부출연연구기관의 기능정립방안을 의결한 것은 이러한 정책변동을 완화하고자 하는 교육책이었다고 평가할 수 있다.

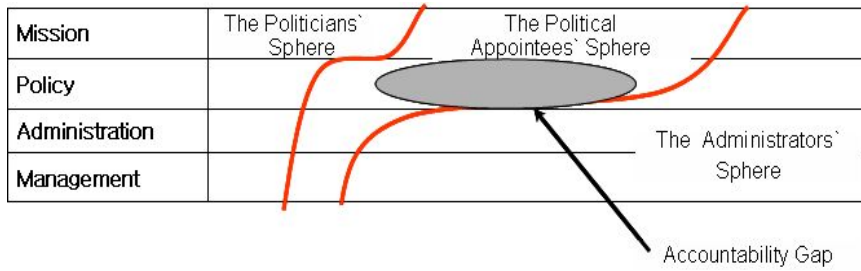
한편, 관료자율성의 시각에서 보면 출연연구기관 정책사례에서 관료들이 쉽게 장관의 영향을 받게 되는 요인으로 외부에 관료 옹호집단이 형성되지 않은 것을 지적할 수 있다. 과학기술부 관료들은 대덕연구단지의 과학기술자 집단과 반목하는 상황에 있었고, 김대중 정부가 공공기관 구조조정의 첫 번째 대상으로 출연연구기관을 선정하는 과정에서 연구자와의 교류나 협의가 없었다. 오히려 과학기술부 내부에서는 출연연구기관 개혁의 필요성을 주장하는 의견이 많았다. 이러한 현상은 Hecllo가 미국관료제 자율성의 원천으로 관료제 외부에 형성된 정책네트워크를 지적하는 것과 큰 차이가 나는 부분이다.

사례내용은 이론적으로 두 가지 측면에서 해석될 수 있는데 첫째는 정책변동에 큰 영향을 주는 장관 정책결정의 책임성 확보에 관한 연구의 중요성이고,²⁴⁾ 둘째는 단순히 장관의 교체에 의하여 쉽게 정책방향이 선회할 수 없도록 관료제 내부에 장관을 견제할 수 있는 합리적, 전문적인 정책결정 시스템의 요소로서 관료자율성의 중요성이다. 이러한 관점을 공유하면서 우리나라 정관관계의 문제점을 진단하기 위하여 도출한 것이 <그림 2>이다.

그림의 내용은 Svvara의 이분이중모형을 수정하여 대통령제에 적용하면서 정치영역(대통령, 의회), 정치적 피임명자영역(장관 혹은 정무직), 행정영역의 3부분으로 정치-행정관계를 구분한 김찬동의 모형(김찬동, 2005: 7)을 활용한 것이다. 그림의 회색지역은 책임성의 공백이 발생하는 영역인데 이는 특히 대통령제에서 장관과 관료사이에 서로의 역할이 모호하여 발생한다. 장관이 책임지거나 관료가 책임진다고 명확히 하기가 어려워 서로에게 책임을 전가할 수 있기 때문이다.

24) 비교행정의 관점에서 이 주제를 고찰하면 장관책임성은 영국식 의원내각제 국가에서는 중요하게 연구되는 개념이지만 대통령제인 우리의 경우에는 장관과 장관의 교체가 부처의 정책결정에 실질적으로 큰 영향을 미침에도 불구하고 장관이 입안한 정책의 결과에 대한 관심은 소홀한 측면이 있다. 그 대신에 대통령의 정책결정 혹은 다른 정치적인 이유로 인하여 책임을 지는 대속(scapegoat)적인 방식이 시행되고 있다. 이러한 특성은 합리적인 정책운영을 제약하고 대통령의 권한을 비대하게 하는 결과를 낳게 된다.

<그림 2> 한국 정치-행정체제에서 발생하는 행정책임의 공백 영역



그림의 내용을 김대중 정부시절의 출연연구기관정책에 적용하면 과학기술부 관료들은 합리적인 정책대안 개발노력을 해야 하는 특별한 외적인 압박이나 동기를 갖지 않았다.²⁵⁾ 이러한 상황에서 장관들도 출연연구기관 정책에 대한 기본계획 없이 정치적인 판단 혹은 개인적인 신념에 의하여 정책을 운영함으로써 이러한 요인들이 결합되면서 결과적으로 핵심적인 국가정책이 표류하게 되었다. 김대중 정부를 지나 노무현 정부에서도 출연연구기관의 혁신체계 정립을 논의하는 것이나(과학기술중심사회추진기획단, 2004: 19) 노무현 정부에서 3개의 과학기술계 연구회가 다시 국무조정실에서 분리되어 국가과학기술위원회 산하로 편입되는 현상은, 아직도 출연연구기관 정책에 대한 장기적 비전설정이 미흡한 것을 의미한다. 이는 결과적으로 <그림 2>의 책임성 공백이 발생하고 있음을 보여주는 것이다.²⁶⁾

그런데 문제는 <그림 2>의 책임성 공백이 출연연구기관정책 개별사례에 국한되지 않고 우리나라 행정체제에 시스템화 되어 고질적으로 발생할 가능성이 있다는 것이다. 사례에서 논의한 정치-행정관계의 문제점인 “장관의 정책결정에 대한 책임성의 성격이 명확하지 않고 또 관료적 전문성에 기초하여 장관의 영향력을 견제할 수 있는 정책결정의 기반이 빈약한 특성”이 논문의 정책사례 분야에서만 한정되어 나타난다고 보기는 어렵기 때문이다.

이를 해결하고 정부능력을 향상시키기 위해서는 정치영역(대통령, 의회, 장관)에서는 장관의 정책결정에 대한 책임을 명확히 하고, 행정영역(고위관료)에서는 외부 정책네트워크를 연계 하면서 체계적인 정책대안을 개발하여 장관에 대응한 자율성의 기반으로 관료적 전문성과 행정적 합리성을 발전시킬 필요가 있다.

25) 출범초기 전문성이 상대적으로 결여된 기획예산처와 한시적 민간기구인 정부혁신추진위원회가 출연연구기관 구조조정정책을 입안한 과정, 이 과정에서 기획예산처와 과학기술노조와의 충돌, 국무조정실에 출연연구기관 연구회를 편입하는 과정 등은 과학기술부가 적극적인 역할을 하지 않아도 되는 상황적인 구도를 형성하였다. 여기서 문제는 국가핵심 정책문제에 주무부서 관료들이 개입하지 않아도 되는 상황구도의 무책임성에 있다.

26) 대안적인 사고의 차원에서 본 사례의 경우 책임성의 공백이 해소되기 위해 무엇이 필요한가를 생각해 보면, 관료들은 대상집단 및 정책전문가들의 의견을 수렴하면서 출연연구기관 발전방향에 필요한 정책대안을 개발하고 장관은 관료들이 이러한 방식으로 작업을 수행하도록 지시하고 감독할 필요가 있다. 이 과정에서 의회나 대통령에 의한 장관업무수행의 내용과 성과에 대한 평가가 중요하다.

<참고문헌>

- 강원택. (2001). 「행정 개혁과 관료저항」. 『한국사회와 행정연구』 제 12권 제 3호.
- 강원택. (2005). 한국의 정치개혁과 민주주의. 인간사랑.
- 과학기술중심사회추진기획단. (2004). 「국가기술혁신체계 구축방안」. 제51회 국정과제회의자료 기획예산처. (2002). 「공공개혁백서」
- 김광웅. (2003). “노무현 정부에서 성공하는 장관의 조건”. 서울대학교 지식정보센터
- 김근세·정용덕. (1996). 「현대국가의 핵심정부론; 비교론적 관점」. 『입법조사연구』제 239권 6월호
- 김번용 외. (1992). 미국관료제론. 대영문화사.
- 김병섭/박상희 (2005), 「한국의 정부개혁: 성과, 문제 그리고 과제」. 한국행정학회 2005년 춘계학술대회발표논문.
- 김영우 외 5인 (1997). 「한국 과학기술정책 50년의 발자취」. 서울: 과학기술정책연구소
- 김찬동. (2005). 「정책행정관계와 행정책임문화: 일본과 한국의 쌀시장개방정책을 사례로」. 『한국사회와 행정연구』제 16권 제 2호.
- 박경효. (2005). 「장관과 관료 사이의 관계에 관한 이론적 고찰: 대안으로서의 관료자본유형」. 『정부학연구』 제 11권 1호
- 박동서/함성득/정광호. (2003). 장관론. 나남출판사.
- 박천오. (1993). 「한국에서의 정치적 피임명자와 고위직업관료의 정책성향과 상호관계」. 『한국행정학보』제 27권, 4호
- 박천오. (2005). 「정부관료제 연구의 두 관점: 특성과 과제」. 『행정논총』 제 43권 제 1호.
- 안병영. (2002). 「한국 장관의 역할, 유형, 그리고 정책영향력」. 한국행정학회 2002년 동계학술대회 발표논문.
- 이시원. (2002). 「우리나라 역대정부의 장관임용 실태분석」. 한국행정학회 2002년 하계학술대회 발표논문
- 이종범 외 (1994), 「전환시대의 행정가: 한국형 지도자론」. 나남출판
- 유성재 외 (2002). 「연구회 및 출연연구기관의 새로운 경영모형」. 과학기술계 연구회
- 정승건. (1999). 「행정개혁의 대상으로서 관료제의 구조적 특성: 관료제의 자율성」. 『한국공공정책연구』 제 5호
- 정승건. (2004). 한국관료제론. 부산대학교출판부.
- 정용덕. (2001). 현대국가의 행정학. 법문사
- 정용덕. (2002). 한일 국가기구 비교연구. 대영문화사
- 최영락 외 (1999). 「정부출연연구기관 운영체제 발전방안」. 국무조정실
- Aberbach, Joel D. & Robert D. Putnam. & Bert A. Rockman. (1983). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press
- Dunleavy, Patric and R. Rhodes (1990), "Core executives in Britain", *Public Administration* vol. 68
- Finer, H. (1941). "Administrative responsibility in democratic government", *Public Administration review*,

- 1(Summer 1941): pp. 335-350.
- Frederickson, H. George. and Smith, Kevin B. (2003). *Public Administration Theory Primer*. Westview Press
- Friedrich, Carl J. (1940). "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", in: *Public Policy*. Harvard. pp. 3-24.
- Heady, Ferrel. (2001). *Public Administration: A Comparative Perspective*. Marcel Dekker Inc.
- Hecllo, Hugh. (2000). "A Government of Strangers". in: *The Lanahan Readings in the American Polity*. Lanahan Pub Inc. pp.257-263.
- Meier, Kenneth J. (1979), *Politics and the Bureaucracy*. Duxbury Press: Massachusetts
- Nelson, Michael. (2002). *The Presidency and the Political System*. CQ Press.
- OECD. (2003). "Managing senior management: Senior civil service reform in OECD member countries."
- Page, C. Edward and Wright, Vincent. (1999). *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford University Press.
- Peters, B. Guy. (2003). *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press.
- Pierre, Jon. (1995). *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Edward Elgar Publishing.
- Rhodes, R. A. W. and Dunleavy Patrick. (1990). "Core executive studies in Britain". *Public Administration Review*. Vol. 68. pp. 3-28.
- Richard J. Stillman II. (2003). *The American Bureaucracy*. Wadsworth Publishing.
- Riggs, Fred W. (2002). "The Exceptional American Bureaucracy", APSA conference, 23 March 2002.
- Riggs, Fred W. (1994a). "Problems of Presidentialism and the American Exception". In: "Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field: Presidentialism in Comparative Perspective". Blackwell, 1994. pp. 72-152
- Riggs, Fred W. (1994b). "Bureaucracy and the Constitution", *Public Administration Review*. Jan/Feb. vol. 54
- Rourke, Francis E. (1978). *Bureaucratic power in national politics*. Little, Brown & Company
- Rourke, Francis E. (1984). *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Little, Brown & Company Boston.
- Seidman, Harold. (1997). *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. Oxford University Press
- Smith, Martin J. (1999). *The Core Executive in Britain (Transforming Government)*. Macmillan Pub.
- Stillman, Richard (2004), *The American Bureaucracy: The core modern Government*, Thomson and Wadson
- Svara, J. (1985). "Dichotomy and duality: reconceptualizing the relation between policy and administration in council-manager in the city. New York: oxford university Press.
- Svara, J. (1998). "The politics-administration dichotomy models as aberration", *Public Administration Review*. Jan/Feb. vol. 58