

政府出捐 研究所의 自救的 運營刷新 戰略

鄭 正 佶*

.....<目次>.....	
I. 연구소 운영쇄신의 목표와 추진방향	경변화
II. 외부개입을 증가시키는 환	III. 내부운영의 효율화 IV. 결어—Leadership의 중요성—

〈요약〉

일반 조직의 한 유형으로서 정부출연(研)은 공식적인 사회적 목표를 달성하면서도 조직 자체의 존립이나 조직구성원의 효용을 증가시키는 자기회귀적 목표를 달성해야 하는 二重의 과제를 안고 있다. 그런데 80년대에 접어들면서 급변하는 정치·행정적 환경변화가 과학기술분야의 변화와 맞물리는 가운데 정부출연(研)들은 사회적으로나 내부적으로 적절한 적응방법을 쉽게 찾지 못할 뿐 아니라 환경의 압력을 이겨내기에는 힘이 부족하다는 비판을 받고 있다.

이 글에서는 운영쇄신 없이는 연구소의 존립이 위태로울 뿐 아니라 운영쇄신의 직접적 대상이 되는 내부운영에 영향을 주는 외부환경이 어떻게 급변하는지를 보면서 쇄신의 내용과 추진방향을 탐색하고 있다. 우선 외부개입을 증가시키는 환경변화로서 정부재원에 대한 의존심화, 정부지원과 정부개입, 진주화의 진행과 개입의 다원화 등을 살펴본 후, 내부운영의 효율성 제고를 위해 자율성과 환경의 지지확보를 위한 자구노력, 기획과 목표에 의한 관리, 조직·인사·재무관리의 쇄신, 연구결과의 관리 및 평가의 개선 등을 다룬다. 또한 이 과정에서 연구소의 자체노력과 외부세력에 대한 적극적인 설득 작업을 주도할 관리자의 역할이 특히 중요하다는 점을 강조한다.

I. 研究所 運營刷新의 目標와 推進方向

무슨 일이나 마찬가지이지만 政府出捐研究所의 内部運營을 쇄신하기 위한 노력이니 戰略을 추진할 때는 그 目標를 분명히 해야 한다. 目標가 분명해진 다음에 그를 달성하기 위한 手段과 이 수단을 실현시키기 위한 方法과 戰略을 강구할 때 있기 때문이다.

* 서수대학교 행정대학원 교수

組織의 경우에는 언제나 二重的인 목적을 지니고 있다. 첫째는 흔히 組織이 公式的으로 내세우는 조직의 社會的 目標에 해당되는 것이고, 둘째는 조직 자체의 존립이나 조직구성원들의 效用을 증가시키려는 自己回歸的 目標(reflexive goal)이다.¹⁾

첫째, 政府出捐研究所의 운영을 쇄신시키려는 노력은 일차적으로 出捐研究所의 사회적 목표를 보다 잘 달성하기 위해서이다. 出捐研究所의 사회적 목표는 바로, 국가 사회의 발전을 위해서 出捐研究所가 담당하는 역할이다. 즉, 산업 발전과 복지향상을 위한 과학기술의 개발보급이다. 이 목표를 잘 달성하기 위해서研究所의 운영을 쇄신시키는 것은 결국 쇄신의 내용이研究所運營의 效率化를 도모하기 위한 것이다. 현재研究所運營에서 연구개발활동을 저해하고 있는 요소들을 파악하여 이들을 제거하거나 변경시키는 것이 운영쇄신의 내용이 되고 이를 위한 방법이나 추진전략이研究所運營쇄신의 戰略이 되는 것이다.

그런데 연구소들의 研究活動이 제대로 성과를 내어서 國家發展에 기여하기 위해서는研究所의 自律性과 연구의 安定性이 필수적이며 여기에 더하여 “목표지향적인 연구활동과 의욕적인 연구분위기가 있어야 한다. 그러나 이러한 조건들이 충족되지 못하여 出捐研究所들은 연구활동에 커다란 지장을 받고 있으며 그 본원인은 재원의 부족, 연구활동에 대한 政府의 지나친 干涉과 介入 등 外部的인 것과 성과있는 연구를 위한 自救的 努力不足이라는 内部的인 것으로 짐작될 수 있다. 결국研究所運營刷新戰略은 연구활동에 지장을 주는 연구소 내·외부적인 요인을 모두 검토하고 이들에 대한 對策樹立에서부터 출발하여야 한다.

둘째, 出捐研究所의 운영쇄신의 목표로서 다음으로 고려할 수 있는 것이研究所의 생존을 유지시키고 더욱 발전시키는 연구소의 자기회귀적(回歸的) 목표를 있다 잘 달성하기 위해서이다. 얼른 보면 集團利己主義의인 이 目標도 연구 분위기조성 등으로 간접적으로는 연구소의 社會的 目標와 연관되어 있을 뿐 아니라 연구소 구성원들에게는 가장 절박한 측면이므로 어떠한 革新戰略에서도 고려되는 요소이다. 出捐研究所가 생존을 유지하거나 더욱 발전하기 위해서는 외부로부터 보다 많은 인적·물적 지원을 확보해야만 한다. 연구소도 일종의開放體制이기 때문이다. 그런데 外部環境의 지원확보는 기본적으로 政府의 지원 확보문제가 되고, 政府를 비롯한 外部環境은研究所가 社會的 目標를 보다

1) L.B. Mohr, "Organizational Goal: Reflexive vs Transitive Goal", *American Political Science Review* (1969).

效率的으로 달성할 때에 지지를 증가시키게 된다.

결국 연구소의 운영쇄신의 구체적인 手段이나 内容은 연구소의 생존·유지·발전을 목표로 하거나 또는 연구개발의 효율적 추진이라는 사회적 목표를 강조하거나에 관계없이 연구소 運營效率化에 귀착되고, 이를 위해서는 環境的 障碍要因의 극복과 内部的 自救努力을 강화하는 것이 핵심이 된다. 그런데 1960년대 出捐研究所가 등장한 이후 지금까지의 과정을 보면 정부가 중심이 되는 外部環境의 變化는 연구소 운영효율화를 위한 조건을 악화시켜왔으며, 연구소 자체의 自救努力이 없이는 운영쇄신은 극히 어렵게 되어 있음을 알 수 있다.²⁾ 더욱 심각한 것은 최근 전개되고 있는 정치·행정상의 民主化가 효율적인 研究所運營에 도움이 되는 것이 아니라 더욱 방해가 되는 방향으로 변화하고 있다는 사실이다.

科學技術에 대한 門外漢으로서, 政府出捐研究所와는 직접적인 관련을 가져보자. 한 非專門家들이 바깥에서 바라보는 바에 따르면 우리 나라 政府出捐研究所의 장래는 크게 밝지 못한 것 같다. 專門家들의 견해도 비슷한 것 같다.³⁾ 정치학이나 행정학을 한 사람들의 눈으로 보면 더욱 그렇다. 이러한 우려에는 상당한 근거가 있다. 무엇보다도 出捐研究所의 外의 環境이 80년대에 접어들어 변하기 시작하여 6공화국의 출범을 전후하여 더욱 급격히 변화하고 있다. 이러한 轉化 속에서 研究所들은 올바른 적응방법을 쉽게 찾지 못하고 있으며, 環境의 力을 이겨내기에는 힘이 너무 부족한 것 같아 느껴진다.

政府出捐研究所의 시련은 研究所 關聯者들만의 고통이 아니라 國家發展에 대한 상당한 위협이 될 수도 있다. 적극적으로 표현하면, 出捐研究所들의 연구가 활발히 이루어지면 과학기술개발이 가속화 될 것이며 이는 經濟發展의 원동력이 될 뿐만 아니라, 사회·문화 전체의 발전을 통하여 國家發展을 뒷받침할 수 있다. 중진국에서 선진국으로의 진입은 과학기술발전이 없이는 불가능하다. 더욱이 어려워지고 있는 탈냉전시대의 國際經濟秩序 때문에 더욱 그렇다.

이 글에서는 運營刷新이 없이는 研究所의 존립이 위태로울 것임을 밝히고, 운영·쇄신의 直接的 對象이 되는 研究所 内部運營에 直接的인 影響을 주는 外部

2) 과학기술처, “理工系정부출연기관의 자율과 책임경영체제 강화 방안에 관한 연구”(1994. 4), pp. 42-49.

3) 과학기술처가 김영삼정부에 들어서서 추진하는 연구소의 활성화를 위한 노력에서 도 두드러지게 나타나고 전문관료의 견해도 마찬가지이다. 과학기술처, “출연(연) 활성화를 위한 세부개선방안”(1993. 7), 그리고 文惟賢, “정부출연연구기관의 기능 재정립 및 운영·관리효율화방안에 관한 연구”, 중앙공무원교육원 고위정책과정 이수논문(1993).

環境이 어떻게 급격하게 변화하고 있는지를 검토하고 이를 근거로 운영쇄신의 내용과 추진방향을 보되, 세세한 내용보다는 外的支援 및 支持의 중요성과 内部的自救努力의 중요함을 강조하려고 한다. 좀 더 구체적으로 보면, 이 글에서는 최근에 전개되고 있는 정치·행정적 환경변화가 科學技術分野의 변화와 맞물려 정부출연 연구기관의 研究活動에 어떠한 영향을 미치는지를 밝히고, 환경의 압력을 극복하고 환경변화에 적응하기 위한 研究所 내부의 활동이 어떠해야 하는지를 밝혀 보려고 한다. 결론부터 이야기하면 出捐研究所가 운영효율화를 위한 노력과 아울러 환경에 대응하기 위한 노력을 해야만 비로소 어려움을 극복하고 研究開發을 위한 역할을 할 수 있을 것이라는 주장이다.

II. 外部介入을 增加시키는 環境變化

I. 政府財源에 대한 依存深化

우리 나라의 出捐研究機關은 60년대의 KIST가 설립된 당시 研究所의 自生性을 최대한 살려서 창의와 열의를 지니고 연구를 하게 하면서도 정부의 출연금을 이용하여 어느 정도의 安定을 확보하여 최적의 研究雰圍氣를 만들었다고 자부해 왔다. 그러나 점차 정부의 지원이 늘어나면서 개입도 증가되어 지나친 算算·會計·監查關聯統制와 과다한 보고나 行政節次 때문에 연구 분위기가 크게 악화되었다. 설상가상으로 보수 수준이 상대적으로 낮아지고 인센티브 치제마저 불합리하게 되어 연구원의 연구의욕도 크게 저하된 것으로 알려져 있다

이 모든 것이 일면으로는 政府介入이 과다하고 타면으로는 研究所의 自救노력이 부족하기 때문이라고 모두들 지적하고 있다. 한편 政府介入과 研究所의 自救努力 부족은 서로 가속시키는 인과고리가 되어 악순환이 되풀이 되고 있다. 이러한 惡循環이 계속 된다면 出捐研究所의 장래는 암담할 수 밖에 없다. 政府介入이 증가되는 원인은 무엇이고, 이것이 앞으로는 어떻게 될 것인가? 여기에 대한 答辯이 먼저 있어야만 自救努力의 방향을 짐작할 수 있다.

정부가 研究所의 内部運營過程에介入하는 근본원인은 研究所가 정부의 예산지원을 받기 때문이다. 政府의 財政資金이 투입되면 정부는 그 자금이 올바로 쓰여졌는지를 당연히 감독·감시하게 된다. 국민의 세금을 낭비하지 않아야 하는 책임 때문이다. 出捐機關이 정부자금에 의존하는 정도가 커질수록 政府介入은 증가될 수 밖에 없다. 그런데 다음 표에서 보듯이 出捐研究機關들(이) 공체

〈표 1〉 出捐研究機關 豫算의 產業界受託研究에 대한 依存度

	1972~1976	1977~1981	1980년대
전체 出捐研究機關	56.7%	51.0%	10% 내외
KIST	82%	64%	16%

※ 資料：科學技術處, 理工界 政府出捐(연)의 責任經營體制 強化方案에 관한 研究(1991. 4), pp. 43-48에서 拔萃.

통)의 총연구비 중에서 產業界受託研究比率은 70년대에서 80년대를 오면서 급격히 감소되었다. 3, 4次 5개년 계획 기간인 1970년대에 50% 정도가 1980년대에는 10% 내외로 급격히 감소되었으며, 이에 따라 研究所運營豫算에서 產業界受託研究의 Overhead가 차지하는 比重도 급격히 감소하였는데 예를 들면 KIST의 경우 1979년의 25%가 1989년에는 5%로 감소하게 된 것이다.

○ 렇게 되어 KIST의 정부재원에 대한 의존이 1972년~1976년 기간에 15% 이었을 것이 1989년에는 정부의 직접·간접 지원 재원을 합친 의존비율이 90%에 달하게 되었다.⁴⁾

政府財源에 대한 과도한 의존상태는 앞으로도 계속되거나 더욱 深化될 可能性이 크다. 첫째, 民間研究機關이 크게 증가하고 있기 때문이다. 보는 사람에 따르면 다르지만 1990년대 초에 民間研究機關이 천여개를 넘었다는 지적도 있다.⁵⁾ 그런데 이 가속화는 당분간 계속될 것이다. 民間企業들은 타업체와의 경쟁 때문에 연구의 비밀을 확보하려 할 것이므로 가능하면 자신들의 研究機關을 설립·이용할 것이기 때문이다. 중소기업이 出捐研究所에 의존할 가능성이 크지만, 중소기업의 취약한 재무구조 때문에 정부에 의존하려 할 것이고 이것은 결국 정부재정을 통한 出捐研究機關에 대한 연구의뢰의 형태가 될 것이다. 어느 기도 재정력을 갖춘 중소기업들이 공동으로 연구를 의뢰할 때는 스스로 共同出資에 의한 研究所를 설립할 가능성도 크다. 이 가능성은 出捐研究機關이 개발연구보다 응용이나 기초 研究에 치중할수록 더욱 크게 된다.

둘째로, 民間企業의 연구의뢰가 감소할수록 政府出捐機關은 응용연구나 기초 연구 및 공공기술개발에 치중하게 될 것이다. 民間研究機關이 담당하지 않는 이러한 分野가 사실상 出捐研究機關이 담당해야 할 分野이기도 하다. 여하튼

4) 과학기술처, 전계서(1991. 4)

5) 이한빈, “자율성의 정의와 정부의 역할”, 과학기술처, “이공계 정부출연(연)의 자율과 책임경영체제 강화를 위한 선포지침”(1990. 10. 16) 민영대, “學研產 정책을 위한 연구 교류활성화 방안”, 서울대학교 행정대학원, 과학기술정책과정 이수논문(1994. 10), pp. 4-7에서 연구원 숫자도 자세히 비교하고 있다.

이 논의의 연구는 정부의 재정자금에 당분간은 크게 의존할 수 밖에 없다.

2. 政府支援과 政府介入

이 상과 같은 두가지 이유(즉 出捐研究機關이 政府財政資金에 의존하며 주로 기초, 응용연구 및 공공기술개발에 치중하게 된다는 사실) 때문에 研究活動에 대한 政府介入이 불가피해진다. 政府財政資金은 국민의 세금이므로 특별한 자유가 없는 한 그 사용활동에 대한妥當性을 정부가 점검하고 부당한 활동에 대한 제재를 할 수 밖에 없다. 그런데 研究活動에 대해서 일반적인 政府機關의 인식이 “특별”한 성격을 인정하고 있지 않다.

政府財政資金을 사용하는 活動이라고 해서 活動自體에 대해서 정부가 언제나 개입하고 간섭하는 것은 아니다. 활동의 결과 또는 성과를 쉽게 확인할 수 있으면, 그 성과에 대한 확인으로서 財政資金 사용의妥當性을 판단한다. 도로, 지하철, 학교 건물 등의 건설활동에 대해서 정부는 건설된 결과를 점검하는데 초점을 둔다. 그런데 研究活動의 結果 또는 成果는 쉽게 확인이 되지 않는다. 특히 기초연구, 응용연구와 같이 그 성과가 현실화하기 위하여 몇년을 기다려야 하는 경우는 더욱 그렇다. 出捐研究機關이 이러한 研究에 초점을 둘수록 그 研究成果에 대한 評價는 더욱 어려워진다. 어느 보고서에 의하면 先進國들도 研究開發의 評價가 잘 이루어지지 않고 研究成果의 評價보다는 研究計劃을 중심으로 한 評價가 많다고 지적한다.⁶⁾

원래 사회에 존재하는 어떠한組織이든지, 사회로부터 財源을 투입 받아 생존하게 되며 그 대가로 사회에 도움이 되는 產出物을 제공하게 된다. 사회는 제공된 산출물을 評價하여 그 품질에 따라서 새로이 지원하는 資源의 양을 조절하는 환류장치를 지니고 있다. 이때 그 산출물의 품질이 쉽게 판단되지 않으면 그 산출물을 생산하는組織의 내부활동 자체를 통제하여 바람직한 산출물 생산을 위하여 적절하다고 생각되는 방향으로 이끌려고 한다. 행정서비스의 많은 부분이 이러한 성격을 지니고 있기 때문에 국민들이 정부의 運營方式에 대하여 통제하려고 하는 것이다. 出捐研究機關의 경우도 마찬가지이다. 政府財政에 대한 의존이 커지면서 民間이 의뢰한 개발연구보다 기초·응용연구쪽으로 초점이 변해 가게 된 1980년대에 접어들수록 出捐研究機關의 예산집행에 대한 干涉이나 規制가 심해진 것은 우연이 아니다.

6) 이진주 “출연(연)의 기관평가 및 과제평가제도 개발”, 과학기술처, 전계서(1990. 10. 16), pp. 152-153.

3. 民主화의 進行과 介入의 多元化

政府의介入이 있어도 主管部處나豫算擔當機關 등 몇개의 부서가 동일한 견해를 지니고 간섭하면 그나마 다행일 것이다. 그러나 民主化가 진행되면서 政治·豐制는 다원화되고 出捐研究機關에 대한 政府介入은 여러 방면에서 일어나기 시작했다.

: 공화국시절까지만 하여도 出捐研究機關에 대해서는 主務部處(주로 과학기술처)와 예산권을 쥐고 있는 경제기획원, 감사를 담당하는 감사원 정도가 개입하였다. 그러나 6공화국이 되면서 각 부처(특히 상공부)들은 出捐研究機關의 研究活動에 대하여 나름대로의 주장을 하게 되었다. 부처들은 자신들의 역할이 가가 중요하다는 생각을 언제나 하게 된다. 여기에 약간의 集團利己主義의 요소가지 가미가 되면, 部處割據主義는 커다란 괴물이 되어 國家運營의 암적 요소로 등장하게 된다. 그런데 과거 5공화국시절까지 政府의 主導的 役割과 抑壓에 눌려있던 여러 集團들이 6공화국의 출범을 전후하여 集團의 要求를 폭발시키고, 자신들의 利害關係를 관광하는 부처들을 자신들의 지지세력으로 만들려는 노력을 하게 되었다. 부처들은 반대로 이들을 자신들의 지원세력으로 활용하게 되어 部處割據主義는 더욱 심각하게 전개되었는데, 이에 따라 出捐研究機關에서도 대학에서 기초연구를 담당해야 한다는 교육부의 주장, 개발연구가 더욱 시급하고 이는 자신들이 담당하여야 한다는 상공부, 동차부 등이 가세하여 出捐研究機關의 담당연구자체에 대한 利己主義의 批判이 난무하게 되었다. 이들은 1970년대 出捐研究機關에 대한 불평과 불만으로 이어지는 것이 대부분이 되었다.

여기에 더하여 國政監查權이 부활되고 각종 政策決定權을 다시 장악하게 된 국회는 나름대로 出捐研究機關의 研究活動이나 運營狀況에 대하여 관심을 표명하게 되었는데, 국회의원의 배경이나 관심이 다른 만큼 다른 의견들이 분출하게 되다. 과거에는 行政府의 일에 입을 다물고 있던 전문가들, 일반시민들, 그리고 언론인 등까지 가세하여 누구나 나름대로의 요구를 出捐研究機關에 제시하고 나름대로의 批判을 서슴지 않게 되었다.

결국 民主化에 따라 政治體制가 多元化되어 서로 상이한 주장이나 요구가 出捐機關들에게 투입되고, 出捐研究機關들을 혼란스럽게 하게 되는 것이다. 각자의 도구나 주장이 다르기 때문에 혼란스러울 뿐만 아니라 많은 사람들의 批判의 대상이 되는 것이다. 이렇게 되면 主務部處인 과학기술처의 협안으로는 어

떻게 할 수 없는 요구나 주장 등이 쏟아져 들어오게 되고 이러한 혼란 때문에 장관이 바뀌면 새로운 政策이 등장하기 쉬운 것이다. 한마디로 出捐研究機關이 무엇을 연구해야 하며, 어떻게 研究活動을 하고, 政府는 무엇을 해야 하는가 등에 대한 合意가 없이 혼란속에 방황하는 상태가 되는 것이다.

이런 혼란상태가 지속되어서는 研究가 제대로 될 리가 없다. 그러므로 이를 극복하기 위해서 政府, 關聯集團 및 관련 시민들, 研究機關 모두가 각성해야 한다. 그 중에서도 研究機關이 무엇을 어떻게 해야 하는지가 이 글의 관심사이다.

III. 内部運營의 效率化

.. 自律性과 環境의 支持確保를 위한 自救努力

이 기 되풀이해서 지적했듯이 연구소운영의 쇄신을 위해서는 연구소의 외부환경(전부 및 정치인, 언론 등)의 지지가 필수적인 요건이 되어 있고, 이들로부터 지지를 받기 위해서는 연구소가 스스로 自救努力을 강화해야 한다. 환경중에서 가장 핵심이 되는 정부를 중심으로 논의를 계속하기로 한다.

정부나 환경의 지지를 받기 위해서는 이들로부터 신뢰를 받아야 한다. 논의가 도었지만 연구소의 연구성과는 그 객관적 평가가 어렵기 때문에 자연히 성과를 내기 위한 활동자체가 정부로부터 신뢰를 받게끔 노력을 해야 하는 것이 첫번째 요소이다. 정부의 지지를 얻기 위해서는 성과있는 연구를 위해 최선을 다해 노력해야 한다. 두번째 요건은 이러한 활동을 하면서 적극적으로 홍보활동을 하여 정치체제의 곳곳에 있는 의사결정자들이나 비토권자, 즉 출연연구기관의 활동에 영향을 줄 수 있는 사람들에게 研究機關이 아주 열심히 그리고 훌륭하게 목표를 잘 달성하고 있다. 또는 목표를 달성하기 위하여 최선의 노력을 다하고 있다고 믿게끔 홍보활동을 해야하는 것이다.

이러한 自救努力의 필요성은 우리가 논의하지 않더라도 결국 출연연구기관들이 스스로 시행착오를 거쳐서 발견하게 되고 따라서 自救努力을 하게 될 것이다. 그러나 여기서 특별히 논의하려고 하는 이유는 자연발생적으로 출연연구기관들이 自救努力을 하게 될 때 자칫 잘못하면 엉뚱하게 自救努力을 하게될 가능성이 있기 때문이다. 즉 시행착오를 되풀이하거나 혼란속에 장기간 빠져서 研究機關 자체의 존립이 문제가 될 수 있다거나 또는 연구가 미흡해지는 이러한 가능성이 충분히 있기 때문에 우리가 여기서 체계적으로 논의하고자 하는 것

◦ 다.

自救努力의 요체는 첫번째 요건에 있다. 즉 외부의 지지를 얻기 위해서는 연구소 운영을 효율화하는 노력이 가장 중요한 것이다. 그러기 위해서, 많은 선 행연구에서 잘 밝혀냈듯이 장기계획 등의 계획을 수립하고 그것에 따라 기본목표를 정하고 또 그 목표를 달성하기 위해서 연구과제를 만들며 그러한 연구과제에 따라서 추진계획을 수립하고 그 추진계획 하나하나를 확실하게 집행을 한다 또한 이러한 일들을 할 때 matrix organization의 기본정신을 살려서 조직의 융통성을 기하도록 해야한다라는가 그리고 조직이 짜여지고 난 다음에 여기에 필요로하는 훌륭한 자질을 가진 연구원을 배치하고 이 배치된 연구원들에게 의욕을 가지고 일을 할 수 있도록 인센티브를 주어야 한다는 이야기, 그리고 예산이 풍부히 마련되어야 하고 自體評價가 일어나야 한다는 사실도 잘 알고 있는 사실이다. 그러므로 이들 운영쇄신내용을 여기서 자세히 취급하지는 않겠다.

연구소운영상 개선해야 할 부분 하나하나를 논의하기보다는 쇄신되어야 할 내용과 쇄신의 필요성 및 이를 추진하기 위한 요건들을 간략하게 결론화되어 이들이 연구활동의 효율화와 환경의 지지획득을 위한 自救努力이라는 측면을 부각시키려고 한다. 내용은 기획과 목표에 의한 연구활동수행, 조직화, 인사 및 재무관리, 自體評價와 연구결과처리 등이다.

2. 企劃과 目標에 의한 管理

(.) 연구소의 운영쇄신에서 출발점이 되면서도 흔히 잊어버리기 쉽기 때문에 가장 강조되어야 할 부분이 계획에 의한 연구활동의 추진이다.

研究機關이 소기의 목표를 달성하기 위해서는 장기적인 계획을 세우고 그 계획을 실현하기 위한 중기나 단기계획을 세우며 그러한 계획에 따라서 연구과제를 설정해야한다라는가 또는 연구소의 목표를 명확히 하고 그러한 목표에 따라서 연구과제를 설정해야한다는 주장은 전혀 새로운 것이 아니다. 몇십년을 나다보고 어떠한 기술이 중요해질 것인지, 國家發展을 위해서 어떠한 기술개발을 추진해야 할 것인지를 예측 또는 설계하고, 이를 달성하기 위해서 앞으로 5~6년 이후에는 무엇을 해야 하고, 지금은 무엇을 해야 한다는 식의 중·장기계획을 수립하는 것이다. 그리고 이러한 계획속에서 개개 연구소의 조직목표는 무엇이 되어야 하며, 이를 구체화시켜서 하위목표, 이를 달성하기 위한 수단, 그리고 이를 구체화한 사업으로서의 연구과제선정의 절차를 밟아야 한다는

주장이다.⁷⁾ 연구과제의 선정이후에는 이를 수행하기 위한 구체적 실행계획을 수립하는 것이다.

(2) 이런식의 중장기계획이나 目標에 의한 管理(MBO)는 여러가지 장점을 지닌다. 장기계획은 추진해야할 연구과제가 먼 장래의 연구개발속에서 어떠한 위치를 차지하는지를 보여줄 뿐만 아니라 국가의 產業政策이라든가 또는 좀더 큰 경제정책 또는 국가발전계획자체에 대해서도 커다란 영향을 미칠 수 있고 또는 그 방향을 제시해줄 수 있는 중요한 역할을 하는 것이다. MBO의 정신에 따라 출연연구기관이 상위 목표를 명확히 하고 그 목표를 날성하기 위한 하위목표, 그리고 그 하위목표를 좀 더 구체화한 정책수단들, 그리고 그 수단을 실현시키기 위한 내용으로서 각각의 연구과제가 결정되는 식의 과정을 거쳐서 연구과제가 선정이 되어야만 비로소 그 研究機關의 기관전체로서의 성과를 명확히 나타낼 수 있을 뿐만 아니라 연구활동이 전체 목표달성을 기여할 수 있게 되는 것이다. 업무추진계획은 연구과제를 구체적으로 어떻게 추진할 것인지에 대한 구체적인 활동계획을 의미하는 것으로서 이러한 업무추진계획이 구체적이고 상세할수록 연구활동이 계획대로 추진된다. 바로 이러한 이유때문에 연구활동의 결과로서 성과를 객관적으로 평가하기 어려운 경우에는 성과평가의 대신으로 업무추진계획에 의한 연구활동을 평가하는 것이 연구소운영의 효율성을 점검하는 하나의 방법이 될 수도 있고 실제로 이 방법이야말로 우리가 채택할 수 있는 가능한 방법이 되는 경우가 많다.

일부 국민이나 관련 집단, 더 나아가서 국회, 또는 각부처들 그리고 주무부처 같은 청부기관에 대하여 研究機關의 목표를 잘 달성하고 있다는 것을 보여주고 그들로 신뢰를 받기 위해서 업무추진계획에 따른 연구활동을 성실히 수행하고 있다라는 것을 입증하는 것이 최선의 방법이 될 수가 있는 것이다.

(3)企劃部分에 대해서 두번째로 지적해야 할 것은 장기계획이나 목표에 의한 연구활동이 이루어지려면 정부가 협조해야 한다는 사실이다. 목표를 세우거나 장기계획을 수립하는 근본 목적이 현재 추진해야 될 연구과제를 선정하는데 지표, 또는 기준의 역할을 하는 것이지만 실제로 연구과제를 선정하는 경우에 정부가 지나치게 개입을 해서 장기계획이나 연구소의 목표와는 크게 관계가 없는 연구과제를 선정하게 되면 연구소의 노력은 아무 의미가 없게 되는 것이다. 정부의 개입에는 이유가 있다. 즉 정부재정자금이 막대하게 투입될 때 정부가 개입하지 않

7) 이동현, “연구소운영의 효율적 목표관리시스템”, 과학기술처, “출연(연) 활성화를 위한 사례 발표 및 토론회”(1993. 7. 24~25).

을 수 없고 정부가 정부전체의 입장에서 보아서 연구과제의 선정을 하는 것이 당연하다는 것이다. 그러므로 장기계획의 수립이나 연구소의 목표를 명확히 설정하고 이에 따라서 연구과제를 선정하기 위해서는 특별한 위원회를 범정부적인 차원에서 만들어 두고 이 위원회내부의 분과위원회에서 몇몇 성격이 비슷한 출연 연구기관 연구과제를 선정하도록 하게 하는 방안은 검토의 필요성이 있다. 한편 연구소자체의 이사회가 담당을 하든지, 또는 이사회가 결정을 하되 그 준비역할을 담당하는 기획부서를 두는 것도 고려될 수 있다. 어느 경우든지간에 장기계획은 장기기술예측에서부터 고도의 전문성과 세계의 흐름 등 광범위한 분야에 대한 지식이 요구되고 연구소의 관리자들은 이러한 지식을 습득하고 있어야 한다.

(4) 여기서 꼭 밝혀두어야 할 것은 장기계획을 국가의 산업정책이나 또는 기술의 장기예측을 통하여 수립하고 장기계획을 밀반침하는 중기계획, 그리고 중기계획을 뒷받침해주는 단기적인 계획이나 연구과제가 결정되면, 이것이 이 분야에 관련이 되어 있는 모든 사람들, 즉 연구활동에 개입하고자 하는 또는 상반된 주장이나 요구를 하고 있는 사람들에게 연구소가 하고 있는 것이 올바른 일이라는 것을 설득시킬 수 있는 가장 중요한 무기가 된다는 사실이다.

3. 組織의 刷新

(1) 조직쇄신에 대해서는 4가지 점을 간단하게만 지적하고자 한다. 첫번째 기획부서의 필요성과, 두번째 이사회의 활성화, 세번째 행정지원부서의 역할변화, 그리고 네번째로는 Matrix Organization과 거기에 따른 Trans-Disciplinary에 관한 것이다.

(2) 먼저 기획부서에 대해서 이야기를 해보자. 이는 기획부서는 중장기계획의 수립이나 연구진의 과제추진계획수립에 도움을 주기 위한 조직이다. 장기계획, 중기계획, 그리고 거기에 입각한 연구과제의 선정 등을 추진하려면 최고결정자인 연구소장이 계획을 수립하거나 연구소장의 결정에 커다란 도움을 주는 이사회 등이 있더라도 이러한 준비를 담당하는 기획부서가 필수적이다. 연구소는 연구활동만 하면 되는 곳으로 인식이 되어 기획활동 등이 동한시되어 왔다. 그런데 이를 위해서는 정부의 재정적, 인적 지원이 필수적이다.

(3) 연구소의 최고의 결정자로 되어 있고 원래 最高意思決定權을 행사해야 할 이사회가 유명무실하게 운영되고 있어 문제가 많다고 많은 사람들이 지적하고 있다. 이사회를 有名無實한 최고의결기구에서 벗어나 결정권을 행사할 수 있도록 하기 위해서는 연구소활동과 관련된 인사, 예산, 그리고 과제선정 등에

서의 정부의 개입을 대폭 축소시켜야 되는데 물론 정부의 협조없이는 불가능한 일이다. 이것이 가능하다는 전제 하에서 이사회에 實質的인 권한을 부여하고 동시에 이러한 실질적인 권한을 행사하는 데 걸맞는 이사들로 이사회를 구성해야 한다.⁸⁾ 研究機關이 환경, 즉 정치체제의 다른 집단들이나 일반 국민들에게 스스로의 활동을 입증하고 또 스스로의 활동을 國家發展에 직결시킴으로써 보람을 찾기 위해서는 이사회의 의결기구에 민간기업인이나 전문가단이 아니라 研究機關의 사람들이 다수 참여해야 할은 당연한 일이다. 되풀이 할 필요는 없지만 研究機關이 환경에 대하여 적응한다라는 측면에서 중요하기 때문에 지적하며 研究機關이 民主化되면서 노조활동이 활발해지자 이러한 필요성은 더욱 커지는 것으로 볼 수 있다. 행정부처가 실질적인 권한만 많이 위임하면 다음 단계로는 연구소 자체의 개혁노력이 이사회 활성화의 필수적 요건이 된다.

(4) 행정적인 업무를 담당하는 행정지원부서의 역할이 가급적이면 연구활동을 둘는, 또는 최소한 연구활동을 저해하지 않는 식으로 움직여야 한다는 것도 같은 사람들이 잘 지적하고 있는 바와 같다. 얼른 보면 연구소의 自救努力만으로 될 것 같은 이러한 노력도 정부의 협조가 필요하다. 지금 현재와 같은 여건 하에서도 행정직의 숫자가 적기 때문에 연구지원에 있어서 미흡한 점이 많다는 지적이 있지만, 앞으로 우리가 뒤에서 보는 바와 같이 연구결과를 정리·분석하고 그 정리된 연구결과를 배포하고 홍보활동을 할 때 행정지원부서의 역할은 상당히 중요하다.

(5) 최근까지 研究機關의 연구활동이 연구실 중심으로 되어왔기 때문에 연구 분야나 동일한 사람들끼리 모여 있는 연구실이 독자적으로 움직이며, 다른 연구실과 격리되어 자신들의 관심과 자신들의 전공에 해당되는 분야만 연구를 하려는 경향을 많은 사람들이 우려하고 있다. 그런데 과거와는 달리 국가가 필요로 하고 있는 최근의 연구는 대형이며 복합적인 것이 많아지게 되고⁹⁾ 이러한 대형 복합 연구를 위해서는 여러분야의 전공자들이 모여서 소위 Interdisciplinary(요즘에 와서는 Transdisciplinary라는 말을 많이 쓰고 있는데) 즉, 법학문분야적인 연구가 필요하기 때문에¹⁰⁾ Matrix Organization이 필요하다는 주장이 많고,¹¹⁾

8) 서정숙, “이사회중심 운영체제로 전환하는데 따르는 문제점과 개선방안”, 과학기술처, 전계서(1990. 10. 16), pp. 55-67.

9) 이종숙, “산업기술개발의 동향과 전망”, 제 1회 산업기술진흥회의 보고자료(1993. 9. 15)에서 잘 요약하여 과거와 비교하고 있다.

10) 다음과 같은 노력이 대표적이다. 서울대학교 경영대학 경영연구소, “기술혁신문제의 學際的 접근”(1991. 10. 15).

11) 박형순, “연구중심조직관리 및 적극별정원제도 개선방안”, 과학기술처, 전계서(1993. 7. 24~25) pp. 77-82.

최근에 이러한 변화가 시도되고 있다. MO는 여러분야를 포괄하는 복합연구과제의 연구를 위하여 여러 연구실에서 적합한 사람들을 선정하여 연구에 참여시키는, 행정학에서 말하는 Adhocracy의 일종이다. 즉臨時組織이라고 볼 수 있는 것이기 때문에, 이 MO는 불안정한 성격을 지녔다는 약점을 지닌다. Adhocracy는 프로젝트팀을 구성하는데 가장 적합한 조직으로 그 프로젝트가 끝나면 해산되는 임시적인 즉 한시적인 조직이 되는 것이고, 따라서 특정과제의 필요에 의하여 연구자는 프로젝트별로 약간씩 다른 성격의 업무를 담당하기 때문에 전문화된 이점을 얻기 어렵고 보통조직보다는 의사소통과 통합에 어려움이 있다는 점 등이 문제점이다. 문제점은 이러한 매트릭스 조직을 조직하는 사람이 여러분야에 걸친 전문지식을 어느정도 갖추고 있어야 한다는 점이다. 분야별로 어느 정도 專門知識를 갖추고 있어야 될 뿐만 아니라 전체를 내다볼 수 있는 능력을 갖추고 있어야 한다. Technical Generalist가 되어야 하는 것이다. 실제로 있어서는 연구소장이 아니라 프로젝트책임자가 이러한 성격을 지녀야 하기 때문에 연구소장은 프로젝트 책임자만 잘 선정하면 되지만, 프로젝트책임자를 선정하기 위해서 연구소장이 어느정도 이러한 능력이 있어야 한다. 이 때문에 Adhocracy가 운영되기 위해서는 반드시 조직장을 보좌해주는 지원막료가 가장 중요하다는 것이 이 분야의 공통된 견해이다. 이 부분이야말로 연구소의 自我努力이 크게 요구되는 부분이다.

4. 人事 및 財務管理의 刷新

(.) 연구의 목표 및 연구과제가 결정되면 업무를 분담하는組織化의 단계를 거쳐 조직의 각 위치에 배치할 연구원의 관리와 예산의 배분이 다음 과제가 된다. 그러나 이 부분은 다른 논문에서 취급하므로 생략한다. 다만 이 글의 취지에 관련된 부분만 간단히 살펴본다.

(.) 인사관리에서는 능력있는 연구원을 확보하고 이들에게 인센티브를 제공하여 열심히 일하도록 하기 위한 여러가지 장치를 강구하여야 한다. 그런데 인센티브제도가 유능무실해지고, 획일적이고 年功序列의인 급여체계, 상대적으로 낮은 보수수준, 부족한 연금 등만이 아니라 정부로부터의 지나친 간섭 등이 모두 연구의욕을 감퇴시키고 있음을 잘 알려진 사실이다. 이 모든 것이 일면으로는 人事評價가 제대로 실시되지 못하고 예산의 지원이 부족하다는 두가지 큰 원인에 기인하고 있다. 또 두가지 원인은 상호 영향을 미쳐 악순환을 심화시키고 있다. 인사평가가 잘되지 못하는 것은 溫情主義的 조직문화나 풍토, 책관적

평가기준의 부재 등이 그 원인이 되고 있으나, 예산지원의 부족은 정부재정지원의 부족이 핵심적 원인이다. 어느정도 自救努力으로 해결될 수 있는 영역도 있고, 외부의 협조에 의존하는 부분도 있는 것이다.

(3) 財務管理의 쇄신은 그 대부분이 정부의 財政支援에 의존하게 된다. 이 부분도 다른 글에서 취급하므로 생략하지만 정부협조만이 아니라 自救努力의 여지도 있음을 지적한다. 재무관리의 핵심은 財源을 확보하고 이를 적절히 配分하며, 사용상의 효율성을 기하는데 있다. 그런데 80년대 이후 제원의 거의 대부분을 정부예산에 의존하게 되었고, 그나마도 연구소에 의한 재원확보노력을 귀축시키는 식의 예산지원(자체수입을 확보하면 그만큼 예산지원을 삭감시키는)을 하여 더욱 정부에만 매달리게 하는 경향이 계속되고 있다. 여기서 정부의 예산지원방식의 변화와 이와는 별개로 연구소의 自體努力의 전개가 필요하다. 연구소가 자체수입을 확보하면 그만큼 정부의 신뢰는 커지게 될 것이다. 정부재정지원에 따른 연구활동은 당연히 정부의 간섭과 개입을 받게 마련이고, 이것이 예산단가의 비현실성, 경비지출의 세부항목통제, 과다한 감사 등으로 이어져 연구활동의 분위기를 크게 위축시키는 것이다. 이 부분에 대해서는 정부의 개선노력이 필요하지만, 되풀이하여 언급된 바와 같이 自救努力를 통하여 정부의 신뢰를 얻는 것이 필수적이다. 自體努力은 연구설비, 기자재의 관리나 이동면에서도 필요한 것으로 보인다.

5. 研究結果의 管理 및 評價의 改善

(.) 연구결과의 객관적 평가는 어렵다는 사실이 모든 문제의 씨앗이 되고 있음을 누구나 지적되었다. 연구성과평가도 다른 글에서 취급하므로 간단히 몇가지만 지적한다. 첫째, 평가는 自體評價가 무엇보다 중요하며, 自體評價에 의한 연구활동의 내부통제가 강화되면 외부의 신뢰를 획득하여 간섭과 개입을 줄일 수 있으며 따라서 자율성을 높일 수 있는 것이다. 둘째, 内部評價는 외부평가에 대해서 평가결과의 還流가 빠르고 효과적이며, 연구활동의 효율화에 실질적인 이여가 크게 된다. 셋째, 그러므로 内部評價를 위한 여러가지 제도적 장치가 마련되어야 하며, 연구소가 주도하더라도 외부인사 등을 최대한 활용하여야 한다. 넷째, 이러한 쇄신노력에는 評價方法의 개발에서부터 평가자의 동원에 이르기까지 상당한 경비를 들일 각오를 해야 한다. 自體評價의 강화를 위해서 自救努力이 중심이지만 外部支援도 또한 필요하다.

(2) 연구결과의 처리에서 쉽게 잊어버리는 부분이 結果管理部分이다. 연구의

성과로서 특히 논문 등은 물론이지만 수행된 연구의 과정이나 결과 등을 정리·분석하고 이를 체계적으로 보관하는 노력이 부족하다. 이렇게 정리·분석되고 체계적으로 보관된 연구성과나 결과는 연구소 자체의 다음 연구를 위하여 필요할 뿐만 아니라, 다른 유사분야의 연구자에게 커다란 도움이 된다. 연구상의 티밀유지를 위해서, 심지어는 귀찮아서 이를 소홀히 하는 경우가 많다. 그러나 연구소가 外部環境에 대하여 연구업적을 제시하고 지원을 확보하는데, 눈에 띄이는 않지만 직·간접적으로 엄청난 영향을 미친다. 연구소의 Image는 공식적인 弘報가 아니라 다른 연구자들의 評價에 의해 크게 영향을 받기 때문이다. 물론 이러한 연구결과의 database는 國家 전체의 연구발전을 위하여 귀중한 기초를 만들게 된다. 그런데 이러한 연구결과의 처리노력은 추가적 노력이나 인력을 요구하게 되므로 研究所의 自體努力만으로 해결되는 것이 아니다.

IV. 結語 —Leadership의 중요성—

점차 증가되고 있는 민간연구소와 계속 향상되고 있는 대학의 연구기관들의 틈바구니속에서 정부출연연구소는 정부의 재정지원에 더욱 의존하는 경향이 심화되고 있다. 그러면서도 국책연구소가 아니기 때문에 예산당국자는 언제나 “덜”으로 지원하는 기분을 떨쳐 버리지 못하고 있다. 더욱이 다원화되고 있는 정치·제속에서 다양하고 상반되는 요구를 하는 집단들이 연구소의 주변을 둘러싸고 있다. 기대와 요구가 다른 환경속에서 이들의 지지를 확보하지 않으면 존립 자체가 위험할 정도의 위협속에 정부출연연구소는 움직이고 있다.

이러한 상황속에서 외부환경을 설득하여 보다 많은 지원을 획득하기 위해서는 연구소의 자구노력에 의해 효율적인 연구활동을 수행하고 이를 근거로 정부나 관련 기관을 설득하여 이들의 지원을 얻어야 한다. 이것이 연구소운영쇄신의 기본적인 틀이 되어야 한다. 운영쇄신의 보다 구체적인 내용을 기획제도, 목표·기준, 조직쇄신, 인사 및 재무관리의 개선, 연구결과 평가 및 정보처리의 측면에서 살펴보았는데, 많은 부분에서 정부의 협조가 필요하였다. 한편, 연구소의 자체노력만으로도 쇄신할 여지가 있었다. 운영쇄신은 자구노력을 통해서 정부 등 환경집단의 신뢰를 획득하면서, 이들에게 출연연구소에 대한 지원을 설득하려 전략을 쓸 수 밖에 없다.

그리므로 연구소의 자체노력과 외부세력에 대한 적극적인 설득작업을 주도할 관리자들의 역할이 극히 중요하다. 연구소의 소장은 특히 자구노력의 중심역할

을 해야 할 뿐만 아니라 정부기관 등 외부집단의 협조를 얻기 위한 홍보활동도 주도적으로 전개해야 한다. 혼히들 연구소의 소장은 지도자가 아니라 post-heroic leader로서 연구원을 지원하고 보살피는 역할을 해야 하는 것으로 알려져 있지만, 현재와 같은 변혁기에는 그러한 역할을 하여 연구활동을 진작시킬 뿐만 아니라 새로운 제도나 정치의 구축을 위해서 혁신주도자로서의 리더쉽도 발휘해야 한다. 뿐만 아니라 matrix organization이 도입되면 광범위한 전문지식이 필요하고, 관리기법에 대한 이해도 풍부해야 한다. 무엇보다도 세계의 흐름과 기술개발의 장래를 멀리 내다보는 안목까지 갖추어야 변혁기 내부관리자로서, 그리고 외부에 대한 조직대표자로서의 역할을 제대로 수행할 수 있다. 각별한 노력이 필요할 뿐만 아니라 연구소장 후보자들에 대한 관리자훈련도 신중히 검토해 보아야 한다.