



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1595호 | 2019년 7월 8일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 김하중 | www.nars.go.kr

연구관리전문기관 재편 경과와 향후 과제

권 성 훈*

1. 들어가며

연구관리전문기관이란 중앙행정기관의 장이 소관 국가연구개발사업에 대한 기획, 관리, 평가, 활용 등의 업무를 대행하도록 하기 위하여 설립하거나 지정한 기관을 말한다¹⁾. 즉, 각 부처는 소관 국가연구개발사업을 직접 관리하고 평가하는 것이 아니라, 연구관리전문기관을 설립 또는 지정하여 그 업무를 대행하도록 하고 있으며, 대표적인 기관으로 한국연구재단과 한국산업기술평가관리원을 들 수 있다.

국가연구개발사업의 확대에 따라 부처의 연구관리 업무를 대행하는 기관은 계속해서 증가했으며, 이에 기관 간 유사·중복 기획과 상이한 연구관리 시스템 등의 문제가 제기되어 왔다. 정부는 부처·기관 간 칸막이를 제거하고 연구관리 전문성·투명성과 행정 편의성을 동시에 제고하고자 연구관리전문기관 재편을 추진해 왔다. 이 글에서는 연구관리전문기관 재편 경과를 분석하고 개선과제를 제시한다.

2. 현행 규정

「과학기술기본법」 제11조 제4항은 중앙행정기관의 장이 소관 국가연구개발사업의 효율적 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 소관 법령으로 정하는 기관 또는 단체에게 국가연구개발사업의 과제 기획, 관리, 평가, 활용 등에 관한 업무를 대행하게 할 수 있는 기본 근거를 명시한다. 또한 각 부처별로 소관 국가연구개발사업 추진 근거를 정하는 법률에서 각각의 연구관리전문기관의 설립과 사업 범위에 관한 사항을 정하고 있다([표 1]).

[표 1] 주요 연구관리전문기관의 근거 규정

법률	기관
한국연구재단법	한국연구재단
문화산업진흥 기본법	한국콘텐츠진흥원
농림식품과학기술 육성법	농림식품기술기획평가원
산업기술혁신 촉진법	한국산업기술평가관리원
한국보건산업진흥원법	한국보건산업진흥원
한국환경산업기술원법	한국환경산업기술원
국토교통과학기술 육성법	국토교통과학기술진흥원
해양수산과학기술 육성법	해양수산과학기술진흥원
중소기업 기술혁신 촉진법	중소기업기술정보진흥원
임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률	한국임업진흥원
기상산업진흥법	한국기상산업기술원
원자력안전법	한국원자력안전재단

1) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제2조. 「과학기술기본법」에서는 “전문기관”이라는 용어를 사용하고, 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에서는 “연구관리전문기관”이라는 용어를 사용하는데, 이 글에서는 후자의 용어를 사용한다.

3. 주요 경과

(1) 연구관리전문기관의 태동과 확대

1977년 과학기술 연구와 학술활동 지원을 위해 우리나라 최초의 연구관리전문기관인 한국과학재단이 설치되었으며, 1987년에는 과학기술처가 추진한 특정연구개발사업의 관리를 위해 한국과학기술연구원에 과학기술정책연구평가센터가 설치되었다²⁾.

이후 1990년대부터 각 부처가 경쟁적으로 국가연구개발사업을 추진하기 시작하면서, 각 부처에 연구관리전문기관들이 계속해서 설치되어 왔다. 1992년에 전자통신연구원에 정보통신연구관리단이, 1993년에 과학기술정책관리연구소에 연구기획관리단이, 1995년에 산업기술정책연구소가 설치되었다. 또한 1999년에 한국과학기술평가원, 한국산업기술평가원, 정보통신연구진흥원이 설립되었고, 2000년에 한국환경기술진흥원이, 2002년에 한국건설교통기술평가원이 설립되었다.

연구관리전문기관 간 상호 협력을 효율적으로 수행하기 위해 1997년에 연구관리전문기관 협의회가 설립되어 현재까지 운영되고 있지만³⁾, 기관이 확대됨에 따라(2007년 12월 기준으로 12개 부처의 33개 기관⁴⁾) 중복과 비효율 문제가 대두되었고, 연구관리전문기관에 대한 통합론이 계속해서 제기되어 왔다.

2) 과학기술정보통신부, 『과학기술 50년사』, 2017. 이 절의 내용은 이 자료에 근거하여 작성되었다.

3) 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률 시행령」 제13조에 근거하여 운영되고 있다.

4) 이길우·천세봉·고윤미, 「연구관리 전문기관의 실태분석을 통한 유형화에 관한 탐색적 연구」, 『기술혁신학회지』 제12권 제1호, 2009.

(2) 이명박 정부의 기관 재편

2008년 2월 이명박 정부가 출범하면서 교육인적자원부, 과학기술부, 산업자원부, 정보통신부가 교육과학기술부와 지식경제부로 통합되면서, ‘공공기관 선진화 계획’의 일환으로 부처 내 수준에서 연구관리전문기관의 통합이 일부 이루어졌다(〔표 2〕).

당시 연구관리전문기관 재편이 이루어진 배경은 △여러 기관에서 중복적으로 연구관리 업무를 수행함에 따라 인건비, 경상경비 등 간접비용이 과다하게 발생한다는 점, △각 분야별로 별도 기관이 연구를 수행함에 따라 사업 간 연계와 시너지 효과가 미흡하다는 점, △연구개발의 기획·평가·관리 기능이 여러 기관에 분산되어 있어 상호 연계가 부족하고 수요자에게 일관된 서비스 제공에 어려움이 존재한다는 점 등이었다⁵⁾.

〔표 2〕 이명박 정부의 재편 결과

재편 전	재편 후
한국과학재단, 국제과학기술협력재단, 한국학술진흥재단	한국연구재단
한국산업기술평가원, 한국산업기술재단, 한국부품소재산업진흥원, 한국기술거래소, 정보통신연구진흥원*, 한국디자인진흥원*, 한국생산기술연구원*	한국산업기술평가관리원, 한국산업기술진흥원
한국에너지자원기술기획평가원, 한국에너지관리공단*, 한국전력*, 한국생산기술연구원*	한국에너지기술평가원
한국환경기술진흥원, 친환경상품진흥원	한국환경산업기술원

주: ‘*’은 연구관리 기능은 이관하되 기관은 존치하는 경우
자료: 기획재정부, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 2011.

5) 기획재정부, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 2011.

(3) 박근혜 정부의 기관 재편 추진

2015년 5월 정부는 대통령 주재로 개최한 ‘2015 국가재정전략회의’에서 ‘정부 R&D 혁신방안’을 확정했는데, 주요 내용 중 하나는 연구관리전문기관의 재편이었다. 연구관리전문기관들의 기획 역량이 부족하여 연구개발과제 기획을 외부에 위탁함으로써 소위 ‘셀프과제’를 유발한다고 지적하고, 이에 부처별로 분산된 연구관리전문기관 18개를 효율적으로 재편하겠다고 밝혔다. 이후 국가과학기술심의회(현 국가과학기술자문회의)의 ‘전문기관효율화 특별위원회’를 통해 18개 연구관리전문기관을 [표 3]과 같이 3개 유형으로 구분하여 재편 대상을 검토했으나, 정부 임기 내에 재편은 실현되지 않았다.

[표 3] 박근혜 정부의 재편 검토

구분	기관
순수 R&D 관리	한국연구재단
	NIPA 정보통신기술진흥센터
	한국산업기술평가관리원
	한국에너지기술평가원
	중소기업기술정보진흥원
	한국해양과학기술진흥원
	농림수산식품기술기획평가원
국토교통과학기술진흥원	
혼합형 (R&D 관리 및 위탁 수행)	한국산업기술진흥원
	한국보건산업진흥원
	한국환경산업기술원
	한국기상산업진흥원
	한국콘텐츠진흥원
정부사업 위탁 수행	국방기술품질원
	한국정보화진흥원
	한국인터넷진흥원
	농업기술실용화재단
지식재산연구원	

자료: 미래창조과학부, 「전문기관 운영효율화 방안(안)」, 전문기관 효율화 특별위원회, 2016.

(4) 문재인 정부의 기관 재편 추진

2018년 8월 정부는 경제부총리 주재로 개최한 ‘혁신성장 관계장관회의’에서 ‘연구관리 전문기관 효율화 방안’을 확정했는데, 주요 내용 중 하나는 ‘1부처 1기관’ 원칙하에 12개 부처 19개 연구관리전문기관에 산재한 연구관리 기능을 12개 기관으로 통합하는 것이었다([표 4]).

[표 4] 문재인 정부의 재편 방안

부처	현행	개선
과학기술 정보통신부	한국연구재단	한국연구재단
	정보통신기술진흥센터	
	정보통신산업진흥원*	
산업통상 자원부	한국산업기술평가관리원	한국산업기술 평가관리원
	한국에너지기술평가원	
	한국산업기술진흥원*	
문화체육 관광부	한국콘텐츠진흥원	한국콘텐츠 진흥원
	국민체육진흥공단*	
	한국저작권위원회*	
	한국문화관광연구원*	

주: 1. 19개 기관 중 실제로 재편 대상이 되는 기관만 표기
2. ‘*’는 연구관리 기능은 이관하되 기관은 존치하는 경우
자료: 관계부처 합동, 「연구관리 전문기관 효율화 방안」, 2018.

현재 과학기술정보통신부의 경우 정보통신기획평가원(구 정보통신기술진흥센터)은 한국연구재단 부설기관으로 변경되었다. 산업통상자원부의 경우 한국산업기술진흥원의 사업은 한국산업기술평가관리원으로 이관되었는데, 한국에너지기술기획평가원의 한국산업기술평가관리원 부설기관 변경은 아직 이루어지지 않았다. 문화체육관광부의 경우 모든 소관 국가연구개발사업 예산을 한국콘텐츠진흥원으로 일원화했는데, 관련 인력의 이관은 아직 확정되지 않았다⁶⁾. 즉, 일부 기관의 통합과 인력 이관은 ‘진행 중’으로, 기관 재편이 부분적으로 완료된 상황이다.

6) 과학기술정보통신부 자료, 2019년 6월.

4. 향후 과제

(1) 기관 재편의 조속한 마무리

연구관리전문기관 재편 방안의 확정 후 약 1년이 지났음에도 재편이 지연되는 것은 문제라고 할 수 있다. 상대적으로 긴 시간이 요구될 수 있는 법률 개정은 제외하더라도 시행령 개정이나 인력 이관도 아직 완료되지 못했다.

국민체육진흥공단에 기술개발 자금 지원 등의 업무를 위탁하도록 하는 「스포츠산업 진흥법 시행령」 제21조 제2항의 개정예에 속도를 내야 하며, 국민체육진흥공단과 한국저작권위원회 등의 관련 인력을 한국콘텐츠진흥원으로 조속히 이관할 필요가 있다. 특히 한국에너지기술평가원의 법인 지위를 삭제하고 한국산업기술평가관리원 부설기관으로 변경하기 위한 「에너지법」 제13조의 개정예가 중요하다.

(2) 부서 형태의 통합 추진

이번 재편의 핵심이 되는 정보통신기획평가원과 한국에너지기술평가원이 한국연구재단과 한국산업기술평가관리원으로 통합되었지만, 이는 부설기관 형태로 존치하는 불완전한 통합이라고 할 수 있다. 부설기관 형태로 독립되어 있을 경우 유사·중복 기획, 연구결과 간 유기적 연계 미흡, 기관별 상이한 규정·절차·시스템으로 인한 연구자 부담 문제 등⁷⁾의 해결에 한계가 있을 수 있다. 부설기관 형태가 아닌 부서 형태로 통합하는 방안을 고려할 필요가 있다.

(3) 재편 대상의 확대

현 정부는 연구개발예산 규모가 상대적으로
7) 관계부처 합동, 「연구관리 전문기관 효율화 방안」, 2018.

큰 19개 기관만을 재편 대상으로 고려했는데, 이 외에도 연구관리를 사실상 대행하는 기관은 다수 존재한다⁸⁾. 연구관리 기능의 비효율 문제는 소규모 연구개발예산을 관리하는 기관에서 더욱 심각할 가능성이 있으므로, 연구관리 기능을 수행하는 모든 기관을 재편 대상으로 고려하는 것이 바람직하다. 또한 연구관리전문기관의 전문성 축적과 안정성 확보를 위해서는 ‘1부처 1기관’ 원칙을 넘어 상이한 부처의 연구관리 전문기관 통합도 고려할 필요가 있다.

(4) 운영실태 조사체계 마련

연구관리전문기관의 난립으로 인한 문제를 해결하기 위해서는 범부처 차원에서 기관 운영 실태를 주기적으로 조사·진단하고, 그 결과를 바탕으로 조직과 운영제도상의 발전을 추진하는 체계를 마련하는 것이 바람직하다.

5. 나가며

연구관리전문기관 문제의 핵심은 기관 난립으로 인한 중복·단절과 비효율이며, 이를 해결하기 위해 기관 재편을 조속히 마무리할 필요가 있다. 나아가 기관을 부서 형태로 완전하게 통합하고 재편 대상을 확대하며 운영실태 조사체계를 마련하는 등 재편을 더욱 적극적으로 추진해야 할 것이며, 연구관리전문기관 목록과 그 운영에 관한 사항을 보다 명확하게 정하는 규정을 마련하는 방안도 모색해 나갈 필요가 있다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

8) 과학기술정책연구원(2015)의 『R&D 전문관리기관 효율화에 관한 연구』에서는 34개 기관을 제시했다.