

1980년 정부출연연구기관의 재편성: KIST의 KAIST로의 통합을 중심으로

문만용

전북대학교 인문한국 쌀·삶·문화연구원

- | | |
|------------------------------------|---------------------------------|
| I. 머리말 | 폐합의 추진 |
| II. 정치환경의 변화와 정부출연연구기관의 위기 | V. 새 정부의 연구기관 관리정책: 자율성에서 효율성으로 |
| III. KIST의 위기 극복 구상: ‘연구기관 연방화’ 방안 | VI. KIST와 한국과학원의 통합 배경과 의미 |
| IV. 새 정부의 위기 해결책: 연구기관 통 | VII. 맺음말 |

I. 머리말

정부가 설립과 운영에 필요한 자금을 제공하지만 자율적 운영을 피하기 위해 법적으로는 민간 재단법인의 형태를 띠고 있는 정부출연연구기관은 한국의 현대 과학 역사에서 상당한 비중을 차지하고 있는 독특한 제도이다. 1966년 한국과학기술연구소(Korea Institute of Science and Technology, 이후 KIST)에서부터 시작된 정부출연연구기관은 1970년대를 거치면서 대덕연구단지 건설과 함께 크게 늘어났다. 당시 대학이나 산업계의 연구개발에 대한 관심과 역량이 높지 않았기 때문에 정부출연연구기관은 1970년대 한국의 과학기술 연구개발을 주도해 나갔다. 대부분의 정부출연연구기관이 해외의 한국인 과학기술자들을 핵심 연구인력으로 유치하면서 세계적으로 매우 심한 편이었던 한국의 두뇌유출(brain-drain)은 상당히 완화되었으며, 이들 연구기관에서 연구경험을 쌓은 인력들이 이후 대학이나 산업

계로 옮겨가면서 고급인력의 공급에서도 큰 역할을 담당했다.¹⁾

2008년 새 정부가 들어서면서 과학기술제도 적지 않은 변화를 경험하게 되었는데,²⁾ 그 와중에 몇몇 정부출연연구기관을 둘러싼 통폐합 논의와 함께 정부가 임기가 남은 기관장들에게 일괄사표를 요구하면서 대덕연구단지는 몸살을 앓아야 했으며, 통폐합에 대한 논란은 현재도 계속되고 있다. 지난 30여 년간 새로운 정권이 들어설 때마다 정부출연연구기관의 구조조정은 단골 메뉴의 하나였다. 역대 정권 교체기에는 일반 공기업들과는 달리 정부출연연구기관은 상대적으로 전문성과 독립성을 인정받아 기관장의 인사에 대해서는 정부의 관여가 그리 크지 않았지만 이번에는 정부가 일괄사표를 요구하고 실제로 상당수가 교체되면서 과학계는 우려의 목소리를 감추지 않았으며, 그에 따라 대덕연구단지의 분위기는 매우 위축되었다.³⁾

사실 정권교체와 함께 정부출연연구기관의 통폐합이나 일부 기관장에 대한 사표요구는 1980년에도 존재했다. 당시의 대대적인 구조조정에는 정부출연연구기관 자체가 외부 환경의 변화에 따른 적응 노력을 충분히 보여주지 못했고, 비슷한 성격의 연구기관 사이에서 합리적인 역할 조정이 충분히 이루어지지 못하는 등 연구기관 자체가 지닌 문제점이 작용했다. 그럼에도 불구하고 연구기관에 대해 운영효율을 내세우며 통폐합을 추진해나갔던 정부의 정책이나 태도에서도 문제의 한 요인을 찾아 볼 수 있다. 자율적 운영을 표방했던 정부출연연구기관이 정권교체기마다 불안정을 겪었던 데에는 1980년의 선례가 적지 않은 영향을 미친 것이 사실이다.

이 논문은 정부출연연구기관에 대한 구조조정의 출발점이 되었던 1980년의 통폐합정책의 추진배경, 과정, 결과를 살펴봄으로써 그 시기의 정책을 이해하고 현재적 시사점을 얻고자 하는 목적을 지니고 있다. 그동안 정부출연연구기관의 지배구조를 다루는 여러 연구 속에서 1980년의 연구기관 재편성은 지배구조에 변화를 가져온 첫 번째 정책으로 빠지지 않고 언급되었다.⁴⁾ 이들 연구는 1970년대의

1) 정부출연연구기관의 간략한 역사에 대해서는 박승덕, “출연연구기관의 역할: 과거, 현재, 미래”, 『기술혁신연구』 6-1 (1998), 30-50쪽; Deok Soon Yim and Wang Dong Kim, “The Evolutionary Responses of Korean Government Research Institutes in a Changing National Innovation System,” *Science, Technology & Society* 10:1 (2005), pp. 31-55 참고.

2) 현정부의 과학기술체제 개편에 대해서는, 김성수, “과학기술 행정체제 개편의 특성 및 정책운영 쟁점 분석”, 『한국공공관리학보』 22-1호 (2008), 49-75쪽 참고.

3) “출범 30년 최대 위기의 ‘대덕연구단지’”, 『연합뉴스』 (2008. 5. 21).

정부출연연구기관이 “다수부처 분산통제 구조로 인해 연구개발 활동에 대한 정부 부처 간 조정의 어려움과 정부출연연구기관 사이의 중복 연구에 따른 비효율성 문제가 부각”되어 “통폐합 등 거버넌스 구조의 제도적 변화가 단행”되었음을 밝히고 있다.⁵⁾ 그러나 대부분의 연구가 당시의 정부출연연구기관이 처한 상황과 처방에 대해 정부 측의 공식 자료에만 의존하여 평면적인 논의를 전개하고 있다. 연구기관 재편성을 주도했던 정부 측 목소리만으로는 당시의 구조조정을 충분히 이해할 수 없다. 실제로 통폐합 정책의 결정은 당시 상황에 대한 충분한 조사나 폭넓은 의견 수렴의 결과가 아니었으며, 당시 정부가 추진했던 정책과는 다른 연구기관의 자체적인 견해가 존재했다. 그리고 일반적으로 제시되는 정부 정책의 배경 외에 다양한 요소가 영향을 미쳤다. 이 논문에서는 기존 연구에서 “통폐합을 통한 관리 일원화”로 간략히 설명되는 1980년 연구기관 재편성 정책을 입체적으로 이해하기 위해 그 과정을 둘러싼 배경에서 효과에 이르기까지를 종합적으로 다루어보고자 한다.

이를 위해 우선 1970년대 확산되었던 정부출연연구기관 체제가 정치·경제적 환경변화에 따라 겪게 된 위기에 대해 살펴보고, 구조조정의 분위기가 형성되는 속에서 첫 번째 정부출연연구기관인 KIST가 위기를 타기하고자 작성했던 ‘연구기관 연방화’ 방안을 소개할 것이다. 그리고 1980년 새 정부가 추진했던 연구기관 통폐합 정책의 구체적 내용과 과정을 설명하고, 그 결과 연구기관에 대한 정부의 관리 정책이 효율성을 강조하면서 이전 시기에 비해 강화되었음을 보이하고자 한다. 이를 통해 정부의 통폐합 정책이 운영효율 제고에 초점을 두어 연구기관의 인위적 통폐합 자체에만 집중함으로써 결과적으로 큰 효과를 거두지 못했음을 주장할 것이다. 마지막으로 통폐합의 중심 과제의 하나로 추진된 KIST와 한국과학원(Korea Advanced Institute of Science, KAIS)의 통합 배경과 의미에 대해 살펴봄으로써 정부출연연구기관 재편성 과정의 정치적 성격에 대해 논의하고자 한다.

4) 예를 들어, 김용훈, 오영균, “정부출연연구기관의 지배구조에 관한 연구”, 『한국행정연구』 17-3 (2008), 279-97쪽; 정병걸, “사회기술시스템의 전환과 정부출연 연구기관의 진화”, 『한국정책학회 2008년 추계학술대회』 (2008), 445-68쪽; 하민철, 김영대, “공공연구기관 거버넌스 구조의 제도적 변화: 과학기술분야 정부출연연구기관을 중심으로”, 『정부학연구』 15-2 (2009), 7-43쪽 등이 있다.

5) 하민철, 김영대, 앞의 논문, 31쪽.

II. 정치환경의 변화와 정부출연연구기관의 위기

1966년 첫 번째 정부출연연구기관으로 KIST가 설립된 이래 정부출연연구기관은 1970년대 우리나라 과학기술정책의 핵심이자 대통령 박정희의 과학기술에 대한 관심과 후원을 상징하는 기관이 되었다. 박정희는 KIST를 ‘조국근대화의 상징’으로 간주하여 그 규모를 크게 늘렸으며, KIST의 성공에 고무된 정부는 1970년대 중반을 거치며 전문분야별로 연구기관을 연이어 설립했다. 박정희는 모든 연구기관의 설립자로 이름을 올리며 과학기술의 적극적인 후원자로서의 이미지를 과시했다.⁶⁾ 변화된 조국과 새로운 과학기술정책을 상징했던 과학기술 분야 정부출연연구기관은 1980년 중반 당시 1개 부설기관을 포함하여 총 19개 기관에 달했다.⁷⁾ 소관 주무부처별로 보면 과학기술처 7개(KIST-1966, KIST 부설 해양개발연구소-1973, 한국과학원-1971, 한국과학기술정보센터-1967, 한국과학재단-1977, 한국원자력연구소-1973, 한국핵연료개발공단-1976), 상공부 4개(한국기계금속시험연구소-1976, 한국선박연구소-1976, 한국전자기술연구소-1976, 한국화학연구소-1976), 동력자원부 3개(한국종합에너지연구소-1980⁸⁾, 자원개발연구소-1976, 한국전기기기시험연구소-1976), 전매청 2개(고려인삼연구소-1978, 한국연초연구소-1978), 국방부(국방과학연구소-1970), 체신부(한국통신기술연구소-1977), 공업진흥청(한국표준연구소-1975)이 각각 1개 기관이었다. 산업기술을 연구하는 다수의 전문연구기관을 정부가 세워 민간의 연구개발을 견인한다는 방식은 1970년대 한국 과학기술정책의 핵심으로서, 과학기술발전에서 국가의 역할이 큰 후발산업국가 중에서도 매우 독특한 면모를 띠고 있었다.

6) 문만용, “KIST에서 대덕연구단지까지: 박정희 시대 정부출연연구소의 탄생과 재생산”, 『역사비평』 85호 (2008), 262-89쪽.

7) 대부분의 자료들이 1980년 말 정부출연연구기관이 1개 부설기관을 포함하여 19개 기관이라고 밝히고 있지만 당시 KIST에는 해양개발연구소와 지역개발연구소의 2개 부설연구소가 있었다. 모든 자료들이 부설기관을 1개라고 주장하는 이유는 1981년 5월 건설부 산하 국토개발연구원으로 이관된 KIST 부설 지역개발연구소를 뺀기 때문인데, 이는 지역개발연구소의 업무가 과학기술과 직접 관련된 분야가 아니라고 판단했기 때문으로 여겨진다.

8) 한국종합에너지연구소는 1977년 신설된 한국열관리시험연구소와 1978년 KIST 부설로 설립된 태양에너지연구소가 통합하여 1980년 새롭게 발족한 기관이었다.

그 같은 정부출연연구기관 설립 붐은 대덕연구단지의 건설이 직접적인 계기가 되었다. 일반적으로 1973년부터 추진된 중화학공업화 정책을 뒷받침하기 위해 전문분야별로 연구기관이 설립되었다고 얘기되지만,⁹⁾ 처음 중화학공업화 선언에서는 연구기관 건설이 고려되지 않았다. 실제로는 같은 시기에 독립적으로 추진되었던 대덕연구단지 건설사업에서부터 전문연구기관 설립이 먼저 제기되었으며, 그와 별개의 기획이었던 중화학공업화 정책이 추진되면서 그 분야의 기술개발을 지원한다는 명목으로 연구기관 설립이 확대되었던 것이다.¹⁰⁾ 연구기관 설립이 산업계를 관장하는 주무부처인 상공부가 아닌 과학기술처에서부터 먼저 제안되었다는 것은 연구수요에 대해 충분한 사전검토가 이루어지지 못했을 가능성이 큼을 시사한다. 실제로 대덕연구단지 건설이 추진될 때 상공부 등 관련부처에서 KIST에 대한 연구수요도 충분하지 않은 상태에서 새로운 연구기관을 세우는 것에 대해 부정적인 의견이 적지 않았다.¹¹⁾ 사실 우리나라의 중화학공업화 정책 자체가 공업발전과정에서 자연스럽게 이루어진 것이라기보다 수출목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 정책적으로 추진한 사업인 것¹²⁾과 마찬가지로 연구기관 설립 역시 자연스러운 발전 과정이라기보다 대덕연구단지 건설이라는 정책 목표를 구체화하는 과정에서 형성된 결과물이었던 셈이다.

대덕연구단지 건설과 연구기관의 설립은 과학기술개발을 위한 기반을 구축한다는 의미를 지니고 있었다. 그렇지만 1976년을 전후로 연구기관이 한꺼번에 설립되는 상황은 크고 작은 문제를 노정하고 있었다. 무엇보다도 단기간에 연구기관의 설립이 이어지다 보니 기관운영에 필요한 자원 확보가 어려웠다. 정부는 연구기관 건설에만 막대한 자금을 쏟아 부어야 했기 때문에 충분한 연구비까지 감당하기에는 무리가 있었다. 대부분의 연구기관이 KIST를 모델로 했기 때문에 연구과제 수탁을 통해 기관운영에 필요한 재원을 마련해야 했지만 연구기관 설립 자체가 정부주도로 이루어져 연구개발의 수요자인 산업계의 참여가 충분하지 않았다. 한국화학연구소, 한국전기기기시험연구소, 한국기계검측시험연구소, 한국열관리시험연구소 등 4개 연구기관의 설립에는 관련 산업계가 참여하여 민간 출연

9) 과학기술처, 『연구학원도시건설계획(안) 제2연구단지』 (1973), 19-23쪽.

10) 문만용, 앞의 논문, 272-6쪽.

11) 전상근, 『한국의 과학기술정책: 한 정책입안자의 증언』 (정우사, 1982), 163-5쪽.

12) 오원철, 『내가 전쟁을 하자는 것도 아니지 않느냐』 (한국형경제정책연구소, 1999), 491-2쪽.

금이 투여되었는데, 한국열관리시험연구소를 제외한 3개 연구소는 산업계의 출연이 예상보다 부진해서 어려움을 겪었다.¹³⁾ 아울러 1978년 말부터 시작된 제2차 오일쇼크와 뒤이은 경기침체로 인해 연구개발에 대한 관심을 높이고 있던 기업들도 그에 대한 투자를 꺼렸고,¹⁴⁾ 이는 신설 연구기관뿐만 아니라 KIST와 같은 기존 기관들에게도 상당한 재정적 어려움을 안겨주었다.¹⁵⁾ 이 때문에 1979년 7월 국회에서 여당위원이 연구기관의 통합 필요성을 제기하기도 했다. 민주공화당의 노인환은 과학기술처에 대한 질의에서, 정부출연연구기관들이 많지만 자체수입으로 유지되지 못하고 있으니 통합을 비롯해 앞으로 일관된 계획을 세울 필요가 있다고 주장했다. 이에 대해 과학기술처 장관 최종완은 많은 연구소가 설립되지 2년 반밖에 되지 않기 때문에 아직 자립을 얘기하기는 어렵지만 KIST의 경우 상당한 수준의 자립을 하고 있는 편이라고 답하면서 통합에 부정적인 의견을 표했다.¹⁶⁾

또한 충분한 논의와 준비가 없이 짧은 시간에 연구소 설립을 추진하다보니 이후의 운영에 대한 고려가 부족했고, 연구소의 연구 분야나 과제에 적합한 운영방식을 찾기보다 KIST의 운영방식을 그대로 받아들였다는 것도 문제였다. 예를 들어 한국통신기술연구소의 경우 주된 연구수요자가 체신부이기 때문에 특별법에 기반을 둔 연구기관으로 만들어 전기통신수입의 일정률을 지원받는 것을 제도화하여 안정적인 재정확보 방안을 마련하려 했으나 정부 측의 이해부족으로 이루어지지 못했다.¹⁷⁾ KIST 부설 해양개발연구소의 경우 해양개발의 공공적인 성격에도 불구하고 수탁연구사업의 비중이 커서 내부의 불만이 많았다. 처음 해양연구소 설립 필요성이 제기되었을 때는 국립연구소로 계획되었지만 설립과정에서 KIST 부설 연구기관으로 결정되면서 계약연구체제가 적용되어 연구원들이 과제수탁에

13) 과학기술처, 『과학기술연감 1979』 (1979), 137쪽, 158-9쪽.

14) 2차 오일쇼크의 여파로 1979년 경제성장률은 전년도의 11.6%에서 6.4%로 떨어졌으며, 도매물가 상승률은 12.2%에서 23.8%로 증가했다. 1980년에는 경제개발계획 수립이후 처음으로 마이너스 성장률을 기록했으며 도매물가상승률 44.3%, 경상수지 적자 53.2억 달러를 나타내는 등 극심한 경기침체상황을 나타냈다. 1970년대 후반 한국경제의 상황에 대해서는 이재희, “1970년대 후반기의 경제정책과 산업구조의 변화--중화학공업화를 중심으로”, 한국정신문화연구원 편, 『1970년대 후반기의 정치사회변동』 (백산서당, 1999), 93-153쪽 참고.

15) “연구소마다 운영난 극심”, 『매일경제』 (1979. 7. 31).

16) 제102회 경제과학위원회 제2차 회의록 (1979. 7. 30), 국회회의록시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>) 2009년 4월 7일 접속.

17) KIST 제59회 이사회 회의록 (1977. 7. 22), KIST 문서보관실 소장 자료.

나서야 했던 것이다.¹⁸⁾ 사실 신설연구기관들이 KIST를 모델로 삼기 이전에 KIST 운영시스템의 공과에 대한 심층적인 분석과 평가가 이루어져야 했지만 대통령이 설립자이고 초대 소장이 과학기술처 장관으로 자리잡고 있는 상황에서 그러한 절차를 기대하기는 무리였다. 이미 KIST는 과학기술을 연구하는 단순한 연구기관이 아니라 ‘대통령의 과학기술에 대한 높은 관심’과 ‘변화된 조국’을 대변하는 상징으로서 막강한 정치력을 업고 있었기 때문이다.¹⁹⁾

단기간에 각 부처들이 경쟁적으로 연구기관 설립을 서두르다 보니 연구기관을 관장하는 주무 부처가 분산되어 설립이나 이후의 운영에서 전체적인 종합조정이 충분하게 되지 못했다는 문제도 있었다. 이 때문에 연구기관 사이에 분명한 역할 정립이 이루어지지 못해 설립 초기부터 기능의 중복 논란이 일어나 연구기관 건설이 끝나기도 전에 통합 문제가 제기되기도 했다. 예를 들어, 상공부는 자신들이 관장하고 있는 한국전자기술연구소의 설립 직후인 1977년 말부터 체신부 산하의 한국통신기술연구소, 동력자원부 산하의 한국전기기기시험연구소의 통합을 주장했다.²⁰⁾ 상공부의 주장은 정보산업의 주도권을 놓고 대립하던 과학기술처와 체신부의 반대로 인해 실행되지는 못했지만 세 기관의 역할에서 중첩된 부분이 있는 것은 사실이었다. 또한 KIST 부설 지역개발연구소도 설립 초기부터 건설부가 추진 중이던 국토개발연구원과의 역할 중복 문제가 제기되었다.²¹⁾ 그리고 연구기관마다 연구원 확보를 위한 경쟁이 심화되었으며, 충분한 주거환경 등의 여건이 갖추어지지 않은 지방의 연구 및 산업단지에 연구기관이 세워짐에 따라 해외에서 경험 있는 과학기술자들을 유치하는 데 큰 어려움을 겪어야 했다.²²⁾

이런 상황에서 1979년 말 모든 정부출연연구기관의 설립자로 등재된 박정희가 사라지고 새로운 정권이 들어서면서 연구기관에 대한 구조조정이 가능성이 높아졌다.²³⁾ 새로운 정권 아래서 과학기술과 관련된 핵심인물이 교체되었을 뿐 아니

18) 과학기술처, 『해양조사연구 장기종합계획 1971-1980』 (1969); 과학기술처, 『과학기술연감 1979』, 176쪽.

19) 문만용, 앞의 논문, 280쪽.

20) 서현진, 『처음 쓰는 한국 컴퓨터사』 (전자신문사, 1997), 248쪽.

21) KIST 제61회 이사회 회의록 (1978. 3. 17). KIST 부설 지역개발연구소는 1981년 5월 건설부 산하의 국토개발연구원으로 이관되었다.

22) 이정희, “한국의 과학기술정책 결정과정상의 특성에 관한 연구--대덕연구단지 설립 및 KAIST 이전계획을 중심으로” (고려대학교 박사학위 논문, 1988), 69쪽; 서현진, 앞의 책, 249쪽.

23) 박정희는 KIST이후 1970년대 설립된 모든 정부출연연구기관의 설립자로 이름을 올렸

라 1970년대 후반의 경제위기로 인해 새 정부는 경제정책을 기존 성장위주에서 안정 위주로 전환하게 되었고, 이러한 정치·경제적 환경 변화는 정부출연연구기관 체제에도 영향을 주게 되었다. 1970년대 연이어 설립된 연구기관들은 외형적인 성장을 중시한 경제 및 과학기술정책의 결과물이었기 때문에 새로 등장한 정부 아래서 어떠한 방식으로든지 영향을 받을 수밖에 없었다.

변화된 정치·경제적 환경은 정부출연연구기관에 대한 평가에서도 나타나는데, 가장 오래되고 규모도 큰 연구기관이었던 KIST에 대한 언론 평가의 변화에서 이를 확인할 수 있다. KIST는 1979년말 설립이후부터 1979년까지 정부가 제공한 연구비로 이루어진 연구성과를 소개하는 자료를 작성해서 공개했다.²⁴⁾ 이 자료는 1978년부터 국책연구기관으로 연구기관의 성격을 전환한 이후 정부의 출연금이 대폭 늘어나자 그에 대한 정당성을 홍보하기 위한 목적을 지니고 있었다. KIST가 작성한 연구성과 소개 자료는 외부에 공개되었고, KIST의 의도대로 KIST가 연구자 유치와 연구에서 큰 성과를 보였다고 언론에 보도되었다.

한국과학기술연구소(KIST)에는 박사학위 소유자만도 무려 89명이 정착, 지난 67년 설립이후 지금까지 매년 150건 이상 총 1,849건의 연구성과를 올렸다. 이중 기업화하여 산업발전에 기여하고 있는 것이 213개 과제에 102개 품목, 기업화를 추진중인 것이 118개 품목에 이른다. 그동안 연구결과 특허로 등록된 것이 발명 91건, 실용신안 26건, 의장 3건 등 120건이며 특허출원중에 있는 것 또한 230건에 달한다.²⁵⁾

이 기사는 KIST의 연구가 실험실적 연구에 머무르지 않고 기업화로 이어지고 있다고 밝히며, 생산되고 있거나 기업화가 추진되고 있는 여러 과제들에 대해 상당히 구체적으로 설명했다. 그런데 이 기사가 나가고 3개월 정도가 지난 뒤 동일한 자료에 대해 한 경제지는 신랄한 혹평을 가했다.

다. 정부출연연구기관 중 민간의 참여가 활발한 편이었던 한국화학연구소의 경우 1976년 설립 당시에는 출연업체 중 17개의 대표업체를 연구기관 설립자로 선출했지만 정식 발족 이후 대통령으로 설립자를 변경했다. 설립자 변경 과정의 배경에 대해서는 자세히 알려진 바가 없지만 청와대를 의식한 조치였음을 짐작할 수 있다. 한국화학연구소십년사 1976-1986』(1986), 14-9쪽.

24) KIST, “업무현황보고” (1979), KIST 문서보관실 소장 자료. 이 자료는 국회 브리핑용으로 작성되었다.

25) “KIST, 10년간 100건 기업화”, 『주간매경』 (1979. 12. 6).

한국과학기술연구소는 지난해[1979년] 말까지 정부로부터 105억원의 연구비를 지원 받아 연구개발 활동을 해왔으나 연구개발 내용중 60%는 뚜렷한 결과가 요청되지 않고 연구책임을 쉽게 벗어날 수 있는 기초연구와 조사분석업무, 기술개량에 치우쳐 있어 국가연구비지급에 커다란 문제점을 던져주고 있다. 이 연구소가 지난 67년부터 지난해까지 13년 동안 연구를 끝낸 1,849건의 연구건수 가운데 58.8%에 해당되는 1,087건이 컴퓨터계산, 중소기업기술지도, 소액계산연구, 경영지도, 정책보고서 작성 등으로 연구원들이 연구결과에 특별한 책임을 지지 않아도 되는 편의적인 것이거나 연구결과를 보고서 형식으로 대신할 수 있는 내용들이다. KIST가 그동안 실시한 새로운 기술개발과 선진기술의 국산화부문은 전체연구 건수 가운데 36.7%인 678건에 지나지 않으며 혁신적인 기술개발로 평가받고 있는 것은 내화강, 농약원제, 누에 인공사료, 프레온, 폴리에스터필름, 동복강선, 축전지, 폴리에틸렌 합성지, 듀멧선, 난연성 PCB 등 손으로 꼽을 수 있는 숫자에 불과하다. (...) KIST가 신기술개발이라고 주장하고 있는 678건의 연구결과 중에도 새로운 기술은 절반정도에 불과하며 나머지 결과 가운데 선진국에서 라이프사이클이 지난 낙후기술이 많이 포함돼있다.²⁶⁾

이 기사는 KIST가 정부로부터 105억원의 연구비를 받는 동안 산업계와 212억원에 달하는 연구계약을 맺었다는 사실이나 완료된 1,849건의 60% 정도가 산업계 수탁 과제임을 밝히지 않아 KIST가 정부 연구비만을 받아 방만하게 운영되었다는 인상을 주고 있다. KIST가 정부로부터 막대한 연구비를 지급받고도 큰 성과를 내지 못했음을 주장한 기사는 “지나치게 연구소의 자율에 맡겨왔기 때문에 이같은 결과가 초래됐다. 앞으로는 자체평가와 정부의 과제조정을 통해 철저하게 연구결과를 평가하고 국가적으로 필요한 기술개발에 주력토록 할 방침”이라는 과학기술처 고위 당국자의 말을 덧붙였다. 동일한 통계에 대해 두 기사의 평가가 매우 상반된 모습을 보인 것은 일차적으로 담당 기자의 관점의 차이에서 기인했다고 볼 수 있다. 그러나 여기에는 새로운 정치세력이 등장하면서 KIST에 대한 인식이 변화되었다는 점이 크게 작용한 것으로 보인다. 모든 정부출연연구기관의 설립자였으며 KIST의 후견인 역할을 자임했던 박정희가 사라지고 소위 신군부가 정권을 잡으면서 정부출연연구기관에 대한 재평가가 이루어지고 있었던 것이다. 위의 KIST에 대한 비판적인 기사는 바로 변화된 정치환경에서 나왔으며, 이는 몇 달 뒤 공식적으로 표출된 KIST에 대한 ‘외풍’을 예고하고 있었다.

1980년 4월 13회 과학의 날을 맞아 열린 기념세미나에서 KIST 소장 천병두는 연구개발체제에 관한 새로운 방향전환과 재정비가 불가피하지만 연구기관의 인

26) “국가연구비 지원 엄격관리 긴급요”, 『내외경제』 (1980. 3. 19).

위적 통합에 대해서는 반대함을 밝혔는데, 이는 당시에 이미 연구기관의 통합 분위기가 있었음을 시사한다.

우리나라와 같은 과학기술의 개발초기인 기반의 구축단계에서는 과학기술에 대한 국민의 인식부족, 과학기술계의 자체능력 및 경험부족 등으로 말미암아 정부의 적극적인 역할과 주도력이 요청된다. 그러나 그렇다고 해서 정부출연연구기관을 종적으로 통합하는 등 능률만을 내세워 지나친 간섭이나 개입을 하여서는 안 될 것이다. 왜냐하면 그럴 경우 각 연구기관의 전문성, 특수성을 상실할 뿐만 아니라 연구개발관의 경직화, 관료화를 초래할 우려가 있기 때문이다.²⁷⁾

천병두는 국가연구개발자원의 효율적 동원을 위해서는 연구기관의 인위적인 개편보다 각 연구기관 상호간의 횡적, 유기적 분업·협력체제를 도모해야 한다는 원론적 입장을 밝혔다. 즉 KIST 같은 종합연구기관은 미래지향적 선도기술과 다분야 종합연구를 수행하며, 전문연구기관은 단위기술과 산업계 애로기술 타개에 주력하며, 대학연구기관은 기초연구와 인력양성, 산업계 연구기관은 소화개량, 토착화, 수요 발굴을 통하여 자생적인 연구개발 노력을 해야 한다는 주장이었다.²⁸⁾ 그러나 원론적인 역할을 재확인하는 것으로는 정부출연연구기관이 지닌 문제점들을 극복할 수 없었다. 이런 상황에서 상공부는 산하의 연구기관에 대해 업무감사를 실시하겠다는 뜻을 밝혀 연구기관의 불만과 우려를 야기했으며, 정부출연연구기관의 조직이나 관리 방향을 개편해야 한다는 주장이 본격적으로 제기되기 시작했다.²⁹⁾ 결국 박정희 시대의 유산이라 할 수 있는 정부출연연구기관이 새로운 정치·경제 환경에서 변화를 맞게 된 것이었다.

Ⅲ. KIST의 위기 극복 구상: ‘연구기관 연방화’ 방안

정부출연연구기관에 대한 비판적인 의견들이 나오기 시작하자 정부출연연구기

27) 천병두, “80년대 과학기술개발전략”, 『제13회 과학의 날 기념세미나 - 제1분과』 (1980), 39쪽.

28) 같은 글, 42-4쪽.

29) “연구소 외부감사설에 크게 반발”, 『주간매경』 (1980. 5. 15); “과학기술조직 개편시급”, 『경향신문』 (1980. 6. 10).

관의 ‘원조’인 KIST의 운영진은 변화가 불가피하다는 것을 인식하고 자체적으로 기존 연구기관 체제의 문제점을 개선하기 위한 방안 검토에 착수했다. 이러한 사실은 1980년 8월 KIST가 작성한 “출연연구기관의 운영효율화를 위한 체제의 발전적 정비”라는 자료를 통해 확인할 수 있다.³⁰⁾ 이에 따르면 우리나라 기술개발 체제에서는 민간의 투자능력 부족으로 인해 정부 주도의 연구기관 설립이 필요하며 국립연구기관의 비효율성을 배제하기 위해 재단법인 형태가 필요하기 때문에 정부출연연구기관은 계속적이고 적극적인 확충이 불가피하지만 운영상 시정되어야 할 문제점 10가지를 지니고 있었다.

1. 1개 연구소 경영단위로는 지나치게 비대하여 경영효율이 저하될 정도이면서도 활동단위별로는 적정규모(critical mass)에도 미치지 못하는 것
2. 1개 연구소 단위로서도 적정규모에 미달하면서도 복합적 기능을 포괄하는 것
3. 이러한 복합적 기능을 총괄하기 위하여 부소장, 부장 등 관리직을 과다히 설정하지 않을 수 없는 것
4. 이렇게 중간관리층이 분야별로 세분되면서도 궁극적 경영책임이 연구소 단위에 귀착되기 때문에 책임소재가 불명확한 것
5. 각 활동분야별로 특색 있는 최적 경영방식을 적용할 수 없고 연구소 단위로 획일적인 경영제도를 채택함으로써 내부적 불만요인이 증대하고 효율이 저하하는 것
6. 연구활동 단위별 기술수요와 효율성을 무시한 출연금 지급방식으로 인하여 자원 배분의 파행성을 가져오는 것
7. 4항, 5항, 6항의 이유로 인하여 사회적 기술수요에 따라 각 연구활동 단위와 능동적이고 기동성 있게 성장하고 재편되는 것이 어렵게 되어 있는 것
8. 복합적인 연구능력이 동원되어야 하는데도 무리하게 단위연구소나 연구실의 능력 범위 내에서만 수행함으로써 연구질의 저하를 가져오는 것
9. 출연기관 상호간의 횡적연결체제가 불충분하고 정보교류가 원활하지 못하기 때문에 본의아니게 국내 최선의 기술과 능력을 이용하지 못하거나 중복연구를 하게 되는 것
10. 국가적인 목표와 전략이 단편적으로 결정되고 출연기관에 대한 임무부여도 종합성이 결여됨으로써 자원사용의 효율성을 저하시키는 것

이러한 진단은 정부의 종합적인 정책조정에서부터 연구기관 내부의 조직구성에 이르기까지 정부출연연구기관을 둘러싼 다양한 실질적인 문제점을 지적하고 있었다. 이를 해결하기 위해 KIST는 ‘종합적인 의사결정체 정립’, ‘유사기능별 연

30) KIST, “출연연구기관의 운영효율화를 위한 체제의 발전적 정비” (1980), KIST 문서보관실 소장 자료.

〈표 1〉 KIST의 연구기관 연방화 방안 (1980)

계열별 그룹	연구기관 관리의 주요 포인트	연구기관
제1군 -산업기술 개발·보급 분야 -정부 각 부처에 관련된 싱크 탱크(think tank)	연구 수요에 기동성 있게 대처하여 나갈 수 있는 자율적 운영체제 속에서 계약연구 형태를 통한 참여와 책임을 중시하고 연구조직의 적정 규모 실현	한국과학기술연구소 KIST 부설 해양개발연구소 KIST 부설 지역개발연구소 한국통신기술연구소 한국선박연구소 한국화학연구소 한국전자기술연구소
제2군 국가적 중점 개발 분야	국가가 중점적으로 선정한 분야에 대하여 연구과제의 계획, 수행, 평가, 관리 등 효율적 업무관리가 경영의 주안점이 됨	한국원자력연구소 한국핵연료개발공단 한국중합에너지연구소 자원개발연구소
제3군 서비스 분야	-인력과 시설의 최대 활용 -완벽한 서비스 태세 확립	과학기술정보센터 한국기술검정공단 한국기계금속시험연구소 한국전기기기시험연구소 한국표준연구소
제4군 대정부 보조 분야	정부 정책 중 특정 분야에 대한 합리적인 입안 등 정책자료의 생산 및 관리	한국개발연구원 국제경제연구소 농촌경제연구소
제5군 기타	경영효율성 공동경영방식을 구사하기 곤란한 분야로서 개별 특성에 맞는 관리	한국과학원 기능대학 과학재단 한국연초연구소 고려인삼연구소

구소군 연방화’ 등 몇 가지 개선책을 제시했다. 사회 각 분야별 의견을 집결하고 정부 각 조직 및 연구조직과의 유기적 연계를 지닌 효율적인 의사결정 체제의 정립을 위해 대통령 직속으로 국가종합과학심의회를 설치 운영하여 장단기 과학기술예산 규모 및 과학기술 투자기본방향을 설정하며,³¹⁾ 각 연구기관 소장 및 각 연구기관에서 선출된 대표로 구성되는 연구개발심의회를 설치하여 과학기술처 장관이 분과별 위원회를 구성하여 각 분야별 자원의 배부 기준 및 과제를 결정하게

31) 1973년 ‘과학기술진흥법’의 규정에 의하여 국무총리를 위원장으로 하는 ‘종합과학기술심의회’가 설치되었으나 1980년까지 단 2회만 개최되어 실질적인 종합조정기능을 담당하지 못하고 있었다. 과학기술40년사 편찬위원회 편, 『과학기술 40년사』(과학기술부, 2008), 80쪽.

하자는 주장이었다. 아울러 가장 흥미로운 주장은 유사성을 가진 연구기관 그룹끼리 연합하여 계열별로 경영 차원에서의 긴밀한 연결체제를 구축하고 효율적 관리방식을 강구하자는 연구기관 연방화 방안이었다. 이는 경제분야를 포함한 24개의 정부출연연구기관을 기능별로 <표 1>에 제시된 것처럼 5개의 계열로 묶어 유기적인 협력체제를 갖추자는 것이었다.

연구기관 연방화 방안은 상이한 기능을 지니고 있는 제5군을 제외한 나머지 4개 군에 속하는 연구소를 각 군별로 통합하는 것으로, 이러한 방안은 독일의 ‘프라운호퍼연구소’를 모델로 했다고 밝혔다.³²⁾ 제1군 연구소는 1단계(1980-81)로 종합연구체제를 표방하고 있는 KIST 내 각 연구부문을 연방화 조직으로 개편하고, KIST 내에 중앙기술정보기구를 설치하여 정보 차원에서 전 연구기관의 연방체제를 구축하며, 2단계(1982-83)는 1단계 연방화체제를 동일계열 전 연구기관에 확대하는 것이었다. 연방화된 KIST의 기본 운영 방향은 각 분야별로 철저한 독립채산(확장·축소의 책임) 등에 의한 독립적 운영방식을 구사하며, 연방기관장으로 구성된 연방 수뇌부에 의하여 전체적 기본 경영방침이 결정되고, 중앙정보 시스템 및 중앙재정부문에 의한 총괄지원과 함께 매트릭스 시스템에 의한 종합연구기관 체제를 갖추는 것으로 제시되었다.³³⁾ 연방기구 하에서는 KIST 본부가 전체적인 경영방침을 결정하며, 종합경영위원회에서 KIST 본부 및 관련기구의 경영관리에 관한 종합정책을 결정한다는 구상이었다.

이같은 KIST의 연구기관 연방화 방안은 KIST를 위주로 한 연구기관 개편 방안이라고 할 수 있었다. KIST와 함께 제1군에 포함되어 통합의 대상이 되는 연구기관 중 화학연구소를 제외한 나머지 연구소들은 KIST 부설 연구기관이거나 KIST에서 독립한 연구소들로, 연원을 따지면 KIST가 ‘모(母)연구소’가 되는 셈이었다. 그러나 아직 부설 상태인 2개를 제외한 4개의 연구소들은 모두 독립적인 재단법인

32) 독일의 프라운호퍼연구회는 산하에 50개가 넘는 연구소를 거느리고 있는 비영리법인이다. 정선양, 『독일 공공연구기관의 연구회 체제 분석연구』(과학기술정책연구원, 2003) 참고.

33) 매트릭스 시스템은 상하관계로 고정된 조직구조가 아니라 수직적 분화와 수평적 분화가 혼합된 형태를 말한다. 즉 기존 연구실 시스템 속에서 특정한 프로젝트를 수행하기 위해 다른 연구실의 구성원들이 모여 하나의 팀을 이루어 연구활동을 추진하는 것으로 전문인력이나 설비를 효율적으로 이용할 수 있고, 이중적 권한구조이기 때문에 위계적인 조직 구조에서 벗어지는 관료제적 문제들을 감소시키는 등의 장점이 있다. 신구범 외 『조직관리론』(형성출판사, 2003), 82-4쪽.

으로 설립되어 운영 중인 상태로, 특별한 유인책이 없이 KIST 연방으로의 통합을 쉽게 받아들일 리 없었다. 비록 본부 연구부문과 일반 연구부문은 고정된 조직이 아니라 매트릭스 조직체제로 유연하게 운영된다고 밝혔지만 KIST가 본부 연구부문이라는 이름 아래 자체적으로 연구부분을 유지하는 상태에서 다른 연구기관을 연방이라는 이름으로 통합하는 것은 다른 연구기관들이 KIST 아래로 편입되는 것과 크게 다르지 않게 보였다.

KIST의 연구기관 연방화 방안은 1999년 정부가 도입한 연합이사회 체제를 연상시킨다. 1999년 정부는 정부출연연구기관을 소관부처에서 독립시켜 자율성과 책임성을 향상시키기 위해 다섯 개의 연구회체제로 개편했으며, 이는 독일의 프라운호퍼연구회와 막스플랑크연구회를 벤치마킹한 것으로 알려져 있다.³⁴⁾ 그러나 KIST의 연방화 방안은 연구회체제와 유사한 측면도 있지만 기본적으로 KIST 중심의 통합안이라는 근본적인 차이가 존재했다. KIST의 연방화 방안에서 KIST는 제1군 연구기관들의 총본부 역할을 담당하지만 연구회체제에서 KIST는 단지 하나의 단위 연구기관에 불과했던 것이다.

사실 정부출연연구기관들을 KIST 중심으로 통합하는 방안은 이미 1978년에도 과학기술처에 의해 검토된 바 있었고, KIST가 마련한 연방화 방안은 그같은 구상의 연장선상에 놓여 있었다. 연구기관들이 연구인력의 확보에 어려움을 겪게 되고, 역할 중복이라는 논란이 일어나자 과학기술처는 1977년 초 업무보고를 통해 “각종 연구기관을 KIST를 중심으로 계열화”하겠다고 구상을 밝혔던 것이다.³⁵⁾ 정부출연연구기관의 인력과 연구능력을 효율적으로 관리하기 위한 통합관리제도를

34) 처음 공공기술연구회, 기초기술연구회, 산업기술연구회, 인문사회연구회, 경제사회연구회 등 다섯으로 구성되었으나 2005년 인문사회와 경제사회가 통합되어 경제인문사회연구회가 되었으며, 2008년 새 정부가 공공기술연구회를 폐지함에 따라 현재는 기초기술연구회, 산업기술연구회 등 과학기술 분야의 두 개, 인문사회분야 하나의 연구회 체제를 유지하고 있다. 또한 이전 정부까지 과학기술 분야 세 개의 연구회가 국가과학기술위원회에 소속되면서 사무국인 과학기술혁신본부의 관리를 받았으나 새 정부에서 과학기술혁신본부가 폐지됨에 따라 산업기술연구회는 지식경제부, 기초기술연구회는 교육과학기술부의 관리를 받는 방식으로 변화했다. 김성수, 앞의 논문, 67-8쪽. 그러나 이러한 변화는 정부조직 개편에 맞추어 과학기술계 정부출연연구기관의 지배구조를 변경한 것으로, ‘정부는 응용기술 분야이건 순수과학 분야이건 이를 통제하려는 시도를 하여서는 안된다’는 할데인 원칙(Haldane Principle)에 어긋나는 퇴행적인 개편이라는 비판이 제기되었다. 김용훈, 오영균, 앞의 논문, 290-1쪽.

35) “각종 연구기관을 계열화: 과거처 업무보고”, 『중앙일보』 (1977. 1. 13).

검토하겠다는 과학기술처의 구상은 이후에도 몇 차례 소개되었다.³⁶⁾ KIST를 모 연구소로 해서 그 밑에 다른 연구소를 거느리는, 네덜란드의 TNO(The Netherlands Organisation for Applied Scientific Research) 방식이나 정부에 연구기관 관리공단 등의 관리조직을 신설하는, 캐나다의 NRC(National Research Council) 방식을 검토해서 실시하겠다는 것이었다. 그러나 전문연구기관들이 KIST와의 위계적인 관계 수립에 동의할 수 없었으며, 단기간에 여러 연구기관이 설립되어 문제가 야기되는 상황에서 연구기관과 관련된 새로운 기관을 만든다는 것은 정부로서도 상당히 부담스러운 일이었다. 결국 과학기술처는 1979년에 들어와 연구기관 전체 조직을 개선하는 대신 연구기관협의회를 마련해서 정부출연연구기관과 국공립연구기관을 대상으로 국가연구사업의 종합조정을 실시하는 방향으로 정책을 전환했던 것이다.³⁷⁾ 따라서 KIST가 들고 나온 연구기관 연방화 방안이 실제로 추진되기 위해서는 다른 연구기관의 설득을 비롯하여 풀어야 할 과제가 만만치 않았다. 아울러 변화된 정치환경에서 KIST의 위상이 예전과 같지 않았다는 점을 감안할 때 KIST 방안의 실현 가능성이 그리 크지 않았던 것이 현실이었다.³⁸⁾

IV. 새 정부의 위기 해결책: 연구기관 통폐합의 추진

KIST가 내부적으로 연방화 방안을 구상하고 있는 동안 소위 신군부의 국가보위 비상대책위원회(이하 국보위)에서는 정부출연연구기관 통합 작업을 추진하고 있었다. 1980년 5월 27일 국무회의에서 대통령자문기구로 의결된 국보위는 초헌법적 기관으로 기존 정치세력의 제거작업과 함께 각급 공무원 숙정, 사회정화운동

36) 과학기술처, 『과학기술연감 1978』 (1979), 7쪽; “과학자들, 연구실보다 「자리」를 좋아해: 두뇌인력 부족현상”, 『경향신문』 (1978. 12. 4).

37) 과학기술처, 『과학기술연감 1979』, 9-12쪽. 연구기관협의회는 1980년 4월 발족했다. “연구기관협의회 발족”, 『내외경제』 (1980. 4. 3).

38) KIST가 마련한 “출연연구기관의 운영효율화를 위한 체제의 발전적 정비”라는 자료가 정부 정책에 어느 정도로 영향을 주었는지는 정확히 판단하기 어렵다. 1970년대를 거치며 KIST가 과학기술정책 형성에서 중요한 자문역할을 담당했고, 자료에 제시된 국가과학기술위원회, 연구개발심의회, 중앙정보체계 등의 제안이 이후 연구기관 통폐합에 대한 정부의 정책 자료에도 나타나는 것을 볼 때 과학기술처가 이 자료를 참고했을 가능성을 배제할 수 없지만 정확한 사실은 확인되지 않았다.

등 집권을 위한 정지작업을 본격적으로 진행했다.³⁹⁾ 강제적 물리력에 의한 시민 사회의 숙정은 경제부문과 사회부문으로 나누어 볼 수 있다. 경제부문의 개혁은 안정화정책의 추진과 중화학공업 구조조정으로 대표되며, 사회부문의 개혁은 노동·교육·언론 분야에 대한 대대적인 숙정과 재조직 작업이었다. 신군부가 국보위를 통해 추진한 각종 개혁은 “구시대의 청산”이라는 기치아래 인적 청산이 가장 중요시되었고, 그 속에서 정부출연연구기관 역시 개혁의 대상이 되었다.

국보위 경제과학 분과위원회가 정부출연연구기관에 대해 가졌던 문제의식은 1980년 10월 국보위의 지시로 과학기술처가 작성한 “연구개발체제 정비와 운영개선 방안”에 잘 나타나있다. 이에 따르면 기존 연구체제의 운영상 문제점으로 5가지가 지적되었다.⁴⁰⁾

1. 전체 연구인력, 시설 및 투자에 비하여 단위 연구기관수의 과다(적정 규모 미달)로 자원의 투자효율 저하
2. 단위기관 관리직의 상대적인 비대로 인한 능률저하 및 관리경비의 과다와 연구직의 관리직화 폐단
3. 기능 및 분야의 유사성으로 불필요한 중복 연구과 연구 수탁 또는 예산 획득의 경쟁 과다 현상 초래
4. 주관부처의 다원화와 연구기관간의 협조 부족으로 인한 연구인력 및 기술정보의 교류부진과 시설의 공동 활용 곤란으로 말미암은 국가 전체 연구 효율 저하 및 연구 결과 활용 부진
5. 국가적 차원에서 본 전체 연구개발사업에 대한 종합조정관리(과제선정, 투자배분과 연구결과의 평가 및 활용 등) 미비로 인한 연구투자 효율화 곤란

적정 규모에 미치지 못하는 연구소들이 너무 많아 중복 연구와 지나친 경쟁을 가져오며, 주무부처가 분산되어 종합적인 관리가 되지 못한다는 것이었다. 이러한 인식은 앞에서 소개한 KIST의 문제점 진단과 크게 다르지 않았지만, 연구기관 수가 많고 그에 따라 불필요한 중복이 이루어지고 있는 점이 더욱 강조되었다. 그러한 문제점을 개선하기 위해 모든 이공계 정부출연연구기관은 과학기술처가 관장

39) 국보위의 구체적인 활동에 대해서는, 이강로, “정치사적 맥락에서 본 박정희·전두환의 쿠데타와 집권과정 비교”, 『사회과학논총』 19-1 (2004), 175-97쪽; “5공화국 독재체제 정지작업에 앞장섰던 국보위와 입법회의의 횡포”, 『월간 말』 1987년 12월호, 28-31쪽 참고.

40) 과학기술처, “연구개발체제 정비와 운영개선 방안” (1980), KIST 문서보관실 소장 자료.

하며, 단위연구소는 효율적인 관리운영이 가능한 적정 규모로 통합하되 연구기관이 담당할 분야와 기능을 감안하여 유사한 분야를 통합하겠다는 것이 국보위의 생각이었다.

이에 따라 1980년 8월 KIST 소장 천병두는 임기가 끝나지 않았음에도 정부측의 일방적 요구에 의해 소장을 그만두어야 했고, 한국과학원 교수였던 이정오가 KIST 소장, 한국과학원 원장, 그리고 과학재단 이사장 겸임으로 임명되었다.⁴¹⁾ 이는 정부출연연구기관에 대한 전반적인 통폐합 논의가 본격화되기 이전에 이미 KIST와 한국과학원의 통합이 우선적으로 결정되었음을 보여준다. 이정오는 취임 직후 한 신문과의 인터뷰에서 KIST와 한국과학원을 통합하여 능률을 극대화할 계획이며, 통합 기관의 운영은 막스플랑크연구소를 모델로 할 것이고 KIST의 명칭은 대외 이미지를 고려하여 변경여부를 신중히 결정하겠다고 밝혔다.⁴²⁾ 그러나 이정오는 KIST 소장으로 공식 취임한지 12일만에 과학기술처 장관으로 임명되었고, 11월 한국과학원 교수 이주천이 KIST 소장과 한국과학원 원장으로 임명될 때까지 양 기관의 최고책임자는 공식인 상태로 실무진들에 의해 통합준비가 진행되었다. 장관과 각 기관장 인선 등의 정책과정이 제대로 준비되지 못한 상태에서 통합이라는 큰 변화가 추진됨에 따라 이 기간 동안 KIST의 운영은 상당히 불안정한 상태가 될 수밖에 없었다.⁴³⁾

국보위의 연구기관 통폐합안이 실현되기 위해서는 상공부, 체신부, 동력자원부 등 정부출연연구기관 주무부처들이 자신들이 관장하던 연구기관을 과학기술처로의 이관에 동의해야 했다. 이 계획은 1980년 9월 경제장관협의회에 처음 상정되었으나 관련 부처들의 반대로 부결되었다. 그러나 다음 달에 재차 상정되어 동의를 얻어냄으로써 정부출연연구기관 통폐합안이 확정되었다.⁴⁴⁾ 이에 따라 과학기술처

41) 당시 한국과학원 원장과 과학재단 이사장은 KIST 초대 소장과 과학기술처 장관을 지낸 최형섭이 맡고 있었다. 이는 뒤에서 논의될 새 정부 아래서 KIST 출신 인력이 배제되었던 것과 맥을 같이 한다.

42) “<응접실> 3개 과학기관장 겸직한 이정오 박사”, 『조선일보』 (1980. 8. 28).

43) 예를 들어 7월과 10월 열려야 될 정기이사회가 무산되었고, 그 사이 후임 이사를 선정하기 위한 두 번의 임시이사회가 열렸으나 그전까지의 이사회와는 달리 상세한 안건에 대한 토의 없이 형식적 절차만 밟고 단시간에 끝났다. KIST 제68회 이사회 회의록 (1980. 8. 22); KIST 제69회 이사회 회의록 (1980. 11. 8). 이처럼 연구소의 장래가 불투명한 상태에서 연구원들의 이직은 높아질 수밖에 없었다. 1980년 한 해 동안 선임급 이상 연구자의 이직은 26명에 달했지만 박사 학위를 가진 연구원의 신규임용은 단 2명에 불과했다. 한국과학기술원, 『한국과학기술연구소 연보 80』 (1981), 46쪽.

〈표 2〉 과학기술처 산하로 이관 또는 통합된 정부출연연구기관

통폐합 이전		통폐합 이후		
정부출연연구기관	주무부처	정부출연연구기관	기능	주무부처
KIST	과학기술처	한국과학기술원 부설 해양연구소	종합연구	과학기술처
KIST 부설 해양개발연구소				
한국과학원				
한국원자력연구소	과학기술처	한국에너지연구소	국책연구	
한국핵연료개발공단				
자원개발연구소	동력자원부	한국동력자원연구소		
한국종합에너지연구소				
한국표준연구소	공업진흥청	한국표준연구소		
한국기계금속시험연구소	상공부	한국기계연구소 부설 공업기술지원센터		
한국선박연구소	상공부			
한국전자기술연구소	상공부	한국전자기술연구소		
한국전기기기시험연구소	동력자원부	한국전기통신연구소	산업기술 연구	
한국통신기술연구소	체신부			
한국화학연구소	상공부	한국화학연구소		
고려인삼연구소	전매청	한국인삼연초연구소		
한국연초연구소				

는 10월 “연구개발체제 정비와 운영개선 방안”이라는 보고서를 통해 <표 2>에 제시된 것처럼 기존 16개 연구기관을 다음해 초까지 9개 기관으로 통합하겠다는 계획을 발표했다.⁴⁵⁾ 이 계획에 의해 연구기관인 KIST와 교육기관인 한국과학원은 한국과학기술원(Korea Advanced Institute of Science and Technology, KAIST)으로 통합되었다.⁴⁶⁾

44) 현원복 외, 『1980년대 과학기술정책의 분석 및 전망에 관한 연구』 (한국과학재단, 1986), 136-9쪽.

45) <표 2>의 출처는 하민철, 김영대, 앞의 논문, 32쪽.

46) KAIST라는 영문 이름에 대해 KIST 책임연구원들은 ‘KIST’라는 명칭은 UN기구를 비롯한 세계 각국에 알려진 국가적인 무형의 자산으로서 KIST 이름으로 활발한 국제협력이 진행되고 있는 상황 등을 감안해 한국과학기술원의 영문 이름을 KIST로 할 것을 건의했으나 받아들여지지 않았다. “한국과학기술원의 영문명칭 및 주사무소 소재지에 대한 건의” (1981. 1. 6), KIST 문서보관실 소장 자료. KIST의 희망과 달리 한국과학원측은 한국과학원이라는 이름 아래 KIST를 병설연구소로 자리매김하려는 계획을 가지고 있었다. “KAIS-KIST 통합방안(시안)” (한국과학원, 1980), KIST 문서보관실 소장 자료.

처음 통합 계획은 8개 기관으로 통합하는 것이었으나, 한국전자통신연구소로 통합시키기로 한 한국전자기술연구소에 차관을 제공한 국제부흥개발은행(IBRD)이 연구소 통합에 반대하여 한국통신기술연구소와 한국전기기기시험연구소만 통합하여 한국전기통신기술연구소가 되면서 9개 기관으로 변경되었다.⁴⁷⁾ 또한 처음 계획은 한국원자력연구소와 한국핵연료개발공단을 통합하여 한국원자력연구소라는 이름을 사용하기로 했으나 조금 뒤 ‘원자력’이라는 명칭이 빠지고 한국에너지연구소라는 새 이름을 갖게 되었다. 두 기관의 통합과정은 한국핵연료공단이 해산되면서 한국원자력연구소에 흡수통합되는 방식이었기 때문에 당연히 통합연구기관은 한국원자력연구소가 되어야 했으나 ‘원자력’ 대신 갑자기 ‘에너지’라는 간판을 달게 된 것이다.⁴⁸⁾ 관련자들의 회고에 의하면, 과학기술처 이정오 장관은 한국원자력연구소의 폐쇄를 지시했으나 한국원자력연구소 소장과 관련 관료들의 반대와 설득으로 핵연료개발공단을 통폐합하고 연구기관의 명칭에서 ‘원자력’을 삭제함으로써 형식상 한국원자력연구소가 폐쇄된 것처럼 보이는 방식을 택하게 되었다 한다.⁴⁹⁾ 이는 정권을 잡은 신군부가 미국으로부터 전두환의 방미 및 정권의 인정을 얻어내기 위해 핵포기를 공개적으로 확인시킨 조치였으며,⁵⁰⁾ 뒤이어 미사일 개발과 생화학 무기 개발 등을 주도하던 국방과학연구소의 핵심 연구팀을 해체한 것도 같은 맥락으로 여겨지고 있다.⁵¹⁾ 한국원자력연구소는 한국원자력연구소법이라는 설립 근거를 지니고 있었기 때문에 한국에너지연구소로 명칭을 변경함에 따라 설립법과 맞지 않는 문제가 생기게 되었고, 결국 법의 이름을 ‘한국에너지연구소법’으로 바꾸어야 했다. 그러나 이 과정을 둘러싸고 법논리상 문제가 있다는 지적이 전문위원과 법제처 등에서 제기되는 등 연구기관의 명칭 변화

47) 한국전기통신기술연구소와 전자기술연구소는 1985년 3월 뒤늦게 한국전자통신연구소로 통합되었지만 이듬해 구 한국전기기기시험연구소에 해당하는 조직은 한국전기연구소로 다시 분리되었다.

48) 과학기술처, 『한국원자력연구소·한국핵연료개발공단 통합(안)』(1980, KIST 문서보관실 소장 자료. 이 자료는 1980년 10월에 작성되었으며, 통합기관의 명칭을 한국원자력연구소로 밝히고 있다.

49) 강박광 외, 『70-90년대 주요 과학기술정책이 과학기술발전과 산업발전에 기여한 성과조사 분석』(과학기술부, 2007), 9-17쪽.

50) 정진석, 『충성 없는 전선: 격동의 한미일 현대 외교 비사』(한국문원, 1999), 167-9쪽.

51) “미국과 전두환의 국방과학자 8백39명 숙청작전”, 『월간 말』 1994년 4월호, 44-50쪽; 신동호, “과학기술계의 양대 인맥”, 과학기자 모임 지음, 『신한국 과학기술을 위한 연합보고서』(희성출판사, 1993), 130-216쪽, 특히 135-40쪽.

는 상당한 논란이 되었다.⁵²⁾ 한편 한국원자력연구소가 한국에너지연구소라는 이름을 갖게 되면서 처음 계획에서 한국종합에너지연구소와 자원개발연구소가 통합되어 한국자원·에너지연구소로 했으나 이 연구소의 이름은 한국동력자원연구소로 변화되면서 에너지를 빼야만 했다.⁵³⁾ 이러한 과정은 연구기관의 통폐합 정책이 충분한 검토와 준비를 거치지 못했고, 한국원자력연구소의 명칭문제나 KIST와 한국과학원의 우선적 통합 결정은 그 과정에 정치적인 영향이 크게 작용했음을 보여준다.

정부가 정부출연연구기관 통폐합을 추진한 것은 무엇보다도 대부분의 연구기관들이 운영난에 시달리고 있었기 때문이었다. 정부의 지원 부족과 경기불황으로 대부분의 연구기관들이 재정난을 겪고 있었는데, KIST의 경우 설립이후 한 번도 결산상 적자를 기록한 적이 없었으나 1980년의 경우 무려 35억원의 적자를 기록하게 되었다.⁵⁴⁾ 이같은 상황에서 구조조정을 통해 연구기관의 운영 효율을 높이겠다는 것이 가장 큰 목적이었다.

일부에서는 연구기관 통폐합의 근본 요인은 정부출연연구기관 자체의 운영효율성 증대가 본질이 아니라 연구기관들을 장기 국책연구과제 중심의 연구조직으로 바꾸고자 했던 인식이 핵심이었다고 분석했다. 기업 내부의 연구활동을 중심으로 1980년대 한국의 기술능력발전과정에 대해 연구한 김견은 1994년의 논문에서 다음과 같이 주장했다.

〔“연구개발체제정비와 운영개선방안”의〕 문제의식과 통폐합의 기본원칙은 당시 청와대 경제수석비서관 김재익을 위원장으로 했던 국보위 경제분과위원회에서 작성하였던 보고서를 그대로 반영한 것이다. 1980년대초 구조조정정책의 기획·추진과정에서 구심점 역할을 했던 김씨가 출연연구기관체제의 개편을 주도했다는 사실은 매우 의미심장하다. 출연연구기관체제의 개편은 결코 제한된 영역 내에서의 독립적 사건이 아니었다. 그것은 오히려 1980년대 이후 국가연구개발체제, 나아가 과학기술정책

52) “국가보위 입법회의 17차 법제사법위원회 회의록” (1980. 12. 15), 국회회의록시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>) 2009년 4월 7일 접속. 흥미롭게도 연구기관의 영문이름은 Korea Atomic Energy Research Institute에서 Korea Advanced Energy Research Institute로 됨에 따라 약칭은 KAERI를 유지했다. 1989년에 이르러 다시 법 개정과 함께 한국원자력연구소라는 원래의 이름을 되찾았다.

53) 한국동력자원연구소도 1991년 한국에너지기술연구소와 한국자원연구소로 재분리되었다.

54) 한국과학기술원, 『한국과학기술연구소 연보 80』 (1981), 47-8쪽.

전반의 지각변동을 알리는 신호탄이었다. (...) 출연연구기관을 국가적으로 선정되는 장기 국책연구과제 중심의 연구조직으로 변화시켜 나가고자 하는 인식의 산물이었다. 국가연구산업을 관리할 주무부처인 과학기술처 산하로 모든 출연연구기관을 이관하여 효율적 역할조정을 추구했던 것은 바로 이 때문이다.⁵⁵⁾

이는 정부출연연구기관에게 장기 국책과제 수행이라는 새로운 역할을 부여하고 이의 효율적인 조정을 위해 연구기관 개편안을 추진했다는 설명이며, 그 과정에서 김재익의 역할을 높이 평가하고 있다. 실제로 과학기술처는 통폐합이 완료된 직후인 1981년 5월 국책적 연구사업인 특정연구개발사업에 대한 기본방향을 정립하고 다음해부터 시행에 들어갔다.⁵⁶⁾ 이와 관련하여 당시 과학기술처 장관 이정오는 1980년 9월부터 연구능력을 조직화하고 운영을 효율화해서 전부 집약을 해 보자는 아이디어를 가지고 있다가 1981년 2월부터 그러한 계획을 구체화하기 시작했다고 밝혔으며, 이것이 특정연구개발사업으로 이어졌다고 볼 수 있다.⁵⁷⁾

김재익이 과학기술 진흥에 비상한 관심을 보였고 국가의 모든 발전은 물론 경제의 지속적인 성장과 발전도 과학기술의 진흥에 달렸다고 생각하여 연구개발에 보다 많은 예산을 할당하려 했으며, 대통령 직속의 과학기술진흥위원회를 설치하는데 중요한 역할을 했다고 알려져 있으나 그가 정부출연연구기관을 포함한 전반적인 과학기술정책에 대해 어떠한 구상을 지니고 있었는가에 대해 정확히 확인된 바는 없다.⁵⁸⁾ 김재익은 경제안정, 개방, 정부간섭의 최소화를 주요 경제정책 방향으로 삼았는데, 정부출연연구기관의 통폐합이 그같은 정책기조와 어떻게 조화되는지는 불분명하다. 물론 1970년대 정부출연연구기관의 잇단 설립이 양적 성장위주의 경제정책과 궤를 같이하기 때문에 중화학공업에 대한 투자조정처럼 연구기

55) 김건, “1980년대 한국의 기술능력발전과정에 관한 연구 - ‘기업내 혁신체제’의 발전을 중심으로” (1994, 서울대학교 박사학위 논문), 78-80쪽.

56) 특정연구개발사업의 경과에 대해서는 과학기술부, 『특정연구개발사업 20년사』 (2003) 참고.

57) 대한민국국회사무처, “제 108회 국회 경제과학위원회회의록” (1981. 10. 27), 국회회의록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>) 2008년 10월 22일 접속.

58) 백완기, “경제자율화의 기수”, 이순자 엮음, 『시대의 선각자 金在益』 (운송신문사, 1998), 25-6쪽. 1980년대 통신분야의 비약적인 발전에 김재익과 오명의 역할이 컸음은 많이 알려져 있다. 에너지, 통신, 교통 등 국가가 운영하는 기간산업의 발전을 치밀하게 기획하던 김재익은 그 부문에서 공기업을 통한 기술혁신을 적극 지원했다. 남덕우 외, 『80년대 경제개혁과 김재익 수석』 (삼성경제연구소, 2003).

관 통폐합도 안정적인 성장을 위한 구조조정으로 이해할 수 있을 것이다. 그러나 한편으로는 뒤에 설명하겠지만 정부출연연구기관에 대한 정부의 관리정책은 통합 이후 훨씬 강화되었고, 이는 정부간섭을 줄인다는 자율적인 방향과 그리 부합하지 않은 것도 사실이었다.

또한 1980년 연구기관 재편성 과정에서 정부출연연구기관의 기능을 국책과제 중심으로 전환시키겠다는 계획을 밝히고 있는 자료는 찾아보기 힘들다. 앞에서 인용한 “연구개발체제정비와 운영개선방안”이나 같은 달에 과학기술처 진흥국에서 작성한 “연구소 운영의 효율화 방안(시안)”, 그 다음 달의 “연구기관 통합에 따른 세부지침” 등 관련 자료에는 그 같은 설명이 없다.⁵⁹⁾ 특히 이 자료들은 정부출연연구기관을 기능에 따라 ‘한국과학기술원’, ‘국책적 연구기관’, ‘산업기술 연구기관’으로 구분하고 있는데, 국책 사업을 담당하는 ‘국책적 연구기관’으로 한국에너지연구소, 한국동력자원연구소, 한국표준연구소를 지적했지만 나머지 연구소는 ‘산업기술 연구기관’으로 분류했으며, 모든 정부출연연구기관의 기능을 국책이나 국가과제 수행으로 삼겠다는 언급은 찾아보기 어렵다.⁶⁰⁾ 이는 정부출연연구기관 전체를 장기 국책연구를 중점적으로 수행하는 기관으로 전환시키려 했다는 위의 인용문과는 달리 ‘국책 연구기관’을 제한적으로 사용하고 있음을 보여준다. 이는 통합과정에서는 정부출연연구기관의 기능을 포함하여 종합적인 과학기술정책에 대한 전략이 세워지지 못했음을 시사한다.⁶¹⁾

다만 연구기관 통합을 다루고 있는 자료들은 공통적으로 종합조정을 강조하고 이를 위해 관리 부처를 일원화한다는 구상을 담고 있다. 이들 자료에는 정부가 투

59) 과학기술처 진흥국, “연구소 운영의 효율화 방안(시안)” (1980), KIST 문서보관실 소장 자료; 과학기술처, “연구기관 통합에 따른 세부지침” (1980), KIST 문서보관실 소장 자료. 『국보위 백서』도 한정된 투자재원으로 연구효율을 극대화할 수 있도록 이공계 정부출연연구기관을 통폐합하고 주무부처를 일원화했다고만 밝히고 있다. 국가보위비상대책위원회, 『국보위백서』 (1980), 187쪽.

60) 이정오는 1980년 11월 5일 국보위 5차 경제 제1위원회 회의에서 정부출연연구기관 “통합후는 관계부처의 참여와 협조체제를 유지하고 국가목표에 부합한 종합연구소별로 기능을 재정립하고자” 한다고 밝힌바 있는데, 이는 정부출연연구기관의 기능과 국가적 목표와의 관련을 직접 언급한 드문 자료로 여겨진다.

61) 1980년 9월 청와대에 과학기술비서관실이 새로 구성되어 비서관 오명, 연구관 홍성원, 행정관 정홍식 등이 정부출연연구기관 통폐합, 컬러TV 시판 및 방영, 한국통신과 데이콤의 신설 등 여러 핵심 현안들을 다루었다. 정홍식, 『한국 IT 정책 20년』 (전자신문사, 2006), 383-4쪽.

자하는 연구개발 과제의 선정, 예산배분, 결과 평가 등을 위해 정부의 종합조정기능을 강화하겠다는 계획이 포함되었다. 그러나 국가가 연구과제 선정, 예산 배분 등을 종합관리하겠다는 정책은 이미 1979년부터 제시되었다. 1978년 KIST가 장기국책사업을 표방한 이후 과학기술처는 이 같은 개념을 확장시켜 1979년부터 정부예산에 의한 연구개발사업은 국가종합연구사업의 순위에 따라 지원한다는 방침을 밝혔던 것이다. 그에 따라 1979년 4월 13일에 열린 종합과학기술심의회는 중화학 및 에너지 분야 정부출연연구기관 17개소와 농수산·환경·보건 등 31개 국공립연구기관을 대상으로 1980년도 국가연구사업을 선정한 바 있다.⁶²⁾ 따라서 이 같은 국가연구사업을 중점적으로 추진할 연구기관이 여러 부처에 흩어져 있어 효과적인 종합조정이 어렵다는 판단 아래 1980년의 연구기관 개편안이 추진되었다고 볼 수 있다. 종합조정의 부재는 계속해서 적지 않은 문제로 인식되어왔으며, KIST가 1980년 8월 작성한 연구기관 연방화 방안에도 국가종합과학심의회나 연구개발심의회를 통해 국가의 연구개발사업을 종합적으로 관리할 것을 제안한 바 있다. 따라서 1980년의 연구기관 체제 정비의 목적 자체를 국책과제 수행이라는 새로운 역할 부여로 파악하는 것은 이후에 나타난 결과에 기반을 둔 설명으로 보인다.

사실 1980년의 구조조정 작업이 나름의 명분과 필요성이 있었음에도 불구하고 긍정적인 평가를 받지 못했고, 1980년대를 지나면서 상당부분이 원래대로 되돌아온 것은 개편작업이 연구기관의 임무와 역할을 변화된 환경에 맞게 새롭게 규정하려는 노력 대신 연구기관의 운영상 문제점을 줄이는 데만 치중했기 때문으로 지적받고 있다.⁶³⁾ 즉 기업의 자체적인 연구개발에 대한 관심과 의욕이 증대된 상황에 맞추어 장기적인 관점에서 연구기관의 내부와 과학기술계 전체의 의견을 수렴해서 정부출연연구기관의 위상과 기능을 새로 정립하고 그에 따른 운영 및 관리방식까지 포괄적으로 풀어나가려는 모습을 보여주지 못한 것이다. 대신 정부가 단기간에 결정한 정책에 의해 별도의 법적 근거를 지니고 있던 기관들을 인위적으로 통폐합하는 데 주력했고, 이는 정부출연연구기관과 정부와의 관계설정에서 부정적인 선례로 남게 되었다. 즉 연구기관 통폐합 이후 다음 정부가 들어선 1980년대말부터 시작된 정부출연연구기관에 대한 재평가 및 기능재정립 등 새로운 정부가 들어설 때마다 정부출연연구기관에 대한 정부의 변화된 정책이 추진되면서

62) 과학기술처, 『과학기술연감 1979』, 3-11쪽; 과학기술처, 『과학기술연감 1980』 (1980), 7-9쪽.

63) 고종관, “매맞는 출연 연구소”, 과학기자 모임 지음, 앞의 책, 85-7쪽.

연구기관은 몸살을 앓아야했던 것이다.

V. 새 정부의 연구기관 관리정책: 자율성에서 효율성으로

1980년 연구기관 통합 과정에서 정부는 연구기관들의 운영효율을 높이기 위해 정부출연연구기관에 대한 관리를 강화한다는 방침을 세웠고, 이공계 연구기관은 과학기술처가, 경제 분야 연구기관은 경제기획원이, 그리고 교육과 관련한 연구기관은 문교부로 일원화하여 관리를 강화하고자 했다. 강화된 관리는 정부의 출연금 지급방식의 변화에서 잘 드러난다. KIST를 예로 들어보면, 통합 이전까지 KIST가 정부로부터 지급받은 출연금 대부분은 일괄계약연구비라는 연구비 형식으로서, 사용내역이 세분화되어 있지 않은 포괄적 지원이기 때문에 연구기관은 자체적으로 융통성 있게 예산을 운용할 수 있었다. 그러나 정부출연연구기관 정비 작업 이후 정부의 출연금은 인건비를 포함한 기본운영비를 연구원 당 경비 기준으로 산출하여 지급하고 연구비 및 시설 관련 비용은 사업별로 심의 조정하는 형식으로 바뀌었다.⁶⁴⁾ 기본운영비출연금은 단위 연구기관 총운영비의 60%선으로 결정되었고, 정부출연연구비는 일괄지급 방식이 아닌 연구과제별로 지급하게 되었다. 이를 위해 기준연도의 운영비 규모를 1회에 한해 엄격히 사정한 다음 그 이후는 전년도 운영비지급액에 물가상승률을 가산하여 지급하기로 했고, 기준규모 이상의 기구 확장 및 기준급여 이상의 대우에 대해서 정부는 부담 책임을 지지 않겠다는 뜻을 밝혔다.

정부가 기본운영비를 출연함에 따라 그 동안 연구비에 부과해서 연구기관 운영에 필요한 재원을 마련하는 방법으로 이용되었던 간접비(overhead cost)의 비율도 대폭 낮아졌다. KIST의 경우 1980년 당시 연구원가는 ①직접인건비, ②연구간접인건비(①×25%), ③공통간접비{(①+②)×95%}, ④직접재료 및 경비, ⑤개발보전비{(①+②+③+④)×10%} 등으로 구성되었고, 연구간접인건비, 공통간접비, 개발보전비 등이 총 간접비로 연구비에 포함되었다.⁶⁵⁾ 연구간접인건비는 연구실을 유지

64) 정부의 출연금 지급 방식의 변화와 그에 따른 정부출연연구소 원가회계제도의 변화에 대해서는, 김계수·이민형, 『R&D 원가회계시스템연구 - 정부출연연구기관을 중심으로』(과학기술정책관리연구소, 1998)를 참고.

65) KIST 운영관리실, “업무현황보고” (1980), KIST 문서보관실 소장 자료.

〈표 3〉 출연금 지급 방식 변경 전후의 KIST 수지 검정표
(1980년 예산기준, 전산개발센터제외)

기존 수입구조		개정 후 지출	개정 후 수입	
연구재료 및 경비 31억	정부출연 66억 산업계 27억	연구재료 및 경비 31억	연구재료 및 경비 31억	정부 및 산업계 계약
직접인건비 22억		인건비 44억	직접인건비 22억	
간접비(O/H) 40억		일반공통비 30억	간접비(O/H) ⁶⁸⁾ 16.3억	
건설비 4억		건설비 4억	출연운영비 ⁶⁹⁾ 48.4억	정부출연
연구활동 순손실 12억		당기 순이익 8.7억		
계 109억		계 117.7억	계 117.7억	

하기 위해 드는 잡다한 경비를 각 연구과제에 조금씩 부과하는 것으로서 ‘연구실 경비’라고도 지칭했다. 좁은 의미의 ‘오버헤드’에 해당하는 공통간접비는 연구기관 전체 경비로서 건물의 감가상각비, 유지비, 행정부문 경비 등에 사용되는 비용이었다.⁶⁶⁾ 따라서 일반적으로 직접재료 및 경비를 직접인건비와 동일하게 가정한다면 전체적인 간접비의 크기는 직접인건비의 약 180%에 달했다. 계약연구기관으로서 운영비를 따로 제공받지 않고 연구계약금에 포함시켜야 했기 때문에 간접비의 규모가 상당했던 것이다. 그러나 한국과학원과 통합 이후 기본운영비를 직접 지급받기 때문에 연구원가의 구성도 달라져야 했다. 새로운 연구원가는 ①직접인건비, ②직접재료 및 경비, ③간접비{①×50%+(①+②)×10%} 등으로 구성되어 총 간접비의 규모는 직접인건비의 약 75% 정도로 하락했다.⁶⁷⁾

<표 3>에 의하면 정부가 KIST에 제공하는 금액은 결과적으로 차이가 나지 않았지만 그 형태가 연구비에서 운영비로 바뀌었다는 점이 가장 큰 변화였다. ‘개정 후 수입’에 제시된 출연운영비에 정부계약을 통한 연구비를 합할 경우 ‘기존 수입

66) 연구에 직접 투하되는 비용이 아닌 연구원가를 간접비(overhead cost)라고 하는데, ‘오버헤드’라는 용어는 공통간접비만을 나타내는 의미로도 많이 사용된다. <표 3>에 표시된 오버헤드(O/H)는 ‘공통간접비’를 나타낸다.

67) <표 3>의 출처는, 과학기술처 진흥국, “연구소 운영의 효율화 방안(시안)” (1980), KIST 문서보관실 소장 자료.

68) 오버헤드: (직접인건비×50%) + (직접인건비+연구재료 및 경비)×10% = (22억×0.5) + (22억+31억)×0.1 = 16.3억.

69) 출연운영비: 총운영비×60% +특별운영비 = (인건비+일반공통비)×60% + 건설비 = (44억+30억)×0.6 + 4억 = 48.4억.

구조'에 표시된 정부출연 금액과 동일한 규모가 되지만 그 성격은 크게 달라졌던 것이다. 과학기술처는 이같은 출연금 지급 방식의 변화는 정부출연연구비라는 이름으로 운영비를 전액지급하는 경우 생길 수 있는 연구기관의 무사안일과 소극적 운영 분위기를 타파하고 출연금 지급의 합리성과 효율성을 높일 수 있다고 주장했다. 비능률적인 연구기관이 능률적인 연구기관보다 상대적으로 예산배정을 많이 받는 모순을 제거하고 매년 운영비 사정으로 인한 행정의 번잡과 비합리적 예산사정 가능성을 배제할 수 있으며, 효율과 국가적 필요의 정도에 따라 자원이 배분되고 연구소의 확대, 축소가 시장기능에 의하여 탄력적으로 이루어질 수 있다는 것이었다. 그리고 간접비를 낮춰 연구계약자에게 부당하게 높은 비용을 청구하는 문제점을 막을 수 있다고 밝혔다.⁷⁰⁾

그러나 연구비 형태로 지원받던 출연금이 운영비로 전환됨에 따라 연구기관 운영에서는 제약이 불가피했다. 같은 정부 지원이라 하더라도 운영비로 받게 되면 인원과 사업에 대해 정부 통제가 가해질 수밖에 없었고, 이사회는 기능을 비롯해 연구기관 운영의 자율성이 구조적으로 축소될 수밖에 없었던 것이다. 산업계 위탁연구가 활발한 분야의 경우 정부의 출연금 지원과 관계없이 연구실 규모가 성장해왔으나 인위적으로 간접비 비율을 낮추고 운영비 지원을 받을 경우 필요한 인원이 있더라도 채용이 힘들어진다는 문제가 있었다. 실제로 운영비로 지급하면서 정부는 인원의 동결을 강력히 요구했고 지속적인 성장세를 보이던 KIST 전산개발센터의 경우 임시직 형태로 인원을 늘릴 수밖에 없었다. 실제로 10여년 뒤 대부분의 정부출연연구기관에서 정원 외로 받아들인 소위 '가(假) T.O.(위촉연구원)'가 큰 문제로 부각되었다.⁷¹⁾ 통합이 이루어진 지 10년 뒤에 KIST 기획관리위원회 부위원장을 지낸 윤여경은 그같은 변화가 KIST를 민간 재단법인으로 설립한 취지를 살리지 못하는 것이라 비판했다.

연구소의 자율성이 연구소 발전의 생명이며 정부의 재정지원을 최대한 확보해야 한다는 기본 운영전략 아래서 KIST는 설립당시부터 계약연구비(출연연구비 포함) 중에

70) 과학기술처 진흥국, “연구소 운영의 효율화 방안(시안)” (1980), KIST 문서보관실 소장 자료.

71) 고종관, “정부출연연구소: 비틀대는 한국과학기술의 ‘싱크탱크’ 활로는 없는가”, 『과학동아』 1992년 8월호, 126-31쪽.

서 오버헤드 비용으로 KIST 살림을 충당하며 자율성을 유지해 왔다. 요새 흔히 사용되는 국책적 연구과제란 아이디어도 정부로부터 연구비를 많이 얻어내기 위한 KIST 경영진의 발상이었고 70년 후반에 연구비 예산확보에 많은 도움을 주었다. 또한 정부도 연구 스폰서로서 KIST의 연구결과에 대해 비판도 많이 했고 연구결과를 적극적으로 활용도 많이 했다. 그 반면 KIST 경영진은 매년 연구예산확보를 위해 정부에서 필요로 하는 연구과제를 찾아내야 했고 이를 위해 연구진과 함께 상당한 노력을 해야 했다. 그러나 이러한 연구과제 선정의 번거로움을 피하고자 80년대에 들어와 KIST는 연구비 예산을 운영비 예산으로 바꾸어 놓았다. 그 결과로 KIST는 연구소 운영의 자율성을 상실했고 특색 없는 국립연구소와 동격화되었다.⁷²⁾

윤여경은 출연금 지급방식이 연구비에서 운영비로 바뀐 것이 KIST 내부의 결정인 것처럼 서술했지만 이는 정부의 연구기관 개편 방안의 핵심을 이루고 있었다. 이 같은 출연금 지급방식의 변화는 KIST 설립 이후 1980년까지 유지되었던 자율적인 연구기관 운영이라는 원칙을 포기하고 정부가 직접적인 관리를 강화함으로써 연구기관의 효율을 높이겠다는 새 정부의 정책 변화의 산물이었던 것이다.⁷³⁾ 연구기관 통폐합 이후 강화된 연구기관에 대한 관리 방침은 한국과학기술원법이나 한국과학기술원 정관을 통해서도 확인된다. KIST는 한국과학원과 통합되어 한국과학기술원의 연구부가 되었다는 외형상의 변화 외에도 운영면에서 몇 가지 차이를 받아들여야 했다. 우선 사업계획서에 대해 과학기술처 장관의 ‘승인’을 받아야 한다는 점이 달라졌다. 기존 KIST의 정관과 한국과학기술연구소육성법에서는 운영계획에 대해서 소장이 이사회 의결을 받은 사업계획서를 주무부 장관에게 ‘보고’하는 것으로 규정되었으나 한국과학기술원의 정관과 한국과학기술원법에 의하면 원장은 “매 회계연도 개시일 전에 다음 연도의 사업계획서와 예산서를 작성하여 이사회의 의결을 거쳐 과학기술처장관의 ‘승인’을 받아야”했다. 1966년 처음 제정된 한국과학기술연구소육성법에는 사업계획서의 승인을 받아야 한다고 규정되어 있었으나 이는 연구소의 자율적 운영을 제약하는 것이라는 반대에 부딪쳐 법 개정을 통해 사업계획서는 ‘승인’이 아니라 ‘보고’하는 것으로 변경되었던 사실을 생각한다면 한국과학기술원의 규정은 자율성의 후퇴라고 볼 수 있다. 또한 KIST 정관에 의하면 KIST의 연구활동 자체에 대해서는 주무부서가 직접 관여하

72) 윤여경, “KIST 설립 25주년을 맞이하면서”, 『과기연 소식』 70호 (1991), 3-4쪽.

73) 1980년대 후반 이후 많은 나라들에서 공공연구기관에 대한 정부의 관리가 점차 강화되고 있는 추세를 보인다. OECD, *Governance of Public Research: Toward Better Practices* (OECD, 2003).

거나 통제할 근거가 없었고, 연구에 관한 제반 업무는 연구업무심의회에서 자체적으로 결정할 수 있었다. 그러나 한국과학기술원법에 의하면 수탁계약을 제외한 모든 연구계획서와 연구보고서를 과학기술처 장관에게 제출해야 하며, 과학기술처 장관은 제출받은 연구계획서와 연구보고서를 심의·평가하고 필요하다고 인정할 때에는 연구계획서와 연구수행내용의 수정·보완 등 필요한 조치를 취하게 하거나 연구성과의 보급을 권고할 수 있다고 규정되었다. 결국 한국과학기술원법은 기존 한국과학기술연구소육성법에 비하면 정부의 감독이 심해졌으며, 이는 정부출연연구기관 전체에 대한 정부의 강화된 관리 방침의 결과였던 것이다.⁷⁴⁾ 실제로 과학기술처도 통합 이후 1980년대의 정부출연연구기관은 이사회 기능의 축소, 연구관리·인사·급여·회계·예산분야 등에서 각종 규정·준칙·지침의 일률적인 적용으로 연구기관 운영의 자율성이 이전에 비해 크게 축소되었다고 평가했다.⁷⁵⁾

사실 정부출연연구기관의 ‘출연(出捐)’이라는 표현은 정부보조라는 지칭했을 때 따르는 정부의 통제와 간섭을 피하고 자율적으로 운영하기 위해 의도적으로 선택된 용어였다. 그러나 1980년의 통폐합이후 그같은 철학은 효율적 운영을 위한 정부의 강화된 관리방침에 자리를 내주고 말았던 것이다.

VI. KIST와 한국과학원의 통합 배경과 의미

정부출연연구기관들이 노정한 문제점을 해결하고 연구소에 대한 관리를 강화하기 위한 목적에서 단행된 연구기관 통폐합의 과정에서 KIST와 한국과학원이 통합된 이유는 무엇일까? 과학기술처가 연구기관과 교육기관으로 각각 상이한 성격을 지닌 두 기관의 통합을 추진했던 가장 큰 이유는 교육과 연구의 연계를 통해 두 기관의 능력을 상호보완함으로써 기관운영의 효과성과 능률성을 높이겠다는 것으로 설명된다.⁷⁶⁾ 즉 통합을 통해 KIST는 한국과학원의 학생들을 필요한 연구인력으로 활용할 수 있고, 한국과학원은 실제적인 연구활동에 기반을 둔 효과적

74) 한국과학기술연구소육성법을 모델로 제정된 특정연구기관육성법의 사업계획서에 대한 항목도 처음에는 ‘제출’로 규정되었으나 1981년 개정을 통해 한국과학기술원법처럼 장관의 ‘승인’을 받고 연구에 대해서도 정부의 ‘지시’를 따르도록 변화되었다.

75) 과학기술처·과학기술정책관리연구소, 『과학기술처 출연연구기관백서』(1997), 25-6쪽.

76) 현원복 외, 앞의 책, 137쪽.

인 교육을 실시함으로써 두 기관이 시너지 효과를 거둘 수 있다는 판단이었다. 사실 KIST와 한국과학원은 1978년부터 이미 연구인력의 상호활용을 부분적으로 시행하고 있었다. 두 기관은 ‘한국과학기술연구소와 한국과학원의 과학기술인력 상호활용을 위한 기본합의서’를 체결하고 KIST의 연구인력과 한국과학원의 교수진을 상호활용하기로 했다.⁷⁷⁾ 이에 따라 첫째인 1978년 한국과학원 교수 5명이 KIST 금속공학연구부의 겸임연구원으로 임명되었고 뒤이어 KIST 연구원 6명이 한국과학원 겸직교수가 되었다.⁷⁸⁾ 비록 많은 수는 아니었지만 인력의 상호활용은 다음해에도 계속되었는데, 두 기관을 통합시켜 인력의 이동을 더욱 활발하게 하겠다는 구상이었다고 볼 수 있다.

한편으로 KIST와 한국과학원이 지리적으로 바로 인접해있기 때문에 통합 이후의 행정관리나 인력의 왕래 등 물리적인 통합이 상대적으로 쉽다는 점도 두 기관의 통합에 영향을 주었을 것이다. 지리적 조건 자체가 핵심적인 요인이었다고 보기는 힘들지만 다른 지역에 있는 기관들을 합하는 것보다는 나란히 위치하고 있는 두 기관의 통합작업이 단기간에 신속하게 추진될 수 있다는 점은 KIST와 한국과학원의 통합에서 분명 긍정적인 작용을 했다고 볼 수 있다.⁷⁹⁾

그러나 그 같은 공식적인 통합의 명분에도 불구하고 KIST와 한국과학원의 결합은 당시에 그리 자연스럽게 여겨지지 않았다. 연구와 교육을 통합함으로써 시너지 효과를 노리겠다는 명분 자체는 충분히 가능한 구상이었지만 실제로 정부가 생각한 두 기관 통합의 일차적 원인은 “역할의 중복”이었다. 1980년 10월 대통령에게 보고된 “정부출연 또는 보조 시험연구조사 기관 정비계획 보고”에 의하면 한국과학원은 ‘연구교육기관’이고 KIST는 ‘연구기관’으로 동일기능의 연구기관과 교육기관을 분리·설치했기 때문에 유사기관 난립을 해소하는 차원에서 통합이 필요하다고 밝히고 있다.⁸⁰⁾ 그렇지만 한국과학원은 이공계특수대학원으로 우수 인

77) “과학원 교원 활용에 관한 규정”, KIST 제62회 이사회 회의록 첨부자료 (1978. 7. 21), KIST 문서보관실 소장 자료.

78) “『과학한국』의 두뇌를 키운다: 한국과학원”, 『조선일보』 (1979. 1. 31); “연구소 소식”, 『과기연 소식』 13-1 (1979), 19쪽.

79) 두 기관의 통합 후 임업시험장의 반대를 무릅쓰고 시험림 내에 KIST와 한국과학원과 연계보도를 설치했으나 이용하는 사람이 거의 없어 10년 뒤 과학기술처가 자진 반납하여 폐쇄되었다. 김사일, “시험림에 대한 수상”, 임업연구원, 『임업연구 80년사』 (2002), 967-8쪽. 이 에피소드는 인접한 조건에도 두 기관 사이에 왕래가 그다지 활발하지 않았음을 보여준다.

80) “정부출연 또는 보조 시험연구조사 기관 정비계획 보고” (1980. 10. 25), 국가기록원 부

력을 키워내는 교육이 기본 목적임을 생각해볼 때 두 기관이 동일한 연구 기능을 수행하고 있는 유사기관이라는 설명은 쉽게 납득이 되지 않는 이유였다.

기관의 운영상 효율을 높이기 위해서는 연구기관인 KIST와 대학원인 한국과학원을 통합시키기보다는 KIST가 작성한 연구기관 연방제 방안에서 제시된 것처럼 KIST에서 떨어져 나간 산업기술 연구기관을 통합하는 것이 타당했다고 볼 수 있다. 비록 연구기관의 위치가 서울과 대덕 등 지방에 분산되어 있다는 문제가 있었지만 이것이 결정적인 장애 요인이 되었다고 보기는 어려웠다. 왜냐하면 같은 때 통합으로 새로 탄생한 한국기계연구소나 한국전기통신연구소의 경우도 다른 도시에 자리 잡고 있는 연구소들을 합한 것이었기 때문에 물리적인 거리로 인해 통합이 불가능했다고 설명할 수는 없었다.

또한 과학기술처가 작성한 ‘통합과 이후의 분리에 대한 기준’으로 볼 때도 두 기관의 통합은 어색했다. 연구기관 통폐합의 지침이 된 “연구개발체제 개선과 운영개선 방안”에 의하면 통합된 연구기관이 일정 규모 이상이 되면 분리·독립시킬 것이며, 그 기준은 연구기술직 500명이라고 밝혔다. 그런데 KIST의 경우 1979년말 당시 연구기술직의 수는 434명에 달했고, 한국과학원의 교수요원은 전임직만 75명에 달해 이 수만 합하더라도 500명을 넘는 상황이었다.⁸¹⁾ 또한 통합의 대상이 된 다른 연구기관에 비하면 KIST와 한국과학원은 설립한 지 상당 기간이 경과하여 운영이 안정화된 상태로서 나름의 조직 문화도 갖춘 상태였기 때문에 건설공사가 진행 중이던 다른 신설연구기관들과는 사정이 달랐다.

그 같은 이유로 인해 두 기관 구성원들의 반대에도 불구하고 신군부가 통합을 강행한 데에는 다른 요인들이 영향을 미쳤다는 시각들이 있다. 예를 들어 『한국과학기술원 사반세기』는 통합은 무엇보다 정치적인 필요에 의한 결과라고 주장했다. “사회적으로 가장 인지도가 높은 KIST와 과학원이라는 두 기관을 통합함으로써 정부출연연구기관의 통합을 보다 극명하게 보여주는 효과를 얻을 수 있었을 것이”라는 설명이었다.⁸²⁾ 연구기관 통합이라는 정책 자체가 연구기관 내부의 의견수렴이나 동의에 근거한 것이 아니었기 때문에 통합정책 자체가 환영받기 어려

산서고 소장 자료, 문서번호 국행위 150-660.

81) KIST, “KIST-KAIS 통합운영방안” (1980), KIST 문서보관실 소장 자료; 한국과학원, “한국과학원” (1980), KIST 문서보관실 소장 자료.

82) 한국과학기술원 사반세기 편찬위원회 편, 『한국과학기술원 사반세기』 (한국과학기술원, 1996), 81쪽.

은 상황에서 가장 오래된 두 기관을 첫 번째 통합대상에 올려놓음으로써 구조조정의 상징성과 효력을 높이기 위한 목적이 담겨있었다는 것이다. 그와 함께 『한국과학기술원 사반세기』는 “두 기관의 통합으로 설립된 한국과학기술원의 설립자를 전두환 대통령이 말씀으로써 통치자가 과학기술에 관심을 기울인다는 정치적인 제스처의 효과도 아울러 거둘 수 있었을 것이”라는 설명도 덧붙였다. 실제로 전두환은 박정희가 그러했던 것처럼 정부출연연구기관 통폐합 과정에서 새로 탄생한 기관들의 설립자로 이름을 올렸다.

한편으로 통합의 바닥에 깔린 다른 차원의 정치적 요인으로 KIST의 위상을 약화시키기 위한 정치적 목적이 있었다는 시각이 있다. 특히 상당수 KIST 출신 인사들은 KIST와 한국과학원의 통합이 신군부와 연결된 육사 출신의 과학기술자들이 KIST에 대해 가졌던 부정적 태도와 관련이 크다고 여긴다.⁸³⁾ 1972년 KIST 소장 심문택이 국방과학연구소 소장으로 옮겨간 이후 군 출신 연구원들의 영향력을 줄이고 KIST에서 끌어온 인력들을 부소장을 비롯한 중요 직위에 임명한 이후 빚어진 갈등이 요인의 하나였다는 지적이다.

그러한 현상을 단순히 양 기관간의 갈등이 아니라 한국 과학기술계의 주요 인맥 변화라는 측면에서 설명하려는 시도도 있다.⁸⁴⁾

국방과학연구소는 신군부의 출현 이전까지 과학기술연구소 출신의 점령지나 다름없었기 때문이다. 국방과학연구소의 창설 초창기였던 70년대 초반 박대통령은 국방과학연구소의 연구 성과가 기대에 미치지 못하자 당시 가장 막강했던 과학기술연구소의 연구원들을 대거 국방과학연구소로 이동시킨다. 이 조치로 당시 과학기술연구소의 간부였던 심문택 박사와 김재관 박사가 각각 국방과학연구소의 소장과 부소장에 임명되고 김훈철 박사가 진해기계창장으로 가는 외에도 도정섭, 현경오[호] 박사 등 많은 수의 과학기술연구소 출신 외인부대가 국방과학연구소로 옮겨가 연구소를 점령하게 된다. 이 과정에서 국방과학연구소 출신들은 과학기술연구소에 대해 거의 적대적인 만큼의 경쟁의식을 갖게 됐다는 것이 과학기술계의 해석이다. 그러다가 10·26 이후 사정이 뒤바뀐다. 군 출신의 국방과학연구소 박사들이 국보위에 대거 참여, 권력의 핵심과 연결된 것이다.⁸⁵⁾

83) 김영식 외, 『여명기의 한국과학기술연구기관의 설립과 연구활동 조사』(한국과학기술연구원, 2003)의 바탕이 되었던 인터뷰에서 그같은 언급들을 찾아 볼 수 있다. 이 인터뷰 자료들은 KIST가 소장하고 있다.

84) 신동호, 앞의 글, 130-216쪽.

85) 같은 글, 162-3쪽.

실제로 1970년대 7년 반 동안 최형섭이 과학기술처 장관으로 재임하면서 KIST 출신 연구자들은 국방과학연구소뿐 아니라 여러 정부출연연구기관의 소장, 부소장 등 최고관리직으로 다수 임명되는 등 과학계의 중심에 서있었으나 신군부가 등장하면서 KIST 출신 최고관리직들은 대부분 타의에 의해 물러나야 했다. 이는 1970년대까지 한국의 과학기술계를 주름잡았던 KIST 인맥이 퇴조하고 국방과학연구소 출신이 실세를 장악하게 되는 과정에서 KIST가 목표물이 된 결과라고 풀이되었다. 이같은 해석이 제기된 배경에는 전두환과 육사 동기생 출신으로 국방관리연구소 소장을 맡고 있던 김성진이 정부출연연구기관 통폐합을 주도한 국보위 경제과학분과회의에 많은 의견을 제시했다는 사실과 관련이 있었다.⁸⁶⁾ 김성진은 국방과학연구소에서 근무하다가 심문택이 소장으로 취임한 후 주미 국방과학무관이 되어 연구소를 떠나야 했는데, 그 이후 김성진은 KIST에 대한 매우 부정적인 인식을 갖게 되었다고 한다.⁸⁷⁾ 결국 신군부의 등장 이후 김성진은 과학기술계에서 상당한 영향력을 행사하게 되었고, 이 과정에서 KIST의 통합도 영향을 받았을 것이라는 해석이었다.

그리고 단순히 국방과학연구소 인맥과의 갈등을 떠나 1970년대 KIST가 누렸던 혜택으로 인해 과학기술계 일반이 KIST에 대해 지녔던 비우호적인 태도도 KIST 통합의 정치적 배경으로 언급된다.

통합의 명분은 그럴듯했으나 그 배경에는 이의를 다는 사람들이 많다. 최형섭 장관의 KIST에 대한 오랜 「편애」가 상대적으로 「적」을 많이 만들었고, 각종 특혜는 질시의 대상이 되어 KIST의 지위를 끌어내릴 기회를 기다렸다는 것이다.⁸⁸⁾

KIST 출신 과학기술처 장관이 KIST와 KIST 출신 연구자들에게 특혜를 주어 다

86) 현원복 외, 앞의 책, 137-8쪽. 이 자료는 김성진 외에 경상현(한국전자기술연구소), 채영복(KIST)도 통폐합 논의에 관여했다고 밝히고 있다. 한편 국보위 경제과학분과위원회의 위원장은 김재익(경제기획원), 위원은 최상진, 오관치(국방관리연구소), 윤덕용(한국과학원 교수), 김안제(서울대 교수), 유갑수(국민대 교수), 조경목(과학기술처) 등이었다. 국가보위비상대책위원회, 앞의 책, 286-7쪽.

87) 각주 83에 제시된 『여명기의 한국과학기술연구기관의 설립과 연구활동 조사』의 바탕이 되었던 인터뷰에서 KIST 출신 과학자들은 김성진이 “국방과학연구소 시절 KIST에 비해 상대적으로 낮은 처우를 받았으며, 육사출신이라는 이유로 최형섭, 심문택 등 KIST 출신자들로부터 괘시를 받았다”는 얘기를 공개석상에 하곤 했다고 밝혔다.

88) 고종관, “매맞는 출연 연구소”, 85쪽.

른 기관과 연구자들이 상대적 박탈감을 갖게 되었고, 이것이 통합의 빌미를 제공했다는 것이다. “MOST(과학기술처) 장관이 아니라 KIST 장관”이라는 비판이 나올 정도로 최형섭은 KIST를 후원했으나,⁸⁹⁾ 최형섭의 영향력의 원천이 되었던 박정희가 사라지자 KIST가 역풍을 맞게 된 것이었다.⁹⁰⁾ 연구와 교육을 연계시킨다는 명분을 내세웠지만 통합 이후 한국과학기술원의 인사와 운영이 철저하게 한국과학원 출신 위주로 진행되었다는 사실도 이 같은 해석을 뒷받침한다.⁹¹⁾ 이에 대해 한국과학원 출신 인사들은 재정난으로 인해 독자생존이 힘들었던 KIST를 한국과학원이 실질적으로 흡수 통합했기 때문이라고 설명한다.⁹²⁾ 이에 대해 KIST 측 인사들은 자본에 많이 투자되어 현금 흐름에 문제가 있었지 재무재표는 큰 문제가 없었다며 KIST의 재정난이 통합의 요인이 되었다는 주장을 강력히 부인했다.⁹³⁾

물론 연구기관 통합이라는 정책 결정에서 정치적 이해관계가 가장 큰 요인이 되었다고 설명하는 것은 타당하지 못하다. 연구기관의 운영 효율을 높이고 연구를 통한 실질적인 교육이라는 분명한 대의명분이 있었기 때문이다. 하지만 KIST와 한국과학원의 통합에는 정치적인 요인이 작용했다는 점 역시 부정하기 힘들 것이며, 그 결과 KIST와 한국과학원의 통합은 완전한 화학적 통합으로 이어지지는 못하고 1989년 KIST가 분리·독립하여 1980년 이전상태로 되돌아가고 말았다. 통합 자체가 내부 구성원들의 논의나 이해가 없는 상태에서 일방적으로 추진되었고, 나름대로 쌓아온 두 조직체의 상이한 조직문화로 인해 인위적인 통합은 성과를 거두지 못했던 것이다.⁹⁴⁾ 통합 전후의 불안정한 분위기, 통합 이후 한국과학기술원 연구부와 학사부의 갈등, 연구부의 KIST로의 재분리를 위한 노력 등을 고려할 때 KIST와 한국과학원의 통합은 두 기관에게 좋은 기억을 남기지 못했고, 특히

89) “균형 잃은 과학행정”, 『경향신문』 (1974. 3. 20).

90) 1981년 3월에 열린 한국과학기술원 2회 정기이사회는 당초 의결주문에는 전 KIST 소장이었던 최형섭, 천병두, 심문택 3명을 고문에 임명할 것이 포함되었으나 실제 이사회에서는 이 문제가 다루어지지 않았고, 이사회 회의록에서도 펜으로 삭제되어 있다. 이는 정부가 연구소의 제안에 대해 반대했기 때문으로 여겨지며, KIST 출신 최고관리직이 물러나야 했던 상황의 연장선상에 있던 결과로 보인다. 제2회 한국과학기술원 2회 회의록 (1981. 3. 31), KIST 문서보관실 소장 자료.

91) 한국과학기술원 사반세기 편찬위원회 편, 앞의 책, 112쪽.

92) 인터뷰: 전 한국과학원 원장 (2007. 1. 23).

93) KIST 인터뷰 자료: 전 KIST 행정부장 (2008. 4. 21), 이 인터뷰는 KIST의 내부 프로젝트 수행 과정에서 실시된 것이다.

94) 김인수, 『거시조직이론』 (무역경영사, 1999), 579-80쪽.

KIST에게는 1970년대의 위상과 함께 KIST라는 이름마저 잃어버렸던 힘든 시절이 되었다.

VII. 맺음말

정부출연연구기관은 박정희 시대 과학기술정책에서 가장 역점을 두었던 사업이라 할 수 있다. KIST의 성공적 운영에 자신감을 얻은 정부는 대덕연구단지 건설과 함께 KIST를 모델 삼아 전문 분야별로 정부출연연구기관을 설립했고, 그 과정에서 KIST는 선발주자이자 전범으로 큰 역할을 했다. KIST의 제도, 노하우에서 인력까지 많은 것들이 신설 연구기관에 전파되었고, KIST는 편중지원이라고 비판받을 정도로 대통령과 초대 KIST 소장 출신 과학기술처 장관의 든든한 후원 아래 1970년대 과학기술 활동을 주도하게 되었던 것이다. 이 과정에서 박정희는 모든 연구기관의 설립자로 이름을 올렸으며, 대통령의 이같은 지원 속에 정부출연연구기관은 양적인 확대를 기록하게 되었다. 경제발전과 국가안보를 정권의 정당성 확보에 가장 중요한 두 축으로 삼은 박정희에게 그것과 직간접으로 관련된 과학기술을 담당하는 연구기관은 투자할 가치가 충분한 대상이었다.

그러나 박정희의 사망과 뒤이어 새로운 정치세력이 등장하면서 연구기관을 지지했던 한축이 무너졌고, 이는 지속적으로 성장해왔던 연구기관 체제에 큰 변화의 계기가 되었다. KIST는 변화된 사회·경제 환경 속에서 더 이상 1970년대와 같은 중심적 역할을 담당할 수 없었다. 새 정부는 KIST에서 파생된 정부출연연구기관 체제가 약한 정부 관리 속에서 외형적인 기관수만 증가함으로써 크고 작은 문제를 야기했다는 판단 아래 통폐합 정책을 추진했고, 그 과정에서 KIST는 한국과학원과 원치 않은 통합을 해야 했다. 결국 KIST의 영향을 받아 단기간에 확대된 분야별 정부출연연구기관이 새로운 정권 아래에서 KIST에게는 통합이라는 부메랑이 되어 돌아왔던 것이다.

하지만 새 정부가 운영효율을 높이기 위해 독립적인 정부출연연구기관들을 인위적으로 단기간에 통폐합했던 것은 적지 않은 잡음을 불러왔으며, 이후 정부와 연구기관 사이의 관계에서 부정적인 선례로 작용했다. 물론 일부 연구기관은 통합을 통해 규모와 연구 분야의 확장을 이루어 새로운 발전의 계기를 마련할 수

있었다. 그러나 다양한 의견 수렴이나 장기적인 방향설정이 충분하지 않은 상황에서 상당부분 정치적인 판단이 작용한 위로부터의 구조조정은 연구기관의 자율성을 관리 효율성과 맞바꾸게 되었고, 이후 정권에서 유사한 구조조정 정책이 반복되는 단초가 되었던 것이다. 권위주의 시대에 이견은 표출되지 못하고 정부의 의도대로 통폐합이 이루어졌지만 물리적 통합은 화학적 통합으로 이르지 못하고 상당부분은 원상태로 돌아오고 말았다.⁹⁵⁾ 이 과정에서 정부출연연구기관의 위상과 역할은 크게 약화되었고, 정부의 통제와 간섭을 줄이기 위해 비영리법인으로 설립한다는, 정부출연연구기관 설립 당시의 기치는 크게 퇴색했다. 이후 새로운 정권이 등장할 때마다 연구기관은 통폐합, 효율성 제고, 역할 재정립이라는 처방 아래 적지 않은 곤란을 겪어야 했던 것이다.

1980년의 정부출연연구기관 재편성 과정과 이후의 결과는 우리에게 몇 가지 시사점을 던져준다. 우선 이미 설립된 연구기관의 통폐합이라는 정책이 효과를 거두기가 쉽지 않음을 알 수 있다. 독자적인 조직 논리를 갖추고 설립된 별개의 기관을 인위적으로 통합하는 것은 어려운 과제를 수반할 수밖에 없다. 따라서 연구기관의 설립 단계에서부터 종합적이고 장기적인 정책적 판단이 꼭 필요하다. 1970년대 연구기관의 잇단 설립에만 몰두하면서 연구기관들 사이의 분명한 역할 정립이나 종합적인 조정이 이루어지지 못했기 때문에 구조조정의 필요성이 생겨났던 것이다. 이와 관련해서 1980년 KIST가 마련한 연구기관 연방화 방안은 상당한 함의를 지닌다. 비록 KIST 생존을 위한 자구책 차원의 방안이었지만 연구기관들을 기능별로 연계시킨다는 구상은 1999년 정부출연연구기관의 5개 연구회체제로의 개편과정과 중첩되는 부분이 적지 않았다. 1970년대 연구소 설립단계부터 그 같은 방안이 마련되어 실행되었다면 하는 아쉬움을 갖게 한다. 물론 연구회체제가 항상 최선은 아니며 연구기관에 대한 다양한 지배구조가 존재하고 각각은 나름의 장단점을 지니고 있다. 문제는 그러한 다양한 가능성에 대한 충분한 논의가 없이 통폐합이 유일한 방안으로 결정되어 일방적으로 추진되었다는 점이다.

95) 전두환의 퇴임 직전인 1988년 2월 중순 청와대에서 열린 4M D램 개발을 축하하는 자리에서, 전두환이 과학기술처 장관에 “[노사분규를 일으킨] 과학원인가 뭔가 그거 없애 버릴 계획 한번 만들어보시오. 연구원들이 연구는 안하고 데모 같은 거나 해서야 되나?”라고 하자 장관이 “검토하도록 하겠습니다. 각하”라고 답변하여 조금 전까지 웃던 과학원 사람들 얼굴이 굳어졌다는 에피소드는 당시 정부의 억압적인 분위기를 보여주는 하나의 예이다. 정권 초기에는 그 정도가 훨씬 더했을 것임을 짐작할 수 있다. 진대제, 『열정을 경영하라』 (김영사, 2006), 61-3쪽.

또한 연구기관의 구조조정이 운영효율에만 초점을 두고 이루어졌기 때문에 이후에도 계속해서 정부출연연구기관의 기능과 역할을 둘러싼 논쟁이 벌어졌다는 점을 지적할 수 있다. 연구기관은 기본적으로 효율성만이 아닌 목표를 얼마나 효과적으로 달성했느냐를 기준으로 판단해야 하지만 단순히 운영상의 효율을 제고하기 위해 인위적으로 통폐합을 추진함으로써 변화된 환경에 맞는 정부출연연구기관의 기능정립을 이루어내지 못했던 것이다.⁹⁶⁾ 설립된 지 몇 년 지나지 않은 연구기관들을 통폐합이라는 방식을 통해 재편성하는 정책 자체에도 문제가 있었지만 더 큰 문제는 내부 구성원이나 과학기술계의 폭넓은 의견을 수렴하여 정부출연연구기관의 임무와 위상과 연결된 개편을 추진하지 못했다는 점이었다. 비록 구조조정이 이루어지고 오래지 않아 특정연구개발사업이 추진되면서 정부출연연구기관은 새로운 임무를 부여받게 되었지만 통폐합 과정에서 그 같은 측면이 충분히 논의되지 못했던 것은 구조조정의 의의와 가치를 반감시켰다.

그리고 KIST와 한국과학원의 통합은 그 과정에 상당한 정치적 요소가 개입되면서 정책의 집행이 순조롭게 이루어지지 못했음을 보여주었다. 모든 정책은 기본적으로 정치적 측면의 영향으로부터 자유로울 수 없다는 점을 감안하더라도 정치적 이해관계를 최소화하는 것이 중요하다. 이는 특정 정책의 수립과 집행 과정에서 적어도 이해당사자들이 동의할 수 있는 명분과 절차를 갖추거나 그를 위한 노력이 뒤따라야 함을 뜻한다. 아울러 통합 이후에 상이한 두 조직의 효과적인 융화를 위한 노력이 통합 자체만큼이나 중요하다는 점도 지적할 수 있다. KIST와 한국과학원이 통합되어 탄생한 한국과학기술원의 경우 한쪽에 편중된 시책이 시행됨으로써 결과적으로 화학적 통합에까지 이르지 못했으며, 이는 두 기관 모두에게 적지 않은 상처를 남겼던 것이다.

정부출연연구기관은 1970년대의 정치경제적 환경에서 태어난 산물이기 때문에 변화된 환경에서 부침을 겪는 것은 당연한지 모른다. 그러나 정부출연연구기관에 대한 종합적인 조정을 담당할 수단이 필요하다는 사실과 연구활동이 지니는 특성을 감안하여 최대한의 자율적인 운영을 꾀하기 위해 정부출연연구기관이라는 독

96) 물론 연구기관에 대한 관리정책에서 효율(efficiency)과 효과성(effectiveness)은 함께 제기되는 기준이며, 특히 효과성은 그것을 판단할 수단이 마땅치 않기 때문에 논란을 불러일으키곤 한다. Rebecca Boden, Deborah Cox & Maria Nedeva, "The Appliance of Science? New Public Management and Strategic Change," *Technology Analysis & Strategic Management* 18:2 (2006), pp. 125-41.

특한 제도를 만들었다는 철학은 지금도 충분히 고려할만한 가치를 지니고 있다. 그리고 연구기관에 대한 정부 주도의 일방적인 통폐합 정책은 의도한 효과를 거두기가 쉽지 않다는 점 역시 되새길 필요가 있을 것이다.

〈ABSTRACT〉

Reorganization of Government-Supported Research Institutes in 1980:

Focusing on the Merger of KIST and KAIS

MOON Manyong

Institute of Rice·Life & Civilization

Chonbuk National University

In the 1970s Korea, Government-Supported Research Institutes(GSRIs) led the nation in R&D but they raised some problems because similar institutes were founded in a short period. After president Park, the founder of all GSRIs died in 1979, GSRIs had to be reformed by the new political environment. As the first GSRIs, KIST(Korea Institute of Science and Technology) tried to tackle the crisis by building a plan for the federal system of GSRIs, which aimed for low-level unification of similar institutes. However, the government decided to reduce the number of GSRIs from 16 to 9 through a merger. As a result of this restructuring, KIST merged with a graduate school, KAIS(Korea Advanced Institute of Science), thus becoming KAIST(Korea Advanced Institute of Science and Technology). Although the authorities announced that the objective of the merger between KIST and KAIS was to achieve a synergy between research and education, there was obviously a political background to the merger including antipathy towards KIST, which was caused by the privileges bestowed on KIST in 1970s. Admitting the necessity of reorganization of GSRIs, the authoritarian government's mandatory merger policy only focused to increase the operation efficiency and the policy didn't achieve the desired long-term effect.

key words: Government-Supported Research Institutes(GSRIs), Reorganization of GSRIs, KIST(Korea Institute of Science and Technology), KAIS(Korea Advanced Institute of Science), KAIST(Korea Advanced Institute of Science and Technology)