

연구논문

제도적 동형화와 기능적 탈동조화:
중간지원조직의 관점에서 경제·인문사회연구회 체제를 중심으로

백 대 현*
엄 미 정**

- I. 서론
II. 이론적 배경
III. 연구대상과 연구방법
IV. 분석결과
V. 결론

〈요약〉

이 연구는 한국의 정책 과정에서 중요한 역할을 수행해 온 국책연구기관들이 급변하는 환경변화에 적응하며 혁신을 모색하는 과정에서 발생하는 현상들을 이론적 틀을 가지고 분석하고자 하였다. 그리고 이러한 분석은 향후 연구회 체제의 설계와 국책연구기관들의 방향성 설정에 학술적 근거를 제공할 수 있다는 측면에서 의의가 있다. 연구회와 국책연구기관들을 분석하기 위해 열린체제(open system)의 관점에서 연구회를 중간지원조직으로 설정하고 연구회 중심의 조직의 장(organizational field)에서 발생하는 제도적 동형화와 기능적 탈동조화를 살펴보았다. 분석결과 연구회는 다양한 공식적·비공식적 수단을 활용하여 제도적 동형화를 이루어냈으나 실질적 운영에 있어서는 기능적 탈동조화가 발생하고 있었다. 그리고 이 연구에서는 이러한 괴리를 제도적 적합성, 국책연구기관들이 가지는 고유한 특성, 경로의존성, 국지적 환경의 차이, 중간관리조직의 정당성과 전문성 확보 등으로 설명한다.

[주제어: 중간지원조직, 동형화, 탈동조화, 경제·인문사회연구회]

* 제1저자, 전북대학교 행정학과 조교수(dhbaek@jbnu.ac.kr)

** 교신저자, 과학기술정책연구원 선임연구위원(umi@stepi.re.kr)

I. 서론

1998년 정부출연연구기관법 제정 이후 연구회 체제는 20여 년이 되었다. 그동안 한국 사회의 경제·사회적인 환경 뿐만 아니라 연구회 및 정부출연연구기관들도 많은 변화를 겪었다. 초기 5개 연구회로 출범하여 과학기술분야 연구회와 경제·인문분야 연구회로 통합·전환되는 과정에서 정부출연연구기관들은 20년 동안 연구회 체제 내에서 상호 교류·협력·경쟁하는 속에서 유사하면서도 다른 방향으로 변화·발전하여 왔다.

뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화와 같은 환경적 맥락이 급격하게 변화함에 따라 정부출연연구기관들이 담당해야 할 역할과 기대 또한 변화하고 있어 정부출연연구기관들의 기능과 활동측면에서의 전환이 필요하다. 디지털 전환, 4차 산업혁명, 저성장·저출생 등의 경제사회 변화 및 복잡도 증가 등으로 다학제간 융복합 접근을 통한 정책 지식 창출이 필요한데, 현재의 체제로 그러한 역할을 제대로 수행할 수 있는지에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다 (김두열 외, 2014; 김정원 외, 2017).

특히 현재 정부출연연구기관들은 국가 중장기 전략수립 역할 및 중립적인 정책대안 제시 기능보다 개별 부처 중심의 단기적 정책개발지원의 역할을 지속·확장하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 연구기관들의 독립성과 경쟁력을 높이기 위하여 연구회 체제가 출범하였지만, 연구회 체제 이후 다양한 지침과 감사 등으로 인해 정부출연연구기관들 간의 차별성과 경영자율성이 감소하여 오히려 연구회 체제 출범의 취지에서 멀어지고 있다는 평가도 나오고 있다. 연구회 체제와 더불어 실시된 경쟁방식을 통한 인건비 확보 필요성은 기관들의 과제 수 증가 등 연구여건 악화로 이어졌으며, 세종시 이전은 우수인력의 확보를 어렵게 만들고 있는 상황이다.

그 동안의 경제·인문사회연구회 및 그 소관기관과 관련한 여러 연구들이 수행되었고 그 연구에서 나온 제안이나 개혁방안이 실현되기도 하였다. 통합 연구회 출범, 연구회 주관 협동연구 예산 확보(경제·인문사회연구회, 2006), 상대적 기관평가제도 폐지(조범철 외, 2019), 협동연구 중요성 증대에 따라 기관평가에서 협동연구 관련 성과지표 포함, 정책연구기관들의 연구기획 및 평가와 관련하여 연구과제 발굴에 외부 전문가 참여(경제·인문사회연구회, 2006), 기본 및 수시사업 시 정부 정책수요 반영(이근주 외, 2016) 등이 대표적이다. 이러한 대응책과 개선책들은 연구배경 등을 고려할 때 몇 가지 전제조건을 가지고 제안된 것으로 판단되는데, 이 전제들에 대해 정부출연

연구기관 연구자들이 동의하지 못하고 있으며 오히려 상반된 인식과 결과가 나타나기도 한다. 그리고 도출된 방안에 대해서도 문제해결을 위한 시급성에 대한 판단이 이루어지고 않고 있다.

제도적인 측면에서 볼 때, 연구회 체제 출범으로 인하여 연구기관들 간의 교류·협력이 증가하고 융합연구의 수요에 부응할 수 있는 여건은 마련되었다고 볼 수 있다. 다만 연구회 소속 정부출연연구기관들에게 요구되는 기능과 역할들이 적절하게 수행하고 있는지에 대해서는 검토가 필요하다. 이를 위해 이 연구에서는 중간지원조직이라는 이론적 틀을 중심으로 연구회 체제를 살펴보고자 한다. 우선 경제·인문사회연구회를 중간지원조직이라는 제도적 틀의 관점에서 분석하여 현재의 제도적 맥락들이 신제도주의적 관점에서 어떠한 현상을 초래하고 있는지를 확인한다. 그리고 제도적 맥락들이 중간지원조직을 통해 실현하려고 하는 기능적 측면에서의 효과를 어떻게 제약하고 있는지를 탈동조화의 관점에서 분석한다. 마지막으로 이러한 논의를 바탕으로 연구회 체제가 활발하게 작동할 수 있는 해결책을 제안하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 중간지원조직

현재 중간지원조직이라는 매력적인 용어 안에는 다양한 개념들이 혼용되어 있어 그 실체를 제대로 파악하기 어려운 상황이 되어 버렸다. 따라서 중간지원조직의 개념·역할·기능에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 기존 연구들을 종합 해보면 중간지원조직이라고 간주할 수 있는 범위에는 크게 세 가지 유형의 개념이 포함되어 있다(송두범, 2011).

첫 번째 유형은 인프라스트럭처 조직(infrastructure organization)이다. 인프라스트럭처 조직은 1970년대 미국에서 황금기를 누렸던 다양한 비영리 단체 활동의 효과성을 향상시키고 이들 단체를 지원하는 형태로 발달하였다. 구체적으로는 개별 비영리 단체의 역량을 강화하고, 필요한 자원을 조달하고, 운영에 필요한 정보를 제공하고, 단체 간·단체 외의 주체들이 상호작용할 수 있는 네트워크를 형성하고, 학술적 연구들을 현장에 적용할 수 있도록 지원하는 활동을 수행한다(Graaf et al., 2017). 이러

한 지원은 범위에 따라 달라지는데, 특정 분야 전체를 지원하기도 하기도 하지만 개별 단체나 개인업무 수행자 단위의 지원도 이루어지며, 특수한 경우에는 지역단위로도 지원의 단위가 설정된다(Abramson & McCarthy, 2012).

두 번째 유형은 우산조직(umbrella organization)이다. 우산조직과 관련된 연구에서는 다양한 집단들의 요구가 정책결정자에게 전달되는 과정과 분산되어 있는 이해관계를 정제하고 종합하는 구조에 대해서 관심을 가진다(Kohler_Koch, 2009). 조직 구성원의 이해관계를 조정하는 구조와 관련하여서는 대표성(representation)이 중요한 개념이 된다. 대표성은 특정 주체가 다른 주체들을 대신해서 의견을 개진하고 주장하고 상징화하고 행동하는 과정에서 발생하는데(Pitkin, 1972), 내용 자체보다는 그 과정과 시스템이 더 중요하다(Saward, 2005). 우산조직은 다양한 이해관계자나 집단들이 정치적 결정과정에 접근하는 과정에서 대표성 있는 통합과 합의를 도출하는 과정과 관련된 상황에서 적용할 수 있는 유형이다.

세 번째 유형은 중재자 조직(intermediary)이다. 중재자 조직은 영역이 다른 둘 이상의 주체들을 중재(mediate)하는 역할을 수행하면서 생성하는 새로운 가치에 초점이 있다. 이러한 가치는 중재의 대상이 되는 개별 주체나 중재자 조직이 단독으로 창출하지 못하거나 창출하더라도 중재로 인해 발생하는 총량이 더 크다(Honig, 2004). 가치의 문제에 초점이 있다보니 중재자 조직은 혁신구조에서 논의가 활발하게 이루어진다. 결국 중재자 조직들은 잠재력을 가졌지만 아직 본격적으로 활용되지 않아 빛을 발하지 못하고 있는 기술이나 시스템이 특정 영역이나 분야에서 자리를 잡고 새로운 가치를 발휘할 수 있도록 배양(incubating)하는 과정에서 활용할 수 있는 유형이라고 하겠다.

이와 같은 논의를 종합해볼 때, 중간지원조직이라고 광범위하게 일컬어지는 위의 세 가지 유형의 조직들은 지원활동의 초점이 되는 영역과 활동에 따라 각기 차별화되는 양상을 보인다. 그 결과 자칫 하나의 개념으로 통칭하는 것이 적절하지 않은 것으로 보일 수 있다. 그래서 논의의 내용이나 연구결과가 편향되는 것처럼 나타나거나 충돌하는 것처럼 여겨지기도 한다. 따라서 중간지원조직이라는 개념을 바탕으로 관련된 사회현상에 대한 연구를 진행하기 위해서는 차별화된 유형을 기반으로 하여 연구를 진행하기 보다는 각 유형의 중간지원조직이 공통적으로 공유하는 특성·기능·역할을 중심으로 중간지원조직을 규정하는 방식이 적절해 보인다.

따라서 중간지원조직에게 기대되는 역할 및 특성에 대한 내용을 살펴볼 필요가 있

다. 첫째 중간지원조직의 가장 핵심적인 특징은 위치적으로 거버넌스 및 계층에서 중간에 위치하고 있다는 것이다. 그 관계가 수평적일 때는 조정자의 기능을 수행하고 그 관계가 수직적일때는 전달자로서의 역할을 부여받게 된다고 볼 수 있다. 조정자로서의 중간지원조직은 개별적인 주체들의 의견들을 통합하는 기능을 수행하게 된다. 수평적 관계에서의 조정과정은 이해관계자들의 반복적인 게임을 통한 협상으로 이루어지거나(Moravcsik, 1995), 특수분야에서의 합의를 보다 큰 이슈에서의 통합으로 연결시키는 기능적 다이내믹스(functional dynamics)에 의해서 확보된다(Quaglia, 2007). 전달자로서의 역할은 계층상의 상호작용의 과정에서 공백이 발생하는 층위가 발생하면 그 층위에서의 조정역할을 할 시스템이나 조직이 필요하게 되는데(Haas, 1992), 중간지원조직이 그 역할을 담당하면서 계층 간 정보전달 및 의사결정이 원활하게 이루어진다. 이와 같은 중간적 위치로서의 특성으로 중간지원 조직은 조정, 협력, 연계라는 핵심적 기능을 수행하게 된다.

둘째, 중간지원조직이 기존의 거버넌스 혹은 네트워크와 다른 점은 중간지원조직을 중심으로 기존에는 개별적으로 해결하지 못했던 문제를 해결하고 연결과 융합으로 새로운 가치를 창출한다는 점이다. 이와 같은 차이가 발생하는 핵심은 혁신이다. 혁신이 일어나는 영역은 틈새(niche)에서 새로운 가치를 만들어내는 방식과 기존의 관습을 새로운 방식으로 대체하는 시도가 있다(Kivimaa et al., 2017). 틈새 공략을 통해 발생하는 혁신에서 중재자 조직은 지식의 전달이나 확산에서 중요한 역할을 수행한다. 새롭게 소개되거나 발명된 기술에 대한 평가를 하고, 기업들이 특정 기술을 도입할지 여부에 대한 의사결정을 돕는 것이다(Mantel & Rosegger, 1987). 기존의 시스템을 대체하는 방식의 혁신은 새로운 표준을 설정하거나 기존에 비공식적인 방식을 공식화 하며 새로운 가치를 창출하는 형태로 이루어진다. 이 과정에서 중재자 조직들은 기존기업들 간에 발생하는 갈등과 긴장을 해소하고 새로운 시스템에 대한 필요성과 이해를 확산시켜 시스템 전환에서 주도적인 역할을 수행하게 된다(Snihur & Burgelman, 2018; Ansari et al., 2016).

셋째, 중간지원조직은 전문적인 역량을 갖추어야 한다. 중재자 조직은 다양하고 광범위한 분야에서 전문적인 기술에 대한 이해가 있어야 한다. 그리고 이러한 지식을 바탕으로 하여 기존의 지식들이 새롭게 적용되거나 더 많은 가치를 창출할 수 있는 분야나 산업을 탐색하여(Aldrich & von Glinow, 1992; Hargadon & Sutton, 1997) 기술을 필요로 하는 소비자나 그 기술을 제공할 수 있는 공급자를 확인하고 기술전달 및 거래가

이루어질 수 있도록 지원을 한다(Watkins & Horley, 1986). 이 과정에서 중재자 조직은 단순히 정보와 지식을 전달하기만 하는 것이 아니라 지식을 저장하고 가공하여 새로운 지식을 생산할 수도 있다(Hargadon & Sutton, 1997). 이 점이 중간지원조직이 그 기능적 역할을 수행하는데 있어서 가장 딜레마라고 할 수 있는 부분이다. 중간지원조직이 개별 구성원들을 연결하고 조정하려면 개별 구성원들 만큼의 전문적인 지식과 역량을 가져야할 뿐만 아니라 자원배분과 관련된 권한까지 갖추어야하는데 현실에서 그러한 조직을 만드는 것이 어렵다. 더욱이 복잡·다양해지고 전문화되고 있는 현대사회에서 중간지원조직이 개별조직을 연결하고 융합할 만큼의 전문적지식을 다양하게 확보하는 것은 어려워지고 있다(박영선·정병순, 2019; Mignon&Kanda, 2018; Wittberg, 2018).

중간지원조직을 기능적 관점에서 살펴볼 때, 중간지원조직은 이해관계 조정, 정보의 전달, 각종 자원의 제공, 네트워크 촉진, 전문적 서비스 제공 등의 역할을 수행한다. 그런데 중요한 것은 네트워크에 소속된 개별 주체들이 중간지원조직의 대표성을 인정하지 않거나 그 필요성에 대한 인식이 없다면 중간지원 조직은 제 기능을 발휘할 수 없다는 점이다. 이 연구에서는 중간지원조직을 유형적으로 분류된 개념보다는 기능과 역할을 중심으로 규정하여 경제·인문사회연구회를 분석하려고 한다.

2. 제도적 동형화

신제도주의는 주된 관심사는 두 가지로 나눌 수 있는데, 첫째는 제도가 개인의 행위나 정책에 어떤 영향을 미치는 가이고, 둘째는 제도가 어떻게 형성되고 지속되며 또 변화하는 가에 대한 것이다(하연섭, 2016). 은재호(2013)는 행정조직도 자원의 권위적 배분 과정의 한 단계로서 행정과정을 규율하기 때문에 제도로 이해할 수 있다고 말한다. 제도는 가치,문화 등을 포함하는 총체적인 체제이기 때문에 특정제도를 바탕으로 행위자들이 상호작용하는 방식이 구조화 된 결과인 조직에는 제도적 관점이 투영될 수 있다. 그리고 조직을 통하여 신제도의의 두 가지 관심사 또한 설명 할 수 있다는 측면에서 제도적 논의를 조직을 통하여 살펴보는 것은 그 의의가 크다고 하겠다.

신제도주의는 다양한 학파와 관점들을 총체적으로 지칭하는 개념이라 체계적인 분류와 유형화를 하기 어렵지만, 대체적으로 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의로 구분할 수 있다. 이 중에서 동형화는 주로 사회학적 제도주의에서 논의되는 현상으로서, 사회적으로 구성된 환경이 강압적 힘(coercive pressure), 모

방적 힘(mimetic pressure), 규범적 힘(normative pressure)으로 작용하여 제도적 동형화가 발생한다고 설명한다. 강압적인 동형화란 다른 조직에 의해서 해당 조직에 가해지는 공식적·비공식적 힘을 의미한다. 직접적인 명령이나 지시뿐만 아니라 자원의존성 등에 의하여 불가피하게 요청되는 규정이나 기준 등도 힘으로 작용한다. 모방적 동형화란 불확실성에 대한 불안을 해소하기 위하여 동료 혹은 성공했다고 선망받는 대상들을 모방하는 과정에서 발생하는 동형화를 의미한다. 기본적으로 조직목표의 모호성, 목표 달성을 위한 수단에 대한 몰이해, 조직환경으로 인한 불확실성에 직면했을 때, 적은 비용으로 일정 수준이상의 효과를 달성하고자 하는 기대로 인하여 발생한다. 규범적 동형화란 적절하다고 널리 인정되는 행동이나 절차 등과 관련된다. 환경적 맥락 속에서 특정한 규칙이나 구조가 적합하다는 신호가 주어지게 되면, 그 신호에 반응하고 적응하는 과정에서 동형화가 발생한다. 주로 특정 전문직(professions)을 확보하거나 인증서 수여와 관련되는 경우가 많다. 전문직 확보나 인증서의 획득은 그 조직이 그에 합당한 조건들을 충족하고 있다는 방증이 되기 때문에 환경에서 선호하거나 적합하다고 인정되는 규범을 따르는 과정에서 제도적 동형화가 나타난다(DiMaggio & Powell, 1983).

그렇지만 역사적 제도주의와 합리적 선택 제도주의 관점에서도 제도적 동형화에 대한 설명을 시도해 볼 수 있다. 역사적 제도주의에서는 외부적 충격에 의하여 단절된 균형(punctuated equilibrium)형성되고, 기존의 제도가 결정적·근본적으로 변화하는 중대한 전환점이 발생한다. 그러나 기존의 제도가 존재하는 상황에서 새로운 제도가 형성되기 때문에 기존의 제도가 새로운 제도를 제약하는 경로의존성이 발생한다고 말한다. 특히 행위자들 간에 불평등한 권력관계가 존재할 때, 기득권자들은 기존의 제도를 유지하고자 강한 영향력을 행사하게 되는데 이러한 힘은 새롭게 형성되는 제도를 더욱 제약하는 힘으로 작용한다(하연섭, 2016). 따라서 기존의 제도가 유사하고 그 제도로 인해 혜택을 보는 기득권자들의 특성이 유사하다면 단절된 균형으로 인해 새로운 제도가 도입되더라도 경로의존성으로 인하여 제도는 환경적 유사성을 공유하는 네트워크 내에서 유사하게 나타날 수 있다.

합리적 적응론자들(rational adaptation theorists)은 제도적 틀을 조직의 중요한 환경으로 인식한다. 이들은 이 환경에 가장 적합한 적응방법이 있다는 전제 속에서 그 제도적 틀에 속한 조직들이 환경에 효율적인 적응을 탐색하는 과정에서 유사해진다고 설명한다(Scott, 2001). Meyer와 Rowan(1977)은 동형화 압력의 본질은 합리화라고 지

적한다. 그런데 기존의 합리주의가 개인의 합리성과 효율성에만 기반하였다면 합리적 제도주의는 환경에 대해 고려한다는 점에서 차이가 있다. meyer(1981)는 관료제 조직 형태의 확산 이유를 관료제 그 자체가 문제해결을 위한 효율적인 수단이기 때문이 아니라 조직을 둘러싸고 있는 환경이 관료제가 효율적인 문제해결수단이라고 그 정당성을 인정했기 때문이라고 설명한다. 이처럼 특정 제도의 합리성에 대한 신화(myth)가 구성원들의 동조를 받을 때 그 조직의 장(organizational field)에서 형성되는 제도들은 동형화될 수 있다(하연섭, 2016).

3. 기능적 탈동조화

탈동조화는 조직이 표면적으로는 제도적 동형화의 압박(institutional pressure)에 순응하지만 실질적으로는 암묵적·비공식적인 형태로 조직의 기능을 수행하는 행태를 의미한다(Boxenbaum & Jonsson, 2017). 탈동조화는 표면적인 조직설계의 목적이나 기능과 배치되는 방향으로 진행되는 경향성을 지니는데 그 이유는 첫째, 제도적인 동형화의 압박이 내부적인 조직의 이해관계와 배치될 때 발생한다. 둘째, 개별 조직 내부의 특성에 의하여 비동조화가 활성화 되기도 한다. 개별 조직의 관리자가 조직 구성원들에 대한 장악력이 높고 개별 조직 구성원들 간에 조직의 목표와 운영방식에 대한 단결된 합의가 존재할 경우 외부의 제도적 동형화 압박에 순응하지 않는 행태를 보이게 된다. 셋째, 개별 조직이 접하는 국지적 환경의 다양성으로 인해 탈동조화가 발생한다. 구제도주의에서는 조직이 위치하는 국지적 환경의 맥락에 따른 영향으로 인하여 조직은 서로 다른 요구와 기대에 직면하게 된다고 본다. 넷째, 관리자에 대한 불신이 클 경우 탈동조화가 발생한다(Boxenbaum & Jonsson, 2017; Selznick, 1966).

탈동조화와 관련된 연구는 공식적 제도의 채택과 활용 간의 괴리에서 출발하였으나 개념적으로 확장되어 의례적 활동인 상징적 행위의 규정과 실질의 괴리도 탈동조화로 규정하기도 한다. 이와 같은 개념적 확장으로 인해 탈동조화와 관련된 연구는 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 조직이 특정 제도나 기술을 도입하였지만 실제로는 이를 활용하지 않아 도입이 단순히 상징적 의미만을 지니는 현상을 탈동조화로 보는 관점이다. 둘째는 실질적인 실천이나 활용을 수반하지 않는 수사적 표현을 탈동조화의 범주에 포함시켜 연구하는 것이다(김동수 외, 2017).

탈동조화와 관련된 개념적 범위는 확장되고 있지만 이 연구에서는 첫 번째 관점에

서 탈동조화가 발생하는 원인을 기반으로 하여 경제·인문사회연구회 체제를 분석하려고 한다.

Ⅲ. 연구대상과 연구방법

1. 정부출연연구기관

정부출연연구기관은 비영리재단법인으로서 그 운영재원의 상당부분을 정부로부터 출연금 형태로 받아 국가의 정책과 계획을 종합적으로 지원하고 지식산업발전에 이바지하기 위하여 설립된 기관이다(김계수 외, 1991). 한국은 1960년대 초 제1차 경제개발계획을 수립하면서 산업기술 발전 및 정책연구를 수행하기 위하여 정부 부처 산하에 정부출연연구기관들을 설립하기 시작하였다. 1966년 한국과학기술 연구소(KIST) 설립을 출발점으로 과학기술분야에서부터 정부출연연구기관들이 설립되기 시작하였고 이러한 흐름은 1974년에 특정연구기관육성법이 제정되면서 KIST연구진을 중심으로 분야별 정부출연연구기관의 분화 발전이 가속화 되었다(이민형 외, 2012). 경제인문사회 분야에서는 제2차 경제개발5개년 계획에서 독립적인 경제연구소를 통한 국내외 경제 조사, 정책문제 연구, 계획에 필요한 자료의 분석 등의 필요성을 언급하면서 경제기획원이 한국개발연구원(KDI)를 설립한 것이 출발점이라고 볼 수 있다(한국개발연구원, 2014).

이처럼 1960년대 말부터 설립되기 시작한 정부출연연구기관들은 1980년대와 1990년대를 거치면서 그 수와 규모가 급격히 증가했다. 1998년 당시 정부출연연구기관은 59개(경제인문사회 분야는 25개), 인력은 18,000여명, 정부 출연금은 이미 1조 원을 넘었다(기획예산위원회, 1998).

〈표 1〉 정부 부처 산하 정부출연연구기관의 규모 변화

구분	1971년	1981년	1991년	1998년
기관 수(개)	5	21	49	59
인원(명)	925	9,671	15,156	18,596
출연금(억원)	24	1,193	5,214	11,436
총예산(억원)	37	1,688	9,121	23,551

출처: 기획예산위원회(1998)

정부출연연구기관들은 과학기술과 경제 발전에 기여하였고, 정부의 정책 역량을 높이는 등 중요한 역할을 수행하고 있었지만, 1980년대 중반부터 정부출연연구기관에 대한 비판과 개편 필요성에 대한 목소리가 높아지기 시작했다. 정부 부처들이 정책개발에 도움을 받고자 정부출연연구기관을 과다하게 설립하는 과정에서 연구기관 간 기능 중복이 나타났다. 또한 정부출연연구기관들이 정부 산하 기관으로 설립되다보니 이사회가 관선이사 중심으로 운영되거나 퇴직공무원이 사무국장, 감사 등의 간부로 채용되어 자율적 책임경영이 제대로 이루어지기 어려웠다. 뿐만 아니라 출연금 중심의 운영은 연구자세의 안일함과 방만경영, 주무부처의 정책을 합리화 하는 등의 문제를 초래하여 정부출연연구기관을 '정부 부처의 영토 또는 포로'라고 비판하는 인식이 확산 되었다(이석희, 2004; 기획예산위원회, 1998; 황병상·강근복, 2005).

이와 같은 문제의식과 더불어 당시 지배적인 이데올로기였던 신자유주의의 물결과 함께 닥친 IMF 위기상황은 정부출연연구기관에 대한 구조조정과 운영시스템의 합리화를 추진하는 결정적인 계기로 작용하였다.

2. 경제·인문사회연구회의 출범

1998년 기획예산위원회의 행정개혁위원회는 정부출연연구기관에 대한 거버넌스변경을 추진하였다. 개별 기관의 이사회는 폐지하고 비상설 연합이사회를 소규모로 운영하여 인사 측면에서 부처로부터의 자율성을 확대하고자 하였으나 연합이사회에 법인격 부여가 어려워 연구회 체제로 관련 법이 제정되었다.

현재 경제·인문사회 분야와 관련하여 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(이하 정부출연기관법)」에 근거하여 설립된 경제·인문사회연구회가 24개 연구원을 소관기관으로 지도·관리하고 있으며, 과학기술분야는 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 국가과학기술연구회가 21개 연구원을 지원·육성·관리하고 있다. 이들 연구원들은 법령상으로 '정부출연연구기관(혹은 출연(연))'으로 칭해지나 이는 과학기술계 출연연구기관들과 통합된 명칭으로 그동안 과학기술계 정부출연연구기관을 의미하는 경우가 보다 일반적이었다. 또한 최근에는 다양한 형태의 출연 연구기관들이 설립됨에 따라 이 연구에서의 정부출연연구기관들은 경제·인문사회연구회 소관 정부출연연구기관들로 연구의 범위를 한정하고 이를 차별화하기 위하여 '국책연구기관'으로 표기한다. 이에 따라 이후

연구회는 경제·인문사회연구회를 의미한다.

정부출연기관법 제21조에서는 연구회의 공식적인 임무를 연구기획 및 연구기관의 발전 방향 기획, 연구기관 기능 조정 및 정비, 연구실적 및 경영평가, 연구기관간 협동 연구 지원 등으로 명시하고 있다. 사실 연구회의 출범은 구조조정 차원에서 국책연구기관들을 부처로부터 분리하여 통·폐합하고자 하는 의도가 기저에 깔려 있었기 때문에 경영혁신과 관련하여 연구회에는 구조개선을 위한 방안 도출, 유사 중복 기능의 조정, 성과경영 대안 도출, 연구여건 조성 등의 임무가 부여되었다. 연구회는 법령상 국책연구기관의 지원·육성 및 관리를 목적으로 하고 소관 연구기관을 지도·관리할 뿐이지만, 각종 승인권, 평가 등으로 인해 소관기관에 대해 준감독관청의 지위를 가지고 있다고 볼 수 있다(이석희, 2004). 문제는 이러한 지위를 행사할 수 있는 정책수단을 가지고 있지 못하다는 것이다. 연구회는 각 국책연구기관에 대한 예산배분권이 없었고, 연구협력을 위한 자체재원도 충분하지 않았다. 연구회는 소관기관에 대한 원장 선임 외에 예산권과 인사권을 행사하지 못하는 상황에 처하면서 연구회에 부여된 임무와 역할을 수행하기 위한 권한이 부재한 어정쩡한 형태로 운영되고 있다. 이와 같은 역할과 권한의 불일치는 이후 살펴보게 될 국책연구기관들의 기능적 탈동조화(decoupling)를 발생시키는 중요한 요인으로 작용한다(Selznick, 1966).

3. 중간지원조직관점으로 본 연구회의 성격

연구회는 정부출연연구기관의 고비용 저효율 구조를 혁신하기 위하여 연구기관간의 유사중복기능을 합리적으로 조정하고 시장원리에 입각한 경쟁체제를 도입하여 정부출연연구기관의 책임성과 경쟁력을 확보하기 위하여 설립되었다(기획예산위원회, 1999). 연구회의 이러한 조정기능은 조직관리의 관점에서 살펴볼 때, 중재자(full-time integrator)에 해당한다고 볼 수 있다. 일반적으로 중재자는 조정에 대한 책임은 막중한 것에 비하여 그에 따른 권한이 미약하다(Daft, 2013). 그러나 연구회는 지도·관리의 명목으로 소관기관의 운영에 대한 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 권한을 보유하고으로써 소관기관 간의 조정을 주도적으로 강력하게 추진할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있다. 조직설계의 원리로 볼 때, 연구회는 일반적인 중재자가 가지고 있는 문제점에 대한 보완적 수단으로 실질적 조정 권한을 가지고 있지만, 강력한 수단을 보유하고 있다는 것이 조직목적에 적합한 조정을 담보하는 것이 아니기 때문에 연구회 자

체적으로 조정과 관련된 역량을 확보하고 있는지에 대한 검토가 필요하다.

연구회는 그 설립 목표 중의 하나로 광범위해진 정책문제의 등장과 융합적·다학제적 문제해결의 필요성이 증가함에 따라 복합적이고 협력적인 연구의 수행과 지원을 표방하고 있다. 조직의 둘러싼 환경이 광범위한 정책문제를 발생시키고 있기 때문에 국책연구기관들은 이러한 환경에 적응하고 생존하기 위하여 다학제적 협동연구를 위한 전략이 필요하고 이러한 전략의 수립과 전략목표를 달성하기 위한 기관 간의 조정을 위하여 연구회 체제가 도입된 것이다.

이러한 내용들을 종합적으로 고려할 때, 연구회 체제는 소관기관들을 체계적으로 관리하고 조정할 수 있는 제도적 기반을 마련하여 복합적이고 광범위한 정책문제에 대하여 소관 연구기관들 간의 협동을 통해서 일사분란하게 대응하기 위하여 마련된 체제라고 볼 수 있다(Mignon & Kanda, 2018). 그런데 중간지원조직관점에서 보았을 때, 연구회 체제는 효율적으로 운영될 수 있는 제도적 기반을 갖추고 있지만 실제로는 효율적 운영의 전제가 되는 특정 조건들이 충족되지 않았다는 사실을 간과하고 있는 것으로 보인다.¹⁾ 이러한 문제를 탈동조화(decoupling)의 관점에서 살펴보려고 한다.

4. 연구방법

경제·인문사회연구회의 설립과정을 분석하기 위하여 관계기관을 통하여 문헌자료를 수집하였고 문헌자료의 해석과 이해에서 어려움이 있는 부분은 당시 관련업무에 참여했던 전문가들에게 인터뷰를 진행하여 내용을 보완하였다. 경제·인문사회연구회의 운영에 대해서는 관련 법령과 정관, 발간물, 담당자 인터뷰를 통해서 자료를 수집하였고, 소관기관들의 인식과 현황은 경제·인문사회연구회 소관기관 26개에 대해서 그 기관의 부기관장급 보직자 및 보직 경험자들을 대상으로 이메일로 개방형 설문조사를 실시하였다. 기간은 2020년 11월30부터 12월9일까지 10일간 진행하였고 주요 조사 내용은 기관의 역할 변화 및 원인, 기관의 역할과 독점적 지위의 변화, 연구주제·사업성격·예산구조, 부처와의 관계, 영향력 등 이다.

이렇게 수집된 자료를 앞에서 언급된 이론적 틀을 활용하여 경제·인문사회연구회

1) 중간지원조직의 기능적 관점에서 형식적인 요소인 중간적 위치, 연결지원이라는 특성은 충족시키지만 실질적 요소인 새로운 가치창출과 전문적 역량 확보는 충족하지 못한 것으로 판단된다.

와 그 소관기관들의 동형화와 탈동조화에 대해서 연구한다.

IV. 분석결과

1. 연구회 체제에서 국책연구기관들의 제도적 동형화

1) 강압적 동형화

「정부출연기관법」이 제정됨에 따라 개별 법률에 근거하여 설립되었던 국책연구기관들은 그 설립근거와 운영에 관한 사항을 이 법률에 의하여 공통적으로 적용받게 되었다. 연구회가 설립됨에 따라 이 법과 동법 시행령 그리고 연구회 정관에 의하여 연구회는 소관기관들에 대해 일률적인 제도적 적용과 통합적 지도·관리가 가능하게 되었다. 예전에는 각 연구기관들이 독립적으로 관련 부처의 장관에게 사업계획 및 예산을 승인 받았으나 연구회 설립 이후에는 연구회가 소관기관들로부터 사업과 예산에 대한 계획을 제출 받아 이에 대한 이사회 의결을 거쳐 국무총리에게 통합하여 제출하는 방식으로 전환되었다. 기관의 운영에 기본 틀인 정관을 개정하고자 할 때에도 연구회 이사회의 의결을 거쳐 국무총리의 인가를 받아야 하고 규정과 관련하여서도 직제·복무·회계 규정에 대해서는 연구회 이사회의 의결을 거쳐야 한다. 또한 연구회에서 표준지침 등을 통하여 근무형태, 고용, 임금, 대외활동, 교육, 평가시스템, 성과관리, 휴가·휴직, 자산관리와 같은 조직의 주된 운영과 관련된 사항들을 통합적으로 규정하게 되었다. 따라서 연구회 이전에는 각 연구기관들이 정부산하기관으로서 관련 부처와의 관계 속에서 고유한 제도적·문화적 다양성을 지니고 있었다면, 연구회 체제로 편입된 이후부터는 제도적 관점에서 볼 때 연구회로부터 그 운영상의 공통된 제약을 받을 수밖에 없기 때문에 이는 소관기관들 간의 제도적 동형화로 이어지게 된다.

이 밖에도 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 등에 의하여 각 연구기관들은 공통의 제도적·법률적 환경에 속하게 된다.

2) 규범적 동형화

연구회는 「정부출연기관법」에 의거하여 소관기관들에 대해 연구실적과 경영내용을 평가하고 그 내용을 국무총리와 기획재정부장관에게 제출하고 국무총리는 이를 국회 소관 상임위원회에 보고 하는데 연구회의 평가 기준이 소관 연구기관들에게 규범적 적합성의 신호로 작용할 수 있다. KDI국제정책대학원대학교를 제외하고 나머지 23개의 연구기관과 2개의 부설기관은 동일한 평가기준으로 평가 받는다. 평가는 연구분야(80%비중)와 경영분야(20%비중)로 구성되어 있고, 평가항목, 평가지표, 평가요소에 대한 내용을 평가 실시 이전에 공개하고 있기 때문에 각 연구기관들이 평가기준에 충족하기 위한 연구추진체계와 조직관리를 염두하게 되므로 평가기준에 따른 규범적 동형화가 나타나게 된다.

3) 모방적 동형화

모방적 동형화는 국책연구기관에서는 잘 나타나지 않는 것으로 판단된다. 우선 각 연구기관들은 설립 목적과 주요 사업을 명확하게 공표하고 있고, 「정부출연기관법」에 의하여 연구기관에 임명된 원장은 임명된 날로부터 3개월 이내에 연구기관의 경영 목표를 연구회에 제출하고, 그 승인을 받아야 한다. 이 과정에서 각 연구기관들은 주기적으로 조직환경에 대해 분석하고 그에 따른 조직의 목표를 구체화하고 그 달성을 위한 수단들을 정비하게 된다. 또한 각 연구기관들은 수행 연구과제에 대한 내부적 조정과 평가를 거치는 과정에서 조직의 목표를 기준으로 연구과제들을 평가하고 조율하며, 연구내용과 방법에 대해서도 엄밀하고 객관적인 검토를 거치 때문에 조직의 목표와 그 달성 수단에 대해서는 지속적인 구체화 절차와 경로를 가지고 있다. 현재 연구회는 23개의 연구기관들과 3개의 부설기관으로 구성되어 있지만 각 연구기관들은 연구회 소속이라는 정체성에 대한 인식이 약하고 각 기관 간 상호 간의 이해와 인식이 부족하다.²⁾ 그 결과 연구회 소속 연구기관들은 불확실성으로 인한 모방적 동기가 상대적으로 미약하며, 모방 대상으로 설정할 수 있는 대상에 대한 이해와 인식이 부족하기 때문에 모방적 동형화가 발생할 상대적으로 낮다.

2) 연구회 소속 기관이라는 정체성 부족과 소관기관 상호 간의 이해와 인식의 부족은 연구회의 기능과 설계의 관점에서 중요하게 고려되어야 할 사항임에도 불구하고 이에 대한 검토가 그동안 이루어지지 않았다.

2. 제도적 동형화로 나타난 국책연구기관의 변화

1) 연구기관의 관련 부처로부터의 독립성 증가

연구회의 설립은 종전에 각 소관부처의 산하기관으로 운영되던 연구기관들이 부처의 정책을 정당화하거나 부처에 지나치게 귀속되는 문제점을 개선하기 위한 일환으로 추진되었다. 현재 각 연구기관들은 국무조정실 산하의 연구회 소관기관으로 전환됨에 따라 연구회 이전에 비하여 부처와의 관계에서 독립적인 지위를 유지할 수 있게 되었다. 이러한 독립성의 증가는 정부의 사업이나 업무를 대행하는 성격을 지닌 연구기관 혹은 특정 부처와 밀접한 관계를 맺고 있던 연구기관에서 두드러지게 체감하고 있는 것으로 나타난다.

연구회 체제가 가지는 가장 큰 장점은 주무부처가 국무총리실로 통합되면서 기존의 000등의 부처가 직접적인 연구 간섭이나 정책이해에 따라 관여하기가 어려운 안전장치를 확보했다는 점이다. 우선 기관경영과 기본사업을 기획하는 과정에서 부처에 대한 독립성이 거의 완전하게 확보되었고, 상대적으로 서로의 이해관계를 배려하는 전략으로서 호혜평등한 교류협력을 할 수 있었다.

(ㄱ 기관 연구원 인터뷰 중)

이와 같은 독립성이 증가한 이유는 우선 의사결정구조의 분산화에서 찾을 수 있다. 다양한 주체들로 이루어진 조직구조에서는 의사결정구조가 분산화되면 다양한 반대점(veto point)이 형성되고 이로인하여 조직에서 결정한 사안들이 외부적 간섭이나 권력에 의하여 쉽게 번복할 수 없게 되어 역설적이게도 그 조직의 독립성이 증가하게 된다(Moser, 1999).

이근주 외(2016)의 연구에서는 연구회 출범 이후 국책연구기관과 부처와의 협조 및 연계체계가 느슨해졌다는 사실들을 실증적으로 제시하고 있다. 국책연구기관들의 기본연구과제 선정과정을 보면, 연구회 규정과 연구원 내규에 따라 먼저 연구과제 발굴을 위해 다양한 형태의 수요조사를 진행하고 이후 연구기관 내에서도 공식적·비공식적 형태의 브레인스토밍 과정을 거치게 된다. 이후 관련 부처와 의견교환과정을 거치지만 추가적으로 연구과제에 대한 외부 심사, 내부심의위원회 및 자문위원회, 연구회의 기획평가위원회 회의를 거쳐 승인된 과제가 최종 연구과제로 선정되기 때문에

부처가 단독으로 특정연구과제를 국책연구기관에 부여하는 것은 어려워졌다. 예전에는 연구과제 설정에서 정부부처 중심의 의사결정이 이루어졌다면 이제는 연구회가 최종결정권을 갖고 그 과정에서 다양한 수요조사가 제도화 됨에 따라 오히려 연구기관의 자체적 과제 발굴 및 선정 독립성이 증가하는 현상이 나타난다.

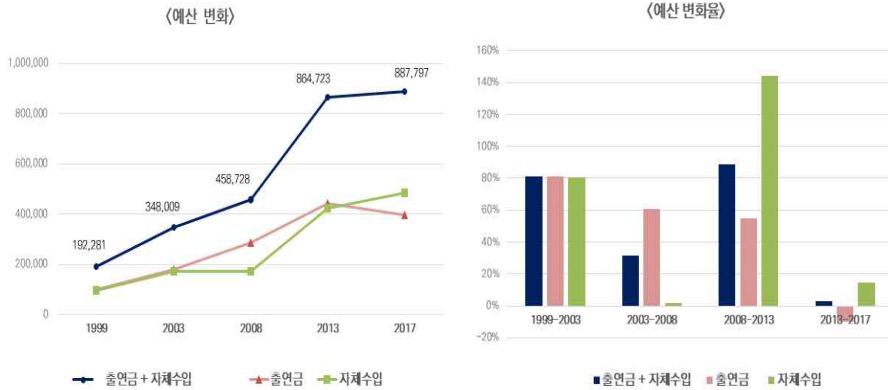
연구회 출범으로 인하여 부처와의 거리가 멀어지거나 정부사업 대행의 독점적 지위가 낮아지기는 하였지만 그만큼 부처로부터의 독립성이 증가하였고 특정 이슈나 사안에 있어서는 연구회를 통하여 행정적 지원 뿐만 아니라 부처와의 직접적 관계에서 오는 부작용들로부터 보호를 받기도 한다.

2) 수탁사업의 증가

수탁과제가 증가하는 이유는 연구회 체제 도입으로 인하여 연구기관 및 연구자, 그리고 부처 등 관련된 주체 모두에게 수탁에 적극적일 이유가 발생했기 때문이다. 연구회 소속 연구기관의 경영 인센티브는 당해연도 포함 이전 3개 년도의 수탁 성과를 기반으로 설정되기 때문에 수탁을 이전 해보다 많이 확보해야만 인센티브를 받을 수 있도록 설계되어 있다. 그 결과 연구기관들은 인센티브의 확보를 위하여 수탁사업의 규모를 지속적으로 증가시키고 있다. 연구자 입장에서는 정책연구의 속성 상 개별적인 수탁처와의 지속적인 연계가 없이는 정책관련 최신정보나 세밀한 자료를 확보하기 어렵고, 최근 정책동향이나 정책 의사결정과 관련한 맥락 파악 등을 알기 어렵기 때문에 수탁과제를 지속적으로 수행하는 것이 중요하다. 그 결과 국책연구기관들은 부처와의 관계, 인건비 확보, 인센티브 등의 이유로 지속적으로 수탁사업을 확대하고 있다. 마찬가지로 정부 부처의 입장에서도 증가하는 현안에 대응하기 위해 장기적인 관계를 맺은 정책연구자 혹은 연구기관의 우수한 인력을 통해 효율적으로 해결방안을 도출하기를 희망한다. 물론 여러 경쟁적인 정책자문 주체들이 존재하긴 하지만, 정책연구를 전담하는 국책연구기관은 개인 연구자와의 장기적인 관계뿐만 아니라 연구기관 전체와의 관계를 통해 다양하고 포괄적인 현안에 대응하기 용이한 측면이 있다.

〈그림 1〉 국책연구기관 예산 변화: 출연금 vs. 자체수입금 (1999~2017년)

(단위: 백만원, %)



위 그림에서 나타난 연구회 소속 국책연구기관들의 예산 변화 추이를 보면 조사기간 동안 국책연구기관의 예산은 정부출연금,³⁾ 자체수입,⁴⁾ 기타항목⁵⁾으로 구성되어 있는데, 1999년부터 2017년 사이의 국책연구기관 예산을 보면, 전체적인 예산규모는 지속적으로 증가하고 있다. 그 내역을 좀더 자세히 살펴보면 2008년부터 2013년 사이에 국책연구기관의 자체수입 증가율이 급격하게 높아지고 있으며 2017년 부터는 국책연구기관 예산 전체를 놓고 볼 때 정부출연금보다 자체수입이 더 많아지는 것을 확인할 수 있다. 자체수입은 수탁용역 및 정부대행사업 등에서 발생하는 수입이기 때문에 (경제인문사회연구회, 2019) 국책연구기관들은 이제 정부출연금보다는 수탁용역이나 정부사업에 입찰하여 자체적으로 확보하는 예산의 비중이 더 커지는 추세를 보이고 있다.

3) 기관 고유 사무의 역할 약화

국책연구기관의 연구사업은 기관고유사업, 일반사업, 수탁용역사업, 정부대행사업으로 유형화 할 수 있다. 기관고유사업은 정관에 규정된 기관 설립목적에 따른 고유사업이며, 기본연구사업, 연구관련사업, 연구지원사업으로 구분된다. 일반사업은 주

3) 정부에서 받은 연구사업비, 인건비, 경상운영비 등의 출연금.

4) 수탁용역사업 및 정부대행사업 등의 수입.

5) 전기이월금, 융자금회수, 연구개발적립금, 청사차입금.

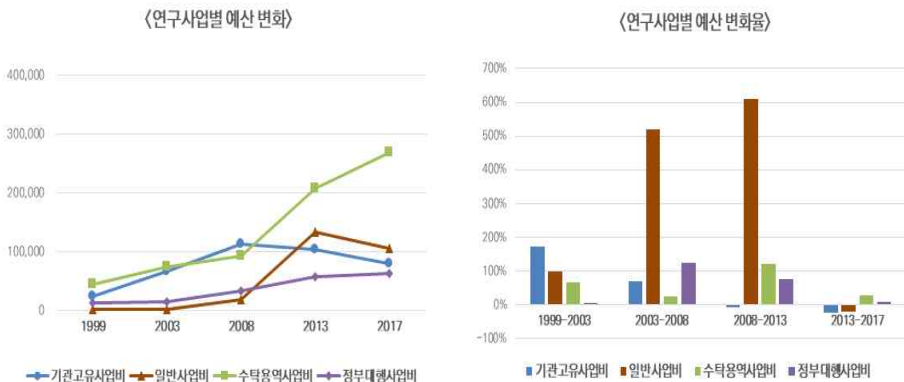
로 한시성 사업, 협동연구사업 등 정부출연금 편성 시 특정목적으로 편성된 사업이다. 수탁용역사업은 부처 또는 외부기관으로부터 연구기관이 수주한 사업으로서 용역 계약에 따라 수행되는 사업을 일컫는다. 정부대행사업은 정부업무 대행 성격으로 법률 등에 사업추진근거가 있는 사업을 의미하며 부처출연사업과 기금사업 등을 포함한다 (경제인문사회연구회, 2019).

기본 과제 성격의 기관고유사업은 대부분 관련 정책을 장기적이고 포괄적인 관점에서 분석하고 거시적인 정책 방향 설정과 제도적 기반을 다지는 성격을 가지고 있기 때문에 개별 정책이나 구체적인 정책으로 연구가 연결되기 어렵다. 그런데 연구회 체제에서의 기관 평가는 연구과제의 정책화, 정책 집행사업 기여도, 국정과제 및 긴급연구기여도에 큰 비중을 두고 이루어지고 있기 때문에 연구기관들은 기본 과제 및 기관고유사업 보다는 구체적이고 미시적인 정책과제 연구에 관심을 갖게 된다.

실제로 많은 연구기관들의 예산구조를 분석해보면 기관고유사업비와 그 비중이 감소하고 있는 것으로 나타난다. <그림2>에 나타난 국책연구기관의 전체의 연구사업별 예산 변화를 살펴보더라도 기관고유사업비의 규모는 2008년 이후 감소하는 추세를 보이고 있으나 수탁용역사업비는 급격히 증가하는 경향이 나타난다. 예산구조에 따라 특정 기능에 대한 조직의 성과가 달라질 수 있다는 점을 고려할 때(Parafini & Wadesango, 2025), 기관고유사업비의 감소와 비중축소는 국책연구기관의 기관고유사무 약화로 연결될 수 있다.

〈그림 2〉 국책연구기관 연구사업별 예산 변화 (1999~2017년)

(단위: 백만원, %)



문제는 소속 연구자들도 수탁사업, 일반사업에 비하여 기본과제 성격의 기관고유 사업에 더 집중할 유인이나 필요성을 크게 느끼지 못하고 있으며 오히려 향후 지속적인 사업확보를 위하여 수탁과제를 더 중요하게 여기는 현상까지 나타나고 있어 연구기관의 기본적인 본질적인 기능이 위축될 우려가 있다는 것이다.

4) 우수한 연구인력의 유출

2018년 경제인문사회 연구회 소관 연구기관의 신규채용은 614명 이었는데, 이중 52명이 입사를 포기하였고 104명이 1년 이내 퇴사한 것으로 나타난다(대전투데이, 2019.10.16.). 이외에도 정규직 연구원의 이탈증가(미래한국, 2018.10.17.), 정년으로 인한 우수 인력 은퇴(매일경제, 2020.07.01.), 고급인력 구인난(아시아경제, 2019.03.28.)에 대한 우려가 지속적으로 보도되고 있는 실정이다.

연구회는 공운법 등 공공기관 공동의 인적자원관리 체계로 인하여 연구기관 고유의 인적자원 확보 및 유지에 어려움을 겪고 있다. 정부는 공공기관 인적자원관리와 관련하여 처우개선(임금인상 등)이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사직급의 운영을 원칙적으로 금지하고 있고, 공정한 절차에 의한 인력선발에 관심이 높기 때문에 인적자원관리의 경직성이 높다. 현재 연구기관 내부적으로도 인력확보에 대한 어려움을 인식하고 있으며 교수직 등으로 인력이 유출되는 것을 인지하고 있는 상황이다. 과거 국책연구기관들은 파격적인 대우와 조건으로 우수한 인력에게 충분한 유인을 제공하였으나 현재는 연구기관의 지방이전, 정년, 연봉, 근무환경 등을 고려할 때 연구기관에 대한 유인이 과거에 비하여 상대적으로 약화되었다고 볼 수 있다.

현재 국책연구기관의 연구인력은 매년 10~30% 수준에서 이직 혹은 대학으로 유출되는 현상이 일반적인 것으로 지난 10월의 국정감사에서 확인되었다. 각 기관 별로 상황은 다르지만, 우수한 인력이 수도권에서 지방혁신도시로 이전한 연구기관에 대한 선호도가 떨어지는 것이 객관적으로 판단되고 있다. 그 이외에도 다음과 같은 세 가지 측면에서 열악한 연구환경과 연구여건으로 인해서 직장 선호도가 낮고 이직 현상이 심해지는 것으로 보인다.

(ㄱ 기관 연구원 인터뷰 중)

여러 국책연구기관의 인터뷰 내용을 종합적으로 분석해보면 연구기관의 지방 이전 외에도 연구의 자율성, 사회적인 지위, 연구기관의 정년, 업무량 등의 문제로 인하여 연구인력의 유출이 발생하고 있다고 판단된다. 문제는 이러한 유출이 중견 연구자의 공백으로 이어지고 있다는 것이다. 조직에서 연결고리 및 중심적인 역할을 해야 하는 중견 연구자들이 이직이 많아지면 이는 신진연구자의 잦은 이탈로 연결될 우려가 있고 결국 국책연구기관의 연구역량, 정책역량의 약화를 초래하게 된다.

3. 국책연구기관의 기능적 탈동조화

1) 연구회 체제의 기능부전(malfunction)

연구회 체제는 소관기관 간의 기능중복을 방지하고 경쟁을 통하여 연구의 질을 향상시키고 협업을 통한 복합적인 정책문제에 효과적으로 대응하기 위한 목적으로 설립되었고, 이러한 목적을 달성하기 위하여 소관 연구기관들 간의 조정기능에 대한 실질적인 권한까지 부여받았다. 연구회에 부여된 역할과 권한, 중간지원조직이라는 제도적 틀로 인하여 연구회 소관 국책연구기관들에서는 제도적 동형화 현상이 나타나고 있어 이를 기반으로 하여 체계적이고 효율적인 조직관리를 위한 조직의 장(organizational field)이 마련되었다고 볼 수 있다(Scott, 2001).

그럼에도 불구하고 연구회 체제 하에서도 각 기관에서는 유사한 기능을 수행하는 연구센터들이 설립되고 있으며 기관 간 협동 연구는 제대로 운영되지 못하고 있는 상황이 반복되고 있다. 제도적 관점에서의 조직혁신은 이루어졌지만 조성된 제도들이 실제 운영과 관련하여 기대했던 기능들을 수행하지 못하고 있는 상황이 나타나고 있다. 연구회 체제 뿐만이 아니라 일반적으로 중간지원조직과 관련하여 중간지원조직을 통해 의도했던 기능이나 기대했던 효과가 잘 나타나지 않는데에 대한 우려가 있고, 조직의 장에 포함된 조직들이 제대로 된 비전을 설정하지 못하거나 제공하는 서비스의 질이 하락하는 문제점들이 나타나는 경우가 있다(Abramson & McCarthy, 2012).

이에 연구회는 조직관리와 조정기능을 강화하는 방향으로 대응을 하고 있는데, 이 제는 문제를 바라보는 시점을 전환하여 정교하게 설계된 연구회 체제가 왜 제대로 작동하지 않는지에 대한 새로운 접근법이 필요하다.

2) 국책연구기관의 탈동조화

앞에서 탈동조화는 조직이 표면적으로는 제도적 동형화의 압박(institutional pressure)에 순응하지만 실질적으로는 암묵적·비공식적인 형태로 조직의 기능을 수행하는 행태를 의미하며 그 발생 원인을 4가지로 설명하였다(Boxenbaum & Jonsson, 2017; Selznick, 1966).

첫째는 제도적인 동형화의 압박이 내부적인 조직의 이해관계와 배치되는 경우인데, 연구회 체제 하에서의 중복적인 승인절차와 감사는 연구기관들에게 불필요한 부담을 주고 있다. 특히 사업계획에 대한 승인, 연구실적과 경영 내용에 대한 평가에 대하여 연구기관들은 자유롭게 독립적인 연구 수행에 부담을 준다고 인식하고 있다. 제도적 동형화의 압박이 개별 연구기관의 조직운영에 실질적으로 적합하지 않을 경우, 기능적 탈동조화는 개별 연구기관의 입장에서는 합리적인 우월전략이 된다. 이와 같은 탈동조화는 최근 국책연구기관 내의 정부지정 연구센터의 증가로 나타나고 있다.

정부는 부처 내에서 해당 업무를 수행하기 곤란할 경우 국책연구기관에 센터 형태로 그 업무를 수행하도록 하고, 연구기관은 이러한 센터를 통하여 정부의 연구과제나 사업을 확보함으로써 연구과제중심운영체제(PBS)로 인하여 발생하는 재정확보에 대한 부담을 감경하고자 하는 유인이 발생한다.

우리 연구원은 5개 센터의 기능이 주요하며 정부의 국 또는 실의 업무를 대행하고 있다. (중략)... 과거에는 KDI가 정부의 전략적 아이디어 역할을 했다면 이제는 집행영역이 정부부처 사업에서 더 커진 것이 현재의 추세라고 볼 수 있다.

(비기관 연구원 인터뷰 중)

국책연구기관의 인력은 증가하고 있는 추세에 있는데, 대부분은 증가된 인력은 연구기관 내에 센터에 배치되고 있다. 이에 연구기관 내에 부적절한 센터가 설립된다거나 무분별하게 조직의 기능과 상반되는 연구센터가 증가하는 것을 경계할 필요가 있다. 국책연구기관의 주된 기능을 싱크탱크로서의 역할 수행⁶⁾이라고 볼 때, 연구센터

6) McGann(2005)은 싱크탱크의 역할을 1)정부에 대한 국민의 신뢰를 쌓기 위하여 정부와 국민을 중재, 2)정책과 관련하여 독립적이고 객관적인 정보의 제공, 3)중요한 정책 이슈를 발굴과 설계, 4)정책과 관련된 국민적 이해를 증진시키기 위한 기고활동, 5)정책 아이디어와 정보를 공유할 수 있는 포럼 운영, 6)이슈네트워크의 활성화, 7)정부부처에 전문 인력 제공, 8)기존

에서 사업성 과제를 오랜 기간 동안 수행할 경우 정책연구자로서의 역량이 감소할 우려가 있다.

둘째는 개별 조직 내부의 특성에 의하여 탈동조화가 활성화 되는 경우이다. 재정상의 압박과 인력감축의 상황으로 조직의 존립이 위태로운 상황에서도 특정 연구기관들은 기존의 조직 방향성과 고유성을 유지하며 환경에 대응하고 적응하는 사례가 나타난다.

우리 연구원은 정부의 국정아젠다, 정책기조와 다른 연구보고서를 발간하면서 연구원의 유지가 어려운 상황에 처했어요. 그 때 월급도 제대로 주지 못하는 상황이 발생했고 상당수 중간 계층의 연구위원들이 이탈했죠. 그래도 남아 있던 연구위원들은 내부적 결속을 통하여 연구원을 유지시켰고, 현재도 이러한 자부심과 독립성을 유지하고 있어요.

(L기관 연구원 인터뷰 중)

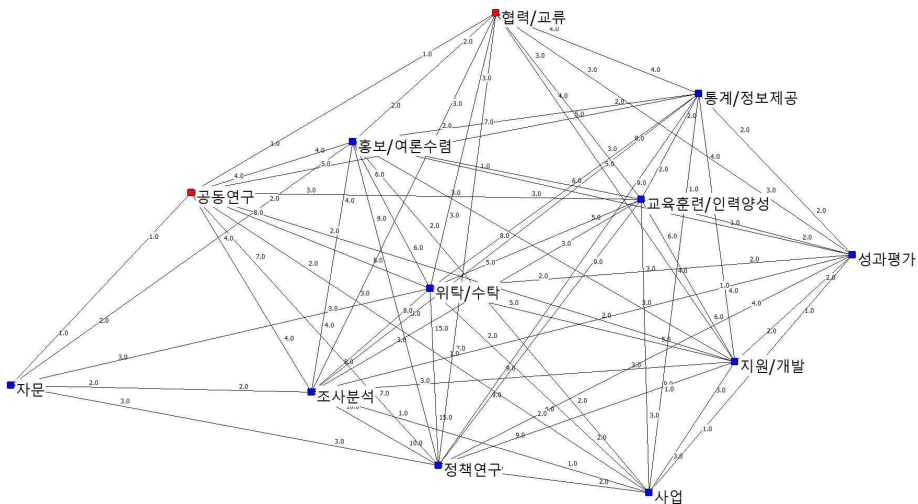
이와 같은 특수한 사례 뿐만 아니라 국책연구기관들은 오랜 역사적 맥락 속에서 고유 기능과 역할을 수행해 왔다. 이는 각 연구기관들의 정관을 분석해서 간접적으로 파악할 수 있다. 정관은 그 내용이 헌법이나 법률에 위반되지 않는 한, 조직 설립의 사에 기반하여 의사결정기관을 통하여 표현되며, 구성원들에 대하여 구속력을 갖는다. 특히 정관은 조직운영의 전반적인 내용을 규율하는 근본 규칙의 성격을 갖기 때문에 정관에 규정된 조직의 목적은 구성원의 역할과 기능의 범위를 명확하게 구체화하고 한정하게 된다.

그동안 국책연구기관들의 정관은 새로운 조직의 신설이나 조직변경, 기관 인적자원관리, 법률에 의한 조직운영의 변화와 같은 조항에서 주로 개정이 이루어졌고, 기관의 목적이나 사업에 대해서는 새로운 정부사업을 수행하는 등 특수한 상황에서만 개정을 했다. 결국 개별 국책연구기관들의 정관은 그 기능과 역할을 연구회 체제 이전부터 지금까지 연구회 체제의 출범과 무관하게 대부분 그대로 유지하고 있는 것이다. 이러한 경로의존성은 오히려 조직의 장(organizational field)에서 각 조직이 특수성을 유지하는 힘으로 작용한다(Scott, 2001). 연구회 소속 연구기관들의 정관을 기능적 관점에서 살펴보면 부록의 <표2>와 같이 나타나는데, 각 연구기관의 정관에서는 공동연구

와 관련된 기능을 표방하고 있는 연구기관이 많지 않은 것을 확인할 수 있다.

국책연구기관들의 정관을 기능별로 분류하여 분석한 결과인 부록 <표2>의 매트릭스를 투-모드 네트워크로 분석하고 “공동연구”와 “협력/교류” 기능을 중심으로 예고 네트워크를 작성하여 <그림3>에 시각화 하여 제시하였다. “공동연구”와 “협력/교류”와 연결된 다른 기능들의 연결선 계량 수치를 가지고 판단할 때, “공동연구”와 “협력/교류”의 기능을 동시에 공통적으로 표방하고 있는 기관은 1개 기관 밖에 없으며 이 두 기능은 “정책연구”라는 기능 외의 다른 기능과의 연계성도 낮은 것으로 나타난다. 이와 같은 결과는 정관의 경로의존성으로 인하여 중간지원조직 네트워크에서 공동연구와 협력의 기능이 제약될 수 있다는 점을 보여준다.

<그림 3> 국책연구기관 정관의 기능에 따른 예고(ego) 네트워크 결과



셋째, 개별 조직이 접하는 국지적 환경의 다양성으로 탈동조화가 발생한다. 연구회는 개별 법에 의하여 특정 부처와의 밀접한 관계 속에서 일정한 영역에서 독자적으로 활동하던 조직을 하나의 체제 속으로 편입하였다. 따라서 개별 연구기관들은 다양한 조직 목표, 역할, 수행체계 등을 보유하고 있으며 이에 대한 강력한 경로의존성을 내부적으로 지니고 있을 수 밖에 없다.

또한 연구회 체제가 공유하는 거시적인 환경에 대한 접근으로는 개별 연구기관들이 직면한 환경에 적응하기가 어렵다. 이에 일부 연구기관들은 거시적이고 복합적인

문제를 창의적인 방식으로 다학제적으로 접근하여 문제를 신박하게 해결하는 것은 불가능해졌다고 인식하고 있으며, 연구기관들의 주된 역할은 미시적이고 보완적인 해결책을 제시하는 방향으로 가야한다고 생각하는 기관들도 존재한다.

선도적 연구나 미래지향적 연구는 상대적으로 비중이 낮은 편이다. 기관평가에서 정부정책 지원기능을 강조하고 있으며, 중앙부처를 선도할 선도적인 연구나 미래 연구에 대한 중앙부처의 관심도가 낮아 선도적 연구의 비중을 높이는 데는 한계가 있다. (중략)... 아울러 정부정책을 객관적으로 평가하는 기능을 강화해야 한다. 정부정책지원이라는 이름으로 정부정책을 객관적으로 평가하는 기능이 약화되면, 국책연구기관에 대한 대국민 신뢰도는 떨어질 수밖에 없다.

(스기관 연구원 인터뷰 중)

개별 연구기관들이 정책환경과 역할을 변화를 위와 같이 인식할 경우 개별 연구원들은 중간지원조직이 추구하는 기능과는 탈동조화가 발생할 수 있다.

넷째, 관리자나 시스템에 대한 불신이 클 경우 비동조화가 발생한다. 개별 조직에서 중간지원조직에 대한 신뢰가 없다면 개별조직은 중간지원조직이 제시하는 외부적 규범이 조직의 생존이나 적응에 효과적이지 않다는 판단을 하게 된다. 이 경우 개별 국책연구기관들은 중간지원조직으로부터의 좋은 평판을 유지하고 조직내부의 효율적인 기능을 동시에 유지하기 위한 전략을 추구하는 과정에서 기능적 탈동조화가 발생하게 된다(Mesyer & Rowan, 1977). 개별 연구기관들은 연구회의 조정, 관리, 기획기능에 대해 부정적인 인식을 가지고 있다.

기관평가기능은 연구회의 주요기능 중 하나이나, 창의적이거나 자율성을 바탕으로 한 연구 추진을 독려하는 기능은 약하다. 모든 연구가 단년의 성과로 평가되기 때문에 연구의 자율성을 확보하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. (중략)... 각 연구기관에서 생산하는 각종 통계자료를 체계적으로 관리하는 시스템 도입이 필요하다.

(스 연구기관 연구원 인터뷰 중)

연구회는 국책연에 대한 사전 및 사후 관리를 모두 강화하고 있으며, 이로 인해 국책연의 연구수행 상에 애로사항이 증가하고 있다. (중략)... 관리, 감독이 아닌 지원 필요하다. 26개 기관을 동일한 양식으로 관리하고 절차 및 예산 집행에만 초점을

두어 가장 중요한 연구결과의 질 평가는 제대로 이루어지지 않고 있다.

(ㄱ 연구기관 연구원 인터뷰 중)

연구회가 연구기관들에 대한 실질적인 조정 및 관리 기능을 수행하기 위해서는 연구회 스스로도 역할을 입증하고 소관기관으로부터 인정받는 과정이 필요하다. 이러한 과정 없이 조직설계원리를 기반으로 한 합리성에 대한 신화(rational myths)를 강요하면 소관기관들의 암묵적·명시적 저항에 직면할 수 밖에 없다.

V. 결론

사회문제가 복잡해지고 광범위해짐에 따라 국책연구기관에 변화된 역할에 대한 기대가 높아지고 있다. 정책지식의 축적이 이루어지는 연구플랫폼으로서의 기능, 정책과정 전반에 걸친 전문적인 자문과 참여, 관련 문제에 대한 정책 지식 허브의 역할, 융합연구를 통한 연구기관 간 교류와 협동연구의 내실화 등 정부의 정책적 대응을 고도화 시킬 수 있는 방안을 마련하기 위해 국책연구기관의 변화와 혁신이 필요한 시점이 되었다.

국책연구기관의 역사에서 경제·인문사회연구회의 설립은 국책연구기관의 역할과 기능의 변화를 시도한 중요한 출발점이라고 할 수 있다. 따라서 연구회 설립이 20년을 경과하고 있는 시점에서 연구회가 도입 시에 목표로 했던 역할과 기능을 제대로 수행하고 있는 지를 검토하고 연구회를 통하여 국책연구기관들에 발생한 변화를 살펴보는 것은 현재의 연구회 체제의 발전을 위해서도 중요하지만 새로운 시대적 요구에 대응하기 위한 방안을 모색하는 기초가 된다는 점에서도 그 의의가 크다고 하겠다.

연구회가 소관 기관을 관리하고 조정하기 위해 자체적인 조직기능의 강화하고 필요한 절차를 도입하는 것은 제도적인 측면에서의 기반을 마련한다는 관점에서 유용하다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 제도적 동형화에 대한 압력이 개별 연구기관에게 기능적 탈동조화에 대한 요인으로 작용한다면 아무리 제도적으로 잘 설계되었다고 하더라도 계획했던 효과와 목적을 달성하기는 어려울 수 밖에 없다. 이 연구에서는 연구회를 통한 제도적 동형화의 압력이 개별 국책연구기관에 미친 영향과 그 현상에 대해서 살펴보았고, 이를 통하여 개별 국책기관들이 왜 연구회 체제 속에서 기능적으로 탈동

조화를 보이는데에 대해 분석하였다.

분석결과 국책연구기관들은 공통의 제도적 요건으로 인하여 제도적 동형화를 보이고 있지만, 연구기관 별로 직면하고 있는 환경적 차이, 연구의 성격에 따라 각자 생존과 발전을 위해 기관의 고유한 기능과 역할을 유지하기도 하고 한편으로는 새로운 방식으로 환경에 적응하고 있다. 즉 연구회 체제라는 제도적 설계는 적용되었지만 그 제도를 통하여 달성하고자 했던 기능과 역할은 제대로 발현되지 않는 기능적 탈동조화가 나타나고 있다.

이와 같은 탈동조화가 나타난 원인을 중간지원조직이라는 틀을 기반으로 하여 신제도주의와 탈동조화라는 이론으로 분석하였다. 먼저 신제도주의 관점에서 보면, 제도와 조직은 환경과 상호작용 하는 유기체이다. 따라서 합리적 제도의 설계나 조직의 운영은 환경과 맥락을 고려할 때 그 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 연구회 체제는 이러한 환경적 맥락에 대한 이해 없이 외부적 충격의 상황에서 합리적 제도설계만으로 국책연구기관에 새로운 역할과 기능을 부여하려고 하였다. 따라서 보다 근본적인 접근법으로 개별 연구기관들에 대한 이해를 바탕으로 소속 연구기관들의 차별성을 인식하고 개별 연구기관들이 지닌 고유한 역할과 기능을 변화하는 환경 속에서 지속적으로 유지하고 발휘할 수 있도록 지원하는 것이 중요하다.

탈동조화 관점에서 연구회를 살펴보면, 연구회가 소관 국책연구기관에 대해 기대하는 것과 개별 국책연구기관이 연구회에 기대하는 것 사이의 괴리가 존재한다. 이러한 괴리는 연구회가 개별 연구기관에 역할과 기능을 부여하기 어렵게 만든다. 연구회는 조직형태적 측면에서 볼 때, 클러스터 조직(cluster organization)형태의 특성과 맥락을 지니고 있으면서도 실제 실행과 집행은 컨설턴트(consultancy agency)처럼 관리·지도 하고 있어서 제대로 된 효과가 나타나지 않는 것으로 판단된다. 그리고 중간지원조직으로 각 기관들의 연구를 중개하고 융합하기 위해서는 각 기관들이 가지고 있는 전문성 만큼의 역량을 확보하고 기관들로부터 정당성 및 전문성에 대한 인정을 받아야 하는데 이 두 가지 조건이 갖추어지지 않은 상황에서 이루어지는 융합연구들은 형식적일 수밖에 없다.

이 연구는 연구회 체제에 대한 새로운 기대역할이 요구되고 있는 시점에서 그 동안의 연구회 체제의 효과를 개별 국책연구기관의 이해를 바탕으로 이론적 논의를 접목시켜 살펴보았다는 측면에서 의의가 있다. 그러나 기능적 탈동조화가 발생하는 매커니즘을 설명하기 위해서 개방형 설문조사와 기술적 통계분석 데이터를 활용하다보

니 결과의 타당성 및 일반화와 관련하여 문제가 제기될 수 있다고 본다. 이와 같은 우려와 관련하여 연구자는 질적·기술적 데이터를 수집하는 과정에서 관련자들과의 토론 및 질의응답을 통하여 연구자의 주관성과 편향의 문제가 최소화 될 수 있도록 노력하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 분석은 앞으로 연구회가 선언적으로 목표를 제시하고 전략적으로 조직설계를 하는데 있어서 기초자료로 활용될 수는 있지만, 국책연구기관들의 새로운 방향성을 제시하지 못하고 있다는 한계가 있다. 국책연구기관의 중요성이 높아지는 상황을 고려할 때 이에 대한 후속연구가 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 경제·인문사회연구회.(2006), 「연구기관 발전을 위한 정책과제와 개선방향」.
- 경제·인문사회연구회.(2019), 「2019년도 연구회 및 연구기관 예산편성세부지침」.
- 기획예산위원회.(1998), 「정부출연연구기관 경영혁신방안」, 국무회의 보고자료.
- 김경원 외.(2017), 「세종시대 국책연구기관의 효율성 제고 방안」, 경제·인문사회연구회.
- 김계수, 김양열, 이민형, & 박동배.(1991), 「정부출연연구기관의 관리회계시스템: 출연금 공급 구조와 R&D 예산회계시스템 중심으로」, 과학기술정책연구소.
- 김동수·차현진·박상찬.(2017), 신제도주의 조직이론의 과제와 전망: 제도적 디커플링 연구를 중심으로, 「인사조직연구」, 25(3): 121-150.
- 김두열·김광호.(2014), 「2014 경제발전경험모듈화사업- 한국의 국책연구기관: 경제발전에서의 역할과 진화과정」, 기획재정부·명지대학교.
- 박영선·정병순.(2019), 「중간지원조직 공익활동 역량 강화 방안」, 서울연구원.
- 송두범.(2011), 충남사회적경제 중간지원조직의 역할과 과제, 「열린충남」, 56: 31-39.
- 은재호.(2013), 「선진 각국의 정부변동에 따른 조직변화 분석」, 한국행정연구원.
- 이근주·진종순·도명록.(2016), 정부출연연구기관의 정책연구기능에 관한 연구, 「한국인사행정학회보」, 15(4): 65-95.
- 이민형·안두현·정미애·이혜진·고영주·변영지.(2012), 「연구성과 제고를 위한 정부출연연구기관 역할 및 운영체계 효율화 방안」, 과학기술정책연구원.
- 이석희.(2004), 정부출연연구기관 개혁정책의 평가분석, 「중앙행정논집」, 16(2): 29-57.
- 조범철 외.(2019), 「연구기관과 연구의 수월성 제고 방안」, 경제·인문사회연구회.
- 하연섭.(2016), 「제도분석」, 다산출판사
- 한국개발연구원.(2014), 「세종으로 이어가는 KDI 흥륭시대 40여 년의 발자취」, KDI,

- 황병상·강근복.(2005). 정부출연연구기관평가의 발전방안 논고. 「한국정책학회보」. 14(1): 121-149.
- 황윤원.(2006). 정부부문 싱크탱크의 실태 분석과 발전방향. 「한국거버넌스학회보」. 13(3): 385-416.
- Abramson, A. J., & McCarthy, R.(2012). Infrastructure organizations. In L. S. Salamon (Ed.), *The state of nonprofit America* (pp. 423-458). Washington, DC: Brookings Institution.
- Aldrich, H.E., von Glinow, M.A.(1992). Business start-ups: the HRM imperative. In: Birley, S., MacMillan, I.C.(Eds.), *International Perspectives on Entrepreneurial Research*, (pp.233-253). North-Holland, NewYork.
- Ansari, S., Garud, R., & Kumaraswamy, A.(2016). The disruptor's dilemma: TiVo and the US television ecosystem. *Strategic management journal*, 37(9): 1829-1853.
- Beyers, J., & Braun, C.(2014). Ties that count: Explaining interest group access to policymakers. *Journal of Public Policy*, 34(1): 93-121.
- Bouwen, P.(2004). The logic of access to the European Parliament: Business lobbying in the committee on economic and monetary affairs. *Journal of Common Market Studies*, 42(3): 473-495.
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S.(2017), Isomorphism, diffusion and decoupling: Concept evolution and theoretical challenges in *The Sage handbook of organizational institutionalism*.
- Burstein, P.(2014). *American public opinion, advocacy, and policy in congress: What the public wants and what it gets*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Daft, R.L.(2013), *Understanding the Theory & Design of Organizations*, South-Western.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W.(1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2): 147-160.
- Fraussen, B., Beyers, J., & Donas, T.(2015). The expanding core and varying degrees of insiderness: Institutionalised interest group access to advisory councils. *Political studies*, 63(3): 569-588.
- Fenichel Pitkin, H.(1967). *The concept of representation*, University of California Press.
- Graaf, G., McBeath, B., Lwin, K., Holmes, D., & Austin, M. J.(2017). Supporting evidence-informed practice in human service organizations: An exploratory study of link officers. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 41(1): 58-75.
- Haas, P. M.(1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46(1): 1-35.
- Haftel, Y. Z., & Thompson, A.(2006). The independence of international organizations:

- Concept and applications. *Journal of conflict resolution*, 50(2): 253-275.
- Hargadon, A., Sutton, R.I.(1997). Technology brokering and innovation in a product development firm. *Administrative Science Quarterly*, 42(4): 718-749.
- Honig, M. I.(2004). The new middle management: Intermediary organizations in education policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 26(1), 65-87.
- Kivimaa, P., Boon, W., Hyysalo, S., & Klerkx, L.(2017). Towards a typology of intermediaries in transitions: a systematic review. *SPRU Working Paper Series*.
- Kohler-Koch, B.(2009). The three worlds of European civil society—What role for civil society for what kind of Europe? *Policy and Society*, 28(1): 47-57.
- Mantel, S.J., Rosegger, G.(1987). The role of third-parties in the diffusion of innovations In: Rothwell, R., Bessant, J.(Eds.), *Innovation: Adaptation and Growth*, (pp.123-134), Elsevier,
- McGann, J. G.(2005). Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise. *Perspectives on Politics*, 3(2): 385-386.
- Meyer, M.(1981). Persistence and change in bureaucratic structures. In annual meeting of the American Sociological Association, Toronto, Canada.
- Meyer, J. W. & Rowan, B.(1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Mignon, I., & Kanda, W.(2018). A typology of intermediary organizations and their impact on sustainability transition policies. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 29: 100-113.
- Moser, Peter.(1999). Checks and balances, and the supply of central bank independence. *European Economic Review*, 43(8): 1569-93.
- Moravcsik, A.(1995). Liberal intergovernmentalism and integration: a Rejoinder. *Journal of Common Market Studies*, 33(4): 611-628.
- Parafini, P., & Wadesango, N.(2025). ASSESSING THE ROLE OF BUDGETING, PLANNING, AND CONTROL IN ENHANCING COMPANY PERFORMANCE. *Journal of Economic and Social Development*, 12(2): 59-69.
- Prentice, C. R., & Brudney, J. L.(2018). Are you being served? Toward a typology of nonprofit infrastructure organizations and a framework for their assessment. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 4(1): 41-58.
- Quaglia, L.(2007). The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union. *European Journal of Political Research*, 46(2): 269-290.

- Saward, M.(2005). Governance and the transformation of political representation. In *Remaking governance*(pp. 179-196). Policy Press.
- Scott, W.R.(2001), *Institutions and Organizations*, Sage.
- _____.(2003). *Organizations*, Prentice Hall.
- Selznick, P.(1966). *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, Berkeley, University of California Press.
- Snihur, Y., Thomas, L. D., & Burgelman, R. A.(2018). An ecosystem-level process model of business model disruption: The disruptor's gambit. *Journal of Management Studies*, 55(7): 1278-1316.
- Watkins, D., Horley, G.(1986). Transferring technology from large to small firms: the role of intermediaries. In: Webb, T., Quince, T., Watkins, D.(Eds.), *Small Business Research*. Gower, Aldershot (pp. 215-251).
- Wittberg, P. A.(2013). Faith-based umbrella organizations: Implications for religious identity. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(3): 540-562.

〈신문기사〉

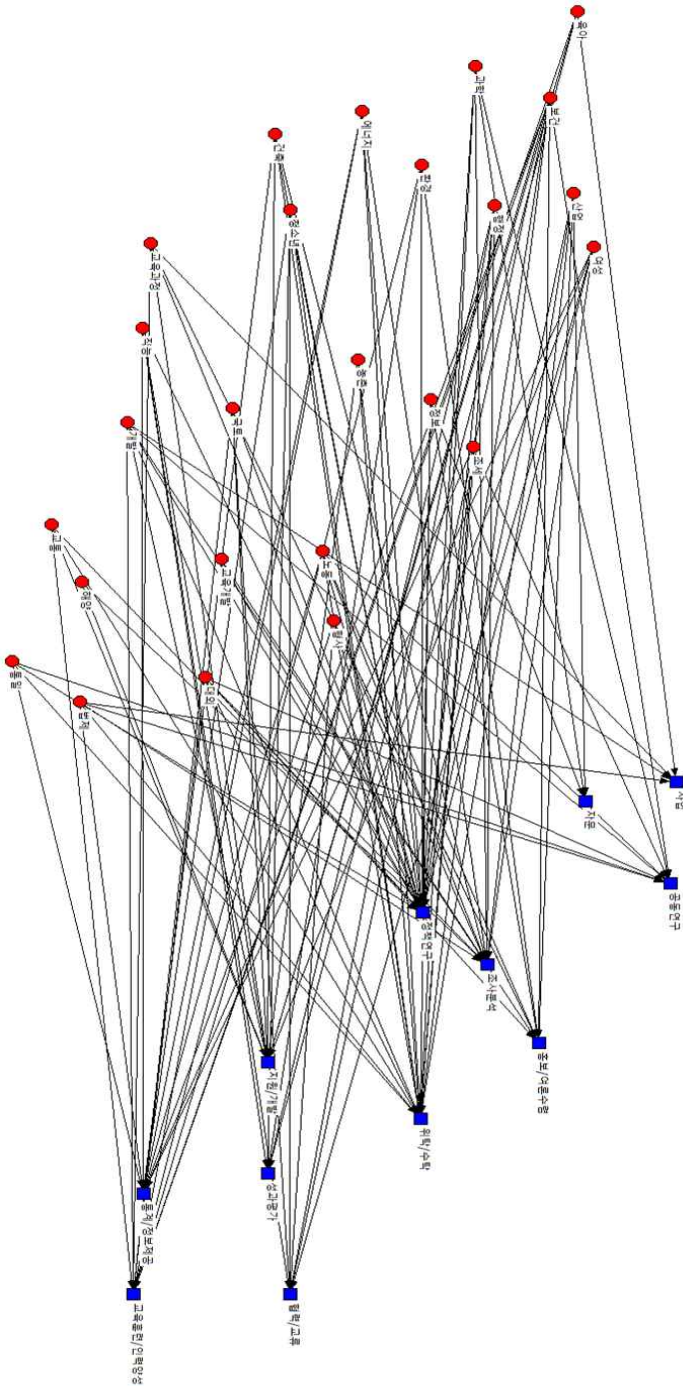
- 대전투데이.(2019.10.16.). “국무총리실 산하 연구기관 연구원 1인당 수행과제 평균 1.5건”.
- 아시아경제.(2019.03.28.). “국책연구기관 고급인력 구인난…입사선호 1순위 ‘옛말’”.
- 매일경제.(2020.07.01.), “과학기술 브레인 1743명 퇴직 러시…핵심노하우도 사라진다”.
- 미래한국.(2018.10.17.). “6년여간 경제인문사회연구회 연구기관 이탈 연구원 1,490명! 정규직 연구원 이탈 3년째 증가”.

부록

〈표 2〉 정관에 나타난 국책연구원의 기능

기능 유형 기관	정책 연구	지원/ 개발	자문	조사 분석	통계/ 정보 제공	성과 평가	사업	교육 훈련/ 인력 양성	위탁/ 수탁	홍보/ 여론 수렴	공동 연구	협력/ 교류	비고
개발	0	0*					0	0	0	0	0		*계획수립
보건	0	0*			0			0	0	0	0	0	*계획수립
교육개발	0			0									
산업	0		0	0					0	0*			*정책토론의 장
농촌	0	0							0				
국토	0	0*						0**				0	*계획수립 **인력양성
여성	0	0*		0	0							0	*프로그램 개발
정보	0		0						0	0			
에너지	0			0	0			0	0				
과학	0		0	0					0		0*		*학제적연구
교통	0	0*						0	0				*기술개발 포함
노동	0			0	0				0	0	0		
형사	0			0				0		0*		0	*국민계도
청소년	0*				0	0			0			0	*이론연구 포함
대외	0			0				0	0	0	0		
법제				0	0		0*		0		0		*해설자료 보급, 인사초청연구
통일	0				0				0		0		
행정	0			0		0			0			0	
조세	0				0				0		0		
환경	0					0		0		0			
해양		0		0									
직능	0	0			0	0						0	
교육과정	0	0					0	0		0			
육아		0				0	0	0					
건축	0	0		0	0				0				
기관수	22	11	3	12	10	5	4	10	15	9	7	7	

〈그림 3〉 정책연구기관의 기관명/기능 투-모드 네트워크 분석결과



Abstract and Key Words

Institutional Isomorphism and Functional Decoupling

Baek, Dae Hyun

Jeonbuk National University

Um, Mi-Jung

Science & Technology Policy Institute

This study aimed to analyze phenomena within a theoretical framework that occur as national research institutions—which have played a crucial role in the policy process in Korea—adapt to rapidly changing environmental conditions and seek innovation. This analysis is significant in terms of providing academic evidence for the design of NRC system and the direction-setting of national research institutions.

To analyze the NRC and national research institutions, an open system perspective was adopted, setting the NRC as an intermediary organization and it examined institutional isomorphism and functional decoupling within the organizational field built by NRC.

The analysis results indicate that the NRC achieved institutional isomorphism through various formal and informal means. However, in terms of actual operations, there was functional decoupling occurring.

In this study, such discrepancies were explained by institutional congeniality, the unique characteristics of national research institutions, path dependency, differences in local environmental conditions, and the legitimacy and expertise assurance of intermediary organization.

[Key Words: infrastructure organization, isomorphism, decoupling]