

R&D 規制를 위한 新國際規範의 수립 움직임

—신국제 기술 질서의 태동 징후—

鄭 聖 哲

(기술 정책 연구실)

1. 국제 경제 환경과 기술 정책 동향

최근 국제 경제는 신GATT 체제 구축을 위한 다자간 협상 및 蘇·東歐의 개혁·개방으로 전례 없는 자유화·개방화의 움직임을 나타내고 있다. 이와 함께 EC와 北美를 중심으로 한 지역주의의 대두로 세계 경제는 새로운 질서의 형성 과정에서 혼조의 양상을 띠고 있다. 이는 전후 세계 경제의 골격을 이루었던 국가 간의 비교 우위 구조가 미국의 상대적인 퇴조, 일본·독일의 경제적 부상, 신흥 공업 국가의 등장 등으로 크게 변하여 왔음을 고려할 때 매우 당연한 흐름으로 볼 수 있다. 이러한 상황에서 우리가 관찰할 수 있는 특징적 양태가 바로 자유화·개방화라는 GATT 정신이 더 없이 주창되고 있음과 동시에 경제의 블록화·지역화 등 시장 진입의 장벽을 높히려는 상반되는 움직임이 일고 있다는 점이다.

이와 더불어 중요한 선진국 내부의 움직임으로 과학 기술 개발과 관련된 활동을 경제 활동으로 간주하고, 과학 기술 정책을 산업 경제 및 세계 교역 문제와 연계시키려는 논의가 진지하게 진행되고 있다. 기술이 산업 경쟁력의 원천이라는 측면에서 볼 때, 새로운 경제 질서 하에서 각국의

위상은 바로 그 나라의 기술력에 의해 결정될 것이기 때문에 이러한 움직임은 당연한 것으로 볼 수도 있다. 다만, 최근의 OECD 각료 회의의 정책 권고문과 미국의 통상법(Omnibus Trade and Competitiveness Act, 1988)의 주된 내용이 바로 R&D 활동의 개방화, 과학 기술 정책의 국가 간 조화, 기술 경쟁에 있어서 공정한 규범의 필요성 등을 강조하고 있는 반면, 최근의 선진국의 과학 기술 정책은 매우 보호주의적 성격을 강하게 띠고 있다. 이는 점에 우리는 주목할 필요가 있다.

선진국을 중심으로 한 새로운 규범(rule of game)의 설정을 위한 논의는 가히 새로운 국제 기술 질서의 형성을 위한 노력의 시발이라고 볼 수 있으며, 이러한 점에서 기술 입국을 국가 목표로 삼고 있는 우리에게 여러 가지 시사하는 바가 많다고 하겠다.

2. 새로운 국제 R&D 규범의 기본적 내용

—선진국의 입장을 중심으로

미국을 위시한 선진국은 기업 활동의 국제화, R&D 활동의 세계화에 따라 개별 국가의 R&D 정책이 여타 국가에 미치는 영향(spill-over effect)이 크게 증대되어 왔고, 각국의 상이한 R&D 지

원 정책이 국가 간 기술 마찰의 요인으로 작용하여 왔다는 데 인식을 같이 하고 있다. 이러한 인식은 OECD 각료 회의 정책 권고안(1991. 6.), 미국의 통상법 등에 분명히 나타나 있으며, 이러한 인식을 바탕으로 과학 기술 정책의 국가 간 조화를 위한 지침 수립의 필요성을 선진국들은 강조하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

(1) 민간 R&D 및 전략 R&D에 대한 정부 지원 규제

민간 기업 R&D 및 전략 기술 개발에 대한 국가의 전통적 지원 수단인 세제, 금융상의 특혜, 보조금 지원, 공공 구매 제도, 연구비 제공 등이 해당 기업 혹은 산업의 경쟁력에 미치는 영향의 정도에 따라 그러한 정책에 대한 규제 여부를 검토할 필요가 있다는 것이 이번 OECD 각료 회의 정책 권고안의 주요 내용이다. 미국의 경우에도 통상법 301조에서 "any government plan or scheme consisting of a combination of coordinated actions that are bestowed upon a specific enterprise, industry or group thereof, the effect of which is to assist the enterprise to become more competitive in the export of....."라고 포괄적으로 R&D 지원을 규제할 수 있는 근거를 두고 있다.

(2) 국가 R&D의 개방 요구

국가별로 R&D 정책(기업 중심, 대학 중심)에 따라 R&D에 대한 각국의 접근(access)에 차이가 있으므로 R&D 정책의 국가 간 조화(harmonization)방안의 수립이 필요하다는 것이 선진국의 입장이다.

좀더 구체적으로는, 각국의 정부 R&D 혹은 정

부가 지원하는 R&D에 대해서는 외국의 기업 및 연구 기관의 참여와 접근을 보장하는 제도적 장치가 필요하다는 것이다. 이와 관련하여 미국 통상법 제 5171 조(Foreign Relations Authorization Act의 개정)에서는 미국의 주요 통상국이 국가 혹은 국가가 지원하는 민간 R&D에 대하여 미국의 기관(공공 혹은 민간)에게 공평한 접근 및 참여의 기회를 부여하는가의 여부를 그 국가와의 과학 기술 협력에 관한 기본적인 기준으로 삼도록 규정하고 있다. 또한 이와 관련된 자료는 USTR에 통보하도록 하여 무역 관계에서도 판단 근거로 사용할 수 있는 근거가 되고 있다.

특히 R&D 활동을 경제 활동으로 본다는 입장에서 R&D에 대한 대외적 차별은 경제 활동에서의 대외적 차별로 해석되기 때문에, 선진국 등은 국가 R&D의 개방 문제를 매우 중요하게 다루고 있는 것으로 보인다.

실례로 미·일간 기술 마찰의 주원인은 바로 여기에 있다고 보는 것이 지배적인데, 미국의 주장은 일본이 정부 기초 연구 투자의 40% 이상을 기업에 투입하여 미국을 포함한 외국의 접근이 불가능하다는 주장이다. 이에 반해서 미국은 정부 기초 연구 투자의 75% 이상을 접근이 개방되어 있는 대학에 투입하기 때문에, 그 동안 일본이 미국의 기초 R&D에 무임 승차(free-riding)를 할 수 있었다는 입장이다.

(3) Industrial/Export-Targeting R&D의 규제

미국은 개별 기업 혹은 산업의 수출 경쟁력을 제고시키는 정부의 모든 직접 지원(R&D포함)을 불공정 행위로 간주(미 통상법 301조)하여 무역

제제의 근거로 하고 있다.

1989년 미국의 조선업체가 한국, 독일, 일본, 노르웨이를 industrial-targeting R&D 지원을 이유로 USTR에 제소할 적이 있다. 이에 대하여 USTR은 보복의 실익이 크지 않고, 내용상 다자간 협상의 대상이라는 이유로 이를 취하하면서, OECD 다자간 협상에서 다루어 줄 것을 요청하였다. 1991년 2월 까지 13차의 협상이 진행되었고(우리 나라는 1990년부터 협상에 참여), 제13차 회의에서 미국이 제안한 내용을 보면 다음과 같다.

- ① 개발 연구에 대한 정부의 R&D 혹은 R &D 지원은 불가하며,
- ② 응용 연구에 대한 정부의 R&D 지원은 40%까지 허용하지만,
- ③ 기초 연구는 제한하지 않는다.
- ④ 결과가 공개되지 않을 연구에 대해서도 정부의 지원을 허용하지 말아야 한다.

현재 쟁점이 되고 있는 주요 내용은 공유성 기술(generic technology)도 규제 대상에 포함시켜야 할 것인가의 여부, 선박 안전과 환경에 관한 R & D 지원 등인데, 이에 대한 미국 입장은 공유성 기술을 규제 대상에서 제외하되, 선박 안전과 환경에 관련된 부문도 규제 대상에 포함되어야 한다는 것이다. 이러한 미국의 입장은 미 대통령의 National Action Plan for Superconductivity R&D에도 잘 나타나 있다. 즉, "Superconductivity, along with other enabling technologies.....will not be industry-specific and thus, warrants assistance where feasible and appropriate from the government."라고 하여 미

국의 R&D 정책은 정부가 공유성 기술에 대해서는 개입, 보조할 수 있다는 입장이다.

EC는 미국의 이러한 입장에 회의적인 반면, 일본은 균등한 대외적 접근이 허용되는 경우에 정부 R&D 지원을 허용하여야 한다는 입장이다.

(4) 새로운 규범 하에서 정부의 역할

위의 내용에 근거한 새로운 국가간 R&D 활동 규범을 결정하기 위하여 OECD는 각국의 R&D 및 R&D 지원 정책의 사회·경제적 효과를 분석하여, 이를 바탕으로 새로운 규범을 결정하기 위한 다자간 협상을 추진할 필요가 있다고 주장하고 있다.

이와 같은 시각에서, OECD는 기술 개발이 시장 원리에 입각하여 민간 주도로 이루어져야 한다는 입장이며, 따라서 기술의 개발, 확산, 실용화는 시장 안에서 내생적으로 이루어져야 한다는 것이다. 정부는 기술 개발 확산과 관련한 시장의 기능이 원활히 발휘될 수 있도록 보완적 환경 조성 역할만을 해야 한다는 의미이기도 하다. 이와 함께, 과학 기술 정책의 복합성, 종합성을 고려하여 정책의 수립과 집행에 있어서 정부 부처 간의 협조, 조정이 가능한 행정 체계의 수립을 권고하고 있다.

요컨대, 선진권의 이번 논의의 핵심은 과학 기술 정책의 개방성(transparency)과 정부의 간접적 지원 역할을 강조한 것이라고 볼 수 있다.

3. 정책 시사점

—우리의 대응 방향

앞서 설명한 작금의 동향으로 보아 OECD 각료회의의 정책 권고문의 내용은 국가의 산업 경쟁력 및 지금 논의되고 있는 새로운 경제 질서와 기술 개발 정책을 연계시키려는 움직임으로 해석될 수도 있다. 최근의 논의 사항이 새로운 기술 질서로서 정착되는 데는 국가별 입장 통일을 위한 과정과, 상당한 시간이 필요할 것이다. 특히, 1990년대 중반에 OECD 가입을 전제로 할 때, 우리는 이러한 내용에 대응할 충분한 사전 조사, 검토 그리고 현실에 바탕을 둔 대응 방안의 수립이 무엇보다 중요하다.

이러한 관점에서, 우리가 간과하지 말아야 할 것은 이러한 논의와 함께 선진권 내부의 과학 기술 개발 정책 방향이다. 선진 제국들은 앞서 말한 R&D의 개방을 주장하면서도, 새로운 세계 질서 하의 우위 선점을 위해 다양한 정부 지원, 개발 기술의 산업화 전략, 기술 장벽의 강화 등을 추구하고 있다.

미국 등 선진국들은 Key-core technology 개발을 위해 정부가 중점적인 지원을 하고 있는 한편, 보완 관계에 있는 기술 강국 간에 전략적 협력을 통하여 주요 기술 시장을 독과점화하려는 노력도 활발하다. 또한 냉전의 종식과 함께 군사 대국들은 일면 국비 축소화, 일면 군사 R&D 강화라는 전략을 통해 군사 R&D를 산업 기술 베이스로 연계시키려는 움직임도 활발하다. 이와 더불어 선진 제국은 기술의 환경 기준 설립을 통해 후발

공업국에 대한 시장 장벽을 높이려는 시도도 엿보인다.

이러한 상반된 움직임과 관련하여 우리는 새로이 정착되어 가는 신기술 질서 속에서 기술 선진권에 진입하기 위해서, 지금까지의 정책을 전반적으로 재점검하고, 새로운 환경 하에서 기술 입국이라는 목표 달성을 위해 구체적 방향의 설정이 필요할 것이다. 그리고 그 모든 노력은 물론 급변하는 국제 과학 기술 동향에 대한 기민하고도 정확한 이해에 바탕을 두어야 함은 말할 나위가 없다.

