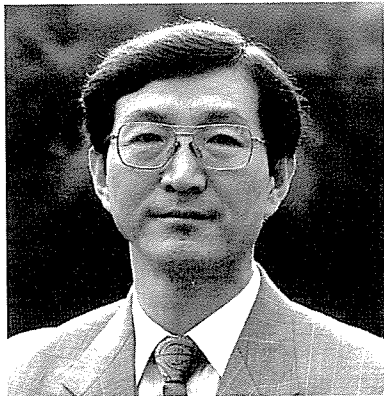


시장경제적 과학기술정책

李 軫 周

(한국과학기술원 교수/본지운영자문위원)



과학기술정책에 대해서 우리나라만큼 견해가 다양한 나라도 많지 않은 듯하다. 이제 과학기술의 중요성에 대해서는 어느 정도 확실한 국민적 합의가 이루어져 있고 정책당국자들의 의지도 상당히 굳건하게 확립되어 있다고 보여진다. 그러나 과학기술의 중요성이라는 총론에서 통일된 의견이, 이를 구체적으로 달성할 수 있는 각론에 들어가서는 의견이 분분하다. 특히 과학기술계 내부에서의 다양한 의견은 깊이 있고 체계적이며 장기적 안목의 것도 적지 않지만, 많은 경우 설익거나, 집단이기주의적이며 사이비 전문가적인 아마추어 감각의 것이어서 과학기술계 외부, 특히 경제계나 정치계에서의 과학기술집단에 대한 불신을 높여주는 원인이 되기도 한다.

따라서 과학기술계에서는 경제전문가나 정책전문가의 도움을 받아 체계적이고 장기적인 차원의 과학기술정책을 마련하여 국가적 지원을 얻어낼 뿐 아니라 과학기술인들의 헌신적이고 끈질긴 노력으로 국제경쟁력에 이바지하면서 동시에 창조적 과학기술 지식 축적에 공헌해야 할 것이다. 이를 위해 과학기술정책의 기초(基調)를 분명히 하여야 한다. 이러한 과학기술정책기조는 당연히 우리나라 경제정책기조나 교육정책기조 등에 의해서 그 태두리가 정해지며, 그중 경제적 정책기조는 우리가 잘 아는 바와 같이 시장경제제도

이다. 시장경제제도는 계획경제에 대응하는 개념으로서는 한가지 의미로 통용되지만 구체적 내용은 다양한 모습을 띠게 된다. 즉 미국의 다원주의적 시장경제, 일본의 협조주의적 시장경제, 독일의 사회적 시장경제제도이며 이들의 원류는 애덤 스미스의 자유방임적 시장경제론이다. 자유방임적 시장경제론자들조차도 방종과 불법적인 자유가 아닌 자율적 자유를 강조하였지만 이러한 시장경제제도의 결함이 쉽게 드러나게 되어 이른바 시장실패를 교정하기 위한 정부기능 또는 공공기능의 중요성이 대두된 것이며 그 체제로 미국식, 일본식, 독일식 시장경제제도가 생겨나게 된 것이다.

예를 들어 사회적 시장경제제도를 활용하고 있는 독일의 경우, 시장경제의 이념적 기동인 자유경쟁 시장을 확고히 하기 위해 책임있는 정책개입을 정부의 역할로 분명히 하고 있다. 구체적으로 시장에서의 경쟁질서를 보장하기 위한 경쟁거래 강화, 시장실패의 교정과 사회적 형평을 위한 정책, 교육 및 환경보호 등에 대한 국가의 보완적 역할 등의 시장실패를 방지하고 보완하기 위한 정부기능 내지 공공기능이 되는 것이다. 이를 위해 경제활동의 이익집단과 사회간에 사회적 동반관계의 확립이 동시에 요구된다. 자본주의의 시장과 경쟁원리가 인간의 이기적 욕구를 기본전제로 하기 때문에 스스로의 이익뿐 아니라 상대방의 이익을 정당하게 인정하는 건전한 사회적 동반관계의 합의를 행동방식이 있어야 하는 것이다.

문제는 시장실패를 교정하기 위해 필요한 정부기능 또는 공공기능도 여러 가지 형태의 실패를 겪게 된다는 것이다. 과학기술활동은 시장기능으로서 제대로 달성될 수 없는 인력개발의 이공계 교육기능, 민간기업이 추구하지 않거나 못하는 기초연구, 장기대형연구, 공공복지기술개발 등이 주류를 이루게 되나 이러한 정부기능 및 공공기능이 여러 가지 이유로 원활하게 성취되지 못하는 것을 정부실패 또는 공공기능실패라고 부르는 것이다. 사실 정부실패가 시장실패의 폐해보다 크다고 믿는 경제학자들은 강력하게 자유주

의적 시장경제를 주장하는 것이다.

최근 우리나라 과학기술활동, 예를 들어 정부출연 및 국립연구소는 많은 측면에서 정부실패, 좀더 구체적으로 공공기능실패의 개연성을 강하게 지니고 있다. 첫째, 연구활동의 비용은 예산당국을 거쳐 해당부처의 조정을 통해 연구소로 투입되지만 그 연구결과는 민간기업이 주 사용자이기 때문에 비용투입과 산출물의 활용을 이어주는 직접적인 연결고리가 없어서 구조적인 비효율성을 낳게 된다. 즉 연구결과는 민간기업이 활용하게 되지만 연구수행자는 정부출연연구소이기 때문에 민간기업이 스스로 연구를 수행하는 경우보다는 연구비 사용에 낭비요소가 많고 연구를 빠른 시일내에 끝내려는 열의도 떨어지기 때문에 연구의 비효율성은 일단 구조적이다.

두번째, 정부출연연구소 등의 실패는 전문적인 용어로 조직의 내부성에서 비롯된다. 내부성이란 조직 및 구성원의 성과를 유도, 통제, 평가하기 위해서 공공조직의 내부에 적용되는 목표로서 일종의 「사적(私的)」 조직목표로 볼 수 있는 것이다. 이러한 사적 목표는 소속연구소의 조직목표보다는 연구원의 효용을 극대화하는 방향으로 설정되는 것이 일반적이기 때문에 이러한 사적 목표가 오히려 「공적(公的)」 목표를 대체하거나 공존하기 때문에 조직의 비효율성을 낳게 된다. 예를 들어 장관이나 연구소 연구원이나 소장이 자기 자신의 입신양명이나 출세를 위해 해당부처나 연구소의 이익보다는 개인적 이익에 치중하는 데에서 생겨나는 정부부처간 할거주의(割據主義), 과학기술계 여러 집단에서의 집단이기주의에 의한 폐해가 대표적인 정부실패인 것이다.

이밖에도 파생적 외부성, 분배적 불공평 등의 정부실패현상이 과학기술계의 여러 집단에서 생겨나고 있는 바 이의 전문적 논의는 다음 기회로 미루기로 하고, 현실적으로 우리가 중요하게 다뤄야 할 과제는 이러한 공공기능 실패의 개연성을 극복하기 위해 우리 과학기술계가 해야 할 일이 무엇이나일 것이다. 그러한 대안도 다양하게 제시될 수 있겠지만 여기서는 크게 세가지만 검토하도록 한다.

첫째, 정부출연연구소, 과학기술처 및 상공자원부 등의 과학기술정책부서 등의 조직목표와 역할 기능을 분명히 해야 한다. 좀혀서 연구소만 생각해 볼 때 연구소의 역할 기능이 민간기업과 어떻게 차이가 나며 그 내용은 무엇인지를 체계적이고 장기적으로 확립해야 한다. 현 시점에서의 목표설정의 우선순위는 우수한 연구기술인력의 양성배출, 민간기업이 단기적으로 담당하기 힘든 기초연구, 공공복지

기술개발 등에 주어져야 할 것이다. 문제는 이러한 목표설정 및 역할기능의 정립에 대한 의사결정과정정이 확립되어 있지 않아 10여년이 넘도록 계속되고 있는 관련부처간의 갈등, 정부부처와 연구소간의 반목, 연구소내에서의 합의부족에서 비롯되는 끊임없는 소모적 잡음 등이 계속되고 있다는 것이다. 따라서 정부의 과학기술정책체계가 자원배분 방식에 대해 범부처적인 합의와 과학기술계 내부의 대승적 이해가 요망된다.

둘째, 정부출연연구소의 운영시스템이 정부실패를 방지할 수 있는 형태로 개선되어야 할 것이다. 정부실패의 비효율성은 공공연구소의 운영을 사회주의국가식의 획일적 형평성보다는 역할과 성과에 따라 차등 지원하는 시장경제적 운영방식으로 바꿀 때만 극복이 가능하다. 예를 들어 공공연구소의 기본운영비나 인건비 등은 최저운영수준이나 생계수준 이상으로 균일 배분하되 연구소의 성과에 따른 수입, 특정 연구집단이나 연구자의 연구성과에 따른 인센티브적 추가지원은 과감히 허용하는 것이다. 이는 바로 민간연구소의 운영방식을 도입하는 것이다. 이를 위해 연구기관의 평가체계가 근본적으로 개선되어야 한다. 즉 연구소 평가에서 가장 중시하는 것은 목표설정의 타당성, 이러한 목표달성에 맞게 연구활동비가 활동중심예산방식(ABB: Activity Based Budgeting)으로 배분되었는지를 살펴보는 데 두고, 구체적인 연구과정은 최대한의 자율성을 보장하고 복돋을 수 있는 방식으로 새로운 철학에 근거한 평가체제를 도입해야 할 것이다.

마지막으로 이 모든 것은 과학기술인 스스로의 자세와 정책적 전문성에 의해 좌우되는 것이므로 과학기술관련부처나 연구소 등의 책임자에 대한 인사로 실질적인 평가가 날 것이다. 대통령이 즐겨 말하는대로 인사(人事)는 만사(萬事)이기도 하지만 유감스럽게도 과학기술계에서는 잘못된 인사(人事)가 망사(亡事)가 되어왔다는 적지않은 사례를 안타깝게 생각하고 있다.

최근의 어느 책에서 잘 지적됐듯이 우리나라는 감투망국일 만큼 자리자체만에 연연해하는 풍토가 있는 바 이는 과학기술계에도 적지않아 연구업적이라는 참다운 명예를 추구하는 대다수 과학기술인의 가슴을 멍들게 하고 있다. 이제 과학기술계에서는 연구자체의 성과를 최우선하는 풍토를 우리 스스로 확립하여 과학기술계 외부의 불신을 씻고, 우리나라 국제경쟁력에 기여하는 차분한 노력이 필요한 때이다.