

이탈리아

이탈리아의 과학기술시스템 개혁

金基國¹⁾

Bassanini 법안의 탄생

지난 3월 중순, 이탈리아 의회는 이탈리아의 과학기술시스템을 개혁하는 과정에 있어서 획기적인 전기를 마련한 것으로 평가되는 중요한 법안을 탄생시켰다. 일명 "Bassanini 법안"이라고도 불리는 이 법안은, ① 악명높은 이탈리아 과학기술 관련 기구들의 고질적 관료주의를 개혁하는 한편 ② 연구자금의 지원에 있어서 보다 효율적인 배분방안을 모색하려는 두가지 목표를 가지고 제안되었다.

구체적으로 이 법안은 이탈리아 정부로 하여금 향후 1년 동안에 걸쳐 과학기술시스템의 개혁과정에서 필요하다고 판단되는 각종 조치를 독자적으로 추진할 수 있게끔 "과학기술연구의 진흥 및 지원과 관련된 모든 활동을 제조정하고 합리화할 수 있는 권한"을 광범위하게 허용하는 내용을 담고 있다. 특히 Bassanini 법안은 이탈리아 정부가 공공기구들의 효율성을 향상시키기 위한 목적으로 기존의 법률을 개정하는 경우에 의회의 추가적인 동의를 얻지 않아도 되게끔 규정하고 있는 바, 이는 결과적으로 작년의 Berlinguer 교육연구부 장관 취임 이후 이탈리아 정부가 꾸준히 모색해온 과학기술시스템의 개혁작업을 비약적으로 가속화시키는 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대되고 있다.

무엇보다도 특기할 만한 사실은 이 법안이 구체적인 개혁의 일정표를 상세하게 제시하고 있다는 것으로, 먼저 이탈리아의 과학기술시스템을 구성하고 있는 주요 기구들인 국가연구위원회(National Research Council: CNR), 국가신기술/에너지/환경기구(National Agency for New Technology, Energy and the Environment: ENEA), 이탈리아우주기구(Italian Space Agency: ASI), 국가핵물리연구소(National Institute for Nuclear Physics: INFN)와 기타 중소규모의 기구 및 연구소들이 공동으로 참여하는 협의회를 설치하도록 하고 있다. 이 협의회를 통해 4개월 동안에 걸쳐 구체적인 개혁 계획의 초안을 작성하도록 되어 있으며, 이어 교육연구부(Ministry for Universities and Research)가 이 계획 초안을 면밀하게 검토, 수정한 다음 최종적으로는 의회에 보내 토론 및 의결과정을 거치도록 규정하고 있다.

이탈리아의 장기연구전략 구상

그런데 이같은 과정을 거쳐 이루어지는 개혁의 내용에는 필연적으로 과학기술에 대한 이탈리아 정부의 목표와 의도가 상당 부분 반영될 것으로 전망할 수 있다. 왜냐하면 이탈리아 정부가 이미 작년 12월부터 과학기술과 관련된 6개 부처 장관들로 고위급 위원회(top-level committee)를 구성하고, 이를 통해 보다 명백한 우선순위(priority)에 근거한 장기연구전략(long-term research strategy)을 작성하는 작업을 진행해 오고 있기 때문이다.

현재 이와 같은 장기연구전략의 작성을 위해서 이탈리아 정부는 예측기법(forecasting technique)의 적용은 물론이고 국가연구역량(national research capacity)의 분석과 연구결과에 대한 산업계의 수요 파악 등의 작업을 병행하고 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 이번에 작성되는 이탈리아의 장기연구전략은 우선순위의 개념이 전혀 없이 마치 쇼핑리스트처럼 작성되던 과거의 경우와는 크게 다른 모습을 보일 것으로 기대되고 있는데, 이탈리아 정부는 ① 소수 특정분야에 대한 연구자금의 집중 투입방법 및 ② 연구자금이 어떻게 사용되었는가를 정확하게 확인하기 위한 평가시스템 구축의 두가지 문제에 특히 큰 관심을 기울이고 있는 것으로 확인되고 있다.

ONR의 신임 위원장

한편 이탈리아 정부는 Bassanini 법안이 통과되자마자 즉각 신속한 반응을 보이기 시작했다. Bassanini 법안이 통과된 바로 그 다음 주에 Berlinguer 교육연구부 장관은 이탈리아 정부 산하의 가장 중요한 연구자금관리기구(research funding agency)인 국가연구위원회(CNR)의 신임 위원장으로 지금까지 비교적 잘 알려지지 않은 인물인 Lucio Bianco를 임명했다.

평소 같으면 별다른 주목의 대상이 되지 않았을 이번 인사는 뜻밖에도 주요 일간신문들의 머릿기사를 장식하면서 과학기술계 안팎으로부터 비상한 이목과 관심을 집중시켰는데, 그 이유는 이번 인사야말로 Berlinguer 장관이 과학기술시스템의 개혁을 위해 그동안 구상해 왔던 master plan을 실행에 옮기는 첫 번째 수순이라고 받아들여지고 있기 때문이다. 즉 이탈리아 정부가 개혁의 첫 번째 대상으로 의중에 두고 있는 기구가 CNR이라는 사실이 이번 인사조치로 한층 명백해졌다는 것이다.

CNR 개혁의 기본 방향

사실 그동안 과학기술계 안팎에서는 이탈리아 전국에 걸쳐 무려 350개의 산하 연구소를 거느리고 있으면서 대학과 산학 연구소에 대한 연구자금 배분 기능을 담당하고 있는 CNR이, 자신의 위상에 걸맞는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판의 목소리가 높았다. 구체적으로는 ① CNR 산하 연구소들 간에 전혀 협조와 연계가 이루어지지 않고 있으며 ② CNR이 연구자금을 지나치게 많은 분야에 작은 규모로 나누어 배분함으로써 대부분의 프로젝트에서 실효를 거두지 못하고 있는 데다가 ③ 수학, 화학 등 학문분야별로 조직되어 있는 15개의 국가위원회(national committee)들도 상호간에 유기적으로 연결되지 못하고 각기 개별적으로 운영되면서 따로따로 곁돌고 있다는 등의 문제점이 계속 지적되어 왔다.

또한 이같은 이유를 들어 정치권 및 대학으로부터는 이탈리아 정부에 대해 CNR이 대학에서의 연구프로젝트에 대한 자금배분을 담당하고 있는 현행 구조를 바꾸어야 한다는 요구와 압력이 끊임없이 이어져 왔다.

이에 따라 현재 Berlinguer 장관은 CNR의 운영방식을 근본적으로 개혁할 과감한 계획을 세우고 있는 것으로 알려지고 있다. 기본적으로는 CNR로 하여금 기초연구에 대해서는 일절 간여하지 않도록 하고 응용연구에만 전념하도록 한다는 것이 Berlinguer 장관 구상의 핵심이며, 이를 위해 현재 CNR이 배분을 관장하고 있는 연구자금 가운데 대학연구와 관련된 부분은 CNR로부터 떼어내고 대신 산하 연구소에 대한 지원만을 집중적으로 담당하도록 그 기능을 축소한다는 것이다. 동시에 앞으로는 CNR로 하여금 산하 연구소들간에 보다 목표지향적인 프로젝트(targeted project)를 더 많이 수행하도록 하는데 CNR 운영의 초점이 두어질 것으로 알려지고 있다.

과학기술계의 반응

그런데 Berlinguer 장관의 설명에 따르면, 이번에 위원장으로 임명된 Lucio Bianco의 경우 응용연구분야에서 오랜 경력을 쌓아왔기 때문에 바로 이같은 방향으로의 개혁을 수행하는데 있어 책임자라는 것이다. 물론 이번 인사조치에 관해 정치적인 구설수가 전혀 없는 것은 아니다. CNR에서 25년간을 재직했고 현재 CNR의 산하 연구소 가운데 하나인 시스템분석 및 정보과학연구소(Institute of Systems Analysis and Informatics) 소장인 Lucio Bianco에 대해서는, 개인의 경력만으로 따지자면 별다른 결격사유를 찾기 힘들다. 문제는 Bianco의 동생이 좌익계 정당인 인민당(the Popular Party)의 현직 의장이라는 사실이며, 이 때문에 La Repubblica 등의 일부 우익계언론 및 상원 교육연구위원회(Senate's Education and

Research Committee)로부터 이번 조치의 배경에 대한 의혹과 비판이 강하게 제기되고 있는 실정이다.

한편 이번 이탈리아 과학기술계에서는 Berlinguer 장관의 CNR 개혁 계획에 대해 찬반이 엇갈리는 복합적인 반응을 보이고 있다. 즉 CNR 산하 연구소들이 보다 분명하게 응용 연구 지향적으로 변화함에 따라 이에 대한 산업계의 참여 및 자금지원이 대폭 늘어남으로써 이탈리아의 응용연구가 더욱 활성화될 것이라는 긍정적 시각과, 이와는 반대로 지금까지 CNR이 기초연구 분야에서도 훌륭한 연구를 수행해 왔는 바 이번 조치가 지금까지 유지되어온 양질의 기초연구 기반을 송두리째 없애버리게 될 것이라는 부정적 시각이 병존하면서 뚜렷한 한가지 의견으로 모아지지 않고 있는 것이다.

개혁의 다음 수순

한편 CNR에 이은 다음 개혁의 대상으로는 신기술, 에너지 및 환경 관련 업무를 관장하고 있는 ENEA가 유력시되고 있는데, ENEA는 현재 그 운영의 비효율성에 대한 비판 뿐만 아니라 해당 업무가 교육연구부, 산업부 및 환경부의 3개 부처에 모두 관련됨에 따라 어느 부처가 주관부처인지 모호한 상태인 이른바 "정체성의 위기(identity crisis)"를 맞고 있는 처지이다. 그러나 아직까지는 교육연구부가 ENEA의 장래에 관해 뚜렷한 청사진을 확정하지는 않은 단계인 것으로 알려지고 있다.

또한 Bassanini 법안은 지난 1989년에 탄생한 이래 별다른 활약상을 보여주지 못하고 있는 과학기술자문위원회(Science and Technology Advisory Committee: CNST)에도 새로운 변화의 바람을 몰아올 것으로 예상되고 있다. 변화의 주역인 Berlinguer 장관이 CNST가 구조의 개편과 함께 보다 적극적인 역할을 담당해야 할 것이라고 강조하고 있기 때문이다.

개혁은 성공할 수 있을 것인가?

한가지 유의해야 할 사항은 Bassanini 법안의 시효가 불과 1년으로 한정되어 있다는 점이다. 개혁의 대상이 되는 기구들로부터 상당한 강도의 반대와 저항이 있을 것이 불을 보듯 뻔한 만큼, 1년은 이탈리아 정부가 추진하려는 과학기술시스템 전체의 개혁을 완성하기에는 결코 충분하지 않은 시간이라는 것이 과학기술계 안팎의 대체적인 시각이다. 특히 큰 문제는 개혁에 대한 저항세력이 만만치 않다는 사실이다. Bassanini 법안이 통과된지 한 달이 조금 지난 4월 말, 이탈리아 상원은 대학의 교수채용제도를 개혁하기 위해 Berlinguer 장관이 제출한 대학 관련 법안을 대폭 수정해서 통과시킴으로써 전체적인 개혁의 행보에 제동을 걸었다.

당초 Berlinguer 장관은 이탈리아 대학들의 관행인 지역연고에 의한 나눠먹기식 교수임용방식이 이탈리아 대학의 경쟁력 약화를 가져오는 주원인이라는 인식을 바탕으로, ① 교수채용을 결정하는 심사위원회에 외국인 과학자들을 포함시켜 공정성을 높이고 ② 대학이 소개하고 있는 지역출신 과학자들의 교수임용을 제한함으로써 과학자들의 이동성(mobility)을 촉진하는 두 가지 주요 개혁내용을 담은 법안을 제출했었다. 그러나 막상 상원을 통과한 법안에는 개혁의 골자라고 할 이 두가지 내용이 모두 포함되지 않았으며, 이같은 결과를 두고 과학기술계에서는 대학들의 로비가 힘을 발휘했기 때문이라는 시각이 만연하고 있다. 아직까지 하원에서의 심의과정이 남아있기는 하지만, 이번 사태는 Berlinguer 장관이 추진하고 있는 개혁작업이 얼마나 많은 시련과 난관을 겪어야 할런지를 보여주는 본보기라고 할 것이다.

그러나 이번 개혁을 진두지휘하고 있는 Berlinguer 장관의 "비록 우리에게 주어진 시간이 짧은 것은 분명하지만, 그보다 더욱 중요한 것은 우리에게 개혁을 완성할 수 있는 힘이

있다는 사실이다"는 언급에서 확인되는 것처럼, 이탈리아 정부의 개혁의지만큼은 확고한 것으로 인식되고 있다. 또한 과학기술계 내부에서도 이번 Bassanini 법안이야말로 이탈리아 과학기술의 밝은 장래를 보장하기 위해 주어진 "기회의 창(window of opportunity)"이며, 만일 이번 기회를 놓치면 거꾸로 재앙이 닥칠 것이라는 공감대가 확산되어 가는 분위기가 나타나고 있다. 따라서 개혁의 성공을 위한 내부 요인은 어느 정도 성숙되어 있는 것으로 평가할 수 있으며, 문제는 외적 장애요인들을 과연 효과적으로 극복할 수 있을 것인가의 여부로 집약된다고 하겠다. 새로운 세기를 눈 앞에 두고 펼쳐지고 있는 이탈리아 과학기술시스템의 변화 움직임. 과연 첩첩이 쌓인 장애요인들을 걷어내고 성공을 거둘 수 있을 것인지 이탈리아 내외로부터의 이목이 집중되고 있다.

주석 1) 지표통계분석팀, 선임연구원(Tel: 02-250-3074)