

국가 R&D 거버넌스 및 출연연 발전을 위한 합리적 방안모색 대토론회

“지배구조 개선위해 ‘국가연구개발위원회(가칭)’ 신설해야”

국가 R&D 거버넌스 및 출연연 발전을 위한 합리적 방안모색 대토론회

2011. 11. 27. 서울대학교 과학기술정책연구원(국립중앙연구원) 국제회의실(10층)에서 열린 대토론회 모습

출연연 거버넌스 개선을 위한 방안모색을 위한 합리적 방안모색 대토론회 모습



글_이강봉 사이언스타임즈 기자 aacc409@hanmail.net

‘과학기술 출연(연)발전 민간위원회’가 출범한 것은 지난해 11월 26일이다. 교과부 기초기술연구회와 지경부 산업기술연구회를 지원하는 자문기구 역할을 맡은 이 위원회(위원장 윤종용)는 8개월간의 작업을 거쳐 지난 7월 청와대에 보고서를 제출했다. ‘새로운 국가과학기술시스템 구축과 출연연 발전방안’이란 제하의 보고서 처음 부분을 보면 추진배경과 관련, 정부에 다음과 같은 내용을 제안하고 있다.

“지난 30년간 과학기술행정체제와 출연연 구조조정은 과학기술의 발전을 위해서보다는 정치적 목적이나 부처 간 이기주

의에 의해 이루어져 왔으나, 이번에는 과학기술 혁신을 위한 근본적인 해법을 강구해야 할 것임.”

국회, 정부, 과총, 한림원 등 과학기술계 대거 참석

지난 8월 27일 국회의원회관 소회의실에서 열린 ‘국가 R&D 거버넌스 및 출연연 발전을 위한 합리적 방안 모색 대토론회’에서도 이 점이 거듭 강조됐다. 대토론회를 공동주최한 국회 교육과학기술위원회 박영아 의원은 개회사를 통해 “정부 부처, 출연연 등 관계 기관들의 입장도 매우 중요하지만, 이제는 국

가 과학기술의 미래를 제시할 수 있는 대승적인 방안도 생각해 야 한다”며 “토론회를 통해 대한민국이 과학기술 강국으로 도약하기 위한 새로운 방안을 제시해 달라”고 주문했다.

공동주최자인 국회 지식경제위원회 박진 의원도 “그동안 시행착오가 있었다”며 “개선을 모색한 후 과학기술정책을 다듬어야 한다”고 말했다. 기획재정위원회 김성식 의원도 “국가 과학기술 발전을 위해 거버넌스 문제가 매우 중요하다”며 “과학기술계 관계자들이 다수 모인 이번 토론회를 통해 멋진 토론을 해달라”고 주문했다.

사안이 워낙 중대한 사안인 만큼 이날 대토론회에는 과학기술계 주요 인사들이 대거 참석했다. 김무성 한나라당 원내대표를 비롯해 원희룡 한나라당 사무총장, 변재일 국회 교과위 위원장 등 10여 명의 국회의원과 정부 과학기술 관련 부처 핵심 관료, 전국 9개 과학기술단체 및 20개 출연연 관계자, 그리고 개편안 중심에 서 있는 김창경 교육과학기술부 제2차관과 임기철 청와대 과학기술비서관 등이 참석해 토론회 의제에 대한 높은 관심도를 반영했다.

토론회는 주제발표, 패넬토론순으로 이어졌다. 주제발표를 맡은 한국경제신문 안현실 논설위원은 “이번이 돌도 없는 기회”라며 이명박 정부의 용기 있는 결단을 촉구했다. “개편을 들고 나올 때마다 과학기술인들이 환영하고 나선 적이 없었지만 이번은 다르다”고 말했다. “과학기술계 종사자들이 ‘민간위 안대로 간다면 한번 해 보겠다’라고 이야기하고 있다”며 이번 기회를 잘 활용할 경우 한국 과학기술의 향후 50년 미래를 새롭게 설계할 수 있을 것이라고 말했다.

당초 정부가 ‘과학기술 출연연발전 민간위원회’를 출범시킨 이유는 이명박 정부의 공약사항이 출연연 개편에 정부는 물론 민간 부문까지 모든 관계자들의 의견이 반영돼야 한다는 생각이 깔려 있었다. 그리고 지난해 11월 15일 기초과학기술출연연발전 민간위원회가 지난해 11월 교육과학기술부 기초기술연구회와 지식경제부 산업기술연구회의 의뢰를 받아 ‘과학기술 출연연발전 민간위원회’가 발족했다. 과학기술계에서는 자문 기구인 이 연구회가 서로 다른 일정과 방향으로 추진돼 온 교과부와 지경부 출연연 효율화 방안을 통합·논의하는 창구로 실질적인 역할을 할 수 있을지 큰 관심을 갖고 지켜보았다.

윤중용 한국공학한림원회장이 위원장을 맡은 민간위원회에는 박재원 중앙일보 중앙경제연구소장, 국양 서울대 물리학부 교수, 금동화 과총 부회장, 성장모 효성기술원장, 손진훈 충남대 뇌과학연구소장, 안현실 한국경제신문 논설위원, 오연천 서

울대 행정대학원 교수, 이준식 서울대 기계항공공학부 교수, 이철원 날리지웍스 대표, 임윤철 기술과 가치 대표, 정광화 충남대 분석과학기술대학원장, 정항근 전북대 전자공학부 교수, 한민구 서울대 전기공학부 교수가 위원으로 참여했다. 간사는 김창경 교과부제2차관이 맡았다.

민간위, '상위 거버넌스 체계 변화'에 의견 일치

민간위원회 위원으로 참여한 안현실 논설위원은 민간위의 첫 임무가 출연연 개편이었다고 말했다. 그러나 협의를 해나가는 과정에서 15명의 위원 모두 시각차가 매우 컸었다고, 그 정도로 출연연 개편 문제가 간단한 문제가 아니었다고 술회했다. 그러나 출연연 문제를 놓고 격론이 이어지는 가운데 15인의 위원 모두 한 가지 결론을 내리게 됐다고 말했다. 출연연의 상위 구조를 바꾸지 않는 한 한계가 있다는 결론이었다. 위원회는 전체적인 거버넌스를 뜯어 고치고, 그 전제 아래에서 출연연을 올바른 위치에 놓아야 한다는데 동의했다고 안 논설위원은 말했다.

다음의 문제는 상위 거버넌스 체제를 어떻게 해야 하느냐는 것이었다. 국가 R&D 상위 지배구조에 대해 모두들 국가과학기술위원회(이하 국과위)를 떠올린다. 그러나 무엇을 하는 곳인지 잘 모르겠다는 것이 위원들의 중론이었다. 국과위가 힘이 없다는 뜻이었다. 이 말은 곧 과학기술 정책에 있어 리더십이 없다는 말과 같은 의미였다. 안 위원은 “부처의 간섭과 자원 배분의 전문성, 칸막이 문제 등 근본적인 수술 없이 무슨 일을 할 수 있을까 하는 의문이 들었다”며 “그런 취지에서 민간위는 지배구조의 근본적 개선을 위해 국가연구개발위원회(가칭)를 신설하자는 안을 제안하게 된 것”이라고 설명했다.

출연연, 국공립연구소, 대학, 기업까지 핵심적인 큰 변화를 주기 위해서는 먼저 상위 거버넌스 체계에 변화를 주어야 한다는 데 의견이 일치했다고 안 위원은 말했다. 민간위원회에서 제안한 상위 지배구조 개편방안, 즉 현행 국가과학기술위원회를 개편, 예산배분·조정권과 평가권을 갖는 행정위원회 형태의 ‘국가연구개발위원회(가칭)’를 설치하거나 아니면 현행 국가과학기술위원회를 상설화해 예산배분·조정권과 평가권을 부여 하자는 복수안을 말한다.

안현실 논설위원은 국가연구개발위원회와 관련, ‘방송통신위원회’와 같은 유형의 조직으로 보면 된다고 말했다. 안 위원은 국가연구개발위원회를 뒤야 하는 3가지 이유를 들었다. 첫째 과거로 돌아갈 수는 없으며, 둘째 지금의 이명박 정부의



안현실 한국경제신문 논설위원

(R&D 거버넌스) 조직을 무시할 수 없고, 셋째 다음 정부에서 제기될 수 있는 과기부 부활을 수용할 수 있는 조직형태를 만들어야 지속성을 보장할 수 있다고 말했다. “이명박 정부가 ‘작은 정부’를 강조하고 있기는 하지만, 꼭 필요한 조직을 신설하지는 것이 이율배반적인 것 같지는 않다”며 “정부조직 신

설이 부담스럽다면, 국가연구개발위원회에 준하는 역할과 기능을 수행할 수 있도록 국과위에 역할을 부여해야 한다는 것이 민간위의 제안”이라고 말했다.

출연연 스스로 엄격한 평가·구조조정 감내해야

민간위 보고서에서는 출연연 역시 변화를 강조하고 있다고 말했다. 지금 모든 부처가 R&D를 하다시피 하고 있는 상황에서 출연연의 연구 활동을 특정 부처에서 독점하는 것은 있을 수 없는 일이라고 말했다. 출연연을 기초와 산업기술 분야로 나누어놓은 현행 시스템 역시 큰 문제를 안고 있다고 말했다. 민간위에서는 이 문제를 놓고 많은 의견을 수렴한 후 교과부와 지경부가 관장하고 있는 기초기술연구회와 산업기술연구회를 해체하고, 출연연 가운데 국가적 임무를 수행할 연구소들은 단일 법인으로 통합, 국가과학기술위원회로 이관할 것을 권고했다고 말했다.

세계 수준의 연구소 운영을 위해서는 출연연 스스로의 책임 경영이 가능해야 하며, 정권이 바뀌어도 진행 중인 연구를 계속할 수 있어야 하고, 또한 출연연만이 할 수 있는 장기적 연구가 지속적으로 진행돼야 하는데 그것이 지금 과연 가능한지 의문이라고 말했다. 때문에 민간위에서는 출연연의 예산 예측 가능성을 대폭 높이고 책임과 권한을 부처에서 연구원으로 넘기는 대신 출연연 스스로 엄격한 평가와 구조조정을 감내해야 한다는 결론에 도달했다고 말했다.

과학기술 진흥에 초당적인 협력 이뤄져야

안 위원은 민간위에서 보고서를 발표한 후 출연연을 포함한 과학기술계 모두 좋은 반응이 나와 매우 놀랐고, 또한 기뻐다

며, 아무리 어려운 상황이라도 미래의 잣대를 가지고 되는 방향으로 가면 된다는 확신을 얻었다고 말했다. 안 위원은 “역사적으로 보면 50년이란 세월은 기술혁명이 주기적으로 일어난 기간이며, 바로 이 시점에서 향후 50년을 새롭게 설계해야 한다”고 말했다. 그 전환점에서 있는 이명박 정부의 용기와 결단을 기대한다며 민간위 안의 실행을 촉구했다.

민간위에서는 ‘새로운 국가과학기술시스템 구축과 출연연 발전방안’을 실행하기 위해 관련 법률의 제정 및 개정, 기타 운영에 필요한 제도의 정비 등 후속적 조치를 요구하고 있다. 또 법률 개정 이전에 시행 가능한 출연금 비중확대, 정년 환원 등 제도개선 사항은 조속히 추진해야 하며, 정부의 모든 부처 및 부서는 조직과 개인 이기주의를 버리고 국가차원의 이익을 우선해야 하고, 국가 미래를 좌우하는 과학기술 진흥에 관한 한 여야당이 정치적 목적을 떠나 초당적으로 협력해야 한다고 제안하고 있다.

한편 이날 패널토의에는 정부 측에서 이승철 기재부 공공정책과장, 윤현주 교과부 과학기술정책기획관, 최우석 지경부 연구조직혁신팀장이 참석했다. 민간 쪽에서는 민간위 위원직을 맡았던 정광화 전 표준연 원장, 안중석 출연연 연구발전협의회장, 김상선 과총 사무총장, 박원훈 과학기술한림원 부원장, 윤석열 삼성정밀화학 전무 등이 참석했다.

“지경부 입장에서 출연연은 핵심적인 틀”

과재원 중앙일보경제연구소장 사회로 진행된 패널토의에서 조경규 기재부 공공정책기획관 대신 참석한 이승철 기재부 공공정책과장은 현재 논의 중인 안에 대해 (기재부 입장을) 말할 입장이 아니라고 전제한 후 그동안 논의돼온 개편안과 비교해 이번 개편안은 “차별성이 있다”고 말했다. 과거에는 지봉만 바꾸고 그 내용은 바꾸지 않았지만, 이번에는 그 내용까지 바꾸었다는 것.

“민간위에서 국가 전체적인 개편의 필요성을 느끼고 좋은 안을 만들었다”며 정부 측에서 이 안을 놓고 진지하게 논의하고 있는 것으로 알고 있다고 말했다. 그러나 실무자의 입장에서 볼 때 정부 측에서 개편안을 다 수용하기는 힘들 것 같다고 말했다. 제시된 안과 정책으로 반영하는 것 사이에는 여러 가지 제약이 있을 수 있다며 가능한 한 수요자들이 불편해하지 않는 선에서 적극적으로 진행될 수 있을 것이라고 말했다.

교과부 윤현주 과학기술정책기획관 역시 자신이 개편안에 대한 의견을 말할 입장이 아니라고 전제한 후 교과부 역시 그

동안 출연연 경쟁력 강화를 위해 PBS, 정년 문제 등의 개선을 꾸준히 노력해왔다고 말했다. 최근 들어 부각되고 있는 문제는 출연연의 폐쇄적인 시스템 문제인데, 소프트웨어적인 문제를 해결하기 위해 진지한 논의가 계속되고 있다며, 민간위의 개편안이 논리적이고 합리적으로 진행될 수 있도록 많은 의견을 듣고 가겠다고 말했다.

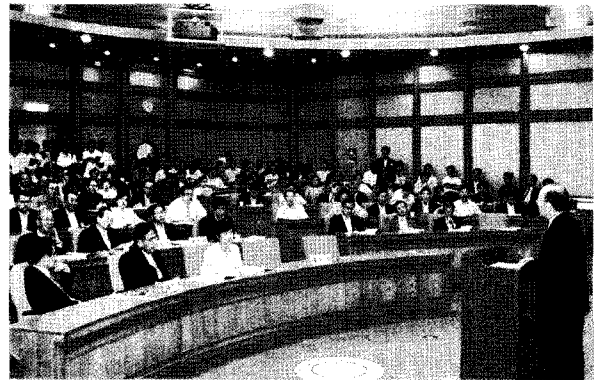
최우석 지경부 연구조직혁신팀장은 일부 언론이 개편안과 관련해 '부처 이기주의'라는 말을 부각시키는데 대해 불만을 표명했다. 지경부에서 개편안과 관련, 어떤 의견도 내놓은 적이 없다며, 지경부가 개편안과 관련, 모종의 작업을 하고 있다는 풍문은 전부 헛소문이라고 말했다. 최 팀장은 지경부 입장에서 출연연은 핵심적인 틀이라고 말했다. R&D 정책을 수행하는데 있어 출연연은 함께 갈 수밖에 없는 존재로, 절대 대덕을 등져서는 안 된다는 것이 지경부 입장이라고 말했다.

최 팀장은 다른 부처와는 달리 많은 산업체와 관계를 맺고 있는 지경부 입장을 이해해달라고 주문했다. 특히 많은 수의 벤처기업을 포함한 중소기업의 경우 R&D를 하기 위해 출연연을 의지할 수밖에 없다며, 이들 기업을 출연연이 절대로 무시해서는 안 되며, 산업생태계 측면에서 기술 스피노프가 활성화되어야 한다고 말했다.

다양한 기술 융합과 범부처적인 기관 설립 시급

안중석 출연연연구발전협의회회장은 그동안 출연연이 인건비를 확보하기 위해 무차별적인 연구를 해왔다고 말했다. 이번 기회에 정부가 출연연의 임무를 수행할 수 있는 연구환경을 만들어주기를 바란다고 말했다. 또 연구비 예산 심의가 전문성과 타당성을 토대로 이뤄져야 한다고 강조했다. 안 회장은 또 우수한 연구자들이 자율성과 창의성을 갖고 영향력 있는 연구 성과를 낼 수 있도록 제도를 만들어주기를 주문했다. R&D 거버넌스와 관련해서는 "융합 없이 현 R&D 흐름을 따라잡을 수 없다"며, "그러기 위해서는 다양한 기술들이 융합해야 하며, 범부처적인 기관 설립이 시급하다"고 말했다.

김상선 전 과총 사무총장은 "출연연 문제를 제대로 풀기 위해서는 출연연의 정체성이나 역할이 무엇인지 제대로 된 정의가 필요하다"며 "먼저 공감대가 이뤄지고, 이를 추진해나가기 위한 방안이 마련돼야 한다"고 말했다. 김 사무총장은 "국가 니즈를 반영한 연구를 하기 위해서는 과학기술 동향이나 기술예측, 평가 등이 바탕이 돼 계획이 수립되어야 하는데, 그 역할을 공무원이 하는 것은 불가능하다"며, 이 일을 출연연 스스로 해나



대토론회

가야 한다고 말했다.

정광화 전 표준연구원 원장은 지난 30년 동안 출연연에 몸담아 왔으며, 그 30년 동안 꾸준히 출연연 개편이 있어왔다고 말했다. 그러나 한 정권에서 두 번의 개편이 있었던 것은 이번이 처음이라며, "잘 할 수 있을 때 해야 한다. 과학기술자들의 합의를 얻어냈을 때 제대로 된 결정을 하기를 바란다"고 말했다.

윤석열 삼성정밀화학 전무는 "모든 것의 원천은 국가산업 경쟁력"이라며, 이날 토론에서 "평가에 대한 부분이 밀려있는 듯하다"고 말문을 열었다. 윤 전무는 출연연에 대해 선도적인 역할을 해야 한다고 강조했다. 또한 "새로운 것을 창출해야 한다"며, "평가하기 힘들다는 점에서 문제를 삼고 있는 것처럼 보이는데, 신뢰를 바탕으로 출연연의 역할을 확실히 한다면 그렇게 어려울 것은 없을 것으로 본다"고 말했다.

박원훈 과학기술한림원 부원장은 "민간위 보고서에 명시된 기본철학과 방향제시에 대해 전적으로 동의한다"며 "결국은 거버넌스 체제 변화가 요지"라고 말했다. 박 부원장은 또 "출연연이 공공기관으로 분류돼 국영기업과 같이 운영되고 있으며, 과학기술 R&D 정책에 대한 예산심의가 아무 것도 모르는 사람들에 의해 정해진다는 것 등 상위 거버넌스 체제에 많은 문제가 있다는 사실을 사람들이 다 알고 있다"며, "민간위 안을 존중하고 있으며, 출연연 문제는 법안이 완성될 때까지 건드리지 않았으면 좋겠다"는 개인적 의견을 피력했다.

한편 한나라당과 정부는 9월 11일 국회에서 회의를 열고 국과위를 방송통신위, 공정거래위와 같은 '중앙행정기관형 행정위원회'로 강화하는 방안을 확정했다. 당정이 확정된 방안은 현재 민간 과학기술정책 자문기구 성격인 국과위를 직원 150명 규모의 독립된 위원회로 바꾸는 것을 골자로 하고 있다. ⑤