

과학기술부문 연합이사회 의 문제점과 개선방향

큰 일 국과위·기획예산처·과기부가 좌우 이사회 실권없어 유명무실, 제도 바꿔야



金 昶 暉
(중앙일보 생활과학부 기자)

‘옥상옥’ 일 것이란 우려는 불식

이런 상상을 해보자. 시아버지는 국가과학기술위원회, 시어머니는 기획예산처, 시누이는 과학기술부. 요즘은 세상이 달라졌으니 시집살이도 많이 좋아졌을 것이다. 그러나 며느리를 다소 적대하고 우습게 알았던 좋지 않은 전통이 남아있다고 가정하자. 이런 시집의 며느리는 누구일까. 출연연 연합이사회쯤으로 생각하면 어떨까.

시집에서 잘 대해준다면 연합이사회란 며느리도 해볼만한 자리다. 그러나 구악(舊惡)의 관습이 남아있다면 참 불쌍한 게 이 며느리일 것이다. 새 며느리격으로 연합이사회가 과학기술계에 들어온게 1년여. 과연 연합이사회 의 지난 1년 시집살이는 어땠을까. 1년이란 길다면 길고 짧다면 짧은 시간이다. 그래서 단정적 평가를 내리는 것은 금물이다. 하지만 어렵פות이나마 그 역할을 혹은 공과를 평가하기에는 그리 모자라지 않은 것 같다. 연합이사회

가 출범과 함께 들어야했던 비난이 ‘옥상옥’이라는 것이었다. 상전(정부부처) 하나에 휘둘려서도 정신이 없는데 ‘또 하나’가 연합이사회 아니냐는 게 비판의 요지였다.

이런 비판을 지나치게 의식해서였을까. 연합이사회가 출연연을 들볶는다는 얘기는 좀체로 듣기 어렵다. “연합이사회가 출범 초기에는 이것 저것 귀찮게 자료 요구를 해왔다. 대부분의 요구자료가 과기부나 산자부에 보고한 것들인데 또 달라고 하니 이것 앞으로 괴롭겠구나하는 생각이 들었다. 그러나 대략적인 상황판단이 끝난 후에는 무리한 요구 같은 것은 없었다.”(대덕연구단지 출연연 과장) “의례적인 방문이나 요식적인 행정행위 등을 제외하곤 아주 조용하게 움직이는 것 같다. 연합이사회가 군림한다는 느낌은 없다.”(대덕연구단지 한 연구원) 그러나 옥상옥이란 당초의 우려를 불식시켰다 해서 연합이사회를 ‘성공작’이라고 볼만한 대목 또한 찾기 힘들다. “연합이사회가 있지만 부처 눈치를 안 볼 수도 없는 처지다. 연구비를 안정적으로 확보해주는 것도 아니고, 그렇다고 해서 연구소 경영의 효율이 높아진 것 같지도 않다.”(대덕연구단지 출연연 부장) 연구현장의 목소리를 종합하면 연합이사회는 옥상옥은 아니지만 그렇다해서 꼭 필요한 존재같지도 않다는 것이다. 연합이사회에 대한 이런 평가는 바람직한 것은 아니지만 역설적으

로 연합이사회가 주어진 직분에 충실한 결과이기도 하다. 연합이사회가 법적 테두리 안에서 할 수 있는 일은 기실 많지 않다. 법은 큰 일은 시집식구(국가위, 기획예산처, 과기부)가 하도록 돼있다. 출연연의 지배구조 감독이나 경영목표 조정 등은 다 시집식구의 몫이다. 머느리인 연합이사회는 잔 일, 그러니까 경영목표의 투명성이라든지, 경영에 직접 간여하지 않는 선에서의 이사회 기능 등이다. 이런 일들은 얼핏 들어선 감이 바로 와닿지 않을 정도로 애매모호한 부분이다. 연합이사회 신설로 인해 생긴 변화중 아마 가장 실감나는 것은 상당수 감사직의 폐지 정도인 것 같다. 이사회 출범과 함께 일정 규모 이하인 출연연구소의 경우 상임감사를 둘 수 없게됐고 이로 인해 감사자리가 10개 안팎 떨어져 나간 것을 제외하곤 '손에 잡히는' 변화가 없는 실정이다.

“연합이사회가 신설됐으니 정부출연연에 대한 큰 개혁의 틀을 짰다고 판단하면 오해입니다. 지금같은 시스템에서 연합이사회가 구체적으로 뭘 할게 없습니다. 출연연 기관장으로서 연합이사회를 믿고 추진할만한 일이 별로 없다는 애기지요.”(출연연 전직 소장)

부처·연합이사회간 교류 형식적

그렇다고 해서 정부가 연합이사회에 힘을 실어주는 것도 아니다. 정부부처의 일부 고위직 간부들은 반공개적으로 연합이사회를 비난하기도 한다. “이사회나 과기 관련부처와 어찌보면 동반자 관계에 있다. 그럼에도 자존심 때문인지 만나기를 불편해하는 것 같다”고 말했다. 실제 과기부, 교육부, 산자부 등 연간 수천억원의 연구개발 예산을 주무르는 부처와 연합이사회간의 교류는 형식적 수준을 넘지 않는 것으로 보인다.

정부부처와 이사회가 서로 위상이 다르다는 점이 일차적으로 교류를 막는 것 같다. 또 이사회가 대부분 출연연구소 출신으로 짜여지다보니 공무원 사회와 맥이 닿지 않는 대목도 있다.

연합이사회에 대한 평가는 아무리 좋아도 아직 ‘유보적’ 수준을 넘긴 힘든 실정이다. 그러나 문제는 미래 또한 불투명하다는 데 있다. 개선, 아니 또 다른 개혁이 요구되는 것도 이 때문일 것이다.

연합이사회 개선 혹은 개혁의 출발점은 ‘출연연의 제자리 잡기’에서 시작돼야 할 것이다. 우리 출연연 만큼 이해관계도 복잡하고 운영시스템도 그만큼 난맥상을 보이는 연구시스템도 찾기 힘들다.

연합이사회 출범의 불안한 출발은 이런 ‘출연연의 제자리 잡기’에 대한 우리 사회의 충분한 합의없이 이루어졌다는 데 있다. 지난 1년여의 이사회 운영은 그런 합의없이 이뤄진 결과가 그대로 나타난 것에 불과하다는 해석도 가능하다.

우선 기초, 공공, 산업으로 나누는 것 자체에 대한 논란이 많았다. 한 출연연 관계자는 “평소 산업계에 대해 공헌이 많다고 자부해왔는데, 이사회를 나눈다하자 막상 산업쪽보다는 공공이나 기초쪽을 택하는 것을 보고 씁쓰레하지 않을 수 없었다”고 털어놨다. 잘못 짜여진 틀을 놓고 새 판을 짜다보니 빚어진 해프닝이다.

상당수 정부출연연의 역사는 이제 장년을 바라볼 만큼 성숙했지만 아직도 운영방향은 갈피를 못잡는 곳이 적지않다. 이는 정부가 비난을 피하기 힘든 대목이기도 하다.

“산업계 공헌이다, 정부 기간연구다, 미드 엔트리다, 미디엄 테크다 뭐 오죽 많았습니까. 장관이 바뀔 때마다 백년대계여야 할 과기정책이 오락가락하니 일할 맛이 날리 없잖아요.”(출연연출신 대학교수)

“이공계 출연연구소 숫자가 30개 안팎인 것으로 있는데 아마 기관간 통폐합을 실시한 횟수가 그 두 배는 족히 될 것입니다.”(출연연 박사연구원)

출연연은 사실상 국립연구소나 다름없다. 그러나 국가의 과기정책이 오락가락하다 보니 이것도 저것도 아닌 형태로 공중에 붕 떠있다는 지적도 많다.

“말이 국가의 중추적 연구지 2~3년 안에 실적을 내야한다는 분위기가 지배적입니다. 10, 20년 후의

경쟁력을 결정할 핵심연구가 하루 아침에 됩니까. 관료들이 반성하지 않으면 출연연구소는 미래가 없습니다.”(한국과학기술원 교수)

정부가 출연연구소들을 싸잡아 같은 잣대로 관리하는 것에 대한 비판은 최근 들어서는 정부 자체내에서도 일고 있는 실정이다. 과기부 일각에서는 항공우주나 지진, 천문 등 국가 기간연구는 그 특성상 중장기적으로는 국립연구소 형태가 바람직하다는 의견도 나오고 있다.

33개 이공계 출연연구소는 사실상 다른 성격의 그룹들로 나뉘어져 있다. 기술 주기가 짧은 전자통신 분야가 있는가 하면, 산업화와는 거의 관계없는 천문우주 분야도 있고 연구개발 정보만 전문적으로 취급하는 연구소도 있다. 또 일부는 원자력안전감독도 대행하고 또 사실상 대학인 출연기관도 있다. 그런가 하면 연합이사회에 소속된 출연연구소들도 있고, 정부부처가 직접 감독하는 기관도 있다.

연구소 특성별로 체계재정비해야

“출연연구소별로 특성이 있고 기능 또한 다른 만큼 이를 체계적으로 정리하는 게 우선돼야 합니다. 그런 다음 설립 목적에 따라 효율적으로 운영하는 방안을 찾아야하지요.”(현직 정부출연연구소장)

정부가 연구비의 절대비중을 부담하는 출연연구소를 고르는 것은 그리 어렵지 않아 보인다. 세금을 중심으로 한 공적 자금이 연구비의 원천이 된다면 연구 성격 또한 공공적이어야 한다.

또 공적 부문이라도 민간쪽에 넘겨 효율적으로 운영할 수 있다면 민간 이관도 생각할 수 있다. 이런 식으로 범위를 잡아가다 보면 공적이면서 민간이 달려들 수 없는, 즉 이윤이 남지않는 부문만 남을 것이다. 여기에 국가의 안위, 장기적 관점에서 생존이 달린 부문이 추가될 수 있다.

“연구소가 산업계에 도움이 돼야 한다는 얘기를 많이 하는데 장기적 관점에서라면 몰라도 단기적으로는 맞는 게 아니예요. 단기적으로 이윤이 남는 부문이라면 정부가 말려도 기업이 뛰어들게 돼 있

습니다.”(국가과학기술자문회의 위원)

산학연 협동연구의 개념에 대해서도 좀 더 큰 시각에서 바라볼 필요가 있다는 지적도 많다. 산학연 협동연구라면 흔히 산학연이 단기적으로 제품을 공동개발하는 정도로 생각하지만 이 역시 자칫 단견이 될 수도 있다는 것.

적어도 10, 20년 후에 기업들이 필요로 할 미래 기술을 예측하고 출연연이 이런 기술들에 대한 기초를 충분히 쌓아두는 것이 보다 넓은 관점에서 산학연 협동연구가 될 수 있다는 견해도 많다.

그러나 정부가 단기 성과에만 치중하다 보니 30년 안팎의 출연연 역사에도 불구하고, 이런 장기 프로젝트는 찾기 힘든 실정이다. 한 예가 유전체 연구. 이른바 게놈 프로젝트로 80년대 말 미국에서 시동이 걸린 연구분야다.

30억달러 이상 투입되는 이 프로젝트는 공식적으로 90년 시작해 2005년 끝나기로 돼 있으나 2~3년 앞당겨질 전망이다. 유전체 연구는 수십만~수백만개의 새로운 사업거리를 만들 만큼 유망한 분야라는 예측이 일찌감치 있었다. “80년대 말부터 이쪽에 투자를 해야한다고 했지만 정부 관료 누구도 귀기울여 듣지 않았어요. 유전체 연구는 정보통신에 맞는 사업창출 효과를 가져올 것입니다. 미국·유럽·일본 등의 공공부문에서 유전체 연구가 막바지에 접어든 요즘에야 정부가 허둥대며 뭘 해보겠다니 한심할 뿐입니다.” 정부출연연의 한 중진연구원은 정부의 과기정책이 중심없이 추진되다보니 단견 위주로 흐르는 게 아닌가 싶다고 말했다.

정부가 돈을 대는 출연연의 연구과제는 이른바 중과제 단위로만 봐도 수천개. 그러나 20~30명이 핵심연구그룹을 구성하는 중과제 쳐놓고 5~6년을 넘겨 지속적으로 추진되는 것도 소수에 불과하다.

“출연연 연구원들도 이제는 정부의 단견적 사업 방침에 익숙해져 있지요. 일단 연구비만 따고 보면 된다는 생각에 펜시(Fancy)한 과제를 선정, 정부 입맛에 맞추지요.” 출연연구소의 한 중견 연구원은 “좀 미안한 얘기지만 정부 과제는 따먹는 게 임자”

라는 생각도 없지 않다고 말했다.

이런 잘못된 의식이 자리잡아가는 데는 영성한 평가제도도 한몫을 하고 있다. “연구 평가한다고 불러서 갔는데 놀랐습니다. 16절지 한장에 두어줄 쓰고 마는 거예요. 물론 결과는 항상 보통이나 양호 이상이었습니다.” (40대 한 지방대학 교수)

출연연구소의 경우 연구비가 안정적으로 지급되는 만큼 평가가 엄정해야 하는데 국내의 평가제도는 문제점 투성이라는 지적도 끊이지 않는다.

미국 국립보건원의 경우를 보자.

미 국립보건원은 세계 최고의 연구기관. 대부분의 연구원들은 공무원 신분이다. 이들은 출연연의 연구원들보다 신분상으로 훨씬 안정됐지만 평가에 관한 한 출연연 직원들보다 ‘겁(?)’이 많다.

“이 곳(미 국립보건원)에서도 연구원을 함부로 자를 수는 없습니다. 그러나 연구실적이 형편없으면 아예 책상을 빼버립니다. 일년에 책상 몇개는 지하 실험인 것으로 알고 있습니다. 평가에 대해 불만을 표시하며 어필하기도 하지만 결국 탁판에는 다 수용합니다.” (20년 넘게 미 국립보건원에 재직중인 한국인 박사)

공무원 신분인 박사들도 딸만큼 미국의 연구 평가가 엄정한 한 예이다. 그러나 이런 엄정 평가는 남의 나라 얘기. 한국과학기술평가원 등의 한 자료에 따르면 ‘불량’ 이하의 판정을 받는 정부출연연구소의 과제는 3%에도 못미치는 것으로 나타났다.

“매스컴 등에는 하루가 멀다하고 성공이니 개발이니 하는 얘기가 끊이지 않는데 그 정도면 우리가 벌써 과학기술 선진국이 됐어야 하는 것 아닙니까.” 일반 시민들로부터도 흔히 받는 질문이지만 명쾌하게 대답해줄 과기 관료나 연구원들은 찾기 힘들다. 뿌리부터 잘못된 출연연 운영정책, 또 있으나마나 한 평가제도, 이런 정책과 제도 사이에서 떨어질대로 떨어진 출연연 연구원들의 사기는 일그러진 우리 출연연의 자화상에 다름 아니다. 이런 상황에서 별다른 권한과 책임을 갖지 못한 연합이사회가 할 수 있는 일은 극히 제한적일 수 밖에 없다. 다시말

해 연합이사회 출범 후에 바뀐 것은 거의 없다는 말이다.

현재 우리나라의 과학기술정책 집행구조는 아주 복잡한 형태를 띄고 있다. 과학기술부가 살아있으면서 국가과학기술위원회가 있고, 또 연합이사회가 존재한다. 그런가 하면 연구개발 예산 규모에서는 이들에 뒤지지 않는 산자부나 교육부 등도 있다. 국방부는 별개로 치더라도 그렇다.

이들은 협조도 그다지 매끄럽지 않고, 업무상 위아래도 분명치 않다. 정부가 주도하는 연구개발의 틀을 명쾌하게 정리할 필요가 이래서 있다.

대안으로는 예컨대 수요부처별 각개 약진도 한 예가 될 수 있다. 미국처럼 부처별로 사심없이 연구개발에 투자하고 그 결과물을 나눠 갖는 것이다. 국방부 예산이 과기부 산하 연구소로 들어간들, 산자부 연구결과가 복지부에 도움이 된들 신경쓸 게 없다. 대통령 과학기술 고문은 코디네이터 정도로 큰 흐름만 살펴주면 된다.

물론 미국 방식이 능사만은 아니다. 대통령이 틀어주는 것도 한 방법이다. 국가과학기술위원회를 대통령 직속의 상설특별기구로 만들고 부처별로 연구개발 수요를 파악, 예산을 분배하면 될 것이다. 이 경우 연합이사회는 이런 상설특별기구의 손발 역할을 할 수도 있다.

어느 형태를 취하든 책임 소재는 명확하고 집행 기구는 계선(係線)을 단순화해야 한다. 평가기구는 집행기구와 별도로 운영할 필요도 있다. 필요하다면 감사원 등에 연구개발 평가만을 전담하는 특별 기구를 둘 수도 있다.

이와 함께 민간과 경쟁이 가능하든지, 단주기 기술개발에 집중하는 출연연구소가 있다면 과감하게 발전적 해체를 추진해야 한다. 지금까지 성격이 다른 연구소를 같은 잣대로 끌어간다면 어떤 기구가 들어서도 비효율이 불가피하기 때문이다. 연합이사회가 안고 있는 문제는 사실 연합이사회 혼자 힘으로만 풀 수 있는 문제는 아니라는 점을 모두가 깨달아야 한다. ①