

# 국민행복시대! 창조과학기술로 앞당기겠

2013년 과학기술인 신년인사회



기자가 바라본 과기 조직개편 논의과정

## 아직 미완성인 미래부 그림… 완성은 국가적 숙제

#2012.10.18 “가칭 ‘미래창조과학부’를 신설, 창의적 융합인재를 육성하고 미래를 선도할 연구를 지원하며, 지식생태계의 구축 · 지원을 맡기겠다.”

(박근혜 당시 대선후보)

#2013.1.10 “신설되는 미래창조과학부는 과학기술 정책과 창조경제 활성화를 전담하는 부처가 될 것이다. 과학기술을 국정운영의 핵심기조로 삼겠다.”

(박근혜 대통령 당선인)

#2013.1.15 “미래창조과학부를 신설해 창조과학을 통해 창조경제의 기반을 구축하고 성장동력 발굴과 일자리 창출에 나서겠다.”

(김용준 대통령직 인수위원장)

#2013.1.24 “이런 상황이면 미래부가 제대로 작동하지 못할 게 뻔하다. 지금 돌아가는 상황은 ‘도로 과기부’이지 미래부가 아니다.”

(과기분야의 한 공무원)

미래창조과학부(미래부)가 기초원천 연구와 산업기술 간 단절을 없애 연구구성과를 일자리와 창업으로 연계하는 창조경제의 핵심부처로 부상했지만

글\_안경애  
디지털타임스 기자  
naturean@dt.co.kr

글쓴이는 경북대 영어영문학과를 졸업했다. 디지털타임스에 기자로 입사, 현재 정경과학부 차장으로 교육과학기술부, 정부출연연구기관, 과학기술단체 및 관련기관 등을 출입하고 있다.

미래는 아직 불투명하다. 미래부가 9개 부처의 기능을 부분적으로 흡수해야 하다 보니 주지 않으려는 세력과 더 가져오려는 세력 간의 힘 겨루기가 곳곳에서 벌어지고 있다.

특히 창조경제 취지에 맞는 미래부를 완성하기 위해 필수적인 지식경제부의 산업기술 R&D와 기술사업화 관련 기능, 교육과학기술부의 산학협력 기능 등의 이관 논의에서 부처 간 힘의 논리가 작용하다 보니 전담부처가 없는 과기계는 밀리는 형세다. ‘제너럴리스트’로 단련된 공무원 집단에 과도한 기대를 한, 현실성이 떨어지는 그림이라는 비판도 나온다. 박근혜 대통령 당선인이 위기에 처한 대한민국을 이끌 새로운 리더로 결정된 지 한 달여 동안 무슨 일이 일어난 것일까.

### 새 정부 과기정책의 키워드 ‘창조경제’

박근혜 당시 대선후보가 지난해 10월 18일 창조경제를 일자리 창출을 위한 대선공약으로 발표하고, 그 핵심으로 과학기술을 중심에 둔 미래창조과학부를 설립하겠다고 밝히면서 과기계는 한껏 기대를 품었다. 이명박 정부 출범과 함께 전담부처를 잃는 경험을 한 과기계로서는 5년간 절치부심하며 바라던 변화였다. 미래부를 중심으로 2011년 4.03% 수준인 국내총생산(GDP) 대비 국가 연구개발비 비율을 2017년에는 5%까지 끌어올리고, 전체 정부 R&D 예산 내 기초연구 지원 비중을 35%에서 40%로 높인다는 구상도 제시됐다.

지난해 12월 19일 차기 대통령이 결정되면서 창조경제 구상이 보다 구체화됐다. 과기계도 일자리 창출과 국민 삶의 질 향상 등 차기 정부 핵심 정책에 반영될 과학기술 정책을 발굴, 곧 구성될 대통령직 인수위에 제시하기 위해 분주한 움직임에 나섰다. 과학기술 기반 일자리 창출과 국민 행복, 중소기업 지원, 차세대 전략기술 확보 등을 담은 과학기술 분야 5년 로드맵인 과학기술기본계획안, 지방 과학기술 발전전략을 담은 지방과기진흥계획안, 20~30년 후를 내다본 국가우주미래비전, 원자력 R&D 정책방향 등이 마련됐다.

미래부의 미래를 점치는 논의도 다양하게 이뤄졌다. 과기계 내에서는 미래부가 너무 광범위한 기능을 갖게 되면 과학기술이 오히려 매몰되거나 경제나 산업논리에 종속될 수 있다는 우려도 나왔다. 과학기술·정보통신·신성장동력·기술정책·장기전략 등을 포괄할 경우 기능이 너무 추상적일 뿐만 아니라 급작스러운 대규모 개편에 따른 후유증이 걱정된다는 것.

바른과학기술사회실현을 위한 국민연합(과실연)이 1월 9일 개최한 포럼에서 권동일 서울대 교수는 미래창조과학부의 조직을 지나치게 키울 게 아니라 컨트롤타워를 재설계할 것을 제언했다. 너무 많은 기능을 한 곳에 모으는 것보다 컨트롤타워를 제대로 작동시키는 게 효과적이라는 것이다. 청와대에 과기수석이나 전담실을 두고, 대통령이나 책임총리가 위원장, 과기수석이 간사를 맡는 가칭 국가기술전략위원회나 국가과학기술위원회를 둬 관련 장관들이 범부처적 협의를 하는 체제를 제시했다. 과학기술과 ICT(정보통신기술) 기능을 한 부처에 묶을 경우에 대한 우려도 나왔다.

김동욱 정보통신정책연구원 원장은 “과학기술은 장기적 시계가 필요한 반면, 정보통신은 단기적 시계와 성과로 움직이는 만큼 통합 시 시너지보다 부작용이 우려된다”며 두 기능의 분리를 주장했다. 현 정부에서 두 부처로 분리된 출연연을 미래부 산하에 모으자는 의견도 제시했다.

## 정부 조직개편안 발표…미래부, 현실로

1월 15일 인수위의 정부부처 조직개편안 발표로 미래부의 실체가 구체화됐다. 과학기술과 ICT가 한 지붕 아래 모인다는 소식은 과기계와 ICT 분야에서 우려의 목소리를 불러왔다. ICT 관련 연구개발만 갖고 오길 기대한 과기계의 바람과 다른 결과였다. 과연 두 분야 간에 시너지가 얼마나 이뤄질 수 있을지에 대해 의구심을 표시하는 목소리가 많았다. 미래부가 지나치게 거대해지고 기초연구가 중심이 되지 못할 것이 염려된다는 반응도 나왔다.

특히 설립한 지 2년이 채 안 되는 국가과학기술위원회(국과위)는 폐지되고, 설립 1년을 넘긴 원자력안전위원회(원안위)는 미래부 소속 위원회로 바뀐다는 발표는 논란을 불러일으켰다. 예산 배분조정 · R&D 평가 등을 미래부가 갖게 되면 참여정부 당시 불거졌던 선수심판론이 다시 제기될 수 있는 만큼 문제 해결을 위한 효과적인 장치 마련이 선행돼야 한다는 지적이 잇따랐다. 특히 원안위는 원자력 진흥과 규제기관 분리라는 세계적 추세에 따라 약 1년 전에 교과부에서 분리해 출범한 만큼 다시 미래부 소속으로 회귀시키는 것은 문제라는 평가가 나왔다.

교과부의 평화로운 분리가 힘들 것이라는 징후도 나오기 시작했다. 교육계는 초 · 중등교육과 입시제도, 대학업무를 연계해 교육부가 맡아야 한다는 목소리를 내놓고 있지만, 과학계는 기초연구, 산학협력 등 고등교육 관련 기능이 미래부로 이관돼야 기초-응용-개발-산업화를 잇는 창조경제 패러다임을 갖출 수 있다고 주장했다.

과기계와 교육계의 조용한 신경전은 서서히 표면화되기 시작했다. 미래부가 과도하게 많은 기능을 흡수하면 5년 뒤 개편이 불가피할 것이라는 회의적 시각도 나왔다.

1월 21일 대한민국과학기술대연합(대과연) · 한국기술혁신학회가 공동 주최한 ‘미래창조과학부 성공조건’ 토론회에서 송하중 경희대 교수는 “미래부 시스템이 최소 20~30년 이어지려면 과도하게 큰 그림을 그릴 게 아니라 어디까지 하면 잘 할 수 있느냐는 최소 범위를 정해서 거기에 집중해야 한다”고 주장했다. 미래부가 대학지원 기능까지 갖는 것은 공무원 조직의 역량을 넘어서는 일이고, 안전위 역시 국민의 안전을 책임지는 기구의 위상에 맞게 총리실 소속 상설 행정위 정도로 위상을 높여야 한다고 했다.

허승호 동아일보 논설위원은 “5년 뒤에는 함께 갈 수 없을 ICT와 과학기술은 분리를 염두에 두고 조직을 나눠서 짜야 하고, 미래부가 대학지원 기능을 가져가면 재앙”이라고 말했다. 방청석에는 교육계 인사들이 대거 자리를 잡고 의견을 쏟아냈다.

과기계 인사들은 대학 기초연구 기능을 미래부가 가져야 기초연구와 응용연구-기술사업화 · 창업을 잇는 과학생태계가 완성된다며 방어에 나섰다. 미래부가 대학 지원기능을 하지 않더라도 KAIST 등 연구중심대학과 대학 기초연구 기능은 핵심으로 갖고 있어야 한다는 것.

민철구 과학기술정책연구원 선임연구위원은 “교육은 보편성, 과학기술은 수월성과 탁월성을 지향한다는 점에서 근본적 차이가 있다”며 “대학R&D 지원기능을 교육부가 같이 갖는 것은 맞지 않는다”고 말했다.



▶ 지난 1월 21일 대과연과 한국기술혁신학회가 공동주최한 ‘미래창조과학부 성공조건’ 토론회에서 박상대 과총회장이 인사말을 하고 있다.

### 지경부에 밀리고 교육계에 치이고

인수위가 1월 22일 정부 세부조직 개편안을 발표하면서 미래부를 중심으로 한 정부부처 간 전선이 한층 넓어졌다. 인수위는 “미래부에 교과부, 국과위, 지경부에 분산돼 있던 과거 과기부 기능을 이관하고, 교과부 산·학협력, 지경부 신성장동력 빌굴·기획, 총리실 산하 지식재산위원회 지식재산전략기획단 기능, 교과부 기초기술연구회, 지경부 산업기술연구회도 이관한다”며 “이를 통해 과학기술과 산업의 융복합을 촉진하고 창조경제의 원천을 빌굴할 것”이라고 밝혔다. 연구중심대학도 미래부에서 관할하는 것으로 정리됐다.

과기계의 주된 분위기는 이미 주어진 변화인 만큼 수용하자는 방향으로 흘렀다. 과학기술에 스포트라이트와 함께 책임이 더 주어졌지만 개인적 입장과 집단의 이해를 넘어서서 기초·원천R&D부터 산업·융·용을 잇는 R&D 전체 시스템 속에서 솔루션을 낼 수 있도록 힘을 모으자는 것이다.

그러나 과기계의 각오는 과기계만의 것이었을까. 정부조직법안 작업을 앞두고 공무원 조직 간의 영역다툼이 거세졌다. 특히 인수위가 교과부의 원자력 진흥 기능을 지경부(산업통상자원부)로 이관키로 방침이 정해진 것으로 알려지면서 논란이 거세게 일었다. 이관의 논리적 근거는 원안위의 규제 기능과, 미래부의 원자력 진흥 기능이 충돌한다는 것이지만, 과기계가 요구한 미래부-원안위 분리와는 판이한 결과라는 점에서 파문이 일었다.

과기계는 원안위를 미래부 소속으로 하는 것은 1년여 전 대통령 직속 원안위로 신설한 취지에 맞지 않고, 긴 호흡의 창조경제 정책을 추진하는 미래부 장관이 원전사고 수습에 매달릴 수 있다며 분리를 요구해 왔다.

과기계 공무원들은 “인수위가 방송규제는 방통위에 두고 ICT 진흥은 미래부로 가져온다면 서 원자력 규제는 미래부로, 진흥은 산자부로 보내는 것은 조직설계 철학에 문제를 드러내는 것”이라고 목소리를 모았다.

지경부와의 갈등은 산업기술 R&D 이관을 두고도 벌어졌다. 교과부는 창조경제의 핵심인 기술사업화와 창업을 위한 도구가 될 기술이전·사업화, 신기술인증 등의 기능을 가진 지경부 산업기술정책관 업무와 기술이전촉진법이 이관돼야 하고, 신산업정책관의 나노융합, 바이오헬스, 로봇 R&D 기능도 미래부로 가야 한다는 입장인 반면 지경부는 출연연과 연구개발특구 기능만 주겠다며 분명한 반대입장을 나타낸 것. 여기에서도 교과부보다 지경부의 논리가 행정안전부에 통하는 모습이 보였다.

▶ 지난 1월 22일 KIST 주최로 열린 ‘미래전략 대토론회’



교과부 과기분야 공무원들은 “기초원천 연구와 산업기술 간 단절을 없애 연구성과를 일자리와 창업으로 연계하자는 게 창조경제의 핵심인데, 지경부 주장대로라면 ‘도로 과기부’이지 미래부가 아니다”라고 주장했지만 부처 간 힘의 논리 속에 미래부의 미래는 불안에 싸였다.

교과부가 기획조정실을 통해 행정안전부 및 인수위원회와 행정조직 개편 논의를 하다 보니 과기계는 목소리를 낼 공식채널이 없다는 점도 발전적인 미래부 설계의 발목을 잡았다. 설상가상으로 미래

부의 친정인 교과부마저 미래부에 가는 기능을 최소화하겠다는 기조였다. 산학협력과 대학 R&D 지원, 과기 인재양성 등에서 갈등이 빚어졌다.

### 핵심은 창조경제SW

하드웨어 개편에 온 신경이 쏠려있지만 문제는 소프트웨어다. 전문가들은 큰 폭의 하드웨어적 개편뿐만 아니라 소프트웨어 변화도 필수적으로 따라야 하는 만큼 과학기술과 미래전략에 대한 전문성과 강한 리더십을 함께 갖춘 인물이 미래부 첫 수장이 돼야 한다고 지적한다. 또 과학기술이 지나치게 경제나 산업 이슈와 관련돼 해석되고, 성급한 성장전략에만 힘이 쓰리지 않을까 우려를 내놓는다.

과학기술을 통한 새로운 성장동력 창출이 차기 정부의 주요 화두가 되겠지만 역대 정부처럼 정권 내에 가시적인 성과로 내놓으려 하면 임팩트가 큰 신산업 창출보다는 일부 기업에 약간 혜택을 주는 데 그칠 수 있는 만큼 조급한 성과주의를 버리고 긴 호흡을 갖고 꾸준히 지원하는 체제가 필수적이라는 분석이다.

R&D와 기술사업화, 기술이전, 기업 지원 등과 관련해 전체 제도와 사업, 법 등을 낱낱이 분석하고, 이미 있지만 작동하지 않는 기존 제도들을 과감히 수술해 제대로 돌아가도록 하는 일이 먼저라는 지적도 있다. 정부의 많은 과제가 과학기술전담부처 단독으로 해결할 사안이 결코 아닌 만큼 범정부적 차원에서 면밀하게 고민하고 중장기적 관점에서 숙원과제들을 해결하기 위한 액션플랜을 만들어야 한다는 주문도 있다.

정부부처 개편 논의에 밀린 출연연 개편도 서둘러야 한다는 지적이다. 조직체계뿐만 아니라 연구환경, 미션 등 소프트웨어 개편도 필수다.

1월 22일 한국과학기술연구원(KIST) 주최로 열린 토론회에서 김진현 세계평화포럼 이사장은 “국가가 꼭 해야 할 연구와 민간이 함께 할 것, 민간이 할 것을 확실히 구분해 출연연에 국가 차원에서 할 것을 맡기되, 사업별로 총액예산과 기간을 보장해 안정적으로 해야 연구 능률이 높아질 수 있다”며 “특정 사업에 10년간 1조5천억 원을 들인다면 10년간 들일 예산에 대해 정부가 확실히 보장하고, 매년 지출은 예산 상황에 따라 정하면 될 일”이라고 밝혔다. 연구원장 역시 지금같이 3년 임기로 할 게 아니라 10년은 해야 자율성과 능률이 확보된다고 주장했다. 하성도 KIST 기술정책연구소장은 “출연연의 규모가 작고 기관 간의 협력도 부족한 데다 예산과 평가제도에 맞춰 연구자들이 할 수 있는 연구와 단기·양적 성과에 매달리는 게 문제”라며 뮤음예산 확대, 이사회 기능 강화, 인력 운용 유연성 강화 등을 제안했다.

### 아직 첫발도 떼지 않은 미래부

미래부의 그림은 아직 미완성이다. 박 당선인과 인수위의 의지를 담아 정부조직법 개정안을 마련한 후 국회에서 입법화돼야 한다. 그 과정에서 R&D 예산 배분조정권, 원안위 등 미래부의 정체성을 흔들 우려가 있는 기능은 과감히 분리할 필요가 있다. 원래의 창조경제 그림에 맞게 꼭 필요한 기능을 갖춰서 출범해도 미래부가 주어진 목표를 이루려면 넘어야 할 산이 수도 없이 많다. 부처이해를 넘어서서 산업기술 R&D 기능을 포괄한 제대로 된 설계를 해야 대한민국 창조경제의 미래가 열린다는 사실만 인지한다면 미래부가 갖춰야 할 하드웨어와 소프트웨어는 분명해진다. 그 그림대로 흔들리지 말고 나아가야 한다. **(ST)**