

‘과학기술중심론’의 함정

안현실(한국경제신문 논설위원)

1. ‘과학기술중심사회’ 是非

일자리 창출, 기술혁신과 신산업 육성, 연구개발투자 확대, 고급인력 양성 등 성장원천과 직결되는 과제들은 대통령직 인수위원회가 설정한 10대 국정과제 중 어디에 위치해 있을까. 다름 아닌 ‘과학기술중심사회 구축’이라는 국정과제에 속해 있다.

처음엔 분명 그랬다. 지금은 ‘과학기술혁신과 신성장’으로 바뀌었다는 소리도 나오지만 말이다. 이것이 바뀌었다면 여기엔 뭔가 반작용도 있었던 게 틀림없다.

대개 무슨 ‘중심’이라고 하면 일단 적(敵)이 많아지는 법이다. ‘중심’에 직접적으로 해당된다 싶으면 희망을 가지고, 그렇지 않다고 생각되면 무슨 ‘변방’에나 떨어진 것처럼 실망을 하는 것이 우리 현실이기 때문이다.

사실이 그랬다. ‘과학기술중심사회 구축’이 명시되자 산업관련 부처들 사이엔 미묘한 분위기가 감돌았다. 과학기술부는 박정희 정권 이후 오랜만에 희망에 부푼 것 같았다. 반면 산업정책의 중심이 어디냐를 생각했던 산업자원부와 정보기술(IT)의 명시적 부상을 의심치 않았던 정보통신부는 긴장했다.

‘과학기술’ 용어가 국정과제의 대(大) 항목에 들어간 것이 그렇게도 이례적이었던가 보다. 게다가 대통령 당선자의 의지가 반영돼있다는 소문까지 흘렸으니 더 그랬는지도 모른다.

실망한 쪽들의 반발과 로비 때문이었는지는 모르지만 ‘과학기술중심사회 구축’이란 제목에 뭔가 변화가 생기긴 생긴 모양이다. ‘과학기술혁신과 신성장’이란 국정토론회 제목부터가 사실 그런 단서로 볼 수도 있다.

이런 것을 보고 있노라면 처음부터 ‘과학기술중심사회’라고 붙이지 않았던 것이 전술적으로 더 좋았는지도 모른다. 공격의 표적이 안되면서도 ‘중심’이 될 수 있다면 말이다.

하지만 아직도 희망은 있어 보인다. 차기대통령이 취임사에서 ‘과학기술혁신’을 강조한다는 얘기도 나오고, 어차피 몇 개로 줄어들 국정방향에서 ‘과학기술혁신’을 집어넣겠다는 소식도 들린다. ‘중심’이란 용어는 바뀔지 몰라도 그런 방향으로 가겠다는 암시 같기도 하다.

어쨌든 ‘과학기술중심사회’가 제기된 만큼 그 개념 정의는 대단히 중요한 과제가 됐다. 앞으로 제기될 술한 논쟁에 대비해서라도 그러하다.

어떻게 ‘과학기술중심사회’의 개념을 정의해야 하는 걸까.

2. 유의해야 할 세 가지 함정

정공법으로 접근하면 어려워 보이는 것도 방향을 조금 돌려서 생각하면 쉬운 경우가 많다. 먼저 피해야 할 것을 분명히 하는 게 좋다. ‘과학기술중심사회’를 자칫 잘못 정의해서 비난의 초점이 되거나 스스로를 함정에 빠뜨리는 것은 어리석은 일이다.

그런 측면에서 보면 개념 정의는 예상되는 적(敵)들(사실 적이라고 할 것은 전혀 없지만 설명의 편의상)의 불안과 시비의 소지를 없애고, 지원세력의 결집을 도모하는 쪽으로 가는 것이 어찌면 한국사회에서 제일 현명한 방법인지도 모른다. 한마디로 전술적인 측면을 감안해야 한다는 얘기다.

이런 관점에서 보면 다음 세 가지만큼은 분명히 하는 것이 좋을 것 같다.

우선 한가지는 ‘과학기술중심사회’는 민간의 역동성이랄까, 민간 주도, 기업의 활력우선 등과 사실상 같다는 점을 분명히 하고 나서는 것이다.

‘과학기술중심’이라는 용어는 공산주의, 사회주의, 그리고 자본주의도 곧잘 활용한다. 북한만 해도 ‘과학기술로 강성대국’을 외친다. 중국도 ‘과교흥국(科教興國)’을 말한다. 미국은 어떤가. 클린턴 행정부만 해도 집권하자마자 ‘국가이익을 위한 기술’ ‘국가이익을 위한 과학’을 외쳤다. 이 모두가 ‘과학기술중심’이라고 평가할 만하다.

하지만 이것들 사이에는 엄청난 차이가 있다. 바로 그 원동력이다. 양극단에는 완벽한 통제하의 정부 주도인 쪽과 민간, 특히 민간기업의 활력을 전제로 한 또 다른 쪽이 걸쳐 있다.

민간기업의 활력은 오늘날 자본주의 사회에서 과학기술 선진국이라 불리는 국가들에서 유심히 살펴봐야 할 부분이다. 이들 국가에서 과학기술의 힘은 정부가 아닌 바로 기업에서 나온다. 기업의 연구개발 마인드가 바뀌면서 대학도 연구소도 변화의 길을 걷게 됐다.

사실 ‘과학기술중심사회’라고 부를 만한 국가의 공통점이 있다면 국가 전체 연구개발투자에서 기업이 주도적 역할을 한다는 점이다. 특히 연구개발 투자가 설비투자를 능가할 만큼 투자개념 자체가 바뀐 기업들이 이를 주도하고 있다.

바로 이런 기업들이 정부를 대신해 거대한 과학기술 수요를 촉발시키고 있고, 또 대학과 연구소도 변화시키고 있는 것이다.

결국 과학기술중심사회를 가기 위해서는 기업의 활력이 무엇보다 중요하다는 것을 알 수가 있다. 하지만 그 활력이란 것이 설비투자 차원도 아니고 연구개발투자라면 기업환경 자체가 종래와는 완전히 달라져야 될 일이다.

무슨 ‘세제 혜택’ 같은 것으로 될 일이 결코 아니다. 한 마디로 말해서 정말이지 기업하기 좋은 환경, 규제가 없는 환경이 되지 않고선 힘들다는 얘기다. 우리가 부러워하는 과학기술 선진국치고 그런 면에서 매력적이지 않은 나라는 없다.

차기 정부는 진보적이라고들 한다. 그런 측면에서 보면 영국의 노동당이나 미국의 민주당이 연상될 수도 있다. 하지만 역사의 흐름은 결코 단절적이지도 않고, 더구나 경제적 성과는 리드타임이 작용한다는 점을 인식할 필요가 있다.

사실 영국의 노동당 정부는 ‘과학기술을 축으로 한 경제정책’을 내세운 바 있다. 하지만 이것이 그리 단순한 것은 결코 아니다. 이미 그 전에, 혹은 암묵적으로 기업의 역동성이 보장되는 환경조건이 전제돼 있었다. 노동시장의 유연성, 외자유치, 민영화, 산업의 첨단화·서비스화 수요 등이 바로 그것이다. 대처의 자산을 물려받았던 것이다.

미국도 마찬가지다. 미국 민주당도 정보 생명기술 등 이노베이션과 성장, 그리고 일자리 창출을 그토록 내세웠지만 그 성과는 규제완화, 시장원리, 외자유치, 글로벌화, 산업집적화, 금융혁신 등과 무관한 것이 결코 아니었다. 이들도 공화당 레이건 정부의 자산을 물려받았던 것이다.

‘과학기술중심’이 작동하는 데는 민간기업의 역동성이 보장되는 기업하기 좋은 환경이라는 자산이 전제돼 있었다는 사실 바로 이점을 먼저 분명히 할 필요가 있다.

다음으로는 ‘과학을 위한 정책’ 대(對) ‘정책을 위한 과학’간 논쟁이다. 인수위원회의 어떤 사람은 ‘과학기술중심사회’란 ‘과학을 위한 정책’에서 ‘정책을 위한 과학’으로의 전이(轉移)라고 의미 부여를 했다.

이런 풀이가 ‘과학기술 심론’에 대한 기대가 그만큼 크다는 이야기일 수도 있겠지만 세상의 모든 것이 그렇게 단순하다면 무슨 문제가 있을까.

‘과학을 위한 정책’과 ‘정책을 위한 과학’의 서구적 환경에서의 변화과정은 그 나름의 의미가 있다고 본다. 쉽게 생각하면 ‘순수성에서 실용성으로’, ‘고립에서 개방으로’, ‘소극적 역할론에서 적극적 역할론으로’의 변화다.

하지만 이것만으로는 부족하다. ‘과학을 위한 정책’에는 ‘정부역할론’이, ‘정책을 위한 과학’에는 ‘민간주도론’이 전제돼 있다고 봐야 한다.

‘과학을 위한 정책’은 사실 민간기업이 할 유인이 없다는 점에서 이것은 정부의 고유영역이다. 기초과학을 생각하면 될 일이다. ‘정책을 위한 과학’은 자칫 정부개입의 확대로 오해하기 쉽지만 어디까지나 그 전제는 민간주도다. 그래서 여기서 말하는 과학은 응용이나 개발 쪽이라고 해석할 수도 있다.

그런데 ‘과학을 위한 정책’에서 ‘정책을 위한 과학’으로의 전이라면 어떻게 되나. 한국적 현실에서는 자칫 잘못 받아들여질 위험성이 농후하다. 기초과학투자에 불리하게 작용할 수 있을 뿐만 아니라 응용 및 개발 쪽에 정부개입 확대를 초래할 수 있다는 얘기다.

왜 그럴까.

사실 우리는 해방 후 지금까지 ‘민간 주도’가 아닌 ‘정부 주도’의 ‘정책을 위한 과학’을 해왔다고 봐야 한다. 사실상 민간이 해야 할 것을 정부가 대신 해 왔다는 점에서 그렇고, 정책목표가 뚜렷한 가운데 시간적 제약이 가해져 왔다는 점에서도 그렇다.

물론 자원의 한계를 비롯해 그럴 수밖에 없는 처지이기도 했다. 하지만 그래서 항상 아쉬웠던 것은 ‘과학을 위한 정책’이 먹혀들지 않았고 또 사치스럽게 여겨져 왔다는 점이다. 그 때문에 우리는 먼 훗날을 위해 축적된 과학기술 자산이나 창조

성 측면에서 항상 부족하다고 지금 느끼고 있는지도 모른다. 당장 몇 년까지만이라도 먹고 살 것을 바라보고 달려왔으니 말이다.

하지만 이제는 뭔가 달라져야 한다는 목소리가 높다. 그런 측면에서 보면 ‘과학기술중심사회’의 해석도 보다 신중해질 필요가 있다.

‘정책을 위한 과학’은 더 이상 정부 주도가 아니라 민간의 역동성으로 달성하겠다는 것에 초점을 맞춰야 한다. 그리고 여기서 정부가 받을 뻔 만큼 ‘과학을 위한 정책’에 투자할 수 있어야 한다. ‘과학을 위한 정책’을 달리 표현해 ‘미래를 위한 정책’이라면 이것이야말로 한국사회에서 정부가 풀어야 할 새로운 역할 아닐까.

사실 미국 민주당의 ‘정책을 위한 과학’은 화려해 보이지만 그만큼 축적된 과학적 자산이 있었기에 가능했다. 여기에는 공화당의 ‘과학을 위한 정책’이 기여했다.

단순한 이분론은 의견상 그럴 듯해 보이지만 대단히 위험한 함정일 수도 있다.

마지막 세 번째로 ‘과학기술중심론’은 과학기술자의 사기진작에서 찾아야 한다. 이미 세부 국정과제에 과학기술자 사기진작이 포함돼 있는 것도 그런 이유에서일 것이다.

하지만 그 해법은 결코 간단한 것이 아니다.

차기 정부가 공약으로 내세운 것을 가지고 과학기술자 사기가 높아질 것으로 생각한다면 그것은 대단한 착각이다. 무슨 과학기술수석을 만들고 보좌관을 만든다고 해도 과학기술자 사기가 올라갈 것 같지는 않다. 오히려 이로 인해 사기가 더 내려갈 수도 있다.

발상의 전환을 해야 한다. 차기 정부는 지방분권화를 강조한다. 지역균형발전을 내세웠고, 행정수도 이전도 내걸었다. 이런 부분에 지방이 환영하고 나선 이유를 깊이 생각해 본다면 과학기술자 사기를 높일 중요한 단서를 찾을 수 있다.

결론적으로 과학기술의 권력(power)이동이 필요하다. 좀 더 쉽게 말하면 과학기술 권력을 ‘공무원에서 과학기술자로 넘기라’는 이야기다.

박정희 정권이 과학기술에 후한 점수를 받는 데는 다른 이유도 있다. 과학기술자에 권력을 부여했고 공무원이 이에 따랐다는 것이다. 그러나 이 기조는 오래가지 않았다.

80년대에 들어 와 대한민국 과학기술권력은 철저히 관료들 손으로 넘어갔다. 한 때 최고의 영광이던 정부출연연구소 소장 자리는 이름만 있을 뿐 실권은 하나도 없는 허수아비 신세가 됐다. 소장이 이런데 연구원의 존재는 더 말할 필요도 없다.

권력이동은 국가연구개발사업의 확대와 맥을 같이했다고도 볼 수 있다. 80년대 후반부터 각 부처는 경쟁적으로 국가연구개발사업을 들고 나왔다. 이후 국가연구개발사업의 비중은 점점 커졌고 지금은 국가연구개발사업을 가지고 있지 않은 부처가 없을 정도다.

정부는 경쟁체제를 내걸었고 연구소는 이 과정에서 특성화는 커녕 종속화만 더해갔다. 연구소 위상도 더불어 초라해져 갔다. ‘연구소 중심에서 국가연구개발사업 중심으로의 이동’은 그 자체가 ‘과학기술자에서 관료로의 권력이동’을 의미했다.

과학기술중심사회를 말하고 과학기술자 사기를 논하고자 한다면 이제 이 권력의 방향을 되돌려야 한다. 그럼 어떻게 하자는 것인가. 답은 간단하다. ‘연구소에 필요한 예산을 주라’, ‘그 배분과 사용권한을 원장에게 맡겨라’, 그리고 ‘몇 년 후 그 책임을 물어라’.

그럼 부처는 무엇을 할 것인가. 복잡한 평가업무에 매달릴 필요가 없다. 정책의 흐름을 분석하고 이를 피드백하고, 큰 차원에서 정책을 조정하고, 무슨 정부 차원의 국제협력을 주선하는 등 다른 할 일도 너무나 많다.

지금의 신기술 특징이나 융합추세 등을 고려하면 권력이동을 수반한 이런 패키지 딜(deal)을 도입, 정부와 연구소가 계약을 하는 것이 더 효율적일지 모른다. 산·학·연 협력이라는 것도 국가연구개발사업을 통해서보다는 이렇게 접근하는 것이 ‘동기의 창출’에 더 유리할 수도 있다.

여하튼 스스로 결정할 수 있는 권력의 이양 없이 과학기술자 사기를 논한다는 것은 우스운 일이며, 그래서 결국 과학기술중심사회가 될 수 없다. 이는 비단 정부 연구소 뿐만 아니라 대학에 대해서도 마찬가지다.

III. 그렇다면 개혁의 대상은

자, 여기서 잠시 정리를 해보자. ‘과학기술중심론’이 자칫 함정에 빠지지 않으려면 무엇보다도 민간, 민간기업의 역동성을 최대한 높여 이를 통해 과학기술 주도시대를 열어가도록 해야 한다. 그리고 정부는, 정말이지 지금부터라도 정부의 역할에 충실해야 한다. 정부는 ‘과학을 위한 정책’을 제대로 하고, ‘정책을 위한 과학’은 민간이 주도할 수 있는 환경을 만드는 쪽으로 고민해야 한다.

마지막으로, ‘중심’은 권력이동이 수반되지 않으면 의미가 없다. ‘관료에서 과학기술자로의 권력이동’을 검토해야 한다. 이것은 기술발전 추세에도 효율적이다.

그렇다면 무엇을 개혁해야 하는지는 분명해진다.

차기 정부는 제발 ‘과학기술예산에 대한 대대적 평가를 하겠다’는 소리만은 하지 말았으면 한다. 정권이 바뀔 때마다 등장한 ‘섬 무당들의 권력 과시’를 구경하는 것도 이제 지긋지긋할 정도다.

평가도 평가할 것이 있어야지, 평가할 것도 별로 없는 판에 평가만 하겠다고 나선다면 그야말로 본말이 전도된 것이다. 그렇게 평가를 해봤자 그로 인한 생산성과 효율성이 어땠는지는 여기서 더 길게 말할 필요도 없다.

‘과학기술중심사회’의 해답을 과학기술 ‘내부의 개혁’에서 찾겠다고 나선다면 우리는 영원히 ‘과학기술중심사회’가 될 수 없다.