

① 신 과학기술행정조직개편안의 방향성

과학기술행정체제 어디로 가나

글 | 김희원 _ 한국일보 기자 hee@hk.co.kr

“대통령직인수위의 정부 조직개편안에 대해 처음 얘기를 들었을 때 ‘또 우리가 당하는구나’ 하는 느낌을 받았습시다.” “이 조직개편안이 국회에서 처리되면 이번 총선에서 해당 의원들에 대한 낙선운동을 벌여야 한다는 얘기가 돌고 있습니다.”

과학기술부를 교육과학부(발표 당시 ‘인재과학부’에서 명칭 변경)와 지식경제부로 흡수 통합시키는 내용의 정부조직개편안으로 인해 과학기술계에서 분노와 자괴의 분위기가 고조되고 있다. “외환위기(IMF) 당시에도 정부출연연구기관들만 순순히 인원 감축과 정년 단축을 했고 이후로 지금까지도 이러한 처우가 개선되지 않고 있다”며 “정권이 바뀌거나 위기가 닥칠 때마다 늘 과학계만 손해를 본다”고 말하는 이들이 적지 않다. 정부의 연구개발 예산과 기초연구비 비중을 늘리겠다고 밝혔던 이명박 대통령 당선인의 공약을 떠올리며 “이럴 줄은 몰랐다”는 이야기도 나온다. 과학기술부의 통폐합에 대한 불만과 걱정으로 새 정부 출범을 앞두고 과학계의 분위기는 뒤숭숭하기만 하다.

기초 따로, 산업기술 따로

인수위는 1월 16일 정부 조직개편안을 발표하면서 과학기술부에 대해 과학기술인력양성, 기초과학정책, 원자력 정책·안전·연구, 국립과학관 관련 업무는 교육과학부로, 산업기술R&D 정책과 연구개발 특구 기획 업무는 지식경제부로 분리한다고 밝혔다. 산하기관인 기상청은 환경부로 이관하고, 부처간 R&D 예산과 정책에 대한 조정을 맡았던 과학기술혁신본부장(차관급)은 폐지했다. 또 산자부

가 담당했던 산업인력 양성기능은 인력양성 일원화 차원에서 교육과학부로 이관된다. 과학기술부의 업무를 반으로 쪼개 각각 다른 부처에 갖다 붙이는 것이다.

이러한 개편안이 발표되면서 가장 먼저 나온 예상은 독립부처가 사라지면서 과학기술부의 고유 권한이 크게 위축될 것이라는 점이었다. 교육과학부 안에서 과학행정은 사회적 관심사인 교육과 입시 등 현안에 밀려 뒷전이 될 가능성이 높고, 지난 10년간 과기부의 위상강화와 더불어 지속적으로 성장해 온 정부의 R&D 예산도 예전처럼 안정적인 확보가 어려워질 것이라는 우려였다. 또한 기초 R&D와 산업기술R&D를 어디에서 선을 그어 교육과학부와 지식경제부로 이관할 것인가 하는 점도 우려할 대목이다.

인수위 내에서 구체적인 기능 조정에 착수하면서 이러한 우려는 먼저 ‘부처간 갈등’의 모습으로 표면화하기 시작했다. 인수위는 1월 21일까지 정부기능·조직 개편을 위한 법률안을 마련하겠다는 계획에 따라 부처간 소관 법률을 놓고 미세 조정을 거쳤는데, 가능한 한 많은 R&D 몫을 챙겨가겠다는 과기부와 산자부 사이에서 심상찮은 갈등이 빚어졌다. 특히 인수위에 국장급 전문위원을 파견하지 못한 과기부는 인수위 TF 내에서 강하게 밀어붙이는 산자부측 입김에 밀려 애초에 발표된 내용까지도 흔들리는, 최악의 곤경에 빠졌다. 부처간 갈등은 피켓시위로까지 이어졌다. 전국공무원노동조합 과기부 지부는 1월 21일 국회와 인수위 사무실 앞에서 피켓시위를 벌이며 산자부의 부처이기주의를 비난했다. 과기부 지부는 이날 성명서를 내고 “산자부(지식경제부)는 연구개발예산만 탐내고

과학기술육성에는 관심이 없다는 게 문제”라며 “특정인맥(산자부 출신 이모 국장)에 의해 과학기술 몰아주기를 하고 있어 10년 100년 뒤 과학기술행정을 파탄으로 몰고 있다”고 밝혔다. 과기부도 이날 “산자부가 당선인의 의도를 왜곡해 부처 이기주의에 활용하고, 밀실에서 자의적인 업무조정을 하고 있다”고 이례적으로 부처를 공격하는 보도자료를 냈다.

부처간 갈등을 촉발한 기능 조정의 한 예는 1월 20일 오전, 20일 밤, 21일 새벽 세 차례에 걸쳐 생명공학육성법, 뇌연구촉진법, 나노기술촉진법의 소관이 교육과학부에서 지식경제부로, 다시 교육과학부로 오가는 혼란이었다. 애초에 논의가 없었던 핵융합연구도 지식경제부로 이관하는 것이 뒤늦게 논의됐다. 무엇이 기초연구이고 무엇이 산업기술이냐를 놓고 이견과 물밑싸움이 끊이지 않았던 것이다.

원자력 업무도 갈등을 촉발한 요인인 동시에 원자력 안전 보장에 대한 우려를 자아내게 했다. 애초에 인수위는 국제원자력기구(IAEA)의 권고에 따라 원자력발전과 안전규제를 분리해 각각 지식경제부와 교육과학부로 지정했고, 원자력연구는 안전 업무와 함께 교육과학부의 몫으로 발표했지만 원자력 정책과 연구업무를 은근슬쩍 지식경제부로 넘어갔다. 더욱이 원자력 안전업무와 관련, 원자력안전위원회를 폐지하고 원전주재관을 철수한다는 내용이 포함됐다. 이에 대해 전국공공연구노동조합 한국원자력안전기술원(KINS) 지부는 성명서를 통해 “원자력안전위원회 폐지 법안은 원자력 안전규제 기능의 약화를 초래해 국민적 불신감과 불안감을 조성하고 국제적 추세에 역행함으로써 IAEA 등 국제사회에서 원자력안전에 대한 정부의 의지를 의심하게 될 것”이라고 우려했다.

확산되는 반발 분위기, 거대한 후폭풍 우려

이러한 갈등은 부처끼리 밥그릇을 쟁기는 이해싸움으로 해석될 수 있고, 실제 인수위측은 폐지되는 부처의 반발을 모두 부처 이기주의로 바라보고 있다. 그러나 장기적으로 정부 연구개발비의 분배가 산업화와 부가가치 창출로 직접 이어질 수 있는 단기적인 기술 개발에 치우칠 가능성이 커 과학기술부 통폐합에 대한 불안감과 반발은 점차 확산되고 있다. 기초연구를 비롯한 연구개발 활동 전반이 위축될 것을 걱정하며 과기부 존치를 주장하는 목소리가 이공계 종사자들에게서 나오고 있다.

한국과학기술단체총연합회는 1월 22일 500만 명의 회원 전체에 이메일을 송부해 ‘과학기술부 분리·통합을 반대하는 500만 과학

기술인 서명운동’에 돌입했다. 과총은 또 연구발전협의회와 함께 21일부터 국회·인수위 앞에서 과기부 통합 반대 1인 시위를 계속 이어가고 있다. 24, 25일에는 국회에서 과총, 연구발전협의회, 과우회 주최로 ‘한국에는 과학기술부와 정보통신부가 반드시 존재해야 한다’는 토론회도 열렸다.

과기부 산하 기관이 아닌 순수 학술단체들도 목소리를 내기 시작했다. 대한수학회, 한국물리학회, 대한화학회, 한국분자세포생물학회, 대한전자공학회, 한국화학공학회, 대한기계학회, 대한금속재료학회 등 8개 학회는 22일 서울 팔레스호텔에서 ‘발전적 과학기술행정체제를 위한 긴급 토론회’를 열고 “세계적으로 강조되고 있는 국가연구개발사업의 종합 기획, 조정 및 효율적 관리기능을 아우르는 과학기술부를 존치시켜야 한다”는 결의문을 채택했다. 이 자리에선 중진 학자들이 모인 자리라고는 믿을 수 없을 만큼 격양된 반응이 쏟아져 나왔다. “정부가 과학기술을 홀대한다”는 것이었다.

대학의 연구자들은, “기능 통합을 통해 수요자들이 한 곳에서 행정을 끝낼 수 있도록 하자”는 이 당선인의 의도와는 반대로 교육과학부와 지식경제부로 업무가 나뉘어져 이중고에 시달릴 수 있다는 지적이다. 물리학회 김승환(포스텍) 교수는 “순수 기초연구를 하는 교수들은 차라리 낫다. 하지만 당장 공대만 보더라도 과연 기초연구와 산업기술이라는 게 구분이 가능한가. 상당수 대학의 연구과제가 연구비는 지식경제부가, 연구에 참여하는 인력 양성은 교육과학부가 맡는 옷차 못할 일이 벌어진다. 도대체 어느 부처로 가야 하나 하는 심정이다”라고 말했다.

사실상 과학기술부가 통폐합된 이후 벌어질 후폭풍은 더욱 클 것으로 전망된다. 먼저 정부출연연구기관의 경우 기초기술연구회는 교육과학부로, 산업기술연구회는 지식경제부로 넘어가는 것으로 정리됐는데, 방대한 수의 연구소들이 지식경제부 산하로 모여들면서 연구소들끼리 통폐합도 거론될 것으로 예상된다. 또한 공공기술연구회를 폐지하면서 여기에 속한 한국항공우주연구원, 원자력연구원, 에너지기술연구원, 지질자원연구원, 표준과학연구원 등 10개 연구기관들은 제각각 갈 길을 찾아야 할 처지인데, 연구소 입장에서 어느 부처로 가는 것이 유리할지 주판알을 튕기느라 바쁘다. 교육과학부 산하가 되는 카이스트(KAIST)는 지금까지는 일반적인 국립대학과 다른 예외적 지원을 받았지만 차질 현재 교육부 식의 획일적 규제에 얽매이지나 않을까 고심하고 있다. 현재 과학기술부 산하의 과학재단과 교육인적자원부 산하의 학술진흥재단 사

이의 통폐합도 예견된다.

범정부 R&D 마인드 사라지나

과기부는 지난 10년간 위상 강화가 가장 두드러진 부처였다. 1967년 과학기술처에서 시작해 1998년 국민의 정부에서 과학기술부로 승격됐다. 참여정부 들어서 교육부와 통합 의견이 없지 않았으나 오히려 부총리 부처로 전격 강화됐다. 이어 전 부처의 R&D 예산의 중복을 조정하고, 사업을 평가하는 등 정부 R&D의 사전기획과 조정기능을 크게 강화했다.

과연 과기부가 격상된 지위를 내세워 정부 전체의 R&D를 관리함으로써 뭐가 좋아졌던 것일까? 중복투자가 근절됐다, 사전기획으로 효율성 높은 성과도출이 가능해졌다, 장기 비전을 가질 수 있게 됐다 등등이 거론된다. 무엇보다 가장 직접적인 혜택은 정부의 R&D 예산이 꾸준히, 큰 폭으로 늘어날 수 있었다는 점일 것이다. 2003년 6조5천억 원이었던 우리 정부의 R&D 예산은 2004년 7조1천억 원(8.7% 증가), 2005년 7조8천억 원(10.1%), 2006년 8조9천억 원(14.2%), 2007년 9조8천억 원(9.6%), 2008년 10조8천억 원(11.2%)으로 급증했다. 문민정부 시절 정부의 R&D 예산은 연평균 4천500억 원씩 늘었고, 국민의정부에선 연 평균 7천600억 원, 참여정부에선 연 평균 8천400억 원씩 증가했다. 지난 15년간 지속적으로, 특히 최근 5년간 대폭적으로 연구 예산이 늘어난 것은 “과학기술은 지원해야 한다”는 ‘과학기술 이니셔티브’의 단적인 결과물이었다.

하지만 부총리체제와 과학기술혁신본부가 흔들리면서 강력한 ‘과학기술 이니셔티브’가 사라지고, 지속적인 R&D 예산확보나 조정도 후퇴할 가능성이 우려된다. 국회에 제출된 정부조직법 개정안에 따르면 과학기술혁신본부장이 폐지되는 대신 국가과학기술위원회 간사 역할을 교육과학부 차관이 맡는 것으로 돼 있어 혁신본부가 완전히 사라지지는 않는다. 하지만 독립 부처나 부총리 부처도 아닌 부처의 차관이 다른 부처의 R&D사업에 조정능력을 행사하리라고는 기대하기 어렵다. 더구나 R&D의 상당 부분을 지식경제부가 맡게 되는 상황에서 더욱 그렇다. 산자부는 “과기부, 정통부, 산자부 등 과거 정부 연구개발비의 대다수를 집행해 온 부처들의 R&D 사업이 대부분 지식경제부로 통합되는데 조율이 무슨 필요냐”는 입장이다.

사실상 우리 나라의 강력한 과학기술행정 시스템은 오히려 외국에서 큰 관심거리였다. 경제개발협력기구(OECD)는 이러한 부총리

체제를 가장 선진적인 행정시스템이라고 평가했다. 23일 서울 플라자호텔에서 열린 ‘OECD 한국 국가기술혁신체계 진단 보고회’에서 장 기네 OECD 진단팀장은 “과학기술부총리 체제는 OECD 국가에서 선진화된 시스템이며 이를 통해 사업간 중복 방지, 정책 협력 증대, 정책 효율성 향상 등 효과를 보였다. 그러나 과학기술혁신본부가 독자적 예산 배분권이 없어(최종 예산 편성은 기획예산처가 담당) 조정역할에 한계가 있다”고 밝혔다. 오히려 과학기술혁신본부의 권한을 강화하라고 조언하는 것이다. 또한 부총리 체제를 격하시키고 다른 부처와 통합하는 것은 일본 등에서 큰 도전에 직면하고 있다며 부처 통합에 신중할 것을 권고하기도 했다.

과기부의 통폐합을 놓고 “연구개발 지원기능이야 어떤 부처로 가든 잘만 지원해 주면 될 것 아니냐”고 말하는 이도 있다. 반면 과기부의 한 간부는 “과기부가 독립부처로 유지되지 않고 사라지는 것은 그동안 정부가 고이 키워온 R&D 마인드, 과학기술 행정철학을 잃는 것”이라고 말했다. “정부 예산 쓸 데가 아무리 많아도 일단 과학기술에는 투자해야 한다”는 공감대나, “과학기술 행정은 현 정권의 성과가 아닌 먼 미래를 내다보고 해야 한다”는 인식이 사라질지 모른다는 아쉬움이었다. 40년 동안 지켜온 과기부가 독립부처로서의 지위를 잃는 것이 과학기술에 대한 인식 자체를 희석시키는 상징적 행위라는 우려다. 실제로 범정부 차원의 R&D사업을 아우르는 본부가 유명무실해지면 5년 뒤가 아닌 20년 뒤 미래를 내다보는 로드맵 작성이나 장기 전략이 흔들릴 가능성이 충분하다. 그나마 개선되고 있던 중복 투자나, 사전 조율 미흡 등의 일도 나타날 수 있다.

정부 조직개편안은 국회에서의 법안 처리과정에서 한차례 난항을 겪을 것으로 보인다. 대통합민주신당이 줄속적인 정부개편에 반대하고 있고 노무현 대통령이 거부권 행사까지 언급한 상황이라서 아직 혼전 속에 있다. 하지만 정부개편안을 통해 “새 정권의 과학기술 행정에 대한 인식은 국가의 먼 장래를 내다보는 것 같지 않다”는 사실이 확인되면서 과학기술계는 깊은 우려와 함께 씩씩함을 감추지 못하고 있다. ㉔



글쓴이는 서울대 인류학과 졸업 후 서강대 과학커뮤니케이션협동과정 석사학위를 받았다. 1993년 이래 한국일보에 재직하고 있다.