

## 朝鮮칼럼 The Column



김선영

서울대 생명과학부 교수

“

17조 투자에도 세계적 제품 미미  
R&D 예산 이익집단 왜곡 많아  
공무원은 전문성보다 승진 선호  
민간의 개혁 요구는 저항 부딪쳐  
예산 배분 부처간 협업도 안 돼  
과학기술계와 공무원 統制해야

”

## R&amp;D 투자 혁신, 공무원이 먼저 기득권 내려놔야

수출 의존도가 높은 우리나라는 R&D를 통해 고부가가치 제품을 개발해 글로벌 시장으로 진출해야 지속적 경제성장을 이룰 수 있다. 그런데 R&D 혁신의 성패는 지난 50년간 압축 성장을 이루는 데 큰 기여를 했던 과학기술계와 공무원이라는 두 거대 이익집단을 어떻게 통제하고 관리할 것인가에 달려 있다.

우리는 2008년 이래 연간 10조원 이상씩 R&D에 투자해 왔다. 올해는 17조원에 이른다. 그럼에도 정부 지원의 성과로 세계적 제품이 개발된 경우는 미미하다. R&D 예산의 수립과 배분, 집행에서 일대 혁신이 필요한 시점이다.

예산을 사용하는 사람들은 주로 출연연구소 연구원이나 대학교수들이다. 당연히 이들은 연구비를 끌어들이기 위해 많은 노력을 하게 된다. 연구원과 교수들은 풍부한 인맥을 동원해 나름의 미래 청사진을 제시하면서 정부 설득 작업을 벌인다.

제한된 재원을 가진 정부로서는 예산 투입의 우선순위를 정하고 필요하면 선택과 집중을 해야 한다. 하지만 이를 담당해야 할 공무원들은 전문성이 부족하다 보니 산하에 위원회나 자문 조직을 만들어 외부 전문가들을 연구비 배분을 위한 기획과 선정 작업에 참여시킨다. 외부 전문가들도 대부분 어떤 형태로든 정부 연구비를 수령하는 사람들이다. 결과적으로 우리나라의 R&D 예산 수립과 배분 체계는 이익집단에 의해 왜곡될 가능성이 높다.

이런 상황에서 정부가 조정자로서 제대로 역할을 하려면 담당 공무원들이 상당 수준의 전문성을 가져야 한다. 그러나 공무원들은 한 분야에 오래 머

물면서 전문성을 쌓는 걸 별로 원하지 않는다. 이 부서 저 부서 다니며 다양한 경력을 갖추는 쪽이 승진에 훨씬 도움이 된다고 생각하기 때문이다. 또한 공무원들은 영역 개념이 확실해 자기 분야에 남이 관여하는 걸 아주 싫어한다. 자기가 결정권을 가진 예산 배분과 집행에 타부처 공무원이나 다른 집단이 끼어드는 것을 용납하지 않는 것이다. 공무원의 힘은 거기서 나온다고 믿기 때문이다.

정부도 R&D 예산 배분의 왜곡을 막고 효율을 높이려고 노력했던 경우들이 있다. 대표적 사례가 지난 정부 연구·개발 예산을 연간 4조원 정도 쓰던 지식경제부의 개혁적 공무원들이 주도해 ‘R&D 전략기획단’을 만들었던 것이다. 사업 기획과 예산 배분의 권한 중 상당 부분을 민간 전문가들에게 맡겨보려 시도했다. 전략기획단이 구성돼 활동하면서 지경부 지원 사업 과제 중 하나에서 심각한 문제가 발견된 적이 있다. 기획단은 지경부에 과제의 수정 혹은 예산 삭감을 요구했다. 그러자 사업을 주관했던 고위 공무원이 크게 반발했고, 장관은 해당 국장들과 그 사업을 기획했던 교수 등 전문가 집단과 전략기획단 위원들을 한자리에 불러 ‘맞짱 토론’을 진행했었다. 그 자리에 참석했던 국장이 장관 앞에서 “공무원 생활 수십 년에 이런 날이 올 줄은 몰랐다”고 실토할 정도로 토론은 진지했다. 기획단은 그후에도 여러 차례 지경부 지원 과제에 브레이크를 걸곤 했다. 그러나 시간이 지나면서 기획단은 관련 공무원 집단과 산하기관의 견제와 저항을 받게 됐고, 당초 설립 취지와는 다르게 권한이 축소되어 갔다. 만일 기획단이 더 지속적으로

실질적인 역할을 했더라면 국가 R&D 혁신에 상당히 기여했을 것이다.

R&D 예산 배분을 놓고 부처 간 협업이 이뤄지지 않는 것도 예산의 낭비를 초래하는 요인이다. 예산 집행 통제권을 다른 부처와 나눠 갖지 않으려는 부처들의 이기심 때문이다. 바이오산업 발전에서 핵심 역할을 할 유전체 혹은 생명정보학 분야는 올해 R&D 지원 예산 규모가 500억원 정도다. 미국이나 일본의 큰 연구소 한두 개가 쓰는 수준밖에 안 되기 때문에 어떻게 중폭 투자를 피하면서 효율적으로 쓰느냐가 중요하다. 하지만 우리 유전체 사업은 6개 부·청에서 17개 사업으로 나뉘고 이는 다시 수많은 세부 과제로 쪼개져 진행될 전망이다. 이 사업들은 DNA 정보를 해독하고 분석하는 것이므로 방법론적 측면에서 공통점이 많다. 범부처 기구를 만들어 거기서 통합적인 기획과 관리를 하면 성공 가능성이 높아지고 경비가 절감될 것이다. 그럼에도 각 부처는 예산 관련 기득권을 고수하기 위해 이런 기구를 만드는 것 자체를 주저하고 있다.

지난 9일 미래부 장관은 연구비 부정 사용 근절 대책을 마련하겠다고 발표했다. 연구비의 유용을 막는 것은 중요한 과제다. 그러나 제도적 허점 때문에 낭비되는 돈의 규모는 연구비 유용과는 비교할 수 없을 만큼 큰 액수이다. 창조경제 실현이라는 정부 목표를 달성하려면 무엇보다 과학기술계와 공무원 집단의 자기 중심적 이익 추구를 통제 관리하고 R&D 예산 체계를 혁신해야 한다. 이는 우선 공무원들이 기득권을 내려놓는 자세를 보여줘야 가능한 일이다.