

관련법 개정 · 규제 최소화

· · 지속적 · 안정적 발전 보장

글 | 박철규 _ 국회기록보존소장 pcg1983@assembly.go.kr

이 글은 필자의 한국과학기술기획평가원 연구보고서 ‘과학기술법령체계의 문제점과 개선방향에 관한 연구 - 과학기술부 소관법령을 중심으로’에서 필자가 발췌한 것입니다.

우리 나라 과학기술의 이념과 발전방향을 실현하기 위한 제도적 장치 틀로서의 과학기술관계법령은 1967년 과학기술진흥법 제정을 기점으로 많은 발전이 있었다. 그러나 아직까지도 법령 상호간의 중복이나 모순 또는 과도한 규제 등으로 인하여 과학기술 발전을 촉진해야 할 본래의 취지에 미흡한 경우가 있다. 국내 · 외의 과학기술 환경이 급변하고 있고, 이에 따른 새로운 입법 수요와 법제의 개혁 요구가 커지고 있는 상황에서 현행 과학기술법령체계의 문제점을 점검하여 그 대안과 개선방향을 제시하는 것은 과학기술 중심사회 구축을 통한 지속적인 과학기술의 발전과 이를 통한 국가발전의 원동력을 찾는 데 있어 중요한 의미를 가질 것이다.

변경 과학기술법령체계 논란 곳곳에서 불거져

과학기술부의 소관법령을 기준으로 하는 과학기술법령체계는 2005년도까지 행정조직 · 통칙, 과학기술 진흥, 원자력, 천문 · 기상으로 분류하던 것을 2006년도부터는 기본법, 기술개발 지원, 연구기관 육성, 원자력, 인력양성, 인프라 · 기상 등으로 분류체계를 변경하였다. 이는 종래의 분류보다 각 법령의 기능적 측면을 더 고려한 분류로서 과학기술 관련 기본법을 기준으로 하여 그 외의 법령을 보다 유기적인 관계로 설정하려는 시도인 것으로 보인다.

먼저 현행 과학기술부 소관 과학기술법령체계 중 기본법 부문은 과학기술기본법만이 배치되어 있다. 기본법 부문은 과학기술부

소관 법령체계에서 가장 기본이 되고 다른 부문에 공통적으로 적용될 수 있는 법령을 분류하여 배치시킬 수 있을 것이다. 다음으로 연구기관 육성 부문은 특정연구기관육성법령 등 7개의 법령이 배치되어 있다. 이 중 한국과학재단법령은 같은 분류하의 여타 법령과는 성격이 다르다. 예를 들어 특정연구기관육성법령과 같은 경우에는 직접 연구기관을 설립하고 육성하는 것이 그 목적인 반면, 한국과학재단법령은 연구기관을 설립하고 육성하는 것이 그 법령의 직접적인 목적이 아니라는 측면에서 이를 연구기관 육성 부문으로 분류한 것이 옳은 것인가에 대한 논란의 여지가 있다.

원자력 부문은 원자력법령 등 5개의 법령으로 분류되어 있다. 2005년도에는 원자력 부문에 원자력과 관련되는 모든 법령을 하나로 묶어 왔으나, 2006년도부터 방사선 및 방사성동위원소이용진흥법령은 기술개발 지원 부문에, 한국원자력연구소법령과 한국원자력안전기술원법령은 연구기관 육성 부문으로 분류함으로써 해당 기능의 법령체계에 분류 · 배치하고 원자력의 기본법인 원자력법령을 비롯하여 원자력의 관리나 손해배상 등에 관련된 법령만을 원자력 부문으로 분류하고 있다. 원자력 부문에 대한 이러한 조개기식 분류가 옳은 것인지는 재고해 보아야 할 것이다.

다음으로 인력양성 부문은 한국과학기술원법령 등 6개의 법령으로 분류되어 있다. 인력양성 부문으로 분류된 법령 중 한국과학기술원법령, 광주과학기술원법령 등과는 달리 기술사법령이나 과학기술인공제회법령이 인력양성 부문으로 분류되는 것은 무리라는

| 2005년도 과학기술법령체계 | | 2006년도 과학기술법령체계 |
|-----------------|---|-----------------|
| 1. 행정조직 · 통칙 | ⇒ | 1. 기본법 |
| 2. 과학기술 진흥 | | 2. 기술개발 지원 |
| 3. 원자력 | | 3. 연구기관 육성 |
| 4. 천문 · 기상 | | 4. 원자력 |
| | | 5. 인력양성 |
| | | 6. 인프라 · 기상 |

지적이다. 기술사법은 국가기술자격법에 의하여 이미 기술사의 자격을 취득한 자의 직무수행과 그 관리에 관한 사항을 규정하는 것이고, 과학기술인공제회법령도 과학기술인의 생활안정과 복지증진을 도모함과 동시에 과학기술 활동을 활성화하기 위한 것이므로 이 법령들을 직접적인 인력양성 법령으로 분류하는 것은 어색하다는 것이다.

한편, 인프라 · 기상 부문은 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법령 등 8개의 법령으로 분류되어 있다. 그런데 기상과 인프라의 관련성이 다른 부문과의 관계에서 볼 때 얼마나 더 연계성이 높은 것인지에 대해서는 의문이다. 인프라와 기상을 함께 묶는 분류 방법은 상호간의 연관성이 멀다는 측면에서 신중한 분류가 이루어지지 못했다고 할 수 있다.

추가적으로, 과학기술부 소관 법령체계상 행정규칙(훈령, 예규, 고시)과 관련하여 과학기술부가 홈페이지를 통하여 국민들에게 그 행정규칙을 알려줄 때 어느 행정규칙이 어느 법령을 적용하기 위한 것인지를 분류하지 않고 행정규칙이 발효되는 순서로만 나열하고 있으므로 국민의 편의성이 전혀 고려되지 않고 있다는 점이 문제다. 행정규칙이 행정기관 내부의 업무처리 절차나 기준들을 보여 주는 것이기는 하지만 사실상 국민들이 각종 민원을 제기하거나 신청할 때 알아야 할 구비서류나 절차, 기한 등 중요한 사항들을 포함하고 있는 경우가 많으므로 어떤 행정규칙이 어느 법령을 적용하기 위한 것인지를 분류해서 찾기 쉽게 해주는 것이 필요하다.

개별 정부출연(연) 기능 무시한 일률적인 관리 문제

과학기술부 소관 출연(연구)기관에 관한 문제점으로는 나노기술 개발촉진법령을 기반으로 설립 · 운영되고 있는 재단법인 나노소자특화센터와 KAIST 부설기관인 나노융합센터가 기능간에 상당 부분 겹치고 있다는 점이다. 그런가 하면, 2002년도에 나노기술개발촉진법이 제정되고, 2003년도에 동법 시행령이 제정된 이

래 2006년 11월 현재까지 동법령에 근거한 나노기술전문연구소는 설립되거나 또는 지정되지 않고 있다.

원자력의학원과 관련해서는 그 법적인 근거가 뚜렷하지 않은 상태에서 거의 독립적으로 운영되고 있는 실정이다. 게다가 원자력의학원은 다시 의료사업을 위해 원자력병원을 운영하고 있고, 방사선 의학 및 암 연구를 위해 방사선의학연구센터를 두고 있으며, 국가 방사선비상진료시스템 구축 및 운영을 위해 국가방사선비상진료센터를 운영하는 등 그 조직의 체계가 지속적이면서도 중복적으로 확대되고 있는 상황이다. 그러므로 원자력의학원에 대한 명백한 법적 근거 부여와 함께 법 개정이 수반되어야 할 것이다. 그럴 경우 원자력의학원의 의료기능과 연구기능을 분리하여 의료기능은 보건복지부 소관으로 통일시키고, 연구기능은 원자력연구소에 귀속시키는 것도 검토되어야 할 것이다.

과학기술분야정부출연연구기관 등의 설립 · 운영 및 육성에 관한 법은 과학기술분야 정부출연연구기관의 설립 · 지원 · 육성과 체계적인 관리를 도모한다는 면에서 효율적인 측면이 있지만, 동법의 소관기관이 과학기술부라 하여 동법에 의한 '망의' 과학기술분야 정부출연연구기관들을 기능에 대한 고려 없이 일률적으로 과학기술부 산하기관으로 분류하여 관리하는 것은 문제가 있다. 과학기술부 소관 산하기관, 그 중에서도 정부출연기관이나 출연연구기관에 관한 설립 근거가 어떤 것은 과학기술분야정부출연연구기관 등의 설립 · 운영 및 육성에 관한 법률에 의하여 제한적으로 열거되는 반면, 어떤 기관은 개개의 특별법에 의하여 설립되고 있다. 그런데 이에 대한 어떠한 기준이나 뚜렷한 근거가 없다는데 문제가 있다. 한국과학기술연구원을 비롯한 22개 기관을 과학기술분야 정부출연연구기관이라 하여 하나의 법에 기계적으로 묶음으로써 문제가 있고, 순수한 민간 기관이 아닌 정부출연기관이 실무적으로 행정부처의 관리 감독을 받는 것은 불가피한 측면이 있는데도 이러한 현실을 도외시한 채 과학기술분야 정부출연연구기관들을 하나의 법에 묶어 둬으로써 결과적으로 각 연구회, 과학기술부, 업무 관련부처로부터 이중 삼중의 관리 감독을 받는 비효율성을 가지고 있다.

과학기술 관련 정책결정 책임소재 불분명

과학기술부 소관 법령상에 근거를 두고 있는 각종 위원회는 다양하게 구성되어 있어 과학기술정책의 민주성과 합리성의 제고에 도움을 줄 수 있지만, 각 위원회는 대통령 소속, 국무총리 소속, 과



국가과학기술자문위원회 자문보고 - 노무현 대통령이 청와대에서 열린 국가과학기술자문위원회 자문보고회의에서 과학기술에 대한 보고를 받고 있다. 2006년 11월 1일(사진제공=연합뉴스)

과학기술부장관 소속 등으로 특별한 기준이 없이 해당 법률의 규정에 따라 다르게 설치되어 있다. 그러나 이러한 설치 기준이 불명확하다는데 문제가 있다. 민간위원의 참여도는 양호한데 반하여 위원회의 회의 개최 빈도가 빈약하여 위원회가 과학기술정책에 실질적인 영향을 미치고 있는가에 대하여는 의문이다. 특히, 원자력 부문 법령상의 위원회들은 민간위원의 구성비율이 높은데 비해 연간 회의 개최 수에서 위원회의 활용도가 극히 저조한 실정이다.

우리 나라 행정규제는 8천여 건이라는 규제 수 자체보다도 법령에도 근거하지 않은 규제가 많으며 규제의 내용이 서로 겹쳐 있고 집행이 경직적으로 이루어지는 등 기업과 국민들이 불편을 느끼게 하는 규제의 질이 더 큰 문제인 것으로 파악되고 있다. 과학기술과 관련된 정책결정은 누가 책임을 져야 하고, 누가 정책을 결정하고 가치 기준을 적용하는가에 대하여 명백하지가 않아 어려움을 겪는 경우가 많다.

2006년 11월 현재 규제개혁위원회에 등록되어 있는 과학기술부 소관 행정규제에 대한 문제점은 다음과 같다. 첫째, 기상청을 포함한 과학기술부 소관 등록 규제 수는 248건(과학기술부 234건, 기상청 14건)으로서 정부 부처 중 13번째로 많은 순위를 차지하고 있다. 565건인 산업자원부나 534건인 재정경제부 및 270건인 정보통신부에 비하여 등록 규제 수 자체는 상대적으로 적은 것으로 나

타나고 있다. 그러나 그러한 경제 관련 부처의 경우와는 달리 과학기술부의 규제 대상 적용 범위가 비교적 제한적이라는 특성을 감안하면, 규제의 수가 적다고 할 수만은 없다.

둘째, 과학기술부 소관 등록 규제는 과학기술법령체계 중에서도 원자력 부문에 집중되어 있다. 원자력법 등 5개의 법령에 걸쳐 총 176건의 규제로서 전체 과학기술법령체계의 71%가 원자력 부문에 집중되어 있는 실정이다. 특히, 원자력 부문 중에서도 원자력법령을 시행하기 위한 규제는 전체 과학기술법령체계의 절반이 넘는 57.7%를 차지하여 원자력법령에 대한 규제 개혁이 시급한 것으로 파악되고 있다.

셋째, 규제시행일을 기준으로 볼 때 전체 248건 중 55.2%인 137건이 1999년 이전에 시행된 오래된 규제로 나타나 오래된 규제가 개선되지 않고 잔존하고 있는 비율이 상당히 높은 것으로 나타나고 있다.

넷째, 규제 시행일이 2004년 이후인 규제의 숫자 비율이 정부 부처 전체 평균은 21.4%임에 비하여 과학기술부 소관 법령을 시행하기 위한 행정규제는 32.3%에 달하여 과학기술부의 규제가 최근 정부 부처의 평균보다 더 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 같은 시기의 산업자원부 28.3%, 정보통신부 19.3%, 재정경제부 18.7%보다도 더 높은 비율이다.

원자력 관련 법령, 별도 취급 필요

전술하였듯이, 과학기술부 소관 과학기술법령체계 중 인프라·기상 부문에 있어서 기상과 인프라의 관련성이 낮고, 인프라가 과학기술 모든 영역에서 공통으로 작용할 가능성이 높으며 보다 일반적인 개념에 해당하기 때문에 구체적인 분야인 기상 부문보다는 기본법 부문과 연계를 시키는 것이 더 나을 것으로 보인다. 그러므로 인프라·기상 부문은 천문·기상부문으로 하고 기본법 부문은 기본법·인프라 부문으로 하는 것이 더 좋을 것이다.

또한, 한국과학재단법령이 연구기관의 직접적인 설립·육성에 해당된다고 보기 어려우므로 연구기관 육성 부문보다는 기본법·

| 현행 과학기술법령체계 | | 과학기술법령체계 (개선안) |
|-------------|---|----------------|
| 1. 기본법 | ⇒ | 1. 기본법 · 인프라 |
| 2. 기술개발 지원 | | 2. 기술개발 지원 |
| 3. 연구기관 육성 | | 3. 연구기관 육성 |
| 4. 원자력 | | 4. 인력양성 |
| 5. 인력양성 | | 5. 원자력 |
| 6. 인프라 · 기상 | | 6. 천문 · 기상 |

인프라 부문으로 분류하여 배치하는 것이 낫다고 할 수 있다. 한편, 원자력 부문에 원자력법령 등 5개의 법령만을 배치하고, 원자력 관련 법령 중 방사선 및 방사성동위원소이용진흥법령은 기술개발 지원 부문에, 한국원자력연구소법령과 한국원자력안전기술원법령은 연구기관 육성 부문으로 분류하고 있으나, 어차피 2006년도의 분류도 순수하게 기능적인 분류만을 채택한 것은 아니기 때문에 원자력 관련 법령은 그 모두를 예외적으로 별도로 취급하여 원자력 관련 법령을 전부 한데로 묶어 원자력 부문으로 하는 것이 상호간의 연관성도 높고 더 효율적이 될 것이다.

이상을 반영하여 정리하면 기본법 · 인프라, 기술개발 지원, 연구기관 육성, 인력양성 등 기능적 분류상의 법령들을 먼저 배치한 다음, 기능적 분류가 아닌 전문분야인 원자력과 천문 · 기상을 끝부분에 나란히 배치하는 것이 자연스러운 것이다.


과학기술혁신을 위한 입법방향은 과학기술의 혁신에 있어 법이 어떤 역할을 해야 하는가에 대한 판단으로부터 시작되어야 한다. 새로운 입법수요는 정보 혁명과 같이 변화하는 과학기술 환경을 반영해야 한다. 또한 부처간의 중복적인 투자를 방지 또는 개선하거나 긴요한 사업과 상대적으로 불필요한 사업을 구별해내고 정리하는 데도 중점을 두어야 하고, 우주항공 개발사업과 같이 산업적 측면에서 사업성 수지가 크지 않으나 국가적 차원에서 발전시킬 필요가 있는 전략적 부문에의 입법보완에도 관심을 더욱 기울여야 한다.

최근 들어 과학기술의 발전이 국제화나 세계화의 급속한 진전과 함께 각국의 경쟁력의 핵심이자 국제적 규범 공유의 필요성이 커짐에 따라 국제과학기술질서에서의 협력이 더욱 필요한 시점에서 이를 지원할 법적인 장치를 강화할 필요가 있다. 그리고 민간 기업의 투자를 활성화하기 위하여 R&D투자에 대한 세제 우대나 국가연구개발용 연구 장비나 기자재에 대한 통합관리의 향상을 위한 방안들이 입법적으로 지원되어야 할 것이다.

과학기술부 소관 규제 지속적으로 줄여나가야

과학기술부 소관 등록 규제에 대한 개혁은 앞에서 지적한 문제점들을 개선하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 과학기술부 소관 규제들은 지속적인 규제 완화 노력을 통하여 규제 수를 줄여나가야 할 것이다. 과학기술부 소관 등록 규제는 원자력법령에 대한 규제 개혁이 시급한 것으로 파악되고 있다. 따라서 원자력 부문의 법령에 대한 전반적인 조사와 분석을 통하여 원자력 부문의 규제를 획기적으로 줄이는 것이 필요하다. 이를 위해 태스크 포스나 임시적 위원회를 설치하여 특정 기간내에 규제개혁을 도출할 수 있도록 하는 방법도 생각할 수 있을 것이다. 규제시행일을 기준으로 볼 때 오래된 규제가 개선되지 않고 잔존하고 있는 비율이 상당히 높은 것으로 나타나고 있으므로 오래된 규제에 대하여 태스크 포스나 임시 위원회에서 특별 관리를 함으로써 규제개혁의 속도를 가속시킬 수 있을 것이다.

2004년 이후에 시행한 과학기술부의 규제들이 최근에 정부 부처의 평균보다 더 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 2004년 이후 과학기술부의 역할이 확대되는 것과 무관하지는 않겠으나 과학기술부의 업무는 다른 경제관련 부처와는 달리 그 소관의 범위가 비교적 한정적인데다 관리대상도 연구기관이나 학술기관인 경우가 많으므로 규제를 더욱 감소시켜 최소화할 수 있도록 해야 할 것이다.

경제발전은 과학의 발전, 기술의 변화, 혁신이 중대한 역할을 해왔다. 특히, 21세기 정보화 사회에 있어서 과학기술이 국가발전과 국민의 삶의 질을 결정짓는 핵심요소로 인식되면서, 국가과학기술의 새로운 비전 및 효율성 제고를 뒷받침할 수 있는 국가과학기술의 새로운 실천방안이 필요하게 되었다. 이러한 상황 속에서 과학기술법령체계는 그 동안의 정비 성과에도 불구하고 그 형식과 내용에 있어서 지속적인 개선과 보완이 필요한 것으로 드러나고 있다. 따라서 과학기술정책의 제도화와 체계화라고 할 수 있는 과학기술 관련 법 규정들을 체계적이고도 유기적인 상호 연관성이 확보되도록 하되, 변동성과 혁신성이 큰 현대 과학기술의 특성을 반영하도록 개선해 나가야 할 것이다. 



글쓴이는 서울대에서 행정학 석사학위를, 미 워싱턴대에서 법학박사(JSD)학위를 받았다.