

과학기술기본법의 입법추진경위 및 주요쟁점

李 庚 熙*

1. 서 론

과학기술기본법의 제정을 둘러싼 논란이 시작된지도 상당한 시간이 흘렀다. 과학기술계의 분위기도 논란이 시작될 당시와는 상당히 많은 변화가 있었다. 지금의 상황에서는 어쩌면 처음의 의도와는 상당히 동떨어진 문제에 초점이 맞추어져 있는 듯한 느낌이 든다.

현재의 '과학기술진흥법'을 중심으로 한 법체계는 1960년대의 정부주도적이며 과학기술부(당시 과학기술처) 중심의 과학기술정책을 규정하고 있어서, 과학기술관련 정부기구의 확대 내지는 다양화와 민간부문의 확대에 인하여 그 한계를 드러내게 되었다. 특히 종합조정기능의 상실은 급속한 부처이기주의 등의 확산과 함께 국가적 차원에서 투자가 중복되는 등 투자에 비해 과학기술 경쟁력의 수준은 매우 미흡한 문제점이 지적되기에 이르렀다. '과학기술혁신을 위한 특별법'은 이러한 문제점을 근본적으로 치유하기 보다는 문제점은 그대로 둔 채 장식만 화려하게 고친 결과가 되고 말았다. 따라서 특별법 속에는 상당히 긍정적인 내용들을 포함하고 있으면서도 그에 따른 현저한 효과는 전혀 보여주지 못하고 있는 것이다.

이러한 상황에서 과학기술부가 과학기술기본법 초안을 제정하여 공청회를 거쳐 국회에 상정함으로써 이번 정기국회의 통과를 기다리고 있다. 이 글은 과학기술기본법의 제정을 둘러싼 논란과정에서 드러난 문제점과 주요 논점에 관하여 살펴보므로써 과학기술기본법이 원래의 제정목적에 달성하는데 기여하고자 한다.

2. 과학기술기본법 제정의 시대적 요구

원래 과학기술기본법은 21세기에 대비하여 국가가 해결해야 할 국내외적 과제, 즉 경제위기의 극복, 환경문제에 대한 국내적·국제적 대비, 에너지문제, 삶의 질 향상, 고령화사회에 대한 대비 등의 과제를 해결하기 위해서는 과학기술의 발전이 유일한 방도로서 국가의 최우선과제의 하나로서 파악하고, 과학기술관련 인식의 전환과 체제의 혁신을 통한 과학기술입국의 의지를 천명하기 위한 취지에서 그 제정이 주장된 것이다. 즉 여기에는 기존의 과학기술체제로는 현재의 경제위기의 극복은 물론 21세기 무한경쟁시대에 국가경쟁력의 제고를 위한 국가역량의 총결집이 어렵다는 판단이 전제된 과학기술계 전반에 대한 개혁의지가 바탕을 이루고 있는 것이다.

물론 과학기술기본법의 제정배경에는 WTO, UR, GR, TR 등에 따른 새로운 국제질서의 형성이 형성됨에 따라 국내 과학기술관련 법령을 정비해야 할 현실적 요청과, 현재 각 부처에서 시행하고 있는 과학기술관련 법령들은 시대의 변천에 따라 시의적절치 못한 부분이 많이 나타나거나 상호모순 등으로 인하여 효율적인 과학기술의 진흥을 추진할 수 없다는 문제

* (한남대학교 법과대학)

점이 등장함에 따라 이를 종합적 시각에서 재정비하여야 할 필요성이 존재하고 있다. 그러나 이것 역시 과학기술발전을 촉진하기 위한 기본이념의 설정과 국가적 차원의 새로운 과학기술기본체제를 제시하지 않고서는 의미가 없다고 할 수 있다. 결국 과학기술기본법은 국가 과학기술 정책목표와 계획의 수립, 최고의사결정 및 종합조정기구, 자원의 조달과 이용, 기술개발의 지원 및 성과의 확산 등에 대하여 새로운 이념하에서 기본적인 사항을 규정함으로써 국가경제를 발전시키고 또 국민의 삶의 질을 향상시키고 나아가 인류사회의 발전에 기여함을 목적으로 과학기술의 기본체제를 정립하기 위한 것이다.

3. 법체계 내적인 과학기술기본법 제정의 필요성

(1) 법체계적 상황

어떤 분야의 법이 하나밖에 없는 경우, 즉 단일법인 경우에는 별문제가 없으나, 특별법이 여러개가 있게 되면 각 법 상호간에 해석적용상의 저촉이 발생하게 되어 법의 제정취지를 살리지 못하는 경우가 많다. 이러한 경우에 법기술상 공통하는 기본원리들을 모아서 향후의 입법이나 해석의 기준으로 삼기 위해서 제정하는 법을 기본법이라고 한다. 따라서 기본법은 다른 실행법처럼 실행력있는 규정보다는 다분히 프로그램적인 추상적 규정으로 구성된다. 그리고 이러한 기본법의 정신이나 원리에 따라서 각 부속법이나 실행법들이 그 산하에 체계적으로 편제되는 것이 보통이다.

과학기술분야에서도 마찬가지이다. 과학기술진흥법도 엄밀히 말하면 특별법적 성격이 강하다. 1960년대의 낙후된 과학기술의 진흥을 위한 여러 가지 특별정책을 포함하고 있기 때문이다. 그러나 과학기술분야가 확대되고 각 세부분야마다 특유한 진흥정책을 수행하기 위하여 많은 법들이 제정되어 약 100개에 달하는 특별법들이 존재하는 것이 현실이다. 이 법률들은 크게 보면 국가과학기술발전을 도모한다는 목적에서 일치하지만, 세부시책의 수행에 있어서는 상호충돌하는 것이 많다. 나아가 이 법률들의 소관부서가 상이하기 때문에 부처간 갈등을 유발시키고 부처이기주의를 발생시키는 원인의 하나가 되기도 한다.

결과적으로 투자만큼의 효과를 창출해내지 못하는 비효율적인 과학기술행정이라는 비판을 받을 여지를 내포하고 있다는 결과가 된다. 바로 이러한 상황이 법리적으로 기본법이 꼭 필요한 전형적인 경우인 것이다. 그래서 과학기술관련 법령의 공통 기본원리를 정하여 각 특별법규의 내용들을 종합조정하는 과학기술기본법은 꼭 필요한 것이다.

(2) 특별법의 한계

여러 가지 원인으로 발생하는 과학기술행정의 비효율성을 극복하기 위한 노력의 일환으로 1997년 특별법을 제정하였다. 좋은 내용을 많이 담고 있는 법이다. 현행 법체계상으로 볼때는 이 특별법에 대하여 기본법의 역할을 기대하고 있는 것 같고, 또 내용상으로 보면 그만큼 자격이 있는 훌륭한 법이다. 그렇다면 여기에서 왜 기본법이 제정되어야 하고, 더구나 기본법이 제정되면 탄생한지 얼마 되지 않는 특별법이 폐기되어야 하는가에 대하여 의문이 발생하게 된다. 또 실제 이것은 기본법의 제정을 반대하는 중요한 논거의 하나인 줄 알고 있다. 그러나 법체계적으로 볼 때 특별법은 처음의도와는 달리 범부처적으로 종합조정하는 기능을 가지지 못하고 있고(부처이기주의 극복의 한계), 혁신계획사업에만 국한하고 국가전체의 과학기술사업을 종합조정하지 못한다는 사항적인 한계 등으로 인하여 결국 기존의 여

러법과 전혀 다를 것이 없는 법이 되고 말았다.

(3) 헌법상의 명령

헌법 제127조 1항은 '국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다'고 규정하고 있다. 헌법에 규정된 내용을 실현하기 위하여 국가는 최선의 노력을 기울일 의무가 있는 것이다. 이러한 의무는 행정부는 물론이고 국회도 똑같이 부담하는 것이다. 다만 이를 실현하는 고유한 수단이 다를 뿐이다. 이것이 법치주의의 정신이다. 따라서 국가는 과학기술의 혁신을 위한 조치에 최선을 다하여야 한다.

4. 과학기술기본법의 추진경위

* 1997. 4. 과학기술혁신을 위한 특별법 제정시 국회 상임위(당시 통신과학위원회)에서 과학기술기본법의 제정필요성 제기되었으나 특별법 제정 시행후 기본법 제정기로 결론

* 1997. 12. 대통령 공약사항으로 21세기 국가 과학기술체계 재정립을 위한 『과학기술기본법』 제정을 약속

* 1998. 5. 과학기술경쟁력 강화 대책 수립을 위한 새정치국민회의·자유민주연합 공동정책기획단에서 「국가과학기술위원회」 설치 등 과학기술 체계의 정비가 시급함을 건의

* 1998. 7. 과학기술법령정비정책기획단을 설치하여 「국가과학기술위원회」의 법적 근거 등을 포함한 『과학기술기본법』(안) 제안

* 1998. 10. 22. 『과학기술기본법』(안) 제1차 공청회(주최: 국민회의 정책기획단, 국회도서관)

* 1998. 11. 6. 1999년 상반기중 기존 '과학기술진흥법' 및 '과학기술혁신을위한특별법'의 규정을 포함하는 『과학기술기본법』을 제정기로 당정합의

* 1999. 1. 「국가과학기술위원회」 설치 등의 법적근거 마련을 위하여 '과학기술혁신을위한특별법' 개정

* 1999. 2. 새정치국민회의·자유민주연합 공동으로 과학기술기본법제정당정정책기획단 설치

* 1999. 3. 「과학기술기본법」 입법수요 파악을 위해 전체 출연(연), 민간(연), 이공계대학, 관계부처 의견 접수 및 기본법 기초 작업

* 1999. 4. 16. 과기부에서 한국법제연구원에 기본법 제정을 위한 정책연구 용역의뢰('99. 4-12)

* 1999. 7. 당정기획단 1차 초안에 대한 관련 부처 검토의견 접수 후 당정기획단(안) 마련

* 1999. 9. 8. 『과학기술기본법』(안) 마련 및 공청회(주최: 당정기획단, 국회의원회관 소회의실)

* 1999. 11. 15. 기본법 제정관련 당·정 협의(과기부 주관으로 당과 충분히 협의하여 성안하고 2000년 정기국회 상정)

* 2000. 1. - 3. 정책연구결과를 토대로 기본법(안) 작성

* 2000. 4. 11. 사계 전문가 및 유관기관 의견수렴

* 2000. 6. 1. 과학기술기본법 제정 공청회

* 2000. 10. 정기국회 상정

5. 주요쟁점 및 문제점

(1) 기본법(안)의 성격

과학기술부가 제출한 기본법(안)은 그 기본적인 성격을 첫째, 국가적 차원의 「과학기술정책 총괄규범」으로서의 성격과 둘째, 과학기술현장적 성격과 실효성의 조화를 제시하고 있다. 우선 기본법(안)의 성격을 과학기술부가 주관하는 정책수단의 총괄규범이 아니라 국가적 차원의 과학기술정책의 총괄규범으로서의 성격을 지향하였다는 것은 일응 매우 타당한 선택이라고 하겠다. 국가 과학기술정책 및 그 정책에 관한 수단을 뒷받침하는 법령에 대한 총괄규범을 제정함으로써 과학기술에 관한 모든 부서의 정책 및 법령의 체계화를 기할 수 있기 때문이다. 그러나 이 경우 과학기술정책을 추진하는 부처가 다양한 관계로 관계부처의 협의 및 의견조정 등에 상당한 어려움이 있다는 것이 문제이다. 따라서 이러한 성격의 기본법이 성공하기 위해서는 강력한 종합조정수단을 필요로 한다. 국가과학기술위원회의 등장은 바로 이러한 요청에 부응하기 위한 것이었다.

그러나 국가과학기술위원회가 새로운 패러다임으로 국가과학기술정책을 추진하는 형태를 갖추지 못하고 먼저 과학기술혁신을위한특별법에 의하여 수용됨으로써 상당부분 그 신선미를 잃고 과거 종파심의 수준으로 인식되고 말았음은 매우 안타까운 일이다. 국가과학기술위원회가 이러한 이미지를 탈피하여 문자 그대로 21세기 지식정보화사회의 새로운 시대적 요구를 달성하는 중심기관으로서의 역할을 수행할 수 있는지가 매우 중요하다.

(2) 기본법제정목적의 부적절성

과학기술기본법은 21세기에 대비하여 국가가 해결해야 할 국내외적 과제, 즉 경제위기의 극복, 환경문제에 대한 국내적·국제적 대비, 에너지문제, 삶의 질 향상, 고령화사회에 대한 대비 등의 과제를 해결하기 위하여 과학기술의 발전이 유일한 방도로서 국가의 최우선과제의 하나로서 파악하고, 과학기술관련 인식의 전환과 체제의 혁신을 통한 과학기술입국의 의지를 천명하는데 그 취지가 있다. 따라서 이 법은 과학기술발전의 촉진을 위한 기본이념의 설정과 국가적 차원의 새로운 과학기술기본체제를 제시함으로써, 국가경제의 발전과 국민의 삶의 질을 향상시키고 나아가 인류사회의 발전에 기여함을 목적으로 하는 것이 타당하다.

이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로 과학기술기본법은 최소한 「과학기술발전을 촉진하기 위한 기본이념 설정」과 「국가적 자원의 이용을 극대화할 수 있는 균형있고 조화있는 과학기술의 연구개발 및 확산체제의 제시」의 두가지를 제시하지 않으면 안될 것이다. 기본이념의 설정은 주로 과학기술발전을 위한 정신적 기초와 발전의 방향성에 관한 사항이며, 이것은 과학기술의 발전이 과학기술계에 국한된 문제가 아니고, 국가경쟁력의 원천으로서 국가적 생존기반이 될 뿐만 아니라, 나아가 인류의 복지향상에 기여한다는 인식의 전환을 요구하는 것이다. 또 연구개발 및 확산체제의 제시는 주로 현실적인 역할분담 및 조직체계에 관한 사항을 말하는 것으로서, 국가경쟁력 강화를 위한 국가과학기술체제의 혁신을 요구하는 것이다.

「국가적 자원의 이용 극대화」라는 개념은 과학기술분야에 있어서 유한한 투자재원과 부족한 인력 및 설비를 가지고 있는 우리나라가 참여화되고 있는 선진제국과의 무한경쟁에서 생존할 수 있는 길은 우리가 가진 모든 자원을 총결집하여 그 이용을 극대화하지 않으면 안된다는 의미에서, 산·학·연, 민·군, 부처간, 학문간의 유기적 연계를 구축하여야 한다는 것이다.

「균형있고 조화있는 과학기술의 연구개발 및 확산체제」에서 「균형」이라는 개념은 중요하다 생각하는 특정한 과학기술분야에만 연구인력 및 재원을 투입하여서는 안되고, 보다 넓은 과학기술분야에 대한 연구개발능력을 함양하여야 한다는 것이다. 신기술의 추세가 특정한 분야의 지식만으로는 완성할 수 없고 광범위한 분야의 지식을 필요로 하고 있기 때문이다. 또 「조화」라는 개념은 기초연구, 응용연구 및 개발연구의 조화를 의미한다. 오늘날의 과학기술의 경향은 연구수단으로서의 고도한 기술의 지원이 없이는 기초연구 자체가 어렵고, 또 어떤 기술의 고도화나 혁신을 위해서는 기초연구가 없이는 불가능하다. 따라서 과학기술의 선진화를 위해서는 국가적 차원에서 기초연구, 응용연구 및 개발연구를 종합적으로 추진하여야 할 것이다.

그런데 이번에 상정된 기본법(안) 제1조에는 과학기술수준을 향상시키고 국가경쟁력제고와 국민의 삶의 질 향상을 도모하며, 인류사회발전에 기여함을 목적으로 설정하면서, 그 수단으로는 「과학기술발전을 촉진하기 위한 기본정책 및 계획의 수립추진과 그 종합적 조정에 관한 사항을 규정」하는 것을 들고 있을 뿐이어서 시대적 상황에 대한 인식이 제대로 반영되어 있지 못하다고 할 수 있다. 그런 점에서 기본법(안)은 진흥법의 업그레이드판에 가깝고, 과학기술진흥을 국가의 최중요과제의 하나로 위치시키고 과학기술의 수준향상을 꾀하고 과학기술입국을 향한 국가의 기본자세를 국내외에 천명하기 위해서는 단순한 진흥법이 아닌 기본법을 제정하지 않으면 안되는 당위성을 제대로 반영하지 못하고 있다고 하겠다.

(3) 기본이념의 미흡설정

기본법(안)은 제2조에서 그 기본이념으로 ①인간존엄·자연환경·사회윤리의 가치관과 조화, ②과학기술인의 자주성과 창의성 존중, ③자연과학과 인문·사회과학간의 조화로운 연계발전을 규정하고 있다. 복합적으로 변천해 나가는 국제사회의 변화에 대응하고 지식기반사회를 조기에 구축하기 위해서는 국가사회발전이념을 선도하는 과학기술, 인간주체의 과학기술, 환경과 조화를 이루는 과학기술을 발전시키고, 과학기술자의 자주성과 창의성을 보장하는 것이 특히 중요함을 선언하였다는 점에서 매우 적절한 이념설정이라고 생각한다. 과학기술의 발달이 인간의 생활을 풍요하게 하는 반면, 생명과학이나 정보과학의 발달은 인간의 존엄성이나 윤리에 심각한 문제를 제기하고 있음에 비추어 과학기술의 발달이 인간과 사회와 조화를 이룰 수 있어야 한다는 것과, 지역적 내지는 지구적 환경문제와 각종 재해나 재난으로부터의 안전문제 등을 배려하는 과학기술을 연구개발할 것을 요구하고 있는 점은 매우 적절한 규정이라고 할 수 있다. 동시에 「과학기술자의 자주성과 창의성의 최대한 보장」은 창조성이 풍부한 과학기술자를 육성하고 이들이 의욕적으로 연구할 수 있는 환경을 마련하는 것이 과학기술발전을 촉진하는 기반이라는 것을 인식한 것도 매우 적절한 규정이라고 할 수 있다.

그러나 한편으로 현재의 상황을 살펴볼 때, 과학기술발전을 촉진하기 위한 이념으로 민간 주도 기술혁신체제의 조기구축, 공공부문 연구개발 체제개선 및 기술확산전략의 강화, 전주 기성 연구개발 시스템의 확립을 통한 범국가적 과학기술역량의 결집을 배놓을 수 없을 것이다. 과학기술이 국가경제산업발전 뿐만 아니라 국민의 삶의 질 향상에 있어 핵심적인 요소로 등장하고 있어 21세기를 대비하여 국가 과학기술혁신 사업의 적극적인 추진이 필요하며, 국내 과학기술혁신체제가 경제사회부문을 선도하기 위해서는 외국 기술의 모방·개선 위주에서 자주적 기술혁신 능력 강화 및 선진국 수준의 과학기술혁신시스템 구축이 필요함을 이념으로 선언할 필요가 있을 것이다. 즉, WTO 등 새로운 국제질서에 대응하고 급속한 변화

에 융통성있는 대응전략을 수립하기 위해서 국가주도적인 기술개발의 한계를 극복하기 위하여 민간주도적인 체제로 개편되어야 함을 선언할 필요가 있고, 창의적 아이디어단계에서부터 기초연구, 응용연구, 개발연구단계를 포함하여 엔지니어링, 시험평가, 생산, 마케팅에 이르는 전과정에 걸치는 연구개발체제를 확립하는 것과, 정부출연연구기관 등의 효율적인 조직 및 운영의 혁신과 그 연구결과의 신속한 산업화전략의 수립을 기본이념으로 설정하는 것이 현시대적 요구에 적합하다고 볼 때, 현재의 기본법(안)은 확고한 철학이 다소 결여되어 있음을 지적하지 않을 수 없다. 이와 관련된 내용의 일부를 제2장에서 기본정책방향으로 제시하고 있으나 역시 미흡하다.

(4) 과학기술기본계획

과학기술기본계획은 정부에 대하여 과학기술발전을 촉진하기 위한 기본계획의 수립을 의무화한 규정이며, 기본법의 근간을 이루는 것이라고 할 수 있다. 즉, 이 과학기술기본계획은 기본법이 제시한 과학기술진흥의 목적, 이념, 각 시책의 기본적인 방향성 등을 토대로 하여 책정되는 것이다. 따라서 과학기술기본계획은 국가과학기술 발전목표 및 정책의 기본방향, 과학기술투자의 확대·추진, 과학기술 연구개발사업의 추진과 협동연구개발 촉진, 연구성과의 확산과 기술이전 촉진, 기초과학의 진흥, 과학기술교육의 다양화, 질적고도화와 과학기술인력의 양성·활용증진, 과학기술지식정보자원의 확충, 관리 및 유통체계의 구축, 지방과학기술의 진흥, 과학기술의 국제화 촉진, 남북 과학기술 교류협력의 촉진, 과학기술문화의 창달 촉진, 과학기술기반의 확충 및 고도화, 기타 대통령령이 정하는 과학기술진흥에 관한 중요사항을 포함하도록 되어 있으며, 5년을 주기로 수립하도록 되어 있다.

그러나 기본법(안) 제10조는 이 사항들을 지나치게 상세하게 규정함으로써 여기에 열거되지 아니한 사항들, 예컨대 연구인력의 양성 및 수급, 기본계획의 추진에 필요한 투자재원의 조달 및 지출, 연구시설의 정비 및 확충 등 연구개발환경의 첨단화, 산업계·학계·연구계의 협동연구개발촉진, 국제과학기술협력에 관한 사항 등이 허술하게 다루어질 우려가 있다.

그리고 이 계획의 추진을 위한 세부적 사항 즉, 관련부처의 자료제출의무, 정부의 국회에 대한 기본계획실행에 관한 당해년도의 추진실적과 다음년도의 추진계획의 보고의무, 기본계획의 수립 및 시행과 관련하여 부처간의 상호협조 및 업무의 원활한 수행을 위한 전담요원의 확보 등에 관한 규정이 미비한 것도 문제이다.

(5) 국가과학기술위원회

과학기술진흥법에 규정되어 있는 종합과학기술심의회는 과학기술진흥에 관한 종합계획의 수립과 이에 따른 중요정책의 조정, 과학기술예산의 종합조정, 국가적 중요연구개발사업의 선정 등에 관한 사항을 심의하도록 되어 있다. 그러나 5공화국 때인 1983년 이후로 6공화국에 들어와서 한 번도 열리지 않고 있다가 90년 10월에 7년만에 다시 열리는 등 최고정책결정자의 과학기술에 대한 무관심을 드러냈다. 또한 종합과학기술심의회의 역할과 기능에 대한 상호이해부족, 자기부처에 대한 역할확대기도를 들 수 있다. 결국 간사부처인 과학기술처의 위상협소와 이런 불협화음으로 인해 종합과학기술심의회는 이를 정례화하려던 과학기술처의 노력에도 불구하고 이후 91년 G7프로젝트에 대한 사항과 92년 대학과학기술교육과 기초과학연구진흥종합계획(5개년) 등 크거나 긴급한 사안이 있을 때마다 재개되는 등 문제점을 안고 있었다.

국가상위과학기술정책을 이끌어내고 부처간의 상호이해조정을 해 낼 수 있는 또 하나의

기구는 국가과학기술정책자문회의라 할 수 있다. 제6공화국 헌법 제127조에 과학기술발전에 관한 대통령자문기구를 설치할 수 있도록 규정하고 있는 것을 근거로 1989년 6월 한시적 성격의 과학기술정책자문기구를 설치 운용, 12월 과학기술진흥회의에서 상설기구로 설치 제의, 91년 3월 과학기술자문회의법 제정, 동년 5월 임원구성이 완료되었다. 그러나 초대임원선정에서 법에 명시된 '학식과 경험이 풍부한 인사'보다는 각부문에서의 대표자를 선정, 종합과학자문에는 미흡한 실정이며, 그 성격상 각 부처에 대한 이해조정과 국가종합과학정책에 대한 제안 등의 임무를 수행할 적임적 위치임에도 특별한 활동을 보이지 않고 있다. 1992년 4월 기초연구예산확대, 우수연구인력확보, 환경기술개발원 등 100여건에 달하는 광범한 건의를 하였지만, 그 중 수용된 안건은 전무한 형편으로 그 역할이 유명무실해 졌다.

그간의 약화된 과학기술정책조정기능을 강화하고 21세기를 대비하여 과학의 획기적인 발전을 도모하기 위하여 1997년에 제정된 것이 '과학기술혁신을 위한 특별법'이다. 현재로서는 이 특별법이 과학기술정책수립에 관한 한 가장 포괄적인 법적 근거가 되고 있다. 이 점에서 과학기술혁신을 위한 특별법은 특별법이라기 보다는 일반법 내지는 기본법적인 성격이 강하다. 특별법은 과학기술장관회의를 설치하고 이로 하여금 과학기술정책의 심의조정하도록 규정하였다. 그러나 과학기술장관회의는 1999년 1월 29일 특별법이 개정되면서 국가과학기술위원회로 대체되었다.

특별법 제4조 제1항에는 국가과학기술위원회의 설치목적은 과학기술관계부처간 긴밀한 협조체제 구축과 과학기술관련 주요정책·연구개발계획·사업의 조정 및 예산의 효율적 운영 등에 관한 사항의 심의의 두가지를 들고 있다. 그러나 첫 번째 목적 달성을 위한 국가과학기술위원회의 기능이나 역할에 대해서는 아무런 언급이 없다. 결국 공허한 조항이 되고 말았으며, 이번 기본법(안)에서는 첫 번째 목적은 삭제되었다. 이에 비하여 두 번째 목적을 위한 국가과학기술위원회의 기능에 대해서는 비교적 상세한 규정을 두고 있는데, 과학기술진흥을 위한 주요정책 및 계획의 수립·조정, 혁신계획에 관한 사항, 과학기술관련예산의 확대방안에 관한 사항, 매년도 국가연구개발사업의 우선순위 설정 등 사전조정과 예산의 효율적 운영에 관한 사항, 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률에 의한 기초기술연구회·산업기술연구회 및 공공기술연구회의 평가와 발전방안에 관한 사항, 대통령령이 정하는 연구기관의 평가와 발전방안에 관한 사항, 관계중앙행정기관의 장이 심의를 요청하는 사항, 기타 위원장이 부의하는 사항 등으로 열거하고 있다. 이 심의사항에 대해서는 하위법령에 위임되어 있지 않기 때문에 열거된 사항 이외의 사항에 대해서는 심의할 수 없다. 이것은 기본법(안)에서도 그대로 유지되고 있다.

특별법에서는 위원장 1인을 포함한 20인이내의 위원으로 구성하도록 되어 있었으나 기본법(안)에서는 25인으로 상향조정되었다. 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 장 및 이에 준하는 기관의 장을 제외하고 나면, 과학기술에 관한 전문지식 및 경험이 풍부한 자중 위원장이 위촉하는 자의 수가 너무 작다는 비난에 의한 개정으로 생각된다.

가장 중요한 것은 국가과학기술위원회의 운영에 관한 사항이다. 국가과학기술위원회의 간사위원은 과학기술부장관이 된다는 점에서는 합의가 이루어졌으나, 간사위원의 임무에 관해서는 논란이 있다. 현재의 기본법(안)은 국가과학기술위원회의 사무는 간사위원이 처리한다고 하여, 실질적인 국가과학기술위원회의 업무를 과학기술부에서 처리하겠다는 입장을 취하고 있다. 그러나 과학기술계 일각에서는 업무의 전문성을 살리기 위하여 국가과학기술위원회 산하에 중립적인 사무국을 두는 것이 좋다는 견해가 주장되고 있다. 아울러 국가연구개발사업을 평가할 평가원을 과학기술부 산하에 설치하는가 사무국 산하에 설치하는가의 문제

도 맞물려 있다. 이것은 실제적으로 가장 중요한 쟁점으로서 과학기술기본법의 제정이 늦추어지는 실질적인 이유가 되어 왔다.

국가과학기술위원회를 설치한 이유는 바로 정부부처 상호간의 갈등 특히 산업자원부와 과학기술부의 이해관계를 종합조정하겠다는 의미도 있으나, 이 갈등은 다시 국가과학기술위원회의 실질적인 주도권을 둘러 싸고 계속되고 있는 것이다. 이 문제가 합리적으로 조정되지 않는 한 기본법의 제정의미는 크게 반감될 것에 틀림없다. 원래의 의도는 과학기술부가 가지고 있는 기능 중에서 현실적으로 불가능하게 되어 있는 종합조정기능을 대통령이 주관하는 국가과학기술위원회에서 하겠다는 것이었음을 상기할 필요가 있을 것이다.

(6) 이념추진의 결여

한편, 기본법(안)은 과학기술진흥법이나 ‘과학기술혁신을위한특별법’의 내용을 충실히 수용하려고 하다보니 기본법의 내용으로는 다소 부적절한 내용이 더러 포함되어 있는 것으로 보인다. 백화점식으로 여러 가지 사항들이 상세하게 되어 있는 것 같지만, 전체적으로 체계성이나 목적지향적인 집중력이 다소 떨어지는 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 또 이것은 다른 시행법과의 차별화가 되지 못함으로써 법적 효력의 우열문제나 다른 조항의 사문화를 가져올 우려가 있다. 기본법이라는 이름만으로 기본법의 내용이 다른 법의 내용에 우선하는 것은 아니기 때문이다. 예컨대 기본법(안) 제2조에서 제시하고 있는 과학기술의 연구개발과 그 활용의 인간존엄·자연환경·사회윤리의 가치관과의 조화, 과학기술인의 자주성과 창의성의 존중, 자연과학과 인문사회과학 상호간의 균형적인 연계·발전의 추구 등을 규정하고 있지만, 이러한 내용이 이념에만 표현되어 있을 뿐, 그 뒤의 세부조항은 이를 목표로 해서 정치하게 체계화되어 있지 않다. 말하자면 철학의 일관성이 다소 결여된 느낌을 준다.

(7) 제정주체의 전도

과학기술기본법 제정논의가 시작된 후 지금까지 세차례의 공청회가 실시되었다. 제1차 및 제2차 공청회에 제시된 법안은 주로 정당이나 국회에서 정책위원회의 주관사업으로 마련된 것이었다. 그러나 세 번째 공청회에서 제시된 법안은 과학기술부에서 마련한 것이다. 즉 기본법의 제정주체가 달라진 것이다. 어떻게 보면 기본법의 제정을 통하여 가장 큰 개혁대상인 과기부가 오히려 기본법 제정의 주체가 되었다.

이로 말미암아 개혁의 주체가 되어야 할 국가과학기술위원회의 위상 등이 많이 위축되었다. 기본법의 제정논란 중에 국가과학기술위원회가 과학기술혁신을위한특별법에 수용되어 과학기술부의 입장만 강화되었을 뿐 아무런 개혁의 효과를 가져오지 못하고 말았다. 그 사이에 개혁분위기도 상당부분 위축되고 말았다. 따라서 지금 나타난 기본법(안)에는 제정논의가 시작되던 당시의 생각들은 거의 제외되고 말았다.

6. 맺는말

위에서 살펴 본 바와 같이 과학기술법의 제정 요구는 시대적 상황변화에 따른 과학기술발전의 틀을 새롭게 짜지 않으면 안된다는 것과, 일관성있는 체계를 갖추지 못하고 산발적으로 제정시행되어 온 과학기술관련 법령들을 체계화하기 위한 상위개념이 필요하다는 두가지로 요약할 수 있다. 이 두가지의 요청이 모두 갖추어진 기본법을 가질 수 있다면 21세기 무

한경쟁시대에 대비한 국가경쟁력 강화라는 측면에서 매우 중요한 역할을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 그간의 경과를 통하여 개혁분위기가 상당히 후퇴한 지금의 시점에서 제안된 기본법(안)은 첫 번째 요청보다는 두 번째 요청에 대부분의 비중을 두고 있다. 기본법없이 100개에 달하는 소관부처도 다르고, 추진시책도 각기 다른 법령들을 조정해서 효율성을 기하겠다는 것이 얼마나 어렵고 비효율적인가는 지금까지의 경험만으로 충분하다고 한다면, 법령의 체계화를 위한 노력도 결코 낮게 평가할 수는 없을 것이다. 법체계란 헌법에서부터 하위법령에 이르기까지 잘 쌓아진 피라밋이나 잘 짜여진 그물과 같은 것이기 때문에, 그만큼 전체의 조화를 이룬다는 것은 매우 필요한 일이다.

그러나 현재의 시대적 상황에 대한 정확한 인식과 이를 바탕으로 과학기술발전을 통한 국가경쟁력 제고라는 현실적 요구를 무시한다면 이 또한 문제가 아닐 수 없다. 어떠한 형태로든 기본법만 제정되면 모든 것이 잘 될 것이라는 생각은 크게 경계해야 할 것이다. 기본법 제정의 논란이 시작되던 그 시점으로 다시 돌아가 기본법제정의 역사적 의의를 처음부터 다시 시작하여야 할 것이다.