

창조경제혁신센터 지속가능성 확립을 위한 법제도 개선방안

조민상*·윤종민**

I. 서론

정부는 새로운 국가발전 패러다임으로 ‘창조경제’를 제시한 이후 추격형 전략의 한계를 극복하고 제2의 한강의 기적을 이뤄내고자 ‘경제혁신 3개년 계획(2014.3)’을 발표한 바 있다. 정부는 동 계획의 세부 실천과제 중 ‘창조경제 구현’의 일환으로 ‘오프라인 창조경제혁신센터 구축·확산’을 제시한 바 있으며, 2014년 3월 ‘창조경제혁신센터 구축·운영방안’을 수립한지 약 16개월만인 2015년 7월까지 전국 17개 시·도에 18개의 창조경제혁신센터 출범을 완료하여 지역경제 혁신을 이끌 교두보를 마련하였다.

창조경제혁신센터는 지역의 자원을 효율적으로 연계하거나 활용하여 지역 인재의 창업을 활성화시키고 기업경쟁력을 높이며, 제품·서비스의 세계시장 개척 등을 통해 지역경제 혁신을 이끌 지역 단위의 창조경제 전진기지이다. 창조경제혁신센터는 지역 주도로 선정된 특화 전략산업 분야의 중소·중견기업 성장 및 글로벌 진출을 위한 기관 또는 프로그램을 연계하거나 총괄하는 역할을 수행하며, 기술사업화 교육 등 다양한 프로그램을 기획하고, 창조경제 주체 간 소통과 협업을 위한 교류 공간을 제공하며, 지역 인재의 창의적 아이디어 사업화를 통한 창업을 지원하고 있다.¹⁾

그러나 창조경제혁신센터는 설립 초기부터 정치적 함의로 보는 시각이 적지 않아 차기 정권에서 없어질 지도 모른다는 조직의 영속성 문제가 지속적으로 거론되어 왔다. 더욱이 올해 초 국회입법조사처가 발간한 보고서에 따르면 창조경제혁신센터는 법률이 아니라 대통령령인 「창조경제 민관협의회 등 설치 및 운영에 관한 규정」을 근거로 재정보조를 받기 때문에 상대적으로 조직의 영속성을 보장하기 어렵다는 비판이 있었다.²⁾ 이에 미래창조과학부에서는 「과학기술기본법」(법률 제13578호, 15.12.22 공포, 16.6.23. 시행)의 개정을 통해 창조경제혁신센터의 지정·지원 근거가 마련되었다며, 국회입법조사처 보고서 내용과 일각의 비판을 불식시키고자 기자회견을 개최하기도 하였다.³⁾

창조경제혁신센터의 운영지원 근거를 마련하는 취지의 법률 개정은 그간의 정치적 산물이라는 비판과 창조경제혁신센터 존립 여부에 대한 의구심을 일축할 수 있는 희소식이라 할 수 있을 것이다. 이하에서는 전담 대기업과 유관기관의 역량을 결집하여 지역 인재의 창업과 중소·벤처기업의 성장 및 글로벌 진출을 지원하는 창조경제혁신센터의 지정·지원 근거인 「창조경제 민관협의회 등

* 조민상, 국가과학기술연구회 원, 044-287-7381, choms@nst.re.kr

** 윤종민, 충북대학교 법학전문대학원 교수, 043-261-3592, cmyoon@chungbuk.ac.kr

1) 경제혁신포털, <http://www.economy.go.kr/> (2016.5.9. 최종방문)

2) 국회입법조사처, “창조경제혁신센터의 현황과 과제”, 2015.12, 39-40면.

3) 전자신문, “최양희 미래부 장관 ‘창조경제혁신센터 차기정부에서도 지속될 것...법적지원 근거 마련됐다’”, 2016.01.06, <http://www.etnews.com/20160106000390> (2016.5.9. 최종방문)

설치 및 운영에 관한 규정」과 「과학기술기본법」을 살펴보고, 창조경제혁신센터의 지속가능성 확립을 위한 개선방안을 제안하고자 한다.

II. 창조경제혁신센터와 유관 기관의 비교

1. 창조경제혁신센터 현황

1) 설립배경

창업활성화를 통해 신성장동력을 찾으려는 노력은 우리나라뿐만 아니라 최근 세계 경제의 공통된 현상이다.⁴⁾ 2013년 창조경제 실현계획 수립 이후 창업의 중요성은 더욱 높아지고 있지만, 기술·정보·인력 등의 한계가 있는 스타트업, 벤처기업 등의 창업 성공 가능성은 낮기 때문에 정부차원에서 다양한 정책들이 추진되고 있다. 창업의 기반은 종래에 비하여 확대되고 있으나 중앙에 편중되어, 지역 인재의 아이디어가 사업화로 연결되기 위한 지역 창업생태계 조성의 필요성이 대두되었다.

이러한 맥락에서 정부는 지역경제 혁신주체들 간의 연계·협업을 통해 지역에 특화된 전략산업 분야의 중소·중견기업 성장을 지원하고, 창업 지원 인프라를 체계화하여 지역 인재의 아이디어 사업화·창업을 지원하기 위하여 창조경제혁신센터 설립을 추진하게 되었다.

2014년 1월에 창조경제혁신센터 설립을 위한 민관합동 창조경제추진단이 출범되었고, 같은 해 3월 확정된 「경제혁신 3개년 계획」에 따라서 17개 시·도에 창조경제혁신센터의 설립이 추진되었다. 2014년 9월 대구창조경제혁신센터를 시작으로 15년 7월까지 18개의 창조경제혁신센터 구축이 완료되었다.

2) 거버넌스

창조경제혁신센터는 책임범위를 명확하게 하고 중소·중견 기업의 성장 지원, 벤처기업 육성 등 관련 사업 추진을 효과적으로 할 수 있도록 비영리 재단법인으로 설립하였으며,⁵⁾ 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」 제20조를 근거로 지자체·공공기관의 인력을 파견받고 정부와 지방자치단체로부터 기관 운영 및 사업 수행에 필요한 예산을 보조받고 있다.

동 규정에 근거하여 ‘창조경제 민관협의회’, ‘민관합동 창조경제추진단’, ‘창조경제혁신센터 운영 위원회’, ‘지역창조경제협의회’ 등이 설치되며, 해당 위원회 등은 창조경제혁신센터의 기능·운영·평가 등에 관한 사항을 결정하게 된다.

3) 주요 역할 및 기능

창조경제혁신센터는 우수 인재가 상주하며 지역에 기여하는 경제시스템 구축, 대기업·중소기업·벤처·창업기업간의 유기적 생태계 구축 및 지자체·지역유관기관·지역주민의 역량 결집을 통한

4) 과학기술정책연구원, “창조경제 진단 및 성과 제고방안-창업 지원정책을 중심으로-”, STEPI Insight Vol.181, 2016.01, 5-8면 참조

5) 관계부처 합동, 「창조경제혁신센터 운영방안」, 2014.10, 19면.

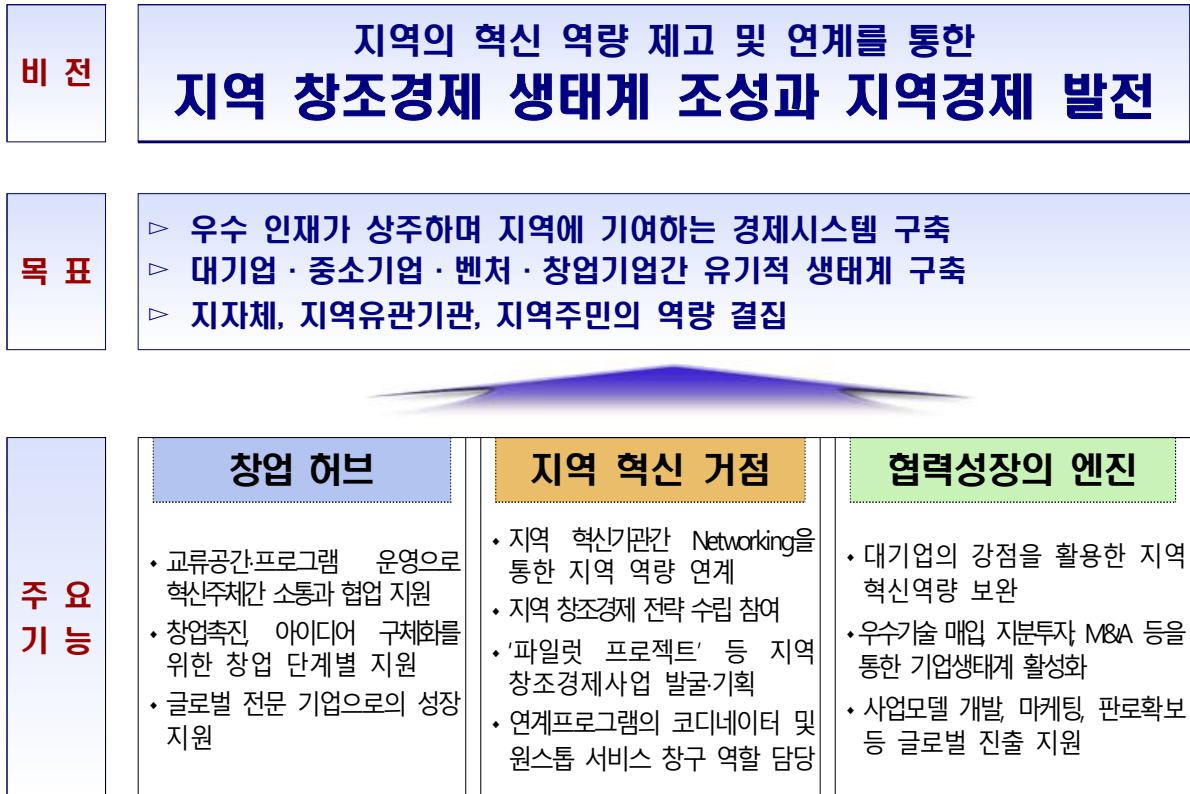
지역 창조경제 생태계 조성과 지역경제 발전을 목표로 다음 세 가지 기능을 수행한다.

첫째, 창업 허브 기능이다. 지역 내 창업·사업화 아이디어 발굴, 사업화 준비, 사업화 성공 가능성 사전 검증, 투자유치 지원 등 아이디어 발굴부터 가치창출까지의 필요한 모든 과정을 포괄적으로 지원하는 지역사회의 창업 허브를 지향한다. 이를 위해 D-캠프, 마루180, 요즈마, 구글캠퍼스 등 민간 전문 기관의 노하우를 활용하여 교류 공간과 창업 지원 프로그램을 운영하고 있다.

둘째, 지역 혁신 거점 기능이다. 각 부처의 지역센터와 지역 유관기관들의 창업 지원 기능을 창조경제혁신센터를 중심으로 집적·연계하는 지역 혁신 거점을 지향한다. 지역별 창조경제협의회를 통해 지역 창조경제 활성화 관련 사항을 논의하고, 지역 내 유관기관과의 연계·협력 활성화 및 역할분담을 통해 지역 특성에 맞는 창조경제사업을 주도적으로 발굴 및 기획하고 있다.

셋째, 협력성장 엔진 기능이다. 지역별 전담 대기업의 강점을 활용하여 지역 내 지원기관의 미흡한 역량을 보완·강화함으로써 지역의 창업, 중소기업 육성 지원하는 협력성장의 엔진을 지향한다. 전담 대기업은 혁신센터에서 발굴한 창업, 벤처기업의 사업모델과 상품 개발, 판로 확보, 해외시장 진출 등을 통해 글로벌 전문기업으로의 성장을 지원하고, 우수기술을 직접 매입하거나, 지분투자, M&A 등을 통해 창업·기술개발 의욕을 높이는 등 지역 창업 생태계를 활성화 시킨다. 창조경제 혁신센터는 해당 지역의 각종 지원기관의 역량을 분석하여 미흡한 점을 전담 대기업 등을 활용하여 보완하는 지역 생태계의 촉매제로서의 역할을 수행하고 있다.

<그림 1> 창조경제혁신센터의 비전·목표·기능



자료 : 관계부처 합동, 「창조경제혁신센터 운영방안」, 2014.10, 2면.

2. 유관기관 현황⁶⁾

1) 테크노파크

테크노파크⁷⁾는 통상산업부(現 산업통상자원부)의 ‘기술하부구조확충 5개년 계획(1995)’의 일환으로 단순 산업집적단지 조성에서 탈피하여, 산·학·연 연계와 원스톱 서비스 제공을 중심으로 하는 지역기술혁신체계를 구축하기 위하여 추진되었다.

테크노파크의 조성·운영을 전담할 조직으로 국가·지방자치단체에서 출자·출연하여 각 지역에 비영리재단으로서의 테크노파크가 독립기관으로 설립되었다. 1997년 경기, 경북, 광주, 대구, 송도, 충남테크노파크 조성을 시작으로 2010년 제주테크노파크 지정까지 현재 전국 17개 시·도에 18개의 테크노파크가 지정·운영되고 있다.

한편, 테크노파크 조성사업을 법적·제도적으로 지원하기 위하여 1998년 9월 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」을 법률 제5578호로 제정하였다. 동 법에서는 공장범위에 대한 특례, 국·공유재산의 매각 특례, 건축금지 특례, 각종 부담금 면제 등 특례 지원 근거를 마련하여 테크노파크 조성의 원활화를 도모하였으며, 테크노파크 운영을 위해 국가 또는 지방자치단체, 출연기관 등이 출연할 수 있는 재정지원 근거도 마련하였다.

테크노파크는 크게 세 가지 기능을 수행한다. 첫째, 지식기반 지역산업 육성을 위한 전략 및 정책 기획 기능이다. 지역별 실정과 산업 특성에 맞는 지역산업 육성을 위하여 중장기 발전전략 및 정책을 수립한다. 둘째, 기술혁신, 기업창출 및 지원을 통한 강소기업 육성 기능이다. 지역기업에 연구개발, 장비활용, 시험생산, 공간 제공, 교육훈련, 창업보육, 정보유통 등 다양한 지원프로그램을 운영하여 강소기업을 육성한다. 셋째, 지역 네트워크 구축을 통한 교류협력 강화 기능이다. 지역의 효과적이고 효율적인 산업육성 활동을 위해 산·학·연·관 협력 네트워크를 구축하고 기관 간 연계와 교류협력을 강화한다.⁸⁾

2) 지방중소기업 종합지원센터

지방중소기업 종합지원센터는 관할 지역 내 중소기업지원을 전문으로 하는 경제진흥원, 중소기업 지원센터 등의 기관명을 가진 지방자치단체에서 출자·출연한 비영리재단을 말한다. 지방중소기업에 대한 현지지원 업무를 효과적으로 수행하기 위하여 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 시행령 제63조를 근거로하여 1995년부터 건립되기 시작하여 현재 14개 광역자치단체(서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 제주)에 설치·운영되고 있다.

6) 지면 관계상 지역에 소재한 대표적인 창업, 중소·벤처기업 지원 기관들만 살펴보았다. 이 외에도 기업공감원스톱서비스(미래부), 기업성장지원센터(산자부), IP창조Zone(특허청), 창업아카데미(중기청), 시제품제작터(중기청), 비즈니스지원단(중기청), 창업보육센터(중기청), 콘텐츠코리아랩(문체부) 등 다양한 창업 지원 및 중소기업 지원 기관들이 운영되고 있다

7) 테크노파크란 지역 지식기반사업의 육성과 새로운 산업창출을 위하여 인적·물적 기술자원을 집적화한 산업기술단지로서, 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」 제2조에서는 기업, 대학, 연구소, 지방자치단체 등이 공동으로 산업 및 기술 분야의 지역발전전략 수립 지원 등을 수행하는 지역 혁신의 거점이 되는 토지, 건물, 시설 등의 집합체로 정의하고 있다.

8) 테크노파크 협의회, <http://www.technopark.kr/> (2016.5.9. 최종방문)

지방중소기업 종합지원센터는 지방에 소재한 중소기업지원 유관기관들을 일정한 장소에 모아 지방 중소기업의 기술, 창업, 판로, 인력과 정보 등에 대한 애로를 한 곳에서 해결할 수 있도록 국내·외 전시회 개최 및 참가지원, 정보제공 등 중소기업 마케팅 지원, 국내·외 인증 획득 지원, 창업보육, 컨설팅 등 기술사업화 및 창업지원, 구직자 정보알선 및 취업지원 등 일자리지원 등의 기능을 수행하고 있다.⁹⁾

3) 중소기업진흥공단

중소기업진흥공단은 중소기업의 진흥을 위한 사업을 효율적으로 추진함으로써 국민경제발전에 기여하기 위하여 설립한 중소기업청 산하의 기금관리형 준정부기관¹⁰⁾이다. 중소기업의 근대화 및 협동화사업을 추진하고 종합적인 중소기업지도사업을 실시함으로써 중소기업의 진흥을 도모하기 위하여 「중소기업진흥법」(법률 제3126호, 1978.12.5. 제정) 제16조를 근거로 1979년 1월 설립되었다.

전국 16개 광역자치단체에(서울, 인천, 경기, 강원, 대전, 충남, 충북, 전북, 광주, 전남, 제주, 대구, 경북, 부산, 울산, 경남) 31개의 본·지부를 설치하고 있다. 각 지역 지부의 주요 업무는 정책자금 집행, 직접대출 사후 관리, 무역조정, 사업전환, 성과보상기금, 수출마케팅 지원, 컨설팅 등 기술 지원, 지자체 위탁업무(전시회, 무역사절단, 시장조사), 청년전용 창업자금 집행 및 창업자 멘토링 등의 다양한 사업을 수행을 통해 중소기업의 당면 애로 해결을 지원하고 있다.¹¹⁾

3. 유관기관과의 비교

1) 재정 기반

공공목적 수행하는 기관의 지속적이고 안정적인 성장을 위해서는 여러 요소들이 있지만, 국가의 재정 지원은 기관의 존립을 좌우하는 중요한 요소 중 하나이다. 국가 재정 지원의 유형으로는 출연금, 보조금, 기금 등이 있는데 각 유형에 따라 지원 대상, 방법 등이 차이가 있다. 출연금의 경우 반드시 법률에 근거가 있어야 하나 보조금은 반드시 개별 법률에 근거가 있어야 하는 것은 아니며,¹²⁾ 기금의 경우에는 정해진 목적 범위 내에서만 사용할 수 있다.

창조경제혁신센터는 미래창조과학부 소관의 비영리재단 법인으로서 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」 제20조에 근거하여 국가와 지방자치단체의 출연·보조를 받고 있다. 테크노파크와 지방중소기업 종합지원센터는 지방자치단체 출자·출연 기관으로서 각각 「산업기술 단지 지원에 관한 특례법」 제17조, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 시행령 제63조에 근거하여 국가·지방자치단체의 출연·보조를 받고 있다. 중소기업진흥공단은 기금관리형

9) 이상미, “지방자치단체 출자·출연기관 사업운영 개선방안: 중소기업지원기관 경영평가를 통한 사업성과관리 사례분석을 중심으로”, 한국지방공기업학회보 vol.10 no.1, 한국지방공기업학회, 2014.06, 89면

10) 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관으로서, 「중소기업 진흥에 관한 법률」 제66조에 따라 중소기업진흥공단은 중소기업창업 및 진흥기금을 운용·관리 한다.

11) 조이현, “창조경제혁신센터 역할과 과제”, KOSBI 중소기업 포커스 제15-18호, 중소기업연구원, 2015.12, 4면

12) 국회예산정책처, 「국가재정법 이해와 실제」, 진한엠앤비, 2014, 132면

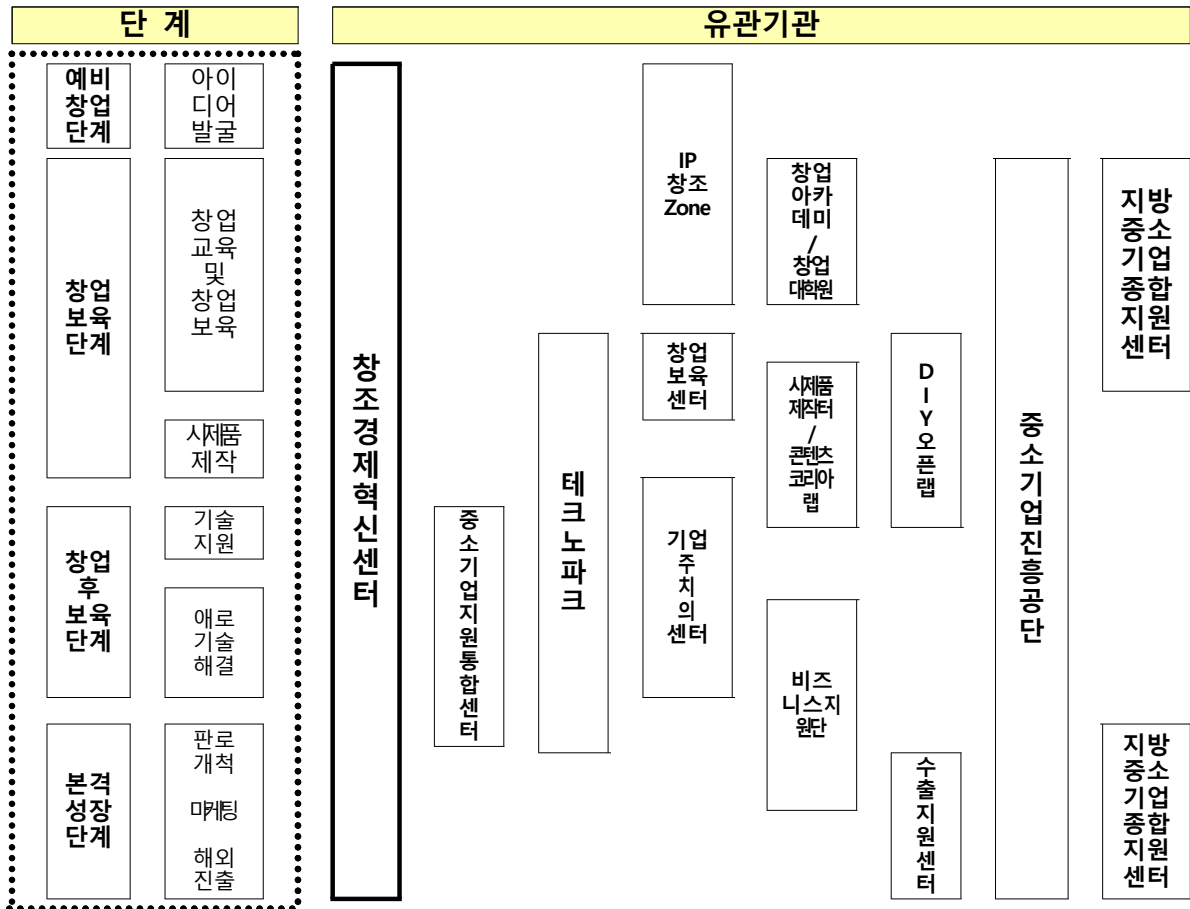
준정부기관으로서 「중소기업진흥에 관한 법률」 제68조 및 제76조에 근거하여 국가 및 지방자치단체의 출연을 받을 수 있으며, 수익사업을 운영할 수 있다는 점에서 차이가 있다.

2) 조직 기능

창조경제혁신센터와 테크노파크, 지방중소기업 종합지원센터, 중소기업진흥공단 등은 각 지역에서 창업과 중소·벤처기업을 지원한다는 점에서 공통점을 가지지만, 지원 분야와 지원 대상 업종, 지원 방법 등에서 차이가 있다.¹³⁾

예비창업단계, 창업보육단계, 창업 후 보육단계, 본격 성장 단계 등 창업지원의 단계별로 창조경제혁신센터와 유관기관과의 기능을 살펴보면 다음 <그림2>와 같다. 창조경제혁신센터는 예비창업 단계부터 본격 성장 단계에 이르기까지 창업 전 범위를 지원함으로써 유관기관과 비교하여 가장 넓은 창업 및 중소기업 지원 범위를 가진다.

<그림 2> 창업 지원 단계별 유관기관 현황



자료 : 관계부처 합동, 「창조경제혁신센터 운영방안」, 2014.10, 일부수정

13) 창조경제혁신센터와 테크노파크는 각 지역의 특화산업을 중심으로 창업, 중소기업 등을 지원하고 있으나, 창조경제혁신센터는 대기업과 협력하여 창업과 중소기업 지원 업무를 수행하며, 테크노파크는 대학, 연구소 등과 협력하여 창업과 중소기업 지원 업무를 수행한다. 중소기업진흥공단과 지방중소기업 종합지원센터는 각 지역의 특화산업보다는 창업 및 중소기업 지원 전반에 걸친 종합적인 지원에 초점을 두고 있다.

III. 창조경제혁신센터 설치·운영 관련 법제 현황

1. 창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정

1) 제정경위

2013년 8월 제2차 국민경제자문회의에서는 창조경제 활성화를 위한 보완방향으로 민간이 주도하고 정부가 지원하는 ‘(가칭)민·관 창조경제 추진 협의체’ 구성을 제안하였다. 같은 해 10월 국가정책조정회의에서 창조경제 민관 협력체계 강화 방안이 확정되었고, 12월에는 창조경제추진단 조직 설치에 필요한 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」이 대통령령으로 제정되었다.

2) 주요 내용

동 규정은 제정 이후 4차례의 개정이 있었는데, 2번째 개정인 2014년 12월 창조경제혁신센터의 설립 근거가 마련된 되었고, 현재와 같은 거버넌스 체계를 구성하게 되었다.

동 규정 제2조 내지 제4조에서는 창조경제 관련 민간과 정부의 협력창구인 창조경제 민관협회의의 설치·운영 등을 규정하고 있으며, 동 규정 제14조 내지 제16조에서는 창조경제 관련 민관 협력과제의 발굴과 추진, 지역의 창조경제 실현을 위한 지원 등을 효율적으로 하기 위한 민관합동 경제추진단의 구성·운영 등을 규정하였다.

동 규정 제20조에서 창조경제혁신센터의 지정·기능·인력지원·재정지원 등에 관한 사항을 규정하고 있으며,¹⁴⁾ 동 규정 제17조 내지 제19조에서는 창조경제혁신센터 운영에 관한 사항 등을 심의·조정하기 위한 창조경제혁신센터 운영위원회의 구성·운영에 대하여 규정하였다.

2. 과학기술기본법

1) 개정경위

2015년 10월 28일 서상기의원이 대표발의한 「과학기술기본법 개정법률안」(의안번호 1917437)은 그 동안 창조경제혁신센터와 같이 창업 및 중소·벤처기업 혁신을 전담 지원하는 기관의 운영을 뒷받침할 수 있는 법적 근거가 없어 이를 해결하고자 제안되었다. 과학기술기본법 제16조의4를 신설하여 창의적인 아이디어, 신기술 및 과학기술·정보통신기술과 문화부문 간 융합에 기반을 둔 창업과 중소·벤처기업의 과학기술혁신 역량 강화를 전문적으로 지원할 수 있는 전담기관의 지정·운영 근거를 마련하고자 하였다.

14) 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」 제20조(창조경제혁신센터)

- ① 미래창조과학부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 지역 창조경제 실현을 위하여 창조경제혁신센터로 지정할 수 있다. 이 경우 미래창조과학부장관은 해당 기관의 장 및 해당 기관이 소재하는 지역의 시·도지사와의 협의를 거쳐야 한다.

1. 공공기관, 경제단체, 대학, 연구기관 등(이하 "공공기관등"이라 한다)에 소속되거나 부설된 기관
2. 지역 창조경제의 실현 및 확산을 목적으로 설립된 비영리법인

동 개정법률안은 법안심사소위원회 심사를 거쳐 민병주 의원, 이개호 의원, 이상호 의원, 서상기 의원이 각각 대표발의한 「과학기술기본법 일부개정법률안」 4건(의안번호 1903464, 1915928, 1916095, 1917437)과 통합·조정하여 2015년 11월 19일 미래창조과학방송통신위원회 대안(의안번호 17953)으로 상정되었고, 2015년 11월 30일 국회 본회의 심의를 거쳐 2015년 12월 22일 법률 제 13578호로 「과학기술기본법(이하 ‘개정안’이라 한다)」이 개정(2016년 6월 23일 시행)되었다.

2) 주요 내용

개정안은 과학기술기본법 제16조의4 제1항 중 “기술집약형 중소기업의”를 “창의적인 아이디어, 신기술, 과학기술 및 정보통신기술에 기반하여 문화 등 다양한 부문과의 융합을 촉진함으로써 기술창업을 활성화하고, 중소·벤처기업의”로, “강화하고, 창의적인 아이디어와 신기술에 기반을 둔 창업을 활성화하기”를 “강화하기”로 개정하였다.

같은 조 제3항부터 제5항까지를 신설하여 제1항의 시책을 지역에 효과적으로 정착시키기 위하여 관련 업무를 종합적으로 지원하는 전담기관을 각 지역별로 지정할 수 있도록 규정하였고(제3항), 정부와 지방자치단체가 예산의 범위에서 전담기관의 운영·사업 비용을 출연·보조할 수 있도록 규정하였으며(제4항), 구체적인 전담기관의 지정·운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하였다(제5항)

<표> 과학기술기본법 신·구 대비표

과학기술기본법 [법률 제13511호, 2015.12.1, 일부개정]	과학기술기본법 [법률 제13578호, 2015.12.22, 일부개정]
<p>제16조의4(기술창업 활성화 등) ① 정부는 기술 집약형 중소기업의 과학기술혁신 역량을 강화하고, 창의적인 아이디어와 신기술에 기반을 둔 창업을 활성화하기 위하여 필요한 시책을 세우고 추진하여야 한다.</p> <p style="text-align: center;"><신 설></p> <p style="text-align: center;"><신 설></p> <p style="text-align: center;"><신 설></p>	<p>제16조의4(기술창업 활성화 등) ① 정부는 창의적인 아이디어, 신기술, 과학기술 및 정보통신기술에 기반하여 문화 등 다양한 부문과의 융합을 촉진함으로써 기술창업을 활성화하고, 중소·벤처기업의 과학기술혁신 역량을 강화하기 위하여 필요한 시책을 세우고 추진하여야 한다.</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 제1항의 시책을 지역에 효과적으로 정착시키기 위하여 관련 업무를 종합적으로 지원하는 전담기관을 각 지역별로 지정할 수 있다.</p> <p>④ 정부와 지방자치단체는 예산의 범위에서 제3항에 따른 전담기관의 운영 및 사업 수행에 필요한 비용의 일부 또는 전부를 출연하거나 보조할 수 있다.</p> <p>⑤ 제3항에 따른 전담기관의 지정·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

3. 개정안의 검토

1) 기본법으로서의 정합성과 연계성

일반적으로 정합성(整合性)이란 ‘공리적인 논리 체계에서 우선 필요로 하는 요건으로, 공리계에 논리적 모순이 없는 것’으로서 무모순성을 의미하며,¹⁵⁾ 연계성(連繫性)은 ‘어떤 것이 다른 것과 관계를 맺고 있는 성질’을 의미한다.¹⁶⁾ 법에 있어서의 정합성이란 법의 목적 및 성격상 모순적이지 않은 사항들로 합리적으로 적절히 구성하고 있는 것을 의미하며, 연계성이란 상·하위 법률의 관계에 있어서 연속적인 연결관계가 유지되어 있는 것이라고 할 수 있다.¹⁷⁾

법의 적용 범위에 따라 분류한 개념인 기본법은 어떠한 사항에 일반적으로 적용되는 원칙법으로서, 사회·법·제도·정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등을 규정한 것이며 다음과 같이 크게 세 가지 기능을 가진다. 첫째, 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하여 이념과 방향성을 명확하게 제시하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 기능을 수행한다. 둘째, 일정한 분야의 기본 방향을 정하여 관련된 제도·정책의 정비 및 종합·체계화를 통하여 통일성을 확보하고 국민의 이해를 제고한다. 셋째, 장기적·종합적인 관점에서 방향을 제시하고 기본법에 규정된 정책의 계속성·일관성·안정성을 유지하는 기능을 한다.¹⁸⁾

이러한 기본법의 기능을 바탕으로 개정안이 과학기술법제의 총괄규범인 「과학기술기본법」으로서의 정합성과 연계성뿐만 아니라 내용적인 측면에서도 적절한지 종합적으로 검토할 필요가 있다.

2) 개정 내용의 정합성 검토

먼저 개정 되기 이전의 내용인 2014년 5월 28일 신설된 「과학기술기본법」 제16조의 4항의 제정취지를 살펴볼 필요가 있다. 당시의 개정은 「과학기술기본법」을 기본법으로서의 위상을 재정립하고 과학기술법제 지배구조를 재정립하기 위하여 관련 법률과의 연관관계를 강화하는 취지에서 개정된 것이다. 또한 기본법으로서의 과학기술 정책 방향성을 제시하고자 종전의 연구개발성과 창출 단계에만 머물러 있던 규정 범위를 기술이전 및 실용화, 기술창업 등 연구개발성과 활용 촉진 단계까지 확대하였다.¹⁹⁾

즉, 개정 이전의 「과학기술기본법」 제16조의 4항은 정부가 기술창업·중소기업 기술혁신 지원 등의 시책을 수립·추진할 수 있도록 하여, 과학기술이 신산업·일자리 창출 등 창조경제 실현 및 중소기업 성장을 촉진하고자 신설한 것이다. 이는 과학기술분야 법체계상 총괄규범인 「과학기술기본법」에 기본적인 정책방향을 규정함으로써 창업 및 중소기업 지원분야 개별법인 「중소기업기술혁신 촉진법」, 「중소기업 창업 지원법」, 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」, 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 등과 연계성을 강화하여 기본법으로서의 위상을 재정립하는 취지인 것이다.²⁰⁾

15) 네이버 국어사전, <http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=33838400> (2016.5.13. 검색)

16) 네이버 국어사전, <http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=26810800> (2016.5.13. 검색)

17) 윤종민 외, 시대흐름을 반영한 과학기술기본법 개정방안 연구, 미래창조과학부, 2013.12, 202-203면.

18) 윤종민 외, 위의 보고서, 203면.

19) 미래창조과학방송통신위원회, 과학기술기본법 일부개정법률안 검토보고서, 2013.12, 4-5면.

20) 같은 취지로 「과학기술기본법」 제16조의4의 관련 법령으로서 「중소기업기술혁신 촉진법」,

개정안은 이러한 취지로 제정된 제16조의4 제1항의 규율 범위를 ‘기술집약형 중소기업’에서 ‘중소·벤처기업’으로, ‘창의적인 아이디어와 신기술에 기반을 둔 창업’을 ‘창의적인 아이디어, 신기술, 과학기술 및 정보통신기술에 기반하여 문화 등 다양한 부문과의 융합을 촉진함으로써 기술창업’으로 각각 확대하였다. 이는 과학기술을 국민경제 발전을 위한 주요 기반으로 인식하고 있는 「헌법」 제127조²¹⁾, 「과학기술기본법」의 목적²²⁾과도 부합할뿐만 아니라, 기술발전에 따른 다양한 분야의 융·복합이 연구개발의 새로운 패러다임으로써 중요하게 부각되고 있는 시대적 흐름과 함께 과학기술을 이용한 창업 활성화를 통해 신성장동력 창출이라는 정부 정책방향과도 부합하여 정합성을 갖춘 적절한 입법이라 판단된다.

3) 하위법과의 연계성 검토

개정안의 개정이유를 “정부는 창의적인 아이디어, 신기술, 과학기술 및 정보통신기술에 기반하여 문화 등 다양한 부문과의 융합을 촉진함으로써 기술창업을 활성화하고 중소·벤처기업의 과학기술 혁신 역량을 강화하기 위하여 전국 17개 시·도에 창조경제혁신센터를 설치·운영하고 있음. 창조경제혁신센터의 운영을 뒷받침할 수 있는 법적 근거는 갖추지 못한 상태이므로, 전담기관의 지정·운영 근거를 마련”하는 것으로 밝히고 있으며, 관련 규정은 개정안 제16조의4 제3항 내지 제5항에 해당된다.

개정안 제16조의4 제3항은 “중앙행정기관의 장은 제1항의 시책을 지역에 효과적으로 정착시키기 위하여 관련 업무를 종합적으로 지원하는 전담기관을 각 지역별로 지정할 수 있다”고 규정하고 있는데, 상술한 바와 같이 「과학기술기본법」 제16조의4는 종합적인 정책방향을 제시하고, 하위 법률과의 연계성을 강화함으로써 특정 분야만의 정책 실현이 아닌 창업 및 중소기업 지원 관련 개별 법률에서 구체적인 시책을 수립·시행할 수 있도록 근거 규정을 만든 것에 불과하다. 개정안은 이러한 기본법의 기능 및 해당 규정의 제정 취지를 충분히 고려하여 개정이 이루어졌어야 하지만, 현행 법제 상 창조경제혁신센터의 지정 근거는 대통령령인 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」에 불과하여 하위 법률과의 연계성이 충분하지가 않다.

더욱이 개정안 제16조의4 제5항은 제3항에 따른 전담기관은 대통령령으로 규정하도록 되어 있는데, 개정안과 같은 날 개정된 「과학기술기본법 시행령」에서는 창조경제혁신센터와 관련한 규정을 찾아볼 수 없다. 따라서 개정안 제16조의4 제3항에서 규정하고 있는 전담기관이 반드시 창조경제혁신센터를 의미하는지 다른 개별 법률에서 규정하고 있는 창업 및 중소기업 지원을 위하여 지역에 설치되어 있는 기관을 의미하는지 불분명하다. 한편, 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」에서 창조경제혁신센터에 관한 구체적인 내용들을 규정하고 있지만, 동 규정은 과학기술기본법의 위임내용 등을 규정한 시행령으로 볼 수 없다.

「중소기업 창업 지원법」, 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」, 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」, 「소프트웨어산업 진흥법」 제4조, 제8조, 제9조, 제25조, 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제6조, 제9조의3, 제10조, 제48조, 제58조, 제58조의2, 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 제36조의2 등을 열거하고 있다. ; 미래창조과학방송통신위원회, 앞의 보고서, 29면

- 21) **대한민국헌법 제127조 ①** 국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.
- 22) **과학기술기본법 제1조(목적)** 이 법은 과학기술발전을 위한 기반을 조성하여 과학기술을 혁신하고 국가경쟁력을 강화함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 나아가 국민의 삶의 질을 높이고 인류사회의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

IV. 창조경제혁신센터의 지속가능성을 위한 법제 정비 방향

1. 법제정비 추진 대상 법률의 검토

창조경제혁신센터의 운영을 뒷받침할 수 있는 법적 근거를 마련함과 동시에 과학기술기본법이 추구하는 목적과 기본법으로서의 위상을 정립하기 위해서는 크게 3가지 방안을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 「과학기술기본법 시행령」에 창조경제혁신센터의 지정·운영 등에 관한 내용을 규정하는 방안이다. 둘째, 현행 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」을 법률로 격상하거나, 창조경제혁신센터 관련 별도의 입법을 추진하는 방안이다. 셋째, 기존 창업 및 중소기업 지원 관련 법률에 창조경제혁신센터 관련 규정을 마련하는 방법이다.

2. 입법 방식의 장·단점

먼저, 「과학기술기본법 시행령」에 창조경제혁신센터의 지정·운영 등에 관한 내용을 규정하는 방안은 현재 정부가 추진하고 있는 방향으로 오는 6월까지 시행령을 마련할 계획이다.²³⁾ 현행 과학기술법과 같은 체계하에서 창조경제혁신센터의 지원근거를 규정함으로써 정책의 실효성 확보가 가능하나, 창조경제 관련 창업 및 중소기업 지원으로 규율 범위가 축소되고 하위 법률들과의 연계성이 떨어질 수 있다는 비판을 받을 수 있다.

둘째, 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」을 법률로 격상하거나 창조경제혁신센터 관련 별도의 입법을 추진하는 방안은 창조경제혁신센터 관련 정책의 국민의 이해와 관심을 집중시킬 수 있으며,²⁴⁾ 창조경제혁신센터 관련 정책을 명확하게 집중적·효과적으로 추진할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 각종 법률의 입법이 범람되는 현행 법제하에서 별도 입법의 필요성에 대하여 국민적 합의가 필요하며, 상위법인 과학기술기본법과 창업 및 중소기업 지원 관련 법률들과의 상호 모순·충돌하지 않기 위한 심층검토가 필요할 것이다.

마지막으로 기존 창업 및 중소기업 지원 법률에 창조경제혁신센터의 지원 근거를 마련하는 방안이다. 창조경제혁신센터의 역할과 기능을 살펴보았을 때 고려해볼 만한 법률로는 「중소기업기술혁신 촉진법」, 「중소기업창업 지원법」 등이 있다. 「중소기업기술혁신 촉진법」은 중소기업의 기술혁신을 촉진하기 위한 기반을 확충하고 관련 시책을 수립·추진함으로써 중소기업의 기술경쟁력을 강화하기 위하여 제정된 법률로써, 동 법 제7조에서는 기술혁신 촉진 지원사업을 효율적으로 지원하기 위하여 ‘중소기업 기술진흥 전문기관’을 지정할 수 있도록 근거 규정을 마련하고 있다. 또한 「중소기업창업 지원법」은 중소기업의 설립을 촉진하고 성장 기반을 조성하여 중소기업의 건전한 발전을 통한 건실한 산업구조의 구축을 위하여 제정된 법률로써, 동 법 제39조에서는 창업을 촉진하기 위한 업무를 전담하는 조직을 설치할 수 있도록 근거 규정을 마련하고 있다. 그러나 동 법률들에서 규율하고 있는 전문기관, 전담기관과 창조경제혁신센터의 기능은 유사하나 업무 범위가 다를 수 있으며, 법률의 소관 부처가 달라 향후 창조경제혁신센터의 운영 및 지속적인 성장에 어려움이 있을 수 있다.

23) 머니투데이, “최양희 “창조경제혁신센터 지속 지원 토대 구축””, 2016.01.06., <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016010611315120763&outlink=1> (2016.5.9. 최종방문)

24) 박영도, 특별법 입법체계 개선방안, 한국법제연구원, 2012.10, 28면.

창조경제혁신센터의 지속가능성 여부는 법률의 문제이기보다는 정책적인 판단 또는 의지의 문제이다. 세 가지 입법 방식 모두 창조경제혁신센터의 재정 지원에 관한 법적근거를 마련할 수 있으나, 법률이라고해도 법의 입법목적은 달성하였거나, 정책적인 판단 등으로 충분히 개정·폐지 될 수 있는 것이다. 다만, 해당 법률의 몇몇 조항을 개정하는 것 보다 해당 법률 전체를 폐지하는 것이 어려울 수 있다는 점에서 가장 좋은 법제 정비 방향은 「창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정」을 법률로 격상하거나 창조경제혁신센터 관련 별도의 입법을 추진하는 방안이라 생각된다. 창조경제혁신센터 관련 별도의 법률 제정을 통해 창조경제 관련 정책을 강력하고 신속하게 추진할 수 있을뿐만 아니라 창조경제혁신센터의 지속가능한 발전을 기대할 수 있을 것이다.

V. 향후 과제

법률의 각 규정은 개별적으로 존재하는 것이 아니라, 각 규정들이 유기적으로 결합하여 하나의 법률·법체계를 구성하게 된다. 법률의 체계성은 법률 상호간의 관계를 분명히 하여 규범의 명확성·예측가능성 및 규범에 대한 신뢰와 법적 안정성을 확보할 수 있게 한다.²⁵⁾ 이렇듯 법률을 체계화한다는 것은 그 법률의 효력을 상승시키는 작용을 하기 때문에 법률의 제·개정에 있어서 중요하게 고려하여 할 부분인 것이다.

창조경제혁신센터의 지정·운영 근거를 마련하는 취지의 개정안 제16조의4 제1항은 기술발전에 따른 시대적 요구, 헌법 및 과학기술기본법의 목적에 비추어봤을 때 정합성을 갖춘 것으로 판단된다. 그러나 개정안 제16조의4 제3항 내지 제5항은 기본법의 기능 및 제16조4의 제정 취지를 충분히 고려하지 못하였고 하위법과의 연계성 측면에서 문제가 있는 것으로 판단된다.

본 연구에서는 개정안에 명시된 창조경제혁신센터 지정·운영 근거조항에 대한 검토를 통하여, 과학기술기본법이 추구하는 목적과 기본법으로서의 위상을 정립함과 동시에 창조경제혁신센터의 지속가능한 발전을 위해서는 별도의 법률이 필요하다는 큰 방향만 도출하였을 뿐이다. 별도 입법 필요시 향후 법률의 구체적인 내용, 관련 법률과의 조화 등 세부적인 내용 등이 연구되어야 할 것이다.

25) 박영도, 앞의 보고서, 70-71면.

[참고문헌]

- 경제혁신포털 (2016), <http://www.economy.go.kr/> (2016.5.9.).
- 과학기술정책연구원 (2016), “창조경제 진단 및 성과 제고방안-창업 지원정책을 중심으로-”, 「STEPI Insight」, 181.
- 관계부처 합동 (2014), “창조경제혁신센터 운영방안”.
- 국회예산정책처 (2014), 「국가재정법 이해와 실제」, 서울: 진한엠앤비.
- 국회입법조사처 (2015), “창조경제혁신센터의 현황과 과제”, 서울: 국회입법조사처.
- 네이버 국어사전 (2016), <http://krdic.naver.com/> (2016.5.13.).
- 머니투데이 (2016), “최양희 “창조경제혁신센터 지속 지원 토대 구축””, (2016.01.06.).
- 미래창조과학방송통신위원회(2013), 과학기술기본법 일부개정법률안 검토보고서
- 미래창조과학방송통신위원회(2015), 과학기술기본법 일부개정법률안 검토보고서
- 박영도 (2012), 「특별법 입법체계 개선방안」, 서울: 한국법제연구원.
- 윤종민 외 (2013), 「시대흐름을 반영한 과학기술기본법 개정방안 연구」, 서울: 미래창조과학부.
- 이상미 (2014), “지방자치단체 출자·출연기관 사업운영 개선방안: 중소기업지원기관 경영평가를 통한 사업성과관리 사례분석을 중심으로”, 「한국지방공기업학회보」, 10(1)
- 전자신문 (2016), “최양희 미래부 장관 ‘창조경제혁신센터 차기정부에서도 지속될 것...법적지원 근거 마련됐다’ ”, (2016.01.06.)
- 조이현 (2015), “창조경제혁신센터 역할과 과제”, 「KOSBI 중소기업 포커스」,15(18), 서울: 중소기업연구원,
- 테크노파크 협의회 (2016), <http://www.technopark.kr/> (2016.5.9.)