

국가연구개발사업 통합 법률안 제정의 방향에 관한 검토

A Study on the Direction of Comprehensive Legislative Bill on Management of National R&D Projects

한원석(Wonseok Han)*, 강선준(Sunjoon Kang)**,
김성우(Sungwoo Kim)***, 원유형(Yoohyung Won)****

목 차

I. 序	IV. 타(他) 제도와의 연계
II. 통합 법률안의 취지	V. 각 연구 분야 특성 고려
III. 관련 정부 조직 개편	VI. 結

논문 요약

국가연구개발사업은 현재 각 부처 별 다수의 법률에 근거하여 운영되고 있다. 일선 연구자 입장에서의 행정 절차 상 불편함과 국가 연구개발 중장기 계획 상 일관성의 부족이 문제로 지적되었다. 이에 수년 전부터 국가연구개발사업에 공통적으로 적용할 법률의 필요성이 제기되었으나, 실제로 제정되지는 않았다. 이 논문에서는 여러 정부 부처를 아우르는 국가연구개발사업 법률 제정 시 사안 별로 공통 적용을 해야 할 것과 그렇게 하지 말아야 할 것을 구별한다. 관련 정부 조직 개편에 있어서는 각 정부 부처들의 국가연구개발사업 기획 기능 강화와 국가과학기술자문회의 및 과학기술혁신본부의 정부 부처 간 사업 조정 기능 강화, 그리고 전문기관의 사업 관리 기능 전담을 법적으로 규정할 것을 주장한다. 국가연구개발 중장기 계획의 일관성 제고가 이 법률안의 취지에 포함되나, 중장기 계획은 지속적으로 제·개정이 필요하기 때문에 법적으로는 근거 조항만 두고, 국가과학기술자문회의가 범부처 중장기 계획을 수립하도록 할 것을 주장한다. 또한 부처 간 사업 조정 시 유사 및 중복 사업이 아닌 경우, 사업이 축소되지 않고 각 부처가 개별적으로 진행할 수 있는 근거 조항이 필요함을 주장한다.

Keyword : 국가연구개발사업, 법, 과학기술 거버넌스

* UST 석사과정, 02-958-6040, g16501@kist.re.kr
** KIST 수탁사업운영팀장, 02-958-6327, boytoy@kist.re.kr
*** KIST 변호사, 02-958-6157, law@kist.re.kr
**** KIST 정책실장, 02-958-6010, yhwon@kist.re.kr

I. 序

국가연구개발사업은 「과학기술기본법」 제11조 및 제11조의2부터 제11조의5까지의 규정과 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」에 의거하여, 중앙행정기관이 법령에 근거하여 연구개발과제를 특정하여 그 연구개발비의 전부 또는 일부를 출연하거나 공공기금 등으로 지원하는 과학기술 분야의 연구개발사업을 말한다.¹⁾ 국가연구개발사업은 과학기술기본법과 동법에 근거한 공동관리규정과 소관부처 중심의 법제와 이들의 하위규범인 규정, 훈령 등으로 구성된 연구개발 법제로 운영되고 있다. 양승우·홍성주·이명화·김재경(2016)에 따르면, “이러한 복잡한 법제 운영 시스템으로 인하여 법제 간 부정합성의 문제가 발생하고 있다.” 양승우 외(2016)에 따르면, 과학기술기본법이 “국가과학기술정책 전반에 걸친 기본법이라고 할지라도, 우리 법체계상 다른 법률에 우선하여 적용되는 것은 아니다. 왜냐하면 우리나라 법 적용의 원칙은 ‘특별법 우선의 원칙’, ‘신법우선의 원칙’과 같이 예외적인 경우가 아닌 경우에는 다른 법률에 대하여 우월적 지위를 갖는 것은 아니기 때문에 동 법이 다른 소관부처의 법령에 대하여 상위법으로서의 구속력을 가질 수 없다고 본다.” 양승우 외(2016)에 따르면, “또한 동법 제11조제5항에서 국가연구개발사업의 원활한 추진을 위하여 제3항에 따른 국가연구개발사업의 기획 등에 관한 사항과 제4항에 따른 전문기관의 업무에 관한 사항은 대통령령인 공동관리규정에 위임하고 있다. 우리 법체계는 ‘상위법 우선의 원칙’에 따라 하위의 공동관리규정이 상위법인 각 소관부처의 법률을 구속할 수 없으며, 각 소관부처의 법률이 공동관리규정과 상충한다 하더라도 공동관리규정을 통하여 이러한 문제를 해결 할 수 없다는 문제가 제기되고 있다. 이러한 관점에서 문제가 발생하는 경우에는 개별 법률을 개정하여 해결하는 방법을 취할 수밖에 없고, 이 경우에도 이해당사자 간의 의견이 대립되는 경우에는 합의가 존재하지 않는 한 관련 법령의 개폐가 어렵다는 입법정책상 난점이 있다.” 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」의 이러한 약점은 실질적인 문제들을 야기한다(양승우 외, 2016).²⁾

첫째로 일선 연구자 입장에서 각 부처 별 상이한 행정이 부담으로 작용되고 있는 상황이다. 비록 「국가연구개발사업 연구관리 표준메뉴얼」 등이 이러한 문제점의 인지를 통해 발간되었으나, 상기한 법제 상 문제점으로 인해, 여러 부처와 그 소관의 연구관리 전문기관들에 표준메뉴얼의 이행을 강제할 수 없는 상황이다. 실제로 「국가연구개발사업 연구관리 표준메뉴얼」에서는 연구자들을 위해서 연구개발계획서 문서 양식의 표준화를 권장하고는 있으나, 여러 예외 적용 가능 규정을 포함하

1) 과학기술기본법(2017.7.26.), 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2017.7.26.)

2) 양승우·홍성주·이명화·김재경 (2016), 「국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안」, 과학기술정책연구원 정책연구, 139~140면

고 있다(미래창조과학부 외, 2017).³⁾ 이로 인해 연구자들의 시간적, 행정적 비용을 절감해주지 못하고 있는 것으로 보인다.

둘째로 양승우 외(2016)에 따르면, “최근 기술의 융합화 및 복합화에 따라 국내외 기술동향 및 투자전략이 급변함에 따라 기술예측, 투자전략, 우선순위의 설정, 평가 등이 중요한 요소로 부각되고 있다. 따라서 국가 차원의 정부 R&D 전략기획 및 사업기획 역량은 국가연구개발사업의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 요인이다.” 그러나 양승우 외(2016)에 따르면, “전문기관의 소관부처별 난립에 따른 사업관리의 비효율성이 야기되고 있다”(양승우 외, 2016).⁴⁾ 또한 이와 관련한 기존 연구들은 문제인 정부가 출범하기 이전의 과학기술 거버넌스를 기준으로 하였다. 따라서 정부 부처 개편 및 과학기술혁신본부 출범으로 인한 과학기술정보통신부의 전체 R&D 예산 조정 및 배분, 평가 담당과 R&D 예비타당성 조사 권한 이관까지 고려한 새로운 연구가 필요하다(매일경제, 2017가).⁵⁾

그러나, 범부처 국가연구개발사업을 아우르는 법률을 제정함에 있어서, 연구 분야가 다양한 이유와 각 정부 부처가 분야 별로 나뉘어 있는 이유를 고려해야 한다. 즉, 정부 부처 간 중복이 아닌 사업이 조정되지 않을 수 있는 제도적 장치 또한 필요하다.

II. 통합 법률안의 취지

정부출연연구기관 및 국가과학기술연구회와 특정연구기관이 정관에 따라 그 설립 목적을 달성할 수 있도록 정부가 직접 출연한 예산으로 수행하는 기본사업(과학기술정보통신부, 2017나)⁶⁾을 제외하면, 일선의 연구자들은 대부분 각 정부 부처가 추진하는 국가연구개발사업에 지원하여 연구에 필요한 재원을 얻는다고 할 수 있다. 그런데, 박기범·황정태(2007)에 따르면, “최근의 급속한 과학기술발전은 나노기술(NT), 생명과학기술(BT), 정보통신기술(IT) 등 기반 기술의 융합과 물리, 화학, 생물학, 수학, 전산학, 그리고 인문학에까지 다양한 학제간 융합 연구(Inter-disciplinary research)의 방향으로 나아가고 있다는 견해가 지배적이다”(박기범 외, 2007).⁷⁾ 따라서, 일선 연구자들의 연구는 하나의 정부 부처가 추진하는 국가연구개발사업에만 관련되어 있기보다는, 여러 정부 부처의 여러 국가연구개발사업에 관련되어 있다고 볼 수 있다. 이에 일선 연구자들은 자신의 기존 연구 내용 및 향후 연구 방향을 기준으로 하여 관련된 여러 정부 부처의 여러 국가연구개발사업

3) 미래창조과학부·한국과학기술기획평가원 (2017), 「국가연구개발사업 연구관리 표준메뉴얼」

4) 양승우 외 (2016), 앞의 자료, 144~147면

5) 매일경제 (2017가), “20조 R&D예산 과기혁신본부 '한국 新동력' 디딤돌”, (2017.10.01.)

6) 과학기술정보통신부 (2017나), “국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정”

7) 박기범·황정태 (2007), 「융합 연구의 형성과 발전 과정의 고찰을 통한 국내 연구 현황 분석」, 과학기술정책연구원 조사연구, 1면

에 지원하는 것이 보통이다.

그러나 이렇게 여러 정부 부처의 여러 국가연구개발사업에 지원하는 일선 연구자들은 각 사업이 다른 정부 부처, 다른 연구관리 전문기관에 의해 추진되기 때문에, 행정 절차 상의 번거로움을 겪게 된다. 국가과학기술심의회 운영위원회가 2016년 10월 31일에 연구개발계획서 본문 분량한정, 최종보고서 간소화, 연구관리 표준매뉴얼을 통한 서식 가이드라인 마련 및 첨부서류 관리 추진 등의 내용을 포함한 ‘R&D 표준서식 간소화 방안’을 심의 및 의결하였으나(미래창조과학부 외, 2017)⁸⁾, 이러한 매뉴얼은 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」을 중심으로 연구관리 수행 절차별 세부기준을 수록한 것이기 때문에, 상위법 우선의 원칙에 의하여 다른 법률에 근거한 각 정부 부처의 국가연구개발사업에 연구개발계획서 등의 통일된 문서양식을 강제할 수 없는 것이 현실이다. 따라서, 일선 연구자들은 같은 내용을 담은 자신의 기존 연구와 향후 연구 방향을 각 정부 부처 국가연구개발사업에 지원할 때마다, 다른 양식의 문서에 담아서 제출하는 번거로움을 겪게 된다. 따라서 국가연구개발사업 통합 법률안 제정 시, 일선 연구자들이 작성해야 하는 각종 서식의 표준화에 대한 조항을 명시해야 한다.

III. 관련 정부 조직 개편

1. 국가과학기술자문회의의 국가과학기술심의회, 과학기술전략회의 흡수 통합

1) 국가과학기술자문회의의 법적 국가연구개발사업 최고 의사결정 기구화

서울경제(2017)에 따르면, 문재인 “정부는 과학기술 정책 기구가 국가과학기술자문회의 외에도 ‘국가과학기술심의회’와 ‘과학기술전략회의’ 등으로 중복돼 의사결정 체계에 문제가 있다고 보고 헌법이 규정한 국가과학기술자문회의로 통합하기로 했다. 기존의 다른 위원회·회의 등은 폐지하기로 했다”(서울경제, 2017).⁹⁾ 이에, 국가과학기술자문회의가 명목 상 존재하는 조직이 아닌, 실질적인 조정 기능을 담당하는 국가연구개발사업 최고 의사결정 기구가 되어야 한다.

2) 국가과학기술자문회의 산하위원회의 재구성

현재 국가과학기술심의회 산하위원회는 운영위원회, 전문위원회, 특별위원회, 협의회로 구성되어 있다. 운영위원회는 본회의에서 심의를 위임한 안건을 심의하거나, 본회의 심의사항에 관한 사전검토 및 부처 간 협의를 하는 위원회로서, 정부위원 20명 및 민간 위원 10명으로 구성되어 있다. 전문위원회로는 정책조정전문위원회,

8) 미래창조과학부 외 (2017), 앞의 자료, 125면

9) 서울경제 (2017), “[정부조직개편] 과기정책 조정·자문 '과학기술자문회의'로 일원화”, (2017.06.05.)

중소기업 전문위원회, 평가전문위원회, 공공우주전문위원회, 에너지·환경전문위원회, 기계소재전문위원회, ICT·융합전문위원회, 생명의료전문위원회, 기초기반전문위원회, 국방전문위원회가 있으며, 운영위원회 상정안건에 대한 사전검토, 예산 배분·조정 실무검토를 담당한다. 특별위원회로는 다부처공동기술협력 특별위원회, 민·군 기술협력 특별위원회, 공과대학혁신 특별위원회, 미래성장동력 특별위원회, 바이오 특별위원회, 전문기관효율화 특별위원회, 서비스 R&D 특별위원회가 있으며, 다부처 연구개발 공동기획 관련 총괄·조정을 담당한다. 협의회로는 지방과학기술진흥 협의회와 기초연구진흥협의회가 있다(국가과학기술심의회, 2017).¹⁰⁾ 국가과학기술심의회 내 산하위원회는 이렇게 기능이 명확하지 않거나 중복되어 보이는 경우가 있는 등 난립해있기 때문에 이를 재구성해야 한다.

(1) 중장기 과학기술 계획 수립 위원회 설치

각 정부 부처들이 국가연구개발사업을 기획함에 있어서 참고할, 국가 차원의 중장기 과학기술 계획을 수립할 위원회를 설치해야 한다. 즉, 국가연구개발사업 통합 법률안 제정 시, 과학기술기본계획을 수립할 위원회를 설치해야 한다. 이 위원회는 산·학·연의 각 분야로부터 위원들을 선정하여 포함하여야 한다. 또한 이 위원회에서 수립된 중장기 과학기술 계획은 국가과학기술자문회의 본회의에서의 검토 및 확정을 통해 실제로 이행되어야 한다.

(2) 난립한 산하위원회의 폐지 및 각 유사 분야 별 조정 위원회 설치

일관된 설치 기준이 없는 현재의 난립한 산하위원회들을 폐지하고 각 유사 분야 별 조정 위원회를 설치하여야 한다. 가령, ‘바이오위원회(가칭)’에서는 과학기술정보통신부, 보건복지부, 교육부, 산업통상자원부 등에서 제시한 국가연구개발사업을 조정하여야 한다. 그러나, 바이오위원회에서 검토된 국가연구개발사업은 ‘환경위원회(가칭)’와 같이 관련된 다른 유사 분야 조정 위원회의 의견을 받아야 하는 규정을 국가연구개발사업 통합 법률안에 명시하여야 한다. 큰 범주로 여러 분야를 묶어서 검토하더라도 고려하기에 따라서, 다른 범주에 포함될 수 있는 분야가 있을 수 있기 때문이다. 각 유사 분야 별 조정 위원회에서의 검토 및 다른 조정 위원회의 의견까지 포함된 안건은 국가과학기술자문회의 본회의에서의 검토 및 확정을 통해 실제로 이행되어야 한다.

2. 과학기술정보통신부 및 과학기술혁신본부 출범

문재인 정부는 기존의 미래창조과학부를 과학기술정보통신부로 개명하고, 스타트업 진흥 정책은 타 부처로 이관했다. 그리고 과학기술정보통신부에 차관급 과학기술혁신본부를 설치했다(매일경제, 2017나).¹¹⁾ 매일경제(2017가)에 따르면, “과학기술

10) 국가과학기술심의회 (2017), “산하위원회 소개”, <http://www.nstc.go.kr/c4/sub2.jsp>. (2017.10.02.)

혁신본부는 국가 과학기술 정책을 총괄하는 컨트롤타워로 한 해 20조원에 달하는 R&D 예산을 배분·조정, 심의, 평가하는 조직이다”(매일경제, 2017가).¹²⁾ 이러한 과학기술혁신본부가 조직 신설의 취지에 맞게 제 기능을 수행하기 위해서는 국가연구개발사업 통합 법률안에 과학기술혁신본부의 역할이 조항으로써 명시되어야 한다. 즉, 국가과학기술자문회의에서 국가연구개발사업을 조정할 결과에 따라, R&D 예산을 배분할 수 있어야 한다.

3. 정부 부처 및 연구관리 전문기관의 역할 정립

각 정부 부처는 부처 자체의 조직을 확대하고 각 과학기술 분야 전문가들을 국가 고시가 아닌 전문성에 관련된 평가를 통해 고용하여 국가연구개발사업 기획 능력을 강화하여야 한다.

부처 산하 연구관리 전문기관들은 현재 기획역량의 부족과 공정성 시비를 차단하기 위하여 과제 기획과 선정을 외부위탁에 의존하는 경우도 있다(양승우 외, 2016).¹³⁾ 이러한 문제점은 기획 기능을 각 정부 부처의 전문가들에게 이관하고, 전문기관들은 사업 수행 관리 역할을 전담하도록 하여 해결하여야 한다.

IV. 타(他) 제도와의 연계

양승우 외(2016)에 따르면, “과학기술기본법은 국가과학기술정책 총괄규범이다. 따라서 동법은 국가 과학기술정책 전반에 대한 선언적 규정 및 추진체계를 담는 기본법으로서 역할에 충실하여야 하지만 동 법은 제11조(국가연구개발사업의 추진원칙), 제11조의2(국가연구개발사업에 대한 참여제한), 제11조의3(국가연구개발사업결과물의 소유·관리 및 활용촉진), 제11조의4(기술료의 징수 및 사용), 제11조의5(국가연구개발사업의 보안) 등과 같이 연구개발 관련 실체법적 내용을 상당 부분 규정하고 있다”(양승우 외, 2016).¹⁴⁾

현재의 과학기술기본법이 갖고 있는 실체법적 내용 중 국가연구개발사업에 관련된 조항들을 국가연구개발사업 통합 법률안으로 이관하여야 한다. 다만, 국가연구개발사업 통합 법률안은 국가 차원의 중장기 과학기술 계획 또는 분야 별 육성 계획에 대한 구체적인 내용을 포함하지 않아야 한다. 이러한 세부적인 계획은 국가과학기술자문회의 산하 중장기 과학기술 계획 수립 위원회가 검토 및 수립하여 국가 미래 전략이 유연성을 갖도록 하여야 한다.

11) 매일경제 (2017나). “말많던 '미래창조과학부', '과학기술정보통신부'로 개명…정보통신 부각”, (2017.07.27.)

12) 매일경제 (2017가), 앞의 자료

13) 양승우 외 (2016), 앞의 자료 146면

14) 양승우 외 (2016), 앞의 자료, 139면

V. 각 연구 분야 특성 고려

국가연구개발사업 통합 법률안을 제정하고자 하는 이유들을 앞서 살펴보았다. 그러나 중복이라 볼 수 없는 사업들까지 조정 및 축소되지 않도록 할 수 있는 제도적 장치로서의 조항을 포함하여야 한다.

같은 바이오라는 단어를 사용하여 교육부, 보건복지부 등 각 부처에서는 다른 목적의 국가연구개발사업을 기획할 수 있다. 교육부에서는 학문의 증진을 위하여 밝혀지지 않은 생명 현상의 탐구를 목적으로 한 사업을, 보건복지부에서는 의료 활동에 실제로 기여할 수 있는 방안에 대한 탐구를 목적으로 한 사업을 기획할 수 있으며, 이들은 명백히 다른 국가연구개발사업으로 상호 간 조정 및 축소되어서는 안 된다.

VI. 結

국가연구개발사업 통합 법률안 제정의 취지는 일선 연구자들이 여러 부처의 다른 국가연구개발사업에 지원할 시 겪는 문서 행정 절차 상의 문제점을 해소하고자 함에 있다.

문재인 정부의 정부조직 개편에 맞추어 국가과학기술심의회, 과학기술전략회의와 통합된 국가과학기술자문회의가 국가연구개발사업의 실질적인 조정을 담당하는 법적 최고 의사결정기구가 되어야 한다. 국가과학기술자문회의 산하에는 중장기 과학기술 계획 수립 위원회와 유사 분야 별 조정 위원회들이 설치되어야 한다. 이렇게 국가과학기술자문회의 산하위원회들과 본회의에서 의결된 안건에 따라 과학기술정보통신부 소속 과학기술혁신본부는 분야 별 R&D 예산을 배분할 수 있어야 한다. 각 정부 부처는 각 과학기술 분야 전문가들을 고용하여 국가연구개발사업 기획 기능을 담당하여야 하고, 부처 산하 연구관리 전문기관들은 사업 수행 관리 역할을 전담하도록 하여야 한다.

국가연구개발사업 통합 법률안은 기존의 과학기술기본법이 지니고 있는 실체법적 조항 중 국가연구개발사업에 관련된 조항들을 이관하여 포함해야 한다. 그러나 국가연구개발사업 통합 법률안 또한 중장기 과학기술 계획이나 분야 별 육성 계획 등 세부적인 내용은 포함하지 않아야 하며, 이러한 세부적인 내용은 국가과학기술자문회의에서 다룰 수 있도록 하여야 한다.

국가연구개발사업 통합 법률안을 통해 중복이 아닌 사업들이 조정 및 축소되지 않도록 조항으로써 명시하여 보호하여야 한다.

참 고 문 헌

- 과학기술정보통신부 (2017가), “과학기술기본법”
- 과학기술정보통신부 (2017나), “국가연구개발사업 관리 등에 관한 규정”
- 교육과학기술부 (2008), 「국가연구개발제도를 선진화 할 기본법 만든다」 보도자료, 과학기술 전략과장 용홍택, 담당 이준배 서기관
- 국가과학기술심의회 (2017), “산하위원회 소개”, <http://www.nstc.go.kr/c4/sub2.jsp>. (2017.10.02.)
- 미래창조과학부·한국과학기술기획평가원 (2017), 「국가연구개발사업 연구관리 표준매뉴얼」 매일경제 (2017가), “20조 R&D예산 과기혁신본부 ‘한국 新동력’ 디딤돌”, (2017.10.01.)
- 매일경제 (2017나), “말뭉던 ‘미래창조과학부’, ‘과학기술정보통신부’로 개명…정보통신 부각”, (2017.07.27.)
- 박기범·황정태 (2007), 「융합 연구의 형성과 발전 과정의 고찰을 통한 국내 연구 현황 분석」, 과학기술정책연구원 조사연구
- 서울경제 (2017), “[정부조직개편] 과기정책 조정·자문 ‘과학기술자문회의’로 일원화”, (2017.06.05.)
- 양승우·홍성주·이명화·김재경 (2016), 「국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안」, 과학기술정책연구원 정책연구