

연구보고2018-010

과학기술분야 규제개혁 기반연구

이 재 훈 외

제 출 문

한국과학기술기획평가원장 귀하

본 보고서를 “과학기술분야 규제개혁 기반연구”의 최종 보고서로 제출합니다.

2018. 01.

- 연구기관 : 한국과학기술기획평가원
- 연구책임자 : 이재훈(혁신제도연구팀장/부연구위원)
- 참여연구원 : 김현민(제도혁신센터장/연구위원)
허기영(연구위원)
이민정(연구위원)
이나래(연구위원)
김빛나(연구위원)
황명구(선임연구위원)
황병용(연구위원)

구명회(연구위원)

김주호(기관평가팀장/연구위원)

서지현(부연구위원)

윤희정(부연구위원)

우기쁨(연구원)

김태윤(연구원)

서지희(연구원)

정수현(연구원)

전희주(연구원)

한수경(연구원) 외

요약문

1. 제목 : 과학기술분야 규제개혁 기반연구

2. 연구의 필요성

정부는 2014년 3월 경제혁신 3개년 계획에서 규제효과, 규제개혁을 ‘창조경제 구현’, ‘투자여건 확충’, ‘미래대비 투자’를 위한 핵심전략으로 제시하고, 규제개혁을 위한 방안 중 하나로 제1차 규제개혁장관회의 및 민관합동규제개혁 점검회의에서 규제비용관리제¹⁾를 제안하였다.

이에 2014년 7월에는 당시 중소기업청, 산업통상자원부 등 8개 부처를 대상으로 규제비용관리제도 시범사업을 실시하였다. 이후 2016년 3월부터 7월까지 22개 부처를 대상으로 규제비용관리제를 실시 한 후 7월 규제비용관리제 총리훈령 제정·공포와 함께 27부처를 대상으로 전면 확대 시행하였다.

이런 규제비용관리에 대한 정부정책 방향에 부응하여 미래창조과학부는 2015년 2월에 규제비용 분석과 자체 검증 수행을 위한 과학기술분야 규제비용관리제 전담기관을 한국과학기술기획평가원으로 지정하여 2015년 4월부터 규제비용관리제 시범사업을 실시하였다.

이후, 2015년 및 2016년 각 한국과학기술기획평가원이 과학기술분야 규제비용 분석/규제영향분석 수행지원 및 규제비용관리 자체 검증 수요에 지원을 진행하였고 이와 같은 과정에서 새로운 과학기술분야 규제개혁 연구과제를 수행할 필요성을 인식하였다.

그동안 우리나라 과학기술 정책은 국가연구개발사업 사업 예산의 지원, 국가연구개발사업 관련 인력 등 공급 형태의 정책을 통해 상당한 성과를 얻었다. 그러나 과학기술 분야 혁신 활동이 탈추격 단계로 진입하여 모방할 대상이 없어지면서

1) 2016년도부터 추가적 규제비용(flow)의 감축이 목표인 제도의 취지를 고려해 ‘규제비용총량제’에서 ‘규제비용관리제’로 명칭이 변경(국무총리실 총리훈령, 규제비용관리제 실시 안내 업무협조, 2016)되었다. 이에 본 보고서에서는 매뉴얼 제목 등 불가피한 경우를 제외하고는 ‘규제비용관리제’라는 변경된 명칭 사용을 원칙으로 한다.

이제 혁신 주체들은 새로운 기술과 함께 새로운 시장을 동시에 창조해야하는 상황에 직면하였다. 스스로 과학기술 정책의 수요를 파악하고 그것을 충족시키기 위한 혁신 활동이 요구되는 상황이다.

이런 상황에서 국내 과학기술 분야 시장과 수요는 새로운 연구 활동이나 다양한 실험을 추진하고 새로운 기술의 경제적·사회적 가능성을 검토할 수 있는 환경을 요구한다. 과학기술 분야의 탈추격형 혁신을 추진하기 위한 새로운 아이디어를 실험하고 보완하며 관련 기술을 현실적으로 발전시키고 이를 활용할 수 있는 환경이 구축되어야 한다는 것이다.

미국과 같이 민간부문의 연구 역량이 탁월한 국가에서조차 과학기술 발전에서의 국가의 역할이 강조되고 있는 이때에, 우리나라와 같이 민간의 연구역량이나 자원이 충분치 못한 상황에서는 과학기술 분야의 탈추격형 혁신을 위해서는 정책 방향에서의 정부의 역할은 더욱 강조될 수밖에 없다.

그럼에도 우리나라는 여전히 명령적인 규제 수단으로 인하여 과학기술의 이와 같은 혁신이 저해되고 있다. 2013년도 미래창조과학부와 규제개혁위원회의 조사 자료에 따르면 우리나라의 총 규제는 15,056건이고 KIAT의 조사에 의하면 우리나라 기술 규제는 약 4,300건이었다. 연구활동에 관한 규제는 연구과제 수행뿐만 아니라 연구관리와도 관련이 있었다.

이러한 과학기술 규제에 대한 개혁은 과거부터 개선을 위하여 현장중심, 범부처 대책, 규제개선 시스템의 선진화, 기존 규제의 감축, 미등록규제의 정비, 핵심규제 개선, 시범사업 실적, 규제영향분석, 규제일몰제, 규제신문고 등의 다양한 정책을 추진하였다.

그러나 아직도 상당 부분 실적이 미흡하고 정부의 계획 및 학계의 연구와 더불어 현장의 의견도 정리하는 과학기술 규제개선을 위한 과제화의 필요성을 가지게 되었다. 이를 위하여 이 보고서는 과학기술분야 규제비용분석 및 규제영향분석 수행지원 및 규제비용관리 자체 검증 수요 대응과 함께 과학기술 혁신 정책의 기본 관점에 따른 연구자 중심의 과학기술분야 연구관리의 규제 개선 정책방향을 제시하는데 초점을 맞춘다. 이를 통해 연구자 중심의 생태계 조성이 체계적으로 논의되고 추진될 수 있는 장을 형성하고자 한다.

3. 연구의 목표 및 내용

1) 연구 목표

과학기술분야 규제개혁 현황, 성과 분석 등을 통해 향후 추진해야할 정책적 시사점 및 정책과제 도출이 필요하다. 우선 기본적으로 과학기술분야의 국내 규제 개선 등을 위한 해외 과학기술의 연구제도 규제 개선 동향 분석 및 법·제도 동향의 선행 연구가 필요하다.

또한 과학기술분야 관련 규정 개선 정책에서도 기술혁신의 융합이 이루어지고 점차 과학기술계의 현장 연구자만으로 제도·규제 등을 다루기에는 그 내용 및 범위가 고도화·전문화되는바, 기술혁신 촉진 정책 등을 고려할 때 현재보다 다양한 과학기술분야 내 분쟁이 발생할 소지가 있으므로 이에 관한 구체적이고 전문적인 규제 분석이 전제되어야 한다.

이를 통해 과학기술분야 규제개혁 기반연구를 심층적으로 수행코자 하였으며, 과학기술분야 규제비용분석 전담기관으로서의 기반을 확장 할 수 있는 토대를 마련하고자 하였다.

2) 연구 내용

과학기술분야 규제개혁 기반연구의 주요 연구사업 내용은 ① 과학기술분야 규제 개혁 성과분석, ② 해외 주요국 규제개혁 체계 분석, ③ 과학기술분야 연구관리 제도 인식조사, ④ 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언, ⑤ 과학기술정보통신부 규제비용분석으로 구성하였다.

첫째, 과학기술분야 규제개혁 성과분석은 과학기술 규제비용분석 매뉴얼 개정 준비를 위한 지난 정부의 과학기술분야 규제개혁 현황, 성과 분석 등을 통해 향후 추진해야할 정책적 시사점 및 정책과제를 제안하였다.

둘째, 해외 주요국 규제개혁 체계 분석에서는 과학기술분야 규제비용분석/규제영향분석의 체계적 수행을 위한 내부 역량 제고를 위해 과학기술분야 규제 정책, 규제 분류 체계 및 현황 등에 대해 체계적인 검토를 실시하였다. 과학기술 분야 기반 확보를 위한 규제개혁 사례 분석을 위해서는 과학기술분야 전체에 해당하는 빅데이터, 개인정보범위 명확화 등 분석을 통해 과학기술분야 기반 확립에 기여하였고, 체계적 해외동향 사례 분석을 통해 규제개혁 추진체계, 규제비용 관리 체계 현황 파악으로 주요 정책적 시사점을 제시하였다.

셋째, 과학기술분야 연구관리제도 인식조사는 현장 연구자 대상의 인식 설문 조사를 상세히 기술한 것으로, 4차 산업혁명 시대의 자율과 책임의 R&D 연구 관리 개선을 위해 관련 전문가 의견 청취를 통한 정책 제언을 하였다.

넷째, 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언은 창업·사업화 법제도 분석 및 규제기반 연구를 통한 정책을 제시했다. 우선 현장 연구자 대상의 인식 설문 조사를 바탕으로 정부 정책과제인 “자율과 책임의 연구현장 혁신 생태계 조성”과 관련한 R&D 연구관리 환경 개선을 위한 정책 이슈를 도출하였다. 창업·사업화 법제도와 관련해서는 과학기술관련 규제 발굴 브라운백 세미나 등으로 내부 역량을 제고 및 규제 아카이브 구축을 위해 핀테크(FinTech), 사물인터넷 등 융합 R&D 중심으로 성과확산 및 기술사업·창업에 필요한 규제를 발굴하였다. 또한 기관·산업계 전문가 세미나·회의 등을 통한 지역 산업의 스마트화 규제 개선으로 지역·산업 맞춤형 규제완화를 위한 규제기반 연구 진행하였다. 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법, 지역전략산업 육성을 위한 규제 프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안 연구 등이 포함되어 있다.

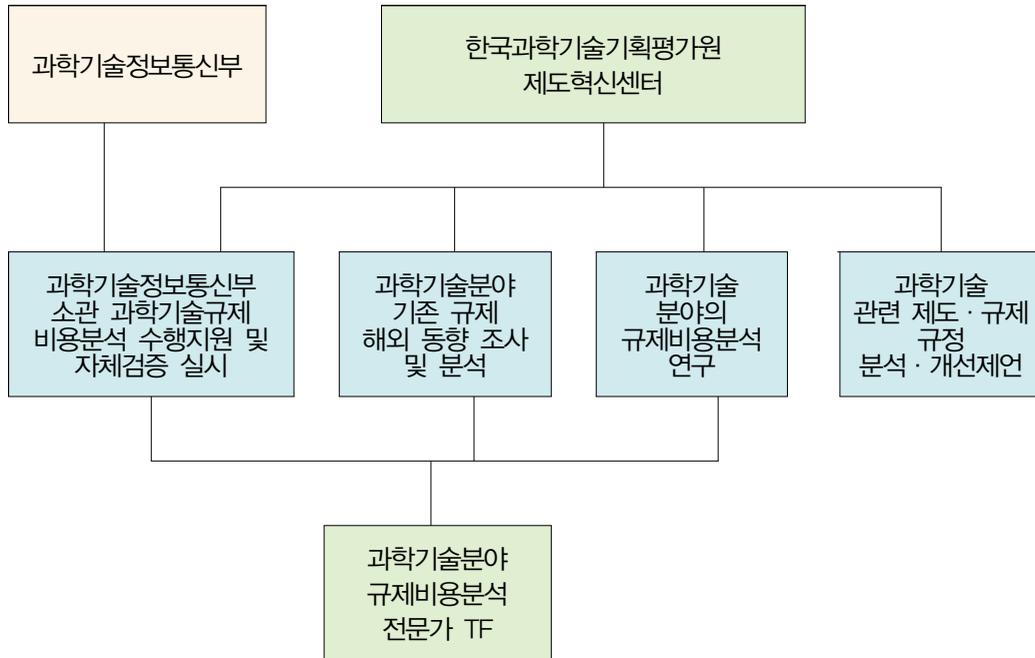
마지막으로, 과학기술정보통신부 규제비용분석은 규제비용총량제 및 규제영향 분석 내실화에 대응하여 과학기술분야 신설·강화/감축에 따른 비용분석 실시·검토 등을 진행하였다. 또한, 규제비용분석 수요에 대한 효율적 대응을 위한 「과학기술분야 규제비용분석 TF」 구성 등 전문가 네트워크 구축·운영하고, 비용 편익 분석 등 규제영향평가 및 규제비용분석 분석방법론을 확립하였다.

4. 연구의 추진전략 및 절차

신설·강화 규제의 비용분석 후, 이에 상응하는 기존 규제를 폐지·완화하는 연구를 진행하고, 신설·강화 규제 심사 시 대응하는 폐지·완화 규제를 동시에 검토하였다. 또한, 이를 동시에 제출하기 어려운 경우, 규제 폐지·완화 계획(규제 사무명, 시기 등)을 작성 제출하도록 하였다. 신설·강화 규제 없이 별도로 규제 폐지·완화 시에는 규제비용 적립(banking)²⁾하도록 하였다. 다만, 화폐적인 비용 분석이 불가능하거나, 분석에 많은 비용·노력이 소요되어 사실상 매우 어려운 경우, 규제의 성질·강도·파급효과 등을 고려하여, 유사수준의 규제 폐지·완화하도록 하였다.

2) '기존규제 감축계획'과 별도로 규제 폐지·완화 시에만 적립 가능

규제비용분석·검증은 한국과학기술기획평가원 규제개혁센터에서 부처(과학기술정보통신부)가 제시한 비용분석의 적정성을 검토(입법예고 기간 중 검증 추진)하였으며, 다음 사항을 중심으로 비용분석의 적정성을 검증하였다.



〈그림〉 연구 추진전략 및 방법 체계도

5. 연구분석 결과 요약 및 시사점

1) 과학기술분야 규제개혁 성과 분석 및 시사점

과학기술 분야의 새로운 시도에 대해서는 획일적·사전적·전면적 규제에서 유연한·사후적·실험적 시도가 허용이 될 수 있는 규제제도를 수립할 필요가 있다. 새로운 아이디어의 시도, 시제품의 제작이 기존에 이미 수립된 산업에서 요구하는 수준의 규제를 충족하도록 요구한다면 비록 아이디어를 가졌다 하더라도 강력한 진입장벽이 될 가능성이 높다. 특히 상대적으로 자본이 부족한 중소기업의 경우, 이런 진입장벽이 더욱 높게 될 것이다. 물론 안전과 생명 등 중요한 기준을 충족해야 할 경우도 있을 것이다. 이런 경우, 해당 분야의 분석을 통해 연구자가 최소한으로 충족해야 할 기준을 정해주고, 나머지 부분에 대해서는 특정한 환경에서 자율성을 보장해 주는 제도가 필요하다.

이와 관련해 최근 제안되는 몇 가지 제도가 있다. 첫 번째는 우수연구실 인증 제도이다. 이것은 국가가 우수한 연구실에 대해서는 창의적인 아이디어를 자율적으로 실험할 수 있는 재량을 주는 것이다. 이 경우, 연구실에 스스로 안전규제를 설계하도록 요구하고, 정부는 해당 규제의 수립여부, 그리고 그런 자율규제가 정부가 요구하는 최소한의 기준을 충족하기에 타당한지를 검토하면 된다.³⁾ 연구실 내의 담당자가 가장 많은 지식을 갖추었을 것이라는 점을 고려한다면 연구의 창의성을 보다 폭넓게 인정하면서도 연구에서 우려되는 안전의 문제를 해소하는 방식이 될 수 있다.

규제샌드박스(regulatory sandbox)도 고려할 수 있는 제도이다. 영국에서 도입된 이 제도는, 새로운 아이디어를 가진 사업자가 이를 시험하고 시도하는데 기존 규제가 장벽이 되는 경우, 규제당국에 자신의 아이디어에 대해 새로운 규제 체계를 적용해 줄 것을 요구할 수 있다는 것이다. 규제당국, 해당전문가, 사업자가 해당 아이디어나 사업에 국한된 규제설계를 하게 되고, 이런 규제설계 아래에서 새로운 아이디어는 어느 정도 성숙이 이루어질 때까지 한시적으로 실현해 볼 수 있게 된다. 규제 샌드박스는 기본적으로 새로운 아이디어, 과학적인 연구개발, 실험을 가능하게 해 준다는 측면에서 최근 주목을 받고 있는 제도이기도 하다.

다음으로 정부는 규제관리와 조화를 위한 노하우를 구축할 필요가 있다. 다른 업무와 마찬가지로 정부의 규제관리 업무 역시, 노하우가 필요하다. 규제의 비용과 편익을 분석하고, 분석된 내용을 이해하기 위해서는 전문성이 필요하다. 해당 규제의 타당성을 검토하기 위해서는 단순히 법률 자체의 내적일관성에 기반한 것이 아닌, 규제가 사회에 미칠 동태적 상호작용을 고려한 판단이 필요하다. 이를 위해서는 규제에 대한 분석에서 해당 관련 산업과 이해당사자, 나아가 잠재적 경쟁자 및 진입자에 대한 고려 등도 필요하다. 규제관리는 이런 규제분석 역량만을 의미하는 것이 아니다.

규제와 관련한 갈등이 있을 때 이를 조정하는 능력도 중요한 역량이다. 특히 과학기술규제의 경우, 기존의 산업 및 관련 이해당사자 간의 이해상충 가능성이 상존한다. 그런데 이런 정치적인 조정력은 갑자기 생기는 것이 아니다. 오랜 조정 경험을 통해 규제애로와 갈등을 해결할 수 있는 노하우가 축적되는 것이다. 따라서 과학기술 분야의 규제에 있어서도 갈등을 효율적으로 관리할 수 있는 역량이

3) 이처럼 피규제자에 스스로 규제설계를 요구하고, 정부는 규제설계에 대한 요건을 정해 이를 평가하는 방식을 관리기반규제(management based regulation)이라고 한다.

필요하다. 이명박 정부 초기, 미국산 쇠고기와 관련한 사회적 논쟁이 있었을 때, 광우병의 가능성과 사회적 영향력에 대한 분석, 그리고 그것을 어떻게 이해당사자 및 국민들에 전달할 것인지에 대한 전문성이 필요한 것이다.

과학기술 분야에 있어서도 민간으로부터의 규제애로에 대한 적극적인 대응 시스템이 작동해야 한다. 사실 규제애로 해소의 핵심은 민간에서 규제애로의 해소를 정부에 적극적으로 제안하고, 정부는 이렇게 제안된 규제애로를 위해 노력하여 그 결과를 적절하게 피드백해 주는 것이다. 사실 규제애로는 정부보다는 해당 규제의 적용을 받는 민간에서 보다 잘 알 수 있는 것이기도 하다. 새로운 아이디어와 과학기술의 발전, 또한 연구개발을 수행할 경우에는, 기존에 어떤 규제로 인해 장애가 발생하는지는 민간에서 해당 기술의 개발에 관여한 사람이 아니면 파악하기 힘들다. 따라서 정부에서는 이런 민간의 잠재적 규제애로를 적극적으로 반영하기 위한 체계를 갖추어야 한다.

이런 측면에서 보면, 우리나라의 과학기술 관련 규제는 앞서 규제개혁 신문고의 사례를 분석한 것처럼 몇 가지 개선의 필요성이 있다. 즉 규제애로를 수용한다 하면서도 중장기적인 대안으로 돌리거나, 본질적인 개선이 아니라 교육이나 홍보 등을 통해 간접적으로 해결하려는 시도는 자제되어야 한다. 또한 규제애로를 수용하지 않는 경우라도, 민간의 규제애로 건의를 단순히 민원으로 파악하여 불합리하다고 해결해 달라는 규제를 근거로 규제신문고의 건의가 받아들여지지 않는 역설은 없어야 할 것이다. 규제의 획일성으로 인한 문제의 경우, 유연한 방식으로의 전환을 적극적으로 고려해야지 이 역시 기존 규제의 존재를 전제로 하여 규제개혁에 소극적인 행태를 보이는 것은 지양해야 할 것이다.

마지막으로 과학기술 분야 역시 규제개혁의 필요성, 규제비용과 편익의 분석, 규제해결을 위한 다양한 사례의 습득 등에 대한 지속적인 교육이 필요하다. 해당 관료들이 모여 규제애로의 해소방식에 대해 토론하는 과정에서 규제개혁의 필요성에 대한 공감을 얻을 수 있을 뿐만 아니라, 규제관리의 역량도 제고할 수 있을 것이다.

2) 해외 주요국 규제개혁 체계 분석

미국, 영국, 독일, 일본의 규제 추진체계를 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 부처·청 단위의 규제개혁 전담기구 및 지원기구의 전문성을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.⁴⁾ 규제개혁 추진 체계는 미국, 영국, 일본과 같이 일원화 되어 있는 형태, 그리고 독일과 같이 다원화되어 있는 형태로 구분할 수 있다. 규제개혁 추진체계의 일원화 형태와 다원화 형태는 앞서 살펴본 바와 같이 각각의 장단점이 있으나, 현재 우리나라의 추진체계는 독일과 같이 규제개혁 총괄기구(규제개혁위원회)와 각 부처의 규제개혁 부서로 이루어져있다. 이러한 체계의 경우 각 부서에서 추진하는 핵심 국정 과제와 관련한 규제개혁을 적실하게 추진할 수 있다는 장점도 있으나, 각 부처별로 규제심사분석을 담당하는 등 규제 담당 관료의 전문성 확보가 전제되어야 한다.

따라서 우리나라와 같은 체제 하에서는 독일의 행정조직과 같이 분석수행 시 전문연구기관을 활용하거나 혹은 규제심사분석이 가능한 전담 조직을 부서 내 설치할 필요가 있다. 첨언하자면, 영국과 같이 규제추진체계가 일원화 되어 있는 경우에도 PCO(정부 내 변호사들로 구성되어 의회에 제출되는 정부 입법안에 대한 자문을 수행하는 조직: the Parliamentary Counsel Office)와 같은 조직을 설치하고 있다는 점에서 각 부처 내 전담 자문 기구설치를 고려할 필요가 있다. 별도의 자문기구 설치가 어려울 경우 독일의 경우를 참고하여 현재 규제 제도의 전문적 검토와 타당성 검토 등을 지원하기 위한 중앙부처의 싱크탱크인 한국개발연구원 규제연구센터, 과학기술정책연구원 기술규제연구센터, 산업연구원 기업제도연구실, 정보통신정책연구원 등 전문연구원과의 협업을 적극적으로 추진하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

둘째, 의회와의 협력을 강화할 수 있는 실질적인 방안을 마련할 필요가 있다. 영국, 독일의 사례에서 살펴본 바와 같이 정부와 의회 간 협력체계가 정교하게 마련된 경우 규제개혁의 일관성과 타당성이 더욱 강화되는 경향이 있다. 특히 영국은 하원에 규제완화위원회를 설치하여 규제개혁 관련 법안정보를 의회에 제공하는 동시에 정부 부처와의 긴밀한 협조를 통해 규제 개혁이 의도한 정책 목표를 달성할 수 있도록 조력자의 역할을 수행하고 있다. 우리나라는 규제개혁과 관련한 각종 조치들이 단행되고 있으나, 의원입법 발의 등으로 인해 규제개혁의

4) 부처 수준의 규제심사 분석기능은 매우 중요하다. 왜냐하면 ① 부처 수준의 규제심사 분석은 규제 입법과정(regulatory legislation process)의 질을 향상시키고, 규제지향적 문화(regulation-prone culture)를 변화시키는 기회를 제공하며 ② 규제 관료의 책임(bureaucratic accountability)을 강조하게 되기 때문에 규제 신설 시 보다 신중을 기할 수 있기 때문이다.

세부 내용이 사실상 개선되지 않는 경우가 상당수 발생하고 있다. 또한 국회 내 규제개혁에 관한 효과와 심사 절차를 지원하는 전문 부서가 마련되어 있지 않아 정부의 규제개혁안 혹은 규제안에 대한 감독 혹은 지원의 역할을 수행하기에는 다소 부족한 측면이 있다. 따라서 정부와 국회 간 상시적인 협조 체계를 구축하여 규제 개혁에 대한 상호 이해를 높이고, 규제개혁 입법이 신속하게 처리될 수 있는 Fast-Track 마련이 용이하도록 국회와의 협치 전략을 마련해야 한다.

셋째, 자치단체와의 협업 체계를 구축해야 한다. 연방제 국가를 채택하고 있는 미국, 영국, 독일은 중앙정부와 주 정부 간 입법권과 자치권이 상호 인정되고 있기 때문에 국가 전체 차원에서의 규제개혁을 효율적으로 추진하기 위해서는 연방-주 정부 간 협업 체계 구축이 매우 중요하다. 우리나라는 단방제 국가 체제를 채택하고 있으나, 지방자치단체가 점차 심화되고, 규제 집행에 대한 자치단체의 재량이 점차 증가하면서 중앙정부에서 개혁한 규제 정책이 적시에 적용되지 않거나, 혹은 중앙의 규제보다 더욱 보수적으로 적용되는 사례들이 발생하고 있다. 특히 문재인 정부에서는 향후 지방자치단체의 자치권과 자율권을 폭넓게 인정하기 위한 법률 개정을 예고하고 있어 이러한 현상은 더욱 심화될 전망이다. 각 지역 실정에 부합하는 규제 정책을 추진하는 것도 필요하지만, 국가 전체적인 차원에서 일관된 방향으로 정책이 시행되기 위해서는 규제개혁에 대한 중앙-지방 정부 간 의사소통이 가능하도록 협의체, 지방정부 간 규제개혁 성공사례 공유, 위원회·협의회 등 다양한 형태의 협의기구, 컨퍼런스 개최 등을 정례화 하여 중앙-지방, 지방-지방 정부 간 협업이 가능한 체계를 구축할 필요가 있다.

넷째, 실질적인 공공협의회제를 마련할 필요가 있다. 우리나라는 입법예고, 신문고 등을 통해 규제개혁에 대한 국민들의 의견을 수렴하고 있다. 하지만 이러한 제도는 정부와 국민의 쌍방향 의사소통, 혹은 진정한 의미에서의 협의라고 보기 어려운 측면이 있다. 공공협회의 모범적 사례로 꼽히는 독일은 조합주의라는 문화적 특수성으로 입법과정에서 이익집단 및 이해관계자들의 의견이 충분히 논의되는 측면이 있지만, 조합주의의 전통이 거의 없는 미국에서도 공공협의회제가 내실있게 운영되고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 미국은 규제 신설 및 변경 시 시민 참여의 법적인 권한과 행정절차를 위한 내용을 규정하고 있으며, 공청회를 개최하여 시민, 상·하원 의원, 각 부처 공무원 등이 참여하여 연방-주 정부 간 소통과 파트너십 뿐만 아니라 소규모 기업, 일반시민, 소수민족 등 다양한 사회 구성원과 일반 시민들에게 미치는 영향을 면밀하게 논의하고 이러한 결과를

공표하고 있다. 또한 영국은 공공협의를 위한 정부의 역할을 구체적으로 명시하는 노력을 기울이고 있다. 최근 원자력발전소 건설과 같은 사회적 갈등이 큰 정책의 시행에 앞서 국민 숙의제도를 시행한 것과 유사하게, 사회적 갈등 유발 가능성이 큰 규제 정책에 있어서도 규제대상자 뿐만 아니라 시민들이 참여할 수 있는 제도를 마련하려는 노력이 필요하며, 이러한 과정에서 정부가 어떠한 역할을 해야 하는가에 대해 consultation principles와 같은 명확한 지침 마련을 고민할 필요가 있다.

3) 과학기술분야 연구관리제도 인식조사

설문조사 결과 4차 산업혁명 시대의 과학기술 R&D 혁신은 연구환경, 지원 환경, 관리시스템이 필요한 것으로 인식할 수 있다. 연구환경에서는 모든 연구 분야가 연결되는 ‘초연결’과 ‘융·복합’ 연구 환경에서 도전적이고 창의적인 연구 기획·수행 방식으로의 혁신이 필요하다. 지원환경에서는 급속한 환경변화에 따른 신속한 대응을 위한 연구자의 자율성과 연구과제의 다양성을 포용하는 R&D 지원이 필요하다. 마지막 관리시스템은 시스템 지능화를 통한 개방형 오픈 이노베이션 전문가 풀링(pooling) 구현으로 R&D 기획·선정·평가 관리시스템이 필요하다.

이러한 혁신에서 자율과 책임의 연구자 중심 연구 몰입 환경 조성이 최우선 과제라 할 수 있다. 구체적으로는 연구비 집행 및 정산 등에 있어 자율성과 편리성을 최대한 제고하여 연구자가 연구기획이나 연구활동에 전념할 수 있도록 유도하고, 불필요한 규정·제도의 개선, 서류제출 양식 및 절차 등의 간소화 추진으로 연구자의 연구행정 부담을 완화해야 한다.

무엇보다 중요한 것은 상호 신뢰를 바탕으로 서로에게 도움을 주는 R&D 환경 및 문화 조성일 것이다. 감사기관은 R&D 정책방향에 부합하고 R&D 특성을 반영한 감사를 운영하고, 입법기관은 R&D 법령 및 제도 완화에 중점을 두어야 한다. 정부 부처 및 연구관리 지원기관은 R&D 규제 폐지 및 행정처리 간소화를 하는 한편, 연구자는 연구 자율성 확대에 따른 책임성이 강화되어야 할 것이다.

4) 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언 및 시사점

(1) 연구자 중심의 R&D 제도·규제 개선

모든 연구 분야가 연결되는 ‘초연결’과 ‘융·복합’의 4차 산업혁명 시대를 선도하기 위해서는 연구자의 자율과 책임 하에 도전적이고 창의적인 다양한 연구가 수행될 수 있도록 R&D 연구 환경, 지원 환경 및 관리시스템 혁신이 필요하다.

그 중 최우선 과제는 연구자 중심 연구 몰입 환경을 조성하는 것이다. 연구비 집행 및 정산 등에 있어 자율성과 편리성을 최대한 제고하고, 불필요한 규정·제도의 개선, 서류제출 양식 및 절차 등의 간소화를 추진하여 연구자의 연구 행정 부담을 완화하고 연구자가 연구 기획이나 연구 활동에 전념할 수 있도록 유도하여야 한다.

이러한 환경이 지속 가능하도록 각 주체들은 노력하여 상호 신뢰를 바탕으로 서로에게 도움을 주는 R&D 환경 및 문화를 조성하여야 한다. 감사 기관은 R&D 정책 방향에 부합하고 R&D 특성에 맞는 감사를 운영하여야 하고, 입법 기관은 부적절한 R&D 법령 및 제도를 완화하여야 한다. 정부 부처 및 연구관리 지원기관은 불필요한 R&D 규제를 폐지하고 행정처리를 간소화하여야 하며, 연구자는 연구 자율성 확대 환경에 더욱 큰 책임을 느끼고 연구에 임하여야 할 것이다.

이와 같은 연구 환경, 지원 환경, 관리시스템 혁신의 삼박자가 완성될 때 우리나라는 과학기술의 발전을 발판으로 4차 산업혁명으로 인한 변화 속에서 일자리와 성장 동력을 확보할 수 있을 것이다.

(2) 창업 활성화를 위한 핀테크 스타트업 관련 규정 개선

과거 중소기업의 대부분을 차지하는 부품·소재 산업 및 제조업의 보호를 위한 업종 분류, 규모를 기준으로 중소기업의 범주를 제한하는 것은 산업 체계상의 불가피한 점이라고 할 수도 있겠으나, 핀테크 스타트업은 정보통신 첨단기술을 바탕으로 등장하는 중소기업인데 기존의 부품·소재 산업 및 소규모 제조업과 동일한 제한 기준 내에서 중소기업인지의 여부가 결정되어야 하는지 논의가 필요하다. 참고로 법령에 따른 중소기업 여부의 판단은 상당히 복잡하기 때문에 어떤 기업이 중소기업인지 여부를 일반인이 판단하는 것은 쉽지 않다. 특히, 핀테크 업종을 영위하고자 하는 소위 ‘스타트업’ 형태의 중소기업을 창업을 하려는 자가 실제 창업 지원에 관하여 구체적인 사항을 판단하기가 쉽지 않은 실정이다.

현재, 정보통신기술을 활용하여 금융서비스를 제공하는 업종을 그 주된 업종으로 하되, 그 주된 업종은 평균매출액의 비중이 가장 큰 업종으로 판단하고 있다. 스타트업은 ‘창업한 지 얼마 되지 않은 기업으로 아이디어와 기술을 통해 급격한 성장을 기대할 수 있는 기업’으로, 앞서 설명한 바와 마찬가지로 대규모 자금 조달이 전제된 창업이 아닌, 혁신적 기술과 아이디어의 보유만으로 창업한 기업을 주로 의미한다. 신기술·신서비스에 대한 아이디어만으로 먼저 사업을 시작하고 3~9개월 내에 투자를 받는 형태의 기업들로, 투자를 받고 나서 이를 통하여 매출을 올리는 구조라고 할 수 있다. 그러나 중소기업 창업 지원에 관한 법령은 평균매출액의 비중을 통하여 그 주된 업종 여부를 먼저 판단하고 나서 지원 대상 여부를 결정하고 있다. 이러한 판단 기준에 비추어, 핀테크 스타트업에 대한 중소기업 창업 지원이 선순환으로 이루어질 수 있는지에 관한 현실적인 분석이 필요하다.

「중소기업창업 지원법」 등 최근 개정된 법령의 내용을 보면, 기존에는 금융업 이라면 무조건 중소기업 창업 지원 대상에서 제외되었던 것이 ‘그 외 기타 여신 금융업이 아닐 것’ 등의 요건에 해당하면 모든 핀테크 스타트업은 중소기업 창업 지원을 받을 수 있는 것처럼 보인다. 이렇게 「중소기업 창업 지원법」 등의 법령 구조를 보면 ‘네거티브 리스트 시스템’을 도입한 것처럼 보이나, 세부적으로 통계청의 한국표준산업분류를 보면, 통계청이 금융업의 하위 세부 분류 및 관련 예시를 모두 나열해놓은 ‘포지티브 리스트 시스템’으로 이루어져 있다.

통계청의 한국표준산업분류는 국내 산업의 통계 목적 등에 필요한 기준으로 활용하기 위한 자료이기 때문에, 핀테크 스타트업이 ‘그 외 기타 여신금융업’ 여부에 해당하는지를 통계청에서 판단할 수 있는지 논의가 필요하다.

뿐만 아니라 핀테크 스타트업의 지원을 관리하는 관련 부처에서도 한국표준 산업분류에 나열된 예시 업종을 넘어서는 다른 업종을 추가하여 자의적으로 판단하기도 쉽지 않은바 이에 대한 구체적인 논의 필요하다.

현재 한국표준산업분류로는 핀테크 스타트업의 전문화 및 차별화된 세부 업종을 모두 포섭하기 어려울 수 있으므로, 단순히 한국표준산업분류에 따른 업종 분류를 따르기 보다는 다양한 핀테크 스타트업의 업종을 아우를 수 있도록 새로운 기준 마련을 위한 논의가 필요하다.

(3) 인공지능 기반 금융·보험 산업 성장 저해 규제 분석

현행 법률은 특별법에서 금융회사를 일정 의무의 주체로 별도로 규정하고 있는 경우를 제외하고는 대부분 피용자의 과실에 관하여 금융회사가 사용자 책임을 부담하는 구조이다. 인공지능을 활용하여 피용자의 업무를 완전히 대체하는 경우, 1) 기존 법률을 유추적용하여 금융회사의 책임을 인정하는 판례가 축적되기를 기다리거나 2) 현행의 사용자책임을 인공지능을 활용한 자에게 물을 수 있는 명시적인 일반조항을 입법하거나 3) 인공지능을 활용한 업무처리를 (금융)회사의 행위로 보아 회사에 직접 책임을 묻는 특별법을 입법하는 세 가지 경우를 생각해 볼 수 있다.

인공지능이 금융회사 직원의 업무를 대체하는 과정에서 발생하는 손해에 관한 책임을 법원의 유추적용에 맡기는 형태의 경우에는 예측가능성이 현저히 떨어져 금융회사 입장에서는 기술도입에 미온적일 수밖에 없을 뿐 아니라, 기술도입 후에도 금융소비자의 권익 보호에 상당시간의 공백이 발생한다.

제1안 형태의 입법은 현행 구조와 흡사하여 직관적이고 사용자책임과 관련된 과거 판례들에서의 논의를 즉시 적용할 수 있는 장점이 있는 대신, 포괄적인 일반조항인 만큼 예상하지 못한 부작용을 초래할 가능성이 상대적으로 높다.

제2안 형태의 입법은 특별법을 통해 인공지능을 활용한 금융회사의 책임을 별도로 규정하는 방식으로 예측가능성은 높일 수 있지만, 현행구조와 달리 새로운 개념을 도입하여야 하므로 관련 법령들도 함께 개정이 필요하여 입법난이도가 높고 판례가 축적되기까지 추가의 시간을 필요로 한다.

인공지능을 활용하여 업무를 대체하는 경우 발생하는 도덕적 해이의 경우는 기존과 달리 회사차원의 사전적 의도가 반영된 결과라는 점에서 새로운 형태의 규제의 필요성이 대두되며, 1) 금융회사의 설명의무의 행태와 2) 금융투자업의 자산운용업무에서는 이해상충의 경우에는 프로그램 개발단계에서 이를 의도한 자에 대한 형사벌의 도입이, 3) 보험업의 보험금 산정업무에 대해서는 금액산정과정의 공개 의무화가, 4) 보험업의 보험약관 해석업무에서의 도덕적 해이에 대하여는 사후적 행정벌의 도입이 효과적인 규제 방안이 될 수 있으리라 판단할 수 있다.

5) 과학기술정보통신부 규제비용관리제 사례 분석

2017년 과학기술정보통신부의 규제개혁 방향 및 주요 내용은 ① 미래사회 변화 대비를 위한 융합신산업 규제시스템 혁신 선도로 제4차 산업혁명 도래 등 미래를 대비한 과학기술ICT 분야 신산업·신기술 활성화를 위한 선제적 규제개선, ②경제 활력 회복·국민 체감을 위한 현장 중심의 규제개혁 강화로 국민불편 해소, 경제활력 회복을 위한 스타트업·기업 규제 애로 해소 등 수요자 관점에서 적극적으로 규제 발굴개선, ③범부처 규제개선 체계 확립 및 소통·홍보 강화로 다양한 창구를 통한 현장 체감형 규제개혁 과제 발굴 및 부처 간 칸막이식 규제 체계 개선을 위한 범부처 협의체 적극 운영으로 요약 할 수 있다.

이런 정책 기조 하에 과학기술정보통신부는 2017년 규제개선 주요과제 중 순편익 발생 및 적립 예상 과제 중에서 소관부서의 규제비용분석에 필요한 총 10건의 과제를 도출하였으며, 이중 비용분석이 가능한 ① 학생인건비 통합관리 지침 개정안, ② 연구실 안전환경 조성에 관한 법률 시행규칙 개선안을 선택하여 분석하였다.

6. 본 연구를 통한 정책 기대 사항 및 추후 연구방안 제언

본 연구에서는 과학기술분야 규제개혁 성과 분석, 해외 주요국 규제개혁 체계 분석, 과학기술분야 연구관리제도 인식조사, 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언, 과학기술정보통신부 규제비용분석으로 구성하였다.

과학기술분야 규제비용관리제 전담기관으로서 과학기술 발굴규제에 대한 규제 비용을 분석하며 해외 주요국의 다양한 규제개혁 사례를 연구하였다. 이를 통해 규제품질 제도 등 과학기술분야 규제품질을 고도화하기 위함이다.

차년도에는 과학기술규제 비용 분석에 대한 부처수요의 효율적 대응을 위해 과학기술분야 규제비용분석 내·외부 연구반을 구성하여 전문가 네트워크 구축을 통해 비용분석에 대한 연구수행 및 방법론을 연구하고자 한다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 목표 및 내용	3
제3절 연구의 추진전략 및 방법	6
제2장 과학기술분야 규제개혁 성과분석	8
제1절 과학기술분야 규제개혁 성과분석의 필요성	8
제2절 과학기술분야 규제개혁 성과분석: 제도운영	21
제3절 과학기술분야 규제개혁 성과분석: 내용 및 성과분석	29
제4절 현 정부 과학기술분야 규제개혁 과제	58
제3장 해외 주요국 규제개혁 체계 분석	65
제1절 국내 규제개혁체계	65
제2절 미국 규제개혁 체계	84
제3절 영국 규제개혁 체계	94
제4절 독일 규제개혁 체계	109
제5절 일본 규제개혁 체계	123
제6절 국내·외 규제개혁 체계 비교 분석	132
제7절 소결	143
제4장 과학기술분야 연구관리제도 인식조사	150
제1절 조사 개요	150
제2절 일반 현황	153

제3절 국정과제 인지도	162
제4절 국가R&D 연구관리 제도개선	172
제5절 전주기 업무 프로세스	178
제6절 R&D 연구관리 기본방향	188
제7절 R&D 및 과학기술 관련 규제 등의 개선	205
제8절 소결	208
제5장 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언	232
제1절 연구자 중심의 R&D 제도 분석·개선 제언	232
제2절 창업 활성화를 위한 핀테크 스타트업 제도 개선	248
제3절 인공지능(A.I.)과 금융 산업 제도상 규제 분석	268
제6장 과학기술정보통신부 규제비용분석	293
제1절 과학기술정보통신부 주요 규제개선 과제 개요	293
제2절 학생인건비 통합관리 지침 개정안	295
제3절 연구실 안전환경 조성에 관한 법률 시행규칙 개정안	301
제7장 결론	313
제1절 과학기술분야 규제개혁 성과 분석	313
제2절 해외 주요국 규제개혁 체계 분석	316
제3절 과학기술분야 연구관리제도 인식조사	319
제4절 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언	320
제5절 과학기술정보통신부 규제비용분석	324
참고문헌	326

표 목 차

〈표 1-1〉 관련 부처 및 법령	5
〈표 1-2〉 규제비용총량제 적용 여부	6
〈표 1-3〉 연구 추진 방법	7
〈표 1-4〉 비용분석 적정성 검증 체크 리스트(Check List)	7
〈표 2-1〉 규제개혁 과제내용 및 처리결과	16
〈표 2-2〉 미래창조과학부 규제심사 결과(2013년-2015년)	23
〈표 2-3〉 과학기술 규제에 대한 일몰판단	48
〈표 3-1〉 공공기관 규제개혁기관 특징 및 성과	77
〈표 3-2〉 미국의 규제관련 법령	87
〈표 3-3〉 영국의 규제백서 및 법령	97
〈표 3-4〉 영국 공공협약에 관한 세부 내용	108
〈표 3-5〉 일본의 규제개혁 근거 법령 예시: 지역단위 규제개혁 부문 ·	124
〈표 3-6〉 일본의 입법행위 단계	127
〈표 3-7〉 국내·외 규제정책체계의 법적 근거 비교	134
〈표 3-8〉 국내·외 규제추진체계 및 기구	137
〈표 3-9〉 국내·외 규제권한의 분권화 비교	139
〈표 3-10〉 국내·외 규제심사와 공공협약	142
〈표 4-1〉 응답자 특성	151
〈표 5-1〉 2014~2017 R&D 관련 규정 개선 내용 요약	234
〈표 5-2〉 설문조사 조사 항목	235
〈표 5-3〉 영국 투자무역청의 사업영역에 따른 핀테크 스타트업 분류 ·	252
〈표 5-4〉 미국 벤처스캐너의 핀테크 스타트업 분류 (16개)	254

〈표 5-5〉 각국의 핀테크 스타트업 분류	255
〈표 5-6〉 기준표	261
〈표 5-7〉 한국표준산업분류 ‘금융업’ 부분	264
〈표 5-8〉 한국표준산업분류 ‘금융 관련 서비스업’ 부분	265
〈표 6-1〉 ’17년 과학기술정보통신부 규제개혁과제 총괄표	294
〈표 6-2〉 규제의 개요(학생인건비 관련)	295
〈표 6-3〉 조문대비표 (학생인건비 관련)	296
〈표 6-4〉 2017년 대학 직급별 교원 연봉 평균액 현황	300
〈표 6-5〉 규제의 개요 (연구실 안전환경 관련)	301
〈표 6-6〉 화학물질관리법 조문대비표	302
〈표 6-7〉 연구실안전법 조문대비표	303
〈표 6-8〉 연구실안전법과 화학물질관리법의 점검(검사)제도 비교	304

그림목차

〈그림 2-1〉 한국과학기술기획평가원 조직도	26
〈그림 2-2〉 과학기술정책연구원 조직도	27
〈그림 2-3〉 2015년 국가별 과학기술 혁신역량 부문 및 항목별 순위 ...	56
〈그림 2-4〉 우리나라의 과학기술혁신역량 평가 내 5개 부문별 지수 변화의 추이 ...	57
〈그림 3-1〉 김대중 정부 규제개혁 추진체계	70
〈그림 3-2〉 노무현 정부의 규제개혁 추진체계	71
〈그림 3-3〉 이명박 정부의 규제개혁 추진체계	72
〈그림 3-4〉 박근혜 정부의 규제개혁 추진체계	74
〈그림 3-5〉 문재인 정부의 규제개혁 추진체계	75
〈그림 3-6〉 중앙행정기관의 규제개혁 추진체계	78
〈그림 3-7〉 지방자치단체의 규제개혁 추진체계	79
〈그림 3-8〉 신설 강화 규제심사 흐름도	82
〈그림 3-9〉 긴급성 신설 강화 규제심사 흐름도	83
〈그림 3-10〉 미국 OMB 체계	88
〈그림 3-11〉 규제심사체계 및 근거 법령	92
〈그림 3-12〉 영국의 규제개혁조직 체계	98
〈그림 3-13〉 BRE 조직구성	99
〈그림 3-14〉 영국의 입법 검토 절차	101
〈그림 3-15〉 BRE의 규제심사 및 규제결정과정	105
〈그림 3-16〉 독일의 규제개혁 추진체계	115
〈그림 3-17〉 독일의 규제입법 절차	117
〈그림 3-18〉 독일의 규제심사체계: 2014년 이전	119
〈그림 3-19〉 독일의 규제심사체계 간소화(시범적용): 2014년 이후	120
〈그림 3-20〉 독일의 표준비용모델 산출 절차	121
〈그림 3-21〉 독일의 정책결정과정에서의 공공협의 단계	122

〈그림 3-22〉 일본의 규제개혁 추진체계: 일반적 규제개혁 추진체계	126
〈그림 3-23〉 지방자치단체 규제 분권: 국가전략특구제도 추진체계를 중심으로	129
〈그림 4-1〉 응답자 연령	153
〈그림 4-2〉 응답자 성별	154
〈그림 4-3〉 소속기관	155
〈그림 4-4〉 담당 직무	156
〈그림 4-5〉 경력	157
〈그림 4-6〉 과학 기술 분야	158
〈그림 4-7〉 소속 부문	159
〈그림 4-8〉 최종 학력	160
〈그림 4-9〉 관리 규정 인지 정도	161
〈그림 4-10〉 과제 인지 여부	163
〈그림 4-11〉 주요 내용 인지 여부	164
〈그림 4-12〉 목표 부합 정도	165
〈그림 4-13〉 부합 안되는 이유	165
〈그림 4-14〉 정부가 중요시 하는 과제	166
〈그림 4-15〉 본인이 중요시 하는 과제	167
〈그림 4-16〉 달성 가능성 큰 과제	168
〈그림 4-17〉 가장 우선 추진 과제	169
〈그림 4-18〉 가장 도움을 줄 과제	170
〈그림 4-19〉 국정과제 이루기 위해 가장 중요한 것	171
〈그림 4-20〉 국가R&D 연구관리 제도개선 인지 여부	173
〈그림 4-21〉 국가R&D 연구관리 제도개선 비인지 이유	173
〈그림 4-22〉 정부가 해야 하는 활동	174
〈그림 4-23〉 적용 여부	175
〈그림 4-24〉 적용 안되는 이유	176
〈그림 4-25〉 실효성 방법	177
〈그림 4-26〉 업무와 연관성 평가	179

〈그림 4-27〉 가장 중요한 요소	180
〈그림 4-28〉 가장 시간과 노력을 할애해야 할 요소	180
〈그림 4-29〉 정부의 개입 수준 평가	181
〈그림 4-30〉 전문기관의 개입 수준 평가	182
〈그림 4-31〉 연구자의 자율성 부여 정도	183
〈그림 4-32〉 국가연구개발사업 수행 시 책임 느끼는 순서	184
〈그림 4-33〉 국가연구개발사업 수행 시 어려움 느끼는 순서	185
〈그림 4-34〉 주요 내용 동의 여부	186
〈그림 4-35〉 개선 의견	187
〈그림 4-36〉 4차 산업혁명 시대 영향 정도	189
〈그림 4-37〉 가장 중요한 기본방향	189
〈그림 4-38〉 가장 중요하지 않은 기본방향	190
〈그림 4-39〉 현행 규제 수행 가능성	191
〈그림 4-40〉 복잡한 규제가 연구 수행에 미치는 영향	192
〈그림 4-41〉 규제 완화 후 위반시 철저한 제재 필요성	193
〈그림 4-42〉 도우미센터 문의 경험	194
〈그림 4-43〉 도우미센터 문의 횟수	195
〈그림 4-44〉 도우미센터 문의 후 어려움 해소 여부	195
〈그림 4-45〉 문의 후 어려움 해소 안되어 타 기관 재 문의 경험	196
〈그림 4-46〉 재 문의 후 어려움 해소 여부	197
〈그림 4-47〉 관행 규정 위반 이유로 감사 지적 경험 여부	198
〈그림 4-48〉 위반 규정 없이 감사 지적 경험 여부	199
〈그림 4-49〉 감사시 가장 불편한 점	200
〈그림 4-50〉 감사시 개선할 사항	201
〈그림 4-51〉 세부규정 도입 찬반	201
〈그림 4-52〉 규정 자율성 주되 내부고발제도 도입 필요성	202
〈그림 4-53〉 동일 내용 부처별 다른 규정 경험 여부	203
〈그림 4-54〉 규정 간의 모순 경험 여부	203
〈그림 4-55〉 규정 통일화 및 차별화 의견	204

〈그림 4-56〉 낡은 규제 기술 혁신 저해 내용 인지	205
〈그림 4-57〉 낡은 규제 불편함 겪은 경험 여부	206
〈그림 4-58〉 낡은 규제 불편함 겪은 단계	207
〈그림 5-1〉 국가별 4차 산업혁명 준비 정도 평가 순위와 점수, 한국의 항목별 점수	233
〈그림 5-2〉 국내 기술인프라 중 법적 환경 및 규제 관련 지표 순위 추이(2013~2016) ..	233
〈그림 5-3〉 연구지원 환경에 따른 4차 산업혁명 영향 정도 및 불편한 경험 관련 설문 조사 결과	236
〈그림 5-4〉 복잡한 규제가 연구수행에 미치는 영향 및 규제 위반 제재 필요성 관련 설문조사 결과	236
〈그림 5-5〉 연구수행 과정 중 연구자가 책임감과 어려움을 느끼는 순위 관련 설문조사 결과	237
〈그림 5-6〉 연구자 보호시스템(안)	242
〈그림 5-7〉 핀테크의 개념	250
〈그림 5-8〉 핀테크 회사의 글로벌 투자 활동(VC, PE 및 M&A)	253
〈그림 5-9〉 핀테크 총 거래금액	253
〈그림 5-10〉 전산시스템 오류로 인한 손해에 대한 현행 배상청구권 및 구상권 행사관계	273
〈그림 5-11〉 인공지능을 피용자에 준하여 볼 경우 - 제1안	291
〈그림 5-12〉 인공지능을 회사의 기관에 준하여 볼 경우 - 제2안	291

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

4차 산업혁명에 대한 국내의 관심과 패러다임 전환을 위한 준비가 한창이다. 정부는 100대 정책과제를 발표하면서 전략 중 하나로 “과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명¹⁾”을 발표하였다. 또한 ‘4차 산업혁명위원회’를 신설²⁾하고 4차 산업혁명 도래로 나타날 경제·사회 전반의 총체적인 변화를 일자리 창출, 국민의 삶의 질 향상 등 사람 중심의 정책으로 대비하고 있다.

4차 산업혁명시대에 있어 신기술 분야에 대한 규제를 과감하게 철폐하고 연구자의 자율성과 창의성을 극대화하기 위해서 규제개혁은 필수불가결하다. 그러나 2016년 스위스 연방은행(UBS; Union Bank of Switzerland)에서 조사한 4차 산업혁명 준비 측정 결과에 따르면 우리나라의 4차 산업혁명 준비 정도는 41.5점으로 10점 내외인 10위권 국가들과 점수차가 큰 25위를 차지하여³⁾ 선진국에 비해 상대적으로 뒤처져 있는 실정이다. 특히 제도 환경의 수준이 하위권에 머물러 있었으며⁴⁾, 다른 조사 결과⁵⁾에서도 우리나라의 법적 환

1) 4차 산업혁명을 촉발하는 초지능·초연결 기술을 확산하고 핵심기술을 통해 일자리 및 성장동력을 확보 및 4차 산업혁명을 주도할 수 있는 융합교육 확대 등으로 시대에 적합한 창의적 인재를 육성하고 스타트업 지원, 공공시장 창출, 규제 혁신 등을 통해 역동적 창업·벤처 생태계 조성 등을 주요 내용으로 한다(국정기획자문위원회, 2017).

2) 과학기술정보통신부는 2017.8.16.자 국무회의를 통해 「4차산업혁명위원회 설치 및 운영에 관한 규정」을 심의·의결하였다. 4차 산업혁명위원회는 4차 산업혁명의 총체적 변화 과정을 국가적인 방향 전환의 계기로 삼아, 경제성장과 사회문제해결을 함께 추구하는 포용적 성장으로 일자리를 창출하고 국가 경쟁력을 확보하며 국민의 삶의 질을 향상시키고 신산업·신서비스 육성 및 사회 변화 대응에 필요한 주요 정책 등에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정하기 위하여 대통령 소속으로 설치된 기구이다(과학기술정보통신부, 2017).

3) 상기 결과는 점수가 낮을수록 높은 순위를 나타냄

4) 4차 산업혁명 준비에 필요한 5가지 항목 중, 법적 보호(62.25점), 노동시장 유연성(83점) 등이 사회 인프라, 기술 숙련도, 혁신 수준에 비하여 낮게 평가됨

5) IMD, 세계 경쟁력 연감 분석자료('17).

경 및 규제 관련 지표 순위는 약 65개국 중 항상 30위권 이하에서 머물고 있어 제도 및 규제개혁이 시급한 실정이다.

경제협력개발기구(OECD)에서는 규제개혁의 기본적 구성요소로 국가적 차원의 규제정책에 대한 명확한 방향성과 규제 영향·비용분석, 이해관계자 협의 등 다양하고 효과적인 규제수단을 강조하고 있다⁶⁾. 따라서 규제개혁은 최근 국정기획자문위원회(2017)에서 제시한 ‘과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명’이라는 방향성을 가지고 진행될 필요성이 있으며 규제비용관리제⁷⁾에 대한 성과 등을 분석하고 규제가 사회에 미칠 동태적 상호작용을 고려하여 현장 이해관계자들의 목소리가 반영된 규제개혁이 필요하다. 따라서 연구자 등 이해관계자를 대상으로 연구관리제도에 대한 인식도를 조사하였으며「과학기술분야 규제비용분석 TF」구성 등 전문가 네트워크 구축·운영하여 비용 편익 분석 등 규제영향평가 및 규제비용분석 분석방법론을 확립하고자 하였다. 특히 규제비용관리에 대한 정부정책 방향⁸⁾에 부응하여 당시 미래창조과학부는 2015년 2월에 규제비용 분석과 자체 검증 수행을 위한 과학기술분야 규제비용관리제 전담기관을 한국과학기술기획평가원으로 지정하여 규제비용관리제 등 규제개혁 기반연구를 진행하고 있다.

6) 민지홍 등, 규제개혁시스템 개선방안에 관한 연구, 한국행정연구원, 2012

7) 추가적 규제비용(flow)의 감축이 목표인 제도의 취지를 고려해 ‘규제비용총량제’에서 ‘규제비용관리제’로 변경(국무총리실 총리훈령, 규제비용관리제 실시 안내 업무협조, 2016)하였다. 이에 본보고서에서는 매뉴얼 제목 등 불가피한 경우를 제외하고는 규제비용관리제 용어 사용을 원칙으로 하였다.

8) 정부는 2014년 3월 경제혁신 3개년 계획에서 규제혁파, 규제개혁을 ‘창조경제 구현’, ‘투자여건 확충’, ‘미래대비 투자’를 위한 핵심전략으로 제시하고, 규제개혁을 위한 방안 중 하나로 제1차 규제개혁장관회의 및 민관합동규제개혁 점검회의에서 규제비용관리제를 제안하였다. 2014년 7월에는 중소기업청(현재 중소기업벤처창업부), 산업통상자원부 등 8개 부처를 대상으로 규제비용관리제도 시범사업을 실시하였다. 2016년 3월부터 7월까지 22개 부처를 대상으로 규제비용관리제를 실시 한 후 7월 규제비용관리제 총리훈령 제정·공포와 함께 27부처를 대상으로 전면 확대 시행하였다.

제2절 연구의 목표 및 내용

1. 연구의 목표

4차 산업혁명을 주도할 과학기술의 혁신을 위해 정부가 현장의 수요를 파악하고 결과를 피드백 받아 적극적으로 대응하는 규제개혁이 필수적이다. 정부의 꾸준한 규제개선 노력에도 불구하고 과학기술분야 현장에서의 규제개선의 체감도는 높지 않다. 이는 우리나라 규제개혁의 관행이 건수 위주의 양적 규제, 규제 현장의 생태계를 고려하지 않은 분절적 개혁, 과제 측면에서 실제 중요하고 핵심적인 요소에 대한 규제개혁에는 상대적으로 소홀했기 때문일 것이다.

따라서 본 연구는 규제개혁의 현장의 체감도를 높이고자 우선 국내의 규제개혁 현황을 파악해보고 4차 산업혁명 시대 연구자중심의 기술혁신을 위해 과학기술분야 현장의 목소리와 4차 산업혁명의 대표적인 핀테크, 인공지능이 적용되는 사업에 있어 제도개선사항을 살펴보았다. 또한 정부부처의 규제비용분석 적용사례를 제시하고 「과학기술분야 규제비용분석 TF」 구성 등 전문가 네트워크 구축·운영하여 실제 현장의 수요를 반영하여 과학기술분야 규제개혁 기반연구를 심층적으로 수행코자 하였다.

특히 급변하는 과학기술분야에서는 기존의 제도 및 규제가 현실과의 불일치를 초래할 가능성이 높아 규제개혁의 필요성, 규제비용·편익의 분석, 규제해결을 위한 다양한 사례의 습득 등에 대한 지속적인 연구가 진행되어야 하며, 획일적·사전적·전면적 규제에서 유연한·사후적·실험적 시도가 허용될 수 있는 방향으로 규제개혁이 진행될 필요가 있다.

본 연구를 통해 과학기술분야 규제비용분석 전담기관으로서의 과학기술분야 규제개혁 기반을 확장 할 수 있는 토대를 마련 하고자 하였다.

2. 연구의 내용

과학기술분야 규제개혁 기반연구의 주요 연구사업 내용은 ① 과학기술분야 규제개혁 성과 분석, ② 해외 주요국 규제개혁 체계 분석, ③ 과학기술분야 연구

관리제도 인식조사, ④ 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언, ⑤ 과학기술정보통신부 규제비용분석으로 구성하였다.

먼저, 과학기술분야 규제개혁 성과 분석은 과학기술 규제비용분석 매뉴얼 개정 준비를 위한 지난 정부의 과학기술분야 규제개혁 현황, 성과 분석 등을 통해 향후 추진해야할 정책적 시사점 및 정책과제를 제안하였다.

세부내용으로는 과학기술 분야 규제개혁과 성과분석의 필요성 검토, 규제개혁을 위한 제도운영 성과 분석모형 구성 및 방법론 도출, 규제개혁을 위한 제도운영 성과 분석 수행, 차기정부의 과학기술 분야 규제개혁 과제 도출 및 정책적 시사점 제안을 실시하였다.

두 번째, 해외 주요국 규제개혁 체계 분석에서는 과학기술분야 규제비용분석/규제영향분석의 체계적 수행을 위한 내부 역량 제고를 위해 과학기술분야 규제 정책, 규제 분류 체계 및 현황 등에 대해 체계적인 검토를 실시하였다. 과학기술분야 기반 확보를 위한 규제개혁 사례 분석을 위해서는 과학기술분야 전체에 해당하는 빅데이터, 개인정보범위 명확화 등 분석을 통해 과학기술분야 기반 확립에 기여하였고, 체계적 해외동향 사례 분석을 통해 규제개혁 추진체계, 규제비용 관리 체계 현황 파악으로 주요 정책적 시사점을 제시하였다.

세 번째, 과학기술분야 연구관리제도 인식조사는 현장 연구자 대상의 인식 설문 조사를 상세히 기술한 것으로, 4차 산업혁명 시대의 자율과 책임의 R&D 연구관리 개선을 위해 관련 전문가 의견 청취를 통한 정책 제언을 하였다.

네 번째, 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언은 창업·사업화 법제도 분석 및 규제기반 연구를 통한 정책을 제시했다. 우선 현장 연구자 대상의 인식 설문 조사를 바탕으로 정부 정책과제인 “자율과 책임의 연구현장 혁신 생태계 조성”과 관련한 R&D 연구관리 환경 개선을 위한 정책 이슈를 도출하였다. 창업·사업화 법제도와 관련하여는 과학기술관련 규제 발굴 브라운백세미나 등으로 내부 역량을 제고 및 규제 아카이브 구축을 위해 핀테크(FinTech), 사물인터넷 등 융합 R&D 중심으로 성과확산 및 기술사업·창업에 필요한 규제를 발굴 하였다. 또한 기관·산업계 전문가 세미나·회의 등을 통한 지역 산업의 스마트화 규제 개선으로 지역·산업 맞춤형 규제완화를 위한 규제기반 연구 진행하였다. 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법, 지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안 연구 등이 포함되어 있다.

〈표 1-1〉 관련 부처 및 법령

소관	관련 법령
과학기술 정보통신부	지식재산기본법, 과학기술기본법, 연구개발특구 육성에 관한 법률, 국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률, 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정
산업통상자원부	산업기술혁신촉진법, 기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률
교육부	산업교육진흥 및 산학연협력촉진에 관한 법률
특허청	발명진흥법, 특허법
중소기업벤처부	중소기업 창업지원법, 중소기업기술혁신촉진법, 1인 창조기업 육성에 관한 법률, 벤처기업 육성에 관한 특별조치법

다섯 번째, 과학기술정보통신부 규제비용분석은 규제비용총량제 및 규제영향분석 내실화에 대응하여 과학기술분야 신설·강화/감축에 따른 비용분석 실시·검토 등을 진행하였다. 또한, 규제비용분석 수요에 대한 효율적 대응을 위한 「과학기술분야 규제비용분석 TF」 구성 등 전문가 네트워크 구축·운영 하고, 비용 편익 분석 등 규제영향평가 및 규제비용분석 분석방법론을 확립하였다.

세부내용으로는 국무조정실에서 발간된 규제비용총량제 매뉴얼을 기반으로 과학기술·ICT 부문 규제에 대한 규제비용총량제 적용을 위한 ‘미래창조과학부 규제비용총량제 매뉴얼⁹⁾’ 개정 수요 반영한 매뉴얼 개정안 준비 작업을 하였다.

9) 2016년 3월 한국과학기술기획평가원(KISTEP)과 KISDI가 공동으로 ‘미래창조과학부 규제비용총량제 매뉴얼’을 발간하였으며, 비용총량제 적용방법, 규제영향분석서·규제비용분석서 작성 방법, 미래창조과학부 사전규제심사 운영 절차, 규제비용총량제 Q&A 등을 기술하였으며 18년 이후 개정판 작업(예정)

제3절 연구의 추진전략 및 방법

신설·강화 규제의 비용분석 후, 이에 상응하는 기존 규제를 폐지·완화하는 연구를 진행하고, 신설·강화 규제 심사 시 대응하는 폐지·완화 규제를 동시에 검토하였다. 또한, 이를 동시에 제출하기 어려운 경우, 규제 폐지·완화 계획(규제 사무명, 시기 등)을 작성 제출하도록 하였다. 신설·강화 규제 없이 별도로 규제 폐지·완화 시에는 규제비용 적립(banking)¹⁰⁾하도록 하였다. 다만, 화폐적인 비용분석이 불가능하거나, 분석에 많은 비용·노력이 소요되어 사실상 매우 어려운 경우, 규제의 성질·강도·파급효과 등을 고려하여, 유사 수준의 규제 폐지·완화하도록 하였다.

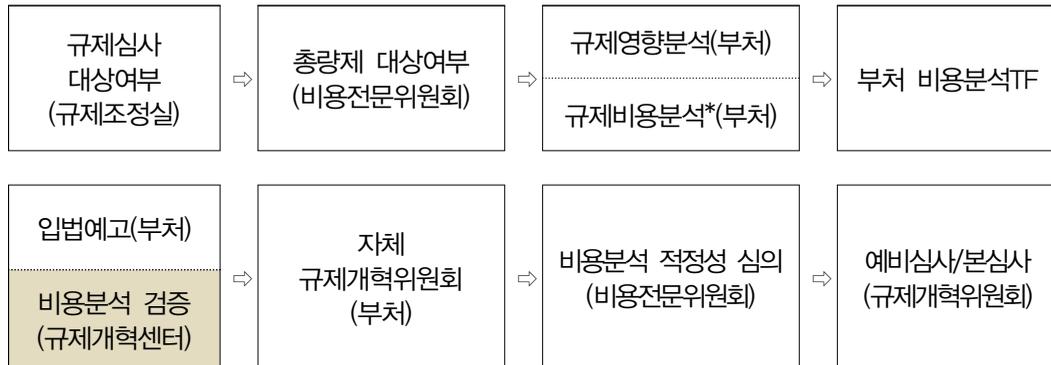
규제비용분석·검증은 한국과학기술기획평가원 규제개혁센터에서 부처(과학기술정보통신부)가 제시한 비용분석의 적정성을 검토(입법예고 기간 중 검증 추진)하였으며, 다음 사항을 중심으로 비용분석의 적정성을 검증하였다.

〈표 1-2〉 규제비용총량제 적용 여부

총량제 대상		총량제 非대상
비용분석	비용분석 불가 (규개위 심사)	적용 제외

10) '기존규제 감축계획'과 별도로 규제 폐지·완화 시에만 적립 가능

〈표 1-3〉 연구 추진 방법



※ 규제비용분석 : 기업에 발생하는 직접비용·직접편익 분석을 의미

규제비용분석·검증은 한국과학기술기획평가원 규제개혁센터에서 부처(미래창조과학부)가 제시한 비용분석의 적정성을 검토(입법예고 기간 중 검증 추진)하였으며, 다음 사항을 중심으로 비용분석의 적정성을 검증하였다.

〈표 1-4〉 비용분석 적정성 검증 체크 리스트(Check List)

체크 리스트(Check list)
비용 부담 대상자 및 항목을 정확히 식별했는가?
직접비용과 직접편익을 산정했는가?
신뢰성 있는 통계와 데이터를 사용했는가?
공식적인 통계 미비 시 분석에 대한 가정 및 추정치 제시가 합리적인가?
할인율을 고려, 현재가치로 비용과 편익을 제시했는가?
분석에 대한 근거 및 데이터가 충분히 제시되었는가?
비용 부담과 관련하여 이해관계자 및 피규제자에 대한 의견청취가 충분히 이루어졌는가?
신설·강화 규제와 폐지·완화 규제와의 비용교환에 따른 적립분이 정확히 산정되었는가?

제2장 과학기술분야 규제개혁 성과분석¹¹⁾

제1절 과학기술분야 규제개혁 성과분석의 필요성

1. 규제개혁 성과분석의 개념

규제개혁은 불합리한 규제를 개선함으로써 일반국민과 기업 등 불편함을 끼치는 요소를 최대한 제거하는 것이다. 이런 규제개혁을 통해 작게는 일반국민들의 행정부담의 완화가 이루어질 수 있고, 크게는 기존규제 하에서는 불가능했던 사업이나 활동이 가능해 질 수도 있다. 불편한데 효과는 별로 없었던 행위규제가 개선될 수도 있다. 이런 규제개혁의 작은 효과들이 모아지면 한 국가의 경제·사회 전체로는 경제적 측면의 발전이 유도될 수도 있다. 그러나 규제개혁의 효과는 그것만은 아니다. 규제개혁으로 사람들의 왜곡된 인센티브를 개선시킴으로써 사회 부조리의 근절, 안전도의 개선 등과 같은 보다 본질적인 면에서의 효과도 기대할 수 있다.

한편 성과분석이란 정부의 정책에 대해 사후적으로 당초 정책이 기대한 효과가 발생되었는지, 발생되었다면 그것은 어느 정도이고, 문제해결을 위해 충분한 것인지, 당초에 생각하지 못했던 예기치 못한 효과는 없는지, 나아가 부정적인 효과는 없는지를 확인하는 것이다. 이런 성과분석을 위해서는 규제개혁 이전과 규제개혁 이후의 상태에 대한 구체적인 데이터를 모으고, 이를 분석하고, 두 시기 간의 차이를 비교함으로써 정책의 효과를 파악할 수 있게 된다.

규제개혁에 대해서도 성과분석이 주기적으로 이루어져야 한다. 규제개혁 역시 정책의 한 분야이고, 개혁의 효과가 당초 기대한 데로 나타날 수 있으리라는 기대 역시 하나의 가설일 수밖에 없기 때문이다. 즉 규제개혁을 통해 의도한 성과는 실제로 규제개혁을 하고, 일정기간이 지난 후 실제의 효과를 추적

11) 책임작성자 : 허기영 연구위원, 본장은 과학기술 분야 규제개혁 성과분석연구(이혁우, 배재대학교, 2017) 원고를 수정·보완한 내용임

함으로써 확인할 수밖에 없다. 규제개혁에 대해서도 성과분석이 이루어져야 하는 것이다. 규제개혁에 대한 성과분석을 하려면 역시 규제개혁과 관련된 주요 변수의 현황을 파악하고, 그 내용이 비교가 가능하게 분석 한 후 확인해 볼 수 있다.

사실 규제개혁에서 성과를 분석해야 하는 것은 다른 중요한 의미가 있기도 하다. 규제를 개혁하는 관료, 정부에게는 개혁해야 할 규제는 한건 한건이 업무가 된다. 즉 규제기준 하나의 개선, 규제애로 하나의 해소 등이 정부와 관료의 업무가 되는 것이다. 그런데 규제적용현장에서는 이런 규제 한건 한건의 개선이 실질적인 효과를 유발시키지 못하는 경우가 많다. 규제적용 현장에서 규제는 하나만으로 존재하는 것이 아니기 때문이다. 무수히 많은 규제들의 복잡한 망 속에서 일반국민과 기업들은 의사결정을 하고, 행위를 한다. 따라서 규제개혁의 현장에는 관료가 애써 개선한 규제기준 하나의 걸림돌이 사라졌다 하더라도 여전히 다른 규제애로가 존재하며, 결과적으로 그것이 해결되지 않으면 당초 의도한 규제개혁의 효과가 전무할 수도 있다.

따라서 규제개혁이 당초의 기대한 효과를 가져왔는지를 사후적으로 파악하는 것은 단순히 규제개혁의 성과를 확인하는데서 나아가 추가적인 규제개혁의 수요가 있는지를 확인하기 위해서도 필요한 것이다. 이런 이유로 인해, 최근 독일에서는 규제개혁에 대한 사후영향분석을 시도하고 있다. 규제도입에 앞서 그런 규제가 초래할 비용과 편익에 대한 사전영향분석으로서의 규제영향평가를 하는데 더해, 규제개혁, 혹은 규제적용 이후 일정한 시간이 지난 후 규제나 규제개혁이 어떤 효과를 가져왔는지를 분석해야 한다는 것이다.

2. 과학기술 분야 규제개혁 현황과 성과분석의 필요성

1) 과학기술 분야 규제개혁의 의미

과학기술 분야의 규제개혁이 필요한 이유는 과학기술 분야의 혁신이 이루어지기 위한 생태계의 조성에 규제가 미치는 영향이 상당하기 때문이다. 합리적인 규제는 과학기술의 혁신과 발전을 유도하지만, 그렇지 못한 경우, 과학기술 발전을 저해하기 때문이다. 김권식 외(2016)에 의하면 과학기술 분야의 규제는 외부성(externality)으로 인해 연구개발이 사회적으로 필요한 수준보다

적게 이루어지는 시장실패를 보완하는데 타당성이 있다고 한다. 이에 대해 김유환(2016) 역시 과학기술에 국가의 역할이 중요하다고 지적하면서 과학기술 규제의 문제도 이런 측면에서 해석될 수 있음을 지적하고 있다.

한편 김유환(2016)은 이런 과학기술 규제의 성격으로 규제 timing의 중요성, 보충성의 원칙, 윤리와 가치의 고려, 지원과의 연계 등 다른 분야와 구분되는 내용을 제시하고 있기도 하다. 첫째 규제 timing은 과학기술의 발전에 대한 것이다. 과학기술은 끊임없이 연구가 이루어지고, 발전하고 있기 때문에 어느 한 시점의 상황을 토대로 도입된 규제는 일정 시간이 지나게 되면 불합리해질 가능성이 크다는 것이다. 규제가 적절한 시점에 도입되고, 관리되며, 시간이 지나면 변화된 상황을 고려해 개선되어야 한다는 것이다. 둘째 규제는 보충성, 즉 시장이나 민간이 제 역할을 하지 못한 때 보완적으로 도입되어야 한다는 것이다. 특히 과학기술, 연구개발의 특징 상 연구개발이 불합리한 규제 그 자율성이 침해되면 새로운 아이디어의 적용과 시도에 애로가 발생하며, 이는 과학기술의 발전을 저해하게 된다(윤종민·허전, 2006). 이를 위해서는 규제의 도입에 앞서 민간에서의 문제가 민간에서 자율적으로 해소될 수 있는지를 확인하는 것이 필요하며, 규제도입으로 인한 편익이 규제도입의 부작용과 비용보다 크다는 것이 고려되어야 한다. 셋째 과학기술은 윤리와 가치의 문제가 밀접하게 관련되어 있다. 특히 최근 유전자공학이나 생명과학의 발전으로 연구자의 연구가 윤리문제에 어디까지 타협할 수 있는지가 중요한 문제가 되고 있다. 이는 전문적인 판단의 영역이긴 하지만, 과학기술의 발전과 가치의 문제는 규제라는 실체를 통해 조절되는 것이기 때문에 이 문제는 향후에도 지속적으로 논쟁의 대상이 될 것이다. 넷째 과학기술에 대한 국가의 관여는 언뜻 보면 지원인 경우가 많아 보인다. 그러나 자세히 보면, 지원에 부수하는 조건들이 매우 세부적으로 설계되어 있으며, 이들 조건들은 적용 대상 집단에게는 하나하나가 모두 규제가 된다. 연구개발 활동에 대한 지원을 계속 받기 위해서는 이들 조건을 준수하지 않을 수 없기 때문이다. 물론 이런 지원조건이 불합리한 경우에도 규제의 불합리성에서 초래되는 것과 같은 비효율과 성과의 저하, 인센티브의 왜곡 등의 문제가 발생된다.

이런 과학기술 분야의 규제의 성격을 이해하면, 이에 대한 규제개혁도 필요함을 인식할 수 있게 된다. 규제의 목표가 잘못 정의되거나, 규제목표의 달성과 인과성이 낮은 규제기준이 도입되면 과학기술 분야의 규제 역시 자원의

비효율성을 초래하고, 불확실성을 초래하여 결과적으로 과학기술 발전의 지체를 유발하기 때문이다(김권식 외, 2016:94). 특히 기술진보가 빠른 신산업 분야의 경우 규제가 기술의 발전 속도를 따라가지 못해 혁신을 저해하기도 한다. 이런 관점에서 과학기술 분야의 규제개혁에 있어 관심을 가질 필요가 있는 세부 내용은 다음과 같이 두 가지로 정리할 수 있다.

먼저 과학기술 분야의 규제가 연구자의 연구문제의 선정, 선정된 연구주제에 대한 연구 활동, 연구결과의 활용과 같은 연구의 전체 과정에 긍정적 영향을 미치는지, 아니면 이들 과정 일부라도 불편함과 비효율을 초래하는지가 검토될 필요가 있다. 사실 연구자가 어떤 연구를 수행할지에 대한 결정은 자율성이 최대한 보장이 되어야 하는 영역이다. 정부가 만약 어떤 규제를 통해 연구자의 연구주제와 방향에 영향을 미치게 되면 연구자의 창의성이 발휘될 기회는 그 만큼 줄어드는 것이다. 새로운 시도를 위축시키는 규제로는 과학기술의 발전을 기대할 수 없다.

한편 연구개발의 결과로서의 재산권의 보호와 산업화 등에 부수하는 규제의 합리성을 검토해야 한다. 연구자에게 연구개발의 성과를 얼마나 인정해 주는가는 연구자가 연구를 얼마나 충실하게 수행하도록 하는가 라는 인센티브에 결정적인 영향을 미친다. 이는 연구 성과의 산업화도 마찬가지이다. 다만 산업화의 단계로 가면, 이제 금융지원과 규제 등과 같은 다른 분야로의 규제 생태계와의 연계가 급속하게 이루어지게 되므로, 연구개발이 단순히 개발이 아닌, 이의 활용과 산업화의 영역까지 고려한 보다 광범위한 범위를 정해 규제개혁에 관심을 둘 필요가 있다.

2) 과학기술 분야 규제개혁 현황과 특징

과학기술분야의 규제에 대한 명확한 정의나 범위의 설정이 뚜렷하게 가능한 것은 아니다(최유성, 2015). 정부는 과학기술분야의 규제를 따로 분류해 관리하고 있지는 않은 형편이기도 하다. 따라서 이런 시점에서 과학기술분야의 규제에 대한 범위의 정의가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 과학기술분야의 규제개혁과 그 성과를 분석하기 위해서는 그 범위를 정해야 하는데, 내용면에서는 연구개발과 관련한 규제가 이에 해당되고, 관리주체 면에서는 국가 과학기술정책을 관할하는 미래창조과학부 소관의 규제가 이에 해당한다고 볼 수

있을 것이다. 그 외 범부처 차원에서 과학기술 분야에 적용되는 규제가 물론 있을 수 있다.

한편 우리나라의 과학기술분야의 규제는 국가연구개발 관련 기본법의 성격을 띤 과학기술기본법 및 기술이전촉진법과 범 부처를 포괄하는 세부적인 절차규정으로서의 대통령령인 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정을 일반적인 근거로 하고, 그 외 기술개발촉진법, 산업발전법, 정보화촉진기본법 등이 있다. 그런데 이들 규제는 대체로 법률에서는 간단한 근거규정만 두고, 세부적인 규제는 정부의 위임입법에 내용을 두고 있다. 이런 면에서 우리나라에서 과학기술 관련 규제는 대체로 법률보다는 행정입법에 의해 이루어지고 있다 판단할 수 있다(윤종민 · 허전, 2006).

그런데 본 연구에서는 본격적인 연구를 위해 규제개혁위원회의 규제개혁백서와 규제정보포털에 탑재된 규제개혁 사례를 연구대상으로 삼기로 한다. 이들은 현재 우리나라에서 규제개혁과 관련한 범 부처의 정보를 가장 종합적으로 망라해서 정리·제시하고 있어서 연구의 대상으로 삼기에 가장 적합하다고 판단하였다. 현재 규제정보포털(<http://www.better.go.kr>)에는 규제현황 분야별 규제건의에서 과학·기술분야에 대한 규제를 별도로 정리하여 관리하고 있다. 한편 본 연구에서는 이들 정보를 기본 연구대상으로 하고, 미래창조과학부에서 2013년과 2014년 규제개혁의 성과를 발간한 「창조경제 디딤돌, 규제개선 모음집」에 실린 과학기술 분야의 규제개혁의 내용도 연구대상에 포함시켰다. 이들을 대상으로 우리나라에서의 과학기술분야의 규제개혁의 현황은 다음과 같다.

먼저 신설·강화규제의 측면에서, 2013년에서 2015년 사이에 미래창조과학부에서 제출된 규제안에 대한 심사결과를 보면 다음과 같다.¹²⁾ 2013년에는 37건의 규제안이 심사를 받았으며, 그 중 신설은 32건, 강화는 5건이었다. 2014년의 경우, 총 41건 중 31건이 신설규제, 10건이 강화규제였으며, 2015년은 46건 중 신설은 40건, 강화는 6건에 해당되었다. 신설규제가 강화규제보다 많아, 매년 정도의 차이는 있지만 과학기술분야의 규제에서 규제신설이 꾸준히 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 한편 이들 신설·강화규제에 대한 심사결과

12) 본 연구의 분석시점인 2014년 4월, 2016년 규제개혁백서는 아직 인터넷에 탑재되지 않아, 2016년의 규제개혁의 성과와 내용에 대해서는 정부에서 공식적으로 정리한 내용을 입수 할 수 없어 연구에 분석결과를 반영할 수 없어서 부득이 하게 본 연구의 범위를 2013년에서 2015년으로 부득이 한정한다.

를 보면, 원안의결이 가장 많은데, 2013년과 2014년에 개선권고가 각각 1건이 있었다. 이는 미래창조과학부의 과학기술 분야의 신설에 대한 규제가 전반적으로 타당성을 갖추어 설계되고 있음을 확인하는 것이다.

한편 미래창조과학부에서는 기존규제에 대해서도 꾸준히 규제개혁을 수행하였다. 이들 기존규제에 대한 개혁 중에서 과학기술 분야와 직접적으로 연관성을 갖는 규제개혁 사례를 보면, 2013년의 경우, 손톱밀가시뽑기 과제를 통해 소기업 기업부설연구소 설립요건을 완화하여 소기업의 경우, 기업부설연구소 설치 공간을 칸막이 등으로 다른 부서와 구분할 수 있도록 관련 규정을 개정하였으며, 창업초기 중소기업 부설연구소 설립요건도 완화하여, 인적요건으로 창업 후 3년 이내의 기간 동안 연구전담요원의 수를 기존의 3명에서 2명으로 완화하고 물적 요건으로 연구공간을 칸막이 등으로 다른 부서와 구분 시 기업부설연구소로 인정할 수 있도록 관련 규정을 개정하였다. 한편 협동연구개발촉진법에서 연구개발비지원, 연구개발정보의 공동이용, 연구개발시설 등의 공동이용 관련 규제의 개선이 이루어졌다. 한편 2014년의 경우, 정부출연연구기관의 중소기업 기술개발 참여를 확대하는 조치를 취하기도 했다.

그러나 기존규제에 대해서는 이런 개선과제가 있는 반면, 규제신문고 등을 통해 제시된 불합리한 규제 중 부처가 수용을 하지 않거나, 중장기적인 과제로 돌리는 등의 결과도 있어서 이들에 대한 분석을 통해 이것이 타당했는지를 검토할 필요가 있다. 이들 분석을 통해 과학기술 분야의 규제개혁에 개선점을 확인하고, 이를 향후 이 분야의 규제개혁을 위한 중요한 정책적 참고자료로 삼을 수도 있을 것이다.

3) 과학기술 분야 규제개혁 성과분석 필요성

과학기술 분야 역시 규제개혁에서 빠지지 않았던 영역이었다. 이 분야의 정책을 총괄했었던 교육과학기술부, 미래창조과학부 등 정부부처에서는 과학기술 분야의 불합리한 규제개선을 위해 지속적으로 노력해 왔다. 그 결과 위해서 살펴본 것처럼 과학기술 분야의 규제는 양적으로 개선되어 왔으며, 몇몇 규제의 경우 개혁으로 인해 상당한 경제적 효과를 기대하기도 했다.

그러나 이런 꾸준한 노력에도 불구하고 과학기술 분야의 규제에 대해서는 여전히 현장에서 그 불합리성과 개선의 수요가 많다는데 대체로 의견이 모아

지고 있다. 또한 기존의 규제개선에도 불구하고, 해당 영역에서 조차 규제개선의 효과가 가시적이지 않아 결과적으로 규제개혁의 체감도가 낮다는 지적도 있다. 이렇게 된 이유는 과학기술 분야의 규제 역시, 우리나라의 규제개혁의 관행, 즉 건수위주의 양적규제, 규제현장의 생태계를 고려하지 않은 분절적 개혁, 과제 측면에서 실제로 중요하고 핵심적인 요소에 대한 규제개혁에는 상대적으로 소홀했기 때문일 것이다.

과학기술 분야에서의 규제개혁의 성과를 분석해야 하는 바로 이런 이유 때문이다. 과학기술 분야에서 이루어진 그동안의 규제가 실제 성과가 있는지를 분석함으로써 규제개혁의 방향성, 전략에 대한 검토가 가능하다. 또한 정부의 규제개혁의 타당성에 대한 분석도 이루어질 수 있다. 결과적으로는 향후, 차기정부에서 과학기술 분야에서 이루어질 규제개혁의 전략을 고민하는데 기여할 수도 있을 것이다.

3. 본 연구의 분석대상

본 연구에서는 규제개혁을 위한 제도운영과 개혁된 규제의 내용 및 성과에 대한 분석을 실시한다. 규제개혁을 위한 제도운영에서는 과학기술분야의 규제개혁을 위해 특히 미래창조과학부 등의 정부부처에서 규제심사와 규제신문고 등 규제정비를 위한 제도를 얼마나 체계적으로 구축해 운영했는지에 대한 것이고, 개혁된 규제의 내용 및 성과는 실제로 어떤 규제가 개혁이 되었고, 혹은 개선되지 않았고, 그 성과는 어떠한지에 대한 분석을 시도하는 것이다. 이들 두 가지 차원에서의 분석을 통해 과학기술분야의 규제개혁을 단순히 개혁된 규제의 성과를 점검하는 차원에서 나아가 실제로 이들 규제관리를 위한 개선수요는 무엇인지를 확인할 수 있을 것이다.

1) 규제개혁을 위한 제도운영

체계적인 규제개혁을 위해서는 관리시스템이 필요하다. 규제개혁을 위한 관리체계의 설계와 운영이 규제개혁의 성과에 상당한 영향을 미치는 것이다. 과학기술분야의 규제도 마찬가지이다. 과학기술분야의 규제에 애로가 발생하거나 인지되면 이를 체계적으로 분석하고, 문제점을 풀기 위한 시스템이 있으며

그것이 얼마나 제대로 작동하고 있는지가 중요한 것이다.

이와 관련 우리나라는 행정규제기본법에 의해 각 부처는 자체규제심사위원회를 두도록 하고 있으며, 규제영향분석을 위해 부처가 별도로 분석팀을 운영할 수도 있다. 한편 규제애로의 접수를 위해 부처가 자율적으로 규제애로신고를 받을 수도 있다. 그 외 부처 스스로 공무원의 규제개혁에 대한 인센티브를 제고하기 위한 다양한 성과관리 시스템을 도입해 운영할 수도 있다. 따라서 과학기술분야의 규제를 관할하고 있는 미래창조과학부의 규제개혁 시스템에 대한 분석을 통해 이를 확인할 수 있을 것으로 전망한다.

2) 개혁된 규제의 내용 및 성과

과학기술 분야에서 개혁된 규제의 내용 및 성과에 대한 분석 역시 중요하다. 규제개혁의 대상은 신설·강화규제와 기존규제이다. 그런데 신설·강화규제의 경우, 박근혜 정부 시기에 걸쳐 규제개혁위원회의 심사결과 원안결의 대부분이었다. 따라서 신설·강화규제에 대한 타당성을 검토하는 것은 본 연구에서는 큰 의미는 없다고 판단한다.

이런 의미에서 본 연구에서는 과학기술 분야의 기존규제에 대한 개혁의 내용과 성과를 분석하기로 한다. 이를 위해 이미 제시한 것처럼, 규제정보포털(<http://www.better.go.kr>)에는 규제현황>분야별 규제건의에서 과학·기술 분야에 탑재된 기존규제의 개선 사례를 중심으로 분석을 실시하고자 한다.

구체적으로 규제정보포털에 탑재된 과학·기술 분야의 규제개혁의 성과는 규제개혁신문고 건의, 규제개혁추진현황으로 대통령주재회의와 손톱 밑 가시, 규제개선성과가 있다. 이중 2017년 4월 20일 현재, 규제신문고 건의는 36건, 대통령주재회의는 4건, 손톱밑가시는 3건, 규제개선성과는 39건이 있다. 한편 미래창조과학부의 규제개혁 성과집인 「창조경제 디딤돌, 규제개선 모음집」에는 2013년의 경우, 3건, 2014년의 경우 6건의 규제개혁의 성과가 제시되어 있다. 이들의 구체적인 내용은 다음 표와 같다.¹³⁾

13) 그러나 다음 페이지의 표에서도 확인 되듯이 규제정보포털의 영역별 규제분류는 타당성에 문제가 있다. 규제개선 특의 경우, 과학기술 분야 규제로만 정리되어 있지만 그 외의 항목에 있어서는 과학기술과의 관련성이 낮은 규제도 다수 포함되어 있음을 확인할 수 있다. 이후의 분석은 이들 중 과학기술 분야의 규제를 중심으로 분석을 실시하고자 한다.

〈표 2-1〉 규제개혁 과제내용 및 처리결과

구분	규제개혁 과제내용		처리결과	소관부처
2013 규제 개선 모음집	소기업 기업부설연구소 인정기준 완화		규제완화	미래창조과학부
	공공기관 연구시설·장비 공동이용 조건 완화		규제완화	미래창조과학부
	과학기술진흥기금 여유자금 운용, 모든 금융기관으로 확대		규제완화	미래창조과학부
2014 규제 개선 모음집	국가 R&D사업 참여기업의 연구비 부담기준 개선		규제완화	미래창조과학부
	연구시설·장비 통합관리체계 마련		시스템구축	미래창조과학부
	정부출연(연)과 중소·중견기업의 협력 활성화(1379콜센터 및 지역네트워크 구축)		시스템구축	미래창조과학부
	연구개발특구 내 신재생에너지 사용활성화		규제완화	미래창조과학부
	연구소기업의 기업활동 걸림돌 제거		규제완화	미래창조과학부
	기업부담완화를 위한 경상기술료 요율 인하		비용감면	미래창조과학부
규제 정보 포털 (규제 개혁 신문고)	날짜	규제개혁 과제내용	처리결과	소관부처
	2017.3.15.	전기감리 특급기술자 승급제한 해제	중장기검토	산업통상자원부
	2017.2.28.	감리원배치 연좌제 제도개선 요청	불수용	산업통상자원부
	2017.2.23.	고급감리원 책임관리 범위 개선	불수용	산업통상자원부
	2017.1.23.	정보공학기술사 통합	수용	미래창조과학부
	2017.1.19.	기술사사무소개설 등록절차	불수용	미래창조과학부
	2016.12.6.	빠른 생일자에 대한 생활불편 규제	수용	산업통상자원부
	2016.10.17.	특허심사관의 변경요청	불수용	특허청
	2016.8.12.	비정규직 중 포닥의 인원규제	수용	미래창조과학부
	2016.8.3.	전기특급감리 인정기술사 제한	수용	산업통상자원부
	2016.4.12.	부실벌점관리업무 개선	불수용	산업통상자원부

제2장 과학기술분야 규제개혁 성과분석

구분	규제개혁 과제내용	처리결과	소관부처
	2016.3.17. 연구전담부서의 연구전담요원 자격제한	불수용	미래창조과학부
	2016.3.3. 대전 유성구 원촌동 건축규제 해지요청	수용	미래창조과학부
	2015.7.30. 연구개발전담부서 설립	수용	미래창조과학부
	2015.7.9. 엔지니어링기술자 기술등급 개선	불수용	미래창조과학부
	2015.6.29. 국가과학기술지식정보서비스 정보접근 제한 개선	수용	미래창조과학부
	2015.6.24. 건설폐기물처리용역 적격업체 평가기준	불수용	환경부
	2015.1.20. 설계 등 용역업자의 사업수행능력 세부평가기준 개선	불수용	국토교통부
	2014.11.21. R&D 사업 과제평가 기준 개선	수용	미래창조과학부
	2014.8.6. 도로관리기관 간 자가통신설비 상호연계 제한 완화	수용	미래창조과학부
	2014.7.25. 자가전기통신설비 목적외 사용의 특례범위 고시 추가요청	수용	미래창조과학부
	2014.7.22. 국내조달 계약 시 지체상금 부과한도 개선	수용	방위사업청
	2014.7.21. 규제완화냐, 규제강화냐(규제개혁의 방향에 대한 전반적 건의)	수용	국무조정실
	2014.7.19. 청년창업 시 사업장 기준 완화	수용	국세청
	2014.7.17. 통신사의 불필요한 개인정보 보관	수용	방송통신위원회
	2014.7.16. 국공립공원구역과 그린벨트에서 행위제한의 차이	수용	국토교통부
	2014.6.30. 국적법 규제개선	수용	법무부
	2014.6.27. 주민등록전입세대의 열람권한과 조건	수용	행정자치부
	2014.6.2. 귀화 면접심사 개선	수용	법무부
	2014.5.8. 창조경제타운 운영개선	수용	미래창조과학부

과학기술분야 규제개혁 기반연구

구분	규제개혁 과제내용		처리결과	소관부처
	2014.4.29.	저온저장고 정부보조 사업규제	수용	경북 상주시
	2014.4.28.	여권 재발급 절차	수용	외교부
	2014.4.11.	테크파크 부서장 임용제출서류 개선	수용	산업통상자원부
	2014.4.11.	국가연구개발 사업 후 기술료 납부	수용	미래창조과학부
	2014.4.11.	통신사 의무 부가서비스 사용규제 철폐	수용	미래창조과학부
	2014.4.9.	아동복지시설 생활아동 여권발급 규제	수용	외교부
	2014.4.6.	경북 상주시 농정과 규제고발	수용	경북 상주시
규제 개혁 장관 회의	2015.5.6.	융합상품 시장진입지원제도 통합운영	수용(완료)	미래창조과학부
	2015.5.6.	융합신산업 시범특구 추진	수용(완료)	미래창조과학부
	2014.8.26.	통신·전자기기와 융합된 보호구 기준 마련	수용(완료)	산업통상자원부
손톱밀 가시	2016.4.8.	외국의 고정형 방사선감시기 설정 규정 철폐	수용(완료)	원자력안전위원회
	2014.11.19.	성사5차산업단지 공장 전매·임대 금지 기간완화	수용(완료)	미래창조과학부
	2014.8.7.	냉장고 용량 측정시 허용오차 축소	수용(완료)	산업통상자원부
규제 개선 특	2016.6.30.	기술사 사무고 장부비치 의무조항 삭제	수용	미래창조과학부
	2015.7.21.	국내 발견 운석의 관리체계 개선	수용	미래창조과학부
	2015.2.2.	R&D 지원횟수 규제완화	수용	중소기업청
	2015.7.21.	운석의 등록관리 및 활용체계 개선	수용	미래창조과학부
	2015.3.2.	기술개발지원사업 인건비 인정기준 규제완화	수용	중소기업청
	2015.8.24.	연구비 관리체계 평가 합리적 개선	수용	미래창조과학부

제2장 과학기술분야 규제개혁 성과분석

구분	규제개혁 과제내용	처리결과	소관부처
2015.8.24.	연구개발성과 제3차 실시계획 확대개선	수용	미래창조과학부
2015.2.17.	중소기업 기술개발사업 과제책임자 자격요건 완화	수용	중소기업청
2015.8.24.	출원 중인 지식재산권도 양도허용	수용	미래창조과학부
2015.9.11.	기업부설연구소 설치 인정요건 완화	수용	미래창조과학부
2015.5.20.	국가 R&D 사업 인건비 계상 적용기준 완화	수용	미래창조과학부
2014.3.1.	중소기업 특허 연차수수료 감면	수용	특허청
2015.6.1.	냉장고 용량 측정시 허용오차 축소	수용	산업통상자원부
2015.5.14.	성사5차산업단지 공장 전매·임대 금지기간 완화	수용	미래창조과학부
2015.2.13.	벤처기업의 정부 R&D과제 참여시 재무기준 요건 완화	수용	산업통상자원부
2014.10.23.	CCTV 융복합 LED 조명 물품코드 부여	수용	조달청
2015.5.20.	국가 R&D 사업 과제선정 시 중소기업 우대방안 마련	수용	미래창조과학부
2015.3.11.	기업부설연구소 전담연구원 겸직요건 완화	수용	미래창조과학부
2014.4.25.	출연연 등 채용접수 시 증빙제출서류 간편화	수용	미래창조과학부
2015.8.24.	국가연구개발사업 우수과제 집행잔액 이월사용 허용	수용	미래창조과학부
2015.8.24.	연구기관 내 실험분석기관 활용 허용	수용	미래창조과학부
2016.5.27.	외국의 고정형 방사선감시기 설정 관련 규제철회	수용	원자력안전위원회
2016.7.22.	연구실 안전조치 불량에 대한 구체적 기준제시	수용	미래창조과학부

과학기술분야 규제개혁 기반연구

구분	규제개혁 과제내용		처리결과	소관부처
	2016.5.3.	융합신산업 시범특구 추진	수용	미래창조과학부
	2016.7.22.	연구개발성과 우선 실시고려 대상 중견기업으로 확대	수용	미래창조과학부
	2016.7.22.	연구실 안전관리비 계상기준 명시	수용	미래창조과학부
	2015.8.31.	융합상품 시장진입지원제도 통합운영 필요	수용	미래창조과학부
	2016.7.22.	연구개발 성과 중 특허정보성과의 등록절차 간소화	수용	미래창조과학부
	2016.1.1.	연구수행·관리 서식 합리적 개선	수용	미래창조과학부
	2015.9.1.	연구전담요원 자격범위 확대	수용	미래창조과학부
	2015.3.11.	연구전담요원 겸직 일부 허용	수용	미래창조과학부
	2015.6.23.	R&D 사업 협약기간 연장조건 규제개선	수용	중소기업청
	2015.6.23.	중소기업 R&D 완료보고 관련 규제완화	수용	중소기업청
	2015.9.1.	연구전담요원 자격요건 완화	수용	미래창조과학부
	2015.11.19.	정보화 지원사업 지원기관 Pool 등록기준 완화	수용	중소기업청
	2015.4.21.	제품공정개선 R&D 사업 자격요건 규제완화	수용	중소기업청
	2015.8.4.	연구개발특구 내 외국방송 재송신 합리적 개선	수용	미래창조과학부
	2015.2.13.	창업초기기업 R&D 사업 참여기준 완화	수용	중소기업청
	2014.1.31.	정보보호 관리등급제도 도입	수용	미래창조과학부

제2절 과학기술분야 규제개혁 성과분석: 제도운영

1. 제도운영에 대한 분석 방향

1) 자체 규제심사위원회의 운영 측면

행정규제기본법 제7조 제3항에 의하면 중앙행정기관의 장은 제7조 제1항에 따른 규제영향분석의 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법 등을 정하고 그 타당성에 대하여 자체심사를 하여야 한다. 이 경우 관계 전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여 심사에 반영하여야 한다. 이런 법률의 근거에 의해, 각 부처에서는 규제개혁을 위한 별도의 기구를 운영하고 있는데, 그 중에 중요한 것이 자체 규제심사위원회이다. 국무조정실에서는 각 부처가 자체규제심사위원회를 내실있게 운영했는지를 두고 평가를 수행하고 있기도 하다. 따라서 과학기술 분야에 대해서도 부처, 특히 과학기술과 관련된 전담부처이자, 이 분야의 가장 많은 규제를 소관하고 있는 미래창조과학부의 규제심사위원회의 내실화 있는 운영이 이루어졌는지는 규제개혁의 제도와 관련한 중요한 분석 항목 중 하나가 된다.¹⁴⁾

미래창조과학부의 자체심사위원회의 운영에 대한 분석을 위해 검토해야 할 기준항목은 다음과 같다. 먼저, 위원회 운영의 충실성으로 위원회의 구성 및 실제 운영이 내실 있게 이루어졌는가에 대한 것이다. 즉 위원회의 구성이 전문가로 구성이 되어 있는지, 위원회의 심의를 위한 자료의 분석의 심도가 확립되었는지가 이에 해당한다. 둘째, 위원회 운영의 결과(심사안에 대한 수용, 수정, 철회 등)도 중요하다. 위원회의 실질적인 운영을 통해 실제로 불합리한 규제가 도입단계에서 필터링이 되고 있는지를 확인할 수 있기 때문이다. 셋째, 위원회의 공개여부이다. 위원회 운영을 위한 분석 자료 및 위원회 심의결과가 이해당사자 및 일반국민에 공개됨으로써 규제운영의 투명성을 담보함과 동시에 규제개혁에 있어서 정부의 신뢰를 확보할 수도 있기 때문이다. 물론

14) 미래창조과학부에서도 2013년 5월 24일, 미래창조과학부 규제심사위원회 운영규정을 제정하여 부처 내 규제심사위원회를 두는 근거를 마련하고 있으며, 규제심사위원회에서는 1. 규제의 신설·강화 등에 대한 심사에 관한 사항, 2. 기존규제의 정비에 관한 사항, 3. 위원회 운영에 관한 사항, 4. 기타 규제개혁 등과 관련하여 위원장이 부의하는 사항에 대해 심의·의결하는 권한을 가지고 있다.

이들 기준은 과학기술 분야의 규제를 관할하는 미래창조과학부에서도 적용되어야 하는 항목이기도 하다. 따라서 이들 항목에 대한 분석을 통해 과학기술 분야의 규제관리의 내실화 수준에 대해 진단이 가능하다.

2) 규제비용분석을 위한 지원체계 측면

부처 내에 규제비용분석을 위한 지원체계가 존재하는지도 중요하다. 행정규제기본법 제7조에 의하면 부처가 제출한 규제 신설·강화안은 규제개혁위원회의 심사를 받아야 하며, 이에 각 부처는 규제에 대한 영향분석 결과를 제출해야 한다. 한편 규제비용관리제에 따라 각 부처는 규제의 신설에 따라 기존 규제 중 개혁안에 대한 분석도 필요하다. 이런 면에서 각 부처는 규제의 영향을 분석할 역량을 갖추어야 한다. 그러나 이런 규제분석은 전문적인 영역으로 각 부처의 일반 공무원이 수행하기도 어려운데, 이는 미래창조과학부도 마찬가지이다.

따라서 미래창조과학부에 규제비용분석을 위한 지원체계를 구축하고 있는지는 중요한 내용이다. 이들 지원체계는 단순히 비용분석만을 하는데서 나아가 규제의 대안에 대한 보다 창의적인 아이디어의 제공, 규제개혁과 관련한 각종 제도와 수단의 연구, 미래창조과학부의 과학기술 규제의 특성에 부합한 규제개혁의 방향성을 모색 하는 등 부처의 규제개혁과 관련해 정책적으로 필요한 연구를 수행할 수도 있다.

2. 제도운영에 대한 성과분석

1) 규제개혁위원회의 운영 측면

먼저 규제개혁위원회에 제출된 신설·강화규제는 행정규제기본법에 의해 반드시 부처의 자체 심사를 거쳐야 한다. 따라서 부처 심사의 내실화 수준은 규제개혁위원회 심사결과에서 판단할 수 있다.¹⁵⁾ 규제개혁위원회에서는 제출

15) 정부조직개편으로 미래창조과학부가 신설(2013. 3. 23)됨에 따라 미래창조과학부 규제심사위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위해 「미래창조과학부 규제심사위원회 운영규정」(미래창조과학부 훈령)을 제정하여 규제심사의 내실화를 위한 제도화가 이루어졌다. 그 중요한 내용으로는 (1) 규제신설, 강화 등에 대한 심사 등 위원회 기능을 규정(안 제3조) (2) 위원회 구성 및 위원 임기에 관한 사항을 규정(안 제4조, 제5조) (3) 회의의 운영과 개최

된 규제안에 대해 원안의결, 개선권고 및 철회권고를 한다. 그런데 미래창조과학부의 규제제출안의 경우, 이미 제시한 것처럼 2013년에는 37건의 규제안이 심사를 받았으며, 그 중 신설은 32건, 강화는 5건이었다. 2014년의 경우, 총 41건 중 31건이 신설규제, 10건이 강화규제였으며, 2015년은 46건 중 신설은 40건, 강화는 6건에 해당되었다. 신설규제가 강화규제보다 많아, 매년 정도의 차이는 있지만 과학기술분야의 규제에서 규제신설이 꾸준히 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 한편 이들 신설·강화규제에 대한 심사결과를 보면, 원안의결이 가장 많은데, 2013년과 2014년에 개선권고가 각각 1건이 있었다. 이는 미래창조과학부의 과학기술 분야의 신설에 대한 규제가 전반적으로 타당성을 갖추어 설계되고 있음을 확인하는 것이다. 즉 미래창조과학부의 자체 규제심사 과정을 통해 규제안에 대한 자체 개선이 이루어지고 있음을 짐작하게 해 준다. 그러나 미래창조과학부의 자체 규제심사위원회의 운영현황, 규제심사 분석자료, 규제심사위원회의 구성 등에 대해서도 공개하고 있지 않아 이들에 대한 분석도 불가능했다.

〈표 2-2〉 미래창조과학부 규제심사 결과(2013년-2015년)

연도	심사결과		총 안건 수
	원안의결	개선권고	
2013년	36	1	37
2014년	40	1	41
2015년	46	0	46

둘째, 이들 미래창조과학부의 규제 신설 및 강화안의 충실성이 자체 규제심사위원회의 충실한 운영에 기인한 것인지, 미래창조과학부에서 규제를 도입할 때, 소관부서에서 충실하게 규제안을 설계해서 인지는 확인할 수 없었다. 이는 이제 논의하겠지만, 미래창조과학부에서는 자체 규제심사와 관련 된 내용을 공개하

및 의결정족수에 관한 사항을 규정(안 제6조, 제7조) (4) 위원장 및 위원이 상정된 안건과 직접적인 이해관계가 있어 공정한 심사가 어려울 경우 제척할 수 있는 규정(안 제10조) (5) 참여 위원에 대한 수당 등 위원회 구성 및 운영에 필요한 경비를 지급할 수 있는 근거 규정(안 제8조)가 있다.

고 있지 않아, 확인할 수 없기 때문이다. 즉 미래창조과학부에서 규제심사를 거치면서 규제심사위원회에서 규제안의 개선이나 철회가 권고되고 그 내용이 환류 되어 수정이 되는 등의 위원회의 실질적인 운영의 분석을 위해서는 미래창조과학부의 관련 정보의 공개가 필요한 사항이다.

셋째, 자체 규제심사위원회 등 미래창조과학부의 규제관리와 관련한 자료의 공개에 대해 분석하면, 이제 분석하였듯이 자료공개가 거의 이루어지지 않고 있음을 확인할 수 있다. 실제 미래창조과학부에 규제개혁 및 관리와 관련한 별도의 정리가 이루어지지 않고 있으며, 규제심사, 규제심사위원회로 검색을 해 보더라도 규제심사위원회 운영규정과 몇몇 산발적인 정책수립과정에서의 자료가 검색이 될 뿐 규제심사와 관련된 체계적인 내용이 없다.

이런 면에서 보면, 미래창조과학부의 신설·강화규제의 심사결과는 타당성이 높다 판단되나, 이런 높은 타당성이 자체 규제심사 시스템이 체계적으로 운영되고 있는 성과인지에 대해서는 확인이 어렵다. 더구나 관련 정보공개가 이루어지지 않아서 실제 미래창조과학부에 규제 관리가 어떻게 이루어지는지를 확인할 수 없다는 점은 개선되어야 할 것으로 판단된다.

2) 규제비용분석을 위한 지원체계 측면

2013년부터 규제비용관리제가 실시되면서 미래창조과학부 역시 규제비용 분석을 위해 이전보다 관심을 가져야 했다. 규제비용관리제는 각 부처가 신설·강화규제를 도입하려 하면, 그 비용을 반드시 분석하여, 그에 상응하는 기존규제의 개혁성과를 제출하도록 하는 것이다. 그리고 이런 각 부처의 규제 개혁의 성과는 비용으로 관리되어, 6개월마다 부처의 성과를 상대적으로 비교하여 공표함으로써 부처가 자율적으로 규제개혁에 나서도록 유인을 제공하는 규제개혁 수단이다.

이렇게 되면, 각 부처는 신설·강화규제이든, 기존규제이든 규제비용분석에 나설 수밖에 없게 되었다. 이것은 지금까지 규제분석을 형식적으로만 하던 각 부처에게는 심각한 도전이었다.¹⁶⁾ 이는 미래창조과학부에서도 마찬가지로 미

16) 국회예산정책처는 「2008년도 정부 규제영향분석서 평가」 보고서에서 규제의 필요성, 규제대안의 검토, 규제의 집행 및 준수가능성 등 9개 평가항목별로 159건의 중요규제에 대한 정부 규제영향 분석서의 작성 수준을 평가하였음. 평가결과, 규제의 필요성을 제외한 나머지 평가항목의 분석

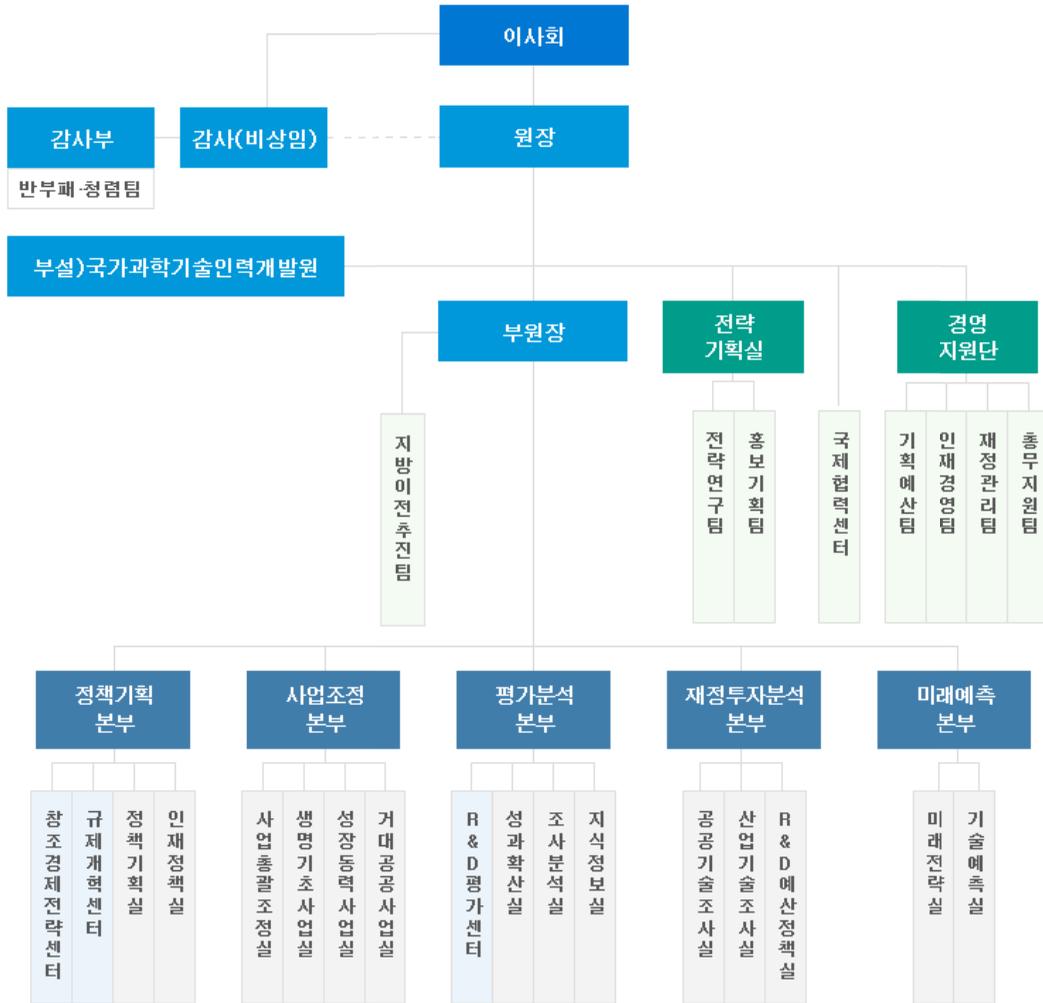
래창조과학부의 바로 전신이던 교육과학기술부에 대한 분석을 보면 알 수 있다. 2008년에 도입된 학술진흥 및 학자금 대출신용보증 등에 관한 법률 전부 개정 법률안의 경우, 규제영향분석서는 첨부되어 있으나 공표는 되지 않고 있었다(여차민, 2010). 한편 교육과학기술부의 규제영향분석서에 대한 분석을 보면, 규제의 필요성, 규제 대안의 검토, 집행 및 준수가능성 등 정성적 항목에 대해서는 기술이 되고 있으나, 비용항목의 확인, 비용의 측정, 편익의 측정, 할인율, 불확실성, 분배적 함의에 대해서는 전반적으로 미흡하여 제대로 이루어지지 않고 있음을 확인할 수 있었다(국회예산정책처, 2011).

이에 대해 규제비용관리제의 도입으로 정부의 각 부처에서는 규제비용의 분석을 위해 소관 연구기관에 규제분석 관련 기구(센터, 분석팀 등)를 두고 가동하였다. 그 형식은 주로 연차별로 규제비용분석을 위한 연구과제를 위탁하는 방식으로 이루어졌다. 미래창조과학부 역시 한국과학기술기획평가원 등의 소관 연구기관을 통해 규제비용에 대한 분석을 실시하였다. 구체적으로 한국과학기술기획평가원은 규제개혁센터를 두고 10명의 연구원이 규제개혁에 대한 연구를 수행한다. 또한 과학기술정책연구원은 기술규제연구센터를 두고 10명의 연구원이 연구를 수행한다. 과학기술정책연구원의 기술규제연구센터는 기술·산업 혁신을 촉진하기 위한 규제개혁 관련 정책연구를 수행한다. 구체적으로는 융합연구의 활성화와 융합산업 발굴 및 육성을 위한 전략개발과 정책을 연구한다. 그 중요한 내용으로는 기술·산업 관련 규제개선 과제 발굴 및 개선방안 수립, 규제개선 사전타당성/사후영향평가 등을 위한 방법론 개발, 공공구매, 인증·표준 등 정부제도의 혁신정책 연구, 융합 관련 R&D 정책 연구, 융합산업 혁신특성 분석 및 규제개선 방안 연구이다.¹⁷⁾

수준이 상당히 미흡한 것으로 나타났다. 주요항목별로 살펴보면 평가대상의 98.7%에 해당하는 규제영향분석서가 규제의 집행 및 준수가능성을 검토하지 않았으며, 비용과 편익의 측정의 경우에는 각각 평가대상의 84.9%와 88.7%에 해당하는 규제영향분석서가 비용과 편익을 제대로 추정하지 않았다(국회예산정책처, 2008).

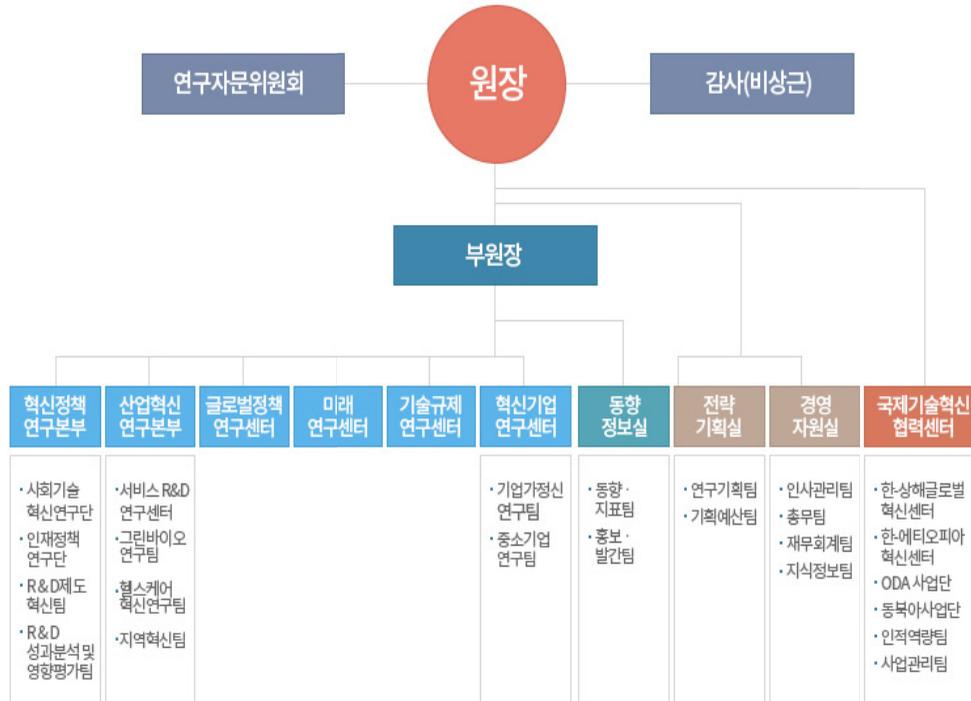
17) <http://www.stepi.re.kr/app/part/main.jsp?cmsCd=CM0089&ptCd=P16#chart>, 2017.5.5. 검색

<그림 2-1> 한국과학기술기획평가원 조직도



※ 출처: 한국과학기술기획평가원 홈페이지. 2017.5.5.검색

〈그림 2-2〉 과학기술정책연구원 조직도



※ 출처: 한국과학기술정책연구원 홈페이지. 2017.5.5.검색

이런 규제분석을 위한 지원체계의 구축은 지금까지 규제의 도입, 규제의 개혁과 관리에 있어서 부처 공무원의 역량에만 의존하던 관행에서 좀 더 전문성을 갖고 규제개혁이 이루어질 수 있는 체계를 갖추었다는 측면에서 긍정적이라 평가할 수 있다. 그러나 현재의 이런 지원체계는 다음과 같은 개선수요가 존재한다. 먼저 각 부처 내의 지원기구와 같이 미래창조과학부 역시, 지금까지 규제이론과 규제개혁에 대한 이론적, 실무적 전문성을 구축하고 있었다기보다 해당 분야의 내용전문성에 더해 분석의 전문성을 보유하고 있던 터라 규제개혁에 대한 지식과 노하우가 미비하다는 점이다. 사실 미래창조과학부의 규제분석 지원기구 역시 규제분야에 대한 기존에 이론적, 분석적 전문성을 갖춘 연구원은 존재하지 않았으며, 박근혜 정부 들어 규제비용관리제와 함께 전 정부적으로 규제분석이 중요한 테마로 떠오르면서 규제를 연구항목의 하나로 서둘러 포함시켰다.

과학기술분야 규제개혁 기반연구

따라서 이들 지원기구들이 규제개혁의 노하우를 장착하고, 이에 기반 한 규제분석 및 규제컨설팅을 하기 위해서는 전문성이 축적이 필요하다. 이 과정에서 필요하다면 규제분야의 전문성을 보강할 필요도 있을 것이다. 또한 규제분석을 위한 지원기구가 안정성이 필요하다. 현재와 같이 과제 베이스로 위탁 계약하는 상황에서는 부처의 규제특성을 감안한 규제연구가 이루어지기 힘들기 때문이다.

제3절 과학기술분야 규제개혁 성과분석: 내용 및 성과분석

1. 규제의 내용 및 성과 분석모형

1) 분석모형(Ⅰ): 규제개혁 백서 상 기존분석의 요약

과학기술분야의 규제개혁 성과분석을 위해, 가장 먼저 검토해야 할 것은 정부의 공식적인 규제개혁에 대한 내용을 담은 규제개혁 백서의 내용을 요약하고, 정리하며 그에 대한 분석을 실시하는 것이다. 규제개혁 백서는 기존규제와 신설 및 강화규제에 대한 개혁의 내용을 담고 있으며, 특히 이들에 대해 각 부처별로 규제개혁의 내용을 담아 연차적으로 발표되고 있다.

한편 과학기술분야의 규제개혁에 대한 평가를 위해서는 정부에서 과학기술 분야를 관할하고 있는 미래창조과학부의 규제개혁을 중심으로 그 내용을 살펴볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 2013년, 2014년, 2015년의 규제개혁 백서에 실린 미래창조과학부의 규제개혁을 중심으로 그 내용을 검토해 보고자 한다. 특히 본 연구에서는 이들 미래창조과학부의 규제개혁에 대해 과학기술 분야의 규제개혁의 양적 충분성, 규제개혁의 적절성에 대해 분석하기로 한다. 적절성에 대한 분석을 위해서는 규제의 필요성, 규제의 비용과 편익에 대한 검토, 규제의 이해당사자에 대한 고려와 같은 정부의 규제심사에서 기준으로 삼는 기준을 적용하기로 한다.

2) 분석모형(Ⅱ): 본 연구에서 제시한 기준

한편 본 연구에서는 규제개혁 백서와 더불어, 규제정보포털에 실린 규제개혁의 내용 중, 과학기술 분야에 대한 것을 검색하고, 이들의 적절성에 대한 분석을 실시하고자 한다. 이들 규제정보포털에 탑재된 규제개혁 성과들은 규제개혁백서보다 풍부한 규제개혁 관련 사항을 담고 있어서 과학기술 분야의 규제개혁에 대해서도 보다 충실한 분석이 가능하다. 즉, 규제정보포털에서는 규제개혁장관회의, 규제신문고, 그 외 규제개선 특(정부의 규제개혁 성과요약)을 통해 각 부처의 규제개혁 사항이 보다 세부적으로 탑재되어 있는 것이다. 특히 규제개혁 백서가 주로 신설·강화규제에 대한 개혁의 내용을 담고 있다

면, 이들 규제정보 포털에 탑재된 규제개혁의 내용들은 기존규제의 개혁을 담고 있어서 위의 규제개혁 백서에 대한 분석만으로는 잘 포착되지 않는 정부의 과학기술 분야의 규제개혁의 실체를 파악할 수 있게 해 준다.

본 연구에서는 이들 규제정보포털에 탑재된 과학기술 분야의 규제개혁의 성과에 대해 먼저 양적인 충분성에 대해 검토하기로 한다. 즉 과학기술 분야의 기존규제 개혁이 양적으로 얼마나 많이 이루어졌는지에 대한 분석이다.

한편 이들 기존 규제개혁에 대해서는 정부가 그 문제를 인지하고, 개선을 위해 노력한 것이지만 최종적으로 개혁을 결정한 규제와 그렇지 않은, 즉 현재 상태를 유지하는 것으로 결정한 두 가지 유형이 있다. 이들 두 가지 유형에 대해 그 각각의 적절성을 구분해서 분석하는 것이 규제개혁의 모습을 보다 세부적으로 파악할 수 있다. 특히 규제개혁 신문고의 경우, 민간에서 불합리성을 근거로 규제개혁을 건의한 것으로 정부는 그런 문제제기의 타당성을 검토해 수용과 불수용의 여부를 결정하기 때문에, 정부의 이런 결정의 적절성을 판단하는 것이 규제개혁의 성과를 검토하는데 매우 필요하다.

(1) 개혁(개선)한 규제의 경우

정부가 규제개혁을 수용해서, 추진한 과제의 경우에 그것이 수용되었다는 것만으로 규제개혁이 성과가 있었다고 평가할 수는 없다. 김신·이혁우(2016:108-160)의 분석에 의하면, 정부가 규제의 불합리성을 인지하고, 그 개선을 시도한 규제라 하더라도, 1) 규제 불합리성의 근본적인 원인의 교정은 회피한 채, 벌칙의 강화 등을 통해 해결하려 하거나, 2) 중복규제나 이중규제의 경우 통폐합 등 근본적인 해소가 아닌, 사례집과 교육집 등의 발간을 통해 정보전달의 미봉책에 그치는 경우가 있었다. 3) 형식적인 규제개선으로 규제개혁의 성과를 확인하기 어려운 경우도 있었고, 4) 규제시스템 차원의 정비가 필요함에도 불구하고 단순한 절차정비에 그친 경우도 있었으며, 5) 덩어리 규제 중에 단일의 규제만 개선한 경우도 있었다.

이런 양상은 과학기술 분야의 규제개혁에 대해서도 정부에서 개혁한 규제개혁의 결과, 혹은 그 내용이 적절했는지를 분석하는 중요한 기준이 될 수 있다. 또한 분석결과 이들 유형에 해당하는 규제가 다수 발견되었다면 정부의 과학기술분야의 규제가 충실하지 못했다는 결론을 내릴 수 있게 된다.

(2) 개혁(개선)을 거부한 규제의 경우

정부가 민간으로부터의 규제개혁 건의를 거부한 경우, 그에 대한 상세한 이유를 소명하는 것이 타당하다. 그리고 정부의 규제개혁 신문고의 운영 가이드에서도 이를 명확하게 하고 있다. 그러나 김신·이혁우(2016:108-160)의 연구를 보면, 1) 특별한 이유 없이 외국보다 엄격한 규제기준을 제시한 것, 2) 개선대상으로 문제를 제기한 규제를 오히려 규제개선의 불수용의 근거로 삼는 아이러니, 3) 명확한 증거 없이 일반적이고 추상적인 이유를 들어 규제개혁을 거부하거나, 4) 규제의 확실성에 근거한 문제를 외면한 경우도 있었다.

따라서 과학기술 분야의 규제개혁 건의에 대한 불수용이 된 안건에 대해서도 위에서 제시한 유형에 해당하는 사례가 있는지에 대한 분석을 통해 정부의 과학기술 분야의 규제개혁의 적절성에 대한 분석이 가능하다.

2. 규제의 내용 및 성과 분석

1) 분석모형(1): 규제개혁 백서 상 기존분석

(1) 규제개혁의 양적규모에 대한 분석

정부의 규제개혁 백서에 실린 과학기술 분야의 규제개혁은 양적으로 매우 빈약함을 발견할 수 있다. 주로 신설·강화규제를 중심으로 그 내용을 분석한 결과를 보면, 2013년의 경우, 미래창조과학부의 신설·강화 규제에 대한 심사 안건 중, 과학기술 분야의 규제개혁 안건은 전무하며,¹⁸⁾ 2014년의 경우에는 전체 30개의 법령에 대한 심사 중, 4건에 대한 심사가 과학기술 분야에 대한 것이었다.¹⁹⁾ 그 상세한 내용으로는 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설

18) 2013년의 경우, 정보통신산업 진흥법 시행규칙 개정안, 전자파 장애 방해기준 개정안, 전자파 보호기준 개정안, 방송통신기자재 등 시험기관의 지정 및 관리에 대한 고시 개정안, 클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률 제정안, 전자파 등급기준 표시대상 및 표시방법 고시 제정안, 무선설비 규칙 개정안, 간이무선국 우주국 지구국의 무선설비 및 전파탐지용 무선설비 등 그밖의 업무용 무선설비의 기술기준 개정안, 국가정보화 기본법 시행령 개정안, 방송법 개정안, 접지설비/구내통신설비/선로설비 등 통신공구 등에 대한 기술기준 개정안, 전기통신사업법 시행령 개정안, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 개정안, 정보통신 진흥 및 융합활성화 등에 관한 특별법 시행령, 웹접근성 품질인증기관 지정 및 품질인증 등에 대한 고시 제정안, 소프트웨어 산업 하도급 계약의 적정성 판단기준 개정안이 심사되었다(규제개혁위원회, 2013).

19) 2014년의 경우, 중요한 전기통신설비 개정안, 전자파 보호기준 개정안, 전자파 장애 방지기준

립·운영 등 육성에 관한 법률 시행령 개정안(제423회 예비심사, 2014.6.5.), 연구개발서비스업진흥법 제정안(제335회 본회의, 2014.10.10.), 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 개정안(제443회 예비심사, 2014.10.23.), 연구실 안전환경 조성에 관한 법률 개정안(제448회 예비심사, 2014.11.28.)이 그것이었다. 2015년의 경우에는 전체 21건의 법령 심사 중 4건에 과학기술 분야에 대한 것이었는데,²⁰⁾ 연구실 안전환경 조성에 관한 법률 시행령 및 시행규칙 개정안(예비심사, 2015.5.27.), 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 개정안(예비심사, 2015.6.9.), 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법 시행령 개정안(예비심사, 2015.8.11.), 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 개정안(예비심사, 2015.12.4.)이 그것이었다. 이렇게 볼 때, 적어도 과학기술 분야를 총괄하는 미래창조과학부의 경우, 신설·강화규제를 통해 과학기술 분야의 규제를 개선하는데 미온적이었다고 판단할 수 있다. 2013년 0%, 2014년 13%, 2015년 19%의 규제심사 안이 과학기술 분야에 해당하는 것이었기 때문이다.

한편 과학기술 분야의 신설·강화규제의 안건을 살펴보면, 연구실 안전, 국가연구개발사업의 관리, 국제과학비즈니스벨트의 조성, 과학기술분야의 정부 출연기관 등의 설립과 운영에 대한 것으로 과학기술 분야의 관리에 대한 규

개정안, 별정우체국법 개정안, 전기통신사업자의 통계보고 등에 관한 고시 제정안, 정보통신공사업법 시행령 개정안, 이동통신단말장치 유통구조개선에 관한 법률 시행령 제정안, 지원금에 상응하는 요금할인 혜택제공기준 제정안, 수출하고자 하는 중고 이동통신단말장치의 분실도난 단말장치 여부 확인방법에 대한 고시, 우편법 시행령 개정안, 우편법 시행규칙 개정안, 요금제에 따른 부당하게 차별받는 지원금 기준 제정안, 통신과금서비스 운영에 관한 고시 개정안, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령 개정안, 전파법 시행령 제정안, 전기통신설비의 상호접속기준 개정안, 방송법 시행령 개정안, 기술사법 시행령 개정안, 전기통신사업법 시행령 개정안, 주파수분배의 변경에 따른 방송통신기자재의 이용자 지원과 표시방법에 관한 고시 개정안, 정보통신공사 하도급 계약의 적정성 심사기준 제정안, 디지털 텔레비전 방송 프로그램 음량 등에 관한 기준 제정안, 보증보험의 피보험자 및 가입금액 등에 관한 기준 제정안, 전자서명법 시행규칙 개정안, 집적정보 통신시설 보호지침 개정안, 방송통신설비의 안정성 및 신뢰성에 대한 기술기준 개정안이다(규제개혁위원회, 2014).

- 20) 2015년의 경우, 전기통신사업법 시행령 개정안, 전기통신설비 공동구축을 위한 협의회 구성 및 운영 그리고 전담기관 지정 등에 관한 고시 제정안, 명의도용방지서비스의 내용 및 절차 등에 관한 고시 제정안, 거짓으로 표시된 전화번호로 인한 이용자의 피해예방 등에 관한 고시 제정안, 전파법 개정안, 전기통신사업법 시행령 개정안, 우주개발진흥법 시행령 개정안, 방송공동수신설비의 설치기준에 관한고시 개정안, 클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률 제정안, 방송통신발전기금 분담금 선정 및 부과에 관한 세부사항 개정안, 방송법 개정안, 방송법 시행령 개정안, 설비 등의 제공조건 및 대가산정기준 개정안, 소프트웨어 산업 진흥법 시행규칙 개정안, 요금 한도 초과 등의 고지에 관한 시행규칙 개정안, 방송통신발전 기본법 시행령 개정안, 정보보호 산업의 진흥에 관한 법률 시행령 및 시행규칙 제정안이 심사되었다(규제개혁위원회, 2015).

제가 대부분이었다. 이는 과학기술 분야의 경우, 새로운 연구 등을 수행하는 것을 본질적으로 가로막는 진입규제가 다수 있음에도 불구하고 이들에 대해서는 규제의 신설 등을 통해 개선을 위한 노력이 매우 부족했음을 의미한다.

(2) 규제의 내용에 대한 분석

한편 신설·강화규제에 대한 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

2014년의 규제 심사 안건 중, 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 시행령 개정안의 경우, 동일명칭의 사용에 대해 과태료 부과 규정을 신설한 것이다. 이들 규제의 경우, 연구기관의 동일명칭 사용은 사회적 혼동 등을 방지할 필요성의 측면에서 타당성이 인정되고, 관련 이해당사자의 의견을 수렴하고, 과태료 부과 경우도 유사법령에 비추어 비용과 편익의 형량이 적정한 것으로 판단되어 원안의결 되었다. 그 외 국가연구개발사업의 관리 등에 대한 규정의 경우, 상위법에 대한 연구개발비의 사용용도 이외의 사용에 대한 제재부과금 근거를 마련한 것과 연구실 안전환경 조성에 대한 법률의 경우, 연구실안전관리위원회의 의무설치와 연구실 안전을 위한 각종 서류보존과 교육의 의무를 제시하고, 위반 시 과태료의 근거를 마련한 것이다. 이들은 연구개발의 관리를 위한 절차적 규정을 도입한 것이다.

한편 연구개발서비스업진흥법 제정안의 경우, 연구개발 사업에 참여하거나 정부의 각종 지원을 받으려는 연구개발서비스업자는 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 과학기술정보통신부 장관에서 신고하도록 한 규정으로 이에 대해 신고요건이 포괄적으로 규정되어, 이를 예측가능 한 수준으로 구체적으로 정하도록 하고, 신고제도로 자율성과 창의적 연구개발의 저해가 있을 수 있음을 지적하기도 했다. 그러나 이들 규정의 경우, 비록 정부가 지원시의 요건을 확인하기 위한 최소의 규제로 밝히고 있으나, 이는 정부의 관리 차원에서 접근한 것이라는 점에서 규제의 필요성 측면에서 의문스럽다. 특히 아이러니 한 것은, 동 규제는 연구개발서비스의 진흥을 위해 도입된 것임에도, 연구개발사업에 참여하기 위해서는 정부에 신고의 요건을 충족해야 한다는 것이다. 이런 경우, 허가요건을 충족치 못하면 연구개발에 대한 진입이 제한된다. 기본적으로 연구개발의 경우, 정부가 정한 허가요건과 무관한 창의적 아이디어와 민간 연구자의 도전의식에서 출발한다는 점에서 이들 규제는 그 합리성에 대해 재고가 필요하다.

한편 2015년의 경우, 연구개발 사업에 대한 관리를 위한 규제가 다수였다. 즉 연구실의 안전 환경 조성에 관한 법률 시행령 및 시행규칙의 경우, 연구실 책임자의 결정과 연구실의 안전관리를 위한 보유인력을 규정한 것이었다. 그러나 이들 규정은 연구실의 안전관리를 위한 투입규제를 설계한 것으로 사후 규제와 성과규제로의 전환, 혹은 관리규제의 설계를 통해 민간의 자율성을 최대한 보장하면서도 규제가 효과적으로 작동할 수 있도록 하는 새로운 규제방식에 비추어 볼 때는 개선의 여지가 있다(김정해, 2010).²¹⁾ 예를 들어, 연구실마다 천차만별인 연구실의 안전관리 환경을 고려한다면, 각 연구실의 안전관리를 위한 구체적인 지침의 마련은 각 연구실에서 자율적으로 마련하고, 정부는 이에 대한 관리적 수준의 규제를 하는 것이 보다 타당하다는 점이다. 이런 규제가 설계된 것은 과학기술 분야의 규제를 총괄하는 미래창조과학부 역시, 규제의 보다 합리적인 설계를 위한 연구가 필요함을 의미하는 것이기도 하다. 그 외 국제과학비즈니스벨트의 조성과 관련한 규제의 경우, 입주자격을 규정한 것으로 국가수준의 계획사업으로 추진되고 있는 이 사업의 경우, 타당한 수준의 입주조건을 설계가 필요하다는 측면에서 타당성이 인정되는 것으로 보인다.

이렇게 볼 때, 규제개혁 백서에 대한 분석 결과, 과학기술 분야에 대한 신설·강화규제는 미래창조과학부의 규제를 중심으로 분석해 보면, 과학기술 분야에 대한 신설·강화규제를 통한 이 분야의 합리적 규제의 개선은 양적으로 매우 부족했다는 점, 몇몇 도입된 규제의 경우, 연구개발의 관리와 연구실의 안전관리를 위한 절차적인, 혹은 관리적인 규제가 대부분이었다는 평가를 내릴 수 있다. 즉 과학기술 연구를 진흥하고 보다 활성화하기 위해 연구개발 과정에서 보다 연구자들에 보다 많은 기회를 제공하는 방식의 제도설계는 거의 이루어지지 못했음을 발견할 수 있다. 흥미로운 것은 연구개발의 진흥을 위한 규제에서 조차, 연구개발 사업에 참여를 위한 신고요건을 정함으로써 국가, 즉 공급자 중심의 관리적 시각을 보이고 있다는 점이다. 연구개발 사업의 경우, 정부의 지원이 압도적이지만, 이들 지원을 받기 위해 정부가 각종 조건을 부여하는 순간 이들 지원조건들이 연구자의 연구의 자율성을 침해하기 시작해서 결국은 연

21) 관리기반 규제의 대표적인 예가 HACCP이다. 식품안전관리에서 HACCP는 각 식품업체로 하여금 스스로 안전을 확보할 수 있는 규제체계를 갖추도록 요구한다. 이를 통해 각 식품업체는 자신이 생산하는 제품의 특징이나 작업장의 성격에 부합하는 자율적인 규제체계를 만들어 낼 수 있다. 이는 전통적인 규제체계가 명령지시적인 획일적인 규제체계로 인해 규제현장에서는 규제의 확실성으로 인한 불합리성이 나타나는 것에 비해 진일보한 규제시스템이다.

구개발 사업을 통해 사전에 의도한 결과가 도출되는 것이 보장되기 힘들어지는 경우가 많다는 측면에서 이런 정부의 관행은 재고될 필요가 있다.²²⁾

그 외 과학기술 분야의 규제신설에서 보다 합리적인 규제안의 설계를 위한 연구가 필요함을 발견할 수 있기도 하다. 합리적인 규제안의 설계는 규제개혁 위원회의 규제심사 기준에서도 제시하는 것처럼, 규제의 필요성, 규제의 비용과 편익의 분석과 그 형량, 규제관련 이해당사자와의 협의가 필요한 규제를 말한다. 이것은 과학기술 분야의 규제안의 설계에 있어서도 이들에 대한 면밀한 분석이 필요함을 알 수 있다. 이를 위해서는 다양한 규제대안에 대한 검토가 필요함은 물론이다. 이런 점에서 위에서 이미 분석한 것처럼, 관리기반 규제의 적용을 시도할 필요가 있는 규제에 대해 정부가 도입하기 가장 용이하고 전통적인 규제방식은 투입측면의 규제설계를 해 도입한 것에 대해서는 다시 검토해 볼 필요가 있다.²³⁾

(3) 기타 사례 분석

한편 규제개혁 백서에 제시된 규제개혁 내용 중, 관심있게 분석할 필요가 있는 것이 바로, 2013년과 2015년에 각각 심의된, 클라우드 컴퓨팅 관련 규제안이다.²⁴⁾ 2013년의 경우, 클라우드 컴퓨터 발전 및 이용자 보호에 관한 법률 제정안(제373회 예비심사, 2013.6.20.), 2015년의 경우, 클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률 시행령 제정안(예비심사, 2015.8.17.)에 동 규제안이 제출되어 심사되었다. 그 내용을 보면, 2013년의 경우에는 정부의 클라우드 컴퓨팅 관련 실태조사, 클라우드 컴퓨팅서비스 제공자에 대한 사전 안전전

22) 이런 관점에서 이혁우(2009)는 정부의 각종 지원사업도 규제적 속성을 가지고 있으며, 이런 규제적 속성의 지원 사업으로 인해 사업의 효율성뿐만 아니라, 사업이 최초 의도한 성과가 도출되기 힘든 구조를 갖는 경우가 많음을 지적하기도 했다.

23) 이것은 미래창조과학부 내의 규제분석을 위한 기구(조직)이 규제의 타당성을 검토하고 보다 나은 규제안의 설계를 수행할 수 있는 수준의 전문성을 갖추는 데는 한계가 있음을 보여주는 것이다. 박근혜 정부의 경우, 규제비용관리제의 도입으로 각 부처가 규제비용을 분석하는데 초점을 둔 규제분석 기구를 마련하다 보니, 정작 규제의 합리성을 검토하는 등 규제설계를 위해 필요한 전문성을 갖춘 조직이 구축되는 데는 한계가 있었음을 의미하는 것이기도 하다.

24) 클라우드 컴퓨팅은 인터넷 기반(Cloud)의 컴퓨팅(Computing)기술을 의미한다. 즉, 클라우드 컴퓨팅은 인터넷에 존재하는 서버에 프로그램(앱)을 두고 컴퓨터나 휴대폰 등의 디지털 디바이스에 정보를 사용할 때마다 불러와서 쓰는 웹 기반 소프트웨어 서비스이다. 결국 클라우드 컴퓨팅은 개인이 사용하는 단말기는 정보의 입력과 출력만 진행하고 다양한 분석, 관리, 분배 등의 처리는 클라우드라 불리는 공간에서 이뤄지는 것을 의미한다.

성 검증, 클라우드 컴퓨팅에 대한 품질성능 및 정보보호 기준 설계, 표준약관의 제정, 이용자의 정보보호관련 규정, 그 외 위반 시 과태료 규정을 설계하고 있다. 한편 2015년의 경우, 사전예고 없는 서비스 중단 시의 통보규정, 사고에 대한 대응과 피해 대응 규정을 담고 있다.

이런 클라우드 컴퓨팅과 관련한 규정은 새로운 기술인 클라우드 컴퓨팅 서비스의 도래에 따라 이를 새롭게 관리해야 할 국가의 새로운 의무가 발생되었다는 측면에서 정부가 신산업에 따른 규제공백의 발생 시 이에 대응하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 기술의 발전에 따라 새로운 산업분야가 생성될 경우, 그 안전성, 사고발생, 품질의 적정성의 관리 등을 위해 정부가 필요한 경우에는 이를 고려할 수 있는 것이기도 하다. 따라서 정부에서 클라우드 컴퓨팅과 관련해 도입한 이들 규제들은 이런 면에서 그 도입의 필요성이 인정되는 규제라고 할 수 있다.

그러나 규제개혁의 관점에서 평가하면, 이런 유형의 규제의 도입에는 그 시기적 적절성에 대한 고려가 반드시 필요하다. 즉 클라우드 컴퓨팅과 같은 새로운 산업의 경우, 사업의 초기에는 기술의 불완전성과 시험을 통한 발전의 가능성 등으로 인해 연구개발과 사업화를 위한 기회 제공이 매우 중요하기 때문이다. 이런 상황에서 만약 정부가 클라우드 컴퓨팅에 대한 규제를 도입하면서 품질과 성능기준의 제시, 사고 발생 시 책임의 부여, 사업개시 전 안전성 검증의 의무부과 등을 도입하게 되면, 이제 이 사업의 도입과 도약단계에서 도저히 성장할 수 없는 장벽을 제공하게 되는 것이다.²⁵⁾ 이것은 과학기술 분야에서 신기술의 발전에 대해서는 모두다 적용이 되는 논리이기도 하다. 즉 제4차 산업혁명의 도래로 인해 드론, AI 기술, 3D 컴퓨팅 등이 개발되고 이를 활용한 새로운 산업이 도래 될 것으로 예측하고 있는 상황에서 이들 초기적

25) 사실 클라우드 컴퓨팅에 대한 정부의 규제개입은 클라우드 컴퓨팅의 사용에서 사고가 발생할 경우, 가입하고 있는 다수의 당사자가 정보의 누출과 정보의 상실 등 정보화 사회에서의 매우 심대한 피해를 겪게 되기 때문이다. 그러나 다른 한편, 시장에는 이미 여러 개의 클라우드 컴퓨팅 서비스가 존재하고 있으며, 이를 사용하는 소비자의 경우, 이를 선택할 수 있는 자율성이 보장된다는 것을 고려한다면 어떤 클라우드 컴퓨팅에서 사고가 발생할 경우, 이는 일차적으로 이를 제공하는 사업자와 해당 클라우드 컴퓨팅을 선택한 소비자 간에 해결해야 할 영역이다. 더구나 각 회사는 자신의 클라우드 컴퓨팅의 안전성과 보안을 위해 경쟁적으로 노력을 기울이고 있다는 점에서 본다면 정부의 이 분야에 대한 사전적인 지나친 개입은 오히려 이 산업의 성숙과 발전을 통해 정부가 우려하는 정보보호의 기술과 사고시의 정보의 상실에 대응할 기술의 개발이 민간에서 자연스럽게 개발됨으로써 이 산업이 지속적으로 발전해 가는 기회를 없애는 결과를 초래하는 것이다.

인 산업에 대한 규제를 촘촘하게 미리 만들어서 적용하게 되면, 이들 산업의 성장이 어려워지는 것과 같은 논리이다.

이런 면에서 본다면, 이와 같은 클라우드 컴퓨팅에 대한 규제의 경우, 해당 규제 자체의 필요성과 타당성에 더해 우리나라의 클라우드 컴퓨팅 산업의 발전 정도를 고려할 필요가 있다. 또한 정부에서 동 규제를 통해 도입한, 품질 기준과 사전 안전성 검정 등이 신규 클라우드 컴퓨팅 사업자에 대해 높은 진입장벽으로 작용하지 않는 것인지에 대한 검토도 필요하다.²⁶⁾ 이렇게 되면, 어떤 사업자가 새로운 클라우드 컴퓨팅 기술을 개발해 이를 사업화 하는 것이 힘들어 지고, 결과적으로 기존의 클라우드 컴퓨팅 기술을 적용해 이 사업을 운영하고 있는 사업자에게만 기득권이 발생하고, 산업의 발전은 저해되는 결과를 초래하기 때문이다. 그리고 결과적으로는 소비자 역시 그렇지 않았더라면 보다 나은 기술이 적용된 클라우드 컴퓨팅을 사용할 수 있는 잠재적인 기회가 상실되기도 한다.

2) 분석모형(II): 본 연구에서 제시한 기준

(1) 개혁(개선)한 규제의 경우

① 개혁(개선)한 규제의 모범사례 분석

개혁한 규제 중 모범적인 예를 보면, 민간에서 제기된 문제점을 적시로 해결한 것을 확인할 수 있었다. 물론 정부가 수용하기로 한 많은 규제들이 기존에 이미 정부가 개선을 위한 과정에 있는 규제, 이미 개선이 완료된 규제임에도 민간에서 인지하지 못한 경우, 이를 적절히 알리는 경우 등이 있었다. 이들 이외에 특히 관심을 가져야 할 사례 중 대표적인 것이, 규제기준의 보편성으로 인해 특수한 상황에 적용될 때 애로가 발생하는, 즉 규제의 획일성의 문제로, 이에 대한 유연한 해결을 요구한 경우가 많았다. 이런 경우 정부가 해결한 방식으로는 다음과 같은 것이 발견되었다.

26) 실제 이 법의 적용을 받지 않는 외국의 업체를 제외하고, 우리나라에서 클라우드 컴퓨팅을 제공하는 기업은 네이버 외에는 거의 존재하지 않는다. 그리고 많은 벤처나 창의적 아이디어를 가진 사업자들이 클라우드 컴퓨팅 기술의 개발을 통해 이 시장에 진입하려 하고 있을 것이란 점을 감안한다면 정부가 도입하려 한 클라우드 컴퓨팅과 관련한 규제가 해당 규제도입의 목적과는 별도로, 오히려 위에서 우려하는 부작용을 야기할 가능성이 전혀 없다고는 볼 수 없다.

통신기기, 조명 등 통신·전기기와 융합된 보호구 기준 마련이 필요(국민경제자문회의, 건의 2014.8.26.)하다는 의견에 대해 기존의 적합성 인증에 있어서는 이들 융합제품에 대해서는 인증기준이 없고, 보호구의 경우, 모체에 구멍이 없고 총질량이 440g 미만이 되어야 함을 확일적으로 규정하고 있어서 문제가 되었다. 이에 대해 정부에서는 민관의 협의체를 구성하여 인증 및 시장출시가 가능하도록 개선안을 도출하고 의결하였다. 즉 장착 및 통기를 위한 구멍은 허용하고, 무게 규정은 삭제하는 것으로 결정한 것이다. 이것은 규제의 성격상 기본적으로 획일성일 수밖에 없는 규제에 대해 협의체의 운영으로 규제의 유연성을 확보하는 예에 해당한다.

이와 동일한 방식으로 규제애로를 해소한 건이 CCTV 융복합 LED 조명 물품 코드 부여(국민경제자문회의, 2014.8.26.)이다. 역시 ICT 융복합제품의 독립적인 물품분류코드 생성요구에의 것이었는데, 이 규제가 문제가 된 이유는 ICT 융합물품은 제품분류 구분이 불분명 하므로 기존의 제품과 기능, 용도 및 주요 성능의 차별성이 있으면 새로 분류를 해야 하는 문제가 있다는 것이었다. 이에 대해 조달청에서는 목록심의회를 개최하여 융합보안용카메라 품명 및 세부품명을 신설하여, 물품목록번호를 부여하였다. 특히 이 사례가 흥미로운 것은 심의회 개최에서 물품목록번호 부여까지 2개월 만에 이루어졌다는 것이다. 이는 규제의 불확실성을 매우 적시에 해소한 것으로 판단된다.

한편 정부의 수용사례 중, 여러 부처나 기관에 걸려 있어서 규제애로의 해소가 보다 난이도가 높음에도 불구하고, 소관부처가 이들 기관에 까지 의견을 조회하면서 문제해결에 나선 경우이다.

② 개혁(개선)한 규제의 문제점 분석

한편 개혁한 규제라고 하더라도 그 내용을 살펴보면, 문제점이 드러나는 경우도 있다. 특히 규제정보포털에 탑재된 규제에 대한 수용사례 중 중복규제인 경우, 이를 통폐합 하는 등 근본적인 원인을 해소해야 함에도 그렇지 않고 대증적 규제에 그친 것, 또한 규제개선을 수용하면서도 구체적인 내용이나 시한을 정하지 않고, 형식적인 규제개선을 수용하여 추후의 규제개선의 성과를 확인하기 어려울 수 있는 것이 발견되었다. 이들 각각을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 이중규제에 대한 근본적 해소가 아쉬운 규제로는 융합상품 시장진입 지원제도 통합운영의 필요(규제개혁장관회의, 2015.5.6.)을 제기한 내용이다.

이것은 미래창조과학부에서는 신속처리 및 임시허가제도, 산업통상자원부에서는 적합성 인증을 각각 두고 있는 것에 대해 이렇게 제도가 각각 운영됨으로써 역량이 분산되어 제도홍보 및 안전발굴의 미흡 등으로 제도 활성화가 저해된다는 문제에 대해, 정부에서는 미래창조과학부와 산업통상자원부가 공동으로 제도를 홍보하고, 모니터링 조직을 활용 선제적 규제개선수요를 발굴하며, 수요자의 편의를 위한 신청절차의 대행과 부처 간 이견의 조정을 위한 협의체를 활용할 것으로 개선안을 제안하였다. 그리고 두 부처는 융합산업 신속출시의 지원을 위한 공동지침을 마련하는 것으로 하였다. 그러나 이런 제도적인 개선도 중요하지만, 기본적으로 융합상품과 관련해서는 국가 전체적인 차원에서 부처와 무관하게 이를 통합해서 관리하는 시스템이 필요하며, 이를 위해서는 기존에 부처마다 존재하는 인증이나, 시장진입제도에 대한 통폐합이 필요한 것이다. 이런 면에서 이 규제에 대한 정부의 개선안은 규제애로의 근본적인 원인에 대해 좀 더 관심을 가질 수도 있었다는 측면에서 아쉬움이 있다.

한편 규제에 대한 추상적·형식적 수용으로 피규제자의 입장에서는 정부의 규제애로의 수용에도 불구하고 여전히 체감하지 못하거나, 문제점이 상존하는 등의 사례도 있었다.

전기감리 특급기술자 승급제한 해제(규제신문고, 건의번호:61425, 규제신문고, 건의번호:52427)의 사례가 대표적이다. 이 사례의 경우, 건설기술 인력 감리경력 관리를 건축, 전기, 토목, 기계, 통신 분야의 경우 특급기술자의 승급이 고급에서 일정기간 경력이 충족되면 갈 수 있으나, 전기공사감리의 경우에는 기술사가 아니면 특급으로의 승급이 불가능하므로 이를 해소하길 요구한 것이었다. 기술사만 특급감리가 가능한 전기감리의 경우 다른 기술분야의 규제 대비 과도한 규제로 인해 많은 인력이 특급감리를 못하는 피해를 보고 있으며, 불공평한 개별법의 운영으로 기득권자를 보호하고 있기 때문이다. 이에 대해 정부는 전력기술인(감리원) 특급 자격의 완화에 대한 사항의 경우, 전력기술인 역량지수 제도를 마련하고, 관계부처의 협의 및 이해관계자의 의견수렴을 통해 중장기적으로 추진할 것으로 수용의 의견을 밝히고 있다. 그러나 이런 장기적인 개선안의 경우, 그 해결이 언제 될지 알 수 없을뿐더러 이해관계나 부처 간의 의견의 조율 등으로 규제애로 해소의 프로세스가 중간에 멈춰버리는 경우도 많다. 설령 중장기적으로 해소된다고 하더라도 이때까지, 규제의 불합리성이 상존하는 문제도 있다. 따라서 이와 같은 규제개선의 건의내

용에 대해서는 정부에서 좀 더 적극적으로 대안을 고민할 필요가 있다.

정보공학기술사 통합의 대국민 약속의 이행(규제신문고, 건의번호: 56846)의 경우도 마찬가지이다. 2009년부터 정보관리, 정보통신, 전자응용 기술사 등을 정보공학기술사로 통폐합 한다고 정부가 발표했고, 이에 대해 문제를 제기한 자는 수년 간 학원과 개인공부로 시간과 비용을 투자해 전자응용기술사를 취득했다. 기술사가 통합이 되면 현재 정보관리 및 컴퓨터시스템 응용 기술사에게만 주어진 정보시스템 수석감리원 자격을 취득하기 위해서였다. 그런데 이 제도가 2017년 문제제기 당시, 7년이 지났음에도 아무런 통합이 이루어지지 않고 있다. 이에 대해 정부가 기술사의 통합대상 분야가 달라서 어렵다고 하였지만, 2012년 96회 기술사 시험부터 전자분야의 전자계산기 기술사와 정보처리분야의 전자계산 조직응용기술사가 정보처리분야의 컴퓨터시스템 응용기술사로 통합되는 등의 예를 볼 때, 통합에 문제가 없는 것으로 다시 문제제기를 하고 있는 사안이다.

이에 대해 미래창조과학부에서는 기술사 제도의 경우, 국가기술자격법에 따라 고용노동부에서 기술사를 선발하고, 미래창조과학부는 기술사를 관리하여, 13개의 부처들이 개별법령에 따라 기술사를 활용하고 있는 현실을 소개하면서, 미래창조과학부의 경우에는 현재의 세분화된 종목체계로는 시험제도 관리 및 선발 후 활용시의 효율성이 떨어져 통폐합이 인정된다고 입장을 밝히면서도 자격의 등급, 직무분야, 종목의 신설과 변경 및 폐지에 관한 종목별 소관 부처들의 입장이 다르고, 이해관계자 간의 합의가 어려워 종목의 통폐합 준비에 어려움이 많은 실정을 같이 소개하고 있다. 또한 2009년 미래창조과학부(당시 교육인적자원부)가 이 제도의 개선을 추진하였으나, 고용노동부의 국가기술자격 종목정비 추진계획에는 이것이 빠져 있어서, 향후에도 지속적으로 제도의 개선을 위해 노력을 할 것으로 이 안을 중장기의 해결사안으로 밝히고 있다. 그러나 이런 미래창조과학부의 응답은, 문제가 제기된 해당 규제가 분명히 불합리성이 있음을 인지하고 있음에도 불구하고 온전히 정부 내의 소관부처의 관계 등으로 인해 개선이 불투명함을 밝히고 있는 것으로, 이렇게 되면 규제민원 제기자의 입장에서는 이 규제가 언제 개선이 될지 불투명한 상태에 지속적으로 처하게 된다. 이런 이유로, 정부의 답변에 대해 ‘정보공학기술사 통합에 대한 일정에 대한 답변이 없어 아쉽다’는 의견을 다시 올리고 있기도 하다.

창조경제타운 운영 이대로는 안 됩니다(규제신문고, 건의번호:16104)는 매우 흥미롭다. 이 규제건의의 경우, 창조경제타운이 우수아이디어로 선정만 하지, 선정 후, 투자자의 지원 등과 같은 세부적인 프로그램이 누락되어 있다는 것, 기업은 투자를 유치할 수 있는데 개인은 투자를 유치하기 매우 힘들다는 점이다. 개인의 경우 영업실적, 공장, 기계설비 대장 등을 지원요건에 두는데 창업의 경우 이것을 갖추기가 불가능하다는 것이다. 신용불량자도 사업을 할 수 있게 고려해야 한다는 건의도 있었다. 그런데 미래창조과학부에서는 ‘창조경제타운에서는 누구나 창의적인 아이디어를 제안하고, 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있도록 다양한 분야의 전문가가 멘토링을 제공하고 있으며, 추천된 아이디어에 대해, 사업화를 위한 출원, 시제품 제작, 기술개발, 컨설팅, 투자자 연계’ 등을 수행하고 있음을 밝히고 있다. 또한 투자자와의 만남 역시 멘토링 데이, 기업매칭데이를 비롯한 프로그램을 운영하고 있으며, 창조경제타운에서는 기업과 개인에 있어서 멘토링과 사업화 지원 등과 관련한 프로그램에 차별이 없다는 응답을 하고 있다.

그러나 이런 미래창조과학부의 응답에 대해 ‘안 됩니다. 못합니다. 절대 할 수 없습니다. 담당자를 만나보면 뭐가 뭔지 모르는 경우가 대부분이고. 뭘 아는 분들이 멘토인지 뭔지를 해야 하는데 물어보는 사람보다 못한 분들이 멘토를 하는 웃기는 상황입니다’ 라고 의견을 올리고 있다. 이것은 정부가 민간에서 제기하는 규제의 애로 현장에서 실제로 정책의 의도가 실현되는지를 묻고 있으며, 이것이 잘 안 되기 때문에 현장에서 실제 정책의 집행을 확인하고, 개선을 하라는 요구임에도 불구하고, 정부에서는 멘토 등 관련 제도를 운영하고 있다는 수준의 응답만을 하고, 이 수준에서만 규제개혁을 챙기기 때문에 발생한 문제이다. 이처럼 규제현장의 집행에 신경을 쓰지 않고 관련 제도의 나열로만 민간의 문제해결이 이루어지고, 규제개혁의 완성된다고 생각하는 것은 규제개혁에서 가장 지양되어야 할 사례이다.

한편 외국의 고정형 방사선감시기 설정관련 규정 철회(손톱밀가시, 건의일자:2016.4.8.)의 사례를 보자. 이 사례는 원자력안전위원회에서 외국의 방사선 고정형 감시기가 국내 기준에 맞게 설정된 경우에만 국내 업체(제강사 등)의 철스크랩 수입을 허용하는 지침을 2014년 7월 1일 추진함에 관한 것이다. 지침이 실행되면 외국의 기관 또는 철 스크랩 수출업체가 방사선 고정형 감시기를 국내 기준에 맞게 설정할 유인이 없어 향후 국내의 수입에 지장을 초래

한다는 의견이었다. 이에 대해 정부가 규제애로를 인정해 수용하였는데 그 내용이 2016년 7월 31일에 도입하기로 한 이 규제를 6개월 유예하여 2017년 2월 1일부터 시행한다는 것이었다. 결국 6개월 이후 다시 동일한 문제가 초래되고, 문제의 원인이 근본적으로 해결되지 않았기 때문에 또 다시 개선요구를 받게 될 것이다. 이것은 정부가 어떤 규제애로의 개선건의를 받든지 간에 근본적인 문제해결을 해야 한다는 입장에서 보다 적극적으로 규제대안은 설계하고 분석할 필요가 있음을 의미하는 것이다.

(2) 개혁(개선)을 거부한 규제의 경우

① 개혁(개선)을 거부한 규제에 대한 모범사례 분석

정부는 비록 민간에서 불합리성을 들어 규제애로의 해소를 요구한 경우라 하더라도 합리적인 검토와 분석, 근거가 있으면 규제개혁이 현 시점에서 불가능하다는 응답을 할 수 있다. 그러나 이 경우에도 정부의 대응방식은 매우 중요하다. 아래의 모범사례에 대한 내용을 보자.

특허심사관의 자격에 대해(규제신문고, 건의번호: 54320), 심사관에 의해 특허로 가치가 충분한 것이 심사관의 능력에 따라 거절될 위험이 있는 경우, 심사관 변경의 요구가 가능하도록 해 달라는 의견이었다. 제안자는 자신이 세계에서 3번째로 출시한 제품에 대해 특허에 대한 신규성을 인정받지 못하고, 재심사에서도 자신이 최초로 잘못 판단한 오류에 대한 합리화로만 정보를 사용하는 심사관으로 고통을 받고 있다고 밝히고 있다. 이에 대해 특허청에서는 특허법에 따라 심사관 제척기능은 있지만 기피제도는 없는데 이는 세계적으로 공통사항이라는 점과, 기피제도의 악용으로 심사업무의 지연, 객관적 사정에 대한 확인의 곤란 등의 문제가 있어서 제안자의 의견을 수용할 수 없음을 소상히 밝히고 있다. 또한 특허법 제132조의3에 의해 거절결정에 대한 불복심판을 청구할 수 있음을 알려줌으로써 불수용의 의견이라 하더라도, 제안자에게 우회적인 정책적 방법을 제안하는 노력을 하고 있다.

엔지니어링기술자 기술등급 관련 제도의 개선(규제신문고, 건의번호: 41038)의 경우, 엔지니어링 기술자 기술등급 산정에 대해 국가기술자자격자를 우대하는 것과 더불어 학력경력자도 인정할 것을 요구한 것이다. 실제로 관련 학과에서 대학원까지 다니며 전문지식을 갖춘 경우가 있어 학력경력자에 대

한 기술등급을 인정할 필요가 있다는 것이다. 이에 대해 미래창조과학부에서는 1990년대 고급인력의 부족으로 학력 기술자 제도를 도입해 개별법령에서 10년 이상 운영하였는데, 이후 학력, 경력 기술자의 양산으로 국가기술자자격에 대한 실효성이 떨어져 2006년 이 제도를 폐지한 경험을 소개하였다. 물론 현재 학력 경력자들의 기술적 전문능력을 인지하고 있으며, 이를 위해 향후 젊고 능력이 있는 인력이 고급 기술인력이 될 수 있도록 제3차 기술사제도발전기본계획에 따라 기술사의 진입장벽을 낮추기 위한 방안을 모색 중임을 밝히고 있다. 규제애로의 제안에 대해, 거부를 하더라도 이런 과거의 경험의 근거를 소개하고, 제안자가 제기한 문제가 현존하고, 이를 해소하기 위한 대안적 조치계획을 밝히는 것은 정부에 대한 신뢰를 제고하는 중요한 방식이기도 하다.

설계 등 용역업자의 사업수행능력 세부평가기준(재정상태건실도) 개선(규제신문고, 건의번호:34046)의 경우, 국토교통부의 건설기술진흥법 관련 설계 등 용역업자의 사업수행능력 세부평가기준에 의하면 세부평가 항목 중 신용도의 재정상태건실도는 신용평가등급만으로 평가하고 있음을 지적하고 있다. 즉 신용정보업자가 산출한 신용등급은 동일해도 신용정보회사별 평가등급이 상이해 신뢰성 저하는 물론 신용등급이 매출액, 자산규모로 평가해 대기업에 유리한 측면이 있어 용역의 입찰에는 불리하다는 것이다. 이에 대해 용역업자가 신용평가등급만이 아니라, 재무비율평가를 선택할 수 있도록 개선하자는 것이다. 이에 대해 국토교통부에서는 신용평가등급과 재무비율평가방식이 상대적인 우월성을 찾기 어렵고, 각 기관의 특성마다 서로 다른 평가방식을 적용하는 점을 감안, 국토교통부에서 운영 중인 재정건실도 평가에서도 재무비율평가방식이 도입될 수 있도록 검토할 예정으로 개선에 나섰지만, 의견수렴 결과 문제가 발생이 되어 수용이 어렵다는 구체적인 조치 내용을 밝혀 제안자에 신뢰도를 높여주고 있다. 즉 제안자의 의견과 같이 개선하기 위한 안에 대한 행정예고 기간 중의 의견수렴의 결과, 재무비율방식의 경우, 분식회계 및 조작 등에 대한 우려, 소기업 평가에 있어서의 신뢰성 저하, 신용평가등급으로 평가 시 재무제표 내용이 이미 반영되어 중복평가의 우려 등의 우려가 많았던 것이다.

이처럼 정부는 규제개선의 제안에 대해 불수용을 하더라도, 사후적인 조치 내용, 불수용의 구체적인 근거, 제안자가 고려하지 못한 다른 정책적인 고려점 등에 대한 상세한 설명을 제공할 필요가 있다. 이렇게 되면 정부의 규제개

혁에 있어서도 비록 불수용이 있다고 하더라도 규제개혁에 대한 국민들의 신뢰를 이끌어 낼 수 있다.

② 개혁(개선)을 거부한 규제에 대한 문제점 분석

정부가 과학기술 분야의 규제개혁에 대한 민간의 건의 과제 중 수용을 거부한 과제에 대해, 그 문제점을 분석하는 것은 위의 네 가지의 사례에 대한 분석 중 가장 중요하다. 규제개혁의 불수용의 근거가 부족하거나 규제의 공급자, 즉 정부 측면에서의 시각에 근거해, 민간이 제기한 해당 규제의 불합리성에 대해서는 상대적으로 덜 관심을 기울였을 수도 있기 때문이다.

전력기술관리법 시행령 제22조 제2항 별표3의 제도개선 건의(규제신문고, 건의번호:58191)의 경우, 해당 규정에 의하면 고급관리원의 책임감리의 범위를 발전과 배전, 철도의 경우 공사비 100억원 미만에 한정하고 있고, 그 외 공사에는 공사비 20억원 미만으로 한정하고 있는데 이는 현재의 고급 기술자 업무능력을 모르고 현재의 현장에도 부합하지 않는 것이어서 개선이 필요하다는 것이다. 즉 감리원의 주 업무는 공사시공과 관련한 설계변경 검토와 내역관리, 시공관리 등 기술사의 자격을 요구할 만큼 고도의 공학기술을 요구하지 않는 현재의 상황을 고려할 때, 이들 규제가 지나친 규제임과 동시에 특정한 집단에 대해 규제로 인한 지대를 부여하는 것일 수 있다는 논리인 것이다. 이로 인해 제안자의 경우, 고급감리원의 능력을 상향인정해서 건축전기의 경우에는 공사금액의 제한을 없애고, 플랜트와 같은 복합공정에서만 기술사와 고급감리원의 구분을 두는 것이 현실에 부합한다는 것이다.

그런데 이런 제안에 대해 산업통상자원부에서는 관련 법령에 따라 이미 공사의 종류는 복잡도와 특수성에 따라 구분되어 있으며, 규모는 일반적인 지표인 공사비로 구분하고 있고, 감리업무에 대한 업무량과 효율성을 고려하면 책임감리원의 등급을 유지하는 것이 타당하다고 답변하였다. 그리고 고급감리원의 현장활용 여부는 감리업체와 발주자의 영향에 따라 다르고 고급감리원의 능력의 인정여부와는 별개로 판단된다고 설명하고 있다. 그러나 이런 정부의 설명은, 제안자가 개선의 대상으로 삼은 규제를 오히려 규제존속의 근거로 삼고 있다는 문제가 있다. 즉 고급감리원 관련 규정의 현실부합성이 낮음을 제기했는데, 현재의 고급감리원 규정에 의하면 규제개선이 불가능하다는 대답을 하고 있는 것이다. 나아가 제안자가 문제로 제기한 규제가 현장에서는

의도와는 다르게 적용되고 있다는 측면에 대한 분석과 이에 근거한 답변이 있어야 함에도 불구하고 이것이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 문제도 있다.

기술사사무소 개설 등록(규제신문고, 건의번호:56769)의 경우에는 23년째 기계설비, 소방, 전기분야 설계를 하고 있는 제안자가 기술사 및 엔지니어링 협회에 등록되지 않아 사업에 어려움이 있어, 건축기계설비기술사를 채용해서 건축기계설비분야의 기술사 사무소 등록증을 받고자 했다. 그런데 기술사 협회에서 기술사를 채용해서 사무실을 오픈하더라도 사업자등록증을 기술사 명의로 등록을 해야 한다고 한 것이다. 즉 이렇게 되면 새로 채용한 기술사가 사업자 등록증의 대표자가 되어야 하고, 이때까지 운영해 온 사무실은 폐업을 해야 한다는 불합리한 결과가 된다는 것이다.

규제의 개선제안에 대해 미래창조과학부에서는 기술사법 제2조에 의한 기술사의 정의, 기술사법 제6조에 의해 기술사의 직무를 영업의 수단으로 하려는 기술사가 개업을 위해 개설한 사무소가 기술사사무소이므로, 사무소등록 기술사가 아닌 자는 기술사 사무소 또는 이와 유사한 명칭을 사용할 수 없으며(기술사법 제10조), 이를 위반한 경우 300만원의 과태료를 물어야 한다는 근거규정을 들어 규제개혁의 수용을 거부하고 있다.

미래창조과학부의 대응 역시, 규제개선 대상으로 불합리성을 문제 삼은 규제를 오히려 규제개혁을 거부하는 근거로 밝힌 사례에 해당한다. 이런 문제가 반복적으로 나타나는 이유는 정부가 민간의 규제개선의 건의를 규제의 불합리성의 개선, 즉 제도개선의 관점이 아니라 민원으로 인식하고 있기 때문이다. 해당 문제제기를 각 사업자마다의 특수한 민원사항이라고 인식하게 되면 그런 민원사항은 현재의 규정을 근거로 볼 때 수용이 불가능하다는 결론을 내리게 되는 것이다. 그러나 이는 불합리한 규제에 대해 그 수용가능성을 검토해서 불합리성이 있으면 개선에 나서야 하는 규제개혁의 관점에서 보면 받아들이기 힘들뿐더러 정부가 향후 규제개선과정에서 바로잡아야 할 행태적 과제라고 볼 수 있다.

비정규직 중 포닥의 인원규제(규제신문고, 건의과제:52698) 역시 마찬가지이다. 모든 연구소에서 포닥이 비정규직으로 카운트 되는 상황에서 비정규직 대 정규직의 비율을 낮추라고 하여, 신규임용이 동결된 상황을 들어 규제의 불합리성을 제기하고 있는 것이다. 이에 대해 미래창조과학부에서는 과학기

술분야의 정부출연연구기관에 근무 중인 포닥에 대해서는 비정규직 운영규모 산출에서 제외시켜 포닥의 연수에 제약이 없도록 하고 있다고 하면서, 다만 포닥의 제도에 부합하도록 박사학위 취득 5년 이내, 해당 연구기관에서 3년 이하의 근무 중인 포닥에 한해 비정규직 운영규모 산출에서 제외하고 있다고 밝히고 있다.

그러나 이 역시 규제가 현장에서는 불합리하게 적용되는 측면이 분명 존재하고 있고, 이를 인지해서 제도적으로 개선을 요청한 것에 대해 개선을 요청한 규제를 근거해서, 규제개선을 수용하지 않은 사례에 해당한다. 규제는 그것이 아무리 도입당시 타당한 것이라 하더라도 시간이 지나거나 상황이 변하거나 적용대상의 다양한 특성을 가질 경우, 개별적인 불합리성이 유발될 수밖에 없고, 만약 그것이 심각하다면 규제기준의 수정이나 보완을 통해 해결해야 한다. 이런 점에서 본다면 위의 규제건의 역시 여전히 규제개선의 수요가 존재한다고 판단해야 한다.

한편 규제의 획일성에 근거한 규제애로에 대해 이의 유연한 적용의 가능성 등에 대해 면밀한 검토가 필요함에도 불구하고 현재의 정부의 정책방침 등을 근거로 수용을 거부한 경우도 있었다.

건설폐기물처리용역 적격업체 평가기준(규제신문고, 건의번호:40320)의 경우, 동 규제에는 시설의 우수성 및 기술성 평가부분의 규제가 존재한다. 그런데 우수한 특허기술이 적용된 건설폐기물처리기술이 여러 개 있어도 1개의 신기술보다 못한 점수를 주고 있어서 특허개발에 애로가 있다는 것이다. 즉 아무리 좋은 특허를 보유해도 신기술로 인정을 받지 못하면 무용지물인게 건설폐기물업체의 현실이고, 특허 등록된 기술을 신기술로 인정받기 위해서는 많은 금전적 비용이 소요되어 소기업에서는 엄두도 못내는 게 현실임을 밝히고 있기도 하다. 이런 이유로 건설폐기물처리기술과 관련한 우수한 특허가 많지만 활용되지 못하는 경우도 많다는 문제제기를 하고 있다.

이에 대해 환경부에서는 건설폐기물처리용역 적격업체 평가기준의 세부평가항목 중 시설의 우수성 및 기술성의 항목은 환경기술의 실용화 촉진의 정부 시책에 부합하고, 신규성 및 기술성능 및 현장적용이 우수한 신기술의 개발 및 시설투자의 활성화를 위해 특허기술과 상대적으로 차별을 두고 있음을 밝히고 있다. 그리고 환경부 산하의 한국환경산업기술원에서 중소기업에 대

상으로 환경신기술 인증, 검증을 위한 특허선행기술 조사비용, 환경기술실용화 검증수수료 등을 지원하고 있다는 소개도 하고 있다.

그러나 이런 환경부의 답변에도 불구하고 기본적으로 건설폐기물처리기술에 있어서 특허기술의 개발에 애로가 유발되는 현재의 체계에 대한 개선을 고려하지 않는다는 점에서 이 규제는 규제적용이 현장에서 획일성이 있을 수 있고, 이로 인한 불합리성에 대한 정도를 분석해, 개선의 가능성을 검토해야 한다는 점에서 보면 정부의 대응은 지나치게 소극적인 측면이 있다.

(3) 해석

지금까지 규제정보포털에 탑재된 과학기술분야의 규제개혁의 내용에 대해서 분석을 해 보았다. 분석결과 다음과 같은 해석과 결론이 가능하다.

먼저 규제정보포털에서 과학기술 분야로 분류된 규제 중의 상당수가 과학기술 분야와는 거리가 먼 것이었다는 점이다. 이는 17-22페이지의 표에 소개된 규제에서도 확인할 수 있다. 때문에, 과학기술 분야를 포함한 정부의 개별 규제의 분류가 좀 더 세밀하게 정리하여 저장될 필요가 있다. 규제개혁은 그 내용도 중요하지만 규제개혁의 내용이나 성과를 체계적으로 정리함으로써 향후 규제개혁을 위한 연구나 정책의 개발에 중요한 자료로 삼을 수 있기 때문이다.

한편 규제정보포털의 과학기술 규제의 경우, 수용과제와 불수용과제 모두 모범적인 사례도 있었지만 문제점도 발견되었다. 수용과제라고 해도, 근본적인 개선을 도외시한 채, 대증적 수용만 한 경우, 규제애로에 대한 중장기적 대응을 수용함으로써 사실상 불합리한 규제가 기약 없이 계속 적용되는 경우, 규제현장의 적용상태를 고려하지 않고 규제기준만의 검토로 수용을 결정한 경우가 이들이었다. 한편 규제를 불수용한 경우에도, 분명 규제기준의 불합리성이 존재함에도 불구하고, 규제개선의 제안을 민원으로 받아들인 결과, 개선 대상의 규제를 근거로 규제개선을 수용하지 않는 아이러니가 있었으며, 규제의 획일성을 고려하면 분명, 규제애로에 대한 문제제기는 합리성을 가질 수 있으며, 이런 경우의 분석이 필요한 경우, 적절한 대응을 취해야 함에도 불구하고 이것이 부족한 경우도 있었다.

정부의 규제개혁에 있어서 이런 부족한 부분은 사실 규제개혁이 제대로 추진되는데 상당한 걸림돌로 작동한다. 규제개혁의 선순환은 민간과 정부가 역

할을 각각 나누어서, 민간에서 적극적으로 규제의 불합리성에 대한 문제제기를 하고, 정부는 제기된 규제애로를 적극적으로 해소하거나 답변하는 것이다. 이렇게 되면, 정부의 규제개혁에 대한 민간의 신뢰가 생기게 되고 그 결과 민간에서는 더욱더 열심히 규제애로를 개선해 달라고 건의하게 된다. 민간에서 정부에 규제개선의 건의에 소극적인 것은 민간에 규제애로 존재하지 않기 때문이 아니라 어차피 문제를 제기해 봐야 정부가 적극적으로 대응하지 않을 것이란 기대 때문이다.

따라서 정부는 과학기술 규제를 포함해서 민간에서 제기된 규제를 수용하든, 불수용하든, 해당 규제의 불합리성을 꼼꼼히 분석하고, 특히 규제가 현장에서 어떻게 집행이 이루어지는지 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 그리고 근거에 따라 민간의 규제개선 건의에 적극적으로 대응을 해야 한다.

3. 기타: 일몰규제에 대한 정비

한편 박근혜 정부에서는 기존규제 중 이명박 정부에서 일몰이 적용된 규제에 대한 정비도 이루어졌다. 이들 중 과학기술 분야를 총괄하는 미래창조과학부의 일몰규제 46건 중 과학기술과 직접적인 관계가 있는 것은 아래와 같은 15개의 건이었다.

〈표 2-3〉 과학기술 규제에 대한 일몰판단

연 번	등록 규제명	규제내용	관련법령	과기부 (당시 미래부) 검토 의견	규제조정실	
					검토 의견	판단근거
1	건강검 진의 실시	위험물질 및 바이러스 등에 노출될 위험성이 있는 연구 활동 종사자에 대해 정기적 건강검진 실시	연구실 안전 환경 조성 에 관한 법률 제18조 제3항 시행규칙 제10조	규제 유지	규제 유지	연구활동 종사자의 생존권 보장과 유사활동 종사자로의 피해확산을 예방할 필요가 인정됨
				일몰 폐지	일몰 유지 (3년)	건강검진 항목은 사회경제적 여건을 고려하여 변화할 여지가 있으므로 주기적 검토 필요

연번	등록 규제명	규제내용	관련법령	과기부 (당시 미래부) 검토 의견	규제조정실	
					검토 의견	판단근거
2	과태료 (연구실 안전환경 조성에 관한 법률)	연구실 안전환경 조성에 관한 법률위반시 과태료 부과	연구실 안전환경 조성에 관한 법률 제25조 시행령 제18조 시행규칙 제11조	규제 유지	규제 유지	법위반행위에 대한 실효성 확보를 위해 과태료 부과규정은 필요성이 인정되고 그 수준 또한 안전관리 법령과 유사한 수준임
				일몰 폐지	일몰 유지 (3년)	법위반행위에 대한 과태료 부과수준은 위반행위로 인한 사회경제적 피해 등을 고려해 조정할 필요가 있음.
3	과학관 설립계획 승인	사립과학관 설립계획(변경)의 승인규정	과학관 육성법 제7조 시행령 제8-10조 제14조의2 시행규칙 제5조	규제 유지	규제 유지	설립계획 승인에 따라 관련법령의 인허가 특례가 적용되는 것을 고려할 때 규제유지의 필요성이 인정됨
				일몰 유지 (3년)	일몰 유지 (3년)	승인신청절차는 관련법령의 개정 또는 사회문화적 여건의 변화에 따라 주기적인 검토가 필요
4	등록 (과학관)	과학관 설립·운영자의 등록요건 구비 및 등록사항 등	과학관육성법 제6조 시행령 제5조-7조 시행규칙 제2조, 3조	규제 유지	규제 유지	과학관의 공적 성격을 감안해 예산지원이 이루어지는 것을 고려할 때 최소한의 등록요건의 마련의 필요가 있음
				일몰 유지 (3년)	일몰 유지 (3년)	등록요건은 사회경제적 여건을 고려해 조정할 수 있는 사항으로 일몰유지 필요함
5	등록의 취소(과 학관)	등록과학관의 등록취소 사유규정	과학관육성법 제12조	규제 유지	규제 유지	법에서 부과한 의무위반 행위 시 제재처분으로서 등록취소의 필요성이 인정됨

과학기술분야 규제개혁 기반연구

연번	등록 규제명	규제내용	관련법령	과기부 (당시 미래부) 검토 의견	규제조정실	
					검토 의견	판단근거
				일몰 유지 (3년)	일몰 유지 (3년)	등록요건과 마찬가지로 정책환경의 변화에 따라 등록취소기준도 변경될 수 있으므로 주기적 검토 필요
6	사업 (과학관)	과학관의 추진사업 및 기타사업	과학관육성법 제5조 시행령 제4조	규제 유지	규제 유지	과학관의 공공성 유지를 위하여 사업범위를 법령에서 규정할 필요성이 인정됨
				일몰 유지 (3년)	일몰 유지 (3년)	과학관이 수행할 수 있는 사업범위는 관련 정책의 변화에 따라 변경될 수 있으므로 규제유지 필요
7	소속공 무원의 필요시 관련 서류 등의 검사	안전점검 및 정밀안전진단의 실시현황 등 그 업무에 관한 사항을 파악하기 위하여 대학 및 연구기관 등에 대해 소속 공무원으로 하어금 관련 서류를 검사하게 할 수 있음	연구실 안전 환경 조성에 관한 법률 제11조	규제 유지	규제 유지	소속공무원의 서류검사 업무는 행정조사의 일환으로서 정책의 수립 및 집행을 위해 필요성이 인정됨
				일몰 폐지	일몰 폐지	공무원의 서류검사 규정은 사회변화에 따라 변화하는 것이 아니므로 재검토 일몰을 폐지하는 것이 타당함
8	연구활동 종사자에 대한 교육 및 훈련	연구활동종사 자에 대하여 연구실 사용에 따르는 안전성 확보 및 사고예방에 필요한 교육 및 훈련 실시	연구실 안전환경 조성에 관한 법률 제18조 시행령 제17조 시행규칙 9조	규제 유지	규제 유지	위험물질 및 바이러스 등에 노출될 우려가 있는 연구활동 종사자에 대한 안전교육은 더 큰 피해를 방지하기 위한 최소한의 규제라고 판단됨
				일몰 폐지	일몰 유지 (3년)	연구활동 종사자, 안전환경 관리자가 받아야 하는 안전교육과목은 사회와 환경의 변화에 따라 변경될 수 있으므로 재검토 일몰유지 필요

연도	등록 규제명	규제내용	관련법령	과기부 (당시 미래부) 검토 의견	규제조정실	
					검토 의견	판단근거
9	이공계 대학 등 여학생 비율 적정유지 등	국가 및 지방자치단체는 이공계 대학 등에 매년 입학하는 여학생의 비율을 적정하게 유지하도록 권장	여성과학기술 인육성 및 지원에 관한 법률 제8조 제1항	규제 유지	규제 유지	다양한 분야의 인력채용 등에서 양성평등 관련 정책이 유지되는 상황을 고려시 동 규제의 유지의 필요성이 인정됨
				일몰 유지 (3년)	일몰 유지 (3년)	양성평등 정책은 사회문화적 환경변화에 따라 유지여부를 판단하는 것으로서 동 규제의 일몰도 유지할 것이 필요함
10	이공계 대학 등의 여학생 비율 권장	국가 및 지방자치단체는 여학생의 이공계 대학 진학을 유도하고, 필요한 프로그램을 개발하고 운용하거나 지원할 수 있으며 목표달성을 권장함	여성과학기술 인육성 및 지원에 관한 법률 제7조 제1항 시행령 제10조 제2항 제3항	규제 유지	규제 유지	다양한 분야의 인력채용 등에서 양성평등 관련 정책이 유지되는 상황을 고려 시 동 규제의 유지 필요성이 인정됨
				일몰 유지 (3년)	일몰 유지 (3년)	양성평등정책은 사회문화적 환경변화에 따라 유지여부를 판단하는 것으로 동 규제의 일몰도 유지할 필요성이 있음
11	적극적 조치의 대상 등	여성과학기술 인에 대한 채용목표비율 및 승진목표 비율을 설정	여성과학기술 인육성 및 지원에 관한 법률 제11조 제1항 시행령 제13조	규제 유지	규제 유지	다양한 분야의 인력채용 등에서 양성평등 관련 정책이 유지되는 상황을 고려 시 동 규제의 유지의 필요성이 인정됨
				일몰 유지 (3년)	일몰 유지 (3년)	양성평등정책은 사회문화적 환경 변화에 따라 유지여부를 판단하는 것으로 여성인력의 채용목표비율 및 직급별 승진목표 비율은 해당 시점의 사회문화적 상황과 인식을 고려하여 조정할 필요가 있음

과학기술분야 규제개혁 기반연구

연 번	등록 규제명	규제내용	관련법령	과기부 (당시 미래부) 검토 의견	규제조정실	
					검토 의견	판단근거
12	적용 범위	연구실 안전환경 조성에 관한 법률 및 시행령의 적용대상 범위를 규정	연구실 안전환경 조성에 관한 법률 제3조 시행령 제3조	규제 유지	규제 유지	위험물질을 보유 및 관리하는 연구실은 안전조치 의무를 해태할 경우 막대한 피해를 발생시킬 수 있으므로 규제유지 필요
				일몰 폐지	일몰 유지 (3년)	동 법령의 적용대상은 환경변화를 고려하여 조정할 수 있는 사항이므로 주기적인 재검토 사항이라 판단함
13	폐관 통보 (과학관)	과학관 폐관에 따른 통보 및 등록말소	과학관 육성법 제14조 시행령 제8조	규제 유지	규제 유지	공공적 성격을 가진 과학관의 관리를 위한 것으로 폐관에 따른 추가적 의무는 없으며, 단순한 통보의무한 규정
				일몰 유지 (3년)	일몰 폐지	폐관통보에 따른 구체적 절차나 관련 서류 등의 제출 등이 포함되어 있지 않으므로 일몰폐지가 타당함
14	후원회 (과학관)	과학관 후원회에 대한 구성 및 지원근거	과학관 육성법 제19조 시행령 제15조	규제 유지	규제 유지	과학관 운영 및 관리의 재원확보를 위한 규정으로서 후원회 구성의 근거규정을 유지할 필요가 있음
				일몰 유지	일몰 폐지	후원회 구성에 따르는 구체적인 절차나 관련서류의 제출 등이 포함되어 있지 않고 근거 규정만을 규정하고 있으므로 일몰폐지가 타당함

연번	등록 규제명	규제내용	관련법령	과기부 (당시 미래부) 검토 의견	규제조정실	
					검토 의견	판단근거
15	수익 사업 (과학관)	과학관의 수익사업 근거규정	과학관육성법 제18조 시행규칙 제10조	규제 유지	규제 유지	과학관의 공공성을 고려할 경우, 수익사업의 범위를 한정적으로 규정하여 지나친 영리추구 행위를 방지할 필요가 있음
				일몰 유지 (3년)	일몰 유지 (3년)	수익사업의 범위는 사회환경의 변화에 따라 가변적인 사항으로 주기적 검토가 필요함

※ 출처: 규제개혁위원회(2014), 규제개혁백서, p535-538.

위의 정부의 과학기술 분야의 일몰규제에 대한 검토결과에 대한 간단한 평가를 수행해 보면 다음과 같다.

먼저 건강검진, 과태료, 소속공무원의 필요시 관련 서류 등의 검사, 연구활동 종사자에 대한 교육 및 훈련, 적용범위, 폐관통보, 후원회 등에 대해 미래창조과학부에서 일몰폐지를 검토하거나, 국무조정실에서 최종적으로 일몰폐지로 결정하였다. 상당수의 규제가 일몰폐지로 결정된 이유는 당초 이들 규제에 대한 일몰이 설정될 때, 정부가 규제관리를 전면적으로 하겠다는 취지에 따라 일몰의 대상이 될 필요성이 낮은 규제에 대해서도 일몰을 설정했기 때문이다. 따라서 이처럼 일몰대상인지 아닌지에 대한 검토는 규제의 일몰설정을 통해, 주기적으로 규제의 타당성을 검토한다는 취지를 제대로 살리기 위해 필요한 것으로 보인다. 다만, 건강검진과 과태료의 경우, 부처에서는 일몰폐지를 검토한 한편, 국조실에서는 일몰의 유지로 판단했다. 하지만 결과적으로는 일몰폐지가 타당하다. 이는 연구활동 종사자에 대한 교육훈련, 적용범위에서도 마찬가지이다. 이들의 경우, 굳이 3년의 주기를 놓고 사회경제적 수요의 변화를 판단하기보다, 개선의 수요가 있으면 그때그때 개선을 하면 되는 규제들이다. 그리고 이들 규제에 대해 3년이란 일몰이 도래 한 후, 과연 규제의 필요성에 대한 전면적인 재검토 후, 일몰의 재설정이 이루어질 가능성이 낮고, 형식적인 일몰연장이 이루어질 가능성이 높다는 측면에서도 그렇다.

다음으로 과학관 설립계획 승인, 등록, 등록과학관의 등록취소 사유, 과학관의 추진사업 및 기타사업 등 일몰을 재설정할 경우, 그 근거로 사회경제적 여건의 변화에 따라 규제기준의 조정이 가능할 수 있음에 두고 있다. 그러나 일몰을 연장하는 경우에는 이들 규제에 대한 일몰시기가 도래했을 때, 과연 해당 규제에 대한 분석을 통해 규제의 존속여부를 검토할 수 있을지에 대한 검토가 필요하다. 그렇지 않고, 향후 사회경제적 상황의 변화가능성이 있다는 것만으로 일몰을 설정하게 되면 일몰 도래 시에 면밀한 검토가 없이 또다시 동일한 이유로 일몰의 연장이 형식적으로 이루어지는 관행을 반복하게 된다. 그만큼 행정력이 투입되는데, 일몰적용을 통한 규제합리화의 성과는 별로 없는 상황이 된다.

특히 이런 면에서 중요한 것이 이공계 대학 등 여학생 비율, 적극적 조치 등과 관련한 규제이다. 이들 규제의 경우, 현재의 시점에서 여학생, 여성과학인에 대한 적극적 조치가 필요하기 때문에 도입한 규제이다. 이들 규제의 필요성에 대해서는 사회적 논란과 이견이 존재하지만 어쨌건 국회의 정상적인 합의와 그 결과로서 법률의 제정, 이에 근거한 시행령 등이 마련된 규제인 것이다. 물론 이 규제의 경우, 사회경제적 여건에 따라 그 필요성이 달라질 수 있다. 그러나, 이것과 이 규제를 3년마다 재검토해서 그 필요성을 살펴야 한다는 것은 별개의 문제이다. 이런 성격의 규제의 경우, 필요수요에 변화가 생기면 언제라도 국회나 정부에서 검토를 하게 될 것이고 그 결과 규제기준의 조정이 이루어질 것이기 때문이다. 따라서 사회경제적 변화의 수요가 있다는 이유만으로 일몰을 설정하는 것은 실효성이 낮다.

이렇게 볼 때, 규제일몰의 활용은 규제관리를 위한 하나의 중요한 수단이라는 의의에도 불구하고, 생각보다 적용될 수 있는 분야가 제한되는데 이는 과학기술 분야에서도 마찬가지이다. 그리고 규제일몰과 친화성이 높은 규제는 시범적, 혹은 임시적으로 시행해 볼 필요가 있는 규제에 대한 것이다. 예를 들어 과학기술 규제와 관련해서 최근 제4차 산업혁명의 도래로 기존 규제의 틀을 탈피한 새로운 시도를 가능하게 해 줄 필요성이 증가하고 있는 경우, 기한을 정해서 새로운 시도를 가능하게 할 규제를 도입해 본 후, 일정 기한이 지난 후 그 성과를 평가해 향후 규제제도를 어떻게 설정하는게 합리적일지를 판단하는 것이 있을 수 있다.

4. 과학기술 분야 규제의 성과평가

본 연구에서는 박근혜 정부의 과학기술 분야 규제개혁 성과평가를 위해, 규제개혁백서와 규제정보포털에 실린 미래창조과학부의 규제 중 과학기술 분야의 규제, 규제정보포털에 과학기술로 분류된 규제에 대한 분석을 실시하였다. 그 결론은 다음과 같다.

먼저 규제개혁의 양적측면에서 과학기술 분야의 규제개혁이 활발하지 못했다. 규제개혁 백서에 실린 규제를 보면, 매년도 4건에 불과했으며 그것마저도 2013년도에는 전무함을 발견할 수 있었다. 한편 규제정보포털에 탑재된 과학기술 분야의 규제는 이보다 많았지만, 정부의 규제분류의 엄밀성이 낮은 까닭에 이 역시 과학기술 분야로 명확하게 분류할 수 있는 분야는 많지 않았다. 다만 규제개선 특에서는 연구실환경, 연구개발 관련 행정절차 등의 규제를 중심으로 다수의 규제개선이 이루어졌음을 확인할 수 있다.

둘째, 규제개혁의 질적 측면에서 보면, 과학기술 분야의 규제개혁이 매우 부진했다고 판단된다. 사실 과학기술 분야의 규제애로의 문제는 아무리 좋은 아이디어가 있다고 하더라도 이를 시도하고, 실현해 보며, 나아가 사업화를 넘어 마케팅에까지 가는 일련의 연계에 대한 불합리성의 해소가 필요하다. 특히 여러 과학기술 분야에 존재하는 각종 진입규제로 인해 과학기술의 발전이 이루어지지 못하는 분야가 매우 다양함에도 불구하고 이에 대한 규제의 개선은 크게 이루어지지 못한 것이다. 예를 들어, 최근 제4차 산업혁명의 도래와 함께 인공지능, 핀테크, 드론, 사물인터넷, 자율주행자동차 등 여러 새로운 분야가 나타나고 있을뿐더러 융합분야의 도래로 기존의 산업분류로는 설명이 안 되는 분야가 급격히 증가하고 있다. 또한 바이오 분야의 경우, 생명안전, 위치기술의 경우, 정보보호 등의 가치와의 상생적 균형점을 새롭게 모색해야 한다. 이런 연유로 기존의 규제체계의 수정에 착수해야 함에도 불구하고 준비가 미흡하기도 한 것이 사실이다.

셋째, 과학기술 분야의 규제일몰의 경우, 본질적인 규제보다 주로 연구실환경 등에 대한 규제에 대한 일몰이 적용되었으며 지난 정부 전면적 규제일몰제 적용의 문제점으로 인해, 다수의 규제에 대한 일몰이 합리적으로 해제되었다. 그러나 향후 규제일몰제도는 제4차 산업혁명의 도래와 더불어 규제개혁의 수단으로 활용가능성이 높기 때문에 규제설계 시 적극적으로 고려할 필요가 있다.

과학기술분야 규제개혁 기반연구

한편, 이런 과학기술분야의 규제개선 성과의 미흡은 국가과학기술혁신역량평가 결과에서도 나타나고 있다.²⁷⁾ 2015년 평가 결과 우리나라의 과학기술 혁신역량은 OECD 30개국 중 5위로 전년대비 2단계 상승한 것으로 나타났다(미래창조과학부·과학기술기획평가원, 2016). 부문별로는 연구개발투자 등으로 대표되는 활동 부문이 2위로 강점을 보인 반면, 연구개발 지원제도, 문화 등으로 구성되는 환경 부문은 22위로 상대적인 역량이 낮아 분야별 편중이 존재하는 것으로 나타났다. 이는 결국 우리나라의 과학기술의 혁신역량평가가 비록 높긴 하지만 연구개발 투자의 양적규모에 해당하는 것이지, 실제로 연구개발이 활발하게 이루어지고, 질적으로도 혁신적인 연구와 성과가 도출될 수 있는 규제환경의 개선은 여지가 매우 높음을 의미하는 것이기 때문이다.

〈그림 2-3〉 2015년 국가별 과학기술 혁신역량 부문 및 항목별 순위

순위	국 가	COSTI (지수, 점)	COSTI (상대수준, %)	자원	인적자원	조직	자사지원	활동	연구개발 투자	상업활동	네트워크	산학연 협력	기업 간 협력	국제협력	환경	지원제도	물적 인프라	문화	성과	경제적 성과	자사총출
1	미국	19,596	100.0	1	1	1	1	1	1	2	16	21	9	7	3	1	7	15	2	8	1
2	스위스	14,557	74.3	9	6	10	12	3	4	16	4	22	2	2	6	19	10	4	1	3	3
3	일본	13,708	70.0	2	8	2	2	6	3	28	6	4	13	8	19	26	3	19	4	15	2
4	독일	13,224	67.5	3	5	3	3	7	5	22	2	3	5	11	15	9	17	13	11	10	5
5	한국	12,531	63.9	6	7	8	6	2	2	14	8	2	22	16	22	27	4	21	8	7	14
6	스웨덴	12,372	63.1	4	2	13	13	5	7	11	11	23	4	4	9	13	6	14	12	13	8
7	네덜란드	12,141	62.0	12	14	11	9	13	13	10	5	7	8	5	5	21	11	3	5	6	4
8	핀란드	12,099	61.7	8	3	14	19	4	6	12	9	15	1	23	1	15	2	5	21	23	16
9	덴마크	11,535	58.9	10	4	16	18	9	8	19	18	26	3	6	7	16	5	6	14	17	10
10	아일랜드	11,381	58.1	20	19	17	26	18	20	9	15	27	12	3	2	11	14	2	3	1	13
11	프랑스	11,228	57.3	7	12	5	5	12	10	21	14	10	16	9	18	8	12	24	6	2	17
12	영국	11,095	56.6	5	9	4	4	17	17	8	21	16	15	17	4	6	1	16	7	9	6
13	룩셈부르크	11,042	56.3	25	23	28	30	23	18	20	1	20	11	1	12	20	9	11	9	4	20
14	캐나다	10,950	55.9	11	15	6	7	14	23	3	10	13	6	12	8	17	20	1	13	14	7
15	오스트리아	10,591	54.0	15	13	18	17	8	9	17	20	19	14	10	16	2	16	23	15	12	15
16	아이슬란드	10,571	53.9	16	11	21	29	10	12	4	13	11	10	13	14	14	8	17	16	11	18
17	노르웨이	10,147	51.8	14	10	20	20	19	14	24	12	17	7	15	11	5	13	18	10	5	19
18	벨기에	9,800	50.0	18	20	15	14	15	11	26	7	5	18	14	13	18	15	7	20	27	9
19	호주	9,118	46.5	13	16	7	11	16	15	7	22	18	17	21	20	23	19	9	17	16	21
20	뉴질랜드	8,231	42.0	19	18	19	25	29	25	28	19	9	20	25	10	3	24	8	18	20	12
21	체코	7,412	37.8	24	22	27	23	21	16	25	26	28	19	20	21	7	18	25	23	19	25
22	헝가리	7,015	35.8	27	27	22	27	22	22	15	23	8	27	22	25	4	25	29	22	18	24
23	스페인	6,783	34.6	22	24	12	10	27	24	27	25	14	26	19	23	10	21	26	24	24	22
24	포르투갈	6,538	33.4	17	17	25	24	20	21	13	28	30	25	26	24	22	28	12	29	29	26
25	이탈리아	6,348	32.4	21	25	9	8	25	19	30	27	25	28	18	27	24	26	22	19	25	11
26	터키	5,874	30.0	28	28	23	16	24	26	6	3	1	24	27	29	29	29	27	30	30	30
27	슬로바키아	5,855	29.9	23	21	30	28	26	30	5	24	12	21	29	28	30	23	30	25	21	28
28	그리스	5,594	28.5	26	26	24	21	30	29	23	17	6	23	28	26	25	27	20	28	28	23
29	폴란드	5,286	27.0	29	29	29	15	28	28	18	29	24	30	30	17	12	22	10	27	26	27
30	멕시코	5,107	26.1	30	30	26	22	11	27	1	30	29	29	24	30	28	30	28	26	22	29

※ 출처: 미래창조과학부·과학기술기획평가원(2016), p24.

27) 미래창조과학부와 한국과학기술기획평가원은 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제 11조(국가과학기술혁신역량평가)에 근거하여 OECD 국가를 대상으로 매년 국가 과학기술혁신역량 평가를 실시하고 있으며, 이를 통해 우리나라의 과학기술혁신역량 수준을 종합적으로 진단하고 강점과 약점을 도출하고 있다.

흥미로운 것은 아래의 그림에서도 확인되는 것처럼, 우리나라의 과학기술혁신역량의 경우, 지속적으로 향상되어 왔으며, 세부지표인 자원과 활동, 네트워크, 성과 측면에 있어서도 연평균으로 볼 때 증가되어 왔음에도 불구하고 환경에 대해서는 연평균 증가율이 (-)를 보이고 있다는 점이다. 아래의 그림에서도 확인할 수 있듯이 환경의 경우, 지원제도, 물적인프라와 문화에 대한 것인데, 이중 물적인프라는 매우 좋은 평가를 받고 있지만 지원제도와 문화는 매우 낮은 평가를 받고 있어서 환경에 대한 지표의 낮은 성과를 반영한 것으로 보인다.

그런데 바로, 이중 지원제도가 규제에 해당한다고 평가할 수 있다.²⁸⁾ 정부가 아무리 과학기술 분야에 대한 재원의 확충, 인프라의 확대, 그리고 이를 통해 실제 과학기술 연구가 활발하게 이루어지고 있다고 하더라도, 실질적으로 이런 활동의 틀을 구성하는 지원제도, 지원제도 내의 다양한 규제가 과학기술 분야의 혁신역량을 저감시키고 있는 것이다. 실제로 이런 이유로 우리나라의 과학기술 분야의 성과는 양적인 성과는 매우 높을 뿐만 아니라 지속적으로 높아지고 있음에도 불구하고, 실제로 질적인 도약에 있어서는 아쉬운 점이 많다는 평가가 이루어지고 있기도 하다.

〈그림 2-4〉 우리나라의 과학기술혁신역량 평가 내 5개 부문별 지수 변화의 추이

부문	지수										우리나라 연평균 증가율(%)	OECD 연평균 증가율(%)	연평균 증가율 최고국(%)
	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년			
자원	0.919	1.050	1.166	1.230	1.261	1.306	1.422	1.635	1.818	1.885	8.3	3.0	터키 (12.8)
활동	3.956	4.197	4.399	4.029	3.722	3.596	3.937	4.097	4.191	4.115	0.4	-0.7	슬로바키아(22.8)
네트워크	1.337	1.422	1.150	1.137	1.288	1.236	1.505	1.600	1.896	1.693	2.7	-0.5	그리스 (4.6)
환경	3.031	3.008	2.684	2.903	3.108	3.139	3.269	3.180	2.876	2.908	-0.5	1.0	멕시코 (18.5)
성과	1.819	1.841	1.510	1.276	1.557	1.821	1.878	1.875	1.872	1.931	0.7	0.1	폴란드 (12.1)

※ 출처: 미래창조과학부 · 과학기술기획평가원(2016), p27.

28) 실제로 과학기술혁신역량평가 지표 중 환경지표는 지원제도, 물적인프라, 문화로 이루어져 있는데, 이 중 지원제도의 경우 기업의 연구개발비 중 정부재원 비중, 지적재산권 보호정도, 물적인프라는 인구 100명당 유선 및 모바일 브로드밴드 가입자 수, 인터넷 사용자 비용 및 유선 브로드 밴드 이용료, 문화는 새로운 문화에 대한 태도, 학교에서 과학교육이 강조되는 정도를 의미한다. 이들 중 지원제도에서 지적재산권 보호정도가 직접적인 규제수준을 의미한다. 또한 문화 중 새로운 문화에 대한 태도 역시 정부의 진입장벽 등의 폐쇄적인 규제에 의해 유발되는 간접적인 것이다.

제4절 현 정부 과학기술분야 규제개혁 과제

1. 과학기술분야 규제의 개선수요

1) 과학기술 분야의 환경변화

과학기술 분야만큼 환경변화가 급격한 영역은 없다. 그만큼 기존의 제도가 현실과의 불일치를 초래할 가능성이 높다. 기존에는 문제가 되지 않았던 새로운 제도의 필요성이 수시로 등장하는 영역이 바로 과학기술 분야이기도 하다. 사정이 이렇다 보니 과학기술 분야는 규제개혁의 수요가 상시적으로 유발되는 영역이라 볼 수 있다.

특히 제4차 산업혁명으로 불리는 새로운 시대는 과학기술의 획기적인 발전을 전제로 하는, 즉 기술개별로 인해 새롭게 열리는 시장과 산업에서의 경쟁력을 갖출 것을 제시하고 있다. 즉 제4차 산업혁명의 시대에는 유비쿼터스, 모바일 슈퍼컴퓨팅, 인공지능(로봇), 자율주행자동차, 유전공학, 신경기술, 뇌과학 등 다양한 학문과 전문 영역이 서로 경계 없이 영향을 주고받으며 '파괴적(기존의 시스템을 붕괴시키고 새로운 시스템을 만들어낼 정도의 위력) 혁신'을 일으켜 새로운 기술과 플랫폼을 창출함으로써, 좁게는 개인의 일상생활부터 넓게는 세계 전반에 걸쳐 대변혁을 일으킬 것이라고 말한다. 즉 과학기술이 이끌어낸 변화가 주류사회를 강타해, 초연결사회(hyper-connected society)를 구축하고 그 안에 정보와 아이디어, 사람들은 그 어느 때보다도 빠르게 움직이며 서로 크고 작은 영향을 주고받으며 계속해서 (긍정적으로든 부정적으로든) 변해간다는 것이다.

한편 이런 제4차 산업혁명 시대에 이뤄질 변화는 예측할 수 없을 정도의 기하급수적인 속도로 진행되고 있기 때문에, 그 속도와 범위, 깊이를 봤을 때 앞서 일어난 제1~3차 산업혁명과는 달리, 우리가 새 시대의 문이 열렸음을 미처 알아채기도 전에 이 변화의 거대한 물결은 세상 곳곳을 순식간에 덮치고 말 것이라 한다.²⁹⁾ 제4차 산업혁명 시대가 되면 기존의 일자리와 산업이

29) http://book.interpark.com/product/BookDisplay.do?_method=detail&sc.prdNo=251733863
검색일, 2017.5.15.).

급격히 쇠퇴하고, 새로운 일자리로의 전환이 이루어질 것이기에 이런 새로운 산업수요에 부합하는 사회, 규제구조의 전환 역시 필요한 것이다.

이와 관련 특히 과학기술 분야의 규제에서 중요한 것이 과학기술 분야의 경우, 새로운 아이디어가 시도되는 분야라는 것이다. 창의적이고 새로운 아이디어가 시도되고, 그것의 타당성이 입증되면, 사업화의 가능성을 검토하게 되며, 그 역시 타당하다고 인정된다면 시장에서의 사업화의 수순을 밟게 된다. 이런 의미에서 과학기술 분야의 경우, 본격적인 사업화 이전에는 시장에서 일반적으로 고려되는 규제와는 별도의 설계가 필요하며, 대체로는 사업화 수준보다는 낮은 단계, 그러나 최소한의 안전 등의 합리성을 확보할 수 있는 상태로 연구자의 자율성을 최대한 보장하는 규제가 설계되어 적용이 될 필요가 있다.

2) 주요 분야별 개선수요

이렇게 볼 때, 과학기술 분야의 규제개혁 수요는 여전히 많다. 그리고 이런 많은 수요에도 불구하고 지난 정부에서 이들에 대한 규제개선이 적극적으로 이루어진 것으로 평가하긴 힘든 사정이다. 이미 검토한 것처럼, 지난 정부에서는 규제개혁을 국정의 중요한 과제로 설정하고 진행했음에도 불구하고, 과학기술 분야의 규제의 경우, 연구실 환경이나 연구개발 절차 등과 관련한 규제에 대한 일몰, 혹은 규제개선에 치중한 것으로 보인다. 그리고 일부 민간에서의 규제개혁의 건의를 수용해서 합리적으로 개선을 하기도 했지만, 규제개선의 수요가 분명함에도 불구하고 보다 적극적인 규제개선에는 이르지 못한 경우도 있었다. 과학기술 분야의 전 영역은 아니지만, 이 분야에서 최근 규제개혁의 수요가 적극적으로 제시되고 있는 분야는 다음과 같다.

먼저 바이오 분야이다. 이명화 외(2014)에 의하면 이들 분야의 경우, 바이오 기술의 특성이나 혁신과정이 간과되고 행정편의적인 규제가 적용되는 경우가 많다. 규제의 개선은 본질적인 진입장벽 등에 대한 것이 아니라 민원사항 등 신속한 해결이 가능한 분야에 집중되는 경향도 있었다. 예를 들어, 신의료기술 평가제도, 유전자 검사 등에 있어서 새로운 실험을 통한 기술혁신이 이루어지기 힘든 진입장벽이 존재하였다.³⁰⁾ 물론 이들 윤리적이면서, 생명과 안전

30) 이명화 외(2014)에 의하면, 우리나라의 신기술의료평가제도는 선진국과 달리 신의료기술 평가가 제품출시 전에 통과해야 하는 필수적인 단계로 발전하면서, 의약품이나 의료기기 업체들의 기술

등 관련한 규제에 대해서는 선진국에서도 안전에 대한 구체적인 규제를 제시하고 있다. 하지만, 선진국의 특징은 첨단 분야의 새로운 기술개발의 분야에 대해서는 기존의 규제적용을 완화하고 사후규제를 활성화 시킨다는 점이다. 반면 우리나라의 경우, 첨단기술의 시범적 연구에 대해서까지 기존의 해당분야의 규제를 획일적으로 준수하도록 함과 동시에, 새로운 아이디어의 적용 등이 필요한 분야에 대해서는 기존의 규제근거가 없으면 창의적인 아이디어의 시도가 매우 힘든 구조를 가지고 있다는 점이다. 그 결과 바이오 분야의 과학기술의 발전이 매우 지체되고 있다.

신산업 융합분야도 마찬가지이다. U-헬스로 불리는 새로운 의료시스템은 전통적인 의료시장이 아니라, 원격의료와 스마트 케어 등 의료분야의 새로운 기술을 적용한 완전히 새로운 시장이 형성될 가능성이 있음을 보여준다. 즉 ICT를 적용한 의료서비스는 시간과 장소에 관계없이 진단과 진료, 처방과 사후관리가 이루어질 수 있음을 제시하는 것이다. 상황이 이렇다면 기존의 의료 규제와는 다른 제도적인 기준이 이 분야에 적용되어야 함을 의미한다. 더구나 이 분야의 과학기술의 발전을 통해 지속적으로 새롭게 시판되는 U-헬스 기구의 경우, 기존의 의료기기로는 구분하기 어려운, 혹은 구분이 모호한 경우가 많다. 따라서 정부가 이런 분야에 대한 규제기준을 어떻게 새롭게 마련할 수 있을지를 고민할 필요가 있다.

이것은 우버, 자율주행자동차, 사물인터넷, 핀테크 등 새로운 과학기술의 등장하고, 사업화 되는 분야 모두에서 동일하게 고려대상이다. 우버의 경우, 기존의 택시와 대중교통의 개념과는 완전히 다른 공유경제 상황 속에서의 대중교통의 개념과 규제의 설계가 필요함을 의미하고, 자율주행자동차의 경우, 교통관련 법령과 규제의 전면적 수정을 요구하고 있다. 또한 사물인터넷의 경우, 개인정보보호를 전제로 한 전통적 규제와의 조화를 어떻게 가능하게 할까라는 질문을 던진다. 핀테크의 기존의 전통적인 금융 산업과는 전혀 다른 ICT 기술 만에 의한 금융업이 가능하기 위해서는 기존에 가능한 금융 산업을 포지티브로 열거하고 그것 외에는 유사수신행위로 금지하는 현재의 규제체계와의 조화가 어떻게 가능할지를 고민해야 한다.

한편 과학기술은 전통적인 산업분야에도 중요하다. 새롭게 개발되는 기술에

개발 활동이 위축되는 등 부작용을 야기한다고 평가하고 있다.

대해 어떤 가치를 부여하는가에 따라 해당 분야의 기술발전이 가속화 될 수도 있고 저해될 수도 있기 때문이다. 소위 섯다운법이 대표적이다. 게임물 그 자체를 위해요소로만 판단할 결과, 게임의 이용을 제한한 규제는 게임강국이었던 우리나라에서 이 분야의 경쟁력을 저해시킨 대표적인 규제로 평가받고 있다.³¹⁾ 즉 규제가 당초 기대한 것처럼 청소년의 게임이용을 조절하는 데 의 효과는 미미했던 반면, 점점 커져가고 있던 세계 게임시장에서의 우리나라의 게임 산업의 경쟁력을 저해시켰다고 평가하는 것이다. 이처럼 새로운 기술에 대해 정부에서 어떤 가치로 그것을 평가하고 규제제도를 설계해서 운영하는 가는 사회의 과학기술의 발전에 매우 중요하다.

3) 규제개혁 시스템 측면

과학기술 분야의 규제개혁 시스템에 있어서도 개선수요가 존재한다. 먼저 우리나라의 과학기술 분야를 소관 하는 미래창조과학부를 중심으로 규제개혁 시스템을 점검하면, 규제의 설계, 규제의 효과성 분석 등에 필수적인 규제연구의 역량이 축적되어야 한다. 규제기준의 타당성을 검토하기 위해서는 단순히 해당 부처의 역량만이 아니라 연구자, 산업계, 규제전문가 등과의 폭넓은 의견을 수렴할 필요가 있으며, 특히 이 과정에서 규제의 타당성에 대한 면밀한 분석이 이루어질 수 있어야 한다. 물론 박근혜 정부 들어 규제비용관리제를 추진하면서 과학기술 분야 역시 규제분석을 위한 체계가 구축되었다. 그러나 보다 체계적인 규제분석을 위해서는 향후 이 분야에 대한 투자가 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

한편, 과학기술 분야의 규제는 단지 미래창조과학부만의 규제는 아니다. 바이오와 의약분야는 식품의약품안전처, 우버나 자율주행자동차 등은 국토교통부, 핀테크 등은 금융위원회, 게임규제는 방송통신위원회와 여성가족부의 규제사항이다. 각종 분야별 산업규제는 산업통산자원부의 규제대상이 되기도 할 것이다. 특히 최근의 과학기술의 발전은 제4차 산업 혁명의 도래로 전통적인 분야가 특정된 것이 아닌, 융합적 특징을 띠는 경우가 많다. 이런 경우 무엇보다 각 부처별 융합규제를 두고 이해를 조정할 수 있는 체계가 정부 내에 구축되어야 한다. 융합분야의 규제의 경우, 한 부처 혹은 하나의 소관기관의

31) 2011년 11월부터 16세 미만의 청소년에서 0시 이후 게임접속을 강제로 막은 이 규제로 한국의 게임 산업의 경쟁력이 약화되었다는 주장이 그것이다.

규제애로가 해소되는 것으로 해당 과학기술이 시도되고, 사업화 될 수 있는 것이 아니기 때문이다.

마지막으로 다른 분야도 마찬가지이지만, 과학기술 분야 역시 규제애로의 지속적인 해소를 위해서는 관료의 전문성 확보가 매우 중요하다. 어떤 과학기술에 대한 규제설계와 평가에는 단지 해당 기술에 대한 전문적인 이해뿐만 아니라 많은 지식이 필요하다. 해당 기술이 도입되면 기존의 산업에 미칠 영향력의 정도와 이를 분석할 수 있는 능력, 새로운 시장형성의 가능성, 해당 과학기술이 초래할 안전과 생명관련 문제와 그것이 어떻게 보완될 수 있는지, 정부에 의한 개입으로 이것이 가능한지 등에 대한 질문이 가능한 관료여야 과학기술에 대한 조화로운 규제설계가 가능하기 때문이다. 이를 고려하지 않은 전통형의 획일적, 사전적, 전면적 규제로는 기왕에 착상한 새로운 아이디어의 시험이 이루어질 여지를 주지 못한다. 더구나 국가마다 규제경쟁을 통해 보다 나은 규제제도를 갖추려는 마당에 이런 선진적 규제도입에 뒤처지게 되면 새로운 과학기술이 가져다 줄 수 있는 기회를 놓치는 결과를 초래할 수도 있다.

2. 과학기술분야 규제개혁의 과제

위의 분석 내용에 기반 해서 과학기술 분야의 규제개혁의 과제는 다음과 같이 제시할 수 있다.

먼저 과학기술 분야의 새로운 시도에 대해서는 획일적·사전적·전면적 규제에서 유연한·사후적·실험적 시도가 허용이 될 수 있는 규제제도를 수립할 필요가 있다. 새로운 아이디어의 시도, 시제품의 제작이 기존에 이미 수립된 산업에서 요구하는 수준의 규제를 충족하도록 요구한다면 비록 아이디어를 가졌다 하더라도 강력한 진입장벽이 될 가능성이 높다. 특히 상대적으로 자본이 부족한 중소기업의 경우, 이런 진입장벽이 더욱 높게 될 것이다. 물론 안전과 생명 등 중요한 기준을 충족해야 할 경우도 있을 것이다. 이런 경우, 해당 분야의 분석을 통해 연구자가 최소한으로 충족해야 할 기준을 정해주고, 나머지 부분에 대해서는 특정한 환경에서 자율성을 보장해 주는 제도가 필요하다.

이와 관련해 최근 제안되는 몇 가지 제도가 있다. 첫 번째는 우수연구실 인 증제도이다. 이것은 국가가 우수한 연구실에 대해서는 창의적인 아이디어를

자율적으로 실험할 수 있는 재량을 주는 것이다. 이 경우, 연구실에 스스로 안전규제를 설계하도록 요구하고, 정부는 해당 규제의 수립여부, 그리고 그런 자율규제가 정부가 요구하는 최소한의 기준을 충족하기에 타당한지를 검토하면 된다.³²⁾ 기본적으로 연구실 현장의 위험에 대한 통제를 할 수 있는 규제기술은 연구실 내의 담당자가 가장 많은 지식을 갖추었을 것이라는 점을 고려한다면 이런 규제방식은 연구의 창의성을 보다 폭넓게 인정하면서도 연구에서 우려되는 안전의 문제를 해소하는 방식이 될 수 있다.

규제샌드박스(regulatory sandbox)도 고려할 수 있는 제도이다. 영국에서 도입된 이 제도의 경우, 새로운 아이디어를 가진 사업자가 이를 시험하고 시도하는데 기존 규제가 장벽이 된다면, 규제당국에 자신의 아이디어에 대해 새로운 규제체계를 적용해 줄 것을 요구할 수 있다는 것이다. 이런 경우, 규제당국, 해당전문가, 사업자가 해당 아이디어나 사업에 국한된 규제설계를 하게 되고, 규제설계 아래에서 새로운 아이디어는 어느 정도 성숙이 이루어질 때까지 한시적으로 실현해 볼 수 있게 된다. 이처럼 규제 샌드박스는 기본적으로 새로운 아이디어, 과학적인 연구개발, 실험을 가능하게 해 준다는 측면에서 최근 주목을 받고 있는 제도이기도 하다.

다음으로 정부는 규제관리와 조화를 위한 노하우를 구축할 필요가 있다. 다른 업무와 마찬가지로 정부의 규제관리 업무 역시, 노하우가 필요하다. 규제의 비용과 편익을 분석하고, 분석된 내용을 이해하기 위해서는 전문성이 필요하다. 해당 규제의 타당성을 검토하기 위해서는 단순히 법률 자체의 내적일관성에 기반한 타당성이 아닌, 규제가 사회에 미칠 동태적 상호작용을 고려한 판단이 필요하다. 이를 위해서는 규제에 대한 분석에서 해당 관련 산업과 이해당사자, 나아가 잠재적 경쟁자 및 산업의 진입자에 대한 고려 등도 필요하다. 규제관리는 이런 규제분석 역량만을 의미하는 것이 아니다.

규제와 관련한 갈등이 있을 때 이를 조정하는 능력도 중요한 역량이다. 특히 과학기술규제의 경우, 기존의 산업 및 이와 관련된 이해당사자와의 이해상충의 가능성이 상존한다. 그런데 이런 정치적인 조정력은 갑자기 생기는 것이 아니다. 이 분야의 오랜 동안의 조정의 경험을 통해 규제애로와 갈등을 해결

32) 이처럼 피규제자에 스스로 규제설계를 요구하고, 정부는 규제설계에 대한 요건을 정해 이를 평가하는 방식을 관리기반규제(management based regulation)이라고 한다.

할 수 있는 노하우가 축적되는 것이다. 따라서 과학기술 분야의 규제에 있어서도 규제와 관련된 갈등을 효율적으로 관리할 수 있는 역량이 필요하다. 이명박 정부 초기, 미국산 쇠고기와 관련한 사회적 논쟁이 있었을 때, 광우병의 가능성과 사회적 영향력에 대한 분석, 그리고 그것을 어떻게 이해당사자 및 국민들에 전달할 것인지에 대한 전문성이 필요한 것이다.

과학기술분야에 있어서도 민간으로부터의 규제애로에 대한 적극적인 대응 시스템이 작동해야 한다. 사실 규제애로 해소의 핵심은 민간에서 규제애로의 해소를 정부에 적극적으로 제안하고, 정부는 이렇게 제안된 규제애로를 위해 노력하여 그 결과를 적절하게 피드백해 주는 것이다. 사실 규제애로는 정부보다는 해당 규제의 적용을 받는 민간에서 보다 잘 알 수 있는 것이기도 하다. 새로운 아이디어, 과학기술의 발전, 연구개발을 수행할 경우, 기존에 어떤 규제로 인해 장애가 발생하는지는 민간에서 해당 기술의 개발에 관여한 사람이 아니면 파악하기 힘들다. 따라서 정부에서는 이런 민간의 잠재적 규제애로를 적극적으로 반영하기 위한 체계를 갖추어야 한다.

이런 측면에서 보면, 우리나라의 과학기술 관련 규제는 앞서 규제개혁 신문고의 사례를 분석한 것처럼 몇 가지의 개선은 필요성이 있다. 즉 규제애로를 수용한다 하면서도 중장기적인 대안으로 돌리거나, 본질적인 개선이 아니라 교육이나 홍보 등을 통해 간접적으로 해결하려는 시도는 자제되어야 한다. 또한 규제애로를 수용하지 않는 경우라도, 민간의 규제애로의 건의를 단순히 민원으로 파악하여 불합리하다고 해결해 달라는 규제를 근거로 규제신문고의 건의가 받아들여지지 않는 역설은 없어야 할 것이다. 규제의 획일성으로 인한 문제의 경우, 유연한 방식으로의 전환을 적극적으로 고려해야지 이 역시 기존 규제의 존재를 전제로 규제개혁에 소극적인 행태는 지양해야 할 것이다.

마지막으로 과학기술 분야 역시 규제개혁의 필요성, 규제비용과 편익의 분석, 규제해결을 위한 다양한 사례의 습득 등에 대한 지속적인 교육이 필요하다. 해당 관료들이 모여 규제애로의 해소방식에 대해 토론하는 과정에서 규제개혁의 필요성에 대한 공감을 얻을 수 있을 뿐만 아니라, 규제관리의 역량도 제고할 수 있을 것이다.

제3장 해외 주요국 규제개혁 체계 분석³³⁾

제1절 국내 규제개혁체계

1. 법·조직적 측면

1) 규제정책체계의 법적 근거: 행정규제기본법

우리나라 규제개혁의 근거 및 절차는 행정규제기본법을 기초로 한다. 행정규제기본법은 1990년대 초반 어려운 경제상황을 타개하기 위해 규제개혁 추진체제를 강화하고, 국가 경제에 대한 종합적인 시각에서 포괄적인 규제개혁을 위해 제정되었다. 따라서 이 법에서는 국가 규제관리를 위한 추진체계와 거버넌스, 기존 규제에 대한 검토 및 신설·강화 규제에 대한 관리방안과 심사 절차, 보고와 공개 의무 등 규제개혁 추진체계 전반에 대한 사항을 명문화함으로써 규제개혁 추진 기구와 과정을 명확하게 규정하고, 규제법정주의를 실현하는 초석을 마련하였다. 「행정규제기본법」 및 동법 시행령은 “행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상되도록”하기 위해 제정되었다(제1조). 이는 「행정규제 및 민원사무기본법」에 규정되어 있던 행정규제에 관한 조항들을 확대·재생산하는 한편, 보다 근본적이고 체계적인 규제정책 및 개혁을 추진하기 위해 규제개혁기구와 거버넌스(governance), 규제관리수단과 내용 등을 포함함으로써 규제개혁의 새로운 틀을 구축하는 것을 목적으로 한다(김신·최진식 2009: 45-47).

행정규제기본법은 총 5개의 장, 37개 조문으로 구성되어 있으며 각 장별 주요내용을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 제1장 총칙에서는 행정규제, 기본규제, 기존규제, 규제영향분석에 대해 정의하고, 적용범위를 제시하고 있다.

33) 책임작성자 : 허기영 연구위원

또한 규제법정주의를 명문화하여(제4조) 무분별한 규제도입으로 인한 민간·시장부문에 대한 제약을 최소화하고, 규제도입의 공정성과 객관성이 확보될 수 있도록 하였다. 또한 규제의 등록 및 공표에 대한 의무를 부과함으로써(제6조) 정부가 국가의 규제 현황과 수준을 상시 점검하여 규제의 품질을 제고할 수 있는 노력을 기울이도록 규정하고 있다.

제2장은 규제의 신설·강화에 대한 원칙과 심사 제반사항에 대해 규정하고 있다. 구체적으로, 규제 신설 및 강화 시에는 규제영향분석과 자체심사를 진행해야 하며, 규제의 존속기간과 재검토 기한을 명시해야 한다. 특히 규제 존속기간은 규제목적 달성을 위해 필요한 최소한의 기간 내에서 설정될 수 있도록 그 기간을 원칙적으로 5년으로 제한하고 있다(제8조). 또한 규제신설·강화 시 공청회와 입법예고 등을 하도록 명시하고 있어 규제에 대한 공공협의의 근거를 마련하고 있다(제9조). 규제영향분석과 자체심사, 공공협의 이후에는 규제개혁위원회에 심사 요청을 할 수 있으며(제10조), 위원회는 예비심사, 본 심사를 진행하며 사안에 따라서는 긴급심사 또는 재심사를 할 수 있다.

제3장은 기존 규제의 정비 및 관리에 대한 사항을 규정하고 있다. 규제 정비에 있어서는 불합리한 규제에 대해 개선 및 폐지에 대한 의견을 제출할 수 있다는 규정을 두어 규제존속과 정비에 대한 공공협의 근거를 마련하고 있다. 또한 중앙행정기관의 장과 규제개혁위원회에 대해 규제정비에 대한 심사 권한을 부여하고 있어 각 기관이 규제성과를 점검하고 규제정비를 위한 계획 수립과 조직 정비 등에 대한 기반을 마련하고 있다.

제4장은 규제개혁위원회의 조직 체계를 규정하고 있다. 동 장에서는 규제개혁위원회 설치와 기능을 규정하고 있으며, 특히 규제개혁위원회의 설립목적으로 규제정책의 심의·조정, 심사 정비에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위해 대통령 소속으로 설치한다는 점을 명시하여 불필요한 개별규제뿐만 아니라 여러 부처의 이해관계가 얽혀있는 규제, 덩어리규제 등을 국가 전체적인 관점에서 조율할 수 있는 위원회로서 규정하고 있다. 동 위원회는 위원장 2명을 포함한 20명 이상 25명 이하의 위원으로 구성되며, 민간위원을 과반수이상으로 구성하여 규제관리의 전문성과 합리성을 제고하도록 하였다.

제5장은 보칙으로 규제개선에 대한 보고의무, 정보공개의무, 공무원의 행태와 책임 등을 규정하고 있다. 규제개선 및 심사에 관한 현황을 파악하고 개선

사항 확인과 성과 점검을 지속적으로 추진하여 국무회의와 대통령에게 보고하도록 함으로써, 최고 정책결정자의 관심을 지속적으로 환기하고 위원회 조직의 업무 추진 동기를 강화할 수 있도록 하였다. 또한 규제개혁 백서를 통해 규제현황과 개선 성과를 국민들에게 적극 공개하고, 공무원이 규제개선 업무를 능동적으로 추진할 수 있도록 처분이나 징계 면책 관련 사항을 규정하였다.

이처럼 행정규제기본법은 규제개선 추진체계와 각 기관의 역할을 법률로써 명시함으로써 규제개혁의 기본 토대로서 기능하고 있다.

2) 규제개혁추진 조직 체계

규제개혁 추진 기구는 관점에 따라 다르게 정의될 수 있다. 우선 광의의 관점에서는 전 정부적 차원에서 규제개혁의 방향과 구체적인 제도를 설계하고, 각 부처의 규제개혁 추진 성과를 점검하는 등 규제개혁의 기준 설정 및 일관성 있는 개혁을 지속적으로 추진하는 규제행정기구를 의미한다(이영범·최무현, 2006, 김신·최진식 2009: 51재인용). 협의의 관점에서는 규제개혁을 추진하는 각 기관들, 예컨대 중앙부처, 지방정부, 중앙부처의 규제개혁을 지원하는 연구기관 등 다양한 조직이 규제개혁 추진기구로 정의될 수 있다. 1998년 제정된 행정규제기본법에 따르면 규제개혁 추진체계는 규제개혁위원회로 일원화 되었지만, 2004년 이후 박근혜 정부까지는 대통령이 주재하는 규제개혁추진회의, 규제개혁장관회의, 규제개혁기획단, 민간합동규제개혁위원회 등 규제개혁위원회와 기획단 등이 병존하는 체계를 이루고 있다. 이하에서는 각 정권별 규제개혁추진과 관련한 조직 체계를 구체적으로 살펴본다.

(1) 5-6공화국의 규제개혁 추진체계

정부 주도의 경제 성장 기조로 규제개혁이 추진되기 시작한 시기는 1980년대 초이다. 가파른 경제성장세를 이어가다가 역사상 처음으로 마이너스 성장률을 기록하고, 경제 상황이 더욱 침체하는 경향세를 보이면서 전두환 정부는 민간부문의 활성화를 위해 규제 완화 및 개혁을 추진하였다. 구체적으로, 1981년 우리 국정의 각 분야에서 성장과 발전을 저해하는 법령, 제도, 관습, 행정선례 등 비능률적이고 불합리한 요소를 과감히 개선해야 한다는 대통령의 지시에 따라 국무총리를 위원장으로 하고 총무처 등 관계부처 장관과 각

계의 민간대표를 위원으로 하는 성장발전 저해요인 개선 심의위원회를, 그리고 대통령비서실에는 제도개선지원반을 설치하여 운영하였다(최병선, 2002:4-5). 이 위원회는 1981~1986년에 걸쳐 주로 ① 대다수 국민에게 불편을 주는 법령 및 제도의 개선, ② 국민의 자율성을 저해하는 지원 규제제도의 개선, ③ 행정환경 변화에 부적합한 법령 및 제도의 개선, ④ 정부조직 내의 비능률적 비민주적 법령 및 제도의 개선에 초점을 두고, 일반행정, 조세행정, 수출입관리 분야 등을 중점적인 개혁대상으로 삼아 주요 정책과제 120건, 부처별 일반과제 총 1,434건을 선정하여 개선하였다.

우리나라의 규제개혁체계는 제6공화국 시기에 보다 실무적인 체제를 갖추게 되었다. 1988년에 대통령 직속으로 민간 행정개혁위원회를 설치하였으나, 이 위원회는 작은 정부 구현에 초점을 맞추어 행정조직에 초점을 맞추었기 때문에 정작 작은 정부를 지향하는 정책 내용은 5공화국에서 추진하던 정책과 큰 차이가 없었다(최병선, 2002:4-5). 그러나 노태우 정부는 1986~88년에 걸쳐 소위 3저 현상으로 고도성장과 큰 폭의 경상수지 흑자를 기록하던 경제가 급격한 임금상승, 물가양등, 사회기강의 해이 등으로 인해 대외경쟁력이 약화되고, 무역수지가 다시 적자를 기록하자 1990년 4월에 경제활성화 종합대책을 발표하면서, 국무총리를 위원장으로 하고 관계부처 장관 등 21인을 위원으로 하는 행정규제완화위원회를 설치하였다. 이 위원회는 기업활동에 제약을 가하는 각종 규제의 완화를 목표로 하였다. 또한 이 위원회는 산하에 경제행정규제완화 실무위원회와 일반행정규제완화 실무위원회를 설치하여 경제기획원과 국무총리 행정조정실이 각기 이를 주관하도록 하였다(최병선, 2002:4-5).

(2) 김영삼 정부의 규제개혁 추진체계

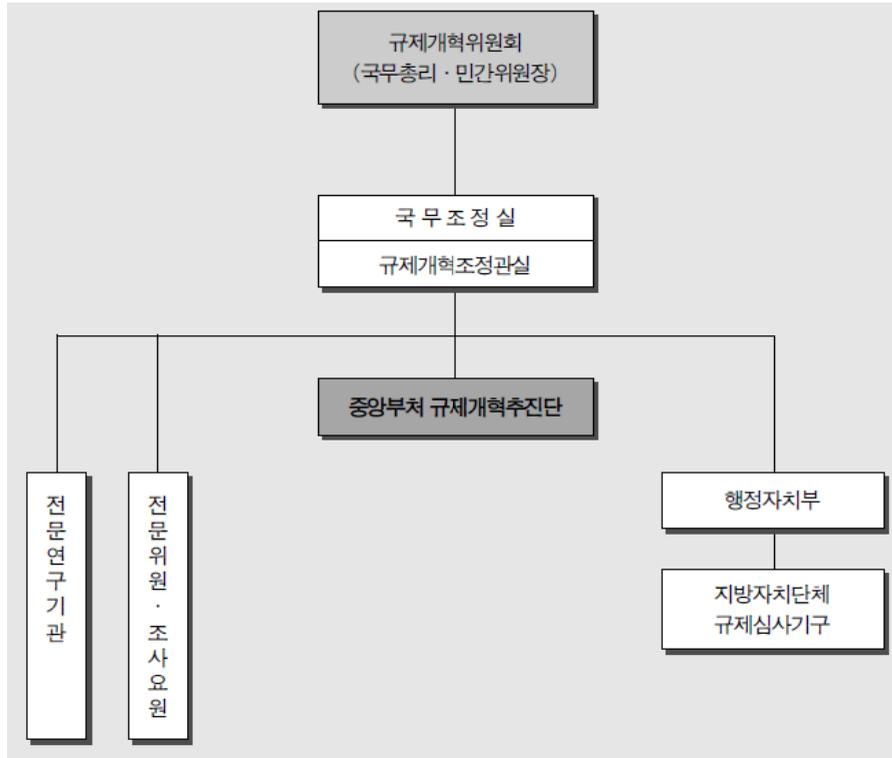
1990년대 초반에는 경제상황이 더욱 악화되면서 규제개혁의 중요성이 크게 부각되었다. 김영삼 정부는 대통령 자문기관으로 행정쇄신위원회를 설치한 데 이어서, 경제기획원(재정경제원)에 경제행정규제완화 위원회를, 그리고 국회입법으로 산업자원부(당시 상공자원부)에 기업활동규제 심의위원회를 설치하여 운영하였다. 또한 규제완화의 실효성을 제고하는 차원에서 대통령 비서실 직속으로 규제완화점검반을 편성하여 한시적으로 운영하기도 하였다(최병선, 2002:5-6). 그러나 김영삼 정부는 이와는 별도로 교육개혁위원회, 금융개혁위원회, 노사개혁위원회 등 특수목적의 위원회를 다수 설치하여 운영하였

는데, 동 위원회의 핵심적 업무 역시 규제완화였다는 점에서 결과적으로 규제 개혁 추진체제가 매우 복잡하고 다기화 되었으며, 그 결과 국민경제 전체적인 시각, 종합적인 시각에서 규제개혁을 체계적으로 효과적으로 추진하는 데 오히려 역효과를 낸 측면도 있다(최병선, 2002:5-6). 이런 문제의식에서 김영삼 정부 말기 고건 총리는 규제개혁추진회의를 설치하는 한편, 규제개혁 추진체제의 강화를 위해 행정규제기본법의 제정을 주도하였다. 이 법은 우선 규제개혁의 효과적 추진을 위한 법적 상설기구로 규제개혁위원회를 설치하도록 규정하고, 규제영향평가, 규제일몰제, 규제등록제 등 규제개혁을 위한 제반의 최신 개혁추진 수단과 기법을 담고 있다.

(3) 김대중 정부의 규제개혁 추진체계

1998년 4월 출범한 김대중 정부는 행정규제기본법에 따라 우리나라 최초의 법정 규제개혁기구로서 규제개혁위원회를 설치하였다. 김대중 정부에서는 다원화되어 있던 규제개혁 추진기구를 규제개혁위원회로 일원화하고 법적 구속력을 부여하는 한편, 각 부처별로 규제개혁 추진기구를 설치하여 규제개혁위원회와 연계 운영함으로써 규제개혁을 일관성 있게 운영하고자 하였다(규제개혁백서, 2000: 31). 이 위원회는 국무총리와 민간위원이 공동위원장을 맡고, 비교적 규제업무와 직접적 관련이 적고 일반성이 큰 부처라 할 수 있는 국무조정실, 법제처, 행정자치부, 공정거래위원회 등 6개 정부기관의 장관급 인사, 그리고 경제단체와 학계를 대표하는 민간위원 12인으로 구성되었다. 사무국 기능은 국무조정실 산하에 규제개혁조정관실을 두었다. 또한 위원회 산하에 전문위원을 채용하고, 국책연구기관을 규제개혁 전문연구기관으로 지정하였다. 한편 중앙정부의 36개 부·처·청에는 각각 규제개혁추진단을 설치하였다. 각 부처별 규제개혁추진단은 기획관리실장, 관련 실·국장, 전문가 등으로 구성되어 규제 신설·강화 시 사전심사를 수행하고 기존규제에 대해 연차별 자체정비 계획을 수립하여 집행하는 기능을 담당하였다(규제개혁백서, 2000: 32). 한편, 행정자치부 주관으로 각 광역 및 기초자치단체별로 규제심사기구를 설치하여 지역 실정에 부합하는 규제개혁추진기구를 수립하여 조례와 규칙에 근거한 규제 정비 업무를 수행하도록 하였다.

〈그림 3-1〉 김대중 정부 규제개혁 추진체계



※ 출처: 규제개혁백서 2000: 32

(4) 노무현 정부의 규제개혁 추진체계

노무현 정부는 규제개혁을 추진하기 위한 기구로서 규제개혁추진회의, 규제개혁장관회의 및 규제개혁기획단을 신설하였다. 전문가들은 규제개혁 성과를 극대화하기 위한 규제개혁추진체계 개선방안으로 규제개혁위원회의 전문성과 역량 강화, 의원입법을 통한 신규규제 우회도입에 대한 심사장치 강구, 규제개혁조정관실의 예산과 인력 보강을 포함한 규제개혁 자원 및 인력 확충과 독자적 정부조직화, 규제영향평가를 포함한 사전심사제도의 정상화를 위한 실질적인 방안 마련, 규제개혁 담당 공무원 교육·훈련의 실질적 강화, 지방자치단체 규제개혁추진체계 정상화 방안 모색 그리고 규제·예산·공무원 인원·정부조직·전자정부의 연계 개혁을 위한 정부개혁의 실질적인 최고위 협의 및 의사결정 체계 확립 등을 제안해 왔다(김신·최진식 2009: 51-52). 그러나 규제개혁위원회라는 총괄 기구가 있음에도 불구하고 규제개혁담당기관이 세분

화되어 규제개혁 추진체제 주체가 매우 복잡해지는 결과가 나타났다. 예컨대, 규제개혁기획단은 덩어리 규제 중 파급효과가 큰 7개 분야 54개 과제들에 대한 개혁 방안의 수립을 담당하였다. 서비스산업·토지이용·경쟁제한적 규제 등 각 분야별 ‘전문분야규제’에 대해서는 총괄 중앙부처, 예컨대 재정경제부, 건설교통부, 공정거래위원회가 각각 담당하였다. 개별규제는 각 부처에서 자체적으로 정비하였으며, 신설·강화규제는 규제개혁위원회가 담당하였다(김신·최진식 2009: 52).

〈그림 3-2〉 노무현 정부의 규제개혁 추진체계



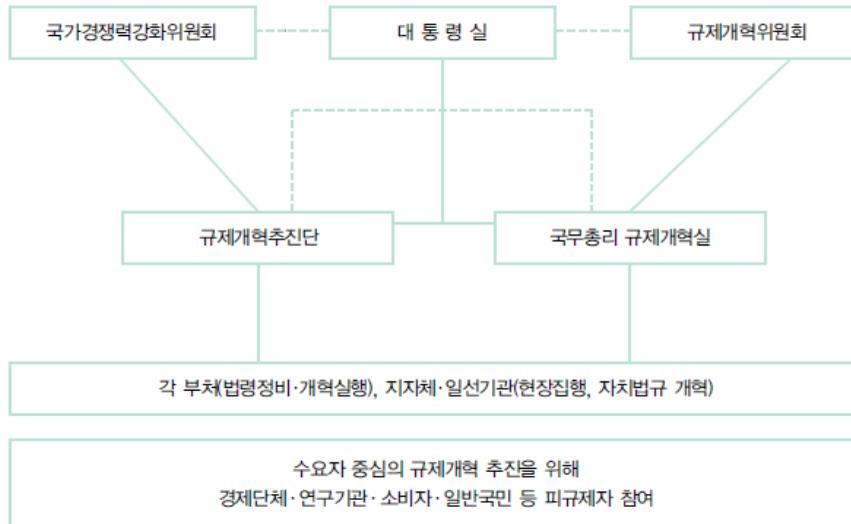
※ 출처: 규제개혁백서, 2007: 27

(5) 이명박 정부의 규제개혁 추진체계

이명박 정부는 노무현 정부에서 덩어리 규제 개혁을 담당하던 국무총리 소속 규제개혁기획단과 규제 관련 각종 민원을 처리하던 규제신고센터를 폐지하고, 2008년 3월 대통령 소속 자문기구로 ‘국가경쟁력강화위원회’를 설치하여 규제개혁을 총괄하였다. 국가경쟁력강화위원회는 다수의 부처가 연관된 과제나 파급효과가 큰 중점관리과제의 추진에 집중하며, 각 부처 규제개혁을 지원하였다(규제개혁백서, 2010: 28). 또한, 규제개혁업무를 지원하기 위하여 하부조직으로 중앙행정기관별 규제개혁 법무담당관실을 신설하였다. 즉, 각

행정기관은 소관 규제의 신설 및 강화 시 자체규제심사위원회를 통해 사전 심사를 수행하며, 기존규제에 대해 연차별 정비계획을 수립하며 이를 집행하는 기능을 담당하도록 규정하였다.

〈그림 3-3〉 이명박 정부의 규제개혁 추진체계



※ 출처: 규제개혁백서 2010: 29

규제개혁위원회는 규제개혁 추진체계의 가장 상위기관으로, 신설·강화되는 규제에 대한 심사, 규제정보 관리 및 개별부처 단위의 규제개혁, 규제개혁 관련 제도의 개편 및 운영업무를 수행하며, 사무국은 국무총리실 규제개혁실에서 담당하도록 하였다. 규제개혁정책관실은 이행실태 점검, 제도개선, 규제정보관리 업무를, 경제규제관리관실은 경제분야 기존규제 정비 및 신설·강화규제 심사, 행정부담 감축 업무를, 사회규제관리관실은 사회분야 기존규제 정비 및 신설·강화 규제 심사 업무를 담당하였다. 각 부처 및 민간기관은 규제개혁 과제 발굴 및 개선방안을 마련하고, 확정된 해결책을 추진하며, 기업애로사항 발굴 및 개선을 위하여 대한상의, 중소기업중앙회 등 민간경제단체의 규제개혁 담당부서와 상시 협력채널을 가동하여 수요자 중심의 규제개혁을 추진하였다(국무총리실, 2008, 김신·최진식 2009: 53재인용).

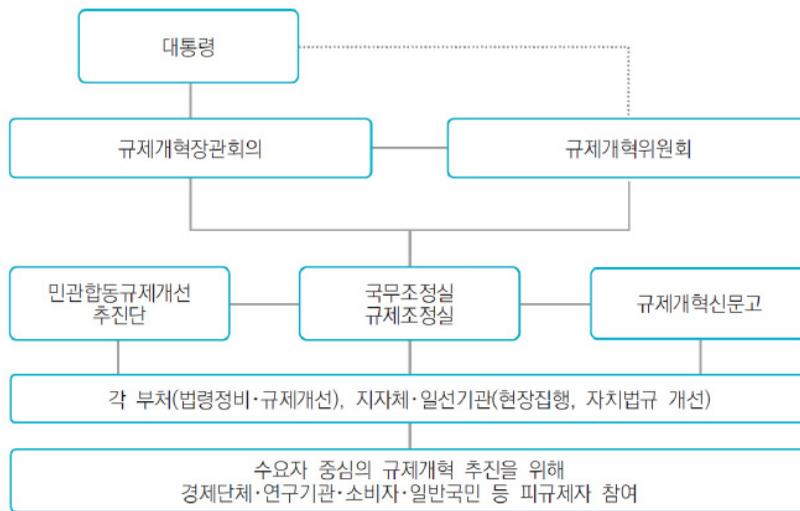
(6) 박근혜 정부의 규제개혁 추진체계

규제개혁 추진체계는 1998년 이래 지속적으로 변화해왔다. 우리나라는 정부 주도로 경제성장을 성공적으로 이루어낸 정부주도의 경제성장국가로서, 경제 위기 타개를 위한 규제개혁은 매 정권 주요한 정책과제로 다루어져왔다. 따라서 역대 정권들에서는 경제상황과 여타 정책과제를 고려하여 규제개혁 추진 체계를 설계해왔다. 예컨대 김대중 정부에서는 규제개혁위원회, 노무현 정부에서는 규제개혁추진단과 규제개혁위원회, 이명박 정부에서는 규제개혁위원회와 국가경쟁력강화위원회를 설치하는 등 정권별로 규제개혁 추진체계 및 추진체계의 일원화·다양화 정도는 상이하게 설계되었다.

박근혜 정부에서는 규제개혁위원회와 규제개혁장관회의가 운영되었다. 규제개혁위원회는 이전 정권들과 유사하게 신설 및 강화 규제에 대한 규제심사를 담당하였다. 기존규제에 대해서는 규제개혁장관회의를 통해 규제개혁 과제 발굴 및 개혁 성과를 대통령이 직접 점검하였다. 규제개혁장관회의는 효과적인 규제개혁의 추진을 위해 대통령 훈령 제328호에 의해 대통령이 의장, 국무총리가 부의장을 맡음으로써 규제 개혁의 강력한 추진의지를 뒷받침하였다. 이 기구에서는 대통령 주재의 주기적인 회의를 통해 규제개혁의 기본방향, 관련 법제도 등의 심의와 조정, 그리고 중요한 규제에 대해 국민이나 기업의 애로 사례를 직접 수렴하였다. 그 외 민간합동 규제개혁추진단을 통해 규제개혁 과제를 상시 발굴하고, 중소기업 옴부즈만 제도를 통해 규제애로 해소를 꾀하였다. 또한 지방 규제에도 관심을 두어 지방자치단체의 법령과 규제를 정비하고, 행태 수준까지의 개선을 요구함으로써 규제개혁이 실제현장에서 체감될 수 있도록 하였다. 이 외 규제개혁위원회의 기능을 지원하고, 규제개혁관련 각 중앙부처의 조정을 위해 국무조정실 내에 규제조정실을 두었다. 규제조정실은 규제개혁위원회의 사무국으로서의 역할을 수행함과 동시에 규제개혁의 주요 이슈를 직접 점검하여 각 부처를 실질적으로 조정하는 역할을 수행하였다. 구체적으로 살펴보면, 규제조정실에서는 규제총괄정책관, 규제혁신기획관, 규제심사관리관을 두고, 규제개혁의 총괄, 규제신문고, 기획과제, 규제정보, 규제비용분석 등의 기본적인 규제개혁 정책관련 업무와 신설 및 강화규제에 대한 심사업무를 수행하였다(허기영, 2017: 18). 박근혜 정부의 규제개혁체계의 중요한 변화 중의 하나는 규제영향분석 및 규제비용관리제의 체

제화 및 정확성 제고를 위해 규제개혁전문 지원 연구기관으로서 국책연구기관 중 한국개발연구원과 한국행정연구원에 규제비용분석센터를 설치한 점이다. 규제개혁을 위한 전문연구기관의 지정은 김대중 정권부터 이루어져왔지만, 실질적인 규제개혁 싱크탱크로서의 역할과 규제비용분석, 규제개혁 제도의 효과에 대한 연구 및 지원에 대한 적극적인 역할을 전담하는 기구로서의 연구기관 지정은 규제개혁의 전문성을 강화하기 위한 노력으로 평가할 수 있다.

〈그림 3-4〉 박근혜 정부의 규제개혁 추진체계



※ 출처: 규제개혁백서 2015, 허기영(2017) 과학기술분야 규제개혁 기반연구 p. 18재인용

(7) 문재인 정부의 규제개혁 추진체계

문재인 정부 출범 초기인 2017년 현재를 기준으로 규제개혁 추진체계는 규제개혁위원회를 중심으로 국무조정실과 규제조정실, 각부처, 지방자치단체 등으로 조직되어 있다. 규제개혁위원회는 행정규제기본법에 따라 규제정책 심의·조정, 신설·강화규제 및 기존규제를 정비하는 역할을 담당하고 있다.

〈그림 3-5〉 문재인 정부의 규제개혁 추진체계



규제개혁위원회 기능은 ① 규제정책의 기본방향과 규제제도의 연구 발전에 관한 사항, ② 규제의 신설 강화 등에 대한 심사에 관한 사항, ③ 기존규제의 심사, 규제정비종합계획의 수립 및 시행에 관한 사항 ④ 규제의 등록 공표에 관한 사항 ⑤ 규제개선에 관한 의견수렴 및 처리에 관한 사항 ⑥ 각급 행정기관의 규제개선실태에 대한 점검 평가에 관한 사항이다. 위원회는 행정규제기본법에 따라 국무총리(당연직) 및 민간공동위원장 포함 20~25인으로 구성되며(규제개혁백서, 2016), 2017년 10월 기준 위원장 공석, 민간위원 16인, 정부위원 7인 등 총 23인으로 구성되어 있다.

규제조정실은 합리적이고 투명한 규제행정을 위해 규제개혁위원회의 운영 및 정부의 규제관련 업무를 총괄 관리하고 있으며, 규제총괄정책관, 규제혁신기획관, 사회규제관리관으로 구성되어 있다. 규제총괄정책관은 규제총괄과, 규

제정책과, 규제정보과로 이루어져있으며 규제개혁 정책수립 및 제도개선, 규제개혁평가, 만족도 조사, 규제등록제도 운영, 규제개혁 정보화 등을 담당하고 있다. 규제혁신기획관은 규제혁신과, 기획과제과, 규제신문고과, 신산업규제혁신위원회 지원TF로 이루어져있으며, 규제감축, 개선 등 기존규제 정비, 현안·핵심과제 발굴과 개선, 행정조사제도, 행정부담 감축, 규제개혁신문고 운영, 신산업규제혁신위원회 지원 등을 담당하고 있다. 사회규제관리관은 심사총괄과, 경제규제심사과, 사회규제심사과로 세분되어 있으며, 규제비용관리제, 규제영향평가제, 신설·강화규제의 중소기업영향평가, 경제분야 신설·강화규제 심사, 사회분야 신설·강화 규제 심사에 대한 업무를 담당하고 있다.

중앙행정기관은, 중앙행정기관별로 민간인 전문가와 공무원으로 구성(부처별 10인~20인)된 자체규제심사위원회를 설치하여 규제의 신설·강화 시 사전심사 및 기존 규제개선 등에 관한 사항을 심의한다. 부처별로 규제개혁업무를 총괄하는 규제개혁담당부서(규제개혁법무담당관실)를 설치하여 규제개혁 과제 발굴 및 개선을 추진하고 있다. 중앙행정기관의 규제개혁 추진기구는 자체 규제개혁위원회와 규제개혁법무담당관실로 구성된다. 우선 자체규제개혁위원회는 각 중앙행정기관에 설치된 기구로서, 행정규제의 신설 강화, 기존 행정규제의 개선, 부처별 규제개혁 추진상황 점검 및 평가 등에 관한 사항을 심의의결하기 위해 설치 운영하는 규제개혁위원회이다. 자체규제개혁위원회는 민간인, 전문가, 공무원 등으로 구성되어 있으며 부처별 자율 규정에 의해 7~40인으로 구성되어 있다. 한편 대다수의 중앙행정기관은 기획조정실 산하에 규제개혁법무담당관실을 설치하여 규제개혁 총괄 업무를 수행하고 있다. 규제개혁법무담당관은 부내 규제개혁 및 정비업무, 해석지원, 심사지원, 타당성 검토 등을 수행하고 있으며, 국토교통부, 기획재정부, 과학기술정보통신부, 산업통상자원부, 해양수산부는 민원 형식의 규제개혁도 함께 진행하고 있다. 규제개혁 총괄부서는 부처 내 규제개혁 업무를 총괄조정하고 규제개혁 추진상황을 점검 평가하는 한편 국무조정실 규제조정실과 부처 내 규제소관부서 사이에서 원활한 협조가 이루어질 수 있도록 징검다리 역할을 수행한다.

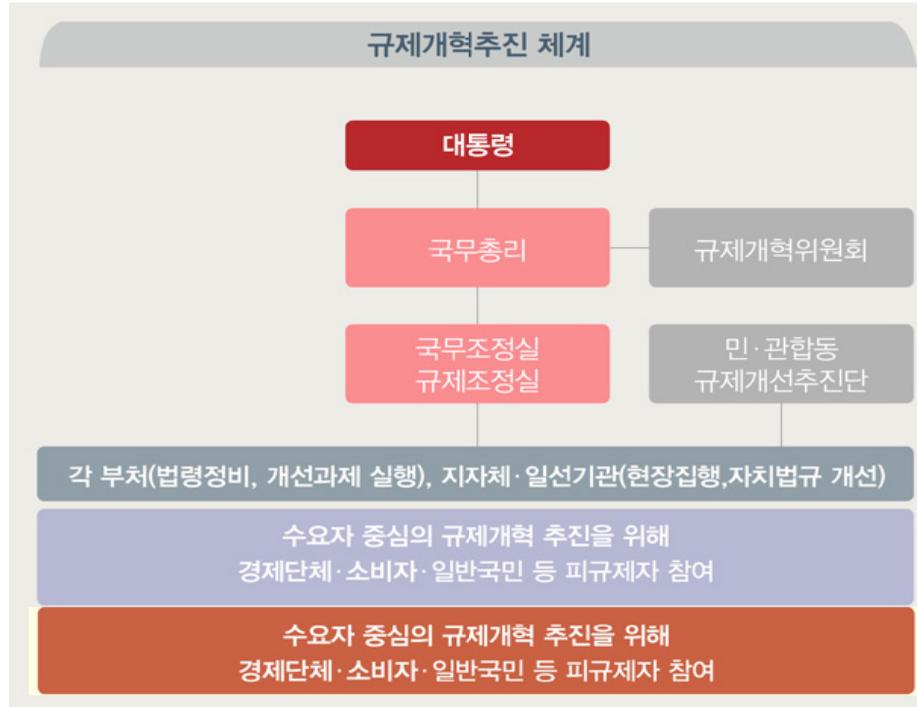
중앙부처는 아니지만 공공기관에도 규제개혁부서가 있다. 특히 규제제도의 전문적 검토, 규제영향검토, 타당성 검토 등을 적극 지원하기 위해 국무총리실 산하 연구원과 중앙부처의 싱크탱크를 중심으로 규제개혁부서가 설치되어 있다. 우선 국무총리실 산하 연구원으로는 한국개발연구원 규제연구센터, 과

학기술정책연구원 기술규제연구센터, 산업연구원 기업제도연구실, 정보통신정책연구원, 한국환경정책평가연구원에서 전문적인 규제연구를 담당하고 있으며, 특히 중앙부처 싱크탱크 산하 기관으로서는 한국과학기술기획평가원에 규제개혁센터가 설치되어 창의적인 연구개발 환경조성, 기술창업 촉진, 신산업·신시장 창출, 과학기술혁신 인프라와 관련한 규제를 적극 발굴하여 개선하고 있다.

〈표 3-1〉 공공기관 규제개혁기관 특징 및 성과

	특징	성과
한국과학기술기획평가원	<ul style="list-style-type: none"> 창의적 연구개발 환경조성 기술창업 촉진 신산업·신시장 창출 과학기술혁신 인프라 강화 	<ul style="list-style-type: none"> R&D사업 선정단계 시 제출서류 간소화 국가연구개발 유형적 성화 소유권 명확화 기술지주회사 자회사 주식 보유율 규정 완화 천연화장품 정의·기준 및 규정 공백 제거
한국개발연구원	<ul style="list-style-type: none"> 규제개혁 관련 이론·실증·제도 연구 규제 비용·편익 분석틀 및 지침 마련 정부부처 제출 규제의 비용·편익 검증 관련 부처 자문 및 교육·연수 	<ul style="list-style-type: none"> 규제분석 및 제도개선 연구 핀테크 주도 금융혁신 전략과 정책적 과제 플랫폼 경제의 시장기제와 정부정책 국내 금융지주회사 조직구조 평가와 관련 제도 개선 방향 진입 규제와 고용 및 생산성 연구
과학기술정책연구원	<ul style="list-style-type: none"> 기술·산업 관련 규제개선 과제 발굴 및 개선방안 수립 규제개선 사전타당성/사후영향평가 등을 위한 방법론 개발 융합산업 규제개선방안 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 기술규제 개혁을 위한 의제설정 연구사업 R&D 예산배분시스템 현황 및 문제점 진단 기술혁신형 공공구매체계 구축과 추진전략 산업주도권 확보를 위한 경쟁과 협력의 혁신전략 융합이 기술혁신때문에 미치는 영향과 대응전략
산업연구원	<ul style="list-style-type: none"> 기업활동과 관련된 다양한 제도 규제 및 정책에 대한 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 경쟁정책의 집행선진화를 위한 경제분석 기법연구 글로벌 가치사슬의 확대와 산업정책적 대응 경제정책과 미시경제 변동성
정보통신기술진흥센터 정보통신정책연구원	<ul style="list-style-type: none"> ICT 규제·제도 개선 인터넷 기반 신산업 활성화를 위한 규제개선 방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ICT규제개혁 및 ICT기반 사회현안 해결방안 연구 인터넷규제개선 기반구축 ICT 혁신에 대응하는 플랫폼 육성 전략 지능정보사회의 규범체계정립을 위한 법·제도 연구

〈그림 3-6〉 중앙행정기관의 규제개혁 추진체계



※ 출처: 규제개혁위원회 홈페이지

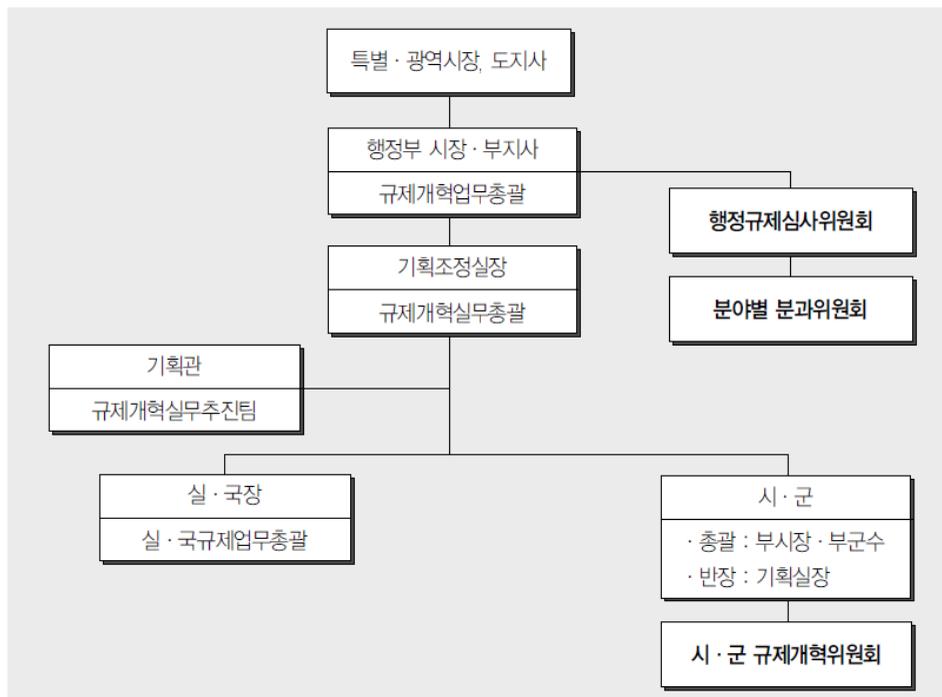
3) 규제권한의 분권화

정부규제는 일반적으로 공적인 권한을 지닌 정부가 기업 및 시민의 행위와 자율적인 권리(autonomous rights)를 제약하고, 특히 규제 순응과 처벌을 위한 강제력을 갖기 때문에 법령이나 규칙과 같은 형태로 이루어진다(손지은, 2016: 2). 따라서 규제 및 규제개혁은 규제개혁위원회와 같은 규제개혁추진 기구 혹은 중앙정부 차원에서 이루어지는 경우가 대부분이다. 그러나 지방자치제도의 심화에 따라 지방정부의 자치사무 및 규제수립과 집행에 대한 재량권이 증대되면서 중앙-지방 정부 간 규제권한의 분권화 문제가 중요한 이슈로 대두되고 있다. 특히 국회의 입법과정에서도 세부 입법사항을 과거 행정입법에 위임하던 방식에서 점차 자치법규에 위임하는 추세가 증가하고 있어 결과적으로 자치단체의 자율성과 특수성을 존중하는 경향이 강화되고 있는 추세이다(박재곤 외, 2013, 박순애·손지은, 2015: 187재인용).

지방자치단체의 규제를 상위 정부 혹은 법령에서 위임한 사무의 범위 내에

서 지역문제 해결을 위해 지방자치단체가 민간에 대해 수행하는 제약이라는 관점으로 본다면, 지방자치단체의 규제는 규제와 관련한 의사결정 혹은 집행 결정에 대한 분권화를 의미하는 것으로 볼 수 있다(최병선, 2005: 731-738; 문태훈·김종래, 2000: 405, 손지은, 2016: 13재인용). 즉, 중앙정부는 규제정책의 전략수립·형성 및 지방정부의 규제집행실태 감독과 관련한 역할을 담당하고, 실질적·직접적인 규제집행은 지방정부에서 수행하는 이원적인 구조를 형성한다. 이러한 구조 하에서 나타나는 주요한 특징은, 지방정부의 규제집행은 피규제자들의 규제 체감에 직접적인 영향을 미친다는 것이며, 지방정부는 지역수준의 규제 집행 시 상당한 재량권을 가지기 때문에 중앙정부에서 제시하는 규제 기준을 변용하여 과도하게 민간의 행위를 제약하거나 혹은 중앙정부의 규제개혁 내용을 적시에 반영하지 못하는 등의 경우가 발생할 가능성이 있다(박순애·손지은, 2015: 188).

〈그림 3-7〉 지방자치단체의 규제개혁 추진체계



※ 출처: 민용식. 규제개혁추진체계 및 조직

또한 중앙정부에서는 전 국가적 정책방향과 포괄적인 제도수립을 고려하여 법령 및 제도 도입을 추진하기 때문에 다소 획일적인 양태로 제도가 추진될 수 있다. 따라서 이러한 제도가 각 조직 혹은 각 지역의 실정에 부합하게 추진되도록 중앙행정기관의 규제개혁 추진체계에 맞추어 지역실정에 맞는 규제개혁추진기구를 설치하고 조례·규칙에 근거한 규제의 정비 및 조례·규칙 제·개정시 사전심사 기능을 수행하고 있다.

2. 규제도입 및 내용의 심사 체계

규제를 신설 또는 강화하고자 하는 중앙행정기관의 장은 규제영향을 분석하고 규제영향분석서를 작성하며,³⁴⁾ 규제영향분석서의 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법 등을 정하고 그 타당성에 대하여 심사를 받는다(규제개혁위원회, 2017). 우선, 행정규제기본법은 자체심사절차를 규정하여(법 제 7조 2항) 규제 신설·강화 시 규제영향분석결과를 기초로 관계 전문가의 의견을 수렴하는 등 규제의 대상·범위·방법과 그 타당성에 대해 자체심사를 우선적으로 실시하도록 하고 있다. 규제영향분석 시 ‘규제영향분석 실명제’를 도입하여(시행령 제6조 4항) 규제영향분석에 관한 국·과장 또는 이에 상당하는 공무원의 인적사항을 명시하도록 규정하고 있다. 아울러 자체심사제도의 실효성을 제고하기 위하여 <행정규제영향분석 및 자체심사 업무지침>을 통해 자체규제심사위원회를 구성하여 운영하면서 심사위원회의 운영 주관부서를 규제의 입안부서가 아닌 기획관리실 등에서 담당하도록 명시하고 있다. 또한 위원회의 과반수이상을 민간전문가로 구성하고 위원회의 참여자 발언요지를 기록하여 규제개혁위원회에 심사 요청시 자체심사의견서를 작성하여 입안부서의 규제영향분석서와 함께 첨부하여 제출하도록 규정하고 있다.

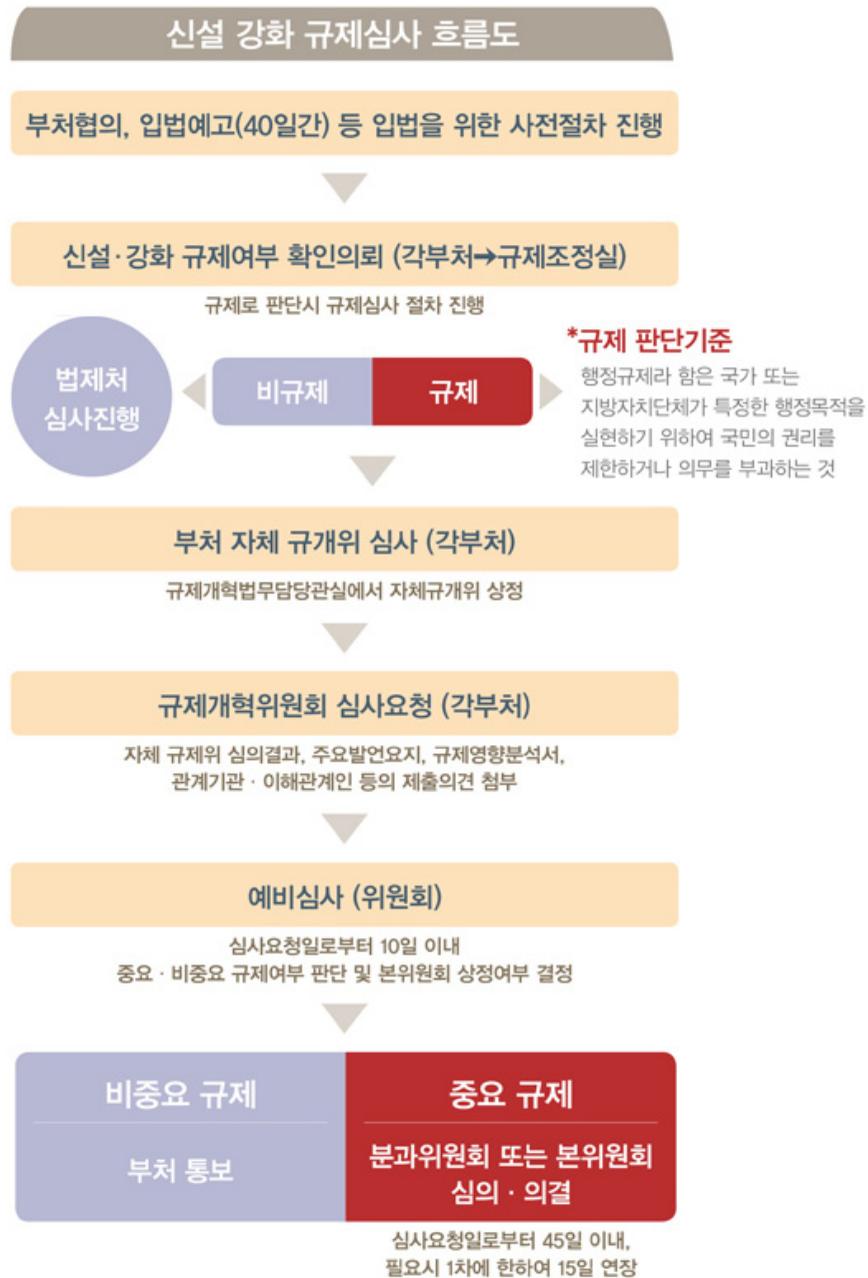
규제영향분석서와 자체심사의견서 제출을 통한 심사 청구 이후, 규제개혁위원회는 심사요청일로부터 10일 이내에 해당 규제가 국민의 일상생활 및 사회경제활동에 미치는 파급효과를 고려하여 위원회의 규제심사를 받아야 할 규제(중요규제)인지 여부를 결정한다. 중요규제인 경우에는 심사 요청일로부터 45일 이내에 심사를 완료해야 하며 심사기한의 연장이 불가피한 경우 위원회

34) 규제영향분석에 대한 자세한 논의는 허기영 외(2017). 「과학기술분야 규제개혁 기반연구」 KISTEP. 참고

의 결정으로 1차에 한하여 15일 범위 내에서 연장이 가능하다(규제개혁백서 2016: 16). 중요규제를 판단기준은 ① 규제영향비용이 연간 100억원 이상인 규제, ② 피규제자 수가 연간 100만명 이상인 규제 ③ 명백하게 진입 또는 경쟁 제한적인 성격의 규제 ④ 국제 기준에 비추어 규제 정도가 과다하거나 불합리한 규제 ⑤ 다른 행정기관에 의해 시행되고 있거나 시행 예정인 조치와 심각한 불일치 또는 간섭을 발생시키는 규제 ⑥ 중소기업영향평가 경쟁영향평가 기술영향평가 결과 개선이 필요한 규제 ⑦ 규제 수준 및 정도가 현저히 부당하여 위원회의 심도 있는 논의가 필요한 규제이다(규제개혁위원회, 2017)

심사 회의에 관한 구체적인 사항을 살펴보면, 위원장은 회의 일시, 장소 및 부의사항을 정하여 회의개최일 7일전까지 각 위원에게 서면으로 통지하며, 회의는 매월 1회 대면회의를 원칙으로 한다. 중앙행정기관 입법상황 등을 감안하여 현재는 매월 2회 대면회의를 개최하고 있다. 대면회의 개최가 불가능하거나 사실상 어려운 경우 서면회의를 개최할 수 있다. 위원회의 회의는 재적위원 과반수 찬성으로 의결한다. 위원회의 심의 안건과 관련이 있는 중앙행정기관의 담당 실장 또는 국장은 위원회에 출석하여 발언할 수 있으며, 위원회는 필요시 관계 전문가의 의견을 청취할 수 있다. 또한 국무조정실 규제조정실 직원도 위원회에 출석하여 발언할 수 있다(규제개혁백서, 2016: 15).

〈그림 3-8〉 신설 강화 규제심사 흐름도

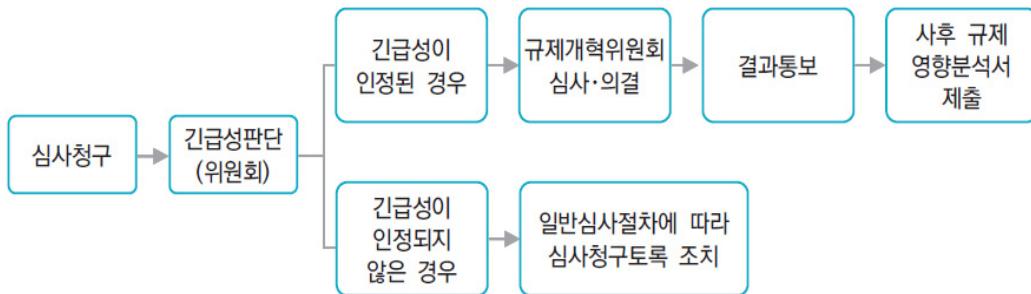


※ 출처: 규제개혁위원회(검색일: 2017.09.25.)³⁵⁾

35) 홈페이지 주소: <https://www.better.go.kr/fz/intro/RrcOrgn02.jsp>

한편 긴급하게 규제를 신설·강화할 필요가 있는 경우에는 예외를 인정하여 규제영향분석 및 자체평가를 생략하고 이에 대한 사유를 명시하여 규제개혁위원회에 심사를 청구할 수 있다. 위원회는 긴급성 여부를 판단하여 긴급성이 인정되는 경우에는 심사요청일로부터 20일 이내에 심사를 완료하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 관계 중앙행정기관의 장은 위원회의 심사결과를 통보받은 날로부터 60일 이내에 규제개혁위원회에 규제영향분석서를 제출해야 한다. 긴급성이 인정되지 않는 경우 분과위원회는 심사요청일로부터 10일 이내에 관계 중앙행정기관의 장에게 일반적인 경우의 심사절차를 거치도록 요구할 수 있다(규제개혁백서 2016: 16)

〈그림 3-9〉 긴급성 신설 강화 규제심사 흐름도



※ 출처: 규제개혁위원회(검색일: 2017.09.25.)³⁶⁾

36) 홈페이지 주소: <https://www.better.go.kr/fz/intro/RrcOrgn02.jsp>

제2절 미국 규제개혁 체계

1. 개요

미국의 규제개혁은 1970년대 닉슨(Nixon) 정부의 “삶의 질 심사제도(the Quality of Life Review)”를 시초로 본격적으로 추진되었다. 레이건 정부에서는 RIA 시행을 위해 대통령령 12291호를 제정하여 대통령 직속으로 예산관리처(OMB: Office of Management and Budget)를 설치하여 규제개혁기구로 설립하였다. 이후 OMB 내 정보규제실(OIRA: Office of Information and Regulatory Affairs)을 설치하였다. 동 기구는 1980년 Paper Reduction Act에 의해 세워진 규제개혁기구로서, 미 연방의 각 행정부가 제시하는 규제에 대해 국정기조, 대통령의 정책 및 국정과제 우선순위, RIA의 적합성 등을 검토하여 조정하는 역할을 담당하였다(임상준 외, 2005: 48). 그림에도 불구하고 규제로 인한 사회적 비용의 증가와 행정 효율성에 대한 문제점이 지속적으로 제기되어 클린턴 정부는 정부혁신(Reinventing Government)의 일환으로 강력한 규제혁신을 추진하였다(허기영 외, 2017: 104). 클린턴 정부에서 제정한 대통령 행정명령 12866호는 현재까지도 미국의 규제관리 체계의 근간을 이루고 있을 정도로 정교하게 설계되어 있다. 이에 따르면 일반 행정 및 독립 기구들의 중요 규제에 대한 자체 검토책무 및 이에 대한 공공의견 수렴, 규제 제정과 관련한 대안 고려, 규제비용편익분석 등을 규정하고 있으며 특히 규제영향분석의 중요성과 비용편익 분석을 위한 세부 절차와 재무제표 작성방식 등을 세세하게 규정하고 있다. 부시(Bush) 행정부에서는 클린턴 정부에서 OMB의 역할이 약화되었다는 비판에 대하여 OMB와 각 행정기관과의 관계를 파트너십 관계에서 통제의 관계로 전환하여 심사를 강화하였으나, 반독점시장 규제 완화 등 전반적으로는 규제완화에 중점을 둔 것으로 평가되고 있다(김산·최진식, 2009: 82-83). 오바마(Obama) 정부는 2011년 행정명령 13563호를 제정하여 경제성장, 혁신, 고용창출, 환경보호, 공중보건 및 안전을 제고하기 위해 규제영향분석 시 정량적 평가와 정성적 평가를 강화하도록 조치하였다.

특히 동 행정명령을 통해 형평성, 공정성, 인간의 존엄성, 분배적 영향 등

정량화가 어려운 가치에 대해서도 정성적인 평가를 통해 비용과 편익을 고려할 것을 요청하였다(김현중, 2017: 6). 최근 취임한 트럼프 대통령은 2017년 2월 미국식 규제비용총량제 TFOR(Two for One Rule) 도입을 위한 행정명령 13771호를 발효하였다. TFOR이란 새로운 규제를 도입하기 위해서는 해당 규제비용과 동일한 기존 규제 두 개를 폐지하여 비용이 상쇄될 경우에만 신규 규제 도입이 가능하도록 하는 정책이다. 즉, 법률에 명시적인 예외사항이 없는 한, 행정기관은 규제를 신설할 경우 해당 규제를 대체하여 폐지되는 두 개의 규제를 명시하도록 의무화 하였다. 또한 정부부처 기관장은 신규 도입 규제 및 규제완화에 따른 총 비용의 변동분을 0보다 낮은 수준이 되도록 규정하여 OMB처장의 승인이 없는 한, 어떤 기관이라도 총 비용 증가분을 허용수준 이상으로 규제비용을 증가시키는 행위를 금지하고 있다(김현중, 2017: 7). 트럼프 정부의 규제개혁은 미국의 규제개혁이 지향하는 기업의 규제비용 감소와 시장경쟁의 활성화, 행정부담 감축을 여하히 나타내주고 있으며, 레이건 정부와 클린턴 정부에 버금가는 획기적인 규제개혁 정책을 추진하고 있다는 평가를 받고 있다.

1) 법·조직적 측면

(1) 규제정책체계의 법적 근거

미국 규제정책의 법적 근거가 되는 법률은 Executive Order 13771호(Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs)와 13777호이다. 행정명령 13771호는 규제감축과 규제비용을 감축한다는 목표 하에 TFOR을 추진하다는 점을 명시하고 있다. 이를 통해 미국은 신규 규제 1개 도입 시 기존 2개 규제를 폐지하고 이를 명시하도록 의무화한다는 목표를 제시하였다(Section 2(a)³⁷⁾). 한편, 정부부처 기관장은 규제 신설 및 변경 시 이에 따른 총 비용의 변동분을 0보다 낮은 수준이 되도록 규정하여 OMB처장의 승인이 없는 한, 어떤 기관이라도 총 비용 증가분을 허용수준 이상으로 규제비용을 증가시키는 행위를 금지하고 있다(Section 2(b)³⁸⁾). 정부의 규제 신설 및 변경은 예산 과정과

37) 행정명령에 나타난 원문을 살펴보면 다음과 같다. “Unless prohibited by law, whenever an executive department or agency (agency) publicly proposes for notice and comment or otherwise promulgates a new regulation, it shall identify at least two existing regulations to be repealed”

적법절차 준수 여부를 통해 심사를 받게 되며, 제2장에서 규정된 TFOR을 준수하지 못할 경우 향후 예산배정 시 제재를 받게 될 가능성이 있다(Section 3).

한편, 이를 추진하기 위해 행정명령 13777호가 발효되었다. 행정명령 13777호는 총 6개의 장으로 구성되어 있는데, 1장에서는 동 조항의 목적을 규제부담 경감이라는 점을 명시하였고 제2장에서는 규제개혁 추진기구에 대해 구체적으로 정의하고 있다. 제3장에서는 규제개혁 TF의 구성과 임명, 권한을 규정하고 있으며, 제4장에서는 책임성 제5장에서는 적용예외, 제6장에서는 일반규정에 대한 사항을 명시하고 있다. 이처럼 트럼프 행정부에서는 규제개혁을 추진하기 위한 법적 근거를 내용적·조직적 측면에서 정비하였다.

규제와 관련된 다수의 개별 법률은 규제와 관련된 사항에 대하여 연방 정부(Federal Government) 등에 의무를 부과하고 있어 각 정부기관은 이에 기속되어 있다. 주요 규제와 관련된 개별법령상의 내용은 다음 표와 같이 모든 기관에 적용되는 법령과 독립규제기관에는 적용되지 않는 법령으로 나누어 살펴볼 수 있다(김신·최진식, 2009: 85-86). 주요 법령들의 내용을 살펴보면 「행정절차법(Administrative Procedure Act, 1946)」은 모든 규제기관의 규제신설에 있어 투명한 절차에 따라 이루어져야 함을 규정하고 있다. 「규제탄력법(Regulatory Flexibility Act, 1980)」은 각 규제기관들은 규제가 소규모 기업의 경영 및 이들이 처한 경제상황에 미치는 영향을 평가하고, 다양한 규제수단을 탐색하여 규제가 경제상황에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화 할 수 있는 대안을 선택할 것을 명시하고 있다. 「의회검토법(Congressional Review Act, 2001)」은 의회의 규제검토를 위하여 모든 규제기관은 규제를 의회로 제출해야 하며 중요한 규제는 의회에서 검토하는 기간 동안(60일) 발효되지 못하도록 하고 있으며, 나아가 의회는 60일 이내에 모든 규제를 무효로 만들 수 있다고 규정하고 있다(김신·최진식, 2009: 85-86).

38) 행정명령에 나타난 원문을 살펴보면 다음과 같다. “ For fiscal year 2017, which is in progress, the heads of all agencies are directed that the total incremental cost of all new regulations, including repealed regulations, to be finalized this year shall be no greater than zero, unless otherwise required by law or consistent with advice provided in writing by the Director of the Office of Management and Budget (Director)”

〈표 3-2〉 미국의 규제관련 법령

모든기관 적용 법률	독립규제기관 제외 적용 법률
행정절차법 (Administrative Procedure Act)	재원미확보 민원사무위탁 개혁법 (Unfunded Mandates Reform Act)
의회심사법 (CRA)	
국가환경정책법 (National Environmental Policy Act)	
국가기술전송 및 향상법 (National Technology Transfer Policy Act)	행정명령 12866호 등
문서감축법 (Paper Reduction Act)	
규제탄력법 (Regulatory Flexibility Act)	

※ 출처: 김신·최진식(2009). p. 86

(2) 규제개혁추진 조직 체계

가. 개관

미국의 규제개혁추진기관은 대통령 직속으로 설치된 OMB 및 OMB내 설치된 OIRA이다. OMB는 주로 규제제도와 관련한 검토와 의사결정, 규제 심사와 갈등 조정, 행정부담 감축과 관련한 사항을 담당하고 있다. 특히 OMB는 연방정부 기관 간 규제를 둘러싼 갈등이 발생할 경우 규제기획단계와 규제심사단계에서 기관간 갈등과 이견을 조정하는 역할을 전담하고 있다.³⁹⁾ OIRA에서 규제의 방법, 절차 등을 포함한 규제에 관련된 사항을 전문적으로 심사하는 역할을 담당한다. 미국에서 두 기관간 역할을 분담하도록 조직체계를 구성한 이유는 각 급 규제기관의 규제가 법률, 대통령의 의지, 규제원칙 등과 일관성이 있는지를 검토하는 한편 정책 간 갈등이 발생하지 않도록 하기 위해서이다(김신·최진식, 2009: 89).

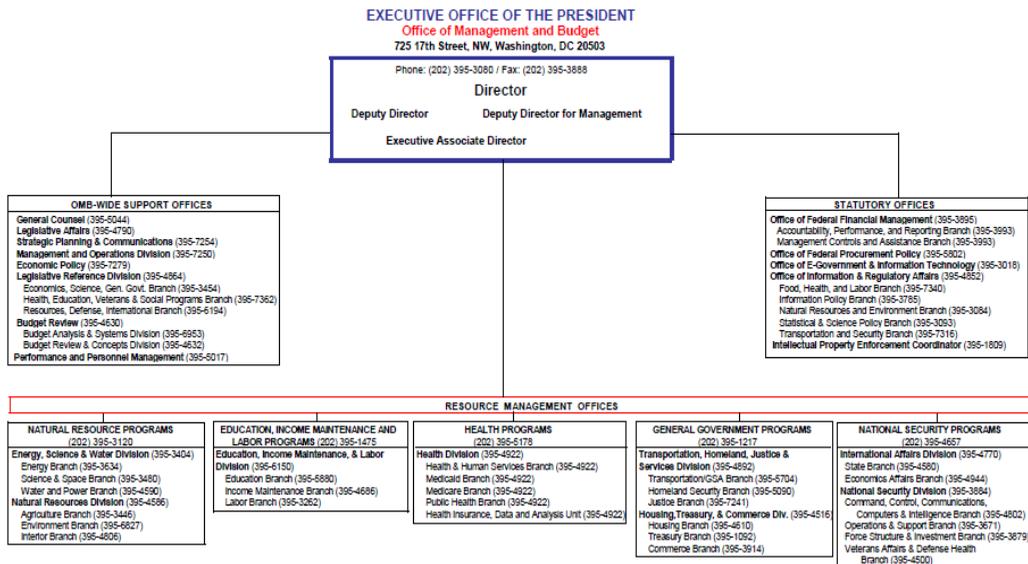
OMB는 대통령 직속기구로서, 기관장(Director) 소속으로 2개의 총괄부서와 5개의 분과로 구성되어 있다. 우선 총괄부서는 지원총괄부서(OMB-Wide Support Offices)와 법령지원부서(Statutory Offices)를 두고 있다. 지원총괄부서는 입법

39) 규제갈등과 관련하여 조정이 되지 않을 경우에는 최종적으로 대통령이 조정을 하게 된다. 즉, 대통령 보좌진들의 협의를 거쳐 대통령 비서실에서 마련한 권고안을 마련하고, 이에 대한 검토가 완료되면 대통령 또는 대통령 비서실장은 대통령의 결정을 이해관계 기관과 OIRA의 장에게 통보한다(김신·최진식, 2009: 89).

과학기술분야 규제개혁 기반연구

관련 사항, 전략수립과 의견수렴, 경제정책, 예산검토 등 일반적인 지원 사항을 담당한다. 법령지원부서는 연방재정 관련 사항(책임성, 성과 및 관리), 전자정부와 정보통신, 정보 및 규제(식품, 건강, 노동, 자원, 과학분야), 지적재산권 등에 관한 사항을 담당하고 있다. OMB의 세부 분과는 국가자원분과(Natural Resource Programs), 교육, 소득 및 노동 분과(Education, Income Maintenance and Labor Program), 의료분과(Health Programs), 범정부 분과(General Government Programs), 국가안보분과(national Security Programs)이다. 각 분과별 담당하는 규제 내용은 아래 그림과 같다.

〈그림 3-10〉 미국 OMB 체계



* All media inquiries should be directed to the Strategic Planning and Communications Office at (202) 395-7254 *

※ 출처: 백악관 홈페이지40)

한편, 미국의 정부조직형태는 부처(department)와 독립기관(agency), 규제위원회(regulatory commission), 공사(government corporations) 등 4가지 유형으로 분류된다. 미국은 규제개혁위원회를 독립기구, 즉 독립규제위원회 형태를 취하고 있다(김신·최진식, 2009: 88-89). 미국의 독립규제위원회(Council of

40) 홈페이지 주소 https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/about_omb/omb_org_chart_0.pdf (검색일: 2017. 09.2 7)

Independent Regulatory Commission)는 정부 규제와 행정규제 개혁의 효율성, 공정성, 그리고 참여 촉진을 목적으로 설립되었다. 규제개혁위원회의 의장은 대통령이 임명하고 의회의 승인을 거쳐 선임되며 임기는 5년이다. 독립규제위원회에는 10명의 정부관료와 시민으로 구성된 위원회(Council)가 있다. 동 위원회의 위원은 모두 대통령이 임명하며 임기는 3년이다. 동 위원회에서는 의회 및 법령에 의해 제기된 규제 검토, 예산안 검토, 규제 관련 연구 등을 수행하고 있다. 한편 위원회 이외에 소위원회도 설치가 되어 있다. 한편, 소비자보호금융국(Consumer Financial Protection Bureau), 고용평등위원회(Equal Employment Opportunity Commission), 에너지규제위원회(Federal Energy Regulatory Commission), 연방주택금융기관(Federal Housing Finance Agency) 등 다양한 기관의 관리자들이 독립규제위원회 위원으로 임명되며, 이러한 제도 및 위원회의 주요 목적은 다양한 정부 기관의 쟁점사항에 대한 토론과 참여라고 할 수 있다. 독립규제위원회는 OMB의 감독하에서 다양한 제약을 받기 때문에 규제와 관련한 문제를 해결하고 정보를 공유하는 메커니즘을 형성하는데 많은 제약이 가해지기 때문이다.⁴¹⁾

나. 입법부 감독(지원)역할

규제는 법률의 형태로 명문화되어 이루어지는 것이 대부분이기 때문에 규제제도의 도입, 수립, 심사 등에 있어 입법부의 감독 혹은 지원 역할이 이루어진다. 그러나 미국에서는 행정부의 규제 권한이 매우 강력하고, OMB 등 전담 조직의 규제체계가 매우 견고하게 이루어져있기 때문에 의회의 실질적인 권한과 역할은 다소 약한 편이다. 하지만 분야에 따라 의회의 권한은 상당히 다른 양상을 보이고 있는데, 보호규제정책 예컨대, 환경규제, 식품규제, 금융안전규제 등에 있어서 미국 의회의 대 정부 영향력은 상대적으로 약한 반면, 경쟁 규제정책 예컨대, 통신사업 진입규제, 방위산업 진입규제, 수송사업 규제 등에 있어서 의회가 미국정부 관료제에 미치는 영향은 매우 강하다. 이는 보호규제의 경우 미국의회의 의원들이 기업의 요구와 소비자 요구 간에서 갈등을 일으키는 경우가 많기 때문이다(전영평, 2008: 60-61, 김신·최진식, 2009: 90재인용).

41) Administrative Conference of the United States 홈페이지(검색일: 2017.10.09.)

<https://www.acus.gov/research-projects/council-independent-regulatory-agencies>

미국 의회의 규제추진체계를 살펴보면, 의회는 법률을 제정할 수 있는 입법권을 보유하고 있지만 입법과정에서 OIRA와 같이 규제를 심사하는 기구는 설치되어 있지 않다(김신·최진식, 2009: 90). 현재 의회에서 규제와 관련된 업무는 GAO(Government Accountability Office)와 CBO(Congressional Budget Office)에서 수행하고 있다. GAO는 의회에서 요구한 규제에 대하여 규제의 타당성과 투명성 등을 심사하여 의회에 보고하는 역할을 담당하고 있지만 규제심사 등 공식적인 규제 정책에 관한 구속력 있는 결정을 할 수 있는 권한은 없다. CBO는 예산과 관련한 법안 심사에서 예산이 소요되는 규제의 타당성에 대한 검토를 수행하고 있다(김신·최진식, 2009: 90). 결론적으로 미국 의회에서 수행하는 규제개혁과 관련된 감독 및 지원 역할은 다소 미미하며, 의회 내 전담기구가 없고 담당 인력도 적기 때문에 역할 수행의 범위가 한정적이라고 볼 수 있다(김신·최진식, 2009: 91). 미국 의회와 우리나라 입법부의 규제수립 및 추진 시와 유사한 점은 의원들이 개별 규제안건에 영향력을 미칠 수 있는 창구를 이용한다는 것이며(김신·최진식, 2009: 91), 차이점은 미국의 경우 GAO·COB 등 조직을 산하에 설치하여 농업, 상업, 국방, 교육, 에너지, 의료서비스, 사법분야 등 정부가 수행하는 다양한 정책분야에 대해 전문적인 연구와 규제 및 정책에 대한 평가 등을 수행한다는 것이다.

(3) 규제권한의 분권화

미국은 연방정부와 주정부, 지방정부로 구성되어 있는 연방제 국가이다. 따라서 미국은 주 정부에서 규제를 제정할 수 있는 권한을 보유하고, 경우에 따라서는 연방정부가 각 주에 연방수준의 규제를 집행할 권한을 부여하기도 한다. 이렇듯 미국은 규제정책에 있어서도 규제연방주의제도를 채택하고 있기 때문에 각 주에서는 지역 실정에 부합하는 규제 수립 및 규제개혁을 위해 자체적인 노력을 기울이고 있으며, 연방정부는 여러 주가 관련한 문제 및 국가 전체에 필요한 부분에 대한 규제 영역을 담당한다.

미국에서는 Unfunded Mandates Reform Act(1995)에 의해 연방정부의 정책으로 인해 주정부, 지방정부에 발생할 수 있는 편익이나 비용에 대해 연방정부의 책임성과 파트너십을 제고하기 위한 조치로써 재원조달방안을 마련하도록 규정하고 있다. 예컨대 어떤 규제를 시행하는데 있어 주정부 또는 민간부문에 \$1,000만 이상이 소요된다면 연방정부는 이를 조달할 의무를 진다(sec

202(a)). 또한 규제기관이 의무적으로 규제에 대한 정성적·정량적 비용과 효과, 규제순응 비용, 경제성장·생산성·고용 등 국가 경제에 미치는 영향에 대한 분석을 실시하도록 규정함으로써(sec 202(a)), 규제를 부과하는 연방정부를 비롯한 주 정부와 지방정부의 책임성을 강화하기 위해 노력하고 있다.

2) 규제도입 및 내용의 심사 체계

(1) 규제심사분석

규제 신설 및 변경과 관련한 전반적인 절차는 총 9단계로 이루어져 있다. 우선 규제가 필요한 어떤 사건이 발생하거나 혹은 환경 변화로 인해 규제 신설·변경이 필요한 상황이 도래하면(1단계) OIRA는 규제를 제정 혹은 변경할 필요성에 대해 검토를 진행하여(2단계), 규제제정 및 변경이 필요하다고 인정될 경우에는 규제 초안을 작성한다(3단계). 이때 규제에 의해 초래되는 영향이 연간 1억달러 이상이거나 혹은 사회적으로 이슈를 초래하거나 혹은 중요한 영향을 미친다고 판단될 때에는 경제영향분석(economic impact analysis)을 수행해야 한다. OIRA의 규제초안이 완성되면 이에 대한 OMB의 검토를 받으며(4단계), 이때 OMB는 행정명령 12866호에 근거하여 중요규제인지 여부를 판단한다. 또한 Regulatory Flexibility Act에 근거하여 소규모 기업에 미치는 영향을 분석하는 한편, Paperwork Reduction Act에 규정된 행정부담 감축 여부에 대한 심사를 진행한다. 이후에는 연방정부의 재원 부담 정도를 검토하기 위해 Unfunded Mandates Reform Act에 규정된 1,000만 달러 비용 기준 준수 여부와 지방정부 및 인디언 부족에 대한 영향을 검토한다. 그 외 환경·교통·재산권·국민안전 등 다양한 측면에서 규제의 적합성 및 영향력을 검토한다. OMB 검토 이후에는 제안된 규제에 대해 공표하여(5단계) 규제에 의한 이해관계자들의 의견을 수렴한 후(6단계) 최종안을 도출한다(7~9단계).

〈그림 3-11〉 규제심사체계 및 근거 법령

Regulatory Planning and Review (E.O. 12866)		
Would the rule have a \$100 million annual impact, raise novel issues, and/or have other significant impacts?	→ If yes	Prepare economic impact analysis.
Regulatory Flexibility Act (5 U.S.C. 601-612)		
Is a notice of proposed rulemaking required by law?	→ If yes	
Would the rule "have a significant economic impact on a substantial number of small entities"?	→ and yes	Prepare regulatory flexibility analysis.
<i>Note: Under limited circumstances analyses also are required for certain interpretive rules involving internal revenue laws (5 U.S.C. 603, 604).</i>		
Paperwork Reduction Act (44 U.S.C. 3501-3520)		
Does the rule contain a "collection of information" (reporting, disclosure, or recordkeeping)?	→ If yes	Prepare information collection clearance package for OMB review and approval, and prepare request for public comments.
Unfunded Mandates Reform Act (2 U.S.C. Chs. 17A, 25)		
Does the rulemaking process include a proposed rule?	→ If yes	
Does the rule include any Federal mandate that may result in the expenditure (direct costs minus direct savings) by State, local, and tribal governments, in the aggregate, or by the private sector, of \$100 million in any one year (adjusted annually)?	→ and yes	Prepare unfunded mandates analysis (unless an exclusion applies).
Federalism (E.O. 13132)		
Is the rule a discretionary rule that has federalism implications and imposes substantial unreimbursed direct compliance costs on State and local governments?	→ If yes	Prepare federalism summary impact statement.
Does the rule have federalism implications and preempt State law?	→ If yes	Prepare federalism summary impact statement.
Indian Tribal Governments (E.O. 13175)		
Is the rule a discretionary rule that has tribal implications and imposes substantial unreimbursed direct compliance costs on Indian tribal governments?	→ If yes	Prepare tribal summary impact statement.
Does the rule have tribal implications and preempt tribal law?	→ If yes	Prepare tribal summary impact statement.
National Environmental Policy Act (42 U.S.C. 4321-4347)		
Is the rule categorically excluded from review?	→ If no	
Does the rule constitute a major Federal action that could significantly affect the quality of the human environment?	→ and yes	Prepare environmental assessment or environmental impact statement, as appropriate.
National Technology Transfer and Advancement Act (15 U.S.C. 272 note)		
Does the rule contain provisions for which the use of voluntary standards is applicable?	→ If yes	Adopt voluntary consensus standards or explain why not.
Governmental Actions and Interference with Constitutionally Protected Property Rights (E.O. 12630)		
Does the rule regulate private property use for the protection of public health or safety?	→ If yes	Prepare takings analysis.
Is the rulemaking a proposed regulatory action that has takings implications (other than regulating private property for the protection of public health and safety)?	→ If yes	Prepare takings analysis.
Protection of Children from Environmental Health Risks and Safety Risks (E.O. 13045)		
Is the rulemaking a "covered regulatory action"?	→ If yes	Prepare analysis of the environmental health or safety effects on children.
Actions Concerning Regulations That Significantly Affect Energy Supply, Distribution, or Use (E.O. 13211)		
Is the rulemaking action a "significant energy action"?	→ If yes	Prepare statement of energy effects.

(2) 공공협약

「행정절차법」은 연방정부의 규칙을 만드는 활동에 대한 시민 참여의 법적 권한과 행정절차를 위한 내용을 담고 있다(김신·최진식, 2009: 97). 규제 신설 및 변경을 위해서는 최소한 60일 동안 의견을 수렴해야 하며 기관은 final rule을 발표할 때 의견수렴의 과정에 대한 내용을 첨부하여 설명을 해야 한다(Executive Order 12866). 또한 기관의 지침 혹은 규정에 별도로 언급이 없는 한 공청회를 개최할 수 있다. 공청회는 특별한 경우가 아니면 공개하는 것이 원칙이며, 규제로 인해 직간접적으로 영향을 받는 시민뿐만 아니라 상원 의원 및 하원의원, 각료나 고위직 공무원들도 발언할 수 있다(박균성 외, 2008: 85-86, 김신·최진식, 2009: 98재인용). 규제신설 및 변경 추진 시 미국은 연방정부-주 정부 등 정부 간 소통과 파트너십 뿐만 아니라 소규모 기업, 일반 시민, 어린이, 소수민족 등 다양한 사회 구성원과 일반 시민들에게 미치는 영향을 면밀하게 검토하고 이러한 결과를 공표하도록 하고 있다. 이를 통해 규제에 대한 다양한 이해관계자들의 의견을 면밀하게 수렴하여 규제수립 및 추진 체계에서 공공협약을 위한 강력한 제도들을 수립하고 있다.

제3절 영국 규제개혁 체계

1. 개요

영국은 규제개혁을 위해 가장 적극적이고 광범위한 제도와 정책을 도입한 국가이다. 역사적으로 영국은 공공부조와 자선 형태로 빈곤층을 구제하기 위한 복지제도가 확립되어 있었다. 1930년대 대공황과 세계 제2차대전 이후에는 베버리지 보고서(Beveridge Report)를 채택하여 보편적 복지 국가의 기반을 마련했을 뿐만 아니라, 1945년부터 집권한 노동당 정부에서 국가기반산업에 대한 대대적인 국유화를 추진함에 따라 포괄적이고 보편적인 복지국가 체제를 구축하였다(Kohl, 1981; Jones, 1985, 김인춘, 2012: 162재인용). 이러한 복지제도의 확립과 시행에 따라 재정지출 역시 크게 증가하게 되었는데, 특히 국가채무와 기술력 부족 등으로 생산성과 경쟁력은 지속적으로 하락하여 만성적인 경상수지 적자를 겪어 1976년에는 국제통화기금의 구제금융을 받는 상황에까지 이르게 되었다(김인춘, 2012: 163).

이러한 상황을 타개하고자 대처(Margaret Thatcher) 정부는 신공공관리(NPM) 시각에서 정부의 효율성을 극대화하기 위해 대대적인 민영화와 공공지출 감축, 규제개혁을 추진하였다. 이후 집권한 정권에서는 대처리즘(Thatcherism)보다는 완화되었지만 여전히 정부의 효율성과 규제품질을 제고하려는 기조를 이어왔다. 1997년 집권한 토니 블레어(Tony Blair) 정부에서는 Better Regulation TF를 조직하였고(1998년), 2007년 집권한 고든 브라운(Gordon Brown) 정부에서는 조직의 효율성을 높이는 한편 'Next Steps on Regulatory Reform'을 통해 행정규제감축뿐만 아니라 규제가 소규모기업에 미치는 영향을 고려하기 위한 기반을 마련하였다. 2010년 집권한 데이비드 캐머런(David Cameron) 총리는 2008년 전세계적인 경제불황을 극복하기 위해 긴축재정으로 재건전전성을 회복하려는 기조를 유지하면서 'Enterprise: unlocking the United Kingdom's talent', 'The Regulatory Enforcement and Sanction Act'를 제정하였다. 2016년 집권한 테레사 메이(Theresa May) 총리 내각에서는 영국의 브렉시트 탈퇴에 대비하여 제조업과 산업 파급효과가 큰

산업을 중심으로 적극적인 투자 유치 및 산업 부흥을 위해 규제개혁을 적극 추진하고 있다.

이하에서는 영국의 규제정책의 근거와 관리시스템에 대해 구체적으로 살펴본다.

1) 법·조직적 측면

(1) 규제정책체계의 법적 근거

영국에서 규제정책은 다양한 백서와 이에 기초한 법령을 근거로 이루어지고 있다. 영국은 1980년대부터 규제개혁을 위한 노력을 본격적으로 기울여왔다. 1985년 영국 정부는 “Lifting the Burden”이라는 백서를 발행하여 규제로 인해 초래되는 기업의 순응 비용을 고려해야 한다는 점을 강조하여 탈규제(deregulation) 중요성을 천명하였다(허기영 외, 2017: 117). 이후 민간부문에 대한 행정부담 감축의 필요성 강조는 1986년과 1988년 두 개의 백서를 더 발행하여 규제가 민간에 미치는 부정적인 영향을 고려하도록 하였다. 이러한 논의를 바탕으로 1994년에는 ‘Deregulation and Contracting Out Act’를 제정하여 규제개혁에 관한 최초의 법률을 제정하였다. 동 법은 규제에 의한 행정부담 간소화에 대한 절차를 보다 신속하게 만들었다는 점에서 큰 의의가 있었고, 특히 주무부처의 장관이 과도하다고 판단한 규제에 대해서는 동 규제의 폐지를 법률안 개정안 제출과 동시에 폐지할 수 있는 권한을 부여하였다. 그러나 입법부가 제정한 법률을 행정부(장관)가 폐지할 수 있도록 했다는 측면에서 규제법정주의에 위반된다는 비판을 받았다(이준호, 2009:65, 김신·최진식, 2009: 99재인용).

이후 영국정부는 규제개혁 정책의 일환으로 규제영향평가 제도를 도입하여 규제 신설 및 집행의 합리성을 도모하였다. 예컨대 1998년에는 Better Regulation TF를 조직하여 규제의 양적 측면뿐만 아니라 질적 측면에 대한 고려를 시작하였고, 1999년에는 Modernizing Government 백서를 발간하여 규제 신설 시 반드시 규제영향분석을 실시하도록 규정하였다. 이러한 규제 품질 제고 노력은 2001년 The Regulatory Reform Act의 제정으로 이어져 규제영향분석의 법적 근거를 마련하였다(김신·최진식, 2009: 99재인용). 동 법에서는

행정부의 장관이 규제폐지 및 개혁을 위해 의회에 법률안을 제출하면서 동시에 정책을 폐지할 수 있는 권한에 더하여 해당 규제를 개선할 수 있는 권한까지 부여하여 한층 강화된 권한과 재량을 행사할 수 있는 근거를 마련하였다.

2000년대에 들어서도 영국의 규제개혁 노력을 지속되었는데, 효율적인 규제 개혁을 위한 행정부의 권한과 규제에 대한 기업의 순응 비용을 고려하는 동시에, 위험성평가와 지방정부의 규제개혁 독려에 초점을 두었다. 예컨대 2006년에는 Less is More보고서⁴²⁾와 Hampton보고서⁴³⁾를 발간하여 행정부담 경감과 위험성평가, 그리고 지방정부의 규제개혁을 구체화 하였다. Less is More 보고서는 정부는 규제의 행정적 부담(administrative burdens)을 줄이기 위해 노력해야 하며, 각 부처에서 새로운 규제를 도입할 경우에는 “One In, One Out” 방식을 통해 규제를 단순화시키거나 혹은 폐지할 것을 규정하였다. 즉, 행정부담을 행정 비용이라는 개념으로 표현하여, 이를 계량화·수치화하고 이를 기초로 규제개혁의 방향과 수준을 결정하는 방식을 고안하여 발전시켜 나갔다(이준호, 2009: 74). Hampton 보고서는 그 동안 영국의 규제개혁 노력의 성과가 탁월하기는 하나, 규제체계가 복잡하여 비효율을 야기할 수 있고 사업체에 대한 과도한 조사 등이 행정적 부담으로 작용할 수 있다는 점을 지적하면서, 위험성 평가(risk assessment) 원칙을 도입하였다.⁴⁴⁾ 이러한 백서에

42) Regulation-Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes, A BRTF Report to the Prime Minister

43) Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement

44) 이 외에 Hampton보고서에 나타난 규제실행의 원칙(Principle of Regulatory Enforcement)를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. ① 규제당국은 규제시스템을 고려하여 자원을 가장 필요로 하는 영역에 자원을 집중시킬 수 있도록 광범위한 위험평가를 실시하여야 한다. ② 규제당국은 독립적인 결정을 내리는데 있어서 유효성과 효율성에 관하여 책임을 부담해야 한다. ③ 규제는 쉽게 이해될 수 있어야 하며, 규제신설 시 모든 이해관계자들은 이에 관하여 자문과 상담을 할 수 있어야 한다. ④ 합리적인 근거없이 규제당국의 기업에 대한 조사와 감독이 수행되는 것은 금지되어야 한다. ⑤ 규제기관은 규제대상자들인 사업체들에 대하여 불필요한 정보를 요구하여서는 안되며, 동일한 정보를 1번 이상 제공하도록 요청해서는 안된다. ⑥ 지속적으로 규제를 위반하는 기업체에 대한 신속한 조사 및 확인이 이루어져야 하며, 이에 대한 적절한 제재가 취해져야 한다. ⑦ 규제당국은 신설 및 현존하는 규제에 대해 전문적이고 이용이 가능한 자문을 이해관계자들에게 저렴한 비용으로 제공해야 한다. ⑧ 각 정부부처는 규제 신설 시, 규제 실행 방식 및 신설되는 규제에 의한 행정부담을 최소화시킬 수 있는 방안 및 정보에 대해 명시적으로 고려해야 한다. ⑨ 규제기관이 현재 수행하고 있는 유사한 규제를 수행하는데 있어 새로운 규제기관을 신설하는 것은 금지되어야 한다. ⑩ 규제기관들은 각 기관에서 집행하고 있는 규제가 경제 발전에 영향을 미치고, 규제에 의한 보호범위가 명확한 경우에는 이를 저해할 수 있다는 점을 인식해야 한다(Hampton 보고서 Box2.2, 이준호, 2009: 90재인용).

기초하여 2006년 The Legislative and Regulatory Reform Act를 제정하여 규제의 원칙을 비례성(proportionality), 책임성(accountability), 일관성(consistency), 투명성(transparency), 대상성(targeting)으로 규정하여 규제집행 시 이를 고려할 것을 명문화 하였다. 2007년에는 Next Steps on Regulatory Reform 보고서를 출간하여 규제영향분석에 소규모 기업(중소기업체)에 대한 영향 분석 내용을 포함하도록 하였으며, 2008년에는 The Regulatory Enforcement and Sanction Act를 제정하여 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부, 나아가 중앙정부 및 지방정부와 파트너십을 형성하고 있는 민간기업, 자선단체 등도 관련 규제에 대한 책임을 공유하는 주체가 될 수 있다는 점을 명확히 하여 규제의 책임성과 투명성을 제고하려는 노력을 기울였다.

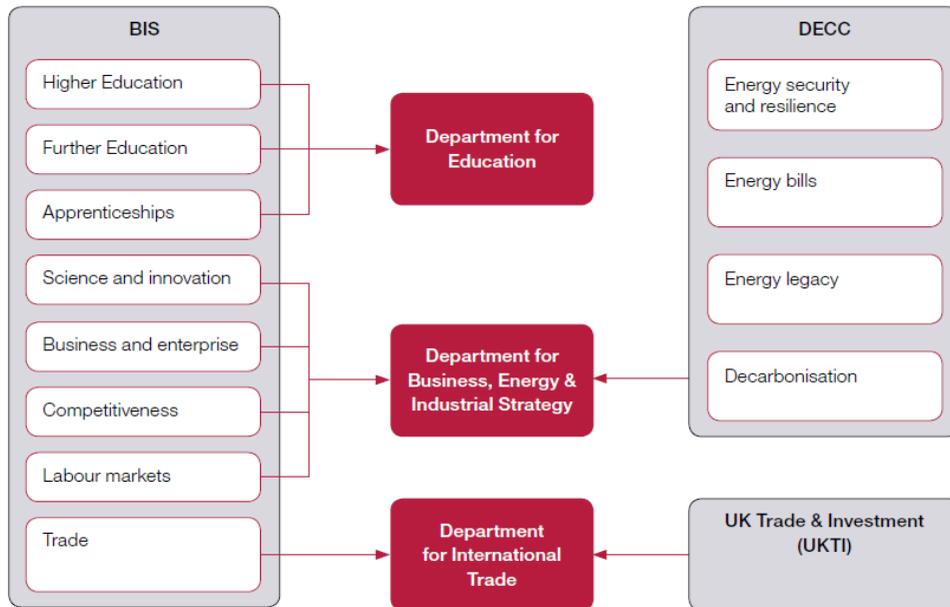
〈표 3-3〉 영국의 규제백서 및 법령

연도	규제백서 및 법령	주요내용
1985	Lifting the Burden	규제 신설 시 순응비용
1986	Building Business: Not Barriers	순응비용 산출 중요성
1994	Deregulation and Contracting Out Act	
1998	Better Regulation TF	규제품질 개선
1999	Modernizing Government	규제영향분석
2001	The Regulatory Reform Act	
2005	Less is More	행정부담 경감
	Hampton Report	위험성평가
2006	The Legislative and Regulatory Reform Act	
2007	Next Steps in Regulatory Reform	소규모기업 고려
2008	Enterprise: Unlocking the United Kingdom's Talent	민간부문에 대한 규제영향
	The Regulatory Enforcement and Sanction Act	

(2) 규제개혁추진 조직 체계

영국의 규제개혁 추진 조직의 핵심은 규제개선국(BRE; Better Regulation Executive)이다. BRE는 종래 기업혁신기술부(BIS; Department of Business, Innovation and Skills) 내에 설치되어 산업부문의 규제개혁에 특히 중점을 둔 규제개혁을 추진해왔으며 규제가 경제·산업 부문에 미치는 영향에 초점을 두었다. 그러나 2016년 7월 테레사 메이(Theresa May)총리 부임 이후 BIS가 에너지·기후변화부(Department of Energy and Climate Change)와 통합됨에 따라 산업에너지기업전략부(Department for Business, Energy & Industrial Strategy)로 조직이 개편되면서 BRE는 경제규제뿐만 아니라 과학기술, 환경, 에너지 등 보다 포괄적인 분야에서 적극적인 규제개선 조치를 취하고 있다 (<그림 3-12> 참조).⁴⁵⁾

<그림 3-12> 영국의 규제개혁조직 체계

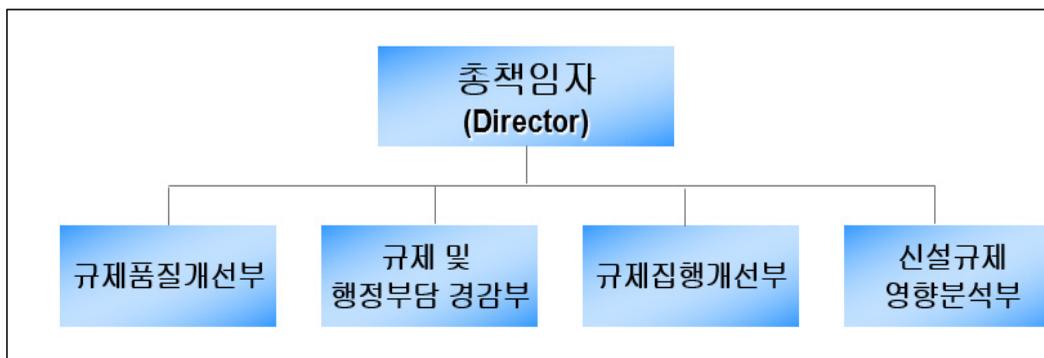


※ 출처: National Audit Office(2016), Departmental Overview 2015-2016 p.3

45) BRE의 역사적 변천과정을 살펴보면, 1986년에 각 부처의 행정간소화를 독려하고 조정하기 위해 설치된 고용부(the Department of Employment)의 TF 조직인 기업·규제완화실(Enterprise and Deregulation Unit)이 시초이다. 이후 규제완화실(Deregulation Unit)로 개칭되어 1987년에 교역·산업부(the Department of Trade and Industry)로, 1995년에는 내각사무국(the Cabinet Office)으로 편입되었다. 1999년에 규제개선국(BRE)으로 개칭되었으며, 2007년에 사업·기업·규제개혁부(BERR)로 편입되었다(김신·최진식, 2009: 108).

규제개선국(BRE; Better Regulation Executive)은 BEIS 산하에 설치되어 규제개혁을 총괄하는 기구로서, 규제정책의 기본 방향과 아젠다를 제시하고 전 부처의 규제개혁 현황을 지속적으로 모니터링하는 역할을 담당하고 있으며(허기영 외, 2017: 121), 최근에는 영국에서 브렉시트를 결정함에 따라 경쟁·산업부문의 규제개선을 총괄하고 있다(BEIS, 2017: 6) 예컨대 각 부처별 규제 품질개선 장관(Better Regulation Minister)과 규제담당 부서인 규제개선팀(Better Regulation Unit)과 연계하여 효율적인 규제관리가 이루어 질 수 있도록 구성되어 있다. 또한 BRE는 규제영향평가제도와 규제부담(regulatory burdens) 측정 제도의 운영을 총괄하여 운영 실태와 문제점 검토, 조정, 개선점 제시를 마련하는 업무를 전담하고 있다. BRE는 총 책임자(Director) 하에 4개의 부서별 책임자(Deputy Director)로 구성되어 있다. 각 부문은 규제 품질 개선담당 부서(Promote the principle of better regulation), 규제 및 행정부담경감 담당 부서(Minimize burdens from existing regulation & Identify opportunities to remove burdens), 규제 및 규제집행개선담당 부서(Challenge the way in which they enforce existing regulation and their proposals for new regulation), 신설규제영향분석 부서(ensure that any new regulatory burdens are necessary and proportionate)로 구분되어 있다.

〈그림 3-13〉 BRE 조직구성



※ 출처: BEIS(2017) Candidate Information Pack p. 7 재구성

BRE는 영국 산업정책에 대한 전략을 수립하고(deliver an ambitious Industrial Strategy), 영국에 대한 투자유치를 극대화 하여 브렉시트 이후에도 영국의 산업환경이 건전할 수 있도록 미래 규제환경에 대한 개선전략 수립을 담당한다. 또한 시장경쟁과 기업활동을 촉진할 뿐만 아니라 산업환경 분석 등을 통해 사업기회를 발굴하면서 이에 부합하는 규제개선을 주도하는 역할을 담당하고 있다. 한편, 에너지 정책 및 산업과의 연계성과 관련하여 적은 비용 및 클린 에너지 시스템 구축(low cost and clean energy system)에 해당되는 규제 전반을 담당한다. 나아가 EU, OECD 및 기타 국제기구들에 대해서도 Better Regulation을 선도하는 모범 국가로서의 입지를 다질 수 있도록 규제 제도 수립, 규제영향분석기법 및 규제제도 개선에 대한 전반적인 사항을 관장한다. 이렇듯 BRE는 광범위한 규제를 다루는 주요 규제기관이며, 이러한 관점에서 영국의 규제추진기구는 일원적으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 특히 2007년 BRE가 내각사무국에서 사업·기업·규제개혁부(BERR)로 소속을 변경하면서 기존의 규제영향국(Regulatory Impact Unit)과 통합하였고(김신·최진식, 2009: 110), 최근에는 에너지부서와 통합하는 등 기존 내각사무국(the Cabinet Office)에 소속되어 있을 때보다 BRE의 업무범위가 점차 확장되고 있다(김신·최진식, 2009: 110). 요컨대 영국의 규제추진기구는 산업에너지기업전략부(BEIS)가 규제정책의 핵심적인 부서이며, 특히 산하에 소속된 규제개선국(BRE)은 규제집행을 위한 중심추진기관이라는 점을 알 수 있다.

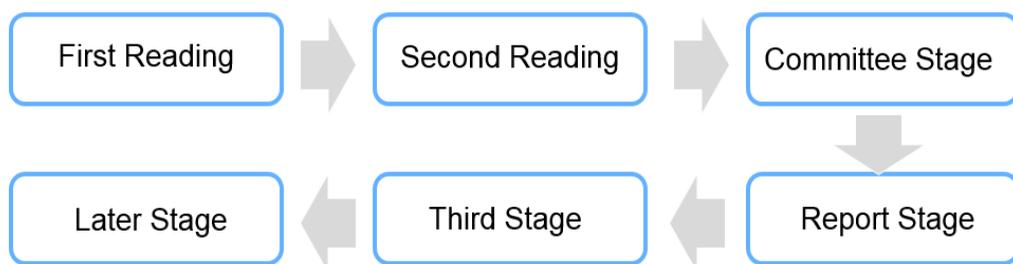
나. 입법부의 역할

영국에서 의회는 주로 규제관련 법률(primary legislation)을 제정하는 역할을 담당해왔다. 하지만 2017년 테레사 메이 총리가 취임한 이후에는 브렉시트라는 영국 최대의 경제환경 변화에 대비하기 위해 경제성장(economy that works for everyone)과 산업부흥과 적극적인 투자를 위한 강력한 산업정책(strong industrial strategy) 기조를 이어가면서, 의회 내 내각 개편이 이루어졌다. 이에 따라 종래 better regulation과 관련한 입법과 정부의 규제정책 변경 및 수정에 관한 감독에 중점을 두던 의회의 역할은 행정부담 경감과 산업 및 에너지 분야의 산업부흥 및 규제개혁에 초점을 두어 내각 산하에 규제감축위원회(RRC; Reducing Regulation Sub-Committee)의 역할을 강화하고 있다.

RRC는 새로운 규제안에 대해 이의를 제기하거나 이를 승인한다는 측면에서 규제감독 혹은 규제정리 기관으로 정의할 수 있다.

규제 관련 의회의 역할을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 의회는 규제관련 법률을 제정하고 개별 법률안에 대해 수정할 권한이 있으며, 특정 규제가 다른 규제 및 정책과 일관성이 있는지에 대해 의회 내의 각종 위원회에서 검토한다. 이 때 규제영향 평가와 공공협의 내용이 법률안에 포함되어 있는지 등 better regulation의 조건 충족 여부를 집중적으로 검토하고 있다(김신·최진식, 2009: 110). 둘째, 의회는 정부가 제정한 명령을 심의할 때 내용적 합법성과 절차적 합법성뿐만 아니라 정책적 타당성도 검토한다. 영국의회는 규제관련 입법을 제정할 때 지원하는 기관으로서 입법위원회(the Legislation Committee, 이하 L-Committee)를 설치하고 있다. The L-Committee는 the House of Commons의 의장이 위원장을 겸하고 있으며 규제 관련 입법안을 검토하고 법률 통과 여부를 결정한다. 이에 모든 규제관련 법률안은 해당 위원회 및 L-Committee의 검토를 거쳐야 한다(김신·최진식, 2009: 111). 영국의 입법 검토 절차는 총 6단계로 구성된다.

〈그림 3-14〉 영국의 입법 검토 절차



우선 대부분의 법률은 the House of Commons 또는 the House of Lords에서 발의하게 되며, First Stage에서는 상정된 법안에 대해 별다른 논쟁 없이 공식적으로 법령이 제의되는 단계이다. Second Stage에서는 상정된 법안의 주요한 개념과 이론 등에 대한 검토가 이루어지며 주무부처 장관 및 정부관료가 참석하여 주요 발언을 한다. 이러한 과정을 거쳐 법안에 대한 투표가 진행되며, 부결 시 법안은 폐기된다. 투표 과정에서 법안이 필요하다고 인정되면

다음 단계인 Committee Stage가 진행된다. 동 단계에서는 세부적인 법안 심사가 진행되며, 법안 및 조항 수정, 새로운 법안 및 규제 정책의 효과에 대한 검토 등이 이루어진다. Report Stage(Consideration in the Commons)에서는 상원 및 하원에서 수정된 법안에 대한 검토가 진행되며, Third Reading 단계를 거쳐 최종 법안으로 확정된다.⁴⁶⁾

한편, 정부에서는 정부 내 변호사들로 구성된 Office of the Parliamentary Counsel (이하 OPC)에 의해 의회에 제출되는 정부입법안 및 정부가 제정하는 다양한 명령안에 대해 지원을 받고 있다. 약 40명의 변호사로 구성된 OPC는 해당 입법안이 법적으로 타당한지, 규제신설의 필요성이 있는지 등 (reviewing orders and regulations which amend Acts of Parliament)에 대한 조언을 제공한다(김신·최진식, 2009: 111). 이처럼 영국 의회는 규제 관련 법률을 심의·제정하고 정부가 발의하는 명령을 검토하는 역할을 수행한다.

(3) 규제권한의 분권화

영국에서 중앙-지방간 규제권한은 원칙적으로 규제정책의 수립 및 집행권한은 중앙정부에 있으며, 지방정부는 중앙정부에서 결정된 규제를 집행하는 역할을 수행한다. 다만 예외적으로 법률이 정하는 범위 내에서 Scotland, Wales, Northern Ireland는 각 자치영역 내에서만 효력을 갖는 규제입법권을 제한적으로 행사할 수 있고, 지역사회와 관련한 규제 및 지방자치령(Local by-laws)을 제정할 수 있다(김신·최진식, 2009: 105). 이처럼 영국의 규제 분권화 정도는 상대적으로 낮은 것처럼 보이나, 중앙정부와 지방정부 간 또는 지방정부 상호간의 better regulation을 위한 협력적 관계를 구축하기 위해 적극적인 노력을 기울이고 있다.

영국에서는 규제개혁을 위해 적극적으로 노력해왔으나 규제권한의 집중화와 이로 인한 규제 집행의 획일성에서 나타나는 부작용을 완화하기 위한 노력으로서 2005년의 Hampton 보고서를 기점으로 지방정부 수준에서의 산업-규제기구 간 상호관계 및 규제시스템을 구축하기 위한 정책적인 노력을 기울였다. Hampton 보고서는 본래 규제 집행과 책임성에 대해 소비자 보호와 무역 표준을 마련하는 것에 초점을 두었으나, 소규모 기업체에 대한 고려와 지

46) Guidance. Legislative Process: taking a Bill through Parliament

<https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>

방의 자치권 및 지방규제의 향상에 대해 새로운 시각을 제시하였다(LBRO, 2012: 11). 첫째, 지방규제의 변화를 촉진하기 위해 새로운 메커니즘과 혁신이 필요하다는 점을 인식하고 이를 구축하기 위한 노력을 기울일 것을 촉구하였다(New mechanisms and innovative approaches are stimulating change in local regulation). 특히 LBRO는 중앙의 규제수립-지방의 규제집행이라는 지방규제의 집행 방식을 변화시킴으로써 효율성을 증진하고, 이에 따른 효과를 적극적으로 제시하였다. 또한 이를 근거로 이러한 체제를 구축하기 위해 중앙정부와 지방정부가 적극적으로 협력할 수 있는 방안을 수립하였다. 둘째, 중앙정부에서 수립된 규제를 지방에서 그대로 집행하도록 되어 있는 규제 집행상의 문제를 중앙에 명확히 전달하기 위해 기업들의 의견을 수렴하여 전달하였다. 특히 지방규제는 기업의 필요에 따라 생성되기보다는 중앙정부의 정책을 단순히 집행하는 차원에서 이루어지기 때문에 지역의 경제환경과 부합하지 않는 상황이 빈번하게 발생하였다. 셋째, better local regulation이 구축되기 위해 정부의 규제시스템이 보다 개선되어야 한다는 점을 명확히 하였다. LBRO는 지방규제와 관련한 이슈 및 실질적인 해법들에 대해 중앙정부에 전문적인 자문을 제공한다(LBRO, 2012: 13). LBRO는 본해 사업·기업·규제개혁부(BERR) 산하에 설치된 기관으로, 2008년 「The Regulatory Enforcement and Sanction Act」에 의해 법제화되었다. 동법에 규정된 LBRO의 핵심 기능은 다음과 같다.

첫째, LBRO는 다수의 지역에서 특정한 규제를 집행할 필요가 있을 때, 유관 지방정부 중에서 책임기관(primary authority)을 선정하며, 선정된 지방정부에 규제대상자에 대한 조사권(inspection)을 부여할 수 있다. 둘째, LBRO는 규제집행이 지방정부와 관련이 있는 경우 이에 대해 중앙정부부처에 조언을 제공하고, 지방정부의 규제집행과 관련한 매뉴얼을 제공한다. 셋째, 지역특성에 따라 중앙정부의 규제 우선순위를 조정할 수 있다. 넷째, “투자예산(investment budget)”을 집행하여 규제혁신과 모범사례(best practice)를 홍보하고, 다섯째, 지방정부와 중앙규제기관과의 파트너십 형성을 적극 발전시킨다(Local Better Regulation Office, 2008a, 김신·최진식, 2009: 105재인용). LBRO는 2012년에 Department for Business, Innovation and Skills(BIS) 부서에 흡수되어 현재는 BEIS에서 지방규제와 관련한 사항을 담당하고 있다.

2. 규제도입 및 내용의 심사 체계

(1) 규제심사분석

영국의 규제심사분석제도를 담당하는 주요 기관은 규제정책위원회(RPC; Regulatory Policy Committee)와 BRE(Better Regulation Executive)이다. RPC는 규제의 비용편익분석 및 규제영향분석에 대한 심사를 주로 담당하고, BRE는 규제집행과정 및 지방규제 개선에 관한 사항을 다루고 있다.

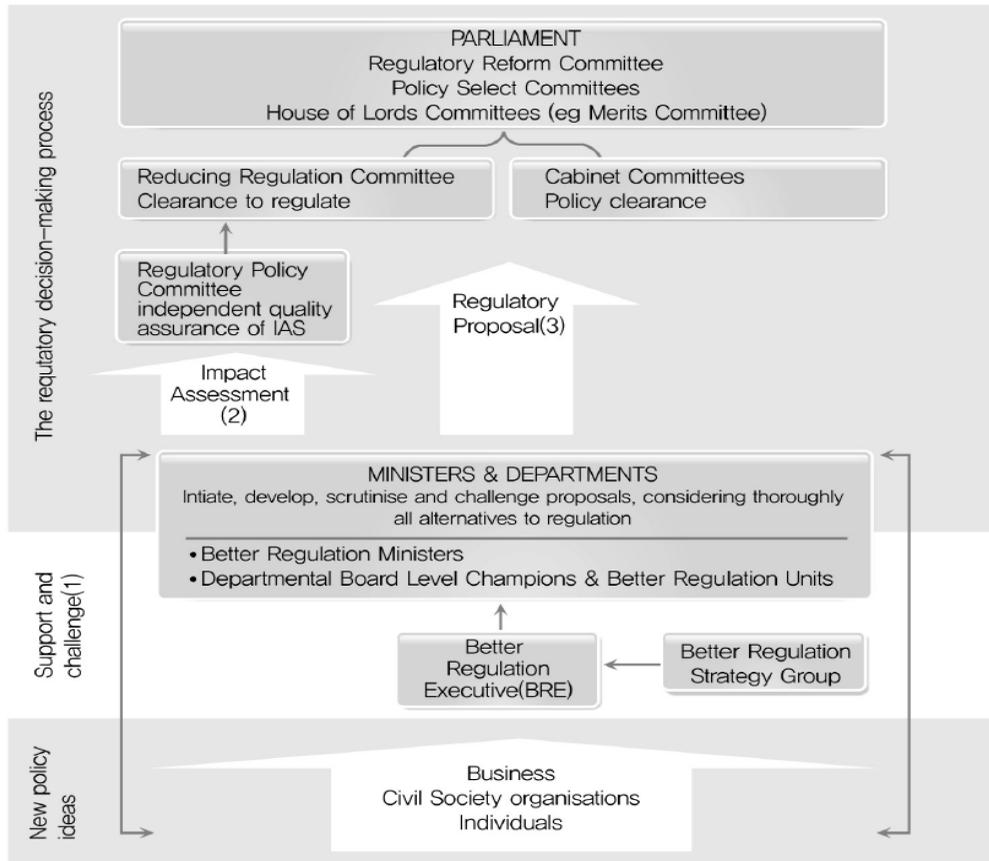
RPC는 정부 부처가 제출하는 규제안의 타당성을 심사하는 독립적인 자문 기구로, Better Regulation Framework Manual에 기초하여 간편 심사제도(Fast Track), 일반적인 규제 심사(Regulatory Policy Committee scrutiny), 규제영향평가서(Impact Assessment), 규제비용총량제(One-in, Two-out Methodology) 및 중소기업 영향평가서(Small and Micro Business Assessment) 등 각 규제 심사를 담당한다. 또한 개선 요구사항(better regulation requirements)들에 대한 실질적인 가이드라인을 제공하고 있다(한국개발연구원, 2014: 36). RPC는 각 부처에서 상정한 규제안에 대한 비용/편익, 규제의 타당성 등에 대한 소견을 해당 부처와 규제완화위원회(RRC; Reducing Regulation Committee)에 회부한다. 따라서 RPC는 규제 심사 후 도입 여부에 대한 결정 권한은 보유하고 있지 않으나, 규제 대안의 타당성, 절차, 영향 등에 대한 전문적인 검토를 수행함으로써 보다 합리적인 규제안이 수립될 수 있도록 지원하고 있다.

BRE는 규제에 대한 기업들의 인식 개선 및 불합리한 규제를 개선하고자 정부부처 뿐만 아니라 지방정부와 협업을 추진하고 있다. BRE의 규제심사는 특히 햄튼집행심사(Hampton Implementation Review)라고 하는데, 이는 Better Regulation을 위한 햄튼 원칙(Hampton Principle)을 준수하고 있는가를 심사의 기준으로 삼고 있다.⁴⁷⁾ BRE는 2007년 5대 주요 규제기관인 환경청

47) 2005년 발간된 Hampton 보고서에 따라 규제심사는 기업의 규제 위반 가능성을 최소화하는 방향으로 이루어졌다. 이에 따라 규제심사과정에서 기업의 규제순응을 유도하기 위한 자문 비중이 확대되었다. 이후 2008년 4월에 제정된 Regulators Compliance Code는 규제자와 규제대상자를 모두 고려하여 규제평가와 집행이 효율적으로 이루어 질수 있도록 다음과 같은 심사기준을 강구하였다. 첫째, 규제는 경제발전에 기여할 수 있도록 행해져야 하며 정부규제 혹은 정부의 시장개입 필요성이 명백한 경우에 한하여 제정되어야 한다. 둘째, 규제 설정 시, 위험평가 및 영향평가가 정교하게 수행되어야 하며, 셋째, 규제기관은 전문적인 조언을 수행하되, 기업은 이러한 조언에 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 넷째, 규제기관은 민간 기업에 대해 불필요하거나 중복된 자료 제출을 요구하는 것은 금지해야 한다. 여섯째, 상습적으로 규제를 위반하는 기업은 신속하게

(Environment Agency), 재정국(Financial Services Authority), 식품기준청(Food Standards Agency), 건강안전부(Health and Safety Executive), 그리고 공정거래사무소(Office of Fair Trading)에 대한 기관심사를 시작으로 전 정부 부처에 대한 심사를 실시하고 있다(안혁근, 2013: 100). BRE의 규제심사는 반드시 필요한 경우가 아니면 기업이나 개인, 지역에 비용이나 의무를 부과해서는 안된다는 심사원칙 하에, 심사대상 규제안이 기존의 규제부담을 줄이는가, 다른 규제에 비해 우선순위를 가지는 규제인가, 중소기업과 개인·지역에 미치는 영향이 명확한가, One-In-One-Out 제도를 준수하는가를 주요한 심사 기준으로 삼고 있다.

〈그림 3-15〉 BRE의 규제심사 및 규제결정과정



※ 출처: 안혁근(2013). p. 101

식별(identify)되어야 하며, 이에 상응하는 제재가 가해져야 한다. 일곱째, 규제기관들은 규제집행의 효율성과 효과성에 책임을 질 수 있어야 한다(OECD, 2009, 김신·최진식, 2009: 120재인용).

(2) 공공협의를

영국은 규제개혁을 적극적으로 추진하면서 경제성장 및 투자진흥 효과에 초점을 두었기 때문에 규제대상자인 기업과 규제에 의해 영향을 받는 모든 집단의 의견을 적극 수렴하기 위한 노력을 병행해왔다. 규제신설과 변경안에 대한 공공협의 절차는 규정 및 보고서에 명문화되었다. 예컨대 Less is More 보고서(2005)에는 규제의 원칙을 비례성(proportionality), 책임성(accountability), 일관성(consistency), 투명성(transparency), 대상성(Targeting)으로 규정하면서 특히 책임성과 투명성 차원에서 공공협의의 근거를 마련하였다. 구체적으로, 책임성이란 규제 신설 및 변경 시 이에 대한 타당한 근거를 바탕으로 해야 하며, 공공의 의견을 적극 수렴하고 모니터링에 순응해야 한다는 것이다. 이를 위해 규제당국은 규제안이 제도로서 확정되기 이전에 그 내용과 취지, 결정과정을 일반에 공개해야 하고, 규제 대상자들이 이에 쉽게 접근할 수 있도록 해야 하며, 규제에 대한 이의제기 절차와 구제 절차를 마련하는 것이 포함된다. 투명성은 규제 설정 시 이해관계자 및 전문가들의 의견을 충분히 수렴해야 하고, 규제 내용이 명확하고 단순해야 한다는 원칙이다. 규제 대상자들의 순응과 지지를 끌어내기 위해 규제 결정 및 심사 운영이 개방되어야 하며, 규제 내용에 대한 질문과 답변이 효율적으로 이루어질 수 있도록 최소한 12주 전에 충분한 정보가 제공되도록 하고 있다(이준호, 2009: 77).

정부에서 발간하는 Less is More, Hampton 보고서 등에서 규제개혁 시 공공협약에 관한 원칙을 천명하였으나, 보다 구체적인 가이드라인을 통해 규제 기관과 규제대상자들의 협약이 효과적으로 이루어질 수 있도록 2004년과 2008년에 각각 개정을 거친 the Codes of Practice on Consultation을 적극적으로 시행하였다. 이 규정에서는 ① 입법절차 혹은 정부부처 간 구조보다는 사업수행 절차에 관한 각각의 가이드라인이 규정되어야 하고, ② 제공되는 정보에는 정책대상자에 대해 발생하는 결과가 포함되어야 한다. ③ 제공되는 정보 및 가이드라인은 규제대상자들이 쉽게 이해할 수 있도록 작성되어야 하고, ④ 정책내용과 가이드라인에 대해 정부와 규제대상자들이 직접적인 의사소통이 가능해야 하며 ⑤ 가이드라인은 정책 시행 12주 전에 발행되어 규제대상자들이 새로운 규제에 대비할 수 있는 여유 시간을 제공해야 한다는 점을 명확히 하고 있다. 동 규정에서는 세금 관련 사항을 제외한 모든 규제 정책 입

안 및 집행시에는 공공협의를 거치도록 하고 있으나, 여기에 규정된 공공협의를 관한 기본 원칙들은 대체로 선언적 차원에 불과한 것으로 평가되었다(이준호, 2009: 95; 김신·최진식, 2009: 121). 그 이유는, 첫째, the Codes of Practice on Consultation이 공공협의 과정을 정착시키는데 기여가 있는 것은 사실이나, 실질적으로 운영되었다고 보기에는 다소 미흡한 측면이 있다. 즉, 정부가 시행하려는 규제정책을 공공협의를 공개한 시점은 이미 시행방식 및 수단에 대한 방침이 결정된 상태이므로 공공협의를 거친다고 하더라도 무용지물이 될 우려가 있다(김신·최진식, 2009: 121). 둘째, 정부는 공공협의 과정 공개 측면뿐만 아니라 공공협의 과정에서 논의된 결과를 정책에 어떻게 환류하였는지를 명확하게 공개하지 않는다. 셋째, the Codes of Practice on Consultation에서는 공공협의를 적어도 12주 동안 지속되어야 한다는 점을 명시하고 있지만, 실제로 12주 동안 공공협의를 운영할 수 있는 조직이 드물기 때문에 제도운영의 실효성에 의문이 제기되었다.

이러한 공공협의 제도의 문제점을 개선하기 위해 2008년에는 the Codes of Practice on Consultation을 개정하였다. 첫째, 공공협의 결과가 정책에 반영될 수 있도록 의제설정단계 등 정책이 형성되거나 혹은 결정되는 단계에서 공공협의를 실시하도록 규정하였다. 둘째, 공공협의를 반드시 적어도 12주 동안 시행될 수 있도록 각 기관은 자구책을 마련해야 한다. 셋째, 공공협의 관련 보고서는 일반인이 쉽게 이해할 수 있도록 쉽고 명확하게 작성되어야 한다. 넷째, 공공협의를 해당 정책에 의해 영향 받는 모든 이해관계자들이 참여할 수 있도록 하여야 한다. 다섯째, 공공협의 결과가 발표되면 이에 대한 피드백 등이 반드시 있어야 한다. 여섯째, 공공협의 담당 공무원들은 공공협의 운영 가이드라인 개발을 위해 노력해야 하며, 타 기관과 공유해야 한다(김신·최진식, 2009: 122). 영국에서의 공공협의를 명문화된 규정에 의해 공개성과 투명성이 강조되고 있으며, 규제 정책 도입 및 수정 시 반드시 시행되도록 하고 있다.

동 규정은 2016년에 “Consultation Principles”로 개정되어 총 11개의 규정으로 시행되고 있다. 동 규정은 공공협의를 위한 정부의 역할을 구체적으로 명시하고 있는데, 공공협의 과정의 투명성과 내용의 명확성을 재확인하는 한편, 공공협의를 규제 정책 결정에 있어 진정한 협치로서 기능할 수 있도록 노력해야 한다는 점을 명시하고 있다. 이에 대한 구체적인 내용은 아래 표와 같다.

공공협약에 관한 영국 정부의 적극적인 노력에도 불구하고, 동 제도에 대한 실효성에 의문이 제기될 정도로 유명무실하게 운영되어 왔다는 평가를 받고 있다. 이에 규정 개정 등을 통해 공공협약이 적극적으로 시행될 수 있도록 조치를 취하기는 하였으나 여전히 공공협약의 실행 성과는 미흡하다.

〈표 3-4〉 영국 공공협약에 관한 세부 내용

조항	세부내용
A	Consultations should be clear and concise
B	Consultations should have a purpose
C	Consultations should be informative
D	Consultations are only part of a process of engagement
E	Consultations should last for a proportionate amount of time
F	Consultations should be targeted
G	Consultations should take account of the groups being consulted
H	Consultations should be agreed before publication
I	Consultation should facilitate scrutiny
J	Government responses to consultations should be published in a timely fashion
K	Consultation exercises should not generally be launched during local or national election periods

제4절 독일 규제개혁 체계

1. 개요

독일은 전통적으로 경제적 효율성보다는 공공서비스 제공자로서의 국가의 역할과 법치주의를 강조해왔다. 그러나 관료제의 비대화에 따른 비효율성 문제가 지속적으로 제기되면서 행정의 효율성을 제고하기 위한 행정개혁의 일환으로 1970년대부터 규제개혁이 시작되었다.⁴⁸⁾ 1970년대부터 1980년대까지는 연방 및 주 정부 차원에서 행정(법령) 간소화 작업이 중점적으로 추진되었다. 독일은 법치주의의 원칙이 강력하게 지지되는 국가이지만, ‘법률과 규범의 홍수’라고 일컬어질만큼 법령이 크게 증가하여 규제 및 정책의 시행이 어려운 상태가 되었다. 이에 따라 법령의 수를 감축하여 입법의 정당성 향상 및 국민의 삶의 질에 기여할 수 있도록 1978년 각 주 정부를 중심으로 법령·행정 간소화 개혁이 시작되었고, 1983년에는 연방 차원에서 법령과 행정 간소화를 위한 연방법행정간소화위원회(Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes)를 설치하였다. 법·행정간소화 작업은 도로, 철도, 정수시설 그리고 주택건설 등과 같은 사회간접자본 및 공단, 발전소 건설 등과 관련된 계획 내지 허가절차의 간소화에 중점을 두었다(김신·최진식, 2009: 124).

이후 1990년대에는 “효율적인 국가(Schlanker Staat)” 라는 슬로건 하에 법령 국가 사무 축소, 행정 규칙 감축, 민영화 등 15개 분야의 행정 개혁이 이루어졌다. 이후 1990년대 후반에는 행정 현대화를 위해 행정개혁 프로그램을 본격적으로 시행하여 “현대국가-현대행정(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)”을 의결하고, 행정현대화와 전자정부를 추진하였다. 이 프로그램에서는 ①새로운 책임 분할, ②보다 높은 시민 지향성, ③국가적 다양성, ④효과적인 행정

48) 연구자에 따라서는 독일의 규제개혁 시초를 1950년대로 제시하는 경우도 있다. 예컨대 김신·최진식(2009: 124)는 독일의 규제개혁을 4단계로 구분하면서, 첫 번째 시기를 1958년 연방공공직무법이 제정된 단계로 제시하고 있다. 이 시기에는 규제 입법과정에서 각 부처간의 협력을 상세화 할 수 있도록 하는 것이 주요 목적이라는 점을 밝히고 있다.

이라는 전략적 원칙을 마련하여 법률의 효율성과 수용성을 강조하였다(김신·최진식, 2009: 124; 원소연, 2014: 39).

2000년대에는 행정절차 간소화에 더하여 중소기업 진흥, 고용창출 등 규제 영향에 관한 고려가 본격적으로 이루어졌다. 특히 행정부담 완화를 위해 13개의 세부 프로그램을 추진하고,⁴⁹⁾ 각 정부부처 내에 행정부담 완화를 위한 전담팀을 설치하였다. 그러나 행정부담 완화 및 법률에 근거한 행정조치만으로는 대기업, 중소기업 등 다양한 계층에 영향을 미치는 규제를 발굴하기 어렵고, 재정적 부담을 완화하는데 한계가 있다는 시각이 대두되었다. 이에 따라 2005년에는 2005년 ‘연정합의(Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD)’에서 표준비용모델 도입을 결정하였고, 2006년에는 규제개혁을 위하여 ‘행정부담완화 및 좋은입법(Bürokratieabbau und Bessere Rechtssetzung)’, 2014년에는 좋은 입법을 위한 실행프로그램(Arbeitsprogramm Bessere Rechtssetzung 2014)을 의결하는 등 행정규제 부담 완화와 비용·영향분석을 지속적으로 추진하기 위한 노력을 기울이고 있다.

1) 법·조직적 측면

(1) 규제정책체계의 법적 근거

독일에서 규제정책의 법적 근거는 연방정부 차원과 주정부차원에서 접근할 수 있으며, 규제개혁의 주요 목적은 개인과 기업에 대한 행정부담을 축소하여 경제·행정의 효율화를 달성하는 것이다. 독일은 연방주의를 채택하고 있기 때문에 입법권은 연방정부와 주 정부에 각각 부여되어 있으며, 이에 따라 연방과 주는 각 입법권에 따른 규제개혁을 독자적으로 추진할 수 있다. 연방정부의 규제개혁 입법은 ‘행정부담 감축과 좋은입법((Bürokratieabbau und Bessere Rechtssetzung)’을 핵심내용으로 삼고 있다. 각 주정부는 연방정부의 규제개혁 방향에 부합하도록 각 주의 실정에 적합하도록 규제개혁을 실시하고 있다. 이처럼 독일의 규제정책 체계는 연방정부의 주 정부로 구분하여 살펴볼 수 있다.

49) ① 각종연방법의 재검토 및 간소화, ② 정부통계 간소화, ③ 기업의 통계부담 경감, ④ 전자정부 추진, ⑤ 전자의료카드 도입, ⑥ 의약품 전자상거래 도입, ⑦ 창업 및 소기업 지원대책, ⑧ 수공업 관련법규 개혁, ⑨ 기업회계의무 한도 상향조정 및 회계 표준화, ⑩ 공공사업 입찰관련 규정 간소화, ⑪ 소득세 처리절차 현대화, ⑫ 공공부문 단체협약 개혁, ⑬ 사회보장관련 신고시스템 개선

가. 연방정부 차원의 규제정책의 입법화

독일의 규제정책 입법화는 1998년에 집권한 슈뢰더(G. Schröder) 정권에서 적극적으로 추진되었다. 특히, 이 시기 연방정부는 규제영향평가에 관해서 지속적인 효력을 갖는 지침을 마련하여 행정의 현대화와 규제관련 입법에 대한 평가를 제도화하고, 부처간의 규제업무 효율성을 제고하며 규제관련 법률안의 질적 개선을 꾀하였다. 1999년에는 ‘현대국가-현대행정(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)’ 행정개혁프로그램을 수립하여 규제정책을 총괄하여 추진하고 있다. 2000년 6월 26일 연방정부는 연방공동직무법(Bundes Gemeinsame Geschäftsordnung, GGO)을 개정하여 규제정책에 법적 근거를 명시적으로 부여하였다. 동법률에서는 규제법령의 효과를 분석함에 있어서 그 규제로 인하여 발생하는 또는 발생하게 될 재정적인 의미에서의 비용뿐만 아니라, 규제법령의 사회적인 효과나 그 이해가능성 등도 포함하는 비재정적인 비용까지도 포함하여 보다 과학적이고 합리적인 규제평가를 가능하게 하는 규정을 명문화하였다(김신·최진식, 2009: 127). 규제에 관한 비용 산출은 독일의 규제개혁 정책 추진에 있어 매우 중요한 부분으로서 2005년에는 ‘연정합의(Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD)’를 통해 표준비용모델을 도입하였고, 2006년에는 ‘행정부담완화 및 좋은입법

(Bürokratieabbau und Bessere Rechtssetzung)’ 프로그램을 의결하여⁵⁰⁾ 법률영향분석, 행정부담지수, 이행비용 완화 등을 규정화하였다. 2010년에는 행정부담 완화를 위해 국민의 체감을 높일 수 있는 분야, 예컨대 연방직업교육지원법(Bundesausbildungsförderungsgesetz) 분야의 간소화, 거리교통법령(Straßenverkehrs-Ordnung) 개정 등 국민생활과 밀접한 분야의 규제완화, 국민-정부 간 의사소통의 용이성을 높이기 위한 온라인 매체 활용 등을 적극 추진하였다. 2014년에는 ‘좋은입법을 위한 실행프로그램(Arbeitsprogramm Bessere Rechtssetzung 2014)’을 의결하여⁵¹⁾ 행정간소화 결정과정에 대한 이해관계자 참여, 조세절차의 현대화, 기업설립 및 전자세금계산서 지원, 규제이행비용 감축, 젊은 부모 세대를 위한 국가지원정책에의 접근성 향상 등 행정부담완화의 체감효과를 극대화하기 위한 노력을 기울였다(원소연, 2014: 42). 한편, 독일 의회는 중소

50) 2006년 6월 25일 내각결정 참고(원소연, 2014: 40재인용), Kabinettschluss vom 25. April 2006

51) 2014년 6월 4일 내각결정 참고(원소연, 2014: 42재인용), Kabinettschluss vom 4. Juni 2014: Arbeitsprogramm bessere Rechtssetzung 2014

기업의 행정부담을 완화를 위한 실행계획(Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie)⁵²⁾을 의결하여⁵²⁾ One-In-One-Out 제도를 도입하고, 세법 및 재정법(Steuer-und Finanzrecht) 단순화, 창업자의 부담완화, 기업의 정보제공의무 및 통계의무 경감 등에 관한 입법을 추진하였다. 2015년에는 “The life events approach”라는 정책 기조 하에 조세, 운전면허, 온라인을 통한 주민 제안 수렴, 교육, 보육, 스타트업 기업에 대한 규제 완화 및 지원 등 보다 친화적인 규제정책을 입안하기 위한 노력을 기울이고 있다.

나. 주정부 차원의 규제정책의 입법화⁵³⁾

주정부차원에서의 규제정책의 입법화는 1990년대부터 적극적으로 추진되었다. 1997년 Baden-Württemberg 주(州)에서 「법령의 제정에 관한 지침」(Richtlinien zum Erlass von Vorschriften : Vorschriftenrichtlinien vom 12.05.1995, GABL. 1997)이 제정되었다. 동 지침에는 법령의 필요성에 관한 심사질문 목록과 초안 작성 과정에서 관련부처의 참여에 관한 심사질문목록 등 규제관련 법령입안의 준비에 관한 규정들 이외에 법령과 함께 소요되는 비용결과도 명시하였다. 2004년 3월 Niedersachsen주(州)에서는 행정 현대화 작업의 일환으로 「주정부및각부직무공동규칙」(Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien)을 제정하여 규제관련 내용을 입법화하였다. 특히, 동 규칙 제38조에서는 관할 부처가 법률안 및 법규 명령안에 관하여 규제평가를 실시해야 하며, 사안에 따라 규제평가가 불가능하거나 필요하지 않은 경우에는 그 사유를 제시해야 한다는 점을 의무화하였다. 2000년부터 Rheinland-Pfalz 주(州)에서는 규제평가에 관한 법적인 근거가 마련되었다. 특히, 「각부직무공동규칙」(Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung, GGO) 제13조에는 규제평가의 세 가지 기본모델을 명문화하였다. 동 규칙에 따르면, 대안적 규제초안의 필요성, 긴급성 및 결과관련 의미성을 조사하고, 규제관련 초안 또는 초안의 일부에 대하여 심사 및 검토하며, 발효된 규제관련 규정을 사후적으로 검증할 수 있도록 하고 있다(제13a조). 이와 관련하여, Rheinland-Pfalz 주(州)는 관할부처에 대하여 규제평가의 실행에 관한 문제를

52) 2014년 12월 11일 내각결정 참고(원소연 2014: 43재인용), Kabinettschluss vom 11. Dezember 2014: Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie

53) 주 정부의 규제입법에 관한 내용은 김신·최진식(2009)에서 발췌·요약하였음

상세하게 다루고, 실질적·내용적 이유에서 대해서만 특정한 법령안에 대한 규제평가를 제외하도록 규정하고 있다(김신·최진식, 2009: 128). 2005년 1월 Berlin 주(州)는 「병행적규제평가를위한절차적규정」(Verfahrensregelung zu Entwürfen von Gesetzen)를 제정하였다. 동 규정에 의해 규제영향평가 제도 등이 도입되었으며, 모든 부처는 예산입법의 범주에 속하는 것이 아닌 모든 규제 법률안에 대하여 규제평가를 위하여 규제심사위원회(Normprüfungskommission)에 이를 제출하도록 명문화하고 있다. 규제는 법률에서 직접 규정하도록 하고, 규제의 근거가 되는 법률에는 규제의 기준, 요건, 범위, 방법 등을 구체적이고 명확하게 규정하도록 함으로써 규제법정주의 원칙을 확립하였다. 독일은 연방공동직무법(GGO)이 규제법정주의를 실현하는 실제적 입법 배경이 된다고 할 수 있다. 연방공동직무법(GGO)은 1958년 제정된 이래, 2000년 7월 26일 행정개혁의 일환으로 기존의 통칙과 각칙 등 2부로 구성된 규칙을 통합하여 전면 개정되었다. 동법의 내용은 규제법정주의를 확립하고, 규제관련 법률의 수를 감축하여 규제의 품질을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다. 특히, 이러한 규제법률의 품질을 제고하기 위해 입법과정에서 비용개념(Kostenbegriffe)을 도입하여, 규제영향분석의 시행도 가능하게 하였다.

독일의 연방정부에서 추진한 ‘행정부담 감축과 좋은 입법’에 따르면 각 주 정부는 지역 실정을 고려하여 독자적인 규제개혁 정책을 추진하면서도 연방 정부의 규제개혁 방향에 부합하도록 규제개혁 프로그램을 실시하는 것이 일반적이다. 예컨대 좋은 입법을 위한 제도로서 연방정부는 신규 정부법률안에 대하여 법률영향분석(Gesetzesfolgenabschätzung)을 수행하여 첨부하도록 규정하고 있으며, 현재 라인란트팔츠(Rheinland Pfalz)주의 경우 주 법률안에 대하여 연방정부와 동일한 법률영향분석제도를 운영하고 있다(원소연, 2014: 44).

(2) 규제개혁추진 조직 체계

독일의 규제개혁 추진 조직은 연방수상청(Bundeskanzleramt)이다. 독일의 주요 규제개혁 제도가 규제의 품질개선 및 행정부담 완화에 초점을 맞추고 있기 때문에 규제개혁 추진 조직 역시 법률영향분석을 수행하는 조직과 행정부담 감축을 위한 조직으로 구분되어 있다.

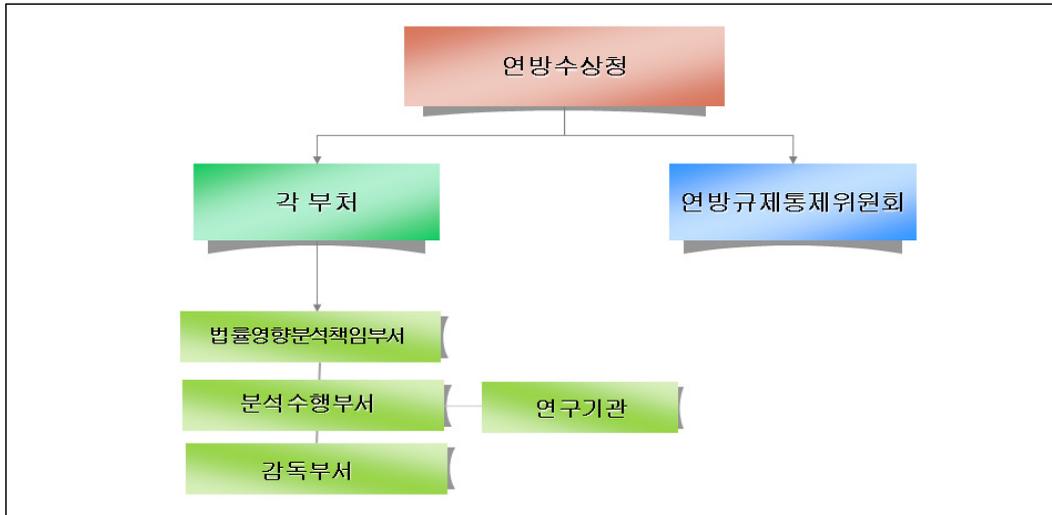
우선 연방수상청은 규제개혁의 최고 기구로서 규제품질 제고를 위한 각종

제도 개선 및 영향분석, 규제의 효과 등을 계량화하고 이를 통한 입법개선, 관료제 축소 및 관료제 운영상의 문제점을 도출하여 개선하는 역할을 수행한다. 연방수상청은 각 부처에 규제 전담부서를 설치하도록 하였는데, 각 부처의 법률영향분석을 위한 조직은 법률영향분석책임부서, 분석수행부서, 분석감독부서, 연구기관으로 구성되어 있다. 법률영향분석의 책임기관은 각 법률 초안을 작성하는 소관부처이며, 소관부처에서 수행한 법률영향분석 결과는 소관부처협의회와 각료회의에서 검토하여 결정한다. 법률영향분석을 위해 소요되는 인건비 및 물건비 등 소요비용을 위한 재원마련은 일반적으로 법률영향분석을 책임지는 소관부처에서 조달하는 것이 원칙이다. 따라서 법률영향분석에 참여하는 각 부처간의 의견을 조율하거나 조정하는 중앙부서는 없으며, 전적으로 법률영향분석의 수행을 책임지는 조직단위 또는 법률영향분석을 담당하는 연방공무원을 지원하기 위해서 파견되는 조직 단위는 설치되어 있지 않다(원소연, 2014: 62). 한편, 독일의 법률영향분석 수행기구로 연방행정의 각 부처가 포함되지만, 경우에 따라서는 유관 연구기관들도 참여하고 있다. 예컨대 독일에서 연방행정부나 연방의회 소속이 아닌 독립적인 연구기관 중에서 법률영향분석을 직접 수행하는 대표적인 기관으로는 독일 슈파이어 대학교 부설 연구소인 법률영향분석연구소(Institute für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation)가 대표적이다. 독일의 법률영향분석을 수행하는 연구기관들은 별도로 설립되기다는 특정 정책분야 및 방법론과 관련하여 연구프로젝트를 진행하는 기관들이 법률영향분석과 관련한 연구를 추가적으로 진행하고 있는 것이 일반적이다(원소연, 2014: 63).

한편, 행정부담 감축과 관련한 규제개혁은 국가규범통제위원회에서 담당하고 있다. 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat, NKR)는 독일 연방차원에서 관료주의를 철폐하고 행정부담을 감축하기 위한 목적으로 연방정부에 자문을 수행하는 연방수상청 소속의 독립위원회로, 경제, 정치, 사법, 행정 분야 등 각계를 대표하는 10인의 인사로 조직되어 있다. 각 위원들은 서로 다른 연방부처를 담당하면서 부처에서 작성한 규제안, 법령안 등에 대한 사전 심사(Ex-Ante Reveiw), 사후 심사(Ex-Post Reduction) 등을 수행하고 의견서를 작성하는 역할을 수행한다. 구체적으로, 국가규범통제위원회는 표준비용모델에 근거한 행정비용의 측정결과에 대한 심사 권한을 보유하고 있으며, 행정비용뿐만 아니라 ‘이행비용(Erfüllungsaufwand)’ 심사, 법률의 효과분석을 위

한 적용방법론의 타당성심사, 의회법률안에 대한 사전검토 등 규제안 심사 및 행정부담, 비용에 관한 폭넓은 권한을 행사하고 있다(원소연, 2014: 64).

〈그림 3-16〉 독일의 규제개혁 추진체계



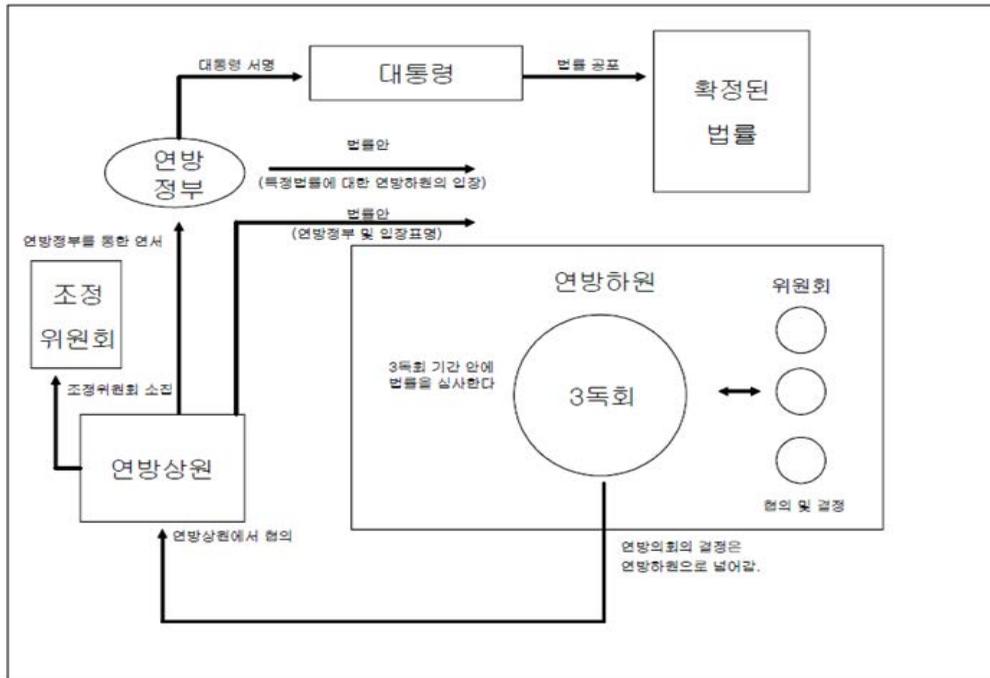
나. 입법부의 역할⁵⁴⁾

독일은 “규제개혁”(Regulatory Reform)의 주요한 목적을 입법개선(Verbesserung der Gesetzgebung), 즉 “보다 나은 규제입법”(Bessere Rechtsetzung)이라는 사용하는 경향이 있다. 이와 더불어 법치주의 준수를 중요시하기 때문에 규제과정에 대한 입법부의 입법절차가 매우 중요하다. 독일의 입법절차는 공동규정절차, 독일 연방의회 직무법 그리고 독일헌법에 규정되어 있다. 2004년 OECD 보고서(Reviews of Regulatory Reform In Germany : Government Capacity to Assure High Quality Regulation)에 따르면, 독일의 입법절차를 다음과 같이 요약할 수 있다(김신·최진식, 2009: 133재인용). 첫째, 입법준비 단계이다. 독일의 입법과정은 통상적으로 특정 정책분야와 관련이 있는 부처 혹은 연방수상청과의 협의를 통해 시작된다. 입법을 제안하는 부처는 해당 법률안의 목적과 의도를 연방수상에게 공식적으로 통보한다. 부처가 주요법안이 아닌 보조법규를 입안하는 경우에는 일반적으로 관련된 주요 법안의 법적

54) 독일의 규제 및 규제개혁과 관련한 의회의 역할은 김신·최진식(2009)의 내용을 발췌하여 정리하였음

권위 내에서 입안이 이뤄지며 해당 법규의 의도를 통지할 의무는 없다. 둘째, 사전협의 및 초안준비이다. 해당법안과 관련된 이익집단, 학자, 주정부 등이 관여하게 되는 과정으로써 사안의 특성에 따라 해당부처는 초안 준비 및 분석과정에 대한 업무를 자문위원회 혹은 집행위원회를 구성해 위임하기도 한다. 셋째, 내부 조정이다. 입법을 주도하는 부처는 당해 법안과 이해관계가 존재하는 타 부처와 적절한 시점에서 협의 과정을 거쳐야 하며 적정 수준의 단체협약을 이끌어내야 한다. 모든 법안은 법안의 헌법정신과의 부합여부 및 법안 품질제고의 역할을 하는 연방법무부와 공동규정절차에 기반을 둔 기본요건의 준수여부를 판단하는 연방내무부의 협력이 필수적이다. 이러한 내부 조정을 거친 입법 초안은 법안의 실제 적용 시 나타날 수 있는 경제적 영향 및 여타의 예상결과를 평가한 내용이 첨부되어야 한다. 넷째, 외부 의견수렴이다. 외부 의견수렴의 대상, 시기, 범위 설정은 해당법안의 주무부처의 재량에 달려있다. 다섯째, 내각 결정이다. 연방정부에 제출된 입법초안에는 작성된 해당 초안이 기술적인 요건을 만족시켰는지에 대한 법무부의 확인이 담겨있어야 한다. 더불어 해당 초안에 반대하는 기타 연방부처의 의견, 연방정부·주정부·지자체 차원에서 해당 법률을 입법할 경우 예상되는 예산액, 해당 정책을 대체할 수 있는 규제대안 목록 등이 첨부되어야 한다. 여섯째, 의회독회이다. 독일 헌법은 연방 상원으로 하여금 법안이 연방의회에 공식 상정되기 전에 해당 법률안에 대해 주요 의견을 개진할 수 있다고 명시하고 있다. 연방하원으로 들어오는 모든 법안에 대해 규제영향분석을 포함한 추가적인 서면과 더불어 상원의 해당 법률초안에 대한 의견서, 법안에 반대하는 타 부처의 반대의견서도 첨부되어야 한다. 일곱째, 연방상원과 중재위원회의 개입이다. 연방의회를 통과한 모든 법안은 다시 연방상원으로 돌아오게 되는데 이에 대해 연방상원은 해당 법률안에 대해 동의할지 또는 반대할지를 결정한다. 마지막으로, 서명과 공포이다. 해당 법률안에 장관, 수상, 대통령이 서명한 후, 해당 법률은 연방법률 관보로 보내지고 연방법률 관보에 실린 후 규제는 법률적으로 구속력과 효력을 발휘하게 된다. 상기하였듯이, 독일은 이러한 규제형성 과정에서 입법부의 역할이 매우 중요하다. 그러나 입법부내의 규제입법을 위한 지원기구는 존재하지 않는다.

〈그림 3-17〉 독일의 규제입법 절차



※ 출처: 김신·최진식, 2009: 134

(3) 규제권한의 분권화

독일은 연방주의를 채택하고 있기 때문에 규제 권한 역시 연방정부와 주정부로 분권화되어 있다. 대체로 독일의 주 정부는 입법, 사법, 행정 측면에서 상당한 정도의 자치권을 보유하고 있다. 규제와 관련한 입법권에 있어서도 각 주는 연방정부의 규제개혁 추진 방향과 비전에 부합하도록 정책을 수립하고 있으나, 연방정부의 정책을 그대로 수용하기보다는 각 주의 실정에 맞도록 선별적으로 수행하고 있다. 예컨대 연방정부에서는 법률영향분석의 시행을 위해 별도의 추진 조직을 만들고, 각 중앙부처의 규제 입안시 이에 대한 고려를 적극적으로 하도록 독려하고 있는 반면, 주정부에서는 법률영향분석 시행 여부를 의무화하고 있지는 않다. 예컨대 독일의 주 가운데 법률로써 영향분석을 제도화하고 있는 주는 없으며, 라인란트팔츠(Rheinland-Pfalz)와 베를린(Berlin) 등 몇몇 주에서만 각부 공동 직무 규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien)을 통해 법률영향분석을 규정하여 시범적으로 운영하고 있다(원소연, 2014: 63).

하지만 독일의 정교한 입법체계가 국민들에게 부담과 비용을 유발한다는 점에는 각 주 정부도 동의하여 주정부차원에서 적극적으로 규제개혁이 추진되고 있다. 예컨대 Baden-Württemberg 주는 「법령의 제정에 관한 지침」(Richtlinien zum Erlass von Vorschriften : Vorschriftenrichtlinien vom 12.05.1995, GABL. 1997), 법령제정에관한명령(Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften 2004)을 수립하여 규제관련 정책을 평가하고, 규제관련 법령의 비용결과를 조사하기 위한 업무메뉴얼을 작성하여 규제평가를 실시하고 있다(김신·최진식, 2009: 129). Berlin 주는 2002년 12월 내각결의를 의결하여 전문가위원회를 설치하고 규제개혁을 추진하기 시작하였고, 2005년에는 규제평가를 지속적으로 시행할 수 있도록 「병행적 규제평가를 위한 절차적 규정 (Verfahrensregelung zu Entwürfen von Gesetzen)」를 제정하였다. 여기에 규제평가를 실시하기 위하여 주정부차원의 규제심사위원회(Normprüfungskommission)를 설치하여 독립된 기관으로 운영하고 있다(김신·최진식, 2009: 130).

이처럼 독일은 연방과 주 정부 간 규제권한이 분권화되어 있다. 따라서 국가 전체차원에서 일관된 방향으로 규제 개혁이 실행되기 위해서는 연방정부와 주 정부간 협력이 필수적이다. 독일에서는 2007년부터 2014년까지 총 3번에 걸쳐 규제개혁을 위한 연방-주 정부의 협의체를 운영하였으며, 이를 통해 실천적인 협력을 끌어내기 위한 방안, 연방 차원의 규제개혁 입법 방향에 대한 논의, 지방정부 간 규제개혁 경험 및 결과 공유 등을 중점적으로 논의하였다. 독일 정부는 Better Regulation의 성공적인 수립과 집행을 위해서는 중앙-지방 정부 간 협력이 중요하다는 점을 강조하여 Regulatory Control Council in the Free State of Saxony, German Legislation Society 등 다양한 형태의 협의기구 설치, 컨퍼런스 개최 등 다양한 형태의 협업 제도 및 기구를 수립해가고 있다(Federal Government, 2015: 28-29).

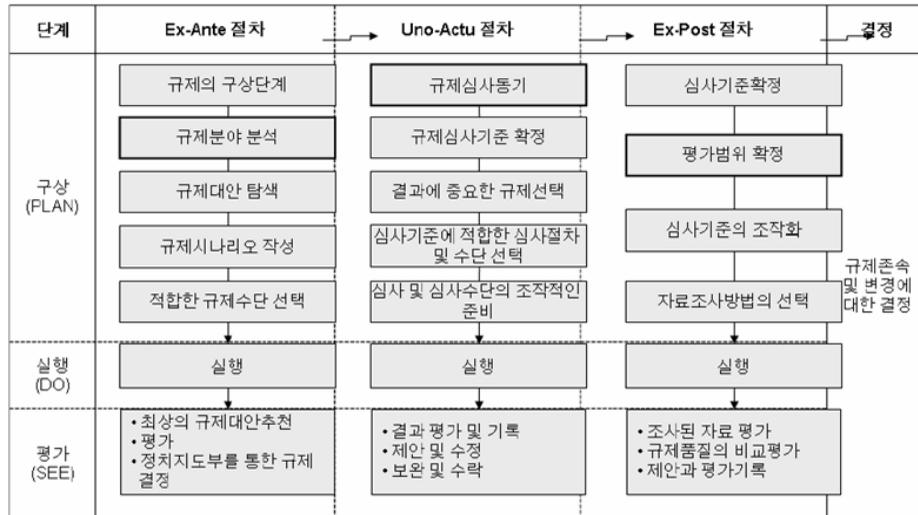
2. 규제도입 및 내용의 심사 체계

(1) 규제심사분석

독일은 규제심사에 관한 입법절차가 다소 복잡하게 이루어졌다. 종래의 규제심사 단계는 규제 개혁과 관련한 각 부처가 법률영향분석책임부서, 분석수행부서,

감독부서로 나뉘어 있는 것과 유사하게, 심사분석 역시 규제설계단계(ex ante), 규제법령 작성 단계(uno actu), 사후심사단계(ex post)로 구성되어 실시되었다.

〈그림 3-18〉 독일의 규제심사체계: 2014년 이전



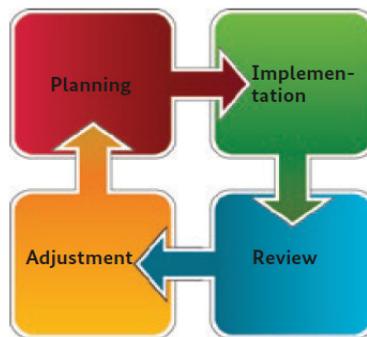
※ 출처: 김신·최진식, 2009: 142

1단계인 사전 심사 단계(Ex-Ante)는 신설되는 규제의 영향을 사전에 예측하기 위한 심사를 의미한다. 따라서 ① 규제의 필요성, ② 규제대안의 적절성 및 비용, ③ 규제대안의 합목적성을 심사한다. 2단계인 Uno-Actu 단계에서는 규제관련 법령의 초안이나 초안의 일부를 심사 및 검토한다. 특히, 이 단계에서는 ① 심사항목(실용성, 결과비용 등)에 의한 초안의 법형식을 분석하고, ② 초안을 현실에 적용했을 때 나타날 수 있는 문제점을 고려하며, ③ 규제의 시행으로 발생할 수 있는 부작용을 최소화할 수 있는 대안을 마련하고, ④ 초안의 법형식적인 최적화를 도모하는 것을 목적으로 한다. 마지막 단계는 Ex-Post 단계로, 현재 시행되고 있는 규제관련 법령이 실제로 최초의 입법자의 의도대로 시행되고 있는가를 검토하는 등 규제 시행으로 발생한 결과를 심사한다. 이는 해당 규제관련법령의 개정, 폐지 또는 대체법령의 마련 등을 위해서 수행된다. 따라서 이 단계의 심사는 ① 시행된 규제관련 법령의 목표 달성의 정도를 심사 및 파악하고, ② 시행된 규제관련 법령의 부작용 및 기타 야기되는 효과를 인식하며, ③ 현행 규제의 개정필요 및 규제의 규모를 확정

하는 것을 목적으로 하면서, 규제심사의 내실화를 추구하고 있다(Kettiger, 2000, 김신·최진식, 2009: 143재인용).

한편, 독일의 심사 체계가 너무 복잡하고 오랜 시일이 소요되어 규제 개혁의 적시성과 효과성을 저해할 수 있다는 비판이 제기됨에 따라, 2014년도는 ‘Work for Better Regulation’ 프로그램을 수립하여 따라 계획(Planning), 집행(Implementation), 검토(Review), 조정(Adjustment)의 단계로 간소화하였다. 다만 이러한 절차 간소화는 연방 정부에서 도입하여 현재 시범적으로 시행되고 있으며, 2015년부터 간소화된 절차에 대한 경험 및 결과를 공유하기 위한 위원회가 열리기 시작하였다. 간소화된 절차를 몇 년 간 더 시행한 후 결과를 종합하여 제도화할 예정에 있다.

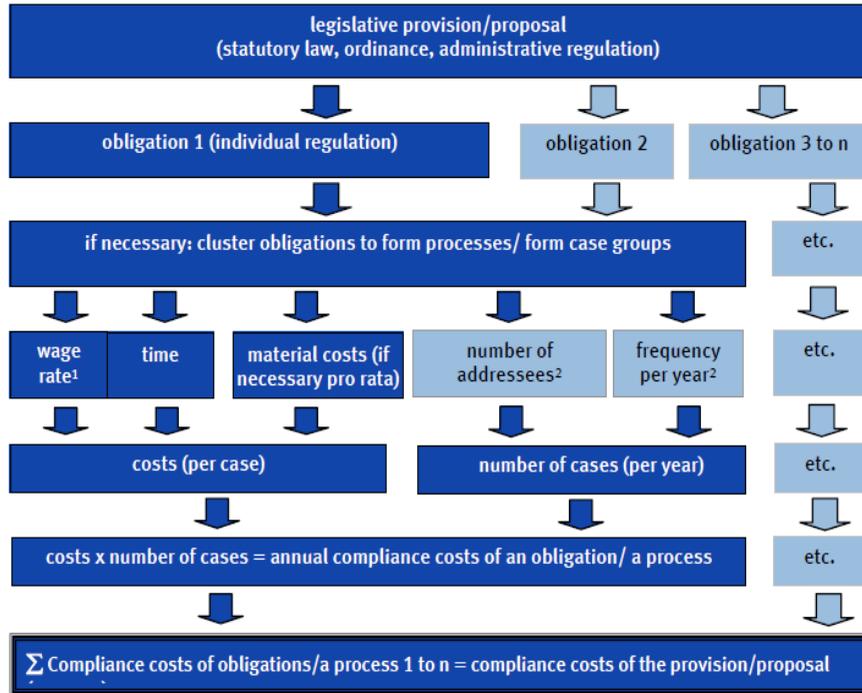
〈그림 3-19〉 독일의 규제심사체계 간소화(시범적용): 2014년 이후



※ 출처: The Federal Government(German), 2015: 25

구체적으로, 각 부처는(government ministries) 주요 규제 대안의 목적과 적정성을 검토하고, 규제 수단을 통해 의도한 정책 목적을 달성할 수 있는가를 검토한다. 이러한 검토는 정책형성(계획), 정책집행, 결과 검토 및 환류의 정책결정과정별로 수행된다. 이러한 검토에는 표준비용모델(standard cost model)을 적용하여 규제의 편익과 비용을 한 결과를 활용하고 있다. 독일의 표준비용모델은 기업 혹은 시민에 대한 규제의 행정비용 및 순응비용을 추산하기 위해 제안된 법령으로 인해 발생하는 비용 요인을 확인하고, 대안에 대한 심사와 간소화 가능성을 심사하며, 비용 요소를 추산하는 절차로 이루어지며, 동 모델로 산출된 결과는 규제 심사에 활용되고 있다.

〈그림 3-20〉 독일의 표준비용모델 산출 절차



※ 출처: The Federal Government(German), 2015: 7

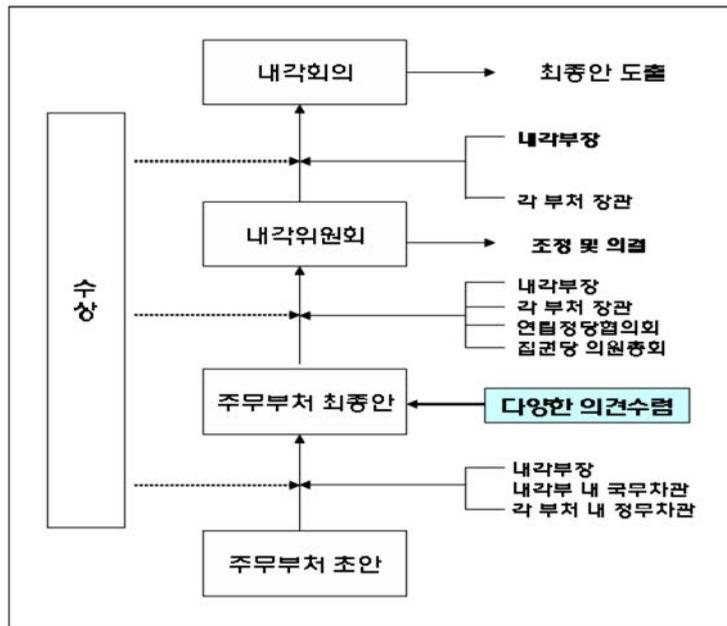
(2) 공공협의를

독일에서 정책형성은 주로 내각에서 시작되고, 내각의 다수가 규제관련 법안에 대해 승인하면 연방의회에서 검토하여 정책의 적법성 및 입법화가 필요한지 여부를 판단한다. 의회 검토 과정 중에서 특히 연방하원 상임위원회의 심의과정은 비공개로 진행되는데 이를 통해 정당들 간에 솔직한 토론과 타협이 수행될 수 있다. 독일에서 규제정책 결정 시, 수상과 내각이 핵심적인 역할을 담당하고 있으며 정부조직의 중간층인 課(Abteilung)가 실질적인 업무를 담당하고 있다. 이러한 정책과정에서 조합주의적 이익집단의 참여가 보장되므로 실질적인 정책형성 및 공공협의를 정부관료제·이익집단·정당의 상호 타협과 합의에 의해 이루어질 수 있다(김신·최진식, 2009: 145). 독일의 규제정책은 ‘주무부처의 초안작성→이해 당사자간의 협의 조정→내각회의’를 거치며, 이 과정에서 정책구상은 수상과 각 부처가 다양한 관련 이해 당사자들간의 협의를 통해서 정책안이 내각회의에서 상정·심의를 통해 확정되면 상원인

연방상원의 동의를 받아 연방하원인 연방의회가 입법화한다. 이 경우, 주무부처 최종안 과정에서 다양한 의견이 수렴되고 공공협약이 이루어질 수 있다(김신·최진식, 2009: 145).

한편 2010년 이후, 국민 생활에 밀접한 규제 개혁 추진 및 규제개혁에 대한 국민들의 체감을 높이기 위해 연방통계청(Federal Statistical Office)는 내각에서 규제안 수립 등 규제 정책 입안 시, 다양한 계층의 시민과 기업들을 대상으로 한 서베이를 적극적으로 시행하여 정책에 반영하고 있다.⁵⁵⁾

〈그림 3-21〉 독일의 정책결정과정에서의 공공협의 단계



※ 출처: 김신 · 최진식, 2009:145

55) 2015년 총 7,125명의 시민, 1,625개의 기업체가 동 서베이에 참여하였다. 서베이의 주요 내용은 각 정책분야별 만족도, 법령의 합리성, 행정기관에 대한 만족도 등 다양한 문항으로 구성되어 있다 (The Federal Government, 2015: 10).

제5절 일본 규제개혁 체계

1. 개요

일본은 1970년대 두 차례의 석유파동으로 경제성장률이 하락한 경험이 있고, 이에 따라 국가 재정 역시 지속적인 적자로 어려움을 겪으면서 1980년대부터는 본격적인 규제개혁 정책을 추진하였다. 일본의 스즈키 내각(1980년~1981년)과 나카소네 내각(1982년~1987년)은 영국과 미국을 벤치마킹하여 민간기업에 대한 규제완화, 특히 금융분야, 전기통신분야, 운송분야의 규제개혁과 민영화를 적극 추진하였다. 1990년대에는 저출산·고령화, 기업의 과대채무와 국내 설비투자 급감 현상이 나타나면서 산업 부흥을 위한 규제개혁이 핵심적인 정책과제로 대두되면서 의료, 복지, 교육, 고용 분야에서의 규제 개혁이 추진되었다. 현 아베 정권은 일본의 경제체질을 개선하고 전략산업을 육성하여 경제를 재건하기 위한 수단으로서 규제개혁을 강조하고 있으며, 특히 전국단위 규제개혁(일반 규제개혁), 지역단위 규제개혁(특구), 기업단위 규제개혁으로 유형화하여 전방위적인 규제 개혁을 추진하고 있다. 또한 아베 내각은 ‘대담한 금융완화, 기동적인 재정정책, 성장전략’을 3대 과제로 설정하고 기존 산업의 재생과 4대 전략시장(건강·의료, 환경·에너지, 인프라, 농업·관광) 분야를 육성하며, 대외경제 전략에 중점을 둔 규제개혁을 실행하고 있다.

1) 법·조직적 측면

(1) 규제정책체계의 법적 근거

일본 법률 체계에는 규제에 관한 법률이 별도로 제정되어 있지 않고, 정책 평가에 관한 법률 및 개별 산업법에 명시되어 있다. 우선, 규제의 개념에 관한 사항은 내각부의 정책평가에 관한 법률 부분에서 찾아볼 수 있다. 「行政機關が行う政策の評価に関する法律(행정기관이 수행하는 정책의 평가에 관한 법률)」의 시행령인 「行政機關が行う政策の評価に関する法律施行令(행정기관이 행하는 정책의 평가에 관한 법률 시행령)」(2001년 政令 제323호), 「行政機關

が行う政策の評価に関する法律施行規則(행정기관이 행하는 정책의 평가에 관한 법률 시행규칙)」(2007년 총무성령 제95호)에서는 규제의 개념과 더불어 정책 평가 시 규제의 사전평가를 수행할 것을 명시하고 있다(김신·최진식, 2009: 147). 규제의 개념과 범위, 관련 평가와 관련한 사항 이외의 내용은 정부가 추진하는 각 개별 법령을 통해 규정되고 있다. 예컨대 규제개혁회의가 주도하는 일반적인 규제개혁(전국단위 규제개혁)은 건강·의료, 보육, 에너지·환경, 고용, 농업 및 관광 등을 중점으로 삼고 있는 바, 전기사업법, 재생가능에너지발전촉진법, 약사법, 재생의료안정성 확보와 관련한 법률, 농업경영기반 강화 촉진법, 농지중간관리사업 추진법 등 중점분야별로 적용되는 개별 법률에서 규제개혁에 관한 내용을 담고 있다. 이와 마찬가지로 지역단위 규제개혁 역시 국가전략특구로 지정된 곳에 한하여 국가전략특별구역법, 여관업법 특례, 도로법 특례, 건축기준법 특례, 도시계획법 특례 등 개별 법령에서 규제 특례조치를 규정하고 있다.

〈표 3-5〉 일본의 규제개혁 근거 법령 예시: 지역단위 규제개혁 부문

특례법	사업명칭	주요 내용
여관업법 특례	외국인 체류시설 경영사업	외국인 체류에 적합한 시설을 임대차 계약에 의해 사용가능하며, 해당 시설의 사용방법 외국어 안내, 기타 외국인 체류에 필요한 업무 제공
의료법 특례	고도의료제공사업	최고수준의 고도의료 중 일본 내 보급이 충분하지 않은 의료 제공
건축기준법 특례	건축물정비사업	용도규제완화가 가능한 특별용도 구역 내에서 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 필요한 건축물 정비 촉진 사업
	주택정비사업	건축기준법 용적률 특례를 통해 산업경쟁력 강화 및 구체적인 경제거점을 형성하기 위해 필요한 주택정비 촉진 사업
도로법 특례	도로점용사업	산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하도록 도로점용 물건에 대한 점용허가 관련 촉진사업
농지법 특례	농지법인 경영 다각화 촉진사업	농업을 시행하는 법인의 농업경영 다각화 및 고도화 촉진 사업
	농지의 효율적 이용 촉진 사업	농지 권리이동 허가에 관한 기초지자체 권한에 대해 단체장 및 농업위원회가 해당 규정에 함의 함으로써 특구 내에서 농지권리 취득 촉진 독려

특례법	사업명칭	주요 내용
토지구획정비법 특례	토지구획정리사업	산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 시행하는 토지구획정리사업
도시계획법 특례	도시계획건축물 등 정비사업	도시계획 결정을 통해 특구 내 산업경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 필요한 건축물 정비 촉진 사업
	개발사업	산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적 경제거점을 형성하기 위해 시행하는 시가지 재개발 사업
	시가지개발사업	산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 시행하는 시가지 재개발사업
도시재생특례 조치법	민간도시재생사업	산업의 국제경쟁력 강화 및 국제적인 경제거점을 형성하기 위해 시행하는 도시재생특별조치법 제20조 제1항에서 규정된 도시재생사업

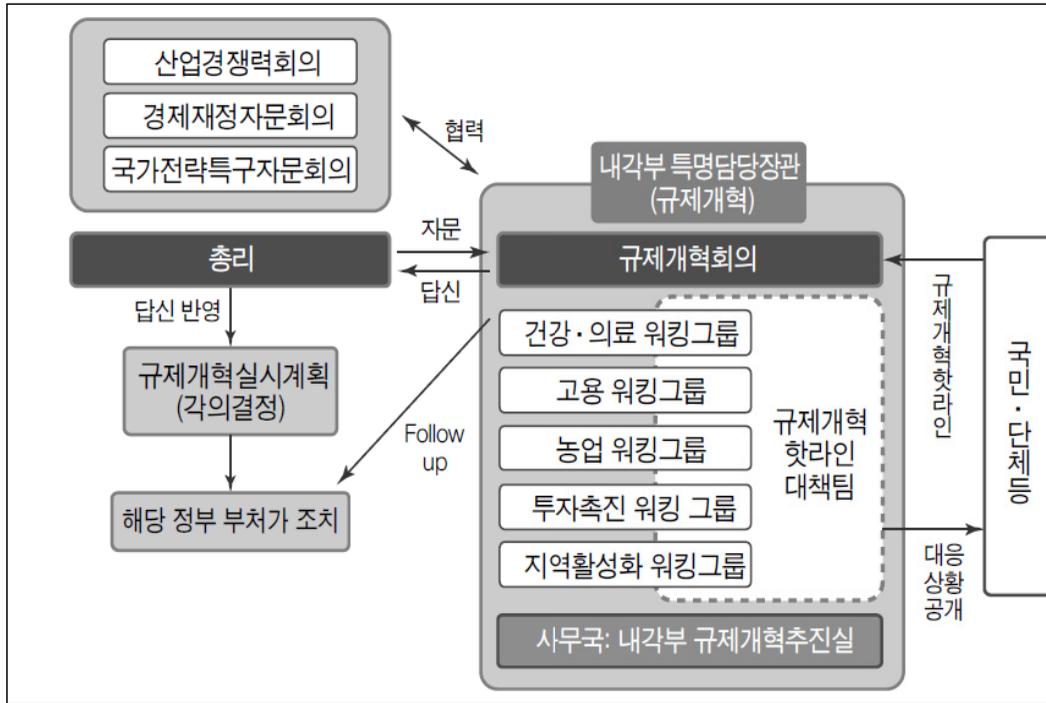
※ 출처: 服部(2014. 3). 김은지 2014: 7재인용

(2) 규제개혁추진 조직 체계

아베 내각의 규제개혁은 총리 산하의 규제개혁회의에서 주도하고 있다. 규제개혁회의는 1990년대 중반부터 규제개혁의 핵심 기구이다. 동 회의는 1996년 무라야마 내각 당시에 행정개혁추진본부 내에 설치한 규제완화 소위원회로 시작으로 하시모토 내각 당시의 규제완화위원회(1998년~1999년), 오부치 내각 및 모리 내각 당시의 규제개혁위원회(1999년~2001년), 고이즈미 내각 당시의 종합규제개혁회의(2001년~2004년)와 규제개혁·민간개방추진회의(2004년~2007년), 아베 1차 내각, 후쿠다 내각, 아소 내각 당시의 규제개혁회의(2007년~2010년), 민주당 내각이 행정쇄신회의 내에 설치한 규제·제도 개혁에 관한 분과회(2010년~2011년)를 거쳐 현재의 조직을 구축하게 되었다. 현 규제개혁회의는 「내각부설치법」 제37조 제2항에 의거하여 2013년 1월 설치된 2016년 3월 말까지의 한시기구로서, 총리의 자문을 받아 규제개혁에 필요한 조사·심의 업무를 수행하고 총리에게 의견(답신)을 제시하는 것이 주요 역할이다. 2015년 9월 현재 규제개혁회의 의장 1인 이외에, 의원 구성은 교수 5명, 연구소 인사 2명, 변호사 1명, 언론인 1명, 기업인 5명 등 총 14명으로 이루어져 있다(김규판, 2015: 54). 한편, 내각부에 설치된 규제개혁 추진실은 규제개혁 기획 및 조정 등의 업무를 담당하고 있으며, 특히 해당 부처와의 조정업무에 주력하고 있다. 또한 내각부 홈페이지에 개설된 규제개혁 핫라인을 관리하

여 국민들로부터 제안된 규제개혁 안전에 대한 정부부처의 의견 수렴 및 결과 공표 등을 담당하고 있다(임성근, 2014: 168).

〈그림 3-22〉 일본의 규제개혁 추진체계: 일반적 규제개혁 추진체계



※ 출처: 김규판, 2015: 55

2) 입법부의 역할

일본은 헌법 제41조에서 국회를 ‘국가 유일의 입법기관’으로 명시하고 있다. 통상적으로 동 조항의 입법은 실질적 의미에서의 입법을 의미하기 때문에, 규제개혁을 비롯한 법률안 신설 및 수정 등 입법과 관련한 모든 사항은 국회에서 의결되어야 하는 것이 원칙이다. 그러나 실질적으로는 정책의 적시성 및 유연성을 위해 내각에 의한 입법권 행사 역시 헌법 제 73조 6호에 의해 예외적으로 인정되고 있다(김신·최진식, 2009: 152). 일본의 입법행위는 통상적으로 다음과 같은 단계를 거친다.

〈표 3-6〉 일본의 입법행위 단계

법률안 제출	내각법안은 내각 총리대신이 참의원 또는 중의원의 의장에게 제출하며, 의원법안은 발의자가 의장에게 제출
↓	
부탁(付託)	의장이 소관의 위원회에 회부
↓	
위원회 심사	취지설명, 질의, 공청회·연합심사, 참고인 의견진술, 토론, 체결이 이루어짐
↓	
위원회 제출	위원회는 소관 사항에 대해 법률안을 위원장의 이름으로 의장에게 제출
↓	
본회의 심사	본 회의의 심사는 위원장 보고, 질의, 토론, 체결이 이루어짐
↓	
양원 협의회	참의원과 중의원의 의결이 상이할 경우 양원 협의회를 개최
↓	
천황 보고	최종 의결 결과에 대해 내각을 경유하여 천황에 보고

일본 의회는 헌법상 국권의 최고기관으로서의 지위를 부여받고 있지만 행정기관이 추진하는 입법을 형식적으로 재가(裁可)하는데 그친다고 알려져 있다. 그 요인으로는 행정부에 의존하는 심의, 일문일답식의 경직된 질의, 여당 사전심의, 당의구속, 회기제도 등 심사·운영 상의 문제점이 지적되고 있다(武田·山本, 2006, 참조, 김신·최진식, 2009: 152재인용). 특히 규제개혁은 내각에서 강력하게 추진하고 있는 정책으로서, 정책 전략에 따라 각종 조치와 특례적용으로 입법 절차를 거치지 않고 시행되는 경우가 상당하다.

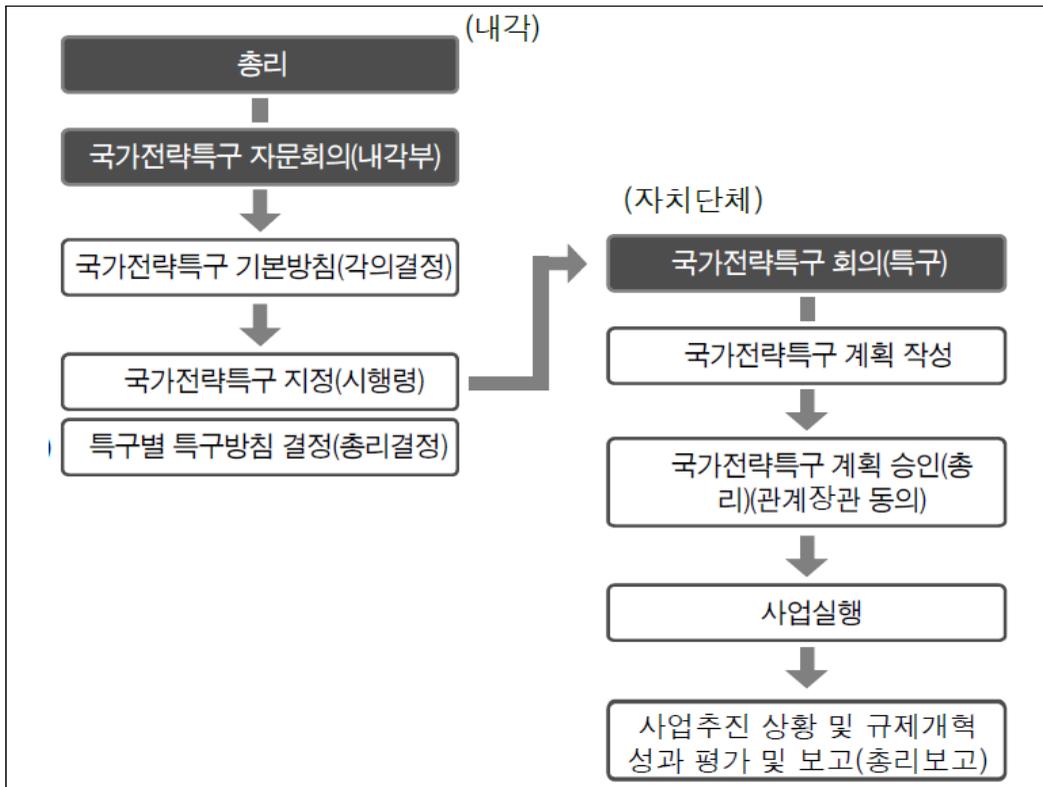
3) 규제권한의 분권화

일본은 지방분권이 헌법상 보장되어 있고, ‘지방분권 추진을 위한 법률의 정비 등에 관한 법률’, ‘지방분권개혁추진법’ 등 법률을 통해 자치단체의 역할

을 규정하고, 자율성과 책임성을 촉진하기 위해 노력해왔다. 이러한 법률에 비추어보면 규제개혁에 관한 권한도 자치단체에 큰 폭으로 이양되어야 하나, 현실적으로는 중앙정부 주도의 규제개혁이 이루어지고 있는 실정이다. 특히 아베 내각에서 국가전략특구 지정을 통한 규제개혁을 추진하면서 특구 지정 및 규제개혁 계획수립 등에 있어 내각이 주도하는 Top-Down식 규제개혁이 이루어지고 있어 자치단체의 권한은 크지 않다.

아베 내각은 3대 경제전략 중 하나로 국가특구지정을 통한 성장전략을 발표하면서, 국가전략특구 워킹그룹을 내각부 내에 설치하여 특구의 산업 융성을 위해 필요한 규제개혁 사항에 대해 기업과 정부부처, 지자체의 의견을 수렴하여 국가전략특구제도의 추진체계와 특례조치를 정리하여 국가전략특구법을 제정하였다. 국가전략특구 지정은 총리가 수행하지만, 내각에 설치된 ‘국가전략특구 자문회의’에서 실질적인 규제개혁 계획 및 수립이 이루어진다. 동 자문회의에서 논의된 사항들을 바탕으로 2014년 2월에는 국가전략특구 자문회의의 논의를 추진하여 국가전략특구 지정기준을 정한 ‘국가전략특구 기본방침’을 각의 결정하였고, 2014년 4월에는 6곳의 제1차 국가전략특구를 시행령을 통해 지정·공포하였으며, 2014년 5월에는 특구별 특구방침(구역방침)이라는 총리결정을 공포하였다(김규판, 2015: 93). 총리가 국가전략특구를 지정하면, 해당 지자체는 구역회의를 설치해야 한다. 국가전략특구 회의(구역회의)는 내각부 국가전략특구 담당 장관과 해당 자치단체장이 조직하되, 공모나 시행령(총리)으로 정한 방법으로 선정한 사업자(기업)를 의무적으로 참여시켜야 한다. 구역회의가 구역계획을 작성할 때에는 국가전략특구 기본방침과 특구별 특구방침에 입각하여야 하고, 반드시 구역회의의 전원합의가 필요하다. 이 구역계획을 총리가 승인하면 비로소 특구사업이 진행되는데, 총리는 필요시 국가전략특구 자문회의의 자문을 구하되 구역계획에 명시된 사업과 관련이 있는 행정기관장(장관)의 동의는 반드시 받아야 한다. 단 특구로 지정된 지자체들은 수차례에 걸쳐 구역계획의 작성·승인 과정을 거친다. 사업추진 후 구역회의는 진척사항을 정기적으로 평가하고 그 결과를 총리에게 보고해야 한다(김규판, 2015: 95). 이러한 점으로 미루어 볼 때, 일본의 규제개혁에 대한 분권화는 상당히 미약하다고 볼 수 있으며, 규제개혁 전반뿐만 아니라 지방자치단체의 규제개혁에 있어서도 내각에 의한 규제개혁이 매우 중요시되고 있다는 점을 알 수 있다.

〈그림 3-23〉 지방자치단체 규제 분권: 국가전략특구제도 추진체계를 중심으로



※ 출처: 김규판, 2015: 94 보완

2. 규제도입 및 내용의 심사체계

1) 규제심사분석

일본의 규제 심사는 2001년 ‘행정기관이 수행하는 정책평가에 관한 법률(정책평가법)’에 의해 시행되었다. 동 법에서는 행정기관이 사전에 평가를 시행해야 하는 정책으로 ① 국민생활 혹은 사회 전반에 상당한 정도의 영향을 미치는 정책과, 정책 실행 시 대규모의 비용이 소요되는 정책 ② 사전 평가에 필요한 정책효과를 파악할 수 있는 방법론이 개발되어 있는 정책으로 규정하고 있다(동법 제9조). 즉, 사업비 10억엔 이상의 연구개발, 사업비 10억엔 이상의 공공개발사업 등 행정기관이 사전평가를 행하여야 할 사업을 연구개발, 공공사업 및 정부개발원조 분야로 한정하고 있었다(장교식, 2008: 67). 그러나

동 법률에 따르면 민간 활력을 고취하고 내각에서 추진하고 있는 각종 민영화 정책 및 경제부흥 정책을 위해서 시행하는 규제개혁에 대한 비용·효과분석은 사전평가에서 제외되었다. 이에 내각에서는 규제개혁에 대한 각의 결정이 적극적으로 이루어짐에 따라 2004년부터는 규제영향평가(RIA) 제도의 효용과 분석방법을 일본의 규제정책평가 시 적용해야 할 사항으로 제시하면서, 제도도입 및 가이드라인을 제정하여 현재까지 시행해오고 있다.

일본의 규제 심사는 대체로 정책을 담당하는 주무 부서에서 자체적으로 평가하고, 일부의 사례에 관해서는 총무성이 평가하고 있다. 현재 시행되고 있는 RIA도 가이드라인에 따라 각 부서에서 심사를 진행하고 있다. 이처럼 일본은 독립된 규제기관이 규제심사 혹은 규제영향에 대한 평가를 전담하지 않고, 각 행정기관이 정책평가와 규제심사, 정책환류를 모두 수행하고 있어 규제 심사제도의 취치나 의의를 적절하게 반영하지 못한다는 평가를 받고 있다.

2) 공공협의를

정책 결정 및 규제에 관한 공공협의를 1999년 ‘의견수렴제(규제의 설정 또는 폐기에 관한 의견제출수속)’가 결정되면서 시작되었다. 동 제도에 따르면 규제를 신설하는 경우에는, 사전에 국민들의 의견을 약 1달여 간 수렴해야 하며 해당 규제가 정책으로 확정되는 과정에서 이러한 의견이 반영되어야 한다. 그러나 2003년 총무성이 의견수렴제도에 대한 실효성을 조사한 결과에 따르면 정부 기관들이 형식적으로는 의견수렴제를 시행하고 있지만 의견 수렴한 규제들의 50% 미만이 이러한 공개과정을 지킨 것으로 나타나 규제 정책 과정의 투명성과 예측성을 담보하는데에는 크게 미흡한 것으로 나타났다. 또한 국회의 의결을 거쳐야 하는 정책과 행정부 내 자문기구의 제안문서들은 비공개로 진행되었기 때문에 충분한 정도의 의견수렴이 이루어지지 못하였다는 비판이 제기되었다(김신·최진식, 2009: 157). 공공협의로 보기에 다소 어려운 측면이 있지만, 기업활동을 촉진하기 위해 기업실증특례제도를 통해 규제개선에 기업의 의견을 적극 반영하는 제도를 수립하고 있다. 기업실증특례제도는 기업이 사업수관 부처에 신사업 활동 계획과 안전성 확보 조치를 포함한 규제특례 조치를 신청하면 관계부처 협의 후 1개월 이내에 규제특례조치 적용 여부를 결정하는 제도이다. 일본은 동 제도를 통해 규제 개혁 과제 발굴 및 규제개혁 시 사업 현장의 요구를 적극적으로 반영하고 있다.

최근 아베 내각에서는 국가 전반에 적용되는 일반 규제개혁, 지역단위로 이루어지는 전략특구 규제개혁, 개별 기업을 대상으로 실시하는 그레이존 규제개혁을 시행하면서 국민과 기업의 부담을 경감할 수 있는 규제를 발굴하고 개혁하기 위해 2013년 내각 홈페이지에 ‘규제개혁 핫라인’을 신설하였다. 이를 통해 규제개혁에 대한 구체적인 제안을 민간으로부터 접수하여 적극적인 검토를 시행하고 있다. 또한 정부부처는 핫라인을 통해 접수된 의견을 검토하기 위해 규제리뷰 시스템을 구축하여 규제개혁을 실시하도록 되어 있다(김규판, 2015: 55). 하지만 일본의 규제개혁 과정에서 규제개혁에 대한 의견접수 이외에 의회 의결단계나 혹은 중앙부처의 규제개혁 정책 수립 시 일반 국민들이 참여할 수 있는 근거와 기회는 상당히 미흡한 것으로 평가되고 있다.

제6절 국내·외 규제개혁 체계 비교 분석

1. 법·조직적 측면

1) 규제정책체계의 법적 근거

규제정책에 대한 법적근거는 규제의 개념 정의 및 범위, 규제와 관련한 각종 제도 수립의 기준이 된다. 우리나라의 규제정책에 대한 법적 근거는 「행정규제기본법」에서 찾을 수 있다. 동 법에서는 규제개혁을 추진하기 위한 추진기구의 설치와 규제영향분석(RIA), 규제일몰제 및 규제정비 종합계획 등을 통한 체계적인 규제정비를 위한 사항을 규정하고 있다. 또한 신설규제 및 기존규제의 관리 원칙과 규제개혁을 위한 조직과 행정 지원에 대해서도 명시하고 있다. 미국에서는 클린턴 정부에서 제정한 행정명령 12866호, 그리고 최근 트럼프 행정부에서 발효한 행정명령 제13771호 및 13777호를 중심으로 규제에 관한 법적 근거를 형성하고 있다. 동 명령은 총 6개 장으로 구성되어 있으며, 우리나라의 행정규제기본법과 유사하게 법의 목적, 규제개혁 추진기구, 규제개혁기구의 위원 구성과 임명, 권한에 대해 규정하고 있으며 적용범위 및 일반 규정사항에 대해서도 기술하고 있다. 미국의 규제정책은 정부가 발효하는 행정명령 이외에도 행정절차법(administrative procedure act), 규제탄력법(regulatory flexibility act), 의회검토법(congressional review act) 등 다양한 형태의 법령이 있다.

영국은 「The Deregulation and Contracting Out Act」 제정 이후 주무부처의 규제정책집행의 권한을 강화한 「규제개혁법(Regulatory Reform Act)」을 통해 규제정책에 대한 법적 근거를 제시하고 있으며, 「The Legislative and Regulatory Reform Act」와 The Regulatory Enforcement and Sanction Act 통해 영국 규제정책의 방향인 “better regulation”을 위한 기본원칙의 준수를 제시하고 있다. 특히 영국은 정부가 제정하는 법령 이외에 규제 백서 등을 발간하여 정교하고 깊이 있는 규제원칙과 방법 등을 천명하고 있다.

독일 연방정부의 규제정책의 법적근거는 「연방공동직무법(Bundes Gemeinsame Geschäftsordnung, GGO)」과 좋은입법을 위한 실행프로그램(Arbeitsprogramm

Bessere Rechtssetzung 2014)으로 볼 수 있다. 이를 통해 규제로 인하여 발생하는 재정적 비용 뿐만 아니라 비재정적인 비용까지도 포괄하도록 규정하였고, 국민생활과 밀접한 분야에서의 행정간소화 및 정부정책에의 접근 용이성 등을 포함으로써 규제정책의 법적 근거와 규제기관의 역할을 근거를 명시적으로 규정하고 있다.

일본은 규제와 관련한 별도의 법률이 제정되어 있지 않고, ‘행정기관이 수행하는 정책평가에 관한 법률(정책평가법)’에 의해 규제의 개념과 적용 범위 등을 규정하고 있으며, 규제영향평가 등에 대해서는 별도의 가이드라인을 제정하여 적용하고 있다.

규제는 민간의 자유로운 행위를 제약하고, 특정한 의무와 비용을 부담시킬 수 있으며 강제력을 수반한다는 측면에서 법률에서 직접 규정하도록 하여 구체적이고 명확하게 규정되도록 하는 규제법정주의가 확립될 필요가 있다. 우리나라는 「행정규제기본법」에서 규제법정주의를 천명하고 있으나, 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 대해서는 ‘고시 등’으로 정할 수 있도록 하고 있어 실질적인 규제 법정주의가 실현되고 있다고 보기 어려운 측면이 있다(김신·최진식, 2009: 164). 이러한 현상은 다른 국가에서도 찾아볼 수 있다. 예컨대 미국은 행정명령 12866호에서 규제법정주의를 제시하고 있고, 영국은 관습법적 차원에서 대체로 규제법정주의를 준수한다고 볼 수 있다. 하지만 「The Deregulation and Contracting Out Act」와 「규제개혁법(RRA)」에서 주무장관의 규제 개혁 관련 명령에 대하여 의회가 제정한 법률과 동등한 지위를 부여하고 있는 것은 규제법정주의의 원칙을 벗어나는 내용이다. 일본은 법치행정의 전통에 따라 국회를 유일한 입법기관으로 정하고 있으나, 행정기관에 의한 규제 수립 및 행정입법을 폭넓게 인정하고 있다(김신·최진식, 2009: 165).

〈표 3-7〉 국내·외 규제정책체계의 법적 근거 비교

국가	법제도적 측면
한국	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정규제기본법 ▪ 행정규제기본법에서 규제 법정주의 명시 ▪ 위임을 통한 '고시 등'으로 규제 수단 등을 정할 수 있도록 하고 있어 규제법정주의 실현 미흡
미국	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 행정명령 12866호, 행정명령 13771호, 13777호 ▪ 행정절차법, 규제탄력법, 의회검토편 등 규제(개혁)관련 법령
영국	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulatory Reform Act, The Legislative and Regulatory Reform Act에서 규제 완화 및 폐지에 대한 주무부처 장관의 권한 강화 → 주무부처 장관의 규제개혁 관련 명령에 대하여, 의회의 법률 검토·폐지와 동등한 지위를 부여함. 이에 규제법정주의를 위반하였다는 비판이 제기되고 있음
독일	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 연방공동직무법, 좋은입법을 위한 실행프로그램을 마련함 ▪ One-In-One-Out제도를 도입하고, 세법 및 재정법(Steuer-und Finanzrecht) 단순화, 창업자의 부담완화, 기업의 정보제공의무 및 통계의무 경감 등에 관한 입법을 추진하고, "The life events approach"라는 정책 기조 하에 주민 친화적 규제정책 입안 노력
일본	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 명확한 규제 관련 법률은 마련되지 않고, 정책평가법에서 규제에 대한 개념 및 범위 규정

2) 규제개혁추진 조직 체계

우리나라는 규제개혁위원회를 중심으로 규제개혁을 추진하고 있다. 이 외에 정부의 필요에 따라 국가경쟁력강화위원회나 민관합동규제개혁위원회 등 별도 TF조직을 신설하여 부처 간 규제 조정 및 불필요한 규제 발굴 등 업무를 수행하도록 하여 다원적인 규제추진을 꾀하고 있다. 미국은 1970년대부터 현재까지 규제추진기구로서 예산관리처(OMB), 특히 OMB내 설치된 정보규제

실(OIRA)이 중추적인 역할을 수행하고 있다. 이 외에도 규제기관정책회의와 규제작업그룹 등의 보좌기관이 설치되어 있다(김신·최진식, 2009: 168). OMB는 규제와 관련된 조직간 갈등이 발생할 경우 협의와 조정을 담당하며, OIRA는 규제 심사 기능 등을 수행하고 있다. 미국은 규제를 추진하는 기구와 조정을 하는 기구의 체계가 일원화되어 있기 때문에 탄력적인 규제추진을 통해 전문성을 확보할 수 있다는 평가를 받고 있다. 영국도 미국의 OMB와 OIRA의 체계와 유사하게 산업에너지기업전략부(BEIS)가 규제 정책을 적극적으로 선도하는 역할을 수행하고 있으며, 특히 산하의 준 독립기관인 규제개선국(BRE)을 중심으로 규제관련 업무를 일원화하여 추진하고 있다. 독일은 미국, 영국과는 달리 규제추진기구가 일원화되어 있지 않다. 독일의 규제개혁의 핵심추진기구는 연방수상청(Bundeskanzleramt)이다. 연방수상청은 규제개혁의 최고 기구로서 규제품질 제고를 위한 각종 제도 개선 및 영향분석, 규제의 효과 등을 계량화하고 이를 통한 입법개선, 관료제 축소 및 관료제의 운영상의 문제점을 도출하여 개선하는 역할을 수행한다. 연방수상청은 각 부처에 규제전담부서를 설치하도록 하였는데, 각 부처의 법률영향분석을 위한 조직은 법률영향분석책임부서, 분석수행부서, 분석 감독부서, 연구기관으로 구성되어 있다. 일본은 규제정책 수립 등에 있어 내각과 각 부처가 중심적인 역할을 수행하고 있으며 규제개혁을 위한 전담 조직은 설립되지 않은 상태이다. 총무성이 규제정책과 관련된 기능을 일부 수행하고 있으나, 규제관련 지침을 어길시 통제 수단이 없어 실질적 권한을 가진 기구라고 보기 어렵다.

3) 입법부의 역할

규제개혁 추진과정에 있어 입법부는 행정부가 신설하는 혹은 폐지하는 규제의 정당성과 비용/편익의 효과 검증 등과 같은 감독 및 지원역할을 수행해야 한다. 입법부내 규제관련 기관이 설치된 국가는 미국과 영국이다. 미국은 OIRA와 같이 규제 심사 기능을 수행하는 기구는 없지만, 규제와 관련하여 GAO(Government Accountability Office)가 의회가 요구한 규제에 대하여 규제의 타당성과 투명성을 심사하여 의회에 보고하는 역할을 수행하고 있으며, CBO(Congressional Budget Office)가 예산과 관련된 법안심사과정에서 규제의 타당성을 검토하고 있다. 따라서 실질적으로 규제심사를 담당하고 있는 기

구라고 보기는 어렵지만 정부의 규제정책을 견제 및 감독하는 기능을 수행하고 있다. 또한 「의회검토법」을 통해 의회의 감독기능을 제시하고 있다. 하지만 입법부의 역할 및 그 기능의 수행은 다소 미흡하다는 평가를 받고 있다. 즉, 입법부의 감독기능은 제도화 되어 있으나 실제 수행은 미미하여 행정부 주도의 규제개혁 및 규제정책 수립이 이루어지는 것으로 볼 수 있다(김신·최진식, 2009: 168). 영국은 규제관련 입법 제정에 있어 지원기관으로 입법위원회(the Legislation Committee : L-Committee)를 설치하여 규제관련 법률안에 대한 검수를 거치도록 규정하고 있다. 또한 정부 내 변호사들로 구성된 PCO(the Parliamentary Counsel Office : PCO)에 의해 의회에 제출되는 정부 입법안과 정부제정 명령안에 대한 조언을 제공받고 있다. 하지만 의회가 정부 제정 명령에 대한 감독에 있어 수정이나 거부할 수 있는 권한은 보유하고 있지 않다. 그러나 최근 들어 의회가 정부제정 명령을 심의할 때 내용적·절차적 합법성을 포함해 정책적 타당성 측면을 검토한다는 점에서 주목할 필요가 있다. 독일은 규제형성과정에 있어 입법과정의 절차를 매우 중요하게 여길 뿐만 아니라 규제개혁 자체를 ‘보다 나은 규제입법’으로 간주하기 때문에 입법절차가 강조되는 경향이 있다. 하지만 미국이나 영국의 사례와 같이 규제입법을 위한 별도의 지원기구는 설치되어 있지 않다(김신·최진식, 2009: 169). 일본은 입법보좌기관이 설치되어 있다. 국회의 활동을 보좌하는 기능을 수행하는 입법보좌기관은 의회부속기관과 의원공설비서로 나누어지며 조직의 기관수, 인력 등의 측면에서는 상당히 정교한 형태를 취하고 있다. 하지만 규제정책에 대한 입법지원의 기관이라는 점에서는 충분하다고 보기는 어려운 것이 사실이다. 우리나라는 입법부내 감독(지원)의 역할을 수행하는 전담 기구는 설치되어 있지 않고, 국회예산정책처와 입법조사처 등에서 일부 기능을 수행하기는 하지만 독립적인 기구의 성격을 가지거나 미국과 영국의 사례에서 나타나듯 구체적인 기능을 부여받아 역할을 수행하지는 않는다.

〈표 3-8〉 국내·외 규제추진체계 및 기구

국가	규제추진체계 및 기구	입법부 감독(지원)역할
한국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규제개혁위원회 중심 ■ 국가경쟁력위원회, 민관합동규제개혁위원회 등 TF조직 활용, 각 부처별 규제 개혁 과제 선별 등 규제개혁 추진 기구 다원화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국회 내 감독전문기관 없음 – 국회예산정책처 및 입법조사처에서 일부기능 수행
미국	<ul style="list-style-type: none"> ■ OMB 및 산하 OIRA를 중심으로 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ GAO 및 CBO ■ 의회검토폰(CRA)을 통해 규제감독 기능을 수행하고 있으나 다소 형식적
영국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 산업에너지기후변화부(BEIS) ■ 산하 규제개선국(BRE)중심 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의회 L-Committee 검토 ■ 정부 POC의 자문 기능
독일	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부처별 규제기능을 수행하여 다원화: 각 부처별 법률영향분석책임부서, 분석수행부서, 감독부서 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규제개혁의 입법과정이 중요시되나, 실질적인 감독기구 없음
일본	<ul style="list-style-type: none"> ■ 내각에서 규제개혁을 추진하나, 규제 개혁을 위한 독립기구는 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 입법보좌기관 존재하나, 행정부 중심의 법안 심의 및 형성

4) 규제권한의 분권화

연방제 국가인 미국과 독일은 규제권한의 분권화가 상당한 정도로 이루어진 것으로 평가되고 있다. 미국은 주 정부에서 규제를 제정할 수 있는 권한을 보유하고, 경우에 따라서는 연방정부가 각 주에 연방수준의 규제를 집행할 권한을 부여하기도 한다. 이렇듯 미국은 규제정책에 있어서도 규제연방주의제도를 채택하고 있기 때문에 각 주에서는 지역 실정에 부합하는 규제 수립 및 규제개혁을 위해 자체적인 노력을 기울이고 있으며, 연방정부는 여러 주가 관련한 문제 및 국가전체에 필요한 부분에 대한 규제 영역을 담당한다. 다만 Unfunded Mandates Reform Act(1995)에 의해 연방정부의 정책으로 인해 주

정부, 지방정부에 발생할 수 있는 편익이나 비용에 대해 연방정부의 책임성과 파트너십을 제고하기 위한 조치로써 재원조달방안을 마련하도록 규정하고 있다. 예컨대 어떤 규제를 시행하는데 있어 주정부 또는 민간부문에 \$1,000만 이상이 소요된다면 연방정부는 이를 조달할 의무를 지고 있다. 독일의 주 정부는 입법, 사법, 행정 측면에서 상당한 정도의 자치권을 보유하고 있다. 규제와 관련한 입법권에 있어서도 각 주는 연방정부의 규제개혁 추진 방향과 비전에 부합하도록 정책을 수립하고 있으나, 연방정부의 정책을 그대로 수용하기보다는 각 주의 실정에 맞도록 선별적으로 수행하고 있다. 영국은 LBRO(Local Better Regulation Offie)를 통해 지방정부의 규제관련 권한을 강화하기 위해 노력하였다. 특히 중앙정부의 규제권한 집중화 및 이로 인한 집행의 획일성에서 발생하는 부작용을 완화하기 위해 2005년의 Hampton 보고서를 기점으로 지방정부 수준에서의 산업-규제기구 간 상호관계 및 규제시스템을 구축하기 위한 정책적인 노력을 기울였다. Hampton 보고서는 본래 규제 집행과 책임성에 대해 소비자 보호와 무역 표준을 마련하는 것에 초점을 두었으나, 소규모 기업체에 대한 고려와 지방의 자치권 및 지방규제의 향상에 대해 새로운 시각을 제시하였다(LBRO, 2012: 11).

일본은 「지방분권의 추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률(지방분권일괄법)」과 지방분권개혁추진법 등을 통해 자치입법권을 지방정부에 부여하고 있다. 그러나 국가 전반에 적용되는 규제개혁 및 국가전략특구 지정과 특례 등이 내각 중심으로 추진되고 있어 실질적으로 규제의 분권화가 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

우리나라는 중앙정부 차원에서 규제 개혁이 이루어져 왔다. 「행정규제기본법」의 제정 이후 규제개혁위원회를 중심으로 지속적인 규제개혁을 위한 체계화가 진행되었으며 지방자치단체의 규제개혁을 위한 정비를 계획하고 있다. 하지만 중앙정부와 달리 자체적인 규제정비를 위한 역량이 상대적으로 부족하고, 대체로 지방자치단체의 규제가 중앙정부의 관할법령들에 의하여 집행되는 것이 현실이며 230여개의 자치단체의 조례와 규칙을 정비하는 업무의 규모가 방대하기 때문에 정교하게 추진되지 못하고 있다. 지방자치제도의 심화에 따라 지방정부에서 제정 및 집행하는 규제 권한 및 범위가 증가함에 따라 정부에서는 규제등록제도를 통해 지방정부의 규제 현황 파악 및 관리를 추진하고 있으나 아직 성과는 미흡한 실정이다.

〈표 3-9〉 국내·외 규제권한의 분권화 비교

국가	법제도적 측면
한국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중앙정부 차원에서는 규제와 관련된 체계가 마련되어 있으나, 지자체에 대한 규제 분권화의 내실화 부족
미국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연방제의 특성상 각 주별 입법권이 인정되며, 이에 따라 주별로 규제사무를 처리하고 있음 ■ 일률적인 규제심사 및 개혁체계의 규정 불가
영국	<ul style="list-style-type: none"> ■ LBRO를 통한 지방정부의 규제관련 권한 강화 ■ 지방정부 수준에서의 산업-규제기구 간 상호관계 및 규제시스템을 구축하기 위한 정책적인 노력을 기울이고 있음
독일	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주정부에게 규제권한 위임
일본	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치입법권에 관한 법률적 근거가 있으나 규제개혁은 내각에서 추진하고 있음

2. 규제 심사 체계 및 공공협의

1) 규제심사 체계

규제심사는 규제영향분석 등 계량화된 방법이 활발하게 사용되고 있는 영국과 미국, 독일에서는 매우 체계적으로 제도화되어 있는 반면 일본은 규제심사 체계가 다소 미흡하다. 미국은 OIRA가 규제 심사를 주관하는 주요한 부서이다. 미국의 규제 심사 체계는 총 9단계로 이루어져 있으며 경제영향분석, 규제영향분석, 행정부담 분석 등이 병행된다. 영국의 규제심사분석제도를 담당하는 주요 기관은 규제정책위원회(RPC; Regulatory Policy Committee)와 BRE(Better Regulation Executive)이다. RPC는 규제의 비용편익분석 및 규제영향분석에 대한 심사를 주로 담당하고, BRE는 규제집행과정 및 지방규제 개선에 관한 사항을 다루고 있다. RPC는 정부 부처가 제출하는 규제안의 타당성을 심사하는 독립적인 자문 기구로, Better Regulation Framework Manual에 기초하여 간편 심사제도, 일반적인 규제 심사, 규제영향평가서, 규제비용총량제 및 중소기업 영향평가서등 각 규제 심사를 담당한다. RPC는 각 부처에

서 상정한 규제안에 대한 비용·편익, 규제의 타당성 등에 대한 소견을 해당 부처와 규제완화위원회(RRC)에 회부한다. 따라서 RPC는 규제 심사 후 도입 여부에 대한 결정 권한은 보유하고 있지 않으나, 규제 대안에 관한 타당성, 절차, 영향 등에 대한 전문적인 검토를 수행함으로써 보다 합리적인 규제안이 수립될 수 있도록 지원하고 있다. 독일은 종래 다소 복잡한 규제심사 체계를 채택하고 있었으나, 2014년 이후에는 규제 심사체계를 간소화하려는 노력을 기울이고 있다. 그러나 절차 간소화는 연방 정부에서 도입하여 현재 시범적으로 시행되고 있으며, 2015년부터 간소화된 절차에 대한 경험 및 결과를 공유하기 위한 위원회가 열리기 시작하였다. 간소화된 절차를 몇 년 간 더 시행한 후 결과를 종합하여 제도화할 예정에 있다. 규제 심사 시 각 부처는 주요 규제 대안의 목적과 적정성을 검토하고, 규제 수단을 통해 의도한 정책 목적을 달성할 수 있는가를 중점적으로 검토한다. 이러한 검토에는 표준비용모델(standard cost model)을 적용하여 규제의 편익과 비용을 한 결과를 활용하고 있다. 독일의 표준비용모델은 기업 혹은 시민에 대한 규제의 행정비용 및 순응비용을 추산하기 위해 제안된 법령으로 인해 발생하는 비용 요인을 확인하고, 대안에 대한 심사와 간소화 가능성을 심사하며, 비용 요소를 추산하는 절차로 이루어지며, 동 모델로 산출된 결과는 규제 심사에 활용되고 있다. 일본은 2001년 ‘행정기관이 수행하는 정책평가에 관한 법률(정책평가법)’에 의해 규제 심사의 제도적 기반을 마련하고 있으나 규제 심사는 대체로 정책을 담당하는 주무 부서에서 자체적으로 평가하고, 일부의 사례에 관해서는 총무성이 평가하고 있다.

2) 공공협의를

미국은 「행정절차법」에서 규제정책에 대한 시민 참여의 법적인 권한과 행정절차의 근간을 마련하고 있다. 또한 별도의 규정이 없는 한 공청회를 개최할 수 있는데, 공청회는 특별한 경우가 아니면 공개하는 것이 원칙이며, 규제로 인해 직간접적으로 영향을 받는 시민뿐만 아니라 상원의원 및 하원의원, 각료나 고위직 공무원들도 발언할 수 있도록 하고 있다. 이를 통해 규제에 대한 다양한 이해관계자들의 의견을 면밀하게 수렴하여 규제수립 및 추진 체계에서 공공협의를 위한 강력한 제도들을 수립하고 있다. 영국은 규제대상자인

기업 및 이해관계자들의 의견을 적극적으로 수렴하기 위한 노력을 꾸준히 기울이고 있으며, 규제신설과 변경안에 대한 공공협의 절차는 규정 및 보고서에 명문화되어 있다. 구체적으로 Less is More 보고서(2005)에는 규제의 원칙을 비례성(proportionality), 책임성(accountability), 일관성(consistency), 투명성(transparency), 대상성(Targeting)으로 규정하면서 특히 책임성과 투명성 차원에서 공공협의의 근거를 마련하였다. 또한 Consultation Principles (the Codes of Practice on Consultation)을 개정하여 공공협의를 위한 정부의 역할을 구체적으로 명시하고 있는데, 공공협의 과정의 투명성과 내용의 명확성을 재확인하는 한편 공공협이가 규제 정책 결정에 있어 진정한 협치로서 기능할 수 있도록 노력해야 한다는 점을 구체화 하고 있다. 그러나 동 제도에 대한 실효성에 의문이 제기될 정도로 유명무실하게 운영되어 왔다는 비판이 제기되었으며, 이에 정부는 규정 개정 등을 통해 공공협이가 적극적으로 시행될 수 있도록 조치를 취하기는 하였으나 여전히 공공협의 실행 성과는 미흡하다는 평가를 받고 있다. 독일은 의회에서 규제 정책이 결정되는 과정에서, 조합주의 전통에 따라 이익집단의 참여가 보장되므로 실질적인 정책형성 및 공공협이는 정부관료제·이익집단·정당의 상호타협과 합의에 의해 이루어질 수 있는 기반을 갖추고 있다. 최근에는 입법화 과정에서 이루어지는 공공협의 이외에, 국민 생활에 밀접한 규제 개혁을 추진하면서 규제안 수립 및 정책 형성 시 다양한 계층의 시민과 기업들을 대상으로 한 서베이를 적극적으로 시행하여 정책에 반영하고 있다. 일본의 공공협이는 ‘의견수렴제(규제의 설정 또는 폐기에 관한 의견제출수속)’가 결정되면서 시작되었다. 동 제도에 따르면 규제를 신설하는 경우에는 사전에 국민들의 의견을 상당 기간동안 수렴해야 하며 해당 규제가 정책으로 확정되는 과정에서 이러한 의견이 반영되어야 한다. 그러나 대부분의 정부 기관이 의견수렴제를 형식적으로 운영하고 있으며, 또한 국회의 의결을 거쳐야 하는 정책과 행정부 내 자문기구의 제안문서들은 비공개로 진행되었기 때문에 충분한 정도의 의견수렴이 이루어지지 못하였다. 다만 규제개혁에 관한 기업들의 요구를 적극적으로 수용하기 위해 기업실증특례제도를 실시하고 있다. 최근 아베 내각에서는 국민과 기업의 부담을 경감할 수 있는 규제를 발굴하고 개혁하기 위해 내각 홈페이지에 ‘규제개혁 핫라인’을 신설하였고, 각 부처는 핫라인을 통해 접수된 의견을 검토하기 위해 규제리뷰 시스템을 구축하여 규제개혁을 실시하도록 요청받고 있다. 그러나 일본의 규

제개혁 과정에서 규제개혁에 대한 의견접수 이외에 의회 의결단계나 혹은 중앙부처의 규제개혁 정책 수립 시 일반 국민들이 참여할 수 있는 근거와 기회는 상당히 미흡한 것으로 평가되고 있다.

〈표 3-10〉 국내·외 규제심사와 공공협약

국가	규제심사	공공협약
한국	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규제개혁위원회의 심사 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 입법예고제도 등 실시 ■ 실제 제도의 운영은 형식화 경향
미국	<ul style="list-style-type: none"> ■ OIRA 중심 ■ 심사체계의 정교화(9단계 심사) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의견수렴 및 공청회 등을 통한 국민합의 중시 ■ 행정절차법(APA)을 통한 제도화
영국	<ul style="list-style-type: none"> ■ RPC와 BRE중심 ■ 규제 대안의 타당성, 영향 등에 대한 전문적인 검토를 수행하여 합리적인 규제안이 수립될 수 있도록 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Less is More 보고서에서 규제의 원칙을 비례성, 책임성, 일관성, 투명성, 대상성으로 규정하면서 특히 책임성과 투명성 차원에서 공공협약의 근거를 마련 ■ Consultation Principles 개정
독일	<ul style="list-style-type: none"> ■ 심사체계 간소화 추진 ■ 표준비용모델 적용 등 정량화 기법 적극 활용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책결정과정상 공공협약이 가능한 전통 및 제도적 기반
일본	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규제영향분석의 활용 및 표준화 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 의견수렴제, 기업실증특례제 ■ 규제개혁 핫라인 신설

제7절 소결

1. 미국 규제추진체계의 시사점

미국 규제개혁 추진체계의 근간은 의회에서 제정된 법률이 아니라 대통령의 행정명령에 기초하고 있다는 점이 주요한 특징이다. 1993년 클린턴행정부의 행정명령 12866호(Executive Order 12866)에 따라 규제개혁의 철학과 원칙을 천명하고, 오바마, 트럼프 행정부 역시 행정명령을 통해 규제개혁을 수행해 오고 있다. 규제개혁 추진의 핵심적 역할은 OMB 내의 OIRA(Office of Information and Regulatory Affairs)부서가 맡고 있는데, 동 부서는 특히 규제심사과정을 통하여 연방행정기관의 규제정책의 방향설정 및 시행여부를 결정할 정도로 규제정책에 대한 권한이 집중되어 있다. 우리나라의 경우 행정규제기본법에 근거하여 법적으로 강력한 권한이 부여된 규제개혁위원회가 설치되어 있으나, 국무조정실, 민관합동규제개선회의, 중소기업청 옴부즈만 실 등 추진체계가 다원화되어 있기 때문에 그 권한과 영향력이 반감된 측면이 있다는 점을 고려하면 미국의 추진체계가 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 미국은 다른 선진국들과 마찬가지로 규제의 범위가 점차 증대하고 있지만, 규제의 품질을 제고하여 규제에 의해 발생하는 불필요한 부담과 비용을 최소화하기 위한 노력을 꾸준히 기울이고 있다. 또한 미국은 합리적 정책결정의 중시와 계량행정의 전통에 근거하여 규제의 경제적 합리성을 매우 중요시하고 있는데, 특히 비용편익분석을 포함한 규제영향분석을 규제정책결정의 핵심적인 수단으로 활용해 오고 있다.

비용편익분석, 비용효과분석 등 규제의 경제적 타당성 확보와 더불어 공공협의를 통한 정치적 합리성의 추구는 미국 규제정책의 또 다른 강점이다. 규제의 입안부터 심사와 결정에 이르기까지 모든 과정을 투명하게 공개함으로써 규제를 둘러싼 정부 부처 간의 이견, 각종 이해관계 및 이익단체의 다양한 의견을 조정하여 최종 규제결정에 반영하고 있다. 이는 미국이 다원주의 사회라는 점을 고려해보면, 미국사회의 특성을 규제정책과 접목 시킬 수 있는 규제관리체계를 구축해온 결과라고 볼 수 있다. 우리나라는 비용편익분석을

포함한 규제영향분석이 가장 강력하게 제도화되어 있는 나라 중 하나지만 그 운영에 있어서는 아직도 미진한 측면이 많다. 또한 공공협의를 통한 다양한 이해의 수렴과 조정도 제도가 의도하고 있는 효과를 십분 발휘하지 못하고 있다.

요컨대, 미국은 규제 정책의 방향을 설정하는데 있어 행정부가 주요한 역할을 수행하며, 이러한 정책이 적시에 실행될 수 있도록 행정명령의 형태로 발의된다. 이러한 행정명령은 정부의 전문적인 규제추진 기구에서 검토되는 동시에, 실질적인 공공협의를 수행함으로써 규제정책의 전문성과 투명성을 충족시키는 모범적인 사례라고 평가할 수 있다. 우리 정부는 점차 세분화·융합화 되는 산업 환경에서 불필요한 규제를 발굴하고, 규제 개선 방향을 올바르게 설정하기 위해서는 규제 형성 단계에서부터 결정에 이르기까지 공공협의 제도가 적극 활용되어야 할 필요가 있다.

2. 영국 규제추진체계의 시사점

영국은 규제개혁을 위한 제도 연구, 규제의 비용 및 편익 측정을 위한 방법론 개발, 공공협의 제도 마련 등 규제추진 체계에 있어 우리나라에 시사하는 점이 크다. 우선, 영국은 규제개혁에 관한 법적 근거를 마련하기 위해 1994년 Deregulation and Contracting Out Act, 2001년 The Regulatory Reform Act, 2006년 The Legislative and Regulatory Reform Act, 2008년 The Regulatory Enforcement and Sanction Act를 제정한 바 있다. 그러나 법령 제정 전후로 제도 수립과 관련한 전문적인 검토와 연구를 위해 각종 보고서(백서)를 발간하여 규제입법의 방향과 정책기조를 사전에 공표하고 있다. 이를 통해 법령이 수립되기 이전에 규제 개혁 및 새로운 정책 수립으로 인한 부작용을 최소화하고, 분석방법을 정교하게 다듬기 위한 노력을 기울이고 있다.

한편, 영국의 규제추진은 산업에너지기업전략부(Department for Business, Energy & Industrial Strategy) 산하의 BRE에서 추진하고 있다. 각 정부 부처별로 설치된 규제개선팀과 연계하여 규제개선을 총괄하고 있을 뿐만 아니라, 규제영향평가제도와 규제부담(regulatory burdens) 측정 제도의 운영을 총괄하여 운영 실태와 문제점 검토, 조정, 개선점 제시를 마련하는 업무를 담당하고

있다. 이처럼 영국도 규제개혁을 추진하는데 있어 행정부 산하에 설치된 전담 조직이 규제개혁을 총괄하는 형태를 띠고 있다.

또한 영국은 Regulators Compliance Code와 Codes of Practice on Consultation 등을 통해서 각각 규제심사와 공공협의를 내실화를 증진시키려고 노력해 왔으며, 2016년에는 Consultation Principles를 통해 공공협의를 위한 정부의 역할을 구체적으로 명시함으로써 공공협의 과정의 투명성과 내용의 명확성을 제고하려는 노력을 기울였다. 또한 공공협회가 규제정책 결정 과정에서 진정한 의미의 협치로써 기능할 수 있어야 한다는 점을 명시하는 등 규제정책의 전문성과 더불어 민주성과 투명성을 높일 수 있는 협의 제도를 적극적으로 모색하고 있다.

3. 독일 규제추진체계의 시사점

독일은 규제 및 행정 간소화 작업을 중점적으로 추진하면서 효율적인 국가 건설을 표방하고, 동시에 경제 성장을 위한 규제 개혁을 실시하였다. 특히 법치주의를 중시하는 독일은 규제개혁을 입법 측면에서 접근하였다. 우선 독일은 규제행정의 간소화와 규제법정주의 실현을 위해 연방공동직무법(Bundes Gemeinsame Geschäftsordnung, GGO)을 개정하여 규제정책에 법적 근거를 명시하였고, ‘좋은입법을 위한 실행프로그램’을 의결하여 행정간소화 결정과정에 대한 이해관계자 참여, 조세절차의 현대화, 기업설립 및 전자세금계산서 지원, 규제이행비용 감축, 젊은 부모세대를 위한 국가지원정책에의 접근성 향상 등 행정부담완화의 체감효과를 극대화하기 위한 노력을 기울였다. 최근에는 중소기업 행정부담 완화를 위한 실행계획과, 주민 친화적인 규제정책을 입안하였다. 독일의 규제개혁은 규제내용에 관한 개혁과 행정부담에 관한 개혁으로 구분된다. 규제내용은 각 부처에 설치된 규제전담부서에서 이루어지며, 연방수상청은 각 부서에 설치된 규제전담부서에서 회부한 각종 규제 수정안을 최종적으로 검토하는 역할을 담당한다. 행정부담 감축에 관한 규제개혁은 구각규범통제위원회(NKR)에서 담당하고 있다. 한편, 독일의 규제심사 체계는 정교하지만 매우 복잡하게 이루어져있었다. 이에 독일정부는 규제 심사의 간소화와 규제 정책의 적기 이행을 위해 정책 단계에 따른 규제심사 체계로의 개편을 진행중에 있다. 독일의 규제 정책 결정 과정에는 조합주의 전통에 따

라 이익집단 및 규제에 의해 영향을 받는 집단의 참여가 보장되므로 정부 관료, 의회, 이익집단 간 공공협약이 비교적 건실하게 이루어진다. 한편, 2010년 이후에는 국민생활에 밀접한 규제를 발굴하고 개선을 시행하고자 다양한 시민과 기업을 대상으로 한 정책 서베이를 적극적으로 시행하고 있다.

영국과 미국에서는 특정 부처 산하에 규제개혁 추진 조직을 설치한 것과는 달리, 독일에서는 연방수상청이 규제 개혁을 총괄하고 있으나, 실질적인 규제 과제의 발굴과 영향분석 등이 각 부처 차원에서 이루어지고 있다. 부처별 갈등 발생 시, 이를 중재하는 별도의 기구가 없음에도 불구하고 입법과정에서 사전협약과 공공협약을 내실있게 운영하여 적정한 협약을 이끌어내고 있다. 또한 연방정부와 주정부 간 규제권한이 분권화 되어 국가의 규제개혁 정책을 주 단위로 실행하는데에는 상당한 어려움이 있다. 독일은 연방-주 정부 간 협력을 증진하여 국가 전체 차원에서 일관된 방향으로 규제개혁이 이루어질 수 있도록 연방-주 정부 협의체를 운영하고, 이를 통해 실천적인 협력을 끌어내기 위한 방안, 연방 차원의 규제개혁 입법 방향에 대한 논의, 지방정부 간 규제개혁 경험 및 결과 공유 등을 중점적으로 논의하였다. 독일 정부는 Better Regulation의 성공적인 수립과 집행을 위해서는 중앙-지방 정부 간 협력이 중요하다는 점을 강조하여 Regulatory Control Council in the Free State of Saxony, German Legislation Society 등 다양한 형태의 협의기구 설치, 컨퍼런스 개최 등 다양한 형태의 협업 제도 및 기구를 수립해 가고 있다.

4. 일본 규제추진체계의 시사점

일본은 규제개혁이 정부 주도로 이루어진다는 특징이 있다. 일본의 규제개혁은 경제 위기 극복의 일환으로 추진되어 왔으며, 아베 정부에서도 규제개혁을 통한 산업 부흥의 수단으로써 규제개혁을 적극 추진하고 있는 실정이다. 이에 대하여 의회는 법률상으로는 강력한 입법기관으로서 견제의 역할 혹은 규제의 타당성에 대한 검토 역할을 수행해야 하나, 실질적으로는 행정부가 발의한 규제 내용을 재가하는 역할에 그치고 있다는 평가를 받고있다. 또한 공공협약보다는 정부 주도의 신속하고 행정효율적인 규제 개혁이 이루어지고 있다.

중앙-지방간 규제 권한은 분권이라기보다는 중앙집권적인 구조를 띠고 있다. 일본은 지방자치법과 지방분권개혁법을 통해 실질적인 지방자치 체제를 구축하고 있으나, 아베 정부의 국가전략특구 지정이 규제개혁 전략 중 하나로 채택되면서 중앙정부에 의한 지방자치단체의 발전 및 규제 개혁이 특례 적용 형태로 이루어지고 있다. 일본은 규제개혁 추진을 중앙정부(내각)에서 강력하게 추진함으로써 정부의 최우선 국정과제를 단시간 내에 효율적으로 달성하려는 노력을 기울이고 있으며, 특히 금융산업분야와 관광분야 등 고부가가치 창출이 가능한 분야를 중심으로 규제개선 과제를 발굴하고 강력하게 추진해 나가고 있다.

5. 종합

미국, 영국, 독일, 일본의 규제 추진체계를 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 부처·청 단위의 규제개혁 전담기구 및 지원기구의 전문성을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.⁵⁶⁾ 규제개혁 추진 체계는 미국, 영국, 일본과 같이 일원화 되어 있는 형태, 그리고 독일과 같이 다원화 되어 있는 형태로 구분할 수 있다. 규제개혁 추진체계의 일원화 형태와 다원화 형태는 앞서 살펴본 바와 같이 각각의 장단점이 있으나, 현재 우리나라의 추진체계는 독일과 같이 규제개혁총괄기구(규제개혁위원회)와 각 부처의 규제개혁 부서로 이루어져있다. 이러한 체계의 경우 각 부서에서 추진하는 핵심 국정 과제와 관련한 규제개혁을 적실하게 추진할 수 있다는 장점도 있으나, 각 부처별로 규제심사분석을 담당하는 등 규제담당관료의 전문성 확보가 전제되어야 한다. 따라서 우리나라와 같은 체제 하에서는 독일의 행정조직과 같이 분석수행 시 전문연구기관을 활용하거나 혹은 규제심사분석이 가능한 전담 조직을 부서 내 설치할 필요가 크다. 참언하자면, 영국과 같이 규제추진체계가 일원화 되어 있는 경우에도 PCO(정부 내 변호사들로 구성되어 의회에 제출되는 정부 입법안에 대한 자문을 수행하는 조직: the Parliamentary

56) 부처 수준의 규제심사 분석기능은 매우 중요하다. 왜냐하면 ① 부처 수준의 규제심사 분석은 규제입법과정(regulatory legislation process)의 질을 향상시키고, 규제지향적 문화(regulation-prone culture)를 변화시키는 기회를 제공하며 ② 규제 관료의 책임(bureaucratic accountability)을 강조하게 되기 때문에 규제 신설 시 보다 신중을 기할 수 있기 때문이다.

Counsel Office)와 같은 조직을 설치하고 있다는 점에서 각 부처 내 전담 자문 기구설치를 고려할 필요가 있다. 별도의 자문기구 설치가 어려울 경우 독일의 경우를 참고하여 현재 규제 제도의 전문적 검토와 타당성 검토 등을 지원하기 위한 중앙부처의 싱크탱크인 한국개발연구원 규제연구센터, 과학기술정책연구원 기술규제연구센터, 산업연구원 기업제도연구실, 정보통신정책연구원 등 전문연구원과의 협업을 적극적으로 추진하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

둘째, 의회와의 협력을 강화할 수 있는 실질적인 방안을 마련할 필요가 있다. 영국, 독일의 사례에서 살펴본 바와 같이 정부와 의회 간 협력체계가 정교하게 마련된 경우 규제개혁의 일관성과 타당성이 더욱 강화되는 경향이 있다. 특히 영국은 하원에 규제완화위원회를 설치하여 규제개혁 관련 법안정보를 의회에 제공하는 동시에 정부 부처와의 긴밀한 협조를 통해 규제 개혁이 의도한 정책목표를 달성할 수 있도록 조력자의 역할을 수행하고 있다. 우리나라는 규제개혁과 관련한 각종 조치들이 단행되고 있으나, 의원입법 발의 등으로 인해 규제개혁의 세부 내용이 사실상 개선되지 않는 경우가 상당수 발생하고 있다. 또한 국회 내 규제개혁에 관한 효과와 심사 절차를 지원하는 전문 부서가 마련되어 있지 않아 정부의 규제개혁안 혹은 규제안에 대한 감독 혹은 지원의 역할을 수행하기에는 다소 부족한 측면이 있다. 따라서 정부와 국회 간 상시적인 협조 체계를 구축하여 규제 개혁에 대한 상호 이해를 높이고, 규제개혁 입법이 신속하게 처리될 수 있는 Fast-Track 마련이 용이하도록 국회와의 협치 전략을 마련해야 한다.

셋째, 자치단체와의 협업 체계를 구축해야 한다. 연방제 국가를 채택하고 있는 미국, 영국, 독일은 중앙정부와 주 정부 간 입법권과 자치권이 상호 인정되고 있기 때문에 국가 전체 차원에서의 규제개혁을 효율적으로 추진하기 위해서는 연방-주 정부 간 협업 체계 구축이 매우 중요하다. 우리나라는 단방제 국가 체제를 채택하고 있으나, 지방자치단체가 점차 심화되고, 규제 집행에 대한 자치단체의 재량이 점차 증가하면서 중앙정부에서 개혁한 규제 정책이 적시에 적용되지 않거나, 혹은 중앙의 규제보다 더욱 보수적으로 적용되는 사례들이 발생하고 있다. 특히 문재인 정부에서는 향후 지방자치단체의 자치권과 자율권을 폭넓게 인정하기 위한 법률 개정을 예고하고 있어 이러한 현상은 더욱 심화될 전망이다. 각 지역 실정에 부합하는 규제 정책을 추진하는

것도 필요하지만, 국가 전체적인 차원에서 일관된 방향으로 정책이 시행되기 위해서는 규제개혁에 대한 중앙-지방 정부 간 의사소통이 가능하도록 협의체, 지방정부 간 규제개혁 성공사례 공유, 위원회·협의회 등 다양한 형태의 협의기구, 컨퍼런스 개최 등을 정례화 하여 중앙-지방, 지방-지방 정부 간 협업이 가능한 체계를 구축할 필요가 있다.

넷째, 실질적인 공공협의를 제도를 마련할 필요가 있다. 우리나라는 입법예고, 신문고 등을 통해 규제개혁에 대한 국민들의 의견을 수렴하고 있다. 하지만 이러한 제도는 정부와 국민의 쌍방향 의사소통, 혹은 진정한 의미에서의 협의라고 보기 어려운 측면이 있다. 공공협의를 모범적 사례로 꼽히는 독일은 조합주의라는 문화적 특수성으로 입법과정에서 이익집단 및 이해관계자들의 의견이 충분히 논의되는 측면이 있지만, 조합주의의 전통이 거의 없는 미국에서도 공공협의를 제도가 내실있게 운영되고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 미국은 규제 신설 및 변경 시 시민 참여의 법적인 권한과 행정절차를 위한 내용을 규정하고 있으며, 공청회를 개최하여 시민, 상·하원 의원, 각 부처 공무원 등이 참여하여 연방-주 정부 간 소통과 파트너십 뿐만 아니라 소규모 기업, 일반 시민, 소수민족 등 다양한 사회 구성원과 일반 시민들에게 미치는 영향을 면밀하게 논의하고 이러한 결과를 공표하고 있다. 또한 영국은 공공협의를 위한 정부의 역할을 구체적으로 명시하는 노력을 기울이고 있다. 최근 원자력발전소 건설과 같은 사회적 갈등이 큰 정책의 시행에 앞서 국민 숙의제도를 시행한 것과 유사하게, 사회적 갈등 유발 가능성이 큰 규제 정책에 있어서도 규제대상자 뿐만 아니라 시민들이 참여할 수 있는 제도를 마련하려는 노력이 필요하며, 이러한 과정에서 정부가 어떠한 역할을 해야 하는가에 대해 consultation principles와 같은 명확한 지침 마련을 고민할 필요가 있다.

제4장 과학기술분야 연구관리제도 인식조사⁵⁷⁾

제1절 조사 개요

연구자와 연구관리자를 대상으로 국정과제 관련 인식과 정부부처의 연구관리제도 개선 내용에 대한 이해, 현장의 제도 개선 수요 및 연구관리제도의 방향성을 위한 의견을 수렴하기 위해 설문 조사를 실시하였다. 2017년 8월 29일부터 9월 8일, 총 11일동안 이메일을 통해 597명을 대상으로 하였다. 표본오차는 $\pm 4.01\%p$ 로 95%의 신뢰수준을 보였으며, 수집된 자료(Raw Data)는 Editing, Coding 과정을 거쳐 SPSS 통계 프로그램을 사용하여 전산 처리하여 분석하였다.

조사항목은 크게 일반현황, 국정과제 중 ‘자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성의’ 인지도, 국가 R&D 연구관리 제도개선, 국가연구개발사업의 전주기 업무 프로세스, R&D 연구관리 기본방향, R&D 및 과학기술 관련 규제 등의 개선 등 6가지로 나누어 진행하였다. 우선 일반현황은 응답자의 정보와 더불어 관리규정 인지 정도 항목을 포함하였다. 이는 응답자들의 관리규정 인지 여부에 따라 연구관리제도 개선 내용에 대한 답변이 달라질 것이라 예상했기 때문이다. 문재인 정부의 100대 국정과제 중 연구관리제도와 가장 관련이 있는 ‘자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성’을 선택하여 인지도 및 세부내용 중 어떤 과제가 중요한지, 달성이 가능한지, 업무에 도움이 될지 등을 조사하였다. 국가 R&D 연구관리 제도개선은 현재 진행되고 있는 제도개선 활동에 대한 인지도와 적용정도 및 적용 방법을 설문하였다. 국가연구개발사업의 전주기 업무 프로세스에서는 프로세스별 가장 중요한 단계 및 시간이 필요한 단계, 책임을 느끼는 단계와 어려운 단계 등을 비교하여 실제 연구자들이 원하는 개선 사항이 무엇인지를 설문하였다. R&D 연구관리 기본방향은 규제의 방향성을 어떻게 생각하는지, 실제 규제들이 동일하게 적용되는지 등

57) 책임작성자 : 허기영 연구위원

을 물었다. 마지막으로 R&D 및 과학기술 관련 규제 등의 개선을 통해 낡은 제도나 규제로 인해 과학 기술 혁신을 저해하고 불편함을 느낀 프로세스를 조사하여 연구자의 목소리에 귀 기울였다.

평균점수 산정 시에는, ‘매우 부합된다, 매우 잘 적용된다, 강한 자율, 매우 동의한다’의 100점을 기준, 25점씩 등차를 두어 ‘전혀 부합 안된다, 전혀 적용 안된다, 강한 통제, 전혀 동의하지 않는다’에 0점을 부여하는 5점 척도를 사용하였다. 개입 정도는 ‘개입이 많다’를 100점으로 기준삼아, 25점씩 등차를 두고 ‘개입이 적다’를 0점 산정하였다.

설문에 참여한 응답자 특성은 다음과 같다.

〈표 4-1〉 응답자 특성

		사례수	%			사례수	%
전체		597	100.0	전체		597	100.0
응답자 연령	18세~29세	80	13.4	관리직- 실무직	관리자급	263	44.1
	30세~39세	214	35.8		실무자급	334	55.9
	40세~49세	191	32.0	경력	3년미만	129	21.6
	50세~59세	92	15.4		3년이상~5년미만	66	11.1
	60세이상	20	3.4		5년이상~10년미만	130	21.8
응답자 성별	남성	439	73.5	10년이상	272	45.6	
	여성	158	26.5	과학기술 분야	과학/인문융합	85	14.2
소속기관	정부출연	215	36.0		바이오	133	22.3
	과기정부출연	56	9.4		ICT	97	16.2
	특정연	11	1.8		기계/부품/로보틱	35	5.9
	대학	177	29.6		화학/소재/재료	68	11.4

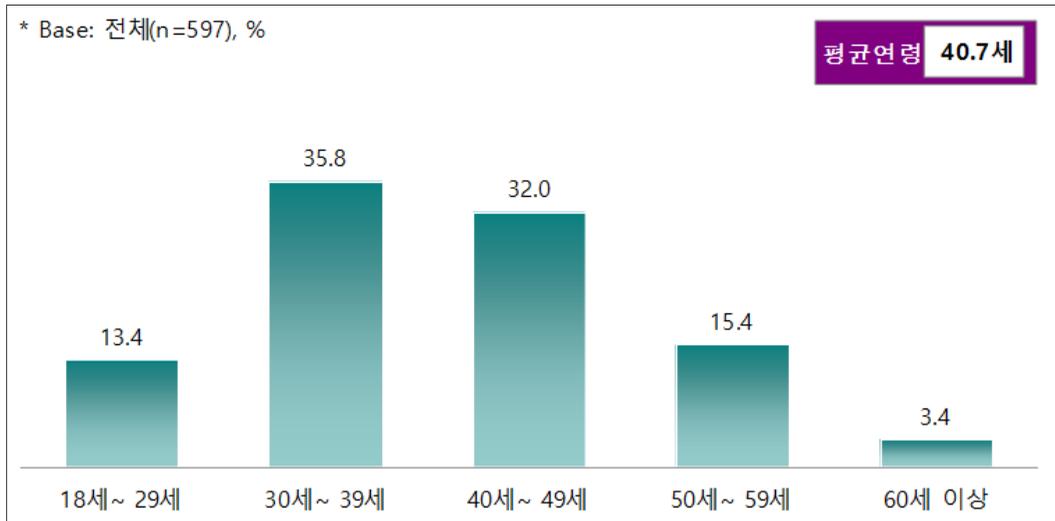
과학기술분야 규제개혁 기반연구

	산학협력단	68	11.4		기초과학	37	6.2	
	대기업	1	0.2		에너지/환경/건설교통 등	90	15.1	
	중소기업	17	2.8		기타	52	8.7	
	연구관리전문기관	44	7.4		기초/원천	145	24.3	
	기타	8	1.3		응용/개발	213	35.7	
소속기관 분류	정부/과기/특정	282	47.2	소속 부문	사업화/상업화	23	3.9	
	대학	177	29.6		연구관리/행정	185	31.0	
	산학협력단	68	11.4		정책	27	4.5	
	기업	18	3.0		기타	4	0.7	
	연구관리전문기관	44	7.4		전문대이하	5	0.8	
	기타	8	1.3		최종 학력	학사	163	27.3
담당직무	연구책임자	223	37.4		석사	125	20.9	
	연구원	133	22.3		박사	304	50.9	
	연구관리부서장	40	6.7		관리규정 인지정도	아는편	395	66.2
	연구관리담당자	201	33.7			보통	162	27.1
			모르는편	40		6.7		
연구/ 연구관리 구분	연구직	356	59.6					
	연구관리직	241	40.4					

제2절 일반 현황

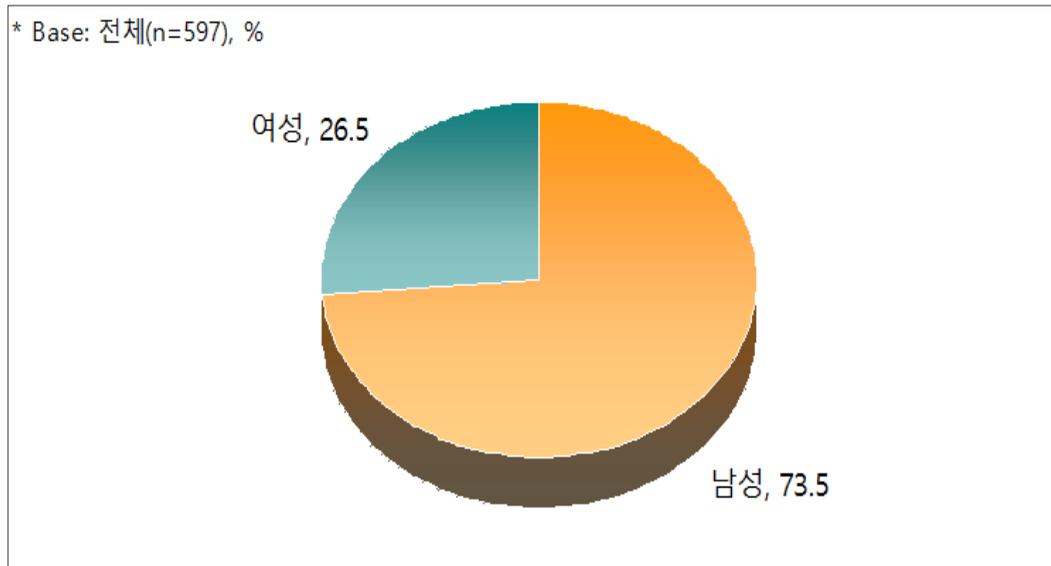
일반현황에서는 응답자 연령과 성별, 소속기관, 담당직무, 경력, 과학기술 분야, 소속부문, 최종 학력, 관리규정 인지 정도를 조사하였다. 먼저 응답자 연령의 질문은 ‘귀하의 연령은 어떻게 되십니까?’였다. 응답자의 평균 연령은 40.7세로 조사되었다. 응답자의 대부분은 30대(35.8%)와 40대(32.0%)에 분포되어 있다. 소속기관별로 보면, 평균연령은 대학(n=177, 평균 43.7세)에서 가장 높고, 산학협력단(n=68, 평균 35.5세)에서 가장 낮게 나타났다.

〈그림 4-1〉 응답자 연령



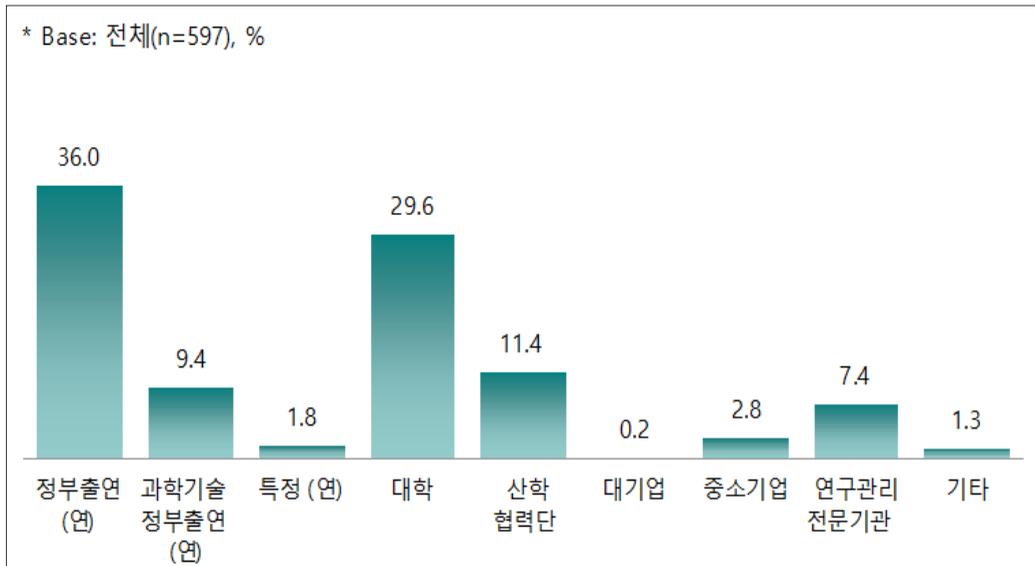
응답자 성별의 질문은 ‘귀하의 성별은 어떻게 되십니까?’였다. 응답자의 대부분인 73.5%가 남성이며, 여성은 26.5%에 불과하였다. 연령별로 살펴보면, 18~29세(n=80)에서는 여성이 55.0%로 높고, 30대 이상의 연령층에서는 남성이 높게 조사되었다.

〈그림 4-2〉 응답자 성별



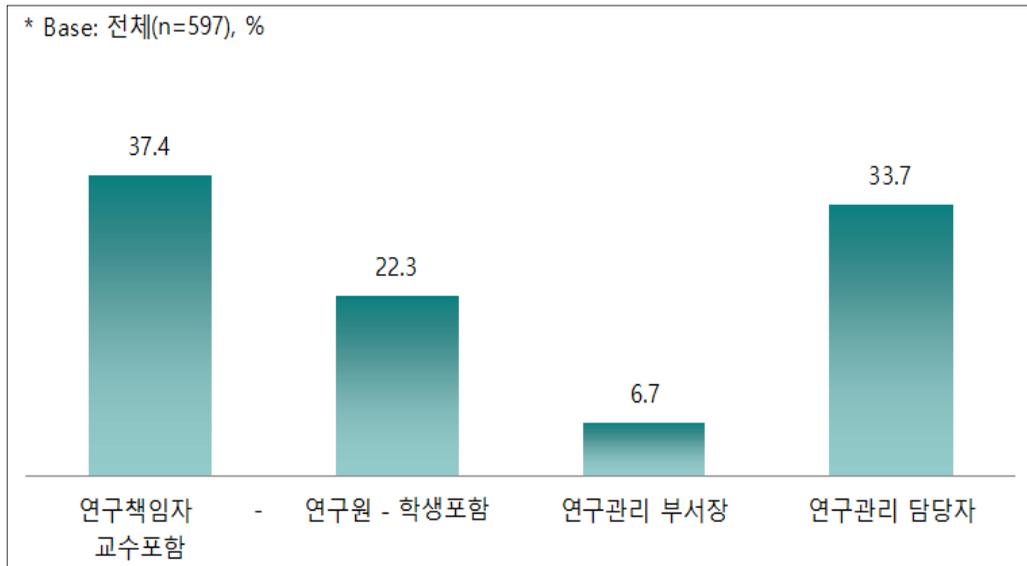
소속기관의 질문은 ‘귀하의 소속기관은 어디입니까?’였다. 응답자의 소속기관으로 정부 출연 연구소가 36.0%로 가장 많았으며, 다음은 대학(29.6%), 산학협력단(11.4%), 과학기술 정부출연 연구소(9.4%), 연구관리 전문기관(7.4%) 등의 순으로 이어졌다. ‘정부 출연 연구소’ 소속인 응답자는 40세~49세(43.5%), 남성(41.0%), 연구원(56.4%), 10년 이상 경력자(42.3%), 화학/소재/재료 분야(58.8%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(50.0%), 응용/개발 부문(51.2%), 박사(43.8%), 관리규정 비인지 응답자(52.5%)에서 특히 높은 비율을 보였다. ‘대학’ 소속 응답자는 50세 이상의 연령층, 연구책임자(51.1%), 바이오 분야(35.3%), 기초과학 분야(40.5%), 기타 과학 분야(34.6%), 기초/원천 부문(42.8%), 박사(38.2%)에서 상대적으로 높게 나타났다. ‘산학협력단’ 소속 응답자는 18세~29세(25.0%), 여성(28.5%), 연구관리 부서장(17.5%), 연구관리 담당자(26.4%), 3년 미만 경력자(19.4%), 3년 이상~5년 미만 경력자(19.7%), 기타 기관 소속(53.8%), 연구관리/행정 부문(32.4%), 학사(28.8%)에서 상대적으로 높은 편으로 조사되었다.

〈그림 4-3〉 소속기관



담당 직무의 질문은 ‘귀하의 담당직무는 무엇입니까?’ 였다. 응답자의 담당 직무로는 ‘연구책임자’가 37.4%로 가장 많고, 다음은 ‘연구관리 담당자’(33.7%), ‘연구원’(22.3%), ‘연구관리 부서장’(6.7%)의 순이었다. ‘연구책임자’는 40세 이상의 연령층, 남성(46.0%), 대학(64.4%), 연구직(62.6%), 관리자급(84.8%), 10년 이상 경력자(60.7%), 바이오 분야(51.9%), 화학/소재/재료 분야(44.1%), 기초과학 분야(54.1%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(43.3%), 기초/원천 부문(60.7%), 응용/개발 부문(55.4%), 박사(71.1%)에서 높은 편이었다. ‘연구관리 담당자’는 39세 이하의 연령층, 여성(58.2%), 산학협력단(77.9%), 연구관리 전문기관(88.6%), 연구관리직(83.4%), 실무자급(60.2%), 5년 미만 경력자, 과학/인문 융합 분야(54.1%), 기타 과학 분야(76.9%), 연구관리/행정 부문(82.2%), 학사(77.3%), 석사(43.2%)에서 상대적으로 높은 편으로 조사되었다.

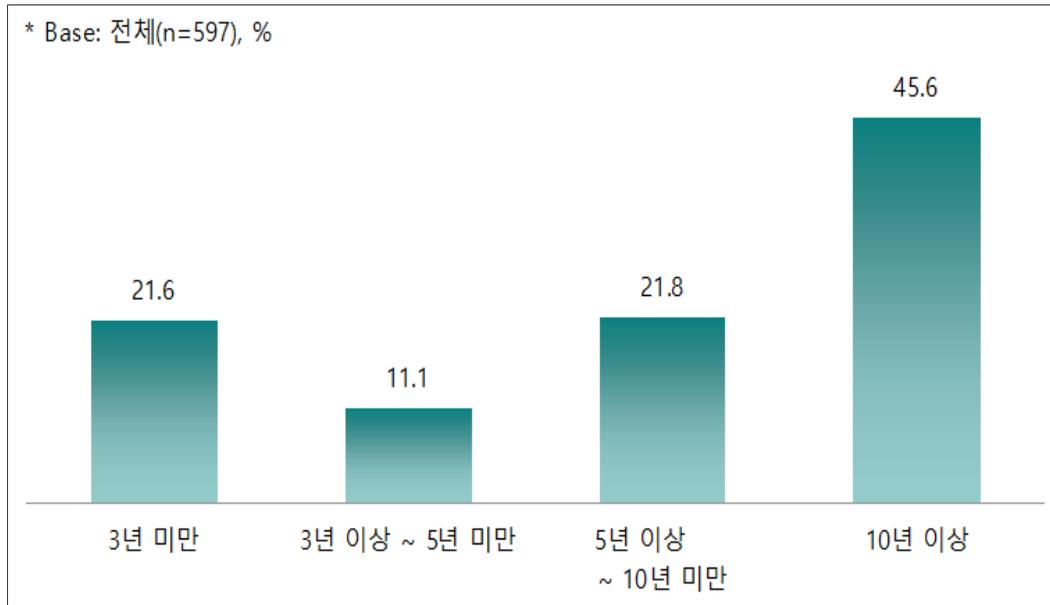
〈그림 4-4〉 담당 직무



경력 관련 질문은 ‘귀하의 연구 및 연구관리 경력은 어느 정도입니까?’였다. 응답자의 연구 및 연구관리 경력으로 ‘10년 이상’이 45.6%로 가장 높고, 다음은 ‘5년 이상~10년 미만’(21.8%)과 ‘3년 미만’(21.6%)이 비슷하게 높게 나타났다. 연구직(n=356)에서는 ‘10년 이상’(56.5%)이 높고, 연구관리직(n=241)에서는 ‘3년 미만’(29.9%)이 상대적으로 높은 편이었다. 관리자급과 실무자급으로 나눠 살펴보면, 관리자급(n=263)에서는 ‘10년 이상’(73.0%)이 특히 높고, 실무자급(n=334)에서는 ‘3년 미만’(33.8%)이 비교적 높게 조사되었다. 그 외, ‘10년 이상’ 경력자는 40세 이상의 연령층, 남성(53.3%), 정부출연 연구소(53.5%), 대학(50.8%), 연구책임자(74.0%), 연구관리 부서장(67.5%), 연구직(56.5%), 관리자급(73.0%), ICT 분야(54.6%), 기초과학 분야(54.1%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(52.2%), 기초/원천 부문(51.7%), 응용/개발 부문(62.0%), 박사(65.5%), 관리규정 인지 응답자(51.4%)에서 특히 높았다. ‘5년 이상~10년 미만’ 경력자는 30대(38.8%), 연구원(27.1%)에서, ‘3년 미만’ 경력자는 39세 이하의 연령층, 여성(35.4%), 산학협력단(36.8%), 연구관리 전문기관(34.1%), 연구원(33.8%), 연구관리 담당자(33.8%), 연구관리직(29.9%), 실무자급(33.8%), 기계/부품/로보틱스 분야(28.6%), 연구관리/행정 부문(36.2%), 학사(42.3%), 석사

(27.2%), 관리규정 보통 인지 응답자(30.2%), 관리규정 비인지 응답자(45.0%)에서 상대적으로 높게 나타났다. 한편, '3년 이상~5년 미만' 경력자는 39세 이하의 연령층, 여성(17.1%), 산학협력단(19.1%), 연구관리 담당자(20.4%), 연구관리직(17.4%), 실무자급(17.1%), 과학/인문 융합 분야(17.6%), 기타 기관 소속(26.9%), 연구관리/행정 부문(18.9%), 학사(22.1%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-5〉 경력

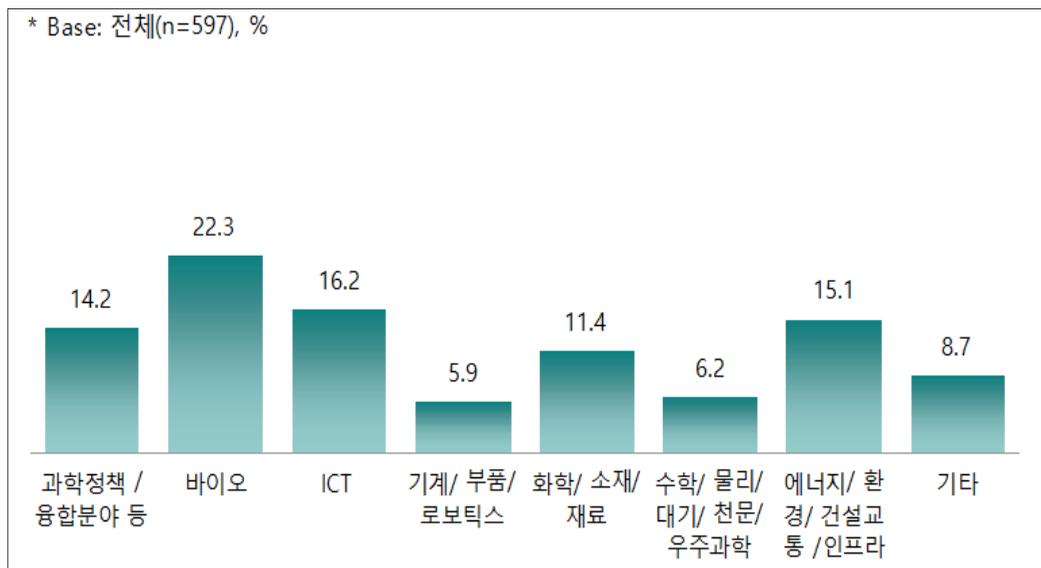


과학 기술 분야 질문은 '귀하의 과학기술 분야는 무엇입니까?' 였다. 과학기술 분야의 응답에서는 '바이오 분야'가 22.3%로 가장 높았다. 다음은 'ICT 분야'(16.2%), '에너지/환경/건설교통/인프라 분야'(15.1%), '과학 정책/융합분야 등'(14.2%)의 순으로 이어졌다. '바이오 분야'는 40세~49세(27.2%), 여성(27.8%), 과학기술 정부출연 연구소(26.8%), 대학(26.6%), 연구책임자(30.9%), 관리자급(28.9%), 기초/원천 부문(44.8%), 박사(28.9%)에서 특히 높은 편이었다. 'ICT 분야'는 과학기술 정부출연 연구소(23.2%), 연구원(25.6%), 응용/개발 부문(26.3%), 관리규정 비인지 응답자(22.5%)에서 상대적으로 높았다. '에너지

과학기술분야 규제개혁 기반연구

분야’는 40세~49세(19.9%), 정부출연 연구소(20.9%), 연구관리 전문기관(27.3%), 응용/개발 부문(22.5%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘과학정책 분야’는 18세~29세(20.0%), 여성(19.0%), 산학협력단(19.1%), 연구관리 전문기관(34.1%), 연구관리 담당자(22.9%), 연구관리직(21.6%), 실무자급(18.6%), 3년 이상~5년 미만 경력자(22.7%), 연구관리/행정 부문(24.9%), 학사(21.5%), 석사(19.2%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

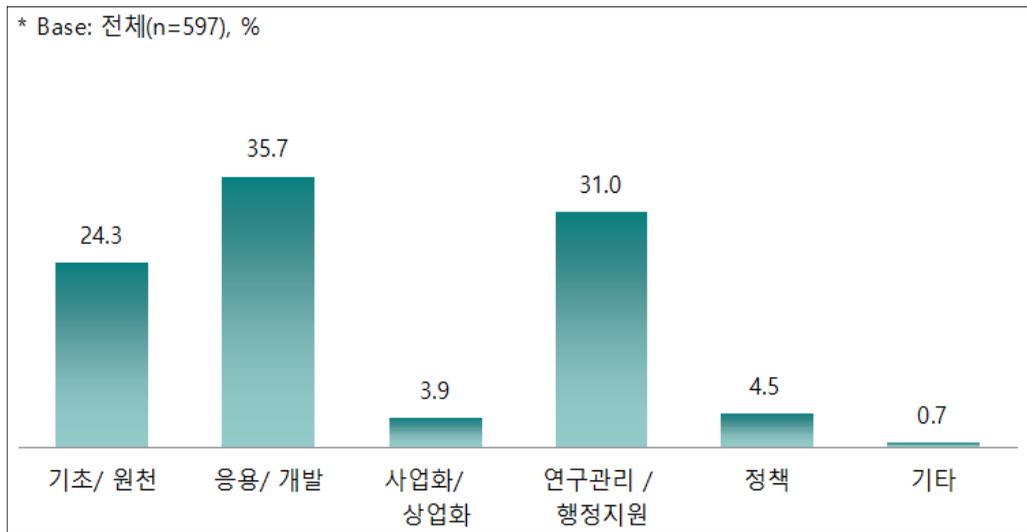
〈그림 4-6〉 과학 기술 분야



소속 부문 질문은 ‘귀하의 과학기술 연구개발 활동은 다음 중 어느 부문에 속합니까?’ 였다. 응답자의 소속 부문은 ‘응용/개발’ 분야가 35.7%로 가장 높았고, 다음은 ‘연구관리/행정지원 분야’(31.0%), ‘기초/원천 분야’(24.3%) 등의 순으로 이어졌다. ‘응용/개발’ 부문 소속은 40세 이상의 연령층, 남성(41.7%), 정부출연 연구소(50.7%), 연구책임자(52.9%), 연구원(50.4%), 10년 이상 경력자(48.5%), ICT 분야(57.7%), 기계/부품/로보틱스 분야(57.1%), 화학/소재/재료 분야(50.0%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(53.3%), 박사(51.6%)에서 특히 높았다. ‘연구관리/행정지원’ 부문 소속은 39세 이하의 연령층, 여성(56.3%), 산학협력단(88.2%), 연구관리 전문기관(52.3%), 연구관리 부서장

(50.0%), 연구관리 담당자(75.6%), 3년 미만 경력자(51.9%), 3년 이상~5년 미만 경력자(53.0%), 과학/인문 융합 분야(54.1%), 기타 과학 분야(86.5%), 학사(74.8%), 석사(39.2%)에서 상대적으로 높고, ‘기초/원천’ 부문 소속은 50세 이상의 연령층, 과학기술 정부출연 연구소(35.7%), 대학(35.0%), 연구책임자(39.5%), 연구원(29.3%), 바이오 분야(48.9%), 기초/원천 부문(67.6%), 박사(38.2%), 관리규정 비인지 응답자(42.5%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

〈그림 4-7〉 소속 부문

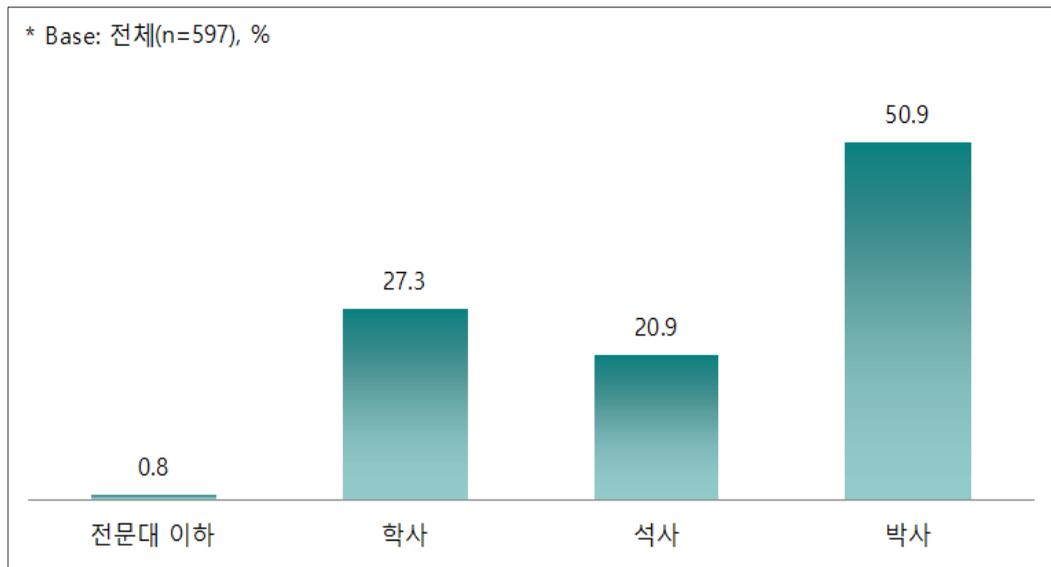


최종학력 질문은 ‘귀하의 최종 학력은 무엇입니까?’ 였다. 응답자의 학력으로는 ‘박사’가 50.9%로 가장 높고, 다음은 ‘학사’(27.3%), ‘석사’(20.9%)의 순이며, ‘전문대 이하’는 0.8%에 불과했다. 연구직과 관리직으로 살펴보면, 연구직(n=356)에서 ‘박사’ 출신(77.5%)이 특히 높고, 관리직(n=241)에서는 ‘학사’ 출신(56.8%)이 비교적 높은 편이었다. 관리직과 실무직으로 나눠보면, ‘전문대 이하’는 실무자급(n=334, 1.5%)에서 나타났다. 그 외, ‘박사’ 출신은 40세 이상의 연령층, 남성(60.8%), 정부출연 연구소(61.9%), 과학기술 정부출연 연구소(55.4%), 대학(65.5%), 연구책임자(96.9%), 10년 이상 경력자(73.2%), 바이오 분야(66.2%), 화학/소재/재료 분야(66.2%), 기초과학 분야(73.0%), 기초/원천 부문(80.0%), 응용/개발 부문(73.7%), 관리규정 비인지 응답자(57.5%)에서 특히

과학기술분야 규제개혁 기반연구

높았다. ‘학사’ 출신은 39세 이하의 연령층, 여성(55.7%), 산학협력단(69.1%), 연구관리 담당자(62.7%), 3년 미만 경력자(53.5%), 3년 이상~5년 미만 경력자(54.5%), 과학/인문 융합 분야(41.2%), 기타 과학 분야(59.6%), 연구관리/행정 부문(65.9%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘석사’ 출신은 과학기술 정부출연 연구소(25.0%), 연구관리 전문기관(40.9%), 연구원(36.8%), 연구관리 부서장(42.5%), 연구관리 담당자(26.9%), 3년 미만 경력자(26.4%), 과학/인문 융합 분야(28.2%), ICT 분야(25.8%), 기타 과학 분야(34.6%), 연구관리/행정 부문(26.5%), 관리규정 비인지 응답자(25.0%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

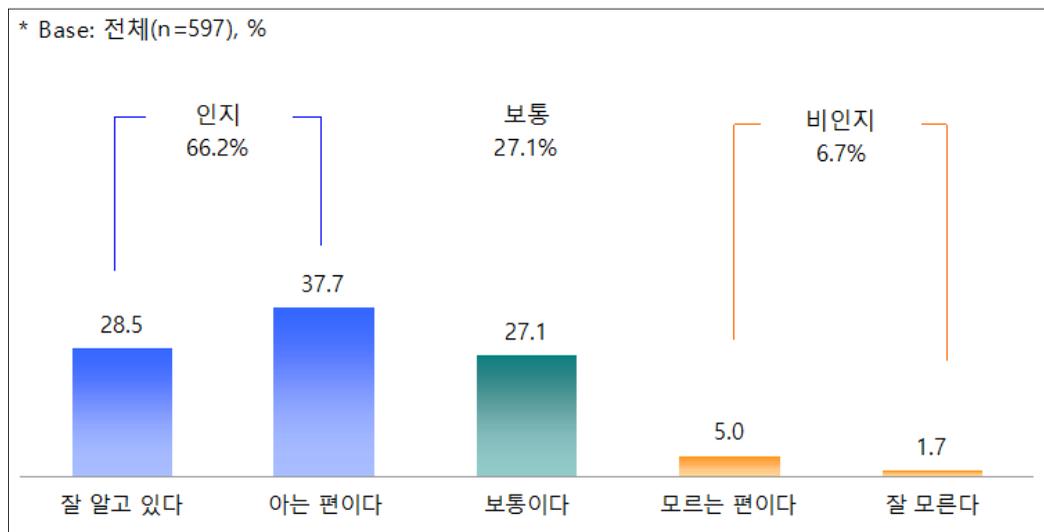
〈그림 4-8〉 최종 학력



관리 규정 인지 정도 질문은 ‘귀하는 업무 관련 연구관리 규정에 대하여 어느 정도 알고 있다고 생각합니까?’ 였다. 업무 관련 연구관리 규정을 ‘알고 있다’고 답한 인지자는 66.2%(잘 알고 있다 28.5%+아는 편이다 37.7%)로 ‘모른다’인 비인지자 6.7%(잘 모른다 1.7%+모르는 편이다 5.0%)보다 매우 높게 나타난 한편, ‘보통이다’는 27.1%로 나타났다. 소속기관별로 살펴보면, ‘알고 있다’고 답한 인지자는 산학협력단(73.5%)과 연구관리 전문기관(79.5%)에서 높게 나타났다. 담당직무별로 보면, 관리규정 인지자는 연구책임자(70.4%), 연구

관리 부서장(87.5%), 연구관리 담당자(71.6%)에서 높았다. 한편, 연구원(n=133)은 보통 수준 인지자(39.8%)가 상대적으로 높은 편이었다. 직무별로 살펴보면, 연구관리직(n=241, 74.3%)이 연구직 인지자(n=356, 60.7%)보다 높고, 직급별로 관리자급(n=263, 73.0%)에서 실무자급(n=334, 60.8%)보다 인지자가 많았다. 그 외, 관리규정에 대한 인지자는 50세 이상의 연령층, 10년 이상 경력자(74.6%), 과학/인문 융합 분야(70.6%), 화학/소재/재료 분야(77.9%), 기타 기관 소속(75.0%), 연구관리/행정 부문(71.4%)에서 특히 높았다. 보통 수준 인지자는 18세~29세(35.0%), 여성(32.3%), 3년 미만 경력자(38.0%), ICT 분야(33.0%), 기계/부품/로보틱스 분야(34.3%)에서 상대적으로 높았다. 비인지자는 18세~29세(15.0%), 3년 미만 경력자(14.0%), 기초/원천 부문(11.7%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-9〉 관리 규정 인지 정도

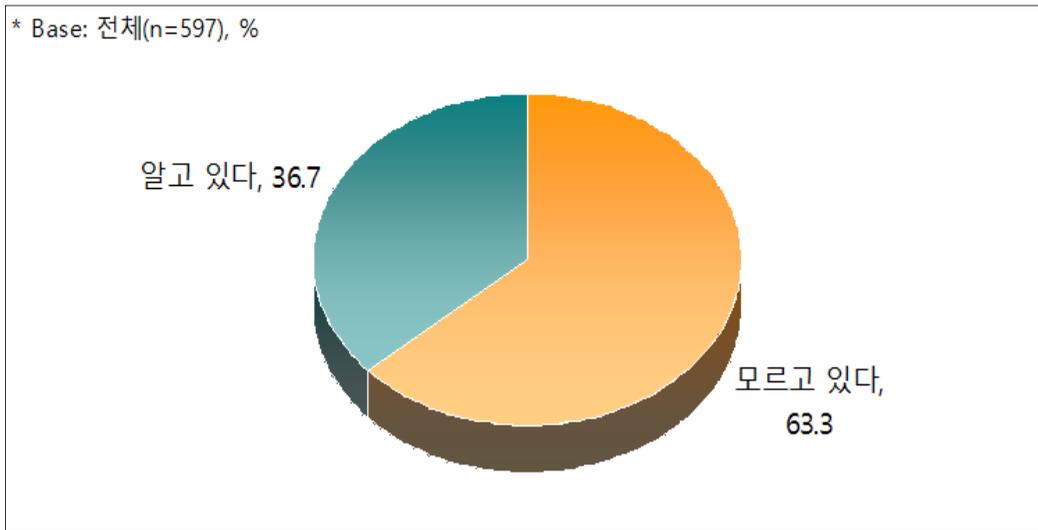


제3절 국정과제 인지도

문재인 정부는 100대 국정과제를 발표한바 있다. 이 중 “자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성”을 조명하여 설문조사를 실시하였다. 설문 항목으로는 “자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성” 인지 여부와 국정과제의 주요 내용 4가지를 인지하고 있는지 및 과제와 그 내용이 부합하는지의 정도, 만약 부합이 안된다면 그 이유를 물었다. 또한 정부가 중요시 하는 과제는 무엇이며, 그에 비해 본인이 중요시 하는 과제가 무엇인지를 물었다. 이 외에도 달성 가능성이 큰 과제, 가장 우선 추진해야하는 과제, 업무에 가장 도움을 줄 과제를 물은 뒤 국정과제를 이루기 위해 가장 중요한 것을 설문하였다.

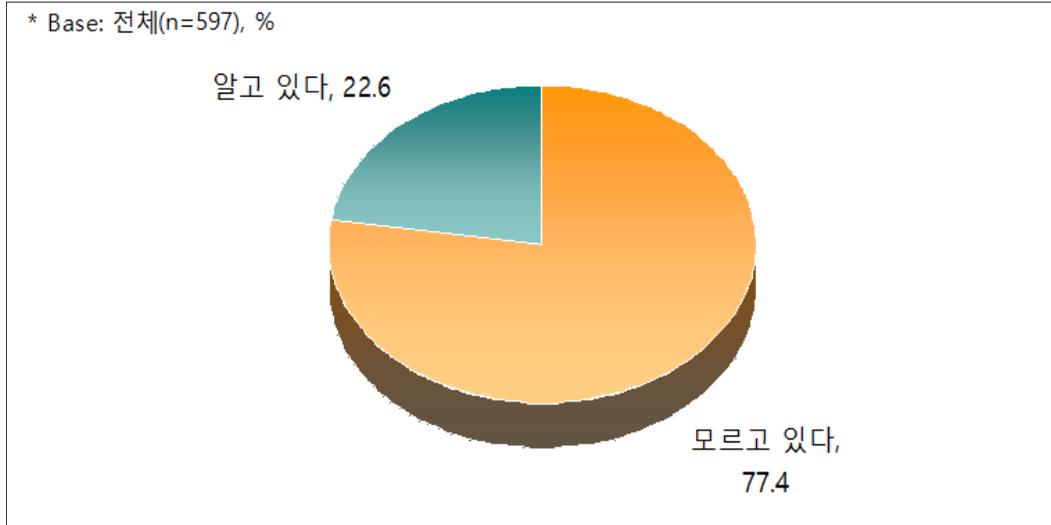
“자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성”의 과제를 인지하고 있는지 여부를 묻는 질문은 ‘문재인 정부의 100대 국정과제 중 위와 같이 ‘자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성’이 있다는 사실을 알고 계셨습니까?’였다. 설문 결과, 문재인 정부의 100대 국정과제에 ‘자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성’이 포함된 사실을 ‘알고 있다’가 36.7%이고, ‘모르고 있다’가 63.3%로, 비인지자가 인지자의 두 배 정도임을 알 수 있었다. 소속기관 분류별로 연구관리 전문기관(n=44, 70.5%)에서 ‘알고 있다’가 특히 높고, 정부/과기정부/특정 연구소(n=282, 45.7%)에서는 ‘알고 있다’가 상대적으로 높았다. 한편, ‘대학’(n=177, 78.5%), 산학협력단(n=68, 76.5%), 기업(n=18, 83.3%), 기타 기관(n=8, 75.0%)에서는 ‘모르고 있다’가 비교적 높게 나타났다. ‘알고 있다’는 40세~49세(40.8%), 남성(41.2%), 정부출연 연구소(43.3%), 과학기술 정부출연 연구소(51.8%), 연구관리 전문기관(70.5%), 연구관리 부서장(70.0%), 과학/인문 융합 분야(50.6%), 석사(46.4%), 관리규정 인지 응답자(44.3%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘모르고 있다’는 18세~29세(73.8%), 여성(75.9%), 대학(78.5%), 산학협력단(76.5%), 연구책임자(70.0%), 3년 이상~5년 미만 경력자(68.2%), 기계/부품/로보틱스 분야(80.0%), 화학/소재/재료 분야(69.1%), 기초/원천 부문(69.0%), 학사(68.1%), 관리규정 보통 인지 응답자(75.3%), 관리규정 비인지 응답자(90.0%)에서 특히 높았다.

〈그림 4-10〉 과제 인지 여부



과제의 주요내용을 인지하는지 여부를 묻는 질문은 ‘위와 같이 ‘자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성’ 내 주요 내용이 총 4가지라는 사실을 알고 계셨습니까?’ 였다. 국정과제의 주요 내용이 총 4가지라는 사실을 ‘알고 있다’는 22.6%에 불과하며, 대부분인 77.4%는 ‘모르고 있다’고 응답하였다. 국정과제 인지별로, 국정과제 인지자(n=219)의 54.8%가 주요내용을 ‘모르고 있다’고 응답하고, 국정과제 비인지자(n=378)의 90.5%가 ‘모르고 있다’고 응답하였다. 주요 내용이 4가지인 사실을 ‘알고 있다’는 50세 이상의 연령층, 연구관리 전문기관(43.2%), 연구관리 부서장(52.5%), 과학/인문 융합 분야(27.1%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(30.0%), 석사(27.2%), 관리인지(29.4%), 국정과제 인지 응답자(45.2%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘모르고 있다’는 여성(84.8%), 대학(87.0%), 연구책임자(81.6%), 연구원(82.0%), 3년 이상~5년 미만 경력자(87.9%), 기초과학 분야(91.9%), 기타 과학 분야(86.5%), 관리규정 보통 인지 응답자(89.5%), 관리규정 비인지 응답자(95.0%), 국정과제 비인지 응답자(90.5%)에서 특히 높았다.

〈그림 4-11〉 주요 내용 인지 여부

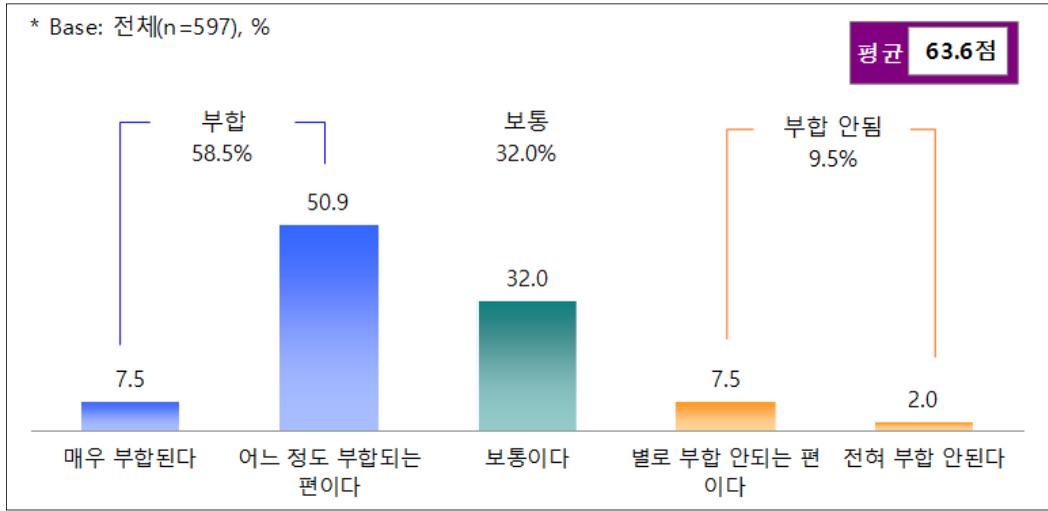


과제의 주요내용과 과제의 목표가 부합되는지 및 안되는 이유는 무엇인지 묻는 질문은 ‘주요 내용이 ‘자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성’ 목표에 부합하다고 생각하십니까?’ 부합되지 않는다고 응답한 연구자에게는 ‘부합되지 않는다면, 그 이유는 무엇입니까?’를 다시 물었다.

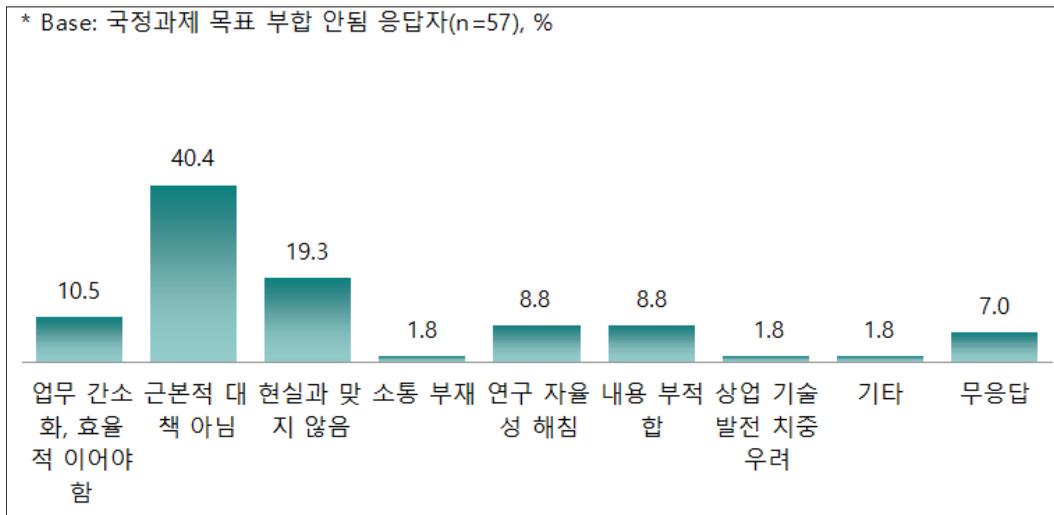
주요 내용이 국정과제 목표에 부합되는 정도에 대해, ‘부합된다’는 58.5%(매우 부합된다 7.5%+어느 정도 부합되는 편이다 50.9%)로 ‘부합되지 않는다’는 9.5%(전혀 부합 안된다 2.0%+별로 부합 안되는 편이다 7.5%)보다 다섯 배 이상 높고, ‘보통이다’는 32.0%로 조사되었다. 목표에 부합되는 정도를 100점 만점 평균 점수로 살펴보면, 평균 63.6점으로 보통 수준이었다. 국정과제 목표에 ‘부합된다’는 30대(63.1%), 과학기술 정부출연 연구소(62.5%), 대학(63.8%), 연구관리 부서장(72.5%), 5년 이상~10년 미만 경력자(63.8%), 화학/소재/재료 분야(64.7%), 기타 기관 소속(67.3%), 연구관리/행정 부문(62.7%), 석사(63.2%), 관리규정 인지 응답자(64.8%), 국정과제 인지 응답자(66.2%), 주요 내용 인지 응답자(64.4%)에서 높은 편이었다. ‘보통이다’는 18세~29세(46.3%), 여성(40.5%), 산학협력단(36.8%), 3년 미만 경력자(38.0%), 3년 이상~5년 미만 경력자(37.9%), 바이오 분야(36.1%), 기계/부품/로봇틱스 분야(37.1%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(38.9%), 학사(36.8%), 관리규정 보통 인지 응답자(46.3%), 관리규정 비인지 응답자(40.0%), 국정과제 비인지 응답자(36.2%)에서 상대적으로 높았다.

한편, ‘부합 안된다’는 연구관리 전문기관(18.2%), 연구원(14.3%), 10년 이상 경력자(13.6%), ICT 분야(14.4%), 관리규정 비인지 응답자(17.5%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

〈그림 4-12〉 목표 부합 정도



〈그림 4-13〉 부합 안되는 이유

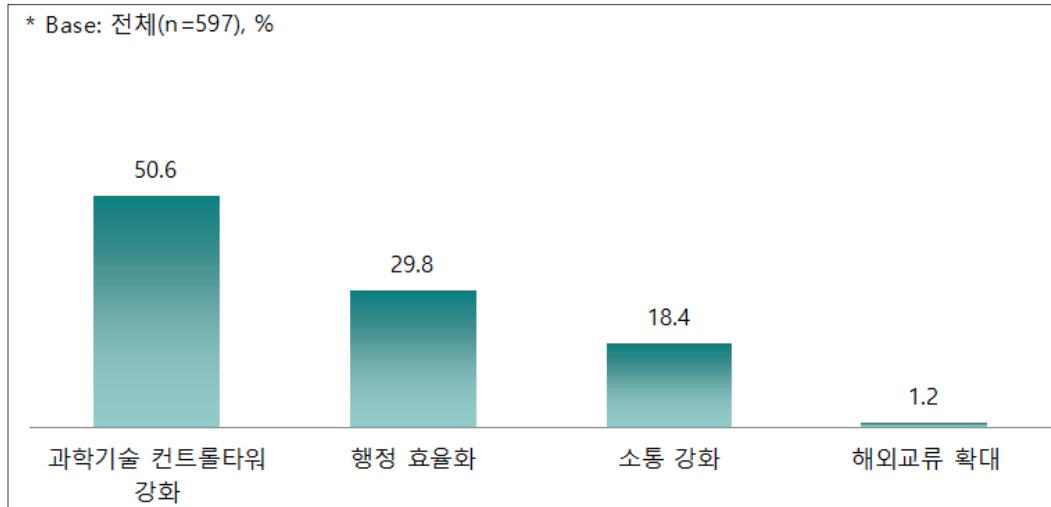


과학기술분야 규제개혁 기반연구

국정과제 목표에 ‘부합 안됨’이라고 답한 응답자(n=57)의 40.4%는 ‘근본적 대책 아님’을 지적했다. 다음은 ‘현실과 맞지 않음’(19.3%), ‘업무 간소화, 효율적이어야 함’(10.5%) 등의 순으로 지적했다.

정부가 중요시 하는 과제를 묻는 질문은 ‘귀하는 현정부가 과학기술 과제로 가장 중요시하는 것이 무엇이라고 생각하십니까?’ 였다. 주요 내용 4가지 중 현 정부가 가장 중요시 하는 것은, ‘과학기술 컨트롤타워 강화’가 50.6%로 가장 높게 지적되었다. 다음은 ‘행정효율화’(29.8%), ‘소통 강화’(18.4%), ‘해외교류 확대’(1.2%)의 순이었다. ‘과학기술 컨트롤타워 강화’는 정부출연 연구소(60.5%), 과학기술 정부출연 연구소(60.7%), 연구관리 부서장(72.5%), 10년 이상 경력자(55.1%), 화학/소재/재료 분야(60.3%), 기초과학 분야(70.3%), 국정과제 인지 응답자(61.2%), 주요 내용 인지 응답자(59.3%), 국정과제 목표에 내용 부합 안됨 평가(56.1%)에서 특히 높은 편이었다. ‘행정효율화’는 대학(37.3%), 산학협력단(36.8%), 연구관리 전문기관(45.5%), 연구관리 담당자(33.8%), 5년 이상~10년 미만 경력자(34.6%), 바이오 분야(33.8%), ICT 분야(34.0%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

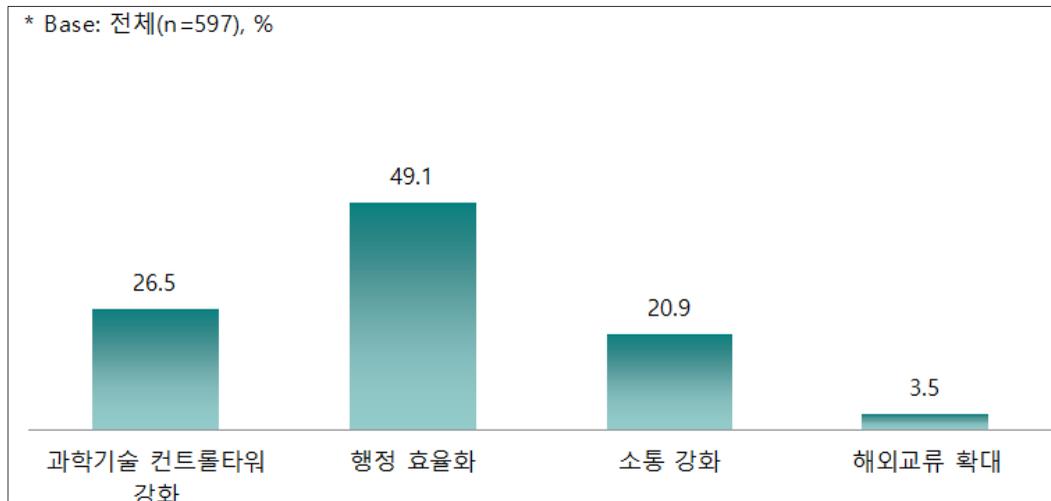
〈그림 4-14〉 정부가 중요시 하는 과제



본인이 중요시 하는 과제를 묻는 질문은 ‘현정부 입장과 상관없이, 본인이 중요하다고 생각하는 내용은 무엇입니까?’ 이었다. 현 정부의 입장과 상관없

이 본인이 중요하다고 생각하는 내용은 ‘행정효율화’(49.1%)이 가장 높고, 다음은 ‘과학기술 컨트롤타워 강화’(26.5%), ‘소통 강화’(20.9%), ‘해외 교류 확대’(3.5%)의 순이었다. ‘행정효율화’가 중요하다는 응답은 18세~29세(62.5%), 여성(56.3%), 대학(54.2%), 산학협력단(72.1%), 관련기관 담당자(57.2%), 3년 미만 경력자(56.6%), 바이오 분야(53.4%), 기계/부품/로보틱스 분야(57.1%), 기타 과학 분야(65.4%), 연구관리/행정 부문(57.3%), 학사(57.1%), 국정과제 목표에 내용 보통수준 부합 평가(53.9%)에서 특히 높았다. ‘과학기술컨트롤타워 강화’는 30세~39세(31.8%), 과학기술 정부출연 연구소(37.5%), 연구원(32.3%), 연구관리 부서장(37.5%), 3년 이상~5년 미만 경력자(34.8%), 5년 이상~10년 미만 경력자(30.8%), 화학/소재/재료 분야(30.9%), 관리규정 비인지 응답자(35.0%), 국정과제 인지 응답자(31.5%), 주요 내용 인지 응답자(31.9%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-15〉 본인이 중요시 하는 과제

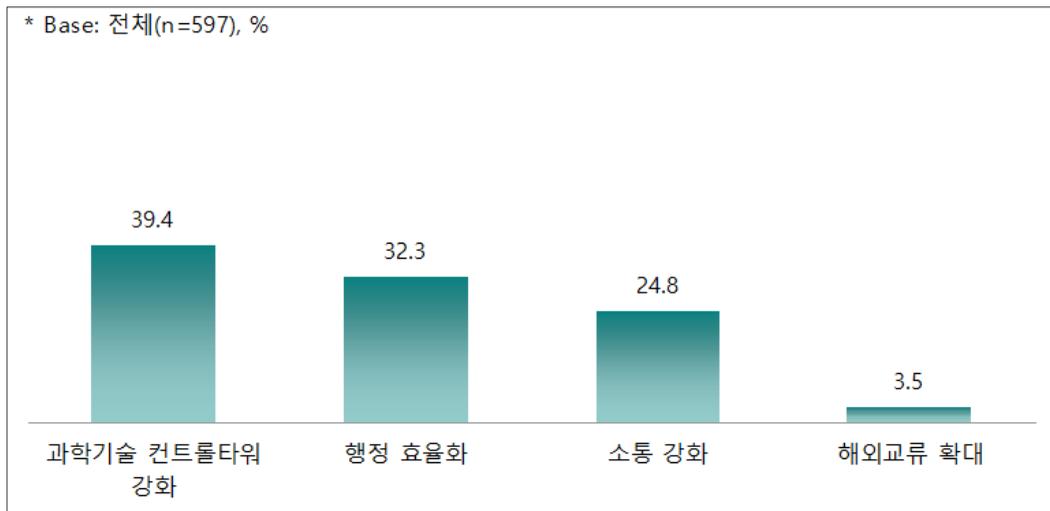


달성 가능성이 큰 과제를 묻는 질문은 ‘귀하는 과학기술 과제 중 현정부에서 달성할 가능성이 가장 큰 것이 무엇이라고 생각하십니까?’ 였다. 4가지 주요 내용 중 현 정부에서 달성 가능성이 가장 큰 것으로, ‘과학기술 컨트롤타워 강화’(39.4%)가 가장 높고, 다음은 ‘행정효율화’(32.3%), ‘소통 강화’(24.8%), ‘해외교류 확대’(3.5%)의 순이었다. ‘과학기술컨트롤타워 강화’는 정부출연 연구

과학기술분야 규제개혁 기반연구

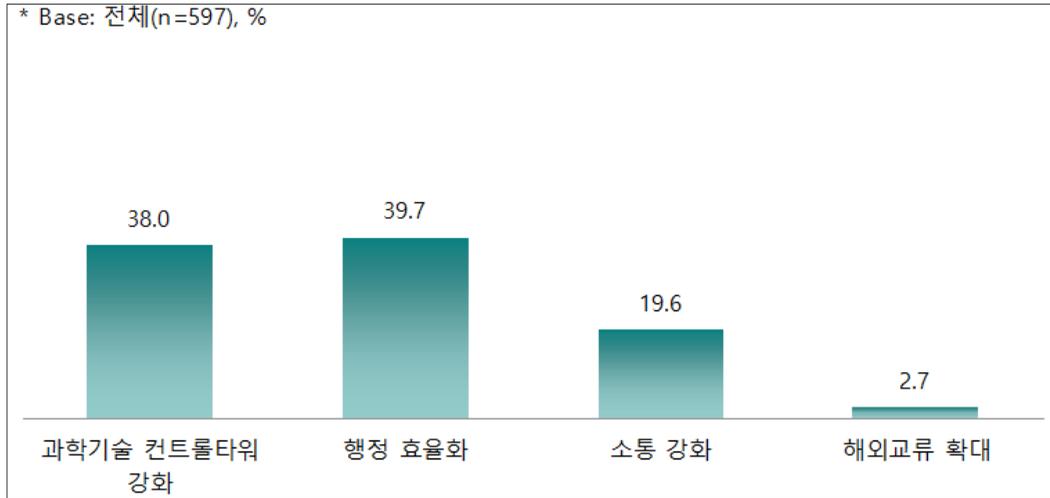
소(46.0%), 과학기술 정부출연 연구소(50.0%), 연구관리 부서장(45.0%), 기초/원천 부문(44.8%), 국정과제 인지 응답자(43.4%)에서 높게 나타났다. ‘행정효율화’는 대학(37.3%), 연구관리 부서장(42.5%), 기계/부품/로보틱스 분야(42.9%), 기초과학 분야(37.8%), 기타 과학 분야(36.5%), 관리규정 비인지 응답자(37.5%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-16〉 달성 가능성 큰 과제



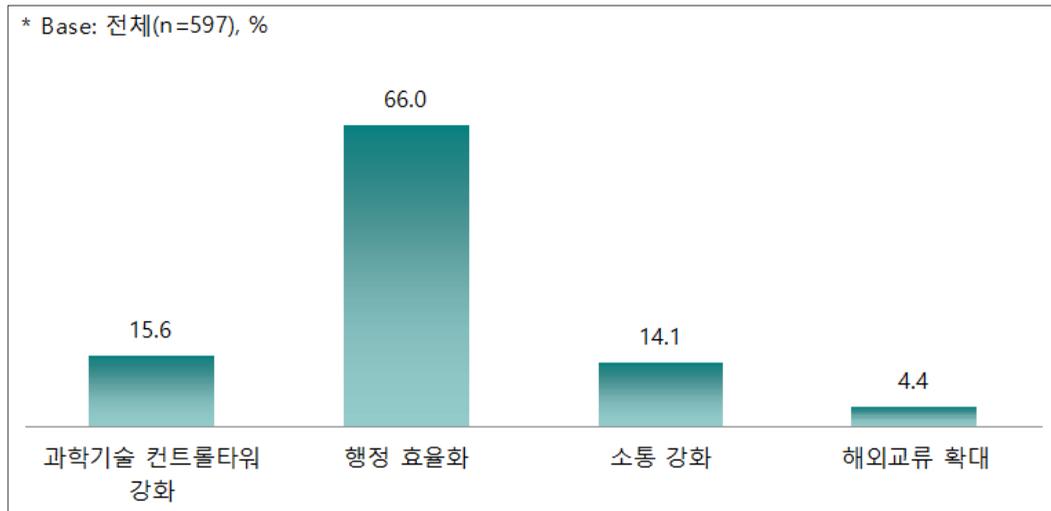
가장 우선 추진 과제를 묻는 질문은 ‘귀하는 현정부가 가장 우선적으로 추진해야 할 과제는 무엇이라고 생각하십니까?’ 였다. 현 정부에서 가장 우선적으로 추진해야 할 과제로 ‘행정효율화’(39.7%)와 ‘과학기술 컨트롤타워 강화’(38.0%)가 비슷하게 높았고, 다음은 ‘소통 강화’(19.6%), ‘해외교류 확대’(2.7%)의 순으로 이어졌다. ‘행정효율화’를 꼽은 응답은 18세~29세(45.0%), 산학협력단(52.9%), 3년 미만 경력자(45.7%), 기계/부품/로보틱스 분야(48.6%), 기타 과학 분야(50.0%)에서 상대적으로 높았다. ‘과학기술컨트롤타워 강화’를 꼽은 응답은 30세~39세(43.0%), 과학기술 정부출연 연구소(58.9%), 연구원(42.9%), 연구관리 부서장(45.0%), 3년 이상~5년 미만 경력자(43.9%), 5년 이상~10년 미만 경력자(46.2%), 화학/소재/재료 분야(44.1%), 기초과학 분야(43.2%), 기초/원천 부문(42.1%), 국정과제 인지 응답자(45.7%), 주요 내용 인지 응답자(42.2%), 국정과제 목표에 내용 부합 평가(43.6%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

〈그림 4-17〉 가장 우선 추진 과제



가장 도움을 줄 과제를 묻는 질문은 ‘귀하의 업무에 가장 도움을 줄 과제는 무엇입니까?’ 였다. 본인의 업무에 가장 도움을 줄 과제로 ‘행정효율화’가 66.0%로 특히 높았다. 다음은 ‘과학기술 컨트롤타워 강화’(15.6%), ‘소통 강화’(14.1%), ‘해외교류 확대’(4.4%)의 순으로 이어졌다. ‘행정효율화’는 30세~39세(71.5%), 여성(74.7%), 대학(70.1%), 산학협력단(85.3%), 연구관리 담당자(78.6%), 3년 이상~5년 미만 경력자(78.8%), 기계/부품/로보틱스 분야(71.4%), 기초과학 분야(73.0%), 기타 과학 분야(80.8%), 연구관리/행정 부문(76.2%), 학사(77.3%)에서 특히 높은 편이었다. ‘과학기술컨트롤타워 강화’는 50세 이상의 연령층, 정부출연 연구소(20.0%), 과학기술 정부출연 연구소(25.0%), 연구관리 부서장(32.5%), 화학/소재/재료 분야(23.5%), 석사(20.0%), 관리규정 비인지 응답자(22.5%), 국정과제 인지 응답자(21.0%), 주요 내용 인지 응답자(26.7%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

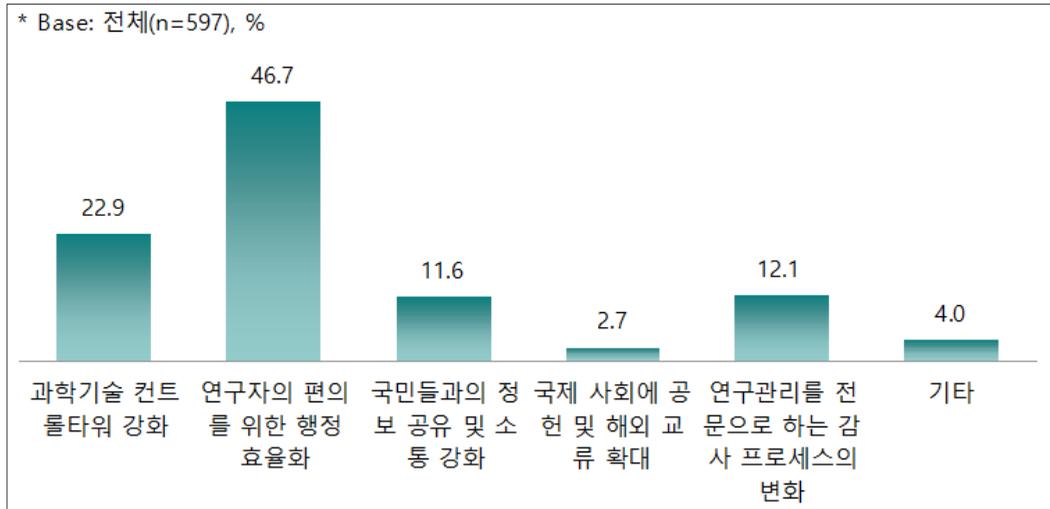
〈그림 4-18〉 가장 도움을 줄 과제



국정과제를 이하기 위해 가장 중요한 것을 묻는 질문은 ‘국정과제인 ‘자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성’이 이루어지기 위해 가장 중요한 것은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까?’ 였다. 국정과제를 이루기 위해 가장 중요한 것으로, ‘연구자의 편의를 위한 행정 효율화’(46.7%)가 가장 높고, 다음은 ‘과학기술 컨트롤타워 강화’(22.9%), ‘연구관리를 전문으로 하는 감사 프로세스의 변화’(12.1%), ‘국민들과의 정보 공유 및 소통 강화’(11.6%) 등의 순으로 조사되었다.

가장 중요한 것으로 ‘연구자의 편의를 위한 행정 효율화’를 꼽은 응답은 50세 이상의 연령층, 대학(59.3%), 연구책임자(57.0%), 바이오 분야(54.1%), 기초과학 분야(54.1%), 기초/원천 부문(53.8%), 응용/개발 부문(52.1%), 박사(52.6%), 관리규정 비인지 응답자(55.0%), 국정과제 비인지 응답자(51.3%)에서 높았다. ‘과학기술컨트롤타워 강화’는 과학기술 정부출연 연구소(37.5%), 연구관리 부서장(30.0%), 과학/인문 융합 분야(31.8%), 국정과제 인지 응답자(29.7%), 주요 내용 인지 응답자(31.9%), 국정과제 목표에 내용 부합 평가(28.4%)에서 상대적으로 높았다. ‘감사 프로세스의 변화’를 꼽은 응답은 여성(17.1%), 산학협력단(22.1%), 연구관리 전문기관(18.2%), 연구관리 담당자(17.9%), 3년 이상 5년 미만의 경력자(16.7%), 기타 과학 분야(19.2%), 연구관리/행정 부문(18.9%), 학사(16.6%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-19〉 국정과제 이루기 위해 가장 중요한 것



제4절 국가R&D 연구관리 제도개선

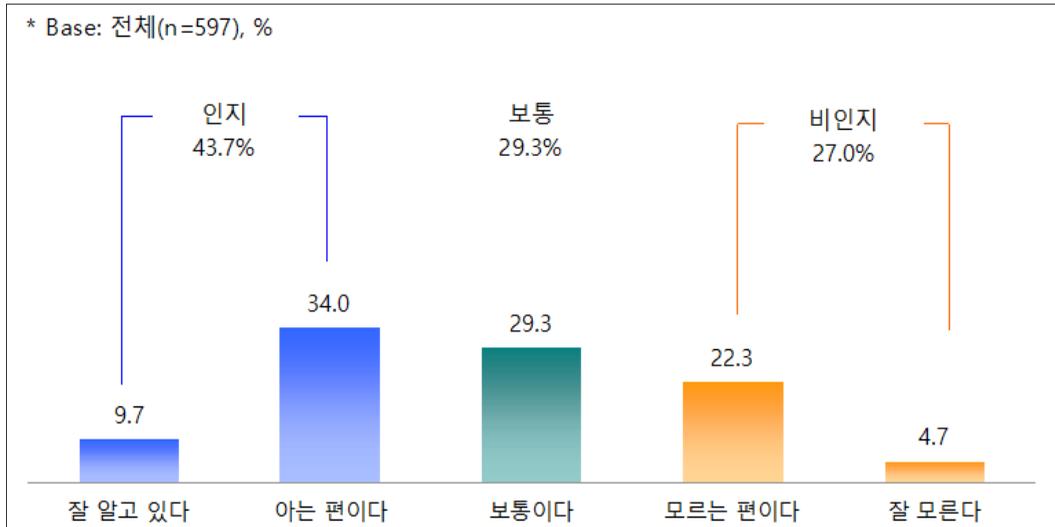
국가R&D 연구관리 제도개선에서는 제도개선 활동 인지 정도 및 비인지 이유, 제도개선 홍보를 위해 정부가 해야 할 활동, 제도개선 실제 적용 정도 및 적용 안 되는 이유, 제도개선을 잘 적용 할 실효성 있는 방법을 조사하였다.

먼저 제도개선 활동 인지 정도 및 비인지 이유의 질문은 ‘귀하는 정부의 위와 같은 제도개선 활동에 대하여 어느 정도 알고 있습니까? / 보통&비인지 응답자는 ‘정부의 제도개선 활동이 귀하의 연구현장에 잘 전달이 되지 않는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?’ 였다.

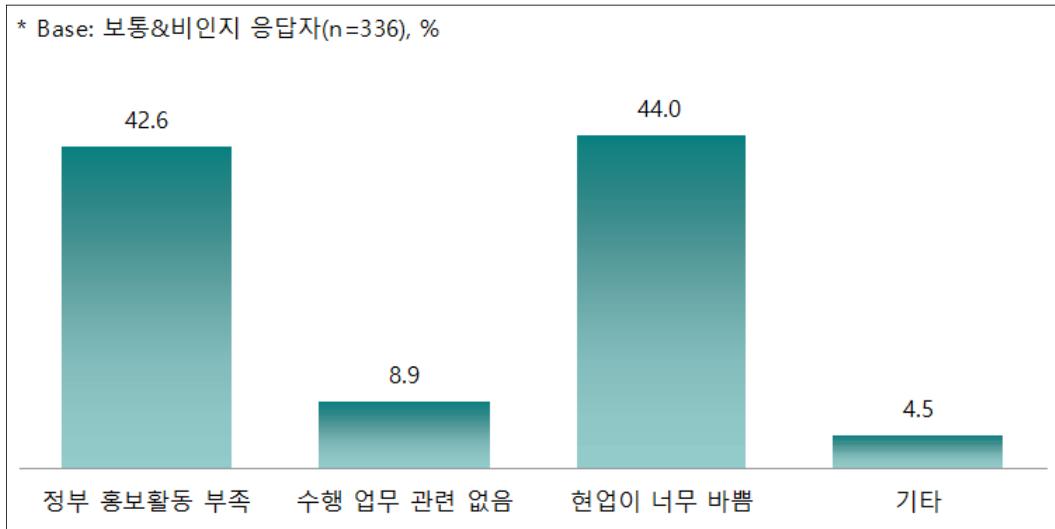
정부의 제도개선 활동에 대해 ‘알고 있다’는 인지는 43.7%(잘 알고 있다 9.7%+아는 편이다 34.0%)로 ‘모른다’는 비인지 27.0%(잘 모른다 4.7%+모르는 편이다 22.3%)보다 16.7%p 더 높았다. 한편, ‘보통이다’는 29.3%로 조사되었다. 제도개선 활동에 대한 인지는 50세~59세(55.4%), 산학협력단(52.9%), 연구관리 전문기관(59.1%), 연구관리 부서장(75.0%), 연구관리 담당자(54.2%), 10년 이상 경력자(47.8%), 과학/인문 융합 분야(48.2%), 기타 과학 분야(55.8%), 연구관리/행정 부문(57.8%), 학사(49.7%), 석사(50.4%), 관리규정 인지 응답자(58.0%)에서 높았다. ‘보통이다’는 여성(33.5%), 화학/소재/재료 분야(36.8%), 응용/개발 부문(33.3%), 관리규정 보통 인지 응답자(39.5%)에서 상대적으로 높았다. 한편, 비인지는 18세~29세(38.8%), 정부출연 연구소(31.2%), 과학기술 정부출연 연구소(41.1%), 연구원(45.1%), 3년 미만 경력자(36.4%), ICT 분야(35.1%), 기계/부품/로보틱스 분야(37.1%), 기초과학 분야(48.6%), 기초/원천 부문(36.6%), 응용/개발 부문(31.5%), 관리규정 보통 인지 응답자(42.0%), 관리규정 비인지 응답자(67.5%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

제도개선 활동에 대한 보통 수준인지 및 비인지 응답자(n=336)의 비인지 이유로, ‘현업이 너무 바쁨’(44.0%)과 ‘정부의 홍보활동 부족’(42.6%)이 비슷하게 높았다. ‘현업이 너무 바쁨’을 꼽은 응답은 50세 이상의 연령층, 과학기술 정부출연 연구소(52.8%), 산학협력단(50.0%), 연구관리 전문기관(55.6%), 3년 미만 경력자(50.6%), 과학/인문 융합 분야(56.8%), 석사(50.0%)에서 상대적으로 높았다. ‘정부의 홍보활동 부족’을 꼽은 응답은 여성(52.6%), 정부출연 연구소(52.7%), 5년 이상~10년 미만 경력자(51.4%), 바이오 분야(52.1%), 화학/소재/재료 분야(48.6%), 응용/개발 부문(49.3%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-20〉 국가R&D 연구관리 제도개선 인지 여부



〈그림 4-21〉 국가R&D 연구관리 제도개선 비인지 이유

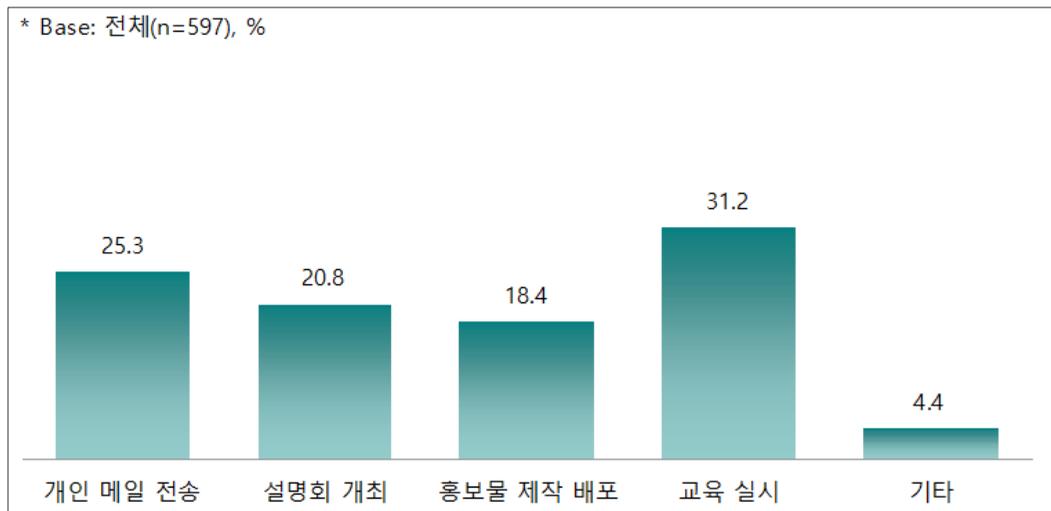


제도개선 홍보를 위해 정부가 해야 할 활동의 질문은 ‘귀하는 연구자 및 연구관리업무 담당자가 제도개선 사항을 잘 알 수 있도록 정부가 해야 하는 활동을 무엇이라고 생각하십니까?’ 였다. 제도개선 사항을 잘 알 수 있도록 정부가 해야 할 활동으로, ‘교육 실시’(31.2%), ‘개인 메일 전송’(25.3%), ‘설명회 개최’(20.8%), ‘홍보물 제작 배포’(18.4%) 등의 순을 꼽았다. ‘교육실시’는 18세~29세(42.5%), 여성(43.0%), 산학협력단(48.5%), 연구관리 전문기관(45.5%),

과학기술분야 규제개혁 기반연구

연구관리 담당자(43.3%), 3년 미만 경력자(38.0%), 3년 이상~5년 미만 경력자(43.9%), 과학/인문 융합 분야(36.5%), 기계/부품/로보틱스 분야(40.0%), 기타 기관 소속(50.0%), 연구관리/행정 부문(41.6%), 학사(41.7%), 정부의 제도개선 활동 보통 수준 인지 응답자(35.4%)에서 특히 높았다. ‘개인 메일 전송’은 50세 이상의 연령층, 대학(39.5%), 연구책임자(37.7%), 바이오 분야(33.1%), 기초과학 분야(40.5%), 기초/원천 부문(37.9%), 박사(33.6%), 정부의 제도개선 활동 비인지 응답자(31.1%)에서 상대적으로 높았다. ‘설명회 개최’는 40세~49세(25.1%), 정부출연 연구소(27.4%), 연구관리 부서장(27.5%), 연구관리 담당자(24.9%), 기계/부품/로보틱스 분야(28.6%), 관리규정 비인지 응답자(25.0%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

〈그림 4-22〉 정부가 해야 하는 활동



제도개선 실제 적용 정도 및 적용 안 되는 이유의 질문은 ‘귀하는 위의 이전 제도개선 실적이 연구 또는 연구관리에 실제로 어느 정도 적용되고 있다고 생각하십니까?’ 였으며, 보통&미적용 응답자에게는 ‘정부의 다양한 제도개선 활동에도 불구하고 연구현장에서 잘 적용되지 않는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?’를 물었다.

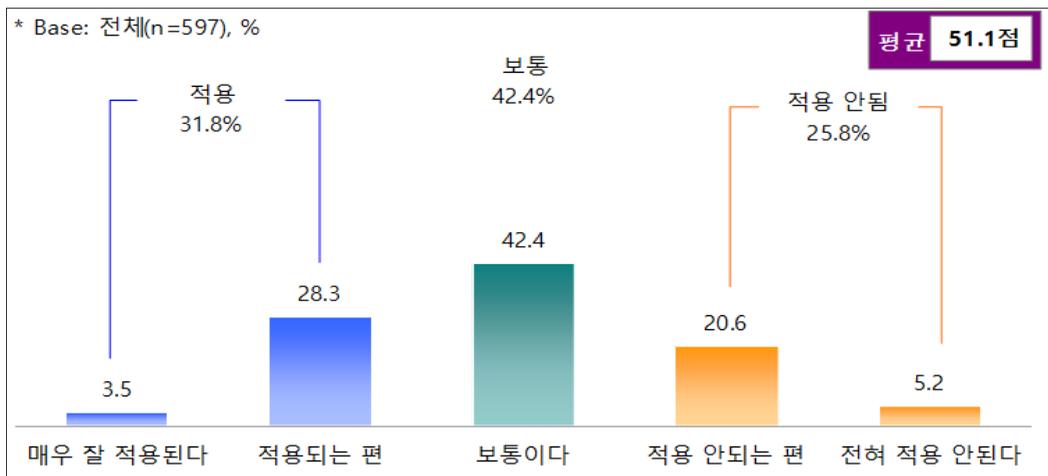
기존의 제도개선 실적의 연구관리 적용에 대한 ‘적용 평가’는 31.8%(매우 잘 적용된다 3.5%+적용되는 편이다 28.3%)이고, ‘미적용 평가’는 25.8%(전혀 적용 안된다 5.2%+적용 안되는 편이다 20.6%)로 조사되었으며, ‘보통이다’는 42.4%로 가장 높았다. ‘적용 평가’는 50세 이상의 연령층, 대학(39.5%), 연구관

리 전문기관(40.9%), 연구관리 담당자(40.8%), 3년 이상 5년 미만의 경력자(39.4%), 화학/소재/재료 분야(36.8%), 기타 과학 분야(38.5%), 행정(40.0%), 학사(38.0%), 관리규정 인지 응답자(39.7%), 정부의 제도개선 활동 인지 응답자(50.2%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

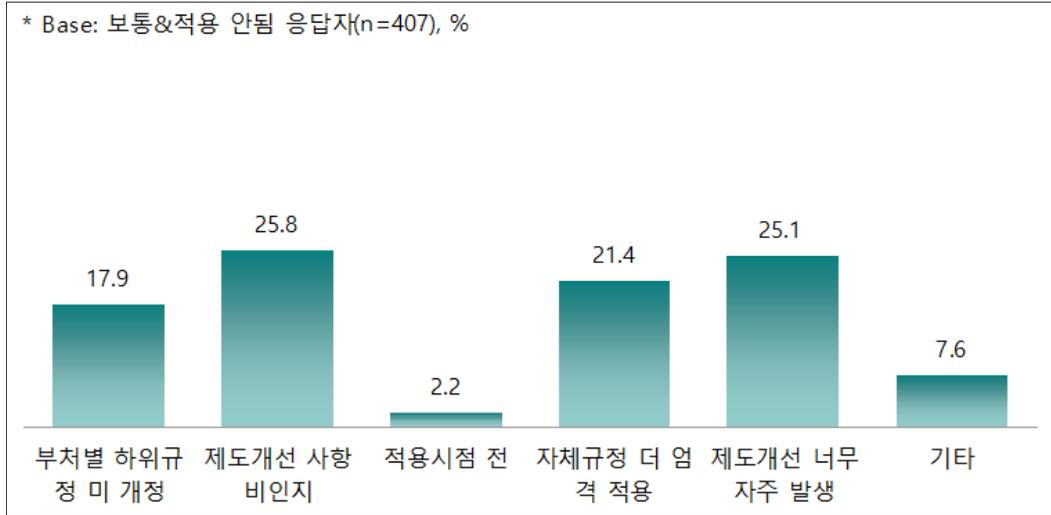
‘보통 평가’는 연구원(48.9%), 연구관리 부서장(47.5%), 3년 미만 경력자(51.2%), 5년 이상~10년 미만 경력자(46.9%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(50.0%), 응용/개발 부문(47.4%), 관리규정 보통 인지 응답자(52.5%), 정부의 제도개선 활동 보통 수준 인지 응답자(56.0%)에서 높았다. ‘미적용 평가’는 정부출연 연구소(32.1%), 과학기술 정부출연 연구소(33.9%), 연구원(33.8%), ICT 분야(29.9%), 기초과학 분야(37.8%), 응용/개발 부문(30.0%), 관리규정 보통 인지 응답자(30.2%), 관리규정 비인지 응답자(47.5%), 정부의 제도개선 활동 비인지 응답자(42.9%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

보통 및 적용 안됨 평가자(n=407)의 미적용 평가 이유로, ‘제도개선 사항을 인지하지 못함’(25.8%)과 ‘제도 개선이 너무 자주 발생함’(25.1%)이 비슷하게 높았다. ‘제도개선사항을 인지하지 못함’을 꼽은 응답은 18세~29세(36.4%), 연구원(31.8%), 3년 미만 경력자(33.0%), 바이오 분야(32.6%), 관리규정 비인지 응답자(40.0%), 정부의 제도개선 활동 보통 수준 인지 응답자(30.7%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘제도개선이 너무 자주 발생함’을 꼽은 응답은 정부출연 연구소(30.7%), 연구관리 담당자(32.8%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(33.8%), 기타 과학 분야(31.3%), 학사(30.7%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

〈그림 4-23〉 적용 여부

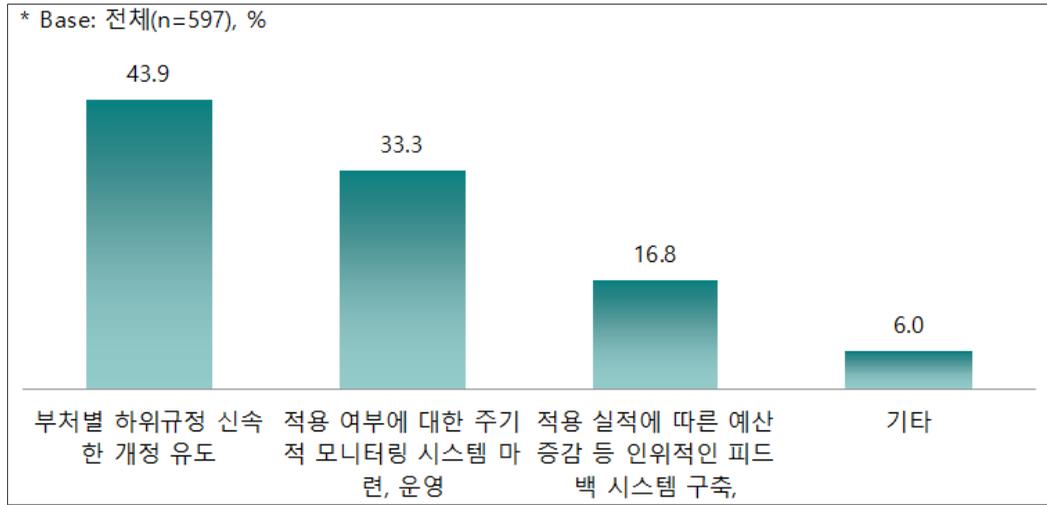


〈그림 4-24〉 적용 안되는 이유



제도개선을 잘 적용 할 실효성 있는 방법의 질문은 ‘귀하는 정부의 제도개선 사항을 연구현장에 잘 전달하여 적용되도록 하는 가장 실효성 있는 방법이 무엇이라고 생각하십니까?’ 였다. 정부가 제도개선 사항을 잘 전달하도록 하는 실효성 있는 방법으로, ‘부처별 하위규정 신속한 개정 유도’(43.9%)를 가장 많이 꼽았다. 다음은 ‘적용 여부에 대한 주기적 모니터링 시스템 마련, 운영’(33.3%), ‘적용 실적에 따른 예산 증감 등 인위적인 피드백 시스템 구축’(16.8%) 등의 순이었다. ‘부처별 하위규정 신속한 개정 유도’를 꼽은 응답은 40세~49세(49.2%), 연구관리 부서장(55.0%), ICT 분야(51.5%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(50.0%), 연구관리/행정 부문(48.6%)에서 특히 높았다. ‘적용 여부에 대한 주기적 모니터링 시스템 마련, 운영’은 과학기술 정부출연 연구소(39.3%), 3년 이상~5년 미만 경력자(45.5%), 과학/인문 융합 분야(42.4%), 기계/부품/로보틱스 분야(42.9%), 기초과학 분야(37.8%), 기타 과학 분야(38.5%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

〈그림 4-25〉 실효성 방법



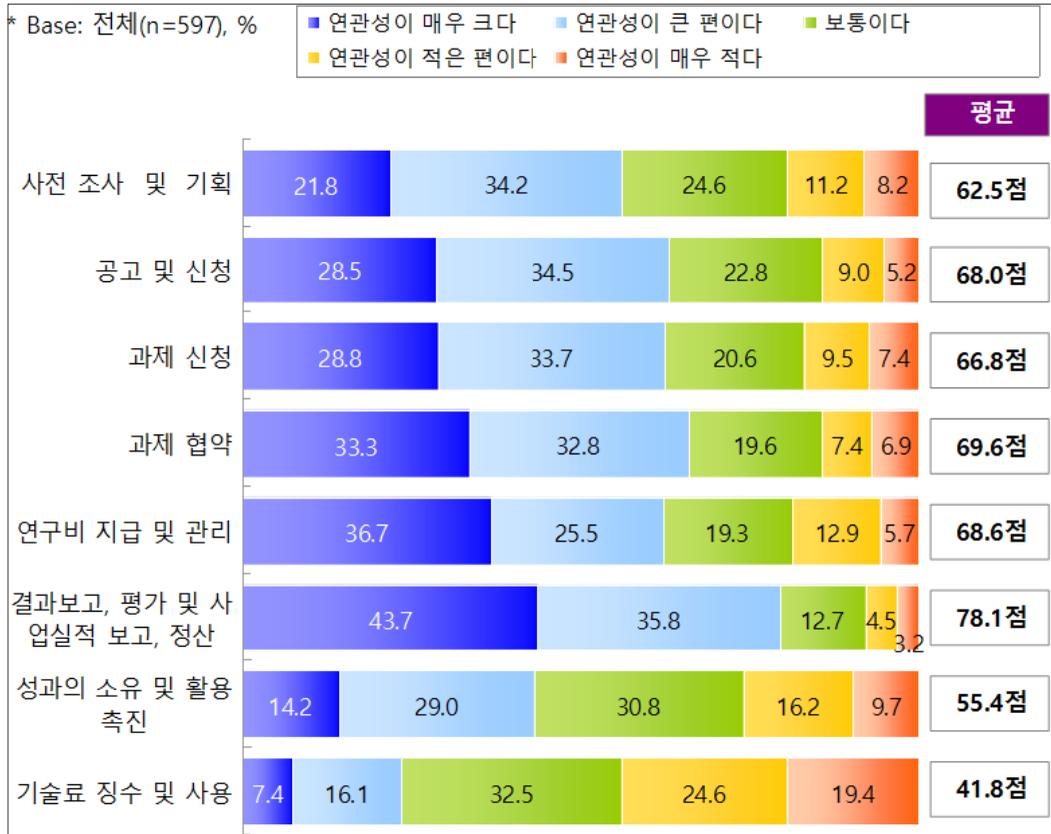
제5절 전주기 업무 프로세스

국가연구개발사업의 전주기 업무 프로세스에서는 각 단계별로 본인 업무와의 연관성 평가, 중요한 단계와 시간과 노력이 필요한 요소를 조사하였다. 또한 연구진행 시 정부나 전문기관의 개입수준을 평가하며 연구비 편성·집행·정산 및 결과보고에서 자율성 부여 정도를 평가하였다. 그리고 연구자가 책임을 느끼는 순서와 어려움을 느끼는 순서를 설문한 뒤, 개선할 점 등의 의견을 수렴하였다.

먼저 업무 연관성 평가의 질문은 ‘각 항목 중 귀하의 업무와 관련하여 가장 연관성이 높은 항목을 표시해 주십시오’ 였으며, 각 항목은 국가연구개발사업의 전주기 업무 프로세스인 ‘사전 조사 및 기획, 공고 및 신청, 과제선정, 과제협약, 연구비 지급 및 관리, 결과보고·평가 및 사업실적 보고·정산, 성과의 소유 및 활용촉진, 기술료 징수 및 사용’이다.

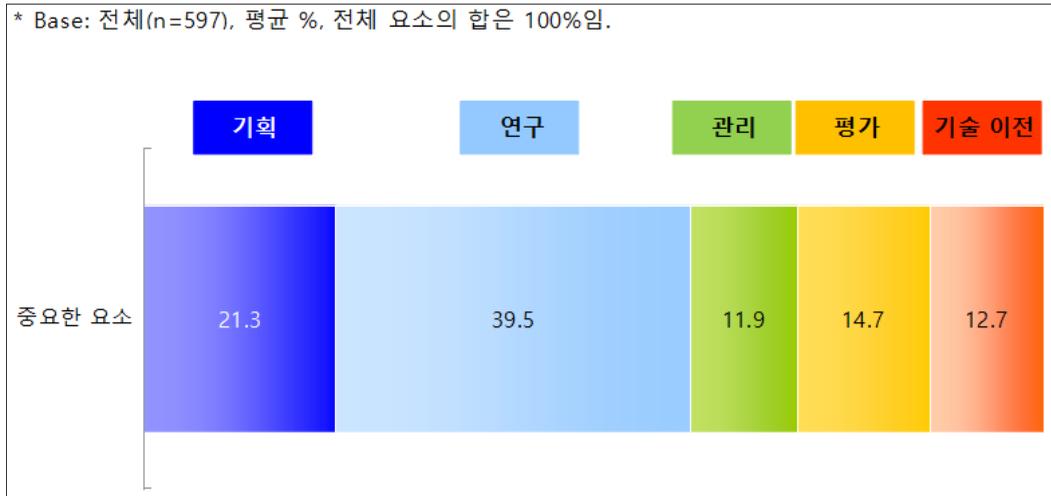
업무와 연관성 평가를 항목별 평균 점수로 살펴보면, ‘결과보고, 평가 및 사업실적 보고, 정산’이 평균 78.1점으로 가장 높았다. 다음은 ‘과제 협약’(평균 69.6점), ‘연구비 지급 및 관리’(평균 68.6점) 등의 순이며, ‘기술료 징수 및 사용’이 평균 41.8점으로 업무 연관성을 가장 낮게 평가했다. 담당 직무별로 살펴보면, 연구책임자(n=223)는 ‘사전조사 및 기획’(평균 70.2점), ‘공고 및 신청’(평균 72.1점), ‘과제 선정’(평균 74.4점), ‘결과 보고, 평가 및 사업실적 보고, 정산’(평균 79.0점)에서 높고, 연구원(n=133)은 ‘사전조사 및 기획’(평균 69.0점), ‘결과 보고, 평가 및 사업실적 보고, 정산’(평균 74.2점)에서 업무 연관성이 높게 평가되었다. 연구관리 부서장(n=40)은 ‘과제 협약’(평균 75.6점), ‘연구비 지급 및 관리’(평균 80.0점), ‘결과 보고, 평가 및 사업실적 보고, 정산’(평균 81.3점)에서 높게 평가되고, 연구관리 담당자(n=201)는 ‘과제 협약’(평균 77.2점), ‘연구비 지급 및 관리’(평균 82.0점), ‘결과 보고, 평가 및 사업실적 보고, 정산’(평균 79.0점)에서 업무 연관성이 높게 조사되었다.

〈그림 4-26〉 업무와 연관성 평가

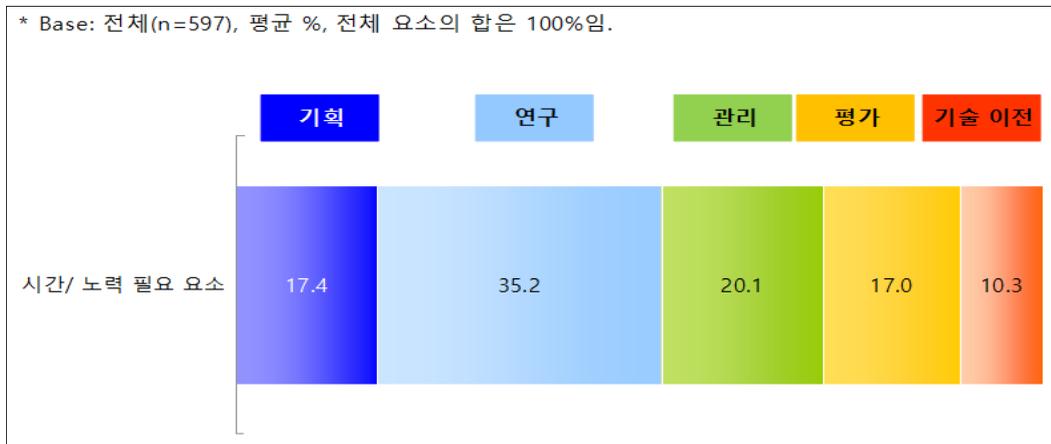


가장 중요한 요소의 질문은 ‘귀하는 국가연구개발사업 과제 수행 중 프로세스 단계 별 중요한 요소가 무엇이라고 생각하십니까?’ 였으며, 각 요소는 ‘기획 / 연구 / 관리 / 평가 / 기술 이전’ 이다. 국가연구개발사업 과제를 수행하는 단계별 중요한 요소의 비중을 %로 평가할 때, ‘연구’ 단계를 평균 39.5%로 가장 높은 비중으로 평가했다. 다음은 ‘기획’ 단계(평균 21.3%), ‘평가’ 단계(평균 14.7%), ‘기술 이전’ 단계(평균 12.7%), ‘관리’ 단계(평균 11.9%)의 순이었다.

〈그림 4-27〉 가장 중요한 요소



〈그림 4-28〉 가장 시간과 노력을 할애해야 할 요소

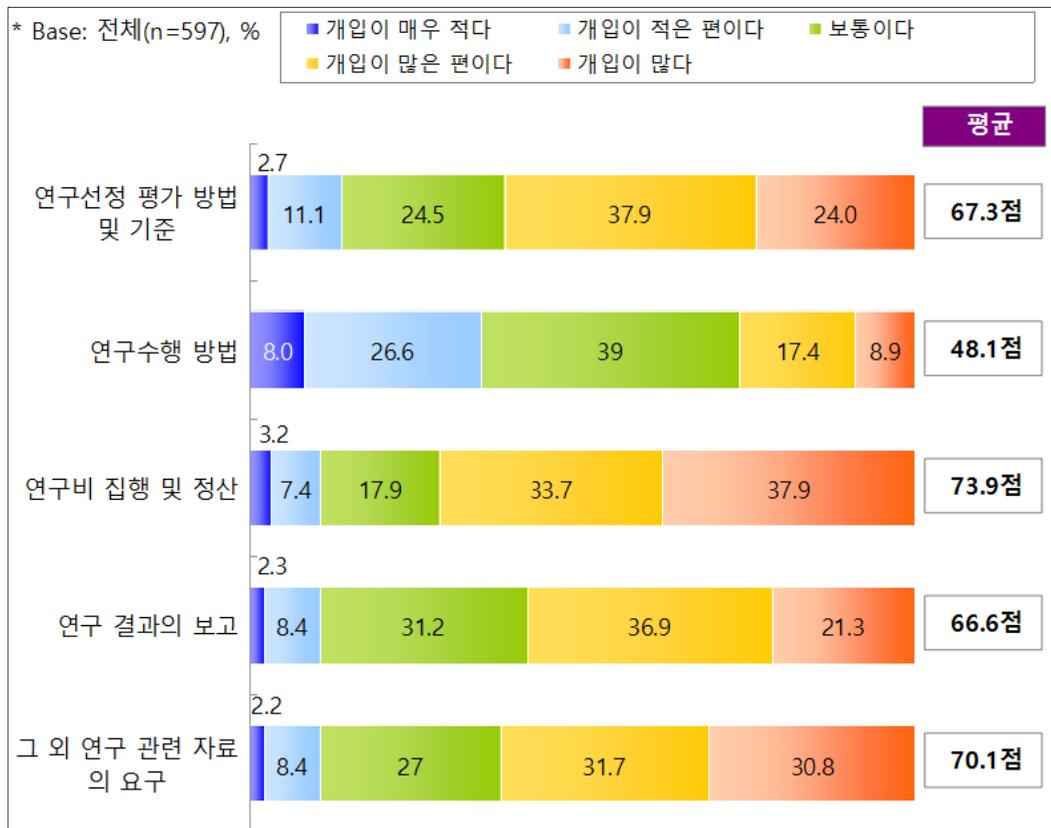


가장 시간과 노력을 할애해야 할 요소의 질문은 ‘실제 귀하 또는 귀하의 기관에서 국가연구개발사업 수행 중 프로세스 단계 별 가장 많은 노력과 시간을 할애하는 요소는 무엇이라고 생각하십니까?’ 였으며, 각 요소는 ‘기획 / 연구 / 관리 / 평가 / 기술 이전’ 이다. 과제를 수행하는 단계 중 시간과 노력을 할애해야 할 요소의 비중을 %로 보면, ‘연구’ 단계가 평균 35.2%로 가장 높고, 다음은 ‘관리’ 단계(평균 20.1%), ‘기획’ 단계(평균 17.4%), ‘평가’ 단계(17.0%), ‘기술 이전’ 단계(평균 10.3%)의 순이었다. 앞서 가장 중요한 요소와 마찬가지로

로 ‘연구’ 단계를 가장 높은 비중으로 평가하며, 중요한 요소에서는 ‘기획’ 단계를, 시간과 노력을 할애할 요소에서는 ‘관리’ 단계를 각각 좀 더 높게 평가했다.

정부의 개입 수준을 평가하는 질문은 ‘국가연구개발사업에 대하여 정부(중앙부처, 청 등)의 현재 개입 수준을 느끼는 대로 표시해 주십시오. (여기서 개입이란 보고나 승인, 점검, 자료요구 등을 의미합니다.)’ 였으며, 각 항목은 ‘연구선정평가 방법 및 기준, 연구수행 방법, 연구비 집행 및 정산, 연구결과의 보고, 그 외 연구관련 자료의 요구’ 이다. 국가개발사업 단계에서 정부가 개입하는 수준을 100점 만점 평균으로 평가해보면, ‘연구비 집행 및 정산’에서 평균 73.9점으로 가장 많이 개입한다고 응답했다. 다음은 ‘그 외 연구 관련 자료의 요구’(평균 70.1점), ‘연구 선정 평가 방법 및 기준’(평균 67.3점), ‘연구 결과의 보고’(평균 66.6점) 등의 순이며, ‘연구 수행 방법’에서 평균 48.1점으로 정부 개입이 가장 적다고 응답했다.

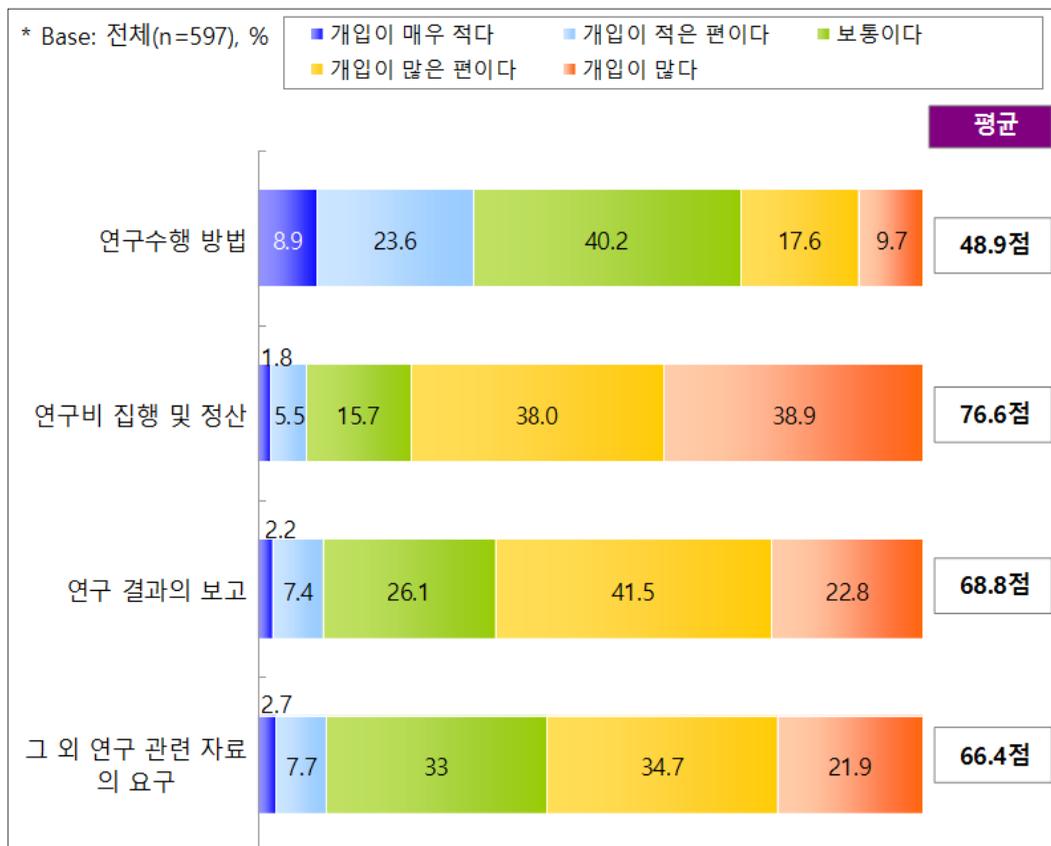
〈그림 4-29〉 정부의 개입 수준 평가



과학기술분야 규제개혁 기반연구

전문기관의 개입 수준을 평가하는 질문은 ‘국가연구개발사업에 대하여 과제 관리 전문기관의 현재 개입 수준을 느끼는 대로 표시해 주십시오. (여기서 개입이란 보고나 승인, 점검, 자료요구 등을 의미합니다.)’ 였으며, 각 항목은 ‘연구수행 방법, 연구비 집행 및 정산, 연구결과와 보고, 그 외 연구관련 자료의 요구’ 이다. 국가개발사업 단계에서 전문기관의 개입 수준을 100점 만점 평균으로 보면, ‘연구비 집행 및 정산’에서 평균 76.6점으로 가장 높고, 다음은 ‘연구 결과와 보고’(평균 68.8점), ‘그 외 연구 관련 자료의 요구’(평균 66.4점) 등의 순인 한편, ‘연구 수행 방법’에서 평균 48.9점으로 개입이 가장 적다고 평가했다. 정부의 개입 수준과 전문기관의 개입 수준을 비교해보면, 단계별 개입 수준이 비슷하며 정부는 ‘관련 자료 요구’를, 전문기관은 ‘연구 결과와 보고’ 단계에서 좀더 개입하는 것으로 조사되었다.

〈그림 4-30〉 전문기관의 개입 수준 평가



연구자의 자율성 부여 정도를 평가하는 질문은 ‘연구비 사용에 대해 연구자에게 자율성을 부여할 때, 어느 수준이 적당하다고 생각하십니까? (여기서 통제란 중앙부처나 전문기관에의 보고나 승인, 점검과 같은 개입을, 자율은 보고나 승인, 점검에서 개입이 없음을 의미합니다.)’ 였으며, 각 항목은 ‘연구비 편성, 연구비 집행, 연구비 정산 및 결과 보고’ 이다. 연구비 사용에 대한 가장 적당한 수준의 연구자 자율성 평가를 살펴보면, ‘연구비 편성’(평균 64.8점)과 ‘연구비 집행’(평균 63.4점)이 비슷하게 높았다. 한편, ‘연구비 정산 및 결과 보고’는 평균 44.6점으로 낮은 수준이었다. 직무별로 살펴보면, ‘연구비 편성’에 대한 적정 자율성을 연구직(n=356, 평균 69.5점)에서 연구관리직(n=241, 평균 57.9점)보다 더 높게 평가했다. ‘연구비 집행’도 마찬가지로 연구직(n=356, 평균 66.2점)에서 연구관리직(n=241, 평균 59.4점)보다 적정 자율성을 더 높게 평가했다. 직급별로 보면, 관리자급(n=263)에서 ‘연구비 편성’(평균 71.6점)과 ‘연구비 집행’(평균 69.1점)에 대한 적정 자율성 평가가 실무자급(n=334)에서 ‘연구비 편성’(평균 59.4점)과 ‘연구비 집행’(평균 59.0점)의 평가보다 더 높았다.

〈그림 4-31〉 연구자의 자율성 부여 정도

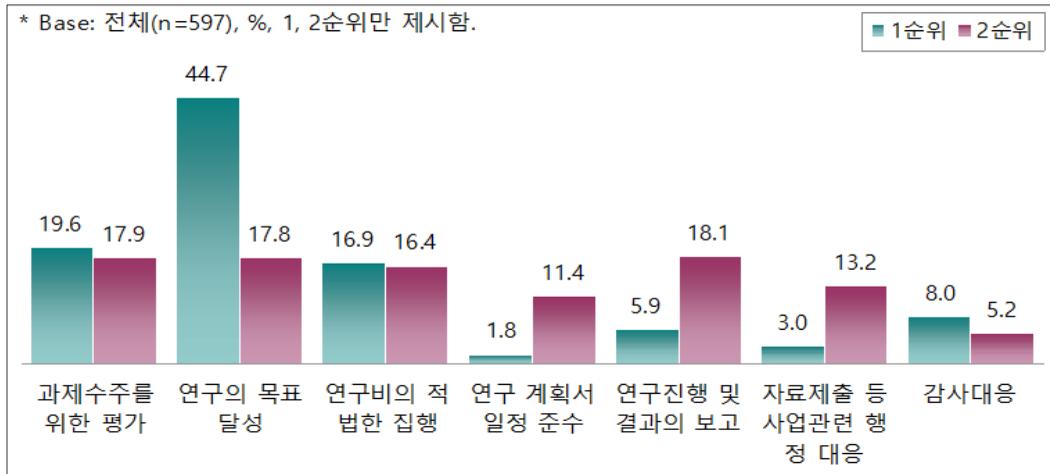


국가연구개발사업 수행 시 책임은 느끼는 순서의 질문은 ‘국가연구개발사업 수행 시 책임을 느끼는 순서를 표시해 주십시오. 각각 순위를 1위~7위까지 순서대로 선택해 주십시오.’ 이었다. 국가연구개발사업 수행 시, 책임을 느끼는

과학기술분야 규제개혁 기반연구

순서를 1순위로 살펴보면, ‘연구의 목표 달성’(44.7%)을 가장 많이 꼽았다. 다음은 ‘과제수주를 위한 평가’(19.6%), ‘연구비의 적법한 집행’(16.9%) 등의 순이었다. 책임을 느끼는 순서의 2순위를 살펴보면, ‘연구 진행 및 결과의 보고’(18.1%), ‘과제수주를 위한 평가’(17.9%), ‘연구의 목표 달성’(17.8%), ‘연구비의 적법한 집행’(16.4%)이 비슷하게 조사되었다.

〈그림 4-32〉 국가연구개발사업 수행 시 책임 느끼는 순서

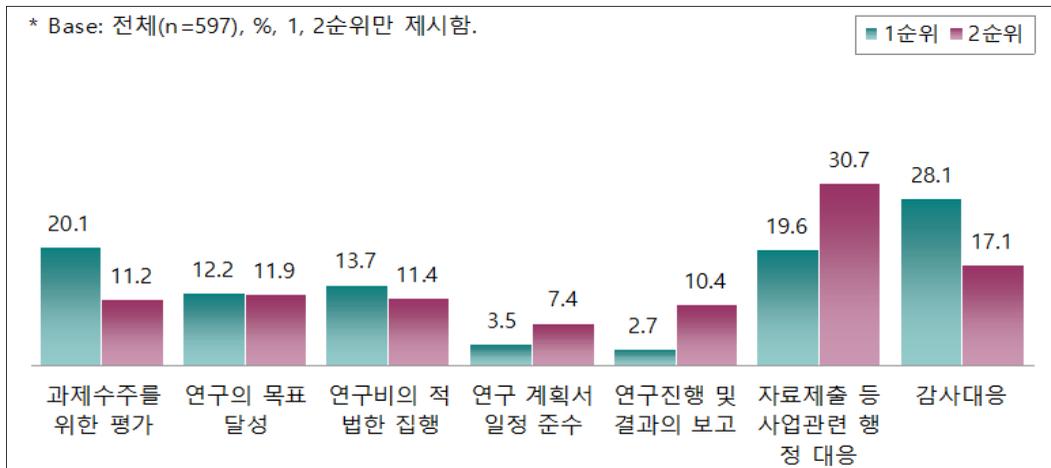


책임을 느끼는 순서의 1순위로, ‘연구의 목표달성’을 꼽은 응답은 50세~59세(54.3%), 정부출연 연구소(53.0%), 과학기술 정부출연 연구소(50.0%), 연구책임자(55.6%), 연구원(54.1%), 10년 이상 경력자(50.7%), ICT 분야(50.5%), 기계/부품/로보틱스 분야(51.4%), 화학/소재/재료 분야(61.8%), 기초과학 분야(62.2%), 기초/원천 부문(51.7%), 응용/개발 부문(53.5%), 박사(54.3%), 관리규정 비인지 응답자(50.0%)에서 특히 높았다. ‘과제수주를 위한 평가’는 연구책임자(23.8%), 10년 이상 경력자(24.3%), 과학/인문 융합 분야(27.1%), 바이오 분야(24.8%), 박사(25.0%)에서 상대적으로 높게 나타났다. 한편, ‘연구비의 적법한 집행’을 꼽은 응답은 39세 이하의 연령층, 여성(28.5%), 산학협력단(47.1%), 연구관리 담당자(32.3%), 3년 미만 경력자(22.5%), 3년 이상~5년 미만 경력자(22.7%), 5년 이상~10년 미만 경력자(23.1%), 기타 과학 분야(42.3%), 연구관리/행정 부문(33.5%), 학사(31.9%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

국가연구개발사업 수행 시 어려움을 느끼는 순서의 질문은 ‘국가연구개발사

업 수행 시 어려움을 느끼는 순서를 표시해 주십시오. 각각 순위를 1위~7위 까지 순서대로 선택해주십시오.’ 이었다. 국가연구개발사업 수행시, 어려움을 느끼는 순서를 1순위로 살펴보면, ‘감사 대응’(28.1%)이 가장 높고, 다음은 ‘과제수주를 위한 평가’(20.1%), ‘자료제출 등 사업관련 행정 대응’(19.6%) 등의 순으로 조사되었다. 어려움을 느끼는 순서의 2순위를 살펴보면, ‘자료제출 등 사업관련 행정 대응’(30.7%), ‘감사 대응’(17.1%) 등의 순으로 지적했다. 어려움을 느끼는 순서의 1순위로, ‘감사대응’을 꼽은 응답은 39세 이하의 연령층, 여성(36.7%), 산학협력단(39.7%), 연구관리 전문기관(45.5%), 연구관리 부서장(40.0%), 연구관리 담당자(39.8%), 5년 이상~10년 미만 경력자(34.6%), 과학/인문 융합 분야(34.1%), 기계/부품/로보틱스 분야(34.3%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(35.6%), 기타 과학 분야(44.2%), 연구관리/행정 부문(40.0%), 학사(36.2%), 석사(39.2%)에서 높은 편이었다.

〈그림 4-33〉 국가연구개발사업 수행 시 어려움 느끼는 순서

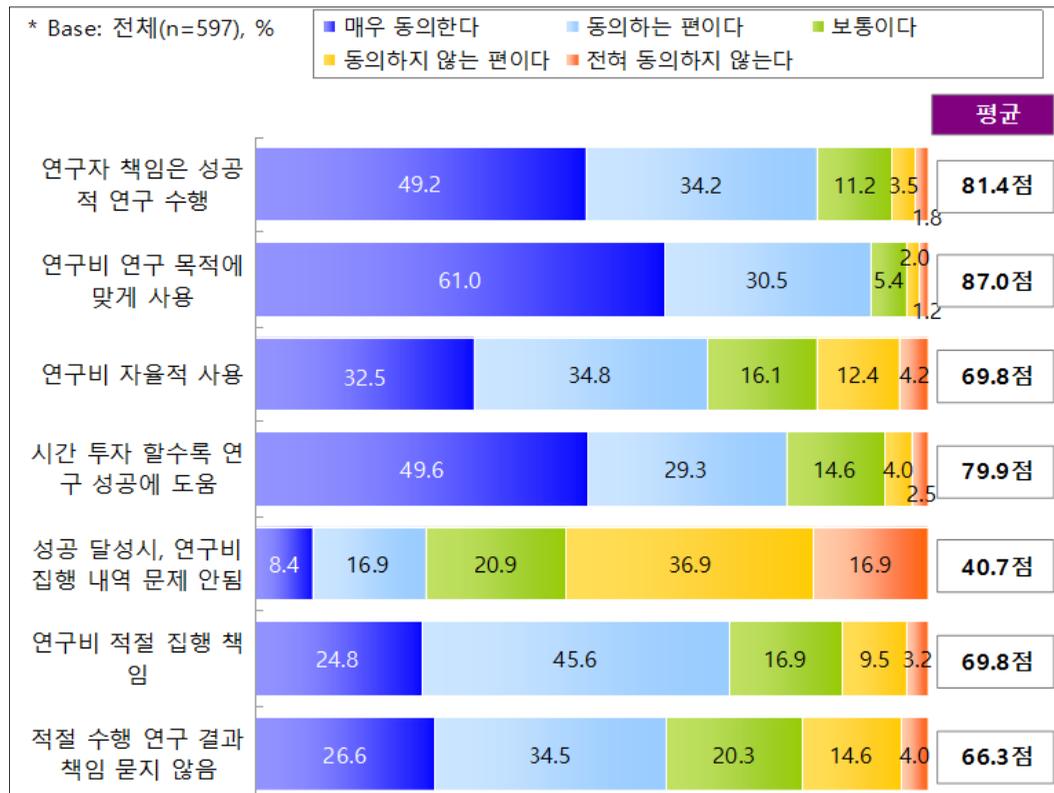


‘과제수주를 위한 평가’는 대학(24.3%), 연구책임자(27.8%), 10년 이상 경력자(25.0%), 기초과학 분야(27.0%), 기초/원천 부문(28.3%), 응용/개발 부문(24.9%), 박사(27.3%), 관리규정 비인지 응답자(27.5%)에서 상대적으로 높았다. ‘자료제출 등 사업관련 행정 대응’을 꼽은 응답은 정부출연 연구소(27.4%), 연구원(24.1%), ICT 분야(28.9%), 응용/개발 부문(25.8%), 관리규정 보통 인지 응답자(24.1%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

과학기술분야 규제개혁 기반연구

연구비와 책임성에 관련된 질문은 ‘아래의 진술에 대하여 동의하는 정도를 표시해 주십시오.’ 였고, 각 항목은 ‘연구자 책임은 성공적 연구 수행, 연구비 연구 목적에 맞게 사용, 연구비 자율적 사용, 시간 투자 할수록 연구 성공에 도움, 성공 달성 시, 연구비 집행 내역 문제 안됨, 연구비 적절 집행 책임, 적절한 절차로 수행된 연구는 결과에 책임을 물으면 안 됨’이다.

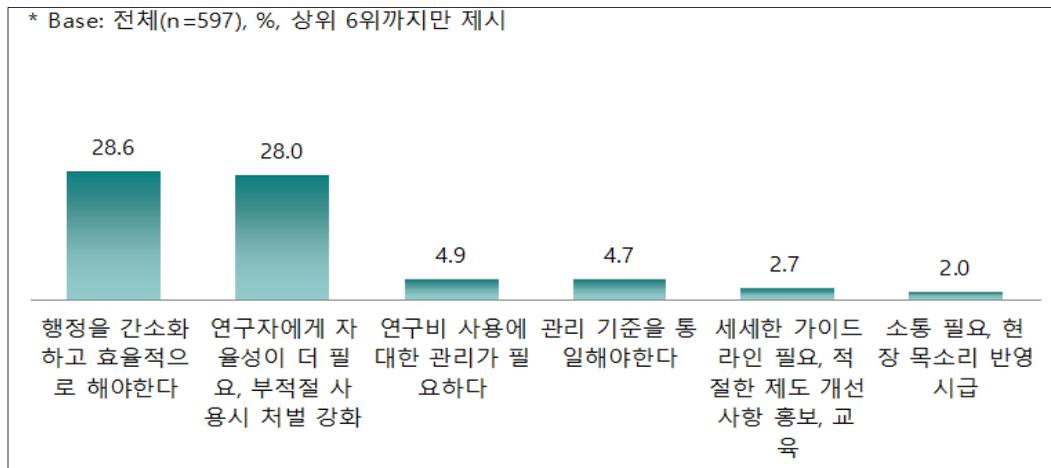
〈그림 4-34〉 주요 내용 동의 여부



국가연구개발사업 관련 주요 내용 동의 평가를 100점 만점 평균으로 살펴 보면, ‘연구비 연구 목적에 맞게 사용’ 항목이 평균 87.0점으로 가장 높게 평가되었다. 다음은 ‘연구자 책임은 성공적인 연구 수행’(평균 81.4점), ‘연구비 적절 집행 책임’(평균 69.8점), ‘시간 투자 할수록 연구 성공에 도움’(평균 69.8점) 등의 순으로 조사되었다. 한편, ‘연구 성공 달성시, 연구비 집행 내역이 문제 안됨’ 항목에 대해서는 평균 40.7점으로 동의가 낮은 수준이었다.

개선점을 묻는 질문은 ‘국가연구개발사업의 관리에 있어서 문제가 발생하는 부분, 개선이 필요한 부분에 대한 귀하의 의견을 자유롭게 기술해 주십시오.’ 이었다. 국가연구개발사업의 관리의 개선 의견으로, ‘행정을 간소화하고 효율적으로 해야 한다’(28.6%)와 ‘연구자에게 자율성이 더 필요, 부적절 사용시 처벌 강화’(28.0%)가 비슷하게 높았다. ‘행정을 간소화하고 효율적으로 해야 한다’는 30세~39세(37.9%), 여성(42.4%), 산학협력단(42.6%), 연구관리 담당자(33.3%), 3년 미만의 경력자(34.9%), 3년 이상~5년 미만 경력자(42.4%), 과학/인문 융합 분야(32.9%), 기타 분야(46.2%), 연구관리/행정 부문(37.3%), 학사(34.4%)에서 상대적으로 높았다. ‘연구자에게 자율성이 더 필요, 부적절 사용시 처벌 강화’는 40세~49세(34.0%), 남성(32.8%), 정부출연 연구소(34.4%), 연구관리 전문기관(34.1%), 연구책임자(35.4%), 10년 이상 경력자(36.4%), 화학/소재/재료 분야(32.4%), 기초과학 분야(40.5%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(32.2%), 박사(33.6%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-35〉 개선 의견



제6절 R&D 연구관리 기본방향

R&D 연구관리 기본방향에서는 4차 산업혁명 시대에 연구관리 방향성이 영향을 미치는지, 그 중 어떤 방향이 중요한지를 물었다. 연구관리 규제에 있어서는 현행 규제를 철저히 지키는 것이 가능한지, 이와 관련하여 감사에서 지적받은 적이 있는지 등 현실과의 괴리를 조사하였다. 또한 제도에 어려움을 느꼈을 때, 도우미센터에 문의한 경험이 있는지를 물었다.

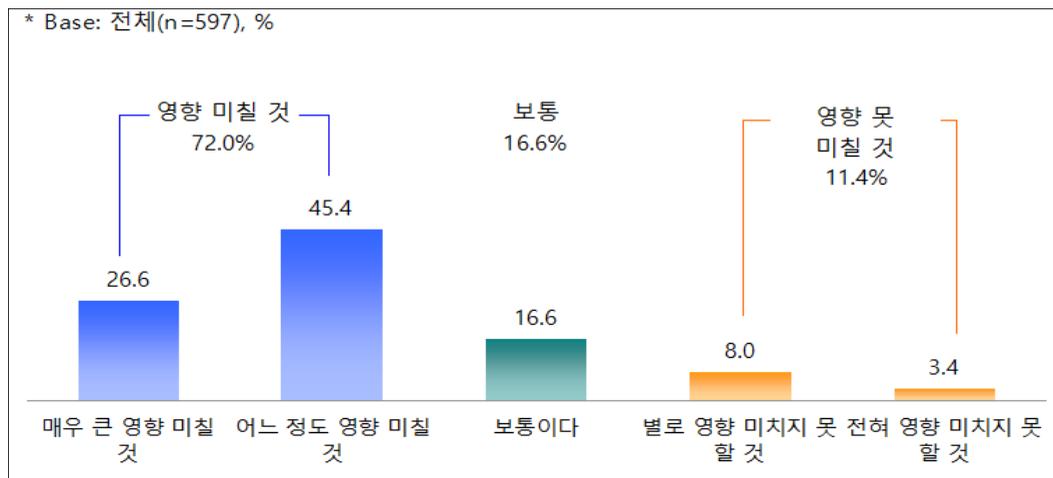
먼저 4차 산업혁명시대에 영향 미치는 정도의 질문은 ‘귀하는 연구자의 R&D 연구관리의 방향성이 한국의 4차 산업혁명 시대에 어느 정도 영향을 미칠 것으로 생각하십니까?’ 였다.

R&D 연구관리 방향성이 4차 산업혁명 시대에 ‘영향 미칠 것’이라는 전망은 72.0% (매우 큰 영향을 미칠 것 26.6%+어느 정도 영향을 미칠 것 45.4%)로 매우 높은 편이었다. 한편, ‘보통이다’는 16.6%, ‘영향 못 미칠 것’은 11.4%(전혀 영향을 미치지 못할 것 3.4%+별로 영향을 미치지 못할 것 8.0%)로 조사되었다. R&D 연구관리 방향성이 ‘영향을 미칠 것’이라는 여성(78.5%), 과학기술 정부출연 연구소(76.8%), 산학협력단(82.4%), 연구관리 부서장(82.5%), 연구관리 담당자(77.6%), 화학/소재/재료 분야(76.5%), 기타 과학 분야(88.5%), 연구관리/행정 부문(77.8%), 학사(77.3%)에서 특히 높게 나타났다. ‘보통이다’는 전망은 50세~59세(23.9%), 3년 이상~5년 미만 경력자(22.7%), 기초과학 분야(24.3%), 관리규정 보통 인지 응답자(21.6%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘영향 못 미칠 것’이라는 전망은 정부출연 연구소(16.3%), 연구관리 전문기관(20.5%), 연구원(16.5%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(20.0%), 관리규정 비인지 응답자(17.5%)에서 상대적으로 높았다.

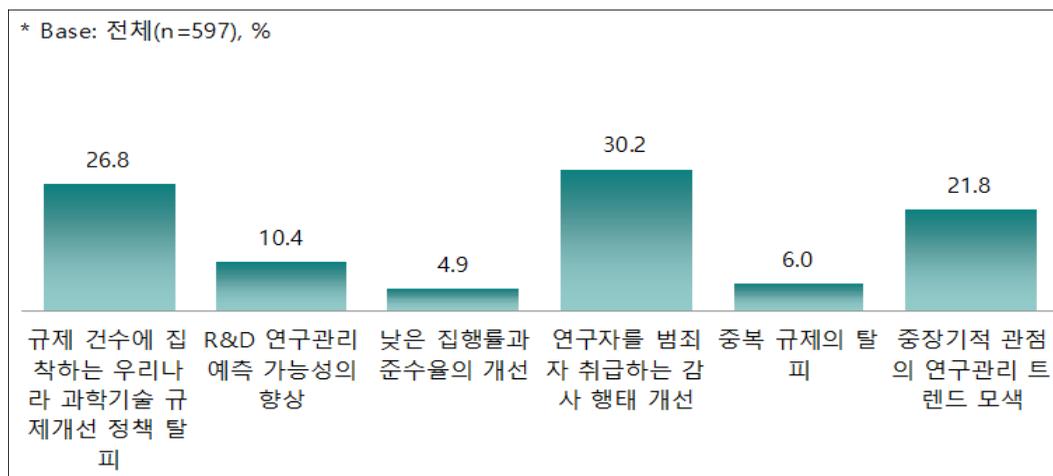
연구관리 기본 방향 중 가장 중요한 방향을 묻는 질문은 ‘기본방향 중에 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?’ 였다. 새로운 R&D연구관리 기본 방향 중 가장 중요한 것으로 ‘연구자를 범죄자 취급하는 감사 행태 개선’(30.2%)을 가장 높게 꼽았다. 다음은 ‘규제 건수에 집착하는 우리나라 과학 기술 규제개선 정책 탈피’(26.8%), ‘중장기적 관점의 연구관리 트렌드 모색’(21.8%) 등의 순으로 이어졌다. ‘연구자를 범죄자 취급하는 감사 행태 개선’

이 중요하다고 꼽은 응답은 40세 이상의 연령층, 정부출연연구소(36.7%), 대학(35.6%), 연구책임자(40.4%), 10년 이상 경력자(38.2%), 기계/부품/로보틱스 분야(34.3%), 기초과학 분야(35.1%), 기초/원천 부문(35.2%), 응용/개발 부문(36.2%), 박사(38.8%)에서 높았다. ‘규제건수 집착하는 규제개선 정책 탈피’는 산학협력단(35.3%), 연구관리 부서장(37.5%), ICT 분야(33.0%), 기초과학 분야(32.4%), 석사(33.6%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

〈그림 4-36〉 4차 산업혁명 시대 영향 정도



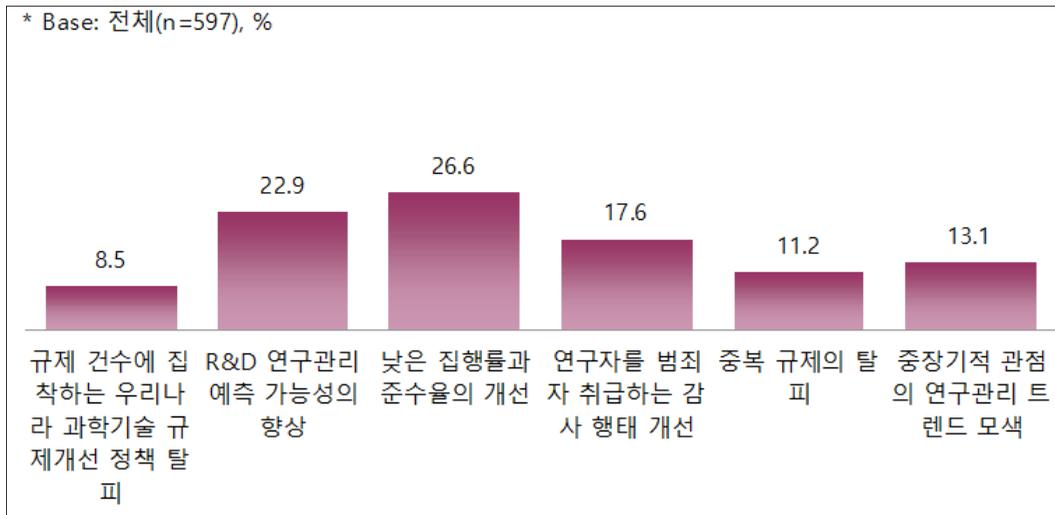
〈그림 4-37〉 가장 중요한 기본방향



과학기술분야 규제개혁 기반연구

연구관리 기본 방향 중 가장 중요하지 않은 방향을 묻는 질문은 ‘기본방향 중에 가장 중요하지 않은 것은 무엇이라고 생각하십니까?’ 였다. 가장 중요하지 않은 기본 방향으로 ‘낮은 집행률과 준수율의 개선’(26.6%), ‘R&D 연구관리 예측 가능성의 향상’(22.9%), ‘연구자를 범죄자 취급하는 감사 형태 개선’(17.6%) 등의 순으로 지적했다. ‘낮은 집행률과 준수율의 개선’을 지적한 응답은 30세~39세(30.8%), 과학기술 정부출연 연구소(39.3%), 연구관리 전문기관(36.4%), 연구관리 부서장(42.5%), ICT 분야(34.0%), 화학/소재/재료 분야(30.9%), 기타 과학 분야(30.8%), 연구관리/행정 부문(31.9%), 관리규정 비인지 응답자(32.5%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

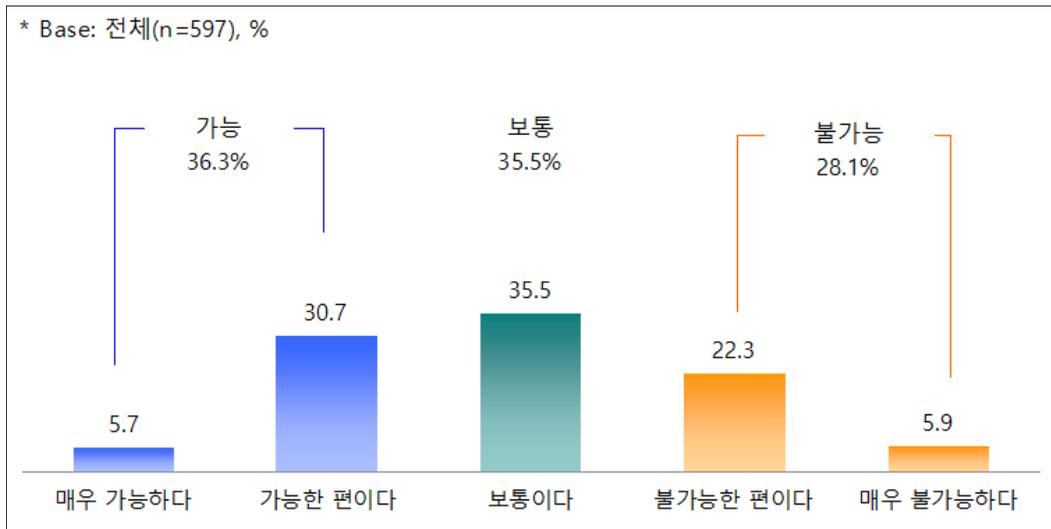
〈그림 4-38〉 가장 중요하지 않은 기본방향



현행 규제 수행 가능성을 묻는 질문은 ‘귀하는 국가연구개발을 수행하는 동안 현행 규제를 철저히 지켜서 수행하는 것이 가능하다고 생각하십니까?’ 였다. 현행 규제를 철저히 지켜서 국가연구개발을 수행하는 것에 대해, ‘가능’ 평가는 36.3%(매우 가능하다 5.7%+가능한 편이다 30.7%)로, ‘불가능’ 평가 28.1% (매우 불가능하다 5.9%+불가능한 편이다 22.3%)보다 8.2%p 더 높게 평가한 한편, ‘보통’ 평가는 35.5%였다. 현행 규제를 지켜서 수행하는 것이 ‘가능하다’는 18세~29세(41.3%), 50세~59세(41.3%), 여성(41.8%), 연구관리 전문기관(47.7%), 연구관리 담당자(44.3%), 3년 이상~5년 미만 경력자(40.9%), 5년

이상~10년 미만 경력자(40.8%), 기초과학 분야(43.2%), 기타 과학 분야(40.4%), 학사(40.5%), 관리규정 인지 응답자(42.5%)에서 상대적으로 높았다. ‘보통’ 평가는 과학기술 정부출연 연구소(41.1%), 산학협력단(44.1%), 연구원(45.9%), 바이오 분야(42.9%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(40.0%), 기타 과학 분야(40.4%), 관리규정 보통 인지 응답자(42.0%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘불가능하다’는 연구책임자(34.5%), 10년 이상 경력자(34.6%), ICT 분야(41.2%), 기계/부품/로보틱스 분야(37.1%), 화학/소재/재료 분야(32.4%), 박사(32.6%), 관리규정 보통 인지 응답자(35.8%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

〈그림 4-39〉 현행 규제 수행 가능성



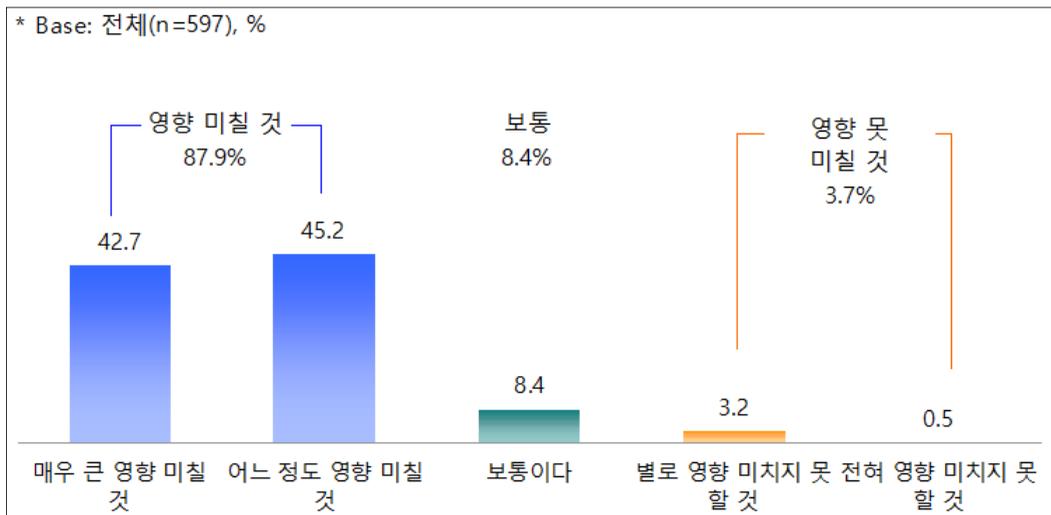
복잡한 규제가 연구 수행에 미치는 영향과 규제 완화 후 위반시 철저한 제재 필요성을 묻는 질문은 ‘규제의 복잡함이 연구 수행에 어느 정도 영향을 미친다고 생각하십니까?’였으며, 영향 미친다고 선택한 응답자에게만 ‘연구 몰입도 향상을 위해, R&D 규제 자체는 완화하되, 대신 규제 위반 적발시 철저한 제재를 가하는 것이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?’를 물었다.

복잡한 규제가 연구 수행에 ‘영향을 미칠 것’이란 평가가 87.9%(매우 큰 영향을 미칠 것 42.7%+어느 정도 영향을 미칠 것 45.2%)로 매우 높은 한편, ‘보통’ 평가는 8.4%, ‘영향을 못 미칠 것’이란 평가는 3.7%(전혀 영향을 미치지 못

과학기술분야 규제개혁 기반연구

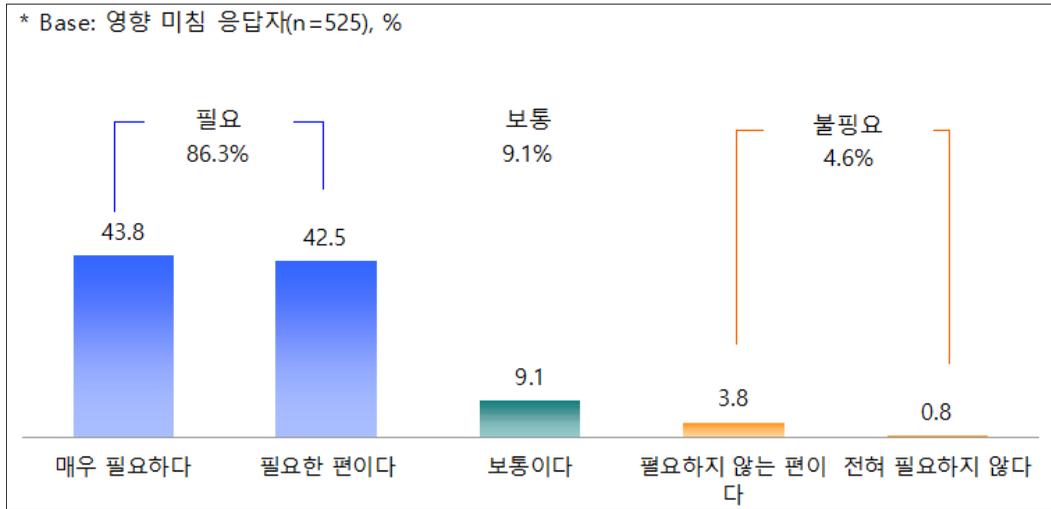
할 것 0.5%+별로 영향을 미치지 못할 것 3.2%)에 불과했다. 복잡한 규제가 연구 수행에 ‘영향 미친다’는 응답은 정부출연 연구소(93.5%), 과학기술 정부출연 연구소(94.6%), 연구관리 부서장(97.5%), ICT 분야(93.8%), 응용/개발 부문(93.4%)에서 특히 높았다. ‘보통이다’는 산학협력단(14.7%), 과학/인문 융합 분야(12.9%), 기타 과학 분야(13.5%)에서 상대적으로 높은 편인 한편, ‘영향 못 미친다’는 응답은 연구관리 전문기관(9.1%)에서 상대적으로 높았다.

〈그림 4-40〉 복잡한 규제가 연구 수행에 미치는 영향



복잡한 규제가 연구 수행에 영향을 미친다는 응답자(n=525)는 규제를 완화하고 위반시 철저한 제재를 하는 것에 대해 ‘필요’ 평가는 86.3%(매우 필요하다 43.8%+필요한 편이다 42.5%)로 매우 높게 조사되었다. 한편, ‘보통’ 평가는 9.1%, ‘불필요’ 평가는 4.6%(전혀 필요하지 않다 0.8%+필요하지 않는 편이다 3.8%)에 불과했다. 위반시 철저한 제재가 ‘필요하다’는 응답은 과학기술 정부출연 연구소(94.3%), 연구관리 전문기관(91.4%), 3년 이상~5년 미만 경력자(93.0%), ICT 분야(92.3%), 기초과학 분야(91.2%), 기타 과학 분야(90.7%), 학사(91.2%)에서 특히 높게 나타났다. ‘보통이다’는 화학/소재/재료 분야(14.8%), 석사(13.9%)에서 상대적으로 높았고, ‘필요하지 않다’는 기계/부품/로보틱스 분야(15.6%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

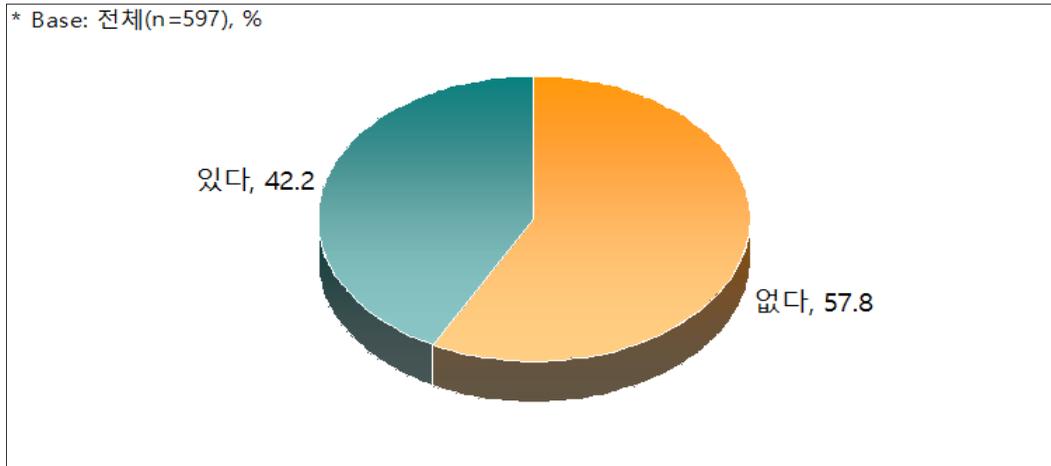
〈그림 4-41〉 규제 완화 후 위반시 철저한 제재 필요성



도우미센터 문의 질문은 ‘연구관련 규정에 대해서 용어 이해의 어려움을 느끼고 R&D 도우미센터에 문의한 적이 있습니까?’ 문의 유경험자만 ‘문의한 적이 있다면, 지금까지 총 몇 회를 문의하셨습니다?’와 ‘R&D도우미센터에 문의 후에 어려움이 해소되셨습니까?’를 묻고, 문의 후 어려움 해소 안 됨 응답자만 ‘R&D도우미센터 문의 후, 어려움이 해소되지 않아서 다른 전문기관에 재문의 하신 적이 있습니까?’와 ‘전문기관에 재문의 하신 후에는 어려움이 해소되셨습니까?’를 물었다.

연구관련 규정의 용어에 어려움을 느꼈을 때, R&D 도우미 센터에 문의한 경험이 ‘있다’는 42.2%이고, ‘없다’는 57.8%로 무경험자가 유경험자보다 15.6%p 더 높았다. R&D 도우미 센터 문의 경험 ‘있다’는 39세 이하의 연령층, 여성(57.6%), 산학협력단(61.8%), 연구관리 담당자(66.2%), 3년 이상~5년 미만 경력자(57.6%), 과학/인문 융합 분야(47.1%), 기타 기관 소속(69.2%), 연구관리/행정 부문(63.2%), 학사(65.6%), 관리규정 인지 응답자(47.8%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘없다’는 40세 이상의 연령층, 남성(63.3%), 정부출연 연구소(67.0%), 과학기술 정부출연 연구소(62.5%), 연구책임자(71.3%), 연구원(71.4%), 10년 이상 경력자(62.1%), 기계/부품/로보틱스 분야(68.6%), 화학/소재/재료 분야(64.7%), 기초과학 분야(78.4%), 기초/원천 부문(70.3%), 응용(67.1%), 박사(70.4%), 관리규정 보통 인지 응답자(66.0%), 관리규정 비인지 응답자(80.0%)에서 높았다.

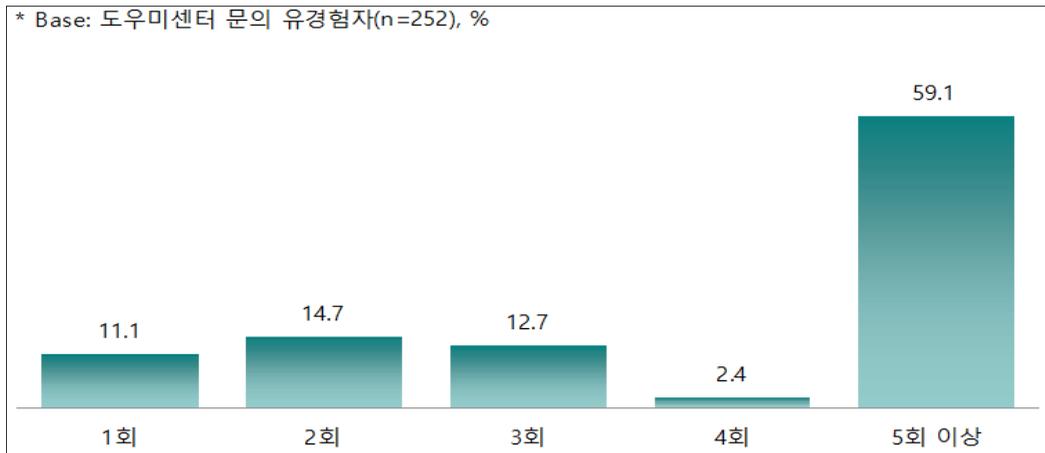
〈그림 4-42〉 도우미센터 문의 경험



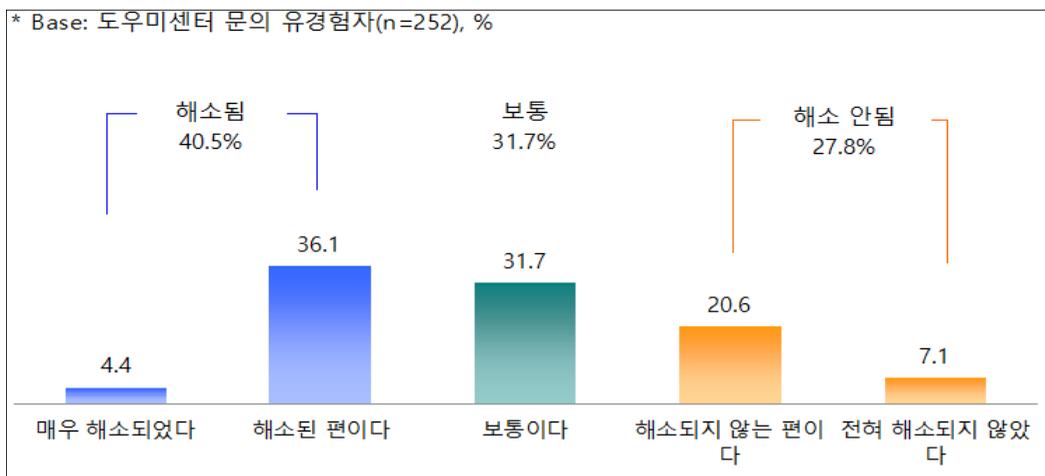
R&D 도우미 센터 문의 유경험자(n=252)의 문의 횟수로는 ‘5회 이상’이 59.1%로 매우 높고, 다음은 ‘2회’(14.7%), ‘3회’(12.7%), ‘1회’(11.1%) 등의 순이었다. ‘5회 이상’ 문의했다는 응답은 산학협력단(69.0%), 3년 이상~5년 미만 경력자(73.7%), 기타 기관 소속(80.6%), 연구관리/행정 부문(68.4%), 학사(66.4%)에서 높게 나타났다. ‘2회’는 기초/원천 부문(25.6%)에서 상대적으로 높은 한편, ‘3회’는 대학(20.3%), 5년 이상~10년 미만 경력자(19.2%), 기초/원천 부문(23.3%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

R&D 도우미 센터 문의 유경험자(n=252)가 문의 후 어려움이 해소되었는지에 대해, ‘해소되었다’는 40.5%(매우 해소되었다 4.4%+해소된 편이다 36.1%)로 ‘해소되지 않았다’ 27.8%(전혀 해소되지 않았다 7.1%+해소되지 않은 편이다 20.6%)보다 12.7%p 더 높게 나타났다. 한편, ‘보통이다’는 31.7%로 조사되었다. 어려움이 ‘해소되었다’는 18세~29세(48.8%), 연구책임자(48.4%), 3년 미만 경력자(49.2%), 과학/인문 융합 분야(52.5%), 응용/개발 부문(50.0%)에서 높았다. ‘보통이다’는 대학(40.5%), 연구책임자(39.1%), 바이오 분야(38.2%), 기초/원천 부문(46.5%), 박사(38.9%), 관리규정 보통 인지 응답자(38.2%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘해소되지 않았다’는 18세~29세(34.1%), 산학협력단(35.7%), 연구관리 부서장(35.3%), 연구관리 담당자(35.3%), 3년 이상~5년 미만 경력자(44.7%), 연구관리/행정 부문(36.8%), 학사(38.3%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-43〉 도우미센터 문의 횟수



〈그림 4-44〉 도우미센터 문의 후 어려움 해소 여부



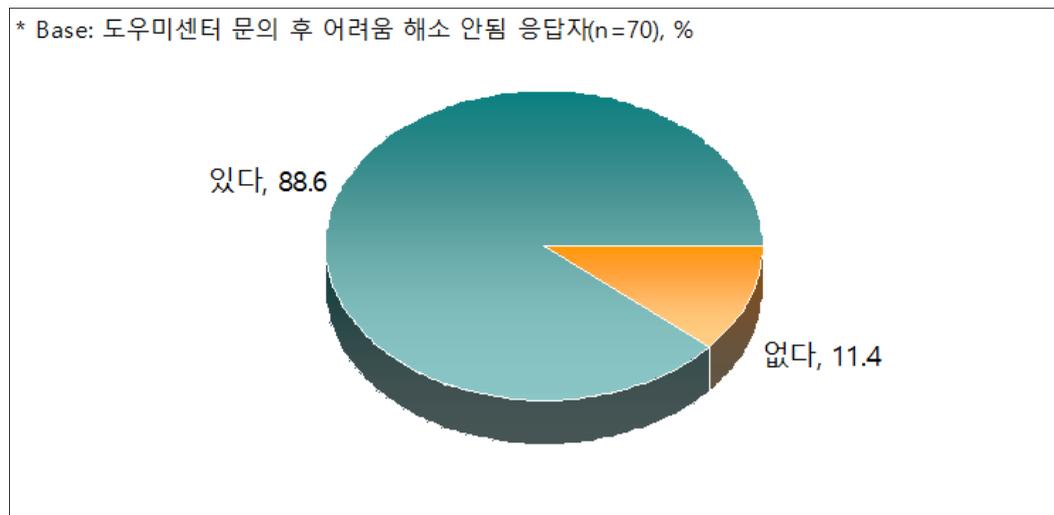
R&D 도우미 센터 문의 유경험자(n=252)가 문의 후 어려움이 해소되었는지에 대해, ‘해소되었다’는 40.5%(매우 해소되었다 4.4%+해소된 편이다 36.1%)로 ‘해소되지 않았다’ 27.8%(전혀 해소되지 않았다 7.1%+해소되지 않은 편이다 20.6%)보다 12.7%p 더 높게 나타났다. 한편, ‘보통이다’는 31.7%로 조사되었다. 어려움이 ‘해소되었다’는 18세~29세(48.8%), 연구책임자(48.4%), 3년 미만 경력자(49.2%), 과학/인문 융합 분야(52.5%), 응용/개발 부문(50.0%)에서 높았다. ‘보통이다’는 대학(40.5%), 연구책임자(39.1%), 바이오 분야(38.2%), 기초/원천 부문(46.5%), 박사(38.9%), 관리규정 보통 인지 응답자(38.2%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘해소되지 않았다’는 18세~29세(34.1%), 산학협력단

과학기술분야 규제개혁 기반연구

(35.7%), 연구관리 부서장(35.3%), 연구관리 담당자(35.3%), 3년 이상~5년 미만 경력자(44.7%), 연구관리/행정 부문(36.8%), 학사(38.3%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

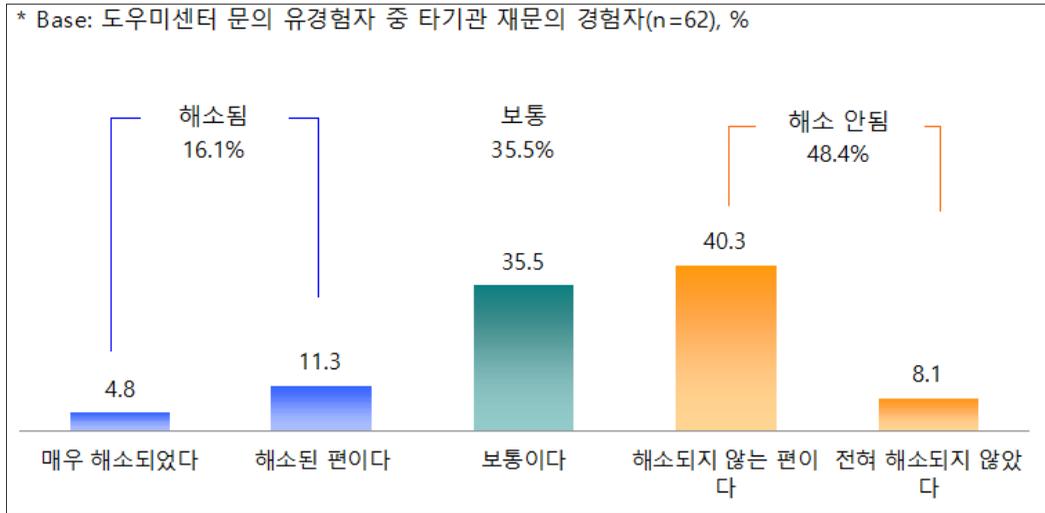
R&D 도우미 센터 문의 후 어려움 해소 안됨 응답자(n=70) 중 다른 기관에 재 문의한 경험이 '있다'는 88.6%로 '없다' 11.4%보다 매우 높았다. 재문의 경험 '있다'는 응답자 특성별로 큰 특징없이 높게 나타났다. '없다'는 응답은 50세~59세(42.9%), 연구책임자(37.5%), 기계/부품/로보틱스 분야(33.3%), 화학/소재/재료 분야(28.6%), 응용/개발 부문(42.9%), 관리규정 보통 인지 응답자(25.0%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-45〉 문의 후 어려움 해소 안되어 타 기관 재 문의 경험



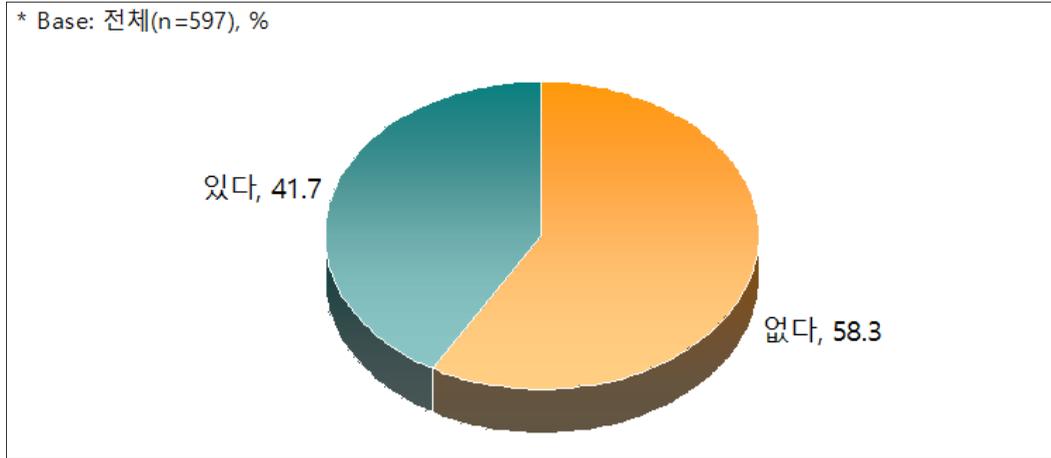
R&D 도우미 센터 문의 후 어려움 해소 안되어서 타기관에 재문의 유경험자(n=62)의 어려움 해소 여부에 대해 '해소되지 않았다'가 48.4%(전혀 해소되지 않았다 8.1%+해소되지 않은 편이다 40.3%)로 '해소되었다' 16.1%(매우 해소되었다 4.8%+해소된 편이다 11.3%)보다 세 배 이상 더 높은 한편, '보통이다'는 35.5%로 조사되었다. 재문의 후에도 '해소되지 않았다'는 18세~29세(66.7%), 50세~59세(75.0%), 과학기술 정부출연 연구소(71.4%), 3년 이상~5년 미만 경력자(62.5%), 기계/부품/로보틱스 분야(75.0%), 기초과학 분야(100.0%), 응용/개발 부문(62.5%), 석사(66.7%)에서 상대적으로 높았다.

〈그림 4-46〉 재 문의 후 어려움 해소 여부



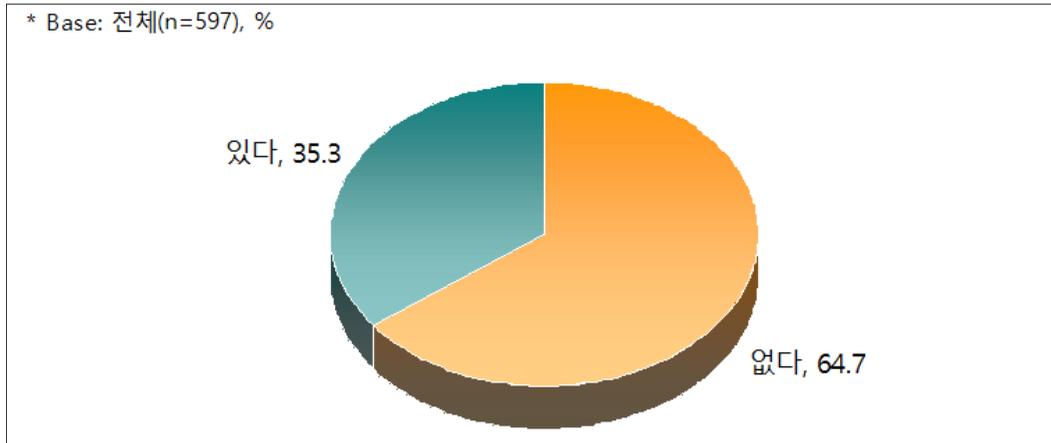
관행 규정 위반 이유로 감사 지적 경험 여부를 묻는 질문은 ‘고의가 아니라 규정의 내용을 오해하여 위반하였다거나 기존 관행을 그대로 따랐는데, 알고 보니 규정 위반이라는 이유로 감사에 지적을 당한 적이 있습니까?’ 였다. 기존의 관행대로 따랐거나, 규정 오해로 규정 위반을 감사로부터 지적 받은 경험이 ‘있다’는 41.7%이고, ‘없다’는 58.3%로 무경험자가 유경험자보다 16.6%p 더 많았다. 규정 오해로 규정 위반을 지적 받은 적 ‘있다’는 산학협력단(66.2%), 연구관리 담당자(53.2%), 5년 이상~10년 미만 경력자(46.9%), 기계/부품/로보틱스 분야(54.3%), 기타 과학 분야(71.2%), 연구관리/행정 부문(54.1%), 학사(48.5%), 석사(47.2%), 관리규정 인지 응답자(46.3%)에서 상대적으로 높았다. ‘없다’는 18세~29세(63.8%), 과학기술 정부출연 연구소(64.3%), 연구책임자(63.7%), 연구원(66.9%), 3년 미만 경력자(65.1%), 과학/인문 융합 분야(62.4%), ICT 분야(66.0%), 기초과학 분야(73.0%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(63.3%), 기초/원천 부문(66.9%), 박사(64.8%), 관리규정 보통 인지 응답자(66.7%), 관리규정 비인지 응답자(70.0%)에서 높은 편이었다.

〈그림 4-47〉 관행 규정 위반 이유로 감사 지적 경험 여부



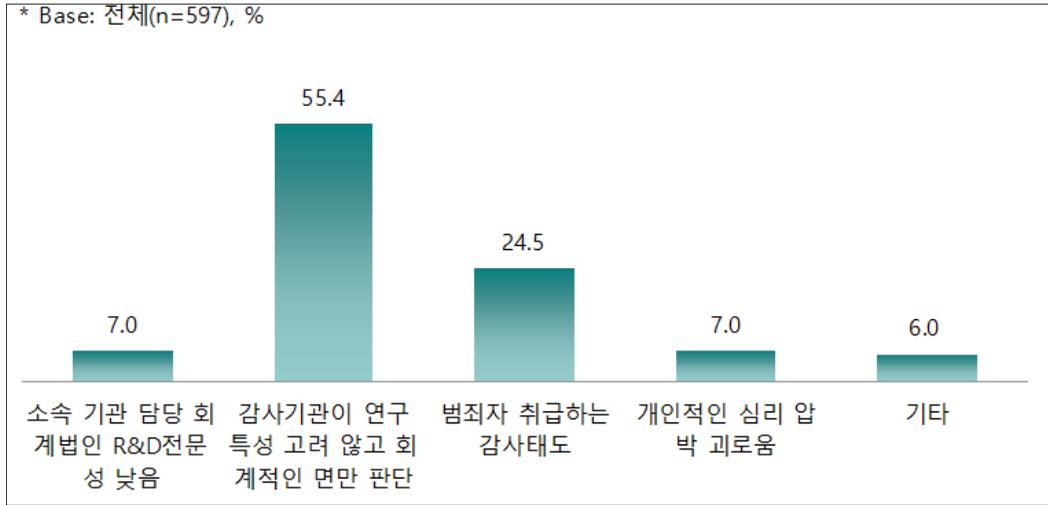
위반 규정 없이 감사 지적 경험 여부를 묻는 질문은 ‘연구과제 수행 중 명백히 규정 자체에 위반 규정이 없었음에도, 감사 등을 통하여 지적을 당한 적이 있습니까?’ 였다. 연구과제를 수행하면서 규정 위반이 없었음에도 감사로부터 지적을 받은 경험이 ‘있다’는 35.3%이고, ‘없다’는 64.7%로, 무경험자가 두 배 정도 더 많았다. 위반 규정 없이 감사 지적 받은 경험이 ‘있다’는 여성(39.9%), 산학협력단(57.4%), 연구관리 전문기관(40.9%), 연구관리 부서장(42.5%), 연구관리 담당자(45.3%), 3년 이상 5년 미만 경력자(40.9%), 기타 과학 분야(50.0%), 연구관리/행정 부문(44.9%), 관리규정 인지 응답자(39.7%)에서 상대적으로 높은 편이었다. ‘없다’는 18세~29세(70.0%), 대학(68.9%), 연구책임자(69.1%), 연구원(74.4%), 3년 미만 경력자(72.9%), 화학/소재/재료 분야(70.6%), 기초과학 분야(73.0%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(71.1%), 응용/개발 부문(69.0%), 관리규정 보통 인지 응답자(72.2%), 관리규정 비인지 응답자(77.5%)에서 높았다.

〈그림 4-48〉 위반 규정 없이 감사 지적 경험 여부



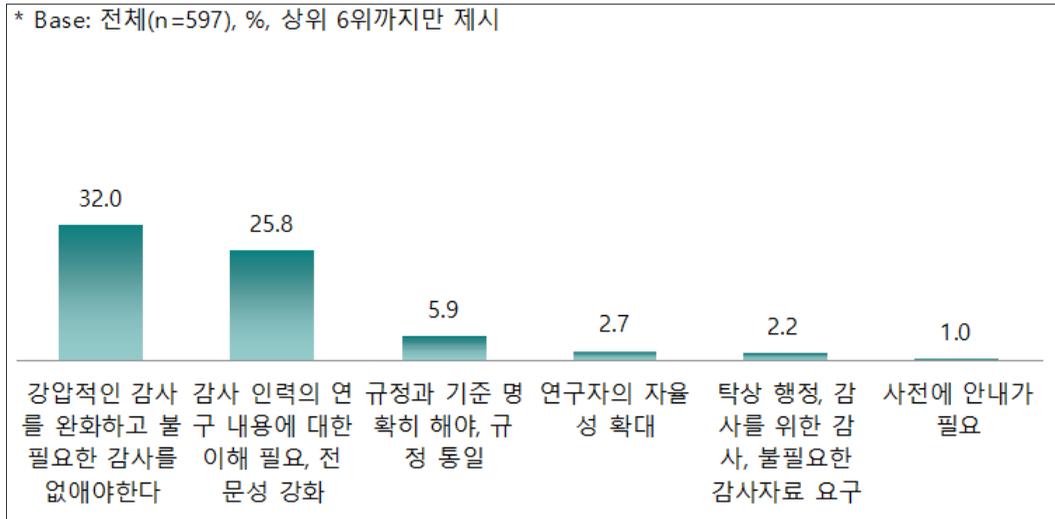
감사 시 가장 불편한 점을 묻는 질문은 ‘귀하는 감사를 받는 동안 가장 불편하다고 느낀 점은 무엇입니까?’ 였다. 감사를 받는 동안 가장 불편했던 점으로 ‘감사기관이 연구 특성을 고려하지 않고 회계적인 면만으로 판단한 점’(55.4%)이 가장 높게 나타났다. 다음은 ‘연구자들을 범죄자 취급하는 감사 태도’(24.5%), ‘소속 기관 담당 회계법인의 R&D관련 전문성이 떨어짐’(7.0%), ‘개인적인 심리 압박 괴로움’(7.0%) 등의 순으로 이어졌다. ‘감사기관이 연구 특성을 고려하지 않고 회계적인 면만으로 판단한 점’이 불편했다는 응답은 산학협력단(64.7%), 연구관리 부서장(77.5%), 화학/소재/재료 분야(64.7%), 기타 과학 분야(61.5%), 연구관리/행정 부문(61.6%), 학사(59.5%), 관리규정 인지 응답자(60.8%)에서 특히 높았다. ‘범죄자 취급하는 감사 태도’는 정부출연 연구소(29.8%), 연구책임자(30.5%), 10년 이상 경력자(28.7%), 과학/인문 융합 분야(29.4%), 기계/부품/로보틱스 분야(34.3%), 기초과학 분야(29.7%), 응용/개발 부문(30.0%), 박사(29.3%), 관리규정 보통 인지 응답자(32.1%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-49〉 감사시 가장 불편한 점

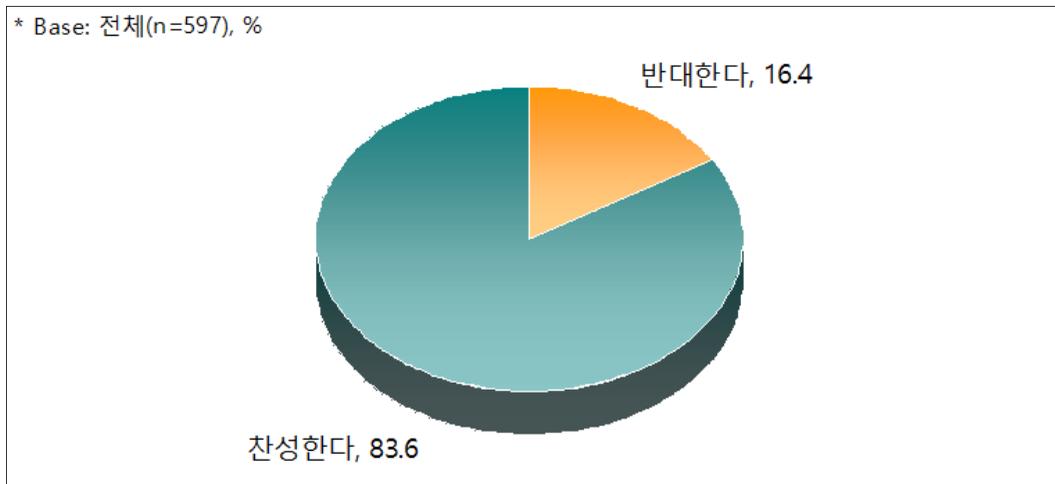


감사 시 개선할 사항을 묻는 질문은 ‘감사 과정에서 개선해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?’ 였다. 감사시 개선할 사항으로 ‘강압적인 감사 완화, 불필요한 감사 폐지’(32.0%)를 가장 많이 지적했다. 다음은 ‘감사 인력의 연구 내용에 대한 이해 필요, 전문성 강화’(25.8%), ‘규정과 기준을 명확히 하고, 규정 통일 필요’(5.9%) 등의 순으로 지적했다. ‘강압적인 감사 완화, 불필요한 감사 폐지’를 꼽은 응답은 40세~49세(36.6%), 정부출연 연구소(37.2%), 연구관리 부서장(42.5%), 10년 이상 경력자(36.4%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(41.1%)에서 높게 나타났다. ‘감사 인력의 연구 내용에 대한 이해 필요, 전문성 강화’는 산학협력단(30.9%), 3년 이상~5년 미만 경력자(30.3%), 5년 이상~10년 미만 경력자(33.1%), 화학/소재/재료 분야(45.6%)에서 상대적으로 높았다. 세부규정 도입 찬반을 묻는 질문은 ‘귀하는 규정의 내용이 애매한 경우를 대비해서, 예시를 보여주는 등 더 세부적인 규정이 나오는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?’ 였다. 규정의 내용이 애매한 경우를 대비하여 세부 규정을 도입하는 것에 대해 ‘찬성한다’가 83.6%로 매우 높은 한편, ‘반대한다’는 16.4%에 불과했다. 세부 규정 도입을 ‘찬성한다’는 18세~29세(95.0%), 여성(89.2%), 산학협력단(89.7%), 3년 미만 경력자(94.6%), 바이오 분야(88.7%), 기초과학 분야(89.2%), 학사(89.0%), 관리규정 보통 인지 응답자(88.3%), 관리규정 비인지 응답자(92.5%)에서 특히 높았다. ‘반대한다’는 50세~59세(23.9%), 연구관리 전문기관(31.8%), 10년 이상 경력자(22.1%), 과학/인문 융합 분야(24.7%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-50〉 감사시 개선할 사항



〈그림 4-51〉 세부규정 도입 찬반

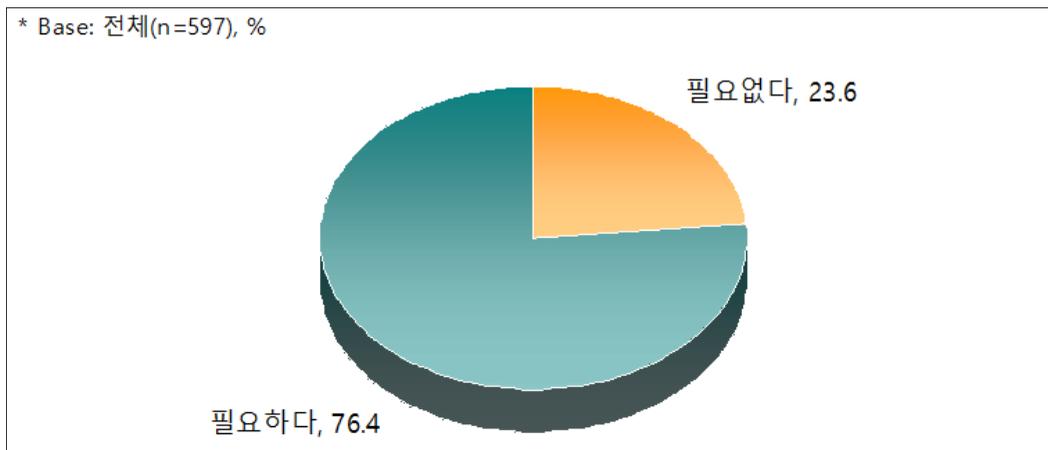


규정 자율성과 내부고발제도 도입 필요성을 묻는 질문은 ‘그렇다면, 규정을 완화시켜 자율성을 주되, 내부고발제도를 도입하는 것에 대해서는 어떻게 생각하십니까?’ 였다. 규정을 완화시켜 자율성을 주고 내부고발제도를 도입하는 것에 대해, ‘필요하다’가 76.4%로 ‘필요없다’ 23.6%보다 세 배 이상 더 높았다. 내부고발제도가 ‘필요하다’는 30세~39세(82.2%), 정부출연 연구소(80.5%), 산학협력단(82.4%), 연구원(80.5%), 연구관리 담당자(81.6%), 3년 이상~5년 미만

과학기술분야 규제개혁 기반연구

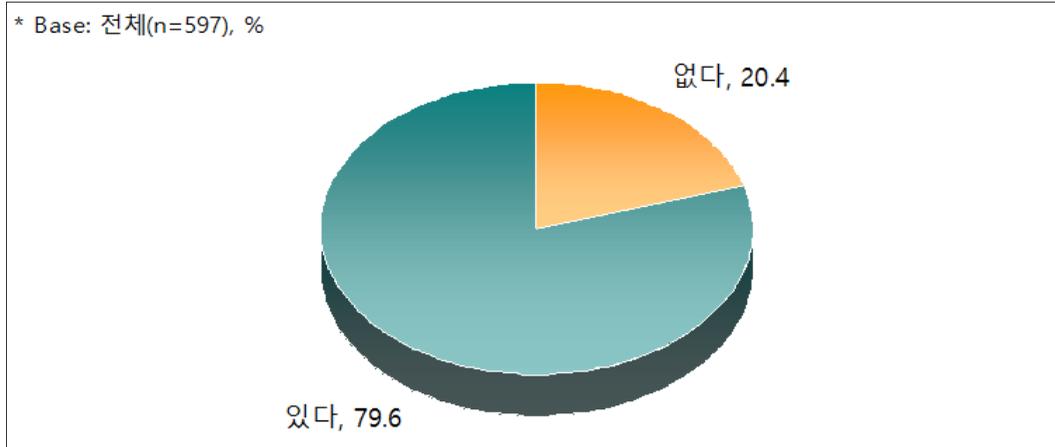
경력자(89.4%), 5년 이상~10년 미만 경력자(81.5%), 기초과학 분야(81.1%), 기타 기관 소속(80.8%), 연구관리/행정 부문(82.7%), 학사(83.4%)에서 특히 높게 나타났다. ‘필요없다’는 50세 이상의 연령층, 대학(31.1%), 연구관리 전문기관(29.5%), 연구책임자(32.3%), 10년 이상 경력자(29.0%), 과학/인문 융합 분야(28.2%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(30.0%), 박사(28.3%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-52〉 규정 자율성 주되 내부고발제도 도입 필요성



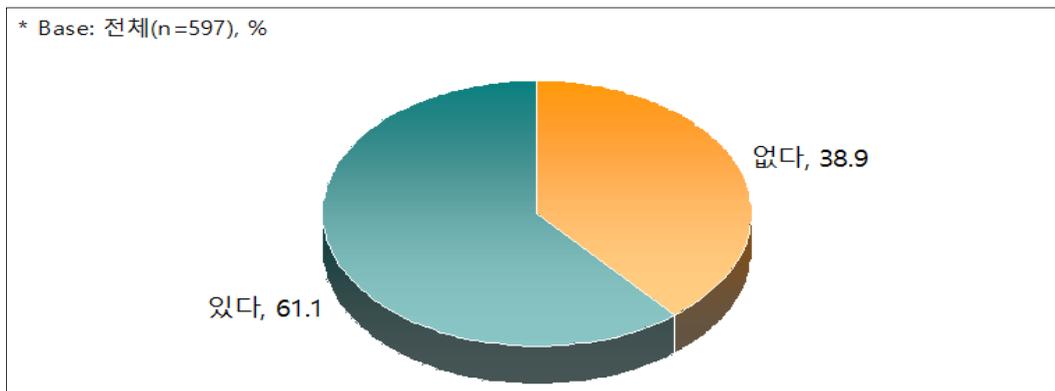
동일 내용 부처별 다른 규정 경험 여부를 묻는 질문은 ‘연구과제 수행 중 동일한 내용에 대해 부처마다 다른 규정이 적용되는 것을 본 적이 있습니까?’였다. 동일한 내용에 대해 부처별로 다른 규정을 적용받은 경험이 ‘있다’가 79.6%로 ‘없다’ 20.4% 보다 네 배 정도 더 높았다. 다른 규정을 적용받은 경험이 ‘있다’는 산학협력단(94.1%), 연구관리 전문기관(86.4%), 연구관리 담당자(87.1%), 화학/소재/재료 분야(89.7%), 기타 과학 분야(86.5%), 연구관리/행정 부문(90.8%), 학사(85.9%)에서 특히 높았다. ‘없다’는 50세 이상의 연령층, 과학기술 정부출연 연구소(30.4%), 대학(24.9%), 연구책임자(24.7%), 기초과학 분야(54.1%), 기초/원천 부문(29.0%), 박사(24.7%), 관리규정 보통 인지 응답자(24.7%), 관리규정 비인지 응답자(37.5%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-53〉 동일 내용 부처별 다른 규정 경험 여부



규정 간의 모순 경험 여부를 묻는 질문은 ‘규정에 따라 한 행동이 다른 규정에 위배되거나 모순되는 경우를 경험한 적이 있습니까?’ 규정에 따라 한 행동이 다른 규정에 모순되는 경험을 한 적이 ‘있다’가 61.1%로 ‘없다’ 38.9%보다 22.2%p 더 높았다. 규정 간의 모순을 경험한 적이 ‘있다’는 과학기술 정부출연 연구소(66.1%), 산학협력단(73.5%), 연구관리 부서장(67.5%), 연구관리 담당자(69.7%), 10년 이상 경력자(65.8%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(65.6%), 기타 과학 분야(69.2%), 연구관리/행정 부문(71.4%), 관리규정 인지 응답자(66.1%)에서 높았다. ‘없다’는 18세~29세(47.5%), 연구관리 전문기관(43.2%), 연구원(51.1%), 3년 미만 경력자(45.0%), 기초과학 분야(48.6%), 응용/개발 부문(43.7%), 관리규정 보통 인지 응답자(49.4%), 관리규정 비인지 응답자(45.0%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

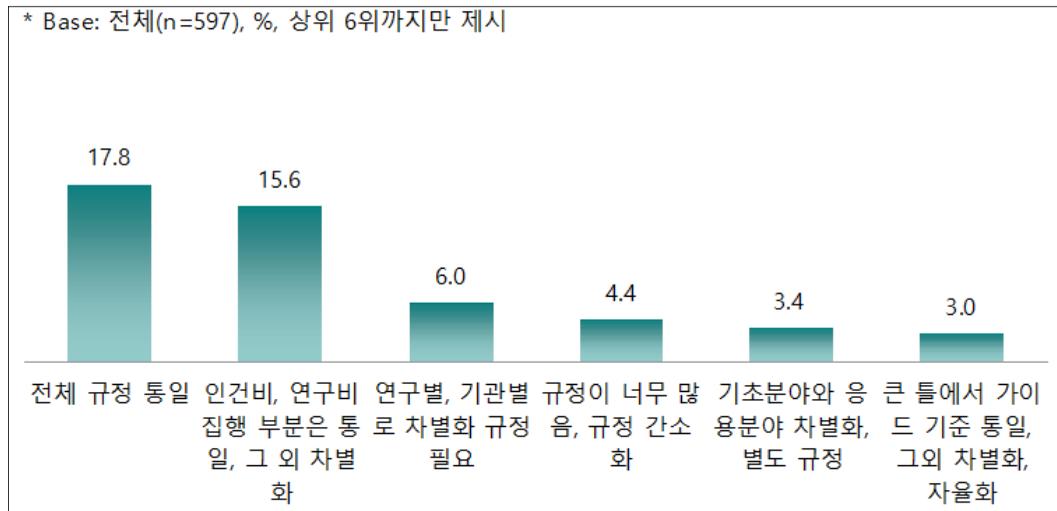
〈그림 4-54〉 규정 간의 모순 경험 여부



과학기술분야 규제개혁 기반연구

규정 통일화 및 차별화 의견을 묻는 질문은 ‘귀하가 생각하기에 규정에 있어서 연구 분야별로 통일시켜야 할 부분과, 차별화 시켜야 할 부분은 어느 부분이라고 생각하십니까?’ 였다. 규정에 있어 연구 분야별로 통일하거나 차별화 할 부분에 대해, ‘전체 규정을 통일해야 한다’가 17.8%로 가장 높고, 다음은 ‘인건비, 연구비 집행 부분은 통일하고 그 외는 차별화’(15.6%), ‘연구별, 기관별로 차별화 규정이 필요하다’(6.0%) 등의 순으로 이어졌다. ‘전체 규정을 통일해야 한다’는 산학협력단(32.4%), 연구관리 담당자(23.9%), 3년 이상~5년 미만 경력자(22.7%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(23.3%), 기타 과학 분야(23.1%), 연구관리/행정 부문(22.7%), 학사(22.1%)에서 높았다. ‘인건비, 연구비 집행 부분은 통일하고 그 외는 차별화’는 여성(19.6%), 산학협력단(23.5%), 연구관리 전문기관(20.5%), 연구관리 부서장(30.0%), 연구관리 담당자(19.9%), 3년 이상~5년 미만 경력자(21.2%), 기타 과학 분야(28.8%), 연구관리/행정 부문(23.8%), 학사(22.1%), 석사(21.6%)에서 상대적으로 높았다. ‘연구별, 기관별로 차별화 규정이 필요하다’는 과학기술 정부출연 연구소(14.3%), 기계/부품/로보틱스 분야(11.4%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-55〉 규정 통일화 및 차별화 의견

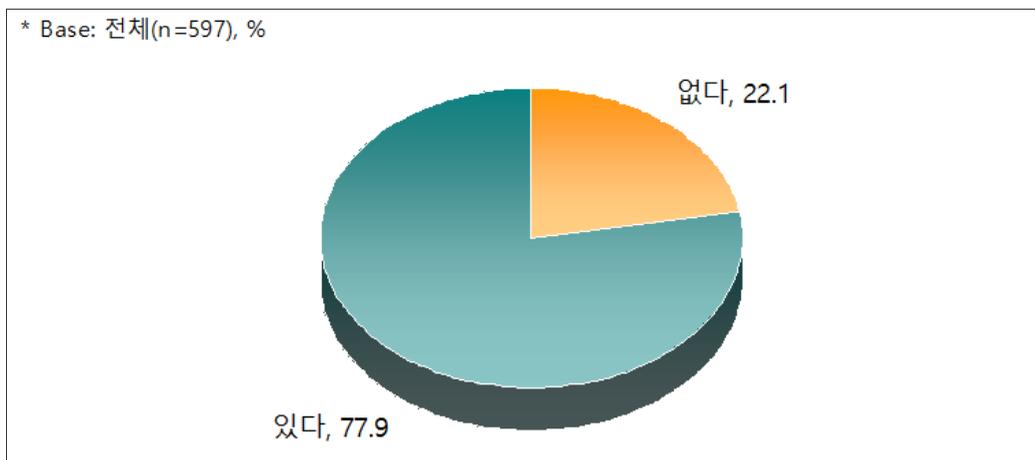


제7절 R&D 및 과학기술 관련 규제 등의 개선

마지막으로 R&D 및 과학기술 관련 규제 등의 개선에서는 낡은 제도나 규제가 과내용을 인지하는지, 낡은 제도나 규제로 인한 불편함 겪은 경험 및 불편함 학 기술 혁신 저해한다는 겪은 단계는 무엇인지 물었다.

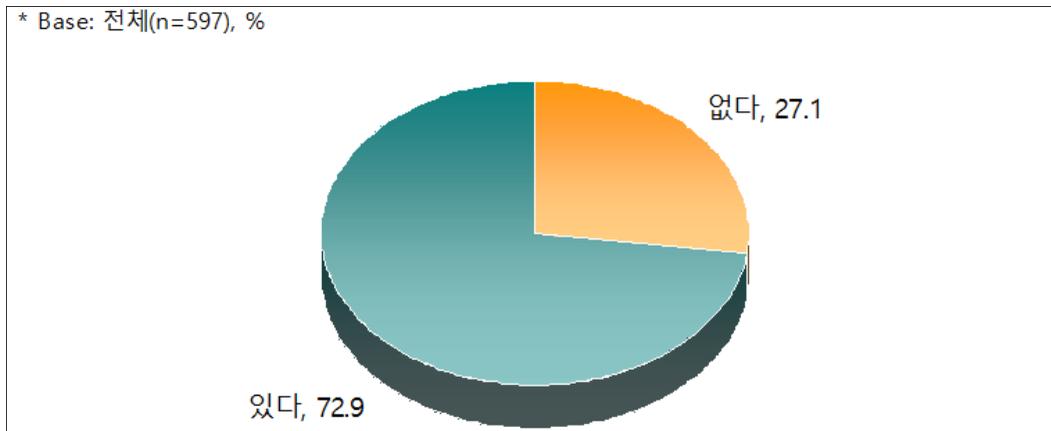
먼저 낡은 규제 기술 혁신 저해 내용 인지를 묻는 질문은 ‘귀하는 국내외 환경변화에 맞지 않는 낡은 제도나 규정 또는 제반 규제 등으로 인하여 국내 과학기술 기반의 신사업·신서비스 혁신이 저해된다는 내용을 들어본 적이 있습니까?’ 였다. 국내외 환경 변화에 맞지 않는 낡은 제도나 규정이 국내 과학기술 기반의 신사업 혁신에 저해된다는 내용을 들어본 적 ‘있다’가 77.9%로 ‘없다’ 22.1%보다 세 배 이상 높았다. 해당 내용을 들어본 적 ‘있다’는 응답은 과학기술 정부출연 연구소(89.3%), 연구책임자(83.4%), 10년 이상 경력자(83.1%), ICT 분야(85.6%), 화학/소재/재료 분야(82.4%), 박사(83.2%), 낡은 규제 불편 유경험자(89.9%)에서 특히 높았다. ‘없다’는 18세~29세(38.8%), 여성(26.6%), 산학협력단(27.9%), 연구관리 담당자(29.4%), 3년 미만 경력자(30.2%), 기계/부품/로보틱스 분야(37.1%), 기초과학 분야(32.4%), 기타 기관 소속(28.8%), 학사(31.3%), 낡은 규제 불편 무경험자(54.3%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-56〉 낡은 규제 기술 혁신 저해 내용 인지



넓은 규제로 불편함을 겪은 경험 여부 및 불편함을 겪은 단계를 묻는 질문은 ‘귀하는 본인의 연구 업무와 관련하여 국내외 환경변화에 맞지 않는 넓은 제도나 규정 또는 제반 규제 등(이해하기 어려운 행정 처리 등 모두 포함)으로 인하여 불편함을 겪으신 경험이 있습니까?’ 였고, 불편 유경험자들에게는 ‘불편함을 겪은 경험은 다음 중 어느 단계에서 겪으셨습니까?’를 물었다. 넓은 규제로 인해 불편함을 겪은 경험이 ‘있다’가 72.9%로 ‘없다’ 27.1%보다 두 배 이상 더 높았다. 불편함을 겪은 경험이 ‘있다’는 응답은 정부출연 연구소(80.0%), 과학기술 정부출연 연구소(80.4%), 연구원(77.4%), ICT 분야(82.5%), 화학/소재/재료 분야(79.4%), 넓은 규제 혁신 저해 내용 인지자(84.1%)에서 특히 높았다. ‘없다’는 응답은 대학(33.3%), 연구관리 전문기관(36.4%), 연구관리 부서장(32.5%), 과학/인문 융합 분야(32.9%), 기계/부품/로보틱스 분야(31.4%), 기초과학 분야(32.4%), 석사(32.8%), 넓은 규제 혁신 저해 내용 비인지자(66.7%)에서 상대적으로 높게 나타났다.

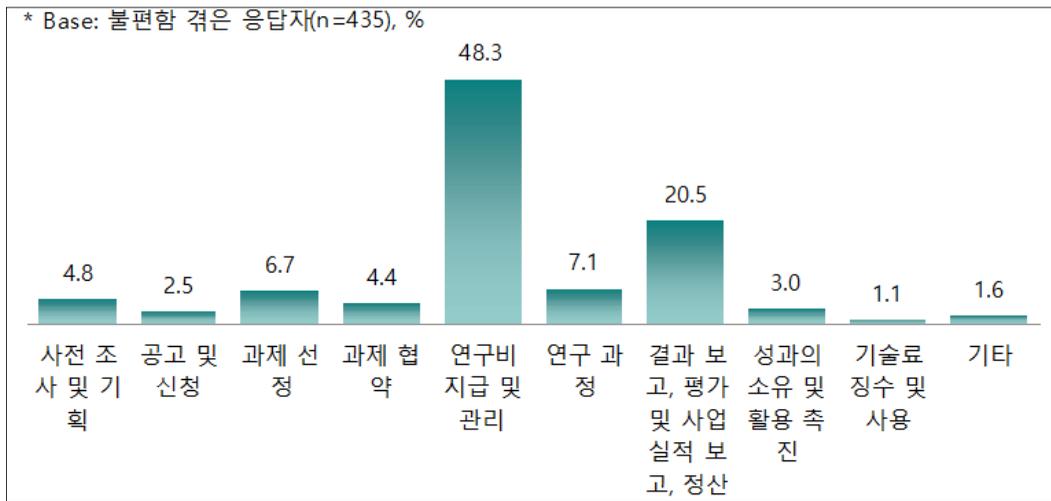
〈그림 4-57〉 넓은 규제로 불편함 겪은 경험 여부



넓은 규제로 불편함을 겪은 응답자(n=435)가 불편함을 겪은 단계로 ‘연구비 지급 및 관리’(48.3%)를 가장 많이 지적했다. 다음은 ‘결과 보고, 평가 및 사업 실적 보고, 정산 등’(20.5%), ‘연구과정’(7.1%) 등의 순으로 지적했다. ‘연구비 지급 및 관리’에서 불편함을 겪었다는 응답은 18세~29세(54.4%), 여성(57.7%), 대학(55.1%), 산학협력단(80.9%), 연구관리 부서장(59.3%), 연구관리 담당자

(54.6%), 3년 이상~5년 미만 경력자(66.7%), 과학/인문 융합 분야(54.4%), 기타 과학 분야(72.2%), 연구관리/행정 부문(58.1%), 학사(57.8%), 낡은 규제 혁신 저해 내용 비인지자(56.8%)에서 특히 높았다. ‘결과 보고 및 정산’ 단계에서 불편을 겪었다는 응답은 과학/인문 융합 분야(29.8%), 에너지/환경/건설교통/인프라 분야(31.3%), 관리규정 비인지 응답자(27.6%)에서 상대적으로 높은 편이었다.

〈그림 4-58〉 낡은 규제 불편함 겪은 단계

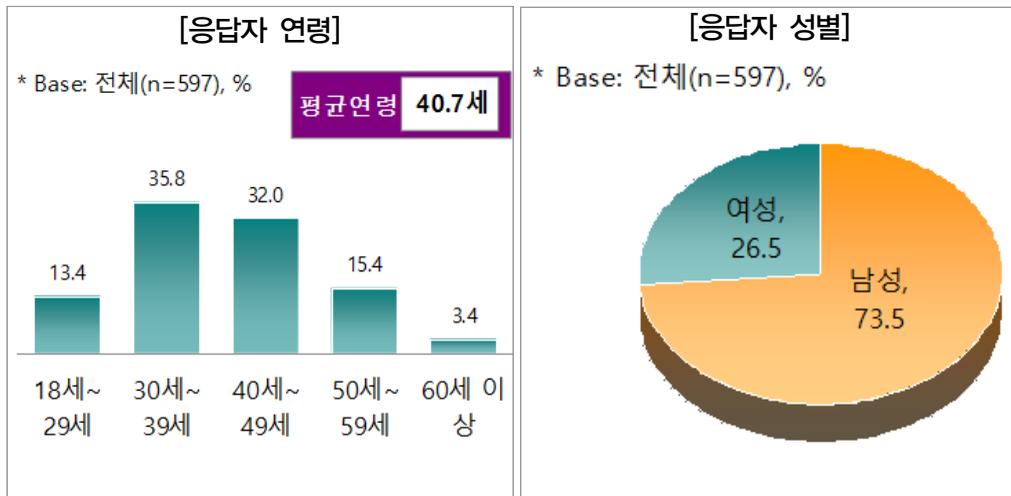


제8절 소결

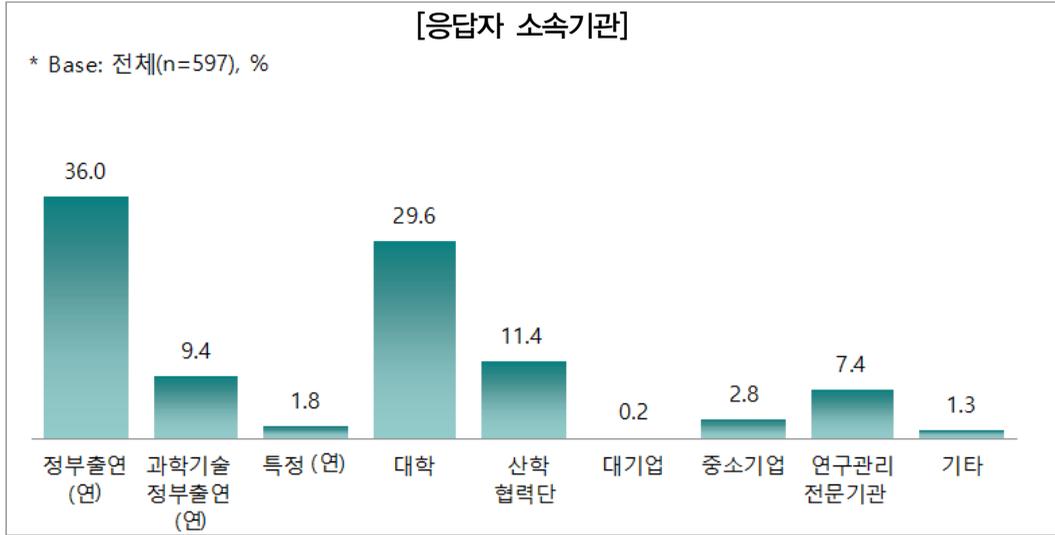
1. 일반현황

과학기술분야 연구관리제도 인식조사의 최종 완료 응답은 597명이었다. 조사 결과로는 먼저, 일반 현황의 응답자 연령은 평균 40.7세인 것으로 나타났다. 응답자의 대부분은 30대(35.8%)와 40대(32.0%)에 분포되어 있으며, 평균 연령은 40.7세였다.

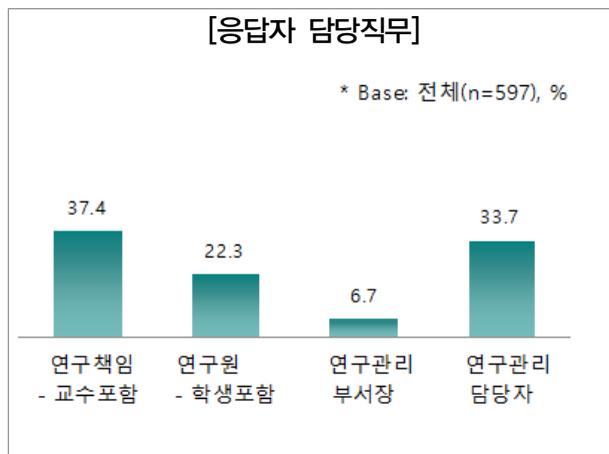
응답자의 대부분인 73.5%가 남성이며, 여성은 26.5%로 나타났다. 연령별로 살펴보면, 18~29세(n=80)에서는 여성이 55.0%로 높고, 30대 이상의 연령층에서는 남성이 높았다.



응답자의 소속기관으로 정부 출연 연구소가 36.0%로 가장 많았다. 다음은 대학(29.6%), 산학협력단(11.4%), 과학기술 정부출연 연구소(9.4%), 연구관리 전문기관(7.4%) 등의 순으로 조사에 많이 참여하였다.

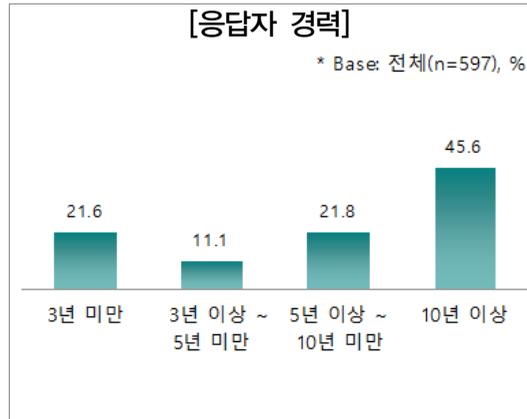


응답자의 담당 직무로는 ‘연구책임자’(37.4%), ‘연구관리 담당자’(33.7%), ‘연구원’(22.3%), ‘연구관리 부서장’(6.7%)의 순이었다. 직무별로 보면, 연구직(연구 책임자+연구원)이 59.6%로, 연구관리직(연구관리 부서장+담당자) 40.4%보다 19.2%p 더 많이 참여하였다.

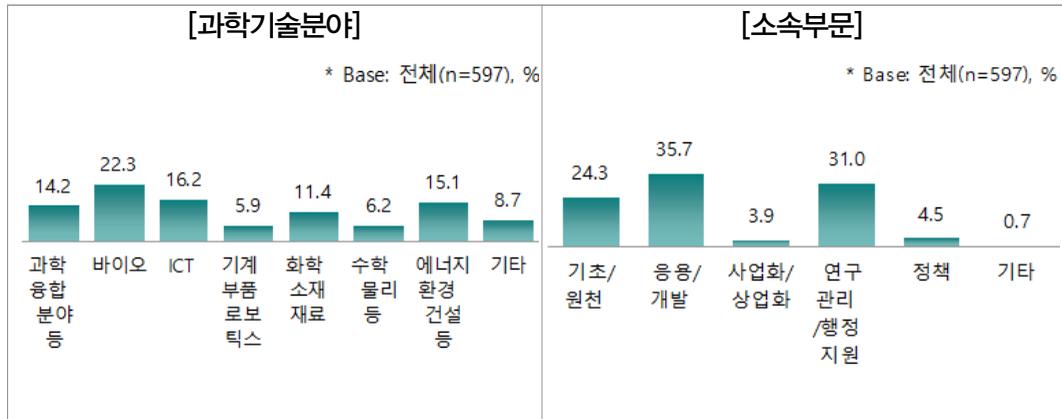


응답자의 경력은 ‘10년 이상’이 45.6%로 가장 많았다. 다음은 ‘5년 이상~10년 미만’(21.8%), ‘3년 미만’(21.6%), ‘3년 이상~5년 미만’(11.1%)의 순이었다. 연구직(n=356)은 ‘10년 이상’(56.5%)이, 연구관리직(n=241)은 ‘3년 미만’(29.9%)이 상대적으로 높은 편이었다. 관리자급(n=263)은 ‘10년 이상’(73.0%)이, 실무자급(n=334)은 ‘3년 미만’(33.8%)이 비교적 높게 조사되었다.

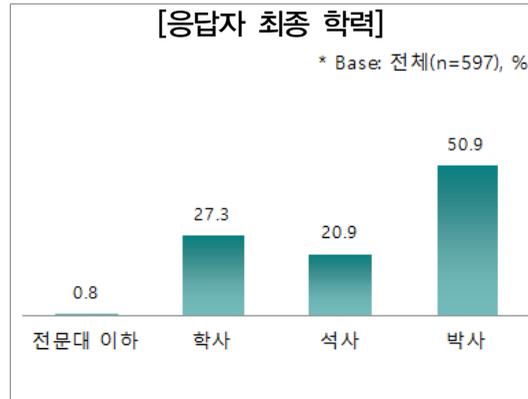
과학기술분야 규제개혁 기반연구



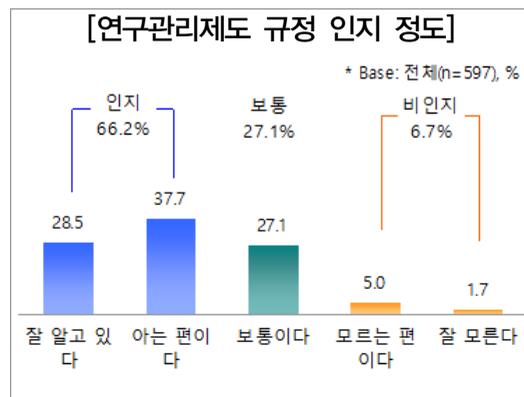
과학기술 분야는 ‘바이오 분야’가 22.3%로 가장 높고, 다음은 ‘ICT 분야’(16.2%), ‘에너지/환경/건설교통/인프라 분야’(15.1%), ‘과학 정책/융합분야 등’(14.2%)의 순으로 이어졌다. 기타 의견으로는 ‘연구관리’, ‘교육’ 등이 있었다. 응답자의 소속 부문은 ‘응용/개발’ 분야가 35.7%로 가장 높았다. 다음은 ‘연구관리/행정지원 분야’(31.0%), ‘기초/원천 분야’(24.3%) 등의 순이었다.



응답자의 학력으로는 ‘박사’(50.9%)가 가장 높고, 다음은 ‘학사’(27.3%), ‘석사’(20.9%)의 순이며, ‘전문대 이하’는 0.8%에 불과했다. 연구직과 관리직으로 살펴보면, 연구직(n=356)에서 ‘박사’ 출신(77.5%)이 특히 높고, 관리직(n=241)에서는 ‘학사’ 출신(56.8%)이 비교적 높은 편이었다. 관리직과 실무직으로 나눠보면, ‘전문대 이하’는 실무자급(n=334, 1.5%)에서 나타났다.

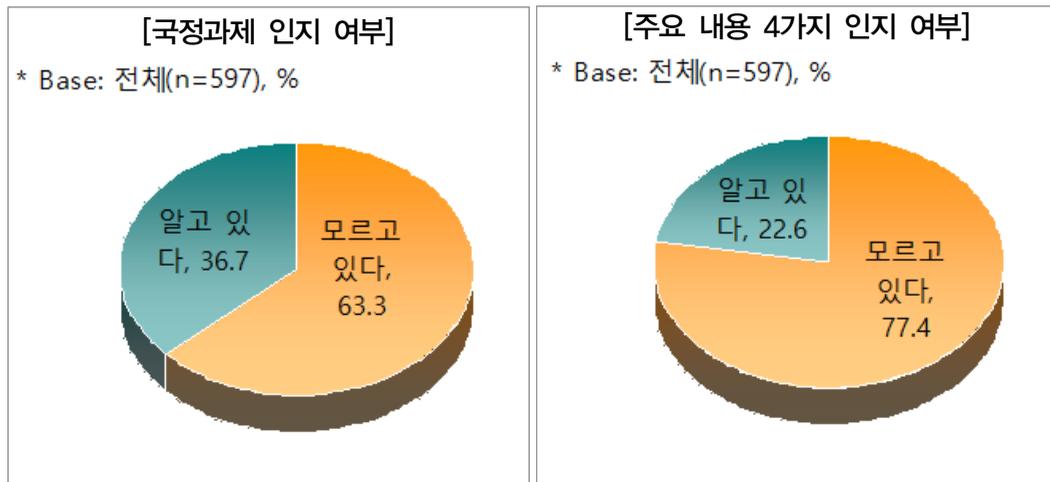


업무 관련 연구관리 규정에 대한 인지(66.2%)가 비인지(6.7%)보다 매우 높은 한편, '보통이다'는 27.1%로 나타났다. 소속기관별로 살펴보면, 인지자는 산학협력단(73.5%)과 연구관리 전문기관(79.5%)에서 높게 나타났다. 담당직무별로 보면, 인지자는 연구책임자(70.4%), 연구관리 부서장(87.5%), 연구관리 담당자(71.6%)에서 높은 한편, 연구원(n=133)은 보통 수준 인지자(39.8%)가 상대적으로 높은 편이었다. 직무별로 살펴보면, 연구관리직(n=241, 74.3%)이 연구직 인지자(n=356, 60.7%)보다 높고, 직급별로 관리자급(n=263, 73.0%)에서 실무자급(n=334, 60.8%)보다 인지자가 많았다.



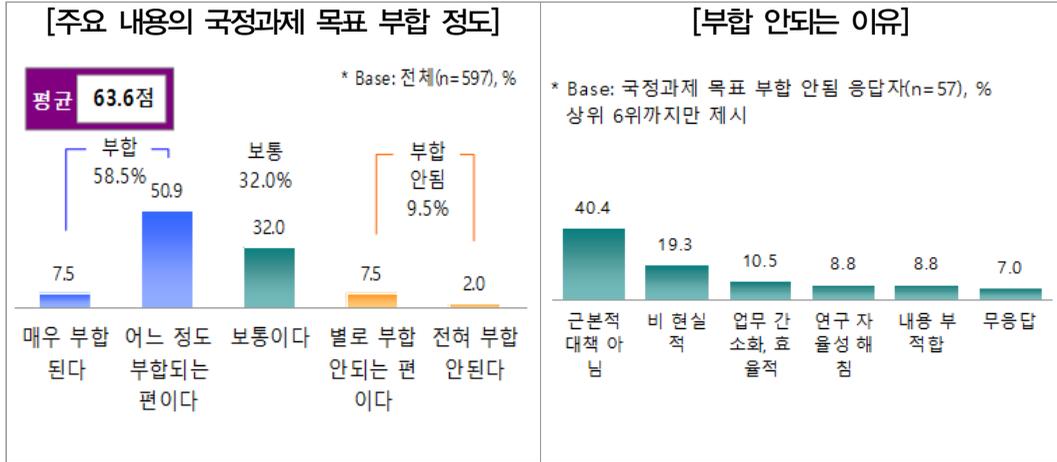
2. 국정과제 인지도

“자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성”이 국정과제에 포함된 사실을 ‘알고 있다’가 36.7%이고, ‘모르고 있다’가 63.3%로, 비인지자가 인지자의 두 배 정도였다. 소속기관 분류별로 연구관리 전문기관(n=44, 70.5%)에서 ‘알고 있다’가 특히 높고, 정부/과기정부/특정 연구소(n=282, 45.7%)에서는 ‘알고 있다’가 상대적으로 높았다.

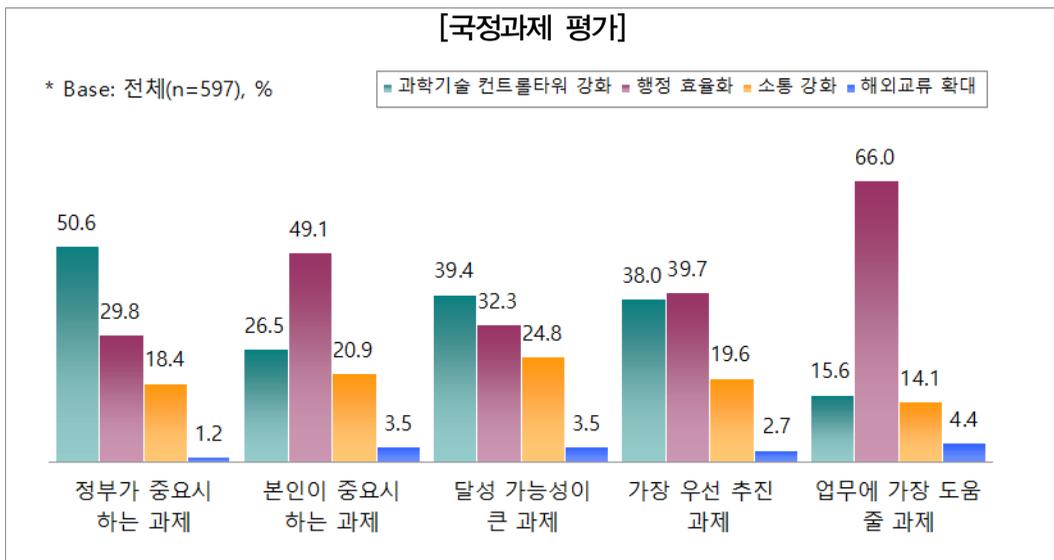


국정과제에 “과학기술 컨트롤타워 강화 / 행정효율화 / 소통 강화 / 해외 교류 확대의 4가지 주요 내용”이 있다는 사실을 ‘알고 있다’는 22.6%에 불과하며, 대부분인 77.4%는 ‘모르고 있다’고 응답했다. 국정과제 인지자(n=219)의 54.8%가 주요내용을 ‘모르고 있다’고 응답하고, 국정과제 비인지자(n=378)의 90.5%가 ‘모르고 있다’고 응답했다.

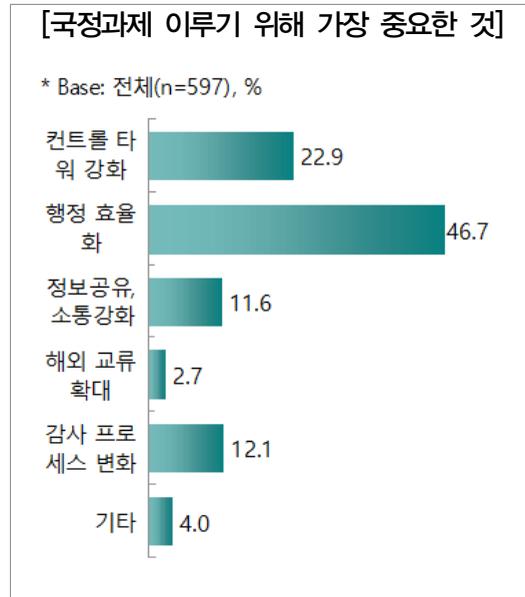
4가지 주요 내용이 국정과제 목표에 ‘부합된다’는 58.5%로 ‘부합되지 않는다’는 9.5%보다 다섯 배 이상 높고, ‘보통이다’는 32.0%로 조사되었다. 목표에 부합되는 정도를 100점 만점 평균 점수로 살펴보면, 평균 63.6점으로 보통 수준이었다. 국정과제 목표에 부합 안됨 응답자(n=57)의 40.4%는 ‘근본적 대책 아님’을 지적했다. 다음은 ‘현실과 맞지 않음’(19.3%), ‘업무 간소화, 효율적이어야 함’(10.5%) 등의 순이었다.



국정과제 평가에서, 정부가 중요시 하는 과제는 과학기술 컨트롤타워 강화가 50.6%로, 행정효율화의 29.8%보다 높았고, 본인이 중요시 하는 과제는 반대로, 행정효율화가 49.1%로, 과학기술 컨트롤타워 강화의 26.5%보다 높았다. 달성 가능성이 큰 과제는 과학기술 컨트롤타워 강화로 39.4%, 행정효율화는 32.3%인데 반해, 가장 우선 추진 과제는 행정효율화 39.7%로, 과학기술 컨트롤타워 강화 38.0%보다 높았다. 업무에 가장 도움을 줄 과제로는 행정효율화가 66.0%, 과학기술 컨트롤타워 강화는 15.6%의 응답률을 보였다.

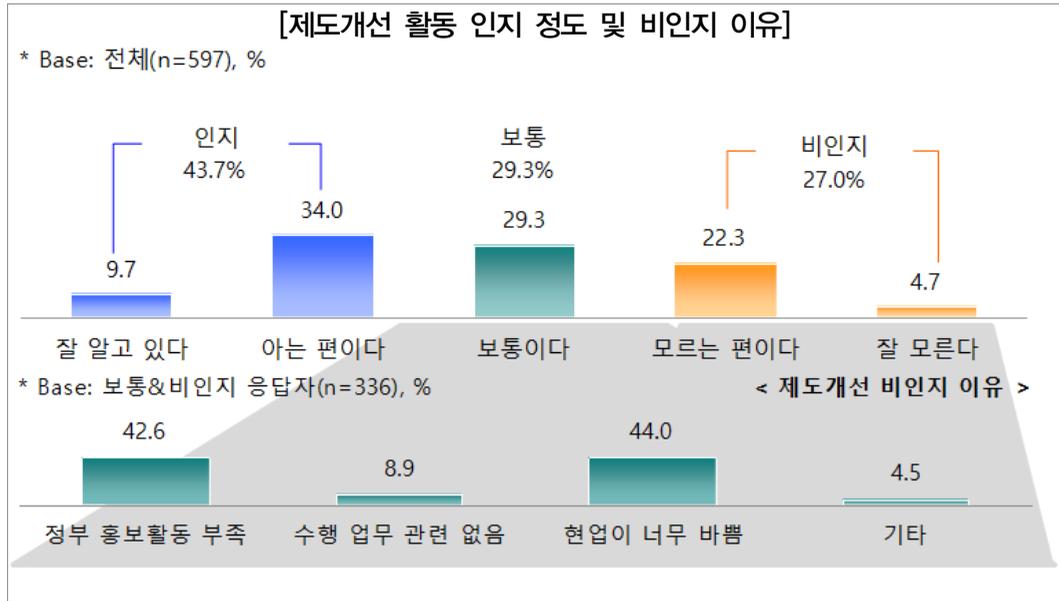


국정과제를 이루기 위해 가장 중요한 것으로 ‘연구자의 편의를 위한 행정 효율화’(46.7%)가 가장 높았다. 다음은 ‘과학기술 컨트롤타워 강화’(22.9%), ‘연구관리를 전문으로 하는 감사 프로세스의 변화’(12.1%), ‘국민들과의 정보 공유 및 소통 강화’(11.6%) 등의 순으로 조사되었다. 기타 의견으로 ‘연구자의 자율성 강화’, ‘부처간의 소통’, ‘효율적인 예산 획득과 배분’ 등의 의견이 있었다.

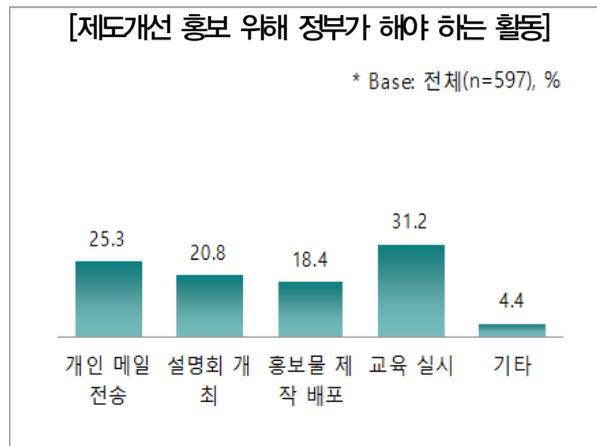


3. 국가R&D 연구관리제도개선

정부의 제도개선 활동에 대해 ‘알고 있다’는 인지는 43.7%로 ‘모른다’는 비인지 27.0%보다 16.7%p 더 높은 한편, ‘보통이다’는 29.3%로 조사되었다. 제도개선 활동에 대한 보통 수준인지 및 비인지 응답자(n=336)의 비인지 이유로, ‘현업이 너무 바쁨’(44.0%)과 ‘정부의 홍보활동 부족’(42.6%)이 비슷하게 높았다.

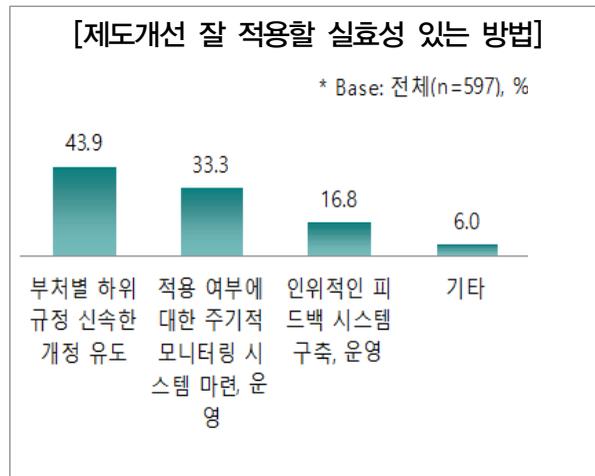
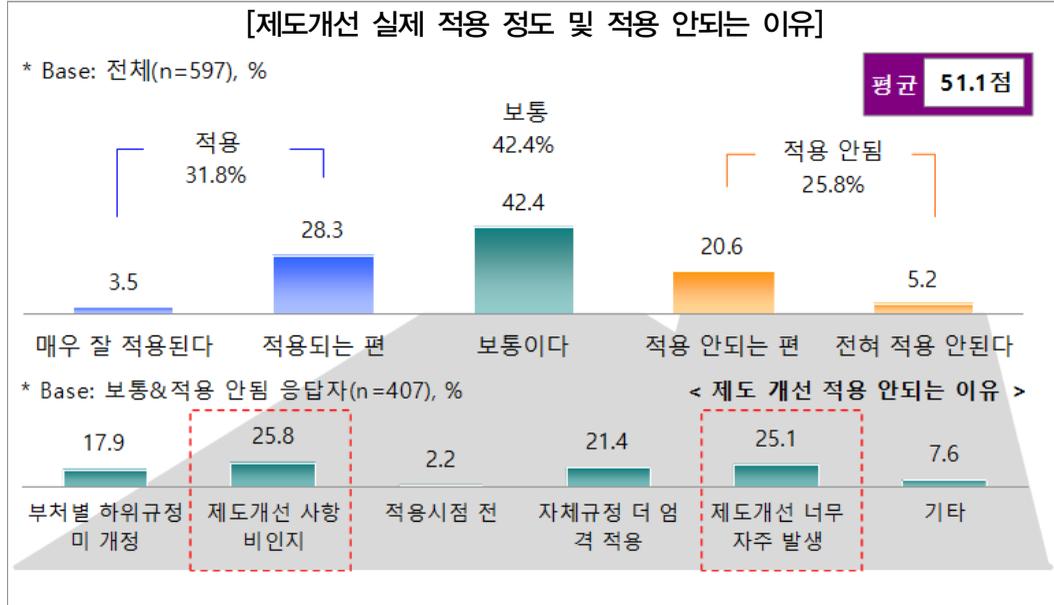


제도개선 홍보를 위해 정부가 해야 할 활동으로, ‘교육 실시’(31.2%), ‘개인 메일 전송’(25.3%), ‘설명회 개최’(20.8%), ‘홍보물 제작 배포’(18.4%) 등의 순으로 꼽았다.



기존의 제도개선 실적의 연구관리 적용에 대한 ‘적용 평가’는 31.8%이고, ‘미적용 평가’는 25.8%로 조사된 한편, ‘보통이다’는 42.4%로 가장 높았으며, 100점 만점 평균 51.1점 정도로 평가했다. 보통 및 적용 안됨 평가자(n=407)의 미적용 평가 이유로, ‘제도개선 사항을 인지하지 못함’(25.8%)과 ‘제도 개선이

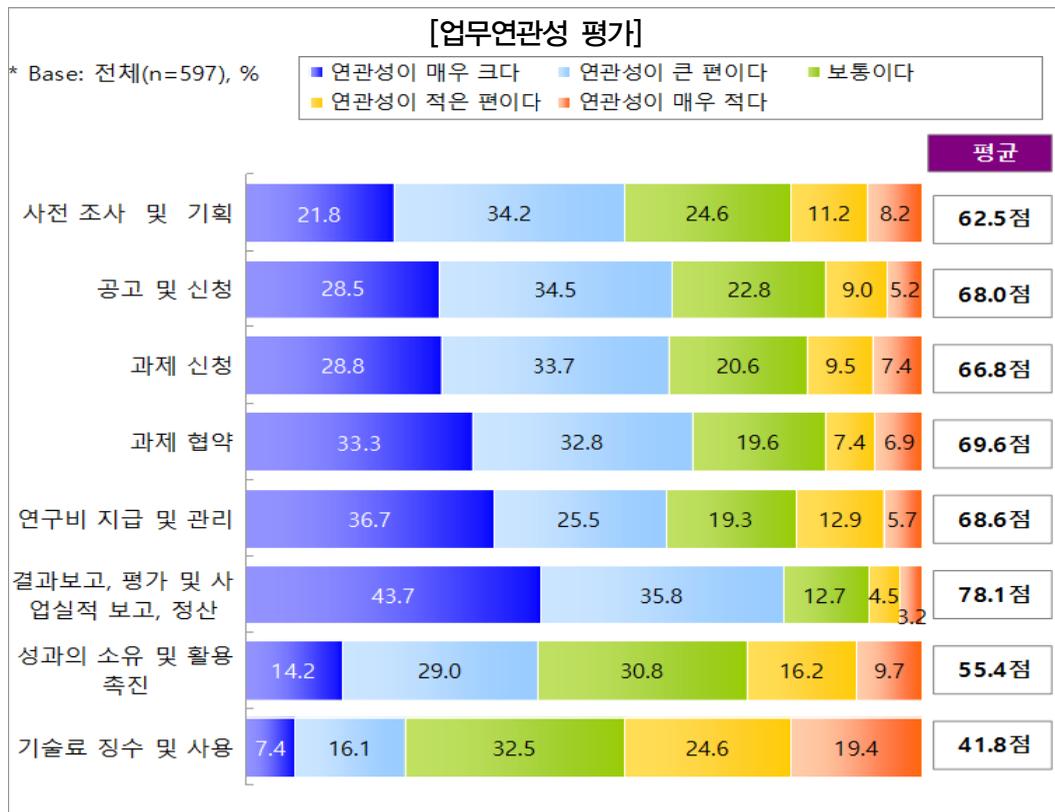
너무 자주 발생함’(25.1%)이 비슷하게 높았다. 기타 의견으로 ‘너무 많은 규정’, ‘실효성 낮음’ 등을 응답했다.



정부가 제도개선 사항을 잘 전달하도록 하는 실효성 있는 방법으로, ‘부처별 하위규정 신속한 개정 유도’(43.9%)를 가장 많이 꼽았다. 다음은 ‘적용 여부에 대한 주기적 모니터링 시스템 마련, 운영’(33.3%), ‘적용 실적에 따른 예산 증감 등 인위적인 피드백 시스템 구축’(16.8%) 등의 순이었다. 기타 의견으로 ‘실효성 있는 제도개선 마련’, ‘현장의 의견 수렴’, ‘자율성 부여’ 등이 있었다.

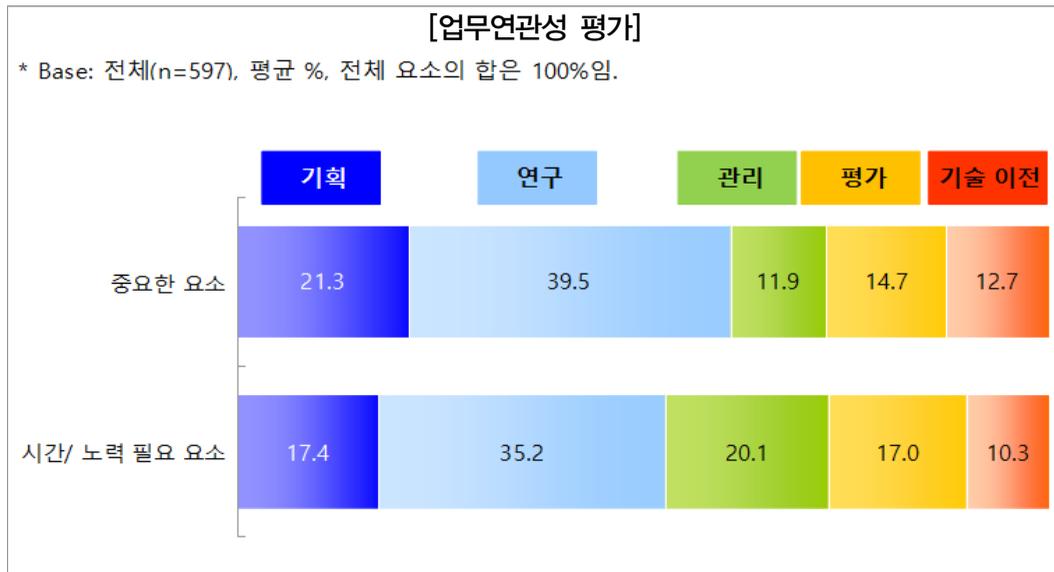
4. 국가연구개발사업의 전주기 업무 프로세스

업무와 연관성 평가를 항목별 평균 점수로 살펴보면, ‘결과보고, 평가 및 사업실적 보고, 정산’이 평균 78.1점으로 가장 높았다. 다음은 ‘과제 협약’(평균 69.6점), ‘연구비 지급 및 관리’(평균 68.6점) 등의 순이며, ‘기술료 징수 및 사용’이 평균 41.8점으로 업무 연관성을 가장 낮게 평가했다. 담당 직무별로 살펴보면, 연구책임자(n=223)는 ‘사전조사 및 기획’(평균 70.2점), ‘공고 및 신청’(평균 72.1점), ‘과제 선정’(평균 74.4점), ‘결과 보고, 평가 및 사업실적 보고, 정산’(평균 79.0점)에서 높고, 연구원(n=133)은 ‘사전조사 및 기획’(평균 69.0점), ‘결과 보고, 평가 및 사업실적 보고, 정산’(평균 74.2점)에서 업무 연관성이 높게 평가되었다. 연구관리 부서장(n=40)은 ‘과제 협약’(평균 75.6점), ‘연구비 지급 및 관리’(평균 80.0점), ‘결과 보고, 평가 및 사업실적 보고, 정산’(평균 81.3점)에서 높게 평가되고, 연구관리 담당자(n=201)는 ‘과제 협약’(평균 77.2점), ‘연구비 지급 및 관리’(평균 82.0점), ‘결과 보고, 평가 및 사업실적 보고, 정산’(평균 79.0점)에서 업무 연관성이 높게 조사되었다.

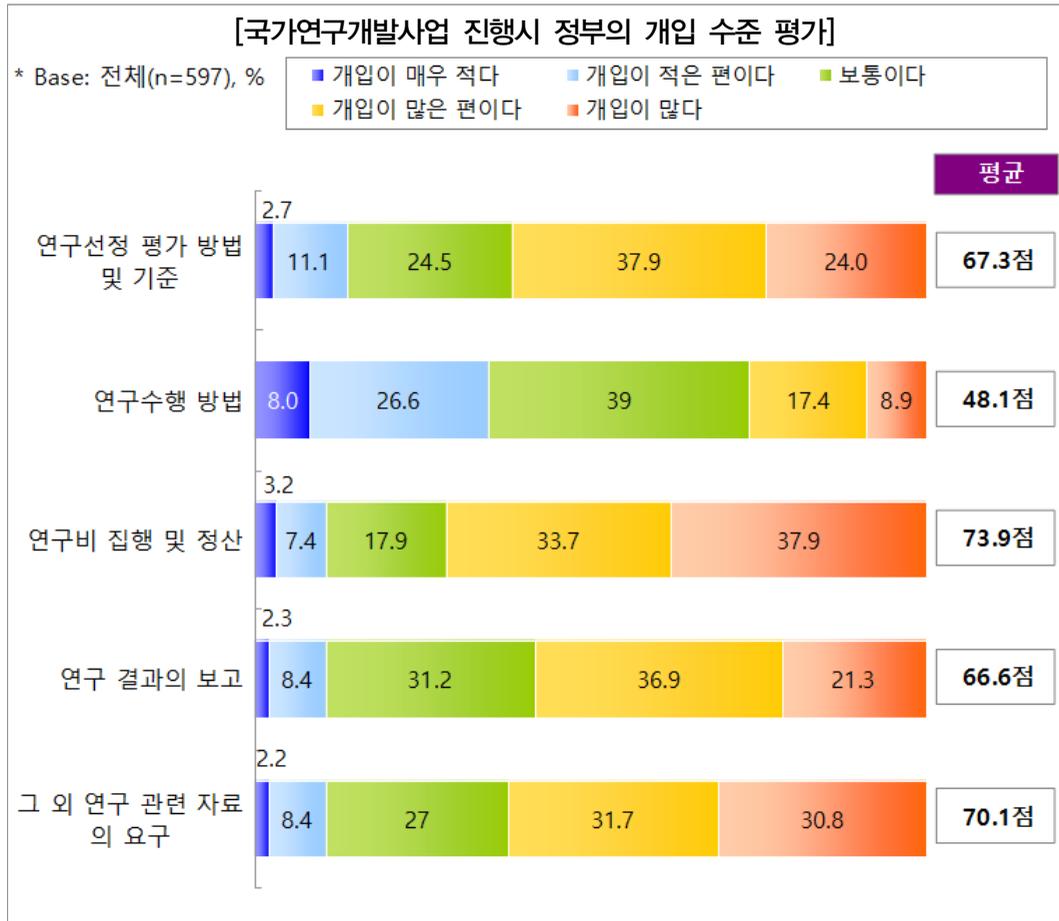


과학기술분야 규제개혁 기반연구

프로세스 단계 별로 가장 중요한 요소는 연구 39.5%, 기획 21.3%, 평가 11.9% 순이었다. 가장 시간과 노력이 필요한 요소는 연구 35.2%, 관리 20.1%, 기획 17.4% 순이었다. ‘가장 중요한 요소’와 ‘가장 시간과 노력이 필요한 요소’에서 모두 ‘연구’부분을 가장 높은 비중으로 평가했다. 다음은 중요한 요소에서는 ‘기획’ 단계를, 시간과 노력을 할애할 요소에서는 ‘관리’ 단계를 각각 더 높게 평가했다.

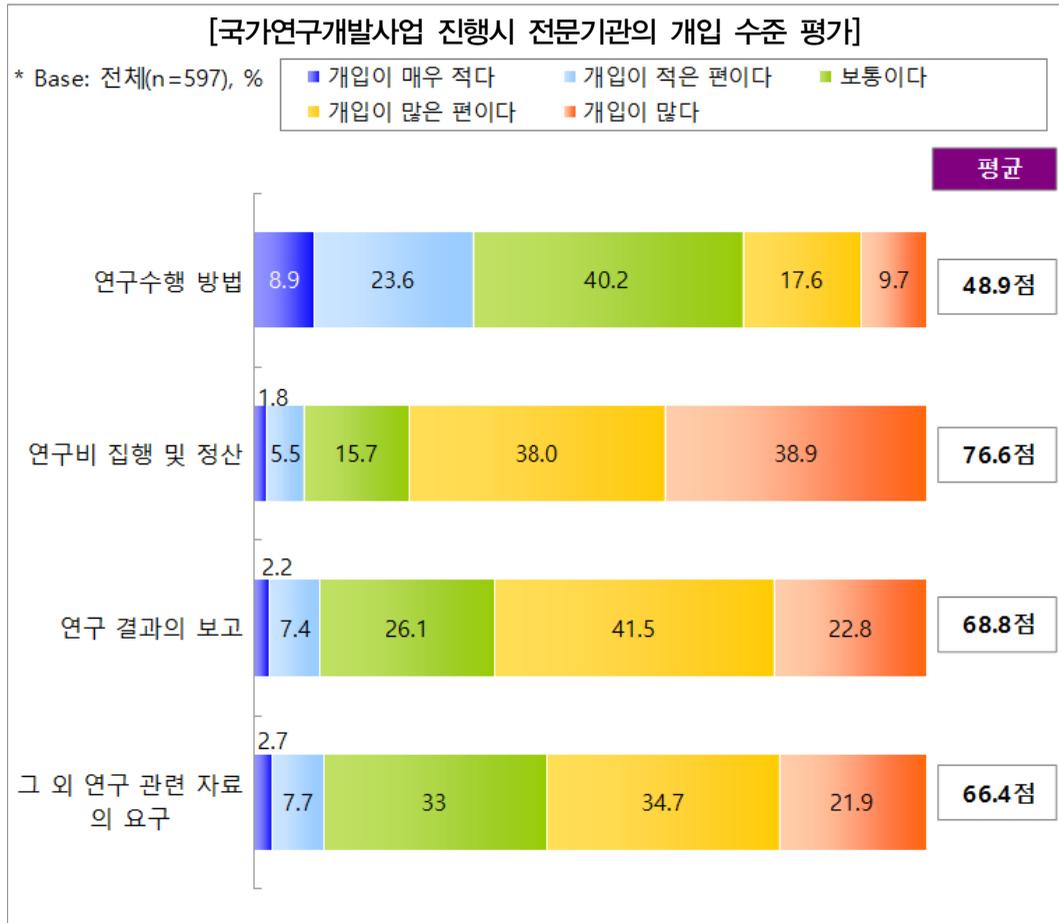


국가연구개발사업 진행시에 정부가 개입하는 정도를 100점 만점으로 환산하여 살펴보면, ‘연구비 집행 및 정산’에서 평균 73.9점으로 가장 많이 개입한다고 응답했다. 다음은 ‘그 외 연구 관련 자료의 요구’(평균 70.1점), ‘연구 선정 평가 방법 및 기준’(평균 67.3점), ‘연구 결과의 보고’(평균 66.6점) 등의 순이며, ‘연구 수행 방법’에서 평균 48.1점으로 정부 개입이 가장 적다고 응답했다.

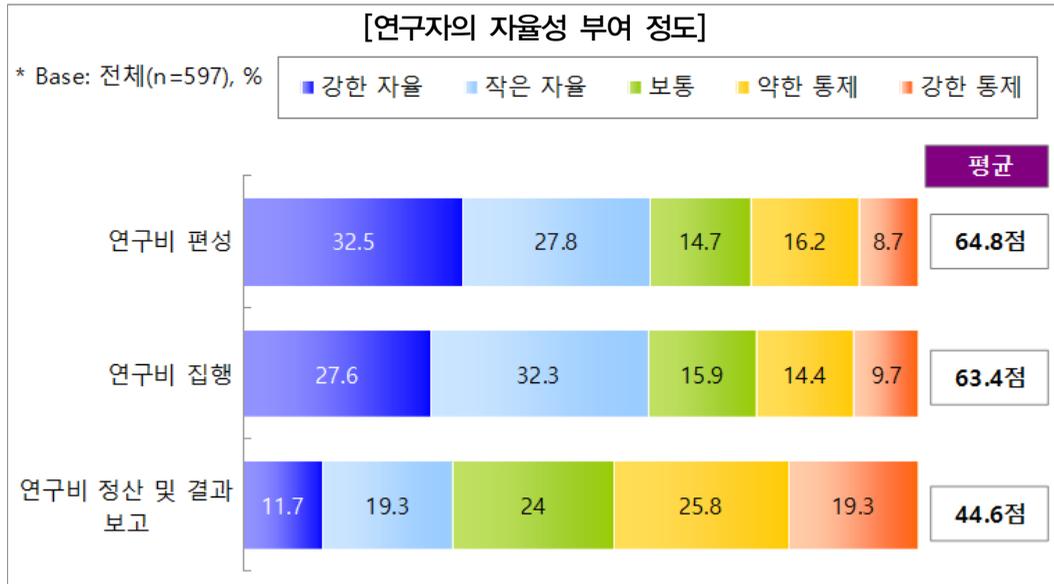


‘연구비 집행 및 정산’에서 평균 76.6점으로 가장 높고, 다음은 ‘연구 결과의 보고’(평균 68.8점), ‘그 외 연구 관련 자료의 요구’(평균 66.4점) 등의 순인 한편, ‘연구 수행 방법’에서 평균 48.9점으로 개입이 가장 적다고 평가했다. 정부의 개입 수준과 전문기관의 개입 수준을 비교해보면, 단계별 개입 수준이 비슷하며 정부는 ‘관련 자료 요구’를, 전문기관은 ‘연구 결과의 보고’ 단계에서 좀 더 개입하는 것으로 조사되었다.

과학기술분야 규제개혁 기반연구



연구자의 자율성 부여 평가를 100점 만점으로 환산해보면, ‘연구비 편성’(평균 64.8점)과 ‘연구비 집행’(평균 63.4점)이 비슷하게 높은 한편, ‘연구비 정산 및 결과 보고’는 평균 44.6점으로 낮은 수준이었다. 직무별로 살펴보면, ‘연구비 편성’에 대한 적정 자율성을 연구직(n=356, 평균 69.5점)에서 연구관리직(n=241, 평균 57.9점)보다 더 높게 평가했다. ‘연구비 집행’도 마찬가지로 연구직(n=356, 평균 66.2점)에서 연구관리직(n=241, 평균 59.4점)보다 적정 자율성을 더 높게 평가했다. 직급별로 보면, 관리자급(n=263)에서 ‘연구비 편성’(평균 71.6점)과 ‘연구비 집행’(평균 69.1점)에 대한 적정 자율성 평가가 실무자급(n=334)에서 ‘연구비 편성’(평균 59.4점)과 ‘연구비 집행’(평균 59.0점)의 평가보다 더 높았다.



국가연구개발 사업 수행시 책임을 느끼는 정도로 각 순위에 가장 많이 언급된 순서는 1순위, 연구의 목표 달성(44.7%) 2순위, 연구 진행 및 결과의 보고(18.1%)와 과제 수주를 위한 평가(17.9%)와 연구의 목표 달성(17.8%) 3순위, 연구비의 적법한 집행(21.3%) 4순위, 연구계획서 상의 일정 준수(21.6%) 5순위, 연구계획서 상의 일정 준수(25.5%) 6순위, 자료 제출 등 사업관련 행정 대응(41.5%) 7순위, 감사 대응(53.1%)이었다.

[책임을 느끼는 순서]

* 단위 : %, Base : 전체(n=597)

순위	연구과제 계획서 작성 등 과제수주를 위한 평가	연구의 목표달성	연구비의 적법한 집행	연구 계획서 상의 일정 준수	연구진행 및 결과의 보고	자료제출 등 사업관련 행정 대응	감사대응 (감사원, R&D발주 부처, 국조실 등)
1순위	19.6	44.7	16.9	1.8	5.9	3.0	8.0
2순위	17.9	17.8	16.4	11.4	18.1	13.2	5.2
3순위	11.7	10.7	21.3	14.1	25.1	10.2	6.9
4순위	15.1	5.9	19.6	21.6	20.6	10.1	7.2
5순위	13.7	7.0	17.1	25.5	19.3	10.4	7.0
6순위	10.4	7.2	6.4	14.2	7.7	41.5	12.6
7순위	11.6	6.7	2.3	11.4	3.4	11.6	53.1

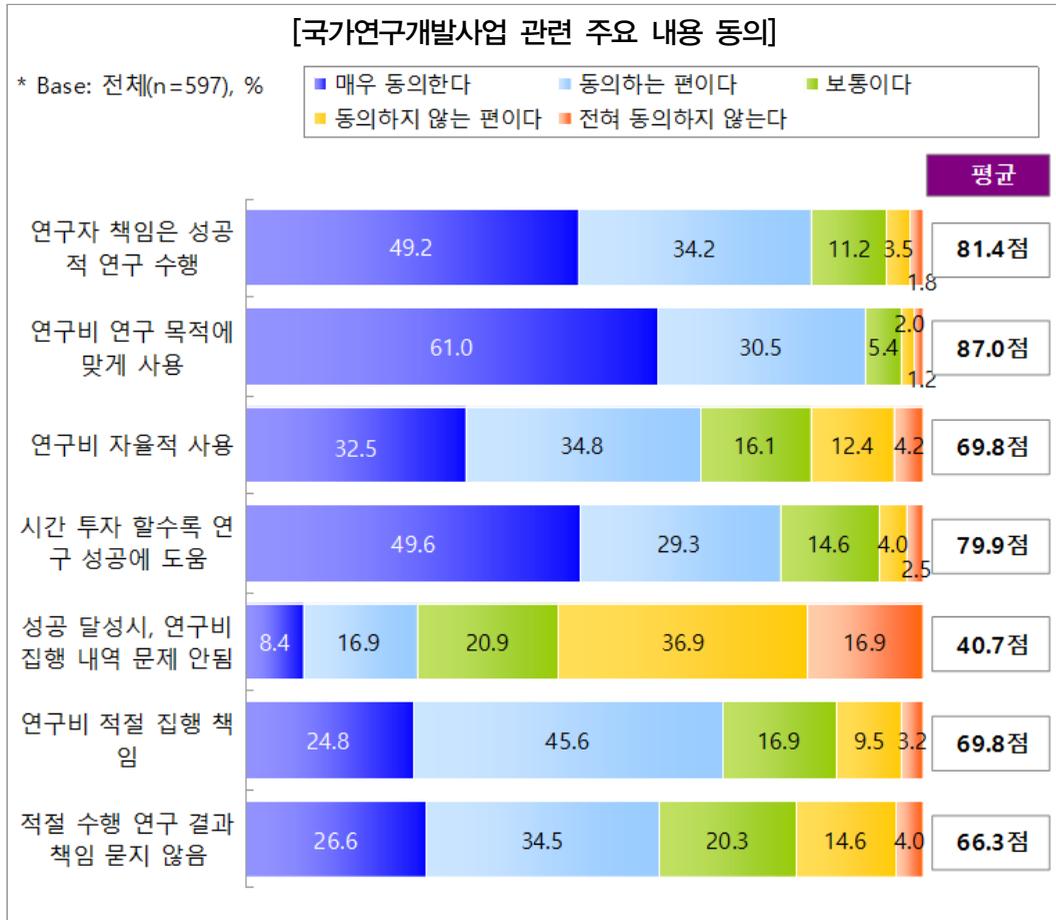
과학기술분야 규제개혁 기반연구

국가연구개발 사업 수행시 어려움을 느끼는 정도로 각 순위에 가장 많이 언급된 순서는 1순위, 감사대응(28.1%) 2순위, 자료제출 등 사업관련 행정 대응(30.7%) 3순위, 연구 진행 및 결과의 보고(21.3%) 4순위, 연구 진행 및 결과의 보고(23.3%) 5순위, 연구계획서 상의 일정 준수(25.0%) 6순위, 연구계획서 상의 일정 준수(20.6%) 7순위, 감사 대응(23.6%) 이었다.

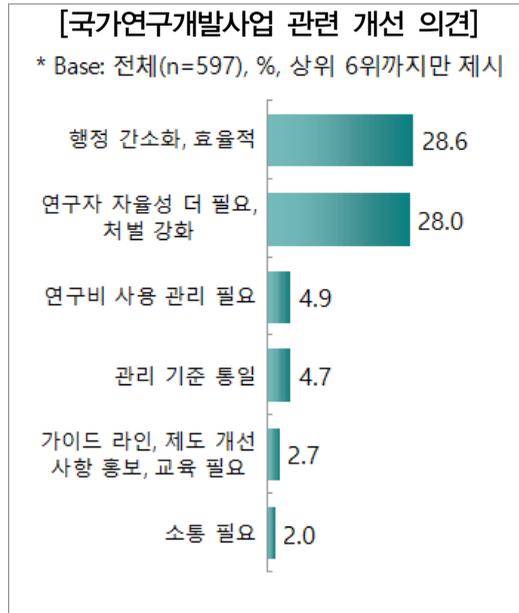
	연구과제 계획서 작성 등 과제수주를 위한 평가	연구의 목표달성	연구비의 적법한 집행	연구 계획서 상의 일정 준수	연구 진행 및 결과의 보고	자료제출 등 사업관련 행정 대응	감사대응 (감사원, R&D발주 부처, 국조실 등)
1순위	20.1	12.2	13.7	3.5	2.7	19.6	28.1
2순위	11.2	11.9	11.4	7.4	10.4	30.7	17.1
3순위	14.2	10.9	15.6	13.4	21.3	12.2	12.4
4순위	15.1	11.4	15.6	17.1	23.3	11.2	6.4
5순위	12.1	16.4	15.7	25.0	20.6	4.9	5.4
6순위	9.7	20.8	14.9	20.6	12.1	14.9	7.0
7순위	17.6	16.4	13.1	13.1	9.7	6.5	23.6

국가연구개발사업 관련 주요 내용 동의 사항에서, 연구자 책임은 성공적 연구 수행에 동의는 83.4%, 보통은 11.2%, 비동의는 5.4%의 응답을 보였다. 연구비 연구목적에 맞게 사용 항목에서는 동의 91.5%, 보통 5.4%, 비동의 3.2%로 답했다. 연구비 자율적 사용에는 동의 67.3%, 비동의 16.6%, 보통 16.1%의 비율을 보였으며, 시간을 투자 할수록 연구 성공에 도움이 된다는 항목에는 동의 78.9%, 보통 14.6%, 비동의 6.5%로 답했다. 성공 달성시, 연구비 집행 내역 문제 안 된다는 내용에는 비동의 53.8%, 동의 25.3%, 보통 20.9%이었으며, 연구비를 적절하게 집행하는데 책임이 있다는 것에는 동의 70.4%, 보통 16.9%, 비동의 12.7%의 비율을 보였다. 적절한 절차로 수행된 연구는 결과에 책임을 물으면 안 된다는 내용에 동의 61.1%, 보통 20.3%, 비동의 18.6%를 보였다. 국가연구개발사업 관련 주요 내용 동의 정도를 100점 만점 환산 점수로 살펴보면, '연구비 연구 목적에 맞게 사용' 항목이 평균 87.0점으로 가장 높게

평가되었다. 다음은 ‘연구자 책임은 성공적인 연구 수행’(평균 81.4점), ‘연구비 적절 집행 책임’(평균 69.8점), ‘시간 투자 할수록 연구 성공에 도움’(평균 69.8 점) 등의 순으로 조사되었다. 한편, ‘연구 성공 달성시, 연구비 집행 내역이 문제 안됨’ 항목(평균 40.7점) 동의가 낮은 수준이었다.

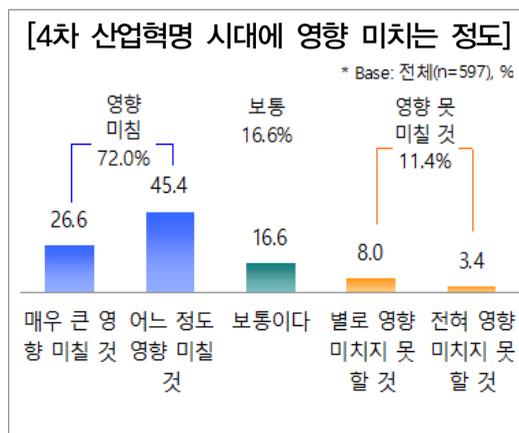


국가연구개발사업의 관리의 개선 의견으로, ‘행정을 간소화하고 효율적으로 해야 한다’(28.6%)와 ‘연구자에게 자율성이 더 필요, 부적절 사용시 처벌 강화’(28.0%)가 비슷했다.

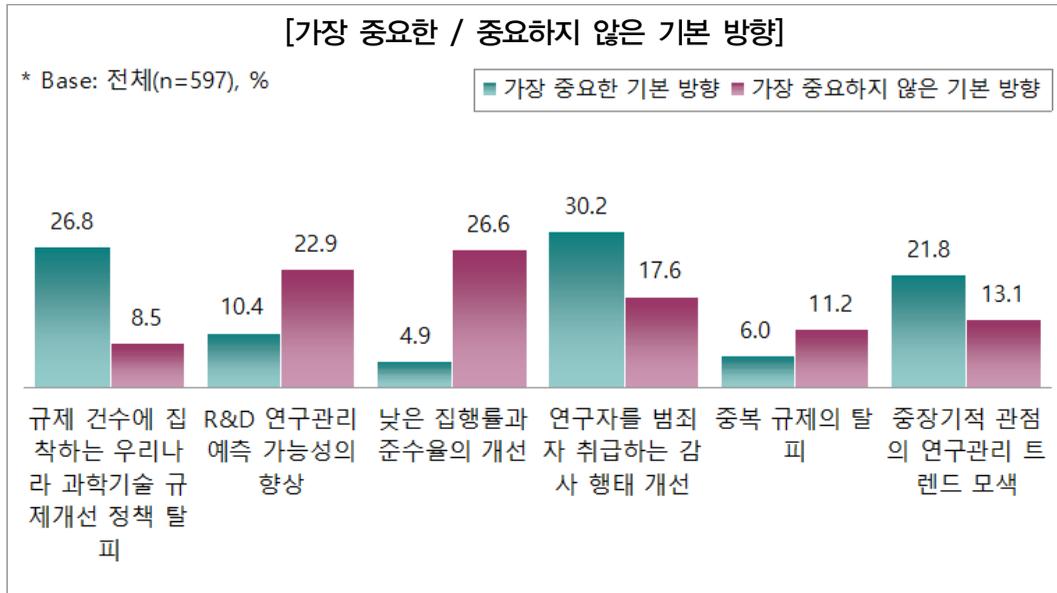


5. R&D 연구관리 기본 방향

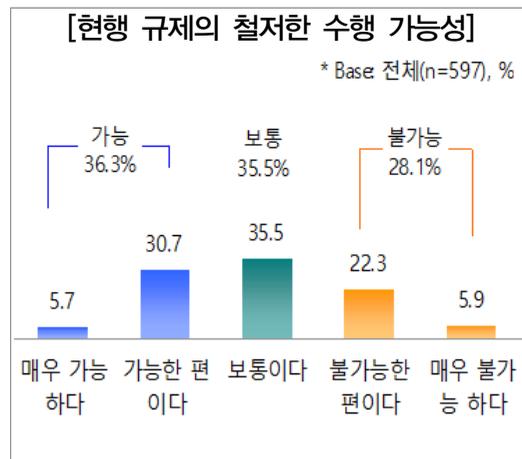
R&D 연구관리의 방향성이 4차 산업혁명 시대에 ‘영향 미칠 것’이 72.0%로 특히 높은 한편, ‘보통이다’는 16.6%, ‘영향 못 미칠 것’은 11.4%로 각각 조사되었다.



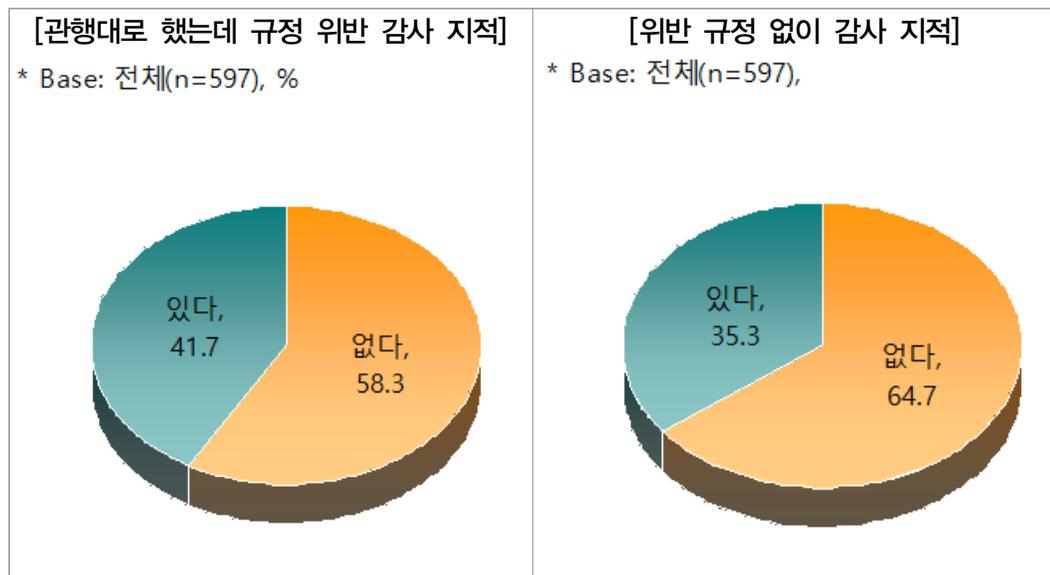
새로운 R&D연구관리 기본방향 중 가장 중요한 것으로 ‘연구자를 범죄자 취급하는 감사 행태 개선’(30.2%)을 가장 높게 꼽았다. 다음은 ‘규제 건수에 집착하는 우리나라 과학기술 규제개선 정책 탈피’(26.8%), ‘중장기적 관점의 연구관리 트렌드 모색’(21.8%) 등의 순으로 이어졌다. 가장 중요하지 않은 기본 방향으로 ‘낮은 집행률과 준수율의 개선’(26.6%), ‘R&D 연구관리 예측 가능성의 향상’(22.9%), ‘연구자를 범죄자 취급하는 감사 행태 개선’(17.6%) 등의 순으로 지적했다.



현행 규제를 철저히 지켜서 수행하는 것에 대해 ‘가능하다’(36.3%)와 ‘보통이다’(35.5%)가 비슷한 반면, ‘불가능하다’는 28.1%로 나타났다.



R&D도우미센터 문의 경험자(n=252) 중 문의 횟수가 5회 이상은 59.1%, 2회는 14.7%, 3회 12.7%, 1회 11.1%, 4회 2.4%의 응답을 보였으며, 문의 후 어려움 해소 정도에서는 해소됨 40.5%, 보통 31.7%, 해소 안됨 27.8%으로 답변하였다. R&D도우미센터 문의 경험자 중 문의 후 해소 안 된 응답자(n=70)는 문의 후, 다른 기관 재문의 경험이 있다 88.6%, 없다 11.4%로 답했다. R&D도우미센터 문의 경험자 중 타기관에 재문의 한 응답자(n=62)는 재문의 후 어려움이 해소 안됨 48.4%, 보통 35.5%, 해소됨 16.1%으로 답했다. 관행대로 했는데 규정 위반 감사 지적은 있다 41.7%, 없다 58.3%의 결과를 보였다. 관행대로 처리한 일에 대해 규정 위반 지적을 감사기관으로부터 받은 경험이 '있다'는 41.7%, '없다'는 58.3%로 무경험자가 유경험자보다 16.6%p 더 많았다. 위반한 규정이 없는데도 감사기관으로부터 지적 받은 경험이 '있다'는 35.3%이고, '없다'는 64.7%로, 무경험자가 두 배 정도 많았다.



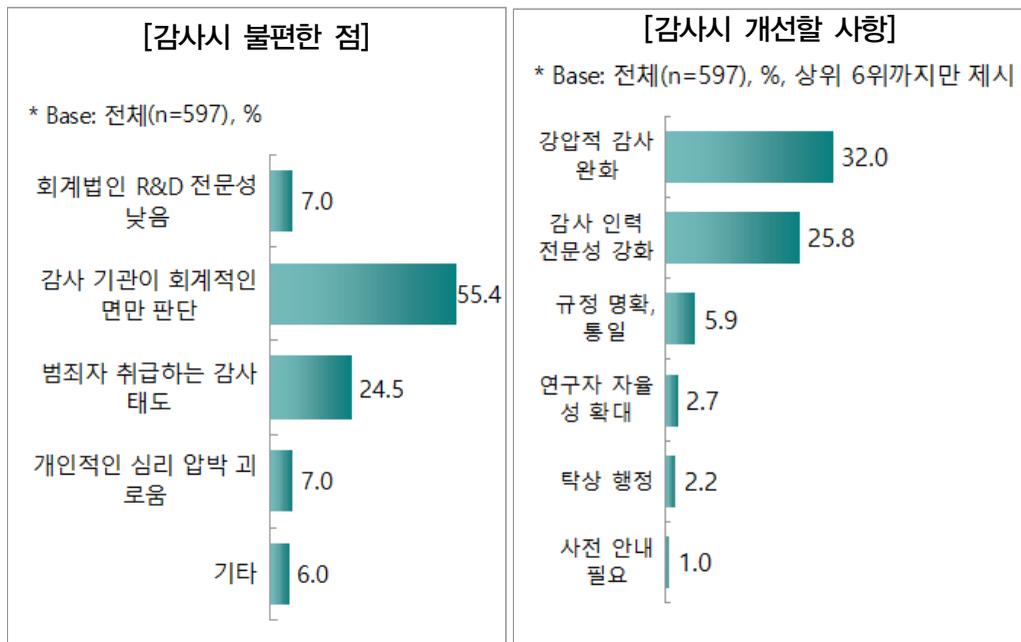
감사를 받게 되면 불편한 점으로, '감사기관이 연구 특성을 고려하지 않고 회계적인 면만으로 판단한 점'(55.4%)이 가장 높게 나타났다. 다음은 '연구자들을 범죄자 취급하는 감사 태도'(24.5%), '소속 기관 담당 회계법인의 R&D관련 전문성이 떨어짐'(7.0%), '개인적인 심리 압박 괴로움'(7.0%) 등의 순으로 이어졌다. 기타 의견으로 '무리한 규정과 자료 요구', '감사기관 입장을 관철시키려는 일방통행' 등을 지적했다.

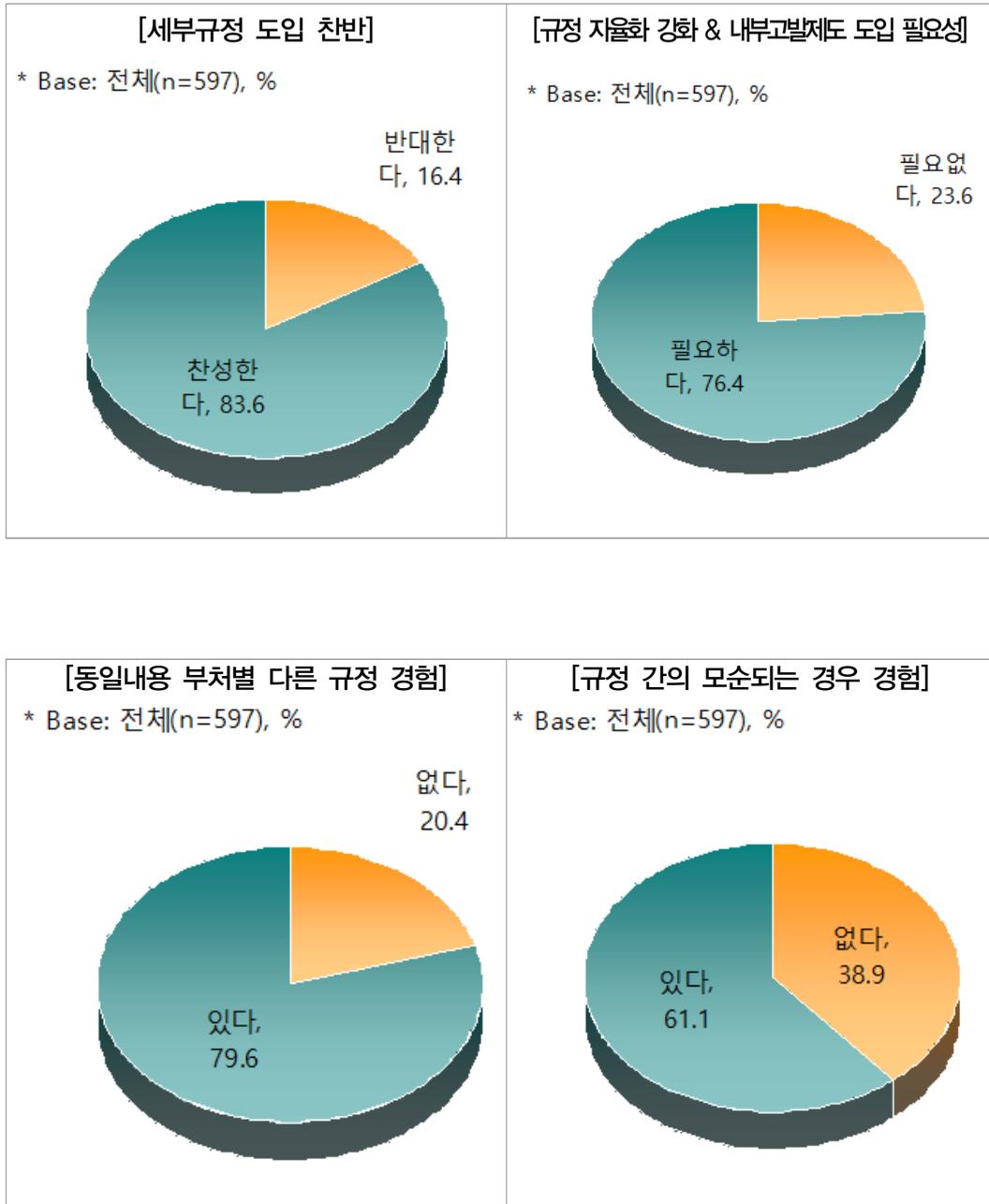
과학기술분야 규제개혁 기반연구

감사 시 개선할 사항으로 ‘강압적인 감사 완화, 불필요한 감사 폐지’ (32.0%)를 가장 많이 지적했다. 다음은 ‘감사 인력의 연구 내용에 대한 이해 필요, 전문성 강화’(25.8%), ‘규정과 기준을 명확히 하고, 규정 통일 필요’(5.9%) 등의 순으로 지적했다.

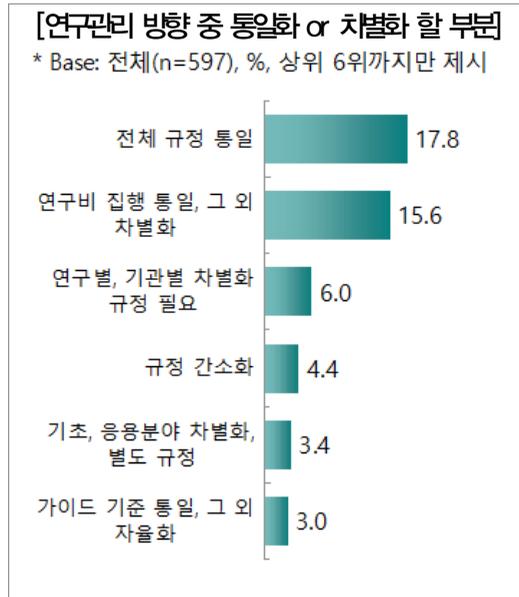
규정이 애매한 경우를 대비하여 세부규정을 도입하는 것에는 ‘찬성’이 83.6%로 매우 높고, ‘반대’는 16.4%에 불과했다.

규정을 완화시켜 자율성을 주고 내부고발제도를 도입하는 것에 대해, ‘필요하다’가 76.4%로 ‘필요없다’ 23.6%보다 세 배 이상 더 높았다. 동일한 내용에 대해 부처별로 다른 규정을 적용받은 경험이 ‘있다’가 79.6%로 ‘없다’ 20.4%보다 네 배 정도 더 높았다. 규정에 따라 한 행동이 다른 규정에 모순되는 경험을 한 적이 ‘있다’가 61.1%로 ‘없다’ 38.9%보다 22.2%p 더 높았다.



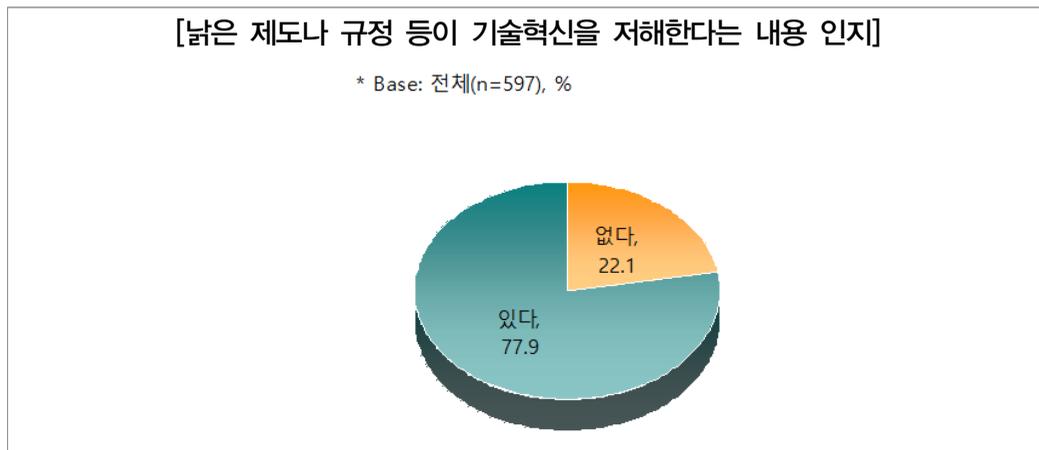


규정에 있어 연구 분야별로 통일하거나 차별화 할 부분에 대해, ‘전체 규정을 통일해야 한다’(17.8%)가 가장 높고, 다음은 ‘인건비, 연구비 집행 부분은 통일하고 그 외는 차별화’(15.6%), ‘연구별, 기관별로 차별화 규정이 필요하다’(6.0%) 등의 순이었다.

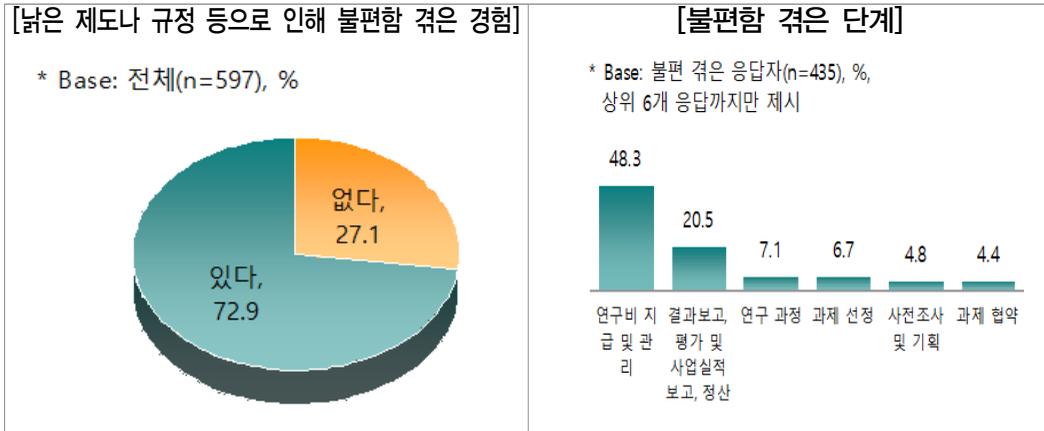


6. R&D 및 과학기술 관련 규제 등의 개선

국내외 환경 변화에 맞지 않은 낡은 제도나 규정이 국내 과학기술 기반의 신사업 혁신에 저해된다는 내용을 들어본 적 '있다'가 77.9%로 '없다' 22.1%보다 세 배 이상 높았다.



넓은 제도나 규정으로 불편함을 겪은 경험이 ‘있다’가 72.9%로 ‘없다’ 27.1%보다 두 배 이상 더 높았다. 불편함을 겪은 응답자(n=435)가 불편함을 겪은 단계로 ‘연구비 지급 및 관리’(48.3%)를 가장 많았다. 다음은 ‘결과 보고, 평가 및 사업 실적 보고, 정산 등’(20.5%), ‘연구과정’(7.1%) 등의 순이었다.



제5장 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언⁵⁸⁾

제1절 연구자 중심의 R&D 제도 분석 · 개선 제언

1. 4차 산업혁명 시대와 R&D 혁신

세계적으로 저성장·저금리·고실업률 등으로 대표되는 글로벌 뉴노멀 시대 장기기간 유지될 것이라는 전망이 지배적이다. 우리나라도 예외는 아니다. 제조업의 경쟁력 약화, 신산업 창출 지연으로 성장 동력 자체가 약화되었고, 2008년 글로벌 금융위기 이후 경제성장률은 계속 낮아져 3%를 밑돌고 있다. 주력산업의 위기를 극복하고 저성장 파고를 넘기 위해서는 신기술·신서비스 기반의 먹거리 확보가 절실한 상황이다.

4차 산업혁명은 디지털화에 기반하여 지금까지 인류가 경험하지 못한 빠른 속도의 획기적인 기술 진보와 파괴적 혁신 기술에 의해 전 산업분야가 대대적으로 개편되는 등 차별화된 혁신의 시대를 의미한다. 여러 분야의 혁신 기술이 융합되어 산업구조는 물론, 경제·사회를 포함한 모든 영역에서 엄청난 변화를 가져올 것으로 예상되고 있다.

4차 산업혁명은 초지능화·초연결성, 빅데이터·오픈 이노베이션, 디지털 트랜스포메이션·융합화에 그 특징이 있다. 4차 산업혁명 시대에는 인공지능(AI)과 빅데이터의 결합에 기반하여 기술·산업 구조가 지능화되고(초지능화) ICT를 기반으로 하는 사물인터넷(IoT)의 진화로 인해 인간-인간, 인간-사물, 사물-사물 간의 연결성이 기하급수적으로 확대된다(초연결성). 우리는 지능화되고 서로 연결된 혁신플랫폼에서 생산되는 다양하고 광범위한 정보를 분석하여 새로운 산업을 창출할 수 있고, 지식을 내·외부 구분 없이 개방적으로 수용하여 새로운 성과를 창출할 수 있다(빅데이터·오픈 이노베이션). 4차 산업혁명 시대에서는 이러한 창출물들이 기반이 되어 시장 및 산업에서 파격적인 혁신

58) 책임작성자 : 이재훈 제도혁신팀장/부연구위원

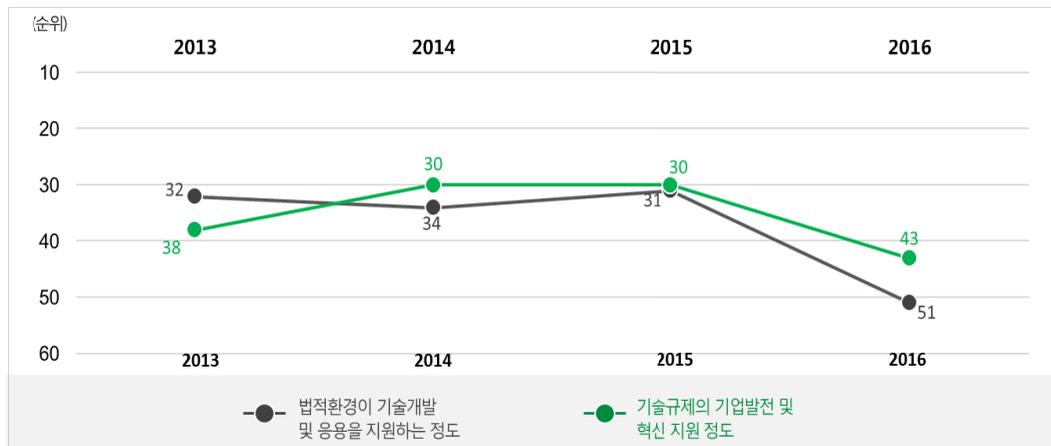
과 기술간, 산업간 경계를 허물어지는 대응합이 이루어 질 것이다(디지털 트랜스포메이션·융합화).

〈그림 5-1〉 국가별 4차 산업혁명 준비 정도 평가 순위와 점수, 한국의 항목별 점수



※ 출처: UBS('16), 미래부 미래준비위원회·KISTEP 등('17) 자료 참고

〈그림 5-2〉 국내 기술인프라 중 법적 환경 및 규제 관련 지표 순위 추이(2013~2016)



※ 출처: IMD, 세계 경쟁력 연감 분석자료('17)

4차 산업혁명 시대가 다가오고 있지만 우리나라의 4차 산업혁명 준비 정도는 선진국에서 비하여 상대적으로 뒤쳐져 있다. 2016년 UBS에서 조사한 4차 산업혁명 준비 측정 결과에 따르면, 우리나라는 41.5점으로 10점 내외인 10위권 국가들과 점수차가 큰 25위를 차지하였는데⁵⁹⁾, 특히 제도 환경의 수준이

과학기술분야 규제개혁 기반연구

하위권에 머물러 있다⁶⁰⁾. 다른 조사 결과⁶¹⁾에서도 우리나라의 법적 환경 및 규제 관련 지표 순위는 약 65개국 중 항상 30위권 이하에서 머물고 있다.

경쟁력이 낮고 기존 관습에 머물러 있는 낡은 제도는 연구자를 단순히 관리·감시하는 역할에 그치고 연구자의 연구 몰입 환경을 저해한다. 정부가 R&D 관리 규정을 지속적으로 개선하고 있으나, 최근 개선 내용을 살펴보면 연구자 제재조치(참여제한, 사업비 환수, 제재부가금 등) 관련 사항, 안전관리 강화, 기술누설 규정 강화 등의 내용으로, 연구자 중심의 연구환경 조성을 위한 혁신적인 개선으로는 부족하다보니 연구 현장의 불만 목소리가 지속된다.

〈표 5-1〉 2014~2017 R&D 관련 규정 개선 내용 요약

구분	일자	개선내용
과학기술기본법	2014. 05. 28	국가연구개발사업 참여제한 대상 확대, 성실실패 정비, 제재부가금 신설
	2015. 07. 01	사업비 환수 절차 정비
	2015. 12. 22	제재 참여제한 확대(10년), 제재 확정자 온라인 등록
국가연구개발사업 관리 등에 관한 규정	2014. 08. 12	중소기업 지원강화, 연구개발서비스업 관련 규제 개선, 성과물 소유권 제도 정비, 기술료 제도개선, 회의비 집행 간소화 등
	2014. 11. 29	연구실 안전관리 강화, 성실수행 기준마련, 제재부가금 기준마련
	2015. 08. 24	국제공동연구 기준완화 및 협약해약 사유추가, 연구비 관리체계평가 도입, 학생인건비 참여제한 강화 및 용도 명확화
	2015. 12. 23	학생인건비 변경 승인기준 완화, 중견기업 정부납부기술료 인하, 참여제한 등 제재조치 기준개선, 제재부가금 기준조정
	2016. 07. 22	기술 누설 등에 관한 규정 강화, 우선 기술실시계약 자격기준 확대
	2017. 05. 08	연구개발제안서 도입, 학생인건비 통합관리 개선, 연구개발 통합관리시스템 운영 규정 신설

이러한 상황에서 4차 산업혁명을 준비하기 위해 R&D 환경은 무엇을 준비하고 어떠한 방향으로 혁신하여야 하는 것일까?

59) 상기 결과는 점수가 낮을수록 높은 순위를 나타냄

60) 4차 산업혁명 준비에 필요한 5가지 항목 중, 법적 보호(62.25점), 노동시장 유연성(83점) 등이 사회 인프라, 기술 숙련도, 혁신 수준에 비하여 낮게 평가됨

61) IMD, 세계 경쟁력 연감 분석자료('17).

2. 연구 현장이 바라는 R&D 지원 방향

연구자 중심 R&D 제도 혁신을 위한 정책을 제안하기에 앞서 4차 산업혁명 시대에 연구자가 바라는 연구지원 방향을 설문 조사함으로써 연구 현장에서 생각하는 현 R&D 제도의 문제점과 바람직한 개선 방향을 파악하였다.

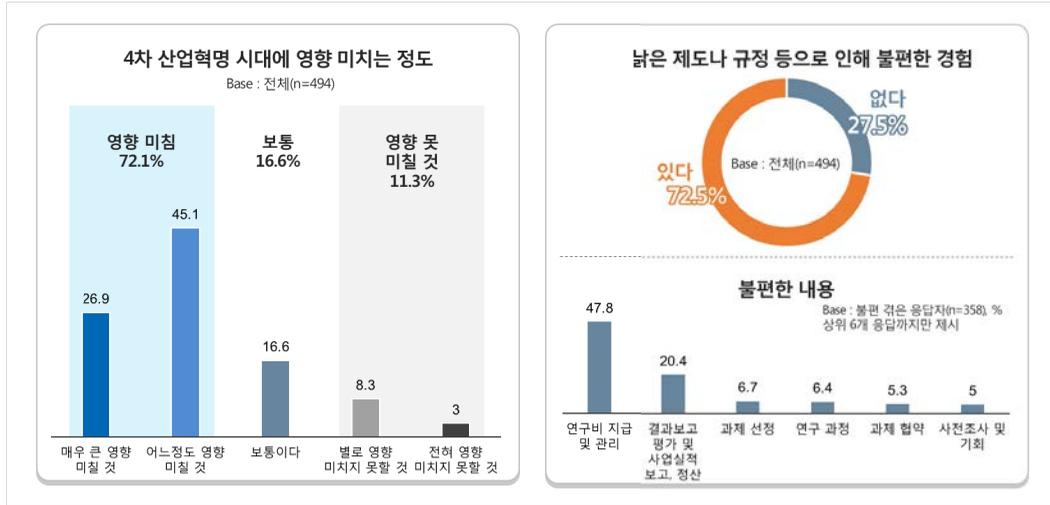
〈표 5-2〉 설문조사 조사 항목

구분	조사항목
국정과제인지도 "자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성"	<ul style="list-style-type: none"> • "자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성" 인지 여부 • 국정과제의주요내용인지인지여부및부합정도부합인도는이유 • 정부/본인이 중요시 하는 과제
국가R&D 연구관리제도개선	<ul style="list-style-type: none"> • 제도개선 활동 인지 정도 및 비인지 이유 • 제도개선 홍보를 위해 정부가 해야 할 활동
국가연구개발사업의 전주기 업무 프로세스	<ul style="list-style-type: none"> • 업무 연관성 평가, 연구자의 자율성 부여 정도 평가 • 프로세스단계별가장중요한요소기장시간과노력이필요한요소
R&D 연구관리 기본방향	<ul style="list-style-type: none"> • 4차 산업혁명시대에 영향 미치는 정도 • 연구관리 기본 방향 중 가장 중요한/중요하지 않은 방향 • 현행 규제의 철저한 수행 가능성

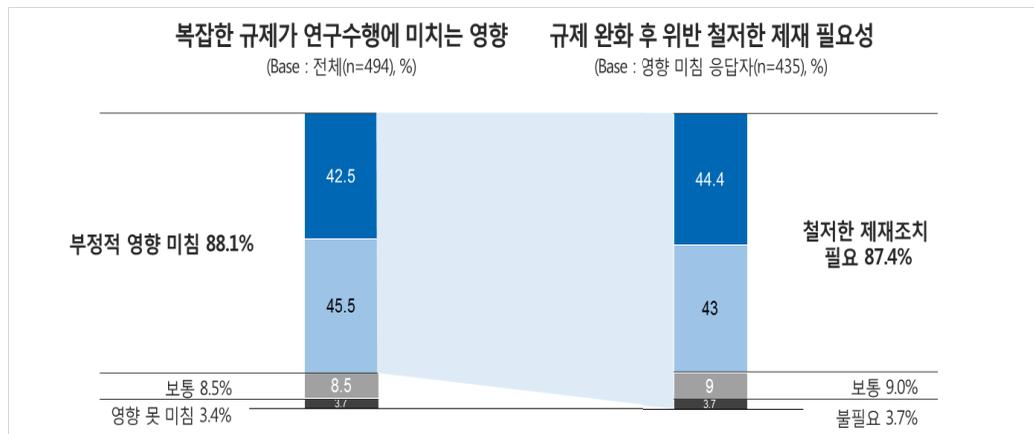
설문조사 결과에 따르면 연구 현장은 연구지원 환경이 4차 산업혁명에 크게 영향을 미치며(72.1%), 국정과제 '자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성'을 달성하기 위해서는 '연구자의 편의를 위한 행정효율화'(45.1%), '과학기술 컨트롤타워 강화'(23.1%)가 가장 중요하다고 응답하였다.

하지만 현재의 연구 현장은 자율과 책임 하의 연구지원 요소들이 부족하다. 응답자의 88.1%는 복잡한 규제와 제도로 인해 연구 자율성이 저해되고 연구 수행에 부정적인 영향을 받는다고 응답하였다. 실제로 응답자의 72.5%가 연구지원 환경으로 인하여 기술혁신을 위한 연구 수행이 저해받거나 불편함을 겪은 경험이 있었다. 연구자들은 특히 연구비 지급 및 관리(47.8%)를 비롯하여 정산 및 결과보고 절차(20.4%) 등에 부담을 크게 느끼는 것으로 나타났다. 이러한 설문 결과를 볼 때 4차 산업혁명 대비를 위하여 연구자의 편의를 위한 연구행정 효율화를 통한 연구 몰입 환경 조성 노력이 반드시 필요하여 보인다.

〈그림 5-3〉 연구지원 환경에 따른 4차 산업혁명 영향 정도 및 불편한 경험 관련 설문 조사 결과



〈그림 5-4〉 복잡한 규제가 연구수행에 미치는 영향 및 규제 위반 제재 필요성 관련 설문조사 결과



자율에는 책임이 따르므로, 연구자 중심의 연구 몰입 환경 조성 시 부정행위에 대한 제재 강화 등 책임성 제고 방안 마련도 함께 마련되어야 한다. 연구현장의 응답자 87.4%도 연구자 중심 연구 환경 조성을 위하여 연구 관리 절차 및 내용을 완화할 경우 규정 위반 사례에 대한 제재 강화가 필요하다고 응답하며 이러한 필요성에 긍정하였다. 단, 절차 과정 속의 연구자 보호를 위

하여 제재 조치 심의 절차 상에서의 지원 체계 구축, 신기술 및 신산업에 대한 별도의 유연한 기준 적용 등의 정책 방안이 선행되어야 할 것이다.

또한 연구 수행 과정에서 감사 대응, 과제 평가 등을 어려워하는 연구자들을 위하여⁶²⁾ 감사평가 업무 대응을 위한 지원, 전문적인 연구지원 인력 확보 등이 필요하여 보인다. 연구 현장의 응답자 중 29.8%는 연구개발 수행 과정 및 단계 중 ‘감사 대응’을, 20.4%는 ‘과제 수주 평가’를 가장 어렵게 느끼고 있다. R&D 부처 및 기관의 감사 대응 체계 구축, R&D 특성을 반영하는 회계·법률 자문 지원 사업 추진, R&D 관련 제도 및 규정에 대한 교육 및 홍보 등 강화, 연구자와 연구지원 인력의 연구행정전문 교육 등을 통해 연구자의 연구 몰입을 지원하고 불필요한 분쟁으로부터 연구자를 보호하여야 한다.

〈그림 5-5〉 연구수행 과정 중 연구자가 책임감과 어려움을 느끼는 순위 관련 설문조사 결과

연구자가 책임감 을 느끼는 순위			연구자가 어려움 을 느끼는 순위	
순위	내용		순위	내용
1	연구 목표달성	그러나	✓ 1	감사대응
2	연구과제계획서작성 등 과제수주를위한 평가		2	자료제출 등 사업관련행정 대응
	연구진행 및 결과의 보고			연구진행 및 결과의 보고
	적법한 연구비 집행			적법한 연구비 집행
	연구일정 준수			연구일정 준수
6	자료제출 등 사업관련행정 대응		6	연구과제계획서작성 등 과제수주를 위한 평가
✓ 7	감사대응		7	연구의 목표달성

62) 응답자들 중 43.7%가 ‘연구목표달성’에 가장 책임감을 느낌

3. 연구자 친화적 연구 환경 구축을 위한 정책 제언

제4차 산업혁명을 이끌기 위해서는 관리·규제 중심의 연구관리 환경을 연구자 중심의 R&D 환경으로 혁신하여야 한다. 모든 연구 분야가 ‘초연결’되고 ‘융·복합’ 되는 가운데 연구자가 연구를 수행하는 R&D 연구 환경은 도전적이고 창의적인 연구를 기획하고 수행할 수 있도록 유도하는 혁신이 필요하다. 그리고 이러한 연구 환경을 뒷받침하기 위하여 R&D 지원 환경은 급속한 환경변화에 따른 신속한 대응을 위한 연구자의 자율성과 연구과제의 다양성을 포용하는 방향으로, R&D 관리시스템은 개방형·지능형을 통해 전문성과 공정성을 확보하는 방향으로 혁신하여야 한다.

앞에서 살펴 본 연구 현장의 목소리 등을 반영하여, 상기 혁신 방향에 따른 연구 환경, 지원 환경 및 관리시스템별 추진 과제를 다음과 같이 제안한다.



1) 도전·창의 기반 연구자 연구 몰입 환경조성

4차 산업혁명 시대에서 세계를 선도할 과학기술 연구를 하기 위해서는 무엇보다 도전적이고 창의적인 연구 환경을 조성하여 연구자가 연구에 몰입할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

이를 위한 첫 걸음으로 연구자가 세세한 사항을 신경쓰지 않고 자율적인 연구를 진행할 수 있도록 세부 연구비 관리지침을 폐지하여야 한다.

감사원·부처 감사에서 포괄적인 지적이 있으면, 연구기관들은 이 지적에 대한 대응으로 상위 규정에 근거가 없는 세세한 지침을 규정하여 보수적으로 운영한다. 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 청탁금지법) 시행 후 다양한 유권 해석으로 인하여 이러한 운영 방식이 더욱 심해지고 있다. 예를 들어 사전 견적허가를 받은 경우 외부강의 신고대상에 해당하지 않는다고 국가권익위원회에서 해석하였음에도 불구하고 국가과학기술연구회 등은 외부강의 신고 의무화를 규정하고 있고, 연구비가 집행된 행정구역이 기관의 행정구역 등과 다를 경우 기본적으로 부정 집행을 의심하는 방향으로 지침을 운영함으로써 연구자가 부정 집행이 아님을 일일이 증빙하여야 한다. 이렇게 엄격하면서 지나치게 세세한 지침은 연구자 및 기관의 행정 업무 부담을 늘릴 뿐만 아니라 연구자가 현실적으로도 상기 지침을 지킬 수 없어 지침을 위반하게 되는 상황을 유발시킨다.

이제는 법령 근거 없는 감사 지적 사항을 기관 내부 규정으로 운영함으로써 발생하는 불필요한 항목 기입, 과도한 영수증 제출 및 증빙서류 요구 등의 관행을 제거하여야 한다. 이를 유도하기 위해서 연구비 관리체계 인증 평가 기준 및 평가 항목과 연계하여 세세한 지침 폐지에 가점을 제공하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 R&D 관리 상위 규정을 중심으로 네거티브 리스트 시스템을 도입하여 규정된 ‘연구비 부정사용 등 사항’ 외에는 연구자의 자율적 집행이 가능하도록 개선하여야 한다. 연구비 집행에 있어서 일부 업종, 연구계획과 다른 집행 등 일부 사항만 남겨두고 모두 허용하는 방식 등을 그 예로 들 수 있다.

둘째, 도전·혁신적 연구에 대해서는 기존 연구와는 다른 기준을 적용함으로써 연구 관리의 부담을 경감시켜야 한다.

융·복합적인 도전·혁신형 과제를 진행하는 경우에도 국내·외 특허동향, 기술 동향, 표준화 동향 등 기존 과제와 동일한 일률적인 기준을 적용하여 평

가하고 있다. 유연하고 도전적인 연구를 위하여 특정 유형의 과제에 대하여 목표 수정 제도⁶³⁾, 조기 달성·중지 제도⁶⁴⁾를 두고 있으나, 목표 달성 여부를 판단할 때 획일적인 기준을 적용함으로써 상기 제도들의 실효성이 저하된다.

도전·혁신적 연구를 활성화하기 위해서는 다른 기준을 적용하여 평가운영하여야 한다. 연구자 연구 역량 중심의 선정 평가가 될 수 있도록 연구자의 혁신적·도전적 성과 지표 배점을 강화하고 상기 배점이 일정 이상인 경우 중간 평가 등 제외하도록 하여야 한다. 또한 ‘연차 협약’을 다년도 ‘일괄 협약’으로 전환 운영하되 중간 점검·평가 시 폭넓은 목표 수정을 인정하여 급속하게 변하는 환경 변화에 대응할 수 있도록 하고, 연차평가를 간소화하되 결과 평가를 강화함으로써 과제 수행 집중도를 제고하여야 한다.

셋째, 온라인 기반으로 행정 서류를 제출하고 관리함으로써 업무 처리 절차를 간소화하여야 한다.

부처 및 전문기관별 별도의 연구비관리시스템 운영으로 인한 비효율 및 행정부담은 연구자들의 행정 업무 시간을 증가시키는 요소로 계속 지적되었다(NST, '16). 2016년 기준 국내 연구자들의 업무시간을 분석해보면 연구개발(37.3%)보다 연구개발 외 행정 분야(52.7%)에 약 1.7배의 많은 시간을 소비하였다(김이경 외, '16). 이에 대한 개선안으로 부처는 2018년까지 ‘이지바로(Ezbaro)(일괄지급+건별지급, 대학·출연(연)중심)’ 및 ‘RCMS (건별지급, 기업중심)’만 남기는 이원화 방식으로 연구비관리시스템 통합을 진행하고 있다.

시스템 통합으로 부처 간 다른 서류 제출 방식으로 인한 부담은 완화될 것이나, 서류의 온라인 제출 및 오프라인 보관으로 인한 관리 이중부담 문제는 해결되지 않아 불필요한 행정 소요 문제가 여전히 남아있다. 예를 들어, 온라인 서류 제출을 위해서 모든 자료를 스캔하여 저장하였음에도 불구하고 감사를 대비하여 해당 서류를 다시 출력하여 보관하는 등의 불필요한 작업은 해결되지 않을 것으로 보인다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 10만 원 이하 회의비는 연구자가 증빙자료 제출 없이 온라인으로 처리할 수 있도록 하는 등 증빙서류 처리 절차를 간소

63) 협약기간 동안 정해진 연구비 범위 내에서 연구비 집행을 자유롭게 하고 환경 변화에 신속 대응할 수 있도록 연구 목표 및 내용 변경을 인정하는 제도

64) 연구 상황 변화에 따라 연구 최종 결과의 조기 달성 및 중지를 폭넓게 인정하는 제도

화하여야 한다. 각 은행 정보망을 통해서 결제 내역 확인 가능하므로, 사전·사후 내부 결재나 회의록 및 영수증을 제출하지 않고 상기 확인으로 대체하여야 한다. 또한 행정시스템 연동을 통하여 연구기관이 전문기관 등에 온라인 시스템을 통해 서류 등을 제출하면 부처, 전문기관 및 감사 기관 등이 연구기관에 서류제출(hard copy) 요구하지 못하도록 하여야 이중 행정 소요를 원천적으로 차단할 수 있을 것이다.

마지막으로, 연구개발 특성을 반영한 감사가 진행되도록 회계·법률 자문 지원 사업을 추진하여야 한다.

감사원의 지나친 회계상 개입은 부처와 연구기관의 자율성에 부정적 영향을 주고 있으며(국과위, '12), 이로 인해 R&D 고유 특성에 대한 감안 없이 불필요한 규제를 강화하는 방식으로 관리체계가 변화하였다(윤별아, '16). 회계적인 측면에서만 R&D 연구자·연구기관 감사를 진행하다 보니, 연구기관은 감사 등에 대비하기 위해 보수적인 연구 환경을 고집하게 되고 이로 인해 조직 내에 점차 행정 업무 보신주의가 만연하게 된다. 예를 들어 기술사업화 과제의 경우 간접비(과학문화활동비)로 분류하고 있는 연구개발과 관련된 홍보비를 직접비(연구활동비)로 판단할 여지도 있으나 정산 시 불인정하여 홍보비가 필요한 기술사업화 과제 활성화를 저해하고 있다.

연구수행 중 발생할 수 있는 연구관련 회계·법률 전문가 자문 지원 사업을 추진하여 연구개발 특성을 반영한 감사 등이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 또한 감사기관(회계법인 포함)과의 전문인력 파견·교류 등 협력 사업을 실시하여 과학기술 R&D 분야 연구기관과 감사기관간 지식과 정보를 공유하고 서로의 전문성을 제고하여야 한다.

2) 연구자를 보호하고 책임있게 지원하는 문화 조성

연구자가 안심하고 연구에만 몰입할 수 있는 R&D 환경을 조성하기 위해서는 감사·행정처분 등 문제 발생 시 연구자가 적절히 대응할 수 있도록 보호하고 전문적이고 책임적으로 연구를 관리·지원하는 체계가 필요하다.

첫째, 감사·수사 등에 대한 연구자 보호체계를 보완·강화하여야 한다.

감사 시 연구자에 대한 직접 대면 감사가 많이 이루어진다. 연구자는 이러

한 과정을 수사기관에서 피의자를 대하는 상황과 다를 바 없이 체감하나, 연구자에 대한 보호 절차나 부처·기관의 직·간접적인 지원이 전무하다. 이로 인해 행정 처리 미숙·경과실 또는 의도적인 투서로 인하여 감사가 진행되더라도 악질적인 부정행위 연구자와 같이 취급됨으로써, 심리적인 압박감, 자존감 하락 등을 견디지 못한 연구자가 극단적인 시도를 하는 경우가 발생하고 있다.

따라서 기관 내 담당자 역할을 강화하고 연구자에게 노무법무 자문을 지원하는 등 기관별 연구관리부서가 1차적으로 감사기관을 대응하는 ‘연구자 보호 시스템’을 구축하여 연구자에 대한 직접 대면 감사를 줄이고 연구자를 보호하여야 한다.

〈그림 5-6〉 연구자 보호시스템(안)



둘째, 제재조치 심의 절차 내 연구자 지원 체계를 마련하여야 한다.

국가연구개발사업에 대한 제재조치가 강화되는 가운데, 제재조치 여부 판단 과정에서 연구자의 의견 진술 기회가 부족하고 선의의 연구자를 구제할 수 있는 제도적 장치가 부재하여, 연구자가 억울함을 호소하거나 행정소송을 제기하는 일이 증가하고 있다. 과학기술정보통신부를 대상으로 한 제재조치 관련 소송이 2012년에서 2014년까지는 2건이었던 반면 2015년부터 2017년까지는 10건이 발생하였다.

제재조치 절차 가운데 연구자가 정당한 방어 능력을 갖출 수 있도록 「R&D 도우미센터」⁶⁵⁾ 내에 제재조치 절차 관련 질의 창구를 신설하고 연구자 대상으로 상담·자문을 제공함으로써 연구자의 절차 대응을 도와야 한다. 또한 연구자 권리 구제를 위한 제재심의위원회를 도입하고 연구자에게 충분한 소명 기간을 부여하는 등 관련 법령을 보완·개정할 필요가 있다.

셋째, 연구지원의 전문성 강화를 위해 연구관리기관에게 일정 수준 이상의 출연금을 지급하고, 부처 및 공공기관별 일관된 수수료 산정 기준을 마련하여야 한다.

65) 국가연구개발사업 수행 중 발생하는 어려움 등을 정부에 직접 질의할 수 있는 온라인 사이트

고도의 전문성이 필요한 연구관리기관의 전문역량 강화를 위해 안정적인 출연금 확보가 필수적이거나, 보건산업진흥원은 출연금 비중이 58.1%, 환경산업기술원은 48.8%, 에너지기술기획평가원은 5.2% 밖에 되지 않는 등 전문성을 확보하기에는 출연금이 부족한 경우가 많다. 이로 인하여 연구관리기관은 역량이 부족하여 중장기 전략방향 수립 등의 기획은 대부분 외부 컨설팅 업체에 의존하고 평가 중심의 과제관리에만 집중하는 실상이다. 따라서 일정 수준 이상의 출연금 확보를 통해 연구관리기관의 중장기적 기획역량 강화를 도모하여야 한다.

또한 연구관리기관 및 부처별로 상이한 R&D 예산관리 위탁 수수료 산정 체계를 운영하고 있어 이에 대한 개선이 필요하다. 국토교통진흥원은 수수료 총액에 대한 부처 승인 방식, 한국산업기술평가관리원 및 한국에너지기술평가원은 각 예산별로 평가관리업무에 소요되는 비용을 산정하고 그 내용을 부처 승인하는 방식, 콘텐츠진흥원은 특정사업에 대하여 수수료 지급 없이 별도 사업으로 비용을 보상하는 방식을 운영하는 등 R&D 예산관리 위탁 수수료 산정에 대한 일관성이 부족하다. 따라서 일관된 수수료 산정 기준 체계를 마련하고 R&D 사업별 명확한 관리원가 계산을 시행할 필요가 있다.

넷째, 전문적 연구지원·관리를 위한 교육을 통하여 연구행정의 전문성을 제고하여야 한다.

R&D 예산의 지속적인 증가와 함께 연구비 집행·관리 투명성 제고 및 부정 집행 대책 마련은 국정감사 등에서의 단골 지적사항이다. 이렇게 지적된 연구비 부정 집행을 살펴보면 대부분 연구행정 경험 부족, 규정 미숙지 및 비전문성으로 인한 연구비 단순 반복 오·유용인 경우이다. 신규 연구기관, 중소기업 등의 경우 R&D 프로세스·관리에 대한 이해도가 낮기 때문에 이러한 집행이 많이 발생한다. 국가R&D사업 관련 법령은 매우 복잡하고 빈번한 개정으로 해당 사안에 적용할 법령과 하위규정을 정확하게 파악하기 어려워 종종 변호사 뿐 아니라 법원조차도 판단하기 쉽지 않은데, ‘연구과제 관리’ 단계에서의 연구협약 체결·협약변경 및 협약해약, 제재조치 등에 관한 요건, 내용을 이해할 수 있는 교육 프로그램이 부족하기 때문에 이러한 문제가 발생하는 것이다⁶⁶⁾.

66) 국가과학기술인력개발원(KIRD) 온라인 교육 프로그램에서도 ‘연구비 관리’ 교육은 2시간 분량의

상기 문제를 해결하기 위해서는 연구자·행정실무자를 대상으로 R&D 프로세스에 대한 공식 교육 프로그램 제공을 확대하여야 한다. 연구자 대상으로는 R&D 전반에 대한 이해, 기획 실무, 과제계획서 작성, 프로젝트 관리, 기술이전 등 맞춤형 심화교육을 실시하여야 한다. 국가 R&D 추진 프로세스, 환경/시장 분석, 기술예측, 로드맵, 기술수준평가, 지식재산 확보 전략, 성과 측정·평가, 기술이전/사업화, 기술료 산출·결정, 기술/IP금융의 활용 등이 그 내용이 될 것이다. 그리고 행정 실무자 대상으로는 과제관리 절차 안내, 연구보안 및 연구윤리, 협약 체결 절차(관련 서류 등), 협약변경 유의사항, 연구비 관리 체계, 연구비 계상, 연구비 카드 발급, 연구비관리시스템 등록, 연구비 정산, 연구비 부정사례 공유 등 R&D 프로세스 기준 단계별 세부 교육을 실시하여 관련 규정 등에 대한 이해도를 제고하여야 한다.

3) 개방형 시스템을 통한 전문적인 R&D 지원·평가 강화

연구와 평가관리의 질을 제고하기 위해서 서로 협업할 수 있는 환경 구축 및 데이터 기반의 업무 시스템 체계가 필요하다.

먼저, 오픈 이노베이션 플랫폼 환경을 구축하여 연구자, 평가자 및 지원자들이 서로 협업할 수 있는 장을 마련하여야 한다.

세계 각국 정부와 기업들은 4차 산업혁명의 파고를 빅데이터를 활용한 협업으로 돌파하려고 하고 있다. 미국의 지노바(Xinova)사는 전 세계 1만 명 이상의 과학자가 참여하는 공유형 연구개발 업체로 기업이 풀고 싶은 문제를 지노바의 과학자 네트워크에 공개하면 과학자들이 문제 해법을 제시하고 함께 연구개발을 추진하는 방식으로 성장하고 있다. 영국 정부 또한 공공데이터를 활용하여 아이디어 보유자와 어플리케이션 개발자가 연계 서비스를 만들게 하는 등 정부 투명성을 제고하고 경제 이익 실현을 유도하는 정책을 시행하고 있다.

우리나라 정부도 '19년부터 공공 빅데이터센터를 설치 및 운영할 예정인데, R&D 데이터를 공개하는 오픈 플랫폼도 함께 구축하여 다수의 연구자가 활용할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서 R&D 관련 공공데이터를 머신러닝(기

계학습)이 가능한 오픈포맷으로 전환·개방하고, 연구과제, 연구인력, 연구시설장비, 연구성과 등 국가과학기술지식정보서비스⁶⁷⁾ 내 정부 R&D 관련 성과물 및 관련 정보 또한 “선 공개, 후 규제” 방침으로 개방하여야 한다.

R&D 데이터 공개 뿐만 아니라 평가지원시스템에도 오픈 플랫폼을 활용할 수 있다. 온라인을 통한 설문 방식, 실시간 토론 중심의 연구발표회 방식 등의 개방형 평가·지원시스템을 마련하여 오프라인의 시간·공간의 한계를 벗어나 다수가 참여하는 장을 마련한다면 평가지원의 질이 제고될 것이다.

두 번째로, 플랫폼 환경 뿐만 아니라 운영에 있어서도 데이터 기반 지능을 활용한 개방적 과제 선정 체계를 구현하여야 한다.

현재 연구개발과제 선정 및 최종 평가 시 평가단 구성을 통한 전통적인 Peer Review 방식에 의존하고 있는데, 공정성을 선호하는 분위기 속에 우수 연구자가 상피제 등으로 인하여 평가 참여에 제한을 받다보니 선정 및 평가 단계에서의 다양성을 확보하기 어렵다. 평가자 뿐만 아니라 평가 지표 또한 정량적인 지표를 중요시하다보니 모험적이고 도전적인 다양한 연구가 저조하다.

빅데이터와 인공지능(AI)을 활용한 과제선정 및 최종 평가 위원회 구성의 전문성을 제고하여 이러한 문제를 개선하여야 한다. 부처 전체를 통합한 빅데이터 기반 지능화 시스템을 통해 과제와 가장 부합하고 전문성이 검증된 평가위원을 추천받음으로써 공정성 시비에 벗어나 다양하면서도 전문성이 있는 평가단을 구성할 수 있을 것이다. 실제로 한국연구재단은 인공지능 기술과 빅데이터를 활용한 평가 위원 추천 시스템 도입을 현재 추진하고 있다.

또한 기존의 선정 평가 틀을 벗어나 연구과제 규모, 분야에 따라 개념·보완 평가만을 통하여 R&D 과제를 선정하는 ‘선정 평가 프리존 제도’를 시범 도입하여 모험적인 연구를 독려하여야 한다. 간략히 작성한 연구 계획서를 혁신성·차별성 위주로만 간략히 평가하고 그 타당성이 인정되면 추후 보완 서류 제출만으로 최종 선정을 완료하는 개념·보완 평가를 도입하면, 모험적·창의적이고 도전적인 연구가 많이 시도될 것이다.

셋째, 연구지원 전문 인력을 활용할 수 있도록 연구비 체계를 개선하여야 한다.

현재 R&D 과제에 계상되는 인건비는 내부인건비와 외부인건비로 구분된다

67) 국가연구개발사업에 대한 정보를 한 곳에서 서비스하는 국가 R&D정보 지식 포털

(KISTEP, '16). 해당 연구개발과제에 참여하는 연구원이 연구수행기관에 소속하였다면 내부인건비로, 소속되지 않았다면 외부인건비로 지급된다. 문제는 장비운용인력·연구행정인력 등 지원 인력의 인건비는 연구수행기관에 소속하였다고 하더라도 내부인건비에서 지급할 수 없고 간접비에서만 활용이 가능하다는 것이다.

장비 운용 등의 지원 인력 업무는 전문적인 지식이 필요하며 연구개발에 큰 영향을 끼치는 중요한 요소인데, 간접비로만 인건비 지급이 가능하다보니 고용의 불안정성이 가중되어 지원 인력의 전문성을 키우기 어렵다. CalTech, 하버드 등 해외의 기술직은 연구팀의 일원으로 전문성을 인정받으나 국내는 전문가는 물론 직업으로서의 가치도 제대로 인정받지 못하고 있는 현실이다.

연구관리 지원 인력의 인건비 항목 활용을 인정하고, 연구비 대비 내·외부 인건비 비율 상한선 제한을 폐지하여 기관이 자율적으로 인건비를 운용할 수 있게 하여야 지원 인력의 고용 불안정성 등을 해결하여 연구 지원 업무의 전문성을 제고할 수 있을 것이다.

마지막으로 R&D 역량을 공유·확산할 수 있도록 경직적인 전문가 활용 관련 제도를 개선하여야 한다.

청탁금지법상 R&D 연구자도 외부 강의 등⁶⁸⁾ 사례금 수수 제한 대상에 해당된다. 부처에서 위촉하고 요청한 회의에 참석하더라도 위탁 과제를 통해서 산하 기관이 회의비를 지급하는 경우는 사례금 수수 신고 대상이다⁶⁹⁾. 상기 기준 하에 각 기관별로 더 강화된 세부기준까지 마련하다보니⁷⁰⁾ 기관 상호간의 전문가 활용이 어렵다. 특히 상대적으로 보유 인력 역량이 부족한 중소·중견 및 R&D서비스업 기업의 경우 외부 R&D 인력 자원 활용이 필요한데, 청탁금지법으로 인하여 개방적인 R&D 인력 활용이 어렵다.

지급주체와 상관없이 부처 위촉 전문가 활동에 대해서는 청탁금지법 적용을 제외하여 신고 의무를 면제하고, 각 기관별로 상위 법령 근거 없이 횡수 및 시

68) 공직자가 직무와 관련하여, 그 지위·직책 등의 사실상 영향력을 통하여 요청받은 교육·홍보·토론회·세미나·공청회 또는 그 밖의 회의 등에서 한 강의·강연·기고

69) 법령에 따르면 정부 요청에 의한 활동은 청탁금지법 상의 외부강의 등 신고 대상이 아니라고 해석하나(권익위), 부처 설치 위원회 위원들에게 실제 회의 수당 지급을 기관에서 진행하는 경우 신고 의무 발생(예: 국과심 위원에 대한 전문가 활용비)

70) 일부 부처 및 기관은 월 3회 또는 월 6시간을 초과하여 외부강의·회의 등을 하려는 경우에는 미리 감사실의 검토를 거쳐 소속기관의 장에게 승인을 받도록 규정

간까지 세세하게 규정한 지침을 단계적 폐지하여, 기관 상호 간의 전문가 활용을 활성화하여야 한다.

또한 기관 내에서 전문 지식 공유가 활성화가 될 수 있도록 내부 전문가 자문에 대한 보상이 가능하도록 제도 개선이 필요하다. 대학의 경우 동일 학부/학과가 아닌 전문가에게 전문가 활용비 지급이 가능하다. 연구기관에도 이러한 기준을 적용하여 동일한 최소단위 부서 소속 전문가가 아니라면 전문가 활용비를 사례로 지급하고 지문받을 수 있도록 하는 제도 개선을 검토하여야 한다.

4. 맺음말

모든 연구 분야가 연결되는 ‘초연결’과 ‘융·복합’의 4차 산업혁명 시대를 선도하기 위해서는 연구자의 자율과 책임 하에 도전적이고 창의적인 다양한 연구가 수행될 수 있도록 R&D 연구 환경, 지원 환경 및 관리시스템 혁신이 필요하다.

그 중 최우선 과제는 연구자 중심 연구 몰입 환경을 조성하는 것이다. 연구비 집행 및 정산 등에 있어 자율성과 편리성을 최대한 제고하고, 불필요한 규정·제도의 개선, 서류제출 양식 및 절차 등의 간소화를 추진하여 연구자의 연구 행정 부담을 완화하고 연구자가 연구 기획이나 연구 활동에 전념할 수 있도록 유도하여야 한다.

이러한 환경이 지속 가능하도록 각 주체들은 노력하여 상호 신뢰를 바탕으로 서로에게 도움을 주는 R&D 환경 및 문화를 조성하여야 한다. 감사 기관은 R&D 정책 방향에 부합하고 R&D 특성에 맞는 감사를 운영하여야 하고, 입법 기관은 부적절한 R&D 법령 및 제도를 완화하여야 한다. 정부 부처 및 연구관리 지원기관은 불필요한 R&D 규제를 폐지하고 행정처리를 간소화하여야 하며, 연구자는 연구 자율성 확대 환경에 더욱 큰 책임을 느끼고 연구에 임하여야 할 것이다.

이와 같은 연구 환경, 지원 환경, 관리시스템 혁신의 삼박자가 완성될 때 우리나라는 과학기술의 발전을 발판으로 4차 산업혁명으로 인한 변화 속에서 일자리와 성장 동력을 확보할 수 있을 것이다.

제2절 창업 활성화를 위한 핀테크 스타트업 제도 개선

핀테크(FinTech)는 Financial(금융)과 Technology(기술)의 합성어로, 금융과 정보통신기술(ICT)의 결합을 통해 새롭게 등장한 융합 형태의 분야를 일컫는다. 핀테크(FinTech) 산업 및 서비스는 이러한 융합 형태의 분야에 관한 산업 및 서비스를 모두 포괄한다. 핀테크를 이끄는 혁신의 주체 또한 금융기관에 한정되지 않으며, 오히려 비금융 회사들이 기존의 금융 영역의 변화를 위한 주도권을 쥐고 있다. 스타트업은 ‘창업한 지 얼마 되지 않은 기업으로 아이디어와 기술을 통해 급격한 성장을 기대할 수 있는 기업’을 의미한다. 대규모 자금 조달이 전제된 창업이 아닌, 혁신적 기술과 아이디어의 보유만으로 창업한 기업을 의미하므로, 신기술·신서비스에 대한 아이디어만으로 먼저 사업을 시작하고 3~9개월 내에 투자를 받는 것이 일반적이다.

핀테크 스타트업은 이러한 핀테크에 기반한 서비스를 제공하는 기업들을 지칭한다. 금융 서비스(banking)가 금융기관(bank)에서 분리되기 시작하면서, 핀테크 스타트업은 다양한 신기술, 신서비스를 바탕으로 기존 대형 은행 등의 금융업 분야를 해체하는 언번들링(unbundling)을 이끌고 있으며, 단순히 기존의 표준화되어 있는 금융 사업이나 상품을 언번들링 하는 수준을 넘어서서, 기존 금융업만으로 설명할 수 없을 만큼 전문화·차별화되었다. 핀테크 스타트업이 가장 빠르게 성장하고 있는 영국에서는 기존 사업영역에 따라 핀테크 스타트업을 송금·결제, 금융데이터 분석, 금융소프트웨어, 플랫폼 등 4가지로 분류하고 있다. 그러나 각국의 핀테크 스타트업 분류 내용을 정리하여 분석해본 결과, 보안, 기업 재무 관리, 전자상거래, 신용등급과 관련된 핀테크 스타트업 등 기존의 금융업 분류 체계 내에 명확하게 포함되지 않는 간접적 내지 제2차 금융 분야에 대한 다양한 언번들링이 이루어지고 있었다.

이에 혁신적 핀테크 스타트업에 대한 초기 창업 지원이 이루어질 수 있도록 관련 규정에 관한 깊이 있는 분석이 필요하다고 판단되어, 관련 창업 지원 규정을 분석하고 현재 핀테크 스타트업의 지원에 공백이 없는지를 확인하였다.

먼저, 창업은 중소기업을 새로 설립하는 것을 의미한다(「중소기업창업 지원법」제2조). 창업자는 중소기업을 창업하는 자와 중소기업을 창업하여 사업을

개시한 날부터 7년이 지나지 아니한 자를, 그 중에서도 초기창업자는 창업자 중에서 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 3년이 지나지 아니한 자를 의미한다. 이외에도 중소기업 창업이더라도 제한 기준에 해당하면 중소기업 창업으로 보지 않아서 창업 지원을 받을 수 없다. 물론, 과거 중소기업의 대부분을 차지하는 부품·소재 산업 및 제조업의 보호를 위한 업종 분류, 규모를 기준으로 중소기업의 범주를 제한하는 것은 산업 체계상의 불가피한 점이라고 할 수도 있을 것이다. 다만, 핀테크 스타트업은 정보통신 첨단기술을 바탕으로 등장하는 중소기업이므로 기존의 부품·소재 산업 및 소규모 제조업과 동일한 제한 기준 내에서 중소기업인지의 여부가 결정되어야 하는지에 관해서는 논의가 필요하다고 보인다.

또한 중소기업 창업 지원의 대상이 되려면 정보통신기술을 활용하여 금융 서비스를 제공하는 업종을 그 주된 업종으로 하되, 그 주된 업종은 평균매출액의 비중이 가장 큰 업종으로 판단하고 있다. 그런데 스타트업은 ‘창업한 지 얼마 되지 않은 기업으로 아이디어와 기술을 통해 급격한 성장을 기대할 수 있는 기업’이다. 이러한 핀테크 스타트업이 창업 지원 대상이 되기 위하여 평균매출액을 증빙할 수 있는지, 법령에 따른 지원 대상이 될 수 있는지 등에 관한 현실적인 분석이 필요하다.

마지막으로, 「중소기업창업 지원법」 등의 최근 개정된 내용을 살펴보면, 기존에는 금융업종에 해당하면 무조건 중소기업 창업 지원 대상에서 제외되었던 것이 ‘그 외 기타 여신금융업이 아닐 것’ 등의 일정 요건을 충족하면 핀테크 스타트업도 중소기업 창업 지원을 받을 수 있는 대상이 될 수 있다. 이처럼 「중소기업창업 지원법」 및 관련 규정들이 ‘네거티브 리스트 시스템’을 도입한 것처럼 보이기도 한다. 그런데 세부적으로 살펴보면 통계청의 한국표준산업분류를 기준으로 그 지원 대상 여부가 결정된다. 통계청이 금융업의 하위 세부 분류 및 관련 예시를 모두 나열해놓은 이 분류표는 ‘포지티브 리스트 시스템’으로 이루어진다. 따라서 핀테크 스타트업의 전문화 및 차별화된 세부 업종을 모두 포섭하기가 어려울 가능성이 있고, 한국표준산업분류에 따른 업종 분류 이외의 다른 형태로 다양한 핀테크 스타트업의 업종을 아우를 수 있도록 논의가 필요하다.

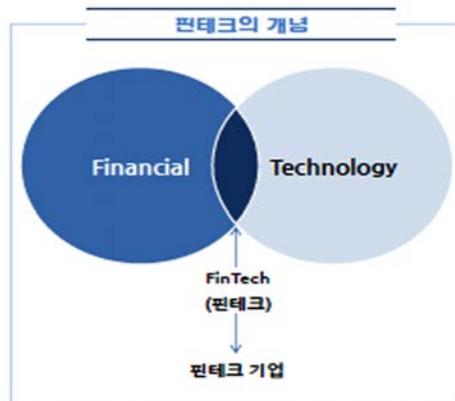
1. 핀테크 스타트업의 의미

1) 핀테크 산업 및 서비스의 의미

핀테크(FinTech)는 Financial(금융)과 Technology(기술)의 합성어로, 금융과 정보통신기술(ICT)의 결합을 통해 새롭게 등장한 융합 형태의 분야를 지칭하며, 핀테크 산업 및 서비스는 이러한 융합 형태의 분야에 관한 산업 및 서비스를 모두 포괄한다. ICT를 활용하여 구조·제공방식·기법 면에서 새로운 형태의 서비스를 제공하는 것이다.

예금, 대출, 자산 관리, 결제, 송금 등 다양한 금융 서비스가 ICT, 모바일 기술의 발달과 더불어 새로운 형태로 진화하고 있으며, 넓은 의미에서 이러한 흐름에 해당하는 모든 서비스를 핀테크 서비스라고 할 수 있다. 서비스뿐만 아니라 관련된 소프트웨어나 솔루션, 플랫폼을 개발하기 위한 기술과 의사 결정, 위험관리, 포트폴리오 재구성, 성과 관리, 시스템 통합 등 금융 시스템의 개선을 위한 기술도 핀테크의 일부라고 할 수 있다.

〈그림 5-7〉 핀테크의 개념



※ 출처: 우리금융연구소(2015) 참조

2) 과거 금융 기술과의 구별

과거의 금융 기술은 신용카드, ATM, 인터넷 뱅킹, 모바일 뱅킹 등도 출시 당시에는 혁신적으로 이용자들의 금융 환경을 개선하였던 기술 및 서비스라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 인터넷 뱅킹, 모바일 뱅킹, 홈트레이드시스템(HTS) 등은 모두 IT에 기반을 둔 성공적인 혁신이라고 할 수 있다. 그런데 이러한 금융 기술은 기존의 금융기관에서 수행하던 업무를 ‘자동화’한 것으로, 자동화를 통하여 은행이나 증권사 창구에서 하던 업무를 자신의 디바이스(컴퓨터, 모바일 기기)로 원하는 시간과 장소에서 간편하게 처리할 수 있게 된 것이 주된 역할이다.

그에 비해 핀테크 서비스들은 은행과 다른 방식으로 은행이 주지 못한 새로운 가치를 이용자들에게 제공한다. 혁신의 주체 또한 금융기관에 한정되지 않으며, 오히려 비금융 회사들이 기존의 금융 영역의 변화를 위한 주도권을 쥐고 있다. 기존 금융 기술이 금융기관의 내부 혁신에 가깝다면, 핀테크는 기술 기업에 의한 외부로부터의 혁신이라고 할 수 있다.

3) 핀테크 스타트업

스타트업은 설립이 오래되지 아니한 신생 기업을 뜻하며, 대규모 자금 조달이 전제된 창업이 아닌, 혁신적 기술과 아이디어의 보유만으로 창업한 기업을 주로 의미한다. 보통, 신기술·신서비스에 대한 아이디어만으로 먼저 사업을 시작하고 3~9개월 내에 투자를 받는 형태의 기업들을 통칭한다.

핀테크 스타트업은 금융 서비스(banking)가 금융기관(bank)에서 분리되기 시작하면서, 핀테크에 기반한 서비스를 제공하는 기업을 지칭한다. 기존의 대형 은행·금융권 기업이 핀테크 기업으로 전환하기보다는, IT를 기반으로 하는 중소 스타트업이 핀테크 기반의 기업으로 성장했다. 이러한 기업 형태를 ‘핀테크 스타트업(Fintech Startup)’이라 할 수 있다. 영국 투자무역청⁷¹⁾은 아래와 같이 기존 사업영역에 따라 핀테크 스타트업을 송금·결제, 금융데이터 분석, 금융소프트웨어, 플랫폼 등 4가지로 분류하고 있다.

71) 영국 투자무역청은 브렉시트(Brexit:영국의 유럽연합(EU) 탈퇴)가 결정된 직후인 2016.6월에 ‘국제무역부’로 통합됨

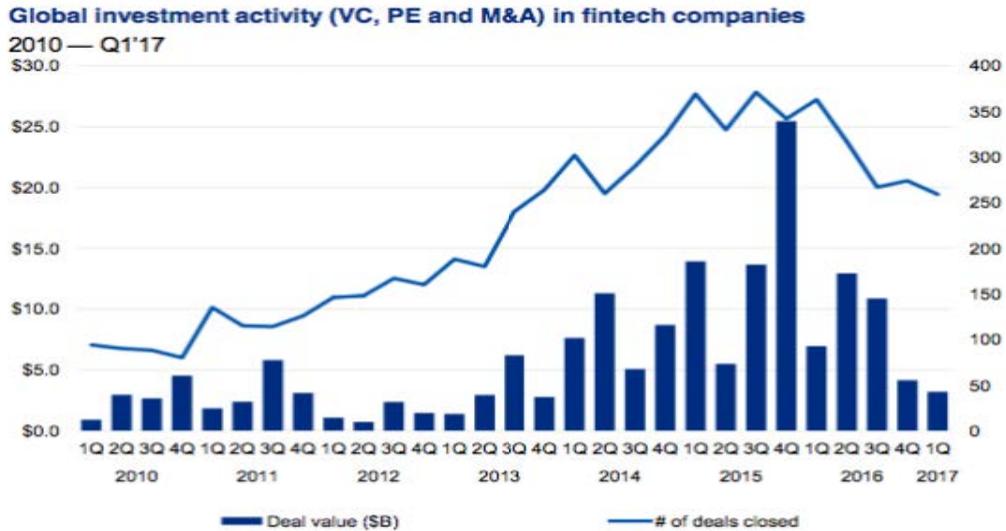
〈표 5-3〉 영국 투자무역청의 사업영역에 따른 핀테크 스타트업 분류

사업영역	내 용	세부영역
송금·결제	이용이 간편하면서도 수수료가 저렴한 지급결제서비스를 제공함으로써 고객의 편의성을 제공	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructure • Online Payment • Foreign Exchange
금융데이터 분석	개인 또는 기업 고객과 관련된 다양한 데이터를 수집하여 분석함으로써 새로운 부가가치를 창출	<ul style="list-style-type: none"> • Credit Reference • Capital Markets • Insurance
금융 소프트웨어	보다 진화된 스마트기술을 활용하여 기존 방식보다 효율적이고 혁신적인 금융업무 및 서비스 관련 SW제공	<ul style="list-style-type: none"> • Risk Management • Asset management • Accounting
플랫폼	전 세계기업과 고객들이 금융기관의 개입 없이 자유롭게 금융거래를 할 수 있는 다양한 거래기반 제공	<ul style="list-style-type: none"> • P2P Lending • Trading Platform • Personal Finance Management

4) 핀테크 스타트업의 성장

4차 산업혁명으로 촉발되는 지식정보사회에서 국민 삶의 질을 향상시키고 신성장동력을 창출할 것으로 주목받으면서 핀테크 시장은 고성장을 기록했다. 글로벌 조사분석 기관인 KPMG에 따른, 글로벌 핀테크 기업 투자 현황을 보면, 2010년 50억 달러에서 머물던 수치가 2015년 급성장하여 250억 달러를 상회하기도 했다. 핀테크 관련 거래가치 또한 2017년 현재 약 3조 3천억 달러에서 2021년 약 6조 9천억 달러로 두 배 이상 높아질 것으로 예상된다.

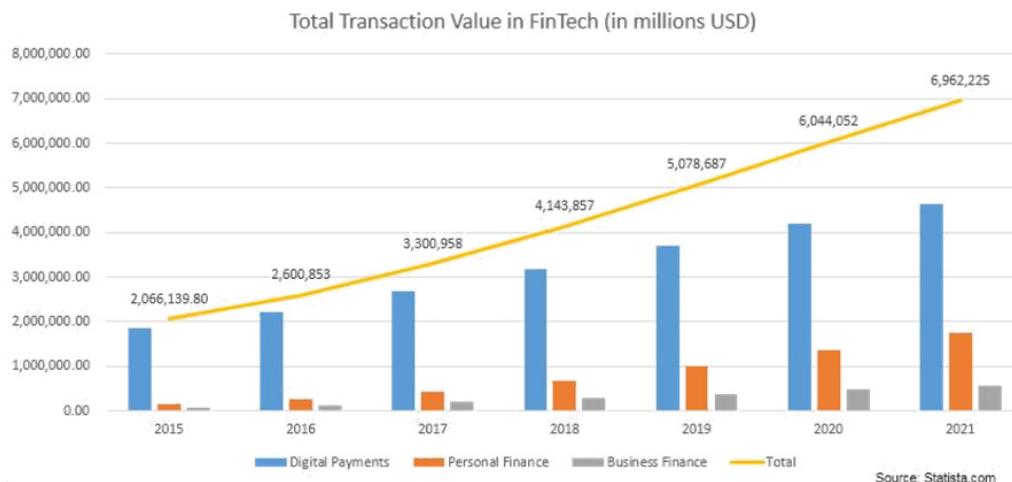
〈그림 5-8〉 핀테크 회사의 글로벌 투자 활동(VC, PE 및 M&A) (단위 : 십억달러)



Source: Pulse of Fintech Q1'17, Global Analysis of Investment in Fintech, KPMG International (data provided by PitchBook) April 27, 2017.
Note: Refer to the Methodology section on page 67 to understand any possible data discrepancies between this edition and previous editions of The Pulse of Fintech.

※ 출처: Crowdfund Insider (2017.4.updated)

〈그림 5-9〉 핀테크 총 거래금액 (단위 : 백만달러)



※ 출처: Cloudtweaks(2017.2.updated)

2. 핀테크 스타트업의 분류 현황

1) 핀테크 스타트업의 분류 현황

미국의 IT 조사 및 분석업체인 벤처스캐너(Venture Scanner)는 '16 핀테크 기업들을 조사하여 세부 기능에 따라 16가지로 분류하였다.

〈표 5-4〉 미국 벤처스캐너의 핀테크 스타트업 분류 (16개)

세부기능	내용
소비자 결제	모바일 결제 시스템 (예시) 모바일 지갑, 신용카드 에그리게이터* * 신용카드 에그리게이터(Aggregator): 여러 장의 신용카드를 전자카드 한 장에 모아 관리
결제 단말기 지불	소매점의 결제 인프라 (예시) 모바일 POS 단말기 및 인식 솔루션 (QR코드)
국제 송금	쉽고 저렴한 해외 송금 (예시) 디지털 송금, 기프트 카드
소비자 및 상업 은행	디지털 बैं킹 서비스 (예시) 인터넷 전용 금융 기관, 가상 신용 카드
기업 대출	저금리 대출 기업과 고금리 예금 개인을 연계하는 P2P 플랫폼
개인 대출	개인사이의 예금을 연계하는 P2P 플랫폼
자본 조달	자본에 대한 대가로 기업의 주식을 배분 (예시) 클라우드 소싱
클라우드 펀딩	온라인 플랫폼에서 창의적 아이디어·사업 계획을 가진 기업이 등이 지단지성을 활용하여 다수의 참여자로부터 자금을 조달
개인 금융	개인의 재정을 돕는 플랫폼 (예시) 소비 현황 추적, 자산 관리
기관 투자	전문 무역업자 및 자산 관리자가 포트폴리오를 관리하고 수익을 최적화

세부기능	내용
증권거래	개인의 증권거래 플랫폼
중소기업 재무관리	급여, 청구서 및 회계 도구를 비롯한 재무 관리 플랫폼
지불 백엔드·인프라	지불 중심의 인프라 (예시) 모바일 앱의 백엔드/ 온라인 결제 게이트웨이 및 웹
금융 인프라	금융 기관의 운영을 개선 (예시) 은행 API(Application Programming Interface)서비스, 빅데이터 분석
금융 연구 데이터	투자자가 더 나은 결정을 내릴 수 있도록 정보 서비스를 제공
금융 거래 보안	알고리즘 및 빅 데이터와 같은 도구를 사용한 보안 시스템

미국뿐만 아니라 다른 국가에서도 당국의 핀테크 스타트업을 다양한 카테고리별로 분류하고 있으며, 국가별 해당 자료를 분석하여 아래와 같이 하나의 표로 정리하였다.

〈표 5-5〉 각국의 핀테크 스타트업 분류

	미국	독일 ⁷²⁾	프랑스 ⁷³⁾	아일랜드 ⁷⁴⁾	이스라엘 ⁷⁵⁾	싱가폴 ⁷⁶⁾	한국 ⁷⁷⁾
대출	Lending (Company, Consumer)	Credit	Lending	Credit/ Lending	Lending/ Financing	Lending	Lending
개인 자산 관리	Personal Finance	PFM	PFM/ Banking, Wealth/ Asset Management		Personal Financial Planning	Personal Finance/ Wealth	Personal Finance
결제	Payments	Payment, ORDER/ CASH	Payments	Payments	Payments	Payments/ Remittance	Payments
자본 조달	Equity Financing	Factoring/ Collection	Investments /Risk/ Management /Trading	Funds/ investing	Trading& Investing		

과학기술분야 규제개혁 기반연구

	미국	독일 ⁷²⁾	프랑스 ⁷³⁾	아일랜드 ⁷⁴⁾	이스라엘 ⁷⁵⁾	싱가폴 ⁷⁶⁾	한국 ⁷⁷⁾
송금	Remittances	ORDER/ CASH	Money Transfer			Payments/ Remittance	Remittances
증권 거래	Retail Investing	Savings	Investments /Risk/ Management /Trading	Funds/ investing	Trading& Investing	Retail Banking/ Investments	
기관 투자	Institutional Investing	P2P	Investments /Risk/ Management /Trading		Trading& Investing	Institutional Investing	Corporate Finance
보안	Security		Security /Cryptocurr ency		Anti-Fraud, Blockchain		Security Blockchain
은행 인프라	(Banking) Infrastructure	API-Banking (Banking) Infrastructure		Platforms		Banking Infrastructure	
기업 재무 관리	Business Tools	Tools, Accounting	Investments /Risk/ Management /Trading	Accounting			
크라 우드 펀딩	Crowdfunding		Crowdfunding	Funds /investing			Crowdfunding
소비자 은행	(Consumer) Banking	Banking	PFM/ Banking		Banking		
연구 데이터	Research & Data		Analytics			Finance Research / Analytics	
비트 코인		Bitcoin	Security /Cryptocurrency	Bitcoin			Bitcoin
보험		Insurance		Insurance	InsurTech		

72) <http://paymentandbanking.com/german-fintech-overview-unbundling-banks/>(2016.12.updated)

제5장 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언

	미국	독일 ⁷²⁾	프랑스 ⁷³⁾	아일랜드 ⁷⁴⁾	이스라엘 ⁷⁵⁾	싱가폴 ⁷⁶⁾	한국 ⁷⁷⁾
환전		ORDER/ CASH	Exchange	Currency /FX			
전자 상거래		Ecommerce	Marketplace		Customer Engagement		
신용 등급		Rating/ RISK					Credit Rating
기부		Donations					
개인 인증 확인		IDENT					
부동산		IMMO					
점포 판매 시스템			POS				
금융 채무 운영				FinOPs			
금융 규제 관리				Regulation			
기타				Others	Misc. Exits	Financial Training/ Games	

73) <https://letstalkpayments.com/100-french-fintech-companies-are-embracing-innovation-in-the-region> (2017.3.updated)

74) <https://www.gingertechie.com/fintech/companies.html> (2016.12.updated)

75) <https://www.slideshare.net/violanotes/israeli-fintech-companies-created-by-carmel-ventures> (2017.3.updated)

76) <http://fintechnews.sg/2240/fintech/singapores-fintech-startup-scene> (2016.4.updated)

77) 핀테크 지원센터(www.fintechcenter.or.kr)

2) 국가별 핀테크 스타트업 분류의 특징

(1) 독일

독일은 핀테크 스타트업 분류 내에서 ‘기부(Donations)’를 기존 금융 서비스와 별도로 구분하고 있다. 이를 송금 내지 결제 플랫폼 기반의 핀테크 스타트업으로 볼 수도 있으나, 기부라는 행위는 단순히 송금이나 결제와는 다르게 세제에 관하여 그 개인에게 미치는 영향이 다르기 때문에 이를 별도로 구분할 실익이 있다.

분류상 개인 신분 인증을 스마트폰 또는 카메라가 장착되어 있는 컴퓨터 등으로 진행할 수 있도록 하는 ‘개인 인증 확인(IDENT(Identification))’도 핀테크 스타트업 분류 방식에서 별도로 구분하고 있다. 핀테크 스타트업의 분류상 ‘보안(Security)’이라고 볼 수도 있으나, 스마트폰 등 하드웨어 보안, 어플리케이션을 위한 소프트웨어 보안과 별도로 개인 인증 확인 기술에 대한 핀테크 사업은 별도로 구분할 필요성이 있다. 부동산에 투자하여 운용하는 것을 주된 목적으로 하는 금융 업무의 한 축을 ‘부동산 투자(IMMO(Immobile investment))’로 별도로 구분하는 특징이 있다.

(2) 프랑스

프랑스는 ‘점포판매시스템(POS(Points of Sales))’을 별도로 구분하고 있다. POS는 금전등록기와 컴퓨터 단말기의 기능을 결합한 것으로 판매시점 정보 관리 시스템이다. POS 내 매출 정보에 대한 분석을 통한 매출관리 서비스, POS 단말기를 활용한 결제 방식을 활용한 핀테크 기술을 하나의 분류 형태로 구분하고 있다.

(3) 아일랜드

금융재무운영(FinOps)는 ‘Financial, Operational, Principal’를 지칭하며, 이는 금융 재무 및 운영에 관한 프로그램을 활용한 핀테크 업종에 관한 별도 분류라고 할 수 있다. 예시로 재무 관련 문서 통합관리 프로그램(청구서, 송장 등)과 운영을 위한 주식계획관리, 금융리포트 서비스 등이 있다.

금융규제관리(Regulation)는 금융 리스크 관리 등 기존 금융 컨설팅 또는 법률 자문 서비스와의 기술 융합이라고 할 수 있는 핀테크 업종에 관한 분류라고 할 수 있다.

(4) 이스라엘

블록체인(Blockchain)은 네트워크 참여자 간 정보를 분산해 공동으로 정보를 공유하고 관리하는 기술을 의미한다. 이러한 기술을 활용하여 전세계에서 은행 없이 통용될 수 있는 금융 시스템을 구축할 수 있다.⁷⁸⁾

(5) 싱가포르

‘금융 관련 교육 트레이닝(Financial Training/Games)’를 하나의 핀테크 스타트업 분류로 구분하고 있다. 저축과 용돈관리 게임을 통하여 금융에 관한 이해도를 높이고 이후 실제 저축을 실행할 수 있도록 유도하는 것 또한 금융 교육 내지 금융 게임으로 분류하고 있다.⁷⁹⁾

3) 핀테크 스타트업에 의한 전문적·차별적 언번들링

이제는 기존 대형 은행 중심 금융업의 핀테크 스타트업에 의한 언번들링(unbundling)을 넘어서야 한다. 언번들링이란 기존 1개의 제품 및 서비스를 여러 기업이 나눠서 제공하는 비즈니스 모델을 의미한다. 핀테크 스타트업이 다양한 신기술, 신서비스를 바탕으로 기존 대형 은행 등의 금융업 분야를 해체하고 있으므로 단순히 기존의 표준화되어 있는 금융 사업이나 상품을 언번들링하는 수준을 넘어서야 한다. 핀테크 스타트업들의 언번들링(unbundling)은 전문화·차별화 되고 있다. 보안, 기업 재무 관리, 전자상거래, 신용등급과 관련된 핀테크 스타트업은 금융업이라는 분류 체계 내에 포섭되지 않는 것으로, 기존 금융 주변 분야의 확장 내지 제2차 금융 분야라고 할 수 있다.

또한, 혁신적 핀테크 스타트업에 대한 초기 창업 지원이 이루어질 수 있도록 관련 규정에 관한 깊이 있는 분석이 필요하다. 전문적·차별적 금융 언번들링을 주도하는 핀테크 스타트업들이 부상하면서, 이에 대한 창업 지원을 위한 다양한 제도가 마련되어야 한다.⁸⁰⁾ 다만, 기존 금융업 업종을 벗어나는 혁신적인 핀테크 스타트업 중소기업들에 대한 창업 지원도 제도 내에서 이루어지

78) 비트코인(Bitcoin)이 이러한 새로운 전자 화폐의 일종이며, 비트코인이 아니더라도 블록체인 기술을 활용하여 운영하는 새로운 전자화폐도 가능함

79) <http://www.playmoolah.com/business.html>

80) 최근 「중소기업창업 지원법」 등이 개정됨

고 있는지 분석이 필요하다. 국내 핀테크 스타트업에 관한 분류를 보면 아직 그 범위를 대출, 결제, 송금 등 기존 금융업을 중심으로 이해하여 나누고 있다. 따라서 기존 금융의 틀을 깨는 전문화·차별화된 새로운 형태의 핀테크 스타트업 창업 활성화를 위하여 지원 부분에 공백이 없는지 살펴보고자 한다.

3. 중소기업 창업 지원 관련 법령에 관한 분석

1) 중소기업 창업에 관한 개요

(1) 창업의 의미

창업은 중소기업을 새로 설립하는 것(「중소기업창업 지원법」 제2조), 창업자는 중소기업을 창업하는 자와 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 7년이 지나지 아니한 자로 정의된다. 그 중 초기창업자는 창업자 중에서 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 3년이 지나지 아니한 자를 말한다. 재창업자가 재창업하여 사업을 개시한 경우에는 해당하지 않는다.

(2) 중소기업의 제한 기준

영리를 목적으로 주된 업종으로 사업을 영위하는 법인⁸¹⁾은 제한 대상이 된다. 기업의 주된 업종을 한정하여 열거하는 ‘포지티브 리스트 시스템’을 채택하고 있으며, 제조업 등에 집중되어 있다. (「중소기업기본법 시행령」 참조)

규모에 관련하여서도 제한이 있는데, 자산총액이 5천억 원 미만인 회사이어야 한다. 이 때 자산총액은 재무상태표 상 자산총계(자본+부채)를 의미한다. 매출액은 업종별 매출액이 기준표를 충족하여야 한다. 이 때 업종의 분류는 「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 고시한 한국표준산업분류에 따르고 있다.

81) 원칙적으로 비영리법인은 중소기업이 될 수 없음

〈표 5-6〉 기준표

기업의 주된 업종	규모 기준
의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업 등	평균매출액등 1,500억원 이하
농업, 임업 및 어업 등	
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	평균매출액등 1,000억원 이하
그 밖의 기계 및 장비 제조업 등	
그 밖의 제품 제조업 등	평균매출액등 800억원 이하
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	
전문, 과학 및 기술 서비스업	평균매출액등 600억원 이하
보건업 및 사회복지 서비스업 등	
수리(修理) 및 기타 개인 서비스업	
숙박 및 음식점업	평균매출액등 400억원 이하
금융 및 보험업 등	

(3) 중소기업 아닌 기업과의 연관성에 관한 제한

지분 소유·출자 관계에서도 제한이 있다. 만약, 대기업과의 관련성이 있으면 자산총액 및 주된 업종·매출액이 충족되는 기업일지라도 중소기업이 될 수 없다. 상호 출자제한 기업집단 또는 채무보증 제한기업집단일 경우, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조제1항에 따른 상호출자제한기업집단등에 속하는 회사 또는 같은 법 제14조의3에 따라 상호출자제한기업집단등의 소속회사로 편입·통지된 것으로 보는 회사는 중소기업이 아니다. 중소기업 아닌 기업이 최대출자자인 기업의 경우도 자산총액이 5천억 원 이상인 법인(외국법인을 포함하되, 비영리법인 및 제3조의2제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제외한다)이 주식 등의 100분의 30 이상을 소유한 경우로서 최대출자자인 기업은 중소기업이 아니다.⁸²⁾

2) 중소기업창업 지원 대상에 관한 법령 분석

(1) 「중소기업창업 지원법」 분석

중소기업창업 지원법 제3조(적용 범위) 이 법은 창업에 관하여 적용한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업종의 중소기업에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 금융 및 보험업. 다만, 정보통신기술을 활용하여 금융서비스를 제공하는 업종으로서 대통령령으로 정하는 업종은 제외한다.
2. 부동산업
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 업종

위와 같이 중소기업창업 지원법의 지원법에서는 창업 지원의 대상에서 먼저 ‘금융업’ 분야를 제외하였다.⁸³⁾ 그런데 ‘금융업’ 중에서 다시 ‘정보통신기술을 활용하여 금융서비스를 제공하는 업종으로서 대통령령으로 정하는 업종’은 재차 중소기업으로서 창업 지원의 대상이 되는 업종으로 포섭하였다.

‘정보통신기술을 활용하여 금융서비스를 제공하는 업종으로서 대통령령으로 정하는 업종’이란 다음과 같다.

중소기업창업 지원법 시행령 제4조(창업에서 제외되는 업종) ① 법 제3조 제1호 단서에서 "대통령령으로 정하는 업종"이란 다음 각 호의 기준을 모두 갖춘 업종을 말한다. 이 경우 업종의 분류는 한국표준산업분류를 기준으로 한다.

1. 금융 및 보험업으로서 정보통신기술을 활용하여 금융서비스를 제공하는 업종을 그 주된 업종(「중소기업기본법 시행령」 제4조에 따른 주된 업종을 말한다. 이하 이 항에서 같다)으로 할 것
2. 그 외 기타 여신금융업을 주된 업종으로 하지 아니할 것

82) 구체적인 사항은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」 제3조 및 제3조의2 내용 참조

83) 보험업 기반의 핀테크 스타트업도 있으나, 규정 분석과정에서는 보험업은 제외하고 금융업에만 한정하여 논의함

기준에 의하면 정보통신기술을 활용하여 금융서비스를 제공하여야 하는데, 이러한 업종을 그 주된 업종으로 해야만 중소기업 창업 지원의 대상이 될 수 있다. 주된 업종의 기준은 아래에서 자세하게 설명하겠지만, 가령 정보통신기술을 활용하지 아니하고 주로 매출액을 올리고 있는 법인은 중소기업 창업 지원 대상에 해당하지 않는다. 금융업도 세분화할 수 있는데, 세분화된 금융업 중에서 ‘그 외 기타 여신금융업’이 주된 업종이 되어서는 창업 지원을 받을 수 없으며, 업종 분류는 한국표준산업분류를 기준으로 따른다.

중소기업창업 지원법 시행령 제4조제1호는 정보통신기술을 활용하여 금융서비스를 제공하는 업종을 그 주된 업종으로 하는 중소기업을 말한다. 자세히는 아래 표에 따라, 중소기업기본법 시행령 제4조 및 제7조에 따라 산정한 평균매출액의 비중이 가장 큰 업종을 주된 업종으로 정의하고 있다.

중소기업기본법 시행령 제4조(주된 업종의 기준) ① 하나의 기업이 둘 이상의 서로 다른 업종을 영위하는 경우에는 제7조에 따라 산정한 평균매출액 등 중 평균매출액등의 비중이 가장 큰 업종을 주된 업종으로 본다.

② 제3조제1항제2호다목의 경우에는 지배기업과 종속기업 중 평균매출액등이 큰 기업의 주된 업종을 지배기업과 종속기업의 주된 업종으로 본다.

중소기업기본법 시행령 제7조(평균매출액등의 산정) ① 제3조제1항제1호다목 및 제8조제1항에 따른 평균매출액등을 산정하는 경우 매출액은 일반적으로 공정·타당하다고 인정되는 회계관행(이하 "회계관행"이라 한다)에 따라 작성한 손익계산서상의 매출액을 말한다. 다만, 업종의 특성에 따라 매출액에 준하는 영업수익 등을 사용하는 경우에는 영업수익 등을 말한다.

② 평균매출액등은 다음 각 호의 구분에 따른 방법에 따라 산정한다.

1. ~ 3. (생략)

중소기업창업 지원법 시행령 제4조제2호는 그 외 기타 여신금융업을 주된 업종으로 하지 않는 중소기업을 말한다. 자세히는 아래 <표 5-7>의 통계청 한국표준산업분류⁸⁴⁾의 ‘금융업’ 부분⁸⁵⁾과 <표 5-8>한국표준산업분류의 ‘금융 관

84) 2007년 통계청 고시 제2007-53호로 9차 개정된 바 있는 한국표준산업분류가 올해 통계청 고시 제2017-13호(2017.1.13.)로 전면 개정됨(10년만의 개정)

과학기술분야 규제개혁 기반연구

련 서비스업’ 부분⁸⁶⁾을 따른다. 금융업 내 ‘그 외 기타 여신금융업’은 은행, 개발 금융회사, 신용카드 및 할부 금융기관을 제외한 기타 자금대부에 관련되는 금융활동을 수행하는 여신 전문 금융기관으로, 소비자 단기 자금 대부, 재할인 금융업무 등을 의미한다. 예를 들어 재할인 개인 대출회사(비은행), 증권 금융회사, 전당포, 파이낸스(여신기관), 종합 금융회사, 매출 채권 등 팩토링(factoring) 금융, 소비자 단기 자금 대부(사채업) 등이 이에 속한다.

〈표 5-7〉 한국표준산업분류 ‘금융업’ 부분

대분류	중분류	소분류	세분류	예시	비고	
금융업	은행 및 저축기관	중앙은행	중앙은행	한국은행	핀테크 스타트업으로 현실적으로 창업하기 어려운 업종으로 판단됨	
		일반은행	국내은행	시중은행, 지방은행, 농협, 축협 등		
			외국은행	외국은행 지점 등		
		신용조합 및 저축기관	신용조합	신협, 새마을금고 등		
	저축은행 등		저축은행, 우체국 예금			
	신탁업 및 집합 투자업	신탁업 및 집합투자업	신탁업 및 집합투자업	자산운용회사 뮤추얼 펀드 조성 및 관리		
			기타 금융 투자업	투자매매업, 뱅크 캐피탈 등		
	기타 금융업	여신금융업	금융리스업	금융 리스		
			개발 금융기관	수출입 은행		
			신용카드 및 할부 금융업	신용카드 금융, 캐피탈사 등		
			그 외 기타 여신 금융업	개인 대출회사(비은행), 전당포, 파이낸스, 매출채권 등 팩토링, 사채업 등		중소기업 창업 지원 제외 업종
		그 외 기타 금융업	기금 운영업	주택도시기금, 공공기금관리 등		핀테크 스타트업으로 현실적으로 창업하기 어려운 업종으로 판단됨
			지주회사	금융지주회사, 비금융지주회사 등		
			그 외 기타 분류 안 된 금융업	선불카드 발행업 등		

85) 한국표준산업분류(640~648쪽) 내용을 재정리하여 표로 정리함

86) 한국표준산업분류(653~656쪽) 내용을 재정리하여 표로 정리함

〈표 5-8〉 한국표준산업분류 ‘금융 관련 서비스업’ 부분

대분류	중분류	소분류	세분류	예시	비고
금융 및 보험 관련 서비스업	금융지 원 서비스 업	금융시장 관리업	금융시장 관리업	금융감독, 증권거래소 선물거래소, 보험감독	핀테크 스타트업으로 현실적으로 창업하기 어려운 업종으로 판단됨
			증권중개업	증권회사, 온라인증권회사	
			선물중개업	-	
		기타 금융 지원 서비스업	증권 발행, 관리, 보관 및 거래 지원 서비스업	-	
			투자자문업 및 투자일임업	-	로보어드바이저
			그 외 기타 금융 지원 서비스업	금융 거래 결제 및 처리 서비스, 수표 교환, PG 서비스, 외국환 서비스, 대부 중개 서비스 등	대부분의 핀테크 스타트업 해당 업종

4. 핀테크 스타트업 창업 활성화를 위한 제언

1) 중소기업 범위의 제한이 중소기업 창업 지원에 미치는 영향

과거 중소기업의 대부분을 차지하는 부품·소재 산업 및 제조업의 보호를 위한 업종 분류, 규모를 기준으로 중소기업의 범주를 제한하는 것은 산업 체계상의 불가피한 점이라고 할 수도 있겠으나, 핀테크 스타트업은 정보통신 첨단 기술을 바탕으로 등장하는 중소기업인데 기존의 부품·소재 산업 및 소규모 제조업과 동일한 제한 기준 내에서 중소기업인지의 여부가 결정되어야 하는지 논의가 필요하다. 참고로 법령에 따른 중소기업 여부의 판단은 상당히 복잡하기 때문에 어떤 기업이 중소기업인지 여부를 일반인이 판단하는 것은 쉽지 않다. 특히, 핀테크 업종을 영위하고자 하는 소위 ‘스타트업’ 형태의 중소기업을 창업을 하려는 자가 실제 창업 지원에 관하여 구체적인 사항을 판단하기가 쉽지 않은 실정이다.

2) 평균매출액을 통한 스타트업의 주된 업종 판단에 관한 분석 및 제언

현재, 정보통신기술을 활용하여 금융서비스를 제공하는 업종을 그 주된 업종으로 하되, 그 주된 업종은 평균매출액의 비중이 가장 큰 업종으로 판단하고 있다. 스타트업은 ‘창업한 지 얼마 되지 않은 기업으로 아이디어와 기술을 통해 급격한 성장을 기대할 수 있는 기업’으로, 앞서 설명한 바와 마찬가지로 대규모 자금 조달이 전제된 창업이 아닌, 혁신적 기술과 아이디어의 보유만으로 창업한 기업을 주로 의미한다. 신기술·신서비스에 대한 아이디어만으로 먼저 사업을 시작하고 3~9개월 내에 투자를 받는 형태의 기업들로, 투자를 받고 나서 이를 통하여 매출을 올리는 구조라고 할 수 있다. 그러나 중소기업 창업 지원에 관한 법령은 평균매출액의 비중을 통하여 그 주된 업종 여부를 먼저 판단하고 나서 지원 대상 여부를 결정하고 있다. 이러한 판단 기준에 비추어, 핀테크 스타트업에 대한 중소기업 창업 지원이 선순환으로 이루어질 수 있는지에 관한 현실적인 분석이 필요하다.

3) ‘포지티브 리스트 시스템’의 업종 분류 분석 및 제언

「중소기업창업 지원법」 등 최근 개정된 법령의 내용을 보면, 기존에는 금융업이라면 무조건 중소기업 창업 지원 대상에서 제외되었던 것이 ‘그 외 기타 여신금융업이 아닐 것’ 등의 요건에 해당하면 모든 핀테크 스타트업은 중소기업 창업 지원을 받을 수 있는 것처럼 보인다. 이렇게 「중소기업 창업 지원법」 등의 법령 구조를 보면 ‘네거티브 리스트 시스템’을 도입한 것처럼 보이나, 세부적으로 통계청의 한국표준산업분류상을 보면, 통계청이 금융업의 하위 세부 분류 및 관련 예시를 모두 나열해놓은 ‘포지티브 리스트 시스템’으로 이루어져 있다.

통계청의 한국표준산업분류는 국내 산업의 통계 목적 등에 필요한 기준으로 활용하기 위한 자료이기 때문에, 핀테크 스타트업이 ‘그 외 기타 여신금융업’ 여부에 해당하는지를 통계청에서 판단할 수 있는지 논의가 필요하다.

뿐만 아니라 핀테크 스타트업의 지원을 관리하는 관련 부처에서도 한국표준산업분류에 나열된 예시 업종을 넘어서는 다른 업종을 추가하여 자의적으로 판단하기도 쉽지 않은바 이에 대한 구체적인 논의 필요하다.

현재 한국표준산업분류로는 핀테크 스타트업의 전문화 및 차별화된 세부 업종을 모두 포섭하기 어려울 수 있으므로, 단순히 한국표준산업분류에 따른 업종 분류를 따르기 보다는 다양한 핀테크 스타트업의 업종을 아우를 수 있도록 새로운 기준 마련을 위한 논의가 필요하다.

제3절 인공지능(AI.)과 금융 산업 제도상 규제 분석

1. 검토 배경

디지털 데이터의 폭발적인 증가와 딥러닝(deep-learning) 등의 알고리즘의 발전 덕분에 인공지능 기술은 적용 분야를 사업전반으로 넓혀 가고 있으며, 금융업에서 활용할 시에는 아래와 같은 장·단점이 있다.

소프트웨어(인공지능) 뿐 아니라 하드웨어(로봇)의 발달이 병행되어야 인력을 대체하는 것이 가능한 제조업, 건설업, 유통업 등의 여타 분야와는 달리, 금융업의 경우 대부분의 업무가 데이터(금융정보)의 처리만으로 이루어지므로 인공지능에 의한 업무대체가 매우 용이하다. 반면, 금융업이 가지는 공공성으로 인하여 각종 법률에 의한 규제가 비교적 복잡하고 다양하여 인공지능에 의한 업무대체를 위해서는 복잡하게 서로 얽혀있는 관련 법률에 대한 이해와 효과적인 적용 또는 입법적 대책이 선행되어야 한다.

현재까지의 전산기술은 금융 사무에 종사하는 금융회사의 직원을 보조하는 역할에 그쳤던 반면, 핀테크(fintech)라는 단순히 전산기술의 비약적 발전을 의미하는 것이 아닌, 전산이 직원이 하는 일을 대체하고 금융회사의 직원은 그 전산의 보조를 맡게 되는 혁신적인 역할 전환을 의미하는 만큼 현재까지 논의되어온 금융회사의 법적 책임과는 다른 새로운 관점에서의 논의가 필요하다.

2. 검토 개요

금융업은 크게는 은행업(여수신), 금융투자업(증권/비증권), 보험업 등으로 분류되며 더 넓게는 신용정보평가업 또는 독립판매업 등의 지원업종을 포함하지만, 본 검토에서는 일반 금융소비자(개인 또는 법인)를 상대로 주된 금융 사무를 처리하는 은행업, 금융투자업, 보험업에 주목한다. 법적 책임의 유형은 크게 민사적 책임, 형사적 책임, 행정적 책임으로 나누어지나, 금융회사의 형사적 책임과 행정적 책임의 경우 입법정책상의 노력으로 비교적 간단하게 규

정할 수 있을 뿐 아니라 금융소비자의 피해를 직접적으로 구제할 수 있는 수단이 아니라는 점에서, 본 검토에서는 금융소비자를 상대로 한 민사상 손해배상 책임에 주목하려 한다.

본 검토에서는 금융회사의 1) 현행 손해배상 책임의 법적근거 및 이에 따른 관계를 살펴보고, 2) 다양한 금융 사무를 공통적인 단계로 구분하여 해당 업무의 법적 의미를 따져, 3) 인공지능이 각 단계를 대체하는 경우에 발생할 수 있는 손해를 가정하여, 각각의 법적 책임에 대하여 논한다.

1) 금융회사 업무의 단계별 구분

업종별로 특징적인 금융상품을 다루기 때문에 그에 따른 규제역시 다양하고 방대하지만, 금융사무의 공통된 흐름에 따라 업무를 아래와 같이 나누어 볼 수 있다.

우선 금융상품 설계 단계이다. 금융회사가 다루는 대부분의 금융상품은 다수에게 공통적인 조건이 상당부분을 차지하기 때문에 약관의 규제에 관한 법률(약칭: 약관법) 제2조 제1호에서 말하는 약관을 이용하게 되고, 이러한 “약관의 작성/검토”가 금융업에 있어서는 새로운 상품의 탄생 즉 금융상품 설계에 해당되는 특성이 있다.

약관의 규제에 관한 법률 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "약관"이란 그 명칭이나 형태 또는 범위에 상관없이 계약의 한쪽 당사자가 여러 명의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식으로 미리 마련한 계약의 내용을 말한다.

둘째로, 금융상품의 판매 단계이다. 이미 작성된 약관을 토대로 고객 개개인의 특성 및 경제적 상황에 따른 위험 등을 고려하여 보다 개별화된 조건이 결정되고 이러한 조건에 따라 “계약을 체결”하는 것이 곧 상품의 판매를 의미한다.

셋째로, 금융상품의 운용 단계이다. 금융상품의 성격에 따라 금융회사 및 금융소비자에게는 다양한 법적 의무와 권리가 발생하게 되고, 계약의 내용에 따라 일정기간 동안 이를 “이행”한다.

넷째로, 금융상품의 해지/만기 단계: 금융상품의 성격에 따라 계약당사자 일방에게 유보되어 있던 “해지권을 행사”하거나, 미리 정해진 “기간의 도래” 또는 “조건의 성취”에 따라, 금융회사와 금융소비자의 관계는 종결된다.

2) 각 단계별 발생 가능한 법령위반의 유형

인공지능이 업무를 수행할 경우 발생할 수 있는 금융소비자의 손해유형은 그 발생원인에 따라 아래와 같이 나누어 볼 수 있다.

먼저, 서버(하드웨어)의 직접적 하자이다. 인공지능 프로그램을 실행하는 서버(하드웨어)의 하자로 인공지능이 업무를 잘못 처리하여 금융소비자에게 손해가 발생한 경우를 말한다. 예를 들어, 데이터 기록장치의 문제로 중요 데이터가 손실되어 오작동을 한 경우이다.

둘째로, 서버(하드웨어)의 간접적 하자이다. 주위의 환경적 요인이 서버(하드웨어)의 하자를 유발하고 이로 인하여 인공지능이 업무를 잘못 처리하여 금융소비자에게 손해가 발생한 경우를 말한다. 예를 들어, 누수 등의 건물의 하자로 인한 서버 손상으로 중요 데이터가 손실되어 오작동을 한 경우이다.

셋째로, 프로그램의 단순 오류이다. 프로그래밍 단계에서 코드입력의 누락 또는 오키 등과 같이 비교적 명확하고 단순한 오류로 인하여 법령을 위반하게 되어 금융소비자에게 손해가 발생한 경우를 말한다. 예를 들어, 상대방의 동의가 필요한 법률행위임에도 동의를 받지 아니하고 이행한 경우이다.

넷째로, 프로그램의 논리 오류이다. 상호 모순되는 법령들의 검토, 관련법령이 미비한 경우의 대처, 다의적 해석이 가능하나 유권해석이 미비한 경우의 대처 등과 같이 복합적인 판단이 필요한 경우에 업무에 숙련된 직원이라면 하지 않았으리라 보이는 잘못된 판단을 하여 금융소비자에게 손해가 발생한 경우를 말한다. 예를 들어, 일반법과 특별법 관계임에도 일반법의 규정을 우선 적용하여 법령을 위반한 경우이다.

다섯째로, 프로그램의 도덕적 해이이다. 금융회사와 금융소비자 또는 금융소비자 간의 이해가 상충하는 경우, 프로그래밍 단계에서 의도된 우선순위에 따라 수행하여 금융소비자에게 손해가 발생하거나 발생하여야 할 이익이 감소한 경우를 말한다. 예를 들어, 특정시점에서의 어떤 자산의 거래가 다른

자산의 수익에 영향을 주는 경우, 회사 또는 우량고객의 이익을 위하여 해당 거래를 실행하여 금융소비자에게 손해가 발생하거나 금융소비자에게 돌아갈 이익이 감소한 경우 등이 있다.

※ 인공지능에 의한 도덕적 해이의 특수성

- 회사 또는 개인의 이익을 위하여 금융회사의 기관(주주총회, 이사회, 감사위원회 등) 또는 피용인 등 자연인의 재량의 범위내로 외견상 평가되지만 도덕적으로는 비난가능성이 있는 행위에 대하여, 경영진의 구체적인 개별지시가 있었다는 등의 특수한 상황을 제외하고는 회사를 상대로 법적인 책임을 묻기는 어려웠음
- 이에 반해 인공지능에 의한 도덕적 해이의 경우에는 회사 차원에서의 의도가 프로그램 개발단계에서 반영된 결과라는 점에서 회사 차원의 책임에 관한 논의가 필요함

서버(하드웨어)의 직·간접적 하자로 인한 작동의 일시정지로 발생하는 손해의 경우에는, 금융회사 전산망이 일시정지 되어 업무가 불가능해지는 경우에 발생하는 손해에 관한 현재의 논의와 다르지 않으므로 본 검토에서는 오작동에 주목하려 한다.

3. 현행 손해배상 책임의 법적 근거 및 관계

현재까지는 법률행위의 주체가 금융회사(법인)이거나 법률효과가 금융회사에 귀속되는 경우라고 할지라도, 현실적인 업무의 주체는 금융회사의 피용자(자연인)일 수밖에 없으므로, 고의 또는 과실에 의한 위법행위를 한 자연인이 반드시 특정될 수 있고 금융회사의 법적책임 역시 위법행위를 한 자연인을 염두에 두고 구성되어 있는 것이 보편적이었다.

은행법, 보험업법, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 등의 각 업종별 특별법은 통상적으로 실질적인 업무를 하는 자연인의 실질적인 행위과정에 고의 또는 과실이 있을 경우에 발생하는 손해에 관한 배상책임을 규정하고 있으며, 금융회사는 사용자의 배상책임에 관한 일반조항인 민법 제756조 제1항

에 따라 배상책임을 부담하는 구조를 취하며, 민법 제756조 제1항 단서는 사용자가 책임을 면할 수 있는 예외를 규정하고 있으나 현행 판례는 이를 대단히 엄격하게 해석하고 있어 피용자의 고의 또는 과실이 인정되는 경우 금융회사(사용자)는 사실상 무과실에 준하는 책임을 부담한다.

민법 제756조(사용자의 배상책임) ①타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제삼자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.

현행과 같은 구조에서는 금융회사 피용자의 불법행위로 발생한 손해라고 할지라도, 금융회사가 파산하였다거나 해당 피용자 개인에게 악감정이 있거나 하는 등의 이례적인 경우를 제외하고는, 금융소비자는 위법행위를 한 피용자 개인을 상대로 배상을 청구하기보다는 변제자력이 충분한 금융회사에게 청구하는 것을 당연하게 인식한다.

전산시스템 상의 오류로 인하여 금융회사의 피용자가 불법행위에 이르게 되어 금융소비자에게 손해가 발생한 경우에는 금융회사는 이러한 손해를 배상한 후에 전산시스템상의 오류의 원인에 따라 서버 제조사, 프로그램 개발사, 시스템 관리자 등 각 책임 있는 자에게 구상권을 행사할 수 있어, 변제자력이 충분한 경우 최종적인 책임은 이들에게 돌아간다.

민법 제763조(준용규정) 제393조, 제394조, 제396조, 제399조의 규정은 불법행위로 인한 손해배상에 준용한다.

민법 제399조(손해배상자의 대위) 채권자가 그 채권의 목적인 물건 또는 권리의 가액전부를 손해배상으로 받은 때에는 채무자는 그 물건 또는 권리에 관하여 당연히 채권자를 대위한다.

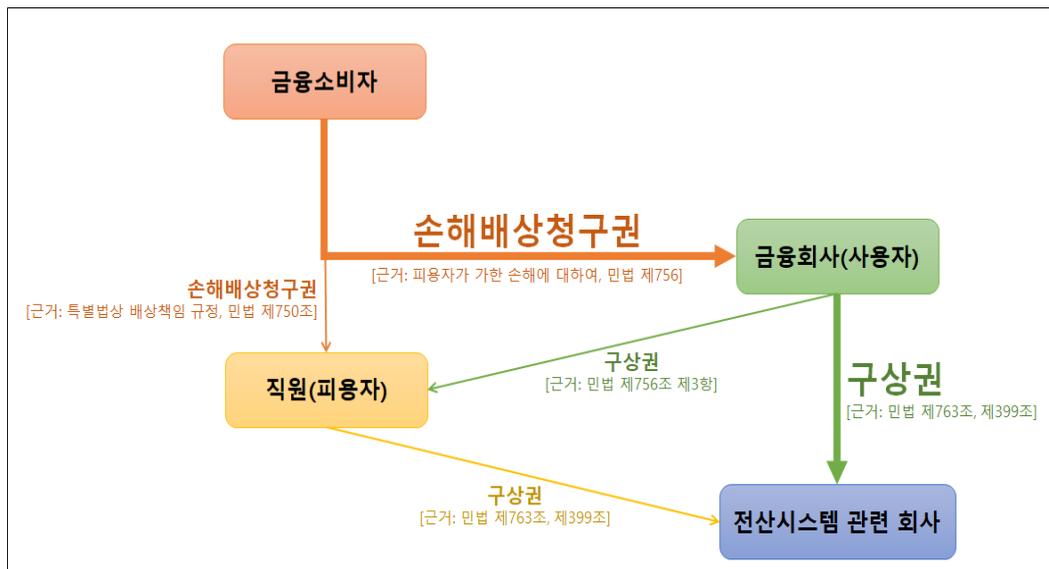
반면, 사용자가 피용자의 업무수행과 관련하여 행해진 불법행위로 인하여 직접 손해를 입었거나 그 피해자에게 사용자로서의 손해배상책임을 부담한

결과로 손해를 입게 된 경우에 있어서 사용자는 그 사업의 성격과 규모, 시설의 현황, 피용자의 업무내용, 근로조건이나 근무태도, 가해행위의 상황, 가해행위의 예방이나 손실의 분산에 관한 사용자의 배려정도, 기타 제반 사정에 비추어 손해의 공평한 분산이라는 견지에서 신의칙상 상당하다고 인정되는 한도 내에서만 피용자에 대하여 그 구상권을 행사할 수 있다.(대법원 94다17246판결, 92단25595 판결, 91다7255 판결 등)

민법 제756조(사용자의 배상책임) ③ 전2항의 경우에 사용자 또는 감독자는 피용자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다.

요약하자면, 현행 법률은 전산시스템의 다양한 오류의 원인(서버의 하자, 프로그램의 오류 등)과는 무관하게 1) 직접적으로 위법행위를 한 자연인(피용자)이 특정되고, 이에 대하여 2) 금융회사는 무과실에 준하는 사용자로서의 책임을 지며, 그 위법행위가 발생한 다양한 원인에 따라 3) 전산시스템 오류에 책임있는 자(서버 제조사, 프로그램 개발사, 서버 관리업체 등) 또는 피용자에게 구상권을 행사하는 형태로 책임관계를 형성하고 있다.

〈그림 5-10〉 전산시스템 오류로 인한 손해에 대한 현행 배상청구권 및 구상권 행사관계



전산시스템상의 오류로 유발된 직원의 불법행위로 손해가 발생한 경우, 금융소비자는 민법상 사용자 배상책임 조항을 근거로 금융회사에 손해배상을 청구하고, 금융회사는 손해를 배상한 후에 전산시스템상의 오류에 책임이 있는 관련회사에 구상권을 행사하는 것이 일반적임

다만, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(약칭: 자본시장법) 제48조, 제64조, 보험업법 제102조 등과 같이, 금융회사가 법적 의무를 다하지 아니한 경우의 배상책임을 특별법에서 직접 규정하고 있는 예외적인 경우에는 피용자의 고의 또는 과실을 전제하지 아니하고 회사가 직접 배상책임을 부담한다.

4. 금융상품 설계 (약관작성) 단계에서의 책임

약관작성과 관련하여 기존의 대표적인 법적 논점에는 작성자 불이익의 원칙이 있다. 약관의 해석은, 신의성실의 원칙에 따라 당해 약관의 목적과 취지를 고려하여 공정하고 합리적으로 해석하되, 개개 계약 당사자가 기도한 목적이나 의사를 참작함이 없이 평균적 고객의 이해가능성을 기준으로 객관적·획일적으로 해석하여야 하며, 위와 같은 해석을 거친 후에도 약관 조항이 객관적으로 다의적으로 해석되고 그 각각의 해석이 합리성이 있는 등 당해 약관의 뜻이 명백하지 아니한 경우에는 고객에게 유리하게 해석하여야 한다.(약관의 규제에 관한 법률 제5조 제2항 및 대법원 2009다60305 판결)

한편, 약관의 규제에 관한 법률 제2장 불공정약관조항은 신의성실의 원칙을 위반하여 공정성을 잃거나(제6조), 사업자측에 유리 또는 고객에게 불리한 책임을 규정하거나(제7조), 과중한 지연 손해금 등의 손해배상을 미리 정해두거나(제8조), 법률에서 정한 해제권 또는 해지권을 배제 또는 제한하거나(제9조), 채무의 이행에 관하여 사업자에게 과도한 권한을 부여하거나(제10조), 법률에 의한 고객의 다양한 권리를 배제 또는 제한하거나(제11조), 의사표시 또는 의사표시의 도달에 관하여 간주 또는 제한하거나 (제12조), 대리인에게 이행 책임을 지우거나(제13조), 고객의 소권 또는 이와 관련된 권리를 제한 또는 배제하는 경우(제14조)에는 그 약관조항은 무효로 하되, 계약은 나머지 부분만으로 유효하게 존속하고 다만, 유효한 부분만으로는 계약의 목적 달성이 불가능하거나 그 유효한 부분이 한쪽 당사자에게 부당하게 불리한 경우에는 그 계약은 무효로 한다. (제16조)

따라서, 약관작성 업무를 인공지능이 대체하여 업무수행 중 약관작성에 오류가 발생하였다고 하더라도 그 오류발생의 원인과는 무관하게, 약관의 규제에 관한 법률에서 위법한 약관에 관한 포괄적인 규정을 두고 있고 이와 관련된 충분한 논의가 축적되어 왔으므로, 전혀 새로운 문제를 상정하기 쉽지 않다.

더구나 약관은 작성자가 특정이 되는 문서라기보다는 일종의 양식 또는 서식에 불과하므로 어떤 약관이 자연인이 아닌 인공지능에 의하여 작성되었다 하더라도 그 약관은 자연인에 의해 작성된 약관과 법적성격에 유의미한 차이를 가지지 않는다.

5. 금융상품 판매 (계약체결) 단계에서의 책임

1) 계약체결 관련 기존의 대표적인 법적 논점

약관 설명의무에서는 사업자는 약관에 정하여져 있는 중요한 내용을 고객이 이해할 수 있도록 설명하여야 하고, 이를 위반하여 계약을 체결한 경우에는 해당 약관을 계약의 내용으로 주장할 수 없다. (약관의 규제에 관한 법률 제3항, 제4항)

설명 의무의 정도에 관한 예시는 다음과 같다. 우선 보험업과 관련해서는, 보험회사 또는 보험모집종사자가 고객에게 보험계약의 중요사항에 관하여 어느 정도의 설명을 하여야 하는지는 보험상품의 특성 및 위험도 수준, 고객의 보험가입경험 및 이해능력 등을 종합하여 판단하여야 하지만, 구 보험업법 제97조 제1항, 제95조 제1항, 구 보험업법 시행령(2011. 1. 24. 대통령령 제22637호로 개정되기 전의 것) 제42조 등에서 규정하는 보험회사와 보험모집종사자의 의무 내용이 유력한 판단 기준이 된다. 그리고 보험계약의 중요사항은 반드시 보험약관에 규정된 것에 한정된다고 할 수 없으므로, 보험약관만으로 보험계약의 중요사항을 설명하기 어려운 경우에는 보험회사 또는 보험모집종사자는 상품설명서 등 적절한 추가자료를 활용하는 등의 방법으로 개별 보험상품의 특성과 위험성에 관한 보험계약의 중요사항을 고객이 이해할 수 있도록 설명하여야 한다.(대법원 2012다22242 판결)

금융투자업과 관련해서는 투자신탁의 수익증권을 판매하는 판매회사가 고객에게 수익증권의 매수를 권유할 때에는 투자에 따르는 위험을 포함하여 당

해 수익증권의 특성과 주요내용을 명확히 설명함으로써 고객이 그 정보를 바탕으로 합리적인 투자판단을 할 수 있도록 고객을 보호하여야 할 주의의무가 있고 이러한 주의의무를 위반한 결과 고객에게 손해가 발생한 때에는 불법행위로 인한 손해배상책임이 성립하나, 수익증권 투자자가 내용을 충분히 잘 알고 있는 사항이거나 수익증권의 판매를 전문적으로 하는 판매회사로서도 투자권유 당시 합리적으로 예측할 수 있는 투자 위험이 아닌 경우에는 그러한 사항에 대하여서까지 판매회사에게 설명의무가 인정된다고 할 수는 없다.(대법원 2014다17220 판결)

개별 약정 우선의 원칙은 약관에서 정하고 있는 사항에 관하여 사업자와 고객이 약관의 내용과 다르게 합의한 사항이 있을 때에는 그 합의 사항은 약관보다 우선한다는 것이다.(약관의 규제에 관한 법률 제4조)

금융투자업자의 설명의무와 손해배상책임은 다음과 같다.

자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제47조(설명 의무) ① 금융투자업자는 일반투자자를 상대로 투자권유를 하는 경우에는 금융투자상품의 내용, 투자에 따르는 위험, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 일반투자자가 이해할 수 있도록 설명하여야 한다.

③ 금융투자업자는 제1항에 따른 설명을 함에 있어서 투자자의 합리적인 투자판단 또는 해당 금융투자상품의 가치에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사항(이하 "중요사항"이라 한다)을 거짓 또는 왜곡(불확실한 사항에 대하여 단정적 판단을 제공하거나 확실하다고 오인하게 할 소지가 있는 내용을 알리는 행위를 말한다)하여 설명하거나 중요사항을 누락하여서는 아니 된다.

제48조(손해배상책임) ① 금융투자업자는 제47조제1항 또는 제3항을 위반한 경우 이로 인하여 발생한 일반투자자의 손해를 배상할 책임이 있다.

타인의 생명보험과 서면에 의한 동의에 관하여는, 타인의 사망을 보험사고로 하는 보험계약에는 보험계약 체결시에 그 타인의 서면이 의한 동의를 얻

어야 하고(상법 제731조), 피보험자인 타인의 동의는 각 보험계약에 대하여 개별적으로 서면에 의하여 이루어져야 하며, 포괄적인 동의 또는 묵시적이거나 추정적 동의만으로는 부족하고 상법 제731조 제1항에 의하면 타인의 생명 보험에서 피보험자가 서면으로 동의의 의사표시를 하여야 하는 시점은 ‘보험 계약 체결 시까지’이고, 이는 강행규정으로서 이에 위반한 보험계약은 무효이므로, 타인의 생명 보험계약 성립 당시 피보험자의 서면동의를 없다면 보험계약은 확정적으로 무효가 되고, 피보험자가 이미 무효로 된 보험계약을 추인하였다고 하더라도 보험계약이 유효로 될 수는 없다.(대법원 2014다204178 판결)

2) 인공지능에 의한 회사의 설명의무 이행여부

현행 법률은 개별 조항을 통해 회사의 의무로 직접 규정한 특별한 경우를 제외하면, 회사의 피용자 또는 모집을 대리하는 회사의 피용자가 설명의무를 이행하는 것을 전제하고 있어, 인공지능을 활용하여 금융상품에 중요한 사항을 설명한 경우 타인을 사무에 종사하도록 하여 회사의 의무를 이행하였다고 확인하기 어려운 입법의 공백이 있다.

회사의 의무로 규정된 경우에도 역시 “(자연)인”과 “법인”만을 권리의무의 주체로 규정하고 있고(민법 제2장, 제3장) 회사의 기관역시 주주, 이사, 감사 등 자연인을 전제로 하고 있어 인공지능을 활용한 금융상품설명을 회사의 법률행위로 바로 단정하기는 어려운 측면이 있다.

3) 서버(하드웨어)의 직접적 하자로 인한 손해

금융상품 판매과정에서 인공지능이 연산을 수행하는 서버 또는 연산결과를 외부로 출력하는 장치(디스플레이, 스피커 등)등 서버의(하드웨어)의 하자로 인하여 금융상품에 관한 설명이 충분하지 않아 고객에게 손해가 발생한 경우에, 인공지능을 활용한 상품설명이 회사의 법률행위로 볼 수 있다고 전제한다고 하여도, 회사가 직접 설명의무를 부담하도록 규정한 경우가 아니라, 회사의 피용자가 상품설명을 하는 것을 가정한 보통의 경우에는 회사를 상대로 손해배상을 청구하는 것에 다툼의 여지가 있다.

금융소비자는 서버(하드웨어)장치의 제조자에게 책임을 물을 수 있으나, 하

자의 원인이 다양하고 전문적이라 그 규명이 어려울 뿐 아니라 하드웨어별로 제조자가 다르기 때문에 청구를 위해서는 오작동의 원인을 먼저 밝히고 이에 따라 원인이 되는 장치의 제조자를 특정하는 일이 선행되어야 하므로 금융소비자의 권리 행사에 큰 장애로 작용한다.

금융회사가 손해에 대한 책임을 부담하는 경우에 서버(하드웨어)장치의 제조자에게 구상권을 행사하는 것은 기존의 논의와 차이가 없다.

4) 서버(하드웨어)의 간접적 하자로 인한 손해

전력공급 장치 또는 기타 서버(하드웨어) 외부의 환경적 요인(습기, 온도, 이물질 등)으로 유발된 서버(하드웨어)의 하자로 인하여 인공지능이 금융상품 판매과정에서 불충분한 약관설명 등으로 고객에게 손해가 발생한 경우에도 서버(하드웨어) 자체의 직접적 하자로 발생한 경우와 동일한이 쟁점이 발생한 것으로 본다. 우선, 금융회사가 인공지능을 활용하여 약관을 설명한 것이 금융회사의 의무이행으로 볼 수 있는지 여부, 그리고, 자연인(피용자)의 과실을 염두에 둔 규정을 인공지능의 오작동에도 적용가능한지 여부를 본다.

손해배상 청구권을 금융회사를 상대로 행사할 수 있는지 여부가 명확하지 않은 경우에 금융소비자는 서버(하드웨어)장치 자체의 하자인지 외부요인에 의한 하자인지를 먼저 밝히고, 이에 따라 손해배상 청구의 상대방이 서버(하드웨어)의 제조자인지 아니면 하자를 유발한 외부요인에 기여한 자인지를 특정해야 하는 큰 어려움을 부담한다.

5) 프로그램의 단순 오류로 인한 손해

인공지능 프로그램의 단순오류로 인하여 법령을 위반한 경우에도 인공지능을 활용한 업무를 금융회사 또는 금융회사의 피용자의 법률행위로 간주할 수 있는지에 관한 어려움이 있다.

금융회사가 금융소비자에 대하여 손해배상에 책임을 지는 경우, 금융회사는 인공지능 프로그램의 개발회사를 상대로 계약상의 배상청구권 또는 구상권을 행사하여 최종적인 책임은 인공지능 프로그램을 개발한 회사가 부담하게 된다.

6) 프로그램의 논리 오류로 인한 손해

인공지능을 활용한 금융상품을 판매하는 업무도중 상호 모순되는 법령규정이나(예: 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정하는 민법상 도급계약의 경우 수급인의 업무상 과실에 대하여 도급인이 손해배상책임을 부담하지 않는 것이 일반적인데 반하여, 보험회사가 보험설계사 또는 보험대리점이 보험모집 업무를 위탁한 경우에는 보험업법 제102조 제1항에 따라 보험설계사 또는 보험대리점의 모집상의 과실에 대하여 보험회사는 직접 책임을 부담함), 관련법령의 미비, 유권해석의 미비(예: 새로 만들어진 금융상품의 약관상의 특정 내용이 설명의무의 대상이 되는 중요한 사항인지 여부) 등의 상황에서 인공지능이 그릇된 판단 또는 잘못된 설명을 하여 고객에게 손해가 발생한 경우에, 금융고객의 손해배상 청구권 또는 금융회사의 구상권 행사의 구조에 관한 논의는 프로그램의 단순 오류로 인한 손해의 경우와 차이가 없다.

프로그램의 논리 오류의 경우 금융고객 뿐 아니라 금융회사, 나아가 프로그램 개발회사조차도 오류여부 및 오류의 원인 파악이 쉽지 않은 기술적인 문제가 있기는 하지만, 판매단계에서 발생한 고객의 손해의 경우에는 기존의 법령이 이미 비교적 촘촘하게 그 결과에 대한 책임을 규정하고 있기 때문에 원인분석 및 오류해결을 위한 기술적 어려움과는 별개로 그러한 기술적 어려움이 손해배상청구권 행사에 장애가 되지는 않는다.

7) 프로그램의 도덕적 해이로 인한 손해

단순하게는 음성의 크기 또는 설명의 속도 등을 조정하여 고객에게 불리한 점 또는 상품의 단점에 관한 설명에 대한 고객의 이해도를 낮추는 것이 가능하며, 고객의 표정 또는 태도를 분석하여 집중도가 일시적으로 떨어지는 시기에 회사에 불리한 설명을 진행하거나 통계분석을 통해 설명의 순서를 조정하여 보험사에 유리한 설명의무 이행도 기술적으로 충분히 가능하다.

현재까지는 직원 또는 판매를 위탁받은 자 개개인의 영업요령으로 취급되었던 행위들이 인공지능에 의해 이루어지기 위해서는 프로그램 개발단계에서부터 금융회사의 의도가 반영되어야 한다.

이러한 인공지능에 의한 도덕적 해이는, 영업(계약체결)을 담당하는 피용자

개인의 개별 인간관계의 요령을 활용하는 지금까지의 영업형태와는 달리 1) 금융회사와 금융소비자 개인 사이의 정보격차가 압도적일 뿐 아니라, 2) 이를 통해 발생한 회사의 이익은 결국 다수의 일반고객의 충분한 설명을 들을 권리가 회사의 사전의도에 따라 공통적인 방식으로 침해된 손해가 집결된 결과이다.

지금까지는 업무를 담당하는 피용자 개인의 양심, 도덕 또는 영업요령의 영역으로 취급되어왔던 금융상품 판매(계약체결) 단계에서의 도덕적 해이와는 달리, 인공지능에 의한 도덕적 해이는 회사의 이익을 위해 소비자의 권리를 고의로 침해하는 행위의 관점에서 규제의 필요성이 논의되어야 한다.

6. 금융상품 운용 (계약이행) 단계에서의 책임

1) 계약이행 관련 기존의 대표적인 법적 논점

(1) 여수신업(은행, 카드사 등)

피용자의 악의의 불법행위에 대하여 사용자로서 배상책임을 지는 경우를 제외하고는 여수신업의 경우 계약이행 여부에 관한 판단이 산술적으로 명확하여 금융회사의 배상책임의 여부와 범위에 관하여 다툼이 발생하는 경우는 흔하지 않다.

(2) 금융투자업(증권사)

일반적으로 내부자 거래, 시세조종, 부정거래행위 등 악의의 불법행위에 대하여 배상책임을 부담하며, 특히 예측정보의 경우에는 고의 또는 중과실에 의한 거짓기재인 경우에만 배상 책임을 부담한다.(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제4편 불공정거래의 규제, 같은법 제125조 제1항) 이는, 금융투자업자의 이해상충의 관리와 정보교류의 차단하는 것이다. 금융투자업자는 금융투자업의 영위와 관련하여 금융투자업자와 투자자 간, 특정 투자자와 다른 투자자 간의 이해상충을 방지하기 위하여 이해상충이 발생할 가능성을 파악·평가하고 법률에 따른 내부통제기준이 정하는 방법 및 절차에 따라 이를 적절히 관리하여야 하며, 이와 이해상충이 발생할 가능성이 있다고 인정되는 경우에는 그 사실을 미리 해당 투자자에게 알려야 하며 내부통제기준이 정하는

방법 및 절차에 따라 투자자 보호에 문제가 없는 수준으로 낮춘 후 거래를 하여야 하고, 가능성을 낮추는 것이 곤란하다고 판단되는 경우에는 거래를 하여서는 아니되지만, 1) 위반사실을 외부에서는 알기 대단히 어려울 뿐 아니라, 위반사실을 알았다고 하더라도 2) 위반시에 형벌이나 행정벌 등의 별도의 벌칙은 없고, 3) 특정한 이해상충의 경우에는 상당한 주의를 하였음을 증명하거나 투자자가 금융투자상품의 매매, 그 밖의 거래를 할 때에 그 사실을 안 경우에는 민사상의 손해배상책임 또한 면할 수 있는 규정을 두고 있다.

자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제44조(이해상충의 관리) ① 금융투자

업자는 금융투자업의 영위와 관련하여 금융투자업자와 투자자 간, 특정 투자자와 다른 투자자 간의 이해상충을 방지하기 위하여 이해상충이 발생할 가능성을 파악·평가하고, 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 제 24조에 따른 내부통제기준(이하 "내부통제기준"이라 한다)이 정하는 방법 및 절차에 따라 이를 적절히 관리하여야 한다.

② 금융투자업자는 제1항에 따라 이해상충이 발생할 가능성을 파악·평가한 결과 이해상충이 발생할 가능성이 있다고 인정되는 경우에는 그 사실을 미리 해당 투자자에게 알려야 하며, 그 이해상충이 발생할 가능성을 내부통제기준이 정하는 방법 및 절차에 따라 투자자 보호에 문제가 없는 수준으로 낮춘 후 매매, 그 밖의 거래를 하여야 한다.

③ 금융투자업자는 제2항에 따라 그 이해상충이 발생할 가능성을 낮추는 것이 곤란하다고 판단되는 경우에는 매매, 그 밖의 거래를 하여서는 아니 된다.

제45조(정보교류의 차단) ① 금융투자업자는 그 영위하는 금융투자업(고유 재산 운용업무를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 간에 이해상충이 발생할 가능성이 큰 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 금융투자상품의 매매에 관한 정보, 그 밖에 대통령령으로 정하는 정보를 제공하는 행위
2. 임원(대표이사, 감사 및 사외이사가 아닌 감사위원회의 위원을 제외한다) 및 직원을 겸직하게 하는 행위

3. 사무공간 또는 전산설비를 대통령령으로 정하는 방법으로 공동으로 이용하는 행위
4. 그 밖에 이해상충이 발생할 가능성이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

② 금융투자업자는 금융투자업의 영위와 관련하여 계열회사, 그 밖에 대통령령으로 정하는 회사와 이해상충이 발생할 가능성이 큰 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 금융투자상품의 매매에 관한 정보, 그 밖에 대통령령으로 정하는 정보를 제공하는 행위
2. 임원(비상근감사를 제외한다) 및 직원을 겸직하게 하거나 파견하여 근무하게 하는 행위
3. 사무공간 또는 전산설비를 대통령령으로 정하는 방법으로 공동으로 이용하는 행위
4. 그 밖에 이해상충이 발생할 가능성이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위금융

제64조(손해배상책임) ① 금융투자업자는 법령·약관·집합투자규약·투자설명서(제123조제1항에 따른 투자설명서를 말한다)에 위반하는 행위를 하거나 그 업무를 소홀히 하여 투자자에게 손해를 발생시킨 경우에는 그 손해를 배상할 책임이 있다. 다만, 배상의 책임을 질 금융투자업자가 제37조제2항, 제44조, 제45조, 제71조 또는 제85조를 위반한 경우(투자매매업 또는 투자중개업과 집합투자업을 함께 영위함에 따라 발생하는 이해상충과 관련된 경우에 한한다)로서 그 금융투자업자가 상당한 주의를 하였음을 증명하거나 투자자가 금융투자상품의 매매, 그 밖의 거래를 할 때에 그 사실을 안 경우에는 배상의 책임을 지지 아니한다.

② 금융투자업자가 제1항에 따른 손해배상책임을 지는 경우로서 관련되는 임원에게도 귀책사유(歸責事由)가 있는 경우에는 그 금융투자업자와 관련되는 임원이 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다.

증권회사는 유가증권의 발행, 매매 기타의 거래를 함에 있어 투자자의 신뢰를 저버리는 내용 또는 방법으로 권리를 행사하거나 의무를 이행하여 투자자의 보호나 거래의 공정성을 저해하여서는 안 되므로 투자자와의 사이에서 이해가 상충하지 않도록 노력하고, 이해상충이 불가피한 경우에는 투자자가 공정한 대우를 받을 수 있도록 적절한 조치를 취함으로써 투자자의 이익을 보호하여야 하며, 정당한 사유 없이 투자자의 이익을 해하면서 자기 또는 제3자의 이익을 추구하여서는 아니 되므로, 증권회사가 약정 평가기준일의 기초자산 가격 또는 지수에 연계하여 투자수익이 결정되는 유가증권을 발행하여 투자자에게 판매한 경우에는, 증권회사가 기초자산의 가격변동에 따른 위험을 회피하고 자산운용의 건전성을 확보하기 위하여 위험회피거래를 한다고 하더라도, 약정 평가기준일의 기초자산 가격 또는 지수에 따라 투자자와의 사이에서 이해가 상충하는 때에는 그와 관련된 위험회피거래는 시기, 방법 등에 비추어 합리적으로 하여야 하며, 그 과정에서 기초자산의 공정한 가격형성에 영향을 끼쳐 조건의 성취를 방해함으로써 투자자의 이익과 신뢰를 훼손하는 행위를 하여서는 안 된다.(대법원 2013다2757, 2013다3811 판결)

자산운용회사가 가능한 범위 내에서 수집된 정보를 바탕으로 간접투자재산의 최상의 이익에 합치된다는 믿음을 가지고 신중하게 간접투자재산의 운용에 관한 지시를 하였다면 법 규정에서 말하는 선량한 관리자로서의 책임을 다한 것이라고 할 것이고, 설사 그 예측이 빗나가 신탁재산에 손실이 발생하였다고 하더라도 그것만으로 간접투자재산 운용단계에서의 선량한 관리자로서의 주의의무를 위반한 것이라고 할 수 없다.(대법원 2011다96130 판결)

증권회사의 직원이 가격을 구체적으로 특정하여 한 고객의 매수 주문을 처리함에 있어 고객이 지정한 가격보다 고가로 매수한 경우, 고객으로서는 거래효과의 귀속은 인정하더라도 구체적인 지시 위반으로 인하여 발생한 손해배상책임을 물을 수 있다고 보아야 할 것이고, 그 경우 통상손해는 지정된 가격과 실제 체결 가격과의 차액에 의하여 산정한다.(대법원 2005다57707 판결)

주식의 임의매매의 불법행위로 인한 재산상의 손해는 임의매매 이전에 가지고 있던 고객의 주식 및 예탁금 등의 잔고와 그 이후 고객의 지시에 반하여 임의매매를 해 버린 상태 즉, 고객이 위 임의매매 사실을 알고 문제를 제기할 당시에 가지게 된 주식 및 예탁금의 잔고의 차이가 손해라고 보아야 할 것이고,

주가지수 선물·옵션상품의 임의매매로 인한 재산상의 손해 역시 그 포지션(선물이나 옵션의 매도 혹은 매수의 결과로 생긴 미결제 약정의 보유상태)의 평가액이 각 상품별 시장가에 의하여 산정될 수 있으므로 동일하게 본다.(대법원 2005다57707 판결)

(3) 보험3업

2016년 기준 금융감독원에 접수된 금융 민원 중 63.7%가 보험관련 민원일 정도로 금융회사와 금융소비자 간에 분쟁이 잦은 업종이고, 접수된 민원 중에 “보험금 산정 및 지급관련” 민원이 가장 많은 비중을 차지하여, 상품판매과정에서의 과실(불완전판매)에 대한 민원이 가장 많은 비중을 차지하는 다른 업종과 차이를 보인다. 약관이 방대하고 보험상품 별로 그 내용이 다양할 뿐 아니라 새로운 상품이 출시되는 주기가 비교적 짧아서, 유권해석이 미비한 약관 조항이 다수 존재하여 이러한 약관의 해석을 둘러싼 분쟁 또한 다수이지만, 이러한 약관해석을 둘러싼 분쟁은 피용자 과실의 영역이 아닌 도덕적 해이의 영역이다.

즉, 보험사고의 고의성/우연성에 관한 다툼 뿐 아니라, 손해액 산정이나 약관의 적용에 있어서도 상당한 범위의 재량 또는 해석에 의존하는 영역이 상존하여 쌍방 당사자가 본인의 이익을 극대화하려는 다툼이 대부분이다. 따라서, 계약이행 단계에서의 과실은 대체로 증권사 특히 자산운용분야에서 문제되며, 이하에서는 이를 중심으로 검토한다.

(4) 기타

서버(하드웨어)의 직접적/간접적 하자로 인한 손해, 프로그램의 단순/논리 오류로 인한 손해는 이미 널리 이용되고 있는 프로그램 매매와 논점은 크게 달라지지 않는다.

다만 향후에는 유가증권시장에서의 주식매매 위주로 활용되는 것이 아니라, 각종 채권, 부동산, 나아가서는 자산의 배분 등 그 적용범위의 전폭적인 확장이 예상되는 만큼, 운용수익률만을 확인할 수 있을 뿐 과정상의 오류를 금융소비자 또는 외부감사기관이 알기는 어려워 대체로 시장의 경쟁적 선택에 맡기고 있는 현행구조에 대한 개선요구는 더욱 커질 것으로 판단된다.

2) 프로그램의 도덕적 해이로 인한 손해

(1) 금융투자업자의 이해상충

자산운용은 거래의 시점이 매우 민감한 영향을 미치는 전문적인 영역일 뿐 아니라 그 자세한 과정은 영업비밀에 해당하는 영역이기도 하여 수익을 창출하기 위한 거래의 상세한 내역은 외부에서 알기 어려워 이해상충에 따른 수익의 훼손을 금융소비자가 알기란 대단히 어려운 일이었다.

자산운용의 결과인 수익률만을 확인하여 타상품 또는 타사의 실적과 비교하는 회사간 경쟁을 통해 이러한 이해상충을 통제하는 것이 고작이고, 일부 예외적인 경우에는 위반사실에 관하여 민사적 손해배상을 청구가 가능하긴 하나, 정보의 압도적인 불균형으로 인하여 이마저도 쉽지 않다.

인공지능을 활용하여 자산운용을 하는 경우에 이와 같은 이해상충의 문제를 금융회사 피용자의 전문가적 양심에 맡겨둔 현행과는 달리 이러한 문제에 관한 회사차원의 의도가 프로그램 개발단계에서 미리 반영되므로, 인공지능의 자산운용 과정에서 특정 고객에게 회사 또는 다른 고객과의 이해상충으로 손해가 발생한 경우에 외부에서 이를 알기란 현재보다 더욱 어려워질 뿐 아니라 회사차원의 명시적·묵시적 의도에 의해 발생한 손해다.

효과적인 이해상충 감시체계를 마련하고, 프로그램 개발단계에서의 경과실에 의한 이해상충 위반과 고의 또는 중과실에 의한 이해상충 위반을 구별하여 악의적인 위반의 경우에는 책임 있는 자의 형사처벌과 회사에 대한 양벌규정을 마련하거나 민사상의 입증책임을 회사가 부담하는 등의 예방적 규제 마련이 선행되어야 한다.

(2) 손해보험업자의 손해액산정

생명보험의 경우 보험사고가 발생할 경우 미리 약정된 금액이 지급되는 경우가 일반적인 경우이나, 손해보험의 경우 보험사고가 발생할 경우 사고가 발생한 시점을 기준으로 손해액을 산정하여 보험금을 결정하는 경우가 보다 일반적이고 손해액 산정에는 산정방식 또는 산정기준의 선정 등 다양한 재량의 영역이 존재한다.

손해액을 지나치게 낮게 산정하는 경우에는 손해의 보전이라는 손해보험 본래의 목적을 충분히 달성하기 어려워지는 반면, 손해액을 지나치게 높게 산

정하는 경우에는 해당 보험상품의 보험료 상승으로 이어져 궁극에는 다수의 일반소비자들의 부담으로 전가되는 문제가 있으므로, 적정 손해액의 산정은 공익적 차원에서도 중요하다.

다만 손해율(=지급한 보험금/납입받은 보험료)의 증가가 보험료 상승에 반영되기까지는 시차가 있을 수밖에 없으므로, 회사는 (고객만족, 브랜드 이미지 등을 고려하지 아니한) 일차원적 이익을 위해서 손해액을 낮게 산정할 유인이 존재한다.

인공지능이 손해산정 업무를 대체하는 경우에도 프로그램 개발단계에서 손해액을 낮게 산정할 유인이 존재하지만, 직원이 산정할 때와는 달리 개별 사고마다 탄력적으로 산정기준을 조율하는 것이 아니므로 산정기준의 공개를 통하여 객관성이 담보될 수 있게 되므로 오히려 회사의 자율에 맡기고 시장 경쟁에 의한 선택에 맡기는 형태가 바람직하다.

고도의 인간형 인공지능을 가정한다면 고객의 상황 또는 성향이나 실시간 반응에 따라 금액을 달리 산정하는 것도 가능하지만, 내재된 위험에 비례하는 보험료 납입을 통한 현실화된 위험의 공평분배라는 보험의 기본원리에 비추어 이러한 형태의 손해액 산정은 금지하고 산정기준의 공개를 강제하는 등의 엄격한 규제가 필요하다. 현재 금융민원 중 손해액산정 관련 보험민원이 가장 많은 비중을 차지하는 이유가 손해액 산정의 객관성을 담보할 명확한 기준이 없어 고객의 상황, 성향, 또는 실시간 반응에 따라 금액을 달리 산정하는 실무적 한계 때문이라는 점을 고려하면 더욱 그러하다.

(3) 보험업자의 약관해석

다른 금융업종에 비하여 금융상품이 새로이 만들어지는 탓에 판례 등 유권해석이 미비한 약관을 둘러싼 해석상의 다툼이 많이 발생하고, 특히 보험금 지급책임 여부를 둘러싸고 첨예하게 대립한다.

결과뿐 아니라 과정도 특정 수치로 비교적 명료하게 공개될 수 있는 손해액의 산정문제와는 달리, 인공지능을 활용한 약관해석과정에서 회사는 고객에게 불리하게 해석하도록 프로그램을 개발할 유인이 존재한다.

인공지능을 활용하여 약관상 보험금 지급 책임이 없다는 판단을 내렸으나 이후 법원의 판결을 통해 그 판단이 결과적으로는 잘못되었음이 밝혀진 경우

에는 과태료 등의 행정벌을 부과하여 기존의 알고리즘을 보다 금융소비자에게 유리한 방향으로 수정할 유인을 부여하는 등의 새로운 형태의 사후 규제가 논의되어야 한다. 현재는 조금이라도 이전과 다른 약관을 둘러싼 분쟁이 발생할 때마다 판례가 축적되어 법리를 형성하기 전까지는 침예하게 대립할 수 밖에 없었고 그 과정동안의 피해는 금융소비자의 몫이다.

(4) 소멸시효 주장 등의 항변권과 권리남용

금융회사가 소멸시효의 항변권을 행사하는 주장이 권리남용에 해당하지 아니한다는 것이 판례의 입장이지만, 감독기관의 경우 금융소비자의 두터운 보호를 위하여 금융회사의 소멸시효 항변권 행사를 불인하는 경우가 있다.

금융회사의 인공지능의 활용이 보편화되는 경우 금융소비자와 금융회사간의 정보활용 격차는 지금보다도 더 극적으로 벌어질 가능성이 존재하므로, 현행 감독기관의 입장처럼 항변권에 제한을 두는 것에 관한 논의도 필요하다.

7. 금융상품 해지·만기 (계약해지·만기) 단계에서의 책임

1) 계약해지 관련 기존의 대표적인 법적 논점

통화옵션계약 체결과정에서 요구되는 적합성의 원칙이나 설명의무는 은행이 전문가로서 비전문가인 고객의 합리적인 의사결정을 돕는 차원에서 신의칙상 부수적으로 인정되는 성질의 것이므로, 계약 체결에서 주된 부분에 관하여 쌍방의 의사합치가 있고, 위와 같은 의무 위반이 실질적으로 기망에 해당하여 고객이 계약의 내용에 관하여 어떤 착오를 일으켰다고 평가할 수 없는 이상, 위 의무 위반을 이유로 손해배상을 구할 수 있는지 여부는 별론으로 하고, 특단의 사정이 없는 한 그와 같은 부수적 의무 위반이 있다는 사정만으로 계약체결의 과정이 신의칙에 위반하여 계약이 무효라거나 계약 자체의 해지나 이행거절권이 인정될 수는 없다.(서울고등법원 2009라997 결정)

보험사고가 발생하기 전에는 보험계약자는 언제든지 계약의 전부 또는 일부를 해지할 수 있으며, 보험회사는 보험사고의 위험율과 관련하여 보험계약자, 피보험자, 또는 보험수익자가 법에서 정한 일정한 의무를 위반한 경우에 한하여 해지할 수 있고 경우에 따라 보험금 지급책임을 면할 수 있다.

상법 제649조(사고발생전의 임의해지) ①보험사고가 발생하기 전에는 보험계약자는 언제든지 계약의 전부 또는 일부를 해지할 수 있다. 그러나 제639조의 보험계약의 경우에는 보험계약자는 그 타인의 동의를 얻지 아니하거나 보험증권을 소지하지 아니하면 그 계약을 해지하지 못한다.

②보험사고의 발생으로 보험자가 보험금액을 지급한 때에도 보험금액이 감액되지 아니하는 보험의 경우에는 보험계약자는 그 사고발생후에도 보험계약을 해지할 수 있다.

③제1항의 경우에는 보험계약자는 당사자간에 다른 약정이 없으면 미경과보험료의 반환을 청구할 수 있다.

제651조(고지의무위반으로 인한 계약해지) 보험계약당시에 보험계약자 또는 피보험자가 고의 또는 중대한 과실로 인하여 중요한 사항을 고지하지 아니하거나 부실의 고지를 한 때에는 보험자는 그 사실을 안 날로부터 1월내에, 계약을 체결한 날로부터 3년내에 한하여 계약을 해지할 수 있다. 그러나 보험자가 계약당시에 그 사실을 알았거나 중대한 과실로 인하여 알지 못한 때에는 그러하지 아니하다.

제652조(위험변경증가의 통지와 계약해지) ①보험기간 중에 보험계약자 또는 피보험자가 사고발생의 위험이 현저하게 변경 또는 증가된 사실을 안 때에는 지체없이 보험자에게 통지하여야 한다. 이를 해태한 때에는 보험자는 그 사실을 안 날로부터 1월내에 한하여 계약을 해지할 수 있다.

②보험자가 제1항의 위험변경증가의 통지를 받은 때에는 1월내에 보험료의 증액을 청구하거나 계약을 해지할 수 있다.

제653조(보험계약자 등의 고의나 중과실로 인한 위험증가와 계약해지) 보험기간중에 보험계약자, 피보험자 또는 보험수익자의 고의 또는 중대한 과실로 인하여 사고발생의 위험이 현저하게 변경 또는 증가된 때에는 보험자는 그 사실을 안 날부터 1월내에 보험료의 증액을 청구하거나 계약을 해지할 수 있다.

제655조(계약해지와 보험금청구권) 보험사고가 발생한 후라도 보험자가 제650조, 제651조, 제652조 및 제653조에 따라 계약을 해지하였을 때에는 보험금을 지급할 책임이 없고 이미 지급한 보험금의 반환을 청구할 수 있다. 다만, 고지의무(告知義務)를 위반한 사실 또는 위험이 현저하게 변경되거나 증가된 사실이 보험사고 발생에 영향을 미치지 아니하였음이 증명된 경우에는 보험금을 지급할 책임이 있다.

장외파생상품에 투자하는 펀드의 수익증권을 발행한 자산운용회사와 이를 판매한 판매회사가 투자자들에게 위험성을 제대로 설명하지 않는 등 투자자 보호의무를 위반함으로써 펀드에 가입한 투자자들이 손해를 입은 사안에서, 자산운용회사와 판매회사의 투자자보호의무 위반으로 투자자들이 입은 손해는 펀드에 가입함으로써 회수하지 못하게 되는 투자금액과 장차 얻을 수 있을 이익을 얻지 못한 일실수익의 합계인데, 투자자보호의무 위반으로 인한 투자자들의 투자결정은 원칙적으로 수익증권을 만기까지 보유하는 것을 전제로 이루어졌고, 다만 투자자들에게 만기 이전에 수익증권을 환매할 수 있는 선택권이 부여되어 있을 뿐이며, 위 펀드는 만기까지 분기별 확정수익금이 지급되고 기준가격이 변동하는 구조로서 만기시점까지 회수할 수 있는 금액을 미리 예측하기도 어려우므로, 자산운용회사와 판매회사의 불법행위로 인한 투자자들의 손해는 만기 시점이나 투자자들이 실제 환매한 시점에서야 현실적·확정적으로 발생하고, 그 시점을 기준으로 그 때까지 발생한 투자자들의 손해는 자산운용회사 및 판매회사의 가해행위와 인과관계가 있고, 불법행위에서 위법행위 시점과 손해발생 시점 사이에 시간적 간격이 있는 경우에 불법행위로 인한 손해배상청구권의 지연손해금은 손해발생 시점을 기산일로 하여 발생한다.(대법원 2010다76368 판결)

만기 또는 해지는 계약관계의 종결을 의미하기 때문에 보험금 지급책임여부가 달라지는 등의 특수한 경우를 제외하고는 업무를 처리함에 있어 금융회사 직원의 과실 또는 고의로 인하여 금융소비자에게 손해가 발생하는 일은 흔하지 아니하고, 계약체결 단계 등 과거에 있었던 직원의 의무위반 등의 과실로 인한 손해가 해지 또는 만기시에 현실화 되는 경우가 대다수이므로, 인공지능을 활용하여 금융상품의 해지 또는 만기업무를 대체하는 경우에도 불법행위가 실제로 있었던 단계에 따라 전술한 논의가 적용된다.

인공지능을 활용하여 보험계약의 해지업무를 처리함에 있어 해지권이 남용되는 경우, 전술한 “약관의 해석”에서 다룬 문제와 유사하게 금융소비자의 권리가 침해될 위험이 있으므로, 법원의 판결 등을 통해 부당한 해지권의 행사로 판명되는 경우에는 행정벌 등을 통하여 인공지능의 해지권 성립여부에 대한 판단기준을 금융소비자에게 유리하게 조율할 유인책을 마련하는 것이 필요하다.

8. 기타 외부정보처리 과정- 신분확인, 제반서류 확인 등

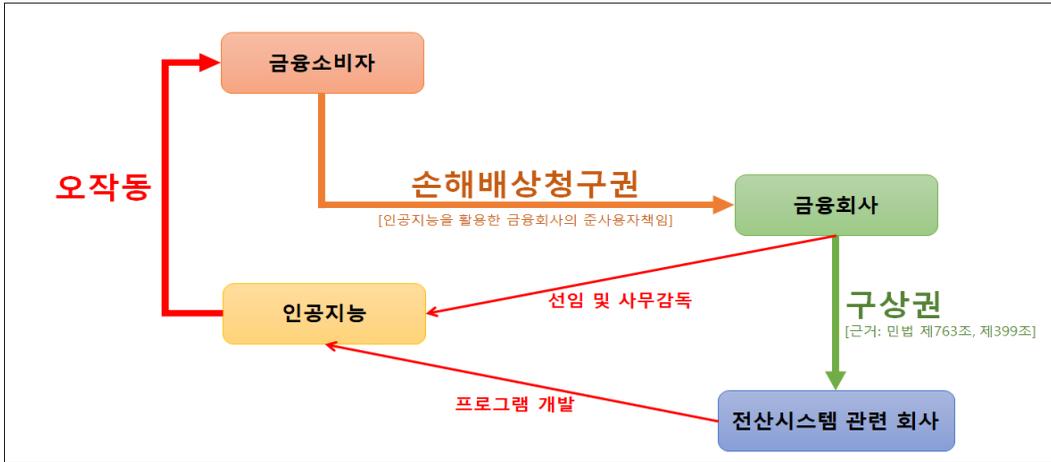
인공지능이 사무직원이 하는 업무를 대체하는 작업 중 외부로부터의 정보를 처리하는 사무는 금융서비스를 요청하는 금융소비자의 신분확인과 금융소비자가 제출한 서류의 검토작업 두 가지로 압축된다.

신분확인과 제출된 서류의 검토작업에서의 오류(예: 명의도용, 무권대리, 표현대리 등)에 의한 손해배상책임의 경우, 전술한 다른 업무와 마찬가지로 인공지능을 활용하여 처리한 업무를 회사의 피용자의 법률행위로 볼 수 있는지에 관한 문제를 극복하여야 하며, 이 경우 현행의 피용자에 의한 과실과 동일하게 회사의 책임 및 구상권 행사 관계를 논할 수 있다.

9. 결론

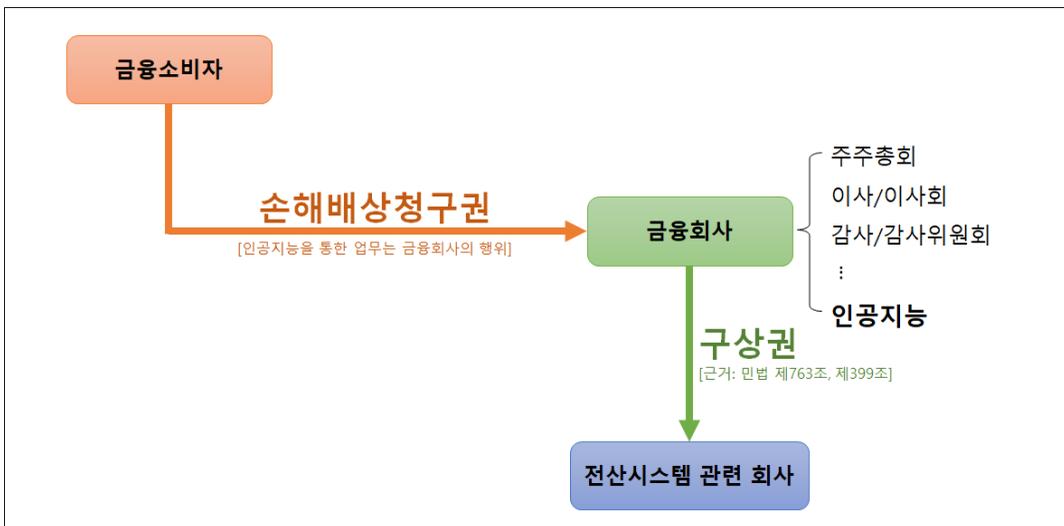
현행 법률은 특별법에서 금융회사를 일정 의무의 주체로 별도로 규정하고 있는 경우를 제외하고는 대부분 피용자의 과실에 관하여 금융회사가 사용자 책임을 부담하는 구조이다. 인공지능을 활용하여 피용자의 업무를 완전히 대체하는 경우, 기존 법률을 유추적용하여 금융회사의 책임을 인정하는 판례가 축적되기를 기다리거나, [〈그림4-11〉: 제1안] 현행의 사용자 책임을 인공지능을 활용한 자에게 물을 수 있는 명시적인 일반조항을 입법하거나, 인공지능을 활용한 업무처리를 (금융)회사의 행위로 보아 회사에 직접 책임을 묻는 특별법을 입법하는 [〈그림4-12〉: 제2안] 세 가지 경우를 생각해 볼 수 있다.

〈그림 5-11〉 인공지능을 피용자에 준하여 볼 경우 - 제1안



※ 전산시스템상의 오류로 유발된 인공지능의 오작동으로 손해가 발생한 경우, 금융소비자에게 금융회사는 사용자 배상책임에 준하는 책임(준사용자책임)을 부담하며, 금융회사는 이를 근거로 손해를 배상한 후에 전산시스템상의 오류에 책임이 있는 관련회사에 구상권을 행사함

〈그림 5-12〉 인공지능을 회사의 기관에 준하여 볼 경우 - 제2안



※ 전산시스템상의 오류로 유발된 인공지능의 오작동으로 손해가 발생한 경우, 인공지능을 통한 사무처리를 곧 금융회사의 법률행위의 일종으로 보아 금융회사는 손해를 배상한 후에 전산시스템상의 오류에 책임이 있는 관련회사에 구상권을 행사함

인공지능이 금융회사 직원의 업무를 대체하는 과정에서 발생하는 손해에 관한 책임을 법원의 유추적용에 맡기는 형태의 경우에는 예측가능성이 현저히 떨어져 금융회사 입장에서는 기술도입에 미온적일 수밖에 없을 뿐 아니라, 기술도입 후에도 금융소비자의 권익 보호에 상당시간의 공백이 발생한다.

제1안 형태의 입법은 현행 구조와 흡사하여 직관적이고 사용자책임과 관련된 과거 판례들에서의 논의를 즉시 적용할 수 있는 장점이 있는 대신, 포괄적인 일반조항인 만큼 예상하지 못한 부작용을 초래할 가능성이 상대적으로 높다.

제2안 형태의 입법은 특별법을 통해 인공지능을 활용한 금융회사의 책임을 별도로 규정하는 방식으로 예측가능성은 높일 수 있지만, 현행구조와 달리 새로운 개념을 도입하여야 하므로 관련 법령들도 함께 개정이 필요하여 입법난이도가 높고 판례가 축적되기까지 추가의 시간을 필요로 한다.

인공지능을 활용하여 업무를 대체하는 경우 발생하는 도덕적 해이의 경우는 기존과 달리 회사차원의 사전적 의도가 반영된 결과라는 점에서 새로운 형태의 규제의 필요성이 대두되며, 1) 금융회사의 설명의무의 해태와 2) 금융투자업의 자산운용업무에서는 이해상충의 경우에는 프로그램 개발단계에서 이를 의도한 자에 대한 형사벌의 도입이, 3) 보험업의 보험금 산정업무에 대해서는 금액산정과정의 공개 의무화가, 4) 보험업의 보험약관 해석업무에서의 도덕적 해이에 대하여는 사후적 행정벌의 도입이 효과적인 규제 방안이 될 수 있으리라 판단할 수 있다.

제6장 과학기술정보통신부 규제비용분석⁸⁷⁾

제1절 과학기술정보통신부 주요 규제개선 과제 개요

2017년 과학기술정보통신부의 규제개혁 방향 및 주요 내용은 ① 미래사회 변화 대비를 위한 융합신산업 규제시스템 혁신 선도로 제4차 산업혁명 도래 등 미래를 대비한 과학기술·ICT 분야 신산업·신기술 활성화를 위한 선제적 규제개선, ② 경제 활력 회복·국민 체감을 위한 현장 중심의 규제개혁 강화로 국내 불편 해소, 경제 활력 회복을 위한 스타트업·기업 규제 애로 해소 등 수요자 관점에서 적극적으로 규제 발굴·개선, ③ 범부처 규제개선 체계 확립 및 소통·홍보 강화로 다양한 창구를 통한 현장 체감형 규제개혁 과제 발굴 및 부처 간 칸막이식 규제체계 개선을 위한 범부처 협의체 적극 운영으로 요약 할 수 있다.

이런 정책 기조 하에 과학기술정보통신부는 2017년 규제개선 주요과제 중 순편익 발생 및 적립 예상 과제 중에서 소관부서의 규제비용분석에 필요한 총 10건의 과제를 도출하였으며, 이중 비용분석이 가능한 ① 학생인건비 통합 관리 지침 개정안, ② 연구실 안전환경 조성에 관한 법률 시행규칙 개선안 과제를 선택하여 분석하였다.

상기 비용분석 과제는 국무조정실의 공식적인 사전 검증 결과를 받은 내용은 아니다. 따라서 이는 파일럿 분석으로, 관련 내용에 대해서는 구체적이고 타당한 검증을 위하여 해당 분야 전문가의 검토·자문을 수행하였음에도 불구하고, 그 내용에 대해서는 한계가 있음을 본 분석 전에 미리 밝히고자 한다.

87) 책임작성자 : 허기영 연구위원

〈표 6-1〉 '17년 과학기술정보통신부 규제개혁과제 총괄표

연번	과제명	개선폐지 법령
1	R&D연구비 집행기준 개선	① 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 개정
2	연구몰입 환경 마련을 위한 학생인건비 제도개선	① 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 개정
		② 학생인건비 통합관리 지침 개정
3	화학물질취급 연구실 중복점검 체계 개선	① 연구실 안전점검 및 정밀 안전점검에 관한 지침 개정
4	연구개발특구내 주거 및 연구환경 개선을 위한 규제완화	① 연구개발특구법 시행령 개정
5	신산업 진흥을 위한 주파수 분야 기술기준 제도개선	① 전기통신사업용 무선설비의 기술기준 개정
		② 신고하지 아니하고 개설할 수 있는 무선국용 무선설비의 기술기준 개정
6	이동통신용 무선설비기기의 적합성평가 환경조건 간소화	① 무선설비의 적합성평가 처리방법 표준 개정
7	신속처리임시허가 등 융합신산업분야 제도개선	① 정보통신 진흥 및 융합활성화 등에 관한 특별법 개정
8	전자문서 유통활성화를 위한 제도개선	① 전자문서 및 전자거래기본법 해설서 마련·배포
		② 전자문서 및 전자거래기본법 개정
9	유료방송 채널개편 완화 및 허가체계 개편	① 방송법시행령 개정
		② 채널규제 완화 제도개선
10	연구 및 기술개발에 사용하는 기자재의 적합성평가 개선	① 전파법시행령 개정

제2절 학생인건비 통합관리 지침 개정안

〈표 6-2〉 규제의 개요(학생인건비 관련)

1. 규제사무명	연구물입 환경 마련을 위한 학생인건비 제도개선				
2. 소관부처 및 작성자 인적 사항	소관부처	과학기술정보통신부	작성 자	이름	
	담당부서(과)			직급	
	국장			연락처	
	과장			이메일	
3. 관계법령 · 고시 등	○ 「학생인건비 통합관리 지침 (과학기술정보통신부 고시)」				
4. 피규제집단 및 이해관계자	○ 학생인건비 통합관리 지정 기관(59개 기관)				
5. 구분 (폐지 또는 완화)	규제완화(파일럿 분석)				
6. 폐지(완화) 규제의 요지	○ 학생인건비의 안정적 확보를 위해 「학생인건비 통합관리 지침」에 따른 집행비율 지정취소 기준 완화				
7. 규제체계 및 법령위계정보	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">○ 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">○ 학생인건비 통합관리 지침</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">○ 학생인건비 집행 비율(80%→60%) 미달시 통합관리 기관 지정 취소</div>				

1. 규제 폐지 (또는 완화) 내용

「학생인건비 통합관리 지침 (과학기술정보통신부 고시)에 따른 학생인건비 집행비율 지정취소 기준을 완화하기 위하여 학생인건비 통합관리 지침 (과학기술정보통신부 고시) 개정안을 제안하였다.

〈표 6-3〉 조문대비표 (학생인건비 관련)

현 행	개 정 안
<p style="text-align: center;">학생인건비 통합관리 지침</p> <p>제10조(지정취소) ① 미래창조과학부 장관은 (중략) 학생인건비 통합관리기관 지정을 취소하여야 한다.</p> <p>2. 연구기관 평균 연구책임자별 학생인건비 집행비율이 80퍼센트 미만인 경우</p>	<p style="text-align: center;">학생인건비 통합관리 지침</p> <p>제8조(지정취소) 과학기술정보통신부장관은 제7조의 점검결과 다음 각 호 중 하나 이상이 확인된 지정기관에 대해서는 학생인건비 통합관리기관 지정을 취소하여야 한다.</p> <p>2. 다음 각 목의 기준으로 산출한 학생인건비 집행비율이 60퍼센트 미만인 경우</p> <p>가. 연구기관 단위 통합관리기관의 경우 : 전년도 1월 1일부터 12월 31일까지의 기간 중 학생인건비 수입총액 대비 집행총액</p> <p>나. 연구책임자 단위 통합관리기관의 경우 : 전년도 1월 1일부터 12월 31일까지의 기간 중에 종료된 연구개발과제의 전년도 12월 31일 기준 연구책임자별 집행비율의 평균</p>

2. 규제의 필요성

기존 규제는 등록금 지원 등을 전제로 대학원생을 모집하는 등 지도교수가 학생의 학위과정(통상 2년) 동안 인건비를 확보해야하는 문제점이 연구현장의 현실로 지적되었다. 특히, 학생인건비 통합관리제를 통해 과제 종료 후에도 인건비를 지급할 수 있으나, 집행비율 관리(80% 이상)로 인하여 충분한 인건비 확보가 어려운 측면이 있었다. 이에, 교수는 학생연구원의 인건비 확보에 신경을 써야함에 따라 연구보다 과제 수주에 치중하게 되어 연구 몰입을 방해하는 요인으로 작용하였다.

따라서, 학생연구원의 인건비 확보 등에 신경쓰지 않고 연구에 몰입할 수 있는 환경을 조성하기 위함을 규제 폐지·완화의 목표 및 기대효과로 설정하였다.

3. 대안의 발굴·검토

현행유지안은 미해당되며, 고려된 대안으로는 ‘학생인건비 통합관리 지침에 따른 학생인건비 집행비율 기준 완화’가 있다. 「학생인건비 통합관리 지침」의 제10조제1항제2호 개정하는 것으로, 기관 평균 연구책임자별 학생인건비 집행비율을 60%로 완화하는 내용이다.

대안의 분석은 먼저, 이해관계자 협의가 있다. 연구자, 연구관리자 및 학생연구원 대상으로 설문조사, 전문가 자문회의 등을 통해 연구현장 및 전문가 의견을 수렴한 결과, 학생인건비의 안정적 확보 및 활용을 위해 집행비율의 완화를 요구하였다.

규제 폐지·완화 관련 위험 요소 여부를 조사한 결과, 학생인건비의 과도한 적립을 방지하기 위해 3년차의 학생인건비 집행잔액이 3년간 학생인건비 계상(예산)총액의 40%를 초과하지 않도록 제한규정을 마련하였다.

제8조(지정취소) 과학기술정보통신부장관은 제7조의 점검결과 다음 각 호 중 하나 이상이 확인된 지정기관에 대해서는 학생인건비 통합관리기관 지정을 취소하여야 한다.

3. 전전전년도 1월 1일부터 전년도 12월 31일까지의 학생인건비 수입총액 대비 전년도 12월 31일 기준 지정기관의 학생인건비 집행잔액 비율이 40퍼센트를 초과하는 경우

1) 대안별 비용·편익 분석

(1) 대안별 분석 비교표

가격기준연도	현재가치 기준연도	분석대상기간(년)	할인율(%)	단위
2017	2017	10	5.5	백만원, 현재가치

□ 현행유지안 :

영향집단		비용	편익	순비용
피규제 기업 · 소상공인	직접		-	
	간접			
피규제 일반국민				
피규제자 이외 기업 · 소상공인				
피규제자 이외 일반국민				
정부				
총 합계			-	
기업순비용			연간균등순비용	

□ 대안 1 : 학생인건비 집행비율 기준 완화

영향집단		비용		편익		순비용	
		총 (현행 포함)	증감 (대안-현행)	총	증감	총	증감
피규제 기업 · 소상공인	직접	3,566					
	간접						
피규제 일반국민							
피규제자 이외 기업 · 소상공인							
피규제자 이외 일반국민							
정부							
총 합계		3,566					
기업순비용		3,566		연간균등순비용		448	-448

2) 각 대안의 활동별 비용·편익 분석 결과

〈대안 : 학생인건비 통합관리 지침에 따른 학생인건비 집행비율 기준 완화〉

(1) 피규제 기업·소상공인 :

□ 직접비용 : 백만원

(정량)제목	학생인건비 집행비율 기준 완화				
금액	3,566,029,571원				
산식	① 인건비 - 산정식: 인건비 단가(38,886원)×참여도(20%)×연구책임자수(11,532명) (단위: 백만원)				
	비용	편익	순비용	순비용 현재가치	연간균등 기업순비용
	448	-	448	448	
	448	-	448	425	
	448	-	448	403	
	448	-	448	382	
	448	-	448	362	
	448	-	448	343	
	448	-	448	325	
	448	-	448	308	
	448	-	448	292	
	448	-	448	277	
	4,484	-	4,484	3,566	448

① 인건비 단가

- 교육부 교육기본통계조사에서 대학(사립)의 부교수 연봉을 월별(12개월) 시간별(월 160시간)으로 나누어 인건비단가(38,3386원) 산출

〈표 6-4〉 2017년 대학 직급별 교원 연봉 평균액 현황

(단위: 천원)

구분	교수(A)	부교수(B)	조교수(C)	교수 대비 비중		
				B/A	C/A	
대학	사립	96,308	74,662	49,181	77.5	51.1
	국·공립	95,571	78,418	65,193	82.1	68.2

주1) 대상 : 국·공립(국립대법인 포함)·사립 대학(대학·산업대학), 대학원 소속 교원 제외

주2) 2017년 4월 1일 기준

주3) 총장을 제외한 직급별 교원(교수, 부교수, 조교수) 급여 평균액임

주4) 급여액은 각종 수당과 급여성격의 연구비 등을 포함한 일체의 연간 급여액(세금공제전)을 의미

주5) 연간급여 평균액은 대학별 평균액의 평균액임

주6) 대학별 평균액 = 교원 직급별 연간급여액 합산액 / 직급별 교원 수 (연간급여액 '0'인 교원 제외)

※ 자료 : 교육부, 국정감사제출자료, 2017/ 유은혜 의원 보도자료 ('17.10.30)

② 참여도

- 총인건비에서 학생인건비 비중(연구비의 약 20%)을 고려하여 연구책임자의 참여도 20% 설정('15년, 4,344억원)

*국가R&D사업 학생인건비 제도 개선방안(안), 2016/미래창조과학부

③ 연구책임자수

- 국가연구개발사업의 학생인건비 지급실태 조사 실시('16.6~9월) 자료
 - 대학 및 연구책임자별 학생인건비 집행잔액 유보율('16.5.31 기준) 항목의 연구책임자 수 산출(11,532명)

※ 전국 328개 국·공·사립대학 대상으로 학생연구원의 국가R&D사업 참여기간 및 학생인건비·연구수당 등 지급금액, 통합관리기관의 학생인건비 잔액현황 등 조사

제3절

연구실 안전환경 조성에 관한 법률 시행규칙 개정안

〈표 6-5〉 규제의 개요 (연구실 안전환경 관련)

1. 규제사무명	화학물질취급 연구실 중복점검 체계 개선				
2. 소관부처 및 작성자 인적사항	소관부처	과학기술정보통신부	작성 자	이름	
	담당부서(과)			직급	
	국장			연락처	
	과장			이메일	
3. 관계법령 · 고시 등	○ 「연구실 안전환경 조성에 관한 법률」 행정규칙「연구실 안전점검 및 정밀안전진단에 관한 지침(과학기술정보통신부 고시)」				
4. 파규제집단 및 이해관계자	○ 대학연구기관 등에 설치된 화학물질취급 연구실(약 20,101개소)				
5. 구분 (폐지 또는 완화)	규제완화(파일럿 분석)				
6. 폐지(완화) 규제의 요지	○ 연구현장 부담완화 및 연구개발활동 활성화를 위하여「화학물질관리법」과 「연구실안전법」에 따른 점검·진단을 일원화				
7. 규제체계 및 법령위계정보	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">○ 과학기술분야 연구실의 안전점검 및 정밀안전진단 실시 규정</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">○ 미래창조과학부 현장지도점검 시 점검·진단 실시여부 점검</div> <div style="text-align: center;">↓ 미 실시 확인시</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">○ 미 실시 및 불성실 실시 확인 시 위반한 대학·연구기관에 시정명령 및 행정처분 등 조치</div>				

1. 규제 폐지 (또는 완화) 내용

연구현장 부담완화 및 연구개발활동 활성화를 위하여「화학물질관리법」과 「연구실안전법」에 따른 점검·진단을 일원화하는 방안을 제안하였다. 「연구실 안전점검 및 정밀안전진단에 관한 지침(과학기술정보통신부 고시)」에 「화학물질관리법 시행규칙」별표5의 연구실 점검사항 반영하도록 하여, 부처 협의(환경부)를 통해 지침개정의 후속조치로 「화학물질관리법 시행규칙(환경부)」개정안을 추진하였다.

〈표 6-6〉 화학물질관리법 조문대비표

현 행	개 정 안
<p style="text-align: center;">화학물질관리법 시행규칙</p> <p>제23조(취급시설의 정기·수시검사 등) ① 법 제24조제2항에 따라 유해화학물질 취급시설의 설치를 마친 자는 해당 시설을 가동하기 전에 제22조제1항에 따른 검사기관에서 검사를 받고 별지 제34호서식의 검사결과신고서에 검사 결과서를 첨부하여 지방환경관서의 장에게 제출하여야 한다.</p>	<p style="text-align: center;">화학물질관리법 시행규칙</p> <p>제23조(취급시설의 정기·수시검사 등) ① ----- 취급시설(「연구실 안전환경 조성 에 관한 법률」 제2조제2호의 연구실은 제외한다. 단, 시험 생산용 설비를 운 영하는 연구실의 경우에는 그러하지 아니한다.)의 설치를 마친 자는 -----.</p>

〈표 6-7〉 연구실안전법 조문대비표

현행		개정안				
연구실 안전점검 및 정밀안전진단에 관한 지침 [별표2] 정기점검 실시 내용(화공안전)		연구실 안전점검 및 정밀안전진단에 관한 지침 [별표 3] 정기점검 실시 내용(화공안전)				
분야	점검항목	분야	점검항목	양호	불량	해당 없음
화공안전	1) 물질안전보건자료 비치 및 교육	화공안전	물질안전보건자료 비치 및 교육	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	2) 시약병 경고표지 부착(물질명 및 주의사항, 조제일자, 조제자명)		시약병 경고표지 부착(물질명 및 주의사항, 조제일자, 조제자명)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	3) 시약선반 전도방지조치		시약선반 전도방지조치	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	4) 시약용기 보관 상태(밀폐, 보관위치 등)		시약용기 보관 상태(밀폐, 보관위치 등)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	5) 시약장 시간장치		시약장 시간장치	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	6) 미사용 시약 적정 기간 보관 여부		미사용 시약 적정 기간 보관 여부	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	7) 화학약품 성장별 분류 보관 여부		화학약품 성장별 분류 보관 여부	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	8) 폐액용기 보관 상태		폐액용기 보관 상태	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	9) 폐액의 성장별 분류, 전용용기 보관 및 성장분류명 부착		폐액의 성장별 분류, 전용용기 보관 및 성장분류명 부착	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	10) 세척설비(세안기, 샤워설비) 설치 및 관리 상태		세척설비(세안기, 샤워설비) 설치 및 관리 상태	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	11) 기타 화공안전 위험 요소		기타 화공안전 분야 위험 요소	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
				유해화학물질 취급시설	화학물질 보관의 강도 및 투계 적정성 여부	<input type="checkbox"/>
		화학물질 정보 등의 개폐방향을 선택 또는 기타 방법으로 표시 여부	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		화학물질 배관 내 물질, 압력, 흐름방향, 등 표시 여부	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		화학물질 제조·사용설비에 안전장치 설치(여부/과압방지장치 등)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		화학물질 취급시설 또는 배관 부식률 등 부속장치 및 작업 재질 사용여부	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		화학물질 저장시설 또는 용기 등 파손, 부식, 균열 여부	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		화학물질 취급시 해당 물질의 성질에 맞는 온도, 압력 등 유지 여부	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		화학물질 가열·전도설비의 경우 간섭가설구조 여부 (단, 작업 중 사용되지 않는 구조 안전장치, 화재방지설비 설치 제외)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		화학물질 취급설비에 정전기 제거 유효성 여부 (방전에 의한 방전 상태에서도 70%이상하는 방전 공기 이온화하는 방법)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		화학물질 취급시설에 피뢰침 설치 여부 (단, 취급시설 주위에 안전상 지장 있는 경우 제외)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		가연성 화학물질 취급시설과 취급시설 8m이상 유효거리 확보 여부 (단, 안전조치를 취하고 있는 경우 제외)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		화염물질 취급 또는 저장설비의 연료류 이상 유무의 주기적 확인(1회/주 이상)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		소양기준 이상 화학물질을 취급하는 시설에 누출시 감지·경보할 수 있는 설비 설치 여부(CCTV 등)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		화학물질 배관 일단부 적절히 방법으로 마감처리 여부	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		화학물질의 폭발 우려가 있는 장소에 조명등을 방폭형으로 설치 여부	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		화염소취제 출입구 탈 설치 유무 (소취제로 인해 화재 발생우려가 있음 경우)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		배출설비의 극소량방지설치 여부 (단, 화학물질 취급시설이 배기용 등으로 된 경우 건축물 구조 적당성의 확보 등의 조건에 의해 적당성으로 설치하여 할 경우는 면제가능)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		배출설비가 화재, 악취, 유독 등을 이용하여 강제배출 가능한 지의 여부	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		화재 원인이 될 우려가 있는 화학물질 취급시설에 소화설비 설치 여부	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		화학물질 취급 중 비상시 응급장비 및 개인보호구 비치 여부	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		화학물질 취급시설에서 긴급제독시설 설치 여부	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

2. 규제의 필요성

기존규제인 유해화학물질 취급 연구실(약 20,101개소, 전체 연구실의 26.3%)은「연구실안전법」에 따른 점검 및 정밀안전진단 뿐 아니라「화학물질관리법」에 따른 검사 및 안전진단을 의무적으로 수행한다는 문제점이 있었다. 이에, 점검 및 진단 과정에서 상당한 비용과 시간이 소요됨에 따라 연구현장의 규제 완화 요구가 증가했다.

〈표 6-8〉 연구실안전법과 화학물질관리법의 점검(검사)제도 비교

구분	연구실안전법	화학물질관리법
검 사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정기점검(1회/연) ○ 특별안전점검(사고우려시) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 설치검사(시설 가동전) ○ 정기검사(1회/2년) ○ 수시검사(사고 후 7일 이내)
안전 진단	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정밀안전진단(1회/2년) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정기 안전진단(1회/4~12년) ○ 안전진단(검사결과 진단 필요시)
점검 기관	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자체 또는 대행기관 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검사기관(공단 등)
벌 칙	<ul style="list-style-type: none"> ○ 점검진단 미실시 또는 불성실 수행으로 인해 공중의 위험발생시 <ul style="list-style-type: none"> - 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적합판정을 받지 않고 운영시 <ul style="list-style-type: none"> - 영업정지(6개월 이내) - 5천만원 벌금 또는 3년 징역 ○ 부적합판정에 따른 개선명령 미이행시 <ul style="list-style-type: none"> - 영업정지(6개월 이내) - 5천만원 벌금 또는 3년 징역

※ (근거법령) 연구실안전법 제8조 및 제9조, 화학물질관리법 제24조

1) 규제 폐지·완화의 목표 및 기대효과

「화학물질관리법」과 「연구실안전법」에 따른 점검·진단을 일원화하여 중복점검으로 인한 연구현장 부담을 완화시킬 수 있다. 화학물질취급 연구실(약 20,101개소, 전체 연구실의 26.3%)의 화학물질관리법(제24조)에 따른 설치검사, 정기검사, 안전진단 등 중복점검을 제외한다.

부처간 관리 일원화를 통한 연구현장의 점검 비용절감 및 업무부담 경감으로 연구개발활동 활성화 유도 및 연구발전에 기여하는 효과가 있다.

3. 대안의 발굴·검토

현행유지안은 미해당되며, 고려된 대안으로는 「연구실안전법」과 「화학물질관리법」에 따른 점검·진단 일원화'가 있다. 「학생인건비 통합관리」 「연구실 안전점검 및 정밀안전진단에 관한 지침(과학기술정보통신부 고시)」개정을 통해 「화학물질관리법 시행규칙」별표5의 연구실 점검사항 반영하도록 한다.

대안의 분석은 먼저, 이해관계자 협의가 있다. 연구실 안전교육, 법·제도 설명회, 안전전문가 자문회의 등을 통한 연구현장 및 안전 전문가 의견 수렴한 결과, 「연구실안전법」과 「화학물질관리법」에 따른 점검 및 진단에 상당한 비용과 시간이 소요됨에 따라 점검·진단 체계 개선을 요구하였다. 환경부와 과학기술정보통신부(당시 미래창조과학부) ‘연구실 점검 일원화’ 관련 회의를 3회(16.3.3, 4.22, 11.15) 진행하여, 일반 연구실은 과학기술정보통신부(당시 미래창조과학부) 「연구실안전법」, 시험 생산용 설비를 운영하는 연구실(Pilot Plant)은 「화학물질관리법」에서 관리하도록 하였다.

규제 폐지·완화 관련 위험 요소 여부를 조사한 결과, 「화학물질관리법」에 따른 점검·진단 면제로 인한 대학·연구기관 등의 화학물질 취급 연구실 안전관리 소홀이 제기되었다.

1) 대안별 비용·편익 분석

(1) 대안별 분석 비교표

가격기준연도	현재가치 기준연도	분석대상기간(년)	할인율(%)	단위
2017	2017	10	5.5	백만원, 현재가치

□ 현행유지안 : 유해화학물질 취급 연구실 중복 점검

영향집단		비용	편익	순비용
피규제 기업 · 소상공인	직접	353,509	-	
	간접			
피규제 일반국민				
피규제자 이외 기업·소상공인				
피규제자 이외 일반국민				
정부				
총 합계		353,509	-	
기업순비용		353,509	연간균등순비용	44,454

과학기술분야 규제개혁 기반연구

□ 대안 1 : 유해화학 물질 취급 연구실 부처간 관리 일원화로 인한 중복점검 제외

영향집단		비용		편익		순비용	
		총 (현행 포함)	증감 (대안-현행)	총	증감	총	증감
피규제 기업 · 소상공인	직접	260,499					
	간접						
피규제 일반국민							
피규제자 이외 기업 · 소상공인							
피규제자 이외 일반국민							
정부							
총 합계		260,499					
기업순비용		260,499		연간균등순비용		32,758	-11,696

2) 각 대안의 활동별 비용·편익 분석 결과

〈현행유지안 : 〉

(1) 피규제 기업·소상공인 :

□ 직접비용 : 353,509 백만원

(정량) 제목	화학물질취급 연구실 중복점검 개선				
금액	353,509,150,692원				
산식	① 직접노무비 - 산정식: 노임단가(182,691원)×총공량(1.1125)×총연구실(76,399)				
	② 간접노무비 - 산정식: 직접노무비(203,243원)×0.35×총연구실(76,399)				
	③ 직접경비 - 산정식: 20,000원×총공량(1.1125)×총연구실(76,399)				
	④ 간접경비 - 산정식: 「직접노무비(203,243원)+간접노무비(71,135원)」×0.6365×총연구실(76,399)				
	⑤ 일반관리비 - 산정식: 「직접노무비(203,243원)+간접노무비(71,135원)+직접경비(22,250원)+간접경비(174,642원)」×0.05×총연구실(76,399)				
	(단위: 백만원)				
	비용	편익	순비용	순비용 현재가치	연간균등 기업순비용
	44,454	-	44,454	44,454	
	44,454	-	44,454	42,137	
	44,454	-	44,454	39,940	
	44,454		44,454	37,858	
	44,454		44,454	35,884	
	44,454		44,454	34,014	
44,454		44,454	32,240		
44,454		44,454	30,560		
44,454		44,454	28,966		
44,454	-	44,454	27,456		
444,543	-	444,543	353,509	44,454	

과학기술분야 규제개혁 기반연구

근거설명	<p>① 2017년 규제정비계획(과학기술정보통신부)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「연구실 안전환경 조성에 관한 법률」 적용대상 연구실: 4,779개 기관, 76,399개 연구실, '14년말 기준) ○ 화학물질취급 연구실 : 20,101개(연구실의 약 26.3% 차지) <p>② 엔지니어링산업 진흥법</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 제31조(엔지니어링사업의 대가 기준 등) ① 발주청은 엔지니어링사업자와 엔지니어링사업의 계약을 체결한 때에는 적절한 엔지니어링사업의 대가를 지급하여야 함 <p>③ 유해화학물질 취급시설 검사 및 안전진단 수수료에 관한 규정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 검사 수수료 산정기준: 설치·정기 및 수시검사의 수수료는 다음 표의 계산식에 의하여 산출 														
	<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 20%;">구 분</th> <th>수수료 계산식</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>유해화학물질취급 시설</td> <td>직접노무비 + 간접노무비 + 직접경비 + 간접경비 + 일반관리비 + 이윤</td> </tr> </tbody> </table>	구 분	수수료 계산식	유해화학물질취급 시설	직접노무비 + 간접노무비 + 직접경비 + 간접경비 + 일반관리비 + 이윤										
	구 분	수수료 계산식													
	유해화학물질취급 시설	직접노무비 + 간접노무비 + 직접경비 + 간접경비 + 일반관리비 + 이윤													
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직접노무비, 간접노무비, 직접경비, 간접경비, 일반관리비 및 이윤은 다음 표의 값으로 함 														
	<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 20%;">구 분</th> <th>내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>직접노무비</td> <td>「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업 대가의 기준 중 환경부문의 중급 기술자 노임단가에 총공량을 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> <tr> <td>간접노무비</td> <td>직접노무비에 0.35를 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> <tr> <td>직접경비</td> <td>20,000원에 총공량에 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> <tr> <td>간접경비</td> <td>직접노무비 및 간접노무비의 합계에 0.6365를 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> <tr> <td>일반관리비</td> <td>직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> <tr> <td>이 윤</td> <td>직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> </tbody> </table>	구 분	내용	직접노무비	「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업 대가의 기준 중 환경부문의 중급 기술자 노임단가에 총공량을 곱하여 산출한 금액으로 한다.	간접노무비	직접노무비에 0.35를 곱하여 산출한 금액으로 한다.	직접경비	20,000원에 총공량에 곱하여 산출한 금액으로 한다.	간접경비	직접노무비 및 간접노무비의 합계에 0.6365를 곱하여 산출한 금액으로 한다.	일반관리비	직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.	이 윤	직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.
	구 분	내용													
	직접노무비	「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업 대가의 기준 중 환경부문의 중급 기술자 노임단가에 총공량을 곱하여 산출한 금액으로 한다.													
	간접노무비	직접노무비에 0.35를 곱하여 산출한 금액으로 한다.													
	직접경비	20,000원에 총공량에 곱하여 산출한 금액으로 한다.													
간접경비	직접노무비 및 간접노무비의 합계에 0.6365를 곱하여 산출한 금액으로 한다.														
일반관리비	직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.														
이 윤	직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.														
<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 공량은 1건으로 검사 신청한 검사대상시설의 시설별 공량에 시설용량 보정계수와 시설수량 보정계수를 곱하여 산출한 값의 합계 값으로 함 ○ 「유해화학물질 취급시설의 설치·정기·수시검사 및 안전진단의 방법등에 관한 규정」 제7조5항에서 정한 검사표의 시설별 공량 및 시설규모 보정계수는 다음과 같음 															

시설 구분	시설별 공량	용량(㎡, Ton)(주1)	시설용량 보정계수
제조·사용 시설 (Ton)	0.5125	5이하	0.60
		5초과 50이하	0.80
		50초과 500이하	1.00
		500초과 5,000이하	1.20
		5,000초과 50,000이하	1.40
		50,000초과 500,000이하	1.60
		500,000초과	1.80

주) 용량에서 1Ton은 1㎡로 환산함.

〈 세부 근거 자료〉

- ① 노임단가 : 182,691원
 - 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업 대가의 기준 중 환경부문의 중금기술자 노임단가
- ② 시설별 공량 : 0.5125
 - 유해화학물질 취급시설의 설치·정기·수시검사 및 안전진단의 방법등에 관한 규정」 제7조5항 시설 구분에서 연구실은 제조·사용시설에 해당
- ③ 시설용량 보정계수 : 0.60
 - 유해화학물질 취급시설의 설치·정기·수시검사 및 안전진단의 방법등에 관한 규정」 제7조5항 시설 구분에서 연구실의 용량은 5이하에 해당
- ④ 총공량 : 1,1125
 - 시설별 공량(0.5125)과 시설용량 보정계수(0.60)의 합으로 산출
- ⑤ 화학물질취급 연구소 : 20,101개(연구실의 약 26.3% 차지)

□ 편익 :

(정량)제목	해당사항 없음
금액	
산식	

근거설명	
------	--

과학기술분야 규제개혁 기반연구

(2) 정부 :

□ 비용 : 백만원

(정량)제목	
금액	
산식	

근거설명	- 해당사항 없음
------	-----------

□ 편익 : 백만원

(정량)제목	- 해당사항 없음
금액	
산식	

근거설명	
------	--

<대안 : 유해화학 물질 취급 연구실 부처간 관리 일원화로 인한 중복점검 제외>

(1) 피규제 기업 · 소상공인 :

□ 비용 : 백만원

(정량)제목	유해화학 물질 취급 연구실 부처간 관리 일원화로 인한 중복점검 제외
금액	260,498,935,400원
산식	<p>① 직접노무비 - 산정식: 노임단가(182,691원)×총공량(1,1125)×중복점검 제외한 총연구실(56,298*) * 총연구실(76,399)-화학물질취급 연구실(20,101)</p> <p>② 간접노무비 - 산정식: 직접노무비(203,243원)×0.35×중복점검 제외한 총연구실(56,298*)</p> <p>③ 직접경비 - 산정식: 20,000원×총공량(1,1125)×중복점검 제외한 총연구실(56,298*)</p> <p>④ 간접경비 - 산정식: 「직접노무비(2013,243원)+간접노무비(71,135원)」×0.6365×중복점검 제외한 총연구실(56,298*)</p>

	⑤ 일반관리비 - 산정식: 「직접노무비(203,243원)+간접노무비(71,135원)+직접경비(22,250원+간접경비(174,642원)」×0.05×중복점검 제외한 총연구실(56,298*) (단위: 백만원)																																																												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>비용</th> <th>편익</th> <th>순비용</th> <th>순비용 현재가치</th> <th>연간균등 기업순비용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>32,758</td><td>-</td><td>32,758</td><td>32,758</td><td></td></tr> <tr><td>32,758</td><td>-</td><td>32,758</td><td>31,050</td><td></td></tr> <tr><td>32,758</td><td>-</td><td>32,758</td><td>29,432</td><td></td></tr> <tr><td>32,758</td><td>-</td><td>32,758</td><td>27,897</td><td></td></tr> <tr><td>32,758</td><td>-</td><td>32,758</td><td>26,443</td><td></td></tr> <tr><td>32,758</td><td>-</td><td>32,758</td><td>25,064</td><td></td></tr> <tr><td>32,758</td><td>-</td><td>32,758</td><td>23,758</td><td></td></tr> <tr><td>32,758</td><td>-</td><td>32,758</td><td>22,519</td><td></td></tr> <tr><td>32,758</td><td>-</td><td>32,758</td><td>21,345</td><td></td></tr> <tr><td>32,758</td><td>-</td><td>32,758</td><td>20,232</td><td></td></tr> <tr><td>327,581</td><td>-</td><td>327,581</td><td>260,499</td><td>32,758</td></tr> </tbody> </table>	비용	편익	순비용	순비용 현재가치	연간균등 기업순비용	32,758	-	32,758	32,758		32,758	-	32,758	31,050		32,758	-	32,758	29,432		32,758	-	32,758	27,897		32,758	-	32,758	26,443		32,758	-	32,758	25,064		32,758	-	32,758	23,758		32,758	-	32,758	22,519		32,758	-	32,758	21,345		32,758	-	32,758	20,232		327,581	-	327,581	260,499	32,758
	비용	편익	순비용	순비용 현재가치	연간균등 기업순비용																																																								
	32,758	-	32,758	32,758																																																									
	32,758	-	32,758	31,050																																																									
	32,758	-	32,758	29,432																																																									
	32,758	-	32,758	27,897																																																									
	32,758	-	32,758	26,443																																																									
	32,758	-	32,758	25,064																																																									
	32,758	-	32,758	23,758																																																									
	32,758	-	32,758	22,519																																																									
	32,758	-	32,758	21,345																																																									
32,758	-	32,758	20,232																																																										
327,581	-	327,581	260,499	32,758																																																									
① 2017년 규제정비계획(과학기술정보통신부) ○ 「연구실 안전환경 조성에 관한 법률」 적용대상 연구실: 4,779개 기관, 76,399개 연구실, '14년말 기준) ○ 화학물질취급 연구실 : 20,101개(연구실의 약 26.3% 차지)																																																													
② 엔지니어링산업 진흥법 ○ 제31조(엔지니어링사업의 대가 기준 등) ① 발주청은 엔지니어링사업자와 엔지니어링사업의 계약을 체결한 때에는 적절한 엔지니어링사업의 대가를 지급하여야 함																																																													
③ 유해화학물질 취급시설 검사 및 안전진단 수수료에 관한 규정 ○ 검사 수수료 산정기준: 설치·정기 및 수시검사의 수수료는 다음 표의 계산식에 의하여 산출																																																													
<table border="1"> <thead> <tr> <th>구 분</th> <th>수수료 계산식</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>유해화학물질취급 시설</td> <td>직접노무비 + 간접노무비 + 직접경비 + 간접경비 + 일반관리비 + 이윤</td> </tr> </tbody> </table>	구 분	수수료 계산식	유해화학물질취급 시설	직접노무비 + 간접노무비 + 직접경비 + 간접경비 + 일반관리비 + 이윤																																																									
구 분	수수료 계산식																																																												
유해화학물질취급 시설	직접노무비 + 간접노무비 + 직접경비 + 간접경비 + 일반관리비 + 이윤																																																												
○ 직접노무비, 간접노무비, 직접경비, 간접경비, 일반관리비 및 이윤은 다음 표의 값으로 함																																																													
<table border="1"> <thead> <tr> <th>구 분</th> <th>내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>직접노무비</td> <td>「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업 대가의 기준 중 환경부문의 중급 기술자 노임단가에 총공량을 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> <tr> <td>간접노무비</td> <td>직접노무비에 0.35를 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> <tr> <td>직접경비</td> <td>20,000원에 총공량에 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> <tr> <td>간접경비</td> <td>직접노무비 및 간접노무비의 합계에 0.6385를 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> <tr> <td>일반관리비</td> <td>직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> <tr> <td>이 윤</td> <td>직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.</td> </tr> </tbody> </table>	구 분	내용	직접노무비	「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업 대가의 기준 중 환경부문의 중급 기술자 노임단가에 총공량을 곱하여 산출한 금액으로 한다.	간접노무비	직접노무비에 0.35를 곱하여 산출한 금액으로 한다.	직접경비	20,000원에 총공량에 곱하여 산출한 금액으로 한다.	간접경비	직접노무비 및 간접노무비의 합계에 0.6385를 곱하여 산출한 금액으로 한다.	일반관리비	직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.	이 윤	직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.																																															
구 분	내용																																																												
직접노무비	「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업 대가의 기준 중 환경부문의 중급 기술자 노임단가에 총공량을 곱하여 산출한 금액으로 한다.																																																												
간접노무비	직접노무비에 0.35를 곱하여 산출한 금액으로 한다.																																																												
직접경비	20,000원에 총공량에 곱하여 산출한 금액으로 한다.																																																												
간접경비	직접노무비 및 간접노무비의 합계에 0.6385를 곱하여 산출한 금액으로 한다.																																																												
일반관리비	직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.																																																												
이 윤	직접노무비, 간접노무비, 직접경비 및 간접경비의 합계에 0.05를 곱하여 산출한 금액으로 한다.																																																												
근거설명																																																													

과학기술분야 규제개혁 기반연구

- 총 공량은 1건으로 검사 신청한 검사대상시설의 시설별 공량에 시설용량 보정계수와 시설수량 보정계수를 곱하여 산출한 값의 합계 값으로 함
- 「유해화학물질 취급시설의 설치·정기·수시검사 및 안전진단의 방법등에 관한 규정」 제7조5항에서 정한 검사표의 시설별 공량 및 시설규모 보정계수는 다음과 같음

시설 구분	시설별 공량	용량(㎡, Ton)(주1)	시설용량 보정계수
제조·사용 시설 (Ton)	0.5125	5이하	0.60
		5초과 50이하	0.80
		50초과 500이하	1.00
		500초과 5,000이하	1.20
		5,000초과 50,000이하	1.40
		50,000초과 500,000이하	1.60
		500,000초과	1.80

주) 용량에서 1Ton은 1㎡로 환산함.

< 세부 근거 자료 >

- ① 노임단가 : 182,691원
 - 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업 대가의 기준 중 환경부문의 중금기술자 노임단가
- ② 시설별 공량 : 0.5125
 - 유해화학물질 취급시설의 설치·정기·수시검사 및 안전진단의 방법등에 관한 규정」 제7조5항 시설 구분에서 연구실은 제조·사용시설에 해당
- ③ 시설용량 보정계수 : 0.60
 - 유해화학물질 취급시설의 설치·정기·수시검사 및 안전진단의 방법등에 관한 규정」 제7조5항 시설 구분에서 연구실의 용량은 5이하에 해당
- ④ 총공량 : 1.1125
 - 시설별 공량(0.5125)과 시설용량 보정계수(0.60)의 합으로 산출
- ⑤ 화학물질취급 연구소 : 20,101개(연구실의 약 26.3% 차지)

제7장 결론

제1절 과학기술분야 규제개혁 성과 분석

과학기술 분야의 규제개혁의 과제는 다음과 같이 제시할 수 있다. 먼저 과학기술 분야의 새로운 시도에 대해서는 획일적·사전적·전면적 규제에서 유연한·사후적·실험적 시도가 허용이 될 수 있는 규제제도를 수립할 필요가 있다. 새로운 아이디어의 시도, 시제품의 제작이 기존에 이미 수립된 산업에서 요구하는 수준의 규제를 충족하도록 요구한다면 비록 아이디어를 가졌다 하더라도 강력한 진입장벽이 될 가능성이 높다. 특히 상대적으로 자본이 부족한 중소기업의 경우, 이런 진입장벽이 더욱 높게 될 것이다. 물론 안전과 생명 등 중요한 기준을 충족해야 할 경우도 있을 것이다. 이런 경우, 해당 분야의 분석을 통해 연구자가 최소한으로 충족해야 할 기준을 정해주고, 나머지 부분에 대해서는 특정한 환경에서 자율성을 보장해 주는 제도가 필요하다.

이와 관련해 최근 제안되는 몇 가지 제도가 있다. 첫 번째는 우수연구실 인증제도이다. 이것은 국가가 우수한 연구실에 대해서는 창의적인 아이디어를 자율적으로 실험할 수 있는 재량을 주는 것이다. 이 경우, 연구실에 스스로 안전규제를 설계하도록 요구하고, 정부는 해당 규제의 수립여부, 그리고 그런 자율규제가 정부가 요구하는 최소한의 기준을 충족하기에 타당한지를 검토하면 된다.⁸⁸⁾ 기본적으로 연구실 현장의 위험에 대한 통제를 할 수 있는 규제기술은 연구실 내의 담당자가 가장 많은 지식을 갖추었을 것이라는 점을 고려한다면 이런 규제방식은 연구의 창의성을 보다 폭넓게 인정하면서도 연구에서 우려되는 안전의 문제를 해소하는 방식이 될 수 있다.

규제샌드박스(regulatory sandbox)도 고려할 수 있는 제도이다. 영국에서 도입된 이 제도의 경우, 새로운 아이디어를 가진 사업자가 이를 시험하고 시도

88) 이처럼 피규제자에 스스로 규제설계를 요구하고, 정부는 규제설계에 대한 요건을 정해 이를 평가하는 방식을 관리기반규제(management based regulation)이라고 한다.

하는데 기존 규제가 장벽이 되는 경우, 규제당국에 자신의 아이디어에 대해 새로운 규제체계를 적용해 줄 것을 요구할 수 있다는 것이다. 이런 경우, 규제당국, 해당전문가, 사업자가 해당 아이디어나 사업에 국한된 규제설계를 하게 되고, 이런 규제설계 아래에서 새로운 아이디어는 어느 정도 성숙이 이루어질 때까지 한시적으로 실현해 볼 수 있게 된다. 이런 규제 샌드박스는 기본적으로 새로운 아이디어, 과학적인 연구개발, 실험을 가능하게 해 준다는 측면에서 최근 주목을 받고 있는 제도이기도 하다.

다음으로 정부는 규제관리와 조화를 위한 노하우를 구축할 필요가 있다. 다른 업무와 마찬가지로 정부의 규제관리 업무 역시, 노하우가 필요하다. 규제의 비용과 편익을 분석하고, 분석된 내용을 이해하기 위해서는 전문성이 필요하다. 해당 규제의 타당성을 검토하기 위해서는 단순히 법률 자체의 내적일관성에 기반한 타당성이 아닌, 규제가 사회에 미칠 동태적 상호작용을 고려한 판단이 필요하다. 이를 위해서는 규제에 대한 분석에서 해당 관련 산업과 이해당사자, 나아가 잠재적 경쟁자 및 산업에의 진입자에 대한 고려 등도 필요하다. 규제관리는 이런 규제분석 역량만을 의미하는 것이 아니다.

규제와 관련한 갈등이 있을 때 이를 조정하는 능력도 중요한 역량이다. 특히 과학기술규제의 경우, 기존의 산업 및 이와 관련된 이해당사자와의 이해상충의 가능성이 상존한다. 그런데 이런 정치적인 조정력은 갑자기 생기는 것이 아니다. 이 분야의 오랜 동안의 조정의 경험을 통해 규제애로와 갈등을 해결할 수 있는 노하우가 축적되는 것이다. 따라서 과학기술 분야의 규제에 있어서도 이런 규제와 관련된 갈등을 효율적으로 관리할 수 있는 역량이 필요하다. 이명박 정부 초기, 미국산 쇠고기와 관련한 사회적 논쟁이 있었을 때, 광우병의 가능성과 사회적 영향력에 대한 분석, 그리고 그것을 어떻게 이해당사자 및 국민들에 전달할 것인지에 대한 전문성이 필요한 것이다.

과학기술 분야에 있어서도 민간으로부터의 규제애로에 대한 적극적인 대응 시스템이 작동해야 한다. 사실 규제애로 해소의 핵심은 민간에서 규제애로의 해소를 정부에 적극적으로 제안하고, 정부는 이렇게 제안된 규제애로를 위해 노력하여 그 결과를 적절하게 피드백해 주는 것이다. 사실 규제애로는 정부보다는 해당 규제의 적용을 받는 민간에서 보다 잘 알 수 있는 것이기도 하다. 새로운 아이디어, 과학기술의 발전, 연구개발을 수행할 경우, 기존에 어떤 규

제로 인해 장애가 발생하는지는 민간에서 해당 기술의 개발에 관여한 사람이 아니면 파악하기 힘들다. 따라서 정부에서는 이런 민간의 잠재적 규제애로를 적극적으로 반영하기 위한 체계를 갖추어야 한다.

이런 측면에서 보면, 우리나라의 과학기술 관련 규제는 앞서 규제개혁 신문고의 사례를 분석한 것처럼 몇 가지의 개선은 필요성이 있다. 즉 규제애로를 수용한다 하면서도 중장기적인 대안으로 돌리거나, 본질적인 개선이 아니라 교육이나 홍보 등을 통해 간접적으로 해결하려는 시도는 자제되어야 한다. 또한 규제애로를 수용하지 않는 경우라도, 민간의 규제애로의 건의를 단순히 민원으로 파악하여 불합리하다고 해결해 달라는 규제를 근거로 규제신문고의 건의가 받아들여지지 않는 역설은 없어야 할 것이다. 규제의 획일성으로 인한 문제의 경우, 유연한 방식으로의 전환을 적극적으로 고려해야지 이 역시 기존 규제의 존재를 전제로 규제개혁에 소극적인 행태는 지양해야 할 것이다.

마지막으로 과학기술 분야 역시 규제개혁의 필요성, 규제비용과 편익의 분석, 규제해결을 위한 다양한 사례의 습득 등에 대한 지속적인 교육이 필요하다. 해당 관료들이 모여 규제애로의 해소방식에 대해 토론하는 과정에서 규제개혁의 필요성에 대한 공감을 얻을 수 있을 뿐만 아니라, 규제관리의 역량도 제고할 수 있을 것이다.

제2절 해외 주요국 규제개혁 체계 분석

미국, 영국, 독일, 일본의 규제 추진체계를 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 부처·청 단위의 규제개혁 전담기구 및 지원기구의 전문성을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.⁸⁹⁾ 규제개혁 추진 체계는 미국, 영국, 일본과 같이 일원화 되어 있는 형태, 그리고 독일과 같이 다원화 되어 있는 형태로 구분할 수 있다. 규제개혁 추진체계의 일원화 형태와 다원화 형태는 앞서 살펴본 바와 같이 각각의 장단점이 있으나, 현재 우리나라의 추진체계는 독일과 같이 규제개혁총괄기구(규제개혁위원회)와 각 부처의 규제개혁 부서로 이루어져 있다. 이러한 체제의 경우 각 부서에서 추진하는 핵심 국정 과제와 관련한 규제개혁을 적실하게 추진할 수 있다는 장점도 있으나, 각 부처별로 규제심사분석을 담당하는 등 규제담당관료의 전문성 확보가 전제되어야 한다. 따라서 우리나라와 같은 체제 하에서는 독일의 행정조직과 같이 분석수행 시 전문연구기관을 활용하거나 혹은 규제심사분석이 가능한 전담 조직을 부서 내 설치할 필요가 크다. 첨언하자면, 영국과 같이 규제추진체계가 일원화 되어 있는 경우에도 PCO(정부 내 변호사들로 구성되어 의회에 제출되는 정부 입법안에 대한 자문을 수행하는 조직: the Parliamentary Counsel Office)와 같은 조직을 설치하고 있다는 점에서 각 부처 내 전담 자문 기구설치를 고려할 필요가 있다. 별도의 자문기구 설치가 어려울 경우 독일의 경우를 참고하여 현재 규제 제도의 전문적 검토와 타당성 검토 등을 지원하기 위한 중앙부처의 싱크탱크인 한국개발연구원 규제연구센터, 과학기술정책연구원 기술규제연구센터, 산업연구원 기업제도연구실, 정보통신정책연구원 등 전문연구원과의 협업을 적극적으로 추진하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

둘째, 의회와의 협력을 강화할 수 있는 실질적인 방안을 마련할 필요가 있다. 영국, 독일의 사례에서 살펴본 바와 같이 정부와 의회 간 협력체계가 정

89) 부처 수준의 규제심사 분석기능은 매우 중요하다. 왜냐하면 ① 부처 수준의 규제심사 분석은 규제입법과정(regulatory legislation process)의 질을 향상시키고, 규제지향적 문화(regulation-prone culture)를 변화시키는 기회를 제공하며 ② 규제 관료의 책임(bureaucratic accountability)을 강조하게 되기 때문에 규제 신설 시 보다 신중을 기할 수 있기 때문이다.

교하게 마련된 경우 규제개혁의 일관성과 타당성이 더욱 강화되는 경향이 있다. 특히 영국은 하원에 규제완화위원회를 설치하여 규제개혁 관련 법안정보를 의회에 제공하는 동시에 정부 부처와의 긴밀한 협조를 통해 규제 개혁이 의도한 정책목표를 달성할 수 있도록 조력자의 역할을 수행하고 있다. 우리나라는 규제개혁과 관련한 각종 조치들이 단행되고 있으나, 의원입법 발의 등으로 인해 규제개혁의 세부 내용이 사실상 개선되지 않는 경우가 상당수 발생하고 있다. 또한 국회 내 규제개혁에 관한 효과와 심사 절차를 지원하는 전문 부서가 마련되어 있지 않아 정부의 규제개혁안 혹은 규제안에 대한 감독 혹은 지원의 역할을 수행하기에는 다소 부족한 측면이 있다. 따라서 정부와 국회 간 상시적인 협조 체계를 구축하여 규제 개혁에 대한 상호 이해를 높이고, 규제개혁 입법이 신속하게 처리될 수 있는 Fast-Track 마련이 용이하도록 국회와의 협치 전략을 마련해야 한다.

셋째, 자치단체와의 협업 체계를 구축해야 한다. 연방제 국가를 채택하고 있는 미국, 영국, 독일은 중앙정부와 주 정부 간 입법권과 자치권이 상호 인정되고 있기 때문에 국가 전체 차원에서의 규제개혁을 효율적으로 추진하기 위해서는 연방-주 정부 간 협업 체계 구축이 매우 중요하다. 우리나라는 단방제 국가 체제를 채택하고 있으나, 지방자치단체가 점차 심화되고, 규제 집행에 대한 자치단체의 재량이 점차 증가하면서 중앙정부에서 개혁한 규제 정책이 적시에 적용되지 않거나, 혹은 중앙의 규제보다 더욱 보수적으로 적용되는 사례들이 발생하고 있다. 특히 문재인 정부에서는 향후 지방자치단체의 자치권과 자율권을 폭넓게 인정하기 위한 법률 개정을 예고하고 있어 이러한 현상은 더욱 심화될 전망이다. 각 지역 실정에 부합하는 규제 정책을 추진하는 것도 필요하지만, 국가 전체적인 차원에서 일관된 방향으로 정책이 시행되기 위해서는 규제개혁에 대한 중앙-지방 정부 간 의사소통이 가능하도록 협의체, 지방정부 간 규제개혁 성공사례 공유, 위원회·협의회 등 다양한 형태의 협의기구, 컨퍼런스 개최 등을 정례화 하여 중앙-지방, 지방-지방 정부 간 협업이 가능한 체계를 구축할 필요가 있다.

넷째, 실질적인 공공협약제도를 마련할 필요가 있다. 우리나라는 입법예고, 신문고 등을 통해 규제개혁에 대한 국민들의 의견을 수렴하고 있다. 하지만 이러한 제도는 정부와 국민의 쌍방향 의사소통, 혹은 진정한 의미에서의 협의라고 보기 어려운 측면이 있다. 공공협약의 모범적 사례로 꼽히는 독일은 조

합주의라는 문화적 특수성으로 입법과정에서 이익집단 및 이해관계자들의 의견이 충분히 논의되는 측면이 있지만, 조합주의의 전통이 거의 없는 미국에서도 공공협의회제가 내실있게 운영되고 있다는 점은 주목할 필요가 있다. 미국은 규제 신설 및 변경 시 시민 참여의 법적인 권한과 행정절차를 위한 내용을 규정하고 있으며, 공청회를 개최하여 시민, 상·하원 의원, 각부처 공무원 등이 참여하여 연방-주 정부 간 소통과 파트너십 뿐만 아니라 소규모 기업, 일반시민, 소수민족 등 다양한 사회 구성원과 일반 시민들에게 미치는 영향을 면밀하게 논의하고 이러한 결과를 공표하고 있다. 또한 영국은 공공협의를 위한 정부의 역할을 구체적으로 명시하는 노력을 기울이고 있다. 최근 원자력발전소 건설과 같은 사회적 갈등이 큰 정책의 시행에 앞서 국민 숙의제도를 시행한 것과 유사하게, 사회적 갈등 유발 가능성이 큰 규제 정책에 있어서도 규제대상자 뿐만 아니라 시민들이 참여할 수 있는 제도를 마련하려는 노력이 필요하며, 이러한 과정에서 정부가 어떠한 역할을 해야 하는가에 대해 consultation principles와 같은 명확한 지침 마련을 고민할 필요가 있다.

제3절 과학기술분야 연구관리제도 인식조사

설문조사 결과 4차 산업혁명 시대의 과학기술 R&D 혁신은 연구환경, 지원 환경, 관리시스템이 필요한 것으로 인식할 수 있다. 연구환경에서는 모든 연구 분야가 연결되는 ‘초연결’과 ‘융·복합’ 연구 환경에서 도전적이고 창의적인 연구 기획·수행 방식으로의 혁신이 필요하다. 지원환경에서는 급속한 환경변화에 따른 신속한 대응을 위한 연구자의 자율성과 연구과제의 다양성을 포용하는 R&D 지원이 필요하다. 마지막 관리시스템은 시스템 지능화를 통한 개방형 오픈 이노베이션 전문가 풀링(pooling) 구현으로 R&D 기획·선정·평가 관리시스템이 필요하다.

이러한 혁신에서 자율과 책임의 연구자 중심 연구 몰입 환경 조성이 최우선 과제라 할 수 있다. 구체적으로는 연구비 집행 및 정산 등에 있어 자율성과 편리성을 최대한 제고하여 연구자가 연구기획이나 연구활동에 전념할 수 있도록 유도하고, 불필요한 규정·제도의 개선, 서류제출 양식 및 절차 등의 간소화 추진으로 연구자의 연구행정 부담을 완화해야한다.

무엇보다 중요한 것은 상호 신뢰를 바탕으로 서로에게 도움을 주는 R&D 환경 및 문화 조성일 것이다. 감사기관은 R&D 정책방향에 부합하고 R&D 특성을 반영한 감사를 운영하고, 입법기관은 R&D 법령 및 제도 완화에 중점을 두어야 한다. 정부 부처 및 연구관리 지원기관은 R&D 규제 폐지 및 행정처리 간소화를 하는 한편, 연구자는 연구 자율성 확대에 따른 책임성이 강화되어야 할 것이다.

제4절 과학기술분야 규제 연구 및 개선 제언

1. 연구자 중심의 R&D 제도 분석·개선 제언

모든 연구 분야가 연결되는 ‘초연결’과 ‘융·복합’의 4차 산업혁명 시대를 선도하기 위해서는 연구자의 자율과 책임 하에 도전적이고 창의적인 다양한 연구가 수행될 수 있도록 R&D 연구 환경, 지원 환경 및 관리시스템 혁신이 필요하다.

그 중 최우선 과제는 연구자 중심 연구 몰입 환경을 조성하는 것이다. 연구비 집행 및 정산 등에 있어 자율성과 편리성을 최대한 제고하고, 불필요한 규정·제도의 개선, 서류제출 양식 및 절차 등의 간소화를 추진하여 연구자의 연구 행정 부담을 완화하고 연구자가 연구 기획이나 연구 활동에 전념할 수 있도록 유도하여야 한다.

이러한 환경이 지속 가능하도록 각 주체들은 노력하여 상호 신뢰를 바탕으로 서로에게 도움을 주는 R&D 환경 및 문화를 조성하여야 한다. 감사 기관은 R&D 정책 방향에 부합하고 R&D 특성에 맞는 감사를 운영하여야 하고, 입법 기관은 부적절한 R&D 법령 및 제도를 완화하여야 한다. 정부 부처 및 연구관리 지원기관은 불필요한 R&D 규제를 폐지하고 행정처리를 간소화하여야 하며, 연구자는 연구 자율성 확대 환경에 더욱 큰 책임을 느끼고 연구에 임하여야 할 것이다.

이와 같은 연구 환경, 지원 환경, 관리시스템 혁신의 삼박자가 완성될 때 우리나라는 과학기술의 발전을 발판으로 4차 산업혁명으로 인한 변화 속에서 일자리와 성장 동력을 확보할 수 있을 것이다.

2. 핀테크 스타트업 활성화를 위한 중소기업 창업지원 법령 분석 및 제언

1) 중소기업 범위의 제한이 중소기업 창업 지원에 미치는 영향

과거 중소기업의 대부분을 차지하는 부품·소재 산업 및 제조업의 보호를 위한 업종 분류, 규모를 기준으로 중소기업의 범주를 제한하는 것은 산업 체계

상의 불가피한 점이라고 할 수도 있겠으나, 핀테크 스타트업은 정보통신 첨단 기술을 바탕으로 등장하는 중소기업인데 기존의 부품·소재 산업 및 소규모 제조업과 동일한 제한 기준 내에서 중소기업인지의 여부가 결정되어야 하는지 논의가 필요하다. 참고로 법령에 따른 중소기업 여부의 판단은 상당히 복잡하기 때문에 어떤 기업이 중소기업인지 여부를 일반인이 판단하는 것은 쉽지 않다. 특히, 핀테크 업종을 영위하고자 하는 소위 ‘스타트업’ 형태의 중소기업을 창업을 하려는 자가 실제 창업 지원에 관하여 구체적인 사항을 판단하기가 쉽지 않은 실정이다.

2) 평균매출액을 통한 스타트업의 주된 업종 판단에 관한 분석 및 제언

현재, 정보통신기술을 활용하여 금융서비스를 제공하는 업종을 그 주된 업종으로 하되, 그 주된 업종은 평균매출액의 비중이 가장 큰 업종으로 판단하고 있다. 스타트업은 ‘창업한 지 얼마 되지 않은 기업으로 아이디어와 기술을 통해 급격한 성장을 기대할 수 있는 기업’으로, 앞서 설명한 바와 마찬가지로 대규모 자금 조달이 전제된 창업이 아닌, 혁신적 기술과 아이디어의 보유만으로 창업한 기업을 주로 의미한다. 신기술·신서비스에 대한 아이디어만으로 먼저 사업을 시작하고 3~9개월 내에 투자를 받는 형태의 기업들로, 투자를 받고 나서 이를 통하여 매출을 올리는 구조라고 할 수 있다. 그러나 중소기업 창업 지원에 관한 법령은 평균매출액의 비중을 통하여 그 주된 업종 여부를 먼저 판단하고 나서 지원 대상 여부를 결정하고 있다. 이러한 판단 기준에 비추어, 핀테크 스타트업에 대한 중소기업 창업 지원이 선순환으로 이루어질 수 있는지에 관한 현실적인 분석이 필요하다.

3) ‘포지티브 리스트 시스템’의 업종 분류 분석 및 제언

「중소기업창업 지원법」 등 최근 개정된 법령의 내용을 보면, 기존에는 금융업이라면 무조건 중소기업 창업 지원 대상에서 제외되었던 것이 ‘그 외 기타 여신금융업이 아닐 것’ 등의 요건에 해당하면 모든 핀테크 스타트업은 중소기업 창업 지원을 받을 수 있는 것처럼 보인다. 이렇게 「중소기업 창업 지원법」 등의 법령 구조를 보면 ‘네거티브 리스트 시스템’을 도입한 것처럼 보이나, 세부적으로 통계청의 한국표준산업분류상을 보면, 통계청이 금융업의 하위

세부 분류 및 관련 예시를 모두 나열해놓은 ‘포지티브 리스트 시스템’으로 이루어져 있다.

통계청의 한국표준산업분류는 국내 산업의 통계 목적 등에 필요한 기준으로 활용하기 위한 자료이기 때문에, 핀테크 스타트업이 ‘그 외 기타 여신금융업’ 여부에 해당하는지를 통계청에서 판단할 수 있는지 논의가 필요하다.

뿐만 아니라 핀테크 스타트업의 지원을 관리하는 관련 부처에서도 한국표준산업분류에 나열된 예시 업종을 넘어서는 다른 업종을 추가하여 자의적으로 판단하기도 쉽지 않은바 이에 대한 구체적인 논의 필요하다.

현재 한국표준산업분류로는 핀테크 스타트업의 전문화 및 차별화된 세부 업종을 모두 포섭하기 어려울 수 있으므로, 단순히 한국표준산업분류에 따른 업종 분류를 따르기 보다는 다양한 핀테크 스타트업의 업종을 아우를 수 있도록 새로운 기준 마련을 위한 논의가 필요하다.

3. 금융업에서의 인공지능 활용과 금융회사의 법적 책임 분석

현행 법률은 특별법에서 금융회사를 일정 의무의 주체로 별도로 규정하고 있는 경우를 제외하고는 대부분 피용자의 과실에 관하여 금융회사가 사용자 책임을 부담하는 구조이다. 인공지능을 활용하여 피용자의 업무를 완전히 대체하는 경우, 1) 기존 법률을 유추적용하여 금융회사의 책임을 인정하는 판례가 축적되기를 기다리거나 2) 현행의 사용자 책임을 인공지능을 활용한 자에게 물을 수 있는 명시적인 일반조항을 입법하거나 3) 인공지능을 활용한 업무 처리를 (금융)회사의 행위로 보아 회사에 직접 책임을 묻는 특별법을 입법하는 세 가지 경우를 생각해 볼 수 있다.

인공지능이 금융회사 직원의 업무를 대체하는 과정에서 발생하는 손해에 관한 책임을 법원의 유추적용에 맡기는 형태의 경우에는 예측가능성이 현저히 떨어져 금융회사 입장에서는 기술도입에 미온적일 수밖에 없을 뿐 아니라, 기술도입 후에도 금융소비자의 권익 보호에 상당시간의 공백이 발생한다.

제1안 형태의 입법은 현행 구조와 흡사하여 직관적이고 사용자책임과 관련된 과거 판례들에서의 논의를 즉시 적용할 수 있는 장점이 있는 대신, 포괄적인 일반조항인 만큼 예상하지 못한 부작용을 초래할 가능성이 상대적으로 높다.

제2안 형태의 입법은 특별법을 통해 인공지능을 활용한 금융회사의 책임을 별도로 규정하는 방식으로 예측가능성은 높일 수 있지만, 현행구조와 달리 새로운 개념을 도입하여야 하므로 관련 법령들도 함께 개정이 필요하여 입법난이도가 높고 판례가 축적되기까지 추가의 시간을 필요로 한다.

인공지능을 활용하여 업무를 대체하는 경우 발생하는 도덕적 해이의 경우는 기존과 달리 회사차원의 사전적 의도가 반영된 결과라는 점에서 새로운 형태의 규제의 필요성이 대두되며, 1) 금융회사의 설명의무의 해태와 2) 금융투자업의 자산운용업무에서는 이해상충의 경우에는 프로그램 개발단계에서 이를 의도한 자에 대한 형사벌의 도입이, 3) 보험업의 보험금 산정업무에 대해서는 금액산정과정의 공개 의무화가, 4) 보험업의 보험약관 해석업무에서의 도덕적 해이에 대하여는 사후적 행정벌의 도입이 효과적인 규제 방안이 될 수 있으리라 판단할 수 있다.

제5절 과학기술정보통신부 규제비용분석

2017년 과학기술정보통신부의 규제개혁 방향 및 주요 내용은 ① 미래사회 변화 대비를 위한 융합신산업 규제시스템 혁신 선도로 제4차 산업혁명 도래 등 미래를 대비한 과학기술·ICT 분야 신산업·신기술 활성화를 위한 선제적 규제개선, ②경제활력 회복·국민 체감을 위한 현장 중심의 규제개혁 강화로 국민불편 해소, 경제활력 회복을 위한 스타트업·기업 규제 애로 해소 등 수요자 관점에서 적극적으로 규제 발굴·개선, ③범부처 규제개선 체계 확립 및 소통·홍보 강화로 다양한 창구를 통한 현장 체감형 규제개혁 과제 발굴 및 부처 간 칸막이식 규제체계 개선을 위한 범부처 협의체 적극 운영으로 요약할 수 있다.

이런 정책 기조 하에 과학기술정보통신부는 2017년 규제개선 주요과제 중 순편익 발생 및 적립 예상 과제 중에서 소관부서의 규제비용분석에 필요한 총 10건의 과제를 도출하였으며, 이중 비용분석이 가능한 ① 학생인건비 통합관리 지침 개정안, ② 연구실 안전환경 조성에 관한 법률 시행규칙 개정안을 선택하여 분석하였다.

먼저 연구몰입 환경 마련을 위한 학생인건비 제도개선을 살펴보면, 관계법령은 「학생인건비 통합관리 지침 (과학기술정보통신부 고시)」이고, 피규제집단 및 이해관계자는 학생인건비 통합관리 지정 기관(59개 기관)이다. 구분 기준(폐지 또는 완화)으로 판단할 때 규제완화(파일럿 분석)이며, 규제완화의 요지로는 학생인건비의 안정적 확보를 위해 「학생인건비 통합관리 지침」에 따른 집행비율 지정취소 기준 완화하는 것이다. 대안1의 순비용은 3,566백만원, 연간균등순비용은 448만원으로 매년 448백만원의 연간균등순비용 절감효과가 발생할 것으로 예측된다.

다음으로, 화학물질취급 연구실 중복점검 체계 개선의 규제비용분석을 살펴보면, 관계법령은 「연구실 안전환경 조성에 관한 법률」행정규칙 이고, 피규제집단 및 이해관계자는 대학·연구기관 등에 설치된 화학물질취급 연구실(약 20,101개소)정도 이다. 구분 기준(폐지 또는 완화)으로 판단할 때 규제완화(파일럿 분석)이며, 규제완화의 요지로는 연구현장 부담완화 및 연구개발활동 활

성화를 위하여「화학물질관리법」과 「연구실안전법」에 따른 점검·진단을 일원화하는 것이다. 대안별 비용·편익 분석 결과, 현행유지안의 순비용은 353,509백만원, 연간균등순비용은 44,454백만원이며, 대안1의 순비용은 260,499백만원, 연간균등순비용은 32,758백만원으로 매년 11,696백만원의 연간균등순비용 절감효과가 발생할 것으로 예측된다.

참고문헌

국내문헌

- 감사원 (2013), 감사연구원 자료.
- 과학기술정책연구원 (2016), 「국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안」.
- 과학기술정책연구원 (2016), 「정부 R&D 전략과 추진체계 개선방안」.
- 국가과학기술연구회 (2016), 「자율과 책무 중심의 연구개발 조직 문화 활성화를 위한 제도 진단 및 개선 방안 연구」.
- 국가과학기술위원회 (2012), 「국가연구개발사업 관리제도 개선 추진경과 및 주요내용」.
- 국회예산정책처(2013), 「공공기관 수수료 체계 적정성 분석」.
- 국회예산정책처(2011), 정부 규제개혁 평가, 국회예산정책처.
- 국회예산정책처(2008), 정부규제영향분석서 평가, 국회예산정책처 보도자료
- 규제개혁위원회(2013, 2014, 2015)
- 김권식 · 안승구 · 이종한 · 이광훈(2016), 규제가 기술혁신에 미치는 영향에 관한 실증분석: 우리나라 제조업 분야 기업을 대상으로, 규제연구 제25권 제1호.
- 김규판 · 이형근 · 이신애(2015). 「저성장시대 일본 정부의 규제개혁에 관한 연구」
대외경제정책연구원
- 김신 · 이혁우(2016), 규제혁신을 위한 기존규제의 정비방안, 한국행정연구원
- 김신 · 최진식(2009). 「지속적 규제개혁 추진을 위한 규제관리체계 정비방안」
국행정연구원
- 김유환(2016), 과학기술규제의 특성과 규제 거버넌스의 재구성, 행정법연구, 제 47호.
- 김은지(2014). 「일본의 규제개혁 추진 현황과 평가」, 「KIEP 지역경제 포커스」 대
외경제정책연구원
- 김이경 · 김소라 · 윤이경 (2016), “대학 연구자의 행정부담 측정과 정책적 시사
점”, 「KISTEP 이슈페이퍼」 2016-14.
- 김인춘(2012). “전후 영국의 보편적 복지국가의 발전 조건과 전환”, 「한국과 국

- 제정치」 17: 161-201
- 김정해(2010), 관리기반 규제 활용방안: 사업장 안전 및 식품안전을 중심으로, 한국행정연구원.
- 김현중(2017). “트럼프 정부의 규제관리시스템 개혁과 한국에 대한 시사점”, 「KERI Brief」, 한국경제연구원
- 대외경제정책연구원(2016), 영국의 핀테크 산업 지원정책 및 시사점
- 미래부 미래준비위원회, KISTEP 등 (2017), 「10년 후 대한민국 4차 산업혁명 시대의 생산과 소비」.
- 미래부 미래준비위원회, KISTEP 등 (2016), 「10년 후 대한민국 뉴노멀 시대의 성장전략」.
- 미래창조과학부 · 한국과학기술기획평가원(2016), 2015년 국가과학기술혁신역량 평가.
- 박순애 · 손지은(2015). “지방정부 규제행정의 성과요인에 관한 소고: 규제체감도를 중심으로”, 「행정논총」 53(4): 185-211
- 손병호 · 김진하 · 최동혁 (2017), “4차 산업혁명 대응을 위한 주요 과학기술혁신 정책과제”, 「KISTEP 이슈페이퍼」 2017-04.
- 손지은(2016). 「규제개혁 성과의 영향요인에 관한 연구」 서울대학교 박사학위 논문
- 안혁근(2013). 「규제개혁의 내실화를 위한 규제심사 활성화 방안」 한국행정연구원
- 여차민(2010), 정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제, 국회예산정책처.
- 우리금융경영연구소(2015), 국내외 핀테크(fintech) 시장의 현황 및 전망(배포본)
- 원소연(2014). “독일의 규제개혁”, 「주요국의 규제개혁 사례연구: 호주, 독일, 스웨덴, 중국, 일본 사례를 중심으로」, 국무조정실
- 윤별아 (2016), 「국가R&D 관리위험 및 감사시사점」, 감사원 감사연구원.
- 윤종민 · 허전(2006), 공공기술 관리의 법적규제, 기술혁신학회지 제9권 제3호
- 이명화 · 신은정 · 양승우 · 류이현 · 권보경(2014), 바이오 분야 규제형성과정 개선방안, 한국과학기술정책연구원.
- 이준호(2009). “영국의 규제개혁 동향”. 「비교법현안분석」 한국법제연구원
- 이혁우(2009), 지원정책 프로그램의 규제적 속성과 그 유발 메커니즘의 규명: 미신고 복지시설 지원 프로그램에 대한 분석을 중심으로, 한국행정학보 제43권 제3호.
- 임상준(2005). 「규제개혁의 정책과제와 발전방향」 한국경제연구원

- 임성근(2014). “일본의 규제개혁 사례연구”, 「주요국의 규제개혁 사례연구: 호주, 독일, 스웨덴, 중국, 일본 사례를 중심으로」, 국무조정실
- 장교식(2008). “일본의 규제개혁에 있어서 사전평가제도의 도입에 관한 고찰”, 「외국법제동향」 한국법제연구원
- 클라우드 슈밥(2016), 클라우드 슈밥의 제4차 산업혁명, 새로운 현재.
- 최유성(2015), 과학기술규제 현황 조사·분석 연구, 한국과학기술기획평가원
- 한국개발연구원(2014). 「영국의 규제개혁과 규제비용총량제」
- 한국경제연구원(2016), 핀테크(FinTech)의 부상과 금융업의 변화
- 현대경제연구원(2016), VIP 리포트 16-10(통권 648호)
- 한국과학기술기획평가원(2017), “IMD 2017 세계경쟁력 연감 분석”, 「KISTEP 통계브리프」, 2017-07.
- 한국과학기술기획평가원(2017), 「2016년도 창조경제 실현을 위한 과학기술규제 개선방안 연구」.
- 한국과학기술기획평가원(2016), “세계경제포럼(WEF) 세계경쟁력 분석”, 「KISTEP 통계브리프」, 2016-22.
- 한국과학기술기획평가원(2016), 「연구비 관리 표준 매뉴얼」.
- 허기영 외(2017). 「과학기술분야 규제개혁 기반연구」 KISTEP
금융위원회 핀테크 지원센터 (<http://www.fintechcenter.or.kr>)
통계청 통계분류포털 (<http://kssc.kostat.go.kr>)
한국과학기술기획평가원 홈페이지 (<http://www.kistep.re.kr/>)
한국과학기술평가원 홈페이지(<http://www.stepi.re.kr/>)

해외문헌

- Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2016). 「Annual Report and Accounts」
- Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2016). Candidate Information Pack
- Home Office(2017). 「Investigatory Powers Act 2016. Consultation: Codes of Practice」, UK
- National Audit Office(2016). Department for Business, Energy & Industrial Strategy, UK
- The Federal Government(2015). Better Regulation 2014: Official-Simple-Tangible, German
- UBS (2016), 「Extreme automation and connectivity; The global, regional, and investment implications of the Fourth Industrial Revolution」.
- UK. 「Code of Practice on Consultation」, UK
- UK. 「Consultation Principles 2016」, UK
- WEF (2016), 「The Future of Jobs」.
- WEF (2016), 「The Global Competitiveness Report」.
- UKTI (<http://www.gov.uk/government/organisations/uk-trade-investment>)
- Startup Alliance (<http://startupall.kr>)
- All Top StartUps (<http://alltopstartups.com>)
- Venture scanner (<http://www.venturescanner.com>)
- Payment&Banking (<http://paymentandbanking.com>)
- Lets talk payments (<http://letstalkpayments.com>)
- Ginger Techie (<https://www.gingertechie.com>)
- SlideShare (<http://www.slideshare.net>)
- Fintech News (<http://fintechnews.sg>)
- Crowfund Insider (<http://www.crowdfundinsider.com>)
- Cloud Tweaks (<http://cloudtweaks.com>)

주 의

1. 이 보고서는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 수행한 연구보고서입니다.
2. 이 보고서 내용을 발표할 때에는 반드시 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 수행한 연구결과임을 밝혀야 합니다.
3. 국가과학기술 기밀유지에 필요한 내용은 대외적으로 발표 또는 공개하여서는 안 됩니다.