

토론 및 질의·응답

제1분과 「法行政과 情報通信産業」

사회 : 지금부터 토론에 들어가겠습니다. 토론자 여러분께 최송하지만 나중에 세컨드라운드가 있으므로 5분씩만 간단하게 말씀해 주시겠습니까? 우선 고려대 김남진 교수께서 말씀해 주시겠습니다.

김남진 교수 : 토론자는 주제발표자의 내용을 보충하거나 발표내용의 문제점을 지적하고 자신의 의견을 제안하는 것이 본연의 역할이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 오늘 권교수가 발표한 내용은 정보화 사회에서의 법의 변화를 전반적으로 제시하고 있기 때문에 논쟁이 되는 점을 발견하여 제 자신의 의견을 제시할 계자는 아니라고 봅니다. 따라서 저의 전공이 공법과 행정법이므로 행정법학에서 이 문제를 어떻게 받아들이는가에 대해 언급하겠습니다. 행정자체가 전산화, 자동화되다 보니까 행정대상인 행정법학에도 자연히 그 문제에 영향을 주고 있습니다. 행정법학은 그 많은 행정활동을 일정기준에 의해 명령, 행정회의, 계약, 사실행위, 행정지도 등 여러가지 형식으로 나뉩니다. 나누는 이유는 법적효과가 다르고 잘못된 경우 그에 대한 쟁송, 구제방법 또한 다르므로 이같이 나누고 있습니다.

전통적인 행정활동이란 것이 사람에 의한 또는 문서에 의한 것이다 보니까 자연히 그것을 바탕으로 하는 행정작용 분류라

는 것도 행정기계화에 의해 변화를 겪게 되는 것입니다.

예를 들면 문서에 의한 것은 사인, 도장을 찍고 또 요즘은 행정절차가 발전하여 국민에게 불리한 경우가 있을 때 사전에 청문의 기회를 주며 왜 그같은 행정이 행해지고 있는가에 대한 이유를 설명해 달라는 요구가 점증되고 있습니다.

구광모 교수가 말씀하신 것처럼 우리나라도 행정절차가 빤히 나와있습니다만 앞서 말씀드린 대로 전통적인 행정이 사람에 의한, 문서에 의한 행정인데 그같이 기계가 법이 되다 보니까 당연히 거기에도 어떤 제한이 가해져야 하는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

그 문제보다도 아까 말씀드린대로 행정의 전산화가 이루어짐으로써 행정법·행정법학에도 그런 변화가 일고 있습니다. 앞으로 전산화, 여러가지 자동화가 진행됨에 따라 수용하고 활용될 여지가 많지 않겠는가 생각됩니다.

행정이라고 하는 것이 위낙 많은 사람을 대상으로 해서 행해지고 있기 때문에 항상 이해충돌을 야기하게 되지요.

예컨대 도로건설을 한다든가 할 때 교통의 소통이라는 플러스적 측면과 환경파괴의マイ너스 측면을 비교해서 결정해야 되겠지요. 또 도로가 생김으로써 토지가 도로에 수용되는 측과



1	2	3
4	5	6

- [1] 조석준원장 (사회자)
- [2] 권영설교수 (주제발표자)
- [3] 구광모교수 (주제발표자)
- [4] 김남진교수 (토론자)
- [5] 황윤원교수 (토론자)
- [6] 백인섭소장 (토론자)

땅값이 오르게 되는 측, 즉 이해관계가 상반된 경우가 있읍니다. 그런 행정을 추진하는 경우 공익과 공익, 공익과 사익, 사익과 사익의 이해가 정당하게 결정되도록 요구를 해야 합니다.

행정을 통한 공익과 행정을 통해 야기되는 불이익 가운데 공익이 플러스일 때를 결정하는 문제는 우선 이론적으로 행정을 달성하고자 하는 경우 수단이 목적에 적합한가, 꼭 필요한가, 수단 가운데 국민에게 가장 피해를 줄일 수 있는 것을 택하라를 포함해 넓은 의미의 비례의 원칙, 과잉금지의 원칙 등의 이론이 제시되지만 플러스 공익과マイ너스 공익, 사익과 사익을 어떤 수준에서 결정하는가 하는 문제는 어렵습니다.

행정이 전산화되어 발전됨으로써 그런 문제가 탁상공론이 아니라 과학적으로 다른 사람까지 납득할 수 있는 방향으로 변화되기를 바라고 또 그렇게 되지 않겠는가 하는 것이 제 개인적인 의견입니다.

얼마전에 제가 법률신문에 “법과대학생의 학력”이라는 칼럼을 썼습니다. 거기에서 지난 여름 오스트레일리아 수학경시대회서 우리나라가 50개국에서 중간쯤 했다는 것을 인용하면서 “만약 국제법과 대학생의 학력을 테스트해 봤을 때 한국의 법과대학생들이 과연 몇등을 할 것인가. 아마 꼴찌를 할 것이다”라는 자학적인 얘기를 했습니다만 왜그러나 하면 외국의 경우 법학방법이 우리 경우처럼 주입식, 암기식이 아니기 때문입니다.

독일의 경우 강의가 학점과 관련이 없고 연수세미나 등만이 학점과 관련있습니다. 우리의 경우는 아직도 연수세미나 등이 거의 행해지고 있지 않기 때문에 우리의 법학도 이런 단계에서 국제대회에 나가봤자 꼴찌를 못 면하리라는 생각이 듭니다.

우리가 정보화 시대의 법의 변화, 과제 등에서 이론적으로 앞선다 해도 법학방법에 받아들여지고 제도화되는데는 요원하지 않겠는가. 아시다시피 법과대학생들이 국가시험을 준비하고 있기 때문에 시험에 무엇이 나오는가, 누가 위원이 되는지에만 관심이 있고 그 이외는 별로 공부를 하지않아 그 정도가 우리의 법과대학생들의 수준이라 볼 수 있습니다.

그래서 발전된 과학이나 방법론이 법학에 받아들여지는데 애로사항이 있습니다. 앞으로 이것을 어떻게 극복하는가는 중요한 문제입니다. 우리 대학이 그것을 도입해 다른 대학, 나아가 법계 전체에 파급되고 다른 모든 것과 함께 법학이 발전되기를 기대합니다.

사회 : 감사합니다. 다음은 중앙대 황윤원 교수께서 말씀해주시겠습니다.

황윤원 교수 : 컴퓨터가 온 사회를 지배하고 정보화 사회라는 얘기를 하도 듣다보니 권교수께서 발표하신 시나리오에

덧붙여서 지적하고 싶은 것은 머지않아 AI가 법학뿐 아니라 사회과학 모두에도 도입이 될 것으로 봅니다.

그렇게 됐을 경우 인간은 무엇인가라는 생각을 하게 되고 결국 기계가 법률문제를 모두 해결하고 구태여 사무실에 나갈 필요없이 집에서 리모트 콘트롤 할 수 있는 시스템만 갖추면 되지 않겠는가. 구태여 법률가가 될 필요도 없이 일반 언어해독 능력만 있으면 컴퓨터 조작이 가능하므로 전문가가 필요하겠는가, 전문가는 기계로 대체돼 버릴지 두려운 마음이 앞섭니다.

하버트 사이몬이 행정학 연구를 열심히 하다가 요즘은 인공지능에 빠져들어 행정학에 얼굴을 내밀지 않는 경우를 보더라도 얼마나 매혹적이고 무서운 결과를 가져올 것인가를 생각하게 됩니다.

권교수 논문 발표에 대해서 김남진 교수가 얘기했기 때문에 생략하겠습니다만 다만 권교수가 단편적인 입법사례로 인해서 여러가지 정부부처간 지원법체제가 마찰현상을 빚고 있다고 지적하고 계신데 마찰현상을 빚고 있는 법률간의 마찰문제 해석과 고찰이 단편적 법률간에 대한 문제로 논의됐으면 합니다.

구교수가 정보산업의 지원행정과 규제행정이 무엇인가에 대해 언급해 주셨는데 이 논문을 대하면서 제기하고 싶었던 의문은 정보산업을 지원해야 할지 규제해야 할지에 대한 것이었습니다.

구교수께서 제시한 것처럼 우리나라의 정보행정이 모두 지원에 관계되는 것같습니다.

체신부 관련법률로 「전산망 보급확장과 이용촉진에 관한 법률」도 지원에 대한 것이고 상공부 관련법률로 「공업발전법」, 「중소기업 창업지원법」, 「중소기업 진흥법」, 과기처 관련법률로 「과학기술 진흥법」, 「기술개발 촉진법」, 「기술용역 육성법」 각종 육성법, 보호법, 감면규제법이 모두 지원에 관한 것입니다.

컴퓨터산업, 정보산업을 지원한다는 것은 정보화사회가 도래하기는 했지만 아직은 초기단계이기 때문에 육성하는 의미에서 지원이라는 이름을 붙이지 않았나 하는 생각이 들고 구교수가 사용하는 지원행정이라는 말씀은 타당하리라 봅니다. 그래서 규제와 지원을 동일시 하는 이유가 모든 법률이 대개 이런 지원이라는 의미를 가지고 있긴 하지만 규제행정을 지원하기 위한 조치가 지원법이 아닌가 하는 생각에서 그런 의문은 풀렸다고 봅니다.

행정학을 하는 사람으로서 정보통신과 관련해서 제기하고 싶은 문제는 현재 우리나라에서 지방자치제를 시작하고 있는데 명실상부 지방자치제가 실시됐을 경우 몇 개의 중앙부처에서 관장하고 있는 컴퓨터문제, 정보통신문제를 어떻게 해결해 나

가느냐 하는 것입니다.

미국에서 관찰한 바에 의하면 펜실바니아 주의 경우 각 지방 정부의 각 카운셀러 가브먼트들이 연결돼 각 네트워크가 잘 운영되는 것을 보았는데 우리도 지방자치와 관련해 정보통신문제를 고려해야 하지 않겠는가 하는 생각을 해봅니다.

사회 : 감사합니다. 사회자는 늘 시간을 맞추는데 신경을 안 쓸 수가 없군요. 다음은 데이콤 정보통신연구소 백인섭 소장께서 말씀해 주시겠습니다.

백인섭소장 : 감사합니다. 제가 유일하게 법이나 행정에 문외한인 것 같습니다. 그렇지만 여기에서 어떤 경우에는 지원과 보호의 대상이 되고, 어떤 경우에는 문제를 야기시키는 그런 기술분야인 정보통신 분야에서 기술적으로 상식적인 수준에서 이 두 전문가가 발표한 내용에 대한 제 나름의 의견을 들어보죠. 우선 구교수가 말씀하신 내용은 우리들이 실제생활에서 그 필요성을 느끼기 때문에 먼저 말씀드립니다.

구교수가 지원행정을 광의나 협의로 보셨는데 저는 이것을 차라리 정보통신산업 관련행정이라고 놓고 그 행정을 단일화할 것인가, 지금처럼 분권화할 것인가가 문제인 것 같습니다. 전세계 추세가 우리처럼 4개부처로 분산돼 충돌을 빚고, 지연시키고 문제점을 드러내고 있습니다.

이에 정보통신기술은 구교수 지적대로 기술적인 차원에서 봤을 때 첨단 기술이고 점점 전문화 통합돼 갑니다. 그것은 어느 한군데서 관찰하기에는 어렵다는 얘기가 됩니다. 저는 이미 단일화라는 것은 실현성이 없고, 어려워서 불가능하다고 보고 전문화·분권화해서 여러 부처가 담당하는 도리밖에 없다고 보는데 그러면 현실의 부딪치는 문제를 어떻게 해결할 것인가?

기술적인 입장에서 문제가 됩니다. 시스템의 인터그레이션, 즉 통합조정이 됩니다. 각 부처가 전문부처에서 전문분야를 맡아 지원·규제·지도를 하는 전체 사회·문화 측면에서 통합·조정하는 기능을 실사사회가 합니다. 즉 미니멈 솔루션입니다. 실사회에 부딪치는 문제가 제기되고 병이들고 어떤 경우 죽고 또 어떤 경우는 죽지 않고 스스로 모여 합의가 되죠. 실사회에서 치료가 되고 통합이 됩니다. 그것의 문제는 사후처리에 상당히 시간이 걸리고 자원에 낭비를 가져오게 됩니다.

그러므로 미리 방지를 하는데 주요 이슈가 있는 것 같습니다. 현재의 각 부처별 갖고 있는 기능을 강력한 통합 조정기능을 행사할 수 있는 정부의 한 부처에 결집시키는 것입니다. 그 다음에 통합·조정행위를 검증하기 위해 민간측의 참여를 유도하여 검증하는 도리밖에 없습니다. 그러기 위해서는 민간주도의 협회라든가 또는 여기에 필요한 단체를 만들어 통합조정기구와 협조해 사전 예방적인 통합을 해나가면 현실적으로 가능

한 방법이 아니겠는가 하는 생각을 해 봅니다.

첫번째는 한군데서 할 것을 분산해서 할 것인가에 대한 역할의 문제였고, 두번째는 역할 동의의 문제입니다. 역사적으로 볼 때 사회의 역할기능이 미약하던 시기에는 정부가 하는 도리밖에는 없었습니다. 예를 들면 통신사업은 각국의 정부가 그러했고 우리나라도 예외는 아니었습니다.

마지막으로 부수해 말씀드리고 싶은 것은 올림픽으로 인해 장비는 현대화됐는데 사용방법은 구식이라는 겁니다. 이것은 기관총을 활쏘는 식으로 사용한다고 볼 수 있는데, 구교수께서 이를 비난하지 않고 인정하는 것이 반가웠습니다. 대개의 경우는 이를 예산의 낭비다, 문화는 창조가 안됐는데, 장비는 현대화해서 무엇하겠는가 하며 비난하고 있습니다. 그런데 구교수가 지적했듯이 장비의 현대화가 문화창조를 유도한다는 사실입니다.

사회 : 고맙습니다. 토론자 여러분께서 대부분 반대의견 없이 코멘트 형식으로 말씀해 주셨습니다. 따라서 토론자 답변은 조금 기다렸다 하기로 하고 플로어에 계신 분중 두분에게만 질문 기회를 드리겠습니다. 1분내에 끝내주시기 바랍니다.

질문 : 국방대학원의 나기상입니다. 우선 권교수에게 드리고 싶은 질문은 법학에서의 연구는 데이터베이스를 얼마나 확립하는가와 자체내에서의 소시얼 인디케이트 무브먼트와 관련되겠읍니다만 컴퓨터를 사용해서 어떻게 법과 연결시키느냐 하는 것입니다. 이것은 아마도 저즈멘탈 컴퓨터 랭귀지 사용과 멘더신 인터액션 문제와 관련되어 얘기가 되겠습니다만 전문가의 중요성이 강조되기 때문에 완전히 자동화하는데 한계점이 있다는 점에서 법학에서 전문가의 양성이 중요하다고 얘기하고 있고, 또 하나는 사회분야에서 고찰해 볼 때 컴퓨터는 사회변화에 큰 역할을 하는데 실정법 체제인 우리나라의 법적용 면에서 볼 때 실정법이 사회변화속도를 따르지 못해 큰 문제점을 야기시킬 수 있어 오히려 관습법이 더 타당하다고 봅니다. 물론 케이스바이케이스에 따라 관련된다고 볼 수 있는데 이에 대해 어떻게 생각하시는지요?

질문 : 중앙대 대학원 법학과에 재학중인 이인호입니다. 김남진 교수는 한국의 법과대학생이 세계 대회에 나가면 끌찌를 할 것이라고 말씀하셨는데 제 자신 반론을 제기할 수 없어 부끄럽게 생각합니다. 질문은 전체적인 시각에서 제기하고자 합니다. 현재 국가정책과 정부행정과 관련해서 한국사회에는 행정의 민주화·행정의 능률화라는 두 가지 큰 이념이 있다고 생각합니다. 이 두 가지 이념을 볼 때 서로 상충하는 것 같고 이 두 가지가 조화돼 나가기에는 어렵지 않나하는 생각이 들며 또 현 한국사회에서 두 가지 이념중에서 국민의 가치정향이나 국가

의 가치정향이 어디에 중점을 둘 것인가 하는 문제가 대두됩니다. 이러한 경우 앞으로 도래할 정보화사회가 행정의 민주화에 어떻게 도움이 되고 뒷받침되며 반대로 전체주의적인 역방향으로 나갈 것인지 예견해 주시기 바랍니다.

사회 : 감사합니다. 그러면 아까의 발표순서를 바꾸어 구광모 교수가 먼저 얘기해 주시기 바랍니다.

구광모 교수 : 질문이 까다롭고 광범위한데 몇 가지 질문을 모아서 답변하겠습니다.

우리나라에서 문제되는 것 중 백소장이 말씀하신대로 협의·조정이 문제인데 제도가 바뀐다고 해서 잘 될지 의문이 생깁니다. 올림픽과 관련되는 예를 들어보면 오후에 발표하실 한학장이 올림픽 전직원을 대상으로 교육을 시켰습니다. 우리나라 올림픽조직위원회는 행렬식 조직인 매트릭스 오거나이제이션을 공공기관으로 처음 도입했습니다. 물론 이 조직은 우리나라가 처음 창안한 것이 아니고 다른 나라에서 한 것을 도입한 것인데, 개선위주의 조직체계를 갖고 있는 우리나라에서는 상당히 의미있는 일이라 생각됩니다.

행렬조직은 보스가 여럿이고 종으로도 횡으로도 관련되는데 모든 것이 협의·조정을 거쳐야 합니다. 그리고 구성원들은 다양한 백그라운드를 가지고 있는데 올림픽조직위원회를 예로 들면 국장은 재무부, 과장은 국방부, 계장은 조달청에서 나왔습니다. 소속도 다 다르고 일정기일이 지나면 다 헤어질 사람들이라 충성도가 보통기관과는 다릅니다. 한겨레신문이 박세직 조직위원회와의 인터뷰에서 조직체계만 그렇고 실지 운영은 군대식으로 행해지지 않았는가 하는 지적을 했읍니다만 조직체계 문제, 실제의 흐름문제, 조직구성원의 다양화문제등이 분임토의에서 끊임없이 제기됐습니다. 이중 제일 많이 나오는 것이 협의·조정이 안된다는 것이었습니다. 이러한 각 기관, 이질 구성원간의 갈등에 대한 개선방안이 여러차례 토의되었는데 색다른 조치로 해결방안을 모색하게 되는 것을 봅니다. 색다른 조치란 공문서로써 하게 되는데 지금부터 개막식까지의 남은 2주일여동안 담당자들끼리 술먹고 고스톱을 통해 서로 얼굴을 익히라는 것과 서로 인간관계를 가지라는 지침이 시달리되었습니다. 여기서 보듯이 우리나라는 매트릭스 오거나이제이션 체계로는 안되고, 이런 식으로 해결이 되고 있음을 볼 수 있는데 큰 문제가 아닐 수 없습니다.

조정체계는 기본적으로 아이젠하워형과 루즈벨트형으로 나눌 수 있겠는데 아이젠하워 형은 명령체계가 삼각형 식으로 돼 있고 대통령위치는 삼각형의 상위 꼭지점 부분이 됩니다. 이 형의 특징은 주어진 역할과 책임이 분명한데 우리나라 체계의

대부분이 이 형을 도입하고 있습니다. 루즈벨트형은 조직을 원형으로 봤을 때 책임자가 한 가운데 있는 모델로 이 체계의 문제점은 역할이 불분명하고 중복되어 참모들간, 장정들간 마찰 다툼이 있습니다. 그런 상황에서 책임자는 세세한 정보를 얻을 수 있고, 정책대안을 얻을 수 있으나 내버려두면 불란과 불협화음이 있게 되는데 리더쉽으로 해결할 수 있습니다.

정보통신분야와 관련해서는 기술이 계속 발전되고 있고 선진국의 통신시장 개방압력과 국내외의 변화가 빠른 속도로 진행되고 있습니다. 우리나라는 아이젠하워 모델이 많으나 급격한 발전속에서는 책임과 권한이 명백한 아이젠하워 모델이 부적절한 면이 많지 않나 생각합니다. 따라서 우리나라의 정보통신분야와 기술산업은 그러한 아이젠하워식 모델로는 문제가 야기되지 않을까 생각됩니다.

사회 : 권교수님 간단히 얘기해 주시겠습니까?

권영설 교수 : 황교수가 법률상호간 마찰에 대해 여러 말씀해 주셨는데 두가지가 단적으로 지적됩니다. 우리나라 입법이 의원입법이 아니고 행정부 입법이 되다보니까 입안부처의 자기보존성 때문에 법령상호간의 체계성 결여가 상당히 많습니다. 조석준 사회자가 국무회의에 관해 유익하게 쓴 글이 생각나는데 우리나라는 국무회의가 아니고 장관회의라는 점입니다. 대부분 법률이 정부부처에서 입안되는데 국무회의 진행중 입안부처의 장관이 제안설명을 하면서 “이건 대통령께서 지적한 바 있습니다만” 하면 어느 누구도 반대를 못합니다. 또한 다른 부처도 이런 식으로 입안을 하게 되는데 대단히 중복 입안되는 경우가 많습니다. 미국의 경우 ELSS DB를 예로 들어보면 키보드만 누르면 미연방 및 모든 주의 법률이 다 검색 가능하며 심지어 의회서 계류 중인 법령도 또한 검색 가능합니다.

우리는 이런 체계가 없다보니 의원입법, 행정부입법의 부분적인 마찰·중복이 있는 것은 당연하지 않습니다. 입법이 지원법령이든 이용확대, 경쟁력, 문제점 해결, 예방을 위한 법령이든 어느 형태든 우리의 경우 암도적으로 많은 것이 지원법령이라는 사실만 보더라도 법이 국가발전에 뒤쳐진 것이 아니지 않나 생각합니다. 행정부 주도에 의해 입안이 되다보니 그것이 정책으로 파악되지 법률로 파악되지 않는다는 점을 지적하고 싶습니다.

사회 : 시간이 지나서 죄송합니다. 사회자 권한으로 건의하겠습니다. 시대조류에 역행하느냐 순응하느냐 그리고 적응하느냐는 상당히 중요합니다. 대학에 계신 교수 모두가 PC나 터미널 한대씩 가져야 합니다. 최소한 중앙대학교만이라도 총장이 배려해서 특별지원으로 법학·행정학 교수에게 모두 공급해주었으면 고맙겠습니다. 감사합니다.