

재정법제 자료 07-09

출연금 예산 관련 제도개선방안

2007. 11. 21.

전문가회의 일정

- ◇ 일 시 : 2007년 11월 21일(수) 10:00 ~ 12:00
- ◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실
- ◇ 구 성
 - 사 회
문준조(한국법제연구원 연구위원, 산업경제법제연구실장)
 - 연구진
정영화(서경대학교 교수)
장용근(홍익대학교 교수)
김세진(한국법제연구원 초청연구원)
 - 발 제 : “출연금 예산 관련 제도개선방안”
장용근(홍익대학교 교수)
 - 연구자문위원(종합토론)
안종범(성균관대학교 교수)
최병권(한국법제연구원 파견연구원, 국회사무처 서기관)
성지은(과학기술정책연구원 부연구위원)
이민형(과학기술정책연구원 부연구위원)
 - 오 찬

목 차

▣ 출연금 예산 관련 제도개선방안(장용근)

1. 출연금의 정의	5
2. 구분개념	6
3. 종 류	6
4. 출연금의 책정과정	7
5. 현재 출연금제도의 문제점	9
(1) 법적근거가 부족한 출연금사업의 문제점	9
(2) 운영상 문제점	14
6. 대책-예산법률주의와 지출승인법, 전문성의 향상	19
(1) 법제도의 정비-예산법률주의와 지출승인법	19
(2) 適正規模 算定을 토대로 한 現實的인 豫算配分	25
(3) 잔여금액의 회수의 문제	26
7. 결 론	26

▣ 토 론 문

토 론 문 1(안중범)	28
토 론 문 2(최병권)	29
토 론 문 3(성지은)	33
토 론 문 4(이민형)	34

출연금 예산 관련 제도개선방안

장 용 근

[홍익대학교 교수]

1. 출연금의 정의

출연금의 정의는 국가재정법 제12조의 입법취지 등에 비추어 볼 때 “국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있다”는 명문의 규정상 어느 정도는 추정할 수 있으나 기획예산처 홈페이지상 “국가가 해야 할 사업이지만 여건상 국가가 직접 수행하기 어렵거나 또는 민간이 수행하는 것이 더 효율적인 경우라고 판단될 때 이러한 사업을 수행하는 자에 대하여 국가가 이를 조성하기 위하여 재정상 원조를 할 목적으로 법령에 근거하여 민간에게 반대급부없이 금전적으로 행해지는 출연¹⁾”이라 정의되고 있다. 결국 국가의 공적인 업무에 들어갈 수 있는 공익사업 중 여건상 효율성상 민간에게 사업수행을 하면서 자체수입이외 기타의 비용을 지원해주는 것이기에 목적상 효율성요건이라는 제한하에 지원해주어야 할 것이다. 뒤에 보는 보조금과 달리 사후 집행(정산)잔액 및 이자수입의 처리에 관한 명시적 규정이 없어 정부로부터 재정적 지원을 받으나 그 운영에 있어서는 정부의 적극적 간섭을 배제하고 자율에 맡긴다는 측면에서 교부 후의 관리·감독에 어려움이 있으므로, 특히 통제에 관한 법률적 근거를 마련할 필요가 크다고 할 것이다. 그러나 현재 각 부처가 운용중인 출연금 사업을 보면 명시적인 법률적 근거가 있는 경우에도 구체성이 떨어지는 경우가 많으며, 집행 잔액 및 이자수입 처리에 관하여도 공통적 규정이 없어 사업별로 제각각 관리되고 있다. 하지만 이러한 일련의 감독조치들은 자칫 출연금의 본래의 목적 중의 하나인 자율성을 해칠 수 있다는 점에서 문제가 있다고 보인다. 결국 자율성과 출연금의 사용의 남용의 방지라는 두 가지의 목표를 동시에 충족할 필요가 있다.

1) 기획예산처, 홈페이지 참조.

2. 구분개념

출연금이나 보조금은 반대급부가 없다는 점에서 정부출자나 투자와는 다르다.

하지만 개념상 보조금은 보조금의 예산 및 관리에 관한법률상 2조에서 “보조금이라 함은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하지 위하여 교부하는 보조금, 부담금 기타의 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다”라고 정의한다. 반면에 출연금은 “국가가 해야 할 사업이지만 여건상 국가가 직접 수행하기 어렵거나 또는 민간이 수행하는 것이 더 효율적인 경우라고 판단될 때 이러한 사업을 수행하는 자에 대하여 국가가 이를 조성하기 위하여 재정상 원조를 할 목적으로 법령에 근거하여 민간에게 반대급부 없이 금전적으로 행해지는 출연”이라 정의되고 있어 보조금과는 사업의 특성상 차이가 있다. 또한 보조금은 일반적으로 법령상 근거가 있지만 반드시 근거가 있을 필요는 없다. 하지만 출연금은 개별법령상 반드시 근거가 있어야 한다. 또한 보조금은 반드시 사용용도를 지정하여 교부하도록 되어 있어 집행과정에서 재량의 여지가 없으나 출연금은 사용용도를 지정하지 않아 재량의 여지가 많다. 그리고 보조금의 경우 반드시 사후정산을 하고 집행잔액은 반환하여야 하나, 출연금은 사후정산을 하지 않고 집행하고 남은 금액 중 반환하지 않는 금액은 출연받은 기관의 자체수입이 된다는 차이 등이 있다.

3. 종류

출연금은 광의로 보면 주체를 중심으로 정부출연금(국민의 세금 등이 사용되기에 가장 문제됨), 사적 단체들의 출연금(이동통신사), 교육

법인의 전입금 등이 있다. 하지만 이 연구는 정부출연금에 한정해서 검토하겠다.

또한 출연금은 그 집행용도에 따라 국가연구개발의 수행을 위한 출연, 금융성 기금에의 출연, 공공목적을 수행하는 기관의 운영지원 및 기타 재정사업 지원 등으로 구분되는 것으로 볼 수 있다. 국회 예결산 심사시의 지속적인 문제제기와 이에 따른 정부의 시정노력에 의해 국가연구개발 사업, 출연기관 운영지원 등의 경우에는 출연금 집행잔액 및 이자수입의 처리 방식이 어느 정도 통일되었다고 볼 수 있으나, 기타 재정사업 지원의 경우는 여전히 일반법적 규율이 부재한 상황이다.

4. 출연금의 책정과정

국가의 재정은 국민의 조세부담을 전제로 하는 만큼 재정지출의 효과는 반드시 국민에게 환원되어야 하므로 한정된 재원의 적정배분을 통하여 각 부문의 공공욕구를 우선순위에 따라 고루 충족시켜줘야 한다. 동시에 국가재원의 생산성을 제고하고 국민의 복지향상을 도모해야 하는 점에서, 예산편성은 무한한 인간의 욕구에 대한 유한한 자원 배분의 문제이다.²⁾

따라서 보다 합리적인 예산배분을 위하여 헌법 및 국가재정법의 규정에 의하여 관계자들은 1년여 동안³⁾ 익년도 예산편성에 매진하게 된다.

이와 같은 예산편성 기본방향의 설정기조하에서 기획예산처장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 예산편성지침을 해당부처의 장에게 시달한다.

예산편성 지침에는 당해의 국내의 경제전망, 재정운용방향, 경비별 편성 지침, 단가기준 및 예산요구시에 사용할 각종 서식을 포함한다.

2) 김영훈, 『현대행정학논집』 (서울:연세대학교출판부, 1981), 174면.

3) 주요 신규 및 계속사업 계획서 제출에서부터(예산회계법 제25조 제1항:2월말까지) 국회의결(회계년도 개시 30일전까지:12월 2일)까지를 1년여로 봄.

이러한 경제기획원의 재정운용방향을 참고하여 과학기술처장관은 출연연구기관의 특성에 따른 출연금에 대한 예산편성지침을 마련하여 출연연구기관장으로 하여금 예산을 요구하도록 한다. 출연연구기관장은 예산편성지침에 따라 예산요구서를 작성하여 해당부처의 장관에게 제출하면 해당부처의 장관은 예비사정을 실시하고 그 결과를 해당부처의 예산요구안으로 확정하여 기획예산처장관에게 제출한다.

출연금 예비사정은 출연기관의 경영방식이나 자금운용계획과 밀접한 관계가 있다. 보통 출연기관의 자금운용계획중 그 부족액을 정부가 지원해주는 방식이므로 출연연구기관의 경영방식, 수출입의 현황 및 개선방향, 금융, 채권발행 등 타 재원조달 대안 등이 고려된다.

실제로 기획예산처 예산실의 예산사정은 예산결정의 핵심과정으로 여기에서 결정된 예산안은 거의 원안대로 국회에서 통과되기 때문에 각 기관에서는 기획예산처의 예산사정을 가장 중요하게 여긴다. 기획예산처에서 예산사정이 완료되면 당정협의, 국무회의 의결, 대통령 재가 등 일련의 과정을 거쳐 결정된 정부 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지⁴⁾ 국회에 제출하게 된다. 국회에서는 해당상임위원회와 예산결산 특별위원회의 본심사를 거쳐 회계연도 개시 30일 전까지⁵⁾ 본회의 의결로서 예산이 확정된다.

국회 심의과정에서 정부예산안이 삭감되는 경우는 국방비, 예비비 등 정치적 현안과 관련된 예산문제를 제외하고는 극히 드물며 출연기관의 예산안이 삭감되어 조정된 예는 거의 없다. 우선 총지출을 추정하고 다음으로 자체수입(연구용역이나 수수료 등)을 추정하고 그 추정의 결과 출연금이 결정된다. 해당기관들은 정부의 직제에서 독립되어 있지만 정부의 세출예산에 의하여 출연을 받으므로 국가재정법의 적용을 받는다. 따라서 일반예산편성 절차에 따라 정부예산편성구조에 의하여 예산을

4) 헌법 제54조.

5) 헌법 제54조.

신청하고 배정을 받는다.⁶⁾ 이러한 출연금예산내역은 정부에서 항목별 예산편성방법⁷⁾을 적용하는 이유는 항목별로 예산을 편성하고 편성된 예산에 따라 집행을 하도록 함으로써 예산과 실제 집행결과의 비교를 통해 그 통제를 용이하게 할 수 있다는 데 있다.

5. 현재 출연금제도의 문제점

(1) 법적근거가 부족한 출연금사업의 문제점

1) 법적인 근거규정의 요부

국가재정법 제12조의 입법취지 및 “예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침”⁸⁾의 규정을 감안할 때, 보조금 및 타 비목사업에 비해 출연금 예산은 보다 엄격한 법적 근거를 갖추어야 하고 출연금 수급기관에 대하여 어느 정도 집행상 자율성을 보장할 필요가 있을 때 제한적으로 인정되어야 할 것이다. 그러나 각 부처가 현재 출연금 교부를 통해 추진하고 있는 사업들의 경우 개별법적 근거가 미흡하거나 법률규정의 취지를 벗어나 확대 해석한 사례가 다수 존재한다. 사실 이는 예산비법률주의하에서 관련법률에 계상되어 있지 아니하면 설사 예산에 있다고 하여도 집행할 수 없다는 헌법적 이론과도 관련이 있다. 즉 예산과 법률이 구별되는 법규범이라는 점에서 상호 간 구속관계는 어떠한 것인지가 문제된다. 즉 예산은 입법권을 구속하는가, 법률은 예산안을 구속하는가, 또 법률은 국회의 예산심의권을 구속하는가의 문제이다.

6) 과학기술처, 『1994년도 예산편성 지침』(서울:과학기술처, 1993), 40면.

7) 경제기획원, 『1994년도 정부출연연구기관 예산편성 및 관리지침』(서울:경제기획원, 1993), 6면.

8) “예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침”에서 출연금(350목)은 01. 출연금, 02. 금융성기금 출연금, 03. 민간기금 출연금으로 구분하고 있으며 출연금(350-01)은 : “법령에 의한 정부출연금”으로 설명되고 있다.

세출예산은 비록 예산으로서 성립하여 있다고 하더라도 그 경비의 지출을 명하는 또는 인정하는 법률이 없는 경우에는 정부는 지출을 할 수 없다. 세입예산 역시 세입의 근거가 되는 법률이 없으면 징수할 수 없다.⁹⁾ 어떤 법률에 의하여 경비의 지출이 인정되고 명령되었다고 하더라도 그 지출의 실행에 요하는 예산이 없으면 실제의 지출행위는 할 수 없다고 할 것이다. 그러나 조세법률주의에 따라 법률의 근거가 있는 한 세입예산을 초과하거나 예산에 계상되어 있지 않는 항목의 수납도 가능하다. 국회가 예산을 필요로 하는 법률을 성립시켜 둔 경우에는 국회의 예산심의권은 법률에 의한 제한을 받는다고 할 것이다.

따라서 이러한 헌법적 해석론적 관점에서 국가재정법 제12조의 입법취지 및 “예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침”은 헌법의 정신을 구체화한다고 할 것이고 출연금을 필요로 하는 사업에 대해서는 구체적 법률이나 아니면 이를 포괄하는 통일된 법률로 이를 규정할 필요가 있다고 할 것이다.

2) 법적 근거의 구체성검토

이는 업무나 기타 지원규정이 있고 구체적으로 출연금에 대한 명시적 규정이 없는 경우도 출연금으로 지원할 수 있느냐에 대한 문제를 검토할 필요가 있다. 물론 해당법률에서 일반적인 규정으로 출연금에 대한 규정이 있는 경우에는 어느 정도 출연금지원의 근거규정이 될 수 있으나 그러한 규정도 없는 경우에 출연금으로 지원할 수 있느냐에 대한 문제를 검토할 필요가 있다. 생각건대 일반적 지원규정조차 없는 경우 출연금을 지원해주는 경우는 출연금지원은 위헌이라고 보이나 일반적 업무지원규정이 있는 경우에는 과도하지 않는 경우의 지

9) 성낙인, 憲法演習 - 事例와 判例 -, 법문사, 2000, 654면 참조.

원은 합헌이지 않나 생각이 든다. 다만 현재는 개별법령에 근거가 없는 경우는 지원이 불가능하다고 할 것이다.¹⁰⁾

3) 구체적 사례의 검토

<출연금 교부의 법적 근거가 부족한 부처별 대표 사업>

(단위: 백만원)

부처명	사업명	'08년도 예산안	법률명 및 조항
건설교통부	철도안전정보종합관리시스템구축	1,920	철도안전법 제72조 (재정지원) 정부는 다음 각호의 기관 또는 단체에 대하여 보조 등 재정적 지원을 할 수 있다. 8. 제77조제2항의 규정에 의하여 업무를 위탁받은 철도관계기관 등
	국토공간계획지원체계	1,050	- 국토기본법 제23조 (국토정보체계의 구축 및 활용 등) ① 국가는 국토계획 또는 정책의 합리적인 수립과 집행을 위하여...국토정보체계를 구축 관리하여야 한다.
	대중교통현황조사및시책평가	900	- 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 시행규칙 제5조 (대중교통현황조사의 의뢰) ② 건설교통부장관은..재정적, 행정적 지원을 할 수 있다. - 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 시행령 제26조 (업무의 대행) ② 건설교통부장관이 법 제19조의 규정에 의하여...업무에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
	자동차제작결함조사	4,000	자동차관리법 제30조의2 ② 건설교통부장관은 제작자등이...조사를 하게 할 수 있다. 이 경우 건설교통부장관은 소요되는 비용을 지원하여야 한다.

10) 배인명, 매칭펀드 사업의 지방비 대응비율에 대한 연구, 현대사회와 행정, 2006.12 (제16권 3호), 4면 참조.

부처명	사 업 명	'08년도 예산안	법률명 및 조항
	첨단미래형자동차안전성평가시험설비구축	9,375	환경친화적자동차의개발및보급촉진에관한법률 제6조 ① 국가는 환경친화적자동차관련 기술개발을 촉진하기 위하여 다음 각호의 사항에 관한 지원시책을 수립하여 추진할 수 있다.
노동부	해외취업지원	11,129	청년실업해소특별법 제12조 ② 정부는 민간기업이 주관하여 청년미취업자 또는 청년재직자에 대하여 제1항의 규정에 의한 훈련을 실시하는 경우 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
	표준사업장설립지원 등 장애인고용촉진및직업재활기금의 출연금 사업 대부분	92,468	장애인고용촉진및직업재활법 각 조: 법률상 각 사업에 대해 “용자 또는 지원할 수 있다”고 규정되어 있다.
	산재근로자 후유증상 진료지원 등 산업재해보상보험및예방기금의 출연금 사업 대부분	424,606	산업재해보상보험법 제65조제1항제3호 공단에의 출연 규정
문화관광부	지역문화산업연구센터(CRC) 지원	3,000	국가균형발전특별법 제38조 ④ 중앙행정기관의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 제2항의 규정에 의한 지방자치단체의 예산신청서 및 위원회의 의견을 기초로 작성한다. 연도의 예산요구서를 매년 6월 30일까지 기획예산처장관에게 제출하여야 한다. [지역문화산업연구센터(CRC) 관리지침] 문화관광부훈령 제133호
보건복지부	보건산업기술이전 및 산업체 활성화 지원	955	한국보건산업진흥원법 제6조 진흥원은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각호의 사업을 한다. 동법 제12조 ① 정부는 진흥원의 사업과 운영에 소요되는 경비에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위 안에서 교부한다.
	해외환자유치활성화 지원	570	한국보건산업진흥원법 제6조 동법 제12조 ① 정부는 진흥원의 사업과 운영에 소요되는 경비에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위 안에서 교부한다.

부처명	사 업 명	'08년도 예산안	법률명 및 조항
	보건산업통계 DB 구축	480	한국보건산업진흥원법 제6조, 제12조
산림청	임업기술연구개발 및 산림행정 정책연구	8,500	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제34조 ② 산림청장은 산림자원의 조성·육성 및 관리에 관한 기술의 연구개발을 위하여 ... 공동연구를 수행하게 할 수 있다. ③ 산림청장은 제2항의 규정에 의한 공동연구의 수행을 위하여 필요한 자금 등을 대학·산업체·지방자치단체 등에 지원할 수 있다.
해양수산부	해양광물자원 탐사 및 이용기술개발 등 한국해양수산기술진흥원이 수행하는 출연금 사업 대부분	-	해양수산물발전기본법 제12조 내지 제26조: 해양자원의 개발 등에 관한 지원 및 보조 등만 규정하고 있다.

- 건설교통부는 철도안전정보종합관리시스템구축 사업의 근거 법률이 보조, 업무 위탁 등의 재정지원 가능성만을 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 출연금 교부를 통해 사업을 수행하고 있다. 그 외 국토공간계획지원 체계, 대중교통현황조사 및 시책평가, 자동차제작결함조사 사업 등의 경우에는 단순한 업무범위 규정, 지원 규정만을 근거로 출연 사업을 수행하고 있다.
- 노동부는 『장애인고용촉진및직업재활법』 각 조가 단순히 용자 또는 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 출연 사업을 수행하고 있다. 산업재해보상보험 및 예방 기금 사업의 경우 산업재해관리공단의 운영 및 기본사업 수행에 대한 출연 규정을 기금 개별 사업의 출연금 교부 규정으로 확대 해석하는 문제가 있는 것으로 보임. 보건복지부의 경우에도 보건산업진흥원에 대한 출연 규정을 근거로 해외환자유치활성화 사업에 출연금

을 교부하고 있으며, 산림청과 해양수산부는 업무 범위 규정, 단순 지원 규정을 근거로 출연 사업을 수행하고 있다.

- 보조금의 경우와 달리, 출연금의 경우 국가재정법에서 법률상 근거가 있는 경우에만 제한적으로 가능하다고 규정하고 있으므로, 법률상 명확한 근거가 없는 출연금 사업의 비목을 변경하거나 근거를 마련할 필요하다고 봄.

(2) 운영상 문제점

1) 책정상 문제점

우선 총지출을 추정하고 다음으로 자체수입(연구용역이나 수수료 등)을 추정하고 그 추정의 결과 출연금이 결정된다. 이 과정에서 출연금을 받는 기관들은 자신들에게 유리한 방향으로 추정치를 제시한다. 이 과정에서 정부와 기관사이의 대립시 출연하는 정부의 입장에서 지출추정치 줄이고 자체수입을 늘이는 방식으로 결정됨으로서 출연금 자체의 자율성이라는 목적과는 배치되게 된다.

또한 예산의 책정시 과다하게 일단 주장하고 삭감되는 등의 양적인 통제방식에 의해서 출연금이 확정된다는 문제점을 가지고 있다. 이는 해당 공무원이나 국회의원의 전문성과도 관련이 되는 문제이다. 이 과정에서 실질적으로 국민들에게 도움이 되는 방향이 아닌 정치적 거래에 의해서 출연금이 결정되는 문제점이 있다.

2) 잉여금의 처리문제

① 총지출을 추정하고 다음으로 자체수입(연구용역이나 수수료 등)을 추정하는데 추정치가 잘못되어 잉여금이 남는 경우에 특히 정부출연금의 경우는 국민의 혈세가 낭비된다는 문제점이 있다. 이 경우 내년도 자체수입의 추정에 이를 반영하여 출연금의 규모를 줄이거나 잉

여금을 회수하여야 하나 현실적으로 전체적으로 보면 매년 회수할 수 없고 내년도 예산의 출연금항목에 대한 심사에서 국회에서나 기획예산처심사에서 사실상 전년에 준하여 배정하기에 실질적 심사가 이루어지지 않고 있다. 이로 인해 매년 적립되는 잉여금은 직원들의 보너스나 별도의 기금, 토지 등의 매입 자금으로 사용된다는 문제점을 가지고 있다. 이러한 이유로 출연금의 집행에 관한 공통지침 마련 필요

② 구체적 사례의 검토

보조금과 위탁사업비 등은 「보조금의예산및관리에관한법률」, 「국고금관리법」 등의 법령에 의해 보조금의 교부신청과 결정, 보조사업의 수행 절차, 지원 취소·정산잔액 및 이자수입 발생시 국고에의 반납 절차 등에 관하여 엄격하게 관리되고 있다.

출연금의 경우 일반법적 규정은 없는 상태이며, 「예산 및 기금운용계획 집행지침」의 규율을 받고 있다. 출연금의 집행잔액 및 이자수입에 관하여 동 지침은, 국가연구개발사업의 경우에는 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제10조 및 제11조¹¹⁾에 따라, 국가연구개발사업이 아닌 경우에는 관련법령에 따라 구체적인 처리규정이 있으면 이에 따라 처리하고, 구체적 처리규정이 없으면 「국가연구개발 사

11) 「국가연구개발 사업의 관리 등에 관한 규정」 제10조 ⑨ 제1항의 규정에 의한 출연금의 이자는 관계중앙행정기관의 장이 정하는 연구개발에 재투자하거나 관계중앙행정기관의 장의 승인을 얻은 용도에 한하여 사용하여야 한다. 다만, 협약기간중 개별과제에서 발생한 이자의 금액이 1천만원 미만인 경우에 그 과제의 연구비에 산입하여 사용할 수 있다.

제11조 ③ 중앙행정기관의 장은 연구개발과제의 수행이 종료된 후에 연구개발비에서 다음 각 호의 금액을 제외한 후 사용잔액이 있거나, 제1항에 따른 연구개발비 사용실적에 대한 검토결과 부당하게 집행한 금액이 있는 경우에는 해당 금액중 정부출연금 지분에 해당하는 금액을 회수하여야 한다.

1. 다년도 협약을 체결한 연구개발과제의 연구개발비의 경우 연도별로 발생한 사용잔액으로서 중앙행정기관의 장이 해당 연구개발과제의 다음 연도 연구개발비에 포함하여 사용하게 하는 금액
2. 연구개발비 중 간접비의 사용잔액으로서 중앙행정기관의 장이 다음 연도의 간접비로 사용하게 하는 금액

업의 관리 등에 관한 규정』을 준용하며, 출연기관¹²⁾ 출연금(인건비, 경상경비, 사업비)의 경우에는 기관 세입에 계상토록 하고, 필요 시 이사회 승인을 거쳐 사용할 수 있도록 규정하고 있다.

국가연구개발사업이나 출연기관 출연금은 동 지침의 규율에 따라 집행잔액 및 이자수입이 일괄적으로 관리될 수 있으나, 이를 제외한 출연금 사업의 경우에는 개별 규정에 따라 처리 방식이 상이한바, 통일적 규정을 마련할 필요가 있다 할 것임.

경찰청의 도로교통안전관리공단 출연 사업의 경우, 공단 회계규정에 의해 집행잔액은 차년도 예산, 이자수입은 당해연도 예산 자체수입으로 세입조치하고 있다.

과학기술부는 출연기관 외 출연 사업의 경우, 국고금관리법 제7조 및 제14조에 따라 집행잔액 및 이자발생 수입을 국고로 반납하고 있으며, 출연기관 출연금은 기관 세입에 계상토록 하고, 필요시 이사회 승인을 거쳐 사용하고 있다.

산업자원부의 경우 전자상거래지원센터운영지원, 품질혁신기반구축 사업 등에서 집행잔액은 세입 조치하고 사업비 예금 이자는 당해연도 사업비로 사용하고 있다. 중소기업청은 중소기업컨설팅 사업 출연금의 집행잔액 및 이자수입은 전액 이월하여 사업비로 집행하고, 기술혁신개발 사업의 집행잔액 및 이자수입은 세입조치하고 있다.

노동부의 노사파트너쉽 재정지원 사업과 표준사업장설립지원 등의 장애인고용촉진및직업재활기금 사업은 출연기관 지원, 연구개발사업이 아닌 일반 사업이라는 점에서 비슷한 성격임. 그러나, 집행잔액 및 이자수입의 처리방식은 상반되는바, 출연금 집행규율이 상이한 것에 기인한다 할 것임.

12) 『정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률』, 『과학기술분야정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률』, 『특정연구기관육성법』 적용 대상기관(정부출연연구기관) 및 기타 정부출연기관을 포함.

<부처별 출연 사업의 출연금 집행잔액 및 이자수입 처리>

부처명	사 업 명	집행잔액 및 이자수입 처리방식	근 거 규 정
소 방 방재청	재난안전기술연구개발	집행잔액의 부당집행 경우 국고 반납, 이자수입은 연구개발에 재투자	소방방재청 연구개발사업 처리규정 제 25조, 26조, 29조
경찰청	도로교통안전관리공단출연금	당해연도 자체이자수입 계상 및 차년도 예산 이입	도로교통안전관리공단 재무회계규정
과 학 기술부	출연기관 외 출연	전년도 정부출연금 집행잔액 및 발생이자 정산분 세입 처리	국고금관리법 제7조 및 제14조
	출연기관 출연	출연기관 출연금(인건비, 경상경비, 사업비)의 집행잔액 및 이자수입은 기관 세입에 계상토록 하고, 필요시 이사회 승인을 거쳐 사용 ¹³⁾	예산집행지침
교육부	의·치의학전문대학원체제정착	차년도 동 사업비에 이월하여 사용하거나 실집행기관의 자율적 처리(대부분 동 사업비에 포함하여 사용)	예산집행지침
기상청	기상관측위성, 지진기술개발, 기상기술개발사업	집행잔액 및 이자수입을 세입처리	기상업무 연구개발사업 처리규정 제 29조(기상청훈령)
노동부	한국폴리텍운영지원	집행잔액은 차년도 세입, 이자수입은 당해연도 사업비에 반영	한국산업인력공단법 제20조, 예산집행지침
	노사파트너쉽 재정지원	집행잔액 및 이자수입 발생시 차년도로 이월하여 사업비에 추가 반영.	한국노동교육연구원 정관 13조, 예산집행지침
	표준사업장설립 지원 등 장애인 고용촉진및직업재활기금 사업	공단 결산 후 집행잔액 및 이자노동부 반납	장애인고용촉진및 직업재활법 제62조
농업 진흥청	농업기술공동연구	집행잔액, 연구비사용불인정액, 이자수입 등을 전액 국고세입조치	농업과학기술개발공동연구사업관리규정 (농업진흥청훈령)

부처명	사 업 명	집행잔액 및 이자수입 처리방식	근 거 규 정
	농업생명공학기술개발	집행잔액, 연구비사용불인정액, 이자수입 등을 전액 국고세입조치	『바이오그린21사업』 운영규정 및 지침 (농업진흥청 훈령)
방 위 사업청	국방기술품질원 출연	집행잔액은 기술기획 및 품질경영 사업비 등으로 재투자, 이자수입은 퇴직금 중간정산 및 차입금 상환	정부산하기관예산 관리기준, 국방기술품질원 회계규정
보 건 복지부	보건산업기술이전 및 산업체 활성화 지원	연구개발비(출연금)의 집행잔액 등은 국고 또는 해당기금에 반납함	보건의료기술연구개발사업관리규정 및 국가연구개발사업관리 등에 관한 규정
산 업 자원부	전자상거래지원센터운영지원	집행잔액은 세입 조치, 사업비예금 이자는 당해연도 사업비로 사용하되, 정산 잔액은 국고 납부 조치	
	품질혁신기반구축	집행잔액은 세입 조치, 이자수입은 출연기관 보유 당해연도 사업비로 사용(단, 전담기관 평가관리비 발생이자는 국고세입 조치)	
	바이오분야국제협약이행	집행잔액 출연기관보유 다음 연도 사업비로 사용, 이자수입의 경우 출연기관 보유 필요시 집행계획 수립하여 사용	
여 성 가족부	한국양성평등교육진흥원 운영 지원	집행잔액 및 이자수입 전액 반납	진흥원 회계규정 제 47조
중 소 기업청	중소기업컨설팅	집행잔액 및 이자수입을 전액 이월하여 사업비로 집행	중소기업컨설팅지원사업운영지침 제 36조
	기술혁신개발	집행잔액 및 이자수입 세입조치	중소기업기술개발사업 운영요령 제 33조

13) 최근 3개년간 결산상 집행잔액은 연구개발 사업 재투자, 시설투자 용도로 재사용하였고, 이자수입은 인건비 등 경상비로 집행하거나, 연구개발비로 적립하였다.

6. 대책-예산법률주의와 지출승인법, 전문성의 향상

(1) 법제도의 정비-예산법률주의와 지출승인법

민주주의가 꽃을 피운 영국, 미국, 프랑스 등의 서구 민주국가에서는 일찍이 정부의 수입뿐만 아니라 지출에 대하여도 입법에 의한 통제가 아니면 안되도록 하였는바, 이는 재정에 있어 실질적인 민주주의를 실현하기 위한 기본적인 원칙이기 때문이다. 본 논의에 있어 예산법률주의가 재정민주주의의 필요충분조건이라고 할 수는 없지만,¹⁴⁾ 이미 정부지출에 대한 통제가 이미 활발한 서구제국들은 예산법률주의를 염두에 두고 있다. 따라서 예산법률주의의 채택은 보다 예산의 중요성을 인식시키고 예산의 통제를 법적 관점에서 논할 수 있는 기초가 될 것이다. 이는 대표없이는 과세없다는 영국의 명예혁명과 기타 근대혁명의 정신과도 일치되는 점이다.

또한 예산법률주의와 함께 지출승인법의 제정이 필요하다. 우리나라가 근대적 재정제도를 완성시키기 위해서는 가장 먼저 지출법률주의를 도입하여 예산법률주의를 확립하여야 한다. 재정제도의 핵심은 지출에 있으며, 또 지출법률주의가 확립될 때 비로소 독립된 감사의 회보고가 의미 있는 일이 될 것이다. 우리나라가 지출법률주의를 확립하기 위해서는 영국과 미국의 경우처럼 예산서류와 별도로 지출승인법, 즉 ‘Appropriation Act’를 제정하여야 한다.

우선 예산을 의미하는 ‘Budget’과 지출승인으로 번역될 수 있는 ‘Appropriation’은 어떻게 다른가? 예산은 미래를 향한 정부활동의 포괄적 계획으로서, 정부의 모든 재정적 요구를 망라하여 미래 기간의 총 추

14) 예산법률주의가 아니더라도 예산에 대한 실질적 통제를 통하여 재정민주주의는 충분하다고 할 수 있다. 그러나 보다 예산통제의 이론적 근거를 확실히 하는 기초로서 그 논의는 필요하다.

정지출을 총 예산수입과 대비시켜 정리한 설명서라 할 수 있다. 이러한 예산은 수치의 단순한 제안에 그치는 것이 아니라 정부활동에 대한 구체적인 계획을 포함한다. 따라서 예산은 ‘회계연도에서 재정의 지출과 수입에 대한 제안과 함께, 입법부에 제출되기 위해 체계화되고 조직화된 과거 또는 현행 회계연도의 행정적 경험’으로 정의되기도 한다.¹⁵⁾

그런데 예산법률주의를 채택하는 것으로 인정되는 영국, 미국 등의 국가에서도 예산은 결코 법적 지위를 가지고 있지 않다. 달리 말하면, 예산에 포함된 재정계획 그 자체가 결코 법률로 입법되지 않는다. 언뜻 보기에 이는 이상하게 들리겠지만, 예산은 입법부가 통과하도록 요구되는 ‘Appropriation’에 관한 법안 그리고 여타의 법안들과 함께 입법부에 제출된다. 이들 법안들은 예산에 포함되는 재정계획을 실행하는데 필요로 하는 제반 사항을 규정하는 내용이다. 예산에 포함된 내용이 실질적으로 집행되기 위해 필요로 하는 제반 법률들을 제정하고 개정하는 법안이 포함된다.

예산을 집행하는데 필요로 하는 법률의 핵심은 ‘Appropriation Act’인데, 영국과 미국의 재정제도에서 일반적으로 사용되는 용어 ‘Appropriation’을 충분히 정의하는 것은 쉬운 일이 아니다. 간결하고 명확하게 말한다면, ‘Appropriation’은 요구되는 규정에 따라 공적금전(public money)이 지출되도록 승인하는 것을 말한다. 이러한 이유로 본 연구에서는 ‘Appropriation’을 ‘지출승인’ 또는 ‘지출(승인)항목’으로 번역하였는데, 다음 세 가지 사항이 보충적으로 설명될 때 그 의미가 보다 분명해질 수 있을 것이다.¹⁶⁾

첫째, ‘Appropriation’은 지출승인(authorization to spend)으로서 공적 금전을 보관하는 국고에서 금전이 인출되어도 좋다는 승인이 법률로 이

15) E.A.Fitzpatrick, *Budget Making in a Democracy*, 1918, p.11에 수록된 내용으로서 Buck(1929), p.7을 재인용하였다.

16) Buck(1929), pp.115~116 참조.

루어지는 것을 의미한다. 일반적으로 국고는 행정부가 보관하고 있는데, 국고로부터의 인출을 승인할 수 있는 기관은 당연히 조세수입을 허용할 수 있는 입법부여야 한다. 다시 말해 조세법률주의가 준수된다면 국고의 지출도 당연히 법률에 따라 이루어져야 하며, 입법권은 의회에 속하기 때문에 지출승인은 입법부 소관이 된다. 입법부는 엄격한 제약 하에서만 극히 예외적으로 행정관료 또는 기타 기관에 지출승인권한을 위임할 수 있다.

둘째, ‘Appropriation’의 사전적 의미에는 할당금, 충당금이란 뜻이 포함되어 있는데, 이는 특정한 용도로 지정된 일정 금액의 금전자원을 의미한다. 일정 금액의 금전 자원을 부르는 또 다른 용어로서 펀드(fund)가 있는데, 이는 우리나라에서 자금, 기금 또는 회계(일반회계, 특별회계란 용어에서 사용된 의미의 ‘회계’)로 번역된다. 이러한 펀드는 특정한 지출에 충당하기 위해 국고에서 따로 구분된 현금 또는 자원을 의미하는 반면, ‘Appropriation’은 국고로부터 금전을 지출하는 권한을 인정한다는 것 이상을 의미하지 않는다. 입법부가 일정한 용도를 지정한 펀드를 설치했다고 하여 ‘Appropriation’이라는 지출승인이 없이 금전이 인출될 수 있는 것은 아니다. 펀드가 설치되었다 하더라도 지출이 이루어지기 위해서는 ‘Appropriation’에 대한 법률이 제정되어야 한다. 따라서 ‘Appropriation’은 우리나라의 예산과목에 상응하는 의미를 갖고 있다.

셋째, 공적금전의 지출승인을 의미하는 ‘Appropriation’은 당해 지출에 대해 특정한 제한을 부여하는 것이다. 이들 제한은 금액, 목적, 사용기간 등과 관련된다. 이 금액은 확정적(definite)일 수도 있고 불확정적(indefinite)일 수도 있으며, 목적은 일반적으로 표현될 수도 있고 또는 아주 자세히 기술될 수도 있으며, 기간은 고정적(fixed), 미정적(indeterminate) 또는 연속적(continuous)일 수 있다.

‘Appropriation’에서 금액이 확정적으로 규정될 때, 그 전체 금액이 반드시 지출되어야 하는 것이 아니라 그 범위 내에서 당해 목적에 필요한 만큼 지출되어야 한다는 것을 의미한다. 다시 말해 확정금액을 명시하는 어떠한 ‘Appropriation’도 당해 지출에 대한 최고한도를 설명하는 것으로 간주된다. 또한 ‘Appropriation’이 이루어지는 목적은 여러 가지 방법으로 설명될 수 있다. 조직단위로, 기능단위로 또는 정부활동단위로 편성되거나 또는 금전지출의 목적물이 구체적으로 명시되거나 자세히 설명되고 그 지출방법이 명확하게 기술될 수도 있다. 또 다른 경우에는 정부기관이 ‘Appropriation’의 금액 전부에 재량권을 가지고 집행한 후 그 전체를 직접 책임지기도 한다. ‘Appropriation’이 편성되는 기간도 다양하다. 1년 또는 2년처럼 확정적으로 고정될 수도 있고, 일정 금액이 향후 수년간 진행될 시설공사에 편성되는 경우처럼 미정적일 수도 있다. 또는 ‘Appropriation’의 금액이 매년 자동적으로 갱신되면서 연차별로 나타나는 연속적일 수도 있다.

결국 행정부가 편성하는 예산은 ‘지출승인법(appropriation act)’을 통해서 법률로서 성립한다. 행정부는 의회에 예산을 제출할 때 ‘지출승인법안(appropriation bill)’을 함께 제출하는데, 만약 예산에 이러한 법안들이 수반되지 않는다면 의회는 소관 위원회들을 통하여 이들을 작성한다. 미국의 의회에서 이런 일을 맡아 수행하는 상임위원회는 ‘지출승인위원회(Committee on Appropriations)’로서, 당 위원회의 13개 소위원회는 1개의 지출승인법안을 작성하기 때문에 미국의 예산은 모두 13개의 지출승인법률로 구성되며 이들에 의해 법률적 효력을 가지게 된다.

지출측면과 마찬가지로 예산의 수입측면은 여러 가지의 조세 또는 수입법률에 의해 그 법률적 근거가 부여된다. 이 법률들은 통상 영구적으로 또는 1년 이상의 상당한 기간에 적용된다. 따라서 많은 경우 예산의 수입측면 대부분은 이미 입법부에 의해 이루어진 승인에 기초

한다는 것을 의미한다. 이처럼 예산이 그 자체로서 법률이 되는 것이 아니라 예산을 뒷받침할 수 있는 법률들이 제정됨으로써 법률적 효력을 가진다는 것을 이해한다면, 예산은 법률제정을 위한 중요한 정보서류라 할 수 있다. 그러나 그렇다고 하여 서류로서 예산의 큰 중요성을 감소시키지 않으며, 사실 이는 예산제도의 필수불가결한 도구이다.

재정계획을 수행하기 위하여 입법부가 입법하는 법안들이 ‘예산법안(budget bill)’이라고 종종 불린다. ‘예산법안’은 재정계획을 법률로서 입법하는데 필요한 모든 법안들로서 지출승인, 수입, 차입에 대한 법률들을 모두 포함한다. 행정부의 예산편성당국은 지출승인법안 초안을 마련하면서 이들이 만들어져야 할 형태 그리고 예산집행이 제한받지 않도록 첨부되어야 할 조건들을 결정 또는 제안할 수 있는 것이다. 재정계획의 모든 요구사항을 담고 있는 예산법안이 법률용어를 사용하여 적정한 형태로 구성된 후 예산서류와 함께 해당 위원회로 회부되는 것이다.

사업인준(authorization)의 법률은 두 가지 목적을 가진다. 의회는 사업인준법을 통해 정책을 수립하고 연방정부의 행정기관을 통제하는 수단을 확보할 수 있다. 또한 의회는 사업인준법을 근거로 하여 자금을 지출예산항목으로 편성할 수 있는 권한을 확보할 수 있다. 따라서 사업인준법은 기관 또는 사업을 설치·지속·변경하고, 당해 기관 또는 사업에 대해 지출예산이 편성될 수 있다. 그리고 이 법률은 지출을 승인하는 법률이다. 사업인준법은 통상 각 기관이 운영되는 조건들을 명시한다. 이러한 법률은 통상 기관의 임원에 대한 책임을 규정하고, 가끔은 기관의 조직구조를 명시하기도 한다. 또한 사업인준법은 지출승인법의 제정을 허용하는 법률조문(예컨대 ‘지출승인이 이루어지는 사업이 이에 따라 인준된다’)을 포함한다.

미국의 지출승인법(appropriation act)은 연방정부의 기관들이 실제로 자금을 지출하는 부담(obligations)을 할 수 있도록 법적 권한을 부여하

는 법률이다. 사업인준법은 연방정부기관들이 사업을 할 수 있도록 일종의 허가증을 제공하는 것인데 반해, 지출승인법은 허가증을 가진 기관에 자금을 제공하여 사업을 수행할 수 있도록 하는 것이다. 지출승인법에서는 각각의 지출항목들이 구분되고 이들에 대한 제약조건들이 규정되는데, 매년 법률로서 입법됨으로써 국고로부터 자금이 제공된다. 지출승인이 매년도마다 이루어져야 한다는 헌법적 요구는 없지만, 미국의 제1대 의회 이래로 지출승인이 단년도로 이루어지는 관행이 정착되었다.

그런데 의회에서 일부 기관과 사업에 대해서는 ‘사업인준-지출승인’이라는 두 단계의 절차가 무시되기도 한다. 사업인준법 만으로도 자금이 지출될 수 있는 경우를 직접지출(direct spending) 또는 의무적 지출(mandatory spending)이라고 한다. 이에 반해 매년 지출승인법을 제정하는 예산편성절차에 따라 그 지출이 통제되는 경우를 재량적 지출(discretionary spending)이라 부른다.

반드시 그런 것은 아니지만 직접지출 또는 의무적 지출은 주로 사회보장, 의료보호(Medicare), 공무원 퇴직 및 장애사업, 실업보장 등의 급여사업(entitlement program)에서 주로 나타난다. 급여사업에서는 영구적 지출승인(permanent appropriations)이 이루어지기 때문에 매년 자동적으로 그 자금이 조성된다. 다시 말해 이 경우에는 별도의 지출승인법이 제정되지 않는다. 물론 의료보호(Medicare), 급식비 지원(food stamps), 재향군인 연금 등과 같은 일부 급여사업은 매년도 지출승인법(annual appropriations acts)에 따라 자금이 조성되지만, 실질적인 지출수준은 당해 급여사업을 설치하는 사업인준법에 의해 통제된다.¹⁷⁾ 이와 같이

17) 미국에서 지출승인법은 세 가지 유형으로 구분된다. 첫째, 연례적(annual) 지출승인법으로서 이는 매년 정기적으로 입법되기 때문에 일반적 또는 정기적으로도 불린다. 둘째, 추가경정적(supplemental) 지출승인법으로서 자연재해에 대한 긴급자금과 같이 예기치 않은 우발성에 대비한다. 셋째, 잠정예산적(continuing) 지출승인법으로서 회계연도 개시 전까지 당년도 지출승인을 받지 못한 기관들에 대한 임시자금 또는 경우에 따라 전체연도 자금을 제공한다.

매년도 지출승인으로 자금이 제공되는 경우를 ‘지출승인이 필요한 급여사업(appropriated entitlements)’이라 한다.

(2) 適正規模 算定을 토대로 한 現實的인 豫算配分

정부는 일 년에 한번 씩 출연기관과 豫算策定을 하는 경우에 국가 기관 예산편성단가를 기준으로 출연 연구기관별로 별 특성 없이 前年 對比 몇 퍼센트 증가하는 추정치를 기준으로 형식적으로 예산을 심의 하는 방법을 선택하고 있다.

출연기관이나 민간기관의 경우 과거 설립당시나 출몰당시와 환경이 변화되었고 특히 최근 출연연구기관의 경우 科學技術 研究開發 分野 전문화와 종합화가 이루어진 상황 그리고 기타의 기관의 경우 사회경제적 환경이 급격하게 변화하는 이 시점에서 복합적으로 검토되는 시점에서 예산 배분체제도 적정규모를 토대로 한 현실적인 예산배분형태로 변화되어야 한다. 이를 위해서는 전문성의 확보를 할 수 있는 수단들이 확보되어야 한다. 실제 立法府에서의 예산심의도 과학기술 전문성을 확보하지 못하고 개괄적인 파악에 그치고 있다. 행정부의 견제역할을 하는 입법부의 기능에 견주어 볼 때 상대적으로 과학 기술발전에 대해서는 超黨的인 자세를 보이고 있으나 결정적일 때마다 우선순위가 정치적인 문제에 밀려 과학 기술진흥정책에 대한 예산배분에는 한계에 부딪히고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 예산결산 委員會의 구성은 각 정당에서 실질적인 職能代表 역할을 할 수 있으면서 비중 있는 議員을 추천하여 전문성과 영향력이 있는 자문 委員會의 구성을 필수화하는 조치 등이 입법조치화할 필요가 있다고 할 것이다.

(3) 잔여금액의 회수의 문제

남은 금액을 회수하는 것도 기관마다 차이가 있는데 회수를 원칙으로 하는 경우에도 직원들의 보너스의 지급, 토지 등의 매수, 기타의 비용낭비에 대해서 통제할 필요가 있다. 이러한 통제를 위해서 지금의 국회결산심사제도보다는 결산의 외주용역의 체결 특히 공인회계사에게 업무를 위탁하는 등의 제도 등을 생각할 필요가 있다.

7. 결 론

출연금은 보조금에 비해 집행상 탄력성과 자율성, 재원확보 및 사업수행의 안정성 등이 인정된다고 볼 것이다. 출연금의 상기 특성을 고려할 때, 출연금의 교부는 법률상 명시적 근거가 있는 경우로 한정해야 할 것이며, 책정과정상의 명확하고 구체적인 비용산정을 위해서 그리고 책임소재 등을 위해서 예산법률주의와 지출승인법 등의 제정과 함께 집행의 사후관리를 위해 집행잔액 및 이자수입의 처리에 있어 통일적 규율을 마련할 필요가 있다. 또한 이러한 제도적 개선노력 이외에 운영상의 문제로 전문성을 확보하기 위한 노력 등도 이루어져야 할 것이다. 하지만 어느 정도의 통제의 필요성이 있으나 이것이 자율성을 훼손하여 출연받는 기관내지 사업의 효율성을 훼손하는 정도까지 이르지 않도록 조심스럽게 접근하여야 할 것이다. 또한 정부 출연금이 아닌 이동통신사업자들이 출연하는 기금 등처럼 국가가 할 일을 민간에게 과도하게 부담금을 요구하는 것에 대해서 주의 깊게 검토할 필요가 있다고 보인다.

FM DJ FD

토 론 문 1

안 중 범

(성균관대학교 교수)

1. 출연금 현황 파악

- 1) 출연금의 유형별 분류(기관 vs. 사업)
- 2) 편성-집행-결산 과정의 현황파악: 부처-국회와의 관계
- 3) 일반회계-특별회계-기금과의 관계
예) 장애인 고용촉진기금 출연
산재보험기금 출연
- 4) 총액예산자율편성제도(Top-Down System): 2005년 시행 전·후 변화

2. 국가재정법 개정

- 1) 수입조항 근거 마련
- 2) 잉여금 처리
- 3) 낭비방지 방안

3. 평가체제 구축

- 1) 기존 평가(사전·사후)제도의 비판적 평가
· 사전: 부처
· 사후: 국정감사, 감사원, 국무총리실(출연 연구기관평가)
- 2) 평가체제 개선

4. 출연금 관련 통계자료 구축, 상설 및 활용 방안 모색

5. 사례연구 필요

토 론 문 2

최 병 권

(한국법제연구원 파견연구원, 국회사무처 서기관)

1. 출연금에 대한 법적 규율 필요

국가재정법 제12조(출연금)에서 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에 해당기관에 출연할 수 있도록 규정하고 있다. 이 조항 이외에는 출연금의 목적 또는 개념을 설명하는 규정이 없어 출연금의 개념 자체부터 불분명한 측면이 있다.

출연금과 유사한 혹은 비교할 수 있는 것이 보조금인데, 보조금은 □□보조금의예산및관리에관한법률□□에 규율을 받고 있고, 이 법 제2조에서 보조금¹⁾을 정의하고 있으며, 보조금예산의 편성·보조금의 교부신청과 교부결정·보조금의 집행·보조금의 반환 등에 대하여 법률에서 자세하게 규정하고 있다.

이와 달리 출연금에 대해서는 출연금 교부를 위해서는 법률상 근거가 필요하다는 국가재정법 제12조의 규정 이외에는 출연금에 대한 법적인 규율이 없이 출연기관 별로 자의적으로 운영되고 있으므로 이에 대한 법적·통일적 규율이 필요한 것으로 생각된다. 특히, 출연금은

1) “보조금”이라 함은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다)·부담금(국제조약에 의한 부담금은 제외한다) 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령에서 정하는 것을 말한다(보조금의예산및관리에관한법률 제2조제1호).

보조금에 비하여 그 집행에 있어서 자율성을 부여하고 있으므로 출연금의 편성과 사후통제에 대해서는 보조금에 비하여 보다 엄격한 규율이 필요할 것이다.

2. 출연금 지원을 위한 법적 근거의 문제

국가재정법 제12조에 따라 해당기관에 출연하려면 법적 근거가 필요한 데, 여기에서 검토되어야 할 부분은 출연의 법적 근거를 엄격하게 볼 것인지, 일반적인 지원 근거도 출연의 근거로 볼 것인지에 대한 문제이다. 개별 법률에서 명시적으로 ‘출연할 수 있다’ 혹은 ‘출연금을 지급할 수 있다’라고 규정되지 않고 ‘소요되는 경비를 지원할 수 있다’, ‘위탁할 수 있다’, ‘필요한 비용을 지원할 수 있다’, ‘기타의 지원을 할 수 있다’ 등의 법적 근거를 출연의 근거로 볼 수 있느냐가 논쟁이 될 수 있으나, 출연금은 보조금과 달리 집행의 자율성이 광범위하게 주어진다든 점과 보조사업으로 추진할 수 있는 사업은 보조금의 예산및관리에관한법률에 따라 출연보다는 보조사업으로 행하는 것이 바람직하다는 측면 등을 감안하여 볼 때, 출연금의 근거를 엄격하게 해석하는 것이 타당한 것으로 생각된다.

또한, 금융전문대학원 출연과 같이 정부가 동 출연의 근거를 한국과학기술원법 제10조 제1항으로 보는 경우가 있으나, 금융전문대학원의 출연을 금융전문대학원을 수탁 운영하는 한국과학기술원법에 한국과학기술원에 대한 출연근거로 보는 것은 잘못된 법률 적용으로 생각된다. 이와 같이 법적 근거가 미흡한 출연금에 대한 정비가 필요할 것이다.

3. 출연금의 집행잔액 및 이자수입의 통일적 처리 기준 필요

국회의 2007년도 예산안 심사시 각 부처 및 출연기관별로 각각 관리되고 있는 출연금의 집행잔액 및 이자수입의 처리에 관한 기준이

달라 이에 대한 통일적인 처리기준이 필요하다는 사항이 논의되고 부대의견으로 채택된 바 있다.

예를 들면, 노동부 소관의 출연기관은 출연금의 집행잔액 및 이자수입을 출연기관이 보유·다음연도 사업비 및 퇴직충당금 등으로 사용하는 반면, 산림청 소관 출연기관은 출연금의 집행잔액 및 이자수입을 국고에 반환하고 있는 등 각 부처별·출연기관별·사업별 출연금에 대한 집행잔액 및 이자수입 처리 문제가 상이하여 이에 대한 통일적인 처리기준이 필요할 것으로 생각된다.

4. 기타 재출연·재보조 및 국외 출연에 대한 문제 검토

출연금에 대한 논의시 추가적으로 검토하여야 할 부분으로 출연 혹은 보조기관의 재출연 혹은 재보조에 대한 문제를 생각해 볼 수 있다. 정부로부터 출연 혹은 보조금을 지급받는 기관(지방자치단체 제외)이 다른 기관에 다시 출연 혹은 보조금을 지급할 수 있는지가 문제될 수 있다. 이 경우, 출연 혹은 보조기관의 재출연 혹은 재보조는 원칙적으로 금지되어야 한다. 왜냐하면, 출연기관의 재출연 혹은 보조금 지급은 국회의 예산심의대상에서 제외되기 때문에 정부가 국회의 심의를 회피하기 위하여 출연기관으로 하여금 다른기관에게 출연 혹은 보조금을 재출연하는 우회출연 혹은 보조의 우려가 있고, 출연금 혹은 보조금은 원칙적으로 지원받은 당해 기관에 대한 금전적 지원으로 이해되기 때문에 재출연 혹은 재보조는 원칙적으로 금지되어야 한다고 생각된다. 다만, 사업의 목적상 필요한 경우 미리 국회의 승인을 받을 경우에 한하여 예외적으로 인정할 수 있다고 하겠다.

다음으로 검토되어야 될 부분은 국외 출연에 대한 부분으로, 국외 출연금은 출연금 비목으로 집행이 되지 않고 국제분담금 비목으로 예

산이 집행되기 때문에 내용상 출연에 해당되어도 형식적으로는 국제 분담금 형식으로 지출되어 법적 근거가 필요한 출연금이 법적 근거 없이 지원될 경우가 있으므로, 국외 출연금에 대해서는 그 실질적인 내용에 따라 출연에 필요한 법적 근거에 따라 집행되는지 점검되어야 할 것이다.

토 론 문 3

성 지 은

(과학기술정책연구원 부연구위원)

- 본 연구는 출연금의 정의를 국가재정법에 기반하여 분석하고 있음. 출연금은 다양한 법에서 논의되고 있으므로 다양한 논의를 함께 분석하였으면 함.
- 출연금은 오랫동안 지속발전되면서 인식과 개념도 변용되어 왔음. 그 변화에 대해 언급해 준다면 출연금의 이해에 도움이 될 듯함.
- 출연금의 유형별 분류, 즉 기관, 사업, 부처, 규모 별로 분석이 필요함. 연구자가 분석의 각도를 가지고 몇 가지로 유형 분류를 했으면 함.
- 특정 출연금을 사례로 들어 출연금의 개념 변화, 활용도 등을 분석한다면 실제 출연금 운용을 이해하는데 도움이 될 것임.
- 정보통신부가 오랫동안 운용해 온 이동통신사업자들이 출연하는 기금을 어떤 방식으로든 분류한다면 출연금을 이해하는데 도움이 될 것임. 대부분의 사람들은 출연금을 이렇게 이해하는 사람들이 많음. 민간이 출연하는 기금으로 분류되지만 이것을 활용하는 것은 정보통신부로 정부 출연금의 활용도 분석의 중요한 축이 될 것임.

토 론 문 4

이 민 형

(과학기술정책연구원 부연구위원)

- 출연금과 보조금에 대한 정의에서 개념상의 차이가 제시되고 있으나 이러한 정부예산이 실제 집행되는 부분에서의 차이는 상당히 큼. 즉, 보조금과 출연금은 유사한 예산지원방식이면서 개념상 약간의 차이가 있는 것이 아니라, 실제 예산의 운영방식 및 지원기관의 운영행태에 미치는 영향이 상당히 차이가 있음.
- 출연금 예산제도의 문제가 법적인 근거 규정에 기초해서 분석되는 것도 중요하지만 법제도의 정비를 위해서는 실제 출연금 예산이 어떻게 집행 및 관리되고 있는지에 대한 구체적인 현황 파악이 중요함.
- 정부출연연구기관은 출연금예산을 지원받는 대표적인 출연기관으로서 출연금 예산제도에 대한 현황을 파악하는데 있어서 중요한 기관이라고 봄. 지금까지 출연연구기관에 대한 정부정책 및 출연연구기관의 운영행태 등에 대한 조사는 출연금예산이 출연기관에서 어떻게 관리되고 있으며 이에 대한 정부의 관리정책이 어떻게 추진 및 변화되었는지를 볼 수 있는 좋은 예임.
- 정부출연연구기관에 대한 정부정책에서 항상 중요한 부분을 차지하는 주제가 자율과 책임임. 즉, 어떤 수준의 자율이 적절한 것이며 그에 대한 책임은 무엇을 물어야 하나, 또는 자율과 책임의 균

형은 적절한가 등임. 정부가 국공립연구기관 형태가 아닌 출연금 예산을 통해 정부출연연구기관을 지원하기 위한 목적은 자율적인 연구활동이 이루어지게 하는데 있음.

- 따라서 출연금예산 제도 개선은 출연금예산 지원에 대한 관리통제의 수준을 적절히 하는 것임. 즉, 자율에 기반한 활동을 수행하게 하면서 예산사용이 무책임하게 이루어지지 않도록 하는데 있음.
- 출연연구기관의 자율과 관련하여 중요한 재정원이 잉여금임. 잉여금은 출연금 산정시 지출금액수준을 높이거나 자체수입을 줄여서 보고하므로써 나타나기도 하지만 조직구성원들이 연구활동을 활발히 수행하면서 나타난 결과이기도 함. 따라서 잉여금에 대한 통제는 여러 측면을 고려해서 접근하는 것이 필요하다고 봄. 잉여금에 대한 지나친 통제는 연구기관이 열심히 하고자 하는 의욕 자체를 없앨 수 있기 때문에 적절한 수준에서의 관리가 필요함.
- 새로운 법적인 제도 마련은 일반적으로 예산사용 및 활동에 대한 규제장치로서의 역할을 하게 됨. 따라서 하나의 규제장치가 미치는 여러 가지 긍정적 효과 및 부정적 영향을 검토하여 조심스럽게 접근하는 것이 필요하다고 사료됨.