

## 국가연구개발재정 운용의 안전성 및 효율성 제고를 위한 재정법적 과제

### Die finanzrechtliche Überlegung über den Streitpunkt der staatlichen R&D-Finanz

강주영\* · 양승우\*\*

Kang, Joo-young · Yang, Seung-Woo

#### 목 차

- I. 들어가며
- II. R&D재정의 법적 현황
- III. 국가R&D재정의 법적 쟁점 검토
- IV. 마치며

#### 국문초록

국가연구개발사업은 국가가 시행하는 정책사업과는 달리 국가의 미래 먹거리를 창출한다는 측면에서 구분되는 특성을 가진다. 이와 같은 특성은 국가연구개발사업 재정에 있어서도 그대로 반영되는 바, R&D재정의 집행 및 관리 부서가 주무부처인 미래창조과학부 뿐만 아니라 관련 부처에 분산되어 있다는 점이다. 또한 국가연구개발사업의 장기화 및 대형화라는 현상은 그 재정작용에 있어서도 동일하게 나타나며, 특정 국가연구개발사업 영역에 있어서는

논문접수일 : 2014.02.15

심사완료일 : 2014.03.03

게재확정일 : 2014.03.05

\* 법학박사 · 제주대학교 법학전문대학원 부교수

\*\* 법학박사 · 과학기술정책연구원 부연구위원

성과도출이 중장기에 걸쳐 발생하기도 한다. 이와 같은 특성으로 말미암아 국가연구개발사업 재정편성은 복지·사회 인프라 구축 등 다른 재정사업에 비하여 재정지원 시 후순위에 놓이게 될 위험이 상존하게 된다.

이와 같은 R&D재정의 특수성은 R&D재정의 안정적·효율적 운용을 강화해야 할 이유가 되며, 특히, 국가연구개발사업의 성공적인 추진이 국가의 신성장동력 확충과 창조경제 실현의 기반이 된다는 점에서 더욱 그러하다.

국가연구개발사업의 안정적인 운용을 위해서 우선 국가 R&D 재정에 특별회계제도를 도입할 것이 적극적으로 고려되어야 한다. 현재의 R&D재정 재원은 각 사업부서의 일반회계와 7개의 특별회계 그리고 8개의 기금으로 형성되어 있다. 이는 국가 R&D재정의 전체구조를 파악하기 어렵게 하는 제도적 장애가 되고 있다. 따라서 R&D특별회계를 도입하여 R&D재정의 개관(概觀)과 더불어 R&D재정의 안정적이고도 투명한 관리가 가능하도록 할 필요가 있다.

또한 R&D재정은 다른 재정사업과는 달리 연구개발사업의 진행과 진척 정도에 따라 연구사업의 내용이 변경될 수 있는 특성을 가지므로 연구개발의 진척에 따른 탄력적 재정지원을 가능하게 하여 실질적 재정효율성의 강화를 기대할 수 있는 '총액계상제'의 도입을 고려해야 할 것이다.

주제어 : 국가연구개발, 국가R&D, 총액계상제, 예비타당성제도, R&D특별회계

## 1. 들어가며

박근혜정부의 창조경제는 “국민의 창의성과 과학기술, 정보통신기술의 융합을 통해 산업과 산업이 융합하고 산업과 문화가 융합해 새로운 부가가치를 창출함으로써 새로운 성장동력과 일자리를 만들어내는 경제”<sup>1)</sup>로 정의되고 있다. 따라서 창조경제의 핵심은 연구개발사업의 진흥에 있다고 해도 과언이 아니다. 이에 부응하여 우리나라는 지속적으로 국가R&D재정을 확충하고 있으

1) 창조경제타운, [www.creativekorea.or.kr/content/intro\\_1](http://www.creativekorea.or.kr/content/intro_1).

며, 2014년 현재 17조 7천억 원에 이르고 있다.<sup>2)</sup>

또한 창조경제의 실현, 추격형에서 선도형으로 R&D 환경변화 및 패러다임 전환은 R&D재정의 안정적 확충을 지속적으로 요구하고 있다. R&D재정에 대한 이와 같은 요청은 필연적으로 국가R&D재정의 안정적 운용을 전제로 하고 있으나, R&D재정이 가지는 여러 가지 특성 중 '비긴박성'은 오히려 다른 재정사업의 후순위에 놓이게 될 위험을 내포하고 있다. 따라서 R&D재정의 효과적인 운용에 있어서의 관건은 막대한 재정규모에 따른 재정효율성의 확보와 R&D 환경변화에 대응하는 안정적인 재정지원이 가능한 법체계의 정비에 있다고 할 것이다.

따라서 이 글에서는 R&D재정의 특수성과 그 재정법적 체계를 먼저 알아보고, 다음으로 R&D재정의 '안정적 운용' 그리고 '효율적 운용'에 기여할 수 있는 R&D 재정법제의 쟁점 및 그 개선점의 도출이 검토되어 질 것이다.

## II. R&D재정의 법적 현황

### 1. R&D재정의 특성

국가의 재정이 투입되는 국가활동의 영역은 각각의 특수성을 가지고 있다. 따라서 당해 국가활동을 가능케 하는 재정의 투입 및 운용은 그 국가활동 영역이 가지는 고유한 특수성을 반영하게 되는데, 이는 국가의 사무를 관장하는 정부조직의 편제상의 문제로부터, 또는 각각의 국가사무에 내재하는 본질적 속성으로부터 기인한다. 국가연구개발사업도 국가의 다른 사무와 구분되는 고유한 특성을 가지는 바, R&D사업의 수행이 가능하도록 하는 재정의 지원·운용에서부터 지출까지 R&D재정의 전반적 운용과정에서 특수성이 나타나게 된다. 이와 같은 각 분야의 국가활동, 특히 R&D사업에 있어서의 재정작용의 특수성이 논구될 필요성은 R&D재정의 효율성과 투명성 그리고 궁극적으로 국

2) 국회예산정책처, 한눈에 보는 대한민국 재정, 2014, 42면.

가재정 건전성의 강화에 기여하는 재정의 운용 또는 그 제도적 개선점의 논의가 R&D재정의 특성을 이해하는 데서부터 출발할 수 있기 때문이다.

### (1) 편제상의 특성

국가연구개발사업을 관장하는 주무부서는 '미래창조과학부'다(「정부조직법」 제28조<sup>3)</sup>). 그러나 다른 국가사무와 달리, 국가연구개발사업의 수행은 오로지 미래창조과학부에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. 후술하는 바와 같이, 국가연구개발사업은 산업통상자원부, 국방부, 농림축산식품부, 보건복지부, 환경부 또는 국토교통부와 해양수산부 등 18개 부·처·청에 의해서 수행되고 있다. 따라서 국가연구개발사업의 재원이 되는 R&D재정도 R&D예산의 배분·조정권을 가진 미래창조과학부와 각 부처별로 별도로 운용되고 있으며, 이는 「국가재정법」 상 중요재정원칙인 재정운용의 투명성 측면(제16조제4호), 그리고 각 R&D사업 부문의 재정편성 및 집행의 최종 책임부서를 어디에 둘 것인지에 대한 재정책임성의 측면에서 중요한 문제를 야기할 수 있다.

### (2) R&D사업의 장기화 및 대형화

연구개발사업은 사업분야에 따라 목표했던 성과를 내기 위해서는 장기간의 재정투입이 필요한 경우가 있다. 특히 기초과학 또는 천체물리학 등의 분야는 장기 프로젝트로서 어떤 다른 재정사업보다 장기간의 재정지출이 요청된다. 또한 장기간에 이르는 R&D사업 수행에는 자연히 막대한 재정투입이 뒤따른다. 재정투입의 장기화 및 대형화에 따른 특성은 R&D재정에 대한 재정통제의 강화를 의미하는 것으로서, 「국가재정법」 상의 성과평가(제8조), 예비타당성조사(제38조) 등의 사전적·사후적 재정통제의 대상이 되며, 이는 R&D재정

3) 「정부조직법」 제28조(미래창조과학부) 미래창조과학부장관은 과학기술정책의 수립·총괄·조정·평가, 과학기술의 연구개발·협력·진흥, 과학기술인력 양성, 원자력 연구·개발·생산·이용, 국가정보화 기획·정보보호·정보문화, 방송·통신의 융합·진흥 및 전파관리, 정보통신산업, 우편·우편환 및 우편대체에 관한 사무를 관장한다.

에서 요청되는 재정부용의 유연성 및 탄력성과의 조화를 위한 제도적 정합성이 요구된다.

### (3) 성과도출의 비즉시성

R&D사업의 수행은 많은 경우, 사업착수 또는 재정투하 시점으로부터 단기간 내에 성과가 도출되지 않는 특성을 가진다. 이는 우리나라 R&D환경의 변화에 따른 것으로 종래 추격형에서 선도형으로의 R&D정책 패러다임이 전환되고 있다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다고 본다. 따라서 R&D예산 편성시 이와 같은 특성이 충분히 고려되어야 하며, 특히 재정투하 결과에 대한 성과평가가 기타 다른 국가사무의 그것과 형식적으로 동일하게 적용되어 R&D사업의 수행이 위축되는 결과가 발생하지 않도록 하는 세심한 배려가 필요하게 된다.

### (4) R&D사업의 비정치성·비긴박성

R&D사업의 수행은 천연자원이 부족한 우리나라에서는 선택적 사항이 아니다. 오히려 지속가능한 창조경제의 실현을 위해서는 더욱 장려되어야 할 부문이다. 그러나 R&D사업의 중요성에도 불구하고, R&D사업 자체는 복지·국방 또는 복지·사회 인프라 구축사업에 비해 정치적·이념적으로 중립성을 띠므로, 선거 또는 여론의 향배에 집중하는 정치적 정책결정자들이 성과가 조기에 드러나지 않는 R&D사업의 재정배분을 후순위에 두거나 축소할 가능성이 존재한다. 따라서 이와 관련하여 R&D사업의 안정적 수행을 위해서는 우리 「국가재정법」이 인정하고 있는 특별회계(제4조)제도의 도입 및 운용을 신중하게 검토할 필요가 있다.

## 2. R&D재정의 법적 체계

### (1) R&D사업의 법적 수행체계와 쟁점

① R&D 관련 법제

국가연구개발사업 수행의 최고 일반규범은 「과학기술기본법」(법률 제11620호)이다. 「과학기술기본법」은 우리나라 국가연구개발사업의 일반법으로서 국가과학기술 및 연구사업의 정책총괄기구의 근거·조직에 대한 규범을 담고 있으며, 그 자체로서 국가과학기술정책 총괄규범의 기능을 하고 있다.<sup>4)</sup> 「과학기술기본법」은 “과학기술발전을 위한 기반조성과 과학기술의 혁신”을 그 일차적 목적으로 하고 있다(제1조). 또한 이 법이 우리나라 국가연구개발사업의 수행을 위한 기본법으로서의 기능을 담당하고 있는 바는 과학기술에 관한 다른 법률의 제·개정 시, 이 법의 목적과 기본이념에 부합하도록 해야 하는 데서 잘 드러난다(제3조). 이와 같은 「과학기술기본법」의 목적 및 이념은 이 법의 내용에서 구체적으로 규정화 되었으며, ‘과학기술정책의 수립 및 추진체계’(제2장), ‘국가과학기술심의회’(제2장의2), ‘과학기술 연구개발 추진’(제3장), ‘과학기술투자 및 인력자원의 확충’(제4장) 그리고 ‘과학기술기반 강화 및 혁신환경 조성’(제5장)이 그 중요 내용이다. 더불어 각 장에는 세부적 사항으로 심의사항, 기본계획 그리고 R&D제정의 운용에 관한 주요 내용들이 규정되어 있다.

국가연구개발사업 법제는 구체적으로 「과학기술기본법」 제11조에 그 근거규정을 두고, 이에 근거하여 대통령령인 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」(이하 “공동관리규정”이라 한다)은 국가과학기술사업 집행의 총괄규범의 형태로 운영되고 있으며, 각 중앙행정기관들은 각각의 영역에 따른 독자적인 법률적 근거를 가지고 국가연구개발사업을 수행하고 있다.<sup>5)</sup>

즉, 과학기술 또는 연구개발에 관한 주요 사업들이 이 법률의 소관부처인 미래창조과학부에 의해서만 수행되는 것이 아니라, 각 부처에서도 수행되고 있는 것이다. 아래는 각 부처별 주요 국가연구개발사업의 현황이다.

4) 양승우 외 5인, 국가연구개발사업 관련 별도 법률 제정방안, 과학기술정책연구원, 2013, 90면.  
5) 국가과학기술위원회·한국과학기술기획평가원, 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정해설서, 2012, 27면.

〈표 1〉 소관부처별 국가연구개발사업 관련 법제<sup>6)</sup>

소관부처	국가연구개발사업	근거 법률	하위규정(행정규칙)
국토교통부	·건설기술연구개발사업	·「건설기술관리법」	·「국토교통부 소관 연구개발사업 운영규정」
미래창조과학부	·기초과학연구사업, ·특정연구개발사업(미래 원천기술사업)	·「기초연구진흥 및 기술개발 지원에 관한 법률」	·「미래창조과학부소관 과학기술분야 연구개발 사업처리규정」
	·원자력연구개발사업	·「원자력 진흥법」	
	·우주개발사업	·「우주개발 진흥법」	
	·핵융합에너지연구개발사업	·「핵융합에너지개발 진흥법」	
	·정보통신연구개발사업	·「국가정보화기본법」 ·「전기통신기본법」 ·「정보통신산업 진흥법」	·「미래창조과학부소관 정보통신분야 연구개발 사업처리규정」
농림축산 식품부	·농림기술개발사업 ·식품기술개발사업	·「농림수산식품과학기술 육성법」	·「농림축산식품연구개발 사업운영규정」
해양수산부	·수산기술개발사업	·「해양수산발전 기본법」 ·「수산업법」 ·「원양산업 발전법」	·「해양수산연구개발사업 운영규정」
보건복지부	·보건의료연구개발사업	·「보건의료기술 진흥법」	·「보건의료기술연구개발 사업관리규정」
산업통상 자원부	·산업기술개발사업, ·산업기술기반조성사업	·「산업기술혁신 촉진법」	·「산업기술혁신사업공동 운영요령」
	·에너지기술개발사업	·「에너지법」	
환경부	·환경기술연구개발사업 ·차세대핵심환경기술개발	·「환경기술 및 환경산업 지 원법」	·「환경기술개발사업 운영 규정」

② R&D 관련 법제의 체계부정합성

위 표에서 보는 바와 같이 소관부처별로 수행하고 있는 국가연구개발사업의 근거 및 작용규범은 법률인 반면, 국가연구개발정책의 집행 관련 규범은 대통령령인 공동관리규정에 위임하여 운영되고 있다. 이는 국가연구개발사업 집행의 총괄규범이 대통령령이지만, 각 개별 부처의 국가연구개발사업은 각 법률에 근거를 두고 있다는 점에서 규범의 체계적 정합성에 대한 문제가 제기된다.<sup>7)</sup>

6) 양승우 외 5인, 앞의 자료, 110면의 도표를 참조.

구체적으로 공동관리규정은 연구개발과제의 선정(제2절)에서부터 연구개발비 지급·관리(제4절) 그리고 R&D결과와 보고·평가(제5절)까지 R&D사업 수행을 망라적으로 규정하고 있으나, R&D사업수행의 관련 부처가 소관법률을 개정할 경우, 공동관리규정은 규범력을 갖기 어렵게 되는 문제가 발생한다. 따라서 국가연구개발 법제의 부정합성을 배제하고, 국가연구개발사업 수행의 과정과 체계가 유기적으로 수행되기 위해서는 이에 대한 「과학기술기본법」과 소관 집행부서의 법령체계를 연결시켜 줄 수 있는 “법률로서의 법적 체계구축”이 필요하다.<sup>8)</sup>

## (2) R&D재정 운용의 법적 체계

### ① 과학기술기본계획

미래창조과학부 장관은 과학기술 발전에 관한 중·장기 정책 목표와 방향을 설정하기 위해 ‘과학기술기본계획’을 수립하여 추진한다. 과학기술기본계획은 관계 중앙행정기관의 과학기술 관련 계획과 시책 등을 종합한 내용들이 포함되는데 작성주기는 5년이다(「과학기술기본법」 제7조).

이 기본계획에는 국가연구개발사업의 원활한 추진을 위한 기반인 R&D재정이 포함되어 있으며, 국가는 이 기본계획이 상정하고 있는 추진계획에 따라 재정투자의 대략적 방향성을 정하게 된다.<sup>9)</sup> 그러나 이 기본계획은 공법적으로는 ‘행정계획’으로서의 법적 성격을 가지며, 정책적으로는 대통령의 임기가 시작되는 해에 기획·작성되어, 사실상 집권정부의 R&D정책에 대한 로드맵으로서의 기능과 역할을 담당하는 것으로 이해된다. 따라서 국가연구개발사업의 재정지원은 「과학기술기본법」 및 관련 법제의 개별 규정에 따라 구체화 되어야 하며, 그에 따라 미래창조과학부를 비롯한 관련 부서의 지출 및 집행의무가 발생하는 법적 규범력을 갖게 될 것이다.

7) 양승우 외 5인, 앞의 자료, 90면을 참조.

8) 오준근, 국가연구개발사업 시스템 구축과 법제 정비, 한국법제연구원, 2000, 19면; 양승우 외 5인, 앞의 자료 91면을 참조.

9) 미래창조과학부, 제3차 과학기술기본계획, 2013.



## ② R&D재정 운용의 법적 체계

### 가. 국가연구개발 재정계획의 수립

국가연구개발사업의 추진을 위한 구체적 재정계획의 수립은 주로 「과학기술기본법」 제12조의2에 의한다. 이 규정에 따르면, i) 국가연구개발사업 관련 부서가 다음다음 연도를 위한 국가연구개발사업 **투자우선순위의견서**를 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 미래창조과학부장관에게 제출하고, ii) 관계 중앙행정기관의 장은 국가연구개발사업 관련 **중기사업계획서**를 매년 1월 31일까지 미래창조과학부장관에게 제출하며, iii) 위 중기사업계획서는 미래창조과학부장관의 검토와 국가과학기술심의회 심의를 거친 후, 미래창조과학부장관은 **국가R&D투자의 방향과 기준**을 매년 4월 15일까지 기획재정부장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게 알려야 한다. iv) 미래창조과학부장관이 제시한 국가연구개발 투자방향 및 기준에 따라, 관계 중앙행정기관의 장은 **예산요구서**를 작성하여 매년 6월 30일까지 미래창조과학부장관에게 제출하고, v) 국가과학기술심의회는 투자우선순위의견서·중기사업계획서·예산요구서를 기반으로 하여 국가연구개발사업 예산을 배분 및 조정(「과학기술기본법」 제9조제2항제1호)하고, vi) 미래창조과학부장관은 국가과학기술심의회가 예산 배분 및 조정된 결과를 최종적으로 예산 배분·조정에 반영한다(「과학기술기본법」 제10조). vii) 마지막으로 기획재정부장관은 심의회의 심의 결과를 반영하여 다음 연도 예산을 편성한다.

위의 재정결정의 흐름에서 보는 바와 같이, 국가과학기술심의회가 의결기구는 아니지만 「과학기술기본법」의 규정(제10조)에 따라 심의결과는 법적 구속력을 갖게 되고, 결국 미래창조과학부장관은 법규상 최종적 연구개발예산 배분·조정의 최종적 정책결정자이지만 내용적으로는 R&D재정 결정의 관리자 기능을 담당함을 알 수 있다.

### 나. R&D재정의 내부통제

국가R&D재정의 적정한 지출을 확보하기 위해 「과학기술기본법」은 다양한 재정법적 절차를 통한 내부통제를 규정하고 있다. 그러나 「국가재정법」은 총사업비 500억 원 이상이면서 정부출연규모가 300억 원 이상인 대규모 R&D사업

의 경우, 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청 및 직권으로 예비타당성조사 대상사업으로 선정할 수 있다(제38조). 중앙관서의 장이 예비타당성조사를 신청할 경우, 미래창조과학부장관은 기술성평가를 통하여 적합여부에 관한 의견을 기획재정부장관에게 제출할 수 있다(「과학기술기본법」 제12조의3제1항).

그러나 「과학기술기본법」은 제12조의2제5항제5호에서 이미 국가연구개발 예산편성 시, “대형 국가연구개발사업의 투자적정성, 중점추진방향 및 개선방향” 등에 대해 검토하여 심의회의 심의를 거쳐 기획재정부장관에게 제출하도록 규정하고 있어, 국가연구개발사업의 추진에 대한 중복 또는 과잉의 내부통제가 가해지지 않는가에 대해 재검토할 필요가 있다. 자세한 사항은 후술한다.

#### 다. R&D재정의 운용수단

「과학기술기본법」에 따른 R&D재원의 운용수단은 ‘과학기술진흥기금’이 유일하다(제22조). 그러나 이는 「과학기술기본법」에서 직접적으로 규정하여 운용하고 있는 기금이며, 국가연구개발을 위한 재정법적 수단은 각 부서의 ‘일반회계’와 7개에 이르는 ‘특별회계’ 그리고 8개의 ‘기금’로 구성되어 있다.<sup>10)</sup> 일반회계는 부처의 사업예산으로서 가장 일반적인 재원의 성격을 가진다. 그리고 특별회계는 일반회계와 구분되어 계리되는 회계로서, 특정계정만의 운용이 필요할 경우에 활용되는 재정법적 수단이다. 또한 기금은 국가의 특정 정책 및 사업에 탄력적이고도 안정적인 재원을 형성하기 위해 사용되며, 주로 중앙관서의 장이 기금운용 주체가 된다. 일반예산의 편성·운용, 특별회계 및 기금회계의 신설은 모두 「국가재정법」의 규율대상이 된다.

국가연구개발사업 수행의 특수성은 국가R&D재정의 특수성으로 투영된다. 환언하면, 국가연구개발사업 수행의 주체가 미래창조과학부를 비롯한 관계 중앙행정기관이 별도로 수행하기 때문에 R&D재정 또한 관계 중앙행정기관이 관리·운용하는 일반예산·특별회계·기금으로 분산 구성되어 있다. 이와 같은 국

10) 2010년 기준 R&D재정의 특별회계는 농어촌구조개선특별회계, 교통시설특별회계, 에너지 및 자원사업특별회계, 환경개선특별회계, 광역지역발전특별회계, 행정중심복합도시건설특별회계, 책임운영기관특별회계의 7개, 기금은 과학기술진흥기금, 원자력연구개발기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 방사선폐기물관리기금, 국민건강증진기금, 국민체육진흥기금, 자유무역협정이행지원기금, 문화재보호기금의 8개 기금으로 구성된다. 과학기술정책연구원, 정부 R&D 예산배분·조정 체계 및 주요 이슈, 2010년 세미나 발표자료 참조.

가연구개발사업의 특성은 필연적으로 분산된 자원운용체제를 가질 수밖에 없으나, 이는 재정법상의 여러 원칙들에 부합하지 않는 측면이 있다. 특히, 「국가재정법」 상의 '재정효율성'(제16조제3호)의 입장에서는 분산된 R&D재정의 관리와 운용이 R&D재정의 중복 및 과잉투자를 초래할 수 있으며, 이는 투입된 재정에 비해 미미한 성과를 가져오는 결과가 될 수 있음을 의미한다. 또한 복잡한 예산구조는 '예산의 투명성'(제16조제4호 제4호)을 확보하기 어려워 적절한 재정통제에 있어 장애가 되는 문제점이 있다.

### Ⅲ. 국가R&D재정의 법적 쟁점 검토

국가R&D재정의 특성과 현행 국가연구개발사업 법제의 현황을 고려할 때, R&D재정에 있어서의 쟁점은 연구개발사업의 안정적이고도 효율적인 수행을 위한 R&D재정 법제의 체계적 최적화라 할 수 있다. 따라서 이하에서는 R&D재정 운용의 안정성과 효율성의 측면에서 재정법적 쟁점과 그 개선점에 관해 분설한다.

#### 1. R&D재정의 안정적 운용

##### (1) 국가R&D 특별회계의 신설 운용

###### ① 특별회계의 개념과 R&D재정

특별회계란 "정부예산의 기본자금, 즉 기본계정인 일반회계와 별도로 계리되는 세입·세출예산"을 의미한다.<sup>11)</sup> 따라서 특별회계는 국가의 일반회계와는 별도로 계리되어서 정책목적에 안정적으로 수행해야 할 재정영역에 설치·운용되는 것이 적절함을 알 수 있다.

한편, 현재 국가부문에서의 R&D재정은 앞에서 본 바와 같이 과학기술진흥

11) 강신택, 재무행정론 -예산과정을 중심으로-, 박영사, 2006, 151면.

기금(「과학기술기본법」 제22조)·원자력연구개발기금<sup>12)</sup> 등의 총 8개 기금과 7개 특별회계 그리고 각 연구개발사업수행 부서가 관리하는 국가의 일반예산으로 구성된다. 2014년 국가예산에서 R&D부문의 재정총액은 17조 7천억 원이며, 그 중 기금 약 5,100억원(과학기술진흥기금 약 2,869억원, 원자력연구개발기금 2,373억원 포함)을 제외한 나머지 재원은 국가의 일반예산에서 충족된다.<sup>13)</sup> 이를 통해 국가R&D재정의 대부분은 국가의 일반예산으로 이루어졌음을 알 수 있다.

〈표 2〉 회계별 세입예산

(단위: 조원, %)

	2013 예산		2014 예산 (B)	증감	
	본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
예산총계	298.4	303.8	309.7	5.9	1.9
- 일반회계	236.2	240.7	247.2	6.5	2.7
· 국세	208.9	202.9	209.3	6.4	3.2
· 세외수입	27.3	37.8	37.9	0.1	0.3
- 특별회계	62.2	63.1	62.5	-0.6	-1.0

② 현행 R&D재정체계

재정민주주의 측면에서 국가R&D재정도 일반예산에 포함되어 국가전체 재정의 전모가 일목요연하게 파악되도록 하는 것은 「국가재정법」상 '예산총계주의'(제17조)<sup>14)</sup>에 부합되어 바람직하다고 평가할 수 있으나, 다른 한편, 우리나라 R&D의 재정적 구조가 미래창조과학부 외에도 관계 중앙행정기관별로 분산되는 이중적 구조임을 고려했을 때, 오히려 '예산총계주의'에 충실한 현재의 R&D재정체계는 국가R&D재정의 전체적 규모를 독립적으로 개관하기에는 어려움을 줄 수 있다.

12) 이 외에도 미래창조과학부 소관의 정보통신진흥기금이 있으나, 여기에는 연구개발사업 외의 재정도 포함되어 있어 제외하였다.

13) 국회예산정책처, 한눈에 보는 대한민국 재정 2014, 42면.

14) 「국가재정법」상 예산총계주의는 "한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로" 할 것을 요구하고 있다.

왜냐하면, 미래창조과학부를 포함한 관계 중앙행정기관별 R&D재정은 각 부처의 재정규모에 포함되어 있기 때문이라 할 수 있다. 또한 지금의 재정체계에 따를 경우 일반예산에서 R&D재정의 확보는, R&D 이외의 다양한 정책적 예산수요와 경쟁해야 하는 이유로 R&D재정 운용의 안정성은 부정적이라 판단될 수 있으며, 이는 각 중앙부서의 정책적 판단에 따라 R&D재정의 축소는 언제든지 가능하다는 것을 의미할 수 있다.

또한 박근혜정부의 국정 아젠다인 ‘창조경제’ 실현은 연구개발의 집중적 투자와 그 진전을 필요적 기반으로 하지만, 건설·토목분야 등과 비교했을 때, R&D재정의 경우 재정의 투하에 대한 결과가 언제나 직선적으로 드러나지는 않거나 또는 장기간에 걸쳐서 나타난다는 점, 그리고 복지·사회 등의 분야는 재정투하 감축 시 이로 인한 정치적 추궁에 따른 견제가 가능한 반면, R&D 부분은 예산감축으로 인한 정치적 추궁을 기대하기 어렵다는 점 등의 R&D재정 분야의 특성으로 인해, 국가의 재정상황이 어려울 때, 국가 또는 정치권은 당장의 재정감축 효과가 눈으로 드러나지 않는 R&D부분의 재정을 삭감할 위험성이 상존한다.

### ③ 국가R&D특별회계의 도입

#### 가. 특별회계와 「국가재정법」

특별회계는 전술한 바와 같이, 안정적인 정책목적 달성을 위해 자체의 재원을 확보하기 위한 재정법상 제도라고 할 수 있다. 「국가재정법」은 “국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때 법률로써 설치”할 수 있다고 규정(제4조)하고 있다. 다만 「국가재정법」상의 요건을 갖추어 특별회계를 설치·운영하고자 할 때에도 별표 1에 규정된 법률에 의하여만 가능하므로 별표의 개정도 수반되어야 할 것이다(제4조제2항).

#### 나. 「국가재정법」상 적합성 검토

구체적으로 「국가재정법」 제14조는 특별회계의 설치를 위한 적합성 요건을

“i) 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것과 ii) 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리 할 필요가 있을 것”으로 정하고 있다.

요컨대 요건 i)은 기존의 일반회계·특별회계·기금으로 관리하는 것이 효과적이지 않을 경우 새로운 특별회계의 신설이 허용된다는 의미라고 새길 수 있다. 전술한 R&D재정의 특성상, R&D재정의 안정성과 효율성을 확보하기에는 국가의 일반적 사업예산을 위한 일반회계로서는 부족한 점이 있고 또 특별회계의 경우, 현재 62조 5천억 원<sup>15)</sup>으로 이루어진 18개의 특별회계<sup>16)</sup>가 있

15) 국회예산정책처, 앞의 자료, 37면.

16) 18개의 특별회계에는 농어촌구조개선, 교통시설, 등기, 교도작업, 에너지 및 자원사업, 환경개선, 우체국보험, 광역지역발전, 주한미군기지이전, 행정중심복합도시건설, 국방·군사시설이전, 혁신도시건설, 아시아문화중심도시조성, 양곡관리, 책임운영기관, 조달, 우편사업, 우체국예금이 해당되며 2014년 세출예산 규모는 309.7조원에 이른다. 국회예산정책처, 2013년도 대한민국 재정, 2013, 23면.

번호	특별회계	소관부처	근거법률
1	교도작업	법무부	「교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률」
2	광역·지역발전	기획재정부, 각 소관부처	「국가균형발전특별법」
3	양곡관리	농림축산식품부	
4	조달	조달청	「정부기업예산법」
5	우체국예금	미래창조과학부	
6	우편사업		
7	농어촌구조개선	농림축산식품부	「농어촌구조개선특별회계법」
8	등기	대법원	「등기특별회계법」
9	행정중심복합도시건설	국토교통부	「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」
10	아시아문화중심도시조성	문화체육관광부	「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」
11	에너지 및 지원사업	산업통상자원부	「에너지 및 지원사업 특별회계법」
12	우체국보험	미래창조과학부	「우체국보험특별회계법」
13	주한미군기지이전	국방부	「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원에 관한 특별법」
14	책임운영기관	안전행정부	「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」
15	환경개선	환경부	「환경개선특별회계법」
16	국방·군사시설이전	국방부	「국방·군사시설이전특별회계법」
17	혁신도시건설	국토교통부	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」
18	교통시설		「교통시설특별회계법」

으나, 이들 특별회계는 R&D와는 무관한 회계이므로 여기에 R&D회계를 편입하여 활용하는 것은 불가능하다. 또한 기금의 경우도 현재 R&D재정을 포함하고 있는 기금은 이미 8개로서 새로운 기금을 추가하여 설치하는 것은 적어도 R&D재정의 효율적 운용측면에서는 실익이 없다고 할 것이다. 결국 R&D재정의 효과적이고도 안정적인 운영을 위해서는 R&D재정만을 위한 별도의 회계가 필요하며, 따라서 요건 i)은 충족된다고 할 수 있다.

또한 그 밖의 재정과 구분되는 R&D재정 체계의 특수성은 요건 ii)를 충족한다고 평가할 수 있다. 물론, 두 번째 요건에서는 “특정한 세입으로 특정한 세출에 충당”하기 위하여 특별회계를 설치할 것을 요구하고 있는 바, 현재의 우체국보통특별회계·우편사업특별회계가 그 전형적인 예에 해당된다 할 것이다. 그러나 ‘특정세입을 통한 특정세출 충당’이라는 요건은 필요적 요건이라 보기 어려우며, 현재의 ‘교도작업특별회계’ 등과 같이 특정세입이 없는 특별회계도 다수 존재하는 것처럼 「국가재정법」상의 당해 요건은 ‘특정한 사업의 운영’과 더불어 “일반회계와 구분하여 회계처리 할 필요가 있는 경우”의 예시적 규정으로 이해하여야 할 것이다. 즉, ‘특정세입을 통한 특정세출 충당’·‘특정한 사업의 운영’이 아니라 하더라도 일반회계와 구분하여 회계처리 함으로써 “일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적”일 경우 특별회계의 신설이 가능하다고 새겨야 할 것이다.

#### ④ 국가R&D특별회계의 장점

##### 가. R&D재정의 투명성 확보

R&D재정을 특별회계로써 운용할 경우, 우선 R&D재정만의 회계계정이 존재하는 것이므로 국가R&D의 재정상태를 개관하여, 현재의 R&D사업수행체계에서도 R&D를 위한 국가재정 운용의 전모를 파악할 수 있게 된다. 이는 「국가재정법」상 “예산총계주의”에 대한 최소한의 예외를 허용하여, 동법상의 “예산의 원칙”(제16조) 중 ‘예산과정의 투명성’과 그에 따른 ‘국민참여성’을 강화하는 방안이라 할 수 있다.

##### 나. R&D재정과 재정통제 및 재정민주주의의 강화

또한 우리나라 R&D재정 총액은 약 17조 7천억에 달하며 이는 전체 예산의 5%를 상회하는 막대한 수준의 재정이라 할 수 있다.<sup>17)</sup> 이와 같이 큰 규모의 재정영역에 있어서는 재정운용의 효율성뿐만 아니라 재정통제를 통한 재정의 민주성확보가 중요한 의미를 가진다. R&D재정의 경우 종래 각 부처별 예산으로 흩어져 있던 재정내역을 국가R&D회계로 운용하게 되면, 전술한 바와 같이 국회에 의한 재정감독이 더욱 효과적이고 적절하게 이루어 질 수 있을 것이다. 따라서 국가R&D특별회계의 신설은 재정통제의 측면에 있어서도 현재의 재정체계보다는 국회 및 시민사회에 의한 재정감독이 더욱 잘 이루어질 것으로 평가되며, 이는 결국 R&D재정에 있어서의 재정민주주의의 강화로 이해될 수 있다.

#### 다. R&D재정의 안정성 강화

마지막으로 국가R&D재정만을 위한 특별회계를 설치할 경우, 국가R&D재정의 안정성을 확보할 수 있다. 특별회계의 본질은 국가의 일반회계로부터 분리하여 특정한 예산을 관리·운용하는 데 있다. 일반회계로부터의 분리는 재정당국의 입장에서 정책적으로 배분할 수 있는 재원의 폭을 그만큼 제약 당한다는 단점을 의미하나,<sup>18)</sup> 다른 한편으로 국가연구개발사업의 수행을 목적으로 설치된 특별회계는 일반예산편성에서의 정책집행의 우선순위확보를 위한 경쟁과는 무관하게 안정적으로 편성·집행될 수 있음을 의미한다. 특히 현재의 연구개발사업 수행에 따른 R&D재정작용은 미래창조과학부와 그 밖의 부처별로 이루어지고 있으므로, 순수한 R&D재정의 운용을 파악하기 위해서는 별도의 계산 및 계리를 통해 추출되어야 한다. 이는 곧 부처별 예산에 있어서 R&D예산이 종속적 환경에 놓이게 된다는 것을 의미하며, R&D예산이 줄고 그 밖의 예산이 증가하는 경우에도 부처예산 전체는 변동이 없으므로 보이지 않는 R&D재정의 감축이 이루어질 가능성이 있다. 반면 R&D특별회계가 도입될 경우, R&D에 관한 국가재정규모 또는 그 운용이 개관되므로 R&D재정의 증감이 국가의 정책의지에 정확히 반영될 수 있으며, 이는 R&D재정의 안

17) 국회예산정책처, 앞의 자료, 53면.

18) 강신택, 앞의 책, 152면.



정적 유지에 기여함을 뜻한다.

## 2. R&D재정의 효율적 운용

### (1) R&D재정의 총액계상제

R&D재정은 건설·토목 등의 조성행정과 달리, 재정을 투입한 정도의 결과와 성과가 나오지 않을 수 있다. 특히 기초과학분야나 우주·항공분야의 경우, 당장의 성과를 기대하고 국가의 예산을 투입하는 것은 적절하지 않을 것이다. 따라서 일반적인 예산 또는 계리를 통해서 R&D재정의 원활하고도 효율적인 운용을 기대하기 어려우므로 R&D재정의 효율성을 강화할 수 있는 대안적 재정제도 특히 그 중에서도 총액계상제의 도입을 검토할 필요가 있다.

#### ① 총액계상제의 의의

총액계상은 “예산편성단계에서 세부사업을 정하지 않고 총액규모만을 예산에 반영하는 것”을 의미한다. 구체적 세목을 정하지 않고 총액단위로 예산을 편성하는 이유는 세부사업별로 나누어 예산을 편성하는 것이 곤란하거나 예산수요자가 집행단계에서 수요를 정하는 것이 예산집행의 효율성을 제고할 수 있기 때문이다.<sup>19)</sup> 총액계상사업은 명확한 법적 근거 없이<sup>20)</sup> 구 「예산회계법 시행령」 제16조의<sup>21)</sup>에 따라 1994년도부터 도입되어 시행되었으나, 「국가재정법」 제정 당시 이에 대한 근거조항을 신설하였다.

「국가재정법」 제37조는 대상사업의 세부기준과 총 규모에 대한 제한비율을 시행령에 위임하고 있으며, 총액계상사업에 대한 사후통제의 강화를 위해 동

19) 국회예산정책처, 국가재정법 - 이해와 실제, 2012, 341면.

20) 구 「예산회계법」 제35조 제5항은 각 중앙관서의 장이 예산에 총액으로 계상된 사업으로서 대통령령이 정하는 사업에 대하여 예산배정 전에 사업시행계획을 수립하여 기획예산처장관과 협의하도록 규정하고 있었다. 이를 정부 측에서는 법률적 근거로 인용하고 있으나 예산배정 조항을 근거로 예산편성의 중요한 예외인 총액계상사업의 법적 근거로 보기에 무리가 있다고 보는 견해로는 국회예산정책처, 국가재정법, 2012, 341면을 참조.

21) 「예산회계법 시행령」 16-2에서 총액계상사업의 대상사업을 열거하고 있다.

사업의 집행실적을 각 부처가 기획재정부 장관에게 제출하도록 규정하고 있다.

총액계상사업은 「국가재정법」 제정 당시, 총액계상사업에 대한 법적 근거를 마련하면서 최소한의 대상 범위와 기준은 법률에서 명확히 정하여 행정부 재량의 범위가 구분별하게 확대되는 것을 경계하고자 하는 논의가 있었으나, 재정의 탄력적인 집행을 필요성을 이유로 총액계상 사업의 대상 등의 사항이 하위 법령에 위임되어 운용되고 있다.<sup>22)</sup>

## ② 「국가재정법」상 총액계상제도

「국가재정법」 제37조제1항은 “기획재정부장관은 대통령령이 정하는 사업으로서 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업의 경우에는 이를 총액으로 예산에 계상”할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 “총액계상사업의 총 규모는 매 회계연도 예산의 순계를 기준으로 대통령령이 정하는 비율을 초과할 수 없다” (제37조제2항)고 규정하고 있다.

「국가재정법」의 동 위임에 따른 동법 시행령의 규정(시행령 제12조 제1항)은 “법 제37조제1항에서 “대통령령이 정하는 사업”을 1. 도로보수 사업, 2. 도로안전 및 환경개선 사업, 3. 항만시설 유지보수 사업, 4. 수리시설 개보수 사업, 5. 수리부속지원 사업, 6. 문화재 보수정비 사업 그리고 7. 제1호부터 제6호까지의 사업 외의 대규모 투자 또는 보조사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업이라고 정하고 있다. 또한 동법 시행령 동조 제2항은 “대통령령이 정하는 비율”을 매 회계연도 예산순계 기준 100분의 3을 의미하는 것으로 규정하고 있다.<sup>23)</sup>

## ③ 국가R&D재정의 총액계상제도의 편입 필요성

### 가. 「국가재정법」과 재정효율성

「국가재정법」 제16조는 예산의 편성과 집행에 있어서의 법적 원칙을 제시하고 있다. 즉, ‘재정건전성의 확보’, ‘국민부담의 최소화’, ‘재정지출 및 조세지출의 성과제고’, ‘재정투명성 및 국민참여제고’ 그리고 ‘성(性)에 있어서의 재정

22) 국회예산정책처, 앞의 자료, 342면.

23) 양승우 외 5인, 과학기술 법령체계 현황 및 개편방안, 과학기술정책연구원, 2012, 169면.

평등의 확보'가 그 내용이다. 「국가재정법」은 예산의 편성·집행의 원칙으로서 '재정효율성'을 명시적으로 규정하고 있지 않지만, 동조 제2호가 요구하고 있는 '국민부담의 최소화' 그리고 제3호의 '재정지출 및 조세지출의 성과제고'는 재정효율성을 전제로 하거나 또는 재정효율성의 확보 없이는 달성하기 어려운 예산원칙이라 할 수 있다. 또한 무엇보다도 「국가재정법」 제1조는 이 법의 제정 목적을 "효율적이고 성과지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀"의 확립이라고 밝히고 있어, 동법 제16조의 예산원칙과는 별도로, 재정법상 일반원칙인 "재정효율성"은 우리의 「국가재정법」 전반의 해석원리로서 기능한다고 할 것이다. 따라서 「국가재정법」의 수범자인 기획재정부 등의 재정운용부서는 재정의 운용·관리·집행 등의 재정과정 전반에서 재정효율성의 실현을 추구하여야 한다.

#### 나. 국가R&D재정의 총액계상제로의 편입과 재정효율성

"재정효율성"은 재정의 투하액과 그에 따른 성과의 비율이 높을수록 재정효율성이 높다고 평가될 수 있다.<sup>24)</sup> 그러나 R&D재정 운용에 있어서의 효율성은 전술한 바와 같이, 재정투하액에 비례한 성과만을 강조할 경우, 자칫 단기간의 연구개발사업에 재정이 집중될 수 있으며, 또한 많은 경우 장기간의 성과를 목적으로 하고 중단기적으로는 성과를 기대하기 어려운 연구개발분야에는 재정지원이 축소될 수 있는 위험이 있게 된다. 이와 같이 재정운용의 형식적 효율성이 강조될 경우, 오히려 '국가연구개발사업의 지원과 장려'라는 R&D재정의 본질적 임무가 왜곡될 수 있으므로, R&D재정에 있어서의 효율성은 궁극적으로는 "연구개발사업의 효율적 진전"에 기여할 수 있도록 운용·집행되는 데 초점이 맞추어져야 할 것이다.

물론, 현행 「국가재정법」도 예산의 이·전용제도를 통해 어느 정도 '예산의 유연성'을 확보하고 있다. 그러나 우선, '예산전용'(법 제46조)의 경우, 시행령에서 정한 사항에 따라 기획재정부장관의 승인을 얻거나 승인을 얻지 않는 경우라 하더라도 기획재정부장관에 의한 특정 액수의 위임이 있어야 하며, '예산이

24) 국회예산정책처, 앞의 자료, 39면을 참조.

용'(법 제47조)의 경우에도 미리 예산으로써 국회의 의결을 받고 기획재정부장관의 승인을 얻거나 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서만 가능하다. 즉, 재정담당장관의 승인이나 구체적 위임이 있을 경우에만 예산의 이·전용이 가능하여 재정운용의 탄력성과 유연성은 매우 제한적이라 평가될 수 있다.

R&D사업의 경우, 일반 재정사업과는 달리, 연구개발사업의 진행과 진척 정도에 따라 필요한 연구수단·방향·기간이 더욱 구체화될 수 있으므로, R&D재정 또한 그에 맞추어 상당한 정도의 탄력적 운용이 요청된다. 즉, 일반재정사업의 경우 예산편성 시에 세목·세세목 단위까지 편성하여 예산요구가 이루어지고 있으나(「국가재정법시행령」 제7조), R&D사업 분야에서도 동일한 예산편성방식을 취할 경우, 연구개발의 진척에 따른 탄력적 재정지원이 어려워 질 수 있다. 따라서 R&D재정을 총액계상제로 편입하게 된다면, R&D사업에 대한 재정투자목표액만을 설정하고 그에 따라 세부적 재정집행 및 운용은 연구개발사업의 진행에 맞게 탄력적으로 집행할 수 있어, 오히려 R&D사업의 효율적 진행을 제고할 수 있을 것이다. 그렇게 함으로써, 예산편성에 따른 연구개발사업의 수행이 아닌, 연구개발사업의 수행에 적합한 재정운용의 확보가 가능하게 될 것이다.

#### ④ 총액계상제 편입에 따른 재정통제

##### 가. 총액계상제와 「국가회계법」에 따른 결산통제

총액계상제로의 편입은 R&D재정운용에 있어서 상기와 같은 장점을 가지고 있으나, 이는 동시에 예산편성 단계에 있어서의 재정통제의 후퇴라는 결과를 수반하므로, 결산과정에 있어서의 법제도적 보완이 필요하게 된다. 우리 「국가재정법」도 사업내용과 무관하게 총액계상사업의 총규모를 매 회계연도 예산순계 기준 3%를 초과할 수 없도록 하고 있고(법 제37조제2항, 동법 시행령 제12조제2항), 세부집행실적을 회계연도 종료 후 3개월 이내에 기획재정부장관에게 제출하도록 하고 있으며(법 제37조제3항), 또한 총액계상사업의 세부사업시행계획과 세부집행실적을 국회예산결산특별위원회에 제출하도록 규정(법, 제37조제4항)하고 있다. 이는 예산편성에서의 자율성은 보장하되, 결산의 경우, 「국가재정법」 제59조 및 「국가회계법」 제15조 그리고 「국가회계법 시행

령」 제4조에 따른 일반 재정에서의 결산과 동일한 수준의 결산과 더불어 별도의 집행내역서를 요구하여 R&D재정 운용의 사후적 통제를 강화하고 있다.

#### 나. 총액계상제와 성과평가관리법에 따른 성과통제

동시에 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」(이하 “성과평가관리법”이라 한다)은 성과평가의 결과를 미래창조과학부장관으로 하여금 연구개발사업에 대한 예산의 조정 및 배분에 반영하도록 하고 있어(법 제10조제1항), 결산의 세부내역의 보고뿐만 아니라 성과평가를 통한 환류(feed back)가 가능하도록 하고 있다. 따라서 R&D재정의 총액계상제로의 편입이 실현된다 하더라도, 결산에 따른 계수통제 그리고 성과평가에 의한 성과통제가 이루어지므로 전반적 재정통제의 흠결은 예상되지 않는다고 평가될 수 있다.

#### 다. 성과평가 환류의 객관성 확보

다만, 성과평가관리법에 따른 성과평가의 환류책임자가 R&D사업의 핵심적 주체인 미래창조과학부장관임에 따라, 성과평가의 환류에 따른 예산배분·조정 의 객관성 확보가 쉽지 않을 수 있으므로, 성과평가의 결과를 기획재정부장관 과 국회에 제출하도록 하는 것이 적절하다.<sup>25)</sup> 이 경우, 국회에의 성과평가결과 제출은 예산배분·조정의 ‘직접적 환류’를 위한 것이라기보다는 국회의 사후적 재정통제를 효과적으로 수행하여 ‘간접적 환류’가 발생할 수 있도록 하기 위한 것이다.

## (2) R&D사업에 대한 예비타당성

### ① 예비타당성조사제도의 의의와 과정

예비타당성조사는 “대규모 신규사업에 대한 사전 타당성 검증·평가를 통해 재정사업의 신규투자를 투명하고 공정하게 결정함으로써 예산낭비를 방지하

25) 양승우 외 5인, 앞의 자료, 172면.

고 재정운용의 효율성을 제고하기 위한 제도”이다.<sup>26)</sup>

「국가재정법」은 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업이 총사업비 500억 원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규사업일 경우, 예비타당성조사 대상사업에 해당됨을 명문으로 규정하고 있다(제38조). 예비타당성조사제도는 대규모 국가재정이 투입되는 사업에 대해 사업확정 이전에 그 실시의 타당성을 경제적·정책적 측면에서 분석·검토 하기 위한 것으로서, 기획재정부장관의 의뢰(「국가재정법 시행령」 제13조제6항)에 의해 국가연구개발사업의 경우, ‘한국과학기술기획평가원(KISTEP)’이 수행한다(「예비타당성조사 운용지침」 제28조제1항)<sup>27)</sup>.

이 때, 중앙행정기관의 장이 예비타당성조사 대상사업 선정을 신청한 R&D 사업에 대해서는 예비타당성조사 대상사업선정 전에 미래창조과학부장관은 국가연구개발사업의 기술성을 평가하여 적합 여부에 관한 의견을 기획재정부 장관에게 제출할 수 있다(「과학기술기본법 시행령」 제12조의3제1항). 현재의 예비타당성조사 추진과정은 「과학기술기본법」상의 ‘국가과학기술심의회’가 조사·분석·평가(제9조제2항제7호)하여, 예산의 배분 및 조정(제9조제2항제5호)이 이루어진 국가연구개발사업을 예산규모가 크다 하여 다시 미래창조과학부장관의 기술성평가와 함께 기획재정부장관이 그 타당성을 조사하는 절차로 이루어져 있다. 또한 예비타당성조사의 결과는 요약되어 국회 소관 상임위원회와 예결산특별위원회에 제출되어 국회의 예산안심의를 통한 재정통제의 대상이 된다(「국가재정법」 제38조제1항).

## ② R&D사업에 대한 예비타당성조사의 문제점

### 가. 예비타당성조사 주체의 문제

이와 같이 예비타당성조사 대상사업은 이중삼중의 조사와 통제의 대상이

26) 국회예산정책처, 앞의 자료, 351면.

27) 제28조(예비타당성조사 수행기관) ①예비타당성조사는 기획재정부장관의 요청에 의해 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터(PIMAC)에서 총괄하여 수행하며, 국가연구개발사업의 경우에는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 총괄하여 수행한다. 다만, 기획재정부장관은 효율적인 조사를 위해 필요한 경우 예비타당성조사 수행기관을 변경하거나 추가로 지정할 수 있다.

되고 있는 바, R&D재정의 특수성인 비긴박성(非緊迫性)의 측면을 고려했을 때, 다른 정책사안의 재정수요가 많을 경우, 국가과학기술정책부처가 아닌 재정정책부처의 정책적 판단에 따라 예비타당성이 명분이 되어 후순위사업으로 밀리든지 아니면, 부적합으로 판정을 받게 될 위험이 존재하게 된다.

물론, 현재의 「예비타당성조사 운용지침」은 '순수 R&D사업'일 경우 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 예비타당성을 수행한다고 규정하고 있으나, 이 규정은 내부지침인 행정규칙으로서 필요에 따라 바뀔 가능성이 잠재되어 있다. 또한 KISTEP 수행 대상사업이 '순수 R&D사업'에 국한되어 있으므로, 건설·토목사업이 수반된 R&D사업일 경우, 연구개발정책 비전문 국책연구원인 한국개발연구원(KDI)이 예비타당성조사를 수행하게 되어 마찬가지로 그 적절성에 의문이 제기 된다.

그리고 KISTEP이 예비타당성조사를 수행하는 경우에도, 사실상 조사주체와 과정이 동일한 평가가 중복된다고 할 수 있는데, 왜냐하면 「과학기술기본법」에 의한 KISTEP의 주요 업무 중 하나가 '국가과학기술심의회가 심의하는 국가연구개발사업 예산의 배분·조정에 대한 지원(제20조제4항제2호)'이기 때문이다. 즉, 최초 '국가과학기술심의회'가 KISTEP의 업무지원을 받아 예산 배분·조정을 실시한 국가연구개발사업-예산규모 500억원 이상인 순수 R&D사업인 경우라면-을 재차 KISTEP으로부터 예비타당성을 검토 받게 하는 상황이 발생하게 된다. KISTEP은 다른 결론을 내리기 어려울 것이며, 결국 무익한 과정만 반복하는 결과가 될 것이다.

#### 나. 동일 R&D대상사업의 중복 검토

또한 1차적으로 국가연구개발사업의 조사·분석·평가와 이를 통한 예산의 배분·조정을 담당하는 '국가과학기술심의회'의 구성은 위원장인 국무총리를 비롯해(「과학기술기본법」 제9조의2) 기획재정부장관, 미래창조과학부장관 그리고 심의회 상정 안건과 관련 있다고 위원장이 인정하는 중앙행정기관의 장 등으로 구성(「과학기술기본법 시행령」 제9조의2제1항)되어<sup>28)</sup>, 국가연구개발정책

28) 제9조의2(심의회)의 구성 ① 법 제9조의2제2항제1호에서 "대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장 및 정무직 공무원"이란 기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 교육부장관,

총괄부처·재무부처·개별 소관부처·국무조정실 등의 관련 부처가 망라되어 참여하고 있음을 알 수 있다. 따라서 국가과학기술심의회는 최초 국가연구개발사업의 기획단계에서부터 관련 부처가 정책적·경제적으로 심의·결정할 수 있는 제도적 기구이므로 굳이 예비타당성조사제도를 거듭 거치게 하여, 중복·과잉 통제의 규제가 필요한지는 의문이다. 특히, 「과학기술기본법」은 제12조의2 제5항제5호에서 이미 국가연구개발 예산편성 시, “대형 국가연구개발사업의 투자적정성, 중점추진방향 및 개선방향” 등에 대해 검토하여 심의회의 심의를 거쳐 기획재정부장관에게 제출하도록 규정하고 있어, 예비타당성제도가 아니라도 국가과학기술심의회가 대형 국가연구개발사업사업에 대한 적정성을 통제할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다.

만약, 총액계상제가 R&D재정 부분에 도입된다면, R&D부분에 있어서 예비타당성제도는 그 취지가 상반되므로 양립하기 어려울 것이다. 총액계상제가 사전통제를 완화하여 R&D재정의 실질적 효율성을 강화하는 취지라면 예비타당성제도는 오히려 사전통제의 강화를 통해 예산의 낭비를 방지하여 궁극적으로는 재정건전성을 강화하고자 하는 데 그 취지가 있기 때문이다.

결국, 도입취지에도 불구하고, 현행 법제 하에서의 예비타당성제도는 주체·절차·내용면에서 중복되는 측면이 있어, 현재의 예비타당성제도에서 조사·분석하는 내용들을 최초 R&D사업의 기획단계인 국가과학기술심의회에서의 논의에서 다루도록 하는 것이 궁극적으로 R&D사업의 효율적 수행에 더욱 기여할 것이다.

#### IV. 마치며

국가연구개발사업의 중요성은 재론할 필요가 없다. 그러나 R&D사업이 가지는 내재적 속성, 특히 성과도출의 비즉시성과 비긴박성은 R&D사업 수행의

---

국방부장관, 안전행정부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 국무조정실장 및 심의회에 상정되는 안건과 관련이 있다고 위원장이 인정하는 중앙행정기관의 장을 말한다.



중요한 요소인 R&D재정에도 그대로 투영되어 재정의 안정적 확보가 관건이 된다.

이와 관련하여 예산편성단계에서 세부사업을 정하지 않고 총액규모만을 예산에 반영할 수 있도록 R&D재정에 '총액계상제'의 도입을 전향적으로 고려할 필요가 있다. 이에 따른 재정통제는 이미 다른 재정사업분야에서 실시하는 총액계상의 경우 사후통제를 위주로 성과통제와 결산통제가 정비되어 있으므로, R&D재정에 총액계상제를 도입하여도 「국가재정법」상의 재정원칙들에 대한 침해는 없을 것으로 판단된다. 총액계상제의 도입은 R&D재정의 효율적 운용에도 기여하는데, R&D사업이 가지는 속성상 다른 재정사업과는 달리, 연구개발사업의 진행과 진척정도에 따라 연구사업의 내용이 변경될 수 있으므로, 연구개발의 진척에 따른 탄력적 재정지원이 가능하여 실질적 재정효율성의 강화를 기대할 수 있게 된다. 다만, 성과평가에 있어서 그 환류가 미래창조과학부장관에게만 이루어지므로 성과평가환류의 객관성 확보를 위해 재정주무부서인 기획재정부와 사후통제의 주체가 되는 국회에게도 성과평가의 결과를 제출하도록 하는 것이 적절할 것이다.

또한, R&D재정의 재원은 각 사업부서가 관리하는 일반예산과, 특별회계 그리고 국가의 공공기금으로 형성되어 있다. R&D재원의 다양성은 「국가재정법」상의 재정원칙인 '재정투명성'의 측면에서는 바람직하지 않으므로, 국가R&D재정의 전모를 개관할 수 있는 R&D특별회계를 신설하여 국가R&D재정의 쏠과정을 투명하게 통제하고 더불어 국가R&D재정의 안정적 운용을 추구하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강신태, 재무행정론-예산과정을 중심으로-, 박영사, 2006.  
 과학기술정책연구원, 정부 R&D 예산배분·조정 체계 및 주요 이슈, 2010년 세미나 발표자료.  
 국가과학기술위원회·한국과학기술기획평가원, 국가연구개발사업의 관리 등에

- 관한 규정해설서, 2012.
- 국회예산정책처, 국가재정법 - 이해와 실제, 2012.
- \_\_\_\_\_, 2013년도 대한민국 재정, 2013
- \_\_\_\_\_, 한눈에 보는 대한민국 재정 2014.
- 미래창조과학부, 제3차 과학기술기본계획, 2013.
- 양승우 외 5인, 과학기술 법령체계 현황 및 개편방안, 과학기술정책연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_, 국가연구개발사업 관련 별도 법률 제정방안, 과학기술정책연구원, 2013.
- 오준근, 국가연구개발사업 시스템 구축과 법제정비, 한국법제연구원, 2000.

[Zusammenfassung]

## Die finanzrechtliche Überlegung über den Streitpunkt der staatlichen R & D-Finanz

Kang, Joo-young

*Professor, Jeju National University Law School*

Yang, Seung-Woo

*Ph.D in Law, Science and Technology Policy Institute*

Die staatliche R&D-Finanz hat die Eigenheit, die von den staatlichen R&D-Aktivität widerspiegelt wird. D.h. sind Träger der staatlichen R&D-Finanz nicht nur der 'Minister of Science, ICT and Future Planning' sondern auch mehreren Ministerien, die die staatlichen R&D-Aktivitäten leisten. Und auch die staatliche R&D-Finanz muss manchmal langfristig investiert werden,

da z.B. die Grundlagenforschung das erfolgreiche Ergebnis nicht immer im kurzfristigen Zeitraum erwarten kann.

Die Charakteristiken der staatlichen R&D-Finanz benötigen die Verstärkung der stabilen bzw. effizienteren der Wirtschaftung der staatliche R&D-Finanz. Daher ist das Top-Downbudgetsystem nötig einzuführen.

Und dazu noch muss die staatliche R&D-Finanz durch das Sonderkonto extra verwaltet werden, das sich von dem Allgemeinkonto unterscheidet. Damit kann die Transparenz der staatlichen R&D-Finanz verstärkt werden, dadurch der Finanzkontroller z.B. das Parlament die allen Finanzquellen der staatlichen R&D-Finanz überblicken kann.

**Schlüsselwörter** : die staatlichen R&D-Finanz, die Charakteristiken der staatlichen R&D-Finanz, das Top-Downbudgetsystem, die Transparenz der Finanz, Finanzkontroll.