

정부출연연구기관 감사제도의 비교 분석과 함의: 독일, 영국과의 비교를 중심으로

A Comparative Analysis of the Audit and Inspection System on the
Government Funded Institutes in German, UK, and Korea

손 지 은(Ji-Eun Sohn)* · 박 석 희(Saukhee Park)**

ABSTRACT

The purpose of this study is to comparatively analyze the characteristics of the audit and inspection system on the government funded institutes between German, UK, and Korea. It explores differences of internal and external audit & inspection system separately between three countries. Especially, this article focuses on the audit and inspection for both the personnel management and budget & accounting management of government funded institutes. And, it gives out, based on this analysis, the academic and practical implications for the institutional revision in Korea. The direction for revision of audit and inspection system on the government funded institutes is discussed in the perspective of the desirable corporate governance on the public agencies.

Key Words: 정부출연연구기관(Government Funded Institutes), 감사제도(Audit and Inspection System), 지배구조(Corporate Governance), 자체감사(Internal Audit System), 외부감사(External Audit System)

I. 서 론

국가 연구개발(R&D)사업이 지속적으로 확대되고, 연구개발분야에 대한 재정지출도 점차 증가하는 상황에서 정부출연연구기관 운영의 투명성·책임성에 대한 사회적 요구가 확산되고 있다. 정부의 연구개발투자는 매년 지속적으로 성장하여, 2010년에는 전년 대비 11.4% 증가한 13조 7천억원을 차지하였다. 이에 따라 국가연구개발사업의 핵심적 기능을 수행하고 있는 정부출연연구기관의 연구역량을 강화하는 동시에 연구비 집행의 투명성을 제고할 필요성이 강조되고 있다. 이에 따라 정부출연연구기관에 대한 정부의

* (제1저자) 서울대학교 행정대학원 박사과정(dms0963@snu.ac.kr)

** (교신저자) 가톨릭대학교 행정학과 조교수(nice113@catholic.ac.kr)

감독책임을 강화하고, 예산의 투명성을 제고함과 동시에 내·외부 감사체계를 정비함으로써 정부출연연구기관의 부정이나 운영상의 오류를 사전에 방지할 필요가 있다. 특히 연구개발사업의 융·복합화, 대형화 등 환경변화에 따라 정부출연연구기관 운영의 효율화를 위한 새로운 감사 패러다임의 정립이 요구된다.

이와 관련하여 정부출연연구기관의 지배구조나 운영체제에 대한 연구들에 의하면 독일, 영국 등에서는 정부출연연구기관들이 상당한 정도의 자율성을 갖고 자체운영규정과 감사시스템을 중심으로 운영되는 것으로 파악되고 있다. 이에 반해 우리나라의 경우 정부출연연구기관 감사제도에 있어서 몇 가지 문제점이 상존하고 있는 것으로 지적되고 있다. 먼저 자체감사기구의 독립성 문제를 들 수 있다. 구체적으로, 유관부처나 국회 등에 의한 외부감사 중심으로 이루어지고 있어 여전히 자체감사기구의 자율성이 미약하다는 것이다. 또한 감사인력의 순환보직 임명, 교육과 인센티브 미흡 등 인사제도 상의 제약으로 인해 전문성이 저해될 수 있다는 점도 지적되고 있다. 이 외에도 유관기관들의 감사기구 간에 공조가 미약하다는 점과 함께 특히 감사기구들 간 합리적인 역할분담기준이 마련되지 못한 점도 정부출연연구기관 감사제도의 한계로 거론되고 있다.

최근 이러한 문제점을 해결하고 공공감사체계를 재정립하기 위해 2010년 3월 22일에 ‘공공감사에 관한 법률’을 제정하여 중앙행정기관, 지방자치단체는 물론 정부출연연구기관을 포함한 공공기관 자체감사기구의 운영 등에 관한 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 내부통제체도를 내실화하고, 기관 운영의 적정성 및 책임성을 확보할 수 있도록 하였다. 이에 따라 정부출연연구기관들은 자체감사기구를 설치해야 하고, 자체감사기구의 독립성을 최대한 인정하여 자체감사 기능을 강화하도록 하였다. 그러나 정부출연연구기관 감사제도가 위와 같은 규정에 부합하여 효과적으로 운영될 수 있기 위해서는 감사제도 운영실태에 대한 체계적인 분석과 외국사례와의 비교를 통해 개선방안에 대한 지속적인 논의가 요구된다.

감사제도는 공공기관 지배구조의 중요한 축을 형성하고 있기 때문에 정부출연연구기관 감사제도 역시 공공기관 지배구조의 지향가치인 투명성, 자율성, 책임성이 강조될 수 있어야 한다(한국조세연구원, 2010). 이는 관련 법률뿐 아니라 OECD의 공공기관 지배구조 관련 지침에서도 강조되고 있는 이념으로서, 이러한 측면에서 볼 때 정부출연연구기관 감사제도는 기관 운영의 투명성과 자율성을 제고하고, 성과책임을 확보할 수 있는 방향으로 개선되어야 할 것이다.¹⁾ 이에 따라 본 논문에서는 공공감사에 대한 이론적 논의를 토대로 비교제도론적 관점에서 영국과 독일과의 비교를 통해 우리나라 과학기술분야 정부출연연구기관 감사제도의 실태를 분석하고, 시사점을 제시하였다. 특히 우리나라 정부출연연구기관의 경우 인사분야, 예산 및 회계분야에 대 심층적인 분석을 위해 일부 정부출연연구기관의 내부규정을 확보하여 분석에 활용하였다.

1) 정부출연연구기관 감사제도 등에 대한 선행연구들을 보면 외부감사와 자체감사의 구분을 체계화하고, 테마감사, 기관간 협동감사, 자체감사기구의 전문화와 독립성 제고, 비상임감사제도의 개선 등이 논의되어 왔다(과학기술정책연구원, 2005; 정범구, 2007; 송동섭, 2008).

II. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 이론적 논의

1) 공공감사의 의의

공공부문 감사는 주로 예산집행, 인허가, 지도단속 등 개별 업무의 적법성이나 당·부당을 미시적인 관점에서 검토하는 것이 주된 역할이었다. 그러나 국가재정규모가 증가하고, 국가의 정책기능이 다양해지고 있어 올바른 정책결정과 집행을 위해 공공부문에서 감사의 역할이 증대되고, 그 중요성도 보다 증가하고 있다. 이에 감사원(2010)은 공공감사를 ‘기왕에 이루어진 타인의 업무나 행위를 비판적으로 관찰하여 그 적부·정부·당부를 비판하는 하는 것’으로 광범위하게 정의하고 있다. 또한 국회 및 국민감사 청구제도가 도입되면서 주요 정책 등에 대한 감사수요도 점차 증가하고 있고, 더욱이 2010년에는 공공부문 감사를 포괄적으로 규정한 ‘공공감사에 관한 법률’이 제정되어 공공부문 운영에 감사의 역할범위가 보다 확대될 것으로 기대되고 있다.²⁾

이에 따라 공공감사의 역할이 회계책임성 확보 및 부정방지 등 통제체제 확립을 넘어 자원의 합리적 이용 및 사업성과 확보, 중요 정책정보제공, 정책결정능력 향상 등을 통한 공적책임성(public accountability) 제고로 확대되고 있는 추세에 있다. 우리나라 감사운영방식의 변화과정을 보면 1960년대 초반에는 회계 및 직무상의 위법 또는 불법 행위 적발에 집중하였고, 1960년대 후반 들어 경제개발계획이 본격적으로 실시됨에 따라 일반적인 회계감사와 특정사업에 대한 감사를 실시하였다. 1970년대부터 1980년대 초반까지는 특정업무를 선정하여 업무흐름에 따라 상급기관부터 하급집행기관까지 모든 기관을 감사하는 계통감사를 도입하였다. 또한 1980년대 중반 이후 효율성 감사와 함께 정책감사라는 용어가 사용되었고, 계통감사와 특정감사를 특별감사로 통합하였으며, 1990년대 중반 이후에는 시범적으로 성과감사제도를 도입하기 시작하였다(이미영·이영범, 2009). 이와 같이 공공감사는 합법성 감사의 범위를 넘어서 정부의 중요 정책·사업·업무에 대한 상시모니터링을 통해 문제점을 체계적으로 진단하여 개선책을 제시하는 ‘시스템 감사’로 발전하였다.

2) 정부출연연구기관 감사의 의의

2) 이러한 흐름 속에서 우리나라는 1999년 8월 28일에 감사원, 자체감사기구 및 공공부문 감사를 담당한 회계법인 등 모든 감사인에게 적용되는 공공감사기준을 마련하였다. 동 기준에 의하면 공공감사의 목적은 감사대상기관의 회계를 검사·감독하고 그 사무와 소속직원의 직무를 감찰함으로써 공공부문의 성과를 제고하고 공공정보의 이용자를 지원하는데 있다.

정부출연연구기관 감사의 의의는 크게 비영리조직으로서의 위상과 연구개발조직으로서의 위상으로 구분하여 논의할 수 있다(이민형, 2001). 정부출연연구기관은 비영리기관으로 민간기업이 제공하지 못하는 연구성과를 공급함으로써 국가의 산업기술을 고도화하는데 설립목적이 있다. 이로 인해 발생하는 정부출연연구기관의 조직적 특성과 감사의 관계는 다음과 같다. 첫째, 비영리조직으로서 정부출연연구기관은 공공복리의 증진이라는 비가시적인 목적을 추구하기 때문에 그 성과를 객관적으로 측정·평가하기 어렵다. 더욱이 연구개발투자의 성과는 대부분 장기에 걸쳐 나타나기 때문에 그 결과를 계량화하는데 제약이 많아 질적인 내용을 중심으로 성과를 평가하는 경우가 많다. 그러나 질적인 성과평가는 객관성의 문제로 인해 결과평가보다는 과정중심의 관리로 운영될 가능성이 높다. 이에 따라 정부출연연구기관에 대한 감사는 성과중심의 감사를 지향해야 함에도 불구하고 일정한 한계를 지니고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 비영리조직인 정부출연연구기관에 대해서는 ‘주인’의 개념이 미약하다. 정부출연연구기관은 연구회, 교육과학기술부, 지식경제부 등 상위기관 또는 감독관청의 감독을 받고, 국회의 국정감사를 받는다. 그러나 본질적인 주인으로서의 국민의 직접적인 영향을 받지 않기 때문에 감독과 감사에 주인의 입장이 직접적으로 전달되지 못하는 한계가 존재할 수밖에 없다. 이를 보완하기 위해서는 전략과 목표를 제시하고 성과에 대한 객관적인 평가를 통해 감독이 이루어져야 하나, 연구개발사업이 지닌 특성들로 인해 성과를 측정하기 어려운 문제가 있으며, 이에 따라 정부출연연구기관에 대한 감사는 법령과 규정의 준수를 강조하는 특징을 보일 수 있다.

다음 연구개발조직의 특성과 감사의 관계를 보면 연구개발조직은 일반 조직과는 달리 고도의 창의성과 전문성을 요구하는 활동을 수행한다. 이러한 조직을 엄격하게 관리·통제할 경우 창의성과 자율성이 제약되어 연구개발성과에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 이에 따라 표준운영절차(SOP)에 따라 관리되는 여타 공공조직이나 민간조직과 달리 연구개발조직에 대해서는 창의성과 자율성 제고가 또 다른 긴장요인으로 작용하게 된다. 즉, 정부출연연구기관에 창의성, 전문성, 자율성을 보장해주는 만큼 정부출연연구기관과 감독기관 사이의 정보비대칭성 증가로 인해 외부통제가 제대로 작동되기 어려운 문제가 있다. 따라서 정부출연연구기관 통제에 있어서는 구성원의 전문직업적 소양 및 자율성에 기초한 내부감사가 보다 발전될 필요성이 있다. 이러한 측면에서 2010년부터 시행되고 있는 공공감사에 관한 법률에서 자체감사의 중요성을 강조하고, 감사원의 역할을 자체감사가 효과적으로 이루어질 수 있도록 지원하는 쪽으로 방향을 설정한 것은 정부출연연구기관의 경우에 있어 중요한 의미를 지니게 된다.

우리나라 ‘과학기술분야 정부출연연구소 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’에 의한 과학기술분야 정부출연연구기관은 2010년 4월 1일 현재 총 20개에 이르고 있다. 이들 기관은 동법 제18조 제1항에 의하면 연구기관을 지원·육성하고 체계적으로 관리하기 위하여 연구분야별로 설립된 연구회를 통해 관리되고 있는데, 2009년 이후 연구회 통합으로 2010년에는 기초기술분야의 기초기술연구회(교육기술과학부 소관)와 산업기술

분야의 산업기술연구회(지식경제부 소관)에 각각 10개의 정부출연연구기관이 소속되어 있다. 이와 함께 교육과학기술부의 직할로 운영되는 정부출연연구소로 한국과학기술원 등 8개 기관이 운영되고 있다.

<표 1> 우리나라 과학기술분야 정부출연연구기관 현황

기초기술연구회(교과부 소관)	산업기술연구회(지경부 소관)	교육과학기술부 직할
<ul style="list-style-type: none"> -한국과학기술연구원 -한국기초과학지원연구원 (국가핵융합연구소, 국가수리과학연구소) -한국천문연구원 -한국생명공학연구원 -한국과학기술정보연구원 -한국한의학연구원 -한국표준과학연구원 -한국해양연구원 (극지연구소) -한국항공우주연구원 -한국원자력연구원 	<ul style="list-style-type: none"> -한국식품연구원 -한국지질자원연구원 -한국기계연구원 (재료연구소) -한국에너지기술연구원 -한국전기연구원 -한국화학연구원 (안전성평가연구소) -한국생산기술연구원 -한국전자통신연구원 (국가보안기술연구소) -한국건설기술연구원 -한국철도기술연구원 	<ul style="list-style-type: none"> -한국과학기술원 (고등과학원) -광주과학기술원 -대구경북과학기술원 -한국원자력통제기술원 -한국원자력의학원 -한국과학기술기획평가원 -한국연구재단 -과학기술연합대학원대학교

자료: 교육과학기술부(2009)를 기초로 2010년 기준으로 작성.

2. 선행연구 검토

감사 혹은 감사제도에 대한 국내 연구들은 감사대상기관의 유형과 특성, 연구자의 이론적 관심과 정향, 논의의 초점 등에 따라 여러 학문분야에서 다양한 범주의 연구가 이루어져 왔다. 특히 본 연구와 관련하여 국가 간 비교론적 관점에서 외국 감사제도와 의 비교를 통해 우리나라 감사제도의 특성을 분석하고 개선방향을 논의한 연구들을 보면 행정학은 물론 법학, 경영학 등 인접 학문분야에서도 많은 연구들이 수행되었다. 그런데 법학이나 경영학 등 인접 분야에서의 연구들은 주로 각 국가들의 회사법, 상법 등에 나타난 민간기업을 대상으로 한 감사제도를 분석하고 있고, 공공조직에 대한 감사제도를 분석한 연구는 찾기 어렵다.³⁾ 이 밖에도 사회복지법인, 비영리조직, 대학 등 고등교육기관 등에 대한 감사제도를 분석한 연구들도 일부 이루어져 왔으나 선행연구들은 주로 민간기업에 대한 감사제도를 논의하고 있다.

가령 김홍수(2009)는 미국 감사위원회를 대상으로 구성원의 독립성 등 감사기구의 위상문제에 대해 논의하였고, 최완진(2009)은 미국, 일본, 독일, 영국, 한국을 대상으로

3) 저자들이 국내 온라인 학술지 검색사이트인 한국학술정보(주) 홈페이지에서 2003년~2010년 까지 최근 8년 동안 출간된 학술지 논문 및 학술대회 발표논문에 한정하여 검색한 결과다.

주식회사 등 민간기업에 대한 감사제도를 비교하여 시사점을 제시하였으며, 박세화(2008)는 일본의 주식회사에 대한 내부통제제도의 특성을 분석하면서 감사제도를 분석하였고, 손영화(2008)는 미국 기업개혁법(The Sarbanes-Oxley Act)에 제시된 회사 지배구조를 분석하면서 민간기업에 대한 감사제도를 분석하였다. 김동하·최병헌(2007)은 중국을 대상으로 신심계법(新審計法)에 제시된 중국 민간기업에 대한 심계제도의 특징과 정책적 함의를 논의하였고, 송석언(2007)은 영국을 대상으로 영국회사법에 제시된 회계감사(조사)제도에 관해 분석하였다.

이 밖에 황해두·오세경(2007)은 유럽증권거래소(Euronext)의 경우와 비교한 한국증권선물거래소(KRX)의 내부감사제도의 특성을 분석하여 기업의 사회적 책임 관점에서 발전방향을 제시하였고, 김성문(2006)은 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일을 대상으로 민간기업에 대한 감사위원회제도의 입법동향을 분석한 바 있으며, 김병호(2006)는 한국과 미국을 대상으로 기업의 감사위원회와 사외이사 등 이사회제도의 차이가 기업재무보고 행태에 미치는 영향을 실증적으로 비교 연구하였다. 신동령(2003)은 한국과 일본을 대상으로 기업지배구조 관련 제도의 변화를 논의하면서 민간기업에 대한 감사제도의 변화과정을 비교 연구하였다. 이와 같이 법학, 경영학 등 인접 학문분야에서의 연구들에서는 정부부처, 공기업 혹은 정부출연연구기관 등과 같이 공공기관 감사제도에 대한 분석은 거의 이루어지지 않고 있는 상황이다.

한편, 행정학 분야에서의 연구는 대부분 연구회체제의 문제점 및 기능조정에 관한 연구(이석희, 2004; 정선양, 2005; 홍사균 외, 2006; 조성재, 2007), 영국·독일·프랑스와 같은 과학기술 선진국들의 정부출연연구기관 지원 시스템 및 운영 현황에 대한 연구(김성수, 2000; 이공래, 2000, 2007; 이찬구, 2002; 정선양, 2003; 주경복, 2006)가 가장 많이 이루어졌다. 이후에는 과학기술분야 정부출연연구기관과 해당 연구회, 주무부처 간 거버넌스를 강조하는 연구들도(성지은, 2005; 한국과학기술기획평가원, 2005; 권기창·배귀희, 2006; 이병민, 2007) 활발하게 이루어졌다. 이에 반하여 정부출연연구기관 감사제도를 대상으로 비교론적으로 분석한 연구는 거의 발견되지 않는다.

일부 유사한 연구로는 세계 여러 나라 감사원의 형성 배경, 역사, 조직체계 및 미션 등을 비교한 김명수(2009)의 연구 외에 영국 신노동당 정부 하에서 지방정부에 대한 중앙정부의 성과평가제도를 분석하면서 감사제도를 논의한 임채호(2008)의 연구 등을 확인할 수 있다. 이 밖에도 주로 우리나라 지방자치단체 감사제도(허훈, 2003; 김필두, 2004; 정세욱, 2004; 송건섭·서보강, 2008 등), 국회 국정감사제도(김영조, 2005; 민형동·주성진, 2010 등), 공기업 등 공공기관에 대한 감사제도(이상철, 2003; 여은정·이영한, 2007; 조택, 2007; 김판석 외, 2008; 박홍엽, 2008 등)의 특성을 분석하고 규범론적 관점에서 개선방안을 제시하는 연구들을 많이 확인할 수 있고, 또한 감사제도와 평가제도의 비교를 통한 연계방안 등을 제시한 연구도 찾아볼 수 있다(이미영·이영범, 2009; 제갈돈·심광호, 2010 등).

3. 분석의 초점과 방법

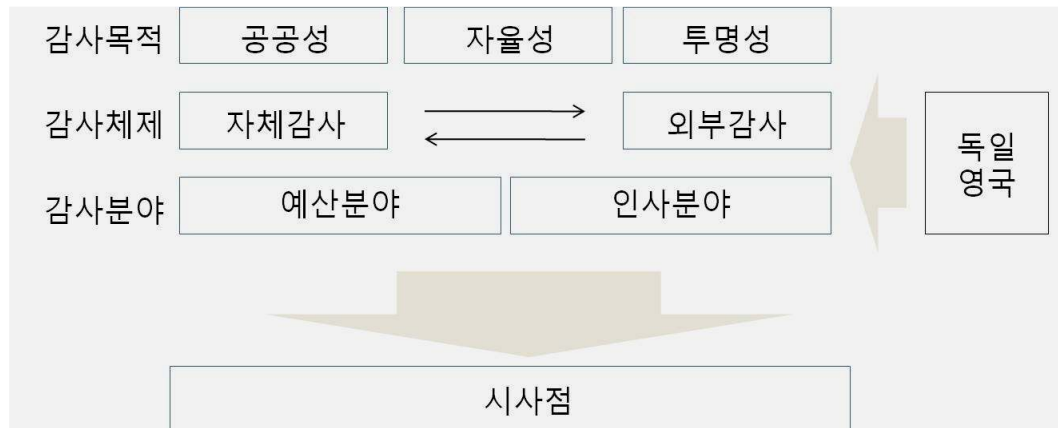
최근 ‘공공감사에 관한 법률’의 제정을 계기로 정부부처, 지방자치단체는 물론 공기업, 준정부기관, 정부출연연구기관 등 공공기관에 대한 감사제도에 대한 연구의 중요성은 더욱 높아지고 있다. 이러한 경향을 고려해 볼 때 행정학 분야에서 공공기관에 대한 감사제도를 국가 간 비교론적 관점에서 분석하고, 이를 토대로 우리나라에 대한 제도적 시사점을 제시하는 연구는 매우 시의적절하다고 할 수 있다. 과학기술분야에 대한 공공부분의 총투자규모가 해마다 큰 폭으로 증가하고 있는 점과 과학기술분야의 거버넌스 체계가 변화되고 있는 상황을 고려해 볼 때 정부출연연구기관 운영에 있어서 투명성, 독립성 및 책임성 제고를 위해서는 감사제도에 대한 연구가 시급한 시점이다. 특히 국가 총 R&D투자 중 정부투자규모가 2007년 기준 108억5400만달러로 OECD국가 중 7위를 차지하고(파이낸셜뉴스, 2010.8.11), 연구개발사업이 점차 대형화·복합화되는 상황에서 정부출연연구기관 감사제도에 대한 연구는 정부출연연구기관은 물론 우리나라 공공기관 전체의 감사제도 개선에 있어서도 시사하는 바가 작지 않다고 할 수 있다.

본 연구는 크게 세 가지 차원에서 이루어졌다. 첫째, 우리나라 정부출연연구기관에 대한 감사제도의 현황을 분석하였다. 이를 위해 정부출연연구기관 감사제도를 크게 외부감사와 자체감사로 구분하여 분석하였는데, 특히 인사분야, 예산 및 회계분야에서의 자체감사 운영실태를 분석하기 위해 과학기술계 정부출연연구기관 중 일부 기관들을 선정하여 이 두 분야에서의 기관내부규정들을 입수하여 문헌분석을 실시하였다. 둘째, 독일과 영국의 정부출연연구기관에 대한 감사제도 운영실태를 분석하였다. 이를 위해 두 국가에 있어서 최고회계감사원, 주무부처, 소관 연구회, 개별 연구기관들의 감사관련 규정, 보고서들을 온라인은 물론 오프라인에서 입수하여 관련 문헌에 대한 분석을 실시하였다. 마지막으로 이러한 문헌분석 내용들을 토대로 우리나라 정부출연연구기관 감사제도 개선방향에 대한 시사점을 제시하였다.

개선방향은 기본적으로 정부출연연구기관 감사제도의 지향가치라고 할 수 있는 자율성, 투명성, 책임성의 세 가지 관점을 전제로 하여 논의하였다. 투명성은 국가와 국민을 대리하는 공공기관의 정체성 확립을 위한 개방적이고 공정한 공공기관 운영체계 확립과 관련된 것이고, 자율성은 공공기관이 당면한 기관운영환경을 종합적으로 고려하되 외부의 부당한 개입과 이익상충을 배제한 채 합리적인 운영전략을 수립하는 것과 관련된 것이며, 책임성은 기관의 존립목적에 관계된 공적 서비스의 제공 및 조직성과 확보와 관련된 것이다. 이러한 세 가지 지향가치를 구현하기 위한 정부출연연구기관 감사제도의 개선방향은 기본적으로 과학기술계 정부출연연구기관의 특성 상 자체감사제도를 체계화하는 노력이 우선되어야 하며, 이와 함께 감독기관인 주무부처와 연구회 간에 외부감사기능의 적절한 배분이 요구된다고 할 수 있다. 특히 이러한 개선방향은 정부출연연구기관의 인사 관련 규정, 예산 및 회계 관련 규정들을 분석해 볼 때 보다 설득력 있는 방안으로 제시할 수 있다. 이상 본 연구의 분석방향과 분석내용 등을 도식화하면

<그림 1>과 같이 제시할 수 있다.

<그림 1> 정부출연연구기관 감사제도 비교 연구의 분석초점



III. 우리나라 정부출연연구기관 감사제도 현황과 외국사례 비교

1. 우리나라 정부출연연구기관 감사제도 현황

1) 개관

우리나라 과학기술분야 연구회 및 그 소속기관에 관한 감사는 크게 주무부처(교육과학기술부, 지식경제부)의 연구기관에 대한 감사(외부감사)와 연구기관의 자체감사로 구분할 수 있다. 이 밖에도 감사원 감사와 국회에 의한 국정감사 등이 있는데, 감사원 감사는 대부분 회계감사와 직무감찰이 주를 이루고 있다. 과거 감사원에서 정부출연연구기관에 대해 수행한 감사는 주로 합법성, 합규성에 중점을 두었으나, 최근에는 정책 및 사업의 경제성·능률성·효율성 등을 점검하는데 초점을 두는 성과감사를 강화하고 있는 추세이다. 특히 2010년 3월에 ‘공공감사에 관한 법률’이 제정되고 7월부터 본격적인 시행에 들어감에 따라 정부출연연구기관에 대한 감사는 자체감사를 강화하는 방향으로 전개되고 있다. 그럼에도 아직까지 정부출연연구기관은 기관장의 임면뿐 아니라 출연금 및 연구과제 발주 부처와 깊게 연관을 맺고 있기 때문에 실질적으로 연구기관 자체감사보다는 외부감사의 비중이 더욱 크게 작용하고 있다.

먼저 외부감사로서 정부출연연구기관에 대한 교육과학기술부의 감사는 ‘행정감사규정’과 ‘교육과학기술부 행정감사규칙’을 근거로 수행되고 있고, 그 구체적인 사항들은 ‘과학기술분야 출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’에 의해 제시되어

있다. 우선 행정감사규정에서는 행정 전반에 대하여 실시하는 종합감사, 특정 행정운영 사항에 대하여 실시하는 부분감사, 그리고 각 기관의 소속공무원들의 복무의무위반 또는 비위사실에 대한 기강감사를 각각 규정하고 있고, 이와 유사하게 교육과학기술부의 행정감사규칙에서도 제3조에서 종합감사, 부분감사, 기강감사, 일상감사 등으로 구분하고 있다. 한편, 두 규정에서 감사의 목적 및 종류, 감사의 주기 등을 제시하고 있는데 반하여⁴⁾ ‘과학기술분야 출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’에서는 정부출연연구기관 운영에 관련한 사항들을 직접적으로 규정하고 있다. 특히 동 법에 의해서 예산 활용 및 기관장 임명이 이루어지고 있다.

다음 정부출연연구기관에는 자체감사기구를 설치해야 하는데, 기관의 규모, 관장사무 또는 자체 감사 대상기관의 수 등을 고려하여 관계 법령에서 정하는 경우에는 자체감사업무를 전담하여 수행하는 자체감사기구를 두도록 하고 있다. 또한 관계 법령, 조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 자체감사기구를 ‘합의제감사기구’로 둘 수 있으며, 자체감사에 관하여 기관의 장 또는 감사기구의 장의 자문에 응하게 하기 위하여 ‘감사자문위원회’를 둘 수 있다. 자체감사활동과 관련하여 감사기구의 장은 자체감사계획의 수립·실시, 각종 자료 제출요구, 출석·답변의 요구, 실지감사, 감사결과의 통보 및 처리 등을 수행한다. 특히 감사활동에 필요한 예산 편성과 관련하여 중앙행정기관 등의 장은 자체감사기구의 감사활동에 관한 예산을 편성할 때에는 자체감사기구의 독립성을 최대한 존중하여야 하고, 감사기구의 장 및 감사담당자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당과 그 밖에 자체감사에 필요한 경비를 지급할 수 있도록 하였다. 또한 자체감사기구 간 협조와 관련하여 감사기구의 장은 감사활동에 필요한 경우 다른 중앙행정기관 등의 감사기구의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

2) 인사 및 인력교류 분야

정부출연연구기관의 경우 우수한 인적 자원의 유치와 활용이 조직성장에 중요한 영향을 미치기에 ‘과학기술분야 출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’에서도 기관장, 감사, 이사, 소속연구원의 임명과 승진 등에 관한 사항을 비교적 중요하게 다루고 있다. 이에 의하면 연구기관의 연구와 운영에 있어 독립성이 보장되고(제10조), 기관장 임면권한도 명시적으로 해당 연구회의 이사회 소관으로 하고 있다(제12조). 하지만 기관장 임명 시 중앙행정기관의 의견을 반드시 수렴하도록 하고 있고(시행령 제6조), 공개모집에 의한 ‘원장후보자심사위원회’나 ‘원장후보자추천위원회’를 조직하는 경우 모두 연구회 이사장을 포함한 5인의 이사 중 당연직 정부이사가 반드시 2명 포함되도록 규정하고 있어 주요 인사 임명 시 독립성이 제약될 우려가 있다. 아울러 감사 임

4) 행정감사규정 및 행정감사규칙에 따르면 교육과학기술부장관은 소관 정부출연연구기관에 3년을 주기로 종합감사를 실시하되, 부득이한 사유가 있는 경우 주기를 조정하거나 부분감사로 대체할 수 있다.

명 시에도 감독관청인 주무부처가 연구회 감사(비상임)를 임명할 수 있고⁵⁾, 감사가 직무를 수행할 수 없는 경우에는 교육과학기술부장관이 지정하는 자가 그 직무를 대행하도록 하고 있어(제23조) 연구기관 및 연구회 감사의 독립성에 제약이 될 여지가 있다.

한편, 그 동안 적은 연구인력과 낮은 인사교류는 과학기술분야 연구의 효율성을 저해하는 것으로 지적되어 왔다(고상원, 2000; 민철구·최원희, 2008; 정선양, 2008). 과학기술분야에서 연구 인력의 유입과 유출이 빈번한 상황에서 다양한 분야의 우수연구진 유입은 연구기관 경쟁력의 핵심 요인이라고 할 수 있는데 우리나라의 2009년 현재 과학기술분야 정부출연연구기관의 연구인력은 총 13,765명으로 과학기술 선진국들에 비해 부족한 실정이다(정선양 외, 2009). 예컨대 독일의 막스플랑크 연구회 및 프라운호퍼 연구회는 각각 13,000여 명의 인력을 유치하고 있는데, 이는 우리나라 전체 과학기술분야 연구인력의 2배가 넘는 수준이다. 이러한 우리나라 정부출연연구기관의 연구인력 부족 문제는 정부의 정원규제로 인해 연구인력의 신규충원에 한계가 있고, 연구원의 성과와 보수 등 각종 인사제도의 연계가 미약하며, 연구비 처리 등 기관운영에 비합리적인 요소가 작용하고 있기 때문이라고 할 수 있다(정선양, 2008).

또한 산-학-연간의 낮은 연구인력 교류는 연구의 효율성을 저해하는 것으로 지적되어 왔다(고상원, 2000; 민철구·최원희, 2008; 정선양 외, 2009). 연구원의 유동성 촉진 은 국가혁신체제의 강화 및 성과제고에 중요한 과제이며 이는 정부출연연구기관의 경쟁력 제고에도 매우 필수적인 요소라고 할 수 있다. 정부출연연구기관은 기초기술 및 국가의 미래전략기술분야 연구를 담당한다는 점에서 대학 및 타 연구기관과의 유동성 제고가 매우 중요하다. 그러나 정부출연연구기관의 인력 교류에 관한 규정은 개별 사안마다 세부사항을 조정하도록 하는 한편 파견 연구자에 대한 처우나 인센티브, 교육훈련 및 기술확산에 관한 사후관리 등에 대한 점이 매우 미비한 실정이며, 특히 예산 활용의 제약과 재무감사의 엄격성은 활발한 인력교류에 장애요인으로 작용하기도 한다.

<표 2> 과학기술계 정부출연연구기관 인력현황

연구회	총인원	정규직	연구원(정규직)	박사(정규직)	비정규직
기초기술연구회	5,997	4,660	3,113	2,212	1,337
산업기술연구회	7,768	5,455	4,180	2,530	2,313
합계	13,765	10,115	7,293	4,742	3,650

자료: 기초기술연구회 내부자료, 정선양 외(2009).

5) 동법 제11조 5항에 따르면 연구기관에 감사 1인을 둘 수 있는데, 제12조 1항에 의해 원장 및 감사는 소속 연구회 이사회의 의결을 거쳐 이사장이 임명한다. 감사의 임명 방법과 절차에 대해 필요한 사항은 소속연구회의 정관으로 정하도록 하고 있고, 동법시행령 제5조 규정에 의한 상임감사는 공개모집, 추천방식, 공개모집과 추천 병행 방식의 3가지 방법 중에서 미리 관련 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 이사장이 결정하며, 선임 절차는 원장선임절차를 준용하고 있다(제2항).

3) 예산 및 회계 분야

정부출연연구기관 운영과 관련하여 최근 가장 두드러진 변화로 예산 및 회계제도를 들 수 있다. 회계제도는 자금의 활용에 관한 일반적인 정보를 넘어 유관부처, 대학, 민간기관 등 정부출연연구기관에 자원을 투자할 기관들에 대해 필요한 제반 정보를 제공하는 역할을 수행한다는 점에서 중요성이 높다. 정부출연연구기관 예산은 크게 정부출연금과 수탁사업을 통해 조달되며, 일부 기타수입으로 충당된다. 그런데 정부출연연구기관의 핵심적인 재정운영체제로 정착 연구과제중심제도(Project Based System; PBS)는 예산확보의 경쟁성을 강조하기 때문에 안정적인 연구예산의 확보에 한계가 있고, 연구특성에 따른 예산배분 및 집행 재량이 낮아 기관의 독립성과 연구성과 제고에 부정적 영향을 미칠 우려도 있다(이민형, 2001; 정선양, 2005; 길종백 외, 2009). 이와 관련하여 PBS와 회계제도에 관한 구체적인 규정의 내용을 분석한 결과 정부출연연구기관 예산 및 회계제도에 있어 다음과 같은 몇 가지 문제점을 확인할 수 있다.

PBS는 총연구원가, 연구사업책임자 및 연구사업지향관리(Project Oriented Management)를 기본내용으로 하고 있다. 우선 사업편성에서 연구수행에 직접 소요되는 직접경비인 인건비, 재료비, 기자재구입비 등과 간접경비(관리지원경비 등)가 총연구원가로서 예산에 편성되도록 하고 있다(길종백 외, 2009). 여기서 인건비 지급은 다음과 같이 규정되어 있다. 우선 국책기술개발사업의 경우 연구개발에 직접 참여하는 연구인력에 대하여 지급하는 보수로서 주관연구기관의 급여기준에 의하여 연구 참여도·기여도에 따라 계상하되, 적용할 급여 기준이 없는 경우에는 정부출연연구기관 인건비에 대한 정부의 예산편성기준에 따라 참여율 범위 내에서 계상하도록 하며, 이 경우 각 연구원 직급별 호봉기준을 적용한다. 하지만 정부출연금으로 인건비를 지급받는 경우(외부인건비)는 연구개발비에 포함된 인건비(내부인건비)로 산정하지 않는다. 특정연구개발사업의 인건비는 각 연구원별로 실제참여율에 따라 산정하되, 개인당 연간 인건비 누계가 실제 지급액을 초과하지 못하도록 되어 있다(이원창, 1997; 조성표 외, 1999).

각 정부출연연구기관에서는 과제별로 연구활동이 진행되기에 연구과제 원가계산이 중요하다. 연구사업 과제별로 발생하는 연구원가 산정을 통해 연구결과에 대한 책임을 구체적으로 확보하려는 제도적 여건을 마련할 수 있기 때문이다. 연구과제 원가는 연구과제 수행과 관련하여 지출한 경제적 자원의 가치를 의미하므로 직접비와 간접비, 연구개발대가(개발준비금 포함)를 구성요소로 한다. 구체적으로 PBS원가기준 도입 전에는 비용항목에 여비, 기술정보활동비, 연구기자재 및 시설비, 재료 및 전산처리비, 시작품제작비, 수용비 및 수수료, 연구관리비, 위탁연구개발비, 개발보전비가 포함되었다. 그러나 PBS원가기준 도입 이후에는 직접비용에 여비, 기술정보활동비, 연구기자재 및 시설비, 재료 및 전산처리비, 시작품제작비, 수용비 및 수수료(연구책임자 편성), 연구관리비, 위탁연구개발비뿐 아니라 연구관리비와 위탁연구개발비가 포함되었다(이문봉 외,

2001). 아울러 PBS 하에서는 출연금 감소와 함께 부족한 인건비 및 운영비 조달을 위해 수탁사업을 중심으로 하는 운영방안을 모색하면서 연구책임자에게 사업 수행에 필요한 여러 권한, 예컨대 참여연구원의 구성, 연구비 사용, 연구수행 관리, 인센티브 배분 등에 대한 1차적인 책임과 권한을 부여하고 있다(이민형, 2001; 길종백 외, 2009).

2. 외국의 정부출연연구기관 감사제도 비교

1) 독일

이미 19세기부터 과학기술 진흥을 위해 다양한 국가 기관을 설립하고 운영해 온 독일의 과학기술체제는 제도적 다양성이 높은 것으로 평가받고 있다. 이는 연방제(federalism)의 정치체제 하에서 연방 정부 이외에도 각 주별로 독특한 연구기관들이 다양하게 설립되고 발전해 온 덕분이기도 하지만 제도적으로 폭넓은 자율성을 부여받고 있기 때문이다. 특히 기능을 위주로 분류되는 독일 연구회의 특성 상 연구소 조직은 각 연구회 별로 상이하다. 이하에서는 가장 잘 알려져 있는 막스플랑크 연구회를 중심으로 감사의 원칙과 내용을 살펴보기로 한다.⁶⁾

막스플랑크 연구회 및 산하 연구기관들은 모두 보충원칙(principle of subsidiarity), 첨단분야원칙(principle of emerging fields), 저명학자원칙(principle of eminent scientists)을 기본원칙으로 하고 있지만⁷⁾ 연구의 방향 및 내용, 실제 프로젝트의 수행, 기관의 운영 등에 있어 매우 폭넓은 독립성을 보장받고 있다(Krull, 1995). 특히 이러한 점은 저명학자원칙 뿐만 아니라 연구과제의 선정 및 수행에 있어서도 잘 나타난다. 예컨대 막스플랑크 소속 연구원들이 과제를 수행할 경우 연구계약은 개별연구소들에 의해 이루어지는 것이 아니라 연구회 본부에서 이루어지는데, 연구소별로 구좌를 개설하여 출연금과 프로젝트 지원금을 관리하면서 개별 연구소가 예산을 신청하면 송금해 주는 형식을 취하고 있다. 요컨대, 막스플랑크 소속 연구기관들은 연구의 방향 및 내용, 프로젝트 수행, 기관운영의 자율성이 높은 반면, 연구기관의 소장과 독립연구실장의 임명, 예산의 승인 및 자금 활용의사 결정, 연구소 제반 규칙에 대한 승인에 한하여서만

6) 막스플랑크, 프라운호퍼, 헬름홀츠, 라이프니츠 등 독일 연구회의 감사체계와 내용은 각 연구회 별로 상이하다. 이 중에서 막스플랑크의 감사가 가장 엄격하게 유지되는데, 이는 프라운호퍼 연구회처럼 시장을 통해 연구 내용에 대한 평가가 이루어지지 못하는 기초연구분야를 수행하기 때문에 우리나라의 정부출연연구기관과 가장 유사하다고 판단되기 때문이다.

7) ①보충원칙(principle of subsidiarity)은 연구 범위와 관련한 원칙으로 대학연구를 존중하는 바탕위에서 대학의 연구노력을 보충하는 기초연구를 수행한다는 것을 의미한다. ②첨단분야원칙(principle of fields)은 연구대상과 관련한 원칙으로 학제적 연구뿐만 아니라 미래에 전도유망한 분야를 발굴하여 기초연구를 수행한다는 것이다. ③저명학자원칙(principle of eminent scientists)은 막스플랑크 연구기관들은 한명 혹은 소수의 저명한 학자를 중심으로 연구소를 설립·운영한다는 원칙으로, 이러한 학자들은 연구의 자유와 기회를 진취적으로 활용할 수 있도록 하고 있다.

막스플랑크 연구회의 승인을 받고 있다.

한편, 1990년대 공공예산의 대대적인 삭감과 국제적 경쟁 확대에 따라 정부 재정지원사업의 효율성 제고를 위한 우선순위 설정이 중요한 정책 이슈로 제기되었다. 이는 특히 구동독지역의 공공연구기관 확대 및 설립과 관련하여 더욱 강화되었는데(황용수 외, 2001: 333), 이를 계기로 독일 공공연구 평가에 대한 감사는 소위 'Three-Shell Model'로 범주화되었다. 이는 개별연구프로젝트(first shell), 프로그램 평가(second shell), 연구기관 평가(third shell)로 구성되어 있는데, 이들 각각은 개별연구프로젝트, 프로그램, 연구기관에 대한 평가로 이루어진다. 우선 개별연구프로젝트(first shell)는 동료평가(peer review) 방식을 통한 연구자금 배분, 개별연구자 및 연구자그룹의 연구성과와 측정을 위한 방식이 활용된다. 프로그램 평가(second shell)는 과학적 혹은 사회경제적 성과를 입증하기 위해 주로 행해지며, 연구기관 평가(third shell)에서는 정부가 중간조직인 연구협회(막스플랑크, 프라운호퍼 등)에 책임을 위임하여 실시하는 분권적 평가로, 국가는 비정기적으로 연구협회들에 대한 거시적 평가를 실시하고 있다.

이러한 Three-Shell Model의 특성을 감안하여 볼 때, 동료평가 및 연구회 자체감사가 독일의 연구지원 시스템 체제에서 감사의 핵심임을 알 수 있다. 구체적으로, 막스플랑크는 이러한 점을 바탕으로 사전(ex-ante)평가감사, 사후(ex-post)평가감사 그리고 확대감사 및 연구윤리준수 감사를 수행하고 있다. 사전평가감사는 연구소장의 위촉을 위한 평가와 이를 바탕으로 한 새로운 연구기관의 신설을 위한 감사를 의미한다. 이는 막스플랑크의 독특한 원칙인 저명학자원칙(principle of eminent scientists)에 의해 자율적이고 독립적으로 설립된 기관의 정당성과 수행하는 연구 주제에 대한 하르낙 원칙(Harnack-Prinzip)에 대한 감사로, 막스플랑크 소속 연구기관들 운영의 자율성과 연구 주제 선택과 집중에 대한 독립성 등을 대폭적으로 부여하고 있는 독일 연구회 체제에서 가장 강조되고 있는 감사이다.

사후(ex-post)감사는 연구원과 산하 연구기관들에 대해 실시되는데 세부감사보다는 평가 기능이 주가 되며 매 2년마다 개별연구소의 예산이 제대로 집행되는지 여부, 예산의 과부족 여부 평가를 바탕으로 후속연도에 대한 예산의 증감 및 연구소 존폐여부가 결정된다. 따라서 여기에서는 감사의 역할 및 기능이 규제나 조정보다는 엄격한 평가에 의한 연구기관 혹은 연구소의 지원 여부를 결정하는 정책적인 평가가 핵심 내용이 된다. 사후 감사 내용으로 보고서에 포함되는 것은 연구소 구조 및 조직, 연구 프로그램, 인적 구조, 예산 및 자산, 출판물, 연구기관 거버넌스, 지식전파 등 조직 운영의 투명성과 관련한 항목이 다수 포함되어 있다. 이러한 보고서는 개별 연구소에 의해 작성되기 때문에 감사의 투명성 확보를 위해 외부 인사로 구성된 자문단의 방문감사, 총재 및 부총재와 총회로부터 추천된 각 연구소장들이 참여하고 있다.

마지막으로 확대감사 및 연구윤리 준수여부에 대한 감사활동이 이루어지고 있다. 확대감사는 6년에 한번 씩 전략적 기획을 통해 개별 연구소를 초월한 연구분야를 기준으로 실시되는데, 이에 대한 감사는 주로 학문적 성과, 자원투입의 효율성, 연구소의 중기

적 미래관점이다. 이러한 감사를 통하여 독일에서 중요시되는 연구소의 자율성과 독립성에 대한 성과를 평가하고 재원 활용의 투명성을 최종 점검하여 예기치 못했던 중복부분을 식별하고 연구소간 가능한 시너지 효과를 모색하고 있다. 아울러 1990년대 후반 “헤르만-브라흐” 사건으로 연구윤리 기만 및 연구윤리준수가 큰 이슈로 부각되었는데, 이러한 점을 계기로 하여 연구부정행위에 대한 처벌 근거를 마련하였고, 신진 연구자들을 위한 연구윤리교육 프로그램을 마련하였다.

2) 영국

영국의 과학기술연구 기관들은 연구 활동에 있어 정부의 부당한 간섭이나 압력, 관료주의적 문화를 극복하여 미래지향적이고 고도의 전문성이 요구되는 과학기술 연구 분야에서 자율적인 연구를 보장하기 위해 설립되었다. 따라서 이 기관들은 모두 정부로부터의 자율과 책임을 강조하는 소위 ‘정부 불간섭주의 원칙(Haldane Principle)’에 따라 독립적으로 운영되고 있다.⁸⁾ 이러한 원칙에 의거하여 연구회 및 연구기관에 대한 정부의 직접적인 지원 형식을 지양하고 보조금(grants), 대여(loan), 기타 지불수단을 활용한 간접적 지원이 주로 이루어지고 있다. 이러한 방식은 연구비 지원의 전문성과 효율성을 도모하며, 연구기관의 독립성 보장 및 연구에 있어서의 관료문화 극복을 위한 장치로 정부와 연구수행 기관 사이에 연구회(research council)나 연구재단(foundation) 등과 같은 준정부기구(quasi-governmental organization)를 두어 연구수행주체들의 독립성과 자율성을 보장하려는 노력을 기울이고 있다(홍형득, 2005).

영국의 연구회는 자율성과 독립성을 바탕으로 각 연구소들과 정부부처 간 행정적 관계 및 예산 배분을 조정하고, 연구결과의 확산과 사회 기여도 평가 등에 대한 전반적인 업무를 담당하고 있다. 이러한 연구회 지원 구조 및 체제로 인하여 영국의 연구기관들에 대한 감사는 각 연구회 및 연구기관들의 자체감사(internal audit)를 중심으로 실행되고 있고, 이와 병행하여 자체감사에 대한 외부감사(external audit)가 이루어지고 있다. 먼저 외부감사는 연구회의 사업 목적 및 정책 자체에 대해서는 감사를 할 수 없고, 정책의 이행에 대해서만 이루어지고 있다.

자체감사(internal audit)는 주로 조직 내부의 독립적이고 객관적인 평가에 초점을 맞추고 있는데, 주로 조직의 위험관리 및 통제, 업무의 절차와 운영, 업무와 관련된 다른 기구와의 협력에 관한 항목들을 다루고 있다.⁹⁾ 구체적으로 ①조직의 목표 달성과 감독, ②목표 달성을 위한 조직의 위기관리와 이에 대한 평가, ③재원 사용의 효율성 및 효과성, ④연구 계획 및 사업 계획과 정책의 달성 정도, ⑤연구 사업의 절차, 적법성, 규제

8) 영국의 연구회 및 산하 연구기관의 운영방식은 매우 다양하지만, 연구회에서는 모두 4년 임기의 비상임 이사장(Chairman), 집행기관(Council), 위원회(Committee)가 주요한 역할을 담당하고 있다.

9) 자체감사는 재무관리자(Accounting Officer), 감사위원회(Audit Committee), 자체감사책임관(Head of Internal Audit)에 의해 수행된다.

적합성에 대한 감사, ⑥조직 내 부패 정도에 대한 감사, ⑦자체감사의 전문성과 객관성 ⑧회계정보의 진실성과 신뢰성 등이 주요 감사 대상이 된다. 요컨대 자체감사는 크게 재무감사, 성과감사, 감사관의 윤리에 대한 감사의 세 가지가 핵심이 된다. 즉, 자체 감사기구인 재무감사(Financial Audit)와 재정지출에 관한 경제성, 효율성 및 효과성에 대한 성과감사(Value for Money Examinations)를 실시한다.

우선 재무감사는 예산 운영에 관한 회계 위주의 감사로, 세출감사와 세입감사로 구분하여 재무회계실무위원회가 제정한 회계기준에 따라 시행되고 있다. 재무감사는 연구회의 지출 중 재무제표(financial statements)의 정직성과 공정성, 비용지출의 규칙성 및 타당성, 감사대상기관의 법령 준수 여부 및 일반의 건전한 상식에 부합하도록 행동하였는지 여부에 대한 감사라는 세 가지 측면에 초점을 맞추고 있다. 성과감사는 연구회가 직무를 수행함에 있어 경제성, 효율성 및 효과성 기준에 충실하였는가를 감사하는 것이다. 자체감사가 종료되면 이 결과는 감사위원회(Audit Commission)에 보고되는데 감사위원회는 연구기관 및 연구회에 예산과 재정운영에 대한 권고·지원을 담당하는 기구로, 예산 사용의 합법성보다는 효과성에 초점을 맞추어 자체감사 결과를 1차적으로 검토한다. 이러한 효과성 감사는 성과 지향성을 독려하기 위해 1992년부터 실시된 제도로 2002년부터는 정부자체감사매뉴얼에서 제시된 바와 같이 포괄적 성과평가(Comprehensive Performance Assessment; CPA)를 실시하여 각 연구회 및 연구기관의 성과를 공개하고, 다른 연구기관들과의 비교가 가능하도록 하고 있다.

이처럼 영국 연구회의 감사는 자체감사를 중심으로 이루어지지만 자금을 지원해주는 정부기관이나 민간기관에 의해 자체감사에 대한 외부감사가 이루어지고 있다. 외부감사 시에는 자체감사 결과가 객관적이고 공정하게 이루어졌음을 확인하는데 초점을 두고 있다. 특히 감사위원회(Audit Commission)의 효과성 감사에 대한 외부감사업무는 영국의 감사원(NAO), 재무성, 통상산업부, 교육기능부 및 의회와 같이 독립된 감사기구와 연구기관들을 지원하는 유관부처들이 실시하고 있다. 하지만 이 경우에도 정부 불간섭주의 원칙(Haldale Principle)에 따라 부처에 의한 직접감사보다는 정형화된 체크리스트(11개)에 따른 감사가 이루어지고 있다. 또한 연구회의 자체감사는 연구회 간 성과를 비교하고 감사 품질 및 연구회 운영에 관한 효율성과 효과성을 높이기 위해 13가지 항목과 기준에 따라 감사가 이루어지고 있다. 외부감사 결과 대상기관의 자체감사체계를 개선할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 관리지침을 통해 피감사기관(각 연구회 및 연구기관)에 의견을 제시하거나 권고사항 이행여부에 대한 사후관리를 시행한다. 외부감사 결과는 의회(특히 하원)의 공공회계특별위원회에 보고되고, 동 위원회는 각 부처의 장관이나 재무책임관으로 하여금 감사결과 지적사항이 발생한 사유와 대책 등에 대하여 청문회를 열어 감사결과의 이행상황을 점검하고 있다.

IV. 논의 및 시사점

1. 분석결과 논의

정부출연연구기관에 대한 감사는 영국, 독일뿐 아니라 우리나라 역시 외부감사체제와 자체감사체제라는 구조로 되어 있다. 자체감사는 재무회계(auditing) 중심의 감사를 지양하고 재무 및 성과 간 연계와 연구자의 윤리 등을 종합적으로 고려하여 각 연구기관과 연구의 성격에 맞는 감사가 이루어질 수 있는 초석이 된다. 특히 연구기관이 갖는 고도의 전문성으로 인하여 외부감사를 통한 기관운영의 적정성과 공정성, 투명성 및 책임성을 제고하기에는 한계가 있다. 이러한 이유로 영국과 독일 등 소위 과학선진국에서는 외부감사보다 자체감사의 비중이 더욱 클 뿐만 아니라, 자체감사기구의 독립성과 자율성이 폭넓게 인정되고 있다. 이러한 추세에 따라 우리나라도 2010년부터 ‘공공감사에 관한 법률’을 통해 자체감사의 중요성을 강조하고 있다.

그러나 우리나라 정부출연연구기관의 내·외부 감사제도는 아직 독립적이고 책임있는 지배구조를 형성하기에는 다소 한계가 있다. 이러한 한계는 우선적으로 자체감사를 시행하는 기관들의 독립성과 자율성이 실질적으로 보장되고 있지 않는데서 찾을 수 있다. 예컨대 우리나라에서는 법령 및 규정상으로는 연구조직의 장과 감사의 선임에 대하여 해당 기관에 자율성과 독립성을 보장하고 있지만, 시행령 등을 통하여 모집방식이나 추천인물 등에 대해 미리 중앙행정기관의 의견을 반드시 수렴하는 절차를 거치도록 하고 있기 때문에(정출연법 시행령 제6조) 현실적으로는 정부출연연구기관 운영에 핵심이 되는 사항들은 대부분 주관부처의 의견에 영향을 받게 된다. 더욱이 이 경우 연구기관에 대한 부처로부터의 자율성 위협뿐 아니라 장기적 연구과제의 선정이나 기관의 비전 설정에 부적합하여 결과적으로는 조직의 발전을 저해하는 요인이 될 수 있다.

이를 우려하여 독일에서는 저명학자원칙(principle of eminent scientists)을 토대로 연구기관의 전문성과 자율성을 보장하고 있다. 구체적으로 막스플랑크연구회는 산하 연구기관 설립 시 해당 조직의 장에 대한 학문적인 평판 및 장래의 가능성, 해당 기관의 중점연구분야 및 연구시장 등을 고려한다. 이후 연구 조직의 신설이 확정되면 신규 임용될 해당 연구조직의 장과 협의하여 신규 조직에 대한 연간 예산을 책정하는데 이때 별다른 사정이 없는 한 동일한 규모로 수년간 계속하여 지원된다. 단, 매 2년마다 연구성과와 연계된 감사 등이 이루어지고 있다. 이러한 시스템을 통해 독일에서는 연구기관 핵심 인물의 전문성을 확인하고, 기관 전체의 정체성과 독립성을 보장하고 있다. 영국에서는 ‘정부 불간섭주의 원칙’에 따라 기관 운영에 정부의 개입을 최소화하려는 정책을 고수하고 있다. 이처럼 독일이나 영국에서는 연구소 설립과 기관장 및 감사의 임명과 같은 구조적 측면에서 정부와의 독립성을 강하게 유지할 수 있는 환경을 조성하고 있는데, 이는 자체 감사가 활발하게 이루어질 수 있는 기반을 이루고 있다.

한편 연구기관이 정부의 간섭을 최소화하려고 하더라도 정부의 출연금으로 연구를

수행하고 있기 때문에 외부감사, 특히 재원에 대한 감사는 예외 없이 이루어지고 있다. 우리나라에서의 재무감사는 ‘출연연구소 회계처리 규정’에 따라 인건비 상한 선정과 연구경비, 연구관리비, 간접비 등에 대한 비·목 변경 불가 원칙에 중점을 두고 이루어지고 있다. 그렇지만 보다 자유로운 예산 배분권과 사용권, 초과 이익금에 대한 권한 등 연구 특성과 필요에 부합하도록 기관에 예산 활용에 대한 자율성을 대폭 인정해주는 것이 필요하다고 할 수 있다. 특히 민간기업이나 대학 등으로부터 재원을 투자받는 경우와 같이 연구 재원의 출처가 다양해지고, 공동연구에 대한 수요가 급증하는 상황에서는 일률적인 재무감사의 효용성이 보장될 수 없기 때문이다. 물론 감가상각비나 자산 혹은 부채에 관한 항목 등은 이해관계자들에게 회계정보를 제공해주는 차원에서 통일을 기할 수 있다. 그러나 연구 수행에 직접적으로 소요되는 비용은 자율적으로 운용할 수 있도록 해주고, 재무감사 시에도 성과와 책임을 고려하여 행해져야 한다.

재무감사는 독일이나 영국에서도 모두 엄격하게 이루어지고 있지만, 우리나라와 같이 정부에서 정해진 항목대로 예산을 활용하였는가를 감사하는 것은 아니다. 독일의 경우 예산 배분 시 동료평가 결과를 반영하고 있으며 예산이 제대로 집행되었는지 여부는 학문적인 성과를 고려하여 자원투입의 효율성에 비추어 감사하고 있다. 영국 역시 연구소의 재무제표의 정직성과 공정성, 비용지출의 규칙성 및 타당성, 감사대상 기관의 법령 준수 여부 및 건전한 상식에 부합하였는가에 초점을 두어 자체감사를 하는데, 외부감사기관들은 이에 대해 해당 기관의 감사책임관들의 자의적인 판단에 의한 감사가 아니라 객관적이고 공정하게 이루어졌다는 점을 입증할 수 있는 자료를 제공하는가에 초점을 두고 있어 연구소의 예산 활용 및 배분의 자율성을 충분히 인정해주고 있다.

한편 대다수 정부출연연구기관의 경우 인건비 충당을 위한 출연금 비중이 낮아 각 부처에서 수탁과제를 받아 연구비를 확보해야 하기 때문에 정부출연연구기관의 예산 활용의 제약 및 연구의 자율성과 공정성 저해 등의 우려가 있다. 아울러 정부출연연구기관의 잉여예산 이월을 허용하고 있지 않는 현 제도 하에서는 연구사업으로 발생한 이익을 장기연구과제를 위한 적립금 등으로 활용할 수 없기 때문에, 잉여예산이 발생한 당해 연도 말에 성과급 지급이나 비품구입, 해당연도 퇴직금 지급 등과 같이 단기적으로 지출하는 경향을 보이고 있다. 출연연구기관의 잉여예산 및 이익을 해당 연구기관에 귀속시키거나 소속 연구회에 적립할 수 있도록 한다면 장기적인 연구를 위한 재원으로 쓰이거나 공동연구 수행에 필요한 연구비로 활용되는 등 미래지향적 연구에 보다 도움이 될 수 있으므로 이에 대한 고려도 필요하다.

2. 정부출연연구기관 감사제도 개선에 대한 시사점

정부출연연구기관 자체감사의 중요성은 이미 관련규정 등을 통해 확인되고 있다. 그렇지만 자체감사가 실효성 있게 시행되기 위해서는 연구조직의 독립성과 자율성이 선행되어야 한다. 또한 조직 운영과 비전, 연구역량을 충분히 발휘하기 위한 예산 및 인

력의 활용권과 연구윤리의무 준수 기준은 연구기관이 자율적으로 설정하고 달성할 수 있는 권한을 보장할 필요가 있다. 그러나 현재 우리나라 정부출연연구기관에 적용되는 각 연구회의 정관과 자체 규정이 있음에도 불구하고, 주무부처들은 여전히 ‘행정감사규칙’을 포함한 각종 규정과 지침 등을 통해 정부출연연구기관 운영에 직접적으로 영향력을 행사하고 있다. 이로 인해 정부출연연구기관들의 자체 규정들이 이에 크게 벗어나기는 어려울 뿐 아니라 각 연구소의 창의성이나 독립성보다는 주무부처의 감사 패러다임이나 정책방향에 따를 수밖에 없는 구조를 보이고 있다.

특히 정부출연연구기관의 경우에 자체감사는 외부감사보다 해당 기관의 전문성과 창의성, 성과달성 및 연구윤리 준수 등에 대한 감사에 있어 유리할 수 있다. 정부출연연구기관이 갖는 전문성과 특수성을 감안하면 다른 유형의 기관에서보다 감사-피감사자간 정보의 비대칭성이 더욱 클 수밖에 없기 때문이다. 따라서 정부가 일률적인 기준을 정해 감사하기보다 영국과 독일 사례에서 볼 수 있듯이 자체감사의 객관성과 투명성을 높여 각 연구기관에서 이루어진 자율적인 감사를 적극 활용하는 것이 바람직하다. 이와 더불어 외부감사와 자체감사의 균형을 맞추기 위한 시스템을 구축하려는 제도적 노력도 무엇보다 중요하다. 예컨대 영국과 같이 자체감사기구의 권한과 자율성을 최대한 인정해주는 대신 외부감사를 통해 자체감사기구의 자율적인 감사기준에 대한 타당성 감사, 감사인력의 전문성에 대한 감사, 조직의 목표와 비전의 적합성에 대한 감사, 회계기준에 대한 감사, 성과에 대한 감사 타당성 등을 검증할 수 있다.

이러한 구조적 차원의 역할 분담에 더하여 자체감사기구의 전문성도 외국의 사례에서 유추해 볼 수 있는 주요한 시사점이다. 자체감사기구에는 조직의 예산과 성과, 윤리준수 여부 등 매우 포괄적인 사안을 다루기 때문에 전문인력의 확보와 꾸준한 교육훈련이 이루어져야 한다. 실제로 영국과 독일에서는 전문 회계사, 과학자, 경영전문가 등이 자체감사부서에 영입되어 있다. 특히 영국에서는 자체감사기구 소속 직원들에게 GIAC(Government Internal Audit Certificate)라는 자격을 획득할 것을 요구하고 있고, 자격 획득 후 요구되는 실무 경험, 새로운 감사 기법의 도입과 교육 등에 대한 각종 교육관리가 이루어지고 있다.

우리나라의 경우 자체감사기구 소속 직원들은 일반 행정부서의 직원 중 순환 보직으로 업무를 담당하거나 감사 관련 인력이 매우 적은 실정으로, 외부감사를 대비하여 회계처리 관련한 사항과 성과 평가 등을 외부 자문에 거의 전적으로 의존하고 있다. 이러한 상황에서는 자체감사의 신뢰성과 타당성 획득에 많은 어려움이 있으므로 자체감사인력의 확보와 전문성 함양을 위한 프로그램을 제공할 필요가 있다. 자체감사가 처음부터 완벽하게 잘 될 수는 없겠지만, 자체감사의 경험이 반복될수록 학습을 통해 보다 나은 감사 규정을 마련할 수 있는 계기가 마련될 수 있을 뿐 아니라 궁극적으로는 정부출연연구기관의 합리적인 운영에 도움이 될 것이다.

V. 결 론

그동안 정부출연연구기관 감사제도와 관련하여 자체감사기구의 독립성 부족, 감사인력의 전문성 미흡, 감사기구간의 협력이나 공조 결여 등으로 자체감사제도가 제 기능을 다 하지 못한다는 지적이 있어 왔다. 이에 따라 우리나라도 공공감사체계를 재정립하기 위해 2010년에 ‘공공감사에 관한 법률’을 제정하여 정부출연연구기관에 대해서도 자체감사기구의 운영 등에 관한 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 정함으로써 내부통제제도를 내실화하도록 하였다. 즉, 정부출연연구기관에는 자체감사기구를 설치해야 하고, 자체감사기구와 감사기구의 장의 임무 및 독립성을 최대한 인정하도록 하였으며, 감사담당자에 대해 인사 상 우대할 수 있도록 하였다. 그러나 본 연구는 이러한 법률에도 불구하고 실제 정부출연연구기관 감사제도의 세부적인 운영실태를 분석함으로써 문제점을 도출하였다. 또한 정부출연연구기관들이 자체감사를 중심으로 운영되고 있는 독일, 영국의 사례를 비교 분석하여 우리나라 정부출연연구기관 감사제도 개선방향에 대한 시사점을 제시하였다.

정부출연연구기관에 대한 감사는 영국, 독일뿐만 아니라 우리나라 역시 외부감사체제와 자체감사체제라는 구조로 되어 있다. 자체감사는 재무회계(auditing) 중심의 감사를 지양하고 재무 및 성과 간 연계와 연구자의 윤리 등을 종합적으로 고려하여 각 연구기관과 연구의 성격에 맞는 감사가 이루어질 수 있는 초석이 된다. 특히 연구기관이 갖는 고도의 전문성으로 인하여 외부 감사를 통한 기관운영의 적정성과 공정성, 투명성 및 책임성을 제고하기에는 한계가 있다. 이러한 이유로 영국과 독일에서는 외부감사보다 자체감사의 비중이 더욱 클 뿐만 아니라, 자체감사기구의 독립성과 자율성이 폭넓게 인정되고 있다. 독일에서는 저명학자원칙을 토대로 연구기관의 전문성과 자율성을 보장하고 있고, 영국에서는 ‘정부 불간섭주의 원칙’에 따라 정부의 개입을 최소화하려는 정책을 고수하고 있다. 이처럼 독일이나 영국에서는 연구소 설립과 기관장 및 감사의 임명과 같은 구조적 측면에서 정부와의 독립성을 강하게 유지할 수 있는 환경을 조성하고 있는데, 이는 자체 감사가 활발하게 이루어질 수 있는 기반을 이루고 있다.

한편 정부출연연구기관의 예산과 재무에 대한 감사는 독일이나 영국에서도 모두 엄격하게 이루어지고 있지만, 정부에서 정해진 항목대로 예산을 활용하였는가를 감사하는 것은 아니다. 독일의 경우 예산 배분 시 동료평가 결과를 반영하여 예산 배분의 적정성과 중요도를 고려하고 있으며 예산이 제대로 집행되었는지 여부는 학문적인 성과를 고려하여 자원투입의 효율성에 비추어 감사하고 있다. 영국 역시 연구소의 재무제표의 정직성과 공정성, 비용지출의 규칙성 및 타당성, 감사대상 기관의 법령 준수 여부 및 건전한 상식에 부합하였는가에 초점을 두어 자체감사를 하는데, 외부감사기관들은 이에 대해 해당 기관의 감사책임관들의 자의적인 판단에 의한 감사가 아니라 객관적이고 공정하게 이루어졌다는 점을 입증할 수 있는 자료를 제공하는가에 초점을 두고 있어 연구소의 예산 활용 및 배분의 자율성을 충분히 인정해주고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 정부출연연구기관에 대한 우리나라 감사제도는 자체감사를 보다 강화하는 방향으로 개선이 되어야 하며 이와 함께 감독기관인 주무부처와 연구회 간에 외부감사기능의 적절한 배분이 요구된다고 할 수 있다. 먼저 과학기술분야의 정부출연연구기관에 대한 자체감사의 중요성은 이미 관련 법령에서도 제시되고 있지만 실효성 있는 자체감사제도 정착을 위해서는 연구조직의 독립성과 자율성이 선행되어야 한다. 또한 기관의 연구역량을 충분히 발휘하도록 예산과 인력의 활용권과 함께 연구윤리기준에 대한 자율적 설정권을 보장할 필요가 있다. 자체감사는 외부감사제도보다 해당 연구 기관의 전문성과 창의성, 성과 달성 여부 및 연구윤리 준수여부 감사에 있어 우월할 수 있다. 그러나 자체감사의 객관성과 투명성을 높인다는 명분으로 정부가 일률적인 기준을 정해 연구기관을 평가하기보다 자체감사 결과에 대한 감사 등을 통해 각 연구기관에서 이루어진 자율적인 감사를 적극 활용하는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 외부감사와 자체감사의 균형을 맞추기 위한 시스템을 구축하려는 제도적 노력이 무엇보다 필요하다. 즉, 자체감사기구의 권한과 자율성을 최대한 인정해주는 대신 외부감사를 통해 자체감사기구의 자율적인 감사기준에 대한 타당성 감사, 감사인력의 전문성에 대한 감사, 조직의 목표와 비전의 적합성에 대한 감사, 회계기준에 대한 감사, 성과에 대한 감사 타당성 등을 검증하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 구조적 차원의 역할 분담에 더하여 자체감사기구의 전문성 확보 노력도 정부출연연구기관 감사제도의 정립에 있어 중요한 요소라고 할 수 있다. 따라서 자체감사기구는 조직의 예산과 성과, 윤리준수 여부 등 매우 포괄적인 사안을 다루기 때문에 전문인력의 확보와 꾸준한 교육훈련이 이루어져야 한다. 우리나라의 경우 자체감사기구의 전문성 문제가 계속 지적되는데, 이러한 상황에서는 자체감사의 신뢰성과 타당성 획득에 많은 어려움이 있으므로 자체감사 인력의 확보와 전문성 함양 노력이 요구된다.

<참고문헌>

- 감사원(2010). 「공공감사용어집」.
- 과학기술정책연구원(2005). 「연구성과 제고를 위한 감사방안에 관한 연구」. 과학기술부 위탁연구과제 보고서.
- 고상원(2000). 과학기술인력의 산·학·연간 유동성 제고를 위한 정책현황과 문제점. 「과학기술정책」, 10(3): 36-44.
- 교육과학기술부(2009). 「2008과학기술연감」.
- 권기창·배귀희(2006). 과학기술정책의 거버넌스 변화. 「한국정책과학학회보」, 10(3): 27-55.
- 길종백·정병걸·염재호(2009). 정부출연연의 대리분제와 PBS의 한계. 「한국조직학회보」, 6(2): 179-202.
- 김동하·최병헌(2007). 신(新)심계법(審計法)을 통해서 본 중국 심계제도의 특징과 정책적 함의. 포스코경영연구소. 「POSRI 경영연구」, 7(2): 89-110.
- 김명수(2009). 「세계의 감사원」. 조명문화사.
- 김병호(2006). 한국과 미국 기업의 이사회제도 차이가 기업재무보고 행태에 미치는 영향에 대한 실증적 비교 연구. 「회계정보연구」, 24(3), 173-198.
- 김성문(2006). 감사위원회제도의 입법동향. 「중앙법학」, 8(1): 489-538.
- 김성수(2000). 해외동향: 독일의 공공연구시스템 평가-프라운호퍼 연구회를 중심으로. 김기국(1991). 「과과학기술정책」, 123(5): 122-127.
- 김영조(2005). 국회의 국정감사제도의 문제점과 개선방안. 상명대학교 사회과학연구소, 「사회과학연구」, 21: 1-20.
- 김판석·홍길표·김완희(2008). 공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후 과제. 「한국행정논집」, 20(2): 407-437.
- 김필두(2004). 지방행정서비스와 제도개혁: 지방감사제도 개선방안. 한국지방자치학회 2004년도 하계학술발표회 논문집. 325-343.
- 김홍수(2009). 미국의 감사위원회와 구성원의 독립성. 연세대학교 법학연구원. 「법학연구」, 19(3): 145-175.
- 민철구·최원희(2008). 「창조적 연구인력 양성·배출을 위한 출연(연) 운영전략」. 한국과학기술정책연구원 정책자료 2008-16.
- 민형동·주성진(2010). 국회의 경찰통제에 대한 실태 분석: 제16,17,18대 국회의 입법활동, 예산결정, 국정감사를 중심으로. 「한국공안행정학회보」, 38: 107-137.
- 박세화(2008). 내부통제에 대한 규제와 내부통제 수단으로서의 종류주식에 대한 법적 고찰. 연세대학교 법학연구원. 「법학연구」, 18(3): 101-125.
- 박홍엽(2008). 공공기관 임원인사 실태 및 개선방안. 「한국인사행정학회보」, 8(1): 55-92.
- 성지은(2005). 한국적 거버넌스 패러다임의 모색: 참여정부 과학기술행정체제를 중심으로. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문」.
- 손영화(2008). 미국 기업개혁법(The Sarbanes-Oxley Act)의 회사지배구조에 관한 영향.

- 「한양법학」, 24: 147-178.
- 송건섭·서보강(2008). 지방자치단체 자체감사의 주요쟁점 분석. 「한국행정논집」, 21(2): 431-456.
- 송동섭(2008). 「사학운영의 자율내부통제 강화를 위한 자체감사 활성화 및 평가방안 연구」. 교육과학기술부 위탁연구과제 보고서.
- 송석언(2007). 영국회사법상 회계감사(조사)제도에 관한 고찰. 고려대학교 법학연구원. 「고려법학」, 49: 881-909.
- 신동령(2003). 기업지배구조 관련 제도와 그 변화에 관한 고찰: 한국과 일본의 비교를 중심으로. 「재무관리논총」, 9(1): 37-67.
- 여은정·이영한(2007). 지방공기업 회계 및 감사제도의 현황과 개선방향에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 12(3): 145-174.
- 이공래(2000). 영국·프랑스·독일의 과학기술정책과 정책연구동향. STEPI 제76회 포럼.
- 이공래(2007). 「세계의 우수 연구기관」. 서울: 생각의 나무.
- 이문봉·최영환·박종성.(2001). 정부출연연구기관의 예산회계 정보시스템 구축에 관한 연구. 「회계정보연구」 제16권.
- 이미영·이영범(2009). 평가와 감사의 연계강화를 통한 정보화사업평가개선방안에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 19(2): 143-176.
- 이민형(2001). 「PBS의 관련개념과 적용조건」. 한국과학기술정책연구원.
- 이병민(2007). 국가기술혁신과 정부출연(연) 거버넌스의 과제. 「한국과학기술단체총연합회 대한민국과학기술연차대회」.
- 이상철(2003). 통칙법 비적용 공기업의 효율적 행정,관리주체에 관한 연구: 뉴거버넌스 관점에서. 「한국정책학회보」, 12(3): 91-120.
- 이석희(2004). 정부출연연구기관 경영혁신과 연구회체제의 정립. 「한국정책학회보」, 13(5): 279-304.
- 이원창(1997). 정부출연 연구개발비 산정기준 비교연구. 「경영논집」, 13(2): 233-249.
- 이찬구(2002). 「영국의 연구회 및 산하 공공연구기관의 운영시스템 분석 연구」. 서울: 과학기술정책연구원.
- 임채호(2008). 영국 신노동당 정부의 지방정부 성과평가제도: 중앙정부에 의한 외부 평가를 중심으로. 성균관대학교 사회과학연구소. 「사회과학」, 42(2): 117-159.
- 정범구(2007). 「정부출연연구소의 효율성 및 투명성 제고를 위한 내부통제시스템 구축방안」. 과학기술부 위탁연구과제 보고서.
- 정선양(2003). 「독일 공공연구기관의 연구회 체제 분석연구」. 서울: 과학기술정책연구원.
- 정선양(2005). 「연구회 및 출연(연)의 기능조정 및 발전방안」. 서울: 한국과학기술평가원.
- 정선양(2008). 「대학과 출연(연)의 교류 촉진을 위한 인건비 체제 차이 극복방안」. 교육과학기술부 연구보고서.
- 정선양·조성복·석재진(2009). 정부출연연구기관의 창의적 인적자원 양성전략. 「기술혁신연구」 제17권 제2호
- 정세욱(2004). 지방자치단체의 감사체계 연구: 『공공감사에 관한 법률안』을 중심으로. 한국

- 지방자치학회 공공감사에 관한 법률 제정관련 대토론회 자료집.
- 제갈돈·심광호(2010). 감사와 평가의 비교분석과 그 연계를 위한 규범적 및 제도적 방안 연구. 「한국행정논집」, 22(1): 27-56.
- 조성재(2007). 「과학기술계 정부출연연구기관의 변화 방향」. 서울대학교 행정대학원. 제 358회 정책&지식 포럼 발표문.
- 조성표·안홍복·박구선(1999). 정부출연연구소 회계기준의 개념체계에 관한 연구. 「회계저널」, 8(2): 107-139.
- 조택(2007). 우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 11(4): 251-274..
- 주경복(2006). 프랑스의 국립학술연구원(CNRS)에 관한 연구. 「프랑스학연구」, 38: 337-360.
- 최완진(2009). 비교법적 고찰을 통한 우리나라 감사제도의 실태와 개선방안. 「경영법률」, 19(2): 383-419.
- 한국과학기술기획평가원(2005). 「새로운 NIS하에서 산업기술정책의 조정메카니즘 구축방안: 정부부처간 거버넌스적 협력체제 구축을 중심으로」.
- 한국조세연구원(2010). 「공공기관 선진화를 위한 정책과제」. 서울: 한국조세연구원.
- 허훈(2003). 주민감사청구제도의 운용실태와 개선방안. 「한국지방자치학회보」, 15(1): 5-24..
- 홍사균 외(2006). 「과학기술정책 운영 발전방향」. 서울: 과학기술정책연구원.
- 홍형득(2005). 영국 과학기술 연구지원시스템의 특징과 정책적 시사점. 「정책분석평가학회보」, 15(4): 259-284.
- 황용수 외(2001). 「선진국 공공연구기관의 중점연구영역 및 운영체제」, 과학기술정책연구원.
- 황해두·오세경(2007). Euronext의 내부감사제도와 비교한 KRX의 내부감사제도의 발전방향: 기업의 사회적 책임을 중심으로. 「유럽연구」, 25(2): 305-336.
- Krull, W. (1995), The Max Planck Experience of Evaluation, *Scientometrics*, Vol. 34, No.3 441-450
- 막스플랑크 www.mpg.de/
- 프라운호퍼 <http://www.fraunhofer.de/>
- 헬름홀츠 www.helmholtz.de/
- 영국 연구회 <http://www.rcuk.ac.uk/>
- UK HEFCE Audit Committee terms of reference. (<http://hefce.ac.uk/>)

투고일자 : 2011.05.12

게재일자 : 2011.06.22