

03 간접비 집행 자율성 확대

연구윤리 의식 강화해야
정부 규제도 완화



간접비는 개념적으로 대학이 자율적으로 집행할 수 있는 재원이다. 그 이유는 간접비의 정의 자체에 이미 내포되어 있다. 간접비란 '연구를 수행하는 과정에서 공동으로 이용하는 연구 시설과 지원인력을 유지하기 위해 발생한 연구수행 기관의 실경비'이므로, 정부부처나 기업 등 외부기관이 대학과 계약을 체결하여 특정 연구과제를 수행할 경우 당연히 지불해야 하는 비용이다.

용도에 대한 직접 규제보다 간접적 규제가 바람직

연구의 성질과 규모 등에 따라 간접비의 규모가 달라지므로, 원칙적으로는 연구계약 건진마다 간접비를 정확히 계산해서 지불해야 한다. 그러나 그렇게 하면 조사과정에서 지나치게 비용이 많이 수반되므로, 한 대학이 연구를 수행할 때 수반되는 간접비율을 일괄적으로 계산하여 A 대학의 간접비율을 30%라고 결정한 후, 연구 과제마다 이를 공통적으로 적용하는 방식을 택하고 있는 것이다. 이론적으로는 연구과제를 수행하면서 실질적으로 발생한 부대비용(간접비)이 정부 및 기업에서 지불한 간접비 금액과 일치해야 한다. 그래야만, 대학은 최소한 현재의 연구 인프라를 유지하면서 지속적으로 양질의 연구를 수행할 수 있다.

대학이 정부의 위탁 과제를 수행하면서 필수적으로 발생하는 부대비용을 정부가 간접비의 형태로 보전해 주었다면, 다시 간접비 용도에 대해 규제를 한다는 것이 이론적으로 성립할 수 있을까? 간접비에 대한 정부의 직접 규제의 논거는 어디서 찾아야 할 것인가?

간접비의 정의가 연구개발에 소요되는 실경비를 보전해 주는 것이라면, 간접비를 정부가 직접 규제한다는 것은 논리적으로 설득력이 약하다. 일단 적정한 간접비율을 결정하고 이를 지원한 이상, 이는 연구에 필수적으로 소요되는 필요 경비를 지원한 것에 불과하므로 추가적으로 간접비 용도에 대해 직접적으로 규제하는 것은 이론적으로 맞지 않다. 정부가 할 수 있는 일은 한 대학에 지불하는 간접비의 규모가 과연 적정한가를 지속적으로 관찰하여 국민의 세금으로 지원하는 연구비가 낭비되지 않도록 관리하는 것이다. 즉, 간접비 용도에 대한 직접규제를 하기보다는 대학의 적정한 간접비율을 결정할 때 현행보다 더 엄격한 잣대를 가지고 계산하는 간접적 규제 방식을 취하는 것이 보다 바람직하다.

연구에 필수적으로 수반되는 간접경비에 해당하는 항목만을 분리하여 인정하고, 전체 연구비의 관리를 투명하고 효과적으로 함으로써 연구 인프라에 보다 많은 투자를 하고 있는 대학에 보다 높은 간접비율을 인정하는 시스템을 구축해야 한다. 그래야 대학의 자율성을 확보하면서 연구비 사용의 효과성을 높이는 선순환 구조를 만들 수 있다. 그러한 시스템이 구축된다면 대학의 입장에서도 간접비를 집행할 때 소모성 비용으로 지출하기보다는 연구 인프라에 투자하는 것이 다음에 더 높은 간접비율을 인정받을 수 있으므로 유리한 투자전략이 될 수 있다.

선순환 구조 유도할 간접비 산출 원칙 세워야

문제의 핵심은 이러한 선순환 구조를 유도할 수 있는 '간접비율 산출 공식'을 만들고 이를 적용하는 것이다. 현재의 간접비 산출방식이 적절하지, 더 나은 방법은 없는지에 대해 끊임없이 고민하는 것도 이러한 선순환 구조를 이루기 위한 노력의 일환이다. 이것은 단순히 기계적인 수확공식을 만드는 것이 아니다. 적정 간접비율을 산출하고, 이를 집행하는 일련의 과정에서 필요한 사회적 합의를 도출하는 연속적인 과정이다. 그것은 단시간 내에 이루어지기는 힘들 것으로 보인다. 미국도 2차 세계대전 이후 50여 년간의 실험을 거쳐 간접비 산출의 원칙과 관행을 확립했다.



글 이상돈 충남대학교
교육대학원 초빙교수
momo@cnu.ac.kr

글쓴이는 건국대학교 행정학과 졸업 후 서울대학교에서 석사학위를, 아이오와대학교에서 고등교육정책학 박사학위를 받았다. 현재 교육과학기술부 서기관으로 재직 중이며, 충남대학교 교육대학원 초빙교수를 겸임하고 있다.



▶ 경쟁력 강화에 나선 전북 진안 홍삼연구소가 홍삼 한방 제품의 경쟁력 강화를 위해 기업, 대학, 관련업체와 상호협력 및 다양한 연구를 통해 사업효과를 극대화키로 했다. (연합포토)

한국의 경우, 간접경비를 정확히 분리·산출할 수 있는 명확한 회계기준의 확립과 이를 뒷받침할 수 있는 회계시스템의 선진화가 필요하다. 국립대학은 아직도 단식부기를 사용하고 있으며 감가상각의 개념조차 없다. 사립대학 또한 비용에 대한 개념이 기업에 비해 많이 약하다. 연구비 사용에 대한 대학 자체의 내부통제 시스템도 미국 대학과 비교하면 많이 부족한 것이 사실이다. 간접비에 대한 직접적 규제가 아직은 필요하다는 주장의 이면에는 간접비 산출과 사용에 대하여 대학을 신뢰하기 어렵다라는 불신이 자리 잡고 있다.

한편, 간접비 산출을 아주 간단히 하는 방법도 있다. 간접경비를 연구개발에 소요되는 실경비의 보전이라는 측면보다는, 대학의 연구 인프라를 확충하고 대학 간 경쟁을 촉진하기 위한 정책적 수단으로 접근하는 것이다. 일본은 제2기 과학기술기본계획(2001~2005년)에서 정부 연구비를 보다 효과적으로 사용하기 위해 간접경비의 비율을 30%로 일괄적으로 책정하였다. 대학마다 간접비율을 계산하여 차등적으로 산출하는 것이 아니라 직접경비(인건비+직접연구비)의 30%를 일괄적으로 간접비로 계산하여 대학에 지급하는 방식을 택한 것이다. 이렇게 단순한 방법에 의해 정책적으로 간접비율을 계산하면 어느 대학은 실제 소요되는 간접경비보다 더 많이 받게 되며, 어느 대학은 더 적게 받을 수 있다.

간접비가 더 이상 실비용에 대한 보전이 아니라면 그 사용실적에 대해서 국민에게 별도로 설명해야 하며, 간접비 집행의 오남용을 방지하기 위해 사전적 규제가 필요해질 수 있다. 그런데 간접비의 집행용도를 어느 정도로 규제할 것인가는 정책적 판단의 문제이며 국가마다 다르다. 일본의 경우 대학 간 연구비 수주를 위한 경쟁을 촉진시키기 위해 간접비 용도에 대한 사전적 규제는 가능한 한 하지 않는다. 다만, 간접비의 사용 실적에 대해 매년 연구비 배분기관에 보고하도록 하고 있다. 간접비 규모가 커짐에 따라 간접비가 대학 발전을 위한 중요한 투자재원으로 기능하며, 대학이 자율적으로 개별 대학의 실정에 맞게 집행할 때 가장 효율적으로 쓰일 수 있다는 사회적 공감대가 형성되어 있기 때문에 가능한 일이다.

한국의 경우, 64개 대학은 원가계산을 통해 간접비율을 개별적으로 결정하나, 161개교는 연구비



중앙관리 등급에 따라 20%(A), 15%(B), 10%(C), 5%(D)로 일괄 결정한다(2011년 기준). 현재 간접비 결정방식은 미국과 일본의 절충형태를 취하고 있다. 간접비 사용에 대해서는 일본처럼 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정을 통해 허용되는 용도를 나열하고 그 이외에는 허용하지 않는 사전적 규제방식을 채택하고 있으나, 규제의 강도는 일본보다 강하다. 때문에 연구자들이 실제 연구비를 집행하면서 현실과 맞지 않는 규정 때문에 불만을 토로하는 경우가 많다. 대표적인 것이 실험실 운영비를 간접비에서 인정하지 않는 것이다. 연구실 운영경비는 특정 연구과제와 직접 연계된 것이 아니기 때문에 직접비에 반영하기 어려운 반면, 연구과제 수행을 위해서는 필수적으로 수반되는 비용이어서 간접비에서 지출하는 것이 필요하다. 그러나 그동안 간접비 집행용도에 연구실 운영경비가 포함되어 있지 않았기 때문에 연구자는 부득이 편법을 동원할 수밖에 없었다. 교육과학기술부에서 2011년 9월에 발표한 '대학 연구비관리 선진화방안'에서 연구실 운영경비를 간접비에서 지출할 수 있도록 허용한 것은 현실을 제도에 반영한 바람직한 일이다.

자율성은 최대한 보장 · 책무성은 강화될 것

정부의 간접비 관리는 대학의 자율성은 최대한 보장하면서 책무성은 더욱 강화하는 방향으로 추진될 것으로 전망된다. 간접비를 원가계산에 의해 결정하는 대학을 확대하면서 사전에 집행 용도를 규제하는 방식은 점차 지양하게 될 것이다. 앞으로는 대학은 간접비 집행에 완전한 자율성을 갖는 대신, 연구 인프라에 재투자하지 않은 금액은 적절한 간접비 지출로 인정받지 못해 다음해에 해당 대학의 간접비율을 계산할 때 불이익을 받을 것이다. 일본과 미국의 절충 형태에서 미국식 모델로 점차 이동하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 방향에 대해서는 연구자, 대학, 정부 기관 모두 찬성하고 있음에도 왜 당장 실현되지 못할까? 아직은 연구비 관리에 대한 대학의 신뢰 정도가 높지 않기 때문일 것이다.

미국 대학의 연구비가 어떻게 관리되고 있는지 잠깐 일면을 살펴보면 이해를 도울 수 있을 것이다. 관리회계국에서 정한 회계기준(Circular A-21)에 따라 원칙적으로 원가계산을 통해 개별 대학의 간접비율이 4년마다 결정된다. 이때 간접경비로 인정하지 않는 금액이 자세히 열거되어 있다. 대학은 간접비 불인정 항목이라도 간접비로 집행할 수 있으나, 이 금액이 많을수록 다음에 간접비율 계산에서 불이익을 받게 돼 가능한 간접경비를 인정받을 수 있는 항목에 지출하려는 유인을 갖는다. 간접비 집행에 있어 사전적 규제는 없으나 연구비 전체에 대하여 치밀한 감사를 받는다.

미국 연구재단(NSF)의 감사 사례를 몇 가지 특징으로 나누어 살펴보기로 하자. 첫째, 감사의 실질적 독립성이 제도적으로 확보되어 있다. NSF에는 OIG라는 감사기관이 별도로 존재한다. OIG는 형식적으로는 NSF 내부기관이나 실질적으로는 독립된 지위에서 일하며, 반기별로 미 연방의회에 독자적으로 감사보고서를 제출한다.

둘째, 대학의 내부통제 시스템을 강조한다. OIG의 감사 보고서에서는 대학의 내부통제시스템에 대한 평가에 대해 자세히 기술되어 있다. 연구비의 집행과 간접비 산출 등에 있어 대학의 자체 시스템이 잘 작동되고 있지 않다고 판단될 경우, 연구비 배분 및 간접비율 산출에서 불이익을 줄 수 있도록 하고 있다. 2007년 메릴랜드 대학을 감사하면서 내부통제의 심각한 결함으로 17만 4천655달러의 부당집행이 있었음을 밝히고, 동 대학 직원들이 비용회계 규정을 지키지 않아 간접비 산출결과 등을 신뢰할 수 없다고 지적한 사례가 있다.

셋째, 연구자가 감사과정에 적극 참여한다. OIG의 감사팀은 회계사, 감사관, 변호사 등 감사의

전문 인력뿐만 아니라 과학자 등 연구의 전문 인력도 포함돼 있어, 회계감사를 넘어서 연구내용 및 NSF 프로그램 운영의 효과성까지 감사한다. OIG는 오리건 대학의 감사에서 한 교수가 NSF에서 자신에게 심사를 위탁한 다른 교수의 연구계획서를 표절하여 자신의 연구계획서를 작성했다는 것을 밝혀내고, 해당교수에게 다음과 같은 처분을하였다. “외부 기관에 연구계획서 제출을 3년간 금지하고, 그 후 2년간은 외부에 연구계획서를 제출 시 대학 당국의 사전 점검을 받아야 하며, 교수 인사기록카드에 해당 사실을 기록해야 한다.”

넷째, 회계감사 결과에 대한 2차 샘플링 감사를 실시한다. 1984년 통합 회계감사법은 10만 달러 이상의 연방정부 재원을 지원받은 대학은 최소 1년에 한 차례 주정부 회계감사원 또는 독립회계법인에 회계감사를 받도록 규정하고 있다. OIG는 이 규정에 의해 실시된 회계감사 결과를 무작위 표본추출방식으로 선정하여 회계감사 결과의 타당성에 대해 2차 감사를 실시한다. OIG는 208개의 회계감사 보고서를 조사한 결과 115개는 양호하나, 30개의 보고서는 심각한 결함이 있어 부분적으로만 신뢰할 수 있으며, 63개 보고서는 전혀 신뢰성이 없어 수용할 수 없다는 의견을 낸 바 있다.

정부, 사전통제에서 사후점검으로 방향 전환

한국의 연구비 감사시스템은 형식적으로는 모든 내용을 갖추고 있다. 회계법인 감사, 교과부 및 감사원, 연구재단의 감사 등 외부통제 시스템이 확립되어 있고, 연구비 중앙관리제 평가 및 연구비 인증제도 등을 통해 대학의 내부통제 시스템의 적정성에 대해 평가를 한다. 그러나 그 실질에 있어서는 아직도 가야 할 길이 먼 것이 사실이다. 감사 전문인력이 아직 충분히 확보되어 있지 않으며, 연구자는 감사에 참여하지 못하고 있어 제도적 개선보다는 연구비 부정사용에 감사의 초점이 맞추어져 있다. 대학의 내부통제 또한 감사에 지적당하지 않기 위한 통제중심의 시스템으로 구축되어 있어 산학협력단 등의 연구비 관리 담당자와 연구자 사이의 갈등이 좀처럼 해소되고 있지 않다. 대학의 내부통제 시스템이 어떠한지 하는가에 대한 표준 매뉴얼도 개발되어 있지 않은 것이 현실이다.

간접비를 포함한 연구비 사용에 대한 투명성이 제대로 확립되어 있지 못하기 때문에 연구비 부정사용 사례가 언론에 보도될 때마다 정부는 사전적 규제, 포괄적 금지 방식을 택할 수밖에 없고, 이러한 과도한 규제는 연구자의 효과적인 연구수행을 방해하는 장애물로 작동한다. 사전 규제를 통해 모든 부정사용 가능성을 차단하려하면 연구자의 행동범위는 그만큼 제약될 수밖에 없는 것이다. 규제로 모든 문제를 풀 수 없음은 자명한 사실이다.

정부에서도 규제의 한계에 대해 명확히 인식하고 있으나, 국민의 세금을 엄정히 집행해야 한다는 측면에서 무조건 규제를 완화하기도 어려운 입장에 있다. 정부의 규제 완화를 촉진시킬 수 있는 방안은 궁극적으로는 연구자 개인의 연구윤리 의식을 강화하는 것이다. 대학의 내부 통제를 강조하는 것도 대학 스스로 확립한 윤리의식과 시스템이 가장 효과적으로 실천될 수 있다고 보기 때문이다. 외부기관에 의한 감사는 최후의 최소한의 통제에 그쳐야 한다. 대학은 헌법에 의해 자율성이 보장된 기관이다. 학문의 자유를 최대한 보장하기 위해서는 대학의 자율성은 최대한 보장되어야 하며, 간접비 사용에 있어서도 마찬가지로 원칙이 적용될 수 있다. 다만, 그 전제는 대학이 스스로 사회적 신뢰를 확보할 수 있다는 믿음에 기초한다. 정부의 간접비 관리 방식은 불신에 기초한 사전통제에서 신뢰에 기초한 사후 점검으로 방향을 바꾸기 시작했다. 이러한 선순환적 움직임이 더욱 확대되길 바란다. **ST**