

특별회계제도와 국립대학 체제 개편 논의 구조

전 세 영 | 충남대 교육학과 교수

1. 국립대학 특별회계 제도 논의의 배경

국립대학 특별회계 설치가 최초로 논의된 것은 '89년 8월이다." 그러나 이 논의는 교육부 내의 의견 검토 수준이었다. 본격적으로 정부 관련 부처간 의제로 공식화된 것은 '96년 2월이었으나 이 역시 부처 간 이견으로 말미암아 논의 수준에 머물렀을 뿐이었다. 그러다가 재정경제원이 '97년 2월 공식적으로 교육부에 협의 요청을 해왔으며, 동년 9월 최초로 국립대학 특별회계법(안)의 입법 예고가 있었다. 그러나 이후로도 여러 가지 사정이 겹치면서 법제화 단계까지는 이르지 못했으며, 아직도 그 귀결이 혼미한 상태이다. 더구나 '97년 말에 갑자기 닥친 경제위기와 IMF 관리체제로 말미암아 국립대학 체제 전반에 대한 구조조정 논의가 진행되면서 특별회계 제도 논의는 주춤한 상태에 놓여 있다고 해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 국립대학 특별회계 논의가 시작된 배경은 국립대학 재정 운용 과정의 여러 가지 문제점을 해결하려는 데 있었고, 아직도 그 문제점들이 상존하고 있음을 상기한다면, 여전히 국립대학 특별회계 제도(이하에서는 '특별회계'로 약칭)는 우리 나라 국립대학의

발전 방향을 논함에 있어서 핵심적 주제의 하나임이 분명하다. 더구나 IMF 관리체제가 시작된 이후 국립대학 발전과 관련된 논의가 보다 더 구조적인 차원의 체제 개편과 구조조정 논의 구조로 확대되었다고 볼 때 특별회계는 그러한 논의의 귀착점에 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 다시 말해서 특별회계는 이제 단순히 국립대학 재정 운용의 합리화를 위한 제도적 개선안 차원을 넘어서 국립대학의 체제 개편 전략의 하나로 논의되고 있는 것이다.

이와 같은 의미로 이 글에서는 먼저 특별회계 논의가 어떻게 전개되어 왔는가를 간략히 살펴보고, 다음으로 현재 진행중인 국립대학 체제 개편 논의가 어떤 방향으로 전개되고 있는가를 살펴본 후, 양자 간 관계에서 특별회계 제도가 어떤 방식으로 자리를 잡아 나가야 할 것인지 살펴보고자 한다.

2. 국립대학 특별회계 논의의 현주소

특별회계 법안의 제안 과정에 주로 관여했던 당사자

1) 윤형원 외('98.10), "국립대학 특별회계법 제정에 관한 연구", 한국대학교육협의회 연구보고 RR 제98-6-165호, p.1.

(stakeholder)는 교육부, 재정경제부와 기획예산처²⁾, 국립대학총장협의회 및 개별 국립대학이라고 할 수 있다. 관련 당사자간의 의견조정 과정이 '97~'98년 간에 수차례 있었으며, '98년 7월에 최종 예고된 법안을 중심으로 현재까지의 논의를 정리하기로 한다.

특별회계법 제정의 근본 취지는 국고 일반회계와 기성회 회계로 이원화되어 있는 현행의 체계를 특별회계로 단일화하여 통합 운영함으로써 대학의 책임 경영체제를 구축하고 재정 운용의 자율성 보장과 효율화를 추구하며, 그 동안 부분적으로 제기되어 왔던 일반회계의 경직성과 기성회 회계의 비효율성을 제거하여 국립대학의 교육 및 연구의 질 향상과 경쟁력을 강화하자는 것으로 요약된다. 이를 사안별로 좀더 상세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국고 회계와 기성회 회계를 통합한다는 것이다. 즉, 현재 국립대학 비국고회계 관리규정에 의거하여 운영되고 있는 기성회 회계와 국고 일반회계를 특별회계로 통합하여 관리하고, 발전기금 등의 기부금은 특별회계와 구분하여 별도로 운영하도록 한다는 것이다. 동 법안의 부칙 제2조 1항에서는 '국립대학이 자체적으로 운영하던 기성회 회계는 이 법 시행과 동시에 이를 폐지한다'라고 규정함으로써 자체 회계 곧 기존의 기성회 회계의 폐지를 명시하고 있다.

둘째, 국가는 제도 시행연도를 기준으로 한 현재 시점 수준에서 국립대학의 재정 안정을 확보할 수 있는 수준에서 일반회계로부터 전입금을 지원한다는 것이다. 이는 입법이 마지막으로 추진되었던 '98년 현재 24개 국립대학은 수업료 등 국고세입과 기성회비를 합한 학교의 총 세입이 총예산의 48% 수준에 불과한 현실을 고려할 때, 일반회계로부터의 전입금을 확보하여 국립대학의 재원

을 당분간 안정적으로 보장한다는 취지에서였다. 이에 따라 국가공무원인 교직원의 인건비는 일반회계로부터 전액 전입토록 하고 특별회계, 곧 대학의 자체 회계의 전전연도 자체수입 결산액의 2분의 1에 해당하는 금액을 시설비로 전입하며 특별히 국가의 필요에 따라 시행되는 교육 프로그램 운영이나 특정 시설 및 설비에 소요되는 재정 수요와 장기 차입금 상환액 등은 일반회계로부터 전입하도록 제안되었다. 정부의 판단에 따르면, 정부 일반회계로부터의 이 같은 규모의 전입금과, 현재 각 국립대학들이 자체적으로 수입하고 있는 등록금과 기타 세입 등을 합한다면 재정 운영에 큰 차질은 없을 것으로 판단하였던 것이다.

셋째, 기성회계로 지급하고 있는 수당의 지급 등은 대학 자율에 맡기고, 납입금은 대학의 장이 결정하도록 하며, 교육에 지장이 없는 범위 안에서 수익사업이 가능하다고 제안되었다. 결과적으로 국고 전입금을 제외한 차액은 수익사업 등을 통하여 마련하도록 하고 있으며, 동시에 전전연도 자체수입 결산액의 2분의 1에 해당하는 금액을 시설비로 지원하도록 규정하고 있기 때문에, 성공적인 수익사업으로 자체수입이 증대될 경우 대학재정 확보에 크게 도움을 줄 수 있을 것으로 가정하는 것이다. 수익사업과 관련하여 법안 제 10조에서는 '대학의 장은 교육·연구 활동에 지장이 없는 범위 안에서 수익을 목적으로 하는 사업을 할 수 있다'라고 규정함으로써, 종전의 사립대학과는 달리 수익사업을 하지 못했던 국립대학 등의 수익사업을 제도적으로 허용하려 했던 셈이다. 특히 제2항에 따르면, 수익사업을 위해 별도의 회계를 운영할 수 있게 함으로써 국립대학의 재정 자율성을 크게 확대할 수 있는 기반을 마련하였다.

마지막으로, 국립대학 특별회계법에서는 예산 편성 및

2) 기획예산처는 '98년 2월에 새로 출범한 국민의 정부 조직법에 따라 종전의 재정경제원에서 분리 독립하였는데, 이에 따라 특별회계에 대한 입장 측면에서도 모체인 재정경제부와는 다른 입장을 취하게 된다. 즉, 기획예산처는 중앙정부의 재정 부담 감축과 대학의 자율 재정 확립을 위해 특별회계 제도 도입에 적극적인 반면, 재정경제부는 국립대학의 등록금 인상에 따른 물가 압력을 고려하여 약간 소극적인 입장을 취하고 있다.

집행에 융통성을 부여하기 위하여, 세출 예산 중 운영비와 시설비를 총액으로 계상하도록 규정하고 있는데, 운영비는 각 대학의 장이 자율적으로 편성하며 시설비는 대학간 균형발전을 위하여 교육부 장관이 각 대학별로 배정하도록 하였다. 따라서 인건비 및 시설비를 제외한 운영비 세출 과목을 학교운영비로 단일화하여 대학 특성에 맞게 탄력적으로 운영할 수 있게 함으로써, 대학의 재정 자율성을 대폭 위임하고 있는 것이다. 운영비의 자율 편성 및 집행을 규정하고 있는 법안 제14조 1항과 동 시행령안 제7조의 내용을 살펴보면, 운영비는 각 대학별로 총액 편성하고 그 세출과목은 통합 설정하며(법안 14조 1항), 운영비의 목은 예산회계법시행령 제9조의 규정을 탈피하여 하나로 통합하고 있다(시행령안 7조).

그러나 이제까지 준비되어 온 국립대학 특별회계안은 대학의 자율성을 제고한다는 측면에서 장점이 많을 것으로 보이지만 우리 나라 국립대학의 현실을 고려할 때 여러 가지 문제점을 안고 있는 것이 사실이다.

첫째, 안정적 정부지원이 불투명하다는 점을 들 수 있다. 일반적으로 특별회계는 특별한 세원으로 세출을 충당하는 것이 원칙이기 때문에, 장기적으로는 정부의 지원이 감소할 가능성이 상존한다.

둘째, 현행 국립대학 기성회 회계의 장점을 너무 간과하고 있다는 점을 들 수 있다. 국립대학교 기성회 회계는 직접교육비와 교직원 연구보조비, 기성회 직원 인건비, 국고의 재정지원이 되지 않는 비법정기관 운영비, 시설보수비 등 국고와 보완하여 광범위한 용도로 집행되고 있으며, 회계의 운용에 있어 대학의 자율적 재정 확보 제도로 정착, 운영되고 있다. 그런데 전국 국립대 기성회 회계를 통합하여 교육부 장관이 회계 운용 및 관리를 담당하게 될 경우, 각 대학의 특성에 적합한 회계 운용이 더 어려워질 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 대학의 운영비를 대학 자체 수익금으로 충당하도록 하고 시설비를 자체수입 확보액에 연동하여 지원할 경우, 자체수입 증대를 위하여 학생 납입금을 점진적으

로 인상할 가능성이 높으며, 이는 학부모 및 학생들의 불만 증대 요인이 되므로 오히려 국가가 정치적 부담을 안을 수도 있다. 특히 그 동안 교육기회 형평의 차원에서 유지되어 오던 국립대학 저 납입금 정책의 목표가 모호해 질 가능성이 있다. 물론 각 대학들이 수익사업, 기부금 유치 등 등록금 인상 외의 수입 증대 방안을 강구할 수 있도록 여건을 마련해 주어야 할 것으로 생각되지만, 정부의 재정지원이 없는 상태에서의 대학 운영비 확보를 위해서는 일정 수준까지의 등록금 인상이 불가피할 것으로 생각된다.

넷째로, 특별회계 제도 도입 목적인 예산 운영의 효율성 및 자율성 확대를 위하여 대학별 자체수입의 직접 사용을 허용하여야 하는데도, 현재 준비중에 있는 회계 제도는 자체 수입의 직접적인 사용을 규제하고 있다. 끝으로, 교육부에서는 재정 운용 체제의 효율화를 위하여 기성회직의 감축 문제를 고려하고 있는데, 다만 기성회 직원을 일시에 정리하고 하는 것은 불가능하기 때문에 당분간은 신분을 유지시키되, 단계적으로는 감축을 권장해 나갈 것이다. 따라서 기성회 직원들로부터의 집단적인 저항을 예상하지 않을 수 없으며, 이는 회계 제도 도입에 직접적인 장애 요인의 하나가 될 전망이다.

요컨대 정부지원의 형태를 줄이고 대학의 자율적인 재원확보를 실현시키고자 하는 국립대학 특별회계법의 제정은 국고 지원의 안정적 재원 확보에 의존해 오던 국립대의 입장에서 볼 때 자칫 재정 운용의 위기로 발전될 우려를 전혀 배제할 수도 없는 실정이다. 현재 우리나라 국립 대학의 재정지원 제도와 예산회계 제도를 전반적으로 평가해 볼 때, 대학의 자율성 보장에 대한 배려가 미흡하고 대학교육의 특성이 제대로 반영되지 않고 있다는 문제점과 또 학생 1인당 교육비의 부족, 대학에 대한 국고보조의 미약, 국가 고등교육 예산의 취약, 교육비 지출 구조의 편중성 등의 문제를 지적하지 않을 수 없다.

그러므로 특별회계 제도 도입은 국립대학의 체제 개편

에 대한 거시적인 전망과 연계하여 신중히 추진될 필요가 있다.

3. 국립대학 체제 개편 논의의 현주소

국립대학 체제 개편에 대한 논의는 IMF 관리체제가 시작되면서 본격적인 라운드에 돌입했다고 보아야 할 것이다. 그러나 논의의 출발점으로서 국립대학 체제의 문제점은 인정하지만, 그 이면에는 상당한 오해도 동시에 존재한다. 이러한 오해는 몇 편의 민간연구소 보고서³⁾와 신문·방송의 단선적 보도에서 보여지는 다소는 부정확하고 또 일부는 과대 포장된 자료들에서 연유된다. 이러한 오해들의 초점은 크게 일부 대규모 사립대와 국립대 전체를 비교하면서 생기는 문제와 외국 대학과의 무리한 비교에서 생기는 문제로 구분된다. 전자의 논의로서 예컨대 보직자 수와 보직 경비의 과다를 든다. 그러나 국립대보다 사립대가 오히려 보직자 수가 보편적으로 많으며, 보직 경비는 사립대에 비해 상대적으로 낮은 보수 수준의 보상 차원에서 이루어지는 것일 수도 있다. 외국 대학과의 비교에서는 국·사립을 막론하고 우리나라 대학들이 모두 상대적으로 교육여건이 열악함에도 불구하고 마치 국립대학만이 연구성과가 낮다는 단선적인 판단을 하고 있는 경향이 있다. 오히려 투입 대비 산출을 비교하면 국내 대학들이 외국 대학에 비해 오히려 교수 1인당 논문 편수 등에서 생산성이 더 높다는 지적도 제기되고 있다.⁴⁾

그러나 설령 이와 같은 오해를 일부 인정한다 해도 여전히 국립대학은 체제 내적 차원에서 볼 때 21세기 지식 경제사회에서의 경쟁력 구비를 위해 도려내야 할 문제를

안고 있는 것만은 사실이다. 이러한 문제는 적어도 크게 세 가지 차원에서 지적되어야 할 것이다.

첫째, 현재 수준에서 보았을 때 국립대학 체제의 구조적 문제점은 무엇보다도 그 동안의 무분별한 확장으로 인한 기능 중복에서 유래한다. 지역 수준에서 볼 때도 거점국립대학과 특수목적대학으로의 성격 분화가 필요함에도 각 대학간 특성이 구분되지 않고 무분별하게 확대되어 온 경향을 부인할 수 없을 것이며, 학문 계열이나 운영 형태로 보아서도 사립대학과의 차별성을 찾기가 어려운 실정이다.

둘째, 대학 재정 운영의 경직성을 들어야 할 것이다. 이는 무엇보다도 예산이 모두 교육부 예산안에 통합 편성되어 있어서 품목주의와 점증주의를 벗어나지 못하고 있는 점에서 비롯된다. 결국 단위 대학 수준에서의 재정 운용의 효율성을 위한 항목간 전용을 어렵게 하고 있으며, 1년 단위의 단기 회계기간으로 인해 장기적인 예산 운용은 생각해 볼 수도 없다. 또한 전국적으로 획일화된 예산 단가로 인해 예산 운용 과정에서는 불가피하게 회계 비리까지 발생하고 있다. 이러한 재정 체계의 경직성으로 말미암아 국립대학의 자립제정 체제는 제반 여건이 전혀 마련되지 못했다고 보아야 할 것이다. 즉, 대학 교육의 인가를 반영한 가격 체제에 기초하여 합리적으로 재정을 운용한다거나, 학점당 등록금, 계열별 차등 등록금 제도를 도입할 수도 없으며, 각종 수익자 부담 사업을 통한 대학의 대사회적 봉사활동을 위한 재정 운용도 할 수 없다.

셋째, 국립대학은 조직 운영에 있어서도 자율성을 갖추지 못했다. 대학의 인사 및 조직에 대한 자율성은 전무하다. 교육과 연구의 질을 제고하고 대학의 특성을 살리기 위해 필수적인 교수 인력의 운용은 철저히 정부의 예

3) 대표적인 보고서로는 삼성경제연구소의 “국립대경영평가보고서(’98.12)”, 매경연구팀의 보고서(매경경영연구원·모니터컴퍼니, “교육부 경영진단보고서(’99.3.15)”를 들 수 있다.

4) 이종재 외(2000.5.3), “국립대학 체제 개편 방향에 대한 논의(제3차 초안)” 국립대체제개편연구위원회 내부 검토 자료.

산 통제 하에 이루어져야 했으며, 국가 일반직에 대한 인사권마저 대학이 가질 수 없었다. 이는 자연히 대학 행정 직원의 전문성 저하로 이어질 수밖에 없었다.

여하튼 이와 같은 국립대학 운영의 난맥과 구조적 비효율성을 극복하기 위한 처방으로서 정부는 끊임없이 구조조정 논의를 이끌어 왔고 개별 대학 내부의 조응을 요구했다. 물론 이러한 구조조정 논의의 배경에는 사회 전반의 구조조정론이 놓여 있다. 가장 극단적인 주장에는 국립대학 민영화론까지를 포함하며, 그 반대로는 국가주도형 통폐합론을 들 수 있다. 그리고 중도적인 대안으로서 책임운영기관 모형, 특수법인 모형 등이 있으며, 현실유지 모형도 존재한다. 여기서 몇 가지 대안적인 모형을 그 장단점을 중심으로 간단히 살펴보기로 하겠다.

첫째, 정부주도 구조조정 모형은 기존 국립대학 모형과 운영 방식은 동일하나 보다 강력한 국가의 책임을 강조한다. 즉, 국가가 강력한 구조조정 의지를 갖고 국립대학간 기능 조정을 실시하게 되며, 국가는 안정적이고 충분한 재정 및 행정 지원을 책임지게 된다. 국책대학 모형은 국가의 강력한 보호와 지원을 받는다는 점에서는 낙후된 우리 나라의 고등교육 체질을 개선함과 동시에 21세기 정보사회의 국가경쟁력의 선두 역할을 부여받는 강점이 있는 반면, 기존의 관청처럼 대학에 대한 간섭과 통제가 계속될 경우 대학의 본질적 특성인 학문의 자율성이 침해받음으로 인해 더 큰 부작용을 낳을 수도 있다. 따라서 국책대학 모형을 택하는 경우에도 현재와 같은 정부관리형이 아닌 자율성과 책무성이 보장되는 시스템으로의 변화가 필수적이다.

둘째, 책임운영기관 모형은 사업단의 성과 목표 등을 연도별로 국가와 계약 체결 하에 수행하는 모형을 의미한다. 그러나 교육사업의 특성상 성과가 단기간에 명확히 드러나는 것이 아니기 때문에 국립대학의 발전 모형으로는 적합하지 않다는 지적도 있다. 즉, 교육이라는 특수성을 감안할 때 객관적 성과 평가 방법이 개발되기 전까지는 책임운영기관화는 현실적으로 대학에 도입하기

는 시기 상조라고 보여진다. 다만, 국립대학의 자율성 신장이라는 차원에서 국가와 국립대학이 중기 혹은 장기의 계약을 맺고 주어진 역할을 수행한다는 차원에서 미국형 차터스쿨(협약학교) 제도로서 검토해 볼 가능성은 있다.

셋째, 특수법인화 모형은 교육부의 관리운영 형태를 변화하는 방안의 하나로서 각 대학에는 국립대학 이사회, 중앙에는 '대학위원회' 체제를 두는 방식으로 검토되고 있는 방안이다. 즉, 각 대학은 대학이사회에서 운영에 관한 중요사항을 결정하고 책임운영 체제를 발전시켜 나가는 제도이다. 그러나 이 제도의 성공 요건은 도입 목적이 재정보조 감축이 아니라 대학교육의 질 제고에 맞춰져야 할 것이다. 특히 특수한 목적이 있는 기관을 관련 부처가 특별히 지원(예: KAIST)할 때 성공 가능성이 높으며, 일반 국립대학처럼 그 기능이 전국적으로 분산되어 있는 경우에는 고유한 특성을 발휘하기 어려운 실정이다. 다만, 민영화 보다는 보다 안정적인 대학 운영을 할 수 있기 때문에 검토 가능한 대안일 수는 있으나, 어디까지나 안정적 재원 확보가 전제되어야 할 것이다.

넷째, 이 외에도 민영화 방안, 일부 국립대학의 폐지와 통폐합 모형 등이 논의되고 있으나, 현실적으로 해당 국립대학과 지역사회의 반발은 물론 국가의 인위적 통제가 낳을 수 있는 정치·행정적 부담으로 인해 실현 불가능한 논의에 불과한 것으로 보인다.

그런데 국립대학 운영 체제 개편의 방향 설정에 있어서는 선부른 형태 논의에 앞서 체제 개편의 지향점이 먼저 확인되어야 할 것이다. 우리 나라 국립 대학의 열악한 교육여건을 생각했을 때 시기 상조에 가까운 체제 개편 논의를 전개하기에 앞서서 먼저 경쟁력 있는 국립대학을 만들고, 그 다음으로 내적 효율성과 책무성의 개선을 지향해야 하는 국가의 고등교육 진흥 책임이 먼저 확인되어야 한다는 말이다. 국립대학의 외적 생산성과 경쟁력은 경쟁 환경 속에서 자율 책무의 운영 원칙을 적용할 때 가능하고, 이러한 환경과의 관계 변화 속에서만 내적 효율과 책무성을 증진할 수 있다. 만약 국립대학 운영체제

의 개편 논의들이 단순히 중앙정부의 재정 부담 완화를 목적으로 한다면 국립대학의 경쟁력, 효율·책임성의 목표를 달성하기 어려울 것은 물론이며 21세기 지식경제 사회에서 국가경쟁력은 담보될 수 없을 것이다.

한편, 이상과 같은 국립대학의 체제 개편 방향이 어떻게 결정되든지 가장 핵심적 전제 사항은 국립대학의 재정 체제의 개편일 것이다. 국립대학의 특별회계 도입이 논의되는 것도 이 까닭이다. 즉, 특별회계안이 국립대학 기능조정 및 구조조정 정책으로 논의되고 있지만 사실상 국립대학의 발전이 어떤 방향으로 이루어지든 반드시 추진되어야 할 공통 전제로 받아들여져야 한다. 왜냐 하면 국립대학의 발전 전략 모색에 있어서 가장 중요한 논리적 전제는 대학의 자율성과 책임성이며, 이를 담보해낼 수 있는 첩경은 대학의 책임경영 제도를 확립하는 것이며, 이를 위해서는 대학 회계의 독립성이 필수적으로 요구되기 때문이다.

4. 국립대학 특별회계 제도의 발전 방향

국립대학 특별회계 제도를 도입함에 있어서 반드시 답해야 할 세 가지의 질문이 있다. 그 첫째는 특별회계 도입의 진정한 목적은 무엇인가 하는 점이다. 혹시 그것이 국가의 대학에 대한 재정 책임을 축소하고 이를 개별 대학, 궁극적으로는 학생에게 전가시키려는 것이라면 도입은 처음부터 실현 불가능할 것이며 실현되어서도 안될 것이다. 사실상 지난 몇 년 동안 특별회계안이 논의되었지만 그 진전이 지지부진했던 것도 이에 대한 의심이 가지지 않았기 때문이다. 따라서 특별회계 제도는 국립대학에 대한 국가 책임이 먼저 천명되고 그 관건으로서 국립대학 재정의 안정적이고 충분한 지원을 목적으로 도입되어야 할 것이다.

두번째의 질문은 특별회계에 반드시 갖춰져야 할 요소는 무엇인가 하는 것이다. 그것은 앞서 질문에 대한 답에

서 시사하듯이 재원의 안정적 확보책이다. 그 다음으로 는 개별 대학에 대한 완벽한 의미의 자율성을 부여하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 국가를 대표하는 교육부와 대학의 관계가 현재와 같은 통제 관계를 탈피해야 한다. 대학이 국가로부터 자유로울 수 있는 장치가 특별회계를 통해 실현되어야 할 것이다.

세번째의 질문은 방해 요소를 미리 점검했는가 하는 것이다. 가장 큰 방해 요소는 대학에 주어진 재정 운용의 자율성에 대한 대응 요소로서 책임성에 대한 우려이다. 대학 스스로 자율은 원하면서도 그에 대한 책임을 회피하려는 의도가 있을 때 특별회계는 성립이 불가능하다. 그러므로 국립대학이 국가로부터 안정적인 재원을 지원 받고 자율적인 운영권을 획득할 때, 반드시 전제되어야 하는 것은 대학 내부로부터의 책무에 대한 인식과 노력일 것이다.

요컨대 국립대학 특별회계가 성공적으로 정착되기 위해서는 국가가 먼저 재원의 안정적 확보와 균형 있는 배분을 책임지고 대학에게 완전한 재정 운용의 자율성을 허용하며, 대학은 내부의 개혁과 노력을 통해 재정 운용의 책무성을 평가받을 준비를 해야 한다는 점이다. 이를 구체적으로 담아내기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 장치가 특별회계법에 포함되어야 할 것이다.

첫째, 현재 고등교육법에는 국가의 고등교육 재정지원에 대한 책무가 의무사항이 아닌 임의 사항 곧 '재정을 지원할 수 있다'로 되어 있다. 이는 국가의 재정 상황에 따라 국가가 책임을 다하지 아니해도 법적 구속을 지지 아니 한다는 의미이다. 그러므로 우선 고등교육법 상에서 최소한 국립대학에 대한 재정지원 책임을 의무화해야 할 것이며, 나아가서는 국립대학 재정지원법을 제정하는 방안도 검토해야 할 것이다. 이렇게 되면 국립대학 특별회계는 이 법안에서 하나의 시행 장치로 만들어지는 것이다.

둘째, 국립대학 재정지원의 안정성을 확보하기 위해서는 재정확보 방식을 법정화 하는 노력이 필요하다. 다행

이 이는 현재 논의되고 있는 법안에서도 인건비, 운영비, 시설비 항목 등으로 표현되고 있다. 그러나 이런 형태의 재정 확보 제도는 대학의 교육목적과 교육 서비스의 양적·질적 수준을 합리적으로 고려한 교육원가 분석과 이를 기초로 한 재정 소요의 판단과 지원 보다는 국가 재정의 여건과 종전 예산 규모를 감안하는 형태의 정부관료의 행정적 권한에만 의존하는 경향이 발생한다. 그러므로 특별회계 재원을 보다 안정적이고 예측 가능하게 하기 위해서는 선진 외국에서 적용되고 있는 포물러 펀딩 제도⁵⁾를 도입하는 방안을 검토해야 한다.

셋째, 현재 1년의 단기로 되어 있는 대학의 재정회기를 최소 3년 내지 최장 5년 혹은 대학의 총장 임기를 기준으로 한 중기 예산으로 바꿀 필요가 있다. 대학은 기본적으로 장기적인 안목에서 그 사무를 운영하는 교육기관인만큼 1년 단위의 예산 운영은 불필요한 행정력과 회계 업무를 가중시킴과 동시에 단시일 내에 효과를 거두어야 하는 전시성 교육 사업에 치중하게 하는 경향을 만들어 낸다. 그러므로 국가예산회계법에 구애를 받지 않고 대학의 특성에 맞는 재정 운용을 위해서는 재무회기의 장기화가 필수적으로 검토되어야 한다.

넷째, 재정 운용의 책무성과 투명성을 제고할 수 있는 장치가 필수적으로 요청된다. 이를 위해서 국가는 별도

의 국립대학 재정평가기구나 회계감사기구를 설치할 수도 있을 것이다.

결론적으로 국립대학 특별회계는 현재 우리 나라 국립대학의 체질을 강화하기 위해 가장 시급하게 정착되어야 할 제도적 장치이다. 그러므로 그 시행에 있어서 보다 장기적이고 합리적인 접근이 필요하다. 즉, 현재 논의되고 있는 국립대학 체제 개편의 한 축으로 이해되어야 할 것임으로, 단순히 기존에 준비되어 온 안을 개선하는 수준에서의 접근을 피하고 국립대학 재정 운용 체계 전반의 개혁이라는 차원에서 본격적으로 재검토해야 할 것이다. **■**

천세영

서울대 교육학과 및 동 대학원 석·박사 학위를 수여 받았다. 미국 피츠버그대 초빙 연구원, 유네스코한국위원회, 한국교육개발원 연구원을 역임하였고, 현재 교육부 교육정책심의회 교육재정분과위원, 유아교육발전위원회 위원, 충남대 교육학과 교수로 재직중이다. 저서 및 역서는 「교육이란 무엇인가」, 「정보사회교육론」, 「21세기 교육을 위한 새로운 관점과 전망」 등이 있다.

5) 나민주, "정부의 대학재정 지원 모형: 협상, 수식, 그리고 시장", 『고등교육연구』, 제9권 제2호.