

## 國·公立大學 豫算會計制度的 改善

金 東 建

(서울大 行政大學院 副教授)

## I

國家의 百年之大計라 이르는 大學教育은 그 社會的 機能이나 個人的 效果 때문에 중요할 뿐만 아니라 그 自體가 하나의 價値라 할 수 있기에 더욱 중요하다. 그동안 政府, 學界 그리고 社會의 各 分野에서 大學教育이 안고 있는 여러 問題들 즉 學生問題, 入學, 卒業制度, 敎員, 施設 그리고 大學財政 등의 諸問題들을 시정하려고 많은 노력을 기울여 왔거니와 그러한 努力에도 불구하고 大學의 諸問題들은 날로 어려워지기만 하는 國家的인 問題들로 되어 버렸다.

大學財政面만 하더라도 가장 큰 問題點의 하나는 財政規模 그 자체가 零細性을 띠고 있다는 점이다. 물론 우리나라가 國防費의 압박을 감수하지 않을 수 없는 상황이고 또한 國家經濟의 발전을 위한 각종의 政府投資 역시 그 優先順位에 있어 중요한 위치를 차지하고 있는 실정이지만, 教育에 대한 政府의 財政投資가 先進國에 비해 매우 부족한 것임을 부인할 수는 없다. 教育投資에 대한 國際間的 비교를 보다 합리적으로 파악하기 위하여 學生 1人當 公教育費를 서로 비교하여 보자. UNESCO에서 발간하는 1977年度 Statistical Yearbook에 의하면 美國, 英國, 日本 등의 世界 主要國의 FTE(Full Time Equiv-

alent) 大學生 1인당 公教育費가 1975년에 3,000불을 넘어서고 있는 반면에 韓國은 겨우 577불로서 그 1/5 정도에 지나지 않고 있다. 이것은 大學教育의 質을 높인다는 면에서 보아 우리나라의 公教育投資가 너무 낮다는 것을 입증하고 있는 것이다.

大學財政과 관련시켜 볼 때의 두번째의 問題點은 현재 우리나라 高等教育에 대한 學生들의 負擔이 매우 높다는 사실이다. 전체적으로 보아 현재 總公教育費의 60% 이상을 學生들이 직접 부담하고 있는 실정이며, 더구나 私立大學의 경우에는 學生負擔率이 90%에 달하고 있어 지금까지 우리나라 高等教育의 財源 확보책은 受益者負擔原則 아래 國庫나 財團負擔보다는 學生負擔에 더 많은 비중을 두는 방향에서 수립되어 왔다고 하겠다. 韓國 最大의 國立大學인 서울大學校만 하더라도 學生들이 부담하는 入學金, 授業料, 期成會費 등의 合計가 1983년의 경우 一般會計로부터 繰출되는 歲出豫算額의 約 45%에 달하고 있는 것이다. 등록금이 상당히 높다고 알려진 美國의 名門私立 하버드大學의 경우에도 學生負擔率은 29%에 불과하다는 사실은 좋은 비교가 될 수 있겠다.

大學財政과 관련된 세번째의 問題點은 이처럼 영세성을 띠고 있는 財政規模와 과중한 學生負擔 아래에서 어렵게 운영되고 있는 大學財政이

과연 효율적으로 운영되고 있는가의 의문이다. 특히 國·公立大學에 있어서는 政府의 豫算會計法에 의하여 豫算이 통제를 받고 있으므로 여기서 오는 財政運用의 硬直性 내지 非效率性이 발생할 수 있다는 것이다. 이 세번째의 問題點이 바로 本稿에서 논의하고자 하는 핵심부분이며 이점에 대하여 하나씩 분석해 보기로 한다.

## II

國立大學의 豫算會計制度를 논하기 전에 우리나라의 일반적인 豫算會計制度에 대하여 간략히 살펴보기로 하자. 中央政府의 豫算은 基金을 제외하고 一般會計와 特別會計로 구분하여 운영되는데, 特別會計는 특별한 경우에 一般會計와 구분하여 計理하기 위하여 설치되는 것이므로 國家豫算의 핵심은 一般會計이며, 이 一般會計는 豫算會計法에 의하여 규제를 받는다. 1983年度의 中央政府 一般會計豫算은 10조 4,160억원으로서 이 중 21%인 2조 1,750억원이 教育費로 충당되고 있다.

1961년 12월 19일 法律 第 849 號로 公布된 豫算會計法은 1951년 임시수도 釜山에서 갑작스럽게 제정된 財政法을 前身으로 하여 제정된 우리나라 財政에 관한 基本法이다. 1961년 이후 豫算會計法은 수차례 걸쳐 改正되었으나 대체로 지엽적인 것에 불과하다가 1973년과 1975년에 걸쳐 大幅的인 改正作業이 이루어졌다. 이에 따라 豫算을 編成하고 執行하는 데에서의 彈力性이 높아짐과 동시에 豫算의 景氣調節機能도 다소 강화되었다. 또한 1980년에 들어와서 第 5 共和國의 출범과 더불어 第 8 次 改憲이 이루어졌는데, 이때의 改憲에서 準豫算制度, 豫備費制度, 追加更正豫算制度 등을 대폭 修正하였기 때문에 이에 따라 豫算會計法도 보완되었다. 그러나 이와 같이 수차례의 改正이 있었으나 豫算會計法의 기본골격은 그대로 유지되고 있기 때문에 급속한 經濟環境의 변화와 社會發展에 부응하여 國家財政이 그 기능을 적절히 수행하도록 뒷받침하기에는 아직도 미흡한 점이 많다.

特別會計의 설치는 國家의 歲入, 歲出을 하나로 통일시켜 計理되어야 한다는 소위 豫算統一

의 原理에 例外가 되는 것이나, 豫算會計法 第 12條의 규정에 의해 국가에서 特定한 事業을 운영할 때, 特定한 資金을 보유하여 운영할 때, 그리고 기타 特定한 歲入을 特定한 歲出에 충당함으로써 一般會計와 구분하여 經理할 필요가 있을 때 法律로써 설치하도록 되어 있다. 현재 우리나라의 特別會計數는 17개가 되는데 特別會計의 수가 많은 것이 좋으나 나쁘냐의 문제는 豫算에 대한 統制와 能率 사이의 선택문제라 하겠다. 行政統制를 강조한다면 特別會計의 수가 적을수록 좋으나 行政能率面에서는 特別會計를 설치하여 性質別로 特定事業을 區分 經理하는 것이 좋다고 하겠다. 대표적인 特別會計는 철도, 체신, 전매 등의 5개 企業特別會計와 資金管理, 公務員年金, 國立大學附屬病院 등 其他 特別會計를 들 수 있다.

## III

그러면 國立大學에 관한 豫算制度는 어떠한가? 現行 豫算制度下에서는 政府企業에 대해서 企業豫算會計法을 적용하고 政府投資機關에 대해서는 政府投資機關 豫算會計法을 적용하고 있으나, 國立大學, 國立大學病院, 矯導所 등과 같은 소위 官業에 대해서는 아무런 고려도 하고 있지 않다. 물론 官業 중에서는 國立大學 病院과 矯導作業 등이 자기의 特別會計法에 의하여 特別會計로 운영되므로 一般會計로 운영되는 事業보다 다소 伸縮性 있게 운영되고 있으나 國立大學은 계속 一般會計로 회계처리되는 까닭에 豫算運用에 신축성이 결여되고 있는 것이다.

예를 들어 研究費支給 등과 같이 教育의 質과 관련된 사업수행이 제때에 맞추어 신속히 이루어지지 못하는 경우가 자주 있다. 가장 미근한 예가 研究所에서의 재료 및 약품구입 등이 제때에 이루어지지 못하는 경우이다. 또한 學生들로부터 거두어 들이는 각종 公納金 및 手數料가 모두 일단 國庫에 들어가 一般歲入으로 처리되기 때문에 이것이 다시 大學으로 나오는 때는 2년이 라는 長時間이 소요된다는 것이다. 따라서 電算所, IMC(교육매체 제작소) 등과 같이 자체 경비조달이 어느 정도 가능한 기관에서도 法에 묶

여 제대로 기능을 발휘하지 못할 뿐 아니라 사업의욕마저 감퇴시키는 결과론 초래할 수 있는 것이다. 그리고 좀더 본질적인 문제로서 이것은 대학만이 관련된 문제는 아니지만 豫算會計法 第25條(豫算의 轉用)의 규정에 의하여 豫算內의 目間轉用은 경제기획원 장관의 승인을 얻어야 하는데 여기서 오는 運用上의 불편이 크다는 점 등을 지적할 수 있겠다.

이와 같은 豫算運用上의 硬直性을 완화시키는 方案에 대하여 그동안 大學當局 및 學界에서 비공식적이거나 상당한 논의가 진행되어 왔는데, 豫算會計法에 國立大學 財政에 관한 特例條項을 설정하든가, 그렇지 않으면 國·公立大學에 관한 特別會計法을 마련하여 總·學長의 豫算運用에 재량의 폭을 넓힐 수 있는 方向으로 法制定이 필요하지 않겠느냐의 견해들이었다. 만약 이것이 여의치 못하다면 國庫에서 支給되는 豫算額 가운데서 一般租稅에서 직접적으로 나오는 부분은 어쩔 수 없다 하더라도 최소한 學生들로부터 거두어 들이는 入學金, 授業料 등의 收入에 대해서는 현재 期成會費의 運用과 유사한 방법으로의 運用을 함으로써 豫算運用의 自律性이 어느 정도 확보될 수 있지 않겠느냐의 의견도 대두되어 왔다.

물론 國立大學의 운영이 주로 국민들이 내는 稅金에 의하여 운영되고 있고 學生들이 지불하는 公納金도 準租稅의 성격을 띠고 있음을 상기할 때, 아무리 教育機關이라고 하여도 다른 政府機關과는 전혀 독립적인 立場에서 大學 總·學長에게 특별한 재량을 주는 것이 公平性의 原則에서 전혀 문제가 없는 것은 아니다. 또한 大學運營을 特別會計로 처리한다 하더라도 歲出의 재량권에 대해서는 일반 豫算會計法과 동등한 범위에서 統制를 받게 되는 것이 통상이므로 반드시 豫算執行에서의 自律性이 강화된다는 보장은 없는 것이다. 더욱이 特別會計法下에서는 모든 歲入을 하나로 단일화시켜야 하므로 현재 비교적 자율적으로 사용하고 있는 期成會 會計도 特別會計 속에 涵容되어야 하기 때문에 도리어 大學에서 자승자박하는 결과가 생길 수 있는 것이다.

이웃 日本에서는 현재 國立大學을 特別會計制

度 아래서 운영하고 있는데 그 역사는 매우 오래 되었고 그동안 많은 우여곡절을 겪어 온 것이 사실이다. 國立大學의 特別會計制度의 원천은 멀리는 1890년에 제정된 「官立學校 및 圖書館 會計法」까지 거슬러 올라갈 수 있으나 좀더 본격적인 시기는 1908년에 제정된 「帝國大學 特別會計法」으로부터 시작된다. 그러나 이 법은 1921년에 폐지되고 새로이 「大學特別會計法」을 제정하여 綜合大學인 소위 帝國大學 각각에 별개의 特別會計制度를 설치하였다가 1944년에 「學校特別會計法」의 제정을 통해 모든 國立大學을 다시 1개의 特別會計로 묶기도 하였고, 이것이 第2次大戰 後인 1947년에 제정 형편상 特別會計를 폐지하고 一般會計에 포함시키기도 하였던 것이다.

그러다가 그동안 많은 논의를 거친 후 1964년부터 「國立大學特別會計法」을 다시 제정하여 현재까지 운영하고 있는데, 이는 日本 國立大學側의 요청에 의해서라기보다는 다분히 國家財政上의 便宜에 의하여 채택된 것이었다. 즉 國立大學에 대해서는 政治·經濟의 변동에 영향을 받음이 없이 항상 大學教育의 사명을 수행하기 위하여 이 特別會計制度를 설치한 것인데, 每年 豫算에 의해 일정한 支出金의 交付를 보장하는 동시에 事業收入, 動產, 不動產에 의한 收入, 寄附金 등을 財源으로 하여 자금을 축적할 수 있는 大學에서는 이것을 가능케 하는 길을 터 주는 것 이외에 豫備金, 借入金制度를 설치하는 등 大學의 豫算에 충실할 수 있는 길을 마련한 것이다. 그리고 研究費와 기타 國立學校의 運營費의 사용에 관하여서도 特別會計의 目的에 맞고 實情에 부합되도록 개선을 꾀한 것이다.

이러한 日本의 國立大學特別會計制度의 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 國立大學(國立大學 附屬病院 포함)전체에 대한 하나의 特別會計를 설정하고 각 大學마다 이것을 정리·구분한다.

(2) 大學의 歲出에 대한 財源은 원칙상 政府의 支出金으로 하는 것을 견지하며, 동시에 授業料, 寄附金, 財產處分 및 其他 收入도 함께 고려한다.

(3) 資金(基金), 豫備金, 借入金 등의 제도를

설치한다.

그러나 이와 같은 日本의 國立大學特別會計制度를 현실점에서 재평가하여 본다면 긍정적인 면보다는 부정적인 면을 더 많이 포함하고 있다고 할 수 있을 것이다. 財政의 탄력적 운용이 어느 정도 이루어진 것은 사실이지만 그렇다고 이것이 심분 활용되었다고는 볼 수 없으며, 一般會計로부터의 재정지원이 당초 예상되었던 것보다 적어져 一般會計에서 教育이 차지하고 있는 비중이 점차 줄어들고 있는 경향이다. 또한 特別會計 發足 이후 授業料 등의 인상은 이루어졌지만 그렇다고 本 特別會計의 自治의이고 독립 예산적 운영이 완비된 것은 아닌 것이다.

#### IV

國·公立大學이 갖고 있는 그 임무와 목적을 충분히 달성하기 위해서는 一般 行政機關과는 독자적인 운영이 필요하다 함은 지극히 당연한 결론이다. 이러한 견지에서 大學財政에 관한 豫算會計制度는 一般會計와 구별하여 취급되어야 한다는 데에는 異論이 있을 수 없다. 다만 그 具體的 方法과 內容에 관하여서는 日本의 경우를 거울삼아 신중한 검토가 요구된다. 모든 것을 일시에 개혁하기보다는 기존의 法 테두리 속에서 점차적인 개선을 추진할 필요가 있는데, 예를 들어 豫算項目의 너무 잦아진 科目을 통·폐합시켜 좀더 넓은 科目의 범주 속에서 機關長의 재량권을 부여할 수 있는 길을 모색하는 것이다. 그러나 궁극적으로는 大學財政은 一般會計와는 별도의 운용이 가능하도록 그 關係法의 개정이 이루어져야 한다. 지금 당장은 大學財政이 미비하고 大學問의 質的·量的 격차가 심하고 또 私

立大學과의 관계 등을 고려해서 시기적으로 용이한 일은 못 되지만 언젠가는 特別法의 제정이 大學財政의 영속적·장기적 관점 위에서 自主的, 彈力的, 計劃的 運營이 가능하도록 이루어져야 할 것이다.

本稿에서는 차제에 國·公立大學뿐만 아니라 政府의 모든 官業의 운영에 적용될 수 있는 소위 「官業豫算會計法」의 제정도 신중히 검토해 볼 필요가 있음을 제의하고 싶다. 1980년에 國家公務員 255名을 대상으로 한 設問調査의 결과를 보면, 이의 55%가 國立大學을 비롯한 官業豫算의 탄력성, 신축성을 증대시키기 위한 제도적 장치가 필요하다고 지적한 바 있다. 이것은 官業을 一般行政과 구별시켜 별도로 운영하여야 하며 이를 위해 官業豫算會計法을 제정하여 이 법에 의하여 國立大學, 國立病院, 國有林野, 國立種畜場, 矯導所, 향단 및 공항 등이 통일적으로 규제받도록 하는 것을 의미한다. 좀더 구체적으로 언급하여 官業은 관계 中央官署의 長이 이를 관리하는데, 官業이 自體收入으로서 人件費, 運營費 또는 施設擴張에 필요한 경비 등을 마련할 수 없을 때에는 그 不足額을 一般會計로부터 轉入金으로 충당하게 하는 것과 동시에 예산집행상에 있어서 관계 中央官署長에게 재량권을 높여 줄 수 있는 內容의 法制定이 필요하다고 하겠고, 이에 대한 신중한 검토가 요망된다고 하겠다.

무릇 大學教育은 量的으로만 아니라 質的으로 충실해야 된다는 것은 自明한 일이다. 大學 自體內에서 質的 向上을 위한 창의적인 노력이 적극적으로 이루어져야 함은 물론이고, 政府當局에서도 이를 위한 豫算會計制度面에서의 근본적인 검토가 아울러 이루어져야 할 것이라 생각된다.\*