

제2회 대학교육정책포럼 개최 결과 보고

한국대학교육협의회

1. 주 제 : “대학재정, 무엇이 문제인가?”
2. 일 시 : 1999. 3. 16(화) 13:30~16:00
3. 장 소 : 중앙대학교 국제회의실
4. 주 최 : 한국대학교육협의회
5. 사회 및 패널리스트
 - 기초강연 : 이종훈(중앙대학교 총장)
 - 사 회 : 이현청(대학교육협의회 사무총장)
 - 패널리스트 : 김재규(영동대학교 총장), 이수용(부경대 기획연구실장),
이재복(목포대 기획연구실장), 박희종(명지대 기획관리실장)
6. 참석대상 : 대학총장, 기획실(처)장, 관련보직 교수 등
7. 참석인원 : 약 170여명
8. 결과 및 토론 요지 :

○ 기조강연 ○

대학재정, 무엇이 문제인가?

중앙대학교 총장 이종훈

대학재정, 무엇이 문제인가?

중앙대학교 총장 이종훈

대학재정은 수입지출의 근본적인 문제에 봉착함으로써 처음으로 문을 닫게 되는 대학이 나올 정도로 심각한 위기에 직면하고 있다. 건국 후 최대의 위기라고 하는 국제통화기금(IMF) 체제를 맞이하여 대학의 재정수입이 급격히 감소하고 있는데 반하여 재정지출은 21세기의 지식기반사회를 구축하기 위한 구조조정과 새로운 교육수요의 증가로 말미암아 그 적자규모가 커지고 있기 때문이다. 즉 대학의 재정수입과 재정지출 자체가 큰 문제에 봉착하고 있기 때문에 이미 금년 초부터 파산하는 대학이 나타나고 있는 실정이다.

인류문명사회는 생존방식과 생활문화의 변화에 따라 크게 세 가지로 구조적인 변천을 해왔다. 경제사회 구조론적인 시각에서 접근할 때 중세봉건사회는 농업이 기초가 된 공동사회(gemeinschaft)였으나 민주주의와 자본주의로 대표되는 근대 사회는 공업이 기반이 된 이익사회(gesellschaft)로 변화되어 왔다. 그러나 이제 21세기의 현대사회는 세계화와 더불어 지식기반사회가 될 것으로 전망하고 있다. 따라서 21세기에는 지식을 창출하는 대학의 사명과 역할이 더욱 커지게 될 것이다.

수천 년간의 농업사회에서는 토지가 결정적인 역할을 했으며 공업사회에서는 자본이 그 중심이 되었던 것이다. 그러나 이제 21세기의 지식기반사회에서는 사람, 특히 지식이 핵심적인 요소가 될 것이다. 다시 말하면, 종래의 인류문명사회에서는 생산의 3대요소인 토지·노동·자본 등 형태가 있는 유형자산이 지배했으나 21세기에는 이러한 제1의 생산요소와 아울러 형태가 없는 제2의 생산요소인 지식·정보·기술 등 무형자산이 그 핵심적인 요소가 될 것으로 전망하고 있다.

21세기에는 새로운 천년(new-millennium)을 맞이하여 인류문명사의 새로운 획을 긋게 되는 새로운 패러다임(paradigm)이 시작되어야 할 것이다. 따라서 국가 재정수요는 물론이고 대학의 재정수요도 폭발적으로 증가할 수 밖에 없는 것이다. 그런데 IMF체제 속에서 외환위기와 금융위기가 진정 국면에 들어섰다고는 하지만 1인당 국민소득이 1만 달러에서 6천 달러 수준으로 격감하였고, 실업률은 3.1%(70만명)에서 8.5%(185만명)로

증가했으며, 외채는 여전히 1,520억달러 수준에 달하여 총체적인 경제위기가 계속되고 있다. 이에 따라 국민들의 경제생활 자체가 위협받고 있는 실정이다.

총체적인 경제위기가 지속되고 있는 상황 속에서도 21세기를 준비하고 21세기를 리드하기 위해 우리는 좋은 제품과 강한 기업을 만들고 튼튼한 산업을 육성하여야 하는데 이는 모두 국가경쟁력이 강한 국가를 건설하는 것으로 귀결되는 것이다. 국가 경쟁력은 첫째, 국민 생존력과 둘째, 국가방위력 그리고 셋째, 국제 공헌력을 강화시키는 것을 의미하며 이는 결국 대학교육의 질적 수준을 높여 새로운 지식과 정보와 기술을 창출함으로써 지식기반사회를 만드는 것이며, 여기에 21세기 대학의 존재가치가 있는 것이다.

그런데 과연 한국의 대학이 이러한 시대적 사명과 역할을 다 할 수 있는가? 이에 대한 해답은 무엇보다도 먼저 대학재정의 건전성에 달려있는 것이다. 국제통화기금(IMF) 체제라고 하는 어려운 경제여건 속에서도 정부재정은 민주주의와 시장경제의 병행발전이라고 하는 국정의 기본철학과 목표를 달성하기 위해 재정권을 발동할 수 있다. 즉, 국가는 재정논리인 量出制入의 원칙에 의해 법과 권력으로 재정수입을 확보할 수 있다. 그러나 대학재정은 이러한 공개념의 재정논리가 통하지 않는데 그 심각성이 있는 것이다.

다시 말하면 재정은 권력의 경제이기 때문에 국가의 이상과 목표를 달성하기 위한 재정규모를 확정하여 먼저 세출예산부터 정해놓고 여기에 수입예산을 짜 맞추어 나가는 것이다. 그렇지 않고는 국가목표를 달성할 수 없기 때문에 세출액에 맞추어서 법적·제도적인 강제로 세입을 정하는 것이다. 재정권과 조세권이라고 하는 국가권력이 있기 때문에 세입을 가능하게 하며 따라서 이를 국가재정이라고 하는 것이다.

그러나 대학의 재정은 국가재정과 달리 강제권이 없기 때문에 재정으로서의 위상을 상실한 채 가정생활의 가계와 같이 수입내에서 지출하는 사적인 가계부의 신세로 전락해 가고 있는 실정이다. 더욱이 최근 IMF체제로 국민경제가 어려워지고 있기 때문에 대학재정수입의 주종인 등록금을 올리기는커녕 동결이 계속되고 있으며 설상가상으로 등록률은 떨어지고 분할납부제다 학점등록제다 하여 오히려 재정수입이 감소하고 있는 실정인 것이다.

한편 일반 기업의 재정은 어떠한가? 기업도 정부재정이나 대학재정과 같이 IMF체제에 의한 심각한 경제위기의 영향을 받을 수밖에 없다. 그러나 일반 기업의 경우 이익이 감소하면 제품가격을 인상하거나 비용을 삭감하여 손해를 보충하는 경영전략으로 방어를 한다. 비용부담과 세금 등을 다른 사람에게 앞뒤로 전가(轉嫁)시켜 적자경영을 방지할 수 있는 것이다.

그러나 대학의 경우 교육수요자인 학생들에게 비용을 전가할 수 없는 상황이 되었으며, 그렇다고 반대로 교수들의 월급을 삭감하거나 정리해고를 하기가 어려운 실정인 것

이다. 물론 대학도 자구노력으로서 구조조정과 경영합리화를 단행하여 대학교육과 대학 행정의 質經營(University Quality Management)과 質管理(University Quality Control)를 실시하여야 할 것이다. 그러나 대학의 재정수입과 재정지출은 국가나 기업의 그것과는 다른 경직성이 강한 특성을 지니고 있는 것이다.

21세기의 지식기반사회를 건설하기 위해서 대학교육은 수월성과 전문성 그리고 다양성이 더욱 요구되고 있다. 따라서 경제논리에 의한 비용효과분석만으로 재정 지출관리를 할 수는 없는 것이다. 결국 대학재정에는 경비팽창의 법칙이 작용할 수밖에 없으며 재정수입의 경직성과 비용전가의 불가능성으로 말미암아 적자재정이 증가할 수밖에 없는 실정이며 결국은 대학도 도산하게 될 것이다.

따라서 국민경제가 호전되지 않는 한 대학의 재정상태는 계속해서 어려워질 수밖에 없다. 특히 거시적인 측면에서 대학학령 인구의 감소현상으로 대학이 존폐위기에 직면하고 있다. 그렇다고 대학의 존립을 시장경제의 경쟁원리에 맡길 수만도 없는 것이다. 대학은 일반상품인 私的財(private goods)를 생산하는 기업이 아니라 교육서비스라고 하는 公共財(public goods)를 생산하는 공급기관인 것이다.

공공재는 사적재와는 달리 외부경제효과(external effects) 때문에 非分割性(indivisibility)과 非排除性(nonexclusion)의 원리가 작용하여 그 비용과 효과를 정확하게 측정 분석할 수 없는 것이다. 따라서 대학재정지출의 효과와 재정수입의 대종인 등록금의 적정수준도 산정하기 어려운 실정인 것이다. 다시 말하면 대학의 운영은 시장경제의 논리에만 맡길 수 없는 非市場性(nonmarket)을 지니고 있기 때문에 대학에 대한 정부의 적극적인 지원의 명분이 여기에 있는 것이다.

1970년 우리의 대학진학률이 31.9%였으나 98년에는 무려 83.7%로 높아졌으며, 4년제 대학진학률만도 46.1%로 세계적인 수준에 달했으며, 따라서 대학교육이 의무교육수준에 달할 정도로 보편화되어 가고 있다. 그러나 국민총생산(GNP)과 정부예산에 대한 교육재정은 아주 빈약한 실정이다. 선진국의 경우 GNP에 대한 학교비는 평균 4~5% 수준인 데 비하여 우리의 경우 학교비를 포함한 전체 교육예산이 GNP의 4% 수준에 지나지 않는 실정이다.

그리고 GNP에 대한 고등교육비의 비중도 선진국의 경우 평균 1.1%인데 비하여 우리는 겨우 0.3% 수준에 머물고 있다. 따라서 정부재정에서 교육예산을 대폭 확대하는 것만이 대학교육의 활성화를 통한 21세기의 지식기반사회를 형성하는 첩경이 된다고 할 수 있다. 대학재정을 전적으로 시장경제원리에 맡기거나 대학 스스로 해결하기에는 이미 한계 상황에 도달한 것이다.

특히 정부는 대학의 재정지원정책에 있어서 국립대학과 사립대학을 차별 지원함으로써 형평성의 원칙과 헌법정신을 도외시하는 국정의 불균형을 초래하고 있다. 대학의 재

정수입중 국고지원금이 차지하는 비율을 보면 국립대학이 44% 수준인데 비하여 사립대학은 그것의 10%도 되지 않는 3.3% 수준에 지나지 않고 있는 실정이다. 선진국의 사립대학 지원의 경우 일본이 15%, 영국이 60%, 프랑스가 90%, 미국이 19%인데 비하면 크게 부족한 실정이다.

따라서 정부재정수입은 모든 국민이 공평한 납세의무로 만들어낸 재원이기 때문에 이를 고등교육기관에 지원할 경우 국립대학과 사립대학의 격차를 줄여야 할 것이며 그 재원은 국립대학과 사립대학의 등록금격차를 조정하여 충당하는 것이 바람직하다. 국립대학과 사립대학의 교육목적과 교육내용이 다를 수 없으며 형평성과 수익자부담의 원칙이라는 차원에서도 정부의 교육재정확대와 국립대학과 사립대학간 균등지원이 바람직한 것이다.

한편 대학재정수입의 80%정도를 학생들의 등록금에 의존하고 있는 취약한 재정구조를 개선하기 위해서 정부의 국고지원정책의 합리화와 아울러 대학재단법인의 수입과 기부금 수입을 획기적으로 늘릴 수 있는 조세정책과 금융정책상의 특별조치가 요청되고 있다. 대학재단법인은 교육이라고 하는 국가백년대계와 직결되는 비영리법인이기 때문에 문화·예술·종교·사회단체 등 다른 비영리법인과 다른 금융세제상의 혜택이 있어야 할 것이다.

구체적으로 사립대학진흥법으로 법인세·부가가치세의 감면 등을 국립대학과 같은 수준으로 대우해야 할 것이다. 그리고 외부기관으로부터의 기부금 수입에 대해서도 국립대학과 동일한 수준의 세제상의 조치를 취하여야 할 것이다. 금융면에 있어서도 대학에 대한 자금지원과 금리면에서 제도와 정책적인 배려가 있어야 할 것이다. 이상과 같은 정부의 대학에 대한 재정지원이 절실히 요청되고 있으며, 이는 곧 대학 스스로가 살아남기 위한 단기적인 사활 전략과 중기적인 생존전략 그리고 장기적인 발전전략을 세워 피나는 자구노력을 전제로 해야 한다.

그 자구노력을 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 예산절약을 철저히 하고 대학재정의 효율성을 높여야 할 것이다. 둘째, 대학의 구조조정을 통하여 대학의 행정과 경영의 합리화를 이룩하여야 할 것이다. 셋째, 교육단위별·교수별 업적평가로 대학의 교육과 연구 그리고 사회봉사에 대한 질 경영관리를 철저히 해야 할 것이다. 결국 대학재정의 근본적인 문제는 정부의 재정지원 확대와 대학의 적극적인 자구노력이 병행되어야 해결될 것이다. 그리고 무엇보다도 21세기 대학의 역할에 대한 국민들의 새로운 인식이 뒷받침되어야 하며 이를 바탕으로 21세기의 풍요로운 지식기반사회가 전개될 것이다.

○ 토 론 1 ○

영동대학교 김재규 총장

국가파탄의 위기까지 몰렸던 재정을 정부의 애쓴 보람으로 위급한 고비를 넘겼으나, 위기의 과정에서 나타난 먹을 것, 입을 것 그리고 일자리를 제공해서 보호할 대상은 늘어나고, 경기회복, 고용 창출들을 위하여 막대한 재정수요는 가중되고 있습니다.

한편 환란으로 연유한 조세수입의 기반이 약화되어 '99년도 일반회계 세입예산은 그 16.8%를 국채를 발행하여 적자예산을 편성하기에 이르게 되어, 정부는 공무원을 감축하고, 민간기업은 임금을 삭감하는 등 한푼이라도 절약해서 총체적 어려움을 극복하려고 노력하는 정황속에서 “대학재정, 무엇이 문제인가?” 또 하나의 문제를 던지기에는 시기적으로 염치를 의식하지 않을 수 없습니다. 최근 경제가 활력을 회복할 기미가 보이고 경제 회복에 따라, 21세기를 대비하는 대학재정으로서의 기반 구축을 서둘러야 합니다.

대학재정 문제를 해결하는 열쇠는 무엇보다도 정부예산에서 대학교육비의 총량규모가 증대되어야 합니다.

'99년도 정부예산에 계상된 대학교육비는 다른 교육예산이 삭감되는 상황에서도 약 1,000억원이 증가된 2조 3,800억원으로 GDP 대비 0.5%에 이르게 되었습니다. 그러나 이 수준은 주요 국가들의 절반정도에 불과합니다.

년차별 대학재정 확보계획을 세워 적어도 GDP 대비 1% 수준은 끌어올려 21세기 지식기반사회를 형성하는 대학교육으로서 여건을 갖추어야 합니다.

다른 여건은 놔두고라도 대학활동의 핵심이 되는 교수 1인당 학생수만 보아도 전문대학은 73.3인, 대학은 40.8인이나 됩니다.

중학생 교원 1인당 학생수 20.9인의 3배와 2배가 됩니다.

이와 같은 교육여건이 열악하게 된 일차책임은 대학인에 있습니다.

어쨌든 교육여건은 개선되어야 하고, 개선에는 재정투입이 있어야 합니다. 그러나 대학재정은 대학인 스스로 해결하기에는 이미 능력의 한계에 도달되어 있습니다.

대학운영의 책임자로서 학교법인은 그가 경영하는 사업들이 산업사회의 치열한 경쟁에 밀려 법인 진출금은 학교운영수입의 11.5% 수준을('97 결산) 넘지 못하고, 사립대학 재정수입의 주축이 되는 등록금은 '97년도부터 대학 스스로 동결하였으며, 기부원조금은 우리 사회에서 기부원조의 인식이 성숙되지 못하여 전통 있는 대학을 제외하고는 재원조달의 방법으로 일반화 되기는 어렵습니다.

사립대학재정의 취약성은 국고지원의 확대가 바로 해결의 열쇠가 될 수밖에 없습니다.

대학교육인구가 300만에 육박하는 대중교육 체제로 접어든 현재, 국고의 교육비 부담은 너무나 당연하고 교육의 기회균등을 보장하는 헌법정신에도 부합됩니다.

'99년 사립대학에 대한 국고지원은 예산상 사립대학에 지원하기로 확정된 2,070억원과 국·공·사립의 교육인구로 따져보면 사립대학의 수혜는 국·공립대학의 10%에 지나지 않습니다.

이종훈 총장께서 지적한 바와 같이 정부재정수입은 공평한 납세의무로 만들어진 재원의 성격상으로 보나 국·공·사립대학이 같은 교육이념, 같은 교육작용이 이루어지는 점으로 보나, 사립이기 때문에 차별 받아야 할 이유가 없습니다.

국고지원은 국·공·사립에 균등지원이 되어야 합니다.

최근 지원방식을 균등의 원리보다 경쟁의 원리에 의한 차별지원방식을 강조하고 있는데, 재원의 효율을 높이는데 수긍되는 점도 있으나, 차별지원은 한정되어 있는 재원을 가지고 균등지원의 희생을 동반해서 이루어지는 것이므로, 지원에서 제외된 대학 또는 학생의 입장에서 보면, 차별지원은 교육의 본질에 배치되는 지원이라 할 수 있습니다.

차등지원은 교육의 선도나 정책상 필요 불가결한 한도에 그쳐야 합니다.

끝으로, 대학재정의 가장 심각한 문제는 18세 인구의 감소입니다.

'99년도 대학입학정원 69만명을 고정시키고, 18세 인구가 모두 대학입학을 한다고 해도 2003년에 전국적으로 4.7만명, 수도권과 부산권을 제외한 기타지역은 9.7만명의 정원 부족이 됩니다. 정원부족 사태는 10년이상 지속될 것이 확실합니다.

장기적, 정원부족은 대학재정을 압박하고 결국 몇십개 대학은 쓰러질 것입니다.

문제는 대학의 존폐 위기는 다가오고 있는데, 위기에 대처할 합의된 방안이 나타나지 않고 있는데 그 심각성이 있습니다.

위기는 대학의 지성과 교육정책으로 예방과 축소를 할 수 있을 것으로 봅니다.

대학의 존폐를 적자생존의 원리에 맡겨버린다면 대학의 교육인력을 비롯하여, 국가교육재산의 휴면과 폐기의 사회적 손실이 막대할 것이므로, 시급히 대안을 마련하여 위기 극복을 하여야 합니다.

○ 토 론 2 ○

목포대학교 이재복 기획실장

1. 대학재정의 구조와 현안문제

우리나라의 대학재정에 관하여 모두가 공감하고 있는 문제는 무엇보다도 재정규모의 영세성과 대학재정의 확충문제이다. 이는 세계 주요국과 비교한 각종 국제비교자료에 의해서도 입증되고 있지만, 특히 학생등록금이 차지하는 비중이 여타 국가에 비해 매우 낮은 실정이다. 이는 우리나라 대학재정이 대부분 등록금에 의존하고 있고, 정부의 재정 지원이 매우 미흡함을 나타내고 있고, 결과적으로 교수들의 연구여건과 학생들의 교육 여건을 열악하게 만든 주요요인으로 작용하고 있다.

구 분		미국('92)	일본('92)	한국('96)
국 · 공립대학	국고보조금	53%	84%	37%
	학생등록금	16	10	43
사 립 대 학	국고보조금	19	9	3
	학생등록금	37	57	68

* 한국 국립대학의 경우 순수국고보조금을 의미하고 일반대학 36.1%, 교육대학 43.0%의 전체 평균 37.4%를 나타냄.

또 다른 문제점으로는 대학재정의 차등지원을 확대함에 따라 선발대학과 후발대학간의 격차가 심화되고, 획일적인 평가기준에 의한 대학평가의 결과 교육활동의 다양성과 특수성을 저해하고 있다는 점이다. 한국대학교육협의회의 '98년 연구결과에 의하면 대학 재정 국고지원의 효과로서 재정의 확충, 특히 사립대학의 재정난 완화, 대학의 경쟁과 자구노력의 유발 등을 들고 있으나, 국고지원의 문제점으로는 대학평가의 공정성 미흡, 대학선정 및 배정기준의 합리성 부족, 사업선정 및 추진과정의 비체계성, 대학의 행정업무 과중, 대학내 재정지출의 효율성 결여, 재정지원 시기의 하반기 편중, 대응투자(matching fund)유도의 비현실성, 대학재정평가제도의 부재 등이 지적되고 있다.

우리나라는 IMF관리체제라는 지금까지 경험해보지 못한 국가 초유의 경제위기를 극복하는 과정에서 경제는 물론이고 사회의 모든 분야가 구조조정과 개혁의 와중에서 탈바꿈하고 있다. 대학교육의 본래의 목적을 위해 대학재정이 필요한 곳에 마땅히 지원되고 배분될 수 있는 정책이 수립되어야 한다. 이를 위해 상기 두 가지 문제와 함께 특수 목적사업의 재정지원문제 국·사립대학간, 선·후발 국립대학간 정부 재정지원의 형평성 문제, 대학재정과 관련한 시장경쟁원리의 적용문제 등에 관하여 논의하고자 한다.

2. 대학교육 재정의 확충

경제위기로 인한 긴축재정의 상황에서도 지속적인 대학의 교육개혁 추진과 대학교육의 질적 발전을 도모하여 국가경쟁력을 확보하기 위해서는 충분한 대학재정의 확보가 필수요건이며, 특히 국민의 정부가 표방하고 있는 새로운 지식과 정보와 기술의 창출을 통한 지식기반사회의 조성을 위해서는 무엇보다도 대학의 역할이 강조되지 않을 수 없고, 이를 위해서는 대학교육재원의 확충이 선결과제라고 할 수 있다.

그러나 IMF관리체제를 초래한 문민의 정부가 내세울 수 있는 업적 중 교육재원의 GNP 5% 확보정책에 의해 전체 교육예산은 꾸준히 증가하여 OECD국가들보다 낮은 수준은 아니지만 우리 나라의 교육예산 중 대학재정만은 선진국에 비해 매우 미흡한 수준에 그치고 있는 실정이다.

전체 교육예산의 수준은 선진국과 비교해 뒤떨어지지 않으나, 대학재정은 총량규모가 적고 교육예산중 대학재정이 차지하는 비중이 매우 낮다. GNP 대비 대학재정(고등교육 예산)은 비교연도는 다르지만 한국(1977)이 0.53%인데 비해 대만(1996) 0.99%, 일본(1988) 1.08%, 미국(1987) 2.73%, 교육예산 대비 고등교육예산은 한국이 12.4%인데 비해 대만 17.6%, 일본 22.5%, 미국 40.2%를 보이고 있다.

1) 대학재정의 확충을 위한 추가재원의 확보방안

대학교육의 질을 획기적으로 향상시키기 위해서는 교육재정규모를 확대하여야 한다는 점에서는 학계는 물론 관계나 정치계 등에서도 의견일치를 보이고 있다. 그러나 어느 수준까지 또는 어떻게 확충할 것인가에 대해서는 이견이 있다. 교육부는 교육발전 5개년계획 시안에서 매년 5%가량의 교육예산을 증액하여 5년간 총재원 1백 13조원을 투입할 것이라고 밝히고 있다. 국민의 정부는 선거공약으로 GNP 6% 수준을 약속하였지만, IMF관리체제에서 사실상 불가능한 목표라고 할 수 있다.

정부가 기존의 세출기능을 조정하여 교육재원을 추가 확보하는 방안은 교육 이외에 환경, 복지, 교통 등의 수요도 간과할 수 없기 때문에 교육부문만의 예산 증액배분이 용이하지 않을 것이며, 정부 예산의 경직성 비율이 75% 수준에 달하고 있기 때문에 추가 교육재정의 확보를 위해 정부의 세출구조를 조정하기란 사실상 불가능하다고 할 수 있다.

특히 IMF관리체제에서 실업문제 해소와 금융산업구조조정 분야에 예산이 우선 배정되어야 하는 현실에서 국가재정 중 총액비중이 높은 교육분야의 예산이 대폭 삭감되지 않는 것만도 다행이라고 생각한다. 국가재정은 제로섬게임(zero-sum game)의 성질을

지니고 있어서 교육부문이 증액되면 다른 부문이 축소되지 않으면 안되기 때문이다. 한정된 교육예산 중에서 대학재정에 중점을 두다 보면 초중등교육예산이 삭감되지 않으면 안된다.

따라서 정부의 재원(파이) 자체를 늘려서 대학재정을 확충하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 중앙정부가 교육재원을 확충할 수 있는 방안(국민의 정부의 10대 선거공약중 둘째공약)으로 지방교육재정교부금의 교부율(현행 내국세 총액의 11.8%에서 15%로) 인상과 교육양여금의 확충 및 특별예산의 배정 등을 통한 확충된 교육재원에 상당하는 금액을 대학재정에 할당하는 방안을 강구할 수 있으며, 보다 실현 가능한 방안으로는 교육세의 확충을 통한 대학재정의 확대가 가장 적절한 것으로 제시되고 있다.

현재 교통세, 경유특별소비세, 담배소비세, 마권세에 대하여 2001년까지 한시적으로 적용되고 있는 교육세를 2005년까지 연장하고, 그 세율을 상향조정(탄력세율 상한 30%)하는 등 교육세 구조를 개편하는 등 다양한 방법으로 재원을 확보하겠다는 선거공약의 준수가 지식기반사회를 건설하기 위한 대학의 사명을 완수하는데 필수불가결한 추가재원을 확보하는 핵심방안이라고 생각한다.

2) 교육투자의 중요성에 대한 국민적 합의 도출 및 최고 정치지도자의 신념 중요

염려스러운 것은 정부의 조세체계 개편시 교육세 등의 목적세가 폐지대상에 포함될 가능성이 있다는 것이다. 따라서 기름 한 방울 나지 않은 우리나라에서 국제경쟁력을 제고하기 위한 유일한 대안이 충분한 교육투자임을 전 국민들이 인식하도록 전 대학인과 교육부가 지혜를 모아야 할 때이다. 대학의 구조조정과 맞물려 언론을 통해 우리나라 대학교수에 대한 의도적으로 비하(卑下) 내지는 매도하는 일은 지양되어야 하고, 열악한 연구여건과 교육여건이 국민 모두에게 진실되게 알려져야 할 것이다.

아울러 대학재정의 확충이 실현되기 위해서는 대학 교육투자의 중요성에 대한 최고 정치지도자의 확고한 의지가 필수적이다. 교육투자의 성격상 단기적인 투자의 효과를 기대할 수 없고 장기적 투자가 필요불가결하며, IMF관리체제하에서 실업문제 해소가 발등의 불이지만, 실업문제의 근원적인 해소책은 교육투자의 대폭적인 확대 및 장기적인 교육투자의 증대밖에 없다는 인식이 선행되어야 하기 때문이다.

특히 우리 나라의 경우 천연자원이 없는 국가로서 유일한 자원은 인적자원뿐이고, 척박한 자원의 조그만 국가에서 오늘날의 경제기적과 이 정도 국가번영을 이룩한 것은 소 팔고 논 팔아 아들딸 대학 보내면 잘살 수 있다는 우리 부모님들의 교육투자에 대한 확고한 의지의 결과라고 할 수 있다.

3) 기타 다양한 대학교육재원의 확보방안 도입

첫째, 대학 등록금의 적정화방안도 심도있게 검토되어야 한다. 물가인상 억제라든가 IMF고통분담이라는 명제하에 등록금의 인상이 억제되고 예년과 같은 수준으로 계속 동결되고 있으나, 그 결과는 곧 교육수요자인 학생들에 대한 혜택의 축소로 직결된다는 사실이 간과되고 있다. 정부의 시책에 호응하는 등록금 동결에 따른 물가상승율의 상당 부분에 대하여는 최소한 정부지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

둘째, 교육재정 확보를 위한 민간인이나 기업의 참여를 유도할 수 있는 시책이 강구되어야 한다. 이를 위해 민간으로부터 대학에 대한 기부를 촉진할 수 있는 세제상의 보완책도 강구되어야 하고, 교육재정 확보에 기여하는 기업이나 개인에 대한 세제지원 혜택도 대폭 확대하여야 할 것이다. 또한 대학이 도산하는 오늘의 심각한 상황과 대학교육예산 증액의 현실적인 어려움을 감안하여 실업자돕기캠페인과 같은 모든 언론을 동원한 우리나라 대학살리기캠페인과 같은 전국민적인 운동도 시도할 가치가 있을 것이다.

셋째, 공공재를 생산하는 대학의 역할을 감안하여 대학이 사용하는 수도물, 전기, 전화(가상대학의 운영 등 인터넷시대에 가장 심각한 문제임) 등의 공공요금에 대한 대폭적인 혜택을 확대하여 대학재정의 간접적인 지원방안을 강구함으로써 추가적인 교육예산의 증가수요를 대체할 수 있을 것이다.

넷째, 사립대학의 경우 기여입학제도의 도입 등도 검토될 수 있을 것이며, 이외에도 대학재정의 확충을 위한 다양한 방안을 도입하기 위해 우리 정부와 함께 전 대학이 지혜를 모으지 않으면 정부가 목표로 하는 지식기반사회의 도래는 그 만큼 늦어질 것이다.

3. 평가와 연계한 대학재정 차등지원의 폐지 또는 개선

1) 대학재정 차등(소수)지원의 문제점

정부의 대학 재정지원정책은 1995년 교육개혁위원회가 제안한 대학평가와 재정지원을 연계하는 차등화정책으로 요약할 수 있고, 정부는 대학평가에 의한 선별지원, 차등 지원을 통하여 대학간 경쟁을 유도하고, 대학교육의 질적 향상을 도모하는 방향으로 정책을 추진하고 있다.

물론 이러한 대학 재정지원의 차등화정책은 우리 대학들의 교육개혁 노력과 자구적 발전을 유도하는데 기여하고, 전술한 바 같은 긍정적인 측면이 인정되고 있다. 더욱이 한정되어 있는 대학재정의 제약 속에서 자금의 효율성이 강조되지 않을 수 없었고, 그에 따라 효율적 배분 이상의 대안을 찾을 수 없는 상황에서 우수대학에 대한 집중지원

을 통한 대학의 국제경쟁력 확보라는 공여지책으로 도입한 차등화정책에서 정부가 고심한 흔적을 읽을 수 있다.

그러나 정부의 재정지원정책이 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면을 더 많이 내포하고 있다면, 그 정책은 반드시 재고되어야 하고, 재정지원정책에 있어서 새로운 발상의 전환이 필요한 때가 바로 지금이라고 할 수 있다.

특히 차등지원을 통한 대학간 경쟁의 유도 및 대학교육의 질적 향상 도모라는 정책목표는 재고되어야 한다. 대학간의 여러 가지 특성을 무시한 획일적이고 평면적인 평가기준에 의한 기존의 대학평가방식과 특히 대학평가와 연계하는 재정지원과 배분방식에도 문제가 있지만, 1995년도와는 달리 지금은 정부가 경쟁을 유도하고 교육의 질 향상에 책임을 질 때가 아니라는 것이다.

눈 앞에 다가오는 21세기는 대학입학 정원이 지원자 수보다 많은 대학의 공급초과현상이 도래하는 시대이다. 지방대학에는 이미 그러한 현상에 직면하고 있다. 대학경쟁력의 제고와 질적 향상은 이제 경쟁의 문제를 떠나 대학 생존의 문제가 되고 있으며, 정부의 재정지원과 배분을 통해서 경쟁을 유도하겠다는 정책의 목표가 상실된 것이나 다름없기 때문이다.

현재까지 계속되어 온 부익부·빈익빈 현상을 심화시킨 대학재정지원의 차등화정책은 대학의 다양화 및 특성화 장려보다는 고의적인 고사정책과 다를 바 없는 결과를 초래하고 있다. 국민의 정부가 표방하는 시장의 원리에 역행하는 차등지원이라는 정부의 개입에 의해 시장의 퇴출이 조장되는 결과를 가져오기 때문이다. 공공재의 성격이 강한 교육부분에 시장경쟁원리 도입이라는 명분아래 조만간 도래할 수밖에 없는 시장실패에 따른 혼란과 책임은 결국 정부 몫으로 돌아올 것이 너무도 자명하다. 몇 년 앞을 예견하지 못하고 공급초과현상을 가져온 대학설립 준칙주의에 따른 대학설립의 자유화정책에 대한 책임문제가 대두될 것이기 때문이다.

한편, 대학재정의 계속적인 차등지원으로 대학간 부익부 빈익빈의 현상이 심화되는 경우 교육수요자인 많은 학생들은 헌법상 보장되고 있는 교육의 기회균등을 누리지 못하는 결과를 초래하게 될 것이다. 이는 교육수요자, 곧 학생 중심의 교육체제로 개편하겠다는 우리 정부의 대학정책과도 상반되는 결과로 나타나고 있다. 대학운영 결과에 대해 책임이 있는 대학당국이 아닌 교육수요자인 학생들이 결과적으로 대학평가와 차등지원의 피해를 떠 안게 된다는데 문제의 심각성이 있다. 기업의 경영부실 책임을 기업주가 아닌 소비자가 떠 안게 되는 결과나 다름없기 때문이다.

정부가 굳이 대학평가를 실시한다면 선 지원 후 일정기간을 두고 재정지원결과에 대해 평가하는 제도가 대학재정정책이 달성해야 할 목표로서 제시되고 있는 형평성, 효율성, 자율성, 반응성, 안전성, 다양성, 수월성, 책무성 등을 어느 정도 충족시켜줄 수 있을

것이다. 특히 생존경쟁 속에서 전전공공하고 있는 후발대학들에게도 위기를 기회로 활용할 수 있는 계기가 제공되어야 형평성의 목표가 실현될 수 있을 것이다. “선지원 후평가”라는 조성적 재정지원정책과 함께 후 평가에 따른 지금까지 실시해 온 보상적 재정지원정책이 조화된다면 상기와 같은 재정정책의 목표 달성이 무난하리라고 기대할 수 있다.

2) 특수목적 지원사업의 전환 또는 합리적인 배분

국고지원사업 중에서도 가장 문제가 되는 것은 특수목적 지원사업이다. 특수목적 지원사업은 정책적으로 특정한 분야의 인력양성을 위하여 대학별 평가를 통해 우수대학을 선정하여 차등 지원하는 사업으로, 공과대학 중점지원, 우수대학원 중점지원, 국제전문 인력 양성지원, 교육개혁 추진 우수대학 지원, 지방대학 특성화지원사업과 같은 특수목적사업 등이다.

이에 대하여 대학사회에서는 빈익빈 부익부 현상과 이에 따른 불평등 심화, 단기적이고 편협한 평가방식과 중복평가에 따른 대학사회의 혼란, 평가에서 다른 대학보다 더 높은 성적을 받기 위한 대학간 과당경쟁으로 인한 대학사회의 협동 와해, 정부 주도 대학평가에 따른 대학의 자율성 침해 및 다양화와 특성화 저해 등을 이유로 반대의사를 표명해 온 것이 사실이다.

그동안 혜택을 받은 소수의 특정 대학들에게 계속 지원하기 위한 목적사업으로 까지 비쳐진 이들 사업은 계속되어 왔고, 내년에도 특정 대학을 전제로 한 대학원중심대학 중점육성사업과 몇몇 ‘우수’지방대학 지원사업이 계획되거나 입안되고 있다. 소수의 특정 대학만을 의식하는 이와 같은 특수목적사업들이 계속되어야 하는지를 먼저 숙고해 보아야 한다. 지금까지의 사업들을 통하여 원래 정부가 의도했던 특수목적들이 어느 정도 달성되었는지를 평가해 보면 그 해답을 쉽게 얻을 수 있을 것이다.

한편, 우리나라 교육재정정책에서 중요한 하나의 과제는 지역간의 교육격차 해소문제이다. 특수목적 지원사업에 이러한 정책적 문제를 해결할 수 있는 특수목적부문에 앞으로의 재정지원의 방향을 전환하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 수도권 및 대도시 중심의 대학교육을 분산하고 지역간 균등한 교육발전을 위해서는 이를 위한 교육투자의 배분방안의 모색과 함께 대학교육과 지역사회발전을 동시에 고려하는 재정지원정책이야말로 우리 정부가 정책적으로 취할 수 있는 충분하고도 필요한 특수목적에 적합하다고 할 수 있다.

3) 국립대학과 사립대학의 재정지원에 대한 형평성 문제

1995년 교육개혁위원회가 제안한 대학평가와 재정지원의 연계정책은 계속한다면 사립 대학에 국한하고, 국립대학에는 그 적용이 배제되어야 한다. 모든 재정이 국고에만 의존 해야 하는 국립대학의 소유주와 경영주가 정부라는 사실을 정부당국이 혹시 잊고 있는 것은 아닐까 하는 생각이 들기도 한다.

많은 지면과 기회를 통해 사립대학의 재정확충을 위해 정부가 노력해 주길 요구하고 있다. 그 이유로 높은 사학 의존도를 들고 있다. 정부가 설립을 허가했으니 육성도 책임 지라는 논리이다. 물론 교육의 기회균등이라는 국가목표에 따라 지역별로 설립한 국립 대학으로 전국민의 교육수요를 충족시키기에 불가능했던 과거에는 사립대학의 설립을 장려하고 정부가 사립대학을 지원하는 일은 너무도 당연하다고 할 수 있다. 그러나 지금은 상황이 다르다. 그동안 많은 대학들이 경쟁적인 양적 팽창과 백화점식 방만한 대학운영의 결과 고등학교 졸업생 수가 곧 대학의 입학정원에 미달하는 사태까지 초래하게 되었다.

여기에 사립대학 재단의 완강한 요구의 결과인지는 모르겠지만, 결국은 높은 사학 의존도 만큼 양적으로 높은 비중의 여론에 국립과 사립의 구분없는 평가결과에 따라 재정 지원이 이루어지고 있다. 결과는 사립대학의 재정 확충이라는 긍정적인 효과로 나타나고 있다. 그렇다고 사립대학에 대한 대학지원이 확충되지 않아야 한다고 주장하려는 의도는 추호도 없다.

그러나 설립주체도 정부이고 지금까지 그 역할을 자임해온 경영주체도 정부일 수밖에 없는 국립대학은 빈곤한 재정상황을 하소연하거나 대변하는 주체가 없다. 국립과 사립 대학의 분리평가에 대한 “국립대 보호”라는 일부 비판적 여론을 감안하여 정부가 국사립 구분없이 평가한 결과가 1998년도 교육개혁 우수대학 지원대상에 서울대학을 비롯하여 대부분의 국립대학이 포함되지 않은 결과로 나타났다.

하루가 다르게 급변하는 대학의 교육환경과 시대적 상황에서 어느 국립대학도 예전과 같이 안이한 자세로 안주하고 있는 대학은 없을 것이다. 그러나 국립대학은 국민에 대한 교육의 기회균등과 국가 정책적 필요의 충족, 순환보직에 따른 행정조직의 불안정성과 관료화 등 특수성으로 인해 사립대학과는 달리 현실상황에 탄력적·능동적으로 대처하기가 어려운 한계를 지니고 있다.

따라서 국립대학을 사립대학과 동일한 평가기준에 의해 평가하고, 그 결과에 따라 국고지원이 이루어지는 것은 바람직하지 않으며, 국립대학의 설립목적에 맞게 교육활동이 이루어질 수 있도록 재정의 지원과 배분정책에 있어서 특수성을 인정하고 자율성을 확대하는 것이 교육재정의 효율화를 위해서도 필요하다.

4) 선발국립대학과 후발국립대학의 재정지원에 대한 형평성 문제

정부의 재정지원과 배분정책과 관련하여 국립대학에 있어서 거점대학이라는 표현과 우수대학이라는 표현 자체에 문제가 있다. 모든 국립대학을 정부가 설립할 때에 대학교육의 기회균등을 목적으로 특정 지역을 거점으로 허가한 것이 사실임에도, 선발대학과 후발대학을 분리하여 정책을 입안하려는 발상 자체도 문제이다.

동일한 국립대학임에도 서울대학만을 따로 떼어내 별도의 설치령으로 예우(?)하고 있는 현실에 대해서는 국립대학총장협의회에서도 그 문제점을 정부에 건의한 것으로 알려져 있다. 관악캠퍼스로의 이전과 관련하여 막대한 시설비와 이전비 등을 감안하여 법제화한 서울대설치령이 그 취지가 상실된 오늘날까지도 동일한 국립대학에 적용되는 국립학교설치령과는 분리하여 존속되는 있는 이유에 설득력이 없을 뿐만 아니라, 오늘의 사회문제가 되고 있는 입시지옥과 일류병을 만연시킨 근본 원인이 되고 있는지도 모른다.

특히 대학교육의 기회균등이라는 대명제의 관점에서는 시설이나 재정상황 및 학생들의 수준 등 모든 부문에서 미흡한 후발대학에 국가재정을 우선적으로 지원하는 것이 타당함에도 불구하고, 그렇지 않아도 선발대학으로서 여러 가지 잇점이 있는 대학에 계속 차등지원하는 우(愚)는 근절되어야 한다.

성적으로 평가하는 시대를 마감하기 위해 무시협입학과 학생생활부의 평가 등을 장려하는 올바른 정부의 정책에 역행하는 발상은 마땅히 전환되어야 한다. 공등학교 졸업시 90점짜리 학생을 91점 내지는 80점으로 졸업시키는 대학은 “우수”대학이고, 40점짜리 학생을 60점 내지 70점으로 졸업시키는 대학은 “비우수”대학 또는 “열등”대학이라면, 우리나라에 그와같은 열등대학의 존립 가치나 의의는 없게 되고, 대학교육의 기회균등이라는 이상의 실현은 요원하다고 할 수 있다.

한편, 대학의 교육과 연구 여건의 개선 등을 목적으로 대학의 학생 수, 자구노력 정도, 사업목적 등에 따라 배분되는 사업으로서, 국립대학에 대한 정부의 재정지원 중 60% 정도를 차지하고 있는 일반 지원사업에서 학생 수에 따른 배분정책 등 많은 부문이 개선되어야 한다. 대학의 재정운용에 있어서 모든 부분이 학생 수에 비례하는 것은 아니다. 비유하자면 집이 크든 적든 부엌이나 화장실은 있어야 하고, 어느 총장님 비유와 같이 키가 적다고 눈이 하나만 있어도 되는 것은 아니다.

정부재정의 그러한 배분정책은 우리 대학들로 하여금 양적 성장에만 급급한 결과를 초래하였다. 학생 수가 많은 대학은 적은 대학에 비해 기성회예산 등에 있어서나 평가면에서도 시설 등 모든 부문에서 이미 비교우위를 확보하고 있는데도, 평가에 따른 차등지원에 추가하여 다시 재정배분에서 있어서도 유리하게 적용하고 있다. 학생 수가 많은 선발 국립대학의 경우 기성회예산중 경직성 경비를 제외한 가용예산 면에서도 후발대학보다 절대액이 크기 때문에 교육이나 연구투자 부문에 있어서 일종의 특혜를 누리

고 있는 것과 마찬가지로이다.

우리나라의 대학은 교육개혁의 핵심이 되는 경쟁력 강화라는 목표를 '양적 팽창'으로만 이루려고 했고, 비교를 하는 쪽이나 비교를 당하는 쪽이나 기준은 늘 덩치와 규모였으며, 대학경쟁의 양상은 오늘날 우리 사회를 IMF의 구렁텅이로 몰아넣은 금융권과 재벌이 보여준 실패와 다를 바 없었다는 지적에 귀기울일 필요가 있다.

4. 시장경쟁원리의 적용문제와 대학재정 운영의 자율성 확대

마지막으로 국민의 정부가 적극적으로 추진중에 있는 시장경제의 원리는 교육부문에 있어서는 배제되거나 제한적으로 적용되어야 한다. 경쟁원리가 적용될 수 있는 분야라고 하더라도 시장의 원리는 평가를 통한 차등재정지원이나 경쟁 촉진만으로는 실현될 수 없다. 시장의 원리는 경쟁을 통한 적자생존이라는 명제에 우선하여 정부의 개입배제가 선결조건으로서 정부의 규제완화 내지는 규제철폐를 의미하기 때문이다.

대학교육 분야에 있어서 시장의 핵심적인 구성주체는 대학과 학생 및 학부모이다. 특히 지방대학의 경우는 여기에 지역사회가 포함될 수 있다. 그러나 우리나라의 신교육개혁은 이들 시장주체가 아니라 정부 자신에 의해 시장원리가 주도되고 있다는데 문제가 있다. 정부의 개입배제를 위한 노력이야말로 시장원리의 선결조건임에도 시장원리를 빌미로 정부개입이 강화되고 있다는 주장도 있다.

대학에 대한 정부의 재정지원방식에 따라 대학의 전략적 대응이 달라져야 하는 재정정책은 분명 시장원리에 역행하는 결과이다. 따라서 대학재정 지원정책은 이제 재정지원이 사회적 평등 또는 교육 기회균등에 어떻게 작용할 것인지, 대학의 자율성을 저해할 가능성은 없는지, 대학내 자원배분과 활용의 효율성을 향상시킬 수 있는가 등의 문제가 고려되어야 한다.

끝으로 국립대학의 경우 대학재정과 예산활용의 극대화 및 효율성 제고를 위해 현재 사무국에서 모두 관장하고 있는 예산의 편성·수립과 집행기능은 분리되어야 한다. 예산의 편성·수립권이 없는 국립대학의 절름발이식 현행 기획기능은 개선되어야 한다.

○ 토 론 3 ○

부경대학교 이수용 기획연구실장

I . 대학교육재정 증대의 필요성

현대사회에서 대학은 국가의 유지·발전에 크게 기여하며 사회발전을 선도하는 기능을 담당하고 있다. 특히 앞으로의 사회가 산업화·정보화·국제화의 길로 치닫게 됨에 따라 대학의 기능과 역할은 더욱 증대되리라 예상된다. 이러한 변화와 발전에 부응하고 21세기를 대비하기 위해서는 대학교육의 질적 우월성 추구 노력을 긴박한 명제로 인식하여야 한다. 더욱이 부존자원의 결핍을 교육력으로 극복하고 노동집약적 산업의 한계성을 창의적인 기술개발로 대체하려는 우리 나라에서 대학의 역할이 중요함은 한층 강조될 수 밖에 없다.

그러나 대학교육의 실상은 그리 밝지 않다. 무엇보다도 대학재정의 만성적인 결핍이 낳은 교육여건의 낙후성 때문에 대학에 대한 사회의 기대를 수용해 내기에는 매우 어려운 실정에 놓여 있다. 전국의 어느 대학이나 각종의 교육여건이 매우 빈약한 채 대학으로서의 기능을 제대로 수행하기 어려운 것이 현실이다.

이러한 상황을 감안할 때, 엄청난 교육, 연구투자를 계속하면서 수준 높은 대학교육을 제공하고 있는 구미 및 일본 등의 선진국은 물론 대만, 홍콩, 싱가포르 등 아시아 신흥공업국과 비교해도 이미 국제경쟁력이 약화되고 있는 우리 대학교육의 현장을 이제 외면할 수 없게 되었다.

더구나 IMF 시대를 극복하고 새 시대를 준비하는 과정에서 대학이 떠 안아야 할 책무는 막중하다할 것이다. 이러한 경제위기 극복은 국가경쟁력의 요체인 인적자원의 경쟁력 우위를 바탕으로 가능할 것이므로 낡은 교육시스템을 개선하여 대학의 경쟁력을 길러 나가는 방법이 우선되어야 할 것이다. 즉, 대학의 본질적인 체질개선 없이는 외환위기의 일시적 봉합은 모르되 궁극적인 위기 탈출은 불가능할 것이다. 따라서 대학교육에 대한 과감한 재정투자 확대를 통한 대학의 개혁, 대학의 경쟁력 확보가 유지될 때 IMF 체제라는 경제위기를 전화위복의 계기로 만들 수 있을 것이다.

II . 국립대학 재정현황 및 문제점

대학은 교육과 연구, 사회봉사라는 본연의 기능을 수행하기 위하여 재원확보가 필요하며, 이를 위한 다각적인 노력을 기울여야 한다. 또한 이렇게 확보된 한정된 재원을 적정하게 배분하고 효율적인 운용을 통해 그 효과를 최대화시킬 필요가 있다.

국립대학의 재원조달은 학생등록금, 정부보조금, 기타 수입으로 구성되어 있으며, 현재의 IMF상황에서 정부보조금의 상향조정은 기대하기 힘들고, 학생등록금의 인상도 여

러 요인으로 인상에 제한을 받고 있는 실정이므로 재원확보의 다각화가 어느 때 보다도 절실히 요구되는 시점이다.

1. 국립대학 예산 현황

국립대학의 세입결산내역(1996년도)을 살펴보면 국가에서 지원하는 금액인 국고회계(일반회계 및 순수국고보조금)가 56.3%, 대학 자체회계인 기성회계가 43.7%를 차지하고 있으며, 그 중 기부금 수입은 0.2% 정도이다.(표 참조)

<국립대학 세입결산 내역>

구 분		비 율(%)			
		일반대학	교육대학	개방대학	전 체
일반회계	수업료 및 입학금	10.32	7.21	3.42	9.43
	기 타	9.09	24.29	1.47	9.46
	계	19.41	31.50	4.89	18.89
순수국고보조금		36.08	43.03	44.21	37.37
기성회계	기 성 회 비	33.72	21.49	44.32	33.84
	기 부 금 수 입	.16	.00	.00	.13
	기 타	10.63	3.98	6.58	9.79
	계	44.51	25.47	50.90	43.73
합 계		100.00	100.00	100.00	100.00

자료 : 이현청외 5명, 국립대학 재정운영 평가연구, 1998.

최근 3년간 국립대학 자체수입액 현황을 보면 국고수입 대비 기성회수입액이 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있는데 이는 대학의 자체 경영수입이나 기부금의 증가에 따른 것이 아니고 학생들의 부담에 의한 것으로 점차 가중되고 있음을 알 수 있다(표 참조)

<연도별 일반 국립대학 자체수입액 현황>

(단위 : 백만원)

구 분	1995년도	1996년도	1997년도
국고수입	112,074(21.5)	131,257(20.1)	139,188(19.3)
기성회수입	410,125(78.5)	521,229(79.9)	583,584(80.7)
계	522,199(100.0)	652,486(100.0)	722,772(100.0)

자료 : 한국대학교육협의회, 국립대학 특별회계법 제정에 관한 연구, 1998.

III . 국립대학 재정운영의 문제점

국립대학의 설치목적은 국책학문을 육성하고 경제적 사회적 지위나 지역의 위치 때문에 고등교육 기회를 박탈당하는 국민을 최소화시키려는 취지에서 명시된 교육의 기회균등권(헌법 31조 1항)을 보장하려는 데 있고, 국립대학의 육성은 국책학문을 첨단화시키는데 일차적 강조점이 두어져야 한다.

이를 위한 재원은 국가가 지원하는 것이 타당하지만 국가예산의 한정성 등 여러 가지 이유로 대학운영이 학생납입금 등 자체수입에 크게 의존해 오고 있다.

그러나 현실적으로 대학이 자체적으로 조달할 수 있는 재원의 급격한 증가는 기대하기 어렵고 순수 국고보조금의 수입도 한정돼 있는 상황에서 국립대학의 재정여건은 갈수록 악화될 수밖에 없다. 국립대학의 재정과 관련되어 지금까지 문제점으로 지적되어 온 부분을 살펴보면 다음과 같다.

1. 재정운영의 경직성

국립대학의 재정은 일반 국가기관과 마찬가지로 예산회계법 및 관련법령에 의거 정부의 예산편성 원칙에 따라 예산이 편성·집행되고 있다. 따라서 국립대학 재정제도는 교육 및 교육재정의 장기성, 자율성, 성과측정의 곤란성과 같은 특성을 제대로 반영하지 못하게 된다. 즉, 세입과 세출의 분리, 품목별 예산제도, 예산의 이용 및 전용에 대한 통제 등과 같은 경직된 특징을 갖고 있어 재정운영의 공공성, 효율성, 효과성을 보장하지 못하고 형식적이고 절차적인 면이 강조되는 요소를 안고 있다. 이러한 엄격한 예산제도를 통한 대학관리방식은 정부통제모형(state control model)보다는 대학의 자기 규제(self-regulation)에 근거한 정부감시모형(state supervising model)을 적용하고 그 결과에 대한 책무성을 강화하는 방안이 경직성을 탈피하는 대안이 될 수 있을 것이다.

2. 일반회계와 기성회계 이원적 운영

국립대학의 회계는 국가에서 지원하는 일반회계와 대학 자체회계인 기성회계로 분리되어 있어 예산의 중복투자로 인한 투자의 효율성이 저하될 우려가 있을 뿐만 아니라 기성회계의 경우 자칫 방만한 운영으로 비효율성이 문제될 수 있다. 이러한 문제점에 대한 해결방안으로 현재 추진중인 국립대학 특별회계 제도가 하나의 대안이 될 수 있으나 시행에 앞서 이 제도에 따르는 문제점을 신중히 검토하고 해결하여야 할 것이다.

3. 높은 인건비 비중

대학 예산이 대학본연의 목적인 교육 및 연구를 위하여 투자됨이 바람직하나 한정된 재원으로 운영되고 있는 현실에서 조직운동을 위하여 필수적으로 요구되는 경비인 인건비의 비중(최근 3년간 전체예산중 약 40~50%)은 높을 수밖에 없다. 이러한 문제는 대학의 규모에 관계없이 동일한 문제점으로 지적될 수 있다.

4. 대학교육비의 부족

대학교육의 질적 지표는 학생 1인당 교육비라고 할 수 있으며, 우리 나라는 선진 외국에 비해서 전체 교육예산중 고등교육비의 배정비율이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 대학생 1인당 공교육비는 국제적으로 매우 낮은 수준에 머물고 있다.

5. 기부금 모집 및 수익사업의 제약

기금조성은 대학 자체의 대표적인 자구노력이며, 세계적으로 공통되는 현상이다. 대학 재정을 국고나 학생의 납입금에만 의존하는 데에는 한계가 있으므로 재원조달방안의 하나로 국립대학이 기부금을 모집하거나 수익사업을 하는 것은 필요한 것이다. 미국 등 선진국의 대학들은 전체 예산 중에서 기부금 수입이 차지하는 비율이 약30%에 달하고 있는 실정이다. 그러나 현재의 국립대학은 현실적으로 여러 가지 법에 제약사항이 있어 기부금을 모집하거나 수익사업을 하는 것이 어려운 실정이다.

IV . 국립대학 특별회계제도 도입에 따른 문제점

1. 안정적 정부지원의 불투명성

국가의 백년대계인 교육은 국가경쟁력의 핵심이며, 국립대학의 육성을 통한 교육은 국가정책사업으로서 안정성을 국가가 보장해 주어야 한다. 현재 논의되고 있는 특별회계 제도는 장기적으로 정부지원의 감소 가능성이 상존 하고 있고, 후발 대학에 대한 운영비 부족을 한시적으로 지원하려 하고 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위한 완충 장치로서 비교적 재정 자립도가 높은 대학부터 우선 시행하는 방법이 고려되고 있으나 보다 적극적인 방안의 검토가 필요할 것이다.

2. 등록금 대폭 인상의 불가피성

정부의 입장대로 특별회계를 설치할 경우 대학 운영을 위하여 소요되는 운영비를 대학 자체 수익금으로 충당하고 시설비를 자체 수입 확보액에 연동 하게되면 자체수입 증

대를 위하여 학생들의 부담이 되는 대학 납입금 인상은 필연적이라 할 수 있다.

특히 재정 자립도가 낮은 대학의 경우 등록금 추가 부담액은 상당히 늘어날 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 현실성 있는 수익 사업의 활성화 및 기부금 유치 등이 활발히 진행될 것으로 보이나 대학별로 상당한 차이가 있을 수밖에 없다.

3. 공무원 이외의 직원에 대한 신분 보장 문제

대학이 자체적 재원으로 채용한 기성회 직원, 기숙사 직원, 연구소 직원 및 소비조합 직원 등의 신분을 국가공무원으로 변경해 주기를 원하고 있으나, 현재 정부의 구조 조정 작업과 맞물려 국가공무원의 지속적인 감축이 정부의 기본 시책이라 신분 변경은 어려운 실정이다. 범정부적 구조 조정 정책에 동참하는 취지에서 이러한 직원들에 대하여 감축에는 동의하나 일시에 정리 해고는 불가능 할 것이다.

4. 예산 운영의 자율성

대학의 자율성 보장을 위해서는 기존의 기성회 예산운영에 주어진 정도보다 자율성이 위축되어서는 안 될 뿐만 아니라 예산편성, 전용, 집행권이 대학의 장에게 주어져야 하며, 그에 따른 책무성이 강조되어야 할 것이다.

5. 자체수입의 직접사용 허용 문제

특별회계 제도를 도입하면 예산운영의 자율성과 효율성을 도모하기 위하여 대학의 자구노력에 의한 자체수입에 대하여 예산회계법상의 수익금 직접사용금지 조항의 예외를 인정하여야 할 것이다.

결론적으로 국립대학 특별회계 제도도입은 대부분의 대학구성원과 정부부처들이 그 필요성은 인정하지만 입법화과정을 거쳐 도입이 어려운 것은 특별회계를 도입하고자 하는 목적이 추진주체의 이해관계에 있어 다른 양상을 보이기 때문이다. 대학 측에서는 특별회계를 도입함으로써 예산운영의 신축성이나 재량권을 가져 자율성을 확보하는데 관심이 있고, 이와 더불어 안정적 재원확보를 통한 대학발전에 획기적 전환점이 되기를 기대하고 있다. 반면, 정부로서는 국립대학에 대한 예산지원을 줄이고 한정적인 정부예산의 효율성을 높여 예산을 절감하려는 데 목적이 있다. 이러한 두 관점의 차이가 특별회계 제도 도입의 큰 문제점이라고 볼 수 있다.

무엇보다도 먼저 정부에서는 대학에 특별회계를 도입함에 있어 국립대학 발전정책을 영미와 유럽처럼 완전무상의 국립대학 교육(95% 이상)을 활성화시키던가 미국의 주립대학처럼 모교에 대한 동창회 지원과 기부금제도가 정착될 수 있도록 하는 대책을 전제로

구상하든지 아니면 일본의 국립대학처럼 학생부담 공납금을 최소화(10%)시킨다는 전제 조건으로 추진되어야 할 것이다. 정부재정 형평상 국립대학에 대한 예산을 감축하는 데 목적이 있다면 특별회계를 추진할 필요가 없을 것이며, 현재 국립대학에서 기대하고 있듯이 안정적 재원확보와 예산운영의 자율성과 신축성을 높여주는 제도적 장치로서 특별회계를 도입한다면 결과적으로 예산운영에 있어 효율성과 책무성을 높일 수 있을 것이다.

V. 국립대학 재정 확충방안

IMF 체제하의 어려운 경제 여건을 감안하면 현재의 대학 교육여건 개선은 매우 어려운 실정이다. 대학은 교육과 연구, 사회봉사라는 고유의 목표를 가지고 있다. 질 높은 교육과 연구가 수행되고 그것이 궁극적으로 사회봉사로 실현되기 위해서는 우수한 인적 자원과 충분한 재정이 확보되어야 한다. 대학의 인적자원은 대부분 많은 교육투자가 이루어진 고급 두뇌들이며 전문성이 높은 집단이다. 따라서 기본적으로 인건비 등의 많은 재정이 필요하고 교육과 연구활동 수행시 소요되는 부수적 비용도 막대하다. 교육재정은 유능한 인적자원이 적절한 교육과 연구활동을 원활하게 수행할 수 있게 하는 수단이 된다. 따라서 충분한 교육재정을 확보하는 것이 매우 중요하다.

대학교육재정은 크게 두 가지 측면에서 논의가 가능하다. 하나는 재원의 안정적 확보이고, 다른 하나는 효율적 사용이다. 모든 자원은 항상 제한되어 있는 것이 일반적이지만 특히 물적 자원의 경우에는 제한된 자원을 어떻게 효율적으로 사용할 것인가가 중요한 측면이다.

재정확보 측면에서는 교육재정이 안정적으로 확보되는 것이 일차적 관심이지만, 이를 위해서는 장·단기 재정확보 계획과 교육재정을 구성하는 재원별 확보계획이 수립·실천되어야 한다.

재원의 확보 못지 않게 중요한 것이 확보된 재원의 효율적 운용이다. 이는 대학재정 운용의 합리화와 자율화를 통하여 대학교육에 대한 투자가치를 높일 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 단위대학의 예산운영의 범위와 융통성을 제약하는 각종 법규나 규정을 과감히 고치거나 회계체제를 단순화하여 효율적인 예산운용을 도모할 수 있도록 하고, 또한 대학 총장의 책임 하에 개별대학의 독자적인 예산운영을 허용함으로써 각 대학의 특성과 목적에 맞는 재정운용이 가능하도록 하는 것이 중요하다. 이러한 재정운용의 합리화·효율화 노력은 결국 학생들의 교육 효과에 직·간접적으로 기여하게 될 것이다.

그러나 우리의 현실은 대학재정의 만성적 결핍이 낳은 교육여건의 낙후성 때문에 대학에 대한 사회의 기대를 충분히 수용하기 어려운 실정이다. 우리 나라 대학교육 여건

이 취약하게 된 일차적인 원인은 적정한 교육투자가 없는 상태에서 고등교육의 수요가 양적으로 크게 팽창한 것에서 찾을 수 있다. 대학교육 여건의 변화 추이를 보면 1970년 당시에는 7,800여명에 불과하였으나, 1997년 현재 개방대학과 방송통신대학을 제외하고도 160만명을 초과하여 약 220배의 양적 팽창을 하였고, 이에 따라 교육 여건의 각종 지표는 악화되었다.(표 참조)

<대학교육 여건의 변화 추이>

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1994	1997
강의실당 학생수(명)	28.6	35.7	56.6	88.0	90.0	90.0	90.0
교수 1인당 학생수(명)	21.2	22.8	34.8	39.4	35.4	33.9	29.1
학생 1인당 장서수(권)	29.0	29.1	17.3	13.9	18.0	27.3	37.9
학생1인당 건물면적(m ²)	14.3	12.3	11.5	8.3	9.2	10.7	10.9
도서관 좌석당 학생수(명)	5.3	5.3	7.6	6.0	6.6	4.8	3.9

자료 : 교육부. 「교육통계연보」 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1994, 1997

1. 대학재정의 국가부담 증대

대학교육 여건의 악화는 학생 등록금에만 의존하는 우리 나라 대학재정의 구조적 모순과 대학에 대한 정부의 소극적인 재정지원에 기인하고 있다. 우리 나라 정부예산에서 교육예산이 차지하는 비중이 결코 낮지 않음에도 불구하고 교육예산 중 고등교육비가 차지하는 비율은 10% 미만으로 나타나고 있다. 즉, 정부의 고등교육에 대한 직접적인 재정 지원이 미약하다는 뜻이다. GNP 5%의 교육재정 확보를 계기로 고등교육에 대한 정부의 재정지원을 확대하여 이를 지속적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

이처럼 심각한 대학 재정난의 근본원인은 외국의 주요대학들의 경우 학생부담률이 10% 내외로 적은 대신 정부부담이나 기부금의 수입 비중이 크기 때문이다. 우리 나라 국민소득 대비 고등교육비 정부부담액을 보면 0.2%인 반면, 선진국의 경우 1% 내외이므로 큰 차이를 나타낸다. (표 참조)

<주요 국의 고등교육비 상황>

국가(연도)	화폐단위 (A)	국민소득 (B)	고등교육비 정부부담 (C)	C/A	인구만 명당 고등교육학생수 (명)
한 국(1991)	억원	2,060,265	23,076.0	0.2%	373(1988)
일 본(1986)	억원	2,644,507	43,308.4	0.8%	199(1986)
미 국(1985)	백만불	3,234,000	107,700	1.5%	517(1986)
영 국(1986)	백만파운드	277,777	4,544	1.6%	181(1985)
프랑스(1984)	백만프랑	3,746,085	34,817	0.9%	236(1986)
서 독(1985)	백만마르크	1,420,000	24,930	1.8%	255(1985)

자료 : 교육부 내부자료 및 UNESCO, Statistical Yearbook, 1993

2. 기부금 및 자체 수익사업을 통한 재원조달

선진국과 같이 국가가 대학을 위한 과감한 지원이 불가능 할 경우 대학의 자본요구를 충족시키고 운영경비를 충당하기 위하여 자체적 수익사업이나 적극적인 기부금 유치를 위한 노력을 기울여야 한다. 이와 더불어 대학의 우수한 연구인력 및 시설을 이용한 연구개발 성과를 산업체가 활용하고, 산업체에서는 대학의 연구 여건 조성에 기여하도록 하는 방법 등 다양한 형태의 산학협력 모델을 개발하여야 할 것이다.

그러나 현실적으로 이와 관련된 법을 검토해 보면 많은 제약 요인이 존재하고 있는데 개정이 필요한 사항을 살펴보면 다음과 같다.

① 조세감면규제법 제 61조(기부금의 손금산입특례) 제 2항 제 2호 및 제 3항 제 3호의 "사립학교법에 의한 학교법인 및 국립대학교 병원"과 함께 "고등교육법에 의한 학교"를 추가하여 다양한 형태로 전개될 산학협력사업의 결과를 기업이 쉽게 부담할 수 있게 할 뿐만아니라, 기업이나 개인이 보다 나은 환경에서 대학의 교육을 위하여 기부금을 기탁할 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

② 사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법 제 2조(정의) 제 3호 제 2종 시설을 개정하여 "고등교육법에 의하여 설치된 학교시설"을 추가함으로써 대학이 민자를 유치하여 필요한 시설물을 건립할 수 있는 여건이 조성되어야 한다

③ 기부금품모집규제법 제 5조(국가 등 기부금품 모집·접수제한)는 권력기관인 국가가 기업에 대하여 부담을 강요하지 못하게 하려는 취지라면 권력기관이 아닌 국립대학에 이를 적용함은 국립대학의 발전을 위한 자구노력을 저해할 가능성이 있으므로 3항을 신설하여 "고등교육법에 의한 학교에는 이를 적용하지 않는다"라는 예외 조항을 두어 기부금 기탁을 손쉽게 하여야 한다.

④ 예산회계법 제 14조(중앙관서의 장의 정의 및 수입의 직접 사용금지) 제 4항의 규

정을 완화하여 수익금을 직접 사용할 수 있는 예외 규정의 추가가 필요하다. 다만 그 예외 사항은 대학 본연의 교육·연구 활동에 필요한 재원을 조달하는 범위로 제한할 필요가 있을 것이다. 그 외에도 대학이 자체 수익사업을 보다 폭넓게 영위할 수 있는 여건이 조성될 수 있도록 관련법의 개정을 적극 검토 해야 할 것이다.

3. 국립대학 등록금의 현실화

국립대학들의 교육재정 확보 수준을 학생1인당 교육비 수준으로 평가하여 나타낸 자료는 아래 표와 같다. 평가지표는 학생당 투입 교육비로서 각 개별 국립대학의 교육비 총액을 학생수로 나누어 산출한 것이다. 현재 학생들이 부담하는 등록금 수준과 비교하여 생각해 볼 수 있으며, 수익자 부담원칙만 강조할 수는 없는 것이나 대학재정에 대한 국가지원의 어려움을 감안하여 내실 있는 대학교육을 위해서는 점차적으로 등록금의 현실화가 필요할 것이다.

<학생1인당 교육비 (1,000천원 이상 제외)>

(단위 : 천원)

항 목	평 균	표준편차	최소치	최대치	사례수
대학전체	5599.28	1428.56	1648.50	9872.45	133
국립대학	5382.37	1343.40	1648.50	9147.53	39
사립대학	5689.28	1459.88	3130.16	9872.45	94
일반대학 전체	5767.82	1394.49	3130.16	9872.45	109
국립일반대학	5828.15	1161.58	3655.13	9147.53	22
사립일반대학	5752.56	1453.07	3130.16	9872.45	87

자료 : 한국대학교육협의회, 대학교육발전지표, 1997.

○ 토 론 4 ○

명지대학교 박희종 전략기획실장

1. 주제발표에 대한 인사말

먼저 오늘 좋은 주제발표를 해주신 이종훈 총장님께 감사드립니다. 그리고 발표내용에도 공감을 하는 부분이 많았음을 말씀드리고 싶습니다. 결국 오늘날 우리나라 대학재정의 근본적인 문제는 정부의 재정지원 확대와 대학의 적극적인 자구노력이 병행되어야 해결될 것이라는 주장에 동조하면서 몇가지 보완말씀을 드리고자 합니다.

2. 국고보조금 증액과 국립, 사립대학의 등록금 차이 축소에 대한 지지의견

우리 대학인들은 대학교육이 국제경쟁력을 가질 수 있도록 하기 위한 구체적인 방안을 마련해야 할 책무를 갖고 있다. 그리고 이 문제는 단순히 대학입학 정원을 늘려주고 학생 선발권을 대학이 자율적으로 행사 할 수 있도록 한다고 하여 해결되는 것은 아니다. 국제 경쟁력이 있는 양질의 대학교육이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 대학교육에 대한 정부의 확고한 직간접적인 지원과 함께 학부모등 사회로부터의 물질적, 비물질적 지원, 그리고 대학내부에 자구적인 노력 등이 삼위칠체를 이루어야 한다. 본인의 논점을 대학교육에 대한 정부의 재정지원책과 대학의 자구책으로 나누어 요약하여 제안하면 다음과 같다.(Forum에서 발표 예정)

3. 국고보조금 지원방법에 대한 문제점 및 개선책 제시

문제점

(1) 국립대학 위주의 지원 : 국립대학 국고지원의 경우 전체수입의 50% 이상, 사립대학의 그것은 3% 정도에 불과

(2) 사립대학에 대한 국고지원의 중요한 부분인 특수목적 지원사업의 규모가 작다.

(3) 대학재정 지원사업분야의 중복

(4) 지원대학 선정을 위한 평가지표의 중복

국립대학 국고지원, 사립대학의 경우 부익부 빈익빈 현상 발생

개선책

(1) 대학재정 지원의 절대규모 확대

(2) 대학재정지원 중 사립대학에 대한 재정지원 증액 배정

(3) 특수목적지원사업의 규모 확대

4. 대학재원의 확충 방안

(1) 취약한 대학재정의 원인

기부행위 문화의 부재

정부지원의 부족

비효율적인 재정의 지출

(2) 재원확보의 기본방향

동문, 학부모, 교회, 기업 및 일반 사회인을 대상으로 적극적인 모금활동 전개
정부의 직접적인 재정지원과 정책적인 지원을 유도
경상재정의 수입을 증대시키고 재정지출의 효율적 집행을 위한 다양한 방안 개발
법인전입금의 증대
학교채의 발행 및 금융기관으로부터의 차입을 통해 부족한 재정 보충

(3) 적극적인 모금 활동의 전개

기금모금을 위한 전담기구의 설치
기금전담조직의 활동
기부대상자의 정보자료 구축
교내 타부서와의 연계
기금보금체계의 구축
대상자별 특별 프로그램의 개발 추진

(4) 국가의 지원 확대

고등교육예산의 확충
대학법인 보유재산에 대한 조세감면
연구 및 교육지자재의 세금 감면
근로소득의 기부금에 대한 5% 공제한도의 폐지
전기료의 인하
개발제한구역의 완화