

SP 2016-11-284

2016

KOREAN COUNCIL FOR UNIVERSITY EDUCATION

한국대학교육협의회 하계대학총장세미나

일자 2016. 6. 23(목) ~ 24(금)

장소 메종글래드 제주호텔



한국대학교육협의회
Korean Council for University Education

PROGRAM

1. 개최 일정

- 일 자 : 2016. 6. 23(목) 14:00 ~ 6. 24(금) 13:00 (1박2일)
- 장 소 : 메종글래드 제주호텔(구 그랜드호텔)

2. 주 제

- 미래를 대비하는 대학재정의 나아갈 방향

3. 일 정

제1일

시 간	내 용	비 고
14:00~14:30	등 록	
14:30~14:50	개회식 - 개회사 : 대교협 허향진 회장 - 신입 총장 소개 - 임시총회	
14:50~16:30	〈대학 재정 현안 발표〉 - 전국국공립대학총장협의회 : 최일 목포대 총장 - 한국사립대학총장협의회 : 김성익 삼육대 총장 (※대정부 건의문 발표)	컨벤션홀 (본관 1층)
16:30~16:45	〈국가장학금 관련 설명〉 - 안양옥 한국장학재단 이사장	
16:45~17:00	Coffee Break	
17:00~18:00	부총리 겸 교육부장관과의 대화	
18:00~19:30	원희룡 제주특별자치도지사 초청 만찬	크리스탈홀 (본관 2층)

제2일

시 간	내 용	비 고
09:00~10:00	〈설립별 총장협의회 논의〉 - 전국국공립대학총장협의회 - 한국사립대학총장협의회	루비홀(본관 2층) 컨벤션홀(본관 1층)
10:10~11:40	〈인문학 특강〉 - 이진우 교수(포스텍 교수, 전 계명대 총장)	컨벤션홀 (본관 1층)
11:40~12:00	휴식 및 체크아웃	
12:00~13:00	오 찬	

* 상기 일정은 행사 진행상 변경될 수 있습니다.

개회사

2016년 하계 대학총장세미나

여러분 안녕하십니까? 대교협 회장 허향진입니다.

바쁘신 중에도 귀한 시간을 내어 우리나라의 고등교육과 대한민국의 미래에 대해 진지하게 고민하는 자리에 함께 해주신 여러 총장님들께 감사드리고, 저도 총장님들과 함께 하게 되어 진심으로 기쁘게 생각합니다.

미래 사회 변화를 예측하고 고등교육이 이러한 변화에 대응해야 하는 변혁적 시기에 대교협 회장으로 취임한 지도 벌써 2개월이 지났습니다. 그 사이에 대학의 현안을 해결하고 어려움을 알리고자 여러 총장님과 국회 및 기획재정부 등 정부 부처를 방문하기도 하였으며, 20대 국회의 시작을 보면서 고등교육에 대한 깊은 이해와 관심을 가져 줄 것을 기대해 보기도 합니다.

존경하는 총장님!

우리 대학들은 국가발전과 사회에서 필요한 창의 인재를 육성하고, 대학의 국제경쟁력을 제고하기 위해서 끊임없이 고민하며 노력하고 있습니다. 그러나 대학만의 힘으로 경쟁력을 제고하기에는 어려움이 많습니다. 고등교육의 발전을 위해서는 국가의 재정투자가 반드시 필요합니다. 국가장학금 지원 등으로 외형적인 고등교육 예산은 증가하였지만, 대학의 경쟁력 제고와 운영을 위한 실질적 대학재정 투자는 감소하고 있으며, 정부의 고등교육에 대한 투자는 OECD 평균에도 미치지 못하고 있는 실정입니다.

그래서 이번 2016년도 하계 대학총장세미나에서는 「미래를 대비하는 대학재정」을 주제로 논의하는 것으로 하였습니다. 대학의 경쟁력과 발전이 요구되는 상황에서 대학재정의 문제를 집중적으로 논의하고, 국립대학과 사립대학의 차원에서 대학재정의 현황과 문제들에 대해 함께 논의하는 자리가 되기를 기대합니다.

오늘 하계 대학총장세미나의 논의 결과는 대학발전과 재정 문제를 되짚어 보는데에 큰 도움이 될 것이라 예상합니다. 아무쪼록 오늘 이 자리가 우리나라의 고등교육기관과 학생들에게 희망과 용기를 줄 수 있는 제안의 장이 되고, 정부와 국회가 이런 논의를 계속 발전시켜 나가기를 기대합니다. 대학재정의 어려운 문제에 대해 발표를 맡아주신 목포대 최일 총장님, 삼육대 김성익 총장님께 감사드립니다. 그리고 이준식 부총리님과도 대학 문제에 대해 허심탄회하게 대화하고, 대학재정에 관한 현안뿐만 아니라 인문학 특장을 통해 대학발전 및 인재육성에 대한 고민을 하고자 합니다.

존경하는 총장님!

우리나라의 대학들은 학령인구 감소, 장기적인 경기 침체와 청년 실업문제, 대학에 대한 부정적 인식 등으로 어려운 환경 속에 있으며, 해외 대학들과 글로벌 경쟁도 해야 합니다. 더불어 대학구조

개혁, 대학재정의 위기, 시간강사법, 해외 저널 공동 구매, 전문대 수업연한 다양화 등 당면하고 있는 현안 문제들을 해결해야 합니다. 이러한 문제들을 해결하며 대학 발전을 추진하기 위해서 총장님들 모두 고심하고 계신 것을 잘 알고 있습니다.

대학은 자율성을 기반으로 발달하고 성장하여 왔으며, 다양성과 창의성을 가진 우수한 인재를 육성하는 것이 대학의 본질적 책무라 하겠습니다. 그러나, 이러한 책무와 역할을 대학만의 노력으로 극복하기 어려운 한계에 직면하고 있는 것도 사실입니다. 학령인구는 계속 감소하고 있으며, 대학에 대한 사회의 요구와 기대는 증대하고 있습니다. 대학의 입장에서 보면, 지금의 환경은 과거 어느 때보다도 심각한 위기 상황입니다. 대학의 발전을 위한 성장통일 수도 있으나, 대학이 발전하고 역할을 제대로 할 수 있도록 사회적 관심과 지원도 필요합니다. 대학들이 새로운 지식을 창출하고 국제경쟁력을 갖춘 미래 인재를 육성할 수 있도록 자율성과 고등교육에 대한 투자가 확대되어야 합니다.

대학의 특성이 존중되어야 하며, 대학구조개혁도 단순히 학생수 감축이 아닌 고등교육의 새로운 도약을 위한 구조개혁이 이루어지고, 대학 특성과 상황에 맞게 개혁이 추진되어야 하며, 자주성과 공공성을 높이면서, 사회발전과 새로운 도약을 위한 동력을 마련해야 할 것입니다.

우리 대학들은 그 동안 많은 어려움을 극복하며 발전해 왔습니다. 어려움은 있겠지만, 그동안의 경험을 바탕으로 합심하여 노력한다면 어떤 어려움도 극복할 수 있을 것으로 생각합니다. 대교협도 당면하고 있는 현안 문제들을 해결하기 위하여 대학들의 협력 체제를 구축하고, 의견을 전달해 나가겠습니다. 대학현안에 대해 적극적으로 논의하고 개선 방안을 모색하며 정부 정책뿐만 아니라 고등교육발전을 위해 필요한 근본적 문제들을 논의하여 여론을 형성하는 등, 회원대학의 조력자로서 충실히 기능하여야 한다는 점을 항상 되새기고 있습니다. 앞으로도 대학의 문제들을 다양한 관점에서 접근하며 발전을 위한 장단기 과제와 방안을 탐색하여 제안하도록 하겠습니다.

존경하는 회원대학 총장님!

고등교육의 지속적인 발전과 대교협의 발전은 회장 및 임원 몇몇 사람의 힘만으로 달성될 수 없습니다. 우리 모두가 관심과 자긍심으로 각자의 역할을 충실히 수행할 때 가능할 것으로 생각합니다. 국립과 사립, 수도권과 지역대학, 규모가 큰 대학과 작은 대학, 특수목적대학과 일반대학 등 설립 배경이나 처한 현실, 지향하는 바가 다르지만, 서로 소통하고 협력해 나간다면 우리나라의 대학들이 한 단계 더 도약할 수 있을 것으로 생각합니다.

끝으로 오늘 하계 대학총장세미나에 참석해주신 회원대학 총장님과 내빈 여러분, 그리고 준비에 애써준 관계자 분들께 깊이 감사드리며, 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2016년 6월 23일

한국대학교육협의회 회장 허 향 진

CONTENTS

Ⅰ 대학 재정 현안 발표 Ⅰ

- 「국립대학의 회계설치 및 재정운영에 관한 법률」 제정에 따른
국립대학 재정의 쟁점과 개선방안 1
최 일 (목포대학교 총장)
반상진 (전북대학교 교수)
- 사립대학교의 재정 상황의 분석과 대안 모색 13
김성익 (삼육대학교 총장)
김병주 (영남대학교 교수)

Ⅰ 인문학 특강 Ⅰ

- 다원주의 시대의 철학적 리더십 - Philosophy Managing Diversity - 45
이진우 (포스텍 교수, 전 계명대학교 총장)

2016년 하계 대학총장세미나



대학 재정 현안 발표

「국립대학의 회계설치 및 재정운영에 관한 법률」 제정에 따른 국립대학 재정의 쟁점과 개선방안

최 일 (목포대학교 총장)
반상진 (전북대학교 교수)

「국립대학의 회계설치 및 재정운영에 관한 법률」 제정에 따른 국립대학 재정의 쟁점과 개선방안

목포대학교 최 일 총장

전북대학교 반상진 교수

I. 배경 및 필요성

- (법 제정) 2015년 3월 「국립대학의 회계설치 및 재정운영에 관한 법」(이하 「국립대학회계재정법」)이 제정됨에 따라 **제정사유와 쟁점사항에 대한 분석** 필요성 대두
 - 법에서 제시한 제정 사유에 대한 실효성 검토
 - 국가의 재정지원 의무 규정
 - 국가에서 지원하는 운영비의 확대 노력 규정
 - 재정 운영의 자율성 제고와 공공성 및 사회적 책임성 확립 규정
 - 추진과정상의 제반 쟁점사항 분석 필요
 - 법 제정 필요성과 법적 실효성간의 간극 발생
 - 법 내용이 모호하고 대학의 자율성을 배제한 시행령의 영향력 문제
 - 「국립대학회계재정법」을 토대로 국립대학 회계 개선을 위한 대안 논의 필요
 - 「국립대학회계재정법」의 수정·보완을 통한 국립대학 회계구조 개편 추진
 - 대학재정에 대한 공적재원 확대와 안정화를 위한 법적 장치 마련 추진
- (대학회계 재정여건) 일반회계와 기성회계로 이원화되어있던 국립대학의 회계는 ‘대학회계’로 통합되었으나, 대학의 수입은 감소하고 지출은 증가하는 등 대학회계 재정여건 열악 심각
 - (수입) 등록금 동결 및 인하와 입학정원의 감소에 따른 등록금수입 감소로 대학운영을 위한 수입여건 열악
 - (지출) 국가의 대학재정운영 필수 경상경비 지원 부족에 따른 대학회계 부담 가중에 따라 대학 운영의 지출여건이 지속적으로 악화

II. 법 제정과정 및 주요내용

○ 법 제정 추진과정

구분	주요 내용
17대 국회 이전 (1987~2008)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1987 : 교육개혁심의회에서 국립대학특별회계제도 도입 건의 ○ 1997 : 국립대학특별회계법(안) 입법예고 및 도입 유보 ○ 2002. 11. : 국립대학 운영에 관한 특별법(안) 발의(황우여 의원) ○ 2005. 5 : 국립대학 재정운영에 관한 특별법(안) 발의(이주호 의원) ○ 2008.5.2.~3 : 교과부 국립대학 재정회계법 17대국회 처리 요청 ○ 2008.5.13. : 국회 법안심사 소위원회 재정회계법 논의 - 사회적 논란이 있으므로 충분한 검토 후 처리하는 것으로 하여 17대 국회 (임기; 2004.5.30.~2008.5.29.)에서 사실상 폐기 ○ 2008.5.28. : 국립대학 재정·회계법(시안) 발표 - 제18대 국회(임기; 2008.5.30.~2012.5.29.) 시작 직전에 발표
18대 국회 (2008~2012)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2008. 9.24. : 국립대학 재정회계법 추진계획 확정발표 ○ 2008.10.10. : 국립대학 재정회계법 안 입법예고 ○ 2008.11.18. : 국립대학 재정회계법 정부안 확정(국무회의 통과) ○ 2008.11.24. : 국립대학 재정회계법 정부안 국회 이송 ○ 2008.12.26. : 한나라당 김선동의원 대표 발의 법안 제출 ○ 2011.10.17. : 한나라당 박보환의원 대표 발의 법안 제출 ○ 2012. 5.29. : 18대 국회 마감으로 자동 폐기
19대 국회 (2012~2016)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012.7 : 국립대학재정회계법안 발의(민병주 의원) ○ 2014.2 : 기성회회계 처리에 관한 특별법안 발의(유은혜 의원) ○ 2014.7. : 국립대학법안 발의 (정진후 의원) ○ 2015.3.13. : 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률 (법률 제13217호) 제정 ○ 2015.3.26. : 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 규정' (국립대 재정회계 규정) 제정안 입법 예고

출처 : 교육과학기술부(2008.9.23.), “국립대학 재정·회계법 제정 계획”에서 제시된 내용을 보완하였음.

○ 국립대학회계재정의 구조

구분	법 제정 이전		법 제정 이후
	일반회계	기성회회계	
회계성격	국고 일반회계	기성회회계	대학 자체 대학회계
회계운영	일반회계와 기성회회계 분리 운영		교비회계로 통합
예산편성권	정부(기획재정부)	총(학)장	총(학)장
예산심의의결권	국회	기성회 이사회	대학 재정위원회
학생 등록금 및 수수료 등	국고 귀속	대학 자체 사용	대학 자체 사용
예산집행 잔액	국가 반납	이월 사용	이월 사용

출처: 교육과학기술부(2008.9.23.), “국립대학 재정·회계법 제정 계획”

○ 「국립대학회계재정법」의 주요내용

법조항	주요내용
(제4조) 국가 및 지방자치단체 지원에 관한 사항	국가는 국립대학에 필요한 재정을 안정적으로 지원, 매년 확대 노력
(제7조) 재정·회계규정에 관한 사항	국립대학의 재정 및 회계의 운영에 관한 내용 규정
(제8조) 재정위원회 운영에 관한 사항	교원, 직원, 재학생, 외부인사로 구성된 재정위원회 구성 및 운영
(제11,12조) 대학회계에 관한 사항	지원금과 자체수입금을 통합운영하는 대학회계 설치, 재정건전성 확보, 학부모부담 최소화 노력
(제28조) 교육·연구비 등의 지급에 관한 사항	월정액 방식의 급여보조성 연구비 폐지 → 실적에 따라 차등지급, 경쟁력 제고
(제29조, 부칙 제4조) 대학회계직원 운용 등	자체 대학회계직원 채용 운영

Ⅲ. 국립대학 재정의 현황 및 문제점

1. 국제적 현황

○ 대학생 1인당 공교육비 수준

(단위: US \$)

구분	고등교육	비고
OECD 평균	15,028	
EU21 평균	14,955	
한국	9,866	(23위/34개국)

⇒ 대학생 1인당 공교육비는 OECD 평균의 65.6%수준, 상대적으로 낮음

○ 공교육비 부담 자원비중 비교 현황

(단위: %)

구분	고등교육		비고
	정부재원	민간재원	
OECD 평균	69.7	30.3	
EU21 평균	78.1	21.9	
한국	29.3 (34위/34개국)	70.7 (33위/34개국)	

⇒ 한국은 상대적으로 낮은 공교육비 수준이면서도, 정부보다는 민간재원에 대한 의존도가 여전히 높음

○ GDP 대비 교육비 구성 현황

(단위: %)

발표년도	기준년도	구분	고등교육			비고
			국가	정부부담	민간부담	
2005	2002	한국	0.3	1.9	2.2	
		OECD평균	1.1	0.3	1.4	
2008	2005	한국	0.6	1.8	2.4	
		OECD평균	1.1	0.4	1.5	
2010	2007	한국	0.6	1.8	2.4	
		OECD평균	1.0	0.5	1.5	
2012	2009	한국	0.7	1.9	2.6	
		OECD평균	1.1	0.5	1.6	
2015	2012	한국	0.8	1.5	2.3	
		OECD평균	1.2	0.4	1.6	

※ GDP 대비 재원별 교육재원 비율은, 국가의 경제규모 대비 교육투자 의지 수준을 보여주는 지표

⇒ 낮은 정부부담 비율은 곧 **민간부담 교육비의 과중**을 의미하며, 한국교육이 **수익자 부담원칙에 크게 의존**해왔음을 보여줌

2. 국내적 현황

○ GDP 대비 실질 고등교육 예산

(단위: 억원, %)

연도	GDP (A)	교육예산			국가 장학금 (E)	실질 고등교육 예산 (F=D-E)	정부예산 대비 고등교육예산		GDP 대비 고등교육예산	
		정부예산(B)	교육부(C)				D/B *100	F/B *100	D/A *100	F/A *100
			고등교육(D)	교육부(C)						
2008	11,044,922	2,281,859	364,190	44,985	718	44,268	1.97	1.94	0.41	0.40
2009	11,517,078	2,546,321	373,037	47,792	3,889	43,903	1.88	1.72	0.41	0.38
2010	12,653,080	2,552,228	385,960	50,548	4,209	46,339	1.98	1.82	0.40	0.37
2011	13,326,810	2,640,929	416,187	50,131	5,218	44,913	1.90	1.70	0.38	0.34
2012	13,774,567	2,826,873	457,527	62,324	19,240	43,084	2.20	1.52	0.45	0.31
2013	14,294,454	2,994,026	501,874	78,221	26,837	51,384	2.61	1.72	0.55	0.36
2014	14,860,793	3,096,925	510,705	89,069	35,476	53,593	2.88	1.73	0.60	0.36
2015	15,585,916	3,227,871	514,621	111,477	38,456	73,021	3.45	2.26	0.72	0.47

주 1) GDP는 2016.04.28. 시점에서 추출한 한국은행, 국민계정 '명목 GDP' 자료임

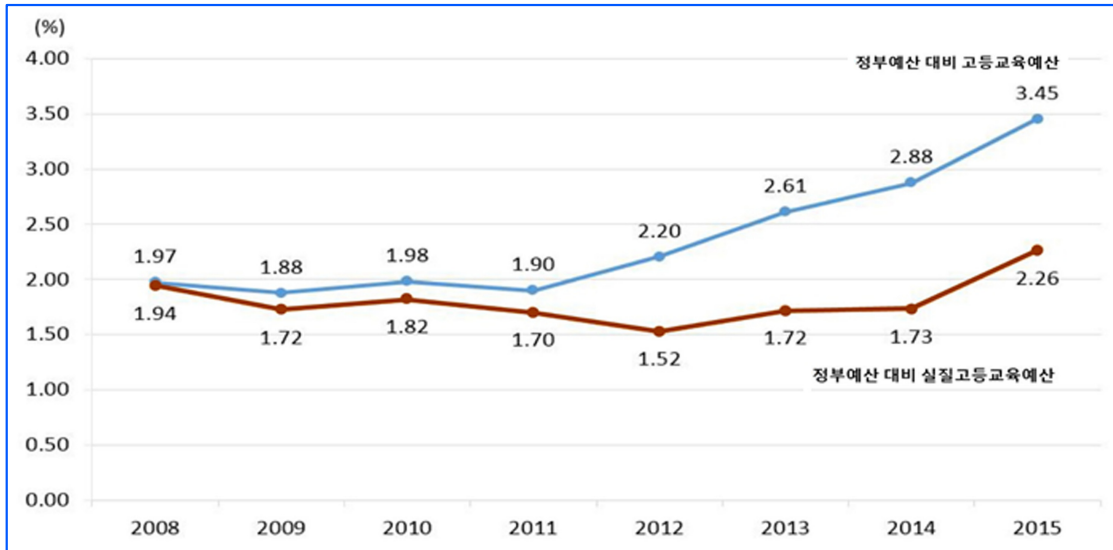
2) 교육예산은 기획재정부 '나라살림 확정예산' 자료를 활용하였음

3) 국가장학금은 기획재정부 '중앙관서 결산보고서'의 교육부 세출결산 자료를 활용하였음.

출처: 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)의 국민계정(한국은행), 기획재정부 연도별 '나라살림 확정예산'과 '중앙관서 결산보고서'

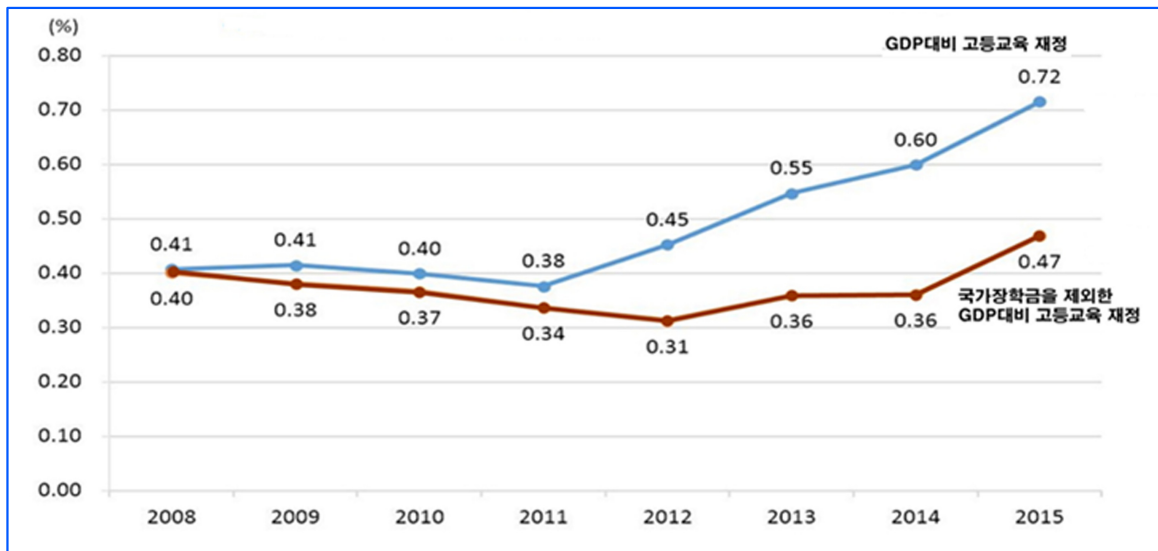
⇒ **고등교육예산 규모는 명목상 증가**하고 있으나, 이는 반값등록금 정책에 따른 국가장학금 지원 규모의 증액으로 인한 결과이며, 결론적으로 「**고등교육 재정투자 10개년 계획**」에 크게 못 미치고 있음

- GDP대비 고등교육예산 연도별 변화 추이('08~'15)



⇒ 정부예산 대비 고등교육 투자비의 비중은, '10년 2.6%→'20년 3.4%~3.6% 확대이나, 국가 장학금을 제외한 **실질 고등교육 재정규모는 '10년 1.82%에서 '14년 1.73%로 감소**

- GDP대비 고등교육재정 변화 추이('08~'15)



⇒ **고등교육재정**을 OECD 평균인 GDP 1.1%까지 부담계획이나, 국가장학금을 제외하면 0.47% 수준으로 매우 열악

3. 정부의 예산 지원 현황

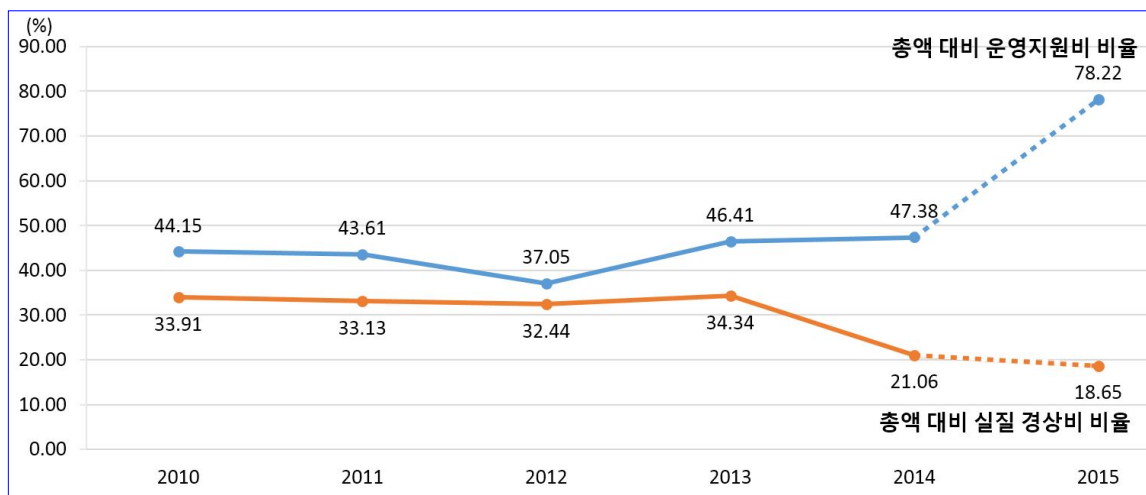
○ 국립대학의 운영지원비 및 경상비

(단위 : 억원, %)

회계 년도	학교 수	국립대학 수입 총액(A)								국가 장학금 (E)	교내 장학금 (F)	실질 경상비* (G=A-(C+D+E+F))	
		국립대학 운영지원비(B)				산학협력회계 (D)						금액(G)	G/A*100
		인건비(C)											
금액	B/A*100	금액	C/A*100	금액	D/A*100	금액	D/A*100	금액	G/A*100				
2010	42	52,555	23,205 (44.15)	14,264 (27.14)	17,378 (33.07)	1,198	1,895	17,819	(33.91)				
2011	42	56,486	24,633 (43.61)	16,220 (28.71)	18,202 (32.22)	1,405	1,948	18,711	(33.13)				
2012	42	59,764	22,140 (37.05)	15,335 (25.66)	19,761 (33.07)	3,270	2,013	19,385	(32.44)				
2013	40	51,709	24,000 (46.41)	12,163 (23.52)	15,237 (29.47)	4,459	2,094	17,757	(34.34)				
2014	40	49,905	23,646 (47.38)	16,606 (33.28)	14,913 (29.88)	5,664	2,215	10,508	(21.06)				
2015	40	(전년수준) 39,034 (78.22)	17,809 (35.68)	(전년수준) (29.88)	(전년수준) (29.88)	(전년수준) (29.88)	(전년수준) (29.88)	9,305	(18.65)				

- 주 1) 수입총액(A)은 “일반회계(운영지원비)+산학협력회계”에 “기성회계+발전기금회계”까지 포함된 금액임.
- 2) 국립대학 운영지원비는 기획재정부 ‘나라살림(확정예산)’자료를 활용함.
- 3) *실질 경상비는 수입 총액에서 대학의 재정운용 자율성이 제한되는 고정비성 경비(인건비, 산학협력 회계, 장학금)를 제외한 금액임.

출처: 대학정보공시



⇒ **국립대학의 운영이 어려울 정도로 실질 경상비 감소 심각**

⇒ 2015년에는 국립대 기성회비 통합징수에 따른 학생등록금 국고납입액 약 1.3조원이 추가로 산정되어 국립대학 운영지원비 규모가 증가한 것처럼 나타나지만, 대학 수입 총액에서 고정비성 경비 및 전출입이 제한되는 산학협력회계를 제외하면 실질 경상비 비율은 더욱 떨어짐.

○ 설립별 1인당 교육비 비교

(단위: 천원)

구분	2013	2014	2015
사립대학생(A)	11,774.83	12,642.90	13,539.04
국·공립대학생(B)	11,390.63	12,347.27	12,547.65
격차(A-B)	384.20	295.63	991.39

⇒ 국공립대학에 대한 정부의 재정지원이 미흡한 결과, 국공립대와 사립대의 1인당 교육비 격차가 큰 폭으로 상승함을 알 수 있으며, 대학회계가 도입된 2015년에는 더욱 더 큰 폭의 격차 발생

4. 국립대학 재정 현황

○ 수입 현황

(단위: 천원, 명)

구분	2014년도			1주기 구조 개혁 감축 인원	2017년도			비고
	'14. 1인당 등록금수입 평균액(a)	입학 정원 (b)	등록금 수입액 (c=a*b)		'15. 1인당 등록금수입 평균액(a)	입학 정원 (b)	등록금 수입액 (c=a*b)	
국립 대학	3,907	1,962	7,836,623	148	3,904	1,782	7,108,150	수입액 9%감소

* 1인당 등록금수입평균액은 정보공시 자료임, 자료제공대학: 21개국공립대학

⇒ 1주기 구조개혁에 따른 입학정원 감축으로 등록금수입이 입학정원 기준 9% 이상 감소될 것으로 예상되며, 중도탈락율 증가 및 편입학자원 감소에 따라 등록금수입은 지속적으로 감소

○ 경상경비 지출 현황

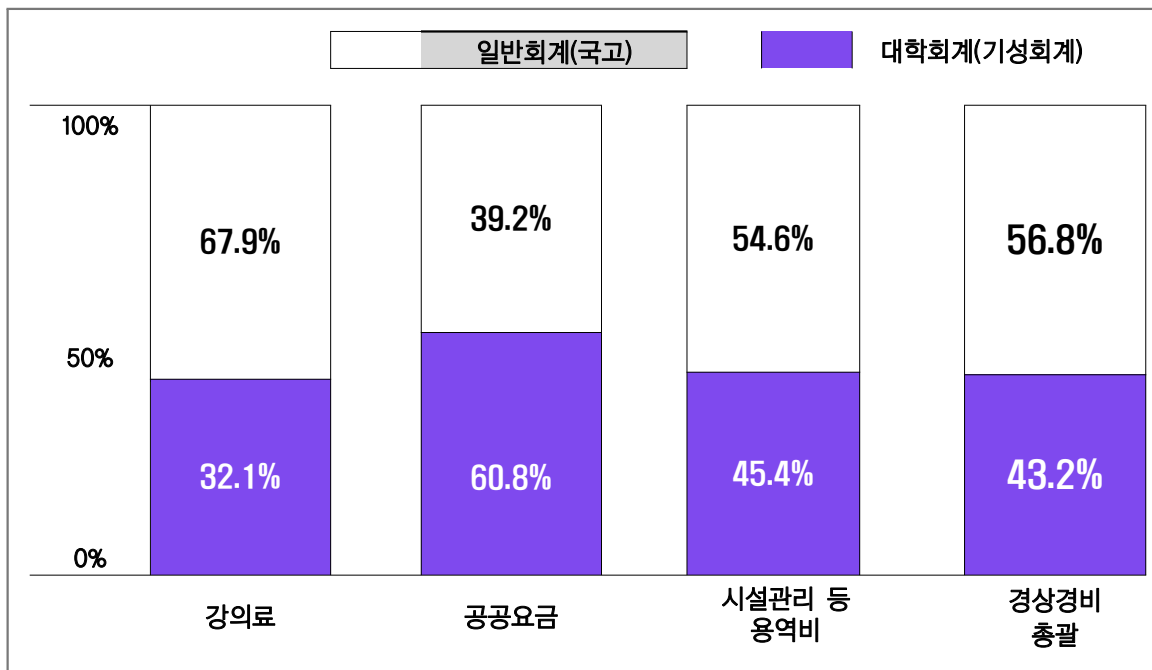
(단위: 천원, %)

구분	강의료		공공요금		시설관리등 용역비		총괄	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
일반회계	3,104,294	67.9	881,480	39.2	2,659,981	54.6	6,645,755	56.8
대학회계 (기성회계)	1,469,738	32.1	1,369,080	60.8	2,208,127	45.4	5,046,945	43.2
합계(평균)	4,574,032	100	2,250,560	100	4,868,108	100	11,692,700	100

* 대상기간: 2013~2015학년도, 자료제공대학 : 14개국공립대학

⇒ 대학을 운영하는 필수 경상경비인 강사료, 공공요금, 시설용역비 등이 전액 국고 지원되어야 하나, **대학회계에서 평균 40% 이상을 부담**하고 있는 실정임

〈 항목별 경상경비 지출 비교표 〉



IV. 문제점

1. 「국립대학회계재정법」의 문제점

○ 제정과정상

- **(제정배경)** 반값등록금 논쟁의 기성회비 징수 문제해결에 대한 교육부의 대응은, 「국립대학재정회계법」을 제정하여 기성회비를 없애고 수업료로 일원화하여 국립대학 재정운영의 효율성과 책무성 제고하고자 함
- **(법제정의 목적 모호)** 기성회비 징수에 대한 대법원 판결 결과 2015년 6월에 ‘국공립대 기성회비 징수는 적법하다’는 판결이 나오므로써, **법 제정의 필요성과 법적 실효성간의 간극이 발생**하며 법제정의 취지와 목적이 모호해짐

○ 내용과 운영과정상

- **(국립대학회계의 도입과 운영 원칙의 모호성)** 재정운영의 자율성과 효율성을 높여 공공성과 책임성 확립하고, 운영원칙으로 재정건전성을 확보하고 학부모부담을 최소화하며 균등하게

- 교육받을 권리 보장한다고 하나, 대학회계를 도입한다고 이러한 가치를 실현하기는 어려움
- **(국립대학에 대한 국가의 안정적 재정지원 축소 우려)** 법 문구가 강제조항이 아닌 임의조항으로 안정적 자원 확보의 의문이 제기되며, 국고가 부족할 경우 대학들은 자체수입 확충에 집중할 수 밖에 없는 실정

제4조 교육환경개선을 위하여 필요한 재정을 **안정적으로 지원**해야 한다. 국가는 종전의 각 국립대학의 예산, 고등교육예산 규모 및 그 증가율 등을 고려하여 ... 지원금의 총액을 확대하도록 **노력**하여야 한다.

- **(법률 제정의 철학과 가치를 넘어서는 시행령의 영향력)** 시행령에는 그 위임범위가 매우 구체적이고, 세부적인 운영기준까지 제시하는 등 대학의 자율성과는 거리가 있는 바, 정권이나 정책변화에 수시로 개정하여 국립대학을 통제할 가능성을 배제할 수 없음

2. 국립대학 재정 운용의 문제점

- **(국립대학 필수 경상경비 전액 미지원)** 국립학교설치령*에 의거 국립대학의 설립주체는 국가이므로 필수 경상경비(강의료, 공공요금, 시설유지보수비 등)는 국가에서 전액 지원되어야 함에도 지원되지 않는 실정임

【국립학교설치령(대통령령 제26080호, 2015.2.3.)】

제20조(경비부담등) ① 이 영에 따라 설립된 학교의 운영에 필요한 경비는 국고에서 부담한다.

- **(필수 경상경비 부족 심각)** 국립대학의 재정지원 방식이 특별사업비 중심으로 전환됨에 따라, 학생등록금수입에 의존하는 재정수입여건이 열악한 대학에서는 필수 **경상경비 절대 부족 현상이 심각**
- **(대학회계 재정 압박)** 대학운영 필수 경상경비(강의료, 공공요금, 시설유지보수비 등)의 미지원분을 대학회계에서 부담하게 되고, 이는 등록금수입 감소로 수입여건이 열악한 대학회계 재정을 압박하는 요인이 됨

V. 국립대학 재정확보와 회계체제 개선방안

1. 「국립대학회계재정법」의 개선방안

○ 법 수정·보완을 통한 국립대학 회계구조 개편

- 국립대학 재정지원 확대를 위한 강제조항 명문화

제4조물가상승률, 국가재정규모 확대율 등을 고려하여 인건비, 경상적경비, 시설확충비 등 국립대학의 운영에 필요한 경비를 **안정적으로 확보**하여 각각 총액으로 지원하여야 한다.

- 시행령이 지닌 통제적 영향력 약화와 대학재정 운영의 자율성 보장

제6조국립대학 재정 및 회계의 운영에 필요한 세부적인 기준은 **교육부령으로 정한다.**
 <자율적으로 정한다>

- 국립대학의 발전에 대한 총장의 의무 명료화

제28조국립대학의 장은 소속 교직원에게 대학회계의 재원으로 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용을 **지급할 수 있다.** <지급하여야한다>

○ 대학재정에 대한 공적재원 확대 및 안정화를 위한 법적 장치 마련

- **(단기)** 기성회비 재원(약 2조원)의 일정부분을 국고지원금에서 충당하여 국립대 등록금의 실질적인 인하 유도, 국립대학 **기성회비 재원의 일정부분을 향후 5년 동안(2022년) 국고지원**으로 보충
- **(중장기)** 고등교육재원의 안정적 확보를 위한 「**고등교육재정교부금법**」을 제정하여 필요성, 목적, 대상, 확보방법, 재원규모 등을 구체적으로 명시

2. 국립대학 재정운용 개선방안

- **(필수경상경비 전액 지원 및 확대)** 국립대학의 운영에 필요한 필수적 경상경비(강사료, 공공요금, 시설유지보수비 등)의 일반회계 전액 지원 및 확대
- **(국립대학 맞춤형 재정지원사업 확대)** 국립대학의 재정여건을 개선하고 국립대학 역량을 강화할 수 있는 맞춤형 재정지원 사업 발굴 및 확대
- **(「국립대학지원특별법」 제정)** 국립학교 설치령에 근거한 대학 운영경비 지원이 아닌, 실질적인 대학 운영을 위한 필수경상경비가 지원될 수 있는 「**국립대학지원특별법**」 제정

사립대학교의 재정 상황의 분석과 대안 모색

삼육대학교 김성익 총장

영남대학교 김병주 교수

I. 발제 배경

“학부교육 비용이 지속적으로 증가하리라는 점은 대체로 수용되고 있는 바이다. ... 대다수의 대학에서는 등록금을 인상하고 비학문 영역의 비용을 줄일 뿐 아니라 기금 모금을 위해 더 많은 노력을 기울여 이러한 난제를 극복해왔다. 그러나 이러한 노력을 통해 주요 재원 확보에 성공했다 하더라도, 이는 이미 엄청난 기부금 혜택을 누려온 극소수의 최상위 대학을 제외하고는 대부분의 대학이 현재와 미래에 필요한 비용을 마련하는 근본적인 방안이 될 수는 없다.” - Robert M. Diamond(편), 『대학경영 리더십』, 40-41.

많은 경쟁 국가들이 대학에 대한 투자를 늘리는 상황 속에 세계수준의 대학과 경쟁을 하여 국가교육경쟁력을 확보하기 위해서는 대학의 재정적인 문제를 피해 갈 수가 없다. 하지만 저출산으로 인해 기인한 대학구조개혁평가와 다분히 정치적 이슈였던 반값등록금 정책을 필두로 적립금 적립의 제한, 법정부담금 증가로 인한 재정 부담 심화 등은 사립대학교의 재정을 한계로 몰아가고 있다.

첫 번째 핵심 난제는 높은 사학의존도에 비해 고등교육 국가지원율이 낮다는 것이다. OECD 국가의 사립대학 수의 평균 비율이 20.9%인데 반해 한국은 77.6%로 매우 높다. 그런데 전체 고등교육 재정 중 정부지원 비율이 OECD국가의 평균은 69.1%이고 한국처럼 사학이 많은 일본조차도 32.5%인데 반해 한국의 총 고등교육 기관 재정 중 정부지원 비율은 20.7%이다.

둘째 난제는 초중등 교육에 대한 지원과 비교할 때 사립대학교육에 대한 정부의 지원정책은 ‘수혜자 부담 원칙’으로 몰아가 등록금 상승의 요인으로 작용하고 있다.

셋째 난제는 대학구조평가는 대학 교육의 질을 향상시키기 위해 더 많은 재정투자를 요구함에도 불구하고 정부의 대학등록금 동결과 인하유도 정책은 대학운영비, 경상비 등을 감축시켜 중장기적으로 대학교육의 질이 저하될 가능성이 높아질 수 있다.

넷째는 매년 투입되는 여러 대학 교육지원 사업 투자액에도 불구하고 국가장학금액을 제외하면 실제적인 대학 재정분배 사업비는 지속적으로 감소되고 있다는 사실이다.

다섯째, 사학재정에 대한 사회적 인식이 부정적이어서 사립대학 재정의 개선과 연관된 각종 세제나 기부금 공제 세법이 오히려 악화되고 있다.

여섯째, 대학이 속해있는 지자체의 건축 관련 등 각종 조례가 대학에 대한 지원이나 배려를 고려하지 않고 있다.

일곱째, 한국의 재정상황이 악화되고 각종 사회복지 자금과의 경합이 심화됨으로 인해 OECD의 GDP 대비 고등교육 재정투자 비중인 1.1%를 달성하는 것이 단기적으로 불가능해 보인다는 사실이다.

이런 상황 속에서 본 발표는 사립대학교의 재정 현황을 분석하고 문제를 개선하여 세계 대학교육 시장에서 경쟁력을 확보하기 위한 단기적, 중장기적 해결방안을 제안하려한다.¹⁾

II. 한국 고등교육의 일반적 재정 현황

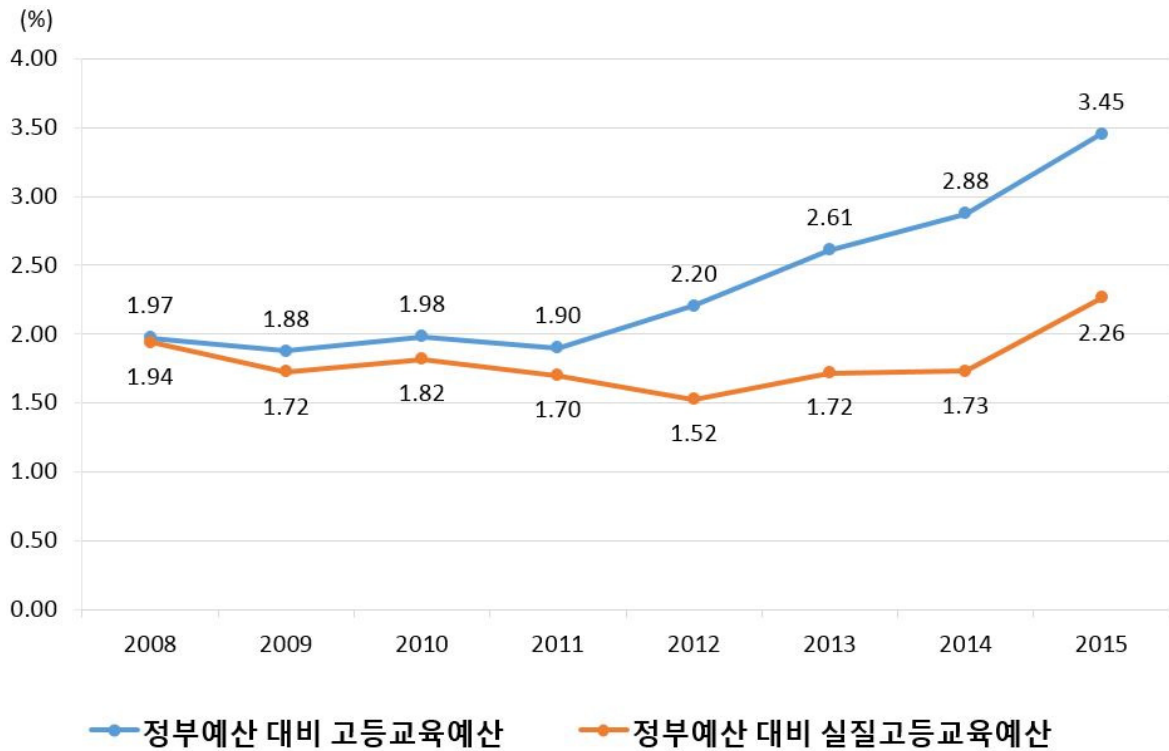
1. 고등교육 재정의 국제적 위치

우리나라의 GDP 대비 초등학교부터 대학까지 포괄하는 공교육비 비율은 2000년 7.1%에서 2012년 6.7%로 감소하였다. OECD 평균값 5.5%에서 5.3%과 비교할 때 높아 보인다. 초등/중등 교육과정의 1인당 교육비로 환산하면 한국이 OECD국가보다 높지만 1인당 대학교육비는 매우 낮은 것이 현실이다. 구매력을 고려하여 수정한 학생 1인당 대학교육비로 환산하면 한국은 9,866달러인데 OECD 평균 1인당 대학 교육비인 15,028달러의 65.6% 수준에 불과하다(OECD, 2015).

2. 고등교육 정부 예산의 실질적인 증가 비율

최근 고등교육예산 규모는 명목상으로는 증가하고 있다. 이는 첫째로 반값등록금 정책에 따른 국가장학금 규모의 증액으로 인한 결과이다. 국가장학금은 대학생들이 부담해야할 등록금액에 대한 보전액으로서 가계부담 완화를 위한 학생복지비용으로 구분되어야하기 때문에 직접적으로 대학의 운영에 도움이 된 것은 아니다. 둘째는 2015년처럼 국립대 기성회비 통합징수에 따른 학생 등록금 국고납입액 약 1.3조원이 추가로 산정된 결과이다. 따라서 대학의 재정운용과 관련한 실질적인 고등교육예산은 당초 정부가 계획한 고등교육 투자비 비중에 못 미치고 있다.

1) 본 발제는 학술발표 논문이 아니므로 자세한 인용표기는 생략했다. 사립대학총장협의회를 대표한 발제이므로 개인적인 의견이 아니라 대교협의 의뢰로 영남대 김병주 교수가 연구 중인 “사립대학 재정의 현황과 개선 과제”와 한국대학신문의 기사와 여러 사립대학교의 재정/재산 관리 담당자들이 제공한 자료와 삼육대학교 실무자들의 연구를 기초로 한 것이다. 따라서 각종 통계자료와 사립대학교 관련 각종 정보도 김병주 교수의 연구 등의 자료를 간접 인용한 것임을 밝힌다.

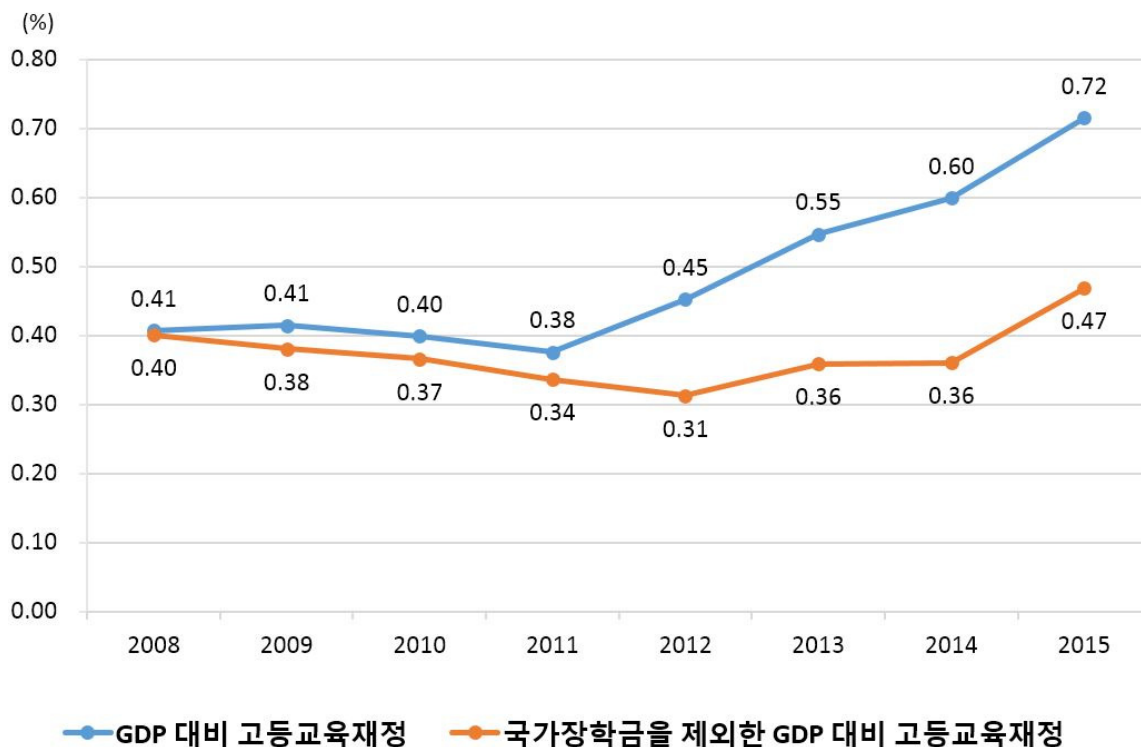


[그림 1] 정부예산 대비 고등교육예산 비율의 연도별 변화 추이('08~'15)

교육부의 「고등교육 재정투자 10개년 계획」에 따르면, 정부예산 대비 고등교육 투자비 비중을 '10년 2.6%에서 '20년 3.4%~3.6% 수준으로 확대한다고 밝히고 있다. 그러나 국가장학금 지원을 제외한 실질적인 고등교육 재정규모는 '10년 1.82%였던 것이 '14년에는 오히려 1.73%로 감소했고, '15년의 경우에도 국립대의 기성회비 통합징수에 따른 1.3조원이 추가된 것을 제외하면 1.86%로, 정부가 「고등교육 재정투자 10개년 계획」에서 밝히고 있는 고등교육 재정투자 계획(전망)에 크게 못 미치고 있는 것이 현실이다.

3. GDP 대비 실질 정부부담 고등교육 재정규모 비율

고등교육비에 대한 GDP 대비 정부부담 비율은 '11년 이후로 증가한 것으로 보이나, 국가장학금을 제외한 실질 고등교육 재정은 0.5%에도 미치지 못하고 있다. 정부가 고등교육투자를 위해 OECD 평균인 GDP 1.1% 수준까지 고등교육재정을 부담하겠다고 하였으나, 명목상으로 '15년에 0.7% 수준에 그치고 있으며, 여기에서 학생복지성격인 국가장학금을 제외한다면 0.47% 수준이다. 올해 고등교육 예산은 9조 2000억 원인데, OECD 국가 평균 고등교육 예산 16조 2000억 원에 비해 7조원이 부족하다. 그나마도 학생에게 직접 투자되는 국가장학금 예산이 3조 6535억 원을 차지해 실제 국가의 지원금은 6조원이 채 되지 않는 규모다.



[그림 2] GDP 대비 고등교육재정 변화 추이

국제수준의 대학 경쟁력을 이야기 할 때 2013-2014 회계 연도 하버드대학의 총 예산은 45억 달러 (5조 3천억 원)였고, 스탠포드대학은 7조 251억 원이었고, 대부분의 미국 주립대학의 예산이 5조원 전후였음을 염두에 둘 필요가 있다. 반값 등록금과 관련한 이슈가 나올 때마다 비난의 대상이 되는 한국 사립대학 중 가장 많은 예산을 운영하는 상위그룹들도 이들 예산의 20분의 1정도에 불과하다.

Ⅲ. 사립대학의 난제들

1. 등록금 수입의 감소

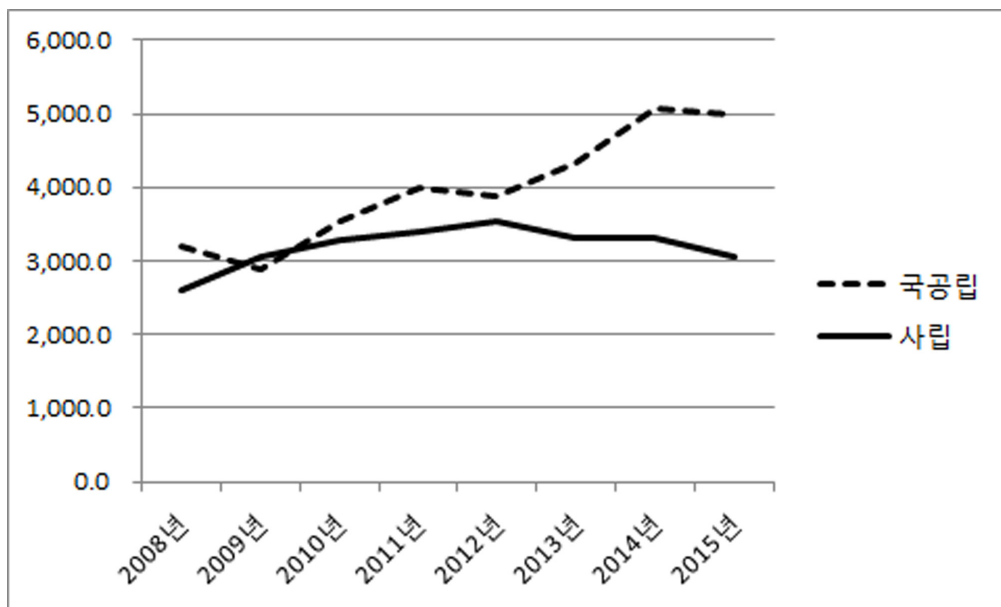
반값등록금 정책은 6년간 등록금 수입을 지속적으로 감소시키는데 주요한 영향을 미치고 있다. 특히, 교과부가 2011년에 대학생 등록금 부담완화 방안을 본격적으로 추진하겠다고 선언하고, 2012년 대학평가 지표를 활용하여 등록금 인하를 유도하므로 전체 대학의 등록금수입이 전년 대비 뚜렷하게 감소하였다. 그 이후에도 등록금 동결이 지속된 결과 등록금수입이 전년 대비 감소 추세를 보이고 있다. 수도권 대규모 대학은 2012년 -0.9% 등록금수입이 감소한 이후 2013년 -0.6%, 2014년 -1.4%로 지속적으로 감소되고 있다. 수도권 중규모 대학 또한 2012년 -3.3%, 2013년 -1.5%, 2014년 -5.5%로 등록금 수입이 3년간 감소하고 있다. 비수도권 소규모 대학 또한 2012년 -4.9%, 2013

년 -1.1%, 2014년 -1.2%로 등록금수입 감소가 지속되고 있다. 그 외 대학은 2012년 -2.3%~ -3.6% 범위에서 등록금 수입이 감소하고, 다른 해에는 대학등록금 동결을 유지하고 있다.

또 한 가지 심각한 문제는 이 기간 동안 예금이자, 기금투자자산처분수입, 잡수익, 수익재산 수입, 임대료 및 배당금 수입 등을 포함한 교육 외 수입도 감소하고 있고, 입학금수입, 단기수강료수입까지 감소되고 있다는 사실이다. 유일하게 증가한 것이 정부재정지원인데 이는 앞서 지적한 것처럼 학생장학금으로 학교 재정 운영에 직접적인 기여는 비용대비 크지 않아 보인다.

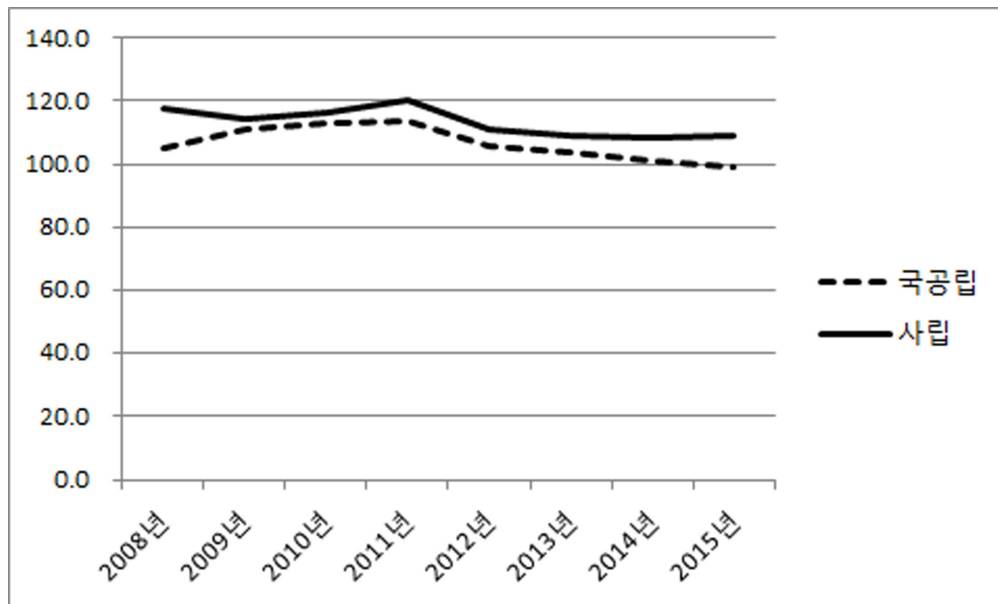
2. 재정 지출의 문제

인건비 인상 요인은 다양화 되고 있다. 대학 평가와 관련한 교수확보율 지표 관리로 인한 교수의 증가, 시간강사법으로 인한 강사비용의 증가, 특성화 사업 등으로 인한 행정직원의 증가, 불가피한 시설의 확충, 그리고 도서관법, 실험실 안전법, 노동법 등과 같은 각종 정책과 법률은 대학의 재정 지출을 증가시키는 요인이다. 문제는 교육경쟁력을 향상시키는 부분과 연관한 지출이 감소하고 있다는 사실이다. 교육재정이 어려운 여건 속에서도 대학들이 교육여건의 개선을 위해 노력해왔지만, 이런 노력은 사립대학교의 경우 2014년을 정점으로 서서히 위축되기 시작했다. 전임교원당 교내 연구비는 이러한 경향을 잘 보여준다. 국립대학들은 증가했는데 반해 사립대학교의 전임교원당 교내 연구비는 2012년을 정점으로 계속 낮아지는 추세를 보여주고 있다.



[그림 3] 전임교원 1인당 교내 연구비

교육여건의 질을 대변할 수 있는 자료구입비를 살펴보면, 예산대비 자료구입비 비율은 계속 줄어 왔으며, 학생당 자료구입비도 국공립 모두 2011년을 정점으로 계속 줄어드는 양상이다.



[그림 4] 학생 1인당 자료구입비

사립대학의 학생당 평균등록금은 2008년의 704만원에서 2015년 701만원으로 3만원이 감소되었다. 7년간의 물가상승률 고려하면 실질적으로 등록금은 크게 인하된 것으로 볼 수 있다. 정부의 대학 재정지원을 제외한 여타의 재원이 매우 부족한 상황에서 등록금 동결은 대학재정에 매우 큰 영향을 주었음을 짐작할 수 있다. 등록금 문제는 뒤에서 좀 더 상세히 다루도록 하겠다.

<표 1> 학생 1인당 평균 등록금

구분 \ 연도	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
국공립	4,102.5	4,137.2	4,186.4	4,185.8	3,873.2	3,866.9	3,862.8	3,862.9
사립	7,041.7	7,121.5	7,246.6	7,361.5	7,062.7	7,025.2	7,005.3	7,012.3

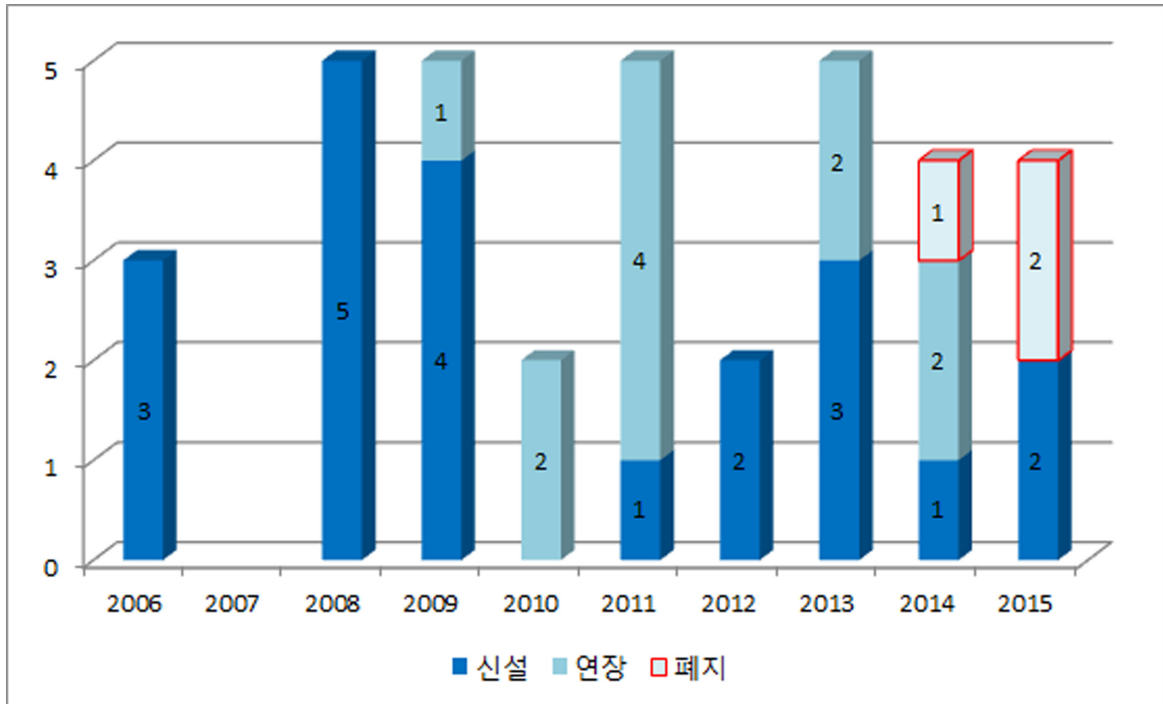
3. 사립대학에 대한 세제지원의 감소²⁾

최근 세법개정안은 그간 대학에 제공해 왔던 면세 혜택을 폐지함으로써 대학, 산학협력단, 평생교

2) 대학교육협의회 발간 대학교육 Vol 191 이슈진단 및 분석 “세제 지원 없는 만값등록금은 하석상대식 미봉책에 불과” (함경일) 일부

육원 등에 대한 근로소득세, 부가가치세, 재산세 부과를 시작했으며 대학부속병원 등에도 각종 세금을 부과하는 등 매년 과세의 범위를 넓혀 가고 있다.

최근 10년간 세법개정 내용을 살펴보면, 세제지원 목적으로 신설되거나 연장되려던 면세 및 감면 관련 세법조항은 축소될 뿐 아니라, 대학 세제지원 조항 자체를 폐지하는 세법개정이 늘어나고 있어 대학의 세금부담을 가중시키고 있다.



[그림 5] 10년간 법령개정에 반영된 사립학교에 관한 조세개정 현황

[출처] 기획재정부 세법개정

(1) 지방자치단체의 지방세 과세

① 재산세 부과

2014 지방세특례제한법 개정 과정을 살펴보면, 지자체는 입법예고 단계에서 취득세 재산세 등의 세금을 대학은 15%, 부속병원은 75%, 산학협력단은 50%를 납부하도록 개정 의견을 제출하였다. 법이 개정될 경우 주요대학을 기준으로 연간 10~20억원의 세금을 부과할 예정이었다.

다행히 대학에 취득세 및 재산세 15%를 부과하려던 계획은 개정과정에서 제외대상에 포함됨으로써 면세되었으나, 부속병원의 경우, 재산세를 2016년 25%, 2017년부터 2018년까지 50%, 2019년부터 100% 납부하게 되었으며 산학협력단, 어린이집 등 다른 법령에 적용을 받는 대학 내의 시설들은 15%~50%의 재산세를 납부하게 되었다.

개정과정에서 나타났듯이 대학에 지방세를 면세하겠다는 의지는 없어 보인다. 다시 말해 대학에 지방세가 부과되는 것은 시기의 문제일 뿐 이미 기정사실화 된 듯하다.

② 산학협력단의 주민세 재산분 및 종업원분 과세 전환

산학협력단의 종업원에 대한 주민세(재산분 및 종업원분) 면세를 2014년 12월 31일까지만 적용하고 기한연장을 하지 않음에 따라 과세로 전환되었다.

지방세특례제한법 제42조 제4항 (만료기한 연장하지 않음)

제42조(기숙사 등에 대한 감면)

④ 제3항에 따른 산학협력단에 대하여는 **2014년 12월 31일**까지 주민세 재산분 및 종업원분을 면제한다. 다만, 수익사업에 관계되는 대통령령으로 정하는 주민세 재산분 및 종업원분은 면제하지 아니한다. **[기한 연장하지 않음→과세전환]**

③ 사립대학 국공유지 사용료 부과

사립대학의 교육용 부지에는 국가 및 지방자치단체의 공유재산에 해당하는 토지가 포함되어 있다. 이 국공유지는 주로 도로 및 하천인 경우가 많은데 캠퍼스가 정비됨에 따라 대체도로를 제공했음에도 지적도상의 도로로 편입되어 사용료가 부과되고 있다. 이는 대학이 공공재이기 때문에 등록금을 반값으로 내려야 한다는 관점과 상충될 뿐 아니라 국립대학에는 면제 혜택을 주는데 반해, 사립대학에는 연간 사용료를 부과하고 있다는 점에서 형평에 어긋난다.

(2) 동일회사의 주식 5% 소유 금지

비영리 법인은 A회사의 주식을 5% 이상 보유하지 못하고, 초과 보유시에는 가산세를 부과하도록 되어있다. 이는 대기업이 상속세를 회피하여 2~3대 가업을 계승하는데 악용됨으로 인하여 생긴 대기업의 탈세를 방지하기 위한 규제법령이다. 그러나 대학에도 비영리 법인에 포함됨으로 인하여 누군가 대학에 주식을 기부하고 싶거나 대학이 괜찮은 주식을 보유하고 싶어도 보유 규제에 걸려 좋은 기회를 놓치는 경우가 발생하고 있다. 최근 A대학교(아주대)에 한 독지가가 수원교차로 주식 90%(200억 상당)를 기부하였다가 증여세로 140억원이 추징되어 대법원에서 그 시시비비를 가리고 있다. 이런 상황이 된다면 누가 대학에 주식을 기부하고 싶겠는가? 물론, 혹자는 주식을 매각하여 기부하면 되지 않느냐고 말하기도 한다. 그러면 기부대상 기업이 다른 사람에게 넘어가게 된다. 주식의 수입을 계속적으로 대학이 향유하지 못하게 만드는 매우 불리한 법령이다.

4. 지방자치단체의 규제 강화

(1) 건축 규제의 신설

2014년 2월 20일 대학의 입지특성을 고려한 「대학 세부시설조성계획 수립·운영기준」을 발표하였다. 이는 대학 세부시설조성계획을 ①구역계획 ②밀도계획 ③입지특성계획 ③건축배치계획 ⑤공동

체계적으로 구성하여 계획을 수립하도록 하였다. 그 수립된 조성계획을 시와 협의를 마쳤다 하더라도 기존에 하던 건축관련 허가는 별도로 진행하고, 서울시와 사전에 협의하여 매 5년마다 마스터플랜을 제출하도록 함에 따라 대학의 공간활용에 새로운 규제는 물론이고 관련자료 제출로 인한 추가적인 비용이 발생하고 있다.

(2) 민원에 의한 규제

교육부는 대학근처 하숙집 구하기가 어렵다며 대학평가기준에 기숙사 수용률을 넣어 학생들이 대학이 학생편의시설을 제공하여 주기를 요구하고 있다. 이에 사학진흥재단을 통하여 기숙사기금을 활용하여 건축비를 대여하여 주고 있다. 그러나 최근 대학 기숙사건축과 관련된 지역민원을 분석해보면 외형상으로는 산림 보호로 되어 있으나 실제로는 학교근처에서 원룸을 운영하는 지역주민의 생존권이 실제 이유인 경우가 많다.

최근 K대학의 경우, 지역민원으로 인하여 대학이 낸 건축허가 신청서를 반려하여 기숙사 신축 안이 백지화된 사례도 있고, H대학은 건축법상 문제가 없는데도 주민 반발로 건축불허 처분을 내린 구청을 상대로 소송을 제기해 지난해 승소판결을 받기도 했다. 또한 E대학의 경우, 지역주민이 허가를 내준 구청을 상대로 소송을 제기하여 주민이 패소하는 등 대학이 지역주민의 생존권을 대변하는 지자체와의 소송 절차를 거쳐야만 학생편의시설인 기숙사를 제공할 수밖에 없는 것이 현실이다.

IV. 사립학교법과 재정 운영 난제

한국의 사립학교법은 초기에 제정하면서 사립대학을 정비하고 규제하려는 데만 초점을 맞추었기 때문에, 전체적인 법조문의 구조나 내용에서 사학들이 고유의 건학이념에 따라 자율적으로 발전할 수 있는 제도의 구축에는 관심을 두지 않았다. 여러 번 개정은 되었지만 현행 사립학교법 체제는 사립대학의 특수성을 경시하고 국가의 재정 부담의무는 외면하면서도 국·공립대학과 동등하게 정부가 감독하고 통제하기 위한 내용들을 구조화되어 있다.

1. 재정운영 관련 조직의 복잡성 문제

사립대학 재정운영에 관련되는 법적 기관 또는 조직은 ①이사회 ②감사 ③대학총장 ④대학평의회 ⑤등록금심의위원회 ⑥ 교육과학기술부 ⑦감사원 그리고 ⑧국회의 국정감사 기능에 의한 사립대학 감사 등 지나치게 복잡하다. 이러한 여러 기관의 감독 또는 감사나 자문을 받아 받아야하고 재정운영 관련 기구가 다양함으로 경영주체의 재정운영 자율권은 지나치게 규제되어 있다.

또한 사립대학에 획일적으로 등록금심의위원회를 설치 운영하도록 강제하는 제도는 등록금 인상 비율 등 등록금 책정에 대한 문제가 없는 대학에는 불필요한 것일 뿐만 아니라, 사학의 자율성을 지나치게 제한하는 문제가 있다.

2. 법인 자체수입에 의한 대학운영비 부담의무 문제

학교법인의 수익사업은 사립학교법 제6조에서 규정한 바와 같이, 학교법인이 사립학교의 교육에 지장이 없는 범위 안에서 그 수익을 사립학교의 경영에 충당하기 위하여 수익을 목적으로 할 수 있다. 문제는 이것이 선택적 사업임에도 불구하고 수익여부와 상관없이 학교법인 임직원 인건비 등의 비용이나 대학 교직원 연금부담금, 재해보상부담금, 건강보험료 부담금 등 법정부담금을 학교법인 수입에서 부담하도록 의무를 부과하고 있다. 퇴직수당 부담금은 설립·경영자의 재정상태가 호전될 때까지 국가가 대신 부담하도록 되어 있어서 현재 사립학교의 설립·경영자는 부담책임을 지지 않고 있다.

문제는 법정부담경비는 「사립학교법」에 제5조에 의해 갖추도록 되어있는 “그 설치·경영하는 사립학교의 운영에 필요한 재산”, 즉 수익용 기본재산의 수익에 의해 충당하도록 되어있다는 사실이다. 국립대학의 경우에는 법정부담경비가 새로 생기면 추가 재원을 지원하기 때문에 법정부담경비가 등록금 인상요인이라고 볼 수 없다. 그러나 사립대학의 경우 법정부담경비는 법인이 부담하지 못할 경우는 물론이고 법인이 부담하는 경우에도 등록금 인상요인이다.

정부와 사회는 대학의 법정부담금 부담의무 충족과 더불어 수익용 기본재산의 확보 및 학교운영경비 부담비율·법정기준 수익률 충족을 강조하고 있다. 문제는 학교법인의 수익용 기본재산이 기준에 미치지 못하는 것은 법인의 책무성이 부족하거나 도덕성이 떨어지기 때문이 아니라는 사실이다.

확대된 대학교육 수요가 대학입학 단계에서 병목현상이 발생하자 정부는 1973년 낮은 설립인가 기준을 적용하여 사립대학을 인가하였고, 수익용 기본재산을 추가로 확보하지 않아도 사립대학의 정원 증원 허용하였다. 특히 오래된 사립대학들은 설립 당시에 법정부담금 부담능력이 설립조건이 아니었을 뿐만 아니라 연간 수익률과 관계없이 수익용 기본재산으로 인정하였다. 공공적인 사립대학들은 수익용 기본재산의 상당부분을 교육용 기본재산으로 변경하였다. 그러나 일단 교육용 기본재산으로 변경된 것은 수익용 기본재산으로 환원이 불가하다. 이러한 상황에서 대학의 여건과 관계없이 사후에 정해진 법에 따라 대학의 책무성을 강조하고 있는 것이다.

학교법인이 책임 이행을 하지 않기 때문에 문제가 되는 것이 아니며, 정부가 학교법인에게 추가적인 부담을 부과했기 때문에 문제가 되는 것이다. 수익이 있으면서 법정부담경비 부담을 회피한다면 문제가 되지만, 수익이 없어 부담하지 못하는 것은 도덕적인 문제가 아니며, 비난의 대상도 아니다.

사립대학의 경우 새로운 부담금제도가 생기면 그 비용은 학생등록금에 전가될 수밖에 없는 구조이다. 전가하는 것이 문제가 아니라 전가될 수밖에 없는 구조가 문제이다.

3. 기본재산 운용의 과도한 규제 문제

사립학교법 제28조 제1항은 학교법인이 그 기본재산을 매도·증여·교환 또는 용도변경하거나 담보에 제공하고자 할 때 또는 의무의 부담이나 권리의 포기를 하고자 할 때에는 관할청의 허가를 받아야 하고 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항은 이를 관할청에 신고하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 동조 제2항은 학교교육에 직접 사용되는 학교법인의 재산 중 대통령령이 정하는 것(교지, 교사, 체육장, 실습 또는 연구시설, 기타 교육에 직접 사용되는 시설·설비 및 교재교구를 말함)은 매도하거나 담보에 제공할 수 없다고 규정하고 있다. 이는 기본 재산권의 본질성과 관련하여 위헌성 논란의 여지가 있다. 또한 현실적으로 적령인구 감소나 대학입학 희망자 감소 등으로 방대한 대학시설을 유지·관리할 필요가 없을 뿐만 아니라, 유휴시설을 매각하여 교육비로 사용하는 것이 불가피할 경우에도 이를 원천적으로 금지하고, 사립대학 재정운영상 부득이 일시적으로 자금을 차입하기 위해 기본 재산을 담보로 제공하는 것을 금지하는 규정(법 제28조2항)은 과도한 재산권 제한으로 볼 수 있다.

4. 해산법인의 잔여재산 귀속 문제

사립학교법 제10조는 학교법인의 정관 기재사항 중 ‘잔여재산의 귀속자에 관한 규정을 두고자 할 때에는 그 귀속자는 학교법인이나 기타 교육사업을 경영하는 자 중에서 선정되도록 하여야 한다(제4항)’고 규정하고, 동법 제35조는, 해산한 학교법인의 잔여재산은 청산종결 신고가 있을 때 정관으로 지정한 자에게 귀속되고 처분되지 아니한 잔여재산은 국고에 귀속된다고 규정하고 있다. 그리고 국가에 귀속된 잔여재산은 사립학교교육의 지원을 위하여 다른 학교법인에 대하여 양여·무상대부 또는 보조금으로 지급하거나 기타 교육사업에 사용한다고 규정하고 있다.

출산율 저하와 인구의 도시집중으로 인하여 고등학교 이하 각급 학교의 학생 수가 격감하자, 정부는 1997. 8. 22에 사립학교법 제35조의 2를 신설하여 ‘고등학교 이하 각급 학교를 설치·경영하는 학교법인’은 ‘학생 수 격감으로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우’에는 법 제34조 제1항의 규정(정관에 정한 해산사유가 발생한 때)에 불구하고 시·도교육감의 인가를 받아 해산할 수 있고, 또한 법제10조 4항(해산법인 잔여재산의 귀속자를 학교법인이나 교육사업자로 제한하는 규정)에 불구하고 잔여재산의 전부 또는 일부를 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속시키거나 공익법인의 설립운영에 관한 법률 제2조의 규정에 의한 공익법인 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있도록 ‘해산 및 잔여재산 귀속에 관한 특례’를 두었다. 이러한 조치만으로도 학교 부지나 교사 등 기본재산의 처분이 곤란해지자, 2004년 1월 29일에는 해당 학교법인의 원활한 해산을 위하여 국가 또는 지방자치단체는 해산장려금(학교법인 기본재산 감정평가액의 100분의 30이내)을 지급할 수 있고, 학교교육에 직접 사용되었던 재산을 매입할 수 있도록 제4항을 동조에 추가신설 한바 있다.

이러한 학교법인 조기해산을 장려하는 특례설치는 출산율 저하나 인구의 도시집중 등 예기치 못한 사회적 상황변동으로 인하여 설립이념 구현의 영속성 상실에 따른 학교설립재산 출연자의 피해의

일부를 구제한다는 점, 그리고 학교재정 악화로 인한 당해 학교 재학생의 교육적 피해를 예방할 수 있다는 점 등에서 적절한 입법조치라 할 수 있다.

그러나 전국적인 학생 수 부족으로 학생모집이 곤란한 사립대학들의 경우는 이러한 특례의 적용이 배제되어 있다는 점에서, 해산법인 재산권 귀속을 합리적인 이유 없이 설치경영 학교의 유형에 따라 차별하고 있는 것은 헌법상 평등의 원칙에 위배된다고 볼 수 있다.

5. 적립금 문제

대학등록금이 동결된 상황에서 사립대학 재정운영의 미래를 낙관하지 못하게 만드는 또 다른 요소들이 있다. 첫째, 적립금 문제이다. 대부분의 사립 대학교에게 적립금은 미래의 발전을 위한 종자돈이다. 어느 정도의 적립금은 적절히 투자운용만 해도 현재의 대학 재정 운영에 상당한 도움을 주는 수익을 창출하기도 한다. 반값 등록금이 정치적 이슈가 되면서 대학 적립금에 대한 기사를 검색하면 대부분 부정적이다. 몇 천억 단위의 적립금을 쌓아놓은 대학들은 단골로 인용되고 있다. 하지만 다른 한쪽에서는 세계대학 랭킹을 언급하면서 글로벌 스탠다드를 요구하고 있다.

최초로 대학의 랭킹을 매기기 시작한 미국의 US News and World Report에 나오는 상위에 랭킹된 대학들의 특징은 하나같이 등록금이 비싸고 1인당 교육비용이 높은 곳이다. 등록금이 비싼 대신에 상당히 많은 장학금이 제공되는데 대학적립금을 투자한 수익이 큰 기여를 하고 있다. 예를 들면 적립금 1위인 하버드 대학교는 2014년 통계로 적립금이 약 360억 달러(약 42조원)로 매년 상당액의 투자 수익금을 교육에 투자하고 있다.

한국사회의 대학교 발전기금 적립에 대한 부정적인 여론에 대해 한 사립대학교 총장은 언론을 통해 대학 적립금을 기금으로 설명하면서 긍정적인 면을 부각시켰다.

“왜 대학들은 수천억 원의 적립금을 쌓아놓고 등록금을 올리는가?’ 또 ‘물가상승률보다 대학 등록금 인상이 훨씬 높다’ 이것을 일컬어 “가난한 학생, 부자 대학”이라고 표현을 하고 있습니다. 여러 가지 오해가 있는데요. 우선 적립금이란 용어를 학생들이 낸 등록금 중 쓰고 남은 돈을 적립한 것으로 오해를 하고 있습니다. 우리나라 주요 사립대학들의 학생 1인당 연간 교육비는 연간 등록금의 2배 이상으로, 등록금보다 더 많은 예산이 교육 투자되고 있기 때문에 쓰고 남은 등록금을 적립한다는 것은 오해입니다. 적립금이라기보다는 기금이라는 용어가 올바른데, 이 기금의 주 수입원은 특정 목적의 기부금이 주 수입원입니다.

대학 비용이 증가하는 이유는 원가 상승뿐만 아니라, 교수 대 학생비율을 개선하기 위한 교수 증원, 교육 연구 시설 확충과 같이 대학의 질적 향상을 위한 투자가 병행되기 때문에 물가상승률보다 높을 수밖에 없습니다. 대학의 경쟁력은 확보된 자원의 규모에 비례한다고 얘기를 할 수 있습니다. 미국의 'TOP10'에 들어가는 좋은 대학들은 기금이 많은 대학들입니다. 대학 기금이 많고 부자 대학이 되어야지만 가난한 학생들도 등록금 부담 없이 공부할 수 여건이 만들어 진다고 할 수 있습니다. 그러나 지금 등

록금이 학생과 학부모들에게 굉장한 부담이 되는 것은 틀림없기 때문에 이에 대한 여러 가지 대책이 마련되어야겠다는 생각이 듭니다. 이에 대한 발전 방향은 특히 등 기술로 수입을 확대하고, 사회의 대학에 대한 기부 활성화가 되어야 하는 등 등록금 이외의 다양한 재원을 확보해야 합니다. 또한 경제적으로 어려운 학생들에 대한 배려를 해줘야 하겠습니다.”

(2009년 5월 관훈클럽토론 기사, 김한중 연세대학교 총장)

지면 관계상 자세히 다룰 수 없으나 적립금을 교육 경쟁력으로 여기는 긍정적인 시각을 언론과 정책 당국을 설득하는 노력이 필요함을 지적하고 다시 한국대학 재정 문제로 돌아가도록 하겠다.

한국에서 적립금에 대한 부정적인 인식은 법률로 나타난다. 교육사립학교법 32조의2 제1항에 의거하여 대학이 감가상각비 상당액만큼만 등록금회계에서 건축적립금으로 적립하도록 되어 있다. 문제는 대부분의 대학이 법적으로 허용된 건물 감가상각비도 제대로 적립하지 못하고 있다는 사실이다. 2014년 회계연도 감가상각비 5,876억원이었는데 이중 27%만 대학이 적립했다. 이미 적립금이 상대적으로 충분하지 못한 대학은 미래의 건축적립금을 미리 당겨서 쓰다 보니 향후 대학의 재정 부실이 가중될 것임이 분명하다.

〈표 2〉 적립금 증가율

회계연도	기초	적립	인출	기말	순 증가액	증가율
2011	76,805	15,357	12,507	79,655	2,850	3.7%
2012	79,655	10,244	9,569	80,330	675	0.8%
2013	80,330	10,025	8,277	82,078	1,748	2.2%
2014	82,078	11,396	11,283	82,191	113	0.1%

[출처] 사립대학 재정 통계자료 연보, 사학진흥재단

둘째, 많은 대학이 대학운영비로 기존의 적립금을 인출하여 사용하고 있다. 대학의 비등록금회계의 수익과 감가상각비상당액의 일부를 적립하고 있음에도 불구하고, 대학 누적적립금 순 증가액이 증가하지 못하고 있는 현상은 대학재정이 어려움에 부딪쳐 순수적립금을 인출하여 사용하고 있다는 반증이다. 이런 추세라면 2015~6회계연도부터는 적립금의 순 감소액이 발생할 것으로 추정된다. 이는 대학의 재정이 한계에 왔음을 보여주는 것이므로 앞으로 대학 적립금이 없거나 조금 있는 대학의 경우 그 재정적 부담이 가중될 것이다.

V. 정부의 대학재정 지원의 구조적 문제

1. 대학재정 확보의 불안정성

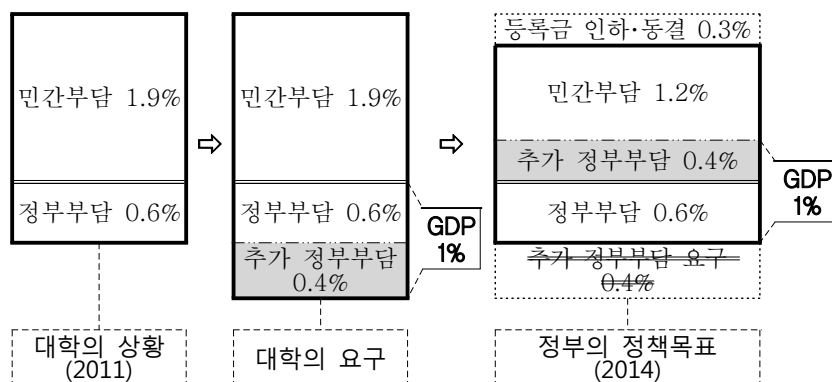
초중등교육재정과 달리 고등교육재정의 확보는 임의적이다. 초중등교육재정은 지방교육재정교부금법과 교육세법 등을 통하여 매년 내국세 총액의 일정률을 안정적으로 확보되지만, 고등교육재정의 경우 사업별로 국고에 의해 확보하는 방식이며, 대학에 대한 국가의 책임은 다소 임의적이며 교육당국의 재량사항에 속한다.

고등교육법 7조에서 “국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다”고 규정하여 대학에 대한 국가의 재정지원을 규정하고 있지만, 국립대학에 대한 재정지원을 제외하고는 사립대학교에 대해서는 임의규정에 불과하다.

2. 국가장학금으로 인한 대학재정 총량규모의 감소

2009년 교육부의 교육 분야 예산은 36.7조원에서 2016년 51.4조원으로 40% 증가하는데 그쳤지만, 고등교육부문은 5.0조원('09)에서 9.3조원('16)으로 86% 증가하였다. 이는 교육 분야 전체 예산의 증가율을 크게 넘어서는 것이다. 그러나 여기에는 중요한 문제가 있다. 아래 도표와 같이 2012년 소득연계 맞춤형 국가장학금지원이 시작되면서, 정부의 고등교육에 대한 재정지원은 크게 증가하였지만, 대학의 입장에서 보면 대학재정 규모는 오히려 감소하였다는 것이다.

2016년 국가장학금 지원액은 4조원에 달한다. 학생에 대한 직접지원액의 증가는 대학재정의 확충에는 영향을 미치지 않는 반면, 학생의 등록금 부담만 경감시킨다. 특히 국가장학금 II유형은 대학의 자구노력을 요구함으로써 이미 4년간 등록금을 동결 혹은 인하한 대학은 이제 한계 상황을 넘어서는 상태이다.



[그림 6] 2011년 기준 대학재정의 변화(송기창, 2013)

대부분의 대학들은 2009년부터 등록금을 동결 혹은 인하해왔다. 2012년에만도 4.5% 정도 등록금을 인하했으므로 GDP 대비 비율로 2008년 기준 2012년 소비자 물가지수 112.5를 적용하면, **등록금은 17%정도 인하 효과를 보았다.** 하지만 그 결과 GDP 대비 민간부담 비율은 1.9%에서 약 1.6%로 감축되었다. 고등교육재정 확충분의 대부분이 국가장학금이므로 GDP의 0.4% 정도가 등록금에서 국가장학금으로 전환된 셈이다. 고등교육재정 규모를 GDP 대비 1%로 증액하여 고등교육비 총규모를 GDP 2.9%로 확대하려던 교육계의 기대는 실질적으로 고등교육비 총규모를 2.2%로 낮추는 결과를 초래한 것이다.

고등교육예산에서 국가장학금을 제외하면 그중 60% 이상은 국립대 인건비와 운영비, 대학생 학자금으로 지원되고, 국립과 사립을 포괄하는 대학정책 관련 지원사업 예산은 40% 미만이다. 전체대학의 87%(학생 수 기준 75%)를 차지하는 한국 사립대학의 재원 중 등록금이 차지하는 비중은 70%에 달하며, 국·공립대학에서조차 그 비중은 40%를 넘어선다. 반면 국고지원금은 국립대 53%, 사립대 9%에 머무르고 있다(한국교육개발원, 2015). 이는 우리 대학들이 선진국만큼의 교육의 질을 담보할 수 있는 여건을 갖추고 있지 못함을 말해주는 것이다.

3. 사업단 지원방식에 따른 문제

현재 모든 사업은 사업단에 의한 평가방식에 의하고 있다. 2008년부터 2013년까지 교육역량 강화 사업이라는 이름으로 변형된 평가에 의한 재정지원이 있었으나, 성과측정 방법에 대한 비판이 이어지면서 CK 사업으로 전환되었다.

그런데 사업별 재정지원을 평가에 의해 차등적으로 지원하는 체제가 과연 효율적이나 하는 문제이다. 평가에 의한 차등적 재정지원방식에 대해 대학에 대한 교육부의 간접적인 통제라는 인식이 강하고, 이에 대한 대학 내 정책저항의 인식도 사실이다. 또한 그동안의 사업지원들은 대부분 대학 전체의 질 제고보다는 분야별 특성화를 지향하는 경향이 있었다. 이에 따라 일부 대학의 경우 정부의 재정지원사업에 따라 특성화의 방향을 달리 하는 모순을 보이기도 하였다.

사업단 지원방식은 재정운영의 낭비를 가져오기도 한다. 해당 사업단 내에서만 집행이 가능하기 때문에 연말에 무리한 집행을 하는 경우가 종종 발생하게 된다.

4. 재정지원의 낮은 예측가능성

재정지원의 예측가능성이 높지 않다. 그동안 평가와 사업단을 통한 재정지원으로 인하여 대학들이 재정지원의 규모를 예측하기가 어려웠다. 물론 일단 사업에 선정되면 해당 사업기간동안에는 재정지원이 지속되지만, 동 사업의 선정여부가 불투명하며, 선정된 후에도 중간평가후 탈락이라는 장벽이 남아 있다. 물론 효율성 측면에서 대학의 노력을 유도할 필요가 있기는 하지만, 재정지원의 예측가

능성이 낮기 때문에 해당 사업비 지원이 대학재정 운영에 실질적인 도움이 되기 어려운 구조이다.

5. II 유형 국가장학금의 문제

최근 대학들은 등록금의 동결 혹은 인하 기조 속에서 심각한 재정적 어려움을 겪어 왔다. 더 나아가 II 유형 장학금처럼 정부는 대학으로 하여금 등록금 완화를 위한 재원의 일정부분을 담당하도록 강요하고 있다. 구조개혁평기에서 점수를 확보하기 위해 매년 추가로 대학이 매칭하는 장학금을 증가시키다보니 투자 수익을 위한 씨드머니로 적립한 기금과 미래의 건축/수리를 위해 합법적으로 비축할 수 있는 감가상각비 이월금을 당겨 사용하는 문제가 발생하고 있다. 이러한 상황이 2015년까지 지속되어 왔는데, 점차 가용 재정의 한계가 드러나는 것으로 보이고 이는 대학재정을 더욱 축소시키는 것으로 결국 대학교육의 '질'의 하락을 불러올 것이다.

6. 법인회계와 대학회계의 분할구조

학교법인 회계와 사립대학 회계를 통합하여 학교법인의 회계를 교육사업 회계와 수익사업 회계로 구분하여 운영하자는 강력한 제안이 사립 대학교 안에 전개되고 있다. 이는 대학만을 운영하는 학교법인의 경우 법인 운영과 법인 전입금 등의 법정부담금과 연관된 이유 때문인 것으로 보인다.

하지만 초중고등학교를 대학과 같이 운영하는 학교법인의 경우 통합회계를 반대하는 대학 행정진들도 상당함을 확인할 수 있었다. 첫째는 단식회계인 초중고 회계를 국가가 변경시키려 했으나 여러 문제 때문에 못했는데 복식회계인 대학 회계와 통합이 가능하겠느냐는 것이다. 또한 대학의 재정이 통합됨으로 법인이 대학재정을 다른 교육기관 지원에 사용할 여지가 생기면 대학에 불리할 수 있는 가능성에 대한 제시도 있었다. 또한 외부적 관점에서 여러 교육 기관을 가진 교육법인 전체의 상황을 파악하기가 매우 어렵게 되기에 뭔가 은폐하려는 의혹을 받을 수 있다는 지적도 있었다. 이 문제에 대해서는 좀 더 심층적인 연구가 필요한 것으로 보인다.

VI. 사립대학 재정운영 체제 및 분담구조의 개선방안

1. 사립대학 재정운영체제 개선방안

사립대학에 있어 법인조직과 대학조직으로 구분되는 이중구조는, 대학설립자의 입장에서 본 대학 설치와 경영의 자유와 대학 교수들의 입장에서 본 교육과 연구의 자유가 상호 대립하거나 충돌할 수 있게 한다. 여러 이유로 발생할 수 있는 갈등이나 또는 교육적 피해를 해결하는 방법 중 하나는 법인과 대학의 구체적 역할을 법률로서 명확하게 설정해 주는 것이다. 그러나 양자 간 세부적인 기능

을 법률적 획일적으로 구분하는 것은 사립대학 설립 자유나 재산권의 본질을 침해할 수 있고 또한 다양한 사립대학들의 효율적 운영을 방해하거나 특성적 대학교육 목표달성을 어렵게 할 수 있다.

위와 같은 내용을 고려하여 현행 사립대학 재정운영 체제 및 교육비 분담구조에 대한 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

(1) 재정운영 관련 조직의 합리화

학교법인 이사회, 이사장, 대학의 장, 대학평의회, 교무위원회, 등록금심의위원회 등 여러 가지 조직의 대학예산편성이나 운영에 대한 심의나 자문을 법적으로 강제하는 것은 이해관계자의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 장점은 있으나, 각자의 입장과 이해관계 그리고 가치관의 차이로 인하여 불필요한 갈등이나 불신을 증가시킬 수도 있기 때문에 공통적으로 명백한 필요성이 없는 조직운영에 관하여는 대학별로 각기 선택하도록 맡기는 것이 타당하다. 특히 등록금심의위원회운영에 관하여는 사립대학 재정권을 지나치게 제한하고, 실제적으로 운영의 필요성이 없는 경우가 많으므로, 전년도 등록금이 물가상승률을 초과하는 수준으로 인상되는 등 일정한 경우에 한하여 운영하도록 개선하는 것이 타당하다.

(2) 법인수입의 대학운영비 의무부담 기준 완화

현재 사실상 대부분의 학교법인들이 소관 교직원 연금부담액을 자체적 수입으로 부담하지 못하고 대학의 등록금 수입에 의존하고 있는 실정을 고려하여, 법인의 사립학교 교직원 연금부담의무를 현실에 맞게 조정해야 한다. 그리고 학교법인이 매년 수익용 기본재산에서 생긴 소득의 100분의 80이상에 해당하는 가액을 대학운영에 필요한 경비로 충당하도록 하는 의무부담비율을 100분의 50이상으로 완화하고, 100분의 30 이상에 해당하는 금액으로는 수익용 기본재산 확보가 가능하도록 해야 한다.

(3) 기본재산 운영에 관한 규제의 완화

학교법인 기본재산을 매도·증여·임대·교환 또는 용도변경하거나 담보 제공 등에 대한 감독청의 허가 제도를 사전 보고제도로 완화하고, 사립대학이 감축적 구조조정을 할 경우 유희 교육용 기본재산의 처분에 대하여는 학교 이전의 경우와 같이 교육에 지장이 없는 미래의 시점에 양도하는 조건의 매도를 가능하게 해야 한다.

(4) 해산법인 잔여재산 귀속제한의 합리화

학생 수 부족으로 사립대학 경영 학교법인을 해산하는 경우 고등학교 이하 각급 학교 경영 학교법인의 경우와 같이 해산장려금을 지급하거나 다른 공익사업에 출연할 수 있는 특례를 신설할 필요가 있다.

2. 사립대학 재정 분담구조의 개선방안

대학의 재정적 측면에서 보면, 핵심 해결과제는 ‘민간의존적 분담구조’이다. 즉 높은 사학의존도, 과중한 등록금 부담, 사립대학교에 대한 정부의 최소투자라는 세 가지가 해결되어야 한다. 이를 위해서는 정부는 OECD 평균 수준까지 고등교육의 정부부담률을 높이고, 특히 대학재정지원 사업비를 실질적으로 확대하고, 대학재정지원을 안정적으로 할 수 있는 법적 제도를 마련해야 한다. 정부의 고등교육투자를 OECD 평균 수준으로 확충하고 민간부담을 낮추기 위해 기존 재원과 다른 추가적인 재정책충이 요구된다.

(1) 사립대학 재정지원 타당성

대체적으로 사립대학에 대한 국고지원의 반대논리는 다음과 같다.

첫째, 설립자 부담 원칙에 근거해 볼 때 사립대학의 경비는 설립자인 학교법인이 부담함이 마땅하다. 국립대학은 애초에 국가의 필요에 의해 설립되었으므로 국가가 지원하는 것이 당연하다.

둘째, 수익자 부담 원칙에 근거해 볼 때, 대학교육의 수익자인 학생이 교육비를 부담하는 것이 당연하다.

셋째, 사립대학에 대하여 국고지원을 하게 되면, 결국 부실사학에 대해서도 지원을 하게 될 것이고, 그러한 부실사학에 대한 국고보조는 낭비적인 것이다.

넷째, 국가재원의 한계로 사립대학에 대한 국고지원은 결국 국·공립대학의 손해를 초래하게 될 것이다.

다섯째, 우리나라 대학교육에서 사립대학의 구성비가 매우 크기 때문에 사립대학에 대한 지원을 하게 되면 국가의 부담이 과중될 것이다.

이렇게 사립대학을 단지 공학의 보조수단으로 인식한다면 국고보조는 필요 없다는 결론 도출도 가능하다. 그러나 사립대학이 국·공립대학과 대등한 지위에서 그 역할을 대신하고 있고, 국민의 교육기회 확대라는 측면에서 기여하고 있음을 인정한다면 사립대학에 국가의 보조는 당연한 것이다. 이는 사학재단에 대한 지원이라기보다는 사립대학 학생에 대한 지원이며, 국민의 교육권 보호 차원의 지원이라 할 수 있다. 사립대학에 다니는 학생들도 똑같은 국민일진대 국가는 그들을 교육할 당연한 의무를 져야 하며, 그들은 국가에 대하여 권리를 주장할 충분한 근거가 있다.

일본의 경우는 사립대학 설치 학교법인에 대하여 당해학교 교육 또는 연구와 관련되는 경상적 경비의 2분의 1이내를 국고로 보조할 수 있도록 규정(사립학교진흥조성법 제4조)하여 사립대학 등록금의 반액을 국가가 지원하는 목표를 세워 두고 있다. 실제로 일본은 1970년대 사립대학에 대한 경상

비 보조금제도를 신설한 이래 2010년까지 총 9조 8,802억원(한화 약 138조원)을 지원하였다.

사립대학에 대한 국고지원의 찬성주장을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 국·공·사립대학이 다같이 “법령이 정하는 기준에 의하여 설립된” 국가의 공공기관이고, 동등한 자격을 갖는 졸업자 또는 수료자를 국가 사회에 배출하는 기관이기 때문이다.

둘째, 사립대학도 “능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리”를 근간으로 하여 교육의 목적과 교육 이념을 규정하고 있는 교육기본법 제1조 및 제2조의 정신을 구현하는 교육기관이기 때문이다.

셋째, 사립대학은 공익성을 지니며, 국·공립대학과 동일하게 국가사회 발전에 이바지한바 매우 크므로 동일한 지원을 받을 자격이 있다.

넷째, 우리 대학교육의 4/5 이상을 사립대학이 담당하고 있어 그 역할의 국가·사회적 중요성은 결코 과소평가될 수 없다. 사립대학이 차지하는 비중으로 보아 사립대학 교육의 질이 바로 우리나라 대학교육의 질을 대변하는 것이며, 사립대학의 질 저하는 바로 대학교육의 질 저하를 의미한다. 따라서 교육과 국가발전이라는 측면에서 보면 사립대학에 대한 지원이 절실히 요청된다.

다섯째, 정부는 대학교육의 공공성 보장을 위해서도 재정상태가 열악한 사립대학에 재정적 지원을 해야 한다. 사립대학에 대한 정부의 통제와 감독은 광범위한데, 이는 이들이 공공성을 갖는 기관이므로 인정되는 것이다. 정부의 공공성 보장을 위한 통제 감독은 재정적 지원을 전제로 할 때 설득력이 있다.

여섯째, 학교법인의 재무구조가 열악하여 재정적 기여를 거의 하지 못하고 있다. 현실적으로 사립대학에 대한 국고보조의 확대 이외에는 별다른 대안이 없다.

일곱째, 사립대학에 대한 국고지원은 세계적인 추세이며, 대부분의 국가들은 대학교육을 포함한 교육 전반을 국가가 지원한다.

(2) 정부 대학재정 지원의 원칙

대학재정을 확보하고 이를 각 대학에 지원하기 위해서는 무엇보다도 안정재원을 확보할 수 있는 근거를 마련하고 재정지원 예산의 총량규모를 확대해야 한다. 이러한 관점에서 대학재정 확보 및 지원의 원칙을 제시하면 다음과 같다. 대학에 대하여 정부가 재정을 지원함에 있어서 적어도 다음과 같은 여섯 가지 원칙이 지켜져야 할 것이다.

첫째, 대학 간 공평성이 유지되어야 한다. 우리나라의 대학은 모두 국가가 설립심사를 통하여 인가한 대학이므로 모든 대학 운영의 질적 내실화를 통한 대학 수준 향상을 중점 평가하여 조성적(助成的) 차원에서 균형 있게 지원해야한다. 즉, 학교규모, 지역적 여건 등에 의해 차별받지 않아야 한다는 것이다.

둘째, 대학의 재정운영의 자율성을 보장하여야 한다. 기본적으로 대학재정의 지원은 대학 스스로 자율적인 편성과 집행이 가능하도록 해야 한다. 재정지원을 전제로 사립대학에 대한 재정적 통제를 하는 것은 바람직하지 못하다.

셋째, 정부의 대학 재정지원은 수월성을 고려하여 대학의 특성화와 교육·연구의 질 개선을 중점 평가하여 집중 지원해야 한다.

넷째, 국고지원금의 집행의 효율성을 증진해야 한다. 대학재정의 배분은 대학 간 형평성을 저해하지 않으면서 대학의 자구적 노력을 유발할 수 있는 방식으로 이루어져야 한다. 그러나 효율성의 강조가 지나쳐서 대학 간 형평성을 저해하는 것이어서는 안 될 것이다.

다섯째, 대학의 책무성을 제고해야 한다. 대학이 지원된 예산을 책임감 있고 올바르게 집행할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 대학 운영의 질적 내실화를 통한 대학 수준 향상을 추구하고 대학교육의 개선을 위한 자구노력과 특성화를 유도하는 것이다.

여섯째, 국가지원금의 충족성이 보장되어야 한다. 대학에서 정상적인 학교교육을 수행하는 데 필요한 교육재정 수요를 충족시키는 방향으로 충분한 재정 지원이 이루어져야 할 것이다.

일곱째, 재정지원에 대한 예측성이 확보되어야 한다. 대학에 대한 재정지원금은 충분히 예측 가능하여 사학이 예산편성 시 반영함으로써 대학에 대한 재정지원의 효과성을 극대화할 수 있어야 할 것이다.

(3) 관련법령에 대학 재정지원의 명시화

① 사립 대학교 재정지원 명시

교육기본법이나 사립학교법, 고등교육법 어디에도 대학재정에 대한 국가의 책임을 명시한 규정은 없다. 그저 “보조할 수 있다”는 규정 뿐이다. 특히 사립대학에 대한 재정지원을 명시적으로 규정한 조항은 더욱 없다. 초중등학교를 포함하여 “사립학교를 지원·육성해야 한다”(교육기본법 25조), “보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 할 수 있다”(사립학교법 43조 1항), “학교가 그 목적을 달성하는데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다”(고등교육법 7조) 등의 임의규정만이 있을 뿐이다.

현재 고등교육에 대해서는 포괄적으로 지원할 수 있다는 규정만 있기 때문에, 특히 국가가 설립하지 않은 대학에 대해서는 재정지원여부와 지원규모가 국가의 재량사항에 속한다. 따라서 대학에 대한 안정적인 지원을 위해서는 사립학교법과 고등교육법에 예를 들면 다음과 같이 사립대학에 대한 명시적인 지원규정이 마련되어야 한다.

〈표 3〉 사립대학에 대한 명시적 지원규정의 예

고등교육법 제7조(교육재정) 1항: “국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데에 필요한 자원(財源)을 지원하거나 보조해야 한다.”
사립학교법 제43조의2 ³⁾ (사립대학에 대한 지원) 국가는 보조를 신청한 사립대학에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 해야 한다.”

② 고등교육재정교부금법 제정

4년제 대학 신규 사업으로 연 3000억원 예산이 투입되고 있지만 이는 전체 197개교 중 50개교 미만의 대학에만 예산이 집중된다. 이에 더해 이미 다른 국고사업을 수주한 대학들이 다시 선정되는 패턴이 반복되면서 ‘부익부 빈익빈’ 현상은 심화되고 있다. 국내 대학등록금의 인상 억제가 불가피하다면 80%를 차지하고 있는 사립대에 대한 국가의 고등교육 투자를 심각하게 추진해야 할 시점이다. 등록금 동결로 야기된 사립대학의 재정 압박이 계속된다면 대학개혁이 필요한 시기에 도리어 대학교육 전체가 도태될 가능성이 있다는 것이 많은 고등교육 전문가들의 공통적인 지적이다.

재정투자의 전환과 안정적 고등교육재정 확보 방안으로 ‘고등교육재정교부금법 제정’이 시급하다. 이 법안은 내국세의 8.4%(2017년 기준)를 초·중등교육과 마찬가지로 교부금으로 지원해 등록금 수준을 낮추고 안정적으로 재원을 지원하는 것을 골자로 하고 있다. 부실대학과 비리사학에 대한 지원은 제한한다는 것을 전제로 하고 있다.⁴⁾ 2004년 처음으로 발의됐고, 2009년에는 대교협의 공론화를 통해 발의됐으나, 교부금 배분방식을 둘러싸고 국립대와 사립대의 의견이 달라 법 제정 동력을 잃었다.

이후 19대 국회 들어 ‘반값등록금 운동’이 들불처럼 퍼지자 그 대안으로 야당에서는 보조금(grant) 정책의 필요성이 대두됐다. 2012년 5월에 고등교육재정교부금법이 발의 되었으나 여전히 재원을 어떻게 확보하고 어떻게 배분할 것인가가 쟁점이다. 더 나아가 대학에 더 많은 재정을 투입해야 한다는 사회적 합의를 어떻게 이끌어 내느냐 하는 것은 큰 숙제이고, 경쟁관계에 있는 사회복지 예산과 누리과정(만 3~5세 무상교육)과 대학구조개혁법, 그리고 전반적으로 하향곡선에 있는 재정침체로 인한 세수의 부족은 큰 변수이다.

(4) 충분한 대학재정 총량규모의 확충

무엇보다도 제대로 된 교육을 하기 위해서는 무엇보다도 재정적인 뒷받침이 매우 중요하다. 2009년 이후 정부의 재정지원이 크게 증가하지도 않은 상황에서 사립대학들은 대학등록금의 동결 및 인하를 겪으면서 다양한 교육여건의 질 제고를 위해 부단한 노력을 해왔지만 재정수입의 실제적인 감

3) 당초 “제43조의2(기부금에 대한 면세) 학교법인에 참여하는 기부금에 대하여는 그 해당액에 대한 소득세는 이를 면제한다.”는 조항은 1964.11.10 신설되어 1977.12.31 삭제되었음

4) 이 법안은 송기창 숙명여대 교수가 2000년 처음 제정 필요성을 피력했다.

소는 많은 한계를 노출시키고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 대학재정의 총량규모를 크게 확충해야 한다. 이는 우선적으로 GDP 대비 정부부담 재정지원의 비율을 OECD 평균수준(1.2%)으로 확보하는 데서 출발해야 할 것이다. 상대적으로 OECD보다 고등교육 진학률이 높고 고등교육 인구수가 많다는 점을 고려할 때, OECD 평균 수준(1.2%)을 확보한다 하더라도 결국 학생당 지원액은 OECD 수준에 미달할 수밖에 없다. 따라서 고등교육의 질 제고를 통한 지속적인 국가발전을 도모하기 위해서는 최소한 OECD 수준의 국가재정지원이 절실하다.

(5) 사업단 중심의 지원 축소 및 포물러에 의한 기본 운영비 지원의 확대

그동안 대학에 대한 재정지원은 꾸준히 증가하고, 다양한 대학재정 사업을 확대해왔지만 사업의 효과는 미흡하였다. 기관(대학본부), 교육중심(대학)에 대한 지원이 상대적으로 부족하였고, 개별대학이 자율적으로 집행할 수 있는 여지가 부족하였다. 일부 사업의 경우 사업이 중단된 이후 역효과가 발생하였다. 임시적 조직인 사업단에 대한 지원으로 사업이 종료된 후에 교육 및 연구조직의 변화로 이어지지 못하는 문제도 발생하였다. 가장 중요한 것은 사업단 조직에 비해 상대적으로 기초 조직인 학부·학과·전공에 대한 지원이 부족하여 사업의 결과로 대학교육의 변화를 유도하지 못하였다는 점이다.

따라서 근본적으로 고등교육의 ‘사업비’보다는 고등교육 ‘재원’을 늘려야 한다. 사업비와 교육비는 다르다. 사업비가 늘면 ‘사업’의 성과는 나타날지 몰라도 ‘교육’은 달라지지 않을 수 있다. 지금 대학에 필요한 것은 ‘사업비’가 아니라, 자율적인 집행이 가능한 ‘교육재원’이다. 대학에 대한 신뢰를 바탕으로 공식(formula)에 의한 지원이 필요하다.

사업단 지원 사업이 불가피한 경우 지원비의 일부를 간접경비로 대학본부에 지원하는 방안이 필요하다. 이러한 기관지원의 확대를 통하여 각 대학이 자율적으로 집행할 수 있는 여지를 확대하고, 정부의 요구에 맞추어 특성화 방향을 바꾸어 나가는 것이 아니라 대학 스스로 자율적이고 지속적인 특성화와 발전을 가능하게 할 것이다.

(6) 평가인정 사립대학에 대한 경상비 지원

사립대학에 대한 지원은 장기적으로 경상비 지원의 형태로 이루어져야 한다. 물론 그전에 사립대학의 책무성이 확보되어야 함은 당연하다. 부실사학에 대한 지원논란을 잠재우기 위해서는 평가인정 사립대학에 대한 경상비 지원의 형태로 운영되는 것이 바람직하다. 사립대학에 대한 경상비 지원사업은 기존 고등교육재정사업과 별도로 신설하여 추진할 필요가 있으며, 장기적으로 일본⁵⁾의 경우와

5) 일본의 경우, 사립대학 전임교원과 전임직원 인건비의 50%와 시간강사 인건비의 40%를 지원하고 있으며, 교직원 복리후생비의 40%, 교육연구경상비와 후생지도비와 연구여비의 50%를 지원하고 있다.

같이 전체 사립대학 재정의 10% 수준(3조원)까지 확대해야 한다.

경상비를 지원받는 사립대학은 평가인정을 받아야 하며, 대학 거버넌스에 대한 투명성 및 신뢰성을 확보하고, 대학에 지원조건(등록금 인상률, 교수당 학생 수, 학생선발방식 등)을 제시하여 국가의 고등교육정책 방향을 준수하도록 요구할 수 있다.

(7) 자율대학교

사립대학에 대한 재정지원을 이원화하여 국고지원을 받지 않는 사립대학에 대해서는 국고지원을 하지 않되, 등록금 인상 등 다양한 재원확보 노력에 대하여 간섭을 하지 않는 자율대학교 허용에 대해 연구할 필요가 있다. 이는 한정된 국고재원을 집중 투자할 수 있도록 하면서, 사립대학의 운영의 안정성을 도모하고, 우수한 사립대학의 질적 발전을 도모할 수 있게 해준다.

사립대학, 특히 자율사립대학의 경우, 등록금 수준에 초점을 둘 것이 아니라 제공되는 교육 서비스의 질적 수준과 연계하는 비용-수익의 관점, 대학교육비 부담구조의 적정성 차원에서 접근해야 한다. 완전사립대학에 대해서는 정부정책에 맞추기 위해 등록금을 무리하게 낮추고 운영비 등을 최소화하기보다, 보다 나은 질적 서비스를 제공하려는 노력을 유도해야 한다. 대학 등록금 규제가 등록금뿐만 아니라 대학의 질적 수준을 하향 평준화하는 의도하지 않는 결과를 초래할 수도 있다는 우려에 귀를 기울여야 한다. 미국의 하버드 대학교처럼 세계적 수준의 수월성을 지향하여 정부의 재정지원에 의존하기 보다는 다소 높은 등록금을 부과하더라도 질 높은 교육을 제공하는 사립대학도 존재할 필요성이 있다.

(8) 국가장학금을 비롯한 학생지원방식의 개선

II유형을 통한 대학자체노력 유도가 단기적으로는 등록금 인하라는 성과를 보였으나, 현재의 평가 방식은 장기적으로 대학의 질 저하 문제가 발생할 가능성이 있다. 대학들은 '12년 II유형 사업 참여 후 대학재정의 한계로 더 이상의 등록금 동결·인하 및 장학금 확충 여력이 없다는 입장이다. 매년 물가상승에도 불구하고 등록금을 인하·동결하는 데에는 한계가 있으므로, 이제는 대학교육의 질 제고를 위해 II유형의 국가장학금 지원방식에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. II유형 국가장학금(특히 인센티브)은 확정지급시기도 늦기 때문에 대학들이 집행하는 데도 많은 어려움을 토로한다.

첫째, 수혜자의 책무성 확보 기제 마련이 필요하다. 국가장학금 지급을 통해 등록금 부담이 어느 정도 완화되었지만, 신규 국가장학금 제도는 등록금 부담 완화에만 초점이 맞춰졌기 때문에 장학금 수혜를 단지 복지의 일환으로 인식하는 경향을 고취시켜, 장학금 수혜를 통한 학생들의 학습의욕 및 감사하는 마음 고취 등의 효과를 거두는 데는 한계를 보인다. 막대한 규모의 국가 재원 투입의 효율성의 측면에서 볼 때 등록금 부담 완화, 대학의 자체노력 유도와 더불어 학생에게는 장학금 수혜를

통한 학습의욕 및 감사하는 마음 고취를 유도하는 정책적 노력이 수반될 필요 있다.

둘째, 국가장학금 지원으로 인한 국가재정의 경직성 문제에 대한 검토가 필요하다. 즉 2011년 기준 반값 등록금 실현을 위한 국가장학금 지원 4조원의 적정성과 지속가능성에 대한 재검토가 필요하다. 국가장학금 예산을 마련하기 위해 교육부 대부분 사업의 예산이 삭감 또는 폐지됨에 따라 국가재정의 경직성이 초래되고 있다. 특히 심각한 문제는 국가경제가 어려워지면서 당초 추정된 내국세 규모가 당초 추정치보다 하향 조정되었다는 것이다. 이는 곧 정부 재정의 축소를 의미한다. 대학 특성화, 전문대학 육성 등 고등교육정책 우선순위에 따른 투자 및 신규사업 추진 저해 등 예산운용의 경직성 심화를 우려하게 만든다. 이러한 측면에서 볼 때 장기적으로는 국가장학금과 같은 무상지원(grant) 보다는 든든한 자금(loan)과 같은 방식에 무게 중심을 두어야 할 것이다.

셋째, 우수 인재장학금에 대한 재검토가 필요하다. 국가장학금이 중저소득층에 대한 장학금 지급에 치중함으로써 우수 인재에 대한 안정적인 장학금 지급이 미흡한 형편이다. 우수학생 장학사업은 '08년 972억 원, '09년 1,014억 원, '10년 988억 원, '11년 1,072억 원으로 증가추세에 있었으나, '12년 이후 국가연구 장학생 지원이 폐지되어 930억 원으로 축소되었고, '13년에는 890억으로 더욱 축소되었다. 단위대학 차원에서도 소득위주의 장학금 지급에 따라 우수학생 장학금이 거의 줄어들어서 성적과 학습에 대한 유인가가 줄어드는 형편이다. 학생들의 학업성취를 유도하기 위하여 이제는 우수 인재 및 성적 우수자에 대한 장학금 지급에 대한 적절한 균형과 보완이 필요하다.

3. 기부금 소득특별공제 제도 도입 및 각종 세제 혜택 부여

대학의 재정투자 확충방안의 하나로 대학기부금에 대한 소득특별공제제도를 도입할 필요가 있다. 사실 적극적인 제안을 했지만 현 경제 상황 속에서 단기적으로 정부의 고등교육지원이 급격하게 증가할 가능성은 커 보이지 않는다. 등록금수입이 감소하는 현실에서 대학기부금도 오히려 줄어드는 것이 문제이다.

한국교육개발원의 '고등교육기관의 기부금 실태 분석 연구' 보고서에 따르면, 4년제 대학의 기부금 총액은 2004년 1조 1306억원에서 2012년 5089억원으로 절반 이상 줄었다. 근본원인으로는 계속된 경제 불황으로 기업과 기관 등의 기부금이 줄어든 것과 함께 기부금이 연말정산 특별공제대상에서 세액공제로 전환된 것 등이 지적된다. 현재 대학기부금에 대한 소득공제율은 지난 2014년부터 기부금의 최대 38%에서 15%로 낮아졌다. 연말정산에 민감할 수밖에 없는 개인 기부자들의 경우, 대학기부금의 소득공제율이 낮은 만큼 기부 의지가 약해질 수 있는 부분이다.

올해 4월 대교협은 '대학발전을 위한 과제 건의문'을 각 정당 정책위원회에 전달하면서 정치후원금 등과 같이 대학기부금도 소득공제를 받을 수 있도록 조세특례법 및 소득세법 개정을 제안했다. 정당에 기부금 10만원을 내면 그 금액 그대로 소득공제를 받는데 대학은 그런 혜택을 받지 못하고 있다. 현재 일반 기부와 대학 기부를 동일선상에서 보고 있는데 대학이 교육기관이라는 측면이 더

고려돼야 한다.

또한 대학은 부가세 환급기관도 아니고 개인적 이익을 추구하는 기업이 아님에도 불구하고 대학의 사업이나 건축행위 등과 관련한 세금과 준조세가 너무나 과도하게 부과되고 있다. 앞서 언급한 여러 제약 법률과 조례들을 풀어준다면 최소한의 재정적인 숨통은 틈워줄 수 있을 것으로 보인다.

4. 외국인 학생 유치 지원

지면 관계 상 자세히 다룰 수는 없으나 외국인 학생 유치에 대해 두 가지 면에서 지원이 필요하다. 첫째는 우수학생을 유치하여 대학교육 발전과 미래의 글로벌 네트워킹의 기반으로 활용하는 부분에 대한 지원이다. 이 부분에 대해 외국인 학생 생활관 건립과 유치 장학금에 대한 지원이 더욱 확대될 필요가 있다.

둘째, 미국처럼 외국인 학생 유치를 국가 비즈니스 차원에서 접근하는 것이다. 현재 초기 단계에서 외국인 학생 관리에 대한 법적 요구사항이 너무 엄격하여 진흥책이 아니라 억제책으로 느껴지는 부분이 있다. 보다 전향적으로 문호를 개방하면서 제도를 보완하는 것이 필요한 시점이다. 분명 외국인 학생 유치 사업은 사립대학 운영에 재정적으로 크게 기여할 수 있을 뿐 아니라 국내의 학생들에게 글로벌 환경을 체험하게 도와주고 대학 스스로 글로벌 네트워킹을 확대하게 만드는 순기능이 많이 있는 적극적으로 권장해야 할 프로그램이다.

Ⅶ. 교육정책과 지방자치단체의 지원

앞서 언급한대로 대학교육과 관련하여 지방자치단체의 여러 조례들은 다양하게 대학교육 발전에 큰 어려움을 줄 때가 있다. 초중고등학교와 다르게 대학교육에는 여러 제한들이 놓여있다. 지역마다 사례가 다르기 때문에 서울시에 위치한 대학들이 서울 총장 포럼에서 공감을 나눈 후에 총장들이 단체로 서울 시장을 면담하여 제안하기로 한 사항을 사례로 소개하도록 하겠다.

1. 교육용 재산을 법인 수익용 재산으로 용도 변경

학생 수 감축 등으로 활용하지 못하면서도 유지관리 비용이 발생하여 대학 재정 부담이 증가하는 교육용 기본재산을 **수익용 재산으로 용도변경**하고 그 **수익금전액을 교비회계로 전출**하도록 규제 완화하려하고 있다. 규제가 완화될 경우 현재 기준 초과 교육용 재산의 1/3을 용도변경하면 연간 1,701억원(등록금 0.9% 인하 효과) 교비 수입 증가가 예상된다.

〈용도변경 규제완화 시 수익 예상〉

(‘15.4.1.기준, 단위:m², 천원)

구분	기준초과 학교수	기준초과 면적(A)	m ² 당 수익액(B)*	1/3 용도변경시	
				해당면적 (C=A/3)	수익액 (C×B)
토지	171교	38,755,611	0,278	12,918,537	3,597,507
건물	179교	5,940,419	84,559	1,980,140	167,438,323
				(합계액)	12,918,540

* '14회계연도 기준 학교법인 수익용 재산 수익 기준

그러나 교육부가 수익용 재산으로 용도변경 하였다 하더라도 지자체에서 그를 개발 가능한 지역지구 변경 등 용도를 변경하여 허가해 주지 않으면 학교법인은 변경된 수익용 재산을 활용할 수 없게 되어 교육부가 원하는 소정의 성과를 볼 수 없게 될 것이고 대학에는 아무런 도움이 되지 않을 것이다.

2. 대학세부 시설조성계획 수립, 운영 기준 개선

서울시에서 그간 여러 차례에 걸쳐 총장들과의 면담을 통해 대학의 경쟁력 강화 및 교육환경을 신속히 지원할 수 있도록 세부시설조성계획 절차개선 및 관련 첨부도서 간소화를 시행해 왔다. 그러나 2014년 2월 새로운 수립·운영기준이 대학의 경쟁력 강화 및 교육환경개선 업무에 효율적이지 못할 것으로 판단되는 바 아래와 같은 문제점에 대해 의견을 제시한다.

- ① 5년 단위 계획 제한은 급변하는 시대에서 학교정책을 바로 반영하기 곤란
- ② 변경 시 마다 제출도서 증가에 따른 상당한 비용이 증가.
- ③ 녹지보존구역 및 상징경관, 외부활동구역으로 결정되면 추후 건축이 불가하여 학교정책 변화에 대응이 곤란.
- ④ 일반관리지역이라 할 수 있는 구역을 설정 시 현재 거의 포화되어 있는 상태로 상징경관구역 및 외부활동구역에서 용적률을 이전받더라도 증축 여지가 미미하여 큰 의미가 없음.
- ⑤ 일반관리구역으로의 용적률 이전에 따라 도심지의 상업지역처럼 밀도가 높아지면 면학분위기가 저해되고 캠퍼스로서의 기능 발휘도 어려워지며 구역세분화에 따라 캠퍼스 전체부지 활용영역이 축소됨.
- ⑥ 학교 경계로부터 1.5D사선 적용하는 것을 원칙으로 함에 있어 학교경계가 도로와 인접한 경우 주변 환경 및 주거지 일조권 피해 등이 없음에도 불구하고 일괄적으로 적용하는 것은 교육시설 확충 축소 및 재산상 피해가 큼.
- ⑦ 저층 주택가와 인접한 경우 학교경계로부터 10m이격하여 1.5D사선적용을 일괄 적용토록 되어 있어 저층주거지가 학교 남측에 입지하여 일조건 피해가 없음에도 불구하고 10m이격 의무 또

한 교육시설 확충 축소 및 재산상 피해가 큼.

- ⑧ 업무처리절차는 부지면적 변경 5%미만의 경미한 사항일 경우 주민의견 청취 및 열람공고와 도시계획위원회 심의절차가 없었는데 금번 규정에는 5% 미만의 부지면적 변경과 구역 변경사항을 포함하여 결정·변경 시 주민의견 청취·열람공고 및 도시계획위원회 심의를 거쳐 결정·고시한다고 규정되어 있어, 당초보다 처리절차가 복잡하고 처리기간이 상당 늘어남에 따라 학교부담이 가중됨.

3. 서울시 환경영향 평가조례에 대한 의견

서울시 환경영향평가 조례에 의거하여 건축법에 해당되어 평가 대상 받은 사업장의 대부분은 단일 획지 내에 단일 건축물로 이루어져 있고 건축규모(연면적)가 10만㎡이상에 속하여 환경영향평가를 진행, 협의를 득하였으나, 학교의 경우 세부시설 조성계획 내에 있는 학교 전체 건축물 및 신축되는 건축물을 대상으로 환경영향평가를 이행하여 왔다.

구 분	법 적 근 거
환경영향평가	○ 서울시 환경영향평가 조례 제4조 및 제13조 관련 - 「 건축법 」 제2조제1항제2호에 따른 건축물의 건축으로서 연면적의 합계가 10만㎡ 이상인 것

비고) 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교는 증가되는 사업의 규모가 30퍼센트 이상이거나 증가되는 사업의 규모가 평가대상규모 이상인 때로 한다.

이에 학교의 경우 평가 당시 해당 건축물에 대한 사업계획 변경시 법에 따른 사업계획 변경, 취지에 적합하나, 학교의 경우 대부분 평가시 해당 건축물이 아닌 타 건축물을 신축하거나 증축하는 사항으로 평가시 해당 협의내용 이행과 상이하며, 협의기간, 비용 추가 등 이 발생한다.

구 분	법 적 근 거
환경보전방안	○ 서울시 환경영향평가 조례 제18조 관련 - 사업자는 사업계획등의 변경으로 협의내용이 변경되는 경우로서 제17조에 따른 평가서의 재작성·재협의 대상에 해당되지 아니하는 경우에는 사업계획등의 변경에 따른 환경보전방안을 강구 하여 이를 변경되는 사업계획등에 반영하여야 한다.

한편, 서울시는 지방출신 학생을 위하여 대학교 내 부족한 기숙시설 확충을 위하여 기숙사 건축물 층수 제한이나 높이 제한을 완화하고, 토지이용계획을 재정비해 기숙사 건축 부지를 확보하는 등 관련 절차를 개선해 기숙사 확충에 나서고 있다.

그러나 현재 서울시 소재 대학교내 기숙시설 및 건축물은 거의 포화되어 있는 상태로 추가적으로 건축물을 신축, 증축하고자 할 경우 산림지역이나 추가로 부지를 매입할 수밖에 없는 실정으로 이와 같이 환경영향평가 및 환경보전방안을 진행시 학교부지가 협소하고 산림지역에 입지할 경우 생태면적을 확보, 비오톱 1등급 지역 등 입지제한에 해당되며, 학교 경계부 및 주변으로 계획 시 주변 주거 시설에 대해 일조장해, 차폐, 환경피해 민원 등으로 학교 활용영역이 축소되거나 추가 개발에 어려움이 있으며, 더불어 관련 행정처리 기간이 상당 늘어나고 학교부담이 가중되고 있는 상황이다.

4. 대학 내 개발제한구역에 대한 의견

개발제한 구역 내에 캠퍼스의 일부 혹은 전부가 속해 있는 대학들은 관련 법령에 의해 건축물 신축은 5층 이하의 층고 제한으로 규제 받고 있다. 그러나 이미 도시계획지역으로 건축물과 도로, 주차장 등 도시계획 시설이 입지해 있는 상태이다. 이것은 개발 제한구역으로서의 입법취지를 이미 상실한 것으로 보이는 바, 층고 제한 등의 법 적용은 무의미하다.

VIII. 맺는 말

서두에 밝혔듯이 대학의 위기는 대학 자체 내에서 단독으로 발생한 위기가 아니라 매우 복합적이고 다면적인 요인에서 기인한 것이므로 해법도 대학 내부에서만 나올 수 없다. 아쉬운 것은 초중등교육 정책과 달리 모든 정책들과 조례들이 사립대학을 물의를 일으킨 ‘원인행위자’로 지목하여 몰아가고 있는 듯하다.

위기가 대학가에 성찰의 기회를 주기는 하지만 ‘단면적인’ 대학의 성찰과 자구노력 만으로는 이 ‘다면적인’ 위기들을 타개할 수 없다. 대학의 위기는 다른 모든 문제들이 그렇듯 여타 다른 구조적 요인들과 얽혀져 복합적인 양상으로 전개되어 갈 것이다. 고등교육 정책이 국제적인 규범을 척도로 대학을 평가하려는 양상을 보이고 있지만 정책기관의 시선은 고등교육기관을 육성하고 지원해야 할 대상으로 보는 것이 아니라 특권을 향유하고 있으니 주던 지원마저 줄여야한다는 관점으로 바뀌고 있는 듯하다. 이것은 교육백년대계라는 면에서 심히 우려되는 내용이다. 이런 여파는 저출산 심화, 학령인구 감소, 노동인구 감소, 실업률 증가, 경제 위기 요인이라는 외부 요인과 영향을 주고받아 고등교육 경쟁력 약화를 야기 시킬 것이다. 다음 내용은 미국대학교육의 문제를 분석한 것이지만 시의성이 있어 인용한다.

“오늘날 우리는 국가의 사회적·경제적 기초 안에 숨겨진 시한폭탄을 발견하고 있다. 직업을 가지기 위하여 요구되는 학력 수준이 점점 더 높아지는 이 시기에 만일 늘어나는 교육비용과 수업료 인상

을 막지 못하고 고등교육을 위한 다른 교육 예산을 확보하지 못한다면, 수백만 명의 미국인들이 대학 교육을 받을 기회조차 가지지 못할 것이다. - James J. Duderstadt, “미국 고등교육 투자위원회 보고서,” 『대학 혁명』, 263.

저출산, 학령인구 감소가 다분히 불가항력적인 것이었다면, 우리는 이제 어찌할 수 없는 이러한 ‘불가항력’(不可抗力)적 요인은 제쳐두고 우리가 할 수 있는 ‘가항력’(可抗力)적 요인에 대하여 논의해야 할 때이다. 가능하면 OECD의 대비 고등교육에 대한 정부의 지원이 1.1%에 도달 할 수 있다면 다 바람나위가 없다. 하지만 문제는 단기적으로 그 같은 재정지출이 가능해 보이지 않는다는 점이다. 미국과 이웃 일본까지도 복지비용의 증가와 경제 성장률의 저하가 교육비 지원비율의 저하를 가져오고 있는 실정이다. 이 같은 대외적 환경은 변화될 가능성이 적어 보인다. 따라서 단기적으로 사립대학 재정과 관련하여 현재 지원하는 재정의 효과적인 활용방안으로 제시된 여러 안들과 국가와 지방 정부가 대학의 발전 토대를 법령의 정비를 통해 지원해 준다면 어려운 위기를 극복할 수 있는 도약대가 될 수 있을 것이다. 또한 현재 일부의 대학에게 과도한 혜택이 돌아가는 사업단 방식에 대응하여 인증된 사립 대학교에 대해서는 최소한의 운영비를 지원하는 것은 시급한 요구사항이다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 사립대학교가 사회적인 인식과 대정부 관계에서 자신의 논리를 설득력 있게 전개하는 노력도 필요하다. 악화(惡貨)가 양화(良貨)를 구축하는 것처럼 소수의 비리 사학의 문제가 사명감을 가지고 헌신하는 전체 사학 문제로 매도되는 일에 적극적으로 대응할 뿐 아니라 적극적인 내부의 협업을 통해 대안을 만들어 내는 노력도 필요하다. 왜 사립대학교가 필요한지 일관된 주장이 개진되어야 한다. 그리고 사립 대학교를 어떻게 도와주면 국가와 사회를 위해 무엇을 기여할 수 있는지에 대한 보다 적극적이고 설득력 있는 입장을 가지고 있어야 한다.

『어떤 도시에 하나님을 두려워 아니하고 사람을 무시하는 한 재판관이 있는데 그 도시에 한 과부가 있어 자주 그에게 가서 내 원수에 대한 나의 원한을 풀어 주소서 하되 그가 얼마 동안 듣지 아니하다가 후에 속으로 생각하되 내가 하나님을 두려워 아니하고 사람을 무시하나 **이 과부가 나를 번거롭게 하니 내가 그 원한을 풀어 주리라 그렇지 않으면 늘 와서 나를 괴롭게 하리라 하였느니라**』
(눅 18:2-5)

2016년 하계 대학총장세미나



인문학 특강

다원주의 시대의 철학적 리더십

- Philosophy Managing Diversity -

이진우 (포스텍 교수, 전 계명대학교 총장)

다원주의 시대의 철학적 리더십

— *Philosophy Managing Diversity* —

이진우/포스텍 석좌교수

The Silent Crisis

“I mean a crisis that goes largely unnoticed, like a cancer: a crisis that is likely to be, in the long run, far more damaging to the future of democratic self-government: a world-wide crisis in education.”

Martha C. Nussbaum, *Not For Profit. Why Democracy Needs The Humanities* (Princeton/London, 2010), p.1/2.

I

Imagining Diversity!

철학은 어디에서 하는가?





Geoffrey West(Santa Fe Institute)
The surprising math of cities and corporations

Why are large cities faster?

Economies of Scale
The bigger you are, the less needed per capita.

Urbanization the problem
Urbanization the solution

2006: 50%

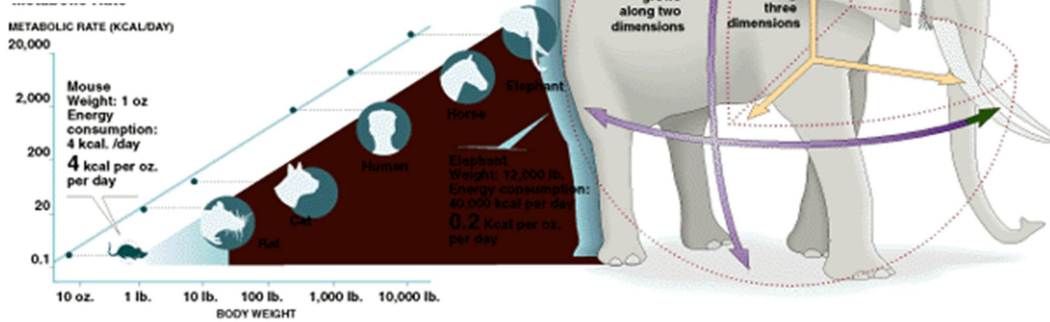
2050: 75%

2050년까지 매주 100만 명 도시이주

Max Kleiber's Law: The negative quarter power scaling(체중대비신진대사율)

From the Small to the Huge

$$E = M^{3/4}$$



Size and Efficiency

The average elephant weighs 220,000 times as much as the average mouse, but requires only about 10,000 times as much energy in the form of food calories to sustain itself. The

reason lies in the mathematical and geometric nature of networks that distribute nutrients and carry away wastes and heat. The bigger the animal, the more efficiently it uses energy.

코끼리의 무게 = 쥐의 220,000배

에너지 소비: 쥐의 10,000배

(220,000의 제곱근 469, 469의 제곱근 21.6)

코끼리의 수명 = 쥐의 21.6배

코끼리의 심장박동 = 쥐의 21.6배 느림

Geoffrey West The positive quarter-power law

Innovation

도시의 크기 10배 = 혁신능력은 17배

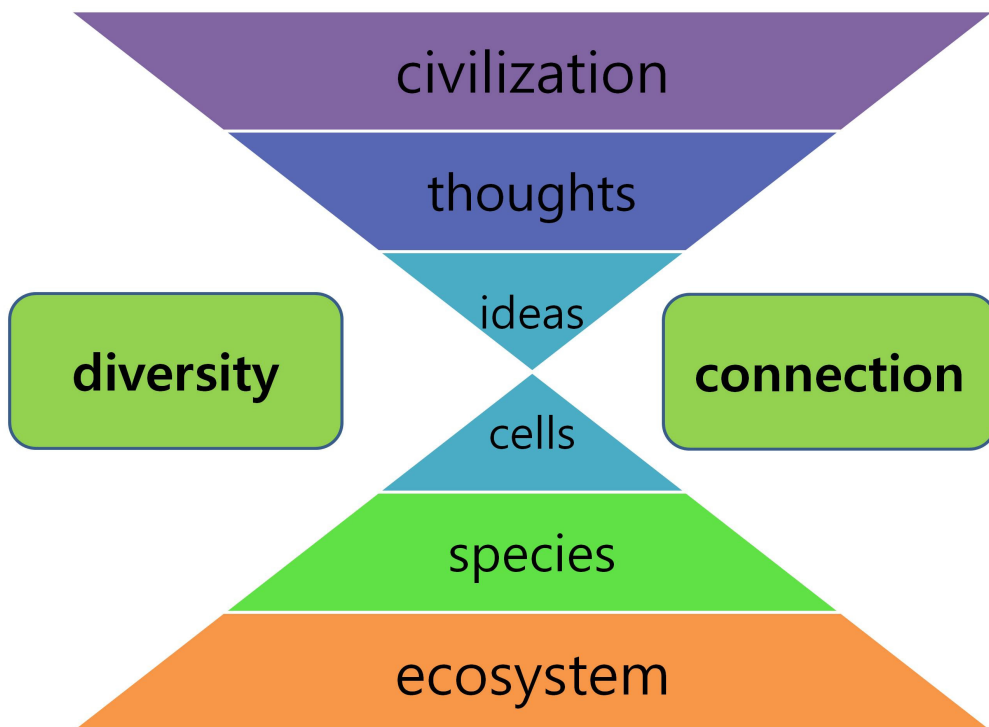
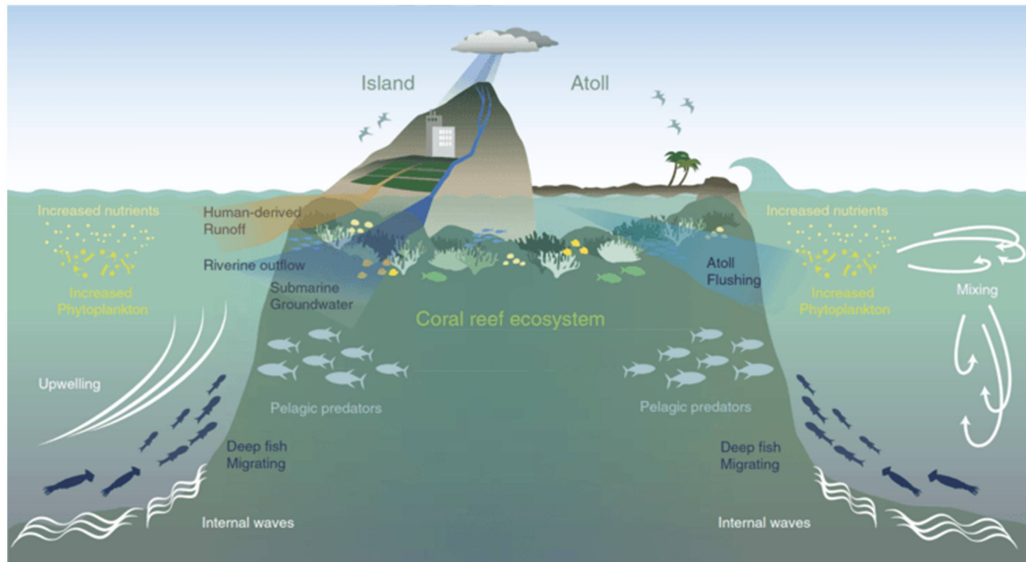
도시의 크기 50배 = 혁신능력은 130배

Networks

The Keeling Islands: 다윈의 역설



Why coral island hotspots exist in an oceanic desert? **Architecture of Movement**



철학의 출발점

다원성의 사유

Unity in Plurality
Managing Diversity

소크라테스 *Sokrates*

칸트 *Kant*

“

성찰하지 않는 삶은 살만한 가치가 없다.

*The unexamined life is not worth living
for a human being.*

- 소크라테스, <변명>, 38a.

”

“

진정한 철학자는 스스로 사유하는 자로서 자신의
이성을 자유롭게 그리고 자발적으로 사용해야지, 결코
노예처럼 모방하는 방식으로 사용해서는 안 된다.
철학자는 단지 주어진 개념을 명료하게 만들 뿐이다.

임마누엘 칸트, <논리학>, A28.

”

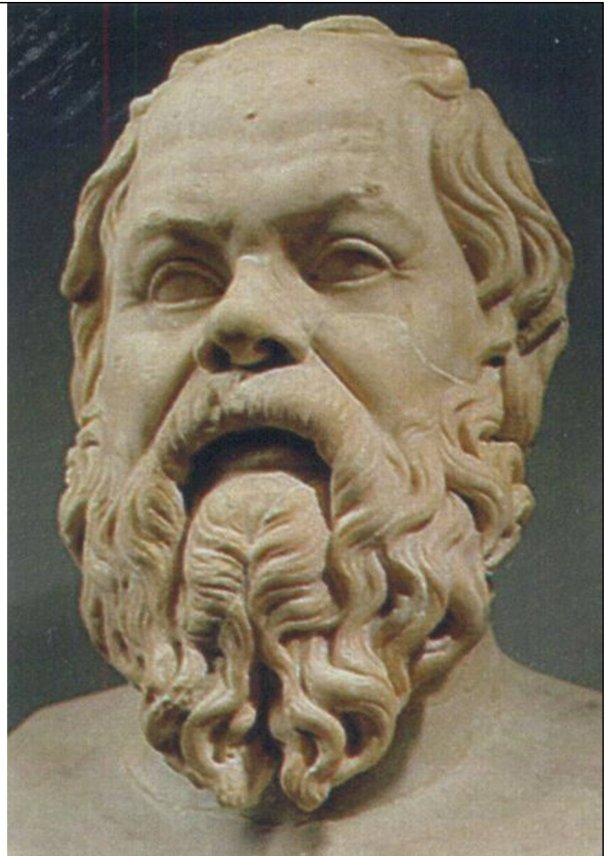
II

Recognizing Diversity!

우리는 어떻게 진리
에 도달하는가?

소크라테스
문답법

dialectic method of
inquiry





Jacques-Louis David: The Death of Socrates(1787년 작품)

소크라테스는 어떻게 젊은이
의 영혼을 유혹하였는가?

소크라테스의 문답법

질문의 우선성



무지의 평등주의



답변의 요구/무지의 인정

소크라테스의 패러독스

Socratic Paradox

“What I do not know I do not think I know.”
“I know that I know nothing.”

– 소크라테스, <변명>, 21d.

“소크라테스, 우리에게서 떠나거든
제발 입 좀 다물고 조용히
살아갈 수 없겠느냐.”



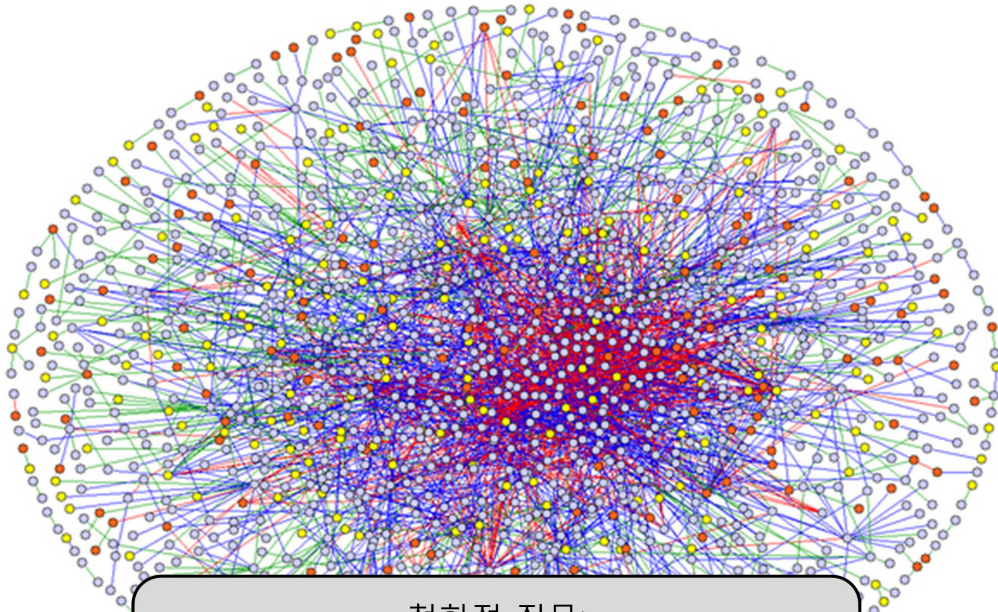
“따져보지 않는 삶이란
사람으로서 사는 보람이 없는 것입니다.”

25



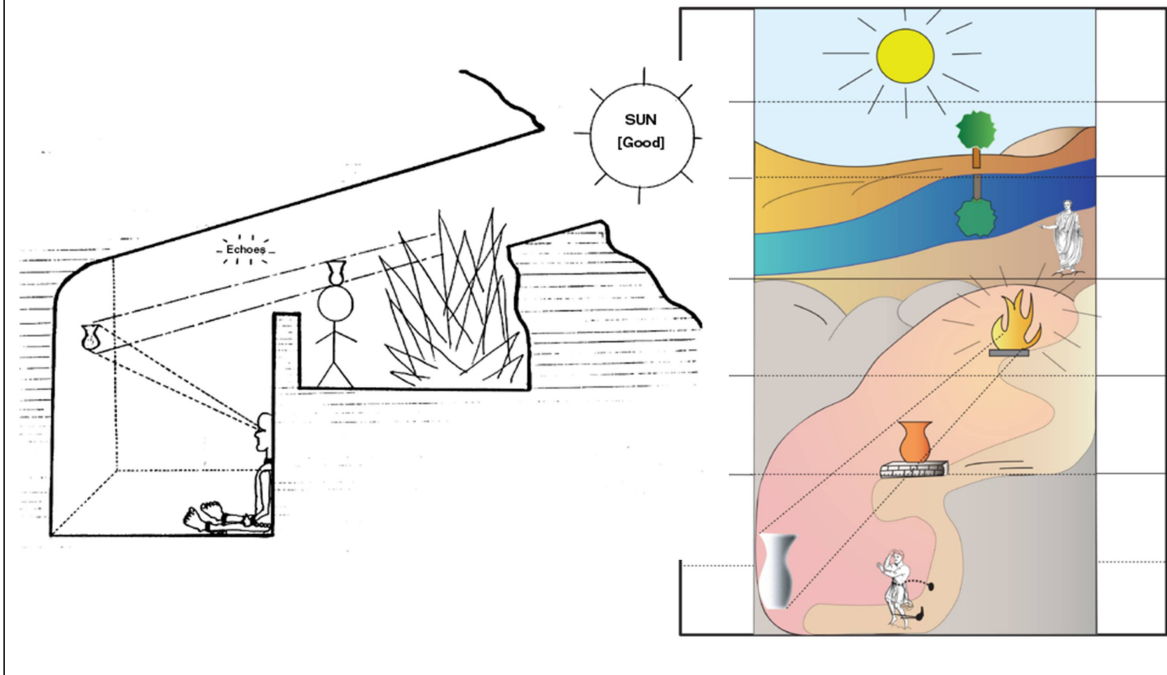
*Gadfly
myops*

A gadfly is a person who upsets the status quo by posing upsetting or novel questions.



철학적 질문:
다양한 것로부터 어떻게 진리/질서를
얻을 수 있는가?

플라톤 동굴의 비유



A. 철학적 인식의 길

- 동굴: 인간조건(Human condition)
- 사슬을 끊는다
- 시선을 돌린다(*periagoge*)
- 인식의 향상(가상→모상 →진상)
- 이데아의 인식
- 모든 인식과 존재의 조건: 태양

B. 정치적 실천의 길

철학적 리더십 Philosophical Leadership

- 동굴로의 하강
- 다양한 의견(편견)을 가진 복수의 사람들
- 다양성 = 대화/담론의 전제조건
- 진리의 무조건적 강요 = 폭력
- "죽임을 당할 수도 있다."

“

성찰하지 않는 삶은 살만한 가치가 없다.

*The unexamined life is not worth living
for a human being.*

- 소크라테스, <변명>, 38a.

”

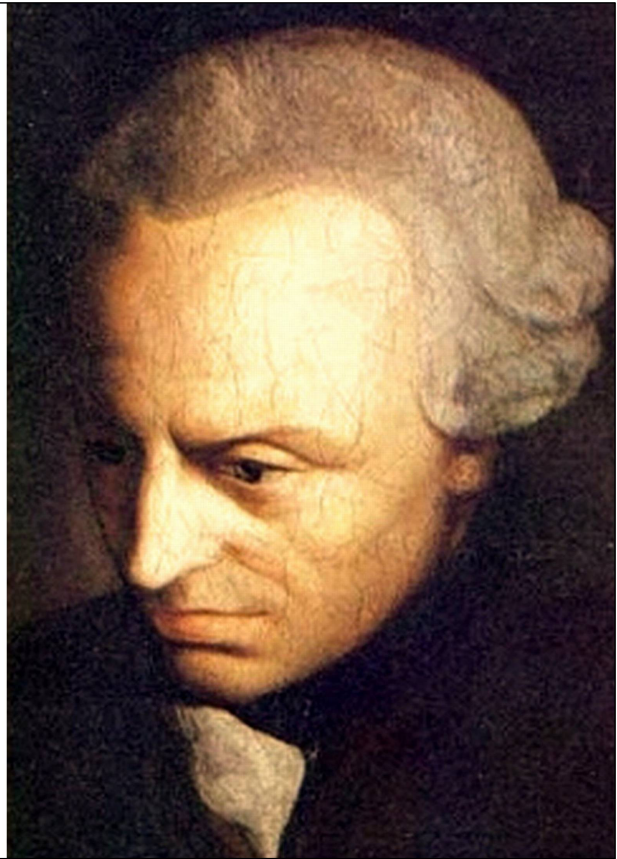
III

Thinking Diversity!

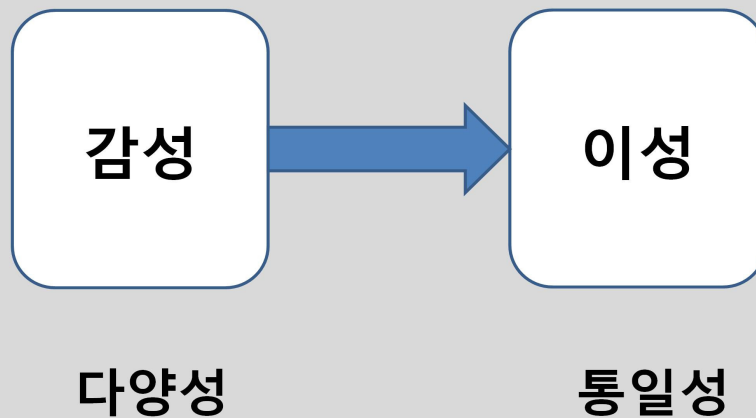
우리는 어떻게 성숙
해질 수 있는가?

칸트의
계몽

Enlightenment



칸트의 비판철학



어떻게 다양성을 하나로 결합시킬 수 있는가?

“사람은 지식이 없이는 철학자가 될 수 없다.
그렇지만 모든 인식과 숙련들이 목적에 맞게
하나로 결합되지 않는다면 지식만으로
철학자가 되는 것은 아니다.”

- 임마누엘 칸트, <논리학>.

칸트: 계몽이란 무엇인가에 대한 답변(1784)

“계몽이란 우리가 마땅히 스스로 책임져야 할 미성숙 상태에서부터 벗어나는 것이다. 미성숙 상태란 다른 사람의 지도 없이는 자신의 지성을 사용할 수 없는 상태이다. 이 미성숙 상태의 책임을 마땅히 스스로 져야 하는 것은, 이 미성년의 원인이 지성의 결핍에 있는 것이 아니라 다른 사람의 지도 없이도 지성을 사용할 수 있는 결단과 용기의 결핍에 있다.”

The lack of courage to use one's reason,
intellect, and wisdom without the
guidance of another.

계몽
이성
자유

자율/Autonomy

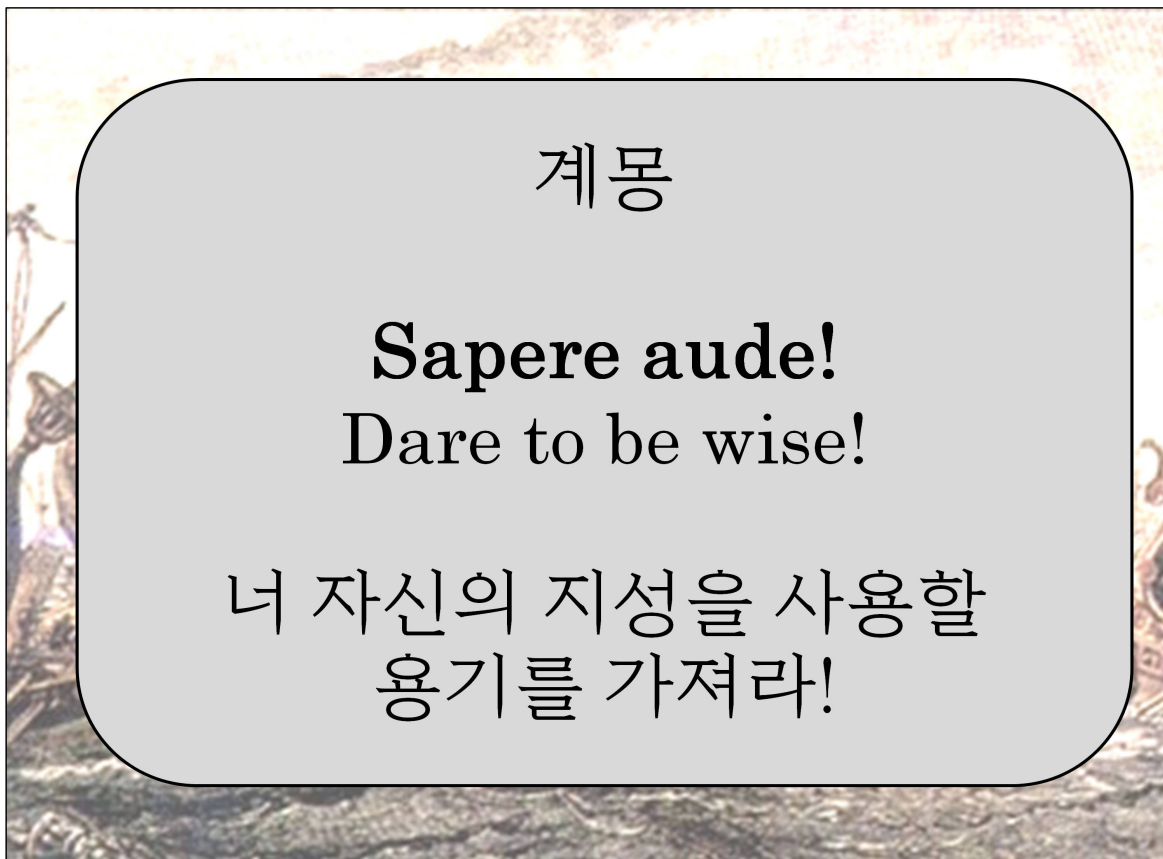
따지지 말라!

장교: 따지지 말고 그저 훈련하라!

세무원: 따지지 말고 그저 세금을 납부하라!

성직자: 따지지 말고 그저 믿기만 하라!

“따져 보라.”
계몽의 방법



다양성에 바탕을 둔 진리 Common Sense Sensus communis

The Idea of a *communal* sense
성찰의 과정에서 다른 사람의 생각을
미리 고려할 수 있는 능력

계몽의 3단계(판단력 비판)

1. 스스로 생각하라

2. 다른 사람의 입장에서 생각하라

3. 일관성 있게 생각하라

1. 스스로 생각하라

- to think for oneself
- 편견/선입견이 없는 사고방식
- 편견 = 수동성의 경향
- 미신 = 남의 의견을 믿는 것
- 계몽: 미신으로부터의 해방

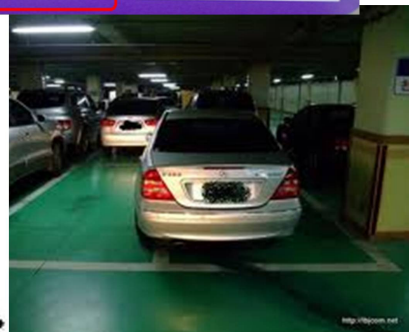
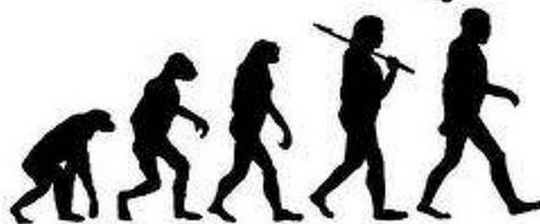
2. 남의 입장에서 생각하라

- to put ourselves in thought in the place of every one else
- 확장적 사고방식
- 자신의 생각에 갇혀있는 상태 = 고루함
- 제한된 사고방식
- 계몽: 편협함으로부터의 해방

3. 일관성 있게 생각하라

- always to think consistently
- 수미일관의 사고방식
- 항상 자기 자신과 일치하게 생각함.
- 가장 어려운 사고방식
- 계몽: 타율로부터의 해방

개념 없는 사람





진정한 철학자는 스스로 사유하는 자로서 자신의 이성을 자유롭게 그리고 자발적으로 사용해야지, 결코 노예처럼 모방하는 방식으로 사용해서는 안 된다. 철학자는 단지 주어진 개념을 명료하게 만들 뿐이다.

임마누엘 칸트, <논리학>, A28.



IV

Implementing Diversity!

질문이 없는 사회

EBS 왜 우리는 대학에 가는가 5부



어떻게 '파괴적 혁신'을 이룰 것인가?

철학적 리더십

어떻게 다양성을 증진시킬 것인가?

어떻게 다양성으로부터 통일성을
도출할 것인가?



A. 무엇이 우리사회를 획일화하는가?

Economism

Specialism

Vocationalism



융합의 역설

융합과 통섭은 무엇을 말하는가?

Convergence/Consillience

the synthesis of knowledge from different specialized fields of human endeavor

Homogenization

B. 어떻게 다원주의 문화를 육성할 수 있는가?

대화

소통

협동



대학의 목표가 한편으로는 도덕적이 아니라 지성적이며, 다른 한편으로는 지식의 증진이라기보다는 지식의 보급과 확산에 있다.

“intellectual, not moral”

- John Henry Newman, *The Idea of a University*, p.3





전체 세계의 시민으로서 감수성과
경계심을 갖고 활동할 수 있는
사람들을 생산함으로써 습관과 관습의
구속으로부터 정신을 해방시키는
자유교육.

- Martha Nussbaum, Not for Profit.



- **Conversation: Changing our mind.**
- **Consideration: Thinking our being.**
- **Cooperation: Searching for the Good.**

communication

A. conversation:

관심을 갖고 다른 사람과 대화하라

“Practices and not principles are what enable us to live together in peace. Conversations across boundaries of identity – whether national, religious, or something else – begin with the sort of imaginative engagement you get when you read a novel or watch a movie or attend to a work of art that speaks from some place other than your own.”

-Kwame Anthony Appiah, *Cosmopolitanism*, p.85.

B. consideration:

공통의 관심사가 무엇인지 생각하라

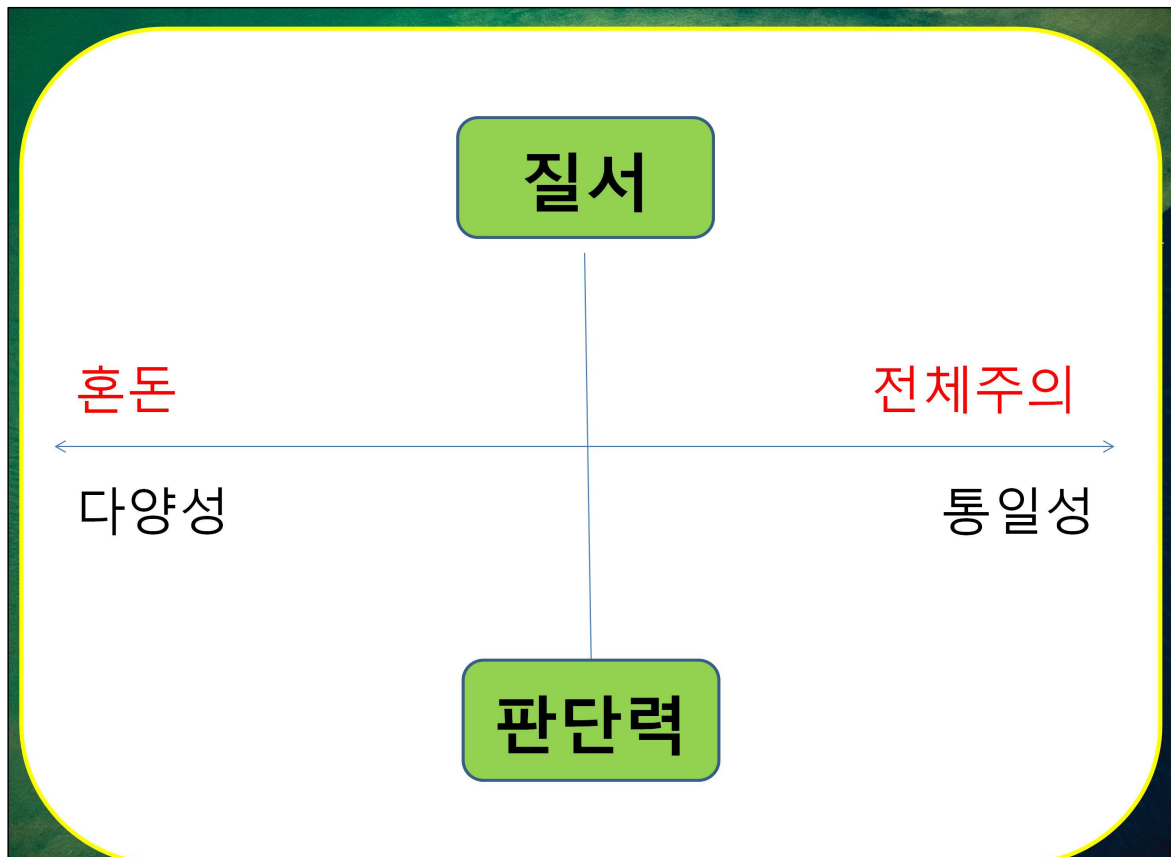
“우리가 어떤 사람을 인격으로서 존중하는 것은 그가 우리에게 큰 인상을 주기 때문도 아니고 또 이런저런 측면에서 가치평가를 받을 만하기 때문도 아니다. 그것은 또한 그가 좋은 사람이거나 좋은 삶을 영위하고 있기 때문도 아니다. 그것은 단지 그가 공동체의 구성원일 수 있는 능력이 있고, 또 그의 행동을 통해서 이러한 사실을 증명하기 때문이다.”

-위르겐 하버마스, 『담론윤리의 해명』, 183쪽

C. cooperation: 공통의 것을 찾는데 참여하라

- 창의성을 가능하게 하는 많은 연결된 환경에 우리의 마음을 열어놓을 때 우리는 훨씬 더 창조적으로 생각할 수 있다.
- 아이디어들을 보호하는 것보다 그것들을 연결시키는 것이 훨씬 더 좋다.

- Steven Johnson, Where good ideas come from.



질서 있는 다양성



혼돈스러운 다양성



**Make up the rules
as we go along!**

소: 삶을 따져보라

칸: 네 자신의 이성을 사용하라



The aim of a liberal education is
to unsettle presumptions,
to defamiliarize the familiar,
to reveal what is going on beneath and behind
appearance,
*to disorient young people them to find ways to
reorient themselves.*

- Report of the Task on General Education, Harvard University, 2007.



감사합니다



Thank You!

jinwoolee@postech.ac.kr

SP 2016-11-284

2016년 하계 대학총장세미나

발행일 : 2016년 6월

발행처 : 한국대학교육협의회

주소 : 08504 서울특별시 금천구 서부셋길 606
대성디폴리스 A-23층

홈페이지 : <http://www.kcue.or.kr/>

전화 : (02)6919-3800

인쇄처 : 경성문화사 (02)786-2999

(C) 한국대학교육협의회(비매품)

이 책자의 일부 혹은 전체를 허락없이 변경하거나 복제할 수 없습니다.

ISBN: 979-11-6004-015-9 93370

