

大學 財政의 확충 방안

李 東 奎

(忠南大 會計學科)

1. 大學 財政의 문제점과 실상

1989년 베를린 장벽이 무너진 이후 전세계는 새로운 질서를 향해 재편되고 있다. 즉, 2차대전 이후 세계를 지배하던 냉전논리 대신에 국가의 이익을 중심으로 한 經濟의 논리가 새로운 질서의 핵심적 원동력으로 나타나고 있다. 우루과이라운드 협상, EEC와 미국 간의 무역마찰, 몬트리올과 리우의 환경회의 그리고 아세안·EEC·NAFTA 등으로 대표되는 블록주의 동 세계는 바야흐로 경제전쟁의 시대에 놓여 있다고 볼 수 있다. 우리와 같이 부존자원이 없는 나라에서는 수출을 중심으로 경제를 꾸려가야 한다. 그런데 수출을 위해서는 선진대국과 항상 경쟁 내지는 무역전쟁을 전개할 수밖에 없다. 몇 년 사이에 우리나라 제품이 세계 곳곳에서 고가품은 미국·일본·EEC에, 저가품은 중국 등 동남아시아에 밀리고 있다. 이러한 문제에 대처하는 길은 신기술을 개발하고 고부가가치 제품을 생산하며 사회적 낭비를 줄여 경쟁력을 키우는 것이다. 이를 위해서는 국제경쟁력이 있는 훌륭한 인재를 양성하고 우리 사회의 도덕적 가치관을 회복시켜야 한다. 특히 大學教育은 바로 국가의 생산성 증대와 직결된다고 볼 때 그 중요성이 가장 크다고 할 수 있다. 그런데 우리의 대학 현

실은 어떠한가? 대학의 재정을 중심으로 한 문제점들과 이로 인한 대학의 교육실태를 보면 다음과 같다.

1) 大學 財政의 問題點

① 교육예산의 총규모가 영세하다. 1991년 교육부예산은 총예산 대비 22.8%로서 다른 부문의 예산에 비해 상대적으로 높지단, GNP 대비 3.3%에 불과하여 선진국보다 현저히 낮다.

② 초·중등 교육에 비해 고등교육에 배분되는 교육비는 6.6%밖에 되지 않는다.

③ 대학 재정의 학생납입금 의존도가 국·공립대학은 60%, 사립대학은 80%로서 지나치게 높다.

④ 대학 재정에서 차지하는 기부금의 비중이 낮다.

⑤ 대학에 대한 정부의 재정지원이 빈약하다. 현재 국·공립대학에는 40%, 사립대학에는 1% 정도만을 지원하고 있어 선진국과 현격한 차이를 보이고 있다.

⑥ 대학교육 직접비인 인건비, 경상교육비 투자보다는 시설비에 더 치중되고 있다.

2) 大學教育의 實相

1980년 졸업정원제 실시 이후 급격히 늘어난

대학 정원, 1987년 이후 급속하게 표출된 대학 내의 갈등으로 인한 공동체의식의 붕괴는 대학 재정의 어려움을 가중시키고 있는 것이 현실이다. 열악한 대학 재정상황은 다음과 같이 大學教育指標에 그대로 반영되고 있다.

① 전임교원수가 선진 외국의 1/2~1/4로서 절대적으로 부족하다. 그 결과 1991년 현재 교수 1인당 학생수는 대학 평균 33.1명으로 강의실당 학생수가 과다하여 강의 효과의 저하, 실험·실습 진행의 어려움, 교수-학생 관계의 소원 현상이 나타나고, 학과별 교수수의 과소로 인해 정상적인 교과과정의 수행이 곤란한 형편이다.

② 1991학년도에 경우 우리나라 대학의 학생 1인당 건물면적은 10.5m²로 주요 외국대학의 1/2~1/5에 불과하며, 실험·실습 시설은 부족할 뿐만 아니라 낡은 것이어서 고도 산업사회의 현장을 따라가지 못하고 있다. 우리나라 최고 수준의 여건을 갖추고 있는 서울대학교 공과대학조차 교수요원 및 연구 실험시설의 보완없는 정원의 증가란 무의미하다 하여 '93학년도 정원증가분을 교육부에 반납하겠다는 신문보도는 이를 잘 말해주고 있다.

③ 학생 1인당 장서수는 18권에 불과하여 옥스포드대학의 593권에 비교할 때 3% 수준이며 도서관의 부족으로 전문 학술지를 제대로 확보하지 못하고 있다. 또한 도서관 시설이 협소하여 좌석당 학생수가 과다한 상태이다. 이러한 형편에서 학술과 연구활동의 신장을 기대하기란 어렵다.

④ 대학은 우리나라 박사급 연구인력의 80%를 보유하고 있으나, 여기에 지원되는 연구비는 우리나라 총 연구개발비의 7.6%에 그치고 있다. 교수 1인당 연간 연구과제수는 0.19건으로 5년에 평균 1건(330만원)의 연구비를 받는 셈이며 이러한 연구비의 부족은 대학의 연구기능을 위축시키고 있다. 대부분의 대학 연구소는 형식에 그치고 있으며, 연구인력의 효율적 관리와 활용이 이루어지지 못하고 있다.

⑤ 대학생 1인당 교육비는 약 240만 원으로 선진 외국의 1/3~1/24 수준에 불과하며 대만이나 말레이시아 대학의 1/2~1/5 수준이다.

2. 政府의 지원 증대

1) 支援 現況

① 경제규모에 비해 고등교육 투자가 상대적으로 낮다.

GNP 중 정부예산은 14.7%, 교육예산은 3.3% 수준에 그치고 있다. 정부예산에서 차지하는 교육예산의 비중은 22.8%이지만, 교육예산 중 고등교육 재정이 차지하는 비율은 선진 외국의 20~40%에 비해 훨씬 낮은 6.6%에 불과하다. 또 GNP 중 고등교육비가 차지하는 비중이 선진 외국의 경우는 0.8~1.8% 수준이지만 우리나라는 0.2%이며, 대학에 지원되는 총교육비 금액으로 볼 때 우리나라의 대학교육비는 미국의 2.5%, 일본의 5.6%이다.

② 총 국립대 재정 중 40% 수준만을 지원하고 있어 학생 부담률이 지나치게 높다. 1985년도 미국의 국립대는 학생이 14.5%, 일본은 10.1%, 프랑스는 1.8%만 부담하며, 독일은 전액 국고지원이다.

③ 사립대학에 대한 지원이 과소하다. 일본의 경우 10% 이상을 국고에서 지급하고 있으나, 우리나라는 대학 예산의 1.5%(1990년) 지원에 그치고 있다.

④ 대학 재정에 대한 지원액은 얼마되지 않는 데도 대학의 자율성과 상치되는 수많은 규제조치를 시행하고 있어 재정 자율성 확보에 걸림돌이 되고 있다.

2) 支援 方向

대학교육의 국제경쟁력을 갖추기 위해서, 그리고 대학교육의 수혜자는 결국 국가이므로 수익자부담원칙 차원에서 국립대학은 물론 사립대학의 재정에 대한 국고부담률이 높아져야 한다. 이를 위해서는 냉전체제 종식 후 점차 감소하고 있는 방위비의 삭감분을 교육예산으로 전환하여 교육예산 자체를 증액시키고 나아가서 대학교육에 배분되는 비중을 높여 국립 및 사립대학에 대해 더욱 많은 재정지원을 이루는 것이 바람직하다.

가. 國立大學에 대한 지원

① 지원금액을 높여 학생부담을 낮춘다. 현재

의 학생 부담 60% 수준을 40% 이하로 낮춘다.

② 배분방법을 개선한다. 대학에 대해서도 초·중등 교육에 대한 재정배분방법과 마찬가지로 가중학생당 경비 개념을 도입한다. 즉, 전공제 열별 학생의 구성비, 대학생과 대학원생의 비율, 대학의 종류, 대학의 입지여건, 지방대학·종합대학·단과대학·특수대학·전문대학인지의 여부, 교육비 환원율의 형평화 등을 감안한 가중치에 따라 예산을 배분한다.

③ 교육부 예산 중 대학교육에 대한 예산비중이 확대되어야 한다. 현재와 같은 6.6% 수준으로서는 선진국과의 대학교육 경쟁력을 확보할 수 없다. 21세기를 대비하기 위해서는 대학교육 예산배정비율을 과감하게 확대할 필요가 있다.

④ 총장의 재정 자율권을 확대하고 장기적으로는 국립대학의 특수법인화를 추진한다. 현재 국립대학에 지원되는 국비는 경직성 경비로서 인건비(57%)와 자본적 경비(19%) 등 76%와, 비경직성 경비로서 비교적 자율적으로 사용가능한 부분인 운영비는 24%로 구성되어 있어 총·학장이 재정 자율권을 가지고 있다고 보기 어려운 형편이다.

나. 私立大學에 대한 지원

① 지원금액을 증대시킨다. 비록 사학 재정문제의 근원은 재단의 취약과 등록금에 대한 지나친 의존에 있다고 볼 수 있으나, 궁극적으로 대학교육의 수혜자는 국가라는 차원에서 사립대학 총재정에서 차지하는 국비의 비중을 1991학년도 0.7%(121억 원) 수준에서 10% 이상으로 과감하게 증대시킨다.

② 각종의 간접적 지원을 통해 사립대학의 자구적 노력이 효율적으로 실현될 수 있도록 지원한다. 즉, 사학재단이 전개하는 각종 수익사업에 대한 세제상의 배려, 건전한 사학을 지원하기 위한 사회적인 공감대의 형성, 대학 연구인력의 연구생산성 향상을 위한 각종 지원, 대학 경영을 올바른 방향으로 유도하기 위한 대학평가, 대학의 사회봉사 및 재교육 활동 등을 지원한다.

③ 기여금 입학제의 허용, 학교채 발행의 보장, 학교법인 재산의 수익적 활용을 위한 세제상의 지원 등을 한다.

3. 大學의 自救의 努力 강화

대학의 재정문제 해결을 위해 정부의 대폭적인 지원을 촉구함과 동시에 대학사회도 최대한 재정을 확충하고 경영합리화를 통해 조달된 자원의 효율성을 높여야 한다. 특히 대학 재정문제는 어쩔 수 없는 것이며, 내 탓이 아닌 것처럼 행동하고, 오직 정부 지원과 등록금에만 의존하는 소극적 방식으로 대처해 온 대학경영자의 자세를 일신하여야 한다. 이러한 자세에서 비롯된 학내 갈등을 해소하기 위해서는 이 어려움을 모두 알고, 같이 나눌 수 있도록 구성원간 그리고 사회전체에 공감대를 형성하는 일과 한 톨이라도 더 재정을 확충하고 아끼려는 자구책의 실천이 가지적으로 이루어져야 한다. 핑계는 아무런 해결책도 마련해 주지 못한다. 대학 재정확보를 위한 자구적 노력이란 대학 스스로가 여러 방법을 활용하여 정부 재정지원 이외의 자체 재정 수입을 증대시키고 지출을 줄이며 조달한 자원의 효율성을 높이는 노력을 말한다.

1) 財政 收入 증대방안

첫째는 경상적인 정기성 수입을 늘리는 방안이다. 經常的 收入은 등록금 수입과 등록금 이외의 경상적 수입으로 나눌 수 있다.

등록금에 대해서는 구성원의 합의를 통해 합리적인 수준의 등록금액을 책정하고 등록금이 대학 재정에서 차지하는 상대적 비중을 감소시키며, 등록금 예시제도나 입학고사 전에 등록금액을 고지하는 방안을 통해 등록금으로 인한 마찰을 최대한 줄이도록 한다.

등록금 이외의 경상수입 제원으로서 대표적으로 거론되고 있는 것은 법인 출연금 및 기여입학제에 의한 자원조달이다. 그런데 기여입학제에 대해서는 입학 자격마저 돈으로 거래한다는 관점에서 근본적인 타당성이 문제되고 있는 현실이므로 기여입학의 당위성에 대해 사회적인 공감대가 충분히 형성된 다음에야 구체적인 방안이 제시될 수 있을 것이다.

둘째는 特別收入을 증대시키는 방안이다. 동문회를 통한 각종의 기부금 모금, 이사회외의 개방을 통한 기본 자산의 증식, 각종 장학금의 유

치 등을 추진한다. 기교 100주년을 기념하여 100억 원 이상을 모금한 연세대나 김밥할머니의 성금 등을 포함하여 성공적으로 대학발전기금을 모은 충남대학교 등을 예로 들 수 있다.

셋째는 다음과 같이 기타의 대학수입을 증대시키는 방안이다.

① 학교 재단이 보유하고 있는 자산이나 학교가 보유한 일시적 현금을 수익적으로 활용하여 수입을 증대시킨다. 주식투자, 부동산임대, 제조업, 유가공업, 유통업, 도매업에의 진출 등도 하나의 방안이다.

② 연구비의 부족을 간접적으로 해결하는 하나의 방법으로서 각종 연구용역사업을 지원하고 독립재단제로 운영되는 연구소의 설립을 자율화하도록 한다. 이를 위해 대학의 연구자원을 홍보하고 연구용역 개발 및 연구용역 계약체결을 전담하는 지원부서를 설치한다.

③ 대학교육의 재화와 용역의 판매를 통해 수입을 증대시킨다. 각종 전산 소프트웨어의 개발과 판매, 특허의 취득, 교내 출판사를 통한 교재와 저서의 발간과 판매, 실습 부산물의 판매(우유, 빵 등), 전산 용역, 각종 검사(심리, 질병, 기타) 실시, 실습실의 이용(산림학교로의 개방, 캠핑, 리조트 시설로의 이용 등), 식당, 서점, 기타 보조사업의 활성화, 병원의 활용 등을 통해 학교수입을 증대시킨다. 이러한 사업들의 수익성을 총괄하는 전담부서가 있어 체계적으로 지원할 때 그 효과는 커질 것이다.

④ 학교의 시설을 기업과 국가의 재교육장으로서 활용하도록 한다. 즉, 기업이나 국가의 사내 훈련을 수탁하여 실시한다. 이 과정에서 각종 시설의 보완 효과 및 산학협동의 실천이 이루어질 수 있다. 또한 다양한 특수대학원과정이나 평생교육 프로그램, 어학훈련과정 등을 개설하여 학교의 시설을 활용토록 함으로써 고정시설의 활용도를 높이고 기본 운영비를 자체 해결하도록 한다.

2) 大學 運營의 효율화 및 支出의 절감

가. 대학 재정 운영의 自律化

구성원의 합의와 감시에 의한 자율적 통제력을 신장해 주는 방향으로 각종 제도를 정비함으

로써 관료주의, 형식주의, 권위주의에서 과생되는 재정 낭비요소를 줄인다.

나. 대학 운영의 內實化를 통한 각종 관리비용의 절감

내부통제기능의 강화, 소비지출의 과감한 삭감, 관리직의 전문화 및 정예화, 행정의 전산화, 권한의 과감한 이양, 형식적인 연구소의 통폐합을 실시하며, 원가분석과 직무분석을 통해 낭비적인 부분을 파악하여 조치한다.

다. 대학 예산제도의 民主化 및 기획예산제도와 영정예산제도의 도입 등 合理的 豫算統制 시스템의 확립

예결산의 공개와 참여예산제도를 확립하고 예산집행 내역을 분기별로 공개보고하며, 항목별 예산제도를 보완하여 배정된 예산은 무조건 쓰자주의의 사고방식을 전환시킨다. 또한 예산의 합리적 배분을 통해 직접교육비(인건비와 운영비)를 상대적으로 높여 교육효과를 올리도록 한다.

그리고 교육원가에 바탕을 둔 학점단위·학과단위 등록금의 제도화, 교육비 환원율의 형평화, 전공별 교육비 차이도의 적용에 의한 학생 부담액의 결정 등을 실시한다.

라. 環境 變化에 적극적으로 대응하는 대학 운영

① 1990년대 이후 대학을 둘러싸고 있는 사회는 정보화·서비스화·국제화·도시화·노령화·소프트화 사회로 변화하고 있다. 인구는 감소하고 노령화하며, 여성활동인구는 상대적으로 증가하고 있기 때문에 18세의 고등학교 졸업생만을 대상으로 한 대학교육에서 생애교육의 장으로 대학이 변화할 것을 요구하고 있다. 즉, 인구구조의 변화로 여자와 노인 인구가 대학교육의 대상으로 등장하고 있는 것이다.

이에 따라 대학은 현재의 고정 학기제 중심의 대학제도에서 시간제로 이수할 수 있도록 하는 학점단위 중심의 대학으로 제도를 보완하고 각종의 재교육, 어학교육, 대학원 교육, 여성 대상 교육, 노인 대상 교육, 정보 컴퓨터 관련 교육 등을 개발하여야 한다. 특히 정보화 사회는 대학에 대해 관련 학과의 증과 및 정보화에 대응할 수 있는 각종 프로그램의 개발과 보급 및

지역정보센터로서의 역할을 요구하고 있으므로 이에 적극적으로 대응하여야 한다.

② 대학의 국제적인 개방화에 적극적으로 대비한다. 우루과이라운드가 완전히 타결되면 대학의 문은 외국에도 개방되어 선진국의 대학들이 국내에 여러 형태로 진출할 것이 전망된다. 우리 대학에서도 외국인을 위한 어학훈련 코스를 개설하고, 동남아 등의 외국 유학생을 적극 유치하며, 외국대학과 공동으로 프로그램을 이수하는 방안도 강구할 필요가 있다.

다. 시간강사에 의한 높은 강의 의존도가 개선되지 않고 있어 강의의 질이 문제되고 있는 바, 이를 개선하는 하나의 방안으로서 兼任教授를 최대한 확보하여 활용하도록 한다.

바. 전국 대학간 내지는 지역 대학간 協同을 強化하여 최대한의 경비 절감을 기하도록 한다. 학술잡지의 풀제 구독을 유도하고, 대학간 LAN 망을 확충하여 각종 자료나 정보의 교환을 제도화한다.

4. 結 論

대학교육이 國際競爭力을 가질 수 있도록 하기 위한 구체적인 방안을 마련해야 하는 것이 새 정부의 당면과제이며 또한 우리 대학인들의 책무이다. 그리고 이 문제는 단순히 대학 입학정원을 늘려주고 학생 선발권을 대학이 자율적으로 행사할 수 있도록 한다고 하여 해결되는 것은 아니다. 국제경쟁력이 있는 양질의 대학교육이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 대학교육에 대한 정부의 확고한 직접·간접 지원과 함께 학부모 등 사회로부터의 물질적·비물질적 지원, 그리고 대학 내부의 자구적인 노력 등이 삼위일체를 이루어야 한다. 본론의 내용을 대학교육에 대한 정부의 재정지원책과 대학의 자구책으로 나누어 요약하고 몇 가지를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 대학교육이 선진국과 국제경쟁력을 갖기 위해서는 國家 支援이 절대적으로 증대되어야 한다. 그러기 위해서는 일차적으로 교육예산의 증액과 고등교육비의 상대적인 증액이 이루어져야 한다. 또한 정부는 대학의 자구적 노력

을 뒷받침할 수 있도록 財政 自律性을 높이는 방향으로 각종 법규를 정비하고 보완하여야 한다. 정부가 대학 재정의 확충을 위해서 실천에 옮겨야 할 사항을 요약하면 다음과 같다.

① 방위비 삭감분의 교육예산화로 교육예산을 확충하고 교육예산 중 대학에 배분되는 비율을 상향 조정한다.

② 대학교육에 대해 수익자부담원칙을 적용한다. 즉, 대학교육의 최종 수익자는 국가라는 차원에서 국립은 물론이고 사립에 대해서도 재정 지원한다.

③ 사립학교 법인의 전입금을 확충하기 위한 법적·제도적 장치를 적극 지원한다. 실질적인 수익성 자산을 보유하도록 유도하고 각종 세제상의 배려를 통해 대학 법인의 자주적 재정확보 능력을 신장시킨다.

④ 대학에 기부금을 제공하여 대학을 정상상태에 올려놓겠다는 사회적 공감대 내지는 대학 재정의 확충을 위한 최후의 방안으로서 기여입학제도라도 허용할 수밖에 없다는 사회적 공감대가 형성될 수 있도록 지원한다.

⑤ 대학에 대한 재정운영자율권을 신장시키기 위하여 법규를 보완한다. 즉, 국·공립대학의 총장에 의한 기성회비와 국비의 통합 운영, 사립대학의 예산 편성 및 집행에 있어 총·학장의 자율권 보장을 위해 국립대학 특별회계법의 제정 및 사학기관의 재무회계에 관한 특례규칙의 개정 등이 이루어져야 한다.

둘째, 대학 재정을 확충하기 위한 大學人의 자구적인 노력을 최대한 전개한다. 대학의 자체 수입을 증대시키고, 지출을 절감하며 대학운영의 효율화를 기하기 위하여 다음과 같은 自救策을 실천에 옮겨야 한다.

① 등록금 결정 방식의 개선 및 조달 자금의 수익적 활용

② 대학 소유 자산의 수익적 활용을 통한 법인 출연금의 증대

③ 민간기부금 증대 도모 및 관련 전담부서의 설치

④ 산·학·연 협동의 추진, 연구소의 자율적 통제, 연구자원의 관리 및 홍보 부서의 설치

⑤ 대학 소유 재화와 용역의 판매

⑥ 대학 시설의 적극적 활용 : 기업 및 국가의 교육훈련, 각종 어학훈련, 각종 평생교육 프로그램 실시

⑦ 대학 관리의 합리화 : 민주적 예산편성 절차 및 기획예산제도의 도입, 대학 정보시스템과 대학 행정의 전산화 확립, 대학 재정 운영의 자율화

⑧ 환경변화에 대응하는 합리적 대학 운영 : 여성교육, 성인교육, 컴퓨터교육, 기타 각종 재교육 실시, 외국 유학생 유치 등 대학의 국제적 개방

⑨ 공감대 형성을 위한 대학 재정의 공개 및 분기별 예산 집행 보고회의 개최, 대학 재정 홍보의 강화와 대학 재정의 확충을 총괄하고 전략적으로 이를 추진시킬 전문기구의 설치. ■

〈參考文獻〉

이동규, 『비영리회계 : 대학 회계 및 예산』, 형설출판사, 1991.

_____, 『최신원가회계』, 형설출판사, 1992.

_____, 『1989 학년도의 충남대학교 대학별·계열별 교육원가 연구』, 충남대학교, 1990. 10.

_____, 『1990 학년도의 충남대학교 대학별·계열별 교육원가 연구』, 충남대학교, 1991. 10.

_____, 『1991 학년도의 충남대학교 대학별·계열별 교육원가 연구』, 충남대학교, 1992. 10.

_____, 『충남대학교의 기성회 예산제도 개선에 관한 연구』, 충남대학교, 1992. 11.

_____, “대학 재정의 합리적 배분과 관리”, 『대학교육』, 1991. 1.

_____, “대학 재정의 자율화”, 『대학자주화백서』, 도서출판 터, 1990.

한국대학교육협의회, 『대학재원의 확보방안에 관한 연구』, 연구보고 89-2-57, 1990. 2.

_____, 『대학 재정 위기와 그 극복을 위한 과제』, 자료 90-5-65, 1990. 6.

_____, 『극복되어야 할 대학사회의 갈등과 재정위기—대학 재정난 해소를 위한 건의서』, 자료 91-3-81, 1991. 6.

_____, 『대학교육의 발전구상과 당면과제』, 자료 92-2-92, 1992. 7.