

# 教育財政 GNP 5% 확보논의와 大學財政의 안정적 확충방안

尹 正 一  
(서울大 教育學科)

---

GNP 5%를 교육재정으로 확보해야 할 이유는 대통령이 선거공약으로 제시했기 때문만은 아니다. 이는 교육발전을 위하여, 교육의 국제 경쟁력 제고를 위해 기필코 실현되어야 한다. 그렇게 될 경우에 대학 재정도 현재보다는 대폭 확충할 수 있다. 그러나 현재의 대학여건은 너무나 열악하여 GNP 5%와는 별도로 대학재정을 확충하기 위한 방안을 강구해야 한다.

---

## 1. 序 論

교육대통령을 희망하면서 김영삼 대통령은 대선당시에 ‘교육재정 GNP 5% 확보, 교육개혁위원회 설치’ 등 상당히 의욕적인 교육공약들을 제시하였다. 대통령 임기 초부터 교육개혁을 추진한다면 과거 어느 때보다 실질적인 교육개혁을 완성할 수 있을 것으로 기대되었다.

그러나 대통령으로 취임한 후 1년이 경과했으나 교육분야에는 아직 이렇다 할 가시적인 교육개혁안을 제시하지 못하고 있다. 94년도 교육부 예산의 증가율을 보면 정부예산의 평균 증가율보다 떨어지고 있다. 따라서 정부예산 대비 교육예산의 비율도 93년의 23.4%에서 22.7%로

감소되었으며 목적세 전환에 따른 교부금 감소 보전액을 포함한다 하여도 그 비율은 23.2%에 지나지 않는다. 역사에 교육대통령으로 남기 위하여는 금년 2월에 구성된 교육개혁위원회를 통하여 본격적인 교육개혁사업을 추진해야 할 것이다.

교육재정을 확충하기 위하여는 교육재정의 구조적 개편과 더불어 각 시·도교육청이 지방교육재원을 자체적으로 증대시킬 수 있는 방안이 함께 고려되어야 한다. 즉, 중앙정부와 지방정부의 재원확보를 위한 공동노력과 민간부문으로부터의 재원확보 노력이 동시에 이루어져야 한다. 그러나 이 글에서는 교육재정을 GNP의 5% 수준으로 확보하기 위한 방안과 연계하여 대학

재정을 안정적으로 확충하기 위한 방안에 초점을 둔다.

## 2. 教育財政 GNP 5%의 의미

98년까지 교육예산을 GNP의 5% 수준으로 늘려 열악한 교육환경을 개선하겠다는 대통령의 선거 공약에 대한 해석을 둘러싸고 정부의 관계부처간에 심각한 견해 차이를 나타내고 있다. 경제기획원에서는 교육재정의 의미를 넓게 해석하여 중앙정부의 교육부 예산과 지방정부의 교육 예산은 물론 학생 납입금까지 포함하는 것으로 간주하고, 교육부와 한국교총 등 교육계에서는 중앙정부의 교육부 예산으로 한정하고 있다. 이처럼 ‘교육재정 GNP 5%’에 대한 의미상의 혼란이 야기된 이유는 문교부가 교육부로 개칭된 데 있다고 본다. 본래의 의미는 ‘문교예산 GNP의 5%’인데 부처의 명칭 변경으로 교육재정이란 용어를 쓰게 된 것이다. 이는 다음과 같은 세 가지 사실로 충분히 설명되고 있다.

첫째, 교육재정의 규모를 나타낼 때 우리나라에서는 일반적으로 ‘GNP 대비 문교예산’ 혹은 ‘정부예산 대비 문교예산’이라는 지표를 사용하여 왔다. 개념적으로 보면 교육재정이란 용어 속에 문교예산과 지방교육재정이 포함될 수 있으나, 지금까지 지방교육재정의 규모가 너무 영세하여 지방교육재정을 무시하고 중앙정부의 교육예산 규모만 가지고 GNP 혹은 정부예산과 대비하는 것을 관례로 하여 왔다.

둘째, 대통령의 교육공약은 교육개혁심의회, 교육정책자문회의, 한국교총의 정책건의를 전폭적으로 수렴하여 작성되었다는 사실이다. 교육개혁심의회는 “교육개혁을 추진하는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 GNP 대비 문교예산 비율을 현재의 3.34%로부터 증대시켜 목표년도인 2001년에 4.74%까지 확보해야 한다.”는 것을 정부에 건의하였고, 교육정책자문회의는 “교육개혁에 필요한 재원을 확보하기 위해서는 교육예산 규모를 2001년까지 GNP 대비 5% 수준까지 단계적으로 향상시켜야 한다.”는 것을 정부에 건의하였다. 한편, 한국교총은 대선 당시에 8개항으로 구성된 교육부문 선거공약 건의서를

작성하여 각 정당에 제시하면서 “공교육비를 96년까지 GNP의 5% 수준으로 획기적으로 증대”할 것을 건의하였다. 여기서 말하는 공교육비도 중앙정부의 교육부소관 예산을 의미하는 것이다.

셋째, 김대통령 자신이 ‘교육재정 GNP의 5%’는 중앙정부의 교육부소관 예산만을 의미하는 것이라고 두 차례에 걸쳐 명백히 밝힌 바 있다. 김대통령은 1992년 3월 3일 한국교총이 주관한 교육정책토론회에서 대통령 후보로서의 교육구상을 제시한 후 답변에서 “현재의 GNP 대비 3.6%의 교육예산을 5%로 확보하겠다.”고 하였으며, 대통령으로 취임한 후 『한국교육신문』 창간 32주년기념 특별회견에서 다시 이를 확인하였다.

이와 같은 관례와 ‘교육재정 GNP의 5% 확보’라는 교육공약이 나오게 된 역사적 배경을 이해하지 못하고 교육재정의 개념을 확대 해석하여 지방교육비까지 포함하려고 하는 것은 국민의 여망을 무시하고 대통령의 교육정책의지를 왜곡시키는 것이다. 교육예산을 GNP의 5% 수준으로 확보하는 일은 중앙정부에서 확보해야 하는 교육비인 지방교육재정교부금, 지방교육양여금(교육세), 중앙정부 직접지출 교육비의 세 가지 재원의 확충을 통해서 확보되어야 한다.

## 3. 教育財政 GNP 5% 확보방안

### 1) 지방교육재정 교부율 상향 조정

교육예산을 GNP의 5% 수준으로 확보하기 위하여는 우선 지방교육재정 교부율을 상향 조정해야 한다. 보다 구체적으로 말하면 지방교육재정 교부율을 1995년부터 내국세 총액의 11.8%에서 15%로 인상해야 한다. 교부율을 인상한다는 것은 지방교육재정교부금 중 법으로써 교부율을 정하고 있는 경상교부금과 특별교부금의 교부율을 인상한다는 것이다. 법정교부율을 상향 조정해야 하는 이유는 지방교육자치체의 발전·정착에 필요한 재원을 안정적으로 확보하고, 지방교육비 중 인건비가 차지하는 비중을 감축시켜 지방교육재정 운영의 경직성을 완화하며, 중등 사학에 대한 재정지원을 확대하기 위함이다.

95년부터 지방교육재정 교부금의 법정교부율

을 내국세 총액의 15%로 인상하고, 봉급교부금이 GNP의 상승률만큼 상승한다고 가정할 경우에 GNP 대비 교부금 총액은 93년의 2.42%에서 98년에는 3.37%가 된다. 그러나 사회간접자본 투자재원 확보를 위하여 94년부터 유류관련세목을 목적세로 전환할 경우에는 GNP 대비 교부금 총액은 3.25%로 감소하게 된다.

## 2) 교육세 확충

현행 교육세는 종전의 방위세가 폐지되면서 방위세의 과세기조를 수용했던 관계로 추가적인 교육재원 확충방안으로서 충분하다고 볼 수 없을 뿐 아니라 종전의 방위세가 지녔던 문제점들을 그대로 내포하고 있다. 따라서 과세대상과 세율구조면에서 개선의 여지가 있다. 특히 교육세가 주세, 특별소비세 등 국세와 등록세, 종합토지세 등 지방세를 대상으로 과세기초가 이원화되어 있고, 대상세목의 상당수가 세수의 탄력성이 낮아 일정규모의 교육세 수입을 확보하는 데 어려움이 있다.

또한 신경제 5개년계획 기간중 조세부담률이 93년 현재의 19.6%에서 목표년도인 97년까지 22~23%로 상향 조정된다고 볼 때 추가적인 조세부담의 상당부분이 교육부문에 배분되도록 제도화하는 것은 교육서비스의 성격상 조세저항을 극복하면서 국민적 공감대를 형성할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 이와 같은 논리적 근거에서 국세분 교육세와 지방세분 교육세는 다음과 같이 개편되어야 한다.

우선 국세분 교육세에 있어서 ① 주세의 경우에는 주세율 80% 미만의 주세는 현행 교육세율 10%에서 15%로 상향 조정하고, 주세율 80% 이상의 주세는 현행 30%에서 45%로 상향 조정하며, ② 특별소비세의 경우에는 휘발유 등 유류관련 세수입을 교육세에 포함시키면서 현행 교육세율 30%를 40%로 상향 조정하고, ③ 부가가치세의 유흥음식분을 교육세의 과세대상에 포함시키면서 그 세율을 10%로 설정해야 한다.

지방세분 교육세의 경우에는 현행 교육세의 체제를 유지하면서 ① 취득세를 교육세 과세대상에 포함하고, 그 세율을 20%로 설정하며, ② 재산관련 세목들의 교육세율을 현행의 20%에서 30%

로 조정해야 한다. 신경제 5개년계획 기간중 지방세의 조세부담률이 GNP 대비 4.2%에서 5%로 상향 조정될 예정이며, 추가되는 지방세수의 상당부분이 공시지가에 기초한 과세표준 현실화를 통하여 확보된다는 점을 감안할 때 지방세분 교육세의 재원확충 노력은 재산관련 세목들에 집중되는 것이 바람직하다.

추가적인 교육재원 확보를 위한 교육세제의 개선은 전반적인 조세부담률의 상향추이와 과표현실화 수준을 감안하여 점진적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 따라서 93년 예산기준으로 GNP 대비 교육세의 세수입을 연도별로 약 9%씩 추가적으로 확충한다고 하면, 교육세 대 GNP 비율이 93년의 0.87%에서 목표년도인 98년에는 1.25%에 도달할 것으로 추정된다.

## 3) 중앙정부 직접지출 교육재정의 확충

중앙정부 직접지출 교육재정이란 국고분 교육예산으로서 교육본부비 및 학술기관비와 국립학교 교육비를 말한다. 이러한 교육예산은 중앙정부재정의 경제적 구조와 지방교육재정교부금 및 지방교육양여금 등 이전재정 위주로 구성되어 있는 교육재정 내부의 특성으로 인하여 재정확보가 어렵고, 재정규모도 불안정하여 지속적인 교육사업을 추진하기가 어렵다.

종전의 예로 볼 때, 국정운영에서 교육정책에 우선순위가 주어지지 않는 경우와 교육예산의 대부분을 차지하는 법정 지방교육재원이 증가하는 경우에는 중앙정부 직접지출 교육예산이 상대적으로 감소되거나 위축되었다. 앞으로 교육재정을 GNP의 5% 수준으로 확충하기 위하여 지방교육재정교부금과 지방교육양여금 등의 지방교육재원을 확충할 경우에 국고분 교육예산이 상대적으로 위축될 가능성이 있다.

따라서 대학교육의 여건개선과 국제경쟁력을 강화하고, 지방교육자치단체에서 수행하기 힘든 교육사업을 중앙정부 수준에서 안정적으로 수행할 수 있도록 중앙정부 직접지출 교육비를 안정적으로 확보토록 해야 한다. 이를 위하여 정부예산 대비 중앙정부 직접지출 교육비를 93년 수준인 2.7%로 지속적으로 유지시킬 경우에 GNP 대비 중앙정부 직접지출 교육재정 규모는 현재

의 0.45%에서 98년에는 0.50%로 향상된다.

이상에서 제시한 세 가지 방안들로부터 확보 가능한 교육재정 규모를 종합해 보면 GNP의 5%가 된다. 즉, 98년에 GNP 대비 지방교육재정교부금은 3.25%, 교육세는 1.25%, 중앙정부 직접지출 교육비는 0.50%가 되어 중앙정부 교육부 소관의 교육재정 총액은 GNP의 5%가 될 수 있다.

#### 4. 大學財政 확충방안

교육재정 GNP의 5% 확보, 초·중등 교육단계에서 학생인구의 자연적인 감소, 그리고 초·중등 교육의 점진적인 향상 및 정상화는 자연적으로 대학교육에 대한 국고지원의 확대를 가능케 할 것이다. 더욱이 국가발전에 대한 대학교육의 기여도와 대학교육의 보편화 및 개방화·국제화라고 하는 세계적인 추세를 감안하면 대학교육에 대한 획기적인 투자는 시대적인 요청이라고 할 수 있다. 대학재정을 확충하기 위한 방안은 정부차원의 확충방안과 단위 대학차원의 확충방안으로 구분해 볼 수 있다.

##### 1) 정부차원의 대학재정 확충방안

###### ① 대학에 대한 국고보조금 확대

대학에 대한 국고보조 확충은 우선 연구비 지원의 확대에서부터 이루어져야 한다. 이를 위하여는 정부출연 연구소 위주의 재정지원에서 대학부설연구소 위주의 지원정책으로 전환해야 한다. 대학부설연구소 소속 교수제와 연구전담교수제를 도입·운영하고, 연구조교제를 확충하여 조교의 수를 늘리고 조교수당을 현실화할 수 있도록 연구비 지원을 획기적으로 확대해야 한다.

박사학위 소지 고등인력의 분포를 보면 약 80%가 대학에 있으며, 정부출연연구소와 기업연구소에 각각 15%, 5% 정도가 있다. 그러나 민간재원과 정부재원을 합한 연구개발비 총액의 약 10%만이 대학에 투자되고, 70%가 기업체에 투자되며, 나머지는 연구기관에 투자되고 있다. 특히, 정부 연구개발비의 76% 정도가 연구기관에 투자되고 16% 정도만이 대학에 투자되고 있다. 일본의 경우에는 정부 연구비의 40% 이상을 대

학에 투자하고 있으며, 미국 대학들은 연구개발비 총액의 70% 이상을 정부로부터 지원받고 있다.

연구개발비가 연구인력의 분포와 균형을 이루도록 하기 위하여는 대학에 대한 연구개발 투자를 획기적으로 증대시켜야 한다. 특히, 정부의 연구개발비를 대학에 집중적으로 투자하여 대학 연구개발비의 50% 이상이 정부재원이 되도록 해야 할 것이다.

또한 지방화시대에 부응하여 지방교육에 대한 지방자치단체의 역할을 재정립하고 지방대학에 대한 투자를 촉진시켜야 할 것이다. 대학은 지방의 교육·문화센터로서의 역할을 수행하고, 지역발전의 핵심체로서의 기능을 수행하므로 지방자치단체는 지방대학 교육비의 일부를 분담하여야 한다. 앞으로는 국립대학을 설립하기보다는 지방자치단체로 하여금 지방대학을 설립·운영토록 권장하며, 장기적으로는 고등교육기관 설·폐 인가권도 지방자치단체에 이양해야 할 것이다.

###### ② 대학교육 발전기금 설치

대학의 시설개선과 우수 교수의 확보, 연구의 활성화 등 대학의 학사발전을 지원할 목적으로 '대학교육발전기금'을 설치할 필요가 있다. 영국의 고등교육보조금위원회나 일본의 사학진흥재단과 비슷한 기능을 수행할 대학교육발전기금은 지원을 필요로 하는 대학에 장기저리로 대부하며, 대학교육에 관한 의결기관인 '대학교육위원회'가 관리하도록 해야 한다.

기금과 운영재원은 국고 출연금과 보조금을 기본으로 하여 일반 기업체와 교육에 관련된 사업을 전개하고 있는 민간단체의 기여금을 적극적으로 유치하고, 수익사업을 추진하여 조성해야 할 것이다. 이러한 기금은 국가예산과는 별도로 설치되므로 주무관서가 비교적 융통성 있게 운용할 수 있는 것이다. 예산회계법에 의하여 설치된 기금은 현재 70여 개에 달하는데 이 중 교육부소관 또는 교육부가 운용 주체로 되어 있는 기금은 과학교육기금, 도서관 진흥기금, 사립학교 교원연금기금, 사학진흥기금, 한국장학기금 등 5개이다.

## 2) 단위 대학차원의 재원 확충방안

### ① 학교법인전입금 확대

‘학교법인의 학교경영재산기준령’을 보면 학교법인은 연간 학교 운영경비(인건비 제외)의 10배 이상에 해당하는 수익용 기본재산을 확보하고, 수익용 기본재산에서 생긴 수익의 80% 이상에 해당하는 액을 그가 설치·경영하는 학교의 연간 운영경비에 충당하도록 되어 있다. 그러나 일부 학교법인의 수익용 기본재산은 기준에 크게 미달하고 있으며, 이로 인하여 법인으로부터의 전입금은 사립대학 총 예산의 10% 정도에 불과한 실정이다. 미국의 사립대학인 프린스턴 대학, 하버드 대학, 예일 대학 등의 총 예산 중 법인전입금이 차지하는 비율은 20~27%에 달하고 있다. 따라서 법인으로부터의 전입금을 확대하기 위해서는 우선 각급 학교의 수익용 기본재산의 최저기준액을 대폭 상향 조정해서 현실화시킴과 동시에 법인이 보유하고 있는 저수익성, 비수익성 재산을 고수익성 재산으로 전환하도록 적극 권장하며, 이 경우에 각종 조세감면의 혜택을 부여해야 할 것이다.

### ② 입학금의 시설적립금 전환 및 납입금 책정의 합리화

학생 입학금은 기본적으로 학교 영조물 사용에 대한 대가의 성격을 지니고 있다. 그러나 현재는 이와 같은 고려없이 형식적으로 관례적인 입학금을 부과하고 있다. 특히 사학의 경우에는 공학과 달리 상당한 액수의 입학금이 부과되어야 함에도 불구하고 중학교 무시협진학제와 고등학교 평준화 정책으로 인하여 공학과 같은 수준의 입학금을 부과하고 있는 실정이다. 이는 대학교육의 경우에도 비슷한 상태이다. 따라서 현재 명목상으로 징수하고 있는 각급 학교의 입학금을 시설적립금으로 전환시키고, 그 액수도 대폭 인상하여 학교재정에 실질적인 기여를 할 수 있도록 할 필요가 있다. 학교의 교육시설 활용에 대한 비용을 사용자인 학생이 부담한다고 하는 것은 어느 정도 타당성이 인정된다. 이는 비용을 발생시키는 주체가 조세를 부담해야 한다는 원칙과도 부합하는 것이다.

한편, 고등교육기관의 경우에는 전공계열을 무시하고 등록학점단위에 관계없이 일률적으로 납

입금을 산정하는 방식을 지양하고 교육수혜 정도에 따라서 차등적으로 납입금을 산정하는 방식을 택해야 할 것이다. 이를 위하여는 전공계열별로 실제 필요로 하는 교육비를 근거로 교육비 차이도를 산출하고, 학생이 부담하는 교육비와 되돌려받는 교육비의 비율인 교육비 환원율이 전공계열에 관계없이 동등한 수준이 될 수 있도록 전공계열별로 납입금이 산정되어야 한다. 그뿐만 아니라 납입금은 등록학점당으로 책정되어야 보다 합리적이라고 할 수 있다.

### ③ 자율협찬금 성격의 새로운 후원회 신설

초·중등학교의 육성회비나 고등교육기관의 기성회비는 본래부터 자율협찬금의 성격을 지니고 있는 것이다. 그러나 현재는 부담능력에 따른 자율협찬금의 성격에서 확일적으로 부담하는 납입금의 성격으로 전환되었다. 따라서 수업료화된 현재의 기성회비를 수업료에 포함시켜 현실화하고 자율협찬금 성격의 새로운 후원회의 신설을 허용할 필요가 있다. 자율협찬금 성격의 기성회는 그동안 정부에서 확일적으로 책정함으로써 자율협찬금 성격을 상실함은 물론 수입에 의한 재정규모를 위축시키고 학부모의 교육지원 동기마저 크게 제약하였다.

### ④ 기부금의 적극 유치

기부금은 대학에서 유치할 수 있는 대표적인 민간재원이다. 동창회, 사회단체, 기업가, 독지가 등으로부터 기부금을 적극적으로 유치·활용할 수 있어야 한다. 미국의 대학총장들의 역할 중에서 가장 중요한 것은 기부금, 교육성금 등과 같은 재원을 유치하는 것이다. 이를 위하여 대학총장들은 대학 동창회에 자주 참여하여 대학의 재정 형편을 설명하면서 기부금을 호소하기도 하고, 기업가들을 열심히 찾아다니면서 연구비 및 장학금 지원을 설득하기도 한다. 이런 면에서 볼 때, 대학총장의 자격기준으로 학식과 덕망보다는 기부금 유치와 같은 경영능력이 중시되어야 할 것이다.

기업체는 고등교육기관으로부터 기업경영에 필요한 고급인력과 새로운 지식이나 기술을 공급받고 있기 때문에 고등교육의 가장 큰 수혜자 중의 하나이다. 이러한 기업이 대학에 직접적으로 기여할 수 있는 방법에는 대학법인에의 기본재

산 출연, 학교의 시설비·연구비·교육비 등의 무상지원, 연구용역 위탁교육 용역 또는 출판물 광고 등 구체적인 서비스의 대가 지급, 대학에 대한 제품 관배가격의 할인이나 차등물 적용 등과 같은 특혜 제공의 네 가지가 있을 수 있다.

#### ⑤ 산학협동체제 확립

산학협동체제는 교육기관과 산업체가 부족한 인력과 시설을 상호 보완한다는 측면에서 실질적이고 효과적인 재원 확보방안이라고 할 수 있다. 대학과 산업체가 한정된 인적·물적 자원과 기술 정보 등을 공동으로 활용함으로써 자원활용의 극대화를 도모하고, 산학간의 협력과 교류를 통하여 교육의 효율성과 산업의 생산성을 제고할 수 있다.

산학협동을 활성화하기 위하여는 우선 산학협동에 관한 정책을 개발·조정·협의하고, 장학금·연구비 및 기금을 관리할 수 있는 산학협동 협의회를 설치·운영해야 할 것이다. 산학협동으로 인한 지출경비를 손비처리로 인정하고, 산학협동을 위한 학교측의 예산을 현실화하며, 산학협동에 적극 참여한 업체에 졸업생을 우선적으로 추천해야 할 것이다.

또한 겸임교수제 및 고급인력공동활용제(Brain Pool)를 활성화하여 대학에서 고급인력을 잠정적으로 임용하는 기간동안의 인건비를 지원토록 해야 할 것이다. 이와 같은 산학협동을 제도적으로 보장하기 위하여는 '산학협동법'을 제정해야 할 것이다.

## 5. 結 論

GNP의 5%를 교육재정으로 확보해야 할 이유는 대통령이 선거공약으로 제시했었기 때문만은 아니다. 이는 교육발전을 위하여, 교육의 국제경쟁력을 제고하기 위하여 기필코 실현되어야 한다. 국제화·개방화 시대에서 교육투자의 확충은 필연적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 교육은 국제경쟁에서 각 분야가 비교 우위를 확보하는 데 필요한 인적 자원을 양성·공급하기 때문이다. 따라서 국제경쟁 속에서 살아 남느냐 혹은 낙오자가 되느냐 하는 것은 교육재정을 GNP의 5% 수준으로 향상시킬 수 있느냐 없느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

교육재정을 GNP의 5% 수준으로 확보할 경우에 대학의 재정도 현재보다는 대폭적으로 확충할 수 있다. 그러나 현재의 대학여건은 너무나 열악하여 이로써 개선하기는 어렵다. 따라서 GNP 5%와는 별도로 대학재정을 확충하기 위한 방안을 강구해야 한다.

교육개혁의 성과는 이에 필요한 교육재원을 확보하느냐 못하느냐에 달려 있으며, 교육재원의 확보여하는 최고통치권자의 정책의지와 이를 뒷받침할 수 있는 법적·제도적 장치, 그리고 범부처적인 노력과 국민의 협조에 달려 있는 것이다. 이번 교육개혁의 성공적인 추진으로 21세기의 시작과 더불어 문화선진국으로 진입할 수 있도록 우리는 이에 필요한 교육재원 확충을 위하여 최선의 노력을 경주해야 할 것이다. ■