

대학 재정의 확충 방안을 말한다

# 교육재정 GNP 5%와 대학 재정 확충

송기창

인제대 교육대학원 교수, 교육개혁위원회 1기 전문위원



## 1. 서 언

대학을 세우기만 하면 장사(?)가 되고, 어떤 대학, 어떤 학과든지 나오기만 하면 되던 시대는 물러가는 듯하다. 대학마다 특성화 작업에 열을 올리고 있으며, 살아남기 위한 경쟁에 몰두하고 있다. 이러한 대학의 개혁작업은 '5·31 교육개혁안' 발표 이전부터 이미 진행되던 것이었으나, 5·31 교육개혁안 발표가 이를 더욱 촉진시켰음은 주지의 사실이다.

이제까지의 대학 개혁이 위로부터의 관주도 개혁이었다면 현재 진행되고 있는 개혁

은 대학 내부로부터의 개혁이다. 대학마다 교육개혁 추진기구가 설치되고, 교육개혁을 위한 별도의 예산이 편성되었다. 대학 개혁이 진행될수록 관심의 초점은 자연히 대학 재정으로 모아지고 있다.

대학에 따라 약간의 차이는 있겠지만, 대학 재정의 절대규모가 부족한 상황에서 대학들은 다양한 대학 재정 확보책을 강구하기 위해 골몰하고 있다. 이러한 가운데 정부의 교육예산 배분이 보통교육 중심으로 이루어지고 있어 대학 재정 지원이 소홀히 취급되고 있다는 불만이 제기되고 있는가 하면, 교육재정 GNP 5% 확보도 초·중등 교육 재정에 비중이 주어지고 있다는 지적도 있다. 따라서 이 글에서는 대학 재정의

입장에서 교육개혁위원회의 교육재정 GNP 5% 확보방안의 한계를 고찰하고, 그러한 한계가 나타나게 된 배경을 분석한 후 대학 재정 확충의 과제를 제시하고자 한다.

## 2. 교육개혁위원회의 대학 재정 확충 방안

교육개혁위원회가 제시한 5·31 교육개혁안에는 대학 재정 확충 방안이 별도로 제시되어 있지 않다. 1998년까지 교육재정을 GNP 5% 수준으로 확보하겠다는 천명과 함께 사교육비의 공교육비화를 위한 제도적 장치를 강구하고 교육비에 대한 민간투자 유인책을 마련하는 동시에 교육부문 투자의 우선순위를 재검토하겠다는 지극히 원론적인 입장이 제시되어 있을 뿐이다. 나중에 교육재정 GNP 5% 확보 방안은 추가로 제시되었으나, 사교육비의 공교육비화를 위

한 제도적 장치와 민간투자 유인책 마련은 흐지부지되었다.

이와 같이 교육개혁안에는 대학 재정 확충 방안이 구체적으로 제시되어 있지 않으나, 대학 재정 지원방법에 대한 원칙은 제시되어 있다. 하나는 대학 평가 결과와 재정 지원을 연계하여 차등 지원하겠다는 것이며, 다른 하나는 연구와 재정 지원을 연계하여 교수연구비 수혜액만큼의 간접경비를 별도로 대학에 지원하여 우수 교수 확보 경쟁을 유도하겠다는 것이다.

1995년 9월에 교육개혁추진위원회에서 확정된 '교육재정 GNP 5% 확충 방안'에도 대학 재정에 관한 내용이 직접적으로 언급되어 있지는 않으나, 대학 재정 지원사업을 포함시킬 수 있는 재원 규모는 제시되어 있다. 교육재정 GNP 5% 확충 방안에 의하면, 정부는 1998년까지 교육재정을 GNP 5% 수준으로 확보하기 위해서 <표 1>에서 보듯이 1996년에 1조 9천억 원, 1997년에

<표 1> 연도별 교육투자 제고 목표

(단위: 억 원)

구 분	'95	'96	'97	'98	'96~'98
교육재정 규모 (GNP 대비 %)	139,613 (4.11)	175,950 (4.53)	207,600 (4.80)	239,970 (5.00)	623,520
- 정부(교육부)	124,958	154,840	183,851	212,465	551,156
- 기타교육예산	2,447	2,685	2,954	3,249	8,888
- 지방자치단체	12,208	18,425	20,795	24,256	63,476
중전 추세 투자	139,613	156,504	175,475	196,789	528,768
추가 지원 소요	-	19,446	32,125	43,181	94,752

<표 2> 추가지원 소요재원 조달 방안

(단위: 억 원)

구 분	계	'96	'97	'98
합 계	94,752	19,446	32,125	43,181
교육세(50%)	44,135	6,482	16,062	21,591
정부예산(30%)	30,371	7,779	9,638	12,954
자치단체(20%)	20,246	5,185	6,425	8,636

3조 2천억 원, 1998년에 4조 3천억 원 등 총 9조 4천억 원을 추가로 확보하되, 추가 재원의 약 50%(4조 4천억 원)는 교육세 확충을 통하여, 30%(3조 원)는 정부 예산에 의하여, 나머지 20%(2조 원)는 지방자치단체의 지원에 의하여 확보한다는 것이다 (<표 2> 참조).

지방자치단체의 지원에 의하여 확보하게 될 2조 원은 당연히 초·중등교육에 투자될 수밖에 없으며, 교육세를 통하여 추가로 확보되는 4조 4천억 원도 초·중등교육에 투자되는 재원이다. 교육세 전액이 지방교육양여금 특별회계로 편성되어 초·중등교육 발전을 위한 재원으로 사용되기 때문이다. 따라서 대학 재정과 관련있는 재원은 중앙정부 부담분인 3조 원밖에 없다. 그나마 교육환경 개선 특별회계법에 의하여 1996년부터 2000년까지 매년 1천억 원씩 일반회계에서 교육환경 개선 특별회계로 전출하도록 되어 있기 때문에 1996년부터 1998년까지 중앙정부 부담의 추가재원 중 가용재원은 2조 7천억 원에 불과하다. 그렇다고 가용재원 2조 7천억 원 모두가 대학교육에 투자될 가능성은 전혀 없다. 여기에는 각종 교육개혁 과제에 관한 사업비가 포함되어 있기 때문이다. 따라서 교육재정 GNP 5% 확보와 관련하여 추가로 확보될 대학 재정 규모는 2조 원에 못 미칠 것으로 보인다.

### 3. 교육개혁위원회에 의한 대학 재정 확충 노력의 한계

#### 1) 교육재정 GNP 5% 확보에 주력할 수밖에 없었던 이유

교육재정 GNP 5% 확보와 관련하여 교육개혁위원회가 대학 재정 확보에 '소홀했던

것이 아닌가 하는 지적이 나오고 있다. 초·중등교육 재정 중심의 '교육재정 GNP 5% 확보 방안'이 아닌 대학 재정을 똑같이 중요하게 포함시키는 '교육재정 확보 방안'이 추진되었다더라면 좋았을 것이라는 지적도 있다. 그러나 교육개혁위원회는 출범초부터 교육재정 GNP 5% 확보에 전력을 기울일 수밖에 없었다. 교육개혁위원회가 교육재정 확보, 특히 교육재정 GNP 5% 확보를 가장 중요한 개혁과제로 내세우게 된 것은 적어도 다음과 같은 네 가지 이유에서였다.

첫째, 과거 교육개혁심의회나 교육정책자문회의에 의한 교육개혁이 성공을 거두지 못한 것은 교육재정의 확보가 전제되지 않았기 때문이라는 인식이 있었다. 교육개혁위원회가 심혈을 기울여 교육개혁안을 만들어낸다 할지라도 교육재정이 확보되지 않으면 연구보고서 발간의 의미밖에 거두기 어렵다는 것이다.

둘째, 다른 개혁과제들은 교육개혁위원회가 아니라도 교육부가 추진할 수 있지만, 교육재정 GNP 5% 확보는 교육부 단독으로 추진하기 어려운 과제라는 인식이 있었다. 교육개혁위원회는 대통령 자문기구로서 범부처 차원에서 출범하였기 때문에 교육재정 문제를 다루기에 적격이라는 것이다.

셋째, 교육개혁 위원들은 교육계의 교육개혁위원회에 대한 역할 기대가 '교육재정 GNP 5% 확보'로 모아지고 있다는 사실을 잘 알고 있었다. 각종 여론조사의 결과가 그러했음은 물론, 대부분의 위원이 교육계 인사였기 때문에 공식적·비공식적인 통로를 통하여 그러한 기대를 감지하고 있었다.

넷째, 교육개혁위원회의 설치와 교육재정 GNP 5% 확보 문제는 김영삼 대통령의 선거공약이었다는 사실이다. 이는 교육개혁위

원회가 교육적인 이유 이전에 정치적인 이유에서 설치되었다는 것을 의미하며, 따라서 교육개혁위원회는 교육재정 GNP 5%가 확보되지 못할 경우에 나타날 수 있는 대통령의 정치적 부담을 고려하지 않을 수 없는 입장에 있었다.

따라서 교육개혁위원회는 '교육재정 확보'가 아닌 '교육재정 GNP 5% 확보'를 개혁과제로 채택하게 되었다. 교육재정 GNP 5% 확보 방안을 논의하는 과정에서 대학 재정 확충 방안이 다루어지지 않은 것은 아니지만, 대학 재정의 특수성 때문에 최종 개혁안에 비중있게 포함되지는 못했다.

대학 재정 문제가 중점적으로 다루어지지 못한 또 다른 이유는 교육개혁위원회 위원 구성에서 찾을 수 있다. 25명의 위원 중 현직 대학 총장은 1명에 불과하여 대학 재정을 포함한 대학 경영의 문제를 중점적으로 다루는 데 한계가 있었다. 출범 초기에 소위원회를 구성하는 과정에서 소위원회를 기능별로 구분할 것인가, 대상별로 구분할 것인가에 대한 논란이 있었는데, 대학교육의 중요성을 부각시키기 위하여 대상별로 구분하자는 주장보다 기능별로 구분하자는 주장이 우세하였던 것이 그 예이다.

## 2) 대학 재정의 측면에서 본 교육재정 GNP 5% 확보 방안

교육개혁위원회가 교육재정 GNP 5% 확보 과제를 개혁과제의 하나로 제시하였을 때, 교육계는 물론 교육개혁위원회 내부에서도 긍정적 시각보다는 회의적 시각이 더 많았던 것이 사실이다. 그러나 교육재정 GNP 5% 확보는 가능하게 되었고, 이미 1996년부터 교육재정 GNP 5%를 확보하기 위한 정책이 시행되고 있다. 교육재정

GNP 5%의 개념과 관련하여 논란이 끝난 것은 아니지만, 적어도 정치적인 목적은 달성된 셈이다. 가장 중요한 과제로 내세웠던 교육재정 GNP 5%가 가능하게 됨에 따라 제1기 교육개혁위원회의 역할은 어느 정도 성공적이었던 것으로 평가할 수도 있을 것이다.

그러나 대학교육 입장에서 본다면 교육개혁위원회의 '교육재정 GNP 5% 확보' 노력에 대한 평가도 달라질 수 있다. 교육재정의 규모를 'GNP 5% 수준'으로 확대하는 방법은 국가예산 중 일반회계 예산의 투자 우선순위를 조정하여 교육 분야에 대한 투자를 늘리는 방법, 교육세의 세원을 확대하고 세율을 인상하는 방법, 지방자치단체의 부담을 늘리는 방법 등이 있을 수 있다는 전제하에, 논란을 거듭하다가 결국 채택된 방법은 투자 우선순위를 조정하여 30%, 교육세 확충을 통하여 50%, 지방자치단체를 통하여 20%를 확충하는 것이었다. 법률로 규정되는 교육세의 비중이 높아지면서 교육재정 GNP 5% 확보의 안정성은 높아졌으나, 교육세의 투자 대상이 아닌 대학 재정은 문제를 안게 된 것이다.

대학 재정 문제가 교육재정 GNP 5% 논의에서 제외될 수밖에 없었던 이유는 몇 가지가 있다. 첫째, 교육재정 GNP 5%에 대한 논의는 정부의 교육예산을 대상으로 시작되었다는 점이다. 교육재정 GNP 5%의 개념에 중앙정부의 교육예산만을 포함해야 한다는 교육계의 주장이 제기됨에 따라 상대적으로 사립학교의 비중이 높고 수익자 부담 원칙이 적용되어 온 대학교육비는 관심에서 제외될 수밖에 없었다. 둘째, 교육재정 GNP 5% 문제는 확보 '방안'의 문제가 아니라 교육예산 '규모'의 문제였다는 점이

다. 따라서 조세수입 이외의 다양한 방식에 의해 확보되는 대학 재정은 처음부터 고려의 대상에서 제외될 수밖에 없었다. 셋째, 교육계의 교육재정 GNP 5% 확보 요구는 재정 규모의 법정화를 통한 안정성 보장을 전제하고 있었다는 점이다. 따라서 '재정 규모의 대부분이 법정화되어 있는 초·중등교육 재정에 초점이 모아질 수밖에 없었다. 교육재정 확충 방안으로 제시되었던 지방교육재정교부금 내국세 교부율 인상, 교육세 확충, 교육환경 개선 특별회계의 설치, 학교용지 확보법 제정 등이 모두 법률 개정 또는 제정과 관계가 있는 문제들이었다.

따라서 대학 재정 문제는 확보의 문제가 아니라 배분 방법의 문제로 귀착될 수밖에 없었다. 당초 교육개혁위원회의 논의 과정에서 제시되었던 다양한 대학 재정 확충 방안이 5·31 교육개혁안에 포함되지 못하고 대학 재정 문제가 배분 방법을 중심으로 언급된 것은 어쩌면 당연한 것이었는지도 모른다.

#### 4. 대학 재정 확충의 과제

대학 재정 확충은 우리 대학이 안고 있는 지상과제라 해도 과언이 아니다. 교육개혁을 성공적으로 추진하기 위한 재원을 마련하기 위하여 적어도 다음과 같은 노력이 계속되어야 할 것이다.

첫째, 중앙정부 부담의 추가재원은 가능한 한 대학교육 부문에 집중 투자하도록 해야 한다. 1996년 3월에 마련된 '96~'98 교육재정 투자계획'에 의하면, 대학교육 부문 지원 예산의 연평균 증가율을 25.5%로 설정하고 있다. 초·중등교육 부문 예산의

연평균 증가율 37.7%와 비교할 때 대학교육 부문에 대한 투자가 크게 미흡함을 알 수 있다. 그러나 계획된 규모만큼의 투자라도 당초의 계획대로 이루어져야 한다는 것이다. 당초의 투자계획에, 1997년도에 1,400억 원을 투자하기로 되어 있는 국·사립대 자구노력 지원비가 1997년도 예산안에는 1,000억 원으로 편성되어 있는 사실을 볼 때 당초의 계획대로 투자되지 않을 가능성이 상당히 높다.

둘째, 당초 교육개혁위원회가 교육재원 확충 방안 공청회와 대학교육 개혁방안 공청회를 통하여 제시했던 대학 재정 확충 방안을 추진하기 위한 노력이 있어야 할 것이다. 참고로 교육개혁위원회가 논의과정에서 제시하였던 대학 재정 확충 방안은 다음과 같다.

- 고등학교까지의 교육에 대한 재정지원에서는 형평성이 강조되어야 하나, 대학교육에 대한 재정지원은 상대적으로 효율성을 더 강조해야 할 것이다.
- 대학은 교육성과를 토대로 수익자 부담 원칙과 경쟁원리에 입각한 자구노력을 통해 학교재정을 확충해 가야 한다. 동원할 수 있는 주요 수단의 예로는 납입금 정책, 기부금의 동원, 경쟁을 통한 연구비 확보 등이다.
- 국·공립대학과 사립대학을 특성별로 육성하여, 예산이 많이 소요되는 이공계통의 대학은 국·공립대학 위주로 하고, 사립대학은 그 외의 부분을 중점 육성하도록 한다.
- 국립대학교를 특수법인화하거나 지역의 특수성과 개별대학의 특성에 알맞은 운영체제로 전환하여 대학 운영의 효율성과 자율성을 제고해야 한다.

○ 대학 재정지원을 늘리기 위한 추가재원은 일반회계, 국유재산관리 특별회계, 재정투융자 특별회계 등을 통해 확보해야 한다.

- 중앙정부 교육예산의 일정 부분을 고등교육 예산으로 편성할 필요가 있다.

- 고급인력, 첨단기술을 필요로 하는 등 고등교육과 밀접한 관련이 있는 부처(국방부, 상공자원부, 보건복지부, 노동부, 정보통신부, 문화체육부, 과학기술처 등)의 예산 중 일정 비율을 연구 지원 예산으로 배정할 필요가 있다.

- 대학에 대한 국고지원은 학교의 기본적인 인건비, 시설비, 운영비보다는 연구사업이나 특별 교육 프로그램을 지원하는 형태로 이루어져야 한다.

- 대학 운영의 효율성을 높이기 위하여 대학 경영 평가를 실시하고 그 결과에 재정지원을 연계해야 한다.

○ 공·사립을 불문하고 유치원, 초·중·고등학교, 대학교를 위한 개인 및 법인의 기부금 전액을 소득 공제해야 한다.

○ 산학협동을 장려하여 교육재원을 확충하고 교육비 지출의 사회·경제적 생산성을 높여야 한다.

○ 기부(및 기여)의 활성화를 통한 민간재원의 동원을 극대화하기 위해 민간기부금의 일정 비율에 해당하는 금액을 정부가 지원하는 방안을 검토한다.

○ 각 대학교마다 일정 기간 거치, 무이자상환의 학교채를 발행하는 방안을 강구한다.

○ 무역기금 확보 방안과 같이 기업의 대외무역 과실금의 일정 부분을 '인재양

성 기금'으로 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다.

○ 사립대학에 대한 국고지원을 대폭 늘리되, 다음과 같은 지원책을 별도로 마련해야 한다.

- 장기 저리의 시설자금 대부 지원을 강화해야 한다.

- 수익용 기본재산에 대한 제세감면을 확대하며, 학교사용 전기료의 인하를 추진해야 한다.

이상의 대학 재정 확충 방안은 이제까지 교육계가 제시한 다양한 아이디어가 거의 망라된 것이다. 앞으로 노력해야 할 것은 제시된 대학 재정 확충 방안이 실현될 수 있도록 노력하는 일이다. 특히 제2기 교육개혁위원회의 적극적인 노력이 필요하다.

셋째, 대학 재정 문제의 심각성에 대한 홍보와 함께 대학 자체의 재원 발굴 노력이 계속되어야 한다. 정부 차원의 대학 재정 확충은 '방안'의 문제가 아니라 '정책의지'의 문제지만, 개별대학 차원의 재정 확충은 '방안'의 문제인 것이다. 대학 재정 확충의 지가 없는 대학은 없기 때문이다. 이것은 두 가지 사실을 시사한다. 하나는 정부로부터 대학 재정을 확충하기 위해서는 기발한 확보 방안을 제시하기보다 정치권의 결단을 이끌어내기 위한 노력이 더 필요하다는 사실이다. 다른 하나는 개별대학의 노력 여하에 따라서는 '신기한' 확보 방안을 찾아낼 수도 있을 것이라는 사실이다. 정부의 노력을 기대하기에 앞서 자체수입을 늘리기 위한 대학 구성원의 총체적 노력이 필요하다는 것이다.

넷째, 대학 재정의 규모를 법정화하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다. 모든 대학 재정을 법정화하는 방안, 국립대학 재정

만 법정화하는 방안, 대학 지원 사업비만 법정화하는 방안, 사립대학 지원 규모만 법정화하는 방안 등이 검토될 수 있을 것이다. 재정 규모를 법정화할 경우, 정부 예산 운영의 경직성을 초래할 가능성이 높고, 오히려 대학지원 규모 확대에 걸림돌이 될 가능성도 있다. 그러나 대학 재정을 안정적으로 확보할 수 있어서 장기적인 재정 계획을 수립하는 데 도움이 될 수 있으며, 국립대학 예산의 경우 총액 배분이 가능하여 대학 재정 운영의 자율성을 확보할 수 있다. 대학 재정이 중요하다고 하여 교육세의 일부를 대학교육 지원사업에 사용하도록 해야 한다는 주장도 있으나 이는 위험한 발상이다. 교육세는 당초의 취지대로 보통교육을 위해 투자되는 것이 마땅하다. 보통교육의 부실은 대학에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 보통교육 재원을 분할하는 방식의 법정화는 의미가 없다. 오히려 예산의 일정률을 연구지원 예산으로 확보하는 방안, 사립대학 경상비의 일정률을 정부가 지원하는 방안, 내국세의 일정률을 국립대학 교부금으로 확보하는 방안, 인력활용세 등과 같은 별도의 고등교육세를 신설하는 방안 등이 더 효과적일 것으로 본다.

다섯째, 대학 재정 지원방법에 대한 재검토가 있어야 한다는 것이다. 대학간 경쟁을 유도하기 위하여는 차등 지원이 불가피한 것으로 보인다. 금년에 교육개혁 추진 실적을 평가하여 300억 원을 차등 지원하겠다는 방침이 발표되자, 대학 개혁에 대한 관심이 상당히 고조되었던 것을 상기하면 긍정적인 측면이 있는 것이 사실이다. 그러나 현실적으로 존재하고 있는 대학간 격차를 완전히 무시한 차등 지원은 빈익빈 부익부 현상을 더욱 심화시킬 가능성이 많다는 점을 고려해야 한다. 자포자기하는 대학이 많이 나올 경우, 대학의 전반적인 수준은 오히려 떨어질 가능성도 있다. 따라서 급격히 기본 지원 비율을 낮추고 정책유도 지원 비율을 높이는 정책은 바람직하지 않다. ❧

---

송기창/서울대학교 교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 석·박사학위를 받았다. 교육정책자문회의 연구원, 교육개혁위원회 상근 전문위원을 역임했으며, 현재는 인제대 교육대학원 교수로 재직중이다. 주요 공저로 『한국의 교육정책』, 『교육행정학원론』, 『한국 교육정책 탐구』 등이 있으며, “지방 교육재정 정책 변천과정 분석 연구”, “고등교육기관 적정배치방안”, “대학발전 종합방안”의 다수의 논문을 발표했다.