

# 사립대학에 대한 국고 보조는 확대되어야 한다

김 병 주

영남대 교육학과 교수



## 1

대학교육비의 조달을 둘러싸고 전개되는 쟁점은 일반적으로 국고부담과 학생부담(납입금)의 비율을 어느 정도로 할 것이냐에 모아진다. 특히 우리나라와 같이 대학재정에 대한 민간의 참여 체제가 성숙되지 못한 경우에는 국고와 학생부담이 대부분을 차지하기 때문에 더욱 그러하다. 대체로 교육의 경비는 상당 부분을 국가가 부담해야 한다는 데에는 이론의 여지가 없다.

그러나 대학교육에 대해서는 국가 부담의 몫이 상대적으로 적어야 한다는 것이 중론

인 듯하다. 특히 사립대학에 대해서는 그 책임을 설립자 혹은 학생에게만 맡기고, 국가는 경비 보조를 하지 않아도 된다는 시각이 있다. 그러나 이는 잘못된 생각이다. 아래에서는 사립대학에 대하여 국가가 왜 경비를 부담해야 하는가를 논의해 보자.

사립대학에 대한 국고 보조의 찬성논리를 전개하는 방식에는 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 반대논리를 반박함으로써 소극적인 찬성논리를 전개하는 것이고, 다른 하나는 여러 가지 근거를 제시하면서 사립대학에 대한 국고 보조의 당위성을 적극적으로 논의하는 것이다. 여기서는 사안의 중요성을 감안하여 두 가지 방식을 모두 동원하고자 한다.

사립대학에 대한 국고 보조를 반대하는 사람들의 주장을 정리하면 대체로 다음의 여섯 가지로 요약할 수 있을 것이다. 첫째, 대학교육에 대해서는 설립자 부담 원칙을 적용해야 한다. 국립대학은 국가가 설립했으므로 국가가 경비를 보조해야 하고, 사립대학의 경비는 설립자인 학교법인이 책임져야 한다. 둘째, 수익자 부담의 원칙을 적용해 볼 때, 사립대학의 교육비는 학생이 부담해야 한다. 셋째, 일부 부실 사학에 대하여 국고 보조를 하는 것은 낭비다. 넷째, 국가의 재원이 한정되어 있기 때문에 사립대학에 대하여 국고 보조를 확대하게 되면 국립대학은 그만큼 상대적으로 손해를 볼 가능성이 크다. 다섯째, 사립대학의 구성 비중이 매우 크기 때문에 사립대학에 대한 국고 보조를 확대하기 위해서는 국가의 부담이 너무 크다. 여섯째, 사립대학 교직원의 보수가 국·공립대학에 비하여 높다. 따라서 교직원 보수 조정 등의 자구 노력 없는 국고 보조의 확대는 바람직하지 못하다.

어떻게 보면 이들 주장이 모두 옳은 것으로 보이기도 한다. 그러나 자세히 들여다 보면 이들은 모두 잘못된 주장임을 알 수 있다. 첫째, 대학교육에 대해서는 설립자 부담 원칙을 적용하자는 주장을 살펴 보자. 대학교육의 경우, 설립자 부담 원칙만으로는 해결될 수 없는 문제들이 너무 많다. 설립자의 입장을 떠나서 대학에 입학하는 학생의 입장을 고려해 보자. 상당수의 학생은 국립대학과 사립대학을 마음대로 선택해서 입학할 수 있는 상황에 놓여있지 못하다.

이러한 상황에서 통학거리 내에 성적에 맞는 국립대학이 없어서 사립대학에 입학했다는 이유만으로 국립대학 학생의 2배에 달하는 등록금을 내야 한다는 것은 공평하지 못하다. 해방 이후 우리 정부는 폭증하는 대학교육의 수요를 감당하지 못하고, 민간에 대학의 설립을 상당 부분 전가하였다. 그 결과 사립대학의 비중은 학생수를 기준으로 할 때 80%에 달한다. 많은 사람들이 개인 재산을 헌납하여 대학을 설립하였다. 그들에게 또다시 매년 수십억 원 혹은 수백억 원의 운영비를 헌납하라고 강요하는 것은 국가가 할 도리가 아니다.

다른 많은 나라에서는 대부분 국가가 대학교육을 책임진다. 영국의 경우에는 고등교육보조금위원회(HEFC)라는 공공기관에서 평가를 통하여 대학에 대한 국고 보조금을 배분한다. 여기에는 설립자가 국가이나 개인이나에 따라서 아무런 차등이 없다. 사립대학에 다니건 국립대학에 다니건 똑같은 세금을 내는 영국 국민이기 때문이다. 왜 우리나라에서만 대학 설립자에게 운영비까지 강요하고, 간접적으로 사립대학 학생들에게 높은 등록금 부담을 지우는가?

둘째, 수익자 부담의 원칙을 적용해 볼 때, 사립대학의 교육비는 학생이 부담해야 한다는 논리를 보자. 이는 중등교육의 경우에는 그 수익이 국가사회에 귀착되므로 국고 보조를 하게 되고, 대학교육의 수익은 개인에게 돌아가는 몫이 크므로 개인이 부담해야 한다는 것이다. 이 논리에 따라 초·중등교육에 대해서는 국고 보조를 하고 있으며, 1996학년도만 해도 사립 중등학교에 투입되는 국가예산이 1조 원을 훨씬 상회한다. 반면, 사립대학에 대한 국고 보조는 매우 미미하다.

그렇다면 정말로 대학교육에 대해서는 수익자 부담 원칙을 적용하여 국고 보조를 하지 않아도 되는가? 그렇지 않다는 주장이 많다. 대학교육 못지 않게 대학교육도 국가 부담에 의하여 운영되어야 하는 이유는 다음의 ①, ②, ③에 의해서 자명해진다. ① 대학교육의 편익이 사적인 것에 그치지 않고 공적 성격으로 확장되며, 최근에는 오히려 전자보다 후자가 더 중시되고 있다. 대학교육은 직접적으로는 피교육자 개인의 자아실현 및 소득의 증대에 기여한다. 그러나 국가사회적 입장에서 보면 고급 인력의 양성을 통하여 정치, 경제, 사회, 문화의 발전에 직접 기여하게 된다. 이처럼 중요한 국가적 사업인 대학교육을 개인적 동기나 시장 기능에 맡긴다는 것은 복지국가의 이념에 위배된다. ② 국고 보조에 의한 대학교육의 공급은 국민의 소득 분배에 적극적으로 기여하며, 교육 기회 균등의 실현에 기여한다. 수익자 부담의 원칙에 의한 고등교육 정책은 수학능력이 있는 빈한한 가정 출신 자녀들의 학습기회를 제한하므로, 그들의 장래 계층 향상의 기회를 제한하게 될 것이다. 능력이 있는 사람은 누구나 대학교육에 접근할 수 있어야 하며, 대학교육은 소득 분배와 기회 균등에 긍정적으로 기능한다는 사실을 인식할 때, 대학교육에 대한 국고 보조는 당연하다 할 것이다. ③ 후기 산업사회와 정보화사회가 도래하면서 대학은 고도의 전문성과 창의성을 유지하고 첨단 과학기술의 개발에 앞장서야 하는 사명을 안게 되었다. 대학과 대학원이 이러한 사명을 다하기 위해서는 막대한 자금이 소요된다. 막대한 자원의 조달은 정부와 같은 자금 동원력을 갖는 기관에 의하지 않고서는 불가능하다. 이러한 새로운 사명을 국립

대학에만 맡길 수는 없을 것이며, 이미 많은 사립대학들이 그 큰 몫을 담당하여 왔다. 특히 국립대학에 대한 국고 보조는 국가도 대학교육의 주된 수익자임을 간접적으로 인정한 것이 된다. 그렇다면 국립대학의 경우에는 주된 수익자가 국가이고, 사립대학의 경우에만 학생이 주된 수익자란 말인가? 복지국가의 목적은 국민의 복리 증진에 있고, 대학교육은 널리 국민의 복리 증진에 기여하는 것이므로 그 경비는 공교육비에 의하여 뒷받침되어야 하는 것이다. 이러한 철학은 학생이 국립대학에 재학하느냐, 사립대학에 재학하느냐의 여부에 의하여 달라질 수는 없다.

이상과 같은 세 가지 이유에 근거해 볼 때 유독 대학교육에 대해서만 학생 부담에 의존할 수는 없으며, 대학교육에 대한 국고 보조는 확대되어야 한다. 설립자가 다르다고 해서 그 재학생이 차별받아서는 안 되며, 궁극적으로는 사립대학에 대해서도 사립 중등학교에 준하는 국고 보조가 이루어져야 한다.

셋째, 일부 부실 사학에 대하여 국고 보조를 하는 것은 낭비라는 주장을 보자. 그러나 많은 사립대학은 건전하게 운영되고 있으며 부실 사학은 많지 않다. 더욱이 이미 일정한 기준에 근거하여 교육부가 대학 설립을 인가해준 상황에서 학교법인의 재정 지원 능력 부족으로 운영이 어려운 대학을 부실 사학이라 하여 방치한다면, 이것은 국가의 잘못이 아니고 누구의 잘못인가? 그래도 여전히 부실 사학에 대하여 국고 보조를 하는 것이 낭비라고 여겨진다면, 그러한 대학을 골라내서 그렇지 않은 대학에만 국고 보조를 하면 되지 않는가? 최근 교육개혁 실적 평가에 의한 국고 보조금의 차등배분

등과 같이 경쟁의 개념을 국고 보조에 도입하는 것도 정부 스스로 그러한 사실을 인정한 것이 아닐까? 이미 이를 인정했으면 현실에 맞게 국고 보조를 확대해야 할 것이다.

넷째, 국가의 재원이 한정되어 있기 때문에 사립대학에 대하여 국고 보조를 확대하게 되면, 국립대학은 그만큼 손해를 볼 가능성이 크다는 입장을 살펴보자. 이는 한정된 재원이라는 전제를 가지고 있다. 그러나 노력 여하에 따라서는 '떡'의 크기를 더욱 크게 할 수 있다. '떡'을 키울 생각은 하지 않고, 내 것이 줄어들 것을 염려하는 것은 옳지 않다. 사립대학도 국립대학과 마찬가지로 동등한 세금을 납부하는 학생들을 받아들이며 국가의 동량을 길러내는, 교육법에 규정된 동등한 공공기관임을 명심해야 한다.

다섯째, 우리나라 사립대학의 경우 그 비중이 매우 크기 때문에, 사립대학에 대한 국고 보조를 확대하려면 국가의 부담이 너무 커진다는 입장을 보자. 그런데 사립대학의 비중이 지금과 같이 커진 데에는 국가의 책임이 크다. 이는 국가가 맡아야 할 교육을 상당 부분 개인에게 떠넘겼기 때문이다. 이제는 더 이상 책임을 마냥 떠넘길 수만은 없다. 일정 부분 국가가 책임져야 하는 것이다. 이는 사립대학에 입학한 학생들을 보호하는 차원에서도 필수적이다.

사립대학에 대한 국고 보조를 당장 국립대학과 동등한 수준으로 요구하는 것은 아니며, 국가의 부담이 갑자기 크게 증가하는 것은 더욱 원하지도 않는다. 최소한 다른 나라 수준에는 미치지 못한다 하더라도 그에 대한 인식은 해야 한다는 것이다. 우선적으로 현재 이것 저것 다 합하여 1,000억

원 내외에 불과한 사학 보조금을 점진적으로 늘려야 한다는 것이다.

여섯째, 많은 사립대학 교직원의 보수가 국·공립대학에 비하여 높은 상황에서 교직원 보수 조정 등의 자구 노력이 없는 국고 보조의 확대는 바람직하지 못하다는 주장을 보자. 평균적으로 사립대학 교직원의 보수가 국·공립대학 교직원의 보수보다 높은 것은 사실이다. 그러나 그 액수 차이는 그리 크지 않으며, 국·공립대학보다 낮은 사립대학도 상당수 있음은 물론, 최근 대학재정의 공개로 인하여 교직원 보수를 대폭 인상하기도 어려운 것이 사실이다. 특히 국·공립대학 교직원은 돈으로만 계산할 수 없는 특혜를 받고 있다. 국·공립대학 교수 중 여건이 비슷한 사립대학으로 옮기기를 원하는 교수는 몇이나 될까? 단순히 사립대학 교직원의 보수를 국·공립대학 수준으로 조정하는 등 자구 노력을 먼저 기울여야 국고 보조가 가능하다는 논리는 타당하지 못하다. 오히려 재정 운용의 효율성은 최근 국책 공과대학 운영 등의 여러 사례에서 잘 볼 수 있듯이 국립대학보다 사립대학이 더 높은 경우가 많다. 이는 정해진 예산을 당해 연도에 어떤 식으로든 지출해야지 남겨서 국고에 반납하면 손해라는 다수 국립대학 측의 생각과, 예산 절감을 통한 이월금은 대학재정 운용에 보탬이 된다는 사립대학 측 사이의 기본적인 입장 차이에 기인한다고 볼 수 있다.

### 3

이제 사립대학에 대하여도 국립대학에 준하는 국고 보조를 해야 하는 근거를 찾아보

자. 종래에는 설립자 부담주의라고 하여 교육비는 설립자가 조달해야 한다는 것이 지배적인 생각이었다. 국가나 공공단체가 아닌 학교법인에 의해 설치된 사립학교에 국비를 사용해서는 안 된다는 것이다. 그러나 오늘날 많은 국가에서 교육 재정을 배분함에 있어서 교육기관의 설치자에 따른 차등 없이 지원을 아끼지 않고 있으며, 우리나라에서도 중등사학에 대해서는 상당한 지원을 하고 있다. 사립대학에 대한 국고 지원의 적극적인 이유로는 다음과 같은 것들을 들 수 있을 것이다.

첫째, 국·공·사립대학이 똑같이 '법령이 정하는 기준에 의하여 설립된' 국가의 공익(公器)이고, 동등한 자격을 갖는 졸업자 또는 수료자를 국가 사회에 배출하는 기관이기 때문이다(교육법 제7조). 사립대학의 지위는 법적으로 국·공립대학과 하등 차이가 없는 공공의 교육기관인 것이다. 특히 사학은 국가가 수행해야 하는 공교육을 분담하고 있다. 사학이 공교육에 속한다는 것은 사학에 대한 국가의 통제에서 잘 드러난다. 실제로 영국의 경우, 대학의 설립자가 누구냐에 관계없이 국가는 고등교육보조금위원회(HEFC)를 통하여 대학에 재정 지원을 하고 있다. 일본의 경우, 매년 사립대학 운영예산의 15~20% 수준을 국가가 지원하여 온 것도 이러한 이유 때문이라 할 것이다.

둘째, 사립대학도 우리나라 교육의 목적을 규정하고 있는 교육법 제1조 및 제2조의 정신을 구현하는 교육기관이다. 헌법 제31조의 '능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리'는 대학의 설립자가 다르다는 이유로 제한을 받아서는 안 된다는 법적 근거를 마련한 것이라 볼 수 있다. 단지 사립대학에

재학한다는 이유만으로 국·공립대학보다 불리한 혜택을 받아서는 안 된다는 것이다.

학생의 입장에서 볼 때, 결국 사립대학에 입학하는 학생들은 대학의 명성과 입학성적, 통학거리 등을 고려할 때 조건에 맞는 국립대학이 없기 때문인 경우가 많을 것이다. 이러한 상황에서 국립대학에 입학한 학생들에게만 간접적인 국고 보조를 하는 것은 궁극적으로 기회 균등에 위배되는 것이 아닌가? 이를 해소하기 위해서는 국립대학의 수를 대폭 늘리든지, 아니면 사립대학에 대해서도 국고 보조를 함으로써 등록금 수준을 낮출 수 있도록 유도하든지의 두 가지 방법 중에서 하나를 선택해야 할 것이다.

셋째, 사립대학에 대한 국고 보조의 당위성은 사립대학의 공익성에서도 도출될 수 있다. 사립대학의 공익성은 사립대학이 국가발전에 기여한 내용에서도 잘 드러난다. 그동안 우리나라의 경제발전 과정에서 오늘날과 같은 경제목표를 달성하고, 이제 많은 사람들이 분배 정의를 요구하게 되기까지는 대학의 인재 양성이 큰 몫을 담당하였다는 데 이의를 제기하는 이는 거의 없을 것이다. 특히 이러한 성과에 대하여 사립대학이 기여한 몫이 큰 것은 그 수가 국·공립대학보다 압도적으로 많고, 정부의 지원 없는 통제 속에서 사립대학 스스로 온갖 역경을 이겨내고 이루어낸 것이기 때문이다. 이처럼 사립대학의 국가발전에의 기여도와 공익성을 고려하여 볼 때, 국·공립대학에 비하여 사립대학 학생들의 부담이 훨씬 크기 때문에 국·공·사립대학 사이에 학생 부담의 형평을 잃고 있다는 문제 제기는 당연하다고 할 수 있다.

넷째, 현재 사립대학은 우리나라 대학교육의 80%를 차지하고 있다. 이는 사립대학

교육의 질이 곧 우리나라 대학교육의 질을 대변하는 것임을 보여주며, 사립대학의 질 저하는 바로 대학교육의 질 저하를 의미하는 것이 된다. 따라서 사립대학에 대한 방치는 곧 국가가 대학교육의 80%를 방치하는 것과 같다. 따라서 대학교육과 국가발전이라는 측면에서 보면, 향후 사립대학에 대한 획기적인 지원이 계속되어야 한다. 교육인력의 질이 그 나라의 미래를 결정한다고 볼 때, 미래의 치열한 국제경쟁에서 살아남기 위해서는 사립대학에 대하여도 국가가 지원할 필요가 있다.

다섯째, 정부는 교육의 공공성을 보장하기 위해서도 재정상태가 열악한 사립대학에 재정적 지원을 해야 한다. 사립대학에 대한 정부의 '통제 감독'은 학교의 설치, 학생정원, 입시문제 등 다양한 범위에 걸쳐 이루어지고 있다. 이는 이들이 공공성을 갖는 기관이기 때문에 인정되는 것이다. 정부의 공공성 보장을 위한 통제 감독은 재정적 지원을 전제로 할 때 설득력이 있다.

여섯째, 사학에 대한 국고 보조 확대 이유는 많은 학교법인의 재정이 열악하여 대학재정에 기여하지 못하고 있다는 데서도 찾을 수 있다. 소수의 사학을 제외하고는 학교법인 회계로부터 대학회계로의 전입금이 매우 영세한 실정이다. 이는 학교법인 수익용 기본재산의 수익성이 낮은 데서 온 결과이기 때문에 고수익성 재산의 대폭적인 확충이 이루어지지 않는 한 법인 전입금의 확대를 기대하기는 어렵다. 따라서 등록금 인상의 한계, 기업의 기부관행 미정착 등을 고려할 때, 국고 보조 확대 이외에는 길이 없는 듯하다.

일곱째, '저납입금'을 유지하기 위해서도 국고 보조의 확대가 불가피하다. 우리나라

사립대학 재정의 주요 재원은 학생의 등록금이다. 등록금 결정은 1989학년도부터 대학의 자율에 맡겨졌으나, 처음 몇 년간은 학생들의 저항과 반발에 부딪쳐 등록금 인상이 번번이 좌절되었으며, 최근에 10~15% 정도의 인상률을 보였다. 하지만 최근 학생운동의 동향을 볼 때, 앞으로도 계속 이러한 인상을 하기는 어려울 것이다. 특히 물가상승 등 국민경제에 미치는 영향을 고려하여 국립대학 수업료의 인상률을 낮추는 정부의 정책과 그로 인한 사회 일반의 저등록금 분위기는 사립대학이 등록금의 인상을 통하여 교육재정의 적정화를 기하는 데 부정적인 요인으로 작용할 수밖에 없다. 정부의 입장에서 '저납입금'을 더욱 유지하기 위해서는 국고 지원의 확대가 불가피하다.

여덟째, 사립대학에 대한 정부 지원의 세계적 추세를 보더라도 사학에 대한 국고 보조의 필요성은 자명하다. 사학에 대한 국고 지원은 사학의 설립배경이나 성격, 사학의 비중, 국가의 재정상황 등에 따라 다르지만, 이미 세계적인 추세가 되어버렸다. 일본의 경우 국가가 사립대학 또는 고등전문학교 경상비의 50%까지 보조하는 법적 근거를 마련하고 있으며, 미국의 경우 4년제 사립대학은 전체 수입의 20% 내외를 정부 지원으로 충당하고 있다. 영국의 사립대학은 고등교육보조금위원회를 통하여 대학경상비의 80%, 자본적 경비의 90%를 보조받고 있다. 이들 나라의 정부 지원은 우리의 경우보다 규모가 훨씬 크고 다양하며, 보조를 받지 않는 사학에 대해서도 계층간 교육기회의 불균형을 방지하기 위하여, 특히 저소득층 학생에 대한 학비보조 등 간접적인 방식으로 사학에 대해 지원하고 있다. 이들 몇몇 나라를 제외하고는 세계 대부분의 국

가들은 대학교육을 거의 국·공립으로 운영하고 있으며, 사립대학이 차지하는 비중은 매우 미미하다. 이는 궁극적으로 대학교육이 국가사회에 미치는 파급 효과가 크기 때문인 것으로 이해된다.

#### 4

이제 정부는 세 가지 중 하나를 택해야 할 것으로 보인다. 대학을 나오지 않아도 차별받지 않고, 임금도 대졸자 못지 않게 받을 수 있는 사회를 만들든지, 아니면 대학교육 수요를 모두 충족시킬 수 있는 국립대학을 설치하든지, 그것도 아니면 사립대학에도 국고 보조를 함으로써 단지 사학에 다닌다는 이유만으로 차별을 받지 않도록

하든지. 대학을 나오지 않으면 상대적으로 불이익을 당하는 상황을 방지해 놓은 채, 국고 보조를 해야 하는 국립대학은 적게 만들어 대학교육 수요의 대부분을 사립대학에 의존하면서도 국립대학에만 국고 보조를 하는 것을 옳은 일이라고 할 사람이 얼마나 될까? ■

---

김병주/서울대학교 교육학과를 졸업하고 동 대학원에서 석·박사학위를 받았다. 교육개혁심의회와 서울대 연구조교, 대교협 연구원을 거쳐 현재 영남대 교육학과 교수로 재직중이다. 공저로 『한국의 교육정책』, 『교육행정학원론』, 『한국 교육정책의 탐구』 등이 있고, 주요 논문으로 “대학의 교육원가 분석과 납입금의 책정”, “소규모 사립대학의 운영현황과 과제” 외 다수를 발표했다.