사립대학 재정지원정책의 회고와 과제

이 경 숙
숙명여대 총장

Ⅰ. 서언

대학 경영에 있어 풍부한 재정은 연구, 교육, 투자를 활성화할 수 있는 추진력을 더해 준다. 대학운영 자금의 충분한 확보와 체계적 관리는 교육의 질로 이어지며 대학경쟁력과 연관되기에 매우 중요하다고 생각한다. 오늘날 대학재정의 의미는 단순한 대학운영 활동의 범위를 넘어 장기적인 대학발전과 질적 내실화를 위해 적극적으로 재정을 확보하고 효율적으로 운용하는 모든 활동으로 인식되고 있다. 이에 따라 필요한 재정의 수요도 크게 증가하고 있는 추세이다.

그러나 우리나라 사립대학의 재정 여건은 현실적으로 그리 여의치 않다. 현재 사립대학의 수입원은 학생 등록금, 학교법인 전입금, 국고지원금, 기부금, 자체 수익사업 이익금 등이며, 그중 학생 등록금이 가장 큰 수입원으로 전체 수입의 약 68.1%를 차지하고 있다. 이렇듯 학생 등록금에 거의 전적으로 의존하고 있는 사립대학들은 1998년 IMF를 만나 등록금을 동결할 수밖에 없었고, 설상가상으로 휴학생이 늘어나면서 등록금 수입은 줄어들었다. 대학의 필요에 따라 등록금 인상을 결정하기도 힘든 형편에 2003년 이후에는 대학 정원에도 못 미치는 학생 인구의 감소가 예상돼 학생 등록금을 통한 재정확충은 더욱 기대하기 어려운 전망이다.

우리나라 대학교육에서 사립대학은 70% 이상을 담당하고 있다. 이러한 비중으로 볼 때 그 역할과 중요성은 과소평가 될 수 없으며, 사립대학 교육의 질이 바로 우리나라 대학교육의 질을 대변하는 것이라 볼 수 있다. 따라서 국민교육의 궁극적 책임을 갖는 국가가 사립대학 재정 상태 개선에 절실히 요청되는 국고지원을 확대하여 대학재정을 안정적으로 만드는 일은 우리나라 대학의 경쟁력을 세계적인 수준으로 끌어올리는 데 기여하리라 생각한다.

이 글에서는 이와 같은 관점으로 지난 20년간의 대학 재정지원정책을 정리하고, 앞으로의 정책추진 방향과 과제를 살펴보고자 한다.

"

1990년대 이전의 대학 재정지원정책은 주로 등록금과
장학금의 두 영역을 중심으로 이루어졌으나,
1990년대 들어 재정 지원의 폭을 확대하며 재정배분과 관련된 새로운 정책을 시행하였다.
첫째, 사립대학에 대한 재정지원제도를 도입하여 그 규모를 확대하고 있고,
둘째, 재정지원 과정에서 대학간, 교육 프로그램간 자유경쟁을 통한
수월성을 도모하는 지원정책으로 전환되었다.

"

Ⅱ. 대학 재정지원정책의 변화

1945년 광복 이후 우리나라 고등교육 재정지원 정책에서는 수익자 부담원칙과 설립자 부담원칙 적용을 지속적으로 고수함에 따라 대학교육에 대한 정부의 지원이 활발하지 못하였다. 국립대학에 대한 경상비 지원 외에 대학에 대한 국고지원사업이 시작된 것은 대체로 1960년대부터였다. 1963년에는 대학교수 및 대학부설 연구기관을 대상으로 지급하는 학술연구조성비가 제도화되었고, 빈약한 국가재정을 감안하여 세계은행의 교육차관 도입, 사립 이공계대학 시설 확충을 위한 교육차관의 주선 등의 사학조성정책이 추진되었다.

그러나 1963년 사립학교법이 제정되어 시행된 이래 우리나라 사립학교는 공공성을 강요당해 왔다. 공공성의 논리에 의한 정부의 사립대학 통제는 크게 보면 두 가지 수단을 통해서 이루어졌다. 하나는 등록금 책정권이며, 다른 하나는 정원 책정권이다. 등록금 책정권을 통한 통제는 사립대학 재정난을 계속 방치하기 어려운 한계 상황에 이르게 되자 1989년부터 해제되었으나, 정원 책정권을 통한 통제는 아직까지 계속되고 있다.

1970년대는 국가발전을 위한 개발의 논리가 최고조에 달했던 시기로, 대학교육분야에서는 특성화 정책이 추진되었다. 대학 특성화는 교육재정의 효과적 활용, 대학간 역할 분담, 지방대학의 육성, 산학협동의 촉진 등을 목표로 1974년부터 시행되었다. 이후 특성화 학과는 점차 공학계에 치중되었고, 국립대학 공대에 교수 · 시설 · 제정 등 여러 측면에서 특별지원이 이루어져 특성화가 추진되었다. 한편, 1979년에는 학술진흥재단이 설립되어 학술활동에 대한 재정지원이 본격화되었다.

1980년대에 들어서는 과학기술교육진흥을 위해 장학금 지급과 더불어 대학에 기초과학연구소를 설치 · 운영하도록 지원하였다. 또한 특성화 공과대학의 지원을 위해 차관을 도입하여 실험 · 실습 기자재를 확충하였고, 대학내 유전공학연구소 등에 연구비를 지원하였다.

1990년대 이전의 대학 재정지원정책은 주로 등록금과 장학금의 두 영역을 중심으로 이루어졌으나, 1990년대 들어 정부에서는 재정 지원의 폭을 확대하며 재정배분과 관련된 새로운 정책을 시행하였다.

첫째는 사립대학에 대한 재정지원제도를 도입하여 그 규모를 확대하고 있는 것이다. 1990년에 처음으로 사립대의 시설 · 설비 확충을 위한 직접지원

금으로 200억 원과 간접지원금으로 사학진흥기금에 300억 원을 지원하기 시작한 후, 사립대학에 대한 국고보조금을 매년 증액하고 있다.

둘째, 재정지원 과정에서 대학간, 교육 프로그램간 자유경쟁을 통한 수월성을 도모하는 지원정책으로 전환되었다. 이와 관련된 사업은 특성화 · 다양화를 지원하고, 경쟁력을 강화하며, 교육 및 연구 여건을 개선하기 위해 대학평가 결과에 따라 선별된 대학에 대해서만 재정을 차등적으로 지원하면서 그 적용 범위를 점차 확대하고 있는 점을 특징으로 한다. 1995년 5 · 31 교육개혁안의 발표는 대학재정지원정책의 방향을 평가를 통한 차등지원 쪽으로 전환하는 계기가 되었다.

Ⅲ. 대학 국고지원의 현황

대학 국고지원은 지원 대상에 따라 단위지원, 대학지원, 교원지원, 예산편성시 지원으로 분류된다. 단위지원은 대학의 하위단위를 평가하여 선별적으로 지원하는 경우이고, 대학지원은 개별 대학의 교육 및 연구 여건을 평가하여 대학에 차등 지원하는 경우이다. 이와 함께 공모를 통해 평가한 후 지원대상을 개인단위로 지원하는 교원지원과 기타 예산편성시 지원 대상이 확정되는 사업이 있다.

또한 지원사업 성격에 따라 보면, 대학재정에 대한 국고지원사업은 일반지원사업과 특수목적지원사업으로 구분할 수 있다. 일반지원사업이란 전체

〈표 1〉 최근 대학 재정지원사업 현황

(단위 : 백만 원)

지원사업명	'95	'96	'97	'98	'99	2000	사업 기간
총계	180,050	325,006	350,504	342,059	482,016	320,000	
〈일반지원〉							
1. 대학특성화기반 조성지원사업	45,000	60,000	54,000	45,000	45,000	45,000	'94~계속
2. 공 · 사립대 시설 · 설비 확충	70,000	105,000	125,000	115,000	85,000	80,000	'90~계속
3. 국립대 실험 · 실습 기자재 확충	45,050	75,006	69,504	95,059	75,616	85,000	'81~계속
〈특수목적지원〉							
4. 대학원 중점육성	20,000	20,000	20,000	17,000	17,000	-	'95~'96
5. 국제 전문인력 양성 특성화	-	20,000	20,000	16,000	10,000	10,000	'96~2000
6. 이공계 대학연구소 기자재 첨단화	-	15,000	17,000	17,000	11,900	12,000	'96~계속
7. 교육개혁 우수대학 지원사업	-	30,000	27,000	20,000	20,000	20,000	'96~계속
8. 지방대학 특성화 지원사업	-	-	18,000	15,000	15,000	15,000	'97~2001
9. 산업대학 특성화 지원사업	-	-		2,000	2,500	3,000	'98~2002
10. 대학원 연구중심대학 육성					200,000	20,000	'99~2005
11. 국립대 구조조정						30,000	2000~

자료 : 윤정일 외, "대학지원예산구조 및 지원방식 개선 연구", 『2000 교육정책연구』(교육인적자원부)

대학이 재정지원 신청서를 제출하고, 교육인적자원부가 각 대학의 학생 수, 자구노력 정도, 사업목적 등을 평가해 신청 대학에 비교적 균등하게 재정을 배분하여, 대학의 교육 · 연구 여건 개선 등을 도모하는 사업을 말한다. 대학특성화 기반조성사업, 국립대 실험 · 실습기자재 확충사업, 공 · 사립대 시설 · 설비 확충사업이 이 범주에 속하며 대부분 교수와 학생에 대한 지원으로 대학이나 프로그램에 대한 지원사업은 그 규모가 작다고 볼 수 있다.

일반지원사업과 달리 특수목적 지원사업은 모두 평가를 거쳐서 재정지원이 이루어진다. 국가정책에 따라 특정분야를 중점적으로 육성하기 위해 대학에서 작성한 특정분야의 사업계획서를 평가하고 그 결과에 따라 차등 지원하는 것이다. 특수목적지원사업에는 대학원 중점육성 지원사업, 국제전문인력 양성 사업, 이공계대학 기자재 첨단화 사업, 교육개혁추진 우수대학 지원사업, 지방대학 특성화 지원사업, 산업대학 특성화 지원사업, 대학원 연구중심대학 육성 사업, 국립대 구조조정 사업 등이 있다.

이러한 정부의 대학 재정지원정책과 사업은 각 대학의 재정 구조는 물론 운영 형태, 생산성에도 영향을 줌으로써 사립대학 재정난 해결과 대학개혁 촉진, 대학교육의 질적 수준을 제고하는 데 중요한 요인의 하나로 작용하고 있다. 그러나 시행과정상 여러 가지 문제점도 제기되고 있다. 대학지원이 상위 소수 대학에 편중, 중복되고 대학간 빈익빈 부익부 현상을 심화시킨다는 것이다. 또한 대학평가의 공정성과 현실 타당성에 대한 비판도 나오고 있는 실정이다. 아울러 경쟁이 과열되어 대학 상호간 정보의 교류와 협력이 위축된다는 우려도 있다.

대학 재정지원정책과 사업은 신뢰와 선의의 경쟁을 바탕으로 각 대학이 소유하고 있는 지식 · 기술 · 정보의 공유와 유통 활성화, 시설 및 인력의 공동활용 증대를 이룰 수 있을 때, 효과를 극대화하며 대학교육의 정상적 발전을 유도할 수 있으리라 생각한다.

Ⅳ. 대학 재정지원정책의 원칙

갈수록 사립대학들은 재정확충을 위해 필사적인 노력을 하고 있다. 대학마다 발전기금을 조성하고, 산학협동, 연구수탁사업, 각종 교육 프로그램 운영, 행정 전산화 등을 통한 수익증대 · 비용절감 노력도 계속 이어지고 있다. 그러나 이러한 방법만으로는 사립대학 재정 문제를 시급히 해결하는 데는 역부족이라 여겨지며 등록금, 법인 전입금을 통한 재정확충에도 한계가 있기에 최선책으로 근본적인 두 가지 원칙에서 국고지원의 확대가 이뤄져야 할 것이다.

1. 대학의 다양화

대학의 다양화는 특성화 지원과 자율성 보장으로 실현될 수 있다. 종래 정부는 대학설치기준령을 제정하여 대학의 설립인가를 위한 각종 시설 · 설비 기준, 교원자격 및 배치 기준 등을 설정하거나 대학생 수를 적정 규모로 유지하기 위해 정원을 학과 단위까지 통제하였다. 1950년대 말과 1960년대에는 고등교육기관 정비를 단행하기도 하였다. 1980년대 후반 이후 정부에서는 설립, 정원 책정, 학사운영 등 여러 측면에서 정부규제를 완화해 왔지만 소극적인 정책에 치중해 왔다. 대학의 특성화를 지원하며 대학의 자율성과 책무성을 강화하는 적극적인 지원정책은, 우리나라 대학교육의 발전을 저해하는 요소로 지적되는 획일적인 '백화점' 식 운영에서 탈피하여 국제경쟁력을 갖춘 대학체제로 거듭나게 만들 것이다.

〈표 2〉 2000년도 4년제 대학재정 국고지원 규모

(단위 : 조 원)

GDP(A)	정부예산	타부처 포함 교육예산(B)	대학지원예산(C)			C/A	C/B
			국 · 공립	사립	계		
522.48	93.93	22.79	1.96	0.31	2.27	0.43%	10.0%

〈표 3〉 4년제 사립대학의 운영수입 구조

(단위 : 억 원)

등록금	전입금	기부금	국고보조금	교육부대 수입	교육외 수입	계
44,007	6,368	5,888	3,051	1,385	3,878	64,577
(68.1%)	(9.9%)	(9.1%)	(4.7%)	(2.1%)	(6.0%)	(100%)

2. 대학의 교육 및 연구 여건 개선

1990년대 중반 이후 중요한 정책 목표로써 강조되어 온 대학의 연구능력 향상, 교육의 세계화, 창의적인 전문인재 육성, 경영의 합리화를 위해 대학 교육 및 연구 여건을 개선할 수 있도록 지원하는 일은 매우 큰 의미가 있다. 대학의 재정난으로 교육 및 연구환경이 열악해지는 것은 교육 기회의 균등마저 깨뜨릴 수 있을 것이다. 새로운 지식을 창출하고 인적자원을 계발, 활용하는 데 중추적 역할을 하는 대학이 건실한 재정을 기반으로 질적 수월성을 제고할 때, 사회발전을 이끄는 고급전문인력들을 공급할 수 있으며 나아가 국가경쟁력 향상에도 기여할 수 있으리라 생각한다.

Ⅴ. 대학 재정지원정책의 향후 방향

1. 국고지원 총량 규모의 확대

우리나라의 교육재원 절대 규모는 매우 영세하지만 거기다 초 · 중등 교육에 대한 재정지원에 비해 고등교육에 대한 재정지원이 상대적으로 더 소홀한 편이다. 대학지원에 있어서도 국립대와 사립대 간 형평성이 논란이다. 이러한 가운데 국가적 차원에서 교육재원 확보의 목표를 정책적으로 규정하는 것이 필요하다고 생각한다.

2002년 우리나라 교육재정을 보면 GDP 대비 4.73% 수준이며 이를 6%로 늘려야 한다. 한국교육개발원 연구팀에서 발표한 교육재정 규모 적정 수준 판단 연구(2000년)에서 우리나라의 경제 규모에 맞는 교육재정 추정치로 향후 5년 이내에 약 57조 원의 추가 지출이 필요한 것으로 나타났다. 이를 다시 OECD 국가의 평균 수준으로 올리기 위해 필요한 지출액으로 추정하면 과거 과소 투자된 부분 중 자본 투자 부족분이 약 36조 7천억 원이며, 향후 2004년까지 추가되어야 할 규모가 332조 원으로 이 둘을 합한다면 무려 369조 원에 달한다. OECD 국가 수준의 교육재정을 확보하는 것이 미래의 궁극적 목표치가 되겠지만 그것이 어렵다면 우리나라 교육 현실에 상응하는 최소한의 적정 규모가 반영되어야 할 것이다.

세부적으로 GDP에서 고등교육비가 차지하는

"

사립대학 재정의 건실화를 위해
이제 국가가 지도, 감독자로서가 아닌 지원, 육성자로서 역할을
새롭게 정립할 필요가 있다.
일차적으로 대학의 다양화 · 특성화 강화, 교육 및 연구 여건의
개선이 가능하도록 국고지원 규모를 확대하고,
대학 자율성을 보장하는 정부의 대학 재정지원정책이
대학의 자구적인 노력을 수반하여 추진되어야 한다.

"

비율을 비교해 보면 우리나라는 OECD 평균의 절반도 되지 않는다. 따라서 이를 OECD 평균 수준인 GDP 대비 1%로 확보하는 것이 과제이다.

또한 국고보조금을 사학운영수입의 10% 수준까지 확대할 수 있어야 한다. 사립대학 학생 수가 전체 학생 수의 74.2%를 차지하고 있음에도 불구하고 정부의 국고지원액은 사립대학 운영수입의 4.7%에 불과하다. 미국의 경우 19%, 영국 35%, 일본 13.3%와 비교할 때 차이가 너무 크다. 우리나라 대학교육의 사립대학 의존율을 고려하면 사립대학에 대한 진흥책은 국민의 교육권 보호 차원의 지원이라고 볼 수 있다.

아울러 대학지원예산을 법정 교부금으로 확보하는 방안을 검토해야 한다. 대학재정 확보에 대한 법적 근거는 고등교육법 제 7조 제 1항에 나타나고 있는 데, "국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원 · 보조할 수 있다."고 임의 규정되어 있다. 현재와 같이 일반 예산으로 확보하여 사업별로 재정지원을 할 경우, 편중지원의 문제를 해결하기 어렵고, 대학간 격차를 해소하기도 어려울 뿐만 아니라 조건 없는 지원도 불가능하다. 따라서 대학지원에 대한 국가의 책임과 역할이 규정되는 법적 장치의 마련과 지원구조의 정비가 뒤따라야 할 것이다. 일본의 경우, 사립대학 경상비의 50%까지 보조하는 법적 근거를 마련하고 있고, 영국의 경우 사립대 경상비의 80%, 자본적 경비의 90%를 보조하고 있다.

2. 종합적인 교육재정 전담기구 설치

객관성을 담보한 교육재정 전담기구가 설치됨으로써 정부가 직접 통제 · 감독하는 데서 발생할 수 있는 문제들을 해결하고 동시에 개별 대학에 자율권을 완전히 부여했을 경우 발생할 수 있는 대학간의 불균형을 조정하는 역할을 수행할 수 있다. 또한 대학별 의견을 수렴해 재정 배분과 운용의 공정성을 확보하여 대학의 특성화를 살리고 자율권을 확대하는 방향으로 관련 정책을 수립, 집행, 평가할 수 있을 것이다.

대학 재정지원사업의 선정과 사업계획 추진과정도 충분한 시간을 갖고 논의될 필요가 있다. 재정지원사업이 대학사회에 대한 철저한 요구분석과 장기적인 지원계획에 의해 이루어지지 않고 단기적 계획과 즉흥적 여론에 의해 결정된다면 대학의 장기적 발전전략과 연계된 재정지원이 이루어지지 못하고, 대학재정의 안정성 확보 측면에서도 문제가 될

수 있다. 현재, 대학에 재정을 지원하는 시기가 후반기에 집중돼 있고 국고사업에 대한 규제가 많아 예산이 효율적으로 집행되지 못하거나 예산 자체의 집행이 곤란하기 때문에 당초 목표를 달성하는 데 한계를 드러내고 있는 것도 사실이다.

3. 대학경영 정상화를 위한 직 · 간접적인 재정지원

최근 대학에서는 기업경영 방식을 도입하여 다양한 수익사업을 전개하고 있다. 학교법인의 수익용 기본 재산뿐만 아니라 기자재, 기부금, 그리고 대학 벤처기업 창업지원 등 자체 수익사업에 대해 조세부담을 경감시켜 주는 것도 상당한 도움이 되리라 생각한다. 대학의 투명한 재정운영을 점검할 수 있는 제도적 장치만 보완된다면 사학관련 조세제도를 전향적으로 개정해 획기적으로 지원함으로써 대학재정을 건실하게 만들 수 있을 것이다.

Ⅵ. 결론

그동안 우리나라의 대학 재정지원정책은 수익자 부담원칙과 설립자 부담원칙을 기본으로 규제완화를 통한 지원과 국고보조예산이 꾸준히 증가되어 왔다. 그러나 교육예산 자체가 영세한 데다 사립대학의 경우 상대적으로 낮은 국가지원 속에 많은 대학들이 재정난을 겪으며 재정 수요를 충당치 못하고 있다. 재정이 뒷받침되지 않으면 아무리 좋은 교육정책도 탁상공론에 그치게 된다. 사학의 공공성을 감안한다면 사립대학의 질 저하는 국가에 큰 부담이 될 것이다.

따라서 사립대학 재정의 건실화를 위해 이제 국가가 지도, 감독자로서가 아닌 지원, 육성자로서 역할을 새롭게 정립할 필요가 있다. 일차적으로 대학의 다양화 · 특성화 강화, 교육 및 연구 여건의 개선이 가능하도록 국고지원 규모를 확대하고, 대학 자율성을 보장하는 정부의 대학 재정지원정책이 대학의 자구적인 노력을 수반하여 추진될 때, 교육 선진국으로 발돋움할 수 있으리라 생각한다.

이경숙

숙명여대 정치외교학과를 졸업하고 동 대학원과 미국 캔사스 대학에서 정치학 석사 학위를, 미국 사우스캐롤라이나 대학에서 국제정치학 및 비교정치학 박사 학위를 취득하였다. 제 11대 국회의원, 방송위원회 위원, 외무부 · 통일부 · 남북적십자회담 자문위원을 역임하였다. 현재 숙명여대 총장으로 재직중이며, 한국대학총장협회 남북교류위원장, 통일고문회의 고문, 유네스코 석좌교수(여성을 위한 커뮤니케이션 기술 분야), 유엔 아동특별총회 한국 특별 대표로 활동 중이다. 주요 저서로 『한국과 국제정치』(공저), 『북한의 여성생활』(공저), 『남북한 사회문화비교』(공저) 등이 있다.