

고등교육재정교부금법 제정이 시급하다

송기창 | 숙명여자대학교 교육학과 교수

1. 서언

취업 후 학자금 상환제도 도입의 일환으로 대학 등록금 상한제를 규정한 「고등교육법」 개정법률이 2010년 1월 22일 공포된 바 있다. 개정법률의 내용은, 각 대학은 등록금을 책정하기 위하여 교직원(사립대학의 경우에는 학교법인이 추천하는 재단인사 포함)·학생·관련 전문가 등으로 구성되는 등록금 심의위원회를 설치·운영하여야 하고, 등록금심의 위원회는 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특별법」 제6조제1항제8호의2의 '등록금 및 학생 1인당 교육비 산정근거, 도시근로자 평균 가계소득, 제6항의 고등교육 지원계획, 등록금 의존율(대학교육비에서 등록금이 차지하는 비율)' 등을 감안하여 해당 연도 적정 등록금을 산정하여야 하며, 각 대학은 등록금의 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과하여 인상한 경우에는 교육과학기술부장관은 해당 대학에 행정적·재정적 제재 등 불이익을 줄 수 있다는 것 등이다.

1989년 사립대학 등록금이 자율화되고 2003년 국립대학 등록금이 자율화된 이래 대학등록금은 정

부의 규제를 받기에 이른 것이다. 표면적으로는 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배 내에서 각 대학이 자율적으로 등록금을 인상하는 것으로 되어 있으나, 그동안 대학등록금 인상추세를 볼 때, 대부분의 대학이 상한선까지 인상할 것으로 예측되는 바, 바야흐로 등록금 인상을 정부가 정해주는 시대가 된 것이다.

중학교 의무교육과 고등학교 평준화정책으로 정부가 사립중등학교 등록금을 규제하게 되자 불가피하게 사립중등학교에 대해 재정절함을 보조했듯이, 대학등록금 규제로 대학재정에 결손이 발생할 경우 정부가 대학재정을 지원하는 것이 당연하다. 이러한 상황을 예측하여 「고등교육법」 개정법률은 “정부는 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 국회에 보고하여야 한다.”고 규정하였으나, 국가의 교육재정구조를 볼 때 대학에 대한 재정지원이 늘어날 가능성은 희박하다.

2. 국가 대학재정구조의 문제점

보는 관점에 따라서 여러 가지로 지적할 수 있

겠지만, 필자가 보기에는 그동안 대학들이 국가로부터의 재정지원을 늘리기 위해 노력해왔음에도 불구하고 재정지원이 답보상태를 면치 못하고 있는 원인과 「고등교육법」에 2년마다 고등교육지원계획을 국회에 보고하도록 규정했음에도 불구하고 대학 재정문제 해결을 기대하기 어려운 이유는 무엇인가? 그것은 국가의 대학재정지원에 구조적인 문제가 있기 때문이다.

첫째, 교육과학기술부는 초·중등교육을 지원하는 지방교육재정과 달리 대학교육을 지원하는 법정재원을 가지고 있지 않다는 점이다. 지방교육재정은 교육세와 내국세 총액의 20.27%라는 법정재원을 가지고 있기 때문에 안정적으로 교육재원을 확보할 수 있으며, 추가재원이 필요할 경우 법정재원을 조정하는 방식을 활용해왔다. 그러나 대학재정의 경우 매년 국가예산 편성과정을 통해 사업비 형태(국립대학 인건비, 운영비, 시설비 제외)로 확보되기 때문에 안정성이 떨어질 뿐만 아니라 규모를 늘리는 데도 한계가 있다. 법정재원인 지방교육재정교부금이 자동적으로 늘어나면 대학재정을 늘릴 여력이 줄어들기 때문이다. 지난 10월 초 교육과학기술부가 발표한 2011년도 교과부 소관 예산안에 따르면 지방교육지원 예산은 9.3% 증가하였으나, 고등교육지원 예산은 0.2% 증가하는 데 그쳤다. 물가상승률을 감안하면 대학재정은 대폭 삭감된 것으로 볼 수 있다. 요컨대, 법정재원이 확보되지 않은 상황에서 대학재원을 확충하는 것은 불가능에 가깝다는 것이다. 참여정부 말기였던 2007년도에 대학재원을 1조원 확충하였고, 2008년에는 대학재원을 2조원 추가 확보하겠다고 발표했지만 이명박 정부가 들어선 이후 흐지부지되었음은 물론이고 추가로 확보했던 1조원도 국회심의과정에서 2,500억원 정도 삭감되었고 나머지는 1회성 사업비에 주로 투자

되었다가 사업 통·폐합 과정을 거쳐 흐지부지됨으로써 대학재정을 늘리는 효과는 매우 적었다. 법정재원이 없는 상황에서 대통령의 일회성 지시에 의해 재정확충이 이루어진 결과였다.

둘째, 교육과학기술부는 초·중등학교와 달리 대학을 교육기관이 아니라 사업기관으로 보고 있다는 점이다. 대학재정지원은 정부 정책에 따라, 그때 그때 필요한 사업을 설계하여, 일부대학을 대상으로, 공모방식에 의해, 비교적 단기간(길어야 7년, 짧으면 1년, 대개 2~3년) 지원하는 방식을 취해왔다. 교육을 지원하는 것이 아니라 사업을 지원한다는 점을 주목할 필요가 있다. 지원 받은 재원은 응모했던 사업계획서에 따라 해당 사업에만 지출할 수 있고, 다른 사업이나 교육비로 지출할 수 없다. 대개의 경우 대학들이 사업계획서를 제출할 때 대응투자계획을 포함시켜야 하기 때문에 해당 사업을 시행하는 사업단이나 전공을 제외한 다른 전공들은 오히려 예산을 삭감당하는 문제가 발생하게 된다. 비교적 연속적으로 이루어지는 교육활동과 달리 '사업'은 사업비 지원이 끊기면 사업단은 해체되고 해당 사업은 중단되는 것이 보통이며, 전공 또는 학과에 대한 지원 사업일 경우 약간 다르기는 하나 대개 중단되거나 축소되는 것은 마찬가지이다. 논리적으로 볼 때, 사업비 형태의 지원일 경우 재원을 확충하는 것은 사실상 불가능하다. 사업을 설계할 때 사업비규모가 미리 정해져 사후에 사업비를 늘리기 어려우며, 새로운 사업을 요구하는 방식으로 사업비 총량규모를 늘리고자 하면 예산부처가 기존 사업을 중단하거나 통·폐합하여 재원을 마련하는 방식으로 대응하기 때문이다.

셋째, 기획재정부나 교육과학기술부의 기본 인식은 정부의 필요에 따라 사립대학에 대하여 사업

비를 지원할 수 있으나, 경상비 지원은 곤란하다는 입장이라는 점이다. 그동안 정부는 보통교육비와 달리 대학교육비에 대하여는 수익자부담원칙과 설립자부담원칙을 적용해왔다. 이는 대학교육은 기본적으로 엘리트 교육이며, 대학교육의 수익은 개인에게 귀속된다는 가정에 근거한 것이다. 기회가 있을 때마다 사립대학들이 경상비 지원을 요구했으나 아직 받아들여지지 않고 있다. 교육역량강화사업의 경우 포물리에 의한 지원방식을 택하여 경상비 지원과 유사한 면이 있으나 실제 내용은 사업비 지원과 다를 바 없다. 종래의 사업비 지원과 다른 점이 있다면 사업설계의 주체가 교과부가 아니라 대학이라는 점이다. 그러나 대학진학률이 80%가 넘어선 상황에서도 대학교육을 엘리트교육으로 규정하여 경상비 지원을 외면하는 것이 설득력이 있는지 의문이며, 국립대학 수용률이 15%에 불과한 상황에서 사립대학 지원을 외면하는 것이 타당한지도 의문이다. 대학등록금 상한제 실시로 대학재정에 결손이 생길 경우 결손된 재원의 성격이 사업비가 아니라 경상비라는 점도 문제가 될 수 있다. 정부가 경상비지원으로 대학재정 지원방식을 전환하지 않는 한, 대학들은 여전히 재정문제에서 벗어나지 못할 가능성이 크다.

3. 대학재정 문제해결의 열쇠 : 고등교육 재정교부금법 제정

국가의 대학재정구조의 문제점을 해결하기 위해서는 법정재원을 확보하고, 대학을 사업기관이 아닌 교육기관으로 성격을 재정립하여 사업지원을 줄이고 경상지원을 확대해야 한다. 이러한 해결방안은 서로 독립적인 것이 아니라 서로 연계되어 있다. 대학을 교육기관으로 규정해야 경상지원을 확대할 수 있고, 경상지원을 확대하기 위해서는 법정

재원이 있어야 한다. 이러한 효과를 가져올 수 있는 정책대안이 바로 고등교육재정교부금법 제정이다.

고등교육재정교부금법 제정은 대학등록금상한제 도입 이전에 공론화되었던 의제였다. 2000년에 필자가 학회지 논문을 통해 고등교육재정교부금법을 제정해야 한다고 주장한 이래 2004년 박찬석 의원 등이 법률안을 제출한 바 있고, 한국대학교육협의회(이하, 대교협) 대학재정대책위원회와 한국사립대학총장협의회 등의 노력으로 2009년에 김우남 의원 안과 임해규 의원 안이 각각 제안되어 현재 국회에 계류 중이다. 대교협의 공론화 노력으로 어느 정도 고등교육재정교부금법 제정의 환경이 조성되었으나, 대교협 내에서 고등교육재정교부금이 확보될 경우 교부금 배분방법을 둘러싸고 국립대학과 사립대학 간의 이견이 노정되어 현재는 법 제정의 동력을 상실한 상태다. 고등교육재정교부금법이 제정되기도 전에 집안 싸움이 노출됨으로써 외부의 지원을 스스로 차단한 형국이 되어 버렸다. 참으로 안타까운 일이다. 현재 상황에서 필요한 것은 대학 구성원 모두가 고등교육재정교부금법 제정이 필요하다는 사실에 합의하고 한 마음으로 노력하는 일이다.

고등교육재정교부금법을 제정함에 있어서 가장 큰 쟁점은 재원을 어떻게 확보할 것이며, 확보된 재원을 어떻게 배분할 것인가에 관한 것이다. 재원 확보 방법을 모색함에 있어서 적어도 두 가지 점을 고려해야 한다. 하나는 국민은 물론 예산부처를 설득할 수 있는 방법이어야 한다. 다른 하나는 대학재정 지원수요를 충족할 수 있는 방법이어야 한다. 이 두 가지 조건을 충족시킬 수 있는 방안은 고등교육 세제도를 도입하는 것이다. 대학경쟁력 확보를 위해서는 대학재정의 효율적인 집행이 중요하지만 국가의 대학재정 지원도 늘어나야 한다는 데 동의하

지 않는 국민은 없을 것이다. 교육과학기술부는 물론 기획재정부도 대학재정 지원이 늘어나야 한다는 데 동의하고 있는 것으로 알고 있다. 다만 기획재정부는 기존 재원을 건드리지 않기를 바라고, 국민들은 세금부담이 늘어나는 것을 원치 않는다는 점이 문제다. 이 문제를 동시에 해결하는 방법이 고등교육세제도라고 보는 것이다.

고등교육세제도를 도입하기 위해 새로이 목적세를 신설하자는 것이 아니다. 현재 지방교육재정교부금 재원으로 사용하고 있는 교육세를 고등교육세로 전환하자는 것이다. 2010년도 교육과학기술부 예산 중 교육세 예산은 4조 5,417억원이며, 고등교육예산은 5조 548억원이다. 여기에 직업교육 예산에 포함된 전문대학 교육역량강화사업비 2,900억원, 산업기술인력양성사업비 154억원, 여학생 공학교육 지원사업비 35억원, 전문대학생 해외인턴십 지원비 50억원, 산학연협력체제 활성화 지원사업비 323억원을 포함할 경우 고등교육예산은 5조 4,010억원이 된다. 그러나 고등교육예산에 포함되어 있는 사업비 중 장학기금 및 장학재단 출연금 6,406억원과 사립대 교직원 국가부담금 2,853억원을 합한 9,259억원을 고등교육예산에서 제외하여 별도로 일반회계에 편성하도록 한다면 고등교육예산은 4조 4,751억원이 되어 교육세를 고등교육세로 전환할 경우 차액은 666억원에 불과하여 예산편성 과정에서 얼마든지 조정이 가능하다.

교육세 4조 5,417억원을 고등교육세로 전환하면 지방교육재정교부금이 결손이 생기는데, 이는 내국세 교부율을 조정하여 보전해주면 된다. 즉, 고등교육세로 전환되는 4조 5,417억원을 내국세 비율로 환산하면 약 3.32%가 되므로 지방교육재정교부금 내국세 교부율을 현행 20.27%에서 23.6%로 조

정하는 것이다.

고등교육세로 확보한 고등교육재정교부금은 국립대 인건비와 운영비 및 시설비를 우선 지원(2010년 예산 기준으로 2조 3,205억원)하고, 나머지 재원(2010년 예산 기준 2조 2,212억원)은 당분간 현재의 사업구조를 유지하되, 점차 교육역량강화사업과 같이 포물리에 의해 지원하는 예산을 늘려 나갈 필요가 있다. 포물리에 의해 지원하는 예산 규모가 늘어남에 따라 현재의 교육역량강화사업 지원대학 수 170개교(2010년 선정 결과에 의하면, 수도권 대학 30개교, 전문대학 26개교, 지방 대학 60개교, 전문대학 54개교)도 약 60% 수준(약 210개교)까지 늘릴 필요가 있다.

이상의 고등교육재정교부금법 재원 확보 및 배분방안은 현재의 틀을 그대로 유지하면서 재원만 분할한 것이다. 교육세를 고등교육세로 전환하는 방안의 장점은 교육세와 지방교육세의 성격에 대한 논쟁을 끝내고 교육세는 고등교육세로, 지방교육세는 보통교육세로 성격을 분명히 하는 효과가 있고, 기존 재원의 변화 없이 고등교육비를 일반회계 예산에서 분리하여 안정적으로 확보하는 효과가 있으며, 매년 고등교육세의 증가에 따라 자동적으로 대학재원을 추가로 확보할 수 있다는 점이다. 일단 고등교육재정교부금법이 제정되고 나서(또는 여건이 허락할 경우, 고등교육재정교부금법을 심의하는 과정에서) 고등교육재정 수요에 대하여 국민을 설득할 수 있다면 세율 및 세원 조정을 통해 고등교육재원을 확충할 수 있다는 장점도 있다.

4. 결어

법정재원을 통해 대학재정을 확보할 수 있다면,

매년 세수가 증가함에 따라 대학교육예산이 늘어날 수 있다는 장점이 있으며, 총액이 예측 가능하게 되어 대학에 대하여 경상비를 지원할 수 있게 된다. 전략적으로 볼 때, 일단 재원확충을 보류하고 고등교육재정교부금법을 제정하는 것이 시급하다고 본다. 이를 위해서는 무엇보다도 국·공·사립대학 간에 필요성에 대한 공감대를 형성할 필요가 있다.

아울러 고등교육재정교부금법 제정에 가장 걸림돌로 작용하는 대학에 대한 부정적인 인식을 불식시키기 위한 대학의 노력도 병행되어야 할 것이다. 대학구조조정을 강도 높게 추진할 필요가 있으며, 국민을 설득할 수 있는 대학의 자구노력의지 또한 필요하다. 회계에 대한 의구심을 해소하기 위하여 대학회계의 투명성을 높이기 위한 대학의 자발적 노력과 함께 제도적 개선이 뒤따라야 할 것이다. ■

필·자·소·개

송기창

서울대학교 교육학과, 서울대 대학원 교육학과에서 석사 및 박사학위를 취득하였다. 교육개혁위원회 전문위원, 교육부 정책자문위원, 인제대학교 교육대학원 교수, 숙명여자대학교 기획처장을 역임하였다. 현재 숙명여자대학교 교육학과 교수 겸 평생교육원 원장으로 재직 중이다. 주요 저서으로는 『교육재정정책론』(공저), 『교육행정학원론』(공저), 『한국교육정책의 쟁점』(공저) 등이 있으며, 주요 관심분야는 대학재정과 교육정책이다.