

大學財政의 研究動向

申 仲 植
(國民大 師範大 學長)

1. 緒 論

大學은 國家發展의 原動力이 된다. 특히 우리나라와 같이 賦存資源이 절대적으로 부족한 나라에서는 人力資源의 開發·活用이 절대적으로 요청되고 있다. 그동안 우리나라의 대학들은 막대한 資金과 人力을 동원하여 운영해 왔지만 대학 자체로서의 효율적인 경영·관리 면에서는 등한히 태운 것이 주지의 사실이다. 大學財政은 대학교육의 量과 質을 좌우하는 주요 변수로서 이번 기회에 그간 발표된 研究論文이나 研究報告를 중심으로 關心領域이나 主張들을 분석·종합해 보는 것은 큰 의미가 있다 하겠다.

특히 우리나라 高等教育機關의 약 3/4(전체 대학의 72%, 학생의 75%, 교수의 70%)이 私學에 관계하고 있어 私立 高等教育機關의 財政狀態에 관한 관심이 바로 우리나라 대학제정의 관심이라고 해도 지나치지 않을 정도이다.

우리나라 私學財政의 財源은 그 大宗을 學生 納入金에 의존하고 있고 維持法人으로부터 轉入金 형식으로 염출되고 있는 재원은 7% 이내로서 매우 미약한 실정이다. 미국, 일본과 같은 나라들의 학생납입금 의존도는 40~50% 정도이고, 法人轉入金이 20~25%, 寄附金 및 補助金이 20% 정도로 구성되어 있는 것과 비교해 보면 우리나라 大學財政의 영세성, 취약성은 짐작

이 가고도 남는다.

각국의 GNP 및 教育에 대한 財政現況을 살펴 보면 <表 1>과 같이 나타나고 있는 바 다른 나라에 비해 우리나라가 公教育費面에서 크게 뒤떨어지고 있고, 특히 학생 1인당 교육비 면에서 다른 나라와 비교가 되지 않은 정도라는 것을 잘 알 수 있다. 이와 같은 현상은 大學教育의 質을 높인다는 면에서 보아 우리나라의 公教育 投資가 너무 낮다는 것을 입증하고 있다.

<表 1> 각국의 教育財政 現況

국 別	기준년도	GNP (S)	GNP 對 教育 비	정부에 산 文교예산	학 1인당 科 目비(S)
미 국	1980	9,359	7.0	17.7	5,297
영 국	1978	5,583	5.7	13.8	6,647
프랑스	1979	10,773	3.5	15.7	2,897
서 독	1979	12,416	4.7	13.6	7,742
일 본	1979	8,616	5.8	20.1	5,233
한 국	1981	1,607	3.4	18.6	684

資料 : UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1982.

이러한 大學財政이 안고 있는 問題點에 대한 改善方向에 접근해 보고자 글번에 「大學教育」에서 “大學財政의 研究動向”, “大學財政의 制度上의 問題와 改善方向”, “大學財政 運營上의 問題와 改善方向”, “外國의 大學財政 現況” 등을 중심으로 특점을 내는 것은 우리나라 대학제정의

科學的 管理를 도모하고 대학의 發展에 기여하는 계기가 되리라고 사료된다.

本稿의 작성을 위해 수집된 大學財政에 관한 研究論文 및 報告書는 企劃·財源·配分·管理·評價 등의 研究領域別로 분류하여 분석하였으며, 한 연구물에서 두 가지 이상의 영역을 다루었은 경우에는 그 영역이 명백히 구분되었을 경우에는 이를 각각으로 분류하였으나, 여러 가지 영역이 종합되었을 경우에는 보다 강조한 영역으로 분류하여 분석하였다. 그러나 분석 대상이 된 자료들의 비중이나 분량이 동일하지 않고, 研究方法이나 節次에서도 차이가 많았다는 제한점을 극복하지는 못하였다.

2. 研究의 具體的 動向

1) 각 領域別 研究傾向

大學財政의 研究動向 分析을 위해 수집된 29종의 論文이나 報告書를 研究영역별, 연도별로 분류해 보면 <表 2>와 같다.

<表 2> 研究영역별·연도별 研究 경향

영역	연도	'73	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	계
기	획				1							1
재	원	1	1			1	1	1	2	2	2	11
배	분					1				1		2
관	리							2	6	3		11
평	가								1	1	1	3
계		1	1		1	2	1	3	9	7	3	28

<表 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 수집된 자료를 분석해 보면 管理領域(39%)과 財源領域(39%)이 가장 많았고, 그 다음이 評價(11%), 企劃, 配分 順으로 되어 있었다. 또한 이 자료들을 연구가 이루어진 시대로 구분해 보면 1980년 이전에는 단 3편만이 발표되었고, 나머지 25편은 '80년 이후에 이루어졌다.

참고로 연구를 주관한 研究機關을 분석해 보면 <表 3>과 같이 전체 연구의 약 71%(20편)가

<表 3> 研究기관별 研究영역

연구영역	연구기관	KCUE	KEDI	대교	한림	기	타	계
기	획		1					1
재	원	6	2	1		2		11
배	분	1	1					2
관	리	11						11
평	가	2	1					3
계		20	5	1		2		28

韓國大學教育協議會(KCUE)에 의해 주관됐고, 그 다음이 韓國教育開發院(KEDI)(18%), 大韓教育聯合會 순으로 되어 있다.

2) 企劃領域

尹正一 등은 “高等教育發展을 위한 財政計劃”에서 基本方向으로 ‘高等教育財政規模의 확충’, ‘教育費負擔의 衡平 유지’, ‘私學財團의 건전 육성’, ‘教育費支出構造의 개선’, ‘教育的 質的 機會均等 보장’ 등을 제시하고 高等教育財政確保方案을 다음과 같이 제시하고 있다.’

‘政府豫算의 一定率을 教育費化’, ‘地方教育財政交付金法의 效力 復活’, ‘教育目的稅 신설’, ‘地方稅收入의 一定率 教育費化’, ‘長期償還教育公債 발행’, ‘高等教育發展 特別基金 조성’, ‘企業體의 産業教育投資 유치’, ‘職業訓練分擔金의 人力開發基金으로의 전환’, ‘私學育成基金의 조성’, ‘教育費融資制度 확대’, ‘教育費支拂保證制度 실시’, ‘寄附金 및 教育借款 도입의 認定擴大’ 등 다양한 방법들의 도입·적용 또는 병용을 권장하고 있다.

3) 財源領域

대학재정의 財源領域에 관한 보고서로는 1973년에 金蘭洙의 “高等教育財政支援體制”로 시작하여, 1977년에 金鍾喆 등의 “大學財政의 適正化에 관한 研究”가 발표되었고, '80년에 들어와서 尹正一 등의 “教育發展을 위한 財源確保方案” “大學經營體制改善方案”, 南相午 등의 “大學公納金 및 教授給與에 관련된 變因分析”, 崔起俊

1) 尹正一 外, “高等教育發展을 위한 財政計劃”, 高等教育의 機會擴大 및 質管理, 韓國教育開發院, 1979, pp. 299~409.

의 “大學經營의 序說的 視覺”, “大學財源의 開發戰略”, 郭秀一 등의 “私立大學 公納金適正化를 위한 研究”, 婁鍾根 등의 “大學單位教育費算出에 관한 研究”, “私學財政活性化 方案” 등에서 대학재정의 제원에 대한 언급이 있었는 바 詳述 하던 다음과 같다.

金蘭洙는 고등교육의 財源確保方案으로 ‘高等教育基金 조성’, ‘貸與獎學金制 확충’, ‘財政運營의 公共性과 自主性 보장’ 등을 들고 있다.²⁾

金鍾喆 등은 大學財源의 調達方案으로 ‘大學에 대한 政府의 支援 강화’, ‘私立大學에 대한 財政補助의 실시’, ‘國·公立大學의 納入金 引上’, ‘學校法人의 財政寄與度 증대’, ‘學生金庫의 설치·운영’, ‘納入金에 대한 租稅上 惠澤 부여’ 등을 주장하고 있다.³⁾ 또한 金教授 등은 大學教育費의 격정화를 탐색하기 위해 單位教育費 決定要因 分析과 適正化方向을 모색했다.

한편 尹正一 등은 교육발전을 위한 高等教育財源確保方案으로 大學登錄金制度 개선방안과 高等教育發展特別基金 조성을 주장하고, 私立大學 財政確保方案으로 私立學校 財政補助金法의 제정과 寄附金制度의 허용, 私立大學施設補完을 위한 外國借款 도입, 長期償還의 教育公債 발행, 기업의 職業訓練分擔金의 人力開發基金으로의 전환, 大學別 自律的 納入金制 허용 등을 강조하고 있다.⁴⁾

또한 尹正一 등은 “大學經營體制 改善方案”에서도 高等教育發展特別基金 조성과 企業의 대학에 대한 積極적 投資誘致, 個人 독지가나 企業체의 대학에 대한 寄附金制의 활용 등을 주장하고 있다.⁵⁾

崔起俊은 대학재정의 재원개발 전략으로 保有財產活用(無價株 등 주식 투자, 不動產 貸貸발

당 운영, 生産業體에의 진출), 純粹資本의 영입, 入學條件附 寄附行爲, 대학의 學債制度의 도입 검토(日本의 대학에서 시행하고 있는 學債制度는 기업의 尙社債 발행과 근본 목적과 취지가 같다는 점에서 신중히 검토해 본 만하다는 것이다) 등을 제안하고 있다.⁶⁾ 그는 또한 大學財政의 해결책으로 學校法人의 資產造成에 관한 관심화 방안의 추진과 기업으로부터의 기부 행위에 의한 순수한 자금 영입과 法人轉入金의 증대 등을 주장하고 있다.⁷⁾

한편 婁鍾根은 私學財政活性化方案으로 私學開發公社의 설치·운영, 私學金庫의 설치, 私學財政平準法의 제정 실시, 사학에 대한 稅制惠澤 등을 제시하고 있다.⁸⁾

즉 사학법인과 국가의 공동출자로 사학개발공사 설립하여 법인소유재산에 대한 증식 방법을 개발하고, 사학금고문 설치하여 지정난에 있는 사학에 일정기한 저율로 대부분 해주며, 공학에 대한 정부 지원에 준하는 私學支援를 보장하는 私學財政平準法의 제정 실시 등을 강조하고 있다.

郭秀一 등은 私立大學 公納金 適正化方案으로 다음과 같이 건의하고 있다.⁹⁾

첫째, 公教育 서서비스를 제공한다는 설립의 기본적인 취지에 따라 수혜자에게 최소한 운영 지출비만은 부담시켜야 하지만 현재 재단 운영상 무리한 점이 있으므로 국가적 차원에서 과감한 시설투자 지원이 요망된다.

둘째, 公納金 수준은 각 대학 자체적으로 조정하는 것을 원칙적으로 하고 人文·理工系에 따른 공납금 차등 인상을 고려해야 한다. 특히 수혜자 부담 원칙에 입각해서 의학계와 예능계의 차등 인상은 반드시 필요하다.

2) 金蘭洙, “財政的 支援體制”, 韓國高等教育改革의 方向 摸索, 文教部 學術研究助成費에 의한 연구, 1973, 二 pp. 81~94.

3) 金鍾喆 外, 大學財政의 適正化에 관한 研究, 文教部 學術研究助成費에 의한 연구, 1977.

4) 尹正一 外, 教育發展을 위한 財源確保方案, 한국교육개발원, 1980.12.

5) 尹正一 外, 大學經營體制 改善方案, 한국교육개발원, 1981.12, pp. 57~58.

6) 崔起俊, “大學財源의 開發戰略”, 大學教育, 제 6호, 1983.11, pp. 30~34.

7) 崔起俊, “大學經營의 序說的 視覺”, 大學教育, 제 1호, 1983.1, pp. 45~49.

8) 婁鍾根, “私學財政活性化方案”, 세교육, 366호, 1985.4, pp. 49~51.

9) 郭秀一 外, ‘84學年度 私立大學 公納金 適正化를 위한 研究’, 한국대학교육협의회, 1984.1, pp. 64~71.

세책, 앞으로는 공납금 차등 조정을 위해 학과별·계열별의 직접 단위경비를 산정하여 학과별·계열별 공납금 수준을 건정하는 연구가 필요하다.

이에 대한 추수연두로 私立大學 公納金 조정의 기본 방향을 다음과 같이 제시하고 있다.¹⁰⁾

첫째, 교육외적인 여건과 학부모의 부담을 고려하여 공납금 인상을 최소한으로 억제하는 방침하에 현상 유지와 교육외적인 여건에 충실한 1案과 현상의 최소한의 개선 등을 감안한 2案, 그리고 이상적인 교육의 질에 주안점을 두는 3案 등 세 가지론 제시하고 있다.

둘째, 인상요인이 되는 모든 변수는 정부의 경제계획으로 발표된 지표론 그비르 응용하고 시설비는 학생들이 부담토록 한다.

세째, 교육의 질 향상을 위한 교수 증원, 시설 확충, 연구·실험실습시설 및 학생복지에 필요한 소요재원에 있어 S/F ratio의 현상 유지에 최소한의 개선에 요구되는 인건비 항목을 우선적으로 감안하고 관리운영비 항목은 현상에서 개선에 필요한 비용에 불가상승을 고려해 주고, 학생경비 항목도 현상에서 약간 개선에 초점을 두었다.

네째, 공납금 수준은 각 대학 자체적으로 조정하는 것을 원칙으로 하고, 人文·理工의 공납금 차등 인상을 권장하며 수혜자 부담원칙에 입각해서 의학계나 예능계의 차등 인상은 반드시 필요하다고 주장하고 있다.

裴鍾根 등은 전공계열별 教育費差異度, 전공계열별 신청학점수별 학생수, 전공계열별 가중학생수, 전공계열별 중 가중신청학점수, 기본학점별 중 초과신청 학점수, 기본 학점별 가중초과신청 학점수 등을 고려하여 대학 납입금제도 개선을 위한 5가지 방안을 제시하고 있다.¹¹⁾

제 1안 : 전공계열별 교육비 차이도를 반영한 납입금 산정안 : 납입금 총액을 가중학생수로 나누는 것으로 교육비 차이도를 고려한다는 장점이 있는 반면에 학점단위를 무시하게 되는 단점

이 있다.

제 2안 : 학점단위당 납입금 산정안 : 납입금 총액은 총 신청학점수로 나누는 방법으로 학점단위를 고려했다는 것이 장점이며, 교육비 차이도를 무시했다는 것이 단점이라 하겠다.

제 3안 : 기본학점 설정 후 초과학점에 대하여 학점단위당 납입금 산정안 : 기본학점을 설정하여 납입금 총액의 일정분을 확보하되 기본학점까지는 모든 학생에게 균등한 납입금을 부과하고 기본학점을 초과하는 학점에 대하여는 학점단위당 납입금 산정방식을 적용하는 안이다. 이 안을 쓰면 대학제정의 안정을 도모할 수 있으나 교육비 차이도는 무시하고 있다.

제 4안 : 기본학점 설정 후 초과학점에 대하여 교육비 차이도를 고려한 학점단위당 납입금 산정안 : 기본학점을 설정한 후 초과학점에 대하여 전공계열별 교육비 차이도를 고려하여 학점단위당 납입금을 산정하는 방법이다. 이 안을 쓰게 되면 학점단위를 고려하고 대학제정의 안정을 도모할 수 있으며 초과학점에 教育費差異度를 고려할 수 있으나 기본학점에서는 교육비 차이도를 고려하지 못한 경우이다.

제 5안 : 전공계열별 기본학점과 초과학점에 대하여 교육비 차이도를 고려한 학점단위당 납입금 산정안 : 기본학점을 설정 납입금의 일정분을 확보하되 기본학점에 대하여도 전공계열별 교육비 차이도를 고려하여 납입금을 책정하는 방안으로 이 안을 쓰게 되면 기본과 초과학점 모두에 교육비 차이도를 고려하고 학점단위를 고려하며 대학제정의 안정을 도모할 수 있다는 것이다.

南相午 등은 大學公納金調整方案으로서 거시적인 차원에서 국민투자 수준과 그 증가율, 국민소비 수준과 그 증가율, 그리고 사립대학 재정규모와 증가율을 만족시키는 수준에서 공납금을 조정하는 것이 바람직하고, 미시적 차원에서 대학 경영의 내적 요인을 主要指標(교육의 질적 향상지표로서의 교수당 학생수와 대학제정의 합리적 배분의 지표로서의 인건비와 비인건비의

10) 郭秀一 外, "85學年度 私立大學 公納金 適正化를 위한 研究", 大學財政經營合理化方案에 관한 研究, 한국대학교육협의회, 1984. 12, pp. 7~64.

11) 裴鍾根 外, 大學單位教育費支出에 관한 研究, 한국대학교육협의회, 1984. 12.

구성비)를 토대로 하여 조정하는 것이 바람직하다는 것이다.¹²⁾

大學財政의 財源確保方案으로 제시된 의견은 분석·종합해 보면 ‘寄附金制 許容’을 주장하는 보고서가 가장 많았고, 그 다음이 ‘高等教育特別基金 조성’과 ‘私學育成基金의 조성’을 주장하는 내용이 다음으로 많았으며 그 밖에도 ‘私立大學財政補助金法의 제정’, ‘私學財政平準法 제정’, ‘私學施設을 위한 外國借款 도입’, ‘長期教育公債 발행’, ‘대학의 學債 발행’, ‘기업체의 教育投資 유치’, ‘職業訓練分擔金의 人力開發基金으로의 전환’, ‘私學開發公社 설립’, ‘私學金庫 설립’, ‘私學에 대한 稅制惠澤’, ‘大學別 自律的인 公納金制 허용’, ‘專攻系列別·學科別 納入金制 도입’ 등이 다양하게 거론되고 있다.

4) 配分領域

李喆晟 등은 한정된 大學財源의 합리적인 배분을 위해서는 대학의 豫算會計關係法들이 다음과 같이 개정되는 것이 바람직하다고 개정안의 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.¹³⁾

첫째, 대학재정이 학생등록금을 자율적으로 결정하는 등 그 財源을 자주적으로 조달·운용할 수 있을 때까지 大學特別會計法의 신설은 불가능하다.

둘째, 제정적 자주성을 양양하기 위해서는 국립대학의 예산회계에 관한 특별조치가 법으로 강구되어야 할 필요가 있다.

셋째, 대학재정의 재원을 확충하고 그 배분을 중심으로 한 운영을 원활하게 하기 위해서는 非國庫會計制度를 현행대로 유지하고 대학시설·설비가 연구목적에 사용되는 조건하에 收入對替經費는 그 범위를 현행보다 더 많이 확대하여야 한다.

네째, 국립대학 예산이 대학의 특수성에 부합되게 편성·집행되기 위해서는 대학에 매정된

예산규모의 범위내에서, 立法科目의 개별적 利用은 제정운용 정책의 기본방침에 부합되는 범위내에서 經濟企劃院長官의 권한을 文教部長官에게 이관하는 것이 바람직하다.

다섯째, 국립대학 예산에 대한 行政科目의 구체적 전용은 대학교육 정책의 기본 방침에 부합되는 범위내에서 그 권한을 경제기획원장관으로부터 해당 중(학)장에게 이관할 필요가 있다.

여섯째, 工事·製造와 物品에 있어 隨意契約의 한도는 예산회계법의 개정을 기다려야 하며 대학에서 연구·교육에 이바지하기 위해 중(학)장 책임하에 필요불가결하다고 판단할 경우에 한해 문교부장관의 승인을 받도록 특별조치를 강구할 필요가 있다.

일곱째, 사립대학에 대한 예산의 편성과 집행에 관한 私立大學(校) 및 同法人財政管理指針도 국립대학에 준하여 수정되어야 할 것이다.

尹正一 등의 高等教育的 機會擴大 및 質管理에 관한 教育投資優先順位를 결정하기 위한 델파이조사 결과에 의하면¹⁴⁾ ‘高等教育機關의 정원 확대와 선발제도의 개선’이 投資優先順位 1위로 나타나고 있으며, ‘優秀敎員의 양성과 확보’가 2위이고, 3위는 ‘地域別·設立別 教育隔差 解消’가 차지하고 있으며, 4위는 ‘研究·獎學制度 확대’, 5위는 ‘施設 및 實驗·實習施設 확충’으로 되어 있다.

이와 같은 조사결과나 관계규정의 개정안 등은 한정된 자원의 합리적 배분에 좋은 참고자료가 될 수 있을 것이다.

5) 管理領域

대학재정의 과학적 관리에 관해 발표된 문헌을 분석·종합해 보면 現代經營技法(PERT, PPBS, ZBBS 등)의 도입·적용을 주장한 내용이 4편으로 가장 많았고, 會計制度·基準·規則의 개선이 3편으로 다음 순서였으며, 그 다음이 私立大學의 稅制 개선, 財政·財務構造의 개선, 行

12) 南相午 外, “대학공납금 및 교수급여에 관련된 민인 분석”, 大學의 財政構造에 관한 分析研究, 한국대학교육협의회, 1982, pp. 12~47.

13) 李喆晟 外, 大學豫算會計法制定을 위한 基礎研究, 한국대학교육협의회, 1984. 3, pp. 44~57.

14) 尹正一 外, 教育投資優先順位, 한국교육개발원, 1980. 12, pp. 82~84.

政委員의 專門化, 大學經營資料 情報센터 설치·운영 등으로 나타나고 있는 바 이를 좀더 상술하면 다음과 같다.

金明漢은 한정되어 있는 大學財政의 효율적 관리를 도모하기 위해 현재 보편화되고 있는 品目豫算制(Line Item Budgeting System: LIBS)를 지양하고, 企劃豫算制(Planning Programming Budgeting System: PPBS)의 도입 적용을 권장하면서 資源需要의 豫測模型(대학의 워·로드 모형, 코스·로드 모형, 교수 워·로드 모형)과 PPBS에 의한 세출예산의 배정, 비용의 배분과 프로그램당 總單位費用의 산출을 시도했다.¹⁵⁾

企劃豫算制度를 대학경영에 도입함으로써 얻을 수 있는 이점은 기획 수립과 장단기적 예산 견성을 유기적으로 연관시킴으로써 자원 배분에 관한 관리자의 의사결정을 합리적으로 수행할 수 있다는 것이다. 그러나 이 제도의 도입에는 문제점도 수반되기 때문에 본 제도 도입에 앞서 PPBS에 대한 올바른 이해를 하기 위해 이 분야 전문가의 도움이 필요하다고 주장하고 있다.

申仲植도 私立大學의 豫算會計制度가 개선되기 위해서는 大學會計에 과학적인 財務管理制度(企劃豫算制, 零根據豫算制度, 科學的 綜合管理技法 등)의 도입·적용을 강조했고, 豫算의 조기 편성과 法定期日 엄수, 豫算編成部署의 分離, 法人所有財產의 再評價 등을 주장하고 있다.¹⁶⁾

李寬도 大學教育發展을 위한 경영방안으로 企劃豫算制(PPBS)의 도입·적용을 강조했고, 대학경영의 자율성 신장을 위한 제도의 수립과 구체적 방안으로 '大學行政要員의 專門化', '現代的 經營技法에 대한 연구 및 관용방안 강구', '종합적인 대학경영자료 정교센터 설치·운영', '적극적인 사학재정의 지원방안 수립' 등을 제시하

고 있다.¹⁷⁾

南相午¹⁸⁾ 등과 金海天¹⁹⁾ 등은 教授 및 教職員 給與에 관한 논문을 발표하고 있는데 교수급여는 교수급여에 크게 영향을 주는 요인들(급여수준, 교수당 학생수, 교수급여 격차, 인건비 등)을 결합시켜 5단계로 案을 제시하고 각 대학이 그 대학 실정에 맞게 조정하는 것이 바람직하다고 보고하고 있다.

또한 이 연구에서는 그룹별로 사립대학 교직원들의 적정한 평균 급여수준을 밝힘으로써 在京大學과 地方大學 또는 綜合大學과 單科大學 사이의 給與差와 行政·事務職 要員과의 급여차에서 오는 부조화를 그 나름대로 조정·해소하려고 노력하였다.

南相午와 李喆晟은 私立大學의 稅制改善案을 제시하여 관리의 합리화를 도모하고 있다. 또한 南相午는 私立大學稅制改善案을 다음과 같이 제시하고 있다.²⁰⁾

첫째, 私學財團의 수익사업의 이익률이 法定 利益率에 미달될 경우 추정되는 증여세에 현행 賦課規程을 삭제한다.

둘째, 사학재단 소유 토지에 부과되는 地方財產稅의 높은 差等稅率을 낮은 一定稅率로 환원시킨다.

셋째, 사학재단의 수익사업에서 발생한 소득의 사용제한을 현행 1년에서 3년 이내로 완화한다.

네째, 사학재단이 소유한 토지를 매매할 때 대학 발전에 필요하고 문교부장관이 인정하 토지에 한해 양도소득세를 면제한다.

다섯째, 사학재단 또는 사립대학에 지급되는 기부금품으로서 문교부장관에 의하여 사학 발전에 필요하다고 지정된 寄附金品은 이를 非指定 寄附金에 포함한다.

李喆晟도 私立大學의 稅制問題를 다음과 같이

15) 金明漢, "國·公立大學의 經營合理化", 大學教育, 제 6호, 1983. 11, pp. 40~47.

16) 申仲植, "私立大學 豫算會計制度의 改善", 大學教育, 제 6호, 1983. 11, pp. 25~29.

17) 李寬, "韓國大學의 教育發展을 위한 經營方案의 摸索", 大學間協力을 위한 韓美大學總長會비판論議, 第 1輯, 한국대학교육협의회, 1984, pp. 65~81.

18) 南相午 外, "教授給與의 調整方案", 大學財政構造에 관한 分析研究, 한국대학교육협의회, 1982, pp. 48~55.

19) 金海天, "私立大學教職員의 給與水準決定에 관한 研究", 大學財政經營合理化方案研究, 한국대학교육협의회, 1984. 12, pp. 67~124.

20) 南相午 外, 大學의 財政構造에 관한 分析研究, 한국대학교육협의회, 1982, pp. 56~61.

지적하고 있다.²¹⁾

첫째, 현행 세법에 개인 및 법인기업이 국·공립학교에 기부금품을 제공했을 경우 정부는 그 전액을 非指定寄附金으로 보고 扣費處理하여 주고 있는데 私立學校에 제공했을 경우에는 指定寄附金의 법정한도액내에서만 감미로 인정해 주고 기부금이 그 한도액을 초과했을 경우에는 法人稅 내지는 所得稅를 부과하도록 되어 있어 國·公立과 私立間의 세제상의 균형이 깨져 있는 바, 私學財團에 지급되는 寄附金도 文敎部長官이 대학의 발전을 위해 필요하다고 인정할 경우에는 非指定寄附金에 포함시켜 주어야 한다.

둘째, 私學財團의 收益用財産에 대해서도 영리기업의 재산과 마찬가지로 취득세, 등록세, 재산세, 수익사업과 수입용 토지에 대해서는 농지세를 부과하게 되어 있어 대학재정에 어려움이 많은 바 이에 대한 시정이 있어야 한다.

셋째, 사학재단이 소유하고 있는 低收益財産을 高收益財産으로 바꿀 경우 賣却差益에 대해 부가세, 망위세, 등기할 때는 취득세와 등록세를 각각 부과하고 있는데 출연자의 私有가 아닌 사회에 출연된 재산에 세금을 부과한다는 것은 모순인 바 시정되어야 한다.

네째, 사학재단이 敎育用土地를 매입하고서도 1년 이내에 校地로 사용하지 않을 경우 非業務用財産으로 보고 높은 財産稅를 부과하고 있는 바, 이는 매입된 재산의 가치문 실질적으로 잠식시키는 결과를 초래하는 것이므로 일반세율로 환원해야 한다.

다섯째, 기부재산의 수입금이 질손이 생겼다고 하여 기부행위 자체를 고의적인 탈세행위로 보는 것은 출연행위를 국가가 불신하는 것인 바, 증여세 부과규정은 삭제되어야 한다.

張龍國은 私立大學의 財政·財務分析方法이나 比較 評價를 위해 74개 日本 私立大學法人과 우

리나라의 76개 私立大學法人과한 비교 분석하여 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.²²⁾

첫째, 會計基準의 개선

둘째, 財政·財務構造의 개선

셋째, 財務의 개선

金東建은 國·公立大學財政의 문제점으로 財政規模의 零細性, 大學財政의 硬直性, 非效率性을 지적하고, 대학재정에 관한 예산회계제도는 일반회계와 구별하여 취급되도록 관계법의 개정이 이루어져야 한다고 주장하고, 자체 수입으로 人件費, 運營費, 施設費 등을 충당할 수 없을 때에는 그 부족액을 일반회계로부터 전입금으로 충당하게 하는 것과 동시에 예산집행상에 있어서 관계 中央官署長에게 제량권을 높여 줄 수 있는 내용의 법 제정을 요구하였다.²³⁾

宋梓도 會計知識이 반드시 필요한 大學經營者로 하여금 대학경영을 효과적으로 할 수 있는 大學會計規則(案)을 제시하고 經營管理過程, 會計擔當者의 任務 등에 관해 약술하고 있다.²⁴⁾

宋在萬은 대학의 재무구조의 문제점과 개선방안으로 收益用基本財産의 확보, 收益用基本財産의 收益力提高, 敎育用基本財産의 확충과 운용, 管理費用 節減 등을 지적하고 있다.²⁵⁾

6) 評 價

朴乃會 등이 전국 110개 4년제 대학의 1984학년도 敎育經營目標 및 豫算編成方針을 '敎育의 內實化', '施設의 擴張', '敎授活動', '學生指導', '行政 및 財政의 改善' 등 5개 영역으로 분류하여 각 대학이 중점을 두는 경향을 분석하여 발표한 결과는 다음과 같다.²⁶⁾

국립대학의 경우 경영목표는 敎育의 內實化(38.6%), 施設擴張(11.3%), 學生指導(11.3%) 순으로 되어 있는데 실제 예산편성 방침에서는 施設擴張(26.5%), 行·財政改善(24.2%), 學生

21) 李喆晟, "私立大學의 財政과 稅制問題", 大學敎育, 제 6호, 1983. 11, pp. 35~39.

22) 張龍國, "私立大學 財務·會計의 改善方案", 大學經營刷新을 위한 研究, 한국대학교육협의회, 1983. 3, pp. 51~144.

23) 金東建, "國·公立大學 豫算會計制度의 改善", 大學敎育, 제 6호, 1983. 11, pp. 21~24.

24) 宋 梓, "大學會計의 理論과 實際", 大學行政管理의 理論과 實際, 한국대학교육협의회, 1984. 8, pp. 78~88.

25) 宋在萬, "私立大學 經營合理化", 大學敎育, 제 6호, 1983. 11, pp. 48~52.

26) 朴乃會 外, 大學財政·經營評價 報告書, 한국대학교육협의회, 1984.

指導(17.7%) 순으로 되어 있어 經營目標과 豫算編成指針이 일치하지 않는 것으로 분석되고 있다.

한편 사립대학의 경우 經營目標에서는 施設擴張(26.5%), 教育의 內質化(17.3%), 教授活動(17.9%), 行·財政改善(15.6%), 學生指導(8.7%) 순으로 되어 있는데 豫算編成方針에서는 施設擴張(35.2%), 行·財政改善(25.2%), 教授活動(18.4%), 學生指導(13.2%), 教育의 內質化(3.7%) 순으로 되어 있어 대조적이라 하겠다.

이처럼 經營目標과 豫算編成方針의 각 항목들이 차지하는 비율 내지는 순위간에 차이를 크게 보임으로써 경영목표와 예산결정방침 사이의 관계가 뚜렷하게 나타나 있지 않으며 오히려 逆關係的인 현상을 보여 주고 있다 하겠다. 이러한 현상은 大學教育의 目標가 ings적으로 설정되었다는 것을 말해 주며 豫算은 教育目標와는 무관하게 편성·운영되고 있다는 것을 말해 주고 있는 것이다.

姜武燮²⁷⁾과 尹正一²⁸⁾도 우리나라 高等教育의 實相을 분석한 결과 '私立大學財政의 學生納入金 의존도가 높다는 것'과 '法人 轉入金의 영세성', '學生 1인당 獎學金 受惠 惠探이 낮다'는 것을 지적하고 있다.

3. 大學財政研究의 示唆點 및 向後課題

지금까지 大學財政研究의 체계적인 흐름은 企劃, 財源, 配分, 管理, 評價 등의 5개 영역으로 나누어 고찰하였다. 이를 간추려 그 시사점과 앞으로의 과제를 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 대학재정 연구의 각 영역간 한계가 명확히 구분되지는 않았지만 일반적인 흐름을 보면 주로 財源領域과 管理領域 중심으로 각 연구

가 진행되었다.

둘째, 國·公立大學에 관한 財政研究보다는 私立大學의 財政에 관한 연구가 대부분이다. 이는 한국 고등교육에서 사립대학이 차지하는 비중이 크고, 재정상의 문제도 더 심각한 것으로 해석된다.

셋째, 연구 영역에 구애됨이 없이 지적된 문제점에 대한 代案으로 제시된 내용을 보면 '寄附金制의 陽性化', '稅制改善', '私學金庫 설치·운영', '大學學債 발행', '現代經營技法 도입·적용' 등을 중심으로 한 大學行政의 科學化·現代化 등이 주요 내용이 되고 있다.

네째, 분석 대상이 된 대부분의 論文이나 報告書가 財源이나 管理領域에 치중되고 있는 바 다른 영역에 대해서도 심도 있는 연구가 이루어졌으면 한다.

다섯째, 대학재정 연구에 동원된 연구 추진방법을 보면 대부분이 文獻研究 등 단순한 형태를 크게 벗어나지 못하고 있으나 좀 더 다양한 접근방법에 의한 다양한 연구가 활발히 이루어져 앞으로 大學財政에 관한 연구가 토착화되어야 할 것이다.

여섯째, 대학재정의 연구결과에 대한 情報交流가 활발하게 이루어져 실제 大學財政에 투입도 되고 일선 교육현장으로부터 평가도 받아야 할 것이다.

일곱째, 한국에 있어 75% 이상의 大學人口를 私學이 수용하고 있음은 日本과 더불어 특이한 현상인데, 일본의 경우 私立學校振興助成法에 의거하여 經常費의 21.5%를 지원받고 있는 바²⁹⁾ (法定 限度는 50%까지 가능하며 1980년에는 30%의 지원을 받았으나 최근 약간 감소되었음) 우리나라 私立大學에도 무엇인가 새로운 돌파구가 마련되어야 할 것이다. *

27) 姜武燮, 韓國 高等教育의 成果分析, 韓國教育開發院, 1984, pp. 45~47.

28) 尹正一, "私學財源의 실상과 육성책", 大學教育, 제 6호, 1983.11, pp. 15~20.

29) Masakazu Yano and Fumihito Maruyama, *Prospects and Problems in Japanese Higher Education*, Paper Presented at International Seminar on Higher Education, Hiroshima University, 1985, pp. 28~31.