

大學財政의 問題와 改善方向

— 制度上의 문제를 中心으로 —

金 潤 泰

(西江大 敎職科)

1. 序 言

해방 후 한국 사회를 특징짓는 현상의 하나로 흔히 교육인구의 폭발적 증가를 든다. 특히 高等教育人口는 가장 두드러진 특징으로 지적된다. 해방 당시 7,819명에 불과하던 고등교육 인구는 1985년 현재 1,277,825명으로 늘어나 무려 163 배의 증가 폭을 보이고 있다. 현재 우리나라 대학 취학률은 30%나 되어 이미 대중화단계에 있으며, 영국의 20%, 프랑스의 26%, 서독의 28%를 앞지르고 있고, 일본의 30%와 같아 선진국 수준에 있다.

그러나 우리나라 고등교육은 양적 팽창 속도에 비해 질적 수준은 매우 낙후되어 있어 심각한 문제를 안고 있다. 국민의 높은 교육열과 정부의 開放的 敎育政策, 그리고 산업사회의 高度化 추세에 따른 고급인력의 수요 증대 등이 상승작용하여 大學敎育 機會가 확대되어 온 것은 사실이다. 그러나 大學敎育 條件은 급격히 증가하는 大學敎育 需要를 충족시키기에는 매우 미흡한 상태이기 때문에 대학교육의 질은 量的 擴大政策에 밀려 크게 떨어지고 있다. 예컨대, 敎授當 學生數만 보아도 해방 당시 5.2명이었지만, 1965년에는 20.8명, 그리고 1985년에는 37.7명으로 크게 늘어나 교수 부담이 더욱 악화되어 가

고 있다. 사실, 선진국들은 교수당 학생수가 20명 미만이며 특히 서독 및 영국은 1980년 현재 10명도 안 된다는 사실¹⁾과 비교한 때, 우리의 교수 현상은 얼마나 빈약한가를 알 수 있다. 이제 소수의 학생을 대상으로 하는 전통적 大學敎育像을 찾아보기만 어려운 실정이다. 대량 교육 체제에서 벗어났던 초·중등교육의 문제가 대학으로 옮겨진 지 이미 오래다.

대학인구의 양적 증가에 대처하고 교육여건의 개선을 이룩하기 위해서는 무엇보다도 방대한 敎育投資를 필요로 한다. 건국 이후 우리나라 公·私 敎育費의 규모는 크게 팽창하여 왔다. 그러나 이것은 주로 의무교육의 수용능력 확대에 투입되어 왔다. '80년대에 들어서야 高等教育費의 配分比가 크게 늘어나 초·중·고등교육비 배분간에 어느 정도 균형을 유지하고 있다. 그러나 학생 개인에게 투입되는 단위교육비는 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 단위교육비는 교육여건을 반영하는 가장 대표적 지표라고 볼 때, 학생당 교육비의 영세성은 대학교육의 질적 低位態를 나타낸다고 하여도 과립이 없다.

이제까지 대학교육재정은 주로 학생부담에 의존하였음에도 불구하고 교육여태의 학생에게 체대로 還元되지 못하고 있다는 분석도 있다. 또한 공교육비에 있어 국·공립대학에 비해 사

1) UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1983.

립대에서 학생부담이 인당히 큰 까닭에 국·공·사립대간에 학생부담의 衡平을 잃고 있다는 지적도 있다. 특히 사학의 재정은 날로 악화되고 있으나 정부의 行·財政的 支援은 개선되지 않고 財政制度의 硬直性 때문에 재원 확보에 어려움이 많다는 주장도 고조되고 있다.

학생수 증가에 상승하는 교육재원의 확보가 이루어지지 않으면 단위교육비는 더욱 낮아지기 마련이며, 그 결과 교수부담, 학생당 도서수, 학생당 교지면적, 학생당 실험실습시설 등 교육여건은 악화되고 교육의 질적 저하가 초래될 것은 明若觀火하다. 이 글에서는 우리나라 대학재정 현황 및 문제를 몇 가지 측면에서 분석하고 이를 해결하기 위한 개선방향을 모색해 보고자 한다.

2. 現況과 問題

1) 大學財政의 零細性

현재 대학교육에 투입되는 비용은 한마디로 매우 빈약하다. 1985년 현재 전문대학에 투입된 1인당 공교육비는 약 85만 6천 원이며 대학교의 1인당 공교육비는 약 121만 7천 원에 불과하다. 이 가운데 69%는 학생부담이어서 고등교육에 대한 정부의 투자가 얼마나 빈약한가 한을 알 수 있다(〈表 1〉 참조).

〈表 1〉 大學生 1人當 公教育費水準(1985)
(단위: 1,000원)

학 교	총공교육비 (A)	사부담 공교육비 (B)	B/A(%)
전문대학	855.7	590.2	69.0
국·공립	1,323.9	350.8	26.5
사립	806.6	615.2	76.3
대학(교)	1,216.5	841.8	69.2
국·공립	1,250.7	588.9	47.1
사립	1,203.6	937.9	77.9

자료: 한국교육개발원 제공

고등교육 학생 1인당 公教育費를 주요 외국과 비교할 때, 우선 아시아 지역에서 자유중국과는 유사한 수준이나 경제국인 싱가포르를 고등교육

〈表 2〉 高等教育의 學生 1人當 公教育費 國際比較
(단위: US 달러)

국 가	연 도	1인당 고등교육비
한 국	1983	1,285
인 본	1982	6,280
싱 가 포 르	1981	4,160
자 유 중 국	1982	1,243
미 국	1979	5,851
영 국	1979	6,080
서 독	1979	4,559
프 랑 스	1980	4,876

자료: 한국교육개발원 제공

학생 1인당 공교육비로 연간 4,160달러를 투자하고 있어 우리보다 3배가 넘으며, 더욱이 이웃 일본은 이보다 훨씬 많은 6,280달러를 투자하여 우리의 5배 가까이 된다. 기타先進國들도 학생 1인당 고등교육 투자가 우리 것의 3배 내지 5배 가까이 되는 4,500달러 내지 6,000달러나 된다(〈表 2〉 참조).

이처럼 우리나라 高等教育投資는 영세성을 탈피하지 못하고 있으며 그것도 국·공립대학에 비해 사립대에 더 심한 것으로 나타나고 있다(〈표 1〉 참조).

2) 過重한 學生負擔

정부는 教育機會 分配의 衡平을 촉진하고 전반적인 경제적 능률을 향상시키기 위하여 교육에 개입하게 된다.²⁾ 따라서 정부는 교육에 대한 노력을 하기 마련이며, 이것은 구체적으로 文教豫算에 나타난다.

최근 5년간 문교예산의 규모는 정부예산의 약 20%나 차지하였다. 이 教育財政 規模는 國防費 다음으로 큰 비중을 나타내는 정부투자이며, 다른 나라에 비해서도 그 비율은 높은 편이다. 따라서 교육에 대한 정부의 노력은 확실히 큰 것으로 볼 수 있다.

그러나 정부의 교육투자 규모는 GNP의 3.5% 전후에 불과하여 보통 5%를 상회하고 있는 다른 나라에 비해 그 절대규모가 영세하며 종교

2) Manuel Zymelman, *Financing and Efficiency in Education: Reference for Administration and Policy-making*(Boston: The Nimrod Press, 1973), pp. 19~20.

〈表 3〉 大學生 1人當 教育費 및 負擔者(1985)

(단위 : 1,000원)

학 교	총교육비	정부·법인 부담		학생 부담		
		공교육비	계	공유	교사	교비
전문대학	1,659.4	265.5 (16.0)	1393.9 (84.0)	590.2 (35.6)	803.7 (48.4)	
국·공립	2,251.6	973.1 (43.2)	1281.5 (56.8)	350.8 (15.5)	930.7 (41.3)	
사립	1,597.0	191.4 (12.0)	1405.6 (88.0)	615.2 (38.5)	790.4 (49.5)	
대학(교)	2,082.0	374.7 (18.0)	1707.3 (82.0)	841.8 (40.4)	865.5 (41.6)	
국·공립	1,977.0	661.8 (33.5)	1315.2 (66.5)	588.9 (29.8)	726.3 (36.7)	
사립	2,121.9	265.7 (12.5)	1856.2 (87.5)	937.9 (44.2)	918.3 (43.3)	

주 : ()안의 수자는 총교육비에 대한 구성비(%)임
 자료 : 한국교육개발원제공

육제정 需費에 甚선 미달한 상태에 있다. 뿐만 아니라 고등교육에 대한 투자 때문이, 초·중등교육의 투자보다 크지 않기 때문에, 고등교육은 주로 學生負擔에 의해 운영되어 왔다고 하여도 지나친 말이 아니다. 〈表 3〉에서 보는 바와 같이 1985년 1년간 대학생 1인당 公·私教育費 총액은, 전문대학의 경우 평균 165만 9천 원, 대학(교)에 208만 2천 원이었으나 전문대학 총교육비의 84%, 대학(교) 총교육비의 82%를 학생이 부담했다.

이처럼 고등학교에 대한 투자는 수혜자가 대부분 부담하고 있는 실정임을 알 수 있다. 이는 등록금이 매우 크다고 알려진 미국의 名門私學 하버드대학의 경우 학생부담율이 30% 미만이라는 사실과 비교할 때 대조적인 현상이다.

앞으로 정부의 제정 규모가 획기적으로 확대되지 않고 결전적 증가에 그친다면, 학생부담에 의한 高等教育運營에서 탈피하지 못할 것이다. 이러한 제정 구조가 개선되지 않는 한, 학생(학부모)의 부담은 더욱 가중된 것이며, 고등교육비의 형평은 무너지고 교육 기회의 불균등이 심화될 것으로 우려된다.

3) 私學財政의 不實

고등교육에서 私學이 차지하는 比重은 매우 높

다. 1985년 현재 전문대 이상 고등교육 학생수의 76.2%는 사학에 재학하고 있다. 대학생의 73.8% 그리고 전문대학생의 90.5%를 사학에 의존하고 있다. 따라서 私學의 活性化 없이 고등교육의 발전을 기대하기란 매우 어려운 실정이다.

그런데도 불구하고 우리나라 사립대학의 제정은 국·공립대학에 비해, 총량규모나 1인당 교육비에 있어서 약화되고 있다. 이는 私學法人의 管理活動이 從制上的 계약으로 完結되어 있지 못하고 있어 法人이 실제 부담하는 사학운영비나 시설확충비가 매우 명세하고 이윤 보완할 수 있는 國庫支援마저도 매우 취약한 까닭이다.

따라서 사학제정은 전술한 바와 같이 주르 학생부담에 의존하고 있는 실정이다. 사립대학의 歲入構造를 보면 〈表 4〉에서 보는 바와 같이, 1984년 현재 전문대와 대학(교)이 각각 총세입의 87.3%와 82%를 학생납입금에 의존하고 있다. 이에 비해서 재단으로부터의 歲入金 및 援助補助金의 비중은 전문대가 5.5%, 대학(교)이 8.7%에 불과하다. 여기서 원조보조금을 떠던 학교법인으로부터의 실제 전입금의 비중은 이보다도 훨씬 낮은 것임을 짐작할 수 있다.

〈表 4〉 私學의 歲入構造(1984) (단위 : %)

학 교	총세입규모 (백만 원)	납입금	전입금 및 신조보조금	차입금	기타
전문대	137,882	87.3	5.5	0.3	6.9
대학(교)	712,381	82.0	8.7	6.9	2.4

1982년 현재 私學財團이 소유하고 있는 基本財産中 高收益性 재산의 비중은 전문대학의 경우 46.4%, 그리고 대학의 경우는 53.4%나 된다.³⁾ 그러나 이들 수익성 재산의 사업 수익에 대한 地方稅 부과로 대학재단의 관리활동은 활발하지 못하며, 사업 수익에 의한 대학제정의 지원은 취약한 상태에 있다. 그 밖에도 사학재단에 대한 여러 가지 세계상의 계약으로 대학제정에 대한 재단의 기여도는 매우 낮은 실정이다. 따라서 세계 지원이나 국고지원 또는 공납금 정책 등에서 획기적 개선이 없는 한, 사학의 財政難은 가중된 수밖에 없을 것이다.

3) 尹正一 外, 教育財政確保方案研究(서울 : 現代社會研究所, 1985), p. 27.

4) 豫算會計制度의 硬直性

우리나라 대학재정은 그 규모가 영세한 뿐 아니라 제도 와 운영 면에서도 신축성이 결여되어 있다. 특히 國·公立大學의 豫算會計制度는 경직성을 탈피하지 못하고 있다. 국립대학병원은 特別會計로 운용되어 어느 정도 신축성이 있으나 국립대학은 一般會計로 처리되는 까닭에 예산 운영에 신축성이 결여되어 있다. 교육과 연구의 효율화를 위하여 제도에, 신속하게 그리고 신축성 있게 예산을 집행해야 함에도 불구하고 현행 豫算會計法에 의한 제도는 이를 제약하고 있다. 예컨대, 물품 구입시에 절차상 要件具備가 까다롭고 豫算科目을 轉用하고자 할 때 승인 절차가 多段階이며 轉用制度는 문교부와 경제기획원에서 硬直的으로 운영하고 있다. 따라서 이 제도의 취지를 살리지 못하고 주로 豫算節減의 방법으로 사용된다. 절감된 금액은 내년도 예산 편성에 반영되는 경우가 많아 豫算轉用은 다음 연도에 그 과목의 예산이 삭감되는 결과를 초래하게 된다.⁴⁾

豫算編成에 있어서도 대학의 특수성이 반영되지 못하고 있다. 첫째, 문교부장관이 다음 연도의 事業計劃書를 경제기획원장관에게 제출하는 시기가 전년도 2月末까지로 되어 있어, 문교부의 기본 政策方向은 제시될 수는 있지만 각 대학의 신년도 사업계획은 반영시킬 만한 시간적 여유가 없다. 둘째, 경제기획원장관이 전년도 3月末까지 各府處에 시달하는 豫算編成基準은 一般行政官署 위주로 작성된 것이므로 각 대학의 實情과 特殊性이 거의 반영되지 못하고 있다. 셋째, 豫算要求額은 前年度 實績을 기초로 査定되는 경우가 대부분이어서 각 대학의 新規事業費가 거의 計上되지 않는다. 이상과 같은 예산 편성의 결과, 첫째, 예산의 단위가 지나치게 非現實性을 나타내며 둘째, 대학을 일반행정기관과 동일시함으로써 특수시설에 대한 需用費豫算의 배정이 거의 없다. 특히 高價의 實驗實習機器의 운영 경비가 계산되지 않는다. 셋째, 예산의 査定過程에서 前年度 踏襲主義가 강조되어 반드시 필요한 교육경비도 일률적인 삭감 대상이 됨

로 인해 그 교육이 중단되는 사례도 적지 않다. 네째, 收入金의 일부를 직접 사용할 수 있도록 허용하고 있는 收入對替經費는 碩·博士論文審査資料와 대학 및 대학원의 入試經費에 국한되어 있고 수입예산은 실제보다 적은 규모로, 지출예산은 대학예산의 費目에 준하여 각각 계상하고 있다. 그 결과 資源이 부족하고 經費의 月間 轉用手續이 복잡하여 경비지출에 심한 경직성을 나타내고 있다.⁵⁾

한편 私學의 豫算會計制度는 國·公立에 비해 다소 신축성이 있으나 私學校關財務·會計規則 및 同規則에 대한 特別規則이 규정되어 있어 역시 財務·會計의 운영상 제한이 따른다. 法人의 理事들은 每會計年度 개시 2개월 이전에 그 법인과 학교의 豫算編成要領을 정하도록 되어 있고(사학기관제우·회계규칙 제12조 제1항) 학교의 장은 예산안을 편성하여 大學財務委員會의 심의를 거쳐 확정하고 매 회계연도 20일 전까지 이를 이사장에게 제출토록 하였으며 이사장은 이 예산안을 회계연도 개시 20일 전까지 이사회의 의견을 얻어 학교의 장에게 송부하게 되어 있다(동규칙 제16조 제2항, 제3항). 이들 규칙에 의하면 늦어도 전년도 12월말까지는 예산 편성에 대한 모든 지침이 확정·시달되어야 하고 매 2학기초부터 예산 편성에 관련된 모든 업무를 착수해야 한다. 그러나 財源의 主軸을 이루는 신년도 학생 納入金額이 책정되지 않은 상내이므로 歲入規模를 알 수 없고 연말·연초의 바쁜 學務業務를 法定期日내에 예산을 편성하기란 사실상 어렵다. 뿐만 아니라 예산 요구를 수집하는 과정과 예산 내용을 신중하게 분석·검토하는 데 필요한 시간이 부족하다. 따라서 사립대학도 國·공립대학의 財務·會計 운영 과정에서 발생하는 경우와 유사한 문제에 직면하는 경우가 많다.

5) 大學財政의 非效率性

대학재정의 비효율성과 관련된 문제는 이미 부분적으로 언급된 바 있다. 容細한 재정 규모로, 그것도 硬直化된 豫算會計制度로 재정의 효율성

4) 李基茂 外, 大學豫算會計法制定을 위한 基礎的 研究(서울: 韓國大學教育協議會, 1983), pp. 36~38.

5) 上揭書, pp. 33~35.

을 높이는 것은 어려운 것이다.

여기서는 교육제정이 교육활동을 지원하는 경제적 기반을 조성한다는 면에서, 수입과 지출의 핵심을 이루고 있는 학생납입금과 그의 교육적 혜택을 보장하는 교육비와의 관계를 살펴보고자 한다.

대학교육에 대한 私的 需要가 극히 높아서 國家財政能力으로 그 수요를 감당할 수 없는 상황에서는 학생납입금을 주축으로 하는 현재의 教育財源構造가 불가피하다. 특히 學校運營收入의 납입금 의존도가 87%(1984년 현재)⁶⁾나 되는 私立大學에서는 더욱 그러하다.

〈表 5〉 大學財政의 納入金 依存度 (단위 : %)

設立別	1975	1980	1981	1982	1983	1984
國立大(A)	24.0	22.4	39.3	39.4	38.3	44.6
私立大(B)	82.0	83.0	88.2	86.6	87.4	87.0
B-A	58.0	60.6	48.9	47.2	42.1	42.4

※ 私立大는 運營收入中 納入金 比率임
資料 : 文敎部 大學局, 業務資料, 1985. 4. 1, p.79.

그러나 우리나라 納入金 政策에는 두 가지 면에서 문제가 있다. 첫째는 국립대학의 '低納入金政策'으로 국립대학 재학생에 한하여 일률적으로 國庫補助金을 差等·支給하는 것과 같은 결과를 낳고 있어 衡平의 문제가 있으며, 둘째는 동일 대학내에서 專攻系列 내지 學科 및 登錄學點單位에 관계 없이 치일적으로 納入金을 산정하는 방식에 문제가 있다.

첫번째 경우에 일어나는 문제를 좀더 구체화하면 다음과 같다.⁷⁾

(1) 교육의 機會費用을 고려하면, 대학교육의 低納入金政策은 저소득층의 대학진학 확대의 효과는 작은 반면, 대학교육에서 제외된 저소득층에게 불리한 所得分配效果를 갖는다. 다시 말하면 대학교육에서 제외된 저소득층을 포함한 一般納稅者가 상대적으로 소득이 높은 계층을 보

조하는 결과를 초래한다.

(2) 국립대학의 低納入金政策은 國·私立大學間의 登錄金隔差를 야기한다는 점에서 逆進的 所得分配效果의 가능성이 높다. 국립대학에 우수한 학생이 입학하는 경향이 있으며, 타고난 능력 수준이 비슷한 경우 부모의 所得水準이 높을수록 학업성적이 높은 가능성이 크기 때문이다. 따라서 소득계층간 衡平을 위해서는 국립대학에 대한 일률적인 學費補助方式은 止揚해야 하며, 收益者負擔原則下에서 교육비 부담이 어려운 低所得層을 중심으로 선진적인 學費支援體制가 필요하다.

두번째 치일적인 納入金政策에 관한 문제를 좀더 살펴보면 다음과 같다.

(1) 사실상 受益者負擔原則이 적용되고 있는 고등교육에 있어서, 專攻系列 내지 學科間 무시하고 등록학점 단위에 관계없이 치일적으로 納入金을 算定하는 방식은 효율성과 衡平상의 문제가 있다. 한랭 납입금제도가 人文系와 自然系間에 차등을 두도록 되어 있으나 절대규모가 부족하여 자연계 수준으로 일률적으로 납입금을 책정하고 있다. 따라서 인문계열 학생은 자연계열 학생에게, 低學點單位 등록학생은 그렇지 않은 학생에게 교육비를 보조하는 결과를 초래한다.

(2) 專攻系列 내지 學科間에 소요되는 교육비는 차이가 있으나 예산에는 크게 반영되지 못하고 있다. 전공계열 학생 1인당 教育費差異度(cost differentials)를 분석·제시한 研究⁸⁾에 의하면, 人文系列 학생 1인당 교육의 기준치를 1.00으로 할 때, 理學系列은 1.40, 工學系列은 1.50, 醫學系列은 2.50, 農學系列은 1.15, 藝術能系列은 1.20, 社會系列은 1.00 그리고 簡縮系列은 0.90이라는 교육비 차이도를 유지해야 한다는 것이다. 이처럼 교육프로그램간에는 교육비 차이가 있음에도 불구하고 교육비 예산에서 이를 충분히 반영하지 못하고 있다. 그 결과 교육의 效率性·效能性에 문제가 있다. 또한 학생층에서

6) 文敎部 大學局, 業務資料, 1985. 4. 1 現在.

7) 金明澈, "教育財政의 現況 및 問題點과 政策方向", 金重雄·崔洸(編), 國家撥款과 政策目標: 1984年度(서울: 韓國開發研究院, 1984), pp. 308~309.

8) 裴鍾根·尹正一, 大學 單位教育費 算出에 관한 研究: 學點單位當 納入金制度를 중심으로(서울: 韓國大學教育協試會, 1984).

보던, 학생부담 교육비와 되돌려 받는 교육비의 비율인, 教育費 還元率(educational restitution rate)이 전공제열에 따라 차이가 발생하므로 형평의 문제도 있다.

6) 私學의 稅制問題

그 동안 私學財團聯合會는 사학재단에 부과되고 있는 각종 國稅 및 地方稅의 減免을 관계 당국에 여러 번 건의한 바 있다. 다행히 지난 1985년 12월 23일 개정 공포된 租稅減免規程法中 그 建議의 일부가 반영되었다. 즉 學校法人이 1985년 12월 31일 이전에 취득한 土地 등을 다른 收益用財產을 취득하기 위하여 讓渡할 경우에는 그 양도소득에 대하여 特別附加稅를 면제하도록 하였다. 이제까지 불필요하게 학교법인이 보유하고 있던 수익용재산은 처분하여 高收益用財產을 보유할 수 있도록 함으로써 사학재단의 재정을 한층 건실하게 하는 稅制上의 혜택을 주었다. 이 밖에도 학교 법인의 의과 또는 치과대학 부속병원에서 발생한 소득 중 학교교육을 위하여 지출하는 것은 법인세 과세소득 계산시 이윤 전액 損金으로 산입하도록 하였다.

그러나 이 밖에도 私學財團聯合會가 건의하고 있는 私學稅制上의 문제는 다음과 같다.⁹⁾

첫째, 현행 세법을 보면, 개인이나 법인 기업이 국·공립학교에 寄附金品을 제공했을 경우 정부는 그 전액을 非指定寄附金으로 보고 그 기부금품을 제공한 개인이나 기업의 경비로서 인정하게 되어 있다. 그러나 사립학교에 제공했을 경우에는 다른 기부금이 포함된 指定寄附金의 法定限度額 범위 안에서만 경비로서 인정함으로써 국·공립학교와 사립학교간에 기부금품에 대한 세제상 균형이 파괴되어 있다. 따라서 私學에 대한 독지가의 寄附行爲는 사실상 크게 제약을 받고 있다.

둘째, 私學財團의 收益用財產에 대해서도 營利企業의 재산과 마찬가지로 취득세·등록세·재산세를 부과하고 있고 수익사업과 수익용 토지에 대해서는 농지세를 각각 부과하고 있다. 따라서 비학재단의 관리 활동이 많은 장애를 받게

되고 대학재정에 대한 제단의 재정적 지원도 많은 제약을 받는다.

셋째, 사학재단이 교육용 土地를 매입하고도 1년 이내에 校地로 사용하지 않은 경우, 수익용 財產을 취득하고도 1년 이내에 수익사업을 영위하지 않을 경우, 그리고 그 토지를 賃貸하되 연간 임대수입이 土地價額의 10%에 미달할 경우에는 이들 토지를 모두 비업무용 投機財產으로 보고 재산세군 차별 없이 重課하게 되어 있다. 그러나 재단이 토지구입 자금을 일시에 마련하지 못하거나 땅의 소유자가 賣却을 꺼려하는 등의 사정으로, 재단은 교육용 토지나 수익용 토지를 부분적·연차적으로 매입할 수밖에 없는 경우가 있다. 또한 立地條件이 불리하고 임대료가 하락하여 賃貸收入이 법정요율에 미달할 경우도 많다. 그럼에도 불구하고 이들 특수사정을 무시하고 높은 財產稅를 重課한다는 것은 재단의 부동산 매입을 제약할 뿐만 아니라 매입된 재산 가치를 또한 감식시키는 결과를 초래한다.

넷째, 사학재단이 그 재산을 수익사업에 투자했으나 그 수익이 정기예금 利子의 50%에 미달할 경우 그 재산을 出捐한 자가 출연받은 사학재단에 대해 고의적으로 재산을 贈與한 것으로 보고 증여세를 부과하도록 되어 있다. 사학재단은 이사회 구성에 있어서, 각 이사 상호간이 親族關係이거나 妻三寸 이내인 자일 경우에는 그 수를 總員 定數의 3분의 1 미만으로 해야 한다는 엄격한 排除規定을 두고 있다. 따라서 재단과 출연자는 법적 상관이 없다. 그런데도 불구하고 寄附財產의 收益率이 낮다거나 缺損이 생겼다는 이유로 기부행위 자체를 고의적인 脫稅行爲로 보고 증여세를 추징한다는 것이다. 이것은 독지가의 깨끗한 出捐行爲를 국가가 불신하고 그 재산을 국가가 지나치게 침해하는 것이다.

3. 改善方向

대학재정의 零細性을 탈피하고 安定財源을 확보하기 위하여는 개인차적으로 國庫支援을 확대하는 것이 가장 바람직하지만, 현실적으로 그 실

9) 李岳辰 教授는 私學財團聯合會가 건의한 내용을 일거하고 그 타당성 여부를 검토하고 있다. 筆者는 주로 문제점을 저인용한다. 李岳辰, "私立大學의 財政과 稅制問題", 大學教育 제 6호(1983. 11), pp. 38~39.

현이 거의 불가능한 상태에 있다. 따라서 대학재정의 확보를 위해서는 다양한 접근이 필요하다. 정부가 직접적 재정 지원을 하는 데 재정상 제약이 있다고 하면, 간접적 지원책도 마련할 수 있는 것이다. 현재 硬直化되어 있는 財政制度를 가능한 한 풀고, 대학재정의 자율성을 높여야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 財政의 效率性을 증대시키는 방안도 강구하여 대학교육의 질을 향상시키는 데 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 私學의 財政難을 타개하기 위한 稅制上의 支援과 정부의 統制緩和 등을 통해 악화되고 있는 私學의 教育與件을 개선해야 할 것이다. 이러한 관점에서 현재 대학이 안고 있는 재정상의 문제를 해결하기 위한 몇 가지 정책방향을 모색해 보고자 한다.

1) 大學財政의 自律化

첫째, 大學의 特殊性을 감안, 재정운영의 自律性과 伸縮性을 보장하기 위하여, 豫算會計法에 국·공립대학 재정에 관한 特別條項을 선정하든가 그렇지 않으면 國·公立大學 特別會計法을 새로 제정·실시해야 할 것이다.

원칙적으로는 국·공립대학에 대해 현행 豫算會計法을 그대로 적용하되, 대학재정의 자율성을 위해 예산의 편성과 집행에 있어서 필요한 특별조항을 제정하자는 것이다. 예컨대, 지나치게 세분화된 豫算項目을 교육목적에 맞게 통·폐합시켜 과목의 범주를 좀더 넓게 하면, 그만큼 총(학)장의 재량권이 늘어날 것이다. 그러나 궁극적으로는 대학재정이 일반회계와 민도로 운영될 수 있도록 特別會計法을 제정할 필요가 있다. 다만 여기서 유의할 점은 일본의 國立大學特別會計制度의 경험¹⁰⁾을 검토하여 그 문제점을 보완해야 한다는 것이다. 즉 일본의 경우, 국립대학 특별회계에는 정부 지원금 이외에 수업료·기부금·재산처분 및 기타 수입이 재원에 포함되어 있어 수업료 등의 인상은 이루어졌지만, 일반회계로부터 배정되는 국고보조금은 오히려 감소되고 있다는 것이다. 또한 일본의 경우 특별회계

에 資金(基金), 豫備金, 借入金 등의 제도를 설치하고 있는데, 만일 특별회계 자체로서 長期借入金을 차입하고 國庫債務負擔行爲를 한다면 장기적으로는 一般會計의 부담이 더 가중될 수도 있을 것이다.

사학의 예산 편성 및 집행에 있어서도 국·공립대학의 예에 준하여 재정 운영의 자율성과 신속성이 보장되는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

둘째, 대학재정의 自力度를 높이기 위하여 納入金 種別의 재검토가 필요하다. 국가재정으로 대학에 대해 재정 지원을 충분히 할 수 없다면, 大學教育은 受益者負擔原則에 의거, 납입금의 책정을 대학의 自律에 맡기는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 국·공립대학생에 한하여 일률적으로 低納入金 정책을 시행하는 것은 저소득층에게 불리한 所得分配效果가 있고 국·공·사립대학간의 등록금 격차로 逆進的 所得分配效果의 가능성이 있기 때문에 국·공립대학생에 대한 일률적 學費補助方式과 같은 저납입금 정책은 止揚되어야 한다. 따라서 납입금 규모는 국·공·사립대 차별 없이 現實化하되, 選別的 學費支援制度를 수립해야 할 것이다. 즉 저소득층·家計困難者에게는 無償獎學金을 지급하고 中産層 이상 학생의 학비 지원을 위해서는 民間金融機關을 중심으로 學資金 融資制度를 확대·실시해야 할 것이다. 저소득층 학생에 대한 無償獎學金의支給을 의하여, 국·공립대학의 경우는 정부에 의하여, 사립대학의 경우는 해당 사학에 의하여 각각 대상 선발기준이 확립되고 예산이 확보되어야 한다. 중산층 이상 학생의 學資金融資을 위해서는 정부나 사학이 각각 元利金償還을 보증하는 한편 償還期間의 長期化 등 상환 조건의 다양화를 추진해 나가야 할 것이다.

셋째, 學校法人의 재정이 健全한 일부 私學에 대하여는 학교운영의 自律權을 확대·부여함으로써 학교법인의 教育投資를 촉진시켜야 할 것이다. 현행 사립학교법에 의하면, 사학 설립자에 대한 사회적 불신을 전제로 하여 學校運營에 대한 學校法人理事會의 권한을 크게 제약하고 있

10) 金東建, "國·公立大學豫算會計制度의 改善", 大學教育 제 6호(1983. 11), pp. 23~24. 및 李喆殷 外, 大學豫算會計法制定을 위한 基礎的 研究, pp. 47~50.

다. 따라서 財政除力이 있는 學校法人도 학교교육에 대한 투자를 기피하고 있는 실정이다. 그러나 지난해 黨政협의로 마련하여 현재 국회에 계류중인 私學法 改正案에 의하면 財政權을 法人理事會에 환원하며 總學長任用制限 규정을 완화하는 것으로 되어 있다. 즉 학교의 장이 예산을 편성하여 재무위원회에서 심의 결정하던 것을 학교의 장이 편성하며, 이사회에서 심의 결정하고 재무위원회를 폐지한다는 것이다. 또한 설립자는 자격의 유무관 불문하고 그 대학의 장에 취임할 수 없었던 것을, 설립자와 배우자 및 그 제제존비속 등이 총학장에 취임할 수 있게 하였다. 그러나 총학장과 이사장직을 동시에 취임할 수 없게 하여 총학장이나 이사장 중 택일하여 취임하게 하였다. 議員立法으로 발의된 이 개정법률안이 통과되면 특히 財政權이 法人에 환원되고 설립자가 학교의 장이 될 수 있는 것이 생겨, 설립자의 교육투자 의욕을 높일 수 있을 것이며, 나아가 사학 활성화에 기여할 것으로 기대된다.

2) 私學財政의 活性化

첫째, 현재의 지취·감독 위주의 私立學校法을 支援·育成 위주의 私學育成法으로 개정하고 사학육성基金 確保方案의 하나로 특수법인체의 私學金庫를 설치·운영하는 것이 좋을 것이다. 특히 國·公·私立大問의 시설 격차를 해소하고 高價의 실험실습용 기자재 구입 및 대체에 필요한 資金을 장기융자함으로써 사학의 교육여건을 크게 개선할 수 있을 것이다. 그러나 私學金庫를 설치·운영하는 데는 무엇보다도 基金造成方法이 문제가 되고 있다.

일본은 1970년에 私立學校 교육의 향상과 경영의 안정을 목적으로 私學振興財團法을 제정·공포하고 1975년에는 사립학교에 대한 國庫支援을 주요 내용으로 하는 私立學校振興助成法을 제정함으로써 적극적인 사학육성책을 성공적으로 실시하고 있다. 이러한 법적 근거하에서 사학은 학교운영비의 2분의 1에 해당하는 금액을 국고로부터 보조를 받으며, 사학진흥재단은 기금의

75%를 財政出資金으로 충당하고 있다.¹¹⁾

우리나라도 6차 5개년 교육부문 계획안 가운데 私學振興財團의 설립 방안이 구상되고 있다. 政府出資金 3백억 원으로 설립한 뒤 1991년까지 자금관리특별회계로부터 7백 50억 원 용자, 기타 차입금 2백 50억 원, 민간 기부금 및 사학법인 출자금 2백억 원 등 모두 1천 5백억 원으로 운영하며, 支援對象事業은 주로 실험실습용 건물이나 기자재 등의 내부시설 구입 및 대체에 치중한다는 것이다. 이 방안은 정부당국이 그 동안 다각도로 연구·검토한 끝에 제시한 비교적 현실적 방안으로 볼 수 있다. 그러나 기금 규모를 확대하기 위한 계속적인 연구가 필요하며, 기금 조성에 있어서 私學측으로부터 적극적인 참여가 또한 있어야 할 것이다. 이번엔 정부가 제시한 방안 외에 그 동안 기금 조성방안으로 논의되었던 내용을 간추리던 사립학교가 운영 규모에 따라 일정분의 금액을 일정기간 拂入하는 방법, 사립학교 교원 연금 중 법인부담액을 기금으로 확보하는 방안, 사립학교 학생저축금을 기금으로 활용하는 방안, 교육차관 기금의 일부를 기금으로 활용하는 방안 등을 들 수 있다.

둘째, 私學의 財政難을 해소하기 위한 한 방안으로 寄附金을 活性化할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

기부금은 보통 세 가지 형태로 나뉜다. 첫째는 순수한 교육적 의미로 어떠한 목적이나 조건 없이 회사하는 無條件寄附金이고, 둘째는 개인이나 단체가 어떤 목적이나 조건을 제시하면서 회사하는 條件的 寄附金이며, 셋째는 사학재단의 기본재산의 일부로 토지나 건물 주식 등을 회사하는 財產增殖的 寄附金이다.¹²⁾ 선진국에서는 이들 기부금이 보편적으로 이루어지고 있다. 그러나 우리나라는 한때 入學條件附 기부금이 가져온 부작용 때문에 현재 정부는 엄격한 통제를 하고 있다. 개인이나 법인기업에 의한 기타 기부금들도 법적·제도적 제약으로 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

마침 6차 5개년 교육부문 계획안에서 사립대의 기부금 입학제도가 구상되었다. 이 제도는 國

11) 尹正一外, 前掲書, pp. 82~83.

12) 上掲書, p. 85.

財 등이 사학에 지원을 못한 바에는 사학이自救하는 건이라도 터야 한다는 건실한 당위에서 원칙적으로 타당한 發想이라 하겠다. 그러나 여기에는 지난날의 일부 사학에서 분수 있었던 부조리와 부작용이 재발하지 않도록 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 예컨대, 기부금 관리권 위한 특별회계제도를 설치하고 기부금을 철저히 公開制로 한다든가 기부금의 사용 목적을 엄격히 규정함으로써 학생의 장학금, 또는 중요한 시설부자에 한하여 이용되도록 하는 등의 감독장치를 마련해야 할 것이다. 뿐만 아니라 기부금 입학인원을 졸업정원내에 포함시킬 것이냐 또는 정원 외로 할 것이냐에 따라 學事管理上의 문제도 예상될 수 있기 때문에 이에 대한 적절한 대응책도 필요하다. 만일 기부금 입학자가 입학 후 정상적 학업성취를 이룩하지 못한 경우, 졸업정원내에서 기부금 입학인원을 정하던 다른 학생과의 위화감 문제가 예상되며, 정원 외로 정하던 학사관리에서 문제가 발생한 것이다.

세제, 전출한 기부금을 포함하여 사학재정의 활성화를 위하여는 私學에 대한 稅制 支援이 확대되어야 할 것이다. 사실 사학 세제 문제는 관련 변수가 많아 쉽게 해결될 것 같지는 않지만 현 단계에서 稅法改正을 요하는 사항을 요약하면 다음과 같은 것을 들 수 있다.¹³⁾

(1) 사학에 제공되는 寄附金은 그 전액을 非指定寄附金에 포함시켜, 기부금의 損費處理 法定限度額을 삭제시켜야 할 것이다.

(2) 사학재단이 취득한 교육용 土地와 재산을 1년 이내에 사용 또는 운영하지 않을 경우 그리고 그 토지의 貸貸收入이 법정 收益率에 미달할 경우에 차임없이 財產稅는 一般稅率로 낮게 부과하도록 해야 할 것이다.

(3) 사학재단이 운영하는 수익사업의 利益率이 법정 이익률에 미달할 경우에 추정되는 贈與稅의 부과 규정은 삭제되어야 할 것이다.

(4) 사학재단이 수익사업에서 생긴 소득을 반드시 그 발생년도에 한하여 사용하게 할 것이 아니라 적절한 기간까지 연장해야 할 것이다. 이

것은 특히 신설사업이나 신설재단의 경우 적절히 필요하다.

3) 大學財政의 效率化

첫째, 專攻系列 내지 學科와 登錄學點單位에 따라 差等的으로 納入金을 산정하는 방식을 택해야 할 것이다. 전공계열별로 실제 필요한 교육비를 기초로 하여 教育費差異度(ccst differentials)를 산출하고 남입금을 差等化하는 것은 교육의 효과를 높이는 데 도움이 될 뿐만 아니라 학생이 부담하는 교육비에 대한 還元率을 전공 계열에 관계 없이 동등한 수준이 될 수 있도록 하는 것도 된다. 또한 교육비 부담과 교육 受惠의 비율, 즉 教育還元率을 동등한 수준이 되게 한다는 면에서 등록학점 단위별 남입금 차등 책정도 검토해 볼 만한 제도이다. 그러나 전공계열이나 취득 학점단위에 따른 差等的 納入金 정책은 점진적으로 추진함으로써 전공계열별 또는 학점단위별 교육비 건대익이 감소되는 일이 발생해서는 아니 될 것이다. 결국 교육비 부담의 衡平과 교육프로그램의 효율성을 높이는 제정 투입을 해야겠다는 것이다.

둘째, 資源의 節約과 支出의 效率化를 위하여 대학 會計에 企劃豫算制度(PPBS) 및 零基豫算制度(Zero-Base Budgeting System)를 도입·적용할 필요가 있다. 기획예산제도는 제한된 자원을 가장 적절히 배분하여 政策決定의 合理性을 추구하는 예산편성 방식이다. 그것은 계획의 재정적 측면(예산 편성)과 실질적 측면(목적과 목표)을 결합시키는 것이다. 따라서 그것은 부속 재원을 합리적으로 배분하여 교육목표를 최대한 달성하는 데 유용한 방법이다. 기획예산제도는 체계 속에 들어오는 資金을 분류하고 배분하는 傳統的 豫算과는 달리 프로그램의 비용을 걸치고 費用·收益分析에 기초를 두어 목표 달성을 위한 여러 가지 대안의 實現可能性을 검토하는데 주안점을 두는 제도이다. 기획예산제도의 특징¹⁴⁾을 좀더 살펴보면, ① 그것을 통하여 주어진 목표를 달성하는 여러 가지 대안을 비교할 수

13) 李赫放, "私立大學의 財政과 稅制問題", 大學教育, p. 39. 를 주로 참조, 재인용함.

14) John McManama, *Systems Analysis for Effective School Administration*(West Nyack, N.Y.: Parker Publishing Co., Inc., 1971), p. 145.

있고, ② 新規事業을 착수하는 데 드는 정확한 비용을 추정할 수 있고, ③ 주어진 사업의 장기 비용은 프로그램 예산을 심사하는 데에도 이용할 수 있고, ④ 비용의 효율성을 측정할 수 있으며, ⑤ 주어진 목표에 관련된 비용이 아무리 광범하게 분산·배분되었을지라도 합치 모을 수 있고, ⑥ 意思決定者와 더불어 자료를 수집하고 정리하게 되고, ⑦ 경제적 프로그램의 비용·수익 비교가 가능하며, ⑧ 각 활동의 管理責任者가 누구인지를 명확하게 알 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

한편 零基準豫算制度는 예산 전성에 있어서 전년도 예산 실적을 기준으로 하여 漸階式 豫算策定을 하거나 예산 査定過程에서 전년도 踏襲主義를 추구하는 전통적 예산 방식과는 달리, 신규 사업은 물론 계속 사업까지도 그 妥當性·效率性을 종합적으로 분석·검토하고 그 결과에 따라 예산을 편성하는 제도이다. 따라서 零基準豫算制度는 豫算會計年度마다 모든 사업을 새로 출발하듯이 켜에서부터 시작하여 예산을 편성해 나가는 제도이다. 그러나 영기준 예산제도는 기본 목표가 豫算節減에 있기 때문에 계획된 예산을 고려하여 사업의 우선순위를 결정하는 등 여러 단계를 거치게 된다. 즉 그것은 보통 ① 意思決定單位를 확인하고, ② 각 결정 단위를 意思決定 package로 작성·분리하며, ③ 의사결정 package를 평가하여 順位를 부여하고 이 순위에 따라 事業의 範圍를 확정하고, ④ 승인된 의사결정 package를 반영하는 세부적 運營豫算을 작성하는 등의 절차를 밟는다. 이러한 과정을 통하여 수행해야 할 사업과 이에 필요한 人力과 豫算이 세밀하게 査定될 수 있다.

이처럼 企劃豫算制度和 零基準豫算制度는 제한된 資源을 합리적으로 配分하고 執行의 效率性을 높일 수 있는 豫算管理方式이라는 면에서, 우리나라 대학재정 현실에 비추어 적용될 필요가 있는 예산제도라 하겠다.

4. 結 論

지난 40년간 우리나라 大學教育은 급격한 양

적 팽창을 보였으나 教育與件은 不齊하며, 교육의 質은 惡化되고 있는 것으로 평가되고 있다. 이는 대학교육에 대한 私的 需要는 극히 높은 반면 그 수요를 감당할 만한 財政能力이 부족한 데 기인한다.

우리나라 大學이 당면한 財政問題는 허다하다. 대학교육에 投入되는 1인당 公教育費는 零細性을 탈피하지 못하고 국가 재정능력의 한계로 學生負擔 教育費가 대학재정의 주축을 이루고 있다. 私學財政은 제도상의 制約으로 매우 부실하며 財團의 기여도는 날이 갈수록 떨어져 있다. 大學 豫算會計制度는 대학교육의 특수성이 반영되지 못하고 硬直化되어 있다. 國·公立大學의 低納入金政策과 專攻系列의 관계없이 치일적으로 산정하는 納入金政策은 衡平과 效率性에 모두 문제가 있다. 뿐만 아니라 私學稅制問題는 私學 活性化에 큰 장애요인으로 지적되고 있다.

이제 大學教育은 受益者負擔原則下에 치기적 개선책이 마련되어야 한다. 더 이상 값싼 低質의 대학교육을 지속해서는 아니 될 것이다. 大學財政의 擴大와 合理的 配分을 통해 대학교육의 質을 높여야 할 것이다. 따라서 大學財政의 自律化와 私學財政의 活性化 그리고 대학재정의 效率化는 대학재정 제도 개선을 위하여 지향해야 할 정책방향이라 할 것이다.

대학재정의 自律化를 위해서는 豫算會計法에 대학재정에 관한 特別條項을 실정한다든가 大學 特別會計法을 제정하고, 納入金策定은 大學自律에 맡기며, 현실한 私學에 대해서 學校運營의 自律權을 확대시켜 주어야 할 것이다. 私學財政의 活性化를 위해서는 私學金庫를 설치·운영하고 寄附金制度를 활성화하며 사학에 대한 稅制支援을 확대해야 할 것이다. 한편 大學財政의 效率化를 위해서는 전공계열 및 등록학점 단위별 教育費差異度를 산출하여 納入金을 差等化하고 자원의 절약과 지출의 효율화를 가지오도록 企劃豫算制度 및 零基準豫算制度를 大學會計에 도입 적용할 필요가 있을 것이다. *