

大學財政의 위기와 대처 방안*

宋 梓

(延世大 經營學科)

우리나라의 大學財政은 국가 보조금과 재단 전입금 및 기부금 등이 미약한 상황 속에서 오로지 등록금에만 의존하고 있는 실정이다. 따라서 이의 解決方案으로 財源을 다양화 해야 할 뿐 아니라 외국과 같이 교육 복권과 학교채의 발행, 나아가서는 勸成會의 活性化 문제 등을 깊이 있게 연구해 보아야 한다.

1. 머리말

오늘날 大學은 역사상 그 유례를 찾아 볼 수 없는 급격한 社會變化의 물결 속에서 未曾有의 새로운 教育的 挑戰에 직면하고 있다. 대학은 이러한 상황 속에서 대학 본연의 目標과 機能에 대한 再定立을 요청받고 있으며, 이를 위해서는 대학의 目標達成에 합당한 새로운 이념을 제시하고 또한 새로운 역할을 담당하여야만 한다. 우리의 대학들은 특히 지난 10년 동안에 대학 규모의 膨脹과 더불어 教育·研究 및 教育施設 등의 여러 분야에서 두드러진 발전을 이룩하였다. 이제는 2000년대의 발전적 미래상을 정립하여야 할 위치에 와 있다. 따라서 우리 대학인은 教育理念을 재정립하고, 학사 및 행정 조직의 개편, 교육 방법의 개선, 교육 시설의 합리화 등을 연구·검토하여야 할 필요성을 인식하기에 이르렀다.

오늘날과 같이 복합적이고 다원화된 社會體制 속에서 대학이 달고 있는 責務와 機能을 한마디로 기술하기는 매우 힘들 것이다. 그럼에도 불구하고 이제까지의 傳統的인 大學像을 탈피하여 대학이 처한 사회 상황에 적극적으로 대응하면서 未來社會를 능동적으로 개척할 것을 요청받고 있다는 점만큼은 부인하기 어렵다.

우리나라에서 大學이 現實的으로 경험하고 있는 문제 중의 하나가 바로 대학 인구와 대학 규모의 급격한 증가이다. 高等教育에 대한 국민 요구의 지속적인 증가는 마침내 대학의 質的 發展보다는 量的인 膨脹을 부추기는 결과를 초래하였다. 이러한 현상은 정치·경제 등 사회 모든 부분에서의 급격한 변화와 더불어 大學의 運命을 미증유의 상태로 몰아 넣고 있는 이와 같은 상황에서 우리 대학인은 대학교육의 질적 및 양적 발전을 도모할 필요성을 느끼며, 이를 위해

* 이 글은 韓國高等教育研究會 創立 1周年 紀念세미나('89.7.15)에서 발표된 것임.

〈표 1〉 登錄金 동결 요구와 관련된 總長室 접거 농성에 대한 의견

의견	학 생	교 수
수금이 가며 다른 방법이 없어 불가피했다.	39.6%	1.4%
수금은 가지만 있을 수 있는 처사이다.	49.2%	26.8%
수금할 수 없다.	11.2%	71.8%
	100.0%	100.0%

전반적인 시각에서 장기적인 大學發展의 靑寫眞을 마련해야 할 문제를 안고 있다. 그런데 이 청사진의 마련에 財政的인 問題를 고려하지 않고는 사상누각이 될 것이다. 그러한 까닭에 우리는 大學財政의 現實을 적시하고 그 문제점을 파악하여 改善方向을 생각하여 보는 것은 큰 의미가 있다고 본다.

우리들은 그동안 우리의 대학들이 財政的으로 登錄金에만 너무 의존하고 있다는 말을 하여 왔다. 그런데 작년부턴 登錄金 自律化란 말이 나오기 시작하더니 학생들로부터 갑자기 登錄金引上 拒否運動이 일어나기 시작하였다. 이러한 움직임은 登錄金引上 拒否運動으로만 끝나지가 않고 이것과 결부되어 학원 자유회의 문제, 예산·결산의 공개 및 참여 문제 등이 얽히고 설키면서 거의 모든 大學들이 몸살을 앓아도 매우 심하게 앓았다.

세상의 모든 일이란 절대적인 말은 할 수 없고 상대적으로 보아 어제보다 나은 오늘을 낳게 하고 또 내일을 낳게 하는 삶의 태도가 중요한 것 같다. 대학의 모든 제도를 自律化하여 構成員들이 학생들을 포함하여 다 함께 학교를 이끌어 간다는 것을 원칙적인 면에서 反對할 이유도 없고, 반대할 사람도 없을 줄로 안다. 豫算·決算의 공개도 마찬가지이고 敎科目的 改善에도 학생들의 의사를 수렴하여야 할 것이다. 따라서 이러한 문제들은 우리의 大學들이 時間을 가지고 대화를 통해 점진적으로 풀어 나가야 한다고 본다.

이러한 문제들을 순리대로 풀지 않고 지금처럼 등록금을 볼모로 하여 풀려고 하면 그렇지 않아도 財政的으로 취약한 우리 대학들이 몸살과 중병을 앓아 正當的인 機能을 발휘하지 못하게 될 것이다.

더우기 우리의 대학들은 量的인 면에서는 세계적 수준에 와 있는데, 우리 大學 收入의 가

장 중요한 원천인 登錄金 問題를 해결하지 못하고 시간을 낭비한다면 大學의 質은 향상될 가망이 없을 것 같다는 말을 하여도 과장된 표현은 아닐 것 같다. 아무리 훌륭한 大學發展計劃을 가지고 있다고 하더라도 이 계획을 뒷받침할 수 있는 財源이 뚝파르지 않으면 이 계획은 허울 좋은 장식품에 지나지 않는 것이다.

세상의 일이란 서로의 주의·주장이 다 정당할 이유가 있게 마련이다. 그러므로 서로 서로를 이해하고 단계적으로 문제를 해결하기 위한 적절한 타협이 이루어져야 한다고 본다. 최근 延世大學校가 學生과 敎授를 상대로 조사한 바에 의하면, 등록금 동결 요구와 관련하여 총장실 검거와 농성에 대한 의견에 있어서 학생과 교수가 판이하게 다른 것을 볼 수 있다. 學生은 수금을 하면서 방법상에 문제를 삼는 데 반하여 敎授는 수금하지 않는 경우가 대부분이다(〈표 1〉참조).

그러면 登錄金 問題는 어떻게 타협하여야 하나? 이를 위해서는 무엇보다도 먼저 登錄金이 대학 재정 수입에서 어떠한 위치에 놓이는 것이 정상이며 또 現實이 그렇지 못하다면 그러한 단계까지 도달하는 데 어떻게 하여야 할 것인가를 생각해 보아야 한다.

2. 大學의 財政 收入源

대학의 財政 收入은 크게 나누면 등록금, 재단 전입금, 국가 보조금, 기부금 등으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 항목들이 어떻게 구성되어 있는 것이 가장 理想的인 것인가는 大學設立의 目的에 따라 다를 수 있기 때문에 쉽게 결론을 내릴 수가 없다. 그러나 國立 혹은 公立이나, 私立이나에 따라 構成費가 크게 다르다는 것은 누구든지 쉽게 받아 들일 수 있다고 본다.

韓國大學敎育協議會의 발표 자료에 의하면,

구 분	국 고			학생 납입금			재단 (기부금 포함)			기타(응역 수입 포함)		
	한국	미국	일본	한국	미국	일본	한국	미국	일본	한국	미국	일본
국 립	50.5	59.3	88.0	44.8	14.5	6.0		3.7		4.7	22.5	6.0
사 립	1.0	18.4	22.4	79.1	38.7	66.2	15.5	14.7	3.0	4.4	28.2	8.4

1987년도 우리나라 고등교육비의 재원별 구성비를 미국과 일본에 비교하여 표시하면 위의 〈표 2〉와 같다.

등록금 문제는 사실상 國立보다는 私立의 경우 더 심각하므로 사립에 국한시켜 생각해 보기로 한다. 만약 등록금을 동결하기로 한다면 대학의 질을 높이기 위하여 재단 전입금, 기부금, 국가 보조금 등을 증가시켜 필요한 재원을 조달하여야 한다.

3. 財團轉入金

재단 전입금의 증가는 하루 아침에 이루어지는 힘들다. 대부분의 私學財團이 토지를 바탕으로 하여 학교를 설립하였는데 그동안 수익 사업을 정착시키지 못하고 나쁘게 말하면 안일한 運營을 하여 왔고, 좋게 말하면 정부의 규제 등이 심하여 自律的인 投資를 하지 못하였다고 볼 수 있다. 그러므로 재단 전입금을 증가시키려면 앞으로 私學財團을 건전하게 육성·발전시키려는 분위기가 국가적으로나 사회적으로 또 재단 자체에서 일어나야 된다고 본다. 이는 바로 오늘의 大學財政 問題를 해결하는 데 재단에 단기적으로 기대할 수는 없고, 장기적으로 기대하여야 한다는 것이다.

참고로 1988 년도의 미국 일류 사립대학인 아이비 리그의 재단 전입금이 문리학부 예산에서 차지하는 비율을 소개하면 다음과 같다.

轉入金의 비율이 낮은 브라운대학의 재무 담

〈표 3〉 豫算中 財團轉入金 比率(문리학부)

프린스턴	27.0%	브 라 운	7.8%
하 바 드	24.0%	콜 럼 비 아	6.8%
에 일	18.9%	코 넬	6.3%
다트머스	13.6%	펜실바니아	2.5%

당자는 전입금이 낮은 이유가 재정 형편이 어려울 때를 생각하여 재투자에 더 힘을 기울이기 때문이라고 말하고 있다. 이는 財團轉入金은 장기적인 관점에서만 해결될 수 있다는 것을 시사하고 있는 것이다.

4. 寄附金

기부금의 재원은 어떠한가? 그동안 법적으로 묶여 있던 寄附金의 한도액을 사학 재단에 대하여는 풀어 주었다. 그러므로 법적으로는 기부금을 내려고 하는 사람만 있으면 우리의 대학은 寄附金을 얼마든지 받을 수 있게 되었다. 하지만 우리의 社會風土가 쉽게 기부금을 내게 되어 있지 않은 것이 사실인 것은 부인할 수 없다. 大學이 양성한 인재를 활용하는 사회가 그 댓가로 보답하기 위하여 大學에 기부 행위를 하여야 한다는 것은 어떻게 생각하면 지극히 當然한 것이다. 그러나 우리나라의 경제가 혹자를 내기 시작한 지가 겨우 3 년이고, 이것마저도 지금 노사 문제, 원화절상 문제로 불투명한 상태에 놓여 있다. 이러한 연유로 소위 寄附金 入學制度라는 말이 나오고 있다.

寄附金 入學制度가 설령 도입된다고 하더라도 이것도 오늘의 대학 문제를 쉽게 해결할 수가 없다. 첫째로 우리의 그 많은 대학 중에 몇 개의 대학에는 寄附金入學이 허용될 수 있을런지 몰라도 많은 대학에 기부금을 내고 학생들이 입학 하겠다고 올런지 의문이다. 이렇게 되다가 보면 寄附金도 제대로 받지 못하면서 학교의 인식만 나쁘게 되는 결과가 될 것이다. 教育的으로 돈을 주고 입학을 하였다는 것이 사회에 주는 충격이 너무 클 것으로 본다.

둘째로 기부금과 입학을 연결시키는 시장 기능을 어떻게 할 것인지 매우 어려울 것으로 본

다. 세계의 어느 나라가 기부금 입학술 公開的으로 한다는 말을 나는 아직 들어본 일이 없다. 학교에 기부를 많이 한 사람들이 입학 때 특별히 고려의 대상이 될 수 있다는 말은 들었다. 다른 나라가 공개적으로 하지 못한다면 분명히 이유가 있을 것이다. 공개적인 방법은 입찰밖에 없는데 어떻게 대학이 입학술 입찰에 붙일 수 있다는 말인가?

5. 登錄金

국가 보조금과 등록금과의 관계를 어떻게 맺느냐에 따라 오늘의 문제를 해결하고 좀더 나은 내일의 대학을 향하여 나갈 수 있다고 본다. 우리와 비슷하게 公立과 私立이 병존하는 미국이나 일본의 예를 보면, 첫째로 공립이나 사립이나 다같이 등록금이 대학의 收入財源에서 차지하는 비중이 점점 높아져 가고 있다. 이는 大學教育이 의무교육이 아니므로 어느 정도의 受益者 負擔의 원칙이 적용되어야 한다고 보는 것이다. 이는 美國의 주립대학 등록금이 점점 증가되어 온 것을 보면 알 수 있다.

둘째로 등록금은 모든 대학이 다 같지가 않다는 것이다. 대학별로 차이가 있음은 물론 같은 대학에서도 專攻에 따라 등록금이 다르다는 것

이다. 그런데 우리나라가 이렇하지 못한 것은 그동안의 政府規制 때문이었다. 이 규제를 풀려고 하는 단계에서 登錄金 凍結이라는 문제가 나오게 되었는데 이렇게 되면 대학은 심각한 財政難에 빠져 들어갈 위험이 있다.

한편, 연세대학교 학생과 교수들의 등록금 납부액에 대한 의견은 아래 <표 5>와 같다.

이는 우리나라 대학생들이 국립과 사립, 그리고 학교간의 登錄金 差異를 인정하지 않으려는 경향을 나타내고 있다. 그러므로 登錄金 自律化가 매우 어렵다는 것을 의미하고 있다.

셋째로 우리는 등록금에서 나가는 獎學金이 너무 많다는 것이다. 우리는 지금까지 사실상 등록금에서 나가는 장학금을 學費減免이라는 이름으로 불러 왔다. 어찌되었든 등록금에서 장학금은 얼마나 나가는 것이 좋은가? 만약 등록금에서 장학금이 나가지 않으면 어디에서 나가야 하는가? 등록금에서 장학금이 조금 나갈수록 좋겠지만, 미국의 대학들은 이보다는 최소한 어느 정도의 獎學金 受惠對象者를 가지고 교육을 시킬 때 학풍이 제대로 형성되느냐에 더 신경을 쓰는 것 같다.

한국대학교육협의회 자료에 의한 우리나라의 대학 장학금 지급 현황과 미국의 장학금 지급 현황을 보면 뒤의 <표 7>, <표 8>과 같다.

<표 4> 美國 高等教育機關 학생당 연평균 납입금 및 기숙사비

구 분	1984~'85		1985~'86		1986~'87	
	공 립	사 립	공 립	사 립	공 립	사 립
평 균	\$3,408	\$8,202	\$3,640	\$8,870	\$3,820	\$9,470
종합대학	3,899	10,243	4,170	11,110	4,370	11,870
기타 4년제	3,518	7,849	3,750	8,500	3,940	9,070
2년제	2,827	6,203	3,010	6,630	3,160	7,060

<표 5> 登錄金 납부액에 대한 의견

구 분	의 견	교 수	학 생
사립대/국립대 간의 차이	차이가 나는 것이 당연	75.4%	35.9%
	차이가 나서는 안 된다.	24.6%	64.1%
사립대학의 차이	차이가 나는 것이 당연	90.1%	43.4%
	차이가 나서는 안 된다.	9.9%	56.6%
단과대 및 학과간의 차이	차이가 나는 것이 당연	95.8%	88.2%
	차이가 나서는 안 된다.	4.2%	11.8%

〈표 6〉 授業料에서 조달되는 奨學金 比率 (1988)

브라운	69.4%	칸뎀비아	15.2%
다트머스	66.7%	코넬	12.9%
펜실바니아	22.1%	프린스턴	4.0%
예일	21.0%	하버드	자료없음

는데, 첫째로 대학이란 기업과는 달리 生産性과 效率性으로 운영하는 조직체가 아니다. 즉, 企業의 기술 혁신은 이윤으로 연결된다. 그러나 대학이 새로운 지식을 얻기 위해서는 엄청난 비용이 소요되더라도 직접적인 反對給付 없이 豫算만 늘어간다. 둘째로 사회는 대학에게 지식의 最尖

〈표 7〉 우리나라 大學 奨學金 지급 현황 (1987)

구분	학생수	수혜자 수	비율	등록금 징수총액	장학금액	비율	1인당 평균 수혜액
	A	B	B/A	C	D	D/C	
계	711,388	240,868	33.9%	₩809,262	₩147,751	18.3%	₩613,000
국립	181,500	92,765	51.1%	₩163,150	₩47,252	29.0%	₩509,000
사립	529,888	148,103	27.9%	₩646,112	₩100,479	15.6%	₩679,000

〈표 8〉 美國의 大學教育費 지출 항목별 비율(대학유형별) (1976~'77)

(단위 : %)

구분	전체			연구 중심 대학		종합 대학		예술 대학·전문 대학	
	전체	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립
교수	47	57	41	59	55	54	44	56	38
학생	7	6	8	6	5	5	8	7	9
장학	9	4	11	7	10	3	11	2	12
학술	7	8	7	9	7	8	6	6	7
기관	15	11	16	8	10	12	17	17	17
관리	10	10	10	9	8	12	9	10	11

登錄금이 인상되면 장학금을 필요로 하는 학생이 증가될 터인데 이 문제를 어떻게 해결하느냐 하는 것이다. 따라서 登錄金 引上과 奨學金 支給은 밀접한 관계가 있으므로 이 관계를 항상 등록금 인상시에 고려하여야 한다는 것이다.

마지막으로 등록금 수입으로 최소한도의 經常費 支出을 충당하려고 한다는 것이다. 물론 경상비를 어떻게 정의하느냐에 따라 문제가 달라지지만, 施設投資와 研究費를 조성하는 데에 투자하는 돈을 제외한 것은 등록금 수입으로 해결하려는 것을 볼 수 있다. 이렇게 되면 경계는 항상 인플레이션이 되기 마련이므로 등록금도 인상되는데 미국이나 일본은 사실상 物價上昇보다 더 높게 인상되고 있는 형편이다. 항상 새로운 敎育을 시키려니까 비용이 더 든다는 것이다. 미국은 소비자 물가 지수의 약 2 배인 7.8%의 등록금 인상을 하고 있다.

왜 대학의 등록금이 이렇게 비싼 것인가를 미국 대학의 지도자들은 다음과 같이 설명하고 있

端 집단이 되기를 바라면서, 또 과거를 보호·관리하게끔 하는 이중 책임을 요구하고 있다. 따라서 연구 시설, 실험 시설 및 도서관 등에 투자되는 비용이 크고 박물관 및 기타 施設維持費에도 많은 예산이 요구된다. 셋째로 대학은 전형적인 絕對的 對人依存 産業으로서 주로 구성원들의 사기와 장기적인 업적에 의존하게 된다. 그러므로 敎授들에 대한 研究費 支給 등 많은 예산이 소요되게 된다.

6. 國家補助金

장·단기적인 관점에서 大學財政의 마지막 收入源인 국가 보조금을 생각해 보아야겠다. 재단 전입금이나 기부금이 증가되는 데에는 시간이 필요한데, 국가 보조금은 국가가 政策的으로 결정을 하면 단기적으로도 대학의 어려운 財政難을 쉽게 해결하여 줄 수 있다고 본다. 첫째로 재단이 收益事業을 확장할 수 있도록 재단으로부터

事業計劃을 받아 금융적인 지원을 과감히 하는 것이다. 우리의 경제가 정부의 과감한 지원하에 성장되었다면 대학도 마찬가지로 성장·발전할 수 있다고 본다. 정부의 과감한 私學育成政策이 나와야 된다고 본다.

둘째로 정부의 예비비를 사용하든지 아니면 다른 재원을 사용하여 私學에 졸업정원제 때 시작된 소위 學費減免 獎學金을 전액 보조하여야 한다. 卒業定員制는 없어지는데 사학이 학비 감면 금액 10%를 登錄金 收入에서 지원한다는 것은 학교의 부담이 너무 큰 것이다. 우리나라의 財政規模로 볼 때 이 정도의 보조는 정부가 사학에 할 수 있다고 본다. 앞의 표에서 본 것과 같이 우리나라 고등교육의 수입 제한 중 유독히 國家補助金이 미국이나 일본보다 훨씬 낮은 것은 생각해 볼 문제이다.

셋째로 우리나라도 일본이나 미국처럼 정부가 私學豫算의 일부를 지원하여야 한다. 재단 전입금이나 기부금이 유명무실한 현 상황에서 정부의 補助金만이 대학의 財政問題를 단기적으로 어느 정도나마 해결하여 줄 수 있다고 본다. 최소한도 10%에서 20%까지의 사학 예산을 政府가 부담하면 좋을 것이다. 이것과 관련하여 그동안 자연 계열을 급성장시킨 이유 중의 하나가 국가

적으로 自然系 卒業生이 더 필요하기 때문이었다면 정부는 최소한도 자연계의 實驗實習費만이라도 부담하여 大學의 財政難을 도와주고 나아가서는 등록금의 인상 폭을 완화시켜 나갈 수 있다고 본다.

7. 맺는 말

우리나라 大學財政의 問題는 상대적으로 국가의 보조금과 재단 전입금 및 기부금이 미약하고 등록금에만 의존하고 있다는 것이다. 우리는 私學의 財源을 마음대로 통제할 수 없는 상황에서 등록금을 가지고 문제를 쉽게 해결하려는 데는 그 限界點에 도달하였다. 그러므로 우리들의 재정 문제 해결 방안은 이들의 財源을 확보하는 것이다. 나아가서 支出面에서도 장기적으로는 경상비는 등록금, 시설 투자와 연구비는 재단전입금, 기부금 및 국가 보조금에 의하여야 한다. 끝으로 우리나라도 大學財政의 解決方案으로 외국과 같이 교육 복권의 발행 문제, 學校債의 발행 문제, 나아가서는 학부모와 사회 유지들을 상대로 매년 기부금을 받기 위한 적극적인 방안으로 期成會의 활성화 문제를 깊이 있게 연구해 보아야 한다. *