대학교육 개혁을 위한 교육재정의 확충

이 동 규
충남대 회계학과 교수

1. 머리말

국제경쟁 우위를 달성하기 위해서 우선적으로 개혁되어야 할 대상이 대학교육이다. 5·31 교육개혁방안에서 언급하고 있는 대학교육 개혁의 기본방향은 열린 대학을 만든다는 기본 사고를 바탕으로 하여 현재의 무특성 백화점식 종합대학 모형에서 벗어나 국제경쟁력을 갖출 수 있도록 대학의 다양화, 특성화, 자율화를 실현하는 것을 목표로 하고 있다. 여기에는 대학설립인준제, 학점은행제, 최소전공인정학점제, 전·편입학의 허용, 연중입학제 등의 내용이 포함되어 있다. 그러나 이러한 제도를 실천하고 소기의 성과를 거두기 위해 소요되는 재정 규모와 그 조달 방법에 대해서는 구체적인 언급이 없다. 다만, 앞으로의 모든 행정·재정지원은 대학에 대한 종합평가인정제나 학과별 계열별 연구·교육력에 대한 평가를 통해 차등지원하여 대학의 특성화와 다양화를 촉진시키겠다는 원칙을 제시하고 있다.

교육개혁에서 신봉하고 있는 경쟁의 논리, 시장의 논리가 효율성을 증대시키며 자발성을 도출시킨다는 커다란 장점을 가지고 있음에도 불구하고 대학 사회에서 논란의 대상이 되는 이유는 대학간에 차이가 너무 큰 상태에서 동일한 잣대로 평가하여 경쟁시킨다는 것은 어불성설이라고 보기 때문이다. 대학간의 이러한 차이를 무시한 채 획일적 평가결과만을 가지고 차등지원한다는 것은 결국 부익부 빈익빈 현상을 초래하여 우수대학과 신설대학 간의 차이를

더욱 크게 벌리게 될 것이 자명하므로 이 방안을 대학교육의 정상화를 위한 개혁조치로 받아들이기는 어렵다는 생각이 지배적이다. 현 상태에서 합의될 수 있는 방안이란 대학의 수준을 전체적으로 정상화시키는 바탕 위에서 경쟁논리를 도입하는 것이어야 한다. 즉, 대학개혁을 위한 재정정책은 대학 재정규모를 지금보다 훨씬 증대시킨 가운데 기존에 실시해왔던 기본적인 지원은 계속하되, 추가적인 지원부분에 대해서만 경쟁에 의한 포상개념을 도입하는 것이어야 한다. 대학재정 규모는 그대로 둔 채 경쟁논리만 도입함으로써 얼마 되지도 않는 기존의 지원금마저 삭감하여 빈익빈 부익부 현상을 가속화시켜 버리는 지원시스템이어서는 안되는 것이다. 대학의 전반적인 수준을 올리지도 못한 상태에서 대학의 특성화, 다양화 방안은 자칫하면 구호에 그칠 우려가 있다. 돈만 있으면 교육이 무조건 잘될 것이라는 생각도 잘못이지만, 돈이 없어도 대학교육은 이럭저럭 꾸려나갈 수 있다는 생각은 더욱 잘못된 생각이다. 교육재정 확보 없는 대학교육개혁이란 속빈 강정에 불과한 것이다.

이 글에서는 대학교육을 개혁하는 데 있어 현재 우리 대학이 처해 있는 대학재정의 실태와 그로 인한 교육실상을 알아보고, 이를 해결하기 위한 재정확충 방안을 논의하고자 한다.

2. 대학재정의 실태와 대학교육 실상

1) 대학재정 실태

① 정부 교육예산 자체의 과소

우리나라 대학재정의 실태를 알아보기 위해서는 먼저 대학재정에 직접적인 영향을 미치는 정부의 예산 중 교육부문에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 정부의 교육재정은 1995년도의 경우에도 정부예산 중 가장 많은 20% 이상을 차지하고 있으나, GNP에 대비하는 경우에는 4%를 넘지 못하고 있다. 그런데 이 수준은 경쟁 대상국이라고 할 수 있는 미국, 일본, 독일, 싱가포르 등과는 그 규모를 비교하기 부끄러울 정도로 과소하다.

② 교육비 중 대학 부문에 대한 배분액 과소

정부의 교육예산 중 고등교육부문에 대한 투입 비율을 보면 미국 40.20%(1987), 영국 19.6%(1987), 서독 21.5%(1987), 일본 22.5%(1987), 싱가포르 30.7%(1987)에 이르고 있다. 이에 비해 우리나라의 교육예산 배분 구조를 보면, 초등 : 중등 : 고등 : 기타 교육에 대한 배분비율은 45 : 40 : 10 : 5이다. 즉, 대학부문은 불과 10% 배분에 그치고 있다. 초·중등 교육을 위한 지방교육재정배부액이 교육부 전체 예산 중에서 85%를 차지하고 나머지 5%는 교육부 직할 교육에 배분되고 있으며, 겨우 10%만이 대학교육에 사용되고 있는 것이다.

③ 학생·학부모의 부담 과중, 사교육비 과다

우리나라는 이와 같이 대학재정 지원 규모가 적기 때문에 국립대학이라 하여도 총재정 중 약 50% 수준밖에 지원되지 못하고 있으며, 사립대학의 경우에는 고작 2% 수준의 지원에 그치고 있다. 따라서 학생이 부담하는 정도가 국립대학 학생은 대학재정의 약 50%, 사립대학 학생의 경우에는 80%를 부담하고 있다. 그리고 대학이 제공 가능한 다양한 교육서비스가 사부문에 집중되고 있다.

2) 대학교육 실상

이와 같은 열악한 대학재정은 그대로 대학교육 실상으로 나타나고 있다. 대학교육 실상을 단적으로 제시하는 몇 가지 지표들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대학의 교수 1인당 학생수는 91년 현재 33.1명(국립 26.4명, 사립 36.7명)으로 1970년의 교수 1인당 학생수 18.8명보다 오히

려 악화되었으며 이는 선진국에 비해 2배 내지 4배에 달하는 수이다.

둘째, 교지확보율은 국·공립과 사립을 막론하고 법정기준의 100% 이상이지만, 교사확보율은 국·공립 84%, 사립 81.45%로서 양자 모두 법정기준에 미달하고 있다. 이러한 교육기본시설확보율은 국·공립이 86.23%, 사립이 80.11%에 그치고 있다. 이에 따라 대학생 1인당 건물면적은 10.5m²로서 주요 외국대학의 1/2 내지 1/5 수준이다. 또한 실험실습 설비에 있어서도 기준의 33.3%에 불과하여 대학을 졸업하여도 산업현장에 적응하기 어려운 실정이다. 더욱이 가지고 있는 실험실습 시설마저도 유지·관리 예산 부족으로 방치되어 있는 경우가 많음을 감안한다면, 기업체가 이공계 대학 졸업생을 입사시켜도 대학교육은 쓸모가 없어 아주 새로이 재교육을 하여야 한다고 불평하는 것도 당연하다고 할 수 있다.

셋째, 대학생 1인당 장서수는 28권으로 옥스퍼드 대학의 1인당 593권 등 세계 주요대학과 비교하면 우리나라가 장서수 면에서는 20배에서 40배, 학생 1인당 도서수에서는 10배에서 20배 정도 적은 것으로 나타나고 있다.

넷째, 대학은 우리나라 박사급 연구인력의 80%를 보유하고 있으나, 대학교수의 연구개발비는 우리나라 총 연구비의 7.6%에 불과하다. 교수당 연구과제는 연간 0.19건으로 평균 5년만에 한 번씩 연구비를 받으며, 연구비도 1인당 330만 원 수준에 불과하여 생산적인 연구란 사실상 어려운 형편이다. 더욱이 연구의 대부분이 1회성 단기연구이기 때문에 연구로서의 심층성과 창의성을 확보할 수 있는 기반이 조성되지 못하고 있다.

다섯째, 대학생 1인당 교육비는 사립대학의 경우 약 4천 불로서 선진 외국 대학생의 1/3 내지는 1/24 수준이고 세계 대학 평균치의 1/2에도 미치지 못하고 있다.

여섯째, 사립대학의 교육 실태는 국립대학에 비하여 훨씬 더 열악한 상태이다. 예를 들어 교육지원 시설들을 보면, 학생회관은 국·공립대학의 경우 94.16%, 사립대학은 89.67%이며, 체육관은 각각 86.71%, 93.95%, 강당은 53.23%, 71.74%, 전산소는 124.96%, 76.38%, 연구시설은 52.55%, 48.53%, 교수확보는 87.02%, 71.94%로서 전반적으로 사립대학이 국립대학에 비해 뒤떨어지고 있다. 사립대학의 경우, 신생대학이나 소규모대학 내지는 지방대학일수록 이러한 현상은 심화된다.

이와 같이 열악한 대학의 교육현실을 설상가상으로 어렵게 만들고 있는 것은 WTO 체제에 따른 교육시장의 개방과 이에 따른 내·외적인 경쟁 상황이라고 할 수 있다. 현재 우리나라의 모든 대학은 예외없이 학과평가, 계열평가, 종합평가 등 각종 평가에 부딪쳐 있다. 평가결과는 행정·재정적인 지원은 물론이고 학생의 모집에도 당장에 영향을 미치게 되므로 각 대학은 울며 겨자 먹기로 각종 시설투자와 교수확보에 정신이 없다. 어려운 재정형편인데도 불구하고 이러한 교수확보와 시설투자를 하게 되는 경우, 당해 대학의 재정 상태가 몹시 어렵게 될 것임은 자명하다. 교직원의 급여를 인상하지 못하여 대학 운영에 대한 격렬한 비판 여론에 맞부딪쳐야 하며, 학생들과는 등록금 인상에 따른 후유증에 시달려야 하는 심각한 내적 갈등이 예고되어 있는 것이다.

3. 재정확충 방안

국립대학은 그런대로 국가의 도움으로 각종 시설투자를 하고 있다. 물론 현 국립대학의 실험실습 기자재 확보율 23.5%를 80%로 올리는 데만 해도 2조 원 이상의 재원이 있어야 한다. 이러한 국립대학보다 더 열악한 형편에 놓여있는, 그러면서도 우리나라 대학교육의 80%를 담당하는 사립대학의 재정문제 해결이 현안

과제라고 볼 수 있다.

사립대학의 경우에는 대부분의 소요 재정을 학생 납입금으로 조달하고 있기 때문에 교수당 학생수 개선, 학생당 실험실습시설의 개선, 학생당 공간면적의 증대, 기타 교육지원시설의 확충 등 새로운 자본투자를 통한 교육환경 개선이란 사실상 엄두도 내기 어려운 실정이다. 이럼에도 불구하고 WTO 체제가 출범하여 교육부문이 개방되고, 매년 학생 납입금을 12~17% 인상함에 따른 학부모의 저항심화, 예비 대학생 수의 감소 등 갈수록 대학재정 여건은 어려워질 전망이다. 이러한 사립대학의 빈약한 재정에 대해 계속 "목마른 사람이 우물 파라. 인가해 주었으니 알아서 하라. 수익자부담원칙을 적용하면 되는 것이다."하는 식으로 국가가 책임을 회피하여 버린다면, 우리나라 대학의 앞날은 암담할 수밖에 없을 것이다. 대학재정 문제를 해결하기 위해서는 기본적으로 국가, 대학 그리고 사회가 삼위일체가 되어 노력을 기울여야 한다. 대학재정의 원천은 국가나 지방자치단체 등 공공기관의 교육재정, 학교법인으로부터의 재단전입금, 학생 등록금 그리고 기타 사회로부터의 기부금 등이다. 이러한 네 가지 원천이 골고루 확충되어야 대학재정 문제는 해결될 수 있다. 대학재정 확충방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째는 국가 등 공공기관으로부터의 대학재정 확충이다. 1998년까지 GNP 대비 교육재정을 5%로 확충하고, 이를 바탕으로 대학교육에 대한 배분율을 현재의 10% 수준에서 1998년까지는 15% 수준으로 증대시켜야 한다. 또한 사립대학 재정 중 겨우 2% 수준의 지원에 그치고 있는 현 상태를 10%까지 증대하여 우리나라 대학의 전반적인 질적 수준을 향상시키는 일대 전환이 필요하다. 그리고 각 대학 관련 자원의 통합 지원을 위해 대학청을 신설하고 과기처의 연구비까지도 최대한 통합하는 기반작업이 이루어질 필요가 있다. 또한 중앙정부 직접지출 교육비의 안정적인 확보가 달성되어야 한다. 지금까지처럼 교육예산 규모를 정부예산 중 일정 비율로 묶어놓은 상태에서 초·중등 교육예산 규모가 커지면, 상대적으로 중앙정부 직접지출 교육비 규모가 축소되는 현상이 벌어져서는 안 될 것이다. 지금까지의 대학교육 예산에 대한 예산 당국의 무관심은 "능력이 있어서 대학을 설립한 사립대학이 설립 조건에 따라 대학교육을 수행할 것이니, 정부는 국립대학만 지원하면 된다."는 사고에서 비롯되는 것으로 추정된다. 대학재정의 어려움으로 인해 "대학을 살리기 위해서는 어쩔 수 없는 것 아니냐"는 명분을 걸고 각종 정당하지 못한 일까지도 저질러야 하는 처지에 놓여있는 사립대학을 이대로 놔두고는 어떤 대학개혁방안도 '빛좋은 개살구'에 불과할 것이다. 대안도 없이 무조건 경쟁력이 없는 대학은 이제 문을 닫아야 한다고 밀어붙인다면, 우리의 대학교육의 앞날은 어려울 수밖에 없다. 또한 신경제 5개년 계획에 나와있는 것처럼 모든 고등교육 재정문제를 안이하게 수익자부담원칙으로 해결하려고 하여서는 안 될 것이다.

둘째는 등록금을 통한 대학재정 확충방안이다. 대학별, 전공별, 학년별로 합리적인 교육원가 계산과 수혜의 형평을 바탕으로 하여 구성원이 합의할 수 있는 합리적인 등록금 책정과 차별화가 이루어지고, 등록금 예고제 내지는 선납제 등이 실시되어야 한다. 매년 연례행사처럼 등록금을 둘러싼 학내 분쟁이 재현된다면, 대학당국은 물론이고 학생들의 학습권 자체도 보상을 받지 못하는 결과를 초래하여 대학의 경쟁력은 한단계 더 추락하고 말 것이다.

셋째는 대학 관련 제반 사교육비를 흡수하는 방안을 마련할 필요가 있다. 기업들이 대학교육과 유사한 과정에 투자하는 교육비와 비제도권에서 투입하는 제반 교육비를 최대한 흡수할 수 있는 방안이 제도화되어야 한다. 예를 들어 기업의 사원 일반교육, 사원에 대한 MBA 교

육이나 어학훈련, 경영자의 자기개발교육, 기술자 재교육 등 기업의 각종 위탁교육을 대행하는 교육프로그램의 수행방안, 산학협동관 건립을 토대로 한 공동연구와 기술개발 등을 실시하는 방안 등이 체계적으로 실천되어야 하는 것이다. 또한 해외로 유출되는 많은 대학교육 자원을 어떻게 하면 국내에 붙들 수 있겠는가에 대한 합리적인 대안이 제시되어야 할 것이다. 무조건 기여입학제를 실시하여야 사립대학이 살 수 있다고 주장하기보다는, 기여입학제란 결국 현재의 졸업장 장사에서 입학증을 파는 또 다른 장사가 아니냐 하는 국민들의 부정적인 견해를 해소하는 어떤 실현가능성 있는 절충안이 강구되어야 할 것이다.

넷째는 정부 수준에서 가능한 모든 조치를 통해 사립대학이 재정 자립도를 달성할 수 있도록 지원해야 한다. 우선 사립대학에 대해 국립대학과 동일한 수준의 세제 및 행정 지원이 수반되어야 한다. 특히 대학 활동에 관련하여 발생하는 제반 거래에 대한 부가가치세를 면세하여 간접적으로 국가가 지원하는 방안도 마련하는 것이 필요하다. 또한 사립대학이 자율적인 통제를 통해 스스로 재정문제를 처리할 수 있도록 자율지표를 제시하고 여기에 재정지원을 연계시키는 것이 바람직하다. 그리고 기업의 대학재정 지원에 대해서는 세제상 혜택을 부여하여야 할 것이다.

다섯째는 사립대학의 재정 확보 자구노력이 더욱 구체적이고 현실성 있게 전개되어야 한다. 여기에는 기본적으로 대학 설립자와 경영자가 대학재정 확충에 최선을 다하는 강력한 실천의지와 리더십 그리고 구성원들의 성원 및 공감대가 밑바탕이 되어야 가능하게 된다.

① 사학기관은 수익재산의 60%에 달하는 비수익적 부동산을 과감히 처분하여 수익화하고, 수익사업을 활성화시켜 법인전입금을 증대하는 등 실질적인 재정 확보 노력을 전개해야 한다. 비수익성 재산을 관리하기 위해 오히려 자원이 투입되는 모순을 없애고 수익재산의 정상화를 도모하기 위해서는 비수익성 자산의 보유에 대해 강력한 제재를 가하며, 아울러 비수익성 자산을 수익성 자산으로 전환하는 경우에는 각종 혜택을 부여하는 조치가 뒤따라야 할 것이다.

② 대학의 교육·연구에 수반하여 생산되는 각종 산물들을 수익사업화하여야 할 것이다(예: 연세우유, 건국우유 등).

③ 동문과 기업, 학부모 등 대학의 발전에 깊은 관심을 가진 집단을 대상으로 하여 대학발전기금 모금 등 각종 기부금 모금운동을 체계적이고 지속적으로 전개하여야 한다.

④ 다음과 같은 제도적 장치를 통해 법인과 대학의 재정 투명성을 최대한 확보하도록 한다. 이것이 이루어질 때, 대학 구성원과 기업 그리고 사회의 대학 지원이 좀더 분명하게 이루어질 수 있을 것이다.

- ○ 사학기관에 대한 공인회계사의 외부감사 실시
- ○ 사립학교와 사학법인 회계의 통합, 복식부기 전면 실시 및 연결재무제표 작성과 보고 제도 도입

⑤ 대학 경영의 합리화와 효율화를 도모하여야 한다. 우선 대학내의 각종 벽을 허물고 나아가서는 대학간, 대학 연관 조직간의 벽을 허물어 원가를 최대한 절감하는 구체적인 노력이 실천되어야 한다.

- ○ 학교 시설의 적극 이용
  19~20세층 이외의 다양한 학생층 개발 및 각종 평생교육, 사회교육 프로그램 운영을 통해 학교 시설의 최대 활용 도모
- ○ 군살빼기 운동의 전개
  대학의 구조 및 업무를 리엔지니어링 차원에서 근본적으로 재검토하여 조직의 단순화(인력삭감, 재배치), 학과 통폐합, 현재의 단과대학 운영 중심에서 학부 중심의 대학교 운영 및 보직의 과감한 축

소, 대학 진단 차원의 평가 등 실시

- ○ 단과대학간, 지역대학간, 연구단지간, 각종 실험실습 시설센터의 설치로 장비의 공동이용 및 공동정비 체제 확립
- ○ 학과간 학부간 각종 공간의 공동이용과 그에 따른 혜택 부여
- ○ 각종 학술지의 지역 대학교간 공동 구독 체제 확립
- ○ 각종 공동이용 시설의 렌트화, 경비용역의 최대 이용으로 직원의 최소화 도모
- ○ 지역 산업체 및 연구소의 인력 활용, 겸임교수제 실시 등

4. 맺는 말

우리는 이제 개방화로 인해 무한 경쟁시대에 접어들었으나, 대학의 질을 결정하는 대학에 대한 투자액(대학재정의 크기)은 미미한 상태이다. 이러한 상태에서 대학교육 개혁과 대학의 국제경쟁력을 운운한다는 것은 연목구어(緣木求魚)나 다름없을 것이다. 대학재정의 일대 개혁을 기하기 위해서는 교육재정 GNP 5%가 당연히 확보되어야 하며, 대학교육재정에 대한 15%의 배분 및 사립대학에 대한 10% 이상의 지원이 실현되어야 한다. 또한 정부는 대학이 자율적인 통제를 통해 스스로 재정문제를 해결할 수 있도록 각종의 통제장치들을 자율적인 통제방식으로 과감하게 정비하고 행정적·재정적 지원을 강화하여야 한다.

특히 대학재정 규모 자체를 키우지도 못한 상태에서, 대학들의 역사와 규모 및 특성을 무시한 상태에서 동일한 잣대를 바탕으로 한 경쟁원칙의 획일적 시행보다는 대학재정 규모를 현재보다 대폭적으로 증대하여 우리나라의 대학 수준을 어느 정도까지는 끌어올리려는 기본 정책이 대학교육 개혁의 밑바탕에 깔려 있어야 한다. 그리고 각 대학은 대학재정이 절대적으로 부족하다는 것을 탓하기 전에 대학이 조달한 자원을 최대한 효율적으로 활용하려고 최선을 다하여야 할 것이다. 이를 위해 대학은 조직을 과감히 정비하고, 교육원가와 수혜의 형평에 바탕을 둔 합리적인 등록금의 책정, 예산의 편성 및 배분의 합리화와 효율화, 그리고 대학재정의 투명성을 확보하면서 구성원 및 사회의 공감대를 얻어내는 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다. ☛

〈참고문헌〉

교육개혁위원회, "신한국 창조를 위한 교육개혁의 방향과 과제"(1994. 9. 5); 「교육개혁을 위한 재원 확충 방안」 공청회 자료(1994. 9. 12).

교육개혁위원회, "신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안", 『제2차 대통령 보고서』, 1995. 5. 31.

김원웅, 『교육백서』, 사회정책연구소, 1993.

대한민국 정부, "신경제 5개년 계획(93~97)", 『경제개혁과제 보고서』, 1993.

윤정일, "교육재정 5%의 의미와 확보 방안", 한국교원단체총연합회 교육정책연구소 주최 제22회 교육정책 토론회 주제발표, 1993.8.

이동규, 『대학경영위기』, 선학사, 1995.

정범모 편, 『교육 난국의 해부』, 나남출판사, 1995.

한국대학교육협의회, 『대학발전 10개년 계획(1992~2001)』, 한국대학교육협의회, 1992. 12.

UNESCO, *World Education Report*, 1991.

이동규/서울대학교를 졸업하고 충남대에서 경영학 석사. 전남대에서 박사학위를 받았다. 농협중앙회 연수원 교수를 거쳐 현재는 충남대 회계학과 교수로 재직중이다. 주요저서로 『비영리회계』, 『최신원가회계』, 『대학경영위기』 등이 있다.