

대학 재정의 확충 방안을 말한다

정부와 대학 당국의 재정 확충 노력과 실현 의지를 묻는다

김 유 배

성균관대 경제학과 교수, 사립대학교수협의회 연합회 서울지회장



현 재 우리나라 대학들은 21세기를 눈앞에 두고 큰 변혁의 시기에 당면해 있다. 지난 반세기를 돌이켜 보면, 우리나라의 교육은 국민의 높은 교육열을 바탕으로 양적인 측면에서는 매우 큰 성장을 이룩하였다. 그러나 교육의 질적 측면에서 볼 때, 여러 모로 매우 열악한 형편에 처해 있는 것이 사실이다. 이는 경제 성장 위주의 정책으로 인해 교육에 대한 투자가 소외당함으로써 우수 인력 확보를 위한 밑거름 주기가 미흡했기 때문이고, 또 소수의 정책 입안자들에 의해 정책이 입안되고 그 정책이 모든 대학에 획일적으로 강요되어 왔기 때문으로 볼 수 있다.

국민 1인당 GNP가 1만 달러에 진입하

여 선진국으로 도약하고 있는 시점에서, 우리나라 경제 성장의 밑거름으로 기여하다가 이제는 그 뿌리마저 앙상해진 교육에 다시 거름을 줄 시기가 도래했다고 볼 수 있다. 경제의 국제화·세계화가 진전되면서 우리 대학이 외국의 대학에 비하여 어느 정도의 경쟁력을 가지느냐가 더욱 중요해지고 있다. 기업 활동에서 국경이 무의미해짐에 따라 대학이 질적으로 경쟁력을 갖춘 인적 자원을 배출하지 못한다면 고부가가치의 지식 집약적 생산 활동들이 다른 나라로 이전될 가능성이 높아진다. 대학의 문제는 곧 우리 경제에 아주 중요한 현안이 되고 있다.

현 정부가 그 동안 교육 개혁과 교육 환경 개선을 지속적으로 추진해 온 것은 매우

바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 그 동안 실질적이고 구체적인 방안의 제시가 부족했던 것이 사실이고, 특히 고등교육에 대한 재정 지원 측면에서는 확고한 의지와 방향 제시가 더욱 부족했다. 이 글에서는 현재 정부와 대학 당국이 추진하고 있는 교육 재정 확보 노력에 확고한 의지를 가지고 임하도록 촉구하고 단순히 교육 재정이 GNP의 5%를 확보해야 한다는 측면에서 떠나 그 외의 실현 가능한 재정 확충 방안을 모색하는 데 중점을 두고자 한다.

1. 교육 투자 확충의 당위성

대학이 그 본연의 임무인 연구 활동과 교육 활동을 잘 수행하기 위해서는 재정적인 안정과 적극적인 교육 투자가 최우선 과제라 할 수 있다. 그러나 대학 구성원들뿐만 아니라 모든 국민들이 인식하고 있는 바와 같이 우리나라 대학들은 국·사립을 막론하고 예외없이 고질적인 재정난에 허덕이고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이같은 위기 상황을 인식하여 김영삼 대통령은 대선 공약으로 GNP의 5%를 교육 재정으로 확보하겠다고 약속한 바 있다. 이는 그동안 경제 우선 주의에 밀려 교육 투자를 소홀히 함으로써 빚어진 교육 부문의 낙후성에 대해 국민들 사이에 공감대가 형성되었고 이에 정부가 동의하였기 때문일 것이다. 따라서 교육 발전 및 교육의 국제 경쟁력 제고를 위해 이 약속은 반드시 지켜져야 한다. 즉, 교육은 각 분야가 국제 경쟁의 비교우위를 확보하는 데 필요한 인적 자원을 양성·공급하기 때문에 국제화·개방화 시대를 맞아 교육 투자의 대폭적인 확충은 필수적

이라고 할 수 있다. 그 동안 교육 재정을 GNP의 5% 수준으로 확보하는 데 대해 수 많은 논쟁이 있어 왔는데, 정부는 더 이상의 소모적인 논쟁을 지양하고 이의 구체적인 실현을 위해 힘써야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 교육 재정의 확보 논의가 초·중등교육에 집중되어 있는 것이 현실이고, 현재의 대학 여건이 너무나 열악한 점을 감안하면 GNP 5%와는 별도로 대학 재정을 확충하기 위한 추가적인 방안이 또한 모색되어야 할 것이다.

2. 정부의 재정 확충 노력 및 실현 의지

경제 발전에 걸맞지 않은 정부의 빈약한 대학 재정 지원은 그 절대 액수에서 선진 대학의 그것에 크게 못 미치는 것임은 물론 현재 우리의 대학 재정에서 차지하는 비중도 매우 낮다. 사립대학의 경우를 보면, 정부의 재정 지원이 사립대학 예산의 약 3% 수준에도 미치지 못하여 미국의 20% 선, 일본의 14% 선과 큰 차이를 보인다. 국립대학의 경우 조건이 가장 좋다는 서울대도 국고 지원이 총 예산의 50.5%에 그친 것으로 나타나고 있다. 또한 대학의 실험·실습 시설은 기준의 약 20% 수준에 머물고 있는 것이 현실이다. 이같이 빈약한 교육 재정으로는 교육과 연구의 절대 빈곤 상태를 해소할 수 없다. 그럼에도 불구하고 마치 대학이 자구책을 강구하지 않아서 효율성을 제고할 수 없는 것처럼 대학간의 경쟁을 부추기는 현 대학 정책은 본말을 전도한 이해에서 비롯된 것으로 보인다. 물론 대학이 재정적으로 정부에 지나치게 의존하게 되

면, 원래의 건학이념에 걸맞은 창의적 교육을 시키는 것이 힘들어질 것이지만, 현재와 같이 미미한 재정 지원이라면 정부의 교육에 대한 관심에 심각한 의문을 제기하지 않을 수 없다. 여기서 대학의 재정 확보를 위해 정부가 취해야 할 몇 가지 방안을 모색해 보면 다음과 같다.

첫째, 교육 투자의 확충은 총액 예산의 확대뿐만 아니라 정부 재정의 투자 우선순위를 조정하거나 재정 지출의 효율성을 확보함으로써 이루어질 수 있다. 즉, 국방 예산 및 체육 행사 등에 사용되는 예산과 비교하여 보면 투자 우선순위 또는 예산 배분의 효율성이 문제시될 수밖에 없다. 예를 들어 국방 예산도 교육 예산만큼이나 국가의 안위를 위해 가장 중요한 예산이라는 데에는 동의하지만, 최근 일어난 무장 공비 사건을 기화로 하여 국방비의 절대액을 늘리려고 하는 움직임은 국방장관의 군납 비리 등을 볼 때 설득력이 없어진다. 국방 예산을 효율적으로만 사용한다면, 절대 예산을 늘리지 않고서도 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 또한 교육부도 자체 내에서 쓸데없이 지출되는 예산을 줄이고 가장 적절한 곳에 가장 효율적으로 투자 지출이 이루어지게 해야 한다. 특히, 교육 재정의 15%를 차지하고 있는 교육부 본부 예산을 효율적으로 사용하는 것이 중요하다. 통제와 간섭 위주의 관리 방식을 과감하게 철폐하고 각급 교육 조직이 자율과 민주를 바탕으로 스스로 일어설 수 있도록 할 때, 교육 재정의 절감과 효율화가 성취될 수 있을 것이다. 이러한 사고방식을 바탕으로 하여 교육 부서를 최대한 축소하고, 대학 행정 인력의 대폭적인 감축, 교육부 산하 기관이나 업무 중 기업성이 있는 부분에 대해서는 최

대한 기업적으로 운영하거나 민영화·공사화를 유도할 필요가 있다. 그리고 각종 판공비, 정보비, 보직수당 등 인건비성 지출액의 과감한 절감 등을 통해 작은 교육 기구를 만들어야 한다. 또한 정부의 대학 지원이 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에 우선적으로 이루어지도록 하는 것도 재정의 효율성을 높이는 길이다. 정부가 대학 설립 절차를 간소화하여 우후죽순처럼 대학이 늘게 하는 것은 대학의 양적 성장에는 기여하는 측면이 있지만, 이는 아직도 정부가 대학의 질적 성장을 도외시하고 있다는 증거가 된다. 차라리 여러 대학을 설립하도록 하기보다는 현재 있는 대학의 질적 측면을 보조하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 기여입학제를 통해 재정을 확충하는 방안을 허용하는 것은 열악한 대학 재정을 볼 때 전향적으로 검토해야 할 문제이다. 기여입학제는 사립대학 재정의 한계, 대학 재단의 역할 한계, 국고 지원의 비현실성 등을 이유로 공론화되어 왔다. 그러나 대규모로 기여입학제가 이루어진 동남아시아의 대학들이 이제 기여입학으로 인한 재정적 이득보다 자기 대학이 입게 된 학문적 수월성과 명예에 대한 훼손이 더 크다고 생각해서 자제하려는 움직임이 있다는 것은 반드시 알아둘 필요가 있다. 그리고 우리 대학들이 현재보다 더 많은 신뢰를 회복한 시점에서 적용하는 것이 적절하다는 비판에도 귀 기울일 필요가 있다. 현재의 기여입학제에 대한 주장은 기여입학제의 논의가 옳고 그름을 떠나서 대학 재정 확보가 그만큼 시급하다는 점을 반영하고 있는 것이다.

셋째, 대학 재정은 국가적 차원에서 마련되어야 하며, 지자체의 재정 자립도가 열악한 현실을 무시하고 대학 운용을 지자체에

일임하는 것은 곤란하다. 대학의 발전을 이루는 데에는 물론 지역사회의 도움이 필수적이다. 특히 대학의 경우 특성있는 학문, 특성있는 대학을 일구기 위해서는 지역사회와의 관계가 더욱 돈독해질 필요가 있다. 그러나 그렇다고 해서 중앙 정부가 담당해야 할 재정 부담을 행여 지자체 쪽으로 돌리려는 발상을 한다면 큰 문제가 아닐 수 없다.

넷째, 대학 재정이 대학의 실정과 구성원의 합의된 의사에 따라 자율적으로 집행될 수 있도록 보장하고, 회계연도를 초과하여 지출할 수 있도록 허용하는 것이 중요하다. 예산의 규모있는 집행을 위한 항목별 지출 제도는 오히려 불필요한 지출을 유도하기 쉽고, 회계연도내 예산 집행 제도는 대학의 장기적인 발전 계획을 그르치기 쉽기 때문이다.

3. 대학 당국의 재정 확충 노력 및 실현 의지

대학 개혁의 성공은 그 시작이 어디에서 비롯되었던 대학의 자발적인 협조 및 추진 없이는 불가능하다. 즉, 대학에 대한 기업, 정부, 사회의 투자와 지원은 결국 대학 내부의 개혁이 선행적으로 이루어지지 않으면 가능하지 않다. 대학 당국의 재정 확충 노력은 다음과 같은 몇 가지 방안과 관련된다.

우선 대학 당국의 재정 확충 노력에 있어 재단의 역할은 매우 중요하다. 사립대학의 경우, 재단 전입금 규모는 사립대학의 질을 결정하는 주요 요소가 되고 있다. 그러나 우리나라 사학 재단이 그 동안 안일한 경영

방식과 정부의 규제 등으로 인해 자율적인 투자를 못해 재단 전입금 비율이 학교 재정의 약 15%에 지나지 않으며, 약 75%를 등록금에 의존하고 있다. 그러므로 재단 전입금을 증가시키려면 사학 재단을 건전하게 육성 발전시키려는 분위기가 국가적으로나 사회적으로 또 재단 자체에서 일어나야 된다고 본다. 그러나 학교 재단에 세계상의 혜택도 주면서 이 나라의 인재를 양성하도록 권장하는 것이, 학교 법인을 앞세워 재산 증식을 추구하는 악덕 교육 사업가에 의해 개인의 부를 축적하는 수단과 기회로 전락해 버린다면, 이것은 좋은 인재를 양성하는 데 실패하는 것과 동시에 부도덕한 방법으로 치부하는 것을 도와주는 꼴이 되는 셈이다.

재단 이사장과 이사회가 사립대학 운영을 위하여 해야 할 일은 개인의 치부나 정치적 영향력의 확대가 아니라 인재 양성을 위한 개인의 봉사이어야 한다. 그 동안 재단이 학교를 이용하여 세금 등의 혜택을 보려고만 하고 투자를 위한 전입금은 거의 생각하지도 않았다는 것은 누구나 아는 사실이다. 이제 대학은 국고 보조금만을 외칠 것이 아니라, 외부로부터의 신뢰를 회복해서 외부 인사들이 마음놓고 대학에 기부와 지원을 아끼지 않도록 유도하고, 이 자원이 학문의 수월성을 제고하는 데에 사용되도록 해야 한다.

둘째, 대학 재정은 대학 자체의 자구적 노력(사회의 기부, 학생 납입금 인상)을 통해 확보되어야 한다. 그래야만 외부의 지원 또한 용이할 수 있게 될 것이다. 즉, 고등교육의 몫은 철저한 시장 원리에 입각하여 대학의 자구적 노력 여하에 따른다는 점을 유념해야 한다. 구체적으로는 등록금의 합리

적 정책을 통해 재원 확보를 적정화할 수 있다. 즉, 전공 계열 내지는 전공 학과를 무시하고 등록 학점 단위에 관계없이 획일적으로 등록금을 책정하는 현행 방식에는 효율성과 균형성의 문제가 있다. 따라서 대학 등록금의 획일적인 책정보다는 전공 학문의 영역, 교육 프로그램의 성격, 출신 지역 등에 따라 다각적인 기준을 설정하고 그에 따른 탄력적인 운용을 통해 재정을 합리적으로 확보해야 할 것이다.

셋째, 대학 시설의 수익성을 증대하거나 학교 법인 보유 재산을 다각적으로 활용하여 재원을 확보 또는 확충할 수 있다. 사립학교법에 의하면 학교 법인은 학교 운영에 필요한 일정 수준 이상의 재산을 갖추어야 하며, 수익 사업도 할 수 있도록 되어 있고, 수익금의 약 80%를 의무적으로 학교 운영에 투자하도록 되어 있다. 따라서 학교 법인이 보유하고 있는 재산을 가장 안전하고 수익성이 보장되는 범위 안에서 구체적인 방안을 모색함으로써 그 재원을 확보할 수 있을 것이다.

넷째, 학교채의 발행을 통한 재원 조달 방안은 대학이 외부로부터 자금을 차입금 형식으로 조달하는 일종의 부채에 해당한다. 이는 학교채라는 채권을 발행하여 자금을 조달하고 교육 투자를 위한 목적으로 활용한 다음, 약속된 기일에 상환한다는 조건의 자금 조달 방법이다. 일반인들뿐만 아니라 자기 대학을 졸업한 동문들에게 채권을 발행하게 되면, 재원 조달에도 도움이 될 뿐 아니라 동문들에게 애교심을 심어 주는 계기도 될 듯하다.

끝으로 대학 발전과 관련하여 대학 총장의 역할과 기능은 매우 중요하다. 대학 운영을 담당하는 관리자로서 대학 총장은 대

학 재정 확충을 위한 모금 능력, 각종 정책 개발 능력, 재정을 효율적으로 사용할 수 있는 재정 관리 능력을 보유하여야 한다. 대학 총장이 대학을 대표하는 학문적 상징임에는 틀림없지만, 열악한 대학 재정 현실을 볼 때 현재 우리나라 대학 총장의 능력도 미국과 마찬가지로 대학 재정 확충을 위한 관리 능력이 그의 능력을 재는 척도가 되어 버린 듯하다. 좋고 나쁨을 떠나서 오늘날의 총장은 대학의 구성원은 물론 동문, 학부모, 정부에 상황을 인식시키고 이를 타개하는 선봉장으로서의 기능을 충분히 하기 위해 세일즈맨 총장의 역할을 부분적으로 짊어지고 있다.

4. 기업과 대학의 협동체제 구축

대학 재정 확충을 위한 또 하나의 방안으로서 기업에 의한 기부금의 확충 및 산·학·연 체제의 구축을 들 수 있다. 우리나라 기업이 산학협동 체제를 구축해서 학교는 연구, 기업체는 연구비를 출연하는 방법을 모색해야 한다는 의견은 그 동안 많이 개진되어 왔다. 기업 자체의 이익과 학교의 이익을 동시에 증대시키는 방안으로 산학협동 체제의 구축 및 증대 방안을 적극적으로 검토하고 기회를 확대시켜야 한다. 기업이 대학에 기부금을 주는 것은 기업에서 필요한 핵심 인력을 대학이 공급한다는 점과 우수한 인재와 훌륭한 아이디어를 대학에서 얻어야 기업이 국제 경쟁에서 살아 남을 수 있다는 확고한 신념 때문이다. 그러나 기업의 투자가 일부 우수한 대학에만 치중되는 것은 하나의 문제일 수 있다. 그간 기업에서는 인재의 필요성만 강조했지 자발적으로

이러한 인재를 양성하려는 노력을 등한시하였고, 그 핑계를 사회 일각이나 교육계로 전가한 예도 적지 않다. 이제는 기업에서도 이러한 점을 깊이 인지하여 고객의 입장과 요구 사항을 공급자인 대학 측에 수시로 전달하고 또 대학이 요구에 맞는 인재를 양성해 낼 수 있도록 더욱 적극적인 지원을 해야 할 것이다.

5. 결 론

지금까지 현재 우리나라 대학이 처한 심각한 재정난을 인식하고 이를 타개할 수 있는 방안을 논의해 보았다. 먼저 왜 교육 재정 확보가 중요하고 마땅히 이루어져야 하며, 정부와 대학 당국의 재정 확충 노력과 교육 재정의 GNP 5% 수준 확보 외에 현실적으로 가능한 재정 확충 방안들을 논의해 보았다. 또한 대학의 재정난 타개에 대해 기업도 중요한 역할을 맡고 있다는 점을 강조하였다.

이 글에서 살펴본 바와 같이, 대학이 학문과 연구 활동을 수월히 하기 위해서는 국가가 대학을 아끼고 배려하는 입장에서 서서 능동적으로 정책을 입안해야 하고, 대학도

정부에만 재정난의 책임을 전가시키지 말고 자구적인 노력을 해야 하며, 기업의 입장에서 대학의 흥망이 기업의 흥망을 좌우한다는 인식 아래 자기 기업에 투자한다는 생각으로 적극적으로 재정 지원을 해야 한다. 이와 같이 볼 때, 대학 재정난은 정삼각형의 원리와 같이 각 꼭지점에 위치한 정부, 대학, 기업이 각자의 입장에서 최대한 노력하고 서로 조율할 수 있을 때에만 안정적인 정삼각형을 이루어 재정난이 타개될 수 있다고 본다. 만약 어느 한 쪽에서 각도를 맞추지 않을 때는 우리 대학이 심각한 위기를 맞게 된다는 절대 절명의 사명감을 가지고 대학 재정 지원에 힘써 주기를 정부, 대학 당국, 기업에 다시 한번 촉구한다. ■

김유배/연세대학교 경제학과를 졸업하고 미국 일리노이 대학에서 석·박사학위를 받았다. 말레이시아 수상 실 주재 국제연합 경제자문관과 아시아생산성 기구 노사관계자문관 등을 지내고, 현재 성균관대 경제학과 교수로 재직중이며 같은 대학 교수협회의 회장을 맡고 있다. 주요 저서로 『국제협력과 해외인력 진출』, 『화폐금융론』 등이 있고, "Industrial Strategy and Human Resource Development", "정보화와 인센티브 체계" 외 다수의 논문을 발표하였다.