

한국 사립대학 재정운영의 합리화방안

이 경 오*

〈 목 차 〉

I. 서론	4.1 수익자 범위의 확대
II. 대학재정 운영에 관한 이론적 배경	4.2 공공부담의 증대대책 강구
2.1 대학재정 운영합리화의 필요성	4.3 기업경영마인드 도입
2.2 사립대학 재정구조의 특징	4.4 재정의 공개화를 통한 합리적 경영관리
III. 사립대학 재정의 경영실태	V. 결 론
3.1 대학경영의 실태	참고문헌
3.2 사립대학 재정의 조달실태	Abstract
IV. 사립대학 재정운영의 합리화방안	

I. 서론

대학은 탁월한 연구를 통해 새로운 지식과 기술을 창출하며 이에 따라 질 높은 교육을 통하여 고급인력을 배출하고 나아가 사회변화를 주도하며 사회발전을 촉진하는 사회봉사기능을 그 본연의 사명으로 하고 있다. 그러나 한국 대학교의 현실은 해방 이후 국민의 높은 교육열, 정부의 개방적 대학교육정책, 산업사회의 고도화 추세에 따라 고급인력수요 등이 상승하여 괄목할만한 양적 성장을 이룩해 왔으나, 대학교육의 질은 이에 비례하여 발전을 담보하지 못해온 것이 현실이다.¹⁾

특히 오늘날 급속한 정보지식의 발달 및 보급과 그 영향력으로 정보화, 개방화, 세계화와 같은 대내외적인 사회변화 추세에 비추어 볼 때 대학교육의 목표는 학문적 수월성

* 성심외국어대학 정보통신학부 사무정보관리전공 조교수

1) 교육개혁위원회, 세계화·정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육제도 방안(II), 1998, p.24.

을 추구하는 동시에 대학체제의 다양성 조장 및 대학경영의 자율성과 효율성, 경쟁력을 강화하는 것이 시대적 흐름이다.

대학은 진리와 학문의 전당이라는 사실과 교육의 최고 핵심부분의 하나라는 사실을 인지하면 대학이 진정한 학문의 발전과 고급인력을 양성해내어 경쟁적인 교육시장 속에서 생존해가기 위해서는 효율적이고 합리적인 대학경영을 하는 것이 대학의 생존을 위한 지상의 과제라고 할 수 있다.

그러나 대학의 유지발전을 위해서 가장 중요한 비중을 차지하는 것은 재정적 측면이라고 할 수 있는데 이러한 중요성에도 불구하고 우리 나라의 대학재정 실정을 비교·고찰하여 보면 현재의 대학은 국가에서 재정을 지원하고 있는 국립대학과 재단에서 지원하는 사립대학으로 그 재정확보방법에 따라 구별되고 있는 실정이다. 공·사립간에 있어 고등교육의 이념이나 목적에는 차이가 없지만 실제 운영에 있어서는 차이점이 현저하게 나타날 뿐 아니라 사립대학 재정의 빈약성을 갖게 함으로써 대학 본래의 교육목적 을 달성하는데 국립대학보다 훨씬 뒤떨어지고 있는 감이 없지 않다.²⁾

따라서 대학당국과 대학을 지원하고 있는 정부정책당국은 이에 대한 깊은 이해와 교육재정의 의미를 잘 이해하고 교육환경 여건변화에 따른 필요경비조달 및 그 지원책 강구에 대한 대학재정 확보의 충실화와 함께 세계화, 개방화 시대에 대비한 대학경쟁력을 확보하는데 필요한 대학재정 운영의 개선방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

II. 대학재정 운영에 관한 이론적 배경

1. 대학재정 운영합리화의 필요성

우리 나라의 대학은 50여년이라는 짧은 역사에도 불구하고 급속한 양적 성장과 발전을 해왔다. 그러나, 한국 고등교육비(전문대 포함한 공교육비)의 규모는 1996년 현재 79,664억원이 되며, 이것은 GDP의 2.0%가 된다. 1994년 현재 주요국의 GDP 대 고등교육비를 비교하면, 미국이 2.4%로 가장 크고 프랑스와 일본이 각각 1.1%이며 OECD 국가 평균은 1.3%이고 한국은 1.8%가 된다. 한국의 고등교육비가 대 GDP상으로는 비교적 큰 편이지만 학생 1인당으로 환산하면 이들 국가 중 한국이 제일 작은 4,560달러가 된다. 즉 1994년의 학생 1인당 고등교육비(공교육비)는 미국이 15,510

2) 윤정일, 대학재정 개혁방안, 민교협 재정 분과위원회 발표문, 1998. p.32.

달러, 일본 8,880달러, 프랑스 6,010달러이고 OECD 국가의 평균이 7,740달러나 되어 미국이 역시 공교육 투자 규모가 세계에서 가장 큼을 알 수 있다.

고등교육에 투자하는 공교육비의 주요재원을 보면, 현재 국립대학은 정부가 총교육비의 2/3 정도인 67% 가량을 부담하고, 사립대학은 학생납입금이 70% 가량을 차지하고 있다. 사립대학의 경우는 정부 부담이 2.3%에 불과하고 납입금으로 68.6%를 충당하여 지배적으로 많으며 법인부담 및 기부금 19.8%, 기타 9.3%가 되었다. 이처럼 국립대학의 재정은 정부의 부담이 3분의 2가 되지만 사립대학의 재정은 이와 반대로 학생납입금의 의존도가 3분의 2를 넘고 있다. OECD통계에 의하면(OECD 1997), 1994년 현재 한국 고등교육비의 재원은 정부가 16%, 민간이 84%로 나타나 한국 고등교육 재정은 주로 민간부담에 의하고 미국의 경우는 정부부담 48.4%, 민간부담 51.6%가 되어 정부와 민간이 적절히 부담하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 대학교육의 4분의 3 이상을 점하고 있는 사학의 재정은 더욱 심각하다. 이처럼 대학교육의 큰 비중을 점하고 있는 사립대학이 운영비 수입의 3분의 2 이상을 학생납입금에 의존하고 있지만 납입금 규모의 제한성 때문에 사립대학 교육의 질을 보장하기에는 어려울 것 같다. 학생 납입금에 의존하는 대학재정 정책이 획기적으로 시정되지 않는 한 사립대학뿐만 아니라 국립대학을 포함하여 전체 한국 대학교육의 경쟁력을 높이는데 한계가 있을 것이다.

사립대학(국공립대학을 제외한 4년제 대학)의 수입은 크게 운영수입, 자본 및 부채수입, 자금수입 조정 등으로 구성되어 있다. 운영수입의 구조를 보면 납입금(입학금, 수업료, 기성회비)의 비중이 가장 높고 다음으로 전입·기부금의 비중이 높다. 운영수입 중 납입금의 비중은 1985년에 82.6%이던 것이 매년 1~2% 포인트씩 감소하여 1995년에는 68.8% 수준을 나타내었다. 전입·기부금의 비중은 1985년의 12.4%에서 계속 증가하여 1995년에는 19.3%로 늘어나 납입금의 경우와는 반대 경향을 나타내었다. 사실, 전입·기부금에는 국가보조금도 포함되어 있으나 그 규모가 미미하여 대학재단으로부터의 전입금이 대부분이어서 바람직한 경향이라고 하겠다. 운영수입 중 특기할 만한 사항은 기본 재산수입이 10여년간 변함없이 0.1% 수준을 유지해 왔다는 사실이다. 이것은 사학의 수익용 기본 재산의 확보 및 운영이 영세하기 때문이다.

지난 10여년간(1985~1995) 사립대학 총수입의 3분의 1을 차지하고 있는 자본 및 부채 수입의 내역을 보면, 유동자산 수입 2~3%, 투자자산 수입 0.0~0.1%, 유형 및 무형자산 수입 0.0~0.3%, 유동부채 입금 28~32%, 고정부채 입금 1~4%, 그리고 적립예금 인출이 3~4%로 구성되어 있어 유동부채가 가장 큰 비중을 점하고 나머지는

비중이 매우 낮음을 알 수 있다. 따라서 앞으로 개방과 탈규제의 시대적 흐름은 교육서비스공급 측면에서의 급속한 자율화를 가져올 것이고, 따라서 공급이 크게 증가할 것임에 반해 학령인구의 감소로 수요는 점감(漸減)하면서 공급과잉현상을 빚을 것이다. 이런 변화는 우리 대학들이 지금까지 추구해온 운영방식으로는 생존해 갈 길이 없다는 것을 제시해주고 있으며, 따라서 현재 국가에서 지원하고 있는 적은 금액의 국고보조금으로는 대학재정 특히 사립대학 재정문제를 해결할 수 없을 것이다.³⁾

이러한 사학의 열악한 현실 속에서 사립대학은 재정확보를 위한 다양한 노력을 확보하며, 확보된 재원의 합리적인 운영방안을 모색해 가야 할 것이다.

2. 사립대학 재정구조의 특징

가. 재정구조의 특징

사립대학은 교육법 제82조에 의거하여 공공성과 자율성을 가지고 국가를 대신하여 교육사업을 할 수 있는바, 국·공립학교와 동일하게 사립학교도 본질적으로는 교육과 학문연구를 목표로 하는 비영리사업이다. 교육법 제7조는 “모든 학교는 국가의 공기(公器)로서...”와, 사립학교법 제35조의 “잔여재산의 구축은 타교육기관이나 국가에 귀속시키도록 되어 있어 재산상의 공공성을 명시하고 있고, 또한 사립학교법 제1조는 사립학교의 특수성에 비추어 그 자율성을 확보하고...” 등은 사립학교의 자율성을 강조하고 있다. 이러한 공공성과 자율성은 사립학교의 교육적 활동이 일시적으로 끝나는 것이 아니라, 영구적인 성격에서 존속되어 발전적으로 운영되어야 한다는 성격을 갖는다.

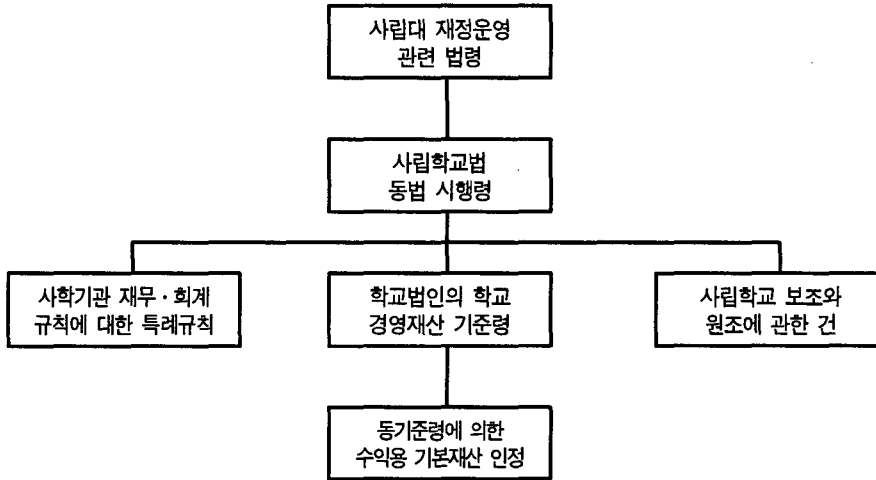
즉, 대학과 재단은 양성된 인재와 그 능력을 통해서 발휘되는 이념과 정신이 사회와 민족과 국가에 확산되고 공헌하는 데 교육의 보람을 찾는 것이다. 그리고 또한 사립학교 재단의 경우는 출자가 아닌 출연(기여 의미와 유사어)한 기금에 대하여 구상권을 행사할 수 없다. 이는 대학의 경영은 일반경영과 달리 학사의 책임은 학교측에 귀속되어야 한다는 것이다. 이러한 특성과 더불어 사립대학은 공교육에 막대한 시설투자를 해야 한다는 측면도 있다.⁴⁾ 즉, 사립학교는 근본적으로 교육이라는 공공성을 띤 사업을 경영하고 있으면서도 운영이 사적 주체에 의하여 관리됨으로써 재정빈곤과 정부의 재정적 지원이 미약하여 시설에 대한 많은 투자가 이루어지지 않아 사립대학의 학문적 우월성을 추구하는데 많은 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있다.

3) 김윤태, 한·미 대학 교육체계 비교연구, 서울 : 문음사, 1999, pp.101~105.

4) 윤정일, 지방화시대의 교육자치제, 지방자치를 알면 21세기가 보인다, 서울 : 보림출판사, 1998, pp. 199~244.

나. 대학재정 구조의 다양성

국립대학은 원칙적으로 국가가 운영하고, 사립대학은 학교법인이 운영하므로 그 재정 운영에 관한 법령이 크게 다르다. 이를 세분하면 다음 <그림 2-1>과 같다.



자료: 이경오, "한국사립대학 재정실태에 관한 연구," 산학연구 제5호, 성심외국어대학, 1998, p.66.

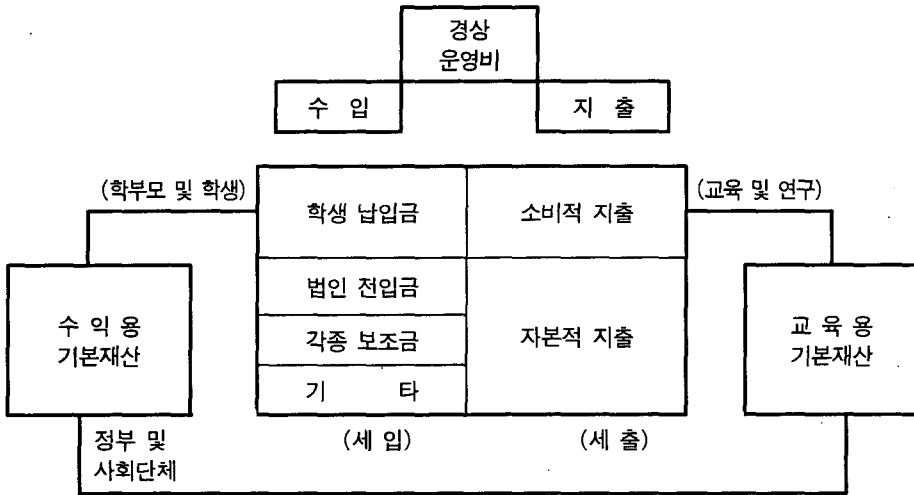
<그림 2-1> 사립대학 재정운영 관련 법령 구조

대학의 재원은 설립유형에 따라서 약간씩 다르나 대체로 학생부담, 정부부담 및 보조법인 전입금, 기부금, 기타로 충당·운영한다. 기타수입에는 수입대체경비, 보조금, 이월금, 잡수입 등이 포함되고 사립의 경우는 수수료, 기본재산수입, 투자자산수입, 차입금 등도 포함시킬 수 있다.⁵⁾

그리고 사립대학은 학교운영에 필요로 하는 자금의 대부분이 학생의 납입금이나 사학유지법인의 전입금에 의존하게 되고 단지 부분적으로 정부 또는 사회단체의 보조에 의존하게 되어 있어 사립대학의 재정구조는 국·공립대학의 재정문제보다 그 해결이 어렵다. 바로 여기에 우리 나라 사립대학의 고민이 있는 것이다.

그러나 이에 대한 해결책을 찾기 위해서는 사립대학의 재정구조를 살펴볼 필요가 있는데 이를 그림으로 나타내면 <그림 2-2>와 같다

5) 이경오, "한국 사립대학재정 실태에 관한 연구," 산학연구, 제5호 성심외국어대학, 1998, pp.64~65.



자료: 이경오, 전개논문, p.67.

〈그림 2-2〉 사립대학 재정구조 현황

즉, 사립대학의 본질적인 교육연구, 봉사기관은 경상운영비 지출은 인건비, 관리비, 실험실습비 등의 소비적 지출과 시설비, 설치비, 연구비 등과 같은 자본적 지출로 구성되어 중요한 위치를 차지하고 있다. 대부분 학생들의 납입금에 의존하고 있다. 이는 학생과 학부모의 부담과 관련된 것이고, 법인 전입금은 법인이 보유하는 수익용 기본재산의 수수료 수입, 교육연구 수입, 기부금, 이월금 등이다.⁶⁾

이상의 결과에 따르면 사립대학의 재정을 구성하는 요소는 수익용 기본재산, 교육용 기본재산, 경상운영비 추구를 효과적으로 충족시키지 못하며, 결국 경상세입의 부족화현상이 심화되고 있다.

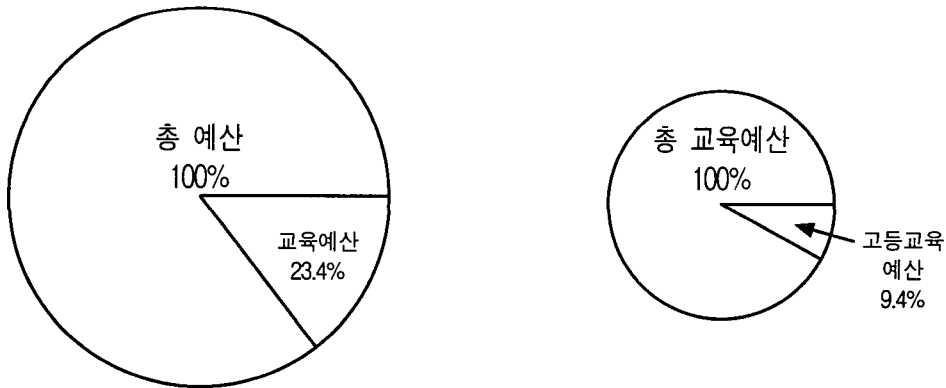
6) 이경오, 전개논문, p.68.

Ⅲ. 사립대학 재정의 경영실태

1. 대학경영의 실태

가. 대학재정의 실상

우리 나라 대학재정의 실상을 알아보기 위해서는 먼저 대학재정에 직접적인 영향을 미치는 정부의 교육재정 중 대학교육 부문에 대해 얼마나 지원되는가를 검토해 볼 필요가 있다. <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 정부의 교육재정은 1993년도의 경우, 정부예산의 23.4%를 차지하고 있으나, 이는 GNP의 3.8% 수준에 불과하며, 정부의 교육예산 중 고등교육부문에 대한 투입은 9.40%에 그치고 있어 우리의 경쟁 상대국에 비교할 때 과소한 실정임을 알 수 있다.⁷⁾



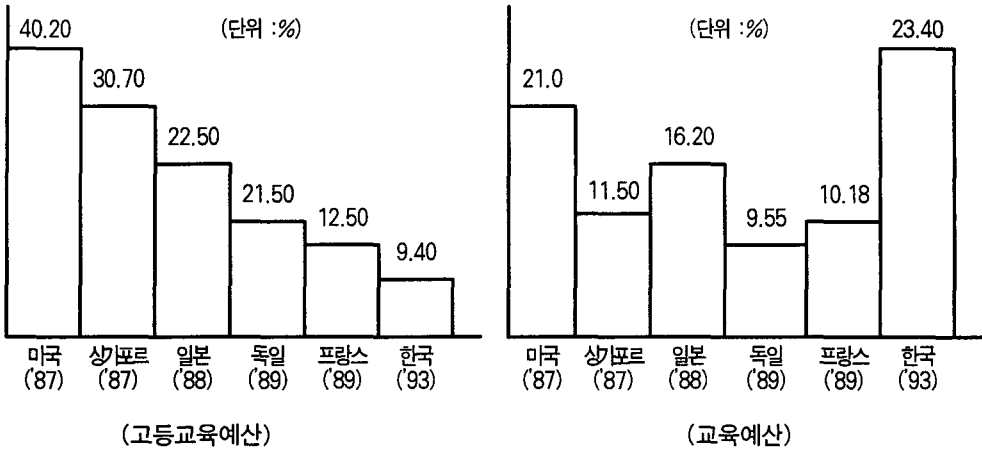
자료: 이동규, IMF하의 대학경영, 서울: 선학사, 1998. p.17.

<그림 3-1> 우리 나라의 교육예산 및 고등교육예산

<그림 3-2>에서처럼 미국은 40.2%(1987), 프랑스는 12.5%(1989), 독일은 21.5%(1989), 일본은 22.5%(1988), 싱가포르는 30.7%(1987)로 정부지원액이 우리의 2배 이상에 달하고 있다.⁸⁾

7) 이동규, IMF하의 대학경영, 서울 : 선학사, 1998, p.15.

8) 한국대학교육협의회, 각국의 대학 재정(미국, 일본, 싱가포르, 프랑스, 서독), 대학교육, 1998. 11~1990. 3.

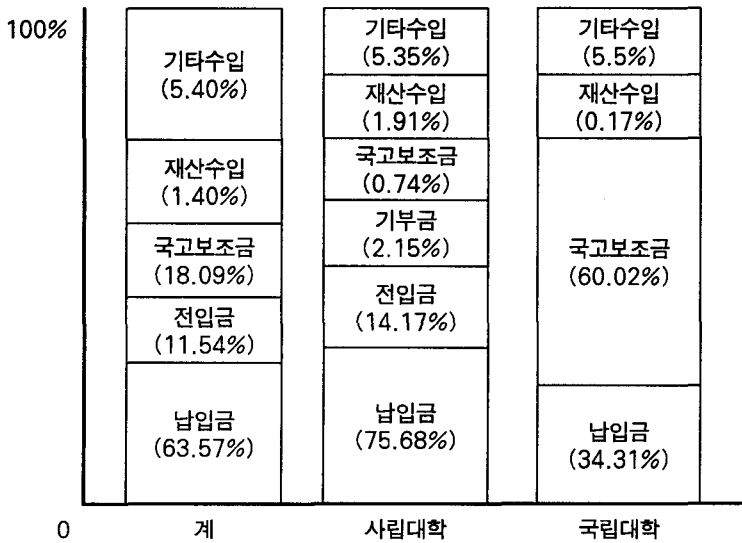
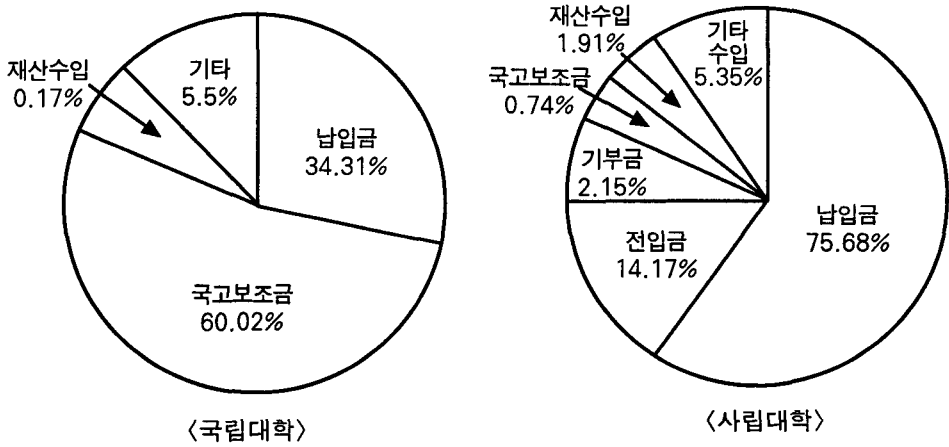


자료: 이동규, 전계서, p.16.

〈그림 3-2〉 각국의 정부예산 대비 교육예산 및 고등교육예산 비교

이 수준은 초등학교 학생 1인당 교육비 지원액의 절반 정도에 해당한다. 이에 따라 사부담 공교육비가 해가 갈수록 증대되고 있다. 〈그림 3-3〉에 나타나 있는 바와 같이, 우리나라의 경우 대학운영자금에서 등록금이 차지하는 비중이 국립대는 34.31%이고, 사립대학은 91년 현재 75.68%에 이르고 있다.

국립대학에 비해 사립대학의 재정상태는 아주 어려운 형편이다. 그리고 사립대학에 있어 재원은 등록금 수입(75.68%), 재단의 전입금(14.17%), 기부금수입(2.15%), 국고보조금수입(0.74%), 재산수입(1.91%) 그리고 기타의 수입(5.35%) 등이다. 사립대학이 대학 교육의 76% 이상을 담당하고 있기 때문에 사립대학의 재정 실상은 바로 우리나라 대학의 재정 실상이나 다름없다고 볼 수 있다. 국립대학과 사립대학 재정실태를 보면 다음과 같다.



자료: 이동규, 전계서, p.17.

〈그림 3-3〉 대학별 자원구성

사립대학의 수입에서 등록금수입은 전체의 75.68%이지만 내용상으로는 80% 이상에 달하고 있다. 그런데 1987년 등록금 자율화 이후 사립대학들은 앞을 다투어 교육환경개선을 위한 자원 등을 마련한다는 이유로 매년 등록금을 10~20%씩 인상하고 있으나, 이에 대한 학생들의 저항, 학부모의 부담 등이 대학 사회의 큰 문제가 되고 있다.⁹⁾

9) 이동규, 전계서, 1998, p.17.

나. 대학경영의 실태

사립대학의 열악한 대학재정은 그대로 대학 교육현장에 반영되고 있다. 몇 가지 대학 교육 지표들을 살펴보면 다음과 같다.¹⁰⁾

첫째, 대학의 교수 1인당 학생수는 1991년 현재 36.7명(국립 26.4명)으로서, 1970년의 전체 대학교수 1인당 학생수 18.8명보다 오히려 악화되었으며 이는 선진국과 비교하는 경우, 두 배 내지는 네 배에 달하고 있다.

둘째, 교지확보율은 국·공립과 사립을 막론하고 법정기준의 100% 이상이지만, 교사와 교육은 국공립이 84%, 사립이 81.45%로서 양자가 다 법정기준에 미달하고 있다. 교지, 교사 등 교육기본시설확보율은 국공립이 86.23%, 사립이 80.11%에 그치고 있다. 이에 따라 대학생 1인당 건물면적은 10.5㎡로서 주요 외국대학의 2분의 1 내지 5분의 1수준이다.

셋째, 대학생 1인당 장서수는 28권으로 옥스퍼드대학의 1인당 593권 등 세계 주요 대학과 비교하면 우리 나라가 장서수에서는 20배에서 40배, 학생 1인당 도서 수에서는 10배에서 20배정도 적은 것으로 나타나고 있다.

넷째, 대학생 1인당 교육비는 약 3천 달러로서 선진 외국 대학생의 3분의 1 내지는 24분의 1수준이고, 세계 대학 평균치의 2분의 1에도 미치지 못하고 있다.

다섯째, 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 각각 87.02%, 71.94%로서 전반적으로 사립대학이 국립대학에 비해 뒤떨어지고 있다. 사립대학의 경우, 신생대학이나 소규모대학 내지는 지방대학에 이를수록 이러한 현상은 심화된다.

2. 사립대학재정의 조달실태

가. 납입금 절대적 의존

대학납입금을 대학교육을 받은 학생들에게 대학운영에 필요한 경비를 조달하기 위한 목적으로 징수하는 것이다. 그러나 대학 설립주체와 대학교육의 성격을 어떻게 정의하느냐에 따라 대학납입금정책은 다르게 적용될 수 있다. 1950년대까지 국·공립대학이나 사립대학을 막론하고 그 설립자(국가 또는 사립법인)보다는 특정하게 선택된 대학교육의 수익자, 즉 학생(학부모)이 대학운영에 필요한 경상비의 대부분을 부담해 왔다.

10) 교육개혁추진위원회, 교육재정 확보방안, 1995. 8. (내부심의자료) 참조. p.34.

또한 학부모의 부담능력에 비해 과중한 사부담의 요구와 미약한 학생보조를 특징으로 하는 사립대학 납입금정책의 추진으로 저소득층계에서는 교육비부담능력의 한계 때문에 대학교육기회에 제약이 가해져 있다.

1950년대까지 국·공립대학 및 사립대학 재정의 납입금 의존도는 모두 설립자 부담 비율에 비해 월등히 높았다. 국·공립대학의 경우 정부의 일반예산이 긴축되는 실정인데다가 교육부예산이 의무교육에 집중적으로 투입되기 때문에(70% 전후) 국고지원이 매우 빈약하였다.¹¹⁾ 현재 국립대학은 34.31%, 사립대학은 75.68%의 납입금으로 재원을 구성하고 있으나 그 절대액이 매우 저렴하다. 따라서 사립대학 학생수는 전체 대학생의 약 75% 차지하고 있다는 사실을 감안한다면 오늘날 대학 재정은 학생들의 납입금에 의해 충당되어 왔다고 말할 수 있다.

나. 정부의 재정지원 대책 미흡

사립대학의 재정난은 부채규모 등 취약한 재정구조가 역력하다. 교육부가 지난 1992년 79개 사립대를 대상으로 조사한 바에 따르면 전체 부채규모는 2,126억 7,800만원이다. 한 학교당 평균 27억원의 부채를 안고 있는 셈이다. 또한 사립대학의 1992년도 자금운영 결산현황을 보면 전체수입의 약 30%가 부채수입이었고, 지출 중 15%가 이자를 갚는데 쓰였다.¹²⁾ 사립대학의 경우 엄밀하게 말해서 대학의 도산은 법인의 도산이고 대학운영이 어려워지면 좀더 능력 있는 법인이 들어와 운영을 맡으면 된다. 그러나 지금 같은 상황이라면 밀빠진 독에 물붓기격의 사립대학운영을 떠맡을 법인이 나서기는 무리이다.

그러나 대학교육비의 공공부담이 이렇게 낮은 데는 대학교육 예산자체의 영세성과 사립의 경우 사학재단의 수익용 기본재산의 저수익성이 근본원인으로 작용하고 있다. 우선 대학교육 예산의 영세성과 관련하여 자료를 제시하면 다음과 같다.

우리 나라 대학교육비는 최근 10년 동안 문교예산의 증가와 더불어 지속적으로 증대되어 왔다. 문교예산은 1980년에 비하여 1997년에 7배 정도가 증가한데 비하여 대학교육비는 동 기간내에 9배 정도가 증가하였고, 정부예산 중에서 문교예산이 차지하는 비율은 82년에 교육목적세의 도입과 더불어 20% 정도가 되고 문교예산 중 대학교육비는 1980년의 4.6%에서 1989년에는 6.4%가 증가되었으며 1998년에는 7.9% 증가되었다.¹³⁾ 이로 미루어 볼 때, 대학교육비의 비율이 해를 거듭할수록 국립대학에 많이 지

11) 윤정일 외 4인, 한국의 교육정책, 서울 : 교육과학연구소, 1997, p.331.

12) 이경오, 전계논문, p.68.

13) 이경오, 상계논문, p.69.

원되는 부분이 크게 나타나는 것은 결국 사립대의 입장에서는 등록금의 인상을 가져온다는 것을 보여주고 있다.

다. 수혜자 혜택의 불균형

사립대 재정구조에서 가장 큰 문제점은 등록금에 대한 의존율을 지나치게 높게 치중한다는 점이다. 국내 사립대의 수입 중 등록금이 차지하는 비율은 거의 80%선에 이르고 있어 미국의 40%나 일본의 60%에 비해 그만큼 높다는 것이다.¹⁴⁾ 대학납입금은 대학교육비를 지원하는 주요 사부담재원의 하나이다. 국가 혹은 사회가 대학교육비 전체를 어떤 형태로든 부담할 수 없거나, 또 그 부담의 정도가 적으면 적을수록, 대학납입금이 차지하는 비중과 그 영향은 증대하게 된다. 따라서 정부의 미흡한 지원은 교육기회형평의 관점에서 많은 문제점을 양산시킨다.¹⁵⁾ 첫째, 고등교육에 대한 접근기회를 제약하게 된다. 교육비의 대부분을 학생 및 학부모가 부담해야 하는 상황하에서는 가정의 경제적 능력에 따라 교육기회를 차지하게 되므로 접근기회가 실질적으로 제한되는 결과를 가져오게 된다.

둘째, 사립대학 학생들에 대한 불평등이 심화된다. 사립대학의 학생들은 국·공립대학에 비하여 상대적으로 고액의 교육비를 부담해야 하므로 불균등을 겪게 된다. 특히 사립대학이 고등교육기관의 70% 이상을 차지하고 있으므로 사립대학이 겪는 불균등은 결국 경제적 약자에게 고등교육 접근기회의 제약을 의미한다. 특히 납입금정책은 크게 보아서 고납입금정책, 저납입금정책, 중간형의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 이 구분은 두 가지 측면에서 가능하다. 하나는 대학 교육비 중 사부담의 비중을 기준으로 구분하는 것이며, 다른 하나는 학부모의 부담 능력을 기준으로 구분하는 것이다. 사부담의 비중을 기준으로 하면, 우리 나라 국립대학의 경우 경상비의 약 40%를 학부모가 부담하고 있으므로 저납입금정책의 유형에 해당된다. 사립대학의 경우는 경상비의 거의 전부를 학부모가 부담하고 있으므로 고납입금정책이라고 할 수 있다. 교육비의 대부분을 학생 및 학부모가 부담해야 하는 상황하에서는 가정의 경제적 능력에 따라 교육기회를 차지하게 되므로 접근기회가 실질적으로 제한되는 결과를 가져오게 된다. 이에 따라 사립대학 학생들에 대한 불평등이 심화된다. 사립대학의 학생들은 국·공립대학에 비하여 상대적으로 고액의 교육비를 부담해야 하므로 불균등을 겪게 된다.

14) 천세영, "한국교육재정 구조상의 특성변화와 관련요인에 관한 연구," 서울대학교 박사학위 논문, 1995.

15) 김윤태, 대학재정정책의 분석-납입금을 중심으로, 한국교육학회, 한국고등교육정책의 과제, 1997.

IV. 사립대학 재정운영의 합리화방안

1. 수익자 범위의 확대

우리 나라의 경우 거의 모든 사람이 대학교육의 기회를 제공할 수 있는 납입금정책을 실시해야 한다.¹⁶⁾ 납입금은 가계에 부담을 주지 않는 범위내에 있을수록 교육기회를 확대시켜준다. 그러나 낮은 수준의 납입금이 교육기회의 총량을 증대해 주기는 어렵다. 대학의 문호를 개방하는 정책의 기초에서 입학정원을 늘리는 등의 조치가 병행되어야 효과가 있다. 우리 나라와 같이 대학교육에 대한 사회수요가 높은 경우, 정책 기초를 문호개방으로 하더라도 그 수요를 모두 충족시키기는 어렵다. 그러나 가급적 인력수요에 의하여 통제하지 않고, 사회수요를 충족시키도록 정책을 펴나가면 보다 많은 인구가 대학교육을 받을 수 있을 것이다. 대학교육비는 부담주체별로 볼 때 정부, 학생, 재단의 세 가지로 구분되는데 이들 간에 교육비 부담의 형평이 이루어져야 한다. 교육비 인상요인이 발생하였을 경우에 어느 한 가지 재원에 의존하려고 해서는 안 된다.

대학교육에 대하여 수익자 부담원칙을 적용하되 수익자의 개념을 재정립해야 할 필요가 있다. 고등교육에 대한 정부의 지원과 교육기회에 관한 논의에 있어서 우리 나라의 고등교육 재정정책에서는 수익자를 공적이 아닌 학생 본인으로 규정하고 있다. 이 규정은 고등교육에 대한 정부의 빈약한 지원을 정당화하고 있으며, 고등교육 재정의 전국면에 걸쳐 전체망라하고 있고, 특히 문제가 되는 점은 사립대학의 학생부담 교육비의 비중이 과다해 가는 데 있다. 고등교육은 교육을 받는 개인에게만 혜택을 주는 것이 아니라 국가와 사회 전체에 혜택을 주고 있다.

즉, 고등교육은 지도력과 전문적 지식·기술을 갖춘 인력을 공급하고, 사회의 생산성을 증대시키며, 외적인 유출효과 등을 통하여 사회발전에 크게 공헌하고 있다. 따라서 대학교육의 수익자는 개인과 국가 및 사회라고 할 수 있다. 그러므로 고등교육비는 수익자 부담원칙에 따라 학생과 정부가 형평하게 부담하여야 한다. 때문에 사립대학에 대한 정부의 지원이 요청되는 근거도 바로 여기에 있다. 따라서 대학교육의 수익자는 개인과 국가 및 사회라고 할 수 있다. 그러므로 고등교육비는 수익자 부담원칙에 따라 학생과 정부가 형평하게 부담하여야 한다.

16) 이돈희 외 6인, 고등교육개혁의 방안과 과제(서울대학교 주최), 고등교육개혁 심포지움, 1998, p.32.

2. 공공부담의 증대대책 강구

대학 납입금정책의 구조적인 문제점은 과중한 납입금 의존도에 있다. 이것은 대학재정을 수익자부담원칙으로 하고 학생은 수익자로 규정한 정책의 결과이다. 그러나 대학교육의 수익자는 학생과 국가 및 사회라는 근거가 충분하므로 대학교육의 재원 또한 국가 및 사회, 그리고 학생에게 형평하게 부담시키는 정책이 요구된다.

공공부담의 증대는 국가의 지원과 사립대학 법인의 충실화로 이루어질 수 있다. 선진 외국에서는 공립, 사립을 막론하고 고등교육비에 대한 국가지원이 상당한 비중을 차지한다.¹⁷⁾ 우리 나라도 국가의 대학교육 지원이 획기적으로 증대되어야 하며, 사립대학 법인은 그 충실화를 법규로 규정하는 등 재원의 공공부담분을 늘리도록 유도해야 할 것이다. 국가의 지원과 사학 법인으로부터 부담분을 증대시키는 한편, 민간의 기부나 출연에 의한 기금 조성 방안도 활용될 수 있다.

그리고 고등교육의 수익자를 공공으로 규정해야만 고등교육 지원을 위한 재원확보의 근거와 명분을 확립할 수 있을 것이다. 따라서 고등교육 수익자를 재규정하고 공교육비의 고등교육에 대한 재분배를 증대시켜 공공부담의 재원을 확보함과 아울러 사립대학에 대해서는 사립대학 법인의 전입금 증대를 위해 재단의 수익용 자본재산의 수익성을 제고하도록 해야 할 것이며 또한 고등교육에 대한 정부차원의 재원을 확보하여 공공부담을 증대하되 저소득층의 교육기회를 보상적으로 보장하는 기금 및 대여 기구의 설치를 통해 적극적인 재정지원이 이루어져야 할 것이다.

3. 기업경영마인드 도입

오늘날 무한경쟁에서 살아남기 위한 전략으로는 경영마인드를 도입하고 이런 발상전환을 통해 적극적인 재원확보에 나서야 한다고 주장하고 서울대 윤정일 교수는 지금까지는 대학의 운영이 행정적인 측면에 집중돼 있었지만 이제 경영체제로 전환해야 한다고 하며 대학들도 사립대 재단들이 수익성이 떨어지는 토지를 팔아 다른 곳으로 투자하는 등 자주적 노력을 보이는 경영마인드를 가져야 한다.¹⁸⁾

대학운영에 이렇게 기업처럼 효율성과 경쟁논리에 따라 연령, 학력, 근속연수에 따라 지급한다면 교직원 봉급을 능력과 업적에 따라 차등화하여 능력있는 사람은 그에 맞는

17) 윤정일·유명혜, "고등교육재정정책이 교육기회형평에 미치는 영향," 서울대학교 사범대학, 1997, p. 78.

18) 대학교육협의회, "국·공립대학 교육여건 개선방안연구," 「연구보고」, 제92-6-122호, 1997, p.57.

대우를 해주며 또한 경쟁력이 있는 기업과 산학협동체계를 강화하여 기업 및 동문으로부터 기부금을 적극 유치하고 학교채 발행과 아울러 대학 자체 수익사업체 또는 협력기업 등을 보유토록 하여 그 수익사업체를 통해 대학예산의 상당부분을 교육비로 전출시켜야 할 것이다. 이는 교육개방과 국제화수준에 부응하기 위한 더 이상 전통적 가치를 갖고서는 적용할 수 없기 때문에 기존 고정관념인 상아탑적 진리탐구나 학문연구도 중요하지만 실제적 문제에 적실성을 갖게끔 하기 위하여 민간기업경영기법의 도입도 실제 검토되고 도입, 실시되어야 한다.¹⁹⁾

4. 재정의 공개화를 통한 합리적 경영관리

대학이 도덕성, 신뢰성, 전문성을 그 기본으로 한다면 대학행정뿐만 아니라 특히 행정 관리직 차원에서 공개행정의 원리가 마땅히 지켜져야 할 것이다.

오늘날 어떤 대학이 합리적으로 재정운영을 하고 있다고 하더라도 대학재정에 대한 불신이 우리 사회에 팽배해 있는 한 대학재정의 문제해결에 어려움이 많을 것이다. 따라서 대학관계자는 대학이 도덕의 마지막 보루이며 국제화시대에 나라를 지키는 경쟁의 기지임을 인식하고 이를 위해서는 대학이 가장 먼저 해야 할 일은 대학이 학생의 등록금과 국고보조금을 합리적으로 알뜰하고 올바르게 쓰고 있다는 것을 증명할 수 있도록 회계계정에서의 공개화가 실행되어야 할 것이다.²⁰⁾

특히 우리 나라의 대학경영은 대부분의 경우 지나치게 방만해서 그나마 부족한 재원마저도 적절하게 사용하지 못하고 있다. 교육과제를 정책의 우선순위로 삼는 정부로서 GNP의 5%를 교육부문에 투입한다고 하는 것은 방만한 대학경영 앞에서 야심적인 교육투자도 무력해질 수밖에 없다.

대학에 대한 국고보조 및 교육투자는 합리적인 대학경영을 전제조건으로 해야 한다. 그리고 앞으로는 정경유착이 사라질 것으로 기대되므로 국내의 기업, 특히 대기업들은 지금까지와는 달리 보다 적극적인 자세로 기업의 경영에 핵심적인 고급인력의 주요 공급원인 사립대학에 대한 관심, 그리고 정성어린 지원방안을 검토해 줄 것을 요청하는 바이다. 대학은 재정운영에서 자구노력을 한층 강화해야 할 뿐 아니라, 교육과 연구면에

19) 대학의 교육시장이 수요의 감소와 공급의 증대로 인해 이제 비영리조직인 대학의 경영도 마케팅컨셉의 도입을 적극화하고, 대학교육서비스질의 향상을 통해 고객지향성과 시장지향성을 갖춘 서비스마케팅을 해야 할 것임을 강조하였다. 이경오, 대학교육서비스마케팅 모형구축에 관한 연구, 경남대학교 경영학 박사학위 논문, 2000, pp.17~28. 그리고 김진옥, 대학교육서비스 생산체계의 고객만족 경영, 한국고객만족경영학회 학술논문, 1999, pp.6~7 참조.

20) 박세일, "우리 나라 교육투자 수익률," 한국개발연구, 한국개발연구원, 1997, p.93.

서 구체적으로 사회와 기업이 요구하는 사항들을 적극 수용하여 산학협동을 강력하게 추진해나가는 대학만이 생존할 수 있다는 것을 잊어서는 안될 것이다. 또한 대학교육의 국제경쟁력 강화로 교육법 등에 있는 획일적인 각종 규제를 철폐하거나 개정해야 한다. 연구체제 혁신을 위해 각 대학에 대한 정부의 재정지원을 교수의 연구실적중심으로 집행하고, 세계 정상급 대학과 공동 연구체계를 수립하며 세계 석학들과 공동 운영하는 연구소, 공동 편집하는 전문학술지를 발간한다. 산학겸임 교수, 산학학위제도 등을 검토한다.

5. 대학특화를 통한 재정수입확보

교육의 질과 우월성은 가시적으로 측정할 수 없는 내적 충실도이다. 여기서 납입금 정책과 교육의 질을 관련지어 논의하는 맥락은 납입금이 교육활동을 지원하는 경제적 기반이기 때문이다. 우리 나라의 대학교육이 질적 향상의 전기를 맞이한 시점에서 납입금은 소요교육비를 충당할 재원의 주종이다. 물론 재정정책에서 공공부담을 증대시켜야 하지만, 획기적인 증대가 이루어지기까지는 납입금이 교육비의 대부분을 차지할 것이다. 그러나, 교육의 질을 향상시키기 위한 높은 부과문제로 인하여 교육기회가 제약되어서는 안 된다는 점에 유의해야 한다.

교육의 질적 향상을 위한 납입금정책은 납입금을 높게 책정하는 방식에 의해서라기 보다는 대학교육의 질적 수준에 따른 기관의 자율적 책정에 의해서 추진되어야 한다. 대학마다 교육여건과 교육활동의 내용이 동일하지는 않으므로 각 대학의 교육여건, 교육계획, 프로그램 등에 따라 납입금을 부과해야 할 것이다.²¹⁾

종전에는 국가가 납입금의 인상을 억제하며 설립별·계열별로 거의 동일한 수준의 납입금을 부과하였기 때문에 대학의 여건이나 세부적 단위의 교육비 차이는 합리적으로 반영되지 못하였다. 그러나 납입금 자율화 정책으로 개별 대학이 책정의 주체가 되었으므로, 각 대학의 여건과 교육활동 계획에 따라 납입금을 부과할 수 있게 된 것이다.

우리의 대학들이 현재까지 백화점식으로 다른 대학과 유사한 학과를 개설해 놓고 차별성이 없이 안일하게 운영해 왔다면, 앞으로는 교육의 소비를 창출할 수 있는 특화된 영역의 학과 내지는 대학을 설립하여 고품질의 연구와 강의를 제공할 수 있는 소비를 유도하여 재정수입을 확보해 나가야 할 것이다. 동시에 납입금 재원이 아닌 다른 재원의 확보방안이 지속적으로 강구되어야 한다.

21) 한국교육개발연구원, "21세기 한국 경제의 비전과 발전전략," 1997, p.90.

V. 결 론

최근 교육부가 1996학년도부터 대학의 정원조정권과 학생선발권을 대학자율에 맡기는 것을 골자로 한 「대학교육 국제경쟁력 강화방안」을 발표한 이후 우리 나라 대학 중 사립대학은 준비상이 걸렸다. 오는 2000년대 초에는 현재의 대학정원추세를 그대로 유지하더라도 「대학정원=고교졸업생수」라는 등식이 성립돼 대학간 무한경쟁이 불가피할 것으로 예상되고 있고, 재정력 인식도 등에서 상대적으로 열악한 사립대학은 문을 닫게 될지도 모른다는 위기의식이 팽배해 있기 때문이다.

이러한 문제제기에 그 연구목적의 배경을 두고 본 연구를 수행하기 위해 고등교육 분야에 관련된 교육 재정부분으로 한정하여 연구하였다. 우리 나라의 사립대학들은 납입금, 지원보조금 등이 재정의존도에 지나치게 편중되어 일관성과 함께 체계적이고 장기적인 발전에 장애가 되는 점도 많이 나타나고 있어 이러한 장애요인을 극복하고 대학 재정자립도를 높이는 것이 무엇보다도 우선적 과제로 떠오르는데 이를 체계적으로 집약하면 다음과 같은 결론을 도출해 낼 수 있다.

첫째, 증가하는 인건비의 과중으로 재산조성비의 투자가 매우 빈약하므로 학교법인에 과하는 세금의 비과세 특혜, 사학에 대한 국고의 무상지원이 필요하다.

둘째, 재정분배에 있어서 국립대학에 편중되어 있고 BK21부문도 국립대학에 편중되어 있다. 이는 납세 부담자에 대한 형평의 원칙과 교육의 기회균등의 원칙에 위배되므로 사립대학에 국고보조금지원의 수준을 현재 0.74%에서 20% 이상으로 상향조정하여 지원하여야 한다. 정부지원의 약화는 결국 2000년대 초부터 고등학교 졸업자 모두가 4년제 대학을 진학할 수 있는 여건이 되어 있을 때 학부모들의 부담이 가중되어 저소득의 자녀가 상급학교로 진학하는데 결정적인 장애요인으로 작용할 수 있다.

셋째, 사립대학의 수익자부담과 공공부담을 증대하고 대학인건비의 가중으로 인하여 재산조정비에 대한 투자가 상대적으로 약화되는 재산조성비부분을 정부에서 차관이나 융자 앞선 내지 지원해 줌으로써 대학의 공공성과 학문적 우월성을 추구하는데 장애요인을 제거하여야 한다.

넷째, 사립대학에도 기업운영방식을 도입하여 교수와 교직원을 능력에 따라 차등 대우하고 대학구성원 모두에게 대학실태를 알리기 위해 재단의 예산 및 결산내용을 과감히 공개해야 한다.

마지막으로 사립대학에 국고지원 관련법을 조속히 마련하여 시행하여야 한다. 사립대

학의 운영을 대학자체의 자구력에 맡김으로써 시장원리에 의한 생존경쟁에서 선의의 피해를 가져온다면 이는 사회전체에 불행을 가져다 줄 것이다. 따라서 사립대학 역시 대학운영을 통하여 사회에 공익을 제공한다는 거시적 차원에서 자구적인 생존에 의한 무리한 경쟁을 강요할 것이 아니라 견실한 사회공익에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다. 물론 사학재단 자체의 자구적 재정확보노력이 우선이겠지만 교육사업의 효과로 인한 수혜는 사회전체의 것이기 때문에 국가가 재정의 부분적 부담을 해야함은 당연히 요청되는 사회적 요청이라고 볼 수 있다.

결론적으로 사립대학은 국가의 재정지원뿐만 아니라 재단 전입금, 등록금, 기부금 등 다양한 재정확보의 수단을 통하여 민간기업 경영방식의 재단운영을 통해 경영합리화를 해 갈 때만이 사학은 단단한 기반 위에서 사회공익을 담보해가는 교육기관으로 자리매김할 것이다.

참 고 문 헌

1. 강내희, 지식생산·학문전략·대학개혁, 문화과학사, 1998.
2. 공은배 외, 한국 교육투자의 실태와 수익률 분석에 관한 연구, 서울 : 한국교육개발원, 1994.
3. 교육개혁위원회, 세계화·정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육제도 방안 (Ⅱ), 1998.
4. 교육개혁추진위원회, 교육재정 확보방안, 1997. 8. (내부심의자료)
5. 김경근, 대학서열깨기, 개마고원, 1997.
6. 김남두·김영식, 대학개혁의 과제와 방향, 민음사, 1996.
7. 김노환, 위기의 대학, 동림, 1997.
8. 김신일·문용인·한승희, 세계 속의 대학, 교육과학사, 1999.
9. 김윤태, 대학재정정책의 분석-납입금을 중심으로, 한국교육학회, 한국고등교육정책의 과제, 1997.
10. _____, 한·미 대학 교육체제 비교 연구, 서울 : 문음사, 1999.
11. 대학교육협의회, 국·공립대학 교육여건 개선방안연구, 연구보고, 제92-6-122호, 1997.
12. 박세일, 우리 나라 교육투자 수익률, 한국개발연구, 한국개발연구원, 1997.
13. 박우희, 대학거듭나기, 솔, 2000.
14. 윤정일, 대학재정 개혁방안, 민교협 재정 분과위원회 발표문, 1998.
15. _____, 지방화시대의 교육자치제, 지방자치를 알면 21세기가 보인다, 서울 : 보림출판사, 1998.
16. 윤정일·윤명혜, 고등교육재정정책이 교육기회형평에 미치는 영향, 서울대학교 사범대학, 1997.
17. _____의 4인, 한국의 교육정책, 교육과학연구소, 1995.
18. 이경오, 한국의 사립대학재정 실태에 관한 연구, 산학연구 5호, 성심외국어전문대학, 1998.
19. 이돈희 외 6인, 고등교육개혁의 방안과 과제(서울대학교 주최), 고등교육 개혁 심포지움, 1998.
20. 이동규, IMF하의 대학경영, 서울 : 선학사, 1998.

21. 이현청, 21세기와 함께 하는 대학, 서울 : 민음사, 2000.
22. 이형행 역, Henry Rosovsky, 대학갈등과 선택, 삼성경제연구소, 1996.
23. 조광제, 대학경영진단과 중장기 발전계획의 실제, 학문사, 2000.
24. 천세영, 한국교육재정 구조상의 특성변화와 관련요인에 관한 연구, 서울대학교 박사학위 논문, 1995.
25. 한국교육개발연구원, 21세기 한국 경제의 비전과 발전전략, 1997.
26. 한국대학교육협의회, 각국의 대학 재정(미국, 일본, 영국, 프랑스, 서독), 대학교육, 1998. 11 ~ 1990. 3.
27. Becker, William E. and Darrell R. Lewis, ed., *The Economics of American Higher Education*, Boston : Kluwer Academic Publishers, 1992.
28. Drucker, Peter F., *Post-Capitalist Society*, New York : Harper Collins, 1993.
29. Leslie, Larry L. and Paul T. Brinkman, *The Economic Value and of Higher Education*, New York : Macmillan Publishing Company, 1988.
30. Morgan, Robert M. ed., *Systems Analysis for Educational Change : The Republic of Korea*, Florida State University, 1991.

Abstract

A study on Financial Management and Development of Private Universities in Korea

Lee, Kyong-oh

Today's our private universities have been facing with serious survival competition according to the opening of education market, the diminishment of college voluntarists and the increase of education supply.

In coming the beginning of the year of 2000, though the equal formula, "The fixed number of students of universities = The number of graduates of high schools" will be formed, even though the tendency of the fixed number of students of universities is maintained as it is, and it has been expected the unlimited competition would be unavoidable, so private universities and private junior colleges which are weak in financial power are roaring the crisis consciousness that they may have to close doors before making every effort.

Based on such presentation of problem as its study object, the range of study is limited to the educational financial portion related to higher education field. Especially, the financial portion of private universities of higher educational field is discussed in priority. Besides, the present status of financial condition of our universities was portionally compared with that of in the advanced nations. It is true that pursuing the academic superiority of university education in our country, and attaining object of university as well as developing reflection in future should stand side by side. Therefore, payment of fee, supporting subsidy, etc. is attached too much importance to the financial problem.

In our country, the financial allotment is attached too much importance to national universities. This is against the principle of equity to the tax

payers, and equality of opportunity, so the level of supporting national funds should be upward formed and supported from 1.0% to higher than 20%.

In conclusion, our private universities should adopt as many alternatives of rationalization of finance as possible, such as securing lots of funds and subsidies, and rationalized management of finance, and ensuring finance according to the increasing number of students after university specialization, etc.