

미국 공립대학의 재정 운영 : CCAC 사례를 중심으로

이은경 | 미국 피츠버그대학교 고등교육 박사과정
John C. Weidman | 미국 피츠버그대학교 교육학 교수

1. 들어가는 말

미국 내 대학에 등록하고 있는 대학생의 대략 절반은 커뮤니티 컬리지(community college)에 재학 중이다(Plecha, 2003). 국립대학교가 없는 미국에서 공립대학교는 크게 주립대학교와 커뮤니티 컬리지의 형태로 나뉘며, 대부분의 커뮤니티 컬리지는 지역사회에 기반을 둔 공립대학이다. 미국커뮤니티컬리지연합회(AACC)에 따르면 2008년 1월 기준으로, 커뮤니티 컬리지는 미국 내에 1192개 교가 있으며 이 중 987개 교가 공립이다.

헌법에 연방정부의 교육에 대한 행정권이 명시되어 있지 않은 미국은, 51개 주가 각각 독립적인 교육체제와 운영방식을 가지고 있다고 볼 수 있다. 게다가 초중등(K-12) 교육에 비하여 고등교육은 각 주의 교육 자원과 상황이 천차만별이기 때문에 그 정책이 더욱 각 주의 필요에 따라 특성화되어 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 51개 주가 각각 다른 공립대학 시스템을 가지고 있다고도 말할 수 있을 것이다.

미국 전체에서 커뮤니티 컬리지 졸업생의 숫자가 증가해 왔으며 학교를 떠나지 않고 재학하는 비율(retention rate)도 개선되었다. 또한 커뮤니티 대학과 기업 간의 파트너십도 다양화되고 증가되었으며, 커뮤니티 컬리지 졸업생들의 연봉도 상승하고 있다(PCCC, 2004). 이러한 성

공적인 교육을 통해 커뮤니티 컬리지는 지역사회에 더욱 크게 기여하고 있다.

이 글에서는 51개 주에 산재한 천여 개 가까운 미국의 공립 커뮤니티 컬리지 중에서 하나의 사례를 들여다 보는 것이므로 모든 커뮤니티 컬리지 혹은 미국의 모든 공립대학교를 포괄적으로 논의할 수는 없을 것이다. 그러나 CCAC의 사례를 통해 공립대학의 수입/지출 구성과 재정 운영에 대한 좀 더 구체적인 자료를 제시하고 재정과 관련된 논의들을 살펴보고자 한다. 또한, 이 사례가 지방정부의 재정지원 등을 포함하여 우리 고등교육에 주는 몇 가지 시사점들을 확인하고자 한다.

2. CCAC 소개

CCAC(Community College of Allegheny County)은 펜실베이니아 주에 있는 17개의 커뮤니티 컬리지 중의 하나로서, 1966년 알레게니 카운티에 세워진 공립대학이다. 알레게니 카운티의 중심에는 피츠버그시가 위치하고 있으며, 알레게니 카운티 내 거주인구는 120만이다. 도시지역에 위치하고 복수(4개)의 캠퍼스를 가지고 있는 CCAC는 재학생 수가 6만 명이 넘어, 그 규모에 있어서 펜실베이니아 서부(West Penn) 지방에서 최대 고등교육 기관이다.

CCAC는 준학사(Associate in Arts, Associate in Science, Associate in Applied Science) 과정, 편입을 위한 학점이수 과정, 비학점 과정, 직업훈련 과정 등 지역사회의 고등교육과 경제활동을 지원할 수 있는 다양하고 유연한 프로그램을 운영한다. CCAC 학생의 47%는 편입프로그램에 재학하며, 53%는 직업교육 프로그램에 재학한다. 한국의 일반적인 4년제 학사과정은 아니지만, CCAC의 준학사 및 학점이수(편입) 과정은 우리나라 전문대학 과정보다는 일반적인 4년제 대학의 1-2학년 과정에 가깝다고 할 수 있다. CCAC의 등록금은 저렴한 수준으로, 알레게니 카운티 거주자의 경우 학점당 \$82이다. 그리하여 일반 4년제 대학의 학비가 부담스러운 다수의 학생들이 CCAC에서 2년 과정을 하고 다른 4년제 대학의 3학년으로 편입하는 전략을 활용한다.

3. CCAC의 재정

CCAC의 새 학기는 일반적으로 8월말에 시작하지만,

회계연도는 7월 1일부터 다음해 6월 30일까지이다. 다른 대부분의 미국 대학들과 마찬가지로 CCAC에서는 운영(operating)예산과 자산(capital)예산이 별도로 운영된다. 자산예산은 건물이나 대단위 시설을 짓는 프로젝트 예산이므로, 여기에서는 운영예산에 대해서만 살펴보기로 한다.

CCAC의 1년 운영 예산은 \$95,118,616(2007-2008년)으로 한화로 대략 965억 원에 해당된다. 운영수입을 살펴보면, 전체 수입 중에서 36.3%(\$37.7M¹⁾가 학생들의 납입금으로 가장 큰 수입원이다. 하지만, 여러 주정부 지원금과 지방정부(카운티) 지원금을 모두 합하면 정부 지원금은 58.6%(\$61.0M)에 이른다; 주정부 기초지원 27.2%(\$28.3M), 주정부 경제개발지원 6.6%(\$6.8M), 주정부 시설지원 4.3%(\$4.5M), 지방정부 지원 20.5%(\$21.4M). 주정부 기초지원은 주정부에서 펜실베이니아 주내의 17개 커뮤니티 칼리지에게 주어지는 기초지원금 중에서 학생수, 학생수 증가 등의 지수에 따라 CCAC의 몫으로 할당되는 금액이며, 주정부 경제개발지원은 정부가 지역경제개발을 목적으로 특정 전공 및 교육프로그램을

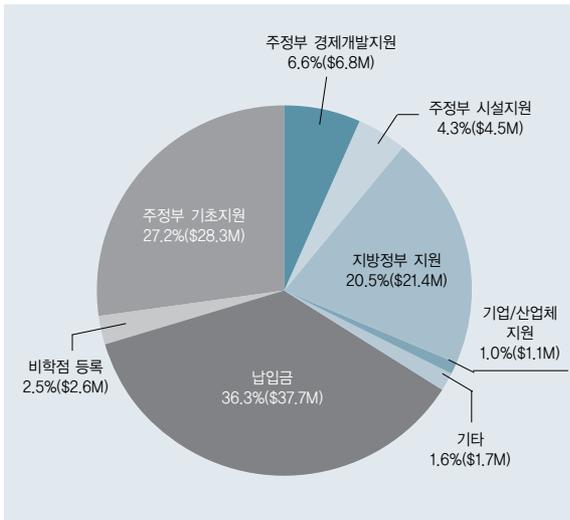


그림 1. 2007~2008학년도 CCAC의 운영수입 예산 (CCAC, 2007)

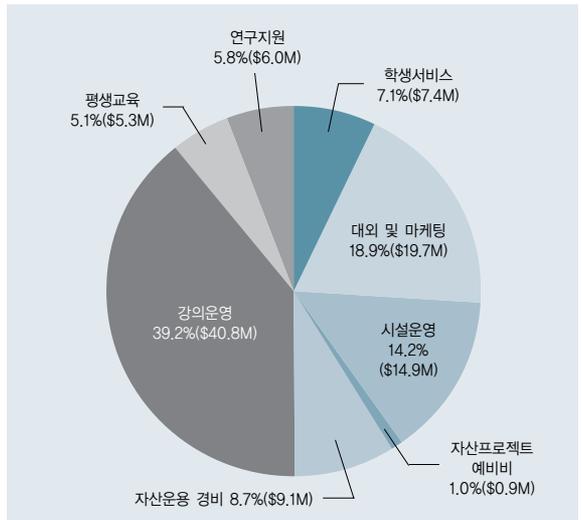


그림 2. 2007~2008학년도 CCAC의 운영지출 예산 (CCAC, 2007)

1) M은 million을 의미하며, 단위 백만을 나타낸다.

우선적으로 지원하거나 기관들의 경쟁을 거쳐 해당 기금을 지원하는 것이다. 주정부 시설 지원금은 시설투자를 사용목적으로 하여 주어지는 주정부 지원금이며, 지방정부 지원은 알레게니 카운티 정부에서 CCAC에게 교부하는 것이다. 주정부 경제개발지원과 주정부 시설지원은 지원금의 사용처가 정해져 있으며(restricted), 주정부 기초지원과 지방정부 지원은 CCAC가 그 용처를 자유롭게 정하여(unrestricted) 학교운명을 위하여 사용할 수 있다. 학생들의 납입금과 정부지원금 외 나머지는 5.1%(\$5.4M)로서 비학점 등록(2.5%), 기업/산업체 지원(1.0%), 기타(1.6%)에 따른 수입이다.

지출 예산의 가장 큰 부분은 대학의 강의운영에 관한 지출로서 39.2%(\$40.8M)를 차지하며, 졸업생, 지역사회, 정부 등과 소통하며 지원금/기부금 개발을 하고 전반적인 CCAC 홍보를 담당하는 대외 및 마케팅(Institutional Support)에서 18.9%(\$19.7M)를 지출한다. 시설운영비로 14.2%(\$14.9M), 부채를 포함하여 자산운용 경비로 8.7%(\$9.1M), 학생서비스에 7.1%(\$7.4M)가 지출된다. 이 외에도 연구 지원에 \$600만, 지역사회를 위한 평생교육 프로그램 운영에 \$530만, 건물을 짓는 등의 대규모 자산프로젝트에 이후에 사용하게 될 \$90만 등이 지출 항목에 포함된다. 커뮤니티 컬리지에서는 연구활동보다는 교수활동이 중심이 되기 때문에, 강의운영 지출의 비중이 높고 연구를 지원하는 지출이 적은 편이다.

지출을 다른 방식으로 구분해보면, CCAC 전체 지출 중 83%가 교강사/교직원 인건비에 해당한다. 다시 말하자면, 대학 수업과 행정관리를 위한 인건비가 전체 지출의 83%로 고정비용이 되는 것이다. 이러한 높은 인건비를 줄이기 위한 교육책으로 CCAC의 비전임 교원의 비율이 지속적으로 상승하고 있다.

4. CCAC 재정에서의 이슈

CCAC 재정에서 가장 큰 이슈는 수입과 지출의 가장

큰 부분이 각각 고정되어 있어 재정부운영의 유연성 확보가 어렵다는 것이다. 수입의 가장 큰 부분을 차지하는 정부 지원금의 대부분이 고정된 상태에서 지출의 80% 이상이 인건비에 할당된다. 다른 지출항목이 조절되기도 어렵고 수입원도 크게 변화가 없기 때문에, 학교의 늘어나는 지출은 납입금 인상으로 연결되기 마련이다. 하지만 커뮤니티 컬리지의 목적인 높은 접근성을 유지하기 위해서는 납입금 인상에도 한계가 있어, CCAC는 납입금을 최소한으로 인상하여 접근성을 비슷한 수준으로 유지하면서 시설 투자 연기를 통해 지출을 줄여 이전과 같은 교육의 질을 확보하기 위해 노력 중이다.

또한, 정부의 고등교육 지원금이 계속해서 동결이거나 감소되는 추세이기 때문에 CCAC는 정부지원금과 납입금 외의 다양한 수입원을 확보하기 위한 노력을 계속하고 있다. 이 중의 하나가 FRIENDRAISING 사업이다. Friendraising은 Friendship과 Fund-raising의 합성어로 동문들과의 연계 활성화를 통한 기부금 개발을 의미한다. CCAC의 Friendraising 사업은, 동문회 네트워크를 통해 동문들이 지속적인 직업활동을 해나가는데 도움이 되도록 하고, 대학과의 연결고리를 유지함으로써 언제나 지원하는 지식/기술을 재교육 받을 있도록 연계하며, 이러한 대학과 동문들과의 지속적인 연대감이 자연스럽게 동문들의 모교 기부로 이어지도록 한다.

CCAC의 특징 중의 하나는 교육과정과 지역사회와 밀접하게 연계되어 있다는 것이다. 이러한 지역사회와 커뮤니티 컬리지의 연계에는 지역경제개발을 촉진하고자 하는 정부의 지원금이 큰 영향을 미친다. 주정부 지원금과 지방정부(카운티) 지원금은 CCAC 수입의 59.6%(\$61.0M)에 이른다. 이중 일부는 특별한 조건이 달리지 않는 주정부와 지방정부의 기본적인 지원금이고, 또한 일부인 680만 불은 주정부에서 해당 지역의 경제개발과 인력수급을 위해 선별적으로 지원하는 것이다. 특정한 전공 분야, 학생 특성에 따른 선별지원 등이 여기에 속한다. 이러한 정부의 지원책과 지역사회의 필요에 반응하여 전공과 프로그램을 유연하게 운영함으로써, CCAC는 해당 지역의 산업

에 맞는 인력을 공급하고 지역경제 발전에 기여한다.

CCAC는 효과적인 다수의 캠퍼스 운영과 대학행정의 효율성 제고를 통해 행정 지출을 최소화하고자 노력한다. 학생들의 물리적 접근성을 향상시키고 카운티 내 해당지역의 필요에 맞도록 여러 캠퍼스가 운영되고 있지만, 4개의 캠퍼스와 6개의 센터를 운영하는 것은 상당한 인력과 비용이 드는 일이다. 다수의 캠퍼스를 운영하면서 발생하는 비용과 질 관리의 문제를 해결하기 위해 3년 전 매트릭스 시스템이 도입되었다. 매트릭스 시스템에서는, 캠퍼스의 장이 학교 전체 몇 가지 업무 중의 하나의 장을 겸하게 된다. 예를 들어, South Campus의 CEO는 전 캠퍼스의 학사 업무를, North Campus의 CEO는 학생서비스 업무를 책임 맡는 것이다. 비용을 줄이면서 물리적인 거리를 극복할 수 있도록 캠퍼스간의 또한 업무간의 의사소통을 권장하는 매트릭스 시스템을 도입한 것은, 학생들의 높은 접근성을 유지하면서 일정한 교육의 질과 행정 효율성을 유지하기 위해 한 CCAC의 노력인 것이다.

5. 시사점

CCAC의 졸업식에서는 자신의 집안에서 처음으로 대학 졸업생이 되는 학생들의 감동적인 이야기가 종종 전해지곤 한다. 사회경제적 수준이 낮은 집안에서 자란 학생들이 대학을 졸업할 수 있게 되는 것은 CCAC의 낮은 납입금으로 인해 가능한 것이기 때문에, CCAC는 저렴한 납입금의 틀 안에서 교육의 질을 유지하기 위해 노력한다. CCAC가 펜실베이니아 서부의 최고 대학은 결코 아니다. 피츠버그를 중심으로 하는 펜실베이니아 서부에는 University of Pittsburgh나 Carnegie Mellon University와 같이 학점당 등록금이 CCAC의 10배 이상인 연구중심 대학들도 있고 Duquesne University를 비롯하여 다수의 사립 4년제 대학들이 있다. 좀 더 넓게 펜실베이니아 주는 미국 내 다른 주에 비해서 고등교육기관이 다양하게 많은 주이다. CCAC는 이 수많은 다른 대학들

과 비교하여 따라가며 경쟁하려 하기보다는 CCAC의 설립 및 운영 목적과 대상을 분명히 하고 그들이 접근할 수 있는 대학이 되고자 한 것이다. 이러한 대학의 설립 및 운영 목적에 맞도록 전반적인 행정체제는 물론 재정운영도 계속해서 손질하고 있다. 사회경제적 수준이 낮더라도 대학교육의 기회를 가질 수 있도록 접근성을 높이는 것은 고등교육 기관들이 가지는 공공적인 책무라 할 수 있다. 또한, 국제경쟁력을 확보하기 위해 고등교육의 질을 향상시키려면 납입금을 올릴 수 밖에 없는 것이 대학의 현실이다. 경제적 접근성과 납입금의 시소게임에서 어떤 방향에 좀 더 초점을 맞춰야 하는가에 대한 해답은, 대학의 존재 목적과 현재 위치에 대한 숙고에서 찾아질 것이다.

커뮤니티 컬리지라는 정체성을 잘 살려서 CCAC는 지역사회의 필요에 적극적으로 반응하면서 교육과정을 발전시켜 왔다. 2000년 이래로 CCAC의 어떤 형태의 프로그램에서든지 공부한 적이 있는 성인은 30만 명 이상이며, 이는 18세 이상의 알레게니 카운티 거주자 중 세 명의 한 명은 CCAC에서 수학했다는 것을 의미한다. CCAC가 운영하는 교육프로그램은 지역경제와의 연계를 통해 유연하게 발전되어 왔다. 지역의 수요 변화에 따라 학위/비학위 프로그램의 종류와 규모가 변화하며, 일정한 기업의 요구에 따라 주문형 교육프로그램을 운영하기도 한다. 세계적 철강도시였던 피츠버그시와 접하고 있는 알레게니 카운티는 지난 수십 년간 주력 산업의 변화를 이뤘던 지역이다. 불과 몇 십 년 전에는 철강 및 제조산업 노동자가 지역 내 인적자원의 주류를 차지하였지만, 이제는 의료산업의 전문기술직 수요가 크게 성장하였다. 이러한 변화에 적극적으로 대처하면서 CCAC는 간호, 물리치료 등 의료전문직 및 의료기술자들을 길러내어 지역사회 필요에 부응하였다. 지역사회 친화적인 변화를 통해, CCAC는 상당한 규모와 질을 갖춘 대학으로 발전할 수 있는 재정적 기틀을 마련하였다. 주정부 지원금과 납입금 인상 제한 등으로 인해 재정적인 어려움이 심화되면서, CCAC는 한편으로는 이러한 지역사회에의 기여를 홍보하고 다른 한편으로는 이러한 지역사회에의 기여가 낮은 납입금

을 통해 가능했다는 것을 적극적으로 알리면서, 더 많은 신입생을 유치하고 동시에 지역 내 기업과 개인들의 기부를 이끌어낸다. 지역경제와 대학교육의 연계를 통해 대학은 안정적인 재학생과 취업되는 졸업생 수를 얻을 수 있게 된다. 더 나아가 지역사회 안에서 대학의 자리매김을 견고히 하게 됨으로 지방정부와 지역 내 기업 및 개인으로부터 재정적 지원을 얻을 수 있게 된다.

CCAC는 정부지원금을 받는 대학이기 때문에 재정서류를 포함하여 행정서류에 대하여 공개를 원칙으로 하고 있다. 정보 공개는 요청에 의해 이뤄지기도 하고, 대학의 홈페이지 혹은 지역교육위원회 홈페이지에 정기적으로 게시되게 된다. CCAC는 의무화된 정보 공개 외에도 적극적으로 CCAC의 자료와 문서를 공개한다. 공립대학의 재정공개는 단순하게는 정부의 지원금을 받기 때문에 그 원천이 되는 세금을 내어준 국민들에게 그 사용을 공개하는 것일 수 있다. 하지만 장기적으로 이러한 재정공개는 대학 행정운영과 담당자들의 책무성을 강화시키게 되고, 이를 접하게 되는 정부와 지역사회 구성원들로 하여금 대학을 지역사회의 공공재로서 인식하여 더욱 견고히 재정적인 지원에 참여하게 한다.

대학운영에 있어서 재정의 문제는 끝없는 막마름과 같다. 세련된 건물을 짓고, 도서관의 장서를 늘리고, 양질의 교수진을 확보하는 등의 재정이 들어가는 모든 항목들이 타 대학과의 경쟁에 의하여 블랙홀과 같이 돈을 빨아들이고 있다. 이렇게 끝없는 지출항목에 반해 수입을 늘릴 수 있는 방법은 제한적이라는 것이 고등교육 기관들이 가진 딜레마라 할 수 있겠다. 이러한 재정의 문제에 목적중심적으로 접근한 CCAC의 재정운영은 각자의 특성을 살려야 하는 시대적 과제 앞에 놓인 우리나라 고등교육 기관들에게 하나의 사례가 될 수 있을 것이다. 이 글에서는 대학운영 목적에 맞는 재정전략 외에도 행정효율성, 지역사회 연계, 정보공개 등이 논의되었다. 전반적인 교육에서 다양하고 창의적인 학생들을 길러내는 교육이 논의되는 것처럼, 우리나라 고등교육 기관들도 그 수준과 규모에 따라 좀 더 각 기관의 목적과 특성을 살리고 여기에 효율

적인 실행체제를 갖출 때에 고등교육 대중화 시대가 요구하는 경쟁력을 갖출 수 있을 것이다.

참 · 고 · 문 · 헌

- CCAC. (2007). "Current Operating & Plant Funds Budget". Report for CCAC Board of Trustees.
- CCAC. (2007). "Office of Institutional Advancement & External Relations" (Overview of 2006-2007 fiscal year). June 2007 Report.
- CCAC. (2007). "Tuition and Fees Schedule for CCAC 2007-2008". Report for Pennsylvania Commission for Community Colleges.
- PCCC. (2007). "Pennsylvania Community Colleges Budget Request 2007-2008". Report for Pennsylvania Commission for Community Colleges.
- Plecha, M. D. (2003). "Community College Tuition and Financial Aid: Current Trends". Eric Clearinghouse for Community Colleges.
- <http://www.ccac.edu/>
- <http://www.aacc.nche.edu/>
- <http://www.pacommunitycolleges.org/>

필 · 자 · 소 · 개

이은경

한양대학교 교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 교육학 석사를 취득하였으며, 서울대학교 교육학과에서 평생교육 전공으로 박사과정을 수료하였다. 현재는 미국 피츠버그대학교에서 고등교육 박사과정 중이다. 주요 관심분야는 고등교육 기관의 국제화와 유연화, 경제개발과 고등교육개혁의 관계, 저개발국 여성을 위한 고등교육 등이다.

John C. Weidman

미국 피츠버그대학교 교육학 교수 및 교육정책학과장을 맡고 있다. 프린스턴대학교에서 사회학과를 졸업하고, 시카고대학교에서 사회학 석사와 동 대학원에서 교육사회학 박사학위를 취득하였다. 지난 수십년간 고등교육개혁과 비교교육 분야에서 연구와 컨설팅을 해왔으며, ADB(Asian Development Bank)/USAID(U.S. Agency for International Development)/UNESCO가 지원하는 다수 국가의 고등교육개혁 프로젝트를 수행하였다. 주요 저서로는 「Student Socialization in Higher Education」, 「ASHE Reader on Finance in Higher Education」, 「Higher Education in Korea」 등이 있다.