

# 教育財源擴充을 위한 民間投資財源 誘致方案

金 東 建\*

〈차 례〉

- |                      |                  |
|----------------------|------------------|
| I. 머리말               | 自律的 運營           |
| II. 教育財政의 現況 및 問題點   | 2. 入學寄附金制度의 當爲性  |
| 1. 教育財政 總量규모의 零細     | 3. 外國에서의 實態      |
| 2. 學生負擔에 대한 依存度 過重   | IV. 寄附金 管理方案     |
| 3. 地方政府의 役割 貧弱       | 1. 一般寄附金의 誘致     |
| III. 民間投資財源 誘致의 基本方向 | 2. 條件附寄附金의 管理    |
| 1. 教育自治制 確立과 教育의     | 3. 入學寄附金制度의 先決事項 |
|                      | V. 맺는말           |

〈요 약〉

〈本論文은 우리나라의 教育財政을 확충하기 위한 수단의 하나로서 民間財源을 어떻게 유치할 것인가를 밝혀보는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 우리나라의 教育財政이 빈약하다는 사실은 건국 이래 오늘날에 이르기까지 계속 반복되어 온 문제이다. 教育財政의 총량규모가 영세하며 學生負擔에 대한 의존도가 지나치게 과중한 것이 커다란 문제점으로 그동안 지적되어 왔다. 이제 우리나라가 일부 지역부터라도 단계적으로 地方自治制를 실시할 계획으로 있으며 이러한 추세에 부응하여 教育部門에서도 실질적인 教育自治制 실현을 위한 준비가 다양하게 추진되고 있다. 이와 더불어 지금까지 學生負擔과 政府負擔에만 의존하여 왔던 教育財源의 경향에서 탈피하여 기업인, 독지가, 사회단체가 스스로 교육사업에 적극 참여할 수 있도록 民間教育投資의 유인체제를 확립해야 할 것이 강조된다.

本論文에서는 여러 教育財源의 확충방안 가운데서 寄附金의 적극적 유치를 제의하고 있다. 특히 入學寄附金制度를 私立大學에 우선하여 시행할 것을 제의하며 이를 위한 관리방안과 선결사항 등을 여기서 논의하고 있다. 私立大學의 재정난을 덜어 주기 위한 入學寄附金制度의 허용은 우리나라가 경제성장

\* 서울大 行政大學院 教授; 本論文은 教育改革審議會 정책세미나(1987. 5. 11)에서 발표한 것을 보완한 것이다. 本論文에의 모든 내용은 筆者의 개인의견이며 教育改革審議會의 공식의견과는 무관함을 밝힌다.

을 통하여 선진국의 대열에 참여하는 과정에서 불가피하게 받아들여져야 할 과제에 틀림없다. 우리나라가 언제까지나 지금과 같은 빈약한 교육투자를 마냥 유지할 수는 없는 것이고 시설투자와 연구지원을 강화하고 학생들에게 보다 많은 장학금의 혜택을 주기 위해서는 획기적인 재원조달 방안이 강구되어야 하는 것이다.

入學寄附金制度가 지금의 우리 사회에서 인정되는대는 상당한 시간이 필요할 것이고, 아직도 이러한 행위가 社會正義에 어긋나며 국민들 사이에 위화감을 조성한다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 先進外國의 사학운영의 경험에서 보았듯이 우리나라에서도 기부금에 의한 私學運營은 언젠가는 이루어져야 하며, 문제는 寄附金入學의 허용 그 자체보다도 이것을 어떻게 公明正大하게 운영할 것인가에 대한 大學運營의 확고한 철학적 자세라고 하겠다.>

## I. 머리말

教育活動에 대한 국민의 자발적인 참여를 권장하고 나아가 教育改革에 필요한 財源確保方案의 일환으로서 寄附金 및 教育誠金 등을 통한 民間投資財源을 적극 유치할 필요가 있다. 이는 우리 국민이 갖고 있는 높은 교육열을 고취할 때 그 실현가능성이 높고, 이로부터 상당한 규모의 財源을 기대할 수 있기 때문이다.

다라서 本論文에서는 우리 나라 教育財政의 취약성을 고려하면서 民間投資財源의 유치라는 차원에서 寄附金の 정당성과 필요성을 밝히고 이에 대한 유치방안 및 관리방안을 강구해 보고자 한다.

## II. 教育財政의 現況 및 問題點

우리 나라의 教育財政이 빈약하다는 사실은 어제 오늘 제기된 과제가 아니며 건국 이래 오늘날에 이르기까지 계속 반복되어 온 문제이다. 특히 私學의 財政은 國·公立에 비해 더욱 불리한 상태에 놓여 있다고 하겠다. 주요 현상 및 문제점을 간추려 보면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

1 教育改革審議會, '韓國教育의 實相과 教育財政,' 教育財源의 擴充方案(1986. 12) (參考資料).

### 1. 教育財政 총량규모의 零細

우리 나라 教育財政의 첫번째 문제점은 그 총량규모가 零細하다는 것이다. <表 1>은 1970년 이후 GNP와 政府豫算에 대한 文教豫算의 비율의 변화추세를 보여 주고 있다. GNP에 대한 文教豫算의 比率은 1970년에 2.9%에서 1981年 현재에는 3.5%로 되어 있다.

<表 1> GNP, 政府豫算 對比 文教豫算의 變化趨勢 (單位: 億원)

區 分	1970	1975	1980	1982	1984	1985
G N P (A)	27,359	100,922	372,050	517,866	635,450	712,610
政府豫算 (B)	4,463	15,870	58,041	93,137	111,729	122,751
文教豫算 (C)	785	2,280	10,992	19,164	22,753	24,917
C/A (%)	2.9	2.3	3.0	3.7	3.5	3.5
C/B (%)	17.6	14.4	18.9	20.6	20.4	20.3

註: 1985년도 GNP는 經濟企劃院에서 推定한 數值임.

資料: 經濟企劃院, 「韓國의 經濟指標」, 1984; 文敎部, 「文敎統計年報」, 1970~1985. 文敎部, 「1985년도 豫算概要」, 1985.

그리고 政府豫算에 대한 文教豫算의 비율은 대략 17~18% 수준을 유지하여 오다가 教育稅를 징수하기 시작한 1982년부터 20%를 넘어서 1985년 현재에는 20.3% 정도로 되어 있다.

이와 같은 우리 나라 教育財政 규모가 다른 나라와 비교하여 어느 정도의 수준에 있는가를 알아보기 위하여 <表 2>에 주요국의 GNP 對比 公教育費의 비율을 제시하였다. 이 表에서 보듯이 GNP에 대한 비율은 한국이 3.8%로서 외국에 비해 상당히 낮은 실정이다. 현재 정부의 장기계획에 의하면 2001년에 가서 GNP의 4.6%까지 公教育費를 확대하려고 계획하고 있으나<sup>2)</sup> 그래도 先進外國에 비해 그 규모가 영세하다고 하지 않을 수 없다.

<表 2> 主要國의 GNP 對比 公教育費 比率 (單位: %)

區 分	韓 國 (1983)	臺 灣 (1982)	日 本 (1980)	美 國 (1981)	英 國 (1980)	프랑스 (1980)	스웨덴 (1981)	소련 (1981)
GNP 對比	3.8	4.7	5.8	6.9	5.8	5.0	9.5	7.0

資料: 韓國教育開發院, 「韓國의 教育指標」, 1984.

2) 韓國開發研究院, 2000年代를 향한 國家長期發展構想(1985).

## 2. 學生負擔에 대한 依存度 過重

우리 나라 教育財政이 안고 있는 두번째 문제점은 總公教育費의 財源調達로서 學生 스스로가 부담해야 하는 비중이 대단히 높다는 사실이다. 다음의 <表 3>은 우리 나라 總公教育費의 財源別 구성비를 보여주고 있는데 전체적으로 보아 國庫負擔이 47%, 學生負擔이 46%, 그리고 財團負擔이 4% 정도로 되어 있다. 즉 國庫負擔과 學生負擔이 비슷한 수준이라고 말할 수 있겠다.

<表 3> 總公教育費의 財源別 構成比 (單位: %)

年 度	總 計			國·公立		私 立		
	國庫	學父母	財團法人	國庫	學父母	國庫	學父母	財團法人
1970	49.2	41.8	8.2	70.7	29.3	5.5	67.4	25.0
1975	47.0	48.1	4.5	69.1	30.9	3.4	82.0	13.3
1980	51.5	42.1	5.0	77.6	22.4	5.0	77.2	13.8
1981	47.1	46.2	4.9	74.3	25.7	4.1	78.5	12.8
1982	46.6	46.9	4.2	73.0	27.0	4.7	78.4	11.0
1983	47.1	45.5	3.7	74.1	25.9	2.9	77.4	9.8

註: 1) 總公教育費에는 國民學校, 中學校, 高等學校, 專門大學, 敎大 및 大學(校)의 教育費가 包含되었음.

2) 財源別 構成比가 100.0에서 未達되는 부분은 其他에 해당됨.

資料: 文敎部, 「文敎統計年報」, 1967~1983.

韓國教育開發院, 「韓國의 教育指標」, 1984.

○ 것을 國·公立과 私立으로 구분하여 비교하면 私立에서의 學生負擔은 77%나 되며 財團負擔은 10% 미만이고, 國庫負擔은 3% 미만인 실정이다. 私立財政은 私學財團이 갖고 있는 기본재산의 수익성이 낮고, 따라서 財團法人의 부담율이 약소하기 때문에 어쩔 수 없이 學生負擔의 納入金에 과도하게 의존하고 있으며 이것이 私學財政의 부실을 초래하고, 나아가서 私學發展의 큰 장애요인이 되고 있다. 1985년도 私立大學단의 경우 총세입의 82.3%가 學生負擔이었는데 하던 政府支援은 1%에 불과하였다는 것이 이러한 실황을 반증하고 있다.

私立大學을 비롯한 私立學校에서 재정운영을 학생부담의 納入金에 지나치게 의존하고 있는 문제는 비단 우리 나라 뿐만은 아니다. 가까운 대만같은

나라에서는 私立大學의 納入金 의존도가 80%를 넘고 있으며 필리핀에서는 8.8%가 되고 있다. 그러나 한편 印度의 경우는 私立의 納入金 비중이 1980~81년에 12%인 것은 이 나라가 英國式 高等教育體制로서 私立의 개념이 다른 나라와 판이하게 다르기 때문이다. 日本의 경우는 우리 나라와 여러 가지 교육여건이 비슷함에도 불구하고 私立大學에서의 學生納入金 비중이 1984년에 42.3%이었고 이 비중이 점차 감소해 가는 추세에 있다. 아뭏든 私立學財政이 學生負擔의 納入金에 의존하고 있는 비중은 나라마다 다르지만 우리 나라에 있어서 현재와 같은 과도한 학생 부담에 재정을 맡긴다는 것은 장기적으로 보아 그 자체가 커다란 문제점을 내포하고 있다.

### 3. 地方政府의 役割 貧弱

우리 나라 教育行政體制는 형식상으로 地方教育自治團體를 구성하여 운영하고 있을 뿐 실상은 中央集權의인 體制를 유지하고 있다. 地方教育財政 現況을 보면 <表 4>에서와 같이 自體收入은 20% 미만이고 나머지는 거의 依存收入에 의하여 조달되고 있다. 依存收入 가운데서 國庫依存度가 1985년에는 74%에 달하였고 地方政府로부터의 轉入金은 2.1%에 불과하였다. 이는 地方政府의 地方教育을 위하여 投資하는 규모가 너무나 貧弱함을 의미한다.

理想的인 地方教育自治制가 실시되기 위해서는 地方教育財政의 國庫依存度가 대폭적으로 감축되는 반면에 自體收入과 地方政府로부터의 轉入金이

<表 4> 財源別 地方教育財政 現況 (單位: %)

財 源 別	1970	1975	1980	1985
總 計(백만원)	80,929	245,232	1,224,448	2,644,861
自 體 收 入	11.1	19.3	16.6	19.8
使用料·手數料	10.2	18.8	16.2	16.8
財 產 收 入 等	0.9	0.5	0.4	3.0
· 表 存 收 入	85.8	76.7	76.4	75.8
交 付 金	77.3	73.7	73.5	73.7
補 助 金	5.9	0.5	0.8	—
轉 入 金	2.6	2.5	2.1	2.1
其 他(起債收入)	3.1	4.0	7.0	4.4

註: 1985년도 當初豫算 基準인.

資料: 文教部, 「文教統計年報」, 1970~1985.

대폭 증대되어야 한다. 초·중등교육을 중심으로 하는 地方教育에 대하여 地方政府가 教育財政에 대한 책임을 크게 짊어져야 한다는 것이 당연한 논리임에도 불구하고 地方政府로부터의 轉入金이 이렇게 미약한 원인은 무엇보다도 地方政府 자체의 財政自立도가 낮기 때문이다. 최근 10년 동안의 地方財政自立도는 대체로 平均 60% 수준을 유지하고 있으나, 지방자치단체에 따라 그 차이가 심하여 많은 자치단체가 자체 人件費마저도 조달 못할 정도로 地方財政이 현저하게 貧弱한 상태이다.

이상으로 우리 나라의 教育財政에 대한 現況 및 問題點을 대략 3가지로 묶어 살펴 보았는데 결론적으로 말하여 教育財源의 조달에 있어서 國庫負擔과 學生負擔에는 限界가 있으며 法人負擔은 너무나 미약한 실정이므로 무엇보다도 財源調達에 돌파구를 마련할 필요가 있으며, 이것은 바로 다양한 民間教育財源을 유치해야 함을 의미하고 있는 것이다.

### Ⅲ. 民間投資財源 誘致의 基本方向

#### 1. 教育自治制 確立과 教育의 自律的 運營

政府는 그 동안 꾸준히 논의되어 왔던 地方自治制 실시 문제에 대하여 가까운 시간안에 어떤 결론을 마련하려고 노력 중에 있다. 財政自立度 및 기타 요인 등을 고려하면서 일부 지역부터 단계적으로 地方自治制를 실시할 계획이 가늠까 여겨진다. 이와 같은 추세에 부응하여 教育部門에서도 실질적 教育自治制 實現을 위한 준비와 논의가 다양하게 추진되고 있다. 특히 1985년 4월에 大統領 직속기관으로 설치된 教育改革審議會는 그 동안 教育自治制運營確立을 주요 정책과제의 하나로 선정하여 연구를 진행시켜 왔다. 教育自治制는 사회·경제적인 여러 여건으로 보아 地方自治制가 어떤 모습으로 실시될 것인가와 밀접한 관계가 있다고 하겠고 특히 民間投資財源을 유치하는데 있어서 教育自治制는 教育部門의 自律的 運營의 確立이라는 측면에서 매우 중요한 과제임에 틀림없다.

教育改革審議會는 그 동안의 많은 公聽會 및 각종 會議를 토대로 하여 금년 초에 「教育財源의 擴充方案」을 제시한 바가 있다.<sup>3)</sup> 여기서 제시된 교육재

원래층의 기본방향을 보면 우리 教育이 현재 심각한 재정궁핍에 직면하여 있기 때문에 이를 정상적으로 복구시키기 위하여는 教育財源을 다양화시켜 지금까지 學生負擔과 政府負擔에만 의존하여 왔던 경향을 지양하여 企業人, 篤志家, 社會團體가 스스로 교육사업에 적극 참여할 수 있도록 하는 民間教育投資의 유인체제를 確立해야 할 것을 강조하고 있다.<sup>4)</sup>

教育改革審議會는 여러 教育財源의 擴充方案 가운데서 寄附金の 적극적 유치를 제의하고 있다. 이것은 지극히 당연한 제의이면서도 우리 教育財政이 강면하고 있는 가장 취약점이자 가장 중요한 점을 지적하고 있는 것이다. 현재 엄청난 규모로 지출되고 있는 私教育費를 公教育費로 양성화시킨다는 측면 뿐만 아니라 民間財源이 教育에 정당하게 그리고 보다 능동적으로 참여한다는 측면에서 寄附金の 적극 유치는 매우 중요한 과제임에 틀림없다. 여기서 우리의 관심을 끌고 있는 것은 私立大學에서의 入學條件附 寄附金制度의 도입이다. 이것은 이미 第6次 5個年 經濟社會發展計劃의 教育部門計劃에서도 일단 검토된 바 있는 것으로서 이 制度는 國庫 등이 私學에 직접 지원을 하지 못할 때에는 學生負擔에 의존한다는 것이 많은 어려움이 있으므로 私學의 自救的인 길이라도 터 놓아야 할 것이 아니겠느냐는 나름대로의 당위에서 제기된 것이라 하겠다.<sup>5)</sup>

## 2. 入學寄附金制度의 當爲性

入學寄附金制度는 이미 先進外國의 大學에서 시행해 왔을 뿐만 아니라 私學의 성장과 발전에 결정적인 역할을 하여 왔다는 사실을 우리는 잘 알고 있다. 오늘날 우리 나라 大學을 선진 외국대학과 어깨를 나란히 할 수 있는 수준까지 끌어올린다는 것은 현존의 財政構造 아래에서는 도저히 불가능하다고 말할 수밖에 없다. 私學財源을 육성하고 이들이 가지고 있는 保有財産을 활용하여 재산수입과 사업수입을 확대한다고 하더라도 현실적인 사회어진 상태에서 이러한 수입들이 大學財政에 기여할 수 있는 힘에는 한계가 있음

3 教育改革審議會, 教育財源의 擴充方案(1987. 3. 13. 第35次 全體會議 議決事項).

4 이와 같은 主張은 教育改革審議會 주관의 第10次 公聽會 報告書에서도 지적되었다. 尹正一, “教育財源 擴充方案,” 同報告書(1986. 9), pp. 40~66 참조.

5 入學寄附金制度의 검토는 公聽會에서 뿐만 아니라 그동안 教育專門家들에 의해 꾸준히 제기되어온 과제이다. 尹正一, 上揭書 및 裴鍾根外, “大學財政, 이대로 둘 것인가(좌담회),” 大學教育, 제21호(1986. 5), pp. 8~15 등을 참조할 것.

는 인정하지 않을 수 없다.

따라서 私立大의 財政難을 덜어 주기 위한 획기적인 方案의 하나가 寄附金入學을 공개적으로 허용하는 것이다. 이러한 條件附 기부를 통하여 私學에서는 그 동안 貧弱하기만 하던 施設投資를 확대하고 研究支援을 강화하며 학생들에게 獎學金의 혜택범위를 대폭 증가시킬 수 있는 것이다.

大學入學을 전제로 하는 寄附行爲가 지금의 우리 사회에서 인정되고 정착되는 데에는 상당한 시간이 필요할 것이라는 것도 이해할 수 있다. 아직도 그러한 행위가 社會正義에 어긋나며 教育機會의 均等を 저해하고 貧富의 격차로 말미암아 국민들 사이에 위화감을 조성하고 나아가서 사회로부터의 大衆에 대한 信賴度를 손상시킨다는 비판을 받을 수 있다. 특히 뿌리 깊은 社會不信에 익숙해져 있는 우리로서는 이러한 寄附行爲가 외부의 압력에 따라 어느 특정한 혹은 특정소수그룹에 의해 조작 운영되기 쉽고 投機心理마저 조장하고 이것 때문에 私學이 도리어 매도될 수 있다는 우려마저 있을 수 있을 것이다.

教育의 理念과 價値를 중요시하고 있는 입장에서 볼 때, 교육은 어디까지나 價値志向의이어야 하며 道德的이어야 하며 그렇지 않은 것은 모두 非敎育的인 것으로 규명하게 된다. 寄附金入學제도도 이러한 기준에서 보면 非敎育的이라고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면 기부금입학은 학습자의 개인적인 노력의 결과로 입학이 결정되는 것이 아니기 때문에 교육의 가치성과 도덕성과 같은 教育의 本質을 파괴한다고 볼 수 있기 때문이다. 이런 이유 때문에 理念主義者들은 寄附金入學制度에 강한 반대를 표명하고 있다.

그러나 先進外國의 私學運營의 歷史的 背景과 그 方式에서 이미 경험하였듯이 우리 나라에서도 기부금에 의한 私學運營은 언젠가는 이루어져야 할 懸案임에는 틀림없다고 하겠다. 기부금이 아무런 條件이 없는 것이라면 더 말할 나위없이 좋겠지만 비록 入學과 연결되는 條件附的 性格을 가진 것이라 하더라도 이것의 否定的 側面보다는 肯定的 側面을 더 重要視하여야 한다. 사회의 발전과 더불어 大學의 公共性과 信賴性이 더욱 높아지고, 따라서 이러한 寄附金이 대학에서 순수한 學問研究와 教育의 質的 向上에 사용됨으로써 훌륭한 人材를 양성하고 이들이 다시 사회에 배출되는 형태로 환원됨으로써 大學 뿐만 아니라 社會 전체에도 공헌한다는 점을 인식하여야

한다. 어디 이것뿐이겠는가? 기부금을 우선적으로 학생들의 獎學金으로 사용하여 형편이 어려운 학생들이 저렴한 비용으로 대학교육을 마칠 수 있도록 한다면 몇몇 사람들의 指定入學에 의해서 수많은 사람들이 혜택을 받게 되고, 그 效果가 단기가 아닌 長期的인 현상으로 나타나게 될 때 條件附 寄附行爲의 肯定的 側面은 더욱 부각될 수 있는 것이다. 문제는 寄附金入學의 허락 그 자체보다도 이것을 어떻게 公明正大하게 운영할 것인가에 대한 大學運營의 확고한 哲學的 姿勢라고 하겠다.

寄附金入學의 허용은 사회전체의 實質的인 教育機會의 擴大에 공헌할 수 있다. 이러한 교육기회의 擴大을 통해 사회 구성원들의 社會의 諸價値에 용이하게 접근할 수 있도록 하는 것이 실질적인 平等과 社會正義를 효과적으로 이룩하는 방법이라고 볼 수 있는 것이다.<sup>6)</sup>

### 3. 外國에서의 實態

寄附金の 규모 및 운영방안 등은 나라마다 큰 차이가 있다. 여기서는 美國과 日本을 중심으로 살펴보고자 한다. <表 5>에서 보듯이 美國에서는 稅金處理 및 使用用途의 指定內譯과 연관시켜서 寄附金과 個人的인 贈與를 구분하여 분류하고 있는데 이 둘을 합친 금액으로서 1980년에는 私立大의 경우 총교육비의 14.3%를 차지하고 있다. 우리 나라에 비해서는 그 규모가 엄청나게 크지만(우리 나라의 私立大 寄附金은 1981년에 總教育費의 1% 정

<表 5> 美國 高等教育機關의 教育財源 構成(1980) (單位: %)

財 源	全 體	公 立 大	私 立 大
가 생 부 담	20.4	12.5	35.9
기 부 부 담	49.3	63.1	22.3
기 인 적 인 증 여	4.8	2.5	9.3
기 부 금	2.0	0.5	5.0
서비스 및 생산물관매수입	20.7	19.2	23.6
기 타	2.8	2.2	3.9

注: 經常費 基準임. 2年制 및 4年制大學이 모두 포함됨.

資料: NCES, *Digest of Education Statistics*(1982).

6 入學寄附金制度에 대한 贊反 紙上討論이 있었는데, 이에 관해 拙稿, “寄附金入學은 許容되어야 한다”, 大學教育, 제23호(1986.9), pp.117~120 및 東京守, “寄附金入學은 不當하다”, 大學教育, 제23호(1986.9), pp.121~124 참조할 것.

도입) 美國도 1950~60年代에 비하면 기부금 규모가 많이 줄어든 셈이며 그것도 유명 私立大學에만 집중되어 있는 경향이다.

日本 私立大의 기부금 규모는 <表 6>에 소개되어 있는데 1981년의 寄附金 收入은 총교육비의 2.8% 수준이다. 따라서 전체적으로 말할 때 寄附金은 私立大學 교육비의 큰 財源이 된다고는 말할 수 없겠다. 한동안은 日本의 私立 의대와 치과대학에서는 학생들로부터 納入金보다 훨씬 많은 寄附金을 强요하기도 하였으나 이것이 여러 가지 발생을 일으키게 되어 1978년부터 기부금의 强요는 금지되었고 그 대신 納入金을 대폭 올린 바가 있다.<sup>7)</sup>

<表 7>에는 日本의 東京大學과 美國의 하버드大學의 大學豫算의 財源調達 構成이 나타나 있다. 여기에 의하면 첫째 外國 有名大學에서는 학생부담이 상대적으로 매우 낮고, 둘째 東京大學과 같이 國立인 경우 정부지원의 比重이 84%나 될만큼 높은 것을 알 수 있다. 세째로는 학생부담과 정부지원 의

<表 6> 日本 私立大學의 教育財源 構成(1981) (單位: %)

財 源	全 體	短期大	大 學
납 입 금 · 수 수 료	44.8	59.2	42.2
기 부 금	2.8	1.7	3.0
정 부 보 조 금	14.1	13.4	14.3
사 업 수 입	18.4	2.6	21.3
차 입 금	12.1	14.0	11.7
자산운영·매각 및 잡수입	7.8	9.1	7.5

資料: 日本 文部省, 文部統計要覽, 1983.

<表 7> 外國主要大學의 財源調達 構成比 (單位: %)

	東 京 大	하 바 드 大
학 생 부 담	7.0	32.8
정 부 지 원	84.0	19.4
사 업 소 득	9.0	18.1
기 부 금		18.2
기 타		11.5

資料: 1. 東京大學, 「東京大學の概要」, 1985.

2. Harvard, *Financial Report for 1984~1985*, 1986.

7) 金永哲, 孔銀培, “外國의 大學財政現況,” 大學教育, 第21號(1986.5), pp. 44-59.

에다 하바드의 경우와 같이 基金運用所得(18.1%)과 當該年度の 寄附金(18.2%) 기타 收入(11.5%)의 比重이 매우 높게 되어 있다. 1985年度の 하버드 大學의 大學收入金 總額 6億 5千달리의 구성을 보면 基金運用收入이 1億 1千 8百萬달러, 당해년도의 기부금이 1億 1千 9百萬달러, 학생들의 수업료가 1億 7千 1百萬달러, 숙식비 4千 2百萬달러, 그리고 기타 수입 7千 4百萬달러 등으로 되어 있다. 이러한 財政構造는 우리 나라의 大學들과 비교하여 실로 엄청난 차이가 있음을 절감하지 않을 수 없다.

○처럼 外國大學은 그 豫算財源이 다양할 뿐만 아니라 그러한 基金 등을 관리하고 운용하는 면에 있어서도 象牙塔으로서의 보수적인 조직·기관의 개념을 훨씬 뛰어넘어 基金增殖을 위하여 營利團體에 준하는 적극성을 보이고 있다. 이하에서는 하버드大學의 기금운용에 대하여 간단하게나마 살펴봄으로써 우리들의 大學財政運用의 視角에 큰 轉換이 있어야 함을 지적하고자 한다.<sup>8)</sup>

하버드大學에서는 1985년 6월말 현재 약 30億달러의 基金財産을 보유하고 있다. 그런데 이를 관리·운용하여 元金을 보존하고 또한 증가시키면서 每年의 收益을 증식시키기 위하여 하버드관리운영회사(Harvard Management Company)를 1974년에 설정하였다. 이 회사는 하버드大學에 기탁되어 있는 각종 기금과 年金財源을 관리·운용하는 일을 담당하며 총 101명의 관리직원을 고용하고 있다.

이 회사는 株式과 債券의 포트폴리오 전문담당자의 數를 증가시켜 왔으며 이들이 金融資産을 가장 높은 利息이 생기도록 직접 운용하고 있다. 그리하여 1985년과 같이 증권 등 投資與件이 굉장히 좋았던 해에는 年初에 25億달러로 시작된 「一般投資計定」의 資産이 年末에는 30億달러로 크게 증가하였다.

외국의 대학에서 卒業한 同門들에게 학교에의 기부금 기탁을 권유하는 편지를 상당한 비용을 들여가면서 발송하고 그것으로 費用보다 많은 寄附金이 들어오면 된다는 實用主義的 姿勢를 취하고 있는 것은 흔히 보는 일이다. 大學教育財源으로서 학생부담이나 정부지원금액에 어느 정도의 한계가 있는 이상 寄附金을 포함한 각종 財源의 개발에 적극적으로 대응해야 될 뿐 아니

8) Harvard University, *Financial Report to the Board of Overseers, 1984~85* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1985).

다 기탁된 基金을 최대한 증식시키기 위하여 어느 정도의 위험을 감수하던 시까지 필요한 조직과 기구를 정비하고 운용하는 데 우리도 많은 것을 터득하여야 할 것이다. 물론 이와 같은 基金의 管理運用은 한 나라의 경제여건이 어떠하느냐에 크게 좌우되기도 하지만 무엇보다도 중요한 것은 大學의 필요에 부응하여 자금이 이에 유효적절하게 쓰여지는 것을 보장하게끔 大學 經營者에게 自律權을 부여하여야 한다는 것이다.

#### Ⅳ. 寄附金 管理方案

##### 1. 一般寄附金の 誘致

우리 나라에서는 寄附金이 가져올 부작용을 염려하여 현재 政府는 寄附金이 상당히 엄격한 통제를 加하고 있는 실정이다. 例로서 현행 稅制上 國·公立學校에 대한 個人이나 企業의 일반적 기부금은 전액 損費處理로써 허용하고 있으나 私學에 대한 기부금에 대해서는 損費處理限度額을 설정해 놓고 있다. 따라서 만약 私學에의 寄附金이 그 한도액을 초과하였을 경우에는 그 초과액을 기업주가 자기 配當金 또는 償與金을 私學에 기부한 것으로 간주하고 기업체에는 法入稅, 개인에게는 所得稅를 부과하고 있다. 그 결과 國·公立과 私立間의 寄附金에 대한 稅制上的 均衡이 깨어져 버렸고 이것이 私學에 대한 社會의 寄附行爲를 사실상 크게 위축시키고 있는 것이다.

물론 私學에의 寄附金을 전액 經費로 인정할 경우 문화, 복지, 예술, 자선 등 公益性을 띤 다른 기관에 대해서도 特典을 주어야 한다는 문제점이 없는 것은 아니다. 또한 損費處理限度額을 철폐한다고 하여 그 이상의 기부금 절대액이 증가한다는 보장이 있는 것은 아니며, 학교를 운영하고 있는 企業體와 그렇지 않는 同種 企業體間을 비교할 때 학교를 운영하는 企業體에 특혜를 주는 효과가 있어 自由競爭原則에 위배된다는 지적도 있을 수 있다. 그러나 어디까지나 國家의 教育을 지원·육성한다는 차원에서 私學에의 寄附行爲는 國·公立과 동일하게 취급되어야 한다. 만약 전액 損費處理가 不可能한 경우에는 그 限度額의 上限線을 대폭 인상시켜서 기부자로 하여금 稅制上的 惠澤을 충분히 인지하도록 유도할 필요가 있다. 또한 學校育成會

를 더욱 活性化시키고 學校와 學父母와의 協力關係를 강화시켜 이를 통해 政府에게 學校가 나의 학교라는 인식을 심어준다면 寄附金 誘致에 큰 도움이 될 것이다.

## 2. 條件附寄附金の 管理

大學寄附金制度를 허용하고 있는 先進外國에서도 나라에 따라 이 제도의 운영 상태가 각양각색이다. 그러나 共通點이라면 이 제도의 運營에 있어서 政府가 지나친 간섭을 하지 않고 學校의 自律的인 判斷에 맡긴다는 것이다. 따라서 얼마를 어떻게 선발하느냐 하는 것도 거의 모두 學校長의 裁量權에 속하는 사항이라 하겠다.

우리 나라처럼 大學의 入學定員制를 채택하고 있는 상황에서 寄附金入學生數를 定員內로 할 것이냐 혹은 定員外로 할 것이냐가 중요한 논의과제가 된다. 定員內로 하면 타 학생들과의 機會均等趣旨에 정면으로 어긋나며, 그렇지 않고 定員外로 한다면 그 인원수에 따라 學事管理上의 問題가 발생할 것이다. 그러나 무엇이든 해도 定員外로 기부금입학생을 선발하는 것이 원칙일 것이며 그 수를 定員의 特定比率(例로 정원의 1% 이내)로 한정시키고 特定資格(例로 국가학력고사성적의 일정 수준 이상)을 갖춘 者로 제한시킬 필요가 있다. 選拔過程에서도 기부금액이 많은 者부터 우선적으로 선발하는 것이 아니라 一定額 이상의 寄附를 헌납한 者들로서 公開抽籤에 의한다든가 하는 등의 公開의 方法을 택하는 것이 바람직할 것이다.

寄附金の 使用은 당연히 엄격하게 규정할 필요가 있다. 寄附金の 使用用途를 분명히 제한하여 시설투자, 도서구입 및 장학금에 한하여 사용하도록 함으로써 이 寄附金으로 직접적인 혜택을 받는 者가 우선적으로 학생 자신들이 되도록 하는 것이 좋을 것이다. 또한 寄附金管理를 위한 特別會計를 설치하고 寄附金 運營도 「基金管理委員會」를 구성하고 관리규정을 만들어 이에 따라 철저히 公開制로 하여야 할 것이다. 美國에서는 기부금을 영구적으로 대학에 주어진 경비라고 보고서 元金은 소비될 수 없으며 그로부터의 收入만을 教育費의 歲入으로 계상하는 大學이 많다. 따라서 이러한 大學에서는 기부금을 국·공채 혹은 주식 등에 투자하여 수입의 증대를 피하고 있다. 우리 나라에서도 어차피 私學金庫 등의 설치 필요성이 강력히 제기되고 있

는 현실에서<sup>9)</sup> 기부금을 조성하고 이를 私學金庫의 기금으로 전환, 육성시켜 더 長期的인 眼目에서 기부금을 사용하도록 하는 장치를 마련하는 것은 대단히 필요한 일이라 하겠다.

入學寄附金制度는 私立大學 뿐만 아니라 장기적으로는 私立大學에서의 運轉과정을 살펴보면서 이를 보완한 후 國立大學에도 점차 적용함이 좋을 것이다. 大學財政은 私立이나 國立이나 마찬가지로 어려운 입장에 있기 때문이다. 한걸음 더 나아가서 寄附金 入學制度는 同一學群의 범위 내에서 中等教育機關에도 반영시킬 수 있을 것이며 관리면에서 고등교육기관과 동일한 體制 하에서 운영될 수 있을 것이다.

### 3. 入學寄附金制度의 先決事項

入學을 前提로 한 寄附金制度가 일정한 規則과 基準下에서 공명정대하게 운영될 때 여기에서 기대할 수 있는 분명한 利得은 대략 세 가지로 요약된다.

첫째, 私學運營을 학생에 의존하고자 하는 의식에서 탈피하고 학생들의 실질적인 教育費 負擔을 절감시킬 수 있다는 것이다. 둘째, 教育與件과 研究與件의 개선을 위한 投資가 계속적으로 증대될 수 있으며, 이렇게 財政投墾가 증대됨으로써 우리 나라 大學生 1人當 公教育費 수준이 외국의 유명대학 수준으로 점차 擴大·改善될 수 있는 가능성을 찾을 수 있다는 것이다. 셋째, 이를 통해 教育의 機會가 실질적으로 擴大될 수 있다는 것이다.

우리 나라 私學의 教育 및 研究與件이 몇몇 대학을 제외하고는 모두 낙후되어 있음은 주지의 사실이다. 圖書館을 例로 들어 보자. 大學의 圖書館은 캠퍼스의 중심체로서 교수이건 학생이건 학교생활의 가장 중요한 부분이 이곳에서 형성되어야 한다. 선진 외국대학의 대부분의 도서관이 이러한 역할을 충실히 수행하고 있다. 가장 안락하고 편안한 곳이 도서관이며, 이 속에서 하루종일 지내도 조금도 불편함이 없다. 풍부한 서적이 있으며 무엇이든지 공부와 관련된 문제가 도서관에서 해결된다. 그러면 우리 나라는 어떠한가? 우선 의존할 만한 書籍이 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 그 施設마저

9) 金潤泰, “大學財政의 問題와 改善方向 — 制度上的 問題를 중심으로 —,” 大學教育, 제21호(1986. 5), pp. 24-33.

영양이므로 조금도 정이 가지 않는 곳이 도서관이다. 圖書館이 학생들의 讀書場로 변한 지가 오래전이고 그나마 조용히 책을 읽을 만한 실내환경도 제대로 유지하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 분위기 속에서 어떻게 大學의 敎育과 研究가 제대로 이루어지겠는가? 이 모든 것이 財政의 問題이며, 敎育 및 研究與件을 개선하기 위한 획기적인 措置가 요청되는 것도 이 때문이다.

寮附金入學制의 도입으로 이 모든 문제가 해결된다는 보장은 물론 없다. 이 제도가 지금 당장 도입될 입장도 더우기 아닌 것이다. 이것이 앞으로 몇 년 후에 가능하게 될지는 關係當局, 大學과 財團 그리고 社會 各界各層의 노력과 협조가 어느 정도인가에 따라 좌우되겠지만, 이 제도의 정착에 原則적인 合意와 準備가 지금부터 이루어져야 한다고 생각한다. 이를 위해서는 다음과 같은 몇가지 先決事項에 각별한 留意가 있어야 할 것이다. 첫째, 學校運營의 自律性이 보장되어야 한다. 寮附金入學制는 公開的·自律적으로 운영되어야 하는데 政府가 이 제도의 운영에 이래라 저래라 간여한다면 이 제도는 성공할 수가 없다. 둘째, 大學 및 財團은 이 제도가 단순히 大學運營의 財政에 도움이 된다는 차원을 넘어 寮附金制度가 궁극적으로는 社會奉仕에 이바지한다는 확고한 社會的 敎育觀을 정립해야 하며, 또 그렇게 운영되어야 할 것이다. 대학과 재단은 먼저 공익기관으로서의 과감한 自我革新을 기록하고 門戶를 개방하는 등 大學運營을 公開적으로 이끌어 감으로써 사회로부터 私學에 대한 존경과 신뢰를 획득하여야 한다. 敎育의 信賴性을 위한 대학 스스로의 절대적 노력 없이는 이 제도에 대한 사회로부터의 긍정적인 호응을 얻을 수 없다. 셋째, 寮附者의 姿勢 또한 바뀌어져야 한다. 단순히 자기 자식을 대학에 入學시키기 위한 수단이 아니라 社會에 대한 진정한 參與心의 일환으로 이 제도를 이해하여야 할 것이다. 寮附金에 해당하는 금전을 자기 자식에게 직접 물려 주었을 때 그 돈으로 자기 자식이 편안한 생활을 영위할 수 있는 것을 굳이 大學에 寮附하였다면 이에 대한 사회적 答례로서 大學入學을 우리는 기꺼이 容認할 수 있을 것이다.

## V. 맺는말

한 나라의 百年之大計라 일컫는 教育은 個人的·社會的 機能의 重要性 때문에 個人的 投資이며 동시에 社會的 投資이기도 하다. 따라서 教育財政을 고려 나가는 데 있어서 學生個人, 學父母, 社會團體와 政府 그리고 여러 公共機關에서 그 負擔을 共히 함께 하여야 한다. 이것은 教育財源을 다양화시키고 財政規模를 증대시켜야 한다는 필요성에서도 더욱 그러하다.

本 論文에서는 民間財源을 확충하고 다양화 한다는 차원에서 寄附金誘致 方案에 대하여 고찰하였고 그것도 高等教育機關에의 入學條件附 寄附金制度를 중점적으로 검토하였다. 大學에 있어서는 受益者 負擔原則이 적극 적용되어야 할 것이고 이런 의미에서 學生負擔의 納入金이 주요 財源이 되겠지만 大學發展에 공헌하고자 하는 사람들에게 기회를 제공하고 또 이들에게 社會가 肯定的인 평가를 해주는 것이 바람직하다는 의미에서 私立大學에서 入學寄附金制度를 공개적으로 채택·운영하는 길을 열어주어야 할 것이다.