

---

2014년 국정감사

정책자료집

---

# 국립대학 기성회비 문제점과 해결 방안

2014. 10.

**국회의원 정진후**

국회 교육문화체육관광위원회



---

---

## 차 례

---

---

I. 기성회비 무엇이 문제인가.....	1
II. 기성회비 어떻게 만들어 졌나.....	4
III. 기성회비 어떻게 운영 했나.....	7
1. 기성회비가 등록금 인상 주도.....	7
2. 인건비성 경비 지출.....	10
1) 교·직원 인건비성 경비 지출.....	10
2) 시간강사 인건비 부족분 지출.....	12
3) 교원 채용 관련 비용 지출.....	14
3. 자산적 비용에 과도하게 지출.....	15
4. 공공요금 국고부족분 기성회회계로 충당.....	20
5. 그 외 기성회회계에서 지출 된 일반회계 성격 항목.....	25

1) 정부재정지원 사업 대응자금 지출 .....	25
2) 입시 비용 지출 .....	26
3) 평가인증 부대경비 지출 .....	28

#### IV. 기성회비 어떻게 해결할 것인가..... 30

1. 기성회회계 문제점 개선 없는 「국립대학 재정·회계법」 .....	30
2. 기성회비 폐지, 정부부담으로 충당해야 .....	32
3. 「국립대학법」 제정으로 국립대 정체성, 공공성 확대해야 .....	33

---

## 표 차례

---

〈 표1 〉 2008~2013년 국립대 일반회계 및 기성회회계 현황 .....	6
〈 표2 〉 2004~2014년 국립대 수업료 및 기성회비 인상율 현황 .....	7
〈 표3 〉 2004년, 2014년 국사립대 계열별 등록금 .....	8
〈 표4 〉 2013년 국립대 세입 재원별 현황 .....	9
〈 표5 〉 2010~2013년 국립대 회계별 인건비 지출 현황 .....	11
〈 표6 〉 2010~2013년 국립대 회계별 시간강사 인건비 현황 .....	13
〈 표7 〉 2013년 국립대 기성회회계에서 지출한 교수 채용 관련 비용 내역 .....	15
〈 표8 〉 2010~2013년 국립대 회계별 자산적 지출 현황 .....	16
〈 표9 〉 2008~2013년 국립대 BTL 기숙사 시설임대료 정부 및 대학부담 현황 .....	18
〈 표10 〉 2010~2013년 국립대 기성회회계 자산적 지출 현황 .....	19
〈 표11 〉 2010~2013년 국립대 회계별 공공요금 지출 현황 .....	21
〈 표12 〉 2014년 국립대 기성회회계 수입대체경비 중 공공요금부담금 편성 내역 .....	22
〈 표13 〉 2010~2013년 국립대 기성회회계 공공요금 부담 30% 이상 대학 현황 .....	23
〈 표14 〉 2013년 국립대 기성회회계에서 지출한 기타 국고부족분 내역 .....	24
〈 표15 〉 2013년 국립대 기성회회계에서 지출한 대응자금 내역 .....	25
〈 표16 〉 2013년 국립대 기성회회계에서 지출한 입시 관련 경비 내역 .....	27
〈 표17 〉 2013년 국립대 기성회회계에서 지출한 인증평가 관련 내역 .....	29
〈 별첨 〉 2013년 국립대 기성회회계에서 부담한 정부 지원 부족분 내역 .....	35







## I. 기성회비 무엇이 문제인가

국립대학 ‘기성회비’에 대한 논란은 오래전부터 있어 왔다. 논란의 쟁점은 기성회비의 ‘법적 근거’가 있는지와 국립대 설립·운영 주체가 ‘국가임에도 불구하고 학생·학부모에게 대학 운영 경비를 부담시키는 것이 타당한지에 대한 것이다.

현행 「고등교육법」은 학교 설립·경영자는 수업료와 기타 납부금을 받을 수 있고, 이에 관한 사항은 교육부령으로 정한다고 규정하고 있다.<sup>1)</sup> 이 조항의 위임을 받은 「대학 등록금에 관한 규칙」은 수업료와 입학금은 명시하고 있지만 기성회비에 대한 언급은 없다. 이에 따라 기성회비는 별도로 교육부 훈령인 「국립대학 비국고회계 관리규정」과 대학별 기성회비 규약의 적용을 받고 있다.

이와 관련해서 2012년 1월 서울중앙지법은 국립대 학생들이 소속 대학과 정부를 상대로 기성회비 반환을 청구한 소송에서 ‘기성회비를 납부할 법령상 의무가 없다’고 판결했다. 판결 요지는 △기성회는 민법상 법인격 없는 사단으로 기성회비는 회원이 규약에 근거해서 내는 자율적 회비 성격을 갖는데 △국립대 학생과 보호자가 회원가입 의사를 표시한 사실이 없기 때문에 기성회원이 아닐뿐더러 회비인 기성회비를 납부할 의무가 없다는 것이다.<sup>2)</sup> 이어 서울고등법원에서도 원심과 같은 취지의 판결을 했다.<sup>3)</sup>

기성회비의 법적 근거가 없다는 입장은 정부기관인 국민권익위원회가 법원 판결보다 앞서 공식 언급한 바 있다. 국민권익위원회는 2008년 8월 ‘국립대학 기성회회계 운영 개선대책 방안’에서 △고등교육법 제11조제2항에 수업료와 기타 납부금의 징수 관련 사항은 부령으로 정하도록 되었으나 관련된 별도 규정이 없고 △학부모에게 부담을 주는 기성회비를 기성회 규약(대학내규)만을 근거로 대학이 자의적으로 징수하는 문제가 발생한다고 지적했다.<sup>4)</sup>

이처럼 자율적 회비 성격의 기성회비를 법적 근거 없이 강제 징수 해왔다는 의견

1) 「고등교육법」 제11조 제1항 및 제10항

2) 서울중앙지방법원 2012. 1. 27. 선고 2010가합 117721 판결

3) 서울고등법원 2013. 11. 7. 선고 2012나 19910 판결

4) 국민권익위원회 부패방지부, 국립대학교 기성회회계 운영 개선대책 방안, 2008.

에 대해서는 법률 해석을 근거로 사회적 합의가 모아지고 있다.

하지만 위의 1심, 2심 판결에서 기성회비 반환 책임은 국립대학이나 국가가 아니라 ‘국립대학 기성회’에 있다 함으로써 국가에 대한 반환 청구 요구는 기각되었다. 이러한 판결은 기성회비를 실제로 사용한 국립대와 국가 측의 책임을 면제시켜 줌과 동시에 아무런 자산이 없는 기성회 측에 책임을 전가했다는 점에서 분쟁을 해결하지 못한 한계가 있다.<sup>5)</sup>

기성회비 운영 주체는 명목상으로는 기성회장이지만 실제 운영은 대학 총장이 맡고 있다. 총장은 기성회 이사회에 당연직 이사로 참여 할 뿐만 아니라, 예산·회계 사무 등을 관할하기 때문이다. 「국립대학 비국고회계 관리규정」에 따라 기성회장은 총장에게 예산, 회계사무 등을 위임<sup>6)</sup>할 수 있는데, 부산대<sup>7)</sup>, 전남대<sup>8)</sup> 등 대다수 국립대학에서 총장이 기성회 예산·회계 사무를 위임받아 주관하고 있다.

총장이 기성회회계 예산 편성지침과 집행지침을 작성할 때도 정부 ‘예산안 편성지침’과 ‘예산 집행지침’을 준용<sup>9)</sup>하는데, 이 또한 기성회회계가 정부 예산 편성·집행 지침을 준용하면서 국고회계인 일반회계의 일환으로 운용되고 있다고 볼 수 있는 부분이다.

국립대학이 기성회 형식으로 기성회비를 결정·운영하고 있지만, 실질적으로는 국립대학 본부에서 정부 지원 부족분, 주요 사업 등 예산 수요를 조사하고 예산안을 편성한 후 기성회비를 사용하고 있으며, 기성회는 편성된 예산을 형식적으로 확정하고 있을 뿐이다. 따라서 정부지원이 충분하게 이뤄진다면 기성회비를 징수하고, 이를 주요 재원으로 기성회회계를 별도 운영할 하등의 이유가 없다.

결국 정부가 국고지원을 회피하기 위한 수단으로 법적 근거도 없는 기성회비를 징수 해왔고, 국립대학들은 당초 설치 목적과 달리 부족한 대학 운영 경비를 부담하기 위해 일반회계와 유사한 성격으로 기성회회계를 운영해 온 것이다.

대법원 판결을 앞두고 국립대학들은 기성회 파산 신청을 검토<sup>10)</sup>하고 있고, 학생들

5) 정승윤, 국립대학교 기성회비의 법적 성격에 대한 소고, 『법학논총』, 제32집 제1호, 전남대학교 법학연구소, 2012, 374쪽.

6) 「국립대학 비국고회계 관리규정」 제4조(회계의 주관) 및 제5조(회계기관)

7) 부산대학교 기성회규약 제15조(사무의 위임)

8) 전남대학교 기성회규약 제19조(예산·회계사무의 위임)

9) 「국립대학 비국고회계 관리규정」 제22조(예산집행지침) 및 제16조(예산안 편성지침)

10) 신하영, 국립대, 기성회비 반환 판결 앞두고 ‘파산 신청’ 검토, 『이데일리』, 2014.7.10.

의 기성회비 반환 소송이 줄을 잇는 등 기성회비를 둘러싼 혼란이 심화되고 있다. 이와 관련해서 정부는 「국립대학 재정회계법」을 제정하고, 기성회비를 수업료와 통합해 ‘교비회계’를 설치하겠다는 입장이다.

하지만 정부 방안은 ‘기성회비의 법적 근거’ 문제는 해소할 수 있을지 몰라도 국립대학 운영 경비를 정부가 책임져야 한다는 ‘정부 책임론’에 대해서는 또 다시 학생 부담으로 돌려 근본적인 해결책이 될 수 없다. 기성회비와 성격이 비슷했던 초·중등학교 육성회비를 정부 재정 지원을 확대해 대체·폐지했던 것과 비교하면 동일한 성격의 문제를 전혀 다른 방식으로 풀려는 것이다.

이 글에서는 자율적 회비로 만들어진 기성회비가 사실상 정부 재정 부족분을 대신해서 국립대학 운영 경비로 사용되었다는 문제의식을 바탕으로 기성회비가 어떻게 만들어지고, 어떻게 운영되고 있는지 살펴보고자 한다. 그리고 정부 재정지원을 확대해 기성회비를 폐지하고, 국립대학이 공교육기관으로서 자리매김할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

분석 대상은 국립대 38교(일반 27교, 교육 10교, 전문 1교)를 대상으로 했으며, 국립대학 법인으로 운영되는 서울대와 인천대, 미래창조과학부 소관인 울산과학기술대는 제외했다. 다만 국립대학 실태를 비교·분석하기 위한 사례로 서울대 현황을 부분적으로 인용했다.

## II. 기성회비 어떻게 만들어 졌나

국립대학 기성회제도는 ‘수익자부담’ 논리에 기반 해 부족한 교육재원을 충당하기 위해 도입되었는데, 이는 기성회 변천 역사를 통해서도 확인된다.

해방 이후 대학 진학 인구가 급격히 증가했지만 당시에는 국가 예산이 빈약했을 뿐만 아니라 확보된 교육 예산조차 초·중등 교육에 투자하기도 벅찬 실정이어서 대학에 지원될 수 있는 예산은 극히 한정적이었다.

이에 따라 수업료 이외에 교육시설을 확충하고, 교수와 학생들의 후생복리를 위하여 각 대학별로 학교 후원회 성격을 지닌 각종 학부모 단체가 발족했다. 후원회를 통해 징수된 회비는 전체 대학교육비의 50% 이상을 차지할 정도로 대학 교육을 유지·발전시키는데 크게 공헌했다. 후원회는 운영과정에서 여러 문제점이 발생해 1953년 후원회에 관한 사항을 문교부장관 인가사항으로 결정하고, 회비징수에 대해서도 감독을 강화했다.<sup>11)</sup>

이어 1963년 문교부장관 훈령으로 「대학, 고·중학교 기성회 준칙(훈령 제104호)」을 제정하면서 기성회가 발족했다. 기성회비는 설립 초기에는 부족한 교육시설 확보에 주로 쓰이다가 1964년 이후에는 교원의 봉급 문제가 심각해지자 당초 설립 목적과는 달리 전체 회비의 60%를 교원 후생비로 사용했다. 그러나 징수과정의 문제 등으로 사회문제로 대두됐고, 기성회비 외에도 각종 잡부금을 징수하여 학부모들로부터 원성을 사게 되자 1970년 2월 말 해체되었다.<sup>12)</sup>

이후 대학 기성회비는 문교부가 1977년 1월 14일 훈령으로 「국립대학(교) 비국고회계 관리 규정」을 제정하면서 오늘날까지 이어지게 되었다. 이에 따라 국립대학은 기성회 규약을 제정하고, 정부회계인 일반회계와 대학 자율적으로 운영하는 기성회회계로 구분·운영하고 있다.<sup>13)</sup>

11) 국회의원 설훈, 『국립대학 재정운영의 문제점과 개선방안』, 2000, 40~41쪽.

12) 황인성, 대학의 등록금과 기성회비, 『대학교육』, 102권, 1999, 53쪽.

13) 사립대학도 국립대학에 준하여 기성회비를 징수해오다 1999년 10월 14일 법원이 ‘기성회비 제도는 대학 재정확충에 기여해 왔으며, 교육활동 내실화에 많은 공헌을 하였고, 기성회비 액수 결정 및 징수업무를 학교측에 위임하여 오랜 기간 동안 관행으로 확립되어 온 것으로 판결’함에 따라 기성회비를 수업료에 통합 고지하면서 폐지됨.

반면 초·중등학교는 1970년 2월 기성회 해체 이후 바로 육성회가 설립되었다. 육성회비는 1972년 도서·벽지 지역부터 연차적으로 폐지되기 시작해 마지막으로 1997학년도에 서울특별시, 부산광역시 등 6대도시에서 폐지되었다. 당시 대통령비서실 보도자료에 따르면 △육성회는 육성회 규약에 따라 당해 학교 학부모들을 회원으로 구성된 비법정 자발적 임의단체이며 △육성회비는 학부모들이 자녀 교육을 위하여 최소한도의 교육비를 자진 협찬 형식으로 부담하는 것이라고 밝히고 있다. 또한 육성회비 폐지에 따른 대책으로 “학교운영에 지장이 발생하지 않도록 교원에 대한 수당지급 방안 등 후속조치를 마련”하도록 지시했다.<sup>14)</sup>

이후 초·중등학교는 5·31 교육개혁안에 의해 학교운영위원회 제도가 도입되면서 육성회를 대신 해 학부모회가 설립되었고, 학교운영지원비를 징수했다. 그러나 초등학교와 중학교 학교운영지원비는 무상교육 원칙에 따라 이후 폐지되었고, 고등학교 학교운영지원비에 대해서는 정부가 폐지 입장을 밝혔으나 관련 예산이 배정되지 않아 논란이 되고 있다.

초·중등교육은 의무교육이란 목표 달성과 내실화를 위해 정부 재정 지원이 확보되면서 정책의 많은 변화가 있었다. 하지만 고등교육은 국고나 지방공공단체로부터의 재정보조를 기대할 수 없어 재정의 빈약성을 면할 수 없었고, 별다른 정책 변화 없이 계속해서 교육비 ‘수익자 부담 원칙’이 적용돼 왔다.<sup>15)</sup>

그 결과, OECD 국가들이 고등교육단계 공교육비의 70%를 정부가 부담하고 있는 것과 달리, 우리나라는 27%만을 정부가 부담한다.<sup>16)</sup> OECD 국가에서는 대부분 학생들이 국·공립대학에 다니지만, 우리나라는 국·공립에 다니는 학생 비율이 18%에 불과하다.<sup>17)</sup> 그마저도 정부가 재정지원을 제대로 하지 않아 1960년대 초 만들어진 자율적 경비 성격의 ‘기성회비’를 50여년이 지난 지금까지도 ‘불법 징수’하고 있다.

학부모들의 찬조금 성격으로 출발한 기성회비와 기성회회계는 기형적으로 비대해져 2013년 현재, 국립대학 재정에서 기성회회계가 차지하는 비중이 46.5%에 달한다.<sup>18)</sup> 2010년 51.2%로 최고점을 찍은 이후 다소 낮아지는 추세지만 국고회계인 일반

14) 대통령 비서실, 金대통령, 육성회비 폐지 지시, 보도자료, 1996.6.13.

15) 교육부, 『교육50년사』, 1998.

16) OECD, 『2014 OECD 교육지표』, 2014.

17) 2013년 일반대, 산업대, 교육대, 전문대 전체 학부 재적 학생수는 국공립 53만 723명(17.9%), 사립 243만 4,212명(82.1%)임.

회계와 비등할 만큼 국립대학의 기성회회계 의존도는 매우 높은 상황이다.

〈 표1 〉 2008~2013년 국립대 일반회계 및 기성회회계 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	일반회계		기성회회계		합계
	금액	비율	금액	비율	
2008년	1,733,742	50.1	1,726,374	49.9	3,460,116
2009년	2,019,688	51.3	1,915,259	48.7	3,934,948
2010년	1,898,585	48.8	1,988,265	51.2	3,886,851
2011년	2,046,945	50.8	1,982,974	49.2	4,029,919
2012년	2,066,546	50.6	2,018,547	49.4	4,085,093
2013년	2,282,573	53.4	1,988,862	46.6	4,271,435

주1) 대상 : 국립 일반대 27교, 교육대 10교, 전문대 1교  
 주2) 일반회계는 결산 세출총액, 기성회회계는 결산 세입총액 기준  
 ※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 각 연도

상황이 이러함에도 정부는 국립대 법인화 또는 국립대 재정의 독립을 강조하면서 계속해서 정부 책임을 개별 국립대학에 전가시키고 있다. 게다가 '2015 교육부 예산안'을 보면, 「국립대학 재정회계법」이 연내 국회에서 통과되지 못할 것에 대비해 기성회비를 수업료에 통합 징수하고, 이를 국립대학 운영 경비로 지원하도록 했다. 대법원 판결을 앞두고 있음에도 법안 통과가 어려울 것으로 예상되자 불법 판결(2심)을 받은 기성회비를 수업료로 통합해 '합법화' 함으로써 국립대학 재정에 대한 민간부담을 해소하지 않은 채, 정부 책임은 회피해 보려는 모습을 보이고 있는 것이다.

18) 국립대학 회계는 일반회계, 기성회회계 이외에 발전기금회계, 산학협력단회계 등이 존재하지만 여기서는 국립대학 운영경비를 중심으로 검토하므로 일반회계와 기성회회계만 대상으로 함.

### III. 기성회비 어떻게 운영 했나

#### 1. 기성회비가 등록금 인상 주도

대다수 OECD 국가는 공공재원으로 고등교육기관을 운영하고 있어 등록금이 상당히 낮거나 아예 없는 국가도 있다. 그러나 우리나라는 ‘수익자부담’ 원칙에 따라 대학 운영비의 상당부분을 등록금에 의존하고 있으며, ‘국립’ 대학도 예외가 아니다.

2014년 국립대 학생들이 등록금 명목으로 연간 납부한 금액은 418만원 이다. 그런데 이 중 298만원(71.4%)이 기성회비고, 120만원(28.6%)이 수업료다.<sup>19)</sup> 자율협찬금 성격인 ‘기성회비’가 법령에 근거해서 납부하는 ‘수업료’보다 3배 가량 많은 기형적인 구조다. 이처럼 기성회비가 수업료보다 비싼 이유는 ‘국립’ 대학들이 국고 지원이 적다는 이유로 기성회비를 대폭 인상해왔기 때문이다.

〈표2〉 2004~2014년 국립대 수업료 및 기성회비 인상율 현황

(단위 : %)

구분	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
국립	수업료	5.2	4.1	4.7	4.8	4.5	-0.5	0.8	2.3	-	-
	기성회비	10.7	7.9	10.0	10.7	9.4	2.5	2.4	-1.8	-	-
	평균	9.4	7.1	8.9	9.5	8.4	1.9	2.1	-1.1	-4.7	0.3
사립	6.0	4.9	6.5	6.5	7.0	0.6	1.4	2.0	-3.9	-0.4	-0.3
물가상승률	3.6	2.8	2.2	2.5	4.7	2.8	3.0	4.0	2.2	1.3	-

주1) 대상 대학 : 국·사립 일반대(서울대, 인천대, 울산과기대 포함)

주2) 2012년부터 서울대가 국립대학 법인으로 전환하면서 기성회비를 수업료와 통합 함. 이로 인해 2012년 이후에는 국립대 수업료와 기성회비를 구분산출하면 기준이 달라져 오류가 발생하므로 평균 인상률만 산출 함

※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2014.

통계청, 연도별 소비자물가 등락률, 2014.9.2.

19) 2014년 5월 21일 집계 자료 기준. 교육부가 국립 일반대 등록금 평균액 산출시 국립대학법인으로 운영되는 서울대, 인천대, 울산과기대를 포함하는데, 이들 대학은 기성회비가 없고 전액 수업료로 징수함. 따라서 이 두 대학을 제외하고 국립 일반대 등록금 평균액을 산출하면 기성회비가 차지하는 비중은 더 늘어나게 됨.

〈표2〉에 따르면, 국립대 ‘수업료’는 정부의 등록금 인상 억제 정책이 시행되기 직전인 2008년까지 5% 수준으로 인상된 반면 기성회비는 매년 10% 가까이 인상되었다. 특히 2004년부터 기성회비가 10.7%로 대폭 인상되었는데, 이는 2002년부터 정부가 법인화 추진 의지를 본격 표명하자 대학들이 법인화 이후 정부 재정지원 감소를 우려해 자체 채원 확보에 적극 나선 데서 비롯된 것이라 할 수 있다. 정부가 수업료 인상은 물가 인상 억제 측면에서 일정 범위에서 통제할 반면, 기성회비는 자율 납부금이란 명목 하에 대학들의 고율 인상을 묵인하면서 국립대 등록금 인상률이 사립대를 앞서게 된 원인이 되었다.

국립대학 기성회비의 고율 인상으로 사립대학 등록금과의 차이는 좁혀지고 있다. 〈표3〉에 따르면, 국립대 등록금은 최근 10년간 35.5% 인상되어 사립대 인상률 26.5%보다 10%가량 높았다. 이로 인해 국립대 평균 등록금은 2004년 사립대의 53.2% 수준에서 2014년 57.0% 수준으로 높아졌다.

〈표3〉 2004년, 2014년 국사립대 계열별 등록금

(단위 : 만원, %)

구분		인문사회	자연과학	공학	예체능	의학	평균
국립 (A)	2004년	259	314	331	350	460	308
	2014년	352	429	451	461	667	418
	인상액	94	115	120	111	208	109
	인상률	36.3	36.7	36.3	31.8	45.2	35.5
사립 (B)	2004년	502	600	658	666	779	580
	2014년	641	771	828	827	1,007	734
	인상액	139	171	170	162	227	153
	인상률	27.6	28.4	25.8	24.3	29.2	26.5
비율 (A/B)	2004년	51.5	52.3	50.3	52.6	59.0	53.2
	2014년	55.0	55.7	54.5	55.7	66.3	57.0

주1) 대상 대학 : 국사립 일반대(서울대, 울산과기대 포함)

주2) 연간 학생 1인당 등록금 기준(입학금 제외)

주3) 2014년 등록금은 5월 21일 집계 자료 기준

※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 각 연도.

계열별로는 국립대 등록금이 인문사회 36.3%, 자연과학 36.7% 등 전 계열에서 30% 이상 인상되고 의학계열은 무려 45.2% 인상되었는데, 사립대 등록금이 20%대 인상된 것과 비교해 7.5%(예체능)~16.0%(의학) 더 많이 인상됐다. 이에 따라 2004년에는 계열별 국립대 등록금이 사립대의 55%이내였는데(의학 제외), 2014년에는 55%이상으로 높아졌다.

국립대학 재정 대부분을 정부 지원으로 운영할 것이라는 기대와는 달리, 정부는 국립대학 운영 경비의 절반 가량만 책임지고 있다.

〈표4〉에 따르면, 일반회계는 ‘입학금 및 수업료’ 비중이 8.1%, 국고보조금 89.3%로 구성되지만, 기성회회계는 ‘기성회비 수입’이 63.4%를 차지한다. 그 결과 전체 국립대학 재정에서 국고보조금이 차지하는 비중은 52.7%로 절반 수준에 불과하고, 등록금이 33.9%를 차지한다. 국가가 국립대학 운영경비를 제대로 지원하지 않음에 따라 대학 운영경비의 1/3을 학생 등록금에 의존하고 있는 실정이다.

〈표4〉 2013년 국립대 세입 재원별 현황

(단위 : 백만원, %)

일반회계(A)			기성회회계(B)			합계(A+B)		
구분	금액	비율	구분	금액	비율	구분	금액	비율
수업료입학금	185,876	8.1	기성회비	1,261,282	63.4	등록금	1,447,158	33.9
국고보조금	2,037,886	89.3	국고보조금	214,199	10.8	국고보조금	2,252,085	52.7
기타	58,811	2.6	기타	513,381	25.8	기타	572,192	13.4
계	2,282,573	100.0	계	1,988,862	100.0	계	4,271,435	100.0

주1) 대상 대학 : 국립 일반대 27교, 교육대 10교, 전문대 1교

주2) 등록금은 수업료및입학금과 기성회비를 합한 금액

주3) 기성회회계 국고보조금에는 국가, 지방자치단체, 타회계 보조금이 포함되어 있음

주4) 일반회계 합계는 세출총액, 기성회회계 합계는 세입총액 기준

주5) 결산 기준

※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2014.

이와 관련해서 국립대학 등록금이 사립대보다 적고, 등록금의존을 또한 사립대학과 비교되지 않을 정도로 낮다는 점을 들어 그다지 큰 문제로 생각하지 않는 경우도 있다. 하지만 국립대학은 정부가 국가발전에 필요한 인재 육성을 목적으로 직접 설립했다는 점에서 사립대학과 단순 비교하기에는 무리가 있다. 국립대학은 사립대학과

비교하기 이전에 대학 설립 목적에 맞도록 정부가 충분한 예산을 지원해야 할 의무가 있다.<sup>20)</sup>

## 2. 인건비성 경비 지출

### 1) 교·직원 인건비성 경비 지출

국립대학은 인건비, 기본경비, 교육기반조성, 시설확충비 등 기본적인 운영비를 정부로부터 지원받는다. 그러나 정부가 마땅히 지원해야 할 비용을 제대로 부담하지 않으면서 기성회회계에 떠넘겨 나타난 폐단이 크다. ‘인건비성 경비’가 대표적이다.

〈표5〉에 따르면, 2010~2013년 기성회회계에서 인건비로 지출된 금액은 2조 363억원이다. 2010년 4,174억원에서 2013년 5,340억원으로 1,000억원 이상 증가했고, 기성회회계 세출총액에서 차지하는 비율도 24.1%에서 29.9%로 늘었다. 매년 일반회계에서 지출된 인건비(1조 2천억~1조 5천억원)의 3분의 1 만큼 기성회회계에서 인건비로 지출되었다.

최근 4년간 기성회회계 인건비를 내역별로 살펴보면 국가공무원인 일반직 교·직원 인건비가 1조 2,653억원으로 62.1% 차지했고, 기성회 직원 인건비 3,287억원(16.1%), 시간강사 등 기타 직원 인건비 4,423억원(21.7%) 등이었다.

국가공무원인 일반직 교·직원들의 인건비를 기성회회계에서 지급하고 있는 것도 문제인데, 기성회회계 인건비 중 일반직 교·직원 인건비가 3분의 2에 달할 만큼 규모도 상당하다. 일반직 교·직원 인건비 대부분은 ‘연구보조비<sup>21)</sup>’로 2013년 이들에게 지급된 인건비 3,119억원 가운데 94%인 2,939억원이 연구보조비였다.

기성회회계에서 지급되는 연구보조비는 일반회계에서 지급되는 인건비가 기본급이

20) 국회의원 설훈, 『국립대학 재정운영의 문제점과 개선방안』, 2000, 35쪽.

21) 기성회회계에서 지급되는 연구보조비는 급여 이외에 월분기반기연액 등으로 지원하는 연구보조비 및 연구지원보조비 일체를 말함

낮고, 이를 일반회계에서 충분히 보상해주지 않는다는 이유로 급수와 호봉에 따라 월정액으로 지급되고 있어 사실상 ‘급여 보존적’ 성격이 강하다. 감사원 감사, 국민권익위원회 실태 점검, 교육부 기성회회계 집행실태 점검 결과 등에서 기성회비를 급여보조성 인건비로 사용하는 문제점이 꾸준히 지적되어 왔다.

〈표5〉 2010~2013년 국립대 회계별 인건비 지출 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	기성회회계 인건비					일반회계 인건비		
	일반직 교직원	기성회 직원	기타 직원	소계(A)	비율1	금액(B)	비율1	
2010년	273,041	67,903	76,412	417,356	24.1	1,270,450	66.9	
2011년	339,510	81,398	107,807	528,715	30.6	1,362,207	66.5	
2012년	340,909	88,005	127,406	556,321	31.1	1,439,375	69.7	
2013년	311,872	91,368	130,717	533,957	29.9	1,517,789	66.5	
합계	금액	1,265,332	328,674	442,344	2,036,349	28.9	5,589,820	67.4
	비율2	62.1	16.1	21.7	100.0	-	-	-

- 주1) 대상 대학 : 국립 일반대 27교, 교육대 10교, 전문대 1교
- 주2) 일반직 교·직원 : 사무직·기능직 공무원, 전임교원, 조교 등 국가직 공무원
- 주3) 기타 직원 : 일반직 교직원과 기성회직원을 제외 한 시간강사, 기타 교직원 등
- 주4) 비율1 : 기성회회계(일반회계) 인건비 / 기성회회계(일반회계) 세출총액
- 주5) 비율2 : 기성회회계 인건비(A)에서 각 내역이 차지하는 비율
- 주6) 결산 기준
- 주7) -는 해당없음 표기
- ※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2014 및 대학알리미 공시자료

이와 관련하여 교육부는 2013년 「국립대학 비국고회계 관리규정」을 개정해 그 해 9월부터 공무원인 직원에게 연구보조비를 지급할 수 없도록 했다. 이에 따라 국립대학들이 공개한 2013년 ‘국립대학 기성회회계 급여보조성 인건비 현황’을 살펴보면 직원 1인당 지급 평균액이 5급 이상 705만 원, 6~7급 462만원, 8급 이하 390만원으로 2012년 대비 절반 수준으로 삭감되었다.

하지만 교원 연구보조비는 예년 수준으로 지급되었다. 교원 1인당 지급 평균액은 교수 1,504만원, 부교수 1,420만원, 조교수 1,360만원으로 2012년과 비슷했다.<sup>22)</sup> 교원

22) 국립 일반·교육전문대 38교 기준. 본분교 각각 공시한 대학은 본교 기준. 평균액은 38교 직급별 평균액의 평균으로 산출함

들에게 기존 관행대로 ‘연구보조비’ 명목으로 인건비성 급여를 지급하는 실태는 개선되지 않고 있다는 뜻이다.

한편, 국립대 직원은 「국립의 각급학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정」에 따라 교육부가 대학별 정원을 배정하는데, 정부가 배정하는 직원 수가 대학별로 큰 차이를 보인다. 이에 따라 국가공무원 정원이 부족한 국립대는 기성회회계 재원으로 기성회 직원을 자체적으로 임용하고 있다.

2014년 38개 국립대 직원 10,456명 가운데, 기성회 직원이 1,738명(16.6%)에 이를 정도로 기성회직 비율이 높다.<sup>23)</sup> 정부가 예산 지원을 통해 공무원으로 고용해야 할 국립대 직원을 학생과 학부모가 부담하는 기성회비를 통해 임용하고 있는 셈이다.<sup>24)</sup>

## 2) 시간강사 인건비 부족분 지출

앞서 살펴본 기성회회계 인건비 가운데 ‘기타 직원 인건비’에는 시간강사 인건비가 포함되어 있다. 시간강사 인건비는 교원 인건비에 해당하기 때문에 정부가 국립대 운영경비로 전액 지원해야 함에도 불구하고, 정부가 시간 강사료의 70%만을 지원하기 때문에 ‘국고부족분 30%’는 기성회회계에서 부담하고 있다.<sup>25)</sup>

〈표6〉에 따르면, 최근 4년간 국립대학들이 기성회회계에서 지출한 시간강사 인건비는 1,634억원이다. 전체 시간강사 인건비가 2010년 1,024억원에서 2013년 1,562억원으로 증가함에 따라 기성회회계에서 부담하는 시간강사 인건비는 2010년 205억원에서 2013년 504억원으로 2.5배 증가했다.

2014년 국립대 전임교원 확보율은 71.8%로<sup>26)</sup> 100%를 넘는 대학은 한 곳도 없고,

대학알리미, 국공립대 기성회회계 급여보조성 인건비 현황, 2013~2014.

23) 2014년 국립 일반대, 교육대, 전문대 38교 기준, 전체 직원 현황은 일반직 3,662명, 기술직 2,174명, 기성회비직 1,738명, 교육전문직 21명, 계약직 2,854명, 기타 7명 등임

대학알리미, 2014 직원현황, 2014.

24) 대학교육연구소, 『국립대학법 제정을 위한 연구』, 전국공무원노동조합-전국대학노동조합 정책연구보고서, 2013, 71~72쪽.

25) 2014년 시간강사료 지원 기준(안) = {[대학 시간강사 강의료 소요 총액 - 대학 자구노력 반영 조정액] + (4대 보험 부담금 + 퇴직금 부담금)} × 국가부담률(70%)} + 인센티브 지원액

교육부, 2014년도 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요, 2014, 69쪽.

26) 2014년 국립 일반교육대 37교 재학생 기준

70%에도 못 미치는 대학이 18교에 이른다. 심지어 사립대 전임교원 확보율 77.6%보다도 못하다. 정부의 집중 지원을 받아 온 서울대가 2012년 국립대학법인으로 전환하기 이전부터 국립대학 중에서 유일하게 전임교원 확보율 100%를 상회<sup>27)</sup>했을 뿐 나머지 국립대는 법정기준을 준수하지 않은 채 운영되어 왔다.

〈 표6 〉 2010~2013년 국립대 회계별 시간강사 인건비 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	기성회회계		일반회계		합계 (C=A+B)
	금액(A)	비율(A/C)	금액(B)	비율(B/C)	
2010년	20,471	20.0	81,905	80.0	102,376
2011년	43,705	32.9	89,244	67.1	132,949
2012년	48,798	33.6	96,613	66.4	145,410
2013년	50,436	32.3	105,798	67.7	156,234
합계	163,410	30.4	373,559	69.6	536,969

주1) 대상 대학 : 국립 일반대 27교, 교육대 10교, 전문대 1교

주2) 결산 기준

※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2014.

그런데 정부 지원 부족으로 전임교원을 법정기준 만큼 채용하지 못해 시간강사를 임용하고 있는데도 정부는 시간강사료 마저 기성회회계 부담으로 떠넘기고 있는 것이다.

또 다른 문제점은 정부가 시간강사료 예산을 배정할 때 강의료 소요 총액에서 패널티(자구노력 반영 조정)를 반영해서 지원액을 삭감하는데, 국립대학 자구노력과는 관계가 먼 지표들로 터무니없이 큰 예산을 삭감한다는 것이다.

패널티 내역을 살펴보면 비전임교수 강의율, 교수 미충원, 교수면제(안식·연구년), 최소 수강인원 강의 초과분<sup>28)</sup> 등으로 전임교원 관련 지표들이다. 그런데 국립대 교원 정원은 「국립의 각급학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정」에 따라 교육부가

대학알리미, 2014년 전임교원 1인당 학생 수 및 확보율, 2014.

27) 2014년 서울대 전임교원 확보율은 119.1% 임(재학생 기준)

28) 교육부, 2014년도 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요, 2014, 69쪽.

배정한다. 2014년 전임교원 배정인원은 1만 5,063명<sup>29)</sup>으로 「대학설립·운영 규정」에 따른 교원 법정정원(재학생 기준) 2만 584명의 73.2%에 불과하다.<sup>30)</sup> 국립대 전임교원 지표는 대학 보다 정부의 노력 여하에 따라 달라질 여지가 오히려 크다.

삭감되는 패널티 예산도 매우 큰데 2015년 패널티분은 901억 3천7백만원에 달했다.<sup>31)</sup> <표6>에서 보듯이 2013년 기성회회계에서 부담한 시간강사 인건비 504억원의 2배에 달하는 금액이다. 정부가 책임져야 하는 전임교원 관련 지표를 기준으로 패널티를 부과해 시간강사료 지원비를 삭감하고, 부족분을 학생, 학부모에게 부담토록 한 것이다.

### 3) 교원 채용 관련 비용 지출

국립대학 교직원은 「교육공무원법」 등에 따라 공무원 신분을 지니게 된다. 따라서 이들의 인건비뿐만 아니라 임용 관련 비용도 국고회계에서 부담해야 한다. 그러나 2013년 기성회회계 결산을 조사한 결과, 상당수 국립대학에서 교수 채용 관련 비용을 기성회회계에서 지출했다.

<표7>에 따르면, 경북대가 신규교수 초빙에 1억 1,122만원을 지출했고, 공주대가 교수 공채 심사위원 수당 및 진행요원 수당 등 경비에 6,847만원을 지출했다. 이 외에도 부산대가 교수 초빙 광고료 및 심사료에 3,614만원, 전남대가 전임교원 공채 및 임용에 2억 42만원, 충남대가 교원 공개채용에 5,759만원을 지출했다.

외국인 교수 또한 교원인건비에 해당하기 때문에 정부가 국립대 운영경비로 전액 지원해야 하나, 인건비뿐만 아니라 숙소지원비 등 부대비용까지 기성회회계에서 부담하고 있었다. 경북대가 외국인교수 초빙사업으로 1억 3천만원, 부산대가 국제학부 외국인 교원 숙소지원금으로 2억 373만원, 외국인 교수 초빙 경비로 5,968만원 지출했고, 충남대가 외국인교수 외부아파트 임대료 지원비 1억 1,078만원을 지출했다.

29) 「국립의 각급 학교 공무원 정원표」의 대학 총장, 교수, 부교수, 조교수 기준

30) 대학알리미, 2014년 전임교원 전임교원 1인당 학생 수 및 확보율, 2014.

31) 교육부, 2015년도 교육부 소관 예산 및 기금운용계획 개요, 2014, 61쪽.

〈 표7 〉 2013년 국립대 기성회회계에서 지출한 교수 채용 관련 비용 내역

(단위 : 만원)

구분	내역	금액
강릉원주대	교원신규채용 심사수당	2,040
	교원 신규채용 공고료	1,000
	신규 교수채용 관련 심사위원 및 면접자 여비	393
경북대	외국인교수 초빙사업	12,978
	신규교수초빙	11,122
	교수승진임용	138
공주대	교수 공채 심사위원 수당 및 진행요원 수당 등	6,847
	외국인 객원교수 드림하우스 장기 숙소 이용료	2,010
	교원 신규채용 경비	2,092
부산대	외국인 교원 숙소 지원금	20,373
	국제학부 외국인 교수 초빙 경비(수당, 숙소지원금 등)	5,968
	해외우수교수초청사업	5,413
	교수 초빙 광고료 및 심사료	3,614
	교수 초빙 광고료	2,659
	외국인 전임교원 초빙경비	1,447
전남대	전임교원공채 및 임용	20,042
전북대	객원 및 초빙교수 지원	40,519
	교수공채 및 승진사업	9,746
충남대	외국인교수 외부아파트 임대료 지원	11,078
	교원공개채용	5,759
	외국인교수 숙소 지원	2,659
	신임교수연수	1,348
	외국인교원 숙소제공 (명시)	704

주) 결산 기준

※ 자료 : 국립대학별, 2013학년도 기성회회계 세입·세출 결산서, 국정감사 제출자료, 2014.

### 3. 자산적 비용에 과도하게 지출

국립대학이 학생들에게 질 높은 교육여건을 제공하기 위해서는 교지(校地)와 교사

(校舎)를 법정기준 이상으로 확보해야하며, 도서와 실험실습기자재도 충분하게 갖추고 있어야 한다. 「고등교육법」에서는 학교를 설립하려는 자는 시설·설비 등 대통령령으로 정하는 설립기준을 갖추어야 한다고 규정하고 있다.<sup>32)</sup>

국가가 설립 주체인 국립대학에서 이와 같은 시설·설비는 국가 자산으로 귀속된다. 따라서 국립대 시설비, 자산취득비, 토지매입비 등 ‘자산적 경비’는 정부가 부담해야 한다. 그러나 기성회회계에서 시설·설비비와 건물·토지 매입비(이하 자산적 지출)까지 과도하게 부담하고 있어 문제다.

〈표8〉에 따르면, 2010~2013년 국립대학 기성회회계에서 지출한 자산적 경비는 시설비 4,682억원, 자산취득비 4,168억원, 토지매입비 475억원 등 총 9,325억원이다. 매년 기성회회계 세출총액에서 11.5%~15.0%를 지출했다. 이처럼 기성회회계로 취득한 시설과 물품은 「국립대학 비국고회계 관리규정」에 따라 국가에 기부채납<sup>33)</sup> 되는데, 결국 학생·학부모 부담으로 국가 자산을 매입한 셈이다.

〈표8〉 2010~2013년 국립대 회계별 자산적 지출 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	기성회회계					일반회계				
	시설비	자산 취득비	토지 매입비	소계 (A)	비율	건설비	유형 자산	토지 매입비	소계 (B)	비율
2010년	130,310	120,511	7,890	258,710	15.0	309,368	68,143	978	378,489	19.9
2011년	129,931	116,216	2,196	248,343	14.4	295,231	91,017	0	386,248	19.0
2012년	124,676	88,697	7,283	220,656	12.3	243,082	91,345	1,000	335,426	16.2
2013년	83,310	91,335	30,143	204,788	11.5	410,073	100,087	0	510,160	22.4
합계	468,228	416,758	47,511	932,497	13.3	1,257,754	350,591	1,978	1,610,323	19.4

주1) 대상 대학 : 국립 일반대 27교, 교육대 10교, 전문대 1교(2011년 한국복지대 자료미비로 제외 됨)

주2) 결산 기준

주3) 기성회회계 자산적 지출에서 상환금 제외함

주4) 기성회회계 시설비 = 시설비 + 시설부대비

주5) 비율 : 기성회회계(일반회계) 자산지출 / 기성회회계(일반회계) 세출총액

※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2014 및 대학알리미 공시자료

32) 「고등교육법」 제4조(학교의 설립 등)

33) 「국립대학 비국고회계 관리규정」 제27조(시설 및 물품 관리)

물론 기성회규약에 따라 ‘설립자만의 부담으로 미치지 못하는 긴급한 교육시설을 확충하기 위해 기성회회계에서 자산적 지출을 할 수 있다 하더라도 이는 최소한에 그쳐야 한다. 아울러 긴급을 요하는 예산을 산출할 때에도 미리 예산이 가능한 시설비는 일반회계에 편성되도록 대학 당국이 최대한 노력을 기울여야 한다.<sup>34)</sup> 무엇보다 정부가 국립대학 시설 확충 예산을 부족하지 않게 지원해 기성회비로 과도하게 자산적 지출을 하지 않도록 해야 한다.

자산적 지출 중 기계기구매입비, 도서구입비 등의 자산취득비(일반회계 유형자산비)<sup>35)</sup>는 시설비, 토지매입비와 달리 그나마 교육여건에 직접 사용되는 자산이기는 하나 정부가 국립대 운영을 책임진다면 직접적, 간접적 여부를 떠나 자산 취득 비용을 부담하는 게 맞다. 더욱이 자산취득비에는 학교 교육에 직접 필요한 건물 공작물, 대규모 기계, 기구, 차량, 선박, 항공기 등의 취득비가 포함되는데, 자산적 가치가 커 기성회회계에서 부담할 경우 기성회비 인상 요인이 될 수 있다.

<표8>에서 보듯이, 2013년 일반회계에서 부담하는 유형자산비가 1천억원에 불과해 기성회회계에서 자산취득비로 913억원을 부담했다. 정부가 지원하는 실험실습 기자재 예산 등이 턱없이 부족해 기성회회계에서 상당 부분을 지원하고 있는 실정이다.

2014년 국립대학 실험실습 기자재 확충 지원 예산은 673억 원으로 2013년 745억 원 대비 10%(72억 원) 삭감되었다. 물론 국립대학 실험실습 기자재 확충 지원 예산의 70%는 계열별 가중 학생수에 따라 배정되기 때문에 학생수 감축에 따른 예산 감소 영향이 있을 것이다.<sup>36)</sup>

그러나 2014년 학생 1인당 지급 단가는 인문사회계열 기준 5만 원으로 2013년 4만 9천 원 대비 1천 원 인상되었다.<sup>37)</sup> 물가상승률 2.21%를 반영한 값이라지만 사립대

34) 국회의원 설훈, 『국립대학 재정운영의 문제점과 개선방안』, 2000, 71쪽.

35) 기성회회계 자산취득비 내역

1. 학교교육에 직접 수요되는 건물 공작물(토지를 포함하여 취득하는 경우에 토지매입비가 구분되지 않는 경우는 이를 포함), 대규모 기계, 기구, 차량, 선박, 항공기 및 임목죽등의 취득비
2. 물건의 성질 및 형성이 변하지 않고 비교적 장기간 사용할 수 있는 기계 기구(부속품 포함) 및 사무 집기류
3. 도서관용등 자본형성적 도서구입비
4. 정수관리 대상이 되는 정수물품 구매비
5. 서류함, 책상, 의자, 전화기등 사무용 집기류의 구입비

36) 2014년 국립대학 실험실습기자가재 확충예산은 기본배분 70%(450억 원), 공동실험실습관 20%(140억 원), 특이소요 10%(83억 원)으로 구성됨

학생 1인당 기계기구매입비(26만 8천 원, 2012년 전 계열 평균)<sup>38)</sup>에 비해 턱없이 부족하다. 이런 상황이라면 기계적으로 물가상승률만을 반영해 '1천원 인상'에 그칠 것이 아니라, 최소한 예년 수준 총액예산 범위에서 탄력적으로 인상했어야 한다. 정부가 국립대학 교육여건을 개선하고, 기성회회계에서 과도하게 부담하고 있는 현실을 개선하려는 의지가 없음을 알 수 있다.

한편, 2004년 12월 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」이 개정된 이후, 정부가 국립대 생활관(기숙사) 상당수를 BTL(Build Transfer Lease) 방식으로 지으면서 오히려 국립대 기성회회계에서 시설비의 일부를 의무적으로 부담하게 되었다. 민간투자자가 기숙사 건립 이후 약정한 20년 동안 시설 임대료 명목으로 투자비용을 회수하는데, 국립대 기성회회계에서 대응자금 형식으로 10~30% 가량 부담하기 때문이다.<sup>39)</sup>

〈표9〉에 따르면, 2008~2013년 국립대 BTL기숙사 시설임대료 2,366억원 중에서 332억원을 기성회회계에서 부담했다. BTL사업이 확대되면서 기성회회계 부담액도 2008년 10억원, 2009년 58억원, 2010년 이후 65억원 이상으로 늘었다.<sup>40)</sup> 국립대는 대학부담액을 기성회비와 기숙사비 등에서 충당하는데, 이로 인해 국립대 BTL 기숙사

〈표9〉 2008~2013년 국립대 BTL 기숙사 시설임대료 정부 및 대학부담 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	계	비율
일반회계	5,223	34,408	39,939	41,437	41,352	41,098	203,457	86.0
기성회회계	1,043	5,799	6,596	6,717	6,613	6,424	33,191	14.0
계	6,267	40,206	46,535	48,153	47,965	47,521	236,648	100.0

※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2014.

- 37) 인문사회계열 학생 1인당 지급단가(5만원)를 1로 보고, 자연과학 1.72, 공학 2.06, 예체능 1.68, 의학 4.34 가중치를 부여해서 지급
- 38) 사립대 평균은 전 계열 대상이고 실험실습기자재구입비 이외 기타 기자재구입비가 포함되기 때문에 국립대학과 동일 기준으로 볼 수는 없지만 이를 감안한다고 하더라도 격차가 상당함.
- 39) '정부 80 : 대학 20' 비율로 부담하는 경우가 가장 많고, 이 외에 춘천교대 83 : 17, 충남대·전남대·경북대 등 75 : 15, 서울과기대 70 : 30 비율로 부담함  
교육부, 국립대 BTL 기숙사 시설임대료 국고부담 및 대학자체부담 비율 기준, 국정감사 제출자료, 2014.
- 40) 대학에 따라 기숙사회계를 별도로 운영하면서 기숙사회계에서 시설임대료를 부담하는 경우도 있는데, 이를 포함하면 대학 부담액은 더 늘어날 것임. (공주교대의 경우 기성회회계에서는 BTL기숙사 시설임대료를 부담하지 않으며, 자체 생활관비로 부담하고 있음)

비는 일반 기숙사비보다 비쌀 수밖에 없다. 2014년 1학기 2인실 기준, 가장 비싼 상위 5곳 모두 BTL기숙사였다.<sup>41)</sup>

2010~2013년 국립대학 기성회회계 자산적 지출 내역을 살펴보면 < 표10 > 과 같다. 가장 많이 지출한 곳은 경북대였는데, 4년간 세출총액의 1/5을 상회하는 1,231억원을 지출했다. 이어 부산대 1,095억원(19.4%), 강원대 706억원(15.8%) 등으로 나타났다. 지역 거점 국립대학들이 자본적 경비를 많이 지출했고, 광주교대(16.3%)와 진주교대(15.8%) 등은 재정규모 대비 지출 비율이 높게 나타났다.

< 표10 > 2010~2013년 국립대 기성회회계 자산적 지출 현황

(단위 : 백만원, %)

순위	대학명	자산적 지출				세출총액 (B)	비율 (A/B)
		시설비	자산취득비	토지매입비	소계(A)		
1	경북대	67,628	49,036	6,452	123,116	574,932	21.4
2	부산대	43,614	53,005	12,922	109,541	563,241	19.4
3	강원대	24,947	25,971	19,660	70,578	447,078	15.8
4	서울과학기술대	37,819	16,283	0	54,102	277,781	19.5
5	전북대	31,206	22,481	0	53,687	443,050	12.1
6	전남대	21,507	27,443	83	49,033	467,656	10.5
7	공주대	26,204	12,814	4,942	43,960	284,426	15.5
8	부경대	18,090	23,231	0	41,321	316,671	13.0
9	제주대	24,506	15,516	54	40,076	232,191	17.3
10	충남대	21,154	18,594	0	39,748	447,632	8.9
11	경상대	18,802	14,718	0	33,520	307,435	10.9
12	충북대	16,771	9,791	1,568	28,130	324,946	8.7
13	강릉원주대	12,040	10,449	48	22,537	165,666	13.6
14	한밭대	8,703	10,901	5	19,609	167,352	11.7
15	목포대	9,112	8,628	937	18,676	152,674	12.2
16	안동대	8,291	7,326	0	15,617	128,717	12.1
17	경남과학기술대	8,413	6,646	0	15,059	98,612	15.3
18	군산대	5,389	9,545	101	15,034	136,881	11.0

41) 대학교육연구소, 국립대 기숙사 3곳 중 1곳 여전히 1일 3식 의무, 2014.

(단위 : 백만원, %)

순위	대학명	자산적 지출				세출총액 (B)	비율 (A/B)
		시설비	자산취득비	토지매입비	소계(A)		
19	한국교통대	8,015	6,551	386	14,952	168,474	8.9
20	한경대	6,153	8,283	0	14,437	107,031	13.5
21	창원대	6,520	5,818	0	12,338	168,229	7.3
22	금오공과대	5,703	6,151	0	11,854	126,681	9.4
23	한국해양대	4,980	6,249	0	11,229	123,401	9.1
24	한국교원대	4,137	7,088	0	11,224	152,956	7.3
25	순천대	4,271	6,628	97	10,996	136,223	8.1
26	경인교대	3,745	3,889	0	7,634	73,282	10.4
27	광주교대	3,669	2,216	0	5,885	36,191	16.3
28	서울교대	3,017	2,562	0	5,580	62,549	8.9
29	진주교대	3,327	2,138	0	5,465	34,638	15.8
30	대구교대	1,377	2,582	258	4,217	47,617	8.9
31	전주교대	2,532	1,656	0	4,189	30,563	13.7
32	부산교대	1,768	2,268	0	4,037	37,265	10.8
33	공주교대	1,958	2,042	0	4,000	33,962	11.8
34	목포해양대	1,225	2,443	0	3,668	44,399	8.3
35	청주교대	740	2,190	0	2,930	29,223	10.0
36	한국체육대	818	1,803	0	2,621	49,234	5.3
37	춘천교대	74	1,791	0	1,865	30,893	6.0
38	한국복지대	0	31	0	31	5,811	0.5
합계		468,228	416,758	47,511	932,497	7,035,561	13.3

주1) 대상 대학 : 국립 일반대 27교, 교육대 10교, 전문대 1교(2011년 한국복지대 자료미비로 제외 됨)

주2) 결산 기준

주3) 자산적지출에서 상환금은 제외함

주4) 시설비 = 시설비 + 시설부대비

※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2014 및 대학알리미 공시자료

#### 4. 공공요금 국고부족분 기성회계계로 충당

정부는 국립대학 일반회계 예산 편성 시 운영비로 공공요금, 제세, 연료비 등을 지

원한다. 그러나 국고지원금이 부족해 국립대학에서는 공공요금 부족분을 기성회회계에서 충당하고 있다.

〈표11〉에 나타난 2010~2013년 국립대학 회계별 공공요금 지출 현황을 살펴보면, 기성회회계에서 최근 4년간 1,601억원을 부담하고, 일반회계에서 2,196억원을 부담했다. 기성회회계 부담이 계속 증가하고 있어 더욱 문제인데, 정부부담액(일반회계)이 2010년 333억원에서 2011년 711억원으로 두배 가량 증가했다가 이후 감소 추세를 보임에 따라 기성회회계 부담이 2011년 242억원에서 2013년 553억원으로 크게 늘었다. 그 결과 2010년에 이어 2013년에도 전체 공공요금 지출액의 절반 이상을 기성회회계에서 부담했다. 국립대 운영 기본경비인 공공요금조차 기성회비로 지출하고 있는 것이다.

〈표11〉 2010~2013년 국립대 회계별 공공요금 지출 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	기성회회계		일반회계		합계 (C=A+B)
	금액(A)	비율(A/C)	금액(B)	비율(B/C)	
2010년	48,616	59.3	33,302	40.7	81,918
2011년	24,167	25.4	71,108	74.6	95,276
2012년	31,988	30.9	71,602	69.1	103,589
2013년	55,324	55.9	43,560	44.1	98,883
합계	160,095	42.2	219,572	57.8	379,666

주1) 대상 대학 : 국립 일반대 27교, 교육대 10교, 전문대 1교

주2) 결산 기준

주3) 공공요금 : 「국립대학 비국고회계 관리규정」 별표 기성회회계 세입·세출예산과목 내역표(제12조 관련) 상의 1. 공공요금을 기준으로 함

가. 우편요금, 전신전화요금, 모사전송기등의 회선사용료

나. 철도화물 운송요금

다. 전기·가스료, 상하수도료, 오물수거료

※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2014.

또한, 정부는 공공요금 부족분 예산을 마련하기 위해, 계절학기, 평생교육과정, 기숙사, 식당 등의 운영을 통해 얻은 ‘수입대체경비’와 ‘보조금’ 사업에서 일정액을 부담하도록 하고 있다. 교육부가 국립대학 시설을 이용한 강좌운영 수입 등에서 공공요금을 징수하도록 한 방침 때문이다.<sup>42)</sup>

부산대는 계절학기 운영경비, 수료후연구생과정, 평생교육원과정, 외국어특강과정 등 수입대체경비 수입의 25%와 보조금 사업 수입의 10%를 공공요금 부담금으로 편성한다. 충남대는 계절제 인턴십과 공개강좌 세입의 30% 이상, 대학행사 관리·운영수입 및 기타용역제공 등 수입의 20% 이내를 공공요금으로 편성한다. 이렇게 되면 많은 국민들에게 혜택이 돌아가야 하는 국립대 교양교육 강좌와 시설물 이용료가 비싸질 수밖에 없다. ‘수익자부담’ 논리에 근거한 정부 정책으로 학생과 지역민들의 부담이 가중되고 있는 모습이다.

〈표12〉 2014년 국립대 기성회회계 수입대체경비 중 공공요금부담금 편성 내역

대학명	공공요금부담금 편성 내역
부산대	수입대체경비 수입의 25% 보조금 사업 시 강의실 등 교내시설을 이용할 경우 수입금의 10%
충남대	계절제 인턴십, 공개강좌 세입의 30% 이상 대학행사 관리·운영수입 및 기타용역제공 총세입의 20% 이내
경상대	대학시설이용 강좌운영 총 세입의 30% 이내 소비조합 수입 총 세입의 20% 이내
서울과기대	공개강좌 등 수입금의 20% 공공요금 및 제세 편성
한경대	강좌운영수입 30%, 소비조합 수입의 20%, 대학행사관리운영 20% 등

※ 자료 : 국립대학별, 2014년 기성회회계 예산편성지침, 국정감사 제출자료, 2014.

게다가 정부의 국립대학 기본경비 지원 개편에 따라 대학 자체부담분이 증가하고 있어 더욱 문제다. 이에 따라 부산대의 경우 수입대체경비사업 수입 목표액 할당제를 실시하고, 달성 시 인센티브를 제공해서 사업 활성화를 도모하고 있다.<sup>43)</sup> 「국립대학 재정·회계법」이 통과되어 국립대학이 자체 수익사업을 하게 될 경우 그 부담이 고스란히 학생과 국민들에게 돌아갈 것임을 반증하는 대목이다.

최근 4년간 국립대학 기성회회계에서 공공요금을 30% 이상 부담한 대학은 26교에 이른다. 경북대가 173억원으로 전체 공공요금의 53.0%를 부담했고, 이어 충남대 153

42) 경상대학교 ‘2013학년도 기성회회계 세입·세출예산 편성지침(안)’에 따르면, “교육과학기술부의 수입대체경비 세입세출 예산편성지침에 대학시설을 이용한 강좌운영 수입의 공공요금을 30%이내 징수”라고 명시 됨.

43) 각 기관에서 수입대체경비사업 수입 목표액을 설정하여 제출하면 재정위원회에서 목표액 확정통보  
부산대학교, 2014년 기성회회계 예산편성지침, 2014.

억원(48.1%), 전북대 139억원(54.0%) 등으로 나타났다.

〈 표13 〉 2010~2013년 국립대 기성회회계 공공요금 부담 30% 이상 대학 현황 - 금액순

(단위 : 백만원, %)

구분	대학명	기성회회계						일반회계		합계 (A+B)
		2010년	2011년	2012년	2013년	소계(A)	비율	소계(B)	비율	
1	경북대	5,170	1,396	3,611	7,167	17,344	53.0	15,411	47.0	32,755
2	충남대	7,506	2,496	2,265	3,056	15,323	48.1	16,518	51.9	31,841
3	전북대	3,074	2,046	2,792	6,027	13,938	54.0	11,891	46.0	25,829
4	부산대	3,351	1,579	2,549	3,920	11,400	35.3	20,930	64.7	32,330
5	전남대	3,163	1,660	1,319	4,083	10,224	34.8	19,134	65.2	29,358
6	공주대	1,342	1,540	2,207	3,352	8,440	52.6	7,591	47.4	16,031
7	강원대	2,426	631	1,730	3,506	8,293	39.1	12,917	60.9	21,209
8	경상대	1,930	1,374	1,147	1,826	6,277	41.7	8,772	58.3	15,049
9	부경대	1,827	943	1,153	2,270	6,192	45.5	7,409	54.5	13,601
10	창원대	1,160	1,950	1,746	1,054	5,909	49.2	6,112	50.8	12,021
11	서울과기대	1,341	1,267	939	1,750	5,296	50.3	5,231	49.7	10,527
12	군산대	1,391	1,466	758	1,114	4,729	52.6	4,263	47.4	8,991
13	강릉원주대	1,225	179	1,275	1,984	4,664	55.9	3,676	44.1	8,340
14	제주대	951	1,012	881	1,118	3,962	46.6	4,543	53.4	8,505
15	한밭대	1,176	470	970	1,103	3,719	54.9	3,052	45.1	6,771
16	목포대	1,101	365	661	1,269	3,397	46.2	3,951	53.8	7,347
17	안동대	637	150	630	1,679	3,095	41.8	4,314	58.2	7,409
18	경인교대	450	839	745	954	2,988	54.0	2,544	46.0	5,532
19	한국교통대	497	547	734	945	2,723	40.9	3,937	59.1	6,659
20	순천대	1,041	402	547	558	2,548	37.1	4,316	62.9	6,864
21	한국해양대	1,023	90	47	1,219	2,379	36.6	4,117	63.4	6,496
22	한경대	550	12	562	932	2,055	44.0	2,616	56.0	4,671
23	한국체육대	680	55	130	934	1,800	31.3	3,945	68.7	5,744
24	광주교대	279	287	222	395	1,183	45.0	1,448	55.0	2,631
25	대구교대	221	184	217	156	777	42.5	1,053	57.5	1,830
26	춘천교대	117	13	36	141	306	32.3	642	67.7	948

주1) 대상 대학 : 국립 일반·교육·전문대 38교

주2) 결산 기준

주3) 비율 = 기성회계(일반회계) 공공요금 / 전체 공공요금

주4) 일반회계 소계(B) : 2010~2013년 일반회계에서 부담한 공공요금 합계

주5) 공공요금 : 「국립대학 비국고회계 관리규정」 별표 기성회회계 세입·세출예산과목 내역표(제12조 관련) 상의 1. 공공요금을 기준으로 함

가. 우편요금, 전신·전화요금, 모사전송기등의 회선사용료

나. 철도화물 운송요금

다. 전기·가스료, 상·하수도료, 오물수거료

※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2014.

공공요금 이외에 제세<sup>44)</sup>와 연료비, 청소·경비 용역비, 환경개선부담금 등 국고부족분을 기성회회계에서 부담하는 내역도 상당하다. 2013년 국립대 기성회회계 결산을 검토한 결과 경북대, 전남대, 전북대, 강릉원주대 등에서 각종 국고부족분을 기성회회계에서 보존하고 있었다.

〈표14〉 2013년 국립대 기성회회계에서 지출한 기타 국고부족분 내역

(단위 : 만원)

대학명	기타 국고부족분 내역	금액
강릉원주대	청소 및 경비용역(국고부족분)	42,409
	난방 연료비 국고부족분	42,128
	공용차량 운행경비(국고부족분)	10,425
경북대	청소 용역료(일반회계 부족분)	15,055
	일반회계 급량비 부족분 지원	2,945
	일반회계 급량비 부족분 지원(급량비)	2,934
	환경개선 부담금(일반회계 부족분)	974
	연료비(일반회계 부족분)	950
	간호대학 일반회계 급량비 부족분지원(국제교류)	11
전남대	난방비 일반회계 부족분(도시가스)	108,754
전북대	일반회계 부족분-시설장비 유지비	183,183
	일반회계부족분-시설물관리(청소, 조경, 청사관리 등)	13,553
	일반회계 부족분-연료비	12,285

주) 결산 기준

※ 자료 : 국립대학, 2013학년도 기성회회계 세입·세출 결산서, 국정감사 제출자료, 2014.

44) 제세에는 △법령에 의해 지불·부담하는 제세(자동차세 포함 및 국내부담금 등) △소송사건에 있어서 제공해야 할 공탁금과 국고채당금 △임대차계약에 의한 보증금, 전세금 및 기타 보관금 △보험계약에 의한 각종 보험료 및 보험료환부금이 포함됨(「국립대학 비국고회계 관리규정」 [별표]기성회회계 세입·세출예산과목 내역표)

## 5. 그 외 기성회회계에서 지출 된 일반회계 성격 항목

### 1) 정부재정지원 사업 대응자금 지출

정부 재정지원사업에 소요되는 비용을 국립대학이 자체 조달하도록 한 것은 국립 대학 설립 취지에 맞지 않는다. 그럼에도 각종 재정지원사업의 지원 조건으로 제시 하고 있는 ‘대응자금’을 기성회회계에서 부담하고 있어 문제다.

〈표15〉를 보면, 2013년에 경북대가 대형 국책 프로젝트 운영지원 대응자금으로 18억 8천만원을 지출했고, 국가 근로장학금 대응투자로 4억 4천만원을 지출했다. 공 주대도 외부 지원기관 대응투자로 5억 2,181만원을 지출했고, 부산대가 대형국책사업 대응자금으로 12억 7천만원, 입학사정관제 대응투자로 1억 8천만원을 지출했다. 이 외에도 전남대가 대응투자사업지원에 11억 8천만원, 전북대가 34억원, 충북대가 국책 사업대응자금에 19억원 지출했다.

정부가 설립한 국립대학들이 교육부가 주관하는 사업에 선정되기 위해 기성회비를 인상하고, 기성회회계 지출을 늘리는 모순이 반복되고 있는 것이다.

〈표15〉 2013년 국립대 기성회회계에서 지출한 대응자금 내역

(단위 : 만원)

대학명	기성회회계 대응투자 내역	금액
경북대	대형 국책 프로젝트 운영지원 대응자금	188,413
	국가 근로 대응투자 장학금	43,690
	입학사정관제 사업비 대응자금	20,886
	기자재 확충 사업 대응투자비	9,961
공주대	외부 지원기관 대응투자	52,181
	국가 근로 장학금(대응)	24,676
	장애 학생 도우미 장학금(대응)	3,880
	영어교육과 원어민 객원교수 급여(대응)	284
	다문화, 탈북 학생 멘토링 장학금(대응)	196
부산대	대형국책사업 대응자금 지원	127,000
	13학년도 입학사정관제 대응투자	17,768

(단위 : 만원)

대학명	기성회회계 대응투자 내역	금액
전남대	대응투자사업지원	118,171
	국가근로장학금(대응)	21,823
	다문화및탈북가정멘토링장학금(대응)	1,378
전북대	연구사업대응투자(연구개발비)	341,826
충북대	국책사업대응자금	194,434
	입학사정관제 지원사업 대응자금	21,003
	대학생 근로장학사업 대응자금	19,789
	여대생커리어개발센터지원사업 대응자금	7,359
	노동부 청년취업진로지원사업 대응자금	2,368
	장애학생 도우미 지원사업 대응자금	1,597

주) 결산 기준

※ 자료 : 국립대학별, 2013학년도 기성회회계 세입·세출 결산서, 국정감사 제출자료, 2014.

## 2) 입시 비용 지출

국립대학이 대입 수험생들에게 징수하는 입시 전형료는 정부 일반회계로 세입 조치된다. 따라서 국립대학에서 소요되는 입시 관련 경비는 전액 일반회계에서 지출되어야 한다.

그런데 국립대학에서 입시홍보비, 입학사정관제 운영지원, 우수학생 유치사업 등 입시부대비용을 기성회회계에서 중복 지출하고 있다. 강릉원주대가 인건비, 입시설명회자료집, 신문광고 등 입시관련 입학관리본부 지출로 약 3억원 지출했고, 부산대가 입학홍보강화 사업 내역으로 1억 4천만원, 우수학생 선점홍보전략에 7천만원, 입학홍보 책자발간에 4천 9백만원 지출했다. 전남대도 입학관리 예산으로 약 4억원 지출했고, 충북대도 우수신입생 유치 홍보사업에 1억 8천만원을 지출했다.

기성회회계에서 입시경비를 중복 지출하는 것의 책임은 일차적으로 기성회비를 방만하게 운영하는 국립대학에 있다. 이에 국립대학들은 대학서열화가 점점 심해져 수도권 대학 입시경쟁률이 높아진 반면, 국립대학 위상은 하락하면서 우수 학생 유치에 어려움을 겪고 있는 현실을 들어 어쩔 수 없는 상황이었다고 항변할 수 있다.

〈 표16 〉 2013년 국립대 기성회회계에서 지출한 입시 관련 경비 내역

(단위 : 만원)

대학명	기성회회계 지출 내역	금액
강릉원주대	입시관련 입학관리본부 지출(인건비, 입시설명회자료 집, 신문광고 등)	29,978
	입시관련회의비, 입시홍보 추진, 입학사정관 전형	903
부산대	입학 홍보 강화	13,905
	우수학생 선점 홍보전략	7,034
	입학 홍보 책자발간	4,906
	통합입시정보시스템 개발	826
	입학홍보 광고료	790
전남대	입학관리(우수학생유치, 입학사정관운영 등)	39,554
전북대	입학사정관제 운영 지원 사업	18,015
	우수학생유치사업	3,312
충남대	우수학생 유치사업	7,992
	입시 홍보용 차량임대	198
충북대	우수신입생 유치 홍보사업	18,002

주) 결산 기준

※ 자료 : 국립대학별, 2013학년도 기성회회계 세입·세출 결산서, 국정감사 제출자료, 2014.

그러나 국립대 위상 하락에 따른 입시 비용 증가를 기성회비로 충당할 수는 없다. 현재 국립대학의 위기는 개별 대학 보다 국립대학을 지원·육성하지 않고 방치한 정부의 책임이 더 크다. 정부 정책의 오류로 발생한 비용 부담을 기성회비로 처리할 수는 없는 노릇이다.

따라서 정부는 국립대학이 공교육기관으로서 위상을 회복하고, 전체 고등교육 발전을 선도해 나갈 수 있도록 집중 육성함으로써 국립대학의 ‘경쟁적 환경’을 회복시켜 과도한 입시 비용이 지출되지 않도록 개선해 나가야 한다.<sup>45)</sup> 당장의 입시 비용에 대해서도 입시전형료 수입 내에서 입시 비용 지출을 하도록 하고, 그 이상의 비용이 필요하다면 일반회계에 편성하도록 해야 할 것이다.

45) 대학교육연구소, 『국립대학법 제정을 위한 연구』, 전국공무원노동조합·전국대학노동조합 정책연구보고서, 2013, 15~16쪽, 22쪽.

### 3) 평가인증 부대경비 지출

교육부는 「고등교육법」 제11조의 2(평가)에 근거해서 대학들이 교육부장관으로부터 인정받은 외부기관으로부터 대학운영의 전반과 교육과정 운영에 대해 평가 또는 인증 받도록 하는 ‘평가인증제’를 실시하고 있다.

‘대학기관 평가인증’은 교육부가 2010년 11월 대학 평가인증 인정기관으로 한국대학교육협의회와 한국전문대학교육협회를 지정한 이후 2011년부터 시행되고 있다. ‘프로그램 평가인증’은 의학, 치의학, 한의학, 간호학, 경영학, 무역학, 공학, 건축학, 교원양성기관 등 교육부 지정을 받은 학문별 인증기관에서 시행되고 있다.

정부가 “대학에는 자기점검의 기회 및 상시 평가체제 구축을 통한 교육의 질을 개선하고, 사회에는 대학교육에 대한 질 보증과 사회적 공신력을 부여하며, 국가에는 고등교육 질 보증 체제 구축 및 정부 지원을 위한 정보를 제공”<sup>46)</sup>하기 위해 평가인증 사업을 추진한다면, 국립대 평가인증 비용은 설립·운영 주체인 정부가 부담하는 게 맞다.

그러나 국립대학들은 평가인증 수수료와 부대비용을 기성회회계에서 지출하고 있다. 경북대가 공학교육인증제추진(공과대)에 1억 7,181만원, 공학교육인증(IT)평가에 6,397만원 지출했고, 부산대가 치의학 교육인증 평가에 1억 5,000만원, 양산캠퍼스 분원설치 및 의학계열 인증평가에 4,662만원 지출했다. 충남대도 공학인증 및 혁신사업 지원사업에 1억 8,653만원 지출했다.

평가인증에 대한 실효성이나 타당성 여부를 떠나 문제가 되는 것은 정부가 추진하는 사업 예산을 일반회계에 편성하지 않고, 기성회회계로 떠넘긴다는 것이다. 교육부가 인정한 인증기관 평가 외에도 국제 인증기관 평가, 국내 언론사 평가, 외국 언론사 평가, 정부재정지원 사업 평가 등 대학 평가가 과도하게 많은 현실에서 관련 비용을 대부분 기성회회계에서 부담하는 것은 기성회회계 운영을 왜곡하고, 학생·학부모 부담을 가중시킨 대표적 사례라 할 수 있다.

46) 한국대학교육협의회·한국대학평가원, 대교협, 2012년 대학기관평가인증 결과 발표, 보도자료, 2012.

〈 표17 〉 2013년 국립대 기성회회계에서 지출한 인증평가 관련 내역

(단위 : 만원)

대학명	기성회회계 지출 내역	금액
경북대	공학교육인증제추진(공과대)	17,181
	공학교육인증(IT)	6,397
	AACSB 국제인증지원 사업(연회비 등)	4,829
	건축학교육인증제 신청 및 운영	4,197
	농업토목공학과외 공학교육인증 취득	1,557
	생물산업기계공학과외 공학교육인증 취득	1,552
부산대	치의학 교육인증 평가	15,000
	양산캠퍼스 분원설치 및 의학계열 인증평가	4,662
	국제경영교육인증(AACSB)추진	3,827
	각종 대학평가 지원(대학기관평가인증 수강수수료 등)	3,276
	한국경영교육인증	3,268
전남대	AACSB 국제인증지원 사업 연회비 납부	600
충남대	공학인증 및 혁신사업 지원사업	18,653
	미국경영교육(AACSB)인증 추진	2,026
	포스트 2주기 의학교육 인증평가	748
충북대	경영학교육 통합인증 심사비	2,000
	외부기관 평가	294

주) 결산 기준

※ 자료 : 국립대학별, 2013학년도 기성회회계 세입·세출 결산서, 국정감사 제출자료, 2014.

## IV. 기성회비 어떻게 해결할 것인가

### 1. 기성회회계 문제점 개선 없는 「국립대학 재정·회계법」

2012년 1월 기성회비 관련 서울중앙지법 판결 이후, 교육부가 수립한 조치사항은 “「국립대학 재정·회계법(이하 재정회계법)」을 제정해 교비회계를 설치하고, 국립대학 책임운영체제를 도입해 기성회회계 문제의 근본적 해결을 도모”하는 것이었다.

교육부가 대안으로 제시한 「재정회계법」은 새누리당 민병주 의원이 2012년 7월 대표발의 한 법안인데, 국립대학 법인화를 강력하게 추진했던 이명박정부에서 처음 제시되었다. 당시 교육부(교육과학기술부)는 여론의 반발로 국립대학 법인화 추진이 계속 무산되자 17대 국회 폐회와 더불어 자동 폐기된 「국립대학법인의 설립·운영에 관한 법률안」을 대신해 2008년 5월 재정·회계 부분만을 별도로 분리한 「국립대학 재정·회계법(시안)」을 내놓았고, 이후 동 법안은 2008년 11월 국무회의에서 수정·의결되었다.

당시 교육부는 대통령 업무보고에서 “여건이 되는 국립대학은 먼저 법인화를 추진”하고 “여건이 갖추어지지 않은 대학은 예산편성 운영의 자율성과 투명성 확보를 위한 대학회계제도 도입을 별도로 추진”하겠다고 밝히면서, 국립대학 대학회계(교비회계) 제도 도입이 법인화 추진과정의 일환임을 내비쳤다. 이명박정부가 제시한 「국립대학 재정·회계법(시안)」과 교육부가 기성회비 불법성 판결 이후 대안으로 언급한 「재정회계법」은 모두 ‘국립대학 재정운영의 자율성과 효율성 제고’를 목적으로 하고 있는데, 「국립대학 법인의 설립·운영에 관한 법률안」 목적과 동일하다. 비법인 국립대학에 대해서도 ‘재정’ 운영만큼은 국립대학 법인처럼 만들겠다는 의도가 반영된 것이 「재정회계법」이다.

이에 따라 「재정회계법」은 기성회비를 수업료로 통합 징수하고, 일반회계와 기성회 회계를 통합해 교비회계를 설치하도록 되어 있다. 최근에는 교육부가 기성회비를 수업료(일반회계)로 통합한 ‘2015 교육부 예산안’을 발표해 논란이 되었다. 기성회비 폐지를 둘러싼 여·야간 의견이 상반되는데도 교육부가 이를 무시하고 일방적으로 내년

예산안을 편성한 것이다.

지금의 기형적인 국립대학 재정 구조는 정부가 국립대학 운영비용을 전액 부담하지 않고 변칙적으로 학생과 학부모에게 전가시킨 결과다. 그런데 정부 지원 확대 없이 기성회비를 수업료에 통합하는 방식으로 문제를 해결한다면, 이는 지난 1999년 사립대학이 그러했듯이 법률적 근거가 없는 기성회비를 등록금으로 '합법화' 시켜주는 것에 불과하다.

또한 정부 재정지원 확대 없이 회계 통합만 한다면 기성회회계 운영의 문제점도 개선할 수 없다. 일례로 2012년부터 국립대학법인으로 전환한 서울대는 기성회비를 수업료로 통합했으나 여전히 교직원 인건비 상당 부분을 학생등록금 수입으로 충당하고 있다. '교육연구 지원금' 명목으로 2013년 12월과 2014년 7월에 교원 1인당 500만원씩 지급해 '방만한 운영'도 개선되지 않고 있다.

회계 통합 이외에도 「재정회계법」에는 △사립대학에만 존재하던 적립금 제도를 국립대학까지 확대하고 △교비회계, 산학협력단회계, 발전기금회계간 전입·전출을 허용하며 △발전기금으로 수익사업을 할 수 있는 내용이 담겼다. 이로 인해 사립대학 재정 운영에서 나타난 문제점이 국립대학에서도 고스란히 나타날 것으로 예상된다.

정부 출연금은 적립할 수 없기 때문에 등록금이 적립금의 주재원이 될 것이고, 국회 교육과학기술위원회 전문위원 검토보고(2012.9)에서도 지적했듯이 교비회계는 학생들이 납부하는 등록금이 포함되어 있으므로 교비회계에서 타 회계로의 전출을 허용할 경우 등록금 인상요인으로 작용할 우려가 있다. 수익사업이 허용되면 국립대 운영이 더욱 상업화 되고, 사업 실패 시 그 피해는 고스란히 대학 구성원들에게 돌아갈 것이다.

일례로 상대적으로 재정 여건이 건실한 서울대도 국립대학법인으로 전환한 이후 수익성, 상업성 논란이 끊이지 않고 있다. 언론보도에 따르면 지난해 초 당초 학회·세미나 유치를 목적으로 설립된 공대 글로벌 공학교육센터에 웨딩홀 사업을 추진하다가 교수들의 반발로 중단되었고(한국대학신문 2013년 3월 20일 자), 최근에는 인건비 상승을 이유로 산하 어린이집 계약직 보육교사들의 무기계약직 전환을 거부했으며(한국일보 2014년 8월 28일 자), 예산부족을 이유로 미대 전공 7개를 폐강시켰다(경향신문 2014년 9월 2일 자).

부산대는 국립대 최초로 수익형 민자사업(BTO:Build Transfer Operation) 방식으로 복

합쇼평물인 ‘효원문화회관(현 NC백화점)’ 사업을 추진했다가 기성회회계를 담보로 시행업체 대출금 보증을 서고, 사업시행자가 부담해야 할 비용을 기성회회계에서 지출하는 등 불법을 저질렀다. 현재 기성회회계 지급보증 관련해서 정부와 부산대 기성회를 피고로 해지시지급금 청구 소송이 제기중인데, 이와 관련해서 교육부는 “부산대에 대한 교육부 책임 부담은 불가하다”고 밝혔다. 대학이 자체적으로 추진한 수익사업이니 정부가 책임질 수 없다는 것이다. 부산대가 제출한 국정감사 자료에 따르면 “패소 시 대학 예산 투입”이 불가피하다. 10여 년 간 지속되어 온 부산대 BTO 사업 피해가 고스란히 대학구성원들에게 돌아갈 수 있음을 암시한다.

「재정회계법」이 ‘국립대 육성’을 전제로 추진되는 법이 아니라 ‘법인화’의 일환으로 재정을 정부 기관에서 분리시켜 재원을 자체 조달하게 하고 시장주의에 편입시키기 위한 목적으로 추진되는 이상 서울대와 부산대 사례는 이후 국립대학 모습의 자화상이 될 것이다. 국민들의 교육비 부담을 가중시키고, 국립대 공공성과 학문의 자율성을 훼손시키는 「재정회계법」 추진은 당장 폐기되어야 한다.

## 2. 기성회비 폐지, 정부부담으로 충당해야

역대 정부의 국립대학 관련 정책을 살펴보면 적극적으로 국립대학 육성을 표명하지 않았다. 대체로 국립대학은 구조조정 대상이었다. 이 같은 상황에서 국립대학이 경쟁력을 갖출 수는 없는 노릇이다. 국립대학이 공교육기관으로서의 위상을 회복하고 전체 고등교육 발전을 선도해 나가기 위해서는 무엇보다 정부의 집중 육성 의지가 필요하다.

「국립학교 설치령」 제20조에는 이 영에 따라 설립된 학교의 운영에 필요한 경비는 국고에서 부담한다고 명시되어 있지만 「국립학교 설치령」은 대통령령으로 법률 규정에 비해 법적 강제성이 떨어지는 한계가 있다. 여기에 정부의 정책적 의지 또한 부족해 국립대학 운영에 필요한 실질 수요액을 지원하지 못함에 따라 자율적 회비가 주재원인 기성회회계가 재정의 절반을 차지하는 기형적인 구조로 운영되어 왔다.

국립대학 기성회비 불법성 문제와 관련해서 법원 판결 취지를 가장 잘 살리는 방법은 그동안 부당하게 학생·학부모가 부담해왔던 기성회비를 정부가 국고로 충당함으

로써 기성회회계를 폐지하고, 국립대학 회계를 일반회계로 일원화하는 것이다. 기성회비 전액을 당장 국고로 보존하는 게 어렵다면 기성회비는 폐지하되 현행 등록금의 절반 수준으로 등록금을 낮추고 점차 등록금을 낮춰가도록 해야 한다.

앞서 살펴보았듯이 정부가 국립대학 운영경비를 제대로 부담하지 않아 2013년 기성회회계에서 부담한 금액은 일반직교직원 인건비성 경비 3,119억원, 시간강사료 부족분 504억원, 자산적지출 2,048억원, 공공요금 부족분 553억원 등이었다. 이 비용은 총 6,224억원에 달해 기성회비 수입 1조 2,613억원의 절반을 차지했다. 정부가 최소한 이 비용만 제대로 부담한다면 학생들 부담도 절반으로 줄어 당장 ‘국립대 반값등록금’이 가능할 것이다.

2012년부터 서울시가 예산 지원을 확대해 반값등록금을 시행하고 있는 서울시립대는 반값등록금 시행 이후 학생들의 사회봉사활동 참여가 2배 이상 늘고, 대학본부에 ‘사회공헌팀’을 신설해 학생들의 사회공헌 활동을 다양하게 지원한다고 한다. ‘반값등록금’이 국민들의 등록금 부담을 줄여줄 뿐만 아니라, 국립대학이 지역 사회와 연대하고, 지역 사회에 공헌할 수 있음을 보여주고 있다.

대학 기성회와 초·중등학교 육성회는 그 기능과 목적에서 하나의 뿌리에서 출발했다. 이는 초·중등학교 육성회 규약준칙과 각 대학의 기성회규약 내용을 비교·분석해보면 대학 기성회와 초·중등학교 육성회 설치 목적이나 기능이 유사하다는 것에서도 알 수 있다.

1996년 6개 시도에서 징수되던 육성회비를 대통령 지시사항으로 폐지하면서, 정부는 학교운영에 지장이 발생하지 않도록 교원에 대한 수당지급 방안 등 후속조치를 마련할 것을 대책으로 제시했다. 기성회비와 성격이 비슷했던 초·중등학교 육성회비가 정부 재정 지원 확대를 통해 대체·폐지되었던 것을 귀감삼아 국립대학 기성회비 문제를 해결해야 한다.

### 3. 「국립대학법」 제정으로 국립대 정체성, 공공성 확대해야

1963년 도입된 국립대 기성회비가 50여년이 지난 지금까지도 지속되어 온 근본적인 이유는 국립대학이 「대한민국헌법」이 정한 국민의 ‘교육 받을 권리’를 실현하기

위해 국가가 설립한 고등교육기관임에도 불구하고 국가가 책임지고 운영하지 않았기 때문이다. 실제로 현행 법령체계에서 국립대학의 지위는 「정부조직법」 상 중앙행정기관의 부속기관이자 단순한 교육행정 집행기관에 불과하다.

이와 관련하여 정부는 국립대학의 자율성과 사회적 책무를 제고한다는 명목으로 국립대학의 법인화와 「국립대학 재정·회계법안」 제정을 추진하고 있으나, 이는 오히려 국립대학의 설립목적과 사회적 책무에 대한 역할을 등한시하고 국립대학 운영의 책임을 국가가 지지 않을 수 있다는 논란을 불러일으킬 수 있다는 점에서 타당하지 않다.

국립대학이 국가기관이라는 바탕 위에 정부의 지원의무와 범위를 명확히 하고, 자율적 운영체제를 마련함으로써 공교육기관으로서 국립대학의 위상과 역할을 회복할 필요가 있다. 이에 따라 「국립대학법」을 별도로 제정해 국립대학에 대한 지원과 육성을 통해 교육의 공공성과 자주성을 보장하는 한편, 국립대학의 자율성과 사회적 책임성을 높여나가야 한다.

본 위원이 대표발의 한 「국립대학법안(2014.7.17.)」은 국가가 설립·운영하는 국립대학에 대한 지원과 육성을 통해 교육의 공공성과 자주성을 보장하고, 학문 발전과 인재 양성 및 국가 균형 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 그동안 국립대학은 국가가 설치·운영함에도 불구하고 ‘수익자부담원칙’을 적용해 교육비의 상당부분을 학생이 납부하는 기성회비에 의존해 왔다. 따라서 이 법에서는 국가의 지원과 육성 의무를 첫 번째 목적으로 명시했다.

그리고 △국립대학 운영에 필요한 경비는 국가가 부담하고 △국가는 학생 교비 부담을 최소화하고, 양질의 교육·연구 환경을 조성·제공하기 위해 안정적인 재정 지원을 해야하며 △국립대학에 지원되는 지원금 예산은 총액으로 계상하도록 했다.

이 외에도 국립대학을 헌법이 부여한 대학의 자율성에 따라 독립적 권리와 권한을 행사하고 의무를 부담하는 법적 주체로 규정하고, 국립대학은 기초학문 등 필요한 분야의 지원·육성에 관한 실행계획을 수립·시행하도록 사회적 책무를 부여했다.

국립대는 사립대보다 등록금이 상대적으로 적다는 것 외에 정부가 설립한 공교육기관으로서 책임과 역할을 다하지 못한 채 운영되어 왔다. 따라서 국립대학이 공교육기관으로서 책임을 다하고, 전체 고등교육 발전을 견인하기 위해서는 국립대를 적극 육성·지원해야 한다. 정부가 국립대학을 육성·지원하고, 국립대학의 정체성과 공공성을 확대하기 위해서는 「국립대학법」을 반드시 제정해야 한다.

[별첨] 2013년 국립대 기성회회계에서 부담한 정부 지원 부족분 내역

(단위 : 백만원, %)

구분	대학명	정부 지원 부족분					기성회비 수입	
		일반직교직원 인건비	시간강사료 부족분	공공요금 부족분	자산적 지출	합계 (A)	금액 (B)	비율 (A/B)
1	경북대	26,485	2,726	7,167	26,937	63,315	100,835	62.8
2	부산대	29,575	6,021	3,920	21,794	61,310	107,578	57.0
3	강원대	17,878	4,936	3,506	24,702	51,023	82,220	62.1
4	전남대	23,335	6,269	4,083	9,996	43,683	86,806	50.3
5	전북대	17,189	5,814	6,027	9,471	38,501	79,843	48.2
6	충남대	20,519	4,468	3,056	8,445	36,487	81,283	44.9
7	경상대	17,328	1,186	1,826	7,675	28,015	54,992	50.9
8	충북대	17,173	985	1,063	7,482	26,703	60,390	44.2
9	부경대	14,634	2,523	2,270	6,248	25,675	58,214	44.1
10	공주대	10,915	1,437	3,352	8,798	24,502	47,569	51.5
11	제주대	10,759	1,214	1,118	8,560	21,652	37,671	57.5
12	서울과학기술대	9,508	643	1,750	9,431	21,332	54,802	38.9
13	강릉원주대	7,487	2,180	1,984	5,448	17,099	31,056	55.1
14	안동대	5,640	2,162	1,679	5,176	14,657	20,586	71.2
15	군산대	5,786	814	1,114	4,575	12,289	25,327	48.5
16	목포대	6,268	549	1,269	3,827	11,913	25,861	46.1
17	한밭대	7,175	0	1,103	2,960	11,238	31,400	35.8
18	한국교통대	6,571	950	945	2,515	10,981	34,889	31.5
19	한경대	4,480	279	932	4,336	10,026	19,724	50.8
20	창원대	5,253	590	1,054	2,610	9,507	30,229	31.4
21	순천대	5,499	1,148	558	2,268	9,473	25,641	36.9
22	한국해양대	5,351	135	1,219	2,425	9,130	21,784	41.9
23	한국교원대	4,864	513	63	2,594	8,035	17,091	47.0
24	금오공과대	4,093	316	296	2,600	7,305	20,206	36.2
25	경인교대	3,003	382	954	2,145	6,483	12,406	52.3
26	경남과학기술대	4,765	115	96	1,495	6,472	18,668	34.7
27	한국체육대	3,341	748	934	515	5,538	8,678	63.8
28	광주교대	1,540	259	395	1,560	3,753	6,544	57.3
29	서울교대	1,859	34	332	1,323	3,548	8,716	40.7

(단위 : 백만원, %)

구분	대학명	정부 지원 부족분					기성회비 수입	
		일반직교직원 인건비	시간강사료 부족분	공공요금 부족분	자산적 지출	합계 (A)	금액 (B)	비율 (A/B)
30	목포해양대	2,028	0	350	976	3,354	8,126	41.3
31	진주교대	1,703	124	123	1,248	3,198	5,451	58.7
32	공주교대	1,542	199	82	1,327	3,150	5,623	56.0
33	대구교대	2,279	102	156	565	3,102	8,250	37.6
34	부산교대	1,405	188	135	714	2,443	6,896	35.4
35	전주교대	1,272	115	153	888	2,428	4,585	53.0
36	춘천교대	1,734	58	141	427	2,359	5,547	42.5
37	청주교대	1,020	255	61	698	2,034	4,710	43.2
38	한국복지대	618	0	57	31	707	1,082	65.3
합계		311,872	50,436	55,324	204,788	622,419	1,261,282	49.3

주1) 자산적 지출에 상환금 제외함      주2) 결산 기준

※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2014 및 대학알리미 공시자료



---

2014년 국정감사 정책자료집

**국립대학 기성회비  
문제점과 해결방안**

펴낸이 : 국회의원 정진후

만든이 : 대학교육연구소 (소장 박거용)

펴낸날 : 2014. 10

---