

## 大學財政에 관한 國際세미나

金 鍾 喆

(서울大 教育學科)

韓國大學教育協會 주의로 “大學財政에 관한 國際세미나”가 열렸다. 1986년 6월 19일 여의도 私學年金會館 2층 회의실에서였다. 오전 10시에 시작하여 저녁 7시가 넘어서 모든 일정이 끝났다. 하루의 일정이었으나 웬만한 國際會議 같은 듯 족히 2일간의 일정을 배울 수 있을 정도의 내용을 담고 있었다고나 할까? 아름다운 상당한 強行軍이었다. 5개국에서 모두 8명의 발표자가 基調講演과 主題發表를 하였고, 30여 명이 같이 참석하여 自由討論을 벌이는 식으로 진행되었다. 開會式과 기조강연에 이어서 각국 대표의 주제 발표가 윤번으로 있었고, 그 내용을 중심으로 自由討論이 있었다. 각국 대표의 발표와 參加者들의 토론이 모두 끝난 다음에 綜合 및 結論이 제시됨으로써 세미나는 일단 閉會되었다.

필자는 綜合 및 結論을 담당하는 입장에서 여러 분들의 발표와 토론에 귀를 기울였다. 참석자들이 大學教育 일반과 大學財政에 깊은 관심을 가진 專門家의 집단이라는 점에 특징이 있었고, 따라서 매우 진지한 분위기 속에서 열띤 토론이 전개되었음을 확인할 수 있었다. 몇 명의 大學 總學長들을 비롯하여 모두 대학을 직접 경영하거나 대학의 문제를 깊이 연구하여 大學財政의 문제가 매우 심각한 것임을 누구보다도 잘 이해하고 있었기 때문이었다. 지루한 것도 잊고 열심히 경청하고 함께 생각하고 또 의견을 발표하

였다. 한마디로 알찬 세미나였다고 하겠다.

적어도 5개국의 大學財政에 관하여 그 실태와 문제점이 분석·제시되었고, 앞으로의 과제와 전망이 논의되었다. 온종일에 걸쳐 뻘뻘한 일정으로 진행된 내용을 이 紙面에 제대로 옮기기란 손쉬운 일이 아님을 마음 속에 되새기며 몇 가지 필자 나름대로 듣고 느낀 점을 적어 볼까 한다.

전문가들이 각각 가장 精通하고 있는 문제에 대하여 극히 濃縮된 형태로 발표한 논문의 내용을 일일이 소개하기란 어려운 일이고 또 불필요한 일일 것 같다. 독자들이 그 論文을 직접 읽어 보도록 권고하는 것이 도리어 나을 것이라고 생각되기 때문이다. 사실 各國을 대표하여 그 나라의 大學財政에 대한 실태와 문제점, 전망과 과제 등을 논의한 主題發表의 내용에 대하여는 대다수의 세미나 참가자들이 서로 확인하거나 보다 분명히 이해하려고 한 노력이 눈에 띄었다는 데 크게 異議를 제기하기는 힘들 것으로 보여진다. 세미나의 내용이 주로 각국의 대학제정에 관한 최신의 情報交換이란 성격을 띠었다고나 할까? 그 이상의 성과를 기대하기는 어려운 점이 있었을지도 모른다.

大學財政에 관한 國際的 比較를 내세운 세미나는 하였으나 엄밀한 의미에서의 비교는 하기가 어렵고, 그것이 가능했다면 두 가지 측면



▲ 세미나의 내용은 주로 각국의 大學財政에 관한 최신 情報交換이란 성격을 띠었다

에서였다고 생각된다.

첫째, 주최측이 세미나 發表者에게 논문 작성 상 일종의 指針을 주었던 것같이 보이는 점이다. 즉, 각자는 자기가 대표한 나라의 大學財政에 대하여 논의할 때 그 구체적 내용에 있어서 서로 同一의 틀에 의거하였다는 점이다. 대체로 大學教育의 실태 분석을 배경으로 하여 대학재정의 실태를 분석하고 그 두드러진 문제점을 제시한 다음, 문제의 해소와 미래의 大學教育에 대한 대응이라는 시각에서 財政政策의 과제와 전망을 논하였다. 거의 같은 틀에 의거하였으므로 이들을 서로 연결하거나 비교하는 논문을 따로 발표하게 하지 않았음에도 불구하고 참석자들이 스스로 比較分析할 수 있게 하는 면이 있었다.

둘째로 이 세미나에 참가한 5개국, 즉 韓國을 비롯하여 印度, 필리핀, 日本, 自由中國 등이 서로 대학교육의 체계를 달리하는 점이 있음에도 불구하고 大學財政面에서 상당한 類似點·共通點을 가지고 있다고 보여진다. 따라서 참석자들의 마음 속에서 스스로 비교하고 어떠한 결론을 얻을 수 있는 先行條件이 갖추어져 있었다고 보인다. 아등은 同質性的의 측면이 異質性的의 측면보다도 더 부각될 수 있는 소지가 있었다고나 할까? 아시아에 있어서 大學財政의 國際的 比較

라는 주제가 스스로 그와 같은 것을 豫見했지는 모르나 이 세미나가 시간적으로 제한된 것이 있음에도 불구하고 어느 정도 所期의 目的을 거둘 수 있었다면 이러한 조건이 전제가 된 것이 아니었을까 생각해 본다.

최근 우리는 갖가지 教育問題의 해결에 있어서 比較教育學의 接近을 시도하고 있다. 우리는 그 效用性和 더불어 그 限界性도 잘 알고 있다. 比較的 接近이 내포하는 技術的·方法論的 制約도 매우 크다. 남의 나라의 제도나 처방을 정치·경제적, 사회·문화적 환경이 다르고 교육의 이념과 역사도 완전히 같을 수 없는 다른 나라에 그대로 移植한다는 것은 지극히 어렵고 또 때로는 위태롭다고 比較教育學者들은 가르쳐 준다. 그럼에도 불구하고 우리는 유사한 교육문제 해결에 있어서 남의 나라의 경험과 비전에서 무엇인가 배울 수 있는 점이 있음을 잘 알고 있다. 따라서 이번 大學財政에 관한 國際세미나에서도 참석자들은 저마다의 처지에서 소중한 경험과 비전을 나누고 자기 나라의 大學財政을 개선할 수 있는 방안을 마련하는 데 도움이 될 밑거름을 얻은 것으로 본다. 그것이 무엇인가는 뚜렷하지 않다. 그리고 같은 나라 사람들이라 할지라도 반드시 똑같으라는 법도 없을 것 같다. 그

러나 그 무엇이 매우 소중한 것임에는 틀림없을 것으로 보인다.

이제 필자 나름대로 들고 생각한 것을 몇 가지 정리해 보고자 한다.

첫째, 大學財政의 문제를 논의함에 있어서 먼저 자가 나라의 정치·경제적, 사회·문화적 환경과 관련하여 大學의 適正人口가 무엇인가를 곰곰이 생각해 보아야 할 것같이 느껴졌다. 高等教育人口는 저마다 큰 차이가 있었다. 발표자들에 의하면 한국이 145만, 印度가 434만, 필리핀이 158만, 日本이 245만, 自由中國이 20만 등이었다. 人口가 다르고 경제 규모가 다르고, 그밖에 千差萬別한 까닭으로 단순한 高等教育人口란 의미가 없다. 그러나 따지고 보면 그 숫자는 수많은 사연을 담고 있는 것이다. 세삼스럽게 논의할 여지도 없거니와 그것은 教育理念은 물론 社會需要와 人力需要 등을 그 배후에 깔고 있다. 그 배후에는 또 정치·경제·문화·사회의 여러 측면이 첩첩으로 얽혀져 있음을 본다. 따라서 한 나라의 適正 大學人口를 논의하기는 쉬운 일이 아니다. 그러나 대학생의 수가 중요한 것임은 어느 나라에서나 마찬가지 이치인 것이다.

그것은 특히 두 가지 측면에서 중요하다. 大學財政과의 관련성이 그 하나이고, 大學教育의 質이 또 다른 측면이다. 財政과의 관계에서도 수가 적으면 재정이 풍부해진다고 속단하거나 質이 높아진다고 덮어놓고 주장하려는 것이 아니다. 國·公·私立 등의 設立別에 따라서 數와 財政 및 質과의 관계가 같지 않다는 것도 사실이다. 무엇이든 단순 논리는 금물인 것이다. 다만 한 가지 지적하고 싶은 것은 대부분의 국가들이 大學財政과의 관련에서 이른바 數의 危機에 직면하고 있다는 점이다. 일부 국가에서는 私立大學에서 지나치게 公納金에 依存하며 대학제정을 運營하고 있기 때문에 이 문제가 더 크게 부각되고 있는 것으로 보이기도 한다. 아뭏든 大學生의 수는 대학의 質과 관련해서는 물론 대학재정의 기본 문제로서 깊은 洞察이 있어야 할 문제인 것이 사실이다. 대학제정의 문제를 생각하려면 대학의 適正人口에 대하여 먼저 생각해 볼 필요가 있는 것이다. 大學人口의 팽창이 여러 나라에서 중요한 문제로 제기되고 있는 만큼 어떠한

속도로, 그리고 어떠한 방법으로 大學人口를 조절해 나갈 것인가를 깊이 생각하여야 할 것 같다. 그것은 곧 大學財政의 문제를 생각하는 데 있어서 피할 수 없는 先行的인 조건이 아닐 수 없다.

둘째로 이번 세미나에서 제기된 문제로서 대학생들의 公納金 문제가 중요하고 심각한 것임을 감지할 수 있었다.

公納金政策은 국가에 따라서 차이가 있으며, 그것은 大學財政에 대하여 각각 다른 영향을 미치고 있었다. 이번에 주제를 발표한 몇몇 나라에 있어서 公納金이 대학제정에 있어서 어느 정도의 비중을 차지하고 있는가를 살펴보면 그 全貌를 짐작할 수 있다.

印度의 경우 그 비중은 1950~51년에 20.4% 였던 것이 1980~81년에는 12%였다. 그리고 國·公立대학과 私立대학 사이에서의 公納金 격차 문제는 논의의 대상도 되지 않고 있다. 모든 高等教育機關이 주로 정부의 재정 지원에 의하여 운영되고 있기 때문이다. 사실 英國式의 高等教育體制이기 때문에 私立의 개념이 다른 나라와는 판이한 것임을 전제해 하고 있다.

필리핀의 경우 政府의 大學財政 범주에서 고려되고 있는 것은 國·公立大學뿐이고 私學은 완전히 학생들의 公納金에 의하여 운영된다는 개념이 지배적이다. 그리고 私學은 사실상 營利를 목적으로 자유로이 설치되고 공납금도 自律적으로 책정되고 있는 실정이다. 그러나 보다 정확히 말한다면 국립 대학의 경우 정부가 公納金을 책정하고 사립 대학의 경우도 公納金引上의 限度를 정부가 책정해 오고 있는 실정이다. 1970년 이후 정부는 연 15% 이내에서 공납금 引上을 할 수 있도록 私學에 대하여 규제하여 오다가 1974년 이후에는 다시 인상된 公納金은 특정 목적을 위해서만 사용할 수 있다는 등의 제한조건을 첨가하였다. 그러다가 1982년 이후에는 다시 사학에 대한 公納金引上 제한조치를 철회하고 보다 훌륭한 私學으로 하여금 공납금 인상에 의해서라도 보다 유족한 財源을 마련할 수 있도록 길을 터 주었다. 공납금이 대학제정에서 차지하는 比重은 1972년에 국·공립대가 12%, 사립대가 88%였고, 1977년에는 국·공립대가 10%, 사립대가 85%였다. 國·公立大와 私立大 사이

에서 얼마나 엄청난 격차가 있는지 짐작할 수 있다.

日本の 경우에도 국립 대학과 사립 대학 사이에서 納入金이 차지하는 비중은 크게 달랐다. 國立大의 경우 대학생들의 공납금은 1971년에 1.7%, 1985년에 7.5%의 비중을 차지하였다. 그 비중이 상당히 높아진 것은 사실이지만 公納金依存度가 10%에도 미달된 것임을 알 수 있다. 그러나 私立大의 경우에는 1971년에 그 비중이 53.6%였고 1984년에는 42.3%에 달하였다. 공납금 의존도는 줄어든 셈이지만 국립 대학에 비하면 거의 6배나 된 셈이다. 公納金政策은 국립은 낮게 하고 사립은 自律에 맡기고 있는 셈이었으나 국립도 최근에는 上向調整하였다. 국립대의 公納金은 정부에서 책정하는 물론이다(국립 대학은 中央政府에서, 공립 대학은 地方自治團體에서 공납금을 책정한다).

自由中國의 경우 대체로 낮은 公納金政策을 基調로 삼아 왔다. 예컨대 1982년의 경우 국·공립 대학의 年公納金額은 평균치로 292弗이었고, 사립 대학의 경우 808弗이었다. 국·공립과 사립 사이에는 1:3의 격차가 있었으나 국·공립을 막론하고 낮은 公納金政策의 혜택을 받고 있었음을 알

수 있다. 1983년에 있어서 공납금이 大學財源에서 차지한 비율은 국·공립 대학에서 30.02%, 사립 대학에서 80.60%였다. 사립의 경우 公納金依存度가 매우 높다는 것을 알 수 있다.

韓國의 경우 1985년에 있어서 公納金依存度는 국·공립이 49.6%, 사립이 82.3%였다. 국·공·사립을 막론하고 공납금 의존도가 매우 높다는 것이 大學財政의 주요 특징이라 아니 할 수 없다.

이번 세미나에서 제시된 公納金 관계 자료들은 각국의 大學財政政策을 개선하는 데 있어서 좋은 자료를 제공해 주었다고 할 수 있다. 그리고 公納金政策은 대학재정의 充足性, 效率性, 自律性, 均衡性 유지 등의 관점에서 신중히 검토되어야 할 문제임을 거듭 상기시켜 준 셈이다.

세계로 이번 國際세미나에서 크게 부각된 문제는 대학재정에 있어서의 政府의 支援問題였다. 많은 主題發表者들이 정부의 財政支援을 다루었고 또 많은 토론자들이 이 문제에 대한 관심을 표명한 것이 이채로웠다. 그러나 이 역시 나라마다 실정이 크게 달랐다. 간단히 5개국의 실정을 먼저 소개하면 다음과 같았다.

印度의 경우 大學財政은 거의 전적으로 政府財源에 의하여 운영되는 형태였다. 財源別로

▼ 제시된 公納金 관계 자료들은 각국의 大學財政政策을 개선하는 데 있어서 좋은 자료를 제공해 주었다



1950~51년에 있어서 政府支援이 57.1%의 비중을 차지하였고, 1980~81년에 있어서는 그 비중이 80%에 달하였다. 정부 지원은 中央政府, 州政府, 大學補助委員會(U.G.C.) 등 그 源泉을 달리하였고, 이 숫자 역시 모든 高等教育機關을 망라한 것이었으므로 일반적인 추세에 불과하나 政府中心의 대학재정 운영방식임이 뚜렷하다. 적어도 財源에 관한 한 모든 대학이 정부 보조에 의존한다 할 것이다.

필리핀의 경우 국·공립 대학은 정부가 운영하는 것으로서 그 政府財源의 비중이 1972년에 81%, 1977년에 87%에 달하여 거의 전적으로 정부의 財政補助에 의존하였다. 반면에 사립의 경우 1972년에 4%, 1977년에도 4%의 비중으로 정부의 재정 보조가 있었다. 私學支援基金(Fund for Assistance to Private Education)이 1968년에 조성되었으며 그 이후 사학에 대한 지원이 강조되어 왔으나 그 실효를 거두지는 못하고 있는 실정이다.

日本の 경우 1983년에 있어서 대학재정의 財源別 구성을 보면 국립 대학의 경우 中央政府의 支援이 65.4%, 공립 대학의 경우 中央政府支援 1.8%, 地方政府補助 56.8%였고, 사립 대학은 中央政府補助 12.4%, 地方政府補助 0.5%의 비율로 나타났다. 사립 대학도 私學振興助成法(1975) 등을 통하여 상당한 政府補助를 받고 있는 실정이다.

自由中國의 경우 1983년 현재로 대학재정의 財源別 구성에 있어서 국립은 政府支援이 68.78%였고 사립은 그 비중이 8.19%였다. 국립과 사립 사이에 현저한 차이가 있으나 私立大學에 대한 정부 지원이 대학재정의 相當比重을 차지하고 있는 셈이었다.

韓國의 경우는 어떠한가? 1985년의 大學財政分析에 의하면 財源面에서 政府支援의 비중은 국·공립 대학이 46.1%였고 사립 대학이 1.0%였다. 다른 4개국에 비하여 국·공·사립 대학을 막론하고 政府의 財政努力이 크게 미흡함을 짐작할 수 있다. 물론 대학재정을 그렇게 간단히 논할 수는 없으나 우리나라 대학이 학생들의 公納金依存度가 높은 반면에 政府補助面에서 다른 나라보다 크게 뒤떨어지고 있다는 사실을 단편

적인 비교를 통해서나마 파악할 수 있었다.

大學財政에 있어서 政府의 역할이 점차 증대하고 있는 추세를 잘 알 수 있는 동시에 우리의 처지에서 무엇을 어떻게 해야 할 것인가를 깊이 생각하게 하는 세미나였다고 아니 할 수 없다. 물론 정부 보조의 형태로 여러 가지가 있을 수 있으며 이번 세미나에서 부상된 문제는 主題發表者들이 제시한 統計로서 간단히 결론지을 성질의 것이 아님을 모르는 바 아니다. 그러나 대체로 우리의 이웃 나라에 비해서도 우리의 大學財政上 문제가 어디 있는가를 어렴풋이나마 일깨워 주는 좋은 계기가 아니겠는가 하는 생각을 해본다.

정부가 大學에 대하여 무엇으로 기여하였는가? 어떠한 역할을 해야 할 것인가? 기타 여러 가지 관련된 질문을 던져 보면서 당장에 무엇을 해야 할 것인가 하는 문제와도 결부시켜 생각해 보지 않을 수 없다. 大學財政에 관한 國際세미나에 참석하는 까닭에 생각이 치우친 것인지는 모른다. 그러나 분명 大學發展의 열쇠 중 하나는 大學財政을 강화하는 일이고, 이에 관한 한 정부가 좀더 많은 돈을 대학을 위하여 써 주었으면 하고 바라는 것은 필자의 先入觀 탓일까? 아니면 우리 모두의 공통된 바람이겠는가?

네번째로 이번 國際세미나에서 부상된 문제로 大學財政에서의 공·사립간 격차 문제를 지적할 수 있다. 위에서 논의한 바 있는 政府補助의 문제도 이와 같은 각도에서 새로운 均衡의 추구를 지향하는 측면이 없지 않다. 그러나 공·사립간의 財政不均衡은 보다 광범한 문제를 내포하고 있으며 各國의 이에 대한 문제 의식이나 대응방식에도 차이가 있는 것이 사실이다. 이 점을 좀더 구체적으로 살펴보기로 한다.

印度의 경우 大學에서의 구분은 거의 문제가 되지 않고 있는 것 같다. 발표자는 國·公·私立의 대학을 구분하지 않았다. 모든 대학이 정부의 재정 보조에 의존하여 운영되는 실태이므로 그와 같은 구분이 별 의미를 갖지 않는 것으로 보였다.

필리핀의 경우 국립 대학과 사립 대학간의 격차가 심하고 또 사립 대학 상호간에 있어서도 質的 격차가 두드러진 관계로 발표자는 공·사립간 격

차 문제를 매우 중요시하였으며 財政面에서도 이 문제를 폭 넓게 다루고자 한 것 같다. 공·사립간에 있어서 財政方式의 차이를 다루었으며 사학의 公納金依存度가 85%에 달하고 있음을 지적하였다. 발표자가 사학의 발전을 위하여 私學特別基金(Special Private Education Fund)에 대하여 기대를 걸고 나아가서 私學貸與基金制度(Private Education Loan Fund)의 창설을 주장한 것은 이와 같은 사태에 대응코자 하는 것이며, 공·사립간에 균형을 지향하고자 하는 의도를 나타낸 것으로 볼 수 있었다.

日本の 경우에도 공·사립간 격차 문제는 부각되었다. 발표자는 공·사립간 격차의 해소를 크게 내세우지는 않았으나 은연중에 정책방향이 사학의 支援育成으로 격차를 줄이고자 하는 것임을 시사하였다. 1981년 사립대학에 대한 政府의 財政支援이 12억 弗을 넘어섰던 것으로 보고되었다. 그것은 私學財政에서 6.2%의 비중을 불과하였고 그 이후 그 비중이 감소되어 1985년에는 5.3%였다는 보고에도 불구하고 이 不均衡의 해소 내지 축소 문제가 중요한 정책과제로서 고려되어 있음을 읽을 수 있었다.

自由中國에서는 사학의 質的 向上으로 공·사립간 격차 해소와 균형 발전을 추구할 필요성이 뚜렷이 인식되고 있는 것 같다. 그것은 발표자의 논문에서 명시되었으며 大學財政政策에서도 그와 같은 방향의 정책 지향을 읽을 수 있었다. 1983년에 대학재정상 8.19%의 비중을 차지한 정부의 私學補助나 공·사립간 教授處遇의 균형 등에 대하여 발표자는 보고를 한 바 있다. 몇 가지

측면에서 公·私立間 균형을 찾고자 하는 정책적 노력을 간략할 수 있었다.

韓國의 大學財政에 관한 논자들은 대학교육의 私學依存度가 높은 반면에 대학의 公納金依存度가 지나치게 높다는 사실을 정확히 지적하였다. 관련된 토론을 통하여 私學育成의 필요성과 私學支援의 당위성이 제기되었다. 사립대학 재정의 확립 없이 한국 대학의 발전을 기대하기 어려운 것은 사실이며, 이 문제에 대한 관심의 고조는 이번 세미나의 중요한 수확이었다 할 것이다.

이번 國際세미나가 아시아에서의 大學財政의 比較研究를 주제로 알찬 발표와 열띤 토론을 거쳐 좋은 성과를 거두었음은 의심할 여지가 없다. 綜合 및 結論에서도 이 점은 지적되었다. 이어서 이 날의 세미나의 피날레를 장식하는 절차로서의 大學教育協議會 주최 리셉션은 밤 7시가 훨씬 넘도록까지 갖가지 話題를 이어 가게 하였다. 大學發展과 大學財政의 문제는 오늘날의 大學이 직면하고 있는 가장 기본적인 과제의 하나임을 뚜렷이 상기시키면서... 세미나에 참석한 모든 사람들은 시간가는 줄도 잊은 채 오늘의 논의를 반추하고 앞으로의 진로를 다짐하였다. 끝없는 對話 속에서 우리는 모두 새로운 문발을 다짐한 것이었다. 그것이 구체적으로 무엇이었는가는 각자가 스스로 되새겨 보아야 할 것이 아니겠는가?

이와 같은 종류의 對話는 계속되어야 한다는 다짐 같은 것을 하면서 우리는 再會를 기약하며 자리를 떠났다. \*