教育의 質 향상과 大學財政

金 潤 泰
(西江大 教育大學院長)

1. 序 言

대학은 탁월한 研究를 통해 새로운 지식과 기술을 창출하며, 이에 따른 質 높은 교육을 통해 高級人力을 배출하고 나아가 사회 변화를 主導하고 사회 발전을 촉진하는 社會奉仕 기능을 그 本然의 使命으로 한다. 그동안 우리나라 대학도 미흡하나마 이러한 사명을 수행하려고 노력하여 왔다.

그러나 向後 10년이면 닥쳐 올 21世紀의 高度情報化 및 産業化 社會를 전망할 때, 우리나라의 대학은 오늘날 큰 挑戰을 받고 있다. 특히 社會는 대학에 의해 배출되는 人力이 지식·기술·인격 등에서 기대 수준에 훨씬 미달하는 것으로 평가하고 있다. 더욱이 우리의 大學教育은 지식과 기술의 國際競爭力을 培養하지 못하고 있어 21世紀 高度情報化 및 産業化 社會를 이끌어 나갈 人材의 確保가 어려울 것이라는 비관론도 우세하다.

이것은 우리의 대학교육이 尖端技術産業을 주축으로 하는 未來産業社會의 요구에 부응하지 못하고 있다는 警告로 볼 수 있다. 좀더 구체적으로 말하면, 현재와 같은 대학의 教育과 研究機能으로는 2000년대 國際社會에서 우리가 生存하는 데 필요한 지식이나 과학과 기술을 개발할 수 없다는 것이다.

이러한 현상은 그동안 적절한 教育課程과 그 運營에 필요한 教授陣 및 施設 등 教育與件을 갖추기 위한 投資와 制度가 부족하였고, 대학의 研究力量을 높이는 投資가 미흡하였기 때문에 초래된 결과라고 하겠다.

사실 지난 45년간 우리나라 대학교육은 괄목할 만한 量的 成長을 이룩하였다. 국민의 높은 教育熱, 정부의 開放的 大學教育 政策, 산업 사회의 高度化 추세에 따른 高級人力 需要 등이 相乘作用하여 大學教育의 機會가 크게 擴大되었던 것이다. 그러나 大學教育의 質은 量的 팽창 속도에 밀려 갈수록 낙후되어 왔다. 오늘날 우리나라 대학교육의 質은 국제적 수준에서는 말할 것도 없고 그 절대 수준에 있어서도 매우 낮다. 비록 규모 면에서는 世界的 大學이 존재할지 모르나, 質的 수준에서는 국제적으로 자랑할 만한 대학이 거의 없다.

이제 우리나라 대학교육은 量的 成長 추세에서 質的 發展의 방향으로 탈바꿈해야 할 轉換期에 처해 있다. 대학교육의 質과 관련하여 教授의 확보, 施設의 확충 및 현대화 등 教育與件과 教育課程의 改善이 자주 지적되고 있다. 그러나 이러한 요인들은 모두 財政問題로 귀착된다. 환언하면 教育投資의 擴大와 財政의 效率化 없이는 대학교육의 質은 향상될 수 없다는 것이다.

2. 大學財政의 脆弱性

해방 후 45년간 우리나라 大學財政 政策의 推移를 분석해 보면, 零細한 大學財政과 脆弱한 財政構造가 누적되어 음으로써 획기적 정책 전환이 없는 한 대학 재정의 脆弱性을 벗어날 수 없게 되어 있는 것이 현실이다. 이는 바로 대학교육의 質的 저하를 초래하는 주요 요인으로 작용하고 있다.

1) 大學의 量的 成長에 미흡한 敎育投資

우리나라 大學敎育 人口는 8·15 해방 당시 7,819명에 불과하였으나, 해를 거듭할수록 증가하여 1989년 현재 143만 4천 명이 됨으로써 해방 당시에 비해 무려 183배라는 경이적인 성장을 이룩하였다. 이제 고등학교 졸업자의 63%가 대학에 진학하고 있으며, 적령 인구(18~21세)에 대한 就學率도 39.5%나 된다. 4년제 대학에 국한하더라도 고교 졸업자의 進學率은 33.1%이며 大學 就學率은 28.1%나 된다.[1] Martin Trow의 고등교육 발전 단계설[2]로 볼 때, 우리나라 大學敎育은 이미 大衆化 段階에 깊숙이 들어 섰으며, 오히려 普遍化 段階로까지 접근하고 있다.

이처럼 우리나라 대학교육은 양적으로 世界頂上圈에 도달하였으며, 就學率은 미국('85 : 57.4%) 다음으로 높은 수준에 있다. 즉, 우리나라 大學就學率은 미국보다는 낮지만 일본('86 : 35.3%), 영국('84 : 22.4%), 프랑스('85 : 30.2%), 소련('85 : 21.3%) 등보다 높은 수준에 있다.[3]

政府는 1960년대초부터 私立大學에 대한 整備措置, 定員政策의 추진, 기타 大學敎育의 質的 向上을 위한 각종 計劃과 政策을 추진해 온 것은 사실이지만, 정부나 대학이 量的 擴大政策에 치중하였고 質 향상을 위한 投資政策에는 매우 인색하였다. 즉, 政府豫算이나 文敎豫算 중 大學敎育費의 比重이 1960년대 이래 별로 好轉되지 않고 低水準을 지속하고 있어(〈표 1〉 참조), 전체 학생 수 중 대학생 수의 비중이 높아졌다는 사실을 고려한다면 대학 재정은 더욱 악화되었다고 볼 수 있다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 文敎豫算 중 大學敎育 豫算이 차지하는 비율이 1965년에 10.2%였으나, 1975년에는 오히려 5.6%로 줄어들었고 1989년에는 7.9%로 약간 회복되었다. 정부예산 중 문교 예산의 비중이 낮은 것은 아니지만(1989년 현재 21.1%), GNP의 3% 정도가 문교 예산의 규모이므로 다른 선진국(4.5~6.7%)에 비해 교육 투자의 절대 규모가 빈약한 편이다. 여기에 대학교육 투자의 비중이 상대적으

〈표 1〉 대학교육 예산의 추이(1965~1989) (단위 : 백만 원)

연 도	GNP(A)	정부 예산(B)	문교 예산(C)	대학교육 예산(D)	B/A	C/A	C/B	D/B	D/C
1965	805,720	94,652	15,331	1,566	11.7	1.9	16.2	1.7	10.2
1970	2,776,900	446,273	78,478	4,468	16.1	2.8	17.6	1.0	5.7
1975	10,064,600	1,586,931	227,926	12,738	15.8	2.3	14.4	0.8	5.6
1980	36,672,300	5,804,061	1,099,159	99,214	15.8	3.0	18.9	1.7	9.0
1985	78,088,400	12,532,362	2,492,308	179,607	16.0	3.2	19.9	1.4	7.3
1989	137,140,000	19,228,376	4,059,397	321,793	14.0	3.0	21.1	1.7	7.9

* 주 : 대학교육비는 교육 기관, 수입 대체 경비, 개발비 중 대학 부문 총합임.

자료 : 문교부, 문교통계연보, 1965~1989.

경제기획원, 주요경제지표, 1988.

윤정일 · 송기창, 대학발전 종합방안(서울 : 교육정책자문회의, 1990), p.36.

1) 尹正一 · 宋基昌, 大學發展 綜合方案(서울 : 敎育政策諮問會議, 1990), p.29.

2) Martin Trow, "Problems in Transition from Elite to Mass Higher Education", *Policies for Higher Education*, OECD, 1974.

3) 姜武燮 · 尹正一, 高等敎育의 發展計劃 : 學生人口의 適正規模를 中心으로, 1990, p.24.

〈표 2〉 대학생 1인당 공교육비 추이

연도	1인당 공교육비				1인당 GNP		A/B(%)	
	경상가격(A)[1]		1980년 불변 가격		경영 가격 (B)[2]	1980년 불변 가격		
	국·공립	사립	국·공립	사립			국·공립	사립
1957	13,972	13,991	237,671(1.0)	254,376(1.0)	7,223	131,327(1. 0)	181.0	193.7
1968	89,970	79,350	558,820(2.35)	492,857(1.94)	53,600	332,919(2.54)	168.0	148.0
1969	120,370	112,090	703,918(2.96)	655,497(2.58)	68,300	399,415(3.04)	176.2	164.1
1977	561,600	391,300	1,034,254(4.35)	720,626(2.83)	487,700	898,158(6.83)	115.2	80.2
1982	1,400,800	1,306,100	1,111,746(4.68)	1,036,587(4.08)	1,296,800	1,029,206(7.84)	108.0	100.7
1985	1,250,700	1,203,600	974,825(4.10)	938,114(3.69)	1,781,900	1,388,854(10.60)	70.2	67.5

* 주 : 1) 1957 및 1968년도는 대학 전체의 평균임.
2) ( ) 안의 숫자는 증가 지수임.
자료 : 金潤泰, "大學財政 政策의 分析 : 納入金政策을 中心으로", 敎育行政學硏究 6, 1(1988), p.46.

로 낮기 때문에 대학 재정 확보는 심각한 상태에 있다.

학생 수는 대학교육비의 91%이나 의의 있게 설명해 줄 수 있는 變數이므로 학생 수 증가는 바로 敎育費의 증가 요인이 된다. 그럼에도 불구하고 大學 公敎育費는 총량 면에서는 증가한 것이 사실이지만, 그 증가율이 학생 수 증가 속도를 따르지 못하여 1인당 公敎育費는 매우 零細한 실정이다. 예컨대, 전문대 등을 포함한 전체 대학생 수는 1955년에 비해 1985년에는 14배로 증가하였다. 그러나 大學生 1인당 公敎育費는 1957년에 비해 1985년에는 약 4배 증가한 것에 그쳤다. 이 기간중 1인당 GNP가 10배 넘게 급격히 성장하였다는 사실에 비추어 볼 때, 대학교육 투자에 얼마나 인색하였는가를 알 수 있다. 뿐만 아니라 1인당 GNP에 대한 1인당 大學 公敎育費의 비율이 200% 가까운 수준에 있던 것이 최근으로 올수록 떨어져 1985년에는 70% 정도로 하향하였다.[4] 1989년에는 더욱 떨어져 국·공립대학과 사립대학의 경우가 각각 58%, 36%로 되어[5] GNP 成長趨勢에 비해 대학교육에 대한 投資가 얼마나 빈약했던가를 알 수 있다.

1989년 현재 우리나라 大學生 1인당 公敎育費(經常費)는 1,930달러로 主要 先進國의 1/2~1/7에 불과하다. 따라서 대학교육에 대한 획기적인 投資增大가 없는 한 先進國과의 경쟁에서 불리할 수밖에 없는 실정이다.

〈표 3〉 주요국 대학생 1인당 공교육비

(단위 : US$)

국 가	연 도	학생 1인당 공교육비
한 국	1989	1,930
미 국	1984	9,814
영 국	1984	13,174
프 랑 스	1984	3,560
서 독	1984	3,995
일 본	1985	10,231
캐 나 다	1986	9,101
호 주	1985	6,819

* 주 : 학생 1인당 공교육비는 경상비를 나타냄.
자료 : UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1988.

2) 受益者負擔原則에 의한 財源確保

政府의 大學敎育에 대한 投資가 빈약함에 따라 大學財政의 확보는 대학 자신의 문제로 되었으며, 이는 결국 대학 재정의 대부분을 학부모가 부담하는 納入金에 의존하게 되는 결과를 초래하였다. 국·공립대학이나 사립대학을 막론하고 그 設立者(국가 또는 사학법인)는 대학에 필요한 최소한의 基本資產과 施設을 갖춘 뿐 대학

4) 金潤泰, "大學財政 政策의 分析 : 納入金政策을 中心으로", 敎育行政學硏究 6, 1(1988), pp.45~48.
5) 尹正一·宋基昌, 전게서, p.37.

〈표 4〉 고등교육비 재원별 구성비[1] (단위 : %)

설립별	정부보조금			학생납입금			재단전입금[2]			기타[3]		
	한국	미국	일본	한국	미국	일본	한국	미국	일본	한국	미국	일본
국·공립	54.3	59.3	89.9	41.4	14.5	10.1	—	3.7	—	4.3	22.6	—
사립	1.2	18.4	22.5	79.7	38.7	60.3	13.5	14.7	17.2	5.6	28.2	—

* 주 : 1) 한국은 1987, 미국은 1984~'85, 일본은 1983년도 현황임.
2) 기부금이 포함됨.
3) 용역 수입이 포함됨.

자료 : 윤정일 외, 대학교육 재정의 국제비교연구(서울 : 한국대학교육협의회, 1988).

운영에 필요한 經常費는 기본적으로 특정하게 선택된 대학교육의 受益者, 즉 학생(학부모)이 부담해야 하는 것으로 일관되어 왔다. 이러한 현상은 사립대학의 경우 더욱 심하게 나타났다.

대학 재정의 納入金 依存度를 보면, 국·공립대학의 경우 1950년대까지는 65% 이상이나 되었으나, 1970년대 이후에는 대폭 떨어져 국고부담이 크게 증가되었다. 그러나 사립대학의 경우는 1950년대 이후 별로 好轉되지 않은 채 80% 안팎을 유지하고 1980년대 들어 와서 전반기에 87%까지 상승하였으나, 후반기에 들어서 약간 떨어져 1988년에는 78%가 되었다. 이처럼 사립대학 재정의 납입금 의존도는 아직도 심각한 상태에 있다.[6]

한국대학교육협의회가 발표한 高等敎育費 財源別 構成比를 미국과 일본의 경우와 비교하면 앞의 〈표 3〉과 같다.

우선 국립대학의 경우, 정부 보조금은 한국(54.3%)과 미국(59.3%)이 거의 같은 수준이며 일본(89.9%)이 가장 높은 수준이다. 그러나 사립대학의 경우 우리나라는 1.2%에 불과하여 미국(18.4%)과 일본(22.5%)에 비해 매우 낮은 수준의 정부 보조금을 받고 있음을 알 수 있다. 다음에 학생 납입금 비중을 보면 우리나라 국·사립대학 각각 41.4%, 79.7%로 모두 상대적으로 가장 높다. 특히 사립대 재정의 납입금 의존도는 미국과 일본에 비해 월등히 높으며, 재정의 대부분을 납입금으로 충당하고 있음을 알 수 있다. 그리고 사립대학의 財團轉入金은 한국이 15.5%로 상대적으로 가장 낮은 수준을 나타내고 있다.

이처럼 우리나라의 大學財政은 국립대나 사립대 모두 납입금 의존도가 가장 높으며, 반면에 정부 보조금과 재단 전입금은 가장 낮은 상태임을 알 수 있다. 특히 사립대 학생 수가 전체 대학생의 78%를 점한다는 사실을 감안한다면, 우리나라 大學財政은 주로 受益者(학생·학부모) 부담에 의하여 충당되어 왔다고 하여도 과언이 아니다. 이처럼 학부모에게 國稅와 登錄金 納付라는 二重苦를 안겨 주었음에도 불구하고 특히 私立大學의 財政難은 여전하다. 大學 機能에는 國·私立大學 간에 차이가 없으며, 대학에 의해 배출된 高급 인력은 국가 사회 발전에 크게 공헌할 수 있다는 점에서 敎育費의 대부분을 납입금에만 의존한다는 것은 모순이다.

사실 私學에 대한 정부의 支援은 1970년대까지 거의 全無한 상태였고 規制와 統制 一邊倒였으나, 1980년대에 들어 와서 특히 私學의 施設擴充을 위한 財政支援과 稅制上의 惠澤을 통해 다소 개선되는 인상을 주었다. 그러나 財政支援의 대부분이 시설 확충을 위한 融資 알선 또는 敎育借款이고 利子補塡이나 經常的 運營費의 國庫補助는 아직도 매우 미약한 상태에 있다.

결국 私學法人의 부담 능력의 한계 속에서 사립대학의 학생은 국·공립대학 학생보다 많은 納入金을 부담하면서 公敎育費는 오히려 적은 不利益을 받는 등 국·공·사립대 간의 재정적 격차 문제가 제기되고 있다. 사립대학의 상대적 高納入金政策으로 인하여 국립대 학생에 한하여 國庫補助金을 差等 支給하는 결과를 초래함으로

6) 金潤泰, 전게서, p.43.

써 逆進的 所得分配效果의 가능성도 있다. 국·공·사립대 학생간 敎育費 부담 衡平上의 문제가 제기되고 있는 것이다. 이제 私學에 대해서도 정부 補助金을 크게 증가시켜야 할 때이다.

정부는 私學財政의 취약성을 개선하는 방편의 하나로 지난 해부터 登錄金 自律化政策을 추진하여 왔다. 그러나 대학이 등록금 인상을 통해 敎育財政 需要를 충당하는 데는 한계가 있다. 이는 등록금 자율화 정책이 몰고 온 학생들의 등록금 인상 거부 운동 때문만이 아니다. 대학이 소신대로 등록금을 인상하였다고 해도 인상 폭은 현실적으로 제한적일 수밖에 없고 현재의 등록금을 기준으로 하는 한 대학 재정은 여전히 부족하기 때문이다. 따라서 등록금으로 대학교육의 질을 향상시키는 데는 한계가 있다.

3) 定員政策과 並行된 納入金政策

대학교육 정책에서 爭點이 되는 것은 大學敎育의 質과 量, 즉 대학교육의 秀越性과 敎育機會의 擴大 사이의 갈등 관계를 어떻게 해결할 것이냐의 문제이다. 대학교육의 質과 대학교육 기회에의 接近(access)은 納入金政策을 수립할 때 상충 관계에 있기 때문이다. 교육의 質을 높이기 위하여 高納入金政策을 채택하던 특별한 學生補助政策이 수반되지 않는 한 低所得層의 大學敎育 機會는 制約되기 쉬우며, 低納入金政策을 취하면 교육의 질적 저하가 우려된다. 이처럼 대학 納入金政策은 대학교육의 質과 機會均等에 영향을 주는 것으로 가정할 수 있다.

그동안 우리나라 大學定員政策의 推移를 보면, 크게 3단계로 나누어 볼 수 있으며 각 단계마다 정원 정책은 納入金政策과 밀접한 관계를 맺고 있음을 발견할 수 있다.

제 1 단계는 8·15 해방 이후 1960 년까지 대학에 대한 自由放任政策이 주도한 大學開放期로서 大學定員 規模에 대한 실질적 統制가 없었던 시기이다. 이 기간중에는 ① 국민의 敎育熱, ② 專門職 人力의 부족, ③ 미국 敎育制度의 영향, ④ 私學經營者들의 利害關係 등 여러 要因이 상승 작용하여 대학 정원에 대한 자유 방임 정책을 취하지 않을 수 없도록 하였다. 따라서 이 기간중 大學人口는 급격히 팽창하였다.[7]

그러나 정부의 고등교육 예산의 零細性과 農地改革 이래 私學法人의 學校財政 支援能力의 취약성으로 인하여 특히 私立大學의 財政難은 加重되었다. 따라서 사립대학은 전술한 바와 같이 교육 시설의 확충과 교수의 확보 등을 위하여 학부모의 納入金에 의존하지 않을 수 없게 되었다. 그러나 정부는 학부모의 교육비 부담 능력을 고려하여 納入金 限度額을 책정하는 統制政策을 취하였다. 대체로 이 시기의 納入金 水準은 1986 년의 1/6~1/5 수준에 불과하여 低納入金政策이 시행되었다고 볼 수 있다. 한마디로 1950 년대말까지 저렴한 가격의 대학교육이 대량 제공된 셈이어서 대학교육의 質은 매우 낮은 수준이었다.

제 2 단계는 5·16 이후 제 3 및 제 4 共和國이 끝날 때까지 강력한 國家權力에 의하여 大學 定員이 統制된 시기를 들 수 있다. '50 년대까지의 自由放任政策이 초래한 不良私學, 대학교육의 質 低下 및 高級人力의 遊民化 현상 등은 교육적 문제만이 아니라 사회·경제적 및 정치적 문제로까지 확대되었던 것이다. 따라서 정부는 學校整備基準令을 공포하고(1961. 12. 9) 대학 정원에 대한 강력한 통제를 가하기 시작하였다. 즉, 대학 정원은 人力需要와 설립자 및 학부모의 재정 부담 능력에 의하여 결정되었던 것이다.

더욱이 1965 년에 공포된 大學學生定員令(1965. 12. 22)과 1966 년 同定員令 改定에 의하여 대학 정원에 대한 國家統制는 더욱 강화되었으며, 이때부터 대학 정원은 억제되고 완전히 國家統制下에 들어갔다. 그 결과 1970 년대에는 1960 년대와는 대조적으로 大卒者의 供給不足을 경험하게 되었다.

이처럼 1960 년대와 1970 년대에는 大學定員을 강력하게 統制(抑制)하였지만, 그 대신 私大 學生의 公納金에 대한 통제는 解除하는 방향으로 조절되어 나갔다.[8] 따라서 1977 년까지 納入金 引上率은 消費者 物價上昇率을 上廻하는 결과를

7) 강무섭 외, 고등교육 정원 정책 연구(서울 : 한국교육개발원, 1986), pp.51~55.

8) 문교부, 한국 고등교육의 실태(1945~'72). 1973, p.247.

낳아 비교적 高納入金政策을 취했다고 볼 수 있다. 그러나 1978년부터 1980년까지 物價上昇率이 고조됨에 따라 납입금 인상이 물가에 미치는 영향과 학부모 부담 등을 고려하여 납입금 인상을 억제하고 低納入金政策의 방향으로 나갔다.

제3단계는 1960년대 이래 대학 정원 통제로 발생된 高級人力 需給의 不均衡을 해소하고 再修生의 累積과 過熱課外로 파생된 여러 문제를 해결하고자 1981년부터 大學定員을 대폭 擴大한 시기이다. 물론 이 기간중에도 정원 규모가 국가에 의해 통제되었지만, 1981년부터 卒業定員制[9]로 전환되면서 실제 대학 재학생 수는 급격히 증가하게 되었다.

졸업정원제는 私立大學의 納入金 수입을 증가시켜 私學의 財政難을 다소 해결할 수 있는 계기가 되었다. 정부는 정원 증가에 따른 教育施設의 확충과 현대화, 부족 教授의 확보 및 처우 개선, 図書館 확충, 교수의 研究機能 강화 등의 教育費 增加要因을 고려하여 종래 실시해 오던 私學의 納入金 引上率 上限線을 폐지하였다. 즉, 1981년 신입생부터 納入金 自律化政策을 실시하였다. 그러나 모든 私學이 소위 일류 대학 납입금 수준과 등일한 수준을 지향하는 경향이 있어 교육 여건이 미비한 대학의 무리한 납입금 인상을 억제하고 정부의 物價引上 抑制施策을 반영하여 1982년부터는 納入金 適正水準을 제시하고 권장하는 정책을 실시하여 왔다.

제6共和國 출범과 더불어 自律化의 물결이 고조됨에 따라 1989년부터는 총 정원 규모 내에서 계열별 學科 定員調整이 가능해지기 시작하였고 納入金政策도 대학의 自律的 策定에 맡기게 되었다. 그러나 대학에 따라서는 납입금 책정 과정에서 학생들의 강한 거부 운동에 직면하였고, 전술한 바와 같이 제시 또는 책정되는 납입금 수준 자체가 대학교육의 質 향상을 실현하는 데는 제한적일 수밖에 없었다.

이처럼 정부는 低納入金政策에 의해 大學教育機會를 크게 擴大시켰으나, 대학교육의 質 低下 등의 문제가 발생하자 대학 정원은 통제하고 高納入金政策을 취함으로써 특히 私學教育에 대한

〈표 5〉 사립대학 납입금 인상률과 물가 상승률 (단위 : %)

연 도	납입금 인상률		물가 상승률[1]	
	자연계	인문계		
1966	53	59	11.3	
1968	28	25	10.9	
1970	22	23	16.1	납입금 통제 완화(고납입금)
1972	20	23	11.7	
1977	20.5	20.7	10.2	
1978	11.1	8.3	14.5	저납입금
1980	21.1	18.3	28.7	
1981	22.2	22.8	21.3	신입생 : 납입금 자율화, 재학생 : 적정 수준
1982	14.2	14.5	7.3	
1984	0.5	2.6	2.3	적정 수준 제시 · 권장(고 · 저 납입금 반복)
1986	7.1	7.5	2.3	
1987	3.6	2.9	6.1	

* 주 : 1) 전 도시 소비자 물가의 전년도 대비 상승률임.

자료 : 문교부, "1966~1972 납입금 인상률", 한국고등교육의 실태, 1973, pp.256~257.
문교부, "1977~1987 납입금 인상률", 대학재정과 내부자료.
경제기획원, 한국통계연감, 1970, 1980, 1987.

9) 卒業定員制는 시행 과정 중 부작용이 많아 1988년에 다시 入學定員制로 환원되었다.

質的 統制를 강화하여 왔음을 알 수 있다. 그리고 최근에 정부는 대학 정원의 부분적 自律化와 더불어 納入金 自律化政策을 추진함으로써 제한적이나마 대학의 自律力量을 신장시키고 있는 것 같다.

대학교육의 質을 높이기 위하여 納入金 水準을 결정할 때 학생 수, 교수 수, 장학금의 비율 이외에도 국·공립대학의 경우는 文敎豫算과 GNP, 사립대학의 경우는 物價 및 家計所得이 고려되지 않을 수 없는 것으로 분석된 바 있다.[10] 그러나 大學敎育의 質과 納入金과의 관계를 획일적으로 논하기 어려움을 뒷받침하는 연구도 있어 주목할 만하다. 大學敎育의 質을 신입생의 SAT(대학 진학 적성 검사) 성적으로 정의하고 納入金과의 관계를 분석한 연구[11]에 의하면, 납입금은 교육의 質에 통계적으로 의의 있는 영향을 주지 못하며 家計所得과 敎授의 俸給이 교육의 質에 긍정적 영향을, 그리고 就學機會는 반대로 부정적 영향을 준다는 것이다. 또한 대학의 質을 평정한 결과에 따라 납입금과의 관계를 분석한 결과, 비록 뚜렷한 형태의 증거는 없지만, 正的 關係가 있어야 한다는 주장도 있다.[12]

이 두 연구는 모두 미국 주립대학교의 사례를 분석한 결과로서 우리의 상황에 그대로 적용될 수는 없다. 미국 주립대학은 이미 상당한 수준의 교육의 質과 登錄金 수준을 유지하고 있기 때문에 납입금 요인이 다른 요인에 비해 교육의 질을 결정하는 데 상대적으로 약하게 작용한 결과라고 하겠다. 미국에서도 대학교육의 質이 침식당하지 않기 위하여는 納入金을 消費者 物價上昇 추세보다 더 빠르게 引上시켜야 한다는 주장이 있다.[13] 위의 분석들이 우리에게 시사하는 바는 현재 대학교육의 質 水準과 物價上昇率이 登錄金 引上率을 결정하는 데 크게 작용한다는 점이다.

3. 財政, 敎育與件, 大學敎育의 質

지난 45년간 累積되어 온 大學財政 규모의 零細性과 構造의 脆弱性은 支出構造에도 그대로 반영되어 敎育與件을 악화시키고 있고, 이것은 敎育의 質 低下를 촉진하는 요인으로 작용하고 있다. 그러면서도 우리는 大學 就學機會의 擴大와 質 向上을 동시에 추구해야 하는 어려운 課題에 직면하고 있다.

1) 大學敎育財政 支出構造

먼저 고등교육비 지출 구조를 보면 人件費, 運營費, 資本的 支出 순으로 그 비중의 크기가 나타나고 있다. 1987년 현재 고등교육비 지출 항목별 구성비를 분석하면, 인건비가 46%로 가장 크고 운영비와 자본적 지출은 각각 34%, 20%가 된다. 인건비의 경우 국립대학은 54%나 되지만, 사립대학은 이보다 작아 43%가 된다. 운영비의 경우 국립은 24%인데 비해 사립은 38%가 된다. 교육대학을 제외한 4년제 대학(교)만을 보면, 국립의 경우 인건비는 55%로 가장 비중이 크고 운영비와 시설비는 각각 24%, 21%에 불과하다. 사립의 경우도 인건비가 42%로 운영비(39%)와 시설비(19%)보다는 크지만, 국립대의 인건비보다는 작다.[14]

우리나라 高等敎育費 支出構造를 다른 나라의 것과 비교하면 인건비의 비중이 비교적 작고 資本的 支出이 비교적 큰 비중을 차지하고 있다. 즉, 뒤의 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 일본의 경우는 시설비가 16.2%, 대만과 필리핀은 각각 13.7%, 9.0%에 불과하지만, 우리나라의 경우는 다른 나라보다 시설비의 비중이 크고 반대로 인건비의 비중은 작다.

한편, 大學生 1인당 敎育費의 支出項目을 보면 전체적으로는 인건비, 운영비, 시설비가 각

10) 金潤泰, 전게서.

11) Joseph J. Seneca and Michael K. Taussig, "Educational Quality, Access, and State Universities", *Journal of Higher Education*, 58 : 1(Jan./Feb., 1987), p.33.

12) James J. Rusk and Larry L.Leslie, "The Setting of Tuition in Public Higher Education", *Journal of Higher Education*, 49 : 6(1978), p.537.

13) William G. Bowen, "Why Tuition Goes Up So Fast and Why Setting Rates Too Low Could Erode Democratic Values", *The Chronicle of Higher Education*, 33 : 26(March 11, 1987), pp.42~43.

14) 윤정일 외, 대학교육재정의 국제비교 연구, p.64의 〈표 Ⅱ-1)-2〉 참조.

〈표 6〉 공립 고등교육 기관 지출 구조 국제 비교

(단위 : %)

지 출 항 목	한 국 (1985)	일 본 (1983)	대 만 (1983)	필리핀 (1977)
경 상 지 출	77.1	83.3	86.3	91.0
인 건 비	52.9	53.3	67.2	60.0
장 학 금	6.8	—	19.1	3.0
기 자 재 비	0.4	17.7		
실 험 실 습 비	1.4	—		28.0
도 서 구 입 비	1.2	1.1		
기 타	14.4	11.7		
자 본 적 지 출	22.9	16.2	13.7	9.0

* 자료 : 한국대학교육협의회, *Comparative Study on University Finance in Asia*, 1986.

각 1/3 정도를 차지하고 있지만, 설립별로는 이들 항목 간에 격차를 보이고 있다. 국립의 경우 經常費(인건비 및 운영비)가 약 80%나 되지만, 사립은 64%에 불과하다. 특히 인건비와 시설비의 격차가 심하여 전자는 국립이 44%로서 사립(34.7%)보다 훨씬 크고, 후자는 이와 반대로 사립이 36.2%로서 국립(20.4%)보다 월등히 크다.[15]

이상 우리나라 고등교육비 지출 구조에 의하면, 우리나라 고등교육비는 인건비의 비중이 높은 편이지만, 다른 나라에 비해 낮은 수준이다. 시설비는 비교적 높아 교수의 확보보다는 시설 투자에 더 역점을 두고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 사립대학의 경우 더욱 심하며, 單位敎育費에 있어서 사립대학은 자본적 지출이 가장 큰 비중을 차지함으로써 교수의 확보나 운영을 위하여는 오히려 적게 지출되고 있음을 알 수 있다. 그렇다고 하여 시설 투자의 절대 규모가 다른 나라에 비해 많은 것도 아니어서 우리나라 大學 敎育與件은 劣惡한 상태에 있을 수밖에 없는 것이다.

2) 敎授의 確保

교육의 質을 결정하는 핵심적 요인으로 敎授의 확보를 들지 않을 수 없을 것이다. 최근 5년간 敎授 確保率을 보면 별로 向上되지 않고 있음을 발견할 수 있다. 전문대학의 교수 확보율은 1985년 이래 47% 안팎에 불과하고 4년제 대학의 경우는 70% 정도밖에 되지 않는다. 4년제 국·공립대학은 1986년 이후 입학 정원의 증원을 억제하고 입학자 수를 감소시켜 나간 결과, 교수 확보율은 점차 호전되어 1989년에는 法定定員의 80%나 되었다. 그러나 사립대학의 경우는 법정 교수 정원의 65% 안팎을 유지함에 그쳐 국·공립대학보다 교수 확보율이 월등히 낮다.

敎授의 法定 定員基準 자체가 매우 낮게 설정되어 있다는 사실을 감안한다면 專任敎授의 確保 상태는 매우 심각하다. 또한 부족한 교수의 대부분을 時間講師로 대체하는 실정이어서 대학교육의 質 향상을 실현한다는 면에서 바람직한 상태라고 말할 수 없다.

專任敎授의 確保率이 낮기 때문에 敎授 1인당 學生數는 매우 크게 나타나고 있다. 뒤의 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 교수 1인당 학생 수는 1970년에 18.8명이었으나, 그후 학생 수 증가

〈표 7〉 법정 전임교수 확보율

(단위 : %)

구 분	'85	'86	'87	'88	'89
2년제	47.1(60.2)	48.4(62.2)	48.4(62.3)	47.6(61.9)	45.7(60.3)
국 · 공 립	94.5(98.4)	91.9(96.3)	93.0(95.8)	81.0(83.1)	78.2(82.4)
사 립	43.0(56.8)	44.6(59.2)	44.7(59.6)	44.6(60.0)	42.9(58.4)
4년제	64.6(84.8)	68.1(86.4)	68.6(87.0)	70.3(89.5)	70.5(90.8)
국 · 공 립	74.7(85.6)	77.5(89.1)	78.8(91.4)	81.2(94.6)	80.3(95.5)
사 립	65.2(84.5)	64.8(85.2)	64.3(85.1)	65.8(87.4)	66.4(88.9)

* 주 : 1) 4년제 대학에는 교육대학, 각종학교 제외.
2) ( ) 안은 시간강사 3인을 전임교수 1인으로 간주할 경우임.
자료 : 문교부 내부자료.

15) 姜永三 외, 大學의 學科別 經費分析에 관한 硏究(서울 : 韓國大學敎育協議會, 1987), pp.112~120.

〈표 8〉 대학 교수 1인당 학생 수 추세

구 분	1970	1975	1980	1985	1989
총 계	18.8	20.7	27.9	35.8	32.2
국·공립	13.6	16.4	25.3	29.7	24.8
사 립	21.5	23.0	29.2	38.6	35.6

* 자료 : 문교부, 문교통계연보, 1970~'89.

〈표 9〉 주요국 교수 1인당 학생 수 (단위 : 명)

한국('89)	일본('88)	중국('86)	미국('86)	영국('86)	프랑스('85)	서독('85)	캐나다('86)
32.2	16.8	5.2	17.7	13.9	21.6	8.2	21.8

* 자료 : 1) 문교부, 우리대학 이렇게 달라진다, 1989, p.43.
2) UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1988.
3) 日本文部省, 文部統計要覽, 平成元年.

에 비해 교수의 充員이 미흡하여 '85년까지는 계속 증가함으로써 35.8명으로 악화되었고 그 후로는 약간씩 호전되어 '89년에는 32.2명으로 감소되었다. 설립별로 보면, 국·공립대학의 경우가 사립대학보다 양호하여 1989년 현재 국·공립대학은 24.8명이지만, 사립대는 35.6명이어서 국·공립대가 약 11명 정도 적은 것으로 나타났다.

교수 1인당 학생 수를 外國과 비교하면 우리나라의 경우가 아주 높은 수준임을 알 수 있다. 위의 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 프랑스를 제외하고는 모두 20명 이하로 나타나고 있다. 이는 우리나라 '89년 수준과 비교하여 대체로 절반에 해당되는 수준임을 알 수 있다.

專攻系列別로 교수 1인당 학생 수를 보면 人文·社會系와 自然系가 각각 39.9명, 36.8명으로 매우 높게 나타나고 있다. 특히 사립대학 自然系의 경우 40명이 넘는다는 사실[16]을 발견할 때 敎授의 負擔이 얼마나 크며 이러한 여건 하에서 우수한 學者가 양성될 수 없음은 明若觀火하다.

또한 대부분의 學科當 교수 수는 4~5명에 불과하다. 따라서 한 교수가 여러 專攻分野를 지도해야 하기 때문에 授業의 效率性과 대학교육의 質 수준이 저하되고 있는 문제도 매우 심각하다.

過多한 교수 1인당 학생 수는 교수들에게 과중한 授業負擔을 안겨 줌으로써 강의 내용의 不實과 硏究活動을 위축시키고 있다. 1989년 현재 대학 교수의 대부분(68%)은 週當 9~17시간의 강의를 담당하고 있고, 전체 교수의 54.7%가 주당 12시간 이상의 강의를 담당하고 있는 실정이다. 고등학교 교사 수준의 강의 부담인 18시간 이상 담당하고 있는 교수도 전체의 10.7%나 되고 있다.[17]

따라서 교수 확보를 위한 획기적인 財政 擴充과 投資가 이루어지지 않는 한 대학교육의 質 향상은 전연 기대할 수 없다.

3) 敎授의 硏究活動

교수의 연구 활동 또한 교육 내용을 충실하게 하는 기초가 되므로 교수의 연구 기능이 활성화될수록 학문 발전은 물론이요 교육의 秀越性도 실현될 수 있을 것이다. 그러나 우리의 현실은 전술한 바와 같이 교수의 過多한 授業 및 學生指導負擔으로 연구에 전념할 시간적 여유가 없다. 교수의 활동 시간을 분석한 바에 의하면[18], 대학 교수는 週當 평균 11시간 정도를 연구에 할애하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 전체 교수 활동 시간의 24%에 해당한다.

이처럼 교수는 연구 시간의 부족으로 硏究質績이 부진한 상태에 있다. 더욱이 硏究 活性化를 위한 行·財政的 支援이 부족하여 연구 실적은 답보 상태에 있다. 대부분의 대학에 硏究專擔機構가 없으며, 硏究費에 대한 支援 부족으로 연구비의 절대액이 부족한 것은 대학의 연구 기능을 위축시키고 있다. 비록 大學內 附設硏究所가 늘어나고 있기는 하지만, 零細性을 면치 못한 채 亂立되어 있다. 대학과 기업과 외부 연구소 간의 協同體制도 확립되지 못하여 人的·物的 交流가 활발하지 못하다.

16) 金潤泰 外, 高級人力의 開發·活用方案(서울 : 敎育政策諮問會議, 1990), p.30.
17) 尹正一·宋基昌, 전게서, p.53.
18) 鄭鎭環 外, 大學敎職員 定員管理制度에 관한 硏究(서울 : 韓國大學敎育協議會, 1987), p.91.

〈표 10〉 연구 과제당 학술 연구 조성비 지원 현황(1984~'88)

구 분	'84	'85	'86	'87	'88
참여 인원(명)	7,023	7,473	7,909	10,200	8,363
지원 금액(백만 원)	3,917	4,734	9,927	13,185	17,310
지원 과제 수	1,658	1,778	2,845	3,135	3,558
과제당 금액(천 원)	2,362	2,663	3,489	4,206	4,865

* 자료 : 문교부, 문교통계연보, 해당 연도.

문교부는 그동안 學術硏究助成費를 증액시켜 왔지만, 受惠敎授는 아직도 제한적이고('88 년 현재 전체의 22.1%) 지원 규모도 영세한 실정이다. 연구비 지원을 위한 대학, 정부, 기업의 노력이 더욱 강화되지 않는 한 大學의 硏究力益은 성장할 수 없을 것이다.

4) 實驗·實習施設 및 設備

대학교육 기능을 정상적으로 수행하며 産業界 技術變化에 제대로 부응하기 위해서는 실험·실습 시설 및 설비의 확충이 무엇보다도 필요하다. 그러나 우리나라 대학의 실험·실습 시설 및 설비는 그 절대량 확보도 부족할 뿐만 아니라 보유하고 있는 것도 낙후된 것이 대부분이다. 이는 시설 투자가 외곽 시설에 집중되고 실험·실습 시설 및 기자재 확충을 위한 투자에는 인색한 결과로 볼 수 있다.

또한 대학교육 및 연구의 産室로서 圖書館 시설과 장서의 확보가 긴요함에도 불구하고 그 확보 상황은 益的·質的으로 매우 미흡하다. 현대사회는 국내·외에서 각종 學術情報資料가 폭발적으로 증가하고 있다. 이러한 새로운 정보 자료에 신속히 접하지 못한다면, 學問發展에 낙후되기 쉽고 産業界 技術變化에 부응할 수 없음은 자명하다.

〈표 11〉에서 보는 바와 같이 열람석당 학생 수는 별로 호전되지 않고 있으며 도서관당 장서 수는 증가하고 있으나, 학생 1인당 장서 수는 감소하고 있어 장서의 확보가 학생 수 증가를 따르지 못하고 있음을 알 수 있다.

도서관 시설·설비의 수준이 취약한 원인은 무엇보다도 도서관 豫算의 부족에 있다. 도서관 運營費 및 施設費를 포함하여 연간 투자되는 豫算規模를 학생 1인당으로 산출하면 經常價格으로

〈표 11〉 대학 도서관 여건 추세

구 분	1975	1980	1985	1989
열람석당 학생 수(명)	5.2	6.6	6.1	5.5
국·공 립	6.0	7.7	6.9	5.6
사 립	4.9	6.2	5.9	5.5
도서관당 장서 수(천 권)	42.0	76.0	117.8	165.3
국·공 립	72.8	107.1	127.8	186.1
사 립	36.2	69.2	115.1	160.2
학생 1인당 장서 수(권)	30.7	23.0	16.6	21.2
국·공 립	30.7	20.4	14.2	19.6
사 립	30.7	24.0	17.4	21.7

* 자료 : 문교부, 문교통계연보, 1975~'89.

〈표 12〉 대학 도서관의 학생 1인당 예산 규모

(단위 : 1,000 원, 경상가)

구 분	1980	1982	1984	1986	1989
총 계	10.3	16.8	15.6	17.8	23.4
국·공 립	10.9	11.6	18.2	18.4	31.6
사 립	10.1	18.7	14.6	17.6	20.8

* 자료 : 문교부, 문교통계연보, 1980~'89.

는 1980 년에 10 만 원 정도였으나, 1989 년에는 20 만 원 이상으로 늘어났다. 그러나 이를 不變價格으로 환산하면 실질적인 증가가 거의 없는 수준이어서 도서관 예산은 학생 수 증가에 비해 실질적으로 증가되지 아니하였음을 알 수 있다. 따라서 도서관 예산을 크게 확대함으로써 대학 내에서 가장 尖端을 걸어야 하는 도서관 시설·설비를 현대화하고 교육의 질 향상을 위한 기반을 마련해야 할 것이다.

4. 結 言

大學敎育의 質 향상은 敎授의 확보, 硏究의 活性化, 施設의 확충·현대화 등을 통하여 가능

하다. 그러나 이들 요인은 財政의 확보 없이는 실현될 수 없다. 환언하면 大學財政은 적절한 敎育與件을 마련해 줌으로써 대학교육의 質 향상을 촉진하는 데 핵심적 요인이 된다.

그럼에도 불구하고 지난 45년간 우리나라 대학 재정은 학부모(학생)만을 受益者로 보는 受益者負擔原則을 지속하여 大學財政은 零細性과 脆弱性을 면하지 못하고 있다. 大學定員 규모가 私學의 財政 규모를 결정할 정도로 私學의 納入金 依存度는 아직도 매우 크다.

이러한 점에서 大學의 量的 成長은 대학 재정 확인에 크게 기여한 셈이기도 하다. 그러나 오늘날 볼 수 있는 바와 같이 納入金에 의한 대학 재정 확보는 한계가 있으며, 設立者(政府 또는 私學法人)의 대학교육 投資가 學生數 증가를 따르지 못하여 대학 재정은 매우 빈약한 실정이다. 이것은 부족한 敎授陣, 연구 업적의 부진, 낙후된 교육 시설 등을 초래하여 大學敎育의 質을 저하시키고 있다. 따라서 오늘날 우리의 대학은 21世紀 高度情報化·産業化社會가 필요로 하는 지식과 과학·기술을 창출할 수 없는 위기에 처해 있다고 하여도 과언이 아니다.

2000년대 國際社會에서 우리가 生存하는 데 필요한 競爭力을 배양하기 위하여 大學敎育의 質 향상은 先決을 요하는 課題이다.

大學財政의 확보와 合理的 配分을 통해 우수한 敎授의 확보, 시설의 확충 등 敎育與件을 개선하고 대학의 硏究機能을 활성화함으로써 大學敎育의 質을 향상시켜야 할 것이다.

특히, 私學의 경우는 大學財源 확보를 위하여 종래와 같은 納入金 依存方式을 탈피하고 法人부담의 증대나 대학 자체의 自救的 方案을 강구해 나가야 할 것이다. 정부도 私學에 대한 補助를 획기적으로 늘려야 할 것이며 高級人力 活用의 主體인 企業도 私學에 대한 직접적인 支援을 증대시켜야 할 것이다. *