

대학의 납입금 책정을 위한 몇 가지 제언

김 병 주 / 한국대학교육협의회 연구원

여타의 재원이 매우 경직되어 있는 우리 대학의 재정구조에서 납입금 책정 문제는 대단히 중요하다. 이 문제는 단순히 대학 교육비 총액과 추가소요교육비를 추정하여 이 중에서 납입금 부담분만을 산출해 내는 것으로 끝나지 않는다. 여기에는 대학재정 전반은 물론 대학교육 및 그를 둘러싸고 있는 사회 전반이 관련되어 있다.

대학납입금의 적정 인상률은 물가 상승률이나 인건비 인상률, 각종 교육여건의 개선계획, 다른 재원의 확보가능성은 물론, 여론이나 학생들의 반발, 정부의 물가정책, 학부모 부담능력 등을 고려하여 결정된다. 개별대학들은 이러한 점을 충분히 인식하고 자체적인 교육비 분석, 대학재정 운영의 투명성 확보, 인근대학과의 협력, 대학납입금 예고제의 활용 등을 통하여 합리적이고 적절한 납입금을 책정할 수 있다.

1. 들어가는 말

우리나라의 대학은 해방 이후 반세기의 세월 동안 양적으로 괄목할 만한 성장을 하여 왔고, 이는 오늘의 국가발전을 이루는 데 주도적인 기여를 해왔다는 점에 이의를 제기하는 사람은 없을 것이다.

그러나 대부분 대학의 교육여건은 세계 수준과 비교할 때 크게 뒤져 있는 것이 현실이다. 이는 그동안 우리나라가 경제발전을 최우선 과제로 삼고, 이를 달성하기 위한 인력의 양적 수급에만 치중하였기 때문인 것으로 이해된다.

하지만 이제는 대학교육도 질적 발전을 이룩하지 않으면

안 될 시기에 처해 있다. 고도의 정보화와 산업화가 더욱 촉진되고, 세계 각국이 신기술의 개발 및 그 보호에 주력하게 되면서 자체적인 첨단기술의 확보가 국가발전 및 국가경쟁력 확보의 관건으로 등장하게 되었고, 이러한 첨단기술의 확보 여부는 곧 대학교육의 성패에 달려 있기 때문이다.

대학교육의 발전을 위해서는 그에 대한 투자의 확대와 대학인 스스로의 자성과 노력, 대학 교육에 대한 인식의 제고가 없이는 불가능하다. 우리나라 대학교육의 역사상 처음으로, 비록 미미하게나마 시작되어 점차 그 액수를 늘려 나가고 있는 '사립대학에 대한 국고보조', 대학교육협의회를 통하여 1992년의 학

과평가인정제를 시발로 역점적으로 추진되고 있는 '대학평가인정제', 각 대학들의 장기발전계획 수립 및 다양한 재원확보 노력, 국가 및 사회의 대학교육에 대한 재인식 등은 대학교육의 발전 가능성을 시사해 주는 것이다.

특히 대학교육의 발전을 이룩하기 위해서는 재정적인 뒷받침이 수반되어야 한다. 그러나 현실적으로는 대부분의 대학교육 재원이 경직되어 있음으로써 뚜렷한 대안을 찾아보기 어렵다.

1990년에 200억 원으로 시작된 사립대학에 대한 국고보조는 조금씩 확대되고 있기는 하지만, 정부재정의 경직성에 비추어 볼 때 대학교육 여건을 개선시킬 만큼의 획기적 증대를 기대하기가 어려우며, 사회로부터의 기부 관행이 자연스럽게 정착되지 못한 상황에서 사회 산업체로부터의 획기적인 기부를 기대하기도 현실적으로 불가능하다. 대부분의 사립대학의 상황에서는 재단전입금의 증대 역시 현실적으로 어려운 실정이다.

이렇게 대학재원을 짊고 넘어가 보면 결국은 학생납입금만 남게 된다. 그동안 정부는 학부모의 부담능력, 물가에 미치는 영향 등을 고려하여

납입금 인상을 가능한 한 억제하려고 노력하였다. 하지만 학생수의 증가, 교직원 확보 및 처우 개선, 시설의 확충 및 현대화, 학비감면의 확대, 물가상승 등 교육비 증가요인이 계속 발생한 반면에 정부나 사학법인의 재정부담은 미흡하였기 때문에 매년 납입금 인상을 통해 부족한 재원을 충당할 수밖에 없었다.

그러나 현실적으로 대학납입금을 대폭 인상함으로써 모자라는 대학재정을 확보하는 것도 쉽지 않다. 1994년의 사립대학의 경우 운영수입의 72.8%를 학생납입금으로 충당하고 있으며, 국립대학의 경우도 절반 가까이를 납입금에 의존하고 있다. 따라서 대학재정의 주종을 이루고 있는 납입금을 어떻게 책정하는가 하는 것은 대학들에 있어서 매우 중요한 관심사가 아닐 수 없다.

여기서는 그동안 우리나라 대학납입금의 변천과정을 간략하게 돌아보고, 1994년도 납입금 책정 현황을 살펴 본 후, 대학납입금 책정과정에서 고려해야 할 점을 논의하고자 한다.

2. 대학납입금의 변천과정

1) 1980년 이전

해방 이후 1960년대 초까지는 대학교육의 자유방입기로서 일제하에 억눌렸던 교육열이 폭발하여 대단한 고등교육의 양적 팽창을 이룩한 시기이다.

당시 교육정책의 핵심과제는 초등교육에 있었고, 문교예산 중에서 큰 비중을 차지하는 것도 초등교육이었기 때문에 중등교육 이상의 단계에 대한 미군정 당국의 보조는 미약할 수밖에 없었다. 정부 고등교육예산의 영세성과, 농지개혁 이래 토지를 기초로 설립된 사학법인의 학교 재정 지원 능력의 미약함으로 인하여 대학의 재정난은 가중되었고, 대학은 학생의 납입금에 크게 의존하였다. 특히 국·공립대학과는 달리 사립대학의 경우에는 국고보조를 받지 못하여 그 경비의 대부분을 입학금 및 수업료와 후원회비로 충당하였고, 학생정원 초과모집 등의 불법사례가 공공연히 성행하였다.

1950년대 중반까지 정부는 대학납입금에 대하여 계속적인 통제정책을 취하였는데,

1956년도에 납입금 의존도는 국·공립대학 66%, 사립대학 78% 정도로서 납입금에서 큰 비중을 차지하였던 후원회비는 국·공립대학과 사립대학의 재정총액 중 각각 59%와 67%를 차지하였다. 정부는 1957년부터 후원회비의 한도액을 철폐하고 대학 자체에서 정하여 문교부의 승인을 얻어 징수케 하였다.

1961년 이후에는 강력한 국가정책에 의하여 대학교육이 통제되던 시기였다. 이 시기에도 사립대학들은 대학재정의 대부분을 학생납입금에 의존하였기 때문에 학생증원의 억제로 인해 극심한 재정난에 봉착하게 되었으며, 정부에서는 이러한 사립대학의 실정을 이해하고 사립대학의 납입금 통제를 해제하는 방향으로 납입금 정책을 추진하였다.

이에 따라 1965년에는 사립대학에 대한 납입금 한도액을 철폐하는 대신 정원의 15%에 해당하는 학생에게 수업료를 면제해 주도록 조치하였으며, 1969년에는 사립대학에 대한 기성회비 징수한도액을 폐지하였다. 결국 1960년대 중반 이후의 사립대학에 대한 납입금 통제완화정책은 사립대학의 납입금을 크게 인

상하는 결과를 초래하여 사립대학의 납입금 인상률은 물가상승률을 상회하게 되었다. 1966년에만도 납입금 평균인상률은 50%를 상회하였으며, 이후에도 72년까지 20%를 상회하였다. 그러나 국·공립대학의 납입금은 여전히 정부가 통제하여 사립대학에 비하여 매우 저렴한 납입금을 유지하였다.

1970년대 들어서서는 점진적인 고등교육 개혁이 추진되기 시작하였고, 문교예산은 그 비중이 점증하여 대학교육을 위한 재원도 증가하게 되었다. 그러나 대학의 재정수요를 충족할 만한 수준은 되지 못하였으며, 대학교육은 여전히 수익자 부담원칙에 의한 학생납입금에 전적으로 의존하였다.

1970년대 중반들어 정부의 몇 가지 지원육성책에도 불구하고 사립대학의 재단전입금이 극히 미미하여 학생납입금 의존도는 85%에 달하였으며, 사학재정은 영세성을 면치 못하였다. 이와는 반대로 국·공립대학의 납입금은 사립대학에 비하여 현저하게 저렴하였으며, 국·공립대학 재정의 납입금 의존도는 25% 정도였다.

2) 1980년 이후 납입금 자율화 이전

1980년대에 들어 7·30 교육개혁조치의 일환으로 실시된 대학졸업정원제에 의해 1981년에는 대학의 입학인원이 1980년에 비하여 거의 두 배 가까이 증가하였으며, 사립대학들은 납입금 수입의 증가로 다소 재정난을 해소할 수 있었다. 그러나 학생증원의 급격한 증가에 따른 교육여건의 부실, 교수의 부족 등이 문제로 제기되자 교육비 증가요인을 고려하여 종래에 실시하여 오던 사립대학의 납입금 인상률 상한선을 폐지하였다. 동시에 납입금의 대폭적인 인상으로 인한 빈한가정 출신 성적 우수자의 계속학업이 곤란해질 것에 대비하여 학비감면 기준을 상향 조정하였다.

1981년에 사립대학 납입금 인상률의 상한선이 폐지되자 대부분의 사립대학들은 각각 상이한 교육여건과 질적 수준에 관계없이 대부분 높은 수준의 대학납입금을 유지하고자 하였다.¹⁾ 이에 정부는 대부분의 사학들이 납입금을 과도하게 인상함으로써 지나친 인건비 인상 경쟁을 벌이거나, 시설 확충을 위한 재원으로 납입금 인상재원을 투입하

는 등 학교의 재정구조에 맞게 운영하지 못할 가능성을 우려하고, 1982년부터 대학이 무리한 납입금 인상을 억제하도록 납입금의 적정수준을 제시, 권장하는 정책을 실시하였다.²⁾ 이후로 정부는 이러한 문제의식에 따라 일견 대학 예산 편성의 자율성을 제약하는 것으로 보이는 대학 납입금 지침을 작성하여 납입금 자율화 실시 이전인 1988년까지 제시하여 왔다.³⁾

3) 납입금 자율화 이후

1987년 6·29 선언 이후 사회 각계 각층의 민주화 추세에 따라 대학의 자율화에 대한 요구도 고조되어 다양한 부문에 대한 대학의 자율화가

추진되었다. 이러한 대학 자율화 방안의 일환으로 당시 문교부는 당초 1992년까지 국·공립대 기성회비와 사립대 납입금을 완전자율화할 것을 목표로 하는 대학납입금 책정의 단계적 자율화 방안을 1987년에 제시하였다. 그러나 열악한 교육여건을 개선하기 위해서는 납입금 자율화가 조속히 시행되어야 한다는 주장이 끊임없이 제기되었고, 사립대학에 대한 추가적인 국고지원도 어려워졌기 때문에 문교부는 당초의 단계적 자율화 방안을 수정, 자율화의 시기를 3년 앞당김으로써 1989학년도 납입금 책정부터 자율화하였다.⁴⁾

당시 문교부의 납입금 자율

화 정책에 따라 대학교육협의회는 1988년 10월 '대학납입금의 자율적 책정을 위한 세미나'를 개최하였고, 납입금의 자율적 책정을 위한 기반 조성을 위해 노력하였다. 이후 각 대학에서 납입금을 자율적으로 책정하는 과정에서 납입금 문제는 대학가의 첨예한 문제가 되었으며, 초창기에는 많은 대학들이 학생들의 저항에 부딪쳐 신학기가 시작될 때까지 납입금을 책정하지도 못하는 등 진통을 겪기도 하였으나, 이제는 점차 정착되어 가고 있다. 그러나 다른 재원의 확보가능성이 희박한 가운데 조금이라도 더 올리려는 대학측과, 동결에 가까운 소폭인상을 주장하는 학생들

1) 실제로 1981년의 납입금 인상률을 보면 최저 인상률이 신입생의 경우 27%, 재학생 20%에 달하여 21.3%의 소비자 물가인상률을 상회하였다. 한편, 국·공립대학의 납입금에도 수익자부담 원칙이 적용되고 국·공·사립 간의 납입금 격차를 해소하기 위하여 납입금이 대폭 인상되었는데, 이미 1980년 25%의 인상에 더하여 1981년에는 신입생 150%, 재학생 20%의 납입금 인상을 단행하였다. 이로써 1980학년도에는 국·공립대학 인문계 신입생의 평균납입금 연액은 275,000원이었던 것이 1981학년도에는 698,000원으로 인상되어 1980학년도의 2.5배를 상회하였으며, 사립대학 납입금 수준에 거의 육박하였다.

2) 이에 따라 1983년 이후 1987년까지는 납입금의 인상이 최대한 억제된 시기였다. 대학납입금은 소비자물가상승률(2~6%)과 비슷하거나, 그보다 낮은 수준에서 책정되었다(1983: 5%, 1984: 0%, 1985: 3%, 1986: 3%, 1987: 4.5%).

3) 1988년까지 사립대학의 납입금은 문교부장관이 기준을 제시하고 그 기준에 따라 대학의 장이 결정하였지만, 사실 법률상으로는 국립대학의 입학금과 수업료를 제외하고는 대학납입금을 정부가 통제할 근거가 없었다. 다만 정부로서는 학부모 교육비 부담의 경감을 통한 대학교육기회의 확대와 물가안정 정책 등을 이유로 행정적인 통제를 해왔던 것이다.

4) 당시의 대학납입금 자율화정책은 국립대학의 입학금 및 수업료는 종전과 같이 '학교수업료 및 입학금에 관한 규칙' 제 2조에 의거하여 문교부장관이 결정하고, 기성회비는 대학의 소요교육비를 감안하여 합리적 수준으로 자율 책정하되 한국대학교육협의회에서 사전 협의토록 권장하며, 사립대의 입학금, 수업료 및 기성회비는 대학별 소요교육비를 감안하여 저정 수준으로 책정하되 역시 한국대학교육협의회에서 협의토록 권장하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

사이에서 대학납입금 책정과 정상의 진통은 끊이지 않게 되었으며, 어떻게 하면 학생 측과의 충돌 없이 필요한 만큼의 납입금을 인상하느냐 하는 문제는 거의 모든 대학들의 중요한 현안과제로 남아 있다.

대학납입금 자율화정책이 시행된 첫 해인 1989학년도 의 대학납입금 책정현황을 보면, 국립대 신입생의 경우 입학금과 수업료는 경제기획원과의 협의를 거쳐 5%가 인상되었으며, 기성회비는 계열별 학년별로 1~2% 정도 인상되었다. 사립대학 신입생의 경우에 입학금은 평균 52.1% (최고 87.5%)의 인상률을

보였으며, 수업료와 기성회비는 인문사회계열의 경우 평균 7.0%(최고 15.9%) 인상하였고, 다른 계열은 이보다 약간 상회하였다. 그러나 재학생의 경우는 전체적으로 2~3% 정도의 인상에 그쳤으며, 납입금을 동결한 대학이 과반수를 훨씬 초과하였다.

해가 바뀌면서 점차 대학내의 대응능력이 향상되고 대학의 재정난 해소를 위한 다각적인 방안 모색을 함께 시도하게 됨에 따라 학생들도 시위를 자제하고 대학의 재정난을 이해하게 되자 대학의 납입금 책정은 정상적인 궤도에 오르게 되었다. 하지만 납입금 책정의 문제는 언제 분출

할지 모르는 휴화산으로 남아 있는 상태이다.

3. 1994학년도 대학 납입금 책정현황

대학납입금 책정의 문제를 살펴 보기에 앞서 1994학년도 납입금 책정 현황을 간략하게 알아 볼 필요가 있다. 전국 4년제 대학 중 교육대학교 개방형대학 및 방송통신대학을 제외한 128개 대학의 납입금 책정현황은 <표 1>과 같다. 표에 의하면 1994학년도 국립대학 납입금은 계열에 따라 연간 140만 원~215만원으로서 93학년도에 비하여

<표 1> 1994학년도 대학납입금(수업료+기성회비) 책정현황(연액)

구 분	국립대학			사립대학		
	금 액 (천원)	인상률 (%)	계열별 차이도	금 액 (천원)	인상률 (%)	계열별 차이도
신	입 학 금	107	7.0	302	11.9	
	인문사회	1,374	10.5	2,589	14.4	1.00
입	이학체육	1,618	10.9	3,090	13.2	1.19
	공학예능	1,735	10.9	3,421	13.6	1.32
생	약 학	1,810	12.4	3,628	11.5	1.40
	의 치 학	2,144	13.4	3,933	14.3	1.52
재	인문사회	1,361	10.3	2,570	14.4	1.00
	이학체육	1,597	10.3	3,067	13.5	1.19
학	공학예능	1,685	11.0	3,398	14.2	1.32
	약 학	1,773	12.4	3,594	13.1	1.40
생	의 치 학	2,168	14.1	3,937	15.3	1.53

10~14%의 인상률을 기록하였다. 사립대학의 경우에는 계열에 따라 260만 원~390만 원으로서 11~15%의 인상률을 보이고 있다. 평균적으로는 국립대학의 경우 11.5%, 사립대학의 경우 13.2%의 인상률을 기록함으로써 지난 91년 이래 국립대학의 경우 가장 높은 인상률을, 사립대학의 경우 가장 낮은 인상률을 보이고 있다.⁵⁾

그런데 국립대학의 입학금과 수업료는 '학교수업료 및 입학금에 관한 규칙' 제2조 제1항 제1호와 '물가안정 및 공정거래에 관한 법률' 제4조에 의하여 경제기획원장관과의 협의를 거쳐 교육부장관이 결정하도록 되어 있어 1994학년도에 경우 신입생 및 재학생 공히 전년도에 비하여 7.0% 인상하는 것으로 책정되었다. 따라서 대학납입금의 자율적 책정대상인 기성회비만의 인상률은 평균인상

률보다 훨씬 높은 12~17%에 이른다. 이는 다른 학년도에도 마찬가지로 적용된다.

표에서 보는 바와 같이 1994년도 국립대와 사립대의 납입금 평균액은 계열에 따라 1.9~2배 정도의 차이가 발생하고 있다. 이는 1989년 납입금 자율화 이후, 입학금과 수업료에 대해서는 물가와 연계하여 국가가 통제하고 기성회비의 책정에 관한 사항만 자율화되어 있는 국립대학에 비하여, 사립대학의 경우 상대적으로 높은 납입금 인상을 하여 온 결과이며, 한편으로는 대학에 대한 국고보조가 국립대학에 치우쳐 있었음을 반증하는 것이라 할 수 있다. 이는 결국 1981년 국립대학의 납입금 수준을 거의 사립대학 수준으로 끌어 올려 대폭 인상하기 전의 상황으로 회귀한 것이라 볼 수 있다.⁶⁾

이러한 국·사립대학간 납입금의 격차는 교육의 기회 균

등의 원칙에 비추어 볼 때 다소 줄이는 것이 바람직할 것이며, 이는 사립대학에 대한 국고 보조를 확충함으로써 달성하는 것이 타당할 것이다.⁷⁾ 사립대학에 다니는 학생도 똑같은 세금을 내는 국민의 자녀임을 감안하여 사립대학 지원에 대한 정부의 기본 입장이 변화되어야 하는 것이다.

1989년에 대학납입금의 책정이 자율화된 이후 납입금에 관련된 학생들의 소요는 어느 정도 가라앉은 듯하지만, 학생들의 대외적 투쟁 명분이 하나 들쭉 들어드는 처지이기 때문에 대학 납입금의 문제는 여전히 초미의 관심사항으로 남아 있으며, 1994년에도 예외는 아니었다.

4. 납입금 책정의 요인

사경제와 달리 공경제에서는 양출제입의 원리가 적용

5) 국립대학의 경우 1991년 7.5%, 1992년 9.6%, 1993년 11.5%, 사립대학(아학체육 계열 기준)의 경우 1991년 15.5%, 1992년 15.5%, 1993년 16.2%의 인상률을 기록하였다.

6) 1980년 국립대학 인문계의 연간 납입금은 최고 28만 원, 최저 27만 원이었으며, 사립대학 인문계의 연간 납입금은 최고 74만 원, 최저 63만 원으로서 국립대학과 사립대학 간에 최고 2.7배에서 최저 2.3배의 차이가 있었다. 그러나 1981년에 국립대학 신입생의 납입금을 대폭 인상하여 국립대학의 납입금(인문계의 경우 최고 71만 원, 최저 68만 원)이, 같은 해에 상대적으로 인상이 훨씬 낮았던 사립대학 납입금(인문계의 경우 최고 100만 원, 최저 74만 원)의 70~96%에 육박하였다.

7) 세계적으로 볼 때 대부분의 나라에서는 대학교육을 국가가 책임지는 경향이 강하며, 특히 사립대학으로 설립되었다 하더라도 설립 이후 운영의 문제는 국가가 책임지고 있다. 우리와 비슷한 사립대학의 비중과 여건을 가지고 있는 미국이나 일본에서도 사립대학에 대한 정부보조 비율은 우리보다 훨씬 높다.

되고 있다. 사립학교는 국가와 지방자치단체로부터 공기업의 특허를 받은 공공성을 지닌 기업이라고 하는 견해에 따르면 사립대학도 회계운영에 있어 양출제입의 원리를 적용받는다 고 할 수 있을 것이다. 사립대학이 양출제입의 원리에 따라 운영된다 함은 일년간 학생교육에 필요한 경비를 계산하고, 이에 따라 수입액을 결정한다는 의미이다. 기본적으로 대학교육 재원은 크게 납입금, 재단전입금, 국고보조금, 사적 기부금의 4가지로 구분할 수 있다. 대학에 양출제입의 원리를 적용할 경우, 그리고 납입금 이외의 재원이 경직되어 있을 경우, 현실적으로 납입금은 연간 교육비 총액에서 학생납입금을 제외한 재 수입을 제한 금액으로 책정되어야 할 것이다. 따라서 교육비 총액, 재단전입금, 정부보조금, 사회여건 등은 납입금 수준에 영향을 미치는 요인으로 파악할 수 있으며 이들 요인을 바르게 파악하는 것이 합리적인 납입금 책정을 위한 시작이 될 것이다.

1) 연간 총교육비

연간 총교육비는 일년간 학생을 교육시키는 데 드는 총비용을 말한다. 총교육비를 계산하는 경우 그 범위를 경상적 지출에 한정할 것이냐, 아니면 자본적 지출까지 포함할 것이냐, 그리고 학생에게 직접 지출되는 경비만을 포함시킬 것이냐, 아니면 학교운영비 전체를 포함시킬 것이냐 하는 문제가 대두된다. 극단적으로 보면 자본 및 부채비용도 기본적으로 대학운영을 위하여 발생한 것이므로 총교육비에 포함시켜야 한다는 주장에서부터 순수한 교육적 지출만을 포함시켜야 한다는 주장에 이르기까지 매우 다양하다. 현실적으로는 정상운영비에 필수시설비 정도를 포함하는 것으로 교육비를 파악하는 견해가 많다.

이러한 총교육비 항목은 크게 인건비, 관리운영비, 학생경비, 시설비의 넷으로 나뉘 볼 수 있다. 인건비는 전임교원 및 일반직원, 조교 등의 인건비가 주종을 이루며, 이

들의 추가확보 여부에 따라 총교육비는 증가하게 된다.⁸⁾ 관리운영비는 교직원 및 학생, 시설설비의 증가나 물가 상승에 의해 영향을 받게 된다. 학생경비는 학생증가에 따른 학비감면액 및 실험실습비 등의 증가에 영향을 받는다. 시설비는 실제적인 시설설비의 구입 및 확충비이다.

대학납입금 인상의 근거도 바로 이러한 총교육비에서 찾을 수 있을 것이다. 즉, 납입금 책정대상년도의 총교육비 추정치가 전년도 총교육비보다 얼마나 증감하였는가를 계산하여, 이를 토대로 다른 재원의 확보가능 금액을 제하고 나면 납입금 인상률을 결정할 수 있는 것이다. 총교육비의 산출은 학과 증설계획, 교수 증원계획, 강좌당 학생수, 개설 강좌수, 교육시설, 후생복지시설, 교육매체 등에 관한 대학발전 장기계획에 터하여 결정하는 것이 바람직하다.

2) 재단전입금

재단의 전입금은 개별 대학 학생의 납입금 수준에 영향을

8) 교육통계연보에 의하면 1993년도 4년제 대학의 전임교원 법정정원 확보율은 국립의 경우 93.6%, 사립의 경우 83.6%이다. 전임교원의 법정정원 확보율이 이처럼 높게 나타난 것은 의과대학의 임상교수를 포함하였기 때문인 것으로 판단된다. 교육부가 국회에 제출한 자료에 의하면 1993년도 사립대학의 전임교원 법정정원 확보율은 67.7%이다.

미치는 하나의 요인이다. 현재 우리나라 사학의 재단 부담능력은 대체로 열등하나 몇몇 사학재단은 든든한 부담능력을 지니고 있다. 재단으로부터의 전입금이 많은 대학은 현재의 교육비와 교육여건 개선에 필요한 추가 비용을 모두 학생의 납입금으로 충당하지 않아도 되기 때문에 납입금을 과다하게 올릴 필요가 없다. 또한 이러한 사립대학의 경우 총교육비 중 학생부담분이 다른 사립대학보다 높지 않기 때문에 교육여건 개선을 위하여 납입금을 인상하여도 커다란 무리가 뒤따르는 않을 것이다. 1993년의 경우 사립대학 교육비 총액에서 전입금 및 기부금이 차지하는 비중은 15.7%이다.

3) 국고보조금

1994년도의 경우 교육부 예산 총액은 명목상 9조 8천여 억 원에 달하고 있으며, 정부예산 총액의 23.4%나 되는 큰 비중을 차지하고 있다. 그 중에서 순수하게 사립대에 관련된 사업은 얼마 되지 않

는다. 사립대학 시설확충지원 500억 원, 국·사립대학 자구노력 지원 500억 원 정도와 몇 가지의 연구사업비가 전부이다.⁹⁾ 이는 실질적으로 교육부 총예산의 1% 정도에도 못미치는 액수이다.

현실적으로 경직되어 있는 정부예산 중에서 교육부 예산 비중을 크게 늘리거나, 지방교육재정교부금 및 지방교육양여금이 85%를 차지하는 교육부 예산 중에서 사립대학에 대한 정부의 지원을 획기적으로 증대하기는 어려운 실정이다. 그러나 대학교육협의회를 중심으로 대학교육 관련 예산을 확대하려는 노력이 지속되고 있는 바, 정부보조는 더욱 확대될 전망이다.¹⁰⁾

4) 사회여건

여기서 사회여건이라 함은 고등교육에 대한 사적 기부의 분위기, 납입금 인상이 물가에 미치는 영향을 감수하려는 정도 등을 말한다. 우리나라의 경우 아직 대학에 대한 사회 일반의 기부관행이 정착되어 있지 못함으로써 사립대학

예산 중에서 사적 기부금이 차지하는 비중은 미미한 실정이며, 주로 대규모 대학에 편중되어 있는 실정이다.

정부는 조세감면규제법 제 49조 제 2항 제 6호를 개정하여(1987) 사립학교의 시설비, 교육비 또는 연구비로 지출되는 기부금은 전액 손금산입하도록 함으로써 기업의 기부금 유치를 활성화하고 있다. 기업 이윤의 사회환원이라는 측면에서 보더라도 이는 바람직한 조치로서 향후 대학의 교육여건 개선에 크게 기여할 수 있을 것이다. 그러나 기업의 기부금이 일부 대규모 대학에 집중된다면 결국 대학간의 격차는 더욱 벌어지게 될 것이며, 이에 대한 자율조정이 필요할 것이다.

5. 대학납입금 책정을 위한 몇 가지 제언

대학납입금 책정의 문제는 단순히 대학교육비 총액과 추가소요교육비를 추정하여 이

9) 지방 국책대학 육성지원금 400억 원이 있으나, 선정된 8개 대학 중 사립대학은 1개교에 불과하여 사립대학에는 실질적인 혜택이 되지 못하고 있다.

10) 실제로 1990년도에 처음으로 사립대학에 대하여 200억 원의 국고보조가 시작된 이래 동 예산은 꾸준히 증가하여 1995년도 예산에는 1994년도에 비하여 55% 증가한 775억 원으로 계획되어 있다.

중에서 납입금 부담분만을 산출해 내는 것만으로 끝나지 않는다. 여기에는 대학재정 전반은 물론 대학교육 및 그를 둘러싸고 있는 사회 전반이 관련되어 있다.

대학재정은 대학교육 활동의 경제적 기반을 조성하므로 대학교육의 기회 확대 및 교육의 질적 향상과 깊은 관계를 맺고 있다. 우리의 경우, 특히 납입금은 대학교육 재원의 주종을 이루고 있기 때문에 납입금 정책은 대학교육의 기회균등과 수월성을 보장하는 관건이 된다. 앞으로도 대학교육비의 설립자 부담의 정도가 획기적으로 개선될 전망이 불투명하므로 납입금의 재정적 비중은 여전히 클 것이다. 뿐만 아니라 납입금 수준을 책정하는 방식이 교육비 부담의 형평과 소득분배효과, 그리고 재정적 효율성과도 밀접한 관계에 있기 때문에 납입금 정책의 교육적·사회경제적 의의는 매우 크다. 따라서 납입금의 책정과정은 미시적인 문제뿐만 아니라 거시적인 것까지 포함하는 포괄적 안목에서 이루어져야 한다.

대학납입금의 적정 인상률은 물가상승률이나 인건비 인상률, 각종 교육여건의 개선 계획은 물론 다른 재원의 확보 가능성, 여론이나 학생들의 반발, 정부의 물가안정 정책, 학부모 부담능력 등을 고려하여 결정된다. 이러한 사항을 헤아리면서 대학납입금을 책정하기 위하여 고려해야 할 몇 가지 사항을 제언하면 다음과 같다.

첫째, 대학납입금을 책정하기에 앞서 먼저 개별대학의 자체적인 교육비 분석을 수행할 필요가 있다. 이는 개별대학에 맞는 계열별·학과별 교육비 차이도 설정은 물론 납입금책정 대상년도의 교육비 추가소요를 바르게 파악함으로써 합리적인 납입금 인상률을 설정하기 위하여 꼭 필요한 것이다.¹¹⁾ 향후 대학납입금은 교육비 분석에 근거하여 학생들의 다양한 교육비 요소를 반영하는 것이 바람직할 것이다. 이에 더하여 수익자 부담의 원칙에 의거하여 계열별·학과별 개인의 수강신청 학점수까지 고려하는 납입금 산정방법을 활용할 수도 있을

것이다.

다만, 교육비 분석에 근거하여 대학납입금에 교육비 차이도를 적용하는 데 있어서는 몇 가지 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 교육비 차이도를 엄격하게 적용할 경우 사립대학 납입금은 계열에 따라 최고 1,000만 원 가까이 되기 때문에 교육비 차이도를 기계적으로 반영하여 납입금을 책정하기보다는 전공별 사회적 기여도 및 전공별 수요탄력성 등을 고려하여 실제 교육비 차이에 융통성을 부여하고 단계적으로 확대·적용하는 것이 타당할 것이다. 또한 교육비 차이도를 반영하여 대학납입금을 책정하는 데 있어서 각 전공계열별로 대학이나 학과의 교육비 지출구조 특성을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 이공계의 경우, 실험실습 기자재 구입비와 실험실습비가 많이 소요되는데, 그 규모나 학과의 특성에 비추어 볼 때 이를 모두 학생납입금에 전가하기는 어려운 것이다.

납입금 총액에서 교육비에 근거하여 납입금을 배분하게 되면 실질적으로 문과대학 등

11) 이를 위해서는 다음의 문헌이 참고 가능하다; 김병주, "등록금 예고제에 따른 사립대학 등록금의 책정방안", 1991년 통계 연수자료(전국사립대학재정관리자협의회, 1991); 김병주, "교육비 분석에 근거한 대학납입금 차등화에 관한 연구"(서울대 박사학위 논문, 1994).

의 인문사회계열은 납입금의 감소를 초래하게 된다. 그러나 납입금의 감소는 현실적으로 불합리한 조치이므로 교육비에 근거하여 산정된 납입금이 실제 납입금보다 낮게 산정된 경우에는 현재의 실제 납입금으로 동결하거나 소폭 인상함으로써 그만큼 더 확보된 납입금은 대학교육의 질적 수월성 확보를 위해 투자하는 것이 바람직하다.¹²⁾ 다만 전공에 따라 다소 높은 수준의 납입금 책정이 불가피한 경우에는 교육기회의 평등을 보장하기 위해 대여장학금 형식을 중심으로 하는 과감한 학생보조가 이루어질 필요가 있다.

둘째, 가능한 한 인근대학과 비교하여 비공식적인 협력과 도움을 받을 필요가 있다. 실제로 1994년의 경우 일부 대학간에 학생수 규모와 교육여건에 있어서는 큰 차이가 나지 않음에도 불구하고 대학납입금 규모에 있어서는 최고 1.5배 정도의 차이가 나고 있다.¹³⁾ 상대적으로 대학납입금

규모가 작은 대학은 이러한 점을 활용하여 납입금 액수를 조정할 수도 있을 것이다. 이와 관련하여 대학교육협의회의 자료를 활용할 수도 있을 것이다.

셋째, 대학교육의 질적 수월성을 확보하기 위해서는 대학납입금 이외의 재원을 확보하려는 노력을 최대한으로 기울여, 대학납입금을 통하여도 가능한 한 충분한 재원이 확보될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 1991년도를 기준으로 할 때 우리나라의 1인당 GNP는 6,498달러, 사립대학 연간 납입금은 192만 원으로서 사립대학 납입금은 GNP의 37% 정도에 해당하였다. 같은 해 미국의 1인당 GNP는 22,501달러였는데, 콜럼비아 대학과 남가주 대학의 납입금액은 각각 1,216만 원과 1,140만 원으로서 1인당 GNP의 68%와 63%에 달하였으며, 영국의 경우에도 옥스퍼드 대학의 납입금(600~1,466만 원)이 1인당 GNP

(17,794달러)의 42~103%였다. 이는 미국이나 영국의 예로 볼 때 우리나라 사립대학의 납입금 수준이 1인당 GNP에 비하여 높지 않다는 점과, 아직도 상당액수의 인상여력이 있음을 시사한다. 다만 대학에 대한 정부의 보조와 민간의 기부가 활성화 되도록 노력하여 대학의 발전이 학생의 납입금에 너무 의존하지 않도록 여건을 마련하는데 더욱 노력함으로써 전반적인 대학교육 재원을 확충함과 아울러, 저소득 계층 학생에 대한 과감한 학생보조를 늘리려는 노력도 필히 병행되어야 할 것이다.

넷째, 대학납입금 예고제를 활용할 필요가 있다. 납입금 예고제란 학생이 합리적으로 납입금에 관한 의사결정을 할 수 있도록 재학기간에 납부해야 할 납입금액을 대학이 사전에 예고하는 제도를 말한다.¹⁴⁾ 대학납입금 예고제는 1992년도에 명지대학에서 처음 실시한 이래 1994년 현재

12) 비용의 수입이론에 의하면 대학교육의 제정은 많으면 많을수록 좋으며, 특히 우리나라와 같이 대학의 재정난이 심각한 경우에는 수입이 들어오는 대로 지출될 항목은 거의 무한하다. 따라서 다른 재원이 충분히 확보된다 하더라도 질 높은 교육을 위해서는 납입금 재원도 최대한 확보되도록 하는 것이 바람직하다.

13) 1994년도 인문사회계의 경우 납입금 최고액은 P대의 292만 원, 최저액은 C대의 198만 원으로서 1.5배, 이학체육계열의 경우 최고액은 H대의 386만 원, 최저액은 다른 P대의 254만 원으로서 마찬가지로 1.5배의 차이를 보이고 있다.

14) 납입금 예고제에 관해서는 다음의 논문을 참조할 수 있다; 김병주, "대학납입금 예고제의 시행방안", 1992

22개 대학에서 실시하고 있다. 그러나 현재 시행하고 있는 납입금 예고제는 신입생에 대하여만 실시함으로써 엄격한 의미의 납입금 예고제는 되지 못하고 있다.

납입금 예고제의 실시는 ① 대학 지원자에게 재학기간 중 납부해야 할 납입금액을 사전에 알려줌으로써 지원대학을 선택하는 데 참고기준으로 삼을 수 있게 하고, ② 재학생에게는 납부해야 할 납입금 수준을 사전에 예고함으로써 여유를 가지고 납입금을 준비하도록 도와주며, ③ 대학은 필요한 소요재원을 계획성 있게 확보하여 대학교육의 질 향상을 위한 교육여건 개선을 효율적으로 추진할 수 있고, ④ 납입금 책정에 관련된 학생들과의 갈등을 부분적으로 해소할 수 있게 되는 등의 효과를 기대할 수 있다. 단, 납입금 인상요인에 많은 변화가 있을 경우에 인상요인 변동사항을 감안하여 예고된 납입금

액을 수정할 수도 있다. 납입금 예고제는 납입금을 미리 예고함으로써 학생의 필요에 따라 선납제, 분납제, 일시납부제 등의 다양한 방법으로 납부토록 할 수도 있다. 선납하는 경우 다소의 할인을 하여 주고, 늦게 내는 경우 이자비용을 가산한다면 계획성 있는 대학재정 운영에 도움을 줄 수 있을 것이다. 엄격한 의미의 납입금 예고제는 장기발전계획을 수립하여 이에 근거하는 것이 바람직하다.

다섯째, 합리적인 대학납입금의 책정을 위해서는 무엇보다도 대학재정 운영의 투명성을 확보하는 것이 중요하다. 대학재정의 운영상황이 공개되지 않는 한, 여타의 재원확보를 위한 노력을 최대한 기울이고 철저한 교육비 분석을 통하여 납입금액을 책정한다 하더라도 그 과정이 쉽지는 않을 것이며, 신뢰의 대상이 되기도 어렵다. 가능한 한 외국 대학에서와 같이 매년 총

실한 재정보고서를 발간하여 공개하는 것이 바람직할 것이다. 재정공개는 지출내역의 공개도 수반하므로 결국 대학으로 하여금 예산운영의 효율화와 예산절감 방안을 모색하도록 유도하게 된다. 이는 납입금 인상분이 꼭 필요한 곳에 쓰이고 있다는 점을 분명하게 보여 줌으로써 납입금 책정은 물론 장기적으로는 대학발전에도 큰 도움이 될 것으로 본다. ▶

김병주/서울대학교 교육학과를 졸업하고 동 대학원에서 석·박사 학위를 받았다. 교육개혁심의회와 서울대 연구조교를 거쳐 현재는 대교협 평가관리부 연구원으로 재직 중이다. 공저로 『한국의 교육정책』, 『교육행정학원론』 등이 있고, 주요 논문으로 "한국대학의 성장유형과 학과 분화에 관한 연구", "대학교원의 보수체계에 관한 연구" 외 다수를 발표했다.