

大學 財政 自律化의 과제

— 納入金 公費負擔과 自律化를 중심으로 —

郭 泳 宇
(全北大 教育學科)

I

自律(autonomie)이란 무엇인가? 自治, 自由 같은 용어하고는 어떤 점이 같고 어떤 점이 다른가? 이들은 어느 것이나 無統制나 放縱이 아니라는 事實이다. 自律이 '스스로의 의지로서 스스로의 행동을 억제하는 것'이고 自由가 '법령이 허용하는 범위 안에서 외적 구속이나 장애 없이 독립하여 마음대로 할 수 있는 행위'라면 이들의 개념은 自治와 일맥상통한다. 어느 것이나 이들은 一定한 규범, 테두리 안의 제한을 준 거로 하여 外部로부터의 구속을 배격하고 內部의 自發的 의지로 다스린다는 점에서 공통된다. Kant의 윤리 사상에서 근본을 이루는 관념, 곧 實踐理性은 스스로 보편적 도덕법을 세워 이에 따르는 것이다. 그렇다면 自律化는 타당성과 합리성을 바탕으로 하는 効率化와 이율배반의 관계에 있을 수 없다. 오늘날의 時代語(時代性을 반영하는 民主化란 用語와 함께) 自律化란 용어

를 본고의 주제에 받아 쓰고 있지만 財政의 본 뜻에 비추어 效率化란 用語가 더욱더 알맞지 않나 싶다.

대학교육협의회가 1987년 8월 19일 주최한 바 있는 '大學 自律化에 관한 總·學長 세미나'의 분과 주제 발표에서 裴鍾根은 '大學 財政 運營의 效率化와 自律性'¹⁾이란 제목의 논문을 발표하였는데 이것도 같은 의도에서가 아니었나 싶다.

생각컨대 財政의 自律化란 財政의 效率化를 지향하는 것이다. 재정에 있어서 밖으로부터의 구속을 배제하고 스스로 규제하는 타당하고 설득력 있는 근거는 合理性에 연계된 效率化일 것이다. 財政에 있어서 內部와 外部의 한계는 그렇게 분명한 것도 아니다. 생각하기에 따라서는 財源의 출처, 運用에 관계되는 자, 그 利益集團이다 '內部'에 包括될 수 있는데 그렇다면 '內部'는 매우 擴大 해석되는 것이다.

오늘날 대학의 남입료 책정, 국·공립대학에서의 예산 편성, 학교법인 그리고 사립대학의 예산·결산 보고, 기부금, 학교법인 재산 처분,

1) 배중근, "대학 재정 운영의 效率化와 自律性", 한국대학교육협의회, 대학 자율화에 관한 총·학장 세미나, (서울: 한국대학교육협의회, 1987), pp.55~66.

대학 내부 장학금 지급 비율에 관한 의무 기준 등은 外部 또는 上部의 규제 감독하에 있는 것이라고 지적되어 온 과제이다. 최고 학부, 知性의 殿堂인 大學의 權威에 의한 스스로의 판단에 이들이 맡겨져야 한다는 것은 당연하다.

大學 財政 自律化의 과제 중 사회의 관심과 이목이 특히 집중되는 것은 납입금의 自律化가 아닌가 싶다. 최근 문교부나 教育改革審議會의 一連의 自律化 施策 가운데 '모든 大學 등록금, '92 년도부터 自律化'란 표제가 큰 活字로 뽑혀 지고 있고, 일간지와 기타 教育記事에서 지면을 많이 할애하는 등 관심의 標的이 되어 있다.

納入金 自律化가 무엇을 의미하며, 公費 助成에 관하여 贊反의 논지는 어떤 論據를 내세우고 있는가? 納入金 自律化가 바로 納入金 引上을 말하는 것인가? 納入金에 관한 당사자와 이해 집단은 학부모, 설치자 그리고 국민 일반이다. 대학교육을 공급하는 공급자(설치자)와 소비하는 수요자(학생)가 다같이 수용할 수 있는 기준을 고려하지 않는 納入金의 自律化는 獨善이고 專斷이며 횡포다.

'自律化'는 좋은 것, 바람직한 것으로 그 자체를 부인할 이유는 없는 것이다. 문제는 自律의 범위와 폭, 그리고 방법이다. 어떤 '틀', 어떤 '律'에 의한 외부 간섭의 배제인가 하는 것이다. 協議體 또는 協議機構를 통한 규제로서 종래 정부가 하던 일을 맡아 하게 한다고 해도 그 자체만으로는 만족스럽지 않을 수도 있다. 의사 결정에 있어서 관계자들을 널리 참가시킴을 전제로 하는 협의 기구라고 하더라도 合理的 準據의 발견과 均衡 잡힌 判斷을 하는 데 성공하지 못한다면 종래 정부나 문교부와 무엇이 다르며 그가 범한 愚를 또다시 재연하지 않으리라는 보증은 없다.

본고에서 大學 財政의 收入과 支出의 운용에 있어서 自律化에 관한 모든 問題를 다 고찰할 수 있는 지면의 여유는 없다. 大學 財政의 自律化는 大學 財政의 効率化와 같은 맥락에서 생각 된다는 前提下에 目下 國民의 關心이 집중되고 있다고 생각되는 納入金과 公費 負擔에 觀點을 모아 論議를 펴 보고자 한다.

II

大學 財政의 財源은 부담 주체를 중심으로 세 가지로 大別한다. 政府, 學父母, 民間이 그것이다. 대학교육에 대한 수요가 팽창된 오늘날 公費로서 이를 다 감당할 수 없는 형편에 있는데 이 상황에서는 학생이 부담하는 納入金이 財源의 주축이 될 수밖에 없다. 私立大學의 경우는 財政의 納入金 依存度가 87%(1984 년도)에 이 르는데,²⁾ 이는 사립대학의 설치자인 學校法人의 기본 재산이 취약하고 국가에 의한 公費 補助나 민간의 기부금 유치 등 財源 확보 방안이 미흡하기 때문이다. 대학의 납입금은 대학 教育비 증가 요인을 직선적·반사적으로 반영하는 것이 되지 않을 수 없는 것이 되었다. '學校 授業料 및 入學金에 관한 규칙'에 의하면 國立學校는 문교부장관, 私立大學은 학교의 長이 이를 정하는 것으로 되어 있다. 그러나 이제까지 실질 납입금의 年間 引上率은 정부에 의하여 결정되었다. '72년 이래 전년도 대비 납입금 연액 증가율과 年平均 增加率은 아래 <표 1>과 같다.

오늘날 대학 재정에 있어서 納入金의 自律化는 곧 納入金의 引上을 示唆하는 것으로 받아들여지고 있다. 機會均等, 所得分配, 物價政策 등과 연동되는 納入金은 公共料金과 같은 성격을 갖고 있기 때문에 低納入金 政策의 必要性이 있고 그

<표 1> 대학 납입금 年額 增加率(前年度 對比)³⁾

연 도	'72	'73	'74	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	연평균 증가율
증 가 율	25.0	7.2	55.3	41.1	7.6	10.6	30.9	0.1	7.8	33.2	14.6	4.9	21.8

2) 金潤泰, "大學 財政의 問題와 改善方向", 大學教育(한국대학교육협의회, 1986.5)(통권 21 호), p.28.

3) 郭泳宇, 私學 政策의 補完(教育改革審議會, 1986), p.146.

문제가 제기될 때마다 大學 財政에 대한 公費 補助를 擴大해야 한다는 提案이 대두되었다.⁴⁾

대학교육을 위해 대학에 대한 稅金에 의한 지원은 재정학상 妥當하며 公平한가? 國·公立이든 私立이든 設置者에 관계 없이 대학 교육비를 국가나 공공 단체가 부담하고 학생에게는 직접 부담시키지 않는 방안을 채택하고 있는 나라도 있다. 教育事業은 일반적으로 정도의 차이는 있지만 公費 負擔의 대상이 되는 것으로 생각되고 있다. 그러나 기초 단계의 初等教育이 아닌 직업교육 및 고등교육 등 그 이상의 단계의 교육에 대해 公費 支援을 해야 한다고 하는 데는 異見도 있다.⁵⁾

여기에서 대학 납입금의 결정에 受益者 負擔의 原則, 市場 메카니즘에 의한 價格의 決定 法則을 適用함이 과연 타당한가 하는 점에 대하여 검토해 보고자 한다. 受益者 負擔의 原則에 이의를 제기하는 사람은 大學教育 財政에 대한 公費 負擔 또는 支援을 주장한다.⁶⁾

일반적으로 公費(租稅) 關與의 판단 기준으로 내세우는 기준은 ① 그 事業에 의해 산출되는 재화나 서서비스가 公共財(public goods) 혹은 價値財(merit goods)인 경우, ② 外部性(externalities) 혹은 漏出效果(spillover effect)를 갖는 경우, ③ 유치 산업인 경우, ④ 그 밖의 시장의 실패나 시정에 기여하는 경우, ⑤ 소득 분배에 기여하는 경우, ⑥ 機會均等의 실현에 이바지 하는 경우 등을 생각할 수 있다.⁷⁾

첫째, 公共財는 國防, 警察, 環境, 一般道路와 같이 누군가가 費用을 부담하여 일단 공급하면 費用을 부담하지 않았던 사람들에게도 그 便益이 돌아가는 것이다. 대학교육이 公共財가 아님은 公共財의 기본 속성⁸⁾인 非排他性(non-excludability)과 非競合性(non-rivalness)을 대

학교육이 갖고 있지 않은 것이 분명하기 때문에 이론의 여지가 없다.

그렇다면 대학교육을 價値財(merit goods)로 볼 수 있느냐 하는 것이다. 價値財는 순수 사적 재화(pure private goods)와 순수 공공재의 중간에 위치한 재화로서 본래는 사적 재화이나 정부의 규제나 간섭을 받으므로 公共財로 변신한 것이다.⁹⁾ 學校 給食, 公營 住宅, 醫療와 같이 이익·불이익을 확실하게 市場이 알지 못하는 것, 그렇다고 公共財도 아니고 外部 經濟性의 기준에도 맞지 않지만 社會的으로 판단할 때 政府의 介入이 必要하다고 생각되는 재화이다. 古典藝能教育과 같은 것이 여기에 들 수 있겠다. 古典藝能의 適正 供給에 관한 판단은 市場을 통해서 이루어지는 것은 무리가 있다. 그것은 의회같은 대변기관을 통해서 정책적으로 이루어지도록 해야 할 필요가 있다. 특정한 개인이 古典藝能을 좋아하거나 좋아하지 않거나에 관계 없이 그것이 우리 사회에서 消滅되는 것은 國民이 바라지 않는다는 것은 분명하다. 이같이 國民 일반의 良識과 價値 판단에 의해 지지되고, 租稅에 의한 공비 부담으로 공급되는 것이 價値財인데 오늘날 대학교육이 이에 해당된다고 보기에 어렵다.

오늘날 대학교육은 이와 같이 公共財도 아니며 價値財에 속한다고 볼 수도 없다. 따라서 대학교육에 대하여 그 名分으로 公費 支援을 한다는 것은 충분한 설득력을 갖지 못한다. 그러나 고등교육의 보급율이 저조한 後發國에서 최소한도의 고등교육기관을 유지하기 위해 公費를 부담하는 경우에는 다르다.

둘째, 外部性(externalities), 外部效果(external effect)에 대하여는 어느 정도 低納入金 政策, 또는 公費 補助의 이유가 成立될 수 있다. 대

4) 朴桓求, "教育費의 政府와 民間의 役割 分擔", 한국사학재단연합회, 私學의 活性化(全國 私學管理者 세미나(1984.6.22)), pp.109~123.

5) Adam Smith는 高等教育에 대한 公費補助를 강력히 反對하고 있다(國家論 第二卷).

6) 國庫助成 に関する 全國私立大學教授聯合會, (編) 私學助成의 思想と法(教育法學叢書 8) (東京:勁草書房, 1979), pp.45~46.

7) 渡邊行郎, 教育經濟學の展開(東京:黎明書房, 1982), p.155.

8) 金玉根, 經濟學原論(全訂版)(서울:春秋社, 1982), p.393.

9) 上掲書, p.394.

학은 연구 개발을 통하여 국가 또는 지역 사회에 유형·무형의 이익을 가져다 줄 수 있다.¹⁰⁾ 이 점에서 어느 사회에 있어서나 大學教育을 유지 발전시키는 일은 필요하다. Weisbrod 나 Solow 등도 教育의 外部經濟 漏出效果에 대해 언급한 바 있고 M. O'Donoghue도 近隣效果(neighbourhood effects)¹¹⁾라고 하여 그것을 教育의 중요한 편익으로 보고 있다.

대학의 편익이 私的으로만 해석된다면 個人의 立身出世를 위한 활동에 稅金을 가지고 일률적으로 보조해 줄 이유는 없다. 이 경우 學生의 負擔에 의하여 유지해 온 大學이 국가나 사회에 크게 利益을 가져다 주는 研究 成果를 거두었다고 할 때 學生이나 大學이 그에 대한 보상을 요구할 수 있는가? 研究 成果가 特許 등의 방법으로 보호받을 수 있는 것이라면 外部 効果는 金錢的으로 보상받을 것이다. 이 경우에는 그 대학이나 學生을 세금으로 보호해 줄 필요는 없다. 그러나 特許가 성립되지 않고 국가나 사회가 무상 혹은 실제 비용보다 낮은 대가로 이익을 얻게 되는 경우라면 이는 外部 效果라고 해야 할 것이고 租稅에 의한 支援을 하는 이유가 된다. 그러나 이같은 外部 效果라는 조건만으로는 公費 부담의 이유로서 불충분하다. 公費 補助가 이루어지지 않는다면 그 영역에 대한 적정 규모의 활동이 유지되지 않는다는 조건이 전제로 되어야 한다. 大學教育이 끝난 뒤에 學生이 소득이 높은 지위를 차지하게 되어 있는 경우나 졸업 후의 보수가 대학 教育費를 보상하지 못하게 되는 경우라도 私의 均衡進學率이 社會的 適正進學率보다 크거나 같을 때 公費 支援이 없어도 이와 같은 현상이 계속된다고 판단되는 경우에는 公費 負擔을 할 필요는 없다. 進學率에서 私의 均衡이 이루어지고 있다고 하는 사실은 卒業生이 그 나름대로의 비금전적 利益을 얻고 있거나 아니면 주관적 割引率이 그만큼 낮은 것을 의미하는 것이다. 그러므로 公費 補助나 支援에

의한 低納入金 政策을 쓰지 않아도 大學에의 進學率에는 변동이 없을 것이다. 그러므로 外部 經濟性 그것만의 이유 때문에 大學教育 費用의 收益者 負擔原則이 否認되지는 않는다.

세계, 大學 教育費의 수익자 부담의 원칙은 教育의 機會均等의 실현에 저해 요인으로 작용하는가 하는 점에 관하여 살펴 보고자 한다. 여기에서는 먼저 機會均等이 무엇이나 하는 것이 문제이다. 投入의 均等인가, 아니면 產出의 均等인가?¹²⁾ 學習 能力과 관계되는 것인가, 支拂 能力과 관계되는 것인가, 學習 能力과 관계 없이 平等한 상태를 실현함은 初等, 또는 中等 前期 단계의 教育의 경우라면 모르되, 대학이나 高等教育에서는 무리하다고 생각된다. 高等教育에서 學習 能力과 관계 없이 機會의 均等を 실현하고자 하려면 資源 配分의 適切化를 기할 수가 없을 것이다.

學習 能力은 있는데 家計가 貧寒하여 大學 進學을 포기할 수밖에 없는 자들에게 進學 機會를 부여해 준다면 個人이나 社會 또는 國家에 다 같이 바람직한 결과를 가져올 것이다. 中流 이하 가정의 子女 教育을 위한 低納入金 政策, 下流 또는 극빈자의 子女에 대한 학비 감면, 장학금 지급 정책의 성립 理由가 여기에 있다. 이 경우 經濟學에서 幼稚産業 保護와 같은 성격을 갖는다. 유치 산업 보호 정책이란 기업의 전환이나 육성을 도모하기 위해 이루어지는 公費補助政策을 말한다. 높은 生産性이 전망되는 분야 이면서 예견성이 없거나 자금 조달의 어려움 때문에 私企業이 이동하거나 형성되지 않는 경우에 政府가 적절한 지원을 해 주는 것은 經濟學的으로 타당하다. 마찬가지로 논리가 대학에 적용되고, 대학교육을 수학하고 있는 학생에 대하여 公費 負擔으로 支援해 주는 데 대한 타당한 이유가 되는 것이다.

대학교육에서 또 特殊한 점은 大學은 일정한 수자의 學生이 확보되지 않으면 大學 自體가 형

10) J.R. Davis, J.F. Morrall III, *Evaluating Educational Investment* (London: Lexington Books, 1974), p. 15.

11) Martin O'Donoghue, *Economic Dimension in Education* (Gill and McMillan, 1971), p. 83.

12) 宋尙舜, 高等教育 投入資源의 地域間 平等性에 관한 研究(東國大學校, 博士學位論文, 1987), pp. 16~25.

성될 수 없다고 하는 점이다. 大學의 입장에서 타산도 맞아야 하겠지만 거기에 在學하고 있는 학생 개개인의 입장에서라도 체산이 맞아야 한다. 그러므로 학교가 성립될 수 있는 규모에 도달할 때까지 학습 능력 관정의 수준은 格下될 것이고 公費補助 등 다른 재원의 확보에 의해 低納入金策을 쓰지 않을 수 없을 것이다. 대학의 納入金을 수익자 부담 원칙에 따라 책정한다고 해도 완벽하게 자유 경쟁에 의한 市場論理를 적용할 수는 없는 것이다. 그러므로 納入金은 그 供給原價와 느슨하게 관련되며, 國家 또는 地域社會의 經濟의 수준 등 주어진 여건을 감안하여 책정되어야 하는 것으로 이해되고 있다. 국민 경제 수준이 낮을 때에는 대학 교육비를 부담할 수 있는 사람이 적을 것이다. 그러므로 이 경우는 公費로서 적정하게 고등교육이 유지되도록 할 필요가 있을 것이다. 後發國일수록 유치 산업 보호요구가 강한 것같이, 개발도상국에서는 計劃的인 人力供給에 관한 政策과 함께 대학에 대한 公費負擔의 필요성이 대두된다.

네째, 大學教育은 所得을 평등하게 하는 效果를 가지고 있으므로 公費補助의 대상이 된다고 하는 주장에 대해 생각해 보기로 한다. 民主社會에서 공평한 소득의 분배는 중요한 과제이고 소득의 平等化는 바람직하다. 대학교육은 과연 소득 평등화에 기여하는가? 보다 높은 給與를 받는 사람은 보다 學歷이 높다. 보다 많은 國民으로 하여금 高學歷을 갖도록 하는 것은 그만큼 國民所得 平等化에 기여할 것이다. Schultz나 Becker 등은 人種, 가족 배경, I.Q. 등을 고려해도 대학교육은 所得에 正的 效果를 갖고 있다고 하는 사실을 지적했지만,¹³⁾ 다른 학자들은 大學教育의 소득 향상 효과는 個人에 따라 差가 크다고 하는 事實을 지적하고 있다.¹⁴⁾ 오늘날

사회에서 대학을 졸업했다고 하는 조건만으로 높은 社會經濟的 地位를 차지하게 된다고 보는 것은 지나치게 낙관적이다. 進學率 上昇은 불가피하게 代替雇用을 불러왔다. 사회 통념상 학력이 낮은 자의 일자리에 고학력 소유자들이 배치되는 현상, 즉 學歷의 에스케이션은 과잉 진학이 불러온 당연한 귀결이다.¹⁵⁾

대학은 이와 같은 의미에서 所得分配에 기여하지 못하고 있다. 所得平等化를 위한 시책이라면 대학에 대한 공비 보조보다 직접 所得稅 면제나 구빈 정책을 통해서 하는 것이 效果的일 것이다.¹⁶⁾ 國立大學과 私立大學의 納入金은 차가 크다. 그러나 국립대학 졸업생이 사립대학 졸업생에 비해 취직에 불리한 위치에 있다고 보기 어렵다. 또 국립대학에 다니고 있는 학생의 사립대학 재학생보다 빈한하다고 볼 수도 없다. 오히려 그 반대이다.¹⁷⁾ 이렇게 볼 때 國立大學의 低納入金을 逆進의 所得分配 效果를 갖는 것으로 오히려 소득 불평등을 촉진시킨다는 주장이 수긍된다.¹⁸⁾ 일률적으로 무상 고등교육을 실시한다는 것은 上流階級이 자기 자녀들의 교육비를 일반 조세에서 지면하는 것에 불과하다는 논리는 그릇된 것이 아니다.

여기까지 대학교육에 대한 公費 원조의 妥當性에 관하여 살폈다. 公共財, 價値財로서도 모호하고 外部 效果의 側面에서나 機會均等이나 所得分配의 측면에서 충분히 租稅에 의한 보조의 이유는 충분치 않다. 그러나 오늘날 대학의 등록금을 수익자 부담이라 하여 일률적으로 인상한다면 進學率이 鈍化될 우려가 없지 않다. 걱정 수준의 고등교육 인구가 과연 어떤 것이냐는 다각적 측면에서의 분석이 필요하겠지만, 현재 大學定員이 適正한 것이라고 본다면 진학을 저하를 막기 위해 納入金 引上과 동시에 公費 助成

13) Elchanan Cohn, *The Economics of Education* (Revised ed.), (Massachusetts: Ballinger Pub. 1979), pp. 149~152.

14) Hansen, Weisbroct 등, *Ibid.*, p. 51.

15) 渡邊行郎, 前掲書, p. 108.

16) 郭泳宇, "教育에 대한 財政 支持의 限界", 교육행정학회연구회, 교육행정학회연구회 소식(교육행정학회연구회, 1983), pp. 123~124.

17) 金潤泰, 前掲文, p. 30.

18) 上掲書.

에 의한 적절한 보완책을 마련해야 할 것이다. 학비 보조, 장학금, 기타 실험 실습, 연구비 지원 등의 필요성이 여기에서 인정된다.

III

大學 教育費는 原則的으로 수익자 부담 원칙에 따라 학생이 納入金 등으로 부담하는 것이다. 그러나 현실적으로 公費 부담 또는 지원의 必要性을 完全히 배제할 수는 없다는 것이 이제까지의 論旨라고 할 수 있다. 여기에서 公費로서 대학을 보조해 주는 制度가 가지고 있는 문제점을 살펴 보고자 한다.

먼저 公費에 의한 자원 조달 방식은 학생이나 敎員이 무책임해진다. 保護組織, 溫床組織, 飼育組織의 결함을 생각해야 한다. A. Smith는 이같은 이유로 공비 부담을 반대하고 교육비를 학생 납입금(등록금)으로 充當할 것을 역설한 바 있다.¹⁹⁾ 자기가 직접 학비를 부담하게 하면 학생은 지출을 보상하고자 더 열심히 공부할 것이고 敎원도 陳腐하고 쓸모 없는 강의를 한다면 학생이 모이지 않게 되고 마침내는 敎료를 받을 수 없게 될 것이므로 정성껏 열심히 훌륭한 강의를 하기 위해 全力을 기울일 것이다. 그러나 이같은 생각에 대해서는 다른 각도에서 생각할 필요가 있다. 우선 學問의 성격이나 내용과 學生의 선호와 수준에 따라 다르다고 하는 문제이다. 實務的 性格이 짙은 敎科나, 그 修得이 금전적 수익과 직결되는 것이고, 학생이 그것을 갈망하며, 敎원도 열성적이어서 교육 내용을 습득할 수 있는 것이라면 Smith의 생각은 타당하다.

그러나 오늘날 大學의 敎授 內容과 취직 후 실무 능력과의 관련성은 일반적으로 모호하다. 학생이나 학부모들은 大學教育의 편익을 經濟的 效果보다 社會心理的 效果에서 구하고 있다. 대학교육의 機能이 기업으로 하여금 人材 選拔을 용이하게 하는 데 있다는 選拔 假說에서는 대학이 재학생의 生産 기능을 높인다고 하기보다는

그 潛在的 能力을 선별하는 效果에 중요한 의미를 부여한다. 人文大學 哲學科 출신자가 기업의 영업부장이 되어 반도체를 판매하는 데 큰 성과를 올리고 있는 것과 같은 사례는 드물지 않다. 우리나라 대학의 커리큘럼은 교양필수, 교양선택, 전공필수, 전공선택, 일반선택 등으로 과정이 구분되고 각 과정에 대한 일정한 학점의 취득을 졸업 요건으로 하여 강제로 이수시키고 있다. 기업 또는 관청에서도 신규 채용시에 특정한 '기능' 보다는 급격히 변화하는 테크놀러지의 변화에 適應할 수 있는 '소질'을 중시한다. 이와 같은 예견 아래에서 대학 講義에 대한 학생의 주관적 평가는 그 內容이나 質보다도 학점 취득의 용이성, 평점이 후한 쪽을 택하게 되는 것은 이상할 게 없다. 過熱된 進學, 代替雇用の 현상과 學生集團內의 능력 차가 벌어지면 벌어질수록 이 경향은 현저해질 것이다. 大學 강단에서 전개되는 敎授의 內容과 質에 대한 學生들의 평가는 타당하고 신뢰롭지 않을 수 있다. 이와 같은 상황에서 敎養科目의 공급량을 학생의 자발적 요구에 맡긴다는 것은 문제가 있다. 실무적 내용과 적당히 섞어서 그 취득을 어떤 제도적 수단으로 하여 취득의 요건으로 하는 경우에 한하여 敎養科目과 같은 學科에 적절한 수의 학생을 확보할 수 있을 것이고 사회의 문화적 수준을 유지할 수 있을 것이다. 이와 같은 점에서 自由競爭과 선택의 자유를 토대로 하는 수익자 부담 원칙을 대학에 그대로 적용하는 것은 위험하다.

그러나 이것이 대학의 커리큘럼에 대하여 대학측의 獨善을 시정하는 노력을 게을리 하는 것으로 악용되어서는 아니 된다. 대학이 난립되고 대학간에 학생 모집에 있어 치열한 경쟁을 벌이는 상황에서는 학생 유치를 위한 매력 있는 매뉴로서 첨단 학과의 신설 등 학과의 개폐가 빈번해질 것이다. 미국의 대학은 3,280 개(1983년도)의 대학에서 학과도 다양하게 세분되어 있고 교과과정도 극도로 특수화(전문화)되어 있다. 사진, 관광, 록 음악, 호텔 경영 등 그때 그때 새로운 필요에 따라 학과가 설치되고 폐지된다. 在

19) 渡邊行郎, 前掲書, p. 20.

職權(tenure)을 갖고 있는 교원이라도 쉽게 직업을 잃게 된다. 市場原理, 選擇의 自由가 대학에 적용된 좋은 보기라고 할 수 있다. 이같은 현상을 大學의 專修學校化라고 한다. 산업화 사회의 전개, 기술의 다양화와 급격한 변화, 고등교육의 대중화 등 일련의 움직임 속에서 대학이 그 졸업생의 취직 자리 걱정을 해야 하는 상황에서는 대학의 專修學校化는 불가피한 귀결인지도 모른다. 진리 탐구와 학문 연찬이라는 대학 본래의 사명에 비추어 전통적 커리큘럼을 溫存시키면서 아카데미한 學問 授業의 필요성을 인정한다면 그를 위해 學點의 強制, 出席의 義務化 등도 부득이 하다는 사실에 대해 합의가 필요하다고 생각된다.

公費 負擔과 權力 介入의 문제도 재음미해야 한다. support-with control, support-no control, no support-with control, no support-no control의 4가지 유형 중 어떤 것도 모든 경우에 들어 맞는 最善策은 없다. 그때 그때 상황과 여건에 따라 조화로운 판단이 이루어지도록 해야 할 것이다.

J.S. Mill은 教育에 대한 國家權力의 介入을 철저하게 배척하였다.²⁰⁾ 初等教育이든 高等教育이든 政府가 國民教育에 대해 완전한 통제권을 장악한다는 것은 허용할 수 없는 것이라고 하여 support-no control을 주장하였다. 이것은 民主主義 사회에서 教育의 自主性, 政治的 中立性 등의 원리에 비추어 타당하다. 그러나 財政學의 측면에서 公費, 즉 國民의 租稅는 國民의 자금이다. 그 지출처가 납세자의 대표인 의회의 통제 밖에 있다면 이것이야말로 민주주의 정신에 위배된다. 보조 대상이 私學인 경우라도 公費 補助를 받는다면 그만큼 政府의 참여를 허용하는 것은 불가피하다. 이때 參與는 私學의 독자성과 창의성을 제약하지 않는다는 전제가 절대적 조건이 될 것은 물론이다.

IV

受益者 負擔原則에 입각하여 納入金을 策定하는 것이 納入金의 自律化인가?

冒頭에 언급한 바와 같이 自律化는 効率化와 연계되며 '內部'의 參加와 協의를 전제로 한다. 納入金은 租稅와 같이 내는 자와 받는 자 사이에 利害가 상반된다. 適正한 액수에 대하여 兩者 사이에 갈등이 있다. 이 점에서 自律을 위해 內部의 協의를 구하는 일은 쉽지 않다. 教育費 原價計算을 통한 기준의 제시같은 方法은 이 경우 示唆의 가치가 있다.

襄鍾根, 尹正一은 大學 納入金 策定에 이용되는 기준 모형의 제시를 시도하고 있다.²¹⁾ 이 研究에서 그들은 전공 계열별 교육비 차이도를 파악하고 이에 정상적인 學科 운영에 필요한 교육비 분석을 통하여 이상적 수준의 專攻系列別 教育費 差異度를 산출하고 다음과 같은 5가지 代案을 제시하고 있다.

첫째, 專攻系列別 教育費 差異度를 반영한 納入金 算定案인데 이는 학기당 납입금 총액을 加重學生單位로 나누어 人文系 學生 1人當 한 학기 納入金을 정한다. 人文系 또는 社會系 學生 納入金을 기초 단위로 볼 때 이학계 1.3, 공학계 1.5, 의학계 2.5, 농학계 1.15, 예·체능계 1.2, 사범계 0.9로 산출하고 있다. 기초 단위에 전공 계열별 교육비 차이도를 곱하여 각 계열 1人當 한 학기 납입금을 구하는 방안이다.

둘째, 學點單位當 納入金 算定의 方案은 學期當 납입금 총액을 신청 학점 수로 나누어 산정한다. 1학기 1학점에 얼마의 형식으로 계산된다.

셋째, 基本 學點 設定 후 超過 學點에 대하여 學點 單位當 納入金을 算定하는 方案은 基本 學點을 6학점 또는 9학점, 12학점으로 정하고 그 범위내에서는 납입 금액도 均等化한다. 초과 학점에 대하여 추가 징수하는 方法인데 이는 어

20) 渡邊行郎, 前掲書, p. 24.

21) 襄鍾根·尹正一, “大學 單位教育費 算出에 관한 研究——學點 單位當 納入金 制度를 中心으로——”, (韓國大學教育協議會, 1984. 12).

느 정도는 大學 財政 安定化를 도모하도록 하는데 의의를 두고 있다.

네째, 基本 學點 設定 후 초과 학점에 대하여 教育費 差異度를 고려한 學點單位當 納入金을 算定하는 方案이다. 이 方案을 기본 학점 설정 후 2학점을 초과하는 학점에 대하여 전공 계열별로 교육비 차이도를 고려하여 학점 단위당 납입금을 산정한다. 이 方案은 기본 學點 단위를 6, 9, 12 학점으로 나누어 생각하며, 초과 학점에 대해 教育費 差異度가 고려되는 장점이 있다.

다섯째, 專攻系列別 基本 學點과 초과 학점에 대하여 教育費 差異度를 고려한 學點單位當 納入金의 算定 方案이 있다. 이 案이 네째 方案과 다른 점은 기본 학점에 대하여도 專攻系列別로 教育費 차이도를 고려한다고 하는 점이다. 다시 말하면 이 方案은 基本 學點과 超過 學點에 대하여 다같이 教育費 차이도를 고려하는 學點 단위당 납입금 제도라고 할 수 있다.²²⁾

위의 5 가지 방안은 모두 大學教育에서 가급적 수익자 부담 원칙을 살려 보고자 하는 데에 공통점이 있다. 專攻系列 내지 學科를 무시하고 등록 학점 단위에 관계 없이 일률적으로 납입금을 산정하고 있는 현행 제도가 公平性과 效率性의 원칙에서 벗어나 있다는 점에서 그 問題點을 개선하기 위한 하나의 시도로써 示唆的이며 先導的의이다.

그러나 대학에서 이 案을 받아들여 납입금을 책정할 경우 다음과 같은 관점에서 검토가 이루어져야 할 것이다.

우선 현행 納入金 總額이 適正한 것이냐 하는 점이다. 표준교육비, 최소교육비 등 유사한 용어가 있지만 '이상적 수준'과 '현실적 수준'을 놓고 기본 교육이 이루어지는 데 소요되는 재정 조건을 설정하고 거기에 대한 합의가 이루어져 있지 않은 것이 현재의 상황이다. 이에 대한 합의가 이루어지도록 해야 할 것이다. 教育費는 教育의 質과 직결되는 것으로 보아야 한다. 어

느 水準의 教育의 質이나에 따라 教育原價는 달라진다. 人件費, 運營費, 施設費 등으로 區分되는 教育費는 多多益善으로 생각되는 것이므로 負擔 能力 財源의 可能性에서부터 거꾸로 생각해야 하는 경우도 있을 것이다.

둘째, 教育費 原價 計算에서는 專攻系列을 現行 學制 編制를 전제로 하는 것이 되어서는 아니 될 것이다. 엄밀하게 말한다면 大學에서 教育費 差異度는 系列, 專攻은 물론 세부 전공에 따라 教室마다 시간마다 다른 것이라고 보아야 한다. 인문계, 사회계, 공학계, 의학계, 농학계, 예·체능계, 사범계로 系列을 區分하는 현행 편제는 실제 교육 활동의 특성에 따라 구분된 것이라기 보다는 대학의 역사적 발전 과정이나 행정 편의를 위한 분류라고 볼 수 있다. 人文·社會系列에 속하는 각 학과간의 교육비를 동일 수준으로 볼 수 없는 것 때문에 人文系列에 속해 있는 어떤 학과가 自然系列에 속하는 학과보다 一律的으로 低納入金일 수는 없다는 것이다. 가장 高納入金이어야 한다고 생각되는 의학계열의 경우도 정신병학과 같은 전공은 사회과학에 가깝고 기초 의학은 자연과학 또는 사회과학과 밀접하다. 동일한 명칭 또는 비슷한 이름의 학과라고 해도 학문의 접근 방법에 따라 교육 내용과 방법이 크게 다를 수 있고 따라서 教育費 差異度는 크게 다르게 나타날 수 있다.

大學 單位教育費의 算定은 그러므로 試案의 성격 이상의 의미를 갖지 못할 것으로 생각되며 差等 公納金制는 엄밀한 의미에서의 수익자 부담 원칙이나 선택의 자유에 의한 시장 논리를 그대로 적용하기에는 한계가 있을 것으로 생각된다.

南相午²³⁾는 大學 納入金 調整方案으로서 거시적 차원에서 국민 투자 수준과 그 증가율, 국민 소비 수준과 그 증가율, 그리고 사립대학 재정 규모와 증가율을 만족시키는 수준에서 납입금을 조정하는 것이 바람직하고, 미시적 차원에서 대학 경영의 내적 요인을 주요 지표(교

22) 上揭書.

23) 南相午外, "대학 공납금 및 교수 급여에 관련된 변인 분석", 대학의 財政 構造에 관한 分析 研究(한국대학교육협의회, 1982), pp. 12~47.

육의 질적 향상 지표로서의 교수당 학생 수와 대학 재정의 합리적 배분의 지표로서의 人件費와 非人件費의 구성비)를 토대로 하는 것이 바람직하다고 하였거니와, 大學의 納入金을 결정한다는 사실은 주어진 여건으로서의 政治, 經濟, 文化, 社會의 條件과 대학교육의 질적 수준의 向上을 고려하여 다각적으로 검토되어야 하는 과제이다.

無統制가 아니고 放縱이 아닌 '自律'이 우리에게 주어졌다는 사실은 우리의 知性과 良識을 신뢰하기 때문이라 여겨진다.

自律化란 外部로부터의 통제 구속과 간섭을 배격하고 內部에 의한 규범과 '律'의 유지에 의한 다스림을 말한다. 이 '律'은 效率性和 合理性을 기조로 하는 것이 되어야 할 것이다. 여기에서 內部라고 하는 테두리 안에 包括되는 각 부분과 이해 집단이 고루 참여하여 그 어느 쪽에도 偏向되지 않는 判斷을 해야 한다고 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 內部의 강력한 다스

림의 힘은 다수의 지지 기반을 통해서 우리나라로 다수의 지지는 理性이 통할 때 얻을 수 있는 것이다.

納入金 自律化에서의 理性은 무엇인가? 그것은 수익자 부담 원칙이나 선택의 자유에 의한 시장 법칙과 같은 원칙의 적용만이 될 수는 없다. 우리 사회에서 대학의 의미를 성찰하고 그것이 기회 균등, 소득 분배, 가치재, 그리고 外部 効果라는 측면에서 갖는 의미를 재음미하고 사학 기본 재산의 충실화, 기부금 등 민간 재원의 유치 등 다각적이고 융통성 있는 아이디어를 산출해야 할 것이다. 왜 公費 負擔 또는 支援이 이루어져야 하는가, 왜 低納入金을 유지해야 하는가의 이유를 검토해야 할 것이다. 한국 大學의 당면 과제인 質的 向上의 命題를 前提로 限定된 國家 豫算에서 大學教育 支援에 관한 몫을 擴大 確保하고 低納入金을 유지해야 하는 데 納入金 自律化의 고통과 어려움이 있다. *