

西獨의 大學 財政

—世界 주요국 大學 財政의 경향(完)—

教育資料部

世界 주요국 大學 財政의 경향

1. 美國의 大學 財政
2. 日本의 大學 財政
3. 英國의 大學 財政
4. 프랑스의 大學 財政
5. 西獨의 大學 財政

1. 大學教育制度

1) 高等教育機關의 種類

서독 대학교육 기관의 종류는 6 가지로 나눌 수 있다. 즉 대학교(Universität), 종합제대학(Gesamthochschule), 신학대학(Theologische-hochschule), 사범대학(Pädagogischehochschule) (이상 4 가지 대학은 학술적 대학이라고 한다), 그리고 藝術大學(Kunsthochschule), 專門大學(Fachhochschule)이 그것이다. 이들 고등교육 기관의 수학 연한은 2~6 년이며, 入學의 資格은 學術的 大學의 경우 13 년〔基礎學校(Grundschule) 4 년, 김나지움(Gymnasium) 9년〕의 敎育을 마치는 것을 요건으로 하고 있다. 김

나지움을 졸업하고 응시하는 Arbitur 試驗에 통과하는 것을 大學 進學의 필수 요건으로 정하고 있다. 1960 년 이후 Arbitur 합격자 수는 계속 增加하여 西獨의 高等教育 機關 在學生 數는 1960 년에 29.1 만 명, 1970 년에 51.1 만 명, 1975 년에 84.1 만 명으로 계속 增加하여 1984 년에는 131.4 만 명으로 19~26 세 인구의 18%가 고등교육 기관에 제학하고 있다.¹⁾

2) 中央政府와 州(Land)政府와의 關係

敎育의 管理에 있어서 中央 政府와 州 政府와의 關係는 원칙적으로 州가 주도권을 가지고 있다. 初等敎育이나 中等敎育 또는 高等敎育을 管理·운영하는 권한은 기본적으로 州가 가지고 있으므로 대부분의 서독 大學은 州에 의하여 설치되고 運營·維持되며, 敎育費는 대부분 州에 의해 조달된다. 전통적으로 中央 政府에는 敎育을 管理·운영하는 權限이 부여되어 있지 않다. 1969 년까지 우리나라 문교부에 해당하는 中央 敎育 行政機關을 두지 않고 있었다.

이와 같은 전통은 1969 년을 경계로 하여 변혁되었으니 당시 高等教育에 대한 需要가 급격

1) Archeves, "Germany, Federal Republic of", Asa S.' Knowles (ed.), *op cit.*, pp.1840~1849.

히 增加함에 따라 과중한 敎育비 부담을 하여야 했던 州가 생겨났다. 大學을 州가 設置·維持한다고 하여 해당 州의 住民단이 특정적으로 다니는 것이 아니라면 특정한 州가 그 州 안에 있는 大學 維持를 위해 다른 州에 비해 특히 더 많은 負擔을 하게 되어 多額의 主稅를 부담하게 되는 것은 公平하지 못하다는 비판이 제기되었다. 그래서 전통적으로 州의 책임으로 추진되던 國家 全體에 관련되는 모든 事業이 州와 中央 政府가 協同하여 추진하는 方向으로 바뀌었다. 따라서 地域의 經濟 振興, 農業의 진흥, 연안 보호 등의 事業과 같은 高等教育에 관련 사업도 中央 政府와 州가 共同 課題(Gemeinschaftaufgabe)가 된다는 사실을 法에 明示하게 되었다. 1969 年 大學建設造成法(Hochschulbauförderungsgesetz)이 제정되어 각 州에 大學을 新設 또는 増設할 때에는 中央과 州의 政府가 각각 50%의 비율로 資金을 造成하여 이 자금으로 地域 주민의 高等教育 需要에 對應하게 하였다.

大學建設計劃委員會(Planungsausschuss für Hochschulbau)는 大學建設造成法을 實行하기 위해 만들어진 機構이다. 이 위원회의 주요 機能은 대학의 新設 또는 増設에 소요되는 經費를 確定하여 中央 政府와 州의 부담금을 定하고 支出을 決定하는 데 있으며 그 구성은 中央 政府에서 11 名, 11 개 州의 代表 11 名, 합하여 22 명으로 되며 의결에는 3/4 의 찬성을 필요로 하고 있다.

中央과 州의 共同 機構로서 또 하나의 중요한 機關은 聯邦·州 合同計劃審議會(Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung)이다. 이는 1970 年에 設치되었으며 高等教育을 포함하여 敎育 전반에 걸친 長期 計劃을 樹立하는 것을 基本 機能으로 하고 있다. 構成員은 中央 政府 代表 7 名(포겔시에는 11 표를 행사), 각 州 代表 11 名(주마다 1 名)으로 되며 표결 방식은 大學 建設計劃委員會와 같이 3/4 의 지지를 요하도록 되어 있다. 오늘날 이 審議會는 研究·造成 計劃을 策定하는 임무가 添加되어 그 명칭도 敎育

計劃과 研究 造成을 위한 연방·州 合同委員會(Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung)로 바뀌었다.²⁾

3) 豫算의 形成過程

西獨의 大學敎育 豫算 형성의 과정은 상술한 大學建設委員會와 敎育計劃 研究造成 連방·州 合同委員會의 두 위원회와 개별 大學 그리고 州의 敎育 當국인 文敎부가 같이 협의하여 이루어진다. 먼저 대학에서 학과 및 單科大學別로 제출된 豫算요구서(Ausstattungsplan)를 토대로 발전 계획(Hochschulentwicklungsplan)을 수립하고 이를 州 文敎部에 제출한다. 州의 文敎부는 이를 수합·조정하여 州 高等教育 全體計劃(Hochschulgesamtplan)을 수립한다. 州에서 성한 高等敎育 계획은 大學建設計劃委員會에 제출된다. 대학건설계획위원회는 각 州가 제출한 高等敎育 전체 計劃을 수합하여 學術審議會(Wissenschaftsrat)의 의견을 청취하고 連방·州의 合同계획委員會가 만든 장기 計劃과 相互 調整하여 計劃 개요(Rahmenplan)라고 불리는 최종 안을 形成한다. 시간적으로는 해마다 7 월 1 일까지 西獨 전체의 敎育 豫算이라고 할 수 있는 計劃 개요가 만들어지며, 이 計劃 概要는 다시 중앙 政府와 州 政府의 敎育 豫算으로서 審議를 받게 된다.³⁾

2. 大學財政 現況

먼저 大學敎育 財政의 전반적 狀況을 이해하기 위하여 대학 財政의 國家 전체 敎育 財政(총 敎育 재정) 안에서 의 비중과 초·중등 敎育 재정 등 다른 領域 敎育 재정과 비교해 보면 다음과 같다. 西獨의 전체 敎育 豫算은 連방, 州, 지방의 3 단계로 나누어 구성된다. 이 3 단계의 財政 單位는 就學前 敎育, 初·中等敎育, 高等敎育, 계속敎育, 獎學金 經費, 研究 造成費로 分類·執行된다. 여기에서 서독 大學敎育費의 비중을 이들 敎育費와 비교해 보면 <표 1>과 같다.

2) 潮本守一, "西ドイツの高等教育財政をめぐる 最近の 動向", 高等教育研究所, 前掲書, pp. 44~52.

3) 上掲書, pp. 42~52.

〈표 1〉 독일의 총 교육 재정의 영역별 구성(Current Educational Revenues in G.D.R., by School Level)
(단위 : 100 만 DM)

연 도	총교육재정	취학전교육	초·중등교육	고등교육	계속교육	장 학 금	연구조성비
1 9 6 5	15,676 (100)	614 (3.9)	10,209 (65.1)	3,541 (22.6)	293 (1.8)	385 (2.4)	634 (4.0)
1 9 7 0	27,759 (100)	902 (3.2)	17,066 (61.5)	6,873 (24.8)	581 (2.0)	1,010 (3.6)	1,327 (4.7)
1 9 7 5	56,835 (100)	2,421 (4.2)	32,779 (57.7)	13,585 (23.9)	1,054 (1.9)	4,430 (7.8)	2,566 (4.7)
1 9 8 0	77,127 (100)	3,556 (4.6)	43,780 (56.0)	17,750 (23.0)	2,291 (3.0)	6,183 (8.0)	3,566 (4.6)
1 9 8 5	86,951 (100)	4,263 (4.9)	47,700 (54.9)	22,016 (25.3)	2,956 (3.3)	5,476 (6.2)	4,540 (5.2)

주 : ()는 총교육 재정에 대한 비중(%)임.

자료 : 제단법인고등교육연구소, 고등교육제정의 현상, 국제비교와 정책과제, 고등교육연구, 제 8호, 일본 동경 : 고등교육연구소, 1988, p.112.

〈표 2〉 독일 국민총생산 대비 단계별 교육비 비율(Educational Revenues as a Percentage of GNP in G.D.R., by Level)

연 도	총교육재정	초·중등교육	고등교육	장 학 금	연구조성비
1 9 6 5	3.4	2.2	.77	-.08	.14
1 9 7 0	4.1	2.5	1.01	.15	.20
1 9 7 5	5.5	3.2	1.32	.43	.25
1 9 8 0	5.2	2.9	1.20	.42	.24
1 9 8 3	4.9	2.7	1.21	.35	.25
1 9 8 4	4.7	2.6	1.21	.29	.25
1 9 8 5	4.7	2.6	1.20	.30	.25

자료 : 상계서.

우선 항목별 구성비를 보면 초·중등교육비(연도별로 54~65%)와 高等教育費(연도별로 23~25%)가 주종을 이루고 나머지는 취학전 교육이 3~5%, 계속교육 2~3%, 장학금 研究 造成費도 적지않은 비중을 점하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 獎學金의 경우 1965년도에 2.4% 수준이었던 것이 '70~'80년대에는 7~8%까지 크게 증가한 것은 주목할 만하다.

國民 總生産에서 총 교육 재정(總 教育費)과 大學教育費가 점하는 비중을 연도별로 살펴 보면 1965년 3.4%와 .77%, 1970년 4.1%와 1.01%, 1975년 5.5%와 1.32%, 1980년 5.2%와 1.2%, 1985년 4.7%와 1.2%이다(〈표 2〉참조). 최근 10년 사이의 국민 총생산에서 총교육비와 고등교육비가 차지하는 비중은 4.7~5.5%와 1.2% 수준이다.

뒤의 〈표 3〉에서 연방, 州, 지방이 지출하는 教育費가 領域別로 어떻게 構成되어 있는가를 보여주고 있다. 聯邦 政府는 1985년에 就學前 教育에 2.6%, 초·중등교육에 0.3%, 고등교육에 16.7%, 계속교육에 10.9%, 獎學金 23.4%, 研究 造成費 46%로 순위는 研究 造成費, 獎學金, 高等教育, 계속교육의 순이다.

州가 支出하는 教育費의 領域別 비중도 연도별로 비슷한 경향을 띠고 있다. 1985년의 경우 초·중등교육 57.5%, 고등교육 32.2%가 주종으로 되어 있고 그밖의 教育費는 약간씩 支出되고 있다. 한편, 지방 자치 단체의 경우 70% 이상을 초·중등교육에 충당하고 있다.

뒤의 〈표 4〉에서 서독 정부 豫算인 聯邦, 州, 地方의 財政, 즉 총 재정과 領域別 教育費의 對 比를 보면 1960년대부터 해마다 비슷한 경향을

〈표 3〉 독일 연방, 주, 지방교육비의 영역별 구성(Share of Educational Revenues of Federal, State and Local Government in G.D.R., by Level)

(단위: %)

연 도	총교육재정	취학전교육	초·중등교육	고등교육	계속교육	장 학 금	연구조성비
연방(Federal)							
1970	100	3.6	1.1	43.3	1.5	11.2	39.7
1975	100	2.3	2.0	24.2	2.7	35.4	33.5
1980	100	2.5	.6	12.9	7.9	37.7	38.4
1985	100	2.6	.3	16.7	10.9	23.4	46.0
주(State)							
1970	100	1.5	60.4	31.1		4.0	2.2
1975	100	2.0	59.0	30.9	1.2	5.1	1.8
1980	100	2.4	58.9	30.2	1.6	5.1	1.7
1985	100	2.6	57.5	32.2	1.8	3.9	1.9
지방(Local)							
1970	100	8.1	85.7	.2	6.0	—	—
1975	100	13.0	79.3	—	3.8	4.0	—
1980	100	14.0	74.8	—	5.8	5.3	—
1985	100	15.6	69.3	—	6.7	8.3	—

자료: 고등교육연구소, 고등교육재정의 현황, 인본 동경: 고등교육연구소, 1988, p.113.

〈표 4〉 독일 총재정(연방, 주, 지방재정) 중 단계별 교육비가 차지하는 비율 (Ratio of Educational Expenditure of the Total Revenue in G.D.R., by Level)

(단위: %)

연 도	총교육재정	취학전교육	초·중등교육	고등교육	계속교육	장 학 금	연구조성비
1 9 6 5	11.2	.4	7.3	2.5	.2	.3	.5
1 9 7 0	14.1	.5	8.4	3.5	.3	.8	.6
1 9 7 5	15.8	.7	9.2	3.8	.3	2.2	.7
1 9 8 0	15.1	.7	8.6	3.5	.5	1.2	.7
1 9 8 1	14.9	.7	8.5	3.4	.4	1.2	.7
1 9 8 2	14.6	.7	8.2	3.4	.4	1.1	.7
1 9 8 3	14.5	.7	8.0	3.6	.4	1.0	.7
1 9 8 4	14.3	.7	7.9	3.7	.5	.9	.7
1 9 8 5	14.5	.7	8.0	3.7	.5	.9	.8

자료: 사계서, p.114.

보이는데 1985년의 경우를 보면 總教育 財政이 政府 豫算의 14.5%를 차지하고 있고, 교육 단계별로는 취학전 교육이 .7%, 초·중등교육 8.0%, 고등교육 3.7%, 계속교육 .5%이다. 獎學 金 研究 造成費가 정부 예산에서 차지하는 비중이 각각 .9%와 .8%로 상당한 몫을 점한다는 것은 특기할 만하다 하겠다. 연방 정부, 교육 豫算 전체에서 獎學金과 研究 造成費가 차지하는 비율이 23.4%, 46%(1985)인 것을 보면 聯邦 政府는 이 領域의 教育費를 지원하는 데에 주력하

고 있음을 알 수 있다.

3. 大學教育 財源

西獨의 大學教育費의 財源이 州와 聯邦 政府의 教育 豫算이라는 사실은 위에서 지적한 바 있다. 大學에서 학생으로부터 수업료를 徵收하지 않게 된 것은 1970년대에 들어서 본격화되었다. 그 당시 西獨의 高等教育 進학률은 國際적으로 비교할 때 매우 낮은 편이어서 그 水準을 높일

〈표 5〉 독일 대학교육비의 연방, 주, 지방의 분담비(Share of Educational Cost in G.D.R., by Source of Funds and Level)

(단위 : %)

연 도	총교육재정	취학전교육	초·중등교육	고등교육	계속교육	장 학 금	연구조성비
연방정부의 부담(Federal)							
1970	8.3	9.2	.1	14.3	5.9	25.4	68.5
1975	9.7	5.2	.3	9.9	14.1	44.2	72.2
1980	8.8	4.8	.1	4.9	23.3	41.2	72.6
1983	8.9	4.4	.1	6.3	25.0	37.9	72.3
1984	8.2	4.8	.1	5.8	24.2	31.9	72.2
1985	8.2	4.4	.0	5.4	26.3	30.5	72.2
주정부의 부담(State)							
1970	68.1	31.9	66.9	85.5	26.5	74.6	31.6
1975	69.6	32.1	71.3	90.2	44.1	45.3	27.8
1980	72.4	37.8	75.1	96.1	39.9	46.2	27.3
1983	74.3	39.4	78.9	93.7	37.6	44.9	27.7
1984	75.0	40.6	78.8	94.2	39.8	45.0	27.8
1985	74.4	40.2	78.0	94.6	39.4	46.5	27.8
지방의 부담(Local)							
1970	23.6	58.9	32.9	.2	67.8	—	—
1975	20.6	62.8	28.4	—	41.7	10.5	—
1980	18.9	57.5	24.9	—	36.9	12.6	—
1983	16.7	56.2	21.0	—	37.4	17.2	—
1985	17.4	55.4	22.0	—	34.3	23.0	—
계(Total)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 상계서.

〈표 6〉 독일의 연도별 고등교육비의 지출 항목별 비율(Ratio of Educational Expenditure of Higher Education in G.D.R., by Purpose)

(단위 : %)

연 도	인건비	물건비	목적투자	합 계 %(100mil. DM)
1970	47.9	16.7	35.3	100.0(66.91)
1975	60.3	19.6	20.0	100.0(131.90)
1980	63.1	23.0	13.9	100.0(177.01)
1983	65.2	23.0	11.8	100.0(201.12)
1985	64.7	23.4	11.9	100.0(215.01)

자료 : 상계서.

필요가 있다는 여론이 비등하게 되었다. 고등교육 進學率을 개선하기 위한 방책의 하나로 수업료 무상 정책을 채택하게 되었다. 그래서 오늘날 西獨의 大學教育 豫算의 수입에서 수업료라는 항목은 삭제되어 가고 있다. 그러나 1970년대 이전 수업료를 徵收하던 때에도 수업료의 收入은 總 高等教育費의 10%에 불과한 것이었다.

〈표 5〉에서 大學教育費의 聯邦과 州 그리고 지방의 分擔費를 살펴 보면, 大學教育費는 거의 전액이라고 할 수 있는 액수를 州가 부담(85~95%)하고 연방 정부는 5~6%의 몫을 부담하며 地方政府는 거의 부담하지 않고 있다.

1970년대 大學教育 신설기에는 高等教育費의 14.3%까지 聯邦 政府가 부담했던 일도 있다. 그

〈표 7〉 독일의 연도별 학생 1인당 대학교육비(Expenditure per Student of Higher Education in G.D.R.)

연 도	학생수(천명)	대학교육비 (백만 DM)	1인당교육비 (DM)
1965	384.4	3,541	9,212
1970	510.5	6,873	13,463
1975	840.8	13,585	16,157
1980	1,044.2	17,750	16,999
1983	1,273.2	20,278	15,927
1984	1,314.2	21,292	16,201

자료 : 상계서.

〈표 8〉 독일의 대학별 전공별 학생 1인당 교육비(1975)(Educational Expenditure per Student in G.D.R., by Major Field)

(단위 : DM)

전공영역 (%)	대학교·교육대학	종합제대학	전문대학	전체 평균
신학, 언어, 인문(27.4) (Theologies and Humanities)	4,900	3,300	4,700	4,800
법률, 경제(23.2) (Law, Economics)	2,900	2,300	2,200	2,700
자연과학, 수학(16.9) (Natural Sciences)	12,100	8,000	13,400	12,000
공학(19.0) (Engineering)	10,000	3,400	5,100	7,200
의학(6.3) (Medical)	36,800	—	—	36,400
농학(2.2) (Agricultural)	13,900	8,900	8,300	12,800
예술(5.0) (Arts)	1,500	3,100	2,300	4,800
계열 평균 (Average)	13,600	11,700	6,900	12,400

자료 : 상계서.

러나 新設 또는 增設이 完決된 지금은 그 비율이 5%대로 줄어 들었다.

한편 研究 造成費는 연방 정부가 72%, 주 정부가 나머지를 부담하고 있고, 獎學金의 경우 연도에 따라 다소 차이는 있지만 1985년도에 聯邦이 30.5%, 주가 46.5%, 지방이 23%를 부담하고 있다.

개별 大學의 독자적 수입으로서 부가되는 항목으로 이상의 것 이외에 부속 병원 수입과 연구 계약비가 있는데 이들이 차지하는 비중은 大學教育費의 13%로 알려져 있다.

4. 大學教育費의 支出과 1人當 教育費

大學教育費 지출의 주요 항목은 ① 人件費, ② 物件費, ③ 資本 投資이다. 선정된 연도에 있어서 이들 지출 항목의 비율을 보면 앞의 〈표 6〉과 같다. 1985년의 경우 대학교육비 중 인건비는 大學教育費의 64.7%, 물건비는 23.4%, 자본 투자가 35.5%이다.

大學生 1인당 經費의 水準을 年度別로 알아 보면 앞의 〈표 7〉과 같다. 學生 1人當 教育비의 의미는 평균 이상의 의미는 없다. 學科 계열에 따라 또 대학의 종류에 따라 1人當 教育費는 크게 차이가 있기 때문이다. 위의 〈표 8〉에서 볼 수 있

는 바와 같이 西獨 전체 大學에서 專攻別 構成比는 神學, 言語, 人文이 27.4%, 法律, 經濟가 23.2%, 自然科學과 數學이 16.9%, 工學이 19.0%, 醫學이 6.3%, 農學이 2.2%, 藝術이 5.0%로 구성되어 있어 실제 각 대학의 豫算은 이들 專攻系列이 어떻게 構成되어 있는가 하는 데 따라 달라진다. 표에서 보면 醫學 系列의 경우 학생 1인당 교육비는 36,800DM로서 같은 연도의 전체 평균 12,400DM보다 3배가 된다. 또 같은 전공이라도 大學의 종류에 따라 1인당 教育費에 차이가 있다.

5. 西獨 大學財政의 特徵

이상의 考察에서 西獨의 大學教育 財政의 特徵을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 대학교육 기관은 學術의 大學과 그밖의 대학으로 구분할 수 있는데 前者에는 大學校, 종합제 대학, 신학대학, 사범대학이 속하며, 後者에는 예술대학과 전문대학이 포함된다. 중등교육 단계로부터 이들 고등교육 단계로 진학하기 위해서는 Arbitur 라고 하는 국가 고사에 합격할 것을 요건으로 한다.

둘째, 서독에서는 전통적으로 初等教育, 中等教育은 물론 大學教育도 그 管理·運營에 관한

權限이 州 政府에 賦與되어 있었다. 그러나 1969년 ‘大學建設進成法’이 제정된 이후 연방 정부도 각 州가 교육에 관한 계획을 수립하고 豫算을 편성함에 州 政府와 같이 참여하게 되었다.

셋째, 西獨의 教育 豫算의 總計인 총 교육비의 構成比를 보면, 초등교육비는 54~65%, 대학교육비는 23~25%로 이들이 주종을 이루고 있고 그 나머지를 장학금, 연구 조성비 등이 차지한다.

넷째, 서독의 총 교육비가 국민 총 생산 속에서 차지하는 비중은 연도별로 3.4~5.5%, 최근에는 4.7%의 수준이고 대학교육비는 1~1.2%의 수준이다.

다섯째, 연방, 주, 지방의 교육비 부담에 있

어서 역할의 분담을 보면, 연방 정부는 그 教育 豫算의 대부분을 대학교육과 연구 조성비에 주력하여 지출하며, 州 政府와 지방은 그 教育 豫算의 대부분을 초·중등교육에 투입하고 고등교육에도 일부를 투입하고 있다. 그러나 대학교육비의 측면에서 그 분담 상황을 보면 85~95%를 주 정부가 부담하며, 연방 정부는 5~6% 수준의 몫을 부담하고 있다.

여섯째, 연도별 대학교육비의 인건비 지출은 大學教育費 총액의 60~64% 수준에 있다.

일곱째, 대학생 1인당 教育費는 學科와 系列에 따라 또 大學의 種類에 따라 차이가 심하다. 그 한 가지 예로 醫學 계열의 학생 1인당 교육비는 전체 평균의 3 배가 된다. *