

공교육비와 교육 기회 균등

김재규 영동대 총장

1. 교육의 기회균등

인류가 교육에 관심을 갖고 교육활동을 하게 된 이래 교육은 사생활로 오랫동안 인식되어 왔다. 생활에 필요한 지식과 기능을 익히거나 입신양명을 위해 노력하는 모든 교육행위는 개인의 일이었다.

교육이 공적 성격을 띠고 국가가 교육에 관여하게 된 것은 엄밀히 따지면 나라마다 시대적 차이가 있었으나, 대체로 19세기 후반에 들어와 근대 학교제도가 성립된 이후부터라 할 수 있다. 근대국가는 국력을 신장시키는 지름길이 殖産興業과 함께 국가의 저변을 떠 받치는 광범한 국민층을 형성하는 데 있다고 보고 이를 위하여 초등교육을 의무화 하게 되었다.

초등교육은 근대교육의 기본 원리라 할 수 있는 세속주의, 의무제, 무상제를 바탕으로 하여 인간형성을 위한 보통교육을 만민에게 실시하게 되어 공교육에 큰 획을 긋게 되었다. 20세기에 진입하면서 초등교육과 고등교육을 연결하는 중등교육까지 각 나라의 사정에 따라 의무교육의 연한을 점차 확대해 가고 있다.

금세기 중반기 이후 교육제도상 특기할 만한 일은, 근대사상의 원류에 깊게 뿌리 박고 있는 평등주의가 교육

의 기회균등을 지속적으로 촉구하여 실현해 가고 있다는 사실이다.

교육의 기회균등이라는 이념은 이미 알려져 있는 바와 같이, 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 사회적 신분, 경제적 지위, 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 않도록 하는 것이다.

이 이념은 근대 공교육의 원리가 되고 나아가 교육 받을 권리로 실정법에 제정되기에 이르게 된 것이다.

교육 받을 권리는 국가가 교육 받을 기회를 차별을 두지 않는다는 소극적인 입장에서 더 나아가 균등하게 교육을 시켜 줄 것을 청구하는, 적극적인 권리로 인식하게 되자, 그 동안 우리 교육 정책도 교육차별 금지에서 차별 제거의 적극적 차원에서 교육정책을 추진하여, 중학교 무시험진학, 고등학교 평준화와 같은 기회균등의 교육을 실현시켜 교육사가 기억할 만한 탐을 쌓아 놓게 하였다.

헌법에 규정된 교육기회 균등은 선언적, 추상적인 성격이 있어서 이 규정을 구체화시켜 실질적으로 교육이 생존권으로서 보장 받기 위하여는 교육기회균등을 실현시키고자 하는 교육정책의 의지와 결단이 앞으로 계속 요구된다.

특히 총 공교육비 중에서 차지하는 대학의 영세한 공

교육비, 그리고 공교육비로부터 소외된 사립대학의 교육비는 반드시 해결되어야 할 과제이다.

2. 미흡한 대학 공교육비

대학의 공교육비와 관련하여 먼저 우리 나라 공교육비의 총 규모를 개관해 볼 필요가 있다.

공교육비는 교육재정상의 관점에 따라 정의를 달리 할 수 있고 산정된 결과도 차이가 날 수 있다. 때문에 산정의 복잡성을 피하고 명확하게 산정할 수 있는, '98년도 제1차 추가경정 예산에서 책정된 교육부 예산과 '98년도 지방교육청에서 최초로 책정된 예산을 여기에서는 공교육비로 한정하기로 한다.

'98년도 공교육비는 교육부 예산 일반회계 11조 7,564억 원, 특별회계 1,502억 원(교육부 직접집행분)과 지방교육청 예산 18조 5,087억 원이다. 교육부의 교과과정과, 지방교육청의 세입과정에서 중복 계산된 부분을 제한 순수 총 공교육비는 21조 3,938억 원이다. 이것은 '98년도 GNP의 4.75%에 해당하는 것으로 외환 위기 속에서 이 정도의 공교육비 수준을 유지하게 된 재정적 의의는 크다 할 수 있다.

확보된 총 공교육비는 그 86.51%를 유치원에서 고등학교까지 876만 학생의 공교육비에 지출하고 나머지 중 9.84%는 고등교육기관에 지출하고 있다.

예산 항목상 학교급별로 분류하기 어려운 교육차관사업과 같은 교육비를 엄밀히 분류하면 대학의 공교육비 비율은 조금 증가될 수 있으나, 대학의 공교육비 구조에 변화를 줄 정도는 못 된다.

아무튼 공교육비의 구조가 초·중등교육에 편중되어 있다는 것을 쉽게 알 수 있고, 또한 이와 같은 구조를 갖게 된 이유도 의무교육실시, 중등학교에서 공·사립 무차별 교육비 부담이라는 시책에서 연유하고 있음을 이해할 수 있다.

그러나 총체적으로 한 나라의 고등교육기관의 공교육비가 총 공교육비의 10%(GNP대비 0.468%에 해당)에도 미치지 못하고, 그것도 오랫동안 10% 이하에서 고착되다시피 한 열악한 재원을 가지고 총 교육인구의 25.2%나 되는 295만의 대학생을 교육시켜야 하는 현상을 정당화시킬 이유를 찾기가 어렵다.

그동안 학계, 고등교육 관련 단체에서, 교육비의 학생 등록금 의존율을 낮추고, 교육의 기회균등과 대학교육의 질 향상을 위해 고등교육의 공교육비를 증액 투자하도록 계속 주장해 왔으나, 항상 예산편성의 전년도 답습주의 앞에서 좌절되어 왔다. 그러나 고등교육의 공교육비 확충은 언젠가는 달성되어야 할 우리 대학의 과제이며 교육지표이다.

주요 국가들이 지향하는 고등교육의 지표와 우리나라 재정적 여건을 고려하여 고등교육의 공교육비는 적어도 GNP대비 1%의 재원은 확보가 되어야 한다. 대학의 공교육비 증대 없이는 현 국·공립 대학의 기관 유지에 급급할 뿐 세계 수준의 대학교육은 물론 대학교육의 기회균등을 실현하기는 어렵다.

고등교육이 현실을 직시하고 대학교육이 국가 원력을 기르는 교육, 미래를 향한 교육으로서 그 사명을 다하기 위하여 무엇보다 미흡한 고등교육의 공교육비 확충이 선결되어야 한다.

3. 공교육비 배분 상황

'98년도 제1차 추가경정 예산에 책정되어 있는 대학의 공교육비를 대학교육 관항에 계상된 것과 다른 관항에

(표 1) '98 추가경정 예산 중 대학 공교육비 (단위 : 백만 원)

관 항	일반회계	특별회계	합 계	비 고
대학교육 관항	1,570,114	107,963	1,678,077	GNP 대비 0.468% 총공교육비 대비 9.846%
다른 관항의 대학교육비	386,133	42,310	428,443	
합 계	1,956,247	150,273	2,106,520	

계상되어 있는 것을 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

대학의 공교육비가 설립별로 배분된 상황을 보면, 국·공립 대학에 1조 4,513억 원을(68.89%), 사립대학에

2,750억 원을(13.06%), 국·공·사립대학 공용으로

3,593억 원을(17.06%), 학술연구기관에 208억 원을(0.99%) 지원하게 되어 있다(<표 2> 참조).

(표 2) 설립별 대학 공교육비

(단위 : 백만 원)

국·공립대		사립대		국·공·사립대		학술연구기관	
사 업	금 액	사 업	금 액	사 업	금 액	사 업	금 액
· 실습기자재 확충	113,758	· 시설설비 확충 지원	115,000	· 대학평가운영지원	136	· OECD-PEB 가입 활동	33
· 교원연구보조	53,496	· 사학진흥기금	(85,000)	· 개방대교원 산업체연수	280	· 한국대학교육 협의회 보조	827
· 공립전문대학 운영비 지원	4,200	· 사립대 시설 확충용자이차 보전	49	· 공과대학 중점지원	40,000	· 한국학술진흥 재단 출연	8,190
· 국립특수전문 대 설립지원	3,953	· 사립전문대 실습시설비 지원	75,000	· 대학원 중점 지원	17,000	· 한국정신문화 연구원 출연	7,236
· 농어촌소재공 립전문대 전환	(12,000)			· 지방대 특성화 지원	15,000	· 산학협동교육센터 실습기자재	4,000
· 대학운영	257,737			· 개방대 특성화	2,000	· 산학협동실태 조사분석평가	75
· 서울대 수의대 이전	(2,000)			· 국제전문인력양성 특성화	16,000	· 전문대학교육 협의회 보조	455
· 군산해양산업 대 이전	(1,587)			· 이공계대 연구소기자재 첨단화	20,000		
· 공주산업과학 대 이전	(2,129)			· 대학생 학자금용자이차 보전	7,871		
· 금오공대 이전	(5,247)			· 대학원생 연구장학금 지원	477		
· 인건비	574,807			· 대학생 예술활동 지원	547		
· 기준경상비	118,930			· 공·사립전문대 설립	4,000		
				· 전문대 실험실습비 지원	3,178		
				· 전문대 지구노력	30,000		
				· 공업계전문대 육성	10,000		
				· 전문대교원 산업체연수	839		
				· 전문대 평가운영	38		
계	1,126,881 (22,963) 1,149,844		190,049 (85,000) 275,049		232,366 232,366		20,816 20,816
타장관에 계상된 대학교육비				타장관에 계상된 대학교육비			
· 개방대운영	109,118			· 농어촌대학생학자금지원	(15,200)		
· 전문대운영	35,087			· 대학교육정보화	8,588		
· 대학병원관리	41,908			· 대학박물관유물관리	1,613		
· 교대운영	88,233			· 대학도서관 정보화	1,586		
· 병원관리	(7,511)			· 학술연구조성사업	100,000		
· 대전·일양 산업대 운영	(19,599)						
계	274,346 (27,110) 301,456				111,787 (15,200) 126,987		
합 계	1,451,300		275,049		359,353		20,816
%	68.89		13.06		17.06		0.99
총계	2,106,518						
비고	() 내는 특별 회계임.						

국·공립대학에 배정된 교육비는 대학별로 사업이 이미 결정되었거나, 인건비와 같은 경직성 경비가 대부분이다.

국·공·사립대학에 공통으로 사용할 수 있는 공교육비는 지원정책상 재량의 여지가 많은 것으로 지원의 성격에 따라 구분해 보면, 대학교육의 여건을 개선하기 위하여 모든 대학을 대상으로 비교적 균등하게 지원하는 사업과, 국가정책적으로 특정분야의 인력을 양성하기 위하여 선정된 대학에 중점적으로 지원하는 사업으로 나눌 수 있다.

균등지원사업과 중점지원사업의 재원 배분은 금년의 경우 2 : 1의 비율로 되어 있다.

중점지원사업은 한정된 재원을 가지고 있는 우리로서는 특정대학을 집중적으로 지원하여 세계 명문대학 수준의 대학을 갖고 교육의 선도적 역할을 하게 하려는 정책적 방향은 바람직하다.

그러나 중점지원사업은 본래의 정책적 의미가 희석해 가고 있다. 그것은 중점의 대상이 4개교가 8개교로 되기도 하고, 5개교가 9개교로 되기도 하여, 여러 대학들이 재원을 나누어 갖는 인상을 주어 중점지원 정책에 대한 기대가 무산되어 가고 있기 때문이다. 어쨌든 기왕 시작한 중점지원 정책은 본래의 뜻을 살려 소기의 목적이 달성되기를 바랄 뿐이다.

그리고 중점 또는 특성화의 명분을 내세워 균등지원사업의 재원이 잠식되는 일은 없어야 한다. 중점 또는 특성화 지원정책은 균등발전 정책의 바탕 위에서 추진되어야지, 그렇지 않으면 소외의 불만을 증폭시킬 것이다.

4. 사립대학의 재정위기

사립대학의 재정상 어려움은 대학경영자가 아니면 일반적으로 설마 하는 정도로 받아들이기 쉽다. 실제로 지금 사립대학 재정은 위기에 처해 있다.

대학재원의 조달 방법은 크게 설립자부담, 기부원조, 수익자부담 등이다.

대학설립자는 대학경영을 할 만한 기금을 가지고 있지 않는 한 대개 수익사업을 하게 된다. 대학의 수익사업은 산업사회의 치열한 경쟁에서 밀려 '97년도의 경우, 순수 수익사업의 과실로 대학을 지원한 것은 대학운영 수입의 2%에 불과했다. 그러나 설립자 부담을 높이고 노력을 하고 있고, 그 결과 학교법인의 전출금은 학교운영 수입의 11.5% ('97년도 결산) 수준을 유지하고 있다. 이 이상의 부담은 현실적으로 한계성이 있을 것으로 생각한다.

다음 대학재원 조달 방법인 기부원조는 현재 전통있는 대학들 중에서 학교의 사회적 신망에 의하여, 또는 동창회, 종교단체 등에 의해 이루어지고 있으나, 일반적으로 기부원조의 인식이 성숙되어 있지 않은 우리 사회에서 재원조달의 안정적 원천으로 일반화 되기는 어렵다. 지방대학이나 후발대학에는 더욱 그렇다.

사립대학 재원은 결국 그 대부분을 수익자 부담원칙에 의하여 학생 등록금에 의존할 수밖에 없고 이는, '98년 사립대학 운영수입의 72.1% 를 차지하고 있다.

그런데 '97년도부터 사회 경제적인 정황을 고려하여 대부분의 대학들은 등록금 인상을 자제하고 동결했다.

사립대학의 재원조달은 어느 방법이든, 그 한계성이 드러나고 있다. 교육여건을 개선하여야 할 수요는 증대하는데, 재원은 한계에 이르렀으니, 대학재정은 위기를 맞을 수밖에 별 도리가 없다.

다른 여러 교육여건은 놔두고, 교육활동의 핵심이 되는 교수1인당 학생수 하나만 보아도, 전문대학은 73.3인, 대학은 40.8인이나 된다. 이것은 중학교 교원 1인당 학생수 20.9인의 3배와 2배가 된다. 재적생이 아닌 재학생수로 따져도 각각 2배와 1.5배가 된다.

이와 같이 교육여건이 열악하게 된 일차 책임은 대학인에 있다. 어쨌든 교육여건은 개선되어야 하고, 개선은 재원투입 없이는 이루어질 수 없다. 그러나 이제 사학설

립자, 대학인의 힘만으로 재정난관을 극복하기가 어렵다.

국가의 지원이 절실한 때다. 대학교육의 수익자는 국가이다. 그 수익은 사립대학에 돌려주어야 한다.

더욱이 국민이 균등하게 교육 받을 권리를 보장하는 차원에서도 국가는 사립대학을 지원하여야 한다.

'98년도 교육부 예산 중에서 국·공·사립 혼용 편성된 부분이 있어 정확하게 산정할 수는 없으나 사립대학에 지원하는 공교육비는 최대로 계산해도 교육부 예산의 3.7%이다. 고등교육의 71.3%를 담당하고 있는 사립대학의 공교육비로서는 너무도 영세하다.

사립대학에 지원하는 공교육비는 총 공교육비 중에서 적정한 균형을 유지하도록 지원율을 높여 재정위기를 극복할 수 있도록 도와 주어야 한다.

5. 결 론

지금 우리 나라는 환란을 극복하려고 애를 쓰고 있다. 경기회복에 따라 사립대학의 재정 위기도 극복되어야 한다.

재정위기를 벗어 나기 위하여 무엇보다 대학교육비의 총량규모가 증대되어야 한다. 대학의 공교육비는 앞서 언급한 바와 같이 GNP대비 1% 수준의 재원확보가 되

어야 하고, 이를 위하여 단계적 확보 계획과 구체적인 추진계획이 강구되어야 한다.

연례적으로 사립대학 총학장 회의가 촉구해 온 '사립대학 경상비의 10% 국고 부담' 문제도 공교육비 총량증대 속에서 제도적 장치를 하여 확보되어야 한다. 그리고 사립대학의 지원은 교육의 기회균등을 보장하는 이념을 실현하는 방향에서 지원되어야 한다.

교육지원을 결정하는 데 지금까지의 기회균등 원리에 의한 지원 방식이 자유경쟁 원리에 의한 차별지원 방식으로 전환되고 있는데, 교육의 효율성을 제고하는 측면에서는 수긍되는 점도 있다. 그러나 지금까지 계속되어 온 수도권 지향의 일방적 사회구조를 감안할 때 지방대학의 문제를 경쟁원리에 의하면 해결하기에는 그 기반이 너무도 약하다.

차별적 지원은 한정되어 있는 재원을 가지고 결국 균형지원을 희생해서 이루어지는 것이므로 그 방법이 지방대학 실정에 적합한지를 신중히 따져 봐야 할 것이다. 차별적 지원은 교육의 선도적 역할을 부여하는 한도에 그쳐야 한다.

조세가 사학지원에 골고루 사용되고 있다는 인식을 주는 균등의 가치는 너무도 중요한 일이기 때문이다. **필필**