

대학에 대한 국가의 재정지원과 배분의 정책 방향

김 화 진 교육부 대학제도과장

1. 문제의 제기

국가의 대학에 대한 재정지원은 시대와 국가마다 다르다. 또한 왜 국가가 대학에 재정을 지원하는가의 문제도 각기 다르며 통일된 기준은 없는 듯하다. 독일 최초의 하이델베르크 대학처럼 국가가 대학 재원 전부를 지원하고 있는 나라에서부터, 우리 나라 경우처럼 학생의 납입금이 대학재원의 60%~70%를 상회하는 곳도 있고, 미국의 글로브시티 대학처럼, 순수 사립의 정통성을 고수하기 위해서 정부지원을 거부하는 대학까지 국가와 문화에 따라 그 양상을 제각기 달리한다.

우리 대학의 재정지원 문제는 기본적으로 대학과 학생수가 폭발적으로 증가함으로써 현안으로 부각되게 되었다.

〈표 1〉, 〈표 2〉, 〈표 3〉에서 보듯이 광복 때와 비교해 볼 때, 고등교육기관은 학교수에서 19배, 학생수에서 350배, 교원수는 50배로 성장하였다. 가히 세계 역사에서 유례를 찾아볼 수 없는 양적인 팽창인 셈이다. 그 결과 인구 10만 명당 고등교육 인구가 캐나다, 미국에 이어 세계 3위로 많다. 그러나 그 질적인 면에서는 그러하지 못하다는 것이 일반적인 평가다. 교수 대 학생수 비율은 5.2에서 25.7로 5배 떨어졌고, 도서관 좌석수당

학생수도 계속 떨어져 왔으며, 1인당 교지면적, 1인당 건물면적 또한 마찬가지다. 학생 1인당 장서수는 30년 전과 다름없는 상태를 유지하고, 실험실습 기자재는 법정기준의 50%에도 미치지 못하는 대학이 허다하다. 반면, 학생 납입금 의존도는 세계적으로 높다. 즉, 대학은 양적인 면에서는 빅뱅(Big Bang)을 이루었지만, 질적인 면에서는 오히려 악화의 길을 걸어왔다고 해도 과언이 아닌 것이다. 즉, 대학교육의 질이 부실화의 길을 걸

〈표 1〉 한국 고등교육기관의 양적 성장 (단위 : 개교, 명)

연도	학교수	학과수	학생수
1945	19	-	7,819
1950	55	-	11,358
1960	85	-	101,014
1965	199	-	141,636
1970	232	1,120	201,436
1975	287	1,427	318,683
1980	358	2,575	647,505
1985	463	3,126	1,451,294
1990	568	4,009	1,691,681
1995	754	4,931	2,343,984
1997	950	6,025	2,792,410

※ 자료 : 한국교육개발원, 「한국의 교육지표」, 1996.

교육부 - 한국교육개발원, 「통계로 본 한국교육의 발전취」, 1997.

※ ※ 주 : 전문대학, 교육대학, 대학(교), 개방대학, 방송통신대학, 각종학교, 대학원 등 모든 고등교육기관이 포함됨. 다만 학과수는 대학(교)의 전체 열 전체 학과수중 나타냄.

〈표 2〉 고등교육기관의 교원수 증가 추이 (단위: 명)

연도	총계	국·공립	사립
1945	1,490	-	-
1965	8,609	3,113	5,496
1970	9,265	3,673	5,592
1975	11,416	4,322	7,094
1980	20,900	6,476	14,424
1985	33,895	9,884	24,011
1990	42,911	12,686	30,255
1995	58,977	15,638	43,339
1997	69,157	16,762	52,395

※ 자료: 교육부 - 한국교육개발원, 「통계로 본 한국교육의 발전취향, 1997.

〈표 3〉 대학 교원 1인당 학생수 (단위: 명)

연도	평균	전문대학	대학(교)
1965	23.0	26.0	19.9
1970	19.7	20.5	18.8
1975	21.8	22.9	20.7
1980	29.0	30.1	27.9
1985	36.8	37.8	35.8
1990	37.8	43.9	31.2
1995	40.6	54.9	26.3
1997	41.9	58.1	25.7

※ 자료: 한국교육개발원, 「한국의 교육지표, 1996.

교육부 - 한국교육개발원, 「통계로 본 한국 교육의 발전취향, 1997.

어은 것이다. 여기에서 이른바 질 관리(quality management)의 문제가 대두된다. 대학교육의 질을 높이기 위해서, 필요한 재원을 어떻게 확보할 것인가가 그 문제의 핵심인 것이다. 학교법인의 전입금, 학생납입금, 기부금, 세계지원, 지방정부 지원, 국고지원 등 그 방법은 다양할 것이다.

이 글은 교육예산 규모 확대 문제, 대학 지원에서 국립대와 사립대, 우열대학간의 지원에 대한 형평성, 배분원칙에 따른 논란 등에 대해서 정책방향을 소개함으로써 대학 교육 관계자들의 이해의 폭을 넓히고자 한다.

2. 국가 재정지원의 필요성과 변천과정

1) 재정지원의 필요성

대학교육의 수행에 필요한 경비를 국가가 지원해야 하

는 당위성 내지 필요성에 대하여는 대학교육의 외부 효과 또는 대학교육의 사회적 기여율, 대학교육의 기회균등, 대학교육의 가치재적 성격, 여타부분의 재정지원의 한계, 법률적 근거 등으로 나누어 살필 수 있다.

우선, 대학교육의 외부 효과 내지는 사회적 기여율을 살필 수 있다. 대학교육은 일반적으로 교육의 수혜자가 개인의 자아실현, 신분 상승, 고소득 보장 등의 개인적인 기여에 봉사한다. 그러나 이런 개인적인 기여 외에도 대학교육은 문화의 창조·보급, 사회 구성원의 질서 및 정치의식 향상, 국가경제 성장, 사회통합 등 그 효과가 지역 사회, 국가, 인류에게 미치는 등 사회적 기여율이 있으므로 그 부분에 해당되는 만큼의 국가지원은 당위성을 가진다. 특히 '96년 현재 4년제 대학의 74.5%, 전문대학의 96.5%를 사학이 담당하고 있는 상황에서는 사학의 공공성과 사회적 기여율은 대단히 크다고 할 수 있다. 예를 들어 사학이 없었다면 우리 나라의 고등교육 공급률은 미미한 수준에 머물렀을 것이다.

둘째로, 대학교육의 기회균등을 들 수 있다.

고등교육 기회의 균등한 보장 및 이로 인한 개인소득 분배의 균등화 측면에서 고등교육에 대한 국가지원은 필요하다. 대학교육이 일반화된 오늘날에는 상당 수준 완화된 감이 없지 않으나, 우리 나라의 경우 대학교육은 높은 투자수익률과 노동시장에서의 취업 및 승진에서 유리한 영향력을 보장하는 투자대상이었다. 만약 고등교육기관에 대한 정부의 지원이 전혀 없다면, 학생의 납입금이 비싸지게 될 것이며, 이렇게 될 경우 경제력이 있는 가정과 없는 가정의 자녀들간에 대학교육 기회는 차별받게 될 것이다. 능력있는 학생들에게 균등한 대학교육 기회를 보장하고 결과적으로 개인소득의 균등화를 가하며, 고등교육에 의한 경제적 재생산구조로 인한 부익부 빈익빈 현상을 막기 위해서 정부가 대학에 지원하고, 학생 개인에게 장학금이나 보조금을 지급하는 것은 정당성을 가진다.

셋째로, 대학교육의 가치재적(merit goods) 성격을 들 수 있다.

국가적으로 필요하지만 민간의 투자를 기대하기 힘든 분야에 대해서도 정부의 재정지원이 필요하다. 예를 들어 국악이나 전통공예와 같이 전통을 지키고 학문으로 발전시킬 필요성이 있는 분야에 대해서는 국가의 지원이 필요하며, 아울러 새로 시작하는 학문 분야를 보호 육성하기 위해서 정부의 재정지원이 필요한 경우가 있다. 미래에 높은 수익성을 보장하거나 인류의 복지발전에 크게 기여할 가능성이 큰 분야이나, 아직 이해 수준의 미흡, 투자 과다 등으로 민간 투자가 없는 경우 국가는 정책적 차원에서 재정지원을 통하여 학문 발전을 장려할 수 있다(백성준 외, 1997).

넷째로, 대학재정지원에 대한 여타 부문의 한계를 들 수 있다.

우리 나라 대학은 대학의 재정지원 면에서 대학교육에 필요한 지원주체가 한계에 이르렀다. 최대 부담자인 학생의 납입금은 대학 전체 수입의 60%~70%를 상회하며, 지난 10년간 납입금의 인상률은 물가 상승률을 훨씬 앞지르고 있다. 이 상황에서 학생 납입금 인상에 의한 대학재정 마련책은 쉬운 일이 아니다.

다섯째, 재단에 의한 보조금은 기대하기 힘들다.

사립대학의 총 수입에서 재단 전입금이 차지하는 비중은 약 12%~15% 남짓하다. 그러나 법인의 재산이 수익성이 없는 토지, 임야 등이 대부분이어서 이자가 창출되지 않아 더 많은 전입금을 기대하기 어렵다. 또한 기부 문화가 성숙되어 있지 않아 기부로 대학의 재정을 수혈받기 어렵다. '95년의 경우 100억 원 이상의 기부를 받은 대학은 10개 대학에 불과하다.(중앙일보사, '96)결국, 학생납입금, 재단, 사회적 기부 등 어느 것에도 대학재정을 기대하기 힘든 현 상황에는 국가 지원의 필요성이 대두되는 것이다.

마지막으로 국가가 대학에 재정지원을 해야 하는 실질적인 제도장치로 '법적인 근거'를 살필 수 있다. 헌법 제31조 제6항에 근거하여 교육기본법 제7조 제1항은 "국가 및 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기

위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다." 라고 규정해, 교육재정에 관한 1차적인 책임주체를 '국가와 지방자치단체'로 규정하고 있으며, 고등교육법 제7조 제1항은 "국가 및 지방자치 단체는 학교가 그 목적을 달성하는데 필요한 재정을 지원·보조할 수 있다."고 규정하여, 고등교육기관에 대한 국가의 재정지원을 임의 규정으로 마련해 놓고 있다. 사립학교법 제43조 제1항은 "국가 또는 지방자치단체는 교육의 진흥상 필요하다고 인정할 때에는 사립학교 교육의 지원을 위하여 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 할 수 있다." 라고 규정하고 있는 등 사학지원의 제도적 장치를 마련하고 있다. 이러한 몇 가지 이유로 국가는 대학에 재정지원의 당위성 내지는 필요성을 가지게 된 것이다.

2) 대학에 대한 국가재정지원 변천과정

'80년대 국가의 대학재정지원은 국립대학 운영비 지원과, 국·공·사립대학에 대한 정책차원에서의 재정지원으로 나누어 생각할 수 있다. 국·공립대학은 경영주체가 국가이므로 크게 문제시 되지 않아 왔다. 따라서 정책차원에서의 재정지원은 주로 사립대학에 대한 정부지원을 의미한다. 초기 사립대학에 대한 국가재정의 지원은 일

〈표 4〉 1980년대의 사립대학 국고지원 현황 (단위: 백만 원)

구분	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
졸업정원제 실시에 따른 차입금 이자의 1/4지원	1,916	-	1,890	2,063	2,050	1,834	1,506	1,149
공학기 실험·실습 시설 확충 지원	3,616	3,774	2,058	1,976	2,500	2,496	2,598	-
실험기자재확충	-	-	-	-	-	-	-	244
계	5,532	3,744	3,948	4,039	4,550	4,330	4,104	1,393

※ 자료: 고상삼, 「국고보조와 대학재정」 「대학교육」 1991.1에서 재인용.

반경비지원과 국책사업지원으로 실시되었다. 일반경비 지원이란 정해진 납입금 수준에서 사립대학 교육의 질적 개선을 도모하기 위하여 국가가 사립대학 경비의 일부를 부담하는 것으로 사립대학 시설확충자금에 대한 이차보전(利差補填)이 이에 포함된다. 국책사업지원은 국가가 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 사립학교에 대하여 국·공립학교와 같은 차원에서 재정지원을 실시하는 것으로 공과대학에 대한 지원이 이에 속하였다.

1980년대 사립대학에 대한 지원은 <표 4>에서와 마찬가지로, 일반경비지원보다는 국책사업지원에 치중되었으며 운영도 그때 그때의 정부 판단에 의한 것이며 그 규모도 최대 55억 원에서 최저 13억 원으로 이 기간 동안의 사립대 운영수입의 0.1% 내지 0.6%를 차지할 정도로

미미한 수준이었다. 좀 더 체계적이고 일관된 방식의 국고보조는 1990년대에 이르러 시작되었다.

즉, 정부는 1992년부터 대학에 대한 재정지원을 대폭 확대하였으며, 대학 재정지원 방식도 1994년 자구노력 지원비 500억 원을 확보하면서 일률적인 배분방식에서 탈피하여, 평가를 통한 차등 지원 방식으로 전환하였다.

예를 들어 사립대학에 대한 국고보조금 규모는 1990년 이후 크게 늘어나 사립대학 운영수입 대비 국고보조금의 비율이 1992년의 1.13%에서 점차 증가하여 1996년 현재 5.8% 수준으로 나타나고 있다. 1996년 대학에 대한 국가재정 지원액은 규모가 1조 136억 원으로 대폭 증가하였다.

<표 5> 일반 지원사업 예산 현황(1992~1998)

(단위 : 억 원)

사업명	연도별 지원액						
	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
교육차관사업지원	850	1,006	1,037	1,302	1,651	1,696	1,956
학술연구 조성사업	230	270	400	600	900	1,200	1,000
박사후 연구과정	-	-	-	-	80	80	58
외국석학과의 공동연구 지원	-	-	-	-	25	25	-
전국단위 연구소 지원	19	19	19	19	19	29	25
농·어촌 출신 대학생 학자금융자	-	-	17	193	195	200	152
박사과정생 해외지역연구 지원	-	-	-	2	2	4	-
대학원생 연구장학금 지원	5	5	5	5	5	5	5
신진연구인력 장학금 지원	-	9	9	9	9	15	14
대학생 학자금 이차 보전	118	117	91	78	78	75	79
사립대 시설확충용자 이차 보전	2	1	1	2	1	1	1
개발대학시설 지원	94	100	122	177	251	313	283
교육대학시설 지원	67	47	72	91	202	256	233
대학시설 지원	782	827	974	1,422	2,055	2,381	1,965
국립대학 실습 기자재 확충	97	164	167	451	750	1,230	946
공·사립대 시설·설비 확충	240	400	400	700	1,050	1,250	1,150
교대·교원대 기성회 보조	6	4	4	4	4	4	4
국·공·사립대 자구노력 지원	-	-	500	450	600	1,300	450
대학생 학·예술활동 지원	5	5	3	2	2	4	5
사도장학금 지원	90	120	120	124	138	141	138
공주대 산업과학대 이전	-	-	-	32	20	36	21
금오공과대 이전	-	-	-	22	30	50	52
대전산업대 이전	-	-	118	133	154	183	173
밀양산업대 이전	-	-	-	-	69	12	23
대학전산망 구축	-	-	-	-	10	77	20
계(26종)	2,754	3,235	4,490	6,269	8,841	10,407	9,547

※ 자료 : 교육부 내부자료.

3. 대학 재정지원사업의 원칙과 내용

1) 재정지원의 원칙

정부는 재정지원의 원칙과 방향에 대하여 다음의 4가지 원칙을 제시하고 있다.

첫째, 대학이 교육·연구 여건 및 교육개혁 추진실적을 평가해서 재정지원과 연계시킴으로써 대학의 지구노력을 유도한다.

둘째, 합리적이고 효율적인 재정지원을 통하여 대학교육의 질을 향상시키고, 대학간 선의의 경쟁체제를 마련한다.

셋째, 대학의 연구력을 향상시키고, 교육여건을 개선하며 다양화·특성화를 지원하기 위한 재정지원을 확대한다.

넷째, 예산집행 결과에 대한 사후평가를 강화하여 재정운용의 효율성을 제고한다(국회사무처, 1999년도 예산안 분석보고서(Ⅰ), 1998).

이들 원칙과 방향의 주요 특징을 보면 '평가'라는 측면이 강하게 부각되고 있음을 알 수 있는데, 이는 한정된 재원의 합리적 배분과 대학경영의 효율성을 증대시키기 위해 대학에 대한 일률적인 지원의 탈피를 의미한다.

따라서 이 원칙과 방향은 정부의 대학재정지원을 통해 대학 스스로 노력하게 하고, 부문별로 대학을 특성화·다양화시켜, 세계적 수준의 경쟁력 있는 대학의 상을 지향하게끔 꾀하고 있다고 볼 수 있다.

2) 국고지원사업의 종류 및 지원기준

대학재정 국고지원 사업은 그 성격에 따라 모든 대학을 대상으로 평가하여 지원하는 일반 지원사업과 국가정책적으로 특정 분야의 경쟁력을 집중 신장시키기 위하여 일부 대학을 선정하여 지원하는 특수목적 지원사업으로 크게 구분해 볼 수 있다.

가. 일반 지원사업

일반 지원사업은 대학의 기본교육 및 연구여건 개선을 위하여 모든 대학을 평가하여 지원하는 사업이다(〈표 5〉 참조). 이 사업은 재정지원 사업으로 기본 지표, 사업목적 지표, 정책유도 지표의 세 가지 지표로 구성되어 있다.

기본 지표의 경우는 학교나 학과당 학생수·교수수 등에 비례하여 기본 경비를 지급하고, 사업목적 지표의 경우는 사업목적별로 지원대상을 평가하여 (기자재 보유율, 학생 1인당 도서구입비, 교수 1인당 학생수, 학생 1인당 교육비 등을 기준으로 평가) 그 결과에 따라 지원한다.

정책유도 지표는 정부정책의 이행유도를 위한 관련 지표를 평가하여 차등 지원하는 경우로 학과 통폐합, 모집단위 광역화, 교수 인센티브제 도입, 재정 공개, 등록금 납부 방식 개선 등의 지표에 의하여 재정지원이 이루어지고 있다.

구체적인 예를 들어 1998년도 국·공·사립대학 지구노력 지원사업의 경우, 재정지원 기준지표와 지표별 반영 비율을 예시하면 다음과 같다.

- 기본지표(5%) : 교당경비, 학생수
- 사업목적 및 정책유도 지표

〈대학운영의 효율성 제고〉

구조조정 실적, 학생선택권 보장 교육과정 개편, 교수 업적평가제 등 인센티브 제공, 대학의 정보화, 교수 1인당 연구과제 수 및 연구비, 타교출신 교수비율, 재정 공개, 학생 1인당 기성회비 중 시설투자 실적(국·공립), 법인 전입금 실적(사립대)

〈산업체 및 지역사회와의 연계〉

산·학협동 투자실적, 산·학협동 교육·연구프로그램 운영 실적, 교육과정 편성과정에 산업체 인사 참여 실적, 재취업촉진 교육프로그램 운영, 다양한 성인학습 프로그램의 보급

〈사회여건의 변화〉

여성진출 확대, 대학의 국제화 실적

- 가산지표 : 창업보육 프로그램 운영, 장애인 편의시설 확보 실적, 등록 분납제 시행, 가상대학 프로그램 운영, 대입 전형방법의 다양화
- 감산지표 : 예-결산서 제출 지연, 학내분규 및 학생 소요 발생

이런 방식으로 지원되는, 일반 지원사업은 '97년 경우 6종, 10,407억 원이었으나, 경제사정이 악화된 '98년에는 9,547억 원으로 감소되었다.

나. 특수목적 지원사업

대학재정 차등지원 정책의 핵심이 되고 있는 특수목적 지원사업은 국책사업의 성격을 지닌다. 현재 공과대학 중점 지원사업, 우수대학원 중점 지원사업, 국제전문인력 양성 지원사업, 교육개혁 우수대학 지원사업 등 6가지가 대표적인 사업이다. 특수목적 지원사업의 세부 사

업별 목적, 사업기간, 사업비, 지원대상 대학은 <표 6>과 같다.

1994년부터 공과대학 중점 지원사업 이후 매년 한두 개 사업이 늘어났으나, 1998년에는 신규사업이 없었다. 그러나 IMF라는 미증유의 국가위기를 맞아 고등교육 분야의 국제 경쟁력을 갖추는 일이 가장 시급한 국가적 과제로 등장하여 연구력 강화를 위한 신규사업이 신설되어 '99년에 가장 큰 이슈가 될 전망이다.

특수목적 지원사업 중 비교적 최근에 추진하게 된 지방대학 특성화 사업을 살펴보기로 한다. 지방대학 특성화 사업은 1996년도에 추진된 국제전문인력 양성지원사업의 대상 대학들이 모두 서울에 소재하고 있어 지방화 시대에 부응하기 어려운 점을 감안하여 지방대학을 육성하는 별도의 조치로서 분야를 다양화하여 시작한 것이다 (<표 7> 참조).

1차년도인 1997년도에 선정된 28개 대학에 특성화사업의 성격 및 사업계획 등에 따라 2억 6,000만 원~9억 원의 재정지원을 하게 되었으며, 연차별 평가계획에 따라 실적이 부진한 곳을 지원대상에서 탈락시킴으로써 최

〈표 6〉 특수목적 지원사업 현황

사업명	사업 목적	사업기간	사업비	지원대상 대학
공과대학 중점지원	대학별 특성화분야 중점 육성정책의 일환으로 지역사회와 산업체의 대응투자 등을 유도하고 지방공과대학 교육여건을 개선함	1994~1998	2000억 원	지방대학중 국립 7, 사립 1
우수대학원 중점지원	국가산업발전의 토대가 되는 학문, 과학기술 분야의 대학원 중심대학을 선별, 집중 지원함으로써 대학원 교육, 연구의 질적수월성을 제고하고 학문, 과학 기술의 국제 경쟁력을 강화하여 우수과학기술 연구인력을 양성함	1995~1999	1000억 원	5 개교
국제전문인력 양성지원	세계화, 개방화 시대에 효과적으로 대응하기 위한 국제관계 전문인력을 양성	1996~2000	1000억 원	9 개교
교육개혁 추진 우수대학	각 대학에서 추진하고 있는 신교육체제의 원활한 추진을 장려함으로써 신교육체제의 확산, 정착을 가속화함	1996~	1997년 : 274억 원	1997년 : 40 개교
지방대학 특성화 지원	지방대학의 특성화를 집중지원·육성함으로써 지방대학 교육의 질 향상을 유도함	1997~2001	1000억 원	10 개교
대학원 연구 중심 대학 및 우수 지방 대학 지원	고등교육부문 국제경쟁력 강화를 위해 세계적 수준의 대학원 중심대학 육성 및 우수 지방대학 지원	1999~2005	1조 5000억 원	

종적으로 약 14개 대학에 대해서 중점 지원한다는 방침이다.

교육개혁추진 우수대학 평가사업은 교육개혁 선도대학에 대한 특별 재정지원을 통해 대학간 경쟁적 개혁 분위기를 조성하고, 일선 대학 현장의 교육개혁 추진을 독려함으로써 대학 교육의 질을 높이기 위해 지난 '96년부터 시행하고 있다. '98년도에는 교육개혁 전 분야에 걸쳐 평가하던 종래의 획일적 종합평가 방식을 개선하여 4개의 평가 분야를 설정, 대학별로 자신있는 1개 분야에 한하여 선택 참여하도록 하고 각 분야별로 평가하여 총 200억 원을 차등지원하는 체제로 전환하였다.

4개의 평가 분야는 학생선택권이 보장되는 교육과정 개편, 대학과 지역사회 연계(채취업 프로그램 운영 포함), 학생 적성과 소질을 살리는 학생선발, 대학별 자체 개혁 실천분야 등이다. 특히 '98년도에는 경제위기 상황을 맞아 사회 전반의 구조개혁이 진행되고 있는 시점에

서 '대학 구조조정' 및 '교수 임용의 투명성 확보' 등 새 정부 대학개혁의 핵심과제를 '공통심사기준'으로 설정하여 높은 비중을 부여, 대학 스스로의 구조조정을 유도하기로 했다.

한편, 국·사립 대학을 분리해 평가하던 전년도 평가에 대해 '국립대 보호'라는 일부 비판적 여론이 있었음을 감안, '98년부터는 국·사립 대학 구분없이 노력하는 대학에 대하여 우선 재정 지원하는 자율 경쟁 체제를 도입함으로써 국립 대학의 분발을 촉구했다. 대학교수 위주로 구성·운영하던 평가위원회에 경영진단 전문가, 사회 교육 프로그램 전문가 및 기업체 임원뿐 아니라, 중등교원, 학부모 대표도 참여시킴으로써 명실 공히 수요자 중심으로 대학을 평가하도록 하였다.

4. 국고지원의 과제와 정책방향

여기에서는 국고지원 과정에서 이해 당사자 또는 지원 과정에서 일어난 논란점을 살펴보고 이에 대한 정책방향을 알아보려고 한다.

1) 국고지원 규모의 확대 문제

대학에 대한 국고지원과 관련하여 가장 먼저 대두되는 것은 대학에 지원되는 국고지원의 규모가 작다는 것이다. 우리 나라의 정부예산 대비 교육예산 비중은 선진 OECD 국가들 중에서도 수위를 차지할 정도로 높다. 그러나 GNP나 GDP 대비 정부 예산의 비중은 낮은 편이다. 따라서 우리 나라의 교육예산은 GNP나 GDP에 대비할 때는 선진국 수준에 미치지 못한다('98년 GDP 대비 3.4%, GNP 대비 4.2%).

이 문제는 근본적으로 국민의 조세부담률과 관계가 깊다. 즉, 1인당GNP에 대한 조세부담률은 현재 20%를 약간 상회하지만 세율을 대폭 인상하기 전에는 교육지원이나 대규모 교육투자는 불가능한 문제다. 조세부담률을

〈표 7〉 지방대학 특성화 사업의 평가내용 및 목적

계 열	평가 내용	배점
이·공계열	<ul style="list-style-type: none"> • 특성화분야 선정 및 발전계획·목표의 타당성 - 특성화 분야 배경 및 목적 - 발전계획 목표 - 지역적 실장·기대효과 	10
	<ul style="list-style-type: none"> • 특성화 계획을 뒷받침할 운영 여건 - 일반현황 - 교원 확보 수준 - 교육 연구사실 수준 - 학·연·산 협동 여건 - 대학부설 특성화 분야 연구수 여건 	20
	<ul style="list-style-type: none"> • 특성화 추진 계획 - 계획추진 지원체제 - 교육과정 및 학사관리 개선 계획 - 교수 연구 인력 동원계획 - 우수학생 유치계획 - 학·연·산 협동 교육·연구계획 - 자체평가계획 	40
	<ul style="list-style-type: none"> • 특성화사업 총괄 실행계획 및 재정운영계획 - 연차별 총괄 실행계획 및 투자계획 - 시설·설비 확충계획 - 5년간의 정부지원기간이 종료된 이후의 재정 자립 계획 	30
인문사회계열	※ 이·공계열과 평가 내용 및 배점이 유사함	

선진국 수준으로 끌어올리거나 직접세 위주로 세제를 개편하는 문제는 당사자의 이해가 첨예하게 대립되고 국민적 합의에 기초를 뒤흔치는 문제이므로 논의의 범위를 벗어난다.

또 다른 문제로 교육예산 중에서 대학에 대한 지원액수의 규모가 초·중등 교육에 비하여 상대적으로 적다거나, 절대 액수의 적음을 논하는 문제는 약간의 신중을 요한다. OECD 국가의 경우 초·중등 교육의 교육비는 대부분 공공 재원으로부터 나온다. 이에 비해, 대학의 교육재정을 국가가 거의 완전히 담당하는 경우는 드물다. 대부분의 국가에서는 교육단계가 높아질수록 선별적인 사용자 부담원칙이 적용되며, 사적 수익이 높은 것으로 간주되는 서비스에 대해서는 보조금을 삭감하고 있다(교육부, OECD교육지표, 1997 : 65).

우리 나라의 경우 주권자의 총체적 결단이나 국민적 의지의 통합이라 할 수 있는 헌법에서는 '초등교육과 법률이 정하는 교육'을 의무교육으로 정하고 있고, 교육기본법은 의무교육의 범위를 초등교육 6년과 중등교육 3년으로 정하고 있으며, 이의 부담 주체를 국가로 하고 있다. 따라서 국가의 초·중등 교육에 대한 재정확보의 문제는 헌법적인 의무인 것이다. 따라서 초·중등 교육과 대학 교육에 대한 재정지원 액수의 차이 문제는 그 근본에서 방향을 달리하고 있다.

가령, 초·중등 교육예산을 줄여서 대학지원 예산을 확충하는 방안을 모색하는 것은 그 반대의 경우보다 국민적 저항의 강도가 클 것이라는 예상을 쉽게 할 수 있다. 이러한 문제에도 불구하고 교육부는 '99년 교육예산의 총규모가 줄었음에도 대학예산을 증액 편성하여 대학의 국제 경쟁력 확보가 국가발전의 관건이라는 의지를 분명히 하고 있다.

2) 국립대와 사립대 간의 재정지원액 차이 문제

대학에 대한 국가 지원의 규모는 '90년대 들어 매년 증가해 왔다.

(표 8) 국·사립 대학 국고 지원 현황 (단위 : 억 원)

구분	연도	1994	1995	1996
국립		3,871(79.2%)	5,320(77.4%)	7,616(75.1%)
사립		1,028(20.8%)	1,554(22.6%)	2,520(24.9%)
계		4,889(100%)	6,874(100%)	10,136(100%)

※ KEDI, '대학재정의 확충 및 효율적 운용방안 연구, 1997.

그러나 <표 8>에서 보는 것처럼, 대학에 대한 지원은 국립대가 사립대보다 3배 이상 지원을 더 받고 있는 것으로 나타난다. 즉, 정부의 대학지원이 주로 국립대학 위주로 지원되고 있다는 비판은, 사립대학이 전체 대학의 70%를 넘는 현 상황에서는 타당성이 있는 지적이다. 사립대학의 재정 여건이 열악한 현 상황에서 볼 때 사립대학에 대한 지원규모는 더 늘어나야 할 것이다. 이와 관련하여 교육부도 사립대학에 대한 국고 지원의 확대를 위해 자체 계획을 마련하여 사립대학에 대한 지원의지를 강조하고 있다(<표 9> 참조).

(표 9) 사립대학 운영수입 대비 국고지원 확대 계획 (단위 : 억 원)

구분	연도		1996~2003					계
	1994	1995	1999	2000	2001	2002	2003	
목표(지표)	5.9%	6.6%	7.3%	8.0%	8.7%	9.4%	10.0%	8.9%
소요액	2,292	3,056	4,029	5,263	6,823	8,787	11,143	36,045

※ 자료 : 교육부 내부자료.

즉, 2003년까지 사립대학 운영수입의 10%까지 국고 지원의 규모를 확대해 나가겠다는 계획을 수립한 바 있다. 그러나 IMF 체제 도래 이후 이러한 계획은 전면 수정 위기를 맞고 있으며 국립대학 총장협의회는 공식적으로 제한된 재원을 사립대학에 지원하지 못하도록 건의하고 있는 실정이므로 향후 전망을 불투명하게 하고 있다.

3) 재정지원의 편중성 문제

대학에 대한 지원이 여러 가지 사업으로 지원되다 보니, 기존의 대규모 대학이 각 사업의 지원대상 대학으로 중복 선정되어 대학간 불평등이 심화되고 있다는 지적이 있다(국회사무처, '99년도 예산안 분석 보고서, 1998). 사실 사업 목적별 기준 항목에 부합되는 지원 대상 대학

을 선정하다 보면 교육여건이 우수한 대학이 선정되는 것은 당연한 귀결이기도 한다.

여기에서 새롭게 대두되는 문제는 기본적인 교육여건이 우수한 대학은 평가를 통하여, 또는 비례분담 재원을 통하여 정부의 재정지원을 확보할 수 있고 그 재원을 기초로 교육투자에 힘써서 다음의 재정지원을 담보할 가능성이 더욱 커져 대학의 부익부 빈익빈 현상이 나타날 공산이 커진다는 것이다. 이러한 지적은 '98년 국회 대정부 질의에서도 나타나 있는 바, 향후 정책적인 제도 개선의 여지가 있다 하겠다.

4) 평가 지표의 공평성 문제

현재 국·공·사립 대학에 대한 재정 지원시 사용되는 각종 평가 지표가 대부분 양적 지표로 구성되어 있어 대학재정 지원이 공평한 기준에 근거하지 못하고 있다는 지적이 있다.

대학재정 지원의 기준으로 활용하고 있는 교수수, 학생수, 연구과제 및 연구비 수주액, 도서확보율, 1인당 기자재 구입비 및 실험비 투자액, 도서관 전산화, 실험실습 기자재 확보율, 학과통폐합 실적, 학부제 추진 실적, 보직교수 비율, 타교출신 교수 비율 등은 모두 양(stock)적 지표이다. 이러한 양적 지표를 중심으로 평가할 경우, 대규모 대학에 비하여 신설 대학이 불리할 수 있다는 지적이다. 이러한 주장은 일응의 타당성이 있다. 양적 지표로만 평가하면 이미 상당한 교육 여건 수준에 오른 대학은 평가를 통해서 더욱 더 많은 재정지원을 받을 수 있는 공산이 커진다. 따라서 평가지표의 선정에 있어서 '전년 대비 몇 % 성장' 등의 노력중심의 평가지표, 즉, flow, software 관점의 평가 지표를 도입할 필요성이 있으며, 실제로 1996년부터는 flow 관점의 평가 지표를 도입하고 있다. 여기에서는 이러한 노력 중심의 지표를 더 많이 개발하는 것이 과제라 하겠다. 교육부 장관도 '98년 4월 한 일간지와와의 인터뷰에서 노력 중심 평가지표를 향후 평가의 중점과제로 할 것을 언급하였다.

5) 배분의 형평성과 효율성 문제

국고에 의한 대학재정 지원은 근본적으로 제한적이라는 점에서 재원의 합리적 배분 문제가 대두된다. 재원 배분의 효율성만을 강조하다 보면 형평성의 문제가 제기되고, 형평성을 강조하다 보면 반대로 효율성이 떨어질 수 있다. 따라서 배분 기준에 대한 객관적인 기준 설정이 필수적으로 요구된다. 배분 기준은 재정 지원에 대한 목적의 달성에 기여할 수 있는 정책 변인을 우선적으로 정책 당국 및 배분 대상자인 대학이 공히 인정할 수 있는 기준의 당위성과 객관성을 가져야 한다.

재정 지원의 규모가 얼마 되지 않던 초기에는 형평성을 추구하여 학생수, 학과수 등을 기준으로 하여 일률적으로 이루어져 왔으나 점차 학교 법인의 전입금, 교수, 교사 및 실험 실습 기자재 확보율 등을 감안하여 차등 지원하는 방식을 취하기 시작하였다. 반대로 비리 발생이나 부정 입학 발생 대학, 예·결산서 제출 지연 대학에 대해서는 지원을 중단하거나 감액하여 지원하였다.

1994년부터는 자구노력 지원비가 설정되어 사학의 자체 재원 확보를 위한 노력과 경영관리 효율화를 위한 노력의 정도를 국고보조에 반영하는 등 대학의 노력 여하에 따른 차등지원을 실시하고 있다. 이는 대학간 선의의 경쟁을 유발하고 대학 스스로의 체질 개선 노력을 유도하기 위한 것이다. 이와 같이 정부의 대학재정 지원 정책은 초기 형평성 추구에서, 점차로 평가에 의한 효율성 추구로 진이되어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 기조는 앞으로도 계속될 것이다. 대통령과 교육부 장관은 대학에 대한 지원은 평가를 통한 차등지원으로 가야함을 분명하게 선언하고 있다.

5. 대학평가와 재정지원의 방향

이상에서 대학에 대한 국가 재정 지원과 배분의 정책 방향에 대하여 알아보았다. 앞에서 살펴본 바와 같이 대

학에 대한 국가의 재정 지원은 최근에 들어서야 지원액이 늘어나고 배분의 방향이 구체화된 것이다. 또, 평가와 재정 지원에 따르는 문제점이 있는 것도 사실이다. 이러한 부분은 점차 제도개선을 통하여 다듬어 나가는 과정에서 바람직한 방향으로 정립될 수 있을 것이다. 앞으로 정부는 대학 지원시 평가와의 연계 강화를 계속할 것으로 보인다. 따라서 아래에서는 여러 가지 평가제와 재정 지원 평가의 관계를 분명히 해 보고, 국고지원을 확대하기 위한 정당성의 근거로서 대학 구조조정과 평가의 방향을 제시해 보고자 한다.

1) 대학평가와 발전방향

대학에 대한 평가는 행·재정 지원과 연계될 경우 대학 발전에 영향을 미칠 뿐 아니라, 공개될 경우 사회적 명성 (prestige 또는 reputation)에 큰 영향을 미쳐 대학으로서 많은 부담을 느끼는 것이 사실이다. 1994년부터 시행된 대학종합평가인정제 도입시 많은 논란이 있었고, 일부 대학의 심한 반발도 있었던 것은 학교의 역사와 출발의 차이가 극심한 모든 대학을 같은 선상에서 평가하면 모순이 나온다는 우려에서 비롯하였고, 설립 주체가 다른 국·사립대학, 지방과 서울 등 이해 관계가 갈리는 것은 현재에도 큰 쟁점이 되고 있다. 한국대학교육협의회(이하 대교협)가 IMF 상황을 고려하여 학과평가인정제를 1년간 유보하는 조치를 취한 것은 무리한 시설·설비 등 구비경쟁에서 오는 대학의 경제적 상황을 고려한 것으로 적절한 조치라고 할 수 있다.

그러나 우리 대학의 교육의 질은 더 이상 방치할 수 없는 처지에 있다는 것은 주지의 사실이다. 동남아시아의 여러 국가와 중국까지 대학교육 개혁에 박차를 가하고 있어, 지금 대학교육이 일대 변신하지 않으면 10년 내에는 교육에서조차 후진국이 되어 크게 낙오할 수 있다는 위기감이 팽배하고 있기 때문이다.

'98년 4월 13일 교육부 업무보고 자리에서 대통령은 "미국은 매년 대학평가를 하고 등급을 발표. 경쟁을 시킨

다."며 "우리도 이런 평가와 등급제가 필요하고 수요자가 대학의 실상을 알 수 있도록 해야 한다."고 지적하신 바 있으며, 교육부 장관은 "금년에 모든 대학을 대상으로 국내의 평가기관과 외국의 평가기관 두 군데를 활용해 대학별로 또는 학과별로 전면적인 평가를 실시해서 학부모 및 학생들에게 필요한 정보를 제공하겠다."고 답변한 바 있다.

여기에서는 우선 평가의 개념을 정리할 필요가 있기 때문에 평가의 종류를 살펴보고 그 방향을 모색해 보고자 한다. 대학에 대한 평가는 평가인정제, 행정평가, 경영진단평가, 그리고 사회기관에 의한 평가로 크게 나누어 볼 수 있다.

첫째, 대학평가인정제(accreditation)는 대학설립 자유주의 국가에서 대학기관의 교육의 질을 최소한 보장하기 위하여 발전된 제도이다. 우리의 경우 설립 인가주의를 취하는 경우 이중적인 '인정' 성격이 되어 논란이 있어 왔다. 그러나 정부의 설립 인가는 최소한의 시설, 교수 등 하드웨어 위주로 인정하는 반면, 대교협의 평가인정제는 과연 인가받은 대학이 교육의 질을 확보하기 위하여 어느 정도 노력을 하고 있는가를 평가인정한다는 차원에서 발전된 형태의 평가제라고 하겠다. 대교협의 인정제 이외에도 한국교육개발원이 맡고 있는 교원양성기관 평가인정제가 있고, 한국의학교육협의회는 의학교육평가인정제 도입을 추진하고 있는데 학회 수준의 평가제 역시 평가인정제로 분류된다.

둘째, 행·재정 지원을 위한 교육부의 행정평가는 사실상 평가라는 용어를 사용할 뿐(평가라는 용어가 보편적인 용어이기 때문에), 성격상 심사라고 보는 것이 옳다고 본다. 즉, 교육부가 대학을 지원할 때 전국 대학의 교육, 연구 여건 등을 심사하여 그 결과에 따라 정원, 시설, 재정 등을 차등 지원해 온 것이다. 과거에는 교수 1인당 학생수 등 6개 지표를 평가하여 대학 정원을 배정해 왔는데 이것도 행정심사 또는 행정평가의 대표적인 예이다. 여기에서 논의되는 대학의 재정지원을 위한 평가가 바로

여기에 속한다.

셋째, 대학의 구조조정을 위한 경영진단평가는 평가라기보다는 경영진단으로 이해될 수 있다. 즉, 전국 대학을 대상으로 지표를 사용하여 등급을 매기는 것이 아니라 단위기관을 심층 분석하여 구조조정 방안을 제시해 주는 것으로 기업의 경영컨설팅을 대학에 원용한 것이라고 하겠다. 교육부는 '97년 2개 국립대학의 경영 진단을 한 바 있고, '98년에는 국립대학의 조직과 인력을 진단하였다.

넷째, 마지막 범주로 언론사 등에 의한 대학평가를 들 수 있다. 예를 들어 중앙일보가 '94년부터 전국 대학을 대상으로 분야별로 평가하여 서열을 제시해 오고 있고, 동아일보는 '96년부터 대학의 정보화 추진 실적을 평가하여 발표해 오고 있다. 미국의 *US News and World Report*가 미국의 대학원 교육을 평가하여 종합 또는 분야별로 25위까지 서열을 발표하는 것으로 유명하며, 시민들이 일반적으로 알고 있는 평가이기도 하다. 이러한 언론사 등에 의한 평가는 사회평가 또는 명성평가의 성격을 띠고 있다.

이상에서 살펴 보았듯이 대학평가는 그 목적과 성격에 따라 다양하다고 할 수 있으며, 대학 재정지원을 위한 평가는 두번째 범주에 속하는 것이다. 교육부 장관은 '98년 4월 16일자 한국일보와 인터뷰 중 평가에 대해 언급하면서 다음과 같이 평가의 방향을 밝힌 바 있어 앞으로의 평가 방향을 가늠해 볼 수 있다.

- 등급을 매기기보다는 평가를 기초로 한 예산지원을 통해 대학을 특성화
- 물량위주 평가보다는 질적인 평가, 학사 위주의 평가로 전환
- 대학원 중심대학과 교육 중심대학을 구분하는 평가 필요
- 교육수요자인 학생, 학부모, 기업에 정확한 정보 제공
- 대학 자율을 전제로 평가를 통해 인센티브 제공 필요

2) 대학구조조정과 재정지원 평가의 방향

경제사정이 악화되는 시기에 다른 나라는 어떤 대학 개혁을 해왔는가 살펴보는 것도 많은 시사점을 준다. '80년대 미국의 경제 침체 속에서 많은 대학이 도태할 것으로 추정되었으나 미국 대학들은 구조조정을 통하여 그 어려운 시기에 살아 남았고 현재는 호전된 경제 속에서 제2의 황금기를 맞이하고 있다.

그때 미국 대학들은 경영진단을 통해 조직, 인력, 학사를 재구성(restructuring)하는 노력을 기울이고, 파트타임 학생 등 성인수요를 창출하며, 유학 유치를 통해 대학을 개방하는 등 생존 전략을 짜냈던 것이다.

교육부는 대학의 구조조정을 촉구하면서, 대학들이 창의적으로 발전할 수 있도록 모든 제도적 기반을 구축하고 있다. 예를 들어 최근 지방대학 정원을 자율화하였고, 수도권 소재 대학과 국립대학도 총정원 범위내에서 정원조정을 대학에 일임하는 조치를 발표한 바 있다. 또한 구조조정을 위한 조치로서 사립대학의 교육용 토지의 매매를 허용하는 사립학교법 개정 방침을 밝힌 데 이어 국립대학의 특별회계제도, 조직·인력의 총괄주의를 도입하는 등 국립대학에도 자율 경영체제를 마련해 줄 계획이다.

이 외에도 일부 대학의 연구중심대학 육성, 모집단위 광역화, 유사학과 통폐합, 단과대학 개편 등을 통하여 학사조직의 유연성을 높여 나갈 것을 권장하고 있다. 그리고 공부하는 학생, 연구하는 교수가 보편화되는 대학의 모습을 조속히 정립할 필요가 있다. 많은 학습량과 과제물 부여, 학사관리의 엄격성을 통하여 경쟁력 제고는 물론 교권을 회복하는 계기가 되어 공부하지 않은 학생은 졸업할 수 없게 하여야 한다. 교수임용제도의 개선을 통하여 공정하고 객관적인 채용, 승진 관행을 확립하고, 연구업적을 엄정하게 평가할 수 있는 장치를 만들어 연구업적이 봉급, 연구비, 승진에 활용되는 인센티브제를 도입하는 것이 대학교육의 경쟁력 강화를 위해 필수적이라고 하겠다.

교육부는 이러한 대학의 자발적인 개혁을 촉진하기 위

하여 학사조직, 학사운영, 연구, 수업 등 소프트웨어 위주로 대학평가를 전환하는 것이 바람직하다는 입장에서 각 사업별로 구체적인 방안을 검토하고 있다. 따라서 대학의 국고지원도 이러한 방향에 맞추어 대학이 노력하는 경우에 한하여 정당성을 인정받을 수 있을 것이다.

이러한 평가와 관련하여 교육부는 1999년 예산에서 전국 대학평가와 연구력 질 평가를 위해 13억 원을 계상하고 있다. 또한 대학에 대한 재정지원의 확대를 위하여, 1999년도 교육부 예산이 전년 대비 5.1% 삭감되었지만, 대학 관련 사업비는 900억 원을 증액한 1조 1900억 원을 계상하여 정부지원의 의지를 분명히 하고 있다.

한편, 대학에 대한 국가 지원이 계속된다 하더라도 예산이 차지하는 부분이 GNP나 GDP에 비해 상대적으로

적은 규모로 운영되는 현 상황은 불가피하다고 본다. 대학은 교육 여건의 개선과 경쟁력있는 대학으로의 도약을 위해 자체적인 재원 확보 노력과 강도 높은 구조조정을 통해 이 어려운 상황을 전화위복의 계기로 삼는 자세가 요청된다고 하겠다. **김화진**

김화진

서울대 사회교육과를 졸업하고 동 대학 행정대학원에서 석사학위를 받았으며, 미국 Univ. of Iowa에서 고등교육 전공으로 박사학위를 받았다. 제23회 행정고시에 합격하였고 1981년부터 교육부에서 근무해 왔으며, 대학재정과장을 거쳐 현재 대학제도과장으로 재직중이다.