

지방자치단체를 통한 고등교육재정 확보방안¹⁾

김 병 주*, 나 민 주**, 이 영***

< 국 문 요 약 >

이 논문은 고등교육의 재정구조 및 지자체의 지원 현황 분석, 미국, 영국, 일본 등 주요 외국 지자체의 대학재정 지원 사례 및 시사점 분석, 지자체 담당자들을 대상으로 한 재정지원에 관한 인식과 실태조사 및 면접 등을 토대로 향후 지자체를 통한 한국고등교육 재정투자 확대방안을 모색하는 데 목적이 있다.

지자체 고등교육 재정 확보방안으로는 ① 지역대학의 가치를 존중하는 공감대 형성 및 확산, ② 교육활동을 통한 협력 및 지원(지역대학 졸업생의 활용도 및 신입생에 대한 유인가 제고, 지역 대학생의 지역사회에 대한 사랑과 자긍심 고취를 위한 학생활동 지원, 대학 시설·설비 건립 및 운영 지원, 공무원 및 기업체 임직원 학습기회 제공, 지역산업을 위한 교육프로그램 개발 및 운영 지원), ③ 연구활동을 통한 협력 및 지원(지역산업 연계사업 및 연구지원사업의 활성화, 지역특화 산업클러스터 육성, 정부의 대학재정 지원사업에 대한 지자체 및 기업의 참여 유인책 강화), ④ 주민 삶의 질과 복지 향상을 위한 협력 및 지원(대학과 지자체간 협약을 통한 감면 혜택 부여, 지역 평생학습체제의 종합화), ⑤ 지자체의 고등교육 투자 확대 유도(종합부동산 세수의 고등교육 지원 활용, 지역인재장학금의 대폭 확대와 매칭 요건 부여, 지자체의 AP지원) 등이 포함되어 있다.

주제어 : 지방자치단체, 고등교육재정 확보방안, 지자체의 대학재정 지원, 지역대학, 지역발전

1) 원고접수: 2007. 05. 16, 심사시작: 05. 18, 심사완료: 06. 16.

* 영남대학교 사범대학 교육학과 교수, kimbj@ynu.ac.kr

** 충북대학교 사범대학 교육학과 부교수, demosrah@chungbuk.ac.kr

*** 한양대학교 경제금융대학 경제학과 부교수

I. 서론

한국의 고등교육은 그간 괄목한 만한 양적 성장을 보여 취학을 면에서는 국제적 수준을 보이고 있으나, 질적 측면은 국제 수준과 큰 격차를 보이고 있다. 고등교육의 질적 수준을 결정하는 요소는 다양하나, 그 중 가장 중요한 요인은 재정투자라 할 수 있다. 학생 1인당 교육비를 기준으로 할 때 한국의 경우 초·중등교육비는 OECD 평균의 약 77~79%에 이르는 반면, 고등교육비는 OECD 평균의 66%에 그치고 있다(OECD, 2004). 고등교육의 질적 발전과 국제 경쟁력의 강화를 위해서는 재정투자의 확대가 요구된다.

그동안 고등교육재정의 확충방안에 관해서는 많은 연구와 논의가 있었다(나성린 외, 2004; 반상진 외, 2005; 송기창, 2003; 유현숙 외, 2005; 윤정일 외, 2001 등). 이 연구들은 중앙정부의 국·공·사립대학에 대한 재정지원규모를 대폭 확대하고, 기업체 등 민간의 투자를 적극 유도하며, 적극적인 자구노력이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 그러나 한국의 고등교육재정은 여전히 충분한 수준에 이르지 못하고 있다. 고등교육재정을 확대하기 위해서는 대학재원을 더욱 다양화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

최근 들어 초중등교육에 대한 지방자치단체의 관심이 높아지고 재정지원이 확대되는 추세에 있다(김홍주, 이석희, 서영인, 2006). 교육은 지역주민의 삶의 질을 결정하는 요인이고 주거지역 선택시 핵심요인으로 인식되고 있기 때문이다. 따라서 고등교육재정에 대한 지방자치단체의 역할을 점검하고 재정투자를 확대하는 방안을 모색하는 작업은 매우 중요하다. 고등교육재정에 관한 많은 연구들은 중앙정부와 민간부문에서 대학에 대한 투자를 확대하는 방안들을 제안하였으나, 지방자치단체를 통한 대학재정 확보방안에 관해서는 활발한 논의가 이루어지지 못하였다.

이 연구는 지방자치단체(이하 지자체)에 초점을 맞추어 고등교육재정 확보방안을 탐색하는 데 목적이 있다. 이 연구는 크게 세

부분으로 구성되었다. II장에서는 고등교육재정의 구조와 지자체의 재정지원 현황을 분석하고, 지방자치단체의 대학재정지원 현황 및 사례를 조사하였다. 지자체의 고등교육 재정지원에 관한 국제적 동향도 검토하였다. III장에서는 지자체가 고등교육에 재정을 지원해야 하는 이유 혹은 근거는 무엇인가를 중심으로 지자체의 고등교육에 대한 재정지원의 논리와 기본방향을 설정하였다. IV장에서는 관련문헌, 설문조사, 외국 사례연구, 면담결과를 종합하여 지자체의 고등교육에 대한 투자 확대방안을 제시하였다.

II. 지자체 고등교육 재정지원의 현실과 가능성

1. 고등교육의 재정구조와 지자체의 재정지원 현황

2005년 현재 우리나라 대학 전체의 재정규모는 약 20조원(GDP의 2.5%)이며, 국립대학에 대한 경상비, 시설비 지원을 포함한 정부의 대학재정지원액은 4.5조원(대학재정의 23%)이다(한국교육개발원, 2005). 국립/사립별로 수입구조를 살펴보면, 4년제 국립대학의 경우 국고 및 지자체 보조금이 55.5%, 학생 등록금(기성회비)이 27.7%를 차지하고 있고, 사립대학의 경우 국고 및 지자체 보조금이 10.3%, 등록금이 65.3%를 차지한다. 국제비교자료로 볼 때, 교육비 분담 측면에서 한국은 공공부담은 낮고 가계부담은 높은 수익자부담원칙이 강조되는 국가이다(나민주, 2007). 고등교육에서 한국의 공공부담비율은 14.9%로서 OECD 최저이고 평균(78.1%)보다 현저히 낮다(2002년 기준). 반면, 가계부담은 63.8%로서 OECD 최고이고 평균(18.5%)보다 매우 높다. 그런데 총정부지출 대비 교육비 비중을 보면, 한국은 17.0%로서 OECD 평균인 12.9%보다 높고, 미국, 영국, 일본, 핀란드 등 주요 교육선진국에 비해서도 높아서 정부지출을 확대하기가 쉽지 않은 상황이다.

다음 <표 1>에서 보는 바와 같이 교육예산 중 · 고등교육부문의

절대 규모 역시 증가 추세에 있으나, 그 비중은 12%대에서 답보 상태에 있다. 초·중등교육예산의 주된 재원인 지방교육재정교부율은 2010년까지 내국세의 20%로 증가될 예정이며, 증액된 예산은 방과후학교와 유아교육분야에 사용될 예정이다. 이러한 초·중등교육예산의 증가는 재원배분이라는 측면에서 고등교육 정부예산의 증가를 압박하는 요인으로 작용할 수도 있다. 고등교육보다는 초·중등교육에 우선순위를 부여해온 한국의 교육단계별 배분구조는 당분간 지속될 가능성이 높다.¹⁾

<표 1> 교육예산 중·고등교육의 비중 추이, 2003-2005

구분	2003	2004	2005
초·중등교육	21.57조 (86.3%)	23.08조 (86.4%)	24.26조 (86.5%)
고등교육	3.08조 (12.3%)	3.30조 (12.4%)	3.57조 (12.7%)
평생·직업교육	0.35조 (1.4%)	0.31조 (1.2%)	0.27조 (1.0%)
합계	25.00	26.70	28.09

출처: 기획예산처, '2006~2010 국가재정운용계획' 재인용

그동안 교육재정에서 지자체의 역할은 확대되어 왔다. 문민정부에서 GNP대비 5%수준으로 교육재정을 확보하면서 교육부뿐만 아니라 타부처 예산과 지자체의 부담액도 포함되게 되었다. 현재 지자체는 법정교부금뿐만 아니라, 보조금을 지원하고 있다. 특히 많은 시·도에서 교육지원에 대한 조례가 제정되면서 지자체의 교육재정지원이 제도화되고 그 규모가 확대될 뿐만 아니라 장기적으로 안정성이 높아지고 있다(김홍주 외, 2006; 송기창 외, 2006).

1) 한국의 학생1인당 교육비는 모든 교육단계에서 OECD평균에 미치지 못하고 있으나, 그 정도를 학교급별로 보면, 초등교육은 OECD 평균의 67%, 중등교육은 84%, 고등교육은 57%로 차이가 있다. 초등교육의 학생당 교육비를 기준으로 한 교육단계별 교육비 차이도에서도 한국의 중등교육은 OECD평균보다 높으나 주요 선진국의 경우 OECD평균과 비슷하거나 약간 낮은 수준이다. 반면, 고등교육 부문에서 한국의 교육비 차이도는 OECD평균보다 낮으나, 주요 선진국들은, 일본을 제외하면, OECD평균보다 높은 수준이다(나민주, 2007).

그러나 지자체의 교육재정투자는 초중등교육에 초점이 맞추어져 있어서 대학에 대한 지원은 아직 미약한 실정이다. 다음 <표 2>에서 보는 바와 같이 지자체의 대학에 대한 지원액은 2001년도 232억원에서 2006년도 1,329억원으로 큰 폭으로 증가하였다.

<표 2> 지자체별 고등교육 재정 지원 추이 (단위: 억원)

지자체	2001	2002	2003	2004	2005	2006	합계
서울	22.0	24.0	24.0	29.7	630.7	709.8	1,440.2
경기	31.1	19.4	6.7	6.6	32.1	54.5	150.4
부산	7.2	24.0	32.6	30.5	56.7	41.9	192.9
대구	8.4	6.4	20.2	33.7	39.2	27.8	135.7
경북	13.0	16.0	23.0	102.3	145.0	143.7	443
광주	19.7	17.4	21.6	30.5	33.0	33.4	155.6
전남	2.0	2.0	2.0	14.0	36.5	35.6	92.1
대전	10.1	12.5	18.2	37.3	56.3	60.5	194.9
울산	8.0	10.0	9.0	17.3	19.2	15.2	78.7
강원	22.8	32.2	35.1	34.4	67.1	52.8	244.4
충북	7.1	9.1	11.0	27.4	31.4	31.4	117.4
충남	56.6	60.0	59.0	75.4	50.0	50.0	351
전북	0	0	0	10.0	15.8	16.8	42.6
경남	19.0	20.4	23.5	42.9	43.8	43.8	193.4
제주	4.7	5.1	5.3	7.3	12.3	11.7	46.4
합계	231.7	258.5	291.2	499.3	1,269.1	1,328.9	3,878.7

출처: 균형발전위원회, '참여정부의 지방대학 재정지원 현황과 개선방안'(2006.2)

서울시의 경우, 2005년부터 대학에 R&D 및 산학협력연구비를 지원함에 따라 서울소재 대학지원예산은 전년도 30억원에서 630억원, 2006년도에는 710억원으로 대폭 증가하였다. 그러나 전체적으로는 지자체의 고등교육재정지원금은 매우 취약한데, 특히 부산, 대구, 인천 등은 재정역량에 비해 대학 지원이 미흡하다. 현재 대학에 대한 지원내역은 주로 지자체 자체 사업보다는 중앙정부의 대학지원사업의 대응자금 지원이 대부분을 차지하고 있다.²⁾

2) 지자체의 지원내역 중 대응자금지원('05) 비중: 충북·충남·전북·전남·광주·경북·경남(100%), 울산(99%), 부산·대구(95%), 강원·제주(85%), 대전·경기(62%), 서울(10%)(국가균형발전위원회, 2006).

2. 지자체 고등교육 재정지원의 확대 가능성

여기서는 지자체의 대학에 대한 재정지원의 방식과 현황, 그리고 관련업무 담당자의 의견에 관한 설문조사를 바탕으로 지자체와 지역대학간 협력의 필요성, 협력분야, 장애요인을 분석함으로써 지자체의 고등교육에 대한 재정지원의 확대 가능성을 탐색하였다.³⁾ 설문조사의 기간은 2007년 2월 8일부터 22일까지 2주간이며, 대상은 16개의 광역자치단체 및 200개의 기초자치단체 대학교육 협력관 또는 혁신담당관이다. 광역지자체는 7부, 기초지자체는 140부가 회수되었다. 설문지 응답자의 분포는 <표 3>과 같다.

<표 3> 설문조사 응답자 분포

구 분		지자체수준		전체
		광역자치단체	기초자치단체	
대학유무	유	7	70	77(52.4%)
	무	0	70	70(47.6%)
전체		7(4.8%)	140(95.2%)	147(100.0%)

가. 지자체와 지역대학간 협력의 필요성

지자체와 지역대학간에 현재 긴밀한 협조가 잘 이루어지고 있다고 보는지, 그리고 앞으로 긴밀한 협조가 필요하다고 보는지에

3) 설문지는 지역대학과 지자체간 협력이 필요한 항목, 지자체가 지역대학에 행정적 지원을 하는 데 있어서 장애가 되는 항목(이상 4점척의 Likert식 척도), 지자체의 지역대학에 재정지원현황에 관한 실태조사(이상 서술식)의 네 부분으로 구성되었다. 조사기간이 촉박하여 조사방법은 우편조사와 e-mail 조사를 병행하였다. 먼저 전국의 광역 및 기초자치단체에 우편으로 공문과 설문지를 발송하고 회송용 봉투를 이용하여 설문지를 회송하게 하였다. 회수율을 높이기 위하여 지자체별로 설문지에 고유번호를 부여하여, 일주일의 지나도록 설문지를 회송하지 않은 지자체에는 직접 전화를 걸어 e-mail을 통하여 재차 설문지를 송부하여 응답토록 하였다. 그러한 노력에도 불구하고 설문지는 총 147부만 회수되었다. 관내에 대학을 설치하고 있는 지자체의 설문지는 77부, 관내에 대학을 설치하고 있지 않는 지자체의 설문지는 70부가 회수되었다.

대한 의견조사 결과는 <표 4>와 같다. 표에서 볼 수 있는 바와 같이 현재 지자체와 대학간에 긴밀한 협조가 이루어지고 있다고 보느냐는 응답에 대해서는 전체 응답자의 평균이 2.85로서 중간(2.50)보다 약간 높아서 다소 긍정적인 반응을 보였음을 알 수 있다. 광역자치단체(2.86)와 기초자치단체(2.85)로 나누어 보면 응답에 거의 차이가 없었으며, 관내 대학이 있는 지자체(2.89)가 관내 대학이 없는 지자체(2.85)보다 다소 긍정적인 응답을 하였다.

향후 지자체와 대학간에 긴밀한 협조가 필요하다고 보느냐는 응답에 대해서는 전체 응답자의 평균이 3.22로서 중간 수준(2.50)은 물론 현재의 협조정도에 대한 응답(2.85)보다 다소 높은 긍정적인 반응을 보였다. 자치단체의 수준별로 나누어 보면 광역자치단체(2.86)보다 기초자치단체(3.24)가 긍정적인 응답을 하였으며, 관내 대학이 있는 지자체(3.16)보다 관내 대학이 없는 지자체(3.29)가 다소 긍정적인 응답을 하였다.

<표 4> 지역대학과의 협력에 대한 지자체의 일반적인 의견

문항	전체		지자체 수준				관내 대학유무			
			광역		기초		대학 있음		대학 없음	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
현재 지역대학과 지자체와의 협조 정도	2.85	.844	2.86	.690	2.85	.854	2.89	.793	2.80	.901
미래 지역대학과 지자체와의 협조 필요성	3.22	.738	2.86	.690	3.24	.738	3.16	.674	3.29	.801

나. 지역대학과 지자체간 협력이 필요한 분야

지자체와 지역대학간에 협조가 필요하다고 생각하는 분야를 묻는 설문지의 응답결과는 <표 5>와 같다. 표에서 볼 수 있는 바와 같이 전체적으로 2.76에서 3.52의 응답을 보여 모두 중간수준(2.50)보다 높으며, “상호 인적 교류” 항목(2.76)을 제외하고는 모

두 3.0보다도 높았다. 특히 “시설설비의 개방 및 공동활용”(3.52), “대학의 각종 평생교육 프로그램 활용”(3.52)은 3.50을 초과하여 최대치(4.00)에 육박하였으며, “학연산관 연구협력(연구 및 대응자금 등)”(3.48), “지자체의 각종 사업에 대한 자문 및 연구”(3.43), “대학의 각종 문화프로그램 활용”(3.37)에도 높은 응답을 보였다.

<표 5> 지역대학과 지자체 간에 필요한 협조의 정도

문항	전체		지자체 수준				관내 대학유무			
			광역시		기초		대학있음		대학없음	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
시설설비의 개방 및 공동활용	3.52	.634	3.29	.488	3.54	.639	3.52	.553	3.53	.717
대학의 각종 평생교육 프로그램 활용	3.52	.634	3.29	.488	3.54	.639	3.52	.553	3.53	.717
학연산관 연구협력(연구 및 대응자금 등)	3.48	.636	3.43	.787	3.48	.630	3.41	.677	3.55	.582
대학의 각종 문화프로그램 활용	3.37	.665	3.00	.577	3.39	.665	3.36	.647	3.38	.688
상호 인적 교류	2.76	.814	2.71	.756	2.76	.819	2.64	.705	2.90	.903
지자체 임직원 연수 및 교육	3.09	.550	3.00	.577	3.09	.550	3.00	.462	3.19	.621
지자체의 각종 사업에 대한 자문 및 연구	3.43	.633	3.43	.787	3.43	.627	3.40	.615	3.47	.653

설문지에서 제시한 항목 이외에 지역대학과 지자체간 협조가 필요하다고 생각되는 항목이 있으면 적어 달라는 문항에 대한 서술식의 응답결과는 정리하면 다음과 같다. 1) 국가(중앙)단위 사업 공동 유치, 2) 원어민 영어교실 운영 등 지역학생들의 어학능력향상, 3) 지자체 발전방안모색 및 지역교육여건개선 협력, 관학 협력을 통한 자치단체 용역·연구개발 필요한 분야 교류 확대, 4) 지역대학과 지자체간 어학연수 및 학생 교류, 5) 지자체에서 실시하는 각종 축제에 대한 자문, 대학원 진학시 보조(지자체), 학비 경감(대학), 6) 지역특성에 적합한 정책의 공동개발, 7) 지자체 직원

들의 교육기회 부여, 8) 각종 사업계획 및 평가 협의체 구성 운영, 9) 시의 각종 위원회에 위원으로 참여하여 자문역할, 10) 지역발 전계획수립 자문 및 연구, 각종 현안사항에 대한 공동대응.

다. 지역대학에 대한 행·재정지원의 장애요인

지자체와 지역대학에 행재정적 지원을 하는 데 있어서 장애가 되는 항목에 대한 장애의 심각성 정도를 묻는 설문의 응답결과는 <표 6>과 같다.

<표 6> 지역대학에 대한 지자체의 행·재정적 지원의 장애 정도

문항	전체		지자체 수준				관내 대학유무			
			광역시		기초		대학있음		대학없음	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
지자체의 재정 부족	3.41	.643	3.71	.488	3.40	.647	3.41	.677	3.42	.607
국세 위주 조세 체계 및 제도	3.32	.690	3.57	.787	3.31	.685	3.39	.699	3.24	.676
외부재정 유치를 위한 대학의 적극적 노력 부족	2.73	.694	2.86	.378	2.72	.707	2.75	.691	2.71	.701
대학지원에 대한 법적인 규제 및 제한사항	2.71	.752	2.29	.488	2.74	.758	2.70	.772	2.73	.735
각종 행정적 규제사항	2.71	.692	2.14	.690	2.74	.682	2.76	.737	2.66	.641
지역대학의 국가지원사업 미확보로 인한 대응자금 지원 불가능	2.75	.660	2.57	.535	2.76	.667	2.79	.645	2.70	.679
지방의회의 대학지원에 대한 인식 부족 및 갈등	2.51	.752	2.29	.756	2.52	.753	2.45	.782	2.57	.719
지방자치단체장의 대학지원에 대한 인식 부족	1.97	.755	2.00	1.000	1.97	.745	1.96	.789	1.99	.723

표에서 볼 수 있는 바와 같이 전체적으로 1.91에서 3.47까지 다양한 응답을 보였다. 가장 심각한 문제로 지적된 것은 “지자체의 재정 부족”(3.41)과 “국세위주의 조세체계 및 제도”(3.32)였다. “지역대학의 국가지원사업 미확보로 인한 대응자금 지원 불가능”(2.75), “외부재정 유치를 위한 대학의 적극적 노력 부족”(2.73),

“대학지원에 대한 법적인 규제 및 제한사항”(2.71), “각종 행정적 규제사항”(2.71), “지방의회와 대학지원에 대한 인식 부족 및 갈등”(2.51) 등은 중간보다 약간 심각하다는 응답을 보였다. “지방자치단체장의 대학지원에 대한 인식 부족”은 1.97로서 심각하지 않다는 응답을 보였다.

한편, 설문에 응답한 지자체에서 2006년 한 해 동안 지역대학에 재정지원한 사업과 금액을 기입토록 한 문항을 분석한 결과, 지역대학에 대한 지자체의 재정지원 사업은 크게 “국고지원사업에 대한 대응자금 지원”, “학생장학금 지원(인력양성)”, “연구비 지원”, “시설비 지원”, “프로그램 공동 운영 및 지원(교육)”의 5가지 영역으로 구분해 볼 수 있었다(자세한 내용은 생략).

3. 지자체 고등교육 재정지원의 국제적 동향

OECD국가들은 고등교육의 질적 수준과 경쟁력을 높이기 위해서 다양한 개혁방안을 실행하고 있다. 특히 고등교육 재정분야에서 수식형 재정지원, 바우처 제도, 성과중심재정지원, 기금조성방안 개선, 학자금 융자제도, 성과지표 개발, 재정운용기구 운영 등에 관심이 높아지고 있다(유현숙 외, 2005). 주요 선진국에서는 1980년대 이후 장기적인 경제불황으로 인한 긴축재정 속에서 대학관련예산은 삭감 압력을 받아왔고, 시장경제원리의 적용이 확대되면서 대학재정의 다원화가 장려되고 있다. 대학의 전통적인 수입원인 정부지원금과 등록금 이외에 지자체 및 기업체와의 협력, 기부금, 수익사업 등 대학 차원의 재원 확보 노력의 확산되고 있다. 그러나 대학재원, 특히 정부지원금을 획득하기 위한 대학간 경쟁이 더욱 심화되면서 많은 문제점이 나타나고 있다.⁴⁾

미국의 경우, 고등교육에 대한 일차적인 책임은 주정부에 있기

4) 본 연구에서는 미국, 영국, 일본 등 주요 선진국의 지자체 및 민간의 고등교육에 대한 재정지원 체제 및 사례를 분석하였다. 특히 대학에 대한 재정지원이 어느 정도, 어떻게, 어떤 활동에 대해서, 그리고 왜 이루어지고 있는지에 초점을 맞추어 분석하였다. 그러나 여기에서는 지면관계상 몇 가지 시사점을 중심으로 요약한다.

때문에 지방정부의 고등교육에 대한 역할은 매우 제한적이다. 일반적으로 지방정부가 고등교육에 대해 지원하는 경우는 고등교육이 직접적으로 지역사회의 발전과 통합에 도움이 된다고 여겨지는 분야에 국한되어 있다. 지방정부의 지원은 대부분 2년제 지역사회대학을 대상으로 한다. 지방정부가 4년제 대학을 지원하는 경우는 2005년기준 공립 23개 대학, 사립 5개 대학에 불과하였다.⁵⁾ 주별로도 지방정부의 재정지원은 많은 차이가 있다. 50개 주 중에서 20개 주에서는 지방정부가 고등교육에 대한 지원을 전혀 하지 않고 있고, 지원을 하고 있는 주 중에서도 4개주의 경우는 주 정부 대비 지원규모가 1% 미만이며, 14개 주가 1-10%의 지원을 그리고 주정부대비 지원규모가 10%를 넘는 주는 12개주에 불과하다.

지역사회대학에 대한 지방정부의 재정지원 역시 주에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 심지어 한 주안에서도 서로 다른 지원을 받고 있는 경우가 있을 정도로 주와 지방정부의 지원대상과 방식은 매우 다양하다.⁶⁾ 지방정부의 재원은 지방정부가 부과하는 세금에 기초하고 있는데, 주로 재산세, 소득세, 거래세 등으로부터 일정액을 부과하고 있다. 알칸사와 뉴욕을 제외한 모든 주에서 일차적인 재정마련은 재산세에 기초하여 재원이 마련되고 있다. 이러한 재원은 대부분의 경우 지역사회대학이 소속된 시나 군에서 징수한 세금만을 대학 재정으로 사용하고 있다. 재정배분방식 역시 주와 지역사회의 특성에 따라 매우 다양하다. 예컨대 미시시피나 캘리포니아의 경우는 모든 지방세가 주정부의 회계에 계산되

-
- 5) 최근에는 2년제 대학에 대해서도 주정부의 역할이 증대되고 있는데, 고등교육 기회의 확대로 2년제 대학의 대중화되면서 의무교육의 연장선상에서 지역사회대학을 바라보는 관점이 증대되었고, 이중언어교육, 성인문해교육, 직업기술 교육 등 2년제 대학에서 실시되는 프로그램을 주정부의 책임으로 인식하고 있기 때문이다. 또, 경제여건의 악화로 지방세원에 의한 고등교육재정이 불안정해져서 상대적으로 안정적인 주정부의 지원을 요구하게 되었다. 연방정부의 연구개발비에 대한 지원은 지속적으로 확대되고 대학의 의존도도 심화되었으나, 소수 연구중심대학에 집중되고 있다. 반면 저소득층에 대한 연방정부의 지원은 교육기회의 확충에 많은 공헌을 한 것으로 평가되고 있다.
- 6) 예를 들면 콜로라도 주의 경우 15개 지역사회대학 중 13개의 대학이 대부분의 재정지원을 주 정부로부터 받는데 비하여 나머지 두 개의 지역사회대학은 지방정부의 지원에 의존하고 있다.

어 주정부의 규정에 따라 지역사회대학에 배분되고 있다. 지방정부 위원회(Local Board)에서 일정비율을 정하거나(캔사스), 지방정부와 대학이 서로 협의를 하거나(뉴저지, 버지니아), 주 의회(뉴욕)나 군의 세액사정관(오레곤)이 일정액 또는 비율을 정하여 지원을 해주는 경우 등이 있다.

영국의 경우, 대학재정에 대한 중앙정부의 책임을 강화하고 있다. 특히 고등교육 부문에서 대학의 자율이 강조되고, 계속교육에서 지방정부의 참여폭이 넓었던 상황에서 점차 중앙정부의 역할과 지원이 강화되는 방향으로 대학개혁이 이루어졌다. 고등교육(higher education)에 대한 지방정부의 지원금은 거의 없고, 직업 및 평생교육을 담당하는 계속교육(further education)에는 일부를 지원하고 있다. 교육단계별로 중앙 및 지방 정부의 재정분담율을 보면, 유아교육과 초중등 교육에서는 지방정부의 분담비율이 각각 88.6%, 93.7%로 대부분을 차지하고 있으나, 계속교육에서는 그 비율이 10%이고, 고등교육에서는 0%에 가깝다. 영국에서 고등교육은 전통적으로 공공재정에 의해서 이루어져 왔고, 1990년대 들어서 HEFC(Higher Education Funding Council)의 설립 이후 선택과 집중에 의한 연구비 배정, 학생부담의 강화, 대여금 확대, 대학재원의 다양화를 모색하고 있으나, 고등교육에 대한 중앙정부의 지원은 계속되고 있다. 계속교육기관의 경우, 1992년 이전까지 주요 세입원은 지방교육청이었으나, 1992년 계속및고등교육법 제정으로 지방정부의 통제로부터 벗어나 중앙정부의 재정지원을 받게 되었고, 이를 위해서 FEFC(Further Education Funding Council)이 설립되었으며, 실용교육을 추구하는 계속교육 칼리지(FE college)의 운영이념에는 경영원리가 도입·확대되었다.⁷⁾

일본의 경우, 2002년 기준 고등교육에서 공공재원은 41.5%로서 OECD평균에 비해서 높고, 가계부담은 58.5%로 한국보다는 약간 낮은 수준이다. 고등교육의 재정 상황은 저출산율(少子化)의 지속

7) 계속교육 칼리지의 이사회에는 지방교육청 인사가 20%, 교직원, 학생, 학부모 및 지역사회 인사 등 당사자들이 30%를 차지하는 반면, 기업체 인사의 비율이 최소 50% 이상이 되도록 하여 칼리지 운영에 기업체의 요구가 반영되도록 하였다.

으로 인한 18세 학령인구의 감소, 2004년부터 본격화된 국공립대학의 법인화 등의 영향을 크게 받고 있다. 학령인구의 감소는 대입수요의 저하를 유발하여 등록금 의존도가 높은 사립대학, 특히 소규모 사립대학의 재정을 크게 압박하고 있다.⁸⁾

지자체(광역시, 기초)와 지방정부의 고등교육에 대한 재정지원은 근본적으로 지자체와 대학의 지공동체(知共同體) 형성을 목적으로 한다. 이를 통하여 대학은 지역 및 현장이 당면한 과제를 해결하는 데 전문성을 활용하고, 지자체는 이를 통하여 지역 현안을 해결할 수 있는 이른바 상호협력관계를 활성화하고 있다. 관련 사업은 크게 (1) 지역공헌사업, (2) 지자체와 대학의 연계 사업, (3) 대학과 지자체의 연계를 통한 지역경제 활성화 사업 등으로 구분할 수 있다. 지자체(광역시, 기초)와 대학간의 연계를 통하여 이루어지는 사업들은 대학의 재정확보에 기여하기보다는 대학의 사회봉사 기능의 가치를 구현하기 위한 활동으로 인식되고 있고, 지식 공동체의 핵심인 대학이 지역의 현안과제를 해결하고, 지역 경제를 활성화하는데 기여해야 한다는 사명의식으로부터 이러한 사업이 활성화되고 있다. 특기할 만한 것은 산학 연계에서 정부의 역할로서 중앙정부, 지자체는 인적, 물적 면에서 주도적 역할을 하기보다는 인큐베이터, 코디네이터로서의 지원 역할을 하고 있다는 것이다. 대학은 저출산율 및 진학률의 상승에 따라서 대학교육이 대중화되면서 지역사회와의 연계를 중시하지 않을 수 없고, 지자체도 본격적인 지방분권의 시대를 맞이하여 중앙집권형 행정 시스템에서 벗어나 자기결정, 자기책임 하에 개성이 풍부한 지역사회의 형성 및 지역의 과제 해결에 주체적으로 나설 필요성이 점증하고 있다.

8) 국공립대학의 법인화 이후, 문부과학성은 기반자금을 삭감하는 반면, 시장경쟁 원리에 기초하여 지원하는 경쟁자금 비중을 높임으로써 궁극적으로 대학 전체의 외부자금 의존도가 높아지고 있다. 그 결과 국·공·사립을 막론하고, 외부자금 획득력이 취약한 대학, 특히 중소규모의 사립대학은 심각한 재정 압박에 직면하고 있다. 재정지원의 절대액이 크게 증가되지 않는 상태에서의 대학재정 지원의 “시장화”는 어느 정도 긍정적 효과를 유발하고 했으나, 그보다는 대학간의 부익부빈익빈(富益富貧益貧) 현상을 비롯한 부작용을 유발하고 있다.

고등교육에 대한 투자 확대는 국가의 지식성장을 위한 핵심수단으로서 OECD 선진국에서 선택되는 보편적인 정책대안의 하나로써 정부, 특히 중앙정부의 재정지원이 대학의 가장 중요한 수입원이 되고 있다. 대학재정에서 정부는 중요한 재정지원자의 역할을 담당하고 있다. 대학에 대한 정부지원은 교육기회의 확대, 사회적 통합, 경제발전을 위한 대학교육의 사명과 역할에 근거하고 있다. 대학에 대한 정부지원금의 대부분은 중앙정부(미국의 주정부 포함)가 담당하고, 지방정부는 부분적인 역할을 담당하는 것이 일반적인 경향이다. 그러나 한편으로는 지역사회에 대한 대학의 봉사기능이 강조되고 있고, 지역사회의 경제 활성화, 지역발전 계획의 수립 및 시행을 위한 지자체와 공동 연구 및 사업 추진, 산학관 협력의 촉진, 교육프로그램의 개발 및 운영이 확대되고 있다. 대학에 대한 기업체·민간의 지원금이 대학재정에서 차지하는 비중은 미약한 편이나, 점차 대학의 연구활동을 위한 연구계약, 시설공유 등을 통해서 다양화되고 있다.

Ⅲ. 지자체 고등교육 재정지원의 논리와 방향

1. 지자체 고등교육 재정지원의 논리

지자체의 고등교육에 대한 재정지원이 강화되어야 하는 이유는 지역발전을 위한 대학의 위상과 역할이 변화되고 있고, 지역발전의 중추기로서 대학의 역할이 강화되고 있기 때문이다. 전통적으로 대학은 학문연구를 통하여 학생을 교육하고 인류사회에 봉사하는 것을 사명으로 하였으나, 최근에는 이러한 전통적인 사명과 더불어 국가와 지역사회의 발전에 더욱 직접적이고 체계적으로 기여해야 한다는 새로운 역할이 부여되고 있다. 지역과 대학간 연계 강화는 한국뿐만 아니라 OECD국가의 일반적인 지역발전 전략이다(World Bank, 2002).

대학과 지역사회와의 연계가 중시되고 있는 이유는 지식기반사

회가 성숙되면서 지식 및 정보의 경제적 가치가 더욱 증시되고 있고, 지역이 정치·경제 전반에서 점차 중요한 단위로 부상하고 있기 때문이다(양승실, 이정민, 2005). 1990년대 이후 지역발전의 혁신요소로서 대학의 역할에 관심이 집중되고 있다. 대학의 지식과 기술, 연구개발의 성과를 지역사회의 기업에 이전하는 산학협동은 그 영역이 확대되고 있고, 대학은 지역과 분리될 수 없는 사회조직이자 서비스기관으로 인식되고 있다. 대학은 지역발전의 능동적 주체로서 그리고 지역의 정체성과 이미지의 제고자로서 지역발전의 위한 네트워크의 중심적 결정체이다(유현숙 외, 2005).⁹⁾

대학교육비를 누가 부담할 것인가의 관점에서 고등교육에 대한 공적 지원은 고등교육의 외부효과, 투자재적 성격, 공공재적 성격, 대학교육기회의 균등 보장의 측면에서 중시되어 왔고, 재정지원에 관한 법령들을 근거로 하고 있다(송기창, 2003; 유현숙 외, 2005). 중앙정부와 마찬가지로 지자체도 고등교육에 대해서 재정적 책임이 있다. 우리나라의 경우 초중등교육에 대해서는 중앙과 지방이 재정적 책임을 공유하고 있는 것과 달리 고등교육재정에 대해서는 중앙정부가 책임을 지고 있다. 그러나 고등교육 역시 지역주민의 삶, 지역발전과 관련된 핵심요인이라는 점에서 지자체의 재정적 책임을 배제하기는 어렵다. 오히려 지방수준에서도 고등교육을 발전시키기 위해서 다양한 지원방안을 적극 추진할 필요가 있다.¹⁰⁾

9) 대학을 중심으로 지역발전(혁신)을 이룬 사례들의 공통점을 보면 다음과 같다. 먼저 지역의 관련기관들이 과학 및 기술의 중요성에 대한 확고한 신념을 갖고 과학기술개발에 많은 재정투자를 하였다. 이들 지역혁신체제는 협동적 네트워크를 기반으로 구축되었고, 대학이 가장 주도적인 역할을 수행하고 있다. 공공기관이나 연구소 또한 자신들의 연구역량과 응용연구를 통하여 대학의 지역개발을 지원하거나 주도적인 역할을 수행하고 있다. 기술혁신은 대학과 지역혁신주체들이 상호협력망을 통하여 적극 참여하는 지역기반 산업클러스터에서 창출되고 있다. 무엇보다도 대학이 지역혁신을 통한 지역개발의 주체로서 자신의 역할과 기여 범위를 스스로 설정하고 적극적으로 대처할 준비가 되어 있다. 대학은 지역개발자로서 대학의 위상을 재정립하고 나아가 국제적 위상까지 제고하려는 혁신적 경영전략을 수립·시행하고 있다.

10) 헌법 제31조 제6항, 교육기본법 제7조 제1항, 고등교육법 제7조 제1항, 사립학교법 제43조 제1항 등에 의하면, 국가 및 지방자치단체는 교육재정을 안정

지역대학은 교육, 연구, 봉사의 측면에서 다양한 방식으로 지역 발전에 기여할 수 있다(Goddard, 2004, 양승실, 이정민, 2005에서 재인용). 먼저 교육 측면에서 보면, 대학은 지역발전에 필요한 인력을 공급하고, 지역의 특수성을 반영하는 교육과정을 운영하며, 성인들에게 직업교육·평생교육을 제공한다. 연구 측면에서 대학은 지역산업에 필요한 연구활동을 통해 기술혁신을 도모하고, 지역과 연계를 강화하여 연구재원을 지원받을 수 있다. 대학은 지역사회를 기반으로 하는 산업 클러스터의 성장을 촉진하고 새로운 산업을 발전시키는 데 핵심적인 역할을 담당한다. 또, 지역 산업의 특성화와 브랜드 개발에 참여하고, 지역내 기업에 대한 기술지도, 연구 인력 및 장비의 공유체제의 형성을 담당한다. 사회봉사 측면에서 대학은 인적 자원을 바탕으로 환경, 빈곤, 기술표준 등과 같은 국제적 현안에 대해서 대응할 수 있는 토대를 마련한다. 학생, 교수 등 대학 구성원은 자신의 전문성을 활용하여 각종 봉사활동에 참여한다. 또한 도서관, 체육관, 문화관 등 대학 보유한 각종 인프라를 지역주민들에게 개방함으로써 지역에 다양한 문화적 인프라를 제공하고 지역주민의 삶의 질을 높이고 있다.

2. 지자체를 통한 고등교육재정 확보의 기본방향

지금까지 논의한 결과를 종합해 볼 때, 지자체의 고등교육에 대한 재정지원은 다음과 같은 기본인식과 기본방향을 바탕으로 확대되어야 할 것이다. 첫째, 지역대학은 지역발전을 위한 핵심적 자산이고, 지역대학에 대한 재정지원은 지역과 기업 발전을 위한 적극적인 투자라는 점을 분명하게 인식할 필요가 있다. 대학과 지자체는 상호 협력체제를 구축하여 필요한 인적·물적 자원 교환·유통할 수 있다. 이를 위해서 관련당사자들과 지역사회 전체의 공감대를 확대한다. 그동안 지자체 차원에서 교육에 대한 지원과 관심

적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하고, 대학(학교)이 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있도록 규정하고 있다.

은 초중등교육을 위주로 확대되어 왔으나, 앞으로는 고등교육까지 포괄하는 종합적인 교육발전, 지역발전 전략이 필요하다.

둘째, 대학에 대한 지자체 및 기업체의 재정지원은 분명한 목표, 사업을 대상으로 이루어져야 하며, 그 구체적인 형태는 지역별, 대학별 여건, 특성과 장점을 반영하여 지역별로 결정되어야 한다. 대학의 기본기능인 교육, 연구, 봉사의 여러 측면에서 대학과 지자체간 상호 협력·연계방안을 모색한다.

셋째, 지역대학에 대한 지자체 및 기업체의 재정지원은 기관단위, 교수와 학생 등 개인단위, 그리고 사업단위 등 다양한 형태로 이루어질 수 있으나, 대학운영을 위한 기본경비보다는 사업별 인건비, 운영비, 시설·투자비 등을 형태를 띠는 것이 바람직하다. 이를 실현하기 위해서는 관련조례 제정, 공동협약 체결, 사업 공동추진 등이 필요하다.

넷째, 고등교육을 위한 기본적이고 장기적인 재정은 대학관련 교육예산의 확충을 통하여 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다. 지자체의 대학에 대한 재정지원의 확대가 중앙정부의 고등교육에 대한 재정지원 책임을 경감시켜주는 것은 아니다.

다섯째, 대학 차원에서도 재정부의 효율성을 높이고, 대학재원을 다양화하기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 발전기금 모금, 수익사업 등 적극적인 재원확보방안이 강구되어야 한다.

여섯째, 고등교육재정 확충을 위한 지자체와 대학의 공동노력을 지원하고 촉진하기 위해 중앙정부와 지방 차원에서 필요한 법령을 제정·정비하고 정책적, 행정적 지원방안이 필요하다.

IV. 지자체의 고등교육 재정투자 확대방안

1. 지역대학의 가치를 존중하는 공감대 형성 및 확산

대학은 존재 그 자체로서 지역사회의 사회적, 경제적 자산이다.

대학은 지역주민에게 일자리 제공, 교육 서비스 제공, 새로운 인구 유입, 상품과 서비스 구매·조달을 통한 지역기업체 지원, 문화활동의 중심, 보건·복지 서비스 제공, 지역의 인지도와 명망도 향상, 인적 자원의 활용 등의 중요한 역할을 담당한다. 대학은 기초연구, 인력양성, 기술창출 및 확산, 기술이전 등을 통하여 지역의 경제적 발전에 중요한 역할 담당한다. 지역대학의 발전이 곧 지역발전이라는 인식을 바탕으로 적극적인 지원과 협력이 필요하다.

지역대학이 지역의 경제·사회발전을 위한 핵심기관으로서 기능하기 위해서는 지역 우수인재들이 지역 소재 대학에 진학하고, 지방대학에서는 지역산업수요에 부응하는 양질의 인력과 핵심기술을 공급하며, 지방대학 졸업자들의 취업률이 향상되어 결과적으로 지방대학으로의 우수 인재 유입이 확대되는 선순환 구조로의 전환이 필요하다. 이를 위해 지역발전계획과 대학발전계획간 연계를 강화하고, 종합적인 정보시스템과 지속적인 평가시스템을 구축할 필요가 있다. 특히 지방정부, 교육청, 지방노동청, 산업체, 상공회의소, 초·중등학교, 시민단체, 연구기관, 지역언론 등이 참여하는 지역 파트너십을 구축하여 지역내 실수요를 고려한 중·장기 인력양성계획을 수립하여 지역소재 대학의 역할 분담과 이에 따른 대학별 특성화를 도모할 필요가 있다. 사업별, 분야별로 지역발전협의체를 다양화·세분화할 필요가 있다. 또한 지자체, 산업체, 대학 등이 주도적으로 산학협력이나 문화 관련행사, 박람회 등을 지속적으로 개최하여 지역주민들의 공동체 의식과 주인의식을 공유할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

2. 교육활동을 통한 협력 및 지원방안

가. 지역대학 졸업생의 활용도 및 신입생에 대한 유인가 제고

우수고교생 지역대학 진학시 대학생활, 졸업후 대학원진학 등을 지원하기 위한 '지역인재장학금'을 설치하며, 대학진학시 지역 고

교 출신 학생들에게 타지역 출신학생에 비해 현저히 낮은 등록금을 부과(등록금 차액에 대한 지자체 지원)하는 것도 필요하다. 또한 지역대학 진학시 금리 우대(지자체 금리 일부 부담), 지역 취업시 상환 우대(해당업체, 지자체 일부 부담) 등도 고려할 수 있는 방안이다. 이에 더하여 지역대학 진학 및 지역취업시 유인체제를 강화할 필요가 있다. 지자체 공무원 선발시 지역출신 인재 일정비율 할당, 기업체에서 지역대학 출신 인턴 채용 확대, 고용계약 체결시 인센티브 부여 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

나. 지역 대학생의 지역사회에 대한 사랑과 자긍심 고취를 위한 학생활동 지원

지방대라는 패배의식을 극복하고, 지역사회에 대한 소속감과 애정을 강화할 수 있도록 대학인근의 활동공간을 대학인근에서 벗어나 지역을 알 수 있는 기회를 제공하고, 지역에 대한 애정을 가질 수 있도록 산업시찰 및 유적지 시찰 기회를 제공할 필요가 있다. 또한 대학의 해외 자매대학 연수에 시의 모범공무원도 포함하며, 지방의원 및 공무원의 해외연수시 주소지 학생을 약간명씩 대동하는 것도 고려해 봄직 하다. 지역에 주소를 둔 학생들을 우선적으로 인턴 공무원으로 채용하고, 아르바이트를 적극 알선한다거나 대학에서 주관하는 각종 행사 및 문화 이벤트에 공무원을 초청하여 공감대를 형성하고, 지역대학생이 관내 공공시설 이용시 입장료, 사용료 등을 감면해주는 것도 필요하다.

다. 대학 시설·설비 건립 및 운영 지원

지자체가 대학 시설 설비를 공동 건립하고, 공동 운영하는 것은 좋은 방안으로서 현재도 많은 지자체에서 실행하고 있다. 기숙사 건립 등에 출연금을 지원하고 지역출신 학생들이 입학할 시, 기숙사 배정에 혜택을 부여한다거나, 지자체의 향토생활관 혹은 기업체의 생활관 등 건립비 지원, 학교체육시설 등을 지역에 유치할 때 기부금 지원 등이 가능하다.

라. 공무원 및 기업체 임직원 학습기회 제공

학사학위가 필요한 공무원, 기업체 임직원들을 대상으로 학부과정 등록을 적극 권장하고, 대학과 지자체, 기업체가 공동으로 장학금 지원조례를 제정할 수 있을 것이다. 대학에서는 20명 이상 수강시 출장 강의도 가능할 것이다. 이와 함께 공무원 및 기업체 임직원이 학위과정, 대학원 과정, 평생교육원 등 각종 대학 교육과정 수강시 감면 혜택을 부여하고, 필요한 경우, 규정 학점만 이수하면 학위논문이 없이도 학위취득이 가능하도록 대학원 과정(예; 행정학과, 청소년학과, 노인복지학과 등)을 개설할 수 있을 것이다. 지자체 공무원, 기업체 임직원이 강사로 참여함으로써 연구 기능과 학위취득 효과를 제고할 수 있을 것이다.

마. 지역산업을 위한 교육프로그램 개발 및 운영 지원

지역사회는 수요자로서 대학 특성화에 필요한 정보 제공에 적극 동참하고, 대학은 교육과정에 대한 지역사회의 수요 및 요구를 반영하여 특성화, 특화 프로그램을 개발한다. 지역밀착형, 현장밀착형 산학연계교육을 위해서는 중견 산업체 인사를 대학의 교수자원으로 활용하고, 학기중 학생의 산업체 경험을 장려하기 위한 인턴십, 샌드위치 교육프로그램을 확대한다. 대학은 특성화 비전과 실천계획의 수립과정에서 지역사회의 여건과 산업계의 요구, 학생들의 요구를 반영한다. 산업단위 개별 업종·전공별 인턴십 프로그램 개발 및 운영에 대한 지원하기 위해서 산업별 사업주 단체(또는 산업별 대표단체)와 대학연합체 간의 협의를 통하여 현장 적응력이 강하고 인력활용 효과가 높은 인턴십 프로그램을 개발할 수 있도록 지방정부 차원의 지원을 확대한다.

3. 연구활동을 통한 협력 및 지원방안

가. 지역산업 연계사업 및 연구지원사업의 활성화

대학을 중심으로 한 지역산업 연계사업 및 연구지원사업의 활성화를 위해 지자체가 노력할 필요가 있다. 예컨대 중소기업용 통합정보관리 시스템 개발, 향토상품개발, 지역산업 친환경 공동 브랜드화 사업, 중소기업 애로개발·기술협력 등이, 지역산업 연구지원으로는 지역테크노파크와 연계한 연구인력 및 장비 DB구축, 평생학습도시 조성사업 연구, 인삼축제사업 활성화 연구, 도시 야간경관 조명 기본계획, 녹색 농촌마을 조성 컨설팅 등이 가능할 것이다. 또 대학이 벤처산업의 요람 역할 담당할 수 있도록 지자체의 지원이 필요하다. 대학의 전문연구인력이 원천기술을 개발하고, 개발된 원천기술이 제품화 기술과 연계되도록 대학 spin-off 기업¹¹⁾의 설립을 장려한다. 이를 통해 Post-doc 활용의 길을 확대하고, 도전적 신생 창업자를 양성할 수 있으며, 기업의 대학에 대한 연구개발비 투자비율을 증대시키는 효과를 얻을 수 있다.

나. 지역특화 산업클러스터 육성

클러스터는 대학, 연구소, 지식집약산업 등의 전략적 동맹체로서 대학은 과학적 발견과 혁신적 사업 구상, 관리능력 향상을 위한 조언, 숙련된 노동력 제공, 전문적 생산품 구매, 지식 확산, 국가 및 지역 정부에 대한 정책 조언 등을 통해서 산업클러스터 육성에 중요한 역할을 담당한다(유현숙 외, 2005). 즉, 특정 R&D분야에 대한 선별적 자금 지원, 인재양성을 위한 교육·훈련비 지원, 혁신기업체 개발 지원(R&D산출물의 상업화를 위한 인큐베이터 등의 기술이전시스템 개발 지원, 기업발전을 위한 혁신적 인큐베이터 센터 구축, 기술적 아이디어의 상업화를 위한 벤처자금 지원) 등이 가능할 것이다.

다. 정부의 대학재정지원사업에 대한 지자체 및 기업의 참여 유인책 강화

11) 대학의 지적 재산권의 양도를 전제로 하는 벤처기업 유형

누리사업, 산학협력중심대학육성사업, 대학특성화지원사업 등 정부에서 추진하고 있는 사업 중 상당수가 지역사회와 기업의 참여를 전제로 하고 있고, 이들의 참여가 성공여부를 결정짓는 주요 인이다. 지자체 및 기업체의 적극적인 참여를 위한 유인가를 더욱 강화할 필요가 있다. 예컨대 사업비 일부를 직접 지원한다거나, 기술개발, 수익 발생시 이익을 공유하는 것 등을 고려할 수 있다.

4. 주민 삶의 질과 복지 향상을 위한 협력 및 지원방안

가. 대학과 지자체간 협약을 통한 감면 혜택 부여

대학과 지자체간 협약을 통한 지원방안으로는 대학병원, 건강센터에서 지역주민을 위한 프로그램, 건강클리닉 제공, 노인을 위한 이·미용 서비스, 무료 법률상담소, 교육상담소 운영, 지역주민 및 기업체 임직원의 서비스 이용료 감면 혹은 무료 이용을 위한 기본재정 지원 등이 고려 가능하다.

나. 지역 평생학습체제의 종합화

지역공동체에 바탕을 둔 평생교육시스템을 구축하여 지역주민의 정주의식을 강화하고, 지역에 대한 사랑을 바탕으로 ‘언제, 어디서, 누구나’ 배움의 기회를 접할 수 있도록 유도한다. 현재 대학 평생교육원, 지자체의 사회복지과, 문화회관, 도서관, 종합사회복지관, 주민자치센터, 기업 등에서 평생교육을 담당하고 있는데, 상호 영역이 중복되어 있으므로 유기적인 협력체제를 구축할 필요가 있다. 아울러 온라인상의 평생교육시스템을 대학, 지자체, 기업, 시민단체 등이 공동 운영함으로써 지식을 공유하고, 평생교육기능을 종합하여 시민교육프로그램 연중 운영하는 것도 필요하다.

5. 지자체의 투자확대를 위한 지원방안

가. 종합부동산 세수의 고등교육 지원 활용

종합부동산세는 정부의 보유세 강화 방침에 따라 도입되어 과세 대상자의 확대에 따라 증가할 것으로 예상된다. 종부세는 도입 당시부터 국세로 하되 재정이 취약한 지자체에 우선 배분하여 지역균형발전을 지원하도록 설계되었다. 종부세를 재원으로 하는 “부동산교부세”가 신설되어 지자체별 재정력, 지방세 징수노력 등을 감안하여 배분하는 것이다. 재산세가 지역기반 세수로 지역공공재의 재원으로 활용되는 것이 바람직하다는 점에서 재산세의 일부인 종합부동산세의 세수를 지방 교육재정의 재원으로 사용되는 것이 합리화될 수 있다.

지방 교육재정은 초·중등교육도 있지만, 고등교육도 존재한다. 고등교육에 있어서는 지역내 고등학교 졸업자가 지역내 대학으로 진학하는 경우 지방공공재적인 성격이 유지되고 있음을 감안하여 지자체의 고등교육 재정 확보에서 논의된 장학금 지원의 재원으로 “부동산 교부세”가 활용될 수 있다. 또한, 일부 대학의 경우 종합부동산세를 납부하고 있기 때문에 고등교육에 “부동산 교부세”를 사용하는 것이 이러한 면에서도 합리화될 수 있다. 향후 종합부동산세 세수가 증가하여 지자체내 고등교육 지원예산으로 활용될 수 있는 여지가 발생할 것으로 보인다.

나. ‘지역인재장학금’의 대폭 확대와 매칭 요건 부여

지자체내 고교출신 학생이 지자체내 대학 진학시 지자체가 장학금을 지급하는 ‘지역인재장학금’은 이미 선도적인 일부 지자체에서 실시중이며, 지자체 대상 설문조사에서도 지자체의 고등교육 지원 항목으로 가능성이 높은 것으로 평가된다. 이러한 지자체의 ‘지역인재장학금’은 중앙정부의 (저소득층을 대상으로 한) 국가장학금에 매칭하는 형태로 이루어지는 것도 바람직할 것이다. 중앙

정부에 의한 장학금 대상자중 지자체 출신과 재학 요건을 충족하는 학생들에 대해서 지자체가 매칭하여 지원하도록 규정함으로써 지자체의 재정지원을 유도할 수 있을 것이다.¹²⁾ 이러한 지자체의 지원은 지역 주민을 대상으로 하며 지역 대학을 지원한다는 면에서 지자체의 사업으로서의 정당성이 높다.

장래 대학생인구추계를 사용하여 장기적으로 소득 10분위 중 1분위와 2분위 가계 대학생의 50%에게 장학금 지급하는 것을 목표로 장학금 대상자수와 재정 소요를 추정한 연구에 의하면, 장학금 대상자수는 2007년 4만5천명으로부터 출발하여 2010년 7만8천명, 2015년 14만명, 2020년 15만5천명, 2025년 13만 4천명, 2030년 13만 명으로 늘어가야 할 것으로 전망된다(이영, 2007). 이를 위해서 중앙정부의 장학금 관련 지출은 2007년 4,000억 원을 시작으로 향후 6년간 연평균 성장률 10% 가량으로 증가하여 2012년까지 6,000억원 규모를 달성한 이후, NURI 사업과 BK21 사업의 종료 이후 2012년 8,500억원, 2013년 1조 1천억 원으로 대폭 증액시킬 필요가 있다. 중앙정부의 2007~2012년 사이 매년 4,000~6,000억 원 가량의 장학금 지원에 대해서 지자체가 20% 가량의 매칭 펀드를 부담하는 것이 적절할 것으로 보인다.

다. 지자체의 고등교육 투자 확대 유도

지자체가 지역내 대학에 대한 지원을 행하는 경우에 대해서 중앙정부가 매칭펀드 형식으로 해당 대학을 지원하는 방안이 이미 실시중에 있는데, 향후 더욱 확대될 필요가 있다.

AP 과정 운영에 대해서 해당 지역의 지자체가 또는 지방교육교부금으로부터 지원할 수 있을 것이다. 최근 대학에서 고교생을 대상으로 AP(Advanced Placement) 과정을 운영하는 대학이 증가

12) 지자체가 고등교육은 아니나 초·중등 교육에 지원할 수 있는 또 하나의 방안은 교원평가 우수 교원에 대한 격려금 지원이다. 현재의 교원평가가 교원보수나 인사에 연결될 수 없어 성과개선 효과가 약하다는 제약점이 있는 바, 이를 지자체에 의한 교원평가 우수자에 대한 시상을 통해 보완할 수 있다.

하고 있다. AP 과정 수강생이 졸업전 고등학생이기 때문에 2010년까지 내국세의 20%로 증가될 예정인 지방교육교부금으로부터의 AP 과정에 대한 지원도 가능할 것이다. AP 과정 운영에 대해서 해당 지역의 지자체가 지자체 재원 또는 지방교육교부금을 이용하여 지원하는 것이다. 향후 AP 과정 수강생이 군복무가 1년6개월로 단축될 경우 조기 졸업을 위해 대폭적으로 증가할 가능성이 있을 것으로 예상된다.

V. 결 론

국가발전뿐만 아니라 교육발전의 관점에서도 지역에 대한 관심이 높아지고 있고, 그 역할도 증대되고 있다. 그동안 지자체 차원에서 교육에 대한 관심과 지원은 초중등교육을 위주로 제고되어 왔으나, 앞으로는 고등교육까지 포괄하는 종합적인 교육발전, 지역발전 전략이 필요하다. 이 논문에서는 문헌분석, 통계자료, 설문조사, 외국 사례분석, 면담 등을 통하여 고등교육에 대한 지자체 재정지원의 현실과 확충 가능성을 조사·분석하고, 재정지원의 논리와 기본방향을 탐색하였으며, 구체적인 확보방안을 제안하였다.

지자체의 고등교육 재정지원을 확대하기 위해서는 먼저 지역대학의 가치를 존중하는 공감대를 형성 및 확산시킬 필요가 있다. 교육·연구·봉사라는 대학의 기능을 통해서 지자체와 대학간 협력과 지원이 강화될 수 있다. 구체적인 방안으로는 지역대학 졸업생의 활용도 및 신입생에 대한 유인가 제고, 지역 대학생의 지역 사회에 대한 사랑과 자긍심 고취를 위한 학생활동 지원, 대학시설·설비 건립·운영 지원, 공무원 및 기업체 임직원 학습기회 제공, 지역산업을 위한 교육프로그램 개발·운영 지원, 지역산업 연계사업 및 연구지원사업의 활성화, 이용료 감면혜택 부여, 지역평생학습체제의 종합화 등이 필요하다. 또 지자체의 고등교육에 대한 투자 확대를 유도하기 위해 종합부동산 세수의 고등교육 지원 활용, 지역인재장학금의 대폭 확대와 매칭요건 부여 등을 시행할

필요가 있다.

대학재정의 궁극적인 책임은 대학 뿐 아니라 국가와 사회 모두에 있다 할 것이다. 국가의 입장에서 대학재정 확대를 위한 노력을 지속해야 할 것이나 국가재정의 경직성으로 인하여 지원을 크게 확대하는 것은 쉽지 않다. 대학 역시 각종 수익사업을 벌이기에 한계가 있으며, 사립대학의 주된 재원인 등록금 현실화 역시 어려움이 있다. 민간의 기부금 조성 여건 역시 성숙되어 있지 못하다. 뿐만 아니라 현재의 여건에서는 지자체의 대학에 대한 지원 규모가 미미하고, 지원체제가 제대로 정립되어 있지 못한 것이 현실이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 대학과 국가, 지자체 및 민간 모두가 공동으로 노력한다면 대학의 재정난은 점차로 해결될 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

- 국가균형발전위원회(2006). 참여정부의 지방대학 재정지원 현황과 개선방안.
- 김병주(2000). 사립대학 재정운영의 효율화. 『교육재정경제연구』. 9(1).
- 김안나·이영·이중희·채재은(2004). 『인적자원투자 촉진을 위한 대학(원)생 학자금 융자제도 활성화 연구』. 교육인적자원부.
- 김홍주·이석희·서영인(2006). 『지방교육 발전을 위한 시·도교육청과 시·도청간 연계협력체제 구축방안 연구』. 한국교육개발원.
- 나민주(2003). 영국의 대학재정 지원제도에 관한 연구. 『교육재정경제연구』. 12(2).
- 나민주(2007). 한국 교육재정의 구조와 특징: 국제 비교의 관점. 『비교교육연구』. 17(1).
- 나성린·송대희·송기창·김진영·이영(2002). 『고등교육재정의 안정적 지원을 위한 재원확보 방안. 교육인적자원부 연구보고서.

- 반상진·김환식·오호영·채창균(2005). 『고등교육재정 지원제도 개선 방안』. 교육인적자원부 정책연구보고서.
- 송기창(2003). 『국가의 대학교육 투자실태 분석』. 교육인적자원부.
- 송기창 외(2006). 『2006 교육재정백서』. 교육인적자원부.
- 양승실·이정민(2005). 한국 대학의 지역협력 현황과 그 유형화 가능성 탐색. 『교육행정학연구』. 23(4).
- 유현숙·김영철·이병식·조영하·송선영(2005). 『고등교육개혁 국제 동향 분석 연구』. 한국교육개발원.
- 유현숙·신재철·김민희·조영하·최정윤·송선영(2006). 『정부의 고등 교육 개혁사업 지원을 위한 핵심영역 평가연구』. 한국교육개발원.
- 윤정일 외(2001). 『대학지원예산구조 및 지원방식 개선연구』. 교육부정책연구보고서.
- 이병식 외(2005). 『한국 고등교육 체제진단 및 개선 방안 연구』. 한국교육개발원.
- 이영·박정수·김병주·천세영·류장수(2005). 『고등교육 재정부분 방향』. 정보통신정책연구원.
- 이전오·박정우(2006). 『사립대학 조세제도의 개선방에 관한 연구』. 한국사학진흥재단.
- 장수명·송기창·안종석·이영(2004). 『고등교육 재정지원 성과분석 및 효율화 방안 연구』. 한국교육개발원.
- Barr, N.(2003). Alternative Funding Resources for Higher Education. in Belfield, C. R. & H. M. Levin eds. *The Economics of Higher Education*. An Elgar Reference Collection.
- Bray, M.(2001). Financing Higher Education: Patterns, Trends and Options. in Yeager, J. L. et al. eds. *ASHE Reader on Finance in Higher Education*, 2nd ed. Pearson Custom.
- Greenaway, D. & M. Haynes(2004). Funding Higher Education. in Johnes, G. & J. Johnes eds. *International Handbook on the Economics of Education*. Edward Elgar Publishing Ltd.

Hauptman, A. M.(2006). Higher Education Finance: Trends and Issues. in Forest, J. J. & P. G. Altbach eds. *International Handbook of Higher Education*. Springer.

HEFCE(2005). *Higher Education in the United Kingdom*.

OECD(2004). *Internationalization and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges*.

World Bank(2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*.

[ABSTRACT]

**Methods for Increasing Higher Education Finance
from Local Governments**

Kim, Byoung-Joo(Yeungnam University)

Rah, Min-Joo(Chungbuk National University)

Lee, Young(Hanyang University)

The purpose of this study was to suggest the methods for increasing higher education finance from local governments. To accomplish this purpose, a lot of documents, materials and research data concerning higher education finance were analyzed and studied. And to draw and analyze the methods for increasing higher education finance from local governments profoundly, survey and in-depth interview research methods were adopted. The subjects for survey and interviewees were staffs of local governments.

Based on the analysis of this study, eight implications and suggestions about methods for increasing higher education finance from local government were proposed: First, changing the role and position of colleges and universities for regional development; Second, strengthening the role of colleges and universities as a central base for regional development; Third, inducing investment of local governments to higher education; Fourth, methods of supporting and cooperation through education activities; Fifth, methods of supporting and cooperation through research activities; Sixth, methods of supporting and cooperation through services for welfare of residents; Seventh, supporting finance to colleges and universities using consolidated property tax; Eighth, creating

conditions of matching funds for 'scholarship for regional talented persons'.

Key Words : Local Government, Methods for Increasing Higher Education Finance, Grants of Local Governments to Colleges and Universities, Regional Development