

# 「대학에 대한 정부 재정지원의 논리 탐색」에 대한 토론문

김훈호(공주대학교)

최근 코로나19 사태로 인해 대부분의 대학에서 수업을 온라인 중심으로 실시하고 있으며 도서관 등 학생들이 밀집할 수 있는 시설들의 대부분이 폐쇄되었거나 일정 공간 혹은 시간대를 중심으로 제한적으로 운영되고 있는 실정입니다. 때문에 일부 대학생들은 대학으로부터 제공받은 교육 및 기타 교육적 지원들이 자신들이 대학에 지불한 등록금에 비해 현저히 부족하다는 점을 지적하면서 등록금 환불을 요구하고 있습니다. 하지만 대학에서는 온라인으로 수업이 제공되었다 하더라도 교수 및 강사들에 대한 인건비는 동일하게 지급되었으며 온라인 수업 환경을 구축하기 위해 막대한 예산이 들어간 이상 등록금 환불은 어렵다는 입장을 취하고 있습니다. 오히려 대학의 어려운 재정 여건을 고려하여 정부와 국회가 나서서 대학과 학생들을 지원해야 한다는 의견도 제기되고 있습니다. 이러한 주장들에 대해 다른 한편에서는 대학에 가지 않은 청년들과의 형평성 문제를 지적하기도 합니다.

과연 대학에 대한 국가의 책임은 어디까지일까? 등록금을 둘러싼 이러한 최근의 논란은 코로나19로 인한 특수한 상황이 전제되어 있기 때문에 연구자께서 제기하신 질문 즉, “정부는 사립 대학에도 재정을 지원해 줘야 하는가?”와 논지가 조금 다를 수도 있지만, 대학에 대한 정부의 재정지원 범위나 방식, 지원규모 등을 두고 한 동안 논란이 불가피할 것으로 보입니다.

연구자께서 지적하신 것처럼 ‘대학’에 대한 정부의 재정지원은 결코 쉬운 결정이 아닙니다. 다양한 생각과 입장들이 충돌하면서 재정지원의 정당성을 확보하는 것조차 쉽지 않을 뿐만 아니라, 정당성을 입증했다 하더라도 정부의 재정지원 대상이 대학 ‘기관’이어야 하는가 아니면 대학에 재학하고 있는 ‘학생’ 또는 재직하고 있는 ‘교수’나 ‘연구자’ 개인이어야 하는가, ‘국·공립대학’으로 한정해야 하는가 아니면 ‘사립대학’을 포함하는가, 대학의 경상비 지원을 포함하는가 아니면 연구 및 교육활동으로 지원 범위를 제한해야 하는가 등 지원 대상이나 방식, 규모 등을 두고도 상당한 논란이 이어지는 경우가 많습니다.

이는 대학에 대한 정부 재정지원의 ‘정당성’ 논의가 재정지원의 대상이나 규모, 방식 등을 결정하는 과정과 무관하지 않음을 의미하며, 정책을 기획하거나 예산을 결정하는 단계에서는 이러한 모든 상황들이 동시에 고려될 수밖에 없음을 의미합니다. 때문에 연구자께서 주목하고 계

시는 국회 ‘교육위원회’는 대학에 대한 정부의 재정지원이 가진 정당성 혹은 고등교육의 공공성에 대한 진지한 논의보다 다양한 정치적 이해관계나 당시의 제반 정치 상황, 여론의 흐름, 정부의 재정 여건 등이 우선적으로 고려될 수 있으며, 이를 정당화하기 위한 논리나 주장들이 많을 수밖에 없지 않을까 생각합니다.

이러한 몇 가지 생각들로 인해 연구자께서 다음과 같은 몇 가지 부분을 함께 고민해 주시면 어떨까 싶으며, 이하에서 드리는 저의 제안들이 향후 연구자께서 밝히고자 하시는 대학에 대한 ‘정부 재정지원의 논리’나 ‘고등교육이 가진 공공성’ 측면을 정리하시는데 조금이나마 도움이 될 수 있기를 기대해 봅니다.

우선, 연구의 목적이 조금 더 구체화되면 좋을 것 같습니다. ‘고등교육의 공공성’ 요소를 탐색하고 이를 뒷받침하기 위한 세밀한 논리를 찾는 것인지, 아니면 국회 교육위원회의 회의록에 나타난 고등교육의 공공성을 바라보는 다양한 관점을 살펴보고 이들 간의 차이나 유사성을 살펴보는 것인지 의문입니다. 분석의 주요 대상이나 분석 방법 및 결과 등을 살펴보면 후자에 더 가깝다는 생각이 드는데, 연구자께서는 고등교육 공공성 담론의 세부 내용이나 구조를 살펴봄으로써 정부 재정지원의 논리를 탐색한다고 되어 있어서 연구 목적과 연구 방법 간에 다소 간극이 존재하는 것으로 보입니다.

둘째, 연구자께서 밝히고자 하시는 부분이 ‘사립대학’에 대한 정부 재정지원의 논리인지, 아니면 반값 등록금 또는 무상 고등교육 논의에서 제기된 ‘고등교육의 공공성’ 논리인지를 분명히 해주시면 좋을 것 같습니다. 두 가지 논의가 서로 상반되거나 멀리 떨어져 있는 것은 아니지만, 전자와 후자의 논의에서 강조되는 부분이 조금씩 다를 수 있어 보입니다. 전자의 논의는 지원 대상이 사립대학이라는 ‘기관’에 초점을 맞추고 있을 뿐만 아니라, 교육 및 연구 활동 지원보다 사립대학에 대한 ‘경상비’ 지원 여부가 더욱 중요한 문제가 아닐까 싶습니다. 반면, ‘고등교육의 공공성’ 논의는 사립대학에 대한 정부의 재정지원 문제도 포함되기는 하지만, 그보다 더 중요한 문제가 학생 ‘개인’에 대한 정부 재정지원의 범위나 규모가 아닐까 싶으며, 반값 등록금이나 무상 고등교육 주장의 근거로 주목받고 있는 것이 아닐까 싶습니다.

셋째, 분석대상 기관 및 기간이 적절한지에 대한 검토가 필요할 것으로 보입니다.

- 연구자께서는 문제제기를 해 주시는 부분(p.2)에서 “고등교육을 어떻게 바라볼 것인지에 대한 철학적·가치론적 논구가 이루어질 필요가 있다. 고등교육의 경제적 측면에 집중되어 있던 기존의 논리에서 벗어나 고등교육의 공공적 속성을 가치론적으로 탐구할 수 있는 접근이 필요한 시점이다”고 적고 있습니다. 그리고 “공공성은 사변적 개념이 아닌 실천적 개념이며(남수경 외, 2018), 선형적으로 주어지는 개념이 아닌 사회적으로 합의되는 개념이라는 점(임의영, 2018a)은 이러한 담론의 지평을 열어 준다”고 기술하셨습니다. 다만,

이러한 연구의 목적을 달성하기 위해 국회 교육위원회가 분석 대상이 되어야 하는 이유나, 이를 통해 얻을 수 있는 연구 과정에서의 기대 혹은 성과에 대한 설명이 부족한 것으로 보입니다.

- 교육위원회 내에서의 ‘고등교육 공공성’ 담론을 분석한다고 하더라도 분석대상 기간을 20년으로 설정한 이유 또한 추가적인 설명이 필요할 것으로 보입니다. 제16대 국회부터 제20대 국회까지를 모두 분석대상으로 삼고 있는데, 국회의원의 구성이나 주요 정치적 이슈, 고등교육 분야에서 쟁점 여부나 그 내용뿐만 아니라 당시 정부의 성향이나 주요 정책 방향 등에 따라 고등교육의 공공성이나 사립대학을 비롯한 대학에 대한 정부 재정지원 정책의 기조는 크게 달라질 수 있는 바, 분석대상 기간을 특정 시점이 교육위원회로 한정하거나 특정 대학 재정지원 정책을 중심으로 한 국회 교육위원회 내에서의 논의 및 담론으로 한정하는 것도 방법이 아닐까 싶습니다.

- 사실 그 사이에 다양한 변화들이 있었습니다. 고등교육 ‘기관에 대한 정부 재정지원’은 규모가 급격하게 증가했을 뿐만 아니라 2004년 이후 대부분의 정부 재정지원이 평가결과에 의한 ‘선택적’, ‘선별적’ 재정지원 방식으로 변화하였으며, 2019년부터는 BK21 사업과 LINC+사업을 제외한 대부분의 고등교육 기관 대상 정부 재정지원 사업이 ‘대학혁신지원사업’이라는 제한적 형태의 ‘일반재정지원사업’으로 전환되었습니다.
- 그리고 고등교육 단계의 ‘학생’에 대한 정부 재정지원도 대폭 확대되었는데, 2012년에 국가장학금 제도가 도입되면서 소득 8분위 이하 학생들에 대한 정부의 장학금 지원이 크게 확대되었습니다.
- 이처럼 지난 20년 동안 고등교육에 대한 정부의 재정지원 정책과 규모 등이 크게 변화하였으며, 고등교육의 공공성에 대한 사회의 관점과 정부의 인식, 사립대학 기관 및 학생에 대한 정부 재정지원의 관점 및 방식이 크게 변화했다고 볼 수 있습니다.

넷째, 국회 교육위원회 위원 및 전문가 등의 발언도 중요하지만, 해당 발언자의 배경 정보가 함께 제시되면 좋을 것으로 보이며, 해당 발언의 전후 맥락과 의미 등을 함께 분석하면서 발언 내용 중에서 연구자께서 중요하게 보시는 내용이 정리되면 좋을 듯 합니다. 뿐만 아니라, 특정 개인의 발언을 통해 ‘고등교육의 공공성’ 담론 및 관련 쟁점들을 도출하기보다 전체적으로 교육위원회 내에서 논의되고 있는 공공성 담론의 지형을 안내해 주시고, 그 안에서 어떤 발언 내용들이 그 근거가 될 수 있는지를 조금 더 상세하게 제시해 주시면 좋을 듯 합니다.

다섯째, 연구자께서 선행연구 검토를 통해 정리하신 7가지의 고등교육 재정지원 논거(①고등교육의 공공재적 성격, ②고등교육의 외부효과, ③고등교육의 투자재적 성격, ④고등교육의 가치재적 성격, ⑤대학교육 기회의 균등한 보장, ⑥실질적인 법적 근거, ⑦고등교육 재정운영의

현실적 여건)와 연구자께서 분석하고 계시는 ‘대학에 대한 정부 재정지원의 논리’가 어떻게 다른지를 조금 더 설명해 주시면 좋을 듯 합니다. 아울러, 앞에서 제시하신 7가지 고등교육 재정 지원 논거가 아니라 남수경 등(2018)이 제시한 ‘고등교육 공공성 관련 주요 논점’을 분석의 준거로 사용하시게 된 이유와 이를 통해 기대하시는 바가 있다면 추가 설명이 필요할 것으로 보입니다.

여섯째, 분석틀로 제시된 네 가지 주요 논점(사학의 자주성과 공공성 간의 관계, 고등교육에 대한 정부의 책임, 고등교육의 수혜자, 대학의 역할과 기능)과 선택코딩을 추출하신 네 가지 세부 담론(대학의 규범적 속성, 대학교육의 수혜자, 대학교육에 대한 정부의 책임, 대학의 책무성) 사이에 어떠한 관련이 있을지 설명이 필요해 보입니다. 토론자의 생각으로는 연구자께서 수행하고 계시는 연구가 문헌을 중심으로 한 질적연구 방법을 선택하고 계신 이상 수집된 자료를 분석하는데 있어 선행연구들의 공공성 관련 논점 등을 분석의 기준으로 사용하시는 것이 적절할지 의문입니다. 수집된 자료를 분석하면서 개방코딩, 축코딩, 선택코딩 과정을 거치면서 도출된 주요 담론 구조와 세부 담론 내용을 정리하고, 이를 논의하는 과정에서 선행연구들의 쟁점 분석이나 고등교육의 공공성 담론에 대한 주장들을 검토해 볼 수는 있으나, 선행연구들의 분석 결과를 토대로 수집된 자료를 선별하는 것은 질적분석을 시도하고 계시는 노력과 배치되는 접근 방법이 아닐까 싶습니다.

마지막으로, 연구자께서 제시하신 ‘고등교육 공공성과 정부 재정지원의 논리구조’ 및 23페이지의 그림과 관련하여 몇 가지 논의가 필요할 듯 합니다.

#### ① 고등교육의 수혜자

- 고등교육에 대한 정부의 지원은 고등교육 ‘기관’에 대한 지원과 고등교육 기관 ‘재학생’에 대한 지원으로 구분해서 논의가 이루어질 필요가 있습니다. 현재 정부는 고등교육 기관에 재학하고 있는 ‘국민’들에게는 국가의 책무를 다 하겠다는, 더욱 확대하겠다는 입장을 취하고 있는 것이 사실이나, 고등교육 ‘기관’에 대한 지원은 일정한 조건을 갖춘 즉, 부실 경영이 이루어지지 않고 있다는 것이 확인된 기관에 한하여 지원을 실시하겠다는 입장을 취하고 있는 듯 합니다. 그런데 ‘기관’에 대한 재정지원에 있어서도 최근 정부는 ‘국가의 책임’ 혹은 ‘국가의 지원’ 자체를 부정하고 있는 것으로 보이지는 않습니다. 지원의 대상에 따라 다른 방식의 지원 방법을 택하고 있을 뿐, 고등교육의 공공성 자체를 부정하고 있는 것은 아닌 것으로 보이기도 합니다.
- ‘정부가 국·공립대학에 재정지원을 하는 것’을 반대하는 사람은 거의 없을 것입니다. 반면, ‘정부가 사립대학에 재정지원을 하는 것’에 대해서는 의견이 갈립니다. 하지만, 사립대학에 대한 재정지원을 반대하는 사람들은 고등교육의 공공성을 부정하기 때문이라기보다

‘사립대학’에 대한 재정지원 특히, 부실사학에 대한 정부의 재정지원에 부정적인 입장을 취하는 것이라고 보아야 하지 않을까 싶기도 합니다.

② [그림 1]의 화살표 및 각 요소들 간의 관계

- 고등교육의 수혜자가 ‘개인’이라는 논의가 ‘고등교육에 대한 대학의 책임’으로 이어지는 화살표는 추가적인 고민이 필요한 부분으로 보입니다. 고등교육의 수혜자가 ‘개인’이라 하더라도 개인이 ‘교육받을 권리’를 갖고 국가는 고등교육을 제공할 책무가 있다는 사회적 동의가 있다면 고등교육에 대한 국가의 재정지원은 충분히 정당화될 수 있을 것입니다. 반대로, 고등교육의 수혜자가 모든 국민이라 하더라도 고등교육기관이 자신의 교육활동을 비영리기관의 봉사적 성격으로 규정하고 있다면 국가의 재정지원과 관계없이 ‘설립자 부담의 원칙’을 받아들일 수도 있을 것입니다. 요컨대, 국민이 수혜자면 ‘정부’의 책임, 개인이 수혜자면 ‘대학’의 책임으로 도식화하는 이분법적 접근은 재고가 필요할 것으로 보입니다.
- 대학의 ‘책무성’도 그 대상을 명확히 할 필요가 있을 것으로 보입니다. 개인도 사회적 합의를 바탕으로 하는 특정 사회에서 자율성을 누리기 위해서는 그에 따르는 책무성이 요구되기 마련입니다. 대학도 정부의 재정지원 여부를 따지기 이전에 교육기관으로서의 사회적 책무가 존재하며, 등록금을 지불하는 학생들에 대한 교육적 책무가 요구됩니다. 따라서 현재 저자가 도식화한 ‘고등교육 공공성의 논리구조’의 ‘대학의 책무성’은 정부의 재정지원에 대한 책무성을 의미하는 것으로, 대학 본연의 교육적 기능이나 교육 수요자들에 대한 공급자로서의 책무와는 다른 성격의 ‘책무성’이라고 할 수 있을 것입니다.