

국가 고등교육재정지원 정책의 평가와 방향

김 수 경 (한국대학교육협의회)

I. 서론

2008년 이명박 정부는 ‘교육대통령’임을 자칭하고 전반적인 교육개혁을 단행하겠다는 강한 의지를 보이며 출범하였다. 이명박 정부는 국정과제로 핵심과제, 중점과제, 일반과제를 각각 제시한 바 있으며, 세부적으로 교육정책 추진 핵심과제 5개 중 3개 과제가 고등교육 관련한 대학입시 3단계 자율화, 대학운영의 자율 확대, 대학의 연구역량 강화일 정도로 고등교육 개혁을 중점적으로 추진하였다. 실질적으로 이명박 정부의 고등교육재정 예산이 2008년 4조3500억원이었으나 2013년 7조2300억원으로 2조8800억원으로 증가한 것을 보아도, 고등교육개혁 실천 의지가 매우 강했음을 알 수 있다.

이전 정부와 마찬가지로, 이명박 정부는 5년간 고등교육정책에서 효율성과 평등성을 기본 원리 축으로 하여, 정책목표와 정책수단을 수립하고 추진해왔다. 그 과정에서 다양한 고등교육재정지원 사업과 고등교육재정지원 방식들이 새롭게 시도되었으며, 학령인구 감소에 따라 불가피했던 숙원과제인 대학구조개혁사업이 단행되었다. 뿐만 아니라 2012년부터 국가장학금 제도를 도입하여 대학생들의 등록금 부담을 낮추는 정책을 대대적으로 추진하였고, 대학재원을 다원화하려는 제도 도입과 규제 완화가 시행되었다.

그럼에도 불구하고 이명박 정부 5년간 추진된 고등교육재정지원 정책을 고등교육재정지원 정책의 기본 원리, 정책의 목표를 달성하였는가의 효과성 차원에서 평가해 볼 필요가 있다. 이 때 추진된 고등교육재정지원 사업 및 정책이 정책의 목표에 적합하게 계획되었는가도 함께 평가해 볼 수 있다. 또한 고등교육재정지원 사업 및 정책이 추진되는 과정에서 나타나는 문제점도 점검해 볼 필요가 있다.

이 연구에서는 이명박 정부의 고등교육재정지원 정책을 정부가 제시한 정책목표와 재정지원 전략으로 분류하고, 각각의 대표적인 고등교육재정지원 사업 및 정책

의 특징 및 문제점을 분석해보고자 한다. 즉, 대학특성화 및 교육역량강화 정책, 대학 질관리를 위한 대학구조개혁 정책, 학생 지원 확대 정책, 규제완화 정책을 중심으로 해당하는 재정지원사업과 정책의 특징과 문제점을 분석하고자 한다. 이러한 분석 결과를 토대로 고등교육재정지원 사업 및 정책에 대한 평가와 개선 방향을 제시하고자 한다.

이 연구는 차기 정부의 인수위가 운영되고 있는 시점에서, 이명박 정부에서 혁신적으로 도입·추진 되었던 고등교육재정지원정책을 평가해봄으로써 새로운 정부가 고등교육재정지원정책의 목표와 방향을 설정하고 체계적으로 정책 추진 전략 및 정책을 수립하는데 있어 의미가 있는 제언을 제시할 수 있을 것이라 기대한다.

II. 고등교육재정정책의 변화

교육과학기술부 소관의 교육분야 예산 및 기금은 유치등교육 부문, 고등교육 부문, 평생·직업교육 부문, 교육일반으로 배정되는 것이 원칙이지만 지금까지 정부 교육재정의 상당 부분이 유치등교육 분야의 지방교육재정을 대상으로 예산편성되어 온 경향이 있다. 2012년도 교육과학기술부 소관 예산 및 기금의 경우를 보더라도 유치등교육이 교육분야 예산의 84.8%를 차지하고 있으며, 그 외 고등교육 13.7%, 평생·직업교육 1.3%, 교육 일반 0.3%로 구성되어 있고, 게다가 마이스터고, 국립 공업계 고등학교 등 평생·직업교육 예산에 포함되어 있는 재정지원액을 감안하면 실제 고등교육에 비해 유치등교육이 교육분야 예산에서 차지하는 비율은 더 크다고 할 수 있다.

오히려 교육예산이 수립된 시기라 할 수 있는 1948년 당시는 장·관·항·세항·목으로 구성된 일반회계에서 문교부 예산은 장이 없이 세출경상비에 12관, 세출임시비에 4관을 구성하고 있었으며, 사범대학을 포함한 대학 지원 예산관이 무려 세출경상비 중 3관(국립서울대학교, 서울대의대, 대구사범대), 세출임시비의 2관(서울대학교, 서울대의대)을 차지하고 있어, 비록 서울대, 대구사범대에 국한된 재정이지만 전체 교육 예산 중 고등교육재정 예산이 차지하는 비중은 작지 않았음을 알 수 있다. 그 외 관항목 지출은 국립맹아학교와 국립기관(국립도서관, 국립관상대, 국립박물관, 국립과학박물관 등)으로 구성되어, 정부가 국립대학과 특수교육을 대상으로 교육재정지원을 시작하였다고 볼 수 있다. 그러나 1950년부터 초등교육비는 교육예산의 대부분을 차지하게 되고, 그 이후 대학예산비는 전체 교육예산의 10%를 차지하기조차 쉽지 않았다. 상대적으로 고등교육에 대한 재정지원이 정부의 주요 정

책사항이 되지 못한 이유는 대학을 수혜자부담원칙으로 운영하도록 하면서 정부가 고등교육재정지원을 소극적으로 확보해 왔다는데 있다.

문민정부에 와서야 정부가 대학분야에 관심을 갖게 되었고, 이에 대학사업이 정부 중점사업으로 부각하는가 하면, 대학평가와 대학재정지원을 연계하려는 시도 차원에서 대학분야 재정지원 기준과 방식이 다양화되었고, 이에 고등교육재정지원 정책이 크게 변화하게 되었다. 문민정부의 경우 대학교육의 내실화, 대학교육 다양화, 특성화 및 자율화, 국제경쟁력 있는 인력양성 등의 중점 사업을 추진하고자 1995년 대학예산을 전년 대비 128%로 증대하였으며, 1996년부터 세향으로 과목을 신설하여 예산을 배정하였다. 이 시기에 비로소 국립대 뿐 아니라 사립대도 고등교육재정지원 사업을 통한 정부 지원을 받게 되었다. 환언하면 장기간 고등교육재정지원 정책은 국립대학을 대상으로 수립되어왔으며, 문민정부에 이르러서야 사립대학도 고등교육재정의 지원대상이 되었으므로 사립대학 재정지원 정책이 공식적으로 수립된 것은 불과 15년 정도라 할 수 있다.

과거 정권별 고등교육정책의 기조는 문민정부 ‘고등교육의 수월성’에서, 국민의 정부 ‘대학교육의 수월성 추구와 지방대 육성’을 거쳐 참여정부에의 ‘고등교육의 형평성과 민주성, 다양성과 자율성’에 이르기까지 변화가 있었다 하여도, 사실 국민의 정부에서 제기되거나 국민의 정부에서 일부 추가적으로 제안된 정책이 참여정부에까지 이어진 경우가 대부분이어서 고등교육 개혁의 방향과 정부 정책의제들이 연속선상에 있다고 해도 과언이 아니다(반상진, 2003, 유현숙, 2006, 신현석, 2005). 즉, ‘경쟁력 논리’가 주축을 이루고, 기반조성 여건 개선 기초학문보호, 지방대학육성, 사립대지원 등으로 표현되는 ‘책무성 논리’ 등이 부각되어 정책의 체계를 구성하고 있다고 볼 수 있다(나민주, 2002). 그러나 문민정부, 국민의 정부, 참여정부에서의 고등교육재정정책은 모두 고등교육의 개혁을 목적으로 추진되었으나 고등교육에 대한 뚜렷한 청사진이 없이 별도의 정책들이 개별적으로 추진됨으로써 고등교육 전반의 혁신적인 성과를 내지는 못했다 할 것이다(반상진, 2003, 유현숙, 2006, 신현석, 2005).

2008년 출범한 이명박 정부는 ‘교육대통령’이 될 것을 강조하고 전반적인 고등교육개혁을 단행하겠다는 의지를 보이며, 대학입시 3단계 자율화, 대학운영의 자율확대, 대학의 연구역량 강화의 대학교육과제를 제시한 만큼 이례적으로 대학에 중점을 두고 출발하였다. 실질적으로 교육개혁의 의지를 가장 직접적으로 보여줄 수 있는 이명박 정부의 고등교육재정 예산은 다음과 같이 매년 크게 증가하였다.

<표 1> 교육예산 대비 고등교육부문 예산 (2006~2012)

(단위: 억원, %)

연도	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
교육 분야 예산	358,974		386,988		385,959		416,187		454,910		490,810	
유아및초중교육	310,064	86.4	332,797	86.0	328,761	85.2	358,312	86.1	385,549	84.8	411,920	83.9
고등교육	43,538	12.1	47,792	12.3	50,548	13.1	50,131	12.0	62,207	13.7	72,316	14.7
평생직업교육	4,117	1.1	5,104	1.3	5,378	1.4	6,490	1.6	5,948	1.3	5,292	1.1
교육 일반	1,255	0.3	1,295	0.3	1,272	0.3	1,254	0.3	1,206	0.3	1,282	0.3

* 비율은 전체 분야 예산의 구성비임

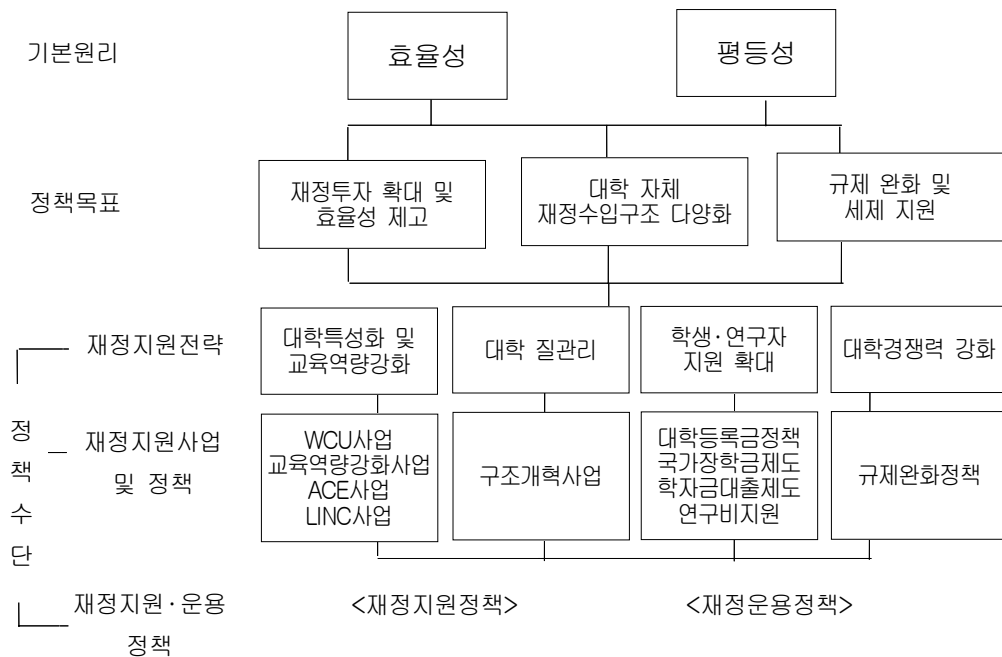
위의 표에서 알 수 있듯이, 교육예산은 2008년부터 2013년까지 매년 증가하였으며, 고등교육부문 또한 꾸준히 증가하였다. 이명박 정부가 들어선 2008년 이후 고등교육예산이 크게 증가하고 있으며, 특히 2012년에는 고등교육예산이 1조억원 이상 증가하고 있음을 알 수 있다. 고등교육예산이 증가함에 따라 전체 교육분야 예산 중 고등교육 예산이 차지하는 비중이 지속적으로 높아져 가고 있음을 알 수 있는데, 교육분야 예산 중 고등교육 예산 비중이 2008년에 12.1%를 초과하고, 2010년 13.1%를 초과한 이후, 2011년 다소 감소하다가 2012년 13.7%에 이어 2013년 14.7%로 2005년 이후 최고 수치를 나타내고 있다.

다음 장에서는 이명박 정부의 고등교육재정지원정책 구조를 통해 이명박 정부의 고등교육재정지원의 방향과 전략을 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 이명박 정부의 고등교육재정지원정책의 구조

고등교육재정지원정책의 구조는 크게 기본원리, 정책목표, 정책수단으로 구분지을 수 있으며, 정부의 고등교육재정지원정책은 기본원리, 정책목표, 정책수단의 상호관계 속에서 분석되어질 수 있다. 고등교육재정지원정책의 기본원리는 효율성의 원리와 평등성의 원리(나민주, 1998, p.157)가 주를 이루어왔다. 정부는 국가경쟁력 제고에 있어서 고등교육 역할의 중요성이 강조되면서, 국가차원에서 국제적 수준의 고등교육을 육성하는 과제가 중요하다는 인식 하에 우리나라의 우수한 대학을 선별하여 집중 지원하는 원리를 추구해왔다. 한편으로는 지금까지 정부가 초중등 교육에 편중하여 재정지원을 해왔다는 비판과 함께 고등교육에 대한 정부의 재정지원의 책무성이 논의될 때는 오히려 대학의 규모, 대학의 소재지, 대학별 특성을 반영한 평등한 재정지원 원리를 강조해왔다. 이 때 대학재정지원정책의 기본원리

는 크게 효율성의 원리와 평등성의 원리로 범주화가 가능하다 하더라도, 재정지원의 정책목표와 정책수단의 경우는 재정지원정책의 기본원리 실현을 위한 구체적 수단으로서 다양한 변화를 거듭해 왔다. 재정지원을 함에 있어서 효율성의 원리를 추구하기 위해서는 수월한 성과를 낼 수 있도록 재정지원 대상의 상대적 수월성이 무엇보다 중요할 것이며, 형평성의 원리를 추구하기 위해서는 다양한 영역에 효과가 발현될 수 있도록 재정지원 대상의 다양성이 무엇보다 중요할 것이다. 고등교육재정지원정책의 기본원리를 주축으로 하여 이명박 정부의 고등교육재정지원정책의 구조를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



[그림 1] 고등교육재정지원정책의 구조

* 나민주(2002). 대학재정지원정책의 구조를 토대로 재구성

위의 고등교육재정지원정책의 구조에서 알 수 있듯이, 고등교육정책의 기본원리인 효율성 또는 평등성 원리에 부합하기 위해, 이명박 정부는 고등교육재정지원정책 목표를 재정투자 확대 및 효율성 제고, 대학자체 재정수입구조 다양화, 규제완화 및 세제 지원을 수립하고 있다. 이를 위한 고등교육재정지원정책 전략을 대학특성화 및 교육역량강화, 대학 질관리, 학생 및 연구자 지원 확대, 대학 경쟁력 강화로 하고, 이에 세부적 재정지원사업 및 정책으로 세계수준의 연구중심대학(WCU) 육성 사업, 교육역량강화 사업, 학부교육 선도대학(ACE) 육성, 산

학협력 선도대학(LINC) 육성 사업, 구조개혁사업, 대학등록금정책, 국가장학금 제도, 학자금대출제도, 연구비지원, 규제완화정책을 추진하였다. 이 중 정부가 대학이나 교수 또는 학생에게 재정을 지원해주는 사업은 세계수준의 연구중심대학(WCU) 육성 사업, 교육역량강화 사업, 학부교육 선도대학(ACE) 육성, 산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업, 구조개혁사업, 국가장학금제도, 연구비 지원이며, 단, 일부 구조개혁사업은 재정지원 없이 추진되기도 하였다. 반면 정부의 재정지원이 없는 고등교육재정정책은 주로 재정운용에 관한 것으로(나민주,2002), 이명박 정부에서는 대학등록금 정책, 취업후상환학자금제도(ICL)인 든든학자금 제도, 규제완화 정책이 해당한다.

다음에서는 이명박 정부의 주요 고등교육재정지원 정책을 4가지, 대학특성화 및 교육역량강화 정책과 대학구조개혁 정책, 학생 지원 정책, 규제완화 정책으로 구분하여 특징 및 문제점을 살펴보고자 한다.

VI. 이명박 정부의 고등교육재정지원정책의 특징 및 문제점

대학특성화 및 교육역량강화 정책은 주로 우수한 대학을 선별하여 재정지원 하는 사업을 내용으로 하며, 대학구조개혁 정책은 상대적 하위 대학을 선정하는 정책으로 재정지원을 하는 정책과 재정지원을 하지 않는 정책을 모두 포함한다. 학생 지원 정책은 학생의 등록금 부담을 줄이려는 정책으로, 이 논문에서는 국가장학금 정책과 대학등록금 정책을 분석하였다. 규제완화 정책으로는 대학회계 제도 개선 정책과 대학재원다원화 정책을 살펴보고자 한다.

1. 대학특성화 및 교육역량강화 정책

대학특성화 및 교육역량강화 정책은 세계수준의 연구중심대학(WCU) 육성 사업, 교육역량강화 사업, 학부교육 선도대학(ACE) 육성, 산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업의 재정지원 목적, 규모, 대상 및 내용, 대학선정방식, 문제점을 살펴보고자 한다.

가. 세계수준의 연구중심대학(WCU) 육성 사업

연구중심대학 육성 사업은 2006년부터 2012년까지 추진된 2단계 BK21사업이 있

고, 2008년부터 2012년까지 추진될 세계수준의 연구중심대학(WCU) 육성 사업이 있다. 2013년 예산에 2단계 BK21사업은 2013년도 WCU사업으로 통합 운영될 예정이다.

세계수준의 연구중심대학(WCU) 육성 사업은 대학원생과 신진연구인력(Post-doc. 및 계약교수)을 집중적으로 지원함으로써 연구중심대학 육성 및 창의적 학문후속세대 양성을 목적으로 과학기술 및 인문사회 분야 대형 사업단 지원 사업, 소수 우수 연구집단 지원을 위한 핵심사업, 지역 균형 발전 전략과 연계된 지역 우수 대학원 지원사업, Global Standard에 맞는 고급전문서비스 분야 인력양성사업, 대학원생의 글로벌 역량 강화를 위한 기회 확대를 주요 내용으로 하고 있다.

2006년부터 이어져 온 2단계 BK21사업은 2006년의 경우 2,900억원이었으나 이명박 정부에 와서는 지속적으로 감소되어 2012년 사업비는 2,045억원으로 약 851억원이 감소하였다. 2단계 BK21사업이 2012년까지 지속되는 사업임에도 불구하고 이명박 정부는 사업목적, 선정방식 등이 유사한 WCU사업을 추가 예산 확보없이 신설하고, 사업통합을 시도함으로써 기존 BK21사업을 사실상 폐지하였다고 볼 수 있다.

2단계 BK21사업과 세계수준의 연구중심대학(WCU) 육성 사업이 종료하는 2013년도에는 새로운 글로벌엑셀(EXCEL) 사업을 구상하여 예산을 3,130억원으로 확보하고 있으나 이는 2단계 BK21사업비, 세계수준 연구중심대학(WCU) 육성 사업비, 지역대학원 육성 사업비가 모두 합해진 예산이기에 연구중심대학 육성 사업비 총액은 현재 수준을 유지하는 수준으로 보아야 할 것이다. 다음은 연구중심 육성을 위한 대학재정지원사업을 비교해 보면 다음과 같다.

<표 2> 대학재정지원사업 비교

내용	BK21	WCU	글로벌 EXCEL
목적	대학원의 전반적인 교육역량 강화	연구역량 강화 우수한 해외학자 영입	우수인재 양성 세계적 수준의 연구중심 대학 육성
대상	대학원생, 박사후연구원, 계약교수	해외학자, 대학원생	대학원생, 박사후연구원, 계약교수
기간	2006~2012년 7년간	2008~2012년 5년간	2013년부터 7년간
예산	연평균 2천억원, 총1조4천억원	연평균 1650억원, 총8250억원	연평균 6325억원, 총4조4천억원
선정방식	일괄선정	일괄선정	사업시작 후 2년에 걸쳐 선정 단계적 진입 허용
주요연구지표	SCI 논문	SCI 논문 해외학자를 이용한 국제화	SCI 논문 학생중심의 국제화

* 자료: 교육과학기술부, 한국연구재단

이와는 별도로 이명박 정부에서는 고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)(2010)에서 2015년까지 세계 30위권 초일류 대학(원) 3곳을 포함해 200위권 대학원(연구) 중심대학 10곳을 육성한다는 목표도 제시한 바 있으며, 이를 위해 BK21, WCU 육성 사업 등으로 분산된 대학원 재정지원 사업을 WCU사업과 우수 과학기술 인재를 경력단계별로 추적 관리해 단절 없이 학업과 연구에 몰입할 수 있도록 장학금과 연구비를 지원하는 시스템인 'GPS시스템'으로 통합하여 재정지원의 선택과 집중을 한다는 계획이 보도된 바 있다(교수신문, 2010.12.17). 즉, 지금까지 연구중심대학 육성 사업을 변경하여 국제 경쟁력을 갖춘 대학을 10개만을 선정하여 집중적으로 재정지원하겠다는 계획이다. 그러나 교육과학기술위원회의 교육과학기술부 국정감사에서 BK21사업 폐지에 대한 반대에 부딪쳐 사실상 실효를 거두지 못하였다.

이명박 정부의 대학원중심대학 육성 사업에서 나타나는 문제는 대학원중심대학에 대한 개념정의가 없고 정부의 대학원중심대학 육성 사업에 대한 장기적 구상도 없이 사업을 시작한 연유로 재정지원사업의 규모와 재정지원의 지원 대상이 변동하는 일이 거듭되었다. 즉, 대학원중심대학 육성 사업비가 매년 변동이 있었으며, 유사한 대학원중심대학 육성 사업이 지속적으로 새로 구상되고, 이에 따른 지원 대상도 반복적으로 변화되었다. 또한 대학원중심대학 육성 사업을 통한 고등교육의 효율성과 평등성의 원리 실현이 일관성을 갖지 못하고 있다. 즉, 유사한 목적으로 추진된 대학원중심대학 육성 사업이었으나 여러 대학에 대학원중심대학 육성의 기회를 제공하는 방향에서 추진되기도 한 반면, 2013년부터 10개 대학 범위로 축소시키면서 선택과 집중의 원칙을 강조하는 상황이다. 이러한 정부의 대학원중심대학 육성 사업의 비일관적 추진은 연구중심대학 육성에 대한 정부의 의지와 신념에 신뢰성이 낮아지는 결과가 초래되었다고 보여진다.

나. 산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업

산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업은 2010년 산학협력 재정지원사업 개편 방안이 대통령 업무보고(2010.12.17), 교육개혁협의회 보고(2011.1.28)를 거쳐 사업 시안이 마련되고(2011.4.28) 2012년에 도입되었다. 산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업은 지역대학과 지역산업의 공생발전을 도모하고자 다양한 산학협력 선도모델 창출 확산으로 우수인력을 양성하고 기술혁신을 지원하는데 목적을 두고 있으며, 구체적으로 산학협력 선도대학 50개를 육성하여 지역대학 취업률을 60%로 달성하고, 산학협력가족회사를 30,000개 지원하는 것을 정책목표로 설정하고 시작되었다.

산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업비는 2011년 광역권 선도산업 인재양성, 산학협력중심대학, 지역거점연구단의 3개 사업비인 1,455억원에 555억원을 추가하여 2012년 1,700억원 규모가 되어 3개 사업비 지원 대상대학이 44개에서 51개로 확대된다. 더욱이 2013년 예산은 2,184억원 규모로 484억원이 추가 확충될 것으로 예상된다.

산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업의 지원 대상이 교대를 제외한 전체 대학의 전분야이며 사업 선정 과정을 통해 선정된 51개교는 2012년~2016년까지 5년간 지원(산학협력 선도모델 기반 조성 및 내실화 2년+산학협력 선도모델 성과 창출 및 확산 3년)을 받는다.

산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업의 선정은 3단계 평가를 통해 이루어진다. 1단계는 대학 기본 역량 및 산학협력 특성화 역량 포물러 지표 평가이며, 2단계는 사업계획 심사(70%) 및 산업체 설문조사(30), 포물러 지표 검증이고, 3단계는 사업관리위원회에서 권역별 지원대학과 전국단위 지원대학을 선정한다. 산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업 선정에서 가장 기본이 되는 1단계 포물러 지표는 대학 기본 역량 뿐 아니라 산학협력 특성화 역량을 측정하는 지표로서 다음과 같다.

<표 3> 산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업의 대학 기본 역량 및 산학협력 특성화 역량 포물러 지표

구분			주요내용
기본역량	교육연구성과(20%)		취업률, 교수1인당 특허(등록)건수, 재학생충원률
	교육연구여건(10%)		전임교원확보율, 학생1인당교육비
산학협력 특성화역량	산학협력체제 (40%)	제도 및 인프라	교수 승진·승급시 산학협력 반영, 공동활용 장비 운영수익
		인력 및 예산	산업체 경력 전임교원 현황, 산학협력단 운영 현황
	산학협력내용 (30%)	인력양성 및 고용	현장실습 및 캡스톤 디자인 운영 현황, 창업지원 현황
		기술개발 및 이전	산업체 공동연구 현황, 기술이전 수입 현황

* 교육과학기술부(2011). 산학협력 선도대학 육성 사업(안)

산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업은 사업목적 달성을 위해 핵심 및 자율 성과지표를 설정하도록 하고, 이 때 핵심성과지표는 교수업적평가 및 재임용·승진·승급 시 산학협력실적 반영 비율, 공동연구장비 운영수익 등을 포함한 11개 지표이며, 자율 성과지표는 대학별로 사업목표와 비전을 달성할 수 있도록 자율적으로 설정하도록 하고 있다.

산학협력 선도대학(LINC) 육성 사업의 문제점을 정리하면 다음과 같다. 교과부에서 추진하고 있는 대표적 지역대학발전 사업인 교육역량강화사업, ACE사

업 및 LINC 사업과 중복성·유사성이 나타나고 있으며, 3개 사업이 약간의 중복성·유사성이 내재되어 있음에도 불구하고 선정된 대학에 대하여 각 사업별로 독자적 기구와 운영을 요구하고 있어, 대학내 사업간 유기적 연계를 저해하고 있다(이재훈, 2012). 또한 2012년 지역대학과 기업간의 산학협력을 보다 강화하는 차원에서 기존의 여러 지원사업들을 하나의 사업(LINC)으로 통폐합함에 따라, 당초 3개 사업(즉 광역권선도산업인재양성사업, 산학협력중심대학 및 지역거점연구단 지원 사업 등)을 수행하던 대학들은 과거 3개 사업의 지원 총액이 일부 증액되었음에도 불구하고 지원대학 수가 증가한 결과 최대 110억까지 받는 대학들이 LINC하에서는 최대 50억만 받을 수 있도록 하향 조정되었으며, 이에 반해 수도권 대학들의 경우는 당초 3개 사업 중 수도권 대학들은 산학협력중심대학 사업 2개만을 수행하고 있었으나 이제는 총 230억이 수도권에 배정되어 지역대학발전이라는 정책목표에도, 광역계정의 취지에도 부합치 않고 있다. 뿐만 아니라 2008년 이후 다양한 지역대학발전 정책이 배출된 지역대학의 우수인재가 수도권으로 유출되어 결과적으로 수도권에 인력을 공급하는 사업 목적과는 다른 결과를 초래하였다. 또한 지역별·대학유형별 재정지원사업의 편중 경향이 발생하고 있으며, 2011년 대학재정지원사업 분석결과, 수도권 재학생 수(전체의 37%) 대비 대학재정지원의 수도권 집중도(48.3%)가 높은 편으로, 비수도권 지역에서는 국립대학 등 지역거점대학에 대학재정지원이 편중되는 경향이 나타나고 있다.

다. 대학 교육역량강화사업 및 학부교육 선진화 선도대학 지원

2008년부터 시작한 대학 교육역량강화사업은 교육여건 개선 및 성과 창출 등을 위한 대학간 경쟁을 촉진하고, 대학의 평가부담을 완화, 대학의 자체 발전계획에 따른 교육역량 강화를 지원하여 재정운용의 자율성·효율성 제고를 목적으로 추진되고 있는 사업이다. 특히 학부교육 선진화 선도대학 지원 사업은 대학의 강점과 건학이념 등을 반영한 경쟁력 있는 다양한 학부 교육 선진 모델 창출, 한정된 재원을 '선택과 집중' 원칙에 따라 지속 지원하여, 선진형 학부교육 모델의 정착을 유도, 21세기형 대학 교육 선진화를 위해 지식 융합시대에 걸맞는 교육과정 개발·운영과 첨단 교육환경 구축을 지원, 시대 변화에 부합하는 대학내 학사조직 혁신, 교육의 질관리 체계 구축, 교수 업적평가 제도 개선 등을 동시에 추진하고 있다. 대학 교육역량강화사업은 1년 단위 계속사업으로 전국 4년제 국·공·사립 대학을 설립별, 지역별, 규모별, 대학 특성별 등 9개 유형으로 구분하여 재정지원한다는 특징이 있다. 특히 재정지원방식인 「교육지표 포물러」는

결과 순위가 높은 대학부터 순서대로 지원하되, 유형별 지원 총액 한도 내에서 지원대학을 선정·지원하는 혁신적인 대학재정지원방식이다.

이 때 교육지표 포물러 지표는 교육여건과 성과를 측정할 수 있는 정량적 지표로 매년 정책유도 지표를 포함하고 있다. 국립대학과 사립대학의 공통지표는 성과지표(취업률 지수, 재학생충원율)와 여건지표(교원확보율, 학사관리및교육과정 운영, 장학금지급률, 학생교육투자)와 정책지표이다. 정책지표는 매년 대학정책에 따라 변화해왔으며, 2011년은 대입전형수, 2012년은 등록금 부담완화지수였다. 여기에 국공립대학의 경우 선진화 지표가 추가되는데, 총장직선제 개선, 기성회회계 건전성 지표가 해당한다. 지원금 배분의 경우, 교육지표 포물러 획득 점수와 지원대상 대학의 규모, 소재지에 따른 예산규모 차이를 반영하여 재원배분 포물러를 구성하여 활용하고 있다. 2012년 대학교육역량강화사업에서는 ‘국가장학금’ 사업에서 자체노력 인정규모가 배정금액보다 작은 대학의 경우, 배정금액 대비 인정규모 비율을 반영하여 재원배분 포물러에 의해 산출된 지원금을 감액하는 반면 재직자 특별전형을 도입한 대학은 일정기준에 따라 지원금을 가산하여 재배분하고 있다.

학부교육 선진화 선도대학 지원 사업의 경우는 전국 4년제 국·공·사립 대학을 대상으로 22개교가 선정되어 운영 중에 있다. 교육과정 구성 및 운영 선진화, 교육방법 및 지원 시스템 선진화 등을 통해 학부교육 선도모델의 창출 및 확산에 해당하는 학교운영에 지원하는 것으로, 재정지원 조건 또한 학부교육 선진화를 위해 학사관리, 교수 업적평가, 교육의 질 관리 체계 개편 등 총체적 제도 혁신이 필수로 제시되어 있다. 학부교육 선진화 선도대학 지원 사업의 선정 지표는 학부교육선진화 역량과 학부교육선진화 계획이 70:30의 비중을 차지하고 있으며, 학부교육선진화 역량 지표인 졸업생 취업률, 재학생 충원율, 외국인 교원 확보율, 외국인 졸업생 비율, 외국인 학생의 TOPIK 4등급 이상 비율(신규), 교원 확보율, 학점관리 현황, 소규모 강좌 비율, 전임교원 강의 담당 비율, 시간강사 강의료 지급 단가, 장학금 지급률, 학생 교육 투자(신규), 전체 재학생 중 학부생 비율, 대입전형의 14개 지표가 전체의 50% 비중을 차지하고 있어 대학 선정에 핵심이라 할 수 있다. 이 중에서도 졸업생 취업률, 재학생 충원율, 교원 확보율의 반영비율이 높은 양적 지표가 되고 있다.

총 3단계 심사 과정 중 1단계는 서면평가로 기본적 교육 여건 및 성과에 대한 정량평가와 학부교육 선진화 역량 및 계획에 대한 정성평가로 진행된다. 2단계는 평가위원회에서의 면담평가와 현장실사가 추진되고 최종 3단계에서는 지원대학이 선정되고 지원금이 확정되는 총괄 심사가 이루어진다.

대학교육역량강화사업비는 학부교육선진화 선도대학 지원 사업을 포함하여

2009년 2,649억원에서 2010년 2,900억원, 2011년 3,020억원까지 지속적으로 확대되다가 2012년에 2,411억원으로 감소하고 2013년 예산에는 2,700억원으로 다소 증가될 계획 하에 있다. 이 중 학부교육선진화 선도대학 지원 사업비는 600억원으로 대학당 평균 24억원 수준이다.

대학교육역량강화사업의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 교육지표 포물리를 통해 재정 지원을 하는 방식으로 되어 있어 고등교육기관에 대한 재정 지원의 부익부 빈익빈 현상이 초래되기 때문에 대학 스스로가 발전 의지를 갖추고 있어도 후발 대학의 입장으로는 교육역량강화 지원 사업에 참여하기가 어려운 상황이다. 또한 포물리를 통한 재정 지원이 이루어지기 때문에 여러 지표에 대한 부풀리기 등 지표 신뢰성에 대한 문제가 있을 수 있다(임호용, 2012). 또한 전체 대학을 동일한 지표로 평가하다보니 대학특성화에 대한 반영이 부족하여 기존에 정부에서 추진해 왔던 정부 특성화 사업의 성과가 퇴색될 우려가 있을 뿐 아니라 대학을 동일화하는 결과가 도출될 수 있다. 또한 정부는 대학교육역량강화사업의 재정배분 방식에서도 평등한 재정배분을 전제로 하는 포물리 방식을 활용하면서 절대 기준 없이 상대적 '경쟁'을 유도함으로써 고등교육재정지원 수준과 무관하게 대학을 무한 경쟁하도록 유도하고 있으나, 이러한 경쟁을 통해 대학교육역량이 제고될 수 있는가에 대해서는 의구심이 커지고 있다. 그 예로 대학교육역량강화사업의 정책지표인 '대학등록금 인하' 지표는 대학이 등록금 수준을 낮출 수록 대학교육역량이 높은 점수를 얻게되는 모순을 지니고 있다. 그 외에도 대부분 정량지표로 구성되어 있는 교육지표 포물리는 대학의 세부적인 교육운영 사항 등 과정중심적인 평가는 어려울 뿐 아니라, 특히 정량적인 지표로 무형의 산출물인 '교육'의 성과를 측정하기에는 무리가 있다.

2. 대학 질관리를 위한 대학구조개혁 정책

정부의 대학구조개혁정책은 예산을 수반하는 재정지원정책과 예산을 수반하지 않는 정책이 동시에 추진되는 사업이라는 특징이 있다. 국립대학구조개혁이 전자에 해당하는 반면, 국·사립대학구조개혁은 후자에 해당하여 추진되고 있다. 국립대학구조개혁의 경우 지역과 대학의 강점분야로 대학이 특성화할 수 있도록 지원하고, 기업과 사회가 필요로 하는 인력양성 구조로 대학체제 재편을 유도하여 통합 대학의 경쟁력을 강화할 목적에서, 대학의 이념과 목적, 지역·대학의 여건 등을 고려하여 대학이 스스로 수립한 통·폐합 추진계획에 기초한 자율적인 구조개혁과, 사회 수요가 감소한 분야의 정원감축 및 학과·학부 통·폐합을 통해 특성화, 융·복합 또는 사회 수요가 많은 실용적 분야로의 전환할 때,

이에 정부는 수반되는 통·폐합 기반조성, 강점분야 특성화, 법인화 기반 조성 등을 위한 소요예산을 지원하고 교명변경을 위한 규정 개정, 학사구조 개편 등에 대한 행정지원을 하도록 하고 있다. 국립대학구조개혁 지원 사업비는 2009년 500억 원이었으나 2010년 210억, 2011년 260억원으로 감소하다가 국가장학금제도가 도입된 2012년에는 80억으로 급감했으며, 2013년 예산은 167억원으로 배정되어 있다.

국립대학 구조개혁에 대한 정부의 재정지원 방식은 크게 기 선정 통·폐합 대학, '11년도 신규 통·폐합 대학으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 기 선정 통·폐합 대학의 재정지원은 통합 국립대학에 대한 연차평가 및 모니터링 결과를 반영하여 '11년 지원 예정액의 20% 범위 내에서 대학간 차등 지원을 하는 방식이다. 여기에 해당하는 대학은 경북대(+상주대), 전북대(+익산대), '08년부터 '11년까지 총 677억5800만원이 지원되었다. 재정지원에 대한 평가는 각 대학별 추진계획 대비 추진실적, 통합의 가시적 효과 발생여부 등의 점점을 통해 추진된다. 둘째, '11년도 신규 통·폐합 대학의 재정지원은 2개 이상의 국립대학이 단일 대학으로 체제를 전환할 경우 재정지원을 하는 경우이다.

이 사업의 선정은 “국립대학 통폐합 기준(고시)”에 근거한 통합대학의 입학정원 감축 등 참여조건 준수 여부, 흡수되는 대학의 장은 필수적으로 폐지(필요시 부총장제 도입 가능), 학내 구조조정, 대학 특성화 전략 등 통·폐합 추진계획의 타당성을 준거로 하여 국립대학의 통폐합을 승인하게 된다. 이 때 평가방법은 서면·대면심사와 현지조사·확인을 병행하며, 통·폐합 타당성, 유사학과·학부의 통·폐합 계획, 지역과 대학의 강점분야로의 특성화 추진계획 등을 평가한다. 선정된 대학은 1차년도에는 사업착수에 필요한 최소 예산만, 2차년도 부터는 전년도의 추진실적 점검결과를 차년도 예산에 탄력적으로 반영하여 재정을 지원받게 된다.

반면 국·사립대학 구조개혁 사업은 대학에 재정지원을 하지 않고 대학구조개혁위원회에서 설정한 평가지표를 토대로 대학간 상대평가를 실시하여 하위15% 대학을 선정하여 대학에 정부재정지원을 제한하거나 대학의 재학생들의 학자금 대출을 제한하는 방식으로 추진되고 있다. 이 때 평가기준은 취업률, 재학생충원율, 전임교원확보율, 교육비환원율, 학사관리 및 교육과정, 장학금지급률, 등록금부담완화, 법인지표, 산학협력역량지수, 상환율이다. 특히, 평가지표별 반영비율을 두고 있는데, 교과부가 평가지표 반영비율을 지속적으로 변동시켜오고 있다. 2012년12월5일 교과부가 발표한 정부재정지원제한대학 및 학자금대출제한대학의 지표별 반영비율 조정 현황을 살펴보면 다음과 같다.

<표 4> 정부재정지원제한대학 지표별 반영비율 조정 현황

구 분	4년제 대학			전문대학		
	'12학년도	'13학년도	'14학년도	'12학년도	'13학년도	'14학년도
취업률	20%	20%	15%	20%	20%	20%
재학생충원율	30%	30%	25%	40%	30%	25%
전임교원확보율	5%	7.5%	10%	5%	7.5%	7.5%
교육비환원율	10%	7.5%	12.5%	5%	7.5%	10%
학사관리 및 교육과정	5%	10%	12.5%	5%	10%	12.5%
장학금지급률	10%	10%	10%	7.5%	7.5%	7.5%
등록금부담완화	10%	10%	10%	5%	7.5%	7.5%
법인지표	-	5%	5%	-	5%	5%
산학협력역량지수	-	-	-	2.5%	5%	5%
상환율	10%	-	-	10%	-	-

위의 표를 보면 알 수 있듯이, 4년제 대학과 전문대학 간의 정부재정지원제한대학 지표별 반영비율이 대동소이하다. 다만, 전임교원확보율, 교육비환원율, 장학금지급율, 등록금부담완화는 4년제 대학이 전문대학보다 높은 반면 취업률, 산학협력역량지수는 오히려 전문대학이 더 높게 요구되어지고 있다. 산업인력을 육성하는 전문대학에 취업률, 산학협력역량지수를 상대적으로 높게 요구하는 것, 4년제 대학에 교육여건 관련 지표를 더 높게 요구하는 것은 타당하다고 보여지나, 장학금지급율, 등록금부담완화를 4년제 대학에 더 높게 요구하는 것은 대학구조조정 목적 이외에 4년제 대학의 등록금을 인하시키겠다는 목적이 동시에 추구된 것으로 타당성이 결여되어 보인다.

그럼에도 불구하고 재정지원이 이루어지지 않는 정부재정지원대학 및 학자금 대출제한대학은 대학이 정부의 재정지원이나 재학생 학자금대출을 받지 못하는 결과보다는 '부실대학'으로 대학의 이미지가 추락함으로써 신입생 유치의 어려움, 재학생과 졸업생의 위상 저하 등으로 인해 대학운영상 어려움을 겪게 된다는 점에서, 대학은 재정지원이 없어도 정책을 수용할 수 밖에는 없다. 이에 정부는 대학에 재정지원도 없이 '부실대학'으로 낙인시키는 전략을 통해 대학으로 하여금 위의 지표에 맞추려는 무리스러운 노력을 유도하고 있다.

3. 학생 지원 확대 정책

가. 국가장학금 제도

이명박 정부에서 가장 두드러진 재정지원정책은 맞춤형 국가장학제도 기반을 조성하고 이에 수반되는 고등교육재정을 확충하였다는 것이다. 이명박 정부가

출범한 후 2009년 한국장학재단이 설립되었고 한국장학재단출연 및 학생 국가장학금의 재정이 1조975억원 마련되었으나 2010년과 2011년 지속적으로 감축하였다. 2012년 국가장학제도가 도입됨에 따라 국가장학금 예산이 2012년 1조 7,500억으로 처음 마련된데 이어, 2013년도는 2조7,750억원으로 2년째 급증할 예정으로, 고등교육재정 총액 증가에 주요 이유가 되고 있다.

2012년도 정부가 추진한 국가장학금 사업은 기존 저소득층 장학금을 국가장학금 사업으로 통합하고, 규모를 확대하여 등록금 부담이 큰 저소득층에 대한 재정 지원을 강화하고, 기존 장학금과 차별화하여 정부 재정 지원이라는 한 방향이 아닌 대학자체노력과 연계하여 지원함으로써 대학의 참여를 적극 도모하고 학생들의 등록금 부담 완화에 기여하겠다는 목적을 두고 있다.

세부적으로 국가장학금 I 유형 사업의 목적은 소득 3분위 이하 저소득층의 등록금 부담을 실질적으로 완화하기 위함이며, 정부가 국·공립대 연평균 등록금 (450만원)을 기준으로 소득계층별로 일정비율을 지원한다. 대한민국 국적을 소지한 국내 대학의 소득 3분위 이하 대학생을 대상으로 신입생/재학생별 최소 성적기준을 충족하는 경우에 지원 대상으로 선정된 해당학기 및 정규학기 내에서 지원하며, 등록금을 초과하지 않는 등록금 범위 내에서 지원한다.

한편 국가장학금 II 유형 사업의 목적은 소득 7분위 이하 대학생에 대하여 국가장학금을 지원하고, 대학도 등록금 부담 완화에 동참토록 대학자체노력과 연계하여 지원하고자 함에 있다. 국가장학금 II 유형 지원 대상 대학은 대학의 등록금 인하 또는 장학금 확충 등을 통한 자체노력을 필요로 하며 교육과학기술부가 발표하는 정부재정지원 제한대학과 종교계 대학 중 정부재정지원 제한대학 평가에 미 참여한 대학의 신입생은 지원 대상에서 제외된다. 대한민국 국적을 소지한 국내 대학의 소득 7분위 이하 대학생을 대상으로 하며 국가장학금 I 유형과 동일한 최소 성적기준을 충족하는 경우에 장학금을 지원한다. 대학별 배정 금액은 소득 7분위 이하 재학생 수를 기준으로 배정하며 대학의 자체노력 인정 규모에 대한 1:1매칭으로 지급한다.

2012년 1학기 국가장학금 I · II 유형 신청학생 소득분위 조회결과 소득 3분위 이하 학생은 43.3%, 7분위 이하는 67.5%로 나타났으며, 소득분위별 성적통과 비중은 82.2%로 나타났다. 그 결과 830,158명 학생이 국가장학금 지원을 받았고, 국가장학금 I 유형 평균 87만 원, II 유형 평균 47만 원의 장학금을 수혜 받았다.

<표 5> 2012년 1학기 국가장학금 I · II 유형 소득분위별 지원 금액

(단위 : 명, 백만 원)

구분	수혜자		수혜금액		1인당 평균 수혜금액	
	I유형	II유형	I유형	II유형	I유형	II유형
기초	51,177	23,845	108,008	13,693	2.11	0.57
1분위	152,012	130,222	170,444	67,586	1.12	0.52
2분위	180,706	161,867	124,320	77,382	0.69	0.48
3분위	155,517	138,740	69,007	62,050	0.44	0.45
4분위	-	84,808	-	43,345	-	0.51
5분위	-	68,589	-	31,817	-	0.46
6분위	-	62,614	-	24,871	-	0.40
7분위	-	59,556	-	21,174	-	0.36
합계	539,412	730,241	471,779	341,918	0.87	0.47

국가장학금 II 유형 최종 집계결과 총 대상대학 344개교 중 335개교(97.4%)가 참여하여 대학재정지원을 받을 수 있었다. 대학자체노력계획서를 제출한 대학의 등록금 인하율은 '11년 평균등록금 대비 4.3%(6,110억 원)로 나타났으며, 대학 자체 노력으로 장학금 확충 3,399억 원을 통해 등록금 6.8%의 학생부담을 완화했다는 것이 정부의 자체 평가이다.

<표 6> '12년도 대학자체노력계획서 세부현황

(단위 : 백만원, %)

학제	설립 구분	지역	대상 대학수	총 등록금 (A)	국가 장학금	대학 자체노력		인하율	
					II 유형	등록금 인하(B)	장학금 확충(C)	등록금 (B/A)	학교노력 (B+C)/A
일반대	국공립	수도권	6	305,321	22,877	34,745	2,730	11.4	12.3
		비수도권	24	1,207,856	97,665	68,105	15,340	5.6	6.9
		교대	10	65,978	1,534	21	4,279	0.0	6.5
	사립	수도권	64	4,792,572	179,935	150,689	147,476	3.1	6.2
		비수도권	88	4,519,220	219,949	214,173	103,766	4.7	7.0
		통합	9	25,839	1,746	1,677	1,224	6.5	11.2
전문대	국공립	수도권	44	1,368,425	66,838	54,066	38,471	4.0	6.8
	사립	비수도권	90	1,764,978	110,173	87,542	26,627	5.0	6.5
		합 계	335	14,050,189	700,717	611,018	339,913	4.3	6.8

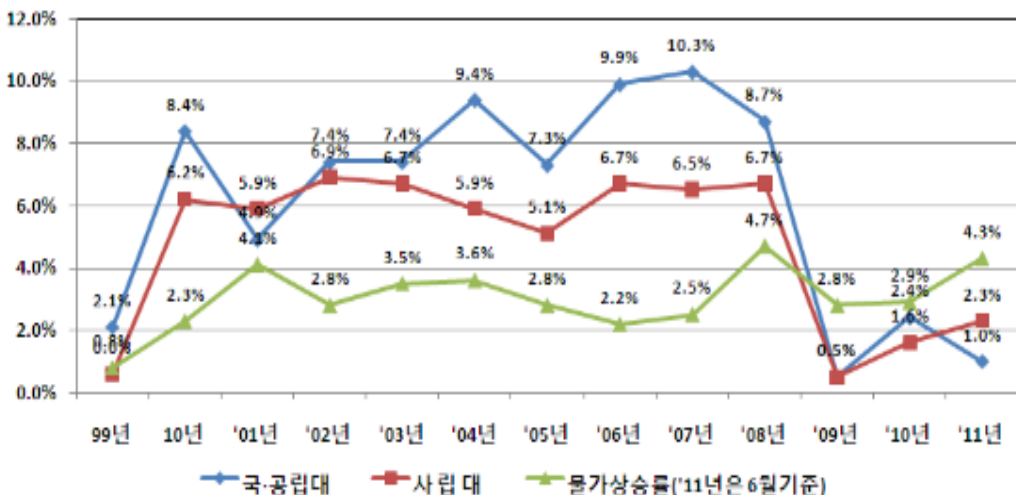
국가장학금 제도 도입으로 인해 고등교육재정은 확충되었으나, 국가장학금 II 유형에 참여한 335개 대학의 자체노력은 고등교육비 총액을 오히려 줄이는 결과를 가져왔다. 또한 학생장학금 배분 방식에 대학등록금인하 항목을 조건으로 했을 뿐 아니라 대학 단위 재정지원사업 선정, 대학구조개혁 대학 선정에 연계하여 운영하여 '결과'에 쫓겨 맞추기 재정지원정책을 추진했다고 보여진다. 궁

극적인 고등교육재정지원정책의 목표에 부응한, 즉 효율성, 평등성을 극대화하는 고등교육재정지원 정책수단을 마련해야 할진데, 결국 전체적으로 고등교육을 하향평준화한 결과를 초래하였다.

나. 대학등록금 정책

이명박 정부는 2007년 말 대선 공약으로 제시된 “맞춤형 국가장학제도 구축”을 통해(2007.12. 정책공약집), “등록금 부담 줄이기” 실현에 노력해왔다. 어려운 취업여건이 지속되고 주거비 등 높은 생활비로 인한 부담이 커지면서 대학생의 반발과 사회의 우려가 확산됨에 따라 2011년 초부터 등록금 문제가 이슈화되면서 일부 정치권과 시민단체에서 “반값 등록금”을 주장하기 시작하였으며, 특히 보궐선거(2011.4.27) 후 한나라당에서도 등록금 문제가 중요시되면서 등록금 부담 완화가 정치권과 사회 이슈로 부상한데 이어, 한나라당은 “등록금 부담 완화 및 대학경쟁력 제고 방안(2011.6.23)”을 발표하면서 대학등록금 인하 정책이 속도를 내기 시작했다.

그 일환으로 정부는 대학의 자발적 노력을 유도하여, 등록금을 물가상승률보다 낮은 수준에서 안정화하려는 정책을 시도한 결과, 2009년 이후로 물가인상률에 비해 등록금인상률이 낮아져, 2009년 2.8%, 2010년 2.9%, 2011년 4.3%, 2012년 3.1%의 물가인상률에 비해, 같은 해 기준으로 국공립대학 등록금 인상률은 0.5%, 2.4%, 2.3%, -5.5%, 사립대학 등록금 인상률은 0.5%, 1.6%, 1.0%, -3.9% 수준으로 그쳤으며, 특히 2012년에는 등록금이 인하되었다.



[그림 2] '99~'11년 4년제 대학등록금 및 물가 인상률 현황

이러한 대학등록금 인하는 이전 정부의 물가상승률 이상의 등록금 인상을과는 대비되는 결과임은 분명하다. 정권별로 구분하여 연간 평균 등록금인상률을 살펴보면, 국민의 정부(1999년~2003년)의 연간 평균 등록금 인상률이 국공립대 6.0%, 사립대 5.2%로 연간 평균 물가상승률 2.7%에 비해 크게 높았으며, 참여정부(2004년~2008년)에서도 연간 평균 등록금 인상률이 국공립대 9.1%, 사립대 6.2%로 연간 평균 물가상승률 3.2%보다 크게 뛴돌고 있다.

특히, 정부가 국가장학금 제도, 대학교육역량강화사업, 대학구조개혁사업 등의 정부 재정지원사업에 대학등록금 인하 수준을 반영함으로써 대학들은 등록금 인하를 결정하였다.

<표 7> 대학등록금 전년대비 인상·인하률

(단위 : 천원)

대학 설립 유형	등록금										
	2007	2008년 집계분		2009년 집계분		2010년 집계분		2011년 집계분		2012년 집계분	
		2008	전년 대비 인상률	2009	전년 대비 인상률	2010	전년 대비 인상률	2011	전년 대비 인상률	2012	전년 대비 인상률
국공립 사립	3837	4169		4190		4291		4352		4,111	
	6916	7380	8.7%	7419	0.5%	7530	2.4%	7688	0.9%	7,385	-5.5%
			6.7%		0.5%		1.6%		2.2%		-3.9%

- 1) 2007년도 등록금은 2008년도 학과산술평균산식으로 변경됨에 따라 재조사된 금액임
- 2) 2009년도 등록금은 2010년도 학과구분기준이 변동됨에 따라 재조사된 금액임
- 3) 2010년도 등록금은 2011년도 입학정원가중평균산식으로 변경됨에 따라 재조사된 금액임
- 4) 2011~2012년도 입학금 및 등록금 자료는 2012년 8월 2일 기준이며, 향후학교의 수정 등에 의해 변경 될 수 있음

*출처: 김수경(2012). 교육과학기술부 16대 정책과제 평가 자료

전체 대학의 등록금 인하에 비해 국공립대학에서 인하율이 상대적으로 높게 나타나고 있었으며, 대학원의 경우 2012년 대학등록금 인하는 크게 두드러지지 않았다.

대학등록금 정책은 고등교육비를 줄이는데 목적이 있는 것이 아니라 국민의 대학등록금부담을 줄이겠다는 정치적 목적이 강한 탓에, 대학등록금을 인하한 수준 그 이상의 고등교육비 확충 및 재원다원화 정책이 함께 추진되었어야 함에도 불구하고, 별도의 재정확충 방안 없이 대학등록금 인하를 추진하였다. 정부는 대학등록금 인하의 목적을 달성하기 위해 대학재정지원사업의 지표를 변경하여 대학에 압박을 가하는 방식을 추진함으로써 결국 대학재정의 총량을 감축시키는 결과를 초래한 대학등록금 정책을 추진한 문제가 있다.

4. 규제완화 정책

가. 대학회계제도 개선 정책

이명박 정부에서는 대학회계제도가 문제시 되면서 이에 대한 대안 마련이 주요 과제가 되었다. 국공립대학의 경우 기성회비 반환 소송 문제를 해결하기 위한 재정회계법 제정이 주창되고 있는 한편 사립대학의 경우 대학등록금 부담이 높은 상황에서 높은 수준의 적립금을 마련하였다는 비판에서 대학등록금 운영을 투명하게 할 방안이 요구되었다.

우선, 2012년 1월 27일 서울중앙지방법원에서 기성회비를 부당이득으로 판결한 이후, 국립대학의 교육에 지출되어온 기성회계는 정부가 일부 국립대학교육의 재정부담을 대학에 전가하여 온 문제가 수면 위로 오르게 되었다. 이에 정부는 ‘국립대학재정회계법’을 통해 기성회 회계의 법적 근거를 마련하려는 움직임이 있어왔으나, 결국 이명박 정부에서는 기성회비의 부당성만을 행정법원 판결 후 이에 대한 어떤 대안도 마련하지 못하고 있는 상황이다. 기성회비는 기성회직원의 신분보장에 관한 문제를 포함하고 있어, 국립대학 구성원간의 갈등이 확산되고 있어 그 문제가 더욱 심각하다.

국립대학 교비회계의 일원화 등 재정운영의 개편을 통해 국립대학 경쟁력의 초석을 마련하는 것은 필요하지만, 허내 정부가 제안하고 있는 대안은 오히려 국립대학 재정운영을 위축시키고, 구성원간의 갈등을 야기시키는 법안 내용을 포함하고 있어 기대효과와는 다른 역기능을 초래할 가능성도 높다(백종국, 2012)는 부정적 의견이 대체적이다.

한편 정부는 대학등록금 인하 차원에서 사립대학의 적립금이 사회적 문제로 대두하자 사립대학의 교비회계의 이원화를 그 대안으로 제시하였다. 사립대학 적립금은 마땅히 학생들에게 환원되어야 할 교육비를 감소와 교육의 질 저하를 야기함과 동시에 대학등록금을 인상시키는 원인이 된다는 우려와 대학등록금을 인하하는 정책도구가 될 수 있다는 가능성에서 문제시 되어 온 측면이 있다. 그러나 이는 본질적으로 사립대학 적립금의 성격을 전혀 고려하지 않는 것이라 볼 수 있다. 즉, 사립대학 적립금은 등록금 인상과는 무관하게 대학의 비전과 장기계획을 수립해야 하며, 사립대학 적립금은 적립금 재원 마련의 과정, 사립대학 적립금의 활용 계획 등이 대학별로 특정한 상황과 구성원간의 합의에 의해 이루어지는 타당한 사례를 흔히 찾아볼 수 있다. 적립금을 규제하는 차원에서 시행한 사립대학 회계제도 변경은 적립금의 타당성에 대한 진지한 검토 없이 추진된 정책으로 대학과 학생 간

의 회계 해석상 오해만을 증폭하고 있다고 보이며, 정책의 영향력은 추후에 평가해보아야 할 것이라 사료된다.

나. 대학재원다원화 정책

국립대학은 국고보조금(53.8%)과 기성회비(22.8%), 사립대학은 등록금(51.8%)에 수입이 편중되는 등 대학재원의 다양성이 떨어지는 문제가 지적된 바 있으며, 미국 대학의 경우 기부금·투자수입이 주립대학 평균 2.40%, 사립대학 11.08%⁶⁾(하버드대 50.4%, 프린스턴대 45.5%, 스탠포드대 39.2%)인 반면, 우리나라 대학은 기부금 유치 실적은 국립대학 1.9%, 사립대학 2.4%(김수경, 김화영, 2011)로 매우 낮은 수준이며, 대학에 대한 민간의 R&D 투자가 저조한 실정에 있어, 이명박 정부에서는 고등교육재원다원화를 위한 제도 도입, 규제 완화가 적극적으로 추진되었다.

교육과학기술부는 2012년 1월, 제2차 교육개혁협의회 논의를 통해 “지역대학과 지역산업의 동반성장 방안”과 “대학재원 다변화 방안”을 발표한 바 있다. 새로운 지식 창조와 지식간 융합이 지속성장의 관건이 되는 지식기반사회에서는 대학의 경쟁력이 국가지식 경쟁력의 핵심이 되므로, 대학이 가시적인 연구성과를 거두려면 무엇보다 안정적인 대학재원이 확보되어야 할 것이기에 정부 차원에서 대학의 경쟁력 제고를 위한 대학의 재정수입 구조 다변화 방안이 추진되었다. 또한 정부의 대학 재정수입 구조 다변화 방안은 3년 연속 등록금 동결에 따른 대학 재정의 어려움으로 대학의 자발적 참여에 의한 등록금 안정 노력에는 한계가 있다는 점에 착안하여 정부의 고등교육 예산 지원을 확대하면서 규제완화를 추진하는 것으로써, 정부 범 부처 공동으로 「대학 경쟁력 강화를 위한 대학 자율화 추진 계획」을 확정발표하기도 하였다. 이는 대학의 재정수입 구조가 다변화될 수 있도록 지원함과 동시에 대학 재정운영의 자율성 확대와 책무성·효율성을 제고하여 등록금 인상요인을 최소화하는 한편 궁극적으로 대학의 경쟁력을 제고하려는 목적에 따른 것이라 할 수 있다.

정부의 대학재원다원화를 위한 세부 사업인 기부금 활성화, 산학협력 활성화를 통한 민간 R&D 자금 유인 확대, 대학 재정 건전화를 위한 세계 지원, 학교부지와 유희토지 활용도 제고, 대학 재정집행 효율화 추진, 산학협력지주회사 설립, 대학 기술지주회사 관련 규제 완화를 통한 대학 재원 다변화에 기여 등 정부차원의 노력이 있어왔다. 그럼에도 불구하고 대학의 기부금 유 실적을 포함한 대학 재원 다

6) 미국 교육통계센터 웹사이트(www.ces.ed.gov)의 미국 4년제 대학 재정수입구조(2007년 회계 기준) 자료임

원화 효과는 부각되지 않고 있으며, 오히려 대학적립금 문제화, 대학비리 등 부정적인 대학 이미지가 사회에 부각됨으로써 이명박 정부에서의 대학은 기부금 수입이 줄어지고 있는 상황에 있다.

IV. 이명박 정부 고등교육재정 지원 정책의 평가 및 방향

1. 대학특성화 및 교육역량강화 정책

이명박 정부는 이전 정부와 비교해 혁신적인 고등교육재정지원사업과 방식을 과감하게 시도하였고 새로운 다양한 사업의 시도는 다소 안일한 측면이 있었던 대학을 긴장시킨 효과가 있다. 대표적으로 정보공시 체제를 구축하여 대학정보를 전체 국민에게 공개하였고, 대학재정지원 사업에서 데이터에 기반한 포물러 재정배분 방식을 도입하여 대학운영의 투명성이 제고되었다. 결론적으로 대학 스스로 대학경영과 교육의 질을 제고해야하는 책임감을 갖고 노력하도록 유도한 측면에서는 긍정적인 효과가 있었다고 볼 수 있다. 또한 대학재정지원사업에 취업률 지표를 반영함으로써 학문의 전당으로만 여겨졌던 대학과 교수자가 학생들의 취업을 고민하고 취업률을 제고하기 위해 노력을 가세하게 된 것도 이번 정부 고등교육재정지원정책의 큰 변화라 할 수 있다. 특히, 대학교육역량강화지원사업은 그동안 ‘연구중심’으로 치우쳤던 정부의 고등교육재정정책을 ‘교육중심’으로 전환하는 데 가장 핵심적인 역할을 한 것도 사실이다. 이 사업은 대학에 연구중심대학과 교육중심대학이라는 양면을 두고 대학의 방향성 설정을 진지하게 고민하는 기회를 제공했다고 볼 수 있다.

그러나 이명박 정부에서 추진한 재정지원사업별로 독자적인 사업목적이 수립되어 있음에도 불구하고, 사업목적에 부합하는 정책수단을 적절하게 마련하지 못한 측면이 있다. 이는 정부가 사업목적 달성을 위한 체계적인 전략을 토대로 재정지원사업을 추진하였다기 보다는 단기적 성과에 치중하여 현안에 따라 재정지원사업의 정책수단 및 평가지표를 변경하고 대학을 통제하는 방식을 반복했기 때문이다. 예를 들어 대학교육역량강화사업의 평가지표 중 정책지표는 2011년 ‘대입전형’ 지표가 대학이 대입전형을 지나치게 복잡하게 운영하거나 논술을 전형에 반영해 사교육을 유발하지 않도록 유도하고자 새로 추가되었었고, 2012년 대학등록금 부담 완화가 국민적 현안이 되자 정부는 ‘대입전형’ 지표를 ‘등록금완화지수’ 지표로 다시 변경하였다. 이러한 사업변경 뿐 아니라 ‘등록금

완화지수' 지표를 대학구조조정과 연계하여, 대학등록금을 인하하지 않은 대학은 대학구조조정 대학에 선정되는 등 대학교육역량강화사업과 대학구조개혁 정책의 전혀 다른 대학재정지원사업이 혼재되고, 결과적으로 대학등록금 인하라는 성과만 있을 뿐 고등교육재정지원사업의 방향성은 혼돈스러워졌다고 판단된다. 실제로 2012년 대학구조조정 대상이 된 주요 대학 2개교는 2012년 대학등록금을 인하하지 않았거나 매우 낮은 수준의 이하만을 하였기에, 대학 선정에는 대학 선정 과정에서 다른 지표도 반영이 되었겠지만 '등록금완화지수' 지표가 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 대학단위 재정지원과제 2가지, 즉, 대학간의 경쟁을 통해 상대적 우수성을 선정하여 이에 재정지원을 해주는 메리트베이스 사업 뿐 아니라 상대적 열악한 대학을 선정하여 대학재정지원 신청 자격을 박탈하여 재정지원을 받을 수 없도록 페널티 사업이 동시에 추진되었으나 2개 사업의 결과가 상호 모순되는 경우가 도출되고 있다. 예를 들어 교육과학기술부의 재정지원제한대학에 선정된 대학이 대학교육역량강화사업에도 동시에 선정되는가 하면(2개교), 대학기관평가인증을 받은 대학이 다시 재정지원제한대학에 선정되기도 하는 사례(2개교)가 있다. 이러한 정부의 고등교육정책 결과는 정부의 대학재정지원사업에 대학 선정 및 운영이 대학재정지원사업의 목표 달성 효과로 이어질 수 있을지에 대한 의구심을 갖게 한다.

교육정책이 추구하는 상호대립적 이념으로 수월성과 평등, 그리고 정부통제와 대학자율이라고 하는 대안적인 연속선상에서 볼 때, 우리나라의 고등교육정책은 정부통제의 평등추구 정책에서 정부통제를 통한 수월성 추구, 그리고 대학자율에 의한 수월성 추구로 그 초점이 변화해 왔다면(나민주, 1995), 이명박 정부는 고등교육재정정책은 정부통제의 평등추구로 회귀했다고 볼 수 있다. 연구 중심의 수월한 대학에 대한 재정지원을 확대하지 않았으며, 2013년 이후의 재정지원 계획도 명확하게 수립하지 못한 상태로, 연구중심대학에 대한 재정지원이 매우 소극적이었다. 반면 교육역량강화사업, 산학협력선도대학육성사업, 학부교육선진화선도대학지원 등 교육 중심의 대학 재정지원을 확대하였으나 대학의 다양한 특성을 반영하지 못하고 단순한 양적지표를 수단으로 활용하는 대학을 동일하게 하는 정책을 추진한 결과 연구중심대학을 교육, 취업에 매몰시킨 측면이 있다 즉, 양적지표가 대학교육의 발전을 보장한다는데 검증이 되지 않은 채, 다양한 여건과 특성을 지닌 대학들을 양적지표에 맞춘 대학경영을 종용함으로써 대학의 특성화를 주창했으나 오히려 '연구'는 없고 '교육'과 '취업'으로 대학동질화의 결과를 가져왔다.

고등교육재정지원 정책은 대학의 경쟁력을 강화하는 차원에서 수립 및 추진되어야 하며, 대학의 경쟁력은 대학특성화를 기반으로 할 때 가능하다고 보여진다. 따

라서 차기 정부에서 고등교육 재정지원 정책은 대학의 경쟁력 강화 방안으로 대학 특성화를 적극 지원해야 하며, 이 때 대학특성화 및 교육역량강화는 정부 주도의 재정지원 방식이 아닌 대학이 대학의 설립목적과 미션을 반영하여 자체적으로 대학 특성화와 교육역량강화 방안을 마련할 수 있도록 지원해주는 대학 주도의 재정지원 방식으로 전환할 때 효과가 극대화될 것이라 사료된다. 특히, 국가차원에서 대학교육의 수월성 원리를 추구할 필요가 있으며, 이에 WCU사업 이후의 이후의 연구중심대학 재정지원 전략을 체계적으로 마련하는 것이 중요해 보인다.

2. 대학 질관리를 위한 대학구조개혁 정책

학령인구가 감소하여 2014년 대입정원과 대학입학지원자의 수가 동일해지고, 그 이후 대입정원이 대학입학지원자의 수보다 오히려 많아질 것이 예상되는 가운데 대학구조조정은 어쩔수 없는 숙원과제였으나 이명박 정부에서는 대학구조개혁 정책을 시도함으로써 대학 뿐 아니라 국민들로 하여금 대학구조조정에 대한 위기 의식을 실감하게 하였으며, 대학별로 대학의 생존력을 강화하는 차원에서 대학규모 축소 및 대학특성화의 노력을 가세하게 하였다. 즉, 정부는 대학구조개혁 정책으로서 대학재정지원사업과 대학재정지원이 없는 사업을 병행하였으며, 대학구조개혁 대상 대학을 선정하여 대학에 자구책 마련을 종용하였다.

그러나 이명박 정부는 퇴출대학을 선정하는 방식과 절차를 마련하여 대학구조개혁의 난해한 과제를 과감하게 시도하였으나 막상 대학이 해산을 자청할 경우 대학재산 처분 방식, 학생 및 교수 이동 문제 등 핵심적인 대학 해산 경로를 마련하지 못한 채 마감되고 있다. 즉, 대학구조개혁이라는 어려운 과제를 과감하게 시도 한 측면은 높이 평가되나 체계적인 준비와 절차를 마련하지 않은 채 추진된 이유로 대학구조개혁정책이 대학 스스로 경쟁력을 강화하거나 열악한 대학의 해산을 독려하는 궁극적인 효과로 이어지지 못한 아쉬움이 있다.

또한 대학구조개혁을 추진한 방식에서 대학의 구조조정이 필요한 절대 수준을 정부차원에서 제시하지 못한 채, 상대적 하위 15%를 선별하여 부실대학으로 공표해버리는 단순한 방식을 시도함으로써 15% 범위에 대학에 들어가지 않기 위한 지표 개선 노력이 '경쟁'을 위한 '경쟁'으로 대학의 미션과 발전방향에 근거한 질 개선 노력이 되지 못하는 한계가 있다. 구조조정 대상 대학 선정에서도 적용된 지표 또한 대학을 단지 '경영'의 입장에서만 보고 설정된 것으로서, '교육기관'으로서의 대학의 입장을 충분히 고려하지 못한 측면이 있다.

따라서 대학구조개혁 정책은 대학의 자체 질관리 체제를 강화하는 효과로 발현되어야 할 것이다. 이에 대학구조조정 대학 선정 방식인, 상대적 하위 15%

대학 선정 방식을 폐지하고, 구조조정 대학의 절대 기준이 제시됨으로써 대학 스스로 실질적인 대학교육의 질을 제고하는 차원에서 대학구조조정을 실현할 수 있도록 정부 차원의 노력이 중요하다. 대학구조조정 대상 선정 상 절대 기준을 제시하는 방안으로 이명박 정부에서 도입된 후 자리매김 하는 대학기관평가 인증제를 활용할 필요가 있다. 또한 대학구조개혁 정책은 대학 해산 절차와 방식을 내용으로 한 법적 제도가 선결될 때 실효성을 갖을 수 있을 것이다.

3. 학생 지원 확대 정책

대학등록금 부담에 대한 국민적 사안은 국민 경제를 어렵게 하는 원인으로서는 높은 대학등록금이 국제적 수준의 대학교육을 지향하는 시점에서 대학교육의 질과 직결되어 있으며, 대학등록금 부담을 낮추기 위해서는 지금까지 낮았던 고등교육에 대한 정부의 재정부담 책임을 OECD 평균 수준으로 높여야 한다는 사회적 합의를 도출하였다. 즉, 고등교육의 질을 유지 또는 제고하기 위해서는 대학등록금 인하가 능사가 아니며 대학등록금 의존도를 낮출 수 있도록 정부의 재정지원 확대가 긴요하다는 의견이 대세를 이루고 있다.

이에 이명박 정부는 교육대통령을 주창한 만큼 대학등록금 부담 완화를 위한 고등교육재정 지원 정책을 적극적으로 수립 및 실현하였으며, 그 결과 국가장학금 제도가 도입되고 이에 고등교육재정이 확충됨으로써 실질적으로 학생 지원을 확대하였다고 평가된다. 이명박 정부의 고등교육재정지원정책의 성과는 무엇보다 국가장학금 제도 도입을 통해 고등교육재정 총액을 확대하였다는 점일 것이다. 참여정부의 마지막 해인 2007년과 이명박 정부의 마지막 해인 2012년을 비교해볼 때, 교육 분야 예산 증가액인 14조4,400억 원 중 국가장학금 1조7,500억 원을 포함한 고등교육 분야 예산 증가액은 2조7,900억 원을 차지하고 있으며, 교육 분야 예산 증가액이 31.8%이고, 유아 및 초중등교육 예산 증가액이 29.8%인 반면 고등교육 예산 증가액은 무려 44.9%였다. 이로 인해 전체 교육 분야 예산 중 고등교육 예산이 차지하는 비율이 2007년 11.0%였으나 2012년은 13.7%로 크게 성장한 결과를 보이고 있다. 이러한 결과는 이명박 정부가 예산을 편성함에 있어서 고등교육분야 예산 확충에 집중하였음을 보여준다. 특히 2013년 교육 분야 예산 49조800억 원 중 국가장학금 2조7,750억 원을 포함한 고등교육 예산이 7조2,300억 원으로 14.7%를 차지하고 있어, 이러한 정부의 고등교육재정확충 의지와 노력이 분명한 성과로 나타나고 있다.

그러나 한편으로는 아쉽게도 국가장학금 제도가 숙고 후 체계적 과정 속에서 도입되었다기 보다는 정치적 발언에 대한 책임과 국민의 요구에 대응하고자 도

입된 경향이 높다. 대학등록금 부담을 낮추는데 목적을 두고 국가장학금 배분 및 대학등록금 인하를 추진하였다. 즉, 정부의 학생 지원 확대 정책은 학생 장학금 제도인 국가장학금 제도를 대학등록금 인하 정책과 다소 무리스럽게 연계·추진한 결과 정부재원 총액은 확충되었으나 동시에 대학등록금 인하로 인해 대학재정의 총량이 오히려 감축되는 결과를 초래하였다.

결국 국가장학금 제도 도입과 대학등록금 인하 정책으로 대표되는 학생 지원 확대 정책은 정부의 고등교육재정 총액을 확대한 측면이 있으나, ‘교육’은 없고 ‘국민’만 있었던 정책에서 출발 및 추진됨으로써 고등교육재정 확충이 고등교육의 질을 제고하는 실효를 얻지 못했으며, 오히려 전체 대학의 등록금을 일괄적으로 인하시켜, 대학교육의 하향평준화를 초래한 측면이 있다.

차기 정부에서 학생 지원 확대 정책은 학생 대상의 국가장학금 제도와 대학의 등록금정책이 그 목적과 성격이 명확하게 다른 만큼 추진 전략과 동원하는 정책 수단을 목적에 맞게 달리 설정하는 체계성을 갖추어야 할 것이며, 궁극적으로는 고등교육재정 확충이 고등교육의 질 제고 효과를 발현할 수 있는 방향에서 추진되어야 할 것이다.

4. 규제완화 정책

이명박 정부에서는 국립대학 기성회계, 사립대학 적립금이 문제시되었으며, 실질적으로 국립대학 기성회계에 대한 대안이 국회에서 논의되어 지고 있는가 하면, 사립대학 적립금의 투명성을 제고하는 차원에서 사립대학 회계의 이원화가 이미 도입되어 있다.

국립대학의 기성회제도, 사립대학 적립금도 언론의 부정적 보도로 인해 그 타당성에 대한 논의 과정없이 부정적인 인식이 확산되고 있다. 그러나 사실 국립대학의 기성회계나 사립대학의 적립금은 정부의 낮은 고등교육재정부담에서 출발한 사안이라 해도 과언이 아니다. 국립대학 재정지원을 일부 대학등록금으로 충당해온 국립대학 기성회계 위헌판결은 정부가 전적으로 부담해야 마땅한 국립대학 재정지원을 대학에 전가한 결과로도 해석될 수 있기 때문에 국립대학 기성회계를 대학의 문제로 판단할 수만은 없다. 사립대학 적립금 또한 정부의 재정지원 없이 대학 자체적으로 재정을 마련하는 사립대학 재정구조 하에서 과연 사립대학 재정의 일부를 적립하는 행위 자체를 문제시하는 분위기는 타당성이 결여되어 있다.

대학 회계가 문제시 될 때 정부 차원에서는 국립대학과 사립대학의 재정 구조의 특성을 이해하고, 일차적으로는 국립대학과 사립대학 회계 근원과 구조상

가능한 오해를 불식시키려는 노력이 필요할진데, 이명박 정부는 국립대학, 사립대학의 회계상 문제가 제기될 때마다 회계제도의 변경을 통한 해결책 모색에 급급했던 측면이 있다. 설상 대학 회계가 갖는 문제가 있다하더라도 회계 변경에는 대학의 재정구조 변경과 관련되어 있기 때문에 변경만이 해결책은 아니기에 충분한 대학의 설명과 다양한 이해관계자와의 논의를 통해 사회적 오해를 불식하는 일이 변경 전에 전제되어야 할 것이다.

또한 이명박 정부는 해외 우수 대학의 재정 구조와 같이 기부금, 민간 투자 등을 적극 유입하여 대학등록금 의존율을 낮추고 고등교육재원을 다원화할 목적에서 다양한 제도를 도입하고 규제를 완화하는 정책이 추진되었다. 즉, 이명박 정부에 들어 정부의 대학재원다원화를 위한 다양한 제도 도입 뿐 아니라 대학 수익 창출의 기반이 되는 규제가 완화되기도 하였다. 세부 사업인 다양한 기부제도 발굴 등 기부금 활성화, 산학협력 활성화를 통한 민간 R&D 자금 유입 확대, 대학 재정 건전화를 위한 세제 지원, 학교부지와 유휴토지 활용도 제고, 대학 재정집행 효율화 추진, 산학협력지주회사 설립, 대학 기술지주회사 관련 규제 완화를 통한 대학 재원 다변화에 기여 등 정부차원의 노력이 있어왔다.

그러나 대학재원 다원화를 위해 다양한 정책이 대학 자체 수입 구조 다변화 및 세제지원 확대를 실현을 위해 추진되었음에도 불구하고 ‘속빈 강정’으로 실속이 없다. 대학 재정수입 중 기부금 수입 비중이 늘어나지 않았고, 오히려 다소 낮아진 결과를 보이고 있다. 뿐만 아니라 정부의 대학재원 다원화를 위한 다양한 정책이 총괄기관 없이 추진됨으로써 그 효과가 분산되고 있다는 문제점도 있다. 특히, 대학재원 다원화 정책의 실효성이 낮게 평가될 수 밖에 없는 이유는 대학을 비리집단으로 내모는 분위기로 인해 정부의 대학기부금 활성화 정책에도 불구하고 대학의 기부금이 지속적으로 낮아지고 있기 때문이다. 이에 차기 정부에서는 대학재원 다원화 정책이 대학에 대한 사회적 명성에 기반할 때 효과가 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

참고문헌

- 교육과학기술부(2010). 고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)(2010). 제294회 국회(정기회) 교육과학기술위원회 보고자료
- 교육과학기술부(2011). 산학협력 선도대학 육성 사업(안)
- 김병주(2012). 미래 고등교육의 질 제고를 위한 고등교육 재정 운영 모형 개발: 대학의 안정적 재정제도 확립을 중심으로. 한국대학교육협의회
- 김수경(2012). “국가 대학재정지원의 방향과 과제”. 교육재정경제연구, 21(1), pp.1~27
- 김수경(2012). “대학등록금 인하 지원 정책”. 교육과학기술부 16대 정책과제 평가보고서
- 김수경·김화영(2011). 대학기부금 활성화 방안. 한국대학교육협의회 고등교육이슈페이퍼
- 김수경·한유경·고장완(2012). “국가장학금 대학배분 제도 개선 방안연구”. 교육행정학연구, pp.185~206
- 나민주(1998). “대학재정지원정책에서 시장모형의 적용과 재정적 영향에 관한 분석”. 교육재정경제연구 7(2), pp.145~182
- 나민주(2002). “국민의 정부 고등교육재정정책의 분석”. 교육재정경제연구 11(2), pp.23~49
- 나민주(1995). “고등교육정책의 주요 논리”. 고등교육연구 7(2), pp.203~220
- 반상진(2003). “새 정부의 고등교육 개혁과제”. 교육행정학연구 21(1), pp.169~191
- 백종국 외(2012). 국립대학발전방안연구. 국립대학발전연구위원회
- 송기창(2000). “대학재정지원정책의 과제와 개선방향”. 교육재정경제연구 9(1), pp.1~25
- 송기창·반상진(2012). 고등교육재원 GDP대비 1.1% 확보 및 활용방안 연구. 한국대학교육협의회
- 신현석(2005). 한국의 고등교육 개혁정책. 교육개혁정책 연구총서 2
- 유현숙 외(2006). 고등교육 개혁을 위한 정부의 재정지원 사업 평가 연구. 한국교육개발원
- 이석열·주희정(2012). “이명박 정부의 고등교육정책의 성과와 과제”. 고등교육정책연구 학술대회 자료집
- 이재훈(2012). “지역대학발전 정책과제 평가”. 교육과학기술부 16대 정책과제 평가보고서

- 임호용(2012). “교육역량강화사업 성과와 과제”. 교육과학기술부 16대 정책과제 평가보고서
- Johnes, G.(2004). The evaluation of welfare under alternative models of higher education finance. *Higher Education Dynamics* vol 6. pp.113-126
- University system of Georgia(1982). *Formula for Excellence: financing georgia university system in the 80s*. Final report of the study committee on public higher education finance.
- 교수신문(2010.12.22). “교과부, 2011년 업무보고…BK21·WCU 후속사업 어떻게 되나” 사회면
- 미국 교육통계센터 웹사이트 www.ces.ed.gov

토론 2-1

‘국가 고등교육재정지원 정책의 평가와 방향’에 대한 토론

나 민 주 (충북대학교)

□ 우선 국가 교육재정지원 정책의 평가와 방향에 관해 논의하는 뜻깊은 자리에서 토론기회를 주신 학회와 “국가 고등교육재정지원 정책의 평가와 방향”로 주제발표해주신 김수경 박사님께 감사드린다. 김 박사님께서서는 이명박 정부의 고등교육재정지원 정책을 대학특성화 및 교육역량강화 정책, 대학 질관리를 위한 대학구조개혁 정책, 학생지원 확대 정책, 규제완화 정책으로 구분하여 대표적인 재정지원사업을 중심으로 그 특징과 문제점을 분석하고, 새 정부의 고등교육재정지원정책의 목표와 방향을 제시하였다.

발표자께서 제시하신 바와 같이 이명박 정부에서는 출범 초기부터 고등교육 부문에 많은 관심을 갖고 다양한 정책적 노력을 기울여 왔고, 재정지원과 관련해서도 여러 가지 새로운 시도를 통해 고등교육의 형평성과 질적 수준, 그리고 책무성 제고를 도모해왔다. 짧은 시간에 개인논문에서 이러한 방대한 자료를 수집·분석하고 정리하는 것은 거의 불가능에 가까운 것으로 생각되나, 발표자께서는 정책목표와 정책수단 차원의 거시적 분석과 사업단위의 세부적인 분석을 적절히 병행하면서 정부 정책의 특징, 문제, 방향을 일관성 있게 제시하였다.

□ 발표문을 읽어가면서 다시 한번 국가 고등교육재정지원 정책에 관해 총체적으로 이해할 수 있었고, 향후 정부의 정책방향에 관해서 많은 생각을 정리할 수 있는 기회였다. 발표자께서는 정책의 기본원리, 정책목표, 전략, 사업 등과 관련하여 전체적인 통일성과 체계성을 중시하고, 국가적 차원에서 중앙정부, 대학, 학생, 국민의 관점 간에도 균형을 유지하고자 노력한 것으로 판단되며, 이러한 균형감각이야말로 차기 정부 고등교육재정지원 정책이 지향해야 할 핵심원리로 판단된다. 전반적으로 발표문에 제시된 고등교육재정지원 정책에 대한 평가와 방향에 관해서는 이견이 없으므로 향후 고등교육재정지원 정책방향과 관련하여 몇 가지 강조사항과 추가사항을 제시하고자 한다.

□ 1990년 이후 정부는 고등교육재정지원사업을 확대·다양화하면서 고등교육 발전을 도모하였고 상당한 성과를 거두기도 하였다. 그러나 가장 큰 문제점은 재정지원 규모 및 방식의 안정성과 예측가능성이 취약하다는 것이다. 일부 사업을 제외하면 1년 단위사업이 많았고 재정지원대상을 선정하는 기준도 매년 변화되었다. 국립대학마저도 국고지원액을 예상하기 어려워 중장기적 관점에서 대학재정을 운영하기 어려웠다. 절대적인 재정지원규모의 확대도 중요하지만 그 예측가능성이 더욱 중요하다. 차기 정부에서는 고등교육부문의 재정지원규모, 지원기준, 지원방식 등에 관한 근거법령(예컨대 고등교육재정교부금법)을 조속히 제정해야 할 것이다.

이와 관련하여 2010년 고등교육법 개정에 따라 정부는 국가재정 중 고등교육 지원비율 확대를 위한 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’을 발표하고 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 국회에 보고하도록 되어 있으므로 고등교육 재정투자 10개년 기본계획에 연차별, 단계별로 재원별 확보규모를 명시하고, 재정투자 대상 및 방법, 국립대학과 사립대학에 대한 구체적인 투자계획도 구체화할 필요가 있다. 또 계획에 따른 확보실적을 2년 마다 점검해야 할 것이다. 고등교육을 위한 재정투자의 확대를 위한 법적 근거와 기본계획, 구체적인 목표치(학생 1인당 교육투자비 8,920\$→2020년도 18,716\$)가 마련되었으므로 그 실효성을 보장하기 위해서는 10개년 계획의 구체화와 후속 입법화에 주력할 필요가 있다.

고등교육의 미래에 관한 청사진을 더욱 구체화할 필요가 있다. 위의 고등교육 재정투자 10개년 계획에는 교수당 학생수, 학생당 교육비 등이 목표치로 제시되어 있으나, 더욱 근본적인 쟁점들에 관한 논의도 필요하다. 고등교육 적정 인구규모, 대학진학률 목표치, 설립별 인구분담률(혹은 국공립대학 학생수용률), 재원별 분담구조(세금과 등록금) 등이 그 예이다. 고등교육의 미래와 관련된 핵심 변수에 관해서는 정책목표를 분명히 해야 한다. 이러한 핵심지표의 목표치에 관한 청사진이 없이 사회적으로 문제가 되는 부분만을 높이거나 낮추려는 문제해결식 정책방안들은 의도하지 않았던 새로운 문제들을 초래할 수 있다(예: 인구정책).

□ 양적 지표위주 상대평가의 한계를 극복해야 한다. 이명박 정부에서는 자율성과 책무성 제고, 경쟁력 강화를 고등교육부문의 정책기조로 삼았고, 포물러 편당방식을 과감히 도입·확대하였다. 그러나 발표문에 제시된 대로 단기성과와 정책지표가 강조되고 현안 정책목표에 따라 매년 선정지표가 달라지면서 당초 의도했던 대학의 자율화와 특성화를 오히려 저해하는 결과를 낳고 있다. 상대평

가, 서열점수에 의존하는 선정방식은 대학간 의미없는 차이와 등수를 확대 해석하여 대학간 불필요한 경쟁을 조장하고 무분별한 투자를 촉진하는 부작용을 낳을 수 있다. 대학교육의 질, 세계적 수준 등에 관한 개념과 절대기준의 정립이 필요하다.

직업 및 평생교육에 대한 재정지원사업의 체계화가 시급하다. 고령화 사회에서 대학수준의 평생교육의 중요성이 점증하고 있는 상황에서 전국민을 위한 직업교육 및 훈련이 원활하게 이루어지도록 하기 위해서는 고등교육부문에서 이를 위한 체계적인 시스템이 갖출 필요가 있다. 부처별, 사업별 중복투자로 인한 비효율성을 제거하고 재정지원의 효과성을 높이기 위해서는 4년제 대학뿐만 아니라 전문대학과 여러 비고등교육기관을 총괄하여 개인(학생)단위 재정지원방식을 확대하고 실제 취업 여부와 재정지원을 연계하는 성과중심형으로 개선하는 것도 검토할 만하다. 또한 그동안 지역별, 설립별 형평성과 연구와 교육간 균형을 도모하였으나, 앞으로는 학문분야별 형평성에도 더욱 관심이 높일 필요가 있다. 이공계중심의 재정지원사업에서 벗어나 인문사회분야에 대한 연구 및 교육 투자를 확대해나간다.

□ 김수경 박사님께서서는 고등교육 전반에 대한 체계적인 이해와 사실에 바탕을 두지 않고, 부정적 언론보도와 사회적 오해, 정치적 이해관계에 따른 발언과 그에 대한 여론에 신속하게 대응하려는 정책만으로는 고등교육이 정상적으로 발전하기 어렵고 오히려 왜곡되고 기형적인 모습(‘교육’은 없는)으로 변화될 수 있다고 우려하고 있다. 차기 정부의 고등교육 정책기조는 대학 신뢰를 기반으로 하여 대학에 대한 국민적 불신을 해소하고 국민을 안심시키는 방향으로 나아가야 할 것이다. 정부(사회)가 대학을 비리집단과 개혁대상으로 내몰기보다는 동반적 신뢰관계를 형성하여 대학과 대학인의 기를 살리고, 정부가 할 일과 대학이 해야 할 일을 구분하여 적절한 역할 분담을 통해 고등교육을 발전시켜야 한다. 우리 고등교육에 대하여 학생, 학부모, 기업, 정부가 만족하고 안심할 수 있도록 정부와 대학이 합심해야 할 것이다.

토론 2-2

‘국가 고등교육재정지원 정책의 평가와 방향’에 대한 토론

채 재 은 (가천대학교)

새 정부가 고등교육을 포함한 교육정책 전반을 재설계하는 현 시점에서 고등교육 재정지원 정책의 평가와 방향을 논의하는 오늘 이 자리는 그 의의가 매우 크다고 할 수 있다. 특히, 지난 5년간 고등교육 예산이 그 어느 때보다 급격히 증가하였으며, 동시에 고등교육이 교육개혁의 핵심 아젠다였다는 점을 고려할 때, 그동안 현 정부가 추진한 고등교육재정지원 정책을 평가하고, 그 결과를 토대로 차기 정부의 정책 방향을 제언하는 오늘 이 자리는 학술적 의의뿐만 아니라 정책적 유용성도 매우 크다고 할 수 있다.

오늘의 발표 주제인 “국가 고등교육재정지원 정책의 평가와 방향”은 매우 포괄적이어서 체계적인 접근이 쉽지 않은 주제라고 할 수 있다. 고등교육재정 지원 정책에는 다수의 정책들이 포함될 수 있고, 그 중에는 유사한 목표를 가진 정책들도 있지만 상이한 목표를 가진 정책들도 있기 때문이다. 이와 같이 포괄적이며 복잡한 성격을 지닌 주제에 대해서, 발표자는 현 정부의 국가 고등교육재정지원 정책의 목표가 효율성과 평등성을 기본 축으로, 1) 재정투자 확대 및 효율성 제고, 2) 대학 자체 재정수입구조 다양화, 3) 규제 완화 및 세제 지원을 ‘정책목표’로 설정하고, 이를 실현하기 위한 정책들을 추진해왔다고 전제하고, 주요 사업별로 성과에 대한 평가와 이를 토대로 발전 방향을 제시하고 있다.

발표자가 사업별로 제시한 문제점과 평가에 대해서는 대부분 동의하지만, 전체적으로 개별 사업 위주로 평가와 분석이 이루어짐으로써 현 정부의 고등교육 재정지원 정책 전반의 문제를 명확히 제시하지 못하는 한계가 있는 것으로 보인다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 IV장(고등교육 재정지원 정책의 특징 및 문제점)과 V장의 평가 부문을 합쳐서 일정한 ‘평가준거’에 따라 분석 결과를 제시하고, V장에서는 고등교육 재정정책의 목표와 방향에 근거하여 새 정부의 정책방향을 제시하는 것이 필요한 것으로 보인다. 아울러, 연구 주제에 대한 발표자의 종합적인

의견을 제시하는 ‘결론’도 추가될 필요가 있다.

이러한 맥락에서 개별 재정지원 정책에 대한 논의에 앞서서 현 정부의 고등교육 재정지원정책의 ‘목표’가 적절했는지에 대한 검토가 필요한 것으로 보인다. 발표자는 현 정부의 고등교육 재정지원정책 목표로서 ‘수월성’과 함께 ‘평등성’을 제시하고 있으나, 실제 추진된 정책들을 고려할 때, 과연 평등성이 목표로서 포함될 수 있는 지는 의문이다. 지난 5년간 추진된 고등교육 재정지원정책 대부분은 소위 ‘선택과 집중 원칙’을 토대로 ‘수월성’에 기반한 원칙들이 주를 이루었다고 할 수 있다. 이는 주요 재정지원 사업에서 정한 포물러 지표에서 우수한 점수를 받는 대학들은 대체로 계속 지원을 받고, 그렇지 못한 대학들은 계속 탈락한 데에서도 알 수 있다. 이러한 점에서 현 정부의 고등교육 재정지원 정책은 평등성을 지향하기 보다는 오히려 대학간 양극화를 심화시켰다고 할 수 있다.

둘째, 현 정부에서는 ‘자율과 책무 원칙’ 하에서 ‘대학 자율화’를 강조했음에도 불구하고 소위 ‘정책지표(등록금 인하, 대입전형지표)’를 주요 재정지원사업 선정지표에 포함시킴으로써 자기모순을 초래했고, 더 나아가 정책의 타당성도 훼손시키는 결과를 초래하였다. 예를 들어, 재정지원제한대학 사업이나 교육역량강화사업의 목적과 ‘등록금 인하’ 지표가 논리적으로 연계되지 않음에도 불구하고, 동 지표를 포함시킴으로써 부실한 대학도 등록금 인하폭이 클 경우에 사업 대학으로 선정되는 문제들이 발생하였다. 이러한 문제는 ‘학생정원 감축’을 재정지원사업과 연계시킨다는 지난 12월 발표에 의해서 더욱 커질 것으로 보인다. 이미 학생 모집에 어려움을 겪는 대학일지라도 대대적인 학생 정원감축과 큰 폭의 등록금 인하를 단행하면 교육역량강화사업에 선정될 가능성이 매우 커졌기 때문이다.

셋째, 현 정부에서는 포물러(formular) 지표에 대한 과다한 신뢰를 통해서 오히려 사업의 취지에 맞지 않게 대학교육을 왜곡시키는 ‘지표 함정’에 빠졌다고 할 수 있다. 예를 들어, 교육역량강화사업의 기본 취지는 각 대학들이 교육역량을 강화하도록 노력하는 것을 유도하는 것임에도 불구하고, 정작 사업대학으로 선정되기 위해서 ‘전임교원의 의무시수 확대, 인건비가 저렴한 강의전담형 계약제 교원 확대, 중규모 강의 개설 축소를 통한 소규모 강의 확대, 상대평가 확대를 통한 학점 경쟁의 심화, 등록금 인하 경쟁 등’과 같이 교육역량을 오히려 훼손하는 정책들을 경쟁적으로 펼치고 있다. 이는 재정지원사업이 대학교육 과정(process)에 실제 미치는 영향을 간과하고, 대학운영 결과로서 나타나는 지표의 값만을 높게 평가하기 때문에 발생하는 결과라고 할 수 있다.

넷째, 재정지원정책과 다른 고등교육정책간의 정책 목표가 충돌하는 문제점이 있다. 현 정부의 대표적인 고등교육정책 중의 하나는 심각한 대졸 실업문제에 대응하기 위해서 제안된 ‘선취업 후진학 제도’이다. 고졸자들로 하여금 먼저 취업을 하고, 대학 진학은 추후에 필요하면 할 것을 유도하는 정책을 전개하면서, 동시에 대학 학자금 규모를 사상 유래 없을 정도로 확대하고 있다. 이를 위해서 국가장학금 규모만을 확대한 것이 아니라, 등록금을 동결하거나 인하한 대학들의 학생들에게 국가장학금 지원을 확대함으로써 대학 진학 기회를 더욱 확대하고 있다. 고졸자의 약 80% 이상이 대학에 진학하는 현 상황에서 학생에게 직접 지원되는 장학금의 범주를 빠른 속도로 확대하는 정책이 과연 적절한가에 대한 고민이 필요하다. 학자금 부담 완화는 정치권에 의해서 먼저 제기된 이슈로, 그 출발점이 정책 필요성 보다는 ‘표’를 의식한 정치적인 의도였다는 문제가 있다. 이와 같은 정책추진은 과거의 어느 정부 보다 ‘정책의 효율성’을 강조한 현 정부의 정책기조와는 맞지 않는다고 할 수 있다.

마지막으로, ‘재정지원제한 대학사업’이 과연 대학구조조정이라는 시대의 당면과제를 해결하는 데에 적합한 정책이었는가를 심도있게 검토할 필요가 있다. 각 대학의 교육 및 재정 지표를 고려하여 부실한 대학을 선정하는 이 사업은 사실상 선정지표들에 대해 낮은 점수를 받은 대학들을 어느 날 갑자기 ‘부실대학’으로 낙인하는 결과를 초래하고 있다. 사업 지표들이 대학의 교육여건이나 재정지원 면에서의 건전성을 정확히 측정한다고 보기 어렵고, 더욱이 제한대학을 수도권/비수도권 대학으로 구분하여 학생 모집이나 대학경영에 전혀 문제가 없는 수도권 대학들도 부실대학으로 낙인하고 있다. 더욱이 ‘등록금 인하 지표’에 가중치를 10%나 배정함으로써 결국은 정부의 정책에 적극 동조하는 부실 대학들을 살리는 결과를 초래하고 있다. 실제 제한 대학사업에 걸린 수도권 대학 중에는 정원감축 없이 ‘등록금 인하와 취업률 제고’만을 통해서 그 다음 해에 바로 제한 대학에서 벗어나는 사례들이 있다. 이러한 상황을 고려할 때, 동 사업은 대학 구조조정이란 사업 취지와 달리, ‘정책 순응’을 유도하기 위한 간접 규제로서의 성격을 띠는다고 할 수 있다. 이는 대학 자율을 강조해온 현 정부의 고등교육정책과 상치될 뿐만 아니라, 정부 정책에 대한 대학사회의 불신만을 심화시키는 정책이라고 할 수 있다. 따라서, 그 어느 정책보다 새 정부에서 재검토가 필요한 정책이라고 할 수 있다.

앞으로 학생수 감소가 본격화되는 상황에서 각 대학이 직면하는 고등교육여건은 더욱 어려워질 것으로 보인다. 따라서 그 어느 때 보다 고등교육전체의 경쟁력을 키워줄 수 있는 고등교육 재정지원 정책이 필요하다고 할 수 있다. 그 과정에서

간과되어서는 안될 키워드는 ‘대학의 자율’일 것이다. 지난 5년간의 경험에서 알 수 있듯이 대학의 자율 없이 정부 주도로만 이루어지는 재정지원 정책은 대학들의 발전가능성을 제약할 가능성이 높기 때문이다. 마지막으로, ‘고등교육재정지원 정책의 평가와 방향’이라는 매우 포괄적이면서 접근하기 어려운 주제에 대해서 분석을 시도한 발표자의 노고에 경의를 표하며 토론을 마치고자 한다.