

국립대학 입장에서 본 정부의 대학재정 지원과 배분 정책 ②

이재복 목포대 기획연구실장

우리나라의 대학교육에 대한 정부의 재정지원 수준이 매우 열악하다는 점은 어제 오늘 제기된 문제가 아니다. GNP 대비 대학교육 예산의 비율이나 교육예산 대비 대학교육에 대한 지원비율이 세계 주요국의 절반에도 못미치는 1/3의 수준에 그치고 있다는 것도 주지의 사실이다. 더구나 IMF관리체제라는 국가위기를 맞아 지난해는 많은 부문에서 교육예산이 삭감된 상황에서 1999년도 교육부 소관 세출예산은 '98년의 17조 4천8백 원보다 5.1%(8천9백억 원) 삭감된 16조 5천9백억 원으로 책정되었다고 한다. 대학부문의 사업을 위해 전년도보다 9백억 원이 증가된 1조 1천9백억 원이 계상되었다고는 하지만, 특정 대학의 대학원중심대학 육성을 위한 1천5백억 원과 몇몇 우수지방대학 육성을 위한 5백억 원을 제외하면 전반적인 예산은 '98년보다 1천1백억 원이 삭감된 결과이다.¹⁾

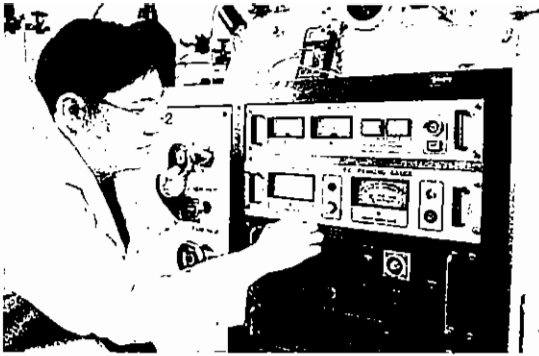
이와 같은 열악한 대학재정 지원상황은 묻어두고서²⁾ 우

리 대학들의 국제경쟁력만을 문제 삼는 것은 본말이 전도된 느낌이다. 치열한 국제경쟁시대에 대응할 수 있는 대학을 육성하기 위해서는 무엇보다도 충분한 대학재정의 확충이 선결요건임은 두말할 나위도 없다. 대학교육의 재정확충을 위한 정부의 노력과 역대 정권의 의지나 대안의 제시가 없는 상황에서 대학재정지원과 배분정책을 논해야 하는 현실이 안타깝지만, 그럴수록 더욱 중요한 일인 것만은 사실이다. IMF관리체제하의 고통분담이라는 명제 아래 등록금마저 계속 동결되고 있는 국립대학으로서는, 특히 발전기금 등의 자체 자원마저 미미한 후발 국립대학으로서는, 정부의 재정지원을 제외하고 다른 묘안을 찾을 수 없기 때문이다.

그러나 충분하지 못한 재원으로 소수의 대학을 선별하여 지원하는 대학재정정책은 한정된 자금을 배분하는 과정에서 문제가 발생하지 않을 수 없고, 상대적으로 지원받지 못한 다수의 대학들은 불만이 높을 수밖에 없다.

1) 『교수신문』 제147호, 1998. 12. 7일자, 1면.

2) 1995년 현재 한국 국립대학의 전체 예산은 1조 4,884억 원으로 일본 도쿄대학의 1년 예산 수준에 그치고 있다(이침천, “국립대학 행·재정제도의 개선”, 『대학개혁 대토론회 자료(교육부 후원)』, 1998. 2, p.6에서 재인용).



그 중에서 불만이 높은 대학은 바로 국립대학들이고, 국립대학 중에서도 기존의 여건이 가장 열악한, 그러한 이유 때문에 또다시 재정지원에서 소외될 처지에 있는 후발 국립대학의 불만이 가장 높을 수밖에 없다. 국립대학에 대한 정부의 재정지원은 기본적인 학교운영비(인건비와 운영비) 이외에 일반 지원사업과 특수목적 지원사업으로 구분되고, 1997년도를 기준으로 그 비율은 각각 30%, 60%, 10%를 차지할 것으로 추산되고 있다. 국고 지원사업 중 일반 지원사업은 대학의 교육과 연구 여건의 개선 등을 목적으로 대학의 학생수, 자구노력 정도, 사업목적 등에 따라 배분하는 사업이고, 특수목적 지원사업은 정책적으로 특정한 분야의 인력양성을 위하여 대학별 사업계획서의 평가를 통해 우수대학을 선정하여 차등지원하는 사업이다.

우리 정부의 대학 재정지원정책은 1995년 교육개혁위원회가 제안한 대학평가와 재정지원을 연계하는 차등화정책으로 요약할 수 있고, 정부는 대학평가에 의한 선별 지원, 차등 지원을 통하여 대학간 경쟁을 유도하고, 대학교육의 질적 향상을 도모하는 방향으로 정책을 추진

하고 있다. 우리 정부의 재정지원정책과 차등화정책의 문제점은 그동안 충분히 만큼 지적되어 왔다. 주요 문제점은 대학재정규모의 영세성과 운용의 자율성 결여 및 대학재정 차등지원의 부작용 발생 등으로 요약할 수 있다. 특히 한국대학교육협의회(이하 협회)의 '98년 연구결과에 의하면 대학평가의 공정성 미흡, 대학선정 및 배정기준의 합리성 부족, 사업선정 및 추진과정의 비체계성, 대학의 행정업무 과중, 대학내 재정지출의 효율성 결여, 재정지원 시기의 하반기 편중, 대응투자(matching fund) 유도의 비현실성, 대학재정평가제도의 부재 등이 지적되었다.³⁾ 또한 대학재정의 차등지원의 확대에 따른 선발대학과 후발대학간의 격차 심화 및 획일적 평가기준에 의한 교육활동의 다양성과 특수성에 대한 규제 등이 문제점으로 제시되고 있다.⁴⁾ 그리고 지원방식에서 국민의 세금으로 마련된 정부 보조금이 오랜 기간의 투자에 힘입은 이른바 몇 개의 '우수대학'에 재투자됨으로써 소위 대학간 부익부 빈익빈 현상이 나타난다는 사실을 지적하기도 하였고,⁵⁾ 심지어는 재정적인 지원을 통하여 대학간 형평을 유지하는 조정기능을 해야 할 교육부가 오히려 대학의 빈익빈 부익부 현상을 조장하고 있다는 비난을 받고 있다는 지적도 있었다.⁶⁾

그러나 이러한 대학재정지원의 차등화정책이 우리 대학들의 교육개혁 노력과 대학의 자구적 발전을 유도하는데 어느 정도 기여하고 있다는 사실을 간과하거나 부정하는 것은 아니다. 대학재정의 확충, 특히 사립대학의 재정난 완화, 우수 대학에 대한 재정지원의 확대, 대학의 경쟁과 자구노력의 유발 및 대학교육의 수월성 추구 등 궁

3) 김명수, "국립대학 교육재정 운영의 효율화방안", 『교육재정-경제연구』 제7권 제1호, 한국교육재정-경제학회, 1998. 6. p.182에서 재인용.
 4) 김명수(1998), p.171. (이 논문에서 국립대학 교육재정의 문제점과 효율화방안이 폭넓게 제시되고 있다.)
 5) 심상필, "IMF시대의 대학 경영과 운영체제", 『대학교육』 제92호, 한국대학교육협의회, 1998. 3-4, p.37.
 6) 윤정일, "새 정부의 대학 정책 방향과 과제", 『대학교육』 제92호, 한국대학교육협의회, 1998. 3-4, p.98; 서정화, "대학 평가체제의 진단", 『교육행정학연구』 통권 제31호, 한국교육행정학회, 1998. 4, p.86.

정적 측면을 모두 다 인정하고 있다. 더욱이 한정되어 있는, 적은 재원의 제약 속에서 자금의 효율성이 강조되지 않을 수 없었고, 그에 따라 효율적 배분 이상의 대안을 찾을 수 없는 상황에서 우수대학에 대한 집중지원을 통한 대학의 국제경쟁력 확보라는 궁여지책으로 도입한 차등화정책에서 정부가 고심한 흔적을 읽을 수 있다. 그러나 정부의 재정지원정책이 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면을 더 많이 내포하고 있다면, 그 정책은 반드시 재고되어야 한다고 사료된다. 재정지원정책에서 새로운 발상의 전환이 필요한 때가 바로 지금이라고 할 수 있다.

우리 나라는 IMF관리체제라는 지금까지 경험해 보지 못한 국가 초유의 경제 위기를 극복하는 과정에서 경제는 물론이고 사회의 모든 분야가 구조조정과 총체적 개혁의 와중에서 탈바꿈하고 있다. 그러나 이럴 때일수록 무조건 바뀌보자는 식의 개혁보다는, 잘못된 관행은 바꾸면서 원래 있어야 할 자리를 찾는 식의 개혁과 구조조정이 더욱 절실하다. 대학교육이라는 본래의 목적을 위해 대학재정이 필요한 곳에 마땅히 지원되고 배분될 수 있는 정책이 수립되어야 한다는 것이다. 이를 위해 검토될 수 있는 몇 가지 대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 획일적 평가기준에 의한 차등지원을 통하여 대학간 경쟁이나 대학교육의 질적 향상을 도모하려는 정책 목표의 수정이 검토되어야 한다. 대학의 특성을 무시한 획일적이고 평면적인 평가기준에 의한 기존의 대학평가 방식과 특히 그 평가의 결과와 연계하는 재정지원과 배분방식에도 문제는 있지만, 정부가 경쟁을 유도하고 교육의 질 향상에 책임을 져야 할 시기가 아니라는 것이다. 눈 앞에 다가온 21세기는 대학입학 정원이 지원자 수보다 많게 되는 대학의 공급초과 현상이 도래하는 시대이다. 지방대학은 이미 그러한 현상에 직면하고 있다. 정부가 시장경쟁원리를 도입하지 말라고 강요해도 거기에 승

복할 대학은 하나도 없을 만큼, 경쟁의 문제를 떠나 대학 생존의 문제가 되고 있기 때문이다. 정부의 재정지원과 배분을 통해서 경쟁을 유도하겠다는 정책의 목표가 상실된 것이나 다름없다. 교육부문에 대한 시장경쟁원리의 도입에 따라 조만간 도래할 수밖에 없는 시장실패에 따른 혼란과 책임은 결국 정부 몫으로 돌아올 것이 너무도 자명하다. 몇 년 앞을 예견하지 못하고 공급초과 현상을 가져온 대학설립 준칙주의에 따른 대학설립의 자유화정책에 대한 책임문제가 대두될 수 있기 때문이다.

둘째, 특수목적 지원사업의 합리적인 배분이 검토되어야 한다. 국고지원사업 중에서도 가장 문제가 되는 것은 특수목적 지원사업이다. 공과대학 중점지원, 우수대학원 중점지원, 국제전문인력 양성지원, 교육개혁 추진 우수대학 지원, 지방대학 특성화지원사업과 같은 특수목적사업 등이다. 이에 대하여 대학사회에서는 빈익빈 부익부 현상과 이에 따른 불평등 심화, 단기적이고 편협한 평가 방식과 중복평가에 따른 대학사회의 혼란, 평가에서 다른 대학보다 더 높은 성적을 받기 위한 대학간 과당경쟁으로 인한 대학사회의 협동 약해, 정부 주도 대학평가에 따른 대학의 자율성 침해 및 다양화와 특성화 저해 등을 이유로 반대의사를 표명해 온 것이 사실이다.⁷⁾ 그동안 혜택을 받은 소수의 특정 대학들을 계속 지원하기 위한



7) 니민주, 「대학재정 지원정책의 새로운 방향」, 『대학교육』 통권92호, 한국대학교육협의회, 1998, 3-4, p.61.

목적성 사업으로까지 비추어진 이들 사업은 쉽없이 계속 되어 왔고, 올해에도 특정 대학을 전제한 대학원중심대학 중점육성사업과 몇몇 '우수' 지방대학 지원사업이 계획되거나 입안되고 있다. 소수의 특정 대학만을 의식하는 이와 같은 특수목적 지원사업들이 계속되어야 하는지를 먼저 숙고해 보아야 한다. 지금까지의 사업들을 통하여 원래 정부가 의도했던 특수목적들이 어느 정도 달성되었는지를 평가해보면 그 해답을 쉽게 얻을 수 있을 것이다. 한편, 우리나라 교육재정정책에서 중요한 하나의 과제는 지역간의 교육격차 해소문제이다. 특수목적 지원 사업을 이러한 정책적 문제를 해결할 수 있는 재정지원의 방향으로 전환하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 수도권 및 대도시 중심의 대학교육을 분산하고 지역간 균등한 교육발전을 위해서는 이를 위한 교육투자의 배분방안의 모색과 함께 대학교육과 지역사회발전을 동시에 고려하는 재정지원정책⁸⁾이아말로 우리 정부가 정책적으로 취할 수 있는 충분하고도 필요한 특수목적에 적합하다고 할 수 있다.

셋째, 정부재정의 차등화지원정책의 근간이 되고 있는 1995년 교육개혁위원회가 제안한 대학평가와 재정지원의 연계정책을 계속한다면 그 적용대상을 사립대학에 국한하고, 국립대학에는 그 적용이 배제되어야 한다. 특히



후발 국립대학에는 예외가 인정되어야 한다. 국립학교 설치령에 의해 그 조직이나 기구상 많은 제한을 받고 있는 국립대학과 재단의 독자성에 의해 융통성있게 운영되는 사립대학을 동일한 척도로 비교할 수는 없는 일이기 때문이다. 이는 실제 평가의 결과에서 현실로 드러나고 있다. 또한 같은 국립대학이라 할지라도 오랜 기간 지속적으로 투자해 온 대형 대학들과 설립한 지 얼마 되지 않은 중·소형 대학들을 같은 척도로 비교하는 데에도 무리가 있다. 후발 국립대학들은 당연히 시설이나 설비, 재정의 측면에서 취약한 상태이기 때문이다. 사립대학들은 많은 지면과 기회를 통해 사립대학의 재정확충을 위해 정부가 노력해 주길 요구하고 있다. 그 이유로 높은 사학 의존도를 들고 있다. 정부가 설립을 허가했으니 육성도 책임지라는 논리이다. 결국은 높은 사학 의존도 만큼 양적으로 높은 비중의 여론(?)에 국립과 사립의 구분없이 재정지원이 이루어지고, 그 결과는 사립대학의 재정 확충이라는 긍정적인 효과로 나타나고 있다. 그러나 설립주체도 정부이고 지금까지 그 역할을 자임해 온 경영주체도 정부일 수밖에 없는 국립대학은 빈곤한 재정상황을 하소연하거나 대변하는 주체가 없다. 그러한 상황을 염려하거나 관심을 가져주는 정부부처도 정치인도 찾아볼 수 없는 현실이다. 그 결과가 1998년도 교육개혁 우수대학 지원 대상에 서울대학을 비롯하여 대부분의 국립대학이 포함되지 않은 결과로 나타났다. 하루가 다르게 급변하는 대학의 교육환경과 시대적 상황에서 어느 국립대학도 예전과 같이 안이한 자세로 안주하고 있는 대학은 없을 것이다. 그러나 국립대학은 국민에 대한 교육의 기회균등과 국가정책적 필요의 충족, 순환보직에 따른 행정조직의 불안정성과 관료화 등 특수성으로 인해 사립대학과는 달리 현실상황에 탄력적·능동적으로 대처하기 어려운 한계를 지니고 있다. 따라서 국립대학을 사립대학과 동일한 평

8) 반상진, 「교육재정의 공평성 평가 연구」, 『교육행정학연구』 제16권 제1호, 한국교육행정학회, 1998. 4, p.222.

가기준에 의해 평가하고, 그 결과에 따라 국고지원이 이루어지는 것은 바람직하지 않다. 국립대학의 설립목적에 따라 교육활동이 이루어질 수 있도록 재정의 지원과 배분 정책에서 특수성을 인정하고 자율성을 확대하는 것이 교육재정의 효율화를 위해서도 필요할 것이다.”

넷째, 정부의 재정지원과 배분정책과 관련하여 국립대학에 대해 거점대학이라는 표현과 우수대학이라는 표현은 자제되어야 한다. 국립대학을 정부가 설립할 때 대학교육의 기회균등을 목적으로 특정 지역을 거점으로 허가한 것이 사실임에도, 선발대학과 후발대학을 분리하여 정책을 입안하려는 것은 허가 취지에도 부합하지 않는다. 동일한 국립대학임에도 서울대학만을 따로 떼어 내 별도의 설치령으로 예우하고 있는 현실에 대해서는 국립대학총장협의회에서도 그 문제점을 정부에 건의한 것으로 알려져 있다. 특히 대학교육의 기회균등이라는 대명제의 관점에서는 시설이나 재정상황 및 학생들의 수준 등 모든 부문에서 미흡한 후발대학에 국가재정을 우선적으로 지원하는 것이 타당할 것이다. 그렇지 않아도 선발대학으로서 여러 가지 이점이 있는 대학에 계속 차등지원하는 것은 성적으로 평가하는 시대를 마감하기 위해 무시험입학과 학생생활부의 평가 등을 장려하는 올바른 정부의 정책에도 역행하는 결과를 가져올 것이다. 90점짜리 입학생을 91점 내지는 80점으로 졸업시키는 대학은 ‘우수’ 대학이고, 40점짜리 학생을 60점 내지 70점으로 졸업시키는 대학은 ‘비우수’ 대학 또는 ‘열등’ 대학이라면, 대학의 존립 가치나 의의는 없게 되고 대학교육의 기회균등이라는 이상의 실현은 요원하다고 할 수 있다.

다섯째, 정부재정 배분기준의 합리적인 재조정이 필요



하다. 일반 지원사업에서 학생수에 따른 배분정책 등 많은 부분이 개선되어야 한다. 대학의 재정운용에서 모든 부분이 학생수에 비례하는 것은 아니다. 정부재정의 그러한 배분정책은 우리 대학들로 하여금 양적 성장에만 급급하게 하는 결과를 초래하였다. 학생수가 많은 대학은 적은 대학에 비해 기성회예산이나 시설 등 모든 부문에서 이미 비교우위를 확보하고 있는 데도, 평가에 따른 차등지원에 추가하여 다시 재정배분에서도 유리하게 적용하고 있다. 우리나라의 대학은 마치 개별기업의 ‘문어발식’ 확장을 모방이라도 하듯 양적 성장만을 추구해 왔기 때문에 경제 위기의 파장은 곧 기업에 불어닥치는 파장과 어느 면에서 유사성을 갖고 있다는 지적이다.⁹⁾ 우리 대학들은 교육개혁의 핵심이 되는 경쟁력 강화라는 목표를 ‘양적 팽창’으로만 이루려고 했고, 비교를 하는 쪽이나 비교를 당하는 쪽이나 기준은 늘 덩치와 규모였으며, 대학경쟁의 양상은 오늘날 우리 사회를 IMF의 구렁텅이로 몰아넣은 금융권과 재벌이 보여준 실패와 다를 바 없었다는 지적에¹⁰⁾ 귀 기울일 필요가 있다.

여섯째, 선재정지원 후평가제도의 도입이 검토되어야 한다. 그것도 선지원 후 일정기간을 두고 재정지원 결과

9) 김명수(1998), p.171.

10) 심상필(1998), p.36.

11) 박성준, “대학 부도 사태의 교훈”, 『대학교육』 제92호, 한국대학교육협의회, 1998. 3-4, p.84.



에 대한 평가제도가 대학재정정책이 달성해야 할 목표로서 제시되고 있는 형평성, 효율성, 자율성, 반응성, 안전성, 다양성, 수월성, 책무성 등을¹²⁾ 어느 정도 충족시켜줄 수 있을 것이다. 특히 생존경쟁 속에서 전전긍긍하고 있는 후발대학들에게도 위기를 기회로 활용할 수 있는 계기가 제공되어야 형평성의 목표가 실현될 수 있을 것이다. 선지원 후평가라는 조성적 재정지원정책과 함께 후평가에 따른 지금까지 실시해 온 보상적 재정지원정책이 조화된다면¹³⁾ 상기와 같은 재정정책의 목표 달성이 무난하리라고 기대할 수 있다.

마지막으로 국민의 정부가 적극적으로 추진하고 있는 시장의 원리는 대학교육에서도 뿌리를 내릴 수 있어야 한다. 시장의 원리는 평가를 통한 차등재정지원이나 경쟁 촉진만으로는 실현될 수 없다. 시장의 원리는 경쟁을 통한 적자생존이라는 명제에 우선하여 정부의 개입배제가 선결요건으로서 정부의 규제완화 내지는 규제철폐를 의미하기 때문이다. 대학교육 분야에 있어서 시장의 핵심적인 구성주체는 대학과 학생 및 학부모이다. 특히 지방대학의 경우는 여기에 지역사회가 포함될 수 있다. 그

러나 우리나라의 신교육개혁은 이들 시장주체가 아니라 정부 자신에 의해 시장원리가 주도되고 있다는 데 문제가 있다.¹⁴⁾ 정부의 개입배제를 위한 노력이야말로 시장원리의 선결조건임에도 시장원리를 주도하는 과정에서 정부개입이 강화되고 있다는 느낌마저 든다. 대학에 대한 정부의 재정지원방식에 따라 대학의 전략적 대응이 달라져야 한다면, 그러한 재정정책은 분명히 시장원리에 역행하는 것이다. 따라서 대학재정 지원정책은 재정지원이 사회적 평등 또는 교육 기회균등에 어떻게 작용할 것인지, 대학의 자율성을 저해할 가능성은 없는지, 대학내 자원배분과 활용의 효율성을 향상시킬 수 있는가 등의 문제가 종합적으로 고려되어야 한다.¹⁵⁾ 끝으로 국립대학의 경우 대학재정과 예산활용의 극대화 및 효율성 제고를 위해 현재 사무국에서 모두 관장하고 있는 예산의 편성·수립과 집행기능은 분리되어야 한다. 예산의 편성·수립권이 없는 국립대학의 절름발이식 현행 기획기능은 대학을 정체시키는 주 요인으로서 마땅히 개선되어야 한다. **□**

이재복

성균관대 영어영문학과를 졸업하고 동 대학원 무역학과에서 경제학 박사학위를 받았다. 미국 인슈런스대학에서 리스크관리보험 디플로마과정을 수료하였고, 미국 조지아주립대학에서 객원교수로 근무한 바 있다. 14년간 보험감독원에서 재직한 후 1990년부터 목포대 금융보험학과 교수로 재직중이며, 기획연구실장을 맡고 있다. 현재 한국무역상무학회 부회장을 맡고 있으며, 경제생활과 보험 등의 보험관련 저서와 논문이 있다.

12) 나민주(1998), p.64.

13) 서정화, "대학 평가체제의 진단", 『교육행정학연구』 통권 제31호, 한국교육행정학회, 1998. 4. p.90.

14) 나민주(1998), p.61.

15) 나민주(1998), p.63.