

# 정부의 사립대학 재정 지원정책의 문제점과 개선 방안

조 병 옥 조선대 기획실장

## 1. 서 론

‘국가의 경쟁력은 곧 사립대학 경쟁력’이라는 말이 있다. 이는 국가의 경쟁력이 우수인력과 이를 배출하는 교육체제에 크게 의존하고 있고, 대학교육의 75%를 사립대학이 담당하고 있는 우리 나라의 현실을 반영한 것이다. 그 동안 급성장을 지속한 우리 나라의 경제 발전에서 우수인력이 기여한 공로가 크고, 이러한 우수인력은 국립대학뿐만 아니라 사립대학에서도 배출되었다는 것은 누구나 인정하고 있다.

또한 개인의 전문성과 창의력이 중요시되는 21세기에는 국가경쟁력 제고를 위해 대학교육이 더욱 중요해지며, 세계적으로도 높은 사립대학 의존율을 유지하고 있는 우리 나라의 현실을 고려할 때 향후에도 이러한 인력의 상당부분은 사립대학에서 배출되어야 할 것이다.

이러한 사립대학의 중요성에도 불구하고 사립대학은 설립자부담주의나 수익자부담원칙이라는 논리에 밀려 국고 지원 대상에서 제외되어 왔다. 이로 인해 사립대학에 입학한 학생들은 국립대학에 입학한 학생들에 비해 훨씬 많은 등록금을 부담해야 했고, 또한 대부분의 사립대학은 열악한 재정구조를 가지고 있다.

이와 같은 사립대학의 지원정책으로는 새로운 시대에 필요한 인재를 양성하기가 어렵다. 따라서 정부에서도 사립대학에 재정지원이 필요하다는 인식을 가지고 1990년부터 사립대학에 대한 지원을 확대하고 있다. 그러나 현재까지의 사립대학에 대한 지원은 사립대학의 역할에 비해 그리고 타 선진국의 사례와 비교할 때, 매우 미약하다. 오히려 학생 1인당 국고보조금 면에서 볼 때 국립대학에 대한 지원금이 사립대학에 대한 지원금보다 훨씬 더 큰 폭으로 상승하고 있다.

이러한 관점에서 이 글에서는 정부의 대학재정지원정책의 현황을 분석하고 사립대학 재정지원정책에 대한 문제점을 파악하여 향후 대학재정 지원정책의 정책적 개선 방안을 제언하고자 한다.

## 2. 대학재정 지원정책의 현황

정부의 현행 대학재정 지원정책의 목적은 대학의 다양화, 경쟁력 강화, 교육 및 연구여건의 개선으로 요약할 수 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 정부는 평가와 재정지원의 연계를 강화하고, 정부의 대학재정지원을 교수

의 연구비와 연계하여 대학이 우수교수를 경쟁적으로 확보하도록 유도하며, 대학재정운영의 자율성과 융통성을 제고하고, 예결산을 의무화하고 있다.

대학재정지원정책의 이러한 목적을 달성하기 위하여 정부는 다음과 같은 사업을 전개하고 있다.

첫째, 대학의 다양화를 도모하고, 대학의 경쟁력을 향상하기 위한 특수목적 지원사업이다. 이는 다시 특정분야 인력을 양성하기 위한 지원과 대학의 특성화를 위한 지원으로 구분할 수 있다.

특정분야의 인력양성을 위한 중점지원사업으로는 공과대학 중점지원, 국제전문인력 양성지원 등이 있으며, 이 분야에 1994년부터 총 3,000억 원을 지원할 예정이다. 1994년에 시작된 공과대학 중점지원사업은 지방공과대학의 교육여건개선과 연구개발 능력을 제고하고, 산·학·연 협동체제를 강화하여 현장적응능력이 높은 우수인력을 양성하는 데 목적을 두고, 1998년까지 5년간 연 400억 원씩, 총 2,000억 원을 지원하고 있다. 국제전문인력 양성지원사업은 1996년부터 시작되었고 2000년까지 매년 200억 원, 총 1,000억 원을 지원하게 된다. 이 사업은 1995년부터 추진한 세계화 구상과 이에 따라 설치된 세계화추진위원회의 지역·국제전문가 육성방안, 그리고 교육개혁위원회의 세계화 전문요원 양성을 위한 단설 전문대학원의 설치방안 등을 배경으로 하고 있다.

다음으로 대학의 특성화를 도모하기 위해 실시하고 있는 사업으로는 지방대학 특성화지원, 우수대학원 중

점지원, 교육개혁추진 우수대학지원 등이 있다. 지방대학 특성화지원사업은 당초 예산에 없던 사업이나 1996년도까지 이루어진 주요 중점지원사업이 주로 서울소재 대학을 대상으로 있다는 비판 속에서 지방소재 대학을 지원하기 위한 별도 조치로 1997년부터 시작되었고, 2001년까지 5년 동안 연간 200억 원씩 총 1,000억 원을 지원하게 된다. 이 사업은 지방대학의 특성화를 지원하여, 지방대학교육의 질 향상을 도모하는 데 목적이 있고, 지원 특성화 분야로는 국제전문실무 인력양성분야, 공학분야, 기초과학분야와 정부지정분야 이외의 자유응모분야가 있다.

우수대학원 중점지원사업은 국가산업발전에 토대가 되는 과학기술분야의 대학원중심대학을 선별하여 집중 지원함으로써 고급기술인력을 양성하고, 국제경쟁력을 강화하는 데 목적이 있다. 사업기간은 1995년부터 1999년까지 5년 간이고, 매년 200억 원씩 총 1,000억 원을 지원하게 된다.

교육개혁추진 우수대학지원사업은 각 대학에서 추진하고 있는 신교육체제의 원활한 추진을 장려함으로써 교육개혁의 확산·정착을 가속화하기 위하여 1996년부터 시작되었고, 매년 200억 원~300억 원 정도의 예산으로 30~40개 내외의 대학을 지원하고 있다. 지원분야는 '98년의 경우 학생선택권이 보장되는 교육과정 개편, 대학과 지역사회의 연계, 학생의 소질과 적성을 살리는 학생 선발, 대학별 자체 교육개혁 실천분야 등 4개 분야이다.

이러한 특수목적 지원사업의 연도별 지원규모는 <표 1>

<표 1> 특수목적 지원사업 개요(1994~1998)

(단위 : 억 원)

사 업 명	1994	1995	1996	1997	1998
공과대학 중점지원	400	400	400	400	400
이공계우수대학원 중점지원	-	200	200	200	200
국제전문인력양성 지원	-	-	200	200	200
교육개혁추진 우수대학 지원	-	-	300	270	200
대학연구소 기지재 첨단화지원	-	-	150	200	220
지방대학 특성화 지원	-	-	-	180	150
합 계	400	600	1,250	1,430	1,370

※ 자료 : 김두식, '정부의 대학재정지원 기본방향과 내용', 『대학교육』, 통권 제84호, 1996, p.27.; 김성동, '98년도 교육 예산과 사업', 교육원보, 98.1.음 재구성함.

과 같다.

둘째, 대학교육의 여건을 개선하고, 이를 통해서 대학의 경쟁력을 강화하는 데 목적을 두고 있는 사업으로는 일반 지원사업 중에서 자구노력 지원사업, 학술연구조성사업 등이 있다. 국·공·사립대학 자구노력 지원사업은 대학의 교육 및 연구역량을 향상하여 질적 수준을 제고하고, 국제 경쟁력을 향상시키기 위하여 1994년부터 실시되고 있는 사업으로서 1994년 500억 원이던 것이 1996년 600억 원, 1997년에는 1,300억 원으로 대폭 증가하였다. 다음으로 학술연구조성사업비는 1960년대부터 계속되고 있는 것으로 대학에 대한 직접적인 지원이 아니라, 개별 교수를 대상으로 지원되는 사업이다. 1992년에는 203억 원이던 것이 1994년에는 400억 원, 1996년에는 900억 원, 그리고 1997년에는 1,200억 원으로 크게 증가하고 있는 추세이다.

셋째, 대학교육의 여건을 개선하기 위한 사업으로는 공·사립대학 시설·설비 확충지원, 국립대학 실습기자재 확충지원, 대학시설 지원사업 등이 있다. 이 중에서 공·사립대학 시설·설비 확충지원은 공·사립대학의 시설·설비 확충 및 도서관 지원을 통하여 교육여건을 개선하는데 목적을 두고, 1990년부터 지속적으로 추진하고 있는 사업으로서 1992년 20억 원이던 예산이 1994년에는 400억 원, 1996년에는 1,050억 원, 그리고 1997년에는 1,250억 원으로 확대되었다.

(표 2) 일반 지원사업 개요(1992~1997) (단위: 억 원)

연 도	1992	1993	1994	1995	1996	1997
지원액	2,748	3,297	4,489	6,274	8,886	11,160

※ 자료: 정부의 대학재정지원 기본방향과 내용, 『대학교육, 동권 제84호』, 1996, p.27.

일반 지원사업은 총 26개의 사업으로 구성되어 있으며 연도별 예산은 다음 (표 2)와 같다.

### 3. 사립대학 재정지원 정책의 문제점

교육부는 대학재정 지원사업을 수행함에 있어 대학의 자구노력을 유도하고, 재정운영의 효율성을 도모하며 대학의 특성화·다양화를 지원하는 데 중점을 두고 있다. 그러나 사립대학 그 중에서도 지방 소재 사립대학의 입장에서 보면 교육부의 대학재정 지원사업은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 국립대학 위주의 지원이 주를 이루고 있으며 사립대학에 대한 지원은 극히 미미하다. 국립대학의 경우 국고지원이 평균 전체수입의 50% 이상에 달하고 있으나 사립대학은 국고지원의 비율이 3% 정도에 불과하다. 이러한 현상은 대학의 교육여건을 개선하는 일반사업 지원의 경우에 매우 두드러지는데, 예를 들면 '97년도 기준으로 국립대학의 시설 및 실험실습 기자재 확충을 위한 지원액은 3,611억 원인 데 비해 사립대학의 시설 및 실험실습기자재 확충을 위한 지원액은 1,250억 원에 불과하다. 우리나라 전체대학 중 사립대학의 수가 71.8%에 이르고 사립대학에 재학하는 학생수가 74.4%인 점을 감안하면 국고 지원에서 사립대학과 국립대학이 어느 정도 차이가 나는지를 짐작할 수 있다.

이러한 국립대학과 사립대학에 대한 차별적 지원을 해소하기 위해 교육부에서도 1990년부터 사립대학에 대한 지원을 확대하고 있는 점은 환영할 만하다. 그러나 사립

(표 3) 국고지원금 및 학생등록금의 학생당 금액 (단위: 천 원)

연 도	국립대학		사립대학		차 이	
	국고지원금	학생등록금	국고지원금	학생등록금	국고지원금	학생등록금
1992	277	869	41	1,951	236	1,082
1996	878	1,163	199	2,885	679	1,722

※ 자료: 나민주, 대학재정 지원정책 분석연구, 서울대학교 대학원, 박사학위논문, 1998, p.89를 재구성함.

대학에 대한 지원은 교육재정의 규모와 대학재정지원 규모가 증대되어, 그 일부가 사립대학에 배정된 것에 불과하고 실제 배정액을 보면 국립대학과 사립대학에 대한 지원금액의 차이가 점차 증가하고 있다. <표 3>에 나타난 바와 같이 학생 1인당 국고지원금의 차이를 보면, 1992년에는 23.6만 원의 차이를 보이던 것이 1996년에는 67.9만 원의 차이를 보이고 있어서 3배에 가까운 증가를 나타내고 있다. 학생등록금의 차이도 국·공립대학에 비해 사립대학 학생 1인당 차액은 1992년도에 108.2만 원이던 것이 1996년에는 172.2만 원이라는 큰 폭으로 증가하였다.

둘째, 사립대학에 대한 국고지원의 중요한 원천으로 부각되고 있는 특수목적 지원사업의 규모가 너무 작다는 것이다. 특수목적 지원사업은 해당 대학의 발전의지를 제고하고, 사업목적에 대학의 재원을 부담하여 비용효율성을 높이며, 대학간에 건전한 경쟁을 유발시키는 효과를 가지고 있어서 바람직한 재정지원 방안이라고 할 수 있다. 그러나 1998년도 교육부 예산을 기준으로 볼 때, 특수목적 지원사업의 전체 금액은 1,370억 원으로 대학 지원 예산액인 12,057억 원의 11.4%에 불과하여 교육재원의 효율적 활용이라는 측면에서 볼 때 부족하다고 할 수 있다.

또한 대부분의 특수목적 지원사업은 평가척도의 구성

이 현재 우수한 여건을 가지고 있는 국립대학이나 일부 수도권 사립대학이 매우 유리한 입장에 있는 사업이다. 그 결과로 공과대학 중점지원사업이나 국제통상 전문인력양성사업의 경우 대부분이 지방 국립대와 수도권 사립대학이 선정되었다. 그나마 지방사립대학이 선정될 가능성이 높은 교육개혁추진 우수대학 지원사업액과 지방대학 특성화 지원사업액은 350억 원으로 전체 지원액의 3%에 불과한 실정이다.

셋째, 대학재정 지원을 위해 추진하고 있는 사업분야가 중첩되고 있다. 교육부에서 선정한 사업분야가 국가경쟁력 제고와 교육개혁을 위해 매우 중요한 분야임은 인정하지만 그렇다고 해서 동일한 분야에 대해 중복으로 지원하는 것은 바람직하지 않다. 예를 들면, 국제전문인력 양성사업, 지방대학 특성화사업의 국제실무전문인력 양성분야, 그리고 교육개혁추진 우수대학 세계화분야는 사실상 동일한 분야이고, 지방대학 특성화사업의 공학분야와 공과대학 중점지원사업이 동일한 분야이다. 따라서 이러한 분야에 강점을 가지고 있는 대학들은 중복적으로 사업의 혜택을 받고 있으며 그렇지 못한 대학들은 국고 지원사업에서 계속 제외되어 대학간 빈익빈 부익부 현상을 심화시키고 있다.

넷째, 지원대학 선정을 위한 평가지표의 중복성이다. 특수목적 지원사업의 선정기준에서 운영여건 부분이 중

<표 4> 국고지원 상위 10개 대학 현황(1996~1997)

(단위 : 천 원)

1996년		1997년	
대학명	금 액	대학명	금 액
서울대	15,684,972	서울대	18,690,750
연세대	12,683,412	경북대	13,934,672
고려대	11,860,994	부산대	12,970,750
한양대	10,729,429	전북대	11,901,323
경북대	10,554,866	연세대	11,790,618
충남대	10,439,949	충북대	11,748,834
부산대	10,112,822	전남대	11,481,285
영남대	10,073,869	고려대	10,660,755
전북대	9,513,588	충남대	10,653,351
전남대	9,238,358	한양대	10,311,762

※ 자료 : 설문, "IMF관리체제와 대학구조조정", 1998, p.34.

침되고 있을 뿐만 아니라 일반목적 지원사업의 기본지표, 정책유도지표, 감산지표, 가산지표가 거의 동일하다. 또한 사업목적이 다른 일반목적지원사업과 특수목적 지원사업의 선정 기준도 상당 부분 유사하다. 그 결과로 현재의 여건이 비교적 우수한 국립대학이나 일부 수도권 사립대학에 국고지원이 중복되고 있으며, 현재의 여건이 비교적 불리한 일부 사립대학은 이러한 특수목적 지원사업에의 참여를 포기하고 있는 실정이다. '98년도의 예를 들면, 특수목적 지원사업의 결과 상위 10개 대학에 전체 지원액의 54%가 배정되었다. 이와 같이 특수목적 지원사업의 지원대학 선정시 대학의 역사성이나 특수성을 반영하지 않는 사업시행은 많은 사립대학들에게 실망감을 안겨주고 있으며, 1999년부터 추진할 대학원중심 우수대학 지원사업('99년 1,500억 원 예산편성)과 지방우수대학 지원사업('99년 500억 원 예산편성)의 결과도 국·공립대학이 대부분을 차지할 것이라는 의견이 분분한 실정이다.



#### 4. 정책적 제언

이상과 같은 문제점을 해결하기 위한 대학재정 지원정책의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 대학재정지원의 절대 규모를 확대해야 한다. 우리나라의 대학교육재정은 높은 등록금 의존도와 낮은 정부지원을 특징으로 하며, 정부의 미약한 재정지원이 영세한 대학교육 재정과 열악한 대학교육 여건을 벗어나지 못하게 하는 주요 요인이 되고 있다. 각국의 GNP 대비 대학교육 예산 비율을 보면 1993년 현재 미국 1.5%, 일본 0.9%, 영국 1.9%, 프랑스 1.1%인 데 비해서 우리나라는 1997년 현재 0.4%로서 주요국의 1/2~1/3 수준에 불과하다. 미래에 대학교육이 국가경쟁력을 결정짓는 중요요소는 점을 감안할 때, 현재의 대학재정 지원규모는 획기적으로 확대되어야 한다.

둘째, 대학재정지원 중 사립대학에 대한 재정지원액의 배정이 늘어나야 한다. 우리나라 사립대학 재원 중 국고지원금은 현재 2~3%에 불과하나 미국은 30%, 일본은 10% 수준으로 대부분 선진국의 사립대학 국고지원 비율은 10% 이상이다. 더구나 대학교육의 75% 정도를 사립대학에서 담당하고 있는 우리나라의 현실을 고려할 때, 더 이상 국립대학만을 위한 국고지원 정책은 지양되어야 한다.

또한 재정의 운영에 있어서 사립대학은 국립대학에 비해 훨씬 효율적으로 운영하고 있다는 점에 비추어 보더라도, 국민의 세금을 사용하는 국고지원은 사립대학에 대한 배정을 늘리는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 현재 사립대학 등록금의 절반에도 못 미치는 국립대학의 등록금을 현실화하고 그 차액을 사립대학에 지원하는 방안도 검토해 보아야 한다.

셋째, 재정지원방식에 있어서 사립대학과 국립대학이 공정하게 경쟁하는 특수목적 지원사업의 규모가 확대되어야 할 것이다. 특수목적 지원사업은 국고지원의 비용효과성 증대와 대학의 내적 효율성을 동반한다는 점에

서 바람직한 국고지원 방식이다. 그러므로 대학의 설립을 기준으로 지원하는 방식을 지양하고 대학지원자금이 효과적으로 목적을 달성할 수 있는 방안에 보다 많은 투자가 이루어져야 할 것이다.

사업을 입안할 때에도 많은 대학들이 혜택을 입을 수 있는 기회가 공정하게 제공되도록 신중하게 정책을 개발하여야 할 것이다. 또한 지원 대상대학 선정시에도 현행의 일부 사업처럼 현재의 여건만을 중시하기보다는 해당대학이 과거와 비교해서 어느 정도 발전의지와 노력을 기울이고 있는가에 중점을 두고 평가하는 방식을 고려해야 할 것이다. 그 중에서도 교육개혁추진 우수대학 지원 사업과 같이 현재의 여건이 열악하나 개혁의 의지가 있는 대학을 지원하는 사업을 확대함으로써 정부가 지향하고 있는 교육개혁에 많은 대학들이 적극적으로 동참하는 계기를 마련해야 할 것이다.

넷째, 특수목적 지원사업과 같이 시장경제의 논리에 의해 국·공·사립을 막론하고 우수한 대학은 정부의 재정지원 혜택을 받게 함으로써 대학의 경쟁력을 확보하

는 측면도 중요하지만, 180여 개에 이르는 대학 중 이러한 사업의 혜택을 받고있는 대학은 불과 30%도 안 된다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 사립대학 재학생에 대한 형평성이나 대학교육의 공공성 측면에서 볼 때, 나머지 70%에 해당하는 대학에 대한 지원이 강구되어야만 한다. 따라서 사립대학 시설·설비 지원사업과 같이 사립대학의 기본여건을 개선하는 사업의 규모를 대폭 확대하여 발전의지가 있는 사립대학이 새로운 시대에 맞는 교육을 담당할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다. **■**

---

#### 조병욱

조선대 화학공학과를 졸업하고, 고려대와 단국대에서 이학 석·박사학위를 받았다. 현재 조선대 화학공학과 교수로 재직중이며 한국고분자학회 이사, 대한화학회 고분자분과위원회 운영위원 등으로 활동하고 있다. 주요 저서로 「일반화학」, 「일반화학실험」 등이 있다.