

국가경쟁력 강화를 위한 대학재정 확충 방안

서 용 범 | 교육인적자원부 대학재정과장

I. 들어가는 말

한 나라의 미래는 교육에 달려있다고 하여도 과언이 아니다. 왜냐하면 교육은 인적자원을 양성하고 지식과 정보를 전파하는 기능을 수행하기 때문이다. 특히, 21세기는 지식, 기술과 정보 및 우수인적자원이 국가의 운명을 좌우하는 지식기반사회이다. 부존자원이 부족한 우리나라는 우수인력에 의존할 수 밖에 없으며, 이에 따라 지식 창출과 우수인력 양성의 주도적 역할을 담당하는 대학교육의 역할이 증대되고 있다. 즉 지식창출 및 우수인적자원 양성이 대학의 역할과 사명으로 새롭게 자리매김하고 있는 것이다.

우리나라 역시 인적자원이 국가경쟁력의 핵심이라는 인식아래 교육부를 교육인적자원부로 개편하여 6T(IT, BT, NT, ET, CT, ST)의 국가전략분야 설정 및 전문대학원 체제 도입을 통한 우수인력양성을 신 성장 동력으로 삼아 이를 적극적으로 추진해 오고 있다. 그러나 대학교육이 이러한 기능을 효율적으로 수행하려면 스스로의 경쟁력을 갖추어야 한다. 시대에 뒤떨어진 하드웨어 및 소프트웨어를 가지고는 대학교육 본연의 역할을 수행할 수는 없을 것이다. 따라서 대학교육의 경쟁력 배양을 통한 국가경쟁력 강화를 위해서는 대학에 대한 획기적 투자가 필수적이다. 아울러 대학교육의 성과는 대

학교육을 받은 당사자뿐만 아니라 사회의 다른 구성원에게도 파급되므로, 대학교육이 사회적 최적 수준으로 가기 위해서도 정부의 투자가 필요하다. 그러므로 아래에서는 우리나라 대학의 재정현황과 문제점을 살펴보고 재정확충 방안을 모색해 보고자 한다.

II. 우리나라 대학의 재정현황과 문제점

1. 대학교육 여건의 변화

그동안 우리나라의 대학교육은 양적 성장정책에 치중해 온 결과 교육기회 측면에서는 세계 최고 수준을 유지하게 되었으나 대학교육의 질 및 효율성은 그렇지 못하며, 동시에 교육여건은 점점 악화되어 오고 있다. <표 1>에서 보듯이 학교 수는 1965년 70개교에서 1990년 107개교, 2002년 163개교로, 40년이 안되는 기간에 2.3배 이상으로 증가하였다. 학생 수는 1965년 105,643명에서 2002년에는 1,771,738명으로 16.8배로 증가하였으며, 사립대학에 전체 학생의 78.1%가 재학하고 있다.

전임교원 1인당 학생수는 <표 2>와 같이 1965년 19.9명이었으나, 2002년 40.1명으로 교육여건은 오히려 2배 이상 악화되고 있는 실정이다.

〈표 1〉 대학 수 및 학생 수 추이

(단위 : 교, 명)

구 분	대학 수	학생 수
1965	70	105,643
1970	71	146,414
1980	85	402,979
1990	107	1,040,166
2000	161	1,665,398
2002	163	1,771,738

* 자료 : 교육인적자원부 · 한국교육개발원, 교육통계분석자료집(2002)

〈표 2〉 전임교원 1인당 학생 수 변화 추이

(단위 : 명)

연 도	1965	1970	1980	1990	2000	2002
대학 교수1인당 학생수	19.9	18.8	27.9	31.2	39.7	40.1

* 자료 : 교육인적자원부 · 한국교육개발원, 교육통계분석자료집(2002)

〈표 3〉 대학 시간강사 비율

(단위 : 명, %)

연도	전임교수		시간강사	
	계	여	계	여
1995	33,806 (53.6)	4189	29,240 (46.4)	9079
1996	35,801 (53.0)	4509	31,811 (47.0)	10,740
1997	38,652 (53.0)	5000	34,335 (47.0)	11,770
1998	40,194 (50.0)	5284	40,154 (50.0)	14,449
1999	41,071 (47.4)	5486	45,555 (52.6)	16,116
2000	41,788 (47.4)	5751	46,378 (52.6)	17,495
2001	43,147 (47.4)	6103	47,822 (52.6)	17,926
2002	44,018 (46.2)	6411	51,225 (53.8)	20,349

* 자료 : 교육인적자원부 · 한국교육개발원, 교육통계분석자료집(2002)

〈표 4〉 학생 1인당 교지면적

(단위 : m²)

연 도	1965	1970	1980	1990	2000	2002
학생 1인당 교지면적	135.6	177.1	91.1	60.1	48.4	47.6

* 자료 : 교육인적자원부 · 한국교육개발원, 교육통계분석자료집(2002)

“

대학교육의 경쟁력 배양을 통한
국가경쟁력 강화를 위해서는 대학에 대한 획기적 투자가 필수적이다.
대학교육의 성과는 대학교육을 받은 당사자뿐만 아니라
사회의 다른 구성원에게도 파급되므로,
대학교육이 사회적 최적 수준으로 가기 위해서도 정부의 투자가 필요하다.

”

또한 전임교수 수의 비중은 <표 3>과 같이 1995년에는 시간강사보다 그 비율이 높았으나 1999년 이후에는 시간강사의 비율이 점점 높아져 2002년에는 53.8%에 이르러 대학교육의 질이 저하되고 있음을 알 수 있다.

대학의 학생 1인당 교지 면적도 지속적으로 감소해 왔다는 것을 <표 4>는 보여 주고 있다. 이것은 주어진 캠퍼스 속에서 계속 학생수만 늘려온 결과이며, 결국 과대하고 과밀한 대학이 되어 왔다는 뜻이 된다.

2. 우리나라 대학의 재정현황

대학교 수 및 학생 수가 증가함에 따라 정부에서 지원하는 고등교육예산의 규모 역시 큰 폭으로 증가하게 되었다. <표 5>에서 알 수 있듯이 정부에서 지원하는 고등교육예산은 2003년도는 3조246억 원으로 1999년 보다 6,000억 원 정도가 늘어난 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 정부의 고등교육 지원예산의 대부분은 국립대학을 위한 지원에 투입되고 있으며, 2003년 교육인적자원부 예산 대비 고등교육예산은 12.39%로 2001년 이후 계속 감소하고 있음을 알 수 있다. 정부의 사립대 지원예산은 2001년을 기준으로 <표 6>에서 보듯이 운영수입 81,784억 원의 4.5% 수준에 머물러 있다. 이를 좀

더 구체적으로 살펴보면 <표 5>의 2001년 고등교육예산 2조6,338억 원 중 4년제 사립대학에 대한 교육부 지원은 2,521억 원에 불과하였다.

또한 사립대학에 대한 국고보조 비율 역시 <표 7>과 같이 일본 12.1%, 미국이 16.1%인 것을 고려해 볼 때 우리나라가 너무 낮은 것을 알 수 있다.

특히 우리나라의 경우 2003년도 학생 1인당 등록금은 2,765천 원이나 사립대학은 6,028천 원으로 국립대학에 비해 2.1배에 달하는 실정이다. 반면 학생 1인당 교육비는 2001년 결산에 따르면 사립대학이 5244천 원으로 국립대학의 6770천 원보다 낮음으로 사립대학에 재학하고 있는 학생들은 국립대학에 비하여 등록금은 많이 내고, 1인당 교육비는 낮은 실정에 있다.

3. 문제점

대학교육에 대한 재정투자의 저조는 결국 국가 경쟁력 저하로 나타날 수 밖에 없다. 대학재정투자에 대한 우리의 현실을 선진국과 비교해 보면 우리에게 시사하는 바를 쉽게 이해할 수 있다.

학생 1인당 교육비는 초등교육은 \$2,838로 OECD 평균액의 68%, 중등교육은 \$3,419로 평균액의 63%인 반면, 고등교육은 \$5,356으로 평균액의 58%수준으로 낮음을 <표 8>에서 알 수 있다.

〈표 5〉 고등교육 지원예산 규모

(단위 : 억 원)

구 분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
GDP	4,827,442	5,170,966	5,507,079	5,947,645	6,123,769
교육재정규모	203,156	227,168	256,171	281,110	304,636
GDP 대비 교육재정규모(%)	4.21%	4.39%	4.65%	4.73%	4.97%
교육부예산	179,030	197,256	200,188	222,783	244,044
고등교육예산	24,251	25,239	26,338	28,804	30,246
교육부예산 대비 고등교육예산(%)	13.55%	12.80%	13.16%	12.93%	12.39%
GDP 대비 고등교육예산(%)	0.50%	0.49%	0.48%	0.48%	0.49%

〈표 6〉 사립대학 재정수입 구조(2001년 결산 기준)

(단위 : 억 원)

수입	금액	비율		지출	금액	비율			
		전체	운영수입			전체	운영수입		
운 영 수 입	등록금	55,463	60.5	67.8	운 영 비 용	보수	31,125	33.9	52.3
	수강료	1521	1.7	1.8		관리운영비	8269	9.0	13.9
	전입금	6982	7.6	8.5		연구비	8594	9.4	14.4
	기부금	8427	9.2	10.3		학생경비	9779	10.7	16.4
	국고보조금	3663	4.0	4.5		입시관리	937	1.0	1.6
	교육부대수입	1924	2.1	2.4		교육외비용	495	0.5	0.8
	교육외 수입	3804	4.1	4.7		전출금	353	0.4	0.6
	소 계	81,784	89.2	100.0		예비비	-	-	-
						소 계	59,552	64.9	100.0
자본 및 부채수입	4412	4.8		자본 및 부채지출	25,858	28.2			
전기 이월자금	5465	6.0		차기 이월자금	6251	6.9			
합계	91,661	100.0		합계	91,661	100.0			

〈표 7〉 사립대학 국고보조 비율

국 가 별	한국	미국	영국	일본
국고보조비율(%)	4.5('01)	16.1('96)	55.9('98)	12.1('96)

〈표 8〉 학생 1인당 교육비 지출(1999년 기준, OECD, 2002)

구 분	초등교육	중등교육	고등교육
한 국	2838	3419	5356
덴마크	6721	7626	10,657
프랑스	4139	7152	7867
일 본	5240	6039	10,278
멕시코	1096	1480	4789
영 국	3627	5608	9554
스위스	6663	9756	17,997
미 국	6582	8157	19,220
국가 평균	4148	5465	9210

* 단위 : 미국달러의 구매력지수(PPP) 환산액

〈표 9〉 교육예산에서 고등교육예산이 차지하는 비중

(단위 : %)

국 가 별	OECD 평균	한국	미국	영국	일본	캐나다	독일	프랑스
• GDP 대비 고등교육예산(%)	1.0	0.5 ^{a)}	1.1	0.8	0.5	1.6	1.0	1.0
• 정부교육예산 대비 고등교육예산(%)	23.3	12.4 ^{b)}	38.2	25.9	31.6	31.0	23.5	17.7

* 자료 : OECD, 2002, 통계치는 1999년 기준임 (단, ^{a)}, ^{b)}는 2003년 예산 기준)

〈표 10〉 국내총생산(GDP) 대비 공교육비 지출(1999년 기준, OECD, 2002)

(단위 : %)

구분	전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
	정부부담 공교육비	사부담 공교육비	전체 공교육비	정부부담 공교육비	사부담 공교육비	전체 공교육비	정부부담 공교육비	사부담 공교육비	전체 공교육비
한 국	4.1	2.7	6.8	3.2	0.8	4.0	0.5	1.9	2.4
캐나다	5.3	1.3	6.6	3.5	0.3	3.8	1.6	1.0	2.5
독 일	4.3	1.2	5.6	2.8	0.9	3.7	1.0	0.1	1.1
영 국	4.4	0.7	5.2	3.3	0.4	3.7	0.8	0.3	1.1
일 본	3.5	1.1	4.7	2.7	0.2	3.0	0.5	0.6	1.0
미 국	4.9	1.6	6.5	3.5	0.4	3.8	1.1	1.2	2.3
국가평균	4.9	0.6	5.5	3.4	0.3	3.6	1.0	0.3	1.3

〈표 11〉 고등교육기관의 공공 및 민간재원의 상대적 비율(OECD, 2002)

(단위 : %)

국 가	공공 재원	민간 재원
오스트리아	98.7	1.3
덴마크	97.7	2.3
프랑스	85.7	14.3
독 일	91.5	8.5
일 본	44.5	55.5
한 국	20.7	79.3
노르웨이	94.4	5.6
영 국	63.2	36.8
미 국	46.9	53.1
국가 평균	79.2	20.8

또한 교육예산에서 고등교육예산이 차지하는 비중 역시 〈표 9〉과 같이 우리나라는 12.4%로서 OECD 국가 평균인 23.3%의 절반 정도로 고등교육에 대한 투자가 저조하다고 할 수 있다.

그러나 〈표 10〉에서 보듯이 전체 교육단계에서는 GDP 대비 공교육비 지출은 6.8%로 세계최고 수준이다. 그렇지만 고등교육단계에서는 0.5%로서 국가평균인 1.0%의 절반에 불과한 실정인 바, 초·중등교육단계에서의 정부투자는 OECD 국가의 평균에 가까운 점을 고려해 볼 때 상대적으로 고등교육에 대한 투자가 적음을 알 수 있다.

특이한 점은 OECD 국가 대부분에서는 〈표 11〉과 같이 고등교육기관에 투자를 공공재원에 의존하나 우리나라는 주로 민간재원에 의존하고 있다는 것이며, 이는 고등교육에 대한 국고보조비율이 낮은 것과 맥락을 같이한다고 할 수 있다.

이상에서 알 수 있듯이 우리나라는 국가 경쟁력 제고의 핵심인 대학교육에 대한 재정투자가 적음을 알 수 있다. 이로부터 우리나라의 경쟁력이 낮을 것이라는 추론이 가능하다. 〈표 12〉에서 보듯이 최근 스위스의 국제경영개발원(Institute for

International Management Development, IMD)의 국가경쟁력 평가 자료에 따르면 2003년 우리나라의 국제경쟁력은 조사대상 30개국 중 15위를 기록하여 일본이나 중국보다 낮음을 알 수 있다.

특히 대학교육 경쟁력은 〈표 13〉과 같이 2002년 49개국 중 41위를 차지하여 하위권에 속해 있음으로써 대학교육의 질 제고를 위한 획기적인 대학교육 투자가 필요함을 우리에게 시사하고 있다.

Ⅲ. 대학재정 확충 방안

대학재정 확대는 대학교육의 질 강화를 통한 대학경쟁력 및 국가경쟁력 강화를 위해서는 필수적이며, 크게 다음과 같이 두 가지 방향에서 그 방안을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 국가지원의 확충이다.

현재 GDP 대비 0.5%에 수준에 머물러 있는 고등교육에 대한 투자를 1%까지 확대하여 대학에 직접지원하는 것이다. 전체 교육예산을 GDP 6% 수준까지 증액하며, 이중 1%를 고등교육에 투자하겠다는 것은 16대 대선 공약사항이기도 하다. 따라서

〈표 12〉 국가경쟁력 순위(IMD, 2003)

국가	미국	호주	말레이시아	대만	일본	중국	한국
순위	1위	2위	4위	6위	11위	12위	15위

* 총 30개국 대상

〈표 13〉 대학경쟁력 순위(IMD, 2002)

국가	핀란드	캐나다	아일랜드	멕시코	한국	중국
순위	1위	2위	3위	38위	41위	42위

* 총 49개국 대상

〈표 14〉 투자 소요재원 확보 전망

(단위 : 억 원)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
• GDP 규모	6,123,769	6,429,957	6,751,455	7,089,028	7,443,479	7,815,653
• 고등교육예산 (공약이행시GDP대비:%)	30,246 (0.5)	38,580 (0.6)	47,260 (0.7)	56,712 (0.8)	66,991 (0.9)	78,157 (1.0)

〈표 15〉 사립대학 발전을 위한 향후 재원 소요 전망

(단위 : 억 원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	계
운영수입(추정)	97,406	103,250	109,445	116,012	122,973	549,086
운영수입 대비 지원액(%)	6%	7%	8%	9%	10%	-
연간지원액	4000	7228	8756	10,441	12,297	44,566

교육인적자원부는 안정적인 재원확보와 이를 통한 투자가 고등교육의 질 제고의 핵심 요인이라는 인식아래 (가칭) '고등교육재정지원법'의 제정을 추진하고 있다. 동 법은 대학교육 재정을 〈표 14〉와 같이 GDP 1.0%수준(8조 원 수준)까지 확대하는 것을 목표로하고 있으며, 공청회 등 의견수렴과 관계부처와의 협의를 거칠 예정이다.

이렇게 확보된 재원은 대학교육 여건 개선, 국가 균형발전을 위한 지방대 육성, 경쟁력 강화를 위한 이공계 지원 및 고급 인적자원 양성을 위해 투입될 것이다. 또한 선진국에 비해 과도하게 낮은 사립대학의 국고보조비율을 2008년까지 운영수입의

10% 수준까지 점진적으로 확대할 계획이며, 〈표 15〉에서 보듯이 5년간 대략 4조4500억 원이 필요할 것으로 예상된다.

아울러 사립대학에 대한 조세부담 경감 등 국가의 간접지원을 점차 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 사립대학에 교육용으로 공급되는 재화나 용역에 대한 국세인 부가가치세(10%)의 면세와 학교법인의 수익사업 소득에 대한 법인세 및 수익용 재산에 대한 재산세 등의 지방세 감면으로 투자를 위한 재원 마련 방안을 강구하고 있다. 그리고 〈표 16〉과 같이 현재 교육용 전기료는 전체 평균 단가의 120% 수준인 반면, 산업용은 80% 수준으로 산

〈표 16〉 용도별 전기요금 수준 비교

용도	일반용	교육용	주택용	산업용	평균
단가(원/kwh)	102.66	89.26	87.01	59.02	74.22
수준	138	120	117	80	100

* 자료 : 한국전력(2003)

〈표 17〉 수익용 기본재산 확보율(2001)

(단위 : 백만 원)

구분	기준액	보유액	과부족	확보율
금액	7,259,478	3,190,228	△4,069,250	43.9%

〈표 18〉 수익용 기본재산 내역(2001)

(단위 : 백만 원)

구분	토지	임야	건물	주식	예금	기타사업	계
물량	15,419천㎡	184,149천㎡	25,801천㎡	18,511천주	70,563건	430종	-
평가액 (비율)	1,342,476 (42.1)	477,811 (15.0)	562,602 (17.6)	205,063 (6.4)	541,125 (17.0)	61,151 (1.9)	3,190,228 (100)
연수입액 (비율)	16,454 (6.5)	237 (0.1)	46,235 (18.3)	3385 (1.3)	35,025 (13.9)	150,748 (59.8)	252,084 (100)
수익율	1.2%	0.1%	8.2%	1.7%	6.5%	-	7.9%

업용에 비하여 40% 정도 비싼 수준이다. 따라서 교육용 전기료를 산업용 수준으로 인하하기 위하여 산업자원부 등과 계속 협의 중이다.

둘째, 대학의 지구노력을 통한 자원 확충이다.

사립대학의 경우 〈표 17〉과 같이 수익용 기본재산 보유액이 기준액의 43.9%만을 확보하고 있고, 이 또한 대부분 〈표 18〉과 같이 수익성이 낮은 토지나 임야로 구성되어 있어 학교운영에 큰 기여를 하지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 수익용 기본재산의 대부분을 차지하고 있으면서 수익성이 낮은 임야와 토지를 수익성이 높은 건물 등으로 전환할 필요가 있다.

또한 산업교육진흥법이 산업교육진흥및산학협력촉진에 관한 법률로 전면 개정(2003. 4. 29)됨에 따라, 학교에 기술이전을 위한 산학협력단과 물품

의 제조 및 용역 제공 등을 행하는 학교기업 설치가 가능해졌다. 개별대학은 이를 통하여 지적재산권과 기술의 이전 및 기술개발을 통한 재정확보가 보다 용이해졌으므로 대학은 이에 대한 관심을 가지고 적극 추진할 필요가 있다. 그리고 〈표 19〉에서 보듯이 우리나라 주요 사립대학 기부금 규모는 미국의 대학들에 비해 아직까지는 미약한 실정이므로 이의 확충을 위한 지속적 노력을 대학이 기울일 필요가 있다.

끝으로 박사급 연구인력의 75%를 대학이 보유하고 있으므로 외부연구비의 수주 확대를 통한 재정증대 노력을 할 필요가 있다. 다만 이를 위해서는 현재 15% 수준에 머물러 있는 간접연구비 비율의 상향 조정을 위한 제도 개선이 요구된다.

〈표 19〉 사립대학의 기부금 규모와 비율(2001년 결산 기준)

(단위: 억 원, %)

대학	A대		B대		C대		하버드		MIT		프린스턴	
	기부금	기부금/세입	기부금	기부금/세입	기부금	기부금/세입	기부금	기부금/세입	기부금	기부금/세입	기부금	기부금/세입
	828	15.8	759	21.5	344	13.8	5500	23.0	1000	6.2	800	11.3

* 미국 대학은 1999~2000회계연도 기준

Ⅳ. 맺는 말

우리는 현재 국운상승을 위한 중대한 전환점에 와 있으며, 이를 위해서는 새로운 지식을 창출하고 인적자원의 질을 제고하려는 노력을 경주하여야 한다. 대학교육은 국가발전의 방향과 수준을 결정짓는 핵심 요인의 하나로 부상하고 있다. 따라서 우리는 이제 대학교육이 양적 확대에서 벗어나 질 제고를 통하여 지식기반사회에 부응하는 우수인재양성과 지적자본의 창출 및 전파를 국가발전의 한 축으로 정하여 추진할 필요가 있는 것이다.

특히 이를 더욱 효과적으로 추진하기 위한 대학교육 여건개선, 지방대 육성을 통한 국가균형 발전, 연구 지원의 확대 등을 위해서는 막대한 추가적인 재정 소요가 있을 것으로 예상되나, 대학교육이 기본적으로 수익자 부담이라는 인식 및 수월성이 강조됨으로 인해 재정확보가 용이하지 않은 것이 사실이다. 그러므로, 대학교육 재정 확보를 위한 국민들의 공감대 형성이 무엇보다 필요하며, 이러한 공

감대가 이루어질 때 정부의 노력은 탄력을 받을 수 있는 것이다.

향후 국가지원에 의한 다양한 대학지원 사업의 목적을 더 명확히 하고, 관련부처간의 중복투자 방지 등을 위한 조정기제를 정립할 필요가 있다. 또한 대학교육의 수월성을 강화를 통하여 경쟁력을 향상시키는 방향으로 재정 지원이 이루어져야 하며, 재정지원 성과에 대한 평가가 이루어져 투자의 비효율성을 방지하여야 한다. 아울러 각 사립대학의 재정운영의 투명성 및 신뢰성 확보도 중요하다. 이를 위해 교육부는 예·결산 공개 등을 통하여 대학의 투명성 확보를 위한 장치를 마련해 오고 있으므로 대학의 적극적인 협조가 필요하다.

앞으로도 정부는 대학재정을 확충하려는 노력을 지속적으로 전개할 것이다. 이와 동시에 각 대학이 재정운영의 투명성과 효율성을 제고하여 재정확충을 위한 대·외적인 지지도를 높여나갈 때 대학 지원을 위한 재정규모는 확대될 수 있다는 것을 다 같이 인식할 필요가 있다. **민원**