

고등교육재정교부금법의 전망과 과제

강 병 윤 | 한국대학교육협의회 대학지원실장

‘고등교육재정교부금법’의 제정으로 안정적이고, 획기적으로 대학재정을 확충하여 적어도 경쟁력이 있는 대학들은 세계적 수준의 대학으로 커나갈 수 있도록 중점적으로 지원해야 한다.

I. 들어가는 말

지식기반사회 도래, 고등교육시장 개방 등으로 국가간 경쟁이 치열해지면서 지식 창출과 활용에 있어서 중심 역할을 담당하고 있는 대학의 역할이 새삼 중요시되면서 세계 각국들은 자국의 고등교육의 개혁에 앞을 다투고 있다. 그러나 우리 대학들은 그동안 양적인 성장에 치우친 나머지 대학의 교육여건은 갈수록 악화되어 대학교육의 경쟁력이 매우 낮은 수준으로 평가를 받고 있다. 2004년 스위스 국제경영개발원(IMD)의 대학경쟁력 평가에서 조사대상 60개 국가 중 59위를 차지한 바 있으며, 전국경제인연합회가 2002년에 기업들을 대상으로 한 조사에서도 신입사원들이 대학에서 습득한 지식과 기술은 기업에서 필요한 수준의 26%에 지나지 않는다는 평가를 받은 바 있다. 더구나 우리 대학들은 대학입학

학령인구의 지속적인 감소로 학생모집에 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 대학 통폐합 등 대학 구조조정의 위기에 내몰리는 등 대학 최대의 위기 상황에 처해 있다. 이러한 대학의 위기의 원인으로는 지나친 양적인 팽창, 백화점식의 학과 설치 등으로 대학별 특성화가 미흡한 점 등을 들 수 있겠으나, 가장 중요한 원인은 우리 대학 재정의 열악함에 있다고 볼 수 있다. 이에 한국대학교육협의회는 한국전문대학교육협의회와 공동으로 지난 해 여·야 국회의원 51인의 서명을 받아 대학재정을 안정적이고, 획기적으로 확충하는 내용을 담은 ‘고등교육재정교부금법’ 제정안을 의원입법으로 발의한 바 있다.

이 글에서는 대학의 교육여건과 대학재정의 현황을 살펴보고, 안정적인 대학 재정의 확보 방안과 이를 위한 ‘고등교육재정교부금법’의 제정 전망과 과제를 논의하고자 한다.

II. 우리 대학의 교육여건과 대학 재정 현황

1. 양적성장에 비해 오히려 악화된 교육여건

1970년부터 2000년까지 우리 대학의 양적 성장 현황을 살펴보면 <표 1>과 같다. 우리 대학은 1970년 71교에서 2000년에는 161교로, 취학률은 5.5%에서 2000년에는 37.9%로, 재적학생 수는 1970년 146,414명에서 2000년에는 1,665,398명으로 증가하여 그동안 대학은 약 2.3배, 취학률은 약 7배, 재적학생 수는 약 11.4배나 성장하였다. 반면에 대학의 전임교원은 1970년 7,944명에서 2000년에는 44,740명으로 증가해 전임교원 증가율은 약 6배의 증가에 그쳤다. 따라서 학생 증가율이 전임교원 증가율보다 2배 가까이 초과하여 대학의 교육여건은 오히려 더 후퇴

하였다. 대학의 전임교원 1인당 학생 수는 1970년의 18.4명에서 2000년에는 37.2명으로 약 2배가 넘게 악화된 것이다.

2004년 현재 대학교원 1인당 학생 수는 39.1명(국립대학 32명, 사립대학 42명)으로 초·중등학교의 교사 1인당 학생 수보다 더 열악한 수준¹⁾이며, <표 2>에서와 같이 다른 선진국들의 대학에 비해서 아주 높은 수준이다. 이러한 열악한 교육여건은 교육의 질이 낮은 결과를 가져올 수밖에 없다.

2. 취약한 대학재정

2004년 정부의 고등교육예산은 약 3조 3천억 원으로 GDP 대비 약 0.43% 수준이다. 이는 OECD 평균인 1%의 절반에도 미치지 못하는 매우 낮은 수준이다. 우리나라 전체 고등교육예산을 미화로 환산하는 경우 약 28억 불

<표 1> 고등교육 관련 양적 성장 현황

구 분	대학 수	재적학생 수	전임 교원 수	취학률
1970년	71교	146천 명	7,944명	5.5%
2000년	161교	1,665천 명	44,740명	37.9%

* 출처 : 학교 수, 재적학생 수, 취학률은 교육인적자원부(2002), '우리나라 고등교육 현황 및 주요국의 발전전략', 전임교원 수는 문교통계연보(1970), 교육통계연보(2000) 참조하여 작성

<표 2> 대학 교원 1인당 학생 수 국제비교

OECD 평균	한국	미국	영국	프랑스	일본
14.7명	39.1명	13.5명	17.6명	18.3명	11.4명

* 출처 : OECD 교육지표(2002), 한국은 2004년 기준

1) 초·중등학교 교사 1인당 학생 수(2004년 교육통계연보 기준) : 초등학교 26명, 중학교 19명, 고등학교 15명

로, 이는 외국 주요 대학의 1개교 수준에 불과하다²⁾. 더구나 이중에서 약 61%인 2조 4천억 원은 국립대학 인건비 등 운영비이고 대학정책 지원사업 예산은 약 1조 3천억 원에 불과하다.

이러한 대학재정의 취약성은 우리 대학들의 열악한 재정여건으로 고스란히 이어지고 있다. <표 3>에서와 같이, 학생 1인당 교육비를 비교하면 서울대학의 경우에도 미국 하버드대학의 10% 수준에도 미치지 못하며, 일본 동경대학의 약 15% 수준에 불과하다. 우리 대학 중에서 가장 나은 재정여건을 가진 대학들로 평가를 받고 있는 주요 대학들의 상황이 이러할진대 하물며 다른 대학들의 재정여건은 여기에서 언급할 필요도 없다고 본다. 이러한 열악한 대학재정으로 우리 대학교육의 국제경쟁력 향상을 기대하는 것이 사실상 불가능하

다고 본다.

3. 열악한 사학재정

우리나라 사립대학의 비율은 4년제 대학의 경우 학교수 기준으로는 77%, 학생수 기준으로는 76%로 우리 대학교육의 대부분을 담당하고 있다. 이는 사립대학의 교육여건의 획기적인 개선 없이는 우리 대학 교육의 전반적인 질적 향상을 기대하기 어렵다는 점을 보여주는 것이다. 그러나 우리 정부의 사립대학에 대한 재정지원 규모는 사립대학의 운영수입의 4.5%(01수준으로⁴⁾, 미국의 16.1%(96), 영국의 55.9%, 일본의 12.1%(96)에 비해서 매우 낮은 수준이다. 따라서 우리 사립대학의 경우에는 외국의 사립대학에 비해서 등록금

<표 3> 주요 대학 주요 지표 비교³⁾

비교지표 대학	학생 수	교수1인당 학생 수	예산액(1분:1170원, 110엔)	학생1인당 교육비(\$)	SCI 논문 수 (교수1인당)
고려대	31,413명	24.9명	4,700억원(3.4억 불)	10,846	1.37
서울대	31,972명	19.1명	4,050억원(3.4억 불)	10,827	2.96
연세대	48,401명	24.9명	6,742억원(5.7억 불)	11,906	1.40
하버드대	18,429명	7.7명	24억 불	130,230	4.1
위스콘신대	41,588명	19.4	17억 불	40,877	-
도쿄대	27,312명	9.8명	2,268억 엔(20.6억 불)	75,491	2.6
게이오대	35,140명	20.5명	1,714억 엔(15.5억 불)	44,342	-

2) 외국 주요대학 연간 예산규모 : 하버드대학 24.3억 불('03년), 스탠포드대학 23억 불, 동경대학 19.3억 불

3) ① 고려대('03): 학생 수(분교 포함), 교수 수('04년 기준, 명예, 객원교수 포함), SCI 논문 수('03년)

② 서울대('04): 교수 수(전임교수), 세출예산(발전기금 포함), SCI 논문 수('03년)

③ 연세대('04): 학생 수(분교 포함), 교수 수(명예, 객원 등 비전임 포함), SCI 논문 수('03년)

④ 하버드대('03): SCI 논문 수('03년 기준)

⑤ 도쿄대('03): SCI 논문 수('03년 기준), 예산액(병원운영예산 278억 엔/2.5억 불 포함)

4) 2001년도 사립대학에 대한 국고보조금은 3,663억 원으로 2001년 사립대학교 전체 운영수입(8조 1,784억 원)의 약 4.5% 수준임.

의존도가 높을 수밖에 없으며, 사립대학들이 매년 학생들과 등록금 인상과 관련해서 연례적으로 항의를 치루고 있는 상황도 사립대학에 대한 낮은 수준의 정부지원에서 그 원인의 일단을 찾을 수 있다고 본다.

Ⅲ. 안정적인 고등교육재정 확보를 위한 ‘고등교육재정교부금법’ 제정 추진

정부의 고등교육예산의 영세성은 대학교육여건의 악화로 이어지고, 이는 대학교육의 경쟁력을 떨어뜨리는 결과를 가져온다. 따라서 우리 대학교육의 경쟁력을 제고하는 일은 정부의 대학재정 규모를 확충하는 일에서 출발을 해야 한다. 고등교육재정 확충에 있어서 안정적이고 충분한 재정

확충을 위한 제도적인 방안은 ‘지방교육재정교부금제도’와 같이 당해연도의 내국세 총액의 일정비율을 매년 고등교육재정의 재원으로 확보할 수 있도록 하는 제도적인 장치로서 ‘고등교육재정교부금제도’를 법제화하는 것이다. 따라서 한국대학교육협의회는 한국전문대학교육협의회와 공동으로 2004년 12월 고

지속적인 경제 불황으로 인한 세수감소와 재정지출 확대 등의 정부 재정여건을 감안하는 경우 2004년 현재 내국세 총액의 약 3.4%에 해당하는 고등교육예산 규모를 일시적으로 내국세 총액의 7.6%수준으로 확대하는 방안보다는 연차적으로 확대하여 목표 연도에 대학재정규모가 GDP 대비 1% 수준에 도달하도록 하는 방안이 보다 현실적인 방안으로 본다.

등교육의 경쟁력을 강화를 위한 안정적이고, 충분한 대학 재정확보를 위한 방안으로서 여야 51인의 국회의원들의 찬성서명을 받아 박찬석의원의 대표 발의로 ‘고등교육재정교부금법(안)’을 국회에 제출하였다⁵⁾.

‘고등교육재정교부금법’(안)은 고등교육의 경쟁력을 강화를 위한 대학재정의 안정적이고, 충분한 대학재정을 확보하기 위하여 현재

GDP 대비 0.43% 수준의 고등교육예산 규모를 현 참여정부가 대통령선거공약으로 제시한 바와 같이 OECD 평균수준인 GDP 대비 1%수준으로 확충하는 것을 목표로, 당해 연도의 내국세 총액의 약 7.6%를 고등교육재정교부금의 재원으로 확보하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 지속적인 경제 불황으로 인한 세수 감소와 재정지출 확대

등의 정부 재정여건을 감안하는 경우 2004년 현재 내국세 총액의 약 3.4%에 해당하는 고등교육예산 규모를 일시적으로 내국세 총액의 7.6% 수준으로 확대하는 방안보다는 연차적으로 확대하여 목표 연도에 대학재정규모가 GDP 대비 1% 수준에 도달하도록 하는 방안이 보다 현실적인 방안으로 본다.

5) 교육인적자원부에서도 안정적인 대학재정의 확보를 위하여 최근까지 당해연도의 내국세 총액의 5.5%에 해당하는 금액과 국립고등교육기관의 교직원 보수(04년 현재 약 1조 2천억 원)를 재원으로 하는 가칭 ‘고등교육재정지원법’ 제정을 내부적으로 검토한 바가 있다.

〈표 4〉 고등교육재정 GDP 대비 1% 확보 시 고등교육 재정 규모

(단위 : 억 원)

<ul style="list-style-type: none"> • 목표 : GDP 대비 1% 수준 • 계획기간 : 2005년~2010년(6년간) • 증액수준 : 매년 GDP 대비 0.1% 수준 • 재원 : 내국세(* 내국세 총액3.4%('04) → 7.6% 수준('10))
--

구분	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
GDP 추정액	7,574,133	7,952,840	8,350,482	8,768,006	9,206,406	9,666,726	10,150,063
내국세 추정액	948,654	1,005,573	1,065,908	1,129,862	1,197,654	1,269,513	1,345,684
GDP 대비비율	0.43%	0.50%	0.60%	0.70%	0.80%	0.90%	1.00%
고등교육 예산규모	32,634	39,764	5,0103	61,376	73,651	87,001	10,150
내국세 비율	3.4%	4.0%	4.7%	5.4%	6.1%	6.9%	7.54%

* 경제성장율은 5%, 내국세 성장율은 6%를 적용

* '04년 GDP 추정액 : 한국은행의 '04년 주요경제지표(<http://ecos.bok.or.kr>)의 '03년 GDP 추정액 7,213,460억 원에 경제성장율 5%를 적용

* '04년 내국세 추정액 : '03년 내국세 894,957억 원(2003년 국세수입실적, 재정경제부)에 내국세 성장율 6%를 적용

〈표 4〉는 고등교육재정 규모를 GDP 대비 1% 수준으로 확대하는 것을 목표로, 2005년부터 2010년까지 6년의 계획기간 동안, 매년 고등교육예산 규모를 GDP 대비 0.1%씩 증액하여 2010년까지 GDP 대비 1%수준으로 확대하는 경우, 고등교육재정 규모와 당해 연도의 내국세 비율을 추정한 것이다. 2005년부터 매년 GDP 대비 0.1%씩 고등교육예산 규모를 증액하는 경우, 고등교육예산 규모는 2004년 약 3조 3천억(GDP 대비 0.43%, 내국세 비율 3.4%)에서 2010년도에는 고등교육예산 규모는 약 10조 2천억 원으로, 이는 GDP 대비 비율 1% 수준, 내국세 비율로는 약 7.6% 수준으로 추정된다.

Ⅳ. '고등교육재정교부금법' 제정 전망과 과제

앞으로 고등교육예산 규모를 OECD 평균 수준인 GDP 대비 1% 수준으로 확대하는 것은 장기간의 경제 불황의 여파로 국가세수는 크게 줄어들 것으로 보이고, 향후 행정수도 이전 등으로 정부지출은 크게 늘어날 것으로 예상될 뿐만 아니라 앞으로 지방교육재정교부금의 재원이 내국세 총액의 13%에서 내국세 총액의 19.3%로 상향조정된 상황에서는 향후 고등교육의 재정의 안정적인 확보 전망은 매우 어려운 상황으로 보인다.

더구나 GDP 대비 교육예산비율은 4.97%('03년 기준)으로 낮은 수준이지만

6) GDP 대비 공교육비(정부부담+사부담) 비율(OECD, Education at a Glance, 2002) : 미국 6.9%, 프랑스 6.3%, 독일 5.7%, 일본 4.8%

GDP 대비 정부 부담과 민간이 부담하는 공교육비 비율은 7.4%로 세계 최고수준⁶⁾인 상황에서는 추가적인 교육재정의 확보는 쉬운 일은 아니다. 그리고 이러한 논거를 바탕으로 열악한 고등교육에 대한 재정확대는 필요하다고 보지만 전체 교육재정규모를 현재 수준에서 더 이상의 확대하는 것에 대해서는 반대 입장을 지니고 있는 것으로 보이는 정부 예산당국의 반대 논리를 극복하는 것도 쉬운 일은 아니라고 본다. 그러나 이러한 상황논리에 밀려서 열악한 수준에 있는 고등교육예산을 방치하고서는 대학교육의 경쟁력을 기대하는 일은 어려운 일이라 할 수 있다.

앞으로 고등교육재정의 확보 문제는 교육에 대한 중앙정부와 지방정부간에 역할 분담 등을 통하여서만이 달성될 수 있는 과제라고 본다. 교육재정 부담에 있어서 중앙정부는 주로 고등교육에 대한 재정투자를 그리고 지방정부는 초·중등교육에 대한 재정투자를 확대하는 방안을 강구하는 등 국가 전체적으로 교육재정의 틀을 재구조화하는 관점에서의 접근만이 고등교육 재정을 획기적으로 확충할 수 있는 해결방안을 찾을 수 있다고 본다.

V. 맺는 말

지식기반사회로 전환에 따라 대학은 국가나 개인의 발전에 있어서 새로운 성장동력원으로 더욱 주목을 받고 있다. 세계적으로 우수한 대학들을 보유하고 있는 주요 국가들의 경우에도 대학교육의 경쟁력 제고를 위해 대학개혁을 적극적으로 추진하고 있다. 특히 우리와 가까이 위치하고 있는 일본도 '대학이 바뀌면 일본도 변한다' 라는 슬로건 아래 '대학을 기

점으로 하는 일본 경제 활성화를 위한 구체적인 대학 구조개혁'을 추진하고 있다. 그러나 우리 대학들은 급격한 고등교육환경의 변화와 우리 대학들이 안고 있는 구조적인 문제로 인해서 이러한 시대적인 요구에 대응하는 능력에 한계를 지니고 있다. 정부가 IMF때 우리 경제의 체질개선을 위한 기업구조조정에 110조 원이 넘는 막대한 공적자금을 투자한 것처럼 이제는 대학 구조조정을 통한 우리 대학들의 자구적인 대학체질 개선을 위한 노력에 정부가 적극적으로 지원해야 한다고 본다. 조속한 시일 내에 '고등교육재정교부금법'의 제정으로 안정적이고, 획기적으로 대학재정을 확충하여 적어도 경쟁력이 있는 대학들은 세계적 수준의 대학으로 커나갈 수 있도록 중점적으로 지원해야 한다. 그리고 우리 고등교육의 대부분을 떠맡고 있는 사립대학에 대한 운영비 지원도 미국이나 일본의 사립대학 수준으로 지원이 확대되어야 한다. ■■

강병운

전남대학교 교육학과를 졸업하고, 미국 위스콘신대학에서 교육행정학 석사학위를, 동국대학교에서 교육학 박사학위를 취득하였다. 제24회 행정고시를 거쳐 교육부 학술정보과장, 전산담당관, 대학학무과장, 고등교육재정과장, 총무과장, 청와대 교육비서관실 행정관을 거쳐 현재 한국대학교육협의회 대학지원실장으로 재직 중이다.