

# 대학구조개혁과 재정지원 방향

이 종 갑 | 교육인적자원부 인적자원관리국장

교육인적자원부의 대학구조개혁은 향후 대학교육의 질적 고도화를 위한 기초이며 이러한 혁신을 위해서는 고등교육에 대한 충분한 재정 투자가 뒷받침 되어야 하겠다. 지속적인 경제성장을 위해서는 기술혁신과 이를 위한 인재양성이 최우선일 것이며 이런 점에서 정부는 대학에 대한 투자를 과감하게 확대해야 할 것이다.

## I. 들어가는 말

우리나라가 21세기의 세계적인 지식강국, 인적자원강국으로 도약하기 위해서는 산업화 시대와는 다른 대학의 기능과 역할이 요구되고 있다. 특히 부존자원이 빈약한 우리나라가 선진국들과 어깨를 나란히 하기 위해서는 기술혁신이 관건이며 그 바탕은 핵심인력 양성이라고 볼 때, 대학의 경쟁력이 곧 국가경쟁력을 좌우한다고 할 것이다.

이를 위해, 교육인적자원부는 2004년 12월 28일에 대학구조개혁 방안을 마련하여 발표하였고, 대학구조개혁을 지원하기 위해 2005년 예산 800억 원을 확보하였다. 다소 적은 예산이나마 우선 올해에는 국립대학 통합, 정원감축, 학과통폐합 등 규모의 적정화를 위한 구조개혁에 집중하여 지원을 할 예정이다.

2006년 이후부터는 총장선임, 교원임용·교수업적평가 등 인사제도 개선, 교육과정 개편, 학생들의 전공 선택권 보장 등 종합적인 학사 구조개혁과 연계된 구조개혁을 지원하여 교육의 수월성 제고와 연구의 경쟁력 강화를 위한 운영시스템을 개선해 갈 것이다.

## II. 대학구조개혁 재정지원의 기본방향

대학구조개혁 재정지원의 기본방향을 살펴보면 대학 구조개혁의 파급효과가 큰 경우, 예를 들어 교육대학을 포함한 권역내 국립대학을 다수 통합하는 계획 등을 최우선적으로 지원한다. 또한, 사업 대상자의 공정하고 객관적인 선정을 위해 각계의 전문가를 포함한 평가위원회를 구성·운영할 예정이다. 개별 대학

의 지원액은 통합의 경우, 통합 대학의 규모, 구조개혁 실적, 통합의 기대효과, 향후 대학발전계획, 대학 통합에 따른 추정소요 비용 등을 종합하여 평가위원회 협의를 거쳐 결정하게 되며 구조개혁 선도대학에 있어서도 구조개혁의 파급효과, 대학의 규모·종류 등을 고려하여 지원액을 결정할 것이다. 선정 대학에 대하여 계획서에 따른 이행 여부를 확인·점검 후 재정지원 지속 여부 결정한다. 사업계획서 이행이 추진되지 않을 경우 행·재정 제재도 가할 방침이다. 또한 재정 지원 선정 대학의 장과 교육인적자원부 장관이 사업의 이행을 약속하는 협약을 체결하게 된다. 2006년 이후에는 예산규모를 대폭 증액하고 다년도 사업으로 전환하여 중점 지원할 계획으로 ‘국가중기재정운용계획’에 반영하고자 한다. 2005년 국립대학 통합을 선도하는 대학에 대해서는 교수 정원배정, 시설 개선, 실험실습 기자재 지원비 등과 연계하여 종합적인 지원을 할 것이다. 특히, 대학구조개혁 실적은 올해부터 다년도 사업으로 전환하는 대학특성화 사업 등의 평가지표에 활용하게 되고, 향후 Post-BK21 등과도 연계될 것이므로 2005년부터의 구조개혁사업 참여와 실적이 향후 대학의 재원 확보에 결정적인 변수가 될 것이다. 교육인적자원부에서도 금번 구조개혁 사업에 참여하여

**교육인적자원부는 대학구조개혁  
 방안을 마련하여 올해에는  
 국립대학 통합, 정원감축,  
 학과통폐합 등 규모의 적정화를 위한  
 구조개혁에 집중하여 지원을  
 할 예정이다. 2006년 이후부터는  
 총장선임, 교원임용·교수업적평가 등  
 인사제도 개선, 교육과정 개편,  
 학생들의 전공 선택권 보장 등  
 종합적인 학사구조개혁과 연계된  
 구조개혁을 지원하여 교육의 수월성  
 제고와 연구의 경쟁력 강화를 위한  
 운영시스템을 개선해 갈 것이다.**

선도하는 대학들이 성공모델이 되어 향후 대학 구조개혁을 견인해 갈 수 있도록 행정적, 재정적인 지원을 아끼지 않을 것이다.

2005년 대학구조개혁 지원사업은 국립대학간 통합과 구조개혁 선도대학 분야로 대별된다. 국립대학간 통합을 추진하는 대학 2~3개를 선정하여 약 200억 원 내외로 지원하고,

구조개혁을 선도하는 국·공·사립대학 및 전문대학을 10~15개 선별하여 20~80억 원 내외로 총 400억 원을 지원하되 사업 신청대학수에 따라 그 규모는 다소 조정될 수 있다.

먼저 국립대학 통합분야 사업신청을 위한 참여조건을 살펴보면, 2005년 5월말까지 2개 이상의 국립대학이 대학간 통합에 합의, 학칙에 반영한 후 교육인적자원부의 승인(사전 승인 포

함)을 받아야 한다. 이때 정원감축 규모, 유사·중복학과 통폐합, 캠퍼스 재배치 계획 등을 포함한 대학통합계획을 교육인적자원부와 사전 협의하여야 한다. 물론 2004년 11월에 통합을 최종 종료한 공주대·천안공대 통합도 지원대상이 된다. 다만, 국립대학간 통합 계획서 제출 후 교육인적자원부의 최종 승인 이전 단계에 있는 통합의 경우에도 사업 참여가 가능하다. 주요 평가항목은 통합에 따른 구조개혁 효과, 학부 및 대학원의 정원 감축, 유사·중복학과(대학원 포함) 통·폐합 실적 등이

〈표 1〉 GDP 대비 교육투자 비율

(단위 : %)

구분		OECD 평균	한국
초·중등교육	공공	3.5	3.5
	민간	0.3	1.0
	계	3.8	4.6
고등교육	공공	1.0	0.4
	민간	0.3	2.3
	계	1.4	2.7
합계		5.2	7.3

\* 자료 : OECD, Education at a Glance, 2004, 통계는 2001년 기준임.

될 것이다. 평가에는 정성지표와 정량지표를 활용하여 서면평가를 기본으로 하되 면접, 토론, 현장방문평가를 병행 실시할 예정이다. 국립대학 통합에서는 권역내 통합에 참여하는 대학 수 및 종류, 대학통합 후 캠퍼스별 특성화 정도, 대학통합 후 중·장기 발전방향의 적절성, 통합 추진시 공감대 형성 정도, 통합계획의 지속적인 추진 가능성 등을 종합적으로 평가하여 지원대상 및 지원액을 결정하게 될 것이다.

구조개혁 선도대학 분야의 참여조건은 국립대학은 2006학년도 학부 입학정원을 2004년 대비 10% 이상 감축하여야 하며, 공·사립대학은 대학구조개혁 기본계획에서 제시한 전임 교원확보율 기준을 준수하고 2006학년도 학부 입학정원을 2004년 대비 5% 이상 감축하고 2007학년도까지 10% 감축하는 계획을 제출하여야 한다. 이때 정원감축에는 NURI, 대학특성화 등 교육인적자원부 추진 사업의 참여요건을 충족하기 위한 정원감축분은 50%만 구조개혁 실적으로 인정받게 되며, 최근 3년간 평균 미충원분 정원 감축 및 전문대학원

전환 정원, 행정제재로 인한 정원 감축은 구조개혁 실적에서 제외된다. 대학구조개혁의 효과, 학부 및 대학원 정원감축을 통한 교육여건 개선 등 주요 평가항목을 통하여 대학의 구조개혁 실적 및 노력이 종합적으로 교육인적자원부가 추진하는 구조개혁 취지에 부합하는지를 판단하게 된다. 예를 들어, 정원 감축에 있어서도 일률적인 정원감축보다는 사회적 수요와 대학의 특성화에 부합하는 정원감축이 되었을 때 높은 점수를 받도록 하였다. 대학통합 분야와 마찬가지로 정량·정성 지표를 혼합한 서면평가를 기초로 면담, 토론, 현장방문 평가를 통해 대학의 구조개혁이 서류상의 개혁인지 진정한 발전을 위한 구조개혁인지를 종합적으로 판단하여 선도대학을 선정하고 지원액을 결정하게 된다. 아무쪼록 각 대학들이 대학의 중·장기 발전방향에 부합하는 구조개혁 방향을 설정하고 이를 위해 다양한 의견수렴 절차를 통해 공감대를 형성하며 동 구조개혁 방안이 지속적으로 추진될 수 있는 대학 나름대로의 구조개혁 청사진을 제시해 주길 기대한다.

### (그림 1) 정부 R&D투자 사업목적별 현황

교육인적자원부의 대학구조개혁은 향후 대학교육의 질적 고도화를 위한 기초이며 이러한 혁신을 위해서는 고등교육에 대한 충분한 재정 투자가 뒷받침 되어야 하겠다. '교육이 최상의 경제정책이다'라는 도니 블레어의 말처럼 지속적인 경제성장을 위해서는 기술혁신과 이를 위한 인재양성이 최우선일 것이며 이런 점에서 정부는 대학에 대한 투자를 과감하게 확대해야 할 것이다. 우리나라 교육예산 현황을 살펴보면, 전체 교육재정 28조 원 중 87%인 24조 원을 초·중등교육에 지원하고 있으며, 고등교육예산은 3조 3천억 원에 불과하다. OECD 국가의 교육재정 구조와 비교해 볼 때에도 고등교육에 대한 공공부문 지출은 GDP 0.4%(03년 기준)로서 OECD 국가 평균인 GDP 1%의 절반에도 못 미치고 있다. 선진국 수준의 고등교육 재원 구조를 위해서는 2005년 기준 예산으로 약 5조 원의 공공부문 투자가 더 필요하다는 얘기이다.

그러나 현재의 톱다운(Top-down) 방식의 정부예산 구조 하에서는 고등교육 재정의 대폭적인 확충은 근본적으로 한계(8% 증액한도, 약 2천 억 원 증액 가능)가 있다. 통상의 대책으로는 GDP대비 1%까지 증액이 불가능하다고 해도 과언이 아니다. 따라서 필요하다면 고등교육 재원을 확충하기 위한 법률 제정도 검토되어야 할 것이다. 마침, 내국세의 일정부비를 고등교육에 의무적으로 계상하는 「고등교육재정교부금법」<sup>1)</sup>이 박찬석 의원 발의로 국회에 제출된 상태이고 동법이 마련된다면 안정적인 고등교육 재원 확보를 기대해 볼 수 있겠다. 또한 서울시, 경기도 등 재정자립도가 높은 지방자치단체의 초·중등교육 및 대학에 대한 투자를 촉진하고 민간자본의 고등교육 시설에 대한 투자를 유도하고자 한다. 정부종합투자계획에 따라 국립대학은 BTL 방식을 통하여 기숙사 등 필요시설을 증설하고자 한다. 기숙사의 경우 현재 평균 수용율

1) 박찬석의원이 대표 발의하여 이미 국회에 제출되어 있는 상태. 내국세수입의 7.6%를 의무적으로 계상.

〈표 2〉 기부금 손금 인정 한도

기부자 및 기부처	기부 목적	손금 인정 한도
개인 → 국·공·사립학교	시설비·교육비·연구비, 장학금	100% 인정
법인 → 국·공립학교		
법인 → 사립학교	시설비, 교육비, 연구비	현재 50%
	장학금	현재 5%

\* 법인세법 제24조(기부금의 손금불산입), 조세특례제한법 제73조(기부금의 과세특례) 등

11.3%에서 30% 수준으로 상향하고자 한다. 금년도 대학 기숙사 신축 등에 소요되는 추정액은 약 6천4백억 정도이다. 또한 사립대학의 경우 기숙사 등 필요한 시설들에 대해 BTL, BTO, BOT<sup>2)</sup> 등 다양한 방식의 민간투자를 허용<sup>3)</sup>하는 '대학설립운영규정' 개정이 추진되고 있다. 이 외에도 정부 R&D 예산의 대학에 대한 투자도 확대해 가고자 한다. 정부의 R&D투자(05년 7조 8천억)의 14.3%(1조 1천1백억)만 대학에 투자되고 있어 향후 정부의 R&D 예산이 대학의 인력양성과 연계되어 집행될 수 있도록 지원 방식을 전환하도록 관계부처와 협의해 나갈 것이다.

예를 들어, 우선 이공계분야의 R&D 예산은 산·학·연 클러스터와 연계하여 지원하여 R&D 투자가 신기술 개발, 핵심 인력양성 및 상품화로 이어지도록 하는 것이다. 그 밖에도 고등교육의 83%를 분담하는 우리나라 사립대학에 대한 기업의 기부금에 대해 100% 손금 처리해 주도록 세제 개선을 추진할 것이다.

미국 부시대통령 2기 행정부의 대학지원 강

화 정책에서도 보면, 이공계 대학생을 위해 세금공제가 가능한 민간 부문의 '미래에 대한 투자(Invest in the future)'를 위한 장학금을 신설하고 연방 R&D 기관에서 지원하는 5천개의 신규 대학원생 R&D 지원금제를 신설하여 미국의 젊은 연구자에게 지원을 강화하고 있다. 또한, R&E(engineering)에 세액공제 등 혜택을 제공하여 산업차원의 투자 인센티브를 창출하고 이는 정부 세수 증가, 생산성과 경제성장으로 이어지던 기존의 선순환 시스템을 더욱 공고히 하기 위하여 R&E 세액공제를 예측 가능하고 영구적으로 보장하고 기업의 혜택을 확대하며 세액공제의 범위를 연구협력 단체와 컨소시엄까지 확장시켜 분야간 연구, 다학제적 연구를 촉진할 계획이라고 한다.

외국의 사립대학의 경우 10~15% 정도의 정부 지원을 받고 있으나 우리나라는 3.4% 수준으로 정부 차원의 지원도 확대할 필요가 있겠다.

2) (BTL, Build-Transfer-Lease) : 건설-기부채납-국가가 민간에게 비용 장기 분담

(BTO, Build-Transfer-Operate) : 건설-기부채납-민간 운영수익으로 비용회수

(BOT, Build-Operate-Transfer) : 건설-민간소유·운영 후-기부채납

3) 국가·지방자치단체·정부출연기관 및 산업체 등이 교육부 허가를 받아 건축하는 경우에는 교지내 소유를 허용.

### Ⅲ. 맺는 말

이러한 모든 재정확충 논리가 설득력을 갖기 위해서는 먼저, 사회수요가 감소하는 분야의 정원을 과감히 감축하고 경쟁력 제고를 위한 대학 통합을 추진하는 등 강도 높은 대학구조개혁이 선행되어야 하겠다. 지식정보화 사회에서 세계적인 수준의 경쟁력을 갖추기 위해 기존의 백화점식, 비슷한 모양의 종합대학에서 탈피하여 세계최고가 될 수 있는 분야를 집중적으로 특화시켜야 할 것이다. 또한, 대학은 사회와 유리된 상아탑에서 벗어나 사회가 요구하는 인력양성을 위해 끊임없이 사회변화에 주목하면서 교육과정을 새롭게 하고 사회

의 요구를 반영해 나가야 할 것이다. 올해에는 우리 대학들이 혁신의 주체가 되어 구체적인 구조개혁 실적들이 나오길 기대해 본다. ■■

#### 이종갑

서울대학교 법학과를 졸업 후, 미국 보스턴대학교에서 석사학위를 취득하고, 동 대학원에서 박사과정을 수료하였다. 제20회 행정고시를 거쳐 경제기획원 예산관리과장, 재경원 정책조정과정을 역임하였으며, 현재 교육인적자원부 인적자원관리국장으로서 재직 중이다.