

고등교육 재정지원의 현황과 발전 방향¹⁾

이 영 | 한양대학교 경제금융대학 교수

교육재정 그 자체만으로 현재 우리 사회의 다양한 교육수요를 충족하고 우리교육의 질적 발전을 실현할 수 없으며, 재정투자의 효율성 개선을 위한 제도 개선도 함께 시행되어야 한다.

대학을 포함한 정규교육의 양적 확대가 최중단계에 접어든 현 시점에서 우리나라의 교육은 종래와 다른 새로운 도전에 직면해 있다. 다양한 교육주체의 욕구를 수용하면서 우리교육의 '질적 발전'이란 당위적 목표를 실현할 수 있는 방안을 구체화하고 이를 위한 정책적 제도적 기반을 확보해야 하는 중대한 시점이다. 그만큼 교육재정 그 자체만으로 현재 우리 사회의 다양한 교육수요를 충족하고 우리교육의 질적 발전을 실현할 수 없으며, 재정투자의 효율성 개선을 위한 제도 개선도 함께 시행되어야 한다.

I. 우리나라 교육재정투자의 현황과 추이

먼저 우리나라 전체 교육재정투자 현황과 추이를 살펴보자. <표 1>은 우리나라 교육비 구조와 추이를 OECD 평균 미국, 영국, 일본과 비교하고 있다. 우리나라 교육비와 교육재정의 전체적인 특징은 크게 다음의 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 우리나라의 교육비 지출은 그 규모에 있어서 OECD 국가들 중에서 최고 수준이라는 점이다. 이미 이렇게 많은 재원을 공교육에 투입하고 있음에도 불구하고 공교육에 대한 불신이 높은 것은 공교육에 있

1) 이 글은 필자가 참여한 여러 보고서에서 발제한 형태를 띠고 있다. 기고문인 성격으로 인해 본 발제문이 인용한 문헌에 대한 출처 제시가 미흡한 부분이 있음을 밝히며 양해를 구한다.

〈표 1〉 교육비의 구조와 추이에 대한 국제비교(1977~2000) (단위: GDP대비 %)

구분	공교육비	총공교육비			취학전 교육 미포함 항목		초·중등교육		고등교육	
		합계	공부담	사부담	공부담	사부담	공부담	사부담	공부담	사부담
한국 '98 (OECD자료)		7.03	4.07	2.96	0.10		3.15	0.80	0.44	2.07
'99		6.8	4.1	2.7	0.4		3.2	0.80	0.5	1.9
'00		7.1	4.3	2.8	0.5		3.3	0.70	0.6	1.9
OECD 평균 '00 (OECD자료)		5.5	4.8	0.6	0.402		3.4	0.3	1.0	0.3
미국 '00 (OECD자료)		7.0	4.8	2.2	0.402		3.5	0.4	0.9	1.8
영국 '00 (OECD자료)		5.3	4.5	0.7			3.40	0.4	0.7	0.3
일본 '00 (OECD자료)		4.6	3.5	1.2	0.4	0.3	2.7	0.2	0.5	0.6
OECD 평균 '98 (OECD자료)		5.66	5.00	0.66	0.402		3.47	0.35	1.06	0.29
미국 '98 (OECD자료)		6.43	4.82	1.61	0.402		3.40	0.35	1.07	1.22
영국 '98 (OECD자료)		4.92	4.65	0.28			3.40		0.83	0.28
일본 '98 (OECD자료)		4.72	3.55	1.17	0.43	0.32	2.78	0.25	0.43	0.60

* 초·중등교육 관련 수치는 이주호, 학교정책 개혁의 원칙과 의제(2000)에서 재인용. 기타 수치는 한국교육개발원의 여러 자료로부터 인용. OECD 자료는 OECD(2001), OECD(2002), OECD(2003)에서 인용.

어서의 제도개혁의 필요성을 의미한다.

둘째, 공부담보다는 사부담에 더욱 의존하여 고등교육의 양적확대가 이루어져 왔다는 점이다. 90년대 후반의 고등교육 재정 확대는 높은 사부담 증가에 기인하고 있으며 교육인적자원부의 교육예산의 대부분이 초·중등교육예산으로 고등교육예산은 11~12%에 불과하며, 정부교육재정 중 고등교육지출부분이 다른 OECD 국가들에 비하여 상대적으로 낮은 편이다.

셋째, 공부담 공교육비는 OECD 국가들에 비해서 상대적으로 적으며, 특히 고등교육에 있어서의 공부담 공교육비가 작다. GDP대비 정부부담 공교육비는 4% 초반으로 OECD 평균과 비교하여 1%p 가량 낮았는데, 초·중등에서 0.3%p, 고등교육에 0.6%p 가량 낮은 것으로 나타나 고등교육에 있어서 공부담 공교육비의 증액 필요가 상대적으로 높을 것임

을 시사한다. 또한 교육여건에 있어서도 고등교육의 교육여건이 상대적으로 더 열악한 것으로 나타나고 있다. OECD 평균대비 우리나라 1인당 공교육비 수준은 초등교육비의 경우 OECD 국가 평균의 67%, 중등교육비의 경우 66%인 반면, 고등교육비의 경우는 47%에 불과하다. 더욱이 학생 1인당 교사 수의 경우 초·중등학교의 경우 지속적으로 감소하여 2003년의 경우 초등학교 27.1%, 중학교 18.6%, 일반계 고등학교 16.0%를 나타낸 것에 반하여 대학교의 경우 오히려 증가하여 40을 나타내고 있다. 이러한 현상은 대학교육에 대한 획기적인 투자 증대가 시급함을 잘 나타내주고 있다.

우리나라의 고등교육 재정지원은 교육인적자원부를 위시한 여러 부처에서 다발적으로 여러 용도로 재정지원이 이루어지고 있다는 점이 가장 큰 특징이다. 이로 인해 고등교육에

대한 정부재정 지원의 전체 규모는 정확하게 파악되지 못한 것이 현실이다. 2000년 예산에 대한 분석에서 약 3.3조 원 규모의 대학 재정지원이 이루어지고 있는 것으로 파악되었는데, 이 중 약 70%인 2.4조 원이 교육인적자원부로부터, 나머지 0.9조 원은 여타 부처와 지방정부로부터 지원되고 있다. 현재 조정체제와 업무분담이 정립되지 못한 상태에서 분권화된 형태를 띠고 있음은 재정투자의 비효율성을 초래할 가능성이 큼을 의미한다. 최근 총액배분·자율편성, 중기재정계획, 성과주의 예산 등의 정부의 재정개혁과 맞물려 인적자원개발회의를 통한 인적자원개발 관련 예산의 조정체제 정립이 추진 중으로 향후 조정체제 정비를 통한 관련 예산의 효율성 제고가 기대된다.

II. 미국과 영국의 대학재정지원제도의 특성과 시사점

선진국의 대학재정지원제도를 분석하는 것은 우리나라 고등교육 재정지원체제의 발전 방향을 설정하는데 있어 매우 필요한 일이다. 이 곳에서는 미국과 영국의 고등교육기관 재정지원 사례를 분석하고 있는데, 이는 미국과 영국의 사례가 매우 특징적으로 다르며 우리나라 고등교육재정정책의 발전방향을 설정하는데 있어 그 시사성이 매우 높기 때문이다.

미국 고등교육의 가장 큰 특징은 시장경제의 원리가 철저히 지배하고 있다는 점이다. 정부의 고등교육에 대한 지원은 주정부의 주립대학에 대한 경상비·시설비 지원, 학생들에 대한 장학금과 학자금 융자, 그리고 연구 활동에 대한 지원으로 이루어져 있으며, 사립대학

에 대한 경상비·시설비 지원은 거의 존재하지 않는다. 정부의 경상비·시설비 지원을 거의 받지 못하고 있는 사립대학의 학교 운영비는 등록금, 서비스 판매수입, 민간 기부금, 정부의 연구비 지원 등으로 조달되고 있다. 이러한 재정조달 체제는 시장원리에 따라 고등교육이 이루어지도록 설계되어 있음을 의미한다. 학생들이 자신에게 맞는 대학을 선택하여 진학하고, 자신의 능력과 필요에 맞추어 여러 장학금과 학자금융자를 받아 교육을 받고 있다. 대학들은 자신의 교육역량에 따라 학생들의 선택을 따른 등록금 수입을 얻고 연구역량에 따라 정부와 민간의 연구비 지원을 받고 있는 것이다. 사립대학의 형평화를 위한 정부지원은 존재하지 않는다. 교육기회의 형평성은 사립대학에 대한 경상비·시설비 지원이 아닌 국공립대학에 대한 경상비·시설비 지원과 학생들에게 지급되는 장학금과 학자금 융자를 통해 달성하고 있는 것이다.

영국의 고등교육재정체제는 미국과는 매우 다른 형태를 띠고 있는데, 영국의 고등교육재정체제의 가장 큰 특징은 미국과 달리 사립대학에 대한 교부금이 존재한다는 것이다. 영국의 대학들은 설립·운영 면에서 사립대학의 성격을 띠고 있으나, 실제 재정 면에서 공적재원 의존율은 50%이상으로 국·공립에 가까운 특성을 띠고 있다. 하지만, 재정지원이 정부부처가 아닌 준독립적인 고등교육재정기구(Higher Education Funding Council)에 의해 이루어짐으로써, 대학은 정부의 재정지원에 크게 의존함에도 불구하고 정부로부터 어느 정도의 독립성과 자율성을 지니고 있다.

고등교육재정위원회의 재원배분은 교육활동에 대한 배분과 연구 활동에 대한 배분으로

명확히 구분되어 있다. 교육활동에 대한 재원 배분은 보조금과 등록금으로 다시 나누어지며, 보조금부분은 학생수, 교과관련 재정소요, 학생관련 재정소요, 기관관련 재정소요 등을 고려한 표준재원과 실재가용재원간의 차이를 고려하여 결정된다. 형평화 성격을 띤 교육활동에 대한 재원배분과는 달리 연구 활동에 대한 보조금은 연구성과 평가를 기초로 한 선별적인 지원의 성격을 띠고 있다. 영국의 사례는 정부가 적극적으로 사립대학의 경상비를 지원하고 있는 형태로, 시장경쟁체제보다는 형평성을 보다 강조하는 형태를 띠고 있는 것으로 평가될 수 있다. 물론, 연구비 지원에 있어서 성과 평가에 근거한 객관적이고 집중된 지원을 행하고 있는 것이 관찰되나, 연구비 지원대상이 사업단이나 교수개인이 아닌 학교단위라는 특성으로 여러 제약점이 관찰된다.

현재 우리나라의 고등교육기관 재정지원 방식은 미국과 영국방식의 혼합적인 형태를 띠고 있기는 하나 영국보다는 미국 쪽에 가까움을 보여주고 있다. 이러한 판단은 우리나라에서 사립대학에 대한 교부금이 존재하지 않는다는 점에서 미국에서와 같이 시장경쟁 원칙을 기본적으로 따르고 있음에 기반을 둔 것이다. 하지만, 학교단위의 재정지원이 존재한다는 점에서는 우리나라의 고등교육기관 재정지원은 영국 사례와 유사하다.

Ⅲ. 고등교육예산의 발전 방향

정부의 고등교육재정 지원사업의 주요 문제점으로는 재정지원 규모의 과소, 정부 부처간 사업영역 미정립과 조정체제의 부재로 인한 지원체제의 미정립, 과도한 규제로 인한 사업

시행주체의 자율성·책임성 부족, 대학단위 지원이나 평가로 인한 교육인적자원부의 대학에 대한 영향력 잔존, 체계성 부족으로 인한 사업목적과 내용간의 불일치, 성과에 기초한 공정한 선정과 평가의 미확립, 종합적 전문적 평가기구의 부재, 사업별 평가지표의 획일성, 사후관리와 피드백의 부족 등이 지적되고 있다. 이러한 문제점들에 대해서 기술적, 수단적 처방보다는 보다 거시적이고 제도적인 차원에서 개선점이 요구된다. 지금까지의 논의가 고등교육 예산의 발전방향에 대해서 시사하는 바를 정리하여 보자.

첫째, 초·중등교육과 고등교육간의 예산배분과 관련하여 고등교육재정투자 증액의 필요성이 상대적으로 더 높다는 점이다. 따라서 중앙정부의 예산 중에서 고등교육에 투자되는 규모를 향후 지속적으로 늘려나가는 것이 필요하다. 초·중등교육 총예산의 경우에도 지방정부의 적극적인 역할을 통해 현재의 수준보다 높아질 수 있을 것이다. 지방정부의 역할은 학교 신·증설부분으로부터 시작될 수 있을 것이며 일반자치와 교육자치의 연계 강화를 통해 재정참여도 확대될 수 있을 것이다.

둘째, 고등교육재정의 구조가 직접적인 대학단위 지원에서 간접적인 학생과 연구자·팀에 대한 지원으로 변화될 필요성이 있다. 물론, 국·공립대학에 대해서는 국가가 설립운영자로서의 역할을 위해 경상비와 시설비 지원을 지속하여야 하는데, 지원방식에 있어서 포물러 방식의 보다 정형화되고 체계적인 재원배분방식을 도입하는 것이 바람직할 것이다. 사립학교까지 포함한 대학단위의 직접적인 지원은 중장기적으로 폐지되어야 하는데, 이는 이러한 대학단위 지원은 그 성과를 측정

하기 어려우며, 대학단위 지원금을 받기 위한 비생산적인 지대추구행위가 만연되기 때문이다.

대학단위 지원은 축소해 나가는 반면에, 학자금 사업, 연구 지원 등 간접적인 재정지원사업은 지속적으로 확장하는 것이 바람직할 것이다. 학자금 지원의 획기적 증액은 고등교육에 있어서의 공부담과 사부담의 균형을 찾아 감과 동시에, 기회의 형평성 제고를 이루어 사회통합에도 매우 큰 역할을 할 수 있을 것이다. 또한, 학자금 지원은 학생의 선택을 받기 위한 학교의 구조조정 노력을 가속화시킬 것이며 등록금 현실화를 가능하게 만들어 대학의 구조조정의 여건을 조성하게 될 것이다. 더욱이 학자금 지원은 사립학교 지원, 이공계 지원, 지방대 육성, 전문대 육성 등 여러 고등교육 관련 현안들을 하나의 틀에서 보다 시장친화적(market-friendly)으로 해결할 수 있는 수단이 될 것이다. 중저소득층에 대한 학자금 지원 확대는 등록금의 현실화를 가능하게 하여 대학재정 개선에도 도움을 줄 수 있다.

학자금지원이 그 규모와 실효성이 높아질 필요가 있다. 저소득층에게는 학업을 실질적으로 지속할 수 있는 규모의 생활비를 포함한 장학금을 지급하고 중소득층에게는 학자금 용자제도의 접근성을 높이는 것이 필요하다. 현재 시점에서는 단순한 학자금지원의 확대보다

는 저소득층 자녀에 대한 선별대상 지원이 더 중요한 이슈인 것으로 판단된다.

현재 학자금 용자제도를 대폭적으로 증대시키기 위한 여러 방안들이 검토되고 있는데, 학자금 대출금의 유동화를 통한 대상 확대가 심각히 검토되고 있다. 유동화는 동일한 정부 재정을 가지고 수혜자 학생규모를 2~3배 증대시킬 수 있고, 보다 장기적인 용자가 가능하다는 장점을 지니고 있다. 하지만, 이러한 대출

고등교육 예산의 발전방향에 대해서 언급하자면, 중앙정부의 예산 중에서 고등교육에 투자되는 규모를 향후 지속적으로 늘려나가는 것이 필요하다. 고등교육재정의 구조가 직접적인 대학단위 지원에서 간접적인 학생과 연구자·팀에 대한 지원으로 변화될 필요성이 있다. 또한 여러 부처에서 이루어지고 있는 다양한 고등교육재정 투자들을 조정하는 체제가 정립될 필요가 있다.

금의 유동화를 위해서는 정부의 보증이 필수적이며, 정부가 지급보증시 금융기관의 원금회수노력 미흡과 개인의 상환 노력 미흡으로 대손율(default)이 높아질 가능성이 있다. 현재 존재하는 정부의 각종 신용보증기금의 대손율이 상당히 높다는 사실을 유념하여야 한다. 유동화 제도를 정착시켜 사용하고 있는 미국의 경우에

도 경기에 따라 대손율이 10~20%를 보이며, 이는 현재의 이차보전으로 인한 정부의 부담에 대비한 비용절감이 크지 않을 수 있음을 의미한다. 또한, 유동화제도하에서 학생들의 부담은 추가적인 이차보전이 행하여지지 않을 경우 현재의 4%에서 6%이상으로 증가될 것이다. 이러한 이차율 차이만큼을 이차 보전하는 경우 유동화로 인한 정부재정 절감효과는 대폭 감소하게 된다. 유동화제도는 또한 대손율 변동으로 인한 정부지출의 불확실성 증대시키고, 현재 추진 중인 정부의 신용보증 축소·

폐지라는 재정개혁 방향에도 배치된다는 단점도 있다. 유동화를 위해서는 정부보증의 확대와 기금의 설치가 필요하나, 정부보증의 자본시장을 통한 민간보증으로의 전환과 예산 투명성을 위한 기금정리 등 정부의 재정개혁과는 배치되는 것이다. 여러 가지 문제점을 고려할 때 유동화를 통한 학자금융자 확대 정책을 단기간에 실시하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

연구자와 연구팀에 대한 연구비 지원은 대학단위 연구비지원과 달리 그 성과 측정이 용이하여 연구비에 대한 책무성 제고가 기대된다. 이러한 의미에서 BK 21 사업, 학술연구 조성사업 등 연구자와 연구팀에 대한 지원사업을 확대해 나아가야 함을 의미한다. BK 21 사업은 전체적으로 보아 그 성과가 다른 대학 재정지원 방식보다는 우수하였던 것으로 판단되는데, 이러한 상대적으로 높은 성과는 BK 21사업이 사업단에 대한 지원으로 지원목적이 상대적으로 명료하고, 7년에 걸친 장기적인 지원이 이루어지고, 사업시행기간동안 지속적으로 성과에 대해서 관심을 가졌다는 점 등에 기인하는 것으로 보인다. BK 21사업이 2005년 완료되게 되는데, 2006년에 새로이 시작되는 2단계 BK 21사업에서는 그간 BK 21사업의 단점으로 지적되었던 복합적인 목적을 지닌 사업의 비효율성, 과정에 대한 지나친 규제로 인한 비효율성 등을 개선하여야 할 것이다.

셋째, 여러 부처에서 이루어지고 있는 다양한 고등교육재정 투자들을 조정하는 체계가 정립될 필요가 있다. 현재의 우리나라 고등교육재정지원은 조정체제와 업무분담이 정립되지 못한 상태에서 분권화된 형태를 띠고 있어

재정투자의 비효율성 발생의 여지가 있다. 이러한 맥락에서, 총액배분-자율편성 재정제도 하에서 인적자원개발회사가 인적자원개발관련 부처간 예산조정에 있어서 중요한 역할을 행할 수 있도록 제도적 기틀과 실행의 전문성을 지속적으로 확보해 나아가야 할 것이다. 지원대상 선정에 있어서도 공정한 선정과 평가체제를 확립하고, 지원된 재정을 운용함에 있어서 대학의 자율성과 책임성을 제고하고 '과정에 대한 규제' 보다는 자율성과 책임성에 바탕을 둔 '성과에 대한 평가'로 지원정책이 변화될 필요가 있다. ■■

이영

서울대학교 경제학과를 졸업하고, 동 대학원에서 석사학위를, 미국 미시간대학교에서 경제학 박사학위를 취득하였다. 세계은행(World Bank) 컨설턴트, 메릴랜드대학교 경제학과 IRIS 연구위원, 한국개발연구원(KDI) 부연구위원을 역임했으며, 현재 한양대학교 경제금융대학 교수로 재직 중이다.