대학재정 확충방안

김 병 주 | 영남대학교 교육학과 교수

부존자원이 부족한 우리나라에서 그간 발전의 원동력이 되어온 것은 바로 "교육"이다. 최근 우리나라의 고등교육재정 부족에 대한 우려의 목소리가 높다. 대학의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력으로 이어지는 현대 사회에서 각 대학의 경쟁력 강화를 위해 재정 투자의 확대와 재정 투자의 효율성에 대한 요구가 각계각층에서 이어지고 있다. 이에 우리나라 고등교육재정 현황 및 재정 부족에 대한 원인과 문제점을 짚어보고, 이를 확충하기 위한 방안에는 어떠한 것들이 있는지 살펴보기로 한다.

I. 우리나라 고등교육재정 현황

세계 12위의 경제규모를 가진 나라. 높은 교육열과 무한한 발전잠재력을 가진 나라. "코리아"는 이제 세계적으로 인정받는 경제대국의 하나다. 부존자원이 없는 우리나라가 경제발전을 할 수 있었던 원동력은 바로 "교육"에 있었다. 후진국이었던 6 · 70년대에는 초등교육이, 80년대에는 중등교육이 그 원동력의 원천이었다면, 선진국 진입을 눈앞에 둔 지금 국가발전의 원동력은 바로 대학교육에 있다.

교육을 걱정하는 많은 이들은 늘 교육재정이 부족하다고 말한다. 그러나 지표상으로 볼 때 우리나라의 교육재정은 그리 부족하지 않다. 민간재원을 합한 GDP 대비 교육재정 부담비율은 7.5%로서 OECD 평균(5.9%)보다도 높다. 그럼에도 불구하고 체감적으로 교육재정이 부족한 것은 왜 그럴까? 이는 기본적으로 학생 수의 규모가 크고 교육재정에서 인건비 및 시설비의 부담이 과중하며, 공공재원이 아닌 민간부담이 많을 뿐만 아니라, 사학에 대한 재정 지원을 하는 데 있어서 별도의 재원이 없다는 데 큰 원인이 있다.

이처럼 부족한 교육재정 중에서도 대학재정의 부족은 심각하다. 2008년 예산을 기준으로 전체 교육예산 중 고등교육예산은 12.5%(4조 4,472억 원)에 불과하다. 이는 일본의 24% 수준에 비해 절반 정도에 해당하는 것이며, 전체 학생 수 대비 20%를 훨씬 초과하는 고등교육 학생 수 비중에 비해서도 턱없이 낮은 수준이다.

최근 대학재정의 부족에 대한 심각한 우려의 목소리가 여기저기에서 들린다. 지난 3월 기획예산처가 개최한 2007~2011년 국가재정 운용계획의 교육 분야 공개토론회에서도 패널들은 대학경

쟁력 강화를 위해 재정 투자의 확대를 첫손으로 꼽았다. 이 자리에서 대학, 정부, 학계 인사들은 정부의 고등교육재정 지원의 확대와 함께 재정 투자 효율화의 병행이 필요함을 지적하였다.

양적인 측면에서 보통교육 단계에 접어든 한국 고등교육의 취학률은 80%를 넘어 단연 세계 최고이다. 하지만, 질적인 측면은 국제 수준과 큰 격차가 있다. 세계 대학에 대한 각종 평가에서 우리의 대학들은 변변한 순위에 제대로 들지 못하고 있다.

2006년 IMD 발표에 따르면 한국 고등교육의 경제적 요구에 대한 부응도는 조사대상 61개 국 중 50위로 최하위권이다. 평가지표에 따라 다르기는 하지만, 각종 평가에서 세계 100대 대학에 드는 대학이 없다고 한다. 고등교육의 질이 낮으니, 해외 유학수지의 역조가 심하고, 해외로 유출되는 우수두뇌들도 적지 않다. 중고생에 대한 각종 국제비교 평가에서 세계 2 · 3위의 좋은 성적을 올리는 것과는 대조적이다. 반면 미국의 경우, 초중고 학생들의 성취도는 세계 중하위권이나 고등교육은 세계 100대 대학의 50% 이상을 가지고 있다.

II. 고등교육재정 부족의 원인과 문제점

대학교육 여건 악화의 가장 중요한 이유 중 하나는 국가의 경제력에서 찾을 수 있을 것이다. 국가가 부유하기 때문에 풍부한 대학재정에 근거하여 질높은 교육을 실시할 수 있는 것이다. 최근 미국에서 부유한 주에 속해 있는 주립대학은 대학의 위상이 급부상하는 반면, 그렇지 못한 주의 주립대학은 상대적으로 위상이 추락하는 것은 대학재정의 중요성을 반증하는 것이다. 주립대학의 가장 중요한 수입원 중 하나가 주정부의 재정 지원이기 때문이다.

마찬가지로 우리나라 대학의 경쟁력이 약화되는 원인 중 하나는 고등교육에 대한 정부의 낮은 투자비율에서 찾아볼 수 있다. 올해 교육부 예산 31조 원 가운데 고등교육예산은 3조7천억 원에 불과하다. 대부분 국립대학의 몫이고, 사립대학의 몫은 적다. 사립대학에 대한 지원은 최근에 증가하기 시작했다. 전통적으로 대학의 규모에 따라 지원하던 국립대학에 대한 재정 배분과는 달리 사업단별 평가에 의해 지원되는 재정 중 일부가 사립대학의 몫이다. 이는 올해 기준으로 8천5백억 원에 달한다. 구체적으로 2단계 BK21사업에 2천9백억 원, 수도권대학 특성화 사업 6백억 원, 지

〈표 1〉 한국과 주요 OECD 국가의 GDP 대비 고등교육비 비율(2003년)

(단위 : %)

구분	공부담	사부담	계
한국	0.6	2.0	2.6
프랑스	1.1	0.2	1.3
독일	1.0	0.1	1.1
일본	0.5	0.8	1.3
영국	0.8	0.3	1.1
캐나다	1.3	1.0	2.3
미국	1.2	1.6	2.8
OECD 국가평균	1.1	0.4	1.5

※ 자료 : 교육인적자원부(2007). 대학의 경쟁력 제고를 위한 '대학 자율화 추진계획'.

방대 혁신역량 강화사업(NURI) 2천5백억 원, 전문대학 특성화 사업 1,680억 원, 대학구조개혁 사업 5백2십억 원, 산학협력 중심대학 사업 3백억 원 등이다. 그러나 이는 19조 원에 달하는 전체 고등교육재정의 4.5%에 불과한 금액이다. 정부 지원이 적다 보니 학부모의 부담은 높아진다.

OECD 국가들은 평균적으로 GDP의 1.1%에 해당하는 대학교육비를 국가가 부담하지만, 우리나라는 0.6%에 불과하다. 반대로 민간부담 비율은 한국 2.0%이며 OECD 국가 평균은 0.4%에 불과하다. 우리나라와 같이 사립대학의 비율이 높은 미국 사립대학재정에서 국고보조금이 차지하는 비중은 17.6%이지만, 한국 사립대는 4.0%에 불과하다.

학생 1인당 교육비를 기준으로 할 때 한국의 중등교육비는 OECD 평균의 약 92%에 이르는 반면, 고등교육비는 OECD 평균의 63%에 그치고 있다. 다른 나라의 경우, 중등교육에 비해 고등교육비가 큰 폭으로 증가하나, 우리나라의 경우 비슷한 수준이다. 1인당 GDP 대비 학생 1인당 고등교육비 비율 역시 37%로 OECD 평균 43%에 미달한다. 학생당 공교육비 규모는 대학교육의 질을 가늠할 수 있는 주요한 지표가 된다. 우리나라 학생 1인당 교육비가 낮다는 것은 한국의 대학들이 선진국만큼의 교육의 질을 담보할 수 있는 여건을 갖추고 있지 못하다는 것을 말해 주는 것이다.

〈표 2〉 학생 1인당 교육비 국제비교(2003년)

(단위 : US$ PPP, %)

국가	학생 1인당 교육비				1인당 GDP 대비 학생 1인당 고등교육비
	고등교육		중등교육		
	금액	OECD 평균대비	금액	OECD 평균대비	
한국	7,089	63.0	6,410	92.1	37%
일본	11,556	102.7	7,283	104.6	41%
영국	11,866	105.4	7,290	104.7	40%
미국	24,074	213.9	9,590	137.7	64%
OECD 평균	11,254	100.0	6,962	100.0	43%

※ 자료 : OECD(2006). Education at a Glance.

이처럼 고등교육재정이 부족한 주요 요인의 하나는 고등교육비에 대한 민간부담 비율이 크다는 데 있다. 우리나라의 고등교육비에 대한 공공부담 비율은 23%로서 OECD 국가 평균(76%)의 1/3 수준에도 못미친다. 민간부담 교육비의 과중은 그동안 한국의 고등교육이 수혜자 부담원칙에 크게 의존해왔음을 보여주는 것이며, 높은 사립대학 비중으로 고등교육재정 지원이 공공재정보다는 민간부담을 통해 상당 부분 이루어졌음을 말해 주는 것이다. 전체 대학의 86%(학생 수 기준 75%)를 차지하는 한국 사립대학의 재원 중 등록금이 차지하는 비중은 70%에 달하며, 국공립대학에서 조차 그 비중은 40%를 넘어선다. 이처럼 사부담 재정의 비율이 높음에도 불구하고 학생당 공교육비는 매우 낮아서 미국의 1/7, 영국, 독일 및 일본 등의 1/3 수준에 지나지 않는다.

유럽의 경우는 근래 고등교육에 대한 재정 압박으로 인하여 고등교육의 민영화 등을 통해 재정문제를 해결하려는 노력이 일부 이루어지고 있지만, 이러한 현상이 곧 우리나라의 고등교육에 직접적인 시사를 주지는 못한다. 왜냐하면 우리나라는 이미 사립대학의 비중이 상당이 높은 상태를 유지해왔으며, 이는 민간부담 교육비를 과중시키는 원인으로 작용해왔기 때문이다.

〈표 3〉 한국과 주요 OECD 국가의 고등교육비 분담비율(2003년)

(단위 : %)

구분	공부담	사부담
한국	23	77
프랑스	81	19
독일	87	13
일본	40	60
영국	70	30
캐나다	56	44
미국	43	57
OECD 국가평균	76	24

※ 자료 : OECD(2006). Education at a Glance.

다음 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 최근 교육예산 중 고등교육 부문의 절대 규모는 증가 추세에 있으나, 그 비중은 12%대에서 답보상태에 있다. 초 · 중등교육예산의 주된 재원인 지방교육재정교부율은 2010년까지 내국세의 20%로 증가될 예정이며, 증액된 예산은 방과후학교와 유아교육 분야에 사용될 예정이다. 이러한 초 · 중등교육예산의 증가는 재원 배분이라는 측면에서 고등교육 정부예산의 증가를 압박하는 요인으로 작용할 수도 있다. 고등교육보다는 초 · 중등교육에 우선순위를 부여해온 한국의 교육 단계별 배분구조는 당분간 지속될 가능성이 높으며, 그만큼 고등교육재정의 어려움은 쉽게 해결될 것 같지 않다.

〈표 4〉 교육예산 중 · 고등교육의 비중 추이(2003 ~ 2007년)

(단위 : US$ PPP, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007
초 · 중등교육	21.57조(86.3%)	23.08조(86.4%)	24.26조(86.5%)	27.38(87.2%)	30.72(86.1%)
고등교육	3.08조(12.3%)	3.30조(12.4%)	3.57조(12.7%)	3.59(11.4%)	4.45(12.5%)
평생 · 직업 · 기타	0.35조(1.4%)	0.31조(1.2%)	0.27조(1.0%)	0.44(1.4%)	0.50(1.5%)
합계	25.00조	26.70조	28.09조	31.41조	35.67조

※ 자료 : 기획예산처, '2007 ~ 2011 국가재정운용계획' 재인용.

대학재정의 부족은 결국 고등교육여건의 상대적 낙후를 가져온다. 대학교육여건의 대표적 지수인 교수 1인당 학생 수를 보면, 4년제 대학의 경우 37.8명으로서 OECD 평균 14.9명에 크게 미치지 못하고 있다. 주요 대학 간 비교에서도 서울대의 경우 교수 1인당 학생 수는 23명으로 청화대 9명, 도쿄대 10명, 하버드대 14명에 비해 열악한 실정이다.

이처럼 부족한 고등교육재정은 곧 대학교육여건의 낙후를 가져오게 되고, 이는 곧 국가경쟁력을 저하시키는 주 요인임을 고려할 때 획기적인 재정 투자의 확대방안이 요구된다. 고등교육재정 확대방안은 재원의 다양화를 통한 투자 확대방안을 모색하는 것으로부터 출발되어야 할 것이다.

〈표 5〉 교수 1인당 학생 수의 국제 비교

〈OECD 국가별 비교〉

구분	교원 1인당 학생 수
프랑스	17.6
일본	11.0
영국	18.2
미국	15.2
한국	37.8
OECD 평균	14.9

〈주요 대학 간 비교〉

구분	교원 1인당 학생 수
서울대	23
청화대	9
동경대	10
하버드대	14

※ 자료 : 기획예산처, '2006 ~ 2010 국가재정운용계획' 재인용.

III. 고등교육재정의 확충방안

먼저 고등교육을 포함한 교육의 근본적인 책임은 국가에 있음을 인식할 때 고등교육에 대한 국가의 책임은 면할 수 없다. 국가적인 차원에서 고등교육재정의 확보를 위한 다양한 방안들이 마련되어야 함은 물론이다. 사학에 대한 각종 재정적 규제를 완화하고 세제상의 혜택을 부여함은 물론 학생 수 비중에 맞는 수준의 국고지원 확대가 이루어져야 할 것이다.

이러한 점에서 지난 7월 교육부가 "고등교육전략적 발전방안"과 관련하여 2008년에 '고등교육재정 1조 원'을 추가 투자할 것을 발표하였고, 최근 예산심의에서 대부분이 반영된 것은 환영할 만한 일이다. 그러나 고등교육재정의 추가 지원방식은 과거의 사업단위 지원방식에서 벗어나야 할 것이다. 현재와 같은 사업단 및 단위기관 중심의 지원방식은 재정지출을 특정 세부항목에 국한함으로써 재정 운용의 낭비가 심하였고 효율성과 효과성 면에서 많은 문제점을 드러냈다.

이제는 그러한 방식에서 벗어나 객관화된 지표에 의한 포뮬러펀딩 방식으로 전환해야 할 것이다. 포뮬러펀딩은 표준화되고 객관화된 측정단위와 지표에 근거하여 대학의 재정소요를 산출한 후 적정 규모의 재정을 총액으로 지원한 후 실행예산의 편성과 집행은 대학의 자율에 전면적으로 위임하는 재정 배분제도로서 대부분의 선진국들에서 이미 오래 전부터 도입한 제도이다. 그리고 이 포뮬러펀딩 제도를 효과적으로 운영하기 위해서 정부로부터 독립된 재정기구를 별도로 설치하였는데, 그 대표적인 예가 영국의 고등교육재정위원회(HEFCE)이다.

국립대학의 경우 지금까지 정부가 지원해 주는 금액만큼을, 사립대학의 경우 운영비의 일정 부분을 포뮬러펀딩에 의해 지원할 수 있을 것이다. 포뮬러펀딩에 의해 국립대학에 재정을 지원할 경우 각 대학은 자율적인 재정 집행이 가능하기 때문에 최대한 재정 운영의 효율성을 기하기 위해 노력할 것이다.

포뮬러펀딩에 의한 국립대학재정 운영제도의 혁신은 대학의 자율적 재량권 보장이 전제되어야 가능해진다. 대학 운영의 모든 분야에 걸쳐 자율성을 행사할 수 있도록 보장하여야 하고, 대학 경영의 분권화가 이루어져야 한다. 통제 중심의 경직된 교육회계 중심의 관리체제를 탈피하고 책임회계제도 정착을 통하여 대학의 재정의 충실화를 도모하고 대학 스스로 책임을 지고 대학단위에서

원활하게 추진되어야 한다.

국립대학의 자율적 재량권 부여를 위하여 포뮬러펀딩에 의해 국립대학에 필수교육비를 총액으로 지원하여 실행예산의 편성과 집행은 대학의 자율에 전면적으로 위임하는 것이 필요하다. 필수교육비는 국립대학의 필수경비만을 지급하고 등록금을 포함한 추가적인 금액은 대학의 노력 여하에 따라 달라질 수 있음을 내포한다. 대학이 스스로 자구책을 마련하기 위해 노력할 수 있을 때 대학의 경쟁력은 높아질 것이다.

앞으로 사립대학에 대한 재정 지원은 피할 수 없는 대세이다. 이제는 사립대학에 대한 재정 지원 역시 사업별 경쟁 지원체제에서 벗어나 일정 비율을 포뮬러펀딩에 의해 지원하는 방식을 취해야 한다. 물론 포뮬러펀딩 방식은 현재와 같이 경쟁에 의해 지원하는 방식에 비하여 예산심의기관을 설득하기가 용이하지는 않다. 그러나 포뮬러펀딩 방식의 포뮬러에 어떠한 요인을 추가하느냐에 따라 노력하지 않는 대학을 걸러 낼 수 있는 방법은 얼마든지 있다. 이제는 정부가 재정의 지출항목까지 정해 주면서 지원하는 방식에서 벗어나 대학을 믿고 맡겨야 한다. 그래야 똑같은 금액을 지원하더라도 재정 운영의 효율성 증가를 통하여 효과가 배가될 수 있다. 정부와 예산심의기관이 걱정하는 문제, 즉 대학교육의 용도에 벗어난 재정집행 문제는 사후감사를 통하여 얼마든지 적발하고 제재할 수 있다. 재정 운용의 효율성을 통하여 재정 지원의 효과를 배가하기 위해서는 포뮬러펀딩 방식에 의한 재정 지원 외에는 대안이 없다. 그러한 측면에서 최근 10년 동안 사립대학 운영경비의 평균 12%를 국고에서 지원한 일본의 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다.

대학재정의 궁극적인 책임은 대학 스스로에 있음을 고려할 때, 정부의 재정 지원과 함께 대학의 자체적인 재원 확보방안이 다양하게 마련되어야 함도 물론이다. 대학등록금의 합리적인 책정, 재단의 다양한 재원 확보방안 마련, 대학 스스로의 자체수입 증대방안, 재정 운영의 효율화를 통한 간접적인 재원 확보노력은 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

대학에 대한 국고 지원, 자체적인 재원 확보노력과 함께 현실적으로 고려해 볼 수 있는 것 중의 하나가 지방자치단체를 통한 대학재정의 확보방안이다. 지자체의 고등교육에 대한 재정 지원이 강화되어야 하는 이유는 지역발전을 위한 대학의 위상과 역할이 변화되고 있고, 지역발전의 중추기지로서 대학의 역할이 강화되고 있기 때문이다. 전통적으로 대학은 학문연구를 통하여 학생을 교육하고 인류사회에 봉사하는 것을 사명으로 하였으나, 최근에는 이러한 전통적인 사명과 더불어 국가와 지역사회의 발전에 더욱 직접적이고 체계적으로 기여해야 한다는 새로운 역할이 부여되고 있다. 지역과 대학 간 연계 강화는 한국뿐만 아니라 OECD 국가의 일반적인 지역발전전략이다.

대학과 지역사회와의 연계가 중시되고 있는 이유는 지식기반사회가 성숙되면서 지식 및 정보의 경제적 가치가 더욱 중시되고 있고, 지역이 정치 · 경제 전반에서 점차 중요한 단위로 부상하고 있기 때문이다. 1990년대 이후 지역발전의 혁신요소로서 대학의 역할에 관심이 집중되고 있다. 대학의 지식과 기술, 연구개발의 성과를 지역사회의 기업에 이전하는 산학협동은 그 영역이 확대되고 있고, 대학은 지역과 분리될 수 없는 사회조직이자 서비스기관으로 인식되고 있다. 대학은 지역발전의 능동적 주체로서 그리고 지역의 정체성과 이미지의 제고자로서 지역발전의 위한 네트워크의 중심적 결정체이다.

대학교육비를 누가 부담할 것인가의 관점에서 고등교육에 대한 공적 지원은 고등교육의 외부효과, 투자재적 성격, 공공재적 성격, 대학교육기회의 균등 보장 측면에서 중시되어왔고, 재정 지원

에 관한 법령들을 근거로 하고 있다. 중앙정부와 마찬가지로 지자체도 고등교육에 대해서 재정적 책임이 있다. 우리나라의 경우 초 · 중등교육에 대해서는 중앙과 지방이 재정적 책임을 공유하고 있는 것과 달리 고등교육재정에 대해서는 중앙정부가 책임을 지고 있다. 그러나 고등교육 역시 지역주민의 삶, 지역발전과 관련된 핵심요인이라는 점에서 지자체의 재정적 책임을 배제하기는 어렵다. 오히려 지방 수준에서도 고등교육을 발전시키기 위해서 다양한 지원방안을 적극 추진할 필요가 있다.

지역대학은 교육, 연구, 봉사의 측면에서 다양한 방식으로 지역발전에 기여할 수 있다. 교육의 측면에서 대학은 지역발전에 필요한 인력을 공급하고, 지역의 특수성을 반영하는 교육과정을 운영하며, 성인들에게 직업교육 · 평생교육을 제공한다. 연구 측면에서 대학은 지역산업에 필요한 연구활동을 통해 기술혁신을 도모하고, 지역과 연계를 강화하여 연구재원을 지원받을 수 있다. 대학은 지역사회를 기반으로 하는 산업 클러스터의 성장을 촉진하고 새로운 산업을 발전시키는 데 핵심적인 역할을 담당한다. 또, 지역산업의 특성화와 브랜드 개발에 참여하고, 지역 내 기업에 대한 기술지도, 연구인력 및 장비의 공유체제 형성을 담당한다. 사회봉사 측면에서 대학은 인적 자원을 바탕으로 환경, 빈곤, 기술표준 등과 같은 국제적 현안에 대응할 수 있는 토대를 마련한다. 학생, 교수 등 대학구성원은 자신의 전문성을 활용하여 각종 봉사활동에 참여한다. 또한 도서관, 체육관, 문화관 등 대학이 보유한 각종 인프라를 지역주민들에게 개방함으로써 지역에 다양한 문화적 인프라를 제공하고 지역주민의 삶의 질을 높이고 있다. 따라서 차기정부에서는 지자체의 대학에 대한 지원이 지금보다 더욱 확대될 수 있도록 각종 규제를 완화하고 지원을 강화하여야 할 것이다.

대학재정의 궁극적인 책임은 대학뿐 아니라 국가와 사회 모두에 있으나 현실적으로 어느 영역이 선뜻 대학재정을 획기적으로 확대하는 역할을 담당하기 쉽지 않다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 대학과 국가, 지자체 및 민간 모두가 공동으로 노력한다면 대학의 재정난은 점차로 해결될 것이다. 차기정부에서는 부디 대학교육의 중요성이 선언적인 수준에서만 머물지 않기를 기대해 본다.

김병주

서울대학교 교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 교육학 석 · 박사학위를 취득하였다. 한국대학교육협의회 연구원, 영남대학교 기획부처장, 교무부처장, 학생상담센터 소장, 홍보협력실장, 워싱턴주립대학교 객원교수로 활동하였으며, 현재 영남대학교 교육학과 교수, 학교교육연구소장으로 재직 중이다.

저서로는 『대학교육비와 등록금』, 『한국교육 정책의 쟁점』, 『교육개혁론』, 『교육리더십』, 『 대학경영의 원리와 진단』 등이 있고, 「고등교육의 다양성」, 「한국과 미국의 교사양성기관 평가 비교연구」, 「델파이조사를 통한 두뇌한국(BK21) 사업의 공과 분석」 외 100여 편의 논문을 발표하였다.