

# 고등교육재정 공약과 재원확보

최준렬 | 공주대학교 교육학과 교수

## 1. 들어가는 말

고등교육재정은 전문대학, 대학, 평생교육기관 등과 같이 초·중등 이후의 교육을 위해 재원을 확보하고 집행하며 평가하는 일을 수행한다. 고등교육은 국가가 필요로 하는 고급인력을 양성하기 때문에 국가발전과 관련이 깊으며, 고등교육기관에서 국가와 사회가 필요로 하는 인력을 적절히 양성하여 공급할 때만 국가가 성장과 발전을 원활히 할 수 있다. 이런 필요성 때문에 역대 대통령은 고등교육을 발전시키기 위한 다양한 공약을 해왔다. 국가발전의 원동력을 강화하기 위해 고등교육기관을 특성화·전문화하고, 장학제도를 확대하는 등의 공약을 제시하여 추진해 왔다.

고등교육에 관한 대통령의 공약은 임기동안 고등교육을 운영하는 핵심기반이 된다. 대통령 선거기간이나, 당선된 후 인수를 하는 과정에서 선정한 공약과 추진과제는 임기동안 고등교육에 관한 국정 운영의 기초가 된다. 고등교육에 관한 정책과 재정지원이 공약에 따라서만 이루어지지 않는지만 중추적인 역할을 하기 때문에 중요한 의미를 갖는다.

그동안 역대 대통령이 고등교육에 관한 다양한 정책을 공약으로 제시해 왔다. 이승만, 박정희, 전두환, 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 대통령이 각자의 입장에

서 고등교육에 관한 공약을 제시하였는데, 이들 정책을 모두 분석하여 의견을 제시하는 것은 자료와 지면의 한계 때문에 어렵고 최근 김대중, 노무현, 이명박 대통령의 정책을 중심으로 고등교육재정에 관한 공약을 살펴보기로 한다. 김대중, 노무현, 이명박 대통령의 공약 중에서도 현 대통령의 공약이 고등교육을 운영하는데 중요하기 때문에 이명박 대통령의 고등교육재정에 관한 공약과 실천계획을 중점적으로 살펴보고자 한다.

대통령은 공약을 하면서 고등교육에 관한 전반적인 내용을 추상적인 수준으로 제시하고 있다. 그러기 때문에 구체적으로 어떤 분야에 얼마의 예산을 지원하겠다고 제시한 공약은 찾아보기 힘들고, 대체적으로 재정운영의 방향이나 규모를 추정을 할 수 있는 정도이다. 공약이 가지고 있는 이런 제한 때문에 대통령의 고등교육재정에 관한 공약을 분석하는 일도 공약의 특성이나 추진하는 과정에서 계획한 예산정도에 한정할 수밖에 없다.

## 2. 김대중 대통령의 고등교육재정 공약

김대중 대통령은 대학을 자율화·특성화하여 교육·연구의 질적 수준을 제고하고, 국가발전의 원동력인 원천지

식의 창출과 전문 인력을 양성하기 위해 대학운영 시스템 혁신, 대학 교육·연구의 질적 수준 제고, 국가발전을 선도하는 핵심 전문 인력 양성을 공약으로 제시하여 추진하였다. 각 공약별 추진 내용과 재정지원 현황을 살펴본다.

첫째, 대학 운영시스템을 혁신하기 위해 국립대학 운영의 자율성 및 효율성 제고, 대학의 교원임용제도 개선, 지방대학 육성 및 대학의 국제화 촉진 과제를 추진하였다. 이 과제 중에서 지방대학 육성 사업이 고등교육 재정을 확대하는 요인이 되었다. 2002년에 500억 원을 배정하여 지방대학 특성화를 유도하도록 하였고 지금까지 NURI 사업을 추진하는 계기를 마련하였다.

둘째, 대학 교육과 연구의 질적 수준을 제고하기 위해 기초학문 보호·육성을 위한 투자 확대, 세계 수준의 연구중심대학 집중 육성·지원, 의·치학 전문대학원 제도 도입, 국립대 교수 증원 및 외국인 교수 초빙확대 사업을 추진하였다. 두 번째 공약을 수행하기 위해 많은 재원이 지원되었다. 기초학문을 보호 육성하기 위해 2002년부터 2004년까지 매년 1,000억 원씩 3,000억 원이 집중 투자되었으며, 세계적 수준의 연구중심 대학을 육성하기 위해 BK21 사업을 추진하였다. BK21 사업을 위해 매년 2,000억 가량의 예산을 지원하였다. 의·치학 전문대학원으로 전환하는 경우에 대학에 재정 지원을 일부 하였는데 이는 고등교육 발전에 필요한 지속적인 재정확보 방안은 아니다. 국립대 교수 증원과 외국인 교수 초빙을 확대하기 위해 많은 재원이 지원되었다. 2002년부터 2003년까지 연간 1,000명씩 2,000명을 증원하고 시간강사의 강사 수당을 2만 3천원에서 3만원으로 인상하도록 하였다. 신규로 채용되는 1,000명의 교수 중에서 100명은 외국인 교수를 초빙하도록 하였다.

셋째, 국가발전을 선도하는 핵심 전문 인력을 양성하기 위해 선택과 집중에 따른 국가 전략분야 인력을 양성하고, 산·학·연간 인력·기술개발 협력 체제를 강화하며, 우수 과학 기술 인력 저변 확충을 위한 종합대책을 수립하도록 하였다.

### 3. 노무현 대통령의 고등교육재정 공약

노무현 대통령은 대학의 자율화와 특성화를 추진하고, 지방대학을 육성하여 지역이 균형 발전할 수 있는 체제 구축을 공약으로 제시하여 추진하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 두뇌한국사업(BK21)을 지속적으로 추진하여 핵심고급 인력을 양성하고자 하였다. 기초·원천기술, 신성장 동력분야, 미래 유망 첨단 기술 등 과학기술분야 핵심 인재를 양성하고, 보호 학문 및 사회·문화 등 인문사회 후속 세대를 양성하며, 지역 대학원의 특성화 분야를 중점 육성하여 지역의 우수 연구 인력을 양성하기 위해 2006년부터 2012년까지 2조 3백억 원을 투자할 계획을 수립하여 추진하였다.

둘째, 미래 유망 산업을 이끌 전문 인력을 양성하기 위해 전문대학원 도입을 추진하였다. 법학 전문대학원, 의·치학 전문대학원을 도입하기 위해 재정을 지원하도록 하였다.

셋째, 차세대 성장동력 분야의 인력을 양성하기 위해 다학제적 양성체제를 구축하고 일부 시급하게 요청되는 분야의 인력을 양성하기 위해 학부 4학년을 대상으로 단기 특별과정을 설치하여 2006년부터 2008년까지 2,000명을 양성하도록 하였다.

넷째, 우수 연구자를 지원하기 위해 임용 5년 이내의 교수에게 「신진교수 연구 지원 사업」을 추진하였으며, 최고 수준의 과학자를 선발하여 별도로 예우를 할 수 있도록 「국가석학(Star Faculty)사업」을 추진하였다. 연구비를 선진국과 같이 관리할 수 있도록 연구비 중앙관리제도를 법제화하였다.

다섯째, 대학의 특성화를 추진하고 통폐합을 유도하도록 하였다. 대학 간 통폐합과 특성화를 추진하는 대학에 2005년에 500억 원, 2006년에 700억 원을 지원하였다. 국립대학도 특수법인화를 추진하도록 하였으며, 지방대학의 발전을 지원하는 NURI사업을 확대하였다.

여섯째, 대학의 특성화를 촉진하기 위해 대학특성화 지표를 개발하여 활용하였으며 대학 발전계획 및 성과에 관한 정보를 공시하도록 계획하였다.

여섯째, 산학협력이 실질적으로 이루어지도록 대학의 R&D의 상용화를 촉진하였으며, 「산학협력 기술지주회사」 및 「학교기업」을 육성하도록 하였다. 산학협력단을 활성화하도록 하였으며, 경제단체와 협력하도록 협력네트워크를 구성하도록 하였다.

일곱째, 인적자원 개발을 국제화하기 위해 'Study Korea프로젝트'를 추진하였으며, 아시아 및 BRICs 국가 등의 차세대 지도자를 유치하기 위해 정부 초청 유학생 프로그램을 확대하였다. 교육의 국제 경쟁력을 높이기 위해 경제 자유 구역 등에 외국대학을 유치하도록 하였으며, 우리 교육도 외국으로 진출할 수 있는 기초를 마련하기 위해 몽골에 EBS방송국 설립 등 교육원조 모델을 개발하도록 하였다.

## 4. 이명박 대통령의 고등교육재정 공약

이명박 대통령은 고등교육에 관한 공약으로 5대 실천 프로젝트를 만들었다. 대학관치 완전 철폐, 취업 100% 대학 프로젝트, 맞춤형 대학생 지원 시스템, 2080 평생학습플랜, 글로벌 연구지원 시스템이 5대 프로젝트이다. 대학관치를 완전히 철폐하기 위해 대학 학생선발을 자율적으로 하며, 재정 지원은 포물리 펀딩으로 하고, 국립대학을 단계적으로 법인화 할 계획이다. 취업 100% 대학 프로젝트를 추진하기 위해 대학 교육에 대한 평가·인증·퇴출 시스템을 구축하고, 취업률을 높이는 대학에 재정지원을 하며, 특성화 전문대학에 대한 수업연한의 규제를 완화한다. 또한, 대학 취업지원센터의 원스톱서비스를 지원할 계획이다. 맞춤형 대학생 지원시스템을 구축하기 위해 맞춤형 국가장학제도를 만들고 대학 기부금 세액공제로 교내 장학금을 대폭 확대 하도록 하며, 평생학습 계

좌제를 도입한다. 2080 평생학습 플랜을 추진하기 위해 25세 이상의 학생들이 대학에 쉽게 입학할 수 있도록 제도를 만들고, 직장인을 위한 맞춤형 수강제도를 도입한다. 또한, 대학 강의를 온라인으로 공개하여 많은 사람들이 강의를 들을 수 있도록 한다. 글로벌 연구지원 시스템을 구축하기 위해 연구비 공개경쟁 체제를 구축하고, 글로벌 연구 네트워크를 구축한다. 해외 석학을 영입하기 위해 노력하며, 대학과 연구소가 연계하여 연구를 활성화 하도록 한다.

이와 같은 공약은 대통령으로 당선된 후 크게 대학·연구기관 핵심역량 강화, 연구지원 하부 구조 강화, 과학기술 국가 전략 수립의 3영역으로 구분되어 추진되고 있다. 이들 영역별로 추진되는 사업을 통해 고등교육의 재정 현황을 파악한다.

### 1) 대학·연구기관 핵심 역량 강화

대학과 연구기관의 핵심 역량을 강화하기 위해 대학·연구기관 역량강화, 기초 원천연구 진흥, 세계적 과학기술인재 양성·유치 사업을 추진하고 있다. 첫째, 대학·연구기관의 역량을 강화하기 위해 대학운영의 자율화, 세계 수준의 연구중심대학 육성, 연구개발과 인재양성간의 연계시스템을 구축하고자 한다. 대학운영의 자율화를 위해서 여건이 되는 대학부터 국립대학은 법인화를 추진하고, 여건이 되지 않는 대학은 예산운영의 자율성과 투명성을 확보하기 위해 대학회계제도를 도입한다. 취업률, 교원확보율, 교육·연구·산학협력 등 대학의 주요 정보에 대해 대학 자체 정보 공시 및 전국 통합정보시스템을 개통한다.

세계 수준의 연구중심 대학으로 육성하기 위해 2008년부터 2012년까지 매년 1,250억 원 총 6,250억 원을 포괄적 보조금으로 지원한다. 또, 연구성과 중심의 재정배분 공식을 개발하여 연구성과에 따라 재정지원을 할 계획이다. 선행 연구성과의 피인용지수 및 세계 최고 학술지 등재 성과 등에 따라 국책연구과제를 지원하며, 대학 연구

표 1. 정부의 기초 원천연구 투자계획(잠정)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
기초 원천투자	2.8조 원	3.7조 원	4.9조 원	6.2조 원	8.1조 원
비중(%)	25.6	30.6	36.0	42.4	50.5

기반 확충을 위해 간접경비를 현재의 15% 수준에서 20% 수준까지 확대한다. 대학이 개발한 연구 산출물이 사업화 되도록 산학협력기술지주회사 설립을 지원한다.

연구개발과 인재 양성이 서로 연계되도록 연계시스템을 구축하며 연구개발 사업을 추진할 경우 대학과 출연 연구기관이 공동으로 참여하게 하고, 대학과 출연연구소 간의 인력교류를 활성화 할 수 있도록 제도를 정비할 계획이다.

둘째, 기초 원천 연구를 진흥시키기 위해 기초 원천 연구의 투자비용을 '08년 25%인 2.8조원에서 '12년 50%인 8.1조원으로 확대할 계획이다.

연구자의 창조적인 연구 역량을 강화하고, 연구 현장에서의 연구비 수혜율을 높이기 위해 개인이나 소규모 연구에 대한 지원을 대폭 확대할 계획이다. 2008년 3,704억 원이던 개인과 소규모 연구비를 2009년에는 6,000억 원, 2012년에는 1.5조원으로 확대하고, 20~30대의 신진연구자의 연구비 수혜율을 2006년의 18.6%에서 2012년에는 25%로 확대할 계획이다.

미래에 필요한 유망 기술을 전략적으로 확보하기 위해 바이오, 나노 분야의 핵심 원천 기술을 개발하도록 사업을 추진할 계획이며, 2008년에는 유전자치료, 뇌연구원 설립을 위해 783억 원, 테라급 나노소자, 나노공정 기술 개발을 위해 139억 원을 투자할 계획이다. 고위험 고수익형 원천 융합기술을 확보하기 위해 '미래 유망 파이오니어 사업'에 30억 원 투자하고 있다.

국제협력을 바탕으로 거대과학 투자를 내실화하고자 한다. 한국 최초로 우주인을 배출하였고, 2012년에는 우리 발사체로 우리 위성(과학기술 위성)을 자력으로 발사할 계획이며, 국제 핵융합실험로 사업으로 핵심기술을 확보하고 안전성과 경제성이 향상된 차세대 원자료를 개발하고자 한다. 국제 공동 연구를 통해 해양, 극지 개발 시

설을 확보할 계획이다.

셋째, 세계적인 과학 기술 인재를 양성하고 유치하기 위해 과학영재학교를 확충하고 영재학교와 고등교육이 연계되도록 할 계획이다. 과학영재학교를 2012년까지 4개로 확대할 계획이며, 2012년까지 3,000억 원을 투자하여 초·중등학교에서 대학에 이르기까지 과학인재가 원활히 양성될 수 있도록 집중투자 할 계획이다.

2009년에 개교하는 울산과학기술대를 과학기술 인재를 모이는 융복합인재 양성기관으로 집중 육성하며, 과학·공학연구센터를 53개에서 63개로, 의학연구센터를 21개에서 26개로, 창의적 연구진흥사업을 66개에서 82개로 확대하고, 국가 석좌교수·연구원제를 도입하여 매년 200명씩 2012년까지 1,000명의 우수 인재를 국내에 초청할 계획이다. 또한, 국제공동연구사업에 참여하도록 촉진하며, 선진국과 협력할 수 있도록 과학인력 글로벌 네트워크를 구축할 계획이다.

## 2) 연구지원 하부구조 강화

연구지원의 기본 구조를 강화하기 위해 과학기술인의 사기 진작, 연구비 배분체계 개선, 과학기술 문화 확산, 국제과학기술비즈니스벨트 조성 사업을 계획하고 있다.

첫째, 과학기술인의 사기를 진작시키기 위해 연구에 전념할 수 있는 안정적인 환경을 조성하고, 연구자의 평가 부담을 완화하며 기관의 자율경영을 보장하고, 과학기술인의 연금제도 실시를 통해 노후를 보장할 계획이다. 현재 38% 수준인 출연연구소 인건비의 비중을 70% 수준으로 지원하여 연구자들이 과제 수주경쟁에 과도하게 힘을 쏟는 부작용을 완화할 계획이다. 그렇지만 경쟁도 필요하기 때문에 나머지 30%는 경쟁을 통해 수주하도록 할 예정이다. 정부는 국가적으로 중요한 과제나 신성장동력 창

출 등과 같은 중장기 대형 연구 과제를 중심으로 지원을 확대할 계획이다.

연구자의 평가 부담을 완화하고 기관의 자율경영을 보장하기 위해 연구 성과 부문 평가 주기를 1년에서 3년으로 연장하며, 연구개발 수행부처의 자체평가를 적극 수용한다. 자체평가에 대한 재정평가를 폐지하여 평가를 간소화하며, 출연연구소의 경영관리 매뉴얼을 작성 배포하여 자율 경영이 이루어지도록 여건을 조성한다. 연구원이 역량을 발휘하도록 전문인력관리제도를 도입하며, 인사·사업·회계 등 관리업무에 글로벌 스탠다드를 적용하도록 한다. 2,000억 원의 정부출연금을 확보하여 「과학기술인 연금제도」를 실시할 예정이다. 연금제도를 통해 과학기술인의 노후가 보장되도록 한다.

둘째, 연구비 배분 체계를 개선하기 위해 분야별 최고 전문가에 의한 연구과제 선정 및 평가시스템을 확립하고, 한국학술진흥재단(인문사회 및 이공분야)과 한국과학재단(이공분야)을 통합하여 연구지원체제를 일원화할 계획이다.

셋째, 과학성과를 산업화 비즈니스화 할 수 있도록 전문연구개발기업사업화단을 설립할 계획이다. 외국인 과학자들이 불편하지 않게 거주할 수 있도록 국제 수준의 외국인 정주여건을 구축할 예정이다.

### 3) 과학기술 국가전략 수립

과학기술 국가전략을 수립하기 위해 국가 연구개발 투자를 확대하고, 전략적 R&D 재원을 민간주도로 배분할 계획이다.

첫째, 국가의 연구개발 투자를 확대하기 위해 2006년에 GDP대비 3.23% 수준인 연구개발비를 2012년까지 5% 수준으로, 정부의 연구개발 투자비를 2012년까지 1.5

배 확대할 계획이다.

기술개발 촉진형(기초원천분야), 신산업 창출형(u-헬스, 로봇), 산업 고도화형(미래형 자동차, u-시티) 등 범부처 미래 융합형 연구개발 과제를 발굴하여 추진할 계획이며, 민간의 참여와 투자를 촉진하기 위해 조세 지원 등의 종합적인 대책을 마련할 계획이다. 국가 R&D 사업의 전 주기 즉, 기획-재원배분-사업관리-평가-성과활용 등을 점검하여 비효율적인 요인을 개선하고자 한다.

둘째, 민간 주도의 전략적 R&D 재원 배분을 위해 국가과학기술위원회(국과위)를 재원배분의 핵심기관으로 운영하게 할 예정이다. 국과위가 R&D 투자 전략에 따라 예산 배분 방향을 설정하면, 이 지침에 따라 각 부처와 지식경제부는 R&D 예산을 편성하도록 한다. 국과위 운영체계를 운영위원회와 5개의 전문위원회를 단순화하며 국과위의 전문위원회 중심으로 R&D 재원을 배분하도록 한다.

## 5. 맺는 말

대통령의 고등교육재정에 관한 공약으로 김대중, 노무현, 이명박 대통령의 공약과 집행 사항이나 계획 사항을 살펴보았다. 대통령의 공약이 영역에 따라 다양하게 제시되고 있지만 고등교육 재정을 위해 별도로 공약을 제시하고 있지는 않다. 고등교육에 관한 공약을 만들면서 필요한 부분에 한해 재정 규모를 제시하는 정도가 고등교육재정에 관한 공약의 전부라 할 것이다.

대통령의 고등교육 재정에 관한 공약이 무엇이고, 얼마나 실천되었으며 예산을 확보하는데 얼마나 영향을 미쳤는가, 공약으로 제시하였으나 실현되지 못한 공약은 무엇인가 등을 파악하여 공약과 재원확보가 어떤 관계를 맺고 있는지를 파악하는 일도 중요하다. 그런데 공약 자체가

표 2. 정부의 연구개발 투자(잠정)

연도	2008	2009	2010	2011	2012
투자액	10.8조 원	11.9조 원	13.3조 원	14.7조 원	16.2조 원

추상적이고 포괄적이며 고등교육재정에 관한 구체적인 공약을 파악하는 일은 쉽지 않다. 이런 제한 때문에 대통령의 공약 중에서 예산에 반영되어 추진한 사업을 중심으로 재원확보의 규모를 살펴보았다.

고등교육에 관한 공약을 보면 대학의 자율성 확대, 연구 역량 강화, 대학과 연구소, 산업체 간의 연계 강화, 특성화 등이 대통령의 공통적인 공약이다. 대통령에 따라 특성을 달리하는 공약을 보면 김대중 대통령은 BK21, NURI 사업 등을 개발하여 추진함으로써 세계적인 대학, 연구역량이 확대되는 대학이 되도록 재정지원을 하였고, 노무현 대통령은 대학의 특성화에 중점을 두었다. 법학전문대학원, 의·치학전문대학원 등 대학의 전문화, 특성화를 중점적으로 추진하였고, 대학이나 기관의 연구 역량이 연구비를 지원하고 배분하는 중요한 기준이 되었다. 반면에 이명박 대통령은 대학의 자율성을 확대하기 위해 대학의 재정지원을 포괄하여 의해 하도록 추진하고 있으며, 대학이나 연구기관의 역량보다 개인의 역량에 기초하여 재원을 배분하도록 하고 있다.

고등교육에 관한 대통령의 공약이 100% 추진되지 않는지만 5년 동안 고등교육을 운영하는 지침이 되기 때문에 대단히 중요하다. 공약으로 내건 사항이 대부분 추진 되기 때문에 좋은 공약, 국가발전의 원동력이 되는 공약을 개발하도록 지원하는 것도 중요하다.

이명박 대통령이 고등교육의 재원을 확보하고 배분하기 위해 설정한 방향은 대학의 자율 경영이고 개인의 능력에 기초한 연구역량 강화이다. 개인이 창의적인 노력을 많이 하면 이에 기초하여 더 많이 지원하도록 하고 있다. 또한 기초연구, 신진연구자의 연구를 촉진하기 위해 다양

한 정책을 수립하여 추진하고 있다. 기초원천연구를 위해 매년 1조 원씩 연구비를 증액할 계획을 가지고 있으며, 20~30대의 젊은 연구진들이 활발하게 연구할 수 있도록 신진연구자의 수혜비율을 25%까지 확대할 계획이다.

고등교육재정은 교육과 연구에 관한 재정인데 교육에 관한 재정은 변화가 적다. 그러나 연구에 관한 재정은 개인과 기관의 역량에 따라 차이가 크다. 고등교육에 관한 재정을 확대하기 위해서는 연구 역량을 강화하고, 연구결과가 활용될 수 있는 체제를 구축해야 할 필요가 크다.

### 참 · 고 · 문 · 헌

- 교육과학기술부(2008). 홈페이지 국정과제.
- 교육인적자원부(2006). 2006 대통령업무보고, 사회통합 및 동반 성장 기반구축을 위한 2006년 주요 업무계획.
- 서정화(2008). 이명박 정부 교육정책의 해부. 한국학교교육연구원.
- 이명박대통령 공약(2007). 대학강국 프로젝트.
- 이영(2008). "자율화와 특성화를 지향하는 고등교육 재정정책." 이명박 정부의 교육재정정책 운용 방향. 한국교육재정경제학회.

### 필 · 자 · 소 · 개

#### 최준렬

전남대학교 교육학과를 졸업하고 미국 아이오와대학교에서 교육학 박사(Ph.D)를 취득하였다. 한국교육개발원에서 선임연구원, 한국교육행정학회 학술위원장, 한국교육재정경제학회 학술위원장, 대통령자문 교육인적자원정책위원회 전문위원 등을 역임하고 현재 공주대학교 사범대학 교육학과 교수로 재직 중이다. 주요 저서 및 논문으로는 「교육경제학」, 「학교재무관리의 이론과 실제」 등의 저서와 교육재정과 교육행정관련 다수의 논문이 있다.