

영국 연합 정부에서의 고등교육 재정 정책과 한국 고등교육 재정 정책에의 시사점¹⁾

손 희 권 | 명지대학교 교육대학원 교수

1. 서론

미국의 서브 프라임 모기지(sub-prime mortgage), 즉 비우량 주택담보 사태로 발생한 세계 경제위기는 영국에도 상당한 영향을 미치고 있다. 영국에서는 2010년 국회의원 총선거에서 노동당(Labor Party) 정부가 참패함으로서, 보수당(National Union of Conservative and Unionist Associations)과

자유민주당(Liberal Democratic Party)의 연합 정부(Coalition Government)가 출범하였다. 연합 정부의 출범 이후 영국에서는 고등교육 재정 정책에 상당한 변화가 일어나고 있다. 예를 들어, 고등교육 예산을 대폭 삭감함으로써(Budget Cut), 학생들의 등록금(Student Fee)을 최대 세 배가량까지 올리고, 교수 신규 충원을 억제하고 있으며, 이로 인한 고등교육

¹⁾ 이 논문은 2011년 한국대학교육협의회에서 발주하여 이 논문의 저자와 최현영 박사가 공동으로 연구한 '세계경제 위기 이후 영국 고등교육의 변화'라는 프로젝트의 최종보고서 내용을 수정하고 보완한 것임을 밝혀 둔다.

의 질 저하에 대한 우려가 제기되자 교수들의 튜터링(Tutoring) 시간을 증가시키고 있다.

그러나 이러한 변화가 영국에만 한정된 것은 아니다. 최근 한국에서도 반값등록금 논쟁으로 촉발된 학생들의 등록금 부담 완화를 위한 다양한 논의가 이루어지고 있다. 또한 그 전제조건으로서 대학구조조정을 위하여 대학구조개혁위원회가 출범하였고, 교육과학기술부에서는 재정 지원을 제한하는 부실대학의 명단을 공개하여 사회적 파장이 일기도 하였다.

이에 이 논문에서는 영국 연합 정부에서의 고등교육 재정 정책과 한국 고등교육 재정 정책에의 시사점에 관하여 살펴보고자 한다. 보다 구체적으로, 이 논문에서는 다음 세가지 사항에 관하여 논의하려고 한다. 첫째, 영국 연합 정부의 고등교육 재정 정책의 주요 내용을 설명하고 한다. 둘째, 한국과 영국의 고등교육의 차이에 관하여 언급하려고 한다. 셋째, 영국 연합 정부의 고등교육 재정 정책이 한국 고등교육 재정 정책에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

II. 영국 연합 정부의 고등교육 재정 정책

영국 연합 정부는 2011년 6월에 '고등교육 : 학생이 중심이 되는 제도(Higher

Education : Students at the Heart of the System)'라는 백서(White Paper)를 발표하였다. 이 백서는 크게 ① 지속적이고 공정한 재정(Sustainable and Fair Funding), ② 정보의 충실한 제공을 토대로 한 학생 주도의 교수 우수성(Well-Informed Students Driving Teaching Excellence), ③ 학생들의 보다 나은 경험과 양질의 졸업생들(A Better Students' Experience and Well Qualified Graduates), ④ 다양하고 반응적인 고등교육(Diverse and Responsive Sector), ⑤ 공정한 접근을 통한 개선된 사회 이동(Improved Social Mobility Through Fair Access), 그리고 ⑥ 목적 및 규칙의 준거틀과의 새로운 조화(A New Fit for Purpose and Regulatory Framework)라는 6개 부분으로 구성되어 있다. 이 중에서 영국 연합 정부의 고등교육 재정 정책과 가장 밀접한 관련이 있는 부분은 지속적이고 공정한 재정이다. 그러므로 이 절에서는 지속적이고 공정한 재정 정책과 관련된 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 지속적이고 공정한 재정 정책의 토대

지속적이고 공정한 재정 정책의 내용은 영국 연합 정부가 2010년 10월에 발표한 '고등교육재정과 학생용자방안에 관한 독립적인

검토(An Independent Review on Higher Education Funding and Student Finance 2010)'를 확장한 것이었다. 이 방안의 핵심 내용은 크게 두 가지였다. 첫째, 정부가 더 이상 고등교육에 대한 재정 지원을 하지 않는 대신에, 각 대학과 교육기관들은 현재 학생이 부담하는 등록금의 3배인 9,000 파운드 내에서 자율적으로 등록금을 학생들에게 부과할 수 있도록 한다. 둘째, 더 많은 학생들에게 실질적인 도움이 되는 방향으로 기존의 학생용 자제도를 대폭 수정한다.

2. 지속적이고 공정한 재정 정책 도입의 필요성

정부는 지속적이고 공정한 재정 정책 도입의 필요성을 다음 두 가지 측면에서 제시하였다.

가. 현행 고등교육 재정 정책의 한계

현행 정책에 따르면, 재무부²⁾에서 고등교육 부문에 지급 가능한 재정 규모가 정해지면, 정부에 의존하고 있는 고등교육기관들이 그 규모에 따라 학생 정원을 정하도록 하고 있고 있다. 이때 정부는 재정 부담 때문에 학생 정원을 동결하거나 학생당 지급 비용을

줄이게 되었다. 그러므로 현재 정책은 대학의 질을 떨어뜨리거나 능력 있는 학생을 모두 수용하지 못하는 문제점을 지니고 있었다.

나. 새 정책의 장점

정부가 밝힌 새 정책의 장점은 다음 두 가지였다. 우선 이 정책을 시행할 경우 지금까지 쌓아온 영국 대학의 높은 우수성을 손상시키지 않고, 고등교육기관들에게 지속적으로 필요한 재정을 제공하여, 고등교육의 질을 유지할 수 있다. 또한 이 정책에 의하면, 모든 학생들, 특히 저소득층의 자녀들이 고등교육에 참여하는 데 필요한 생활비까지 지원할 수 있다.

3. 지속적이고 공정한 재정 정책의 핵심 내용

백서에서 밝힌 지속적이고 공정한 재정 정책의 핵심 내용은 다음 네 가지였다.

가. 등록금 인상

2012년부터 각 고등교육기관들은 6,000 파운드에서 9,000 파운드의 범위 내에서 등록금을 책정할 수 있다. 각 고등교육기관들이 최고액인 9,000 파운드의 등록금을 학생들에게 부과하기 위해서는 정부가 정한 더 까다로

²⁾ 영국에서는 중앙 정부의 교육 담당 부서가 이원화 되어 있다. 즉, 초·중등교육은 교육부에서 담당하고, 고등교육과 계속 교육(Further Education)은 재무부에서 담당한다.

은 범주의 고등교육 참여 확대 조건들을 준수
하여야 한다.

나. 학자금 융자제도의 개선

학생들이 정부로부터 대출받을 수 있는
금액은 최대 9,000 파운드이지만, 그 정확
한 대출액은 그들이 등록하는 대학의 등록
금과 각 대학이 학생들에게 주는 할인액 등
을 토대로 학생들이 결정한다. 이 경우 학생
들을 더 많이 끌어들이는 고등교육기관들이
더 많은 재정 확보를 통하여 질적으로 더 많
은 성장을 할 수 있으므로, 학생들은 더 많
은 권한을 가질 수 있다.

졸업생들이 취직을 하게 되어 연간 2만
1,000 파운드의 소득을 얻게 되면, 그들은 세
금 제도를 통하여 대출금을 반환하여야 한다.
그러나 30년이 지난 후 미 상환금은 전액 삭
감되므로, 정부는 총 대출액의 70%가 상환될
것으로 예상하였다. 대출금 상환 시에 상환액
은 소득에 따라 다른 이자율을 적용하여(최
대 인플레이션 +3%) 많은 수입을 올리는 사람은
상환기간인 30년 전에 대출원금보다 조금 더
많은 상환액을 지불하게 되고, 반대로 소득이
적은 졸업자들은 대출 원금보다 적은 상환을

하게 될 것이다.

다. 정부의 재정 지원 분야의 변화

졸업생들이 고등교육비를 담당하는 방
법을 통해 정부는 2014~2015년까지 매년
300만 파운드의 재정을 줄일 수 있다. 그
러나 정부가 고등교육재정위원회(HEFCE
: Higher Education Funding Council for
England)를 통한 대학 지원을 안 하는 것
은 아니고, 정부의 연구(Research) 및 교수
(Teaching) 지원 의무는 지속된다. 예를 들
어, 정부는 대출금으로 70억 파운드 이외에
교수 보조금으로 20억 파운드, 평가에 따른
연구 보조금으로 15억 파운드를 지원한다.
이는 정부의 대학 재정 지원이 10% 증가한다
는 의미이다. 여기에 추가로 정부는 생활보조
와 장학금으로 20억 파운드, 생활지원대출금
으로 35억 파운드를 지원한다.

그러나 앞으로 정부가 지원하는 교수 보
조금은 다음과 같은 네 가지 경우로 한정된
다. 첫째, 의학, 실험과학, 공학 등과 같이 등
록금이 비싼 학과를 운영하는 경우. 둘째, 정
부가 지정한 '전략적으로 취약한 학문' 분야
로서 국가 발전을 위해 중요한 분야의 졸업생

³⁾ 영국에서는 정부의 고등교육재정위원회를 통한 대학 재정 지원은 연구 예산과 교수 예산으로 구성되어 있다.

을 지속적으로 양성하는 경우. 셋째, 저소득층 자녀와 장애인의 고등교육에의 참여를 독려하기 위한 경우. 넷째, 음악, 미술 등과 같은 특수 교육기관.

라. 정부의대학원 재정 지원의이원화및 조정
새 정책에서는 정부의 대학원 재정 지원을 고등교육재정위원회를 통해 지원되는 평가와 연계된 연구 지원과 연구위원회(Research Council)를 통한 보조금으로 이원화하였다. 동시에 정부는 학부의 등록금 인상으로 인한 대학원 지원자의 수의 변화를 고려하여, 2012학년도부터 정부의 대학원 재정 지원 규모를 조정해 나갈 예정이다.

Ⅲ. 한국과 영국 고등교육의 차이

영국 연합 정부의 고등교육 재정 정책이 한국 고등교육 재정 정책에 주는 시사점을 도출하기 위해서는 한국과 영국의 고등교육의 차이를 살펴볼 필요가 있다. 이 절에서는 이러한 차이를 철학과 제도라는 두 가지 측면에서 설명하려고 한다.

1. 철학

한국과 영국은 고등교육에 대한 철학에 차이가 있다. 이로 인하여 양국에서는 ‘고등

교육 재정을 누가 얼마만큼 부담하여야 하는가?’에 대해서도 견해의 차이가 있다. 보다 구체적으로, 한국에서는 고등교육의 개인적 편익(Individual Benefit)이 훨씬 크다는 철학에 입각하여 운영되고 있는 반면에, 영국에서는 고등교육의 사회적 편익(social benefit)이 훨씬 크다는 철학에 입각하여 운영되고 있다. 그러므로 한국에서는 고등교육에 대한 민간 부담이 70~80% 가량 되고 있고, 이에 따라 이러한 민간 부담을 낮추어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 반면에 영국에서는 대학진학율이 상대적으로 높지 않기 때문에 고등교육을 받으려는 인구를 증가시킬 필요가 있다.

2. 제도

한국과 영국은 고등교육 제도에도 차이가 있다. 한국에서는 국·공립대학과 사립대학을 학교의 설립·운영주체에 따라 구분하지만, 영국에서는 공립대학(Public University)과 사립대학(Private University)을 정부의 재정 지원 여부에 따라 분류하고 있다. 이에 따라 영국에서는 정부의 재정 지원을 받지 않는 대신에 등록금 책정을 비롯한 대학 운영에서 자율권을 누리고 있는 사립대학이 2개 뿐이다. 반면에 한국에서는 정부가

사립대학에 주로 목적 사업 형식으로 재정 지원을 하면서, 등록금 상한제 등을 통하여 등록금 인상을 규제하고 있다. 이 경우 목적 사업에 참여하지 않는 대학은 정부로부터 재정 지원을 받지 못하는 한계가 있다.

IV. 한국 고등교육 재정 정책에의 시사점

영국의 연합 정부의 고등교육 재정 정책은 한국 고등교육 재정 정책에 다음과 같은 세 가지 시사점을 줄 수 있다.

1. 등록금 정책과 학자금 정책 동시 고려

영국 연합 정부의 고등교육 재정 정책은 등록금 인상과 학자금 용자제도 개선을 동시에 고려하였다. 반면에 한국에서는 반값등록금 논의가 제기되면서 다음과 같은 두 가지 입장이 대립하고 있다. 첫 번째 입장은 명목상 등록금을 반값으로 줄여야 한다는 것이다. 두 번째 입장은 장학금의 확충 등을 통하여 실질적 등록금을 반값으로 줄여야 한다는 것이다.

영국의 사례에 비추어볼 때, 첫 번째 입장보다 두 번째 입장을 적극적으로 고려해

볼 수 있을 것이다. 그러나 두 번째 입장을 취할 경우 다음 두 가지 사항을 고려할 필요가 있다. 우선 미국의 높은 등록금, 높은 장학금 (high tuition, high aid) 정책이 저소득층에게 실질적으로 도움이 되지 아니하였다는 주장에도 귀를 기울여야 할 것이다. 이는 역설적으로 저소득층에게 실질적으로 도움이 될 수 있는 장학금 지급 방안에 대한 논의가 필요함을 암시하고 있다. 또한 한국에서 학자금 대출, 특히 든든 장학금(취업후 학자금 상환제도 : Income Contingent Loan)⁴⁾이 활성화되지 않는 이유가 높은 이자율 때문이므로, 이자율을 낮출 필요가 있다.

2. 정부의 대학 재정 지원 분야의 재고

영국의 연합 정부의 고등교육 재정 정책에 비추어볼 때, 한국 정부의 대학 재정 지원 분야 선정 시 다음 두 가지 사항에 대한 검토가 필요하다. 우선 한국에서도 학과별, 전공별 또는 계열별로 등록금 액수에 차이가 있으므로, 영국처럼 재정 지원 시에 이러한 차이를 고려할 필요가 있다. 그러나 영국의 경우 이러한 학과, 전공, 또는 계열이 의학, 실험과학, 공학 등이어서 인문학에 미

⁴⁾ 든든 장학금이란 재학 중 이자 상환 부담이 없이 학업을 수행하고, 졸업 후 소득수준에 따라 원리금을 상환하는 제도를 의미한다(교육과학기술부, 2010: 1).

칠 부정적 영향에 대한 우려가 제기되고 있고, 한국에서도 인문학의 쇠퇴에 대한 고민이 있으므로, 이러한 차등 지원이 인문학에 부정적 영향을 미치지 아니하도록 신중을 기할 필요가 있다.

또한 정부에서 대학에 재정을 지원할 때, 영국의 연합 정부의 고등교육 재정 정책에서처럼 약점(취약 분야)을 보완하는 데 주력할 것인지, 아니면 강점(잘 하는 분야 또는 비교 우위 분야)을 강화하는 데 집중할 것인지에 대한 진지한 고민이 필요하다. 이를 위해서는 세계 대학과의 비교를 통하여 한국의 대학이 강점 또는 약점이 있는 분야에 대한 파악이 선행되어야 한다.

3. 정부의 대학에 대한 재정 지원이 진학률에 미치는 영향

영국 연합 정부의 고등교육 재정 정책처럼, 한국 정부도 대학 재정 지원 시에 그 영향을 고려할 필요가 있다. 첫째, 한국은 영국과 달리 대학 진학률이 높은 편이므로, 등록금과 학자금이 대학 진학률을 높이는 방향으로 갈 필요는 없을 듯하다. 둘째, 형평성 제고 차원에서, 영국 연합정부의 고등교육 재정 정책처럼, 사회적 약자, 특히 저소득층 자녀와 장애인이 고등교육에 참여할 기회를 확대할 수 있는 방향으로 재정 지

원이 이루어질 필요가 있다. 끝으로, 정부가 대학원에 재정을 지원할 경우, 등록금과 학자금이 대학원 진학률에 미칠 영향을 고려할 필요가 있다.

V. 결론 및 제언

이상에서 영국 연합 정부의 고등교육 재정 정책과 이러한 정책이 한국 고등교육 재정 정책에 주는 시사점을 살펴보았다. 영국 연합 정부에서는 고등교육 재정 정책이 지속적이고 공정한 재정이라는 틀 속에서 등록금 인상, 학자금 용자제도의 개선, 정부의 재정 지원 분야의 변화, 그리고 정부의 대학원 재정 지원의 이원화 및 조정이라는 방향으로 바뀌었다.

한국과 영국의 고등교육에 대한 철학과 제도의 차이를 고려하면서, 상기한 바를 토대로 한국 고등교육 재정 정책 수립 및 시행 시에 다음과 같은 사항들을 검토해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 등록금 정책과 학자금 정책을 동시에 고려할 필요가 있다. 둘째, 인문학에 미칠 부정적 영향을 미치지 아니 하는 범위 내에서 정부의 대학 재정 지원 시 대학의 학과별, 전공별 또는 계열별의 등록금의 차이를 반영할 필요가 있다. 셋째, 세계 대학과의 비교를 통하여 한국 대학의 취

약 분야와 잘 하는 분야 또는 비교 우위 분야 중 어디에 집중적으로 지원할 것인지를 결정할 필요가 있다. 끝으로, 정부의 재정 지원이 대학 및 대학원 진학률에 미칠 영향도 함께 고려할 필요가 있다.

| 참고문헌 |

교육과학기술부(2010), 든든 장학금 실행계획, 서울 : 저자
손희권 · 최현영(2011), 세계경제 위기 이후의 영국 고등교육의 변화, 한국대학교육협의회보고서
GB Committee on Higher Education.(1963). Higher

Education : the Future, London : HMSO
White Paper(2011), Higher Education : Students at the Heart of the System