

재정지원사업의 문제점과 개선방안

송실대학교 교수
전 규 안



1. 재정지원사업의 현황

국가의 미래를 결정짓는 데 있어서 가장 중요하다고 할 수 있는 대학의 경쟁력 확보를 위하여 정부에서는 대학에 대한 재정 지원을 계속적으로 증가시켜 왔다. 구체적으로 알아보면 대학 재정지원사업의 지원비는 [표 1]에서 보는 것처럼 2008년에 약 5,5조 원에서 2012년에는 9,7조 원으로 약 77.0% 증가하는 등 계속 증가되어 왔다. 정부부처별로 보면 교육부가 4.5조 원에서 8.1조 원으로 80.4% 증가하였으며, 2012년 기준으로 전체 정부부처가 담당하는 재정지원사업의 84.0%를 차지하고 있다. 산업통상자원부(구 지식경제부)도 2008년의 2,093억 원에서 2012년에 4,237억 원으로 약 102.4% 증가하였다. 이와 같이 최근에 정부에서는 대학 재정지원사업에 많은 투자를 하고 있다.

표 1 | 대학 재정지원사업 현황

| 정부 부처 | 2008년 | | 2009년 | | 2010년 | | 2011년 | | 2012년 | | |
|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------|----------------|
| | 대학 재정 지원액 | 대학 재정 지원액 | 전년 대비 증가율 | 대학 재정 지원액 | 전년 대비 증가율 | 대학 재정 지원액 | 전년 대비 증가율 | 대학 재정 지원액 | 전년 대비 증가율 | 2008년 대비 증가율 | 정부 부처 비중 |
| 교육부 | 45,180 | 53,067 | 17.5% | 56,211 | 5.9% | 67,136 | 19.4% | 81,492 | 21.4% | 80.4% | 84.0% |
| 고용 노동부 | 3,165 | 3,503 | 10.7% | 1,207 | -65.5% | 2,378 | 97.0% | 1,392 | -41.5% | -56.0% | 1.4% |
| 산업통상 자원부 | 2,093 | 2,111 | 0.9% | 1,403 | -33.5% | 4,501 | 220.8% | 4,237 | -5.9% | 102.4% | 4.4% |
| 보건 복지부 | 1,312 | 1,867 | 42.3% | 1,750 | -6.3% | 1,850 | 5.7% | 2,319 | 25.4% | 76.8% | 2.4% |
| 기타 | 3,043 | 3,404 | 11.9% | 5,728 | 68.3% | 7,449 | 30.0% | 7,560 | 1.5% | 148.4% | 7.8% |
| 합계 | 54,793 | 63,952 | 16.7% | 66,326 | 3.7% | 83,314 | 25.6% | 97,000 | 16.4% | 77.0% | 100.0% |

(단위 : 억원)

* 자료원 : e-나라지표 수정 인용

그동안 대학에 대한 재정지원사업은 우리나라 대학의 발전과 경쟁력 확보에 긍정적인 기여를 해왔다. 재정지원사업의 선정을 위하여 대학에 관한 정보공시 체제를 구축하여 대학정보를 공개하고, 대학운영의 투명성 제고를 위하여 대학 재정지원사업에서 공시자료에 기반한 포뮬러펀딩(Formula Funding)에 의한 재정배분 방식을 도입한 것은 긍정적인 평가를 받을 만하다. 이를 통해 형평성 위주의 재정지원에서 대학이 창출한 객관적이고 정량적인 성과지표에 의해 재정지원사업비를 배분하는 것은 바람직한 시도이며, 이를 통해 대학은 현재의 위치를 되돌아보고 미래의 발전을 위한 노력을 기울이게 된 것은 바람직하다.

그러나 국민의 막대한 세금을 투자한 재정지원사업이 그 성과를 충분히 달성하고 있는가에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 또한 재정지원사업의 운영과정에서도 여러 가지 문제점을 노출시켰다. 여기서는 재정지원사업의 문제점에 대하여 재정지원사업의 선정시 문제점과 재정지원사업 예산의 편성 및 집행시의 문제점으로 나누어 검토하고 이에 대한 개선방안에 관하여 알아본다.

2. 재정지원사업 선정시 문제점

재정지원사업의 선정과 관련하여 다음과 같은 문제점이 존재한다.

첫째, 순수한 의미의 대학에 대한 재정지원이 아닌 정부정책 수용도 제고를 위한 재정지원사업 선정으로 재정지원사업 본래의 목적을 충분히 살리지 못하고 있다. 예를 들어 최근에 진행된 대학특성화사업의

이슈진단 및 분석

경우에도 정원감축률이 당락에 중요한 요인이 된다고 알려짐으로써 ‘특성화사업’이 아닌 ‘정원감축 유도사업’으로 오해되는 결과를 가져오기도 했다. 이는 재정지원사업 본래의 목적을 달성하지 못하고 대학 구성원들로부터도 불필요한 오해를 받게 되는 결과를 초래하였다.

둘째, 재정지원사업 선정시 활용되는 지표가 대학의 경쟁력을 제대로 반영하지 못하고 있다. 재정지원사업 선정의 객관성을 확보하고 대학의 평가부담을 완화하기 위하여 도입된 지표 위주의 선정방식은 타당한 측면이 있으나, 선정된 지표가 대학의 경쟁력을 제대로 반영하지 못하고 대학들이 교육이나 학생에 대한 서비스에 치중하기보다 많은 시간과 비용을 투자하여 지표관리에 더 치중하는 결과를 초래하고 있다. 또한 대학에게 다양성이 아닌 획일성을 강요하고, 대학이 본질적인 발전보다는 평가를 위한 대학운영에 치중하게 하고, 비정년 전임교원의 확대, 계약직 직원의 채용확대 등의 결과를 초래하였다.

셋째, 사업 간의 중복수혜의 문제가 존재한다. 재정지원사업의 선정시 그동안 관련 분야에 많은 투자가 이루어진 대학들이 주로 선정되어 재정지원사업에 선정된 대학은 계속 선정되고 한번 선정되지 못한 대학은 계속 선정되지 못하는 현상이 발생하고 있다. 이는 기준에 많은 성과가 있는 대학을 위주로 지원할 것인가, 아니면 상대적으로 성과가 적은 대학에도 기회를 주도록 지원할 것인가의 문제이다. 기준에 많은 성과가 있는 대학을 위주로 지원하는 것이 일면 타당한 측면이 있으나 그렇게 되면 선정된 대학만 계속 선정되어 대학 간에 부익부 빈익빈 현상이 발생하여 현재는 다소 부족한 대학은 이를 극복할 수 있는 반전의 기회를 가질 수 없는 문제가 있다. 기준에 성과가 있는 대학을 주로 지원하되 다른 대학들에게도 기회를 주는 선정이 이루어져야 한다.

넷째, 그동안 지나치게 ‘연구중심’으로 재정지원이 이루어져 왔다. 대학이 담당하고 있는 ‘교육’과 ‘연구’라는 두 가지 중요한 역할 중 최근까지는 ‘연구’가 중심이 되어 재정지원이 이루어졌다. 그동안 진행된 WCU와 BK21+ 등으로 대표되는 연구중심의 재정지원은 대학의 연구역량강화에 기여하였지만 교육에 대한 지원을 소홀히 하는 결과를 가져왔다. 다행히 교육역량강화사업으로 대표되는 교육에 대한 재정지원은 그동안 연구중심으로 치우쳤던 정부의 재정지원을 교육중심으로 전환하는 데 많은 기여를 하였다. 이러한 점에서 정부가 2014년부터 대학특성화사업을 별도로 진행하지 않고 대학교육역량강화사업을 폐지하고 대학특성화사업을 도입한 것은 아쉬운 점으로 남는다.

다섯째, 재정지원사업의 수혜를 위해 대학이 조직과 인원을 과도하게 확대하는 결과를 초래하였다. 재정지원사업을 받기 위하여 특정 센터나 조직의 신설을 대학에게 강제하거나 특정 분야의 인력을 채용하도록 강제하는 것은 대학조직의 비대화를 가져오고 대학의 자율성을 침해하며 대학의 재정부담을 가중시키는 결과를 초래하였다. 이러한 요구는 일시적으로는 일자리를 창출할 수 있으나 좋은 일자리 창출을 가져오지 못하고 대학 내 급여체계의 혼란을 야기시키고 있다.

여섯째, 대학의 정보공시량이 과다하여 대학에게 큰 부담으로 작용하고 있다. 대학이 공시하는 정보를 이용하여 재정지원사업을 선정하는 것은 대학들에게 재정지원사업을 위한 평가준비비용을 절감시켜준다

는 점에서 긍정적인 면이 있으나, 많은 공시량으로 인해 대학들이 정보공시에 지나치게 많은 자원을 투입하고 관련조직을 확대하게 하는 결과를 가져왔다. 또한 공시되는 정보에 오류가 있는 경우에 받게 되는 제재로 인하여 대학들이 대학의 경쟁력 확보를 위하여 노력하는 것보다도 정확한 공시를 하고, 대학의 경쟁력과 관련이 적은 공시지표의 개선을 위하여 많은 노력을 기울이는 결과를 가져왔다. 대학이 공시하는 정보를 대학교육에 꼭 필요한 정보로 제한하고 공시되는 정보의 선택에 있어서도 대학의 경쟁력을 반영할 수 있도록 신중을 기하여야 한다.

일곱째, 재정지원사업의 선정에 있어서 형평성 문제가 야기되고 있다. 수도권 대학과 지방대학, 수도권 대학 내에서도 서울지역 대학과 경기·인천지역 대학, 대규모 대학과 소규모 대학, 대규모 또는 소규모 대학 내에서도 규모의 세부적인 차이 등으로 인해 재정지원사업 선정에서 형평성 문제가 존재한다. 수도권 대학은 수도권 대학이기 때문에, 지방대학은 지방대학이기 때문에, 대규모 대학은 대규모 대학이기 때문에, 소규모 대학은 소규모 대학이기 때문에 차별대우를 받고 있다고 생각하고 있다. 한편으로는 상대적으로 애매한 위치의 대학들(예를 들어 수도권 대학이면서 대규모를 조금 초과하는 대규모 대학)도 더욱 소외되고 있다고 생각하고 있다. 재정지원사업에서 미선정된 대학이라면 어느 대학이든지 차별대우를 받고 있다는 생각을 하겠지만, 현재 제기되는 형평성 문제는 개선이 필요하다. 이러한 형평성 문제가 최소화되어 대학의 구성원들이 납득할 수 있는 재정지원사업의 선정이 되도록 하여야 한다.

여덟째, 대응자금(Matching Fund)이 대학에 부담으로 작용하고 있다. 일부 재정지원사업의 경우에는 대학이 투입하는 대응자금의 규모가 재정지원사업 선정에 중요한 요인으로 작용하고 있다. 반값등록금과 학생 수의 감소로 어려움을 겪고 있는 대학의 경우에는 대응자금의 투입이 많은 부담이 되고 있는 것이 현실이다. 부담이 되는 대응자금을 투입하지 못하면 재정지원을 받을 수 없고, 재정지원을 받기 위하여 대응자금을 투입하면 대학에게 부담이 된다. 재정적으로 여유가 있는 대학은 많은 대응자금을 투입하여 재정지원사업을 받게 되고 이를 기반으로 하여 다음번의 재정지원사업 선정에서 유리한 입장인 반면에 재정적으로 여유가 없는 대학은 대응자금을 투입하지 못하여 재정지원사업을 받지 못하게 되고 다음번의 재정지원사업에서도 불리한 입장에 처하게 된다. 재정적으로 여유가 있는 대학 입장에서는 선순환구조이지만 재정적으로 여유가 없는 대학의 경우에는 악순환구조가 고착되고 있는 것이다.

3. 재정지원사업 예산의 편성 및 집행시 문제점

재정지원사업 예산의 편성 및 집행과 관련하여 다음과 같은 문제점이 존재한다.

첫째, 경직된 예산편성 및 집행의 문제가 존재한다. 재정지원사업의 경우에는 본래의 목적을 달성하기 위한 예산편성 및 집행이 이루어져야 한다는 점에서는 이론의 여지가 없으며, 이에 대한 점검이 이루어져야 함은 당연하다. 그러나 사용할 수 있는 예산의 범위와 집행에 있어서의 경직성은 재정지원사업비의 지출에

이슈진단 및 분석

문제를 초래하고 있다. 다행히 그동안 진행되어온 교육역량강화사업의 경우에는 예산편성 및 집행의 자율성을 보장하였다는 점에서 긍정적이다.

둘째, 재정지원사업비의 짧은 사용기간이 문제이다. 다년간에 이루어지는 재정지원사업의 경우에 해당 연도 5월~7월 중에 선정되는 것이 일반적이어서 첫 해 연도에는 최대 10개월, 최소 6~8개월 내에 1년 예산을 집행하여야 하는 문제가 존재한다. 이로 인하여 일부 사업비의 이월이 이루어지고 있으며, 이월되지 않는 경우는 연도 말에 집중, 집행되는 것이 일반적이다. 올해의 대학특성화사업의 경우에도 당초 5월말 선정 예정이었으나 일정이 늦어짐에 따라 올해의 예산집행에서 많은 문제점을 일으킬 수 있다. 특히 전임교원의 채용 등 사업비의 사용에 많은 시간이 소요되는 계획을 수립한 사업단의 경우에는 올해 안에 집행하는 것이 어려울 수 있다.

4. 재정지원사업의 개선방안

지금까지 재정지원사업과 선정과 예산 편성 및 집행시의 문제점에 관하여 알아보았다. 앞서 지적한 재정지원사업의 문제점을 해결하는 것이 재정지원사업의 개선방안이 될 것이므로, 여기서는 구체적인 개선방안에 대해서는 설명을 생략한다. 다만, 중요한 몇 가지 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 재정지원사업의 본래 목적을 달성하기 위한 목적으로 재정지원사업이 진행되어야 한다. 학령인구의 감소로 대학입학정원을 감소시켜야 한다는 점에는 전적으로 동의하지만 재정지원사업을 정원감축률과 연계하여 정부의 정책에 순응하는 대학을 위주로 재정지원사업을 지원하는 것은 재정지원사업의 본래 목적 달성에 장애가 될 수 있다. 재정지원사업은 그 재정지원사업의 본래 목적을 달성할 수 있는 대학을 지원(예를 들어 대학특성화사업은 특성화를 잘 달성할 수 있는 대학을 지원)하고, 재정지원사업이 목적대로 제대로 수행되었는가의 여부만을 평가하여야 한다.

둘째, ‘연구’ 분야뿐만 아니라 ‘교육’ 분야에 대한 재정지원사업이 지속되어야 한다. 대학이 수행하는 역할 중 그동안 강조되어온 ‘연구’ 분야뿐만 아니라 ‘교육’ 분야에 대한 재정지원도 중요하다. 따라서 산학협력 선도대학 육성사업(LINC), 학부교육선도대학 지원사업(ACE), 고교교육 정상화 기여대학 지원사업, 특성화사업 등 ‘교육’을 위한 지원을 지속적으로 확대하여야 한다.

셋째, 예산편성 및 집행의 자율성을 최대한 보장하여야 한다. 재정지원사업의 수행시 일반적으로 준수하여야 할 예산편성 및 집행지침을 준수하는 것은 당연하지만, 예산편성시의 자율성 제한과 집행시의 경직성으로 인해 재정지원사업의 본래 목적에 맞지 않는 예산편성 및 집행이 이루어지는 경우가 존재한다. 향후에 이루어지는 재정지원사업의 경우에는 ‘재정지원의 본래 목적을 달성한다’는 전제하에 예산편성 및 집행의 자율성을 최대한 보장할 필요가 있다.

넷째, 정성평가의 요소가 적절히 추가되어야 한다. 그동안 재정지원사업의 평가 시 객관성을 강조하여

정량평가가 중요한 요인이 되었으나, 정량평가는 다양한 여건과 특성을 지닌 대학들에게 정량지표에 맞춘 대학경영을 유도함으로써 대학의 특성화를 유도하는 정부의 방침과는 달리 오히려 교육과 취업 위주의 대학동질화를 가져왔다. 따라서 향후의 재정지원사업의 평가시 정성평가의 요소를 적절히 추가하여야 할 것이다. 다만, 정성평가의 경우에는 객관성 확보가 중요하므로 전체 평가에서 정성평가가 차지하는 비중과 정성평가 방법에 대한 지속적인 연구와 관련 구성원들의 합의가 필요하다.

다섯째, 다년간의 재정지원사업이 이루어져야 한다. 1년 단위로 이루어지는 재정지원사업의 경우에는 다음 연도에 재정지원을 받을 수 있는지의 여부가 불확실하므로 단기 위주의 사업을 진행하게 되고, 해당 연도가 일정 기간 지난 후에 재정지원이 이루어지므로 짧은 기간 내에 예산을 집행해야 하는 문제가 존재한다. 따라서 재정지원사업이 다년간에 걸쳐 이루어져야 중장기 사업이 가능하고 무리한 예산집행을 방지할 수 있다.

지금까지 최근에 증가하고 있는 대학 재정지원사업의 문제점과 개선방안에 관하여 알아보았다. 국민의 세금이 재정지원사업의 본래 목적을 충실히 달성하는 데 투입되어 우리나라 대학의 경쟁력을 높이고 우리 대학이 국가의 미래를 결정짓는 데 계속하여 중요한 역할을 할 수 있기를 기대해본다.

필자소개

전규안 | 송실대학교 교수

서울대학교 경영학과를 졸업하고, 동 대학원 경영학과에서 경영학 석사학위와 박사학위를 취득하였다. 삼일회계법인과 삼정회계법인 공인회계사, 한국회계학회 부회장, 한국세무학회 부회장, 금융위원회 회계제도심의위원회 위원, 서울지방국세청 국세심사위원, 공공기관경영평가단 평가위원을 역임하였다. 현재 송실대학교 회계학과 교수로 재직 중이다. 주요 저서 및 논문으로는 『회계감사』(공저), 『원가관리회계』(공저), 『회계원리』(공저), 『비영리법인의 투명성 제고와 회계의 역할』, 『신국제감사기준의 도입에 따른 대응방안에 관한 연구』 외 다수가 있다. 주요 관심분야는 대학재정, 회계감사, 조세제도 등이다.