

박근혜정부의 고등교육 재정정책의 현황과 평가¹⁾

한양대학교 경제금융학부 교수
이영

1. 고등교육 재정 현황과 추이

우리나라 고등교육 재정의 가장 큰 특징은 민간 부담이 매우 높고, 정부 부담이 낮다는 것이다. OECD의 2014년판 Education at a Glance에 보고된 2011년도 통계수치에 따르면 우리나라 정부는 GDP의 0.7%를 고등교육에 투자하고 있으며 민간이 고등교육을 위해 부담하는 금액은 1.9%에 이르고 있다. 이러한 수치는 각각에 대응하는 OECD 평균 수치가 1.1%, 0.5%임을 감안한다면 우리나라는 고등교육 재원부담에서 정부는 너무 적게 민간은 너무 많게 부담하고 있음을 의미한다. 이러한 특성은 우리나라의 높은 교육열과 발전전략의 결과물로, 교육열로 인해 고등교

¹⁾ 본 원고는 저자 개인의 의견임을 밝힌다.

육 재정 규모 자체가 매우 크며 정부가 아래단의 교육인 초·중등교육에 보다 지원을 집중하고 윗 단계의 교육인 고등교육에 대해서는 사립대학 설립을 유도하고 간접적으로 소폭 지원을 행하는 정책을 취하였기 때문이다. 정부의 예산이 제약되어 있는 상태에서 외부성이 높은 초중등교육에 정부가 재정지원을 집중한 것은 매우 바람직한 선택이다. 하지만 1980년대 이후 지속적으로 대학진학률이 높아지고 등록금이 인상됨에 따라 고등교육에 있어서 민간 부담이 더 이상 견디기 힘든 수준으로 올라갔고 2011년 반값등록금 논쟁이 촉발되어 2012년부터 대규모의 국가장학금 사업이 시작되었다.

〈표 1〉을 이용하여 GDP 대비 정부의 고등교육 재정투자의 추이를 살펴보면, 김대중정부에서 0.3% 수준에서 노무현정부에서 0.6% 수준으로 그리고 이명박정부에서 0.7% 수준으로 증가하였음이 관찰되어 정부의 고등교육에 대한 재정 책무성이 증대되고 있음이 관찰된다. 이명박정부 말에 시작되어 박근혜 정부에서 빠르게 확대되고 있는 국가장학금 사업은 2014년에는 3.4조 원 규모로 확대되었는데, 이로 인해 정부의 고등교육 재정투자가 0.2~0.3%p 추가적으로 높아져 2014년에는 OECD 평균인 1.1%에 근접하게 될 것으로 기대된다.

표 1 | GDP 대비 교육단계별 교육비 구성

(단위 : %)

발표 년도	구분 기존 년도	국가	전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
			정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계
2004	2001	한국	4.8	3.4	8.2	3.5	1.0	4.6	0.4	2.3	2.7
		OECD 평균	5.0	0.7	5.6	3.5	0.3	3.8	1.0	0.3	1.4
2005	2002	한국	4.2	2.9	7.1	3.3	0.9	4.1	0.3	1.9	2.2
		OECD 평균	5.1	0.7	5.8	3.6	0.3	3.8	1.1	0.3	1.4
2006	2003	한국	4.6	2.9	7.5	3.5	0.9	4.4	0.6	2.0	2.6
		OECD 평균	5.2	0.7	5.9	3.6	0.3	3.9	1.1	0.4	1.4
2007	2004	한국	4.4	2.8	7.2	3.5	0.9	4.4	0.5	1.8	2.3
		OECD 평균	5.0	0.7	5.7	3.6	0.3	3.8	1.0	0.4	1.4
2008	2005	한국	4.3	2.9	7.2	3.4	0.9	4.3	0.6	1.8	2.4
		OECD 평균	5.0	0.8	5.8	3.5	0.3	3.8	1.1	0.4	1.5
2009	2006	한국	4.5	2.9	7.3	3.4	0.9	4.3	0.6	1.9	2.5
		OECD 평균	4.9	0.8	5.8	3.4	0.3	3.8	1.0	0.5	1.5
2010	2007	한국	4.2	2.8	7.0	3.1	0.8	4.0	0.6	1.9	2.4
		OECD 평균	4.8	0.9	5.7	3.3	0.3	4.0	1.0	0.5	1.5
2011	2008	한국	4.7	2.8	7.6	3.4	0.8	4.2	0.6	1.9	2.6
		OECD 평균	5.0	0.9	5.9	3.5	0.3	3.7	1.0	0.5	1.5
2012	2009	한국	4.9	3.1	8.0	3.6	1.1	4.7	0.7	1.9	2.6
		OECD 평균	5.4	0.9	6.3	3.7	0.3	4.0	1.1	0.5	1.6
2013	2010	한국	4.8	2.8	7.6	3.4	0.9	4.2	0.7	1.9	2.6
		OECD 평균	5.4	0.9	6.3	3.7	0.3	4.0	1.1	0.5	1.7
2014	2011	한국	4.9	2.8	7.6	3.4	0.8	4.1	0.7	1.9	2.6
		OECD 평균	5.3	0.9	6.1	3.6	0.3	3.9	1.1	0.5	1.6

* 출처 : OECD Education at a Glance 각년도

표 2 | 정부의 고등교육 예산 추이

(단위 : 억 원)

구분	2011	2012	2013	2014
고등교육 부문	49,769	62,207	75,647	86,520
국가장학금	3,313	17,500	27,750	34,575

* 출처 : 정부 예산안

2. 박근혜정부의 고등교육 재정투자 정책 현황

박근혜정부의 고등교육 재정투자 정책은 이명박정부의 고등교육 재정투자 정책에 대비하여 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째로, 이미 앞에서 논의한 바와 같이 학생에 대한 개인단위 지원인 국가장학금을 매우 빠르게 증가시키고 있다. 반값 등록금 정책 도입 논쟁시 명목등록금 인하도 대안으로 논의되었지만 결과적으로 소득연계 맞춤형 장학금이 지원되는 형태로 반값 등록금 정책이 입안되고 시행되었다. 둘째로, 개인 연구자 또는 연구팀 단위의 연구지원 사업이 확대되고 있다. 이러한 정책도 바람직한 것으로 보인다. 셋째로, 지역균형발전에 대한 고려가 보다 강하게 작동하고 있다. BK 21+ 사업에 있어서 지역에 대한 예산배정액이 크게 증가하였으며, 교육특성화 사업에 있어서도 지역대학에 대한 예산이 증가하였다. 넷째로, 기관단위 지원 사업을 일부 축소하고 있다. 고교교육 정상화 기여대학 지원, LINC사업, ACE 사업 등은 기관단위 지원 형태를 유지하였지만 대표적인 기관단위 지원인 교육역량강화사업이 폐지되고 학과 단위의 지원 사업인 교육 특성화 사업이 도입되었다. 다섯째로, 재정지원 사업 평가에 있어서 정량평가의 비중이 낮아지고 정성평가의 비중이 높아지고 있다. 재정지원 사업에 있어서 특성화를 유도하면서 발전전략과 특성화에 대해서 정성평가를 행하는 것은 의미가 있는 것으로 보인다. 하지만 대학구조개혁 평가에 있어서 정성평가를 도입하는 것은 객관성 확보에 어려움이 있어 수용성이 높지 못할 것으로 예상된다.

3. 분석

국가장학금 확대를 중심으로 정부의 고등교육의 재정투자가 확대되는 것은 그간 정부의 고등교육 재정투자가 낮았던 비정상상을 정상화하는 과정으로 바람직한 변화로 평가한다. 정부의 재정지원 방식에도 일부 변화가 시도되고 있는데, 전체적으로 보아 바람직한 것으로 평가된다.

재정지원 사업이 바람직한 방향으로 개선되고 있는가를 평가해 보기 위해 정부의 재정지원 유형을 개인단위, 사업단위, 기관단위로 단순화하여 분류하고 이들 각각의 방식의 장단점을 <표 3>에 정리하였다. 개인단위 지원은 개인의 특성을 반영할 수 있고 창의와 노력을 강하게 유도할 수 있다는 측면에서 향후에도 지속적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 국가장학금의 확대, 연구자 개인과 연구팀에 대한 연구지원 확대는 이러한 맥락에서 바람직한 것으로 평가한다. 박근혜정부의 고등교육재정지원에서 한가

지 큰 변화는 사업단위의 교육지원 사업인 교육 특성화 사업이 기관단위의 교육역량강화사업을 대체하였다는 것이다. 기관단위 지원은 인프라 구축이나 대학 단위의 특성화 사업을 유도하는 용도로밖에 사용될 수 없으며 이러한 용도는 그 중요성이 낮아지고 있는 것이 사실이다. 교육 특성화 사업은 학과들의 특성화를 유도하면서 동시에 대학에 사업비의 30%를 간접비로 지원하여 학교 차원의 사업 유인도 강화하였다는 차원에서 긍정적으로 평가한다. 다만 평가에서 대학정원 감축 계획을 가산점 항목으로 포함하여 대학정원 감축 계획을 제출하지 않은 대학에 불이익을 주는 것에 대해서는 논란의 여지가 있다. 대학 단위 평가를 통해 강제로 대학별로 정원 감축을 유도하는 것보다는 바람직하기는 하지만, 재정지원사업을 받기 위해서 정원 감축을 강요하는 것에는 무리가 있다. 학부 정원감축을 대학원, 연구 중심 대학으로 유도하면서 요구하였다면 보다 바람직했을 것으로 판단한다.

표 3 | 지원 유형별 장단점과 바람직한 사업형태

구분	장점	단점	바람직한 사업 형태(현재 사업)
			핵심고려 사항
기관단위	<ul style="list-style-type: none"> 인프라 구축 대학단위 특성화 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 성과 측정 어려움 성과 유인 부족 평가 피로감 지대 추구 	<ul style="list-style-type: none"> 총액배분 예산지원(교육역량사업) 교육중심 대학으로의 특성화를 유도하는 사업(ACE 사업, 대학단위 특성화 유도에는 부적합 내용도 포함) 선택과 집중 원칙의 견지 대학단위 특성화 유도
사업단위	<ul style="list-style-type: none"> 사업 영역 특정화 특성화 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 성과 유인 약함 평가 피로감 지대 추구 	<ul style="list-style-type: none"> 사업단위 특성화 유도(교육 특성화 사업) 핵심요소에 지원 사업단의 자율과 책무 강화
개인단위	<ul style="list-style-type: none"> 형평성제고 성과유인 강화 성과측정 용이 다양성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 인프라 구축 어려움 특성화 유도 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 학자금 지원사업(국가장학금 사업과 학자금 대출 사업) 개인단위 연구비 지원(연구재단 개인단위 지원 사업, 글로벌 박사 양성 사업) 학생 소득에 따른 지원 연구 성과에 따른 지원 고위험 고수익 연구 지원 확대

4. 개선 방안

(1) 국가장학금

고등교육에 대한 기회형평성을 보장하기 위한 소득연계 맞춤형 지원의 국가장학금 사업은 정부의 지나친 개입을 지양한 상태로 고등교육에 대한 정부의 지원을 높이는 바람직한 재정지원방식으로 평가한다. 다만 국가장학금 유형2 사업이 대학의 등록금 인상을 억제하는 강력한 규제 수단으로 작동하고 있다는 부정적인 측면이 존재하는데, 2015년 반값 등록금을 달성한 이후 2016년부터는 일정 수준의 등록

특집 | 국가의 고등교육 예산

금 인상을 허용하는 것이 바람직하다. 실제로 반값 등록금의 기준선이 2011년의 총 등록금액인 14조 원으로 설정되어 있는데 총 등록금액이 이제는 13조 원대로 이후 오히려 하락하였다는 점에서 그리고 교육부외의 다른 부처에서 지원되고 있는 등록금지원 사업을 제외하고 있다는 점에서 이미 반값 등록금을 달성하였다고 볼 수도 있다. 2016년부터는 반값 등록금의 목표액을 설정하는 방식부터 현실을 반영하여야 하며, 유형2 사업은 중장기적으로 폐지하는 것이 바람직하다. 반값 등록금 정책은 학생과 학부모의 등록금 부담을 완화하기 위한 것으로 우리나라의 고등교육에 투입되는 재정투자 규모를 오히려 낮추어 중장기적으로 우리나라 고등교육의 경쟁력을 낮추는 방향으로 작동해서는 안될 것이다.

신임 교육부 장관이 소득연계 맞춤형 장학금 지원이 아닌 명목등록금 인하 형태의 반값 등록금을 제안하고 있는데 이러한 형태의 명목등록금 인하 사업은 지양하여야 한다. 명목등록금 인하는 대통령 공약 사항인 소득연계 맞춤형 반값 등록금 정책(공약사항 29번 교육비 부담 완화에 포함)과 배치되는 형태의 사업이며, 맞춤형 지원 대신 명목등록금을 인하하는 경우 고소득자와 저소득자에게 일률적으로 동일한 지원이 이루어지기 때문에 재정지원의 효과성이 대폭 저하된다. 더욱이 명목등록금 인하는 모든 대학에 혜택을 주게 되어 대학구조조정 정책과 정면으로 배치될 가능성이 있으며, 명목등록금은 또한 유학생에 대한 정부의 일률적 지원으로 작동하게 된다. 장기적으로 명목등록금 인하는 정부의 대학 경상비에 대한 지원의 성격으로 정부의 대학 운영에 대한 개입의 근거로 작동되, 결과적으로 대학의 자율과 책임을 약화시키고 대학 경쟁력 저하의 원인이 될 것이다.

(2) 사업단위 지원 사업(교육특성화 사업과 BK21+ 사업)

교육특성화 사업은 학과단위의 교육특성화를 유도하는 정부의 재정지원 사업으로 기관단위의 교육역량강화사업을 대체하여 2014년 처음으로 실시되었다. 학과단위의 특성화 계획과 대학의 지원과 발전전략 부합성을 정성적으로 평가한 것은 바람직한 것으로 평가한다. 교육사업에 30%의 간접비를 도입한 것도 학과 특성화에 부합되는 방향으로 대학 차원의 개선을 유도할 수 있을 것이라는 측면에서 긍정적으로 평가된다. 다만 본 사업이 대학구조조정 촉진이라는 부차적인 목적 달성을 넘어 실제로 학과단위의 특성화를 유도할 수 있도록 중간평가를 제대로 실시하고 우수 사례 보급에도 힘을 기울여야 할 것이다.

BK21+사업의 경우 지역대학에 대한 배려가 강하게 작동하여 자원배분에 있어 지역대학 비중이 매우 커지게 되었다. 정부 재정지원이 낭비되지 않고 효과적으로 사용되는가 중간 평가에서 점검되어야 한다.

(3) 구조개혁 사업

한계대학의 문을 닫고 부실대학의 정원을 줄이는 방식 대신 모든 대학의 정원을 감축하는 방식의 대학 구조개혁 사업이 추진되고 있으며 각종 재정지원 사업에서 정원감축이 가산점 항목으로 도입되어 사업 선정의 중요한 결정 요인으로 작동하고 있다. 이러한 방식의 대학 구조개혁은 가고 싶어 하는 대학의 정원을 줄이고 부실한 대학에 재학하게 만들어 결국은 학생들에게 피해를 주는 방식이 되며, 경쟁력 확

보 보다는 지대추구에 집중하게 만들어 중장기적으로 국가경쟁력을 떨어뜨리게 할 것으로 보인다. 한계 대학은 문을 닫고 대학간의 인수합병을 유도하고 대학 단위의 특성화(예를 들어 우수 연구역량을 지닌 대학은 연구중심대학으로, 전문대학은 평생교육기관으로 특성화)를 유도하는 방식으로 대학구조개혁 정책이 재구조화되는 것이 필요한 것으로 판단한다.

(4) 대학원/국제화 지원사업의 확대

우리나라 고등교육 영역중 중장기적으로 발전이 가능한 영역에는 대학원과 국제화 분야가 포함되어 있다. 불행히도 현 정부는 이러한 분야로의 재정 지원을 대폭적으로 늘리기 보다 현재의 수준으로 유지하고 있다. 글로벌 박사 사업을 보다 과감히 확대해 나가는 것이 필요하며, 국내 대학으로의 우수 외국인 유학생에 대한 지원도 ODA 사업과 연계하여 대폭적으로 확대하는 것이 필요하다. 내국인 학생 1인과 외국인 유학생을 묶어 한국 기업에서 인턴십을 수행하는 2인1조 인턴십(paired internship)과 같은 우리나라의 국제화 비교우위 요소를 활용하여 대학-기업-외국인 유학생이 모두 혜택을 볼 수 있는 분야에 대해서 정부가 보다 과감하게 재정적 유인을 제공하는 것도 필요하다.

(5) 수요자중심 평생교육 지원 사업의 도입

기술 수명 단축에 따라 재교육 수요가 늘고 있는데, 평생교육의 재원을 가진 부서와 평생교육 제공자를 관장하는 부서가 다름으로 인해 제대로 평생교육이 이루어지지 못하고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해 평생교육을 받는 사람을 대상으로 한 든든학자금과 유사한 형태의 대출제도를 도입하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 소득연동 평생교육훈련비 대출제도는 수요자 중심의 평생교육 지원 제도로 수혜자가 비용을 상당 부분 책임짐으로써 교육 유인이 강화되고 공급자들의 경쟁을 촉진하는 장점을 지니고 있다.

현재의 든든학자금 대상자는 35세 미만으로 되어 있는데, ‘소득연동 평생교육비 대출제도는 (income-contingent loan for life-long learning, ICL³)’는 35세 이상, 50세 미만으로 하고 교육기관은 전문대학과 특수대학원으로 하는 것이 바람직할 것이다. 이렇게 함으로써 전문대학을 평생교육에 특성화한 교육기관으로 발전시킬 수 있을 것이다.

필자소개

이 영 | 한양대학교 교수

서울대학교 경제학과에서 학사학위를, 동 대학원 경제학과에서 석사학위를, University of Michigan에서 경제학 박사학위를 취득하였다. University of Maryland 경제학과 부설 IRIS 연구소 연구위원, 한국개발연구원 부연구위원을 거쳐 2002년부터 한양대학교에서 근무하고 있다. 연구관심 분야는 재정학, 체제발전론, 교육재정 등이며, 국제저명학술지와 등재학술지에 다수의 논문을 게재하였다. 2006년 한국재정·공공경제학상, 2008년 Musgrave상, 2009년 청람학술상 등을 수상하였다.