

대학재정 지원정책의 새로운 방향

나 민 주 / 한국대학교육협의회 연구개발부 연구원

경제 위기와 이로 인한 긴축재정 속에서도 대학교육 개혁을 촉진하고, 대학교육의 질적 발전을 도모하며, 국가 경쟁력을 확보하기 위해서는 한정된 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 대학재정 지원정책의 수립이 절실하다. 특히 대학에 대한 재정 지원방식을 개혁할 필요가 있다. 시장모형과 수익에 의한 지원방식을 적절하게 활용할 경우, 대학재정 지원의 효과성을 극대화할 수 있다.

교육개혁의 흐름 속에서 초·중등학교 현장이 꿈적 않고 있거나 겉으로만 움직이는 시늉을 하고 있다는 비판과 달리, 대학의 경우 각 대학 당국은 물론이고 개별교수도 개혁의 흐름을 몸으로 느낄 정도로 대학사회에 뭔가 변화의 조짐이 보이고 있는 것만은 사실인 것 같다. 그 변화의 밑바닥에는 돈이 있다. ... 여기에서 교육부가 사용하고 있는 방식은 교육개혁위원회가 제시한 대로 평가를 통한 차등배분이다(김재웅, 1997: 91).

대학에 대한 재정 지원은 다양한 수준에서 논의될 수 있으나, 그 핵심적인 질문들을 제시하면 다음과 같다. 국가사회적 수

준의 경우, 대학교육의 비용을 공공부문과 민간부문이 어떻게 분담할 것인가? 이와 관련해서는 대학교육의 공공재적 성격과 유출효과, 그리고 사적 이익에 관한 사회적 합의를 바탕으로 등록금 수준이 결정되고, 정부재정 지원규모가 달라진다. 정부재정 규모가 결정되면, 다음으로 중요한 문제는 어떤 방식으로, 어떤 대상에 대해서 재정을 지원할 것인가가 문제된다. 정책 차원에서는 이 질문이 더 중요하다고 볼 수 있다. 특히 재정 지원방식이 결정되면 그 지원대상도 결정될 수 있다는 점에서 재정 지

원방식이 가장 핵심적인 논쟁거리가 된다. 이 글에서는 대학재정 지원방식을 중심으로 대학재정 지원정책의 방향설정을 위한 방안을 모색하려고 한다.

갈등과 혼돈의 시대

교육개혁위원회가 제안하여 시행되고 있는 교육개혁(이하 신교육개혁)에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 대학교육 부문이다. 1995년 5월 31일에 발표된 개혁안의 2/3 정도가 대학교육과 직·간접으로 관련되었고, 그 후 세 차례 더 발표된 신교육개혁안에서도 대학 부문이 핵심을 이루고 있다. 신교육개혁의 사상적 토대는 신자유주의로서, 선진국의 교육개혁의 이념적 경향과도 일치하는 것이다. 신자유주의에서는 사회제도를 운영하는 가장 효율적이고, 효과적인 원리는 바로 '시장'이라고 믿고 있다. 사회 구성원들의 자유로운 교환을 통한 재화(서비스 포함)의 생산·공급·소비 과정에서 희소한 자원이 효율적으로 활용되고, 더 많은 이익을 남기기 위한 생산자간 경쟁을 통해서 상품의 질이 향상되며, 소비자 주권이 실현될 수 있다. 이와 마찬가지로 대학교육의 질적 향상을 도모하고, 자원 활용의 효율성을 극대화하는 방안은 대학교육 부문에도 시장의 원리를 도입하는 것이다.

교육개혁위원회(이하 교개위)에서는 대학의 다양화와 특성화를 촉진하기 위한 중요한 방안으로 대학평가 및 재정 지원의 연계강화를 제안하였다. 대학설립 준칙주의에 따른 대학설립의 자유화, 학생정원 및 학사운영의 자율화와 같은 대학자율화 정책을 추진하면서도 대학교육의 책무성을 확보하

고, 교육 수요자의 학습권을 보호하며, 대학의 수월성을 제고하기 위해서는 대학평가의 결과에 따라 재정 지원을 연계할 필요가 있다. 구체적으로는 매년 각 대학이 자체평가를 실시하도록 하고, 주기적으로 외부기관에 의한 평가를 실시하여 그 결과를 고려하여 재정을 차등 지원한다. 궁극적으로는 대학교육의 자율적 질 관리와 우수대학에 대한 집중지원을 통하여 대학의 국제 경쟁력을 확보하겠다는 것이다(교육개혁위원회, 1995). 최근에 고등교육법을 제정하면서 교육부에서 대학평가를 실시하고 그 결과에 따라 재정을 지원한다는 내용을 포함시키려다가 대학사회의 반대여론으로 무산된 바 있으나, 경쟁과 평가에 의한 차등적 재정 지원방식을 통해서 대학의 경쟁력을 향상시키려는 기본입장은 계속될 것으로 보인다.

이렇게 교육부문에 시장원리를 도입·적용하자는 주장은 커다란 충격이었다. 무엇보다도 교육에 관한 일반적인 가치규범과 부합하지 않았다. 군사부일체라는 유교적 윤리규범이 아니더라도 교육은 영리를 추구하는 상거래나 사회적 명성과 부를 얻으려는 '세속적' 활동과는 일정한 거리를 유지해야 한다는 것이 우리 사회에서 보편적 문화규범이었다. 더 나아가 교육계에서는 교육활동을 '신성하게' 여기기까지 하였다. 그러나 제대로 놀랄 시간도 없이 교육분야에도 시장원리를 적용할 수 있고, 적용해야 한다는 주장은, 최소한 정부 정책부문에서는 급속하게 확산되었고, 이제는 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 이렇게 시장원리가 교육 부문에도 도입·확산된 것은 WTO 체제의 출범, 사회주의의 붕괴에 따른 자본주의적 세계질서의 형성과 같은 국제사회적 환경의 변화도 큰 요인으로 작용하였다.

그러나 더욱 놀라운 사실은 시장의 주체가 아니라 '정부'에서 시장원리의 도입을 주창하고, 더욱 적극적으로 이를 추진하고 있다는 점이다. 일반적으로 시장은 정부와 대비되는 의미에서 사회자원을 배분하는 대안적인 원리로 인식되어 왔다(Lindblom, 1977 ; Wolf, 1988). 따라서 시장을 확대하는 주장은 바로 정부의 축소를 의미하는 경우가 대부분이다. 민영화란 정부가 담당하는 조직의 운영을 민간부문으로 이양한다는 것이고, 이때 전제가 되는 것은 정부가 시장에 비해서 효율성이 떨어지고 질이 낮은 서비스를 가져오는 주된 요인이라는 점이다. 세계대전 이후 시장실패에 대한 대안으로 정부부문은 지속적으로 팽창하였으나, 이제는 오히려 비대한 정부가 또다른 종류의 실패, 즉 정부실패를 양산함으로써 사회발전을 저해하고 있다는 것이다. 따라서 정부를 축소하고 시장을 통하여 민간부문을 활성화해야 한다는 주장이 강력하게 제기되었다. 대학교육 분야에서 시장의 핵심적인 구성주체는 대학과 학생, 학부모이다. 그러나 신교육개혁의 경우, 이들 시장주체가 아니라 정부 자신에 의해서 시장원리의 도입이 주도되었고, 시장주체들은 이를 부담스러워하면서도 뒤따라 가고 있는 듯한 지금의 형국은 언뜻 보기에 모순되고 혼돈스럽기까지 하다. 더구나 정부는 무엇이나 할 수 있고, 해야 하는 존재로 인식되어 어떤 사회적 문제가 발생하면 먼저 정부의 잘못을 지적하고, 정부에 책임을 추궁하며, 그 대책을 요구하곤 하는 국가주의적 전통이 강한 우리나라에서 정부 내부에서 시장의 확대를 주장한 것은 아이러니가 아닐 수 없다.

신교육개혁안에 의해서 구체화되고 확산되기는 하였으나, 정부에서 대학재정 지원 방식, 특히 평가에 의한 차등적 지원방식에 관심을 두기 시작한 것은 이미 오래 전부터였다. 그러나 1990년대 들어서 정부의 대학재정 지원의 규모가 확대되고, 대학평가를 통한 차등 지원방식이 도입되면서 대학재정 지원방식에 관한 논쟁이 심화되어 왔다. 정부는 대학평가에 의한 선별 지원, 차등 지원을 통하여 대학간 경쟁을 유도하고, 대학교육의 질적 향상을 도모하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 공과대학 중점지원, 우수대학원 중점지원, 국제전문인력 양성지원, 교육개혁 우수대학지원, 지방대학 특성화지원과 같은 특수목적사업이 바로 그러한 사례이다. 이에 대해서 대학사회에서는 빈익빈 부익부 현상과 이에 따른 대학교육의 불평등 심화, 단기적이고 편협한 평가방식과 중복평가에 따른 대학사회의 혼란, 평가에서 다른 대학보다 더 높은 성적을 받기 위한 대학간 과당 경쟁으로 인한 대학사회의 협동 와해, 정부 주도 대학평가에 따른 대학의 자율성 침해 및 다양화·특성화 저해 등을 이유로 반대의사를 표명해 왔다.¹⁾

협상, 수식, 그리고 시장

정부의 대학재정 지원방식은 개별 대학내의 재정배분은 물론 전반적인 운영 행태에 영향을 주고, 대학교육의 질을 결정하는 핵심적인 요인이라는 인식이 보편화되면서 1980년대 후반 이후 OECD 국가를 중심으로 이를 개혁하려는 다양한 시도가 이루어

1) 이러한 문제점들에 관한 자세한 논의는 송광용 외(1998)의 제V장을 참조하기 바람.

지고 있다. 대학재정 정책을 체계적으로 분석하기 위해서는 재정지원 모형에 대한 검토가 필요하다. 대학재정 지원방식은 다양하게 분류되고 있으나, 대학에 대한 재정배분에 관련된 의사결정의 근거를 기준으로 하면, 크게 협상형, 수식형, 시장형으로 구분할 수 있다.

정부의 재정 지원이 객관적인 준거에 의하여 이루어지지 않는 경우를 포괄적으로 '협상형'(negotiated funding)이라 할 수 있다. 즉, 등록학생수와 같은 대학의 구체적인 특징에 의해서가 아니라, 정부와 대학과 같은 당사자간 협상에 의하여 의사결정이 이루어지는 경우이다. 협상과정을 통해서 정부는 대학에 대하여 강력한 영향력을 유지할 수 있으나, 재정배분의 결과는 대학의 실제 운영·활동과는 직접적인 관계가 적다. 협상형에는 점증형예산, 특별협상, 고정비율 배정협정 등이 포함되며,²⁾ 대부분의 개발도상국, 그리고 그리스, 이탈리아와 같은 일부 선진국에서도 이를 사용하고 있다. 정부예산의 편성방법으로 널리 사용되는 품목별 예산과 사업별 예산 역시 협상형에 가깝다. 일반적으로 협상형은 효과적인 대학재정 지원방식으로 보기 어려우나, 비교적 안정적인 대학재정 확보를 보장한다. 협상형의 약점은 효율성에 대한 어떠한 유인기도 제공하지 못하고, 기존의 비효율적 대학운동을 조장하며, 대학들이 노동시장이나 학생의 요구에 민감하게 반응할 수 없게 만든다는 점이다. 재정을 자율적으로 사용할

수 있는 자율권이나 그것을 권장할 수 있는 유인체제는 노동시장에 대한 반응성을 높이기 위한 핵심요소이나, 대부분의 협상형 지원에는 지출에 대한 정부의 엄격한 통제가 수반되어 대학을 제약하고 있다. 따라서 품목형 예산제를 시행하던 많은 국가들은 대학의 자율성을 향상시키기 위해서 정액교부금제(block grant)를 시행하고 있다.

1970년대 이후 대학재정 지원정책에서 나타난 커다란 변화의 하나는 핵심적인 재정지원의 준거로 수식(formula)의 사용이 확대되고, 수식도 점차 정교화되고 있다는 것이다. 독일, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이 등 많은 OECD 국가에서 이 방식이 점증주의 예산을 대체하여 대학에 대한 재정지원의 주된 방법으로 자리잡고 있다. 수식형은 학생수 혹은 직원수 등을 기초로 하는 것으로 가장 일반적인 방법은 단위비용에 등록학생수를 곱하는 것이다. 수식형에는 학생중심형, 직원중심형, 혼합형, 한계비용형, 수행유인형 등의 다양한 방식이 있으나,³⁾ 과정별로 가중치를 달리하는 등록학생수 중심형이 보편적으로 사용되고 있다. 일반적으로 수식에는 학문분야, 교육단계, 대학유형(지역·규모·사명), 학생유형 등에 따른 다양한 가중치가 사용되고, 각 요소들에 부여되는 가중치는 대학들이 무엇이 가장 유리한지를 판단하는 강력한 신호 역할을 한다. 예컨대 특정유형의 학생에 가중치를 부여하는 경우, 정부의 목적에 상응하는 학생의 수를 증가시킬 수 있다. 그러나 수식형

2) 고정비율 배정협정(fixed revenue agreement)은 대학에 대한 정부지출 총액의 일정 비율을 대학에 배정하는 것이다. 예컨대 온두라스의 경우, 정부는 전체 예산의 6%를 온두라스 대학에 배정한다.

3) 한계비용형(marginal cost formula)은 고정 혹은 가변비용의 조합에 따른 한계비용을 계산함으로써 대학규모와 규모효과를 고려하는 방식이다. 수행유인형(performance incentives)은 평가인정받은 프로그램의 수, 졸업생의 표준화검사 성적, 재학생·졸업생·고용주의 프로그램 서비스평가, 프로그램 동료평가, 연구용역 및 제약 실적 등을 고려하는 방식이다.

에 의해 재정을 지원하는 경우, 학생수에 대한 특별한 규제가 없는 상황에서는 각 대학이 예산확대의 방법으로 등록학생수를 더 많이 늘리려는 경향이 있다. 이 경우 대학은 무한팽창의 가능성이 있고, 정부의 재정 부담이 가중된다. 이를 해결하기 위해서 정부가 인정하는 일정한 인원내 대해서만 재정을 지원할 경우, 학생당 지출이 줄어들어 교육의 질이 낮아지는 문제가 생긴다. 따라서 투입을 기준으로 하는 수식형 지원은 효율적 운영에 대한 유인가로 미흡하고, 여전히 노동시장에 대한 반응성이 미약하며, 대학간에 지나친 동질성을 조장할 수 있고, 기본단가 판단자료인 대학교육 관련 통계자료의 불확실성에 따른 문제도 발생한다.

1980년대 후반 이후 대학교육 재정지원과 관련된 가장 큰 변화는 시장모형의 도입과 확대 추세이다. 대학에 대한 재정지원이 늘어나지 않거나 감소하고 있는 상황에서 정부는 대학의 다른 부문의 재원, 특히 대학 자체의 기업적 활동에 의한 재원조달을 강조하고, 대학재원의 다양화를 장려하고 있다. 이에 따라 대학과 정부·학생 관계가 서비스 판매자와 구매자 관계로 변화하고 있다. 예컨대 영국에서는 대학체제가 교육서비스의 구매와 판매를 기초로 하는 체제로 변화하고 있고, 스웨덴에서도 정부와 학생은 교육서비스의 구매자로 정의되고 있으며, 연구에 대한 재정지원은 국가적 우선순위에 따라 특정분야에 집중되고 있고, 경제계와 산업계가 연구재정에 더욱 직접적으로 기여할 것으로 기대되고 있다. 또한 계약제가 도입·확대되고 있다. 프랑스에서는 1984년 입법을 통하여 계약제를 도입하였고, 1989년에는 계약원칙을 대학의 모든 활동으로 확대 적용하였다. 그리고 사용자의 지

불구조, 즉 학생 등록금제가 확대되고 있다. 시장모형에서는 경쟁과 기업가적 태도를 강조한다. 이제 대학도 다른 경제기관들과 마찬가지로 재정적 유인체제에 반응하는 것이 일반적인 현상으로서 시장적 접근방식의 도입에 따라 재정 사용의 자율화, 학생등록금 비중의 증가, 연구지원과 교육지원의 분명한 구분, 공채정지원 중 기관간 경쟁입찰에 의한 방식의 비중 증가, 회사·기업과의 계약에 의한 수입의 비중 증가 등이 나타나고 있다. 이렇게 시장적 접근방식이 도입되고 있는 이유는 사적 재원의 확충과 정부 부담의 축소, 사적 수익에 상응하는 비용부담으로 공정성 향상, 시장적 유인가에 의한 자원배분에 따른 비용효과성의 증대, 대학 내적 효율성 증대 등이다. 그러나 시장적 재정지원은 다음과 같은 부정적 영향을 끼치고 있다. 단기적 효과와 금전적 가치가 있는 활동이 중시됨에 따라 대학에서 경영관리적 측면이 지나치게 강조되고, 관리·홍보 비용이 과도하게 상승하며, 재원의 외부의존성이 높아짐에 따라 대학의 자율성이 오히려 위축된다. 또 학문간 불균형이 심화되고, 직업주의적 관심이 팽배해져서 진정한 의미에서 학문발전이 어려워져 대학은 학문연구기관이 아니라 직업훈련기관으로 변질되고 있다. 그리고 정부재정 지원의 규모가 감축되고, 학생 부담이 증가되며, 기존의 교육 불평등이 더욱 심화될 가능성이 높다.

대학의 재정 조달방법 혹은 대학에 대한 재정 지원방식은 대학의 내부적 통치양태와 자원배분 형태에 영향을 준다. 즉, 대학에 대한 정부 지원방식에 따라 대학의 전략적 대응행동이 달라진다. 따라서 대학재정 지원정책에서는 재정지원이 사회적 평등 혹은 교육기회균등에 어떻게 작용할 것인가, 대

대학교육비의 분담 구조와 정부지원의 적정수준

학의 자율성을 저해할 가능성은 없는가, 그리고 대학내 자원배분과 활용의 효율성을 향상시킬 수 있는가 등의 문제를 고려해야 한다. 정책 일반의 측면에서 볼 때도 재정 배분을 통하여 궁극적으로 달성하고자 하는 목표에 따라 배분방법이 달라질 수 있다. 이러한 여러 가지 요소들을 고려할 때, 대학재정 정책이 달성해야 할 지향점으로는 형평성, 효율성, 자율성, 반응성, 안정성, 다양성, 수월성, 책무성을 설정할 수 있다. 이에 따라서 대학재정 지원방식을 간략하게 평가해보면, 협상형은 책무성을 확보할 수 있고 안정성과 형평성을 도모할 수 있으나, 다른 여러 측면에서는 많은 문제점을 갖고 있다. 아직까지 다수 국가, 특히 개발도상국에서는 협상형을 주된 재정 지원방식으로 채택하고 있으나, 여러 측면에서 볼 때, 협상형은 대학교육 재정지원모형으로는 부적합하다. 많은 구미 국가의 대학교육, 그리고 초·중등교육에 대한 정부재정 지원방식으로 보편화되어 있는 수식형은 형평성, 자율성, 안정성을 보장하고, 반응성을 부분적으로 증대시킬 수 있으나, 대학의 적극적인 노력이 수반되지 않을 경우 다양성과 수월성을 도모하는 데는 한계가 있다. 최근 관심의 대상이 되고 있는 시장형은 효율성과 반응성을 향상시키고, 수월성, 다양성을 촉진할 수 있는 효과적인 재정지원 기제라 할 수 있다. 그러나 형평성, 안정성, 그리고 자율성을 침해할 가능성이 높다.⁴⁾ 전반적으로 볼 때, 수식형과 시장형은 상호보완적 관계에 있다.

국가사회적 수준에서 대학교육에 대한 공적 지원에 관한 계량적인 산출방식을 도출하기가 매우 어려운 상황에서 그 적정규모를 판단하는 합리적인 방법은 국제비교자료를 통해서 우리의 위상을 점검하는 것이다. 이와 관련된 지표로는 GNP 대비 대학교육 관련 정부예산의 비율, 교육예산 중 대학교육 부문의 비중, 그리고 대학재정에서 정부 지원금이 차지하는 비율 등이 있다. GNP 대비 대학교육 예산의 비율은 1993년 현재 미국 1.5%, 일본 0.9%, 영국 1.9%, 프랑스 1.1%, 독일 2.1%인 데 비해서 우리나라는 1997년 현재 0.4%로서 주요국의 1/2~1/3 수준이다. 교육예산 중에서 대학교육에 대한 지원비율의 경우, 1993년 현재 미국 22.4%, 일본 18.7%, 영국 28.4%, 프랑스 16.6%, 독일 33.6%이나, 우리나라는 1997년 현재 11.5%로서 주요국의 1/2~1/3 수준이다(주요국 자료는 日本 文部省, 1996). 마지막으로 주요국 대학재정의 수입구조를 보면, 1992년 현재 정부지원금과 학생등록금의 비율이 각각 미국의 경우 공립대학 53%, 16%, 사립대학 19%, 37%이고, 일본은 국립대학 84%, 10%, 사립대학 9%, 57%이며, 영국, 프랑스, 독일과 같은 유럽 국가에서는 학생등록금의 비중이 매우 낮고, 대부분 정부 재정지원을 받고 있다(송광용 외, 1997). 우리나라의 경우, 1996년 현재 국립대학에 대한 순수 국고지원금(일반회계에서 수업료 및 입학금 제외)의 비율은 37%이고, 사립

4) 대학재정 지원모형의 개념, 논리, 적용사례, 그리고 각국의 동향, 모형의 비교평가 등에 관해서는 나민주(1997)를 참조하기 바람.

대학에 대한 국고보조금의 비율은 3%이나, 학생등록금이 차지하는 비중은 국립대학 37%, 사립대학 68%이다(한국대학교육협의회, 1997).

이렇게 볼 때, 우리나라 대학교육 재정은 높은 등록금 의존도와 낮은 정부지원을 특징으로 하며, 정부의 미약한 재정지원이 영세한 대학교육 재정과 열악한 대학교육 여건을 벗어나지 못하게 하는 주요 요인이라는 사실을 다시 한번 확인할 수 있다. 따라서 정부 재정지원의 규모를 더욱 확대해야 한다는 것은 대학재정 지원정책의 중요한 정책방향이 아닐 수 없다. 최근 외환위기로 일반 국민은 물론 정부 재정지출도 최대한 감축하고 있는 상황에서 대학에 대한 정부 재정의 지원 확대를 주장하는 것은 시기적절하지 않을 수 있으나, 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다. 유럽 선진국의 경우, 대학교육의 공공재적 성격과 교육의 기회균등을 근거로 하는 공비부담의 논리가 20세기 후반에 지배적인 원칙이었으나, 최근에는 학생등록금을 부과하고 민간의 부담을 늘려 정부지원을 감소하거나 유지하는 긴축 재정정책이 보편화되고 있다. 따라서 정부의 대학재정 지원규모의 변화율을 보면 그 방향은 상향이 아니라 오히려 하향이다. 그러나 이와 관련해서는 국제적으로 양극단으로부터 중앙을 지향하는 중심화 경향을 보이고 있는 점이 더 중요하다. 유럽에서는 시장실패에 따른 정부개입이 증가하고 복지국가적 모형이 주류를 이루어 왔으나, 최근에는 경제위기와 긴축재정에 따라 복지국가의 이념이 퇴조하고 시장원리에 따른 국민 혹은 수익자부담이 확대되고 있는 추세이다. 그러나 복지수준이 미약하고 정부지원이 약한 국가의 경우, 정부의 재정지원 규

모는 증가 경향을 보이고 있다. 다음으로 국가간 경쟁이 치열해지는 상황에서 국가 경쟁력을 결정하는 지식, 기술, 인력의 중요성이 부각됨에 따라 대학교육의 중요성이 더욱 증대되고 있다는 점이다. 대학교육의 질적 향상을 도모하고 국제 경쟁력을 확보하기 위해서는 적정수준의 재원을 확보해야 한다는 점은 일반적인 원칙에 가깝다. 따라서 장기적으로 볼 때, 대학교육에 대한 저투자국가인 우리나라에서 대학재정 지원정책의 방향은 재정지원의 확대를 지향해야 할 것이다. 이를 위해서는 정부 재정을 일정한 수준으로 유지하면서도 대학부문에 대한 지원비율을 확대하고, 교육에 대한 기업과 사회 일반의 지원을 유도하여 재원을 다양화하는 정책을 실시해야 한다.

대학재정 지원방식과 재정정책의 발전방안

더욱 중요한 것은 대학에 대해서 어떠한 방식으로 재정을 지원할 것인가, 우리에게 가장 적합한 재정지원모형은 무엇인가이다. 유럽 각국에서 대학재정 지원방식에 대해서 적극적인 관심을 갖고 여러 가지 개혁을 시도한 것은 바로 경제가 악화되고, 경제성장이 둔화되며, 정부 재정을 긴축해야만 하는 상황에서였다는 점에서 볼 때도 재정 지원 방식에 관심을 기울일 필요가 있다.

따라서 현재 시점에서 가장 중요한 문제는 대학재정 지원방식에 대한 체계적인 기본틀과 장기적인 계획을 수립하는 일이다. 우리나라의 대학재정 지원방식은 대체로 국립대학 경상적 경비에 대해서는 협상형, 특수목적 지원사업을 중심으로 하는 대학 지

원사업에 대해서는 경쟁적 시장형을 적용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 국립대학에 대한 경상비 지원, 형평성을 중시하는 일반지원, 그리고 경쟁방식에 의한 특별지원은 각각 전체 대학 관련 교육예산의 30%, 60%, 10%의 비중을 차지하고 있다.

무엇보다도 먼저 대학 운영의 기본적 경비, 즉 자본적 경비와 경상운영비에 대해서는 대학재정의 안정성, 형평성을 중시하여 수식형 지원방식을 도입한다. 즉, 기본시설(infrastructure)의 구축을 위한 자본적 경비와 인건비·운영비 같은 경상적 경비를 명확히 구분하고, 자본적 경비에 대해서는 모든 대학이 최소수준에 도달할 수 있도록 보장하고, 경상운영비에서는 대학의 자율적 운영이 보장되도록 한다. 국제비교자료를 통해서 볼 때, 기본적인 경비에 대한 지원액은 대학지원 예산의 80~90% 수준이 되도록 하는 것이 타당하다. 수식은 학생수를 기본으로 하되 대학 특성별로 가중치를 정교화하고, 대학에 대한 정기적인 평가와 연계하여 대학을 등급화하여 차등지원하는 방식을 부분적으로 도입할 수 있다. 또 사립대학에 대한 재정지원을 확대해야 한다. 국제비교자료에 의하면, 사립대학에 대한 재정지원은 각국의 상황에 따라 다르나 사립대학이 국립대학보다 더 많은 사학우위형 국가의 경우, 사립대학에 대한 부분보조의 형태가 일반적이다(Geiger, 1986).

대학에 대한 정부 재정지원은 총액제(lump sum)방식으로 운영되어야 한다. 현재 일반 정부예산의 편성·집행 절차에 따라 운영되고 있는 국립대학 예산은 과감하게 총액제로 전환할 필요가 있다. 서구 대학교육사에서 정액교부금제는 정부가 대학을 재정지원하는 전통적인 방식으로서 시장적 지

원모형이 도입되는 과정에서도 유지되고 있다. 우리나라에서도 초·중등교육의 경우, 1991년도부터 지방교육 재정교부금을 총괄배분방식으로 배분하고 있고, 학교단위 경영을 지원하기 위한 방안으로 도급경비제도의 확대 실시가 요청되고 있다. 초·중등교육에 대해서도 총액배분방식을 실시하고 있는 상황에서 전통적으로 자율성을 최고의 운영원리로서 중시해온 대학에 대해 예산집행의 통일성, 적법성, 그리고 절차적 합리성만을 강요하는 것은 전혀 타당하지 않다.

경쟁방식에 의한 차등지원은 현재와 같은 제도를 정착시키되, 달성가능한 분명한 목표가 제시되어야 하고, 재정부문에 관한 효율적인 평가체제를 도입하여야 한다. 그러나 제시된 목표를 달성하는 구체적인 방법에 대해서는 대학이 자율적으로 결정할 수 있도록 해야 한다. 이와 더불어 차등배분을 위한 대학평가의 합리성과 공정성을 확보하는 일이 중요하다. 따라서 재정 지원계획을 평가 1년 전(최소 6개월 이전)에 대학에 통지하도록 하고, 평가기준은 포괄적이고 나열식 접근을 지양하여 통계자료에 근거한 사전작업을 통해서 엄선된 중요지표를 중심으로 단순화할 필요가 있다. 또 대학평가와 재정배분을 연계하되, 해마다 대학평가를 실시하여 1년 단위로 지원하는 것보다는 4년이나 5년 주기의 평가에 의한 장기적 지원방식을 도입할 필요가 있다. 이러한 경쟁과 선별에 근거한 특별목적지원은 전체 대학지원 교육부 예산의 10~20% 수준을 넘지 않아야 한다.

이와 함께 대학재정 지원을 담당하는 정부와 대학간의 중간적 성격의 기구를 활용할 필요가 있다. 영국의 경우, 대학교육재정 협회(Higher Education Funding Councils)가

대학재정에 관련된 기본방향의 수립, 대학평가 준거의 설정, 대학평가의 실시, 대학재정의 배분 및 사후평가에 관한 일체의 기능을 담당하고 있으며, 이러한 중간기구를 통하여 정부는 특정한 정책목표의 달성을, 그리고 대학은 자율성을 보장받고 있다. 우리의 경우, 대학재정위원회 같은 별도의 기구를 설립하는 방안과 이미 대학평가 기능을 담당하고 있는 한국대학교육협의회를 확대·개편하는 방안을 생각할 수 있다. 그동안의 경험과 축적된 인적·물적 자원의 활용을 중시한다면, 대교협의 기능을 강화하는 방안이 더 효율적이라 할 수 있다. 대학에 대한 재정지원을 장기화하여 4~5년 단위로 할 경우, 현재의 대학종합평가인정제나 학과평가인정제에 따른 평가결과를 대학재정 지원에 연계하는 방법이 타당하다.

이러한 방향으로 대학재정 지원제도를 정착시키기 위해서는 대학재정 관련법령을 정비할 필요가 있다. 그동안 우리나라의 대학재정 지원정책은 명확한 근거법령이 없이 이루어져 왔다. 이에 따라 일시적인 여론과 단기적인 정책목표에 의해서 재정 지원방식이 급격하게 변화하고, 정부와 대학간 균형관계가 파괴되어 지나치게 정부의존적인 경향이 계속되어 왔다. 1980년대 후반 이후 지속적으로 추진되고 있는 대학 자율화 정책 속에서도 대학재정 부문은 정부가 통제력을 발휘할 수 있는 가장 효과적인 분야로 인식됨에 따라 또 다른 종류의 통제를 양산

하여 대학의 자율성을 위협한다는 비판을 받고 있다.⁵⁾ 따라서 대학재정 정책의 기본 방향을 확립하고, 대학재정의 안정성과 자율성을 보장하며, 세금을 재원으로 하는 재정지원의 공정성과 책무성을 확보하기 위하여 재정지원의 범위와 대상, 기본적인 지원준거와 절차 등을 내용으로 대학재정 관련법령을 정비할 필요가 있다. 이를 위해서는 대학재정지원법(가칭), 사립학교진흥법(가칭)과 같은 별도의 법령을 제정하는 방안과 고등교육법에 관련 조항을 신설하는 방안이 가능하다. 참고로 영국은 교육법(Education Act, 1988), 일본은 사립학교진흥조성법(1975)에 대학재정 지원에 관한 명확한 법률 규정을 마련하고 있고, 우리나라에서도 초·중등교육의 경우, 교육법 이외에 지방교육재정교부금법을 제정하여 재원과 배분방법에 관하여 세부적으로 명확하게 규정하고 있다.

마지막으로 시장적 재정 지원모형을 확대하고, 대학 재원의 다양화를 지원해야 한다. 현재도 경쟁적·선별적 대학 지원방식이 사용되고 있으나, 그 대상을 기관단위로만 할 것이 아니라 학과단위, 교수단위, 그리고 학생단위의 재정지원을 증가시켜야 한다. 더욱 적극적으로 대학재정 분담구조를 조정하기 위해서는 정부, 기업, 가정의 역할을 재조정하는 차원에서 민영화를 추진할 필요가 있다. 대학에 대한 민간기업의 지원을 적극 유도하기 위하여 기금 및 기부금 구성에 관련된 조세관련법을 개정해야 한다. 또 국립

5) 정부에서는 정부 방침의 준수 여부를 대학재정 지원과 연계하겠다고 계속 밝혀왔다. 그 사례는 매우 다양하다. 입시부정, 등록금 분규, 교수채용비리, 약대 및 한의대 수업거부, 학사관리 문제대학, 모교출신 교수채용, 보직교수수, 기여입학제, 등록금 인상, 본고사 실시 등의 경우 재정지원을 축소 또는 중단하고, 학과 통폐합, 종합생활부 반영, 장애인 선발, 발전기금 모금, 석·박사과정 통폐합, 학부제 도입, 학정단위 등록금제, 외국인 학생유치, 대학개혁 정도, 재단전입금 확대, 영어강의 확대, 해외분교 설치 등의 경우에는 재정지원을 확대하겠다고 하였다. 심지어 교육개혁박람회 참가, 학생회 지도실적에 따라 재정을 차등지원하겠다고 한 것으로 언론보도되고 있어서 실제 여부와 상관없이 '재정지원'이 마치 '傳家의 寶刀'처럼 사용되고 있다는 지적을 받고 있다.

대학에서도 각종 서비스를 판매하여 재원을 다양화할 수 있도록 해야 한다. 학생 지원의 경우, 장기적으로는 기존의 장학금 대신에 대여금, 지불보증제, 그리고 졸업세와 같은 제도를 도입할 수 있다. 이는 대학재정의 효율성을 향상시킬 뿐만 아니라 교육의 기회균등과도 부합된다. 재정지원의 형평성은 궁극적으로 소득계층을 고려한 학생 차원의 형평성이 더욱 중요한 문제이기 때문이다. 대학간 형평성은 자칫하면 개인 수준에서는 오히려 빈익빈 부익부의 불평등 현상을 심화시킬 가능성도 있다.

대학교육에 대한 정부의 역할

앞으로 대학교육에 대한 정부의 핵심적인 기능과 역할은 각종 법령과 규제를 통하여 대학교육의 최소기준을 설정하고 이를 점검하는 기능, 그리고 대학에 대한 재정 지원의 두 영역이 될 것이라는 점을 고려하면, 대학재정 지원정책에 대한 장기적인 계획의 수립은 더욱 절실하다. 특히 대학재정 지원 방식은 정책목표, 대학 통치모형, 대학 운영 방식, 그리고 대학교육재의 성격 등을 종합적으로 검토해서 관련요인들을 고려하여 구조화해야 한다.

무엇보다도 대학교육에서 정부의 역할을 올바르게 설정하여 이를 기초로 대학재정 지원정책을 일관성 있게 추진해야 한다. Vught(1994)는 대학개혁 사례에 관한 광범위한 문헌검토를 통하여 성공적인 개혁과 실패한 개혁의 조건을 제시하면서, 정부의 과도한 규제와 통제는 대학들의 혁신적 능력을 제한하고, 대학들이 내적 및 외적 효율성을 최적화하려는 노력을 저해하기 때문에

합리적 기획에 근거한 정부 통제모형보다는 자기 규제에 근거한 정부 감시모형이 더욱 효과적인 대학개혁의 전략이라고 주장한다. 즉, 가장 효율적이고 효과적인 대학개혁 방법은 정부 감시모형으로서 이것을 따를 경우, 정부가 할 일이 없어지는 것이 아니라 자율성과 책무성 보장을 위한 역할이 동시에 요구된다. 대학교육 기관은 자신의 목표와 프로그램을 결정하고 이것을 달성할 수 있는 수단을 선택할 자율성을 가져야 하고, 정부는 대학교육 기관이 효율성과 질적 향상에 진력하게 하는 일반적인 원칙을 고안해야 한다. 대학의 능력을 신뢰하는 정부 감시모형에서 정부는 중요한 변수를 설정하고, 상대적 자율성을 지닌 참가자(대학)들이 규칙을 준수하는지를 살피며, 게임이 더 이상 만족스런 결과를 낳지 못할 것으로 판단될 때, 게임의 규칙을 변화시키는 심판관의 역할을 담당하게 된다. 이렇게 볼 때, 최근 논란이 되고 있는 시장적 접근의 진정한 의미는 사회적 자원활용의 효율성을 극대화하고, 대학교육의 질적 수준을 높이는 가장 효과적이고 효율적인 방법은 바로 정부의 개입을 최소화하고, 개별 시장주체들의 자유를 최대한 보장하는 것이라는 데 있다.

대학에 대한 정부 재정의 절대 규모는 확대되어야 하나, 재정 여건이 악화되는 상황에서는 대학에 대한 재정 지원방식의 중요성이 더욱 커진다. 정부에서는 대학의 재원을 다양화하고, 한정된 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 재정을 지원해야 한다. 최근 각국에서는 시장형을 경쟁적으로 도입하는 추세에 있으나, 시장적 지원방식은 일정한 한계가 있고, 대학재정의 여러 평가준거를 통해 볼 때, 수식형과 시장형을 상호 보완적으로 사용할 필요가 있다. 그러나 협

상형은 대학에 대한 재정 지원방식으로는 적합하지 않다. 따라서 수직형 지원제도를 도입하고, 정액교부제를 확립하여 대학재정 운영의 자율성을 최대한 보장할 필요가 있다. 영국의 경험에 의하면, 적절한 재정 지원방식을 갖출 경우에는 적은 규모의 재정 지원으로도 과거에 비해서 더 큰 효과를 낼 수 있을 것으로 기대된다.

1980년대까지는 대학재정위원회가 개별 대학 재정의 3/4 가량을 지원하였고. 나머지도 다른 재정 지원기관들이 지원하였으나, 1980년대 후반 이후 재정기구들의 지원액은 대학재정의 40%에도 미치지 못하고 있다. 그러나 흥미로운 사실은 대학교육 재정 지원기구가 ... 이전보다 더 강력한 영향력을 행사하고 있다는 점이다. 이제 재정기구는 더 이상 전체 대학교육 체제의 건강과 개별기관의 생존을 책임질 수 없으므로 시장의 힘만으로는 달성하기 어려운 분야의 대학교육이 발전할 수 있도록 한정된 자원을 효율적으로 사용해야 한다(Williams, 1992 : 151). ♣

(참고문헌)

교육개혁위원회(1995). 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안. 서울 : 교육개혁위원회.
 김두식(1996). "정부의 대학재정지원, 기본방향과 내용". 대학교육, 1996년 11·12월호, pp.23~29.
 김재웅(1997). "대학개혁안의 근본취지와 추진상의 문제점". 대학교육, 1997년 7·8월호, pp.89~93.
 나민주(1997). "정부의 대학재정 지원모형 : 협상, 수직, 그리고 시장". 고등교육연구, 9권 2호. [근간]
 송광용 외(1997). 1997학년도 대학 등록금 책정 과정 및 결과 분석. 서울 : 한국대학교육협의회.
 송광용 외(1998). 대학재정 국고지원 현황에 관한 연구. 서울 : 한국대학교육협의회.
 송기창(1996). "교육재정 GNP 5%와 대학 재정 확충". 대학교육, 1996년 11·12월호, pp.16~22.
 윤정일 외(1992). 교육계정학. 서울 : 세영사.
 한국대학교육협의회(1997). 대학교육 발전지표. 서울 : 한국대학교육협의회.
 日本 文部省(1996). 教育指標の國際比較, 東京 : 文部省.
 Clark, B. R. and G. Neave eds.(1992). *The Encyclo-*

pedia of Higher Education. Oxford : Pergamon Press.
 Cowen, R. ed.(1996). *The Evaluation of Higher Education Systems*. World Yearbook of Education 1996, London : Kogan Page.
 Geiger, Roger L.(1986). *Private Sectors in Higher Education : Structure, Function and Change in Eight Countries*. Ann Arbor : The University of Michigan Press.
 Goedegebuure, L. and others(1993). *Higher Education Policy : An International Comparative Perspective*. Oxford : Pergamon Press.
 Niklasson, L.(1996). Quasi-markets in Higher Education : A Comparative Analysis. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 18(1), pp.7~22.
 Lindblom, C. E.(1977). *Politics and Markets : The World's Political Economic Systems*. NY : Basic Books, Inc., Publishers.
 OECD(1990). *Financing Higher Education : Current Patterns*. Paris : OECD.
 Vught, F. A. van(1994). Autonomy and Accountability in Government/University Relationships. In J. Salmi and A. M. Verspoor eds. *Revitalizing Higher Education*. London : Pergamon, pp.322~362.
 Williams, G.(1992). *Changing Patterns of Finance in Higher Education*. London : The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
 Wolf, C., Jr.(1988). *Markets or Governments : Choosing between Imperfect Alternatives*. Mass. : MIT Press.
 Ziderman, A. and D. Albrecht(1995). *Financing Universities in Developing Countries*. Washington, DC : The Falmer Press.

나민주/서울대학교 교육학과와 등 대학원을 졸업하고, 박사과정을 수료하였으며, 현재 대교협 고등교육연구소 연구개발부 연구원으로 재직중이다. 주요 논저로는 "고등교육정책의 주요 논리", "대학의 개혁과 미래", "교육재정 운영체제의 도입방안 연구", "대학교수의 업적평가를 위한 제도개발 연구", "대학 종합평가인정제 실험 연구", "학교개혁론 : 쟁점과 과제", "교육의 지역간 균형발전 방안 연구" 등이 있다.