

지방자치단체의 고등교육투자 확대방안

나민주 | 충북대학교 교육학과 교수

I. 머리말

우리 고등교육이 양적 성장에 걸맞은 질적 수준을 유지하기 위해서 고등교육에 대한 재정투자를 확대해야 한다는 것에 이론은 없는 듯하다. 문제는 구체적인 실천방안이다. 그동안 고등교육재정의 확충방안에 관해서는 많은 논의가 있었다. 중앙정부의 대학에 대한 재정지원 규모를 대폭 확대하고, 기업체 등 민간의 대학에 대한 투자를 적극 유도하며, 이를 위해서 연구결과를 실용화하는 등 대학의 적극적인 자구노력이 필요하다는 점이 강조되어 왔다.

실제로 정부에서는 대학에 대한 재정지원사업의 규모와 종류를 계속 확대하여 왔고, 대학에서도 연구개발의 실용화와 산학협력, 재정 및 인력 운용의 효율화, 발전기금 모금 등을 통하여 대학재정을 확충하기 위해서 다각적인 노력을 기울이고 있다. 그러나 한국의 고등교육재정은 여전히 충분한 수준에 이르지 못하고 있다. 학생 1인당 교육비를 기준으로 할 때, 초·중등교육비는 OECD 평균의 약 77~79%에 이르는 반면, 고등교육비는 OECD 평균의 66%에 그치고 있다. 또 교육예산 중 고등교육부분의 절대규모는 꾸준히 증가하고 있으나, 그 비중은 12%에서 답보상태에 있다.

고등교육재정을 확대하기 위해서는 그 재원을 더욱 다

양화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 최근 들어서 초·중등교육에 대한 지방자치단체의 관심이 높아지고 재정지원이 확대되는 추세에 있다(김홍주 외, 2006). 교육은 지역주민의 삶의 질을 결정하는 요인이고 주거지역 선택 시 핵심요인으로 인식되고 있기 때문이다. 경제뿐만 아니라 교육에서도 지방의 중요성이 강조되고 있는 상황에서 고등교육재정에 대한 지방자치단체의 역할을 점검하고 재정투자를 확대하는 방안을 모색하는 작업은 매우 중요하다.

그동안 고등교육 재정확보와 관련해서 중앙정부와 민간부문의 투자확대 방안에 관해서는 구체적인 방안들이 제안되었으나, 지방자치체를 통한 재정확보방안에 관해서는 활발한 논의가 이루어지지 못하였다. 이 글에서는 지자체의 고등교육에 대한 투자 확대의 가능성과 방향을 탐색하고, 구체적인 방안을 제안하고자 한다.*

II. 현실과 가능성

교육재정에서 지자체의 역할은 계속 강조되고 확대되어 왔다. 현재 지자체는 지역교육을 위해 법정교부금뿐만 아니라, 보조금을 지원하고 있다. 많은 시·도에서 교육지원에 관한 조례가 제정되면서 지자체의 교육재정지원

* 이 글은 교육재정경제연구 제 16권 제1호에 실린 김병주·나민주·이영(2007)의 "지방자치단체를 통한 고등교육재정 확보방안"을 요약 수정한 것이다.

이 제도화되고 그 규모도 확대되고 있다(김홍주 외, 2006; 송기창 외, 2006). 정부자료에 따르면, 지자체의 대학에 대한 지원액은 2001년도 232억 원에서 2006년도 1,329억 원으로 큰 폭으로 증가하였다(국가균형발전위원회, 2006). 예컨대 서울시의 경우, 2005년부터 대학에 R&D 및 산학협력연구비를 지원함에 따라 서울소재 대학 지원 예산은 전년도 30억 원에서 630억 원, 2006년도에는 710억 원으로 대폭 증가하였다.

그러나 아직까지 지자체의 교육재정투자는 초·중등교육에 초점이 맞추어져 있어서 대학에 대한 지원은 절대 규모가 미약하고, 지자체의 재정역량에 비해서도 지원액이 미흡한 실정이다. 지역대학에 대한 지자체의 재정지원은 국고지원사업에 대한 대응자금 지원, 학생장학금 지원, 연구비 지원, 시설비 지원, 프로그램 공동 운영 및 지원 등으로 다양하나, 주로 지자체 자체 사업보다는 중앙정부의 대학지원사업의 대응자금이 대부분을 차지하고 있다.

지자체의 고등교육에 대한 재정투자가 확대되기 위해서는 지자체의 의지가 중요하다. 광역 및 기초 자치단체의 정책담당자들을 대상으로 지자체의 대한 재정지원의 방식과 현황, 장애요인 등을 조사한 결과, 지자체와 지역대학 간 협력은 현재 어느 정도 이루어지고 있으나, 앞으로 더욱 긴밀해져야 한다는 반응을 보였다. 특히 광역보다 기초단체가, 그리고 관내에 대학이 있는 지자체보다는 없는 지자체가 그 필요성을 더 절감하고 있다. 지자체가 지역대학에 행·재정적 지원을 하는 데 있어서 장애가 되는 요인으로는 재정 부족, 국세위주의 조세체계 및 제도, 외부재정 유치를 위한 대학의 적극적 노력 부족, 대학지원에 대한 법적인 규제 및 제한, 각종 행정적 규제사항, 지방의회는 대학지원에 대한 인식 부족 및 갈등 등이 지적되었다.

OECD국가들은 고등교육의 질적 수준과 경쟁력을 높이기 위해서 다양한 개혁방안을 실행하고 있다. 고등교육 재정분야에서는 수식형 재정지원, 바우처 제도, 성과중심 재정지원, 기금조성방안 개선, 학자금 융자제도, 성과지

표 개발, 재정운용기구 운영 등에 관심이 높아지고 있다(유현숙 외, 2005). 또 대학의 전통적인 수입원인 정부지원금과 등록금 이외에 지자체 및 기업체와의 협력, 기부금, 수익사업 등 대학 차원의 재원확보 노력이 확산되고 있다. 미국, 일본, 영국 등의 경우, 대학재정에서 정부는 중요한 재정지원자의 역할을 담당하고 있고, 정부지원금의 대부분은 중앙정부(미국의 주정부 포함)가 담당하며, 지방정부는 부분적인 역할을 담당하는 것이 일반적인 경향이다.

그러나 한편으로는 지역사회에 대한 대학의 봉사기능이 강조되고 있고, 지역사회의 경제 활성화, 지역발전 계획의 수립 및 시행을 위한 지자체와 공동 연구 및 사업 추진, 산학 간 협력의 촉진, 교육프로그램의 개발 및 운영 등이 확대되고 있다.

Ⅲ. 투자 확대의 관점과 방향

지역대학은 존재 그 자체로서 지역의 사회적, 경제적 자산이다. 대학에 소속된 교수, 학생, 직원만 해도 수천 명에서 수만 명에 달하고 이들의 생활과 관련된 인접효과까지 고려하면 대학의 사회적 자산가치는 실로 막대하다. 대학은 지역주민에게 일자리 제공, 교육 서비스 제공, 새로운 인구 유입, 상품과 서비스 구매·조달을 통한 지역기업체 지원, 문화 활동의 중심, 보건·복지 서비스 제공, 지역의 인지도와 명망도 향상, 인적 자원의 활용 등의 중요한 역할을 담당한다. 대학은 기초연구, 인력양성, 기술 창출 및 확산, 기술이전 등을 통하여 지역의 경제적 발전에 중요한 역할 담당한다. 지역대학은 지역의 재산이자 발전의 원동력이라 할 수 있다.

우리나라의 경우 초·중등교육에 대해서는 중앙과 지방이 재정적 책임을 공유하고 있는 것과 달리 고등교육재정에 대해서는 중앙정부가 주로 책임을 지고 있다. 그러나 고등교육 역시 지역주민의 삶, 지역발전과 관련된 핵심요인이라는 점에서 지자체의 재정적 책임을 배제하기

는 어렵다. 헌법 제31조 제6항, 교육기본법 제7조 제1항, 고등교육법 제7조 제1항, 사립학교법 제43조 제1항 등에 의하면, 국가 및 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하고, 대학(학교)이 그 목적을 달성하는 데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있도록 규정하고 있다.

지자체의 고등교육에 대한 재정투자는 다음과 같은 기본관점을 바탕으로 확대되어야 할 것이다.

첫째, 지역대학은 지역발전을 위한 핵심적 자산이고, 지역대학에 대한 재정지원은 지역과 기업 발전을 위한 적극적인 투자라는 점을 분명하게 인식할 필요가 있다. 대학과 지자체는 상호 협력체제를 구축하여 필요한 인적·물적 자원 교환·유통할 수 있다. 그동안 교육에 대한 지자체 차원에서의 재정적 지원은 초·중등교육을 위주로 확대되어 왔으나, 앞으로는 고등교육까지 포괄하는 종합적인 교육투자 전략이 필요하다.

둘째, 대학에 대한 지자체 및 기업체의 재정투자는 분명한 목표, 사업을 대상으로 이루어져야 하며, 그 구체적인 형태는 지역 및 대학의 여건, 특성과 장점을 반영하여 지역별로 결정되어야 한다. 대학의 기본기능인 교육, 연구, 봉사의 여러 측면에서 대학과 지자체간 상호 협력·연계방안을 모색한다.

셋째, 지역대학에 대한 지자체 및 기업체의 재정투자는 기관단위, 교수와 학생 등 개인단위, 그리고 사업단위 등 다양한 형태로 이루어질 수 있으나, 대학운동을 위한 기본경비보다는 사업별 인건비, 운영비, 시설·투자비 등의 형태를 띠는 것이 바람직하다. 이를 실현하기 위해서는 관련조례 제정, 공동협약 체결, 사업 공동추진 등이 필요하다.

넷째, 고등교육기관 운영을 위한 기본적이고 장기적인 재정은 대학관련 교육예산의 확충을 통하여 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다. 한국의 경우, 대학교육의 발전을 도모하기 위해서는 대학재정에 대한 중앙정부의 지원을 확대하는 것이 최우선적인 과제이다.

이를 위해 중앙정부 교육예산 중 고등교육 부문의 비중을 점차 상향 조정할 필요가 있다. 교육기획균등의 차원에서 볼 때도 지자체별로 재정능력에 커다란 차이가 있으므로 중앙정부의 형평화 기능이 중요하다. 지자체의 대학에 대한 재정지원의 확대가 중앙정부의 고등교육에 대한 재정지원 책임을 경감시켜주는 것은 아니다.

다섯째, 대학 차원에서는 재정운영의 효율성을 높이고, 대학재원을 다양화하기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 발전기금 모금, 수익사업 등 적극적인 재원확보방안이 강구되어야 한다.

여섯째, 고등교육재정 확충을 위한 지자체와 대학의 공동노력을 지원하고 촉진하기 위해서 중앙정부와 지방 차원에서 필요한 법령을 제정·정비하고 정책적, 행정적 지원방안을 수립·시행할 필요가 있다.

IV. 투자 확대를 위한 방안

1. 지역인재장학금 설치 및 학자금 우대

지역대학이 지역의 경제·사회발전을 위한 핵심기관으로서 기능하기 위해서는 지역 우수인재들이 지역대학에 진학하고, 대학에서는 교육수요에 부응하는 양질의 인력과 핵심기술을 공급하며, 대학에 대한 만족도와 졸업생의 취업률이 향상되어 지역대학으로 우수 인재가 유입되도록 해야 한다. 이를 위해서 지역출신 우수고교생의 지역대학 진학 시 대학 생활, 졸업 후 대학원진학 등을 지원하기 위한 '지역인재장학금'을 설치할 필요가 있다. 지역고교 출신학생들에게 타 지역 출신학생에 비해 현저히 낮은 등록금 부과하고, 그 등록금 차액을 지자체가 지원하는 방안을 고려한다. 또 지역대학 진학 시 학자금 융자금리 우대(지자체 금리 일부 부담), 지역기업 취업 시 상환우대(해당업체, 지자체 일부 부담) 등도 고려할 수 있는 방안이다.

2. 지역 대학생의 지역 사랑과 자긍심 고취 사업

대학생들이 대학 인근에서 벗어나 지역을 알 수 있는 기회를 제공하고, 지역에 대한 애정을 가질 수 있도록 산업시찰 및 유적지 시찰 기회를 제공할 필요가 있다. 지역에 주소를 둔 학생들을 우선적으로 인턴 공무원으로 채용하고, 아르바이트를 적극 알선한다거나 대학에서 주관하는 각종 행사 및 문화 이벤트에 공무원을 초청하여 공감대를 형성하고, 지역대학생이 관내 공공시설 이용 시 입장료, 사용료 등을 감면해주는 것도 필요하다. 또한 대학의 해외 자매대학 연수에 모범공무원도 포함하고, 지방의 원 및 공무원의 해외연수 시 대학생을 동반하는 것도 고려할 수 있다.

3. 대학 시설·설비 건립 및 운영 지원

지자체가 대학 시설 설비를 공동 건립하고, 공동 운영하는 방안으로서 현재도 많은 지자체에서 실행하고 있다. 기숙사 건립 등에 출연금을 지원하고 지역출신 학생들이 입학할 시, 기숙사 배정에 혜택을 부여한다거나, 지자체의 향토생활관 혹은 기업체의 생활관 등 건립비 지원, 학교체육시설 등을 지역에 유치할 때 기부금 지원 등이 가능하다. 특히 스포츠 콤플렉스, 공연장과 같은 지역의 문화·체육·복지를 향상시키기 위한 시설을 공동으로 건립·운영함으로써 지역의 교육·문화 인프라를 확충할 수 있다.

4. 지역산업을 위한 교육프로그램 개발 및 운영 지원

지역사회는 수요자로서 대학 특성화에 필요한 정보 제공에 적극 동참하고, 대학은 교육과정에 대한 지역사회의 수요 및 요구를 반영하여 특화 프로그램을 개발한다. 대학은 특성화 비전과 실천계획의 수립과정에서 지역사회의 여건과 산업계의 요구, 학생들의 요구를 반영한다. 특화 프로그램의 개발·운영에 필요한 경비를 지자체에서

일부 부담할 수 있다. 또 업종별·전공별 인턴십 프로그램 개발 및 운영을 지원하기 위해서 산업별 사업주 단체(또는 산업별 대표단체)와 대학연합체 간의 협의를 통하여 현장 적응력이 강하고 인력활용 효과가 높은 인턴십 프로그램을 개발할 수 있도록 지방정부 차원의 지원을 확대한다.

5. 지역산업 연계사업 및 연구지원사업 활성화

대학의 전문연구인력이 원천기술을 개발하고, 개발된 원천기술이 제품화 기술과 연계되도록 대학 spin-off 기업의 설립을 장려한다. 대학이 벤처산업의 요람 역할을 담당할 수 있도록 지자체의 지원이 필요하다. 예를 들어 향토상품 개발, 지역산업 친환경 공동 브랜드화 사업, 중소기업용 통합정보관리 시스템 개발, 평생학습도시 조성 사업, 지역축제 활성화, 도시 야간경관 조명 기본계획, 농촌마을 조성 컨설팅 등을 대학이 담당하도록 한다.

6. 지역민 복지 서비스 이용료 감면

대학과 지자체 간 협약을 통해 대학병원, 건강센터에서 지역주민을 위한 프로그램, 건강클리닉을 운영하고, 노인을 위한 이·미용 서비스, 무료 법률 및 교육 상담 등을 제공하도록 지원하고, 지역주민 및 기업체 임직원의 서비스 이용료 감면 혹은 무료 이용을 위한 재정지원을 확대한다.

7. 종합부동산세의 고등교육 지원 활용

중부세는 도입 당시부터 국세로 하되 재정이 취약한 지자체에 우선 배분하여 지역균형발전을 지원하도록 설계되었고, 중부세를 재원으로 하는 “부동산교부세”가 신설되어 지자체별 재정력, 지방세 징수노력 등을 감안하여 배분되고 있다. 재산세가 지역기반 세수로 지역공공재의 재원으로 활용되는 것이 바람직하다는 점에서 재산세의 일부인 종합부동산세의 세수를 지방교육재정의 재원으로

사용할 수 있을 것이다. 향후 종합부동산세 세수가 증가 되면 지자체내 고등교육 지원예산으로 활용한다.

8. 지역인재장학금의 매칭 요건 부여

이미 일부 지자체에서 실시중인 지역인재장학금은 중앙정부의 (저소득층을 대상으로 한) 국가장학금에 매칭하는 형태로 이루어지는 것도 바람직하다. 중앙정부에 의한 장학금 대상자 중 지자체 출신과 재학요건을 충족하는 학생들에 대해서 지자체가 매칭하여 지원하도록 규정함으로써 지자체의 재정지원을 유도할 수 있다. 앞으로 중앙정부의 장학금 지원이 확대되면 지자체가 20% 가량의 매칭 펀드를 부담하는 것이 적절할 것으로 보인다.

9. AP과정 운영에 대한 지원

최근 고교생을 대상으로 AP(Advanced Placement) 과정을 운영하는 대학이 증가하고 있다. AP과정 수강생은 고등학생이므로 2010년까지 내국세의 20%로 증가될 예정인 지방교육재정교부금으로부터의 AP과정에 대한 지원도 가능할 것이다. AP과정 운영에 대해서 해당 지역의 지자체가 지자체 재원 또는 지방교육교부금을 이용하여 지원할 수 있을 것이다.

10. 지역 교육지도자 양성 및 교원교육 지원

지역교육을 활성화하기 위해서는 지역사회의 다양한 교육요구를 파악하고 그것을 충족시킬 수 있는 구체적인 방안을 수립·시행하여 지역교육을 이끌어갈 수 있는 교육전문가, 교육지도자를 양성하는 것이 중요하다(정영수 외, 2007). 유아교육, 초·중등교육, 고등교육, 평생교육, NGO 등의 각 부문에서 학교와 지역교육계를 이끌어 갈 수 있는 교육지도자를 양성하는 프로그램을 지역대학이 개발하여 실행할 수 있도록 지원한다. 최근 중앙정부에서는 교원의 질을 높이기 위한 다양한 정책방안을 강구하고

있으나, 대부분 규제를 강화하는 방안들이어서 교사교육의 질적 수준을 높이기 위한 재정적 투자계획은 미약한 실정이다. 지역교육을 이끌어갈 수 있는 우수한 인적 자원이 지속적으로 양성·유인될 수 있도록 교원교육에 대한 일반 지자체와 교육청 등 지자체의 투자를 확대하고 연수 등 교원의 전문성 개발을 위한 지원사업을 다양화할 필요가 있다.

V. 맺음말

대학재정에 대한 궁극적인 책임은 대학뿐만 아니라 국가와 사회 모두에 있다. 국가의 입장에서 고등교육예산 확대를 위해 계속 노력해야 할 것이나 국가재정의 경직성으로 인하여 단기간에 그 규모를 대폭 확대하는 것은 쉽지 않다. 대학 역시 각종 수익사업을 벌이기에는 한계가 있고, 사립대학의 주된 재원인 등록금 현실화 역시 어려움이 많다. 민간의 기부금 조성 여건도 성숙되어 있지 못하다. 뿐만 아니라 지자체의 대학에 대한 지원 규모가 미미하고, 지원체제가 제대로 정립되어 있지 못한 것이 현실이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 대학과 국가, 지자체 및 민간 모두가 공동으로 노력한다면 우리 대학의 경쟁력과 위상은 더욱 높아질 것으로 기대한다. 그동안 지자체 차원에서 교육에 대한 관심과 지원은 초·중등교육을 위주로 하여 확대되어 왔으나, 앞으로는 고등교육까지 포괄하는 종합적인 교육발전, 지역발전 전략과, 이를 실현하기 위한 지자체의 투자 확대가 절실한 시점이다.

필·자·소·개

나민주

서울대학교 교육학과를 졸업하고, 등 대학에서 교육행정을 전공하여 박사학위를 받았다. 현재 충북대학교 교육학과 교수로 재직하면서 교육정책, 교육재정, 고등교육 분야를 중심으로 강의와 연구를 담당하고 있으며, 시·도교육청 평가위원, 학교평가위원, 외무행정고시 출제위원 등으로 활동한 바 있다. 주요 논저로는 “DEA를 활용한 대학교육의 효율성 국제비교”, “전환기의 한국교육정책”, “시장·정부·대학”, “한국 학교조직 탐구” 등이 있다.