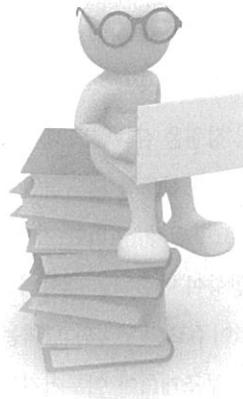


## 새 정부 고등교육재정지원 정책의 방향<sup>1)</sup>

김수경 | 대교협 고등교육연구원장



2008년 이명박 정부는 ‘교육대통령’임을 자청하고 전반적인 교육개혁을 단행하겠다는 강한 의지를 보이며 출범하였다. 이명박 정부는 국정과제로 핵심과제, 중점과제, 일반과제를 각각 제시한 바 있으며, 세부적으로 교육정책 추진 핵심과제 5개 중 3개 과제가 고등교육 관련한 대학입시 3단계 자율화, 대학운영의 자율 확대, 대학의 연구역량 강화 일정도 고등교육 개혁을 중점적으로 추진하였다. 실질적으로 이명박 정부의 고등교육

재정 예산이 2008년 4조 3,500억 원이었으나 2013년 7조 2,300억 원으로 2조 8,800억 원으로 증가한 것을 보아도, 고등교육개혁 실천 의지가 매우 강했음을 알 수 있다.

이전 정부와 마찬가지로, 이명박 정부는 5년간 고등교육정책에서 효율성과 평등성을 기본 원리 축으로 하여, 정책목표와 정책수단을 수립하고 추진해왔다. 그 과정에서 다양한 고등교육재정지원 사업과 고등교육재정지원 방식들이 새롭게 시도되었으며, 학령인구 감

<sup>1)</sup> 본 원고는 학술지에 게재된 ‘국가 고등교육재정지원 정책의 평가와 방향’(김수경, 2013)의 일부 내용을 수정한 것임.

소에 따라 불가피했던 숙원과제인 대학구조 개혁사업이 단행되었다. 뿐만 아니라 2012년부터 국가장학금 제도를 도입하여 대학생들의 등록금부담을 낮추는 정책을 대대적으로 추진하였고, 대학재원을 다원화하려는 제도 도입과 규제 완화가 시행되었다.

그럼에도 불구하고 이명박 정부 5년간 추진된 고등교육재정지원 정책을 고등교육의 발전성 차원에서의 효과성을 평가해보고, 이를 토대로 새 정부 고등교육재정지원 정책 방향을 제시해 볼 필요가 있다.

### 1. 고등교육재정지원사업의 단기 성과를 넘어 대학 혁신 실현

이명박 정부는 이전 정부와 비교해 혁신적인 고등교육재정지원사업과 방식을 과감하게 시도하였고 새로운 다양한 사업의 시도는 다소 안일한 측면이 있었던 대학을 긴장시킨 효과가 있다. 대표적으로 정보공시 체제를 구축하여 대학정보를 전체 국민에게 공개하였고, 대학재정지원 사업에서 데이터에 기반한 포털리 재정배분 방식을 도입하여 대학운영의 투명성이 제고되었다. 결론적으로 대학 스스로 대학경영과 교육의 질을 제고해야하는 책임감을 갖고 노력하도록 유도한 측면에서는 긍정적인 효과가 있었다고 볼 수 있다. 또한, 이명박 정부에서의 대학교육역량강화지원사업은 그동안 ‘연구중심’으로 치우쳤던 정부의 고등교육재정정책을 ‘교육중심’으로 전

환하는 데 가장 핵심적인 역할을 한 것도 사실이다. 이 사업은 대학에 연구중심대학과 교육중심대학이라는 양면을 두고 대학의 방향성 설정을 진지하게 고민하는 기회를 제공했다고 볼 수 있다.

그러나 이명박 정부에서 추진한 재정지원사업별로 독자적인 사업목적이 수립되어 있음에도 불구하고, 사업목적에 부합하는 정책수단을 적절하게 마련하지 못한 측면이 있다. 이는 정부가 사업목적 달성을 위한 체계적인 전략을 토대로 재정지원사업을 추진하였다가 보다는 단기적 성과에 치중하여 현안에 따라 재정지원사업의 정책수단 및 평가지표를 변경하고 대학을 통제하는 방식을 반복했기 때문이다. 예를 들어 대학교육역량강화사업의 평가지표 중 정책지표는 2011년 ‘대입전형’ 지표가 대학이 대입전형을 지나치게 복잡하게 운영하거나 논술을 전형에 반영해 사교육을 유발하지 않도록 유도하고자 새로 추가되었고, 2012년 대학등록금 부담 완화가 국민적 현안이 되자 정부는 ‘대입전형’ 지표를 ‘등록금완화지수’ 지표로 다시 변경하였다. 이러한 사업변경 뿐 아니라 ‘등록금완화지수’ 지표를 대학구조조정과 연계하여, 대학등록금을 인하하지 않은 대학은 대학구조조정 대학에 선정되는 등 대학교육역량강화사업과 대학구조개혁 정책의 전혀 다른 대학재정지원사업이 혼재되고, 결과적으로 대학등록금 인하라는 성과만 있을 뿐 고등교육재정지원사업의

방향성은 혼돈스러워졌다고 판단된다.

뿐만 아니라 대학단위 재정지원과제 2가지, 즉 대학간의 경쟁을 통해 상대적 우수성을 선정하여 이에 재정지원을 해주는 메릿베이스 사업뿐 아니라 상대적으로 열악한 대학을 선정하여 대학재정지원 신청 자격을 박탈하여 재정지원을 받을 수 없도록 페널티 사업이 동시에 추진되었으나 2개 사업의 결과가 상호 모순되는 경우가 도출되고 있다. 예를 들어 교육과학기술부의 재정지원제한대학에 선정된 대학이 대학교육역량강화사업에도 동시에 선정되는가 하면, 대학기관평가인증을 받은 대학이 다시 재정지원제한대학에 선정되기도 하는 사례가 있다. 이러한 정부의 고등교육정책 결과는 정부의 대학재정지원사업에 대학 선정 및 운영이 대학재정지원사업의 목표달성을 효과로 이어질 수 있을지에 대한 의구심을 갖게 한다.

## 2. 대학재정지원사업을 통한 대학의 특성화 유도 및 대학특성별 균형적 발전 모색

교육정책이 추구하는 상호대립적 이념으로 수월성과 평등, 그리고 정부통제와 대학자율이라고 하는 대안적인 연속선상에서 볼 때, 우리나라의 고등교육정책은 정부통제의 평등추구 정책에서 정부통제를 통한 수월성 추구, 그리고 대학자율에 의한 수월성 추구로 그 초점이 변화해 왔다면(나민주, 1995), 이명박 정부는 고등교육재정정책은

정부통제의 평등추구로 회귀했다고 볼 수 있다. 연구 중심의 수월한 대학에 대한 재정지원을 확대하지 않았으며, 2013년 이후의 재정지원 계획도 명확하게 수립하지 못한 상태로, 연구중심대학에 대한 재정지원이 매우 소극적이었다. 반면 교육역량강화사업, 산학협력선도대학육성사업, 학부교육선진화선도대학지원 등 교육 중심의 대학 재정지원을 확대하였으나 대학의 다양한 특성을 반영하지 못하고 단순한 양적지표를 수단으로 활용하는 대학을 동일하게 하는 정책을 추진한 결과 연구중심대학을 교육, 취업에 매몰시킨 측면이 있다. 즉 양적지표가 대학교육의 발전을 보장한다는데 검증이 되지 않은 채, 다양한 여건과 특성을 지닌 대학들을 양적지표에 맞춘 대학경영을 종용함으로써 대학의 특성화를 주창했으나 오히려 ‘연구’는 없고 ‘교육’과 ‘취업’으로 대학동질화의 결과를 가져왔다. 결론적으로 이명박 정부에서의 대학재정지원정책은 연구중심대학보다는 교육중심대학에 치중되었으며, 교육중심대학 재정지원사업의 경우 동일한 지표를 강조한 탓에 대학의 다양한 특성을 반영하지 못한 측면이 있어, 고등교육재정지원사업의 효과성 원리와 평등성 원리가 균형을 이루지 못한 측면이 있다.

고등교육재정지원 정책은 대학의 경쟁력을 강화하는 차원에서 수립 및 추진되어야 하며, 대학의 경쟁력은 대학특성화를 기반

으로 할 때 가능하다고 보여진다. 따라서 차기 정부에서 고등교육재정지원 정책은 대학의 경쟁력 강화방안으로 대학특성화를 적극 지원해야 하며, 이때 대학특성화 및 교육역량 강화는 정부 주도의 재정지원 방식이 아닌 대학이 대학의 설립목적과 미션을 반영하여 자체적으로 대학특성화와 교육역량강화 방안을 마련할 수 있도록 지원해주는 대학 주도의 재정지원 방식으로 전환할 때 효과가 극대화 될 것이라 사료된다. 특히 국가차원에서 대학 교육의 수월성 원리를 추구할 필요가 있으며, 이에 WCU사업 이후의 연구중심대학 재정지원 전략을 체계적으로 마련하는 것이 중요해 보인다.

### 3. 대학구조개혁의 대안마련

학령인구가 감소하여 2014년 대입정원과 대학입학지원자의 수가 동일해지고, 그 이후 대입정원이 대학입학지원자 수보다 오히려 많아질 것이 예상되는 가운데 대학구조조정은 대학과 정부가 당면한 숙원과제였으나 이명박 정부에서는 대학구조개혁 정책을 시도함으로써 대학 뿐 아니라 국민들로 하여금 대학구조조정에 대한 위기의식을 실감하게 하였으며, 대학별로 대학의 생존력을 강화하는 차원에서 대학규모 축소 및 대학특성화의 노력을 가세하게 하였다. 즉 정부는 대학구조개혁 정책으로써 대학재정지원사업과 대학재

정지원이 없는 사업을 병행하였으며, 대학구조개혁 대상 대학을 선정하여 대학에 자구책 마련을 종용하였다.

그러나 이명박 정부는 퇴출대학을 선정하는 방식과 절차를 마련하여 대학구조개혁의 난해한 과제를 과감하게 시도하였으나 막상 대학이 해산을 자청할 경우 대학재산 처분 방식, 학생 및 교수 이동 문제 등 핵심적인 대학 해산 경로를 마련하지 못한 채 마감되고 있다. 즉 대학구조개혁이라는 어려운 과제를 과감하게 시도한 측면은 높이 평가되나 체계적인 준비와 절차를 마련하지 않은 채 추진된 이유로 대학구조개혁정책이 대학 스스로 경쟁력을 강화하거나 열악한 대학의 해산을 독려하는 궁극적인 효과로 이어지지 못한 아쉬움이 있다.

또한 대학구조개혁을 추진한 방식에서 대학의 구조조정이 필요한 절대 수준을 정부차원에서 제시하지 못한 채, 상대적 하위 15%를 선별하여 부실대학으로 공표해 버리는 단순한 방식을 시도함으로써 15% 범위에 대학에 들어가지 않기 위한 지표 개선 노력이 ‘경쟁’을 위한 ‘경쟁’으로 대학의 미션과 발전방향에 근거한 질 개선 노력이 되지 못하는 한계가 있다. 구조조정 대상 대학 선정에서도 적용된 지표 또한 대학을 단지 ‘경영’의 입장에서만 보고 설정된 것으로서, ‘교육기관’으로서의 대학의 입장을 충분히 고려하지 못한 측면이 있다.

따라서 대학구조개혁 정책은 대학의 자체 질관리 체제를 강화하는 효과로 발현되어야 할 것이다. 이에 대학구조조정 대학 선정 방식인, 상대적 하위 15% 대학 선정 방식을 폐지하고, 구조조정 대학의 절대 기준이 제시됨으로써 대학 스스로 실질적인 대학교육의 질을 제고하는 차원에서 대학구조조정을 실현할 수 있도록 정부 차원의 노력이 중요하다. 대학구조조정 대상 선정상 절대 기준을 제시하는 방안으로 이명박 정부에서 도입된 대학기관평가인증제를 활용할 필요가 있다. 또한 대학구조개혁 정책은 대학 해산 절차와 방식을 내용으로 한 법적 제도가 선결될 때 실효성을 가질 수 있을 것이다.

#### 4. 대학생 국가장학금 제도의 '교육적 효과' 제고

대학등록금 부담에 대한 국민적 사안은 국민 경제를 어렵게 하는 원인으로서 높은 대학등록금이 국제적 수준의 대학교육을 지향하는 시점에서 대학교육의 질과 직결되어 있으며, 대학등록금 부담을 낮추기 위해서는 지금까지 낮았던 고등교육에 대한 정부의 재정 부담 책임을 OECD 평균 수준으로는 높여야 한다는 사회적 합의를 도출하였다. 즉 고등교육의 질을 유지 또는 제고하기 위해서는 대학등록금 인하가 능사가 아니며 대학등록금의 존도를 낮출 수 있도록 정부의 재정지원 확대가 긴요하다는 의견이 대세를 이루고 있다.

이에 이명박 정부는 교육대통령을 주창한 만큼 대학등록금 부담 완화를 위한 고등교육 재정지원 정책을 적극적으로 수립 및 실현하였으며, 그 결과 국가장학금 제도가 도입되고 이에 고등교육재정이 확충됨으로써 실질적으로 학생 지원을 확대하였다고 평가된다. 이명박 정부의 고등교육재정지원정책의 성과는 무엇보다 국가장학금 제도 도입을 통해 고등교육재정 총액을 확대하였다는 점일 것이다. 참여정부의 마지막 해인 2007년과 이명박 정부의 마지막 해인 2012년을 비교해 볼 때, 교육분야 예산 증가액인 14조 4,400억 원 중 국가장학금 1조 7,500억 원을 포함한 고등교육 분야 예산 증가액은 2조 7,900억 원을 차지하고 있으며, 교육 분야 예산 증가액이 31.8%이고, 유아 및 초·중등교육 예산 증가액이 29.8%인 반면 고등교육 예산 증가액은 무려 44.9%였다. 이로 인해 전체 교육분야 예산 중, 고등교육 예산이 차지하는 비율이 2007년 11.0%였으나 2012년은 13.7%로 크게 성장한 결과를 보이고 있다. 이러한 결과는 이명박 정부가 예산을 편성함에 있어서 고등교육분야 예산 확충에 집중하였음을 보여준다. 특히 2013년 교육분야 예산 49조 800억 원 중 국가장학금 2조 7,750억 원을 포함한 고등교육 예산이 7조 2,300억 원으로 14.7%를 차지하고 있어, 이러한 정부의 고등교육재정확충 의지와 노력이 분명한 성과로 나타나고 있다.

그러나 한편으로는 아쉽게도 국가장학

금 제도가 숙고 후 체계적 과정 속에서 도입되었다가 보다는 정치적 벌언에 대한 책임과 국민의 요구에 대응하고자 도입된 경향이 높다. 대학등록금 부담을 낮추는 데 목적을 두고 국가장학금 배분 및 대학등록금 인하를 추진하였다. 즉 정부의 학생 지원 확대 정책은 학생 장학금 제도인 국가장학금 제도를 대학등록금 인하 정책과 다소 무리스럽게 연계·추진한 결과 정부재원 총액은 확충되었으나 동시에 대학등록금 인하로 인해 대학재정의 총량이 오히려 감축되는 결과를 초래하였다.

결국 국가장학금 제도 도입과 대학등록금 인하 정책으로 대표되는 학생 지원 확대 정책은 정부의 고등교육재정 총액을 확대한 측면이 있으나, ‘교육’은 없고 ‘국민’만 있었던 정책에서 출발 및 추진됨으로써 고등교육 재정 확충이 고등교육의 질을 제고하는 실효를 얻지 못했으며, 오히려 전체 대학의 등록금을 일괄적으로 인하시켜, 대학교육의 하향 평준화를 초래한 측면이 있다.

차기 정부에서 학생 지원 확대 정책은 학생 대상의 국가장학금 제도와 대학의 등록금 정책이 그 목적과 성격이 명확하게 다른 만큼 추진 전략과 동원하는 정책 수단을 목적으로 맞게 달리 설정하는 체계성을 갖추어야 할 것이며, 궁극적으로는 고등교육재정 확충이 고등 교육의 질 제고 효과를 발현할 수 있는 방향에서 추진되어야 할 것이다.

## 5. 규제완화 정책의 실효성 제고

이명박 정부에서는 국립대학 기성회계, 사립대학 적립금이 문제시되었으며, 실질적으로 국립대학 기성회계에 대한 대안이 국회에서 논의되어지고 있는가 하면, 사립대학 적립금의 투명성을 제고하는 차원에서 사립대학 회계의 이원화가 이미 도입되어 있다.

국립대학의 기성회계도, 사립대학 적립금도 언론의 부정적 보도로 인해 그 타당성에 대한 논의 과정 없이 부정적인 인식이 확산되고 있다. 그러나 사실 국립대학의 기성회계나 사립대학의 적립금은 정부의 낮은 고등교육 재정부담에서 출발한 사안이라 해도 과언이 아니다. 국립대학 재정지원을 일부 대학등록금으로 충당해 온 국립대학 기성회계 위헌판결은 정부가 전적으로 부담해야 마땅한 국립대학 재정지원을 대학에 전가한 결과로도 해석될 수 있기 때문에 국립대학 기성회계를 대학의 문제로 판단할 수만은 없다. 사립대학 적립금 또한 정부의 재정지원 없이 대학 자체적으로 재정을 마련하는 사립대학 재정구조 하에서 과연 사립대학 재정의 일부를 적립하는 행위 자체를 문제시하는 분위기는 타당성이 결여되어 있다.

대학 회계가 문제시 될 때 정부 차원에서는 국립대학과 사립대학의 재정 구조의 특성을 이해하고, 일차적으로는 국립대학과 사립대학 회계 균원과 구조상 가능한 오해를 불식시키려는 노력이 필요할진데, 이명박 정부는

국립대학, 사립대학의 회계상 문제가 제기될 때마다 회계제도의 변경을 통한 해결책 모색에 급급했던 측면이 있다. 설상 대학 회계가 갖는 문제가 있다 하더라도 회계 변경에는 대학의 재정구조 변경과 관련되어 있기 때문에 변경만이 해결책은 아니기에 충분한 대학의 설명과 다양한 이해관계자와의 논의를 통해 사회적 오해를 불식하는 일이 변경 전에 전제되어야 할 것이다.

또한 이명박 정부는 해외 유수 대학의 재정 구조와 같이 기부금, 민간 투자 등을 적극 유입하여 대학등록금 의존율을 낮추고 고등 교육재원을 다원화할 목적으로 다양한 제도를 도입하고 규제를 완화하는 정책이 추진되었다. 즉 이명박 정부에 들어 정부의 대학재원다원화를 위한 다양한 제도 도입 뿐 아니라 대학 수익 창출의 기반이 되는 규제가 완화되기도 하였다. 세부 사업인 다양한 기부제도 발굴 등 기부금 활성화, 산학협력 활성화를 통한 민간 R&D 자금 유인 확대, 대학 재정 건전화를 위한 세제 지원, 학교부지와 유

후토지 활용도 제고, 대학 재정집행 효율화 추진, 산학협력지주회사 설립, 대학 기술지주회사 관련 규제 완화를 통한 대학 재원 다변화에 기여 등 정부차원의 노력이 있어 왔다.

그러나 대학재원 다원화를 위해 다양한 정책이 대학 자체 수입 구조 다변화 및 세제 지원 확대를 실현을 위해 추진되었음에도 불구하고 ‘속빈 강정’으로 실속이 없다. 대학 재정수입 중 기부금 수입 비중이 늘어나지 않았고, 오히려 다소 낮아진 결과를 보이고 있다. 뿐만 아니라 정부의 대학재원 다원화를 위한 다양한 정책이 총괄기관 없이 추진됨으로써 그 효과가 분산되고 있다는 문제점도 있다. 특히 대학재원 다원화 정책의 실효성이 낮게 평가될 수 밖에 없는 이유는 대학을 비리집단으로 내모는 분위기로 인해 정부의 대학기부금 활성화 정책에도 불구하고 대학의 기부금이 지속적으로 낮아지고 있기 때문이다. 이에 차기 정부에서는 대학재원 다원화 정책이 대학에 대한 사회적 명성에 기반할 때 효과가 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

### 필자소개

김수경 | 대교협 고등교육연구원장

숙명여자대학교 학사, 숙명여자대학교 교육학 석사·박사 를 취득하였다. 숙명여자대학교 행정교수를 역임하였으며, 현재는 한국대학교육협의회 고등교육연구원 원장, 교과부

대학생학자금대출제도심의위원, 한국교육재정경제학회 교재편찬위원으로 재임 중이다. 주요 연구분야는 고등교육, 교육재정, 교육정책, 교육제도 등이다.