

연구자료 RRM 2019-15

제146차 KEDI 교육정책포럼

한국 고등교육 정책의 방향과 과제: 재정, 거버넌스, 체제를 중심으로

일시_ 2019년 11월 28일(목), 15:00~17:40

장소_ 한국교육개발원 1층 대회의실2

주최·주관_ 한국교육개발원

연구자료 RRM 2019-15



제146차 KEDI 교육정책포럼



한국 고등교육 정책의 방향과 과제: 재정, 거버넌스, 체제를 중심으로

일시_2019년 11월 28일(목), 15:00~17:40

장소_ 한국교육개발원 1층 대회의실2

주최·주관_ 한국교육개발원



한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE



PROGRAM

시간	내용	
14:40~15:00 (20')	참석자 등록	
15:00~15:10 (10')	• 개회 및 국민의례 • 인사말: 김정원(한국교육개발원 부원장) • 사회: 김시진(한국교육개발원)	
15:10~15:50 (40')	Session1 (재정)	발제 • 고등교육재정 현황 및 재정 확보의 쟁점 - 서영인(한국교육개발원) • 대학생에 대한 재정지원 현황 분석: 장학금을 중심으로 - 서재영(한국교육개발원)
15:50~16:10 (20')		지정 토론 • 김운호(공주대학교) • 김혜자(한국교육개발원)
16:10~16:20 (10')	휴 식	
16:20~17:00 (40')	Session2 (거버넌스 체제)	발제 • 국가와 국립대학 간 관계에 대한 구성원의 인식 및 개선 방안 - 문보은(한국교육개발원) • 공유형 대학체제 구축 방안: 유형화를 중심으로 - 조옥경(한국교육개발원)
17:00~17:20 (20')		지정 토론 • 김운호(공주대학교) • 이정미(충북대학교)
17:20~17:40 (20')	종합토론	• 좌장: 김지하(한국교육개발원) • 토론: 서영인, 서재영, 문보은, 조옥경, 김혜자(이상 한국교육개발원) 김운호(공주대학교), 이정미(충북대학교)
17:40~	폐 회	

※ 당일 진행상황에 따라 일정 변동 가능

목 차

Session1(재정)

발표1. 고등교육재정 현황 및 재정 확보의 쟁점	1
서 영 인 (한국교육개발원)	
발표2. 대학생에 대한 재정지원 현황 분석: 장학금을 중심으로	19
서 재 영 (한국교육개발원)	
토론1. 고등교육재정 현황 및 재정 확보의 쟁점	35
김 훈 호 (공주대학교)	
토론2. 대학생에 대한 재정지원 현황 분석: 장학금을 중심으로	38
김 혜 자 (한국교육개발원)	

Session2(거버넌스 · 체제)

발표1. 국가와 국립대학 간 관계에 대한 구성원의 인식 및 개선 방안	41
문 보 은 (한국교육개발원)	
발표2. 공유형 대학체제 구축 방안: 유형화를 중심으로	57
조 옥 경 (한국교육개발원)	
토론1. 국가와 국립대학 간 관계에 대한 구성원의 인식 및 개선 방안	79
김 훈 호 (공주대학교)	
토론2. 공유형 대학체제 구축 방안: 유형화를 중심으로	82
이 정 미 (충북대학교)	

Session1(재정)

발표 1.

고등교육재정 현황 및 재정 확보의 쟁점

서 영 인 (한국교육개발원)

고등교육재정 현황 및 재정 확보의 쟁점¹⁾

서 영 인 (한국교육개발원)

I. 고등교육재정의 배경

□ 교육의 국가책임제 수립을 위한 교육재정 확보

- 현 사회의 키워드는 ‘인구절벽’, ‘저성장시대’, ‘제4차 산업혁명 시대’, ‘초연결 사회’이며, 교육의 가치와 역할이 어느 때보다 중요함
 - 인구절벽에 의한 생산가능인구의 양적 감소는 저성장 위기에 처할 가능성이 높고, 이러한 위기를 극복하기 위해 생산가능인구의 질적 향상과 직결되는 고등교육 경쟁력 강화를 위한 투자 확대는 시대적 과제임
- 현 정부의 미래사회 대비 국가 의제인 교육의 국가책임제를 수립하기 위해 교육에 대한 법적 장치 마련과 안정적 교육재정 확보가 관건

□ 고등교육재정의 명목상 증가, 그러나 대학과 학생의 이중 고통 지속

- 지난 정부에서는 저출산 학령인구 감소 현상을 이유로 교육재정 축소를 지향함. 하지만 고등교육 재정은 명목상 예산 규모가 증가했을 뿐, 국가장학금 예산을 제외한 대학에 직접 지원하는 고등교육 예산 규모는 여전히 미흡한 상황임
- 한국의 경제규모는 세계 12위권이지만, 정부의 고등교육투자 규모는 세계 28위권임. 국가 경제규모에도 못 미치는 정부의 고등교육투자 미흡으로 학생과 학부모는 여전히 고액등록금 부담을 안고 있고, 대학은 긴축재정의 어려움을 겪는 이중 고통 구조에 처해 있음
- 또한 정부 주도의 특수목적 중심 각종 대학 재정지원사업 확대, 국립대 기성회계 폐지 등 고등교육의 재정지형 변화가 발생함

□ 고등교육재정의 확보 방안 마련

1) 이 원고는 2019년 한국교육개발원에서 수행한 기본연구 「고등교육 정부 재정 확보 방안 연구」와 협동연구 「교육재정 종합 진단 및 대책 연구」의 일부 내용을 발췌하여 수정·보완한 것임. 단, 연구보고서 출간 이전이므로 이 원고의 인용 등이 불가하며 추후 연구보고서를 참조 바람

- 고등교육 재정이 가지고 있는 문제점과 미래사회 대응을 위한 고등교육체제 개편을 고려하여 고등교육 재정 수준을 평가하고, 적절한 수준의 재원을 합리적인 방법을 통해서 확보할 수 있는 방안을 모색함

II. 정부 및 대학의 고등교육재정 현황

1. 고등교육재정의 총 규모

- 정부예산 대비 교육부 예산은 2008년 19.6%에서 2018년 18.2%로 감소, 동 기간 정부예산 대비 고등교육 예산은 4.0%에서 2.6%로 감소함. 고등교육 예산은 2008년 7조 4,157억 원에서 2018년 9조 3,638억 원으로 증가하였으나, 학자금지원사업 중심으로 확대되어 이를 제외한 고등교육 예산은 정부 예산 중 2008년 3.8%에서 2017년 1.5%로 오히려 감소함

〈표 II-1〉 정부 예산과 교육부의 고등교육 예산

(단위 : 억 원, %)

회계 연도	교육예산			학자금 지원 (D)	고등교육기관 직접지원 (E)=(C)-(D)	정부예산 대비 고등교육 예산	
	정부예산 (A)	교육부 (B)	고등교육 (C)			(C)/(A) *100	(E)/(A) *100
2008	1,835,158	358,974	74,157	4,431	69,726	4.0	3.8
2017	3,396,616	618,321	93,638	43,346	50,292	2.8	1.5
2018	3,686,463	685,492	96,465	-	-	2.6	-

- 주 1) 정부예산, 교육부, 고등교육예산, 국가장학금은 교육부-한국교육개발원(2008, 2017, 2018). 교육통계연보 세출예산 활용
- 2) 2008년 교육과학기술부 고등교육 예산은 대학생 복지지원, 국립대학 운영지원을 모두 포함함.
- 자료 : 한국교육개발원 교육통계연구센터 교육통계연보 <http://kess.kedi.re.kr/index> 참조

- 고등교육 재정지원 사업 예산은 2017년 기준 13조 7,642억 원으로 2008년 대비 138.4% 증가하였음. 하지만 학자금지원사업 제외한 교육부 사업예산은 전체 사업예산 중 2008년 54%에서 2017년 35.3%로 감소함

〈표 II-2〉 고등교육 재정지원사업 기준 정부 재정지원 총 규모

(단위 : 억 원, %)

회계 연도	고등교육 재정지원사업 예산				학자금 지원 (C)	교육부의 학자금 외 (기관지원)예산 (D)=(A)-(C)	전체 예산 대비 교육부 예산	
	교육부(A)	타부처	지자체	계(B)			(A)/(B) *100	(D)/(B) *100
2008	35,613	19,117	3,009	57,739	4,431	31,182	61.7	54.0
2017	91,890	41,039	4,714	137,642	43,346	48,544	66.8	35.3

- 자료 : 고등교육 재정지원사업 예산 중 국가재정운용계획 교육분야 작업반 자료(2015), p.6, 한국사학진흥재단(2018), p.15-18
참조 후 재구성. 국가장학금은 한국교육개발원 교육통계연보 세출예산 활용

2. 경제규모 대비 고등교육 투자 현황

- GDP 대비 교육부 고등교육 예산은 2008년부터 2017년까지 최대 0.7% 수준이었으며, 국가장학금 예산을 제외할 경우, 2008년 0.6%에서 2017년 0.3%로 하락함
- GDP 대비 정부 부처 고등교육 재정지원사업은 명목상 증가하여 2017년 0.7%를 차지하였음. 그러나 국가장학금 제외시, 2017년 0.5%로 하락하여 2008년 비율과 동일함. 대학에 직접 지원하는 고등교육 예산 증대 및 고등교육 재정지원사업 확대가 이루어지지 않음

〈표 II-3〉 GDP 대비 고등교육 예산

(단위 : 억 원, %)

구분	GDP (A)	교육부 예산 기준				정부 부처 사업 기준			
		고등교육 예산		GDP 대비 비율		고등교육 재정지원		GDP 대비 비율	
		총액 (D)	장학금 제외(E)	(D)/(A) *100	(E)/(A) *100	총액 (B)	장학금 제외(C)	(B)/(A) *100	(C)/(A) *100
2008	11,044,922	74,157	69,726	0.7	0.6	57,739	53,308	0.5	0.5
2017	18,934,970	93,638	50,292	0.5	0.3	137,642	94,296	0.7	0.5

- 자료 : GDP는 KOSIS 국내 총생산과 지출(명목, 연간)별(19.9.30. 기준)²⁾, 교육부 예산은 교육부-한국교육개발원(2009, 2018). 교육통계연보, 고등교육 재정지원사업 예산은 국가재정운용계획 교육분야 작업반 자료(2015), p.6, 한국사학진흥재단(2018). p.15-18 참조 후 재구성. 국가장학금은 교육부-한국교육개발원(2008, 2018). 교육통계연보 세출예산 활용

3. 대학의 재정 여건

□ 국·공립대학 재정여건 : 경상비, 재정지원사업, 세입·세출 현황

- 총 대학회계 수입 중 국립대학 운영 지원비는 2010년 58%에서 2018년 51.5%로 감소하였음. 특히 국·공립대 경상비(기관 지원)³⁾는 국가장학금 확대 이후 크게 감소하고 있음

〈표 II-4〉 국공립대학 결산 기준 경상비 지원 현황

(단위 : 억 원, %)

공시 년도	대학회계	수입(A)				산학협력 회계(D)	국가 장학금 (E)	교내 장학금 (F)	경상비(기관 지원) (G)=A-(C+E+F)	
		국립대학 운영		지원비(B)					금액	(G)/(A)*100
				인건비(C)						
	총액	금액	(B)/(A)*100	금액	(C)/(B)*100	금액				
2010	41,520	24,099	58.0	18,699	45.0	26,496	1,162	1,953	19,707	47.5
2018	47,471	24,440	51.5	22,277	46.9	26,104	6,148	2,475	16,570	34.9
평균	43,258	22,992	53.2	21,613	50.0	26,557	4,053	2,215	15,377	35.5

- 주 1) 대학회계(2014년 이전, 기성회계) 수입, 산학협력단 회계는 국공립대학, 교육대학, 산업대학 회계연도 세출결산임.
- 2) 국립대학 운영 지원비는 교육부 소관 세출 예산 및 결산 중 결산지출액임.
- 자료 : 교육부-한국교육개발원(2010, 2018) 교육통계연보의 대학회계, 산학협력단 회계, 국립대학운영 지원비 및 대학알리미(2010, 2018). 장학금 수혜현황의 국가장학금, 교내장학금 데이터 활용

2) KOSIS 국가통계포털(2011, 2018년), <http://bitly.kr/FT62P3S>, <http://bitly.kr/RIFewrr>(19.09.30 기준)

3) 경상비(기관 지원)는 수입 총액 중 고정비성 경비인 인건비, 장학금을 제외한 금액

○ 재정지원사업 지원액은 2017년 5조 14억 원, 경상비 제외 약 2조 735억 원임. 국가장학금 지원액을 제외한 기관 직접지원 금액은 평균 1조 4,540억 원으로 큰 변화가 없었으며, 총 재정지원 금액 대비 감소하고 있었음

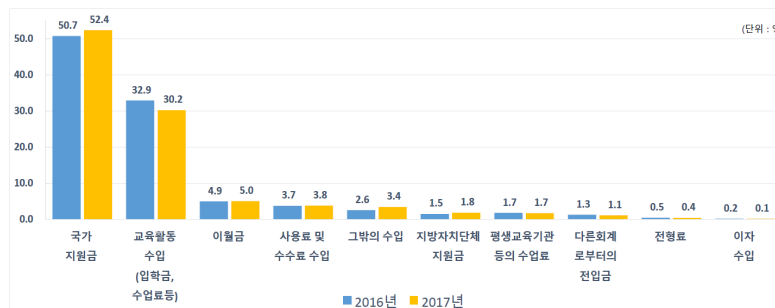
〈표 II-5〉 재정지원사업 기준 국공립대학 재정지원 현황

(단위 : 억 원, %)

회계 연도	총 재정지원액 (A)	경상비 제외 후 재정지원액 (B)	국가장학금 (C)	국가장학금 비율 (C)/(B)*100	기관 대상 재정 지원액 (D)=(B)-(C)	기관 대상 지원액 비율 (D)/(A)*100
2011	40,911	15,853	1,482	9.4	14,371	35.1
2017	50,014	20,735	6,148	29.7	14,586	29.2
평균	45,948	19,404	4,864	24.5	14,540	31.7

- 주 : 국공립대 고등교육 재정지원사업 총 금액 및 경상운영비 지원사업(경상비) 제외한 총 재정지원 금액임
- 자료 : 고등교육 재정지원사업 예산은 국가재정운용계획 교육분야 작업반 자료(2015), p.6, 한국사학진흥재단(2018), p.15-18 참조 후 재구성. 국가장학금은 대학알리미(2011, 2017), 장학금 수혜현황의 국가장학금 데이터 활용

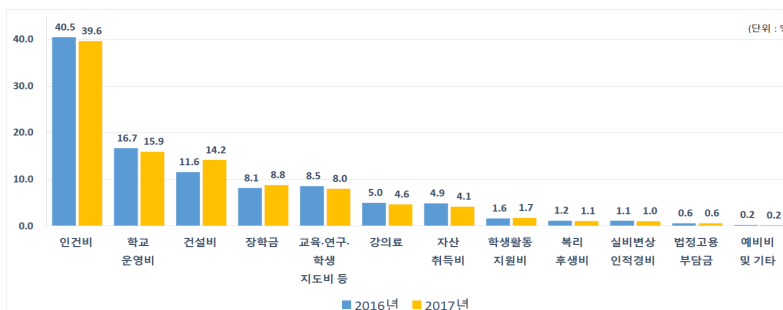
○ 대학회계 세입 결산 총액은 2016년 약 4조 7,629억 원, 2017년 5조 70억 원이며, 이 중 국가지원금이 각각 50.7%, 52.4%로 전체 수입의 약 절반에 가까운 비중임



[그림 II-1] 국공립대학 대학회계 세입 항목 비중(2016년, 2017년)

- 주 : 방송통신대, 한국전통문화대학교(문화재청 산하 특별법국립), 특별법 법인 대학 제외
- 자료 : 대학알리미(2017-2018) 활용.

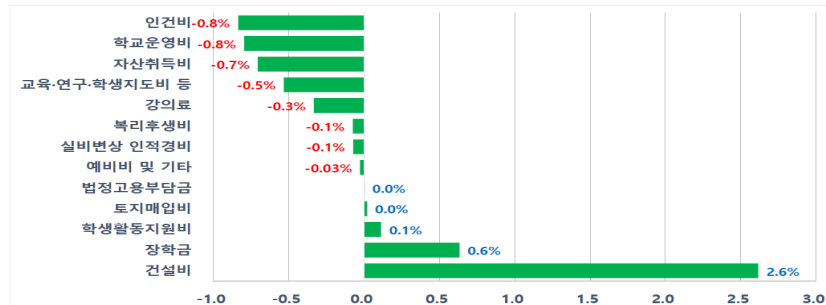
○ 대학회계 세출 항목 중 2016년 인건비는 약 1조 7,919억 원으로 총 세출 결산액의 40.5%에 해당하며, 2017년에는 1조 8,894억 원으로 39.6% 비중을 차지함



[그림 II-2] 국공립대학 대학회계 세출 항목 비중(2016년, 2017년)

- 주 : 방송통신대, 한국전통문화대학교(문화재청 산하 특별법국립), 특별법 법인 대학 제외
- 자료 : 대학알리미(2017-2018) 활용.

○ 2016년 대비 2017년 대학회계 세출 항목 중 인건비, 학교운영비 각각 -0.8%p, -0.8%p 감소, 건설비가 2.6%p만큼 증가, 장학금, 학생활동지원비도 각각 0.6%p, 0.1%p만큼 증가함



[그림 II-3] 2016년 대비 2017년 국공립대학 대학회계 세출 항목 비중 변화

• 자료 : 대학알리미(2017-2018) 활용.

□ 사립대학 재정여건 : 경상비, 재정지원사업, 세입·세출 현황

○ 총 교비회계 중 인건비는 2010년 53.5% 대비 2017년 49.1%로 감소하였으나 여전히 많은 비중을 차지함. 경직성 경비 제외 기관 운영비는 2010년 25.1%에서 2017년 22.4%로 감소함

〈표 II-6〉 사립대학 결산 기준 경상비 지원 현황

(단위 : 억 원, %)

공시 년도	교비	회계 총계(A)						산학 협력 회계 (E)	국가 장학금 (F)	교내 장학금 (G)	기관운영비 (H)=B-(D+F+G)	
		운영지출		총계(B)							금액	(H)/(A)* 100
				국고조보금(C) (국가장학금 제외)		인건비(D)						
	총액	금액	(B)/(A) *100	금액	(C)/(A)* 100	금액	(D)/(A) *100	금액				
2010	155,540	110,012	70.7	2,294	2.1	58,828	53.5	39,464	2,729	9,368	39,087	25.1
2017	188,208	156,909	83.4	6,419	4.1	77,110	49.1	50,713	21,975	15,675	42,149	22.4
평균	176,518	137,012	77.4	3,992	2.9	69,663	51.1	46,425	11,905	12,936	42,508	24.2

- 주 : 사립대학 교비회계 총계는 자금지출 결산, 운영수입 총계는 운영수입 결산, 국고조보금은 운영수입 중 국고조보금 수입임.
- 자료 : 교육부·한국교육개발원(2010, 2017). 교육통계연보, 사립대학 자금운영 예산 및 결산 현황, 산학협력단 세입, 세출 예산 활용

○ 재정지원사업 금액 중 국가장학금은 2011년 12.3%에서 2017년 43.2%로 큰 폭으로 증가함. 그러나 국가장학금 제외 재정지원 금액은 2011년 87.7%에서 2017년 56.8%로 감소함

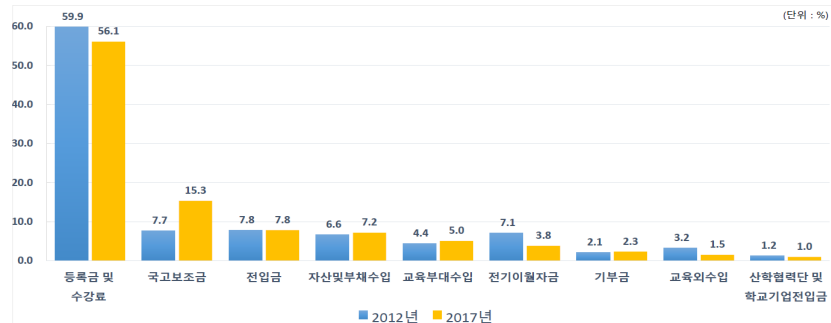
〈표 II-7〉 재정지원사업 기준 사립대학 재정지원 현황

(단위 : 억 원, %)

회계 연도	재정지원액 (A)	국가장학금 (B)	국가장학금 비율 (B)/(A)*100	기관 지원액 (D)=(A)-(B)	기관 지원액 비율 (D)/(A)*100
2011	267,996	33,082	12.3	234,914	87.7
2017	514,142	222,229	43.2	291,913	56.8
평균	414,336	159,755	36.6	254,581	63.4

- 자료 : 고등교육 재정지원사업 예산은 국가재정운용계획 교육분야 작업반 자료(2015), p.6, 한국사학진흥재단(2018). p.15-18 참조 후 재구성. 국가장학금은 대학알리미(2011, 2017). 장학금 수혜현황의 국가장학금 데이터 활용

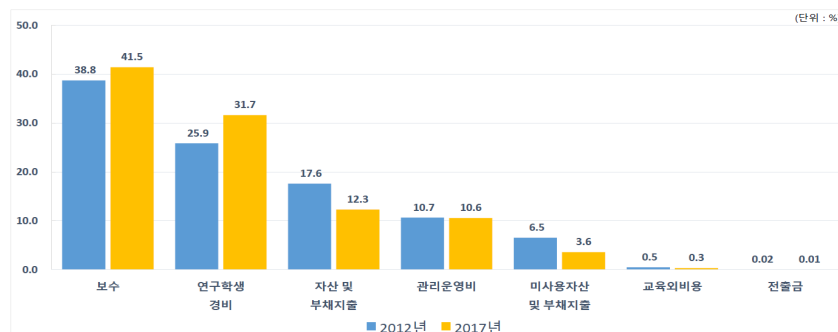
○ 2017년 사립대학 교비회계 자금수입 중 등록금 및 수강료 비중은 56.1%로 높음. 국고보조금 수입은 2012년 대비 7.7%p 증가한 약 2조 8,881억 원으로 15.3%의 비중을 차지함



[그림 II-4] 사립대학 교비회계 세입 항목 비중(2012년, 2016년)

- 주 : 폐교, 사이버대학, 각종대학, 기술대학 제외
- 자료 : 대학알리미(2013, 2018) 활용.

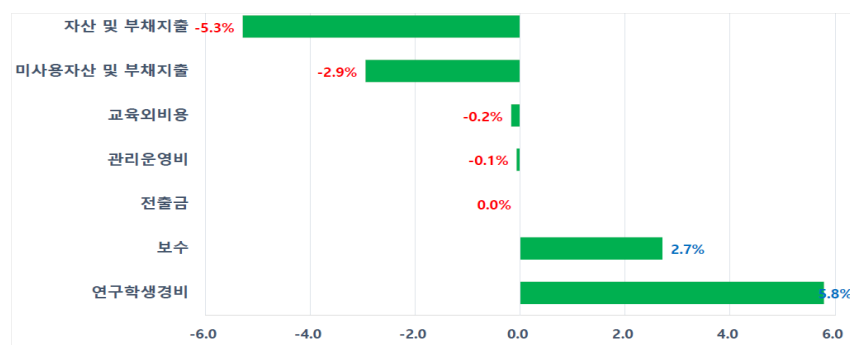
○ 교비회계 자금지출 항목 중 보수(교원 및 직원보수)로 2017년 기준 전체 중 41.5%를 차지함. 연구 학생경비이며 2012년 25.9%에서 2017년 31.7%로 증가함



[그림 II-5] 사립대학 교비회계 세출 항목 비중(2012년, 2016년)

- 주 : 폐교, 사이버대학, 각종대학, 기술대학 제외
- 자료 : 대학알리미(2013, 2018) 활용.

○ 2012년 대비 2016년 가장 큰 폭으로 증가한 세출 항목은 연구학생경비로 5.8%p 증가했고 이는 국가장학금 등의 확대에 의한 것임. 그 다음으로 교·직원 보수 항목이 2.7%p 증가함



[그림 II-6] 2012년 대비 2016년 사립대학 교비회계 세출 항목 비중 변화

- 자료 : 대학알리미(2013, 2018) 활용

4. 등록금 현황

○ 국·공립대

- － 명목 등록금(경상가)은 '11년 대비 '18년에 3.9% 인하, 실질 등록금(불변가) 수준은 12.8% 인하됨
- － 누적 결손 25,229억 원, 교당 평균 587억 원. 2017년 기준 국고지원은 누적결손금의 26.9% 보전효과

○ 사립대

- － 명목 등록금(경상가)은 '11년 대비 '18년 3.0% 인하, 실질 등록금(불변가) 수준은 12.0% 인하됨
- － 누적 결손 13,445억 원, 교당 평균 768억 원. 2017년 기준 국고지원은 누적결손금의 60.9% 보전효과

5. 장학금 현황

- 국가장학금 시행으로 학생 1인당 평균 등록금 대비 장학금(학생 1인당 평균 등록금 감면율)이 국·공립대학은 2012년에, 사립대학은 2016년에 약 50% 이상의 감면율을 달성함

〈표 II-8〉 학생 1인당 장학금 규모

(단위 : 천 원, %)

구분		2009	2012	2017
전체 평균 장학금		1,263	2,122	3,373
국·공립	장학금/등록금*100	29.0	57.4	68.4
사립	장학금/등록금*100	18.3	30.9	52.7

- 주 : 재학생 1인당 장학금 = (교내장학금합+교외장학금합)/재학생 수, 국공립대학(교대, 국립대법인) 본분교 및 캠퍼스 기준 재학생 수, 학교 수를 적용함.
- 자료 : 대학알리미(2009, 2012, 2017), 등록금 현황 및 장학금 수혜 현황(단위 : 천원) 활용

- 국가장학금은 2012년부터 지속적인 증가세로 2017년 4조 3,346억 원까지 확대. 반면 학자금 대출은 2014년 약 3조 5,542억 원을 정점으로 2017년 1조 8,042억 원까지 감소함

6. 고등교육재정 국제 비교

- 2016년 기준, 우리나라 대학생 1인당 공교육비는 2016년 기준 \$10,486으로 OECD 평균의 67.4% 수준이나, 정부부담 1인당 공교육비는 \$3,985로 OECD 평균의 38.8%로 낮은 수준임
- 국민 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 공교육비 비율은 2014년 31.8%에서 2016년 28.2%로 낮아졌으며, 정부부담 대학생 1인당 공교육비 비율은 같은 기간 9.9%에서 10.7%로 소폭 상승함

〈표 II-9〉 국가경제규모, 연간 대학생 1인당 공교육비

발표 연도	기준 연도	구분	국가 총 GDP(Billion US \$)	국민1인당 GDP (US \$)	대학생 1인당 공교육비		정부 부담 대학생 1인당 공교육비	
					금액 (US \$)	1인당 GDP 대비 비율	금액 (US \$)	1인당 GDP 대비 비율
2014	2011	OECD 평균	1,303	36,676	13,958	38.1	9,221	25.1
		한국	1,559	31,228	9,927	31.8	3,076	9.9
2019	2016	OECD 평균	1,552	42,452	15,556	36.6	10,267	24.2
		한국	1,903	37,143	10,486	28.2	3,985	10.7

- 주 : 국가경제규모는 당해연도 명목 PPP GDP 규모, 학생 1인당 공교육비는 GDP에 대한 미국 달러 PPP 환산액임.
- 자료 1) OECD, Educational at a Glance, OECD, National Accounts at a Glance, GDP(<https://stats.oecd.org>) 참조
2) https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1# (GDP per head, US \$, current prices, current PPPs)

○ 2016년 기준 우리나라 학생 1인당 고등교육 공교육비는 OECD 평균의 67.4% 수준으로 초등교육, 중등교육보다 국제수준에 미치지 못하는 낮은 상태를 나타냄

〈표 II-10〉 교육단계별 학생 1인당 공교육비 및 OECD 평균 대비 비율

(단위 : PPP 환산액, %)

발표 연도	기준 연도	구 분	초등교육		중등교육		고등교육	
			금액	비율	금액	비율	금액	비율
2014	2011	OECD 평균	8,296	84.1	9,280	88.4	13,958	71.7
		한국	6,976		8,199		9,927	
2019	2016	OECD 평균	8,470	130.2	9,968	124.1	15,556	67.4
		한국	11,029		12,370		10,486	

- 주 : 비율은 OECD 평균 대비 1인당 공교육에 대한 비율임. 학생 1인당 공교육비는 GDP에 대한 미국 달러 PPP 환산액임.
- 자료 : OECD(2014, 2019), Educational at a Glance, OECD 참조

○ 2016년 기준 학생 1인당 고등교육 공교육비의 정부부담 공공재원 규모는 OECD 평균의 38.8% 수준을 나타냄

〈표 II-11〉 교육단계별·재원별 학생 1인당 공교육비 및 OECD 평균 대비 비율

(단위 : PPP 환산액, %)

발표 연도	기준 연도	구분	초중등교육				고등교육			
			정부	비율	민간	비율	정부	비율	민간	비율
2014	2011	OECD 평균	16,064	76.2	1,512	193.8	9,659	27.7	4,299	168.6
		한국	12,246		2,929		2,680		7,247	
2019	2016	OECD 평균	16,777	120.5	1,844	177.7	10,267	38.8	4,978	130.6
		한국	20,213		3,276		3,985		6,501	

- 주 : 비율은 OECD 평균 대비 1인당 공교육에 대한 비율임.
- 자료 : OECD(2014, 2019), Educational at a Glance, OECD 참조

- 2016년 기준 우리나라는 GDP 대비 고등교육 공교육비 비율 중 정부부담 0.7%, 민간부담은 1.1%로 OECD 평균보다 정부부담 비율은 0.2% 낮고, 민간부담은 0.6% 높음

〈표 II-12〉 GDP 대비 교육단계별 교육비 구성

(단위 : %)

발표 연도	기준 연도	구분	전체			초·중·고등교육			고등교육		
			정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담	계
2014	2011	OECD 평균	5.3	0.9	6.1	3.6	0.3	3.9	1.1	0.5	1.6
		한국	4.9	2.8	7.6	3.4	0.8	4.1	0.7	1.9	2.6
2019	2016	OECD 평균	4.0	0.9	5.0	3.1	0.4	3.5	0.9	0.5	1.5
		한국	3.8	1.6	5.4	3.1	0.5	3.7	0.7	1.1	1.7

• 자료 : OECD(2014, 2019), Educational at a Glance, OECD 참조

- 우리나라는 대학생 1인당 공교육비 중 교육핵심 서비스 비용이 79%로 가장 높고, 부가서비스 비용은 0.9%, 연구개발비용도 20%에 불과함.

〈표 II-13〉 대학생 1인당 교육핵심 서비스 비용, 부가서비스 비용, 연구개발비

(단위 : US \$ PPP 환산액, %)

발표 연도	기준 연도	구분	고등교육 핵심서비스	부가서비스 (통학, 급식, 기숙사 등)	연구개발	계
2014	2011	OECD 평균	9,262(66.4)	616(4.4)	4,461(32.0)	13,958(100.0)
		한국	8,093(81.5)	75(0.8)	1,758(17.7)	9,927(100.0)
2019	2016	OECD 평균	10,351(66.5)	705(4.5)	4,500(28.9)	15,556(100.0)
		한국	8,286(79.0)	99(0.9)	2,101(20.0)	10,486(100.0)

• 자료 : OECD(2014-2019), Educational at a Glance, OECD 참조

- 우리나라 대학 공교육비 총 재원 중 정부재원이 차지하는 비중은 38%로 OECD 국가 중 최하위인 34위였으나, 민간재원이 차지하는 비중은 62%로 세계 5위였음

〈표 II-14〉 정부부담 민간부담 공교육비 상대적 비중

(단위 : %)

발표 연도	기준 연도	구분	초·중·고등교육		고등교육		전 체	
			정부	민간	정부	민간	정부	민간
2014	2011	OECD 평균	91	9	69	31	84	16
		한국	81	19	27	73	63	37
2019	2016	OECD 평균	90	10	66	32	83	17
		한국	86 (26위/34)	14 (8위/34)	38 (30위/34)	62 (5위/34)	70 (29위/34)	30 (4위/34)

• 주 : 2016년 순위 도출 시, 데이터가 없는 OECD 국가는 제외하였음

• 자료 : OECD(2014, 2019), Educational at a Glance, OECD 참조

III. 고등교육재정의 문제점

□ 학령인구 감소에 따른 지방대학의 경쟁력 약화 및 근본적 해결책 부족

- 대부분의 지방 사립대학은 등록금에 의존하여 운영되는데, 현행 고등교육 재정 구조에서는 교육여건 개선과 학생역량 강화를 위한 재정운용이 어려움
- 정부주도의 경쟁기반 재정지원 및 정원감축 중심의 구조개혁은 지방대학의 자율적 교육역량 지속을 위한 근본적인 정책으로서 역할이 하지 못하고 오히려 대학의 자율성을 저해했다는 비판이 있음
- 지역대학 인재의 수도권 유출, 지역 기업이 필요로 하는 인재와 지역대학 인재공급의 불일치로 인한 지역 맞춤형 산학협력 부족 발생

□ 재정지원의 불안정성 : 일관성 확보 불가

- 1998-2016년까지 평균 예산변동률⁴⁾은 2.66%로 이는 국회가 증액과 감액을 통해 행정부가 제출한 예산에 대해 수정했음을 의미함

〈표 III-1〉 국회 예산 심의과정에서의 예산 변동률 비교

	예산증감비율	예산변동비율	교육예산변동률	고등교육예산변동률
의미	예산증액- 예산감액	(예산증액 + 예산감액) /총 예산	(교육예산증액 + 교육예산감액) /총 교육예산	(고등교육예산증액 + 고등교육예산감액) /총 고등교육예산
1998-2016 평균(%)	-0.26	2.66	2.01	2.53

○ 자료 : 하연섭(2016), pp.164-165, 참조 후 재구성

- 교육예산 변동률은 2.01%, 고등교육예산 변동률은 2.53%로 모두 전체 예산변동률 2.66%보다는 낮게 나타나 수정이 덜 이루어짐을 알 수 있음. 그러나 예산변동률이 고등교육예산이 더 높게 나타난 점은 교육 부문 수정 시 고등교육예산을 중심으로 이루어진다고 해석할 수 있음

〈표 III-2〉 고등교육예산 비율과 예산 변동률 비교

	고등교육예산 비율	교육예산 변동액에서 고등교육예산 변동액이 차지하는 비율	
		총비율	순비율
1998-2016 평균(%)	13.13	37.96	66.72

• 자료 : 하연섭(2016), p.165, 참조 후 재구성

4) 예산변동률은 예산의 증액과 감액을 합한 결과가 전체 예산 대비 어느 정도 변동했는지 보여주는 지표임

○ 지난 19년간 고등교육예산이 전체 교육예산에서 차지하는 비율은 평균 13.13%. 그러나 교육예산 변동액에서 고등교육예산 변동액이 차지하는 총비율은 37.96%임.

○ 이 수치 자체가 낮은 것은 아니지만, 전체 교육예산 변동액에는 초·중등 교육예산 중 지방교육재정 교부금이 내국세의 일정 비율로 설정되어 있어 발생하는 자동 조정액⁵⁾이 포함되어 있음. 따라서 이 부분을 제외하고 재량적인 교육예산만을 대상으로 분석할 경우 고등교육예산 변동액이 차지하는 순비율은 무려 66.72%로 두 배 가까이 증가하는 것을 알 수 있음

□ 국가장학금, 학자금 대출 정책으로 인한 사회적 문제 발생 및 정책적 보완 필요

○ 국가장학금 정책은 매 학기 학자금 지원 소득구간의 변동에 따라 소득구간에 대한 신뢰도 저하 문제가 제기되어 이에 대한 보완이 필요함. 현행 소득연계형 장학금의 능력이 있는 저소득층 학생의 교육성과 제고를 위해서는 소득 2분위 이하의 최저소득계층 학생 중 성적 우수자에 대한 등록금 및 생활비 지원 방안을 검토해야 함

○ 학자금 대출 정책은 대출 채무로 인한 신용유의자 증가, 청년층의 가계부채 문제 악화와 같은 경제·사회적 문제를 지원할 방안 마련이 필요

□ OECD 국가 수준보다 낮은 정부 부담 공교육비

○ 고등교육 재정지원 확대, 국가장학금, 학자금 대출 정책 등 교육비 경감을 위한 다양한 정책과 지속적인 지원을 실시하여 민간 부담 고등교육 공교육비 경감을 기대하고 있지만, 여전히 높은 민간 부담률이 발생하고 있어 더 많은 정부 지원 노력이 요구됨

○ 고등교육의 장기적인 발전계획 수립, 고등교육 재정의 GDP 대비 최소 확보 비율에 대한 근거, 법령 제·개정, 구체적인 실행계획이 미흡함

□ 고등교육재정의 법적 근거 미흡

○ 재정확충 규모에 비해 재정 확보, 재정 지원방식 및 기준 등에 대한 법적 근거가 미흡한 상황임. 특히, 재정 확보 법적 근거 미흡은 재정지원의 예측 가능성을 보장하지 못해 안정적이고 일관성 있는 재정지원을 어렵게 함

5) 지방교육재정교부금이 내국세의 일정 비율로 법제화되어 있어 경제성장률과 조세수입 증가율 전망 등에 의해 자동 조정되는 금액을 의미함(하연섭, 2016:165. 참조)

〈표 III-3〉 고등교육 재정지원에 관한 법적 근거 및 한계

법조항		한계
교육 기본법	제7조(교육재정)1항	◦ 고등교육 재정 확보를 위한 의무조항이기 보다는 권장성 임의조항의 성격이 강함
	제25조(사립학교의 육성)	
사립 학교법	제43조(지원)1항	◦ 고등교육 재정 확보를 위한 의무조항이기 보다는 권장성 임의조항의 성격이 강함
고등 교육법	제7조(교육재정) 1항	◦ 주기적 계획수립 및 추진이 직접적인 재정확보를 보장하지 않음
	제7조(교육재정) 3항	
	제7조(교육재정) 4항	◦ 정부의 재정지원 현황을 파악하기 위한 자료 수집에 1차적 목적이 있으므로 재정 확보와 관련성 미흡
	제8조(실험실습비 등의 지급)	◦ 안정성과 지속가능성을 전제한 재정확보와는 관련성이 미흡

□ 고등교육 질 제고 및 공공성 강화를 위한 범부처 차원의 협력 미흡

- 대학의 인제는 산업 현장에서 필요한 인력을 보충하고 경제 성장을 이끌기 때문에 교육부 뿐만 아니라, 산업, 경제, 고용 및 복지 관련 부처들과의 긴밀한 협력이 요구됨
- 고등교육 혁신과 공공성 강화, 국가의 고등교육 재정 확대 등 실질적인 정책 및 시행에는 교육부 뿐만 아니라 범부처 차원의 협력이 구체적으로 실현되어야 함. 현재는 산발적인 정책 추진, 타 부처 주관의 다양한 정책과의 종합 검토 부족, 이를 시행할 범부처 차원의 협력 시스템이 부재한 상황임

IV. 고등교육재정 확보를 위한 정책적 쟁점

□ 적정 규모 추정을 위한 기준과 방법

○ 학생 1인당 교육비 기준

- 학생 1인당 교육비(국제수준)×학생 수(전망치)
- 학생 1인당 교육비 \$10,486(한국)×2018년 재학생수(1,482,784명)⁶⁾ = 18조 1,217억 원
- 학생 1인당 교육비 \$15,556(OECD 평균)×2018년 재학생수(1,482,784명) = 26조 8,836억 원
- 총액 산출 후 정부 vs 민간 부담률에 따라 정부 투자규모 확정
- 고등교육 원가 관리(계열별) 체제에 근거할 시 합리성 제고 가능

○ GDP 대비 일정비율 기준

- 국가의 경제규모(GDP) × 일정비율(ex : OECD 평균 1.1%)
- 2018년 기준 GDP 1,893조 4,970억 원의 1.1%는 20조 8,284억 원
- 적극적인 목표치 설정 시 타 부문과의 재원 배분 경직성 고려

○ 대학당 교육비 투자 기준

- 대학 1교당 투자규모(국제수준) × 대학 수(전망치)
- 대학별 격차, 지방(사립)대에 대한 투자 등 고려
- 대학 체제 개편 및 구조개혁 등을 통한 전체 규모 변화 고려

□ 고등교육재정 재원 확보 방안

○ 고등교육재정 확보를 위한 법률 재개정(안)

- 「고등교육재정교부금법」 제정 : 적정 재정 확보를 위해 법안 제정 필요, 재정확충 근거는 OECD 국가 평균(GDP의 1.1%)으로 설정하고 필요한 추가재원 규모 추정
- 「고등교육법」 개정

「고등교육법」 제7조 제3항 (현행)	「고등교육법」 제7조 제7항 (신설)
③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기 국회 개최 전까지 국회에 제출하여야 한다. ⑦ 없음	③ 좌동 ⑦ 3항의 고등교육 지원계획에는 국가재정중 고등교육재원이 차지하는 비율을 OECD국가 평균 수준으로 확대하기 위한 교육예산의 확보 및 운영계획을 포함해야 한다.

6) 대학알리미의 2018년 4-라-1. 재학생 총원율 중 4년제 대학(일반대학, 교육대학, 산업대학 기준, 폐교 제외) 재학생 수 활용

- － 「고등교육 여건 개선을 위한 특별법」 제정(한시법) : 고등교육 여건과 경쟁력 강화를 위해 ‘고등교육 여건개선을 위한 특별법’을 제정하여 5년 한시적으로 집중 투자하는 방안⁷⁾

○ 지방교육재정(초·중등 교육재정) 재배분

- － 지방교육재정의 칸막이 제거 및 투자 부문 재조정 및 지방교육재정 재배분 시 교육수요(학생 수)를 고려하지 않은 GDP 또는 내국세 일정비율 설정 방법에 대한 재고 필요

□ 고등교육재정 확보 관련 의사결정 Agenda

○ 고등교육에 대한 국가의 역할

- － 사립대학이 많은 현 구조에서 국가 반값 등록금 정책 실효성 검토와 평생교육 강화 차원에서의 대학의 역할 검토

○ 국가장학금 제도

- － 고등교육 재정지원 중 국가장학금 제도 지속과 개선 논의 필요

○ 대학 구조조정(대학 수, 대학생 수) 및 한계대학 퇴로 구축

- － 인구 감소 영향이 큰 지역의 대학을 고려한 대학 특성화와 구조조정 실시, 한계대학의 적절한 출구 전략 마련 필요

○ 국가 재정운용 계획

- － 인구 감소가 대학의 수월성 제고의 기회가 될 수도 있다는 측면을 국가 재정운용 계획의 고등교육 재정 정책에 합리적으로 논의 필요

□ 인구조형 변화에 대한 고등교육 대응 전망

○ 초·중등교육과 다른 양상 전망

- － 고등교육은 유학생, 성인학습자 등의 입학자원 및 수요 발생 가능하므로, 학생수가 감소하더라도 교육재정 운용 측면에서 초·중등교육과 동일한 양상이 전망되지는 않음
- － 4차 산업혁명 대비와 고령화 사회로의 진입 등의 환경변화는 고등교육의 영역 확대가 불가피하므로 인구 감소 국면에서도 국가 수준의 적극적인 투자가 필요함

○ 초·중등교육과 같은 양상 전망

- － 대학생 수 감소는 지방교육재정(초·중등교육)과 같이 1인당 교육비 증가현상으로 이어질 수 있음. 그러나 이를 고등교육의 질적 수월성 제고 기회로 활용할 수 있음

7) 누리과정 문제를 해결하기 위해 「유아교육지원특별회계」를 설치(2016.12)한 바 있고, 이는 2016년 기획재정부 최고의 정책으로 선정된 바 있었음.

□ 고등교육의 미래 비전 및 지향점

○ 미래 사회에 대비한 투자 영역 확립

- － 창의·융합교육 확산 : 융합 가상대학, 첨단강의실, 스마트캠퍼스 등
- － 학생 지원 서비스 확대 : 학생 복지, 학생활동 활성화, 교육의 질 관리
- － 우수인력 확보 : 우수 교직원 확충 및 처우 개선, 역량 강화
- － 교육과정 개발 : 미래사회 대비 전공/학문 특성화, 프로그램 투자
- － 학사, 시설 개선 : 노후시설 투자 및 학사시스템 개선 투자

○ 평생교육 기능 강화

- － 성인 평생교육, 생애교육으로서의 고등교육 기능 확대 필요, 향후 평생교육의 중요성이 강화되므로 일부 특정 대학을 Community College 형식의 평생교육 중심 기능으로 개편 및 전환

□ 수도권, 지역대학의 점차적 차별성

○ 지역 인구급감에 따른 정책 대안

- － 현실적으로 지역 소재 고교 졸업생 인구 대비 지역대학 입학정원의 인원이 적정하게 설정되었는지 검토 필요
- － 한계대학 출구전략(잔여재산 귀속, 환원 문제) 등을 통해 지역사회 구성원들에 대한 사회적 지원에 초점을 두어야 함
- － 학생 감소 국면에서 대학의 질적 수월성을 제고하기 어려움. 지방대학 지원 시 ‘공식 + 정성적 평가 + 비수도권 가점’ 방식 고려한 성과관리, 비수도권 대학 우대 정책 등 실시 필요

○ 지방국립대의 역할 강화 및 지방정부 투자 확대

- 중앙정부의 투자와 지방정부(특광역시 및 도)의 투자를 결합하여 투자 규모 및 교육의 성과를 극대화할 수 있는 방안을 모색할 필요 있음

- 지방국립대에 대한 중앙정부의 지원 수준은 현행을 유지하고 지방정부의 자율 투자를 유도하는 방안 모색(※ 지방사립대 투자 필요성은 제고 필요)

〈참 고 문 헌〉

- 교육부·한국교육개발원(2008). 교육통계연보.
- 교육부·한국교육개발원(2010). 교육통계연보.
- 교육부·한국교육개발원(2017). 교육통계연보.
- 교육부·한국교육개발원(2018). 교육통계연보.
- 국가재정운용계획 교육 분야 작업반(2015). 2005~2009년 국가재정운용계획-교육 분야. 국가재정
운용계획 교육 분야 작업반.
- 하연섭(2016). 한국 고등교육 재정정책의 정치경제 : 재정제도주의적 분석. 교육재정경제연구,
25(4), pp.147-174.
- 한국사학진흥재단(2018). 2017 고등교육 재정지원정보 분석보고서. 한국사학진흥재단
- 한국장학재단(2018). 한국장학재단 2017 통계연보.
- OECD(2014). Educational at a Glance : OECD Indicators, OECD Publishing.
- OECD(2019). Educational at a Glance : OECD Indicators, OECD Publishing.
- 국가법령정보센터 www.law.go.kr
- 대학알리미 대학정보공시 www.academyinfo.go.kr
- 한국교육개발원 교육통계연구센터 교육통계서비스 <http://kess.kedi.re.kr/index>
- 한국사학진흥재단 대학재정알리미 <https://uniarlimi.kasfo.or.kr>
- KOSIS 국가통계포털 <http://kosis.kr>
- OECD Statistics <https://stats.oecd.org>

Session1(재정)

발표 2.

대학생에 대한 재정지원 현황 분석: 장학금을 중심으로

서 재 영 (한국교육개발원)

대학생에 대한 재정지원 현황 분석: 장학금을 중심으로⁸⁾

서재영(한국교육개발원)

I. 서론

고등교육은 국가나 사회의 발전이라는 측면에서 뿐만 아니라 개인의 성장이라는 측면에서도 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 우리나라는 2019년에 고등학교를 졸업한 568,736명의 학생 중 400,218명이 대학에 진학해 고등학교 졸업자의 70.4%가 대학에 진학할 정도로 진학률이 높다(교육통계서비스 홈페이지). 학생에 대한 재정지원은 대학에 대한 정부의 재정지원과 함께 정부의 고등교육 재정지원의 한 축을 이룬다. 이처럼 고등교육은 소수의 엘리트층을 위한 교육이 아니라 보편교육으로 변한 시점에서 정부의 대학생에 대한 재정지원에 대한 중요성도 더욱 커지고 있다. 이와 같은 맥락에서 국가에서는 반값등록금, 소득연계형 국가장학금 제도, 취업후상환 학자금 대출 제도 등 학생 및 학부모의 고등교육비 부담을 완화하기 위한 다양한 제도와 정책을 시도하고 있다. 이로 인해 학생에 대한 재정지원 총액이 크게 상승하였고, 수혜대상이 대폭 확대되어 학생과 학부모의 교육비 부담을 완화했다는 측면에서는 소기의 성과를 달성한 것으로 평가된다. 그러나 이와 같은 학생에 대한 재정지원의 확대가 실질적으로 어떠한 효과를 나타내고 있는지에 대한 검토는 충분히 이루어지지 못하고 있다.

선행연구에서는 주로 장학금 지원 정책의 제도적 개선에 관한 내용을 다루거나 (남수경, 2012; 박삼철, 2010), 2012년 시작된 국가장학금의 확대가 학생들의 학자금 대출 이용에 미친 영향을 분석(이희숙, 2015)하는 연구가 주를 이루었다. 학생에 대한 재정지원을 성과와 연계시킨 연구결과도 일부 있었으나 학생에 대한 재정지원이 저소득층 대학생들의 대학교육의 기회를 확대하는 성과가 있었는지는 검증(김진영·이정미, 2015)하거나 학생들의 성적이나 학업몰입 등에 미치는 영향을 분석(김상기·김진영, 2014; 김진영·이정미, 2015; 우명숙·김지하, 2015)하는 등 재정지원 액수에 관심을 둔 연구 또는 학생들의 재정적 어려움의 주관적 해소 정도를 분석(김상기·김진영, 2014)하는 연구가 대부분이었다.

이에 본 연구에서는 학생에 대한 재정지원 현황을 2012년 시작된 국가장학금 전 후의 대학별 격차를 중심으로 살펴보았다. 국가장학금의 지원 규모의 비약적인 확대로 각 대학에 속한 학생들이 얼마나 지원을 더 받게 되었는지, 이전보다 다양한 대학에 재학 중인 학생들이 골고루 혜택을 받게 되었는지에 관해 분석하였다.

8) 본고는 서재영 외(2019)가 수행한 『OECD 고등교육 재정 분석 연구: 한국의 고등교육 재정지원 현황 분석을 중심으로』의 일부를 발췌·보완한 것이다.

II. 연구방법

1. 연구 대상 및 분석자료

본 연구에서는 정부의 고등교육 학생에 대한 재정지원 현황을 개별 대학의 장학금 수여액을 중심으로 분석하였다. 분석은 일반대 본교를 중심으로 분석하였으며, 분석에 활용된 자료는 한국장학재단에서 제공 받았다. 제공받은 자료는 대학별 장학금 수혜현황 및 장학금지원액(국가우수장학금, 소득연계 국가장학금, 취업연계장학금⁹⁾)자료이며, 2010년에서 2017년까지 국가 장학금 시행 전 후의 기간을 분석에 포함하였다.

2. 분석 모형

이 연구에서 장학금 현황 분석을 위해 대학 단위에서 교내 장학금과 교외 장학금 금액과 비율의 시계열 추이를 살펴보고, 그 중 교외 장학금을 지원주체별로 구분하였다. 그리고 교외 장학금의 변화에 가장 크게 영향을 준 국가장학금의 지원액의 시계열 추이를 살펴본 후 각 년도별 국가지원장학금의 대학별 집중도를 허쉬만-허핀달 지수(HHI: Hirschman-Herfindahl index)를 사용하여 분석하였다.

허쉬만-허핀달 지수(HHI)는 시장의 집중도를 측정하기 위해 개발된 지수로 개별 기업의 점유율의 제곱을 합한 값으로 아래의 수식으로 계산된다. 점유율의 집중도가 높을수록 HHI는 커지고 집중도가 낮을수록 HHI값은 작아진다. HHI의 최대값은 100의 제곱인 10,000이고, 최소값은 0에 가까워진다.

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

$$S = \text{점유율}$$

본 연구에서 점유율은 전체 장학금 액수에서 개별 대학 학생들이 수여한 장학금 액수의 비율로 계산하였으며, 전체 대학의 장학금 점유율을 합하면 100%가 된다. 장학금 지급액의 특정대학 집중도가 높을수록 HHI는 커지고, 특정대학 집중도가 낮아질수록 HHI는 작아진다.

9) 한국장학재단에서 운영하는 취업연계 국가장학금의 예는 「중소기업 취업연계 장학금」으로 3학기 이상의 일반대 및 전문대 재학생을 대상으로 운영됨. 지원액은 학기당 등록금 전액과 함께 취·창업 지원금을 학기당 200만 원 (직무기초교육 미 이수자는 해당학기 지원금 반환 조치)지원함.

Ⅲ. 분석 결과

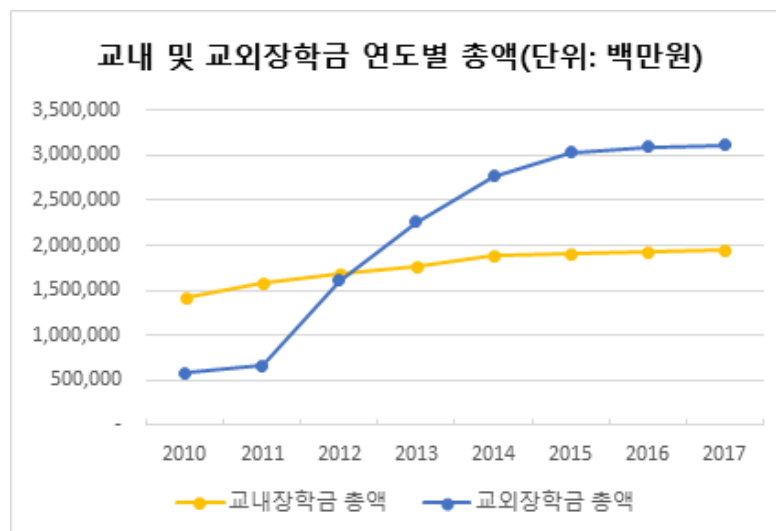
1. 대학단위 지원 장학금의 유형별 분석

대학 단위에서 지원되는 장학금은 그 출처에 따라 교내 장학금과 교외 장학금으로 나누어 볼 수 있다. <표 1>과 [그림 1]에서 보는 바와 같이 장학금 지원 총액은 2010년 1조 8,958억 원에서 2018년 5조 581억 원으로 증가하였다.

<표 1> 장학금 유형별(교내, 교외) 지원 현황

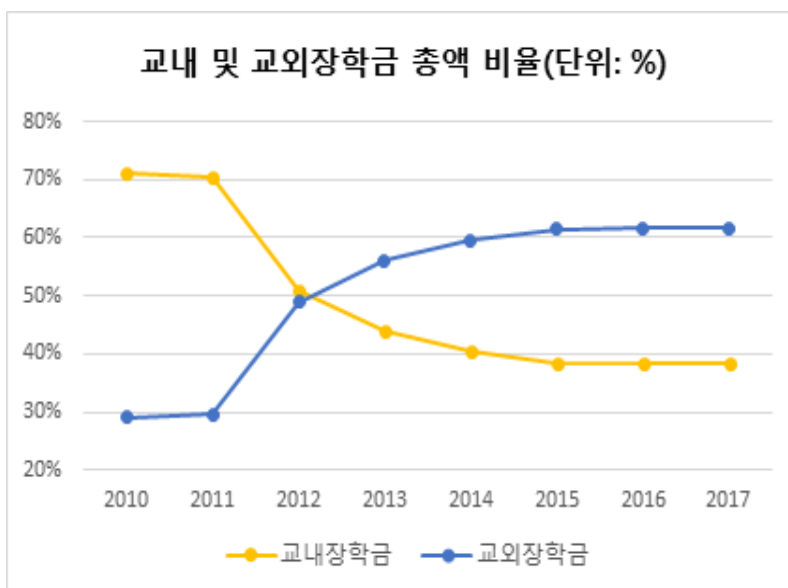
단위: 백만 원, %

구분		2010	2011	2012	2013
교외	지원액	583,300	665,957	1,610,987	2,259,716
	지원액 비율	29.0	29.6	48.9	56.0
교내	지원액	1,427,901	1,587,451	1,681,438	1,776,666
	지원액 비율	71.0	70.5	51.1	44.0
계	지원액	2,011,202	2,253,408	3,292,426	4,036,382
	지원액 비율	100.0	100.0	100.0	100.0
구분		2014	2015	2016	2017
교외	지원액	2,771	3,029,198	3,097,559	3,115,810
	지원액 비율	59.5	61.5	61.7	61.6
교내	지원액	1,887	1,900,126	1,925,351	1,942,372
	지원액 비율	40.5	38.6	38.3	38.4
계	지원액	4,658	4,929,324	5,022,910	5,058,182
	지원액 비율	100.0	100.0	100.0	100.0



[그림 1] 교내, 교외 장학금 지원액 변화

그 중 교외 장학금 지원액은 2010년 5,414억 원에서 2018년 3조 1,158억 원으로 5배 넘게 증가하여 교외 장학금이 전체 장학금 지원액의 증가에 결정적 영향을 미쳤다. 교내 장학금 지원액은 2010년 1조 4,270억 원에서 1조 9천423억 원으로 1.3배가량 증가한 수준에 머물렀다. 따라서 2010년에 지원된 장학금 중 70% 이상의 비율을 차지하였던 교내 장학금이 2018년에는 38.4%로 비율이 감소하였다.



[그림 2] 교내, 교외 장학금 지원액 비율 변화

2. 대학단위 교외 장학금의 지원주체별 분석

다음으로는 전체 장학금 지원액 상승에 가장 큰 영향을 미친 것으로 보이는 교외 장학금을 지원주체별로 구분하여 살펴보았다. 지원주체는 중앙정부인 국가, 지방자치단체, 사설 및 기타로 구분하였으며 세부 금액 및 비율은 <표 2> 및 [그림 3], [그림 4]와 같다.

<표 2> 외부 장학금 지원주체별 지원 현황

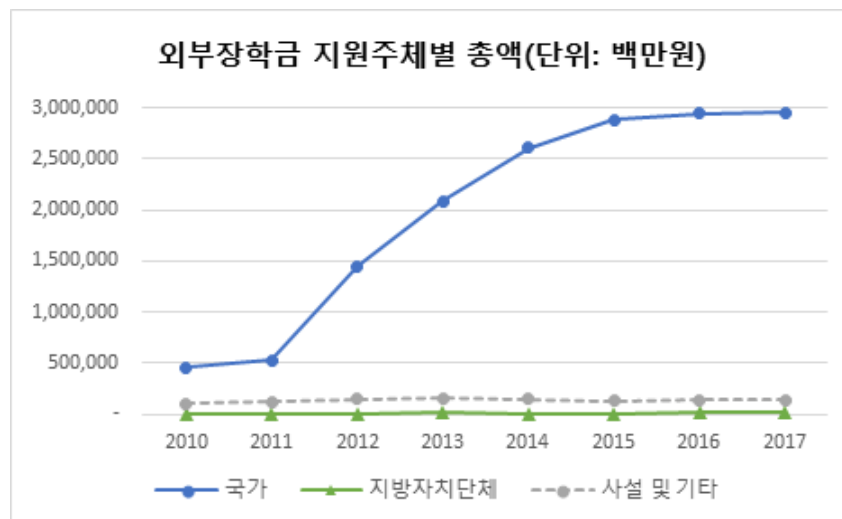
단위: 백만 원, %

구분		2010	2011	2012	2013
국가	지원액	463,562	528,497	1,447,485	2,086,713
	지원액 비율	79.5	79.4	89.9	92.3
지방자치단체	지원액	11,621	13,428	13,329	13,922
	지원액 비율	2.0	2.0	0.8	0.6
사설 및 기타	지원액	108,119	124,032	150,173	159,081
	지원액 비율	18.5	18.6	9.3	7.0
계	지원액	583,301	665,957	1,610,987	2,259,716
	지원액 비율	100.0	100.0	100.0	100.0

단위: 백만 원, %

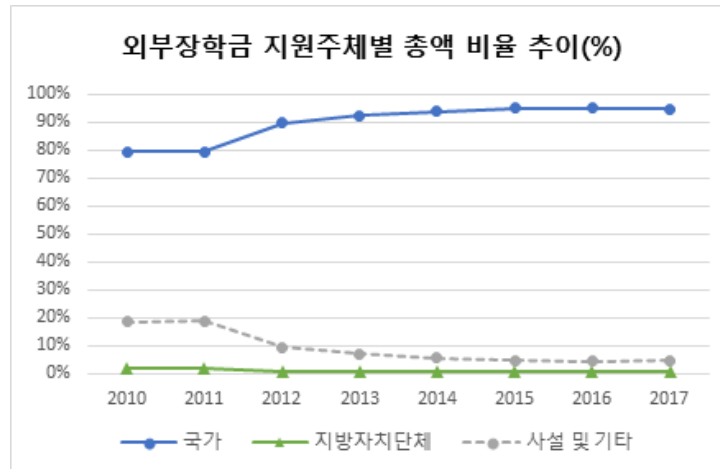
구분		2014	2015	2016	2017
국가	지원액	2,606,023	2,880,063	2,941,120	2,954,633
	지원액비율	94.0	95.1	95.0	94.8
지방자치단체	지원액	12,668	13,776	18,068	20,533
	지원액비율	0.5	0.5	0.6	0.7
사설 및 기타	지원액	152,606	135,358	138,370	140,644
	지원액비율	5.5	4.5	4.5	4.5
계	지원액	2,771,297	3,029,198	3,097,559	3,115,810
	지원액비율	100.0	100.0	100.0	100.0

외부 장학금은 2010년부터 2018년까지 주로 국가 즉, 중앙정부가 주로 지원을 하고 있으며, 사설 및 기타 재원이 그 다음이고 지방자치단체가 지원하는 금액이 가장 적다. 외부 장학금의 주체별 지원 액수는 국가의 경우 2010년 4,302억 원에서 완만하게 증가하다가 2013년 1조 4,474억 원으로 급격히 증가하였다. 2013년 이후에도 국가가 지원하는 장학금 액수는 꾸준히 증가하여 2018년에는 2조 9,546억 원에 달하였다.



[그림 3] 외부 장학금 지원주체별 총액 변화

지방자치단체가 지원하는 외부 장학금은 2010년 92억 원에서 완만히 증가하여 2018년 205억 원까지 증가하였다. 사설 및 기타에서 지원하는 장학금은 2010년 1,018억 원에서 2018년 1,406억 원으로 소폭 증가하였다. 이와 같이 외부 장학금의 주체별 지원 액수는 2010년에서 2018년까지 모두 증가하였다. 그러나 국가에서 지원하는 장학금 액수가 2013년 크게 증가한 이후 지방자치단체의 장학금 비율이 2010년 1.71%에서 2018년 0.66%로, 사설 및 기타의 장학금 비율도 2010년에서 18.82%에서 4.51%로 크게 감소하였다.



[그림 4] 외부 장학금 지원주체별 비율 추이

반면 2010년 외부 장학금의 79.47%를 지원하던 국가는 2013년 89.85%의 외부 장학금을 지원하였으며 2016년 이후에는 외부 장학금 중 국가가 지원하는 비율이 거의 95%에 달하고 있음을 알 수 있다.

3. 국가장학금 도입 및 지원 현황 분석

대학등록금 부담 완화 차원에서 2012년 도입된 협의의 국가장학금은 당시 교육과학기술부가 첫째 1조 5,000억 원의 국가재정을 투입하여 국가장학금을 도입하는 방향으로 계획을 세웠는데, 연말 국회 예산심의 과정을 거치면서 2,500억 원이 증액되어 총 1조 7,500억 원 규모로 시작되었다. 2012년 국가장학금을 도입하기 전에도 한국장학재단에서는 저소득층 가정의 대학생들을 지원하는 미래드림 장학금과 차상위계층 가정의 대학생들을 지원하는 희망드림 장학금, 저소득층 성적우수 장학금 등을 운영하고 있었다. 이들 저소득층을 지원하는 모든 장학금을 합해 봐야 대략 4천억 원 정도의 규모였는데, 2012년 국가장학금이 도입되면서 그 전보다 4배 이상 지원 규모가 커지게 되었다.

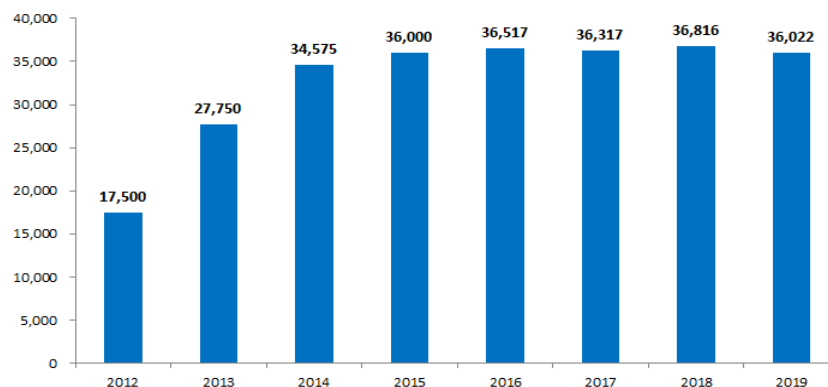
국가장학금이 도입된 2012년부터 2015년까지는 국가장학금의 성장기라고 볼 수 있다. 매년 천문학적 규모로 재정 투자가 확장되면서 지원 규모와 지원 액수 등 양적 측면에서 크게 성장하게 된다. 2013년 국가장학금 예산은 2012년보다 1조 원가량 늘어나 2조 7,750억 원이 책정되었는데, 기존 I 유형 소득 3구간(분위) 이하, II 유형 소득 7구간 이하를 지원하던 것을 지원 대상을 늘려 I 유형과 II 유형 모두 소득 8구간 이하 학생들로 확대하였다.

2014년에는 국가장학금 예산이 7천억 원 가량이 증가하여 3조 4,575억 원에 달하게 되었다. 저소득층을 중심으로 1인당 국가장학금 지원 금액이 확대되었고, B학점(100점 만점으로 80~90점) 이상이라는 국가장학금 지급기준을 충족하지 않더라도 소득 1구간 미만 학생의 경우에는 한 번에 한해 경고만 받고 국가장학금을 지급받을 수 있는 C학점(100점 만점으로 70~80점) 경고제가 도입되었다. 아울러 다자녀 국가장학금과 지방인재장학금 등도 신설하여 폭넓은 계층에 국가장학금을 지원할 수 있게 되었다.

2015년에는 국가장학금 예산이 다시 1,500억 원 가량이 증가하여 3조 6천억 원이 되었다. 저소득층 지원 강화를 위해 기초생활수급권자와 소득 1~6구간의 1인당 지원 금액을 상향 조정하였다. 다자녀 국가장학금 지원 대상이 1학년에서 1~2학년으로 늘어났고, 저소득층 성적 기준 완화를 위해 C학점 경고제도 기존 1구간 이하에서 2구간 이하로 확대되었다.

국가장학금 지급기준인 소득구간 산정체계도 기존 건강보험료 기반에서 사회보장정보시스템 기반으로의 개편이 진행됐다. 이를 통해 한국장학재단은 기존에는 반영할 수 없었던 금융자산과 부채까지 반영할 수 있도록 개선해 대학생 가구의 실질적 경제수준을 파악하여 더욱 공정하고 투명하게 소득구간을 산정하고 이를 기준으로 장학금을 지급할 수 있게 되었다.

(단위: 억 원)



출처: 기획재정부 연도별 예산 자료

[그림 5] 국가장학금 예산 규모(2012년~2019년)

이후 2016년부터 현재까지는 국가장학금의 안정기로 볼 수 있다. 2016년 국가장학금 예산은 전년대비 517억 원이 늘어난 3조 6,517억 원이었다. 저소득층 지원 강화를 위해 기초생활수급자에서 소득 2구간 사이 국가장학금을 기존 480만 원에서 520만 원으로 늘렸다. 다자녀 국가장학금 지원 대상인 1~2학년에 1~3학년으로 늘어났고, 지역인재장학금 지원 대상 역시 1학년에서 1~2학년으로 확대되었다.

2017년 국가장학금 예산은 전년대비 거의 비슷한 3조 6,317억 원이 책정되었다. 당해 5월 문재인 정권이 들어서면서 여야가 바뀌었지만 대학등록금 부담 경감을 위한 소득연계형 국가장학금 정책 기조는 별다른 변화 없이 지속적으로 유지되었다.

저소득층 학생이 국가장학금 성적 조건에 미달하더라도 1회에 한해 국가장학금을 받을 수 있는 C학점 경고제가 2회로 확대되었고, 다자녀가구의 등록금 부담 경감을 위해 다자녀 국가장학금을 4학년까지 확대하였다. 부정수급 대학생에 대한 국가장학금 지원 제한을 강화하여 국가장학금 지원의 공정성을 제고

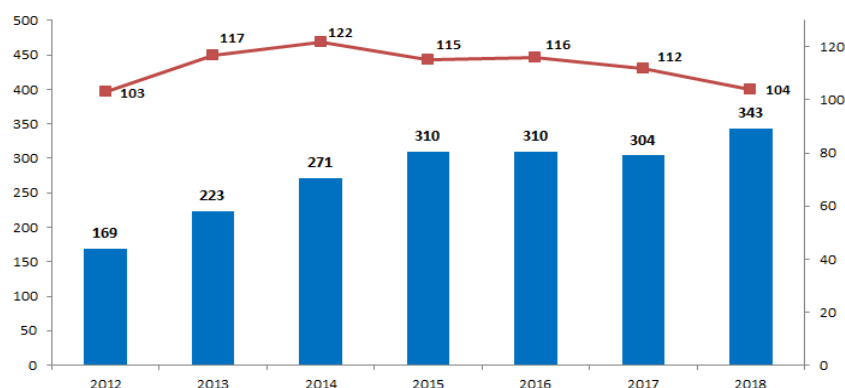
하려는 노력들도 이뤄졌다. 재외국민의 국외 소득·재산 신고제를 도입하여 해외 소득이나 재산을 가진 신고하지 않는 재외국민은 학자금 지원 대상에서 제외하고 허위 신고 시 장학금 환수를 적용하게 되었다.

2018년 국가장학금 예산 역시 전년과 비슷한 3조 6,816억 원 규모로 책정되었다. 사회취약 계층지원 강화를 위해 장애인 성적 기준은 기존 C학점에서 아예 폐지되었고, 저소득층 성적 기준은 기존 B학점 이상에서 C학점 이상으로 완화되었다.

입학금 부담을 없애기 위해서 국립대는 입학금을 전면 폐지하였고, 사립대는 5년간 단계적으로 감축을 추진하게 되었는데, 사립대 잔여 입학금(4년제 20%, 전문대 33%)에 대해 국가장학금을 지원해 실질적으로 입학금 부담을 크게 낮추었다.

국가장학금 지원인원 및 1인당 지원금액의 변동을 보면 도입 첫해에 대학생 103만 명이 평균 169만 원 정도를 지원받았는데, 2018년 현재 대학생 104만 명이 343만 원을 지원받고 있다.

(단위: 만 명, 만 원)



출처: 한국장학재단 연차보고서

[그림 6] 국가장학금 지원인원 및 1인당 지원금액(2012년~2019년)

4. 장학금 지원액의 대학별 집중도 변화 분석

마지막으로 장학금 지원액의 대학별 집중도 변화를 2012년 국가장학금 시행 전후 기간을 중심으로 분석하였다. 장학금 지원액의 대학별 집중도를 외부 장학금 중 국가로부터 받는 장학금과 내부와 외부 장학금을 모두 포함하는 총 장학금 액수로 구하였다.

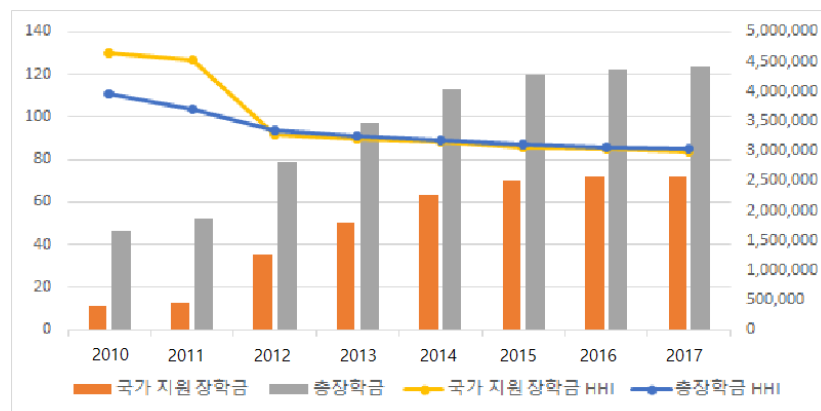
국가장학금 시행 이전인 2010년과 2011년에는 국가지원 장학금의 집중도(HHI)가 각각 130.25, 126.63으로 총 장학금 액수의 대학별 집중도(HHI)인 110.86, 103.49보다 높게 나타났다. 즉, 타 장학금에 비해 국가로부터 지원받는 장학금의 대학별 쏠림이 더 심했던 것으로 추측할 수 있다.

반면, 2012년 국가장학금의 시작과 함께 국가로부터 지원받는 장학금의 대학별 집중도(HHI)가 급격히 떨어져 2012년에는 91.79, 2017년에는 83.99에 이르렀다. 전체 장학금의 대학별 집중도도 함께 떨어져 2012년에는 93.70, 2017년에는 85.16으로 나타났다. 국가장학금 시행 이전에 대학별 집중도가 더 높았던 국가 지원 장학금이 타 장학금에 비해 대학별 집중도가 더 떨어졌다.

〈표 3〉 장학금 지원액의 대학별 집중도 변화

구분	국가 지원 장학금 (천원)	총장학금 (천원)	국가 지원 장학금 HHI	총장학금 HHI
2010	396,322,923	1,660,468,506	130.25	110.86
2011	454,018,473	1,867,654,267	126.63	103.49
2012	1,249,091,235	2,802,897,710	91.79	93.70
2013	1,808,379,875	3,468,920,446	89.36	91.19
2014	2,260,854,022	4,033,778,398	88.23	89.04
2015	2,511,340,240	4,283,815,524	85.91	87.03
2016	2,568,815,737	4,373,821,983	84.80	85.98
2017	2,584,501,056	4,424,625,701	83.99	85.16

뿐만 아니라 국가 지원 장학금과 총 장학금 모두에서 국가 장학금 시행 이후 매년 대학별 장학금 액수의 집중도가 계속해서 떨어지고 있는 것으로 나타났다. 이는 국가지원 장학금 예산이 늘어나면서 재정적 필요를 반영하는 지원을 위한 다양한 제도를 도입한 결과로 볼 수 있다. 저소득자의 장학금의 지원 한도를 높이고, 다자녀 국가 장학금의 대상을 1에서 4학년까지 점진적으로 확대하고, 저소득층 학생의 성적 조건에 대한 제한이 완화하는 등의 국가장학금 지원의 형평성을 제고하려는 노력들의 결과가 국가 장학금 지원의 대학간 쏠림을 완화하는 결과로 나타난 것이다.



[그림 7] 장학금 지원액의 대학별 집중도 변화

IV. 요약 및 논의

본 연구에서는 대학생에 대한 재정지원 현황을 2012년에 도입된 국가장학금 전 후의 대학별 격차를 중심으로 살펴보았다. 이를 위해 먼저 대학별로 지원되는 교내 장학금과 교외 장학금 금액과 비율의 시계열 추이를 살펴보았다. 학생들이 지원을 받는 장학금은 그 출처에 따라 교내 장학금과 교외 장학금으로 나눌 수 있다. 2010년부터 2017년까지 교외 장학금의 비약적은 증가로 장학금 총액도 함께 늘어났다. 이로 인해 2010년에 30%미만이던 교외 장학금 비율이 60%이상으로 증가하였다.

다음으로는 전체 장학금 지원액 상승에 큰 영향을 미친 것으로 보이는 교외 장학금을 지원주체별로 중앙정부인 국가, 지방자치단체, 사설 및 기타로 구분하였으며 살펴보았다. 외부 장학금은 2010년부터 지속적으로 중앙정부가 주로 지원을 담당하고 있었는데, 2010년에서 2011년에는 완만하게 증가하다가 2012년 국가장학금 도입으로 액수와 비중에서 모두 국가의 역할이 급격히 증가하는 것을 알 수 있었다.

2012년에 도입된 국가장학금은 대학등록금 부담 완화 차원에서 시작되었으며, 이때부터 재정적 필요에 따라 지원되는 국가장학금의 규모가 그 전보다 4배 이상 커지게 되었다. 국가장학금 도입 이후 2015년까지는 재정 규모가 양적이 측면에서 크게 성장하였으며 지원 대상도 대폭 확대되었다. 2016년 이후에는 완만한 증가를 보이면서 저소득층의 지원을 강화하기 위한 제도적 보완이 이루어졌다.

마지막으로 장학금 지원액의 대학별 집중도 변화를 2012년 국가장학금 시행 전후 기간을 중심으로 분석하였다. 장학금 지원액의 대학별 집중도는 중앙정부인 국가로부터 받는 장학금과 전체 장학금의 대학별 집중도를 모두 구하였다. 국가장학금 시행 이후 국가지원 장학금의 대학별 집중도(HHI)와 전체 장학금의 대학별 집중도(HHI)가 모두 감소하였다. 특히 국가지원 장학금은 국가장학금 도입 이전에는 전체 장학금보다 더욱 쏠림 현상이 심했으나 국가장학금 도입 이후 전체 장학금보다 대학별로 더 평등하게 배분되고 있는 것으로 나타났다. 이는 국가장학금 도입 이후에 다각도로 추진된 형평성을 제고를 위한 다양한 정책의 결과로 볼 수 있다.

이상과 같은 학생 재정지원 현황 분석 결과를 토대로 한 논의는 다음과 같다.

세계적으로 교육정책에 있어 교육복지의 중요성이 부각되고 있다. 우리나라에서도 이러한 추세에서 예외는 아니다. 각 정부별로 다소의 차이는 있으나 국가 차원의 교육복지 강화 노력과 요구가 증대되고 있는 가운데 최근에는 유치·중등학교급 중심에서 고등교육 단계의 학생 복지까지 교육복지의 논의가 확대되고 있다.

교육복지 정책의 방향과 관련하여서는 다소 이견이 있으나 대체로 선별적 복지에서 보편적 복지로 나아가고 있다고 볼 수 있다. 특히 우리나라의 높은 대학 진학률은 대학교육이 초기의 엘리트교육에서 대중교육 또는 보편교육으로 변화되고 있음을 의미한다. 따라서 학생 복지에 있어서도 교육취약계층 중심의 선별적 지원에서 보다 다양한 배경 및 계층의 학생들에게 필수적인 교육여건을 마련해 주는 보편적 지원 노력이 요구되고 있다.

이와 같은 교육복지 정책에 있어 가장 중요한 요소로 거론되는 것은 재정적 지원으로 이는 학생 복지에도 적용된다. 즉, 대학교육 기회의 형평성 제고 및 국가 인적자원 양성 기제로서 학생 복지 향상을 위한 재정지원의 필요성이 강조되고 있다.

학생 재정지원의 분야에서 중앙정부와 지방정부의 효율적이고 효과적인 협력 관계 구축이 필요하다. 현재 교외 장학금의 대부분을 국가에서 지원하고 있고, 지자체의 지원은 완만한 증가세를 보이는 것으로 나타났다. 따라서 중앙정부 차원의 학생 재정지원 규모 확대 노력과 함께 학생 재정지원 규모의 충분성 확보 및 재정지원의 효과성 제고 노력이 필요하다. 지자체에서도 지역 활성화를 위한 지역인재 양성의 일환으로 학비, 생활비 등 대학교육에 필요한 재정적 지원 범위를 보다 확장시킬 필요가 있다. 그리하여 지역대학의 학생들이 보다 안정적으로 학업에 집중하고 취업으로 연계되어 지역발전을 견인하는 인재로 성장할 수 있도록 적극 지원하는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

또한 장학금 지원은 학비 위주의 지원에서 생활비 지원까지 확장시켜 나갈 필요가 있다. 최근 고등교육 이수를 위한 경비를 보면 다양한 학자금과 생활비 등이 포함된다. 그러나 소득연계형 국가장학금의 경우에도 기본적으로 ‘소득구간(분위)별로 해당 학기 등록금 필수경비(입학금, 수업료)를 초과하지 않는 범위 내에서 차등 지원’¹⁰⁾하는 것에 그치고 있다. 따라서 학생들이 등록금 필수경비 외 필요 경비를 벌기 위해 근로활동에 집중하여 학업, 졸업, 취업에 지장을 받는 악순환이 이어지지 않도록 일정 정도의 생활비 지원까지 확대하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

고등교육에 진입하는 학생들이 다양해지고 있다. 이와 같은 다양성에 맞춰 보다 효과적이고 효율적인 학생 재정지원제도를 수립하기 위한 연구가 지속될 필요가 있다.

따라서 추후 연구에서는 학생 재정지원제도의 효과성과 문제점을 심도 있게 분석하고 다양한 학생들의 특성에 맞는 지원 방안을 수립할 수 있도록 학교 유형 및 학교급(일반대, 전문대, 대학원 등)을 비롯하여 다양한 학생 특성을 세분화하여 분석하고, 문제점의 원인 규명에 초점을 맞춘 연구들을 강화할 필요가 있을 것으로 사료된다.

현 제도 하에서도 다양한 유형의 학생에 대한 지원을 마련하려는 일부 제도가 존재하며, 이와 같은 혜택을 점점 넓혀 나가려는 노력들이 있다. 그 예로 대학연계 지원형인 국가장학금 II 유형을 운영하는 한국재단에서는 대학들이 해당 장학금을 장애인이나 선취업·후진학 학생 등을 우대하여 줄 것을 권고함으로써 다양한 유형의 학생들이 재정지원을 받을 수 있도록 하고 있다. 또한 2018년 국가장학금 기준에서 사회취약 계층 지원을 강화하는 차원에서 기존에 C학점이던 장애인의 성적 기준을 폐지하는 등의 노력도 기울이고 있다.

그러나 이와 같은 노력에도 현재 대부분의 장학금과 학자금 대출이 최저 이수학점을 규정하고 있어 전일제 학생 중심의 지원이 이루어지고 있다는 점에서 한계가 있다. 학령기가 아닌 학생, 전일제가 아닌

10) [http://www.kosaf.go.kr/\(2019.9.8.인출\)](http://www.kosaf.go.kr/(2019.9.8.인출))

학생 등 다양한 유형의 학생들이 늘어나는 추세에서 학생 재정지원 제도가 이와 같은 다양한 유형의 학생을 지원할 수 있도록 설계되어야 할 것이다.

〈참 고 문 헌〉

- 김진영·이정미(2015). 대학생 학자금 지원의 성과 분석. **교육재정경제연구**, 24(3), 65-88.
- 남수경(2007). 대학생 학자금 지원정책의 쟁점과 주요국의 최근 동향 분석. **교육재정경제연구**, 16(2), 73-99.
- 남수경(2012). 대학 등록금 및 장학금 지원의 방향과 과제. **교육재정경제연구**, 21(1), 57-90.
- 남수경(2018). OECD 개념에 근거한 학자금대출의 성격 및 포함 방안 검토. 한국교육개발원 제127차 KEDI 교육정책포럼 「OECD 교육재정 한국자료 개선방안 모색」 자료집.
- 우명숙·김지하(2015). 장학금 지원 정책이 대학생의 학업성취도와 학업몰입에 미치는 영향 분석, **교육재정경제연구**, 24(3), 163-185.
- 이희숙(2015). 국가장학금정책과 학자금대출수요의 관계 분석. **교육재정경제연구**, 24(3), 211-236.
- 진상기·김진영.(2014). 고등교육 학자금 지원정책이 학자금 부담경감 및 학업성취도에 미치는 영향 분석. **GRI 연구논총**, 16(1), 191-219.
- Mankiw, N. G. (2001). 맨큐의 경제학 (김경환, 김종석, 옮김) 서울: 교보문고.

[자료]

한국장학재단 내부자료

[웹사이트]

교육통계서비스 홈페이지 <https://kess.kedi.re.kr/>

한국대학교육협의회 대학알리미 <https://academyinfo.go.kr/index.do?lang=en>

한국장학재단 홈페이지 <http://www.kosaf.go.kr>

Session1(재정)

토론1. 고등교육재정 현황 및 재정 확보의 쟁점

김 훈 호 (공주대학교)

토론2. 대학생에 대한 재정지원 현황 분석: 장학금을

중심으로

김 혜 자 (한국교육개발원)

<토론문 1>

고등교육재정 현황 및 재정 확보의 쟁점

김훈호(공주대학교)

대학의 등록금 동결이 10년째 지속되고 있을 뿐만 아니라, 국가장학금을 비롯한 반값등록금 정책 추진을 위한 정부 재정지원이 확대되면서 교육 및 연구 활동 지원이 상대적으로 위축되는 듯한 모습을 보이고 있어 고등교육 재정 확충에 대한 요구가 어느 때보다도 주목을 받고 있는 듯 합니다. 더욱이 4차 산업혁명이나 AI 등에 대한 관심이 증가하면서 대학 교육의 질 제고 및 미래 사회에 대비한 인력 양성이 중요한 화두로 제기되고 있어 대학에 대한 재정지원 확대 요구는 더욱 증가할 것으로 보입니다. 이러한 시대적 변화와 대학 사회의 요구들을 고려할 때, 연구자께서 주목하고 계시는 고등교육 재정 현황 및 주요 이슈들은 관련 연구자 및 정책 전문가들에게 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대됩니다. 그럼에도 불구하고 토론자의 소임을 다하기 위해 몇 가지 추가적으로 검토해 보시면 좋겠다 싶은 사항들을 제안해 드리고자 합니다.

우선, <표 II-1>의 고등교육 예산과 <표 II-2>의 고등교육 예산이 서로 다른 이유가 전자는 교육부 소관 예산만을 의미하는 반면, 후자는 교육부 및 타부처, 지자체 예산까지를 포함하고 있기 때문이라는 점을 분명하게 지적해 주시면 어떨까 싶습니다. 두 번째 동그라미 부분에서 제시하신 ‘고등교육 재정지원 사업 예산은 2017년 기준 13조 7,642억 원’과 그 앞 동그라미에 제시하신 ‘고등교육 예산은 2018년 9조 3,638억 원’이 서로 달라 혼란을 야기할 수 있는 바, 이를 보다 명확하게 구분하여 제시하여 주시면 독자들이 고등교육 예산의 변화를 이해하는데 큰 도움이 될 수 있을 것으로 보입니다.

둘째, 제시해 주신 재정지원 및 예산 집행 현황 자료의 연도가 서로 달라 비교하기 어려운 측면이 있어 보입니다. 예를 들어, 정부 예산 대비 교육부 및 고등교육 예산은 2008년과 2017년 및 2018년 자료가, 고등교육 재정지원사업 기준 정부 재정지원 총 규모는 2008년과 2017년 자료가 제시되어 있습니다. 그리고 국공립대학 경상비는 2010년과 2018년 자료가, 재정지원사업 기준 국공립대학 재정지원 현황은 2011년과 2017년 자료가 제시되어 있어 두 가지 분석 결과를 비교하는 것이 어렵게 되어 있어 가급적 동일 연도의 자료를 가지고 분석해 주시면 어떨까 싶습니다.

셋째, 국공립대학과 사립대학의 재정 여건을 비교하심에 있어 2010년(또는 11년)과 2018년(또는 17년) 자료를 비교분석하고 계신데, 변화를 살펴볼 때 상대적 비율을 사용하여 재정여건이 좋아졌다 혹은 나빠졌다 이야기하는 것은 조금 신중하게 접근할 필요가 있을 듯 합니다. 예를 들어, 국공립대학의 경우(표

II-4), 대학회계 수입 대비 운영 지원비의 비율은 6.5%p 감소한 것으로 나타나지만 금액상으로는 차이가 없으며, 그 사이에 국가장학금 증가 변수가 들어가 있어 상대적 비율의 감소보다 운영 지원비 항목 중 어떤 부분이 줄어들었는지가 보다 중요한 문제일 수 있다는 생각이 듭니다. 아울러, 사립대학의 재정지원 사업 기준 사립대학 재정지원 현황(표 II-7)에서 국가장학금을 제외한 기관 지원액은 크게 증가하였음에도 불구하고 전체 재정지원액에서 국가장학금을 제외한 순기관지원액의 비율은 크게 감소한 것으로 나타나고 있어 상대적 비율이 차지하는 의미를 해석하는데 있어 단순히 증가 혹은 감소했다는 점만 가지고 지원 실태를 평가하는 것은 보다 신중하게 접근할 필요가 있을 것으로 보입니다(다만, <표II-7>에 제시된 재정지원액의 단위가 ‘억 원’이 맞는지 확인이 필요해 보입니다. 현재 상태로는 재정지원 규모가 50조가 넘는 것으로 되어 있습니다.).

넷째, ‘고등교육재정 국제비교’에서 한국의 대학생 1인당 공교육비 규모는 OECD 평균의 67.4% 정도에 불과한 부분도 문제이지만, 2016년 기준 대학생 1인당 공교육비 규모(10,486달러)는 초·중등학교의 학생 1인당 공교육비(각각 11,029달러, 12,370달러)보다도 낮아졌다는 점을 지적할 필요가 있어 보입니다. OECD 평균에서는 대학생 1인당 공교육비가 초·중교육의 두 배 가까이에 이르고, 중·고교육의 공교육비보다도 훨씬 큰 규모를 차지하고 있는 반면, 한국은 역전현상이 나타나고 있다는 점은 상당히 충격적인 부분이 아닐 수 없습니다. 이 부분도 함께 지적을 해 주시면 보다 의미 있는 해석이 가능할 것으로 보입니다.

다섯째, 고등교육재정의 문제점으로 지적해 주신 내용 중 ‘예산 변동률’ 부분은 해석을 제한적으로 적용하는 것이 어떨까 싶습니다. 초·중등 예산의 경우, 연구자께서 제시하신 지방교육재정교부금의 비중이 위낙 클 뿐만 아니라, 이를 제외하면 조정할 수 있는 예산 항목이 많지 않으나, 고등교육 예산은 교부금 성격의 예산이 없기 때문에 모든 항목이 조정 대상이 된다고 보아야 할 것입니다. 때문에 교육 분야 예산의 전체 조정 항목 중 고등교육 예산 부분이 상당부분을 차지할 수밖에 없는 구조이나, 전체 정부 예산 변동 비율과 비교하면 그 또한 비교적 낮은 수준이라 할 수 있어 심각한 문제로 지적될 부분인지는 검토가 필요할 듯 합니다. 다만, 교육재정에 필요한 안정성이나 지속성이라는 특수성을 고려하면 연구자의 지적처럼 변동 비율이 높은 편이라 할 수 있어 이러한 특수한 측면을 함께 지적해 주시면 독자들의 이해를 구하는데 더욱 도움이 될 듯 합니다. 아울러, 예산 조정 과정의 변동률도 중요하지만, 연도 간 예산의 증감 혹은 변화 폭에 있어 타 예산 분야와 비교할 때 변동률이 심하게 나타나는지도 함께 살펴보면 좋을 것 같다는 생각이 듭니다.

여섯째, 고등교육재정 확보를 위한 다양한 정책적 쟁점을 제시해 주셔서 향후 관련 정책을 마련함에 있어 중요한 근거로 활용될 듯 합니다. 다만, 제시해 주신 쟁점들의 논의 수준 조금씩 다르거나 내용 영역이 조금씩 겹치는 것으로 보입니다. 예를 들어, 적정 규모의 교육재정 지원 규모 추정을 위한 기준과 방법 부분에 향후 인구 감소나 4차 산업혁명 논의, 산업의 변화 등에 대한 고려들이 함께 포함되어야 할 것으로 보이며, 국가가 지향해야 할 미래 교육의 모습이나 수도권과 지방의 격차 해소를 위한 정책적 고려 등도 함께 포함이 되어야 하지 않을까 싶습니다. 그리고 이러한 구체적인 기준 및 산출 방법에 따라 추정

된 예산에 기반하여 보다 안정적인 재정 확보를 위한 법안이 마련되는 것이 적절한 수준이 아닐까 생각합니다.

제시해 주신 실증적인 자료들과 그에 기반한 다양한 문제점 지적 및 정책적 쟁점들은 향후 관련 정책을 개선하거나 새로운 정책을 마련함에 있어 중요한 출발점이 될 수 있을 것으로 보입니다. 정말 고생 많으셨습니다. 감사합니다.

<토론문 2>

대학생에 대한 재정지원 현황 분석: 장학금을 중심으로

김혜지(한국교육개발원)

이 연구는 2012년 고등교육단계 교육비 부담 완화 정책에 따라 도입된 국가장학금이 대학 재정지원 총규모와 수혜대상의 확대 등 많은 변화를 가져왔지만, 이 같은 재정 확대가 가져온 실질적 효과 분석이 충분하지 못했던 것으로 진단하고 있습니다. 이러한 연구 필요성에 따라 일반대학의 장학금 유형 및 지원 주체에 따른 현황을 분석하였고, 나아가 장학금 지원액의 대학별 집중도 분석을 통해 고등교육단계의 학생복지 및 형평성 관점의 해석을 시도하고 있어 매우 흥미롭게 읽을 수 있었습니다. 하지만 고등교육재정 분야의 전문성이 부족한 제게 너무 어려운 주제이기에 저와 같은 진입장벽을 느낄 일반 독자의 가독성을 높이는데 조금이나마 보탬이 되고자 연구내용을 읽으면서 몇 가지 궁금했던 점을 여쭙보는 것으로 토론을 대신하고자 합니다.

첫째, 분석 모형 관련입니다. 장학금 지원액의 대학별 집중도 분석을 위해 허쉬만-허핀달 지수(HHI)를 사용하고 있습니다. 연구자가 언급하고 있듯이 HHI는 시장 집중도 측정을 위해 개발된 지수로 개별 기업의 점유율 제곱의 합으로 계산됩니다. 시장 점유율이 높은 기업일수록 경쟁과정에서 영향력이 크고, 시장 점유율 최고값은 독점기업이 존재하는 10,000(100*100)이 됩니다. 이러한 측면에서 장학금 지원액 대학별 집중도 지수가 높을 때 혹은 낮을 때의 의미가 무엇인지 사례를 통한 설명이 추가될 필요가 있어 보입니다. 장학금 지원액의 대학별 집중도 지수가 높으면 장학금을 독점하는 대학이 존재하는 것이고, 0에 가까울수록 장학금의 대학 간 분배과정이 경쟁적이지 않음을 의미합니다. 하지만 이와 같은 해석은 HHI 지수를 사용하지 않더라도 연구자가 분석한 장학금 유형별 지원현황 및 교외 장학금의 지원주체별 분석, 그리고 장학금 총규모와 수혜대상의 확대 등을 통해 충분히 입증 가능한 것이 아니었는지 궁금합니다. 따라서 허쉬만-허핀달 지수(HHI)가 장학금 지원액의 대학별 집중도 분석에 사용되어야 하는 보다 분명한 근거가 보완되었으면 합니다.

둘째, 장학금 지원액의 대학별 집중도 변화 분석결과 관련입니다. 2010-2017년 일반대학의 국가장학금 HHI와 총장학금 HHI가 2012년 이전에는 100 이상이었는데, 국가장학금이 도입된 2012년 이후 100 미만으로 낮아져 국가장학금의 대학별 쏠림 즉 집중도가 완화되고 있음을 입증하는 근거로 해석하고 있습니다. 일반적으로 100 이하인 HHI는 시장집중도에 거의 영향을 미치지 못하는 상태를 의미합니다. 이에 따르면 2012년 이후 국가장학금의 대학별 수혜 정도는 큰 차이가 없는 상태가 지속되고 있음을 의미합니다.

그렇다면 이 연구의 목적을 상기할 때 2012년 이후 지속적으로 낮아지는 HHI 지수와 개별 대학 학생에게 미치는 실질적 효과는 어떤 의미를 갖는지에 대한 분석이 함께 제시되어야 할 것으로 생각됩니다.

셋째, 국가장학금 지원기준은 학생의 특성인 소득수준, 성적 등에 따른 것입니다. 개별 대학의 특성에 따라 국가장학금 규모가 정해지는 것이 아니라 대학 구성원인 학생들의 특성에 따라 개별 대학의 총 장학금 규모가 결정됩니다. 단순한 예로, (t-1)년도에 a대학의 장학금 점유율이 상대적으로 높아 집중도가 100 이상이었고, (t)년도 a대학 신입생들의 소득수준 변화가 발생해 장학금 점유율이 전년(t-1) 대비 낮아져 집중도가 100 미만이 되었다고 가정해보았습니다. 국가장학금 지원기준이 동일하다고 가정할 때, 집중도 변화는 개별 대학 장학금 수혜 학생의 특성 및 규모의 변화가 반영된 결과에 불과합니다. 따라서 (t-1)년도 대비 (t)년도에 낮아진 집중도는 장학금 지원액의 대학별 집중도가 완화된 것에 따른 결과일 수 있다는 연구자의 관점에 전적으로 동의하기가 다소 어려웠습니다.

넷째, 집중도는 다소 부정적 의미로 해석되고 있습니다. 앞서 예의 반대 경우로 (t-1)년도에 a대학의 장학금 점유율이 상대적으로 낮아 집중도가 100 미만이었고, (t)년도 a대학 신입생들의 소득수준 변화가 발생해 장학금 점유율이 전년(t-1) 대비 높아져 집중도가 100 이상이 되었다고 가정하였습니다. 이 때 집중도 수치는 증가하였지만 이를 두고 장학금의 대학별 쏠림 심화로 해석하는 것은 다소 무리가 있어 보입니다. 또한 국가장학금 지원기준이 소득수준에 따르고 있어 대학별 장학금 총액을 비교하는 것이 자칫 대학 간 학생들의 SES 격차로 왜곡되어 해석될 가능성도 있어 보입니다. 따라서 분석결과를 해석함에 있어 유의할 사항을 상세하게 언급할 필요가 있습니다. 감사합니다.

Session2(거버넌스·체제)

발표 1

국가와 국립대학 간 관계에 대한 구성원의 인식 및 개선 방안

문 보 은 (한국교육개발원)

국가와 국립대학 간 관계에 대한 구성원의 인식 및 개선 방안¹¹⁾

문보은(한국교육개발원)

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

고등교육 개혁의 핵심 과제로서 대학의 거버넌스 변화 요구 및 중요성이 부각되고 있으며, 현 정부는 고등교육의 공공성 강화와 대학의 자율성 확대를 국정과제로 추진¹²⁾하고 있다. 올해 8월 교육부는 대학 혁신지원방안을 통해 ‘대학운영의 투명성과 책무성을 강화하기 위한 제도적 기반 혁신’ 의지를 밝히는 등 국립대학 거버넌스 개선을 위한 노력을 강화하고 있다(교육부, 2019: 7). 현 정부의 국립대학 거버넌스 개선 노력의 구체적인 사례에는 국립대학 총장 임용제도 개선, 대학평의위원회 설치 의무화, 대학의 하부 조직 설·폐 자율화 발표 등이 있으며, 향후에도 정부의 대학운영에 관한 규제 개선이나 대학운영의 자율성 도모 등의 노력이 지속될 것으로 기대된다.

한편, 우리나라 국립대학은 국가행정조직의 일부라는 점에서 정부 조직적 성격을 갖고 있으며 동시에 비영리조직이자 공공기관으로서 사립대학과도 공통된 성격이 있다. 다만 국가행정조직의 일부임에도 대학의 자율성과 대학 자치 측면에서 볼 때 완전한 정부 조직으로 보기 어려우며, 학교법인 형태를 취하는 사립대학과도 구별되는 특성이 존재한다. 우리나라 국립대학은 「국립학교설치령」 등에 의해 국가가 대학 설립의 주체가 되어 국가와 국립대학 간의 직접적인 설립운영 관계가 형성되며, 관계 법령(「국립학교설치령」 제20조)에 의거 설립운영자로서 국가로부터 대학 운영에 필요한 경비 지원이 명시되어 있다. 이 점에서 국립대학은 국가와 법적, 재정적 측면에서 긴밀한 구조를 갖게 된다. 한편 국립대학은 법이나 학칙, 규정 등을 마련하고 이에 근거하여 대학 내부 운영 체제를 구축하고 있다. 우리나라 국립대학이 갖고 있는 국가와의 관계적 특성은 국립대학 거버넌스를 이해하는 토대로서 중요하다.

국립대학 거버넌스 문제에 있어 국가와 국립대학 간 관계는 대학운영의 거시적 방향성에 대한 시사점을 제공할 수 있는 중요한 사안이다. 지금까지 국립대학은 국가와의 관계에서 대학운영의 자율성이 제약되고 불필요한 규제가 있어왔으며 이로 인해 대학구성원들의 반발을 불러일으키거나 혁신적 대학운영의 동력을 지원하지 못했던 것으로 인식되기도 하였다. 최근 정부 차원에서 국립대학 거버넌스 관련 구체적

11) 이 원고는 2019년 한국교육개발원에서 수행한 「대학교육 혁신을 위한 정책 진단과 방안(III): 국립대학 거버넌스 개선을 중심으로」 연구의 일부 내용을 발췌하여 수정·보완한 것임. 단, 연구보고서 출간 이전이므로 이 원고의 인용 등이 불가하며 추후 연구보고서를 참조 바람

12) <https://www1.president.go.kr/government-projects>(검색일: 2019.2.7.)

인 사안들에 대한 문제점을 개선하려는 노력이 지속되고 있으나, 실제로 국립대학 구성원들의 요구나 의견을 직접 듣고 반영하고자 하였는지 확신할 수 없다. 따라서 국립대학 거버넌스의 확립을 위해서는 실제 국립대학의 다양한 구성원들인 교수, 학생, 직원이 국가와 국립대학 간 관계에 대해 갖고 있는 다양한 쟁점에 대한 경험적 인식과 의견을 확인하여 적절하게 반영하는 것이 필요하며, 이를 통해 보다 실효성 있는 개선 방안을 탐색할 수 있을 것이다.

2. 연구 문제 및 방법

가. 연구 문제

이상 연구의 필요성 및 목적에 따라 연구 문제는 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 국가와 국립대학 간 관계에 대한 구성원의 인식은 어떠한가? 둘째, 국가와 국립대학 간 관계의 개선 방안은 무엇인가? 이다.

나. 연구 방법

연구 방법은 국가와 국립대학 간 관계에 대한 국립대학 구성원의 인식 분석을 위해 표적집단면접(FGI: Focus Group Interview)을 활용하였다. 면접 대상은 거점국립대학, 지역중심 국립대학 및 교육대학의 교수, 직원, 학생 총 20명으로 대학의 소재지 등을 고려하여 각 구성주체의 대표성을 가진 대상으로 선정하였다. 면접은 하루 2시간 가량 사전에 협의된 장소와 시간에 대면하여 진행되었으며, 면접을 위한 구조화된 면담지에 대해 IRB심의를 완료(2019-18-05T-N, 승인일자: 2019.7.19.)하였다.

II. 국가와 국립대학 간 관계에 대한 국립대학 구성원의 인식

1. 분석 개요

국립대학 내부 구성원의 경험적 인식에 기초한 국가와 국립대학 간 관계에 대한 경험과 쟁점에 대한 인식 및 요구를 파악하기 위하여 표적집단면접(FGI: Focus Group Interview, 이하 면담)을 실시하였다. 면담지는 교직원용과 학생용으로 구분되었으며, 주요 면담내용은 국립대학 운영에 대한 국가의 역할, 관리·감독의 적절성, 지원의 충분성, 사무국장 제도의 장·단점 등으로 구성하였다(<표 II-1> 참조).

〈표 II-1〉 면담참여자 및 면담내용

면담참여자		면담내용	
교수	- 전·현직 교무처장, 총장직무대리, 부총장, 기획처장 등 - 전·현직 교수회 회장 등 임원 - 전국국립대학교수협회(국교련) 임원 - 대학평의회 회장 등 임원	교직원용	- 국립대학 운영상 국가의 역할 및 운영지원 방식, 권한 - 국립대학 운영에 관한 국가의 관리, 감독 적절성 - 사무국장 임기, 주요 업무 및 권한, 학내 지위 및 영향력 - 사무국장, 총장, 교수, 직원 간 관계 - 사무국장 제도의 장점 및 문제점, 개선방안
학생	- 학생회장 - 전국국립대학생연합회 임원		
직원	- 전국공무원노조 임원 - 대학노조 임원 - 직원회 관련 임원	학생용	- 국립대학에 대한 국가의 운영 지원 방식 및 충분성에 대한 의견 - 국립대학 운영에 관한 국가의 관리, 감독 적절성 - 사무국장 등 교육부 파견 공무원 직원 제도에 대한 의견 - 공무원/비공무원 직원 구성 및 운영에 대한 의견

2. 분석 결과

면담결과 국립대학 구성원이 인식하는 국가와 국립대학 간 관계는 첫째, 정부의 과도한 영향력, 둘째, 획일적 조직 운영 및 정책의 일관성 미흡, 셋째, 대학에 대한 불신 및 소통 부족, 넷째, 사무국장 파견제도의 문제점과 관련된 것으로 나타났다.

가. 정부의 과도한 영향력

1) 총장 임명권과 연계된 영향력

유초·중등교육의 경우 지방교육자치제를 실시하고 있어 지역관할 교육청의 관리감독 및 지원을 받는 것에 비해, 고등교육의 경우 교육부의 직접적인 관리감독 및 지원이 이루어지고 있다. 지역 수준이 아닌 국가적 차원에서 고등교육 비전 수립 및 정책 추진이 가능하다는 장점이 있지만, 국립대학 구성원은 국가와 국립대학 간 관계에 있어 다소 부정적인 요소가 있다고 인식하였다. 대표적인 것이 총장 임명권과 연계된 영향력이다.

“분명히 법적으로는 국립대 총장이 있습니다. 총장이 최고 의사결정권자인데, 실질적으로는 교육부가 총장을 좌지우지하기 때문에 교육부 입맛대로 진행되는 것이 현실이고요. 그러니까 헌법상으로도 보장을 해준 고등교육, 대학의 자율은 사실 지켜지지 않는 것이 국립대학 상황입니다.” (지역중심대 E교수)

면담 사례에서 나타나듯이 국립대학은 총장임명과 관련하여 교육부의 절차적 민주성에 대해 불신을 갖고 있는 상황이다. 교육부의 총장 임명기준이나 임명방식 등의 불명확성은 국립대학 운영에 있어 교육부 의존도를 높이는 요인으로 작용하며, 이 과정에서 국립대학의 자율성은 제한된다는 것이다.

2) 대학재정지원 권한 관련 영향력

국립대학의 교육부 의존도는 대학재정 확보 측면에서도 높아지고 있다. 설립유형에 관계없이 대학의 정부 재정 의존도가 높아지는 상황에서 한정된 자원을 배분하다보니 국립대학을 위한 정부 정책과 재정지원은 상대적으로 약화되었다고 인식하였다. 또한 국립대학 역시 정부 재정을 우선적으로 확보하는 것이 대학운영에 있어 중요해졌고, 이 과정에서 국립대학에 대한 교육부의 영향력은 더욱 증가하였다고 인식하였다.

“총장후보들이 나올 때는 외부에서 얼마 끌어오겠다. …그러니까 교육부에서 주는 이런 저런 재정지원사업 이런 걸로 다, 그러니 총장들이 교육부 눈치를 보는 이유는 돈 때문일 거예요.” (거점국립대 D교수)

“국립대학 거버넌스 문제는 국가의 고등교육 재정투자 이슈와 연결되어 있어요. 정부가 반값등록금 정책을 시행하면서부터 문제가 생겼어요. 대학 등록금이 올라감에 따라 등록금 반을 부담해야 하는 정부의 부담도 늘다 보니 정부는 대학의 등록금 인상을 실질적으로 막았죠. 그러니까 사립대학들이 죽겠다고 난리를 쳤어요. 그 숨통을 트여주기 위해 온갖 재정지원사업을 만들어 냈고, 사립대학에 많은 예산이 투자되기 시작했어요. 그러다보니 국립대학을 위한 정책을 만들고 예산을 확보해야 하는 국가가 사립대학 위주의 고등교육 정책을 만들었고 그 과정에서 국립대학을 위한 정부정책은 방향성이 모호해졌어요.” (거점국립대 E교수)

대학에 대한 재정지원은 평가를 통한 사업비 형태로 배분됨으로써 정책유도 지표를 감점 형태로 반영하는 등의 방식으로 간접적인 영향력을 행사하기도 하였다. 따라서 대학은 국가와 국립대학 간 관계가 수평적이지 못하고 통제적인 것으로 인식하였다.

“교육부에서 바라보는 국립대학은, 교육의 자율성, 대학자치 이게 큰 핵심 키워드인데 자율권을 주기 보다는 통제가 굉장히 강했어요. 대표적인 경우가 학교를 평가해서 교육부에서 하는 사업비를 준다는 것이죠. 그리고 총장직선제를 폐기하지 않으면, 간선제로 전환하지 않으면 교육부 사업에서 평가 점수가 있는데 감점을 시킵니다.” (거점국립대 C교수)

나. 획일적 조직운영 및 정책의 일관성 미흡

1) 규정 및 제도의 일률적 적용

국가와 국립대학 간 관계에 있어 국가가 규정 제·개정이나 제도 신설 등을 통해 일률적인 시행을 강제한다는 문제가 지적되었다. 조직 설·폐나 대학운영 관련 각종 규정과 지침, 제도의 이행 요구는 대학에 대한 간섭이나 규제로 인식됨과 동시에 국립대학의 특색을 고려하지 못하고 획일화시킨다고 우려하였다. 이러한 과정에서 대학운영의 자율성이 저해됨으로써 오히려 지배구조가 약화된다고 지적하기도 하였다.

“조직이나 기타 등등 규정을 만들고 하다 보면 그 자체가 사실 간섭의 느낌이 많이 들어서. 너희는 왜 평의원회가

없니, 뭐가 없니 하는 것 그 자체가 대학마다 특색이 다르기 때문에 오히려 대학을 옥죄이고, 이것 안 하면 재정 지원이나 이런 것에 대해서도 불이익을 안 준다고 하지만 사실은 주고 있는 게 현실입니다.” (교대 A교수)

“잘하고 있는 것을 재정위원회 뉘라, 대학평의회 뉘라. 자꾸만 잘라나가는 이 과정은 지배 구조를 약화하는 거죠.” (지역중심대 A교수)

또한, 국립대학 구성원들은 조직 설계 등에 관한 법적 규제 및 감사 지적 등으로 인해 변화하는 시대에 대응하기 어려운 측면이 있고, 실제 조직에 필요한 보직을 운용하는 것에도 현실적인 애로 사항이 있다고 하였다. 다만 올해 교육부 규제완화위원회에서 현재 국립대학 처·실의 개수가 국립학교설치령에 의해 3~5개로 제한되었던 것을 각 대학의 학칙으로 정하도록 자율화하려는 변화가 있어 향후 국립대학 조직 운영에 대한 정부 차원의 개선 움직임이 감지되고 있다.

“너무 오랫동안 국립대학은 안 변하지 않았습니까? 사립대나 이런 대학들은 시대 조류라든지 맞춰서 조직을 개편하고 학과도 바꾸고 아주 유동적이고 탄력적으로 움직이는데 비해서 국립대학은 행정조직도 정해져 있고. 그러니까 저희도 감사 받으면서 부처장들이 있거든요. 감사 지적 사항이 왜 부처장을 두었느냐에 대한 것이예요. 그래서 부처장 직책을 없애라. 그런데 일은 하고 있는데 직책 없이 봉사만 하라고 하면 누가 부처장해요? 수업이나 개인 연구를 손해 보면서 하는 건데 말이죠.” (지역중심대 C교수)

2) 대학운영 관련 지침 및 기준, 정책의 일관성 부족

국립대학 운영에 관한 지침이나 기준이 모호하고 국가의 정책 추진에 일관성이 부족하다는 의견도 제기되었다. 지침이나 기준 등이 명확하지 않아 정부의 담당자에 따라 달라지는 등 일관성이 부족한 면이 있었다. 일부 대학에서는 이로 인해 감사 지적사항이 되어 환수조치를 하는 등 일련의 사태를 겪기도 하였고, 이 과정에서 국가에 대한 신뢰가 저하되고 정부 정책에 반감을 갖게 되었다고 하였다.

“교육연구학생지도비 만들 때도 대학회계제도가 도입되면서 뭐가 되고 안 되고를 따질 때, 교육부도 사실 담당자가 매년 바뀌어요, 그래서 작년에는 됐던 것이 올해는 안 되는 경우도 있고요. 그리고 감사를 하게 되면 감사관에 따라서 어떤 거는 된다고 했다가 갑자기 문제가 된 경우도 있었어요. 그 전에 사전 예고도 없었고요. 교수들이 추가 강의한 것이나 학교 업무를 한 것에 대해 받은 연구비를 마치 받아서는 안 될 돈을 받은 것처럼 반환조치 하게 되니까 교수님들이 신뢰가 굉장히 없어지고 학교 일에 대한 관심도 떨어지게 되었죠.” (교대 D교수)

한편 기준이나 정책의 일관성 부족은 단순히 정책 변화 때문이라기보다는 그 대상이 고등교육기관인 대학이라는 점에서 불가피하다고 인식하기도 하였다. 대학은 학문 분야에 따른 교수의 자율성과 전문성이 강하게 발휘되는 조직이므로 기준이나 정책의 일률적인 적용은 해석의 다양성 문제 등 난관에 부딪힐 수 있다는 것이다. 아래 사례는 이러한 측면을 잘 드러내고 있다.

“정책이나 감사의 기준도 바뀌는 거죠. 연구윤리도 사실 규정이 애매모호한 게 있는데, 해석의 여지가 좀 많잖아요? 근데 학문 분야를 잘 이해하지 못하거나 학문 분야마다 상황이 다르다는 것을 고려하지 못하고 감사관이 본인의 생각하는 상식적인 수준에서 판단했을 때 이쪽 문화랑 안 맞는 부분이 있는 거예요. 대학은 기본 태생부터가

교수자의 자율성과 전문성에 근거해서 만들어진 조직인데, 초중등하고 똑같이 정책을 만들어서 일괄적으로 시행 하도록 하고 이행 여부를 감사하는 등이 문제인 것 같습니다.” (교대 D교수)

3) 협력적 지원자 및 조력자로서의 역할 미흡

국립대학에서 인식하기에 국가는 국립대학에 대한 지도나 감독, 평가 등에 비해 대학을 지원하기 위한 태세나 노력이 부족한 것으로 나타났다. 국가는 국립대학에 대한 불신을 바탕으로 재정지원사업 평가 등을 도입하여 대학을 관리, 감독함으로써 대학의 자율적 운영이 제한되었다고 인식하였고 대학의 주된 목적인 학생 교육에 충실하기 어려운 지배 구조가 형성될 수밖에 없었다고 지적하였다.

“지금 거버넌스도 가만히 보면 국가는 지도 및 감독, 감사, 평가 전부 다 이것만 있지 컨설팅이나 도와주겠다는 자세가 처음부터 없어요.” (교대 A교수)

“믿지 못하겠다는 개념 즉 모든 것을 못 믿으니깐 다 사업한 거잖아요. 가르치는 시간이 없어요. 나는 대학에서 제일 중요한 게 교육이고 학생들을 가르치고 키워서 훌륭하게 만들어야 하는데 그러기 위해서 연구하는 거 아닙니까. 그런 게 목적인데 나는 그 주 업무를 할 수 없게 돼 있다는 거예요, 대학이요. 애들 잘 가르쳐야 합니다. 애들 스스로 공부하게 만들어야 해요. 이렇게 맨날 사업계획서 쓰고 결과보고서 쓰고 시간 자꾸 거기에 다 보내고 쓸데 없는 거 하지 말고요.” (지역중심대 A교수)

다. 대학에 대한 불신 및 소통 부족

1) 하향식 관리감독 및 소통 부족으로 인한 관계의 신뢰성 저하

사실상 국립대학은 국가의 하향식 관리·감독 하에서 자율적 대학운영에 대한 경험이 부족하였고, 대학의 의사를 국가에 전달하거나 원활한 소통이 이루어지지 않음으로써 하향식 지시에 익숙해지는 문화가 만들어지고 관계의 신뢰성이 저하되었다는 아쉬움이 확인되었다.

“지금까지 축적되어온 인식, 문화, 또 이것이 작용되는 암묵적인 것들도 수면아래에서 작동되는 중요한 기제인 것 같아요. 일종의 피해의식이라면 피해의식일 수 있어요. 하지만 그것도 경험에 의해서 축적된 산물이니깐 지금까지 교육부와 대학의 관계를 보면 대학이 가지고 있는 자율성, 의사결정 기구에 대해서 계속 간섭을 해왔었지 잘 해보라는 자율성을 보장해주고 독려하는 쪽으로는 경험이 없어요. 탑 다운하는 방식으로 했었지. 대학이 상향으로 올리는 의견은 우리가 먼저 조금 더 이익을 가져가는 차원이 아니라, 조금 더 교육을 잘하고 연구를 잘 하기 위해서는 최소한 이러한 부분은 보장이 되어야 한다는 그런 목소리를 담아서 보내는데 그 신호를 자꾸 이기적이라고 하는 방식으로 폄하를 하는 방식들이 있는 거예요. 어느 순간 올리는 의사를 포기하기 시작합니다. 메시지를 보내봤자 올바르게 받아들이지 않는구나 라는 생각이 들면서요. 그러면서 탑 다운으로 지시를 받는 게 익숙해지고 바텀업으로 올리는 부분들이 사라지는 상황들이 일종의 거버넌스라고 하는 그 단어 속의 우리가 서로 가지고 있는 축적된 문화이지 않을까 하는 생각이 들어요.” (교대 B교수)

라. 사무국장 파견제도의 쟁점 및 문제점

1) 대학의 수요나 요구 반영 미흡

현재 사무국장 파견제도는 대학에서 필요로 하는 요건이나 요구가 충분히 반영되기 어려운 구조를 갖고 있었다.

“임용방식의 문제는 학교가 원하는 사람을 임용할 수가 없고, 교육부가 일방적으로 보내는 거예요. 대부분 잠시 쉬어가는 자리로 이용하는 거예요. 경력관리용이나 아니면 승진하자마자 그동안 고생했으니 쉬었다가 아니면 정년퇴임을 앞두고 여기서 있다가 나가라든지 아니면 사고치고 온다든지.” (거점국립대 B교수)

2) 사무국장 임기의 불안정성

사무국장의 임기가 대개 짧고 잦은 변동이 있는 경우, 심지어 수개월씩 공석인 경우가 생기다보니 대학 입장에서는 사무국장이 대학에 대해 충분히 이해하기 어렵고, 파견 조직의 발전에 기여하기보다는 인사상의 수단으로 기능하게 되었다고 인식하고 있었다.

“와도 임기 1년을 채우는 사람이 거의 없어요. ○○대 같은 경우에 1년을 채우는 사람이 거의 없어요. 어떤 때는 보내지도 않아요. 6개월씩 비워놓기도 해요.” (거점국립대 B 교수)

“대학이 가지고 있는 문화, 교육의 방향성과 이해도가 너무 떨어져요. 1년, 2년 하고 가버리고. 그런 상황이었죠.” (교대 B교수)

“자기가 발령받은 조직의 발전에 기여하기보다 인사상의 징검다리로서 쓰거나 회피 수단으로 쓰거나, 그러다 보니까 조직에 기여하려는 생각이 없는 거예요. 그리고 본인이 힘이 있던 사람은 교수나 조직에 행사하려고 하는 거지. 대학에 와서 이 대학을 발전시켜야겠다는 인식이 전혀 없어요.” (교대 D교수)

3) 대학에 대한 이해 및 전문성 편차

국립대에 파견되는 사무국장의 경우 재임기간이 짧아 해당 대학에 대한 운영전문성을 누적하기 어렵고, 타 부처의 공무원이 파견되는 경우에는 국립대 운영 특수성에 대해 이해하지 못하는 경우가 발생하기도 하였다.

“사무국장은 교육부 이외에도 공무원 개방형 직위라고 해서 타 부처에서 오는 경우도 있어요. 이러한 경우 대학의 체제를 전혀 모르는 경우가 많아요.” (지역중심대 C교수)

대학에 대한 이해나 전문성이 부족한 상황에서 사무국장이 기존에 소속되어 있었던 교육부 시스템 속에서 익숙한 방식을 대학에 그대로 적용하여 업무를 추진함으로써 대학 구성원과의 갈등이 빚어지기도 하였다.

“재정회계법이 만들어지면서 기성회가 바뀌면서 상당히 갈등이 빚어졌어요. 근데 그런 분들이 사무국장으로 와서 대학을 모르면서 자기들이 일반 공무원시스템에서 하던 것을 자꾸 하려고 하는 거예요.” (거점국립대 B교수)

4) 사무국장 제도의 순기능

국립대학의 직원들은 교육부에서 파견되는 사무국장 제도를 폐지할 경우 발생할 수 있는 문제점으로서 국유재산에 대한 관리가 소홀해지고 지자체 재산과의 경계가 모호해질 수 있다는 우려를 표명하기도 하였다.

“사무국장 제도가 폐지가 되면 관련된 국가 법령들이 많이 개정이 돼야 될 거예요. 특히, 국립대학의 경우에 재산이 있잖아요. 건물이나 토지 등에 대한 재산의 권리는 총장한테도 권한이 없어요. 그거는 교육부의 재산을 국립대학이 빌려 쓰는 형태거든요.” (거점국립대 B직원)

또한, 사무국장의 역할에 대해 일부 직원들은 총장-교수-사무총장의 삼각관계에서 견제·협력적 역할을 수행하고 있다고 인식하였다.

“행정전문가로 교수들이나 총장님하고의 삼각관계에서 조율을 해주시잖아요. 사무국이라는 건 뭐냐 하면 대계 삼과 정도 되거든요? 삼과 내지 사과인데. 우리 같은 경우는 삼과고요. 사무국장은 사무국의 삼과 내지 사과를 서로 조율해 줘요. 대학에 인력과 돈과 시설을 제대로 안배하기 위해서 사무국장이 있어야 하는 거죠. 이 셋을 균형을 잡아주는 게 사무국장의 역할이에요.” (거점국립대 C직원)

5) 사무국장 권한 범위의 문제

사무국장은 대학 일반 행정의 책임자로서 직원의 실제적 인사권을 갖고 있어 그 과정에서 총장, 보직교수의 리더십이 상대적으로 약화될 수 있는 것으로 나타났다. 총장, 보직교수와 사무국장의 의견이 일치하는 경우에는 갈등이 발생하지 않지만, 불일치하는 경우에는 교수와 직원의 집단적 갈등으로 대두될 수 있는 가능성을 갖게 되며, 보직교수의 정책운영 추진동력에도 심각한 문제를 야기할 수 있다고 보았다.

“사무국장은 전 직원을 총괄하는 역할을 담당합니다. 그러다보니 국립대학 전체 직원의 실질적인 인사권을 사무국장이 다 갖고 있어요. 물론 직원에 대한 인사, 승진 등의 평가를 보직교수들도 하지만 그 평가점수의 영향력은 미비하고 사무국장의 평가점수가 결정적인 영향을 미칩니다.” (지역중심대 E교수)

“국립대 총장과 사무국장의 협력관계가 잘 되는 대학도 있겠지만 많은 국립대에서는 사무국장이 총장을 통감하고 있어요. 그럼에도 불구하고 국립대 총장 입장에서는 대학재정지원사업 등 교육부와 협력할 일이 많이 있으니 사무국장에게 쫓쫓매는 경우도 종종 있습니다.” (거점국립대 E교수)

보직 교수의 직원에 대한 인사권이나 평가권이 실효성이 없어 이들 간 협력이 어려운 문제가 있었다. 보직 교수의 경우 대부분 1, 2년 내 학과로 복귀하게 되어 직원과 안정적인 관계

맺기 쉽지 않다는 것이다. 또한 보직교수의 평가대상이 되는 직원 수도 많지 않아서 적절한 비교 평가가 불가능한 구조이며, 직원에 대한 평가는 인사상 영향력이 커서 엄정한 평가권 행사가 어렵다고 하였다. 이외에 직원에 대한 보상 시스템도 미흡하다는 점이 지적되었다. 이외에 일부 대학에서는 사무국장이 가진 권한을 남용하는 사례 등을 겪으면서 대학 운영에 어려움을 겪은 경우도 있었다고 하면서, 이러한 권한 남용은 개인의 인품이나 성향 등과도 관계된 것으로 인식하고 있었다.

“사무국장의 개인 편차가 굉장히 큰 것 같아요. 저희는 사무국장이 여러 차례 바뀌었는데, 한동안은 특정 사무국장이 와서 직원들이 엄청난 스트레스를 받고, 승진을 하려는 사람이 못하고 그거를 마구 뒤엎는 사람이 있었던 반면, 그렇지 않은 유한 분이 있을 때는 그냥 가고. 그리고 그럴 때는 인사권을 그렇게 많이 행사하지 않고 총장님한테 많이 주는 편이었어요.” (교대 D교수)

사무국장의 권한 범위가 행정 전반에 걸쳐 광범위한데다 예산 편성 및 집행 등과 관련한 권한 또한 갖고 있으며, 학내에서 이를 실질적으로 견제하거나 감시하는 기능이 미흡하다는 점도 문제로 제기되었다.

“예산을 사무국에서 쓰잖아요. 그 다음에 그 감사를 마지막 최종 계산을 누가 하나면 사무국이 해요. 그리고 마지막에 그것을 또 심의 의결하는데 사무국장이 들어왔어요. 이런 집단이 어디 있습니까. 공무원 사회에서 예산을 쓰는 집단이 예산을 심의하고 최종적으로 할 수 있는 그 구도는 말이 안 되는 거죠. 예산의 감시기능이 안 되는 거죠.” (거점국립대 B교수)

6) 국가와의 비공식적 관계 및 역할

사무국장은 정부에서 파견된 공무원으로서 대학 입장에서는 국가가 국립대학을 의도대로 통제하기 위한 통로로 기능하고 있다고 인식하고 있으며, 한편 재정지원 등 대학의 이로움을 얻기 위해 교육부와 커넥션을 만드는 매개로 역할해 줄 것을 기대하기도 하였다. 동시에 사무국장이 교육부와의 관계나 영향력 행사 여부에 따라 대학에 물리적으로 기여하는 정도가 달라진다고 인식함에 따라 이러한 현상이 국가와 국립대학 간 합리적이고 건강한 관계를 저해한다고 지적하였다.

“국립대에서는 교육부 내에 힘 있는 부서의 고위공무원을 사무국장으로 모셔오려고 애를 쓰기도 합니다. 영향력 있는 부서의 파워를 통해 대학의 이로움을 꾀하려 하는 것이죠.” (지역중심대 C교수)

“어떤 사무국장이 오느냐에 따라서 건물이 올라가고 안 올라가고, 이 자체가 불합리하지 않느냐 싶은 거죠. 이런 사회가 존속됐다는 것 자체가 건강하지 않다는 거기 때문에. 무엇보다도 교육부와의 커넥션을 자신의 파워로 드러내고. 이런 부분들이 건강하지 않고요.” (교대 B교수)

Ⅲ. 국가와 국립대학 간 관계 개선 방안

이상의 연구 내용을 바탕으로 국가와 국립대학 간 관계 개선 방안으로 크게 국가와 국립대학 간 신뢰 관계 구축, 국가의 지원 확대, 규제 개선 및 중간기구 설치, 사무국장 제도 개선을 제안하였다.

1. 국가와 국립대학 간 신뢰 관계 구축

국가와 국립대학 간 신뢰 관계 구축 방안의 과제는 크게 4가지이다. 첫째, 국립대학에 대한 수평적 관점에서 지원 및 육성의 방향성 정립이 필요하다. 구체적으로 고등교육발전방안 혹은 국립대학육성계획(청사진) 수립이 필요하며, 정부와 국립대학 간 국립대학 발전 TF 혹은 상설기구를 구성·운영함으로써 국립대학육성계획을 공동으로 수립하고 국립대학발전을 위한 상시적인 협업 체제를 구축하는 것이다.

둘째, 대학운영의 과정적 자율성 보장 및 결과의 책무성 관리 강화가 필요하다. 구체적으로 법률에 기반한 대학운영 관리 방식으로의 변화가 요구되는데, 기존에 재정지원사업평가 등 정책을 활용하는 관리 방식은 정책의 잦은 변동의 우려가 있기 때문에, 대학운영의 원칙 및 제도, 방법 등을 법률에 명시하여 준수하도록 할 필요가 있다. 그리고 정부의 대학운영에 대한 행정명령이나 행정지침 형식의 임의적 규제 또한 개선될 필요가 있다. 이외에 대학운영 관리의 일환으로 시행되는 평가나 감사 등의 사후관리와 환류가 더욱 강화되어야 할 것이다.

셋째, 정부와 국립대학 간 의사소통 활성화가 필요하다. 구체적으로 대학 현장의 요구와 제안에 대한 의견 수렴 및 정책 반영을 활성화하고, 교육부와 국립대학 간 의사소통 채널을 구축하여 공동 운영할 필요가 있다. 넷째, 대학운영 관련 불명료한 지침 및 기준 정비가 필요하다. 구체적으로 정부가 국립대학 운영 관련 법률을 제개정할 때 대학관계자에 대한 의견수렴 절차를 강화하고 대학운영의 구체적 항목이나 내용은 학칙에 위임하여 대학이 자율적으로 운영할 수 있도록 검토하는 등 법·제도의 정비를 검토해야 한다. 그리고 교육·연구 및 학생지도비의 표준 지급방안을 마련하여 국립대학 간 편차를 줄이기 위한 노력도 요구된다.

2. 국가의 지원 확대

국가의 지원 확대 방안의 과제는 크게 3가지이다. 첫째, 재정지원 근거법 제정을 통한 재정지원의 안정성 확보가 필요하다. 구체적으로 가칭 고등교육재정교부금법 제정 등 국립대학에 대한 재정지원 근거법을 마련하는 것과, 국립대학회계법의 국고보조금 지급범위 중 경상비 전액 지원 범위를 명시하는 것, 재정지원 방식의 투명성과 대학의 예측가능성을 제고하는 것이 요구된다. 국립대학회계법에서 경상비 전액 지원

범위 명시는 법 개정을 통해 국립대학에 대한 국가의 지원 의무 조항을 명문화한다는 점에 의미가 있으며, 재정지원 방식의 투명성과 대학의 예측가능성 제고는 정부의 국고 배분 원칙 및 구체적인 포물러 공개 등의 방식이 가능할 것이다.

둘째, 재원 확충 및 재정지원 규모 확대가 필요하다. 구체적으로 기업 및 지자체 등 재원 기관 발굴을 확대하는 것이 요구되며 기업의 대학육성기금 조성을 독려하고 인재활용세 도입을 검토하거나 세금감면 등 기업운영에 제도적 혜택을 제공하는 등의 방식을 고려할 수 있다. 프랑스는 2007년 「페크레스법」 제정을 통해 대학기부 장려제도와 국가 차원의 고등교육예산 증액, 프랑스 전기공사의 자본 일부 매각을 통한 조성행정의 사례를 보여주고 있다(이송이, 2016: 388-389; 성봉근, 2017: 120에서 재인용). 이러한 사례를 참조하여 국립대학에 대한 국가의 지원 확대 및 기업과 지자체 등의 재원 기관 발굴을 확대하려는 노력이 필요하다. 셋째, 경상비 지원 및 재정운용의 자율성 제고가 필요하다. 구체적으로 국립대학의 필수 경상비에 해당하는 공공요금이나 강사강의료, 시설유지보수비 등에 대한 국가의 책무성을 강화하고 재정 지원사업 등에 있어 사업 간 연계나 예산 공동 운영을 허용하며, 범부처 차원에서 대학재정지원사업의 총괄관리기구를 설치·운영하는 것이 필요하다.

3. 규제 개선 및 중간기구 설치

규제 개선 및 중간기구 설치 방안의 구체적인 과제는 크게 2가지이다. 첫째, 국립대학 조직의 특수성을 고려한 자율적 운영 지원이 필요하다. 구체적으로 대학평가 등의 제약이나 간접규제를 개선해야 하며, 대학에 대한 국고보조금을 직접 배정하는 것과 같은 간접적인 규제가능성 또한 개선할 필요가 있다. 2019년 8월 규제완화위원회의 국립대학 차·실의 개수 제한 자율화 발표(한국대학신문, 2019.9.26.)로 향후 국립대학 내 하부 조직의 설치 및 폐지의 자율성이 부여되고 이로 인한 대학경영의 효율성이 증대될 것으로 기대되는 만큼 이와 같은 규제 개선 노력이 지속적으로 확장될 필요가 있다.

둘째, 국가와 국립대학 간 독립적인 전담 중간기구 설치가 필요하다. 구체적으로 국가의 국립대학에 대한 간접적인 운영 관리 방식이 요구되며, 국가교육위원회 혹은 국가교육회의 내에 국립대학 분과를 설치하거나 국립대학지원기구, 고등교육위원회 등의 설립이 필요하다. 이러한 중간기구는 개별 국립대학과 정부 간에도 운용 가능하며, 국립대학 연합과 정부 간, 전체 국립대학과 정부 간 다양한 방식으로 운영될 수 있을 것이다.

4. 사무국장 제도 개선

사무국장 제도 개선 방안의 과제는 크게 4가지이다. 첫째, 사무국장 파견 및 선발방식 개선이 검토될

필요가 있다. 구체적으로 사무국장 선발 조건 및 기준, 임기 보장 등의 원칙을 확립하여 사전에 제시하는 것이 필요하며, 선발 방식의 다양화로 정부 내 독립된 직군으로 분리하여 국립대학 행정전문가로서 육성하거나 대학 내부에서 선출, 내·외부 공모제, 사무처장 직위로 대체 등의 방식을 검토할 필요가 있다.

둘째, 사무국장의 대학에 대한 이해도·전문성 신장 및 임기 보장이 필요하다. 구체적으로 사무국장 임용 시 해당 인사의 경력과 전문성을 고려하며, 대학행정의 총괄자로서 안정적인 대학운영을 위해 임기를 보장해야 한다. 셋째, 사무국장의 합리적 권한 행사가 필요하다. 구체적으로 「국립학교설치령」에 명시된 사무국장 업무 범위, 대학평의원회 등 학내 의사결정기구의 심의 사안, 기획처 등 대학본부의 고유 업무 권한 등이 상충되거나 모호한 경우 이에 대한 명확한 지침 제공이 필요하다. 한편 고위공직자로서 사무국장의 국립대학 행정에 대한 책무성을 강화하고 권한 행사의 신중함이 요구된다. 마지막으로 정부와의 건강한 역할 관계 정립이 필요하다. 구체적으로 정부의 국립대학에 대한 지원이나 관라감독 절차의 투명한 운영, 지원 및 관라감독 과정과 절차를 대중에 공개하거나 설명의무를 이행하는 것 등을 검토할 수 있다.

〈참 고 문 헌〉

[국내문헌]

- 교육부(2019). 인구구조 변화, 4차 산업혁명 대응 대학혁신 지원 방안 발표, 보도자료, 2019.8.7.
- 성봉근(2017). 대학 교육에 대한 행정규제의 법정책상 변화와 개혁, 교육법학연구, 29(2). 95-132.
- 이송이(2016). 프랑스의 대학 개혁과 대학 평가 연구, 프랑스문화연구, 33. 377-408.

[신문기사]

- 한국대학신문(2019.9.26.). [UCN PS 2019] 김학만 규제완화위원회 위원장 “대학 자율 가로막는 규제 발굴·개선할 것”. (검색일: 2019.10.23.) <http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=219324>

[참고사이트]

- <https://www1.president.go.kr/government-projects>(검색일: 2019.2.7.) 대한민국 청와대

[참고법령]

- 국립학교설치령 [대통령령 제27260호, 2016. 6. 28., 일부개정]

Session2(거버넌스·체제)

발표 2

공유형 대학체제 구축 방안: 유형화를 중심으로

조 옥 경 (한국교육개발원)

공유형 대학체제 구축 방안: 유형화를 중심으로¹³⁾

조옥경(한국교육개발원)

I. 연구 개요

1. 연구의 필요성

□ 정책적 필요성

지금까지 국가의 발전을 견인할 우수한 인재 양성을 담당해 온 우리나라의 대학교육은 현재 대학의 존립을 심각하게 우려해야 하는 위기에 봉착하였다. 먼저 사회 환경적 변화와 관련하여 1990년대 이후 급격한 양적팽창을 이룬 대학교육은 이제 인구절벽의 위기 속에 대학입학자원 급감에 대비한 생존 방안을 모색해야만 하는 상황에 놓여 있다. 특히, 지역에 따른 대학 불균형 심화와 이에 따른 수도권 이외 지역 대학들의 위기는 심각한 수준이다. 또한 4차 산업혁명시대의 도래는 새로운 대학교육의 인재상과 교육 내용 및 방법 등 대학교육의 재편을 촉구하고 있다. 이와 같은 상황에서 대학은 대학 집단의 상생(相生)·공진화(共進化)와 국가의 발전을 견인할 수 있는 새로운 대학교육 패러다임을 모색해야만 하는 시점에 서 있다.

이에 현 정부는 포용국가 비전에 따른 전략의 하나로 대학의 개별 경쟁 및 서열화 심화에서 벗어나 대학 간 공유성장을 위한 연계·협력형 대학체제 개편을 제시하였다(대통령직속 정책기획위원회·관계부처 합동, 2018: 43). 정부의 정책뿐만 아니라 대학교육 현장에서도 최근 서울총장포럼의 ‘공유대학’ 도입 등 상생의 가치에 대한 인식에 더해 대학 간 공유의 움직임이 나타나고 있다. 이와 같이 대학 간 공유 및 협력의 사회적 당위성이 과거보다 증대된 상황임에도 불구하고 공유형 대학체제 구축에 대한 대학 현장의 인식과 공감, 정부의 정책 추진 및 성과는 아직 낮은 수준이다. 따라서 공유형 대학체제의 개념 정립을 비롯하여 그 유형과 추진 전략 탐색, 공론화 활성화 등 체계적인 대책 방안 마련이 요구된다.

□ 학술적 연구 필요성

공유의 개념은 경제학 분야에 비해 교육학 분야에서는 아직까지 생소함에 따라 공유를 주제로 연구를 수행한 선행연구가 거의 없고, 대학 간 연계·협력 체제에 대한 연구도 미흡한 실정이다. 관련 선행연구를

13) 이 원고는 2019년 한국교육개발원에서 수행하고 있는 「대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편 방안 연구」의 일부 내용을 발췌한 것으로 포럼의 의견 수렴을 거쳐 수정보완 예정임. 최종 연구보고서 출간 이전에는 이 원고의 인용 등이 불가함.

살펴보면 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 대학 간 교류·협력의 중요성을 강조하거나, 우리나라 고등교육의 문제를 개혁하기 위한 방안의 일환으로 대학의 연합·통합을 추진하는 대학체제 개편 연구들이 그것이다. 그러나 대체로 이와 같은 연구들은 대학 현장의 실태와 인식을 수렴하지 못하고, 진화하고 있는 해외 사례 등을 다루고 있지 못함에 따라 관념적 성격이 강한 측면이 있다. 이에 따라 대학 구성원들을 포함한 주요 이해관계자들의 인식과 공감을 제고하거나 정책적 추진 동력 확보하는 데에 한계가 있다. 따라서 효과적이고 효율적인 대학의 공유성장을 위한 대학체제 개편 방안을 모색하기 위한 객관적·실증적 연구의 수행이 필요한 상황이다.

2. 연구 목적 및 문제

전술한 연구의 정책적 필요성과 학술적 필요성에 더해 본 연구는 우리나라 대학이 당면한 다양한 위기들을 극복하고 대학 간 소모적 경쟁체제에서 탈피하여 대학의 집단 경쟁력을 제고할 수 있는 대안적 발전 방향을 탐색하고자 한다. 즉, 본 연구는 대학들이 함께 상생·발전하는 공유의 의의를 탐색하고, 대학 간 유·무형의 자원공유 및 연계·협력을 강화하는 대학체제 구축 방안을 모색하는 데 그 목적을 두었다.

이상의 연구 목적을 달성하기 위해 구체적으로 다음과 같은 문제의식을 가지고 이에 대한 답을 찾고자 한다.

첫째, 공유형 대학체제의 의미는 무엇인가?

둘째, 외국의 공유형 대학체제 관련 정책 방향과 사례는 어떠한가, 우리나라에 주는 시사점은 무엇인가?

셋째, 우리나라 대학의 상생·발전을 견인할 수 있는 공유형 대학체제 유형안과 추진 전략은 무엇인가?

3. 연구 방법

주요 연구 방법으로는 선행연구 및 주요 개념 탐색을 위한 ‘문헌분석’, 선진 해외 정보를 수집·분석하기 위한 ‘해외 사례 조사’(미국, 프랑스), 방안 도출을 위한 ‘델파이 조사(Delphi Survey)’, 연구 전반에 대한 전문적 지원을 위한 ‘전문가 협의회’, 방안 검토 및 연구 결과 확산을 위한 ‘정책 포럼’ 등을 활용하였다.

II. 이론적 기초

1. 선행연구 분석

공유의 개념이 교육분야에서는 활발하게 적용되지 못함에 따라 고등교육 분야에서는 공유를 주제로 연구를 수행한 선행연구가 거의 없다. 따라서 본 연구에서는 공유와 관련되는 교류, 연계, 협력 등을 핵심어로 설정하여 연구를 수행한 사례들을 조사하였다.

가. 대학 간 공유·협력의 의의

대학 간 공유·협력의 필요성과 중요성에 대해서는 정부와 대학 현장의 인식이 지속적으로 높아지고 있는 추세이다. 선행연구에서는 개방화, 4차 산업혁명, 초연결사회 등 대학의 외부 환경 변화와 저출산에 따른 대학 입학자원 급감, 대학 서열구조 문제, 국제 경쟁력 제고의 필요성과 같은 대학 내부의 문제 등에 따른 대학 간 협력 강화의 필요성을 제기하고 있다. 즉, 대학 내외부의 변화와 위기에 대응하기 위해 대학 간 협력을 강화하는 방안이 부상하고 있다. 그리고 대학 간 협력 체제 강화를 통해 대학의 경영적·교육적 측면의 효과와 학생 편익 제고, 나아가 고등교육의 문제 해결 및 경쟁력 제고 측면에서의 효과를 기대할 수 있음을 주장하고 있다.

〈표-1〉 선행연구에서의 대학 간 공유협력의 필요성 및 효과

	연구	내용
국내	최덕철 (2003)	대학 간 협력체제 구축 효과: 개별 대학이 가지고 있는 인적·물적·기술적 자원은 한계를 가지지만, 각 대학이 보유한 자원을 개방하고 다양한 주체가 공동으로 활용하여 최소의 투자로 최대의 효과 획득. 대학의 경영적, 교육적, 사회·문화적 측면에서 효과 획득
	정금현· 김순남(2005)	대학 간 교류 및 협력 성과: 대학 차원에서는 교육경비 절감, 교육효율 제고, 학문적 풍토 개방화 성과, 학생 입장에서는 새로운 교육 서비스와 대학 문화를 경험할 수 있는 기회 확대
	황인성(2017)	대학 간 협력체제의 장점: 경상비 축소, 행정 효율성 제고. 아울러 4차 산업혁명이라는 불확실한 미래에 대응하기 위해 대학 간 화학적 결합을 통한 시너지 효과를 극대화 → 대학시스템의 자발적인 변화와 진화의 과정
	임재홍 외 (2015), 서울특 별시교육청 (2017)	대학 공유네트워크 효과: 고등교육의 공공성 확보와 글로벌 경쟁력 제고를 위한 개혁의 일환으로 대학입시에 대한 중등교육의 종속성과 대학 서열 타파, 비용절감 등을 통한 경쟁력 제고

	연구	내용
국외	반상진 외 (2017)	대학 간 자원공유를 통한 연계·협력체제 구축 필요성: 산업구조의 변화와 인구 절벽 현상에 따른 대학 존립기반의 위협, 높은 사립대학 의존율에 따른 높은 등록금 부담 등과 같은 우리나라 고등교육이 당면한 문제 해결 및 미래의 위기에 대응. 특히, 초연결사회에서는 대학체제가 복수의 대학들이 상호 연결되는 하나의 집단지성체제로 전환되므로 대학의 서열화 및 경쟁보다는 대학의 여러 기능들을 상호 연계함으로써 교육과 연구의 시너지 효과 극대화
	Williams(2017)	고등교육기관들 간 협력(collaboration), 연합(alliance), 합병(merger) 필요성: OECD Education Working Papers에서 학생 수 감소, 재정적 압박 증가, 명성, 연구 인력 및 재정 획득을 위한 국제적 경쟁 심화에 따라 더 높은 수준의 고등교육 품질을 달성하고, 공적 지출의 효율성을 높이며, 고등교육체제의 기관 및 교육과정 제공 범위를 공공 및 노동 시장의 필요와 더 잘 연계시키기 위해 고등교육기관들 간 연계를 강화하는 것이 정부 차원에서도 중요한 목표가 되고 있고, 이에 따라 다양한 연계에 대한 정부 차원의 재정지원 등이 이루어짐
	Thomas(2015)	연합(alliances)의 필요성: 고등교육의 지형이 점점 더 복잡해지고 불확실하며 역동적으로 변화함에 따라 장기적 경쟁력과 재정적 지속성을 높이기 위한 방안으로서 규모의 경제를 활성화시키고 학생들에게 새로운 학습 경로를 제공 가능.

나. 대학의 교류·협력 유형

대학의 교류·협력은 어떠한 목적을 위해(목적) 무엇을(내용) 어떻게(방법) 공유하느냐에 따라 연계 및 협력의 형태를 유형화할 수 있다. 몇몇 선행연구에서는 다양한 방식의 대학 간 협력의 유형을 제시하였다. 그 중 국내외 선행연구에서 공통적으로 제시하고 있는 유형 분류 방식은 대학 간 협력의 정도(밀도)에 따른 유형 분류이다.

〈표-2〉 선행연구에서의 대학 간 교류·협력의 유형

국내외	연구	내용
국내	이현청 외(1998)	개별 대학 간 교류, 지역단위의 대학 컨소시엄, 전국단위의 대학 컨소시엄, 해외 대학과의 교류
	최덕철(2003)	교수 및 직원의 개인 차원의 교류, 대학 간 자매결연, 대학집단 간 컨소시엄, 대학 간 통합
	류현중(2012)	• 목적에 따른 유형: 외재적 목적, 내재적 목적 • 협력 주체: 교수, 학생 • 교류·협력 내용: 교육과정 운영, 연수 활동, 학술 활동, 기타 행사 등 • 융합 정도에 따라 3가지 유형: 합산적 교류·협력, 기여적 교류·협력, 융합적 교류·협력
국외	HEFCE(2012)	협력(collaboration), 연합(alliance), 합병(merger)의 연속선(CAM)
	Williams(2017)	네트워크(network)-협력(collaboration)-연합(alliance)-합병(merger) 스펙트럼

국내외	연구	내용			
		네트워크(network)	협력(collaboration)	연합(alliance)	합병(merger)
		• 기관 내 또는 기관 간 개인들의 연결망으로 관리·감독의 개입은 매우 적거나 없음 • 일반적으로 비공식적 소통을 의미하며, 조직의 자율성에는 변화가 없음	개인들보다는 기관들 간 협의를 뜻하며, 공식적 협약 또는 파트너십에 기초함 법적 권한과 특권, 인적자원, 시설, 장비 및 기술, 정보를 공유하는 것을 포함할 수 있음	보다 광범위한 운영을 포괄하는, 확대된 형태의 협력 파트너들은 광범위한 역량을 공유하나, 별개의 정체성과 법적 지위를 유지하며, 협약은 취소 가능함	현존하는 또는 새로운 기관으로 포함됨으로써, 최소 하나의 기관이 법적 기관으로서의 지위를 상실함 합병된 기관의 본래의 요소들은 별개의 명칭, 브랜드, 다양한 정도의 거버넌스 및 운영을 유지할 수 있음. 예) 연합(federation) 합병, 단일(unitary) 합병
		출처: Williams(2017: 14). Figure 2.1. The Networks-Collaborations-Alliances-Mergers Spectrum 요약 및 추가			

2. 공유형 대학체제의 의미

공유의 개념은 다양하게 정의되고 있다. Gudeman(2001)은 ‘공동체를 형성·유지하는 행위’, 이성규(2013: 257)는 ‘소유권의 포괄적인 이전을 전제하지 않는 물질적, 비물질적 재화에 대한 접근권(Access)의 개방’, Belk(2014: 1595-1596)은 ‘타인에게 사용하도록 분배하는 행위와 과정 또는 타인으로부터 무엇을 받거나 획득하는 행위와 과정’, Jeremy(2014)는 소유의 대립 개념으로 정의하였다. 그리고 「서울특별시 공유 촉진 조례」(개정 2015.10.08.)는 공유의 개념을 법으로 명시한 사례인데 공유의 개념을 ‘자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 활동’으로 정의하였다. 장윤배·강성익(2016: 15-17)은 ‘공유가 소유의 여부보다는 활용의 측면에서 의미가 있고, 소유권을 함께 한다는 협의의 의미보다는 협력적 소비(collaborative Consumption), 공동이용의 측면으로 보아야 하며, 내용적으로는 함께 사용한다는 공용(共用)의 의미로 볼 수 있다.’고 하였다.

대학의 공유형 대학체제 구축 방안을 모색하는 이 연구에서는 공유형 대학체제의 의미를 대학의 유무형의 자원을 공유하여 대학들이 함께 상생·발전하는 것을 내포하고 있는 것으로 규정한다. 즉, 이 연구에서의 공유형 대학체제는 대학 간 자원 공유 및 연계·협력을 통해 대학 공동체의 공유된 가치기반 속에서 함께 지속가능한 발전을 이루는 것을 의미한다. 또한, 공유를 소유(ownership)보다는 공동활용, 공동이용의 가치를 추구하는 것으로 핵심 전략으로 규정하였다.

III. 조사·분석 결과

1. 해외의 공유형 대학체제 구축 사례

가. 미국 대학의 컨소시엄, 얼라이언스, 주립대학체제 재구조화 사례

미국의 대학들도 대학입학자원의 급감과 대학 재정 구조의 악화라는 경제적 압박에 직면해 있으며 이러한 어려움에 적극적으로 대처하기 위해 1960년대 이전부터 다양한 형태의 공유형 대학체제 구축을 도모해 왔다. 미국 대학들은 대학의 지속가능성과 경쟁력 유지를 위한 방편으로서 공유형 대학체제의 필요성을 이해하고 이에 대해 비교적 유연한 입장을 취하고 있으며 실제로 다양한 형태의 공유체제에 참여하고 있다.

컨소시엄(consortium)은 현재 미국 내에서 가장 활성화된 공유 유형으로 개별 컨소시엄은 역사, 공유 대상, 명칭, 성과, 참여대학 규모가 매우 다양하다. 공유대상의 광범위함과 다양성은 미국 대학 컨소시엄의 중요한 특징 중 하나이다. 강의, 교육과정, 자격증 과정, 온라인 강좌 및 자원, 장단기 해외 연수 프로그램 등 다양한 교육 및 학술 활동과 관련된 사항을 공유할 뿐 아니라 문화·예술·스포츠 프로그램, 동아리 종교 활동, 학생 지원 및 복시 시설과 프로그램을 컨소시엄 내에서 공유한다. 특히 경영행정 분야에서는 도서관, 소프트웨어 공동 구매 이외에 건설 및 공사 관리, 학생 및 직원 건강보험, 내부감사, 출장 관리, 리스크 관리, 기숙사 및 부동산 관리 등도 적극적으로 공유하고 있다. 뿐만 아니라 수많은 컨소시엄들이 회원으로 참여하는 ACL(Association of Collaborative Leadership)과 같은 전문가협의체를 구성하여 정기학회, 하계 세미나, 웹세미나 등을 통해 컨소시엄 활동을 활성화하고 전문화하기 위한 다각적 노력을 기울이고 있다.

얼라이언스(alliance)는 공유 대상을 대학의 주요 기능까지 확대하고 운영방식에서도 지원 부서를 통합하고 중앙에서 주요 서비스를 제공하는 등 전문성을 높임으로써 공유 밀도를 높인 모형(Thomas, 2015: 9)이다. 얼라이언스는 최근 미국에서 대학이 직면한 경영 위협에 적극적으로 대응하는 공유 전략으로서 고등교육 전문가들로부터 주목을 받고 있다. 컨소시엄이 자원의 효율적 활용이라는 비용 절감 측면에서는 효과를 볼 수 있으나 개별 참여대학의 경쟁력을 근본적으로 향상하는 데는 제한이 있고 대학 간 통폐합은 구성원의 반발, 통폐합 과정에 수반되는 시간, 재정, 에너지 소모 등이 크다는 점을 고려할 때, 얼라이언스는 컨소시엄과 대학 통합이 갖고 있는 문제점을 피하면서 대학 간 공유를 통한 개별 대학의 경쟁력을 획기적으로 높일 수 있는 대안으로 주목받고 있다.

가장 급진적 수준의 공유 모형인 통합은 두 대학이 별개의 기관으로 존재하면서 불필요하게 중복되는 교육과정을 없애는 수준에서부터 두 개의 대학이 완전히 한 개의 기관으로 거듭나는 수준에 이르기까지

다양하다. 1974년의 위스콘신대학체제의 통합부터 비교적 최근인 2018년까지 추진된 조지아주립대학체제 통합 등 적지 않은 사례를 찾아 볼 수 있다. 미국에서의 대학 통합은 개별 대학이 비용절감 또는 재도약의 기회를 모색하기 위한 방편이라기보다는 주정부 차원에서 고등교육 체제를 효율화하는 전략으로 선택된 경우가 많았다.

나. 프랑스의 협력 및 군집화(coopération et regroupements) 정책

프랑스는 1990년대 초부터 현재까지 고등교육기관과 공공 연구기관을 대상으로 하는 협력 및 군집화(coopération et regroupements) 정책을 추진하고 있다. 시기별로 세부 내용은 다르지만 동 정책의 골자는 여러 고등교육기관과 공공 연구기관들을 묶어 새로운 거버넌스를 만들고 여기에 프랑스 국가 차원의 고등교육 도전과제를 부여하면서 집중적인 재정을 지원하는 것이다. 가장 최근인 2013년부터 추진된 협력 및 군집화 정책의 요지는 사업에 참여하는 고등교육기관과 공공 연구기관은 지역별로 통합(fusion), 공동체(communauté), 연합(association)의 세 가지 협력 및 군집화 유형 중 하나를 택하여 통합 또는 병합의 성과를 내는 것이다. 2019년 9월 현재 2개의 통합, 19개의 공동체, 7개 연합이 구성되었다.

프랑스의 협력 및 군집화 정책의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 대학 자율에 기대기보다는 정부 정책이 대학 간 공유체제 구축을 전인하였다. 이 때문에 공유체제 참여가 완전히 자발적이지 않고 모든 대학이 통합, 공동체, 연합 중 어느 한 유형에 참여하도록 유도하고 있다. 둘째, 정부는 재정지원뿐만 아니라 법규정(국무총리령) 마련을 통해 공유체제 참여가 일정한 틀 안에서 구속력 있게 진행되도록 하였다. 셋째, 협력 및 군집화 정책에서 ‘지역’은 중요한 키워드이다. 이 정책은 교육청 관할지역별로 추진되고 있어 우리나라 광역자치단체 수준의 지역단위로 한 개의 공동체, 혹은 한 개의 연합이 구성된다. 넷째, 프랑스의 협력 및 군집화 정책은 30년 가까운 긴 기간을 두고 서서히 추진되었으며 여러 사업을 통해 축적된 공유 협력 경험을 토대로 대학 통합의 성과를 거두고 있다.

다. 시사점

미국과 프랑스에서 이루어진 공유형 대학체제 구축 사례가 우리나라 고등교육 정책에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 미국과 프랑스에서는 연계형, 연합형, 결합형을 포함하는 다양한 유형의 공유체제가 작동하고 있고 상당히 확산되고 있다는 사실이다. 둘째, 공유 대상의 확장은 우리나라에서 공유 정책을 설계함에 있어 중요하게 고려되어야 할 사항이다. 셋째, 공유체제에 참여하는 대학이 비교적 다양하며 공유체제의 구성이 유연하다는 사실이 관찰되는 것에 주목해야 한다. 대체로 소규모 대학 및 재정 구조가 제한적인 대학들 대상으로 공유체제 참여가 정책적으로 권유되고 실제로 이들이 공유에 더 많은 관심을

보이는 것도 사실이다. 하지만 공유 모형별 참여대학 면면을 살펴보면 대규모 연구대학 간 공유(예: 미국 Big Ten Academic Alliance), 소규모 연구중심대학 간 공유(예: 미국 Claremont Colleges Services), 높은 명성을 지닌 소규모 교육중심대학과 연구중심대학 간 공유 등 공유체제 구성은 매우 다양함을 알 수 있다. 넷째, 지역은 대학 간 공유체제 구축에 있어서 중요하게 고려해야 할 요인으로 나타났다.

2. 델파이 조사(Delphi Survey) 결과

대학 간 유무형의 자원공유 및 연계·협력을 강화하는 대학체제 구축 방안에 대한 전문가의 의견을 수렴하기 위해, 대학 및 관련기관 전문가 총 31명을 대상으로 9월 말과 10월 초에 델파이조사를 2회 실시하였다. 마감 기한 이후 응답한 1명을 제외하고 최종 30명을 결과 분석에 포함하였다.

□ 공유 유형별 효과성 및 난이도

대학의 공유 유형을 공유의 수준(밀도: 연계형, 연합형, 결합형)과 공유의 전략적 주안점(지역형, 기능형)에 따라 6개 유형으로 나누고 대학교육 환경변화 대응 및 집단경쟁력 제고, 상생·발전 관련 각 유형의 효과성과 추진 난이도에 대해 조사하였다. 긍정률이 50%이상으로 CVR값이 양수인 유형은 연합형과 결합형이었으며, 연계형은 긍정률이 30% 미만으로 공유의 전략적 주안점에 관계없이 효과가 없는 것으로 나타났다. 연합형과 결합형은 4개 유형 모두 효과성이 5점 만점에서 3.5점 이상으로 높게 나타났으며 긍정률도 모두 50%가 넘는 것으로 나타났다. 공유의 전략적 주안점에서는 기능형보다 지역형이 더 효과가 있는 것으로 나타나 연합형+지역형, 결합형+지역형의 유형이 1차와 2차 조사에서 모두 CVR 값이 3.3이 넘어 최소기준을 충족하였다. 연합형+기능형, 결합형+기능형의 경우 평균값 상으로는 각각 3.6, 3.9 이상(2차 조사 기준)으로 나타나 효과성에 대한 전문가들의 긍정적 인식 경향이 있었다. 난이도 측면에서는 연합형이 결합형보다 더 쉬운 것으로 나타났고, 지역형이 기능형보다 추진하기에 더 수월한 것으로 나타났다.

〈표-3〉 공유 유형별 효과성 및 난이도

공유유형		효과성						난이도*	
		기술통계			타당도			기술통계	
		M	SD	긍정률(%)	합의도	수렴도	CVR	M	SD
연계형+지역형	1차	2.87	0.96	26.67	0.42	0.88	-0.47	2.62	1.00
	2차	2.83	0.69	13.33	0.75	0.38	-0.73	2.41	1.00
연계형+기능형	1차	2.80	0.98	23.33	0.67	0.50	-0.53	2.79	1.03
	2차	2.67	0.87	10.00	0.67	0.50	-0.80	2.62	1.00
연합형+지역형	1차	3.77	0.90	66.67	0.75	0.50	0.33	3.34	0.92
	2차	3.93	0.63	76.67	1.00	0.00	0.53	3.24	0.86
연합형+기능형	1차	3.60	0.76	56.67	0.75	0.50	0.13	3.52	0.77
	2차	3.63	0.60	63.33	0.75	0.50	0.27	3.34	0.76
결합형+지역형	1차	4.07	1.09	76.67	0.75	0.50	0.53	4.41	0.67
	2차	4.43	0.76	90.00	0.80	0.50	0.80	4.10	0.84
결합형+기능형	1차	3.90	1.01	63.33	0.50	1.00	0.27	4.45	0.72
	2차	3.90	0.94	70.00	0.50	1.00	0.40	4.31	0.88

* 매우 어려움을 5로 코딩

□ 공유 유형별 추진 우선순위 및 성격

앞서 제시한 6가지 공유 유형 중 가장 중요한 유형을 우선순위에 따라 선택하도록 하고 해당 공유 유형에 포함되는 구체적인 고등교육기관 범위와 주요 공유 내용 및 목적에 따른 유형을 고르도록 하였다. 공유 목적은 타 대학과의 공유를 통해 대학이 보유하고 있지 않은 자원을 획득하는 등 범위의 경계를 추구하는 것을 보완형으로 보았고, 유사한 자원을 공유하는 형태로 규모가 작은 기능 역량을 공동으로 운영하는 등 규모의 경계를 추구하는 것을 보충형으로 보았다.

응답 결과 1, 2차 조사 모두에서 연합형+지역형이 1위, 결합형+지역형이 2위, 연합형+기능형이 3위, 결합형+기능형이 4위로 나왔다. 두 유형 모두에서 공유 목적은 보완적 목적과 보충적 목적이 혼재하는 것으로 보는 의견이 다수를 차지하였다.

〈표-4〉 공유 유형별 추진 우선순위 및 공유 목적

공유유형	1차 조사					2차 조사				
	사례수	공유목적			순위	사례수	공유목적			순위
		보완	보충	보완·보충			보완	보충	보완·보충	
전체	85	22	12	46	-	79	19	6	46	
연계형+지역형	12	3	1	7	5	11	4	1	6	5
연계형+기능형	3	0	1	2	6	5		1	2	6
연합형+지역형	24	7	4	11	1	20	4	2	13	1
연합형+기능형	15	7	1	5	3	14	6	1	6	3
결합형+지역형	17	2	4	11	2	16	2		12	2
결합형+기능형	14	3	1	10	4	13	3	1	7	4

주요 공유 유형에 포함되는 구체적인 고등교육기관의 범위와 주요 공유 내용은 〈표-5〉와 같다.

〈표-5〉 공유 유형별 포함 고등교육기관 범위 및 주요 공유 내용

공유유형	고등교육기관 범위(2차)	주요 공유 내용(2차)
연합형+지역형	(지역내) • 전문대-일반대 공유체 • 일반대 공유체 • 일반대-국립대-대학원 공유체 • 교대-사범대 공유체 • 전문대-일반대-대학원 공유체 • 거점국립대-중소사립대-전문대-폴리텍 대 공유체	인적자원, 물적자원, 교육과정, 학사공동운영, 사회공헌, 연구

공유유형	고등교육기관 범위(2차)	주요 공유 내용(2차)
연합형+기능형	- 거점국립대 공유체 - 일반대 공유체 - 전문대-폴리텍 공유체 - 거점국립대-지중대 공유체	인적자원, 물적자원, 교육과정, 학생공동선발, 공동학위, 산학협력, 교수
결합형+지역형	(지역내) - 일반대-국립대-대학원 공유체 - 일반대 공유체 - 거점국립대-지중대-사립대-사립전문대 공유체 - 전문대-폴리텍 공유체 - 국립대 공유체	인적자원, 물적자원, 교육과정, 학생공동선발, 사회공헌
결합형+기능형	거점국립대 공유체 교육대학 공유체 과학기술특수대 공유체 전문대-폴리텍 공유체	인적자원, 물적자원, 교육과정, 학생공동선발, 학사제도

IV. 공유형 대학체제 유형안

1. 공유형 대학체제의 유형과 특징

대학의 공유·협력 유형은 선행연구에 의하면 목적, 내용, 방법, 융합 정도, 협력 수준, 행위자 수준 등에 따라 다양하게 구분될 수 있다. 본 연구에서의 공유형 대학체제 유형은 공유의 수준(밀도)과 전략적 주안점을 교차하여 새로운 유형화를 시도하였다. 유형화에 적용된 두 기준은 본 연구의 이론적 기초, 대학체제의 대내외 현황과 과제, 국내외 정책 및 사례, 이해관계자 인식 및 공유 실태 등의 분석을 통해 우리나라 공유형 대학체제 유형 분류를 위한 가장 기초 핵심 기준으로 추출되었다. 먼저 본 연구에서 연계형, 연합형, 결합형으로 구분한 공유의 수준(밀도)은 선행연구 및 선행 개편안 등에서 제시된 대학의 공유(협력) 유형인 협력-연합-합병(HEFCE, 2012; Williams, 2017), 일반네트워크-연합네트워크-통합네트워크(서울시특별시교육청, 2017) 등과 형식 및 내용상의 유사성이 있다.

또한, 공유의 전략적 주안점인 지역형과 기능형은 지역균형발전을 강조하는 정부 정책 방향 및 공유 이론을 포함하여 본 연구의 다양한 조사·분석에서 공유형 대학체제에 있어 중요한 요인으로 부각되었다. 선행개편안을 포함한 선행연구들에서는 이현청 외(1996)의 연구에서 지역단위, 전국단위 등의 분류를 제시하고 있고, 많은 대학체제 개편 선행연구들에서도 권역, 전국 또는 권역과 전국을 모두 포함한 대학체제 개편 방안들을 제시하였다. 이러한 지역과 기능의 상대적 중요성에 대해서는 공유 이론에서는 주요 전략으로 지역을 중요하게 고려하는 반면, Thomas(2015)는 지리적 근접성에 의해 제약받지 않아야 함을

강조하는 등 전문가 및 이해관계자들의 입장에 따라 인식 차가 나타나고 있다. 그리고 해외 사례에서도 지역 중심의 공유·협력 체제 유형과 지역을 초월한 공유·협력 체제 유형이 다양하게 존재하였다.

이와 같은 사례들을 참고하여 본 연구에서 설정한 공유형 대학체제 구축 유형화의 두 조건에 대해 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저 공유의 수준(밀도)은 공유의 의미를 고려하여 완전한 한 개 대학으로의 통합을 제외하고 연계형, 연합형, 결합형과 같이 세 개로 구분한다. 각 유형의 구분은 공유 범위와 공동관리조직에 따라 분류가 가능하다. 첫째, 연계형은 복수의 대학이 별도의 공동 관리·운영조직은 두지 않고, 필요성에 따라 부분적으로 파트너십 또는 협약에 기초하여 협력하는 공유 형태를 의미한다. 다음으로 연합형은 복수의 대학들이 특정 영역들에 대하여 각자의 독립성과 자율성을 전제로 공동의 관리조직을 별도로 운영하며 연계·협력하는 공유 형태를 뜻한다. 마지막으로 결합형은 복수의 대학들이 대학 운영 전반에 대하여 주요 제도를 통일하여 운영하는 공유 형태로 대학 운영이 제도적·융합적으로 결합된 공유 형태를 의미한다.

〈표-6〉 공유 수준(밀도)별 유형 특징

구분		공유 범위	공동 관리 조직
공유 수준(밀도)	연계형	부분	×
	연합형	부분	○
	결합형	전체	○

또 다른 조건인 공유의 전략적 주안점에 따른 유형은 지역형과 기능형으로 구분된다. 지역형은 지역내 대학들 간의 공유 형태로 공유의 지리적 근접성과 지역 특성 및 발전의 중요성에 초점을 맞춘 유형이다. 그리고 기능형은 지리적 근접성의 제약을 초월하여 대학의 사명 또는 역할, 기능 등을 고려한 대학들 간의 공유 형태로 기능·역할·사명의 고도화·전문화 등을 특징으로 하는 유형으로 전국형이라고도 볼 수 있다.

이와 같은 공유의 수준(밀도)과 전략적 주안점을 조합하여 도출한 본 연구의 공유형 대학체제 유형은 〈표-7〉과 같이 지역연계형, 기능연계형, 지역연합형, 기능연합형, 지역결합형, 기능결합형 등 6개로 구성되었다.

〈표-7〉 공유형 대학체제의 유형

공유형 대학체제 유형		공유의 전략적 주안점	
		지역형	기능형
공유 수준 (밀도)	연계형	지역연계형	기능연계형
	연합형	지역연합형	기능연합형
	결합형	지역결합형	기능결합형

□ 연계형

복수의 대학이 별도의 공동 관리·운영조직은 두지 않고, 필요성에 따라 부분적으로 파트너십 또는 협약에 기초하여 협력하는 공유 형태를 의미한다. 따라서 연계형은 연합형과 결합형에 비해 과업 및 심리적 측면에서 대학의 부담감이 낮아 추진이 용이하나 대학의 발전 및 혁신, 나아가 공유형 대학교육 생태계 구축에 대한 영향력은 낮은 유형이다.

① 지역연계형

지리적으로 인접한 지역의 대학들 간에 별도의 공동 관리·운영조직은 두지 않고, 각 대학들의 필요성에 따라 파트너십 또는 협약을 맺고 부분적으로 공유(협력)하는 유형이다.

② 기능연계형

지리적 접근성을 초월하여 전국 단위에서 대학의 사명 또는 역할 및 기능을 고려하여 대학 간 연계를 하는 유형이다. 대학의 사명, 역할, 기능이 유사한 대학들이 지역연계형과 마찬가지로 필요성에 따라 파트너십 또는 협약을 맺고 부분적으로 공유(협력)하고 별도의 공동 관리·운영조직은 두지 않는 유형이다.

□ 연합형

복수의 대학들이 특정 영역들에 대하여 각자의 독립성과 자율성을 전제로 공동의 관리조직을 별도로 운영하며 연계협력하는 공유 형태인 연합형은 공유의 수준(밀도) 유형 중 연계형보다는 높고, 결합형보다는 낮은 중간 수준의 추진 난이도와 효과성을 특징으로 하는 유형이다.

① 지역연합형

지리적으로 인접한 지역의 대학들 간에 공동의 관리·운영조직을 구축하고 각 대학의 독립성과 자율성을 전제로 특정 영역들에 대하여 공유(협력)하는 유형이다.

② 기능연합형

대학 간의 지리적 접근성이 아닌 유사한 대학의 사명 또는 역할 및 기능에 터한 연합에 초점을 두는 유형이다. 지역연합형과 마찬가지로 공동의 관리·운영조직을 구축하고 각자의 독립성과 자율성을 전제로 특정 영역들에 대하여 공유(협력)한다.

□ 결합형

복수의 대학들이 대학 운영 전반에 대하여 주요 제도를 통일하여 운영하는 공유 형태로 대학 운영이

제도적·융합적으로 결합된 공유 형태로 공유의 수준(밀도)에 따른 유형 중 공유형 대학교육 생태계를 구축하는 데 있어 가장 효과성이 높은 유형이다. 그러나 복수 대학들 간 대학 운영 전반에 대한 공유가 추진됨으로써 과업 및 심리적 측면에서 부담이 크고 이에 따라 추진 난이도가 가장 높다고 할 수 있다.

① 지역결합형

전반적인 대학 교육 및 운영에 대하여 주요 제도를 통일하는 등 제도적·융합적으로 결합된 형태로 경우에 따라 각 대학의 자율성과 독립성을 초월하는 의사결정이 이루어질 수도 있는 공유(협력) 유형이다. 지역결합형은 지역 내 대학들을 대상으로 대학 간 결합을 통해 지역단위의 전략적 대학 재구조화를 추진함으로써 지역대학의 집단 경쟁력을 제고하고 지역대학의 발전이 지역의 발전을 견인하는 선순환 구조를 형성하는 데 초점을 맞추고 공유가 이루어진다.

② 기능결합형

지리적인 접근성을 초월하여 대학의 사명 또는 역할과 기능을 고려한 대학들의 결합으로 공동의 관리·운영조직을 구축하고 전반적인 대학 운영에 대하여 주요 제도를 통일하는 등 제도적·융합적 결합 형태로 경우에 따라 각 대학의 자율성과 독립성을 초월하는 의사결정이 이루어질 수도 있는 공유(협력) 유형이다. 기능결합형은 국가적 차원에서 유사한 기능, 사명, 역할 등을 가진 대학들 간의 전략적 재구조화 추진을 통해 우리나라 대학의 사명 및 기능, 역할과 전문성을 국제 수준으로 향상 시켜 우리나라 고등교육의 집단경쟁력과 국제 경쟁력을 제고하는 것에 초점을 둔다.

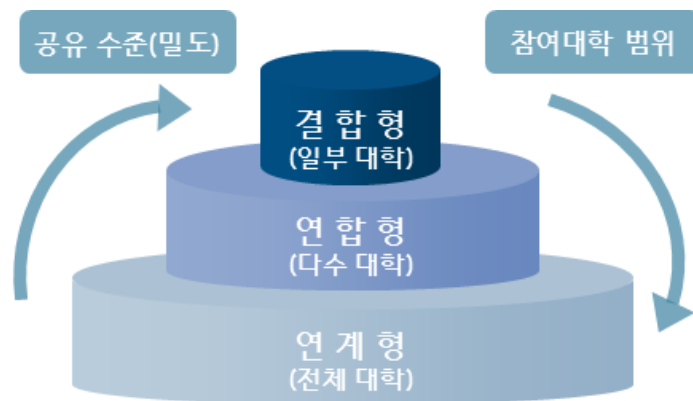
공유형 대학체제 유형별 특징을 ‘공유 목적’, ‘참여대학 특성’, ‘공유 대상’, ‘운영체제’, ‘기대성과’ 등의 탐색 요소를 통해 살펴보면 <표-8>과 같다.

〈표-8〉 공유형 대학체제의 유형과 특징 비교

구분		연계형		연합형		결합형	
		지역연계형	기능연계형	지역연합형	기능연합형	지역결합형	기능결합형
특징		•인접 지역 중심 •부분적 공유 •별도 공동 관리·운영 조직 미운영	•사명, 역할, 기능 중심 •부분적 공유 •별도 공동 관리·운영 조직 미운영	•인접 지역 중심 •부분적 공유 •별도 공동 관리·운영 조직 운영	•사명, 역할, 기능 중심 •부분적 공유 •별도 공동 관리·운영 조직 운영	•인접 지역 중심 •전반적 공유 •별도 공동 관리·운영 조직 운영	•사명, 역할, 기능 중심 •전반적 공유 •별도 공동 관리·운영 조직 운영
공유 목적		•지리적 근접성을 토대로 대학교육·운영 효율화 및 효과성 제고	•유사 기능(사명, 역할)을 토대로 대학교육·운영 효율화 및 효과성 제고	•지역단위 맞춤형 협력적 대학교육 생태계 구축을 통한 대학과 지역의 발전 촉진	•유사 기능(사명, 역할)에 터한 협력적 대학교육 생태계 구축을 통해 대학 기능 및 전문성 신장	•지역단위의 전략적 대학 재구조화를 통한 지역대학 집단 경쟁력 제고	•국가수준의 전략적 대학 재구조화를 통한 대학 기능(사명, 역할) 공진화(共進化)
참여대학 특성		•지역 내 고등교육기관	•전국의 기능(사명, 역할) 유사 고등교육 기관	•지역 내 고등교육기관	•전국의 기능(사명, 역할) 유사 고등교육 기관	•지역 내 고등교육기관	•전국의 기능(사명, 역할) 및 학교 유형 유사 고등교육 기관
공유 대상		•지리적 근접성을 토대로 보완 필요 대학 교육·운영 영역	•유사 기능(사명, 역할) 관련 보충 필요 대학 교육·운영 영역	•지역 단위 맞춤형 중요 대학교육·운영 영역	•유사 기능(사명, 역할) 관련 중요 대학교육·운영 영역	•대학교육·운영 전반 (자원과 가치 포괄)	•대학교육·운영 전반 (자원과 가치 포괄)
운영 체제	추진 주체	•대학 중심	•대학 중심	•대학, 지역(지방정부, 산업체 등) 중심	•대학, 중앙정부 중심	•대학, 지역(지방정부, 산업체 등) 중심	•대학, 중앙정부 중심
	거버넌스	•비상시적 대학 간 협의체	•비상시적 대학 간 협의체	•지역 상생·공유 주체 참여 제도적 관리·운영 위원회 구축·운영	•대학·정부 등 대학교육 고도화 핵심 주체 참여 제도적 관리·운영 위원회 구축·운영	•지역 상생·공유 주체 참여 제도적 관리·운영 위원회 구축·운영	•대학·정부 등 대학교육 고도화 핵심 주체 참여 제도적 관리·운영 위원회 구축·운영
	재정 확보	•대학 중심	•대학 중심	•정부(지방, 중앙), 대학 중심	•정부(중앙), 대학 중심	•정부(지방, 중앙), 대학 중심	•정부(중앙), 대학 중심
	시스템	•플랫폼 비구축	•플랫폼 비구축	•플랫폼 구축	•플랫폼 구축	•플랫폼 구축	•플랫폼 구축
기대 성과		•단기적 성과 •대학 중심 편익	•단기적 성과 •대학 중심 편익	•중장기적 성과 •대학, 학생 중심 편익	•중장기적 성과 •대학, 학생 중심 편익	•장기적 성과 •대학, 학생, 사회 편익	•장기적 성과 •대학, 학생, 사회 편익

2. 전략적 공유형 대학체제 구축 및 추진 방안

텔파이 조사 결과, 전문가들은 연계형, 연합형, 결합형과 같은 공유의 수준(밀도)이 높을수록 효과성이 높을 것으로 예측하였으나 추진의 난이도 역시 함께 상승할 것으로 판단하였다(〈표-3〉 참조). 그리고 해외 사례 분석에서도 미국과 프랑스 경우 연계형이 대중적인 것에 비해 공유의 수준(밀도)이 높아질수록 대학의 과업과 부담이 증가함에 따라 참여하는 대학도 한정적인 경향이 나타났다. 이와 같은 공유 수준(밀도)별 유형의 특징을 고려할 때 우리나라 전체 공유형 대학체제 구축 시 공유 수준(밀도)에 따른 유형별 참여 대학의 범위는 [그림-1]과 같이 분포될 수 있다. 즉, 모든 대학들은 한 개 또는 복수의 유형에 참가할 수 있는데 기본적으로 전체 대학이 연계형에 참여하고, 다수 대학은 연합형에 참여하며, 일부 대학은 결합형까지 추진을 검토할 필요가 있다.

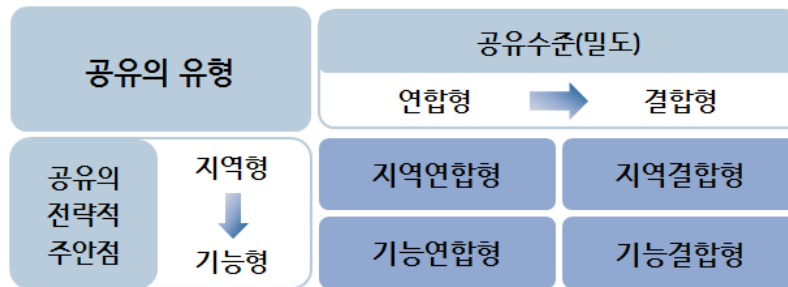


[그림-1] 우리나라의 공유형 대학체제 구축과 공유 수준(밀도)별 참여대학 범위

우리나라의 공유형 대학교육 생태계 구축을 위해서는 전술한 여섯 가지의 유형을 토대로 전체 대학교육 체제를 상생(相生) 및 공진화(共進化) 체제로 전환하는 것이 필요하다. 특히 텔파이 조사 결과 분석을 통해 국가 수준의 정책적 차원에서 전략적 추진이 필요한 공유형 대학체제 유형을 살펴본 결과, 지역형과 기능형 중 연계형을 제외한 연합형과 결합형, 즉 지역연합형, 지역결합형, 기능연합형, 기능결합형이 중요성이 부각되었다.

이는 지역 균형 발전을 위한 각 지역대학 교육의 집단 경쟁력 제고를 목적으로 하는 개편과 전체 국가 차원의 고등교육 공공성 및 경쟁력을 강화하기 위한 개편 등 이원 시스템 전략이 필요함을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 [그림-2]와 같이 공유형 대학체제 구축을 위한 전략적 추진 유형으로서 지역연합형, 지역결합형, 기능연합형, 기능결합형이 타당한 것으로 판단된다. 그리고 공유형 대학체제 구축 초기 단계에서는 점진적·단계적 접근을 통한 대학 현장의 수용 가능성 제고의 측면에서 지리적 근접성을 심분 활

용한 지역형의 시범 시행이 효과적일 수 있을 것으로 사료된다. 이와 같은 전개 방식은 실제 구성 공유체의 성격과 정책적 내외부 환경 및 상황에 따라 우선순위를 포함한 추진 방식의 재판단이 필요할 수 있다.



[그림-2] 공유형 대학체제 구축을 위한 전략적 추진 방안

〈참 고 문 헌〉

- 대통령직속 정책기획위원회화관계부처 합동(2018.09.11.). **문재인정부 ‘포용국가’ 비전과 전략: 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책.**
- 류현중(2012). 제주대학교 교·사대간교류협력 현황과 과제: 2008년~2011년 교류협력을 중심으로. **교육과 학연구**, 14(2), 23-44.
- 반상진·강명숙·김영석·박준·안현호·이길순(2017). **대학의 자율성 강화와 책무성 제고를 위한 진단기제 탐색 연구.** 한국교육개발원.
- 서울특별시교육청(2017. 3). 서울시교육청 교육개혁 제안. ‘통합국립대학-공영형 사립대학에 기초한 대학 공유네트워크 구축(안): 초·중등교육 정상화-입시교육 해소를 위한 대학체제 개혁을 제안한다. 21-48.
- 이성규(2013). 소셜웹과 공유: 개인 주도 비영리 SNS를 중심으로. **문화연구**, 2(1), 254-290.
- 이현청·권병무·김채욱·김형철·박종구·임향근·정재삼·이재기·한경석·서동석(1998). **대학간 교류 활성화 및 고등교육 국제비교 연구.** 한국대학교육협의회 연구보고 1998-14-173.
- 임재홍·강남훈·박거용·홍성학·김용련·김학경(2015). **초·중등교육 정상화를 위한 대학체제 개편방안 연구. 2015 교육정책 연구과제 보고서.** 서울특별시교육연구정보원 교육정책연구소.
- 장윤배·강성익(2016). **공유도시 이론과 실현방안.** 경기연구원.
- 정금현·김순남(2005). 국내 대학 간 교류·협력실태 분석. **한국교육**, 32(1), 1-22.
- 최덕철(2003). 대학 간 협력체제 개발과 프로그램 활성화 방안: 한국지역대학연합(RUCK)의 사례를 중심으로. **산업경영**, 32, 437-460.
- 황인성(2017). 대학 간 협력, 연합대학의 현황과 과제. **대학교육**, 197, 74-79.
- Belk, R. (2014) You Are What You Can Access Sharing and Collaborative Consumption Online. *Journal of Business Research*, 67, 1595-1600.
- Gudeman, s. (2001). *The Anthropology of Economy*. Blackwell.
- HEFCE(2012). *Collaborations, Alliances and Mergers in Higher Education: Lessons Learned and Guidance for Institutions*, No. 21, Higher Education Funding Council for England, London.
- Jeremy Rifkin(2014). **한계비용 제로 사회.** 안진환(역). 민음사.

Thomas, M.K. (2015). Between collaboration and merger: Expanding alliance strategies in higher education. New York: TIAA-CREF Institute.

Williams, J. (2017). Collaboration, alliance, and merger among higher education institutions. OECD Education Working Papers No. 106.

법제처. 서울특별시 공유(共有) 촉진 조례(개정 2015.10.08.).

<http://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1389450&gubun=KLAW>

Session2(거버넌스·체제)

토론1. 국가와 국립대학 간 관계에 대한 구성원의 인식 및
개선 방안

김 훈 호 (공주대학교)

토론2. 공유형 대학체제 구축 방안: 유형화를 중심으로
이 정 미 (충북대학교)

<토론문 1>

국가와 국립대학 간 관계에 대한 구성원의 인식 및 개선 방안

김훈호(공주대학교)

정부 수립 이후 한국 정부는 고등교육기관 지원과 관련하여 ‘설립자 부담의 원칙’과 ‘수익자 부담의 원칙’이라는 두 가지 원칙을 유지해 오고 있습니다. 때문에 국가는 국립대학의 설립 주체로서 재정적인 지원뿐만 아니라 대학 운영과 관련된 다양한 행정적인 부분들까지도 관여를 해 왔던 것이 사실입니다. 국립대학에서는 지속적으로 ‘학문의 자율성’을 이유로 대학에 대한 안정적인 재정지원은 유지하되, 학교 운영에 대해서는 자율성을 보장해 달라고 요구해 왔으며, 지난 정부에서 일부 대학의 총장 임명이 지연되고 대학구조개혁평가 등을 통해 대학에 대한 재정지원에 정부가 보다 깊숙이 개입하기 시작하면서 국립대학의 그러한 요구는 더욱 강화되고 있는 것으로 보입니다.

이러한 일련의 흐름들을 고려할 때, 연구자께서 주목하고 계시는 ‘국가와 국립대학 간의 관계’는 매우 중요한 주제가 아닐 수 없으며, 향후 국립대학들이 빠르게 변화발전하고 있는 국내 유수의 사립대학들과 경쟁하면서 보다 혁신적으로 발전해 나가기 위해서는 이전과는 다른 새로운 관계 정립이 필요한 시점이 되지 않으나 생각합니다. 연구를 통해 제시해 주신 대학 관계자들의 관계 인식과 이를 개선하기 위한 연구자의 제안들은 향후 국립대학의 발전 방향 및 전략을 수립해 나가는데 있어 중요한 출발점이 되지 않을까 생각합니다. 훌륭한 연구를 수행해 주신 연구자의 노고에 감사를 드리며, 향후 논문을 마무리하실 때 고려해 보시면 좋겠다 싶은 몇 가지 제언을 드리는 것으로 토론자의 소임을 대신하고자 합니다.

우선, 면담을 통해 다양한 이슈들을 정리해 주셨지만, 그에 앞서 국가와 국립대학 간의 관계에 대한 법령이나 제도, 정책, 그리고 선행연구 등을 통해 이미 논의되고 있거나 논의되었던 국가와 국립대학 간의 관계에 대한 이슈 혹은 쟁점 등을 간단히 정리해 주시면 면담 결과에 담긴 대학 관계자들의 의견이나 연구자께서 제시하신 정책적 제언들을 이해하는데 큰 도움이 될 수 있을 것으로 보입니다.

둘째, 분석결과를 구성을 조금 조정해 보시면 어떨까 싶습니다. 예를 들어, ‘가. 국립대학에 대한 정부의 과도한 영향력’이라는 부분에는 총장 임명, 사무국장 보임, 조직 설계 등에 대한 국가의 직·간접적 개입 혹은 영향력 행사 부분을 배치함으로써 국가가 국립대학에 행사할 수 있는 실질적인 권한과 관련된 논의들을 정리하면 어떨까 싶습니다. 그리고 재정지원사업을 통한 정부의 영향력 강화는 국립대학만의 문제라고 보기는 어려운 측면이 있기는 하나, 경상운영비 등을 포함한 추가적인 이슈들을 안고 있는 것 또한 사실이기 때문에 ‘나. 재정지원의 안정성 및 자율성 부족’을 통해 경상운영비 지원 범위의 모호성이거나 대학재정 운영의 자율성 부족 문제를 함께 정리하면 어떨까 싶습니다.

셋째, 지면 관계상 내용을 함축적으로 제시해 주시는 과정에서 나타난 현상으로 보이는데, 각각의 분석 결과들이 너무 면담 내용 중심으로만 되어 있어 대학 관계자들의 이야기들이 개인적인 주장에 가까운 것 인지, 아니면 나름대로의 근거나 합리성에 근거한 것인지를 파악하기가 어려워 보입니다. 따라서 면담 내용이 사실에 가깝다면 관련 사례나 제도, 법령, 정책 등을 면담 내용과 함께 제시해 논문을 읽는 독자들에게 큰 도움이 될 수 있을 것으로 보입니다.

넷째, 국립대학에 대한 정부 재정지원의 확대 문제는 조심스럽게 접근하는 것이 어떨까 싶습니다. 국립대학에 대한 정상운영비 지원과 개별 교수 및 연구자, 학생들에 대한 장학금 지원을 제외한 대학 기관 및 집단에 대한 재정지원 규모만을 가지고 분석을 해 보면, 국립대학의 학생 1인당 재정지원 규모(2017년 기준)는 1천 3백만 원을 상회하지만, 사립대학의 경우 학생 1인당 재정지원 규모가 2백만 원에도 미치지 못하는 것으로 나타나고 있습니다. 때문에 대학에 대한 재정지원 확대 및 고등교육재정교부금법 등에 대한 논의는 사실 등록금 동결과 국가장학금 확대에 의한 대학 대상 재정지원 사업의 위축 등으로 인해 재정적 어려움을 겪고 있는 사립대학의 요구에서 시작되었다고 볼 수 있습니다. 다만, 연구자께서 지적하신 것처럼 재정지원을 매개로 대학에 대한 국가의 영향력이 더욱 증가한 것도 사실이며, 이로 인해 대학의 자율성이 상당히 위축되었다고 인식하는 구성원들이 많다는 것도 엄연한 현실이라고 생각합니다. 그러나 이 문제는 국가와 국립대학 간의 문제라기보다 국가와 고등교육 기관 전체의 문제로, 국가와 국립대학 간의 관계에 초점을 맞추어 논의를 진행하고 있는 본 연구의 특성 상 이러한 배경 설명들이 충분히 제시되면 관련 논의를 이해하는데 큰 도움이 될 듯 합니다.

다섯째, 사무국장 관련 논의 중 ‘사무국장 제도의 순기능’이나 ‘사무국장 권한 범위의 문제’ 등은 매우 중요한 문제임에 분명하나, 국가와 국립대학 간의 문제를 논의하는데 있어 직접적인 관련이 있는 이슈라고 보기는 다소 어려움이 있어 보입니다. 이들 논의는 사실 ‘사무국장’이라는 직책의 역할이나 기능, 권한 등에 관한 것들로, 사무국장에 관한 논의도 국가와 국립대학의 관계에 보다 초점을 맞추어 논의를 정리해 주시면 어떨까 싶습니다.

여섯째, 국립대학 발전을 위한 TF 혹은 상설기구 설치운영을 제안하고 계시는데, 사실 2000년대 초반 정부는 ‘교대발전추진기획단’이라는 것을 설치하고 4~5년에 걸쳐 교대 교육과정이나 학사운영, 거버넌스 등에 대한 다양한 이슈를 발굴하고, 전체 교육대학이 참여하여 함께 방안을 논의한 경험을 가지고 있는 것으로 알고 있습니다. 당시의 정책이나 사업 등을 함께 정리하여 제시해 주시면 논거로 충분히 의미가 있지 않을까 싶습니다.

마지막으로, 매우 사소한 부분 한 가지를 추가로 제안 드리자면, <표 II-1>의 면담참여자 제시 순서를 교수, 직원, 학생으로 조정하면 면담 내용을 교직원용, 학생으로 제시하는 것과 순서가 맞아 독자들에게 도움이 될 수 있을 것으로 보입니다.

연구자께서 제시해 주신 많은 대안들은 모두 중요하고 의미가 있다고 생각이 듭니다. 다만, 지면 관계

상 관련 근거나 구체적인 방안 혹은 의미들을 설명해 주시는 부분은 생략이 되어 있는 것으로 보이는 바, 최종적으로 논문을 마무리하시는 과정에서는 이를 조금 더 구체적으로 설명해 주시면 관련 개선방안을 이해하는데 도움이 될 수 있을 것으로 보입니다. 감사합니다.

<토론문 2>

공유형 대학체제 구축 방안: 유형화를 중심으로

이정미(충북대학교)

I. 연구의 의의

- 그 동안 대학들이 협력, 네트워크 활동을 다방면에서 추진해왔고, 관련 연구들이 수행되어 왔지만, 실제로 대학의 협력, 공유의 개념과 절차, 방안에 대해서는 이론적, 정책적으로 정립되지 못했음
- 현 정부의 고등교육 정책기조의 변화에 따라 대학과 대학을 둘러싼 다양한 기관들 간의 공유와 협력의 중요성이 강조되고 있는 상황에서 본 연구는 대학의 '공유'의 개념을 학술적, 정책적으로 구체적으로 규명하였고, 독창적인 공유성장 대학체제 유형(안)을 제안하였다는 데 의의가 있음
- 대학 운영의 새로운 패러다임 변화 속에서 공유성장체제의 구축은 대학의 시급한 당면 과제이며 존립의 돌파구리는 점에서 공유성장체제 개편 방안을 제시한 본 연구는 시의성이 매우 높다고 할 수 있음
- 그 동안 국내외 일반적 공유의 사례들이 많았지만, 그러한 사례들이 해당 대학들의 여건과 실정에 맞는 지 검토하기 어려웠음. 본 연구에서는 공유유형을 다양하게 구분하고, 참여 고등교육기관 범위, 공유내용을 구체적으로 제시함으로써 각 대학의 context에 맞는 공유전략을 선택하는 데 기초적인 정보를 제공하는 데 유용할 것으로 보임

II. 공유형 대학체제 유형안에 대한 토론

□ 공유형 대학체제 유형의 타당성

- 선행연구에 따르면, 대학의 공유·협력 유형은 선행연구에 의하면 목적, 내용, 방법, 융합 정도, 협력 수준, 행위자 수준 등에 따라 다양하게 구분될 수 있는데, 본 연구에서의 공유의 수준(밀도)과 전략적 주안점을 교차하여 대학의 공유형 대학체제를 타당하게 유형화함

□ 공유형 대학체제 유형의 타당성

- 공유형 대학체제의 유형에 따라 특징, 공유목적, 참여대학 특성, 공유대상, 운영체제(추진주체, 거버넌스, 재정확보, 시스템), 기대 성과를 분석한 결과도 논리적으로 명확하게 제시됨
- 다만, 공유대상은 보다 구체적으로 세분화하여 분석한다면 대학의 실재에 더 많은 구체적 정보를 제공할 수 있을 것으로 보임
- 또한, 운영체제 중 시스템의 경우 플랫폼 구축 여부에 한정하여 분석하고 있는데, 시스템이 의미하는 바가 대학 운영의 실재에서 매우 다양하므로 보다 구체적으로 분류하여 제시할 필요가 있음

Ⅲ. 전략적 공유형 대학체제 구축 및 추진 방안에 관한 토론

- 이 연구는 델파이 조사 결과에 따라, 연계형, 연합형, 결합형과 같은 공유의 수준(밀도)이 높을수록 효과성이 높지만, 추진의 난이도도 높아질 것으로 보고, 모든 대학들이 한 개 또는 복수의 유형에 참여할 수 있다고 설명하고 있음
- 국가 수준의 정책적 차원에서 전략적 추진이 필요한 공유형 대학체제 유형은 지역형과 기능형 중 연계형을 제외한 연합형과 결합형, 즉 지역연합형, 지역결합형, 기능연합형, 기능결합형이 중요하고 타당하다고 밝히고 있음
- 또한, 공유형 대학체제 구축 초기 단계에서는 점진적·단계적 접근을 통한 대학 현장의 수용 가능성 제고의 측면에서 지리적 근접성을 활용한 지역형의 시범 시행이 효과적일 것으로 예상하고 있음
- 본 연구에서 예상한 것과 같이 공유형 대학체제의 구축은 지리적 근접성 측면에서 볼 때, 지역형이 공유의 실현가능성 및 효율성이 높다고 보는 것이 일반적인 인식임
- 그러나, 권역별 대학평가 또는 재정지원사업 평가의 영향으로 대학의 실재에서는 이와 다른 현상이 나타나기도 하며, 공유형 대학체제의 실행에 있어서 많은 현실적 난관에 부딪히는 실정임
- 대학공유의 개념의 규명과 공유성장 대학체제 유형화를 토대로 한 본 연구를 기반으로 ‘공유형 대학체제의 유형별 공유협력 전략 및 추진방안에 관한 연구’를 후속 과제로 제안하고자 함
- 후속 과제 제안 배경 및 필요성은 다음과 같음
 - 최근 대학들은 국립대학 육성사업, 대학혁신지원사업, 지역선도대학육성사업, 사회맞춤형 산학협력선

도대학 육성사업(LINC+) 등을 통해 대학 간 공유·협력이 활발하게 추진하고 있는데, 공유·협력의 추진의 절차와 방법에 있어서 가이드라인이 필요함

- 교육부는 '19. 8월 발표한 「대학혁신 지원 방안」에서 '20년 지자체-대학 협력기반 지역혁신 시범사업 계획을 발표했는데, 동 사업에는 지자체와 대학이 컨소시엄을 통해 플랫폼 구성하는 것이 포함됨에 따라 대학 간/산·관·학·연 간 실질적인 공유·협력 방안 마련이 시급함

○ 후속 과제의 연구 내용을 간략히 제시하면 다음과 같음

- 정부 재정지원사업별(국립대학 육성사업, 대학혁신지원사업, 지역선도대학육성사업, 사회맞춤형 산학협력 선도대학 육성사업(LINC+)) 목적 및 특성을 반영한 대학 간 공유·협력 방안
- 학제별(4년제 대학/전문대학), 설립유형별(국공립/사립), 규모별(대규모/소규모) 특성을 반영한 공유·협력 방안
- 공유대상별(자원, 교육프로그램, 교수학습지원체계, 인적자원 등) 구체적 공유·협력의 절차, 방법, 로드맵

○ 이러한 연구 내용을 추진하기 위해서 국내 재정지원사업별 우수 대학 사례 분석 및 해외 공유·협력 유형별 우수 대학 사례 분석을 실시할 필요가 있음

연구자료 RRM 2019-15

제146차 KEDI 교육정책포럼
한국 고등교육 정책의 방향과 과제: 재정, 거버넌스, 체제를 중심으로

발행일	2019년 11월 28일
발행인	반 상 진
발행처	한국교육개발원
주 소	(27873) 충청북도 진천군 덕산읍 교학로 7
	전화 : (043) 5309-114
	팩스 : (043) 5309-819
인쇄처	디자인범신 (042) 254-8737
