

# 고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구

연구책임자 서영인



---

## 고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구

---

연구책임자 서영인(한국교육개발원)

공동연구자 홍영란(한국교육개발원)

김미란(한국교육개발원)

김병주(영남대학교)

권도희(연성대학교)

연구조원 박상미(한국교육개발원)



# 머리말

제4차 산업혁명에 따른 사회적·경제적 변화로 우수인재양성과 창조적 연구 성과 창출을 위한 노력이 절실히 요구되는 시기이다. 대학은 교육활동으로 창조적 인재를 육성하고 연구활동으로 새로운 지식을 창출하는 고등교육기관으로서 대학이 새로운 시대를 선도할 수 있도록 국가 차원에서 어떻게 지원할 수 있는지 지혜를 모아야 하는 과제에 직면해 있다.

대학에 대한 정부의 지원을 크게 두 유형으로 구분하면 하나는 행정적 지원이고 다른 하나는 재정적 지원이다. 행정적 지원이 간접적인 성격임에 비해 재정적 지원은 국가발전과 삶의 질 제고에 좀 더 직접적인 영향을 미치는 요인이 된다. 이에 우리나라에서는 고등교육 재정을 GDP 대비 1%까지 확대하면서 다양한 재정지원사업을 추진해 온 결과 2016 기준 약 13조 4천억 원에 이르는 정부 지원이 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 좀 더 실효성 있는 재정지원 정책에 대한 요구와 안정적인 재정 지원 방안을 모색해야 하는 과제가 남아있다.

이에 본원에서는 「고등교육 재정지원정책 진단 및 개선 방안 연구」를 통해 그동안의 재정지원 정책을 분석해보고 대학의 실질적 발전을 위한 정책을 제안해 보고자 한다. 본 연구가 고등교육에 대한 국고지원의 실효성을 제고하는 토대가 될 수 있기를 기대하며, 아울러 고등교육 발전을 위한 범 부처차원의 협력을 유도하는 계기가 되길 소망한다.

아울러 연구의 성공적 추진을 위해 지원을 아끼지 않으신 여러 선생님들과 또한 새로운 대안을 찾기 위해 시종일관 노력해주신 공동연구진께도 깊은 감사의 마음을 전한다.

2017년 12월

한국교육개발원  
원장직무대행 류 방 란



## 연구요약

새 정부 출범과 2020년을 대비한 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’ 수립에 직면한 시점에서 본 연구는 한국의 고등교육 재정지원정책을 보다 과학적으로 진단해 보고, 그 진단 결과를 반영하여 보다 효율적인 정책 개선 방안을 제시해 보았다. 연구 과정을 통해 그동안 고등교육 재정지원이 양적성장에 주력해 발생한 문제점과 해결 방안을 재조명하면서 새 정부에서 활용할 수 있는 정책적 대안을 모색하는 계기가 되었다. 특히, 기존 연구와 달리 거시적 관점에서 고등교육 재정지원정책의 실효성 제고를 위한 유관 정책과의 공조 방안까지 고려했다는 점이 특징적이다. 이러한 탐색과정은 기존의 행재정적 공권력으로 대학을 통제하는 방식의 지원정책을 조성적 지원정책으로 개선할 수 있는 토대를 구축하기 위함이다.

이를 위해 첫째, 정부의 고등교육 재정지원 정책의 개념을 이해하고 개선방안 도출을 위한 분석의 관점을 정립하였고, 둘째, 고등교육 재정지원정책의 진단준거를 개발하였다. 셋째, 진단 준거에 의해 양적 데이터 및 객관적 자료에 의한 정책진단과 전문가 의견을 토대로 한 질적주관적 진단도 실시한다. 넷째, 주요 외국의 고등교육 재정지원 정책의 전반적 동향을 파악하여 정책 개선에의 시사점을 도출하였고, 마지막으로 우리나라의 향후 고등교육 재정지원 정책 개선 방안을 제시하였다.

고등교육 재정지원 정책은 ‘고등교육기관을 어떻게 지원할 것인가’에 대한 정부가 제시한 답으로서 재원 확보에서부터 실질적인 배분과 운용 그리고 지원 결과 및 성과평가에 대한 처리까지를 논의의 범주에 포함된다. 단, 이러한 정책을 개발할 때 이미 추진 중인 재정지원정책을 당연한 것으로 전제할 경우 개선방안 제안에 한계가 있으므로, 그보다는 해당 정책이 형성되게 된 타 제도와와의 관련성까지 고려해야하는 관점을 취하였다. 이에 본 연구에서는 재정제도주의(fiscal institutionalism) 관점을 활용하여 고등교육 재정지원정책의 실효성 제고를 위한 경제, 산업, 노동, 조세 등의 유관정책의 협조 방안까지 모색하였다.

고등교육 재정지원정책 진단준거는 델파이를 통한 의견을 수렴하였고, 유사 성질의 지표를 도출해내는 유클리디안 거리측정과 다차원척도분석을 통해 최종 21개 진단준거를 개발하였다. 확보-배분-운용-평가 등 네 영역에 대해 각각 두 개의 진단 기준이 개발되었고, 각 기준에 따른 진단 준거 개발이 이루어져 총 4영역 8기준 21준거의 형태로 진단 모형이 구성되었다. 진단준거에 따라 양적 데이터 및 객관적 자료에 의한 진단이 이루어졌고 이와 함께 진단준거의 실효성을 검증하고, 양적·객관적 분석과의 일관성을 확인하고자 전문가 의견을 통한 질적·주관적 진단도 동시에 실시하였다.

진단 결과 확보 영역에서는 충족성 개선을 위한 재정 규모 확대, 실질 지원액 재산정 등이 필요하였고, 안정성 제고를 위해 법적 기반 구축에 관한 진단 결과가 도출되었다. 배분 영역에서는 합리성 제고를 위해 재정지원계획 수립의 일관성 부족과 총괄기구 신설 및 업무처리 표준화 등이 필요한 상태로 진단되었고, 적정성 제고를 위해서는 재정지원방식 이원화 재정지원액 책정의 현실성 고려 등이 제안되었다. 운용 영역에서는 효율성 제고를 위해 유사중복 사업에 대한 정리가 중요한 과제로 진단되었으며, 자율성 제고를 위해서는 재정지원액 교부방식 및 예산집행을 위한 공통 가이드라인 마련이 필요하다고 진단되었다. 마지막으로 평가 영역에서는 효과성 제고를 위해 재정지원사업에 대한 만족도 관리와 책무성 제고를 위한 재정지원사업 통합 관리시스템 등이 필요한 것으로 진단되었다. 진단결과를 통해 고등교육 재정지원정책의 주요 문제점을 살펴보니 다음과 같았다. 첫째, 고등교육재정 총 규모의 영세성, 둘째, 재원의 다양성 부족, 셋째, 재정확보의 법적 근거 부재, 넷째, 재정분담의 불균형적 구조, 다섯째, 사업운영의 비효율성, 여섯째, 수혜의 편향성 등이다.

한편, 해외사례를 분석을 통해 본 연구의 정책적 시사점을 도출하였다. 미국, 일본, 스웨덴, 핀란드 4개 국가의 고등교육 재정지원 개황을 비교하고, 그러한 재정지원이 이루어지게 된 제도적 맥락을 확인하였다. 분석 결과 인구구조가 변함에 대학에 대한 지원은 첨단 기술과 지식의 창출과 함께 지속적인 자기계발과 재교육을 지원하는 관점의 변화가 필요하며 이러한 변화는 교육정책 수립만으로 달성하기에 한계가 있으므로 사회발전을 이끄는 타 부문의 정책과의 공조

도 함께 모색되어야 한다. 또한 인재양성을 위한 대학과 산업계의 분업, 학력에 따른 임금격차 완화 등이 인재의 사회진출을 수월하게 하는 요인으로서 이는 복지, 산업, 노동, 조세 등의 정책과 공조를 전제로 하였다. 무엇보다 대학에 대한 정부지원이 우리나라 보다 높음에도 불구하고 대학의 자율성을 최고의 가치로 존중해주는 정책적 풍토 역시 사사하는 바가 컸다.

이상의 분석결과를 토대로 본 연구에서는 대학의 실질적인 발전을 유도하는 재정지원 체제 구축을 목적으로 개선방안을 제안하였다. 대학의 실질적 발전은 곧 고등교육이 미래경쟁력을 확보하여 국가의 성장 동력으로서 기능하기 위한 토대가 될 것이라는 비전을 지향한다. 이러한 비전과 목적 하에 본 연구에서 제안하는 정책 방안은 크게 다섯 가지 기본 원칙과 방향을 지향한다. 즉, 대학의 재정여건 개선, 고등교육 재정규모 확대, 합리적 정책 구현, 안정적 지원 실시, 체계적 성과 관리 등이다. 다섯 가지 기본 원칙하에 제시된 정책 방안은 크게 여섯 개 영역으로 구성되며 각각의 내용은 다음과 같다.

첫째, 재정 지원의 타당성 제고를 위해 정부의 역할과 책임범위 설정, 법적 기반 강화, (가칭) ‘고등교육재정지원정책심의회’ 설치 운영을 제안하였다. 둘째, 재정지원의 일관성 확보를 위해 고등교육재정 통합관리체제 구축 및 운영, 고등교육투자의 책무성 점검 및 성과 관리 강화, 중·장기 재정지원 계획에 대한 CQI 실시를 제안하였다. 셋째, 재정지원의 형평성과 합리성 강화를 위해 재정지원사업 지원(志願)·선발 방식 다양화, 재정지원사업의 목적 기반 이원화, 국공립대 재정지원 재설계 및 사립대 재정지원이원화, 전문대 수혜 범위 확대, 고등교육재정교부금제 도입 등을 제안하였다. 넷째, 재정지원에 대한 대학의 자율성 보장을 위해 사업비 집행을 위한 표준 가이드라인 개발, 가산점제의 합목적성 제고, 포물러에 의한 기관 지원 확대, 기본재산 관리 규제 완화를 제안하였다. 다섯째, 유관 정책과의 공조를 강화하기 위해 범부처 차원의 공조 협의체 구성·운영 및 재정·경제, 조세, 노동, 산업 정책과의 공조 방안을 제안하였다. 여섯째, 전주기적 고등교육재정 지원 체제 확립을 위해 확보-배분-운용-평가 별 정책적 고려사항을 제시하였다.

마지막으로 본 연구가 고등교육 재정지원 정책 발전에 조금이나마 기여할 수 있기를 바라며 이후에 좀 더 정교한 연구가 뒷받침 될 수 있도록 몇 가지 정책적인 제언을 하였다. 첫째, 고등교육 관계 인사 및 이해관계집단은 고등교육의 중요성과 현 시점에서의 어려운 점 등을 적극적으로 알려 사회적인 공감대를 형성할 필요가 있다. 둘째, 정교한 재정분석을 위해 정확한 데이터 관리가 필요하며 이를 위해 지원하는 정부측과 수혜 받은 대학측 모두 입력 데이터 관리를 엄격히 하는 과정이 필요하다. 셋째, 정책의 실효성 검증과 지원예산의 성과를 확인하는 차원에 서라도 대학 현장의 목소리를 적극적으로 반영하는 절차를 공식화해야 할 것이고 또한 대학이 상시적인 의견을 제시할 수 있는 통로를 마련하여 대학과 정부 간 소통체제를 확대 구축해야 할 것이다. 넷째, 국고지원의 효과성과 효율성을 제고하기 위해서는 기본적으로 부실대학에 재정이 지원되는 상황을 예방하기 위해 가능하면 조속히 부실대학이 과감히 정리할 수 있도록 법적 근거를 명확히 하고 관련 행정적 절차를 간소화 하는 방안을 마련해야 할 것이다.

□ 주제어: 고등교육 재정지원 정책, 고등교육 재정지원사업, 제도주의, 재정지원 정책진단  
준거

# 목 차

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| I. 서론 .....                   | 1   |
| 1. 연구의 필요성 및 목적 .....         | 3   |
| 2. 연구 내용 .....                | 8   |
| 3. 연구 방법 .....                | 10  |
| II. 고등교육 재정지원 정책의 이해 .....    | 15  |
| 1. 재정지원 정책의 개념 .....          | 17  |
| 2. 재정지원 정책과 제도주의 .....        | 22  |
| III. 고등교육 재정지원 정책 진단 준거 ..... | 31  |
| 1. 진단 준거 개발 개요 .....          | 35  |
| 2. 진단 준거 초안 .....             | 39  |
| 3. 진단 준거 개발 .....             | 42  |
| 4. 진단 준거 확인 .....             | 58  |
| IV. 고등교육 재정지원 정책 진단 .....     | 65  |
| 1. 확보 .....                   | 67  |
| 2. 배분 .....                   | 88  |
| 3. 운용 .....                   | 120 |
| 4. 평가 .....                   | 137 |
| 5. 종합논의 및 문제점 .....           | 146 |
| V. 해외 사례 .....                | 157 |
| 1. 미국 .....                   | 161 |
| 2. 핀란드 .....                  | 168 |
| 3. 일본 .....                   | 176 |

|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| 4. 스웨덴 .....                        | 182        |
| 5. 논의 및 시사점 .....                   | 188        |
| <b>VI. 고등교육 재정지원 정책 개선 방안 .....</b> | <b>195</b> |
| 1. 정책 기본 방향 .....                   | 198        |
| 2. 정책 개선 방안 .....                   | 201        |
| 3. 로드맵(안) .....                     | 227        |
| <b>VII. 결론 및 제언 .....</b>           | <b>231</b> |
| 1. 결론 .....                         | 233        |
| 2. 제언 .....                         | 239        |
| <b>참 고 문 헌 .....</b>                | <b>241</b> |
| <b>ABSTRACT .....</b>               | <b>251</b> |
| <b>부 록 .....</b>                    | <b>257</b> |

## 표 목차

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| <표 I -1> 실태조사 대상 총 개황 .....                       | 11 |
| <표 I -2> 사업별 실태조사 대상 현황 .....                     | 12 |
| <표 I -3> 연구내용별 연구방법 .....                         | 14 |
| <표 III-1> 델파이 실시 현황 .....                         | 36 |
| <표 III-2> CVR 기준 .....                            | 37 |
| <표 III-3> 고등교육 재정지원정책 진단 준거 후보군 .....             | 40 |
| <표 III-4> 고등교육 재정지원정책 진단 준거 후보군 분석 .....          | 42 |
| <표 III-5> 확보 단계 진단 준거 후보군들에 대한 유클리디안 거리 도출 .....  | 46 |
| <표 III-6> 확보 단계 진단 준거 후보군들의 2차원 좌표 값 도출 .....     | 47 |
| <표 III-7> 확보 단계 선정 진단 준거 .....                    | 48 |
| <표 III-8> 배분 단계 진단 준거 후보군들에 대한 유클리디안 거리 도출 .....  | 49 |
| <표 III-9> 배분 단계 진단 준거 후보군들의 2차원 좌표 값 도출 .....     | 50 |
| <표 III-10> 배분 단계 선정 진단 준거 .....                   | 51 |
| <표 III-11> 운용 단계 진단 준거 후보군들에 대한 유클리디안 거리 도출 ..... | 52 |
| <표 III-12> 운용 단계 진단 준거 후보군들의 2차원 좌표 값 도출 .....    | 53 |
| <표 III-13> 운용 단계 선정 진단 준거 .....                   | 54 |
| <표 III-14> 평가 단계 진단 준거 후보군들에 대한 유클리디안 거리 도출 ..... | 54 |
| <표 III-15> 평가 단계 진단 준거 후보군들의 2차원 좌표 값 도출 .....    | 55 |
| <표 III-16> 평가 단계 선정 진단 준거 .....                   | 56 |
| <표 III-17> 고등교육 재정지원 정책 진단 준거 .....               | 57 |
| <표 III-18> 충족성 준거별 전문가 정책진단 .....                 | 58 |
| <표 III-19> 안정성 준거별 전문가 정책진단 .....                 | 59 |
| <표 III-20> 합리성 준거별 전문가 정책진단 .....                 | 60 |
| <표 III-21> 적정성 준거별 전문가 정책진단 .....                 | 60 |
| <표 III-22> 효율성 준거별 전문가 정책진단 .....                 | 61 |
| <표 III-23> 자율성 준거별 전문가 정책진단 .....                 | 62 |
| <표 III-24> 효과성 준거별 전문가 정책진단 .....                 | 62 |
| <표 III-25> 책무성 준거별 전문가 정책진단 .....                 | 63 |

|                                                  |     |
|--------------------------------------------------|-----|
| <표 IV-1> 정부 지원 사업 기준 고등교육 재정지원 총 규모 .....        | 68  |
| <표 IV-2> 정부 예산과 교육부의 고등교육 예산 .....               | 70  |
| <표 IV-3> GDP 대비 고등교육 예산 .....                    | 71  |
| <표 IV-4> 국가경제규모와 고등교육 공교육비(2013) .....           | 75  |
| <표 IV-5> 고등교육 핵심 서비스, 부가서비스, 연구개발비 등(2013) ..... | 76  |
| <표 IV-6> 공교육비 부담주체별 상대적 비중(2013) .....           | 77  |
| <표 IV-7> 국·공립대 경상비 수입(결산) .....                  | 79  |
| <표 IV-8> 국·공립대 재정지원사업 수혜 현황(4년제) .....           | 80  |
| <표 IV-9> 사립대 재정확보(결산) 현황 .....                   | 81  |
| <표 IV-10> 사립대 재정지원사업 수혜 현황 .....                 | 82  |
| <표 IV-11> 고등교육 재정지원에 관한 법적 근거 .....              | 83  |
| <표 IV-12> 국회 예산 심의과정에서의 예산 변동률 비교 .....          | 85  |
| <표 IV-13> 고등교육예산 비율과 예산 변동률 비교 .....             | 86  |
| <표 IV-14> 지원기간별 고등교육 재정지원 변화추이 .....             | 87  |
| <표 IV-15> 정부의 고등교육 재정지원계획 현황 .....               | 91  |
| <표 IV-16> 정부 재정지원 사업별 사업공고 및 접수현황 .....          | 95  |
| <표 IV-17> 재정지원 사업목적 대비 가점 및 지원규모 연계지표 현황 .....   | 99  |
| <표 IV-18> 재정지원사업 간 정량지표 현황비교 .....               | 102 |
| <표 IV-19> 지원대상별 고등교육 재정지원 변화추이 .....             | 104 |
| <표 IV-20> 학제별 고등교육 재정지원 변화추이 .....               | 106 |
| <표 IV-21> 대학특성별 고등교육 재정지원 변화추이 .....             | 109 |
| <표 IV-22> 대학특성별 재학생 1인당 고등교육 재정지원 변화추이 .....     | 111 |
| <표 IV-23> 재정지원사업 간 대학특성고려 현황비교 .....             | 114 |
| <표 IV-24> 2015년 대학(4년제) 지역별 국고보조금 현황 .....       | 116 |
| <표 IV-25> 2015년 국고보조금 수혜 비율 상위 25개 대학 현황 .....   | 119 |
| <표 IV-26> 지원금액 교부방식별 고등교육 재정지원 변화추이 .....        | 122 |
| <표 IV-27> 재정지원사업 별 예산이월 및 예금이자 처리기준 현황비교 .....   | 125 |
| <표 IV-28> 재정지원사업 별 예산운용 자율성에 대한 대학의 진단 .....     | 127 |
| <표 IV-29> 재정지원사업 간 사업비 비목 현황 비교 .....            | 130 |
| <표 IV-30> ACE 사업 비목별 집행 현황 .....                 | 133 |

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| <표 IV-31> BK21 plus 사업 비목별 집행 현황 .....                 | 133 |
| <표 IV-32> CK 사업 비목별 집행 현황 .....                        | 134 |
| <표 IV-33> CORE 사업 비목별 집행 현황 .....                      | 134 |
| <표 IV-34> LINC 사업 비목별 집행 현황 .....                      | 135 |
| <표 IV-35> PRIME 사업 비목별 집행 현황 .....                     | 135 |
| <표 IV-36> 고교교육 정상화 기여대학 지원 사업 비목별 집행 현황 .....          | 136 |
| <표 IV-37> 주요 재정지원사업에 대한 대학의 만족도 및 요구 사항 .....          | 138 |
| <표 IV-38> 주요 재정지원사업 선정·탈락·재진입 현황 .....                 | 142 |
| <표 IV-39> 교육부 주요 재정지원사업 성과관리 현황 .....                  | 144 |
| <표 IV-40> 타부처 주요 재정지원사업 성과관리 현황 .....                  | 145 |
| <표 IV-41> 고등교육 재정지원정책 진단 결과 .....                      | 147 |
| <표 V-1> 고등교육 취학률과 고등교육에 대한 민간지출 비중에 의한 국가별 유형 구분 ..... | 160 |
| <표 V-2> 2016년 미국 교육부의 중등이후 교육 예산편성 현황 .....            | 162 |
| <표 V-3> 미국 고등교육기관 등록학생 수 및 직원 수 변화 .....               | 162 |
| <표 V-4> 미국 정부의 2016년 일반 세출 구성비(GDP 대비 %) .....         | 166 |
| <표 V-5> 핀란드 2015~2016년도 교육문화부 예산 .....                 | 169 |
| <표 V-6> 핀란드 2015년 지출 유형에 따른 교육비용 지출 .....              | 169 |
| <표 V-7> 핀란드 2005, 2010, 2015년 대입 합격자 진로 현황 .....       | 170 |
| <표 V-8> 핀란드 Human Capital 지표 .....                     | 171 |
| <표 V-9> 일본 정부의 교육 지출 현황(2009~2011년) .....              | 176 |
| <표 V-10> 일본의 정부 공공지출 중 교육지출 .....                      | 180 |
| <표 V-11> 국가별 고등교육 재정지원의 개황 .....                       | 189 |
| <표 V-12> 국가별 고등교육 재정지원 정책의 맥락 .....                    | 191 |
| <표 VI-1> 고등교육 재정지원정책 개선을 위한 로드맵(안) .....               | 228 |

## 그림 목차

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| [그림 I -1] 연구의 분석 틀 .....                           | 10  |
| [그림 II -1] 고등교육에 대한 정부투자비율과 GDP 수준 .....           | 23  |
| [그림 II -2] Ansell의 고등교육 트릴레마 .....                 | 25  |
| [그림 II -3] 고등교육 재정지원 정책과 유관 제도 간 관계 .....          | 29  |
| [그림 III-1] 델파이 조사 과정 및 결과 활용 .....                 | 33  |
| [그림 III-2] 확보 단계 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵 .....          | 47  |
| [그림 III-3] 배분 단계 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵 .....          | 51  |
| [그림 III-4] 운용 단계 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵 .....          | 53  |
| [그림 III-5] 평가 단계 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵 .....          | 55  |
| [그림 IV-1] GDP 대비 정부부담 및 민간부담 공교육비(2013) .....      | 72  |
| [그림 IV-2] 고등교육 취학률 대비 공공투자 비율(단위: %) .....         | 73  |
| [그림 IV-3] 2015년 대학(4년제)의 수입 총액 중 국고보조금 비율 분포 ..... | 117 |
| [그림 IV-4] 2015년 대학(4년제)의 국고보조금 수혜 금액 비율 분포 .....   | 118 |
| [그림 IV-5] 2015년 대학(4년제)의 국고보조금 수혜 상위 25개 대학 .....  | 119 |
| [그림 V-1] OECD 주요국의 고등교육 취학률과 민간부담률 현황 .....        | 159 |
| [그림 VI-1] 고등교육 재정지원정책 개선 방안 .....                  | 197 |

# 01

고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구

## I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구 내용
3. 연구 방법



# I. 서론

## 1 연구의 필요성 및 목적

대부분의 선진국들은 초·중등교육의 완성 이후 고등교육에 대한 투자를 강화하고 있다. 2013년 기준으로 고등교육에 대한 OECD 국가들의 GDP 대비 정부부담 공교육비 부담 비율은 평균 1.3%까지 확대되었다.<sup>1)</sup> 우리나라도 박근혜 정부 들어 고등교육 재정을 GDP의 1.0%까지 확대하는 정책을 추진한 결과 OECD 평균에는 아직 미치지 못하고 있으나 GDP 대비 1%까지 근접하는 성과는 달성하고 있다(OECD, 2016:230).

이러한 수치를 과거 10년 전인 2003년도와 비교해 보면 OECD 국가들의 고등교육 부문에 대한 정부부담 공교육비 투자가 상당히 확대되어 온 것을 알 수 있다. 당시 OECD 평균은 GDP 대비 1.1%였으며 유럽의 선진국들도 2%를 넘지 못하는 미약한 수준이었고<sup>2)</sup>, 우리나라도 당시 OECD의 평균에 훨씬 못 미치는 0.6%에 불과하였다(교육부·한국교육개발원, 2003:86).

고등교육에 대한 공교육비 확대라는 이러한 국제적 추세는 초·중등교육에 이어 고등교육도 정부의 핵심 교육투자 분야로 인식되고 있음을 반증하고 있다. 우리나라도 예외는 아니다. 1995년 5.31 교육개혁 이후 고등교육에 대한 정부의 재정 지원이 본격화 되면서 교육부뿐만 아니라 정부 각 부처들, 그리고 지방자치단체들까지 고등교육기관에 대한 재정 지원을 계속 확대해 오고 있다.

1) 2013년 기준 고등교육에 대한 공교육비 부담률을 GDP 대비 비율 순서로 보면 노르웨이 2.4%, 덴마크 2.3%, 핀란드 2.0%, 스웨덴 2.0% 순으로 나타남(OECD, 2016:230)

2) 2003년 기준 노르웨이 1.5%, 덴마크 1.7%, 핀란드 1.7%, 스웨덴 1.6%으로 2013년 비율과의 차이를 확인할 수 있음(교육부·한국교육개발원, 2003:86).

특히 교육부(당시 교육과학기술부)는 2010년 1월 개정된 고등교육법 제11조 제6항에 의거 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하고 이를 반영하여 매 2년 마다 고등교육지원계획을 국회에 보고하고 있다.

교육부가 2010년에 세운 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’에 의하면 정부는 재정투자 확대 및 효율성 제고, 대학 자체 재정수입구조 다양화, 규제완화 및 세제 지원이라는 3가지 투자 방향을 설정하였고 이를 위해 대학별 특성화 유도, 학생 및 연구자 단위의 지원 확대, 고등교육 질 관리 및 규제 완화라는 투자 전략을 채택하였다(교육과학기술부, 2010:14). 그리하여 2020년까지 정부 전체의 고등교육 재정 투자를 15.8~16.9조원까지 확대할 것을 목표로 설정하였으며, 정부 예산 대비 고등교육 투자비중도 3.4%~3.6%로 확대할 것을 계획하였다(교육과학기술부, 2010:15).

이러한 흐름에 따라 그동안 고등교육 재정지원의 정책도 다양한 변화가 시도되었고 실제로 대학의 재정여건 개선에 기여한 바도 적지 않다. 그러나 현재의 시점은 2020년 이후를 대비한 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’ 수립에 직면해 있고, 새 정부가 출범하여 고등교육 재정지원 정책의 전체적인 구조 변화에 대응해야하는 시기이다. 그러므로 그동안 추진되어온 고등교육 재정지원 정책을 종합적으로 진단해보고 앞으로 나아갈 길을 재조명하는 노력이 필요하다. 이에 일환으로 본 연구를 수행함에 따라 좀 더 구체적인 연구의 필요성을 논의하면 다음과 같다.

첫째, 고등교육 재정지원의 급속한 양적 성장과정에서 발생한 문제점과 부작용 등을 점검함으로써 향후 재정지원 정책 방향을 발전적으로 재조정할 수 있는 근거가 필요하다. 그동안 정부의 정책적 노력에 힘입어 고등교육에 대한 재정지원사업은 2016년 기준으로 총 1,476개에 13조 4,439억 원에 이르고 있다. 이들 사업들 중 중앙부처가 518개 사업에 13조 1,396억 원을 지원하고 있으며, 지방자치단체가 958개 사업에 3,043억 원을 지원하고 있다. 중앙부처 사업 중 교육부 소관은 모두 117개 사업이며 지원액은 9조 3,638억 원으로 전체 고등교육 부문 중앙부처 국고지원 중 약 71.3%에 해당되는 재정을 교육부가 지원하고 있다(한국교육개발원, 2017:20-21).

이와 같은 고등교육에 대한 정부의 재정지원은 정부가 목표로 세운 2020년까지 계속 확대될 예정이며 그 이후 다시 10개년 기본계획을 작성할 시에는 적어도 OECD 국가의 평균을 훨씬 상회하는 고등교육 재정 지원 수준에 이를 것으로 전망된다. 그러나 막대한 정부 예산을 투입하

는 사업이니만큼 정부의 고등교육 재정지원정책에 대한 문제 지적도 만만치 않다.

대표적으로 고등교육정책과 재정지원사업 간 일관성이 제고되지 못하고 있으며<sup>3)</sup>, 국고지원금의 형식으로 사업을 통해 재정이 지원되다보니 부처별·사업별<sup>4)</sup>로 신청 - 선정 - 지원 - 평가 - 보고 등의 과정을 거치는 비효율이 발생하고 있고, 수혜자격을 결정하는 선정평가의 내용과 방법에서의 효율성과 투명성이 미흡하여 운영상의 혼란을 유발한다. 무엇보다 재정지원의 성과를 체계적으로 분석·진단하는 체제가 갖춰지지 못해 2020년까지 최고 약 17조 원에 이르는 공공재정을 고등교육에 투자를 계획하고 있지만 책무성과 실효성을 담보하지 못하는 상황이다.

그동안 고등교육 재정지원의 수준을 GDP 대비 1% 수준까지 확대하고자 급속한 정책적 지원이 이루어짐에 따라 이러한 과정에서 발생하는 문제점과 부작용을 분석하여 향후 더욱 확대될 공공재정 투자의 효율성을 제고할 수 있는 밑거름으로 활용해야 할 것이다.

둘째, 고등교육 재정지원 정책을 분석함에 있어 거시적인 관점에서 접근한 연구가 필요하다. 그동안 고등교육 재정에 관해 수행된 연구들은 고등교육 재정지원 ‘정책 형성’에 대한 점은 간과하고 이미 형성된 재정지원 정책이 어떻게 운영되고 있는지, 대학에 어떠한 영향을 미치고 있는지 미시적인 분석에 집중해온 경향이 있다(Bleiklie & Michelsen, 2013). 우리나라의 경우 1990년대부터 정부의 대학에 대한 재정지원사업이 본격화 되었는데 관련 연구들을 살펴보면 재정지원사업의 목표가 효과적으로 달성되었는지 미시적이고 실증적인 분석에 주력하고 있어 왜 이러한 방식의 고등교육 재정지원 정책이 형성되었는지 거시적·제도적 차원의 연구는 이루어지지 않고 있다. 이러한 연구 패턴은 이미 추진되고 있는 재정지원 정책을 당연한 것으로 받아들이는 한계를 갖고 있어, 한 나라의 고등교육 재정지원 정책이 다른 나라와 비교했을 때 어떤 차별성과 특징이 있는지 설명하지 못한다.

지난 20년간 OECD 주요국에서는 사립대 비중 확대, 등록금 도입 및 등록금 인상, 학자금대출제도 도입 등으로 비용공유(cost sharing)<sup>5)</sup> 정책을 추진해오고 있다. 그러나 한국은 반값등록금 정책을 도입하여 정부(납세자) 부담이 늘어나는 역비용공유(reverse cost sharing) 현상

3) 2016년 기준 추진된 고등교육지원 사업 1,476개중 교육부 사업은 117개 이므로 교육부 외 부처를 통해 지원되는 사업은 교육부의 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’의 기조와 일치하지 않는 사례 발생.

4) 2016년 중앙부처 주관 사업만 518개에 이르러 통합적인 사업 운영 파악이 어렵고, 수혜자격을 판단하는 선정평가 체제도 서로 달라 비효율적 문제 발생.

5) 고등교육에 대한 참여가 제한된 상황에서 교육비를 국가(납세자)가 부담하는 것은 비참여자에게 상대적 불평등 문제를 일으킬 소지가 있어 이 문제를 좌파 정권이 주도하여 등록금 정책을 도입하거나 인상하는 방안을 추진함(하연섭, 2016:158). 즉, 교육비 부담주체가 정부(납세자)로부터 고등교육 수혜자로 이전되는 현상.

이 발생하고 있다. 이는 대학교육이 엘리트모형에서 급격하게 대중교육모형으로 전환되면서 수혜자가 광범위해지므로 정부의 입장에서는 등록금 완화 정책을 채택하는 것이 정치적으로 유리해졌음을 의미한다. 즉, 교육정책을 둘러싼 한국의 사회적 맥락과 제도를 이해하지 못하면 설명할 수 없는 현상이라 할 수 있다.

이에 따라 본 연구에서는 제도주의를 적용한 거시적 관점에서 그동안의 재정지원정책을 분석하고 향후 발전을 위한 개선 방안을 제안하고자 한다. 이를 위해 고등교육 재정지원 정책의 형성과 특징을 알아보고 이에 영향을 미치는 사회적 맥락으로서 정치, 경제, 사회적 제도와 함께 작동하는 정책 개선안을 제안하고자 한다.

셋째, 새 정부 출범에 따른 새로운 고등교육 체제에 대응할 수 있는 재정지원 정책 방안이 마련되어야 한다. 이번 정부에서는 국정과제로 대학 재정지원사업 개편 및 대학의 자율성 확대를 제안하였다. 이를 위해 대학 재정지원사업은 일반재정지원사업과 특수목적지원사업으로 구분하여 지원할 것을 계획하고 있으며, 일반 재정지원사업은 미래사회에 대응하기 위한 중장기 발전계획을 토대로 협약을 통해 지원하고 협약 이행 실적 위주의 평가를 실시할 것으로 제안하고 있다. 이 외에도 거점국립대 교육비 지원확대, 국·공립대 공동운영체제 구축 및 기능별(연구, 교육, 직업 중심 등) 중점 분야 특화 추진 등 대학의 체질을 개선하는 국정과제들이 출발을 준비하고 있다.

이들은 다양한 이름의 정책으로 제안되고 있으나 기존 재정지원의 틀을 재조정해야하는 과제들을 내포하고 있다. 국·공립대 공동운영체제 및 교육비 지원은 기존의 국립대 경상비 지원정책에 변화를 요구하고 있으며, 재정지원사업 이원화도 기존 사업운영 방식의 재구조화와 재원 확보 정책의 변화를 수반하는 과제들이다. 일반지원사업의 경우 기존 평가연계 차등지원방식의 변경이 필요할 수 있으며, 더 나아가 일반지원을 위한 재원확보 방안으로 교부금과 같은 대안도 모색될 필요가 있다.

이에 따라 본 연구에서는 새롭게 개편되는 고등교육정책에 맞춰 새로운 재정지원 정책 방안을 제안하고자 한다. 또한 앞선 제도주의 관점에 따라 정책적 대안들이 실효성을 제고할 수 있도록 고등교육 재정지원 정책과 상호 보완관계에 있는 사회적 제도들에 대한 대안도 새로운 정책기조에 맞게 제안하고자 한다.

넷째, 고등교육 재정지원 정책은 궁극적으로 대학의 재정여건을 개선하며 고등교육 기관으로서의 자율성을 보장해야 함에 따라 기존의 행·재정적 공권력으로 대학을 통제하는 방식의 지원

정책을 조성적 지원정책으로 개선할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 정부의 고등교육 재정지원 사업이 대학 재정 확보에 많은 도움을 주고 있지만 대학에 대한 재정 지원이 오히려 대학의 재정 여건을 악화시키고 있다는 문제도 있다. 교육부는 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’에서 재정투자 방향 중 하나로 대학 자체 재정구조수입의 다양화를 설정해 놓은 바 있다. 즉, 정부가 재정지원을 확대하지만 이를 통해 대학에 자체 재정수입구조의 다양화도 추구하겠다는 것이다. 그러나 정부의 재정지원이 대학의 세입에서 차지하는 비중이 약 24.4%까지 확대되어 정부 의존도가 점차 증가하는 상황에서(서영인·김미란, 2015:54), 대학들은 다른 부작용을 감수하더라도 정부의 각종 재정지원사업 대상에 선정되기 위해 사활을 거는 경우가 빈번하다.

대학의 재정 수입구조는 등록금, 정부지원금, 기부금, 투자 수익, 부속사업, 산학협력을 통한 수입금, 전입금 등 다양하지만 대부분의 국립대학들은 국고 보조금에 의존하고 있으며, 사립대학들은 등록금에 의존하고 있는 수입구조를 갖고 있다. 게다가 국공립이든 사립이든 등록금 인상이 상당히 제한받고 있는 상황에서 재정에 대한 정부 의존도가 낮아질 수 없는 상황에 이르게 되었다. 따라서 대학의 자체 재정 수입구조의 다변화 노력을 지원하기 위해서는 산학협력을 통한 R&D 자금 유인을 확대하여야 하며, 나아가 기부금 유치 확대, 자체 수입 증대, 재단의 전입금 확충 노력 등을 자극할 수 있는 재정지원 프로그램의 적정화가 필요할 것으로 보인다.

본 연구에서는 정부의 고등교육 재정지원 정책이 궁극적으로 대학의 재정자립도를 강화하고 대학의 자율성을 보장하면서 정부-대학 간 발전적 협력관계를 형성 할 수 있는 재정지원 정책 방안을 제안하고자 한다. 또한 한국의 대학들이 세계적 수준으로 성장 발전하기 위해서는 중앙 및 지방의 모든 부처가 일관적인 고등교육 정책 방향에 맞춰 대학을 지원해야 하므로 이러한 과정이 효율적으로 관리 될 수 있는 정책 방안도 제안하고자 한다.

이에 따라 본 연구는 한국의 고등교육 재정지원정책을 보다 과학적으로 진단해 보고, 그 진단 결과를 반영하여 보다 효율적인 정책 개선 방안을 제시해 보고자 한다. 구체적인 본 연구의 목적을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정부의 고등교육 재정지원 정책의 개념을 이해하고 개선방안 도출을 위한 분석의 관점을 정립한다. 둘째, 고등교육 재정지원정책의 진단준거를 개발한다. 셋째, 진단 준거에 의해 양적 데이터 및 객관적 자료에 의한 정책 진단과 전문가 의견을 토대로 한 질적주관적 진단을 실시한다. 넷째, 주요 외국의 고등교육 재정지원 정책의 전반적 동향을 파악하여 정책 개선에의 시사점을 도출한다. 다섯째, 우리나라의 향후 고등교육 재정지원 정책 개선 방안을 탐색하고 제시한다.

## 2 연구 내용

### 가. 고등교육 재정지원 정책의 이해

고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선방안 도출을 위해 먼저 재정, 교육재정, 정책, 교육재정 정책의 개념 및 특징을 살펴보고 이를 종합하여 고등교육 재정 정책의 개념을 도출하였다. 또한 고등교육 재정을 크게 확보와 배분 정책으로 구분하여 주요 내용과 현황을 분석하였다. 이를 통해 재정지원 확보 및 배분 정책에 대한 합리적인 대안 마련의 필요성을 제시하였다.

그리고 고등교육 재정지원 정책을 분석하는 관점으로서 제도주의적 접근을 활용하였다. 고등교육 재정지원 정책을 사회적 맥락을 형성하는 제도로서 주목하고 거시적 관점의 제도주의를 적용하여 정치·행정, 사회·경제, 교육체제를 둘러싼 유관 정책 및 제도들과의 관계 속에서 분석하고자 함이다. 이를 위해 고등교육 재정지원 정책을 확보, 배분, 운용, 평가의 과정으로 구분하고 각 단계 별로 구현되는 정책을 진단하기 위한 이론적 근거를 마련하였다. 또한 그동안의 고등교육 재정지원 정책을 분석하고 이에 영향을 미치는 사회적 맥락 과 제도들도 함께 살펴본 후 정책 개선안을 도출하였다.

### 나. 고등교육 재정지원 진단 준거 개발

고등교육 재정지원 정책 진단 준거를 개발하고자 총 3차에 걸친 델파이 조사를 실시하였다. 진단 준거는 고등교육 재정의 확보, 배분, 운용, 평가 등 4개의 영역별로 구성되며 각 영역을 가장 적합하게 진단할 수 있는 준거를 전문가 의견수렴을 거쳐 도출하였다.

먼저 기초연구를 통해 진단의 영역과 준거 풀을 개발하였다. 제1차 델파이에서는 전문가들을 대상으로 재정지원정책 진단 준거에 대한 자유로운 의견 수렴을 실시하여 총 52개의 준거를 도출하였다. 제2차 델파이에서는 변이계수, 내용타당도 비율 계산을 통해 52개 준거별 중요도 분석을 실시하였고, 중요도가 높은 준거들 중에서 정책 영역별 진단 준거로서 적합한 항목을 선별하기 위해 유클리디안 거리 측정과 다차원척도 분석을 실시하였다. 제3차 델파이에서는 2차 델파이에서 도출된 21개 진단 준거별로 전문가들을 통한 질적 진단을 실시하여 준거별 정책적 문제점 및 개선방안에 대한 의견을 수렴하였다.

## 다. 고등교육 재정지원 정책 진단

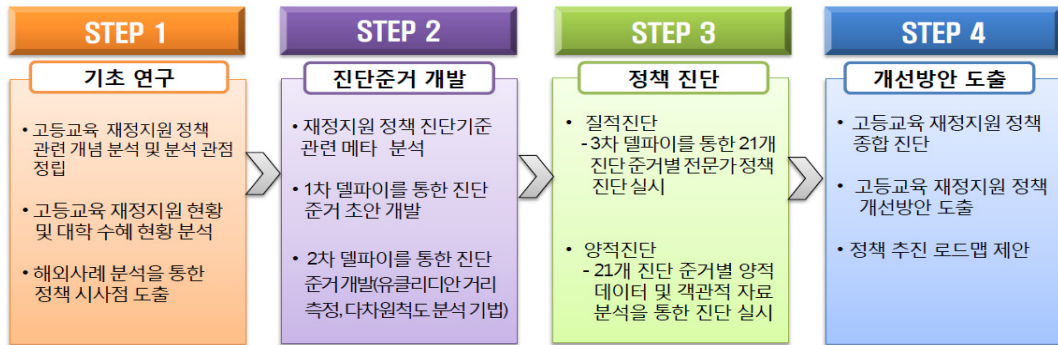
고등교육 재정지원 확보, 배분, 운영, 평가 단계에서 도출한 진단 준거를 기준으로 정책 진단을 실시하였다. 첫째, 확보 정책에서는 충족성을 진단하기 위해 ① 정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교, ② GDP대비 고등교육 예산, ③ 국·공립대 재정책보 현황, ④ 사립대 재정책보 현황 분석을 실시하였다. 안정성을 진단하기 위해 ① 고등교육 재정지원의 법적 근거, ② 고등교육 예산 변동률, ③ 재정지원 사업 중 단년 사업 현황을 분석하였다. 둘째, 배분 정책에서 합리성을 진단하기 위해 ① 재정지원 정책 변경 주기, ② 재정지원사업 공고 및 접수 과정, ③ 정책 유도성 평가지표 구성 및 활용, ④ 재정지원사업 간 유사 평가지표에 대해 분석하였다. 적정성 진단을 위해 ① 대학 유형별 지원 현황, ② 재정지원 시 대학의 특성 고려 현황, ③ 대학 간 수혜 격차를 분석하였다. 셋째, 운용 정책에서 효율성 진단을 위해서 ① 유사 중복사업 실태, 자율성 진단을 위해서 ① 재정지원사업 지원금 교부방식별 현황, ② 재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준, ③ 재정지원사업 예산 비목 현황을 분석하였다. 넷째, 평가 정책에서 효과성 진단을 위해 ① 재정지원사업 만족도, 책무성 진단을 위해 ① 재정지원사업 탈락 현황, ② 재정지원사업 성과관리시스템 현황을 분석하였다.

## 라. 해외 사례 분석

본 연구에서는 해외 주요 국가(미국, 핀란드, 일본, 스웨덴)들의 고등교육 재정정책을 둘러싼 영향 요인으로 재정지원 정책 기조, 대학-직업교육과의 관계, 고등교육과 유관 정책, 고등교육과 정부와의 관계를 중심으로 비교·분석을 실시하였다. 미국의 고등교육은 사적재로서 주 정부 관할 하에 시장지향성, 복잡·다양성, 자율성을 추구하였으나 노동·복지 정책 간 연계가 미흡하였다. 핀란드의 고등교육은 국가가 총괄 운영하는 공공재면서도 자율성, 독립성을 보장하는 선진적 시스템을 마련하고 있었다. 일본의 고등교육은 사립대의 경우 자율성이 보장된 사적재이자 직업세계의 선발기제이지만 최근 초고령화로 인해 경직된 노동시장 문제를 직면하고 있었다. 스웨덴의 고등교육은 국가의 완전 책임 하의 평등·효율을 위한 사회복지 정책 중 하나인 것이 특징이다. 해외 사례 분석 결과를 통해 본 연구에서는 우리나라 고등교육 재정지원 정책에 대한 관점 전환에 필요한 시사점을 도출하였다.

## 마. 고등교육 재정지원정책 개선 방안

본 연구에서는 고등교육 재정지원 정책 개선의 가장 핵심적 목적은 대학의 실질적인 발전을 유도하는 재정지원 체제를 구축하는 것이다. 따라서 기본 방향은 총 5가지로 제안하였으며 대학 재정 여건 개선, 고등교육 재정 규모 확대, 합리적인 고등교육 재정지원 정책 구현, 안정적인 재정지원 실시, 체계적 고등교육 재정지원 성과 관리 등이다. 또한 이를 실현하기 위한 세부적인 추진 방안으로 고등교육 재정 지원의 타당성 제고, 재정지원사업의 적정성 및 일관성 확보, 재정지원의 형평성 및 합리성 강화, 재정지원에 대한 대학의 자율성 보장, 관련 정책과의 공조, 전주기적 고등교육재정 지원 체제 확립 등을 제안하였다.



Ⅱ 그림 I-1 Ⅱ 연구의 분석 틀

## 3 연구 방법<sup>6)</sup>

### 가. 문헌 연구

고등교육 재정지원 정책의 배경을 살펴보기 위해 국내외 선행연구와 연구기관에서 발간한 보고서, 그리고 정부에서 발표한 각종 자료 및 문헌들을 분석하였다. 또한 고등교육 재정지원 현황을 파악하기 위해 재정지원사업 관련 대학별 계획서 및 평가 보고서, 그리고 주요 고등교육 재정지원사업 예·결산 자료 등을 분석하였다.

6) 유클리디안 거리측정(Euclidean distance), 다차원척도 분석(Multi-dimensional Scaling), 델파이 분석 등은 제3장에 자세한 방법이 제시되므로 본 절에서는 간략히 소개함.

## 나. 통계자료 분석

고등교육 재정지원 정책 진단을 위해 필요한 현황 분석을 위해 한국사학진흥재단의 고등교육 재정지원 정보시스템(hieduport)의 데이터와 국내외 교육통계 DB를 활용한 대학 관련 데이터를 분석하였다. 또한 교육통계연보와 각종 교육정책분석 자료집 등 한국교육개발원이 제공하는 데이터를 활용·분석하였다. 그리고 고등교육 재정지원 사업 관련 대학 정보공시 데이터를 분석하였으며, 한국사학진흥재단, 연구재단 등의 관련 데이터도 분석에 활용하였다. 그 외에는 통계청 데이터 및 e-나라지표, 한국은행 경제통계시스템 중 고등교육 재정지원과 연관된 데이터 등을 활용하여 분석하였다.

## 다. 실태 조사

고등교육 재정지원 정책 진단 준거 및 현황에 대한 기초 자료를 확보하고자 고등교육 재정지원 사업비 집행에 대한 실태 조사를 실시하였다. 실태 조사의 내용은 고등교육 재정지원사업 결산서이며 대상은 주요 고등교육 재정지원 사업 수혜 대학으로 4년제 일반대학, 교육대학, 산업대학이 포함된다.

표 I-1 실태조사 대상 총 개황

(단위: 개)

| 총 대학수 | 설립유형 |    | 규모  |       | 소재지 |       |
|-------|------|----|-----|-------|-----|-------|
|       | 국·공립 | 사립 | 대규모 | 중·소규모 | 수도권 | 수도권 외 |
| 99    | 30   | 69 | 52  | 47    | 29  | 70    |

표 I-2 사업별 실태조사 대상 현황

(단위: 개)

| 사업명 <sup>7)</sup> | 참여<br>대학수 | 특 성  |    |     |       |     |       |
|-------------------|-----------|------|----|-----|-------|-----|-------|
|                   |           | 설립유형 |    | 규모  |       | 소재지 |       |
|                   |           | 국·공립 | 사립 | 대규모 | 중·소규모 | 수도권 | 수도권 외 |
| ACE               | 25        | 4    | 21 | 15  | 10    | 7   | 18    |
| BK21+             | 39        | 13   | 26 | 26  | 13    | 15  | 24    |
| CK                | 33        | 7    | 26 | 19  | 14    | 6   | 27    |
| CORE              | 12        | 5    | 7  | 9   | 3     | 4   | 8     |
| LINC              | 36        | 11   | 25 | 19  | 17    | 7   | 29    |
| PRIME             | 15        | 2    | 13 | 8   | 7     | 2   | 13    |
| 고교정상화             | 39        | 17   | 22 | 28  | 11    | 14  | 25    |

실태 조사에 참여한 대학은 총 99개교로 7개 사업별로 대학 수를 살펴보면 학부교육 선도대학 육성사업(Advanced College of Education, 이하 ACE) 25개교, 두뇌한국 21 플러스 사업(Brain Korea 21 plus, 이하 BK21 Plus) 39개교, 대학특성화 사업(university for Creative Korea, 이하 CK) 33개교, 대학 인문역량 강화 사업(initiative for College of humanities' Research and Education, 이하 CORE) 12개교, 산학협력 선도대학 육성 사업(Leaders in Industry – university Cooperation, 이하 LINC) 36개교, 산업연계 교육활성화 선도대학 사업(Program for Industrial needs – Matched Education, 이하 PRIME) 15개교, 고교 교육 정상화 기여대학 사업 39개교가 실태조사 대상에 포함되었다. 조사 방법은 각 대학의 협조를 통해 공문으로 접수하고 관련 자료를 취합하는 방식으로 진행되었다.

## 라. 유클리디안 거리 측정(Euclidean distance)

고등교육 재정지원 정책 진단 준거를 개발하기 위해 유클리디안 거리 측정을 실시하였다. 유클리디안 거리 측정은 최단거리에 위치한 준거들을 유사성이 큰 준거로 판단하여 최종 준거

7) ACE : 학부교육 선도대학 육성사업(Advanced College of Education)

BK21+ : 두뇌한국 21 플러스 사업(Brain Korea 21 plus)

CK : 대학특성화사업(university for Creative Korea)

CORE : 대학 인문역량 강화 사업(initiative for College of humanities' Research and Education)

LINC : 산학협력 선도대학 육성 사업(Leaders in Industry–university Cooperation)

PRIME : 산업연계 교육활성화 선도대학 사업(Program for Industrial needs–Matched Education)

개발을 위한 의사결정에 객관적 근거를 제공한다. 본 연구에서는 고등교육 재정지원 정책을 진단하는 각 진단 준거들 간의 상이성과 유사성을 판단하기 위하여 유클리디안 거리(d값)를 측정하였고 이를 위해 SPSS 24.0 프로그램을 활용하였다.

#### 마. 다차원척도 분석(MDS : Multi-dimensional Scaling)<sup>8)</sup>

본 연구에서 고등교육 재정지원 정책을 진단하는 기준 및 운영 원리에 따른 준거를 개발하기 위하여 다차원 척도 분석을 실시하였다. 다차원척도 분석은 유클리디안 거리 측정으로 도출된 데이터들 사이에서 보이는 복잡한 관계를 2차원 공간에서 간단하게 시각화한다. 본 연구에서는 유클리디안 거리 분석 실시 후 진단 준거들 간의 유사성 정도를 거리 척도로 도출하기 위해 ALSCAL 방식을 사용하여 다차원척도 분석을 실시하였다.

#### 사. 델파이(Delphi)

고등교육 재정지원 정책 진단 준거를 개발하고자 총 3차에 걸친 델파이를 실시하였다. 제1차 조사는 7월 3~8일, 제2차 조사는 8월 7~25일, 제3차 조사 9월 4~22일까지 온라인으로 실시되었다. 제1차 조사에서는 고등교육 재정지원 정책 진단 준거에 대한 개방형 의견 제시(Open Question 방식), 제2차 조사에서는 영역별 준거풀에 대한 중요도 조사와 기타 준거에 대한 의견 등을 제시하였다. 제3차 조사에서는 2차 델파이조사 결과 도출된 준거별 정책적 문제 진단 및 개선방안에 대한 정성적 의견 제시로 진행되었다. 델파이는 고등교육 분야의 전문적 식견을 갖춘 패널로 총 62명이 참여하였다. 설문지는 총 3차에 걸쳐 조사된 설문지는 각각 [부록 1], [부록 2], [부록 3]과 같다.

8) 재정지원정책 진단준거 개발은 다수를 대상으로 한 조사결과를 요인분석하여 개발할 수도 있음. 그러나 재정지원정책의 내용의 특수성과 관계집단의 전문성이 더 중요하므로 다수를 대상으로 조사하는 방법보다는 특정 전문가 집단을 활용하여 진단준거를 개발하는 것이 더 적합하다고 판단하여 이에 유용한 연구방법으로 유클리디안 측정과 MDS 분석을 채택함.

## 아. 전문가 협의회

본 연구 추진과 관련하여 전문가의 자문을 구하고 재정지원정책의 문제점 및 개선방안에 대한 의견수렴을 위해 전문가 협의회를 실시하였다. 주요 내용은 고등교육 재정지원 정책에 관한 문제점 및 쟁점 도출, 고등교육 재정지원 정책의 효과 논의, 각종 관련 조사 실시에 관한 자문 등 이었다. 전문가 협의회에 참여한 인사는 대학의 고등교육 재정지원사업 전담 부서 담당자, 고등교육 전문가, 전국대학평가협의회 관계자, 대학평가 업무 관계자, 정부부처 유관 업무 담당자 등이다.

## 자. 원고용역

해외의 고등교육 재정지원 정책 사례를 알아보고 비교·분석하여 우리나라 고등교육 재정지원 정책 진단과 개선방안을 마련하는데 시사점을 도출하고자 하였다. 해당 국가의 정보를 효율적으로 수집할 수 있는 전문가에게 의뢰하였다. 국가별 고등교육 재정지원의 정책 기조와 현황, 고등교육과 직업·진로 교육 정책 간 연계, 고등교육 재정지원 정책과 유관 정책, 고등교육과 정부와의 관계, 이를 통한 시사점 도출 등이 주요 내용이다. 해외 주요 국가들을 분석대상으로 선정하기 위하여 고등교육에 대한 지출 중 민간지출의 비중, 고등교육 취학률을 두 차원으로 나누어 국가들의 상대적 위치를 살펴보았으며 이러한 기준을 통해 비교·분석을 위한 국가를 선정하였다.

표 I-3 연구내용별 연구방법

|                      | 문헌<br>연구 | 통계<br>자료 | 실태<br>조사 | 유클리<br>디안 | 다차원<br>척도<br>분석 | 델파이 | 전문가<br>협의회 | 원고<br>용역 |
|----------------------|----------|----------|----------|-----------|-----------------|-----|------------|----------|
| ○ 고등교육 재정지원정책의 이해    | ○        |          |          |           |                 |     |            |          |
| ○ 고등교육 재정지원 진단 준거 개발 | ○        | ○        | ○        | ○         | ○               | ○   | ○          |          |
| ○ 고등교육 재정지원 정책 진단    |          | ○        | ○        |           |                 | ○   |            |          |
| ○ 해외 사례 분석           | ○        |          |          |           |                 |     |            | ○        |
| ○ 고등교육 재정지원 정책 개선 방안 | ○        | ○        | ○        |           |                 | ○   | ○          |          |

## Ⅱ. 고등교육 재정지원 정책의 이해

1. 재정지원 정책의 개념
2. 재정지원 정책과 제도주의



## Ⅱ. 고등교육 재정지원 정책의 이해

### 1 재정지원 정책의 개념

#### 가. 개념 정의

재정(public finance)이란 일반적으로 국가 및 공공단체가 공공욕구를 충족하기 위하여 필요한 수단을 조달하고 관리·사용하는 경제활동 또는 간단히 정부의 경제라고 정의할 수 있다(차병권, 1987:3). 국가는 국방, 치안, 교육, 경제 성장 등 민간부문에게 일임할 수 없는 공공재를 직접 생산하는데 이 과정에서 자원을 지배하고 사용하게 된다. 이는 시장 기구를 통하여 충족할 수 없는 욕망으로 공공의 욕구를 충족하기 위함인데 대표적인 예가 정부기관 운용, 국방 치안 대외 정책 등이 해당한다. 또한 정부의 경제라 함은 수입과 지출 계획에 의한 일정한 질서 아래서 운영됨을 의미한다.

이러한 개념에 근거하여 교육재정(educational finance)의 개념을 분석하면 국가 및 공공단체가 교육이라는 공공욕구를 충족하기 위해 필요한 수단을 조달하고 관리·사용하는 경제활동으로 볼 수 있다(윤정일, 2004:59). 이러한 경제활동의 과정은 대체로 확보 - 배분 - 지출 - 평가 과정이 포함한다. 따라서 교육재정은 국공립 학교의 교육 뿐 아니라 사립학교, 사회교육까지 공공욕구로서 교육활동을 지원하는 모든 일을 포함한다. 이러한 개념 정의에서는 교육재정의 주체는 정부 및 공공단체이며, 목적은 교육활동 지원, 성격은 수단성과 공공성을 갖고 있으며, 교육재정의 영역에는 재원확보, 배분, 지출, 평가로 한정한다(윤정일 외, 2015:46).

한편, 정책이란 바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 정부기관이 공식적으로 결정할 기본 방침이라 정의할 수 있다(정정길 외,

2012:35). 물론 정책의 개념에 대해서는 학자들마다 강조하는 바에 따라 다양한 정의가 있을 수 있는데 대표적으로 ‘공공의 문제에 관련된 실무자들의 표현된 의지와 관련 행위’ (Dubnick & Bardes, 1983:3), 규칙, 규정, 법, 질서, 행정적 결정 등으로 나타나는 정치체제의 산물 (Kruschke & Jackson, 1987:35), 정부의 권위자 또는 이들에게 영향을 미치는 사람들이 행하는 실질적 결정과 행위(Bryson & Crosby, 1992:63) 등이 있으며 일부 학자들은 정책에는 공식적 법규와 함께 비공식적 관계 까지 포함하며 정부의 무활동(inaction)으로도 나타날 수 있다고 하며(Cibulka, 1995:6) 가치의 권위적 배분(Ball, 1990:3)으로 보는 학자도 있다. 그러나 공통점을 찾아보면 정부기관의 공식적 의지, 유무형의 규정과 규칙(rule & regulation), 공권력, 일련의 계획 등을 찾아볼 수 있다.

따라서 교육재정정책이란 국가 및 공공단체가 교육이라는 공공 욕구 충족에 필요한 수단을 총괄하는 경제활동을 실시함에 있어 바람직한 상태에 달성하고자 하는 목표를 설정하고 이를 실현시키기 위한 추진하는 일련의 계획과 방침이라고 할 수 있다.

교육재정정책은 지원 대상에 따라 초등교육, 중등교육, 고등교육, 사학교육, 특수교육, 기술교육, 사회교육 등으로 수준을 달리 구분할 수 있는데 이 중에서 본 연구에서 다루고자 하는 대상은 고등교육 재정지원 정책에 해당한다. 이에 따라 고등교육 재정지원 정책의 개념을 정의하면 국가 및 공공단체가 고등교육 부문의 공공의 욕구를 충족하기 위해 필요한 재원을 조달·관리·운용하는 경제활동을 실시함에 있어 바람직한 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 유무형의 규정과 규칙, 계획 또는 방침을 마련하는 일련의 활동이라 하겠다. 따라서 고등교육 재정지원원은 단순히 예산을 배분(distribution)하거나 할당(allocation)하는 협의의 개념이 아니라 재정을 활용하여 대학을 지원하는데 수반되는 모든 활동을 포괄하는 의미의 지원(funding)을 뜻한다.

고등교육 재정지원 정책은 ‘포괄적 의미의 재정지원(funding)을 어떻게 할 것인가’에 대한 정부의 방침이라 하겠다. 이러한 기본 방침에는 재원확보, 배분, 지출, 평가는 물론 지원 목적, 규모, 방법, 주체, 대상까지 포괄하는 개념을 갖는다. 더 넓게 범위를 설정할 경우 재정계획, 재정정치, 재정운영, 재정경제, 재정사, 재정철학 등으로 세분화 하여 영역을 구분하기도 하지만(윤정일 외, 2015:56) 본 연구에서는 재원 확보에서부터 실질적인 운용 그리고 지원 결과 및 성과에 대한 처리까지를 범위로 다루고자 한다.

고등교육 부문에는 국공립대학, 사립대학(사학)까지 포함하는데 그동안 고등교육 재정지원

에 대해서는 정부가 수익자 부담 원칙으로 일관해왔으므로 대부분 지방교육 또는 초·중등교육에 관한 재정지원 정책의 주를 이루어 왔다. 마찬가지로 사학에 대해서도 설립자 부담 원칙으로 일관해왔으므로 사학 또는 사립대학에 대한 재정지원정책 역시 비교적 최근에 논의되기 시작했다. 이는 정부가 그동안 고등교육과 사학에 대해서는 정책적인 개입을 자제했다고 할 수 있는데, 정책적으로 개입할 경우에도 제도를 확립하기 보다는 그때그때 지침을 마련하여 지원하는 방식이었으므로 역사적 의미를 갖는 정책은 찾아보기 어렵다(송기창·윤정일, 1997:16). 정부수립 당시부터 법제화를 통해 추진된 초·중등교육 재정지원 정책과는 차이가 분명하다.

그럼에도 불구하고 이론적 차원에서 실시할 때 정부가 주체가 되어 이루어지는 재정지원정책을 분석할 때는 확보정책과 배분정책이 핵심이라고 할 수 있다. 따라서 다음에서는 확보와 배분 정책을 중심으로 고등교육 부문에서 어떤 특징을 갖고 있는지 초·중등교육과 비교하여 살펴보고자 한다.

## 나. 확보와 배분정책

고등교육 재정지원 정책을 크게 확보정책과 배분정책으로 나누어 살펴볼 수 있다. 일반적으로 교육재원은 국가 및 지방자치단체 재원과, 사학의 경우 학교법인에 의한 공부담 재원, 학부모에 의한 사부담 재원, 기타 민간 기부금에 의한 재원으로 구분할 수 있다. 이 중 국가 및 지방자치단체의 공부담 재원은 조세부과를 통해 확보된다. 물론 재산 매각, 수수료 등을 통해 조세의 수입을 재원으로 확보하고는 있으나 그 규모는 매우 낮은 상황이다.

학교법인을 통한 전입금 역시 공공재원으로 기능하고 있으나 전체 교육재원 가운데 법인 전입금 비중은 크지 않다. 고등교육 기관의 경우 국가 및 지방자치단체 또는 학교법인의 전입금 등의 공부담 교육재원 보다 오히려 등록금으로 표현되는 사부담 교육재원이 큰 역할을 해 왔다.

교육재원 확보 정책의 주요 내용은 어떤 조세에 의하여 어떤 방식으로 재정을 확보하는가이다. 초·중등교육에 해당하는 지방교육재정정책의 경우 재원의 변화에 따라 지방세 부가기(1945~1958), 목적세 부가기(1958~1961), 특정국세 연계기(1962~1967), 내국세 연계기(1968~1981), 내국세와 목적세 병과기(1982~1995), 내국세·지방세·목적세 병과기(1996~) 등의 시기를 거치면서 법에 근거한 재원확보가 이루어져왔다(윤정일 외, 2015:112).

그러나 초·중등교육과 다르게 고등교육재정은 재원확보를 위한 법적 장치가 없기 때문에 정권

에 따라 정치·경제·사회 상황에 따라 크게 영향을 받아 왔다(송기창, 2012:2). 고등교육의 경우 국립대학은 국가, 공립대학은 지방자치단체, 사립대학은 학교법인이 각각 설립주체로서 재정에도 책임을 부과한다는 것이 설립자 및 수익자 부담원칙의 핵심이다. 따라서 국공립대학에 대해서는 정부가 경상비를 부담하고, 사립대학은 학생과 법인에게 경비를 부담시키며, 정부는 고등교육기관에 대한 재정지원을 실시하지 않았다. 그러므로 고등교육 기관에 대한 재정지원정책은 주로 등록금과 장학금을 중심으로 이루어졌으나 이는 대학에 대한 재정지원정책으로 보기 어려운 측면이 있다. 따라서 고등교육 재정지원 정책에 있어 재원확보에 대해서는 뚜렷한 사례나 변천과정을 제시하기 어렵고 이러한 상황은 1990년대에 들어서야 변화하기 시작한다.

그동안 고등교육 재원확보의 안정성을 제고하고자 고등교육재정교부금법 제정이 제기된 것도 이러한 배경 때문이다. 법에 의한 재원확보를 통해 대학이 정치권력과 행정권력으로부터 자유롭고 재정의 독립과 자율적 운영체제를 확보할 수 있기 때문이다.

한편, 재원 배분정책의 주요 내용은 공공 예산을 어떻게 배분하여 어디에 지원할 것인가이다. 그 유형은 크게 교부금, 양여금, 국고보조금으로 구분할 수 있다.

교부금(general grants)은 국가 또는 지방자치단체가 특정한 목적을 위해 교부하는 금전을 총칭한다.<sup>9)</sup> 초·중등교육 재정지원을 위해 1971년 12월에 공포·시행한 ‘지방교육재정교부금법’에 의해 실시되는 지방교육재정교부금이 대표적인데 이는 초·중등교육의 재정지원을 위해 내국세 총액의 20.27% 및 국세분 교육세 전액으로 지원된다.

양여금은 국가가 징수하는 특정 세목의 전부 또는 일부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 지방의 특정 목적사업 수요에 충당하도록 하는 지방재정지원 제도이다.<sup>10)</sup> 국가에서 일정 예산을 지방에 지원하는 점에서 교부금과 유사하나 양여금은 ‘교육의 질적 향상 도모’와 같이 특정한 지원목적에 있다는 점에서 교부금과 차이가 있다. 특정한 목적으로 지원된다는 점에서 국고보조금과도 비교해볼 수 있는데, 양여금은 인구 비율과 같은 양여 기준 합치 여부로 지원이 이루어지는데 반해 국고보조금은 특정한 사무나 사업에 국한하여 지원하므로 사업의 선정 계획수립 등에서 양여금이 국고보조금보다는 포괄적이다. 1990년 말 교육세법 개정

9) [http://www.fsc.go.kr/know/wrd\\_list.jsp?menu=7420000&bbsid=BBS0026&sword=&s=1&e=2&page=12](http://www.fsc.go.kr/know/wrd_list.jsp?menu=7420000&bbsid=BBS0026&sword=&s=1&e=2&page=12)  
금융위원회 금융용어사전 (2017. 10. 30. 기준)

10) <http://mosf.go.kr/mi/soccecowd/TbCurEcnmyWordList.do;jsessionid=exKiR2DcRTDRDsoR1t2hEaPi,node40>  
기획재정부 시사경제용어사전 (2017. 10. 30. 기준)

따라 지방교육양여금 제도가 도입되었으나 이 역시 초·중등교육을 위한 지원에 국한되었으며, 실질적으로 교부금에 통합 운영되었으므로 양여금 배분 취지를 살리는데 한계가 있어 2004년 폐지되었다.

국고보조금(specific grant)은 중앙정부가 특정 공공사업에 사용하도록 용도를 한정한 재정 지원으로서 목적교부금제라고도 한다(윤정일 외, 2015:216). 재정지원에 특별한 목적이 부과 되는지 여부에 의해 교부금과 국고보조금이 구분된다. 고등교육은 국립대학 경상비 지원을 제외하면 국고지원금으로 재정이 배분되어 왔다. 그 시작은 1960년대부터로 볼 수 있는데, 1963년 대학교수 및 부설연구기관을 대상으로 지급된 학술연구조성비, 교육차관, 이공계 대학 시설확충 등이 대표적이다(김종철, 1989:192-205). 70년대는 국가 발전 논리의 최고조에 따라 대학의 특성화 정책에 행·재정적 지원을 실시하는 형태로 이루어졌고, 1980년대에는 과학 기술교육 진흥을 위하여 대학원생 장학금 지급 및 기초과학연구소 지원 등을 실시하였다. 그러나 지금과 같은 국고보조금을 통한 대학의 재정지원이 이루어진 것은 1990년대 들어 본격화 되었고 여기에는 교육개혁위원회의 대학교육개혁방안에 영향을 받은 것으로 볼 수 있다.

이상의 내용을 정리해보면 대학 재정지원정책에서는 재원확보의 안정성과 재원 활용의 예측 가능성이 매우 미흡한 것으로 확인할 수 있다. 재원확보를 위한 명확한 법적 기반이 부재하므로 정치적, 사회적 상황에 따라 단기 목표에 의한 재정배분방식으로 대학을 지원해온 것이다. 이는 정부-대학 간 관계에서도 정부주도형을 탈피하지 못해 대학의 자율성을 확보하는데 한계가 있다. 또한 어느 정도 예산이 필요한지 시기별 예측이 어려울 뿐 아니라 특정 사업의 예산도 그 규모의 근거가 부재하여 예산운용의 합리성과 효율성을 저해하는 문제도 발생 할 수 있다. 이러한 점은 고등교육 재정지원정책에 있어 재원확보 정책과 배분정책에 대한 합리적 대안의 필요성을 시사한다.

## 2 재정지원 정책과 제도주의

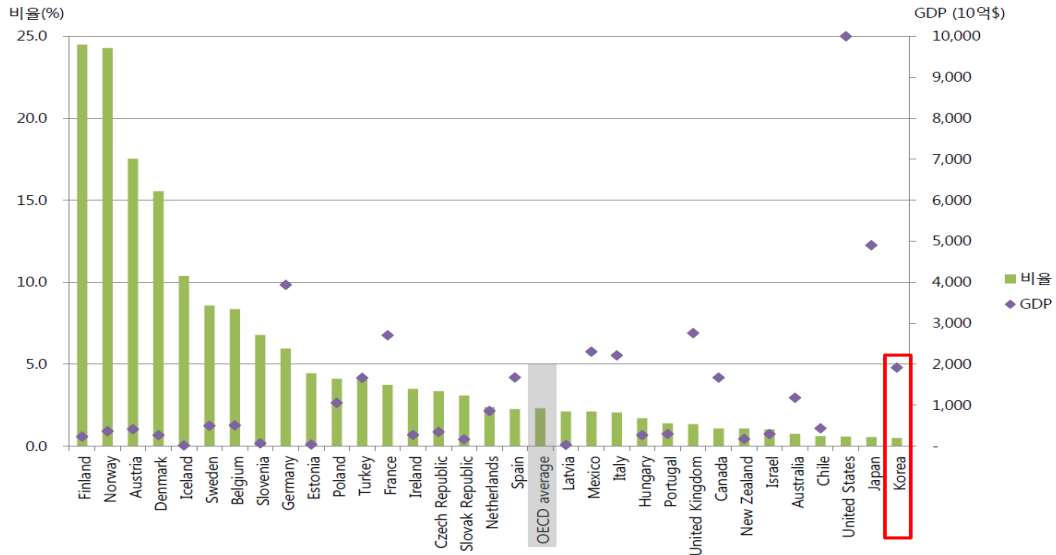
지식경제사회를 넘어 디지털 경제 혁명을 의미하는 4차 산업혁명 사회에 진입함에 따라 각국에서는 창의적 인재 양성을 위한 고등교육의 수요가 높아지고 있다. 이에 따라 고등교육 참여율의 급증, 비용의 증가, 교육비 부담주체에 대한 갈등 등에 공통적으로 직면해 있다. 즉, 고등교육재정에 관한 문제라는 동일한 압력에 직면했으면서도 서로 다른 재원확보와 배분 정책을 채택해왔다. 본 연구에서는 이러한 정책적 판단 근거로서 ‘제도’에 주목하고자 한다.

그동안 고등교육재정에 관한 연구는 이미 형성된 정책이 기존의 고등교육체제에 어떠한 영향을 미쳤는지에 집중되었거나(Bleiklie & Michelsen, 2013), 이미 추진 중인 재정지원사업에 초점을 둔 미시적·실증적 연구들이 주를 이루어왔다. 이러한 연구들은 기존의 고등교육 재정지원정책을 당연한 것으로 받아들이는 한계를 갖고 있다. 본 연구에서는 고등교육 재정지원 정책을 분석함에 있어 거시적인 재정제도주의(fiscal institutionalism)<sup>11)</sup> 관점의 접근을 시도하고자 한다.

### 가. 재정지원 정책의 근거

고등교육이 국가발전의 핵심 요소라는 점은 이론이 없을 것이다. 이러한 고등교육에 정부의 재정지원을 확대해야 한다는 근거로 제기되는 일반적 근거로 경제발전론, 고등교육의 외부효과, 정치적 선택 등이 활용된다. 그러나 이러한 근거들이 한 나라의 고등교육 투자 규모 확대하거나 재정지원 정책을 형성하는데 결정적 영향을 주는지 실질적인 분석을 실시해 볼 필요가 있다. 급증하는 고등교육의 수요와 교육비에 대한 문제에 직면하면서도 경쟁력을 확보하고자 하는 국가라면 어디라도 위의 근거에 따라 고등교육에 대한 투자 규모를 확대할 것이다. 그러나 실제로는 서로 다른 재원 조달과 배분 패턴을 나타내고 있다. 그렇다면 고등교육에 대한 투자를 결정하는데 결정적 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 무엇이 한 나라의 고등교육 재정지원정책을 결정하는데 영향을 미치는가? 이를 확인하기 위해 위의 투자근거에 따른 분석을 먼저 실시해보고자 한다.

11) 최근 재정연구의 흐름으로서 한 나라의 제도(institution)가 재정운용의 성과에 어떠한 영향을 미치는가가 주목받고 있다. 여기에는 정치·행정제도와 재정성과 간 관계를 분석하는 거시적 연구와 특정 예산제도와 재정운용 간 관계를 분석하는 미시적 연구가 포함되는데 이러한 흐름을 아울러 재정제도주의(fiscal institutionalism)라 한다(하연섭, 2016:147).



○ 자료 : OECD(2016) p.258과 IMF(2016)<sup>12)</sup> 참조 후 재구성

■ 그림 II-1 ■ 고등교육에 대한 정부투자비율과 GDP 수준

첫째, 국가의 경제발전에 고등교육이 기여하는 바가 크다는 논리는 모든 나라에 공통적으로 적용될 수 있다. 이는 소득수준과 고등교육에 대한 투자로 비교해 볼 수 있는데, 일반적으로 고등교육을 정상재(normal good)로 분류하게 되면 소득과 고등교육 수요는 정비례 경향을 나타낸다. 따라서 경제가 발전하면 고등교육도 같이 팽창한다는 논리이다. 이를 확인하기 위해 OECD 주요국의 고등교육 재정에서 민간부담 대비 정부부담의 비율을 분석하면 위의 [그림 II-1]과 같다(Ansell, 2010:190-191). 유사한 경제발전 단계 혹은 소득수준에 있는 국가들 내에서도 고등교육 지출 수준에는 큰 차이가 나타남을 확인할 수 있다. 즉, 단순히 경제발전 정도나 소득수준만으로 고등교육 재정지원 정책을 설명하는데 한계가 있음을 나타낸다.

둘째, 고등교육의 외부효과 때문에 국가의 투자 규모가 결정된다면 위의 그림에서 나라별 변이를 설명하기에 한계가 있다. 그림에 따르면 OECD 평균 민간 대비 정부부담의 비율은 2.3으로 나타난다. 이보다 높은 비율을 나타내는 국가는 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아 등 대체로 북유럽 국가에 속하며, 매우 낮은 나라는 한국, 호주, 일본, 미국 등 대체로 등록금이 도입된 나라들이다. 그러나 고등교육재정의 민간 대 정부 부담률의 상대적 크기는 고등교육재

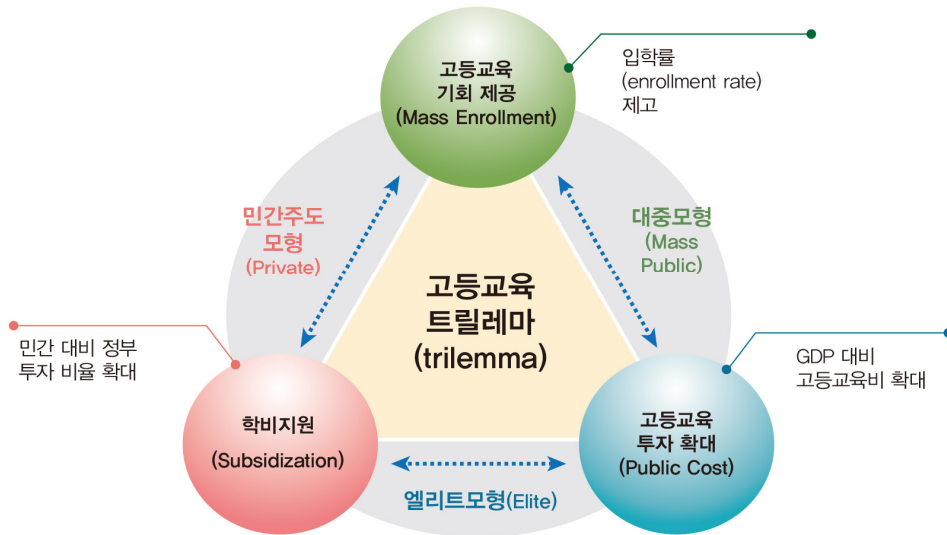
12) <https://goo.gl/UR9sJI> (2017. 8. 15. 기준)

정 전체 규모 즉, GDP 대비 고등교육 기관에 대한 지출 비율과 무관하다는 점이 기존 연구를 통해 증명되었다.<sup>13)</sup>

셋째, 각국의 정당정치가 고등교육 재정지원정책을 결정하는데 영향을 미친다는 주장도 있다(Boix, 1997; Busemeyer & Trampusch, 2011; Jungblut, 2015). Busemeyer(2007)는 좌파 정당이 집권할 경우 고등교육 예산이 증가한다고 보는데 그 이유는 좌파 정당이 고등교육 예산 증가를 통해 수혜계층인 중산층을 지지 세력으로 포섭하기 때문이다. 이와 달리 우파 정당이 집권 할 경우 고등교육 예산이 증가한다는 주장도 있다. 즉, 고등교육 수혜집단이 일부 계층에 국한되는 엘리트 모형에서는 고등교육 예산이 우파 정당 지지자들에게 주로 편익이 집중되므로 우파 정당이 예산을 주도할 수 있다는 논리이다(Ansell, 2010; Jungblut, 2015). 이러한 경우 중산층이나 저소득층의 세금이 부유층 자녀들의 학비로 지원되어 고등교육 재정지원 정책이 역진적 정책이 될 수 있고, 이를 해결하기 위해 등록금 제도를 도입하거나 인상하는 방안을 통해 고등교육의 형평성을 제고하고자 한다. 그러나 거의 모든 계층이 대학교육을 이수하는 북유럽의 경우 등록금 부과를 통해 형평성을 제고하는 것은 설득력을 갖지 못한다(Johnstone & Marcucci, 2010:225). 결국 고등교육재정의 정치성에 대한 연구는 큰 진전은 이루었지만 단순히 이데올로기적 지향에 의해 고등교육 재정지원정책 형성을 일반화 할 수 없음을 시사한다. 따라서 고등교육재정에 관한 보다 정치한 분석을 위해서는 고등교육과 유관 정책과의 관계에 주목할 필요성을 제기한다.

일반 예산 부문에서는 제도주의 관점을 활용한 연구들이 다양하나(Alesina & Perotti, 1999; Hallerberg, 2004; von Hagen, 2007; Hallerberg & von Hagen, 2009) 고등교육 부문에서는 흔하지 않다. 이러한 상황에서도 Ansell(2008, 2010)은 제도주의 관점에서 고등교육 재정정책 형성을 설명한 대표적인 연구이다.

13) GDP대비 고등교육기관에 대한 지출 비율과 민간부담 대비 정부부담 비율 간 상관계수를 확인해보면 하연섭(2016)에서는 -0.098로 나타났으며, 하연섭(2016)에서는 -0.17로 나타남.



○ 자료 : Ansell(2010) pp.190-191 참조 후 재구성.

【그림 II-2】 Ansell의 고등교육 트릴레마

Ansell(2010)은 정부는 고등교육이 동시에 달성할 수 없는 트릴레마에 직면해 있으며, 트릴레마의 변수 내 다양한 조합으로 고등교육체제를 형성한다고 했다. 트릴레마는 높은 입학률 (mass enrollment), 고등교육에 대한 정부의 높은 투자(public cost), 민간 부담에 대한 보조금 (subsidization)으로서 세 가지 변수는 동시에 달성할 수 없음에도 불구하고 고등교육 정책에 보편적으로 등장하는 항목들이다. 이들 세 가지 변수가 어떻게 조합되느냐에 따라 세 가지 유형의 고등교육 체제가 등장하는데 위의 [그림 II-2]와 같다(Ansell, 2010:190-191).

고등교육 입학률이 매우 높으면서도 국가에서 학비를 충당하는 모형을 대중모형(mass public)이라 하며 북유럽의 나라들이 여기에 속한다. 고등교육의 접근성은 낮으면서 공공부담과 보조금으로 재정지원정책이 이루어진다면 엘리트 모형이라 하며 대표적으로 과거 영국이 여기에 속한다. 한편, 고등교육의 접근성은 매우 높으나 정부투자는 낮고 민간에 대한 보조금이 지급되는 형태는 민간주도형(private)으로서 대표적으로 한국, 일본, 미국 등이 해당한다. Ansell(2010)에 따르면 정부는 이 세 가지 변수의 다양한 상호작용을 통해 고등교육 재정지원 정책을 형성해나가는데 이때의 의사결정에 영향을 주는 것이 한 나라의 정치, 경제, 사회를 구성하는 각종 제도이다.

## 나. 정책과 제도

제도주의는 사회현상이나 정책을 설명하기 위해 역사적 맥락에 대한 이해를 강조한다. 제도의 구체적인 모습이 달라짐에 따라 사회적 현상이나 정책의 차이를 분석하는 것이 제도주의의 주요 목적이다. 또한 제도를 역사적 산물로 파악하는데 이는 특정 시점에 형성된 제도가 이후의 사회 현상이나 정책에도 영향을 미친다고 보기 때문이다. 이러한 제도주의는 1950년대 사회과학의 지배적인 조류였던 다원주의, 행태주의, 합리적 선택이론에 대한 비판으로 등장하였다.

다원주의 관점에서는 사회적 행위자들이 다양한 방식으로 중첩된 이해관계를 수립하는데, 정책이란 이들 이해집단의 상대적 영향력에 따라 결정되고 집단의 영향력의 변동에 따라 정책도 변화하는 것으로 본다. 이러한 상황에서 국가는 중립적 중재자(neutral arbiter)로서 집단 간 상호작용을 조정하는 역할을 담당한다. 다원주의 관점에서 정치적·경제적 행위와 정책의 선택은 개인의 주관적 선호로부터 파생되는 개인선택의 집합에 불과하며, 정치는 이러한 개개인의 선호를 만족시켜주는데 있다는 논리를 취한다(March & Olsen, 1984).

즉, 정치의 목적이 사회적 맥락과는 독립적으로 존재한다고 보는 사조이다. 따라서 집합적 행위로서의 결과를 설명하기 위해서는 개인의 특성, 태도, 행위에 초점을 맞추어야 하므로 방법론으로는 행태주의(behavioralism)를 기반으로 하며, 개인 및 집단 간 자유로운 상호작용과 시장논리로 사회현상을 설명하므로 합리적 선택이론(rational choice theory)과 긴밀한 관련을 맺는다. 제도주의는<sup>14)</sup> 다원주의, 행태주의, 합리적 선택이론에 대한 비판으로부터 등장하여 인간의 사회적 행위에 있어 제도와 사회적 구조의 역할을 강조하는 사조이다. 즉, 인간의 사회적 행위가 사회적 맥락과 유리되어 ‘원자화된 개인’으로 보는 것을 비판하는데 다음과 같이 제도주의의 특징을 잘 나타내준다.

첫째, 개인의 행위와 선택은 사회구조 및 사회관계의 영향력을 배제할 수 없으며 사회 구성원으로서 개인은 그들의 행위를 제약하는 공식적·비공식적 제도의 영향력을 받게 된다. 즉, 구조

14) 일반적으로 정치 분석에 있어서 제도의 역할을 중시하는 입장으로 등장했으나 정치뿐 아니라 경제, 사회 교육 등 다양한 분야에 적용되고 있다. 최근에는 특히 신제도주의라 하여 구제도주의에 대비되는 새로운 분파가 중심이 되고 있으며, 내용상으로도 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의 등 매우 다양한데, 이들은 연구대상을 분석하는데 있어 ‘제도’를 중심개념으로 설정한다는 것 외에 공통점을 발견하기 어려울 정도로 매우 다양한 학문적 분파를 형성하고 있다(Clemens & Cook, 1999:443). 본 연구의 관점은 역사적으로 형성되어온 거시적 체제를 의미하는 ‘역사적 제도주의’를 따르고 있으나, 교육정책을 연구대상으로 분석함에 있어 사회적 맥락인 ‘제도’를 중심으로 한다는 제도주의의 가장 포괄적 개념에 따라 별도의 하위 구분 없이 분석의 관점을 ‘제도주의’로 통칭하고자 한다.

화된 행위자들 간의 관계라 할 수 있는 제도가 인간행위를 지속적으로 제약하기 때문에 개인의 합리적 선택만으로 행위를 설명할 수 없다는 것이다(Katznelson, 1997). 둘째, 제도주의는 개인의 선호가 모여 사회를 형성하기 보다는 선호 합산이라는 정치적 과정 또는 제도라는 기제를 통해 사회가 형성된다고 본다. 선호와 의사결정은 제도의 산물이며 특히, 선호는 설명되어야 할 대상이지 논의의 출발점이 될 수 없는 것으로 제도적 구조의 내재적 산물이라고 본다. 따라서 제도적 규칙과 과정이 선호와 의사결정을 다양하게 변화시킬 수 있다고 강조한다(Immergut, 1998). 셋째, 유사한 성향의 집단이 선택한 정책이 서로 다른 나라에서 다른 정책결과를 나타내는 점에 대해 다원주의는 설명하지 못하는 한계가 존재함과 달리 제도주의는 정치·경제의 제도적 모습이 국가 간 상이한 정책결과를 유발하는 요인이라 본다(Hall & Tator, 1996). 다원주의에서는 정책 결과를 설명하기 위해 개인, 집단의 특성과 태도 등에 초점을 맞추지만 이들 이론의 체계 내에서는 왜 이러한 정치적 행태, 태도 및 집단 간의 권력자원의 배분이 국가마다 상이한가를 설명하지 못한다(Thelen & Steinmo, 1992). 즉, 유사한 조직적 특성과 선호를 가진 이익집단들이 왜 상이한 국가에서는 유사한 형태로 정책에 영향을 미치지 못하는가를 설명하지 못하는 것이다. 제도주의에서는 국가마다 이익집단들의 요구하는 정책이 상이한 결과를 나타내는지 해명하는데 주력한다(Thelen & Steinmo, 1992).

이러한 제도는 학자에 따라 다양하게 정의되므로 표준화된 정의 내리기 쉽지 않다. 일반적으로 제도는 “장기간에 걸친 인간 행동의 정형화된 패턴”을 의미하는데 보다 정확한 정의는 대표적인 두 학자로서 Ikenberry(1988)과 Hall(1986)을 통해 살펴볼 수 있다.

Ikenberry(1988)는 세 가지 수준에서 제도의 개념을 정의하는데 가장 협의의 개념은 갈등을 중재하는 정부의 행정적, 법적, 규제적 규정, 중간 수준에서는 국가의 구성조직들의 능력과 자원에 해당하는 행정부와 의회의 관계, 관료제의 집권화와 응집성, 각종 정책 등이 해당한다. 가장 포괄적 수준의 정의는 국가와 사회의 관계를 정의하는 규범적 경제로서 경제와 사회에 대한 국가의 개입수준이라고 한다(Ikenberry, 1988:226-229).

Hall(1986)은 정치와 경제 각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화 시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행이라고 한다(Hall 1986:19). 이후 Hall(1992)은 좀 더 세분화 된 제도의 개념을 정리하는데 가장 광범위한 개념으로 헌법과 생산수단 소유에 따른 경제제도를 가장 큰 사회 구조의 틀이라 하며, 이보다 낮은 중범위 수준에서는 정책의 형성과 집행에 영향을 주는 조직적 특성, 선거제도, 정당체제, 관료제의 유형 등을 들 수 있다. 그리고 가장 미시적

차원에서의 제도에는 공공조직의 표준화된 관행, 규정, 일상적 절차 등이 해당된다(Hall, 1992: 96-97). 이렇듯 제도의 개념도 다양할 뿐만 아니라 사회를 구성하는 공식적 비공식적 모든 패턴이 포함되므로 관점에 따라서는 제도가 아닌 것이 없다는 지적을 받기도 한다.

본 연구에서는 고등교육 재정지원 정책을 연구대상으로 하며 이를 분석함에 있어 사회적 맥락을 형성하는 제도에 주목하고자 한다. 앞서 제시한 개념정의에 따르면 고등교육 재정지원 정책에는 자원 확보, 배분, 규모, 지원 방법, 주체, 대상, 운용, 평가 등 다양한 활동을 포함한 정부의 방침을 의미한다. 그리고 정부에서 이러한 방침을 수립하는데 영향을 미치는 제도로는 Hall(1986)의 구분에 따라 세 가지 수준의 제도를 할 수 있을 것이다. 그러나 일반적으로 제도주의에서 초점을 맞추는 제도는 Hall(1992)의 정의에서 두 번째 중범위 수준에 해당하는 제도를 의미한다. 즉 사회적 행위자와 사회의 거시적 구조의 가교 역할을 담당하는 수준의 제도를 의미한다. 즉, 정책연구를 위한 이론적 틀로서 제도주의가 발전해왔기 때문에 중범위 수준에서의 제도, 공식적 제도, 그리고 정치제도에 초점을 맞추는 경향이 있다. 그리고 이때 제도에 대한 구체적인 정의는 제기된 연구문제에 따라 달라질 수 있다(하연섭, 2016:46)

이러한 논의에 따라 고등교육 재정지원정책과 관련된 제도로는 재정지원정책에 관련 이해집단 간의 세력 관계와 재정지원정책 형성과 집행에 영향을 미치는 조직적 특성이 포함된다. 이 차원의 제도는 국가 간 상이성을 설명하는 변수로서 의미를 갖고 있는데 정치·행정, 사회·경제, 교육체제 등 세 가지 수준에서의 제도를 논의할 수 있다. 첫째, 정치·행정 부문과 관련해서는 기획재정부, 교육부 등 정부 주요 부처들의 활동과 예산제도, 교육문화체육관광위원회를 통한 정당의 정치활동 그리고 고등교육을 둘러싼 법적 인프라 등이 된다. 둘째, 사회·경제에 관한 제도로는 소득분배와 숙련제도, 재원의 근거가 되는 조세제도, 사회 안전망과 복지, 선발 및 채용에 관한 제도가 포함된다. 셋째, 교육체제에 관한 제도로는 고등교육체제, 고등교육정책 및 사업, 고등교육의 수요 등이 해당된다. 이러한 구조를 그림으로 나타내면 다음 [그림 II-3]과 같다.



Ⅱ-3 | 고등교육 재정지원 정책과 유관 제도 간 관계



## Ⅲ. 고등교육 재정지원 정책 진단 준거

1. 진단 준거 개발 개요
2. 진단 준거 초안
3. 진단 준거 개발
4. 진단 준거 확인



### Ⅲ. 고등교육 재정지원 정책 진단 준거

본 연구는 고등교육 재정지원 정책 진단 준거를 개발하고자 3차에 걸친 델파이를 실시하였다. 진단 준거는 재정 확보, 배분, 운용, 평가 등 4개의 영역별 로 구성되며 각 영역을 가장 적합하게 진단할 수 있는 준거를 전문가 의견수렴을 거쳐 도출하였으며, 조사의 과정과 그 결과의 활용은 다음 [그림 Ⅲ-1]과 같다.

| 과정    |       | 목적                          | 내용                                                                        | 산출                                           |
|-------|-------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 기초 연구 |       | • 델파이 조사 토대 구축              | • 고등교육 재정지원 정책 이론<br>• 재정지원정책 진단 준거 분석<br>• 재정지원사업비 집행 실태 분석<br>• 해외사례 분석 | • 개념, 모형(안)<br>• 진단 준거 분석 방법 도출<br>• 진단 준거 풀 |
| 델파이   | 제 1 차 | • 고등교육 재정 지원 정책 진단 준거 의견 수렴 | • 고등교육 재정지원 정책 진단 준거에 대한 개방형 의견 제사 (Open Question 방식)                     | • 2차 델파이 실시를 위한 준거풀 도출                       |
|       | 제 2 차 | • 고등교육 재정 지원 정책 진단 준거 선별    | • 영역별 준거풀에 대한 중요도 조사<br>• 기타 준거에 관한 의견 제시                                 | • 고등교육 재정지원 정책 진단 준거(안) 도출                   |
|       | 제 3 차 | • 진단 준거 별 정책에 관한 정성적 의견 수렴  | • 2차 델파이 조사 결과 도출된 준거 별 정책적 문제 진단 및 개선방안에 대한 정성적 의견 제시                    | • 재정지원 정책에 대한 정성적 진단 결과 도출                   |
| 방안    |       | 고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선방안 도출   |                                                                           |                                              |

Ⅲ-1 | 델파이 조사 과정 및 결과 활용

먼저 기초연구를 통해 진단의 영역과 준거 풀을 개발하였다. 교육재정 진단 준거에 관한 이론적 연구를 토대로 실제로 정부 차원의 고등교육 재정부운용 실태와 대학에서 지원받은 재정을 운영하는 실태를 참고하여 진단해야할 항목들을 도출하였다. 또한 해외사례를 참고하여 방안 도출 시 고려해야할 점을 고려하여 고등교육 재정지원정책 진단 준거풀을 구성하였다.

제1차 델파이에서는 전문가들을 대상으로 재정지원정책을 진단할 수 있는 준거에 대하여 자유롭게 의견을 수렴하였다. 중복·유사한 준거를 정리하여 총 52개 준거가 도출되었고 이를 2차 델파이 조사에 활용하였다.

제2차 델파이에서는 52개 준거별로 중요도를 조사하였다. 가장 필요한 준거를 선별하기 위한 것이었으며 전문가들이 동의하는 수준은 변이계수(Coefficient of Variance, 이하 CV)와 내용 타당도 비율(Content Validity Ratio, 이하 CVR)을 통해 분석하였다. 한편 중요도가 높은 준거들 중에 재정지원정책 영역별 진단 준거로 적합한 항목을 선별하기 위해 유클리디안 거리 측정(Euclidian distance)과 다차원척도(Multi Dimensional Scaling, 이하 MDS) 분석을 실시하여 확보 - 배분 - 운영 - 평가 각 영역에 해당하는 준거군을 도출하는 방식으로 진단모형을 개발하였다. 다차원척도 분석은 일반적인 설문조사를 통해서도 개발할 수 있으나, 고등교육 재정지원 정책이 교육재정 부문 안에서도 타 부문과 차별성을 나타내는 특성이 있고, 실제 대학 현장에서 재정부운용 경험이 있는 전문가의 의견이 실효성 있는 정책진단과 정책 방안 도출에 유용할 것이라 판단하여 이에 관한 전문성을 갖춘 집단으로 델파이 패널을 구성하여 조사를 실시하는 방식을 채택한 것이다.

제3차 델파이에서는 제2차 델파이 조사에서 도출된 21개 진단 준거별 정책적 문제점 및 개선 방안에 대하여 전문가의 의견을 정성적 방식으로 수렴하였다. 본 연구의 제4장에서 21개 진단 준거에 대한 양적 분석으로 객관적 진단을 시도했다면 제3차 델파이는 21개 진단 준거에 대한 전문가의 주관적 분석으로 질적인 진단을 시도한 것이다.

## 1 진단 준거 개발 개요

### 가. 전문가 패널

델파이 조사(delphi-technique)는 연구대상에 대한 전문적 식견을 갖춘 특정 집단을 대상으로 의견을 수렴하여 연구문제를 해결해 나가는 방법이다. 그러므로 델파이 조사에서는 연구문제 해결의 주체가 되는 델파이 패널 구성이 연구의 성과를 결정짓는 중요한 이슈가 될 것이다.

본 연구에서는 고등교육 분야의 전문적 식견을 갖춘 집단 62명을 패널로 구성하였다. 첫째, 대학 현장의 목소리를 반영하고자 고등교육 재정지원사업 또는 대학의 재정 및 예산을 담당하는 살림장급 35명을 구성하였다. 대학 현장 패널 구성시 주요 재정지원사업 수혜 실적을 참고하였고, 대학의 소재지, 규모, 설립유형의 안배를 고려하여 조사결과의 편향성을 최소화 하고자 노력하였다. 둘째, 고등교육 전문가로 교수 및 유관기관 연구위원 15명을 구성하였다. 이들은 대체로 교육행정 및 교육재정 부문의 전문가이며 유관기관 연구위원은 대학 평가 및 고등교육 연구 경력을 고려하여 선정하였다. 셋째, 고등교육 재정지원사업을 담당하고 있는 중앙 및 지방 정부 담당자 12명을 구성하였다. 이러한 담당자들은 재정지원사업 운영 기간 및 지원예산의 규모, 부처별 안배 등을 고려하여 구성하였다.

### 나. 조사방법

델파이 조사는 온라인으로 총 3차에 걸쳐 실시되었으며 실시현황은 다음 <표 III-1>과 같다. 제1차 조사는 2017년 7월 3일부터 8일까지 온라인으로 실시하였고, 총 62명의 패널을 대상으로 회수율을 100%를 달성하였다. 조사 내용은 고등교육 재정지원 진단준거 풀 개발을 위한 자유로운 의견으로 개방형 방식(open question)으로 실시하였다.

제2차 조사는 2017년 8월 7일부터 25일까지 1차와 같이 온라인으로 실시하였다. 제1차 조사와 마찬가지로 패널 62명이 모두 응답하였고, 회수율은 100%로 나타났다. 2차에서는 1차에서 조사된 52개 준거별로 중요도를 조사하였다.

제3차 조사는 2017년 9월 4일부터 22일까지 온라인으로 실시하였다. 회수율은 100%였고 조사내용은 2차에서 개발된 21개 준거별로 전문가의 주관적 진단을 실시하는 것으로 구성되었다.

1차부터 3차까지의 델파이 조사지는 [부록 1]~[부록 3]과 같다.

Ⅰ 표 Ⅲ-1 Ⅰ 델파이 실시 현황

| 구 분     | 조사기간        | 조사 내용                                                  | 조사 방법 | 응답인원 (명) | 회수율 (%) |
|---------|-------------|--------------------------------------------------------|-------|----------|---------|
| 제1차 델파이 | 7월 3일 ~ 8일  | ○ 고등교육 재정지원 정책 진단 준거에 대한 개방형 의견 제시(Open Question 방식)   | 온라인   | 62       | 100.0   |
| 제2차 델파이 | 8월 7일 ~ 25일 | ○ 영역별 준거물에 대한 중요도 조사<br>○ 기타 준거에 관한 의견 제시              | 온라인   | 62       | 100.0   |
| 제3차 델파이 | 9월 4일 ~ 22일 | ○ 2차 델파이 조사 결과 도출된 준거 별 정책적 문제 진단 및 개선방안에 대한 정성적 의견 제시 | 온라인   | 62       | 100.0   |

#### 다. 자료 분석

제1차 델파이 조사를 통해 각종 고등교육 재정 분야 전문가들에게서 도출된 자료를 토대로 고등교육 재정지원 정책을 진단하기 위한 준거 후보군이 마련되었다. 이 준거 후보군들에 대한 패널들의 동의 수준과 수렴도를 알아보기 위해 CVR과 CV를 도출하였다.

우선 확보 - 분배 - 운용 - 평가에 해당하는 각 준거 후보군들에 대하여 기본적인 평균(M), 표준편차(SD)를 계산하는 기술통계 분석을 실시하였다. 그리고 델파이 양적 자료를 분석하기 위하여 사용되는 CVR과 CV를 사용하였다. CVR은 델파이 문항에 대하여 응답자들이 긍정적으로 응답한 비율을 계산 것이다(현영섭·신은경, 2015; Lawshe, 1975).

$$CVR = \frac{Ne - N/2}{N/2}$$

N : 응답 빈도수  
Ne : Likert 4 이상 응답한 빈도수

CVR은 델파이에 참여한 패널 수에 따라 최소값이 결정된다. 이 최소값보다 높게 CVR 값이 산출된 경우 해당 문항에 대하여 전문가의 응답이 긍정적으로 수렴된 것으로 판단할 수 있다. 본 연구의 경우 2차 델파이 조사에 응답한 패널이 62명이기 때문에 CVR의 최소기준은 .29가 된다. 따라서 CVR값이 .29 이상인 경우 각 지표 후보군들은 패널들이 긍정적 의견으로 수렴된 항목이라고 해석할 수 있다.

표 III-2 CVR 기준

| 패널 수 | CVR<br>최소기준 | 패널 수 | CVR<br>최소기준 | 패널 수 | CVR<br>최소기준 | 패널 수  | CVR<br>최소기준 |
|------|-------------|------|-------------|------|-------------|-------|-------------|
| 5    | .99         | 9    | .78         | 13   | .54         | 25    | .37         |
| 6    | .99         | 10   | .62         | 14   | .51         | 30    | .33         |
| 7    | .99         | 11   | .59         | 15   | .49         | 35    | .31         |
| 8    | .75         | 12   | .56         | 20   | .42         | 40 이상 | .29         |

출처: Lawshe(1975), p.568. 참조 후 재구성

변이계수인 CV는 표준편차를 평균으로 나눈 값이다. 다시 말해, 평균에 비해 표준편차가 어느 정도 비율인지를 보는 것으로 응답자의 응답이 수렴되고 있는지를 확인하는 방법이다. CV값이 .5이하인 경우 추가적인 설문이 필요 없을 정도로 수렴되고 있으며, .5에서 .8 사이인 경우는 비교적 안정적이며, .8을 넘을 경우 추가적인 설문이 필요할 정도로 응답이 다양하게 나타난 것으로 해석한다(강용주, 2008, 노승용, 2006). 따라서 CV값이 낮을수록 응답자의 의견이 수렴되는 것으로 해석되면 그 이후 CVR값을 통하여 긍정적 의견 수렴이 되는지를 확인한다.

또한 준거를 개발하기 위해 본 연구에서는 유클리디안 거리 측정과 그 결과를 활용한 MDS 분석을 실시하였다. 먼저 고등교육 재정지원 정책을 진단하는 각 진단 준거들 간의 상이성과 유사성을 판단하기 위하여 유클리디안 거리(d값)를 측정하였다.<sup>15)</sup> 유클리디안 거리 측정은 최단거리에 위치한 준거들을 유사성이 큰 준거로 판단하여 최종 준거 개발을 위한 의사결정에 객관적 근거를 제공한다. 거리(d)는 다음과 같은 공식을 활용하게 된다.

$$d = \sqrt{\sum_{i=1}^p (X_{1i} - X_{2i})^2} \quad X_{ji} = \text{개체 } j \text{의 변수 } i \text{의 좌표}$$

유클리디안 거리 분석 실시 후 준거들 간의 유사성 정도를 거리 척도로 도출하기 위해 ALSCAL 방식을 사용하여 MDS 분석을 실시하였다. 다차원척도 분석은 유클리디안 거리 측정으로 도출된 데이터들 사이에서 보이는 복잡한 관계를 2차원 공간에서 간단하게 시각화한다. 즉, n개의 대상들에 대하여 몇 개의 특성 변수를 측정한 다음 이 변수들을 이용하여 개체들

15) 유클리디안 거리는 변수 값들의 차이를 제공하여 합산한 거리로서 다차원 공간에서 직선 최단 거리를 의미하며, 유클리디안 거리 값 d가 클수록 해당 두 변수는 서로 '상이함'이 커짐(이응우, 2017:6, 강병서·김계수, 2010)

간의 거리나 비유사성을 측정하여 각 개체들 사이의 유사성과 상이함에 대한 설명이 내재된 의미 있는 차원을 식별해 내는 것이 목적이다(이응우, 2017:59-60). 고등교육 재정지원 정책을 진단하는 기준 및 운영 원리(ex : 충족성, 합리성, 효과성, 책무성 등)에 따른 준거를 개발하기 위하여 MDS 분석은 다음과 같은 공식을 활용하게 된다.

$$s = \sqrt{\frac{\sum_{1=i, i \neq j}^n (d_{ij} - \hat{d}_{ij})^2}{\sum_{1=i, i \neq j}^n (d_{ij})^2}} \quad \begin{array}{l} d_{ij} = \text{응답자들이 응답한 거리} \\ \hat{d}_{ij} = \text{다차원 척도분석법에 의해 추정된 거리} \end{array}$$

본 분석에서는 다차원 공간에서의 준거들의 위치 적합도(fitting)가 최대가 될 때까지 반복 계산을 실시하게 되는데 도출되는 적합도를 스트레스 값(stress value) 이라고 한다. 스트레스 값(stress value)은 대상간의 실제거리와 추정된 거리 간 오차로서 0와 1사이의 값을 갖으며 추정된 거리와 실제 거리가 완벽하게 일치하면 0으로 나타난다. 그러므로 스트레스 값이 작을수록 추정거리의 적합도가 높다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

스트레스 값 외에 또 다른 유형의 적합도 판단기준이 있는데 이를 결정계수 RSQ(R-square) 값이라 한다. RSQ는 회귀분석에서의  $R^2$ 와 유사한 개념의 적합도 판단 척도 모형의 설명력 또는 모형의 적합도를 의미한다. 이는 0~1 사이의 값을 갖는데 일반적으로 .6 이상이 되면 설명력이 높다고 볼 수 있다(이응우, 2017:65).

다차원척도 분석으로 도출된 스트레스 값들에 의해 차원이 구성되고 차원에 위치하게 되는 개체들의 특성의 거리, 유사성, 상이함 등을 고려한 후 포지셔닝 맵(positioning map)을 구성하였다. 2차원 내에서 포지셔닝맵으로 유사성을 도출할 수 있는 다수의 준거들은 고등교육 재정지원 정책 진단 준거로서 활용될 수 있는 적합성을 갖게 되는 것이다.

16) Kruskal(1964)은 스트레스 값에 따라 적합도를 해석했는데 0이 완벽, 0.025는 매우 좋음, 0.05는 좋음, 0.1이 보통, 0.2는 나쁨, 0.2 이상은 매우 나쁨으로 볼 수 있다고 했다(Kruskal, 1964:3).

## 2 진단 준거 초안

각종 고등교육 재정연구 및 전문가 협의회에서 도출된 자료를 토대로 고등교육 재정지원 정책 진단의 기준이 되는 준거를 조사하여 정리하였다. 우선 고등교육 재정지원 정책 진단을 위한 먼저 고등교육 재정의 운영 단계를 확보 - 배분 - 운용 - 평가로 구분하였다. 재정지원의 전 주기로 확보 - 배분 - 운용 - 평가는 고등교육 재정지원 정책을 진단하기 위한 가장 상위 기준이 된다.

제1차 델파이 조사 결과 유사한 준거들을 묶어 각 주기별 하위 진단 기준을 구성하였다. 하위 진단 기준은 재정지원 정책의 원리로서 확보 단계에서는 충족성과 안정성을 진단기준으로 설정하였다. 배분 단계에서는 합리성과 적정성, 운용 단계에서는 효율성과 자율성을 진단기준으로 구성하였다. 마지막으로 평가 단계에서는 효과성 및 책무성을 진단기준으로 설정하였다. 이와 같이 재정지원 정책의 원리에 따른 진단 준거 후보군 52개는 다음 <표 III-3>과와 같다.

확보 단계에서 충족성을 진단하기 위해 진단 준거 후보로서 정부예산, 교육부 예산, 고등교육 예산 비교, 국가 장학금 규모(지원현황), GDP대비 고등교육 예산, 재정지원사업 사업비 총규모, 국공립대 재정확보 현황, 세입대비 국고지원금 현황, 사립대 재정확보 현황, 교육부 외 타 부처의 재정지원현황 등 총 8개 준거를 구성하였다.

확보 단계에서 안정성을 진단하기 위해 진단 준거 후보로 고등교육 재정지원의 법적 근거, 대학의 기본재산 운용의 자율성(규제완화), 대학의 재정자립도 또는 재정건전성, 고등교육 예산 변동률, 재정지원 사업 중 단년 사업 현황, 기부금 등 기타 funding source 현황 등 총 6개 준거로 구성하였다. 이렇게 확보 단계에서 충족성과 안정성을 진단하기 위해 총 14개 준거를 설정하였다.

배분 단계에서 합리성을 진단하기 위한 진단 준거 후보로 재정지원 정책 변경 주기, 대응투자 현황, 재정지원사업 공고 및 접수과정, 장학금 지원 현황(소득분위 구분 합리성), 대학 특성 대비 적정 사업비 지원 실적, 단위사업 예산 책정 방법, 정책 유도성 평가지표 구성 및 활용, 재정지원사업 평가간 유사 평가지표 등 총 8개로 구성하였다.

배분 단계에서의 적정성을 진단하기 위한 진단 준거 후보로는 예산 규모의 적정성(단위사업), 대학의 유형별 지원현황 비교, 예산배분 지침(대학별 특성 고려 조항), 재정지원 시 대학의

특성 고려, 예산배분 표준 가이드라인 개별운영, 사업특성별 예산액의 적정성(연구, 산학 등), 대학 간 수혜 격차, 부실대학 지원 현황 등 총 8개이다. 이렇게 배분 단계에서 합리성과 적정성을 진단하기 위해서 총 16개 진단 준거 후보군을 구성하였다.

운용 단계에서는 효율성을 진단하기 위해 유사·중복 사업의 실태, 사업단 지원 비율(전체사업 중), 단위사업 운영에 투입되는 대학 인력, 시간 현황, 사업별 지원 시 반복되는 프로세스, 유사사업이나 재정 집행운용 간 상충사례, 동일 교육부사업 내 재정집행운용 간 상충사례 등 총 6개를 진단 준거 후보군으로 구성하였다.

운용 단계에서 자율성을 진단하기 위해 재정지원사업 지원금 교부방식별 현황, 사업비 중 인건비, 간접비, 운영비 비율, 재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준, 대학 우선 반영 정도, 재정지원사업 예산 비목 현황 등 총 5개의 진단 준거 후보군을 구성하였다. 운용 단계에서는 효율성 및 자율성을 진단하기 위해 총 11개의 진단 준거 후보군을 구성하였다.

마지막으로 평가 단계에서는 효과성을 진단하기 위해 재정지원사업 만족도, 재정지원 대비 정량지표 성과, 대학의 재정 자립도, 등록금 의존율 감소 현황 등 총 4개의 진단 준거 후보군을 구성하였다. 책무성을 진단하기 위해서는 재정지원사업 탈락 현황, 성과관리(평가) 운영 현황, 사업비 증감 현황, 재정지원사업 성과관리시스템, 감사 실시 현황 등의 총 5개 진단 준거 후보군을 마련하였다. 평가 단계에서의 효과성과 책무성 진단을 위한 진단 준거 후보군은 총 9개로 구성되었다.

표 Ⅲ-3 | 고등교육 재정지원정책 진단 준거 후보군

| 영역            | 기준          | 진단 준거 후보군                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 확보<br>(총 14개) | 총족성<br>(8개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교</li> <li>○ 국가 장학금 규모(지원현황)</li> <li>○ GDP대비 고등교육 예산</li> <li>○ 재정지원사업 사업비 총규모</li> <li>○ 국·공립대 재정확보 현황</li> <li>○ 세입대비 국고지원금 현황</li> <li>○ 사립대 재정확보 현황</li> <li>○ 교육부 외 타부처의 재정지원현황</li> </ul> |
|               | 안정성<br>(6개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고등교육 재정지원의 법적 근거</li> <li>○ 대학의 기본재산 운용의 자율성(규제완화)</li> <li>○ 대학의 재정자립도 또는 재정건전성</li> </ul>                                                                                                                            |

| 영역            | 기준          | 진단 준거 후보군                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 배분<br>(총 16개) |             | <ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육 예산 변동률</li> <li>재정지원 사업 중 단년 사업 현황</li> <li>기부금 등 기타 funding source현황</li> </ul>                                                                                                                              |
|               | 합리성<br>(8개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원 정책 변경 주기</li> <li>대응투자 현황</li> <li>재정지원사업 공고 및 접수과정</li> <li>장학금 지원 현황(소득분위 구분 합리성)</li> <li>대학 특성 대비 적정 사업비 지원 실적</li> <li>단위사업 예산 책정 방법</li> <li>정책 유도성 평가지표 구성 및 활용</li> <li>재정지원사업 평가간 유사 평가지표</li> </ul> |
|               | 적정성<br>(8개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>예산 규모의 적정성(단위사업)</li> <li>대학의 유형별 지원현황</li> <li>예산배분 지침(대학별 특성 고려 조항)</li> <li>재정지원 시 대학의 특성 고려</li> <li>예산배분 표준 가이드라인 개별운영</li> <li>사업특성별 예산액의 적정성(연구, 산학 등)</li> <li>대학 간 수혜 격차</li> <li>부실대학 지원 현황</li> </ul>   |
|               | 효율성<br>(6개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>유사·중복 사업의 실태</li> <li>사업단 지원 비율(전체사업 중)</li> <li>단위사업 운영에 투입되는 대학 인력, 시간 현황</li> <li>사업별 지원 시 반복되는 프로세스</li> <li>유사사업이나 재정 집행운용 간 상충사례</li> <li>동일 교육부사업 내 재정집행운용 간 상충사례</li> </ul>                                |
| 운용<br>(총 12개) | 자율성<br>(5개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업 지원금 교부방식별 현황</li> <li>사업비 중 인건비, 간접비, 운영비 비율</li> <li>재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준</li> <li>대학 우선 반영 정도</li> <li>재정지원사업 예산 비목 현황</li> </ul>                                                                         |
|               | 효과성<br>(4개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업 만족도</li> <li>재정지원 대비 정량지표 성과</li> <li>대학의 재정 자립도</li> <li>등록금 의존율 감소 현황</li> </ul>                                                                                                                          |
| 평가<br>(총 9개)  | 책무성<br>(5개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업 탈락 현황</li> <li>성과관리(평가) 운영 현황</li> <li>사업비 증감 현황</li> <li>재정지원사업 성과관리시스템</li> <li>감사 실시 현황</li> </ul>                                                                                                       |
| 총 계           | 52개         |                                                                                                                                                                                                                                                           |

### 3 진단 준거 개발

#### 가. 의견수렴도 분석

다음 <표 Ⅲ-4>는 고등교육 재정지원 진단 준거 후보군 52개에 대한 평균, 표준편차, CVR 및 CV값을 도출한 것이다. 이를 통해 어떤 진단 준거 후보군에 대한 수렴도와 동의수준이 나타나는지 확인할 수 있다.

【표 Ⅲ-4】 고등교육 재정지원정책 진단 준거 후보군 분석

| 영역 | 기준  | 진단 준거 후보군                   | M    | SD   | CV   | CVR   |
|----|-----|-----------------------------|------|------|------|-------|
| 확보 | 충족성 | ◦ 정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교   | 4.67 | 0.71 | 0.15 | 0.85  |
|    |     | ◦ 국가 장학금 규모(지원현황)           | 1.86 | 1.28 | 0.69 | -0.68 |
|    |     | ◦ GDP대비 고등교육 예산             | 4.57 | 0.86 | 0.19 | 0.79  |
|    |     | ◦ 재정지원사업 사업비 총규모            | 2.52 | 0.85 | 0.34 | -0.81 |
|    |     | ◦ 국·공립대 재정확보 현황             | 4.16 | 0.85 | 0.21 | 0.60  |
|    |     | ◦ 세입대비 국고지원금 현황             | 2.62 | 1.25 | 0.48 | -0.49 |
|    |     | ◦ 사립대 재정확보 현황               | 4.16 | 0.89 | 0.21 | 0.64  |
|    |     | ◦ 교육부 외 타부처의 재정지원현황         | 1.94 | 1.17 | 0.61 | -0.73 |
|    | 안정성 | ◦ 고등교육 재정지원의 법적 근거          | 4.18 | 1.13 | 0.27 | 0.47  |
|    |     | ◦ 대학의 기본재산 운용의 자율성(규제완화)    | 2.04 | 0.91 | 0.45 | -0.92 |
|    |     | ◦ 대학의 재정자립도 또는 재정건전성        | 2.48 | 1.19 | 0.48 | -0.71 |
|    |     | ◦ 고등교육 예산 변동률               | 4.54 | 0.88 | 0.20 | 0.71  |
|    |     | ◦ 재정지원 사업 중 단년 사업 현황        | 4.15 | 0.97 | 0.23 | 0.58  |
|    |     | ◦ 기부금 등 기타 funding source현황 | 2.17 | 1.06 | 0.49 | -0.83 |
| 배분 | 합리성 | ◦ 재정지원 정책 변경 주기             | 4.20 | 0.77 | 0.18 | 0.71  |
|    |     | ◦ 대응투자 현황                   | 1.93 | 1.22 | 0.63 | -0.75 |
|    |     | ◦ 재정지원사업 공고 및 접수과정          | 4.40 | 0.97 | 0.22 | 0.66  |
|    |     | ◦ 장학금 지원 현황(소득분위 구분 합리성)    | 2.04 | 1.01 | 0.49 | -0.75 |
|    |     | ◦ 대학 특성 대비 적정 사업비 지원 실적     | 3.06 | 0.76 | 0.25 | -0.62 |
|    |     | ◦ 단위사업 예산 책정 방법             | 2.32 | 1.14 | 0.49 | -0.68 |
|    |     | ◦ 정책 유도성 평가지표 구성 및 활용       | 4.13 | 0.78 | 0.19 | 0.66  |
|    |     | ◦ 재정지원사업 평가간 유사 평가지표        | 3.94 | 0.94 | 0.24 | 0.33  |

| 영역  | 기준  | 진단 준거 후보군                    | M    | SD   | CV   | CVR   |
|-----|-----|------------------------------|------|------|------|-------|
| 배분  | 적정성 | ○ 예산 규모의 적정성(단위사업)           | 3.34 | 0.78 | 0.23 | -0.16 |
|     |     | ○ 대학의 유형별 지원현황 비교            | 4.23 | 0.80 | 0.19 | 0.64  |
|     |     | ○ 예산배분 지침(대학별 특성 고려 조항)      | 3.02 | 1.03 | 0.34 | -0.33 |
|     |     | ○ 재정지원 시 대학의 특성 고려           | 4.34 | 0.65 | 0.15 | 0.81  |
|     |     | ○ 예산배분 표준 가이드라인 개별운영         | 2.18 | 0.98 | 0.45 | -0.75 |
|     |     | ○ 사업특성별 예산액의 적정성(연구, 산학 등)   | 2.53 | 0.99 | 0.39 | -0.81 |
|     |     | ○ 대학 간 수혜 격차                 | 4.40 | 0.88 | 0.20 | 0.75  |
|     |     | ○ 부실대학 지원 현황                 | 2.00 | 0.84 | 0.42 | -0.94 |
| 운용  | 효율성 | ○ 유사·중복 사업의 실태               | 3.98 | 0.70 | 0.18 | 0.66  |
|     |     | ○ 사업단 지원 비율(전체사업 중)          | 2.09 | 1.02 | 0.49 | -0.77 |
|     |     | ○ 단위사업 운영에 투입되는 대학 인력, 시간 현황 | 2.88 | 0.46 | 0.16 | -0.94 |
|     |     | ○ 사업별 지원 시 반복되는 프로세스         | 1.93 | 0.91 | 0.47 | -0.96 |
|     |     | ○ 유사사업이나 재정 집행운용 간 상충사례      | 2.08 | 0.93 | 0.45 | -0.83 |
|     |     | ○ 동일 교육부사업 내 재정집행운용 간 상충사례   | 2.53 | 0.97 | 0.38 | -0.68 |
|     | 자율성 | ○ 재정지원사업 지원금 교부방식별 현황        | 4.12 | 0.56 | 0.14 | 0.83  |
|     |     | ○ 사업비 중 인건비, 간접비, 운영비 비율     | 2.73 | 0.74 | 0.27 | -0.77 |
|     |     | ○ 재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준       | 4.26 | 0.73 | 0.17 | 0.77  |
|     |     | ○ 대학 우선 반영 정도                | 2.79 | 0.94 | 0.34 | -0.49 |
|     |     | ○ 재정지원사업 예산 비목 현황            | 3.97 | 0.69 | 0.17 | 0.58  |
| 평가  | 효과성 | ○ 재정지원사업 만족도                 | 4.25 | 0.87 | 0.21 | 0.60  |
|     |     | ○ 재정지원 대비 정량지표 성과            | 2.73 | 0.84 | 0.31 | -0.73 |
|     |     | ○ 대학의 재정 자립도                 | 2.84 | 1.08 | 0.38 | -0.60 |
|     |     | ○ 등록금 의존율 감소 현황              | 2.12 | 1.02 | 0.48 | -0.85 |
|     | 책무성 | ○ 재정지원사업 탈락 현황               | 4.36 | 0.73 | 0.17 | 0.79  |
|     |     | ○ 성과관리(평가) 운영 현황             | 3.07 | 0.42 | 0.14 | -0.79 |
|     |     | ○ 사업비 증감 현황                  | 2.66 | 0.85 | 0.32 | -0.87 |
|     |     | ○ 재정지원사업 성과관리시스템             | 4.03 | 0.98 | 0.24 | 0.66  |
|     |     | ○ 감사 실시 현황                   | 2.23 | 0.76 | 0.34 | -0.96 |
| 총 계 | 52개 |                              |      |      |      |       |

먼저 확보 단계에서의 충족성을 진단하기 위한 준거 후보 중 정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교, GDP대비 고등교육 예산, 국공립대 재정확보 현황, 사립대 재정확보 현황의 CVR 값은 모두 .60 ~ .85로 62명 패널의 기준점인 .29를 모두 넘는 것으로 나타났다. 이에 따라 확보 단계에서 충족성을 진단하는 준거 후보군으로 타당성을 확보한 것으로 해석할 수 있다. 또한 CV값도 .15 ~ .21 사이로 나타나 추가적인 의견수렴이 필요하지 않은 것을 확인하였다. 안정성을 진단하는 준거 후보로는 고등교육 재정지원의 법적 근거, 고등교육 예산 변동률, 재정지원 사업 중 단년 사업 현황의 CVR 값이 .47 ~ .71로 역시 62명 패널 기준인 .29를 넘어 타당성을 확보하였다. 이 준거 후보군들의 CV값도 .20 ~ .27 사이로 나타나 추가적인 의견수렴이 필요하지 않은 것으로 나타났다.

배분 단계에서의 합리성을 진단하기 위한 준거 후보 중 재정지원 정책 변경 주기, 재정지원사업 공고 및 접수과정, 정책 유도성 평가지표 구성 및 활용, 재정지원사업 평가간 유사 평가지표의 CVR값은 모두 .33 ~ .71로 62명 패널의 기준점인 .29를 모두 넘는 것으로 나타났다. 이에 따라 배분 단계에서 합리성을 진단하는 준거 후보군으로 타당성을 확보한 것으로 해석할 수 있다. 또한 CV값도 .18 ~ .24 사이로 나타나 추가적인 의견수렴이 필요하지 않은 것을 확인하였다. 적정성을 진단하는 준거 후보로는 대학의 유형별 지원현황 비교, 재정지원 시 대학의 특성 고려, 대학 간 수혜 격차의 CVR 값이 .64 ~ .81로 역시 62명 패널 기준인 .29를 넘어 타당성을 확보하였다. 이 준거 후보군들의 CV값도 .15 ~ .20사이로 나타나 추가적인 의견수렴이 필요하지 않은 것으로 나타났다.

운용 단계에서의 효율성을 진단하기 위한 준거 후보 중 유사·중복 사업의 실태의 CVR값은 .66으로 62명 패널의 기준점인 .29를 넘는 것으로 나타났다. 이에 따라 운용 단계에서 효율성을 진단하는 지표 후보군으로 타당성을 확보한 것으로 판단할 수 있다. 또한 CV값도 .18로 나타나 추가적인 의견수렴이 필요하지 않은 것을 확인하였다. 자율성을 진단하는 준거 후보로는 재정지원사업 지원금 교부방식별 현황, 재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준, 재정지원사업 예산 비목 현황의 CVR 값이 .58 ~ .83으로 역시 62명 패널 기준인 .29를 넘어 타당성을 확보하였다. 이 준거 후보군들의 CV값도 .15 ~ .20사이로 나타나 추가적인 의견수렴이 필요하지 않은 것으로 나타났다.

마지막으로 평가 단계에서의 효과성을 진단하기 위한 준거 후보 중 재정지원사업 만족도의 CVR값은 .60으로 62명 패널의 기준점인 .29를 넘는 것으로 나타났다. 이에 따라 평가 단계에

서 효과성을 진단하는 준거 후보군으로 타당성을 확보한 것으로 해석할 수 있다. 또한 CV값도 .21로 나타나 추가적인 의견수렴이 필요하지 않은 것을 확인하였다. 책무성을 진단하는 준거 후보군은 재정지원사업 탈락 현황, 재정지원사업 성과관리시스템의 CVR 값이 각각 .79, .66으로 역시 62명 패널 기준인 .29를 넘어 타당성을 확보하였다. 이 준거 후보군들의 CV값도 각각 .17, .24로 나타나 추가적인 의견수렴이 필요하지 않은 것으로 나타났다.

## 나. 진단 준거 개발

이상에서 의견수렴도 분석에서는 각 준거별 중요도에 대해 전문가들이 어느 정도 동의하는지를 살펴보았다. 이하부터는 각 준거들이 확보-배분-운용-평가 4 영역과 하위 진단 기준에 해당하는 유사 준거를 선별하기 위해 유클리디안 거리 도출과 MDS 분석을 실시하였다.

유클리디안 거리 도출은 각 준거들을 정방대형 행렬데이터로 변환하여 각 준거들 간의 유사한 정도(얼마나 거리가 가까운가)를 확인하는 과정이다. MDS 척도 분석은 행렬데이터들 간의 복잡한 관계를 2차원 공간에서 단순화한 구도로 시각화한 것이다. 즉 2차원 공간인 사사분면 내에서 어느 위치에서 유사하게 모이는지 확인하는 과정이다. 각 영역별 분석 결과는 다음과 같다.

### 1) 확보

확보 단계의 진단 준거 후보군을 대상으로 조사한 응답 데이터를 바탕으로 준거 간 상이성을 파악하기 위한 유클리디안 거리 d값을 산출하였다. 유클리디안 거리 d값은 그 값이 클수록 서로 상이함이 커지는 것을 의미하게 된다.

거리 d값은 다음 <표 III-5>와 같이 나타났다. 유클리디안 거리 d값은 최소 11.0에서 30.9까지의 범위에서 도출되었다. 이렇게 도출된 유클리디안 거리 d값이 최소에 가까울수록 상이함이 작아진다. 즉 유사성이 큰 것이고 d값이 최대에 가까울수록 상이함이 큰 것이다. 본 연구에서는 유사성이 큰 항목들을 중심으로 살펴보고자 한다.

가장 가까운 거리인 최소 d값 11에 해당하는 것은 A1(정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교)과 B4(고등교육 예산 변동률)였다. 그리고 d값이 11점대에 해당되어 유사성이 매우 큰 것들은 A1(정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교)과 A3(GDP대비 고등교육 예산), A1

(정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교)과 A5(국공립대 재정확보 현황), A1(정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교)과 B4(고등교육 예산 변동률), A3(GDP대비 고등교육 예산)과 B4(고등교육 예산 변동률), A5(국공립대 재정확보 현황)과 A7(사립대 재정확보 현황), A5(국공립대 재정확보 현황)과 B4(고등교육 예산 변동률), A5(국공립대 재정확보 현황)과 B5(재정지원 사업 중 단년 사업 현황), A7(사립대 재정확보 현황)과 B5(재정지원 사업 중 단년 사업 현황)이 이에 해당하였다.

【 표 Ⅲ-5 】 확보 단계 진단 준거 후보군들에 대한 유클리디안 거리 도출

|    | A1   | A2   | A3   | A4   | A5   | A6   | A7   | A8   | B1   | B2   | B3   | B4   | B5   | B6 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----|
| A1 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A2 | 30.9 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A3 | 11.2 | 30.2 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A4 | 23.3 | 15.6 | 23.1 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A5 | 11.7 | 26.1 | 12.3 | 19.2 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A6 | 24.1 | 19.7 | 24.3 | 14.4 | 21.0 |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A7 | 12.0 | 27.0 | 13.0 | 18.8 | 11.6 | 21.7 |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A8 | 29.9 | 17.1 | 29.6 | 15.7 | 25.7 | 16.6 | 26.0 |      |      |      |      |      |      |    |
| B1 | 12.8 | 26.6 | 14.5 | 20.6 | 12.8 | 21.8 | 13.4 | 26.5 |      |      |      |      |      |    |
| B2 | 27.7 | 15.0 | 27.8 | 13.2 | 24.0 | 15.9 | 24.9 | 13.9 | 25.5 |      |      |      |      |    |
| B3 | 25.2 | 18.0 | 24.3 | 15.1 | 22.6 | 14.6 | 21.9 | 16.6 | 22.6 | 15.2 |      |      |      |    |
| B4 | 11.0 | 30.2 | 11.5 | 23.7 | 11.7 | 22.6 | 13.6 | 28.9 | 14.8 | 27.2 | 23.9 |      |      |    |
| B5 | 12.9 | 26.8 | 13.8 | 19.2 | 11.6 | 21.7 | 11.9 | 26.2 | 14.9 | 24.3 | 22.8 | 13.2 |      |    |
| B6 | 26.9 | 16.2 | 26.9 | 14.7 | 23.0 | 15.7 | 23.6 | 14.5 | 25.3 | 13.0 | 15.0 | 26.2 | 24.7 |    |

\* 범례 : A1(정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교), A2(국가 장학금 규모(지원현황)), A3(GDP대비 고등교육 예산), A4(재정지원사업 사업비 총 규모), A5(국공립대 재정확보 현황), A6(세입대비 국고지원금 현황), A7(사립대 재정확보 현황), A8(교육부 외 타부처의 재정지원현황), B1(고등교육 재정지원의 법적 근거), B2(대학의 기본재산 운용의 자율성(규제완화)), B3(대학의 재정자립도 또는 재정건전성), B4(고등교육 예산 변동률), B5(재정지원 사업 중 단년 사업 현황), B6(기부금 등 기타 funding source현황)

여기에서 스트레스 값이 도출되고 이 값의 적합도 및 결정계수 RSQ값을 통해 적합도를 판단하여 분석의 설명력을 살펴 볼 수 있다. 다차원척도 분석에서 도출되는 스트레스 값과 적합도, 결정계수 RSQ 값의 적합도 기준은 확보 단계 뿐 만 아니라 배분, 운용, 평가 단계의 분석에서도 동일하게 적용된다.

표 Ⅲ-6 Ⅲ 확보 단계 진단 준거 후보군들의 2차원 좌표 값 도출

| 구분 | 1       | 2      |
|----|---------|--------|
| A1 | 1.6392  | -.0261 |
| A2 | -1.8640 | .8634  |
| A3 | 1.6351  | -.0066 |
| A4 | -.8799  | .1547  |
| A5 | 1.0599  | .2784  |
| A6 | -.7924  | -.7160 |
| A7 | 1.0971  | .0777  |
| A8 | -1.8032 | -.2447 |
| B1 | 1.1387  | .2632  |
| B2 | -1.5075 | .1576  |
| B3 | -.9265  | -.6831 |
| B4 | 1.5248  | -.2884 |
| B5 | 1.1155  | .2227  |
| B6 | -1.4369 | -.0527 |

확보 단계의 진단 준거 후보군들에 대한 MDS 분석 결과 스트레스 지수는 0.058로 좋은 상태를 보여주고 있었으며 RSQ값은 0.985로 나타나 모형으로 적합한 것으로 나타났다. 2차원으로 구성된 좌표값을 살펴보면 위의 <표 Ⅲ-6>과 같이 도출되었다.

도출된 좌표 값을 바탕으로 확보 단계의 충족성과 안정성을 대표하는 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵 구성 결과는 다음 [그림 Ⅲ-2]와 같다. 다음은 확보 단계의 진단 준거 후보군들에 대한 포지셔닝 맵이 유클리디안 2차원으로 나타나고 있다.

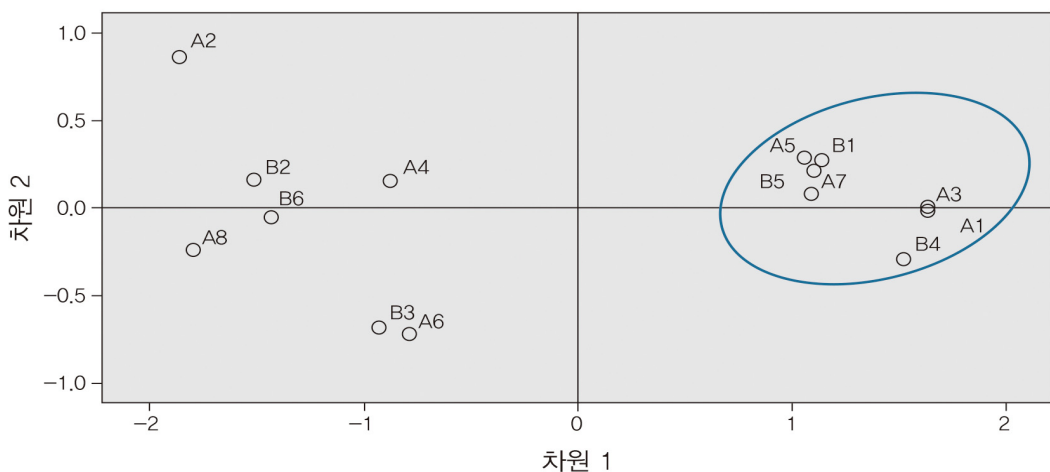


그림 Ⅲ-2 Ⅲ 확보 단계 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵

확보 단계의 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵에서 각 진단 준거들 간의 먼 거리는 준거 간 상이함을 나타내고, 가까운 거리는 준거 간 유사성을 나타낸다고 판단할 수 있다. 확보 단계의 진단 준거 후보군들 간의 거리를 확인한 후 유사함을 기준으로 가장 가까운 거리에 있는 진단 준거들을 묶어 주었다. 그 결과 확보 단계에서 앞서 제시한 충족성 및 안정성에 해당하는 총 14개 진단 준거 후보군 중에서 다음 7개의 진단 준거를 선정할 수 있었다.

충족성을 진단하는 진단 준거는 A1(정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교), A3(GDP 대비 고등교육 예산), A5(국공립대 재정확보 현황), A7(사립대 재정확보 현황)로 총 4개이다.

안정성을 진단하는 진단 준거는 B1(고등교육 재정지원에 관한 법적 근거), B4(고등교육 예산 변동률), B5(재정지원사업 중 단년 사업 현황)으로 총 3개이다.

표 Ⅲ-7 확보 단계 선정 진단 준거

| 기준  | 진단 준거 |                         |
|-----|-------|-------------------------|
| 충족성 | A1    | 정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교 |
|     | A3    | GDP대비 고등교육 예산           |
|     | A5    | 국공립대 재정확보 현황            |
|     | A7    | 사립대 재정확보 현황             |
| 안정성 | B1    | 고등교육 재정지원에 관한 법적        |
|     | B4    | 고등교육 예산 변동률             |
|     | B5    | 재정지원사업 중 단년 사업 현황       |

## 2) 배분

배분 단계의 진단 준거 후보군을 대상으로 조사한 응답 데이터를 바탕으로 준거 간 상이성을 파악하기 위한 유클리디안 거리 d값을 산출하였다. 유클리디안 거리 d값은 그 값이 클수록 서로 상이함이 커지는 것을 의미하게 된다.

유클리디안 거리 d값은 최소 5.8에서 28.6까지의 범위에서 도출되었고 <표 Ⅲ-8>과 같다. d값이 최대 d값인 28.6에 가까울수록 진단 준거 후보군들 사이의 상이성이 크다고 볼 수 있다.

d값이 값이 가장 작은 5.8은 A3(재정지원사업 공고 및 접수 과정)과 B7(대학간 수혜 격차)로 유사성이 가장 큰 것으로 나타났다. A1(재정지원 정책 변경 주기)와 B2(대학의 유형별 지원 현황)은 d값이 6.4로 낮은 상이성을 보이고 있었다.

【표 III-8】 배분 단계 진단 준거 후보군들에 대한 유클리디안 거리 도출

|    | A1   | A2   | A3   | A4   | A5   | A6   | A7   | A8   | B1   | B2   | B3   | B4   | B5   | B6   | B7   | B8 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----|
| A1 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A2 | 26.3 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A3 | 12.4 | 28.6 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A4 | 24.2 | 16.0 | 27.5 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A5 | 15.3 | 17.5 | 17.5 | 16.1 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A6 | 22.4 | 16.8 | 25.5 | 14.8 | 14.7 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A7 | 10.3 | 25.5 | 12.6 | 24.0 | 15.1 | 21.5 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A8 | 12.0 | 24.5 | 14.2 | 23.2 | 15.0 | 22.3 | 12.6 |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| B1 | 13.5 | 20.6 | 16.3 | 17.6 | 10.3 | 17.1 | 13.0 | 12.7 |      |      |      |      |      |      |      |    |
| B2 | 6.4  | 26.4 | 13.6 | 24.5 | 15.3 | 22.9 | 10.3 | 12.0 | 13.2 |      |      |      |      |      |      |    |
| B3 | 16.9 | 15.9 | 18.5 | 17.9 | 12.2 | 17.2 | 16.8 | 16.1 | 12.6 | 17.3 |      |      |      |      |      |    |
| B4 | 9.3  | 27.0 | 11.0 | 25.1 | 15.3 | 23.9 | 10.3 | 12.2 | 14.3 | 9.5  | 17.7 |      |      |      |      |    |
| B5 | 23.1 | 16.1 | 25.5 | 12.4 | 14.8 | 13.9 | 22.8 | 22.2 | 16.2 | 23.6 | 16.6 | 23.6 |      |      |      |    |
| B6 | 20.8 | 16.9 | 22.2 | 14.5 | 13.5 | 14.3 | 19.5 | 20.0 | 14.6 | 20.9 | 14.5 | 21.4 | 14.0 |      |      |    |
| B7 | 11.3 | 28.0 | 5.8  | 26.8 | 17.4 | 25.5 | 11.5 | 13.4 | 16.0 | 12.3 | 18.0 | 10.2 | 25.4 | 22.0 |      |    |
| B8 | 24.1 | 14.3 | 27.0 | 11.7 | 15.3 | 14.0 | 23.1 | 22.7 | 16.9 | 24.2 | 16.3 | 25.0 | 12.0 | 11.0 | 26.8 |    |

\* 범례 : A1(재정지원 정책 변경 주기), A2(대응투자 현황), A3(재정지원사업 공고 및 접수과정) A4(장학금 지원 현황(소득분위 구분 합리성)), A5(대학 특성 대비 적정 사업비 지원 실적) A6(단위사업 예산 책정 방법), A7(정책 유도성 평가지표 구성 및 활용), A8(재정지원사업 평가간 유사 평가지표), B1(예산 규모의 적정성(단위사업)), B2(대학의 유형별 지원현황 비교), B3(예산배분 지침(대학별 특성 고려 조항)), B4(재정지원 시 대학의 특성 고려), B5(예산배분 표준 가이드라인 개별운영), B6(사업특성별 예산액의 적정성(연구, 산학 등)), B7(대학 간 수혜 격차), B8(부실대학 지원 현황)

배분 단계의 진단 준거 후보군들에 대한 MDS 분석 결과 스트레스 지수는 0.061로 좋은 상태를 보여주고 있었으며 RSQ값은 0.986으로 나타나 모형으로 적합함을 확인할 수 있었다. 2차원으로 구성된 좌표값을 살펴보면 <표 III-9>와 같다.

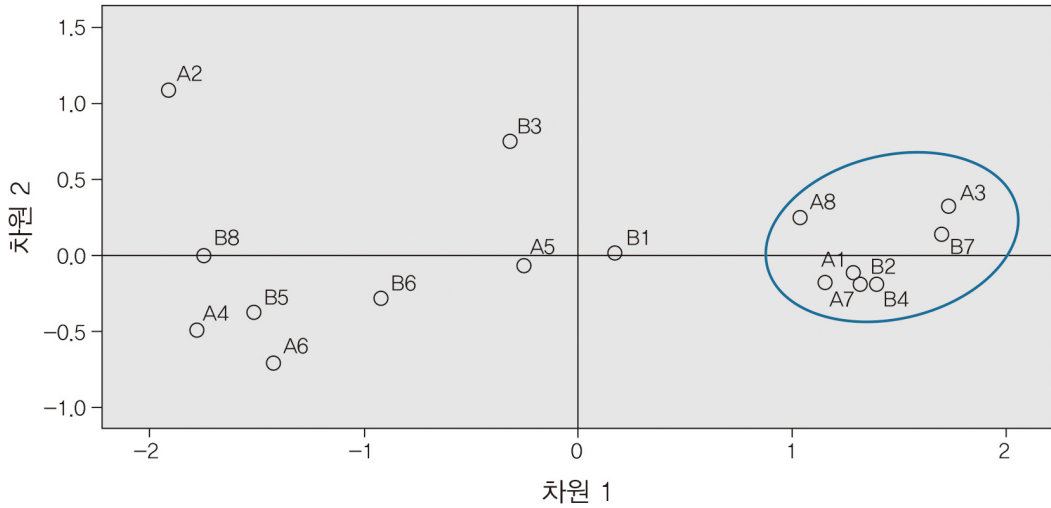
표 Ⅲ-9 배분 단계 진단 준거 후보군들의 2차원 좌표 값 도출

| 구분 | 1       | 2      |
|----|---------|--------|
| A1 | 1.2947  | -.1226 |
| A2 | -1.9101 | 1.0871 |
| A3 | 1.7404  | .3182  |
| A4 | -1.7820 | -.4830 |
| A5 | -.2516  | -.0674 |
| A6 | -1.4160 | -.7010 |
| A7 | 1.1606  | -.1804 |
| A8 | 1.0459  | .2570  |
| B1 | .1735   | .0177  |
| B2 | 1.3292  | -.1832 |
| B3 | -.3153  | .7508  |
| B4 | 1.4064  | -.1894 |
| B5 | -1.5172 | -.3676 |
| B6 | -.9165  | -.2827 |
| B7 | 1.7035  | .1490  |
| B8 | -1.7455 | -.0026 |

도출된 좌표 값을 바탕으로 배분 단계의 합리성과 적정성을 대표하는 진단 준거들의 포지셔닝 맵 구성 결과 다음 [그림 Ⅲ-3]과 같다. 확보 단계의 준거 후보군들에 대한 포지셔닝 맵이 유클리디안 2차원으로 나타나고 있다.

배분 단계의 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵에서 각 진단 준거들 간의 먼 거리는 준거 간 상이함을 나타내고, 가까운 거리는 준거 간 유사성을 나타낸다고 판단할 수 있다.

배분 단계의 진단 준거 후보군들 간의 거리를 확인한 후 유사함을 기준으로 가장 가까운 거리에 있는 진단 준거들을 묶어 주었다. 그 결과 배분단계에서 앞서 제시한 합리성 및 적정성에 해당하는 총 16개 진단 준거 후보군 중에서 다음 7개를 선정할 수 있었다.



【그림 Ⅲ-3】 배분 단계 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵

합리성을 진단하는 진단 준거는 A1(재정지원 정책 변경 주기), A3(재정지원사업 공고 및 접수과정), A7(정책 유도성 평가지표 구성 및 활용), A8(재정지원사업 간 유사 평가지표)으로 총 4개 준거이다. 적정성을 진단하는 준거는 B2(대학의 유형별(지역, 규모, 설립유형) 등 지원현황), B4(재정지원 시 대학의 특성 고려), B7(대학 간 수혜 격차)으로 총 3개이다.

【표 Ⅲ-10】 배분 단계 선정 진단 준거

| 기준  | 진단 준거 |                              |
|-----|-------|------------------------------|
| 합리성 | A1    | 재정지원 정책 변경 주기                |
|     | A3    | 재정지원사업 공고 및 접수 과정            |
|     | A7    | 정책 유도성 평가지표 구성 및 활용          |
|     | A8    | 재정지원사업 간 유사 평가지표             |
| 적정성 | B2    | 대학의 유형별(지역, 규모, 설립유형) 등 지원현황 |
|     | B4    | 재정지원 시 대학의 특성 고려             |
|     | B7    | 대학 간 수혜 격차                   |

### 3) 운용

운용 단계의 진단 준거 후보군을 대상으로 조사한 응답 데이터를 바탕으로 준거 간 상이성을 파악하기 위한 유클리디안 거리 d값을 산출하였다. 유클리디안 거리 d값은 그 값이 클수록 서로 상이함이 커지는 것을 의미하게 된다.

【표 Ⅲ-11】 운용 단계 진단 준거 후보군들에 대한 유클리디안 거리 도출

|    | A1   | A2   | A3   | A4   | A5   | A6   | B1   | B2   | B3   | B4   | B5 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----|
| A1 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A2 | 21.4 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A3 | 13.5 | 13.5 |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A4 | 22.8 | 13.6 | 13.8 |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A5 | 21.4 | 13.5 | 13.0 | 12.3 |      |      |      |      |      |      |    |
| A6 | 18.5 | 14.4 | 10.3 | 15.1 | 13.0 |      |      |      |      |      |    |
| B1 | 9.4  | 22.7 | 13.8 | 23.7 | 22.1 | 18.6 |      |      |      |      |    |
| B2 | 16.1 | 13.6 | 7.9  | 14.8 | 13.2 | 11.3 | 15.8 |      |      |      |    |
| B3 | 10.6 | 24.5 | 15.7 | 25.5 | 23.9 | 20.4 | 6.6  | 17.6 |      |      |    |
| B4 | 16.9 | 16.6 | 10.7 | 14.4 | 15.1 | 14.1 | 17.1 | 12.4 | 18.9 |      |    |
| B5 | 10.1 | 21.9 | 13.5 | 22.8 | 21.7 | 18.8 | 7.3  | 15.4 | 9.4  | 15.9 |    |

\* 범례 : A1(유사·중복 사업의 실태), A2(사업단 지원 비율(전체사업 중)), A3(단위사업 운영에 투입되는 대학 인력, 시간 현황), A4(사업별 지원 시 반복되는 프로세스), A5(유사사업이나 재정 집행운용 간 상충사례), A6(동일 교육부사업 내 재정집행운용 간 상충사례), B1(재정지원사업 지원금 교부방식별 현황), B2(사업비 중 인건비, 간접비, 운영비 비율), B3(재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준), B4(대학 우선 반영 정도), B5(재정지원사업 예산 비목 현황)

유클리디안 거리 d값은 최소 6.6에서 25.5까지의 범위에서 도출되었으며 위의 <표 Ⅲ-11>과 같이 나타났다. d값이 가장 작은 6.6에 해당하는 것은 B1(재정지원사업 지원금 교부방식별 현황)과 B3(재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준)으로 가장 큰 유사성을 보이고 있었다. 이와 함께 B1(재정지원사업 지원금 교부방식별 현황)과 B5(재정지원사업 예산 비목 현황)이 7.3으로 낮은 상이성을 보이고 있다.

운용 단계의 진단 준거 후보군들에 대한 MDS 분석 결과 스트레스 지수는 0.058로 비교적

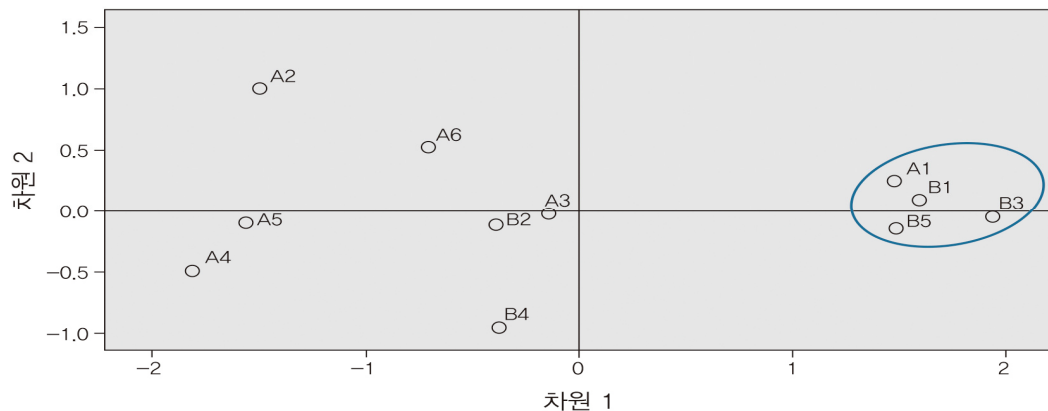
좋은 상태를 보여주고 있었으며 RSQ값은 0.985로 나타나 모형으로 적합함을 나타냈다. 2차원으로 구성된 좌표값을 살펴보면 다음 <표 Ⅲ-12>와 같다.

도출된 좌표 값을 바탕으로 운용 단계의 효율성과 자율성을 대표하는 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵 구성 결과는 다음 [그림 Ⅲ-4]와 같다.

운용 단계의 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵에서 각 진단 준거들 간의 먼 거리는 준거 간 상이함을 나타내고, 가까운 거리는 준거 간 유사성을 나타낸다고 판단할 수 있다. 운용 단계의 진단 준거 후보군들 간의 거리를 확인한 후 유사함을 기준으로 가장 가까운 거리에 있는 진단 준거들을 묶어 주었다. 그 결과 운용 단계에서 앞서 제시한 효율성과 자율성에 해당하는 총 11개 진단 준거 후보군 중에서 다음 4개를 선정할 수 있었다.

Ⅰ 표 Ⅲ-12 Ⅰ 운용 단계 진단 준거 후보군들의 2차원 좌표 값 도출

| 구분 | 1       | 2       |
|----|---------|---------|
| A1 | 1.4798  | 0.244   |
| A2 | -1.4912 | 1.0068  |
| A3 | -0.1439 | -0.0184 |
| A4 | -1.819  | -0.4969 |
| A5 | -1.5649 | -0.0997 |
| A6 | -0.7027 | 0.5205  |
| B1 | 1.587   | 0.0876  |
| B2 | -0.3941 | -0.1117 |
| B3 | 1.9334  | -0.0389 |
| B4 | -0.3741 | -0.9479 |
| B5 | 1.4898  | -0.1454 |



Ⅰ 그림 Ⅲ-4 Ⅰ 운용 단계 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵

효율성을 진단하는 진단 준거는 A1(유사·중복사업의 실태)으로 총 1개이다. 자율성을 진단하는 진단 준거는 B1(재정지원사업 지원금 교부방식별 현황), B3(재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준), B5(재정지원사업 예산 비목 현황)으로 총 3개이다.

표 Ⅲ-13 운영 단계 선정 진단 준거

| 기준  | 진단 준거 |                      |
|-----|-------|----------------------|
| 효율성 | A1    | 유사·중복사업의 실태          |
| 자율성 | B1    | 재정지원사업 지원금 교부방식별 현황  |
|     | B3    | 재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준 |
|     | B5    | 재정지원사업 예산 비목 현황      |

#### 4) 평가

평가 단계의 진단 준거 후보군을 대상으로 조사한 응답 데이터를 바탕으로 준거 간 상이성을 파악하기 위한 유클리디안 거리 d값을 산출하였다. 유클리디안 거리 d값은 그 값이 클수록 서로 상이함이 커지는 것을 의미하게 된다.

유클리디안 거리 d값은 최소 8.1에서 25.0까지의 범위에서 도출되었고, 다음 <표 Ⅲ-14>와 같이 나타났다. d값이 가장 작은 8.1에 해당하는 것은 A1(재정지원사업 만족도)과 B1(재정지원사업 탈락 현황)이었으며 최소 10 이하로 나타나 상이성이 낮은 준거는 A2(재정지원 대비 정량지표 성과)와 B2(성과관리(평가) 운영 현황), B2(성과관리(평가) 운영 현황)와 B3(사업비 증감 현황)으로 나타났다.

표 Ⅲ-14 평가 단계 진단 준거 후보군들에 대한 유클리디안 거리 도출

|    | A1   | A2   | A3   | A4   | B1   | B2   | B3   | B4   | B5 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|----|
| A1 |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A2 | 19.6 |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A3 | 19.0 | 14.1 |      |      |      |      |      |      |    |
| A4 | 24.3 | 14.0 | 16.9 |      |      |      |      |      |    |
| B1 | 8.1  | 19.5 | 19.8 | 25.0 |      |      |      |      |    |
| B2 | 15.0 | 9.9  | 11.6 | 13.9 | 14.7 |      |      |      |    |
| B3 | 19.0 | 11.7 | 13.6 | 13.6 | 19.4 | 10.1 |      |      |    |
| B4 | 12.6 | 18.5 | 17.9 | 22.7 | 12.4 | 13.7 | 17.9 |      |    |
| B5 | 22.6 | 12.2 | 14.2 | 12.5 | 22.9 | 12.0 | 12.0 | 21.4 |    |

\* 범례 : A1(재정지원사업 만족도), A2(재정지원 대비 정량지표 성과), A3(대학의 재정자립도), A4(등록금 의존율 감소현황), B1(재정지원사업 탈락 현황), B2(성과관리(평가) 운영현황), B3(사업비 증감현황), B4(재정지원 사업 성과관리시스템), B5(감사 실시 현황)

평가 단계의 진단 준거 후보군들에 대한 MDS 분석 결과 스트레스 지수는 0.066으로 좋은 상태를 보여주고 있었으며 RSQ값은 0.981로 나타나 모형으로 적합함을 보여주었다. 2차원으로 구성된 좌표값을 살펴보면 다음 <표 III-15>와 같다.

표 III-15 평가 단계 진단 준거 후보군들의 2차원 좌표 값 도출

| 구분 | 1       | 2       |
|----|---------|---------|
| A1 | 1.9328  | -.0195  |
| A2 | -.6675  | .3558   |
| A3 | -.4940  | -1.1154 |
| A4 | -1.7841 | .6385   |
| B1 | 1.9529  | .3653   |
| B2 | -.2624  | -.0846  |
| B3 | -.7130  | .0266   |
| B4 | 1.4399  | -.1837  |
| B5 | -1.4046 | .0169   |

도출된 좌표 값을 바탕으로 평가 단계의 효율성과 자율성을 대표하는 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵 구성 결과는 다음 [그림 III-5]와 같다.

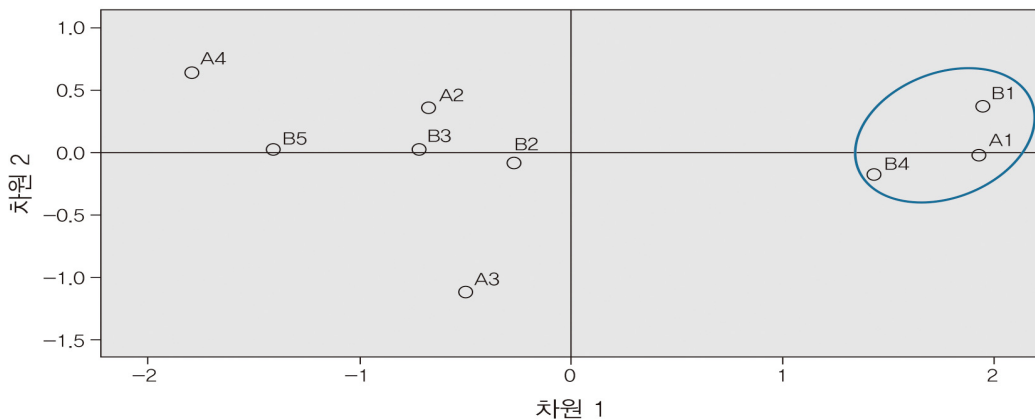


그림 III-5 평가 단계 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵

평가 단계의 진단 준거 후보군들의 포지셔닝 맵에서 각 진단 준거들 간의 먼 거리는 준거 간 상이함을 나타내고, 가까운 거리는 준거 간 유사성을 나타낸다고 판단할 수 있다. 평가 단계의 진단 준거 후보군들 간의 거리를 확인한 후 유사함을 기준으로 가장 가까운 거리에 있는 진단 준거들을 묶어 주었다. 그 결과 평가 단계에서 앞서 제시한 효과성과 및 책무성에 해당하는 총 9개 진단 준거 후보군 중에서 다음 3개를 선정할 수 있었다.

효과성을 진단하는 진단 준거는 A1(재정지원사업 만족도)로 1개, 책무성을 진단하는 준거는 B1(재정지원사업 탈락 현황)과 B4(재정지원사업 성과관리시스템)로 2개로 평가 단계에서는 총 3개가 도출되었다.

표 Ⅲ-16 평가 단계 선정 진단 준거

| 기준  | 진단 준거 |                |
|-----|-------|----------------|
| 효과성 | A1    | 재정지원사업 만족도     |
| 책무성 | B1    | 재정지원사업 탈락 현황   |
|     | B4    | 재정지원사업 성과관리시스템 |

#### 다. 최종 준거 도출

이상과 같이 고등교육 재정지원 정책 진단을 위한 기준으로 진단 준거를 도출하였다. 고등교육 재정의 확보-배분-운용-평가 4단계의 진단기준이 될 준거 후보군 52개를 선정하고 유클리디안 거리 도출, MDS 분석을 실시한 결과, 최종적으로 도출한 고등교육 재정지원 정책 진단 기준 진단 준거를 정리하면 다음 <표 Ⅲ-17>과 같다.

확보 단계의 고등교육 재정지원 정책 진단 기준은 충족성 및 안정성이다. 충족성을 진단하기 위한 진단 준거로는 1) 정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교, 2) GDP 대비 고등교육 예산, 3) 국공립대 재정확보 현황, 4) 사립대 재정확보 현황으로 총 4개 준거로 구성되었다. 안정성을 진단하기 위한 준거로는 1) 고등교육 재정지원의 법적 근거, 2) 고등교육 예산 변동률, 3) 재정지원 사업 중 단년 사업 현황으로 총 3개로 구성되었다.

배분 단계의 고등교육 재정지원 정책 진단 기준은 합리성과 적정성이다. 합리성을 진단하기 위해서는 1) 재정지원 정책 변경 주기, 2) 재정지원사업 공고 및 접수 과정, 3) 정책 유도성

평가지표 구성 및 활용, 4) 재정지원사업 간 유사 평가지표로 총 4개 준거가 도출되었다. 적정성을 진단하기 위한 준거는 1) 대학 유형별 지원 현황, 2) 재정지원 시 대학의 특성 고려 현황, 3) 대학 간 수혜 격차로 총 3개로 구성되었다.

운용 단계의 고등교육 재정지원 정책 진단 기준은 효율성과 자율성이다. 효율성을 진단하기 위해서는 1) 유사 중복 사업 실태가 평가준거로 도출되었다. 자율성을 진단하기 위해서는 1) 재정지원사업 지원금 교부방식별 현황, 2) 재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준, 3) 재정지원사업 예산 비목 현황으로 총 3개로 구성되었다.

평가 단계의 고등교육 재정지원 정책 진단 기준은 효과성과 책무성이다. 효과성을 진단하기 위해서는 1) 재정지원사업 만족도로 총 1개이다. 책무성 진단은 1) 재정지원사업 탈락 현황, 2) 재정지원사업 성과관리시스템으로 총 2개 진단 준거가 도출되었다.

표 Ⅲ-17 | 고등교육 재정지원 정책 진단 근거

| 영역         | 기준          | 진단 근거                                                                                                                                             |
|------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 확보<br>(7개) | 충족성<br>(4개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교</li> <li>GDP대비 고등교육 예산</li> <li>국·공립대 재정확보 현황</li> <li>사립대 재정확보 현황</li> </ul>      |
|            | 안정성<br>(3개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육 재정지원의 법적 근거</li> <li>고등교육 예산 변동률</li> <li>재정지원 사업 중 단년 사업 현황</li> </ul>                               |
| 배분<br>(7개) | 합리성<br>(4개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원 정책 변경 주기</li> <li>재정지원사업 공고 및 접수 과정</li> <li>정책 유도성 평가지표 구성 및 활용</li> <li>재정지원사업 간 유사 평가지표</li> </ul> |
|            | 적정성<br>(3개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학 유형별 지원 현황</li> <li>재정지원 시 대학의 특성 고려 현황</li> <li>대학 간 수혜 격차</li> </ul>                                   |
| 운용<br>(4개) | 효율성(1개)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>유사 중복 사업 실태</li> </ul>                                                                                     |
|            | 자율성<br>(3개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업 지원금 교부방식별 현황</li> <li>재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준</li> <li>재정지원사업 예산 비목 현황</li> </ul>                      |
| 평가<br>(3개) | 효과성(1개)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업 만족도</li> </ul>                                                                                      |
|            | 책무성<br>(2개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업 탈락 현황</li> <li>재정지원사업 성과관리시스템</li> </ul>                                                            |
| 총 계        | -           | 21개                                                                                                                                               |

## 4 진단 준거 확인

3차 델파이 조사를 위해 위 <표 Ⅲ-17> 21개 정책진단 준거에 대해서 전문가들에게 정성적 의견수렴을 실시하였다. 의견수렴에는 각 준거별 정책적 문제점과 개선방안에 관하여 자유롭게 진술하도록 하였다. 조사 결과 각 영역별 주요 의견을 정리하면 다음 <표 Ⅲ-18>~<표 Ⅲ-25>와 같다.

### 가. 확보

#### 1) 충족성

충족성 진단준거에 대한 3차 델파이 조사 결과는 다음 <표 Ⅲ-18>과 같다. 전반적으로 고등교육 예산 확대의 필요성을 강조하였고, 대학의 재정여건 개선을 위해서는 기부금 정책 강화와 사립대학 경상비 지원 등을 제시하였다.

표 Ⅲ-18 | 충족성 준거별 전문가 정책진단

| 구 분 | 진단 준거                         | 문제점 및 개선방안                                                                                                                                                                                   |
|-----|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 정부예산, 교육부 예산, 고등교육 예산 등 총액 규모 | <ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육 총 예산 규모 확대가 절실하며 확보전략 개발 필요</li> <li>무조건 확대보다는 전체적인 고등교육 정책과 향후 인구구조의 등 사회 변화를 고려하여 조화롭게 추진</li> <li>무조건 숫자를 늘리기보다 질적인 발전을 고려한 접근이 필요</li> </ul> |
| 2   | GDP대비 고등교육 예산                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>GDP 대비 고등교육재정 비율보다는 정부부담 비율을 국가별 비교하는 방식이 더 중요함</li> <li>성과중심 사업을 통한 예산 확보보다는 국가발전이라는 투자 개념으로 보는 관점의 전환이 필요함</li> </ul>                               |
| 3   | 국·공립대 재정확보 현황                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>기부금 정책 강화</li> <li>경직성 경비 비율이 높으므로 집행의 자율성 확대 필요</li> <li>국립대학의 역할과 기능을 타 유형의 대학과 구분한 후 차별화 된 재정지원을 실시해야 함</li> </ul>                                 |
| 4   | 사립대 재정확보 현황                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>경상비 지원이 필요함</li> <li>특정 사업을 기반으로 한 재정지원은 가능한 지양</li> <li>무조건적 경상비 지원은 경직성 경비만 더 확대될 수 있으므로 재정지원사업을 일반지원과 특수목적지원으로 이원화 하는 방식 필요</li> </ul>             |

## 2) 안정성

안정성 진단기준에 대한 3차 델파이 조사 결과는 다음 <표 Ⅲ-19>과 같다. 전반적으로 고등교육 재정지원의 법적 근거 확대의 필요성을 강조하였고, 고등교육 예산의 안정성을 고려한 장기적인 재정계획 수립과 장기 계획에 기반을 둔 사업운영 등을 제시하였다.

Ⅰ 표 Ⅲ-19 Ⅰ 안정성 준거별 전문가 정책진단

| 구 분 | 진단 준거                    | 문제점 및 개선방안                                                                                                                                                                                                                      |
|-----|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 고등교육 재정지원의 법적 근거         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업 중단 등으로 재정지원 변동 가능성을 최소화하기 위해 법적 근거 확대가 필요함</li> <li>○ 포괄적 핵심사항은 법률로 하고, 구체적인 내용은 시행령, 부령 등으로 내려 자세하게 반영할 수 있도록 해야 함</li> <li>○ 국회에 계류되거나 폐기된 고등교육 재정지원 관련법 재검토 필요</li> </ul>        |
| 2   | (매년) 고등교육 예산의 변동         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회에서 심의 의결에 예산 변동이 많고 사업비 교부도 늦어 비현실적인 집행을 강행해야하는 어려움 발생</li> <li>○ 장기적인 재정계획이 없고, 연도별로 확정되므로 예산 증가 추세에도 불구하고 대학 현장의 체감도 저조함</li> <li>○ 공급자 중심 기획에서 수요자 중심 기획으로 접근방식의 변화 필요</li> </ul> |
| 3   | 재정지원사업 중 단년 사업 수 및 예산 규모 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정지원사업 신설 폐지 등에 정치적 목적 철저히 배제</li> <li>○ 장기 계획에 기반 한 사업운영으로 단기사업은 정리</li> <li>○ 많은 사업 수나 다양한 예산규모는 대학의 천수답식 운영 조장</li> </ul>                                                           |

## 나. 배분

### 1) 합리성

합리성 진단기준에 대한 3차 델파이 조사 결과는 다음 <표 Ⅲ-20>과 같다. 전반적으로 재정지원 정책과 정권 간 관련성을 최소화하여 재정지원사업의 프로세스, 평가지표 구성 및 활용 등이 장기적인 계획에 근거하여 대학현장에 착근할 수 있도록 하는 방안을 제시하였다.

표 Ⅲ-20 합리성 준거별 전문가 정책진단

| 구 분 | 진단 준거                      | 문제점 및 개선방안                                                                                                                                                                                                                   |
|-----|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 재정지원 정책 변경 주기              | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원 정책과 정권 간 관련성을 최소화하고 객관적 평가에 근거한 존폐 결정, 질적 성과에 대한 평가방안 필요</li> <li>특정 사업이 대학에 착근하는데 까지 최소 8년 정도 소요됨을 감안하여 장기 계획에 기반 한 정책 추진이 시급함. 정치성 배제</li> </ul>                               |
| 2   | 재정지원사업 공고 및 접수 과정 (추진프로세스) | <ul style="list-style-type: none"> <li>일정이 짧아 완성도 높은 사업 추진에 애로 많음</li> <li>짧은 일정은 궁극적으로 페이퍼 위주의 업무 조장</li> <li>공고 기간만큼이라도 최소 2개월 이상 필요</li> <li>공고 시 정확한 안내(가이드라인) 필요</li> </ul>                                             |
| 3   | 정책 유도성 평가지표 구성 및 활용        | <ul style="list-style-type: none"> <li>정책 유도성 지표를 활용할 때에는 사업목적과 지표 내용 간 상관성이 높아야 함</li> <li>강제적 순응을 위한 무관한 지표를 사용은 재정지원연계에 최대한 지양</li> <li>순수 사업 목적에 맞는 평가지표만 활용. 탈맥락적 지표 활용 자제</li> </ul>                                   |
| 4   | 재정지원사업 간 유사 평가지표           | <ul style="list-style-type: none"> <li>평가지표의 대동소이가 선정대학의 대동소이를 초래. 문어발식 재정지원사업 신청 최대한 방지 필요</li> <li>부적격 대학은 지원하지 못하도록 스크린 절차 필요</li> <li>표준화된 공통지표는 공시정보화 하여 즉시 활용하고 평가는 절대평가로 실시 하며, 사업별 특화지표는 상대평가를 적용하는 방법 고려</li> </ul> |

## 2) 적정성

적정성 진단준거에 대한 3차 델파이 조사 결과는 다음 <표 Ⅲ-21>과 같다. 전반적으로 대학의 유형, 특성 등을 고려한 재조정을 통해 재정지원의 방식을 개선하고 이를 통해 대학 간 재정 지원 수혜격차 완화 방안을 마련해야 한다고 강조하였다.

표 Ⅲ-21 적정성 준거별 전문가 정책진단

| 구 분 | 진단 준거                           | 정책진단 또는 개선방안                                                                                                                                                                                                            |
|-----|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 대학 유형별 (대학, 전문대, 교대 등) 재정지원 격차  | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학의 역할과 기능을 고려하여 대학 유형을 재구분한 후 그에 따른 격차 완화방안 필요</li> <li>대학의 역할과 기능 등 재조정은 별도의 사회적 합의기구를 통해 합의 도출</li> <li>대학의 유형과 규모 등에 영향을 받는 지원금 항목과 기본적으로 동일하게 지급해야 할 항목을 구분하여 운영</li> </ul> |
| 2   | 재정지원 시 대학의 특성 (소재지, 규모, 설립유형 등) | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원의 방식에 따라 대학의 특성(소재지, 규모, 설립유형 등)을 고려하는 것이 필요함</li> <li>필요시 재정지원을 소재지, 규모, 설립유형 등을 구분하여 균형발전을 위한 지원책보다는 재정지원을 통해 대학경쟁력, 즉 국가경쟁력을 향상시킬 수 있는</li> </ul>                         |

| 구 분 | 진단 준거                           | 정책진단 또는 개선방안                                                                                                                                                                        |
|-----|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <b>고려 현황</b>                    | 방향으로 재정지원이 이루어질 수 있도록 대학의 특성을 고려하지 않고 실질적인 대학의 역량을 중심으로 하는 것을 검토해야 할 것이라고 생각함                                                                                                       |
| 3   | <b>대학 간 수혜 격차(일부 대학에 지원 편중)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선택과 집중에 의한 재정지원방식과 균등배분에 의한 재정지원방식 두 가지를 고려해야 함</li> <li>○ 균형발전 보다는 국가경쟁력 제고 방향으로 재정지원 실시</li> <li>○ 대학특성별 평가지표 활용 차별화, 가산점제 활용</li> </ul> |

## 다. 운용

### 1) 효율성

효율성 진단준거에 대한 3차 델파이 조사 결과는 다음 <표 III-22>과 같다. 전반적으로 재정 지원사업의 유사 중복 현상을 방지하기 위해 심의절차, 계획 수립 등을 관장하는 범부처 차원의 재정지원 계획 수립 및 관리 기구의 필요성을 강조하였다.

표 III-22 효율성 준거별 전문가 정책진단

| 구 분 | 진단 준거                   | 문제점 및 개선방안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | <b>재정지원사업의 유사 중복 현상</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교육부 재정지원사업은 큰 틀에서 유사한 성격임. 이 사업들에 모두 선정된 대학의 경우 예산집행이 매우 조심스러울 수밖에 없을 것임</li> <li>○ 한 부처 내 유사 중복 형태 사업이 나오지 않도록 할 뿐만 아니라, 타 부처와의 사업 유사 중복성도 검토하여 재정지원사업이 중복되지 않도록 사전에 사업계획 심의절차 필요</li> <li>○ 범부처 차원의 사업 계획 수립 및 관리 등을 관장하는 기구 필요</li> <li>○ 한 사업 내에서 추진하는 프로그램의 중복에 대한 관리도 필요</li> </ul> |

### 2) 자율성

자율성 진단준거에 대한 3차 델파이 조사 결과는 다음 <표 III-23>과 같다. 전반적으로 재정 지원사업 교부방식을 개선해야 함을 강조하였고 이를 위해 재정지원사업 예산 편성 및 기준 재조정과 재정지원사업 예산 비목 구성의 대학의 자율성을 고려한 방안 마련 등을 제시하였다.

표 Ⅲ-23 자율성 준거별 전문가 정책진단

| 구 분 | 진단 준거                            | 문제점 및 개선방안                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 재정지원사업<br>지원금 교부방식<br>(포괄, 항목 등) | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업 시작과 동시에 90% 이상 교부하도록 개선</li> <li>○ 포괄 지원으로 자율성을 제고하되 집행의 투명성과 성과 평가를 강화하는 방향으로 개선</li> </ul>                                                                                                                             |
| 2   | 재정지원사업 예산<br>편성 및 집행 기준          | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 포괄 재정지원 전제 하에 현 집행기준 수준을 재조정할 필요 있음</li> <li>○ 너무 상세한 가이드라인은 사업 추진을 저해</li> <li>○ 최소 항목, 네거티브 방식(금지한 것만 하지 않기)으로 전환</li> <li>○ 대학의 자율성 최대 고려</li> </ul>                                                                     |
| 3   | 재정지원사업 예산<br>비목 구성               | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정지원사업 예산 비목 구성에 매우 통제적인 요소가 많은 현실임. 이를 해소하기 위해 재정지원사업 재구조화를 선행하고 비목을 효과적으로 성하여 예산 비목의 타당성 및 합목적성을 확보하는 기제가 필요함</li> <li>○ 인건비, 시설비 등만 한정, 나머지는 자율 구성으로 완화</li> <li>○ 대학 자율성 최대 고려</li> <li>○ 포괄지원으로 예산비목 단순화 필요</li> </ul> |

## 라. 평가

효과성 진단준거에 대한 3차 델파이 조사 결과는 다음 <표 Ⅲ-24>와 같다. 전반적으로 대학 간 또는 대학 내 구성원들이 대학의 경쟁력에 기여한다고 판단할 수 있는 만족도 제고가 필요함을 강조하였다.

### 1) 효과성

표 Ⅲ-24 효과성 준거별 전문가 정책진단

| 구 분 | 진단 준거                 | 문제점 및 개선방안                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 재정지원사업에<br>대한 대학의 만족도 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2월 말 (전년도 사업)평가완료, 3월초 사업 시작(포괄 사업비 입금) 일정으로 진행하면 개선될 여지 높음</li> <li>○ 대학이 수급할 수 있는 사업 성과지표 제시와 심사 필요</li> <li>○ 만족도 조사 대상과 방법에 따라 결과 달라짐</li> <li>○ 수혜, 미수혜 대학 간도 차이 발생, 대학 내에서도 수행 주체, 비주체 간 이견 발생(사업성과 내부 공유 한계)</li> <li>○ 전반적으로 대학의 경쟁력에 크게 기여한다고 보기 어려움</li> </ul> |

## 2) 책무성

책무성 진단준거에 대한 3차 델파이 조사 결과는 다음 <표 Ⅲ-25>와 같다. 전반적으로 재정지원사업의 성과관리의 지속적 추진의 필요성을 강조하였고 이와 관련하여 재정지원사업의 탈락과 재진입에 대한 근거 마련, 총괄 성과관리위원회 설치 등에 대한 방안을 제시하였다.

Ⅰ 표 Ⅲ-25 Ⅰ 책무성 준거별 전문가 정책진단

| 구 분 | 진단 준거               | 정책진단 또는 개선방안                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1   | 재정지원사업 탈락과 재진입      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정지원사업 탈락과 재진입에 대한 명확한 근거가 필요함</li> <li>○ 재진입의 경우에는 차별적인 요소가 작용하지 않도록 해야 함. 업그레이드 된 발전적 요소를 반드시 고려해야함</li> <li>○ 탈락과 재진입이 대학 간 갈등 증폭 요인으로 작용하여 개선 필요</li> <li>○ 중장기 사업의 경우 중간평가를 통한 탈락, 재진입 도입</li> </ul>                  |
| 2   | 재정지원사업 성과관리 (정부 차원) | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정지원사업 성과관리가 지속적으로 추진하는 기구가 부재함, 이는 재정지원사업의 성과관리가 제대로 이루어지지 않기 때문에 향후 사업의 방향이나 운영, 성과 관리 및 분석을 통한 대안 제시가 미흡할 수밖에 없는 원인이 됨</li> <li>○ 재정지원사업의 총괄 성과관리위원회를 설치하여 정부차원에 연속적인 성과관리를 추진하고 향후 재정지원사업의 방향을 설정하는데 활용해야 함</li> </ul> |



## Ⅳ. 고등교육 재정지원 정책 진단

1. 확보
2. 배분
3. 운용
4. 평가
5. 종합논의 및 문제점



## IV. 고등교육 재정지원 정책 진단

### 1 확보

#### 가. 충족성

##### 1) 정부예산 및 고등교육 예산

정부가 고등교육에 투자하는 예산 규모를 확인하기 위해 두 가지 기준을 적용할 수 있다. 하나는 교육부를 포함한 부처별 고등교육 재정지원을 목적으로 추진한 사업을 기준으로 할 수 있으며, 다른 하나는 정부예산과 교육부 예산을 기준으로 활용할 수 있다. 전자는 넓은 의미의 규모를 살펴볼 때 유용한데 다음 <IV-1>은 교육부 및 타부처와 지자체가 고등교육 발전을 위해 지원한 모든 예산을 나타낸다(한국장학재단, 2016:28-29).

교육부의 고등교육 재정지원은 2008년부터 2015년까지 다소간의 증감변화는 존재하지만 총량 측면에서는 지속적으로 증가해왔다. 타 부처의 고등교육 재정지원은 2008년부터 2015년까지 조금씩 감소해 온 반면 지자체의 고등교육에 대한 투자는 지속적으로 확대 된 것을 확인할 수 있다. 이러한 총량의 변화는 지원 주체별 투자 규모의 상대적 비율과 함께 교육부의 실질 지원예산을 확인함으로써 고등교육 재정지원의 실태를 정확히 파악할 수 있다.

고등교육 재정지원사업 예산 중 거의 60% 이상은 교육부를 통해 지원되고 있다. 이러한 교육부 사업은 대체로 국립대 경상비, 일반지원사업, 학자금 지원사업 등 크게 세 유형으로 나뉘는데, 경상비와 일반지원사업은 대학으로 직접 지원되나, 학자금 지원사업은 학생 개인에게 지원되므로 대학의 발전보다는 학비에 대한 가계부담을 경감하는 의미가 큰 사업이다. 따라

서 교육이 고등교육기관을 지원하는 실질적 예산 규모를 확인할 때는 학자금 지원 예산은 제외하고 분석할 필요가 있다. 본 연구에서는 학자금 지원사업 명목으로 소득연계 국가장학금, 국가우수 장학금, 취업연계장학금 등 세 유형의 총합을 교육부 예산에서 제외하였다. 그 결과 <표 IV-1>에서와 같이 2008년 이후 2011년 까지 교육부 실질 지원예산의 증가폭이 감소한 것을 확인할 수 있다(한국장학재단, 2016:28-29). 특히 국가장학금 도입으로 인한 교육부 예산 지형의 변화를 파악할 수 있다.

표 IV-1 정부 지원 사업 기준 고등교육 재정지원 총 규모

(단위: 억 원, %)

| 구분   | 고등교육 재정지원 사업 예산 |        |       |         | 국가 장학금 (C) | 교육부 실질지원예산 (D)=(A)-(C) | 전체 예산 대비 교육부 예산 |                 |
|------|-----------------|--------|-------|---------|------------|------------------------|-----------------|-----------------|
|      | 교육부(A)          | 타부처    | 지자체   | 계(B)    |            |                        | (A)/(B)<br>*100 | (D)/(B)<br>*100 |
| 2008 | 35,613          | 19,117 | 3,009 | 57,739  | 1,612      | 34,001                 | 61.7            | 58.9            |
| 2009 | 43,916          | 21,401 | 3,051 | 68,368  | 3,820      | 40,096                 | 64.2            | 58.6            |
| 2010 | 42,792          | 24,301 | 4,070 | 71,163  | 4,115      | 38,677                 | 60.1            | 54.3            |
| 2011 | 51,018          | 32,805 | 3,296 | 87,119  | 5,515      | 45,503                 | 58.6            | 52.2            |
| 2012 | 61,801          | 34,635 | 3,087 | 99,523  | 19,332     | 42,469                 | 62.1            | 42.7            |
| 2013 | 74,227          | 31,530 | 3,819 | 109,576 | 28,412     | 45,815                 | 67.7            | 41.8            |
| 2014 | 83,307          | 30,193 | 3,197 | 116,697 | 35,256     | 48,051                 | 71.4            | 41.2            |
| 2015 | 93,638          | 37,758 | 3,044 | 134,440 | 38,063     | 55,575                 | 69.7            | 41.3            |

○ 주 : 고등교육 재정지원 사업예산은 교육부 내부자료(2008-2012)와 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.kfpp.or.kr>) 데이터 추출 후 재구성(17.1.31 기준)

○ 출처 : 한국장학재단(2016). pp.28-29 참조.

2011년 교육부 예산은 약 5조 1천억 원에서 2012년 약 6조 2천억 원으로 증가하여 약 1조 1천억 원 증가하였으나, 국가장학금은 같은 기간 약 5천 5백억 원에서 1조 9천억 원으로 약 1조 4천억 원 증가한 것을 확인할 수 있다. 교육부 예산 중 국가장학금 예산이 대폭 증가하면서 다른 예산이 삭감된 것을 의미한다. 국가장학금의 비중은 이후에도 증가되는 것을 알 수 있는데, 2012년 교육부 예산 약 6조 2천억 원 중 국가장학금 1조 9천억 원이 차지하는 비율은 약 31.3%였으나, 2015년 교육부 예산 약 9조 4천억 원 중 국가장학금 약 3조 8천억 원이 차지하는 비율은 약 40.6%로 매우 높은 것을 확인할 수 있다. 이는 정부의 고등교육 재정지원이 고등교육기관 지원보다는 가계부담 경감에 초점을 둔 것으로 해석할 수 있으므로 대학의 실질적 발전이 더디게 이루어지는 원인으로 지목할 수도 있다.

또한 위의 <표 IV-1>에서 전체 예산 대비 교육부 예산의 비율을 살펴보면 전체 고등교육 재정지원 예산 중 교육부 지원액은 평균 64.4%로 지원 주체 중 가장 많은 비중을 차지하고 있다(한국장학재단, 2016:28-29). 2008년 61.7%였던 비중이 꾸준히 증가하여 2015년 69.7%까지 확대된 것을 알 수 있다. 그러나 국가장학금 예산을 제외하고 교육부 예산비율을 살펴보면 2008년 58.9%였던 비율이 지속적으로 감소하여 2015년에는 41.3%로 최하치로 감소하였다. 국가장학금을 제외하면 타부처에 비해 낮은 비율이 된다는 것을 나타내고 있는데, 이러한 점은 향후 고등교육의 실질적 발전을 위한 재정지원의 방향을 재정립해야 함을 시사한다.

한편, 정부예산과 교육부 예산을 기준으로 고등교육 재정의 충족성을 살펴보면 다음 <표 IV-2>와 같다(한국교육개발원 교육통계연구센터 교육통계연보, 2009-2016; 한국장학재단, 2016:28-29). 전체 국가 예산 중 고등교육이 차지하는 비율을 살펴볼 수 있는데, 본 분석에서도 역시 학생에게 지급되는 국가장학금 예산을 별도로 산정하여 대학에 지급된 실질 고등교육 예산을 분석하고 있다.

전체 교육예산 중 교육부 교육예산은 2008년 35조 8,974억 원에서 2015년 51조 2,241억 원으로 약 42.7% 증가했다. 교육부 교육예산 중 고등교육 부문에 지원되는 예산은 2008년 4조 5,471억 원에서 2015년 9조 2,815억 원으로 약 104.1% 증가했다. 이러한 현황은 국가장학금을 제외한 고등교육 부문 실질 지원예산을 살펴보면 다른 양상을 확인할 수 있다.

국가장학금은 2012년 예산이 1조 9,332억 원에 달했다. 이는 2008년도 예산인 1,612억 원에 비하면 약 12배 증액된 예산이며 국가장학금 도입 직전 해인 2011년 기준으로는 약 3.5배 증액된 규모이다. 국가장학금은 시행 이후부터 계속적으로 증가하여 2015년에는 3조 8,063억 원까지 확대되었으며, 이는 교육부 고등교육 예산 중 약 44.5%를 차지하게 되었다. 국가장학금이 도입되기 직전인 2011년 예산 5,515억 원이 고등교육 예산 5조 74억 원의 11.0% 규모였음을 감안하면 고등교육 예산의 지형이 변화된 것을 알 수 있다.

이러한 국가장학금을 제외하고 살펴본 교육부의 실질 고등교육 예산은 2015년 5조 4,752억 원으로 나타났는데 이는 2008년 4조 3,859억 원에서 24.8% 증액된 규모이다. 국가장학금을 제외하기 전 2008년 대비 2015년 고등교육 예산이 104.1% 증액된 것에 비해 24.8%는 약 1/4 규모로 축소된 것이다. 이러한 분석결과 역시 고등교육 재정지원의 방향을 재정립해야 함을 의미한다.

한편, <표 IV-2>에서 국가장학금 예산을 포함한 고등교육 예산은 2008년 정부예산에서 약

2.5%를 차자하였고 이후 증감 현상이 있었지만 2015년에는 2.9%까지 상향되었다(한국교육개발원 교육통계연구센터 교육통계연보, 2009-2016; 한국장학재단, 2016:28-29). 그러나 국가장학금을 제외하고 분석하면 2008년 2.4% 이후 지속적으로 감소하여 2015년에는 1.7%까지 떨어진 것을 알 수 있다. 2014년 증가세로 전환되었음에도 불구하고 고등교육 기관으로 지원되는 재정은 꾸준히 감소한 것을 의미한다.

표 IV-2 | 정부 예산과 교육부의 고등교육 예산

(단위: 억 원, %)

| 구분   | 교육예산        |            |             | 국가 장학금<br>(D) | 실질고등<br>교육예산<br>(E)=(C)-(D) | 정부예산 대비<br>고등교육예산 |                 |
|------|-------------|------------|-------------|---------------|-----------------------------|-------------------|-----------------|
|      | 정부예산<br>(A) | 교육부<br>(B) | 고등교육<br>(C) |               |                             | (C)/(A)<br>*100   | (E)/(A)<br>*100 |
| 2008 | 1,835,158   | 358,974    | 45,471      | 1,612         | 43,859                      | 2.5               | 2.4             |
| 2009 | 2,145,634   | 386,964    | 52,992      | 3,820         | 49,172                      | 2.5               | 2.3             |
| 2010 | 2,119,926   | 416,275    | 46,320      | 4,115         | 42,205                      | 2.2               | 2.0             |
| 2011 | 2,640,929   | 451,166    | 50,074      | 5,515         | 44,559                      | 1.9               | 1.7             |
| 2012 | 2,826,873   | 496,448    | 60,806      | 19,332        | 41,474                      | 2.2               | 1.5             |
| 2013 | 3,038,475   | 504,241    | 60,220      | 28,412        | 31,808                      | 2.0               | 1.0             |
| 2014 | 3,096,925   | 508,354    | 85,471      | 35,256        | 50,215                      | 2.8               | 1.6             |
| 2015 | 3,227,871   | 512,241    | 92,815      | 38,063        | 54,752                      | 2.9               | 1.7             |

○ 주 : 교육예산은 교육통계연보 자료를 활용하고, 국가장학금은 장학재단 자료를 활용함.

○ 출처 : 한국교육개발원 교육통계연구센터 교육통계연보(2009-2016) <http://kess.kedi.re.kr/index>, 한국장학재단(2016), pp.28-29 참조.

## 2) GDP 대비 고등교육 예산

고등교육 재정지원의 규모를 GDP에 대비하여 살펴보는 것은 재정지원의 규모가 충분한지 확인함과 동시에 주요 선진국의 동일한 준거로 비교할 수 있으므로 정책적 시사점 도출에 유용하게 활용할 수 있다. 먼저 우리나라 고등교육 예산의 GDP 대비 규모를 확인하고 각종 고등교육 재정지원 현황 지표들의 GDP 대비 비율을 선진국과 비교함으로써 충족성을 진단해보고자 한다.

표 IV-3 GDP 대비 고등교육 예산

(단위: 억 원, %)

| 구분   | GDP<br>(A) | 정부부처 사업 기준 |              |             |             | 교육부 예산 기준  |              |             |             |
|------|------------|------------|--------------|-------------|-------------|------------|--------------|-------------|-------------|
|      |            | 고등교육 재정지원  |              | GDP 대비 비율   |             | 교육부 고등교육예산 |              | GDP 대비 비율   |             |
|      |            | 총액<br>(B)  | 장학금<br>제외(C) | B/A<br>*100 | C/A<br>*100 | 총액<br>(D)  | 장학금<br>제외(E) | D/A<br>*100 | E/A<br>*100 |
| 2008 | 11,044,922 | 57,739     | 56,127       | 0.5         | 0.5         | 45,471     | 43,859       | 0.4         | 0.4         |
| 2009 | 11,517,078 | 68,368     | 64,548       | 0.6         | 0.6         | 52,992     | 49,172       | 0.5         | 0.4         |
| 2010 | 12,653,080 | 71,163     | 67,048       | 0.6         | 0.5         | 46,320     | 42,205       | 0.4         | 0.3         |
| 2011 | 13,326,810 | 87,119     | 81,604       | 0.7         | 0.6         | 50,074     | 44,559       | 0.4         | 0.3         |
| 2012 | 13,774,567 | 99,523     | 80,191       | 0.7         | 0.6         | 60,806     | 41,474       | 0.4         | 0.3         |
| 2013 | 14,294,454 | 109,576    | 81,164       | 0.8         | 0.6         | 60,220     | 31,808       | 0.4         | 0.2         |
| 2014 | 14,860,793 | 116,697    | 81,441       | 0.8         | 0.5         | 85,471     | 50,215       | 0.6         | 0.3         |
| 2015 | 15,641,239 | 134,440    | 96,377       | 0.9         | 0.6         | 92,815     | 54,752       | 0.6         | 0.4         |

○ 출처 : 한국교육개발원 교육통계연구센터 교육통계연보(2009~2016)<sup>17)</sup>,  
한국장학재단(2016), pp.28~29, KOSIS 명목 GDP<sup>18)</sup> 참조 후 재구성.

위의 <표 IV-3>은 고등교육 재정지원의 규모를 GDP 대비 비율로 분석하고 있다. 먼저 정부 부처 사업을 기준으로 살펴보면 2008년 고등교육 예산은 GDP 대비 0.5%였으나 2015년 0.9% 까지 확대된 것을 알 수 있다. 특히, 박근혜 정부 이후 고등교육 재정지원 규모를 GDP 대비 1% 수준까지 확대하고자 했던 정책적 노력이 재정지원 총액을 13조 4,440억 원까지 달성한 것이다. 여기에는 교육부, 타부처, 지방자치단체까지 포함되었으며, 고등교육을 위한 간접지원 사업 예산까지 포함된 가장 광의의 재정지원 규모라 하겠다. 그러나 학생에게 지급되는 국가장학금을 제외하면 2008년 0.5%였던 비율이 2015년 0.6%로 0.1% 증액된 것을 확인할 수 있다. 특히 장학금 제외 전의 비율과 장학금 제외 후 비율 간 차이를 보면 2008년부터 2009년까지는 동일하였으나 이후 차이가 벌어져 2015년에는 0.3%까지 차이나는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 고등교육기관을 대상으로 하는 재정지원이 실질적으로는 크게 확대되지 않았다는 것을 의미한다.

교육부 예산을 기준으로 하면 더욱 소극적인 성과를 확인할 수 있다. 2004년 교육부 고등고

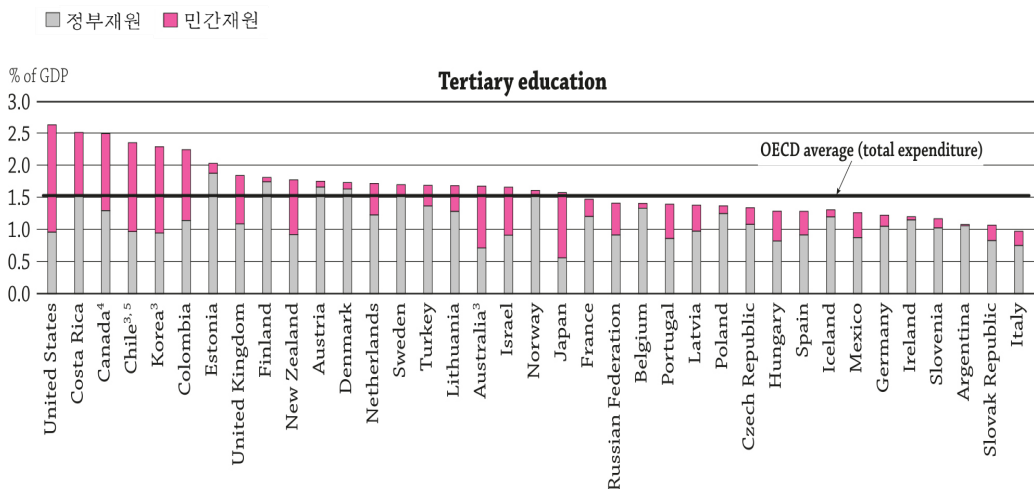
17) <http://kess.kedi.re.kr/index> (17.08.31 기준)

18) [http://kosis.kr/nsportalStats/nsportalStats\\_0102Body.jsp?menuId=17](http://kosis.kr/nsportalStats/nsportalStats_0102Body.jsp?menuId=17) (17.08.31 기준)

육 예산은 국가장학금 예산과 상관없이 동일하게 GDP 대비 0.4%였다. 그러나 2015년 국가장학금을 포함한 예산도 0.6%에 불과하고, 국가장학금을 제외할 경우에는 2008년과 변화 없이 0.4%에 머물러 있게 된다. 즉, 교육부 예산을 기준으로 살펴보면 GDP 대비 1% 수준의 고등교육 재정지원 확대는 이루어지지 못한 것이고, 국가장학금을 제외할 경우 고등교육에 대한 투자는 2008년 이후 크게 확대되지 못한 것이다.

이러한 분석결과를 주요국과 비교하면 우리나라의 상대적 위치를 확인할 수 있다. 고등교육 부문 총 정부부담 공교육비 비율과 관련 OECD 평균이 1.3%이고 미국 1.6%, 영국 1.4%, 뉴질랜드 2.4%, 덴마크 2.3% 등(OECD, 2016:229) 주요국과 비교하면 향후 우리나라의 고등교육 재정이 얼마나 더 확대되어야 하는지 알 수 있다. 즉, 충족성 측면에서는 아직도 달성해야 할 과제가 남아있고, 이에 대한 법적, 제도적 인프라부터 마련되어야 할 필요성을 시사한다.

이 외에도 고등교육 재정에 대한 다양한 GDP 대비 분석결과를 주요국과 비교하여 고등교육 재정의 충족성을 확인할 수 있다. 먼저 [그림 IV-1]은 우리나라와 OECD 주요 국가들의 GDP 대비 정부부담 및 민간부담 공교육비 현황을 그래프로 비교한 것이다(OECD, 2016:201). 우리나라는 GDP 대비 총 고등교육 교육비가 정부부담 및 민간부담 지원액을 합했을 때 OECD 평균 보다는 상회하고 있었다. 하지만 이 중 고등교육에 대한 정부부담 공교육비는 민간부담 공교육비보다 낮은 수준이었다. 즉 고등교육 공교육비에 대한 가계지출 부담이 큰 것을 의미한다.

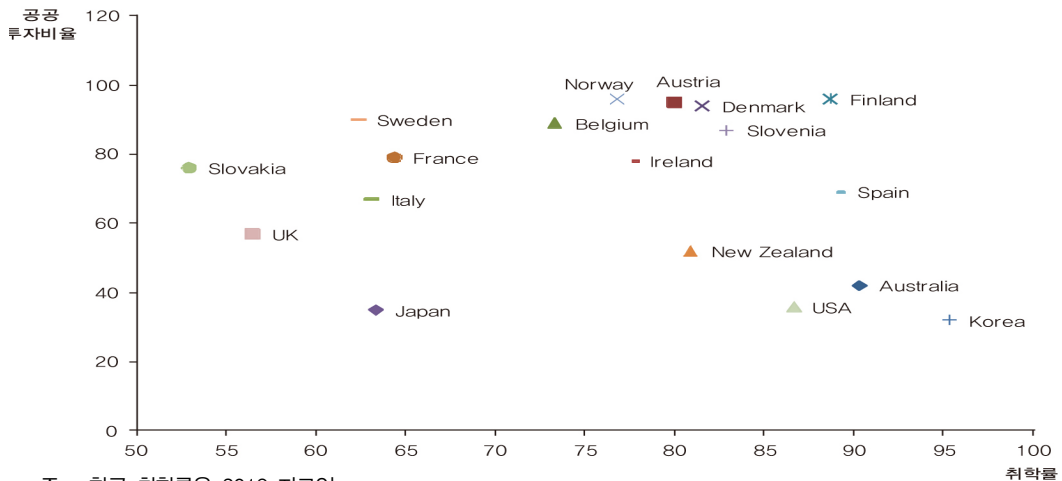


○ 출처: OECD(2016), p.201 참조.

■ 그림 IV-1 ■ GDP 대비 정부부담 및 민간부담 공교육비(2013)

고등교육에 대한 GDP 대비 정부부담 공교육비가 민간부담 공교육비보다 월등히 높아 정부지원이 활발한 국가는 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등의 북유럽국가들이었다. 이들 국가의 고등교육 민간부담 공교육비는 매우 낮은 수준으로 국가에 의한 무상교육을 실시하는 대표적인 복지국가들임을 알 수 있다 우리나라와 같이 GDP 대비 고등교육 공교육비의 민간부담이 높은 국가는 미국, 일본, 호주 등이었다. 이들 국가들은 전반적으로 고등교육 등록금이 타 국가들보다 높아 개별 가계 내에서의 고등교육 공교육비 지출이 대폭 진행되고 있다. 고등교육 공교육비에 대한 민간부담이 높은 것은 향후 정부지원이 확대되어 가계 지출 부담을 줄이는 노력이 필요함을 시사한다.

다음 [그림 IV-2]는 주요 국가들의 고등교육 취학률(gross enrollment ratio) 대비 정부의 고등교육에 대한 공공투자 비율을 나타내고 있다. 우리나라의 고등교육 취학률은 2013년 기준, 약 95% 수준으로 매우 높은 수준이었고 정부의 고등교육에 대한 공공투자 비율은 32% 정도로 나타났다. 이를 통해 타 국가들에 비해 월등히 높은 고등교육 취학률에 대비하여 고등교육에 대한 공공투자는 상대적으로 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 우리나라와 같이 높은 고등교육 취학률에 비해 상대적으로 낮은 수준의 고등교육 공공투자 비율을 보이는 국가는 미국, 호주 등이었다. 미국의 고등교육 취학률과 고등교육에 대한 공공투자 비율은 약 87%, 36%였으며 호주는 각각 약 90%, 42%로 나타났다.



○ 주 : 한국 취학률은 2013 자료임

○ 출처: 취학률은 <http://data.uis.unesco.org/?queryid=142> 자료, 정부투자비율은 OECD(2016), p.258 참조 후 재구성

【그림 IV-2】 고등교육 취학률 대비 공공투자 비율(단위: %)

고등교육 취학률이 높은 국가 중 하나인 핀란드는 우리나라와 반대로 고등교육에 대한 공공투자 비율 역시 96%로 매우 높은 수준이었다. 핀란드와 같이 고등교육 취학률과 고등교육에 대한 공공투자비율이 모두 높은 국가는 덴마크, 노르웨이, 오스트리아, 아일랜드, 벨기에 등 북유럽 국가 또는 유럽의 강대국들이었다. 고등교육 취학률이 상대적으로 낮은 국가는 일본, 스웨덴이었다. 일본은 고등교육 취학률이 약 64%선으로 우리나라 및 타 국가들보다 상대적으로 낮았으며 고등교육에 대한 공공투자 비율도 35% 수준에 머물렀다. 스웨덴의 경우는 타 국가들보다 상대적으로 낮은 취학률(약 63%)에 비해 고등교육 공공투자 비율이 90%에 이르러 높은 국가 지원 양상을 보여주고 있다.

고등교육 취학률 비율을 통해 해당 국가 국민들의 고등교육에 대한 진학 열망과 관심의 정도를 확인할 수 있다. 고등교육 공공투자 비율에 비해 고등교육 취학률이 높은 것은 개별 가계가 고등교육에 대해 사적으로 부담하는 지출이 집중됨을 의미한다. 고등교육 공공투자 지출이 낮은 것은 가계 지출의 부담을 초래하여 이를 경감하는 국가차원의 고등교육 투자 확대가 필요함을 시사한다. 북유럽 국가들은 교육이 하나의 복지정책으로 작용하여 국민들의 사적 부담이 매우 적다. 이들 국가의 고등교육 취학률이 높은 것은 고등교육 경쟁력 향상을 위해 정부가 전적으로 지원하고 있음을 보여준다. 여기에는 각 국가의 고등교육을 둘러싼 정치·경제·사회적 요인도 작용하고 있으므로 국가별 고등교육 정책 환경을 살펴 볼 필요성을 보여준다.

다음 <표 IV-4>는 주요 국가들의 국가경제규모와 연간 대학생 1인당 공교육비를 보여준다(OECD, 2015:145; OECD, 2016:191, 216). 2013년 기준 한국의 GDP 규모는 16,620억 달러로 세계 11위였다. 이는 OECD 평균인 1,4,030억 달러보다 높은 수준이었다.

【표 IV-4】 국가경제규모와 고등교육 공교육비(2013)

| 구분        | 국가경제규모<br>(Billion US \$) |              | 정부부담 학생 1인당<br>공교육비 |                | 학생 1인당 공교육비  |              |
|-----------|---------------------------|--------------|---------------------|----------------|--------------|--------------|
| OECD 평균   | 1,403                     |              | 9,719               |                | 15,772       |              |
| EU21 평균   | 607                       |              | 10,693              |                | 15,664       |              |
| 미국        | 16,663                    | (1위)         | 10,134              | (11/31)        | 27,924       | (2위)         |
| 일본        | 4,613                     | (3위)         | 6,855               | (22/31)        | 17,883       | (10위)        |
| 독일        | 3,554                     | (5위)         | 14,140              | (6/31)         | 16,895       | (12위)        |
| 영국        | 2,484                     | (7위)         | 14,209              | (5/31)         | 25,744       | (3위)         |
| 프랑스       | 2,478                     | (8위)         | 12,479              | (10/31)        | 16,194       | (15위)        |
| 이탈리아      | 2,109                     | (9위)         | 7,264               | (18/31)        | 11,172       | (24위)        |
| <b>한국</b> | <b>1,662</b>              | <b>(11위)</b> | <b>3,684</b>        | <b>(30/31)</b> | <b>9,323</b> | <b>(30위)</b> |
| 호주        | 1,040                     | (15위)        | 7,740               | (16/31)        | 18,337       | (9위)         |
| 스웨덴       | 428                       | (21위)        | 20,167              | (1/31)         | 23,219       | (5위)         |

○ 주 : 국가경제규모는 National Accounts at a Glance(2015)를, 교육비 자료는 Education at a Glance 자료를 활용함.  
학생 1인당 공교육비는 GDP에 대한 PPP 환산액.

○ 자료: OECD(2016). p.191, p.216, OECD(2015). p.15. 참조 후 재구성.

우리나라의 학생 1인당 공교육비는 2013년 기준 \$9,323로 나타나 OECD 국가 평균 학생 1인당 공교육비인 \$15,772의 59.1% 수준이었으며 전체 순위는 30위에 머물렀다. 정부부담 학생 1인당 공교육비의 경우 우리나라는 \$3,684로 OECD 평균인 \$9,719의 37.9% 수준으로 나타났다. 이는 OECD 31개 국가 중 30위로 거의 최하위 수준인 것을 확인할 수 있었다.

우리나라는 OECD 국가들 중 국가경제규모는 상위에 위치해 있지만 상대적으로 학생 1인당 공교육비는 OECD 국가들 중 최하위 수준이었고, 정부부담 학생 1인당 공교육비 역시 OECD 국가들 중 최하위 수준에 머물러서 고등교육 부문에 대한 정부의 재정투자가 여전히 낮은 수준임을 알 수 있다.

다음 <표 IV-5>는 대학생 1인당 공교육비 수준을 연간 대학생 1인당 교육핵심 서비스 비용(Core Educational Service), 부가서비스 비용(Ancillary Service), 연구개발비(R&D)로 나누어 현황을 살펴 본 것이다(OECD, 2016:191). 교육핵심 서비스는 교육기관 내 수업에 직접적으로 연관된 모든 서비스 비용으로 교사임금, 학교건물 신축 및 유지, 교수자료, 도서, 학교 행정관리에 대한 모든 비용을 의미한다(OECD, 2016:227). 부가서비스는 기숙사, 식당, 의료지원 등 학생 복지 서비스이고, 연구개발비는 대학 및 기타 고등교육 기관이 수행한 연구에 대한 모든 비용이 포함된다(OECD, 2016:227).

고등교육 공교육비 중 가장 높은 비중의 비용은 고등교육 핵심 서비스 분야로 OECD 평균 고등교육 공교육비의 64.8%, EU 21개 국가 평균 고등교육 공교육비의 63.1%를 차지하고 있었다. 그 다음으로 많은 비중을 차지하고 있는 것은 연구개발비로 OECD 평균 고등교육 공교육비의 30.7%, EU 21개 국가 평균 고등교육 공교육비의 32.6%였다. 이로써 많은 국가들이 고등교육 단계에서 연구개발에 상당한 예산을 투자하고 있는 것을 알 수 있다. 그 외 부가서비스 지출은 OECD 평균 고등교육 공교육비의 4.5%, EU 21개 국가 평균 고등교육 공교육비의 4.3%에 불과했다.

우리나라는 대학생 1인당 공교육비 중 교육핵심 서비스 비용이 차지하는 비중은 80.1%로 가장 높았고, 그 다음으로 연구개발비가 19.0%, 부가서비스는 0.9%에 불과한 수준이었다. 우리나라는 대학생 1인 당 공교육비가 OECD 및 EU 21 평균과 비교해 절대 액수가 낮은 수준이고 그 중 거의 모든 비용이 고등교육 핵심 서비스에만 지출되고 있으며 학생 복지서비스나 연구개발에 대한 투자 규모는 상대적으로 매우 낮은 수준이었다.

표 IV-5 고등교육 핵심 서비스, 부가서비스, 연구개발비 등(2013)

(단위: US \$ PPP 환산액, %)

| 구분      | 고등교육 핵심 서비스  | 부가서비스<br>(통학, 급식, 가숙사 등) | 연구개발         | 계             |
|---------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| OECD 평균 | 10,222(64.8) | 713(4.5)                 | 4,837(30.7)  | 15,772(100.0) |
| EU21 평균 | 9,890(63.1)  | 669(4.3)                 | 5,104(32.6)  | 15,664(100.0) |
| 미국      | 21,170(75.8) | 3,679(13.2)              | 3,075(11.0)  | 27,924(100.0) |
| 영국      | 15,825(61.5) | 4,895(19.0)              | 5,024(19.5)  | 25,744(100.0) |
| 스웨덴     | 10,814(46.6) | 0(0.0)                   | 12,405(53.4) | 23,219(100.0) |
| 호주      | 10,588(57.7) | 561(3.1)                 | 7,188(39.2)  | 18,337(100.0) |
| 독일      | 9,085(53.8)  | 795(4.7)                 | 7,015(41.5)  | 16,895(100.0) |
| 프랑스     | 10,217(63.1) | 860(5.3)                 | 5,118(31.6)  | 16,194(100.0) |
| 이탈리아    | 6,766(60.6)  | 404(3.6)                 | 4,001(35.8)  | 11,172(100.0) |
| 한국      | 7,472(80.1)  | 81(0.9)                  | 1,770(19.0)  | 9,323(100.0)  |

○ 자료: OECD(2016), p.191 참조.

위의 <표 IV-5>에 제시된 타 국가들 역시 고등교육 핵심 서비스가 고등교육 공교육비에서 차지하는 비중은 전체의 절반을 넘어 가장 많았지만, 연구개발 분야와 부가서비스에도 어느 정도의 지출이 이루어지고 있다(OECD, 2016:191). 스웨덴, 독일, 호주, 프랑스, 이탈리아의 경우는 연구개발에 대한 투자 규모가 30%가 넘었다. 부가서비스에 대한 투자 역시 전체 공교육비 중 3% 이상은 확보하고 있었다. 이를 통해 우리나라는 대학생 1인 당 공교육비의 전체 투자 비율을 상향 조정해야 하고 고등교육 핵심 서비스 외 연구개발과 학생 복지서비스에 대한 투자도 어느 정도 OECD 국가들과 같이 조정되어야 할 것이다.

다음 <표 IV-6>은 전체 공교육비 중 초·중등교육단계와 고등교육단계에서의 정부재원 및 민간재원 수준을 살펴본 것이다(OECD, 2016:216). 위에서 살펴 본 것과 같이 우리나라의 대학생 1인당 공교육비 수준은 OECD 평균보다 훨씬 낮은 수준이었는데, 이는 낮은 정부재원이 근본적인 원인임을 보여준다.

표 IV-6 | 공교육비 부담주체별 상대적 비중(2013)

(단위: %)

| 구분      | 초·중등교육단계    |            | 고등교육단계      |             | 전 체         |             |
|---------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|         | 정부재원        | 민간재원       | 정부재원        | 민간재원        | 정부재원        | 민간재원        |
| OECD 평균 | 91.3        | 8.7        | 69.8        | 30.2        | 84.2        | 15.8        |
| EU21 평균 | 93.0        | 7.0        | 78.0        | 22.0        | 88.7        | 11.3        |
| 노르웨이    | 100.0(1/32) | 0.0(32/32) | 96.0(2/32)  | 4.0(31/32)  | 99.0(1/32)  | 1.0(32/32)  |
| 스웨덴     | 100.0(1/32) | 0.0(32/32) | 89.5(6/32)  | 10.5(27/32) | 96.8(3/32)  | 3.2(30/32)  |
| 이탈리아    | 95.9(9/32)  | 4.1(24/32) | 67.2(21/32) | 32.8(12/32) | 89.0(12/32) | 11.0(21/32) |
| 프랑스     | 90.7(18/32) | 9.3(15/32) | 78.9(13/32) | 21.1(20/32) | 87.5(14/32) | 12.5(19/32) |
| 독일      | 86.8(26/32) | 13.2(7/32) | 85.6(9/32)  | 14.4(24/32) | 86.5(16/32) | 13.5(17/32) |
| 영국      | 83.9(28/32) | 16.1(5/32) | 57.3(24/32) | 42.7(9/32)  | 76.8(25/32) | 23.2(8/32)  |
| 일본      | 92.7(12/32) | 7.3(21/32) | 35.2(31/32) | 64.8(2/32)  | 72.5(28/32) | 27.5(5/32)  |
| 호주      | 81.9(31/32) | 18.1(2/32) | 42.5(28/32) | 57.5(5/32)  | 70.1(29/32) | 29.9(4/32)  |
| 미국      | 92.1(14/32) | 7.9(19/32) | 36.3(30/32) | 63.7(3/32)  | 68.2(30/32) | 31.8(3/32)  |
| 한국      | 84.4(27/32) | 15.6(6/32) | 32.5(32/32) | 67.5(1/32)  | 64.2(31/32) | 35.8(2/32)  |

○ 자료: OECD(2016), p.216 참조.

고등교육단계에서 정부재원이 차지하는 비중은 OECD 국가 평균 69.8%, 민간재원은 30.2%였다. EU 21의 경우 고등교육단계에서 정부재원이 차지하는 비중은 78.0%, 민간재원은 22.0%의 분포를 나타내었다. 이러한 현황과 비교하였을 때, 우리나라는 고등교육 공교육비 총 재원 중 정부재원이 차지하는 비중이 2013년 기준 32.5%로 OECD 국가들 중 최하위인 32위로 나타나 OECD 평균보다 절반 수준에 불과했다. 반면 고등교육 공교육비 총 재원 중 민간재원이 67.5%를 차지하여 세계 1위로 나타났다. 이는 우리나라 고등교육에서 정부재원은 매우 낮은 수준인데 반해 상대적으로 민간재원에 매우 높은 의존을 하고 있음을 보여준다. 노르웨이, 스웨덴과 같은 대표적인 북유럽 복지국가의 경우 고등교육단계에서의 민간재원이 매우 낮은 수준이다. 즉 가정에서 고등교육단계에 사용하는 지출이 낮아 우리나라와 같은 대학등록금 및 대학교육비에 대한 부담이 적다는 것이다.

### 3) 국·공립대 재정확보 현황

국공립대 재정확보 현황을 파악하기 위해 수입 총액 대비 경직성 비용을 제외한 분석을 실시한 결과 다음 <표 IV-7>과 같이 나타났다(한국대학교육협의회, 2017:10). 실질 경상비란 대학의 수입 총액에서 재정부운용의 자율성이 제한된 고정 경비를 제외한 것으로 대표적으로 인건비, 산학협력회계, 교내·외 장학금 등이 포함된다.

국·공립대는 2010년 이후 6년간 평균 5조 4,138억 원의 운영수입이 지원되고 있으며 이중 평균 약 44.5%가 운영지원비에 해당한다. 운영지원비 중 가장 많은 비중을 차지하는 항목이 인건비인데 6년간 평균 1조 5,038억 원으로 운영비의 약 62.9%를 차지하는 것이 특징이며, 2014년에는 약 70.4%까지 차지하는 것을 확인할 수 있다. 학생 장학금은 정부 지원과 교내 지원으로 나뉘며 정부지원 장학금은 2012년 이후 급속히 확대되었는데 2010년 1,394억 원에서 2015년 6,490억 원으로 약 4.7배 증가한 규모이다.

국·공립대 실질 경상비 수준을 확인하기 위해서는 수입 총액에서 인건비, 산학협력회계, 장학금 경비를 제외한 결과 평균 1조 5,525억 원으로 나타났으며, 이는 전체 수입 총액 평균 28.5%를 차지한다. 경직성 비용을 제외하지 않는 상태로 수입총액에서 운영지원비가 차지했던 비율이 평균 44.5%였던 것에 비하면 낮은 수준임을 알 수 있다. 특히 실질 경상비 비율이 2010년 32.7%에서 2014년 17.9%까지 감소하였다가 2015년 23.1%로 약간 회복한 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 증가는 2015년 국립대 기성회비 통합징수에 따라 학생 등록금의 국고 납입액 증가분으로 인한 영향으로 해석할 수 있다.

【표 IV-7】 국공립대 경상비 수입(결산)

(단위: 억 원, %)

| 공시<br>년도 | 학<br>교<br>수 | 국립대학   | 운영수입 총액(A) |                   |        |               |                   |      | 국가<br>장학금<br>(E) | 교내<br>장학금<br>(F) | 실질경상비(G)<br>=A-(C+D+E+F) |                   |
|----------|-------------|--------|------------|-------------------|--------|---------------|-------------------|------|------------------|------------------|--------------------------|-------------------|
|          |             |        | 국립대학 운영    |                   | 지원비(B) |               | 산학협력<br>회계(D)     |      |                  |                  | 금액                       | 비율<br>G/A*<br>100 |
|          |             |        |            | 비율<br>B/A*<br>100 | 인건비(C) |               | 비율<br>D/A*<br>100 |      |                  |                  |                          |                   |
|          |             |        |            |                   | 금액     | 비율<br>C/B*100 |                   | 금액   |                  |                  |                          |                   |
| 2010     | 42          | 52,555 | 23,205     | 44.2              | 14,264 | 61.5          | 17,378            | 33.1 | 1,394            | 2,332            | 17,187                   | 32.7              |
| 2011     | 42          | 56,486 | 24,633     | 43.6              | 16,220 | 65.8          | 18,202            | 32.2 | 1,627            | 2,408            | 18,029                   | 31.9              |
| 2012     | 42          | 59,764 | 22,140     | 37.0              | 15,335 | 69.3          | 19,761            | 33.1 | 3,737            | 2,456            | 18,475                   | 30.9              |
| 2013     | 40          | 51,709 | 24,000     | 46.4              | 12,163 | 50.7          | 14,137            | 27.3 | 4,978            | 2,497            | 17,934                   | 34.7              |
| 2014     | 40          | 49,686 | 23,593     | 47.5              | 16,606 | 70.4          | 15,237            | 30.7 | 6,315            | 2,635            | 8,893                    | 17.9              |
| 2015     | 40          | 54,630 | 26,232     | 48.0              | 15,640 | 59.6          | 17,308            | 31.7 | 6,490            | 2,564            | 12,628                   | 23.1              |
| 평균       |             | 54,138 | 23,967     | 44.5              | 15,038 | 62.9          | 17,004            | 31.3 | 4,090            | 2,482            | 15,525                   | 28.5              |

○ 자료 : 최 일(2017). p.10 참조 후 재구성.

이러한 현황은 국공립대 재정확보의 실태를 나타내는 것으로 실질적인 국·공립대 재정지원이 감소하고 있음을 의미한다. 역시 앞서의 분석결과와 마찬가지로 국·공립대 재정지원도 장학금 위주로 이루어진 것이다. 교육부 외에 타 부처까지 지원하고 있는 재정지원사업으로 분석 결과에서도 비슷한 경향을 찾아볼 수 있다.

국·공립대 재정지원사업 수혜 현황을 살펴보면 2011년부터 2015년까지 매년 평균 5조 1,270원 규모의 재정지원이 이루어지고 있으나 경상비 지원사업이 많은 비율을 차지하고 있어 재정 운용의 자율성이 제한된 상황이다. 경상비를 제외한 금액을 살펴보면 평균 2조 3,830억 원으로 이는 전체 재정지원액의 평균 46.3%로 과반수 이상이 경상비 지원 예산임일 확인할 수 있다. 경상비를 제외한 재정지원액이 2015년 51.0%까지 상향되었지만 경상비를 제외한 재정지원액의 평균 16.6%는 학생에게 지급되는 장학금 예산이므로 대학이 일반지원사업으로 지원받는 실질 금액은 전체 지원액 평균 39.2%에 불과하다.

표 IV-8 국공립대 재정지원사업 수혜 현황(4년제)

(단위: 천원, %)

|      | 재정<br>지원액<br>(A) | 경상비 제외<br>후 실질지원액(B) | 국가<br>장학금<br>(C) | 실질재정<br>지원액<br>(D) | 경상비<br>제외액비율<br>B/A*100 | 실질지원액<br>중<br>장학금비율<br>C/B*100 | 실질지원액<br>비율<br>D/A*100 |
|------|------------------|----------------------|------------------|--------------------|-------------------------|--------------------------------|------------------------|
| 2011 | 4,338,919,163    | 1,899,795,320        | -                | -                  | 43.8                    | -                              | -                      |
| 2012 | 5,005,332,235    | 2,082,316,204        | 279,710,812      | 1,802,605,392      | 41.6                    | 13.4                           | 36                     |
| 2013 | 5,155,403,615    | 2,742,503,980        | 390,563,900      | 2,351,940,080      | 53.2                    | 14.2                           | 45.6                   |
| 2014 | 5,387,829,526    | 2,256,269,035        | 492,544,720      | 1,763,724,315      | 41.9                    | 21.8                           | 32.7                   |
| 2015 | 5,747,475,936    | 2,934,057,675        | 501,993,324      | 2,432,064,351      | 51                      | 17.1                           | 42.3                   |
| 평균   | 5,126,992,095    | 2,382,988,442        | 416,203,189      | 2,087,583,534      | 46.3                    | 16.6                           | 39.2                   |

○ 주 : 교육부 외 타 부처로부터 지원된 예산까지 포함.

○ 자료 : 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.kfpp.or.kr>) 데이터 추출 후 재구성(17.1.31 기준)

#### 4) 사립대 재정보호 현황

사립대학의 재정보호 현황을 통해 국고보조금의 현황을 살펴보면 다음 <표 IV-9>와 같다(한국교육개발원, 2012-16). 2010년부터 2014년까지 사립대학은 자금수입 총 규모는 평균 17조 4,131억 원으로 이중 약 87.4%에 해당하는 15조 2,189억 원이 운영수입에 해당한다. 운영수입은 사립대 세입 중 비교적 안정적으로 운영되는 항목으로 구성되어 있어 국고보조금 비율을 계산할 때는 운영수입 대비 비율을 보고자 한다.

전체 운영수입 대비 국고보조금 비율은 평균 8.7%이며 2010년 4.2%였던 비율이 2014년 14.0%까지 확대되었다. 그러나 국고보조금 중 국가장학금이 차지하는 비율이 평균 69.3%로 2012년 65.2%에서 지속적으로 증가하여 2014년에는 71.8%까지 확대되고 있다. 국고보조금 중 많은 부분 국가장학금이 차지하고 있어 실질 운영수입은 국가장학금을 제외하고 살펴봐야 할 것이다.

국고보조금에서 국가장학금을 제외한 금액이 운영수입에서 차지하는 비율은 평균 3.5%까지 감소한다. 이는 국가장학금을 제외하기 전 평균 8.7% 보다 반 이상 감소한 수준이다. 이러한 현상 역시 국공립대와 마찬가지로 고등교육 재정지원이 장학금 위주로 지원되고 있음을 나타내 주고 있다.

【 표 IV-9 】 사립대 재정보호(결산) 현황

(단위: 천원, %)

|      | 자금수입총계<br>(A)  | 운영수입계<br>(B)   | 국고보조금<br>(C)  | 국가장학금<br>(D)  | 운영수입<br>중국고보<br>조금비율<br>(C)/(B) | 국고<br>보조금 중<br>국가장학금<br>비율<br>(D)/(C) | 실질<br>운영수입<br>(C-D)/(B) |
|------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| 2010 | 16,021,361,198 | 13,959,781,324 | 585,910,305   | -             | 4.2                             |                                       |                         |
| 2011 | 17,114,595,874 | 14,489,567,658 | 624,522,286   | -             | 4.3                             |                                       |                         |
| 2012 | 17,814,799,684 | 15,425,084,003 | 1,368,487,156 | 892,569,293   | 8.9                             | 65.2                                  | 3.1                     |
| 2013 | 17,181,734,918 | 15,869,363,005 | 1,899,683,421 | 1,347,154,956 | 12.0                            | 70.9                                  | 3.5                     |
| 2014 | 18,933,247,118 | 16,350,515,594 | 2,292,894,708 | 1,645,678,572 | 14.0                            | 71.8                                  | 4.0                     |
| 평균   | 17,413,147,758 | 15,218,862,317 | 1,354,299,575 | 1,295,134,274 | 8.7                             | 69.3                                  | 3.5                     |

○ 주 : 사립 일반대학 기준. 자금수입, 운영수입, 국고보조금은 교육통계연보 자료를 활용하고, 국가장학금은 고등교육 재정지원 정보시스템 DB자료에서 추출함.

○ 자료 : 한국교육개발원(2012-2016), 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.kfpp.or.kr>)(17.1.31 기준)

이러한 현상은 정부 재정지원사업 수혜 현황을 통해서도 확인할 수 있다. 4년제 일반대학이 교육부 외 타 부처까지 지원하는 재정지원액 총액을 살펴보면 2011년부터 2015년까지 평균 3조 8,227억 원을 지원받았다. 2011년 2조 6,446억 원이었던 지원액은 2015년 4조 8,392억 원으로 약 83.0% 증가한 규모이다. 그러나 2012년 이후 국가장학금이 빠르게 증가하였는데 2012년 재정지원액 중 국가장학금이 차지한 비중이 25.5%에서 2015년 38.1%까지 증가하였다.

2012년부터 2015년까지 사립 일반대에 지원된 국가장학금은 평균 1조 4,326억 원으로 전체 지원액 평균 약 34.3% 비중을 차지하고 있다. 따라서 장학금을 제외한 실제 재정지원액 비율은 전체 평균 약 65.7%를 차지하는데 국가장학금 비율이 증가하면서 실질 재정지원액 비율이 2012년 74.5%에서 61.9%까지 감소한 것이 특징적이다.

표 IV-10 사립대 재정지원사업 수혜 현황

(단위: 천원, %)

|      | 재정지원액<br>(A)  | 국가장학금<br>(B)  | 국가장학금<br>비율(C) | 실질재정지원액<br>(D) | 실질재정지원액 비율<br>D/A*100 |
|------|---------------|---------------|----------------|----------------|-----------------------|
| 2011 | 2,644,596,358 | -             | -              | -              | -                     |
| 2012 | 3,500,957,342 | 892,569,293   | 25.5           | 2,608,388,049  | 74.5                  |
| 2013 | 3,819,545,404 | 1,347,154,956 | 35.3           | 2,472,390,448  | 64.7                  |
| 2014 | 4,309,169,263 | 1,645,678,572 | 38.2           | 2,663,490,691  | 61.8                  |
| 2015 | 4,839,244,829 | 1,845,120,649 | 38.1           | 2,994,124,180  | 61.9                  |
| 평균   | 3,822,702,639 | 1,432,630,867 | 34.3           | 2,684,598,342  | 65.7                  |

○ 주 : 사립 일반대학 기준으로 교육부 외 타 부처로부터 지원된 예산까지 포함. 각 항목 자료는 고등교육 재정지원 정보시스템 DB자료에서 추출함.

○ 자료 : 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.kfpp.or.kr>) 데이터 추출 후 재구성(17.1.31 기준)

## 나. 안정성

### 1) 고등교육 재정지원의 법적 근거

교육재정의 확보는 학교의 설립에서부터 학교운영비, 인건비, 운영 지원 등 정상적인 교육활동이 이루어질 수 있도록 하는 데 있어서 필수적인 요소라 할 수 있다(반상진 외, 2014:107). 정부의 공적 재원이 법률적으로 명시된 초·중등 교육과 달리 고등교육 부문에 대한 재정지원은 그동안 일관되게 수익자 부담원칙을 준수하면서 상대적으로 공공 재정 투자가 낮았다.

그러나 고등교육에 대한 관심과 중요성에 대한 인식이 증대되면서 1990년대 이후부터 고등교육 재정지원사업이 확대되어 왔으며 2012년부터는 높은 등록금에 대한 개별 가정의 경제적 부담을 완화하기 위해 국가장학금 지원사업을 실시하고 있다. 그 결과 국가장학금이 도입되기 전 5조 74억 원 이었던 교육부 고등교육 예산은 2015년 9조 2,815억 원으로 약 85.4% 증액되었다.

비교적 짧은 기간 고등교육 재정지원이 이렇게 확대되었음에도 불구하고 고등교육 부문에 대한 재정지원 규모, 지원기준 및 지원방식 등에 대한 근거법령이 미흡한 실정이다(반상진 외, 2014:375). 다음 <표 IV-11>은 현재 설정된 고등교육 재정지원에 관한 법적 근거이며 크게 교육기본법, 사립학교법, 고등교육법을 중심으로 살펴볼 수 있다.

표 IV-11 고등교육 재정지원에 관한 법적 근거

| 법조항       |                         | 내용                                                                                                                                                                 | 대상           |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 교육<br>기본법 | 제7조<br>(교육재정)<br>1항     | 국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.                                                                                                              | 국·공립<br>·사립대 |
|           | 제25조<br>(사립학교의<br>육성)   | 국가와 지방자치단체는 사립학교를 지원·육성하여야 하며, 사립학교의 다양하고 특성있는 설립목적이 존중되도록 하여야 한다.                                                                                                 | 사립대          |
| 사립<br>학교법 | 제43조<br>(지원)1항          | 국가 또는 지방자치단체는 교육의 진흥상 필요하다고 인정할 때에는 사립 학교교육의 지원을 위하여 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 대하여 보조금을 교부하거나 기타의 지원을 할 수 있다.                      | 사립대          |
| 고등<br>교육법 | 제7조<br>(교육재정)<br>1항     | 국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데에 필요한 재원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다.                                                                                                          | 국·공립<br>·사립대 |
|           | 제7조<br>(교육재정)<br>3항     | 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 수립하여 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.                                                            | 국·공립<br>·사립대 |
|           | 제7조<br>(교육재정)<br>4항     | 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. | 국·공립<br>·사립대 |
|           | 제8조<br>(실험실습비<br>등의 지급) | 국가는 학술 또는 학문 연구와 교육 연구를 진흥시키기 위하여 실험실습비·연구조성비·장학금 지급 등 필요한 조치를 마련하여야 한다.                                                                                           | 국·공립<br>·사립대 |

○ 자료: 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/> 에서 교육기본법, 사립학교법, 고등교육법 항목 참조 후 재구성(2017.7.30. 기준).

교육기본법<sup>19)</sup> 제7조(교육재정) 제1항에서 국가 및 지방자치단체가 교육재정의 안정적 확보를 위해 필요한 시책을 수립·실시하도록 명시하고 있으며 이는 국·공·사립대학의 교육재정 확보의 근거로 작용할 수 있다. 동 법 제25조(사립학교의 육성)에서는 사립대학의 지원·육성 및 다양성을 보장하도록 명시되어 있고, 사립학교법<sup>20)</sup> 제43조(지원) 제1항에는 국가가 사학교육의 진흥을 위하여 보조금을 지원할 수 있음을 명시하였다. 그러나 이러한 조항들은 대학을

19) 교육법전편찬회 편. 2016년판 교육법전 I, p. 43. 교학사.

20) 교육법전편찬회 편. 2016년판 교육법전 II, p. 1486. 교학사.

직접 지원하도록 유도하는 의무조항이기 보다는 권장하는 임의조항 성격이 강하므로 고등교육 재정지원의 법적 근거로는 한계를 갖고 있다.

고등교육법<sup>21)</sup> 제7조(교육재정)에서 고등교육기관을 대상으로 필요한 재원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다고 규정하나 역시 임의조항 성격이 강하므로 2016년 제3항과 제4항을 추가로 제정하여 고등교육 재정지원 확대를 위한 10개년 기본계획 수립과 2년 단위 세부계획 수립을 법제화 했으며, 이를 위해 관계부처로부터 관련 자료를 제출받을 수 있도록 법적 조치를 취한 것이다.

이러한 조치는 고등교육 재정지원의 중요성에 대한 공감대가 확대된 최근의 상황에서 이루어진 고등교육법 개정이었다. 그러나 역시 고등교육기관을 직접적으로 지원할 수 있는 의무조항이 아니라 재원 확보 및 배분이 법제화 되어 있지 않은 상황에서 예산을 확보하고 합리적으로 배분할 수 있도록 하는 일련의 과정을 좀 더 체계화 시키고자 하는 노력의 일환으로 해석할 수 있다. 또한 관계 부처로부터 재정지원 관련 자료 제출의 의무화 조항은 현재 교육부 외에 대학에 지원되는 각종 재정의 현황을 체계적으로 파악하여 국고가 대학으로 투입되는 실태를 파악하고자 하는 법적 장치이지 그 자체가 고등교육기관에 재정을 지원하고자 하는 직접적인 조항이 아니라 하겠다.

고등교육의 재정지원에 대한 직접적인 법적 근거가 미흡한 것은 고등교육 재정이 안정적으로 지원되기 어려운 상황을 의미한다. 그동안 고등교육 재정지원이 사업을 위주로 이루어졌으며 사업의 종류, 시기, 지원기간 등이 다양하여 대학의 입장에서는 안정적인 수혜가 어려운 상황이다. 또한 지원하는 정부 입장에서는 지속적으로 지원규모가 확대됨에도 불구하고 지원 받는 대학의 입장에서는 수혜 대상 대학이 계속적으로 변동되기 때문에 안정성이 보장되지 못하는 상황이다. 게다가 정치적 이슈를 타고 등장한 국가장학금 제도는 고등교육 재정지원을 대학의 발전보다는 가계부담을 경감시키는 양상으로 이끌게 되었다. 따라서 실질적으로 고등교육기관을 발전시킬 수 있는 안정적인 재정지원이 가능하도록 관련 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다.

21) <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query=%EA%B5%90%EC%9C%A1%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95#undefined>

## 2) 고등교육 예산 변동률

고등교육 재정지원의 안정성을 진단하기 위해 예산이 결정되는 국회 심의과정을 살펴볼 필요가 있다. 우리나라는 국회 예산심의 과정은 심의주체에서 전체 예산 규모와 각 부처 및 사업의 안배를 고려하는 방식이기 보다는 부처의 개별적 노력에 더 의지하는 상향적(bottom-up)방식으로 이루어지고 있는 것이 특징이다. 이러한 예산심의 방식은 고등교육 재정지원 사업의 경우 같은 사업의 예산액이 해마다 변동되거나 사업의 폐지 또는 통합이 갑자기 결정될 수 있음을 의미한다.

국회 예산심의 과정에서 예산의 증감이 이루어지는 양상은 재정지원의 안정성을 진단하는 하나의 준거로 작용할 수 있는데 이와 관련해 하연섭(2016)의 연구는 중요한 의미를 시사한다. 하연섭(2016)은 1998년부터 2016년까지 19년 동안의 국회 예산심의 과정에서 예산 증감액을 조사한 후 예산 변동률을 분석함으로써 고등교육 재정지원이 얼마나 정치적 영향을 받는지 그리고 얼마나 임의성을 나타내는지 분석하였다. 본 연구에서는 하연섭(2016)의 분석결과를 활용하여 고등교육 재정지원의 안정성을 진단해보고자 한다.

예산 변동률은 예산의 증액과 감액을 합한 결과가 전체 예산 대비 어느 정도 변동했는지 보여주는 지표이다. 19년 동안 평균 예산 변동률은 2.66%로 이는 국회가 증액과 감액을 통해 행정부가 제출한 예산에 대해 상당한 수정을 가하는 것을 의미한다(하연섭, 2016:164). 다음 <표 IV-12>에서 교육 부문을 살펴보면 교육예산 변동률은 2.01%이고 고등교육예산 변동률은 2.53%로 두 수치 모두 전체 예산 변동률 2.66%보다는 낮게 나타나 수정이 덜 이루어짐을 알 수 있다(하연섭, 2016:164-165). 그러나 교육예산 변동률보다 고등교육예산 변동률이 높게 나타난 점은 교육부문에서 수정이 이루어질 경우 고등교육예산을 중심으로 이루어진다고 해석할 수 있다.

표 IV-12 국회 예산 심의과정에서의 예산 변동률 비교

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

○ 하연섭(2016). p.164~165. 참조 후 재구성

한편, 다음 <표 IV-13>은 고등교육예산의 변동 상황을 더욱 자세하게 나타내주는데, 지난 19년간 고등교육예산이 전체 교육예산에서 차지하는 비율은 평균 13.13%(하연섭, 2016:165). 그러나 교육예산 변동액에서 고등교육예산 변동액이 차지하는 총비율은 37.96%에 이른다. 이 수치 자체도 낮은 것은 아니다. 그런데 전체 교육예산 변동액에는 초·중·등 교육예산 중 지방교육재정교부금이 내국세의 일정 비율로 설정되어 있어 발생하는 자동 조정액<sup>22)</sup>이 포함되어 있다. 따라서 이 것은 제외하고 재량적인 교육예산 만을 대상으로 분석할 경우 고등교육예산 변동액이 차지하는 순비율은 무려 66.72%로 두 배 가까이 증가하는 것을 알 수 있다(하연섭, 2016:165).

【표 IV-13】 고등교육예산 비율과 예산 변동률 비교

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

○ 하연섭(2016), p.165. 참조 후 재구성

이상의 분석결과는 교육재정 지원에 관한 법제화가 재정보호, 배분, 운용의 안정성에 절대적임을 시사한다. 초·중·등교육의 경우 지방교육재정교부금이 법제화되어 있으므로 국회의 예산심의과정에서 정치 또는 협상의 대상에서 벗어날 수 있는데, 이러한 특성으로 인해 전체 교육예산 증감이 필요할 시 그 대상은 자연스럽게 법의 보호권 외에 있는 고등교육이 대상이 될 수밖에 없는 상황이다. 고등교육 재정지원의 역할을 하는 각종 사업 예산의 일관성 부재와 사업존폐의 유동성도 법적 근거의 미흡함에 기인한다. 법적 근거가 미흡한 상황에서 고등교육 재정투자에 대한 강한 의식과 재정지원사업의 투자 효과에 대한 장기적인 안목에만 의지하기에는 재정지원정책의 한계가 발생하기 마련이다. 이러한 결과는 고등교육 재정지원에 대한 법제화의 필요성을 시사함과 함께 고등교육재정교육부금법을 도입해야하는 근거로 활용될 수 있을 것이다.

22) 지방교육재정교부금이 내국세의 일정 비율로 법제화되어 있어 경제성장률과 조세수입 증가율 전망 등에 의해 자동 조정되는 금액을 의미함(하연섭, 2016:166)

### 3) 재정지원사업 중 단년 사업 현황

고등교육재정의 임의성을 확인할 수 있는 다른 준거로 전체 고등교육 재정지원 사업 중 단년 도 사업이 차지하는 비율을 활용할 수 있다. 임의성이 높다는 것은 그만큼 고등교육 재정지원이 안정적이지 못함을 의미하기 때문이다.

교육부는 고등교육 재정지원의 임의성을 개선하기 위해 단기사업을 축소해오고 중장기사업을 확대하는 방식으로 지원정책을 운영해오고 있다. 다음 <표 IV-14>는 단기, 중기, 장기 사업별 사업 수 및 지원금액이 2013년 이후 변화된 양상을 나타내고 있다. 2013년 3년 이하 단기사업은 384개 사업 중 141개로 약 36.7%를 차지하였고 지원금액으로는 약 39.3%를 차지하였다. 약 1/3 규모가 3년 이하 단기사업으로 지원 된 것이다. 그러나 2015년이 되면 사업수는 67개로 전체 사업의 13.3%로 축소되었으며, 지원금액은 전체의 약 2.7%로 많이 축소된 것을 확인할 수 있다.

그러나 1년 이하 단기사업을 따로 분석해보면 2013년 119개로 3년 이하 단기사업 141개 중 약 84.4%가 1년 단위로 이루어지고 있었다. 지원금액으로는 약 38.2%가 1년 이하 사업으로 전체 지원금액의 약 1/3 이상이 1년 단위 사업으로 지원되었음을 의미한다. 2015년에는 이러한 상황이 개선되어 1년 이하 사업수는 37개로 전체의 약 7.1% 규모였고, 예산은 전체 지원액의 약 1.3%로 매우 축소된 것을 확인할 수 있다.

【표 IV-14】 지원기간별 고등교육 재정지원 변화추이

(단위: 천원)

| 구분                       | 2013 |                |       | 2014 |                |       | 2015 |                |       |
|--------------------------|------|----------------|-------|------|----------------|-------|------|----------------|-------|
|                          | 사업수  | 지원금액           | 비율    | 사업수  | 지원금액           | 비율    | 사업수  | 지원금액           | 비율    |
| 장기사업<br>(7년 초과)          | 152  | 5,301,938,389  | 49.7  | 239  | 10,115,486,037 | 84.6  | 398  | 11,576,884,566 | 88.1  |
| 중기사업<br>(3년 초과<br>7년 이하) | 91   | 1,169,479,230  | 11.0  | 44   | 1,038,650,099  | 8.7   | 53   | 1,205,286,266  | 9.2   |
| 단기사업<br>(3년 이하)          | 141  | 4,192,995,597  | 39.3  | 80   | 808,723,984    | 6.8   | 67   | 357,458,719    | 2.7   |
| 계                        | 384  | 10,664,413,216 | 100.0 | 363  | 11,962,860,120 | 100.0 | 518  | 13,139,629,551 | 100.0 |
| 단년사업<br>(1년 이하)          | 119  | 4,073,048,115  | 38.2  | 26   | 104,431,071    | 0.9   | 37   | 169,253,820    | 1.3   |

주: 공시대학 기준, 간접지원사업포함. 2013년도 6개 사업(방위사업청)은 사업기간 정보가 누락되어 사업 수 및 총 금액에 포함하지 않았으며, 사업종료기간이 '미정'인 사업은 모두 장기사업에 포함시킴. 15년 결산액이 0원으로 집계된 1개 사업은 분석 대상에서 제외함.

자료: 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.kfpp.or.kr>) 데이터 추출 후 재구성('17.1.31 기준)

단기사업은 재정지원의 임의성을 가중시키는 역기능을 초래한다. 물론 중장기 사업이 증가한 것은 고등교육 재정지원의 안정성을 확보하기 위한 1차적인 해법은 될 수 있지만, 전체 대학을 지원하는 사업이 아닌 한에서 수혜대학이 매년 또는 주기별로 변동되는 형태로 지원되어 지원의 안정성을 보장할 수 없는 2차적 문제는 여전히 남아있다. 장기적으로는 법적 근거에 따른 안정적인 재원확보와 배분 방안을 모색해야 할 것이며 단기적으로는 재정지원사업 운영 시 이러한 부작용을 최소화 할 수 있는 방식으로 접근해 가야 할 것이다.

## 2 배분

### 가. 합리성

#### 1) 재정지원 정책 변경 주기

우리나라의 고등교육 경쟁력 강화 필요성은 지속적으로 제기되어 왔다. 이와 같은 사회적 요구에 대한 체계적 부응을 위해 당시 교육과학기술부는 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)」을 발표하였다(교육과학기술부, 2010). 이것은 2010년 4월 「고등교육법」 개정<sup>23)</sup>에 따른 것으로 등록금 상한제 도입에 따른 대학재정 문제를 해결하고 고등교육 경쟁력 강화를 지원하기 위한 중장기 투자계획으로서 수립되었다.

당시 정부는 우리나라 고등교육 분야의 핵심적인 문제로 교육연구의 낮은 경쟁력, 대학교육의 사회적 수요 대응성 부족, 대학의 자체 재정수입구조 다변화 노력 부족, OECD 국가 대비 재정투자 미흡 등을 지적하고(교육과학기술부, 2010:2-5) 이러한 문제를 해결하기 위해 대학 구조조정 및 특성화 중심 발전전략 수립, 국제 교류협력 및 글로벌 경쟁력 강화, 신 성장분야에 필요한 고급인력 양성, 대학교육체제의 유연화 및 융합학문기술지원 등을 고등교육 경쟁력 강화의 주요 방향으로 설정하였다(교육과학기술부, 2010:9-10).

또한 수립된 계획이행을 위해 2020년까지 고등교육 예산 GDP 1% 수준 도달을 목표로 2010년 7.5조원 규모에서 2020년 15.8조원~16.9조원까지 확대하겠다고 재정 계획을 구체화하였다.

23) 「고등교육법」개정(2010. 04. 23) : 정부는 국가재정 중 고등교육 지원비율 확대를 위한 10개년 기본계획을 수립하여야 하고, 이를 반영하여 2년마다 고등교육 지원계획을 국회에 보고하여야 함.

이와 같은 고등교육 재정분야 중장기 투자계획은 2011년부터 2020년까지 진행되는 고등교육 재정지원사업의 방향성을 결정하고, 일관성 있는 고등교육 정책 수립의 기본 토대가 될 것으로 기대하였다.

우리나라 고등교육 재정지원 정책이 중장기 투자계획 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)」에 기반하여 합리적으로 시행되고 있는지 점검하기 위해 박근혜 정부 2013년 8월에 발표된 「고등교육 종합발전 방안(시안)」과 2015년 6월에 발표된 「산업수요맞춤형 고등교육 인재양성 방안(시안)」의 방향성을 살펴보았다.

고등교육 중장기 투자계획의 방향성이 고등교육 발전방안에서 일관되게 유지되는지를 살펴 보기 위해 <표 IV-15>에서 제시한 것과 같이 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)」의 추진 전략 및 추진과제를 기본으로 「고등교육 종합발전 방안(시안)」과 「산업수요맞춤형 고등교육 인재양성 방안(시안)」의 내용을 매칭시켰다.

「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)」에서는 핵심 추진전략으로서 ‘대학별 특성화 유도’, ‘학생 및 연구자 단위의 지원확대’, ‘고등교육 질 관리 및 규제완화’를 수립하였다(교육과학기술부, 2010:14). 이와 같은 핵심 추진전략은 2013년 「고등교육 종합발전 방안(시안)」에서 좀 더 구체화 된다. 「고등교육 종합발전 방안(시안)」의 추진전략을 살펴보면 ‘대학별 특성화 유도 전략’의 경우 대학의 강점역량, 지역사회 연계 등을 기반으로 한 특성화 전략을 강조하는 것으로 구체화 되었으며, ‘고등교육 질 관리 및 규제완화 전략’은 대학의 사회적 책무, 정책추진의 협업 등의 전략을 통해 정부주도의 대학구조개혁 방식의 고등교육 질 관리를 추진하겠다고 밝혔다. 그 후 2014년 1월 교육부는 「대학 구조개혁 추진계획」을 발표하였고 이후 시행되는 모든 정부 재정지원사업에서 대학의 정원감축 계획(실적)을 반영하겠다는 계획을 추가한다. 즉, 이것은 정부 주도의 고등교육 질 관리를 위해 ‘대학별 특성화 유도전략’을 활용하겠다는 의도라고 볼 수 있다.

그 후 2015년에 발표된 「산업수요맞춤형 고등교육 인재양성 방안(시안)」에서는 추진전략을 세부적으로 제시하지 않고 있다. 다만 「산업수요맞춤형 고등교육 인재양성 방안(시안)」에서는 ‘대학교육체제 개혁을 통한 산업수요맞춤형 인재양성’이라는 목표 하에 2010년 발표된 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)」의 추진과제 중 ‘고등교육 시스템 선진화’와 ‘지방대학·전문대학 경쟁력 강화’에 집중한 형태의 방안을 포함하였다. 대학 재정지원사업 성과관리를 강화하는 것을 통해 대학 정원조정 및 학과개편을 골자로 하는 대학교육체제 개혁을 정부가

주도하고, 2013년 「고등교육 종합발전 방안(시안)」에서 일관성을 유지해 왔던 ‘대학별 특성화’는 ‘산업수요맞춤형’으로 대학 특성화의 분야를 집중하였다. 즉, 대학의 기능을 노동시장의 인력수급 미스매치 해소 수단으로서 구체화하고, 취창업을 위한 교육기관으로서의 역할을 강조한 것이라고 볼 수 있다.

2016년 정부는 「대학재정지원사업 개편 방향(시안)」을 추가적으로 발표하면서 다시 대학의 건학이념과 특성을 살려 발전할 수 있도록 자율성을 대폭 확대한다고 밝힌다. 또한 정부 재정지원사업을 재구조화하고 대학 재정지원사업비 배분방식에 있어 총액 배분 자율편성 원칙(Block Grant)를 적용하겠다고 하였다. 그러나 장기간의 등록금 동결에 따른 대학재정 압박해소를 위한 방안으로서 2주기 대학구조개혁평가 결과와 연계한 재정지원 방안을 제시함으로써 정부 주도의 고등교육 구조개혁의 의지를 지속적으로 강조하고 있다.

요약하자면 고등교육 재정지원 정책의 합리성을 정부의 중장기 투자계획에 근거한 추진계획 수립 여부라고 정의하였을 때, 2010년에 발표된 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)」은 2013년 「고등교육 종합발전 방안(시안)」에서는 전체적인 방향성이 많은 부분에서 일관되게 이어지면서도 일부 전략 및 과제를 추가적으로 강조하는 경향성을 띠었다고 볼 수 있다. 즉, 2013년 「고등교육 종합발전 방안(시안)」에서는 정책적 합리성을 일정 수준 유지한다고 판단된다. 그러나 2015년 「산업수요맞춤형 고등교육 인재양성 방안(시안)」에서는 중장기 투자계획 대부분의 방향성이 구체성을 잃고 일부 추진과제에 집중하는 경향성을 보여 정책적 합리성을 유지한다고 보기 어렵다. 그 후 1년 뒤 발표한 2016년 「대학재정지원사업 개편 방향(시안)」에서는 다시 2010년 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)」에서 제시했던 대학 자체 특성화를 강조하는 형태를 보이고 있어 이 역시도 합리적이라고 보기는 어렵다.

【 표 IV-15 】 정부의 고등교육 재정지원계획 현황

| 구분       | 고등교육 재정투자<br>10개년 기본계획(안)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 고등교육 종합발전 방안(시안)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 산업수요맞춤형<br>고등교육 인재양성 방안(시안)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 발표       | 2010.11                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 2013.08                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 2015.06                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 수립<br>목적 | <ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육 경쟁력 강화 지원을 위한 중장기 투자계획 수립</li> <li>대학별 특성화 유도</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학의 기능과 역할을 재정립하고, 고등교육 정책 패러다임 진화</li> <li>맞춤형 발전을 지향하는 대학 특성화</li> <li>글로벌 경쟁력을 갖고 지역과 상생하는 대학의 글로벌화</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학교육체제 개혁을 통한 산업수요맞춤형 인재양성</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 추진<br>전략 | <ul style="list-style-type: none"> <li>학생 및 연구자 단위의 지원 확대</li> <li>고등교육 질관리 및 규제완화</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학의 자율과 사회적 책무의 조화</li> <li>수요자 참여와 소통을 통한 정책추진의 협업 강화</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 교육부 공개자료 상 확인불가                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 추진<br>과제 | <ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육 시스템 선진화               <ul style="list-style-type: none"> <li>학교경영체제 개선</li> <li>고등교육 질관리 체제 개선</li> <li>학생선발체제 개선</li> </ul> </li> <li>글로벌 경쟁력 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>연구역량 우수대학 집중지원</li> <li>글로벌 연구교육 교류협력 활성화</li> <li>교수역량강화 시스템 구축</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>1 경쟁력 강화를 위한 기반구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>맞춤형 대학평가체제 확립</li> <li>지속적 구조개혁 추진</li> <li>고등교육 재정확충과 재정지원의 효율성 제고</li> </ul> </li> <li>4 대학교육 혁신               <ul style="list-style-type: none"> <li>교육과정 혁신과 엄격한 학사관리</li> </ul> </li> <li>3 연구역량 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>글로벌 경쟁력을 갖춘 연구중심대학 육성</li> </ul> </li> <li>4 대학교육 혁신               <ul style="list-style-type: none"> <li>대학의 국제화 교육역량 강화</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>2 인력수급 mismatch 해소기반 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>중장기 인력수급전망 개선</li> </ul> </li> <li>4 대학 기본역량 강화를 위한 재정지원 효율화               <ul style="list-style-type: none"> <li>대학 재정지원 사업 재구조화</li> <li>대학 재정지원사업 성과관리 강화</li> </ul> </li> <li>2 인력수급 mismatch 해소기반 조성               <ul style="list-style-type: none"> <li>사회수요 변화에 부응하는 학과간 정원조정 지원</li> </ul> </li> </ul> |

| 구분       | 고등교육 재정투자<br>10개년 기본계획(안)                                                                                                                                                                                         | 고등교육 종합발전 방안(시안)                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 산업수요맞춤형<br>고등교육 인재양성 방안(시안)                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 추진<br>과제 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대학 R&amp;D 역할 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 창의적·도전적 기초연구 지원</li> <li>- 우수 연구집단의 체계적 지원</li> <li>- 미래 전략기술 R&amp;D 활성화</li> </ul> </li> </ul> | <b>3 연구역량 강화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지식강국을 구현할 학술 지원체제 구축</li> <li>- 대학원 체제 개선을 통한 대학원 질 관리</li> </ul>                                                                                                                                                                                             | -                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방대학·전문대학 경쟁력 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장밀착형 신학협력체제 구축</li> <li>- 특성화과-전문대학 연계 강화</li> <li>- 취업지원 강화</li> </ul> </li> </ul>             | <b>1 경쟁력 강화를 위한 기반구축</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역발전의 중핵역할을 담당하는 대학육성</li> </ul> <b>2 산학협력과 평생학습 기능 강화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 창조경제 실현을 위한 신학협력 활성화</li> <li>- 직업교육-전문대-기업 간 연계 활성화</li> </ul> <b>4 대학교육혁신</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 능력중심의 직업교육 강화</li> </ul> | <b>1 산업수요맞춤형 교육모델 확산</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교-기업 공동운영 교육과정 체제 활성화</li> <li>- 대학과 중소중견기업간 신학협력 강화</li> </ul><br><b>3 대학의 취업지원 기능 강화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취업지원 체계화 및 취업교육 연계 강화</li> <li>- 해외진출 촉진을 위한 글로벌 취업역량 강화 지원</li> </ul> |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고등교육기회의 형평성 제고               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학자금·장학금 지원 확대</li> <li>- 입학사정관 제도 활성화</li> <li>- 성인대상 평생교육 기회 확대</li> </ul> </li> </ul>            | <b>1 경쟁력 강화를 위한 기반구축</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기회균등 실현을 위한 맞춤형 학자금 지원</li> </ul> <b>2 산학협력과 평생학습 기능 강화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성인학습자 요구를 충족시키는 평생학습체제 구축</li> </ul>                                                                                                             | <b>1 산업수요맞춤형 교육모델 확산</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성인학습자 계속교육·재교육 체제 구축</li> </ul>                                                                                                                                                                             |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미래유망분야 창의인재 양성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미래 산업수요 인력양성</li> <li>- 고부가가치 서비스 전문인력 양성</li> <li>- 인문사회 연구인력 양성</li> </ul> </li> </ul>           | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>2 인력수급 미스매치 해소 기반 조성</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인문학과 과학의 융합에 부응</li> </ul>                                                                                                                                                                               |

자료 : 교육과학기술부(2010), 교육부(2013), 교육부(2015a) 참조 후 재구성.

이와 같이 고등교육 정책 방향성의 합리적 수준이 일관되게 유지되지 않는 상황에서 시행된 정부 재정지원사업 역시 합리성을 유지하기는 쉽지 않았던 것으로 보인다.

「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)」에 따르면 연구분야의 주요 재정지원사업으로서 세계수준의 연구중심대학 육성사업(WCU), 글로벌 박사양성 프로젝트를 계획했고, 교육 및 특성화 분야의 사업으로서 교육역량강화사업의 유지 및 지방대학 경쟁력 강화사업을 계획하였으며, 전문대학 사업으로서 전문대학 교육역량강화 사업 유지를 제시하였다.

그러나 2013년 발표된 「고등교육 종합발전 방안(시안)」에서는 교육역량강화사업을 ① 학부 교육선진화 선도대학 사업(ACE 1유형), ② 특성화분야 육성사업(ACE 2유형), ③ 지역선도대학 육성사업(ACE Plus) 사업으로 개편하고자 밝히고, 연구분야에서는 BK21 plus 사업, 전문대학 사업으로는 SCK 사업을 계획하였다. 그러나 실제 이 계획과는 달리 2014년 교육부는 교육역량 강화사업 대신 대학 특성화사업인 CK를 신설하게 된다. 그러나 이것은 2013년 「고등교육 종합발전 방안(시안)」에서 제시했던 대학 주도적 자체 특성화, 즉, 대학이 자체적으로 강점역량 및 학문분야를 선택하여 대학을 특화시킨다는 것과 큰 방향성이 일치한다고 볼 수 있다.

하지만 CK 시행 2년 만에 발표된 「산업수요맞춤형 고등교육 인재양성 방안(시안)」에서는 PRIME을 포함한 사회수요맞춤형 인재양성사업이 신설되면서 CK 사업이 사회수요맞춤형 인재 양성사업의 일부로 포함된다. 이것은 대학 주도적 자체 특성화의 방향을 사회수요맞춤형 사업으로 일원화 시킨다는 것으로 해석할 수 있다. 사회수요맞춤형 인재양성사업은 그 후 CK, PRIME, CORE, 평생교육단과대학지원사업(평단), 이공계 여성인재 양성사업(WE-UP)으로 재편되어 2018년까지 사업을 유지하게 되었다.

2016년 발표된 「대학재정지원사업 개편 방향(시안)」에서는 고등교육 재정지원 사업의 방향성이 또 다시 바뀌게 된다. 주요 재정지원사업이 종료되는 2018년 이후에는 대학 재정지원사업들을 통합하여 ① 연구/②교육(대학특성화), ③ 산학협력, ④ 대학자율역량강화로 사업구조를 단순화할 계획을 수립하였다. 여기서는 사회수요맞춤형 인재양성사업을 다시 대학 특성화 사업이라고 명칭하면서 향후 대학 특성화 지원은 기존에 진행한 다양한 특성화 사업(CK, PRIME, CORE, 평생중심 단과대학 사업)을 통합하여 대학이 비교우위 및 강점을 갖는 분야의 특성화로 재편하여 지원할 계획이라고 밝히고 있다.

결론적으로 합리성이 낮은 고등교육 정책 방향성 하에 수립된 고등교육 재정지원 사업의 합리성은 담보되었다고 보기 어렵다. CK 사업의 사례에서 나타나듯이 동일 사업의 주요 목적이 계속해서 변화하고, 중장기 투자계획 및 종합발전 방안에서 제시하지 않았던 사업이 예고 없이

신설되었다. 또한 재정지원사업의 합리성을 저해했던 가장 큰 요인은 이러한 사업이 앞서 논의한 대학 구조조정과 연계하여 시행되었다는 부분이다. 개별 대학에게 학사구조, 정원조정, 학과신설 및 폐지 등은 대학구성원의 장기간 논의와 체계적인 환경분석을 기반으로 민주적으로 시행되어야 하는 과제이다. 그런데 대학재정에 압박을 받고 있는 대학을 대상으로 대학 구조조정을 필수적으로 수반하는 재정지원사업을 단기간 내에 시행함으로써 개별 대학 사업계획 수립 과정에서의 합리성 역시 보장할 수 없는 환경을 조성하였다.

## 2) 재정지원 사업공고 및 접수과정

재정지원 사업공고 및 접수과정은 정부가 재정지원 사업의 정책적 방향성을 대학과 공유하고, 참여 희망대학을 접수하는 과정이다. 따라서 재정지원 사업공고 및 접수과정에서의 합리성이란 정부가 재정지원 사업을 공지하고 대학이 사업을 신청하는 과정에서의 절차적 합리성을 의미한다.

정부 재정지원사업은 「재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동운영·관리 매뉴얼」에 의거하여 신규사업에 대한 사업계획(안)을 수립하고 이에 대한 관계자의 의견수렴 과정을 거친다(교육부, 2017:3). 이후 사업계획 기본사항 확정사항을 공고하고, 사업 위탁기관이 참여 희망 대학의 사업계획서를 접수받는 절차로 진행된다. 이 과정에서 절차적 합리성은 여러 가지 관점에서 논의될 수 있으나, 현 시점에서 ‘사업계획 수립을 위한 준비기간의 충분성’이 중요한 이슈로 부각되고 있다. 개별 대학의 입장에서 정부가 공고한 새로운 사업의 방향성과 내용을 대학 구성원과 공유하고, 민주적 합의과정을 거쳐 자체적 사업계획을 수립하는 과정은 필수적이다. 특히 대학 운영의 방향성을 크게 전환할 필요가 있는 재정지원사업의 경우 계획 수립을 위한 준비기간의 충분한 확보는 대학 내 사업추진 동력을 확보하는 차원에서 핵심적이다. 따라서 정부재정지원 사업 공고에서 이와 같은 준비기간을 충분하게 확보하지 않는 것은 사업운영 및 관리의 측면에서 비합리적 행위라고 볼 수 있다.

고등교육 재정배분의 합리성 진단을 위해 주요 고등교육 재정지원사업의 공고 및 접수과정을 살펴보았다. 본 연구에서는 재정지원 규모가 상대적 큰 주요 고등교육 재정지원사업으로 ① 대학자율역량강화지원 사업(Advanced of Collage Education +, 이하 ACE+), ② BK21 plus, ③ CK-I / CK-II, ④ 사회맞춤형 산학협력 선도대학 사업(Leaders in INdustry-university Cooperation +, 이하 LINC+), ⑤ PRIME, ⑥ 국립대학 혁신지원사업(Program of national university for INnovation and Transformation, 이하 PoINT), ⑦ CORE, ⑧ 고교교육 기여대학 지원사업 등 8개를 선정하였다. 각 사업별 공고 및 접수현황은 <표 IV-16>에 제시한 것과 같다.

표 IV-16 Ⅰ 정부 재정지원 사업별 사업공고 및 접수현황

| 사업명          | 연도   | 구분  | 사업공고일      | 예비접수       | 접수마감       | 총 신청기간 | 경쟁률                       |
|--------------|------|-----|------------|------------|------------|--------|---------------------------|
| ACE+         | 2017 | 재선정 | 2017.01.17 | 2017.02.03 | 2017.03.17 | 60일    | 8.9:1                     |
| BK21 Plus    | 2013 | 신규  | 2013.05.16 | 2013.06.03 | 2013.06.21 | 37일    | 1.5:1 (대형)<br>3.15:1 (소형) |
| CK-I / CK-II | 2016 | 재선정 | 2016.06.23 | 2016.07.08 | 2016.07.22 | 30일    | 5.5:1                     |
| LINC+        | 2017 | 신규  | 2017.01.03 | 2017.01.12 | 2017.02.24 | 53일    | -                         |
| PRIME        | 2016 | 신규  | 2015.12.30 | -          | 2016.03.31 | 93일    | 3.57:1                    |
| POINT        | 2017 | 신규  | 2017.02.16 | -          | 2017.03.30 | 43일    | -                         |
| CORE         | 2016 | 신규  | 2015.12.24 | 2016.01.22 | 2016.02.04 | 43일    | 2.9:1                     |
| 고교교육 기여대학    | 2017 | 신규  | 2017.02.28 | 2017.03.17 | 2017.05.31 | 93일    | -                         |

○ 주 : 경쟁률은 교육부 보도자료 상 공식적으로 지원대학 및 선정대학의 수가 제시된 사업만 기재

〈표 IV-16〉에 제시한 사업공고일은 정부가 재정지원사업의 목적, 방향 및 세부계획을 공고한 시점을 의미하며, 예비접수일은 대학이 해당 사업에 대한 참여의사를 1차적으로 밝히거나 또는 1단계 평가를 위한 정량 포물러 지표값을 제출하는 시점이다. 또한 접수마감일은 대학별 최종 사업계획서를 사업운영 위탁기관에 제출해야 하는 시점을 의미하며, 총 신청기간은 사업공고일부터 접수마감일까지 사업계획 수립을 위해 정부가 제시하는 공식 준비기간이라고 볼 수 있다.

〈표 IV-16〉에서 제시한 것과 같이 주요 재정지원사업들의 경우 사업공고 후 예비접수까지 짧은 경우에는 10일, 긴 경우에는 30일 정도의 기간을 보장하였으며, 최종접수까지는 짧으면 30일, 길면 93일 정도의 기간을 보장하였다. 즉, 정부 재정지원사업에 참여하고자 하는 개별 대학은 정부의 재정지원사업 공고 확인 후 짧게는 10일 이내에 대학의 참여의사를 결정해야 하며, 재정지원사업에 대한 대학의 세부적인 사업 및 예산계획을 길어도 3개월 이내에 수립해야 한다는 것을 의미한다.

그러나 다양한 이해관계자와 소통하는 대학조직에서 대학 운영의 방향성을 단기간 내에 결정하는 것은 쉽지 않다. 또한 대학조직 운영은 대학이 자체적으로 수립한 중장기 발전계획에 근거하여 구체적으로 논의되어야 한다. 특히 대학의 특성화 분야를 선정하는 사업, 학사구조 개편을 필수적으로 제시해야 하는 사업, 계열 또는 학과별 입학정원을 조정해야 하는 사업 등과 같이 대학 구성원간의 충분한 논의가 필수적으로 수행되어야 하는 경우에는 그 부담이 가중된다. 그럼에도 불구하고 재정지원사업 신규 참여대학이 준비기간을 충분히 확보하지 못한 채 무리한 사업추진을 해야 하는 경우 사업운영의 질 저하, 대학 구성원 간의 갈등 등의 문제는 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 이러한 관점에서 대학 재정지원 사업공고 및 지원과정에서의 절차적 합리성은 확보되었다고 보기 어렵다.

### 3) 정책유도성 평가지표 구성 및 활용

각 재정지원 사업 공고에서는 사업 참여에 적합한 대학 선정을 위한 평가지표가 제시된다. 평가지표는 각 사업을 운영하는 데 적합한 대학 또는 사업단의 역량을 정의하고, 그 역량을 평가하기 위한 목적으로 설계한다. 「재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동운영·관리 매뉴얼」에 의하면 평가지표는 각 재정지원사업의 특성을 고려하여 예비지표를 작성한 뒤 전문가, 대학관계자, 산업계 관계자 등을 대상으로 의견수렴을 실시하여 최종 평가지표를 확정하는 과정으로 구성된다(교육부, 2017:5). 또한 재정지원사업의 목적 및 특성을 고려하여

사업별로 필수적으로 반영해야 하는 핵심항목을 중심으로 체계적으로 설계되어야 하며, 정량평가항목 및 정성평가항목을 포함하되 핵심지표 위주로 단순화하여 구성해야 한다.

이와 같이 정부 매뉴얼에 따라 구성된 평가지표를 기준으로 대학별 역량을 측정하고 그 결과에 따라 사업 참여대학을 선정하게 된다. 그러나 최근 대부분의 정부 재정지원사업에서는 기본 평가지표 이외에 정책유도성 평가지표를 추가적으로 선정과정에 포함하고 있다. 정책유도성 평가지표란 재정지원사업 선정시 재정지원사업 기획 및 운영내용이 정부의 정책 방향성과 부합하도록 유도하고자 하는 정책추진의 수단적 동력이다. 정책유도성 평가지표는 선정과정에서 만점기준과 별개로 가감점하여 총점에 반영하거나, 사업 선정 후 사업지원금 규모 산정 시 연계하여 반영하고 있다.

정책유도성 평가지표에 대해서는 「재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동운영관리 매뉴얼」에 세부적으로 구분하여 명시되어 있지 않다. 그러나 평가지표의 한 유형으로서 간주하고, 매뉴얼에 제시한 평가지표 개발방법에 따라 설계해야 하는 것이 합리적이라고 볼 수 있다. 따라서 정책유도성 평가지표 구성 및 활용 측면에서의 합리성이란 고등교육재정 배분을 위한 사업선정 과정에서의 합리성이며, 구체적으로는 평가지표가 ‘재정지원사업의 목적 및 특성을 고려하여 사업별로 필수적으로 반영해야 하는 핵심항목을 중심으로 설계’되었는지를 기준으로 논의하는 측면이라 할 수 있다.

고등교육재정 배분의 합리성 관점에서 정책유도성 평가지표의 현황을 살펴보기 위해 주요 재정지원사업별 가산점 평가지표 및 정책유도성 지침내용 현황을 비교분석했으며, 세부사항은 <표 IV-17>에 제시한 것과 같다. 주요 재정지원사업 중 2013년 BK21 plus 사업과 2017년 고교 교육 기여대학 지원사업을 제외한 모든 사업은 최소 3점에서 최대 10점까지 가점 가산지표가 포함되어 있다. 주요 재정지원사업에서 가장 공통적으로 적용된 가점 가산지표는 대학구성원참여제 운영과 정원감축 실적 및 계획에 관한 사항이다. 대학구성원참여제는 대학의 협력적 거버넌스 운영을 위해 총장임용후보자 선정 시 대학구성원참여제 운영여부에 따라 가산점을 부여하며(사립대학의 경우 평의원회 운영여부), 선정 후에도 해당 제도를 미이행 시 최소 10%에서 최대 25%까지 사업비를 감액 또는 환수 당할 수 있다. 또한 정원감축 실적 및 계획은 구조개혁 평가 결과에 따른 정원감축 권고비율을 기 이행한 대학 및 감축계획을 제출한 대학에 대해 가산점을 부여하는 지표이며, 이 지표 역시 사업선정 후 계획을 이행하지 않을 시에 사업탈락 또는 사업비 감액을 적용하고 있다(교육부, 2015b:17).

정책유도성 평가지표의 합리성 관점에서 가장 핵심적인 논의는 해당 사업의 주요목적이 정책 유도성 평가지표와 연계되어 있는가이다. 예를 들어 가장 높은 가점 배점이 적용된 CK 사업을 살펴보면, 해당 사업의 목적은 ‘대학별 비교우위에 있는 분야를 집중 육성·지원함으로써 지역의 창조경제를 견인하고 창의적 인재양성을 위한 특성화 여건 및 기반구축’이다(교육부, 2016:1). 그러나 2016년 CK 사업 재선정시 적용된 가산 평가지표는 대학구성원참여제 운영여부(3점), 정원감축 실적 및 계획(3점), 국가장학금 II유형 참여(2점), 자유학기제 참여(2점)로서 대학의 비교우위 특성화 사업과는 직접적으로 연계되지 않거나 특성화 선정 영역에 따라 선택적으로 필요한 평가지표라고 볼 수 있다. 또한 선정 후에도 대학구성원참여제와 정원조정 계획을 이행하지 않았을 경우 사업비 지원규모를 감축 또는 환수하는 추가적 조치를 시행하고, 사학연금 대학부담금을 이해하지 않는 대학에 대해서도 사업비 지원규모를 연계 적용하였다. 또한 2017년 PoINT 사업의 경우 사업공지 시 PoINT 사업과 직접적 연계성을 찾기 어려운 양성평등구현노력도(2점) 지표를 가산지표로 포함시켰다.

해당 지표들이 사업 공고 시 대학에게 공식적으로 안내되었고, 선정평가 주요 평가지표가 아닌 정책유도성 가산지표이므로 합리성 부분에서 큰 문제가 없다고 주장하는 의견도 있다. 그러나 대학의 관점에서 재정지원사업과 직접적으로 연계되지 않음에도 불구하고 정책유도성 평가지표 연계 정책을 이행하지 않을 수 없는 이유는 정책유도성 평가지표의 영향력 관점에서 살펴볼 수 있다. 도종환 의원실에서 2016년 10월에 발표한 「대학 재정지원사업 현황과 개선방안」 자료에 따르면 2016년 PRIME과 2016년 CORE에 선정된 전체 대학이 가산점 만점(6점)을 받았고, 2016년 CK의 경우 선정 대학의 95%가 9점 이상을 획득했다. 이와 같은 결과는 정책유도성 평가지표의 가산점이 재정지원사업 선정에 영향력을 미칠 가능성이 높다는 것을 의미한다.

결론적으로 주요 재정지원사업에서 포함된 정책유도성 평가지표는 평가내용 및 기준이 재정지원사업의 주요목적과 직접적으로 연계되지 않는다는 점, 높은 경쟁률의 대학 재정지원사업 지원현황을 고려할 때 선정여부에 영향을 미치는 주요 지표가 될 가능성이 존재한다는 점, 적용되는 정책유도성 가산지표의 유형이 과도하게 많다는 점, 선정 시 적용한 가산지표에 대해 선정 후 사업비와 연계한 중복평가가 이루어진다는 점 등에서 합리적이라고 보기 어렵다.

표 IV-17 재정지원 사업목적 대비 가점 및 지원규모 연계지표 현황

| 사업명                  | 사업목적                                             | 가점지표                   |                   |                         |                   |                 |                     | (선정 후) 지원규모 연계지표   |                    |            |  |
|----------------------|--------------------------------------------------|------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|-----------------|---------------------|--------------------|--------------------|------------|--|
|                      |                                                  | 대학<br>구성원<br>참여제<br>운영 | 정원감축<br>실적/<br>계획 | 국가<br>장학금<br>II유형<br>참여 | 양성평등<br>구현<br>노력도 | 자유<br>학기제<br>참여 | 대학구성원<br>참여제<br>미이행 | 구조개혁<br>평가결과<br>이행 | 사학연금<br>대입부담<br>이행 | 교육비<br>환원율 |  |
| ACE+                 | · '잘 가르치는 대학' 육성<br>· 전반적 학부교육시스템 개선 지원          | 1점                     | 2점                | 1점                      | -                 | -               | ○                   | ○                  | ○                  | ○          |  |
| BK21<br>Plus         | · 창조경제를 실현할 석박사급<br>창의인재 양성                      | -                      | -                 | -                       | -                 | -               | -                   | -                  | -                  | -          |  |
| CK-I<br>/ II         | · (지역) 대학의 특성화 경쟁력 강화<br>· 특성화 여건 및 기반구축 지원      | 3점                     | 3점                | 2점                      | -                 | 2점              | ○                   | ○                  | ○                  | -          |  |
| LINC+                | · 취·창업 확대 및 중소기업 혁신지원<br>· 학생의 취업난과 기업의 구인난 해소   | -                      | 3점                | -                       | -                 | -               | -                   | ○                  | ○                  | -          |  |
| PRIME                | · 신입수요 중심으로 대학 학사조직 및<br>정원조정 선도                 | 3점                     | 3점                | -                       | -                 | -               | ○                   | ○                  | -                  | -          |  |
| POINT                | · 국립대학 간 기능의 선택과 집중,<br>상호협력력을 통한 경쟁력 강화 지원      | 3점                     | -                 | -                       | 2점                | -               | ○                   | -                  | -                  | -          |  |
| CORE                 | · 사회수요에 맞는 인문학발전 지원<br>· 인문소양을 갖춘 창의적 인재 양성      | 3점                     | 3점                | -                       | -                 | -               | ○                   | ○                  | -                  | -          |  |
| 고교<br>교육<br>기여<br>대학 | · 고교교육 내실화 및 대입부담 완화<br>· 대입전형 고교교육 중심으로<br>개선유도 | -                      | -                 | -                       | -                 | -               | -                   | -                  | ○                  | ○          |  |

#### 4) 재정지원사업 간 유사 평가지표

2017년 교육부가 배포한 「재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동운영관리 매뉴얼」에 의하면 주요 재정지원사업의 평가지표 구성과 관련하여 두 가지 지침을 제시하고 있다. 첫째, 재정지원사업의 목적 및 특성을 고려하여 체계적으로 평가지표를 구성해야 하며, 둘째, 정량평가 항목과 정성평가 항목을 포함하되, 핵심지표 위주로 단순화하여 구성해야 한다(교육부, 2017:7).

주요 재정지원사업의 유사한 목적이 혼재되고, 중복지원이 되는 것을 막기 위해서는 각 재정지원사업 목적에 부합하는 평가지표를 개발하고 각 사업간에 평가지표가 과중하게 중복되는 것을 지양해야 한다. 현재 진행되고 있는 주요 재정지원사업의 사업간 유사지표 현황 파악을 통해 평가지표 개발의 합리성을 검증해 보고자 한다. 단, 재정지원사업 간 단순 비교를 위해 대학 기본역량에 해당하는 정량지표에 한해 비교해 보았다.

<표 IV-18>에서 제시한 것과 같이 4개 이상의 재정지원사업에서 공통적으로 적용된 정량지표는 ‘교육비환원율’, ‘장학금지급률’, ‘졸업생취업률’로 나타났으며, 3개 이상의 사업에서 공통 적용된 지표는 ‘재학생 충원율’과 ‘전임교원확보율’로 나타났다. ‘전임교원확보율’은 투입 지표로서 대학이 교육 및 연구를 위한 적절한 전문인력을 갖추었는지에 대한 평가지표이며, ‘교육비환원율’과 ‘장학금지급률’은 과정지표로서 학생들에게 적절한 교육적 지원이 재정적으로 이루어지고 있는가에 대한 평가지표이다. 마지막으로 ‘재학생 충원율’과 ‘졸업생 취업률’의 경우 성과지표로서 대학의 적절한 기능수행을 통해 기대하는 학생 성과를 거두었는지에 대한 평가지표이다. 이와 같은 정량지표들은 전통적으로 대학의 기본 역량을 평가하는 기본지표로 활용되어 왔으며, 대학기관평가인증에서도 기본 정량지표로 평가되고 있는 항목이다. 즉, 주요 재정지원사업에서 신청대학의 기본역량을 검증하기 위한 기준으로서 이와 같은 평가지표를 중복적으로 활용한다고 판단된다.

그러나 <표 IV-18>에서 나타난 것과 같이 앞에서 언급한 기본 정량지표 이외에 대부분의 정량지표는 일부 재정지원사업에서만 사업목적과 연계한 특화 평가지표인 것으로 보인다. 예를 들어 2017년 ACE+의 경우 ‘잘 가르치는 대학’육성을 목표로 하고 있는 관계로 교육의 질과 직접적으로 연계되는 ‘강의규모 적절성’, ‘전임교원 강의비율’, ‘시간강사 보수수준’ 등이 정량 평가지표로서 제시되고 있으며, LINC+ 산학협력 고도화형의 경우 ‘산업선도형 대학’육성을 목표로 ‘산학협력중점교수 현황’, ‘현장실습이수율’, ‘캡스톤디자인이수율’, ‘창업지원현황’,

‘교수 1인당 기술이전수입’ 등이 정량 평가지표로 활용되고 있다. 이와 같은 사례는 각 재정지원 사업의 주요 목적을 고려하여 평가지표를 구성한 것이라고 볼 수 있으며, 대학의 해당 사업 수행 역량을 검증하기 위한 특화 정량지표를 제시한 것이라고 판단된다.

결론적으로 주요 정부 재정지원사업의 정량평가지표는 우려할 수준의 중복성을 보이고 있지는 않는 것으로 나타났다. 또한 각 재정지원사업 별 주요 목적을 고려하여 특화된 형태의 정량지표를 제시하고 있는 것으로 파악되었다. 즉, 정부 재정지원사업의 정량평가지표의 경우 사업간 유사 지표 중복성 관점에서 합리적 수준을 유지하고 있다고 판단된다. 단, 이것은 사업별 지표 중복 측면에서의 합리성을 의미하며, 사업지표 선정의 타당성 논의는 별개로 이루어질 수 있다.

표 IV-18 재정지원사업 간 정량지표 현황비교

| 사업명          | ACE+ | BK21+ | CK | LINC+ |      | PRIME | CORE |
|--------------|------|-------|----|-------|------|-------|------|
|              |      |       |    | 고도화   | 학과중점 |       |      |
| 강의규모 적절성     | 2점   | -     | -  | -     | -    | -     | -    |
| 교육비 환원율      | 4점   | -     | 2점 | -     | -    | 2점    | 1점   |
| 학생1인당 교육비    | -    | -     | -  | -     | 2점   | -     | -    |
| 등록금부담 완화지수   | -    | -     | 3점 | -     | -    | -     | -    |
| 장학금 지급률      | -    | 3점    | 1점 | -     | -    | 2점    | 1점   |
| 재학생 충원율      | -    | -     | 3점 | -     | -    | 2점    | 1점   |
| 중도탈락률        | -    | -     | -  | -     | -    | -     | 2점   |
| 졸업생 취업률      | -    | 7점    | 7점 | -     | 4점   | 2점    | -    |
| 석박사 취득률      | -    | 10점   | -  | -     | -    | -     | -    |
| 전임교원 확보율     | -    | -     | 2점 | -     | -    | 1.5점  | 6점   |
| 산업체경력 전임교원비율 | -    | -     | -  | -     | 2점   | -     | -    |
| 산학협력중점교수 현황  | -    | -     | -  | 15점   | -    | -     | -    |
| 전임교원 1인당 학생수 | -    | -     | -  | -     | 4점   | -     | -    |
| 전임교원 강의비율    | 2점   | 3점    | -  | -     | -    | -     | -    |
| 시간강사 보수수준    | 2점   | -     | -  | -     | -    | -     | -    |
| 현장실습 이수율     | -    | -     | -  | 15점   | 4점   | -     | -    |
| 캡스톤디자인 이수율   | -    | -     | -  | 15점   | 4점   | -     | -    |
| 창업지원현황       | -    | -     | -  | 15점   | -    | -     | -    |
| 대학원생 연구역량    | -    | 15점   | -  | -     | -    | -     | -    |

| 사업명              | ACE+ | BK21+ | CK | LINC+ |      | PRIME | CORE |
|------------------|------|-------|----|-------|------|-------|------|
|                  |      |       |    | 고도화   | 학과중점 |       |      |
| 교수 연구역량          | -    | 42점   | -  | -     | -    | -     | 4점   |
| 특허 / 기술이전 실적     | -    | 8점    | -  | -     | -    | -     | -    |
| 공동연구장비 운영수익      | -    | -     | -  | 5점    | 2점   | -     | -    |
| 교수1인당 기술이전수입     | -    | -     | -  | 10점   | 2점   | -     | -    |
| 교수1인당 산업체공동연구비   | -    | -     | -  | 10점   | 4점   | -     | -    |
| 국제화역량            | -    | 29점   | -  | -     | -    | -     | -    |
| 사회맞춤교육역량         | -    | -     | -  | -     | 2점   | -     | -    |
| 연구실적 신학점실적률 대체비율 | -    | -     | -  | 15점   | -    | -     | -    |

## 나. 적정성

### 1) 대학 유형별 지원현황

지원대상별 고등교육 재정지원 변화추이는 다음 <표 IV-19>와 같다. 2015년 사업 수를 살펴 보면 대학에 지원한 사업은 161개, 집단에 지원한사업은 288개, 개인에 지원한 사업은 69개로 나타났다. 지원대상별 지원금액 비중은 각각 42.2%, 18.8%, 39.0%로 대학 대상 사업이 가장 많은 비중을 차지하였고 그 다음은 개인, 집단 대상 사업이었다.

【표 IV-19】 지원대상별 고등교육 재정지원 변화추이

(단위: 천원, %)

| 구분 | 2013 |                |       | 2014 |                |       | 2015 |                |       |
|----|------|----------------|-------|------|----------------|-------|------|----------------|-------|
|    | 사업수  | 지원금액           | 비율    | 사업수  | 지원금액           | 비율    | 사업수  | 지원금액           | 비율    |
| 대학 | 162  | 5,061,568,347  | 47.5  | 162  | 4,984,770,205  | 41.7  | 161  | 5,542,175,917  | 42.2  |
| 집단 | 138  | 1,262,505,265  | 11.8  | 116  | 1,979,944,274  | 16.6  | 288  | 2,467,437,587  | 18.8  |
| 개인 | 90   | 4,341,129,165  | 40.7  | 85   | 4,998,145,641  | 41.8  | 69   | 5,130,016,047  | 39.0  |
| 합계 | 390  | 10,665,202,777 | 100.0 | 363  | 11,962,860,120 | 100.0 | 518  | 13,139,629,551 | 100.0 |

○ 자료 : 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.kfpp.or.kr>) 데이터 추출 후 재구성(17.1.31 기준)

\* 공시대학 기준

\*\* 간접지원사업 포함

\*\*\* 국공립대경상운영비지원사업 포함

\*\*\*\* 경찰청 사업의 지원대상인 경찰대학은 비공시대학이므로 사업수, 실지원액 제외

\*\*\*\*\* 교육부 사업 1개(공학교육혁신지원)는 일반지원사업이나 15년 결산 대학지원액이 0원으로 금년도 집계 및 분석 대상에서 제외함

2013~2015년간 변화추이를 보면, 개인 단위 지원 사업은 최근 3년간 전체 대비 비중은 비슷한 수준에 머물렀으나 사업 수는 오히려 감소하였다. 대학 단위 지원 사업은 최근 3년간 사업 수는 거의 동일하게 유지되었으나, 지원금액의 비중이 2013년 대비 2015년 5.3%p 감소하였다. 집단 단위 지원 사업의 경우만 지속적으로 지원금액의 비중이 증가하고 있었다. 2013년 11.8%, 2014년 16.6%이었던 지원금액의 비중이 2015년에는 2.2%p 증가하여 18.8%를 차지했고 사업 수 역시 2013년 대비 150개 증가하였다.

대학 학제별 특성에 따라 2013~2015년의 재정지원 현황을 살펴보면 다음 <표 IV-20>과 같다. 분석에서 사용된 대학 학제별 특성은 4년제 대학, 전문대학, 대학원대학이다. 분석에 사용된 지원금액 현황에서 국공립대 경상비 관련 항목은 제외하였다.

대학 특성별 지원 현황은 먼저 대학 학제별 특성에 따른 전체 지원금액의 비율을 살펴보면 대학이 2015년 7조 7,271억 원으로 80.9%에 달했다. 전문대학은 1조 7,962억 원으로 약 18.8%, 대학원대학은 292억 원으로 0.3%였다. 이렇게 재정지원 현황에서 대학이 대부분을 차지하는 비율 분포는 2013년부터 3년간 유사하게 진행되어 왔다. 2013년부터 2015년까지 대학에 대한 재정지원 비율이 82.6%, 81.6%로 다소 감소하여 왔고 이에 반해 전문대학에 대한 재정지원 비율이 17.3%, 18.3%로 다소 증가하여 왔지만 대학이 전체 재정지원에서 차지하는 비중이 여전히 압도적으로 높게 나타났다.

2013년 재정지원이 이루어진 대학 수는 230개로 교당 지원금액은 252억 원이었다. 2014년에는 전년보다 다소 줄어든 226개 대학에 대해 교당 288억원이 지원되었고, 2015년에는 228개 대학에 대해 교당 339억 원이 지원되었다. 2013년 재정지원을 받은 총 사업 수는 총 335개, 사업 당 지원금액은 173억 원으로 나타났다. 2014년에는 재정지원을 받는 사업 수는 309개로 다소 감소하였지만 사업 당 지원금액은 211억 원으로 증가하였다. 2015년에는 전년보다 재정 지원을 받은 사업 수가 증가하여 총 450개였지만 사업 당 지원금액은 172억 원으로 감소하였다. 이를 통해 3년간 4년제 대학에 대한 교당 지원금액은 지원대상 대학의 수가 비슷하게 유지되는 가운데 점차 증가해 왔음을 확인할 수 있다. 또한 4년제 대학의 사업 당 지원금액은 사업 수가 2013년, 2014년에 비해 2015년 증가했음에도 다소 감소하고 있었음을 확인할 수 있었다.

전문대학의 경우는 3년간의 총 지원대상 대학 수가 2013년 154개에서 2015년 149개로 다소 감소하였고 교당 지원금액은 79억 원에서 98억 원으로 점차 증가해 왔다. 사업 수는 2013년 90개에서 2015년 106개로 증가하면서 사업 당 지원금액 역시 2013년 135억 원에서 2015년 170억 원으로 증가하였다.

【표 IV-20】 학제별 고등교육 재정지원 변화추이

(단위: 천원, %)

| 구분   | 학제    | 지원금액          | 비율   | 학교수 | 교당 지원금액    | 사업수 | 사업당 지원금액   |
|------|-------|---------------|------|-----|------------|-----|------------|
| 2013 | 대학    | 5,785,888,365 | 82.6 | 230 | 25,156,036 | 335 | 17,271,309 |
|      | 전문대학  | 1,215,180,452 | 17.3 | 154 | 7,890,782  | 90  | 13,502,005 |
|      | 대학원대학 | 4,121,998     | 0.1  | 18  | 229,000    | 24  | 171,750    |
|      | 합계    | 7,005,190,815 | 100  | 402 | 17,425,848 | 449 | 15,601,761 |
| 2014 | 대학    | 6,517,821,298 | 81.6 | 226 | 28,839,917 | 309 | 21,093,273 |
|      | 전문대학  | 1,457,683,952 | 18.3 | 149 | 9,783,114  | 96  | 15,184,208 |
|      | 대학원대학 | 8,038,321     | 0.1  | 22  | 365,378    | 28  | 287,083    |
|      | 합계    | 7,983,543,571 | 100  | 397 | 20,109,682 | 433 | 18,437,745 |
| 2015 | 대학    | 7,727,121,504 | 80.9 | 228 | 33,890,884 | 450 | 17,171,381 |
|      | 전문대학  | 1,796,231,752 | 18.8 | 149 | 12,055,247 | 106 | 16,945,583 |
|      | 대학원대학 | 29,152,668    | 0.3  | 30  | 971,756    | 27  | 1,079,728  |
|      | 합계    | 9,552,505,924 | 100  | 407 | 23,470,531 | 583 | 16,385,087 |

○ 자료 : 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.kfpp.or.kr>) 데이터 추출 후 재구성(17.1.31 기준)

\* 공시대학 기준

\*\* 고등교육기관에 실지원된 금액 기준

\*\*\* 간접지원사업 제외

\*\*\*\* 재학생수는 본교(분교), 캠퍼스, 대학원 재학생 수의 총합

\*\*\*\*\* 사업수는 중복카운트함

\*\*\*\*\* 국공립대 경상운영비 지원사업 제외

\*\*\*\*\* 경찰청 사업의 지원대상인 경찰대학은 비공시대학이므로 사업수, 실지원액 제외

\*\*\*\*\* 2015년 교육부 일반지원사업 1개(공학교육혁신지원)은 특이사항으로 대학지원액이 0원이며 사업수에서 제외

\*\*\*\*\* 재정지원 수혜금액이 0원인 대학은 분석에서 제외함

대학원대학의 지원 학교 수는 2013년 18개에서 2014년 22개, 2015년 30개로 크게 증가해 왔고 교당 지원금액 역시 2013년 2억 3천 만 원에서 2014년 3억 7천 만 원으로 증가하였다. 2015년에는 교당 지원금액이 9억 7천 만 원으로 크게 증가하였다. 대학원대학의 사업 수 역시 2013년 24개, 사업 당 지원금액 1억 7천 만 원에서 2014년 28개 사업, 사업 당 2억 9천 만 원, 2015년 27개 사업, 사업 당 10억 8천 만 원으로 점차 증가하여 왔다.

이처럼 전문대학과 대학원대학에 대한 재정지원의 비중은 3년간 교당 지원금액과 사업 당 지원금액이 증가하였다. 이는 4년제 대학 중심으로 치중된 재정지원에 대한 형평성을 추구하려는 노력으로 볼 수 있지만 여전히 대학에 대한 재정지원 비중이 80%를 넘어서고 있어 대학 이외의

기관과의 지원금액 차이가 매우 크다. 향후 4년제 대학에 대한 재정지원 집중 현상을 개선하고 전문대학 및 대학원대학 등이 설립목적에 맞는 활발한 교육·연구 등의 기능을 개진할 수 있는 형평성 있는 재정지원 분배 방향을 수립해야 할 것이다.

2013~2015년의 대학특성별 재정지원 변화추이 현황을 살펴보면 다음 <표 IV-21>과 같다. 분석에 사용된 대학특성은 설립구분(국·공립, 사립), 소재지(수도권, 비수도권), 규모(대규모, 중·소규모)이며 국공립대 경상운영비 지원사업의 금액은 제외하였다.

대학특성 중 설립별로 살펴보면 2013년 국공립대학에 대한 지원금액은 2조 1,104억 원으로 전체의 30.1%를 차지하였고 사립대학에 대한 지원금액인 4조 8,947억 원으로 69.9%로 사립대학에 대한 재정지원이 2배나 많았다. 2014년과 2015년에도 역시 설립별 지원금액과 비중이 비슷하게 유지되었다. 2014년과 2015년의 사립대학 지원금액은 각각 5조 7,087억 원, 6조 5,495억 원으로 전체의 71.5%, 68.6%를 차지하였다.

국공립대학 교당 지원금액은 2013년의 경우 57개 대학에 대하여 370억 원, 2014년 57개 대학에 399억 원, 2015년 59개 대학에 509억 원으로 점차 증가하였다. 또한 사립대학 교당 지원금액은 2013년 345개 대학에 대하여 142억 원, 2014년 340개 대학에 168억 원, 2015년 348개 대학에 171억 원으로 증가하였다. 국공립대학의 교당 지원금액이 사립대학보다 높게 나타난 것은 사립대학 학교 수가 국공립대학의 학교 수의 약 6배 가량 많기 때문에 교당 지원금액의 편차가 크게 나타난 것이다.

사업 수를 기준으로 살펴보았을 때 국공립대학의 사업 수는 2013년 296개, 사업 당 지원금액은 71억 원이었고 사립대학의 사업 수는 302개, 사업 당 지원금액은 162억 원으로 사립대학이 보다 많았다. 2014년에는 국공립대학의 사업 수는 279개 사업, 사업 당 지원금액은 82억 원이었다. 2015년에는 국공립대학의 사업 수가 388개로 크게 늘었지만 사업 당 지원금액은 77억 원으로 감소하였다. 2014년 사립대학의 사업 수는 282개, 사업 당 지원금액은 202억 원으로 증가하였다. 2015년 사립대학의 사업 수는 401개로 크게 증가하였지만 사업 당 지원금액은 163억 원으로 감소하였다.

대학소재지 별로 살펴보면 2013년 수도권 대학에 3조 315억 원, 비수도권 대학에 3조 9,736억 원으로 각각 43.3%, 56.7%를 차지하였다. 수도권 대학에 대한 지원금액은 2014년 3조 4,087억 원으로 42.7%, 2015년 3조 8,364억 원으로 40.2%로 점차 감소하였고 그에 반해 비수도권 대학에 대한 지원금액의 비율은 2014년 57.3%, 2015년 59.8%로 점점 증가하였다.

수도권 대학의 교당 지원금액은 2013년 151개 대학에 200억 원, 비수도권 대학의 교당 지원 금액은 251개 대학에 158억 원이었다. 2014년에는 수도권 153개 대학에 222억 원, 비수도권 244개 대학에 187억 원, 2015년에는 수도권 159개 대학에 241억 원, 비수도권 248개 대학에 230억 원으로 나타났다. 수도권 지원 대학 수가 비수도권 지원 대학 수보다 최소 89개 최대 100개까지 적음에도 지원금액 면에서는 수도권 대학이 보다 많은 지원을 받고 있었다. 이러한 변화 추이는 수도권대학에 대한 교당 지원금액 등 전반적인 재정지원 금액이 상대적으로 비수도권대학보다 많은 것을 보여준다.

대학특성 중 규모 별로 살펴보면 2013년 대규모 대학에 4조 4,187억 원, 중·소규모 대학에 2조 5,865억 원으로 각각 63.1%, 36.9%를 차지하며 대규모 대학에 대한 지원이 보다 많음을 확인할 수 있다. 2014년, 2015년에는 대규모 대학에 대한 지원이 각각 68.7%, 66.1%로 점차 증가하였다. 대규모 대학의 경우 2013년 114개에 대하여 총 388억 원, 중·소규모 대학은 총 288개 대학에 90억 원을 지원하여 그 차이가 약 4.3배에 달하였다. 재정지원을 받은 중·소규모 대학의 수는 대규모 대학의 수보다 약 2.5배나 많음에도 지원금액은 크게 차이가 있었다. 2014년 123개의 대규모 대학에 4조 4,600억 원, 2015년 124개의 대규모 대학에 5조, 916억 원으로 중·소규모 대학 지원 학교 수와 지원금액보다 월등히 많았다. 이는 대규모 대학에 대한 재정 지원이 여전히 편중되어 있음을 나타낸다.

사업 수별로 살펴보았을 때 2015년 기준 대규모 대학의 436개 사업에 대하여 145억 원이 지원되어 2013년 대규모 대학의 313개 사업 141억 원으로 보다 다소 감소하였지만 3년간 대규모 대학에 대한 사업당 지원금액이 중·소규모 대학보다 많았다.

표 IV-21 대학특성별 고등교육 재정지원 변화추이

(단위: 천원)

| 대학<br>특성 |           | 2013          |      |         |             |             |                 | 2014          |      |         |             |                 |            | 2015          |         |             |                 |     |            |
|----------|-----------|---------------|------|---------|-------------|-------------|-----------------|---------------|------|---------|-------------|-----------------|------------|---------------|---------|-------------|-----------------|-----|------------|
|          |           | 지원금액          | 비율   | 학교<br>수 | 교당 지원<br>금액 | 사<br>업<br>수 | 사업당<br>지원<br>금액 | 지원금액          | 비율   | 학교<br>수 | 교당 지원<br>금액 | 사업당<br>지원<br>금액 | 지원금액       | 비율            | 학교<br>수 | 교당 지원<br>금액 | 사업당<br>지원<br>금액 |     |            |
| 설립       | 국·<br>공립  | 2,110,448,078 | 30.1 | 57      | 37,025,405  | 296         | 7,129,892       | 2,274,883,474 | 28.5 | 57      | 39,910,412  | 279             | 8,153,740  | 3,003,038,929 | 31.4    | 59          | 50,898,965      | 388 | 7,739,791  |
|          | 사립        | 4,894,742,737 | 69.9 | 345     | 14,187,660  | 302         | 16,207,757      | 5,708,650,097 | 71.5 | 340     | 16,790,147  | 282             | 20,243,440 | 6,549,466,995 | 68.6    | 384         | 17,055,904      | 401 | 16,332,835 |
|          | 합계        | 7,005,190,815 | 100  | 402     | 17,425,848  | 598         | 11,714,366      | 7,983,543,571 | 100  | 397     | 20,109,682  | 561             | 14,230,915 | 9,552,505,924 | 100     | 443         | 21,563,219      | 789 | 12,107,105 |
| 소재지      | 수도권       | 3,031,545,733 | 43.3 | 151     | 20,076,462  | 304         | 9,972,190       | 3,408,742,922 | 42.7 | 153     | 22,279,366  | 289             | 11,794,968 | 3,836,406,616 | 40.2    | 159         | 24,128,343      | 394 | 9,737,073  |
|          | 비<br>수도권  | 3,973,645,082 | 56.7 | 251     | 15,831,255  | 299         | 13,289,783      | 4,574,800,649 | 57.3 | 244     | 18,749,183  | 277             | 16,515,526 | 5,716,099,308 | 59.8    | 248         | 23,048,788      | 395 | 14,471,137 |
|          | 합계        | 7,005,190,815 | 100  | 402     | 17,425,848  | 603         | 11,617,232      | 7,983,543,571 | 100  | 397     | 20,109,682  | 566             | 14,105,201 | 9,552,505,924 | 100     | 407         | 23,470,531      | 789 | 12,107,105 |
| 규모       | 대규모       | 4,418,722,792 | 63.1 | 114     | 38,760,726  | 313         | 14,117,325      | 5,485,877,236 | 68.7 | 123     | 44,600,628  | 295             | 18,596,194 | 6,313,664,790 | 66.1    | 124         | 50,916,652      | 436 | 14,480,883 |
|          | 중·<br>소규모 | 2,586,468,023 | 36.9 | 288     | 8,990,792   | 280         | 9,237,386       | 2,497,666,335 | 31.3 | 274     | 9,115,571   | 253             | 9,872,199  | 3,238,841,134 | 33.9    | 283         | 11,444,668      | 347 | 9,333,836  |
|          | 합계        | 7,005,190,815 | 100  | 402     | 17,425,848  | 593         | 11,813,138      | 7,983,543,571 | 100  | 397     | 20,109,682  | 548             | 14,568,510 | 9,552,505,924 | 100     | 407         | 23,470,531      | 783 | 12,199,880 |

자료 : 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.ktpp.or.kr>) 데이터 추출 후 재구성('17.1.31 기준)  
공시대학 기준, 고등교육기관에 실 지원된 예산이며, 간접지원사업과 국공립대 경상운영비 지원사업은 제외함.

대학특성별 재학생 당 지원금액 현황을 살펴보면 다음 <표 IV-22>와 같다. 2013~2015년간의 대학특성별(설립별, 소재지별, 규모별) 총 지원금액과 재학생 수로 계산한 재학생 당 지원금액이다. 분석에 사용된 대학특성은 설립구분(국공립, 사립), 소재지(수도권, 비수도권), 규모(대규모, 중·소규모)이며 국공립대 경상운영비 지원사업의 금액은 제외하였다.

대학특성 중 설립별로 살펴보면 2013년 국공립 대학의 재학생 당 지원금액은 약 391만원이었으며 2014년 약 288만원으로 다소 감소하다가 2015년 약 495만 원으로 다시 증가하였다. 사립대학의 재학생 당 지원금액은 2013년 약 276만원, 2014년 약 289만원, 2015년 약 336만원으로 꾸준히 증가하였다. 설립별로 비교하면 국공립 대학의 재학생 당 지원금액이 사립대학보다 높은 수준이었다.

소재지별로 살펴보면 2013년 수도권대학의 재학생 당 지원금액은 약 295만원으로 2014년 약 289만원으로 다소 감소하다가 2015년 약 329만원으로 증가하였다. 비수도권대학의 재학생 당 지원금액은 2013년 약 309만원, 2014년 약 327만원, 2015년 411만원이었다. 소재지별로 비교하면 비수도권 대학의 재학생 당 지원금액이 수도권 대학의 재학생 당 지원금액보다 높은 수준이었으며 그 차이는 점차 커지고 있었다.

규모별로 살펴보면 2013년 대규모 대학의 재학생 당 지원금액은 약 313만원, 2014년 약 325만원, 2015년 379만원으로 점차 증가하였다. 중·소규모 대학의 재학생 당 지원금액 역시 2013년 약 288만원, 2014년 약 280만원, 2015년 약 363만원으로 점차 증가하는 양상을 보였다. 2015년에는 중·소규모 대학의 재학생 당 지원금액이 대규모 대학의 재학생 당 지원금액과 비슷한 규모가 되었다.

전반적으로 재학생 당 재정지원 총액 측면에서 3년간 변화추이를 살펴볼 때 국·공립대학 학생에 대한 재정지원이 사립대학 학생보다 1.4배 정도 많았고 비수도권 대학 학생에 대한 재정지원이 수도권대학 학생보다 약 1.2배 정도 많았으며 대규모 대학 학생과 중·소규모 대학 학생의 재학생 당 지원금액은 비슷한 수준으로 나타났다.

【표 IV-22】 대학특성별 재학생 1인당 고등교육 재정지원 변화추이

(단위: 천원)

| 대학특성 |     |                   | 총 지원금액        | 재학생수      | 재학생 1인당 지원금액 |
|------|-----|-------------------|---------------|-----------|--------------|
| 2013 | 설립  | 국·공립              | 2,110,448,078 | 539,631   | 3,911        |
|      |     | 사립 <sup>24)</sup> | 4,894,742,737 | 1,772,132 | 2,762        |
|      | 소재지 | 수도권               | 3,031,545,733 | 1,026,868 | 2,952        |
|      |     | 비수도권              | 3,973,645,082 | 1,284,895 | 3,093        |
|      | 규모  | 대규모               | 4,418,722,792 | 1,409,553 | 3,135        |
|      |     | 중·소규모             | 2,586,468,023 | 902,210   | 2,876        |
| 2014 | 설립  | 국·공립              | 2,274,893,474 | 608,010   | 3,742        |
|      |     | 사립                | 5,708,650,097 | 1,972,263 | 2,894        |
|      | 소재지 | 수도권               | 3,408,742,922 | 1,180,899 | 2,887        |
|      |     | 비수도권              | 4,574,800,649 | 1,399,374 | 3,269        |
|      | 규모  | 대규모               | 5,485,877,236 | 1,689,398 | 3,247        |
|      |     | 중·소규모             | 2,497,666,335 | 890,875   | 2,804        |
| 2015 | 설립  | 국·공립              | 3,003,038,929 | 606,208   | 4,954        |
|      |     | 사립                | 6,549,466,995 | 1,950,936 | 3,357        |
|      | 소재지 | 수도권               | 3,836,406,616 | 1,166,948 | 3,288        |
|      |     | 비수도권              | 5,716,099,308 | 1,390,196 | 4,112        |
|      | 규모  | 대규모               | 6,313,664,790 | 1,666,276 | 3,789        |
|      |     | 중·소규모             | 3,238,841,134 | 890,868   | 3,636        |

○ 자료 : 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.kfpp.or.kr>) 데이터 추출 후 재구성(17.1.31 기준)

- \* 공시대학 기준
- \*\* 고등교육기관에 설치원된 금액 기준
- \*\*\* 간접지원사업 제외
- \*\*\*\* 재학생수는 본교(분교), 캠퍼스, 대학원 재학생 수의 총 합
- \*\*\*\*\* 사업수는 중복카운트함
- \*\*\*\*\* 국공립대에는 국립대법인, 특별법국립, 특별법법인이 포함됨
- \*\*\*\*\* 대학 및 대학원대학 : 대규모=재학생 10,000명 이상, 그 외 중소규모, 전문대학 : 대규모=재학생 4,000명 이상, 그외 중소규모
- \*\*\*\*\* 국공립대 경상운영비 지원사업 제외
- \*\*\*\*\* 경찰청 소관사업의 경우 비공시대학인 경찰대학교로만 지원되어 집계 및 분석 대상에서 제외함
- \*\*\*\*\* 교육부 사업 1개(공학교육혁신지원)는 일반지원사업이나 15년 결산 대학지원액이 0원으로 금년도 집계 및 분석 대상에서 제외함
- \*\*\*\*\* 재정지원 수혜금액이 0원인 대학은 분석에서 제외함

24) 일부 사립대학(한국폴리텍대학 등)은 국·공립대 경상운영비 지원사업의 수혜를 받음

## 2) 재정지원시 대학특성 고려 현황

정부는 재정지원사업 참여대학 선정 시 대학특성을 고려하여 모집단위, 선정대학 수를 조정하는 경우가 있다. 이와 같은 조정은 다음과 같은 사유가 있을시에 고려된다. 첫째, 대학조직이 갖고 있는 고유의 특성으로서 대학의 자체적 노력으로 개선되거나 변화하기 어려운 특성임에도 불구하고 그로 인해 재정지원사업 선정과정에서 체계적으로 불리한 영향력이 발생할 가능성이 있을 경우이다. 대표적인 예시로는 대학의 규모가 있다. 대학 정원은 대학이 자체적으로 변경할 수 없는 고정적 특성임에도 불구하고, 선정평가 시 일부 항목에서는 대학 규모가 비명시적으로 반영되는 사항이 발생할 수 있다. 예를 들어 대학 규모의 고려 없이 일부 사업의 실적을 단순 비교하는 경우, 대학조직 전체 규모에 따라 적정한 세부조직 구성 및 인력체계가 상이함에도 불구하고 전담조직의 설치여부 및 전담인력의 수 등을 비교하는 경우 등이다. 실제로 소규모 대학의 경우 규모의 차이에서 발생하는 조직체제적 요인이 평가과정에서 부정적 영향을 미친다고 지속적으로 의견을 제시하고 있다. 이것을 적절하게 해결하기 위한 방안으로서 2017년 ACE+, 2016년 CK 및 2017년 고교교육 기여대학 지원사업에서는 대학 규모별로 선정대학의 수를 균형 배정하거나, 모집단위를 구분하여 별도 평가하는 형태로 규모차이로 인해 발생할 수 있는 비합리적 영향요인을 보완하고자 하였다. 각 재정지원사업별 대학특성고려 현황은 <표 IV-23>에서 제시한 것과 같다.

둘째, 국가 전체 발전계획 및 대학을 둘러싼 외부환경의 변화를 고려하였을 때 정책적으로 육성을 지원해야 하는 특성을 갖고 있는 대학이 존재하는 경우이다. 대표적인 예시로서 대학의 소재지, 설립유형 등이 있다. 대학의 소재지 측면에서 살펴보자면, 국가 전체적인 수도권 집중 현상을 해소하고, 역량있는 비수도권 대학 육성을 통한 지역사회 발전을 도모하기 위해 수도권과 비수도권 대학의 균형 있는 발전은 필수적이다. 그러나 선정평가 지표달성을 위한 환경이 비수도권 대학에게 원천적으로 불리한 상황이 발생할 수 있다. 예를 들어 신입생충원율 또는 취업률 지표의 경우 지역사회 경제상황, 소재지 학령인구 구성현황 등과 밀접하게 연계되어 있는 지표이다. 이러한 상황에서 발생할 수 있는 불리함을 보완하기 위해 대부분의 주요 재정지원사업에서는 수도권과 비수도를 분리하여 모집하거나, 참여대학 선정 과정에서 비율을 조정하는 방안을 적용한다. 또한 최근에는 비수도권 지역도 지역별 상황이 매우 상이하여 비수도권으로 전체 평가를 하는 것이 적절하지 않다는 지적에 따라 LINC+와 같이 전국을 5개 권역으로 구분하여 권역별 평가를 하는 등의 세밀해진 방안이 적용되고 있다.

셋째, 대학의 기능과 역할의 관점에서 균형성 및 특수목적성을 고려해야 하는 경우이다. 대표적인 예시로서 계열, 대학유형 등이 있다. 정부의 정책적 결정으로 인해 설립된 특수목적대학의 경우 일반대학과의 동일 기준에서의 평가하는 경우 불리할 수 있다. 그러한 경우 사업 또는 모집단위를 구분하여 특수목적대학간의 평가를 통해 적정성을 회복하고자 하는 노력을 기울인다. 예를 들어 2017년 PoINT에서는 국립대 고유발전모델에 따라 거점일반대, 지역중심 일반대, 특수목적대, 교원양성대로 모집 트랙을 구분하고 각기 평가하였다. 또한 2016년 CK에서도 공학계열과 비공학계열 특성화 대학의 모집트랙을 구분하였으며, 비공학계열 특성화대학 모집 트랙 내에서도 국가지원계열을 추가로 지정하여 인문사회, 자연, 예체능, 국제화계열의 사업 참여 기회를 확대하였다.

요약하자면 주요 정부 재정지원사업에서 대학의 특성을 고려하는 것은 적절한 수준에서 합목적으로 진행되고 있다고 판단된다. 다만 이와 같은 정책적 고려로 인해 발생할 수 있는 역차별 가능성, 대학특성을 구분하는 기준의 합리성(지역권역 구분기준의 적정성) 등의 측면에 대한 논의는 지속적으로 제기되고 있으며, 이러한 문제를 보완하기 위한 세밀한 고려는 추가적으로 보완되어야 할 사항이다.

표 IV-23 재정지원사업 간 대학특성고려 현황비교

| 사업명       | 규모 배려                                                                                | 소재지 배려                                                                                                                                          | 설립유형 배려                                                           | 기타배려                                                                                                                                          |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACE+      | <ul style="list-style-type: none"> <li>3단계(대/중/소) 유형별 선정대학 균형배정</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>수도권/비수도권</li> </ul>                                                                                      | -                                                                 | -                                                                                                                                             |
| BK21 plus | -                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>세부 선정유형 중 비수도권 전형유형 별도 구분 (지역우수대학원 전형)</li> </ul>                                                        | -                                                                 | -                                                                                                                                             |
| OK-I / II | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학자율전형에서 2단계(중대형/소형) 유형별 선정대학 균형배정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>사업유형을 OK-I / OK-II로 구분하여 지역별 지원트랙 분리</li> <li>수도권/비수도권 트랙별 권역구분(OK-I : 4개 권역 / OK-II : 2개 권역)</li> </ul> | -                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>공학/비공학 계열로 트랙을 구분하여 비공학 계열 배려</li> <li>비공학 계열 중 국가지원 계열로 인문사회, 자연, 예체능, 국제화 계열 추가 선정대학 수 배정</li> </ul> |
| LINC+     | -                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>5개권역으로 구분하여 권역별 선정대학 균형배정</li> </ul>                                                                     | -                                                                 | -                                                                                                                                             |
| PRIME     | -                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>'사회수요 선도대학' 전형에서는 수도권/비수도권 구분</li> <li>'창조기반 선도대학' 전형에서는 5개 권역으로 구분하여 균형배정</li> </ul>                    | -                                                                 | -                                                                                                                                             |
| POINT     | -                                                                                    |                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>국립대학 단독 재정지원 사업</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>국립대 고유발전모델(거점 일반대 / 지역중심일반대 / 특수목적대 / 교원양성대)에 따라 트랙을 구분하여 선정대학 수 배정</li> </ul>                         |
| CORE      | -                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>수도권/비수도권 구분하여 선정하나, 선정비율은 소재지별 대학 수 및 선정대학 수를 고려하여 선정</li> </ul>                                         | -                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>인문계열 중심 재정지원 사업</li> </ul>                                                                             |
| 고교교육 기여대학 | <ul style="list-style-type: none"> <li>비수도권 소재 중소형 대학 전형을 별도 추가</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>비수도권 소재 중소형 대학 전형을 별도 추가</li> </ul>                                                                      | -                                                                 | -                                                                                                                                             |

### 3) 대학간 수혜 격차

2015년 기준 4년제 대학의 지역별 국고보조금 현황을 통해 대학의 재정지원 수혜 현황을 살펴보면 다음 <표 IV-24>와 같다. 2015년 4년제 대학의 국고보조금은 사립대학의 교비회계 국고보조금 수입과 국·공립대학의 대학회계 관련 계정과목 및 산학협력단회계 지원금수익의 총합이다. 수입총액은 사립대학의 교비회계 자금수입 총액과 국·공립대학의 대학회계 및 일반회계 수입총액 및 산학협력단회계 자금수입 총액의 총합이다. 재학생 수는 학부와 대학원 과정을 모두 합한 것이다.

우선 국고보조금의 지역별 현황을 살펴보기 위해 4년제 대학의 지역별 현황은 수도권과 비수도권으로 구분하였다. 수도권은 서울지역과 서울 외 지역으로 나누었고 비수도권은 광역시와 광역시 외 지역으로 나누었다.

전체 국고보조금은 7조 9,981억 원으로 이 중 수도권 지역 대학이 차지하는 금액은 3조 6,917억 원이며 전체의 46.1%를 차지하였다. 수도권 지역 중 서울에 위치한 4년제 대학의 국고보조금은 2조 8,162억 원으로 전체의 35.2%, 서울 외 지역에 위치한 4년제 대학의 국고보조금은 8,755억 원으로 전체의 10.9%였다. 비수도권 지역에 위치한 대학의 국고보조금은 총 4조 3,064억 원이며 이는 전체 중 53.8%를 차지하였다. 비수도권 광역시 지역에 위치한 4년제 대학의 국고보조금은 2조 731억 원으로 전체의 25.9%, 비수도권 광역시 외 지역에 위치한 4년제 대학의 국고보조금은 2조 2,233억 원으로 전체의 27.9%를 차지했다.

수도권과 비수도권으로 구분하여 볼 때는 수도권 지역의 4년제 대학이 차지하는 국고보조금이 비수도권 지역 4년제 대학보다 7.7%정도 낮은 수준이었다. 하지만 서울지역 4년제 대학에 대한 국고보조금이 수도권 서울 외 지역, 비수도권 광역시 및 광역시 외 지역의 각각의 국고보조금보다 훨씬 높은 비율을 나타내고 있다. 이를 통해 서울지역 4년제 대학에 대한 국고보조금의 집중현상을 확인할 수 있었다.

수입총액을 살펴보면 수도권 4년제 대학 전체의 수입총액은 16조 7,915억 원으로 비수도권 4년제 대학 전체의 수입총액인 15억 9,936억 원보다 많았다. 이를 보다 상세히 살펴보면 수도권 서울 지역 4년제 대학이 12조 6,598억 원으로 수도권 서울 외 지역의 4년제 대학보다 3배나 많았고 비수도권 광역시 및 광역시 외 소재 4년제 대학의 국고보조금인 7조 2,367억 원, 8조 7,569억 원보다 1.7배, 1.4배 정도 많았다. 전체 국고보조금 대비 수입총액으로 계산하여 살펴본 비율에서는 수도권 서울의 4년제 대학이 전체의 22.2%, 수도권 서울 외 지역 4년제 대학이

전체 중 21.2%, 비수도권 광역시 소재 4년제 대학이 전체의 28.6%, 광역시 외 소재 4년제 대학이 전체의 25.5%였다.

국고보조금에 대한 지역별 1인당 학생 지원금액을 살펴보면 수도권 서울지역 4년제 대학이 582만 원으로 가장 많았다. 그 다음으로는 비수도권 광역시 소재 4년제 대학이 512만 원, 비수도권 광역시 외 4년제 대학이 368만 원, 수도권 서울 외 지역 4년제 대학이 359만 원으로 나타났다.

이상과 같이 4년제 대학의 지역별 현황에 따른 국고보조금과 수입총액, 재학생 비율로 살펴본 결과 서울에 위치한 4년제 대학이 국고보조금, 수입총액, 학생 1인당 국고보조금 영역에서 가장 상위인 것을 확인할 수 있었다. 이는 수도권 중에서도 서울에 위치한 4년제 대학에 대한 지원금액 편중 현상을 살펴볼 수 있는 단적인 예이다.

표 IV-24 2015년 대학(4년제) 지역별 국고보조금 현황

(단위: 천원, 명, %)

| 구분   |      | 국고보조금(a)      | 비율1   | 수입총액(b)        | 재학생수(c)   | 비율2(a/b) | 1인당(a/c) |
|------|------|---------------|-------|----------------|-----------|----------|----------|
| 수도권  | 서울   | 2,816,220,334 | 35.2  | 12,659,862,572 | 483,765   | 22.2     | 5,821    |
|      | 서울 외 | 875,476,902   | 10.9  | 4,131,635,459  | 243,822   | 21.2     | 3,591    |
| 비수도권 | 광역시  | 2,073,119,196 | 25.9  | 7,236,693,731  | 404,765   | 28.6     | 5,122    |
|      | 광역시외 | 2,233,280,774 | 27.9  | 8,756,861,645  | 606,495   | 25.5     | 3,682    |
| 합계   |      | 7,998,097,206 | 100.0 | 32,785,053,407 | 1,738,847 | 24.4     | 4,600    |

○ 자료: 대학알리미([www.academyinfo.go.kr](http://www.academyinfo.go.kr)) 자료 참조 후 재구성(17.05.04. 기준)

\* 공시대학 기준

\*\* 국고보조금 = 교비회계 국고보조금수입(사립)+대학회계 관련계정과목(공립)+산학협력단회계 지원금수익

\*\*\* 수입총액 = 교비회계 자금수입총액(사립) + 대학회계 및 일반회계 수익총액(공립) + 산학협력단회계 자금수입총액

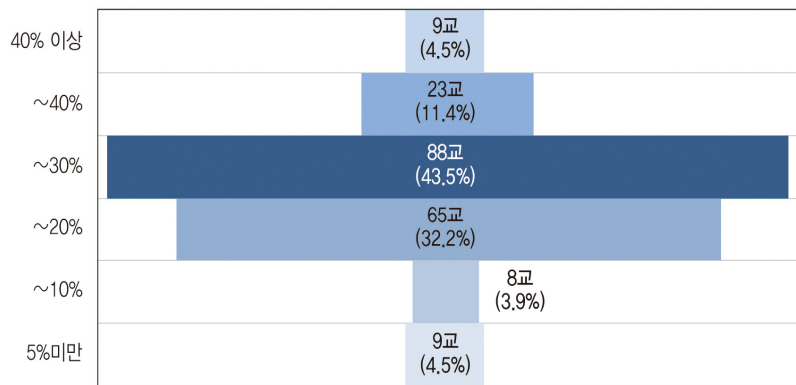
\*\*\*\* 재학생수 = 학부 + 대학원

\*\*\*\*\* 비율1 = 해당 지역 국고보조금/전체 국고보조금 총액

2015년 기준 4년제 대학의 수입 총액 중 국고보조금이 차지하는 비율을 살펴보면 다음 [그림 IV-3]과 같다. 총 202개 대학 중 수입 총액 대비 국고보조금 비율이 40% 이상인 대학은 총 9개였으며 전체 대학 중 4.5%를 차지했다. 수입 총액 대비 국고보조금 비율이 30% 이상~40% 미만인 대학은 총 23개였으며 이는 전체 대학 중 11.4%에 해당했다. 수입 총액 대비 국고보조금 비율이 20% 이상~30% 미만인 대학은 총 88개교로 전체 대학 중 43.5%를 차지하며 가장 많은 비중으로 나타났다. 그 다음으로 수입 총액 대비 국고보조금 비율이 10% 이상~20%

미만인 대학은 65개교로 전체의 32.2%였다. 수입 총액 대비 국고보조금 비율이 5%이상~10% 미만인 대학은 총 8개교로 전체의 3.9%였으며 5% 미만인 대학은 9개교로 전체의 4.5%였다.

이를 종합해보면 총 202개의 4년제 대학 중 43.5%를 차지하는 88개교의 수입 총액 대비 국고보조금 비중이 20% 이상~30% 미만이었다. 이는 전체 4년제 대학의 절반 가까이에 해당한다. 그 다음으로 전체 4년제 대학 중 32.2%를 차지하는 65개교의 수입 총액 대비 국고보조금이 10% 이상~20% 미만이었다.



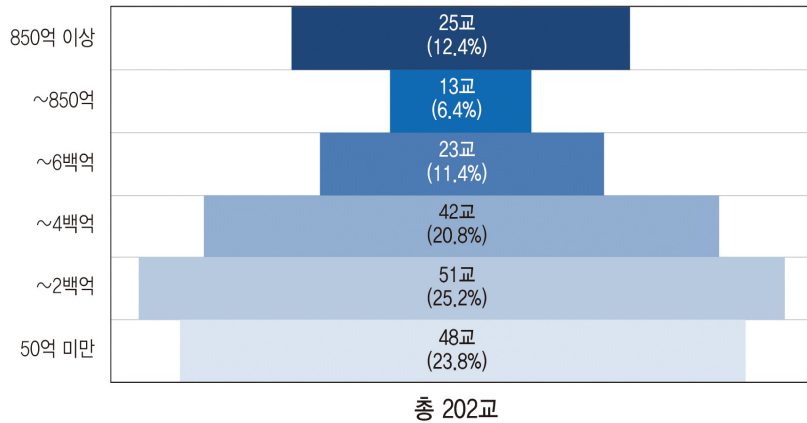
총 202교

○ 자료: 대학알리미([www.academyinfo.go.kr](http://www.academyinfo.go.kr)) 자료 참조 후 재구성(17.05.04. 기준)

Ⅱ 그림 IV-3 Ⅱ 2015년 대학(4년제)의 수입 총액 중 국고보조금 비율 분포

2015년 기준 4년제 대학의 국고보조금 수혜 금액의 비율 분포를 살펴보면 다음 [그림 IV-4]와 같다. 총 202개 대학 국고보조금 수혜 금액이 1천 억 이상을 차지하는 대학은 27개교로 전체의 13.4%였다. 국고보조금 수혜 금액이 6백 억 이상~8백 억 미만인 대학은 총 11개교로 전체의 5.4%였다. 국고보조금 수혜 금액이 4백 억 원 이상~6백 억 원 미만인 대학은 총 23개교로 전체의 11.4%, 2백 억 원 이상~4백 억 원 미만인 대학은 총 42개교로 20.8%, 50억 원 이상~2백 억 원 미만인 대학은 51개교로 25.2%, 50억 원 미만인 대학은 총 48개 교로 23.8%였다.

이를 종합해보면 총 202개의 4년제 대학 중 25.2%를 차지하는 51개 대학의 국고보조금 수혜 금액은 50억 원 이상~2백 억 원 미만이었다. 그 다음으로는 전체의 23.8%를 차지하는 48개 대학이 50억 원 미만의 국고보조금 수혜를 받는 것으로 나타났다. 특징적인 것은 1천 억 원 이상의 막대한 국고보조금을 수혜를 받는 대학의 수가 전체의 13.4%나 되는 것이었다.



○ 자료: 대학알리미([www.academyinfo.go.kr](http://www.academyinfo.go.kr)) 자료 참조 후 재구성(17.05.04. 기준)

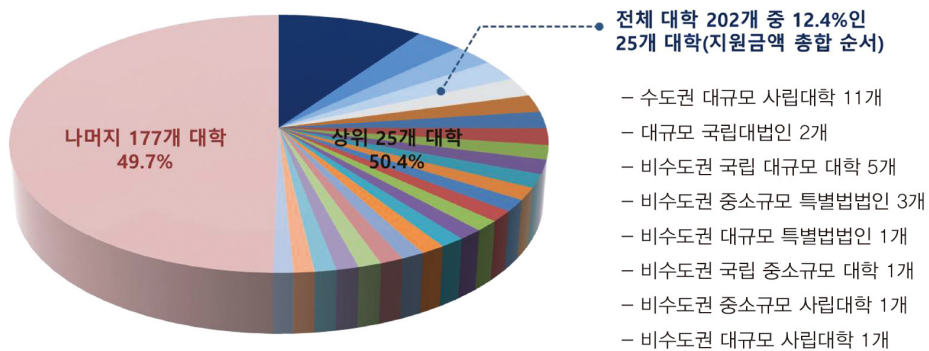
#### ■ 그림 IV-4 ■ 2015년 대학(4년제)의 국고보조금 수혜 금액 비율 분포

위 [그림 IV-4]에서 살펴본 2015년 4년제 대학의 국고보조금 수혜 비율을 통해 상위 25개 대학이 전체의 50.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 국고보조금 수혜 비율이 높은 상위 25개 대학의 현황을 대학설립별, 지역별, 규모별로 구분하여 살펴보면 다음 <표 IV-25>와 같다.

국고보조금 수혜 비율이 높은 대학 25개 중 11개 대학으로 44%를 차지하였고 이들은 주로 수도권 사립 대규모 대학이었다. 지원금액은 1조 5,530억 원에 달했다. 그 외 비수도권 대규모 대학 1개, 중·소규모 대학 1개를 포함하여 총 13개의 사립대학이 국고보조금 수혜비율이 높은 대학에 포함되었다. 이는 전체 25개 대학 중 절반 이상에 해당된다. 그 외에 비수도권 국립 대규모 대학 5개에 대하여 총 6,759억 원, 비수도권 국립 중·소규모 대학이 1,663억 원으로 총 6개의 국립 비수도권 대학이 국고보조금 수혜 비율이 높은 상위 대학에 속하고 있었다. 또한 수도권 소재 국립대법인 대규모 대학 2개가 총 8,883억 원을 지원받고 있었다. 마지막으로 비수도권 소재 특별법 법인 대규모 대학 1개, 중·소규모 대학 3개가 총 5,296억 원을 지원받고 있었다. 이러한 국고보조금 수혜 비율이 높은 상위 25개 대학은 주로 수도권 대규모 대학이 절반 가까이 차지하고 있어 수도권 소재 대규모 대학에 대한 재정지원이 편중되게 진행되고 있음을 확인할 수 있다.

이와 같이 국고보조금이 상위인 25개 대학은 전체 202개 대학 중 12.4%에 불과하지만 이들이 차지하는 재정지원의 금액은 전체 지원금액의 50.4%에 이르렀다. 그러나 상위 25개 대학 이외 전체 202개 대학 중 87.6%나 되는 177개 대학들이 전체 국고보조금 수혜 비율에서 차지

하는 비중은 49.7%로 전체의 절반 이하에 불과했다. 더불어 국고보조금 수혜 비율이 상위인 25개 대학은 위에서 설명한 바와 같이 주로 수도권 대규모 사립대, 수도권 대규모 국립대법인이 절반 이상을 차지하고 있었다. 이렇게 국고보조금 수혜 비율이 높은 상위 25개 대학과 나머지 대학의 현황을 나타낸 것은 다음 [그림 IV-5]와 같다.



○ 자료: 대학알리미(www.academyinfo.go.kr) 자료 참조 후 재구성(17.05.04. 기준)

■ 그림 IV-5 ■ 2015년 대학(4년제)의 국고보조금 수혜 상위 25개 대학

■ 표 IV-25 ■ 2015년 국고보조금 수혜 비율 상위 25개 대학 현황

(단위: 원, 개)

| 구분        |        | 수도권           | 비수도권        |             | 총합            |
|-----------|--------|---------------|-------------|-------------|---------------|
|           |        | 대규모           | 대규모         | 중소규모        |               |
| 국립        | 학교수    | –             | 5           | 1           | 6             |
|           | 지원금액 합 | –             | 675,855,062 | 166,328,783 | 842,183,845   |
| 국립대<br>법인 | 학교수    | 2             | –           | –           | 2             |
|           | 지원금액 합 | 888,297,638   | –           | –           | 888,297,638   |
| 사립        | 학교수    | 11            | 1           | 1           | 13            |
|           | 지원금액 합 | 1,552,923,148 | 99,578,574  | 106,950,844 | 1,759,452,566 |
| 특별법<br>법인 | 학교수    | –             | 1           | 3           | 4             |
|           | 지원금액 합 | –             | 191,728,112 | 337,873,277 | 529,601,389   |
| 총 학교 수    |        | 13            | 7           | 5           | 25            |
| 지원금액 총합   |        | 2,441,220,786 | 967,161,748 | 611,152,904 | 4,019,535,438 |

자료: 대학알리미(www.academyinfo.go.kr) 자료 참조 후 재구성(17.05.04. 기준)

### 3 운용

#### 가. 효율성

##### 1) 유사 중복 사업 실태

우리나라 고등교육 재정지원의 특징은 재정을 지원하고 있는 중앙부처가 다양하다는 것이다. 고등교육 재정지원을 하는 중앙부처의 증가로 인해 고등교육 재정지원의 규모 확대가 가능하며, 다양한 관점의 재정지원사업이 다양하게 운영될 수 있다는 장점이 있다.

그러나 이러한 주관부처의 증가는 재정운용의 효율성 측면에서 두 가지 측면의 문제점을 야기한다. 첫째, 부처 간 유사중복 재정지원이 발생할 가능성이 높다. 정부 재정의 관점에서 유사 중복 재정지원으로 인해 사업내용이 혼재하고 수혜자가 중복되는 것은 재정 운용의 관점에서 비효율적이다. 이와 같은 비효율성을 방지하기 위해서는 ‘고등교육’의 관점에서 총 사업의 방향성을 제시하고 부처 간 사업을 조정할 수 있는 기능을 담당하는 조직이 필수적이거나 현재로서는 부재하다.

둘째, 대학 내 외부 재정지원 사업관리 및 운영 측면에서의 효율성이 저하된다. 다양한 부처의 외부 재정지원사업은 각기 다른 사업관리 방식, 절차 및 평가체제 운영을 요구한다. 개별 대학의 관점에서 각 사업별 운영체제를 파악하고, 각 기준에 따른 사업 및 사업비 관리를 수행하는 것은 난이도가 높은 업무임과 동시에 비효율적 방식이다.

본 연구에서는 재정지원의 주요 주제별로 교육부 및 타 부처에서 추진되고 있는 유사한 사업들을 조사하였다. 주요 주제는 ‘글로벌, 국제, 외국인, 해외 관련 사업’, ‘IT, 정보통신, 인터넷 관련 사업’, ‘산학협력, 창업, 기업, 벤처 관련 사업’, ‘인문, 사회 관련 사업’, ‘과학기술 이공계 관련 사업’, ‘장학금 관련 사업’ 등이다. [부록 4]에 각 주제별 사업의 명칭, 금액, 지원기간, 주관 부처 등의 현황이 제시되어 있다. 본 사업들은 목적과 내용이 완벽히 동일하지는 않으나 주제의 범주에 포함될 수 있는 공통성을 기준으로 분류한 것이다. 또한, 2017년 1월 현재 고등교육 재정지원 정보시스템에 등록된 사업들을 중심으로 분류했으며, 분류기준에 따라 추가 삭제 될 수 있는 사업들이 증가할 수 있을 것이다.

글로벌, 국제, 외국인, 해외와 관련된 사업으로 교육부 7개, 타부처 24개 사업이 진행되고 있다. 세부 주제나 목적들은 서로 상이하나 글로벌 범주로 묶을 수 있는 공통성을 지닌 사업들이

며 예산은 총 1,497억 원 정도도 규모이다.

IT, 정보통신, 인터넷 관련 사업으로 교육부에서는 1개 사업을 찾아볼 수 있었으며, 타 부처에서는 36개 사업들이 추진되고 있다. 특히, 미래부에서 추진하고 있는 소프트웨어 중심대학 사업이 최근 대학의 특성화를 이끄는 사업으로 주목받고 있다.

산학협력, 창업, 기업, 벤처 관련 사업은 교육부에서 주력하는 부문 중 하나이다. 교육부 추진 사업으로는 총 9개 사업을 도출할 수 있었고, 타부처에서는 본 주제와 관련하여 37개 사업들이 추진되고 있었다.

인문, 사회 관련 사업은 주로 연구비 지원 방식으로 이루어지고 있는데 교육부 사업은 27개, 타부처 사업으로도 3개 정도 찾아볼 수 있었다. 타 부처에서 실시하는 사업들은 주로 언어 연구에 지원하는 사업들로 개방형 한국어 통합사전 구축, 국어진흥 연구 및 개발, 언어정보 자원 통합 관리 등이 해당한다.

과학기술 이공계 관련 사업으로 교육부에서는 8개 정도를 대표사업으로 분류할 수 있었고 타 부처의 규모가 크므로 본 연구에서는 대학 교육과 직접적인 사업들만으로 추려보았다. 기술 교육과 공학교육 혁신을 위한 지원사업 외 지식재산 창출을 지원하는 사업들이다.

한편, 장학금 사업은 교육부 외에도 타 부처에서 다양하게 이루어지고 있었다. 교육부에서는 맞춤형 국가장학금 사업이 대표적이었고 타부처에서는 대통령과학장학금 외 5개 장학지원 사업이 추진되고 있었다.

## 나. 자율성

### 1) 재정지원사업 지원금 교부방식별 현황

고등교육 재정지원사업의 지원금액 교부방식별 변화 추이를 살펴보면 다음 <표 IV-26>과 같다. 고등교육 재정지원사업의 지원금액 교부방식은 지출용도를 정하지 않고 총액으로 지원하는 포괄지원(Block Funding) 방식과 항목별로 지출용도를 정해서 지원하는 항목지원(Line-item Funding) 방식으로 구분할 수 있다.

2015년 지원금액 교부방식에 따른 현황을 살펴보면, 포괄지원 방식 사업의 경우 256개, 항목지원 방식 사업의 경우는 262개로 나타났다. 각 사업별 지원금액의 비중은 포괄지원 방식 사업이 전체의 54.6%를 차지하였고, 항목지원 방식 사업은 45.4%로 나타났다. 지원액 교부방식

별로 현황을 살펴보았을 때, 포괄지원 방식 사업과 항목지원 방식 사업 간에는 큰 차이는 없다고 볼 수 있지만, 포괄지원방식이 9.2%p 높게 나타났다.

2013~2015년의 변화 추이를 보면, 2013년, 2014년에는 항목지원 방식 사업이 포괄지원 방식 사업보다 각각 3.6%p, 3.8%p만큼 높았지만, 2015년에는 그 비중이 반대로 변화한 것을 알 수 있다. 2015년에 포괄지원 방식 사업은 전년대비 6.5%p 가량 증가하였고, 항목지원 방식 사업은 전년대비 6.5%p 감소하였다.

표 IV-26 지원금액 교부방식별 고등교육 재정지원 변화추이

(단위: 천원, %)

| 구분                          | 2013 |                |      | 2014 |                |      | 2015 |                |      |
|-----------------------------|------|----------------|------|------|----------------|------|------|----------------|------|
|                             | 사업 수 | 지원금액           | 비율   | 사업 수 | 지원금액           | 비율   | 사업 수 | 지원금액           | 비율   |
| 포괄지원<br>(block funding)     | 183  | 5,137,956,274  | 48.2 | 208  | 5,756,600,669  | 48.1 | 256  | 7,172,445,411  | 54.6 |
| 항목지원<br>(line-item funding) | 207  | 5,527,246,503  | 51.8 | 155  | 6,206,259,451  | 51.9 | 262  | 5,967,184,140  | 45.4 |
| 합계                          | 390  | 10,665,202,777 | 100  | 363  | 11,962,860,120 | 100  | 518  | 13,139,629,551 | 100  |

○ 자료 : 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.kfpp.or.kr>) 데이터 추출 후 재구성(17.1.31 기준)

\* 공시대학 기준

\*\* 간접지원사업 포함

\*\*\* 국공립대경상운영비지원사업 포함

\*\*\*\* 경찰청 사업의 지원대상인 경찰대학은 비공시대학이므로 사업수, 실지원액 제외

\*\*\*\*\* 교육부 사업 1개(공학교육혁신지원)는 일반지원사업이나 15년 결산 대학지원액이 0원으로 금년도 집계 및 분석 대상에서 제외함

고등교육 재정지원 사업은 투자지원금의 성격에 따라 국공립대 경상운영비, 학자금, 일반지원 등 세 가지 유형<sup>25)</sup>으로 구분된다. 고등교육의 발전을 위해 대학의 교육과 연구 역량 증진에 실질적으로 지원하는 사업은 일반지원사업이다. 여기에서는 2015년 기준 고등교육에 대한 일반지원사업을 대학교육 역량 강화(교육), 학술연구 역량 강화(연구)의 측면에서 구분하여 세부

25) 국·공립대 경상운영비 지원사업은 대학의 설립주체로서 중앙정부, 지방자치단체가 국립 또는 공립대학의 운영을 위하여 인건비, 시설비 등의 경상운영비를 지원하는 사업, 학자금 지원사업은 학부와 대학원에 재학 중인 학생들을 대상으로 장학금 또는 학자금 대출 이자 등을 지원하는 사업, 일반지원사업은 국·공립대 경상운영비 지원사업 및 학자금 지원사업을 제외하고 정부가 인력양성 또는 R&D 지원을 목적으로 대학에 재정을 지원하는 사업임(서영인 외, 2015:12~13).

사업, 사업목적, 대학 지원액, 지원방식 및 지원대상 선정기준, 지원금액 결정방식 및 지원금액 교부방식 등의 특징을 살펴보고자 한다.

대학교육 역량 강화 사업은 단위사업 및 세부사업의 성격을 참고하여 정책 분야를 ‘대학자율성 제고’, ‘연구·R&D 지원’, ‘국립대 지원’, ‘교육역량 강화’, ‘구조개혁’, ‘전문대 지원’ 및 ‘산학협력’으로 분류하였다. 다음 <표 IV-33>은 이러한 7개의 정책분야에 포함된 세부사업을 대학지원 금액이 높은 순서대로 나열하고 사업목적, 지원방식, 지원대상 선정기준, 지원금액 결정방식, 지원금액 교부방식을 보여주고 있다.

대학자율성 제고 정책 추진을 위한 사업에는 고교교육 정상화 기여대학 사업(466억 원), 국제협력선도대학 육성·지원 사업(약 25억 원), 대학 글로벌 현장학습 사업(7.5억 원), 교원 양성기관 글로벌 지원사업(7.2억 원)이다. 연구·R&D 지원 정책 추진을 위한 사업에는 BK21 plus 사업(2,694억 원), 글로벌박사양성 사업(221억 원), 의과학자 육성지원 사업(8.3억 원), 법학전문대학원 교육역량강화-리결클리닉 운영지원 사업(7.6억 원)이었다. 교육역량강화 정책 추진을 위한 사업에는 CK-I (지방대학 특성화 사업)(1,894억 원), ACE 사업(584억 원), CK-II (수도권 대학 특성화사업)(539억 원), 지역혁신창의인력양성사업(247억 원), 지역선도 대학 육성사업(150억 원), 사이버대학 경쟁력 강화추진 사업(4.4억 원)이었다. 산학협력 정책 추진을 위한 사업에는 LINC(2,182억 원), 산학협력 선도전문대학 육성사업(189억 원), 대학창의적자산 실용화지원 사업(144억 원), 학교기업지원사업(89억 원), 산학협력 활성화지원(산업단지 캠퍼스 조성사업)(약 40억 원)이었다. 이 외에도 국립대 지원을 위한 국립대학 실험실습실 안전환경 기반조성 사업, 전문대학 지원을 위한 특성화 전문대학 육성사업, 구조개혁 정책 추진을 위한 국립대학 혁신지원, 국립대학 통폐합 지원사업, 17개 국립대학병원 여건개선 사업 등으로 구성되었다.

학술교육 역량 강화 사업을 단위사업 및 세부사업의 성격을 참고하여 정책 분야를 ‘인문사회 연구 강화’, ‘이공학 학술연구 조성’, ‘학술자원 및 연구윤리 기반 구축’, ‘평생학습’, ‘국제화’ 및 기타로 분류하였다. 다음 <표 IV-34>는 이러한 6개의 정책분야에 포함된 세부사업을 대학 지원 금액이 높은 순서대로 나열하고 사업목적, 지원방식, 지원대상 선정기준, 지원금액 결정방식, 지원금액 교부방식을 보여주고 있다.

인문사회 연구강화 사업은 인문학 진흥, 인문사회 학술연구조성, 인문사회기초연구사업, 한국학진흥 및 한국고전번역원출연이라는 단위사업 내에서 세부적인 사업들도 시행되었다. 가장

많은 재정지원을 받은 사업은 인문학진흥방안(R&D)-인문한국(HK) 사업(약 441억 원), 사회과학연구지원(R&D)(271억 원)와 인문사회기초연구 영역에서 세부적으로 시행되는 각종 사업들로 나타났다. 이공학 학술연구 조성 정책을 위한 사업은 이공학 개인기초 연구지원사업(2,839억 원), 기초연구기반구축사업 중 이공분야 대학중점연구소 지원 사업(252억 원)과 이공분야 학문 후속세대 양성 사업(145억 원), 이공학 교육활성화-미래기초과학 핵심리더 양성사업(26억 원)이었다. 그 외 학술자원 및 연구윤리 기반구축 정책을 지원하기 위한 사업으로 학술자원공동관리체계 구축-외국학술자원공동활용사업(30억 원), 평생학습 정책 추진을 위한 사업으로 평생학습 중심대학 육성사업(85억 원), 국제화 정책 추진을 위한 글로벌 연구 네트워크 지원사업(65억 원)이 각 정책영역별 주요 사업이라 볼 수 있다.

## 2) 재정지원사업 예산편성 및 집행기준

정부는 재정지원사업 수행 시 사업비 운용을 위해 사업비 관리운영 지침을 제시하고, 해당 지침에서는 예산편성 및 집행에 관한 기준을 정함으로서 사업의 효율적 운영 및 예산운용의 공정성 및 투명성을 도모하고자 한다. 교육부는 재정지원사업 운영의 절차적 일관성을 위해 「재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동운영관리 매뉴얼」을 발표하며, 각 재정지원 사업은 이 매뉴얼을 기반으로 세부 「사업비 관리 운영지침」을 제시한다.

주요 재정지원사업의 예산편성 및 집행기준이 대학의 예산운용 자율성에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위해 사업별 「사업비 관리 운영지침」을 분석하였다. 그 결과 운영지침의 방향성은 대부분 유사하며, 세부 사업비 비목 및 비목별 운영지침에서 사업별 차별성을 보이는 것으로 나타났다.

운영지침의 방향성은 ‘사업비 관리방식’ 및 ‘회계 일반사항’ 측면에서 구체적으로 살펴볼 수 있다. ‘사업비 관리방식’은 엄격한 중앙관리를 원칙으로 하고 있으며, 별도 계정을 설치하고 관리부서를 지정함으로써 사업비 운영의 책무성을 높인다. 모든 사업비는 각 재정지원사업의 목적에 부합하는 범위 내에서 집행가능하며, 사업비 집행은 내부품의서, 지출원인행위서 등의 집행계획에 근거하여 이루어지도록 하고 있다. 또한 지출방법 역시 연구비카드 및 법인카드, 세금계산서, 공공기관 발행 영수증, 계좌이체 등 지출증빙의 공신성이 높고 증빙내용이 명확한 방법에 한해 허용하고 있다. 만약 국고지원금의 유용·횡령 등 사업수행 과정상 중대한 법령 위반이 있는 경우나 사업과 무관한 사업비를 집행한 경우 해당 대학(사업단)과 협약 해지가 가능하며,

부당 사용이 드러난 경우 행·재정 제재도 가능하다.

‘회계 일반사항’의 경우 사업비 관리 회계연도는 대학회계연도(매년도 3월 1일부터 다음년도 2월말)와 일치하여 시행해야 한다. 모든 사업비는 사업 당해년도 지출을 원칙으로 하고 각 사업별 예산의 이월방식은 <표 IV-27>에서 제시한 것과 같다. 대부분의 재정지원사업에서 미집행 국고지원금의 경우 위탁기관의 사전승인 하에 차년도 사업비로 이월이 가능하며, 사업비 예금이자자는 사업종료 시 전액 반납을 원칙으로 한다.

표 IV-27 재정지원사업 별 예산이월 및 예금이자 처리기준 현황비교

| 사업명          | 집행기준                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACE+         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미집행 국고지원금은 사업비 총액의 10% 범위 내에서 위탁기관 사전승인 하에 이월 가능 (단 1차년도 사업비의 경우 25% 이내)</li> <li>· 사업비 예금이자자는 사업종료 시 전액 반납</li> </ul>                                                                       |
| BK21 Plus    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미집행 국고지원금은 해당연도 사업비 예산액과 전년도 이월액 및 발생이자를 더한 금액의 15% 이내에서 이월 가능 (이월금액 이상이 미집행 된 경우 차년도 사업비 배부시 감액 조정)</li> <li>· 사업비 예금이자자는 해당연도 사업기간의 사업비에 산입하여 사용할 수 있음 (사업단운영비 및 간접비로의 산입은 불가능)</li> </ul> |
| CK-I / II    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미집행 국고지원금은 잔액은 반납 후 이월 허용범위 내 금액에 한해 차년도 국고지원금 교부액과 합산하여 예산편성</li> <li>· 사업비 예금이자자는 사업종료 시 전액 반납</li> </ul>                                                                                  |
| LINC+        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미집행 국고지원금은 배정 사업비의 5% 이내에서 이월 가능</li> <li>· 이월 시 사업연도 종료일 30일 전까지 위탁기관에 승인을 신청하고, 위탁기관은 사업종료 15일 전까지 승인사항 통보</li> <li>· 사업비 예금이자자는 사업종료 시 전액 반납</li> </ul>                                   |
| PRIME        | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미집행 국고지원금은 배정 사업비의 5% 이내에서 이월 가능 (단 사업 1차년도는 20% 범위 내에서 이월 가능)</li> <li>· 사업비 예금이자자는 사업종료 시 전액 반납</li> </ul>                                                                                 |
| PolINT       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미집행 국고지원금은 배정 사업비의 25% 이내에서 사전 승인후 이월 가능</li> <li>· 사업비 예금이자자는 사업종료 시 전액 반납</li> </ul>                                                                                                       |
| CORE         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미집행 국고지원금은 사업비 총액의 10% 범위 내에서 위탁기관 사전승인 하에 이월 가능 (단 1차년도 사업비의 경우 30% 이내)</li> <li>· 사업비 예금이자자는 사업종료시 전액 반납</li> </ul>                                                                        |
| 고교교육<br>기여대학 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미집행 국고지원금 이월 불가</li> <li>· 사업비 예금이자자는 사업종료 시 전액 반납</li> </ul>                                                                                                                                |

다만 차년도 이월 허용금액은 재정지원사업 유형에 따라 사업비 총액 최소 5%에서 최대 30%까지 가능하다. 특이사항으로는 일부 재정지원사업의 경우 1차년도 사업비 이월허용 비율을 차년도에 비해 한시적으로 더 높게 승인해 주는 것이다. 이것은 1차년도의 경우 사업공고부터 참여대학 선정 및 사업비 교부까지 시간이 소요되고, 개별 대학 입장에서는 그 기간 동안 발생하는 높은 불확실성으로 인해 사업수행을 임의 집행하기 어렵다. 이러한 특수적 상황을 고려하여 1차년도에 한해 이월비율을 확대함으로써 전체 사업기간 동안의 예산운용 효율성을 확보하고자 하는 것으로 판단된다. 다만 이에 해당하는 ACE+, PRIME, CORE 외 주요 재정지원사업 중 해당 사업들보다 더 늦게 사업공지 및 선정이 이루어졌음에도 불구하고 이와 같은 1차년도 이월금액 비율 확대 조치가 없는 경우도 발생하고 있다. 따라서 주요 재정지원사업 간 사업비 이월기준에 대한 일관성있는 기준제시가 추가적으로 필요할 것으로 판단된다.

요약하자면 예산편성 및 집행기준에 있어 주요 재정지원사업의 운영기준은 유사한 편이다. 또한 예산편성 및 집행에 관한 기준은 대학의 예산운용 자율성과 연계되어 논의되기 보다는 예산운용의 공정성 및 투명성 측면에서 논의되는 것이 적절하다. 즉, 대학의 자율성을 제한함으로써 야기되는 부작용 보다는 예산편성 및 집행기준의 엄정성을 통해 갖게 되는 사회적 효과가 더 크다고 판단할 수 있는 기준이라는 것을 의미한다. 다만 사업비 이월과 관련하여 1차년도 사업비 이월 기준을 재정규모별로 명확히 하여 주요 재정지원사업별 1차년도 사업비 운용 및 이월의 대학 자율성을 일관되게 보장하는 것이 필요하다고 판단된다.

실제로 주요 재정지원사업의 수혜대학들의 의견을 조사해본 결과 다음 <표 IV-28>과 같이 사업비 집행 및 예산 운용에 대한 대학의 자율성 확대의 필요성을 확인할 수 있었다. 주요 의견으로는 예산 운용에 대한 정확하고 구체적인 가이드라인과 사전 안내가 필요함을 공통적으로 제안하였으며, 인건비 지원에 대한 융통성을 부여해 줄 것을 제안하였다. 특히 해당 사업의 사업단 외의 학교 지원이 투입되는 경우 사업 추진에 대한 기여를 보상할 수 있는 방안이 요구되었다. 한편, 간접비와 인건비는 일정 부분으로 제한하고 나머지 항목들은 대학의 자율로 맡겨줄 것을 제안하는 의견도 있었으며, 해당 사업의 성과를 좀 더 제고할 수 있도록 구체적인 프로그램 운영에 대한 예산 집행의 자율성 보장 또는 총괄예산 지원으로 인한 성과의 실효성 제고 방안 모색 등을 요구하였다.

요약하면, 사업비 운용에 대한 대학의 자율성 확대와 국고지원에 따른 규정 준수에 대해서는 명확한 가이드라인이 필요하며 이는 궁극적으로 사업의 성과 제고와 연계됨을 시사한다.

표 IV-28 재정지원사업 별 예산운용 자율성에 대한 대학의 진단

| 사업명          | 대학 측의 진단                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACE          | <ul style="list-style-type: none"> <li>명확한 가이드라인 설정과 그 틀 안에서의 자율성 부여 필요</li> <li>인건비 지원에 대한 자율성 또는 융통성 필요</li> <li>확실적인 집행 증빙자료 개선</li> <li>사업비 삭감으로 인한 예산 지원의 안정성 저하 방지</li> </ul>                                                                                                                                                                                        |
| BK21 plus    | <ul style="list-style-type: none"> <li>다른 사업에 비해 예산운용 자율성은 어느 정도 보장됨</li> <li>예산 규모에 비해 규정 구비 및 예산 운영 시 준수에 따르는 절차 등 제한적임</li> <li>자율성을 보장할 수 있는 예산 세목</li> <li>장학금 지원 및 인건비 사용에 대한 자율성 확대 필요</li> </ul>                                                                                                                                                                   |
| CK-I / II    | <ul style="list-style-type: none"> <li>비목간 예산 변경 시 일정비율 이하는 사업추진위원회의 심의 없이 진행 필요</li> <li>사업 운영이 실질적으로 원활할 수 있도록 사업비 교부시기 조정</li> <li>사업비 운영 규정, 집행기준 등을 참고할 수 있는 명확한 가이드라인 필요</li> <li>집행규정의 유연성 필요</li> <li>지원의 폭과 규모 확대 필요</li> </ul>                                                                                                                                   |
| LINC         | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학에서 필요한 항목을 지출에 반영할 수 있는 방안 필요</li> <li>학교직원 투입시 발생하는 인건비에 대한 규제 완화 필요</li> <li>대학이 자율적인 성과물을 창출할 수 있도록 사업항목이나 예산 운용의 자율성 필요</li> <li>예산 항목의 제한 비율에 개선(자율적 예산 편성 필요)</li> <li>인건비, 간접비에 대한 제한사항을 두고 나머지 부분은 자율화 필요</li> <li>예산 집행 주체를 대학과 사업단에서 조율하여 결정하도록 선택권 부여 요망</li> <li>총괄적 사업비 운영체계를 통해 사업 목적에 대한 성과를 판단하는 방식 필요</li> </ul> |
| PRIME        | <ul style="list-style-type: none"> <li>국고 지원의 보수적 예산을 집행으로 인한 운용의 폭 제한 문제 개선 필요</li> <li>수당 및 인건비 지원의 융통성 확보 필요 및 사후관리 지원금 규모 재검토</li> <li>예산변경 승인기간 현실화</li> <li>예산 운용에 대한 구체적인 가이드라인 필요</li> <li>예산 집행의 자율성 확대</li> </ul>                                                                                                                                                |
| CORE         | <ul style="list-style-type: none"> <li>예산 집행에 관한 구체적인 가이드라인 필요</li> <li>예산 운용에 대한 사전 안내 실시</li> <li>사업비 집행에 대한 대학의 자율성 확대 필요</li> <li>예산 규모를 줄이고 자율성을 제고하는 방안도 고려</li> </ul>                                                                                                                                                                                               |
| 고교교육<br>기여대학 | <ul style="list-style-type: none"> <li>인건비 지원 및 장학금 기타 교육 프로그램 운영에 대한 예산 자율성 확대 필요</li> <li>국고보조시스템(e나라) 개선으로 예산 집행의 효율성 제고 필요</li> <li>예산 편성 및 운영에 대한 자율성 제고 필요</li> </ul>                                                                                                                                                                                                |

### 3) 재정지원사업 예산 비목 현황

대학 또는 사업단이 정부 재정지원사업 수행 시 사업비는 훈령 및 지침에서 정한 기준에 부합 하되, 사업계획의 합리성을 기반으로 편성하여야 한다. 정부는 사업비 편성과정에서 재정지원 사업의 목적달성 및 효율성 도모를 위해 사업비 비목을 구분하고 집행기준을 제시한다. 사업비의 효율적 집행을 위해 대학 자체규정 및 지침을 제정하여 예산을 편성할 수 있으나 이 과정 역시 각 재정지원사업 관계법령 및 동 규정, 지침 등의 범위 내에서 가능하다. 또한 초기 사업계획 수립 시 편성했던 예산을 사업 수행과정에서 비목 내 또는 비목 간 변경할 경우에도 사업단 자체 심의의결 과정을 거쳐 계획을 수정한 후 정부 재정지원사업 위탁기관에 보고 또는 승인을 거치도록 의무화하고 있다.

이와 같이 정부는 사업비 비목 구분 및 세부 집행기준 제시를 통해 사업비 편성 및 집행의 목적성을 강화하고 있다. 좀 더 구체적으로는 각 재정지원사업 별로 예산편성 가능 비목선정 및 각 비목별 최대 예산편성 비율 조정 등을 통해 예산의 효과적, 합리적 사용을 유도한다.

그러나 정부의 이와 같은 유도전략은 개별 대학의 예산운용 전문성 및 자율성 측면과 결부되어 다른 측면에서 논의 가능하다. 재정지원사업 수행에 있어 정부의 사업비 비목 및 편성비율의 과도한 제약은 각 대학이 사업계획을 수립하는 과정에서 대학별로 특화된 선도적 모델을 제시하고 이행하는 데 제약으로 작용될 수 있다. 즉, 이것은 재정지원사업 예산편성에서의 제약이 참여사업 수립계획의 자율성 범위까지 제한할 수 있다는 것을 의미한다.

또한 조직운영의 관점에서 살펴보면 개별 대학은 참여하고 있는 재정지원사업을 대학 중장기 발전계획, 대학 내외부 환경 등과 연계하여 통합적으로 기획해야만 한다. 대학 중장기 발전계획 이행을 위한 조직환경, 조직문화, 예산계획 및 재무구조가 대학별로 상이한 상황에서 재정지원 사업비 운용의 과도한 제약은 대학의 예산운용 전문성 및 자율성을 침해할 수 있는 소지가 있을 뿐만 아니라 재정지원사업의 목적달성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이러한 관점에서 주요 재정지원사업 참여대학이 재정적 측면에서 확보할 수 있는 예산운용의 자율성 수준을 진단하기 위해 주요 재정지원사업별 사업비 비목 구분 및 집행기준을 비교했다.

주요 재정지원사업의 사업비 비목과 비목별 예산편성 비율 현황을 요약비교한 사항은 <표 IV-29>에 제시한 것과 같다. 2017년도에 신규 모집한 ACE+와 PoINT의 경우 건물의 신축개축증축과 관련한 ‘시설비’ 비목만 제외한 전체 예산을 기관에 총액으로 교부하여 사업비 집행계획의 자율성을 최대한 확보하였다. Block Grant는 정액교부금 성격의 재정지원 방식으로서

대학이 사업비를 효과적으로 배분하는 방법을 결정할 주요 권한을 가지며, 이와 같은 자율적 권한에 대한 책임 역시 대학에게 있다.

그 외 기타 재정지원사업의 경우 최소 7개에서 최대 11개까지의 편성 가능한 비목 및 편성비율을 지정하고, 그에 따른 사업비 계획수립의 가이드라인을 제시하고 있다. 주요 재정지원사업에서 일반적으로 편성 가능한 비목은 ‘인건비’, ‘교육과정(프로그램) 개발·운영비’, ‘실험실습 기자재 구입·운영비’, ‘교육환경개선비’, ‘사업운영경비’, ‘대학사업비’ 등으로 나타났으며, 편성 가능한 비목 중 편성비율을 제한하는 비목은 ‘인건비’, ‘기타사업운영비’, ‘대학사업비’가 대표적이다.

이와 같은 일반적 유형의 비목 이외에 각 재정지원 사업별로 주요 목적에 따라 정책유도성 비목을 구체화하여 제시하는 경우도 있다. 예를 들어 CORE에서는 ‘연구소 활성화 경비’ 비목을 통해 사업추진을 위한 인문학 분야 연구소 설치 및 대학 간 공동연구를 장려하고 있다. 또한 ‘주요 교육정책 협력비용’ 비목을 통해 교육부 교육정책의 對 국민 이해도 제고를 위한 사업수행에 비용을 지원하면서 대표 예시로서 자유학기제 프로그램 시행을 위한 경비로 사용할 수 있다고 밝히고 있다. 자유학기제 사업은 주요 재정지원사업 선정 시 가산점 지표로 포함되기도 한 대표적 정책유도성 사업이다.

전체적으로 요약하자면 지난 정부에서 신규 기획한 주요 재정지원사업의 경우 비목 및 편성비율 지침을 통해 대학의 재정운용 자율성 제한 또는 교육부 정책참여를 유도한 것으로 판단된다. 다만 2017년에 신규 도입된 일부 재정지원사업(ACE+ 및 PoINT)에서는 총액(Block Grant) 교부금 형태로 일부 변화하는 경향성을 보이고 있다.

표 IV-29 | 재정지원사업 간 사업비 비목 현황 비교

| 사업명                    | AC다+   | BK21+  | CK  | LINC+  |        | PRIME      | POINT | CORE   | 고교교육<br>기여대학 |
|------------------------|--------|--------|-----|--------|--------|------------|-------|--------|--------------|
|                        |        |        |     | 고도화    | 학교중점   |            |       |        |              |
| 인건비                    | 미지정    | ○      | ○   | 25% 이내 | ○      | ○          | 미지정   | 15% 이내 | 60% 이내       |
| 장학금                    |        | 60% 이상 | ○   | -      | -      | ○          |       | ○      | ○            |
| 교육과정(프로그람)<br>개발 / 운영비 |        | ○      | ○   | ○      | ○      | ○          |       | ○      | ○            |
| 시설비                    | 30% 이내 | -      | -   | -      | -      | 최대금액<br>지정 | 배정불가  | -      | -            |
| 실험실습기자재 구입운영비          | 미지정    | -      | ○   | ○      | ○      | ○          | 미지정   | ○      | -            |
| 교육환경개선비                |        | -      | ○   | ○      | 40% 내외 | ○          |       | ○      | ○            |
| 산학협력 지원비               |        | ○      | -   | ○      |        | -          |       | -      | -            |
| 신학공동기술 / 현장기술<br>개발비   |        | -      | -   | ○      |        | -          |       | -      | -            |
| 연구활동비                  |        | ○      | -   | -      | -      | -          |       | -      | ○            |
| 국제화경비                  |        | ○      | -   | -      | -      | -          |       | ○      | -            |
| 간접비                    |        | 5% 이내  | -   | -      | -      | -          |       | -      | -            |
| 기타사업 운영경비              |        | 10% 이내 | ○   | ○      | 5% 이내  | ○          |       | ○      | -            |
| 대학사업비                  |        | -      | 30% | 20% 이내 | -      | -          |       | 20%    | ○            |
| 사후관리 지원금               |        | -      | -   | -      | -      | -          |       | -      | -            |
| 연구소 활성화 경비             |        | -      | -   | -      | -      | -          |       | -      | ○            |
| 주요 교육정책협력비용            | -      | -      | -   | -      | -      | -          | ○     |        |              |

재정지원사업 예산운용 측면의 대학 자율성을 진단하기 위해 주요 비목에 대한 재정지원사업별 구체적 편성지침을 살펴보고자 한다. 본 연구에서 살펴보는 주요 비목은 ‘인건비’, ‘장학금’, ‘교육과정(프로그램) 개발·운영비’, ‘시설비’, ‘교육환경개선비’ 및 ‘실험실습기자재 구입·운영비’이다.

주요 재정지원사업에서 비목별 예산 집행 실태를 살펴보면 다음 <표 IV-30>, <표 IV-31>, <표 IV-32>, <표 IV-33>, <표 IV-34>, <표 IV-35>, <표 IV-36>과 같다. 먼저 ACE 사업의 비목별 예산 집행 실태를 살펴보면 ‘전공 및 교양 교육과정 개선비’가 각각 20.4%, 20.5%로 가장 많은 비율을 차지하고 있었다. 이는 ACE 사업의 ‘잘 가르치는 대학’으로서 교육과정을 개선하여 학부 교육의 질을 높이려는 사업의 목적과 특징을 잘 보여주고 있는 사례이다.

BK21 plus 사업을 살펴보면 비목 중 ‘대학원생 지원비’가 58.3%를 차지하여 가장 많은 비율을 보여주고 있었다. 즉 연구를 증진하기 위한 사업 목적에 따라 대학원생에 대한 연구비 지원 활동이 가장 주된 것임을 확인할 수 있다. 그 다음으로 많은 비중을 차지한 것은 비목별 예산 집행 실태 중 인건비로서 14.4%였고 간접비는 2%였다.

CK 사업의 경우는 ‘교육 프로그램 개발·운영비’가 전체 예산 비목별 집행 현황에서 29.2%를 차지하여 가장 많았다. 이는 CK 사업이 추구하는 목적인 대학의 강점분야 특성화를 통한 창의적 인재 육성에 대한 노력이 교육프로그램 개발과 운영에 대한 지원으로 이루어지고 있음을 보여주고 있다. 그 외 CK 사업과 관련한 ‘대학사업비’ 21.3%, ‘인건비’는 10.9%로 그 다음 순위를 차지하고 있었다.

CORE 사업은 전체 비목별 예산 집행에서 ‘대학 본부 사업비’가 20.1%로 가장 높은 비율을 차지하고 있었다. 그 다음으로 많은 예산 집행 비중을 차지하고 있는 ‘해외교류 지원 경비’로 전체의 19.7% 비율로 나타났다. CORE 사업은 전체 사업에 대한 비목별 예산 집행 실태만으로는 고유의 사업 특성을 드러내지 못하는 상황이다. 대학의 자율적 인문역량을 강화하고 혁신하려는 사업의 목적을 구현하기 위한 ‘교과목 및 교육프로그램 운영 개발비’가 상대적으로 낮게 책정되고 있음을 확인할 수 있었다.

LINC 사업은 전체 비목별 예산 집행에서 ‘교육프로그램 개발 및 운영비’가 33.5%로 가장 많은 비중을 차지하고 있었고, ‘인건비’ 항목은 23.7%로 타 재정지원사업에 비해 예산 지원비율이 높은 편이었다. ‘간접비’ 항목도 5%로 책정되어 있어 다른 재정지원사업에 비해 대학의 재정여건과 상황을 배려하고 있음을 확인할 수 있었다.

PRIME 사업의 경우는 전체 비목별 예산 집행을 살펴보면 ‘시설비’가 34.7%로 가장 높은 비율을 차지하였다. 이는 대학 정원 조정에 따른 하드웨어적 경비가 높게 배정된 것으로 해석할 수 있다. 그 다음으로 ‘교육과정 개발 운영비’, ‘사후관리 지원금’이 각각 10.1%로 나타났다. 또한 PRIME 사업은 ‘대학 본부사업비’와 ‘기타 운영경비’가 배정된 것이 특징이며, ‘인건비’는 5.4% 비율로 집행되는 상황이었다.

고교정상화 기여대학 지원사업은 크게 인건비, 운영비, 연구비 및 기타로 비목이 구분된 것이 특징이다. 각각의 비목에는 국고 지원과 대응투자로 구성되고 있다. ‘인건비’ 비목의 국고지원 대 대응투자의 비율은 6:4 정도, ‘운영비’의 국고지원 대 대응투자의 비율은 9:1 정도였고 ‘연구비’는 전체가 국고지원으로 이루어지고 있었다.

표 IV-30 ACE 사업 비목별 집행 현황

| 대학수<br>(사업수) | 구분 | (단위: 천원, %)   |               |                |                   |             |                   |                               |             |               |               |
|--------------|----|---------------|---------------|----------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------------------|-------------|---------------|---------------|
|              |    | 교양 교육과정<br>개선 | 전공 교육과정<br>개선 | 비교과 교육과정<br>개선 | 학사구조 등<br>학사제도 개선 | 학생지도 내실화    | 교수-학습 지원<br>체계 개선 | 교육의 질 관리<br>(평가, 환류)<br>체계 개선 | 사업관리 및 운영   | 합계            |               |
| 25           | 전체 | 계             | 282,780,810   | 283,806,608    | 207,085,637       | 20,541,418  | 110,425,289       | 295,919,356                   | 109,180,474 | 73,552,437    | 1,383,292,030 |
|              |    | 비율            | 20.4          | 20.5           | 15.0              | 1.5         | 8.0               | 21.4                          | 7.9         | 5.3           | 100           |
|              | 평균 | 11,311,232    | 11,352,264    | 8,283,425      | 821,657           | 4,417,012   | 11,836,774        | 4,367,219                     | 2,942,097   | 55,331,681    |               |
|              | 최대 | 273,697,610   | 277,990,619   | 198,711,880    | 19,327,980        | 107,187,800 | 286,716,111       | 105,483,146                   | 70,962,790  | 1,340,077,936 |               |
|              | 최소 | 92            | 319           | 415            | 621               | 209         | 273               | 86                            | 167         | 1,562         |               |

표 IV-31 BK21 plus 사업 비목별 집행 현황

| 대학수<br>(사업수) | 구분 |        | 인건비           | 대학원생 지원비       | 실험실습지원 및<br>신학협동 활동비 | 국제화경비         | 교육과정<br>개발비 | 사업단 운영비       | 간접비         | 기타      | 합계             | (단위: 천원, %) |
|--------------|----|--------|---------------|----------------|----------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------|----------------|-------------|
|              |    |        |               |                |                      |               |             |               |             |         |                |             |
| 39           | 전체 | 계      | 3,300,449,152 | 13,309,834,843 | 294,876,961          | 2,456,992,299 | 27,228,800  | 3,005,575,505 | 452,193,478 | 2,365   | 22,847,153,403 |             |
|              |    | 비율     | 14.4          | 58.3           | 1.3                  | 10.8          | 0.1         | 13.2          | 2.0         | 0.00001 | 100            |             |
|              | 평균 |        | 84,626,901    | 341,277,816    | 7,560,948            | 62,999,803    | 698,174     | 77,066,039    | 11,594,705  | 61      | 585,824,446    |             |
|              |    | 최대     | 1,549,563,000 | 6,693,137,000  | 166,103,801          | 859,852,866   | 19,210,000  | 1,993,929,000 | 223,948,220 | 2,365   | 11,190,804,220 |             |
|              | 최소 | 16,032 | 43,200        | 1,619          | 3,396                | 4,000         | 4,204       | 2,150         | 2,365       | 70,000  |                |             |

표 IV-32 CK 사업 비목별 집행 현황

(단위: 천원, %)

| 대학수<br>(사업수) | 구분 | 인건비           | 장학금           | 교육프로그램<br>개발/운영비 | 교육환경 개선비    | 실험실습 기자재<br>구입/운영비 | 기타사업<br>운영경비 | 대학사업비         | 기타          | 합계            |
|--------------|----|---------------|---------------|------------------|-------------|--------------------|--------------|---------------|-------------|---------------|
| 33           | 전체 | 1,018,932,842 | 1,147,397,719 | 2,727,096,242    | 926,081,369 | 1,093,484,978      | 336,374,103  | 1,996,661,497 | 106,525,561 | 9,352,554,311 |
|              | 비율 | 10.9          | 12.3          | 29.2             | 9.9         | 11.7               | 3.6          | 21.3          | 1.1         | 100           |
|              | 평균 | 30,876,753    | 34,769,628    | 82,639,280       | 28,063,072  | 33,135,908         | 10,193,155   | 60,504,894    | 3,228,047   | 283,410,737   |
|              | 최대 | 488,418,326   | 382,232,270   | 906,788,576      | 369,608,640 | 645,628,333        | 152,924,147  | 1,167,745,029 | 106,010,706 | 3,909,726,701 |
|              | 최소 | 16,162        | 2,500         | 1,426            | 1,628       | 5,000              | 12,100       | 40,806        | 514,855     | 164,805       |

표 IV-33 CORE 사업 비목별 집행 현황

(단위: 천원, %)

| 대학수<br>(사업수) | 구분 | 인건비         | 학업 지원금      | 교과목<br>및 교육<br>프로그램<br>개발 /<br>운영비 | 연구소<br>활성화<br>경비 | 실험실습<br>기자재<br>구입 / 운영비 | 산학연<br>협력<br>지원비 | 해외교류<br>지원 경비 | 교육환경<br>개선비 | 기타사업<br>운영경비 | 대학본부<br>사업비   | 기타         | 합계            |
|--------------|----|-------------|-------------|------------------------------------|------------------|-------------------------|------------------|---------------|-------------|--------------|---------------|------------|---------------|
| 12           | 전체 | 687,548,829 | 362,436,000 | 938,070,868                        | 197,878,160      | 57,203,474              | 96,999,204       | 1,150,562,766 | 576,106,193 | 553,813,760  | 1,172,503,218 | 48,631,867 | 5,841,760,339 |
|              | 비율 | 11.8        | 6.2         | 16.1                               | 3.4              | 1.0                     | 1.7              | 19.7          | 9.9         | 9.5          | 20.1          | 0.8        | 100           |
|              | 평균 | 57,286,736  | 30,203,000  | 78,172,572                         | 16,489,847       | 4,766,956               | 8,083,267        | 95,880,230    | 48,008,849  | 46,151,147   | 97,709,102    | 4,052,656  | 496,813,362   |
|              | 최대 | 320,945,620 | 178,400,000 | 423,072,370                        | 83,841,470       | 36,535,600              | 50,000,000       | 542,211,180   | 262,490,440 | 263,272,170  | 496,223,070   | 26,254,740 | 2,064,347,210 |
|              | 최소 | 4,600       | 2,000       | 20,000                             | 2,800            | 2,942                   | 1,500            | 36,200        | 4,300       | 16,300       | 41,000        | 800        | 151,900       |

표 IV-34 LINC 사업 비목별 집행 현황

| 대학수<br>(사업수) | 구분 | 인건비           | 대학체제<br>개편비 | 교육 프로그램<br>개발 및<br>운영비 | 교육환경<br>개선비 | 기자재 구입/<br>운영비 | 신학협력<br>기업지원비 | 신학공동<br>기술개발비 | 간접비         | 기타          | 합계             |
|--------------|----|---------------|-------------|------------------------|-------------|----------------|---------------|---------------|-------------|-------------|----------------|
|              |    |               |             |                        |             |                |               |               |             |             |                |
| 36           | 전  | 3,245,294,254 | 601,255,396 | 4,597,174,633          | 699,815,771 | 683,195,610    | 1,843,021,219 | 1,259,408,849 | 681,234,081 | 110,177,517 | 13,720,577,331 |
|              | 체  |               |             |                        |             |                |               |               |             |             |                |
|              | 비율 | 23.7          | 4.4         | 33.5                   | 5.1         | 5.0            | 13.4          | 9.2           | 5.0         | 0.8         | 100            |
|              | 평균 | 90,147,063    | 16,701,539  | 127,699,295            | 19,439,327  | 18,977,656     | 51,195,034    | 34,983,579    | 18,923,169  | 3,060,487   | 381,127,148    |
|              | 최대 | 999,700,980   | 162,209,188 | 1,397,539,903          | 315,599,728 | 459,961,000    | 563,472,248   | 385,000,000   | 200,000,000 | 73,954,223  | 4,073,283,103  |
|              | 최소 | 432           | 158         | 1,257                  | 175         | 472            | 308           | 286           | 162         | 6,606       | 3,250          |

(단위: 천원, %)

표 IV-35 PRIME 사업 비목별 집행 현황

| 대학수<br>(사업수) | 구분 | 인건비         | 징학금         | 교육과정 개발<br>/ 운영비 | 시설비           | 교육환경<br>개선비 | 실험실습<br>기자재 구입/<br>운영비 | 사후관리<br>지원금 | 대학본부<br>사업비 | 기타사업<br>운영경비 | 기타         | 합계            |
|--------------|----|-------------|-------------|------------------|---------------|-------------|------------------------|-------------|-------------|--------------|------------|---------------|
|              |    |             |             |                  |               |             |                        |             |             |              |            |               |
| 15           | 전  | 228,243,426 | 172,067,036 | 425,916,698      | 1,627,124,011 | 502,944,693 | 211,562,405            | 424,807,651 | 412,732,014 | 194,904,413  | 3,796,854  | 4,204,099,201 |
|              | 체  |             |             |                  |               |             |                        |             |             |              |            |               |
|              | 비율 | 5.4         | 4.1         | 10.1             | 38.7          | 12.0        | 5.0                    | 10.1        | 9.8         | 4.6          | 0.1        | 100           |
|              | 평균 | 15,216,228  | 11,471,136  | 28,394,447       | 108,474,934   | 33,529,646  | 14,104,160             | 28,320,510  | 27,515,468  | 12,993,628   | 253,124    | 280,273,280   |
|              | 최대 | 57,295,736  | 30,203,000  | 78,172,572       | 16,489,847    | 4,766,956   | 8,083,267              | 95,880,230  | 48,008,849  | 46,151,147   | 97,709,102 | 4,052,656     |
|              | 최소 | 92,785      | 169,500     | 165,000          | 233,800       | 146,706     | 236,667                | 319,216     | 146,000     | 63,524       | 174,874    | 3,751,000     |

(단위: 천원, %)

표 IV-36 | 고등교육 정상화 기여대학 지원 사업 비목별 집행 현황

(단위: 천원, %)

| 대학수<br>(사업수) | 구분     | 인건비           |             |               | 운영비           |             |               | 연구비         |        |             | 기타         |    |            |
|--------------|--------|---------------|-------------|---------------|---------------|-------------|---------------|-------------|--------|-------------|------------|----|------------|
|              |        | 국고            | 대응          | 계             | 국고            | 대응          | 계             | 국고          | 대응     | 계           | 국고         | 대응 | 계          |
| 39           | 전<br>체 | 1,478,377,617 | 942,898,281 | 2,421,275,897 | 1,693,853,380 | 192,287,673 | 1,886,141,053 | 112,311,018 | 10,000 | 112,321,018 | 79,436,910 | -  | 79,436,910 |
|              |        | 61.1          | 38.9        | 100           | 89.8          | 10.2        | 100           | 99.99       | 0.01   | 100         | 100        | -  | 100        |
|              | 평균     | 37,907,118    | 24,176,879  | 62,083,997    | 43,432,138    | 4,930,453   | 48,362,591    | 2,879,770   | 256    | 2,880,026   | 2,036,844  | -  | 2,036,844  |
|              | 최대     | 540,000,000   | 250,000,000 | 792,000,000   | 590,000,000   | 182,000,000 | 772,000,000   | 30,000,000  | 10,000 | 30,000,000  | 76,010,000 | -  | 76,010,000 |
|              | 최소     | 73,220        | 23,780      | 132,449       | 83,331        | 2,220       | 85,551        | 4,990       | 10,000 | 4,990       | 26,520     | -  | 26,520     |

## 4 평가

### 가. 효과성

재정지원정책의 효과성을 알아보기 위해 주요 사업들의 만족도를 조사해보았다. 정부의 총 재정 투입대비 성과를 진단할 수 있는 대표성 있는 지표를 선별하여 양적인 분석을 실시하는 것이 방법 및 결과 해석에 한계가 있고, 실제로 재정지원의 다양한 사업들로 구현되고 있으므로 본 연구에서는 대학의 각 사업 담당자로부터 질적인 조사를 실시하여 만족도를 조사하였다.

대체로 오랜 기간 지속되어온 사업들에 대해서는 만족도가 비교적 높았으며, 사업 운영이나 예산 집행에 대해서는 효율성 제고 측면에서 다양한 개선 방안들을 제안하였다. 그러나 최근에 추진된 사업들에 대해서는 안정적인 정착을 위해 개선해야 할 사항들이 구체적으로 제시되었다. 전체 사업 공통으로 제안된 의견은 예산운용에 대한 구체적인 가이드라인과 사업비 확정 및 배분 조기화가 필요하다는 점과 재정지원사업의 성과관리를 위한 통합성과관리 시스템 구축이 필요하다는 점이다. 또한 중복 투자를 방지하기 위해 「정부재정지원사업심의위원회를 구성·운영」 해야 한다는 점도 특징적이다.

다음 <표 IV-37>에는 주요 재정지원 사업에 대한 대학의 만족도와 요구사항을 정리하였는데 여기서는 긍정적인 만족도 보다는 만족도 제고를 위한 요구사항을 중심으로 정리하였다.

ACE+ 사업은 대학교육의 총체적 개선을 유도한 대표적인 성공사업이다. 타 사업에 비해 대학의 자율성이 비교적 높은 편에 속한다. 좀 더 많은 대학들이 효과적으로 참여할 수 있는 컨소시엄 형태의 신청방식이 제안되었고 재진입에 따른 제한을 개선해줄 것 등이 제안되었다.

BK21 plus 사업은 학문후속세대 양성을 차질 없이 달성하고 있었다. 장학금 지원 확대와 소규모 대학들도 참여할 수 있는 방안이 필요하다고 했으며, 정성평가의 경우 구체적인 가이드라인이 마련되어야 한다는 의견도 있었다. 신청 시점 대비 사업비 삭감 지양에 대한 필요성도 있었다.

표 IV-37 | 주요 재정지원사업에 대한 대학의 만족도 및 요구 사항

| 사업명       | 사업목적                                                                                                                                                    | 운영방식                                                                                                                                                                                      | 예산규모                                                                                                                                                                            | 성과관리                                                                                                                                                                        |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACE+      | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학 교육 시스템 총체적 개선</li> <li>교육성과관리 시스템 구축 필요</li> <li>비교적 대학의 자율성을 존중하는 사업에 해당함</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>사업 개시 및 사업비 배정 시기 연 초로 조정 필요</li> <li>지역별 컨소시엄 형태의 사업신청 방식 고려</li> <li>재진입 제한 비율 재검토 필요</li> <li>사업비 집행 기간 현실화</li> <li>사업비 집행 가이드라인 필요</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>사업 연차에 맞는 현실화된 예산 지원 필요</li> <li>예산규모 확대</li> <li>재진입 대학 예산 삭감 재검토</li> <li>중간평가 결과에 따른 추가 예산 지원 방안 검토</li> <li>확정 지원금 안내 신속화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>교육 평가 센터 설립 및 데이터 기반 질 관리 필요</li> <li>주기적인 모니터링</li> <li>평가 및 평가지표 간소화</li> <li>부진 사항 원인분석과 후속조치 체계화</li> <li>정성평가 확대 실시</li> </ul>  |
| BK21 plus | <ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 석·박사급 인재 양성</li> <li>지방대학원 활성화에 기여</li> <li>산학연 클러스터 형성과 지역경제 활성화에 기여</li> <li>연구역량 국제화 기여</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>연구비 집행의 제한점 개선</li> <li>장학금 지원에 대한 규정 및 세부화된 가이드라인 필요</li> <li>소규모 대학원 지원 강화 필요</li> <li>긴급한 자료요청 및 매년 현장점검, 행정 절차 등 개선 필요</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학원생 장학금 확대</li> <li>소규모 대학 지원예산 확대</li> <li>신청 대비 삭감 규모 최소화</li> </ul>                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>대체로 체계적인 성과관리와 질 관리가 이루어짐</li> <li>예산 수준을 고려한 성과 요구</li> <li>정성평가 가이드라인 필요</li> <li>성과 평가 결과 공유를 통한 향후 컨설팅 근거로 활용</li> </ul>         |
| CK        | <ul style="list-style-type: none"> <li>구조개편, 대학의 인적·물적 기반 조성, 창의적 인재양성과 실무능력 습득 향상</li> <li>대학특성화, 지역발전 기여</li> <li>사업목적이 ACE와 중복되는 측면 개선 필요</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>자율성 보장이 비교적 우수</li> <li>대학별 자체 규정 근거로 운영되는 부분은 통일성 제고</li> <li>사업 유형 단순화</li> <li>국·공립대의 경우 대화회계 지침 개정 필요</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>예산 집행을 고려한 배정 시기 조정(연초)</li> <li>사업비 지원의 일관성 확보(미통보 후 삭감 지양)</li> <li>예산 규모 확대</li> </ul>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>성과평가시스템 개선, 간소화.</li> <li>평가결과와 투명성 제고</li> <li>사업목적 - 사업내용 - 성과지표 간 연계성 강화</li> <li>평가결과 환류체계 마련</li> <li>대학별 우수사례 공유 확대</li> </ul> |

| 사업명       | 사업목적                                                                                                                                                                        | 운영방식                                                                                                                                                                                  | 예산규모                                                                                                                                                                    | 성과관리                                                                                                                                                                     |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LINC+     | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ (중소)기업 - 대학 - 지역 동반성장</li> <li>◦ 취·창업 기회 확대</li> <li>◦ 산업친화형 대학의 체제 개선</li> <li>◦ 특성화 분야 인재 배출</li> <li>◦ 대학의 사회적 역할 증대</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 기업, 대학의 수요조사 필요</li> <li>◦ 사업 운영에 대학 자율성 제고</li> <li>◦ 정성적 성과에 대한 인정 필요</li> <li>◦ 관련 기관 간 긴밀한 협력과 소통 필요, 우수사례 공유</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 예산에 맞춘 사업 추진 지양</li> <li>◦ 국고 예산 운용의 제한점 개선</li> <li>◦ 일관된 사업비 지원 보장 필요</li> </ul>                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교육성과 제고됨</li> <li>◦ 질 평가의 비중 확대</li> <li>◦ 통합성과관리 시스템 필요</li> <li>◦ 대학 특성 반영한 평가 실시</li> <li>◦ 일관된 평가 가이드라인 필요</li> </ul>       |
| PRIME     | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시대 요구에 부합하는 학사구조, 교육과정 개편, 대학 질적 혁신</li> <li>◦ 인력 수급 해소, 실무형 미래 인재 육성</li> </ul>                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업관련 행정절차 간소화</li> <li>◦ 주관 및 관리 기관의 대학 이해도 제고 필요</li> <li>◦ 인력 추가 배정 필요</li> <li>◦ 중복지원 방지를 위한 「정부 재정지원사업심의위원회」 구성</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 예산 집행의 제한 완화</li> <li>◦ 사후관리지원금 범위 제검토</li> <li>◦ 예산 규모만큼 제재도 많아 개선 필요</li> <li>◦ 축소학과에 대한 최소한의 지원금액 확보</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 연차평가 후 차년도 계획에 따르는 평가 등 간소화</li> <li>◦ 성과지표 관리 및 점검 강화</li> <li>◦ 교육·산업현상의 수요 이해가 깊은 평가주체(컨설팅단) 구성</li> </ul>                   |
| CORE      | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 학생만족도 높음</li> <li>◦ 인문학 위상 강화</li> </ul>                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 취지에 맞게 사업기간 확대</li> <li>◦ 사업비 분할지급 개선</li> <li>◦ 관련 행정, 평가절차 간소화</li> <li>◦ 예산점검 및 감사는 사업기간 종료 후 실시 요망</li> <li>◦ 사업운영 방식의 자율성 제고</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 인건비 15% 제한 개선</li> <li>◦ 지원·감액 시 대학 특성 고려</li> <li>◦ 예산 지원의 형평성 제고</li> <li>◦ 가능한 많은 대학이 지원받을 수 있도록 예산 규모 조정</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 성과 달성 목표치의 현실화</li> <li>◦ 작은 평가 지양</li> <li>◦ 취업을 지표 포함 재검토</li> <li>◦ 평가체제의 합리성 제고</li> </ul>                                  |
| 고등교육 기여대학 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공교육 정상화 실현</li> <li>◦ 고른 기회 제공</li> <li>◦ 대입의 자율성, 책무성 강화</li> <li>◦ 수험생의 경제적 부담 완화</li> <li>◦ 자유학기제 포함 여부 제검토</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 1+1 보다 장기적 인본 필요</li> <li>◦ 본 사업 위탁 기관 업무처리의 효율성 제고</li> <li>◦ 많은 대학 참여 유도</li> <li>◦ 선정 및 운영의 투명성 제고</li> <li>◦ 사업 선정 시기 조기화</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 다년 예산 지원으로 개선</li> <li>◦ 지원 - 배정 예산간 격차 완화</li> <li>◦ 연구비, 인건비 재조정</li> <li>◦ 예산편성 기준 구체화</li> <li>◦ 대학 간 지원액 격차 완화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 성과관리 체계화, 평가 결과의 투명성 제고</li> <li>◦ 누적된 데이터 기반 평가 실시</li> <li>◦ 성과지표 표준화</li> <li>◦ 정량지표 중심 평가 지양</li> <li>◦ 심사인력 전문화</li> </ul> |

CK 사업은 목표 달성이 원만하게 이루어 졌다는 평가였으나 여전히 ACE와 중복되는 부분은 개선이 필요하다고 하였다. 타 사업에 비해 자율성이 보장되는 편이나 대학 자체 규정으로 운영 되는 일부에 대해서는 통일성이 필요하다고 했으며, 국·공립대에서는 사업비 운용의 효율성을 위해 대학회계지침 개정이 선행되어야 한다는 의견도 있었다. 성과관리를 위해서는 사업 목적-내용-평가지표 간 연계 강화가 필요하다고 하였다.

LICK+ 사업은 (중소)기업-대학-지역이 동반 성장하면서 대학의 체제를 개선하는 대표적 사업으로 만족도가 높게 나타났다. 사업의 성과를 제고하기 위해 기업 및 대학의 수요조사가 선행되어야 하며, 예산에 맞춘 사업 추진보다는 사업 내용에 맞춘 예산지원이 가능해야 한다고 했다. 양적인 성과관리보다 질적인 성과관리의 중요성도 제안하였다.

PRIME 사업은 시대 요구에 부합하도록 대학의 체질을 개선하는데 기여했다는 의견이다. 다만 사업의 중요성 및 예산 규모로 인해 발생하는 복잡한 행정절차 및 과정을 간소화 해 줄 것을 요구하였으며, 예산에 관한 자율성이 제고되었으면 하는 의견이 많았다. 적절한 성과평가를 위해 대학에 대한 이해가 깊은 전문가들이 평가에 참여해야 한다고 하였다.

CORE 사업은 인문학의 위상을 제고하는데 큰 기여를 한 것으로 평가하고 있으나 목적을 달성하기에 지원기간이 짧은 것이 아쉬운 점으로 나타났다. 아직 안정화 단계에 진입하지 못한 사업으로 사업 추진에 따른 행정 절차의 간소화가 필요하다는 의견과 성과평가의 체계화 평가지표 목표치의 현실화 등이 요구되었다. 가능한 많은 대학이 참여할 수 있도록 개별 대학 지원액이 조금 감소하더라도 지원 대상 확대가 필요하다고 했고, 인문학 육성 사업의 성과평가에 취업률 지표를 활용하는 것은 적절치 않다고 제안하였다.

고교교육 정상화 기여 대학 사업은 공교육 정상화와 학생, 학부모 입시부담 완화에 효과가 나타난 것으로 만족도가 비교적 높게 나타났다. 1+1으로 2년 사업으로 추진되나 실제 운영은 1년 사업과 같은 것이 아쉬워 장기사업으로 전환해야한다는 요구가 많았다. 또한, 누적된 데이터에 근거한 성과평가 실시, 평가지표의 표준화와 평가의 투명성 제고등인 본 사업의 만족도 제고를 위해 필요한 사항들로 나타났다.

## 나. 책무성

### 1) 재정지원사업 탈락 현황

고등교육 재정지원의 책무성을 점검하는 방법으로 사업별 재평가 시 탈락빈도를 확인하는 방법을 활용할 수 있다. 탈락이 책무성을 증명하는 충분조건은 아니지만 책무성 보장을 위한 필요조건에 해당하므로 본 연구에서는 교육부 주요 재정지원사업 5개의 선정결과를 분석하였고 결과는 다음 <표 IV-38>과 같다.

대체로 사업이 주기별로 운영되고 있으며 2017년 현재는 두 번째 주기에 해당하는 사업들이 많았으므로 탈락현황은 1회 정도 밖에 파악할 수 없었고, 고교정상화 사업은 매년 선정·지원하므로 2015년과 2016년의 탈락 현황을 확인할 수 있었다.

교육부 재정지원사업 중 ‘대학교육’ 부문의 성과를 높게 나타내고 있는 ACE 사업은 두 번째 주기로 넘어가면서 5개 대학이 탈락하였다. 이는 1차에 선정된 11개 대학 대비 45.5% 탈락률 이므로 거의 반 정도 새로운 대학들이 진입한 것을 알 수 있다. 가장 역사가 오래된 BK21 plus 사업은 1차에 550개 사업단에서 2차 지원 시 약 23.8%에 해당하는 131개 사업단이 탈락했다. CK 사업은 341개 사업단 중 2차 지원 시 19.4%에 해당하는 66개 사업단이 탈락했으며, LINC 사업은 51개 대학 중 2차에 약 19.6%에 해당하는 10개 대학이 탈락한 것으로 나타났다. 매년 평가를 진행하는 고교정상화 기여대학 지원사업은 2015년 13개 대학이 탈락되어 탈락률 20.0%를 나타냈으며 2016년에는 8개 대학이 탈락하여 13.3%로 나타났다.

본 연구에서 선정한 사업들은 비교적 질 관리나 책무성 검증이 잘 이루어지고 있는 대표적인 사업들이다. 교육부에서 2016년 기준 한해 102개의 직접지원사업이 운영되었으며, 간접지원사업까지 포함하여 117개에 해당한다. 모든 사업들의 탈락과 진입에 대한 정보가 공개되는 것이 아니므로 탈락률을 조사하는데 한계가 있고, 조사가 가능하더라도 탈락률이 책무성을 직접적으로 대표하는 것이 아니므로 정부 재정지원사업을 통해 지원되는 예산에 대한 근본적인 책무성 관리 방안이 마련되어야 할 것이다.

표 IV-38 주요 재정지원사업 선정·탈락·재진입 현황

| 사업명           |              | ACE+          | BK21 plus                       | CK                           | LINC+              | 고교정상화                              |
|---------------|--------------|---------------|---------------------------------|------------------------------|--------------------|------------------------------------|
| 운영방식          |              | 4년<br>(2+2년)  | 2013. 9~2020.8<br>(7년, 2.5+4.5) | 5년<br>(2+3년)                 | 5년<br>(2+3년)       | 2014,2015<br>1년단위<br>2016~ 2년(1+1) |
| 1차            | 년도           | 2010          | 2013                            | 2014                         | 2012               | 2014                               |
|               | 선정<br>교수     | 11개           | 550개 사업단<br>(64개교)              | 341개 사업단<br>(107개교)          | 51개                | 65개                                |
| 1차<br>→<br>2차 | 년도           | 2014          | 2016                            | 2016                         | 2014               | 2015                               |
|               | 탈락           | 5개<br>(45.5%) | 131개 사업단<br>(23.8%)             | 66개 사업단<br>(11개교)<br>(19.4%) | 10개<br>(19.6%)     | 13개<br>(20.0%)                     |
|               | 신규           | 13개           | 126개 사업단                        | 62개 사업단<br>(14개교)            | 15개                | 8개                                 |
|               | 재진입<br>(재선정) | 6개            | 142개 사업단<br>(277개 계속지원)         | 27개 사업단<br>(248개 계속지원)       | 41개                | —                                  |
|               | 선정<br>교수     | 27개           | 545개 사업단<br>(67개교)              | 337개 사업단<br>(110개교)          | 55개<br>(A대 선정후 취소) | 60개                                |
| 2차<br>→<br>3차 | 년도           | 2018 예정       | 2020 예정                         | 2020 예정                      | 2017               | 2016                               |
|               | 탈락           | —             | —                               | —                            | 13개<br>(23.6%)     | 8개<br>(13.3%)                      |
|               | 신규           | —             | —                               | —                            | 11개                | 8개                                 |
|               | 재진입<br>(재선정) | —             | —                               | —                            | 44개                | 5개                                 |
|               | 선정<br>교수     | —             | —                               | —                            | 55개                | 60개                                |

\*선정교는 4년제 대학 기준(전문대 제외)

## 2) 재정지원사업 성과관리시스템

재정지원의 책무성 진단을 위해 각 사업들의 성과관리 현황을 살펴보았다. 성과관리란 해당 사업에 선정, 탈락, 재진입 등을 결정하는 중요한 과정으로서 여러 가지 평가 형식을 활용하고 있다. 대체로 선정평가 때 실시하는 현장점검, 자체평가, 연차평가, 중간평가, 종합평가 등이 포함된다. 다음 <표 IV-39>에 제시된 교육부 주요 재정지원사업들은 자체적인 성과관리를 실시하는 사업들이다.

교육부 사업들은 거의 모두 연차평가를 실시하고 있으며, 장기 사업들은 종합평가를 실시한다. 고교 정상화 사업의 경우 매년 선정과 평가가 실시되므로 연차평가가 종합평가의 역할을 대신한다.

주요 성과관리 방식은 컨설팅을 활용하거나 자체평가단을 구성, 운영하고 있으며, 대학 간 협의체를 구성하는 사례도 있다. CK 사업처럼 성과지표를 제시하고 성과협약을 체결하는 구체적인 방법을 적용하는 사례도 있으나 대체로 성과관리에 관한 협의체를 구성한 후 성과를 공유 확산 하는 방식이 활용되고 있다. 특히, 우수모델을 발굴하여 공유하는 방식은 해당 사업의 성과관리로서 유용하게 활용되는 것을 알 수 있다.

전반적으로 정부 주도하에 성과를 증명하고 관리하기 보다는 각 사업별 수혜대학이 자체적으로 성과관리를 실시하는 것을 알 수 있다. 정부 주도의 관리보다는 발전된 형태로서 다양한 성과관리 방식이 활용되고 공유될 수 있는 특징이 있다. 또한 대학별로 스스로 성과관리를 실시하는 것이 재정지원에 대한 자율성을 보장하는 방식이 될 수도 있을 것이다.

그러나 정부의 재정지원에 대한 총괄적인 성과관리는 각 사업별 성과관리로는 파악이 쉽지 않다. 정부 주도의 일괄적인 성과관리가 이상적인 형태는 아닐지라도 정부의 총 투입에 대한 성과관리가 필요하다. 사업별로 성과관리가 실시되는 상황에서 정부의 총 투입에 대한 성과를 정량적으로 확인하고자 무리한 시도를 하게 되면 가용한 정량지표의 평가 결과 개선도를 활용하는 방식이 채택되는데 이는 투입과 산출 간 연관성이 약한 결과도출로 성과 해석에 여러 가지 부작용이 발생할 수 있기 때문이다.

표 IV-39 교육부 주요 재정지원사업 성과관리 현황

| 주요사업명                            | 성과관리 방식                                                                            | 성과지표                                 | 사업 질 관리  |          |          |          |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
|                                  |                                                                                    |                                      | 자체<br>평가 | 중간<br>평가 | 연차<br>평가 | 종합<br>평가 |
| 학부교육<br>선도대학<br>육성사업<br>(ACE)    | - 대학별 자체평가위원회 구성운영<br>- 성과평가(연차중간종합평가)<br>- 컨설팅단 구성·활용<br>- 성과 공유 및 확산             | 3영역<br>6항목<br>21지표                   | ○        | ○        | ○        | ○        |
| BK21<br>플러스<br>사업                | - 연차컨설팅<br>- 성과점검(연차평가 형태)<br>- 종합평가                                               | 3영역<br>13항목<br>45지표                  | ○        | ○        | ○        | ○        |
| 대학<br>특성화<br>사업<br>(CK- I, II)   | - 컨설팅단 구성·활용<br>- 성과지표 제시 및 성과협약 체결<br>- 연차중간종합 평가<br>- 사업단간 협의체 구성을 통한<br>우수모델 확산 | 2영역<br>2항목<br>18지표                   | -        | ○        | ○        | ○        |
| 산학협력<br>선도대학<br>육성 사업<br>(LINC)  | - 연차· 단계종합평가<br>- 컨설팅단 구성<br>- 대학 간 협의체 구성을 통한<br>정보교환 및 우수사례 확산                   | (정량) 22지표<br>(정성) 4영역<br>10항목<br>5지표 | -        | -        | ○        | ○        |
| 고교교육<br>정상화 기여<br>대학 지원<br>사업    | - 현장점검 및 컨설팅<br>- 사업계획서 및 기타정보 공개<br>- 사업성과 제고를 위한 지원                              | -                                    | -        | ○        | ○        | -        |
| 산업연계<br>교육활성화<br>선도대학<br>(PRIME) | - 대학별 자체평가위원회 구성운영<br>- 연도별 성과 평가 및 사후관리<br>- 컨설팅단 구성·활용 및 우수모델·<br>성과 확산          | 5영역<br>13항목<br>21지표                  | ○        | -        | ○        | ○        |
| 대학 인문역량<br>강화 사업<br>(CORE)       | - 컨설팅단 구성 및 활용<br>- 성과· 연차· 중간· 종합 평가<br>- 대학별 자체평가위원회 구성운영<br>- 우수 모델 및 성과 확산     | (공통) 7지표<br>(모델) 5영역<br>10지표         | ○        | ○        | ○        | ○        |
| 학교기업<br>지원사업                     | - 사업집행실적에 따른 중간평가<br>- 수시 현장 점검                                                    | -                                    | -        | ○        | ○        | -        |
| 평생학습<br>중심대학 지원<br>사업            | - 자체· 중간성과평가 및 컨설팅<br>- 예산집행 모니터링<br>- 관계자 직무연수                                    | 15지표<br>( I 유형 학위<br>과정 기준)          | ○        | ○        | ○        | ○        |
| 국제협력<br>선도대학                     | - 연차· 단계· 최종 평가<br>- 컨설팅단 구성·활용<br>- 국제협력 선도대학 모델 확산                               | 2영역<br>8항목<br>16지표                   | -        | ○        | ○        | ○        |
| 지역혁신<br>창의인력<br>양성사업             | - 사업추진위원회 구성<br>- 연차· 단계 및 최종평가<br>- 의견수렴 및 현장실태조사                                 | 4항목<br>12지표                          | ○        | ○        | ○        | ○        |

타 부처에서 실시하는 고등교육 재정지원 사업의 성과관리 현황도 살펴보았다. 타 부처 사업 중 성과평가항목이 공개된 사업들을 중심으로 살펴보았으며, 과학기술정보통신부 3개 사업과 산업통상자원부 1개 사업을 선정하였다.

4개 사업 모두 중간평가와 종합평가를 실시하고 있었으며, 자체평가를 실시하지 않는 것이 특징이었다. 교육부 사업과 비교해보면 대학이 자체적으로 성과관리를 실시하기보다는 사업단 관리 지침에 따라 소관 부처에서 담당하는 것으로 나타났다. 컨설팅을 활용하는 사례는 선도연구센터 지원사업의 사례에 해당하며 뇌과학 원천기술개발 사업 역시 차별화된 평가를 별도로 마련하여 실시하는 것을 알 수 있다.

【표 IV-40】 타부처 주요 재정지원사업 성과관리 현황

| 부처                    | 주요사업명               | 성과관리 방식                                                                    | 성과지표                             | 사업 질 관리 |      |      |      |
|-----------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------|------|------|------|
|                       |                     |                                                                            |                                  | 자체평가    | 중간평가 | 연차평가 | 종합평가 |
| 과학<br>기술<br>정보<br>통신부 | 글로벌프<br>론티어<br>사업   | - 사업단 운영관리지침 수립<br>- 단계평가를 통해 매 단계마다<br>성과가 미흡한 20% 과제 탈락                  | 「국가연구<br>개발사업<br>표준 성과<br>지표」 참조 | -       | ○    | ○    | ○    |
|                       | 뇌과학<br>원천기술<br>개발   | - 연구성과의 질적 수준 검증<br>강화를 위한 평가관리 내실화<br>- 연구수행 연차 또는 단계에 따른<br>차별화된 평가방법 운영 |                                  | -       | ○    | ○    | ○    |
|                       | 선도연구<br>센터<br>지원 사업 | - 성과목표 관리제<br>- 현장컨설팅 강화                                                   | 4항목<br>8지표                       | -       | ○    | -    | ○    |
| 산업<br>통상<br>자원부       | 산학융합<br>지구<br>조성사업  | - 평가위원회 구성운영<br>- 매년 연차보고서 및 차년도<br>사업계획서 제출평가                             | 2영역<br>14항목<br>31지표              | -       | ○    | ○    | ○    |

교육부 재정지원사업도 개별 사업의 특수성과 차별성으로 정부 투자에 대한 일괄적인 성과관리가 쉽지 않은데, 타 부처의 경우 사업의 차별성이 더욱 뚜렷하여 개별사업 중심의 성과관리 경향이 더욱 뚜렷하다고 할 수 있다. 2016년 기준 타 부처에서 400개의 직접지원사업이 실시되는 현황에 비추어 보면 정부가 대학에 투자하는 재정에 대한 총괄적인 성과관리와 책무성 검증 기제를 마련이 필요할 것이다.

## 5 종합논의 및 문제점

### 가. 종합논의

이상에서의 진단결과를 정리하고 고등교육 재정지원정책의 세부적인 문제점을 분석하고자 한다. 먼저 확보 - 배분 - 운용 - 평가 등 재정지원의 과정별, 주요 진단 준거별 진단 결과와 필요한 조치사항을 요약하고 그러한 조치를 위해 필요한 법적, 제도적 인프라 등을 다음 <표 IV-41>과 같이 도출하였다.

확보 측면에서는 전체적인 재정지원 총액의 확대가 필요하며, 이를 위해서는 실질적으로 지원되고 있는 고등교육재정을 정확히 재산정하는 절차가 필요하다고 진단하였다. 그동안 GDP대비 고등교육재정 규모 확충에 주력하여 실질적으로 고등교육기관에 지원되는 금액, 경상비 규모 그리고 이 중 장학금이 차지하는 비율 등을 엄밀하게 구분하지 못한 경향이 크다. 안정적인 확보와 배분을 위해 고등교육 재정지원 관련법을 별도로 마련하는 것이 필요하다. 장기적으로는 교부금 형식의 지원을 위한 법적 근거와 단기적으로는 고등교육 재정지원 특별법의 형식으로 안정성을 보장해야 할 것이다. 고등교육 부문 전체에 균형 잡힌 재정지원을 실시하기 위해 이를 총괄할 수 있는 governing body도 구성되어야 할 것이다.

합리성 제고를 위해 고등교육 재정지원의 기본 계획과 실제 추진되는 정책 및 사업들의 일관성 확보가 필요하다. 이를 위해 고등교육 재정지원을 위한 10개년 계획과 2년 주기로 실시되는 세부 계획 수립 시 추진되어야 할 재정지원정책을 연계하여 정책이 임의적으로 변경되는 일을 최소화해야 한다. 재정지원 사업 운영을 위한 총괄기구를 마련하여 표준화 된 매뉴얼에 따라 공고 - 선정 - 지원 - 평가 등의 과정이 진행되어야 할 것이다. 별도의 총괄기구 마련이 어려울 경우 평가 전담 기관에 의뢰하는 방안도 모색해야 한다. 적정 예산을 지원하기 위해 재정지원 방식을 이원화 할 필요도 있다. 대학이 특정한 사유로 예산지원에 배제되는 일을 최소화하기 위해 여건 기반 경상비 보조성 지원과 현재와 같은 평가 기반 차등지원을 병립하는 방안이 필요할 것이다.

【표 Ⅳ-41】 고등교육 재정지원정책 진단 결과

| 구분 | 진단<br>준거 | 주요 진단 결과 및 필요한 조치 사항                                                                                                                                                                                                                      | 인프라                                                   |
|----|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 확보 | 충족성      | <ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육 재정지원 총액 규모 확대</li> <li>‘실질’ 고등교육 지원액 재산정 후 확대계획 추진</li> <li>대학에 대한 ‘기관’ 차원 지원액 상향 조정</li> <li>국가장학금 지원방식 개선 및 고등교육 재정지원액과의 관계 재정립</li> <li>국·공립대 경상비 지원액 재산정 및 고등교육 재정지원액과의 관계 재정립</li> </ul> | 정책심의(의결)<br>기구                                        |
|    | 안정성      | <ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육재정 임의성·가변성 최소화를 위한 법적근거 마련</li> <li>고등교육 부문 전체 예산 운용을 총괄하는 governing body 구성·운영</li> <li>특수목적을 제외한 단년 사업은 유사 중·장기사업으로 편입할 수 있도록 재구조화</li> </ul>                                                | 관련 법<br><br>예산 총괄<br>governing<br>body                |
| 배분 | 합리성      | <ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육 재정지원 10개년 및 2년 주기 세부계획 수립 시 재정지원정책과 연계하여 정책변경의 일관성 확보</li> <li>고등교육 재정지원사업 운영 총괄기구 마련 및 재정지원사업 관련 업무처리 표준화</li> <li>재정지원사업 평가 관련 업무는 총괄기구의 평가전담 부서 또는 대학평가 전담 기구에서 주관</li> </ul>              | 재정지원사업<br>총괄 기구 또는<br>고등교육기관<br>평가전담기관<br><br>규정 및 지침 |
|    | 적정성      | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업 이원화 모색 : 평가기반 차등 지원 방식과 여건 기반 포물러 지원 방식(경상비 보조성) 병립</li> <li>장기성 재정지원사업 및 재진입 대학에 대한 지원시 연도별 배분금액 책정의 적시성 제고</li> </ul>                                                                     | 정책심의(의결)<br>기구                                        |
| 운용 | 효율성      | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업 총괄 기구를 통한 유사 중복사업의 모니터링</li> <li>고등교육 재정지원정책 개편과 신규 사업 진입의 일관성 제고</li> </ul>                                                                                                                | 정책심의(의결)<br>기구                                        |
|    | 자율성      | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업 예산 집행을 위한 통합 표준 가이드라인 마련. 가이드라인에서는 최소한의 공통사항만 적용하고 나머지 집행에 대해서는 대학의 자율성 확대 보장</li> <li>지원액 교부방식은 장기적으로 총액 교부방식으로 개편</li> </ul>                                                              | 정책심의(의결)<br>기구<br><br>규정 및 지침                         |
| 평가 | 효과성      | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업에 대한 대학의 만족도 조사 정례화</li> </ul>                                                                                                                                                               | 고등교육<br>재정지원사업<br>통합관리시스템                             |
|    | 책무성      | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원사업 통합 성과관리시스템 구축 : 통합적 성과관리와 사업별 성과관리 시스템 이원화 운영</li> <li>재정지원사업의 당락, 재진입 등 과정의 투명성 제고</li> </ul>                                                                                              |                                                       |

재정지원을 효율적으로 실시하기 위해 산발적으로 이루어지고 있는 사업 주체, 운영방식 등의 총괄적 관리가 필요한 상황이다. 재정지원사업 총괄기구를 마련하여 해당 기구에서 사업 운영을 모니터링하고 공정한 선정과 지원이 이루어질 수 있도록 평가 실시해야 한다. 재정운용의 자율성을 보장하기 재정지원사업을 통해 지원받은 예산을 대학이 자율적으로 집행할 수 있는 기반을 조성해야 할 것이다. 이를 위해 국고 지원 예산 운용에 필요한 최소한을 공통사항을 표준 가이드라인으로 마련하여 적용하고, 나머지는 집행에 관한 사항은 대학 자율로 하는 방식도 고려해야 한다. 그리고 장기적으로는 대학에 예산 지원 방식은 총액 교부방식으로 개선해야 할 것이다.

국고 지원에 대한 책무성을 제고하기 위해 엄정한 평가가 필요하다. 지금까지 개별 사업들이 분리 추진됨에 따라 국고지원의 통합적 성과 진단이 미진하였고, 사업별 목적과 특성에 따라 성과관리가 이루어짐으로서 국고지원의 효과성을 평가하는데 한계가 있었다. 따라서 성과관리 시스템 구축이 필요한데 이는 전체 국고지원에 대한 성과관리와 사업별 성과관리가 병존하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 또한 재정지원사업의 책무성 제고에 역할을 하는 탈락과 재진입 과정이 투명하게 공개되어 객관적인 책무성 관리가 이루어질 필요가 있다.

## 나. 문제점

### 1) 고등교육재정 총 규모의 영세성

2016년 기준 정부는 고등교육 재정으로 총 13조 4천억 원을 지원했으며 이는 GDP의 0.86%이다. 박근혜 정부에서 GDP 대비 1%로 확대하고자 하는 노력에 따라 상당한 양적 성장을 했음에도 1% 달성을 이루지 못했을 뿐 아니라 전체적인 규모에서도 영세성을 벗어나지 못했음을 알 수 있다.

고등교육 부문 GDP 대비 공교육비 비율을 살펴보면 한국은 2.3%로 나타났으며 이는 OECD 평균 1.6%를 넘어설 뿐 아니라 OECD 주요국 중 최고치를 나타낸다. 그러나 고등교육 단계에서의 학생 1인당 공교육비는 \$9,323로 OECD 평균 15,775의 59.1%에 미친다. 같은 지표에서 초등교육 단계는 OECD 평균의 9.39%, 중등교육은 87.6%에 이르는 것에 비추어 보면 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 이러한 상황은 OECD 주요국과의 비교를 통해서도 확인할 수 있는데, 호주의 경우 GDP 대비 공교육비 비율은 1.7%이나 1인당 공교육비는 \$18,337로 우리

나라보다 훨씬 높게 나타난다. 같은 맥락에서 캐나다는 2.5%에 \$21,458, 미국 2.6%에 \$27,924, 영국 1.8%에 \$25,744, 스웨덴 1.7%에 \$23,219 등과 비교해보면 우리나라 정부의 고등교육 투자 수준을 가늠할 수 있다(OECD, 2016:229,246).

이러한 점은 GDP 수준을 통해서도 확인할 수 있다. 이미 앞서 살펴본 바와 같이 한국의 GDP는 1조 9,160억 달러의 경제수준에 이르렀으나 고등교육 공교육비 중 정부 부담율이 32%에 불과하나 이보다 GDP가 낮은 핀란드(\$2,290억)는 96%, 덴마크(2,650\$) 94%, 스웨덴(\$4,960억)이며 GDP 수준이 비슷하거나 높은 캐나다(1조 \$6,720억) 52%, 영국(2조 \$7,570억) 57%로 나타났다.<sup>26)</sup> 우리나라가 공교육비에 많은 투자를 하고 있음에도 불구하고 경제수준에 비추어보면 그리 높은 투자가 이루어지지 않는 것이다.

재정규모의 영세성은 정부의 실질 고등교육예산으로도 확인할 수 있다. 명목상 GDP 대비 1% 수준의 예산 지원을 추진해왔으나 국가장학금을 제외하면 실질 예산은 0.39%에 불과하다. 장학금은 고등교육 보다는 복지에 더 가까운 예산임을 감안하면 정부의 투자의지가 아직은 미약함을 확인할 수 있다.

이미 고등교육 보편화 단계를 넘어서 최고 수준의 고등교육 진학률을 달성한 성과에 비해 고등교육 재정의 규모가 크지 않다는 것은 향후 보편화에 부합하는 정부의 적극적인 공공재정 투자 정책이 필요함을 시사한다.

## 2) 재원의 다양성 부족

고등교육재정은 거의 정부의 국고보조금 형식으로 지원되고 있으며 대학의 세입 중 국고보조금이 차지하는 비율은 전체 대학 평균 24.4%에 해당한다. 국공립대학은 정부로부터 경상비를 지원받기 때문에 전체적인 정부의존도가 사립보다 높을 것이며, 재정지원사업이 확대되고 평가연계 차등 지원 정책이 유지된다면 사립도 재정여건의 특별한 개선이 있지 않는 이상 정부의 국고보조금 의존도가 점점 높아지는 것이 문제로 지적된다.

이러한 문제는 정부와 대학이 공동으로 다양한 재원을 발굴해야 함을 시사한다. 대학의 경우 2010년 등록금 인상률 상한제 실시로 실질적으로는 등록금 결손을 감내해야 하는 상황이다. 그러나 다양한 법령 등에 의해 대학 내 지출은 지속적으로 증가하는데 대표적으로 교수 확보율 지표 관리에 따른 교수 인건비 증가, 시간 강사법에 의한 강사료 증가, 실험실습 관련 안전

26) OECD(2016). p. 258과 IMF(2016) 국가별 GDP 현황(<https://goo.gl/UR9sJI>, 17.05.01기준) 참조.

기준에 따른 설비 확충, 도서관 평가 기준 강화에 의한 투자 확대, 교비 장학금 확충, 각종 재정지원사업 및 평가로 인한 하드웨어적 인프라 확충 등이 대학에서 재정 압박을 가중시키는 요인들이다.

정부에서는 2010년부터 고등교육 재정투자 10개년 기본계획을 수립하고 2년마다 실행계획을 제시하고 있으나 새로 등장하는 재정소요를 반영할 수 있는 재원발굴과 계획 수정이 이루어지지 않고 있다. 2010년 기본계획이 수립된 이래 국가장학금 확대와 대학 등록금 인상 제재 등이 새로운 변수로 등장하여 고등교육재정의 총량규모 확대 요구에 직면해있으며, 2015년 국립대 기성회비가 폐지되면서 등록금 통합징수에 따른 국고 납입액 약 1.3조원이 추가 산정되면서 새로운 재원 발굴 과제에 직면해 있다.

다양한 재원 확보를 위해 적립금 확대, 기부금 유치 및 다양한 수익사업 확대 등이 제안되고 있으나 이러한 활동들은 일부 대규모 상위권 대학에는 국한되며 오히려 관련 규제 조항이 대학의 재원 확보를 더 어렵게 만들고 있다. 사립대 세법 개정안에 따라 대학, 산학협력단, 평생교육원 등에 근로소득세, 부가세, 재산세 등이 부과되며, 대학 부속병원에도 세금이 부과되고 있다.<sup>27)</sup>

또한 사립대학의 경우 동일 회사 주식의 5% 이상 소유를 금지하며, 수익사업의 수익 여부와 상관없이 법정 부담금을 법인에서 부담하는 의무 등이 재원 발굴을 어렵게 하는 요인들이다 그 결과 대학이 순수적립금을 인출하여 사용하는 사태에 이르기기도 했다.

### 3) 재정보호의 법적 근거 부재

초·중등 교육의 경우 지방교육재정교부금법과 교육세법을 통해 내국세 총액의 일정 비율을 교육비로 확보하여 교육재정의 안정성을 확보하고 있다. 고등교육은 고등교육법 제7조에 의해 “국가 및 지방자치단체로는 학교가 그 목적을 달성하는데 필요한 재원을 지원보조할 수 있다”고 규정하고 있으나, 임의규정에 불과하므로 안정적이 재정 확보를 위한 근거로는 부족하다. 따라서 고등교육 재정은 사업별로 국고지원금으로 재정을 확보함에 따라 정부의 책임은 임의적이라 할 수 있고, 사업별 재정지원 규모는 관련 부처의 재량에 속하는 사항이 되어버렸다. 재정지원에 대한 책임이 정부에 있는 국공립의 대학조차 대체로 전년도 예산과 당시의 정책 이슈 등에

27) 부속병원의 경우 2016년 25%, 2017-2018년 50%, 2019년 이후 100% 재산세 부과 예정이며, 산학협력단의 경우 10-50%의 재산세를 부과하며, 소속 직원에 대한 주민세 면세를 2014년 12월 31일자로 종료함에 따라 대학에 지방세를 과세하기 시작함.

따라 재정지원이 결정되므로 급격하게 변하는 정부정책기조에 대학의 혼란이 가중되고 있다.

고등교육 재정의 임의성과 부처 재량의 문제는 국회에서의 예산심의 행태나 관행으로 더욱 심화된다. 1998년 이후 국회에서 전체 예산, 교육예산 및 고등교육 예산 변동률((예산증액+예산감액)/예산규모)을 살펴보면 고등교육예산변동률은 2.53으로 교육예산변동률 2.01 보다 높게 나타나, 국회에서의 교육예산 증감을 시도하는 경우 대체로 고등교육예산을 중심으로 이루어짐을 알 수 있다. 특히, 재량적 교육예산 변동액에서<sup>28)</sup> 고등교육예산 변동액이 차지하는 준비율은 66.72%로 이는 교육예산 변동액의 2/3 수준을 의미한다. 즉 초·중·등 교육에 대한 예산이 실질적으로 의무지출인 지방교육재정교부금 형태로 지원되기 때문에 국회에서 정치의 대상이 되는 교육예산은 대부분 고등교육예산이라는 것이다(하연섭, 2016:164-166).

고등교육재정의 임의성은 고등교육예산에 대한 수정 비율이 높은 예산심의행태로 이어지므로 이를 개선할 수 있는 법적 장치가 마련되지 않을 경우 고등교육재정은 국회를 거치는 과정에서 특정 정치적 목적을 위한 선심성 지원이나 특정 대학의 특혜를 위한 임의적 지원의 위험성이 상존한다.

그동안 고등교육은 수익자 및 설립자 부담 원칙에 따라 정부 지원이 제한적으로 이루어졌다. 특히, 대학이 의존해왔던 등록금 수입, 재단 전입금과 기부금, 각종 수익사업을 통한 수익 등도 대학이 일반적으로 기대할 수 있는 상황이 아니므로 정부의 일관되고 안정적인 지원이 가능한 법적·제도적 장치 마련이 시급히 요구되는 상황이다.

#### 4) 재정분담의 불균형적 구조

한국 고등교육의 가장 큰 특징이자 문제점은 민간부문 의존도가 높다는 점이다. 전체 고등교육기관 432개 중 사립이 374개로 약 86.5%를 차지하며, 4년제 일반대의 경우 201개 대학 중 사립이 156개로 약 77.6%를 차지한다. 재학생의 경우도 약 76.7%가 사립대학에 재학하고 있다(한국교육개발원, 2016:746). 이러한 상황은 국제적으로도 유례가 없을 정도로 높은 사립의 비중을 나타내고 있으며, 고등교육 재정 역시 공공재정 보다는 민간 부담을 통해 지원되었다는 점을 의미하기도 한다.

28) 국회 심의과정에서 지방교육재정교부금이 증액 또는 감액 되는 것은 국회의 재량적인 조정으로 이루어진 것이 아니라 지방교육재정교부금은 내국세의 일정 비율로 법정화되어 있기 때문에 경제성장률 전망과 조세수입증가율 전망이 달라질 경우 국회심의과정에서 자동적으로 조정된다는 의미임(하연섭, 2016:166). 따라서 국회의 재량적 조정 현황을 확인하기 위해서는 재량적 교육예산만을 대상으로 계산한 변동액에서 고등교육예산 변동액이 차지하는 준비율을 계산이 필요함.

고등교육 부문 GDP 대비 정부부담 공교육비 비율을 살펴보면 OECD 평균 1.3%에 비해 한국은 1.0%으로 나타나는데<sup>29)</sup>, 미국 1.6%, 영국 1.4%, 핀란드 2.0% 호주 1.8% 등과 비교하면 낮은 수준임을 알 수 있다. 정부 자원 대 민간 자원 간 비율을 보면 한국은 32:68로 OECD 평균 70:30과는 반대 구조를 확인할 수 있다. 그러나 초·중등 교육 부문은 이 비율이 84:16로 OECD 평균 91:9에 비슷하게 다가간 것을 확인할 수 있는데 유독 고등교육 부문에서 민간 의존도가 높은 것을 확인할 수 있다(OECD, 2016:258).

고등교육 부문의 과도한 민간의존도는 높은 등록금 문제로 이어진다. 우리나라의 국공립대 평균 등록금은 ppp 환산 달러로 \$4,773 이고 사립은 \$8,554로 이는 각각 미국의 \$8,202와 \$21,189와 일본 \$5,152와 \$8,263, 호주 \$4,473과 \$8,263와 비교할 수 있다(OECD, 2016:288). 이를 GDP 대비 비율로 살펴보면 한국의 국공립대 등록금은 1인당 GDP 대비 19.6%로 미국 15.4%, 일본 13.4, 호주 6.9% 보다 높은 수준이며, 사립은 35.7%로 역시 미국 36.9, 일본 21.5, 호주 12.8%와 비교할 수 있다.<sup>30)</sup>

이러한 등록금 문제를 해결하기 위해 정치권에서부터 반값등록금이 이슈로 등장하였고, 국가 장학금을 통해 학생들의 등록금이 지원되고 있으나, 장학금 예산 증액은 실질적인 고등교육 예산 총액을 삭감하는 결과를 유발했으며, 과도한 지원으로 인한 체감도 저하, 역진성 논란 등이 문제로 제기되고 있다. 또한 실질 고등교육 재정 감소는 등록금 인상 억제와 맞물려 대학의 재정 여건을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

해방 이후 한국 고등교육 정부 재정의 열악한 여건으로 인해 민간에 의존해 왔고, 양적인 성장도 이루었으나 현재까지도 고등교육 재정의 분담 구조에는 큰 변화가 없다. 결국 학생과 학부모의 지원으로 고등교육이 지금까지 성장해가고 있는데, 이러한 문제는 향후 민간 부담 교육비를 어떻게 다원화 할 것인지의 과제를 남긴다.

## 5) 사업운영의 비효율성

2016년 기준 고등교육 재정지원사업은 총 1,476개에 13조 4,439억 원의 예산이 지원되었다. 이들 사업 중 중앙부처가 518개 사업에 13조 1,396억 원을 지원하고 있으며, 지방자치단체가

29) 교육부 지원액 중 장학금을 제외한 고등교육 예산의 실질 지원액을 기준으로 산출하면 약 0.39%로 나타나 이 값에 대한 논란이 있으며, 실제로 반상진(2017)에서는 한국 정부자료에 근거한 GDP 대비 고등교육 예산비율을 산출 값이 OECD 자료 보다 더 낮은 현상에 대해 문제를 제기하기도 한다(반상진, 2017:118-119).

30) 1인당 GDP 한국 \$24,328, 미국 \$53,101, 일본 \$38,491, 호주 \$64,863으로 산출함.

958개 사업에 3,043억 원을 지원하고 있다. 중앙부처 사업 중 교육부 소관은 모두 117개 사업이며 지원액은 9조 3,638억 원으로 전체 고등교육 부문 중앙부처 국고지원 중 약 71.3%에 해당되는 재정을 교육부가 지원하고 있다(한국교육개발원, 2017:20-21). 이렇게 다양한 사업이 여러 부처에서 지원되면서 여러 가지 문제를 유발하는데 그 중 운영의 비효율을 발생시키는 문제들을 논의해보고자 한다.

첫째, 정부의 고등교육정책과 재정지원사업 간 일관성이 제고되지 못하고 있다. 이미 언급한 바와 같이 교육부는 ‘고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)’에서 고등교육 재정지원의 방향과 전략을 세우고 그 구체적인 정책과제를 크게 6가지로 설정하고 있다. 고등교육 시스템 선진화, 대학의 글로벌 경쟁력 강화, 대학의 R&D 역할 확대, 지방대학과 전문대학의 경쟁력 강화, 고등교육기회의 형평성 제고, 미래유망분야의 창의인재 양성 등이 그것이다(교육과학기술부, 2010:21-32). 즉 정부의 고등교육 재정지원은 이들 6가지 중점 추진과제를 위해 투자되어야 한다.

그러나 정부 주도로 GDP 의 1% 이상을 고등교육에 투자하는 상황에서 실제 재정지원과 고등교육정책 간 일관성 확보가 매우 중요하나 중앙정부와 지방정부가 지원하는 고등교육지원 사업이 모두 1,476개에 이르다 보니 교육부가 주관하는 117개의 사업을 제외한 나머지 사업들은 교육부의 고등교육기본 정책과 상당히 어긋나는 지원을 하고 있는 경우가 빈번하게 나타나고 있다.

이는 교육부의 고등교육정책과 타 부처의 고등교육재정 지원 정책이 상당히 괴리가 있다는 것을 반증한다. 고등교육 재정지원사업이 분산되어 각 부처별로 사업을 진행하고 있어 해당 부처의 별도 독자적인 취지와 목적으로 사업을 운영하고 있기 때문에 벌어지는 이러한 문제점은 고등교육재정 지원정책과 실제 재정 지원 간 일관성이 유지되지 못하여 재정 낭비를 유발 할 수도 있기 때문에 문제 진단과 개선 방안 도출이 시급한 실정이다.

둘째, 대학에 대한 재정지원 과정에서 발생하는 비효율을 개선해야 한다는 지적이 많다. 정부의 고등교육 재정지원사업은 소관 부처별로 운영되다 보니 별도의 사업 신청 - 선정 - 지원 - 평가 - 보고 등의 과정을 거치고 있어 업무의 비효율과 행정력의 소모가 크다. 이는 여전히 고등교육에 대한 재정지원사업들이 체계적으로 통합 관리되지 못하고 있기 때문에 발생하는 것으로 정부의 재정 투자가 비체계적으로 이루어지고 있으며 나아가 효율성도 매우 저하되고 있다는 비판을 양산해내고 있다.

이러한 문제점은 재정 지원을 받고 있는 대학들에게서도 불만의 목소리를 낳게 하고 있다. 대학에서는 중앙정부의 각 부처가 독자적으로 재정지원사업을 벌이다 보니 그 종류만도 이미

518개 사업에 이르고 있어 어느 부처에 어느 재정지원사업들이 있는지 통합적으로 파악하기 어렵고, 그들 재정지원사업들의 지원을 결정하는 각종 지표들이 너무 많아 그들을 모두 인지하기도 어렵다는 불만을 호소하고 있다.

또한 사업을 지원할 때마다 해당 정부 부처의 서로 다른 양식에 따라 또는 사업위탁기관의 지침에 따라 너무 많은 관련 서류와 보고서를 요구하고 있어 지원프로그램에 응모하기 위해 너무 많은 업무가 발생하고 있고, 그나마 지원에 선정되지 못하면 그 업무가 모두 허사가 되는 경우가 빈번하여 너무 소모적인 일을 하고 있으며, 나아가 이런 일을 각 부처의 다양한 지원과정마다 반복해야 하는 어려움을 호소하고 있다.

셋째, 고등교육 재정지원 대학을 선정하는데 결정적인 영향을 미치는 평가 내용과 방법에서의 효율성과 투명성이 매우 약화되어 있다.

우선 각종 평가지표들이 사업의 성격과 특성을 제대로 반영하지 못하고 있어 사업별 차별성을 약화 시키고 있으며, 나아가 대학의 특성화를 저해하고 있다. 재정 지원 사업별로 다양한 평가 지표들을 동원하고 있지만 대부분의 지표들이 사업마다 공통으로 들어가는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 표현 방법이나 요구 수준이 혼란을 유발하고 있어 대학의 행정력이 낭비되고 있다.

그리고 사업별 평가 지표의 차별성이 약하다 보니 한 대학이 서로 성격이 다른 여러 가지의 사업에 동시에 지원하는 경우가 발생하여 결국 대학의 특성화에 역행하는 사업에 지원하게 되는 경우가 빈번하여 결국 대학 발전을 제대로 유도하고 있지 못하고 있다.

각종 평가지표들 중 객관성을 담보하기 어려운 질 평정 지표들이 너무 다양하여 지원 대학 선정의 공정성 확보가 어려우며, 또한 평가 절차도 대부분 비공개로 이루어지고 있어 평가의 타당성과 공신력 확보가 어렵다는 문제 지적도 있다. 어느 사업은 평가지표 수가 너무 많아 대학에서의 평가 준비에 업무를 과중시키기도 하고, 어느 사업은 오히려 평가지표 수가 너무 적어 지원 자격을 검증하는데 한계가 있다는 문제도 제기되고 있다.

넷째, 정부 각 부처에서 지원하는 재정의 성과를 체계적으로 분석·진단하기 어렵다는 점이 문제로 부각되고 있다. 정부는 2020년까지 최고 약 17조 원을 고등교육에 투자를 확대할 예정이지만 이렇게 막대한 공공 재정을 투자하는데 부합하는 책무성과 실효성을 확보하지 못하고 있다는 점은 이러한 문제 지적을 피하기 어렵게 만들고 있다.

공공 재정의 투자에 대한 책무성과 실효성은 투자에 대한 성과를 올바르게 평가하고 그 투자 효과와 비효율에 대한 엄정한 관리를 철저히 시행해야만 확보될 수 있다. 그러나 각 부처별로

진행하는 고등교육 재정지원사업들이 지원 시에만 각종 평가 지표를 동원하여 지원 대학과 지원액을 결정하지만, 해당 지원에 대한 사후 평가 혹은 성과 관리는 대부분 소홀히 하고 있다. 지원 후 해당 재정을 목적에 맞게 사용하였는지, 재정 투자로 어떤 성과를 얼마나 거두었는지를 대학별로 관리하는 일 자체가 매우 번거로운 일이며, 나아가 성격상 교육과 연구행위를 기본으로 하는 대학들에 대한 재정 지원 목표와 성과가 얼마나 달성되었는지는 단기적으로 잘 나타나지 않아 그 성과 평가 자체가 매우 곤란하다는 이유에서이다.

그러나 국민 세금으로 운영되는 고등교육 재정의 정부 지원에 대한 성과 관리가 다양한 이유로 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점은 고등교육 재정지원에 대한 타당성과 정당성을 확보하기 어렵게 만들지 모르며 잘못하면 재정 낭비라는 비판에 직면하기 쉬워 시급히 해결해야 할 문제로 판단된다.

다섯째, 재정지원사업 운영 계획의 잦은 변경은 사업 추진 과정도 신속하게 진행되도록 유도함으로 각 사업에 지원하는 대학도 행정적 부담이 가중되고 있다. 대체로 사업공고 후 대학별 사업계획서 접수마감까지 짧게는 보름에서 길어도 3개월밖에 보장하지 않았다. 때에 따라서는 물리적으로 어려운 일정을 제시하게 되는데 이 경우 졸속적인 사업추진에 따른 책임이 대학에 넘겨지므로 선정대학, 탈락대학 모두 나름의 갈등이 지속되고 있다.

여섯째, 구조조정과 연계된 대학 재정지원사업으로 대학의 실질적 발전을 유도하기 보다는 정책에 따른 변화를 효과적으로 유도하는 수단으로의 기능할 수 있다는 점도 문제로 볼 수 있다. 신규 재정지원사업 중 고교정상화 기여대학 지원사업을 제외하고는 모두 ‘고등교육 정책과의 연계 가산점’이 선정평가에 반영된다. 가산점은 정책 추진의 유인기는 될 수 있으나 대학 내 논란이 큰 사안까지 재정지원과 연계하는 것은 신중해야 할 필요가 있다. 특히, 최근 가산점 부여 항목이 증가하고 있는데 ‘정원감축’ 이행, ‘대학구성원 참여제’ 운영(총장직선제 개선), ‘자유학기제’ 참여 실적(계획) 등을 지표에 포함하는 것은 대학의 자율성을 지극히 제한하는 부작용을 초래할 수 있다.

## 6) 수혜의 편향성

재정지원 수혜 현황을 살펴보면 고등교육재정의 편향성을 분석할 수 있다. 먼저 기관 간 편중현상을 살펴보면 4년제 대학이 교당 약 330억 원 지원받는 데 비해 전문대는 약 121억 원을 지원받아 일반대의 거의 3분의 1 수준이다. 대학-전문대 간 지원의 균형 확보를 위해 정부에서

꾸준히 노력해 왔으나 앞으로 전문대의 차별성을 부각시킬 수 있도록 국가 차원의 지원이 더욱 필요함을 알 수 있다.

편향성은 일반대 내에서 더 명확하게 나타나는데 대표적인 현상이 대규모 사립대 집중 현상이다. 국·공립대의 경우 사업 당 평균 지원 금액이 약 77억 원으로 사립의 163억 원의 약 47.2%에 불과하다. 수도권과 비수도권 간 금액에는 어느 정도 균형을 맞춰오고 있었지만 대규모 대학의 경우 사업 당 145억 원, 중소규모 대학은 사업 당 93억 원을 수혜 받아 대규모 대학의 64.1% 수준의 지원을 받고 있다. 이러한 자료는 국공립대에 지원되는 경상비를 제외한 분석 결과로 국·공립대의 경우 실질적으로 재정지원사업을 통해 지원받는 것이 부족한 것을 알 수 있다.

대학별 수혜금액을 기준으로 분석한 결과 상위 대학에 재정지원이 집중적으로 편중된 현상도 문제로 지적할 수 있다. 재정지원 수혜액 기준 상위 25개 대학은 전체 대학의 12.4%에 해당하는 규모이나 전체 재정지원사업 예산의 50.4%를 차지하는 현상은 대학의 빈익빈 부익부 현상을 단적으로 나타내주고 있다. 이들 대학 중 사립대학이 13개, 대규모 대학이 20개로 위의 대규모 사립대 편중 현상을 역시 증명해주고 있다.

이러한 문제는 그동안 재정지원사업이 선택과 집중의 정책기조와 함께 재정지원의 여러 가치 중 효율성에 집중했음을 의미한다. 우수한 대학이 부족한 대학보다 단위 재정 투입에 대한 성과 창출이 더 높을 수 있기 때문이다. 그러나 정부가 대학에 지원하는 예산은 보상적 성격과 함께 조성적 기능을 수행해야 전체적인 고등교육의 균형발전을 이룰 수 있다. 특히, 고등교육은 소득 창출을 통한 사회 재분배정책의 일환으로 기능한다는 관점에서 살펴보면 조성적 지원의 필요성이 더욱 부각된다.

상위 25개 대학에는 수도권, 대규모, 사립대가 다수를 차지하는데 이들 대학은 이미 우수한 학생들이 재학하는 고등교육기관으로서 이러한 기관에 정부의 재정지원까지 집중적으로 지원될 시 가장 우수한 학생들을 위한 교육에 예산을 집중 지원함으로써 불평등한 산출을 생산하는 결과를 초래한다. 투입 대비 산출의 실효성 때문에 그동안 정부의 고등교육 재정 배분이 특정 대학들에 집중될 수밖에 없었다 하더라도, 지원을 통해 배출된 인재들이 다시 사회의 자원과 지위를 나눌 때 또 다시 편향성 문제가 유발하지 않도록 대학에 대한 균형 있는 정부 지원이 필요하며, 대학의 특성에 상관없이 안정적인 조성적인 재정지원이 유지될 수 있는 제도적 기반이 필요하다.

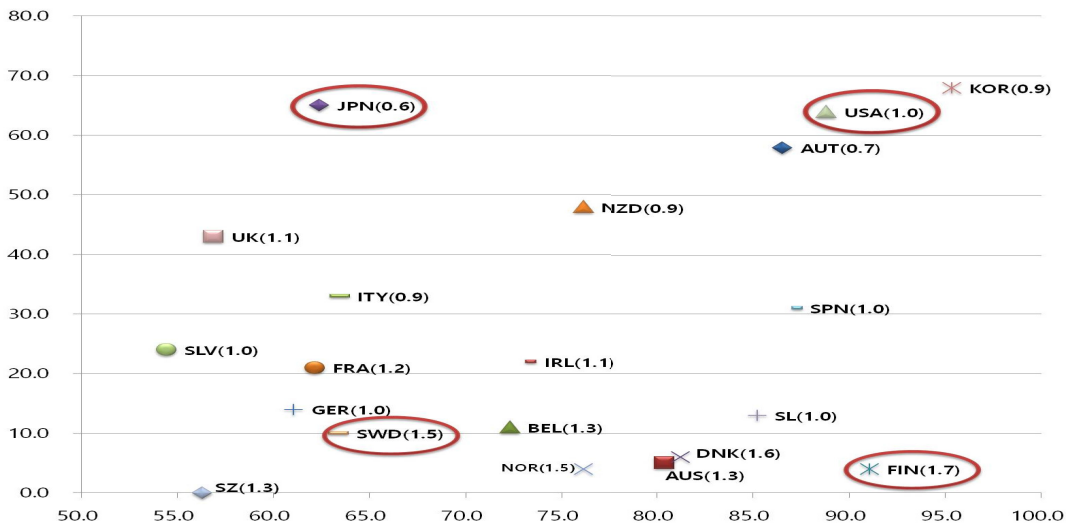
## V. 해외 사례

1. 미국
2. 핀란드
3. 일본
4. 스웨덴
5. 논의 및 시사점



## V. 해외 사례

이 장의 목적은 해외 주요 국가의 고등교육 재정정책을 둘러싼 영향요인들을 토대로 우리나라의 고등교육 재정지원 정책진단에 필요한 시사점을 도출하는 것이다. 해외 주요 국가들을 분석대상으로 선정하기 고등교육에 대한 지출 중 민간지출의 비중, 고등교육 취학률을 두 차원으로 나누어 국가들의 상대적 위치를 살펴보았으며 다음 [그림 V-1]과 같다.



주 : 가로축 - 고등교육 취학률(2013년 기준, 단위: %), 세로축 - 고등교육 지출 중 민간지출 비중 (2013년 기준, 단위: %)  
( )는 GDP 대비 정부의 고등교육 투자 비율

자료 1. 고등교육 등록률 : <http://data.uis.unesco.org/> > Education > Enrolment by level of education > Gross enrolment ratio, tertiary, both sexes (%) 데이터 추출

자료 2. 고등교육 지출 중 민간지출 비중 : OECD(2016), p.258.

자료 3. GDP 대비 정부의 고등교육 투자비율 : OECD(2016), p.246.

【그림 V-1】 OECD 주요국의 고등교육 취학률과 민간부담률 현황

가로축은 2013년 기준 고등교육 취학률이고 세로축은 2013년 기준 고등교육 지출 중 민간지출 비중이다. 우리나라의 경우 고등교육 취학률이 2013년 기준 95.35%로 매우 높았고 고등교육에 대한 민간지출 비중도 68%로 두 요인 모두 높아서 높은 고등교육 취학률과 고등교육에 대한 민간지출 의존성을 보여주었다.

【 표 V-1 】 고등교육 취학률과 고등교육에 대한 민간지출 비중에 의한 국가별 유형 구분

| 구 분                  |    | 고등교육 취학률           |                     |
|----------------------|----|--------------------|---------------------|
|                      |    | 높음                 | 낮음                  |
| 고등교육 지출 중<br>민간지출 비중 | 높음 | 미국<br>(88.8%, 64%) | 일본<br>(65%, 62.4%)  |
|                      | 낮음 | 핀란드<br>(4%, 91.1%) | 스웨덴<br>(10%, 63.4%) |

주 : 괄호 안의 첫 번째 숫자는 2013년 기준 고등교육 지출 중 민간지출 비중, 두 번째 숫자는 2013년 기준 고등교육 취학률을 의미함.

자료 1. 고등교육 취학률 : <http://data.uis.unesco.org/> > Education > Enrolment by level of education > Gross enrolment ratio, tertiary, both sexes (%) 데이터 추출

자료 2. 고등교육 지출 중 민간지출 비중 : OECD(2016). p. 258.

미국의 경우는 우리나라와 같이 고등교육 취학률이 높으면서 민간지출에 대한 의존도도 높았다. 일본은 고등교육 취학률이 이들 국가들보다 낮은 편이지만 고등교육에 투자하는 민간지출이 매우 높았다. 핀란드 역시 매우 높은 고등교육 취학률을 보이면서도 고등교육에 대한 민간지출 비중은 매우 낮았다. 그만큼 고등교육에 대한 공공지출이 차지하는 비중이 높은 것으로 해석할 수 있다. 스웨덴은 상대적으로 낮은 고등교육 취학률 보이면서 동시에 고등교육에 대한 민간지출 비중도 매우 낮은 수준으로 나타났다.

본 장에서는 주요 해외 국가의 사례를 비교·분석하여 우리나라의 고등교육 정책 및 개선방안을 도출하는데 필요한 시사점을 도출하고자 한다. 먼저 각국의 고등교육 정책과 인식, 고등교육과 직업교육 및 유관정책, 고등교육과 정부의 관계를 살펴보기 이전에 국가별로 고등교육 재정지원 정책에 영향을 주는 정부 예산, 교육부 예산, 고등교육 예산 및 대학 현황 등의 개황을 간단히 살펴보았다. 그리고 고등교육 재정지원을 둘러싼 다양한 환경의 비교·분석을 위하여 다음과 같은 과정을 적용하였다.

첫째, 고등교육 정책 형성과 변화에 영향을 미치는 요인으로서 한 국가가 갖는 고등교육에 대한 인식이다. 둘째, 국가의 직업교육 정책과 관련 제도적 연관성을 살펴 볼 필요가 있다.

셋째, 고등교육을 둘러싼 유관정책(조세 및 재정, 복지, 노동시장 정책)과의 상호관계이다.  
넷째, 고등교육에 영향을 미치는 정부와의 관계이다.

이와 같은 4가지의 비교·분석틀의 구분은 어찌 보면 명확한 구분이 어려울 정도로 상호보완성을 가질 수도 있다. 특정 제도는 다른 제도와 독립적으로 사회현상에 영향을 미치지 않고 복수의 제도가 결합된 효과(combined effect)가 개별 제도의 독립적 효과보다 훨씬 중요하다는, 제도간의 통합적 영향력(joint influence)(하연섭, 2011:303) 때문이다. 하지만 본 장에서는 위에서 두 가지 기준(고등교육 취학률, 고등교육 중 민간지출 비중)을 통해 분석 대상으로 선정한 네 개의 국가가 고등교육 영역에서 상대적으로 극단에 위치한 원인을 살펴보기 위해 고등교육을 둘러싼 네 가지 틀에서 비교·분석하고 그 결과를 종합하여 시사점을 도출한다.

## 1 미국

### 가. 개황

미국 연방 정부가 예산을 편성하는 과정은 먼저 대통령 예산안 제출에서 시작된다. 미국의 교육 예산도 여기에 한 영역으로 포함된다. 2017년 회계연도(2016. 10. 1. ~2017. 9. 30.) 기준 미국 총 정부 예산은 총 4.1조 달러(약 4,910조 원)이었다(AAAS, 2017:5). 미국 교육부 예산은 2016년 회계연도 기준 및 대통령 예산안 제출에 따르면 약 740억 달러(88조 8,000억 원)에 달했고, 교육부 예산 중 고등교육에 대한 예산 현황은 중등 이후 교육(Post-secondary Education)을 통해 살펴 볼 수 있는데, 2016년 대통령 예산안 제출 자료를 기준으로 약 239억 달러(28조 6,800억 원)였다.<sup>31)</sup>

2016년 기준 미국 교육부 예산 내 고등교육 예산의 세부 현황은 다음 <표 V-2>와 같다. 이 중 무상 학자금에 해당하는 연방정부 학자금 보조(Federal Pell Grant)와 연방 추가 교육기회 보조(Federal Supplemental Education Opportunity Grant) 등의 총 296억 6,888만 달러(33조 5,555억 원) 학생 지원이 큰 비중을 차지하고 있다. 그 외 학생 지원 프로그램인 TRIO 프로그램을 통해 취약계층, 저소득층 학생들에 대한 대학 진학 기회를 제공하는 직접 지원 프로그램으로 약 8억 6천 달러(9,726억 원)의 예산이 투입되고 있다.

31) <https://www2.ed.gov/about/overview/budget/history/edhistory.pdf> (2017. 5. 1. 검색)

표 V-2 2016년 미국 교육부의 중등이후 교육 예산편성 현황

(단위: USD, 1,000)

| 구분                                             | 2016년             |
|------------------------------------------------|-------------------|
| 연방정부 학자금 보조(Federal Pell Grant)                | 28,935,748        |
| 연방 추가 교육기회 보조(FSEOG)                           | 733,130           |
| 연방 근로장학금(Federal Work Study)                   | 989,728           |
| 연방 퍼킨스 융자금(Federal Perkins Loans)              | 0                 |
| 연방 정부 융자(Federal Direct Student Loan Programs) | 0                 |
| 연방가족교육융자금(Federal Family Education Loan, FFEL) | 0                 |
| 대학 지원(aid for institutional development)       | 584,762           |
| Federal TRIO programs(연방 학업지원 프로그램)            | 859,752           |
| Scholarship and Fellowship(장학금 및 연구비)          | 29,293            |
| Howard University(하워드대학 지원)                    | 221,821           |
| 기타(etc)                                        | -8,443,851        |
| <b>총 계</b>                                     | <b>23,910,383</b> |

주: 2016년 대통령 예산안 제출 자료 기준(2016 President's Budget)

자료: U.S. Department of Education, <https://www2.ed.gov/about/overview/budget/history/edhistory.pdf> (2017.5.1. 검색)

미국의 고등교육 기관, 학생 및 교원의 수는 계속 증가하고 있으며 이는 다음 <표 V-3>과 같다.

표 V-3 미국 고등교육기관 등록학생 수 및 직원 수 변화

| 구분           | 1999~2000년 | 2009~2010년 | 2014~2015년 |
|--------------|------------|------------|------------|
| 전체 고등교육 기관 수 | 4,084      | 4,495      | 4,627      |
| 전체 학생 수      | 14,791,224 | 20,313,594 | 20,207,369 |
| 남학생 수        | 6,490,646  | 8,732,953  | 8,797,061  |
| 여학생 수        | 8,300,578  | 11,580,641 | 11,410,308 |
| 전체 직원 수      | 1,027,830  | 1,439,144  | 1,551,000  |

자료: [https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16\\_301.10.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16_301.10.asp) (2017.5.1. 검색)

2016년 미국교육통계센터(National Center for Education Statistics, 이하 NCES) 자료를 기준으로 미국 고등교육 기관 중 4년제 대학은 3,004개, 2년제 대학은 1,579개로 총 4,583개였고 기타 직업교육을 제공하고 자격증을 수여하는 고등교육 성격의 기관 2,524개 까지 포함하면 총 7,107개에 달한다.<sup>32)</sup> 18~24세 연령 인구의 고등교육 기관(2년제 및 4년제) 등록률 역시 2016년 기준 40.5%에 달하였다.<sup>33)</sup>

32) [https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16\\_317.10.asp?current=yes](https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16_317.10.asp?current=yes) (2017.5.1. 검색)

이처럼 미국의 전체 고등교육 기관 수와 직원 수 및 학생 수가 지속적으로 증가하는 것을 확인할 수 있다. 전체 학생 수는 1999~2000년에는 14,791,224명에서 2014~2015년에는 20,207,369명까지 증가하였다. 이 중 고등교육 기관에 입학한 여학생 수가 남학생과 비교하여 더 크게 성장한 것을 확인할 수 있다.

## 나. 고등교육 정책 및 인식

미국의 고등교육은 자유방임적인 숙련형성제도와 함께 세계 최고의 경쟁력을 갖춘 것이 특징이다.<sup>34)</sup> 일반적으로 각 개인에 귀속되는 편익을 중시하는 이른바 사적재로 인식되어 오고 있다(하연섭, 2013:7, 한국개발연구원, 2016:46). 이렇게 고등교육을 사적재로 여기는 것은 미국이 역사적으로 고등교육을 공공의 영역으로 인식하지 않고 등록금 납부를 개인적 차원에서 자연스럽게 받아들이는 시장지향성에서 비롯되었다고 할 수 있다. 그리하여 연방정부의 고등교육 지원은 대학에 대한 직접 지원보다는 학자금, 연구비 지원 등의 간접지원 형태로 이루어지게 되었다.

미국의 고등교육은 공공재 또는 사적재로 단순히 이분법적인 차원으로만 구별하지 못할 만큼 다양한 특성을 갖고 있다.<sup>35)</sup> 특히 역사적 변천과정에서 다양성과 실용주의의 성격을 갖게 되었고 20세기 중반부터 대중교육의 단계를 거쳐 세계 최초로 보통(universal) 교육의 단계에 접근했다. 또한 연구중심 명문 사립대학, 박사학위 수여 대학, 4년제 종합대학, 교양대학, 2년제 지역 초급대학 등으로 기능별 분화를 이루게 되었다(이성호, 2005:165-172). 이러한 특성은 일반 국민들의 고등교육에 대한 진입장벽을 낮춤과 동시에 시대적 배경(경제대공황, 냉전시대)에 대응하기 위한 실용적인 학문 분야가 고등교육과 연계되도록 유도하였다.

하지만 고등교육의 다양함은 정부가 이들을 모두 통제하는데 어려움이 있었고 그 수 역시 급격히 증가했기에 자율을 부여하여 연구자금, 장학금, 학비보조 등의 지원하고 독려하는 위치가

33) [https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16\\_302.60.asp](https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16_302.60.asp) (2017. 5. 1. 검색)

34) 2016년 발표된 미국 IIE(Institute of International Education)의 Open Doors 리포트에 의하면 2015/16학년도 미국 내 대학에서 공부한 외국인 학생 수는 1,043,839명으로 전년대비 7.1% 증가하여 전 세계 많은 인적자원이 미국의 고등교육에 참여하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 미국의 고등교육은 양적·질적으로 월등한 수준을 유지하고 있어서 전 세계의 많은 국가들이 미국식 고등교육을 따르고 있다.

35) 역사적 변천 과정에서 미국 고등교육은 실용주의와 다양성을 갖는 대학체제로서 국민들의 신분상승 성취가 가능하게 하였다. 특히 남북전쟁 이후 Morrill Act 제정에 따라 각 주에 연방정부가 지원하는 1개 이상의 주립대학 설립은 이전에 고등교육 대부분을 사립대학에 의존하던 교육환경에 변화를 주고 고등교육의 대중화에 절대적 기여를 하게 되었다(염현철, 2000:131).

되었다. 자율성은 책무성을 동시에 수반하기 때문에 미국의 고등교육은 자유경제시장 속에서 경쟁력을 갖추기 위해 자체적인 투자와 학생 유인에 노력해 왔다. 치열한 경쟁과 자유 속에 놓인 미국 고등교육은 사적재로서 높은 등록금 비율과 소수의 사립 종합대학과의 형평성 문제 등이 존재함에도 다양성, 자율성, 효율성이 주는 장점으로 세계 최대의 고등교육 시장이 되었다.

#### 다. 고등교육과 직업교육

미국 고등교육에서의 직업교육은 2년제 학사학위 취득 프로그램, 산업계나 고용주 연합에서 수여하는 산업기술 자격증 프로그램, 비학점 교육과정 등에서 집중·운영되고 있다.<sup>36)</sup> 비체계 성과 산발적 운영의 단점과 달리 다양성이 오히려 미국 고등교육에서의 직업교육이 갖는 경쟁력을 뒷받침할 수 있다.

그리고 미국은 기본적으로 교육기관의 자율성을 기본원칙으로 삼지만, 자국 노동시장의 심각성을 인지하고 청년 직업교육 및 정부차원의 지원에 집중하고 있다. 오랫동안 주 단위에서 개별 직업교육 - 훈련프로그램이 운영되었지만 청년 실업률이 개선되지 않자<sup>37)</sup> 1990년대부터 ‘고용을 위한 교육 및 훈련’을 국가 정책의 우선순위가 되었다. 학교 - 노동시장 전이 지원법(School-to-Work Opportunities Act) 등과 같은 대규모 연방정부 입법들을 통해 마련하게 되었는데, 주요 내용은 청년들이 학교에서 직업세계로 원활히 진입하는 교육 - 고용의 긴밀한 연계이다(정영순 외, 2002:24-25).<sup>38)</sup>

36) 이는 퍼킨스법(Perkins Career and Technical Education Act)을 기반으로 하며 주 정부는 학점취득 프로그램을 실시하는 기관에 대해 연방정부로부터 재정지원을 받게 된다. 비학위 프로그램을 운영하는 ‘기타’ 고등교육 기관은 전체 대학의 50%를 차지하며 주로 전문기술인 미용, 아카데미, 침술 및 마사지, 기타 기술직업 학교 등 다양하다(이정미, 2010:3).

37) 2016년 미국의 청년실업률(15~24세)이 10.9%로 전체 실업률(4.9%)의 2배 이상 증가하였다. 또한 신규 대졸자들의 거의 절반이 학사학위가 필요하지 않은 직장에서 근무하고 있거나 불완전취업률(비자발적 파트타임 근로자/취업자)에 머물러 고등교육이 직업세계와 원활하게 연계되어 있지 않아 발생하는 문제들로 인식하게 되었다(한국금융연구원 금융동향센터, 2016:18-19).

38) 대표적인 예로는 대학 재학생들이 학업과 현장학습 경험을 병행할 수 있게 하고 재학 중 최대 절반 이상의 학생들이 유급노동을 할 수 있도록 하는 산학협동교육(Cooperative education)이 있다(한국금융연구원 금융동향센터, 2016:18-19). 그리고 대학 1학년생이 성공적인 교육과 졸업 후 직업세계로의 원활한 진입을 준비할 수 있도록 인턴 경험, 진로지도, 핵심학점관리, 재정지원 상담 등으로 1년간 일종의 gap year를 제공하는 BridgeEdU 프로그램이 있다. 대학생 인턴제도와 도제제도(Apprenticeship), 지역고용제도인 WIRED(Workforce Innovation Regional Economic Development) 사업 내에서 시행되는 대학 entrepreneurship 교육과정 설치 및 기업체, 대학, 정부, 훈련기관 등 상호 협력의 틀 마련 등이 있다(이재홍, 2010:161-162).

미국의 고등교육, 직업훈련 제도와 관련해서 나타나는 경제의 특징적인 모습은 고숙련·고임금(high skills, high wages) 부문, 저숙련·저임금(low skills, low wages) 부문의 공존이다(하연섭, 2011:324). 즉 직업 간, 학력 간 숙련의 정도와 임금 차이가 크다. 특히 중등교육 단계에서 직업교육이 체계적으로 발달하지 않고, 모든 직업세계로의 진출에 필요한 지식과 기술훈련이 고등교육 단계로 집중된 현상은 미국 경제의 특성에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 직업교육이 초·중등교육 단계부터 발달하여 학문과 직업세계로의 이원화가 뚜렷한 유럽국가와 달리 미국의 중등교육의 직업교육은 대학진학을 하지 않는 학생들을 수용하는 수준의 애매하고 낮은 수준이라는 비판을 받는다.<sup>39)</sup> 또한 직업훈련 조직의 형태가 기업 중심이므로(Powell 외, 2012:250) 유럽형 도제교육과 대학-직업교육 간 연계가 어렵고, 이를 보완할 만큼 긴밀한 산학협력 시스템이 체계화 되지 못한 상황이며, 연방정부 차원에서 이러한 문제를 집중적으로 관리하기 어려운 구조라 할 수 있다.

## 라. 고등교육 유관 정책

미국의 2016년 정부 일반세출 현황을 살펴보면 <표 V-4>와 같다. 전체 지출은 GDP 대비 35.9%였으며 그 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것이 헬스케어와 연금, 그 다음으로 교육 분야로 나타났다. 교육 분야 지출 중 고등교육 부문은 GDP 대비 1.7%로 나타났다. 고등교육의 경우는 지방정부가 가장 많은 재정지원을 책임지는 초·중등교육과 달리 주 정부에서 많은 재정지원을 책임지고 있음을 확인할 수 있다.

고등교육에 대한 미국의 재정정책은 연방정부, 주 정부, 지방정부 간 역할분담이 각각 다르다. 재정지원 규모에서처럼 연방정부는 고등교육에 대한 관할권을 직접적으로 갖고 있지 않고 주로 주 정부에 의한 관할이 이루어진다. 이러한 기본적인 제도적 제약조건은 정치사회적 이유로 연방정부가 대학을 지원하고자 할 때 기관에 대한 직접 지원이 아닌 대학 구성원에 대한 간접 지원(학자금 및 연구비 지원 형태에 의존할 수밖에 없다(하연섭, 2013:10).

39) 미국 경제는 포드주의적(Fordism) 대량생산 시스템에 따라 소수 전문가 집단, 낮은 일반숙련 노동자로 주로 구성되어 왔고 급진적·혁신적인 하이테크 산업, 대규모 서비스 산업, 단기투자·고수입의 자본집약적 금융시장이 주도해왔다. 안정이 아닌 혁신은 노동시장의 유연성을 초래하였고 인력 간 이동이 용이해야 하므로 교육에서는 특정 기술보다는 일반 교육 위주로 진행되어왔다. 기업 역시 급격한 혁신에 발맞추기 위해 직업훈련에 투자할 필요성을 느끼지 못한 것이다.

표 V-4 미국 정부의 2016년 일반 세출 구성비(GDP 대비 %)

| 구분     | 연방정부 | 정부이전 | 주정부 | 지방정부 | 전체   |
|--------|------|------|-----|------|------|
| 전체 지출  | 20.8 | -3.6 | 9.0 | 9.8  | 35.9 |
| 헬스케어   | 6.0  | -2.1 | 3.2 | 0.9  | 7.9  |
| 연금     | 5.3  | 0.0  | 1.3 | 0.3  | 6.9  |
| 교육     | 0.7  | -0.3 | 1.6 | 3.6  | 5.6  |
| 초·중등교육 | 0.2  | 0.0  | 0.0 | 3.3  | 3.6  |
| 고등교육   | 0.2  | 0.0  | 1.3 | 0.3  | 1.7  |
| 기타교육   | 0.2  | -0.3 | 0.3 | 0.1  | 0.3  |
| 국방     | 4.4  | 0.0  | 0.0 | 0.0  | 4.4  |
| 기타지출   | 0.3  | -0.1 | 0.5 | 2.0  | 2.7  |
| 복지     | 2.0  | -0.6 | 0.7 | 0.5  | 2.5  |
| 이자     | 1.3  | 0.0  | 0.2 | 0.3  | 1.9  |
| 교통     | 0.5  | -0.3 | 0.7 | 0.8  | 1.7  |
| 보호     | 0.2  | -0.1 | 0.4 | 0.9  | 1.5  |
| 일반정부행정 | 0.2  | 0.0  | 0.3 | 0.4  | 1.0  |

자료 : [http://www.usgovernmentspending.com/year\\_spending\\_2016USpn\\_18ps2n\\_207028#usgs302](http://www.usgovernmentspending.com/year_spending_2016USpn_18ps2n_207028#usgs302) (2017.5.1. 검색)

최근 연방정부와 주 정부의 고등교육 재정지원이 점차 감소하고 있다.<sup>40)</sup> 이와 같은 주 정부의 고등교육 지원 감소는 대학들이 운영수입의 많은 비중을 학생들의 등록금에 의존하도록 만들었다.<sup>41)</sup> 또한 정부의 지원예산이 비싼 대학등록금의 대출을 지원해주는 학자금대출 지원방식으로 이루어지는 악순환에 놓이게 하였다. 등록금 증가는 계층 간 소득 불평등으로 인해 저소득층 가구에 대한 재정적 부담을 더욱 증가시켰다. 저소득층 가정의 등록금 부담에도 불구하고 학자금 대출의 비중이 증가하는 것은 대학졸업자에 대한 임금 프리미엄<sup>42)</sup>이 상승하여 왔다. 고등교육이 현재

40) 2000년대 초반부터 고등교육에 대한 주 정부 재정지원이 감소되고 있는 주된 이유는 주 정부의 주요 정책인 건강의료 및 사회복지 프로그램(Medicaid 등), 초·중등 교육비용 급증, 범죄인구 급증에 따른 교정비용(correction), 세금 면제 확대(tax relief) 등과 관련된 소요재정 확대에 따른 것이었다(반상진, 2007:100).

41) College Board(2016)에 따르면 공립 4년제 대학의 경우 2003-2004년에는 등록금 수입이 29%, 주 정부 및 지방정부 지원금이 39%, 연방정부 지원금 및 각종 기금 수입 등이 32%였다. 하지만 이것은 2013-2014년에는 등록금 수입이 41%, 주 정부 및 지방정부 지원금이 30%, 연방정부 지원금 및 각종 기금 수입이 29%로 역전되어(College Board, 2016:26) 주 정부 지원이 상대적으로 줄고 등록금 비중이 증가한 것을 보여주었다. 사립대학의 등록금 수입은 이미 1990년대 중반부터 40%를 넘었고(최정일 외, 2002:57), 2009년 기준 가계 중위소득 대비로 계산한 사립대학의 등록금은 44%에 달했다(Geiger & Heller, 2011:5).

42) Goldin & Katz(2009)의 학력별 임금 프리미엄(wage premium) 연구에서 고졸 대비 대졸 프리미엄과 8학년 대비 고졸 프리미엄이 1950년대까지는 하락하여 임금의 차이가 줄었으나 1990년대 이후 대졸 프리미엄을 상승, 고졸프리미엄은 의미 있는 증가를 하지 못했음(Goldin & Katz, 2009:27).

고숙련·고임금의 인적자원 양성 기능 및 개인이 임금 프리미엄의 효과를 거둘 수 있는 장치로 부각되어 있기 때문에 고등교육 참여는 계속 증가할 전망이다. 43)

## 마. 고등교육과 정부

미국 고등교육에 대한 재정지원은 1965년 고등교육법(Higher Education Act)의 제정 이후부터 확대되었다. 고등교육 확대를 통해 임금격차, 빈곤, 성차별, 고졸과 중퇴자의 실업과 임금 하락, 인종 간 불평등의 문제를 보완하고 노동력의 질적 수준을 높이는 것을 정책방향으로 삼아왔다. 44) 장기적으로 저소득층의 임금상승과 인적자원의 질 향상을 도모하여 노동시장 문제까지도 해결하려는 것이었다.

미국 고등교육에 대한 관할권은 주 정부가 갖고 있다. 45) 이는 미국의 제퍼슨주의(Jeffersonianism)에 따라 분권화된 정부 정책 모형을 따르는 것으로 주 정부가 대학에 대한 직접적인 재정지원 및 등록금의 결정, 책무성 수립 도구, 대학교육과정의 설정과 승인 등을 책임진다(Ekel & King, 2004:3). 이 분권화의 정도는 주 정부별로 고등교육기관, 종합대학 등에서 매우 다양하게 진행된다. 최근에는 연방정부 차원의 법안과 정책이 주 정부에 영향을 미치고 있지만 여전히 중심적인 결정은 주 정부의 대학 차원에 맡겨져 있다.

하지만 미국의 고등교육 재정지원은 연방정부의 범정부적 정책이므로 주 정부의 관할 하에 있는 학생들의 대학선택, 저소득층의 가정경제, 주 정부의 대학진학률과 고등학교 교육 및 지역 사회에 영향을 미친다. 특히 학자금지원제도의 경우 개별 대학, 연방정부, 주 정부 및 민간단체가 운영하는 프로그램을 모두 포괄하기 때문에 공급과 수요의 측면, 연방정부 및 주 정부 등의 역할 분담 등에 관한 쟁점이 논의되는 복잡성을 갖는다(하연섭, 2013:11).

43) College board(2016)의 연구결과 4년제 공립대학 졸업자는 34세 정도에 소득, 직업, 각종 복지와 생활환경은 고졸학력자보다 소득과 직업, 각종 복지혜택 및 생활환경에서 고졸 학력자보다 나은 수준으로 역전하며, 대학진학자가 고졸자보다 장기적으로 혜택이 크다고 분석했음(College board, 2016:3).

44) 오바마 정부의 「Higher Education Opportunity Act-2008」,  
<https://ed.gov/policy/highered/leg/hea08/index.html> (2017. 5. 1. 검색)

45) 연방정부의 고등교육에 대한 관여는 학생지원, 연구비지원, 교부금 등의 간접지원 형태로 이루어지고 교육과정 및 운영방법 등에는 관여하지 않으므로 대학 내에서 거부감은 없었으나, 점차 연방정부 차원의 국가 교육법 제정과 여러 가이드라인을 준수하길 요구하면서 주 정부의 자율성을 침해한다는 목소리가 높아졌다. 여기에 대한 연방정부의 대응책은 학생 중심의 지원 정책으로 이는 대학을 직접 통제한다는 비난을 피할 수 있으며, 학생의 선택을 통해 간접적으로 대학 개혁을 추진할 수 있다(주미대사관 교육관실, 2007:189).

2016년 말 도널드 트럼프가 미국 대통령에 당선되면서 미국 고등교육 정책 기초에 변화가 예상되었다. 2017년 3월, 미국 우선주의 예산안<sup>46)</sup> 「A Budget Blueprint to Make America Great Again(2017)」에는 교육예산 및 고등교육 예산에 대한 전반적인 삭감이 제시되었다. 특히 일과 학업을 병행하는 학생들을 위한 지원금인 보충적 교육 기회 기금(SEOG, Supplemental Educational Opportunity Grant)과 저소득층 대학 입학 지원 예산인 TRIO와 GEAR UP이 삭감될 예정이므로 이것이 주 정부 차원의 고등교육 운영 방법에 어떤 영향을 줄지 살펴볼 필요가 있다.

## 2 핀란드

### 가. 개황

핀란드는 유럽국가 중에서도 국가예산 중 교육비 지출이 가장 높은 나라 중의 하나에 속하는 국가로 전체 교육재정의 35.9%가 1~9학년을 위한 기초교육에 지출되고 있다(김민희, 2016:39). 고등교육 역시 교육의 질, 효율성, 형평성, 국제화 등에 대한 국가적 차원의 목표를 달성하기 위해 국가가 재정운영을 총괄하고 있다. 핀란드의 2016년 기준 정부 총 예산은 약 544억 유로(732조 8,115억 원)에 달하고 있다.<sup>47)</sup> 이 중 정부 부처별로 할당된 예산을 살펴보면 교육부(Ministry of Education and Culture)의 경우는 68억 유로(9조 1,581억 원)였으며 전체 예산의 12.5%를 차지하였다. 2015~2016년도 교육부의 세부 예산은 다음 <표 V-5>와 같다(정도상, 2016:24).

46) [https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/2018\\_blueprint.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/2018_blueprint.pdf) (2017. 5. 1. 검색)

47) [http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk\\_valtiontalous\\_en.html](http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_valtiontalous_en.html) (2017. 5. 1. 검색)

【표 V-5】 핀란드 2015 ~ 2016년도 교육문화부 예산

(단위: 백만 유로)

| 주요 영역 예산 분류     | 2015년        | 2016년        | 증감        | 증감률(%)   |
|-----------------|--------------|--------------|-----------|----------|
| 연간예산 총액         | 6,676        | 6,801        | 126       | 2        |
| 행정, 종교, 사무      | 109          | 222          | 114       | 105      |
| 유아, 아동, 초·중등교육  | 792          | 790          | -2        | 0        |
| 직업학교 교육         | 505          | 483          | -22       | -4       |
| 성인교육            | 506          | 485          | -21       | -4       |
| <b>고등교육과 연구</b> | <b>3,159</b> | <b>3,201</b> | <b>42</b> | <b>1</b> |
| 학습지원금           | 914          | 933          | 19        | 2        |
| 예술과 문화          | 467          | 459          | -8        | -2       |
| 체육활동            | 149          | 155          | 7         | 5        |
| 청소년활동           | 75           | 73           | -1        | -2       |

자료 : 정도상(2016), pp.24.

전체 교육부 예산 중 고등교육과 연구 분야에 32억 유로(4조 3,120억 원)를 할당하여 전체 교육 예산 중 47.1%를 차지하며 가장 많은 비중을 차지하고 있었다. 그 다음으로는 직업 학교 교육 및 성인교육을 합쳐서 약 10억 유로(14.2%), 학습지원금이 9억 유로(13.7%), 유아, 아동, 초·중등교육에 7억 유로(11.6%)였다.

〈표 V-6〉은 2015년 지출 유형에 따른 실제 교육비용 지출 현황이다. 2015년에는 실제 핀란드 교육비용은 122억 유로(16조 6,144억 원) 정도가 지출되었고 이 중 대학교육 및 연구에는 총 비용의 19.0%에 해당하는 23억 유로(3조 1,322억 원)의 비용이, 응용과학대학에는 9억 유로(1조 2,256억)의 비용이 지출되어 전체 고등교육 분야에 약 32억 유로(4조 3,578억)이 지원되었다.

【표 V-6】 핀란드 2015년 지출 유형에 따른 교육비용 지출

(단위: 백만 유로, %)

| 지출 유형            | 금액            | 비율           |
|------------------|---------------|--------------|
| 취학 전 교육          | 358           | 2.9          |
| 종합학교(1~9학년)      | 4,620         | 37.7         |
| 고등학교(10~12학년)    | 736           | 6.0          |
| 직업교육             | 1,810         | 14.8         |
| 직업훈련             | 151           | 1.2          |
| 응용과학대학           | 906           | 7.4          |
| 대학교육(외부 연구자금 포함) | 2,323         | 19.0         |
| 기타 교육            | 479           | 3.9          |
| 학생지원             | 860           | 7.0          |
| <b>총 합</b>       | <b>12,244</b> | <b>100.0</b> |

자료 : [http://www.tilastokeskus.fi/til/kotal/2015/kotal\\_2015\\_2017-05-11\\_tie\\_001\\_en.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/kotal/2015/kotal_2015_2017-05-11_tie_001_en.html) (2017.5.1. 검색)

핀란드의 고등교육 기관은 2016년 기준 일반대학 14개, 응용과학대학((Universities of Applied Sciences, 구, 폴리테크닉 대학)<sup>48)</sup> 24개 및 고등직업기술 교육기관(upper secondary vocational education)으로 구분된다.<sup>49)</sup>

핀란드의 고등교육 기관 지원 예산은 중앙 정부 예산과 지방정부의 예산으로 충당되고 있다. 특히 일반대학 14개의 경우는 예산의 70%를 중앙 정부 예산에서 지원하고 있다(성지은, 2010:44).<sup>50)</sup> 응용과학대학의 경우는 지방정부 및 지방자치단체 연합에서 운영하고 일부는 사설로 운영되기도 한다. 응용과학대학에 대한 지방정부별 예산은 각 지역 지방정부가 주로 운영하고 있어 포괄적으로 살펴보기는 어렵다. 하지만 학생들은 일반대학과 마찬가지로 전액 등록금 무상서비스, 학업지원금 및 주택보조금으로 월 500유로 정로를 지급받고 있어서 고등교육의 공공성을 수행하고 있다.

표 V-7 핀란드 2005, 2010, 2015년 대입 합격자 진로 현황

| 구분                 | 고등학교 졸업생 수 |       |         |       |         |       |
|--------------------|------------|-------|---------|-------|---------|-------|
|                    | 2005       |       | 2010    |       | 2015    |       |
|                    | 학생 수(명)    | %     | 학생 수(명) | %     | 학생 수(명) | %     |
| 일반 대학 진학           | 6,702      | 19.5  | 5,923   | 18.1  | 5,090   | 16.4  |
| 응용과학대학 진학          | 6,262      | 18.2  | 5,676   | 17.4  | 3,347   | 10.8  |
| 고등직업기술<br>교육기관 진학  | 1,490      | 4.3   | 1,365   | 4.2   | 1,474   | 4.7   |
| 진학 포기              | 19,883     | 57.9  | 19,717  | 60.3  | 21,166  | 68.1  |
| 대학입학자격<br>시험 합격자 수 | 34,337     | 100.0 | 32,681  | 100.0 | 31,077  | 100.0 |

자료 : [http://www.stat.fi/ti/khak/2015/khak\\_2015\\_2016-09-28\\_tau\\_001\\_en.html](http://www.stat.fi/ti/khak/2015/khak_2015_2016-09-28_tau_001_en.html) (2017.5.1. 검색)

48) 폴리테크닉대학(polytechnic)은 현재 응용과학대학(Universities of Applied Sciences, UAS)로 지칭됨 ([https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_polytechnics\\_in\\_Finland](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_polytechnics_in_Finland) (2017. 5. 1. 검색)).

49) 일반대학은 연구중심 대학으로 모두 국·공립이다. 응용과학대학은 비즈니스 및 산업계와 연관되어 직업세계에서의 인재를 육성하기 위한 직업중심 교육과정으로 운영되는 기술대학이다. 이들은 각각 대학법(university act), 응용과학대학법(Act on Universities of Applied Sciences)으로 역할이 명시되어 있다.

50) 핀란드의 대학은 국가의 R&D, 산학협력 및 창업에서 중심적인 역할을 하고 있기 때문에 핀란드 교육부 외에도 TEKES(R&D 예산자금지원기구), ELY(비즈니스 산업, 운송 및 인프라, 환경 및 천연자원 관련 업무 수행기관), FINNERVA(고용경제부 소속 공적수출진흥기관) 및 기업 등에서도 자금 지원을 받고 있다. 또한 2010년 대학법에 따라 법인화됨으로서 대학은 연구 지원과 산학협력을 위하여 국가 재정지원 뿐만 아니라 다양한 통로의 재원을 마련할 수 있는 체제로 변화하였다.

핀란드는 학생 수 총 정원 통제(Numerus Classus Principles)<sup>51)</sup>을 국가가 시행하고 있기 때문에 대학 입학 경쟁이 치열하다. 대학입학자격시험에 합격하는 학생 수는 2015년 기준 31,077명으로 그 중 일반 대학에 진학하는 학생 수가 16.4%이며 응용과학대학 진학자로 10.8% 정도였다.<sup>52)</sup>

## 나. 고등교육 정책 및 인식

핀란드는 인적자원의 잠재력을 구축하고 활용하는 데 있어서 가장 높은 평가를 받고 있다(WEF, 2016:4). 2016년 WEF(세계경제포럼) 인적자원 활용도 평가에서는 핀란드가 총 85.86점으로 조사 국가들 중 1위를 달성하였다.<sup>53)</sup> 다음 <표 V-8>을 살펴보면 핀란드는 중등 교육과 고등교육 단계인 15~24세 연령과 25~34세 연령에서 각각 1위를 나타냈다(World Economic Forum, 2016:4). 25~34세의 연령대에서도 인적자원 활용도가 1위로 나타난 것은 전 세계에서 가장 높은 고등교육 등록률<sup>54)</sup>에 기반한 결과이다.

표 V-8 핀란드 Human Capital 지표

(단위: %)

| 구분 | 전체    | 0~14세 | 15~24세 | 25~34세 | 55~64세 | 65세 이상 |
|----|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 점수 | 85.86 | 98.17 | 85.36  | 81.24  | 83.90  | 72.95  |
| 순위 | 1     | 1     | 1      | 1      | 7      | 9      |

자료 : World Economic Forum(2016), The Human Capital Report 2016, p.4. 참고.

51) [https://en.wikipedia.org/wiki/Numerus\\_clausus#Finland](https://en.wikipedia.org/wiki/Numerus_clausus#Finland) (2017. 5. 1. 검색)

52) 핀란드의 30~34세 고등교육 진학률은 2011년 46%에서 2015년 45.3%로 동일 시기의 EU 국가 평균인 34.8%, 37.9%보다 훨씬 높은 비율을 보여주고 있어서 고등교육의 성공적인 시스템 구축을 증명하고 있었다(European Commission, 2015:2). 고등교육 탈락률 역시 2013년 기준 OECD 국가들의 평균인 32%보다 훨씬 낮은 비율인 24%로 나타나 안정적인 고등교육 시스템을 자랑하고 있다(European Commission, 2015:7). 이처럼 핀란드의 고등교육은 EU 내에서도 가장 안정적인 국가주도의 시스템을 갖고 있으며 높은 고등교육 진학률을 보이고 있다.

53) World Economic Forum(2016). p. 4. 참고

54) 핀란드의 고등교육 등록률은 1970년대까지만 하더라도 OECD 국가들보다 낮은 수준이었지만 1976년 이후 OECD 국가평균을 앞지르기 시작했고 1990년대에서 2000년에 이르면서 약 2배 이상 폭발적인 증가를 보인 후 2010년에는 무려 94.1%에 달했다. 2015년 기준으로는 이보다 다소 감소된 87.3%로 전 세계에서 최고 수준이었다(World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/SE. TER. ENRR>, 2017. 5. 1. 검색).

핀란드는 초·중등교육 뿐 만 아니라 고등교육도 국가가 전적으로 설립과 재정운영을 책임지고 있어서 누구나 원하는 사람은 고등교육에 대한 접근을 가능하도록 비배제성을 갖는다. 국가가 100% 설립과 운영재정을 책임지고 있는 핀란드의 대학교육은 자격을 갖춘 누구나 접근이 가능하고(비배제적이고) 교수 1인당 학생 수가 2016년 기준 14명으로 OECD 국가 평균인 17명보다 낮고 스웨덴(11명), 독일(12명)(OECD, 2016:470)에 이어 낮은 수준으로 상대적인 고등교육 서비스의 비경합성이 높다.

또한 핀란드는 고등교육에 대한 정책 키워드를 교육의 질, 효율성, 형평성, 국제화로 설정하고 이러한 가치를 달성하기 위해 국가 주도의 운영을 국민들이 합의하였기 때문에 공공재의 성격으로 규정할 수 있다. 핀란드의 사회적 합의는 무엇보다 혁신을 위한 것이고 고등교육의 혁신과 개혁을 돕는 사회적 합의의 기구로서 핀란드의 국가교육위원회(The Finnish National Board of Education)<sup>55)</sup>을 들 수 있다. 무엇보다 핀란드는 고등교육이 치열한 경쟁과 계층 및 임금 상승의 강력한 기제가 되는 것을 국가 자체에서 자연스럽게 통제하는 교육정책을 실시하여 비배제성과 비경합성이 높아졌다. 이러한 노력은 고등교육 가치와 그 활용이 핀란드의 인적자원 확보 및 국가경쟁력 상승에 직결될 수 있었다.

## 다. 고등교육과 직업교육

핀란드의 국가주도 직업교육 실시는 경제·사회구조, 노동시장, 인력양성과 유기적으로 연결되어 있다. 고등교육에서의 직업교육은 중등교육의 이원화 체제<sup>56)</sup>의 연장선이라 볼 수 있다. 특히 폴리테크닉(Polytechnic)이라고 불리었던 응용과학대학은 전문직업인을 양성하기 위해 도입된 고등교육 제도로 핀란드 폴리테크닉법(Polytechnic act)에 따라 핀란드의 경제체

55) 핀란드 국가교육위원회는 핀란드 교육문화부의 산하 기관으로서, 국가 교육 정책을 구현하기 위한 국가의 핵심 교육과정을 개발하고 교육문화부의 정책 결정 및 입법 과정을 지원하며, 교육 관련 행정서비스를 담당하는 등 정책의 집행에 주안점을 둬 교육과정 개발, 교육 관련 정보의 제공, 교육 예산의 집행을 통해서 교육 정책을 구체적으로 실현하고 있음(법제처, 2014:12). 주요 관장하는 분야는 일반교육과 유아교육 및 보육, 직업교육 및 훈련, 국제화 서비스, 교육분야 관련 서비스, 행정분야 등이 있음([http://www.oph.fi/english/about\\_us/task\\_services\\_and\\_organisation](http://www.oph.fi/english/about_us/task_services_and_organisation), 2017. 5. 1. 검색)

56) 고등학교 단계는 크게 인문계(Upper secondary school)와 실업계(Vocational school)로 구분된다. 실업계교육은 도제교육 및 직업교육으로 분류된다. 더 세부적으로는 현장실습 제도를 제도화하고 산학일체형 도제학교를 운영하는 것이다. 실업계 고등학교 졸업생의 90%는 졸업 후 취업이 가능하며 약 10%만이 대학입학자격시험을 준비한다. 고등학교가 이원화 체계로 운영되지만 학생들은 이 체계 내에서 전이(transfer)가 언제든지 가능하여 심지어는 두 종류의 학교를 동시에 이수하여 일반교육 과정과 직업교육 과정의 자격을 취득할 수도 있다.

질을 개선하고 고등교육과 노동시장에서의 인력양성 체제를 연계, 변화시킨 혁신 중 하나이다.<sup>57)</sup> 응용과학대학은 전공과 직업세계와 지역경제와 밀접한 현장중심의 고등교육기관이기 때문이다 (김병찬, 2014:56).

국가교육위원회는 “Driving Change through Entrepreneurship Education and Competence” 사업 등으로 고등교육기관과 연계한 다양한 기업가정신교육 프로그램<sup>58)</sup>을 수행하기도 하였다 (이윤준 외, 2014:108). 또 글로벌 경기침체 속에서 로비오, 슈퍼셀 등 청년창업 기업들이 세계적으로 성공을 거두게 된 것은 학생과 대학, 산업체, 연구기관, 정부 등 각 주체들이 창조경제 생태계를 갖추기 위해 긴밀하게 협력하였기 때문이다(박동 외, 2013:113).

핀란드의 직업훈련체제는 이원화된 고등학교 체제부터 시작되어 대학에 이르기까지 원활히 연계적으로 진행되며 이 모든 것이 국가의 공교육 차원에서 통제, 관리되는 측면이 강하다. 하지만 대학의 내부 운영의 모든 것은 대학의 자율에 맡기므로 각각의 응용과학대학은 지역사회에서 요구하는 직업세계의 수요를 반영하여 전문화될 수 있다. 그리고 다른 국가들과 달리 직업훈련 교육과정을 대학진학을 포기한 성적이 낮거나 하위계급의 교육제도로 여기는 인식이 약한 편이다.<sup>59)</sup>

## 라. 고등교육 유관 정책

핀란드는 교육정책을 경제정책 등과 밀접한 연계를 진행하여 정책의 일관성을 유지하는 것이 특징이다. 기본적으로 핀란드 국가 자체가 중앙정부에 대한 신뢰가 높고, 정책과 제도에 의한 국가 운영이 노사정 합의와 신뢰를 바탕으로 이루어지고 있다. 따라서 정치적으로 좌파와 우파 간의 분열 없이 모두에게 좋은 체제를 구축하여 국민 복지향상과 국민 연대 강화를 최우선으로 한다.

57) 1990년대 초 베를린 장벽의 붕괴로 구조론과 긴밀했던 핀란드가 위상이 약화됨과 함께 경제성장률이 하락했다. 또한 핀란드 금융위기가 발생하여 실업률이 20%로 급증하고 GDP 성장률은 13%나 감소하며 정부 재정적자가 GDP의 60%에 이르는 위기가 발생하였다(Aho et al, 2006:112). 핀란드는 이러한 위기를 전반적인 국가 경제체질을 개선하는 기회로 삼았고 고등교육의 이원화체제를 안정적으로 진행할 수 있도록 폴리테크닉제를 도입하여 R&D 분야 집중 투자, 전문기술분야의 인력 양성을 진행하였다. 이를 통해 노동시장에서 연구개발 등에 종사하는 근로자를 증가시키는 등 경제체질 개선에 성공하였다.

58) 지역 기업가정신 교육센터인 Yes 센터, 통섭형 인재 배출을 목적으로 공학, 디자인, 경영학의 학제를 융합한 알토(Aalto) 대학 신설(2010년), 이는 핀란드의 3대 국립대학인 헬싱키 공과대학, 헬싱키 미술디자인대학, 헬싱키 경제대학을 통합한 것임(이윤준 외, 2014:108).

59) 단적인 예로 직업교육과정의 교사 및 교수의 자격 체계가 철저하게 직업교육 과정 중심으로 관리되는 것이 하나의 특징이라 할 수 있다. 직업교육과정의 교사 및 교수는 직업고등학교와 직업대학교를 졸업하고 3년 이상의 직업 활동, 직업대학교의 교육학 과정 이수를 필수로 하며 이들에 대한 인식과 급여가 높은 편이다.

핀란드의 정부 공공지출 비중은 OECD 국가들 중 가장 상위에 속하며 매우 높은 편이다. 일반정부지출의 2013~2015년 평균을 GDP의 57.5%가 일반정부지출이며 이 중 사회보호 분야에 43.9%가 지출되어 전형적인 사회복지 국가임을 보여주었다.<sup>60)</sup>

전형적인 복지국가<sup>61)</sup>로서 핀란드 역시 교육을 복지의 일부로 여기는 스웨덴처럼 국가적인 재정지원을 실시하고 이를 재정정책에 반영하고 있다. 그동안 핀란드의 산업 클러스터의 가장 큰 성공 요인은 고등교육과 기업이 유기적으로 연관되어 지식과 정보를 공유하는 ‘기업 맞춤형 교육’과 정부 재정의 확보라 할 수 있다.

2015년에는 핀란드의 국가적 관심이 경제 회복이었다. 이를 보여주는 것이 경기침체를 극복 하려는 의지에 따라 중도우파 성향의 정당 IT 기업 백만장자가 총리로 선출한 것이다. 이러한 흐름 속에서 2017년부터 실험적으로 실시되고 그 결과가 주목되는 것은 핀란드의 기본소득제도 (Basic Income Guarantee)<sup>62)</sup>이다.

그동안 인구가 적은 핀란드가 노동집약적인 산업을 활성화하기 보다는 국가의 인력을 고등교육 및 직업교육, 계속교육에 활용하고 집중적인 고부가가치 산업과 R&D에 적극 투자<sup>63)</sup>하는 특화전략이 주요한 특징이었다. 고등교육이 곧 직업자격 획득의 방법이자 직업세계와 긴밀하게 연계된 상황에서 경기회복을 위한 경제정책, 사회복지 정책과 노동시장의 변화가 모두 연계되어 작동하므로 현재 실시하고 있는 핀란드의 재정긴축 정책, 기본소득제도와 같은 복지정책 등이 어떠한 영향을 줄지 주목되는 상황이다.

60) <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm> (2017. 5. 1. 검색)

61) 복지국가의 바탕이 되는 높은 조세율이 경제활동을 저해한다는 우려와 달리 핀란드는 규제완화, 교육 및 R&D 투자, 적극적인 창업지원 등을 통해 경제활동에 용이한 환경을 조성하는데 성공했다는 평가를 받았다(강윤희 외, 2016:3).

62) 소득과 자산 수준, 직업 유무에 관계없이 전 국민에게 일정 금액을 지급하는 것을 말한다. (<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3537711&cid=42107&categoryId=42107>(2017. 5. 1. 검색)) 이 제도는 사회복지국(KELA)는 복지수당을 받는 생산가능인구 중 실업자 2,000명에게 매달 560유로(약 71만원)을 아무 조건 없이, 사용에 대한 보고 의무 없이 지급하는 현금형 사회복지 혜택으로서 보편적 복지제도가 빈곤의 감소와 고용창출의 원동력이 될 수 있을지 검토 중에 있다. 일정 수준 이상의 생계를 보장하고 이를 통해 내수경기 활성화에도 기여하도록 한다는 취지지만 국가 재정에 부담을 주고 노동 의욕을 떨어뜨릴 것이란 우려가 크다([http://www.hani.co.kr/arti/international/international\\_general/777202.html#csidx8330ed7f6a08959adad78e471bfa644](http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/777202.html#csidx8330ed7f6a08959adad78e471bfa644) (2017. 5. 1. 검색))

63) 2002년에는 GDP의 3.46%까지 투자하여 범국가적 수준이자 세계최고 수준이었고 이중 민간기업 투자가 70%를 차지하기도 했다(김안나 외, 2007:96).

## 마. 고등교육 - 정부

핀란드는 척박한 자연환경과 적은 인구를 극복하기 위해 어느 국가들보다도 “혁신” 전략을 전 분야에서 채택하고 있다. 독자적인 혁신을 실천하기 위해 고등교육 영역은 국가가 관리해야 할 R&D와 기술개발의 원천이자 지역사회의 경제성장을 이끄는 동력이었다.

핀란드 정부는 고등교육에 대한 관할권을 갖고 있으며 산하 기관들을 통해 국가가 추구하는 대학혁신의 정책과 과제, 이를 기반한 예산배분을 시행하고 있다. 일반대학은 운영비의 70% 이상을 정부 지원을 통해 받고 있다(성지은, 2010:44). 핀란드의 고등교육은 모두 국립이며 교육부는 고등교육을 고등학교에서의 이원화 체제를 그대로 연계시켜 운영한다.

일반대학은 교육부 소속으로 연구에서 자유와 자율을 누리며 운영 역시 독립적이고 자율적으로 이루어지는데 이러한 자율적인 의사결정 체계는 대학법에 근거한다. 대학에 필요한 경비 역시 교육부를 통해 지원되며 기본예산, 수행기반 예산, 프로젝트 예산 등이 있다(김병찬, 2014:55). 응용과학대학 역시 교육부 소속으로 정부는 직업세계-지역경제와 밀접한 관련을 맺도록 교육목표, 학생 수, 지역 등을 결정하고 대학의 운영은 자율에 맡긴다. 응용과학대학은 지역의 경제와 밀접하므로 정부와 지자체가 운영비용을 분담하며 프로젝트 및 성과기반 재정지원이 이루어지고 외부재원의 활용도 용인되고 있다.

핀란드 교육부를 통해 설치와 운영을 법제화하여 고등교육 활동의 재정지원 사업과 관련된 평가를 하는 핀란드 학술원도 있다. 교육부 산하 행정기구로 국가교육위원회는 국가의 교육과정, 직업교육 훈련기준, 학력평가 등을 집행 담당하고 있다 그 외 정부가 고등교육 분야의 구조적 발전에 중요하게 생각하는 것은 협력전략이다. 일반대학과 응용과학대학이 포괄적인 네트워크를 형성, 학문분야 간 - 학교 간 협력체제 형성이다. 대표적인 것이 산학협력<sup>64)</sup>이며 여기에는 대학의 연구가 실질적으로 기업의 생산이 될 수 있도록 하는 지식공유 프로그램, 대학이 설립 초반부터 국제적 수준에서 활동하는 프로그램 활성화 등이 기여하였다(정진철, 2007:83).

2008년에는 핀란드 대학법(Universities Act) 개정을 통해 대학을 공공기관 또는 사적재단으로서 독립적인 법적 실체로 인정함으로써 대학의 자치권을 확장하고 동시에 대학의 경영과 의사

64) 핀란드의 산학협력은 산업단지 내로 대학 관련 학과를 이전하여 현장과 더욱 밀착된 인력양성 및 기술지원 체계를 정착하는 것으로 올루대학의 노키아 연구개발센터, 250개의 중소벤처기업센터, 핀란드기술개발센터(VVT) 등이 대표적인 산학협력 체제이다(교육과학기술부, 2010:13). 또한 핀란드 정부가 국가혁신의 원동력으로 R&D 분야에 기업의 참여를 촉진하고 지역차원의 각종 기술센터(사이언스 파크, 비즈니스 파크, 인큐베이터, 전문기술센터) 등을 지정·운영하고 있다.

결정 제도를 개정하여 주정부의 통제 감소, 대학에 많은 권한 부여를 실시하였다(권명화 외, 2014:155). 대단위의 국가지원과 관할이 있음에도 여러 이해관계 기관과 국민의 합의를 통해 대학은 강력한 독립성 또한 유지하고 있는 것이 합의제 민주주의(Consensual Democracy) 체제를 가진 핀란드의 특징이다.

### 3 일본

#### 가. 개황

일본은 최근 고등교육 개혁 정책과 함께 막대한 예산 지원을 활발하게 추진 중에 있다. 2016년 회계연도(2016년 4월~2017년 3월) 기준 일본 정부 예산안에 따르면 97조 7,200억 엔(약 937조 7,100억 원)을 편성했다.<sup>65)</sup> 일본의 교육부에 해당하는 문부과학성 예산은 중앙정부 일반 재정 중 약 6% 정도이며, 지방정부 일반 재정 중 교육예산은 약 16% 정도이다.<sup>66)</sup> 다음 <표 V-9>는 2009년부터 2011년까지의 일본 교육 예산의 분야별 지출 현황이다.

【표 V-9】 일본 정부의 교육 지출 현황(2009~2011년)

(단위: 백만 엔)

| 구분         |           | 2009       | 2010       | 2011       |
|------------|-----------|------------|------------|------------|
| 정부 교육 지출   |           | 23,458,813 | 22,817,719 | 23,447,025 |
| 학교교육<br>지출 | 총 합       | 18,704,840 | 18,275,331 | 18,328,361 |
|            | 유치원       | 500,849    | 502,536    | 507,618    |
|            | 초등학교      | 6,325,447  | 6,278,396  | 6,121,110  |
|            | 특수교육      | 910,339    | 926,999    | 922,835    |
|            | 중학교       | 3,603,478  | 3,611,864  | 3,541,291  |
|            | 고등학교      | 3,135,902  | 3,092,519  | 3,035,684  |
|            | 대학        | 4,159,450  | 3,792,179  | 4,129,497  |
|            | 기술대학 및 기타 | 69,375     | 70,838     | 70,326     |
| 사회교육 지출    |           | 1,729,079  | 1,640,871  | 1,574,309  |
| 교육행정 지출    |           | 3,024,894  | 2,901,517  | 3,544,356  |

자료 : <http://www.mext.go.jp/en/publication/statistics/title01/detail01/1373636.htm#09> (2017.5.1. 검색)

65) [http://www.newsis.com/ar\\_detail/view.html/?ar\\_id=NISX20151223\\_0010495734&cID=10101&pID=10100](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html/?ar_id=NISX20151223_0010495734&cID=10101&pID=10100)  
(2017. 5. 1. 검색)

66) <http://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=54&pageIndex=1&pageCondition=10&nTbBoardArticleSeq=150211> (2017. 5. 1. 검색)

전체 정부의 교육 예산을 학교교육 지출, 사회교육지출, 교육행정 지출로 구분하였다. 2011년에는 전체 교육 예산이 23조 4,470억 엔(243조 2,042억 원)이다. 전체 교육 예산 중 2011년 학교교육에 지출된 예산은 78.2%에 해당하였고 이 중 고등교육에 지출된 예산이 4조 1,294억 엔(43조 3,184억 원)로 17.6%에 달했다. 이는 초등학교 교육에 지출된 예산인 26.1%보다는 적지만, 전체 학교교육 지출 예산 중에서는 두 번째로 큰 비율을 차지하였다.

일본 중앙정부에서 대학에 지원되는 재정지원 형태는 국립대학 운영비 보조금(평가에 따른 차등 지급), 사립대학 경상비 보조금(교원, 학생 수와 단가에 의한 보조금 조정), 공립대학 경상비 보조금(지방세로 각출, 기준재정 수요액에 따라 교부), 장학금(수업료 감면, 대여장학금, 근로장학금), 기타 대학 세액공제 등의 형태이다(김미란, 2016:112-150).

2016년에 시행된 문부과학성의 고등교육 사업은 국립대학 운영비 교부금, 국립대학 개혁 추진, 사립대학 지원을 통한 사학의 진흥과 별개로, 글로벌 인재육성을 위한 대학 국제화, 해외 기관 연계를 통한 글로벌 인재 육성, 대학 교육 재생을 위한 전략적 추진 등 전반적으로 대학의 기능 강화와 개혁에 관한 것이다(김미란, 2016:89).

일본의 대학은 대학원, 단기대학을 포함하여 전수학교, 고등전문학교, 석·박사 과정 및 전문 학위과정 등으로 구성되어 있다. 일반적인 대학이라 볼 수 있는 국·공·사립대학의 수는 2016년 기준 총 777개이며 이 중 국립대학은 86개, 공립대학은 91개, 그리고 사립대학은 600개에 이른다(김미란, 2016:79). 또한 일본의 학교기본조사에 따른 대학진학률은 1995년 37.6%에서 2000년 45.1%, 2005년 47.3%, 2010년 54.3%, 2015년에는 54.4%로 나타났으며 학부 입학자 수는 1995년 57만 명에서 2015년에는 62만 명으로 증가하였다(김미란, 2016:68).

## 나. 고등교육 정책 및 인식

일본은 메이지유신 시대부터 공·사립형태의 많은 고등교육기관이 형성되었다. 2차 세계대전을 주도하고 전후 고등교육기관은 점차 확대되고, 2-3년제의 단기대학 등이 지역을 중심으로 형성되면서 직업교육 중심의 고등교육 발달에 많은 역할을 하였다. 1964년 학교교육법을 개정하여 고등교육기관의 체계 속에 편입시킴으로서 제도화하였고 이 후 급격한 고등교육의 팽창이 지속되었다(최청일 외, 2002:102). 고등교육의 보편화·대중화를 이끈 것은 사립대학이었다. 사립대학은 대부분의 재정지원을 학생의 등록금으로 충당하고 있으며 실제로 평균등록금은 사립대

학이 가장 높다. 1975년부터는 사립대학 정상화를 위해 정부보조금을 지급하여 사립대학에 대한 경상비 보조가 제도화되기도 했다(신현석 외, 2014:113).

전체 대학 중 약 80%를 차지하는 사립대학과 전체 대학생 수의 80%에 육박하는 재학생 수를 통해 고등교육은 개인이 교육을 통해 달성할 수 있는 이익을 기대하고 투자하는 사유재(Private goods)로 볼 수 있으며 개인은 높은 등록금에도 불구하고 교육서비스에 대한 비용을 지불한다. 즉 대학교육 투자에 대한 기대 수익이 높을수록 높은 가격에도 불구하고 수요를 창출하게 되는 것이다(신현석 외, 2014:104). 개인이 고등교육을 사유재로 보고 높은 사립대학 등록금에도 불구하고 기꺼이 지불하여 특히 명문대학에 들어가려고 노력하는 교육열 현상은 출신대학이 직업세계에서 갖게 될 상대적 위치가 결정하는 기업중심적 발전주의 모델<sup>67)</sup>의 영향(수준 높은 고등교육을 받음으로서 평생고용과 안정이 보장되는 대기업 중심의 취업이라는 유인)이다.

하지만 최근에는 일본의 고령화와 학령인구의 감소로 생산인구가 감소하면서 대학 재정의 상당수가 등록금인 사립대학은 재정악화를 겪고 있다. 사립대학의 비싼 등록금을 피해서 등록금이 싼 국공립대학으로 입학하는 학생들이 늘어나면서 일본의 국공립대학은 기회의 평등을 실현할 수 있는 장치가 되고 있다.

## 다. 고등교육과 직업교육

일본은 평생고용과 연공서열제에 기반한 기업 내 훈련시스템이 숙련형성을 구성하고 있는 기업별 숙련형성이 특징이다(하연섭, 2011:321) 기업 특정적 숙련과 일반교육의 절묘한 조합으로 기업에서 특정적 숙련에 대한 강조는 취업 후에도 계속적인 기업 내 직업 훈련으로 진행되고 이에 따라 교육체제는 기업의 잠재적인 입사자들의 일반적인 학업성취에 초점을 맞추고 있다.<sup>68)</sup> 기업은 장기적인 투자 환경을 만들어 노동자를 숙련시키고 근로자들에게 포괄적인 재정혜택을 제공하는 대신 그 대가로 기업에 대한 충성심과 평생고용의 상호관계를 맺는다. 이러한 관계는

67) 일본식 발전주의 모델은 국가가 다양한 방식으로 시장에 개입하고 기업도 국가의 발전전략에 개입하는 역사적 전통을 갖는데, 이는 곧 국가가 기업을 지원하고 기업은 국가를 지원하며 개인은 기업이 지원하는 시스템(국가 - 기업 - 개인)이 형성된다(최영준, 2015:83).

68) 입사자들은 일단 졸업 후 기업의 선별과정을 거쳐 입사하게 되면 계속고용과 지속적인 기업 내 숙련(OJT)을 보장받고 이는 이것이 평생의 삶의 질을 결정하게 된다. 그러므로 대기업 입사를 위한 명문대학 입학 경쟁이 치열하게 되며 이것이 학벌경쟁을 초래한다.

기업에 의한 고용, 기업에 의한 사회복지를 가능하게 하며 이는 고등교육의 인력양성에도 영향 관계를 갖는다.

일본의 경우 고등교육 기관 중 단기대학과 고등전문학교, 전수학교가 직업훈련적인 기능을 하고 있다. 명문사립대학에 대한 높은 교육열과 사뭇 다른 양상을 보이는 일본의 대학 입학률은 일본 경제사회구조에서 오랫동안 이어져 온 소위 ‘잇쇼 켄메이’ 정신<sup>69)</sup>에 의한 전통적인 직업세계를 고수하려는 문화, 직업 및 전문기술 교육에 따른 고졸취업 시장의 활성화, 전문기술 습득을 지향하는 경향 때문이기도 하다.

일본의 직업교육 성격의 고등교육기관과 고등교육과 연계가 용이한 전문학교, 전수학교<sup>70)</sup> 등은 역사가 깊고 명문대학 입학 및 대기업에 들어가지 않더라도 자율적인 중소기업, 소기업에서 종사할 수 있는 전문기술 교육을 습득할 수 있는 시스템을 갖고 있다. 최근의 일본은 ‘졸업만 하면 취직할 수 있다’는 말이 나올 정도로 2016년 기준 대졸 취업 희망자의 취업률은 97.3%, 고졸 취업률은 97.7%, 청년 실업률도 한국(9.8%)의 절반 수준인 5.2%수준에 그쳤다.<sup>71)</sup>

한편, 대학 내 직업교육도 놓치지 않기 위해 2007년에는 대학에 대한 재(再)챌린지 지원 계획인 ‘사회인의 학습 개선 요구 대응 교육 추진 사업’을 통해 각 대학, 단기대학, 고등전문학교에 이르기까지 사회적 요구에 부응하는 교육프로그램을 지원하였다(송선영, 2007:18).

## 라. 고등교육 유관 정책

일본은 장기적인 경기침체로 인해 ‘다른 국가들보다 빠른 저출산, 고령화로 인한 학령인구와 생산가능인구의 감소, 이로 인한 사회보장 급부의 증가, 장기부채의 지속을 겪고 있다. 특히 노동시장의 경직성 및 청년 니트족(NEET)<sup>72)</sup>의 확대는 젊은 인력이 필요한 경제시장에서 노동력의 부족과 침체를 유발하고 있다.

69) 일생현명(一生懸命), 목숨걸고 최선을 다한다는 의미임.

70) 전수학교는(specialized training college) 1976년에 창설되어 직업 또는 실제 생활에 필요한 역량 제고 및 교양 교육을 목적으로 하는 교육기관으로 직업교육 및 기술교육 중심으로 운영됨(김안나 외, 2006:144). 고등전문학교는 1961년에 중견기술자 양성을 목적으로 설립되어 직업교육을 실시하는 중등교육과 고등교육에 걸쳐 산업계와 연계된 교육을 제공한다는 특징이 있다(김지영, 2016:2)

71) [http://news.chosun.com/misaeng/site/data/html\\_dir/2017/02/07/2017020700336.html](http://news.chosun.com/misaeng/site/data/html_dir/2017/02/07/2017020700336.html) (2017. 5. 1. 검색)

72) 청년무업자로 비경제활동인구(취업자 및 실업자 이외의 사람들) 중 연령이 15~34세이며 가사 및 통학을 하지 않는 자들을 의미하며 이들의 각 교육단계별중퇴 비중이 고교의 12%, 전문대학의 7.7%, 대학의 12%로 일반청년들과 비교하여 중퇴비중이 높다(김기현, 2013:20, 25)

이러한 상황은 다른 부문으로의 지출이 더 확대될 가능성이 높이게 되어<sup>73)</sup> 고등교육에 대한 재정지원에도 영향을 미친다.

최근 10년간 일본의 정부 공공비출 중 교육지출이 점차 줄어들고 있으며 OECD 평균보다 낮은 수준에 머물러 있음을 확인할 수 있었다. 일본의 고등교육은 사립대학을 중심으로 발전하였고 높은 등록금과 낮은 국가의 재정지원이 특징이다.<sup>74)</sup>

【표 V-10】 일본의 정부 공공지출 중 교육지출

(단위: %)

| 구분      | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 일본      | 10.3 | 10.2 | 10.0 | 10.3 | -    | 9.5  | 9.7  | 9.5  | 9.6  | 9.3  |
| OECD 평균 | 12.3 | 12.7 | 12.5 | 12.5 | 12.5 | 12.0 | 12.1 | 12.5 | 12.4 | -    |

자료 : World Bank Open Data<sup>75)</sup>

고등교육 분야에서의 높은 교육비 민간부담 비중은 국공립과 사립 교육기관을 나누어 가정해 볼 수 있다. 실제 대학 졸업까지 소요되는 평균적인 교육비를 보면, 유치원부터 대학까지 모두 국공립에 다닌다고 해도 약 800만 엔(한화 약 8천 만 원)이며, 유치원부터 대학까지 모두 사립 일 경우에는 2,200만 엔(한화 약 2억 2천 만 원)에 이르고 있어 사립대학이 높은 비율을 점하고 있는 일본에서는 상대적으로 비싼 수업료가 가계 부담이 되고 있다(김미란 외, 2016:83).

이처럼 재정, 복지, 노동시장에서의 침체의 악 순환구조는 고등교육의 개혁정책과 실현에서의 괴리를 낳고 있다. 학령인구의 감소로 고등교육 입학자가 감소가 지속될 것으로 예상되며 이는

73) 특히 사회복지 지출이 그 중 하나인데 그동안 고령자에 대한 사회보장비 지출이 급속히 증가함에 따라 사회보장비 지출이 2012년까지 최근 10년간 64%이상 증가하였고 과거 자민당 정권의 지지부진한 사회보장 개혁에 대한 반발로 민주당 정권이 내세운 복지개혁이 힘을 받고 있기 때문이다(이상우, 2012:11).

74) 일본의 교육재정 중 정부부담과 민간부담을 교육단계별로 살펴보면 고등교육의 정부부담 비율이 0.6%로 나타나 이는 OECD 평균 1.1%보다 낮았으며, 민간부담 비중은 1.0%로 OECD 평균인 0.5보다 2배나 높았다. 북유럽 복지국가인 덴마크와 비교할 때, 정 반대의 재정지원 현황임을 알 수 있다.

(단위: %)

| 구분     | 초등학교 |     | 중학교 |     | 고등학교 |     | 고등교육       |            | 전체  |     |
|--------|------|-----|-----|-----|------|-----|------------|------------|-----|-----|
|        | 정부   | 민간  | 정부  | 민간  | 정부   | 민간  | 정부         | 민간         | 정부  | 민간  |
| 일본     | 1.3  | 0.0 | 0.7 | 0.0 | 0.7  | 0.2 | <b>0.6</b> | <b>1.0</b> | 3.2 | 1.2 |
| 덴마크    | 2.1  | 0.0 | 1.2 | 0.1 | 1.2  | 0.0 | <b>1.6</b> | <b>0.1</b> | 6.2 | 0.2 |
| OECD평균 | 1.4  | 0.3 | 0.9 | 0.1 | 1.1  | 0.2 | <b>1.1</b> | <b>0.5</b> | 4.5 | 0.7 |

자료 : Education at a Glance(2016), p. 246.

75) <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS> (2017. 5. 1 기준)

학생 등록금에 과도하게 의존하는 일본대학의 재정구조 상 바로 경영부실로 연결되고 구조조정 및 지역별 유형별 재편의 압력으로 작용하게 된다(이향철, 2017:29).

## 마. 고등교육과 정부

일본의 고등교육은 국립대학에 대해서는 강한 국가의 통제와 관여가 있지만 사립대학에는 대체로 자율에 맡기는 구조이다. 일반적으로 사립대학에 대해서는 자율성이 부과되어 중앙정부의 통제가 약한 편이다. 물론 일본의 문부과학성을 중심으로 국·공·사립대학을 아우르는 국가차원의 핵심개혁 정책<sup>76)</sup>들이 발표되어 오고 있다.

중앙정부의 통제 하에 이루어진 강력한 정책 중 하나는 2004년 시행된 국립대학 법인화 정책이다. 신자유주의와 신공공관리 행정개혁의 흐름 속에서 국립대학 법인화는 전 대학의 70% 이상을 차지하고 있는 사립대학과의 경쟁력을 강화하고 질적 수준을 높이며 시장기능에 유연하게 대응하도록 하기 위함이었다. 정부 주도의 일본 국립대학 법인화는 장기불황 극복과 정부축소를 위한 현실적인 정치적·사회적 요구를 반영한 것이었고 총리실을 중심으로 추진된 행정개혁의 일환이면서도 대학의 자율성을 증진하고 궁극적으로 대학이 교육개선, 인건비 감소 등의 효과를 낳았지만 재정지원 축소로 인해 연구의 축소와 대학 간 재정격차가 확대되는 후속문제도 발생하였다(성시경 외, 2012:258).

2010년 이후 일본 정부는 문부과학성을 중심으로 고등교육 예산을 학생 수 감소 등의 이유로 국립대학과 사립대학의 경상비 지원을 다소 줄여왔고 대학개혁을 도모하기 위한 경쟁에 의한 재정지원 방식(특별운영비 교부금, 특수요인 운영비 명목 등)을 확대함으로써 재원의 유동성을 강화하여 온 경향이 있다(이정미 외, 2015:171).<sup>77)</sup>

하지만 국립대학과 사립대학의 경상비 지원 감소에도 불구하고 실제적으로는 국립대학에 대한 재학생 대비 예산의 안정적 교부, 사립대학에 대한 각종 특별보조<sup>78)</sup> 편성으로 급격한 재정지원

76) 일본의 2001년 '21세기 교육신생플랜', '대학을 기점으로 한 일본경제 활성화를 위한 구조개혁 플랜' 이나 2005년 '일본의 고등교육 장래상' 등은(송선영, 2007:10) 고등교육 혁신과 개혁이 국·공·사립 대학을 막론하고 중요한 과제임을 알 수 있다.

77) 독립행정법인 일본학생지원기구를 통한 장학금 사업, 국립·사립대학의 수업료 감면 등 지원(국립·사립대학과는 달리 공립대학은 지자체 관할이므로 지방재정조치를 통해 수업료 감면 지원), Teaching Assistant(대학원생), Research Assistant(대학원생), 특별연구원(박사과정생), 정부 교육 론(loan) 등의 방법으로 학생에 대한 경제적 지원을 함으로서 교육기회의 격차를 해소하려 하고 있다.

78) 사립대학 경영 강화 집중 지원사업, 사립대학 등 개혁 종합 지원 사업이 있음(이정미 외, 2015:171)

감소나 경쟁 속에서 어려움을 겪지 않고 변화를 추구할 수 있도록 지원하고 있다.

일본은 정부가 재정지원과 개혁정책을 주도하고 권고하면서도 사립대학의 자율에 맡기는 것이 특징이다. 이는 일본의 특성인 ‘작은 정부와 순응적 정치지형’ (최영준, 2015:90)을 기반으로 한 국가의 저생산성에 대한 일정한 보호규제 및 지역단위의 전문가로부터의 상향식(bottom-up) 행정과정 등의 특성이 반영된 정책형태와 연결하여 볼 수 있다. 현재 일본은 고등교육에 대한 지원 확대 필요성을 절감하면서도 초고령화 사회에서의 사회보장비용 증가와 장기적 경기침체로 인한 대응방안도 함께 모색해야 하는 상황이다.

## 4 스웨덴

### 가. 개황

사회 모든 분야에서 국민에 대한 복지가 잘 이루어지고 있는 스웨덴의 2017년 기준 전체 정부 예산은 약 240억 크로나(3조 4,185억 원) (Government of Offices of Sweden, 2017:7) 이었다. 교육도 국가 복지 영역 중 하나에 해당하는 스웨덴의 전체 교육예산은 중앙정부 일반 재정 중 약 15%를 차지하고 있다.<sup>79)</sup> 대학교육 및 국립교육청 등과 같은 중앙 교육기관에 대한 예산의 책임과 배분의 80% 이상을 중앙정부가 담당하고 있다.

스웨덴의 교육 분야를 총괄하는 교육연구부의 2015년 기준 총 예산은 2015년도 교육연구부 예산 총 1,251억 크로나(17조 8,642억 원)이었고 이 중 교육·연구에 641억 크로나(9조 1,534억 원), 학생용자 211억 크로나(3조 130억 원), 평생교육청소년정책시민사회정책 분야에 39.9억 크로나(5조 6,977억 원)을 지원하였다. 2017년 예산안을 기준으로 교육예산 중 고등교육, 연구, 혁신 예산은 모두 39억 크로나(5,555억 원)였고 이 예산은 고등교육 연구와 혁신 분야에 대한 장기적인 투자 관점으로 2018년에는 149억 크로나(2조 1,277억 원), 2019년에는 210억 크로나(2조 9,988억 원)으로 확대, 지원될 계획이다(Government of Offices of Sweden, 2017:7).

79) <http://webzine-serii.re.kr/%ED%95%99%EA%B5%90-%EB%8B%A8%EC%9C%84%EC%97%90%EC%84%9C%EC%9D%98-%EC%8A%A4%EC%9B%A8%EB%8D%B4-%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%9E%90%EC%B9%98/> (2017. 5. 1. 검색)

스웨덴의 대학은 모두 국가가 운영하는 종합대학(Public Universities)로 총 14개이며 전문대학(Public University College)가 17개이다.<sup>80)</sup> 옘살라대학(1477년 설립), 룬드대학(1666년 설립) 같은 오랜 전통을 가진 대학교 이외의 스톡홀름대학(1879년 설립), 예테보리대학(1889년 설립) 등의 국립대학들은 20세기 중·후반에 대부분 설립되었고 지방마다 설립되어 지역특성에 맞게 특성화되었다(고민정, 2007:74). 이처럼 스웨덴은 대학의 지역 편중 및 서열화 방지를 위하여 지역별로 고르게 1-2개 대학을 배치하고 정원 증가, 전공 신규 설치 등에 있어서 정부의 허가를 받도록 시스템화되어 있다.

이러한 대학의 균형 지원도 모두 보편적 복지국가 정책의 일환으로 볼 수 있다.<sup>81)</sup>

2015년 조사 기준 총 343,300명의 대학생이 스웨덴 대학에 재학 중이며, 또한 2014년 기준 25~64세에 해당하는 성인인구의 39%가 고등교육을 이수하고 있어서 OECD 평균보다 높은 것으로 나타났다.<sup>82)</sup> 스웨덴 대학생의 30% 가량은 30대이고, 40대 대학생도 10%나 되는 것으로 조사되기도 하여 직업 세계에서 활동한 25세 이상의 성인이 대학에 입학하는 비중이 큰 것을 증명하고 있다.<sup>83)</sup>

## 나. 고등교육 정책 및 인식

스웨덴은 다른 OECD 국가와 비교하였을 때, 부유하고 건강하며 교육이 잘 이루어지고 있는 나라<sup>84)</sup>라는 평가를 받는다(Nicaise et al., 2005:5). 이는 오랜 시간 동안 국가-사회-기업이 투쟁, 타협, 공존을 통해 평등과 효율을 달성하고자 한 “스웨덴 모델<sup>85)</sup>”의 결과이다. 그 결과

80) <https://sweden.se/society/higher-education-and-research/> (2017. 5. 1. 검색)

81) 고등학교만 졸업해도 직업세계에서 안정적인 생활을 영위하는 데 큰 무리가 없는 사회구조이기 때문에 고등교육 입학 연령도 높은 편이며 성인 입학자에 대한 입학 기회가 잘 마련되어 있다. 스웨덴의 대학 입시제도는 오히려 직업세계의 경험이 있는 학생들이 유리한 편이며, 정규 고등학교를 졸업하지 않았어도 25세 이상, 직업세계 경력이 4년 이상이면 관련 전공 분야 대학 입학이 가능하도록 되어 있다.

82) <http://english.uka.se/about-us/publications/reports--guidelines/reports--guidelines/2016-06-16-higher-education-in-sweden---2016-status-report.html> (2017. 5. 1. 검색)

83) <http://www.hankookilbo.com/v/dc895d8ae0c148fbaa776ab050821060> (2017. 5. 1. 검색)

84) 스웨덴의 국민 총 소득(Gross national income)을 살펴보면 2014년 기준 47,436US\$으로 같은 북유럽 국가인 핀란드의 국민 총 소득인 41,882US\$보다 높고 영국(40,188US\$), 프랑스(40,673US\$) 등의 서유럽 국가 및 OECD 평균인 40,440US\$보다 높은 수준이었다(<https://data.oecd.org/natincome/gross-national-income.htm#indicator-chart> 참고(2017. 5. 1. 검색)). 또한 스웨덴의 인적자원 경쟁력은 2016년 세계경제포럼조사 결과(WEF human capital index) 세계 5위를 차지하였다(WEF, 2016:4).

공공성과 무상성을 원칙으로 하는 스웨덴 교육은 고등교육에서도 동일하게 적용된다.

첫째, 스웨덴 교육의 공공성은 1842년부터 시작된 의무교육과 강력한 국가의 책임의식, 사회적 평등을 신장시키는 동시에 사회적 분리를 억제하는 국가정책에서 비롯된다. 둘째, 스웨덴은 초등학교, 중학교 9년을 무상 의무교육으로 제공하고 의무교육이 아닌 고등학교, 대학교 및 대학원까지 무상으로 제공하고 있다. 스웨덴은 고등교육을 포함한 광범위한 사회서비스가 국가에 의해 제공될 것이라는 전제 하에 높은 세 부담이 용인되고 있다(Johnstone & Marcucci, 2010:137; 하연섭, 2013:19에서 재인용).<sup>86)</sup>

높은 세금과 이를 바탕으로 한 국가주도의 무상교육 및 재정지원은 교육을 공공재로서 인식하는 데서 출발한다. 여기에는 이미 19세기 초부터 2차 세계 직후까지 지속된 계급 간 합의와 협력이 완전고용과 연대임금으로 사회적 불평등을 현저히 감소시킨 안정적인 정치·경제적 환경이 존재했기 때문이다. 공공재인 교육은 스웨덴의 오랜 사회적 가치인 기회의 평등(equality of opportunity)과 사회적 형평성(social equity)을 실현하기 위한 강력한 도구였다.

## 다. 고등교육과 직업교육

스웨덴은 일찍부터 전 국민의 복지를 보장할 수 있는 직업교육 시스템을 마련하고 있어서 고등학교만 졸업해도 노동시장에 진입하여 안정적인 임금을 획득할 수 있다.<sup>87)</sup> 일반적으로 스웨덴의 각 직업별 임금차이가 심하지 않고<sup>88)</sup> 일단 고등학교만 졸업해도 평균 평생소득이

85) 사회민주당이 집권한 1870년대부터 1970년까지 급격한 경제성장을 달성하였고 오랫동안 국가 - 시장 - 시민의 스웨덴 모델이라 불리는 강력한 사회복지제도를 수립해왔다. 스웨덴 모델은 현재의 스웨덴의 복지 자본주의와 복지국가의 발전에 핵심적 기반으로서 사회적 타협과 자본이익의 정치사회적 구성을 통해 이루어졌다(김인춘, 2012:36-38).

86) 실제로 스웨덴의 조세부담률은 2014년 기준 GDP의 32.8%으로 같은 유럽국가인 독일(22.1%), 프랑스(28.2%), 영국(26.5%)보다 높았고 우리나라(18.0%) 및 미국(19.8%)보다 높은 수준으로 나타났다. 이렇게 높은 조세부담률을 바탕으로 고등교육의 무상교육이 실시되고 있으며 여기에는 등록금 지원, 스웨덴학생지원국가위원회(Swedish National Board for Student Aid)에 의한 재정보조(생활비, 교재비용 등), 장학금·학자금 지원이 포함된다(김정현, 2013:35).

87) 스웨덴 고등학교의 교육내용은 6개의 인문 프로그램, 12개의 직업교육분야 프로그램으로 구분되며 대학 진학에 전문직업이나 사회진출 대비를 위한 18개의 교육과정을 선택할 수 있다. 2016년 기준 인문분야에는 56%, 직업교육분야에는 44%가 재학 중임(주OECD 대한민국 대표부(2017). p. 2)

88) 스웨덴 전문직 종사자 노동조합(SACO)은 대학교육 수료 후 얻게 되는 36개의 직업 중 12개의 직업(인문학, 생물학, 예술 전공자, 직업교사, 사회복지 전공자, 임상학 전공자, 물리치료사, 실업 및 예술전문 교사, 초등학교 교사, 치과위생사, 사서, 재활치료사)이 대학교육을 이수했음에도 불구하고 고등학교 졸업자와 평생소득을 비교

1,400만 크로나(약 21억 원)에 달하며 일단 고등학교 졸업 자격증이 있는 경우는 스웨덴에서의 구직이 잘 이루어지는 편이다(손혜경, 2014:45-46).

또한 스웨덴은 고등교육과 직업세계가 원활히 연계되어 있다. 1970년부터 특별규정을 통해 25세 이상의 직업경험이 있는 국민들도 대학교육을 받을 수 있도록 하였다.<sup>89)</sup> 사회가 특정 숙련을 중시하는 경우 학교에서 직업세계로의 연계(from-school-to-work transition)가 효과적으로 이루어지며, 특정 산업 분야의 교육과정과 학위가 특화되어 전문직업 세계로의 연계가 강하게 나타난다(하연섭, 2011:315-316).

스웨덴은 일찍부터 직업에 대한 성취, 자아실현의 만족을 제공하기 위해 고등교육을 변화시켜 왔다. 1977년에 추진된 스웨덴 고등교육 개혁을 통해 19세기 후반부터 20세기 초반까지 성장해 온 직업교육 성향의 교육기관과 전문직 과정, 특수대학(specialized institutions)이 하나의 대학 체계, 즉 종합대학으로 편입·확대되는 제도적 확대가 실시되었다. 이 개혁을 통해 다수의 직업 교육 과정이 대학체제로 통합되면서 대학교육과 직업 사이의 새로운 관계를 정립하였다(올로프손, 2012:170). 이미 다른 국가들보다 계급간, 소득간 평등이 안정적으로 진행되고 있는 상황에서 스웨덴의 고등교육은 신분상승과 임금 프리미엄의 효과를 창출하는 도구이기 이전에, 국민들의 평생교육을 위한 시스템이자 사회복지 정책의 중요한 수단이다.

## 라. 고등교육 유관 정책

완전 고용과 평등으로 대변되는 현재의 사회민주주의 복지국가로 성장한 스웨덴의 가장 큰 특징은 복지지출과 조세부담 간 관계가 초고복지-초고부담으로 정부부문 비중이 크고, 복지지출 규모가 크며, 국민들의 조세부담 비율이 높다는 것이다(고경환 외, 2012:75-76). 높은 세금을 부과하는 것이 국민적 저항에 부딪힐 수 있지만, 막대한 국가재정을 통해 국민들은 완전 고용과 임금 보장, 각종 사회안전망 체제 속에서 안정적으로 삶을 유지할 수 있었다.<sup>90)</sup>

했을 때 별로 차이가 없다고 발표하였다(손혜경, 2014:46-48).

89) 이 규정은 이른바 25/4규정으로 25세 이상의 성인, 4년간의 직업 경험이 대학입학의 자격요건이 될 수 있도록 변경한 것이다. 그리하여 다양한 삶과 직업경험을 가진 성인학습자들의 고등교육 참여율이 증가하였다(Deen, 2007:21).

90) 실제로 2000년 후반 스웨덴의 세전 소득불평등 지수는 0.426으로 미국의 0.486과 비교하였을 때 세전 소득불평등이 높은 수준이었음. 하지만 세후 소득불평등 지수는 0.258로 OECD국가들 중 세후 불평등이 세 번째로 낮은 국가였음. 이는 노동시장과 경제활동에 의한 소득불평등이 대단히 높지만 공적인 제도를 통한 다양한 기제에 의해서 소득 재분배가 광범위하게 이루어지고 있음을 의미함(신광영, 2012:99).

스웨덴의 복지정책<sup>91)</sup>은 생산적 복지를 실현하기 위해 교육, 훈련, 중심의 적극적 노동시장정책(active labor market policy)과 동일 노동-동일 임금이라는 연대임금정책인 렌-마이드너(Rehn-Meidner Model) 모델을 채택하였다. 적극적인 노동시장정책은 국가가 국민의 직업교육, 근로조건 조정, 재배치와 재훈련 등 적극적인 개입을 통해 노동시장의 수요와 공급을 관리하는 것이다. 이를 위해 교육은 적극적 노동시장정책의 개진을 위한 기제가 될 수 있었고 실업예방과 실업기간 중 재정지원 및 재교육-재취업 등 사회안전망의 역할도 할 수 있었다.

스웨덴의 교육은 이러한 복지정책을 실현하는데 중요한 역할을 하므로 교육에 대한 정부의 재정지출(General government expenditure on education) 역시 비중이 높다. 2013년 기준 스웨덴의 교육에 대한 정부의 재정지출은 GDP의 7.7%로 덴마크(8.6%), 노르웨이(7.4%), 핀란드(7.2%)와 함께 높은 수준이었다.<sup>92)</sup> 고등교육 역시 노동시장과 대학의 연계성을 강화하면서 산학협력을 활성화하고 크게는 노동시장의 유연안정성(flexicurity)을 더욱 증대시키는 국가 차원의 적극적인 노동시장 정책으로 볼 수 있다(문성빈, 2015:32).

이에 따라 스웨덴의 고등교육 예산은 고등교육 진학률 증가<sup>93)</sup>와 함께 보수정당연합 정권 하에서도 증가되어 왔고 1994년 재집권한 사회민주당 역시 고등교육 예산을 대폭 확대하여 왔다. 이미 높은 조세 부담과 이를 기반으로 한 전 국민 대상의 안정적인 고용과 임금을 보장하였기 때문에 조세수입이 부유층 자녀들의 고등교육 이수를 지원하고 계급격차, 임금격차를 발생시키는 역진성이 발생하지 않았다.

스웨덴은 높은 조세수입으로 마련된 공공부문의 각종 재정을 전 국민의 교육(직업훈련), 고용(공공취업서비스, 일자리 창출), 복지(청소년, 장애인 실업대책)에 사용하였다(나일주 외, 2007:37) 이러한 교육, 재정, 복지, 노동 등의 연계는 각각의 제도들을 독립적으로 유지하면서도 “완전 고용과 평등”을 중심축에 놓고 상호간의 협력과 실질적 해결방안을 도출하면서 발전해 왔다.

91) Mau(2004)의 도덕적 분류체계에 의하면 ‘재분배 정책모델’이자 ‘결과의 평등’을 지향하는 보편적 복지주의로서 일반화된 호혜성, 연대 동기, 공적 책임, 및 확대된 사회적 권리를 갖는 포괄적 특징으로 갖고 있었다(Mau, 2004:65).

92) <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SE.XPD.TOTL.GD.ZS&country=> (2017. 5. 1. 검색)

93) 2015년 기준 스웨덴의 전체 성인(25~64세)의 고등교육 이수율은 40%로 OECD 평균인 35%, 젊은 성인(25~34세)의 고등교육 이수율도 46%로 OECD 평균인 42%보다 높았으며 고연령층 성인(55~64세)의 고등교육 이수율도 30%로 OECD 평균인 26%보다 높았다(OECD, 2016:57).

## 마. 고등교육과 정부

스웨덴은 복지를 위해 성장을, 경제민주화를 위해 민간기업의 자율성을, 평등을 위해 효율을 후퇴시키거나 포기하지 않았고, 공존을 위해 성공적으로 양립시켜 오면서 포지티브섬(Positive sum) 게임을 가능했다.

사회민주당의 장기집권<sup>94)</sup>은 정치·경제·사회 모든 분야에서 깊숙이 반영되어 있고 고등교육은 사회적 정책의 일환으로 굵직한 개혁들을 거치며 변화해 왔다.

기본적으로 스웨덴의 고등교육은 중앙정부를 중심으로 정책이 결정되어 왔다. 사회민주당은 강령 및 고등교육법에 교육에 접근할 수 있는 동일한 기회를 제도적으로 마련하기 위한 내용들을 명시하고 주요 개혁정책을 시행하였다. 대표적인 것이 1977년 고등교육 개혁<sup>95)</sup>과 1993년 고등교육 개혁<sup>96)</sup>이다. 이처럼 스웨덴의 고등교육 운영주체는 기본적으로 중앙정부이다. 1994~2002년에는 고등교육기관의 운영주체가 중앙정부, 지방정부, 그리고 사립기관으로 확대되었지만 2002년에 지방정부가 관장하던 고등교육기관들은 모두 중앙정부로 이관되어 현재는 국립 고등교육기관과 사립 고등교육기관<sup>97)</sup>으로 구분된다.

또한 스웨덴 고등교육은 중앙정부에 의해 예산과 규모, 배분 등이 결정된다. 중앙정부는 대학 진학 기회를 모두에게 평등하게 제공하고 사회·경제적 어려움으로 인해 기회가 박탈되지 않게 하며 무상교육, 보편적 학자금 지원제도 및 생활비 지원제도를 통해 고등교육의 공공재적 성격을 확고히 했다. 중앙정부의 고등교육기구(The Swedish National Agency for Higher Education)은 대학과 초급대학의 활동을 모니터링, 감독하고 있으며 고등교육의 평가와 지원,

94) 스웨덴의 오랜 집권당이었던 사회민주당은 1889년에 창건된 좌파연합이었다. 이들이 성장과 복지를 동시에 견인할 수 있었던 것은 기본적으로 계급동맹의 성공 때문이었다. 대기업중심의 성장정책을 통해 자본계급의 이익을 보장하면서도 동시에 자본세력으로부터 완전고용과 연대임금을 보장하도록 하는 계급연합과 타협으로 경제성장과 복지국가의 초석을 마련한 것이다. 즉 스웨덴 사회민주당의 복지 자본주의는 성장과 고용에 중점을 두고 시장 친화적 경제정책과 평등주의적 성격이 두드러진 분배정책을 결합한 것이다(김인춘, 2012:36-37).

95) 1977년 고등교육 개혁은 대학의 계층화를 축소하여 궁극적으로 사회계층의 평등을 달성하려는 통합된 대학체계의 도입이었다. 그 외에 노동활동 준비 및 순환교육의 제공으로 노동시장진출과 대학교육간의 연계를 유연하게 하는 규정을 마련하였고 직장경험이 있는 사람들에게도 대학에 지원할 자격을 부여하여 노동활동을 강조하면서도 고등교육 참여율을 동시에 고려하였다(김은정, 2006:67-69).

96) 1993년 고등교육 개혁은 1991년 집권한 보수당연립내각에 의한 개혁 작업이었다. 사회민주당과 정치적 노선을 달리하지만 고등교육의 확대에 대한 생각은 동일했다. 1993 고등교육 개혁에는 1977년 개혁으로 통합된 대학의 기능을 강화하는 연구와 교육의 긴밀성 보장, 박사과정에서의 연구활동 강조를 통한 질 높은 연구력 확보, 개별 대학의 책임성에 기반한 학생선발의 자율과 학생의 성과물에 따른 대학 재정 차등 배분 등 효율성을 강조하게 되었다(김은정, 2006:75-79).

97) 사립고등교육기관이라 하더라도 재원의 대부분은 정부지원이며 사립대학 학생 역시 등록금을 부담하지 않음.

질 관리 조사 및 감독을 담당하고 있다(류방란 외, 2007:19). 하지만 스웨덴 대학은 정부 및 국회의 가이드라인 하에 자율적으로 입학관리를 하고 배정받은 예산을 운용할 수 있다. 고등교육에서 수행되는 R&D 역시 주로 중앙정부와 기타 공공부문에서 재정을 지원받게 된다.

## 5 논의 및 시사점

이상의 분석을 통해 4개 국가의 고등교육 재정지원 현황에 대해 알아보았다. 해외사례 분석 결과 먼저 고등교육 재정지원 개황을 비교해볼 수 있었고, 다음으로 그러한 재정지원이 이루어지게 된 정책적 맥락을 확인할 수 있었다. 따라서 두 가지 측면에 대한 논의를 통해 우리나라 고등교육 재정지원 정책에 시사점을 도출하고자 한다.

각 나라의 경제규모나 대학을 운영하는 방식이 다르므로 예산액에 대한 절대비교에는 한계가 있으나 대략적인 비교를 위해 4년제 대학 당 지원되는 고등교육 예산을 비교해보았다. 미국의 경우 교당 약 95억 원, 핀란드 1,135억 원, 일본 551억 원, 스웨덴 397억 원으로 나타났으며, 한국은 462억 원으로 분석된다. 미국은 간접지원을 실시하는 연방정부 예산규모이므로 실제로 주정부를 통해 지원되는 예산을 별도로 감안해야 할 것이다. 스웨덴은 투자계획에 따라 19년이 되면 교당 2,142억 원까지 상향조정 될 예정이다.

고등교육 취학률과 같이 본다면 한국은 95.4% 취학률에 비해 정부 투자가 낮은 것을 확인할 수 있다. 미국은 주정부와 연방정부가 동시 지원하고 있고, 핀란드 역시 지방정부가 교육적 자치권을 행사하면서 대학을 지원하는 것이 특징적이다. 이와는 조금 다른 방식이지만 일본은 중앙정부에서 사립대 경상비 보조금을 지원하므로 우리나라보다 상대적으로 충분한 예산을 지원받고 있는 상황이다. 스웨덴은 보편적 복지정책으로서 교육정책 측면에서 재정을 지원하는 한국과는 성격이 다르지만 대학이 지원받는 측면만을 살펴본다면 충분한 지원을 받고 있다고 할 수 있다.

해외사례 분석결과는 고등교육 재정지원정책에 대한 관점의 전환이 필요함을 시사한다. 인구구조가 변함에 따라 대학의 역할과 기능이 변화되고 있다. 최고 단계의 교육기관에 대한 투자이기 보다는 첨단 기술과 지식의 창출과 함께 지속적인 자기계발과 재교육을 지원함으로써 지속 가능한 국가발전을 이끄는 측면에서 접근해야 할 것이다. 이러한 변화는 교육정책 수립만으로 달성하기에 한계가 있으므로 사회발전을 이끄는 타 부문의 정책과의 공조도 함께 모색되어야 한다.

표 V-11 | 국가별 고등교육 재정지원의 개황

| 구분      | 미국                                                                                                                                                                                                                                     | 핀란드                                                                                                                                                                                                                                                          | 일본                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 스웨덴                                                                                                                                                                                                         | 한국                                                                                                                                                                                                 |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 정부 예산   | <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1조 달러(약 4,910조 원) (2017년 회계연도 기준)</li> </ul>                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>544억 유로(약 732조 8,115억 원)(2016년 기준)</li> </ul>                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>97조 7,200억 엔(약 937조 7,100억 원) (2016년 회계연도 기준)</li> </ul>                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>240억 크로나(3조4,185억 원) (2017년 예산안 기준)</li> </ul>                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>322조 7,871억 원 (2015 결산 기준)</li> </ul>                                                                                                                       |
| 교육 부 예산 | <ul style="list-style-type: none"> <li>740억 달러(88조 8,000억 원) (2016년 대통령 예산안 기준)</li> </ul>                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>68억 유로(9조 1,581억 원) (2016년 기준)</li> </ul>                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>전체 교육예산 : 23조 4,470억 엔(243조 2,042억 원)(2011년 기준)</li> <li>중앙정부 일반 재정 중 문부과학성 예산 : 6% 정도이며 이 중 교육예산임</li> </ul>                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>1,251억 크로나 (17조 8,642억 원) (2015년 기준)</li> <li>중앙정부 일반 재정 중 전체 교육예산 : 약 15%</li> <li>대학교육, 국립교육청 등 중앙교육기관에 예산 책임·배분(80% 이상)</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>51조 2,241억 원 (2015 결산 기준)</li> </ul>                                                                                                                        |
| 고등교육 예산 | <ul style="list-style-type: none"> <li>239억 달러(28조 6,800억 원) (2016년 대통령 예산안 기준)</li> </ul>                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>32억 유로(4조 3,120억 원) (2016년 기준)</li> </ul>                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>4조1,294억 엔 (42조 8,332억 원)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>39억 크로나(5,555억 원) (17년), 149억 크로나(2조 1,277억 원)(18년)</li> <li>210억 크로나(2조 9,988억 원) (19년)</li> <li>고등교육, 연구, 혁신 예산에 대한 장기적 지원 계획 (2017년 예산안 기준)</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>9조 2,815억 원 (2015 결산 기준)</li> </ul>                                                                                                                         |
| 대학 현황   | <ul style="list-style-type: none"> <li>총 4,583개(2016년 NCES 자료 기준)               <ul style="list-style-type: none"> <li>4년제 대학 : 3,004개</li> <li>2년제 대학 : 1,579개</li> </ul> </li> <li>기타 고등교육 기관 : 2,524개 (직업교육 제공 및 자격증 수여)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>모든 교육기관 : 국·공립               <ul style="list-style-type: none"> <li>일반대학 : 14개</li> <li>응용과학대학 : 24개</li> </ul> </li> <li>대학법(university act), 응용과학대학법(Act on Universities of Applied Sciences)으로 대학 역할 명시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>국·공·사립대학 : 총 777개               <ul style="list-style-type: none"> <li>국립대학 : 86개</li> <li>공립대학 : 91개</li> <li>사립대학 : 600개</li> </ul> </li> <li>국·공립 전문학교 : 7개</li> <li>사립 전문학교 : 405개</li> <li>대학(대학원, 단기대학 등), 고등전문학교, 전문학교(전문학교) 등으로 구성</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>국가 운영 대학               <ul style="list-style-type: none"> <li>종합대학(Public universities) : 14개</li> <li>전문대학(Public university colleges) : 17개</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>총 432개(2016년 기준)               <ul style="list-style-type: none"> <li>4년제 대학 : 201개</li> <li>2년제 대학 : 138개</li> <li>기타 고등교육 기관 : 93개</li> </ul> </li> </ul> |

| 구분                     | 미국                                                                                                                                                                                 | 핀란드                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 일본                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 스웨덴                                                                                                                                                                                                                                                                           | 한국                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 고등교육<br>교육<br>취학<br>률  | <ul style="list-style-type: none"> <li>64.0%(2013년 기준)</li> <li>18~24세 연월 고등교육 등록률 : 40.5%</li> </ul>                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>91.1%(2013년 기준)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>62.4%(2013년 기준)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>63.4%(2013년 기준)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>95.4%(2013년 기준)</li> </ul>                                                                                                                                              |
| 고등교육<br>재정<br>지원<br>방식 | <ul style="list-style-type: none"> <li>연방정부 : 간접지원, 교육법 제정 및 가이드라인 제시</li> <li>학생중심지원, 연구비 지원, 학자금 재정보조 실시</li> <li>주정부 : 실질적인 자율권 및 직접지원</li> <li>등록금 결정, 교육과정 설정 · 승인</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부               <ul style="list-style-type: none"> <li>대학 : 대학별 운영목표, 교육수준목표 수립 후 3년마다 대부분의 지원 배분</li> <li>전문대학 : 학생당 단계 기준 핵심기금(core funding), 프로젝트 기금, 성과기반기금 등 정부 지원금 할당</li> </ul> </li> <li>지방정부 : 예산분배 · 관리, 교육과정, 인력고용 등 교육적 자치권 행사</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부               <ul style="list-style-type: none"> <li>국립대학 운영비 보조금(평가에 따른 차등 지급)</li> <li>사립대학 경상비 보조금(교원, 학생수와 단계에 의한 보조금 조정)</li> <li>공립대학 경상비 보조금(지방세로 각출, 기준재정 수요에 따라 교부)</li> <li>장학금(수업료 감면, 대여장학금, 근로장학금), 기타 대학 세액공제</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부               <ul style="list-style-type: none"> <li>보편적 복지로서의 교육, 공공성 무상성에 의거한 재정지원 시행</li> <li>학생 직접지원 : 등록금, 생활비, 장학금 등(학생 소득만 고려)</li> <li>대학에 대한 자원할당, 결정, 가이드 등 지원, R&amp;D 지원 등 중앙 및 공공부문에서 전적으로 시행</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부               <ul style="list-style-type: none"> <li>기관지원 : 재정지원사업으로 지원 평가 연계 차등 지원 방식 실시</li> <li>학생지원 : 2011년 국가장학금 제도 도입, 소득연계차등지원 방식 실시</li> </ul> </li> </ul> |

타 부문과의 공조를 살펴보기 위해 4개 국가의 고등교육 재정지원 정책의 맥락을 살펴보았다. 각 국가별로 재정지원 정책을 둘러싼 사회적 맥락이 정치적, 경제, 역사적 요인에 영향을 받고 있음을 확인할 수 있었다. 해외 사례 분석을 위한 4개 기준으로 재정지원 정책 기조, 대학과 직업교육과의 관계, 고등교육과 유관 정책 그리고 고등교육과 정부와의 관계를 중심으로 비교 분석하면 다음 <표 V-12>와 같다.

표 V-12 국가별 고등교육 재정지원 정책의 맥락

| 구분  | 고등교육 정책기조                                                                                                                              | 고등교육과 직업 세계                                                                                                                                     | 고등교육과 유관정책                                                                                                                                                   | 고등교육과 정부                                                                                                                                                                                   |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 미국  | <ul style="list-style-type: none"> <li>사적재</li> <li>시장 지향성, 다양성, 실용성, 자율성 추구</li> </ul>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>고숙련 · 고임금 / 저숙련 · 저임금 공존</li> <li>중등교육단계에서의 직업교육 비체계화</li> <li>대학교육이 사회 진입 선발 기제, 일반교육 위주</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>소득불평등 심각</li> <li>재정지원 감소</li> <li>등록금 상승으로 학자금 대출의 지속적 증가</li> <li>고등교육과 노동 · 복지 정책 간 연계 미흡</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>주정부 관할</li> <li>연방정부는 학생에 대한 간접지원 위주로 대학의 자율성 보장</li> <li>트럼프 이후 지원 삭감</li> <li>주정부 고등교육 위원회(Board of Higher Education)</li> </ul>                  |
| 핀란드 | <ul style="list-style-type: none"> <li>공공재, 국가가 100% 설립 운영</li> <li>인적투자를 강조하여 대학교육 이수율이 매우 높음</li> <li>교육의 질, 형평성 및 국제화 강조</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학 - 직업 간 연계 긴밀</li> <li>맞춤형 직업을 지향 하는 고등교육 제도</li> <li>직업자격제도로 출신교 상관없이 직업 보장</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>국가적차원의 '혁신' 정책</li> <li>최근 10년간 경기 침체로 교육 및 연구개발 투자 삭감</li> <li>기본소득제 실험 시행</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부(교육부) 주관</li> <li>사립대 경상비 지원</li> <li>대학의 지역 클러스터 핵심 기구</li> <li>대학자율권과 독립성 보장</li> <li>국가교육위원회(Finnish National Board of Education)</li> </ul> |
| 일본  | <ul style="list-style-type: none"> <li>사적재</li> <li>국 · 공립대학은 정부의 통제 대상이며 사립대학 중심 체제</li> </ul>                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학은 직업세계 선발기제</li> <li>대학서열과 직업세계 서열 일관 경향</li> <li>대학은 일반교육, 직업교육은 입사 후 OJT</li> <li>평생교육 보장</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>고령자 사회보장비 증가 국가의 교육비 삭감</li> <li>직업세계 경직성으로 4차 산업혁명 대비 미흡</li> <li>청년NEET족 확대</li> <li>재정 · 복지 · 노동 시장 악순환</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>국 · 공립은 철저한 국가 관리, 사립은 자율성 보장</li> <li>사립대 경상비 지원</li> <li>학비보조는 일반학생 지원기구 담당</li> <li>문부과학성 중앙교육 심의회 내 대학 분과회</li> </ul>                           |
| 스웨덴 | <ul style="list-style-type: none"> <li>사회정책 수단이자 복지 제도</li> <li>보편적 분배 원칙에 따른 고등교육 실시</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>임금프리미엄 효과 미흡</li> <li>특화된 교육 중심</li> <li>대학 - 직업세계간 연계긴밀</li> <li>직업교육 기관을 대학이 흡수 통합</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>국가 개입으로 교육 - 노동시장 간 수요공급조정</li> <li>연대임금정책 추진</li> <li>집권당 관계없이 고등교육 재정 투자 확대</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부 관할</li> <li>평등 · 효율을 위한 정치적 수단으로 활용</li> <li>사회민주당의 2차 고등교육개혁과 법 제정</li> <li>고등교육기구(TSNAHE)운영</li> </ul>                                       |
| 한국  | <ul style="list-style-type: none"> <li>사적재(수익자 부담)의 원칙이 강하였으나, 2011년 이후 국가장학금 지원 실시</li> </ul>                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학교육이 사회 진입 선발 기제</li> <li>대학서열과 직업세계 서열 일관 경향</li> </ul>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>국가 주도로 대졸자 일자리 창출 추진</li> <li>선취업 - 후진학 추진</li> <li>고등교육과 노동복지 정책 간 연계는 미흡</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부 관할</li> <li>사립대학에 대한 공공성 강조</li> <li>재정지원사업 및 각종 평가를 통한 관리지원</li> </ul>                                                                        |

첫째, 대학이 사회 진출의 선발기제로 활용되는 국가에서는 고등교육에 대한 사적재적 인식이 강하고, 재정 역시 민간 부담률이 높은 것을 확인할 수 있다. 직업세계에 진입 시 그 적격성 판단은 주로 해당 분야별 숙련 및 역량에 따라 결정되는데 유럽과 같이 도제식 교육이 체계화된 국가이거나 일본과 같이 숙련에 대해 기업에서 역할을 전담하는 국가가 아닌 경우 사회 진출을 위한 선발기제를 고등교육으로 대체하는 경향이 있다. 이러한 국가에서는 고등교육에 대한 임금 프리미엄이 높고 고등교육 이수 여부에 따른 임금 격차가 심해지는 특징을 나타내기도 한다. 즉, 고숙련 - 고임금과 저숙련 - 저임금이 공존하는 것이다. 우리나라도 이러한 사례에 해당하는 대표적인 국가이다.

이러한 문제에 대응하는 방식으로 핀란드는 직업과 고등교육의 연계를 매우 긴밀하게 정책을 추진하여 고등교육 입학률이 매우 높은 구조로서 국가의 재정으로 고등교육 재정을 100% 지원 하더라도 역진성 문제가 발생하지 않게 하였다. 스웨덴은 직업교육 중심의 고등교육 기관을 일반 대학과 통폐합 하는 정책을 추진하여 역시 고등교육과 직업교육간 연계를 강화하였고, 고등교육을 교육정책이기보다 사회 및 복지정책의 관점에서 접근하여 보편적 분배원칙이 적용될 수 있는 구조를 만들었다.

우리나라 역시 고등교육 입학률이 OECD 주요국 중 가장 높은 편에 해당하며 사적재로서 인식이 매우 강한 나라이다. 이러한 상황에서 보편적 교육에 대한 국가 지원의 관점에서 2012년부터 도입된 국가장학금은 공공부문의 부담률을 높이는 기여를 했음에도 학생 등록금을 지원하는 측면에서 역진성 문제가 제기되고 있다. 고등교육 재정이 대학을 중심으로 지원될 필요가 있으며, 무엇보다 사회진출을 위한 선발기제로서 대학 졸업장 보다는 실질적인 역량과 숙련을 중심으로 선발할 수 있는 제도를 마련하는 것이 필요하다. 즉, 대학과 직업세계와의 연계를 좀 더 현실적으로 체계화 할 필요가 있으며, 졸업생들의 역량을 공정하고 정확히 확인할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 고등교육에 대한 민간 부담률과 별개로 고등교육의 낮은 입학률은 고등교육 이수 여부에 따른 임금격차가 낮은 것과 관련이 있다. 스웨덴과 같은 선진국의 경우 고등교육에 대한 국가 지원이 충분함에도 불구하고 고등교육 입학률은 OECD 주요국 중 상대적으로 낮은 편이다. 즉, 반드시 대학에 가지 않아도 진로 및 직업 생활에 큰 어려움이 없음을 뜻한다. 일본은 조금 다른 상황인데, 좋은 대학이 좋은 기업에 입사하는 중요한 기준이기는 하지만 직업간 통한 임금 격차가 상대적으로 크지 않아 입학률이 낮은 상황이다. 이러한 현상은 일본의 기업문화가 큰

기여를 했는데, 대표적으로 종신고용, 연공서열, 낮은 이직률 등이 직업 및 진로의 안정성과 상대적으로 낮은 임금격차에 기여한 것으로 확인할 수 있다.

이러한 점은 고등교육 정책이 노동시장 및 사회 안전망, 복지 등과 같이 고려되어야 함을 시사한다. 우리나라는 고등교육 이수가 직업세계에서의 모든 것에 영향을 미치기 때문에 일단은 대학에 가야하는 풍토가 형성된 경향이 있다. 노동시장에서의 안정성이 어느 정도 보장된다면 고등교육의 모습도 지금과는 다른 양상으로 될 가능성이 있다. 이러한 변화는 기업과 사회보장 정책의 도움이 전제되어야 할 것이다. 기업과 사회의 도움 없이 고등교육 재정을 확대하여 취업률을 높이려는 단선적인 노력으로는 고등교육의 실효성을 제고하기 어려울 뿐 아니라 사회 전체적으로도 비효율이 크기 때문이다.

셋째, 4개 국가 모두 정부가 대학에 재정을 지원함에 있어 대학의 자율성과 독립성을 저해하는 것을 최대한 조심하려는 것을 확인할 수 있다. 미국의 경우 연방정부가 대학에 대한 지원을 학비 및 연구비로 제한하는 것은 주정부 관할 하에 있는 대학 또는 사립대학들에게 직접 지원으로 인해 대학을 통제하는 것을 우려해서이기 때문이다. 일본 역시 정부의 영향력이 중요한 국가임에도 불구하고 사립대학에 대해서는 철저히 자율성을 존중하는 정책을 고수하고 있다. 핀란드나 스웨덴은 고등교육 재정을 100% 국가 책임 하에 지원되고 있지만 대학의 독립성을 보장하기 위해 별도의 법적 근거를 마련하고 사회적 합의를 통해 대학을 운영하려는 노력을 일관하고 있다. 이러한 대표적인 현상이 법률 및 규정의 제정, 사립대학 경상비 지원, 중간기구의 설치 운영 등이다.

우리나라는 정부의 재정지원사업이 확대되면서 정부의 대학에 대한 영향력이 점점 커지고 있는 상황이다. 조성적 영향력도 있지만 대학의 자율성을 저해하는 통제 중심의 영향력은 대학의 실질적인 재정여건을 개선하는데 크게 도움이 되지 않는다. 또한 사립대학에 대해 경상비를 지원함에도 대학의 자율성과 독립성을 보장하는 점은 향후 우리나라에서 고등교육 재정 지원의 법적 근거 마련과 배분 방식의 변화에 큰 영향을 줄 수 있을 것이다.

넷째, 대학과 기업과의 긴밀한 연계를 확인할 수 있다. 이것은 단순히 대학이 산학협력의 성과를 나타내는 것 보다는 각 국가에서 고등교육이 사회와 어느 정도 긴밀한 관계를 형성하고 있는지를 나타낸다. 즉, 고등교육 이수가 사회생활에 실질적 도움이 되는 방향으로 구조개혁을 실시하는 것이다. 이 점에 있어서는 다양한 관점에서 이견이 있을 수 있다. 과거와 같이 대학이 학문의 상아탑을 고수해야하는 관점에서는 대학이 기업과 긴밀한 관계를 형성해가는 변화에

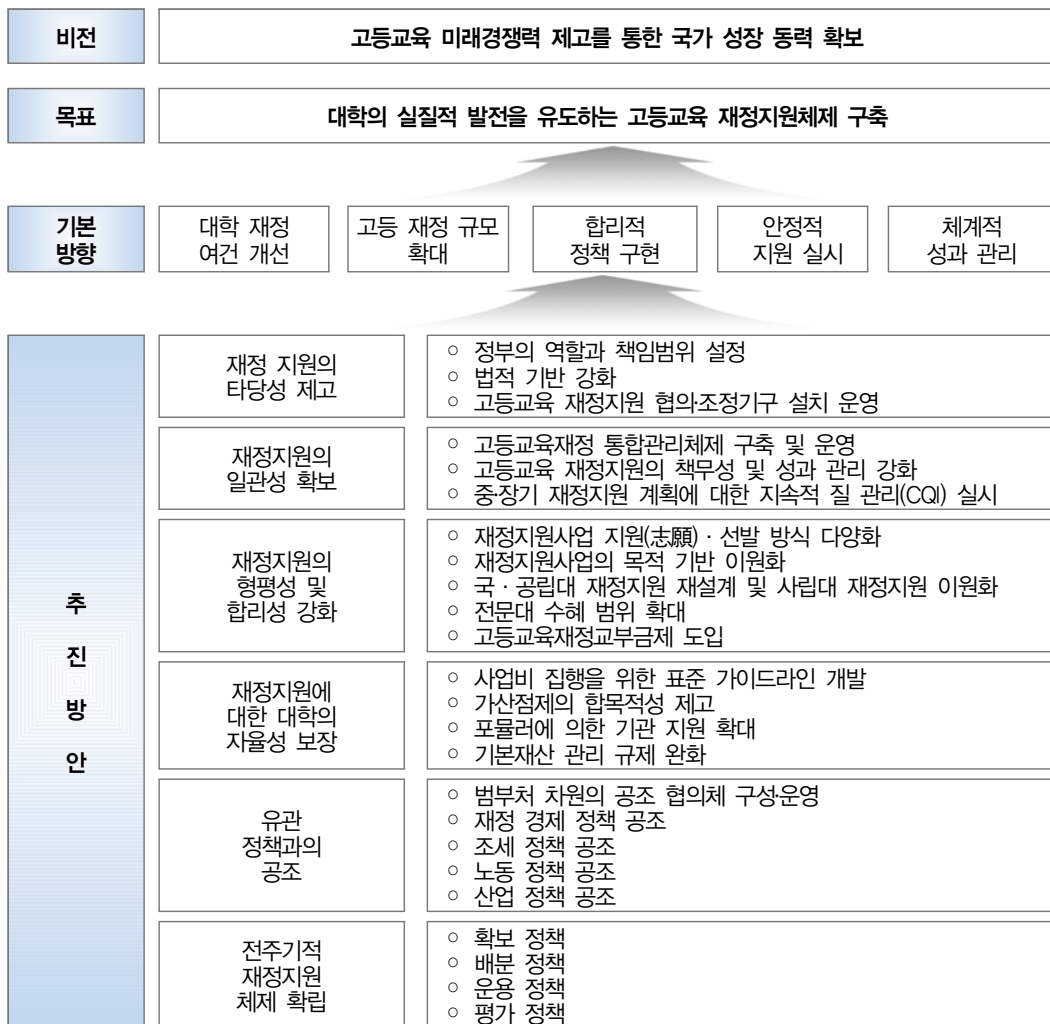
한계를 나타낼 것이고, 급진적인 변화를 추구하는 관점에서는 전문대학과 일반대학의 통·폐합 수준의 구조개혁을 통해 대학 교육의 실효성을 주장할 것이다. 대학의 변화 방향과 방법에 대해서는 사회적 합의가 전제되어야 하겠지만 가능하면 대학교육이 사회적 실효성을 제고할 수 있는 변화가 이루어져야 대학의 지원하는 공공재정의 실효성도 제고할 것이다.

## VI. 고등교육 재정지원 정책 개선 방안

1. 정책 기본 방향
2. 정책 개선 방안
3. 로드맵



## Ⅵ. 고등교육 재정지원 정책 개선 방안



Ⅲ 그림 Ⅵ-1 Ⅲ 고등교육 재정지원정책 개선 방안

## 1 정책 기본 방향

고등교육 재정지원 정책 개선의 가장 핵심이 되는 목적은 대학의 실질적인 발전을 유도하는 재정지원 체제를 구축하는 것이다. 지금까지 수많은 재정지원 정책이 대학 현장에 적용되어왔지만 중요한 것은 대학의 여건을 얼마나 개선하였으며, 궁극적인 대학발전에 얼마나 기여하였는가 하는 것이다. 대학의 발전은 국가발전과 별개로 논의될 수 없음은 이미 오래전부터 증명되어 왔지만 최근 4차 산업혁명 시대로 접어들면서 최첨단의 지식을 생산하고 이를 활용하여 사회를 이끌어갈 인재를 배출하는 대학의 중요성은 그 어느 때보다 중요해지고 있다. 따라서 대학의 실질적 발전은 곧 고등교육이 미래경쟁력을 확보함으로써 국가의 성장 동력으로서 기능을 충분히 발휘하기 위한 토대가 될 것이고 이러한 점이 본 연구에서 제시하는 여러 개선방안들이 궁극적으로 지향하는 비전이 될 것이다.

본 연구에서는 이러한 비전과 정책 목표 하에 고등교육 재정지원 개선 방안을 도출하였는데 이러한 방안들은 다섯 가지 기본 방향을 지향하고자 한다. 정책의 기본방향은 정책이 추구해야 할 원칙과 가치로서 여기서는 대학의 재정여건 개선, 고등교육 재정 규모 확대, 정책의 합리성 제고, 재정지원 근거의 법제화, 체계적인 성과관리 등을 제안하였다. 각각의 내용은 다음과 같다.

### 가. 대학의 재정여건 개선

고등교육 재정지원 정책이 궁극적으로 대학의 재정여건 개선과 대학발전에 기여해야 한다. 본 분석에 의하면 재정지원의 총 규모가 증가함에도 불구하고 학생지원 위주로 확대됨에 따라 대학 여건개선에 제한이 많은 것을 확인할 수 있었다. 사립대의 운영수입 중 국고보조금이 차지하는 비율이 장학금 제외 전후 간 큰 격차가 발생하거나, 국공립대학의 경우 경상비를 제외한 실질 지원액이 국가장학금 제외 전후 간 큰 격차가 발생하는 현상 등은 정부의 재정지원이 대학의 재정여건을 개선하는데 한계를 있음을 나타내주고 있다.

대학이 각종 재정지원 수혜를 위해 투입하는 노력도 고려해야 할 것이다. 수혜 이수 재정을 집행하기 위해 거쳐야 하는 각종 규제 또는 제재 조항들이 대학 발전을 위해 재정을 집행할 수 있는 유연성을 저해하는 현상은 없어야 할 것이다.

## 나. 고등교육 재정 규모 확대

고등교육 재정지원 정책이 추구해야할 두 번째 방향 및 원칙은 고등교육 재정의 절대 규모의 확대이다. 재정지원을 어느 정도 확대해야 할 것인가는 다양한 기준으로 판단할 수 있으나 근본적으로 한 국가 내에서 고등교육의 역할과 기능을 먼저 고려해야 할 것이다. 그동안 국가발전과 고등교육이 밀접한 관련이 있음은 여러 연구와 실태를 통해 확인해왔다. 특히, 4차 산업혁명시대가 도래함에 따라 창의적 인재양성과 첨단 지식 및 기술의 생산은 더욱 중요한 가치가 되어가고 있으며, 교육과 연구를 통해 본 가치를 구현할 수 있는 고등교육의 중요성은 더욱 강조되고 있다.

따라서 한 나라의 경제수준과 고등교육 취학률 등을 고려하여 적절한 정부 지원이 이루어져야 할 것이다. 지금까지 일반적으로 GDP 대비 고등교육 재정을 산출하여 선진국 수준에 도달하기 위해 노력하였다. 경제수준을 고려한 재정 확보 차원에서 바람직하나 비율산출에 정확성이 제고되어야 할 것이다. 또한 평생학습사회의 도래로 고등교육의 역할과 기능 취학률 등이 높아지는 상황도 고등교육의 국가발전 기여와 같이 고려되어 정부의 지원 규모 확대에 기준으로 활용되어야 할 것이다.

## 다. 합리적 정책 구현

고등교육 재정지원 정책의 합리성 제고는 개선방안이 지향해야할 중요한 방향이자 원칙이다. 합리성이란 정책의 수혜 대상으로부터 해당 정책이 이치에 맞는다고 인정받을 때 구현될 수 있다. 고등교육 재정지원 정책은 고등교육의 이해 관계집단으로부터 합당하다는 인정을 이끌어내는 것이 매우 중요하며, 특히, 재정지원의 직접적인 수혜 대상이 되는 대학을 통해 정책의 합리성을 인정받을 때 실용성 있는 정책으로 발전할 수 있다.

합리성을 제고하기 위해서는 기본 원칙 또는 계획에 근거한 일관된 정책이 추진되어야 하며, 여기서 파생되는 각종 세부정책 및 사업들이 논리적인 유기적 연계를 확보해야 한다. 본 연구에서 고등교육 재정지원에 관한 중장기 계획수립과 세부 계획의 일관성, 이에 따라 추진되는 각종 사업들이 정부의 정책기조에 부합해야 한다. 고등교육 재정지원 개선방안이 정책의 합리성 제고를 기본 방향과 원칙으로 하는 것은 이하에 제시될 여러 방안들의 실효성 제고에 중요한 영향을 미칠 것이다.

## 라. 안정적 지원 실시

재정지원의 안정성은 정부가 공공예산을 통해 지원하는 모든 유형의 정책에서 공통적으로 요구되는 가치이다. 안정적인 지원이란 임의적 변동의 가능성이 최소화된 방식으로 공공예산을 지원하는 것이다. 이를 위해서는 법에 근거한 재정지원이 실시되어야 하는데 고등교육 부문은 가장 취약한 법적 기반을 유지해 오고 있다.

이러한 상황은 그동안 고등교육이 수익자 부담 원칙에 따라 운영되어온 관례도 큰 영향을 미친다. 민간 부문 의존율이 높은 고등교육 투자 구조, 법적 근거에 따라 운용되는 초·중·등 교육 예산으로 인해 예산 변동이 필요할 시 상대적으로 변동 대상이 될 수밖에 없는 구조도 안정적인 재정지원을 어렵게 한 요인이 된다. 고등교육이 사회발전에 기여한 바를 고려하여 이제는 민간에 의존해온 투자 구조를 개선해야 할 것이며, 이를 위해 고등교육 재정지원에 관한 법적 인프라를 공고히 해야 할 것이다.

## 마. 체계적 성과 관리

공공재정을 운용하는 부문에서는 국민의 세금을 사용한 결과에 대해 책임지는 과정은 의무적이라 할 수 있다. 고등교육 재정지원을 실시하면서 정부 차원에서 가장 큰 어려움은 국고 투입에 대한 총괄적인 성과를 정치하게 분석하고 관리하는 것이다. 재정지원이 수많은 사업을 통해 실시되므로 성과관리 역시 분절적으로 이루어질 수밖에 없다. 단위 사업은 그 목적과 기대 효과가 다르므로 성과관리 역시 일부에 제한될 수밖에 없으므로 몇 개 사업의 성공여부가 국가가 고등교육에 투자한 결과로 판단하기에는 큰 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 공공재정을 운용하는 부문에서는 책무성의 가치를 실현해야 할 의무가 있다. 분절적으로 실시되는 사업의 재구조화, 재정지원 방식의 개선, 성과관리의 시스템화 등은 국고 지원의 책무성 제고를 위해 중장기적으로 달성해야 할 과제들이다. 고등교육 재정지원 개선방안 역시 투자의 확대와 대학의 실질적 발전을 유도하기 위한 자율성을 보장하는 방향을 지향하는 만큼 그에 해당하는 책무성 보장 장치에 대한 정교한 방안이 모색되어야 할 것이다.

## 2 정책 개선 방안

### 가. 재정지원의 타당성 제고

#### 1) 정부의 역할과 책임범위 설정

고등교육 재정지원의 규모와 방식을 결정하기 위해서는 고등교육을 어떤 모습으로 꾸려나갈 것인지 결정하고 이후 정부가 담당해야 할 역할과 책임 범위를 설정해야 한다. 고등교육의 모습은 사회 변화로 인한 대학의 취학률, 인구구조 변화에 따른 입학자원의 변화 등을 전망하여 도출할 수 있는데 이는 고등교육 재정지원 정책의 기본 방향을 설정하는 기능으로 향후 인적자원 개발의 체제를 어떻게 전환할 것인가를 알려준다. 변화된 모습을 토대로 고등교육 단계에서의 교육과 연구, 국립과 사립의 분담에 대해 사회적 합의를 도출하고 정부는 이러한 합의점을 토대로 고등교육에 대한 투자 계획을 수립해야 한다.

일부에서는 국공립대학의 비중을 높여야 하거나 특정 해외사례처럼 대학을 장기적으로 국·공립화 해야 한다는 의견을 제시하며, 또는 사립대학도 공영화 하여 정부의 부담 범위를 확대해야 한다고 주장한다. 그러나 이와 같은 주장은 교육비 부담 주체에 대한 고려가 같이 수반되어야 한다. 현재와 같이 국공립대 비율이 약 23%일 때는 상대적으로 교육비가 높은 사립대 재학생이 다수이나 그 반대가 될 때에는 사립대 재학생의 상대적 박탈감이 클 것이다. 따라서 어떤 대학을 늘리면서 정부의 부담과 책임을 확대하기 보다는 전체적인 재정지원을 늘리면서 사립대에는 공공성을 국립대에는 다양성을 강조하는 방향으로 재정지원정책이 추진되어야 할 것이다.

우선 정부는 국공립대를 통해 학문의 다양성 보존에 주력해야 할 것이다. 시장의 영향을 많이 받는 사립대학에서는 시장 주체의 선택을 받기 위해 자연스럽게 특성화 영역을 중복 선호하게 될 것이다. 특히, 4차 산업혁명에 대응하기 위한 대학의 노력 중 신성장동력 창출과 관련된 특성화 영역은 국가에서 별도의 주의를 기울이지 않더라도 대학들이 선제적으로 추진해 갈 수 있다.

정부는 시장실패가 잠재하는 학문 영역에 다양성 보존 차원에서 적극적인 지원을 실시해야 할 것이다. 즉, 시장주체의 선택을 기다려서는 해결하기 어려운 학문분야, 기회균등을 보장해야 하는 분야, 연구활동에 정부의 인프라 구축이 뒷받침 되어야 하는 분야를 집중 지원해야 할 것이다. 이러한 기준에 따라 국공립대학의 역할과 기능을 재편하고 사립대학과의 차별화를

통해 정부의 지원 방식을 개선해 나가야 할 것이다. 한편, 사립대학에 대해서는 고등교육기관으로서 갖추어야 할 조건들을 충족할 수 있도록 공공성을 강조하면서 경쟁력에서도 뒤처지지 않도록 지원해야 할 것이다. 국·공립대와 사립대학의 재정지원방식은 이후에 자세히 제시되므로 여기서는 이상의 방향성만 제시하고자 한다.

## 2) 법적 기반 강화

고등교육 뿐 아니라 국고가 지원되는 모든 부문에서 재정지원의 중요한 가치는 예측가능성이다. 특히 교육과 같이 장기적인 안목으로 운영되는 영역은 국가의 지원 행위도 장기적인 계획을 토대로 제공되어야 하며, 이는 기본적으로 법에 의한 지원의 방식으로 보장된다.

고등교육은 법적근거의 부재하면서 타 교육단계에 비해 정치적 영향을 많이 받는 단계로서 재정지원의 예측가능성을 보장하기 어려운 특징이 있다. 즉, 여론, 정권에 따른 국정과제 등에 의해 급변할 가능성이 높고 정부-대학 간 소통에 의해 도출된 정책보다는 정부주도성이 강한 방식으로 정책이 추진되어 온 경향이 있어 중립적이고 장기적인 투자계획에 따른 지원이 어려운 형편이다. 고등교육 역시 국고를 지원받는 부문으로 지원에 대한 책무성을 제고하기 위해서라도 확보, 지원, 절차 및 방법 등을 주요 내용으로 하는 법률 제·개정이 필요하다. 법률 제·개정은 재정지원 방식에 따라 형태가 달라질 수 있다.

고등교육 재정지원의 두 가지 방식을 상정해 볼 수 있는데, 대학의 여건에 따라 기본적인 경비를 지원하는 경우 별도의 특별법이나 고등교육재정교부금 법과 같은 법적인 근거를 마련해야 할 것이다. 다른 하나는 현재와 같이 평가 연계 차등 지원방식 또는 각종 사업을 통해 수혜를 받는 구조 하에서는 고등교육법 제7조 개정을 실시할 수 있다. 별도 법률 제정은 이하에서 다시 논하므로 여기서는 개정에 대한 내용을 중심으로 제안하고자 한다.

현재 고등교육법 제7조 제3항에 권장 사항으로 제시하고 있는 고등교육 재정 비율의 확대를 좀 더 구체적으로 하고, 10개년 계획 수립의 내용과 그 결과 활용에 대한 사항을 명시할 필요가 있다. 이와 관련해 시행령 개정을 통해 다음과 같은 내용이 구체적으로 명시할 수 있다. 첫째, 재정지원 확대 원칙과 투자 혹은 지원의 원칙, 그 기준, 관련 정책의 진단, 계획 실천의 의무화, 둘째, 재정지원 10개년 계획의 구체적 개발 목적, 내용, 방법, 누가 언제 어떻게 개발 및 확정해야 하는지, 셋째, 고등교육 재정지원 정책의 진단과 그 구체적인 기준도 명시함으로써 정부 정책에 대한 책무성을 정확히 제고할 필요가 있다.

또한, 정부가 투자하고 있는 고등교육 재정의 전체 규모를 정확히 파악하기 위해서는 동법 제7조 제4항의 개정도 필요하다. 현재 중앙 및 지방자치단체 장은 고등교육 재정지원 관련 자료제출 요청이 있을시 이에 따르게 되어있는 내용만 명시되어 있다. 그러나 각 행정주체가 고등교육 재정지원이라고 해석할 수 있는 범위가 모호하다. 일부는 대학 발전을 위해 지원한 것이 아니라 수혜 대상자가 대학에 소속되어 있는 관계로 집계된 사례도 있다. 즉, 대학으로 투입된 모든 정부 예산은 대학발전을 위한 목적으로 지원되었다고 범위를 무한히 확대할 수도 있다. 따라서 관련 시행령을 제정하여 고등교육 재정지원에 해당하는 범위를 구체적으로 명시하여 자료 조사의 일관성과 정확성을 제고할 필요가 있다.

### 3) 고등교육 재정지원 협의조정기구 설치 운영

고등교육 재정지원의 전체적인 모습을 총괄하고 이후 필요한 재정운용의 논할 수 있는 총괄 심의·의결기구가 필요하다. 본 연구의 정책 진단 내용이나 전문가 의견 수렴 과정 고등교육 재정지원의 충족성, 적정성, 효율성, 자율성 등을 제고하기 위한 방안으로 재정지원 총괄 관리 기구 마련이 중요하게 지목되었다. 영국과 같이 재정을 직접 지원하는 중간기구(buffer body)가 있고 중간 기구 안에 심의의결 기구가 구성되면 가장 이상적인 모습이겠지만, 우리나라의 상황에서 당장 중간기구(buffer body) 신설 또는 지정 운영하는 것이 쉽지 않다. 기존의 정부 재정지원사업의 위탁기관 또는 대학평가기관 등을 재조정하여 별도의 총괄기구를 만드는 방안을 제안할 수 있으나 단기적으로 추진하는데는 무리가 따를 것이다. 그러나 정책 추진의 현실성을 고려한 심의의결 기구의 구성은 정부 차원의 정책적 노력으로 비교적 조속히 추진할 수 있는 대안으로 ‘고등교육재정지원정책심의회’를 제안할 수 있다.

본 심의회는 고등교육 재정지원정책 결정에 대한 전문가 집단의 심의 및 자문 등의 기능을 하는 기구로서 고등교육 재정지원에 관한 중장기 계획수립 및 계획에 따른 각종 사업 추진에 대한 심의와 자문 기능을 수행한다. 또한 중장기 재정계획에 대한 지속적 질 관리(Continuous Quality Improvement; CQI, 이하 CQI) 실시에 관한 사항도 관장할 수 있다. 고등교육 재정지원사업 통합 관리가 가능할 경우 부총리 겸 교육부장관 소속으로 설치 할 수 있으며, 통합 관리가 어려울 경우 좀 더 적극적인 실시를 위해 총리실 소속으로 운영하는 방안도 고려할 수 있다. 심의회 구성원은 정부-대학-사회간 협력체제를 구축하는 차원에서 기본적으로는 각 부처 대표 인사, 대학 총장, 기업의 인사 등으로 구성할 수 있고, 학부모 및 언론 기관의 대표도

참여할 수 있을 것이다. 심의회 구성의 목적, 기능 및 역할, 주요 안건 등에 관해서는 고등교육법 시행령 개정을 통해 구체적으로 명시하는 법제화 방안도 고려해야 할 것이다. 향후 별도의 총괄기구가 마련되면 그 기구 안에 배속운영하는 것도 가능할 것이다.

## 나. 재정지원의 일관성 확보

### 1) 고등교육재정 통합관리체제 구축 및 운영

고등교육 재정지원정책 실현의 적정성 및 일관성 확보에 있어 핵심적인 요소는 장기적 관점의 재정지원 방향성 확립과 안정적인 재정지원의 지속성이다. 기 수립된 재정지원 방향성을 기준으로 개별 재정지원사업의 필요성, 규모, 기간 및 시의성 등을 판단할 수 있으며, 안정적인 재정지원에 대한 합리적 기대를 기반으로 일관성 있는 재정운용이 가능하다.

그러나 본 연구에서 논의한 바와 같이 현재 고등교육 기관에 대한 재정지원은 정부 부처 및 사업간에 유사중복 형태로 이루어지고 있으며, 이를 통합적으로 총괄하고 조율하는 관리체계는 미비한 상황이다. 이와 같은 고등교육 재정지원 컨트롤 타워의 부재는 고등교육 재정지원의 목적 및 필요성의 의의를 희석시키며, 고등교육 분야의 통합적 목표수립 및 목표달성을 위한 전략구축의 적정성 및 일관성을 확보하기 어렵게 한다.

또한 대학 특성(설립유형, 소재지, 규모 등)에 따른 재정지원의 목적성, 대학별 특성화 분야에 대한 총 재정지원보조금 규모 및 연속성 등과 같은 기본적인 고등교육 재정지원 현황 파악도 쉽지 않다. 또한 개별 대학의 관점에서는 개별 부처별 각기 다른 사업운영, 회계처리 및 성과관리 방식 대응을 위한 행정력을 추가적인 부담으로서 갖고 있으며, 정부 재정지원 여부, 재정규모, 사업목적 등에 대한 불안정성으로 인해 대학운영의 예측가능성이 낮아진다.

따라서 고등교육 재정지원의 적정성 및 일관성 확보를 위협하는 이와 같은 문제들을 해결하기 위해 고등교육 재정지원정책을 통합적·체계적으로 관리할 수 있는 기구를 신설하거나(예: (가칭) 고등교육지원청) 기존의 기구(예: 한국연구재단, 한국사학진흥재단 등)가 해당 역할을 담당할 수 있도록 역할을 조정하는 것이 필요하다.

해당 기구는 고등교육 재정지원정책을 통합적으로 총괄하고, 전체적 방향성을 기획하며, 유사·중복사업의 조정 역할을 담당하여 재정지원의 체계성을 강화하는 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 물론 이와 같은 맥락에서 2017년 교육부는 기존에 한국교육개발원이 담당하고 있던

대학 재정정보시스템을 한국사학진흥재단의 재정정보시스템과 통합하여 고등교육 재정관리의 효율성을 높이겠다고 밝혔다. 그러나 이와 같은 통합은 고등교육 재정현황조사의 실무적 효율성을 높이는 목적이 강하며, 여전히 전체 재정지원사업의 방향성 기획, 운영 및 평가에 대한 권한과 책무성을 담보하고 있지는 않다.

이와 같은 고등교육 재정지원 통합조정기구의 신설 또는 역할강화는 두 가지 측면에서의 기대 효과가 예측된다. 첫째, 고등교육기관에 대한 정부의 국고지원이 증가하고, 이에 대한 대학의 책무성이 증대됨에 따라 이와 같은 재정지원정책의 체계성을 강화할 필요가 있다. 체계성 강화는 재정지원계획의 방향성 수립부터 성과관리 및 환류까지의 일원화 된 운영주체를 통해 가능하며, 통합조정기구는 이러한 측면에서의 역할수행이 가능하다. 4차 산업혁명이 진행되는 혁신의 시대에 고등교육의 적정한 방향성 수립 및 고등교육기관의 역할 재설정에는 중요하면서도 시급한 과제이다. 이와 같은 과제 수행을 위해서는 적정하고 일관된 재정지원이라는 추진 동력이 필수적이며, 통합조정기구는 이 측면에서 적절한 역할이 가능할 것으로 판단된다.

둘째, 통합조정기구가 재정분배, 운영관리, 평가 및 회계감사까지 담당할 경우 교육부에 대한 대학의 자율성이 좀 더 확대될 가능성이 있다. 현재와 같이 교육부가 재정지원사업과 직접적으로 연계하여 역할 하는 경우 기존 재정지원사업에서 나타났던 과도한 정책유도성 지표평가, 정부 주도적 재정운용 등의 대학 자율성 침해 요인들을 감소시키기 어렵다. 그러나 통합조정기구가 중립적으로 다양한 이해관계자들의 의견을 조정하는 경우 개별 대학의 자율성은 확대될 가능성이 존재한다.

마지막으로 이와 같은 고등교육 재정지원 통합조정기구가 효과적으로 기능하기 위해서는 기구의 설립 및 운영에 대한 법제화가 요구된다. 해당 기구가 정부 출연금을 교부받고, 이에 대한 권한 및 책무를 부여받는 것에 대한 근거가 법 규정으로 제정되지 않는다면, 역할 추진에 있어 동력을 확보하지 못하고 불안정하게 운영될 가능성이 높다.

## 2) 고등교육 재정지원의 책무성 및 성과 관리 강화

고등교육 재정지원사업에 대한 책무성은 다층적 관점에서 논의 가능하다. 예를 들어 개별 재정지원사업에 선발된 사업단의 책무성, 개별 재정지원사업 단위의 책무성, 중장기 재정계획에 따른 과제별 목표달성 책무성, 중장기 재정계획 비전 및 전체 목표달성에 대한 책무성 등으로 세분화할 수 있다.

그러나 현재 고등교육 재정지원사업의 책무성은 이와 같이 다층적 관점의 책무성을 통합적으로 고려하기 보다는 개별 사업단 및 사업의 평가를 강조하는 것으로 보인다. 정부 재정지원사업은 「재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동운영·관리 매뉴얼」에 의거하여 개별 재정지원사업별로 성과평가를 시행한다(교육부, 2017:9). 개별 재정지원사업 수립 시 성과평가의 구체성 및 측정가능성을 높이기 위해 일반적으로 ‘핵심성과지표’를 선정하고, 개별 사업단은 ‘핵심성과지표’와 연계한 ‘자체성과지표’를 설정하게 하여 그 성과를 평가한다. 성과평가는 각 재정지원사업에 따라 상이하지만 매년 시행하는 것이 일반적이며, 장기 사업의 경우 선발대학의 책무성을 강화하는 기제로서 중간평가를 시행하는 경우도 있다. 중간평가에서는 추진해 왔던 재정지원사업 성과에 대한 평가가 시행되고, 그 결과에 따라 사업단 자격 유지 또는 탈락이 가능하다. 이후 해당 재정지원사업이 종료할 시점에는 최종 사업평가를 시행해 재정지원사업의 성과를 종합 점검하며, 그 결과를 기반으로 해당 재정지원사업의 확대 또는 축소, 폐지 여부를 결정한다. 또한 사업단의 최종 사업평가의 결과를 이후 재정지원사업 선정 시 반영하는 방식을 적용함으로써 사업 최종년도까지 사업단의 책무성을 유지하기 위해 노력하고 있다.

고등교육 재정지원사업 시행에 있어 사업 및 사업단 단위의 성과평가 및 책무성 점검은 현재 비교적 구체적으로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 위에서 언급한 성과평가 과정은 사전에 공지되며, 관리부서의 규정과 지침에 의거하여 시행되고, 성과평가 방법 및 진행방식도 일정 수준의 체계성을 갖추었다고 판단된다. 그러나 고등교육투자의 통합적 책무성을 점검하기 위해서는 사업 및 사업단 평가 이외에 위에서 언급한 중장기 재정계획에 따른 과제별 목표달성 책무성, 중장기 재정계획 비전 및 전체 목표달성에 대한 책무성 점검에 대한 사항이 좀 더 구체화될 필요성이 있다. 이 차원의 책무성 점검은 범부처 형태로 통합적으로 시행되어야 하며, 교육부와 중앙정부 이외 타부처 및 지방정부 등에서 고등교육 분야에 지원된 재정지원사업의 성과를 통합적으로 검토하는 목적으로 시행되어야 한다.

앞서 고등교육 재정지원사업의 중장기 재정계획에 대한 CQI 체제에 대해 논의했을 때 논의의 초점이 중장기 재정계획과 개별 재정지원사업과의 일관적 연계성에 있었다면, 이 부분에서 논의하는 고등교육 재정지원사업의 통합적 책무성이란 그 초점을 중장기 발전계획의 목표달성 및 성과점검으로 확장하는 것을 의미한다. 고등교육투자에 대한 이와 같은 통합적 차원의 책무성은 고등교육 재정지원사업의 질 개선을 위해 필수적임에도 불구하고 그 동안 책무성 점검 운영주체의 불명확성, 통합점검을 위한 시스템 구축의 불완전성, 책무성 점검 필요성에 대한 인식 공유

부족 등으로 인해 강조되지 못했다. 그러나 고등교육 재정지원사업이 일관된 방향성을 유지하면서도 적정한 수준의 질을 자체적으로 점검하고 개선하는 책무성을 강화하기 위해서는 고등교육 투자에 대한 통합적 차원의 책무성 점검 체제 구축이 필수적이라고 판단된다.

이를 위해 고등교육 재정지원사업의 성과관리시스템을 개발하여 앞서 제안한 ‘고등교육지원청’에 관장하는 방법도 제안할 수 있다. 성과관리시스템에 연도별로 축적된 데이터를 통해 재정지원의 성과를 체계적으로 분석·진단하는 활동도 가능하다. 분석 결과 성과가 낮은 사업에 대해서는 개선을 위한 컨설팅을 제공할 수 있으며, 성과가 낮은 개별 대학에 대해서도 컨설팅을 통한 간접적 지원 및 사업 참여 제한 등의 적극적 제한에 활용할 수 있다. 공공 재정의 투자에 대한 책무성과 실효성은 투자에 대한 성과를 올바르게 평가하고 그 투자 효과와 비효율에 대한 엄정한 관리를 철저히 시행할 때 구현할 수 있으며, 재정 낭비를 최소화 할 수 있는 정책추진의 토대가 될 것이다.

### 3) 중·장기 재정지원 계획에 대한 지속적 질 관리(CQI) 실시

고등교육 재정지원사업의 적정성 및 일관성 확보를 위해서는 중장기적 관점의 운영계획을 수립하는 것이 필수적이다. 중장기적 관점에서의 운영계획이 갖는 주요 기능은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 세부 재정지원사업 목표 수립 시 중장기적 관점의 고등교육 재정운영 방향성과 유기적으로 연계하는 것이 가능하다. 중장기적 관점의 방향성이 부재한 상태에서 수립된 개별 고등교육 재정지원사업의 비전 및 목표는 재정지원사업간 일관된 방향성을 보여주기 어렵다. 둘째, 고등교육 재정운영방향 및 방법을 미리 공개함으로써 미래에 대한 행정 예측가능성을 높일 수 있으며, 이를 통해 개별 고등교육기관 및 집단은 고등교육 재정운영방향에 부합하는 구체화 된 세부계획을 수립할 수 있다.

현재 고등교육 재정지원사업의 중장기적 운영계획은 2010년 「고등교육법」 개정에 따라 수립된 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」이 대표적이다. 이 기본계획은 「고등교육법」에 의거하여 추진사항 및 지원방향을 2년마다 국회에 보고해야 한다. 이러한 과정을 통해 고등교육 재정지원사업의 장기적 플랜을 수립하고, 일관성 있게 세부 재정지원사업이 운영되는 것을 지원하고자 하는 목적을 갖는다. 그러나 본 연구에서 살펴본 것과 같이 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」 발표 이후에도 재정지원 정책 방향성은 계속해서 변화하고, 기본계획에서 제시하지 않았던 사업이 예고 없이 신설되는 등 일관성 없는 고등교육 재정지원사업의 모습을

보여 왔다. 그리고 이와 같이 일관성 없는 재정지원사업의 운영은 고등교육 재정지원사업 전체에 대한 국민의 신뢰를 잃게 하였고, 그 과정에서 대학 역시 내부적으로 조직운영의 방향성 수립에 대한 큰 혼란을 겪게 되었다.

이와 같은 혼란을 줄이고 고등교육 재정지원사업 운영의 신뢰성을 높이기 위해 정부는 고등교육 재정지원사업의 중·장기 재정계획에 대한 지속적 질 관리(CQI) 체제를 구축할 필요가 있다. 앞서 제시한 고등교육 재정지원 통합조정기구는 중장기 재정계획과 세부 재정지원사업과의 연계성, 중장기 재정계획의 추진목표 및 전략의 적정성, 중장기 재정계획 실현의 구체성 등을 정기적으로 점검하고, 평가하여 그 결과를 중장기 재정계획에 환류하는 주도적 역할을 담당해야 한다. 이와 같은 중장기 재정계획의 점검, 평가 및 환류를 통해 세부 재정지원사업에 대한 개선 및 중장기 발전계획 과제에 대한 보완이 실제적으로 이루어졌는지 점검하고 개선하여야 한다. 그리고 이러한 CQI 운영체제는 법적 제도마련을 통해 의무화, 정례화하여야 하며, CQI 활동이 실제 시행되지 않았거나 부실하게 시행되는 것에 대한 제재사항도 마련하여 강제성을 높이는 것도 상황에 따라 필요하다고 판단된다. 이와 같은 CQI 체제구축을 통해 고등교육 재정지원사업 중장기 재정계획의 실효성, 적정성 및 세부 재정지원사업의 일관성을 확보하고, CQI 진행사항 및 결과를 공유하는 것을 통해 고등교육 재정행정의 예측가능성을 높이는 것이 CQI 체제구축 및 운영의 궁극적 목적이라고 볼 수 있다.

## 다. 재정지원의 형평성 및 합리성 강화

### 1) 재정지원사업 지원(志願)·선발 방식 다양화 : 소재지 배려 방안

고등교육 재정지원 사업과 관련하여 대학 소재지에 따른 갈등은 지속적으로 나타났으며, 신규 재정지원사업 공청회, 대학구조개혁평가 공청회 등에서도 계속해서 논의되는 이슈이다. 최근 시행한 전국단위의 고등교육 재정지원사업 대부분은 지역별로 선정 대학 수를 구분하여 선발하고 있으며, 2017년에 신규 시행한 LINC+의 경우 1차 평가에서는 지역별로 대학을 선정하고, 1차 평가 지원대학 중 탈락대학을 대상으로 진행한 2차 평가에서는 지역구분 없이 고득점 대학을 선발하는 혼합방식을 적용하였다.

이와 같은 재정지원사업 선정과정에 대해 비수도권 대학의 경우 수도권 대학과의 격차, 지역간 양극화가 점차 심각해지고 있다고 주장하며, 비수도권 대학, 특히 소규모 지역대학의 경우에는

지역사회 경제, 인구사회학적 변화로 인해 대학의 자구적 노력만으로는 대학을 정상적으로 운영하는 것이 불가능하다고 주장한다. 반면 수도권 대학의 경우에는 각 재정지원사업에서 지역별 또는 권역별 선정대학 수 배정, 분리평가 등으로 인해 수도권에 소재한 역량 있는 대학의 경쟁률이 상대적으로 높아지는 역차별이 발생한다고 주장한다.

소재지에 따른 고등교육 재정지원은 교육의 관점에서만 논의하는 것이 적절하지 않다. 비수도권 대학은 지역발전의 관점에서 고등교육을 연계시키는 통합적 방안으로 고등교육 재정지원이 이루어져야 한다. 학령인구 및 일자리 감소로 인한 지역사회 위기를 해결하기 위한 비전과 목표가 수립되고, 목표달성을 위한 전략으로서 지역 고등교육기관의 역할에 대해 고민해보아야 한다. 물론 이것이 비수도권 대학의 정체성을 지역발전을 위한 수단적 개념으로 역할 해야 한다고 규정하는 것은 아니다. 각 대학이 소재한 지역의 상황, 대학의 특화역량에 따라 개별 대학의 상황은 다르기 때문이다. 다만 이러한 경우에도 지역사회의 공공성을 위해 고등교육기관이 어떠한 역할을 할 수 있을지에 관해 통합적으로 고민하는 것은 지역과 대학의 상생효과를 이루기 위해 필수적이라고 판단된다.

따라서 정부 재정지원사업 운영 시 비수도권 대학을 정책적으로 배려하는 방안으로 세 가지를 제안해 볼 수 있다. 첫째, 비수도권 대학이 갖고 있는 구조적 어려움을 형평성 관점에서 이해하고 현재와 같이 지역을 구분하여 균형 있게 사업단을 선정하는 가장 기본적인 방안으로 고려할 수 있다. 둘째, 이와 별개로 지역사회 발전과 유기적으로 연계하여, 고등교육기관의 전문적 역할이 필수적이라고 판단되는 경우 이러한 역할을 지원할 수 있는 고등교육 재정지원사업을 별도로 신설하고 운영하는 것도 검토해 볼 수 있다. 셋째, 고등교육 재정지원사업 지원 시 개별 대학차원에서만 지원을 실시하는데 그치지 않고 유사한 특징과 목적으로 구성된 연합대학(그룹 대학)의 형태로 재정지원사업에 지원할 수 있는 방안을 적용해 볼 수 있다. 그리고 이와 같은 노력은 비수도권 대학을 위한 특혜라고 이해하기 보다는 지역의 상생형 균형발전이라는 형평성 관점에서 논의되어야 할 것이다.

## 2) 재정지원사업의 목적 기반 이원화 : 규모 배려 방안

2017년 신규 시행 한 ACE+, 2016년 CK 사업에서는 대학 규모별 균등 선발을 시행하였다. 그러나 일반적으로 기존에 진행되어온 대부분의 고등교육 재정지원 사업 선발과정에서 대학의 규모는 세부적으로 고려되기 어려웠던 것이 현실이다. 오히려 사업비 배분단계에서 대학의 규

모를 고려하여 사업비 규모를 결정하는 산식을 적용하였으며, 이와 같이 대학의 규모에 따라 사업비를 차등적으로 배분하는 것은 형평성에 부합한다고 볼 수 있다.

그러나 대학규모에 따라 고등교육 재정지원사업 선정 및 평가과정에서 발생할 수 있는 불합리성에 대한 논의가 소규모 대학을 중심으로 지속적으로 제기되고 있다. 이 이슈는 규모의 경제(economy of scale) 측면에서 이해 가능하다. 생산규모가 증가할수록 생산비용이 감소하는데, 이 비용 속에는 생산을 위한 직접적 운영비용이 아닌 간접적 고정비용이 포함되어 있다. 예를 들어 대학 재정지원사업 평가 항목 중 ‘학생 진로지도 및 상담’에 대한 대학의 역량 및 실적이 포함된 경우, 학생 진로지도 및 상담을 위한 체계 구축(기구신설, 규정 및 지침 제정, 전문인력 배치, 시설 확충 및 유지)에 대한 고정비용이 발생하게 된다. 이것은 진로상담 프로그램을 운영하는데 소요되는 직접 운영비와는 별도로 체제를 갖추고 프로그램 운영을 뒷받침하는 행정적, 제도적 지원이라고 볼 수 있다. 소규모 대학의 경우 각 재정지원사업이 요구하는 이와 같은 체제를 모두 갖추기에는 고정비용에 대한 부담이 발생하며, 대학의 자구적 노력을 통해 지원체제를 갖추었다 하더라도 동일 지원체제에서 발생하는 운영실적이 중대규모 대학에 비해 현저히 적을 수밖에 없다. 즉, 고정비용 대비 운영 효율성이 구조적으로 낮아진다는 것을 의미한다.

대학 재정지원사업 공청회에서 이러한 문제가 제기될 때 마다 정부는 선정평가 시 평가위원들이 대학규모에 대한 정성적 고려를 한다고 밝히고 있으나, 개별 대학의 입장에서는 그 과정에 대한 완전한 신뢰하기 어렵다고 주장하고 있다. 반면 정부는 대학 간 이해관계가 첨예하게 대립하고 있어 대학을 소중대규모로 구분하는 기준, 규모에 따른 고려 방식 등에 대한 대학 간 합의가 명확하게 이루어지기 어렵다는 고충을 밝히고 있다.

결론적으로 고등교육 재정지원사업에서 대학규모에 대한 고려는 재정지원사업 목적과 연계하여 차별화 되어야 한다. 개별 고등교육 재정지원 사업의 주요 목적을 고려하였을 때 각 사업에서 기대하는 성과가 대학 규모에 따라 다양한 형태로 제시되는 것이 중요하다고 판단되는 경우에는 ACE+, CK 사업에서와 같이 대학 규모를 고려한 대학 사업단 선발을 고려해 보는 것이 형평성 차원에서 적합할 수 있다. 그러나 사업을 통한 기대성과가 다양성보다는 구체적인 목적 달성 또는 성과 수월성 향상에 있는 경우 규모 보다는 해당 사업을 수행할 수 있는 절대적인 역량을 우선적으로 고려하는 것이 합리적이라고 판단된다.

### 3) 국·공립대 재정지원 재설계 및 사립대 재정지원 이원화 : 설립유형 배려

전체 고등교육 재정지원의 큰 비중은 국립대학에 편중되어 있으며, 정부에서 시행하는 국가 재정지원사업의 대부분은 국사립대학에게 동일한 지원기회가 주어진다.

국립대학에 대한 정부의 재정지원은 공공성 측면에서 필수적이다. 국립대학은 우수한 고등교육의 기회를 저소득층에게 제공하는 보장적 평등 관점에서의 역할을 담당해야만 한다. 또한 지역 간 균형발전, 기초학문의 보호, 신산업의 집중육성 등을 위한 대학교육서비스 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 따라서 국립대학의 고등교육 재정지원에 대한 당위성은 합리적 수준에서 이해될 수 있다.

그러나 사립대학에게도 국가가 세금을 기반으로 하는 재정지원을 해야 하는가에 대해서는 의견이 일치되기 어렵다. 사립대학에 대한 재정지원을 반대하는 입장은 사립대학의 경우에도 재학생에 대한 국고지원은 가능하지만, 대학 운영에 대한 기관 측면의 역할은 대학을 설립한 법인의 책무라고 보는 관점이다. 이 관점은 논리적으로 합리적이며, 사립대학에 대한 법인의 책무성에 대한 강조는 여전히 중요한 부분이다. 하지만 고등교육 재정지원 측면에서 사립대학이 담당하고 있는 사회적 역할 및 현실적 고충을 고려할 필요가 있다.

사립대학은 우리나라 전체 고등교육기관의 약 80% 이상의 비율을 차지한다. 이것은 폭발적으로 증가하는 고등교육 수요에 대응하기 위해 정부가 1996년 대학설립준칙주의제도를 도입한 결과라고 볼 수 있다. 이후 우리나라 고등교육 진학률은 보편교육 수준을 훨씬 상회하게 되었고, 이것은 고등교육이 사회적 공공재로서의 역할을 담당하며 외부효과를 창출하고 있다는 것을 의미한다.

또한 사립대학은 이와 같은 사회적 역할에 대한 책무성을 인지하여 정부가 시행하는 구조개혁 평가, 회계감사 등에 대한 사항을 충실하게 이행해왔다. 그러나 학령인구의 감소, 대학구조개혁을 통한 입학정원의 축소, 대학등록금 동결 등으로 인해 일부 사립대학을 제외한 대부분의 사립대학은 현재 재정적 어려움을 겪고 있으며, 학령인구 감소가 급격한 속도로 나타나는 2020년부터는 그 어려움이 크게 가중될 것이라고 예측된다.

따라서 사립대학이 우리나라 고등교육에서 갖는 위상, 역할, 정체성 및 현실적 상황 등을 고려하였을 때 사립대학에 대한 고등교육 재정지원 역시 확대되는 것이 필요하다고 판단되며, 고등교육의 경쟁력 강화를 위해서는 재정지원 규모의 확대와 더불어 재정지원의 안정성도 확보되어야 할 것이다.

고등교육기관 간 재정지원의 형평성을 제고하기 위해서는 국공립대학과 사립대학 간 기능을 차별화하고 지원 규모에서의 격차는 완화할 필요가 있다. 기능의 차별화 부분은 앞서 정부의 역할과 책임범위 설정에서 논하였으므로 생략하기로 한다.

먼저 사립대학에 대한 안정적이며 확대된 재정지원을 실시하기 위해서는 재정지원 유형을 이원화 하는 방안을 고려할 수 있다. 완전 사립대와 공영형 사립대학으로 구분하여 완전 사립대는 국고지원 없는 등록금 자율화를, 공영형 사립대학은 정부 관리가 수반되는 재정지원을 받는 방식이다. 사립대학의 공공성과 책무성을 확보하기 위해 두 유형의 대학 모두 평가인증을 받은 대학으로 부실대학에 대한 행·재정적 지원을 차단하는 것은 전제가 된다. 공영형 사립대학은 대학 거버넌스의 투명성, 등록금 인상률, 교수 1인당 학생수, 학생 선발 등의 측면에서 정부 정책의 방향을 준수하도록 제한할 수 있다. 완전 사립대에 등록금 자율화를 허용하는 것은 등록금 규제에 의한 하향평준화에서 벗어나 세계무대에서의 경쟁력 제고에 최선을 다할 수 있는 여건을 제공하기 위함이다.

국·공립대학은 별도의 재정지원사업 설계가 필요하다. 국립대가 학문의 다양성, 기회보장, 희소부문 보존, 기초학문분야 보호 등의 역할에 주력한다고 할 때 사립대와 차별화된 기능을 수행하는 데 대한 보상이 있어야 할 것이다. 모두가 중복 선호하는 사회적 가치를 지향하는 재정지원사업으로 사립대와 동등하게 경쟁하는 방식은 비효율적이기 때문이다. 그동안 국·공립대학은 양적 구조개혁에 집중된 발전방안이 있어왔으나 통폐합 이후 캠퍼스 공동화, 학내·외 갈등에 내몰려 국공립대 특성에 맞춰진 별도의 지원이 절실한 상황이다. 현재 추진 중인 고등교육 재정지원사업의 재구조화를 통해서도 맞춤형 재정지원의 방안으로 충분히 모색할 수 있을 것이다.

#### 4) 전문대 수혜 범위 확대

대학 학제별 고등교육 재정지원 현황을 살펴보면 2015년 기준 전체 재정지원금의 약 80.9% 정도가 4년제 대학에 편중되어 있다. 이에 비해 전문대학은 18.8% 비율의 재정지원만을 받고 있다. 그러나 전체 고등교육기관 수의 비율로 살펴보면 4년제 대학은 56.0%, 전문대학은 36.6%로 나타났다. 대학 수의 비율과 재정지원 비율의 형평성을 고려하였을 때 전문대학의 경우 상대적으로 낮은 수준의 정부재정지원을 받고 있는 것으로 나타났다.

전문대학은 고등교육법 제47조에 의거해 설립된 고등교육기관으로서 기술과 직업 실무를 중점으로 중견 직업인을 양성하고 있으며, 전공에 따라 2년제, 3년제 및 4년제 학제를 운영하고 있다. 전문대학에서 양성하는 인력은 그 지역의 맞춤형 산업인력으로서 정부의 산업수요방향 변화에 맞춰 유연하게 대응하여 왔다. 또한 대부분의 전문대학이 교육부의 대학구조개혁평가를 통한 정원감축 시행권고 이전부터 전문대학특성화사업(Special College of Korea, 이하 SCK) 선정을 위해 개별 대학의 입학정원을 선제적으로 최대 7%까지 자율 감축하였다. 또한 현장중심 직업교육 구현을 위한 목적으로 지난 정부 교육부에서 중점 추진한 NCS 기반 교육과정 도입정책에 따라 전문대학 전체 교육과정 편성·운영 및 평가 체제를 단기간 내에 혁신적으로 변화하여 왔다. 그러나 4년제 대학과 비교했을 때 설립목적 및 운영방식 등에 있어 지역사회 발전에 직접적으로 기여하는 역할을 담당하고 있음에도 불구하고 국가재정지원은 미흡한 수준이다.

전문대학의 현재 재정현황은 더욱 악화되고 있다. 4년제 대학에 비해 전문대학의 등록금 수준은 높지 않은 상황에서 2012학년도부터 시행한 등록금 동결, 2013학년도부터 시행된 선제적 정원감축, 학생 1인당 교육비의 증가, 학생 충원의 어려움 등으로 인해 재정부담이 증가한 것이다. 이러한 재정부담은 우수교원 확보의 한계, 전임교원 1인당 학생 수, 내실화 있는 NCS 기반 교육과정 구현의 어려움 등의 교육의 질 하락으로 연계될 가능성이 높다.

전문대학에 대한 정부 재정지원의 확대는 두 가지 측면에서 형평성 논의가 가능하다. 하나는 개별 학생 차원이다. 2014년 기준 일반대학 학생 1인당 재정지원액(학자금지원사업비 제외) 평균은 1,108,788원, 전문대학은 645,554원으로 전문대학생은 일반대학생과 비교했을 때 약 58.2% 수준의 국고보조금만을 수혜하고 있는 것으로 나타났다. 전문대학에 진학한 학생은 일반대학 학생과 비교하여 낮은 수준의 정부재정지원금을 수혜하고 있으며, 이것이 단순한 재정의 직접지원이 아닌 교육을 매개로 하는 간접지원이라는 점에서 수혜받는 교육의 질 저하로 이해될 수 있다. 다른 하나는 대학조직 차원이다. 앞에서 논의한 것과 같이 전문대학은 전체 고등교육기관 수의 약 36.6%에 해당하며, 정부 및 지역사회 수요에 유연하게 대응하여 중견 직업인을 양성하는 역할을 담당해왔다. 그럼에도 불구하고 4년제 대학과 비교하여 낮은 수준의 재정을 지원하는 것은 대학 학제별 형평성에도 어긋난다고 볼 수 있다.

따라서 정부는 직업교육에 대한 국가 책무성을 인식하고 고등교육 재정지원 규모를 확대하여 학제별 고등교육기관 및 학생 사이에 발생하고 있는 차별적 지원에 대한 형평성을 보장할 필요가 있다. 이를 위해 재정지원사업 재구조화 시 전문대학 지원을 목적으로 하는 사업을 확대·개편

할 필요가 있다. 일반대가 교육, 연구, 산학협력 측면에서 각종 사업의 재정지원 수혜를 받다면 전문대학의 경우 교육과 산학협력에 초점을 둔 사업에 전문대 참여 비율을 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 학제별 구분 없이 지원할 수 있는 성격의 사업에 대해서는 일반대와 전문대 지원 전형을 각각 대등하게 운영하는 방안을 추진해 볼 수 있다.

### 5) 고등교육재정교부금제 도입

고등교육재정의 안정적 확보 및 대학 간 형평성 강화를 위해 고등교육재정교부금 제도의 시행이 필요하다. 고등교육재정교부금은 초·중등 교육기관과 마찬가지로 고등교육기관 운영에 필요한 재원을 국가가 안정적으로 교부하여 고등교육의 지역별, 대학유형별 균형 있는 발전을 도모하기 위한 제도라고 볼 수 있다. 대학 재정지원의 필요성, 범위, 기준, 재원확보방법 등을 법으로 정하여 대학 재정지원의 근거 및 형평성을 강화하고자 하는 목적을 갖는다.

고등교육재정교부금 제도의 도입 필요성은 크게 세 가지로 구체화할 수 있다. 첫째, 전체 고등교육기관의 안정적 재정수입 확보 차원 및 등록금 의존도 감소 차원에서의 필요성이다. 우리나라 고등교육기관의 수입은 크게 등록금수입, 법인전입금, 기부금, 국고보조금 및 기타 수입 등으로 구성된다. 등록금수입은 사립 고등교육기관 수입 중 가장 높은 비율을 차지하는 수입원으로서 2013년 기준 전체 교비회계 수입의 약 57~58%를 차지한다.

그러나 반값등록금 정책, 국가장학금 제도 등의 시행을 통해 학생에 대한 국고지원이 증가하고, ‘국가장학금 II’ 제도와 연계된 정부의 실질적 대학 등록금 인상 제재로 인해 대부분 대학의 등록금은 7년째 동결되고 있다. 그러나 물가인상률을 고려한다면 입학정원에 변동이 없다고 할지라도 실제적 등록금수입은 감소하였다고 보는 것이 적절하다. 또한 정부의 대학구조개혁평가, 정원조정 연계형 고등교육 재정지원 사업 시행 등으로 인해 등록금 수입규모를 결정하는 대학의 정원은 하향 조정되었다. 전체 고등교육기관 재정수입 중 가장 높은 비율을 차지하는 등록금 수입의 이와 같은 감소는 대학 재정수입 확보 측면에서의 안정성을 크게 위협하고 있다. 물론 개별 고등교육기관 교비회계에서는 등록금수입 이외의 법인전입금, 기부금 등의 수입원도 있다. 그러나 법인전입금은 수익용 기본재산의 확충과 연계되어 확대 가능한 것을 고려할 때 현재 고등교육기관 구조 상 큰 폭으로 확대되기 어려우며, 기부금 역시 일부 대학에 편중되고 있고, 우리나라 기부문화로 인해 고등교육기관의 전체 기부금 규모가 큰 폭으로 확대되기 어려운 실정이다. 결국 일부 재정구조가 안정적인 사학을 제외한 대부분의 고등교육

기관은 재정보화가 안정적이지 못하며, 이것은 대학교육에 대한 투자 축소로 이어질 가능성이 높다. 따라서 고등교육의 질 향상을 위해서는 등록금 인상이 대학의 자율성에 맡겨지거나, 최소한의 교육의 질 유지 및 개선을 위한 국고보조금이 확대될 필요성이 있다.

둘째, 국립대학과 마찬가지로 사립대학에 대한 경상비 지원이 요구된다. 대부분의 사립대학은 앞에서 논의한 등록금 수입의 감소로 인해 운영 측면의 재정적 어려움을 호소하고 있다. 또한 최근에 진행되고 있는 대부분의 고등교육 재정지원사업의 경우 사업비 운용지침을 통해 비목편성, 예산비율 등을 제한하고 있어 국고보조금을 통한 대학운영의 권한 역시 많지 않다. 정부 역시 이와 같은 문제의식을 갖고 2017년 이후 신설되는 고등교육 재정지원사업의 경우 총액 교부금(Block Grant) 형태로 예산을 지원하도록 권장하고 있으나, 그럼에도 불구하고 대학 경상비 중 높은 비율을 차지하는 인건비, 시설비 등에 대한 제한사항은 여전히 구체적으로 제시하고 있다. 따라서 대학의 입장에서는 국고재정지원을 받음에도 불구하고 체감할 수 있는 재정운용의 자율성은 높지 않다. 그러나 정부의 입장에서 살펴보면 해당 사업목적 달성을 위해 지원되는 재원이 기존 대학운영에 필요한 경상비로 과도하게 사용되는 것은 적절하지 않다고 판단할 수 있다. 따라서 고등교육재정교부금을 통해 대학 규모에 따른 일반 경상비를 지원하고, 해당 재원의 예산편성 및 운용은 대학에게 맡기는 방안에 대해 고려해 볼 수 있다. 일부에서는 별도 법인이 존재하는 사립대학에게 국고를 교부금 형태로 지원하는 것은 합리적이지 않다고 주장한다. 그러나 정부는 그 동안에도 별도 사립대학 법인에 대해 대학구조개혁평가, 대학(회계)감사, 기관인증평가 등을 통해 지속적인 제재를 해왔으며, 대학은 평가결과에 대한 책무를 이행해왔다. 고등교육재정교부금은 교육부가 대학에게 요구하는 교육시스템을 갖추기 위한 최소한의 지원이며, 이것은 정부가 설립을 인가하고, 정원을 배정하여, 그 기준에 따라 입학생을 모집한 모든 대학에게 공정하게 지원하는 것이 형평성 차원에서 합리적이다.

셋째, 고등교육 경쟁력 강화를 위한 고등교육 예산 GDP 1.0% 달성과제 이행을 위한 추진전략으로서 고등교육재정교부금 제도 시행이 필요하다. 2010년 교육부는 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」을 발표하면서 대학의 자체 재정수입구조 다변화 노력 부족, OECD 국가 대비 재정투자 미흡 등을 지적하면서(교육과학기술부, 2010:4-5) 고등교육에 대한 정부의 재정정보조를 2020년까지 1.0%까지 달성하겠다는 계획을 수립하였다. 그러나 2015년 교육부 예산 기준으로 고등교육예산은 0.6%이며, 이 중 학생에게 직접 지원되는 국가장학금을 제외하면 0.4%이다. 10개년 기본계획을 발표했던 2010년이 0.3%이었던 것과 비교할 때 고등교육 재정

지원은 거의 확대되지 않았다. 현재로서는 유초·중등교육과는 달리 고등교육 예산 편성에 대한 의무조항이 구체화 되어있지 않아 정부 예산편성 시 우선 순위에서 밀리게 된 것으로 보인다. 그러나 4차 산업혁명 시대가 도래함에 따라 고부가가치 성과창출을 위한 전문 인재 육성을 고등교육이 현실적으로 담당하고 있다는 것을 고려할 때 고등교육에 대한 투자의 대부분을 현재와 같이 민간영역에 의존하는 것은 적절하지 않다. 또한 정부가 밝힌 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」에 대한 이행 책무의 관점에서도 제도적 보완이 필요하다고 판단된다.

## 라. 재정지원에 대한 대학의 자율성 보장

### 1) 사업비 집행을 위한 표준 가이드라인 개발

고등교육 재정지원사업이 소관 부처별 또는 동일 부처 내 서로 다른 담당 부서별로 운영되고 있어 사업비 편성 및 집행을 위한 관리 역시 분절적으로 이루어지는 상황이다. 일부 사업에 대해서는 사업비 수혜 대학이 자체적으로 사업비 편성 및 관리·운영지침을 마련하여 활용하는 경우도 있다. 그러나 재원 자체가 국고라는 특징으로 인해 중앙에서 지침을 제공하는 사업도 대학이 자체적인 지침을 활용하는 사업도 중앙의 관리 및 통제 중심의 운영이 불가피한 한계가 있다. 이는 대학의 좀 더 성과를 제고할 수 있는 방법으로 예산을 활용하고 싶어도 지침을 따라야 하는 관계로 집행의 비효율을 피할 수 없는 상황을 발생시킬 수 있다.

따라서 예산 집행에 있어 대학의 자율성을 제고하기 위해서는 재정지원사업 예산 운용을 위한 표준 가이드라인 개발이 필요하다. 본 가이드라인에는 국고를 지원받음으로 인해 따라야할 최소한의 규제에 관한 사항을 제안하고 그 외에 사항에 대해서는 대학의 자율성의 최대한 보장하는 방식으로 접근해야 할 것이다. 이와 관련된 방안으로 네 가지를 제안할 수 있다.

첫째, 사업비 운용을 위한 표준 가이드라인을 개발하여 재정지원사업을 운영하는 모든 부처에서 공통적으로 활용할 수 있도록 한다. 이를 위해 범 부처 차원의 협조가 필요하다. 단기적으로는 교육부에서 추진하는 재정지원사업에만 적용하였다가 장기적으로는 범 부처 차원으로 확대 적용할 수 있을 것이다. 표준 가이드라인은 정부와 대학 차원에서 활용할 수 있는 두 유형이 필요한데, 정부 차원에서는 사업비 책정과 배분에 대한 원칙과 과정이 명확히 제시되어야 할 것이다. 이미 앞서 제시한 바와 같이 고등교육 재정지원의 사업비가 임의적 변동성이 높은 특성이 있다. 단가산정에 의한 방식으로 사업비가 확보된다면 가장 이상적인 형태가 되겠으나 단기

적으로 도입이 어려울 경우 사업비가 책정된 명확한 근거와 대학에 배분되는 원칙 등을 투명하게 제시하는 것이 안정적인 사업비 확보와 지원의 토대가 될 것이다.

둘째, 기관지원을 확대 보장하는 차원에서 직접비, 인건비, 간접비 등의 비율을 합리적으로 설정하되 대학의 현실을 최대한 반영해야 할 것이다. 재정지원사업을 운영할 경우 대학에서는 해당 사업을 지원하는 사업단 인력 외에 대학 내 여러 유형의 인적자원들이 투입되게 된다. 이들은 사업 수혜를 위해 노력을 투입해도 경제적인 보상을 받기 어려운 구조에 있으며, 특히 교수의 경우 교육 및 연구 활동 시간을 희생함에도 업적평가에는 반영되지 않거나 약간의 가산점을 받는 정도인 상황이다. 따라서 인건비 사용에 대한 규제 완화 그리고 간접비 또는 운영경비의 확대를 위해 대학의 현실적인 의견을 최대한 반영할 수 있는 최소한의 가이드라인이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 국고지원의 성과를 진단하기 위해 사업비를 구성하는 항목을 이원화 할 수 있다. 어떤 사업이라도 공통적으로 반영되어야 하는 비목은 공통비목으로 묶어 분류하고 나머지 비목은 사업별 특성을 반영한 비목으로 구성할 수 있다. 이는 국고 투입의 데이터를 추적, 활용하는데 유용한 틀을 잡는 방안이자 사업비 집행의 효율성을 제고할 수 있는 대안이 된다. 표준 가이드라인을 사업을 운영하는 부서 및 부처에서 공통적으로 활용할 것을 염두에 둔다면 큰 범위의 차원에서 공통비목과 사업별 비목을 구분하는 것도 좋은 국고 지원의 성과를 정확히 측정, 평가하는데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

넷째, 신규사업과 장기사업 간 비목 별 집행 비율에 대해서도 가이드라인에 안내가 필요하다. 신규사업의 경우 기본적으로 투입되는 고정성 경비 비율이 높아야 할 것이고, 장기사업의 경우 고정성 경비 비율보다는 다양한 프로그램이나 활동을 할 수 있는 경비의 비율이 높게 책정되는 것이 합리적일 것이다. 장기사업의 경우 하드웨어 중심의 예산 집행보다는 소프트웨어 중심의 예산집행이 가능할 수 있도록 합리적 기준을 마련하는 것이 대학이 사업을 통해 자율적인 성과를 제고할 수 있는 기반이 될 것이다.

## 2) 가산점제의 합목적성 제고

가산점 제도란 조직 및 특정 집단에서 중요하게 여기는 가치를 효과적으로 달성하기 위해 활용하는 최소한의 유인체제라고 할 수 있다. 즉, 중요한 가치를 달성하기 위해 노력한 대상에 대해서 사회적인 인정을 나타내는 특정한 방식이이기도 하다. 긍정적으로 활용하면 목표달성을

수월하게 할 수 있지만 그렇지 못할 경우 왜곡되어 활용될 수 있으며, 이익집단의 갈등을 초래하는 역기능을 발휘할 수도 있다.

정부가 대학에 재정지원을 실시할 때 가산점 제도를 활용하는 것은 공공성을 갖는 정책적 가치를 효과적으로 구현하기 위한 유인기제라는 의미가 된다. 이때 중요한 것은 재정지원의 최종 대상이 되는 재정지원사업의 고유 목적과 사업 선정 평가에 포함되는 가산점 항목의 내용 간 관련성이 타당하고 합목적적이어야 한다. 이러한 기본조건을 충족하지 못할 경우 사업의 성과달성이 기대하지 않은 방향으로 나타나거나, 재정지원 수혜 대상 집단이 되는 대학 내 갈등 유발하거나 궁극적으로는 정부 정책에 대한 불신을 초래할 수 있는 부작용을 수반하게 된다.

재정지원사업에서 가산점으로 문제가 되는 지표들은 정책유도성 평가지표로 재정지원사업의 취지 및 목적과 그것의 수혜여부를 결정하는 가산점 평가항목의 내용 간 연관성이 낮음에도 불구하고, 수혜 여부를 결정하는 영향력이 높고, 적지 않은 수의 지표가 활용되고 있으며, 선정 후 이행을 하지 않을 경우 선정 취소, 사업비 환수, 타 사업비와 연계한 중복 평가 등의 문제가 발생하고 있어 대학의 자율성을 저해하는 중요한 개선 사항으로 지목되고 있다.

대학의 실질적 발전을 유도하기 보다는 신속한 정책적 변화를 유인하는 수단으로서의 기능은 최소화 되어야 할 것이다. 이를 위해 첫째, 가산점 항목과 사업 목적 간 관련성 제고가 전제되어야 하고, 사업의 성과 제고를 위해 특출한 노력이 인정될 수 있는 사례에 맞는 가산점 항목을 개발해야 할 것이다. 둘째, 대학 내 논란이 큰 사안의 경우는 궁극적으로 재정지원과 연계하는 것을 지양해야 할 것이다. 예를 들어, 정원감축, 거버넌스 개편 등을 직접 겨냥한 재정지원사업의 경우에는 해당 지표에 가산점을 적용할 수 있으나, 교육의 질 또는 특성화 제고 등의 목적으로 추진되는 사업에는 활용하지 않는 것이 바람직하며, 특히, 타 사업에 중복 연계하여 활용하는 것은 지양해야 할 것이다.

### 3) 포물러에 의한 기관 지원 확대

대학의 자율성 보장을 위해서는 포물러에 의한 기관지원방식과 사업단 지원방식 간 균형 배분이 이루어져야 한다. 그동안 사업단 지원방식이 주를 이루다 보니 대학에서는 재정지원의 총량이 증가함에도 불구하고 대학 발전의 체감도는 저조하였고, 일부 대학에서는 사업이 종료 된 이후 부작용이 발생하는 사례도 나타났다. 즉, 기관에 대한 지원이 상대적으로 부족하여 대학이 자율 집행 여지가 낮았다는 의미이다.

대학의 실질적 발전을 유도하기 위한 재정지원은 ‘사업비’ 위주의 지원보다는 대학의 ‘교육재원’을 확대하는 방식으로 이루어져야 한다. 사업비가 증액 될 경우 정부가 목적인 사업의 성과는 창출할 수 있으나, 수혜 대학의 실질적 발전은 크게 나타나지 않을 수 있다. 이러한 ‘교육재원’을 배분할 때 가장 합리적인 방식이 공식(formula)에 의한 지원이다.

포물러 펀딩은 표준화된 측정단위 및 지표에 근거하여 필요한 재정을 산출하며, 해당 대학에 적정 금액을 총액 배분하고, 집행은 자율적으로 실시하는 배분제도로써 대학의 자율성을 보장한다는 측면에서 전략적 예산 운용이 가능한 장점이 있다. 물론 투입요소(학생수)를 확대하려는 경향이 있어 부작용을 초래할 수 있지만 산출 및 성과 요소들의 반영 비율을 높여 성과 중심 포물러에 의한 기관 지원이 이루어진다면 가장 합리적인 대안이 될 것이다.

포물러에 의한 기관지원방식은 사업단 지원방식과 병행 운영해야 할 것이다. 포괄적 지원은 포물러를 활용하게 경쟁을 기반 한 우수대학을 육성해야 하는 부문은 선정평가 방식의 운영이 필요하다. 따라서 포물러 펀딩에 의한 기관 지원 예산은 교육여건 개선을 위해 전략적으로 집행하도록 유도하고, 특수 목적형 사업단 지원 예산은 인력양성에 집중 투자하도록 유도하여 한정된 국고지원의 효율성을 최대화해야 할 것이다.

#### 4) 기본재산 관리 규제 완화

기본재산 관리에 대한 규제 완화는 대학의 재정 여건의 숨통을 열어주는 중요한 방안이 될 수 있다. 그 중 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로 쉽게 용도 변경할 수 있도록 규제를 완화하는 것이다. 이러한 전환이 현재도 가능하지만 전환 시 재산 시가에 해당하는 금액을 교비회계로 보존해야 하는 단서가 붙어있다. 그동안 이 조건을 폐지하기 위한 시도가 반복되었었다.

정부는 2012년 ‘대학경쟁력 강화를 위한 대학 자율화 추진 계획’을 통해 교비회계 보전 없는 용도변경을 허가하는 정책을 계획하였고, 변경에 대해서도 허가제에서 사후 보고제로 완화하기로 하였다(교육과학기술부, 2012:7). 이에 대한 추진이 이루어지지 않자 2015년 대통령 주재 제4차 규제개혁 장관회의에서는 ‘대학규제 혁신방안’을 통해 용도변경을 허가하고, 그 수익금 전액을 교비회계로 전출하도록 계획하였다. 그러나 2017년 개정된 사립대학(법인) 기본재산 관리 안내서에는 여전히 유휴 교육용 기본재산을 수익용으로 용도변경 할 시 교지 및 교사 확보율이 기준을 초과해야하고 재산 시가만큼의 교비회계 보전 조건이 남아있다.

정부는 교육용 재산의 1/3을 수익용으로 용도변경 할 시 연간 1,701억 원의 교비수입 증가

효과를 달성할 수 있다는 청사진을 제시한 적이 있다. 대학의 재정여건 개선은 대학의 자율성을 제고할 수 있는 첩경으로 지속적으로 추진되어 왔던 기본재산 관리에 관한 규제완화를 조속히 추진할 필요가 있다.

물론 용도변경을 허가할 시 부실 대학의 경우 재산축적을 위해 악용하는 경우를 들어 비판적인 시각도 존재하나 이는 수익용 기본재산의 수익률에 대한 엄정한 관리로 보완할 수 있다. 각종 평가를 통한 대학의 기본여건 관리를 철저히 하여 규제완화와 책무성 제고 효과를 동시에 달성해야 할 것이다.

## 마. 유관 정책과의 공조 강화

### 1) 범부처 차원의 공조 협의체 구성·운영

본 연구의 재정지원정책의 진단 결과를 살펴보면 정부의 고등교육 재정이 학생 지원에 편중됨으로서 파생되는 문제들이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 학생에 대한 지원을 고등교육 재정에서 충당해야하는지 복지 재정으로 충당해야하는지는 논란이 잠재해 있고, 일부 국가에서는 역사적 사회적 배경에 따라 학생 지원 재정을 배속하는 사례가 다르게 나타나는 것도 확인할 수 있었다. 그러나 이러한 문제와 차이에도 불구하고 학생지원을 고등교육 부문에서 담당하는 것은 고등교육이 사회 유지 및 발전에 중요한 요인이며 특히, 고등교육 단계에서 인재 배출을 위한 교육에 좀 더 전념할 수 있는 여건을 조성한다는 측면에서 학생 지원을 고등교육 부문에서 담당한 것으로 해석할 수 있다. 중요한 점은 교육 및 학습의 집중도를 높여주는 것과 이를 통해 궁극적으로 인재의 사회진출 활성화를 추구하고자 한 것이다.

교육은 고등교육기관에서 담당할 수 있으나, 이후의 사회진출은 교육 측면에서의 준비와 함께 사회적 요인들이 결합되어 결정되는 것이다. 즉, 경제 및 산업, 복지, 노동 정책들과의 공조 없이는 막대한 고등교육 예산 투입으로도 궁극적인 목적달성을 이루지 못할 가능성이 상존하는 것이다. 고등교육에 대한 정부 투자 확대가 취업을 제고에 어떤 영향을 미쳤는지 분석할 경우 분석결과에 상당한 오류가 발생히는 수 있는 이유가 여기에 있다.

따라서 고등교육 재정지원 정책이 실효성을 제고하기 위해서는 범부처 차원의 공조체제가 구축되어야 한다. 이를 위해 별도의 협의체를 구성할 수 있고, 본 연구에서 제시한 ‘(가칭)고등교육재정지원정책심의회’를 활용해도 될 것이다. 어떠한 방식으로 구성이 되더라도 본 취지를

달성하기 위해서는 부처별 차관급으로 구성할 수 있도록 위상을 정립해야 할 것이며, 적어도 교육부, 기획재정부, 산업통상자원부, 고용노동부, 국세청 등이 참여해야 할 것이며, 이후 고등교육의 정책적 의사결정에 중요한 영향을 미칠 수 있는 기관 및 단체의 대표들도 참여해야 할 것이다. 무엇보다 고등교육을 통해 배출되는 인재들을 현장에서 채용 및 활용을 전담하는 산업계 영향력 있는 인사들이 사회 발전 기여 차원에서 적극적으로 참여해야 할 것이다.

## 2) 재정 경제 정책 공조

국회 예산심의과정에서 고등교육 예산 변동률이 높은 점은 기본적으로 국가 예산 주관하는 주체와 예산을 요청하는 주체 간에 고등교육재정에 대한 필요성, 중요성 및 공감대가 형성되지 못한 점에 주목해야 할 것이다. 사업별 분절적으로 고등교육예산을 확보하는 노력을 좀 더 효율적으로 결집해야 하며 국가의 고등교육 투자에 대한 지속적인 설득이 전제되어야 한다.

2017년 기준 분야별 재원 배분 현황에 따르면 보건·복지·노동, 일반·지방행정이 가장 많은 비중을 차지하며 그 다음이 교육이다. 전체 분야별에서는 뒤처지지 않는 상황이나 교육예산 내에서 고등교육에 대한 투자가 좀 더 효율적으로 이루어질 필요가 있다. 이 부분은 예산 심의와 배정과정에서의 공조체제가 필요하다.

첫째, 국회 기획재정위원회 내 경제재정소위원회 및 예결산기금심사소위원회와 고등교육 관계부처 및 단체와의 공조체제가 형성되어야 한다. 특히 대학을 대표할 수 있는 대학총장협의체의 적극적인 설득과 호소가 필요하다. 전체 국가 재정 배분 부문에 비추어보면 고등교육 예산 배정의 우선순위가 높지 않을 수도 있으므로 이를 제고하기 위한 정치적 활동도 동반되어야 할 것이다.

둘째, 교육예산 심의 과정에서 고등교육 부문이 초·중등 교육에 비해 상대적으로 변동률이 높아지는 상황을 개선하기 위해 국회 교육문화체육관광위원회 의 예결산기금심사소위원회 내에 고등교육부문심사위원회를 별도 구성하는 방안을 제안할 수 있다. 이는 고등교육예산의 임의적인 변동을 예방하기 위한 최소한의 안정장치를 마련하기 위함이다.

셋째, 고등교육 예산을 요청하는 통로를 일원화할 필요가 있다. 현재 사업별 예산 확보 중심으로 이루어지는 형태를 하나의 목소리로 요청할 수 있는 방식으로 개선해야 할 것이다. 고등교육재정이 개별 사업 중심으로 지원되는 방식이 유지되는 한에서는 부처 내 협력과 합의가 절실히 요구될 것이다.

### 3) 조세 정책 공조

반값등록금 이후 대학은 등록금 동결과 각종 부담금 증가로 재정여건 개선이 어려운 상황에 처해 있다. 고등교육 재정여건 개선의 중요성과 대학에 대한 투자 확대에 대한 사회적 공감대가 형성된다면 다양한 조세 감면 혜택을 통해서도 대학의 재정을 지원할 수 있다. 현재 대학이 겪고 있는 주요 문제들을 중심으로 세제 감면 혜택 방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 대학 및 부속병원을 비롯한 대학 소속기관에 다양한 세금이 부과되고 있는데 2016년 이후에도 꾸준한 증가가 계획되고 있다. 근로소득세, 부가세, 재산세 등이 해당되는데 특히 부속병원의 경우 2019년 이후 100% 재산세 부과가 추진될 예정이다. 특히 산학협력단 직원의 경우 2014년 이후 주민세 면세가 종료되었는데 대학에 세제 감면 차원에서 비율 조정 및 적용 방법 완화 등의 대안이 모색되어야 할 것이다.

둘째, 주식은 대학의 수익용 기본재산으로 중요한 역할을 수행할 수 있으나 대학은 비영리 법인으로서 특정 회사의 주식을 5% 이상 보유할 수 없어 초과 보유 시 가산세를 부과하도록 되어 있다. 앞서 교육용 기본재산을 수익용으로 전환 할 시 그 수익을 교육활동에 적극적으로 투자할 수 있는 대안을 모색한 바 있어, 이에 일환으로 수익용 기본재산에 해당하는 주식 보유로 인해 대학이 어려움을 겪지 않도록 가산세 부과 폐지 및 완화를 재고해볼 필요가 있다.

셋째, 대학 기부금을 활성화 할 수 있도록 기부재산에 대한 조세 감면 혜택을 모색할 수 있다. 이와 관련해 기부 재산에 대해서는 상속세 및 재산세 적용 폐지 및 완화, 세액공제 확대 등을 모색할 수 있고, 기부자에 대한 세제 혜택을 확대하여 경제적 보상을 충분히 지원할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 상속세법, 농지법 및 유관 세법에 대한 개정이 같이 검토되어야 할 것이다.

### 4) 노동 정책 공조

선진국의 사례 중 대학의 취학률이 높지 않은 국가임에도 GDP 또는 국가경쟁력이 높은 경우 학력에 따른 임금 격차가 크지 않다는 중요한 특징을 갖고 있다. 우리나라의 경우 고등교육 재정지원의 많은 부분을 국가장학금이 차지하고 있고 정치권에서도 반값등록금과 장학금 확대를 주장하는 배경에는 학생들이 사회에 진출하기 위해 고등교육이라는 요건을 충실히 갖추어야 하는 사회적 맥락이 존재하기 때문이다. 이것은 사회에서 인재 선발 및 채용을 위해 그 역량을

확인하는 단서로 교육 또는 학력을 활용하는데서 기인한다. 정부 재정이 학생 교육비 지원으로 편중될 경우 고등교육 발전을 위한 균형 잡힌 예산 운용에 제한이 많아지기 때문이다. 이를 위한 장기적인 대안으로 노동 정책과의 공조 방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 교육이 아닌 자격시스템을 통해 선발과 채용이 이루어져야 한다. 교육연한 또는 학력을 선발 및 채용의 기준으로 활용할 경우 그것이 여러 역량 중 하나(one of capability)의 조건을 넘지 않아야 한다. 그러기 위해서는 특정 직업에서 요구하는 역량과 훈련 수준을 증명할 수 있는 자격시스템을 정비하여 이것을 기준으로 선발 및 채용에 활용해야 할 것이다. 이것은 사회적 인식과 분위기 변화를 수반해야 하므로 시간적인 여유를 충분히 확보하고 점진적으로 도입 개선해 나가야 할 것이다.

둘째, 자격을 중심으로 인재의 선발과 채용이 이루어지면 학력 간 임금격차는 자연스럽게 해소될 것이다. 그러나 선 ‘자격중심 선발 및 채용’ 후 ‘임금격차 완화’를 기다리기 보다는 교육 및 학력이 선발 및 채용에 많은 영향을 미치고 있는 상황이라도 노동 정책과 산업계 협력을 통해 임금격차 완화를 위한 적극적인 노력을 시도해야 할 것이다.

## 5) 산업 정책 공조

인재를 양성하는 두 가지 축이 있다면 하나는 교육이고 다른 하나는 훈련이 될 것이다. 각각을 전담하는 기관이 분리되어 있다고 할 수는 없지만 일반적으로 교육은 교육기관에서 훈련은 직업 세계 및 산업계를 통해 더 효과적으로 실시할 수 있다. 교육과 훈련을 교육의 개념 안에 포함하는 관점에서는 인재가 사회에 진출했을 때 바로 현장에 투입될 수 있도록 훈련까지 되어야 한다고 요구할 수 있고 이 경우 대학에서의 교육은 특정 분야 및 전공 교육에 주력하게 된다. 이러한 관점에서는 고등교육 재정지원 정책에서 학생 교육비(장학금)에 대한 투자에 자연히 집중하게 될 것이다.

반면, 교육과 훈련을 분리된 개념으로 보는 관점에서는 대학은 학생이 어느 분야로 진출해서도 활용할 수 있는 기본적인 일반교육에 치중하게 되고 실무능력 함양을 위한 재교육 및 훈련은 산업계가 담당하는 역할 분담 구조를 이룬다. 일본이 이에 해당하는 대표적인 국가이다. 이러한 관점에서는 인재를 양성하는데 정부의 고등교육 재정지원 정책과 산업계가 공조를 이루기 수월한 구조가 될 것이다.

대학에 사회 수요 맞춤형 교육을 요구할 때 일부에서는 대학은 직업인을 양성하는 곳이 아니라는 주장으로 맞서는 경우가 있는데 이는 교육과 훈련을 위해 대학과 산업계가 공조하는 관계로 해결방안을 모색해야 할 것이다.

이를 위해 산업계는 취업 후 인재양성을 위한 실무능력 제고에 적극적으로 재교육 지원을 해야 하고 대학과의 연계 협력을 통해 우수한 인재가 양성될 수 있도록 교육활동에도 많은 기여를 해야 할 것이다. 그동안 인재양성의 교육과 훈련에 많은 부분을 고등교육기관이 담당하였다면 이제는 산업계에서 훈련 부분을 전담하는 구조로 전환되어야 할 것이다.

## 바. 전주기적 재정지원 체제 확립

### 1) 확보 정책

‘어떤 수준의 규모까지 재정을 확보해야하는가?’를 논하기 위해서는 기준이 필요할 것이다. 확보 정책만 단독으로 놓고 보면 규모의 확대범위는 무한정 늘어날 수 있다. 고등교육 재정지원이 어느 수준까지 필요한지는 논하기 위해서는 몇 가지 사항을 고려해서 추정해야 할 것이다.

첫째, 대학에 들어갈 입학자원, 대학의 취학률과 진학률, 대학의 역할기능 다변화, 대학에 대한 사회적 수요, 향후 인구구조의 변화 등 다양한 사회 요인들을 고려해야 할 것이다. 이러한 요인들에 의해 대학은 끊임없이 사회 안에서의 모습이 변화되어 가기 때문이다. 특히, 학령인구 감소와 인구 고령화에 따라 기존 18~21세가 주가 되었던 대학 입학자원은 역량 개발 및 재개발을 필요로 하는 모든 연령대로 대상이 전환될 것이다. 또한 4차 산업혁명으로 인한 새로운 지식과 기술의 수요는 대학원 교육의 중요성을 강조할 것이므로 정부는 이러한 변화들을 고려하여 필요한 재정을 추정해야 할 것이다.

둘째, 경제발전에 대한 고등교육의 기여도를 객관적으로 분석해야 할 것이다. 축적된 데이터를 활용한 기여도 분석은 향후 정부 투자에 대한 정책적 의사결정을 뒷받침 할 것이다. 또한 일반적으로 GDP 대비 고등교육비 비율을 사용하여 주요국과 비교에 유용하게 활용하고 있으나, GDP 대비 고등교육비 중 정부 부담 비율 등을 산출하여 정부 기여도에 대한 모니터링도 필요할 것이다.

셋째, 전체 교육 부문에 대한 정부 투자 대비 고등교육에 대한 투자를 같이 고려해야 할 것이다. 본 연구에서 제안한 고등교육재정교부금제를 도입하기 위해서는 필요한 재원확보 방안이

먼저 강구되어야 한다. 지금까지 유초·중등교육에 교육재정이 집중되어 있어왔으나 역시 학령 인구 감소로 인한 변동분과 불용액 등을 모두 포괄하여 교육단계별 국고 배분이 합리적으로 이루어 질 수 있도록 해야 할 것이다.

## 2) 배분 정책

합리적이고 적절한 배분을 위해서는 고등교육 재정정책에 관한 최고 협의·조정 기구를 활용해야 할 것이다. 앞서 본 연구에서 고등교육 재정지원을 위한 별도의 중간기구를 마련하는 방안과 기구 마련 없이 ‘고등교육재정지원정책심의위원회’를 활용하는 방안 등을 제안하였다. 또한, 타 부문과의 공조를 위해 범부처 차원의 공조 협의체 구성·운영도 제안하였다. 이들은 모두 고등교육 재정지원의 흐름을 총체적으로 살펴볼 수 있는 주제로서 합리적인 배분에 필수 조건이 될 것이다.

배분은 기본적으로 보상적 지원과 조성적 지원 간 균형을 견지해야 할 것이다. 또한 재정지원에 대한 대학의 책무성을 강화하고 성과의 수월성을 높이기 위해서는 평가기반 선별적 재정지원도 필요하다. 궁극적으로 정부의 대학에 대한 재정지원은 예산의 용도 및 목적을 제한하지 않고 총액으로 지원하되 사용내역을 투명하게 관리하는 방향으로 개선해야 할 것이다.

이 외에도 대학에 대한 효율적인 배분을 위해 일정 기간 내 한 대학이 일정 수 이상의 사업비 수혜를 제한하는 방안 및 수혜 편중 현상 제거를 위한 상위대학 간 격차 최소화 등의 적극적인 방안을 제안해 볼 수 있다.

## 3) 운용 정책

‘고등교육재정지원정책심의회’에서 사전 심의를 의무화 하여 정부재정지원 계획과 실제 사업 간 괴리를 철저히 관리하여 일치성을 제고해야 할 것이다. 유사, 중복 사업의 최소화를 위해 사업 심사 제도를 도입할 수 있으며, 재정지원사업시 대학에 부여한 재정의 경우 포괄지원과 항목 지원의 균형을 유지하고, 예산 비목의 지나친 경직 운영을 최소화해야 할 것이다. 또한 재정지원 정책의 변경 주기를 최대한 확대 하고 재정지원 사업 일정의 충분한 시간적 여유를 확보해야 하며, 특히 공고-응모 간의 충분한 일정 제공을 위해 1년전 사전 예고제 의무화 실시 등을 제안해 볼 수 있다.

재정지원사업을 총괄하는 전담기구를 신설 또는 지정하여 해당 기관으로부터 평가지표 개발 및 사업별 평가지표 차별화, 정책 유도성 지표 관리 등을 실시할 수 있다. 재정지원사업 전담기구는 심의회 또는 협약조정기구의 결정사항을 가장 효과적으로 추진할 수 있는 동력이 될 것이다. 장기적인 관점에서 재정 운용의 효율성을 제고하기 위한 방안으로 정책적 노력이 뒷받침 되어야 할 것이다.

#### 4) 평가 정책

고등교육 재정지원의 질적인 성과관리가 가능하도록 성과평가방식을 단기적 성과평가와 장기적 성과평가로 구분하고, 재정지원사업의 종료 시기에 맞춰 최종 성과평가를 진행하여 질적 성과관리가 가능하도록 개선하는 것이 필요하다. 그동안 연차별 단기성과를 중심으로 재정지원사업 평가하다가 보니 당연히 양적인 성과관리에 치중할 수밖에 없는 한계에 직면하면서 중장기적 성과관리를 통한 질적 성과관리 체제로의 개편에 대한 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 따라 양적 성과관리를 질적 성과관리로 전환시킬 수 있도록 성과평가의 기준 및 항목을 보완하고, 축적된 데이터에 의한 성과관리 및 추적평가를 활용하여 성과평가 결과의 신뢰도와 수용도를 제고해야 할 것이다. 이에 관한 방안으로 다음과 같은 대안을 제시할 수 있다.

첫째, 논리모형(Logic Model)에 근거한 성과관리체제 매뉴얼을 개발하여 양적 성과를 탈피하고 질적 성과를 측정 활용하여 성과(outcomes) 중심의 성과관리체제 마련한다. 둘째, 거시적인 성과평가 틀(framework) 수립에 따른 성과관리 방향을 제시해야 한다. 셋째, 전 주기적 성과관리 체계를 구축해야 한다.

이를 위해 국가성과분석·관리센터(가칭)를 신설하여 정량적 성과관리와 정성적 성과관리가 동시에 이루어질 수 있도록 추진체계 수립할 수 있다. 특히 교육·연구분야에 대한 질적 성과분석을 토대로 국가적 차원의 추적 성과관리가 가능하도록 성과관리체제를 개선해나갈 수 있도록 동 센터를 활용해야 할 것이다. 또한 통합성과관리시스템을 구축하여 전체적인 성과관리를 실시간으로 진행될 수 있도록 체제를 마련해야 할 것이다.

추적평가 활성화를 통해 성과에 대한 파급효과까지도 평가할 수 있으며 통합성과관리시스템 구축에 따른 단기적 성과관리뿐만 아니라, 중장기적 성과관리도 가능할 것으로 기대된다.

### 3 로드맵(안)

본 연구에서 총 6개 정책방안에 대해 24개 세부 정책방안을 제시하였다. 이들이 실제 정책으로 추진되기 위해서는 다시 세부적인 과제들이 필요하다. 세부적인 과제들은 정책방안을 달성하기 위해 충족되어야 할 조건이나 과정이라고 해석할 수 있으며, 이러한 과제들을 총 39개 도출하였다. 그리고 39개 과제들을 기준으로 단기, 중기, 장기 과제들을 재분류하여 최종 로드맵을 개발하였고 그 결과는 다음 <표 VII-1>과 같다.

단기 과제는 2018년까지 추진되어야 할 과제들을 의미한다. 총 19개 과제들이 제시되었는데 단기에 속하는 과제들은 기존부터 정책적 개선이 필요하다고 요구된 과제들이다. 고등교육기관 체제 재구조화에 관한 의사결정, 고등교육재정 관련 법령 개정, 각종 계획 수립, 재정지원사업 운영 방식 개선 등이 단기과제에 해당하는 내용들이다.

중기 과제는 2019년부터 2021년까지 추진될 수 있는 과제로 이번 정부 내에는 개선이 요구되는 과제들이다. 고등교육재정교부금법 제정, 대학 재정지원사업 전담 기관 지정, 고등교육재정 성과관리 시스템 구축 및 질 관리, 국고 지원에 대한 표준 가이드라인 확대 적용, 수입용 재산 처분 규제 완화, 대학에 대한 조세 감면 혜택 적용 등이 중기 과제에 해당한다.

장기 과제는 2022년 이후를 목표로 추진되어야 할 과제들이다. 장기 과제들은 고등교육 정책 단독으로 해결되기 어려운 특징을 갖고 있어 타 부문과의 공조가 전제되거나 장기적 시간에 걸쳐 사회적 합의가 선행되어야 하는 과제들이다. 본 연구에서는 약 8개 과제를 도출하였는데 고등교육재정 통합관리를 위한 별도의 전담 기구 마련, 공영형 사립대와 완전 사립대 이원화, 고등교육재정교부금제 도입 및 추진 등이다. 또한 타 부문과 공조체제 구축을 위한 과제로 범부처 차원의 협의체 발족, 채용 및 선발 시 자격시스템 적용확산, 교육은 대학 훈련·숙련은 산업계로 역할분담 등도 제안되었다. 그리고 재정지원 통합관리시스템 및 DB 구축, 주기적인 성과 모니터링(만족도 조사) 등으로 구성 등도 전담 기관 마련이 전제되어야 하므로 장기과제에 배속하였다.

표 VI-1 | 고등교육 재정지원정책 개선을 위한 로드맵(안)

| 방안                             |                               | 과제                                                                                                                        | 단기<br>(~2018) | 중기<br>(2019~2021) | 장기<br>(2022~) |
|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| 재정<br>지원의<br>타당성<br>제고         | 정부의 역할과 책임범위 설정               | <ul style="list-style-type: none"> <li>국·공립/사립/전문대 역할 및 범위 재정립</li> </ul>                                                 |               |                   |               |
|                                | 법적 기반 강화                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육법 7조 제3항, 제4항 개정</li> <li>고등교육법 시행령 개정</li> <li>고등교육재정교부금법 제정</li> </ul>       |               |                   |               |
|                                | 고등교육 재정지원 협의조정기구 설치 운영        | <ul style="list-style-type: none"> <li>(가칭) '고등교육재정지원정책심의회' 설치 운영</li> </ul>                                              |               |                   |               |
|                                | 고등교육재정 통합관리체계 구축 및 운영         | <ul style="list-style-type: none"> <li>고등교육재정 통합관리·운영체제 구축 계획 수립</li> <li>기존 기관 중 전담기관 지정</li> <li>별도의 전담기관 신설</li> </ul> |               |                   |               |
| 재정지원의<br>일관성<br>확보             | 고등교육 재정지원의 책무성 및 성과 관리 강화     | 고등교육 재정 성과관리 시스템 구축                                                                                                       |               |                   |               |
|                                | 중장기 재정지원 계획에 대한 CQI 실시        | 고등교육 재정지원 CQI 실시                                                                                                          |               |                   |               |
|                                | 재정지원사업 지원(志願)·선발 방식 다양화       | 연립대학 형식 지원(志願) 허용                                                                                                         |               |                   |               |
|                                | 재정지원사업의 목적 기반 이원화             | 재정지원사업 운영 방식 개선                                                                                                           |               |                   |               |
| 재정지원의<br>평형성<br>및<br>합리성<br>강화 | 국·공립대 재정지원 재설계 및 사립대 재정지원 이원화 | 공영형 사립대와 완전 사립대 이원화                                                                                                       |               |                   |               |
|                                | 전문대 수혜 범위 확대                  | 국·공립대학 재정지원사업 재구조화                                                                                                        |               |                   |               |
|                                | 고등교육재정교부금제 도입                 | 전문대학 중점 지원 사업 확대·개편                                                                                                       |               |                   |               |
|                                |                               | 재원확보 방안 및 법적 근거 마련                                                                                                        |               |                   |               |
|                                |                               | 제도 도입 및 추진                                                                                                                |               |                   |               |

| 방안                                  |                          | 과제                                                                | 단기<br>(~2018) | 중기<br>(2019~2021) | 장기<br>(2022~) |
|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| 재정<br>지원에<br>대한<br>대학의<br>자율성<br>보장 | ◦ 사업비 집행을 위한 표준 가이드라인 개발 | ◦ 표준 가이드라인 개발 및 적용(교육부)<br>◦ 표준 가이드라인 적용 확산(타 부처)                 |               |                   |               |
|                                     | ◦ 기산업체의 합목적성 제고          | ◦ 재정지원사업 운영 방식 개선(상동)                                             |               |                   |               |
|                                     | ◦ 포물리에 의한 기관 지원 확대       | ◦ 포물리 개발 및 적용기능성 진단<br>◦ 포물리를 활용한 재정지원                            |               |                   |               |
|                                     | ◦ 기본재산 관리 규제 완화          | ◦ 수익용 기본 재산의 수익률 관리 강화<br>◦ 교비회계 보전 없는 용도변경 허용                    |               |                   |               |
|                                     | ◦ 범부처 차원의 공조 협의체 구성운영    | ◦ 공감대 형성 및 인사 선발·구성<br>◦ 범부처 협의체 발족                               |               |                   |               |
| 유관<br>정책과의<br>공조                    | ◦ 재정 경제 정책 공조            | ◦ 고등교육 예산 요구 통로 일원화                                               |               |                   |               |
|                                     | ◦ 조세 정책 공조               | ◦ 국회 내 각종 예산심의위원회 교류 확대<br>◦ 고등교육 기관 관련 조세 감면 방안 모색<br>◦ 조세 감면 실시 |               |                   |               |
|                                     | ◦ 노동 정책 공조               | ◦ 자격시스템 정비                                                        |               |                   |               |
|                                     | ◦ 산업 정책 공조               | ◦ 산업계 채용 및 선발의 자격시스템 적용·확산                                        |               |                   |               |
|                                     | ◦ 확보정책                   | ◦ 교육은 대학, 훈련·숙련은 산업계로 역할 분담                                       |               |                   |               |
| 전주기적<br>재정지원<br>체제 확립               | ◦ 확보정책                   | ◦ 대학의 재정여건 개선을 위한 각종 규제 완화<br>◦ 재원확보 방안 모색 및 시뮬레이션 실시             |               |                   |               |
|                                     | ◦ 분배정책                   | ◦ 재정지원 통합관리시스템 및 DB 구축                                            |               |                   |               |
|                                     | ◦ 운용정책                   | ◦ 재정지원사업 운영 방식 개선(상동)                                             |               |                   |               |
|                                     | ◦ 평가정책                   | ◦ 재정지원 통합관리시스템 및 DB 구축<br>◦ 주기적인 성과 모니터링(민족도 조사 등)                |               |                   |               |



## VII. 결론 및 제언

1. 결론
2. 제언



## VII. 결론 및 제언

### 1 결론

#### 가. 고등교육 재정지원 정책 진단 준거 개발

고등교육 재정지원 정책을 진단하기에 앞서 진단 준거를 개발하였다. 본 연구에서는 재정지원 전 주기에 해당하는 확보 - 배분 - 운용 - 평가 등 4단계를 총체적 진단할 수 있는 준거를 개발하고자 하였다. 진단준거 개발은 전문가의 식견을 반영하기 위해 델파이 방식을 채택하였다. 분석 과정에는 객관성과 합리성을 제고하고자 유클리디안 거리 측정을 통해 재정지원 정책을 진단하는데 유사성을 갖는 준거들을 선별하였고, 다차원 척도분석법을 통해 유사한 수준을 재 분석하여 최종 준거를 도출하였다. 이러한 과정을 거쳐 총 4개 영역, 8개 기준, 21개 준거를 개발하였고 영역별 주요 내용은 다음과 같다.

확보 단계의 고등교육 재정지원 정책 진단 기준은 충족성과 안정성이다. 충족성을 진단하기 위한 진단 준거로는 1) 정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교, 2) GDP 대비 고등교육 예산, 3) 국공립대 재정확보 현황, 4) 사립대 재정확보 현황으로 총 4개 준거로 구성되었다. 안정성을 진단하기 위한 준거로는 1) 고등교육 재정지원의 법적 근거, 2) 고등교육 예산 변동률, 3) 재정지원 사업 중 단년 사업 현황으로 총 3개로 구성되었다.

배분 단계의 고등교육 재정지원 정책 진단 기준은 합리성과 적정성이다. 합리성을 진단하기 위해서는 1) 재정지원 정책 변경 주기, 2) 재정지원사업 공고 및 접수 과정, 3) 정책 유도성 평가지표 구성 및 활용, 4) 재정지원사업 간 유사 평가지표로 총 4개 준거가 도출되었다. 적정

성을 진단하기 위한 준거는 1) 대학 유형별 지원 현황, 2) 재정지원 시 대학의 특성 고려 현황, 3) 대학 간 수혜 격차로 총 3개로 구성되었다.

운용 단계의 고등교육 재정지원 정책 진단 기준은 효율성과 자율성이다. 효율성을 진단하기 위해서는 1) 유사 중복 사업 실태가 평가준거로 도출되었다. 자율성을 진단하기 위해서는 1) 재정지원사업 지원금 교부방식별 현황, 2) 재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준, 3) 재정지원 사업 예산 비목 현황으로 총 3개로 구성되었다.

평가 단계의 고등교육 재정지원 정책 진단 기준은 효과성과 책무성이다. 효과성을 진단하기 위해서는 1) 재정지원사업 만족도로 총 1개이다. 책무성 진단은 1) 재정지원사업 탈락 현황, 2) 재정지원사업 성과관리시스템으로 총 2개 진단 준거가 도출되었다.

## 나. 고등교육 재정지원 정책 진단

21개 진단 준거를 기준으로 전문가의 주관적 정책진단과 데이터 및 자료를 분석한 객관적 정책진단을 동시에 실시하였다. 즉, 고등교육 재정지원 정책 진단을 실시함에 양적·질적 접근을 시도했으며, 4개 영역별로 주요 진단 결과를 정리하면 다음과 같다.

확보 측면에서는 전체적인 재정지원 총액의 확대가 필요하며 이를 위해서는 실질적으로 지원되고 있는 고등교육재정을 정확히 재산정하는 절차가 필요하다고 진단하였다. 또한 무조건적인 확보보다는 미래사회에서 고등교육의 변화된 모습과 교육의 질적 제고를 고려하여 정교한 확보전략 마련이 필요하다. 안정적인 재정지원을 위해서는 고등교육 재정지원 관련법을 별도로 마련하는 것이 필요하다고 진단하였다. 장기적으로는 교부금 형식의 지원을 위한 법적 근거가 필요하고 단기적으로는 고등교육법 개정 또는 특별법의 형식으로 법적 인프라를 재정비해야한다. 재정지원방식의 유연성을 제고하기 위해 사립대학의 경우 완전 사립대학과 공영형 사립대학으로 이원화 하는 방안도 고려해야 한다. 고등교육 부문 전체에 균형 잡힌 재정지원을 실시하기 위해 이를 총괄할 수 있는 governing body도 구성되어야 할 것이다.

배분 측면에서는 합리성 제고를 위해 고등교육 재정지원의 기본 계획과 실제 추진되는 정책 및 사업들의 일관성 확보가 필요하다. 이를 위해 고등교육 재정지원을 위한 10개년 계획과 2년 주기로 실시되는 세부 계획 수립 시 추진되어야 할 재정지원정책을 연계하여 정책이 임의적으로 변경되는 일을 최소화해야 한다. 또, 이를 관장할 수 있는 심의의결기구를 구성하여 지속적인

질 관리를(CQI)를 실시해야 한다. 재정지원 사업 운영을 위한 총괄기구를 마련하여 표준화된 매뉴얼에 따라 공고 - 선정 - 지원 - 평가 등의 과정이 진행되어야 할 것이다. 별도의 총괄기구 마련이 어려울 경우 평가 전담 기관에 의뢰하는 방안도 모색해야 한다. 적정 예산을 지원하기 위해 재정지원 방식을 이원화 할 필요도 있다. 대학이 특정한 사유로 예산지원에 배제되는 일을 최소화하기 위해 여건 기반 경상비 보조성 지원과 현재와 같은 평가 기반 차등지원을 병립하는 방안이 필요할 것이다.

운용의 효율성 제고를 위해 산발적으로 이루어지고 있는 사업 주체, 운영방식 등의 총괄적 관리가 필요한 상황이다. 재정지원사업 총괄기구를 마련하여 해당 기구에서 사업 운영을 모니터링하고 공정한 선정과 지원이 이루어질 수 있도록 평가 실시해야 한다. 재정운용의 자율성을 보장하기 재정지원사업을 통해 지원받은 예산을 대학이 자율적으로 집행할 수 있는 기반을 조성해야 할 것이다. 이를 위해 국고 지원 예산 운용에 필요한 최소한을 공통사항을 표준 가이드라인으로 마련하여 적용하고, 나머지는 집행에 관한 사항은 대학 자율로 하는 방식도 고려해야 한다. 그리고 장기적으로는 대학에 예산 지원 방식은 총액 교부방식으로 개선해야 할 것이다.

평가 부문과 관련하여 재정지원의 효과성 제고를 위해 재정지원의 직접적인 대상이 되는 대학의 의견수렴이 확대될 필요가 있다. 사업의 성과를 정확히 확인할 수 있는 방법임과 동시에 실효성 있는 개선방안을 현장에서 찾을 수 있는 기회로 활용할 수 있다. 국고 지원에 대한 책무성을 제고하기 위해 엄정한 평가가 필요하다. 지금까지 개별 사업들이 분리 추진됨에 따라 국고지원의 통합적 성과 진단이 미진하였고, 사업별 목적과 특성에 따라 성과관리가 이루어짐으로서 국고 지원의 효과성을 평가하는데 한계가 있었다. 따라서 성과관리시스템 구축이 필요한데 이는 전체 국고지원에 대한 성과관리와 사업별 성과관리가 병존하는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 또한 재정지원사업의 책무성 제고에 역할을 하는 탈락과 재진입 과정이 투명하게 공개되어 객관적인 책무성 관리가 이루어질 필요가 있다.

## 다. 고등교육 재정지원 정책 개선 방안

이상의 분석결과를 토대로 본 연구에서는 대학의 실질적인 발전을 유도하는 재정지원 체제를 구축을 목적으로 개선방안을 제안하였다. 대학의 실질적 발전은 곧 고등교육이 미래경쟁력을 확보하여 국가의 성장 동력으로서 기능하기 위한 토대가 될 것이라는 비전을 지향한다. 이러한

비전과 목적 하에 본 연구에서 제안하는 정책 방안은 크게 다섯 가지 기본 원칙과 방향을 지향한다. 즉, 대학의 재정여건 개선, 고등교육 재정규모 확대, 합리적 정책 구현, 안정적 지원 실시, 체계적 성과 관리 등이다. 다섯 가지 기본 원칙하에 제시된 정책 방안은 크게 여섯 개 영역으로 구성되며 각각의 내용은 다음과 같다.

첫째, 재정 지원의 타당성 제고를 위해 정부의 역할과 책임범위 설정, 법적 기반 강화, 고등교육 재정지원 협의조정기구 설치 운영을 제안하였다. 정부는 향후 사회와 함께 변화하는 대학의 모습을 예측하고 국공립대와 사립대의 기능 차별화를 실시해야 한다. 국공립대는 학문의 다양성, 희소 및 기초학문 보호에 집중하고, 사립대학은 시장 중심의 특성화를 통해 자생력을 키우는 방식으로 재정지원을 실시해야 한다. 이때 안정적인 재정지원을 위해 고등교육법 개정과 새로운 재정지원방식 마련에 따라 고등교육재정교부금법 및 고등교육재정지원특별법 등을 제정해야 할 것이다. 모든 재정지원이 타당성을 확보하기 위해서는 전주기가 총괄적으로 관리·운영되어야 하며 이를 위해 총괄 협의조정 기구로 ‘(가칭)고등교육재정지원정책심의회’를 설치 운영하는 방안을 제안하였다.

둘째, 재정지원의 일관성 확보를 위해 고등교육재정 통합관리체제 구축 및 운영, 고등교육 재정지원의 책무성 및 성과 관리 강화, 중장기 재정지원 계획에 대한 CQI 실시를 제안하였다. 분절적으로 이루어지는 고등교육재정 투자가 적제 적소에서 효과를 창출하기 위해서는 통합 관리될 필요가 있으며, 이를 전담할 주관 기관이 마련되는 것이 가장 이상적이다. 본 연구에서는 ‘(가칭)고등교육지원청’을 제안하였으나 현실적으로는 기존 유관 기관 중 지정 운영하는 방식도 고려할 수 있다. 책무성과 성과관리를 강화하기 위해 고등교육 재정지원사업의 성과관리 시스템을 개발·활용할 필요가 있는데 이는 ‘(가칭)고등교육지원청’과 같은 전담 기구가 마련될 시 기구에서 관리·운영할 수 있다. 또한 중장기 재정지원 계획에 대한 CQI를 실시하여 재정지원 계획이 일관성 있게 추진되고 있는지 점검하여 정부 정책의 신뢰성을 높이기 위한 기제로 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 재정지원의 형평성과 합리성 강화를 위해 재정지원사업 지원(志願)·선발 방식 다양화, 재정지원사업의 목적 기반 이원화, 국공립대 재정지원 재설계 및 사립대 재정지원이원화, 전문대 수혜 범위 확대, 고등교육재정교부금제 도입 등을 제안하였다. 대학 소재지로 인한 불이익을 차단하기 위해 비수도권 대학에 대한 별도의 재정지원사업을 신설하거나 지역사회 발전에 대학이 참여할 수 있는 사업을 확대 개편하는 방안, 재정지원사업에 지원할 때 개별대학 자격으로

제한하지 않고 지역의 연합대학을 구성하여 지원하는 방식을 허용하는 방안 등을 제시하였다. 많은 대학이 참여하여 다양성을 창출해야하는 사업은 규모에 대한 전형을 분리하여 소규모 대학들이 불리하지 않도록 보호하고, 우수한 사례와 수월성 높은 성과를 지향하는 사업은 규모보다는 대학의 절대역량을 우선하여 선정하는 방식이 더 합리적일 것이다. 설립 유형에 따른 재정지원의 합리화를 위해 사립대학은 완전 사립대학과 공영형 사립대학으로 구분하여 재정지원을 이원화 하는 방식이 필요하며 국공립대학은 기능 재조정에 따른 맞춤형 재정지원사업의 새로운 설계를 제안하였다. 사회적 기여면에서 역할이 확대되어 왔음에도 불구하고 그동안 일반대에 비해 재정지원의 수혜를 충분히 받지 못했던 전문대학에 대한 지원 강화 방안도 제안하였으며, 이 모든 지원들이 안정적이고 절대적 차별의 한계를 최소화할 수 있도록 고등교육재정교부금제 도입을 제안하였다.

넷째, 재정지원에 대한 대학의 자율성 보장을 위해 사업비 집행을 위한 표준 가이드라인 개발, 가산점제의 합목적성 제고, 포물리에 의한 기관 지원 확대, 기본재산 관리 규제 완화를 제안하였다. 재정지원의 총량이 증가함에도 불구하고 대학이 체감하는 발전도는 저조한 상황이다. 이를 개선하기 위해 국고를 집행하는데 지켜야한 최소한의 준수조건을 담은 표준 가이드라인 개발이 필요하며 나머지는 대학이 전략적으로 자율 집행할 수 있는 융통성이 필요하다. 재정지원사업 선정평가 시 활용하는 가산점제는 사업의 취지와 평가지표 간 연계성이 분명해야 하고 가능한 강압적 정책 유도 목적으로는 사용을 지양하는 방안이 필요하다. 또한 사업비 지원이 아닌 대학의 ‘교육재원’ 확보를 위한 재정지원이 실시될 수 있도록 포물리에 의한 기관지원 확대 방안을 제안하였다. 단, 투입요소 확대에 의한 부작용을 최소화 하기 위해 포물리 구성 시 산출 및 성과 요소가 강화된 공식을 활용하는 방안이 필요할 것이다. 이 외에 대학의 재정여건을 개선할 수 있는 방안은 대학이 스스로 자생력을 갖도록 유도하는 것이다. 이에 일환으로 기본재산 처분에 관한 규제를 완화하여 유희 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로 전환시 별도 보전 조건 없이 허용하는 방안이 필요하다고 하였다.

다섯째, 유관 정책과의 공조를 강화하기 위해 범부처 차원의 공조 협의체 구성·운영 및 재정·경제, 조세, 노동, 산업 정책과의 공조 방안을 제안하였다. 본 연구에서는 제도주의 관점에 따라 한 나라의 정책이 특정한 형태를 취하게 된 데에는 타 정책과의 관계에도 주목해야 함을 강조하였다. 대학은 사회발전을 주도할 인재들이 진출 직전에 준비하는 곳으로 대학을 지원하는 정책은 사회 진출 이후의 정책과 무관하지 않다. 따라서 유관 정책과의 정책적 공조 방안을

제안하였다. 우선 범부처 차원의 공조 협의체를 구성 운영하면서 고등교육재정 확보 시 국가 경제 및 재정정책 마련 시 고등교육이 논의의 우선순위에 배치될 수 있도록 관련 조직이 적극적으로 활용해야 하며, 대학이 재정적 측면에서 자생력을 확보할 수 있도록 가능한 조세 감면 혜택을 최대화 하는 방안들을 제안하였다. 또한 대학에서 배출하는 인재들이 사회에 원만하게 진출할 수 있는 길을 열어 놓음으로서 대학 기관 지원보다 학생 학비 지원에 국가재정이 편향되는 부작용을 최소화 하고자 했다. 교육보다는 자격을 중심으로 한 채용과 선발제도가 필요하며, 교육은 대학에서 훈련 및 숙련은 산업계에서 각각 분담하여 학생 지원에 대한 기업의 역할과 기여를 확대할 수 있는 방안을 제안하였다.

여섯째, 전주기적 고등교육재정 지원 체제 확립을 위해 확보 - 배분 - 운용 - 평가 별 정책적 고려사항을 제시하였다. 분절된 단계별 정책은 추진 효과를 제고하는데 한계가 있다. 향후 대학이 변화하는 모습을 예측하고 그에 소요되는 재정을 추산할 수 있어야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 GDP 대비 고등교육재정을 다시 산출하였고, 향후 인구변화에 따라 필요한 고등교육재정도 예측해보았다. 배분은 총괄 협의조정기구를 통한 합리적 의사결정을 기반으로 이루어져야 하며, 보상적 지원과 조성적 지원 간 균형을 유지해야 할 것이다. 역시 총 협의조정기구를 통해 정부 재정지원계획이 일관성 있게 진행되고 있는지 모니터링 해야 하며, 계획에 맞게 실제 사업이 추진되고 있는지 주기적인 점검이 이루어져야 할 것이다. 또한 포괄지원과 항목지원 간 균형을 유지하여 예산운용의 자율성을 제고해야 할 것이다. 모든 재정지원사업 운영이 효과적으로 이루어지기 위해 재정지원사업 전담 기구를 통한 운용이 바람직하며, 대학이 사업 참여를 위해 투자하는 시간과 노력이 합리적이고 경제적인 수 있도록 충분한 기간을 확보한 사업 추진 등을 제안하였다. 또한 엄격한 성과관리를 통한 국고지원의 책무성을 강조하고자 성과관리체계 구축과 질적인 측면의 성과 관리 강화 방안도 제안하였다.

이상으로 총 6개 정책방안에 대해 24개 세부 정책방안에 대한 현황을 제시하였다. 이들이 실제 정책으로 추진되기 위해서는 다시 세부적인 과제들이 필요하다. 본 연구에서는 정책추진의 로드맵을 개발하면서 24개 세부 정책 방안을 달성하기 위해 필요한 39개 과제들을 제시하였다. 이러한 과제들은 목적 달성을 위해 기간별로 추진되어야 할 조건들을 의미한다. 2018년까지 추진되어야 할 과제들은 약 19개로 이들은 단기 과제에 해당한다. 중기 과제는 2019년부터 2021년까지로 본 정부의 임기를 고려하여 설정하였다. 중기 과제에 해당되는 항목은 12개, 그리고 2022년 이후까지를 고려한 장기과제는 총 8개로 도출되었다.

## 2 제언

고등교육 재정지원 정책이 개선되기 위해서는 다양한 정책적 시도와 시행착오를 거칠 수밖에 없으며, 이 과정을 정확하게 모니터링하는 연구들이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 본 연구가 이러한 과정에 조금의 역할을 하는데 기여하기를 기대하면서 좀 더 발전적인 연구를 수행하는데 도움이 될 수 기반을 제언하고자 한다.

첫째, 고등교육의 문제는 단지 교육의 논리로만 접근하는데 한계가 있다. 고등교육 단계는 여러 교육단계 중 사회 진출을 목전에 둔 단계로 사회 및 산업계와의 일치도가 가장 높은 단계이다. 특히, 4차 산업혁명으로 창의력 융합적 사고가 가능한 인재 양성에 요구가 높아지고, 창조적인 기술과 지식의 생산이 국가의 명운을 좌우하는 현 시점에서 대학과 사회와의 협력은 어느 때보다 중요하다고 할 수 있다. 따라서 고등교육 관계 인사 및 이해관계집단은 고등교육의 중요성과 현 시점에서의 어려운 점 등을 적극적으로 알려 사회적인 공감대를 형성할 필요가 있다. 이러한 과정은 고등교육 재정이 좀 더 적제 적소에 투자 될 수 있는 환경을 조성하기 때문이다.

둘째, 재정 연구에서 가장 중요한 것은 데이터 관리이다. 정확한 데이터는 객관적 분석결과 산출에 전제가 된다. 그동안 우리나라에서는 정보공개에 관한 제도가 자리잡혀있고 교육통계 시스템이 잘 정비되어 있어 재정 데이터를 확보하는데 큰 어려움이 있는 것은 아니다. 그러나 정부가 투자하는 재정의 흐름을 정확하게 파악하기는 쉽지 않은 형편이다. 2011년부터 고등교육재정 정보 시스템을 운영하여 각 부처청이 대학에 지원한 예산을 입력하고 있으나 그것이 고등교육 발전을 목적으로 지원된 예산인지 정확히 구분하는 기준이 없어 최대한 연계성을 높여 입력을 유도하는 방식의 수집을 넘지 못하는 것이 현실이다. 또한 지원한 정부 측의 데이터와 수혜 받은 대학 측의 데이터가 일치하지 않아 국고 지원의 성과를 정확히 파악하는데 어려움을 피할 수 없다. 통합관리시스템으로 데이터 관리의 일원화가 이루어진다면 이러한 난점이 해결될 수 있지만 그 전까지는 우선 입력 데이터 관리를 엄격히 하는 과정이 뒷받침 되어야 할 것이다.

셋째, 대학에 지원하는 예산의 성과를 확인하는 간접적인 방법이자, 재정지원 정책의 실효성을 검증할 수 있는 가장 직접적인 방안은 대학의 의견을 경청하는 것이다. 정부가 도입한 정책이 현장에서 어떻게 체계화 되는지 주기적인 모니터링이 없으면 행정적 정책에 국한되는 부작용을 피할 수 없기 때문이다. 재정지원사업의 실태조사 및 만족도 조사를 실시하거나 대학의 재정지원사업 전담 교직원들과의 협의회를 실시해보면 실질적인 정책 개선 아이디어가 현장에서 나온

다는 사실을 확인할 수 있다. 아직까지 국고지원의 총량에 대한 전체적인 성과를 정량적으로 측정·평가하기에 어려움이 많은 상황이므로 대학 현장의 목소리를 적극적으로 반영하는 절차를 공식화해야 할 것이고 또한 대학이 상시적인 의견을 제시할 수 있는 통로를 마련하여 대학과 정부 간 소통체제를 확대 구축해야 할 것이다.

넷째, 국고지원의 효과성과 효율성을 제고하기 위해서는 기본적으로 부실대학에 재정이 지원 되는 상황을 예방해야 할 것이다. 부실대학이 재산 축적에 악용할 것을 우려하여 통폐합 완화 정책 및 통로 마련에 부정적인 의견이 많이 관련 법 제정 및 운영에 어려움이 많은 상황이다. 그러나 크게 보면 나라 재정 운용의 성과를 제고하기 위한 기반을 다지는 작업이므로 정책적 결단을 내려야 하는 상황이다. 투자 성과 창출이 불가능한 부실대학을 회생시키기 위한 국고를 희생하는 노력을 포기해야하는 시점이라 할 수도 있다. 가능하면 조속히 부실대학 정리를 위한 법적 근거와 관련 행정절차 간소 방안을 마련해야 할 것이다.

## 참고문헌

### □ 국내 문헌

- 강유덕·양효은·임유진(2016). 경제구조의 변화에 따른 핀란드 경제의 장기침체와 구조개혁. **오늘의 세계경제**(2016년 3월 11일), 16(9), 1-17. 대외경제정책연구원.
- 고경환·윤영진·강병구·김은경·김태은(2012). **복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책 - 스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 고민정(2007). 스웨덴-대학구조개혁과 평가의 함수 관계. **교육개발**, 통권161호, pp. 72-77.
- 교육과학기술부(2010). **고등교육 재정투자 10개년 기본계획(안)**. 교육과학기술부.
- 교육과학기술부(2012). **대학경쟁력 강화를 위한 대학 자율화 추진 계획**. 교육과학기술부.
- 교육법전편찬회 편(2016). **교육법전 I, II**. 교학사.
- 교육부(2013). **고등교육 종합발전 방안(시안)**. 교육부.
- 교육부(2015a). **사회수요 맞춤형 고등교육 인재양성 방안**. 교육부.
- 교육부(2015b). **산업연계 교육활성화 선도대학 (PRIME)사업 기본계획**. 교육부.
- 교육부(2016). **2016년 지방대학 특성화 사업 재선정 공고**. 교육부.
- 교육부(2017). **재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동 운영·관리 매뉴얼**. 교육부.
- 교육부·한국교육개발원(2003). **OECD 교육지표**.
- 김기현(2013). 일본 청년 NEET의 현황 및 과제. **국제노동브리프**, 11(5), 2013년 5월호, 19~30.
- 김미란(2015). 주요국의 대학 구조개혁 평가. **교육개발**, 2015년 봄호, 통권191호, 34-41.
- 김미란·서영인·나민주·米澤彰純(2016). **학령인구감소에 따른 대학재정지원 개선방안 : 일본의 사례를 중심으로**. 한국교육개발원.
- 김민희(2016). OECD 주요국의 교육재정 운용 현황과 시사점. **교육개발**, 2016년 봄호, 43(1), 34-41.
- 김병찬(2014). 핀란드의 대학 교육활동 재정지원 사업의 특징과 시사점. **비교교육연구**, 24(1), 53-84.
- 김안나·채재은·최윤진(2006). 「**교육비전 2030**」을 위한 외국의 중장기 교육개혁 방안 분석 연구. 대통령자문 교육혁신위원회.

- 김은정(2006). **스웨덴 고등교육정책의 변화에 관한 연구 : 세계화의 영향과 조합주의의 특성을 중심으로**. 서울대학교 석사학위논문.
- 김인춘(2012). 사회적 대타협과 스웨덴 모델의 발전-자본의 이익은 어떻게 보장되었나? , **스웨덴 복지 모델의 이해**(2015). 아산정책연구원.
- 김인춘·박지현(2013). **북유럽 국가들의 복지재정 연구**. 한국지방세연구원.
- 김정현(2013). **북유럽의 교육복지 법제에 관한 비교법적 연구-종합보고서-**. 한국법제연구원.
- 김종철(1989). **한국교육정책연구**. 교육과학사.
- 김지영(2014). 일본의 대학 등록금 현황. **해외교육동향**, 기획기사 <http://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=54&pageIndex=1&pageCondition=10&nTbBoardArticleSeq=150235> (2014. 8. 24).
- 김지영(2016). 일본의 고등전문학교 운영사례 및 한국교육에 주는 시사점. **교육정책네트워크 세계교육 인포메이션**, 이슈페이퍼 CP 2016-01-5. 한국교육개발원.
- 나일주·임찬영·정혜령·성은모(2007). 교육, 복지, 그리고 복지의 연계논리 : 국가인적 자원 개발 측면을 중심으로. **평생학습사회**, 3(1)(2007. 5. 31.), pp. 27~49. 한국방송통신대학교 원격교육연구소
- 류방란·허준·김수영·최윤정(2007). **외국의 교육안전망 사례 : 스웨덴·독일·영국·일본 미국**. 한국교육개발원.
- 문성빈(2015). OECD 통계로 본 노동시장정책 관련 현황. **교육정책포럼**, 통권 269호, pp. 32-35.
- 박동·김수진·이종선(2013). **대학 창업동아리를 통한 지식창업 촉진방안**. 한국직업교육개발원.
- 반상진 외(2014). **교육재정학**. 학지사.
- 반상진(2007). 미국 고등교육재정 정책 현황과 시사점. **대학교육**, 통권147호(2007년 5/6월), 90-103.
- 반상진(2017). 고등교육 재정의 쟁점과 과제; 새정부 교육재정 정책의 쟁점과 과제. **2017년도 한국교육재정경제학회 춘계학술대회 자료집**. 한국재정경제학회.
- 서영인·김미란(2015). **정부의 고등교육 재정지원사업 성과분석 연구**. 한국교육개발원.
- 성시경·도명록(2012). 한국과 일본의 국립대학 법인화에 관한 비교연구. **교육행정학연구**, 30(3), 235~264.
- 성지은(2010). 핀란드 혁신 시스템 전환 과정에서 나타난 대학 및 산학 협력 시스템 변화. **과학기술정책**, 통권 180호, 2010년 9월, 42-52.

- 손혜경(2006). 스웨덴 고등학교 직업교육의 방향과 노동시장의 관계. **국제노동브리프**, 4(6), 2006년 6월호. 한국노동연구원.
- 손혜경(2013). 스웨덴 고등직업교육 감독청의 청년실업 문제 해결에 대한 역할, **국제노동브리프**, 2013년 12월호. 한국노동연구원.
- 손혜경(2014). 스웨덴의 대학교육과 평생소득의 상관관계. **국제노동브리프**, 2014년 12월호. 한국노동연구원.
- 손혜경(2015). 스웨덴의 직업교육의 다양성과 기업 직업학교의 사례. **국제노동브리프**, 2015년 2월호. 한국노동연구원.
- 송기창·윤정일(1997). **교육재정정책론**. 양서원.
- 송선영(2007). 일본의 대학지원정책 동향 연구. **교육발전연구**, 23(2), 5-31. 경희대학교 교육발전연구원.
- 송지원(2017). 핀란드의 기본소득제도 실험. **국제노동브리프**, 15(2), 2017년 2월호. 87~93. 한국노동연구원.
- 신광영(2011). 스웨덴의 계급과 교육. **교육비평**, 제30호(2011. 12), 63-81.
- 신광영(2012). 스웨덴 복지 모델의 사회적 기초- 견고한가 아니면 흔들리고 있나? . **스웨덴 복지모델의 이해**(2016). 아산정책연구원.
- 신현석·주희정(2014). 외국의 대학등록금 결정 영향요인 비교·분석: 미국, 영국, 일본을 중심으로 **교육문제연구**, 5(3). 99-126. 고려대학교 교육문제연구소.
- 안종석 외(2016). **2016~2020년 국가재정운용계획 교육분야 보고서**. 국가재정운용계획 교육분과위원회.
- 엄현철(2000). 미국의 고등교육 변천 과정에 관한 소고 : Morrill Act를 중심으로. **영미연구**, 5. 131-147.
- 윤정일 외(2015). **신교육재정학**. 학지사.
- 올로프손(2012). **스웨덴의 고등교육 확대 정책과 전문인력의 재구성- 교육이 복지의 기초, 스웨덴 복지 모델의 이해**(2016). 아산정책연구원.
- 이상우(2012). 일본 사회보장 개혁 방향과 시사점. **KIRI 리포트**, 181. 보험연구원.
- 이상일(1998). **미국 직업교육훈련제도의 새로운 변화**. 한국노동연구원.
- 이성호(2005). 미국 대학의 주요 특징과 당면과제 - 다양성, 자율성, 실용성을 중심으로. **아시아교육연구**, 6(3). 161-181.
- 이윤준·나청호·이화진(2014). **대-중소기업 동반성장형 창업활성화 전략-대기업 벤처링 활동을 중심으로**. 과학기술정책연구원.

- 이응우(2017). **기초지방자치단체 재정건전성 지표개발에 관한 연구**. 배재대학교 박사학위논문.
- 이재홍(2010). **미국의 고용·훈련 정책**. 한국노동연구원.
- 이정미 외(2015). **2015년 주요 국가의 고등교육재정 투자 현황 분석**. 한국교육개발원.
- 이정미(2010). 미국 대학의 재정구조와 운영 실태. **현안보고** 2010-05-2. 한국교육개발원.
- 이향철(2017). 고등교육을 둘러싼 환경변화와 대학개혁. **대학교육**, 196, 28-33.
- 정도상(2016). 핀란드 교육 예산 구조와 소규모 학교 정책. **교육정책포럼**, 통권 272권, 23-26. 한국교육개발원.
- 정영순·강철희·김미혜(2002). **고용과 사회복지**. 서울 : 이화여자대학교 출판부.
- 정정길 외(2012). **정책학원론**. 대명출판사.
- 정진철(2007). 핀란드의 대학교육 동향. **대학교육**, 151, 78-85.
- 주미대사관 교육관실(2007). **미국 연방정부의 교육정책 동향 - 연방교육법을 중심으로**. 주미대사관 정책보고서.
- 주오이시디 대한민국 대표부(2017). **스웨덴의 인적자원 현황 및 시사점**. 미간행자료.
- 차병권(1987). **재정학개론**. 박영사
- 최영준(2015). 스웨덴 모델은 왜 일본모델보다 효과적이었을까? , **스웨덴 복지모델의 이해** (2016). 아산정책연구원.
- 최 일(2017). 국·공립대학 발전 방안. **2017 한국대학교육협의회 하계대학총장세미나**. 한국대학교육협의회.
- 최정일·정일환·나민주·주철안(2002). **고등교육재정 규모 및 지원방식 등에 관한 국제 비교 연구**. 교육인적자원부.
- 하연섭(2011). **제도분석 : 이론과 쟁점**. 제2판. 서울 : 다산출판사.
- 하연섭(2013). 고등교육 재정정책의 정치경제 - 비교제도분석. **한국정책학보**, 22(2), 1-29.
- 하연섭(2016). 한국 고등교육 재정정책의 정치경제. **교육재정경제연구**, 25. pp.147~174.
- 한국개발연구원(2016). **2016~2020 국가재정운용계획- 교육 분야 보고서**. 2016. 11. 국가재정운용계획교육 분과위원회
- 한국교육개발원(2009~2016). **교육통계연보**. 한국교육개발원 교육통계연구센터.
- 한국교육개발원(2011~2017). **고등교육 재정지원 분석자료집**. 한국교육개발원.
- 한국금융연구원 금융동향센터(2016). 미국의 청년실업 완화 방향. **주간 금융 브리프**, 25(24). 2016. 06. 25.
- 한국장학재단(2016). **한국장학재단 2015 통계연보**.
- 한주희(2014). 미국 학자금 대출규모 상승과 노동시장에서의 대학교육 프리미엄. **국제노동**

- 브리핑, 2014년 8월호, 62-72. 한국노동연구원.
- 현영섭 · 신은경(2015). **다문화가족지원센터 평가지표 수정·보완 최종보고서**. 서울: 여성가족부, 한국건강가정진흥원
- 황선준(2017). 학교 단위에서의 스웨덴 교육자치. **서울교육**, vol. 226. 봄호, 해외교육. Retrieved from <http://webzine-serii.re.kr/%ED%95%99%EA%B5%90-%EB%8B%A8%EC%9C%84%EC%97%90%EC%84%9C%EC%9D%98-%EC%8A%A4%EC%9B%A8%EB%8D%B4-%EA%B5%90%EC%9C%A1%EC%9E%90%EC%B9%98/>

## □ 국외 문헌

- AAAS(2017). *Guide to the President's Budget research & Development FY 2017*. Retrieved from <https://www.aaas.org/sites/default/files/AAAS%20R&D%20Report%20FY17%20web.pdf>
- Alesina, Alberto & Roberto Perotti(1999). Budget Deficits and Budget Institutions, in James M. Poterba (ed.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. 13-36. Chicago: University of Chicago Press.
- Andrew G. Berg & Jonathan D. Ostry(2011). *Inequality and Unsustainable Growth : Two Sides of the Same Coin?*, IMF Staff Discussion Note.
- Ansell, Ben W. (2010). *From the Ballot to the Blackboard: The Redistributive Political Economy of Education*. New York: Cambridge University Press.
- Ball, S. J. (1990). *Politics of Policy making in education: Exploration in policy sociology*. London: Routledge.
- Bleiklie, Ivar & Svein Michelsen(2013). Comparing HE Policies in Europe. *Higher Education*, 65: 113-33.
- Boix, Carles(1997). Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies, 1960-90." *American Journal of Political Science*, 41(3): 814-45.
- Bryson, J. M., & Crosby, B. C.(1992). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared power world*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Busemeyer, Marius R. (2007). Determinants of Public Education Spending in 21 OECD

- Democracies, 1980–2001. *Journal of European Public Policy*, 14(4): 582–610.
- Busemeyer, Marius R. & Christine Trampusch(2011). Review Article: Comparative Political Science and the Study of Education. *British Journal of Political Science* 41: 413–43.
- Cibulka, J. G. (1995). Policy analysis and the study of the politics of education. In J. D. Scribner & D. Layton (Eds.), *The study of the educational politic*, pp.105–125. London: Falmer Press.
- CIMO(2016). *Higher Education in Finland 2016–2017*. Centre for International Mobility. Retrieved from [http://www.studyinfinland.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/cimo/embeds/studyinfinlandwwwstructure/100601\\_Higher\\_Education\\_Finland\\_2016\\_2017.pdf](http://www.studyinfinland.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/studyinfinlandwwwstructure/100601_Higher_Education_Finland_2016_2017.pdf)
- Clemens, Elisabeth S. & James M. Cook (1999). Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. *Annual Review of Sociology*, 25:441–66.
- College Board(2016). *Education Pays 2016 : The Benefits of Higher Education for Individuals and Society*.
- Deen, J. (2007). *Higher education in Sweden : IHEM Country report*.
- Dubnick, D. M., & Bardes, B. A. (1983). *Thinking about public policy: A problem – solving approach*, New York: Wiley.
- European Commission(2015). *Education and Training Monitor 2015 Finland*.
- Geiger, Roger L. & Donald E. Heller. (2011). *Financial trends in higher education: The United States. Center for the Study of Higher Education The Pennsylvania State University*, Working Paper No. 6.
- Goldin, Claudia & Lawrence F. Katz. (2009). *The Race between Education and Technology : The Evolution of U.S. Educational Wage Differentials, 1890 to 2005*. Retrieved from [https://scholar.harvard.edu/files/lkatz/files/the\\_race\\_between\\_education\\_and\\_technology\\_the\\_evolution\\_of\\_u.s.\\_educational\\_wage\\_differentials\\_1890\\_to\\_2005\\_1.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/lkatz/files/the_race_between_education_and_technology_the_evolution_of_u.s._educational_wage_differentials_1890_to_2005_1.pdf)
- Government of Offices of Sweden(2017). *From the Budget Bill for 2017 : Budget statement*.
- Hall & Rosemary C. R. Talor. (1996). Political Science and the three New

- Institutionalism. *Political Studies*, 44(4):936-57.
- Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. (1992). The Moment from Keynesianism to Monetarism : Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970's in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(eds.), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. 1-32. New York: Cambridge University Press.
- Hallerberg, Mark(2004). *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hallerberg, Rolf Rainer Strauch, & von Hagen, Jürgen(2009). *Fiscal Governance in Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. J. (1988). Conclusion : *An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy*. in G. John Ikenberry, David A, Lake, and Michael Mastanduno (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca : Cornell University.
- Immergut, Ellen M.(1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1):5-34.
- Johnstone, D. Bruce & Pamela N. Marcucci. (2010). *Financing Higher Education Worldwide : Who Pays? Who should PAY?*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jungblut, Jens(2015). Bringing Political Parties into the Picture: a Two-dimensional Analytical Framework for Higher Education Policy. *Higher Education*, 69: 867-82.
- Katznelson, Ira.(1997). Structure and configuration in comparative politics in Mark Irving Lichbach and Alsan S. Zuckerman(eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. 81-112. Cambridge University Press.
- Kruschke, E. R., & Jackson, B. M.(1987). *The public policy dictionary*. Santa Barbara, CA:ABC-CLIO.
- Kruskal, J. B. (1964). Multidimensional scaling by optimizing goodness of fit to

- nonmetric hypothesis. *Psychometrika*, 29, 1-27.
- Lawshe, C. H. (1975). A quantitative approach to content validity. *Personnel Psychology*, 28, 563-575.
- Lieberman, Evan S. (2001). Causal Inference in Historical Institutional Analysis : A Specification of Periodization Strategies. *Comparative Political Studies* 34(9) : 1011-35.
- March, James G. & Johan P. Olsen(1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *American political science review*, 78(3):734-49.
- Mau S. (2004). Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange. *Current Sociology*, January Volume 52:(1), 53-74. SAGE Publication, London, Thousand Oaks and New Dehli.
- Nicaise, I, Esping-Andersen, G, Pout, B & Tunstall, P. (2005). *Equity in education thematic review - Sweden*, country note. OECD.
- OECD(2012), Ch.5 Reducing income inequality while boosting economic growth : Can it be done? , *Economic Policy Reforms 2012 : Going for Growth*. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/888932566554>
- OECD(2015). *National Accounts at a Glance*. OECD.
- OECD(2016). *Education at a Glance*. OECD.
- Peter D. Eckel & Jacqueline Elizabeth King. (2004). *An Overview of Higher Education in the United States: Diversity, Access, and the Role of the Marketplace*. American Council on Education.
- Powell, Justin J. W., Nadine Bernhard & Lukas Graf(2012), The Emergent European Model in Skill Formation : Comparing Higher Education and Vocational Training in the Bologna and Copenhagen Processes. *Sociology of Education*. 85(3), 240-258.
- SJöstrand. S. (2006). *Forms of student support in Sweden, Past, Present and Future*. *International Institute for Educational Planning*, UNESCO. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147095e.pdf>
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo(1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth(eds.),

- Structuring Politics : *Historical Institutionalism in Comparative Analysis*.  
1-32. New York: Cambridge University Press.
- von Hagen, Jürgen(2007). Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. in  
Anwar Shah (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions*. 27-51. Washington,  
D.C. : The World Bank.
- World Economic Forum(2016). *The Human Capital Report 2016*.

#### □ 참고 사이트

- 가주교육신문 <http://caledunews.com/>
- 고등교육 재정지원 정보시스템 <http://hiedupport.kedi.re.kr>
- 교육통계연구센터 <http://kess.kedi.re.kr>
- 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
- 국가통계포털 <http://kosis.kr>
- 네이버 지식백과 <http://terms.naver.com>
- 대학알리미 <http://www.academyinfo.go.kr/>
- 서울교육 웹진 <http://webzine-serii.re.kr>
- 일본 문부과학성 <http://www.mext.go.jp>
- 조선일보 <http://news.chosun.com>
- 주 오이시디 대한민국 대표부 <http://oecd.mofa.go.kr>
- 통계청 e-나라지표 <http://www.index.go.kr>
- 한겨레신문 <http://www.hani.co.kr>
- 한국일보 <http://www.hankookilbo.com>
- Bridgeedu <http://bridgeedu.com/>
- EUROSTAT [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)
- Finnish National Agency for Education <http://www.oph.fi/>
- Institute of International Education <https://www.iie.org>
- Institute of International Education <https://www.iie.org/>
- International Monetary Fund <http://www.imf.org/>
- Ministry of Education and Culture, Finland <http://minedu.fi>

National Center for Education Statistics <https://nces.ed.gov/>  
Statistics Finland <http://www.stat.fi>, <http://www.tilastokeskus.fi>  
The official site of Sweden <https://sweden.se>  
The Pell Institute <http://www.pellinstitute.org/>  
The Swedish National Agency for Higher Education <http://english.uka.se>  
U.S. department of Education <https://www2.ed.gov>  
UIS. Stat <http://data.uis.unesco.org>  
usgovernmentspending <https://www.usgovernmentspending.com/>  
White House <https://www.whitehouse.gov/>  
Wikipedia, the free encyclopedia <https://en.wikipedia.org>  
World Bank Open Data <http://data.worldbank.org/>

**Abstract****A Study on Higher Education Financial Policy and  
Improvement Plan**

Seo, Young In

Hong, Young Ran

Kim, Mee Ran

Kim, Byoung Joo

Kwon, Do Hee

Park, Sang Mee

With the advent of the new government, at a time when the 10-Year Basic Plan for Financial Investment in Higher Education' preparing for the 2020 should be established, this study closely examined higher education funding policy in Korea from a scientific perspective and reflected the resulting outcomes to propose more effective enhanced plans. The research process was an opportunity to explore policy alternatives that can be utilized in the new government by revisiting both problems caused by the emphasis on quantitative growth of funding for higher education and related solutions. In particular, as opposed to existing studies, it is characteristic that this study offered a macroscopic view of considering cooperation methods aiming to improve the effectiveness of the funding policy for higher education. This exploration process was to build a foundation for converting the government's support policy, which takes control of universities by using the existing administrative and financial power, to fostering support policy.

For this purpose, first, this study provided the understanding of the concept in the government's funding policy for higher education and established the perspective of analysis for the enhanced methods. Second, this study developed assessment criteria for funding policy for higher education. Third, this study conducted qualitative and subjective assessments based on expert opinions as well as policy assessment through the quantitative and objective data based on assessment criteria. Fourth, it found the overall research trends in global funding policy for higher education, drawing out implications for policy improvement. Finally, in this study, we suggested measures to improve the funding policy in Korea in the future.

Higher education funding policy is the government's response relating to "how to support higher education institutions," which includes the ranges from securing resources to practical allocation, management, the resulting outcomes and the implementing performance evaluation as categories for discussion. It is notable that this study established the viewpoint of taking into account the relation to other systems which triggered the formulation of this policy, since if this study assumes the funding policy that is being practiced flawless in developing these policies, there are limits in suggesting policy improvement methods. Accordingly, this study even explored cooperation methods of the related policies such as economy, industry, labor, and tax to enhance the effectiveness of the funding policy of higher education by utilizing the viewpoint of fiscal institutionalism.

The assessment criteria of funding policy for higher education was based on collected opinions through Delphi analysis, and 21 final assessment criteria were developed through Euclidean distance formula which draws similar type of indicator and analysis of multidimensional scaling. Regarding the four areas (securement – allocation – management – evaluation), each two assessment criteria were developed. As a result, assessment criteria were developed based on each criteria, finally assessment model was composed of 4 areas, 8 standards and 21 criteria. Assessment was implemented by qualitative and subjective data based on assessment criteria. In addition, the qualitative and subjective

assessment was conducted through expert opinions to verify the effectiveness of assessment criteria and confirm the consistency with the quantitative and objective analysis.

According to the results, in the area of securement, expansion of the financial scale for the improvement of the sufficiency and recalculation of the real amount of the fund were required, and the establishment of legal foundation to enhance stability was derived as the assessment result. In the area of allocation, it was assessed that consistency in funding planning was lacking and the establishment of a general organization and standardization of work processes were necessary to improve rationality. In order to improve adequacy, it was suggested that dual system of funding methods and the reality of funding allocation should be considered. In the area of management, it was assessed that the termination of similar and overlapping projects was an important task to enhance efficiency. Also, it was pointed out that that establishment of common guidelines for methods of funding allocation and execution of budget in order to improve autonomy. Finally, in the evaluation area, it was reviewed that the integrated management system of the funding projects to enhance responsibility and the satisfaction management related to funding projects to improve the effectiveness were required.

The assessment results showed that the main problems of the funding policy for higher education were as follows: first, smallness of scale on higher education finance, second, a lack of diversity in finances, third, no legal basis in financing, fourth, imbalanced structure of financial allocation, fifth, inefficiency of funding projects, sixth, biased tendency of beneficiaries etc.

On the other hand, policy implications of this study were drawn through analysis of overseas cases. This study compared the current status of higher education funding among four countries of the United States, Japan, Sweden, and Finland and confirmed the institutional context in which each government funding for those countries was established. The analysis findings showed that due to the change of demographic structures, it is necessary to change the viewpoint in supporting universities; to achieve

self-improvement and retraining as well as cutting-edge technology development and knowledge creation. These changes can not be achieved only through establishment of educational policies, so cooperation with the policies in other sectors leading social development should be sought. In addition, specialization of universities and industry to foster human resources, and mitigation of income inequality based on academic backgrounds are factors that facilitate the participation in social activities, which assumed cooperation of the related policies on welfare, industry, labor and tax. Above all, despite the fact that those governments spend more on universities compared with Korea, a policy climate that sees autonomy of universities as the best value had great implications.

Based on the above analysis, this study suggested the improvement measures for the establishment of funding system that encourages substantial university development. This was to realize the vision that the real development of universities will be the basis to fully function as a growth engine for nation by securing the future competitiveness of higher education. Based on this background, the policy measures suggested in this study largely focused on five basic principles and directions; improvement of financial conditions of universities, expansion of finance scale for higher education, rational implementation of policies, implementation of stable support, and systematic performance management. Policy measures were suggested in six major areas.

First, to improve feasibility of financial support, it was suggested that establishment of role and scope of responsibilities of the government, enhancement of the legal basis, and establishment and operation of 'Council of Higher Education Funding Policy' (tentative name). Second, the following suggestions were proposed to ensure the consistency of financial support; establishment and operation of the integrated management system for higher education funding, review of accountability in education investment & enhancement of performance management, and implementation of CQI for mid-and long-term funding plans. Third, to strengthen equity and rationality of funding, this study presented some suggestions as follows; diversification of application and selection methods for funding projects, duality of objective-based funding projects, redesign of funding for national and public universities and duality of funding for private universities, expansion of benefit scope for colleges, and introduction of grant system

for higher education. Fourth, the following measures were needed; development of standard guidelines for project budget execution to secure autonomy of universities, improvement of the purposiveness of the penalty system, expansion of supporting institutions based on the formula, and relaxation of the regulation on the basic property management. Fifth, this study proposed the establishment and operation of cooperative consultation body at the interdepartmental level as well as coordination methods with the related policies including finance, economy, tax, labor and industry to strengthen coordination with related policies. Sixth, policy considerations for the securement–allocation–management–evaluation process to establish the life–cycle funding system for higher education were suggested.

Lastly, it is hoped that this study may contribute to develop funding policy for higher education, making some policy suggestions so that more sophisticated research can be backed up in the future. First, it is pointed out that key related personnel and stakeholders in higher education should establish social consensus by promoting the importance of higher education and current challenges. Second, precise data management is required to conduct sophisticated financial analysis. To do so, it is necessary to establish a process for strictly managing input data by both the government offering funds and universities as beneficiaries. Third, it is suggested that a procedure that actively reflects voices of universities should be formulated in an attempt to verify the effectiveness of the policy and to confirm the performance of the funding budget. In addition, it was proposed that the communication system between universities and the government should be expanded by having a communication channel through which universities can constantly make suggestions. Fourth, to improve the effectiveness and efficiency of the government funding, it is necessary to clarify the legal basis and to simplify the related administrative procedures so that badly managed universities should be closed as soon as possible not to receive financial support from the government.

**Keyword :** funding policy for higher education, funding projects for higher education, institutionalism, assessment criteria for funding policy



## 부 록

1. 고등교육 재정지원 정책 진단을 위한 제1차 델파이
2. 고등교육 재정지원 정책 진단을 위한 제2차 델파이
3. 고등교육 재정지원 정책 진단을 위한 제3차 델파이
4. 주요 부문별 사업운영 현황



## [부록 1]

## 고등교육 재정지원 정책 진단을 위한 제1차 델파이

안녕하십니까?

한국교육개발원에서는 고등교육 재정지원사업이 합리적 기준에 의해 실효성 있는 규모로 지원될 수 있도록 「고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구」를 수행하고 있습니다.

이에 따라 본 연구에서는 고등교육 재정지원 정책을 객관적으로 진단할 수 있는 준거를 개발하고 준거별 진단 결과에 관한 전문가들의 고견을 구하고자 합니다. 본 델파이 조사는 총 3회에 걸쳐 진행될 예정입니다.

○ 제1차 조사

– 기간 : 7월 3일(월) ~ 7월 28일(금)

– 목적 : 진단 준거 초안 개발

○ 제2차 조사

– 8월 7일(월) ~ 8월 25일(금)

– 목적 : 진단 준거 개발

○ 제3차 조사

– 9월 4일(월) ~ 9월 22일(금)

– 목적 : 준거별 질적 진단 및 개선방안

원활한 연구 진행을 위해 제1차 조사지는 **7월 28일(금)**까지 보내주시기를 부탁드립니다. 바쁜 일정에도 불구하고 본 조사 참여를 허락해주셔서 감사드리며, 조사결과는 연구목적 외에 어떤 용도로도 사용하지 않을 것을 약속드립니다. 감사합니다.

2017년 7월  
한국교육개발원

※ 이 조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래 담당자에게 연락 주십시오.

- 조사담당자 : 박 상 미 (고등·평생교육연구실, 연구원) sangmip@kedi.re.kr, 043-530-9425
- 연구책임자 : 서 영 인 (고등·평생교육연구실, 연구위원) yiseo@kedi.re.kr, 043-530-9348

※ 다음 고등교육 재정지원 정책의 전주기로서 확보-배분-운용-평가 각 단계를 진단하기 위한 적절한 준거를 자유롭게 제시하여 주십시오.

| 영역 | 진단 준거                              |
|----|------------------------------------|
| 확보 | ex) 고등교육 재정지원의 법적 근거, 정부의 고등교육 예산  |
| 배분 | ex) 대학 별 수혜규모의 적절성, 재정지원사업 운영 방식   |
| 운용 | ex) 유사·중복 재정지원사업 현황, 사업비 집행의 제재 사항 |
| 평가 | ex) 정부 차원의 성과 관리, 대학의 발전도          |

설문에 응답해주셔서 대단히 감사합니다.

## [부록 2]

## 고등교육 재정지원 정책 진단을 위한 제2차 델파이

안녕하십니까?

한국교육개발원에서는 고등교육 재정지원사업이 합리적 기준에 의해 실효성 있는 규모로 지원될 수 있도록 「고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구」를 수행하고 있습니다.

이에 따라 본 연구에서는 고등교육 재정지원 정책을 객관적으로 진단할 수 있는 준거를 개발하고 준거별 진단 결과에 관한 전문가들의 고견을 구하고자 합니다. 본 델파이 조사는 총 3회에 걸쳐 진행될 예정입니다.

- 제1차 조사
  - 기간 : 7월 3일(월) ~ 7월 28일(금)
  - 목적 : 진단 준거 초안 개발
- 제2차 조사
  - 8월 7일(월) ~ 8월 25일(금)
  - 목적 : 진단 준거 개발
- 제3차 조사
  - 9월 4일(월) ~ 9월 22일(금)
  - 목적 : 준거별 질적 진단 및 개선방안

원활한 연구 진행을 위해 제1차 조사지는 **8월 25일 (금)**까지 보내주시기를 부탁드립니다. 바쁜 일정에도 불구하고 본 조사 참여를 허락해주셔서 감사드리며, 조사결과는 연구목적 외에 어떤 용도로도 사용하지 않을 것을 약속드립니다. 감사합니다.

2017년 8월  
한국교육개발원

※ 이 조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래 담당자에게 연락 주십시오.

- 조사담당자 : 박 상 미 (고등·평생교육연구실, 연구원) sangmip@kedi.re.kr, 043-530-9425
- 연구책임자 : 서 영 인 (고등·평생교육연구실, 연구위원) yiseo@kedi.re.kr, 043-530-9348

※ 다음은 고등교육 재정지원정책 진단을 위한 준거입니다. 각 영역별로 객관적인 정책 진단을 위한 준거로서의 중요성 정도를 표시해 주십시오.

|   |       |
|---|-------|
| I | 재정 확보 |
|---|-------|

### 1. 충족성

| 구분 | 진단 준거                       | 중요성        |         |      |      |         | 기타 의견 |
|----|-----------------------------|------------|---------|------|------|---------|-------|
|    |                             | 전혀 중요하지 않다 | 중요하지 않다 | 보통이다 | 중요하다 | 매우 중요하다 |       |
|    |                             | 1          | 2       | 3    | 4    | 5       |       |
| 1  | 정부예산, 교육부 예산, 고등교육예산 비교     |            |         |      |      |         |       |
| 2  | GDP대비 각종 고등교육 예산 비교         |            |         |      |      |         |       |
| 3  | 국립대 경상비 현황(기성회비 영향)         |            |         |      |      |         |       |
| 4  | 국가장학금 제외 학생 1인당 지원액(국립, 사립) |            |         |      |      |         |       |
| 5  | 국가 장학금 규모(지원현황)             |            |         |      |      |         |       |
| 6  | 재정지원사업 사업비 총규모              |            |         |      |      |         |       |
| 7  | 세입대비 국고지원금 현황               |            |         |      |      |         |       |
| 8  | 교육부 외 타부처의 재정지원현황           |            |         |      |      |         |       |
| 9  | 국립대 기성회비 변화로 인한 재정 운용 현황    |            |         |      |      |         |       |

### 2. 안정성

| 구분 | 진단 준거                      | 중요성        |         |      |      |         | 기타 의견 |
|----|----------------------------|------------|---------|------|------|---------|-------|
|    |                            | 전혀 중요하지 않다 | 중요하지 않다 | 보통이다 | 중요하다 | 매우 중요하다 |       |
|    |                            | 1          | 2       | 3    | 4    | 5       |       |
| 1  | 고등교육 재정지원에 관한 법적 근거의 실효성   |            |         |      |      |         |       |
| 2  | 교육예산 및 고등교육 예산 변동률(임의성 분석) |            |         |      |      |         |       |
| 3  | 재정지원사업 중 단년 개수, 재평가 재진입 탈락 |            |         |      |      |         |       |
| 4  | 대학의 기본재산 운용의 자율성(규제완화)     |            |         |      |      |         |       |
| 5  | 대학의 재정자립도 또는 재정건전성         |            |         |      |      |         |       |
| 6  | 기부금 등 기타 funding source현황  |            |         |      |      |         |       |

|    |       |
|----|-------|
| II | 재정 배분 |
|----|-------|

## 1. 합리성

| 구분 | 진단 준거                                | 중요성        |         |      |      |         | 기타 의견 |
|----|--------------------------------------|------------|---------|------|------|---------|-------|
|    |                                      | 전혀 중요하지 않다 | 중요하지 않다 | 보통이다 | 중요하다 | 매우 중요하다 |       |
|    |                                      | 1          | 2       | 3    | 4    | 5       |       |
| 1  | 재정지원 정책 변경 주기                        |            |         |      |      |         |       |
| 2  | 사업추진 일정(사업계획 공고~계획서 접수까지 평균 기간, 무리성) |            |         |      |      |         |       |
| 3  | 사업목적과 정책유도 간 괴리 현상(사업별 정책유도 지표활용 현황) |            |         |      |      |         |       |
| 4  | 재정지원사업 평가 지표 분석(사업간 유사지표)            |            |         |      |      |         |       |
| 5  | 대응투자 현황                              |            |         |      |      |         |       |
| 6  | 장학금 지원 현황(소득분위 구분 합리성)               |            |         |      |      |         |       |
| 7  | 대학 특성 대비 적정 사업비 지원 실적                |            |         |      |      |         |       |
| 8  | 단위사업 예산 책정 방법                        |            |         |      |      |         |       |

## 2. 적정성

| 구분 | 진단 준거                                | 중요성        |         |      |      |         | 기타 의견 |
|----|--------------------------------------|------------|---------|------|------|---------|-------|
|    |                                      | 전혀 중요하지 않다 | 중요하지 않다 | 보통이다 | 중요하다 | 매우 중요하다 |       |
|    |                                      | 1          | 2       | 3    | 4    | 5       |       |
| 1  | 대학의 유형별(지역, 규모, 설립유형) 등 지원현황 비교      |            |         |      |      |         |       |
| 2  | 재정지원 시 대학의 특성 배려 현황(규모, 소재지, 설립유형 등) |            |         |      |      |         |       |
| 3  | 수혜 편중 현황 분석(상위대학 간 격차분석)             |            |         |      |      |         |       |
| 4  | 예산 규모의 적정성(단위사업)                     |            |         |      |      |         |       |
| 5  | 예산배분 지침(대학별 특성 배려 조항)                |            |         |      |      |         |       |
| 6  | 예산배분 표준 가이드라인 개별운영                   |            |         |      |      |         |       |
| 7  | 사업특성별 예산액의 적정성(연구, 산학 등)             |            |         |      |      |         |       |
| 8  | 부실대학 지원 현황                           |            |         |      |      |         |       |

### Ⅲ 재정 운용

#### 1. 효율성

| 구분 | 진단 준거                                                     | 중요성        |         |      |      |         | 기타 의견 |
|----|-----------------------------------------------------------|------------|---------|------|------|---------|-------|
|    |                                                           | 전혀 중요하지 않다 | 중요하지 않다 | 보통이다 | 중요하다 | 매우 중요하다 |       |
|    |                                                           | 1          | 2       | 3    | 4    | 5       |       |
| 1  | 유사·중복 사업의 실태                                              |            |         |      |      |         |       |
| 2  | 정부재정지원계획과 실제 사업 간 비일관성(재정지원 10개년 또는 2개년계획 대비 실제 사업 운영 현황) |            |         |      |      |         |       |
| 3  | 사업단 지원 비율(전체사업 중)                                         |            |         |      |      |         |       |
| 4  | 단위사업 운영에 투입되는 대학 인력, 시간 현황                                |            |         |      |      |         |       |
| 5  | 사업별 지원 시 반복되는 프로세스                                        |            |         |      |      |         |       |
| 6  | 유사사업이나 재정 집행운용 간 상충사례                                     |            |         |      |      |         |       |
| 7  | 동일 교육부사업 내 재정집행운용 간 상충사례                                  |            |         |      |      |         |       |

#### 2. 자율성

| 구분 | 진단 준거                                       | 중요성        |         |      |      |         | 기타 의견 |
|----|---------------------------------------------|------------|---------|------|------|---------|-------|
|    |                                             | 전혀 중요하지 않다 | 중요하지 않다 | 보통이다 | 중요하다 | 매우 중요하다 |       |
|    |                                             | 1          | 2       | 3    | 4    | 5       |       |
| 1  | 포괄지원 vs 항목지원 현황                             |            |         |      |      |         |       |
| 2  | 주요 재정지원사업의 예산 비목 분석(예산비목 경직성)               |            |         |      |      |         |       |
| 3  | 주요 재정지원사업의 예산 운용지침 분석(자율적 운영을 침해하는 규제사항 분석) |            |         |      |      |         |       |
| 4  | 사업비 중 인건비, 간접비, 운영비 비율                      |            |         |      |      |         |       |
| 5  | 대학 우선 반영 정도                                 |            |         |      |      |         |       |

|   |       |
|---|-------|
| Ⅳ | 재정 평가 |
|---|-------|

## 1. 효과성

| 구분 | 진단 준거             | 중요성                  |                |          |          |                | 기타 의견 |
|----|-------------------|----------------------|----------------|----------|----------|----------------|-------|
|    |                   | 전혀<br>중요<br>하지<br>않다 | 중요<br>하지<br>않다 | 보통<br>이다 | 중요<br>하다 | 매우<br>중요<br>하다 |       |
|    |                   | 1                    | 2              | 3        | 4        | 5              |       |
| 1  | 만족도 조사(효율성 질문 포함) |                      |                |          |          |                |       |
| 2  | 재정지원 대비 정량지표 성과   |                      |                |          |          |                |       |
| 3  | 대학의 재정 자립도        |                      |                |          |          |                |       |
| 4  | 등록금 의존율 감소 현황     |                      |                |          |          |                |       |

## 2. 책무성

| 구분 | 진단 준거                      | 중요성                  |                |          |          |                | 기타 의견 |
|----|----------------------------|----------------------|----------------|----------|----------|----------------|-------|
|    |                            | 전혀<br>중요<br>하지<br>않다 | 중요<br>하지<br>않다 | 보통<br>이다 | 중요<br>하다 | 매우<br>중요<br>하다 |       |
|    |                            | 1                    | 2              | 3        | 4        | 5              |       |
| 1  | 재정지원사업 탈락률 현황(사업 계속/탈락 빈도) |                      |                |          |          |                |       |
| 2  | 성과관리(평가) 운영 현황             |                      |                |          |          |                |       |
| 3  | 사업비 증감 현황                  |                      |                |          |          |                |       |
| 4  | 사업의 공통성과관리시스템 구축 현황        |                      |                |          |          |                |       |
| 5  | 감사 실시 현황                   |                      |                |          |          |                |       |

|                       |
|-----------------------|
| 설문에 응답해주셔서 대단히 감사합니다. |
|-----------------------|

[부록 3]

## 고등교육 재정지원 정책 진단을 위한 제3차 델파이

안녕하십니까?

한국교육개발원에서는 고등교육 재정지원사업이 합리적 기준에 의해 실효성 있는 규모로 지원될 수 있도록 「고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구」를 수행하고 있습니다.

이에 따라 본 연구에서는 고등교육 재정지원 정책을 객관적으로 진단할 수 있는 준거를 개발하고 준거별 진단 결과에 관한 전문가들의 고견을 구하고자 합니다. 본 델파이 조사는 총 3회에 걸쳐 진행될 예정입니다.

- 제1차 조사
  - 기간 : 7월 3일(월) ~ 7월 28일(금)
  - 목적 : 진단 준거 초안 개발
- 제2차 조사
  - 8월 7일(월) ~ 8월 25일(금)
  - 목적 : 진단 준거 개발
- 제3차 조사
  - 9월 4일(월) ~ 9월 22일(금)
  - 목적 : 준거별 질적 진단 및 개선방안

원활한 연구 진행을 위해 제1차 조사지는 9월 22일(금)까지 보내주시기를 부탁드립니다. 바쁜 일정에도 불구하고 본 조사 참여를 허락해주셔서 감사드리며, 조사결과는 연구목적 외에 어떤 용도로도 사용하지 않을 것을 약속드립니다. 감사합니다.

2017년 9월  
한국교육개발원

※ 이 조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래 담당자에게 연락 주십시오.

- 조사담당자 : 박 상 미 (고등·평생교육연구실, 연구원) sangmip@kedi.re.kr, 043-530-9425
- 연구책임자 : 서 영 인 (고등·평생교육연구실, 연구위원) yiseo@kedi.re.kr, 043-530-9348

※ 다음은 고등교육 재정지원정책 진단을 위한 준거입니다. 각 영역의 준거별로 정책적 문제점이나 향후 개선방안에 대한 의견을 자유롭게 제시해 주십시오.

|   |              |
|---|--------------|
| I | <b>재정 확보</b> |
|---|--------------|

### 1. 충족성

| 구 분 | 진단 준거                         | 문제점 및 개선방안 |
|-----|-------------------------------|------------|
| 1   | 정부예산, 교육부 예산, 고등교육 예산 등 총액 규모 |            |
| 2   | GDP대비 고등교육 예산                 |            |
| 3   | 국공립대 재정확보 현황                  |            |
| 4   | 사립대 재정확보 현황                   |            |

### 2. 안정성

| 구 분 | 진단 준거                    | 문제점 및 개선방안 |
|-----|--------------------------|------------|
| 1   | 고등교육 재정지원의 법적 근거         |            |
| 2   | (매년) 고등교육 예산의 변동         |            |
| 3   | 재정지원사업 중 단년 사업 수 및 예산 규모 |            |

|    |              |
|----|--------------|
| II | <b>재정 배분</b> |
|----|--------------|

### 1. 합리성

| 구 분 | 진단 준거                     | 문제점 및 개선방안 |
|-----|---------------------------|------------|
| 1   | 재정지원 정책 변경 주기             |            |
| 2   | 재정지원사업 공고 및 접수 과정(추진프로세스) |            |
| 3   | 정책 유도성 평가지표 구성 및 활용       |            |
| 4   | 재정지원사업 간 유사 평가지표          |            |

## 2. 적정성

| 구 분 | 진단 준거                                 | 정책진단 또는 개선방안 |
|-----|---------------------------------------|--------------|
| 1   | 대학 유형별(대학, 전문대, 교대 등) 재정지원 격차         |              |
| 2   | 재정지원 시 대학의 특성 (소재지, 규모, 설립유형 등) 고려 현황 |              |
| 3   | 대학 간 수혜 격차<br>(일부 대학에 지원 편중)          |              |

## Ⅲ 재정 운용

### 1. 효율성

| 구 분 | 진단 준거            | 문제점 및 개선방안 |
|-----|------------------|------------|
| 1   | 재정지원사업의 유사 중복 현상 |            |

### 2. 자율성

| 구 분 | 진단 준거                    | 문제점 및 개선방안 |
|-----|--------------------------|------------|
| 1   | 재정지원사업지원금 교부방식(포괄, 항목 등) |            |
| 2   | 재정지원사업 예산 편성 및 집행 기준     |            |
| 3   | 재정지원사업 예산 비목 구성          |            |

## Ⅳ 재정 평가

### 1. 효과성

| 구 분 | 진단 준거             | 문제점 및 개선방안 |
|-----|-------------------|------------|
| 1   | 재정지원사업에 대한 대학 만족도 |            |

## 2. 책무성

| 구 분 | 진단 준거              | 정책진단 또는 개선방안 |
|-----|--------------------|--------------|
| 1   | 재정지원사업 탈락과 재진입     |              |
| 2   | 재정지원사업 성과관리(정부 차원) |              |

설문에 응답해주셔서 대단히 감사합니다.

[부록 4]

주요 부문별 사업운영 현황

| 부문                 |     | 주관 | 사업명                                  | 지원금액       | 기간                | (단위: 천 원) |
|--------------------|-----|----|--------------------------------------|------------|-------------------|-----------|
| 글로벌, 국제, 외국인, 해외 등 | 교육부 |    | 고등교육의국제화지원_교원양성기관글로벌화지원사업            | 720,000    | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 재개발교육인재양성지원_UNESCO-UNITWIN 사업        | 1,400,000  | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 국제협력선도대학 6개                          | 2,490,000  | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 글로벌연구네트워크지원(R&D)                     | 6,569,295  | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 글로벌박사양성사업                            | 22,080,000 | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 글로벌 현장학습 프로그램 운영_대학글로벌현장학습           | 746,866    | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 학술자원공동관리체계구축_외국학술자원공동활용              | 3,045,000  | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 국제해양합실험로공동개발사업(R&D)                  | 140,000    | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 국가간협력기반조성(R&D)                       | 8,393,000  | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 개도국과학기술지원(ODA R&D)_기관간협력지원           | 850,000    | 장기사업(7년 초과)       |           |
| 타부처                |     |    | 개도국과학기술지원(ODA R&D)_적정과학기술거점센터지원      | 500,000    | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 글로벌연구실지원(R&D)                        | 18,639,500 | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 해외과학기술지원활용_일본양성자기속기협력사업              | 450,000    | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 국제과학비즈니스벨트조성(R&D)                    | 1,830,000  | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |           |
|                    |     |    | 국제연구인력교류사업_해외고급과학자초빙사업               | 1,893,500  | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 국제연구인력교류사업_해외우수인력연구자유치사업             | 1,376,055  | 장기사업(7년 초과)       |           |
|                    |     |    | 해외과학기술지원활용_해외생물소재확보 및 활용             | 407,000    | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |           |
|                    |     |    | 해외과학기술지원활용(R&D)_유럽핵입자물리연구소(CERN)협력사업 | 3,200,000  | 장기사업(7년 초과)       |           |

| 부문              | 주관  | 사업명                                  | 지원금액       | 기간                |
|-----------------|-----|--------------------------------------|------------|-------------------|
| IT, 정보통신, 인터넷 등 | 교육부 | 해외우수연구기관유치                           | 9,579,000  | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 원자력국제협력기반조성사업                        | 647,500    | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 글로벌프로티어사업(R&D)                       | 35,276,500 | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 한방해외의료봉사회활동(ODA)                     | 200,000    | 단기사업(3년 이하)       |
|                 |     | 외국교육연구기관유치지원                         | 50,000     | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 산업기술국제협력                             | 9,152,110  | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 글로벌전문기술개발(주력, 신산업)                   | 11,731,955 | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 글로벌전문기술개발(신재생/전력/원자력)                | 271,233    | 단기사업(3년 이하)       |
|                 |     | 경제외교연구                               | 15,000     | 단기사업(3년 이하)       |
|                 |     | 개도국 개발기획 역량강화 사업                     | 4,814,284  | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 개도국 대학역량 강화 사업                       | 2,623,409  | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | ODA 선진화                              | 32,961     | 단기사업(3년 이하)       |
|                 |     | 대학중심의평생학습활성화지원사업_방송대 중심의 블렌디드러닝 환경구축 | 2,830,000  | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 |     | 시설농업 ICT 융복합산업화 모델개발 연구              | 1,125,000  | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 | 타부처 | ICT기반조성(R&D)                         | 1,593,340  | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 전자시스템전문기술개발                          | 2,856,731  | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 전자시스템산업핵심기술개발사업                      | 10,241,836 | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 전력피크대응을위한ESS실증연구                     | 495,000    | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 |     | 시스템산업미래성장동력                          | 2,909,000  | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 센서산업고도화를위한첨단센서육성사업                   | 1,967,000  | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 |     | 전자부품산업핵심기술개발사업                       | 1,956,000  | 장기사업(7년 초과)       |

| 부문 | 주관 | 사업명                         | 지원금액       | 기간          |
|----|----|-----------------------------|------------|-------------|
|    |    | 전자정보디자인산업원천기술개발             | 20,818,810 | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 로봇산업융합핵심기술개발사업              | 18,897,000 | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 스마트그리드핵심기술개발                | 5,320,680  | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | ICT진흥및혁신기반조성_방송통신정책연구       | 660,000    | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 방송통신산업기술개발                  | 27,773,677 | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 범부처 Giga KOREA              | 1,676,000  | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | SW컴퓨팅산업원천기술개발               | 28,241,750 | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | USN산업융합원천기술개발               | 444,000    | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 정보통신기술인력양성_Grand ICT연구센터    | 1,000,000  | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 정보통신기술인력양성_융합방송통신전문인력양성     | 1,700,000  | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 정보통신기술인력양성 ICT명품인재양성사업      | 9,379,000  | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 정보통신기술인력양성 산학협력특성화지원        | 550,000    | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 정보통신기술인력양성 해외ICT전문인력활용촉진    | 1,209,000  | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 정보통신기술인력양성 외국인ICT정책및기술전문가과정 | 2,300,000  | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 정보통신기술인력양성 시스템반도체설계인력양성     | 1,200,000  | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 주파수활용여건조성 미래전파이용기반조성        | 20,000     | 단기사업(3년 이하) |
|    |    | 주파수활용여건조성 우주전파교란상시감시체계구축    | 196,900    | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | SW전문인력역량강화(R&D)             | 14,971,000 | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 차세대정보컴퓨팅기술개발사업              | 8,100,000  | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 정보통신기술인력양성 서울어코드활성화지원사업     | 10,900,000 | 장기사업(7년 초과) |
|    |    | 정보통신기술인력양성 대학ICT연구센터육성지원    | 28,340,000 | 장기사업(7년 초과) |

| 부문              | 주관  | 사업명                                      | 지원금액        | 기간                |
|-----------------|-----|------------------------------------------|-------------|-------------------|
| 신기술, 벤처, 창업기업 등 |     | 정보통신기술인력양성 ICT/SW창의연구과정지원                | 1,540,000   | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 정보보호 전문인력 양성_정보보호 인력양성 인프라 확충            | 1,500,000   | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 첨단융복합콘텐츠기술개발                             | 1,690,900   | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 정보통신기술인력양성_초고속정보통신기반인력양성                 | 3,580,000   | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 실감미디어산업R&D기반구축및성과확산_실감미디어산업 기반조성사업단 구축   | 5,300,000   | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 |     | 실감미디어산업R&D기반구축및성과확산_실감미디어산업 성과확산         | 3,642,000   | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 |     | 디지털콘텐츠원천기술개발(R&D)                        | 4,784,000   | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 산학협력활성화지원_학교기업지원사업                       | 8,943,000   | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 산학협력선도대학(LINC)육성_대학창업교육체계 구축*            | -           | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 산학협력선도대학(LINC)육성_대학창의적자신실용화지원사업          | 14,420,000  | 단기사업(3년 이하)       |
|                 | 교육부 | 특성화전문대학육성사업                              | 295,840,000 | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 |     | 산학협력선도전문대학육성                             | 18,900,000  | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 |     | 산학협력 선도대학(LINC) 육성                       | 218,199,000 | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 |     | 산학협력선도대학(LINC)육성_신학협력 활성화지원(산업단지캠퍼스조성사업) | 3,987,000   | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 산학협력선도대학(LINC)육성_신학협력 활성화지원(산학협력인프라구축)*  | -           | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 산학협력선도대학(LINC)육성_신학협력 활성화지원(산업계관점대학평가)*  | -           | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 지역성장기반구축                                 | 782,000     | 장기사업(7년 초과)       |
|                 |     | 탄소밸리구축                                   | 1,850,000   | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
| 타부처             |     | 감성터치플랫폼개발및신산업화지원                         | 750,000     | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 |     | 석유화학공정기술교육센터구축                           | 665,000     | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                 |     | 지역특화산업육성(R&D)_주력산업기술개발                   | 11,217,274  | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |

| 부문 | 주관 | 사업명                                          | 지원금액       | 기간                |
|----|----|----------------------------------------------|------------|-------------------|
|    |    | 지역특화산업육성_주력산업기업지원서비스                         | 14,358,314 | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|    |    | 공공기관연계 지역산업육성사업                              | 2,757,866  | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 창의산업거점기관지원(나노제품안전성기반구축)                      | 420,000    | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|    |    | 인력유입인프라조성_중소기업 계약학과                          | 7,514,434  | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 산학연협력기술개발                                    | 98,300,130 | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 창업성장기술개발사업_이공계창업꿈나무과제                        | 4,993,500  | 단기사업(3년 이하)       |
|    |    | 창업저변확대_대학기업가센터                               | 4,211,500  | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 창업선도대학 육성                                    | 61,716,800 | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 창업인프라지원                                      | 13,149,130 | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 창업인프라지원(제주)                                  | 269,800    | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 창업인프라지원(세종)                                  | 170,000    | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 중소지식서비스기업육성_스마트창작터                           | 6,277,000  | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 중소지식서비스기업육성_스마트벤처창업학교                        | 7,200,000  | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 컨설팅기반강화                                      | 1,925,000  | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 창업저변확대_창업이카데미(창업이카데미)                        | 1,803,000  | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 창업저변확대_창업대학원                                 | 900,000    | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 창업저변확대_시니어기술창업지원                             | 1,246,000  | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 산학연협력 활성화 지원(R&D)_특화전문대학원 연계 학연협력 지원사업       | 3,000,000  | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 산학연협력 활성화 지원(R&D)_대학 기술이전전담조직(TLO) 역량강화 지원사업 | 4,270,000  | 장기사업(7년 초과)       |
|    |    | 산학연협력 활성화 지원(R&D)_대학 보유품기술사업화 지원사업           | 570,000    | 장기사업(7년 초과)       |

| 부문                   | 주관  | 사업명                              | 지원금액       | 기간          |
|----------------------|-----|----------------------------------|------------|-------------|
| 인문<br>사회<br>과학<br>사업 | 교육부 | 인학연협력 활성화 지원(R&D)_인학연협력 클러스터지원사업 | 1,167,000  | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 인학연협력 활성화 지원(R&D)_인학연공동연구법인지원사업  | 2,650,000  | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 인학융합지구조성(R&D)                    | 11,940,962 | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 인학협력임업기술지원                       | 200,000    | 단기사업(3년 이하) |
|                      |     | 중소기업기술혁신개발(R&D)                  | 12,459,673 | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 시장영역혁신지원                         | 2,515,561  | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 인학협력 기술기능인력양성_기술사관육성사업           | 2,650,000  | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 중소기업융복합기술개발사업                    | 5,358,930  | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 연구개발특구육성(R&D)_특구창업·글로벌지원         | 1,600,000  | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 추가연구개발특구육성(R&D)_특구창업지원           | 1,600,000  | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 사회적기업진흥원 운영                      | 38,405     | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 학술자원공동관리체계구축(기초학문자료센터)           | 120,000    | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 학술단체지원(R&D)                      | 56,416     | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 연구윤리활동지원                         | 40,000     | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 사회과학연구지원(R&D)                    | 27,124,626 | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 인문사회기초연구-학문후속세대지원(박사후국내연수)       | 6,290,000  | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 인문사회기초연구-학문후속세대지원(학술연구교수)        | 8,320,000  | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 인문사회기초연구-학문후속세대지원(시간강사연구)        | 17,940,000 | 장기사업(7년 초과) |
| 인문<br>사회<br>과학<br>사업 | 교육부 | 인문사회기초연구(R&D)-신진연구지원             | 14,880,332 | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 인문사회기초연구-일반연구(중견연구자)             | 17,653,891 | 장기사업(7년 초과) |
|                      |     | 인문사회기초연구-일반연구(일반공동연구)            | 20,863,666 | 장기사업(7년 초과) |

| 부문  | 주관 | 사업명                        | 지원금액       | 기간          |
|-----|----|----------------------------|------------|-------------|
|     |    | 인문사회기초연구-일반연구(우수논문)        | 1,280,000  | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문사회기초연구(R&D)-우수학자지원       | 1,422,132  | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문사회기초연구(R&D)-명저번역지원       | 517,669    | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문사회기초연구(R&D)-신흥지역연구지원     | 1,709,535  | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문사회기초연구(R&D)-국제간융합연구지원    | 4,970,736  | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문사회기초연구(R&D)-대학중점연구소지원    | 16,384,214 | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문사회기초연구(R&D)-토대기초연구지원     | 19,946,522 | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문학진흥방안(R&D)_기초교양교육강화      | 641,000    | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 정책연구개발사업(R&D)              | 873,000    | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문학진흥방안(R&D)-인문학국(HK)      | 44,059,359 | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문학진흥방안(R&D)-저술출판지원        | 5,180,000  | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문학진흥(우수학술도서)              | 3,588,667  | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 인문학진흥방안(R&D)-인문학대중화        | 5,864,950  | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 한국학진흥                      | 11,952,000 | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 한국학중앙연구원출연                 | 29,195,000 | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 한국고전번역원출연_고전번역사업           | 3,263,500  | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 한국고전번역원출연_번역인재양성사업(인재양성지원) | 114,779    | 장기사업(7년 초과) |
| 타부처 |    | 개방형 한국어 통합사전 구축            | 753,586    | 단기사업(3년 이하) |
|     |    | 국어진흥 연구 및 개발               | 1,284,718  | 단기사업(3년 이하) |
|     |    | 언어정보자원 통합관리                | 165,500    | 단기사업(3년 이하) |

| 부문                       | 주관  | 사업명                                   | 지원금액          | 기간                |
|--------------------------|-----|---------------------------------------|---------------|-------------------|
| 과학기술,<br>이공계<br>관련<br>사업 | 교육부 | BK21 플러스사업                            | 269,411,912   | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                          |     | 이공학교육활성화-미래기초과학핵심리더양성사업               | 2,588,371     | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 공학교육혁신지원*                             | -             | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 의과학자육성지원(R&D)                         | 833,667       | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 융합형 과학기술 인재양성 기반구축                    | 1,270,000     | 중기사업(3년 초과 7년 이하) |
|                          |     | 기초연구기반구축사업_이공분야학문후속세대양성               | 14,457,250    | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 기초연구기반구축사업_이공분야대학중점연구소지원              | 25,209,000    | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 이공학개인지초연구지원                           | 283,908,121   | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 산업주도형 기술교육혁신(R&D)                     | 2,791,400     | 단기사업(3년 이하)       |
|                          |     | 공학교육혁신지원                              | 15,100,000    | 장기사업(7년 초과)       |
|                          | 타부처 | 연구장비공동활용지원                            | 3,548,692     | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 대학중심 핵융합기초연구 및 인력양성지원사업(R&D)          | 6,181,000     | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 대학·공공연 지식재산 창출 활용 강화_특허경영전문가파견사업      | 540,000       | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 대학·공공연 지식재산 창출 활용 강화_발명인터뷰, IP사업화지원사업 | 864,000       | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 대학·공공연 지식재산 창출 활용 강화_지식재산생태계활성화지원사업   | 630,000       | 장기사업(7년 초과)       |
| 장학금<br>관련<br>사업          | 교육부 | 한국장학재단출연_학자금대출지원(일반학자금_저소득층이차보전)      | 31,547,267    | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 맞춤형 국가장학금 지원_국가장학금 유형                 | 2,706,114,865 | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 맞춤형 국가장학금 지원_국가장학금 II유형               | 700,665,101   | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 맞춤형 국가장학금 지원_다자녀 국가장학금                | 149,740,477   | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 맞춤형국가장학금지원_국가근로장학금                    | 179,961,673   | 장기사업(7년 초과)       |
|                          |     | 맞춤형국가장학금지원_국가우수장학금(인문사회계)             | 13,132,778    | 장기사업(7년 초과)       |

| 부문  | 주관 | 사업명                           | 지원금액       | 기간          |
|-----|----|-------------------------------|------------|-------------|
| 타부처 |    | 맞춤형국가장학금지원_국가연구장학금(인문사회계)     | 4,995,860  | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 맞춤형 국가장학금 지원_중소기업취업전제희망사다리장학금 | 18,957,245 | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 우수학생 국가장학사업_대통령과학장학금          | 4,032,727  | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 우수학생 국가장학사업_국가우수장학금(이공계)      | 61,747,250 | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 농업인자녀 및 농업후계인력 장학금 지원         | 12,575,340 | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 농촌출신 대학생 학자금 지원               | 89,713,670 | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 보훈대상자교육비지원(수업료면제)             | 34,223,458 | 장기사업(7년 초과) |
|     |    | 제대군인수업료보조                     | 55,334     | 장기사업(7년 초과) |
|     |    |                               |            |             |
|     |    |                               |            |             |

○ 자료 : 고등교육 재정지원 정보시스템(<http://higheduport.kfpp.or.kr>) 데이터 추출 후 재구성(17.1.31 기준)  
\* 는 간접지원사업으로 대학지원액은 0임

연구보고 RR 2017-10

## 고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구

발 행 2017년 12월  
발행인 원장직무대행 류방란  
발행처 한국교육개발원  
주 소 충청북도 진천군 덕산면 교학로 7  
전화 : (043) 5309-114  
팩스 : (043) 5309-819  
<http://www.kedi.re.kr>  
등 록 1973년 6월 13일, 제16-35호  
인쇄처 디자인 범신 (042) 254-8737  
ISBN 979-11-5666-301-0 93370

책 내용의 무단 복제를 금함

# 고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구

---

