

중기 교육예산의 발전 방향

2003년 9월

발제자: 이 영 (한양대학교) 1)

1) 이 글은 고등교육 현황과 개선방안에 대한 (보고서가 아닌) 발제문으로, 발제가가 공동연구자로 참여한 여러 보고서와 다른 전문가들의 자료·보고서로부터 인용된 내용으로 구성되어 있다. 현재의 발제문에는 인용처에 대한 표시가 미비한 점이 있으므로 이에 대한 양해를 구합니다.

요 약

- 본 발제문은 중기 교육예산 방향에 대한 논의를 위해
 - 우리나라 교육 재정투자의 현황과 추이를 살피고
 - 거시적인 시각에서
 - 총교육재정 규모의 적절성
 - 초·중등교육과 고등교육간의 예산배분의 적절성
 - 초·중등교육재정에서의 지방자치단체의 재정역할 강화 방안
 - 고등교육 재정투자 예산배분 발전방향 등에 대해 분석할 것임

- 중앙정부의 고등교육 재정투자의 확대는 여건, 효율성, 그리고 형평성 측면에서 필요
 - 다른 선진국에 비하여 우리나라의 고등교육 여건이 초·중등교육 여건에 비해 상대적으로 더 열악하고 현재의 고등교육 재정투자 규모가 과소
 - 고등교육은 정부의 적극적인 역할을 필요로 하는 성장에 필수적인 요인
 - 중·저소득층에 대한 지원을 통해 고등교육에 있어서의 기회 형평성 확보가 사회결속 강화의 주요 요소임
 - 고등교육 재정투자의 확대는 국세분 교육세를 고등교육세로 개편함으로써 조달하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단되며, 이에 대한 논의와 의견수렴 과정이 필요

- 정부의 교육재정 규모가 다소 증가될 필요가 있으며, 보다 중요한 것은 교육재정의 효율성 증대에 있는 바,
 - 초·중등교육에 있어서는 중앙정부 중심의 책임과 권한을 지방정부, 시·도 교육청, 그리고 단위학교로 분권화하는 것이 필요
 - 물론, 분권화와 함께 정보공개를 통한 투명성과 책무성 증대가 함께 이루어져 자율권 확대가 성과성 증대로 연결되도록 하여야 함
 - 고등교육에 있어서도 큰 틀의 제도개선이 이루어져야 하는데, 고등교육재정의 구조가 직접적인 대학단위 지원에서 간접적인 학생과 연구자·팀에 대한 지원으로 변화될 필요성이 있음.

1. 우리나라 교육재정투자의 현황과 추이

□ 교육재정투자 현황과 추이를 살펴보기 위해 먼저 전체 교육비 구조와 추이를 살펴보자.

○ <표 1>은 우리나라 교육비 구조와 추이를 공교육비, 사교육비로, 그리고, 공교육비는 초·중등교육과 고등교육으로 나누어 1977-2000년까지의 추이와 OECD 평균, 미국, 영국, 일본과의 비교를 나타내주고 있음.

○ <표 2>는 교육인적자원부 예산의 현황과 추이를 초중등과 고등으로 나누어 살펴보고 있으며, <그림 1>은 총재정지출중 초중등과 고등 교육 예산의 비중에 대한 OECD 국가와의 비교를 나타내 주고 있음.

○ 우리나라 교육비와 교육재정의 특징을 정리하여 보면,

① **세계 최고수준의 교육비 지출:** OECD의 교육지표(Education at a Glance) 2003에 따르면, 한국의 GDP대비 공교육비가 7.1%로, 미국 (7.0%), 영국(5.3%), 일본 (4.6%)보다 높아 세계 최고수준을 기록

② **높은 사부담 공교육비와 사교육비:** 공교육비중 학부모가 직접 부담하는 비중은 초·중등교육의 경우 18%로 OECD 평균인 7%의 두배를 넘는 수준이었으며, 고등교육의 경우 76%로 OECD 평균 20%에 3배가 넘음. 사교육비의 경우도 대략 7-15조 (GDP대비 1.5-3%) 가량으로 추정되고 있음.

③ **공부담 공교육비는 GDP대비로는 상대적으로 적으나, 총재정지출대비로는 높은 수준:** GDP대비 공부담 공교육비는 4% 초반으로 여타 OECD보다 1%p 가량 낮은데, 초중등에서 0.3%p, 고등교육에 0.6%p 가량 낮은 것으로 나타나 고등교육에 있어서 공부담 공교육비의 증액 필요가 상대적으로 높을 것임을 시사

④ **교육재정의 증가에 기반한 교육투자의 증가 추이:** 총공교육비는 GDP대비 1970년대 후반 4% 후반에서 2000년 7% 초반으로 증가하였는데, 이러한 증가의 많은 부분이 교육재정 증가에 기인. 단 90년대 후반의 고등교육 재정의 확대는 사부담의 증가에 기인

④ **고등교육의 양적확대는 공부담보다는 사부담에 더욱 의존:** 90년대 후반의 고등교육 재정 확대는 높은 사부담 증가에 기인하고 있으며(<표 1>), 교육인적자원부의 교육예산의 대부분이 초중등교육 예산으로 고등교육예산은 11-12%에 불과 (<표 2>)하며, 정부교육 재정중 고등교육지출부분이 다른 OECD 국가들에 비하여 상대적으로 낮은 편임 (<그림 1>)

<표 1> 교육비의 구조와 추이: 1977~2000

(단위: GDP대비 %)

	공교육비									사교육비 (초·중 등 교육)
	총공교육비			취학전 교육 미포함 항목		초·중등 교육		고등교육		
	공부담	사부담		공부담	사부담	공부담	사부담	공부담	사부담	
한국 '77 KEDI 자료	4.60	2.44	2.16	0.00	0.00	2.22	1.60	0.22	0.56	0.7
'82	6.44	3.49	2.95	0.02	0.03	2.71	1.67	0.76	1.25	0.4
'85	5.73	3.13	2.60	0.02	0.05	2.59	1.39	0.52	1.16	0.9
'90	4.86	2.97	1.89	0.02	0.07	2.47	0.97	0.48	0.85	1.2
'94	5.14	3.29	1.85	0.03	0.09	2.73	0.74	0.53	1.02	1.8
'98	6.84 ¹⁾	4.32	2.52	0.05	0.10	3.37	0.84	0.90	1.58	2.9
한국 '98 OECD자료	7.03 ¹⁾	4.07	2.96	0.10 ²⁾		3.15	0.80	0.44	2.07	
'99	6.8	4.1	2.7	0.4 ²⁾		3.2	0.80	0.5	1.9	
'00	7.1	4.3	2.8	0.5 ²⁾		3.3	0.70	0.6	1.9	
OECD평균 '98 OECD자료	5.66	5.00	0.66	0.40 ²⁾		3.47	0.35	1.06	0.29	
미국 '98 OECD자료	6.43	4.82	1.61	0.40 ²⁾		3.40	0.35	1.07	1.22	
영국 '98 OECD자료	4.92	4.65	0.28			3.40		0.83	0.28	
일본 '98 OECD자료	4.72	3.55	1.17	0.43	0.32	2.78	0.25	0.43	0.60	

주: 1) 한국교육개발원(KEDI) 자료와 OECD 자료는 다소 차이를 보이고 있는데, 이는 OECD가 교육비에 대해 좀더 포괄적인 정의를 사용하고 있기 때문임.

2) 이들 수치는 공부담과 사부담의 합임.

자료: 초·중등교육 관련 수치는 이주호, 학교정책 개혁의 원칙과 의제(2000)에서 재인용. 기타 수치는 한국교육개발원의 여러 자료로부터 인용. OECD 자료는 OECD(2001), OECD(2002), OECD(2003)에서 인용

<표 2> 교육인적자원부 예산의 규모와 추이

(단위: 억원, %)

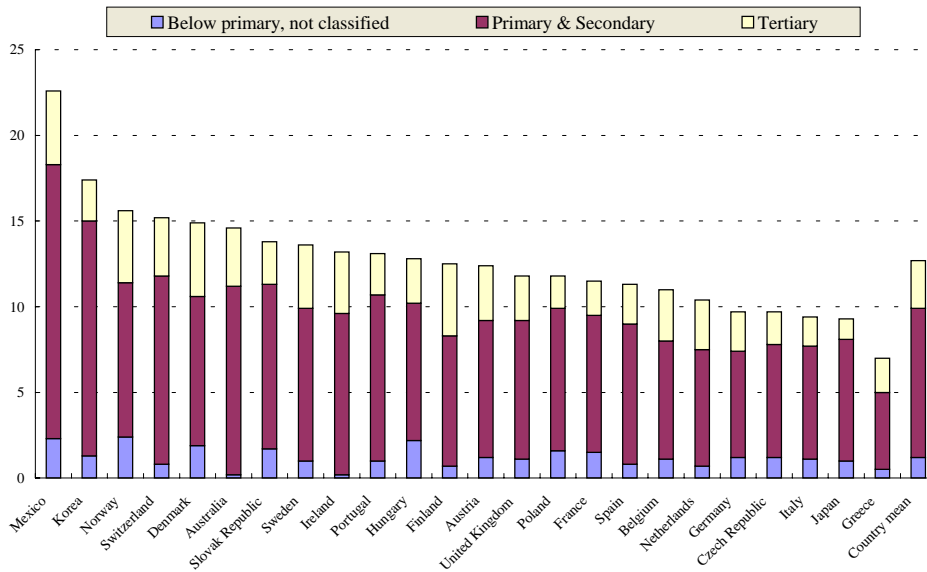
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
교육인적자원부총예산 (GDP대비,%)	128,990 (3.4%)	156,528 (3.7%)	181,710 (4.0%)	174,861 (3.9%)	179,029 (3.7%)	197,255 (3.8%)	200,188
초중등교육예산 (교육인적자원부예산대비,%)	109,714 (85.1%)	131,976 (84.3%)	154,586 (85.1%)	147,893 (84.6%)	151,740 (84.8%)	169,177 (85.8%)	170,970 (85.4%)
대학교육예산 (교육인적자원부예산대비,%)			20,743 (11.4%)	19,771 (11.3%)	22,004 (12.3%)	24,097 (12.2%)	25,210 (12.6%)

주: 1. 모든 금액들은 일반예산뿐 아니라 기금에서 지원되는 금액들도 합산.

2. 대학교육예산은 교육인적자원부 예산 중 대학, 교육대학, 산업대학, 전문대학을 대상으로 지원되는 예산들을 각각 취합한 후 그들을 더한 것으로 계산.

출처: 유현숙 외 (2001)에서 재인용. 원자료는 기획예산처, 예산개요 각년도를 이용하여 계산.

<그림 1> 교육재정지출, 총정부지출 대비 %, 1999



□ 2003년 교육재정 규모

- 2003년 교육재정은 GDP 대비 4.97% 추정되며, 2000년대에 들어와 꾸준히 교육재정 규모가 증가하고 있는 추세

<표 3> 교육 예산의 추이

(억원)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002추정	2003추정
▪ GDP 규모(A) ¹⁾	4,443,665	4,827,442	5,219,592	5,450,133	5,777,141	6,123,769
▪ 교육재정규모(B)	193,965	203,930	228,595	254,726 (270,367)	278,893 (281,391)	304,636
- 교육부소관 예산	174,861	179,030	197,256	200,188 (215,829)	222,784 (225,282)	244,044
- 시도자체수입	16,071	13,480	15,569	50,812	52,398	56,546
- 지방채(재특제외)	-	7,941	11,852	-	-	-
- 타부처 교육예산	3,033	3,479	3,918	3,726	3,711	4,046
▪ GDP대비 비율(B/A)	4.36	4.22	4.38	4.67 (4.96) ²⁾	4.83 (4.87) ²⁾	4.97

1) '98~'00 한국은행자료, '02: '01의 6%증(재경부 경제여건 전망), '03:'02의 6%증

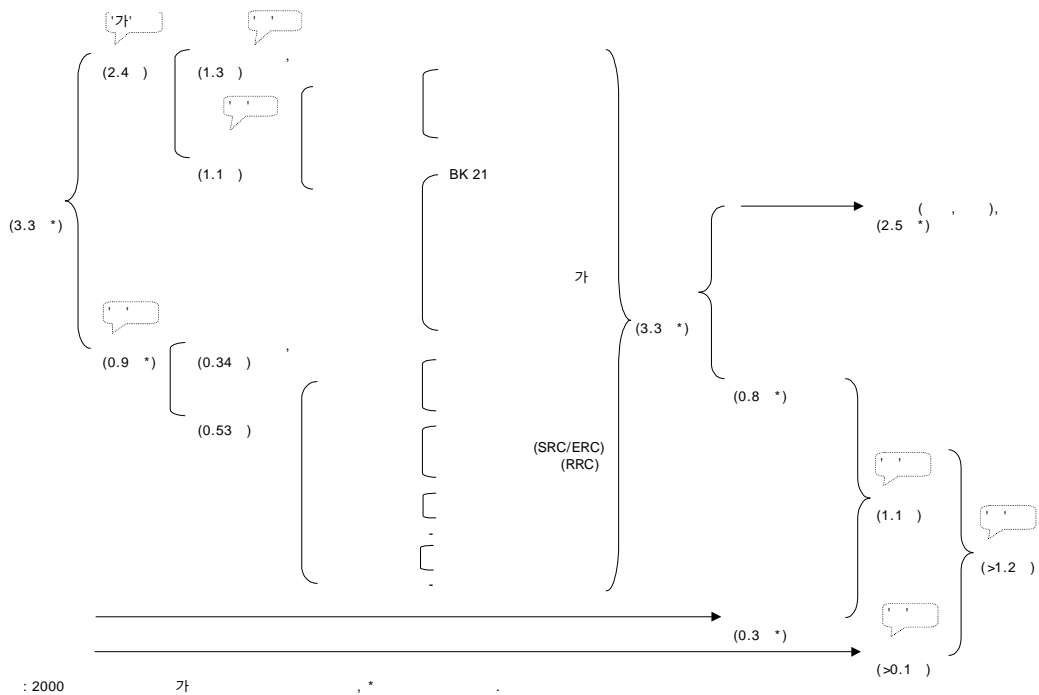
2) 추가경정예산 포함시 비율임

□ 우리나라 고등교육 재정투자의 규모와 특징

- 2000년 현재 약 3.3조원 규모의 대학 재정지원이 이루어지고 있는 것으로 파악되었는데, 이중 약 70%인 2.4조원이 교육인적자원부로부터, 나머지 0.9조원은 여타 부처와 지방정부로부터 지원
- 지원 용도별로 살펴보면, 국공립대학에 대한 경상비, 시설비 지원이 전체지원의 절반을 약간 넘는 1.7조원을 차지하고 있으며, 연구비와 관련지원이 1.6조원을 차지
- 교육인적자원부를 위시한 여러 부처에서 다발적으로 여러 용도로 재정지원이 이루어지고 있다는 점은 우리나라 고등교육 재정지원의 가장 큰 특징
 - 현재 조정체제와 업무분담이 정립되지 못한 상태에서 분권화된 형태를 띠고 있음은 재정투자의 비효율성을 초래할 가능성이 큼

- 교육인적자원부뿐만 아니라 여타 부처와 지방정부도 국공립대학에 대한 경상비, 시설비 지원을 행하고 있는데, 이는 여타 부처와 지방정부들도 산하에 특수대학을 두고 지원하고 있음에 기인
- 우리나라 고등교육 재정지원의 또다른 특징들은 재정지원이 개인 단위 보다 대학이나 연구소 단위 위주도 이루어지고 있다는 점

<그림 2> 고등교육재정투자 흐름도



<표 4> 교육인적자원부의 대학 연구비와 기타 지원의 현황과 추이

(단위: 억원)

사업명	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
국립대학 실험실습기자재 ^a		97	164	167	451	750	965	951	920	850	853	700	720
공·사립대학시설·설비확충 ^a	160	240	400	400	700	1,050	1,250	1,100	850	800	800	670	-
국·공·사립대자구노력지원 ^a (다양화·특성화대학기반조성)	-	-	-	500	450	600	540	450	450	450	450	480	1150
학술연구조성사업	203	203	270	400	600	900	1,200	1,000	1,008	1,200	1,300	2,300	2,276
공사립전문대 실험실습기자재		12	35	40	150	450	639	750	721	700	700	650	700
교육차관 지원사업	800	850	1,006	1,037	1,302	1,651	1,696	1,956	2,010	1,170	1,012	1,136	963
박사후연수과정 지원	-	-	-	-	-	80	80	58	87	80	50		
외국석학공동연구 지원	-	-	-	-	-	25	25	-	-	-	-		
전국단위연구소 지원		19	19	19	19	19	29	25	-	-	-		
농어촌대학생 학자금용자	-	-	-	17	193	195	200	152	237	306	180	150	40
박사과정생지역연구지원	-	-	-	-	2	2	4	-	-	-	-		
대학원생 연구장학금지원	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4			
신진연구인력장학금지원	-	-	9	9	9	9	15	14	10	10	12		
대학생학자금이자보전	125	118	117	91	78	78	75	79	128	451	423	650	742
사립대시설확충용자이자	5	2	1	1	2	1	1	1	0.2	-	-		
교대·교원대 기성회보조	5	6	4	4	4	4	4	4	-	-	-		
대학생학·예술활동지원	6	5	5	3	2	2	4	5	3	3	4	4	4
사도장학금지원	-	90	120	120	124	138	141	138	62	50	36	22	4
각종 국립대학 이전	-	-	-	-	187	273	319	305	506	562	629	712	635
대학전산망구축	-	-	-	-	-	10	77	20	12	12	12	100	80
사학진흥기금지원	200	200	200	300	500	700	600	850	500	500	500	559	200
소 계 (A)	1,509	1,847	2,355	3,113	4,778	6,942	7,869	7,863	7,508	7,148	6,961	8,133	7,514
대학원중점육성지원사업	-	-	-	-	200	200	200	170	110	-	-		
국제전문인력양성	-	-	-	-	-	200	200	160	100	100	-		
이공계대학기자재 첨단화	-	-	-	-	-	150	170	170	119	120	150		
공과대학중점육성지원	-	-	-	400	400	400	400	400	-	-	-		
교육개혁추진우수대학 ^b	-	-	-	-	-	300	270	200	200	150	145		
국립대 구조조정	-	-	-	-	-	-	-	-	-	150	250	121	121
국립대학 성과급 ^c	-	-	-	-	-	-	-	-	200	200	200	200	200
지방대학특성화	-	-	-	-	-	-	180	150	150	150	150	500	500
산업대학특성화 ^a	-	-	-	-	-	-	-	20	25	30	30		
전문대다양화·특성화지원	-	-	-	-	-	-	259	400	660	800	800	1,656	1,656
대학원연구중심대학 육성	-	-	-	-	-	-	-	-	2,000	2,000	1,700	1,382	1,600
소 계 (B)				400	600	1,250	1,679	1,670	3,564	3,700	3,425	3,859	4,077
(특수목적지원비중,B/C)				(11%)	(11%)	(15%)	(18%)	(18%)	(32%)	(34%)	(33%)	(32%)	(35%)
합 계 (C)				3,513	5,378	8,192	9,548	9,533	11,072	10,848	10,386	11,992	11,591

○ 교육인적자원부의 대학지원정책이 1990년 중반이후 “평가와 재정지원의 연계를 통한 대학의 다양화와 특성화를 촉진”으로 그 방향성을 전환함에 따라 특수목적 지원사업의 비중이 커지고 있는데, 특수목적지원이 대학 연구비와 기타 지출 총액에서 차지하는 비중이 1990년대 초 12%에서 2000년에는 35%로 급격히 상승

- 교육인적자원부의 학자금 용자제도의 규모는 지속적으로 증가하고 있으나, 그 규모는 2003년의 경우에도 750억원 규모에 불과

<표 5> 교육인적자원부의 학자금 용자제도의 규모와 추이

연도 구 분	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003 계획
용 자 액	532억원	655억원	1,651억원	4,547억원	4,842억원	6,580억원	7,760억원
수혜인원	37천명	45천명	101천명	215천명	221천명	278천명	310천명
이차보전액	68억원	78억원	101억원	246억원	413억원	559억원	742억원

출처: 교육인적자원부 보도자료 (2003년 1월)

- 우리나라에서는 지방정부뿐만 아니라 교육인적자원부의 여타 중앙 정부부처들이 소속대학을 설립하여 운영하고 있는 것이 관찰되는데, 이러한 성격의 지원은 2000년 현재 총 3,350억원으로 추산
- <표 7>은 과기부, 산자부, 정통부 등의 주요 대학연구지원 정책들을 정리하고 있는데, 관련 예산규모가 1997년 2,000억원에서 2001년 6,100억원으로 급격히 증가하였음이 관찰

<표 6> 여타부처의 대학에 대한 경상비, 시설비 지원

(단위: 백만원)

구분	대학명	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	학생1 인당 지원액 (2001)	2002	2003
과기부	한국과기원	49,636	63,924	80,272	66,967	63,851	69,569	64,129	10.44	72,425	79,671
	광주과기원	32,120	24,474	17,577	15,585	14,945	18,971	23,469	29.10	33,009	29,750
산자부	경기공업대학	3,052	3,629	5,250	8,399	12,899	3,000	4,500	1.98	-	-
	한국산업기술대	3,000	10,000	17,808	6,906	3,464	1,000	1,500	0.71	1,500	1,500
노동부	한국기술교육대	7,600	3,100	5,000	4,200	13,000	14,900	6,867	7.75	7,148	8,976
	기능대학	-	-	-	-	73,018	91,734	57,482	6.47	52,868	60,166
재경부	세무대학			5,110	4,603	4,434	4,085	834	8.80		
정통부	한국정보통신대							110,000			
문화관광부	한국예술종합학교	4,000	2,000	6,000	6,795	8,549	6,876	7,604	2.89	6,771	8,143
문화재청	한국전통문화학교	-	-	-	3,400	6,000	17,631	19,744	24.49	9,743	7,189
농림청	한국농업전문학교	12,720	9,937	4,078	4,672	5,432	14,878	10,266	20.66		
경찰청	경찰대학	11,858	13,871	7,377	5,637	16,173	17,811	19,989	37.50		
철도청	철도대학			2,103	2,221	2,095	2,236	2,375	5.15	2,519	2,664
서울시	서울시립대			42,965	47,866	33,763	34,177	35,116	3.91		
인천시	인천대					11,006	14,711		31.70		
	인천전문대학					5,401	6,265		1.28		
강원도	강원전문대학			-	1,407	3,765	4,635	4,768	6.20		
충청북도	충북과학대학			-	1,298	1,271	1,501	1,906	2.24		
충청남도	청양대학					2,394	1,994	2,048	2.05		
경상북도	경도대학					2,842	1,756	1,744	1.69		
경상남도	거창전문대학					1,059	1,251	574	1.17		
	남해전문대학					1,158	1,290	547	1.32		
전라남도	담양대학			-	3,708	1,790	2,276	1,876	2.63		
	장흥대학			-	-	4,084	2,335	1,983	5.18		
합계						292,393	334,882				

주:1) 상기대학 중 경기공업대학, 한국기술교육대학, 한국산업기술대학은 사립대학으로 등록.

2) 학생1인당 지원액은 2000년도 지원액과 학생수를 기준으로 계산한 것임.

3) 시와 도립대학들의 경우 총예산에서 수수료 수입(수업료 등)을 제외한 액수를 기록.

4) 서울시립대 2000년부터는 수수료 수입을 예년자료를 이용해 50억으로 가정하였음.

5) 인천시 대학들의 1999년 수수료 수입은 2000년 자료를 이용해 계산하였음.

자료: 예산개요 참고자료, 세입세출결산보고서, 예산서, 해당연도.

일반 및 특별회계 세입세출예산서, 각 시·도청, 해당연도.

<표 7> 기타부처의 대학지원 규모와 추이

(단위: 억원)

부처	사업명	예 산									
		95이전	1996	1997	1998	1999	2000	2001	합계 (2001년)	2002	2003
과기부	목적기초연구	1,627	354	405	399	500	705	847	4,837	984	1,068
	우수연구센터	1,058	353	429	416	437	443	599	15,461	652	652
	지역협력연구센터	15	52	70	100	165	185	235	33,048	255	292
	특성화장려연구	29	20	36	38	72	80	80	55,635	80	-
	국가지정연구실	-	-	-	-	-	732	1,018	113,020	1,069	1,070
산자부	공통핵심기술개발	3,291	686	801	861	860	860	1,135	8,494		
	테크노파크	-	-	-	300	150	150	300	900	300	300
	신기술창업보육(TBI)	15	20	25	70	200	240	288	19,646	200	200
	지역기술혁신센터(TIC)	10	40	50	50	190	200	280	41,112	280	280
정통부	선도기반기술개발				59	35	20		114		
	정보통신 우수시범학교지원			88	195	200	184	63	730		
	대학연구센터					84	100	130	2,002		
	대학기초연구지원	46	46	46	46	59	50	40	333		
노동부	취업유망분야훈련	-	-	-	-	-	150 (30)		30		
보건부	보건의료기술 연구개발	94 (54)	177 (106)	276 (178)	358 (187)	339 (180)	395 (211)		1,639 (916)		
	선도기술 의료공학기술개발	34 (19)	86 (51)	150 (91)	150 (69)	140 (63)			3,838 (293)		
농림부	농림기술개발	770	385	510	385 (165)	330 (215)	315 (285)	382	3,077	412	421
중기청	창업보육센터				89	600	495	292	1,476		
	기술이전센터	-	-	-	-	-	2	11	2,965	5	-
	기술지도대학	-	-	-	-	-	15	30	45	16	30
	산·학·연 공동 기술개발	110	70	81	101	130	225	350	1,067	411	341
합 계		7,044	2,183	2,810	3,145	4,140	5,212	6,080			

2. 초·중등과 고등교육간의 예산배분

□ 먼저 고등교육에 대한 국가 재정지원의 근거를 살펴보면,

1) 열악한 우리나라 고등교육 여건과 부족한 재정투자

- 우리나라 학생 1인당 공교육비 수준이 초등교육비는 OECD 국가 평균의 67%, 중등교육비는 66%인 반면, 고등교육비는 47%에 불과

<표 8> 학생 1인당 공교육비 국제비교(1999)
(단위 : U.S\$, PPP 환산액)

	초등교육	중등교육	고등교육
호주	4858	6850	11725
프랑스	4139	7152	7867
독일	3818	6603	10393
일본	5240	6039	10278
한국	2838 (67%)	3419 (66%)	5356 (47%)
스웨덴	5736	5911	14222
스위스	6663	9756	17997
영국	3627	5608	9554
미국	6582	8157	19220
OECD 평균	4229	5174	11422

자료 : OECD, Education at a Glance, 2002.

- 하지만, 고등교육에서의 투자규모를 초과하는 양적 성장으로 교수 1인당 학생수가 늘어나는 등 대학교육여건은 1970년대보다 오히려 악화
* 1990년 37.7%이던 고등교육기관 취학률이 2002년에는 87.0%로 높아짐

<표 9> 대학교육 여건의 변화 추이

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
교수1인당 학생수(명)	18.8	20.7	27.9	35.8	31.2	26.3	39.7	39.9	40.1
학생1인당 교지면적(m ²)	177.1	101.0	91.1	58.1	60.1	60.9	48.4	48.4	47.9

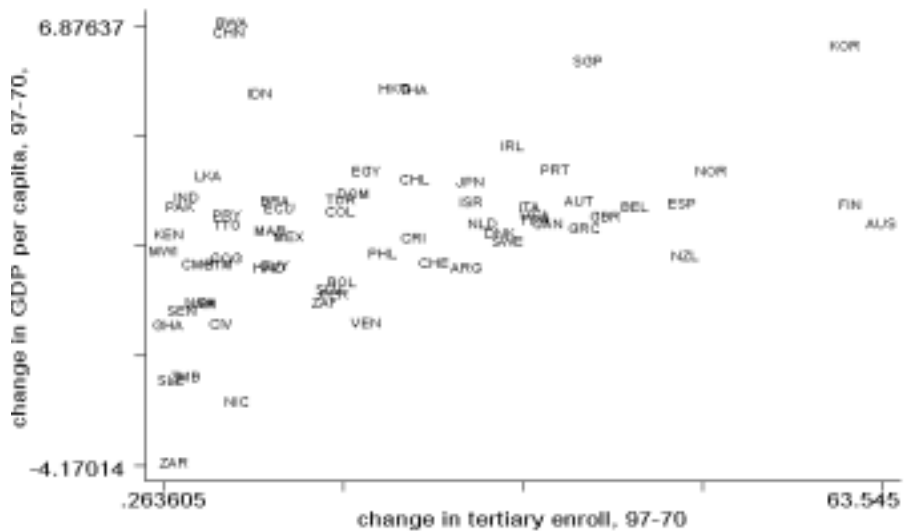
자료 : 교육인적자원부·한국교육개발원, 2002 교육통계분석자료집, 2002.

- 초·중등교육의 경우 공공재원에서 GDP 대비 3.15%를 부담함으로써 OECD 국가 평균 3.28%에 근접, 그러나 고등교육의 경우 공공재원 부담비율이 GDP 대비 0.45%에 불과하여 OECD 국가 평균 0.93%의 절반 정도 수준
- 고등교육에 대해서는 중앙정부의 책무성을 보다 강화하고, 초·중등교육에 대해서는 지방정부의 책무성을 보다 강화할 필요성이 있다는 점
 - 초·중등교육예산은 지방정부의 재정부담 증액으로 유지 또는 증액이 가능

2) 고등교육은 정부의 적극적인 역할을 필요로 하는 성장에 필수적인 요인

- 고등교육은 근로자의 생산성을 높여 경제성장의 주요 동인으로 작용하는데, 이러한 경향은 연구, 개발, 혁신의 중요성이 더욱 높아지는 선진국에서 더욱 강하게 관찰됨.

<그림 2> 성장률과 고등교육취학률간의 상관관계, 66개국



- 고등교육은 그 성과가 고등교육을 받은 당사자뿐만 아니라 사회의 다

른 구성원에게도 과급되는데, 이러한 과급효과로 고등교육은 사회적
최적 수준으로 가기 위해서는 정부의 재정지원이 필요

3) 고등교육 기회의 형평성은 사회결속 강화의 주요 요소

- 기회의 형평성 보장은 사후적인 소득의 형평성 보다 오히려 중요한
사회결속의 요소로, 정부는 저소득층 자녀의 고등교육 이수를 위한
재정적인 지원을 할 필요
- 우리나라의 고등교육 재정투자중 학자금 용자와 장학금 지원 사업은
그 규모가 증대하고 있기는 하나 아직까지도 다른 선진국들에 비해
매우 비중이 적은 실정
- 저소득층 자녀의 학자금 지원은 학비뿐만 아니라 다른 필요경비를 포
함하여 저소득층 자녀가 실제적으로 정부의 지원으로 기회의 형평성
을 보장될 수 있도록 하여야 하며, 학자금 용자제도를 활성화하여 이
를 원하는 중·저소득층 자녀에게 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록
하여야 함.
- 중·저소득층 자녀에 대한 장학금과 학자금 용자는 대학 재정 건전화
를 위한 등록금 인상이 형평성을 훼손시키지 않고 이루어질 수 있게
해줌.

□ 고등교육 재정투자의 확대는 “국세분 교육세를 고등교육세로 개편”하여
조달하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단되며, 의견수렴과 논의과정이
필요

- 2004년의 경우 국세분 교육세는 대략 4조원 가량이 될 것으로 예
상.

- 국세분 교육세를 고등교육세로 개편하는 것은 중앙정부가 고등교육에
대한, 그리고 지방정부가 초·중등교육에 대한 책무성을 강화한다는

원칙에 부합

- 이러한 방안하에서 전체 교육예산은 소규모로만 증액되며 고등교육 확대는 중앙정부의 교육예산의 재배분을 통해서 달성되며, 초·중등 교육예산은 지방정부의 역할 강화를 통해 유지 또는 증액

3. 교육 예산의 발전 방향

□ 지금까지의 분석이 교육재정에 대해서 시사하는 바는

- 정부의 **전체 교육재정 규모가 다소 증가될 필요가 있음.**
 - 이미 세계 최고수준인 교육투자 규모를 더욱 늘려야 한다는 주장을 의아해할 수 있으나, 교육기반시설이 미약하여 교육여건면에 있어서는 여전히 다른 OECD국가들보다는 한 단계 아래에 놓여있는 우리의 현실을 고려한다면 향후에도 지속적인 교육투자가 필요한 것으로 판단
- 초·중등교육과 고등교육간의 예산배분과 관련하여 앞에서 살펴본 바와 같이 **고등교육재정투자 증액의 필요성이 상대적으로 더 높은 것으로 판단**되며, 초·중등교육 전체 예산은 지방정부의 적극적인 역할을 통해 현재의 수준보다 높아질 수 있을 것임.
 - * 지방정부의 역할은 학교 신·증설부분으로부터 시작될 수 있을 것이며 일반자치와 교육자치의 연계 강화를 통해 재정참여도 확대될 수 있을 것임.
- 교육재정규모 확대보다 중요한 것은 **교육재정의 효율성 증대**에 있음.
 - 세계 최고 수준의 교육투자에도 불구하고 공교육에 대한 만족도는 매우 낮으며, 위기감까지 느끼고 있는 현실은 높은 공교육 투자가 실질적인 국민복지 향상에 연결되지 못하고 어디에선가 낭비되고 있음을 의미
 - 이러한 점에서 교육의 성과성 개선을 위한 제도 개혁이 필요하며, 우리사회가 지식·정보·기술이 국가의 경쟁력을 결정하는 지식기반사회로 이전함을 고려할 때 이러한 교육개혁의 시급성은 더욱 더함.

□ 교육투자의 성과성 개선 방향은 초·중등교육과 고등교육로 나누어 접근하는 것이 필요

○ 초·중등교육에 있어서는 중앙정부 중심의 책임과 권한을 지방정부, 시·도 교육청, 그리고 단위학교로 분권화하는 것이 필요

- 참여정부의 중요한 정책기조인 분권화가 가장 필요한 곳이 바로 초·중등교육분야이며, 최근 교육의 지방분권화에 대한 로드맵이 제시된 것은 매우 다행스러운 일

- 지방정부의 교육에 있어서의 역할이 강화될 경우 직접선거를 통해 선출되는 지방정부는 유권자인 학부모의 만족을 높이기 위해 공교육의 성과개선 정책에 대한 강한 압력을 받게 될 것.

* 재정면에 있어서도 지방정부는 시도교육청에 비하여 보다 큰 유연성을 가지고 있기 때문에 시설투자 등의 재원 마련에 있어 적극적인 역할을 수행할 것이 기대

- 지방정부로의 분권화보다 더 중요한 것은 단위학교로의 분권화이다. 학습자와 교육자가 만나 학습이 이루어지는 단위학교의 자율성을 증대시키고 그 결과에 대해서 책임을 묻는 것은 공교육 성과개선에 있어서 필수적인 요건이 될 것

* 이를 위해 시행초기단계에 있는 학교단위회계제도를 정착시켜 단위학교의 예산 자율성을 확대시킴과 동시에 인사·교과과정·학교운영 등에 있어서도 단위학교의 자율권이 지속적으로 확대될 필요

* 물론, 단위학교의 자율권 확대와 함께 정보공개를 통한 투명성과 책무성 증대가 함께 이루어져 자율권 확대가 성과성 증대로 연결될 수 있도록 하여야 함

- 이러한 분권화와 함께 학생과 학부모의 학교운영에 있어서의 참여, 학교선택권 강화, 그리고 학교제도의 다양화가 동시에 추진되어야 할 것임.

○ 고등교육에 있어서도 큰 틀의 제도개선이 이루어져야 하는데, 고등교육재정의 구조가 직접적인 대학단위 지원에서 간접적인 학생과 연구자·팀에 대한 지원으로 변화될 필요성이 있음.

- 우리나라 고등교육의 양적 성장은 민간재원인 등록금과 사학재단의 투자에 크게 의존하여 이루어져 왔음. 향후 중앙정부의 고등교육투자는 더욱 증대할 필요성이 있으며, 이러한 고등교육투자 확대는 대학에 대한 직접적인 지원보다는 학생들에 대한 학자금 지원과 연구자·연구팀에 대한 연구비 지원을 중심으로 이루어져야 할 것임.
- 대학단위의 직접적인 지원은 그 성과를 측정하기 어려우며, 대학단위 지원금을 받기 위한 비생산적인 지대추구행위가 횡행하고 있는 것을 고려할 때 지양되어야 함.
- **학자금 지원의 획기적 증액**은 고등교육에 있어서의 공부담과 사부담의 균형을 찾아감과 동시에, 기회의 형평성 제고를 이루어 사회통합에도 매우 큰 역할을 할 수 있을 것임.
 - * 또한, 학자금 지원은 학생의 선택을 받기 위한 학교의 구조조정 노력을 가속화시킬 것이며 등록금 현실화를 가능하게 만들어 대학의 구조조정의 여건을 조성하게 될 것임.
 - * 더욱이 학자금 지원은 사립학교 지원, 지방대 육성, 전문대 육성 등 여러 고등교육 관련 현안들을 하나의 틀에서 보다 시장친화적으로 해결할 수 있는 수단이 될 것임.
 - * 학자금 지원과 관련 하여서 채무불이행 방지 방안, 저소득층 판별 방식 등에 대한 외국 사례연구가 필요함.
- 연구자와 연구팀에 대한 연구비 지원은 대학단위 연구비지원과 달리 그 성과를 측정이 용이하여 연구비에 대한 책무성 제고가 기대됨.
 - * Peer-group Review 체제 확립을 위한 연구가 필요.
- 예산 배분 조정과 함께 고등교육재정투자 관련 제도의 개선이 필요함.
 - * 재정지원 조정체제의 정립: 우리나라의 고등교육재정지원은 조정체제와 업무분담이 정립되지 못한 상태에서 분권화된 형태를 띠고 있어 재정투자의 비효율성 발생의 여지가 있음.
 - * 공정한 선정과 평가체제를 확립하고, 지원된 재정을 운용함에 있

어서 대학의 자율성과 책임성을 제고: ‘과정에 대한 규제’보다는 자율성과 책임성에 바탕을 둔 ‘성과에 대한 평가’로 지원정책이 변화될 필요

- 단군 이래 최대 고등교육지원사업이라고 불리는 두뇌한국 21사업이 2005년 완료되게 되는데, 두뇌한국 21사업 종료이후에는 그간 BK 21사업의 단점으로 지적되었던 복합적인 목적을 지닌 사업의 비효율성, 과정에 대한 지나친 규제로 인한 비효율성 등을 고치기 위해
 - 지방대 지원, 대학원생 지원 사업은 각기 고유 사업에서 추진하되, 학자금 용자 사업의 틀하에서 포괄될 수 있을 것이며
 - 연구자·팀에 대한 지원은 보다 객관적인 Peer-group Review를 통한 선정과 평가를 통해서 이루어져야 할 것임.
 - 전체 규모는 유지하는 것이 바람직할 것임.

- 초·중등교육에 있어서의 분권화, 고등교육에 있어서의 학자금·연구비 중심의 간접지원으로의 전환은 관련 기관의 역할을 크게 변화시키는 정책으로 향후 관련 기관의 개혁과정으로의 참여유도가 개혁 성패의 주요 요인이 될 것임.
 - 교육인적자원부의 재정과 역할에 대학에 대한 규제와 평가에서 학자금 지원과 연구비 지원 부서로 성격이 바뀌게 될 것이며,
 - 지방교육청의 역할과 지방정부와의 관계도 크게 변화될 것임.

참고 문헌

- 김진영, 「대학재정지원정책의 현황과 평가」, 한국조세연구원, 2001.
- 나성린 외. 고등교육재정의 안정적 지원을 위한 재원확보 방안, 교육인적자원부교육정책연구 2002-특-25
- 박기백. 성과주의 예산제도, 2003년 5월
- 박정수·이영, 학교재정지원 방식의 개혁, 미출판 자료, 2001.
- 송광용 외, 「대학재정 국고지원 현황에 관한 연구」, 한국대학교육협의회, 연구보고제 97-7-154호, 1998.
- 우천식·이영, 「교육의 질 향상을 위한 교육투자 구조의 개선방향」, 한국교육행정학회 제 122차 학술대회 발표, 2001.
- 우천식·이영, 「교육재정과 교육개혁」, 『국가예산과 정책목표』, 2000.
- 윤정일, 『대학지원예산구조 및 지원방식 개선연구』, 교육정책 연구과제, 2000-특-20, 교육부, 2001.
- 이영·우천식, 「정부부처의 고등교육기관에 대한 재정지원 분석 및 효율화 방안」, 한국개발연구원, 2001.
- 스위스 국제경영개발원(IMD)(2001). 2001년도 세계경쟁력연감.
- 유현숙 외(2001). 정부 부처의 고등교육기관에 대한 재정지원 분석 및 효율화 방안, 서울: 한국교육개발원, 수탁연구 CR 2001-25..
- 원윤희. 두뇌한국21 핵심사업 사업평가.
- 최청일 외, 고등교육재정 규모 및 지원방식 등에 관한 국제비교 연구, 교육인적자원부 교육정책연구 2002-일-10.
- 한국개발연구원. 사후적 사업평가제도 도입을 위한 기초연구, 2000.
- 한국직업능력개발원 (2002a). 인적자원개발 관련 사업 투자 분석. 정책연구 2002-공모-11.
- 한국직업능력개발원 (2002b). 인적자원개발 정책 평가체제 개발. 기본연구 02-3.
- Annual Evaluation Review 2002: Overview of the Commission's Evaluation Activities and Main Evaluation Findings, European Commission
- European Commission, Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide, First Edition, January 1997.
- US Department of Education. FY2002 Performance and Accountability Report. January 2003.