

공개토론회 자료

본 자료는 배포시부터 보도해주시기 바랍니다.

2015~2019년 국가재정운용계획 - 교육분야 -

일시: 2015. 6. 2(화) 16:00 ~ 17:30

장소: The-K Hotel(구 교육문화회관) 동강A홀

국가재정운용계획 교육분야 작업반

본 자료는 2015~2019년 국가재정운용계획 교육분야 작업반에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

15:30~16:00

등 록

16:00~17:30

교육분야 - 주제: 대학경쟁력 강화를 위한 재정
지원 방향

사 회 : 안종석(한국조세재정연구원 선임연구위원)

발 표 : 하연섭(연세대학교 행정학과 교수)

토 론 : 김병주(영남대학교 교육학과 교수)

김재훈(KDI 연구위원)

이상엽(한국조세재정연구원 세법연구센터장)

이 영(한양대학교 경제금융학부 교수)

조희래(특허법인 PCR 변리사)

한유경(이화여대 교육학과 교수)

목 차

토론 주제 : 대학 경쟁력 강화를 위한 재정지원 방향

I. 논의의 배경	1
1. 교육재정 국제비교	1
2. 고등교육 예산 현황	5
가. 정부의 고등교육 재정지원 규모	5
나. 중앙부처의 재정지원 현황	6
다. 사업유형별 고등교육 재정지원 변화추이	8
라. 지원대상별 고등교육 재정지원 변화추이	9
3. 학령인구 감소와 대학구조개혁	11
II. 고등교육 재정지원의 기본 방향	13
1. 재정지원 범위의 명확화	13
2. 대학 경쟁력 강화를 위한 재정지원의 기본 원칙	14
가. 기본 방향	14
나. 대학 경쟁력 강화를 위한 사업의 단순화	15
3. 재정지원 방식의 비교	18
가. 재정지원 방식의 장·단점 비교	18
나. 재정지원 방식의 방향	20
III. 특성화를 통한 대학 경쟁력 확보	22
1. 대학의 기능별 특성화	22
2. 교육중심 사업의 재구조화	24
참고문헌	30

토론 주제

**토론주제: 대학경쟁력 강화를 위한
재정지원 방향**

I. 논의의 배경

1. 교육재정 국제비교

- 연도별로 GDP 대비 공교육비를 살펴보면, 2000년부터 2011년간 우리나라가 OECD 평균 보다 매년 높은 편임
 - 우리나라의 경우 GDP 대비 공교육비 비율이 2000년 7.1%에서 2011년 7.6%로 증가한 반면에, OECD 평균값은 5.5%에서 6.1%로 증가
 - 이와 같이 우리나라가 GDP 대비 공교육비 비율이 OECD 평균 보다 높은 이유는 고등교육 공교육비 비율이 높기 때문임
 - 2014년 현재 '초·중등학교 과정'에 대한 GDP 대비 공교육비 비율은 우리나라의 경우 4.1%인데 비하여, OECD 평균은 3.9%로서 0.2%p 밖에 차이가 나지 않는 반면에, 고등교육의 경우는 1.0%p나 차이가 남(<표 1> 참조)

〈표 1〉 GDP 대비 교육단계별 공교육비 구성(2000~2011)
(단위: %)

구 분		전체			초·중등교육 과정			고등교육 과정		
		정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계
2000	한국	4.3	2.8	7.1	3.3	0.7	4.6	0.6	1.9	2.6
(2003)	OECD 평균	4.8	0.6	5.5	3.4	0.3	3.6	1.0	0.3	1.3
2006	한국	4.5	2.9	7.3	3.4	0.9	4.3	0.6	1.9	2.5
(2009)	OECD 평균	4.9	0.8	5.8	3.4	0.3	3.8	1.0	0.5	1.5
2007	한국	4.2	2.8	7.0	3.1	0.8	4.0	0.6	1.9	2.4
(2010)	OECD 평균	4.8	0.9	5.7	3.3	0.3	3.6	1.0	0.5	1.5
2008	한국	4.7	2.8	7.6	3.4	0.8	4.2	0.6	1.9	2.6
(2011)	OECD 평균	5.0	0.9	5.9	3.5	0.3	3.7	1.0	0.5	1.5
2009	한국	4.9	3.1	8.0	3.6	1.1	4.7	0.7	1.9	2.6
(2012)	OECD 평균	5.4	0.9	6.3	3.7	0.3	4.0	1.1	0.5	1.6
2010	한국	4.8	2.8	7.6	3.4	0.9	4.2	0.7	1.9	2.6
(2013)	OECD 평균	5.4	0.9	6.3	3.7	0.3	4.0	1.1	0.5	1.7
2011	한국	4.9	2.8	7.6	3.4	0.8	4.1	0.7	1.9	2.6
(2014)	OECD 평균	5.3	0.9	6.1	3.6	0.3	3.9	1.1	0.5	1.6

주: 1. GDP대비 공교육비(계)={(정부부담금액+민간부담금액)/GDP}×100

- 정부부담={(정부에서 교육기관에 직접 지출한 총액+학생·가계에 대한 장학금 보조(수업료 지원)+정부에서 민간에 지원한 이전금)/GDP}×100
- 민간부담={(민간이 교육기관에 직접 부담하는 금액(등록금 등)+종교단체 및 기타 비영리조직(학교법인 등)이 교육기관에 직접 부담하는 금액/학교법인 등)/GDP}×100

2. '전체 교육단계'에는 '초중등 및 고등교육단계'와 '교육행정기관의 교육비'가 포함됨.

3. 구분된 연도는 '회계연도'이며, 괄호 안의 연도는 자료 '발표년도'임.

자료: OECD(해당연도). Education at a Glance: OECD Indicators.

□ 고등교육 과정의 경우 우리나라의 학생 1인당 공교육비와 GDP 대비 비율은 모두 OECD 평균 보다 낮은 편임(<표 2> 참조)

○ 이는 초·중등 교육과정과 대비되는 현상임

- 초등학교 과정의 경우 2000~2011년간 매년 우리나라의 학생 1

인당 공교육비는 OECD 평균 보다 낮지만 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율은 OECD 평균과 같거나 다소 높은 편임

- 중등학교 과정의 경우도 우리나라의 학생 1인당 공교육비는 2009년을 제외하고 OECD 평균 보다 낮은 편이지만, GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율은 OECD 평균 보다 지속적으로 높은 편임
- 이러한 현상은 초중등교육에 비교하여 상대적으로 고등교육에 대한 학생 1인당 공교육비 투자가 작은 편임을 보여주는 것임

〈표 2〉 학생 1인당 공교육비(2000~2011)

(단위: 미국달러의 구매력지수(PPP) 환산액, %)

기준 연도	구 분	초등교육단계		중등교육단계		고등교육단계	
		학생 1인당 공교육비	1인당 GDP 대비 비율	학생 1인당 공교육비	1인당 GDP 대비 비율	학생 1인당 공교육비	1인당 GDP 대비 비율
2000 (2003)	한 국	3,155	21	4,069	27	6,118	40
	OECD 평균	4,381	19	5,957	25	9,571	42
2006 (2009)	한 국	4,935	21	7,261	31	8,564	37
	OECD 평균	6,437	20	8,006	25	12,336	40
2007 (2010)	한 국	5,437	20	7,860	30	8,920	34
	OECD 평균	6,741	20	8,267	24	12,907	40
2008 (2011)	한 국	5,420	20	7,931	30	9,081	34
	OECD 평균	7,153	21	8,972	26	13,717	41
2009 (2012)	한 국	6,658	25	9,399	35	9,513	35
	OECD 평균	7,719	23	9,312	27	13,728	42
2010 (2013)	한 국	6,601	23	8,060	28	9,972	35
	OECD 평균	7,974	23	9,814	26	13,528	41
2011 (2014)	한 국	6,976	24	8,199	28	9,927	34
	OECD 평균	8,296	23	9,280	26	13,958	41

주: 1) 학생 1인당 공교육비={PPP로 환산된 경상비+자본비}/학생수

2) 국민 1인당 GDP대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율=(학생 1인당 공교육비/PPP로 환산된 국민 1인당 GDP)×100

3) 구분된 연도는 '회계연도'이며, 괄호 안의 연도는 자료 '발표년도'임.

자료: OECD(해당연도). Education at a Glance: OECD Indicators.

2. 고등교육 예산 현황

가. 정부의 고등교육 재정지원 규모

- 고등교육이 영향을 미치는 범위가 넓기 때문에 대학교육 지원을 담당하는 교육부 외에도 미래부, 산자부, 고용부, 복지부 등 정부 부처와 지자체에서도 고등교육을 지원하고 있음
 - <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 2008년부터 2013년까지 고등교육 재정지원 규모는 지속적으로 증가되어 왔음
 - 2013년 기준으로 교육부가 67.7%를 지원하고 있고, 그 다음으로 기타 중앙부처(28.8%), 지자체(3.5%)의 순으로 지원하고 있음
 - 2011년 이후 매년 1조원 이상의 규모로 교육부의 고등교육 재정이 증가하고 있는 데, 이는 '대학학자금 지원'이 대폭적으로 확대되고 있기 때문임

〈표 3〉 정부의 고등교육 재정지원 규모

(단위: 억원, %)

구분	교육부	타부처	지자체	합계 (GDP 대비 비율)
2008년	35,613 (61.7%)	19,117 (33.1%)	3,009 (5.2%)	57,739 (100%) (GDP 0.6%)
2009년	43,916 (64.2%)	21,401 (31.3%)	3,051 (4.5%)	68,368 (100%) (GDP 0.6%)
2010년	42,792 (60.1%)	24,301 (34.2%)	4,070 (5.7%)	71,163 (100%) (GDP 0.7 %)
2011년	51,018 (58.6%)	32,805 (37.6%)	3,296 (3.8%)	87,119 (100%) (GDP 0.7%)
2012년	61,801 (62.1%)	34,635 (34.8%)	3,087 (3.1%)	99,523 (100%) (GDP 0.78%)
2013년	74,227 (67.7%)	31,530 (28.8%)	3,819 (3.5%)	109,576 (100%) (GDP 0.86%)

자료: 교육부 내부자료

- 이와 같이 고등교육 재정지원 규모가 늘어나면서 GDP 대비 고등교육 재정지원 비율도 2008년 0.6%에서 2013년 0.86%까지 확대되었음

나. 중앙부처의 재정지원 현황

□ 2013년 현재 32개 중앙부처에서 총 391개 사업을 통해 10조 7,138.4 억원을 지원

- 이 중 교육부에서 107개 사업으로 7조 6,161.7억원을 지원하여 중앙부처 고등교육 재정지원금액의 71.1%를 차지

〈표 4〉 부처별 고등교육 재정지원 현황

(단위: 천원, %)

구분	2013		
	사업수	지원금액	비율(%)
교육부	107	7,616,169,935	71.1
미래창조과학부	49	1,519,522,322	14.2
산업통상자원부	24	323,346,268	3.0
고용노동부	11	318,163,562	3.0
보건복지부	36	217,559,312	2.0
중소기업청	12	163,375,007	1.5
국토교통부	15	96,902,526	0.9
농촌진흥청	10	93,616,000	0.9
농림축산식품부	10	68,068,560	0.6
문화체육관광부	28	56,317,343	0.5
해양수산부	18	53,058,753	0.5
환경부	10	47,952,767	0.4
국가보훈처	2	39,915,958	0.4
식품의약품안전처	6	31,557,100	0.3
문화재청	8	16,817,000	0.2
기상청	11	16,692,420	0.2
산림청	2	11,742,252	0.1
소방방재청	6	9,665,000	0.1
통일부	1	3,415,536	0.0
법무부	1	3,175,372	0.0
특허청	3	1,703,080	0.0
금융위원회	1	927,000	0.0
원자력안전위원회	1	870,000	0.0
여성가족부	1	856,324	0.0
방위사업청	6	789,561	0.0
안전행정부	1	528,659	0.0
방송통신위원회	1	440,000	0.0
공정거래위원회	4	256,083	0.0
기획재정부	1	137,272	0.0
국방부	1	126,565	0.0
법제처	3	93,681	0.0
외교부	1	80,100	0.0
합계	391	10,713,841,318	100

* 공시대학 기준

** 고등교육기관에 실 지원된 금액 기준

*** 간접지원사업의 경우, 총 사업비를 포함

다. 사업유형별 고등교육 재정지원 변화추이

□ 재정지원사업의 유형은 일반지원사업, 학자금 지원사업, 그리고 국·공립대경상운영비 지원사업, 고등교육 발전을 위하여 계획 및 실행 되었으나 실제 대학 또는 전문대학에 지원액이 투입되지 않는 간접 지원사업으로 구분할 수 있음

- 2011~2013년간 변화추이를 보면, 일반지원사업은 2011년, 2012년에 비해 사업 수 및 지원금액의 비중이 감소되는 추세를 보이고 있으며, 학자금지원사업은 2011년 8.7%에서 2012년 21.8%, 2013년 27.8%로 크게 증가

- 이는 2012년부터 국가장학사업이 시행되었기 때문임

〈표 5〉 사업유형별 고등교육 재정지원 변화추이

(단위 : 천원)

구분	2011			2012			2013		
	사업 수	지원금액	비율 (%)	사업 수	지원금액	비율 (%)	사업 수	지원금액	비율 (%)
일반지원사업	360	4,907,048,669	56.6	364	5,062,803,182	52.4	336	5,096,424,947	47.6
학자금지원사업	15	754,936,032	8.7	17	2,110,048,072	21.8	20	2,977,704,604	27.8
국·공립대경상운영비 지원사업	20	2,679,001,901	30.9	21	2,247,566,481	23.2	21	2,431,798,955	22.7
간접지원사업	14	330,352,249	3.8	11	249,782,524	2.6	14	207,912,812	1.9
합계	409	8,671,338,851	100	413	9,670,200,259	100	391	10,713,841,318	100

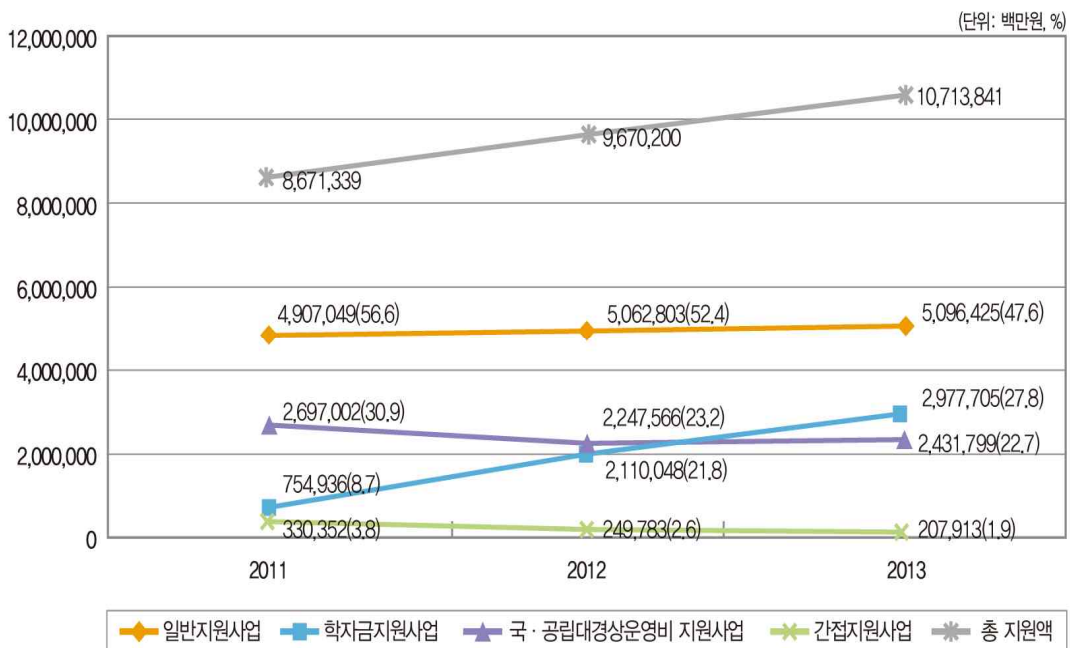
* 공시대학 기준

** 고등교육기관에 실 지원된 금액 기준

*** 간접지원사업의 경우, 총 사업비를 포함

- 국·공립대경상운영비 지원사업은 3년간 사업 수의 큰 변동은 없으나 지원금액은 30.9%, 23.2% 22.7%로 감소추세
- 간접지원사업의 경우 사업수는 큰 변동 없으나 지원금액의 비중이 다소간 감소하는 추세가 나타남

[그림 1] 사업유형별 고등교육 재정지원 변화추이



라. 지원대상별 고등교육 재정지원 변화추이

□ 재정지원사업의 지원대상은 대학, 집단, 개인으로 나뉘는데, 대학 대상 사업은 대학 전체를 대상으로 재정지원이 이루어지는 사업, 집단 대상 사업은 대학내 사업단, 연구실, 연구집단 등을 대상으로 하는 사업, 개인 대상 사업은 학생 및 교수 개인에게 직접 재정지원을 하는 사업을 의미

- 2011~2013년간 변화추이를 보면, 개인단위 지원 사업은 사업 수

의 변화는 거의 없으나 지원액은 2011년에 비하여 약 2배 정도 증가

- 집단단위 지원 사업은 그 사업 수가 2012년에 크게 증가했다가 2013년에는 다시 크게 감소하였으며, 2013년 지원금액의 비중은 2011년에 비해 5.5%p 감소

〈표 6〉 지원대상별 고등교육 재정지원 변화추이

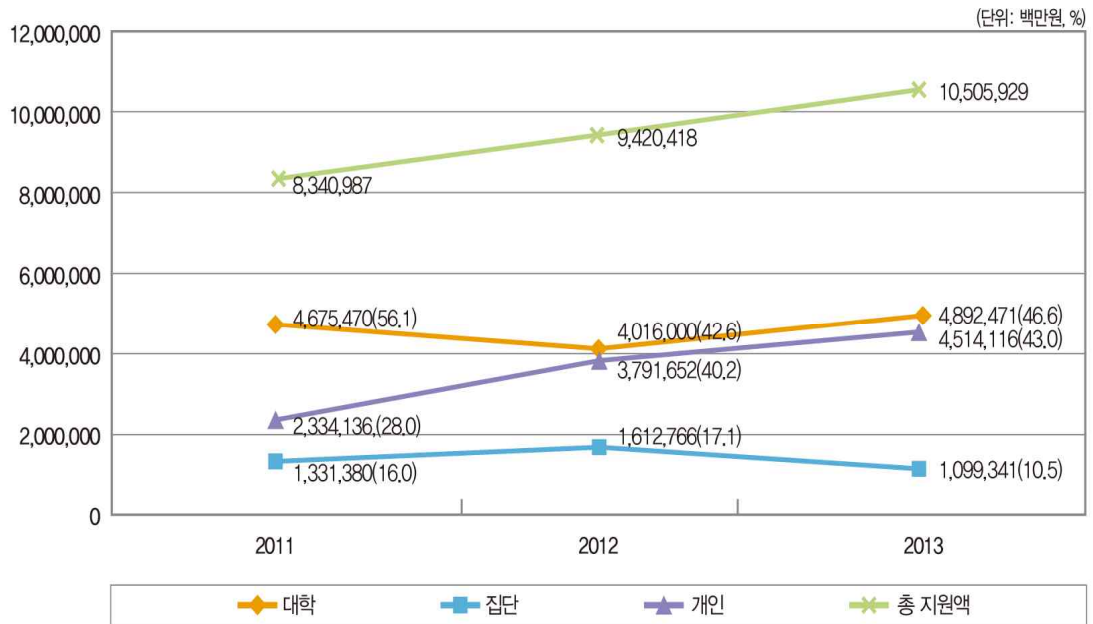
(단위 : 천원)

구분	2011			2012			2013		
	사업 수	지원금액	비율 (%)	사업 수	지원금액	비율 (%)	사업 수	지원금액	비율 (%)
대학	162	4,675,470,270	56.1	147	4,015,999,661	42.6	155	4,892,471,148	46.6
집단	136	1,331,380,416	16.0	160	1,612,765,589	17.1	127	1,099,341,079	10.5
개인	97	2,334,135,916	28.0	95	3,791,652,485	40.2	95	4,514,116,279	43.0
합계	395	8,340,986,602	100	402	9,420,417,735	100	377	10,505,928,506	100

* 공시대학 기준

** 고등교육기관에 실 지원된 금액 기준

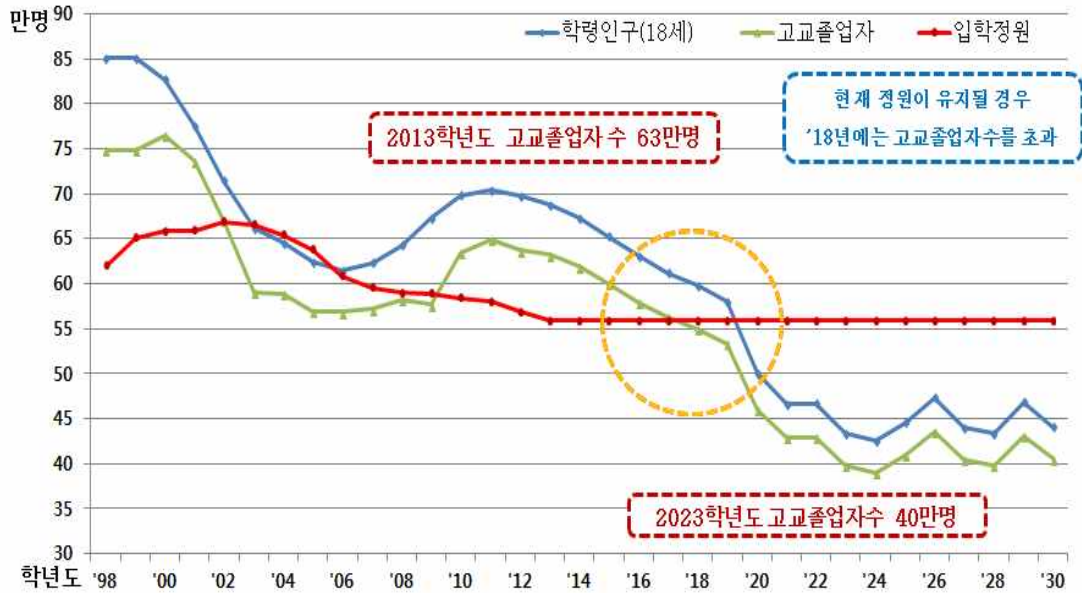
[그림 2] 지원대상별 고등교육 재정지원 변화추이



3. 학령인구 감소와 대학구조개혁

- 앞으로 우리 교육에 가장 큰 영향을 미칠 환경변화는 인구의 감소와 인구구조의 변화임
 - 인구감소와 인구구조 변화의 직접적인 영향은 학령인구의 감소로 나타나고 있음
 - 이미 대학구조개혁사업과 대학특성화 사업을 시행하면서 정부가 지속적으로 강조한 것처럼, 고등학교 졸업자 수의 감소와 대학진학을 감소가 겹쳐지게 되면 대학입학자원 규모가 크게 감소하여, 상당수 대학의 존립 자체가 위태로워지는 사태가 올 것으로 예상됨

[그림 3] 대학 입학자원 규모 전망 및 입학정원 변화 추이



- 우리 사회는 해방 이후 팽창하는 인구와 성장하는 경제에 익숙해져 있었고, 교육시스템 또한 인구와 경제의 성장을 당연한 것처럼 받아들이는 가운데 설계되어 있었음
 - 그러나 인구구조의 변화는 우리 교육의 작동 원리(modus operandi)가 완전히 바뀌어야 함을 시사하는 변화임
 - 팽창 지향의 교육체제로부터 감축 관리체제로의 전환과 함께, 고등교육단계에서는 재정지원 방식 또한 변화가 필요함
- 향후 대학구조개혁 촉진을 위한 고등교육 재정지원 방식의 변화 방향은,
 - 고등교육 재정지원 범위를 명확히 함으로써, 정부의 재정지원을 통해 부실대학의 연명 가능성을 사전에 차단하는 동시에,
 - 고등교육체제의 경쟁력과 효율성 제고를 동시에 달성하는 것임

Ⅱ. 고등교육 재정지원의 기본 방향

1. 재정지원 범위의 명확화

□ 고등교육 재정의 삼차원적 딜레마(trilemma)

- 고등교육이 추구하는 세 가지 기본적인 목표를 동시에 달성할 수는 없으며, 셋 중 하나는 어쩔 수 없이 희생해야 하는 상황을 의미

- 고등교육 참여의 확대
- 고등교육의 경쟁력 강화(혹은 질 제고)
- 고등교육 비용부담 상승 억제

□ 삼차원적 딜레마의 해결 방안

- 재정지원 범위 명확화, 전략적 자원배분, 특성화 촉진, 그리고 고등교육의 질 관리
- 대학구조개혁과 대학경쟁력 강화를 위한 선행 조건
 - 우리나라에서 가장 중요한 정책과제는 재정지원 범위 명확화
 - 이명박 정부 시절 고등교육 재정지원의 대표적 사업인 '교육역량강화사업'의 수혜 범위가 4년제 대학의 60%였다는 점을 감안하면, 향후 고등교육 재정지원 수혜의 범위는 전국 대학의 50% 이내로 제한할 필요가 있음
 - 2014년에 시행된 지방대학특성화사업과 수도권대학특성화사업의 선정 평가 결과 최종 선정된 대학이 106개교로서 전국 4년

제 대학의 53% 범위로 지원이 제한된 것은 이러한 원칙에 비추어 보았을 때 매우 바람직한 현상임

- 학령인구 감소에 따라 대학구조개혁이 진행될 수밖에 없음을 고려할 때, 대학구조개혁을 촉진하고 재정지원의 효과를 극대화하기 위해서는 재정지원의 범위를 앞으로도 전체 대학의 50% 이내로 제한하는 정책을 지속해 나갈 필요가 있음

2. 대학 경쟁력 강화를 위한 재정지원의 기본 원칙

가. 기본 방향

고등교육 재정지원의 원칙과 방향

[그림 4] 고등교육 재정지원의 원칙과 방향

고등교육 재정지원의 원칙		지원의 방향
공유지의 비극 방지	⇒	중기적 시계에 의한 재원배분 포괄적 시각에서의 재원배분
대학 자율 신장		재정지원사업의 단순화 총액배분자율편성의 확대
배분적·기술적 효율성의 제고		비교우위에 입각한 재정지원 대학별·학문분야별 특성화
납세자에 대한 책무성 확보		성과관리 강화

출처: 하연섭 (2014).

전략적 지출검토(Strategic Review) 도입 필요

- 전략적 지출검토는 캐나다, 영국, 아일랜드 등에서 Spending Review, Program Review, Strategic Review 등으로 불리고 있

는 제도로써 신규 예산이 아니라 기존 지출에 대해 사업의 우선순위, 목적 달성 정도, 지속 지원의 필요성, 중복지원의 가능성, 재정의 낭비 가능성 등을 주기적으로 검토하는 제도를 의미

- 단순히 개별 재정지원사업의 기술적 효율성(technical efficiency)만을 검토하는 예산심의에서 벗어나 고등교육분야 전체를 대상으로 전략적 우선순위를 재검토하고 배분적 효율성을 향상시키기 위해서 전략적 지출검토를 도입할 필요가 있음

나. 대학 경쟁력 강화를 위한 사업의 단순화

□ 전체 재정지원 사업 구성의 단순화

- 사업 내용 및 지원 대상에 있어서 중복을 최소화하기 위해서는 전체 재정지원 사업을 단순화할 필요가 있음
- 교육 분야뿐만 아니라 우리나라 거의 모든 사업이 복잡다기한 목적을 갖고 다양한 내용을 포함하고 있는 이유는 예산당국의 예산배분에 대한 예측가능성이 매우 낮기 때문에, 특정 사업에 대한 예산이 확보되는 경우 그와 관련된 거의 모든 목적을 달성하기 위한 세부사업들을 단일 재정지원 사업에 포함시키기 때문임
- 재정지원 사업 구성의 단순화를 위해서는 고등교육 예산의 총액에 대한 예측가능성을 높일 필요가 있음
- 사업 구성의 단순화는 고등교육분야에서 배분적 효율성을 확보하기 위한 전제조건

□ 재정지원 사업 내용의 단순화

- 재정지원 사업의 구성뿐만 아니라 개별 재정지원 사업의 내용

또한 단순화할 필요가 있음

- 재정지원의 효과를 극대화하기 위해서는 개별 사업의 대상 (targeting)을 분명히 할 필요가 있음
- 현재 고등교육 예산을 보면 하나의 재정지원 사업에 연구, 인력 개발, 지역균형 등 모든 요소가 포함되어 있는 경우가 많음
 - 그러나 다양한 목적을 가진 사업에 대해서는 제대로 된 성과 관리를 하는 것이 불가능
- 사업의 구성과 사업의 내용면에서 재정지원 사업이 복잡해지는 가장 큰 이유는 다른 재정지원 사업이 시행될 수 있다는 확신이 없기 때문임
 - 즉, 일단 예산을 확보하면 하나의 사업에 교육부의 숙원 과제를 모두 포함시키기 때문임
- 기술적 효율성을 제고하기 위해서는 사업 내용을 단순화해야 함

□ 정책유도 지표의 최소화

- 이명박 정부에서 그 이전 정부에서 시행했던 사업단 지원 사업을 이른바 포물러 펀딩으로 통합한 이유는 재정지원에 있어서 관치를 최소화하기 위한 것이었음
- 이러한 배경 하에 도입된 포물러 펀딩이 박근혜 정부 들어서면서 사업단 사업으로 전환하게 된 이유는 이전 정부에서 포물러 펀딩을 무색케 하는 각종 정책지표가 평가지표에 포함되어 있었기 때문임
- 대학의 특성화를 촉진하기 위해서는 포물러 펀딩 보다는 사업단 지원(기관지원이라 할지라도 목적과 대상이 분명한 재정지원)이

적절하나 이 경우에도 정책지표를 끼어 넣지 않는 것이 바람직함

- 고등교육 재정지원의 범위를 전체 대학의 50% 이내로 제한하면서, 이 범위에 포함되는 대학에 정원감축, 등록금 동결 등을 요구하는 것은 대학구조개혁의 대상이 되는 대학들을 오히려 지원하는 결과를 낳게 됨
 - 정원감축이 실제 이루어져야 할 대학이 아니라 양질의 교육을 제공할 수 있는 대학의 정원이 오히려 줄어드는 문제 발생

□ 중복 지원의 최소화

- 특성화를 촉진하는 동시에 비교우위에 입각한 재정지원을 위해서는 동일한 대상에 대한 중복지원을 최소화할 필요가 있음
 - 특히, 경쟁력 강화를 위해서는 대학들이 연구중심대학, 교육중심대학, 산학협력중심대학으로 분명한 역할 분담을 할 필요가 있는데, 이를 위해서는 연구중심대학 육성사업과 교육중심대학 육성사업의 동일한 대상에 대한 지원을 최소화해야 함
 - 예를 들면, 학부와 대학원으로 구분되어 있다 할지라도 동일한 학사단위에서 BK21-PLUS와 CK 사업을 중복 수혜 하는 것은 가능한 한 억제할 필요가 있음
 - 이러한 원칙하에 현재 단계에서는 동일 학사단위에서 BK21-PLUS와 CK 사업을 지원 받는 경우, 각 사업의 사업비를 동일한 목적이나 용처에 집행하지 못하도록 엄격히 금지할 필요가 있음
- 중장기적인 과제로서, BK21-PLUS와 CK 사업의 후속 사업 기획 단계에서 연구중심사업과 교육중심사업의 중복 수혜를 최소화할

수 있는 방안을 모색할 필요가 있음

3. 재정지원 방식의 비교

가. 재정지원 방식의 장·단점 비교

- 기관단위 지원 사업이 갖는 장점으로서 대학에 대한 인프라 구축이 용이하다는 점, 대학단위 특성화 유도가 가능하다는 점, 그리고 대학육성 기능을 갖는다는 점 등을 들 수 있음
 - 대학단위 특성화 유도에 있어서 개별 대학을 연구중심대학으로 전환하는 것은 거의 불가능
 - 연구의 주체는 개별 교수이고 학문후속세대 양성 기능은 학과 단위에서 책임을 지고 있기 때문임
 - 대학단위 특성화 유도에 있어서 기관단위 지원 사업이 적합한 영역은 교육중심 사업이라고 할 수 있음
 - 따라서 기관단위 지원 사업의 사업설계는 교육중심대학에 초점을 맞추는 동시에 전체 대학이 교육중심대학으로 특성화할 수 있도록 사업을 설계하고 분명한 지원 항목을 선정하는 것이 필요함
 - 그러나 대학 전체를 교육중심대학으로 특성화하기 위한 사업은 지속적으로 추진하기 보다는 한시적으로 추진하는 것이 필요
 - 그런데 다른 부처의 대학지원 사업이 대부분 개인단위 혹은 사업단 단위임을 고려하면 대학을 특정한 방향으로 유도하기 위한

기관단위 지원 사업의 존재 이유는 분명하다고 할 것임

□ 사업단 단위 지원 사업은 학문분야별 특성화를 유도할 수 있고 상대적으로 성과측정이 용이하여 사업수행 주체의 책임성을 확보할 수 있다는 것이 장점

○ 그러나 정책유도지표 등을 활용한 정부의 과잉개입 그리고 지나치게 복잡한 목적 추구 등이 사업단 단위 지원 사업의 문제점으로 나타날 가능성이 높음

○ 어쨌건 사업단을 단위로 하여 성과와 책임성을 확보하는 가운데 대학의 특성화를 유도하기 위한 방법으로 활용할 수 있으며, 이를 위해서는 연구중심, 교육중심, 산학협력중심으로 분명한 역할 분담이 필요함

- 사업단 단위 지원 방식의 성공적인 수행을 위해서는 사업단의 자율을 최대한 보장해 주는 동시에 엄격한 성과관리를 통해 궁극적으로 책임을 물을 수 있어야 할 것임

□ 개인단위 지원 사업은 크게 학생에 대한 학자금 지원과 교수에 대한 연구비 지원으로 구성됨

○ 학생에 대한 학자금 지원은 교육기회의 균등화를 통해 형평성을 제고하는 동시에 고등교육 수요자의 선택의 폭 확대를 통해 간접적으로 대학의 경쟁력을 확보할 수 있는 방법

○ 그리고 개인에 대한 광범위한 연구비 지원을 통해 대학 경쟁력의 자율적 기반을 조성할 있음

○ 그러나 개인단위 지원 사업은 인프라 구축이 어려울 뿐만 아니라 대학의 특성화를 유도하기 어렵다는 한계를 지니고 있음

〈표 7〉 재정지원 방식의 장·단점 비교

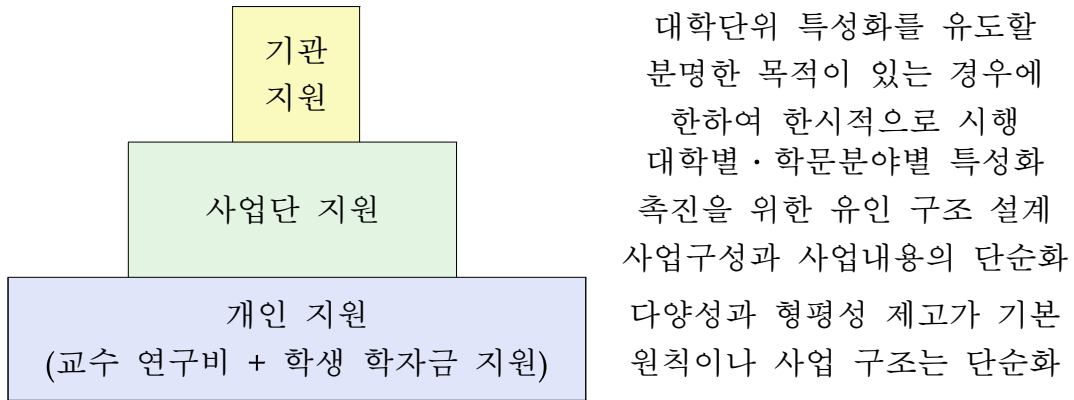
	장점	단점	사업 설계 방향
기관 단위	<ul style="list-style-type: none"> - 인프라 구축 - 대학단위(교육중심) 특성화 유도 가능 - 대학 전체의 자율적 발전 유도 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 성과 측정 곤란 - 성과 유인 부족 - 평가 피로감 - 대학서열화 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육중심대학에 targeting - 교육중심으로 전체 대학의 특성화를 유도하는 방향으로 사업 설계 - 교육부의 고유 재정지원 방식
사업단 단위	<ul style="list-style-type: none"> - 학문분야별 특성화 유도 - 성과측정 용이 - 사업 수행의 책임성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 과잉 개입 - 지나치게 다양한 목적 추구 - 성과 유인 상대적으로 미약 - 평가 피로감 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업단 특성화 유도 - 연구중심, 교육중심, 산학협력 중심으로 분명한 역할 분담 - 기본 틀은 top-down 방식이나 세부적인 내용은 bottom-up 방식 - 사업단의 자율과 책무 강화
개인 단위	<ul style="list-style-type: none"> - 형평성 제고 - 수요자의 선택을 통한 대학 간 경쟁 유도 - 대학 경쟁력의 자율적 기반 조성 - 다양성 촉진 - 성과 유인 강화 - 성과측정 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 인프라 구축 어려움 - 특성화 유도 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 학자금 지원사업 (든든학자금과 국가장학금) - 개인단위 연구비 지원의 확대

출처: 하연섭 (2014)를 일부 수정

나. 재정지원 방식의 방향

대학 특성화를 위한 재정지원 방식

[그림 5] 대학특성화를 위한 재정지원 방식



출처 : 하연섭 (2014)를 일부 수정

□ 학자금 지원제도의 개편 방향

- 학생에 대한 학자금 지원은 고등교육에 대한 가격 기능을 담당할 수 있는 학자금대출이 기본이 되는 가운데 교육기회 균등화를 위한 장학금 지원이 보조적으로 활용되는 방향으로 개편할 필요가 있음
 - 유아교육, 초·중등교육 등 다른 교육단계에 비교할 때 고등교육은 외부효과(externalities)의 크기가 상대적으로 작은 교육단계
- 따라서 고등교육 단계에서의 학생에 대한 지원은 장학금 보다는 대출을 활용하는 것이 필요하며, 저소득층에 대한 교육기회 보장을 위해서는 장학금이 등록금뿐만 아니라 생활비도 포함하는 형태로 개편할 필요가 있음

□ 연구비 지원의 기본 방향

- 사업단을 통한 인재양성이 아닌 경우에는 개인 지원을 기본으로

해야 하며, 지원의 내용에 대한 과도한 정부개입은 최소화하는 것이 필요

- 특히, 개인 지원의 경우에는 집단형 사업을 사전적으로 정의하는 목적형 사업보다는 연구자들의 자율성을 대폭 인정하는 방향으로 사업을 개편할 필요

Ⅲ. 특성화를 통한 대학 경쟁력 확보

1. 대학의 기능별 특성화

□ 대학 특성화의 세 가지 차원

- 대학의 기능별 특성화, 대학의 설립 주체에 따른 특성화, 대학의 소재지에 따른 특성화
- 대학의 기능별 특성화란 연구중심, 교육중심, 산학협력중심에 의한 특성화를 의미

□ 특성화 대상과 특성화의 주체

- 기능별 특성화를 논의할 때 주의해야 할 점은 특성화의 대상은 대학교 전체이지만, 특성화의 주체 및 정부의 지원대상은 사업단이라는 점임
 - 동일한 대학 내에도 수십 개에 달하는 학과가 존재하며 이들 간 경쟁력의 격차도 상당한 편임
 - 그러므로 재정지원의 효율성을 극대화하는 동시에 대학의 경

쟁력을 제고하기 위해서는 경쟁력을 갖추고 있는 사업단에 대해서만 예산이 지원되고 이를 바탕으로 개별 사업단 중심으로 특성화가 이루어져야 함

- 이러한 사업단 중심의 특성화가 대학 전체 차원에서 결집되었을 때 대학의 특성화를 기대할 수 있음
- 개별 사업단 중심의 특성화가 대학 전체의 특성화로 연결되기 위해서는 대학 본부의 전략적 우선순위 설정, 지원 및 조정기능이 매우 중요함
 - 바로 이러한 이유로 현재 BK21-PLUS 사업과 특성화 사업의 예산배분에서 본부 지원금과 사업단 지원금이 분리되어 있음
 - 이렇게 볼 때 현재 15% 수준에 머무르고 있는 BK21-PLUS의 본부 지원 비율은 향후 30% 수준으로 상향 조정되어야 할 것임

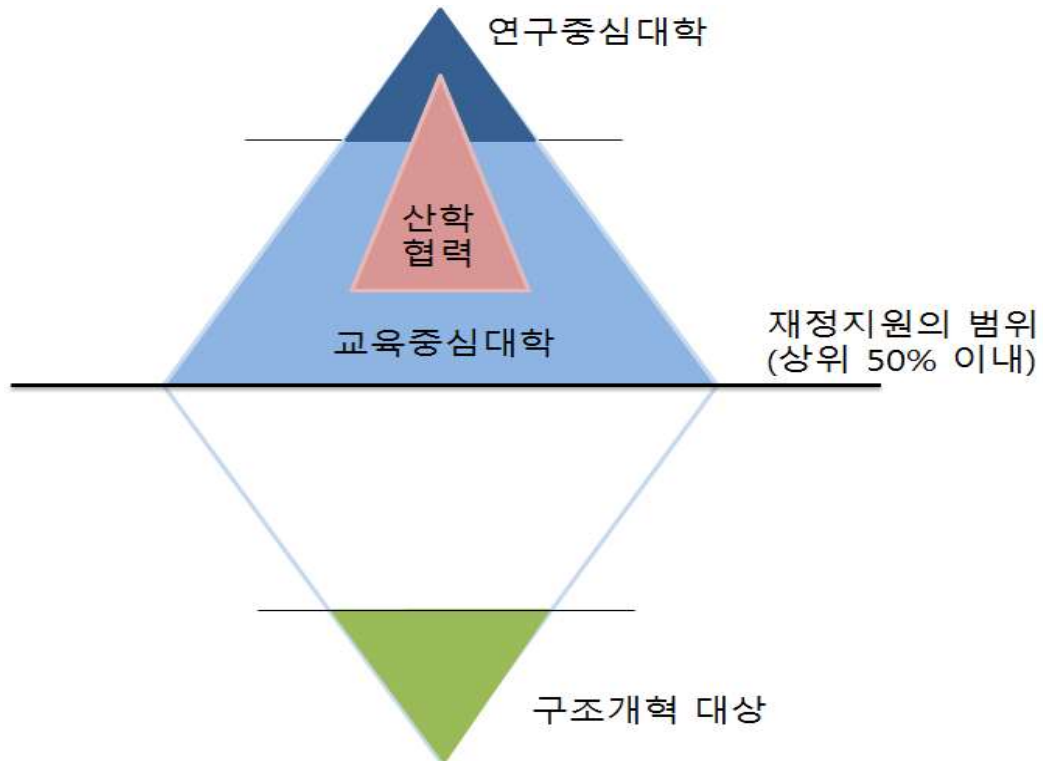
□ 기능별 대상 특성화의 방향

[그림 6] 기능별 대학 특성화의 방향



□ 기능별 특성화와 대학구조개혁의 방향

[그림 7] 대학 생태계 내에서 기능별 특성화의 개념



2. 교육중심 사업의 재구조화

□ 특성화 촉진 재정지원제도의 현황과 문제점

- 현재 기관지원 사업(교육중심 사업)으로서 ACE 사업이 진행 중이며, 사업단 지원 사업으로서는 연구중심 사업의 BK21-PLUS, 산학협력 사업으로서 LINC, 그리고 교육중심 사업으로서 CK 사업이 진행 중
- 개인 지원 사업으로서 교수 연구비 지원과 학생에 대한 학자금 지원제도가 운용되고 있음

[그림 8] 특성화 촉진 재정지원제도의 현황

	연구	산학협력	교육
기관 지원			ACE
사업단 (학문분야) 지원	BK21-Plus	LINC	CK
개인 지원	교수 연구비 지원 및 학생 학자금 지원		

출처: 하연섭 (2014).

- 앞의 기능별 대학 특성화의 방향과는 달리 현재는 BK21-PLUS, LINC, CK 사업이 별개로 진행 중임
 - 현재의 대학 재정지원 사업들은 사업 간 중복이 불가피하게 발생하고 있어 사업구성의 단순화 원칙에서는 문제를 드러내고 있음
 - 특히, 문제가 되고 있는 지원 수준은 학부 수준임

<표 8> 학부 대상 재정지원 사업 현황 ('15년 현재)

사업 구분	ACE 사업	CK 사업	LINC 사업
목적	· 다양한 학부교육 선진 모델 창출 · “잘 가르치는 대학” 집중육성	· 지역사회 수요에 기반한 특성화 분야 집중 육성으로 체질개선과 경쟁력 강화	· 지역(기업)과 연계한 산학협력 선도모델 창출· 확산으로 산업 수요 맞춤 우수인재 양성과 기업 혁신기술 지원
특징	· 교양기초교육 강화 · 교육지원시스템의 총체적 개선	· 사업단 단위 지원 · 대학 전체의 특성화, 사 업단 지원 외 본부 지원 금 배정	· 산학협력 친화형 대학 체질 개선 · 지역(기업)의 기술개발지원

사업 구분	ACE 사업	CK 사업	LINC 사업
사업 기간	2010년 ~ 계속 (4년(2+2) 단위) ※ 매년 선정	2014년 ~ 2018년 (5년 단위)	2012 ~ 2016년 (5년, 2+3년)
지원 예산	·'14년 573억원 ·교당 평균 24억원 ('12년 기준)	·'14년 2,577억원 ·교당 평균 24억, 사업단당 7.5억	·'14년 2,388 억원 ·교당 평균 42억원
사업 유형 (내용)	·학부교육선도대학육성 (565억원) ·사업관리비(8억원)	·대학자율 (60%) ·국가지원 (20%) ·지역전략 (20%)	·기술혁신형(15개교) ·현장밀착형(40개교)
지원 조건	출연금, 100%	출연금, 100%	출연금, 100%
R&D	0.5	0.5	0.5
지원 대상	·대학(총액교부) ·전국 27개교 내외	사업단 지원 전국 107개교(수도권 28교, 지방 79교)	대학(총액교부) 전국 56개교
신청 조건	* 전국 4년제 대학(원격, 대 학원대학 등 제외, '14년이 후)	·전국 4년제 대학 (원격, 대학원대학 등 제 외)	·3개 이상 단과대학 (학사조 직)참여, 산학협력 친화형 교 원인사제도, 산단 역량강화 필 수
선정 기준	·수도권/지방구분 ※대학규모는 계획수립 시 결정 ·여건(30%), 발전역량(30%), 발전계획(40%)	·여건(50%) /계획(50%) ·대학(30%) /사업단(70%)	·권역/ 전국 구분 -(기술혁신형) 전국단위 경쟁 -(현장밀착형) 권역별(5개) 경쟁
평가 방법	· 1단계(서면평가) · 2단계(현장평가) · 3단계(최종심의)	· 1단계(서면/발표평가) · 2단계(서면/발표평가)	·('14년 신규선정) 정량 점 검-실적(13) 및 계획 정성 평 가, 산업체 만족도 조사결과 합산
선정 평가 항목	·기본교육여건(30점) ·학부교육발전역량(30점) ·학부교육발전계획(40점) ·가산점:구조개혁(5점),고 교교육정상화기여(3점)	·대학기본여건(15점) ·대학 제도혁신 및 사업단계 획(15점) ·특성화여건(35점) ·특성화계획(35점) ·가산점:구조개혁(5점),국 가장학금 II 유형(2.5점)	·핵심성과지표(정량)(10%) + 사업 실적 및 계획보고서(80%) + 산업 체만족도 (10%) ※가점(100점): 창조경제실현, 대 학구조개혁방안 ※감점(70점): 대학 행. 재정 제 재 등
추진 절차	·사업계획 수립 → 자체 사업추진위원회 평가 → 성과 평가	·사업계획 수립 → 사업관리 위원회 구성·평가 → 선정 → 사업관리위원회 심의→	·사업계획 수립 → 공고 → 신청 접 수 → 평가위원회 정량·정성평가 만족도 설문조사 → 사업관리위원

사업 구분	ACE 사업	CK 사업	LINC 사업
		결과 발표	회 심의→결과 발표
지원 내용 (예)	교육 프로그램 개발 및 운영, 교육지원시스템 개선, 인건비, 운영비 등	특성화 목적에 부합하는 교육 프로그램 개발·운영, 교육·연구 장비, 장학금 등	·대학체제 개편, 교육프로그램 개발 및 운영, 산학공동기술개발 지원 등
관리 훈령	·교육역량강화사업 관리 운영에 관한 훈령 ※ 별도훈령 제정 예정	·대학 특성화 사업 운영 규정	·산학협력 선도대학 (LINC) 육성사업 운영 규정
사후 관리	연차평가, 중간평가(2+2), 종합평가 컨설팅, 회계점검 등	연차평가, 중간평가(2+3), 종합평가 컨설팅, 회계점검 등	연차평가, 단계평가(2+3), 종합평가, 컨설팅, 회계점검 등
우수 성과 (사례)	·대학별 목표설정 ·‘I’자형 인재양성 ·자기주도적 교육인증시스템	특성화 우수학과로 선도모델, 지방대학 취업률, 입시경쟁률 상승 융복합 학문 활성화	·창의융합형 교육프로그램 ·그라핀 대량제조 원천기술 특허기술 이전 ·캡스톤디자인 작품 경진대회
위탁 기관	한국대학교육협의회(평가관리팀)	한국연구재단 (대학지원팀)	한국연구재단 (산학협력지원팀)

출처: 교육부 지역대학육성과

□ 학부 중심 재정지원사업의 개편 방향

- ACE 사업은 대학 전체적으로 교육의 질 개선을 위한 시스템 개발에 목적이 있는 반면, CK 사업은 사업단 중심으로 교육과정 개편에 그 목적이 있음
- 그러나 산학협력 Total-Package 사업으로 구성 된 LINC사업의 기획 당시에는 CK사업 추진이 예상되지 못했던 관계로 일부 교육프로그램 운영 등에 있어 공통된 영역이 불가피하게 나타나고 있음
 - 향후 LINC 사업은 타 재정지원 사업과의 중복을 최소화하기

위해서 산학협력 핵심역량을 강화 할 수 있도록 사업구조 및 사업 구성, 내용 등을 재편할 필요가 있음

- 현재 LINC 사업은 산학협력 친화형 대학 체질 개선, 산학협력 단 역할 및 위상 강화, 창업교육센터, 현장실습지원 센터 설치, 산학협력 인프라 확충, 인력양성 및 취업·창업지원, 기업연계 강화 등에서는 차별성을 보이고 있음
 - 그러나 교육과정 개편 및 운영에 있어서는 상당 정도 다른 재정지원 사업과 중복이 나타나고 있음
- 학부중심 사업들의 범위와 내용(targeting)을 분명히 할 필요가 있음

□ PRIME 사업 도입과 대학 경쟁력 강화의 방향

- 교육부에서는 2016년부터 산업 수요에 부응하는 대학 내 정원조정, 학사구조 및 교육과정 개편을 주 내용으로 하는 이른바 ‘산업연계 교육 활성화 선도대학 사업(PRIME: PRogram for Industry needs Matched Education)을 추진할 계획
- 대부분의 교육중심 재정지원 사업은 대학의 경쟁력을 강화할 교육과정, 프로그램 개편과 운영 지원을 대상으로 하는 소프트웨어(software) 지원 사업이지만, PRIME 사업은 학과개편과 정원조정에 필요한 구조적 지원(hardware)을 핵심내용으로 한다는 측면에서 차이점을 보이고 있음
 - 즉, ACE 사업은 기초교육과 교육지원시스템에 초점을 맞추고 있고, CK 사업은 특성화 목적과 연관된 교육과정과 프로그램 개발·운영에 집중하고 있으며, LINC 사업은 산학협력, 현장실습에 초점을 맞추고 있음

- 이와는 달리 PRIME 사업은 학사구조 개편 등 구조개혁과 시스템 개선, 정원조정에 따른 인프라 구축에 우선순위를 둔 재정지원 프로그램을 설계할 필요가 있음

참고문헌

- 교육부. (2014). 2014년 교육기본통계 주요내용.
- 교육부. (2014). 「대학 구조개혁 추진계획」.
- 교육부. 「예산안 및 기금운영계획안 개요」. 각 연도.
- 교육부·한국교육개발원, 「2014년 OECD 교육지표 조사결과 발표」. 2014.
- 박정수 외. (2014). 「2014~2018년 국가재정운용계획 교육분야 보고서」. 기획재정부.
- 안병영·하연섭. (2015). 「5.31 교육개혁 그리고 20년」. 서울: 다산출판사.
- 이정미 외. (2010). 고등교육 재정지원사업 발전방안 연구. 한국교육개발원.
- 이정미 외. (2014). 2013 고등교육 재정지원 분석자료집. 한국교육개발원.
- 최중길·권동일 외. (2012). “WCU-BK21 후속사업 세부 계획 수립 연구.” 대전: 한국연구재단.
- 하연섭. (2010). 「정부예산과 재무행정」 서울: 다산출판사.
- _____. (2013). “고등교육 재정정책의 정치경제: 비교제도분석.” 「한국정책학회보」 22(2): 1-29.
- _____. 외. (2013). 「고등교육 재정지원사업 현황 분석 및 추진계획 수립 연구」. 서울: 한국대학교육협의회.
- _____. 외. (2014). 「2014년 학부교육 특성화사업 사업설계 연구」. 서울: 한국대학교육협의회.
- Ansell, Ben W. (2010). From the Ballot to the Blackboard: The Redistributive Political Economy of Education. New York: Cambridge University Press.

Archibald, Robert B. and David H. Feldman. (2011). *Why Does College Cost So Much?* New York: Oxford University Press.

Baumol, William J. (1967). "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of the Urban Crisis." *American Economic Review* 62: 415-26.

OECD. *Education at a Glance: OECD Indicators*. 각 연도.