

우리나라 주요 대학재정지원사업 현황과 개선 방안

황청일(연성대학교)

요 약

본 연구는 우리나라 주요 고등교육 재정지원 사업에 대한 현황을 분석하고, 개선방안을 모색하는데 목적이 있다. 2017년 현재 교육부에서 시행 중인 모든 대학을 대상으로 상대적으로 재정규모가 크고, 2년 이상 운영 중인 대학재정지원사업 중에서 대학특성화사업(CK), 대학자율역량강화지원(ACE+)사업, 두뇌한국(BK)21 플러스 사업, 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+)사업, 산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME)사업, 대학 인문역량강화(CORE)사업을 살펴보았다. 대학재정지원사업이 많은 대학들의 재정에 일정 부분 도움을 주었다는 사실은 부인하기 어렵다. 그러나 재정지원사업은 사업목적에 따른 평가지표의 합목적성 부족 문제, 선택과 집중에 따른 지원방식의 문제, 대학구조개혁과 재정지원사업과의 연계 문제, 단편적이고 예측불가능한 재정지원사업 운영 문제가 존재하며, 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

키워드(Keywords): 재정지원사업, 대학재정, 대학평가

I. 서론

고등교육의 경쟁력은 국가의 경쟁력과 밀접한 관련이 있으며, 대학은 개별 국가의 재능 있는 인재를 양성하고 확충하는 인적자원개발의 요람으로 기능하고 있다.

M. Trow(1974)는 고등교육 발전 단계를 엘리트 단계(~15%) → 대중화 단계(15~50%) → 보편화 단계(50%~)로 나누었는데, 이에 따르면 우리나라는 2000년 이후 전체 고등교육기관의 취학률이 50% 이상¹⁾을 유지하면서 보편화 단계에 진입하였다. 보편적인 고등교육은 국민 누구에게나 교육받을 기회를 제공하여 사회적으로 형평성 제고에 기여하는 동시에 국가 차원의 인적자본을 축적함으로써 기업과 산업의 효율성 제고에도 기여하고 있다.

고도의 지식정보화 사회에 적합한 인재는 단순히 지식과 정보를 가진 정적인 인재가 아니라, 지식과 정보를 분석 및 종합하고 새로운 지식과 정보를 창출할 수 있는 능동적이고 융합적 인재가 요구된다. 특히 자원이 부족한 우리나라에서는 대학에서 높은 수준의 교육서비스를 제공하여 지식정보화 사회에서 적합한 인재를 육성하는 것이 고등교육의 중요한 역할이라고 할 수 있다.

현재 우리나라 고등교육의 환경은 다양한 도전과 과제를 갖고 있다. 첫째, 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화이다. 학령인구 감소에 따라 대학입학자원이 급격히 감소하는데, 입학정원 59,036명을 기준으로 '13년 72,799명의 초과정원이 발생하는 것에 비해 '18년 9,186명, '23년 161,038의 대규모 미충원 발생이 예상되며(통계청, 2012), 저출산과 고령화로 노동력 부족 현상이 현실화됨에 따라 인적자원의 생산성 향상이 요구된다. 둘째, 새로운 경제 패러다임으로서 창조경제가 대두됨에 따라, 세계경제의 부가가치 창출 요소가 노동·자본(산업경제), 지식·정보(지식경제)에서 “혁신적 기술과 창의적 아이디어”(창조경제)로 이동하고 있다. 이에 따라 기존의 우리 경제의 성장을 이끈 추격형 전략은 글로벌 경제 위기와 신흥 산업국가의 추격 등에 따라 한계에 봉착하고 있으며, 대학의 도전의식을 가진 창의적 인재 양성과 대학에 집약되어 있는 인적·물적 자원의 활용은 창조경제 구현을 위해 매우 중요하다. 셋째, 삶의 질, 국민행복의 가치에 대한 인식 확대되고 있다. 국가 경제규모는 커지고 국격도 높아졌으나, 국가라는 거대 담론 하에서 개개인의 삶의 질은 경시되어, 국민 행복수준은

1) 고등교육기관 취학률은 1970년 5.4% → 1990년 23.6% → 1995년 36.0% → 2000년 52.5% → 2008년 70.5% → 2010년 70.1% → 2013년 68.7% → 2014년 68.2% → 2015년 68.1% → 2016년 68.5%로 변화(한국교육개발원, 2016)

저조한 상황이다. 개인의 삶의 질에 대한 관심이 늘어나는 만큼 대학에서도 인문학, 기초교양에 대한 교육과 연구의 강화가 요구된다. 넷째, 보편화 단계 진입에 따른 고등교육의 성격 변화로 인해, 학과 중심의 특정 기초학문 분야 교육보다는 풍부한 교양교육과 전문지식을 동시에 강조하는 균형 있는 고등교육의 방향의 전환이 필요한 상황이다.

세계적으로 고등교육의 경쟁력 및 질적 수월성을 확보하기 위해서는 대학의 노력 이외에도 정부의 재정지원이 중요한 역할을 하며, 더 나아가 정부차원에서 고등교육 부문의 장기발전전략을 수립하고 있다. 우리나라의 대학재정지원사업은 1990년대 초까지만 해도 거의 모든 대학을 대상으로 지원하는 일반지원사업 방식을 취하였으나, 1995년 5.31 교육개혁방안 발표 이후부터는 특수목적 지원 사업의 성격을 포함하여 규모와 종류가 대폭 늘어났으며, 2003년부터는 대학 경쟁력 강화를 위해 일반지원 방식에서 선택과 집중을 강조하는 특수목적 지원방식으로 전환되었고(송기창, 2017; 이수연, 2017), 2008년부터는 재정지원 대상 선정 및 재정지원 규모 결정에 포뮬러 펀딩(formula funding) 방식²⁾을 도입하였다.

고등교육에 대한 정부의 재정지원은 2010년 이후 고등교육 경쟁력 강화를 위해 지속적으로 증가해오고 있지만, 선택과 집중을 통한 일부 대학과 사업단 및 개인을 대상으로 주로 이루어지고 있는 실정이다. 더욱이 대학은 교육비의 낮은 정부부담 비율과 대학입학정원 감소, 반값등록금 등록인하 및 동결, 물가상승 등에 따른 경상비 증가, 국가보조금 비율 감소(국가장학금 2유형 제외) 등으로 인해 재정이 더욱 악화되고 있다(김선주·이정은·황정일, 2017).

이를 개선하기 위해 최근 교육부는 고등교육의 경쟁력 강화를 위해 연구지원, 대학 특성화 지원, 산학협력 지원, 대학자율역량강화 지원을 골자로 하는 “대학재정지원사업 개편방향 시안(교육부, 2016)을 발표하였으며, 문재인 정부는 국정운영 5개년계획(국정기획자문위원회, 2017)에서 대학 자율성을 확대하고 일반 지원과 특수목적 지원방식을 도입하는 대학재정지원사업 개편 방향을 제시하였다. 이러한 시점에서 본 연구는 우리나라 주요 고등교육 재정지원 사업에 대한 현황을 분석하고, 개선방안을 모색해 보고자 한다.

II. 대학재정지원사업 현황 및 내용

2) 포뮬러 펀딩 방식은 교육의 질을 향상시키기 위해 노력하는 대학에 더 많은 재원이 배분되는 수직적 공평성에 기반한 제도임(김병주 외, 2009)

2017년 현재 교육부에서 시행 중인 대학 재정지원사업은 다양하다. 이 중에서 모든 대학을 대상으로 상대적으로 재정규모가 크고, 2년 이상 운영 중인 대학재정지원사업을 선정하여 현황과 내용을 정리하였다. 구체적으로 대학특성화사업(CK), 대학자율역량강화지원(ACE+)사업, 두뇌한국(BK)21 플러스 사업, 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+)사업, 산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME)사업, 대학 인문역량강화(CORE)사업을 살펴보았다. 우선 대학재정지원사업별 '16년 및 '17년 사업예산과 사업기간을 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 대학재정지원사업별 사업예산과 사업기간 내용

사업명	예산(억원)		사업기간
	'16	'17	
대학 특성화(수도권대학+지방대학) (CK)사업	2,467	2,139	2+3년 ('14~'18)
학부교육선도대학(ACE)사업('16) 대학자율역량강화지원(ACE+)사업('17)	594	744	2+2년 ('10~'16/'17~)
두뇌한국(BK)21 플러스 사업	2,725	2,728	7년 ('13~'20)
산학협력 선도대학육성(LINC)사업('16) 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+)사업('17)	2,467	2,383	2+3년 ('12~'16/'17~'21)
산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME)사업	2,012	1,743	3년 ('16~'18)
대학 인문역량강화(CORE)사업	600	501	3년 ('16~'18)

* 천만원 단위에서 반올림

* 자료: 교육부 보도자료(2016.12.26.). 2017년도 교육부 소관예산 및 기금운용계획 개요, 주요사업비 설명자료 및 각목명세서.

1. 대학 특성화사업(CK: University for Creative Korea)

대학 특성화 사업은 2014년 수도권 및 지방대학 특성화 사업 시행계획에 의하여 5년('14~'18년, 2+3) 단위 사업으로, 비교우위를 갖는 학문분야를 지역여건 및 특성에 맞는 대학의 경쟁력 있는 분야를 집중 육성하여 세계적 수준의 경쟁력을 갖춘 대학을 육성하는데 목적이 있다.

수도권대학 특성화 사업과 지방대학 특성화 사업(지역선도대학 육성사업 포

함)으로 나눌 수 있다. 대학 특성화 사업은 지 대학특성화 유형은 크게 ① I 유형(대학자율)은 대학이 스스로의 여건과 지역적 특성을 고려하여 모든 학문분야에 대해 자율적으로 특성화할 분야를 지원, ② II 유형(국가지원)은 학문간 균형 발전과 고등교육의 국제화를 위해 인문, 사회, 자연, 예체능 계열 및 국제화 분야를 지원, ③ III 유형의 (지역전략)지역사회에서의 부가가치 창출을 위해 대학이 지역산업과 연계한 특성화 분야를 지원(지방대학특성화만 해당)의 3개로 구분된다.

주요성과로는 학문 영역 간 교과과정을 복합적으로 구성하여 새로운 교육목표와 교육과정을 수행하는 융·복합 사업단 운영, 대학의 특성화분야에 정원을 집중시키고 전임교원 확보 등을 통해 경쟁력 있는 특성화 육성, 대학의 특성화 비전 및 중장기 발전 계획에 따라 교육과정 개편, 다양한 프로그램 운영을 통한 대학 교육의 질적 개선, 각 권역별로 지역 사회(산업)과 연계한 특성화를 유도하고, 지역이 필요로 하는 맞춤형 인재 양성 등이 있다(교육부, 2017).

<표 2> 대학특성화 사업단 현황 ('17.2 기준)

(단위: 사업단수)

권역	대학 자율	국가 지원	지역 전략	합 계	
				학교수	사업단수
지방(CK- I)	111(9)	135	12(1)	77	258(10)
수도권(CK- II)	42(4)	37		33	79(4)
전국	153(13)	172	12(1)	110	337(14)

* ()는 PRIME 사업에서 지원 받는 사업단 수

* 자료: 교육부, 「2017년 대학 특성화사업(CK) 기본계획(안)」, 2017

2. 학부교육 선도대학 육성사업(ACE: Advancement of College Education)

2010년부터 매년 일정 수의 대학을 선정하여 4년간 지원함으로써 ‘잘 가르치는 대학’ 육성을 목표로 대학의 건학이념, 비전, 인재상 등을 구현하는 선도적 학부교육 우수모델의 창출·확산을 지원하는 사업이다.

2017년부터 대학자율역량강화지원(ACE+)사업으로 사업명이 변경되었다. 대학의 비전·인재상에 부합하는 교육과정 및 학사구조, 교수-학습체제, 교육지원

시스템 등의 총체적 개선을 지속적으로 유도하고 있다. 학부교육에 대한 대학 사회의 적극적인 관심을 유도하는 한편, ‘잘 가르치는 대학’이라는 고유의 브랜드를 창출하는 등 대학의 자율성과 현장 만족도가 가장 높은 사업이다(교육부, 2016).

주요성과로는 ACE 대학이 비ACE대학보다 취업률, 재학생 충원율, 전임교원 확보율, 학생 1인당 등록금 대비 장학금 비율 등이 높게 나타났다(서영인·김미란, 2015). 또한 대학생 핵심역량 진단체계(K-CESA)도구를 활용하여 대학생의 핵심역량(의사소통역량, 글로벌역량, 대인관계역량, 종합적사고력, 자원·정보·기술 활용역량, 자기관리 역량)을 분석한 결과 ACE 대학이 비ACE대학보다 높게 나타났다(손유미·송창용·백영은, 2014).

<표 3> 연도별 지원 대학 현황

구분	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년
신규	11교	11교	3교	-	13교	16교	3교	10개교
계속	-	11교	22교	25교	14교	16교	29교	32개교
총계	11교	22교	25교	25교	27교	32교	32교	42개교

* 자료: 교육부, 2010~17 ACE 사업 선정결과 발표 자료 재구성, 2017

3. 두뇌한국 플러스 사업(BK21: Brain Korea Plus)

BK21 사업은 1999-2005년까지 1단계 BK21, 2006-2012년까지 2단계 BK21로 운영되었고, 2013-2020년까지는 BK21 플러스로 개편되어 지속되고 있다.

BK21 플러스 사업은 석·박사급 대학원생 연구장학금 지원을 통해 대학원의 교육·연구역량을 강화하고 국내 우수 박사과정생에 대한 지원으로 세계수준의 우수 연구인력 양성을 목적으로 시행하고 있다. 사업유형은 크게 ①미래기반 창의인재양성(과학기술, 인문사회, 융·복합 등 모든 학문분야 후속세대 양성), ②글로벌 인재양성(과학기술 기반 융·복합 분야의 학문후속세대 양성), ③특화 전문인재양성(특화전문분야 고급 실무형 전문인재 양성: 디자인, 문화콘텐츠, 관광헬스케어, 정보보호 등)으로 나누어 운영된다.

주요성과로는 대학원생 1인당 논문 편수 & 논문 IF 증가, 교수 1인당 논문 편수 및 논문 IF 증가, 대학원생 취업률 증가 등이 있다(서영인·김미란, 2015).

<표 4> 사업 유형 및 내용

구분	미래기반창의인재양성	글로벌인재양성	특화전문인재양성
특징	2단계 BK21 후속	세계수준의연구중심대학사업(WCU) 후속	현 정부 신설
지원규모	471개 사업단(팀) 대학원생 16,000여명	21개 사업단 대학원생 820여명	53개 사업단 대학원생 1,030여명

* 자료: 교육부, BK21플러스 사업 운영·관리 계획(안), 2015

4. 사회맞춤형 산학협력 선도대학 육성사업

(LINC+: Leaders in INdustry-university Cooperation+)

‘산학협력 친화형’으로 대학을 변화시킨 LINC사업(‘12~’16)의 후속으로, 대학을 국가 및 지역산업과 연계하여 신산업분야 창출, 우수인력 양성, 핵심아이디어 제공 등 산업발전 및 혁신을 선도하며 국가경쟁력 강화에 기여하는데 목적을 두고 있다. 사회맞춤형 교육, 창업교육 등 다양한 산학연계 교육과정 확산을 통해 현장적응력 높은 인재양성 추진하는 것이 특징이다.

사업유형은 ①대학별 건학이념 및 특성을 토대로 다양한 산학협력 모델을 자율적으로 기획하여 지역산업·기업 지원 및 인력 양성, 산학연계 교육과정 등을 추진하는 산학협력 고도화형과 ②대학별로 특성화된 산업분야의 개별 산업체(계)와 연계하여 대학의 교육과정 및 인력양성 역량이 집중될 수 있도록 지원하는 사회맞춤형학과 중점형으로 나눌 수 있다.

추진성과로는 수혜대학이 비수혜대학보다 산학협력 중점교수 현황, 창업강좌 수, 창업재정지원, 창업공간지원, 창업지원인력, 재학생 대비 현장실습 이수학생 비율, 재학생 대비 캡스톤디자인 이수학생 비율, 전임교원 1인당 기술이전 건수, 전임교원 1인당 기술이전 수업료 등 9개 지표 모두에서 높은 것으로 나타났다(서영인·김미란, 2015).

<표 5> ‘17년 사회맞춤형 산학협력 선도대학 지원현황

구분	산학협력고도화형	사회맞춤형학과 중점형	합계
학교수	55개교	20개교	75개교
사업예산	2,163억	220억	2,383억

* 자료: 교육부, ‘17년 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+) 출범식 개최자료, 2017

5. 산업연계 교육 활성화 선도대학 지원(PRIME: PRogram for Industry needs Matched Education)

대학의 자율성과 유연성을 토대로 사회수요 중심의 학과개편 및 정원조정 등을 통해 인력공급이 유연해지고 인력수급의 미스매치가 해소될 수 있도록 대학 체질 개선을 지원하는데 목적으로 하고 있다.

사업내용으로는 중장기 인력수급전망을 기초로 사회·산업수요 중심의 학사구조 개편과 정원 조정 등 대학의 체질개선 유도(양적조정), 지식의 전수 뿐 아니라, 지식 창출, 문제 해결 능력 및 현장 실무 능력을 길러주는 방향으로 대학 교육을 변화(질적 개선), 국가 전체적인 미스매치 해소뿐만 아니라, 지역의 여건과 산업 특성을 고려하여 지역사회에서 대학의 역할을 강화(지역연계)하는 것이 있다.

대학지원 유형은 ①사회 변화와 산업 수요를 중심으로 대학 전반의 학사조직과 정원 조정(입학정원 10% 혹은 200명 이상)을 선도하는 사회수요 선도대학(대형)과 ②창조경제·미래 유망 산업 등 특정분야 중심으로 인력 양성을 위해 개편(입학정원 5% 혹은 100명 이상)하는 창조기반 선도대학(소형)으로 나누어진다.

<표 6> '17년 사회맞춤형 산학협력 선도대학 지원현황

구분	사회수요선도대학 (대형)	창조기반 선도대학 (소형)	합계
학교수	9개교	수도권 2개교 대경/강원권 3개교 동남권 2개교 충청권 2개교 호남/제주권 3개교	총 21개교
사업지원	학교당 150억 내외	학교당 50억 내외	

* 자료: 교육부, 산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME) 사업 내역서, 2016

6. 대학 인문역량 강화사업 (CORE, initiative for COLlege of humanities' Research and Education)

인문학 진흥을 통한 지속가능한 국가 발전을 위해 기초학문으로서의 인문학 역량·위상 강화 및 사회수요에 부응하는 인문학 육성을 목적으로 하고 있다.

추진배경으로는 ①한국사회의 지속가능한 발전에는 인문학적 사고력, 통찰력, 문제해결능력 등 인문소양을 갖춘 창의인재 필요, ② 각 대학의 자율성을 바탕으로 수립된 대학의 인문학 발전계획을 대학의 구조개혁 과정에서 기초학문 기반이 흔들리지 않도록 인문학 진흥 정책 병행 추진 필요, ③국가경영전략 차원에서 세계 각 지역의 언어, 문화, 사회, 역사, 경제에 정통한 글로벌 지역전문가 중점 육성 필요 등이 있다.

발전모델은 ①기초학문심화모델(학술적 역량을 갖춘 인문계열 학과를 지원하여 우수한 인문 전공자 양성), ②글로벌지역학모델(언어권별 교육·연구거점 구축 및 특화된 글로벌 지역전문가 양성), ③인문기반융합전공모델(인문학과 다양한 학문이 결합한 융합전공 개발을 통해 창의 인문인재 양성), ④대학자체모델(대학의 특성을 반영한 인문학 전공자 양성), ⑤기초교양대학모델(전 계열 학생 인문소양 증진)로 나누어진다.

<표 7> '17년 사회맞춤형 산학협력 선도대학 지원현황

지역/ 모델	대학명	
	종합모델*	기초교양대학모델
수도권	8개교	-
지방	9개교	2개교

* 기초학문심화모델, 글로벌지역학모델, 인문기반융합전공모델, 대학자체모델 등으로 구성

* 자료: 교육부, 대학 인문역량 강화사업 (CORE) 출범식, 2016

Ⅲ. 대학재정지원사업의 문제점과 개선방안

대학재정지원사업이 많은 대학들의 재정에 일정 부분 도움을 주었다는 사실은 부인하기 어렵다. 그러나 재정지원사업은 사업목적에 따른 평가지표의 합목적성 부족 문제, 선택과 집중에 따른 지원방식의 문제, 대학구조개혁과 재정지원사업과의 연계 문제, 단편적이고 예측불가능한 재정지원사업 운영 문제 등이 있어, 이에 대한 개선이 요구된다.

1. 사업목적에 따른 평가지표의 합목적성 부족 문제

사업목적에 따른 평가지표의 합목적성 부족에 따른 사업선정의 문제가 나타나고 있다. 첫째, 현재 고등교육 재정지원사업은 사업별로 목적이 다르나, 상당수 사업내의 평가지표는 유사한 내용을 갖고 있다. 대학특성화(CK), 학부교육 선도대학(ACE)³⁾, 산학협력 선도대학육성(LINC), 산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME), 대학 인문역량강화(CORE) 사업 등 주요 고등교육 재정지원사업에 따른 전임교원 확보율, 재학생 충원율, 학사관리 및 교육과정 운영, 교수학습 지원, 교육비 환원율, 장학금 지급률, 취업률, 유지취업률의 8개의 평가지표를 분석한 결과는 다음과 같다.

<표 8> 대학 재정지원사업 주요 평가지표의 중복 현황

평가지표	CK	ACE		LINC (+)	PRIME	CORE	대학 구조 개혁	계
		16	17					
전임교원 확보율	●	●			●	●	●	5(4)
재학생 충원율	●	●			●	●	●	5(4)
학사관리 및 교육과정 운영	●	●	●				●	3(3)
교수학습 지원	●						●	2
교육비 환원율	●	●	●		●	●	●	5(5)
장학금 지급률	●	●			●	●	●	5(4)
취업률	●	●		●	●		●	5(4)
유지취업률		●			●		●	3(2)

* 대학구조개혁은 재정지원사업이 아니지만, 재정지원과 연계되는 중요 평가라 포함함

* ()는 17년 ACE 사업 평가자료로 계산한 자료임

3) 2017년부터 대학자율역량강화지원(ACE+)사업으로 명칭 변경

2016년 현재를 기준으로 전임교원 확보율, 재학생 충원률, 교육비 환원률, 장학금 지급율, 취업률은 6개의 사업 중 5개의 사업에, 학사관리 및 교육과정과 유지취업률 운영은 3개 사업에, 교수학습 지원은 2개 사업에 공통지표로 활용되고 있는 것으로 나타났다(17년의 경우 학사관리 및 교육과정 운영, 교육비 환원률을 제외하고, 1개씩 중복사업 감소). 고등교육 재정지원사업의 목적이 다름에도 불구하고 정량평가 지표가 대부분 동일하게 구성되어 있다는 의미는 한 사업에서 좋은 평가를 받을 경우 타 사업에서도 좋은 평가를 받을 가능성이 높다는 것을 의미한다. 지원사업별 목적이 서로 다른데도 평가 지표는 대학구조개혁 평가 지표와 비교해 볼 때, ACE 83%, CORE 56%, CK 80%, PRIME 79%가 동일한 것으로 나타났으며, 재정지원 받는 대학만 지원받는 '대학 재정 지원금의 불평등 현상'이 발생하고 있는 것으로 나타났다(사교육걱정없는세상, 2016). 이는 '노력하는 대학'이 아닌, '자리 잡은 대학'에 평가지표가 유리하게 설계되어 경쟁유도에 한계가 있음을 단적으로 보여주고 있다(박주호외, 2014).

둘째, 사업목적과는 상관없는 정책유도성 지표를 활용하여 평가를 진행하고 있다는 것이다. 보통 대학재정지원사업이 100점 만점 내외로 평가가 진행되는 데, 평가에 있어 정책연계 가산점은 사업 선정의 당락을 좌우할 수 있다. 프라임사업, 평단사업, 코어사업은 선정된 대학 모두가 가산점을 받았으며, CK 사업의 선정대학의 95%(58개교 중 55개교)가 9점 이상을 획득한 것으로 나타났다(도중환, 2016)

<표 9> 주요 대학재정지원사업 정책연계 가산점 부여 현황 (2016)

구분	CK	프라임	코어	평단	WE-UP
정원감축 이행	3점	3점	3점	3점	3점
국립-대학구성원 참여제 / 사립-평의원회 운영 여부	3점	3점	3점	3점	3점
국가장학금 2유형 참여	2점	사업참여 조건	사업참여 조건	사업참여 조건	사업참여 조건
자유학기제 참여	2점	-	-	-	3점
계	10점	6점	6점	6점	9점

* 사업명 : CK-대학 특성화 사업, 프라임-산업연계 교육활성화 선도대학 사업(PRIME), 코어-대학 인문역량 강화사업(CORE), 평단-평생교육 단과대학 지원사업, WE-UP:여성공학 인재양성 사업

* 자료 : 도중환(2016) '대학 재정지원사업 현황과 개선방안'정책자료집

교육부가 고등교육 경쟁력 확보를 위한 정책을 추진함에 있어 재정지원사업을 어느 정도 유인 기제로 활용할 수는 있지만, 대학의 자율성과 사업의 목적을 고려하여 정책유도성 지표를 지양할 필요가 있다. 반값등록금정책, 수년 간 등록금 동결, 물가상승 등에 따른 경상비 증가 등으로 인해 대학들은 정부가 제시하는 정책지표를 무시할 수 없기 때문에 대학은 자율성을 잃고 획일화되면 정부에 종속될 수밖에 없기 때문이다.

대학재정지원사업 목적에 따른 평가지표의 합목적성을 제고하여, 재정지원사업 평가의 차별성을 확보하는 것이 중요하다. 우선, 지나치게 파편화(fragmented)되어 있는 재정지원사업을 목적에 맞게 재정비하는 것이 필요하다. 다음으로 다양한 재정지원대학의 특성, 유형, 소재지, 규모 등을 고려하여 평가지표 적용 방안을 고려해야 한다. 마지막으로 교육, 연구, 산학, 특성화 등 각 대학의 여건과 상황을 고려한 자율성을 기반으로 대학의 역량과 기능을 강화하고, 지속적으로 발전 가능한 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

2. 선택과 집중에 따른 지원방식의 문제

대학재정지원사업은 1990년대 초까지만 해도 거의 모든 대학을 대상으로 지원하는 일반지원사업 방식을 취하였으나, 1995년 5.31 교육개혁방안 발표 이후부터는 특수목적지원 사업의 성격을 포함하여 규모와 종류가 늘어났으며, 2003년 이후부터 대학 경쟁력 강화라는 목적으로 선택과 집중이라는 특수목적지원 방식으로 확대하여 운영해왔으며, 지원금액도 지속적으로 증가하고 있다(반상진, 2016; 송기창, 2017; 이수연, 2017).

대학재정지원사업에서 선택과 집중에 따른 특수목적지원방식은 대학 간 불균형을 심화시키고 있으며, 대학 방향의 초점을 모호하게 만들고 있다. 안홍준 국회의원실(2015)에 따르면, 정부 대학재정지원사업 선정 대학 지원액이 전체 124개 대학 중 22개 대학이 50% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 사교육걱정없는세상(2016)에 따르면, 2014년 국가 장학금을 제외한 사립대학 재정지원 금액 중 수도권 소재 대학에 67.4%로 전체 금액의 2/3가량이 지원되고 있는 것으로 나타났다. 또한 1만 명 이상의 대규모 대학⁴⁾은 전체 지원금 중 81.7%를, 1만 명 이하의 중소규모대학은 18.3% 정도의 지원금을 받고 있는 것으로 나타났다. 학생 1인당 지원금도 수도권 대학과 대규모 대학이 비수도권 대학과

4) 대학 규모는 재학생수를 기준으로 대규모대학 10,000명 이상, 중규모대학 5,000명이상~10,000명 미만, 소규모대학 5,000명 미만으로 구분함

중소규모 대학 비해 약 2배정도 높은 것으로 나타났다.

2017년도 현재 우리나라 4년제 국·공·사립대학 수(일반대학, 산업대학)는 총 190개교로, 이 중 대규모 대학은 54개교로 전체의 28.4%를 차지하고 있으며, 중소규모 대학은 136개교로 전체의 71.6%를 차지하고 있다고 볼 때, 대부분의 중소규모 대학에게 돌아가는 대학재정지원금은 거의 없거나 매우 적다고 볼 수 있다. 또한 수도권 소재 대학과 대규모 대학들이 연구, 교육, 산학 등의 다양한 재정지원사업에서 자주 선정된다는 것은 대학의 고유 비전보다는 재정지원사업 및 시장 관점에 맞춰 대학을 운영하는 등 대학 특성화 노력이 오히려 저해되고 있는 것으로 볼 수 있으며(박주호 외, 2014), 결국 대학재정지원사업이 추구하는 선택과 집중만을 강조하는 지원방식은 대학 간의 불균형을 초래하고 대학교유의 발전목표와 방향을 더욱 모호하게 한다고 해석할 수 있다.

대규모 대학과 수도권 대학에 상대적으로 유리한 전임교원 확보율, 교육비 환원률 등의 평가지표를 문제를 차지하고, 우선 지방과 중소규모 대학들이 경쟁력을 갖출 수 있는 환경을 만들어 주는 것이 필요하다. 지속적인 정부의 대학등록금 부담완화 정책과 학령인구 감소에 따른 입학자원의 감소로 대학재정이 더욱 어려운 상황이며, 이는 지방 중소규모 대학일수록 더욱 심각한 상황이다. 대학재정지원사업의 재정배분 방식이 대학의 여건과 특성을 고려하지 않고, 모든 대학들을 동일선상에 놓은 채 경쟁에 의한 '선택과 집중'에 의한 선별적 재정지원은 지방 중소규모 대학을 고사시킬 수 있으며, 궁극적으로 지방경제 위기까지 이어질 수 있다.

그러므로 고등교육의 경쟁력 확보와 교육의 질 제고를 위해서는 대학재정지원사업의 재정배분 방식의 변화(two-track) 필요하다. 모든 대학을 대상으로 기본적인 교육여건 및 환경을 지원하는 일반지원 방식과 일부 대학을 대상으로 선택과 집중 하는 특수목적지원 방식이 조화롭게 이루어져야 한다. 특히 특수목적지원방식 재정지원사업의 경우, 사업참여총량제를 실시하여 대학들의 우후죽순 모든 사업에 참여하여 획일화되는 것을 사전에 방지하고, 진정한 대학의 특성화를 도모할 필요가 있다. 또한 대학들은 교육여건의 기초체력을 높여 학생 역량과 교육의 질을 제고한 후, 각 대학의 특성과 강점 분야를 중심으로 발전하고, 상호 공존체제를 구축하도록 노력해야 한다.

3. 대학구조개혁과 재정지원사업과의 연계 문제

대학구조개혁은 학령인구 급감에 대비한 선제적 구조 개혁 조치로 교육부가 2014년을 시작으로 1주기('14~'16) 4만명, 2주기('17~'19) 5만명, 3주기('20~'22) 7만명 총 16만명의 입학정원을 줄이기 위해 실시하는 평가이다.

대학구조개혁평가가 대두된 배경에는 대학설립준칙주의를 들 수 있다. 대학설립 준칙주의는 「대학설립·운영 규정」(대통령령 제15127호)에 규정된 교사(제4조)·교지(제5조)·교원(제6조)·수익용기본재산(제7조)의 최소 확보 기준을 충족하면 대학의 목적과 특성에 따라 대학설립을 허용해 주는 제도이다. 1996년 준칙주의 시행 이후, 2014년 현재까지 설립준칙주의에 근거해 설립된 대학은 대학 52교, 전문대학 9교, 대학원대학 46교로, 전체 대학의 약 1/3이 설립준칙주의에 근거해 설립되었으며, 입학정원이 폭발적으로 증가하였다. 준칙주의 시행 후 설립된 일반대 52교 중 폐교, 통합, 2011년 이후 재정지원제한대학, 학자금대출제한대학, 경영부실대학 등에 지정된 대학은 46.2%(24교)에 해당하는 것으로 나타났다(김태년, 2015).

이러한 상황에서 대학구조개혁평가를 재정지원사업과 연계하여 추진됨으로써 수도권과 지방대학간 불균형을 더욱 확대시키고, 기초학문분야의 몰락과 대학의 획일화 등 교육적·사회적 부작용의 우려가 커지고 있다. 홍성학(2016)에 따르면, 현재 평가방식은 어떤 지표를 사용하더라도 수도권 대학이 유리하고, 지방 소규모 대학이 불리하게 되는 경향이 있으며, 실제 평가에서도 수도권 대학의 73.6%가 A, B 등급으로 나타났다.

구조개혁평가의 목적은 대학교육의 질제고 보다는 등급에 따른 정원감축이 핵심이다. 그러나 구조개혁평가 시행 이전에 재정지원사업을 선정할 때 정원감축 가점을 부여하는 방식이 구조개혁평가를 통해 입학정원을 감축하는 방식보다 더 효과가 있다(권선국, 2016)는 사실은 구조개혁평가가 필요한 사업인지 고민해 볼 필요가 있다. 또한 대학구조개혁평가가 대학교육의 질도 강조하는 평가라고 해도 대학 자체로서의 교육기능을 절대적 기준을 통해 판정하는 것이 아닌, 대학들 간의 비교를 통해 상대적 관점에서 교육의 질을 판단한다는 것은 어불성설이다⁵⁾.

대학은 대학마다의 고유한 특성과 기능이 존재하기 때문에, 구조개혁평가에서 재정지원사업 연계를 배제하고, 대학의 기본여건과 교육이 질을 절대적 기

5) 2주기 대학구조개혁평가에서는 평가결과를 통해 선정된 상위 60%의 자율개선대학에게만 일반재정 지원을 계획하고 있음

준에서 판정하고 보장하는 기관인증평가(accreditation)⁶⁾ 방식을 활용하는 것이 바람직하다고 판단된다. 또한 구조개혁평가의 평가지표는 가중치만 다르고, 대체로 기관인증평가범위 내에서 중복(오환섭, 2016)이라는 사실은 기관인증평가가 평가방식의 차이만 있을 뿐 그 본질은 같다고 볼 수 있다. 더 나아가 대학교육의 질을 절대적 기준에서 평가하는 기관평가인증결과를 모든 대학의 기본적인 교육여건 및 환경을 지원하는 일반재정지원 방식에 활용하는 것이 적합하다고 사료된다.

4. 단편적이고 예측불가능한 재정지원사업 운영 문제

대학재정지원사업은 정권이 바뀔 때마다 새로운 방향과 내용을 중심으로 사업이 변경되어 왔다. 지난 정권의 경우, 2013년 8월, ‘고등교육 종합발전 방안(시안)’ 발표를 통해 ‘대학 교육역량 강화사업(학부교육선진화 선도대학 사업 포함)’을 학부교육선진화 선도대학 사업(ACE 1유형), 특성화분야 육성사업(ACE 2유형), 지역선도대학 육성사업(ACE PLUS)으로 개편하는 것이었다. 그러나 13년 ACE사업 확대 개편구상 → 14년 CK사업 신설 → 16년 프라임사업 신설되었으며, 당초의 계획과는 다르게 ‘사회수요 맞춤형 인재양성 사업⁷⁾’ 중심으로 모든 재정사업이 재편되었다. 이렇게 자주 바뀌는 대학 재정지원사업 개편방향에 따라 대학은 새로운 방향을 재설정하느라 혼란이 가중되어 왔으며, 재정지원사업 간의 차별성 명확히 제시하지 못하는 경우도 발생하였다.

또한 신규 재정지원사업들은 사업공고 후 대학별 사업계획서 접수마감까지 짧게는 보름에서 길어도 3개월 정도의 사실상 물리적으로 불가능한 일정과 학사조직 및 교육과정 개편을 요구하며 줄속적인 사업추진에 따른 책임을 대학에 떠넘긴 것으로 나타났다(도종환, 2016). 이로 인해 대학 내에서 사업에서 탈락한 대학들에서는 사업을 반대했던 교수 및 학생들을 징계하거나 고소하는 일까지 발생한 것으로 나타났다(최민지, 2016).

6) 대학이 교육기관으로서 기본요건을 충족하고 있는지 판정하고, 그 결과를 사회에 공표함으로써 사회적 신뢰를 부여하는 제도로, 인증대학은 「대학설립·운영 규정」 등 고등교육 관계 법령과 대학이 구현하고자 하는 교육의 질을 보장하고, 국제적 통용성을 확보하고 있으며, 지속적인 질개선을 위한 노력을 하고 있음을 의미함

7) 산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME)사업, 대학 인문역량강화(CORE)사업, 평생교육단과대학 지원사업, 대학 평생교육체제 지원사업, 이공계 여성인재 양성(WE-UP) 사업이 해당됨

<표 10> 박근혜정부 신규 재정지원사업 선정 과정 및 결과

사업명	연도	구분	사업 공고일	접수 마감일	신청 기간
CK	2014	신규	14.2.6.	14.4.30.	약3개월
	2016	재선정	16.6.23.	16.7.22.	1개월
프라임	2016	신규	15.12.30.	16.3.30.	3개월
코어	2016	신규	15.12.24.	16.2.4.	약1개월
		추가	16.4.14.	16.6.17.	약2개월
평단	2016	신규	16.1.18	16.3.2	약1.5개월
		추가	16.5.11	16.6.10	1개월
고교 정상화 기여대학	2014	신규	14.3.6.	14.4.3.	1개월
	2015	신규	15.5.7.	15.5.22.	15일
	2016	신규	16.2.29.	16.4.4.	약1개월

* 사업명 : CK-대학 특성화 사업, 프라임-산업연계 교육활성화 선도대학 사업, 코어-대학 인문역량 강화사업, 평단-평생교육 단과대학 지원사업

* 자료: 도종환, 졸속추진으로 파행 거듭하는 박근혜 정부 대학재정지원사업 보도자료 (2016.10.14.)

대학재정지원사업은 정권의 논리와 사업 흥행에만 초점을 둘 것이 아니라, 지속적이고 예측가능한 범위 내에서 오로지 대학교육의 질 제고를 위해 운영되어야 한다. 일본의 경우 수년전 짝 똑같이 시행되는 지원 사업을 운영하고 있으며, 사업 내용은 물론 신청자격이나 신청기간, 평가기준까지 유사하게 운영되고 있다(류동민, 2017). 우리나라의 대학재정지원사업도 지속적이고 예측 가능성을 담보하여 대학들의 참여를 유도하고, 대학은 체계성, 안정성, 합리성 등을 기반으로 대학재정지원사업을 통해 대학의 경쟁력 확보와 질 제고를 위해 노력해야 한다.

IV. 결론 및 제언

본 연구는 우리나라 고등교육의 경쟁력 강화를 위해 우리나라 주요 고등교육 재정지원 사업에 대한 현황을 분석하였으며, 사업목적에 따른 평가지표의 합목적성 부족 문제, 선택과 집중에 따른 지원방식의 문제, 대학구조개혁과 재정지원사업과의 연계 문제, 단편적이고 예측불가능한 재정지원사업 운영 문제에 대한 개선방안을 제시하였다.

첫째, 대학재정지원사업 목적에 따른 평가지표의 합목적성을 제고하기 위해 지나치게 파편화(fragmented)되어 있는 재정지원사업을 목적에 맞게 재정비하여 평가의 차별성을 확보하고, 사업목적과는 상관없는 정책유도성 지표를 활용하는 평가는 지양해야 한다. 둘째, 고등교육의 경쟁력 확보와 교육의 질 제고를 위해서는 대학재정지원사업이 모든 대학을 대상으로 기본적인 교육여건 및 환경을 지원하는 일반지원 방식과 일부 대학을 대상으로 선택과 집중 하는 특수목적지원 방식이 조화롭게 이루어져야 한다. 특히 특수목적지원 방식의 재정지원사업의 경우, 사업참여총량제를 실시하여 대학들의 우후죽순 모든 사업에 참여하여 획일화되는 것을 사전에 방지하고, 진정한 대학의 특성화를 도모할 필요가 있다. 셋째, 대학은 대학마다의 고유한 특성과 기능이 존재하기 때문에, 상대평가를 통해 대학의 질을 제고하고 정원감축을 목적으로 하는 구조개혁평가와 재정지원사업 연계를 배제하고, 대학의 기본여건과 교육이 질을 보장하는 기관인증평가(accreditation) 방식을 활용하는 것이 바람직하다. 특히 기관평가 인증 결과는 모든 대학을 대상으로 기본적인 교육여건 및 환경을 지원하는 일반지원 방식에 활용하는 것이 적합하다고 사료된다. 넷째, 대학재정지원사업은 정권의 논리와 사업 흥행에만 초점을 둘 것이 아니라, 지속적이고 예측 가능성을 담보하여 대학들의 참여를 유도하고, 대학은 체계성, 안정성, 합리성 등을 기반으로 대학재정지원사업을 통해 대학의 경쟁력 확보와 질 제고를 위해 노력해야 한다.

본 연구에서는 다루진 않았지만 무엇보다도 고등교육의 경쟁력과 질적 발전을 위해서는 대학 재정지원 방식을 개선하는 것뿐만 아니라, 대학 재정투자 규모를 고등교육재정교부금법 제정 등 통해 OECD 평균 수준인 GDP 대비 최소 1.2%까지 확대하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 교육부(2015). BK21플러스 사업 운영·관리 계획(안)(2015.3)
- 교육부(2016). 대학재정지원사업 개편방향(시안)발표 보도자료(2016.7.14.)
- 교육부(2016). 대학 인문역량 강화사업 (CORE) 출범식 보도자료(2016.9)
- 교육부(2016). 2017년도 교육부 소관예산 및 기금운용계획 개요, 주요사업비 설명자료 및 각목명세서 보도자료(2016.12.26.).
- 교육부(2016). 산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME) 사업 내역서.
- 교육부(2017). 2010~17 ACE 사업 선정결과 발표 자료
- 교육부(2017). 2017년 대학 특성화사업(CK) 기본계획(안)(2017.2)
- 교육부(2017). 2017년 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+) 출범식 개최 보도자료 (2017.7)
- 국정기획자문위원회(2017). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 권선국(2016). 대학인증 중심의 구조개혁 추진. 대학교육 198호. pp. 66~71. 한국대학교육협의회
- 김병주, 박정수, 이영, 나민주(2009). 대학재정 지원을 위한 포물러 지표개발 및 재정운용의 자율성 확대방안 연구.
- 김선주, 이정은, 황정일(2017). 고등교육 서비스 해외진출 유형과 개선 방안 - 제도적 개선을 중심으로- 글로벌교육연구학회 9(2), pp. 3~33.
- 김태년(2015). 5.31교육개혁 실패 진단(고등교육 정책 중심으로) 정책자료집
- 도종환(2016). 대학 재정지원사업 현황과 개선방안 정책자료집(2016.10.14.)
- 도종환(2016). 줄속추진으로 파행 거듭하는 박근혜 정부 대학재정지원사업 보도자료 (2016.10.14.)
- 류동민(2017). 대학 재정지원 사업 최종 수혜는 학생에게 돌아가야. 한국연구재단 웹진 (2017.12)
- 박주호·오승은·김승용·유기용·엄태석·이영학·정동욱·허탁(2014). 대학경쟁력 강화를 위한 대학평가체제 개선방안 연구 (2013 정책연구개발사업). 교육부
- 반상진(2016). 대학재정지원사업과 대학구조개혁의 쟁점과 개편 논의. 대학교육 194, pp. 48~55
- 사교육걱정없는세상(2016) '교육부의 대학구조개혁 현황과 개선 대책 5회 연속토론회' 대학재정지원 사업 관련 보도자료(2016.06.14.)
- 서영인·김미란(2015). 정부의 고등교육 재정지원사업 성과분석연구. 한국교육개발원, 수탁연구 CR 2015-15.

- 손유미·송창용·백영은(2015). K-CESA를 활용한 ACE 대학 학생들의 핵심역량 향상에 관한 성과분석. 한국대학교육협의회, 연구보고, RM-2016-06-697호.
- 송기창(2017). 대학재정지원사업의 재구조화 필요. 대학교육, 제198호, pp.44~52. 한국대학교육협의회.
- 안홍준 국회의원실(2015). 정부 대학 재정지원사업 수혜대학.
- 이수연(2017). 대학 재정지원 정책 평가와 대안. 대학과 정책. 제1호 pp. 126~149.
- 오환섭(2016). 대학구조개혁과 기관인증평가의 중복성 검토. 대학교육 194호 pp.38~47
- 최민지, '프라임 반대' 교수에 재갈 물리는 대학...고소·징계 난무, 머니투데이, 2016.9.22.
<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2016091217072926028>
- 통계청(2012). 한국의 사회지표. 통계청.
- 홍성학(2016). 「박근혜 정부 재정지원사업 실태와 과제」 국회의원 도종환·전국교수노동조합·민주사회를 위한 변호사 모임 공동주최 교육부의 재정지원사업 문제에 대한 대학구성원 토론회. 서울: 국회의원회관 제8간담실.
- 한국교육개발원(2016), 교육통계연보, 교육기본통계. 각 연도, 한국교육개발원.
- Trow, M.(1974). Problems in the transition from elite to mass higher education. *Policies for Higher Education*(Paris, OECD) 51-101.

Abstract

**Improvement of Government Financial Support Programs
on Universities in Korea**

Hwang Chung-II(Prof., YEONSUNG Univ.)

The purpose of this study is to analyze major governmental financial support programs for higher education in Korea. Among university financial support programs 2017 being implemented by the Ministry of Education, University for Creative Korea(CK), Advancement of College Education(ACE), Brain Korea Plus(BK21+), Leaders in INdustry-university Cooperation+(LINC+), PRogram for Industry needs Matched Education (PRIME), initiative for COLlege of humanities' Research and Education (CORE) were selected. It is hard to deny that the university financial support programs has provided some financial support to many universities. However, financial support programs have problems with the lack of relevance of the evaluation criteria according to the purpose of the programs, support distribution due to selection and concentration, the linkage with the university restructuring and financial support programs, fragmented and unpredictable financial support programs management, and suggested ways to improve it.

Key Words: Governmental Financial Support, University Finance,
University Evaluation, Accreditation