

■ ‘교육부의 대학구조개혁 현황과 개선 대책 5회 연속토론회’ 대학재정지원 사업 관련 보도자료(2016.06.14.)

교육부의 재정 지원 사업은 대학의 양극화를 불러오는 세금 낭비 사업입니다.

- ▲ 사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 교육부의 대학구조개혁 관련 토론회를 5월과 6월에 거쳐 총 다섯 차례 개최 중임.
- ▲ 대학재정지원 사업 평가지표를 분석해본 결과, 사업별 목적이 서로 다른데도 평가지표가 80% 이상 유사해, 선정된 대학이 다른 사업에도 계속 선정되는 부익부 빈익빈 지원 사업이 되고 있음.
- ▲ 2014년 사립대학에 지원되는 국고보조금 총 지원금액 중 67.4%가 수도권에 집중되어 대학의 수도권 집중화 현상을 가속화 시키는 원인이 되고 있음.
- ▲ 이로 인해 서울 소재 대학생 1인당 지원금이 337만원으로, 비수도권 광역시 소재 대학생 1인당 121만원에 비해 2.8배의 금액 차이가 남. 이는 세금의 지원의 형평성에 어긋남.
- ▲ 대학지원사업의 적절성 부분에서 가장 문제가 되는 ‘PRIME 사업’의 경우 선진국에 비해 이공계열 정원 비율이 너무 높고 이공계열 취업률의 하락세가 예상되는 상황에서 한해 이공계열로 5천명 정원 확대를 위해 1년에 2천억 원을 사용하는 대표적 예산 낭비 사업으로 지목됨.

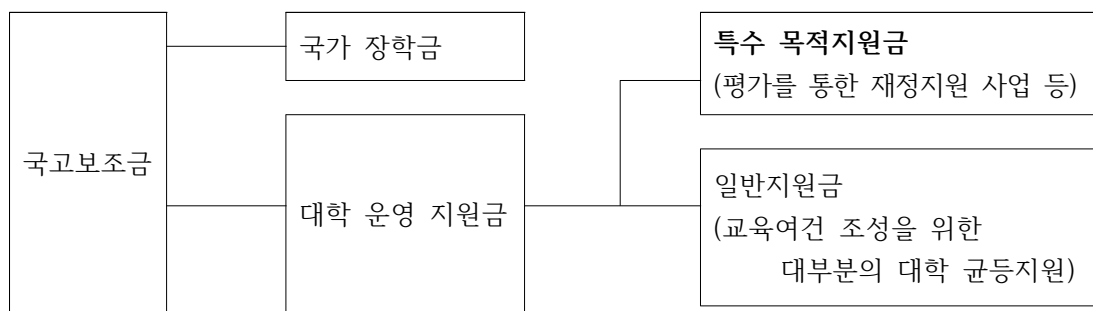
▲ 대학재정지원 사업의 대학별 지원금액과 사업 결과 얼마나 교육적 효과가 있었는지 상세한 정보 공개가 이루어지고 있지 않음. 교육부는 대학별 재정지원 현황 및 효과를 국민들에게 밝혀야 함.

사교육걱정은 지난 5월 이후 교육부가 추진하는 대학구조개혁 사업과 관련 이를 점검하고 대책을 모색하는 5차 연속 토론회를 진행하고 있습니다. 대학구조개혁 사업은 크게 구조개혁을 위한 평가 사업과 대학지원사업으로 이루어져 진행되고 있는데, 이번에는 대학지원사업의 실태를 분석, 문제점을 제시하고자 합니다.

■ 국고보조금으로 2000년 이후 평가를 통한 특수 목적 지원금 부분이 과도하게 증가, 2016년에는 특수 목적 지원금이 무려 총 2조 9,334억원에 이르러 대학 간 불균형이 매우 심화됨.

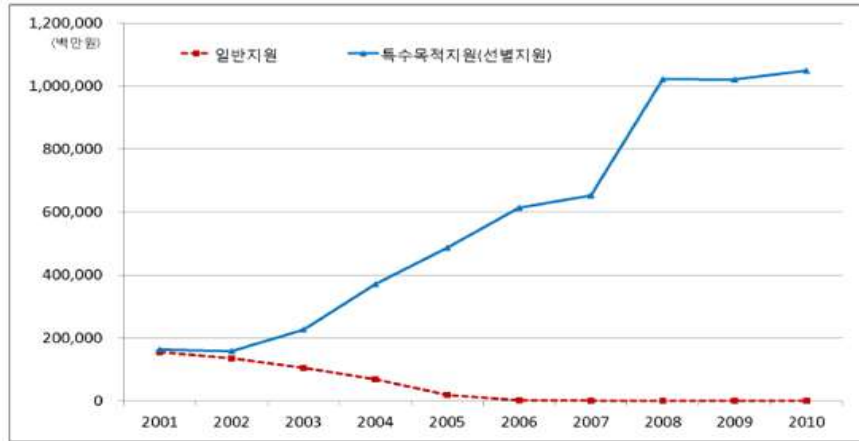
지식산업 사회에서 고등교육의 발전은 국가 경쟁력에 매우 중요한 부분입니다. 정부는 국가가 운영하는 국립대학은 물론 사립재단이 운영을 책임지는 사립대학에도 국고보조금을 지원하고 있습니다. 국고보조금은 크게 학생 등록금을 지원하는 ‘국가 장학금’과 대학에 직접 자금을 지원하는 대학운영 지원금으로 나눌 수 있습니다. 대학운영 지원금은 대부분 대학의 교육여건 조성을 위한 일반 지원금과 특별한 목적을 이루기 위해 지원되는 특별 목적 지원금으로 나눌 수 있습니다.

<그림 1> 사립학교 국고보조금의 종류



일반지원금의 경우 거의 모든 대학을 지원 대상으로 하는 반면, 특수 목적지원금은 평가에서 우수한 성적을 받은 대상만 선별적으로 지원한다는 차이가 있습니다. PRIME, CK 사업과 같은 교육부의 대학 재정지원 사업은 특수목적 지원금으로 분류될 수 있습니다. 문제는 1990년대에는 일반지원금이 대부분이었으나 2000년 이후 일반지원금은 줄어들고 평가를 통한 특별 목적 지원금이 과도하게 증가하고 있다는 것입니다.

<그림 2> 연도별 일반지원금과 특수목적지원금 비교



출처 : 대학재정지원 정책과 대학의 재정구조 분석(김훈호)

평가를 통한 특수목적 지원금은 교육부 입장에서는 많은 일을 하는 것 같은 효과를 낼 수 있습니다. 하지만 대학의 입장에서는 교육과 연구 이외의 행정업무의 증가와 많은 부작용이 나타나고 있음이 여러 연구를 통해 보고되고 있습니다. 김훈호(2014)¹⁾에 따르면 평가 결과에 기반한 차등지원 방식이 도입되면서 불균형이라는 새로운 문제가 나타났다고 지적하고 있습니다. 또 학교 법인은 정부의 재정지원이 증가할수록 법인전입금의 규모를 줄임으로써 학교경영을 지원해야 할 책임을 회피하고 있다는 지적도 하고 있습니다.

박근혜 정부 대학정책에서 대학재정지원 사업의 특징은 한 사업의 지원금액이 점점 커지고 있다는 것입니다. 주요 사업을 구체적으로 살펴보면, 2015 - 2016 교육부 주요 대학 재정지원 사업 금액을 살펴보면 2014년 2조 5,679억원, 2015년 2조 6,334억원, 2016년 2조 9,334억원으로 해마다 증가하고 있습니다(반상진 2016). 사업도 많아지고 한 사업 당 금액이 커지면서 대학은 부족한 재정 확충과 학교 홍보를 위해 재정지원 사업을 따내기 위해 심혈을 기울이고 있습니다. 경쟁이 너무 과도해져 요즘 교수들 사이에는 대학이 사업하느라 교육하고 연구할 시간이 없다는 이야기가 나오고 있습니다.

1) 김훈호(2014). 대학재정지원 정책과 대학의 재정구조 분석, 성원대학교 대학원 박사학위 논문.

<표 1> 2015-2016 교육부 주요재정지원 사업 비교

(단위 : 억원, %)

구분	사업명	2014	2015	2016
대학역량강화 사업	서울대학교 출연 지원	4,083	4,373	4,552
	사회수요 맞춤형 인재양성 사업		542	3,248
	산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME)사업			2,012
	평생교육 단과대학 육성사업			300
	이공계 여성인재 양성 사업			50
	수도권대학 특성화 사업	556	542	542
	대학인문역량강화사업(CORE)			343
	BK21 플러스 사업	2,974	2,982	2,982
	지방대 육성사업(CK)	2,031	2,075	2,075
	산학협력 선도대학(LINC)	2,467	2,467	2,468
	학부교육 선도대학 육성(ACE)	573	594	594
	행복기숙사 지원 사업	865	865	1,077
	지역혁신 창의인력양성 사업	276	262	169
	고교교육 정상화 기여 대학 지원	610	510	459
	대학구조개혁 지원	58	155	123
	인천대학교 법인화 성과관리사업	40	102	102
	국립대학 혁신 지원	100	90	86
	법학전문대학원 교육역량 강화	10	9	5
	기타	1200	905	943
	소계	15,843 (61.7)	16,016 (60.8)	18,931 (64.5)
학술연구역량강화	이공학 개인기초연구 지원	2,905	2,943	2,681
	인문사회 기초연구	1,330	1,350	1,364
	이공학 학술연구 기반 구축	409	423	734
	인문학 진흥	599	619	615
	한국학 진흥	216	221	226
	사회과학 연구지원	297	274	271
	기타	933	952	976
	소계	6,689 (26.0)	6,782 (25.8)	6,867 (23.4)
산학협력 활성화	특성화 전문대학 육성	2,696	2,969	2,972
	국가직무능력표준 구축	141	243	247
	산학협력 선도전문대학 육성	195	195	195
	기타	133	129	122
	소계	3,165 (12.3)	3,536 (13.4)	3,536 (12.1)
합 계		25,697 (100.0)	26,334 (100.0)	29,334 (100.0)

출처 : 정부대학지원정책 비판과 대학격차문제, 반상진

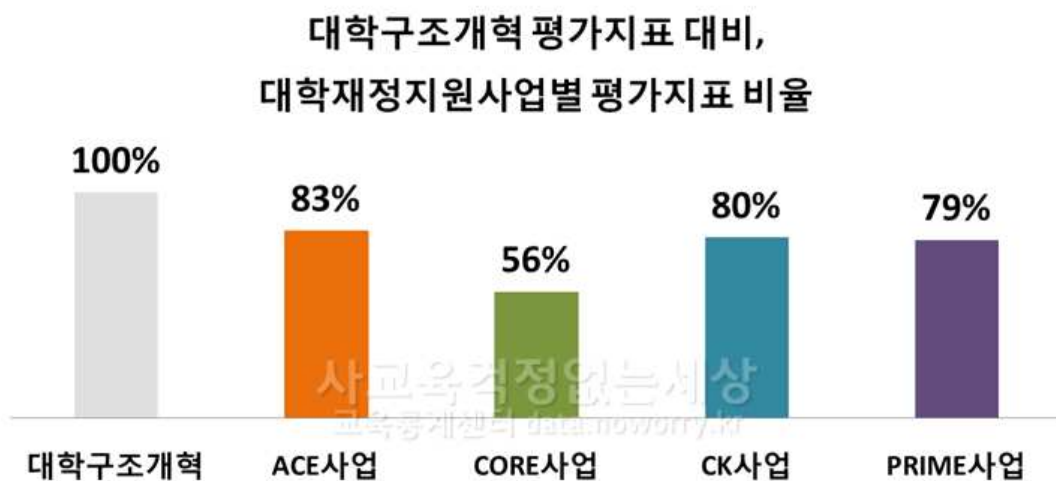
교육부의 대학 재정지원 사업은 목적이 다르고, 사업의 종류는 수 십여 종류가 있습니다. 그 중 박근혜 정부에서 조명되는 사업 4가지만 살펴보고자 합니다. ACE사업은 학부 교육의 질을 높이기 위해 잘 가르치는 대학을 선정해 지원하고, CORE사업은 대학의 인문교육의 역량 강화할 수 있는 교육 프로그램을 운영할 대학을 선정하여 재정을 지원하는 사업입니다. CK사업은 수도권과 비수도권의 불균형을 해소하기 위해 특색 있는 지방대학을 육성하기 위해 재정을 지원하는 사업입니다. PRIME사업은 산업 연계를 목적으로 하고 있습니다. 2016년도 지원되는 액수는 4개 사업에만 5천672억에 이르고 있습니다.

<표 2> 박근혜정부 주요 대학 재정지원 사업 내용 및 예산

사업명	의미	목적	16예산 (억원)
PRIME 사업: 산업연계 교육 활성화 선도대학 사업	PRogram for Industrial needs-Matched Education	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 인력 mismatch의 양적 조정과 대학 교육의 질적 개선 ▫ (양적 조정) 중장기 인력수급전망을 기초로 사회·산업수요 중심의 학사구조 개편과 정원 조정 등 대학의 체질개선 유도 ▫ (질적 개선) 지식의 전수 뿐 아니라, 지식 창출, 문제 해결 능력 및 현장 실무 능력을 길러주는 방향으로 대학 교육을 변화 ▫ (지역 연계) 국가 전체적인 mismatch 해소 뿐 만 아니라, 지역의 여건과 산업 특성을 고려하여 지역 사회에서 대학의 역할을 강화 	2,012
ACE 사업: 학부교육 선도대학 육성사업	Advancement of College Education	▫ ‘잘 가르치는 대학’ 육성을 목표로 대학의 건학이념, 비전 및 인재상 등을 구현하는 선도적 학부교육 우수 모델 창출·확산	594
CK 사업: 지방대학 육성 및 대학 특성화를 위한	University for Creative Korea	▫ 지역사회의 수요와 특성을 고려하여 강점 분야 중심의 대학 특성화 기반을 조성하고, 대학의 체질 개선을 유도하고자 하는 사업	2,467
CORE사업: 대학 인문역량 강화사업	initiative for COLlege of humanities' Research and Education	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 사회요구에 부합하는 다양한 인문교육 트랙을 마련하여 학생의 진로선택권 확대 ▫ 기초학문으로서 순수 인문학 보호 및 증진을 통해 국내 대학의 연구·교수 인력 양성 능력 회복 기 마련 ▫ 전 계열 학생 대상 인문교양교육 확대 실시 및 내실화 	594

■ 지원사업별 목적이 서로 다른데도 평가 지표는 대학구조개혁 평가 지표와 대부분 동일, ACE 83%, CORE 56%, CK 80%, PRIME 79%가 동일함. 이에 따라 사업은 다르지만 재정 지원 받는 대학만 지원받는 ‘사립대학 재정지원금의 불평등 현상’이 나타남.

지원사업의 목적과 예산은 다르지만 평가 지표는 거의 동일합니다. <표 3>와 같이 대학구조개혁 평가의 지표와 중복된다는 것을 알 수 있습니다. 이것은 예체능에 재능이 있어 지원하는 학생이나 과학에 재능이 있어 지원을 하는 학생 모두 같은 기준으로 평가해서 선발 지원하는 것과 마찬가지로입니다.



<표 3> 대학구조개혁 평가 지표와 대학지원사업 평가지표와의 비교

대학구조개혁 평가 지표	ACE		CORE		CK		PRIME	
	지표	배점(100)	지표	배점(100)	지표	배점(100)	지표	배점(100)
전임교원 확보율	○	4	○	10	○	8	○	2
교사 확보율	-		-		-		-	
교육비 환원율	○	4	○	2	○	2	○	2
수업관리	○	8	-		○	6	○	2
학생평가	○	5	-		○	1	-	-
학생 학습역량 지원	○	11	○	2	○	1	○	2
진로 및 심리 상담 지원	-		○	4	○	4	○	5
장학금 지원	-		○	2	○	1	○	2
취·창업지원	-		○	2	-		○	5
학생 충원율	○	4	○	3	○	11	○	2
졸업생 취업율	○	4	○	5	○	8	○	2
교육수요자 만족도 관리	-		-		-		-	
중장기 발전계획 적절성	○	2	○	4	○	1	○	5
중장기 발전계획과 학부 및 정원 조정의 연계성	○	4	-		○	12	○	30
핵심역량 제고를 위한 교양 교육과정	○	14	○	3	-		○	1
전공능력 배양을 위한 전공 교육과정	○	10	○	4	○	6	○	1
교육과정 및 강의 개선	○	5	○	5	○	7	○	13
특성화 수립 계획의 수립, 추진, 성과	○	8	○	10	○	12	○	5
공동 지표 합계	13개	83점	13개	56점	14개	80점	15개	79점
사업별 특성 독립 평가 지표	비교과 교육과정 (6) 전체 재학생중 학부생 비율(5) 학사제도 개선(3) 학부교육 여건 개선(3)		인문학 진흥제도의 우수성(2) 인문학지원계획(14) 인문학 연구실적(4) 인문학 연구 수주 및 확보계획(3) 인문학과 분포의 적정성(7) 국제교류(11) 인문역량 참여교수 학생규모(3)		등록금 부담 완화 지수(3) 특성화분야 전임교원 강의비율(6) 특성화분야에 대한 대학의 투자 실적(1) 참여 인력의 구성과 역량(2) 학부생에 대한 각종 행재정적 지원(3) 지역사회 및 산업에 대한 기여도(5)		대학여건개선효과(4) 지역산업체, 지자체, 관련 기관 상호협력방안(3) 우수교원 확보율(3) 정원조정에 따른 인프라구축(3) 정원감소분야대책(3) 대학구성원간 합의 참여유도(3) 재정지원 종료후 자체계획(2)	
사업 특성별 평가 지표 합계	17점		44점		20점		21점	

■ 2014년 사립대학에 대한 국고보조금(국가장학금 제외) 중 53.6%가 서울지역 대학에만 집중되는 현상이 벌어짐. 수도권으로 확대하면 67.4%로 교육부 재정지원금의 2/3가 수도권에 집중되는 현상이 벌어짐. 또한 대학생 1인당으로 계산해 보면, 서울 소재 대학생 1인당 지원금이 337만원, 비수도권 광역시 소재 대학생 1인당 121만원으로 2.8배 차이가 발생함.

대학 재정지원 사업의 평가지표는 졸업생 취업률, 학생 충원율 등 대학구조개혁 평가와 마찬가지로 수도권 대학에게 유리한 내용으로 이루어져 있습니다. 이로 인해 대학 간 재정지원 금액의 불평등 현상은 심각하게 나타나고 있습니다. 대학교육연구소에 따르면 2014년 국가 장학금을 제외한 사립대학 재정지원 금액 중 서울 소재 대학에 53.6%, 수도권으로 범위를 넓히면 67.4%로 전체 금액의 2/3가량이 지원되고 있습니다. 이것을 대학생 1인당 지원금으로 보면 서울 소재 사립대학은 1인당 337만원을 받는 것에 비해 비수도권 광역시 사립대학은 서울 소재의 절반도 안 되는 1인당 121만원의 보조금을 받고 있습니다. 또한 2만 명 이상 사립대학은 전체 지원금 중 52.3%에 달하지만 5천명 이하의 사립대학은 8.5% 정도의 지원금을 받고 있습니다. 이것을 대학생 1인당 지원금으로 살펴보면, 2만 명 이상의 사립대학은 1인당 334만원의 지원금을 받고 있는데 비해 5천명~1만 명 이하 대학은 학생 1인당 100만원으로 대학의 규모에 따라 3배 이상의 차이가 나고 있습니다.

이렇게 국민의 세금인 국고보조금이 사립대학의 소재지역이나 규모에 따라 불평등하게 지원하는 것은 형평성의 원칙에도 어긋날 뿐 아니라 지방 소형대학을 고사시키는 원인으로 작용하고 있습니다. 지방 소형 대학의 고사는 해당 지역의 상권 몰락으로 이어져 지방이 경제 위기로 이어질 수 있습니다. 뿐만 아니라 대학이 서울 수도권으로 집중되면 될수록 대학서열화는 더욱 심해져 대학입시 문제 등 중등교육에도 나쁜 영향을 미치게 됩니다.

사립대 소재지별 국고보조금 총액 비율



사교육걱정없는세상
교육정책센터 02-709-0000

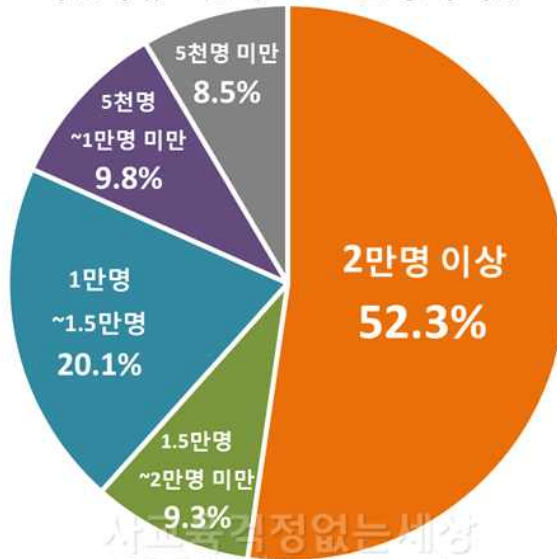
* 출처: 대학교육연구소, 재구성

<표 4> 사립대 소재지별 국고보조금 비교(국가장학금 제외)

사립대 소재지		국고보조금 총액비율(%)	학생 1인당 국고보조금(만원)
수도권	서울소재	53.6	337
	서울 외	13.8	180
비수도권	광역시	10.5	121
	광역시외	22.0	157
합계		100	215

출처 : 대학교육연구소, 재구성

사립대 규모별 국고보조금 총액 비율



* 출처 : 대학교육연구소, 재구성

<표 5> 사립대 규모별 국고보조금 비교(국가장학금 제외)

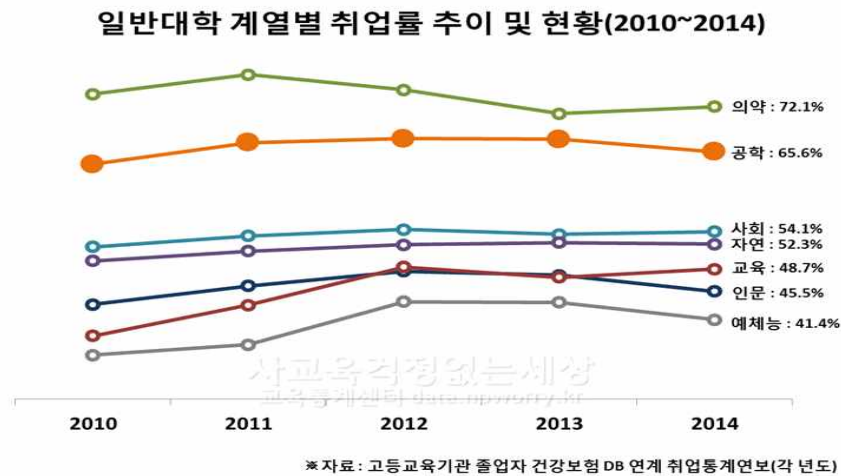
구분	국가장학금 총액비율(%)	학생 1인당 국고보조금(만원)
2만 명이상	52.3	334
1만 5천명~ 2만 명 미만	9.3	157
1만 명 ~ 1만 5천명 미만	20.1	192
5 천명 ~ 1만 명 미만	9.8	100
5천 명 미만	8.5	188
합 계	100	215

출처 : 대학교육연구소, 재구성

■ 인문계를 축소하고 이공계열을 늘리는 PRIME 사업은 예측부터 잘못되었음. 공학계열의 취업률이 타 계열보다 높은 편이나 취업률이 하락세를 보이고 있음. 인구 1만 명당 우리나라 공학계열 졸업생은 13.8명으로 미국에 비해 무려 4배나 높음

한국교육개발원이 발간한 2010~2014 고등교육기관 졸업자 건강보험 DB연계 취업통계 연보 자료에 의하면 다른 계열에 비해 공학계열의 취업률은 높은 편입니다. 하지만 취업률이 감소하는 추세를 보이고 있습니다. 따라서 현재 정원을 무리하게 증가시켰을 경우 졸업 시 취업률이 급격하게 하락하여 이공계열을 실업률이 높아질 것이라 예상됩니다. 또 수요 공급이 맞지 않아 능력에 비해 임금 수준이 낮아지고 따라서 공학계열 기피 현상이 심화될 것으로 예상됩니다.

<그림3> 일반대학교 계열별 취업률 추이 및 현황

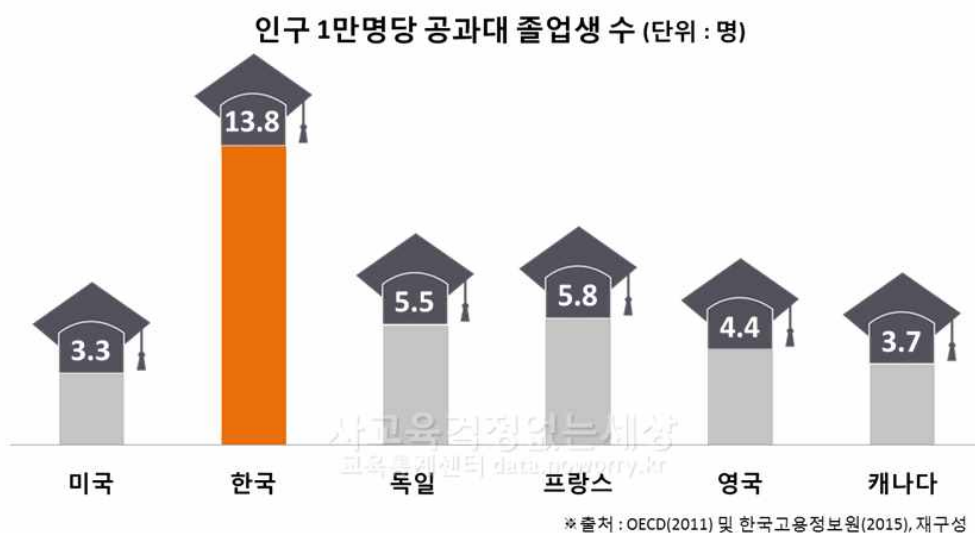


<표 6>2010~2014년 일반대학 계열별 취업률 추이 및 현황 (단위: %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
인문	43.6	46.3	48.4	47.8	45.5
사회	51.9	53.5	54.4	53.7	54.1
교육	39.1	43.5	49.0	47.5	48.7
공학	63.8	66.9	67.5	67.4	65.6
자연	49.9	51.3	52.2	52.5	52.3
의약	73.9	76.7	74.5	71.1	72.1
예체능	36.3	37.8	44.0	43.9	41.4

출처: 한국교육개발원 고등교육기관 졸업자 건강보험 DB연계 취업통계 연보

국가별 공학계열 졸업생 수를 비교해 보면 이러한 우려는 더욱 심각해집니다. 한국고용정보원 연구 보고서 「대학 전공 계열별 인력 수급 전망 2014-2024(II)」에 의하면, 2011년 OECD가 발표한 국가별 공대 졸업생수 비교 자료에서 우리나라가 공과대 졸업생은 미국보다 3만 명 정도가 적지만 다른 선진국에 비하면 많습니다. 인구 1만 명당 공과대 졸업생을 비교해보면 독일의 2배, 미국의 4배 정도로 월등히 많은 편입니다. 공학계열의 졸업생 수를 늘리는 양적 증가가 아니라 소수의 인원이라도 적성이 맞는 학생들에게 질적으로 우수한 교육을 제공하는 것이 중요한데 우리나라는 양적인 증가에 집착하는 것이 문제입니다.



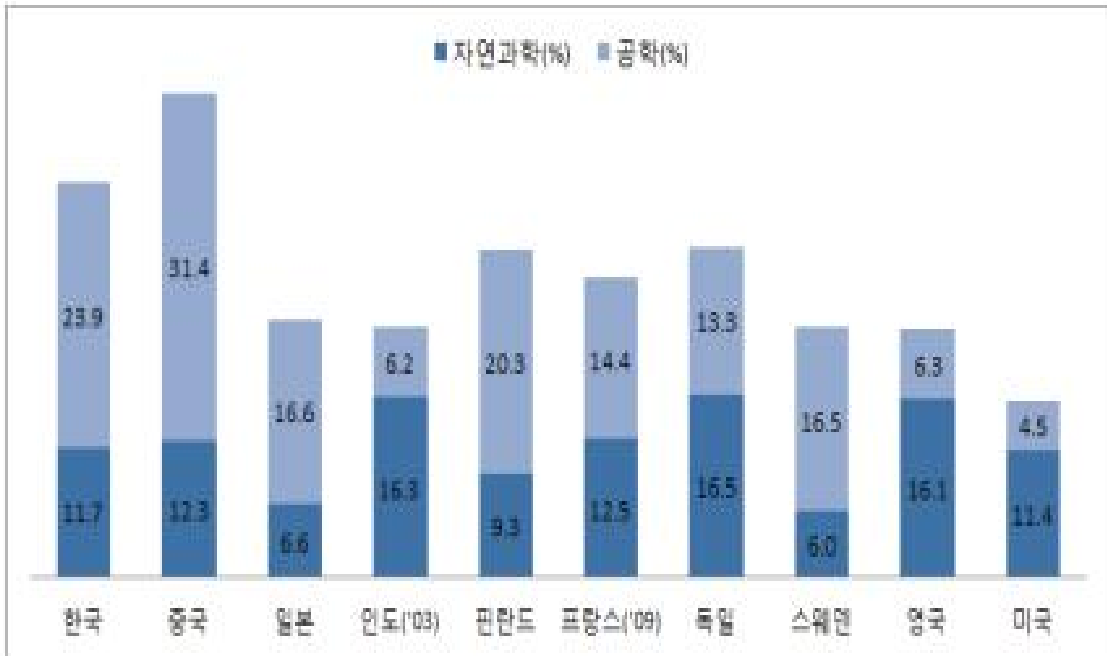
<표 7> 인구 당 공과대 졸업생 수 비교

구분	미국	한국	독일	프랑스	영국	캐나다
공과대 졸업생(만 명)	10.1	6.9	4.5	3.5	2.8	1.2
인구(만 명)	31,023	4,978	8,228	6,0147	6,235	3,376
인구 1만 명당 공과대 졸업생 수(명)	3.3	13.8	5.5	5.8	4.4	3.7

출처 : OECD(2011), 한국고용정보원(2015) 재인용

또한 한국고용정보원이 인용한 4년제 고등 교육(일반대 기준) 졸업자의 이공계 비율 국제비교를 내용을 살펴보면 우리나라 2014년 우리나라 공학계열의 졸업자는 세계에서 중국 다음으로 높습니다. 이공학계열에 두각을 나타내는 인도에 비해 무려 4배 정도나 높은 비율입니다.

<그림 4> 4년제 고등 교육(일반대 기준)졸업자의 이공계 비율 국제 비교



출처 : NSF(2015), 2014 Science and Engineering Indicator, 한국고용정보원 재인용

이러한 결과를 바탕으로 한국고용 정보원은 미래를 예측해 볼 때 공학계열의 정책에 대해 다음과 같은 제안을 하고 있습니다.

공학 계열의 노동시장 수요 취업자 수는 연평균 약 2.5% 증가한 것으로 나타났으며 증가하는 양상을 보이기는 하나 2014년의 경우 2013년 대비 취업자 수가 감소하는 현상을 보여 향후 증가 기조를 보일 것인지에 대한 시계열 데이터 축적이 필요할 것으로 보인다.

(한국고용정보원, 2015:533)

인문계열을 줄이고 공학계열을 늘리면 적성도 맞지 않는 학생들이 공학계열로 진학해 적성도 맞지 않은 어려운 공부를 하게 되고 취업도 어려운 상황이 벌어질 것입니다. 잘못된 예측에 맞춰 연 5천 명 정도의 정원조정에 무려 2천억원이라는 예산을 사용하고 있는 상황입니다. 이것은 상식적으로도 이해가 되지 않습니다. 이 예산으로 교수 1인당 학생인원수를 줄이는 예산으로 사용했다면 교육의 질은 훨씬 높아질 수 있을 것입니다.

이상의 분석 외에도 대학재정지원사업에 대한 좀 더 상세한 분석을 하고 싶었으나 교육부 재정 지원 사업에 대한 전체적인 자료를 어디서도 찾아 볼 수 없었습니다. 뿐만 아니라 2조가 넘는

예산이 지원 되고 있지만 그만큼의 교육적 효과가 나타나고 있는지에 대한 교육부 차원의 연구 결과도 찾아 볼 수 없었습니다. 따라서 교육부는 매년 대학 재정지원 사업에 대한 대학별 지원 금액, 결과보고서, 교육적 효과에 대한 정보 등을 국민들에게 공개하고 이에 근거해 재정지원사업이 예산 낭비 없이 추진되도록 해야 할 것입니다.

■ 우리의 요구

1. 교육부는 현재 과도하게 많아진 ‘경쟁 평가를 통한 선별적 재정지원 사업’은 축소하고, 대학 교육 개선에 의욕이 있는 건전한 대학이라면 ‘평등하게 지원 받는 일반 재정지원’의 비중이 커지도록 균형감 있는 재정 지원 배분 정책을 도입해야 합니다.
2. 교육부는 대학구조개혁 평가지표와 대학지원사업 평가지표가 대부분 동일하여 결국 지원받는 대학에 몰아주는 방식이 되고 있는 대학지원사업 평가 지표를 전면 재검토하고, 결과적으로 서울과 수도권 대학에 집중 지원하여 지방 대학의 몰락을 초래하는 대학지원사업을 재조정해야 해야 합니다.
3. 이공계열 개혁이 필요한 것은 양적인 증가가 아니라 질적인 개선입니다. 정원 증가에 맞추어져 있는 PRIME사업은 대학 사회에 혼란만 부추기고 있습니다. 따라서 정원 조정이라는 방식 보다는 이공계열의 질을 높일 수 있는 방법으로 사업의 전환이 필요합니다.
4. 교육부는 2016년 2조 9천억 원에 달하는 재정이 투입된 대학 재정지원 사업에 대한 대학별 지원 현황과 결과로 어떤 실질적 교육 효과를 거두었는지 상세하게 밝히고 국민들에게 공개해야 합니다.

2016. 06. 14. 사교육걱정없는세상

(공동대표 송인수·윤지희)

※ 문의 : 사교육걱정없는세상 정책대안연구소 정책위원 김성수(02-797-4044/내선번호 507)