

제1차 고등교육정책포럼

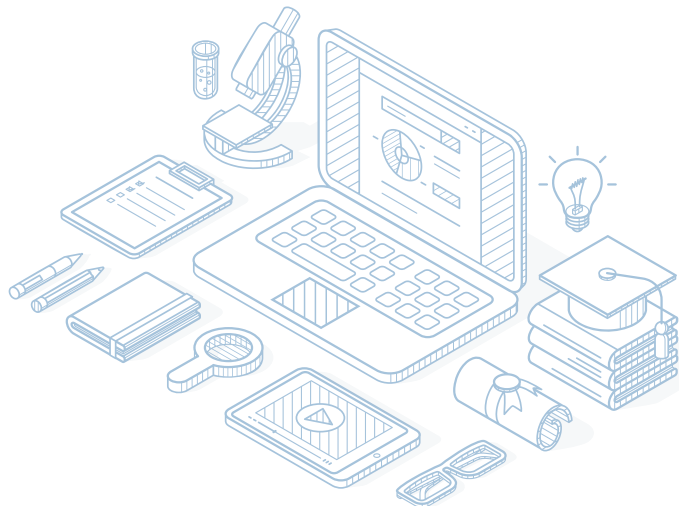
대학 재정의 전망과 대응 방안 모색

일 시 2021. 1. 27.(수) 14:00~16:30

참가안내  유튜브(KEDI TV) 생중계

※ 코로나-19 확산으로 인하여 온라인 포럼 진행

주 최 교육부 주 관 한국교육개발원





개회사

안녕하십니까?

한국교육개발원 원장 반상진입니다.

먼저, 교육부와 저희 한국교육개발원이 오늘 고등교육정책포럼을 공동으로 개최하게 됨을 뜻깊게 생각합니다. 급격한 사회적, 기술 환경적 변화로 인해 미래사회 대응을 위한 혁신의 필요성은 지속적으로 강조되어 왔고, AI(인공지능), BT(생명공학), 로봇, 3D 등의 기술 발전과 초연결 및 자동화 등의 환경적 변화로 대변되는 4차 산업혁명 시대의 도래는 고등교육 인재 양성에 있어 변화와 혁신을 요구하여 왔습니다.

이러한 사회적 수요에 우리나라의 고등교육이 어떤 방향으로 나아가야 할지에 대한 진지한 논의가 오늘 포럼을 통하여 이루어지리라 기대됩니다. 특히 오늘 포럼에서 다루어질 고등교육 재정은 대학의 교육 및 연구의 질을 높이고 공고한 대학발전을 위해 현 실태 검토와 대응방안 제시가 시급한 분야라고 생각합니다.

온라인 생중계로 진행되는 오늘 포럼에 귀한 시간을 내어 주신 설세훈 교육부 대학학술정책관, 발제를 맡아주신 김병주 교수님, 서영인 실장님과 토론을 맡아주신 하봉운 교수님, 나원희 박사님, 남수경 교수님, 김훈호 교수님, 그리고 이와 같은 자리를 준비하시느라 애써주신 고등교육실 연구진께 감사의 말을 전합니다.

오늘 포럼이 비록 온라인으로 진행되지만 우리 대학 환경에 대한 이해의 폭을 넓히고, 혁신에 기여할 수 있는 다양하고 폭넓은 논의의 장이 되기를 기대해 봅니다. 끝으로, 오늘 발표를 위해 수고해 주신 발표자, 토론자 여러분께 다시 한번 감사드립니다.

감사합니다.

2021. 1. 27.

한국교육개발원 원장 반상진



축 사

여러분 안녕하십니까.

교육부 대학학술정책관 설세훈입니다.

먼저, 오늘 제1차 고등교육정책포럼을 개최한 것에 대해 진심으로 반가운 일이라 생각합니다. 포럼을 준비하느라 고생해 주신 한국교육개발원 원장님, 직원 여러분에게도 감사드립니다.

그동안 대학은 우리 국가 발전의 원동력이 되어 왔습니다. 전문 인재를 양성하고, 새로운 지식 창출의 원천으로서 국가 경쟁력을 뒷받침해 왔고, 그 역할은 앞으로 더욱 중요해질 것이라 확신합니다.

정부도 이러한 대학을 뒷받침하기 위해, 재정적으로, 행정적으로 많은 지원을 해왔습니다. 그러나, 기존의 방식으로는 우리에게 직면한 인구 감소, 급격한 기술 발달과 같은 경제·사회적 변화에 대응하기에 한계가 있는 것이 사실입니다. 특히 재정적인 측면에서 대학들이 많은 어려움을 표하고 있습니다.

우선 대학의 현 상황을 면밀히 들여다보고, 어떤 방식으로 지원할 것인지 고민이 필요한 시점입니다. 무엇보다 대학의 '질적 업그레이드'를 이끌어 내야 합니다. 정부의 투자도 확대하여야 할 것이고, 대학이 교육하고, 일하는 방식도 바뀌어야 합니다. 이를 위해 무엇을 해야 하는 지 대학의

구성원들을 비롯한 많은 사람들의 의견을 모으고 고민하는 과정이 필요하다고 여겨집니다.

오늘 이 자리가 그 방안을 논의할 수 있는 뜻깊은 자리가 되기를 바랍니다. 바쁘신 와중에도 포럼에 참여해주신 전문가, 대학 여러분께 다시 한 번 감사드립니다.

2021. 1. 27.

교육부 대학학술정책관 설세훈



일 정

- 일시 : 2021. 1. 27(수) 14:00~16:30
- 장소 : 유튜브(KEDI TV)생중계
- 주최 : 교육부
- 주관 : 한국교육개발원
- 일정

시 간	내 용	
	좌장 김미란(한국교육개발원 고등교육연구본부장)	
14:00~14:10	[개회사] [축 사]	반상진(한국교육개발원 원장) 설세훈(교육부 대학학술정책관)
14:10~14:30	[발표 1] 고등교육재정 현황과 과제	서영인(한국교육개발원 고등교육제도연구실장)
14:30~15:00	[토론 1] [토론 2]	하봉운(경기대학교) 나원희(한국재정정보원)
15:00~15:20	[발표 2] 학령인구 감소 등을 고려한 고등교육재정 대응 방안 모색	김병주(영남대학교)
15:20~15:50	[토론 1] [토론 2]	남수경(강원대학교) 김훈호(공주대학교)
15:50~16:20	[종합토론]	
16:20~16:30	[폐회]	



목 차

I. 고등교육재정 현황과 과제

발 표 : 서영인(한국교육개발원)	3
토론 1 : 하봉운(경기대학교)	19
토론 2 : 나원희(한국재정정보원)	29

II. 학령인구 감소등을 고려한 고등교육재정 대응 방안 모색

발 표 : 김병주(영남대학교)	37
토론 1 : 남수경(강원대학교)	61
토론 2 : 김훈호(공주대학교)	67

Ⅰ. 고등교육재정 현황과 과제

발 표 : 서영인(한국교육개발원)

토론 1 : 하봉운(경기대학교)

토론 2 : 나원희(한국재정정보원)

고등교육재정 현황과 과제

서 영 인

(고등교육제도연구실장)

2021. 1. 27. (수)



Contents

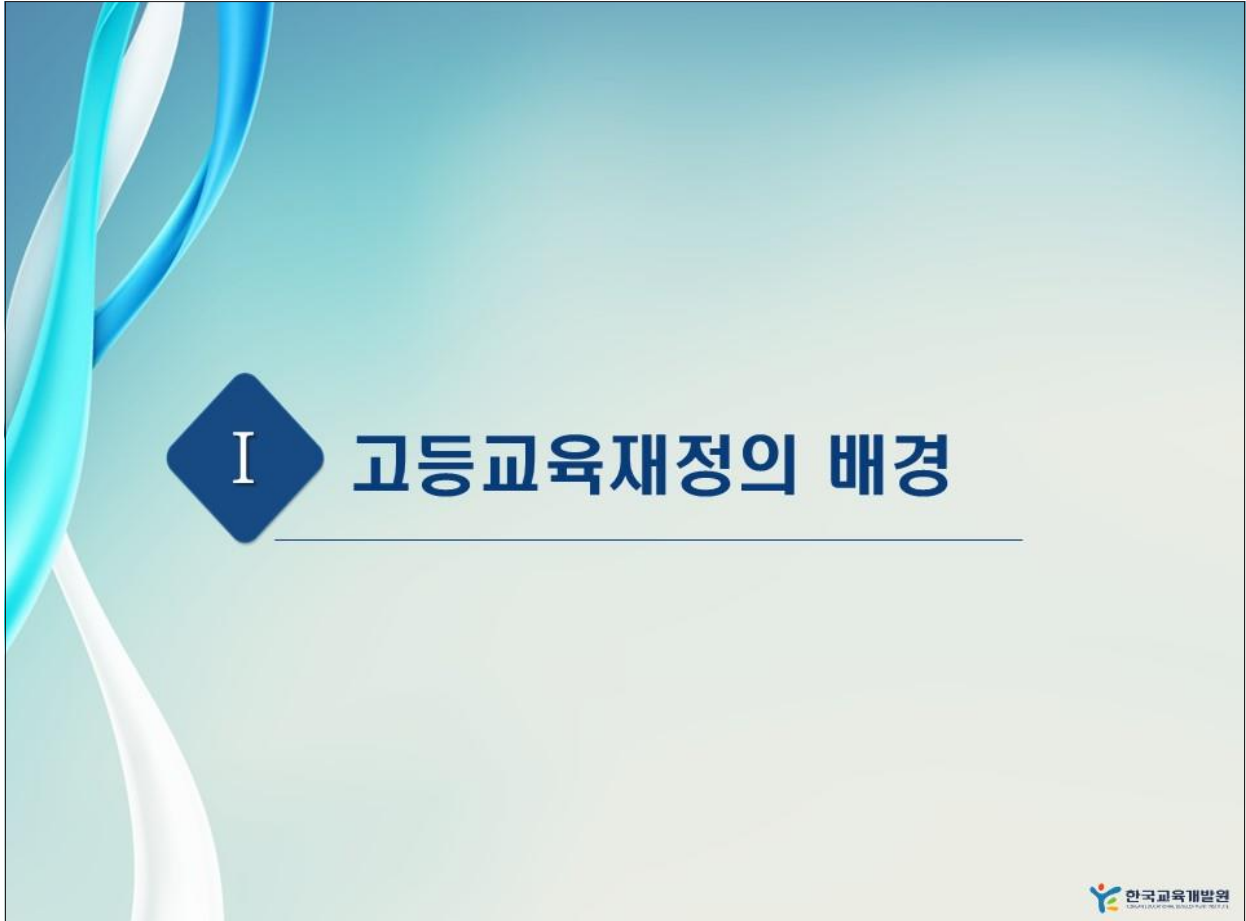
I 고등교육재정의 배경

II 고등교육재정의 현황

III 고등교육재정의 문제

IV 고등교육재정의 과제

본 자료는 경제·인문사회연구회 기획 협동연구로 추진된 「교육재정 종합 진단 및 대책」(서영인 외, 2020) 연구의 일부 내용을 업데이트 및 보완하여 작성함.



I

고등교육재정의 배경

1 고등교육의 환경과 위기

▶ 4차 산업혁명과 미래사회 변화

● 4차 산업혁명이 본격화되면서 급격한 기술변화 및 직업 세계의 변화 예상

- 우리나라의 경제규모(GDP)는 2020년 9위, OECD 경제성장률은 세계 1위로 전망되나 4차 산업혁명 적응 준비도는 세계 139개국 중 25위, 노동유연성은 83위에 그침(연합뉴스, 2020.08.01.)
- 4차 산업혁명 적응 준비도는 스위스 1위, 싱가포르 2위, 미국 5위, 일본 12위, 대만 16위임(스위스 USB, 2016).

● 4차 산업혁명 대비 신산업 분야의 융·복합 고급 인재양성에서 대학의 역할 강조

- 세계 주요국가는 4차 산업혁명 대응 정책을 수립하고 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 블록체인 등 고급인력 양성을 위해 고등교육에 집중 투자 및 지역-기업-연구소 간 협업 추진
- 미국의 교육 4.0, 독일의 인더스트리 4.0, 영국의 산업전략챌린지금, 중국의 중국제조2025 등이 대표적(정윤중 외, 2016).

▶ 학령인구 감소 등 인구구조 변화

● 총인구 감소, 저출산 증가, 생산연령 인구 및 고령인구 증가 등 고등교육 환경을 둘러싼 위기 전망

- 통계청(2019)은 학령인구(6~21세) 감소 전망, 교육부(2019)는 2024년 현행 대학 입학정원 유지 시 향후 12.4만 명 감소 전망, 행정안전부(2021)은 출생아보다 사망자가 많은 데드크로스(dead cross) 현상과 2020년 출생아 수 최저치(27만 명)등 유례없는 인구구조 변화를 전망함.
- 학령인구 감소는 고등교육 입학자원 감소로 이어져 학생 등록금 수입에 의존하는 사립대학 경영난, 수도권 인구 유출 심화에 따른 지역대학 및 국립대학 학생수 감소로 이어질 전망

1

고등교육의 환경과 위기

▶ 고등교육 글로벌 경쟁력 하락

- 10년간 지속된 등록금 동결·인하, 반값등록금으로 재정난 직면, 고등교육 경쟁력과 질적 수준 하락
 - IMD 국가경쟁력 평가: 국가경쟁력과 대학교육 경쟁력은 '11년 22위, 39위에서 '19년 28위, 55위로 동반 하락. '20년에는 평가대상 63개국 중에서 각각 23위, 48위로 다소 상승하였으나 지속적 개선 노력 필요
 - WEF 국가경쟁력 평가: 국가경쟁력과 고등교육체제의 질은 '11년 24위, 55위에서 '17년 26위, 81위로 동반 하락. 각종 대학평가(THE, QS 등)에서도 국내 국·사립대학 순위가 하락 및 정체
 - 반면 우리나라 25~34세 고등교육 이수율은 OECD 국가 중 최상위권임('19년 2위)(교육부·한국교육개발원, 2020).

▶ 지역경제 침체 및 지역 내 대학 위기 증가

- 지역 내 대학이 소득 및 고용 창출에 미치는 효과가 크므로 지역 대학의 역할이 어느 때 보다 중요
 - 대학의 지역 내 생산유발효과는 강릉지역 대학 1개교가 약 380억 원, 경기도 1개교 캠퍼스(학생 수 5,500명)가 약 4,930억 원으로 전망(박상현 외 2018: 김태경 외, 2012). 대학생 인구 감소는 지역 대학 재정난 심화, 한계대학 및 폐교 발생 등 지역 경제 위축 유발
- 신기술, 신산업 중심의 지역대학 특성화, 기능조정을 통한 지역산업 축소에 적극 대비 필요
 - 교육부(2020)의 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업으로 경남, 충북, 광주-전남 플랫폼을 통해 대학혁신 및 지역혁신 체계(RIS, Regional Innovation System) 구축 노력(대한민국정책브리핑, 2020). 미국, 독일 등 지역과 대학 간의 긴밀한 산학연계 사례 벤치마킹 필요(교육부, 2020)

2

고등교육재정의 성과와 한계

▶ 주요 성과

● 고등교육 공공성 및 경쟁력 강화를 위한 재정지원사업 개편 추진

- 국립대학 공적 역할 강화 및 강점분야 경쟁력 강화 추진 (국립대학 혁신지원을 전체 국립대로 지원 확대, '18~)
- 대학 재정지원사업 통합 개편 → 대학 기본역량 향상 및 자율혁신 지원

● 정부의 고등교육 재정지원 예산 규모의 지속적 확대

- OECD 평균(GDP 대비 1.1%) 달성을 목표로 정부 고등교육재정 확대
- 교육부 고등교육 재정지원 '17년 9조 4천 억원 → '21년(안) 11조 1천 억원 (전문대학 혁신지원사업 '18년 2,508억원 → '21년(안) 4,130억원 (교육부, 각 연도 결산보고서)

● 등록금 및 대학생 주거비용 부담 경감 및 고등교육 기회 확대

- 반값등록금 수혜자 증가('18년 66.5만명 → '19년 68만 명 추정)
- 국공립대학 입학금 전면 폐지('18년), 사립대학 281개교 입학금 감축
- 다양한 유형의 기숙사, 청년주택 등 확충으로 대학생 주거비 완화 (교육부, 2019)

● 대학의 평생교육체제 구축 지원

- K-MOOC('15년~) 확대·시행, 대학 평생교육 체제 지원사업('08년~)을 통한 다양한 대학모델 확보 및 제도적 지원 체계 마련(교육부, 2019)

● 지자체-대학 협력기반 지역혁신 플랫폼 구축 사업 추진

- 지역혁신 및 대학교육 혁신의 주체가 되도록 경남, 충북, 광주-전남 지역혁신 플랫폼 구축사업에 국고 1,080억 원 지원 추진('20.7. ~)

2

고등교육재정의 성과와 한계

▶ 주요 한계

- 대학혁신지원사업 통합·개편에 따른 연구역량 지원 강화 필요
 - 교육중심 재정지원사업(ACE, PRIME, CORE, CK 등)을 대학혁신지원사업으로 통합, 대학의 자율적 투자를 지원했으나 연구역량 강화 지원은 부족
- 국립대학의 공적 역할 및 교육·연구 혁신의 거점 강화 필요
 - 전체 국립대학 지원을 시행('18년)했지만 지역 사립대학과 차별화된 국립대학만의 고유 발전 모델 수립, 사업의 성과 체감도 제고 등 보완 필요
- 전문대학에 대한 미흡한 재정 투자
 - 고등직업교육기관으로서의 강점과 특성화계열 경쟁력 강화 필요
 - 4년제 대학 중심의 지원 방지, 지역산업과 연계 활성화 요구 증가
- 성인학습자의 대학 평생교육 참여 실질적 기회 제약
 - 학령기 학생 중심의 학사시스템 운영, 성인학습자 참여 제약 존재
 - 학령인구 감소 및 대학의 재정난 극복을 위한 신수요로서 적극적 대안 필요
- 대학-지역 간 협업 시스템 구축 시급
 - 기존 재정지원사업(CK, 누리사업)의 지역-연계 협력 도모 효과 미약
 - 지역경제 활성화 및 지역대학 지원을 위해 지역혁신체제 추진 및 실질적 효과 창출 필요

II

고등교육재정의 현황

1

고등교육재정의 총 규모(1) : 교육부 예산

▶ 정부 예산과 고등교육 예산

● 정부 예산과 고등교육 예산은 양적으로 확대되어 왔음.

- 정부예산 대비 교육부 예산은 '13년 50조 4,200억 원(16.6%)에서 '20년 약 77조(18.0%)로 증가했고, 고등교육예산은 동 기간 7조 1,700억 원(2.4%)에서 11조 1,000억 원(2.6%)로 증가하였음.

● 그러나 정부 고등교육 예산은 학자금지원으로 확대되어 실질적인 고등교육기관 지원에는 큰 변화가 없음.

- 학자금지원이 '19년 4조 2,200억 원으로 실질 고등교육 예산(학자금지원 제외) 비율은 '13~'19년까지 평균 1.5% 수준을 유지하여 큰 변동이 없음을 알 수 있음.

<표 II-1> 정부 예산과 교육부의 고등교육 예산

(단위: 조 원. %)

회계 연도	정부 예산 (A)	교육예산		학자금 지원 (D)	고등교육기관 직접 지원 (E)=(C)-(D)	정부예산 대비 교육부 예산 (B)/(A)*100	정부예산 대비 고등교육 예산	
		교육부 (B)	고등 교육 (C)				(C)/(A)*100	(E)/(A)*100
2013	303.85	50.42	7.17	2.98	4.19	16.6	2.4	1.4
2018	368.65	68.55	9.65	4.31	5.34	18.6	2.6	1.4
2019	399.77	74.95	10.45	4.22	6.23	18.7	2.6	1.6
2020	427.11	77.00	11.10	-	-	18.0	2.6	-

자료: 서영민 외(2020), p.130. 참조 후 재구성함.

1

고등교육재정의 총 규모(2) : 고등교육재정지원 사업 예산

▶ 고등교육 재정지원사업 예산

● 정부의 고등교육 재정지원사업 예산도 계속 증가해왔으며 '19년 기준 총 14조 2,300억 원에 이룸.

- 교육부 예산이 '19년 기준 약 67%(9조 5,200억 원), 타 부처 예산은 30%(4조 2,400억 원) 정도임. 지자체 예산 4,800억 원 정도로 전반적으로 증가하였음.

● 고등교육 재정지원사업 예산은 명목상 증가했지만 학자금지원의 증가로 실질 지원 예산은 감소했음.

- 교육부 예산 중 실질 고등교육기관 지원 예산은 2013년 40.5%에서 2018년 35.8%로 감소하였음.

'19년 37.2%로 다소 증가하였으나 이는 전체 고등교육 재정지원사업 예산 증가, 학자금지원 감소에 따른 영향임.

<표 II-2> 고등교육 재정지원사업 기준 정부 재정지원 총 규모

(단위: 조 원. %)

회계 연도	고등교육 재정지원사업 예산				학자금 지원 (C)	교육부의 학자금 외 (기관지원)예산 (D)=(A)-(C)	전체 예산 대비 교육부 예산	
	교육부 (A)	타부처	지자체	계(B)			(A)/(B)*100	(D)/(B)*100
2013	7.42	3.15	0.38	10.96	2.98	4.44	67.7	40.5
2018	9.27	4.16	0.42	13.85	4.31	4.96	66.9	35.8
2019	9.52	4.24	0.48	14.23	4.22	5.30	66.9	37.2

자료: 서영민 외(2020), p.131. 참조 후 재구성함.

2

경제 규모 대비 고등교육 투자 현황

▶ GDP 대비 고등교육 예산

- GDP 대비 교육부 고등교육 예산, 고등교육 재정지원사업 예산 증가세 둔화. 실질 지원율은 감소
 - GDP 대비 교육부 고등교육 예산 비율은 2013년~2019년까지 최대 0.6% 수준까지 이르렀으나 국가장학금 예산을 제외할 경우, 2013년 0.4%에서 2019년 0.3%로 하락하였음
 - 동 기간 GDP 대비 고등교육 재정지원사업 역시 명목상 증가하였으나, 국가장학금을 제외한 대학(기관 대상) 실질 지원 예산 비율은 2013년 0.6%에서 2019년 0.5%로 소폭 하락하였음.

<표 II-3> GDP 대비 고등교육 예산 (단위: 조 원. %)

구분	GDP (A)	교육부 예산 기준				정부 부처 사업 기준			
		고등교육 예산		GDP 대비 비율		고등교육 재정지원 사업		GDP 대비 비율	
		총액 (D)	장학금 제외(E)	(D)/(A)*100	(E)/(A)*100	총액 (B)	장학금 제외(C)	(B)/(A)*100	(C)/(A)*100
2013	1,429.4	7.97	5.03	0.6	0.4	11.96	9.02	0.8	0.6
2018	1,893.5	9.84	5.84	0.5	0.3	13.85	9.85	0.7	0.5
2019	1,914.0	10.84	5.72	0.6	0.3	14.23	10.23	0.7	0.5

자료: 서명인 외(2020), p.129., 131. 참조 후 재구성함.

3

대학의 재정 여건(1) : 국·공립대학

▶ 국·공립대학 재정 여건 : 경상비

- 국·공립대학 대학회계 수입은 증가했지만 국립대학 운영지원비, 경상비의 비율은 감소하였음.
 - 대학회계 수입은 2011년 4조 8,193억 원에서 2018년 5조 2,988억 원으로 증가했음. 국립대학 운영지원비는 전체 대학회계 수입 중 2011년 50.9%에서 2018년 47.5%로 감소하였음.
 - 경상비(기관 지원)는 2011년 2조 1,407억 원에서 2018년 2조 2,262억 원으로 양적으로는 증가하였지만 전체 대학회계 수입 중에서의 비율은 2011년 44.4%에서 2018년 42.0%로 감소하였음.

<표 II-4> 국·공립대학 결산 기준 경상비 지원 현황 (단위: 억 원. %)

회계연도	대학회계		수입(A)			산학협력회계(D)	국가장학금(E)	교내장학금(F)	경상비(기관 지원)(G)=A-(C+E+F)	
	총액	금액	지원비(B)		금액				(G)/(A)*100	
			금액	(B)/(A)*100						금액
2011	48,193	24,534	23,275	50.9	48.3	31,275	1,482	2,029	21,407	44.4
2017	41,771	24,440	22,277	58.5	53.3	34,440	6,148	2,475	10,871	26.0
2018	52,988	25,144	22,241	47.5	42.0	31,966	6,037	2,448	22,262	42.0

자료: 서명인 외(2020), p.132. 참조 후 재구성함.

3

대학의 재정 여건(1) : 국·공립대학

▶ 국·공립대학 재정 여건 : 재정지원사업

- 국·공립대학은 경상비를 제외한 재정지원사업 금액 중 국가장학금이 약 30%를 차지하고 있음.
- 고등교육 재정지원사업은 '18년 5조 1,071억 원으로 '11년 4조 2,510억 원에서 양적으로 확대된 것으로 나타남. 경상비를 제외한 고등교육 재정지원사업 예산은 '18년 약 2조 828억 원으로 '11년 1조 5,853억 원에서 증가함.
- 고등교육기관 직접 지원액(국가장학금 제외)은 '11년~'18년까지 평균 1조 4,572억 원이며 연도별로 약간씩 증가하긴 했지만 전반적으로 총량에서는 큰 변화가 없었음.
- 또한, 총 재정지원사업 금액 대비 비율은 '11년 35.1%에서 '18년 29.0%으로 역시 감소하였음.

<표 II-5> 고등교육 재정지원사업 기준 국·공립대학 재정지원 현황 (단위: 억 원, %)

회계 연도	총 재정지원액 (A)	경상비 제외 후 재정지원액 (B)	국가장학금 (C)	국가장학금 비율 (C)/(B)*100	기관 대상 재정지원액 (D)=(B)-(C)	기관 대상 지원액 비율 (D)/(A)*100
2011	42,510	15,853	1,482	9.4	14,371	35.1
2017	50,014	20,735	6,148	29.7	14,586	29.2
2018	51,071	20,828	6,037	29.0	14,791	29.0

자료: 서영인 외(2020), p.133. 참조 후 재구성함.

3

대학의 재정 여건(2) : 사립대학

▶ 사립대학 재정 여건 : 경상비

- 사립대학 교비회계는 증가했지만 인건비가 차지하는 비중이 약 50% 이상임.
- 교비회계 중 운영지출은 '11~'18년 평균 78.9%로 가장 많은 비율을 차지했으며 이중 인건비가 차지하는 비중이 '11~'18년 평균 50.2% 정도로 가장 큰 것으로 나타났음.
- 인건비, 국가장학금, 교내장학금을 제외한 기관운영비가 '11년 25.2%에서 '18년 22.4%로 감소세를 보이고 있어 사립대학 재정 여건이 어려워 졌음을 확인할 수 있음.

<표 II-6> 사립대학 결산 기준 경상비 지원 현황 (단위: 억 원, %)

회계 연도	교비회계								국가 장학금 (F)	교내 장학금 (G)	경상비 (기관 지원) (H)=B-(D+F+G)		
	총계(A)				총계(B)						산학 협력 회계 (E)	금액	(H)/(A)*100
	운영지출		국고보조금(C) (국가장학금 제외)		인건비(D)		금액	(D)/(B)*100					
총액	금액	(B)/(A)*100	금액	(C)/(B)*100	금액	(D)/(B)*100			금액		금액		
2011	175,434	125,650	71.6	3,092	2.5	66,572	53.0	50,485	3,308	11,597	44,173	25.2	
2017	187,338	157,488	84.1	6,478	4.1	77,703	49.3	58,875	22,223	15,922	41,639	22.2	
2018	184,929	157,845	85.4	7,344	4.7	78,572	49.8	65,987	22,317	15,475	41,481	22.4	

자료: 서영인 외(2020), p.134. 참조 후 재구성함.

3

대학의 재정 여건(2) : 사립대학

▶ 사립대학 재정 여건 : 재정지원사업

- 국가장학금을 제외한 기관 직접지원 금액이 '11년 87.7%에서 '18년 53.3%로 감소하였음.
- 고등교육 재정지원사업은 '18년 4조 9,966억 원으로 이중 국가장학금은 2조 2,317억 원이었음.
- 2012년 이후 국가장학금 제도가 본격화되면서 전체 사업예산 중 국가장학금이 '11년 3,308억 원(12.3%)에서 '18년 2조 2,317억 원(44.7%)으로 큰 폭으로 증가하였음. 이에 따라 국가장학금 제외 기관 직접지원 금액은 '11년 2조 3,491억 원에서 '18년 2조 7,649억 원으로 나타났지만 전체 재정지원액 중에서의 비율은 감소함.
- 이를 통해 사립대학에 대한 정부 고등교육 재정지원은 국가장학금 중심으로 확대 진행됨을 확인할 수 있음.

<표 II-7> 고등교육 재정지원사업 기준 사립대학 재정지원 현황 (단위: 억 원, %)

회계 연도	재정지원액 (A)	국가장학금 (B)	국가장학금비율 (B)/(A)*100	기관 지원액 (D)=(A)-(B)	기관 지원액 비율 (D)/(A)*100
2011	26,800	3,308	12.3	23,491	87.7
2017	51,414	22,223	43.2	29,191	56.8
2018	49,966	22,317	44.7	27,649	55.3

자료: 서영인 외(2020), p.134. 참조 후 재구성함.

4

등록금 현황(1) : 국·공립대학

▶ 국·공립대학 등록금 변화 추이(명목 등록금(경상가) 및 실질 등록금(불변가))

- 국·공립대학의 명목 등록금(경상가)은 '11년 대비 '19년에 3.7% 인하되었고, 실질 등록금(불변가) 수준은 '08년 대비 17.4% 인하, '11년 대비 12.8% 인하되었음.
- 등록금을 불변가로 환산할 경우, 2019년 등록금은 2005년 수준의 등록금을 책정한 것으로 나타남.



자료: 서영인 외(2020), p.135. 참조함

4

등록금 현황(2) : 사립대학

▶ 사립대학 등록금 변화 추이(명목 등록금(경상가) 및 실질 등록금(불변가))

- 사립대학의 명목 등록금(경상가)은 '11년 대비 '19년에 2.7% 인하되었고, 실질 등록금(불변가) 수준은 '08년 대비 17.2% 인하, '11년 대비 12.2% 인하되었음.
- 등록금을 불변가로 환산할 경우, 2019년 등록금은 2004년 수준의 등록금보다 약간 높게 책정한 것으로 나타남.



자료: 서영인 외(2020), p.135. 참조함

5

학자금 지원 현황(1) : 총 규모

▶ 국가장학금과 학자금대출

- 국가장학금은 2012년을 기점으로 크게 증가하였고 학자금 대출은 2014년을 기점으로 감소하였음.
- 국가장학금은 2012년을 기점으로 크게 증가하였고 '19년에는 4조 2,161억 원으로 '10년보다 약 5.6배 증액됨.
- 학자금대출은 2014년 3조 5,542억을 기점으로 감소세이며 '17~'19년에는 1조 8천억 대 수준을 유지하고 있음.



자료: 서영인 외(2020), p.138. 참조 후 재구성함.

5

학자금 지원 현황(2) : 학생 1인당 감면율

연도별 학생 1인당 등록금 대비 장학금 비율

● 국가장학금 본격 시행(2012년 이후)으로 학생 1인당 평균 등록금 대비 장학금 비율이 상승함.

- 국·공립대학은 1인당 장학금이 '12년 이후 크게 증가, '19년 273만 1천 원이 됨. 동 기간 1인당 등록금은 감소하여 '19년 390만 1천 원으로 '09년 수준(391만 5천 원)과 비슷해짐. 사립대학 1인당 장학금도 '12년 이후 증가하여 '19년 345만 2천원이 되었고 동 기간 1인당 등록금은 감소하여 '11년 740만 4천원에서 '18년 720만 2천원이 됨.
- 학생 1인당 평균 등록금 감면율은 국·공립대학은 '19년 70%, 사립대학은 약 50% 수준을 달성하고 있음.



자료: 서영인 외(2020), p.137. 참조 후 재구성함.

6

고등교육재정 국제 비교(1) : 대학생 1인당 공교육비

대학생 1인당 공교육비 변화

● 대학생 1인당 공교육비 OECD 평균 대비 65.1% 수준으로 국제수준에 미치지 못하고 있음.

- OECD 평균 대학생 1인당 공교육비는 2000년 \$9,571에서 2017년 \$16,327로 \$6,756 증가했음. 그러나 우리나라는 동 기간 \$6,118에서 \$10,633로 약 \$4,515가 증가하였음.
- OECD 평균 대학생 1인당 공교육비에 대비한 우리나라 값의 비중은 '10년 73.7%에서 '17년 65.1%로 감소함.



자료: 서영인 외(2020), p.140., 서영인(2019), p.5. 참조함.

6

고등교육재정 국제 비교(2) : GDP 대비 공교육비

▶ 국가경제규모 대비 대학생 1인당 공교육비

- 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 공교육비 비율 27.4%, 정부부담 비율은 10.4%로 OECD 평균 대비 저조
- 대학생 1인당 공교육비는 '17년 기준 \$10,633으로 OECD 평균 대비 65.1%였고, 정부 부담 1인당 공교육비는 \$4,041로 OECD 평균 대비 36.4%로 낮은 수준임.
- 정부 부담 대학생 1인당 공교육비를 1인당 GDP 대비 비율로 보면 '11년 9.9%에서 '17년 10.4%로 소폭 상승함. 이는 전반적으로 2012년 이후 국가장학금 지원 확대에 따른 효과로 해석할 수 있음.

<표 II-8> 고등교육 학생 1인당 공교육비 추이(OECD 평균, 한국)

발표 연도	기준 연도	구분	국가 총 GDP (Billion US \$)	국민1인당 GDP (US \$)	대학생 1인당 공교육비		정부 부담 대학생 1인당 공교육비	
					금액(US \$)	1인당 GDP 대비 비율(%)	금액(US \$)	1인당 GDP 대비 비율(%)
2014	2011	OECD 평균	1,339	37,561	13,958	37.2	9,221	24.5
		한국	1,559	31,228	9,927	31.8	3,076	9.9
2019	2016	OECD 평균	2,508	41,919	15,556	37.1	10,267	24.5
		한국	1,903	37,143	10,486	28.2	3,985	10.7
2020	2017	OECD 평균	2,141	44,992	16,327	36.3	11,102	24.7
		한국	1,998	38,823	10,633	27.4	4,041	10.4

자료: 서영인 외(2020), p.139. 참조 후 재구성함.

6

고등교육재정 국제 비교(3) : 교육단계별 공교육비

▶ 교육단계별-자원별 학생 1인당 공교육비

- OECD 평균 대비 학생 1인당 공교육비는 고등교육이 65.1%, 초·중등교육 128.7% 보다 매우 저조
- 대학생 1인당 고등교육 공교육비는 OECD 평균 대비 비율이 '17년 65.1%로 '11년 71.7%보다 감소하였음.
- 이는 초등교육 학생 1인당 공교육비가 OECD 평균 대비 비율이 '11년 84.1%에서 '17년 128.7%로 상승하고 중등교육 학생 1인당 공교육비의 OECD 평균 대비 비율이 동 기간 88.4%에서 128.7%로 상승한 것과 비교할 때 여전히 국제수준에 미치지 못함을 보여줌.

<표 II-9> 교육단계별 학생 1인당 공교육비 추이(OECD 평균, 한국)

(단위: PPP 환산액, %)

발표 연도	기준 연도	구분	초등교육		중등교육		고등교육	
			금액	비율	금액	비율	금액	비율
2014	2011	OECD 평균	8,296	84.1	9,280	88.4	13,958	71.7
		한국	6,976		8,199		9,927	
2019	2016	OECD 평균	8,470	130.2	9,968	124.1	15,556	67.4
		한국	11,029		12,370		10,486	
2020	2017	OECD 평균	9,090	128.7	10,547	128.7	16,327	65.1
		한국	11,702		13,579		10,633	

자료: 서영인 외(2020), p.139. 참조 후 재구성함.

6

고등교육재정 국제 비교(4) : 정부·민간 상대적 부담률

▶ 정부 부담, 민간 부담 공교육비의 상대적 비중

- 고등교육 공교육비의 정부 대 민간의 상대적 투자 비율은 43:62로 OECD 66:32와 상반된 경향.
 - 우리나라는 전체 고등교육기관의 80% 이상이 사립대학으로 구성되어 등록금이 높은 수준이라 고등교육에 사용하는 민간재원 부담이 많음.
 - 2017년 대학 공교육비 중 정부 부담이 43%로 OECD 국가 38개 중 하위인 30위였으나, 민간 부담 비중은 62%로 세계 6위로 최상위권에 해당함.

<표 II-9> 정부 부담 민간 부담 공교육비 상대적 비중 (단위: %)

발표 연도	기준 연도	구분	초·중등교육		고등교육		전체	
			정부	민간	정부	민간	정부	민간
2014	2011	OECD 평균	91.4	8.6	69.2	30.8	83.9	16.1
		한국	80.7	19.3	27.0	73.0	62.8	37.2
2019	2016	OECD 평균	90	9	66	31	83	16
		한국	87	12	36	64	71	29
2020	2017	OECD 평균	90	10	66	32	83	17
		한국	87(26위/38)	13(10위/38)	43(30위/38)	62(6위/38)	72(29위/38)	28(7위/34)

자료: 서영민 외(2020), p.144. 참조 후 재구성함.

6

고등교육재정 국제 비교(5) : GDP 대비 정부·민간 부담률

▶ GDP 대비 교육단계별 교육비 현황

- GDP 대비 고등교육 공교육비 비율의 정부 대 민간 부담 비율은 0.6:1.1로 OECD 1.0:0.3과 반대 경향
 - 2017년 우리나라 GDP 대비 고등교육 공교육비 비율 중 정부 부담이 0.6%, 민간 부담은 1.1%였음.
 - 이는 2011년 정부 부담 0.7%, 민간 부담 1.9%와 비교할 때 민간 부담이 감소한 효과를 보이지만 정부 부담은 감소한 것으로 나타나 개선이 필요함.
 - 동 기간 OECD 평균 고등교육 공교육비 비율 중 정부 부담은 1.0%, 민간 부담은 0.3%로 나타나 정부 부담이 높고 민간 부담은 낮은 것을 확인할 수 있음.

<표 II-9> GDP 대비 교육단계별 교육비 구성 (단위: %)

발표 연도	기준 연도	구분	전체			초·중등교육			고등교육		
			정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계
2014	2011	OECD 평균	5.3	0.9	6.1	3.6	0.3	3.9	1.1	0.5	1.6
		한국	4.9	2.8	7.6	3.4	0.8	4.1	0.7	1.9	2.6
2019	2016	OECD 평균	4.0	0.9	5.0	3.1	0.4	3.5	0.9	0.5	1.5
		한국	3.8	1.6	5.4	3.1	0.5	3.7	0.7	1.1	1.7
2020	2017	OECD 평균	4.1	0.8	4.9	3.1	0.3	3.4	1.0	0.3	1.3
		한국	3.6	1.4	5.0	3.0	0.4	3.4	0.6	1.1	1.6

자료: 서영민 외(2020), p.143. 참조 후 재구성함.

Ⅲ

고등교육재정의 문제

1

고등교육재정의 문제

▶ OECD 국가 수준보다 낮은 정부 부담 공교육비

● OECD 국가 평균과 국제 비교 시 여전히 낮은 정부의 고등교육 재정투자 수준

- 국제적 수준의 정부 부담 고등교육 공교육비 확보를 위해서는 고등교육 장기 발전계획 수립, 고등교육 재정의 GDP 대비 최소 확보 비율에 대한 근거, 법령 제·개정 및 관련 구체적인 실행계획 등을 마련해야 함.

▶ 사업을 통한 지원방식에 따른 재정지원의 가변성 상존

● 재정지원의 불안정성이 커서 관련 정책, 사업 추진 시 일관성 확보가 어려울 수 있으므로 개선 필요

- 국회 예산 심의과정에서 고등교육 예산의 변동률이 높게 나타나고, 교육예산 변동액에서 고등교육 예산 변동액이 차지하는 비율도 높게 나타남.
- 대학은 2019년 기준, 중앙정부(18부 5처 17청)로부터 756개 사업을, 지자체(전국 17광역시 75시 82군 69구)로부터 2,109개 사업을 통해 재정지원을 받고 있으므로 「지방교육재정교부금법」이 근간을 이루는 초·중등교육재정보다 예산 변동의 가능성이 상대적으로 높음.

▶ 학령인구 감소에 따른 지역대학 경쟁력 약화 및 근본적 해결책 부족

● 학령인구 감소, 수도권 인구 집중 심화 등으로 인한 지역대학 경쟁력 강화를 위한 근본적 해결책 필요

- 경쟁기반 구조개혁과 등록금 동결은 지역대학에 자율적 교육역량 저해, 교육여건 개선 약화, 학생역량 강화를 위한 재정 운용의 어려움 등 다양한 문제 초래하였음.

1

고등교육재정의 문제

▶ 고등교육재정의 법적 근거 미흡

● 고등교육재정 확보의 법적 근거가 미흡하여 재정지원의 안정성과 예측 가능성을 보장하지 못함

- 법적 근거가 미흡하여 고등교육재정이 안정적이고 일관성 있게 확보되는데 한계가 있음.
- 현재 교육기본법, 사립학교법, 고등교육법 등의 조항에서 고등교육재정 확보가 권장성 임의조항의 성격이거나 고등교육재정 확보와 관련성이 낮은 등 한계가 존재함.

▶ 국가장학금, 학자금대출 정책으로 인한 사회적 문제 발생 및 정책적 보완 필요

● 국가장학금과 학자금대출 정책 추진에 따른 경제·사회적 문제 발생 방지

- 국가장학금의 소득구간 변동 및 신뢰도 저하 문제에 대한 보완 필요, 최저소득계층 학생 중 성적 우수자에 대한 등록금, 생활비 지원 방안 검토, 학자금대출로 인한 청년 가계부채, 대출채무 등 문제 해결 방안 마련 필요

▶ 대학혁신지원사업의 정책적 성과관리와 환류 방안 마련 필요

● 대학혁신지원사업의 사업 성과 도출 및 성과관리, 환류에 대한 구체적 계획 미흡

- 대규모 국가 재정투입 사업으로서 대학교육 역량 증진, 명확한 성과 도출, 정책 성과관리 및 환류에 대한 계획을 수립하고 고등교육 경쟁력 제고와 대학혁신 목표를 달성하도록 유도해야 함.

1

고등교육재정의 문제

▶ 고등교육에 대한 지역사회의 투자 확대 및 유도 기제 마련 시급

● 지자체 및 지역교육청의 고등교육 투자 유도로 지역-대학간 연계의 실효성 제고 기반 조성

- 지역대학 경쟁력 약화, 정부 국고 지원의 실효성 저하 등이 예상됨에 따라 정부는 공공기관 이전, 지역인재 이동 유도, 지역 대학 창업 활성화 및 정부 펀드 확대, 지역혁신체계 구축(RIS) 지원을 시행하고 있음.
- 하지만 지역 정주 여건 마련 부족, 정부 펀드의 제도적 한계점, 대학 창업기업 정보 부재 및 안정적 투자 부족, 지역 중소기업으로의 유인책 부족 등이 존재하여 이에 대한 대책 마련이 시급함.

▶ 고등교육 질 제고 및 공공성 강화를 위한 범부처 차원의 협력 미흡

● 고등교육 혁신과 공공성 강화, 정부 고등교육 재정 확대 등을 범부처 차원의 협력 추진 필요

- 교육부와 일부 타 부처 주도의 산발적인 정책 추진, 타 부처 주관의 다양한 정책과의 종합 검토 부족, 중복적인 성격의 사업 시행에 대한 점검 필요, 범부처 차원(산업, 경제, 고용 및 복지 관련 부처)의 협력 시스템 부재 등의 문제가 존재함.

IV

고등교육재정의 과제

1 고등교육재정의 과제

정책과제 1

인구지형 변화에 대한 고등교육 대응 전망 마련

- ▣ 초·중등교육과 같은 양상 전망
 - 대학생 수 감소는 지방교육재정 (초·중등교육)과 같이 1인당 교육비 증가 현상이 가능함.
- ▣ 초·중등교육과 다른 양상 전망
 - 외국인 유학생, 성인학습자 등 입학자원 수요가 발생 가능
 - 4차 산업혁명, 고령화 사회에서 초·중등교육과는 다른 교육수요 영역 확대가 불가피하므로 이를 고려한 투자 접근이 필요함.

정책과제 2

고등교육재정 적정규모 추정을 위한 기준, 방법 마련

- ▣ GDP 대비 일정비율 기준
 - 국가 경제규모(GDP)×일정비율
 - 적극적 목표치 설정시 타 부문과 자원 배분 경직성 고려
- ▣ 학생1인당 교육비 기준
 - 학생1인당 교육비(국제수준)×학생 수(전망치)
- ▣ 대학당 교육비 투자
 - 대학1교당 투자규모(국제수준)×대학 수(전망치)
 - 대학별 격차, 지역대학 투자 고려

정책과제 3

고등교육재정 자원 확보 방안 구축

- ▣ 고등교육재정 확보를 위한 법률 제·개정(안) 마련
 - 『고등교육재정교부금법』 제정
 - 『고등교육법』 개정
 - (가칭, 한시법)『고등교육여건 개선을 위한 특별법』 제정
 - 기타 재정지원의 안정성과 일관성 보장의 근거 마련 필요


1 고등교육재정의 과제

정책과제 4	정책과제 5	정책과제 6
<p>미래 비전 및 지향점 설정</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 미래사회 대비 투자 영역 확립 요구 <ul style="list-style-type: none"> - 창의·융합교육 확산, 학생지원 서비스 확대, 신산업분야 우수인력 확보, 미래사회 대비 교육과정 개발 및 프로그램 투자, 노후시설 투자 및 학사시스템개선 투자 등 □ 고등교육의 평생교육기능 강화 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 성인 평생교육, 생애교육으로서 고등교육 기능 확대 필요, 일부 특정 대학이 평생교육 기능 수행 가능 (Community College 형식) 	<p>수도권, 지역대학의 특성화와 차별화 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 지역 인구급감에 따른 정책 대안 <ul style="list-style-type: none"> - 지역소재 고교졸업생 인구 대비 지역대학 입학정원 적정 설정 - 한계대학 출구전략 및 지역사회 구성원에 대한 사회적 지원 - 질적 수월성 제고, 성과관리 - 비수도권 강소 대학 지원 추진 □ 지역국립대 역할 강화 & 지방정부 투자 확대 요구 <ul style="list-style-type: none"> - 지역국립대 지원 수준 현행 유지 - 지방정부의 자율 투자 유도 	<p>기타 고등교육재정 확보 관련 의사결정 Agenda</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 의사결정 Agenda <ul style="list-style-type: none"> - 고등교육에 대한 국가역할 검토 - 국가장학금 제도 지속과 개선 논의 - 구조조정 및 한계대학 퇴로 구축 - 국가 재정운용 계획 시 고등교육 재정정책에 대한 합리적 논의 필요

감사합니다

한국교육개발원
 고등교육연구본부
 고등교육제도연구실
www.kedi.re.kr

서 영 인 yiseo@kedi.re.kr



고등교육재정 현황과 과제 토론문

하봉운(경기대학교)

I. 서론

그동안 고등교육 재정은 수익자 부담 기본원칙에 따라 등록금과 같은 민간 지원 비율이 월등히 높았고 정부 지원이 활발하지 않았으나, 1995년 교육개혁위원회의 5·31 교육개혁안 이후 대학평가 기반 차등적인 행·재정적 지원을 통해 고등교육 재정지원 정책이 본격적으로 실시되었다. 정부는 대학교육 경쟁력 강화, 특성화 및 다양화 등의 정책목표 설정, 대학종합평가 등 각종 평가제도를 실시하였고 이를 통해 대학을 지원하는 다양한 국고지원사업이 마련되기 시작하였다¹⁾.

고등교육 재정지원은 대학에 대한 선택과 집중에 따라 선별적 지원방식으로 진행되었고 대학구조개혁(정원 감축)과 연계되어 선별적으로 확대 시행되었다. 선별적 고등교육 재정지원 시행을 위해 크게 국립대학 연합체제 구축(국립대학 간 통합 지원 사업)과 사립대학의 자발적 구조개혁 또는 통·폐합을 유도하였으며, 이 밖에도 지역균형 성장 기조에 맞추어 지역대학을 육성하고 특성화하기 위해 고등교육에 대한 지역 균형발전을 중심으로 한 재정지원사업을 시행하였다.

고등교육 재정지원 사업의 확대 및 글로벌 경쟁력 확보를 위해 고등교육 재정지원 총량의 목표(GDP 대비 1%)를 설정하고, 고등교육을 산업 현장 중점에 맞추기 위해 개혁하고, 산업-교육 간 미스매치 문제를 해소하며, 학령인구 감소에 대비하기 위해 고등교육 생태계를 변화하는 데 재정지원 정책의 초점을 두어 사회 수요 변화에 대응하기 위한 대학 구조개혁(정원 감축) 실시를 시행하였다.

특히 2012년부터 반값등록금 정책을 시행하고 국가장학금 및 학자금대출 정책을 도입하여 대학 자체 지원(교내외 장학금, 등록금 인하)과 병행하여 지속·실시함으로써 대학생·학부모의 등록금 부담을 완화하고 교육 기회를 확보하고자 하였다. 나아가 국가장학금의 소득별 차등 지원, 학자금 대출금리 인하·상환유예 등을 통해 저소득층에게도 고등교육의 접근 기회와 형평성을 확대하고자 노력하였다.

본 토론자는 발표자의 고등교육재정의 현황, 성과와 한계, 문제점 등에 대한 분석에 전반적으로 동의하면서 III. 고등교육재정의 문제와 IV. 고등교육재정 확보를 위한 정책 과제와 관련하여 몇가지 논의를 더하는 것으로 소임을 다하고자 한다.

1) 공과대학 육성 지원사업(1994-1998), 대학원 육성사업(1995-1999), 국제전문인력양성지원사업(1997-2001), 지방대학 특성화 지원 사업(1999-2001) 등의 특수목적 선별지원사업이 확대되고 다양화되었음.

II. 중앙정부 및 지방자치단체 고등교육 재정 지원의 문제점

1. 여전히 낮은 정부 부담 공교육비 지원

정부는 고등교육 재정지원 확대, 국가장학금, 학자금 대출 정책 시행 등 다양한 정책과 지속적인 지원을 시행하여 대학 교육비에 대한 민간 부담을 줄이기 위해 노력하여 실제로 민간 부담 고등교육 공교육비 경감이 이루어지고 있지만, OECD 국제 수준과 비교할 경우 여전히 높은 민간 부담률이 발생하고 있다.

2016년 기준 한국의 대학생 1인당 공교육비는 \$10,486, 정부 부담 1인당 공교육비는 \$3,985로 OECD 대학생 1인당 공교육비 평균 \$15,556의 67.4%, 정부 부담 1인당 공교육비 \$10,267의 38.8%에 불과하고, 국민 1인당 GDP 대비에서도 OECD 국가 평균보다 훨씬 낮은 수준이다.

정부부담, 민간부담으로 구분하여 살펴보면, 정부 부담, 민간부담 고등교육 공교육비의 상대적 비중 역시 한국은 정부와 민간이 38:62였지만 OECD 국가 평균은 정부와 민간이 각각 66:32로 나타났다. 즉 2016년 기준 한국의 GDP 대비 고등교육 공교육비 비율 중 정부부담 0.7%, 민간부담은 1.1%로 같은 해 OECD 평균 정부부담 0.9%, 민간부담 0.5%대비하여 OECD 평균보다 정부부담 비율은 0.2% 낮고, 민간부담은 0.6% 높은 수준으로, 이를 통해 허약한 고등교육 투자 구조의 주요 원인은 낮은 정부부담, 높은 민간부담으로 해석할 수 있다.

〈표 1〉 국가경제규모, 연간 대학생 1인당 공교육비

발표 연도	기준 연도	구분	국가 총 GDP (Billion US \$)	국민1인당 GDP (US \$)	대학생 1인당 공교육비		정부 부담 대학생 1인당 공교육비		GDP 대비 고등교육 비 구성		
					금액 (US \$)	1인당 GDP 대비 비율	금액 (US \$)	1인당 GDP 대비 비율	정부 부담	민간 부담	계
2014	2011	OECD 평균	1,303	36,676	13,958	38.1	9,221	25.1	1.1	0.5	1.6
		한국	1,559	31,228	9,927	31.8	3,076	9.9	0.7	1.9	2.6
2015	2012	OECD 평균	1,346	37,654	15,028	39.9	9,223	24.5	1.2	0.4	1.5
		한국	1,611	32,097	9,866	30.7	3,308	10.3	0.8	1.5	2.3
2016	2013	OECD 평균	1,403	39,009	15,772	40.4	9,719	24.9	1.1	0.5	1.6
		한국	1,645	32,616	9,323	28.6	3,684	11.3	0.9	1.3	2.3
2017	2014	OECD 평균	1,454	40,169	16,143	40.2	11,300	28.1	1.1	0.5	1.6
		한국	1,704	33,587	9,570	28.5	3,254	9.7	1.0	1.2	1.6
2018	2015	OECD 평균	1,503	41,344	15,656	37.9	10,333	25.0	1.0	0.5	1.5
		한국	1,824	35,761	10,109	28.3	3,639	10.2	0.7	1.2	1.9
2019	2016	OECD 평균	1,552	42,452	15,556	36.6	10,267	24.2	0.9	0.5	1.5
		한국	1,903	37,143	10,486	28.2	3,985	10.7	0.7	1.1	1.7

주: 1) 국가경제규모는 당해연도 명목 PPP GDP 규모임.

2) 학생 1인당 공교육비는 GDP에 대한 미국 달러 PPP 환산액임.

자료 1) OECD(2014-2019). Educational at a Glance. OECD, National Accounts at a Glance, GDP(<https://stats.oecd.org>) 참조

2) https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1# (GDP per head, US \$, current prices, current PPPs)

2016년 기준 대학 공교육비 총 재원 중 정부재원이 차지하는 비중은 38%로 OECD 국가 중 최하위인 34위였으나, 민간재원이 차지하는 비중은 62%로 세계 5위였다. 또한, 고등교육에 투자하는 민간재원이 OECD 평균 민간 부담 고등교육 공교육비 비중(32%)보다 2배 가량 많았다. 이는 사립대학이 전체 대학의 80% 가량 차지하는 구조와 높은 등록금 등 대학교육에 사용하는 민간 부담 비용이 여전히 많음을 보여주는 결과이다.

2. 등록금 동결에 따른 사립대학 재정 악화 및 재정 운용의 자율성 저해

2018학년도 국·공립대학의 연평균 등록금은 \$4,886, 사립대학(독립형)은 \$8,760로서 자료 제출 국가 중 한국의 대학등록금은 국·공립대학은 8번째, 사립대학(독립형)은 4번째로 여전히 높게 나타났다(OECD, 2019).

반면 전체 고등교육기관의 약 86%에 달하는 사립대학의 주요 수입원은 등록금이었으나 동결 정책 이후 설립자 부담금인 법인전입금 확충이 현실적으로 어려운 상황에서 등록금 동결로 2010년부터 사립대학의 재정 건전성이 급락한 것으로 분석되었고(서영인 외, 2019) 대학 재정의 정부 의존도를 높이는 결과를 가져오으로써 대학 재정 운용의 자율성을 저해할 우려가 제기되고 있다.

특히 대부분의 대학이 교육과 운영에 필요한 재원을 학생들이 납부한 등록금으로 충당하지만 저출산으로 학생수가 감소하여 신입생 충원에 어려움이 있으며 대학구조조정으로 인한 정원감축으로 대학의 재정에 어려움이 가중되고 있다.

3. 고등교육재정의 법적 근거 미흡과 이에 따른 재정지원의 불안정성

고등교육재정은 그동안 정부가 확충해 온 규모에 비해 재원 확보, 지원방식 및 기준 등에 대한 법적 근거가 미흡한 상황으로 고등교육 재정지원의 예측 가능성을 보장하지 못해 안정적이고 일관성 있는 재정지원을 어렵게 할 가능성이 크다. 실제로 지난 19년간 고등교육예산이 전체 교육예산에서 차지하는 비율은 평균 13.13%인데 전체 교육예산 변동액에서 고등교육예산 변동액이 차지하는 총비율은 37.96%에 이르러 그동안 변동률이 매우 높은 실정이며, 예산변동률이 높다는 것은 고등교육 재정지원의 안정성보다는 불안정성이 크다는 것을 의미하며 이에 따라 관련 정책과 사업을 추진하는 데 일관성 확보가 어려울 수 있음을 의미한다(서영인 외, 2017).

향후 국제적 수준의 정부 부담 고등교육 공교육비를 안정적으로 확보하기 위해서는 고등교육의 장기적 발전계획 수립, 고등교육 재정의 GDP 대비 최소 확보 비율에 대한 근거, 법령 제·개정 등이 수반되어야 할 것이며 구체적인 실행계획도 마련되어야 한다.

Ⅲ. 중앙정부 및 지방자치단체 고등교육 재정 지원의 향후 과제

1. 고등교육 재정 확보를 위한 법률 제·개정(안) : 고등교육재정교부금법, 특별법 등

■ 고등교육재정교부금법

- 과거 수차례 고등교육재정 확보를 위하여 「고등교육재정교부금법」을 제안한 바 있다. 법률의 제정으로 교육비 부담을 경감시키고 대학 체제 개편을 유도할 수 있다는 전략이다. 재정 확충 근거는 OECD 국가 평균(GDP의 1.1%)으로 설정하고 필요한 추가 재원 규모를 추정했다. 이 법안은 이미 20대 국회(2016-2020)에서 3개의 법안이 제안되었으나 임기만료로 폐기 처분된 바 있다.

■ 고등교육법 개정

- 고등교육법 개정을 통해서 고등교육재정의 일정 비율을 확보할 목적으로 제안되고 있다. 고등교육 지원계획을 수립할 때 고등교육 재원의 비율을 OECD 국가 평균으로 확대한다는 것이다.

고등교육법 제7조 제3항(현행)	고등교육법 제7조 제7항(신설)
③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율을 확대하기 위하여 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개최 전까지 국회에 제출하여야 한다. ④ 없음	③ 좌동 ⑦(신설) 제3항의 고등교육 지원계획에는 국가 재정 중 고등교육 재원이 차지하는 비율을 OECD국가 평균수준으로 확대하기 위한 교육예산의 확보 및 운영계획을 포함하여야 한다.

■ 고등교육 여건 개선을 위한 특별법

- 정부 부담 고등교육 재정 확보를 위하여 한시법으로 「고등교육여건 개선을 위한 특별법」 제안하기도 한다. 방법은 5년 한시적으로 적용하여 집중 투자하는 방식이다. 과거에 초·중등학교 노후시설 개선과 교원편의시설 확충 등을 목적으로 교육환경개선특별회계(1990-92, 1996-2000)와 누리과정 문제를 해결하기 위한 유아교육지원특별회계를 설치(2017-19, 2020-22)하여 성공한 사례가 있다.

2. 지역대학의 역할 강화 및 지방정부 투자 확대 방안 : 지방대학 및 지역균형 인재육성에 관한 법률 개정

■ 지방 국립공립대학 지원법안 : 국회 제출(2020.8.18)

- 박원주 국회의원등은 「지방대학 및 지역균형 인재육성에 관한 법률」 일부 개정 법률안 제출했는데, 개정 법안을 제안한 이유에 대하여 다음 과 같이 진술 한 바 있다.

“지역인재가 서울로 몰리는 문제는 한국 사회의 학벌주의와 함께 지방 쇠퇴와 소멸을 가속화시키는 원인이 되고 있기 때문에 그동안 중앙 정부에서 현행법에 따라 지방대학 경쟁력 강화를 위해 노력하여 왔다. 하지만, 이러한 노력에도 불구하고 그다지 효과가 나타나지 않고 있어 지방대학의 무상교육 실시와 같은 특단의 대책을 통해 지방대학의 경쟁력 강화와 지방 소멸에 대응할 필요성이 있다. 이에 국공립 지방대학 학생의 등록금을 국가 또는 지방자치단체가 전액 부담하도록 하려는 것이다(안 제16조의2 신설).”

지방대학 육성법 제16조(현행)	지방대학 육성법 제16조의2(신설)
제16조(국가 등의 지원) ① 국가와 지방자치단체는 지방대학의 교육·연구 여건의 개선을 위하여 교원 및 교육용·연구용 시설·설비의 확보에 필요한 지원을 할 수 있다. ② 국가와 지방자치단체는 지방대학의 학술 또는 학문 연구와 교육 연구를 진흥시키기 위하여 실험실습비·연구조성비·장학금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다. ③ 국가 및 지방자치단체는 지역인재의 해당 지역 정착에 필요한 지원을 할 수 있다.	제16조(국가 등의 지원) 좌동 제16조의 2(국공립 지방대학 학생의 등록금) 국·공립 지방대학 학생이 납부하는 수업료와 그 밖의 납부금(이하“등록금”이라 한다)은 고등교육법 제11조에도 불구하고 전액 국가 또는 지방자치단체가 부담한다

주의 : 제16조의2의 개정규정은 2022학년도 입학생을 선발하는 경우부터 적용한다.
 지방대학육성법 제1조(목적) 이 법은 지방대학 및 지역균형인재의 육성 및 지원에 관한 사항을 규정함으로써 지방대학의 경쟁력 강화 및 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

- 개정안에 따라 국공립 지방대학에 대한 등록금을 국가 또는 지방자치단체가 전액 지원 하는 데에 소요되는 비용은 2022년 5,486억원, 2026년 5,036억원 등 5년 동안 총 2조 6,294억원(연평균 5,259억원)으로 추계되었다.

〈표 2〉 개정안에 따른 추가재정소요 : 2022-2026

(단위: 백만원)

	2022	2023	2024	2025	2026	합계	연평균
국공립 지방대학 등록금 지원 (안 제16조의2)	548,628	537,009	525,635	514,501	503,603	2,629,376	525,875

자료: 국회예산정책처

3. 사립대학 재원 확대 방안 : 대학 등록금 인상률 상한제 폐지

■ 대학 등록금 인상률 상한제

- 대학 등록금의 책정에 관한 사항은 「고등교육법」과 교육부령인 「대학 등록금에 관한 규칙」에 규정되어 있는데 고등교육법에서는 인상률 상한선에 대한 기준을, 대학 등록금에 관한 규칙에서는 등록금 징수 금액 공고 및 보고 등의 내용을 담고 있다. 즉 「고등교육

법」 제11조제5항은 “등록금심의위원회는 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 제6조제1항제8호의2의 등록금 및 학생 1인당 교육비 산정근거, 도시근로자 평균가계소득, 제7조제3항의 고등교육 지원계획, 등록금 의존율 등을 감안하여 해당 연도의 등록금을 적정하게 산정하여야 한다”고 규정하고, 제8항은 “각 학교는 등록금의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과하게 하여서는 아니 된다”고 명시하고 있으며, 「대학 등록금에 관한 규칙」 제2조의2제1항은 “등록금의 인상률은 연간 학교 평균 등록금을 기준으로 계산하되, 학부와 대학원은 구분하여 계산”하도록 규정하고, 제2항은 “등록금 인상률 산정방법에 관하여 필요한 사항은 교육부장관이 정하여 공고한다”고 규정하고 있다(국회입법조사처, 2020).

- 대학의 등록금 인상률 산정을 물가 상승률과 연동하는 등록금 인상률 상한제는 2011년 처음 시행되었으며 등록금 인상은 직전 3개 연도 평균 소비자 물가 상승률의 1.5배를 초과하여 인상 할 수 없도록 하고, 대학이 정당한 사유 없이 등록금을 기준 이상으로 인상할 경우 정부의 재정 지원 사업 참여 제한이나 차등 지원 등의 제재를 받을 수 있다.
- 이에 따라 대학 등록금이 최근 10년간 거의 동결되어 학생과 학부모의 등록금 부담 완화에 크게 기여하였으나 대학 측은 대학의 운영과 교육에 필요한 시설과 환경의 구축에 필요한 재원의 확보가 어려워졌다고 주장한다(서영인 외, 2019).

〈표 3〉 대학 등록금 인상을 현황

(단위: 천원, %)

구분	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	등록금	변동률	등록금	변동률	등록금	변동률	등록금	변동률	등록금	변동률	등록금	변동률
대학	5715.3	0.04	5743.4	0.54	5766.8	0.38	5791.0	0.42	5807.9	0.28	5829.5	0.40
전문대학	4164.3	0.11	4166.9	0.01	4171.3	0.09	4173.3	0.03	4176.6	0.04	4189.9	0.35

주: 1) 등록금은 해당 연도 국공립대학과 사립대학 등록금 평균을 의미함

2) 변동률은 등록금의 전년도 금액 대비 인상율을 의미함

출처: 국회입법조사처(2020), 2020 국정감사 이슈 분석 제Ⅶ권 교육위원회·문화체육관광위원회, p.70.

4. 한계대학 출구 전략 : 학교법인 잔여재산 귀속 특례

■ 「사립학교법」 상 사립대학의 해산 및 잔여재산 귀속에 관한 특례조항 신설

- 원만한 자진 폐교가 요구되는 영세 사학의 자발적 퇴출을 위해서는 출연자가 경영권을 포기할 만한 유인을 제공해줄 필요가 있으므로 일몰된 해산 특례 조항 개정, 증여세 감면 등이 필요하다. 2006년까지 한시적으로 적용되었던 법인해산에 대한 특례규정을 현실에 맞게 개선하여 해산을 원하는 법인의 해산을 지원할 필요가 있다. 즉, 사학법인

해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례 조항에서 시기 제한을 삭제하고, 잔여재산 귀속에 대한 규정을 정비하여 해산인가 신청 당시 사학법인이 보유하고 있는 기본재산 감정평가액의 100분의 30 이내의 범위를 국가 재정여건이 허락하는 한 자유롭게 정할 필요가 있다. 학교법인이 해산하는 경우 잔여재산의 귀속에 관한 사항을 규정하고 있는 「사립학교법」 제35조는 학교법인은 정관에 해산에 따른 잔여재산의 귀속자에 관한 규정을 두고자 할 때에는 그 귀속자는 학교법인이나 그 밖에 교육사업을 경영하는 자 중에서 선정되도록 하여야 하며, 해산한 학교법인의 잔여재산을 합병 및 파산의 경우를 제외하고, 정관에서 정하는 자에게 귀속시키거나, 정관에서 지정한 자가 없는 경우 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 재산은 국고에, 사립학교를 설치·경영하는 학교법인의 재산은 당해 지방자치단체에 각각 귀속시키도록 되어있다. 이러한 법제도로 인하여 해산의 경우 경영자 및 출연진은 아무런 경제적 보상이 없이 경영권을 포기해야 하는 상황이기 때문에 해산해야 할 상황임에도 불구하고 경영권을 포기하기 보다는 어떠한 방식으로든 경영권을 유지하며 학교법인 경영에 참여하고 있는 실정이다(김창수 외, 2013).

- 법인해산에 대한 특례규정인 「사립학교법」 제35조의2(해산 및 잔여재산귀속에 관한 특례) 규정은 인구의 감소에 따른 학생 수의 격감으로 정상운영이 어려운 농어촌지역의 소규모 사립학교의 통·폐합을 유도하고, 중학교 의무교육의 내실화를 도모하기 위하여 1998년부터 2000년까지 3연간에 한하여 한시적으로 도입되었다²⁾. 해산한 사학법인의 잔여재산은 해산 당시의 사학법인이 잔여재산처분계획서에서 정하는 자에게 귀속시키거나 공익법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있도록 하였다(법률 제5345호, 1997.8.22.). 2004년 두 번째로 적용시한을 연장할 때 소규모 영세사학의 원활한 해산을 지원하기 위해 국가 또는 지방자치단체가 기본재산 감정평가액의 30%의 범위에서 해산장려금을 지급하고 학교교육에 직접 사용된 기본재산을 매입할 수 있도록 하였다(임연기, 2008). 이 특례 조치에 따라 34개 중고가 자진 폐교하였고, 이에 증여세 약 97억 원 감면, 해산장려금 42억 원이 지급되어 소규모 사립학교의 구조조정을 촉진하는 정책효과를 거두었다(국회예산정책처, 2016). 2006년 12월 까지 연장되었으나 이후 사립학교법이 개정되지 못하여 2007년 이후 법인이 해산을 원할 경우에 「사립학교법」 제35조의2를 적용받을 수 없게 되었다.
- 잔여재산의 범위와 계산방식은 연구자에 따라 차이가 있으나 학교법인이 재단법인의 일종으로 사법상 법인이라는 점에서 사유재산³⁾이 분명하므로 잔여재산을 재산출연자 등

2) 초기에는 국고(지방비) 지원 금액을 잔여재산에서 공제하였으나 현실적으로 보조금액을 산출하기 곤란할 뿐만 아니라 유인책 부족으로 폐교사업에 학교법인의 호응도가 낮아서 국고보조금액 공제를 철회하고 오히려 해산장려금을 주어서 폐교를 촉진하였다(임연기, 2008).

3) 대법원과 헌법재판소는 기본적으로 학교법인을 재단법인으로 보고 학교법인 재산의 사유성을 인정하고 있다. 대법원은 상지대 판결에서 “학교법인은 민법상 재단법인의 일종으로서 재단법인법의 영역에서 사적 자치의 자유를 누리고, 또한 국가에 대한 관계에서 기본권을 주장할 수 있는 사법인으로서의 성격을 갖고 있으며, 구체적으로 사학의 설립 및 운영의 자유, 재산권 등이 인정된다”고 판시하고 있다(대법원 2007. 5. 17. 선고

폐교학교법인에서 지정하는 자에게 돌려주어서 자발적인 폐교를 유도하자는 주장이다. 반면에 설립자 기본금 환급에 대해서 사립학교의 공공성에 비추어 부정하는 주장도 강한 지지를 얻고 있다(안중인 외, 2017; 이수연, 2015; 임재홍, 2015). 이와 같은 조치는 학교법인 재산에 대한 사적 소유권을 인정하는 것으로 비영리법인 본질에 반하여 설립자에게 특혜를 준다는 것으로 학교경영자는 학교법인이며 누구도 학교법인과 학교에 대해서 사적소유권을 행사할 수 없으므로 학교법인이 해산하면 잔여재산은 국가(사도교육청)에 귀속되어야한다는 주장이다. 문재인정부에 들어와서는 학생들의 학습권보호, 교직원의 고용과 복지에 관련된 권익보호 측면에서 구성원들의 사회적 지원에 초점이 주어져서 논의가 이루어졌다.

〈표 4〉 사립학교법 개정안

현행	개정안
<p>제35조의2(해산 및 잔여재산의 귀속에 관한 특례) ① ~ ③ (생략) ④국가 또는 지방자치단체는 제1항의 규정에 의하여 해산하는 학교법인이 원활한 해산을 할 수 있도록 다음 각호의 1의 지원을 할 수 있다. [신설 2004.1.29] 1. 해산인가 신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산 감정평가액의 100분의 30 이내의 범위에서 해산장려금의 지급 2. 해산인가 신청 당시 학교법인이 보유하고 있는 기본재산중 학교교육에 직접 사용되었던 재산의 매입 ⑤제1항의 규정에 의한 학교법인의 해산, 제2항의 규정에 의한 잔여재산의 처분 및 제4항의 규정에 의한 재정지원에 관한 사항을 심사하기 위하여 시·도교육감소속하에 사학정비심사위원회를 둔다. [개정 2004.1.29] ⑥제5항의 규정에 의한 사학정비심사위원회의 구성 및 운영등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. [개정 2004.1.29] ⑦제1항 내지 제5항의 규정에 의하여 해산한 학교법인은 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 제35조제1항에도 불구하고 제2항의 규정에 의한 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속시키거나 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조의 규정에 의한 공익법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있다. [개정 2004.1.29, 2008.3.14, 2019.1.15] [본조신설 1997.8.22]</p>	
<p>부칙 [97·8·22] ①(시행일) 이 법은 1998년 1월 1일부터 시행한다. ②(적용시한) 제35조의2의 개정규정은 2006년 12월 31일까지 학교법인의 해산인가를 신청하는 자에 대하여 이를 적용한다. [개정 2000·12·30, 2004.1.29]</p>	<p>〈삭제〉</p>

2006다19054 전원합의체 판결). 헌법재판소는 “학교법인은 민법상 재단법인의 일종으로 사학의 설립 및 운영의 자유나 재산권 등 기본권을 향유하고, 학교법인의 자율성은 사립학교의 공공성을 해치지 않는 범위 내에서 최대한 존중되어야 한다”고 판시하면서 “학교법인의 재산권 보장의 핵심은 학교재산의 수익처분을 보장하는 것이 아니라 학교법인의 재산이 그 출연 목적에 따라 학생들을 교육하는 물적인 토대로 사용될 수 있도록 보장하는데 있다고 보아야 하고, 이것이 학교법인의 설립 목적에 부합하는 재산권 행사의 내용이 된다 할 것이다. 따라서, 입법자로서는 학교법인의 재산이 외부에 유출되거나 교육 외의 목적으로 사용되는 것을 막기 위하여 적절한 규제를 마련함에 있어 상당한 재량을 가진다 할 것이다.”라고 판시하여 재산처리에 제한의 불가피성을 인정하고 있다(헌법재판소, 2009. 4. 30. 2005헌바101 전원재판부).

참고문헌

- 교육부·한국교육개발원(각 년도). 교육통계연보
- 국회예산처(2019). 2020년도 예산안 위원회별 분석[교육위원회 소관].
- 국회예산정책처 (2016). 사립학교법 일부개정법률안 비용추계서(2016.10.18.).
- 국회입법조사처(2020). 2020 국정감사 이슈 분석 제Ⅶ권 교육위원회·문화체육관광위원회
- 기획재정부(2019). 2019~2018 국가재정운용계획 주요내용. 기획재정부.
- 서영인 외(2017). 고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구. 한국교육개발원.
- 서영인 외(2019). 고등교육 정부 재정 확보 방안 연구. 한국교육개발원.
- 서영인 외(2020). 교육재정 종합 진단 및 대책 연구. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 20-37-01.
- 안종인, 신중범, 배현원 (2017). 한계대학 종합관리방안. 한국사학진흥재단.
- 연덕원(2019). 국가장학금 도입 8년, 등록금과 고등교육재정, 노수석 열사 23주기 추모 토론회 자료집. 1-35. <https://khei-khei.tistory.com/2318>
- 이수연 (2015). 대학평가 및 구조개혁에 관한 법률안에 대한 의견. 대학평가 및 구조개혁에 관한 법률안 국회 공청회(2015.4.7.) 자료집.
- 임재홍 (2015). 대학평가 및 구조개혁에 관한 법률안에 대한 의견. ‘대학평가 및 구조개혁에 관한 법률안’ 국회 공청회(2015.4.7.) 자료집.
- 한국교육개발원(각 년도). 고등교육 재정지원 분석자료집. 한국교육개발원.
- 한국사학진흥재단(각 년도). 고등교육 재정지원 정보분석자료집.
- 한국장학재단(각 년도). 통계연보.
- OECD(2019). Government at a Glance 2019.
- OECD(각 년도). Education at A Glance.

고등교육재정 현황과 과제에 관한 토론

나원희(한국재정정보원)

고등교육재정 분야 전문가이신 발표자의 원고를 잘 읽었습니다. 우리나라 고등교육재정의 현황을 시계열 자료와 국제적인 수준에서 함께 고민해주셔서 많은 도움이 되었습니다. 또한, 고등교육재정 문제와 함께 향후 재정확보를 위한 정책과제를 구체적으로 제시해주셔서 정책방향 설정에 실질적인 도움이 될 것으로 생각하며, 발표자의 의견에 전적으로 동의합니다. 그러나 토론을 위하여 발표자가 제시한 발표내용을 요약하고, 추가적으로 고등교육재정 확보방안에 대해 제안해보고자 합니다.

발제문을 요약하면 다음과 같습니다.

1. (고등교육 환경) 4차 산업혁명, 급격한 기술변화 등으로 고등교육의 역할과 필요성이 더욱 강조되고 있으나, 고등교육의 재정여건은 등록금 인하동결, 반값등록금 시행 등으로 심각한 재정난에 직면해 있고, 국제적 기준에서 평가한 우리나라 고등교육의 경쟁력과 질적 수준도 하락하고 있음. 더불어 고등교육 학생 인구 감소로 지역 내 위치한 대학의 재정난 심화, 지역 경제 위축의 직접적인 원인으로 이어지고 있음.
2. (고등교육재정 현황) 고등교육재정에서 정부예산 대비 교육부 예산은 꾸준히 증가했음. 그러나 고등교육의 재정지원은 학자금지원에 집중되어 있으며, 정부 예산 대비학자금지원을 제외한 실질 고등교육기관(대학) 예산 비율은 2013년 이후 2019년까지 평균 1.5%로 큰 변동이 없음. 고등교육에 대한 재정지원의 67%가 교육부에서 지원한 것임. 학생1인당 공교육비와 학생1인당 정부부담 공교육비는 OECD 평균 대비 낮은 수준임. 특히 학생 1인당 정부부담 공교육비는 2016년 한국이 \$3,985, OECD 평균(\$10,267)의 거의 1/3 수준임.
3. (고등교육재정 문제) 학령인구 감소에 따른 지역대학 경쟁력 약화, OECD 국가 수준보다 낮은 정부부담 공교육비, 고등교육 재정지원의 불안정성, 고등교육재정의 법적 근거 미흡, 학자금대출 수혜자의 신용유의자 증가 및 가계부채 문제 악화 등 경제·사회적 문제 초래, 대학혁신지원사업의 정책적 성과관리와 환류 방안에 대한 구체적인 계획 미흡 등
4. (고등교육재정 확보를 위한 정책 과제) 고등교육은 4차 산업혁명, 고령화 사회에서 고등교육 수요 영역 확대가 불가피하므로 이를 고려한 투자 필요, 고등교육재정 적정 규모 추정을 위한 기준과 방법 마련, 고등교육재정 확보를 위한 법률 제·개정(안) 마련, 미래 비전 및 지향점 설정, 수도권, 지역대학의 역할 강화 및 지방정부 투자 확대 필요, 재정확보 관련 의사결정 등 고등교육재정 정책에 대한 합리적 논의 필요

내용의 수정 및 보완이 필요한 부분은 다음과 같습니다.

1. 6p. 고등교육 재정지원사업 예산은 양적으로 증가했으나, 학자금지원의 증가로 인해 대학(기관 대상)에 직접 지원하는 예산은 감소했음.
--> <표 II-2> 교육부의 학자금 외(기관지원) 예산(D)은 2013년 4.44조원, 2018년 4.96조원, 2019년 5.30조원으로 증가하였음. 그러나 전체 고등교육 예산에서 실질 고등교육기관(대학)에 지출된 비율이 감소한 것임.
2. 7p. “경상비(기관지원)” 용어는 일반적으로 당해연도 학교운영에 사용되는 인건비를 포함한 학교 자원에 대한 지출을 의미함. 발표자께서 정의한 ‘수입 총액에서 고정비성 경비인 인건비, 장학금을 제외한 금액’과는 상당한 차이가 있으며 개념의 혼란을 줄 수 있음. 참고로 OECD에서는 경상비와 자본비로 구분하며, 경상비 중에서도 교육기관 직접지출 비용과 학생지원금으로 구분하고 있음.
3. 8p. 국가장학금을 제외한 대학(기관 대상) 직접지원 금액은 2011년 87.7%에서 2018년 53.3%로 감소하였음.
--> 정부의 고등교육 재정지원액에서 대학(기관 대상)에 대한 직접지원금의 상대적 비중이 감소한 것이며, 직접지원 금액 자체는 2011년 대비 소폭 증가

2021년과 향후 5년간의 고등교육재정 현황은?

정부는 예산안 편성 발표시 국가재정을 12대 분야로 분류하여 공개하고 있고, 국가재정운용계획에서 12대 분야 분류체계에 따라 향후 5년간 중장기 분야별 자원배분계획을 발표하고 있음. 2021년도 예산안의 교육분야를 살펴보면, 2021년 71.0조원(정부 총지출 대비 약 12.8%)으로 2020년(72.6조원)과 비교하여 1.6조원 감소함. 이중 지방교육재정교부금은 55.4조원(2020년 본예산)에서 53.3조원(2021년 예산안)으로 약 2.1조원 감소함. 2020년 대비 2021년 예산안에서 예산이 감소한 분야는 교육분야가 유일함. 교육분야 중에서도 고등교육 부문은 2020년 본예산 기준 1,101억원에서 2021년 1,132억원으로 약 30억(2.8%) 증가한 반면, 유아및초중등교육 부문은 6,041억원에서 5,846억원으로 195억원(3.2%) 감소함. 평생·직업교육은 2020년 107억원에서 110억원으로 3억원(3.0%) 증가함. 유아및초중등교육 부문에서 전년대비 감소한 이유는 내국세에 연동된 지방교육재정교부금의 감소가 가장 컸음.

[2021년도 예산안 분야별 자원배분]

(단위: 조원, %)

구분	2020 본예산(A)	2021 예산안(B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
정부 총지출	512.3	555.8	43.5	8.5
1. 보건·복지·고용	180.5	199.9	19.4	10.7
※ 일자리	25.5	30.6	5.1	20.0
2. 교육	72.6	71.0	△1.6	△2.2
※ 지방교육재정교부금	55.4	53.3	△2.1	△3.8
3. 문화·체육·관광	8.0	8.4	0.4	5.0
4. 환경	9.0	10.5	1.5	16.7
5. R&D	24.2	27.2	3	12.4
6. 산업·중소기업·에너지	23.7	29.1	5.4	22.8
7. SOC	23.2	26.0	2.8	12.1
8. 농림·수산·식품	21.5	22.4	0.9	4.2
9. 국방	50.2	52.9	2.7	5.4
10. 외교·통일	5.5	5.7	0.2	3.6
11. 공공질서·안전	20.8	21.8	1.0	4.8
12. 일반·지방행정	79.0	86.5	7.5	9.5
※ 지방교부세	52.2	51.8	△0.4	△0.8

자료: 기획재정부, 「2020~2024년 국가재정운용계획」, 2021년도 예산안 총괄분석 I, 국회예산정책처.

국가재정운용계획에 따른 2020~2024년 기간 동안의 분야별 자원배분 계획에서도 연평균 증가율이 가장 낮은 분야는 교육분야(1.8%)로 나타났음.

[2020~2024년 분야별 자원배분 계획]

(단위: 조원, %)

구분	2020	2021(안)	2022(안)	2023(안)	2024(안)	2020~2024 연평균증가율
정부 총지출	512.3	555.8	589.1	615.7	640.3	
(전년 대비 증감률)	(9.1)	(8.5)	(6.0)	(4.5)	(4.0)	(5.7)
1. 보건·복지·고용	180.5	199.9	217.4	230.2	242.7	
(전년 대비 증감률)	(12.1)	(10.7)	(8.8)	(5.9)	(5.4)	(7.7)
2. 교육	72.6	71.0	74.2	75.4	77.9	
(전년 대비 증감률)	(2.8)	(△2.2)	(4.4)	(1.6)	(3.4)	(1.8)
3. 문화·체육·관광	8.0	8.4	8.8	9.2	9.4	
(전년 대비 증감률)	(10.6)	(5.1)	(4.7)	(4.0)	(3.0)	(4.2)
4. R&D	24.2	27.2	29.1	30.7	32.0	
(전년 대비 증감률)	(18.0)	(12.3)	(6.9)	(5.4)	(4.3)	(7.2)
5. 산업·중소기업·에너지	23.7	29.1	32.3	34.2	35.6	
(전년 대비 증감률)	(26.4)	(22.9)	(10.9)	(5.8)	(4.0)	(10.7)
6. SOC	23.2	26.0	27.8	28.7	29.3	
(전년 대비 증감률)	(17.6)	(11.9)	(6.8)	(3.4)	(2.0)	(6.0)
7. 농림·수산·식품	21.5	22.4	23.0	23.3	23.5	
(전년 대비 증감률)	(7.4)	(4.0)	(2.7)	(1.3)	(1.1)	(2.3)
8. 환경	9.0	10.5	11.4	12.1	12.6	
(전년 대비 증감률)	(21.8)	(16.7)	(8.3)	(6.1)	(4.0)	(8.7)
9. 국방	50.2	52.9	56.1	58.6	60.9	
(전년 대비 증감률)	(7.4)	(5.5)	(6.0)	(4.5)	(4.0)	(5.0)
10. 외교·통일	5.5	5.7	6.0	6.2	6.5	
(전년 대비 증감률)	(8.8)	(4.3)	(4.0)	(4.0)	(3.9)	(4.1)
11. 공공질서·안전	20.8	21.8	22.8	23.7	24.6	
(전년 대비 증감률)	(3.5)	(4.4)	(4.8)	(4.1)	(3.4)	(4.2)
12. 일반·지방행정	79.0	86.5	87.6	92.0	94.9	
(전년 대비 증감률)	(3.2)	(9.5)	(1.3)	(5.0)	(3.2)	(4.7)

자료: 기획재정부, 「2020~2024년 국가재정운용계획」, 2021년도 예산안 총괄분석 I, 국회예산정책처.

각 연도의 교육분야 국가재정운용계획을 살펴보면, 교육분야에 대한 정부의 재정지출 의지를 확인할 수 있는데, 2016년에는 계획한 2016~2020년의 연평균 증가율은 4.5%, 2017년 7.0%, 2018년 7.0%, 2019년 3.8%, 2020년 1.8%로 감소함. 경제상황을 반영한 내국세의 감소분이 증장기 국가재정운용계획에 반영되어있을 뿐, 별다른 재정보호 노력은 없어 보임.

[국가재정운용계획 상 교육 분야 지출추이 및 계획]

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증가율
'16~'20	53.2	56.4	58.8	61.0	63.4					
	(0.6)	(6.0)	(4.3)	(3.7)	(3.9)					(4.5)
'17~'21		57.4	64.1	68.1	72.7	75.3				
		(7.9)	(11.7)	(6.2)	(6.8)	(3.6)				(7.0)
'18~'22			64.2	70.9	76.0	80.1	84.0			
			(11.8)	(10.4)	(7.2)	(5.4)	(4.9)			(7.0)
'19~'23				70.6	72.5	76.0	79.1	82.0		
				(10.1)	(2.6)	(4.9)	(4.1)	(3.5)		(3.8)
'20~'24					72.6	71.0	74.2	75.4	77.9	
					(2.8)	(Δ2.2)	(4.4)	(1.6)	(3.4)	(1.8)

주: 1. 음영(굵은 숫자)은 정부제출 예산안, 음영 앞은 해당연도 본예산을 의미

2. 괄호 안은 전년대비 증가율을 의미

자료: 각년도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 재작성; 2021년도 예산안 총괄분석 I, 국회예산정책처.

고등교육재정 확보를 위한 방안은 무엇일까?

1. 학자금지원사업이 본격화된 이후, 대학의 재정상황(박경호 외, 2019)은 인건비와 건설비의 비중이 증가한 것에 비해 대부분의 학교 운영비 항목(복리후생비, 학교운영비, 교육·연구·학생지도비 등)은 감소 추세인 것이 확인됨. 특히 교육여건과 관련 있는 교육기자재 및 시설확충비의 감소는 고등교육 재정난과 함께 학생들의 교육환경이 심각한 수준으로 열악해짐을 입증하는 결과임.
2. 최소한 OECD 국가 평균 수준까지는 고등교육에 대한 정부지원이 이루어져야 함을 목표로 설정하고 있음. 그럼 현재를 기준으로 OECD 평균(1.1%)에 도달하기 위해서 얼마만큼의 정부재정이 확보되어야 할까? 1.1%는 학생에 대한 재정지원이 포함된 지표인데, 4차 산업혁명과 미래사회 변화를 대비한 대학의 재정상황 개선을 목표로 설정한다면 1.1%의 목표점도 새롭게 설정되어야 함. 2012년~2016년 5년간의 우리나라 고등교육예산 추이를

살펴보면, 학생 재정지원이 포함된 총 고등교육예산 비율은 GDP 대비 0.70~0.82% 수준이었으며, 학생 재정지원을 제외한 실질 고등교육예산은 0.54~0.56% 수준이었음(나원희·박진백, 2018). 현재 대학의 실질 고등교육예산이 0.5% 수준일 때, 얼마만큼(+@)의 재원이 확보되어야 OECD 평균에 도달할 수 있는가에 대한 정책 시뮬레이션 지표가 구체적으로 제시되어야 함.

〈표〉 우리나라 고등교육예산 추이

(단위 : 억원, %)

		2012	2013	2014	2015	2016
고등교육예산(A)		97,045	108,391	116,646	127,666	129,406
	교육부	61,498	74,097	83,256	86,868	88,837
	타부처	32,463	30,476	30,193	37,754	36,614
	지자체	3,084	3,818	3,197	3,044	3,955
학자금지원사업비(B)		21,023	29,777	36,604	40,223	39,912
실질 고등교육예산(C=A-B)		76,022	78,614	80,042	87,443	89,494
GDP(D)		13,774,567	14,294,454	14,860,793	15,641,239	16,417,860
GDP 대비	고등교육예산 (A/D)*100	0.70%	0.76%	0.78%	0.82%	0.79%
	실질 고등교육예산 (C/D)*100	0.55%	0.55%	0.54%	0.56%	0.55%

주 1) 고등교육예산과 학자금지원사업비는 공시대학 기준이며, 고등교육예산에는 간접지원사업이 제외된 금액임.
 자료: 2012~2013년 고등교육예산은 대학재정알리미에서 정보공개를 청구하여 수집한 자료, 2014~2016년 자료는 대학재정알리미 사이트(<http://uniarlimi.kasfo.or.kr/statistics/highEducation/localOffice>)에서 2018.10.23. 시점으로 검색결과임. GDP는 한국은행 국민계정 자료임; 나원희, 박진백(2018)에서 인용

이와 더불어 고등교육 취학률이 90%를 넘는 우리나라의 경우에는 정부의 국고지원금과 학생 등록금 재원만으로는 고등교육의 질을 담보할 수 없음. 고등교육 재원의 다각화를 이룬 해외선진국가 사례 분석이 선행될 필요가 있고, 대학-기업이 함께 고등교육 지식과 기술 융합을 통한 부가가치 창출을 위해 자발적인 기부 경향이 확대되어야 함.

〈참고문헌〉

국회예산정책처(2020). 2021년도 예산안 총괄분석 I.
 나원희·박진백(2018). 고등교육의 경제성장 효과에 근거한 고등교육재정 방향에 관한 연구. 한국교육. 45권(4). pp.349-371.
 박경호·나원희·남궁지영·백승주·이승호·임소현·김훈호·채재은(2018). 고등교육 질 제고를 위한 재정투자 방안. 한국교육개발원.

II. 학령인구 감소등을 고려한 고등교육재정 대응 방안 모색

발 표 : 김병주(영남대학교)

토론 1 : 남수경(강원대학교)

토론 2 : 김훈호(공주대학교)

2021년 제1차 KEDI 고등교육 정책포럼

학령인구 감소 등을 고려한 고등교육재정 대응 방안 모색

2021. 1. 27.

김병주(영남대학교)

주요 목차

- I. 서론: 학생수 감소시대의 대학
- II. 인구구조의 변화와 대학의 위기
- III. 대학재정 현황과 확충의 필요성
- IV. 대학재정 대응방안 모색
- V. 결론

I. 서론: 학령인구 감소시대의 대학

3

I. 학생수 감소시대의 대학

- 초중등교육과 달리 대학교육을 위한 재원은 학생등록금이 대부분을 차지하며, 국립대학의 인건비 및 경상비에 대한 국고지원과, 국공사립대학을 위한 제한적인 국고사업비 지원이 추가됨.
- 사립대학에 따라 법인전입금이나 산단 등에 의한 자체수입이 있기는 하지만, 그 규모가 미약함. 따라서 대학교육에서의 학생수 감소는 결국 수입의 감소를 의미함.
- 이러한 상황에서 대학에 입학해야 할 학령인구가 급감하고 있음.
 - 학령인구라 볼 수 있는 24세 이하 인구의 구성비는 2010년 29%에서 2020년 25%, 2030년 21%로 하락하며, 2040년 이후에는 20%를 밑돌 것으로 전망됨.
 - 반면 만65세 이상 노령인구의 구성비는 2010년 12%에서 2020년 15%, 2030년 24%로 급격히 상승하며 2040년 이후에는 33%를 상회할 것으로 예상됨.
- 인구구성비의 변화는 교육재정, 특히 대학재정의 확보와 운용에 심각한 영향을 줌. 2009년 이후 동결 혹은 인하된 대학 등록금으로 현재도 대학들은 돈이 없어 아우성임
- 우리나라 대학의 학생당 교육비는 OECD 평균 대비 절반을 겨우 넘는 수준임. 더욱 한심한 것은 대학생당 교육비는 중등학교는 물론 초등학교 보다도 낮다는 것임
- 이러한 상황에서 학생수가 급감하면서 주된 수입원인 등록금 수입이 줄어들고 있으니, 대학이 미래 사회를 준비해야 한다는 당위성은 이미 국가사회는 물론 대학 스스로도 포기해야 할 판임
- 과연 이러한 상황에서 대응방안이 무엇이 있을 수 있을까?

4

II. 인구구조의 변화와 대학의 위기

5

II. 인구구조의 변화와 대학의 위기

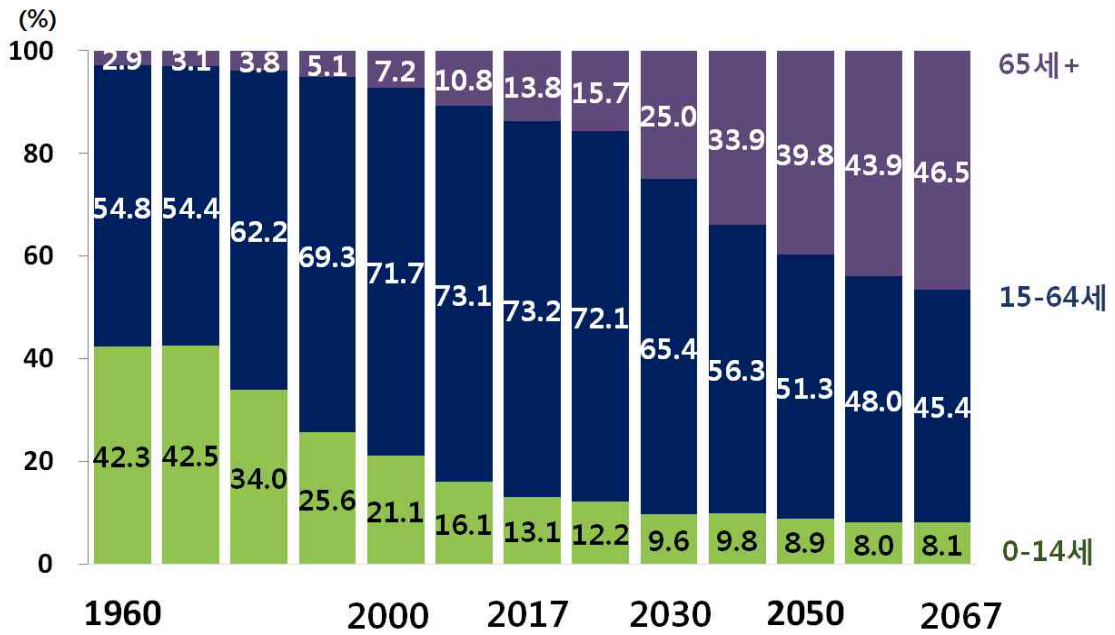
< 총인구 및 인구성장률, 1960~2067년 >



통계청(2019). 장래인구특별추계: 2017~2067년 보도자료.

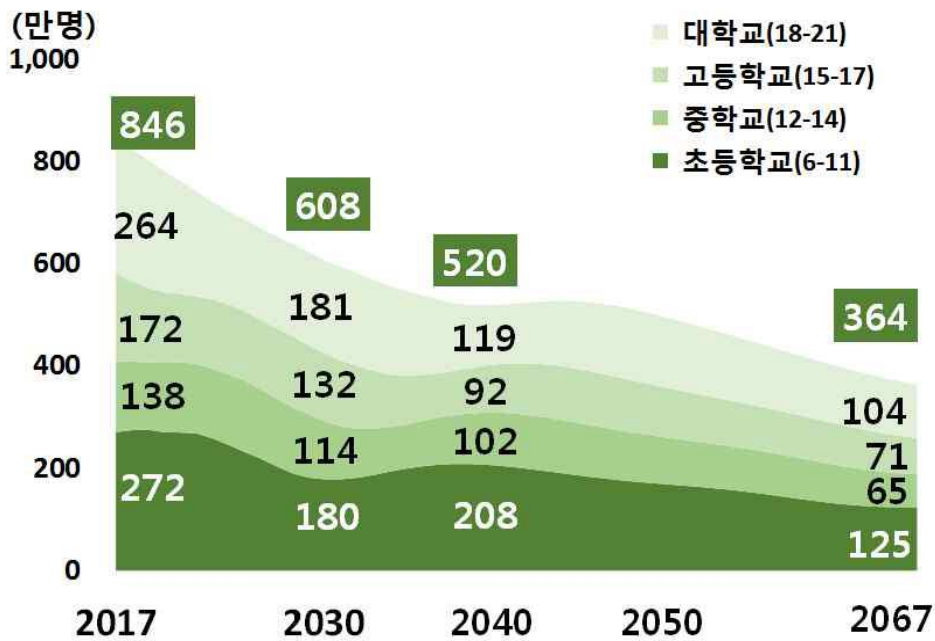
6

< 연령별 인구구성비, 1960~2067년 >



통계청(2019). 장래인구특별추계: 2017~2067년 보도자료.

[그림1-13] 학령인구연령구조, 2017~2067년(중위)



통계청(2019). 장래인구특별추계: 2017~2067년 보도자료.

< 학령인구 및 구성비 >

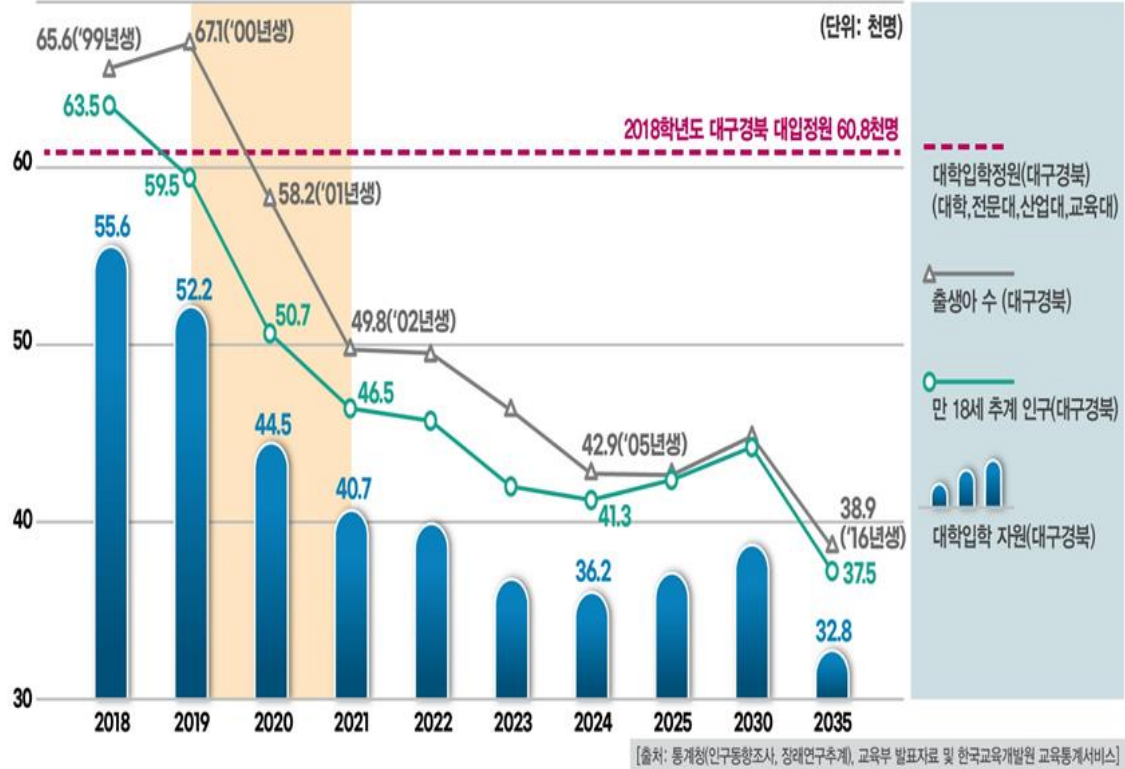


자료: 통계청, 「장래인구추계」, 김병주 외(2019a).



자료: 김병주 외(2019a).

II. 인구구조의 변화와 대학의 위기



11

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

12

1. 대학재정 부족한가?

- ❖ 대학은 갖가지 도전적인 상황에서도 미래사회를 선도해야 하는 책임을 짊어지고 있다.
 - ❖ 이러한 도전적 상황에도 불구하고 대학의 재정능력은 크게 위축되고, 여건은 악화되고 있다.
 - 비정년트랙 교원 충원은 크게 증가하고, 계약직 직원이 넘쳐나고 있다. 사립대학 교직원들의 인건비는 10년 가까이 동결되면서 사기저하가 심각하다.
 - 대부분의 대학에서는 첨단 교육공간은 고사하고 시설의 개보수조차 어려운 형편이다.
 - 일부 대학은 추가 수입원을 확보하고자 무분별하게 외국인 학생들을 받아들인다.
 - 업친 데 업친 격으로 2020년 코로나19는 대학의 재정수입을 더욱 위축시켰다.
 - ❖ 미래지향적 인재 양성을 위한 혁신적 교육 프로그램의 개발은 꿈도 꾸지 못한다. 세계 10위권의 경제규모에 맞먹는 양질의 연구역량을 확보해야 할 대학은 연명하기 바쁘다.
 - AI로 대표되는 디지털 경제의 진일보를 위해 최근 주요 OECD 국가의 대학진학 수요 및 고등전문교육에 대한 사회적 요구는 빠르게 증가하고 있다.
 - 유럽의 대다수 국가들은 국가가 고등교육을 전적으로 책임지고 있어서, 국가 교육재정의 확대를 통해 이처럼 증가하는 사회적 요구에 적극 대응하고 있다.
 - 반면, 우리나라는 절대 다수를 사립대학에만 의존하면서도 고등교육 육성에 대한 정부의 의지는 미온적이다.
 - ❖ 학생당 초중등학교보다도 훨씬 못한 돈을 지출해야 하는 대학은 이제 한계에 봉착해 있다.
 - 학생당교육비(OECD평균): 초등 \$9,090, 중등 \$10,547, **대학 \$16,327**
 - 학생당교육비(대한민국): 초등 \$11,720, 중등 \$13,579, **대학 \$10,633**
- 자료: OECD(2020). Education at a Glance.

2. 대학재정난의 원인과 결과

가. 미흡한 국고지원

<표> 교육부 소관 실질고등교육예산 규모 현황

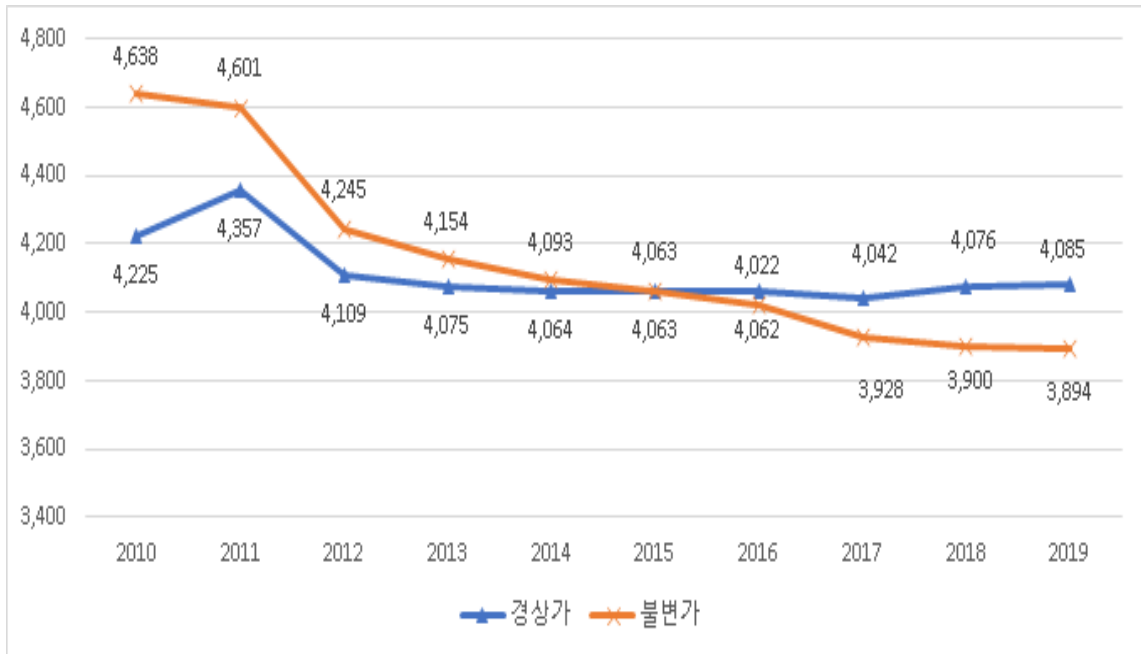
회계 연도	GDP (조원)	정부 예산 (조원)	교육 예산 (억원)	고등교육(억원)						고등교육예산 비율 (실질고등교육예산 비율)			
				국가장학금		실질고등교육예산				GDP 대비	정부예산 대비	교육예산 대비	
				(D)	(E)	F-D-E	F/D*100	(G)	G/F*100				
2007	1,043.3	201.0	312,158	34,075	2,197	(6.4)	31,878	(93.6)	19,774	(62.0)	0.3 (0.3)	1.7 (1.6)	10.9 (10.2)
2008	1,104.5	220.0	360,435	45,487	4,982	(11.0)	40,506	(89.0)	21,150	(52.2)	0.4 (0.4)	2.1 (1.8)	12.6 (11.2)
2009	1,151.7	248.0	390,850	47,099	8,186	(17.4)	38,913	(82.6)	22,655	(58.2)	0.4 (0.3)	1.9 (1.6)	12.1 (10.0)
2010	1,265.3	255.3	381,158	50,809	10,627	(20.9)	40,182	(79.1)	23,090	(57.5)	0.4 (0.3)	2.0 (1.6)	13.3 (10.5)
2011	1,332.7	264.1	417,123	50,908	8,376	(16.5)	42,532	(83.5)	23,504	(55.3)	0.4 (0.3)	1.9 (1.6)	12.2 (10.2)
2012	1,377.5	282.7	453,273	58,833	17,935	(30.5)	40,897	(69.5)	21,715	(53.1)	0.4 (0.3)	2.1 (1.4)	13.0 (9.0)
2013	1,429.4	298.4	494,675	73,060	27,710	(37.9)	45,350	(62.1)	23,506	(51.8)	0.5 (0.3)	2.4 (1.5)	14.8 (9.2)
2014	1,486.1	309.7	509,676	85,350	37,858	(44.4)	47,492	(55.6)	23,429	(49.3)	0.6 (0.3)	2.8 (1.5)	16.7 (9.3)
2015	1,564.1	322.8	513,085	109,628	41,810	(38.1)	67,819	(61.9)	38,756	(57.1)	0.7 (0.4)	3.4 (2.1)	21.4 (13.2)
2016	1,641.8	330.7	519,220	96,721	41,490	(42.9)	55,232	(57.1)	22,331	(40.4)	0.6 (0.3)	2.9 (1.7)	18.6 (10.6)
2017	1,730.4	339.7	569,107	98,728	41,966	(42.5)	56,761	(57.5)	23,326	(41.1)	0.6 (0.3)	2.9 (1.7)	17.3 (10.0)
2018	1,814.4	301.4	683,737	100,365	41,984	(41.8)	58,381	(58.2)	24,533	(42.0)	0.6 (0.3)	3.3 (1.9)	14.7 (8.5)
2019	1,900.6	332.6	750,398	106,256	42,378	(39.9)	63,878	(60.1)	31,907	(50.0)	0.6 (0.3)	3.2 (1.9)	14.2 (8.5)
2011년 대비		예산	(179.9)	(208.7)	(505.9)		(150.2)		(135.8)		-	-	-
2019년 증감률		비중	-	-	23.4%p		△23.4%p		△5.3%p		0.2%p	1.3%p	2.0%p

자료: 국회예산정책처(2017). 2018년 및 중기 경제전망, 기획재정부 연도별 예산안(총괄), 재정경제통계시스템

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

나. 대학등록금의 동결과 인하로 인한 재정수입의 축소



국·공립 대학의 실질등록금 수준 변화 추이

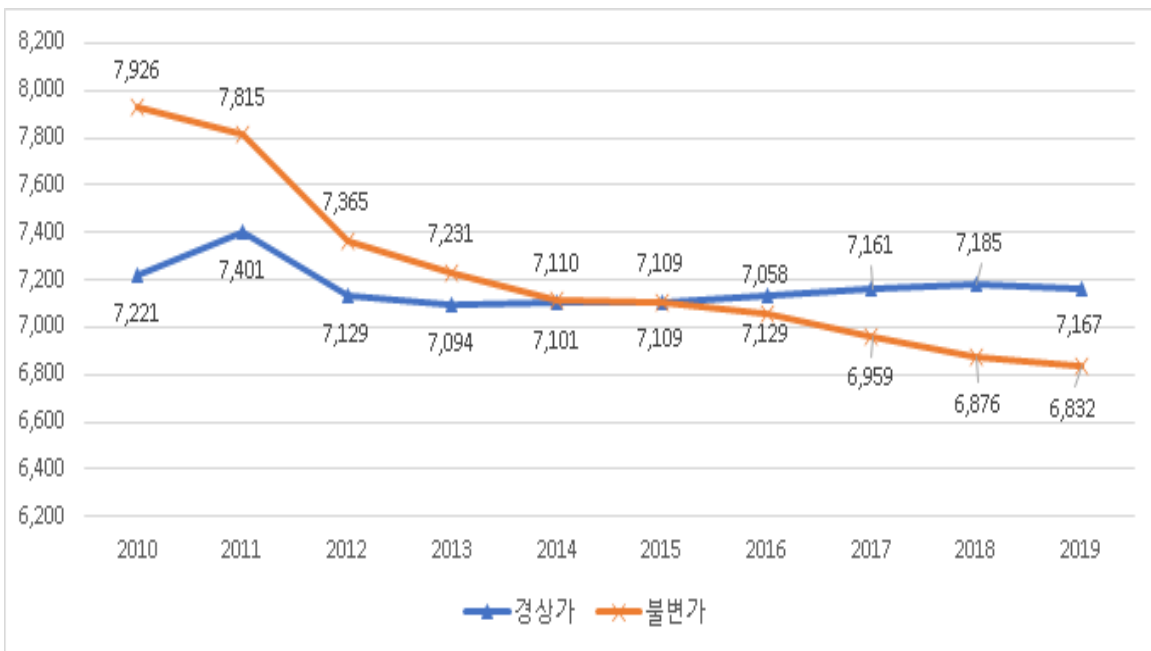
출처: 김병주(2020)

15

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

나. 대학등록금의 동결과 인하로 인한 재정수입의 축소



사립 대학의 실질등록금 수준 변화 추이

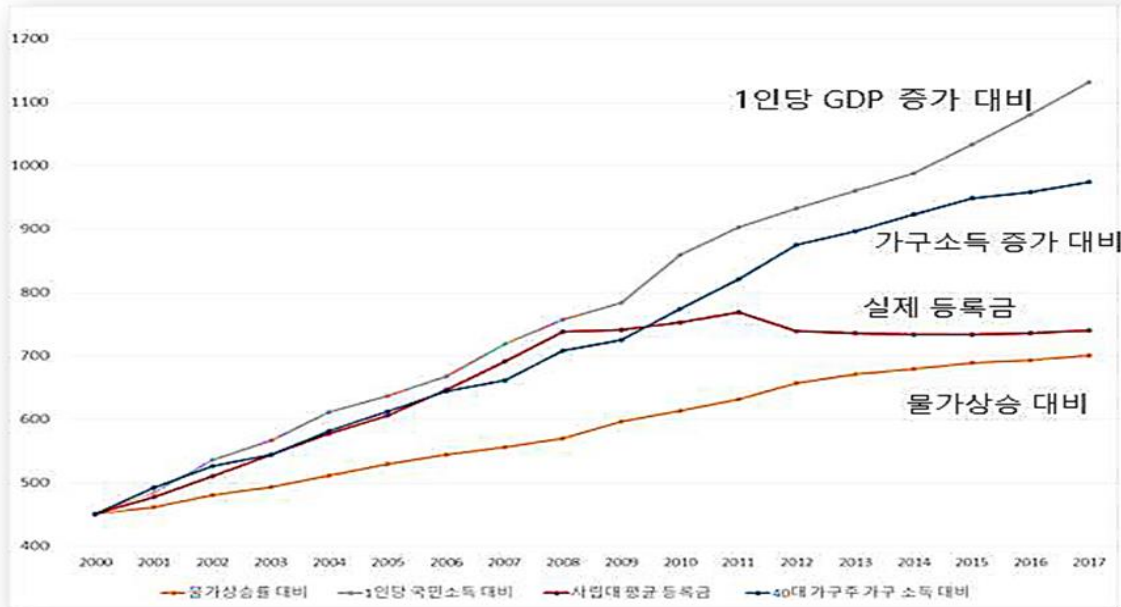
출처: 김병주(2020)

16

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

나. 대학등록금의 동결과 인하로 인한 재정수입의 축소



국가경제성장 대비 4년제 사립대학 적정 등록금 추정(기준 2000년)

자료: 통계청 지표 및 가계동향조사(각연도)

출처: 김영철(2019), 대학재정 관점에서 본 학자금제도, 한국장학재단 창립10주년 기념심포지엄 자료집

17

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

나. 대학등록금의 동결과 인하로 인한 재정수입의 축소

<표> 사립대학 입학금 폐지에 따른 수입 감소 규모

(단위: 천원)

구분	학생 1인당 입학금			입학금 폐지에 따른 수입 감소금액				
	평균	최소	최대	개별 대학 수준		총계(억원)	전체 총액(억원)	
				평균	최대			
2019	일반대학	452	0	696	763,962	3,514,780	1,344.6	2,280.6
	전문대학	469	131	724	742,900	2,153,919	936.0	
2020	일반대학	327	0	532	559,395	2,721,663	973.3	1,709.4
	전문대학	383	107	591	588,873	1,702,046	736.1	

주 1) 대상: 사립 4년제 일반대학교, 산업대학 포함(기술대학, 사이버대학, 각종학교 제외됨)

2) 캠퍼스 및 분교 포함, 특별법인인, 특별법국립 제외, 광주기톨릭대학은 전체학생 전액장학으로 제외, 2020년에 서해대학은 입학자를 받지 않아 제외함

3) 입학금 총액 = ∑(대학의 당해연도 입학자 수 × 입학금)

자료: 대학정보공시: 김병주(2020)

18

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

다. 대학재정난의 결과

1) 사립대학의 교육여건 개선 관련 지출 규모의 감소

<표> 사립대학 교육여건 관련 재정 투자규모 현황

(단위: 억원)

구분	2011 (A)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (B)	증감(B-A)		
										금액	비율	
등록금 및 수강료 수입	110,285	107,828	107,718	108,815	107,734	107,232	105,080	105,121	104,846	△5,439	△(4.9)	
교육 지출	학생지원비	3,133	3,450	3,456	3,433	3,473	3,571	3,652	3,508	3,328	195	(6.2)
	기타학생경비	1,871	1,965	1,828	1,740	1,787	1,888	1,936	1,857	1,737	△134	△(7.2)
	연구비	5,397	5,346	5,145	4,863	4,664	4,655	4,470	4,261	4,109	△1,288	△(23.9)
	실험실습비	2,145	2,076	2,088	2,048	1,953	1,940	1,937	1,851	1,796	△349	△(16.3)
	기계기구매입비	3,622	3,219	2,829	2,796	2,571	2,978	2,912	2,969	2,928	△694	△(19.2)
	도서구입비	1,511	1,480	1,480	1,411	1,402	1,387	1,284	1,254	1,215	△296	△(19.6)
	소계	17,680	17,537	16,826	16,292	15,850	16,420	16,191	15,700	15,113	△2,567	△(14.5)

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

다. 대학재정난의 결과

1) 사립대학의 교육여건 개선 관련 지출 규모의 감소

<표> 2020학년도 기준 사용기한(내구연한)이 경과한 교육 및 실험실습 기자재 비율

구분		10% 미만	10~20% 미만	20~30% 미만	30~40% 미만	40~50% 미만	50% 이상	소계
설립별	국공립	0	0	2	0	3	2	8
	사립	2	1	0	2	1	12	19
재학생수 (학부기준)	5천명 미만	2	1	0	0	3	3	9
	5천명~1만명	0	0	0	2	0	6	8
	1만명 이상	0	0	2	0	1	5	10
지역별	수도권	0	0	0	0	1	4	6
	비수도권	2	1	2	2	3	10	21
		2 (8.3%)	1 (4.2%)	2 (8.3%)	2 (8.3%)	4 (14.8%)	14 (51.9%)	27 (100.0%)

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

다. 대학재정난의 결과

2) 생존 불가능한 정도의 인건비 구조를 가진 사립대학의 증가

<표> 인건비 대비 등록금 비율별 대학수 추이

연도	200% 이상	200%~100% 이상	100%~90% 이상	90%~80% 이상	90%~80% 이상	소계
2010	4	7	4	3	3	21
2011	4	8	3	2	2	19
2012	4	10	1	3	3	21
2013	4	9	1	6	6	26
2014	4	12	1	7	7	31
2015	5	10	3	7	7	32
2016	5	9	5	7	7	33
2017	6	11	3	11	11	42

자료: 김병주 외(2019c).

21

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

다. 대학재정난의 결과

3) 대학운영에 필요한 최소한의 재정을 확보하지 못하는 대학의 증가

<표> 대학운영에 필요한 최소한의 재정 확보 대학수(2017년 기준)

구분		N	필요대비 100% 확보	필요대비 90% 이상 확보	필요대비 80% 이상 확보	필요대비 70% 이상 확보	필요대비 60% 이상 확보	필요대비 60% 미만 확보
대학유형	일반	15	3	6	4	2	-	-
	교육 및 특수	3	-	1	-	1	-	1
설립유형	국립	8	1	3	1	2	-	1
	사립	10	2	4	3	1	-	-
규모	대	5	1	1	2	1	-	-
	중	7	2	4	1	-	-	-
	소	6	-	2	1	2	-	1
전체		18	3 (16.7%)	7 (38.9%)	4 (22.2%)	3 (16.7%)	-	1 (5.6%)

자료: 김병주 외(2019c).

22

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

다. 대학재정난의 결과

3) 대학운영에 필요한 최소한의 재정을 확보하지 못하는 대학의 증가

<표> 대학운영에 필요한 충분한 재정 확보 대학수(2018년 기준)

구분		N	필요대비 100% 확보	필요대비 90% 이상 확보	필요대비 80% 이상 확보	필요대비 70% 이상 확보	필요대비 60% 이상 확보	필요대비 60% 미만 확보
대학유형	일반	15	-	4	5	6	-	-
	교육 및 특수	3	-	-	-	2	-	1
설립유형	국립	8	-	1	3	3	-	1
	사립	10	-	3	2	5	-	-
규모	대	5	-	1	2	2	-	-
	중	7	-	2	3	2	-	-
	소	6	-	1	-	4	-	1
전체		18	-	4 (22.2%)	5 (27.8%)	8 (44.4%)	-	1 (5.6%)

자료: 김병주 외(2019c).

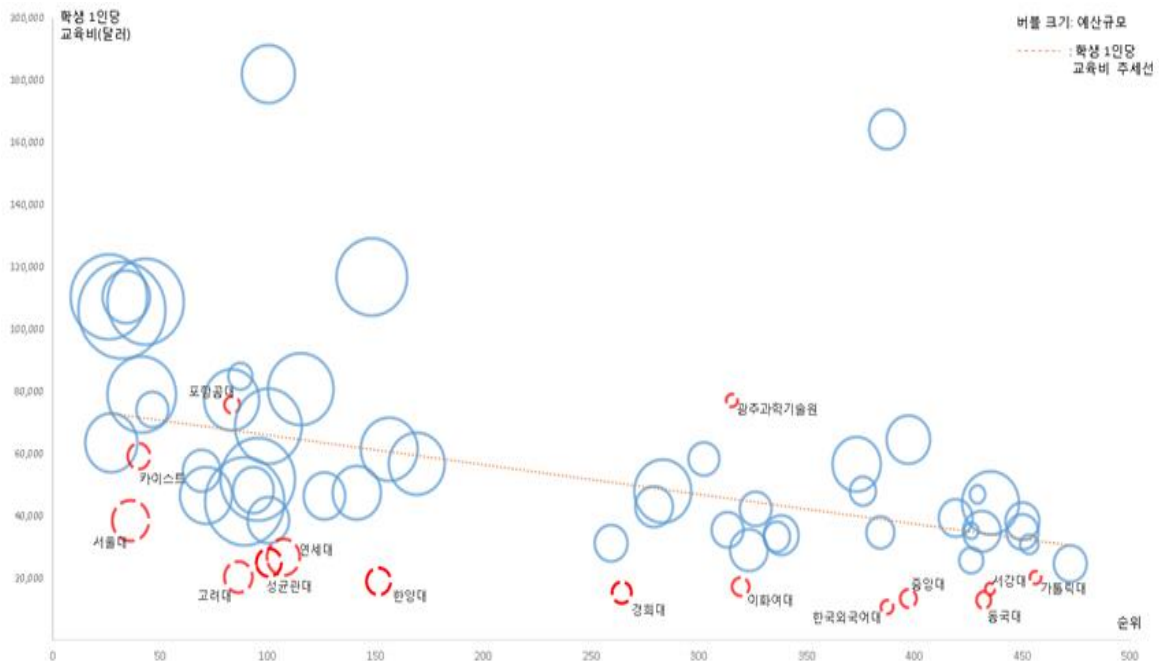
23

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

다. 대학재정난의 결과

4) 대학교육 국제적 경쟁력의 추락



QS 세계대학순위 500위권내 미국과 국내 대학의 예산 및 교육비 비교

자료: 김병주 외(2019b).

24

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

다. 대학재정난의 결과

4) 대학교육 국제적 경쟁력의 추락

<표> 한국 고등교육의 국제경쟁력 추이

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IMD 교육경쟁력 평가	참여국 수	59	59	60	60	61	61	63	63	63
	국가경쟁력	22	22	22	26	25	29	29	27	28
	대학교육경쟁력	39	42	41	53	38	55	53	49	55
WEF 국가경쟁력 평가	참여국 수	142	144	148	144	140	138	137	140	
	국가경쟁력	24	19	25	26	26	26	26		*평가방식 개편
	고등교육 및 훈련	17	17	19	23	23	25	25		인적자원 (27)
	대학시스템의 질	55	44	64	73	66	75	81		
	대학-기업간 연구협력	25	25	26	26	26	29	27		

출처 : IMD 교육경쟁력 분석보고서 (2011~2019),
WEF The global competitiveness report (2011~2018)

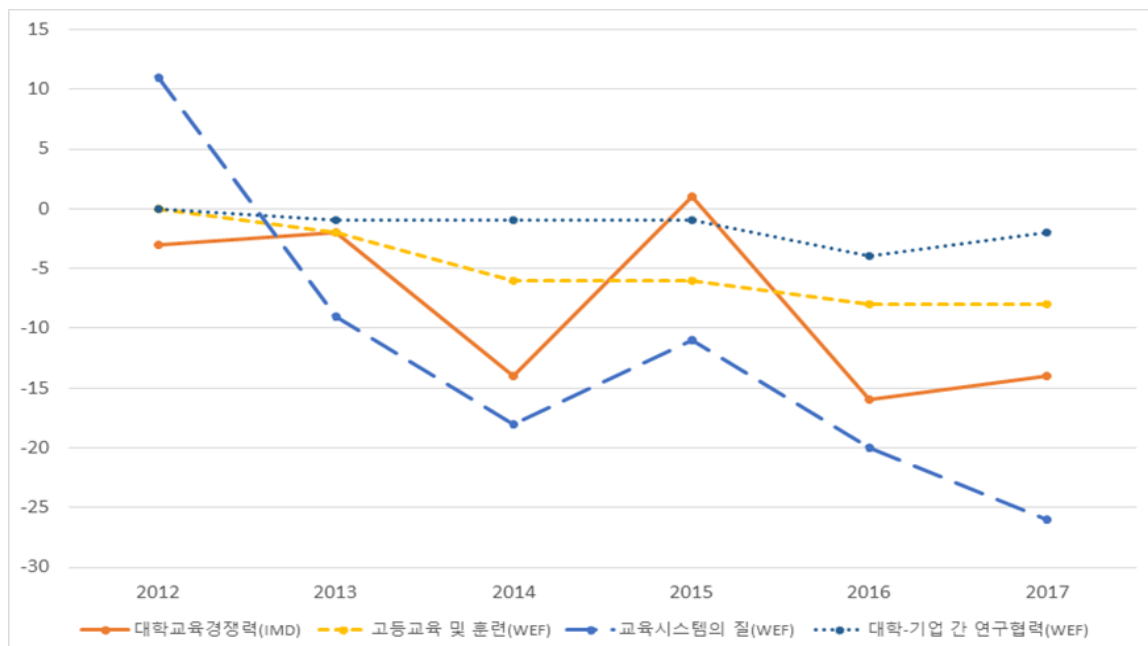
25

2. 대학재정난의 원인과 결과

III. 대학재정 현황과 확충의 필요성

다. 대학재정난의 결과

4) 대학교육 국제적 경쟁력의 추락



교육관련 경쟁력 지표의 순위 변동 (기준 2011년)

자료: IMD, World Competitiveness Yearbook(2011-2017) / WEF, Global Competitive Report(2011-2017)

26

3. 국제비교에 의해 본 열악한 대학재정 가. 고등교육 부문에 대한 투자 개황

- 학생 1인당 고등교육 공교육비 수준은 OECD국가 38개국 중 28위('17년 기준)
 - 고등교육 공교육비에 대한 공공재원 비중 순위는 31위인 반면, 민간재원 비중 순위는 6위로 민간부담 의존율이 높은 상황임

<표> 고등교육부문에 대한 투자현황 국제비교(2017)

(단위: %, \$, ppp환산액)

구분	OECD평균	한국	미국	캐나다	영국	일본	프랑스	
□학생1인당 고등교육 공교육비	16,327	10,633(28위/38개국)	33,063	24,671	28,144	18,839	16,952	
- 학생1인당 공공재원 투입액	11,102	4,041	11,572	13,322	7,036	5,840	13,053	
□고등교육 공교육비에 대한 공공·민간투자 상대적 비중(%)	공공재원	68	38(32위/38개국)	35	54	25	31	77
	민간재원	29	62(6위/38개국)	65	46	71	69	21
□GDP대비 고등교육 공교육비(%)	1.4	1.6(11위)	2.6	2.3	2.0	1.4	1.5	
- 공공재원	1.0	0.6(31위)	0.9	1.2	0.5	0.4	1.1	
- 민간재원	0.4	1.0(6위)	1.7	1.1	1.4	1.0	0.3	

주: 공공재원과 민간재원은 제외재원이 제외되어 있음. 저평가 100과 다른 스익

3. 국제비교에 의해 본 열악한 대학재정 나. 학생1인당 고등교육 공교육비 규모

<표> 대학생1인당 고등교육 공교육비 규모

위: %, \$, ppp환산액)

구분	OECD평균	GDP 대비 고등교육비			학생1인당 고등교육 공교육비					
		계	정부부담	민간부담	총액		재원별 금액(재원별 상대적 비중)			
					금액	OECD평균 대비비율*	공공재원	OECD평균 대비비율*	민간재원	OECD 대비비율
2011 (14)	OECD평균	1.6	1.1	0.5	13,958	71.1	9,659 (69.2)	27.7	4,299 (30.8)	168.6
	한국	2.6	0.7	1.9	9,927		2,680 (27.0)		7,247 (73.0)	
2012 (15)	OECD평균	1.5	1.2	0.4	15,028	65.7	10,475 (69.7)	27.6	4,553 (30.3)	177.4
	한국	2.3	0.8	1.5	9,866		2,891 (29.3)		6,975 (70.7)	
2013 (16)	OECD평균	1.6	1.1	0.5	15,772	59.1	11,119 (70.5)	27.2	4,653 (29.5)	135.3
	한국	2.3	0.9	1.3	9,323		3,030 (32.5)		6,293 (67.5)	
2014 (17)	OECD평균	1.6	1.1	0.5	16,143	59.3	11,300 (70.0)	28.8	4,843 (30.0)	130.4
	한국	2.3	1.0	1.2	9,570		3,254 (34.0)		6,316 (66.0)	
2015 (18)	OECD평균	1.5	1.0	0.5	15,656	64.6	10,333 (66.0)	35.2	4,853 (31.0)	133.3
	한국	1.8	0.7	1.2	10,109		3,639 (36.0)		6,470	

3. 국제비교에 의해 본 열악한 대학재정 다. 학교급별 학생1인당 공교육비 규모 비교

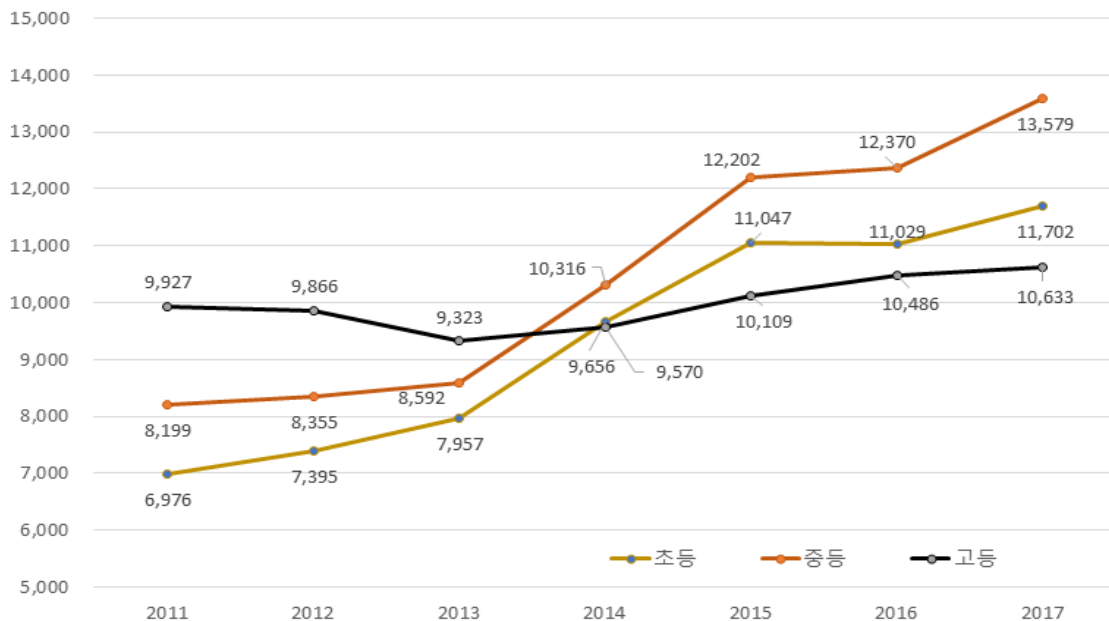
- 국제수준에 미치지 못하는 낮은 학생 1인당 고등교육 공교육비
 - 우리나라 학생당 고등교육 공교육비는 2015년(OECD, 2018) OECD 평균의 64.6% 수준임
- [교육단계별 학생 1인당 공교육비 및 OECD 평균 대비 비율]**

(단위: PPP환산액 및 %)

구분		초등교육		중등교육		고등교육	
		금액	비율 ¹⁾	금액	비율 ¹⁾	금액	비율 ¹⁾
2011('14)	OECD평균	8,296		9,280	88.4	13,958	71.7
	한국	6,976	84.1	8,199	88.4	9,927	71.7
2012('15)	OECD평균	8,247		9,518	98.3	15,028	65.7
	한국	7,395	89.7	9,355	98.3	9,866	65.7
2013('16)	OECD평균	8,477		9,811	87.6	15,772	59.1
	한국	7,957	93.9	8,592	87.6	9,323	59.1
2014('17)	OECD평균	8,733		10,106	102.1	16,143	59.3
	한국	9,565	110.6	10,316	102.1	9,570	59.3
2015('18)	OECD평균	8,631		10,010	121.9	15,656	64.6
	한국	11,047	128.0	12,202	121.9	10,109	64.6
2016('19)	OECD평균	8,470		9,968	124.1	15,556	67.4
	한국	11,029	130.2	12,370	124.1	10,486	67.4
2017('20)	OECD평균	9,090		10,547	128.7	16,327	65.1
	한국	11,720	129.0	13,579	128.7	10,633	65.1

주 1) '비율'은 OECD평균 대비 1인당 공교육비에 대한 비율임
 2) 연도는 자료 기준연도(OECD 발간연도)
 자료: OECD(2014~2017), Education at a Glance
 자료: 김병주(2019a).

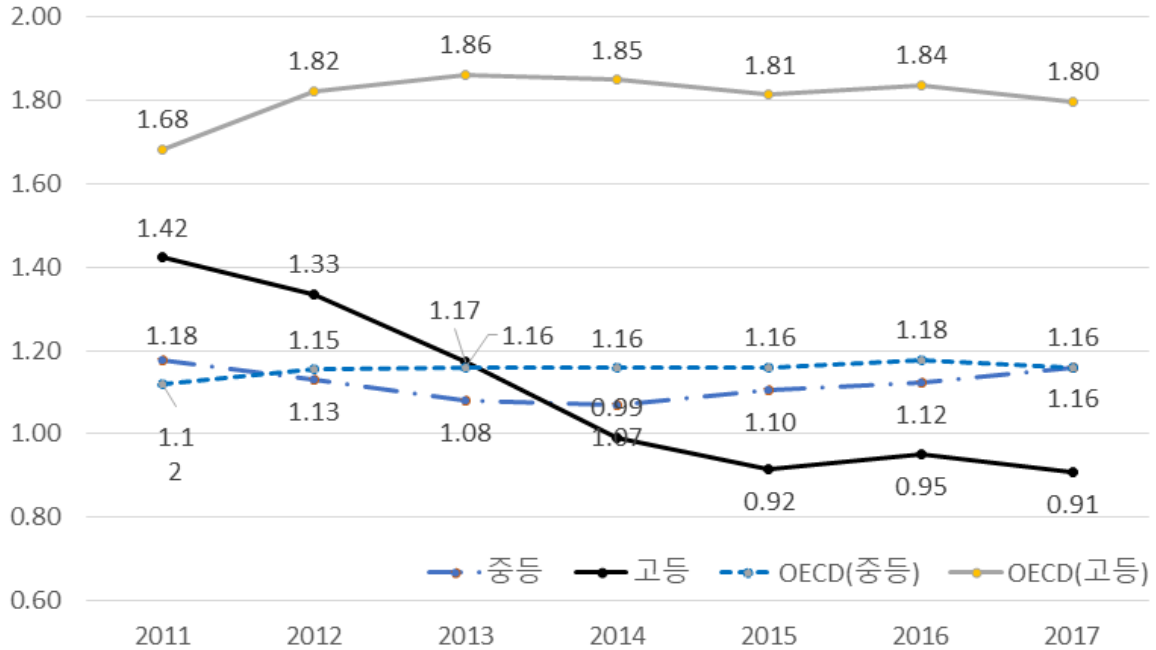
3. 국제비교에 의해 본 열악한 대학재정 라. 학교급별 학생당 공교육비 추이



학교급별 학생1인당 교육비 추이(2011-2017)

자료: OECD(각 연도). Education at a Glance: OECD Indicators.

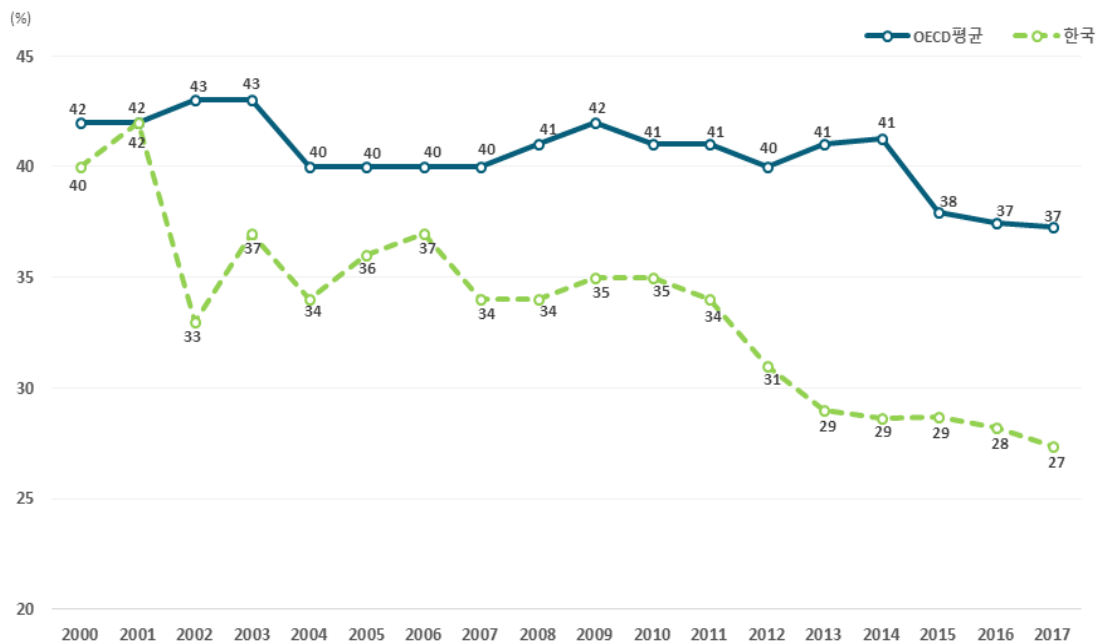
3. 국제비교에 의해 본 열악한 대학재정 라. 학교급별 학생당 공교육비



초등학생당 교육비 대비 대학생당 교육비 차이도 추이 비교(2011-2017)

자료: OECD(각 연도), Education at a Glance: OECD Indicators.

3. 국제비교에 의해 본 열악한 대학재정 마. GDP대비 고등교육 공교육비 비율



국민1인당 GDP 대비 대학생1인당 고등교육 지출 비중 비교(2000-2017)

자료: OECD(각 연도), Education at a Glance: OECD Indicators.

4. 개별대학을 통해서 본 열악한 대학재정

대학의 위기: 재정건전성의 악화

- | 재정수입의 등록금 의존도 심화 및 등록금 수입의 급감과 학생수 감소
- | 누적되는 대학수입의 급감으로 인한 대학 발전 동력 부족
- | 단기적 재정지출 억제로 인한 교육여건의 악화
- | 코로나19로 인한 갑작스런 원격교육으로의 전환과 혼란, 비등록금수입의 급감

〈표〉 지난 10년 간 A대학교 학부 편제정원 및 입학정원 현황

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	(단위: 명) 비고(2020- 최고)
편제정원	19,969	19,844	19,929	20,014	19,819	19,524	19,202	18,882	18,730	18,680	-1,334
입학정원	4,967	4,967	4,982	4,982	4,772	4,672	4,622	4,622	4,622	4,622	-360

〈표〉 지난 10년 간 A대학교 학부 및 대학원 재학생 현황

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	(단위: 명) 비고(2019- 최고)
학부	23,752	23,949	23,493	23,513	22,642	21,828	21,211	21,142	20,978	20,931	-2,971
대학원	3,442	3,364	3,258	3,215	3,260	3,296	3,046	2,723	2,561	2,513	-881
계	27,194	27,313	26,751	26,728	25,902	25,124	24,257	23,865	23,539	23,444	-3,774

33

4. 개별대학을 통해서 본 열악한 대학재정

〈표〉 A대학교 2008~2020학년도 계열별 학기당 등록금 추이

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
등록금 채정액 (천원)	인문사회	2,945	2,945	2,945	3,027	2,951	2,942	2,928	2,920	2,913	2,913	2,913	2,913
	수학·통계·수교	3,532	3,532	3,532	3,631	3,540	3,529	3,512	3,503	3,495	3,495	3,495	3,495
	이학·체육·공학	4,119	4,119	4,119	4,234	4,128	4,115	4,095	4,084	4,075	4,075	4,075	4,075
	예능계	4,563	4,563	4,563	4,691	4,574	4,558	4,536	4,524	4,514	4,514	4,514	4,514
인상률(인하율)	5.60%	동결	동결	2.80%	-2.50%	-0.33%	-0.48%	-0.28%	-0.24	동결	동결	동결	동결
등록금수입(억원)	1,989	1,982	1,996	2,060	2,041	1,989	1,994	1,937	1,896	1,831	1,789	1,780	1,752

34

4. 개별대학을 통해서 본 열악한 대학재정

〈표〉 지난 10년 간 A대학교 등록금수입 추이

(단위 : 억원, %, 명)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	비고 (2019- 최고or최저)
등록금 수입 (학부+대 학원)	2,070	2,041	1,989	1,994	1,937	1,896	1,831	1,789	1,780	1,756	-314

4. 개별대학을 통해서 본 열악한 대학재정

A대학교 2012~2020학년도 등록금수입 대비 인건비 및 교비장학금 비율

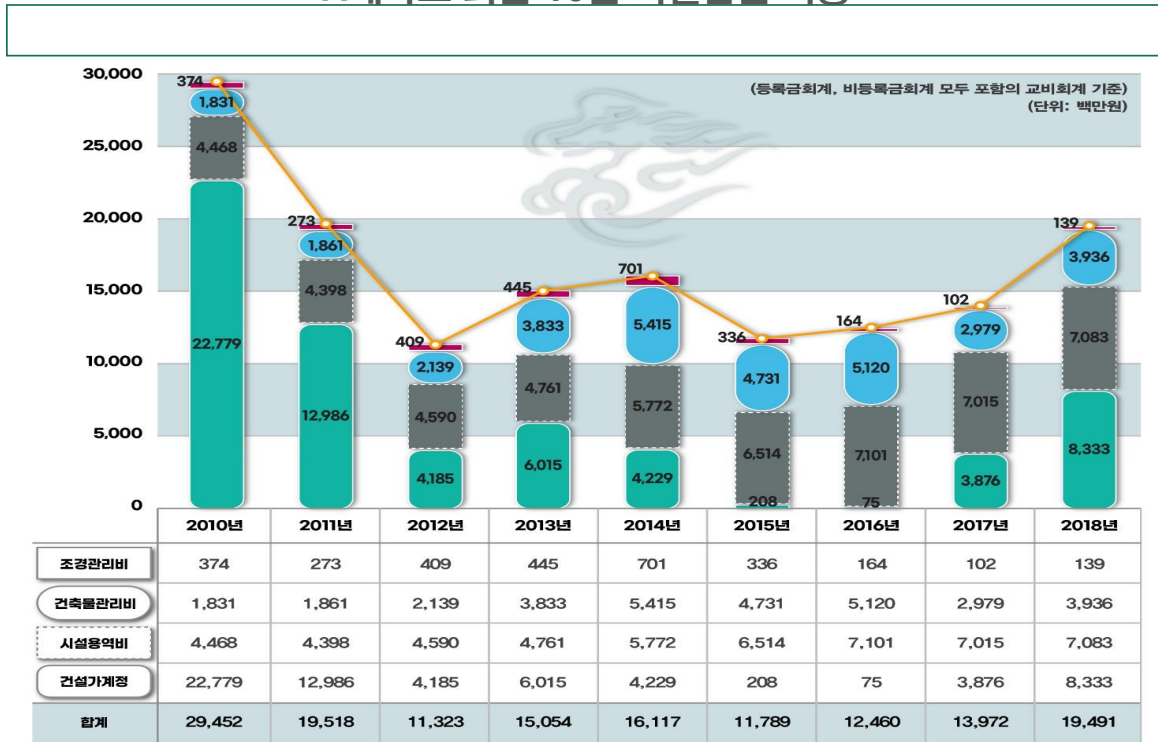
(단위: 억원)

학년도		2012	2015	2018	2019	2020(본)
등록금수입		2,041.4	1,937.6	1,789.2	1,780.4	1,756.1
지출	보수	1,267.7 (62.1%)	1,406.2 (72.6%)	1,363.0 (76.2%)	1,378.4 (77.4%)	1,422.7 (80.7%)
	교내장학금	387.3 (19.0%)	476.0 (24.6%)	384.0 (21.5%)	373.7 (21.0%)	356.9 (20.2%)
	소계	1,655.0 (81.1%)	1,882.2 (97.2%)	1,747.0 (97.7%)	1,752.1 (98.4%)	1,779.6 (100.9%)

주: ()안은 등록금 수입 대비 비율임

4. 개별대학을 통해서 본 열악한 대학재정

A대학교 최근 10년 시설관련 비용



37

IV. 대학재정 대응방안 모색

38

1. 중앙정부의 고등교육재정 확보 노력

- 가. 형평성과 수월성을 모두 고려한 재정지원
- 나. 사업단 지원사업의 축소 및 포물러에 의한 재정지원
- 다. 안정적 대학재정의 확보를 위한 법적 근거 마련
- 라. 고등교육예산 우선 배분 및 세출구조조정, 세제 개선을 통한 재정 확보

39

2. 지역대학과 연계한 지방정부 및 기업체의 재정지원 확대

- 가. 지역발전을 위한 대학의 위상과 역할 변화
- 나. 지역발전의 중추기로서 대학의 역할 강화
 - 1) 대학은 지역발전을 위한 선순환 구조의 정착에 기여
 - 2) 지역사회에서 지역대학의 가치를 존중하는 공감대 형성 및 확산
 - 3) 지자체 및 기업체와 대학간 파트너십의 강화
- 다. 지자체의 고등교육 투자 확대 유도
- 라. 연구활동을 통한 협력 및 지원방안
- 마. 주민 삶의 질과 복지 향상을 위한 봉사를 통한 협력 및 지원방안
- 바. 종합부동산 세수의 고등교육 지원 활용

40

3. 대학의 자구노력과 재정운영의 효율화

- 가. 자율적 정원 감축 및 구조조정
- 나. 다양한 입학자원의 발굴 및 확보
- 다. 학교기업을 통한 자원 확충
- 라. 대학의 수익사업 증대를 위한 재정규제 완화
- 마. 비용절감을 통한 간접적인 자원확보
- 바. 기부금 모금
- 사. 대학교육시설의 민자유치 확대

V. 결 론

학생수 급감시대에 대학도 자구적인 노력을 지속적으로 기울이겠지만, 정부와 입법부의 적극적인 재정지원과 입법대책 마련이 필요하다,

43

참고문헌

- 김병주(2019a). 대학재정 확충방안. 2019 한국대학교육협의회 하계 총장세미나. 2019.6.27.
- 김병주(2019b). 고등교육 혁신을 위한 사립대학 재정운영 효율화 방안. 한국교육재정경제학회 2019 연차학술대회. 2019.11.22.
- 김병주(2020). 대학재정의 현상과 과제. 한국교육학회 특별포럼. 2020.12.2.
- 김병주, 구성우, 문명현, 박원혁, 서화정, 이정미(2018). 대학재정지원사업 관련 연구: 고등교육재정 현황 분석-. 한국대학교육협의회.
- 김병주, 구성우, 김민희, 나민주, 이정미, 신재영(2020). 대학 유형별 재정구조 및 운영 현황 분석. 한국대학교육협의회.
- 김병주, 김민희, 박원혁, 서화정, 이정미(2019a). 고등교육재정 5개년 기본계획 수립연구. 한국연구재단.
- 김병주, 나민주, 박동열, 정성수, 정종철, 최정윤(2010). 대학의 교육력 제고를 위한 정부 재정지원 방향. 교육과학기술부.
- 김병주 · 나민주 · 유현숙 · 이 영(2007). 지자체(공공) 및 민간의 고등교육에 대한 투자 확대방안. 재정경제부.
- 김병주, 문명현, 박원혁, 서화정(2019b). 대학재정 확충방안 마련을 위한 기초연구. 고등교육정책연구소.
- 김병주, 구성우, 문명현, 박원혁, 서화정, 이정미 (2019c). 대학재정지원사업 관련 연구: 고등교육재정 현황 분석. 한국대학교육협의회.
- 김영철(2019). 고등교육 혁신을 위한 고등교육재정 확보 방안. 한국교육재정경제학회 2019 연차학술대회. 2019.11.22.
- 서영인(2019). 고등교육재정 종합진단 및 대책: 고등교육재정. 미발간 자료.
- 송기창(2019). 고등교육 혁신을 위한 고등교육재정의 과제. 한국교육재정경제학회 2019 연차학술대회. 2019.11.22.
- 이정미(2019). 고등교육 혁신을 위한 국립대학 재정운영의 효율화 방안. 한국교육재정경제학회 2019 연차학술대회. 2019.11.22.
- Diamond, Robert M., ed.(2002). Field guide to academic leadership. Jossey-Bass. 홍승용, 김성숙, 이소영 역(2005). 대학경영 리더십. 인하대학교 출판부.
- OECD(2020). Education at a Glance 2020.

44

감사합니다.

**- 김병주 -
kimbj@yu.ac.kr**

“학령인구 감소 등을 고려한 고등교육재정 대응 방안 모색” 에 대한 토론문

남수경(강원대학교)

1. 발표문의 내용에 대한 이해

- 발표문은 크게 인구구조의 변화와 대학의 위기, 대학재정의 현황과 확충의 필요성, 대학재정 대응방안 모색 등의 세 부분으로 구성되어 있음. 대학재정의 현황과 확충 필요성에서는 “대학재정난의 원인과 결과”와 “국제비교에 의해 본 열악한 대학재정”을 구체적으로 설명하고, 대학재정 대응방안 모색에서는 “중앙정부, 지방정부 및 기업체, 대학의 자구노력” 등 세 영역에서 구체적인 방안을 제시하였음.
- 「대학재정의 현황과 확충의 필요성」에서는 먼저 “대학재정난의 원인”을 크게 ①미흡한 국고지원, ②대학등록금의 동결과 인하로 인한 재정수입의 축소, ③기타 추가적인 재정지출의 증가로 설명하고, “대학 재정난의 결과”를 ①사립대학의 교육여건 개선 관련 지출 규모의 감소, ②생존 불가능한 정도의 인건비 구조를 가진 사립대학의 증가, ③대학운영에 필요한 최소한의 재정을 확보하지 못하는 대학의 증가, ④대학교육 국제적 경쟁력의 추락 등으로 제시함. 특히 “국제비교에 의해 본 열악한 대학재정”을 고등교육부문에 대한 투자 개황, 학생1인당 고등교육 공교육비 규모, 학교급별 공교육비 규모, 학교급별 학생1인당 공교육비, GDP 대비 고등교육 공교육비 비율, 개별대학을 통해서 본 열악한 대학재정 등으로 고찰함.
- 「대학재정 대응방안 모색」에서는,
 - 첫째, “중앙정부의 고등교육재정 확보 노력”과 관련해서는 1)형평성과 수월성을 모두 고려한 재정지원, 2)사업단 지원사업의 축소 및 포물러에 의한 재정지원, 3)안정적 대학재정의 확보를 위한 법적 근거 마련, 4)고등교육예산 우선 배분 및 세출구조조정, 세제 개선을 통한 재정 확보 등을 제시함.
 - 둘째, “지역대학과 연계한 지방정부 및 기업체의 재정지원 확대”와 관련해서는 1)지역발전을 위한 대학의 위상과 역할 변화, 2)지역발전의 중추기로서 대학의 역할 강화(대학은 지역발전을 위한 선순환 구조의 정착에 기여, 지역사회에서 지역대학의 가치를 존중하는 공감대 형성 및 확산, 지자체 및 기업체와 대학간 파트너십의 강화), 3)지자체의 고등교육 투자 확대 유도, 4)연구활동을 통한 협력 및 지원방안, 5)주민 삶의 질과 복지 향상을 위한 봉사를 통한 협력 및 지원방안, 6)종합부동산 세수의 고등교육 지원 활용 등을 제시함.

- 셋째, “대학의 자구노력과 재정운영의 효율화”와 관련해서는 1)자율적 정원 감축 및 구조조정, 2)다양한 입학자원의 발굴 및 확보, 3)학교기업을 통한 재원 확충, 3)대학의 수익사업 증대를 위한 재정규제 완화, 4)비용절감을 통한 간접적인 재원 확보, 5)기부금 모금, 6)대학교육시설의 민자유치 확대 등을 제시함.
- 특히 대학재정의 대응방안에서 제시한 내용들은 고등교육재정 전문가로서 발표자께서 연구해온 관련 분야의 논의와 대안을 총 망라함으로써 향후 정책 대안 마련에 매우 유용한 정보를 제공하고 있다는 점에서 토론자에게 좋은 학습의 기회가 되었음. 토론자 역시 이들 대안에 대해서는 모두 동의하며, 향후 고등교육재정의 안정적 확보와 배분에 기여하기를 바라는 마음으로 발표문에 약간의 보충 의견을 제시하고자 함.

2. 고등교육재정 확보 및 지원논리 : 고등교육의 성격과 타겟 집단의 관심에 초점

- 「학령인구 감소 등을 고려한 고등교육재정 대응 방안 모색」이라는 발표문을 통해서 우리가 궁극적으로 얻고자 하는 바는 “안정적인 고등교육재정의 확보”라고 할 수 있음. 이는 결국 「고등교육재정교부금법(가칭)」의 제정을 기반으로 한 고등교육에 대한 공적 비용분담 기반의 형성과 ‘대학혁신지원사업’과 같은 일반재정지원사업의 확대를 들 수 있음. 그리고 이러한 방안이 실질적으로 정책화되기 위해서는 국회와 정책당국을 설득하는 논리의 개발이 필수적임. 논리는 크게 “고등교육의 성격 변화와 타겟 집단의 관심”을 중심으로 정리할 수 있을 것임. 이하에서는 이와 관련된 세 가지 질문에 답하는 과정을 통해서 고등교육재정 대응 논리를 제시하고자 함.
- 첫째, 왜 고등교육에 대한 공적 비용분담의 비중을 확대해야 하는가? 먼저 “고등교육의 성격”변화와 관련시켜 논의를 정리할 필요가 있는데, 이는 “고등교육의 사적 수익과 사회적 수익”의 구조 변화와 관련이 있음. 즉, 우리나라의 고등교육은 높은 사적 수익률에 기반한 사유재적 성격에서 공공재적 성격으로 변화하고 있음.
- 그동안 우리나라 고등교육비용에 대한 분담 구조는 기본적으로 “높은 사적 부담과 수익자부담원칙”으로서 등록금 수입을 기반으로 대학재정이 운영되어 옴. 이러한 관점에서 대학교육의 성과로서 “취업률”이 강조되었음.
 - 그러나 고등교육 취학률이 70%에 달하는 고등교육 보편화사회가 되면서 고등교육은 사유재보다는 공공재적 성격이 더욱 강해지고 있음. 최근 세계가 인정하는 높은 민주주의의식을 기반으로 한 선진사회의 진입이나, 코로나19 이후 그동안 사적 수익이 가장 높았던 의료분야에서조차 공공의료를 강조하는 흐름이 이를 증명하는 것으로 볼 수 있음.
 - 우리나라의 고등교육이 공공재적 성격으로 변화하였다는 것을 인정할 때, 고등교육의

수익자는 교육받은 개인보다는 사회가 되며 결국 고등교육의 비용은 공공이 부담해야 한다는 논리가 성립하고, 공적 비용분담 중심으로 제도 역시 변화해야 한다고 볼 수 있음.

○ 둘째, 현재 우리나라 고등교육에 대한 총 교육비, 학생 1인당 교육비는 적정 수준인가? 학생 1인당 교육비는 고등교육의 질을 보여주는 지표라는 점에서 매우 중요함. 이로 인하여 OECD 등 국제기구에서는 매년 국가간의 교육 실태나 수준을 비교분석하는 지표로서 그 결과를 공표하고 있음. 현재 우리나라의 경제 수준이 G7 수준이라면 고등교육에서 학생 1인당 교육비 수준 역시 최소한 OECD 국가 평균 이상은 되어야 함.

- 그러나 우리나라 고등교육 투자 수준은 매우 열악함. 이와 관련해서는 발표자가 “국제 비교에 의해 본 열악한 대학재정”에서 그 실태를 매우 잘 정리하여 제시하고 있음.

- 2017년 기준 우리나라의 학생 1인당 고등교육 공교육비는 \$10,633로 OECD 평균의 65.1%이고, OECD국가 38개국 중 28위/ 학생 1인당 공공재원 투입액은 \$4,041로 OECD 평균인 \$11,102의 36.4%에 불과/ 고등교육 공교육비에 대한 공공재원 비중 순위는 32위인 반면, 민간재원 비중 순위는 6위로 민간부담 의존률이 높은 상황

- 우리나라의 학생 1인당 고등교육 공교육비는 2011년 \$9,927에서 2017년 \$10,633로 약간 증가하였으나, 같은 기간 OECD 평균 대비 비율은 71.1%에서 65.1%로 크게 낮아졌음.

- 학교급별로 학생1인당 교육비 추이를 보면, 2014년 분기점으로 초등 및 중등교육과 고등교육 간에 역전 현상이 나타났음. 초등학생 1인당 교육비는 2011년 \$6,976에서 2017년 \$11,702로 68.0%가 증가하였고, 같은 기간 중등학생 1인당 교육비는 \$8,199에서 \$13,579로 65.6%가 증가한 반면, 대학생 1인당 교육비는 같은 기간 \$9,927에서 \$10,633으로 7.1% 증가에 그쳤음.

- 교육재정에서 형평성(equity)의 문제는 충분성(adequacy)을 전제로 함. 즉, ‘부족한 재원을 고르게 나누는 관심’에서 나아가 ‘충분한 수준의 금액을 확보하고 이를 합리적으로 나누는 관심’으로 발전해야 할 것임. 결국 현재 고등교육재정에서 시급히 개선해야 할 과제는 정부 재정지원사업을 일반재정지원사업으로 할 것인지 목적사업으로 설계할 것인지에 앞서서 고등교육재정 총 규모를 안정적으로 키우는 문제를 해결하는 데 있음.

○ 셋째, 대학들은 공적 재원을 효율적으로 사용하기 위한 성과관리를 제대로 하고 있는가? 교육에 대한 재정지원이 증가할수록 교육기관의 책무성이 강조되고, 교육부 차원

에서는 재정지원사업의 핵심성과지표, 대학 차원에서는 실효성있는 성과관리체제의 구축이 강조됨. 교육의 성과가 다른 영역보다 단기에 가시적으로 드러나기 어렵다고 하지만, 공적 재원의 지원이 확대되는 한 대학교육의 성과에 대한 사회적 요구는 당연한 것임. 따라서 무엇보다 대학들은 자체 구조조정과 효율적인 성과관리체제를 갖추고 있음을 보여줄 수 있어야 하고, 교육부는 각종 재정지원사업에서 이들 영역에 대한 평가지표의 비중을 확대해야 할 것임.

- 특히 발표자께서 제시한 “포물리에 의한 대학혁신지원사업비의 지원은 장기적으로는 대학재정지원 가능 사립대학에 대한 경상비 지원으로 연결되고”, “장기적으로는 재정 지원 가능 사립대학에 대한 재정지원을 이원화하는 방안을 고려”때 직접적인 규제 형태보다는 자체 성과관리체제에 대한 평가 기반 지원과 연계할 필요가 있음.

3. 제언: 고등교육재정 중·장기 확보와 성과관리 계획의 제도화를 위한 고등교육평가 전담기구의 설치 및 운영

- 끝으로 발표자께서 제안하신 많은 정책 제언들이 실효성있게 운영되기 위한 방안으로서 ‘고등교육 재정·평가 전담기구’의 설치 및 운영을 추가 제안하고자 함. 이 기구의 역할과 기능은, 대학, 학과(전공) 등 고등교육 기관의 인증평가제도의 운영 등 국가 차원의 고등교육 질 또는 성과관리, 고등교육 중·장기발전계획의 수립, 고등교육재정 중·장기 확보계획의 수립 등을 총괄 운영하는 것으로 함.
- 영국, 호주 등 세계 각국은 대학에 대한 재정지원을 확대하면서 평가인증 관리 등 대학의 책무성을 높이기 위한 전담조직의 역할과 기능을 강화하고 있음.
- 우리나라에서도 「고등교육법」 제7조(교육재정) 및 「고등교육법시행령」 제4조의2 관련 내용에 대한 실효성 있는 운영을 위해서, 현재 한국대학교육협의회에서 담당하고 있는 대학평가나 고등교육통계관련 업무를 강화하거나, 전담조직을 중심으로 총괄 관리 운영하는 방안을 검토할 수 있음.
- 고등교육재정 지원의 자율성과 책무성을 강화하기 위한 방안으로서 그동안 ‘고등교육 평가원(가칭)’에 대한 논의가 있어 왔음을 참고할 필요가 있음.

〈참고자료 1〉

「고등교육법」[시행 2021. 1. 21.] [법률 제17492호, 2020. 10. 20., 일부개정]

제7조(교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하거나, 재난 등 급격한 교육환경

변화의 상황에서 교육의 질을 관리하는 데 필요한 자원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다. <개정 2020.10.20>

② 학교는 교육부령으로 정하는 바에 따라 예산과 결산을 공개하여야 한다. <개정 2013.3.23>

③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다. <신설 2016.3.2, 2017.11.28>

④ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. <신설 2017.11.28>

⑤ 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. <신설 2016.3.2, 2017.11.28>

⑥ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 교육재정 관련 실태조사를 실시할 수 있으며, 실태조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2018.12.18>

<참고자료 2>

「고등교육법시행령」[시행 2020. 6. 11.] [대통령령 제30725호, 2020. 6. 2., 일부개정]

제4조의2(기본계획 등의 수립 절차) ① 교육부장관은 법 제7조제3항에 따른 기본계획을 수립할 때에는 같은 조 제4항에 따라 그 계획안을 작성해 해당 기본계획 시행 전년도 6월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하고, 같은 해 7월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

② 교육부장관은 법 제7조제3항에 따른 지원계획을 수립할 때에는 같은 조 제4항에 따라 그 계획안을 작성해 해당 지원계획 시행 전년도 6월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하고, 같은 해 7월 31일까지 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

③ 법 제7조제6항에 따른 교육재정 관련 실태조사(이하 “실태조사”라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <신설 2019. 6. 18.>

1. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 고등교육 재정지원사업의 사업비, 사업내용, 지원대상 등 기본정보
2. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 고등교육 재정지원사업의 지원대상별 지원 현황
3. 그 밖에 고등교육 재정 관련 실태를 파악하기 위하여 교육부장관이 필요하다고 인정하는 사항

④ 실태조사는 정기조사와 수시조사로 구분하여 실시하되, 정기조사는 매년 실시하고, 수시조사는 정기 조사의 보완을 위하여 필요한 경우에 실시한다. <신설 2019. 6. 18.>

⑤ 교육부장관은 실태조사를 고등교육 재정에 관한 전문성을 갖춘 연구기관·법인·단체 또는 관계 전문가에게 의뢰하여 실시할 수 있다. <신설 2019. 6. 18.>

[본조신설 2018. 12. 18.]

[종전 제4조의2는 제4조의3으로 이동 <2018. 12. 18.>]

김병주교수님 발표문을 읽고 토론할 기회를 주셔서 감사합니다.

「학령인구 감소 등을 고려한 고등교육재정 대응 방안 모색」에 대한 토론문

김훈호(공주대학교)

대학 입학가능자원이 빠르게 감소하고 있는 현실은 등록금 의존도가 높은 국내 대학의 재정 여건을 고려해 볼 때, 매우 심각한 문제가 아닐 수 없습니다. 더욱이, 코로나19로 인해 멀게만 느껴졌던 온라인 기반 학습이나 비대면 방식의 교수-학생 상호작용이 일상화되고, 대학은 이를 위해 시급하게 기반 시설을 구축하고 기존 학교 시스템을 개선 및 보완해야 하는 부담을 안게 되었습니다. 코로나19 방역을 위해 시설과 인력을 확충하고, 온라인 수업 환경 조성을 위해 막대한 예산을 투입했지만 교수와 학생들은 여전히 개선해야 할 점이 많다고 지적합니다. 문제는 연구자께서 지적하신 것처럼 “재정”입니다. 대학 등록금이 10년 이상 동결되고 있으며, 입학금 제도까지 폐지되면서 대학 입장에서는 정부 재정지원 외에 추가적인 재원을 확보하는 것이 쉽지 않은 상황입니다. 더욱이, 코로나19로 인해 외국인 유학생이나 성인학습자와 같은 새로운 입학자원 발굴 및 유치도 어려운 상황이 지속되면서 많은 대학 특히, 사립대학의 재정 여건은 더욱 어려워질 것으로 예상됩니다.

발표자의 논문은 이러한 우려들이 현재 어떠한 모습들로 나타나고 있는지, 국가 수준 뿐만 아니라 개별 대학 수준의 정교한 실증적 자료를 기반으로 국내 대학의 재정적 어려움을 상세히 분석하였습니다. 그리고 그 결과를 바탕으로 대학의 재정적 어려움을 개선하기 위한 국가 및 대학 차원의 다양한 개선 방안을 상당히 설득력 있게 제시하고 있는 것으로 보입니다.

교육예산 대비 고등교육 예산 비중이 2015년 21.4%를 기록한 이후 지속적으로 감소하여 2019년에 14.2%에 그쳤으며, 국가장학금을 제외한 실질 고등교육예산으로 보면 8.5%에 그치고 있다 점이 눈길을 끄니다. 규모로 보면, 전체 고등교육 예산 중 국가장학금을 제외한 실질적인 고등교육 예산이 6.4조원 정도에 불과하며, 국립대학에 대한 경상비 지원을 제외하면 약 3.2조원에 그치고 있습니다. 때문에 학생 1인당 교육비 수준이 OECD 평균의 65.1% 수준(38개국 중 28위)에 불과하며, 공공재원으로 한정하면 36.4%에 그치고 있음을 지적하였습니다. 더욱이, 최신 지식 및 기술을 교육함과 동시에 미래사회에 대비하기 위한 다양한 연구 기능도 함께 수행해야 하는 대학의 기능을 염두에 둘 때, 초등 및 중등교육 단계의 학생 1인당 교육비보다 적은 교육비 수준을 보이고 있는 점은 시급하게 개선되어야 할 부분이 아닐까 싶습니다.

다만, 연구자께서 제시하신 실증적 자료가 대학에 대한 정부 재정지원의 부족과 그로 인한 대학 차원의 재정 악화 실태에 그치고 있는 점은 아쉬움이 남습니다. 열악한 재정 여건을 타개하기 위해 ‘대학’은 어떤 노력을 하고 있는지, 이를 통해 어느 정도의 성과를 거두었는지 등에 대한 분석이 함께 이루어졌더라면 정부 재정지원 확대의 필요성을 지적하신 연구자의 주장이 조금 더 힘을 얻지 않았을까 싶습니다.

그 동안 우리나라 대학 특히, 사립대학은 등록금 인상 억제와 입학금 폐지, 사업비 중심의 정부 재정 지원 등으로 인해 대학 운영을 위한 경상비 확보에 어려움을 겪어 왔습니다. 더욱이, 계속된 정부의 대학평가와 국가장학금 II유형 평가, 코로나19 대응 등으로 인해 지출이 증가할 수밖에 없는 상황이 이어지면서 재정적 어려움은 더욱 가중된 것으로 보입니다. 문제는 그럼에도 불구하고 “왜 대학 특히, 사립대학에 대한 정부의 재정지원이 증가하지 않는가?”일 것입니다. “고등교육에 투입할 재정이 부족해서일까, 아니면 정부가 고등교육에 재정을 투입하는 것을 주저해서일까?”, “고등교육에 대한 재정 투입을 주저하고 있다면, 그것이 고등교육에 대한 재정투입의 효과가 초·중등교육보다 적다고 판단하기 때문일까, 아니면 비용 대비 효과성은 인정하지만 ‘대학’에 대한 신뢰가 부족하기 때문일까?”

사실, 그 동안 정부가 취해온 대학 정책 즉, ‘대학 경영 및 재정 운용의 투명성 요구’, ‘대학의 자체 재정보호 노력 요구’, ‘부실 사립대학에 대한 강도 높은 제재 및 개선 요구’ 등을 살펴보면 여전히 대학을 신뢰하지 않는 것으로 보입니다. 더욱이, 그러한 정부의 정책 방향에 대해 사회적 반대 여론이 높지 않을 뿐만 아니라, 여론조사 등을 통해 나타나듯 대학에 대한 직접 지원 대신 국가장학금과 같은 개인(학생) 지원 방식을 보다 선호하는 국민 여론을 생각해 보면, 대학에 대한 사회적 신뢰를 회복하는 것이 보다 중요한 과제가 아닐까 생각합니다. 실제로, 한국교육개발원의 교육여론조사(KEDI POLL) 결과를 살펴보면, 국민들은 ‘사립대학에 대한 정부 재정지원 확대를 통한 교육의 질 제고 및 등록금 부담 완화’를 기대하기보다 ‘학생에 대한 장학금 지원을 통한 직접적인 등록금 부담 완화’를 선호하는 것으로 나타났습니다. 학생에 대한 직접 지원이 대학의 재정 및 교육 여건 개선에 실질적인 도움을 주지 못한다는 것을 알고 있음에도 불구하고, 대학에 재정이 직접 지원되었을 때 그것이 교육의 질 제고나 등록금 부담 완화를 포함한 학생 지원의 증가로 이어질 수 있을지에 대해 의구심을 갖고 있기 때문이 아닐까 싶습니다. 따라서 대학 구성원의 참여 및 소통을 확대하고, 대학 재정 운용의 투명성을 확대함으로써 대학에 대한 정부의 재정지원이 결과적으로 학생들에 대한 지원으로 이어질 수 있다는 것에 확신을 가질 수 있도록 대학의 부단한 노력이 필요해 보입니다.

특히, 사립대학 ‘법인의 책무성 강화’에 대한 요구에 귀를 기울일 필요가 있어 보입니다. 사립대학 재정의 문제점 및 개선방안을 연구한 김효은(2020)은 2014~2018년 교비회계

수입총액에서 법인전입금이 차지하는 비율이 5%에도 미치지 못하고 있음을 지적하였습니다. 학생과 학부모가 재정의 절반 이상을 책임져왔고 정부 재정지원이 지속적으로 늘어나는 상황에서도 ‘예·결산 의결권’, ‘교직원 임면권’ 등 대학 운영에 막강한 권한을 행사해 온 대학 법인의 위치를 생각해 볼 때, 대학에 대한 법인의 지원과 노력은 여전히 부족한 수준이라고 보았습니다. 그러면서 교육부가 매년 ‘사립대학(법인) 기본재산 관리 안내서’에서 권고하고 있듯 ‘재산의 수익성 제고’, ‘법인의 학교 운영경비 부담률 개선’, ‘자산 전입금 확대’ 등에 어떤 변화가 있었는지, 대학 재정 여건의 어려움이 법인 적립금에 어떤 영향을 미쳤으며, 누적 적립금이 많은 대학들의 경우 교육여건 개선을 위해 어떠한 지원과 노력을 기울여 왔는지 등에 대한 세밀한 분석이 필요하다는 점을 제안하였습니다.

요컨대, 고등교육 분야에 대한 정부 재정지원의 부족이나 대학의 열악한 재정 여건을 주장하기에 앞서 대학의 자구 노력과 소기의 성과, 대학의 노력만으로는 넘어설 수 없는 한계 등이 먼저 다루어졌다면 연구자께서 상세히 보여주신 고등교육 재정의 문제들이 더욱 심각하게 받아들여질 수 있지 않을까 싶습니다.

둘째, 안정적인 재정 확보를 위해 “대학”은 무엇을 할 수 있고, 무엇을 해야 할지에 대한 추가적인 고민이 필요해 보입니다. 이미 연구자께서 재정운영의 효율화를 위한 대학의 자구노력 과제를 제시하였습니다. 너무 중요한 과제들이라는 생각이 듭니다. 하지만, 그러한 재정 효율화 방안 외에 대학이 재정 수입 자체를 확대하기 위해 어떠한 노력 혹은 방안을 추진할 수 있을지 고민이 필요합니다. 학령인구 감소로 인해 대학 재정 확보 및 운용에 어려움이 가중될 것이라는 지적은 부정하기 어려운 우리 대학의 미래라고 생각합니다. 이러한 문제들을 해결할 수 있는 가장 확실한 방법은 아마도 발표자들께서 지적하신 것처럼 정부의 재정지원을 확대하고 고등교육재정교부금법을 제정하는 것이 아닐까 싶습니다. 이를 통해 보다 안정적으로 재정을 확보할 수 있는 기반을 마련해야 할 것으로 보입니다. 하지만, 그러한 정부의 노력과 함께 대학 차원의 재원확보 방안도 함께 고민되어야 하지 않을까 싶습니다.

관련하여 ‘새로운 입학자원 발굴 및 확보 노력’이 필요하다는 연구자의 지적에 전적으로 동의합니다. 코로나19로 인해 외국인 유학생 유입이 언제 다시 회복될 수 있을지 기약하기 어렵고, 국내 경제여건 또한 좋지 않은 상황이어서 성인학습자의 대학 진학이 획기적으로 증가할 수 있을지 걱정이 되기는 합니다. 하지만, 이미 오래 전부터 많은 대학들이 외국인 유학생이나 성인학습자 발굴 및 확보를 통해 신입생 수 감소 문제를 해결하고자 노력해 왔으며, 일부 대학들은 소기의 성과를 거두기도 했다는 점에서 중요한 시도가 아닐까 생각합니다. 그러나 그 과정에서 다양한 문제들도 함께 지적되고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것입니다. 외국인 유학생 수가 증가하면서 대학 교육에 대한 내국인

학생들의 불만이 고조되었을 뿐만 아니라, 외국인 유학생 유치에만 급급한 채 이들에 대한 체계적 지원 여건 및 방안을 마련하지 못한 대학의 부실이 수차례 지적되었습니다. 평생교육단과대학 사업의 도입 과정에서도 대학 교육의 질 저하 문제가 지적되었습니다. 성인학습자를 정원 내로 선발한다 하더라도, 국내 대학의 경우 신입생의 대부분이 고등학교 졸업 2~3년 내·외의 학생들이라는 점을 고려할 때, 성인학습자들에 대한 체계적인 지원이나 고교 졸업 후 바로 대학에 진학하는 학생들과의 교류 및 소통에 소홀할 경우, 대학은 또 다른 비판에 직면할 수밖에 없을 것으로 보입니다. 따라서 고등교육 재정 확보를 위해 새로운 입학 자원을 발굴하는 것도 중요하지만, 대학의 고민과 노력이 단순히 새로운 자원을 확보하고 유치하는 것에 머물러서는 안 되며, 이들에 대한 체계적인 지원 방안이나 교육의 질 저하가 나타나지 않도록 하기 위한 대학의 선제적 고민과 노력이 선행되어야 할 것입니다.

셋째, 대학에 대한 지자체 및 지역사회의 지원과 협력이 중요하다는 연구자의 지적에 전적으로 동의합니다. 사실, 대학의 존재는 지역사회의 경제에 미치는 영향이 상당할 뿐만 아니라, 지역의 각종 기관과 조직, 개인 등과 긴밀하게 관계를 맺고 있기 때문에 지역에서 대학이 갖는 사회적·경제적·문화적 역할이나 기능 또한 매우 중요하다고 할 수 있습니다. 그럼에도 그 동안 지자체 및 지역사회는 대학의 재정 여건을 개선하는데 큰 힘이 되어주지 못한 것이 사실입니다. 연구자의 지적처럼 그나마 최근에 '지자체-대학 협력 기반 지역혁신사업(RIS)'이 시작되면서 지자체 및 지역사회 기업체와 대학 간 파트너십이 주목을 받고 있으며, 대학에 대한 체계적인 지원 및 협력 방안이 논의되고 있는 점은 매우 긍정적인 변화가 아닐까 싶습니다. 대학과 지자체 및 지역사회의 협력은 대학 여건의 개선뿐만 아니라, 지역사회의 지속가능한 발전을 위해서도 매우 중요한 의미를 갖는다 생각합니다.

다만, AP(Advanced Placement) 과정 운영에 대해 지자체가 직접 또는 지방교육재정 교부금을 통해 지원해야 한다는 부분은 신중한 검토가 필요할 것으로 보입니다. 현재 특목고 및 자사고를 중심으로 AP 과정을 운영하고 있으며, 이들 중 일부 학교에서 IB까지 설치·운영하고 있는 상황인데, 사실 AP나 IB는 대학 1학년 과정에 준하는 수업을 이수하는 것은 맞지만 해당 수업을 제공하는 주체는 대학이 아니라 소속 고등학교 교사들로 고등교육 기관과는 다소 거리가 있다고 볼 수 있습니다. 더욱이, 치열한 입학 경쟁을 특징으로 하는 국내 대학입시 상황에서 AP를 운영하고 있는 학교들에서 학생들이 보통 교과를 등한시하고 AP과목에 치중하는 모습을 보이고 있어 개선이 필요하다는 지적도 제기되고 있는 바, 고등교육 재정 여건 개선이나 지자체의 고등교육 투자 확대 논의에서 이 문제를 다루는 것은 조금 더 신중하게 접근할 필요가 있을 것으로 보입니다.

넷째, 고등교육에 대한 정부의 재정지원 확대는 반드시 필요한 사안이지만, 현재의 재정 구조 안에서 고등교육 재정이 획기적으로 증가할 수 있을지 의문입니다. 연구자께서도 OECD 국가들 특히, 유럽 국가들과의 비교를 통해 우리나라 고등교육 재정의 부족을 지적하고 있지만, 그 전에 확인해 보아야 할 부분이 우리나라와 이들 국가의 조세부담률(경상 GDP에서 세금이 차지하는 비중) 또는 국민부담률(경상 GDP에서 조세와 사회보장기여금이 차지하는 비중) 차이가 아닐까 싶습니다.

〈표 1〉 조세부담률 및 국민부담률 국제 비교 (2019년 기준)

구 분	한 국	미 국	스웨덴	프랑스	독 일	이태리	영 국	OECD평균
조세부담률(%)	20.0	18.4	33.7	30.5	24.1	29.2	26.6	24.9
국민부담률(%)	27.3	24.5	42.9	45.4	38.8	42.4	33.0	33.8

* 출처:OECD Revenue Statistics(2020)

OECD의 조사 결과에 따르면, 우리나라 국민의 조세부담률은 OECD 평균보다 4.9%p 정도 낮을 뿐만 아니라, 고등교육에 대한 정부의 재정지원 규모가 우리보다 큰 유럽 국가들의 조세부담률 및 국민부담률은 우리나라와 상당한 차이를 보이고 있습니다. 이를 두고 일부 학자들은 유럽 국가들의 경우 높은 조세부담률 및 국민부담률에 기반하여 확보된 재원으로 고등교육까지 정부가 책임지고 있는 반면, 우리나라를 비롯해 조세부담률이 상대적으로 낮은 국가들은 국민들의 조세 부담을 낮추는 대신 선택적 교육 단계에 해당하는 고등교육 비용을 국민들이 직접 부담하도는 방식을 채택하고 있다고 설명하기도 합니다.

따라서 OECD 평균 또는 유럽 국가들과의 고등교육 재정 지원 규모나 공적재원의 학생 1인당 교육비 비교를 위해서는 각 국가의 조세부담률에 대한 비교·분석이 함께 이루어져야 할 것으로 보입니다. 그리고 유럽 국가들에 비해 조세부담률 및 국민부담률이 낮은 우리나라의 재정 구조를 고려해 볼 때, 향후 고등교육에 대한 보다 폭넓은 정부 지원이 가능하기 위해서는 그만큼의 정부 재정 수입이 증가해야 하며, 이를 위해서는 조세 부담이 조금 증가하더라도 고등교육 재정을 확대하는 것이 국가경쟁력 및 고등교육 국제 경쟁력 제고를 위해 필수불가결하다는 국민적 공감대의 형성 또한 필요할 것으로 보입니다.

다섯째, 대학 입학정원 감축이 비수도권, 소규모 대학 중심으로 이루어지고 있는 것에 대한 문제점 분석과 정책적 보완책 마련이 필요할 것으로 보입니다. 발표자께서도 지적하신 것처럼 학생들의 등록금 의존도가 60%에 가까운 국내 사립대학의 특수성을 고려

할 때, 학생 수 감소는 곧 대학 재정의 위기이자 교육의 질 악화의 원인이 될 수 있습니다. 학령인구의 감소에 대비해야 하는 것은 분명하지만, 입학정원 감축이 대학의 계획과 준비에 의해 자연스럽게 이루어지는 것이 아니라 정부에 의해 인위적으로 이루어질 경우 입학정원 감축의 대상은 비수도권 대학, 소규모 대학이 될 가능성이 높아 보입니다. 2015년의 대학 구조개혁평가와 2018년의 대학 기본역량 진단을 거치면서 대학의 입학정원이 크게 감소하였는데, 감축 권고를 받은 대학의 대부분이 비수도권 대학과 소규모 대학이었다는 점에 주목할 필요가 있습니다(수도권 대학의 정원감축은 1%에 불과, 소규모 대학 중심의 정원감축은 실질적 효과 미미). 물론, 양질의 교육을 제공하지 못해 학생들로부터 선택을 받지 못하는 대학이 입학정원을 감축하는 것까지를 문제 삼을 수는 없을 것입니다. 대학 간 상대적인 평가를 통해 정원감축 대상을 확정할 경우, 수도권 대학과 대규모 대학은 정원감축에서 자유로울 수 있으며, 학령인구 감소로 인한 입학가능 자원 감소의 위기는 고스란히 일부 대학이 감당해야 할 몫으로 치부될 수도 있겠다는 생각이 듭니다. 만일, 지역 균형발전이나 대학 균형발전이 중요한 정책적 목표가 된다면 대학의 재정에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 입학정원의 감축 문제도 동일 선상에서 함께 고민해야 하지 않을까 생각합니다.

연구자께서 제시해 주신 방대한 실증적인 자료들과 그에 기반한 여러 문제점 지적, 이를 개선하기 위한 다양한 정책적 제언 등은 향후 고등교육 재정 관련 연구를 수행하거나 새로운 정책을 마련해 가는데 있어 중요한 출발점이 될 수 있을 것으로 보입니다. 정말 고생 많으셨습니다. 감사합니다.



Memo

A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, designed for handwritten notes.



Memo

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.