



한국대학교육협의회 제28회 고등교육 전문가 토론회



고등교육 재정교부금법 제정 방안 논의

일시 2025년 11월 10일(월), 14:00~16:30

장소 비앤디파트너스 서울역점 회의실(7호)



한국대학교육협의회
Korean Council for University Education

I. 개요

- ❖ 주 제 : 고등교육재정교부금법 제정 방안 논의
- ❖ 일 시 : 2025년 11월 10일(월), 14:00~16:30
- ❖ 장 소 : 비앤디파트너스 서울역점 회의실(7호)

II. 프로그램

시 간	주요 내용	진 행
13:30~14:00 (‘30)	■ 등 록	
14:00~14:05 (‘05)	■ 인사말씀: 이경희 사무총장(한국대학교육협의회)	사회 : 황정원 팀장 (대교협 정책연구팀)
14:05~14:35 (‘30)	■ 주제발표 : 고등교육재정교부금법 제정의 필요성과 방안 노기호 교수(군산대학교)	
14:35~14:50 (‘15)	- 토론 1: 문병호 교수(강원대학교)	
14:50~15:05 (‘15)	- 토론 2: 김한수 교수(경기대학교)	
15:05~15:20 (‘15)	■ 휴 식	
15:20~15:35 (‘15)	- 토론 3: 황준성 선임연구위원(한국교육개발원)	사회 : 황정원 팀장 (대교협 정책연구팀)
15:35~15:50 (‘15)	- 토론 4: 이덕난 박사(대한교육법학회)	
15:50~16:20 (‘30)	■ 질의응답 및 종합토론	
16:20~16:30 (‘10)	■ 폐 회	





C·O·N·T·E·N·T·S

❖ 주제발표

고등교육재정교부금법 제정의 필요성과 방안

노기호 교수(군산대학교) 1

❖ 토론

문병호 교수(강원대학교) 39

김한수 교수(경기대학교) 49

황준성 선임연구위원(한국교육개발원) 57

이덕난 박사(대한교육법학회) 65

한국대학교육협의회 제28회 고등교육 전문가 토론회

주제발표

고등교육재정교부금법 제정의 필요성과 방안

노기호 교수(군산대학교)



주제발표

고등교육재정교부금법 제정의 필요성과 방안

노기호 교수 (군산대학교)

I. 서 론

1. 연구 배경

우리나라 고등교육은 1990년대 이후 대학 정원 확대, 전문대학과 산업대학 등 다양한 형태의 대학설립으로 빠르게 성장해 왔다. 이에 따른 교육 및 연구 수요 증가는 고등교육 기관의 재정적 부담을 가중시켰으며 특히, 4차 산업혁명 시대의 도래와 글로벌 경쟁 심화로 고등교육의 질적 제고와 인프라 확충이 필수적으로 요구되었다. 최근 들어서는 학령인구의 저하와 함께 대학 입학자원의 감소로 인하여 대학 운영의 어려움이 가중되면서 한편에서는 대학에 대한 구조조정의 필요성을 역설하는가 하면, 다른 한편에서는 구조조정에 앞서 대학 스스로 자체 개혁을 통하여 대학 운영의 효율성을 제고할 수 있도록 정부가 재정적인 지원을 먼저 해야 한다고 주장하기도 한다.

한편, 고등교육 재정과 관련하여, 우리나라의 교육비 부담구조의 불균형성이 문제로 지적되기도 한다. 2023년도 OECD 교육지표 조사 결과 국내총생산(GDP) 대비 교육비의 구성비를 보면, 고등교육 과정의 공공 부담 비율은 OECD 평균보다 낮으며, 고등교육비의 공공 대 민간 부담 비율을 살펴보면 OECD 국가들에 비해 민간의 고등교육비 부담 비율이 높음을 알 수 있다. 이와 같은 부담구조의 불균형성과 더불어 고등교육재정 규모의 절대적 영세성 또한 지적 제기되기도 한다. 이러한 상황은 결국, 고등교육의 질적 수준 및 국제 경쟁력 제고를 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

고등교육 재정지원과 관련하여, 지난 문재인 정부에서는 대학 구조개혁평가를 대학 기본역량 진단으로 전면 개편하고, 대학 재정지원 사업을 일반재정 지원과 특수목적 지원

사업으로 구분하여 지원한 바가 있다. 그런데, 이 경우, 과연 국공·사립대학을 불문하고 대학에 대한 국가의 재정지원이 필요한가가 의문시되었으며, 지원이 필요하다면 어떻게 재원을 마련하여 지원할 수 있는가가 근본적으로 문제 되었다.

한편에서는 대학설립 주체별 대학 간 재정지원의 차별은 시정되어야 한다고 지적되고 있다. 즉, 국립대학의 경우 인건비 경상 운영비가 지원되는 반면, 전체 대학 정원의 약 80%를 담당하고 있는 사립대학에 대해서는 경쟁에 기반을 둔 사업별 지원만 이루어지고 있는 것은 공평하지 않다는 것이다. 따라서 학부모와 학생의 등록금 부담을 완화하고, 대학의 경쟁력을 강화하기 위해서는 고등교육에 대한 재정투자에 있어서 민간 부담을 줄이고 공공 부담을 확대할 필요성이 있으며, 등록금 인상 억제와 학령인구 감소에 따른 입학 자원 감소 등으로 향후 대학의 재정압박이 가중될 것이 예상되므로 각 대학의 재정 여건 개선을 위해서는 고등교육 재정지원 규모에 대한 대책 마련이 시급하다는 것이다.

현재 초·중등 교육재정의 경우에는 ‘지방교육재정교부금법’에 따라 당해 연도 교육세입액과 내국세의 일정 부분에 해당하는 교부금을 지방 교육재정으로 사용하도록 함으로써 재원을 안정적으로 확보하고 있으나, 고등교육 재정의 경우에는 정부예산 편성 시마다 일반회계 또는 특별회계 사업예산에 계상하여 편성하고 있기 때문에 소요 재원을 안정적으로 확보함에 있어 어려움과 한계가 있다.

또한 현행 고등교육 재정지원 체계는 법적 근거가 미약하고 자금 집행의 투명성과 효율성 면에서도 한계가 크다. 국가의 고등교육 재정지원 사업은 ‘고등교육법’, ‘국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률’ 등 다양한 법률에 분산되어 있으며, 지방자치단체 지원도 각기 다른 조례와 정책에 의존하고 있어 통합적이고 일관된 고등교육 재정지원 체계를 마련하기가 어렵게 되어 있다. 이에 ‘고등교육재정교부금법’ 제정을 통해 국가와 지방정부의 재정 부담과 지원 범위를 법적으로 명확히 하고, 대학 간 형평성을 보장하는 안정적 재정지원 시스템을 구축할 필요가 있다.

2. 연구 목적

본 연구는 현행 고등교육 재정지원의 현황과 문제점을 진단하고, ‘고등교육재정교부금법’ 제정의 필요성을 입법 정책적 측면에서 분석하고, 더불어, 해외의 유사사례 연구를 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점을 도출하여 국내 실정에 맞는 고등교육재정 교부금 운영 방안을 구체적으로 제시하는 데 목적이 있다. 그리고 나아가 이러한 이론적 근거를 바탕

으로 고등교육재정 지원의 근거가 될 수 있는 법률인 “고등교육재정교부금법”의 제정과 관련하여, 그 입법 방향과 함께 반드시 논의되어야 할 사항 등에 대하여 검토하고 구체적인 법안을 제시해 보고자 한다.

II. 고등교육재정의 현황과 문제점

1. 고등교육재정 현황

가. 국가 재정지원 규모

고등교육 재정 확보와 관련하여 지난 17년간 대학 등록금 동결 및 인하, 최근의 입학금 폐지에 이르기까지 학자금 부담 완화를 위한 대학의 노력에도 불구하고 그에 상응하는 정부의 재정지원이 이루어지지 않아 대학 재정은 악화되어 왔다. 「OECD 교육지표 21」에 따르면 우리나라 고등교육 단계의 학생 1인당 교육비는 2018회계연도 기준 OECD 평균의 66.1%, G7 평균의 50.4% 수준으로 OECD 36개국 중 28위이며, 고등교육에 대한 투자 수준(90.1)은 초등교육(100.0)이나 중등교육(119.5)에 훨씬 미치지 못하는 것으로 파악되고 있다.¹⁾

특히 우리나라가 경제 수준에 비해 그에 상응하는 고등교육 투자가 이루어지고 있지 않는 점이 문제이며, 대학 교육의 질적 제고와 경쟁력 강화를 위해 집중적인 투자를 할 필요가 있어 보인다.

〈표1〉 국가 고등교육 재정지원 규모

(단위: 억 원)

구분	교육부 지원	과학기술정보통신부 지원	기타 부처 지원	총계
2022년	52,000	18,000	8,000	78,000
2023년	56,000	20,000	8,500	84,500
2024년	52,000	18,000	12,000	82,000

자료 : 교육부 대학재정 통계연보 (2024)

1) 이희숙, “고등교육재정에 대한 새 정부의 과제: 고등교육재정 확충을 중심으로”, 2022년 연합학술대회 새 정부 교육정책의 과제 자료집(2022.04.09.) 참조

〈표2〉 국가 고등교육예산 추이²⁾

(단위: 조 원, 억 원, %)

구분	GDP	정부 예산	교육 예산	고등교육예산			고등교육 예산 비율 (실질 고등교육 예산 비율)		
				소계 (A)	국가 장학금 (B)*	실질 고등교육 예산 (C=A-B)	GDP 대비	정부 예산 대비	교육 예산 대비
2011	1,388.9	309.1	412,360	49,769	5,218	44,551	0.4(0.3)	1.6(1.4)	12.1 (10.8)
2012	1,440.1	325.4	454,911	62,208	19,240	42,968	0.4(0.3)	1.9(1.3)	13.7 (9.4)
2013	1,500.8	342	497,712	76,807	27,750	49,057	0.5(0.3)	2.2(1.4)	15.4 (9.9)
2014	1,562.9	355.8	506,996	88,705	36,753	51,952	0.6(0.3)	2.5(1.4)	17.5 (10.2)
2015	1,658.0	375.4	529,187	107,449	38,456	68,993	0.6(0.4)	2.9(1.8)	20.3 (13.0)
2016	1,740.8	386.4	531,859	93,593	39,446	54,147	0.5(0.3)	2.4(1.4)	17.6 (10.2)
2017	1,835.7	400.5	574,123	94,584	39,450	55,134	0.5(0.3)	2.3(1.4)	16.5 (9.6)
2018	1,898.2	428.8	641,898	96,742	39,958	56,784	0.5(0.3)	2.2(1.3)	15.1 (8.8)
2019	1,924.5	469.6	706,490	102,576	39,986	62,590	0.5(0.3)	2.2(1.3)	14.5 (8.9)
2020	1,933.2	512.3	726,344	110,139	40,018	70,121	0.6(0.4)	2.1(1.4)	15.2 (9.7)
2021	2,057.4	558.0	712,076	113,270	39,946	73,324	0.6(0.4)	2.0(1.3)	15.9 (10.3)

자료 : 기획재정부(각 년도), 나라 살림 예산 개요, GDP(명목)는 KOSIS(한국은행, 국민계정)

2011년 이후 정부의 고등교육예산 규모는 꾸준히 증가하였으나 실질 고등교육예산의 경우 GDP 대비, 정부예산 대비, 교육예산 대비 구성비에 있어서는 지속적으로 하향 및

2) 이희숙, 전개 논문, 88면; 남수경, “새 정부 교육재정 정책 및 법제의 주요 이슈와 과제”, 교육법학연구 제34권 제2호, 대한교육법학회, 2022, 30면

정체 상태에 있음을 알 수 있다. 정부예산 대비 고등교육예산 비율의 추이를 보면 2015년까지 증가하였으나 그 이후 지속적으로 감소하였으며, GDP 대비 비율은 2013년 이후 0.5%와 0.6%에서 등락을 보이며 정체되어 있다. 한편, 실질 고등교육예산 비율의 경우, 정부예산 대비 비율과 GDP 대비 비율 모두 2015년을 제외하고 지난 10년간 답보상태에 있다. 다만 교육예산 대비 고등교육예산은 2019년 이후 조금씩 증가하고 있어 그나마 다행으로 보인다.³⁾

2024년 기준 대한민국 고등교육기관에 투입되는 국가 재정지원 총액은 약 8조 2,000억 원에 달한다. 주요 재원은 교육부와 과학기술정보통신부에서 대학 교육 및 연구를 위해 집행하며, 이는 전체 대학 운영비의 약 35% 수준이다.

나. 지방자치단체 지원 현황

지방자치단체의 고등교육 재정지원은 지역 균형발전과 지방대학 활성화를 목표로 하고 있으나, 지원 규모 및 기준이 지자체별로 크게 차이가 난다. 그리고 지자체의 고등교육 재정지원 측면에서 어느 정도 기여를 하고 있음을 알 수 있으나 OECD 평균과 비교할 때, 2018 회계연도 기준 중앙정부의 지원이 96%, 지자체가 4% 수준이고 2020년 정부의 고등교육 재정지원에서 중앙정부의 지원이 95.4%, 지자체가 4.6% 수준에 그치고 있어, OECD 국가들이 평균적으로 고등교육 정부 재원에서 지자체의 부담률이 12% 수준임을 고려하면 고등교육재정 확충을 위한 지자체의 노력이 필요해 보인다.

2024년도의 17개 시·도 광역자치단체 고등교육 재정지원 집행 현황을 살펴보면 서울·경기·인천이 전체 광역자치단체 지원액의 약 35%를 차지하고 있어 수도권 집중도가 여전하며, 지방대 위기에 따른 대응 차원에서 충청·호남·경북·경남 등의 지방정부에 대한 지원의 증가율이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그리고 2025년부터는 지방 고등교육 재정지원 확대 정책을 가동하여 정부는 지자체 고등교육 지원을 「고등·평생교육지원 특별회계」에 근거하여 제도화하며, 지자체 재정의 10%까지 투자 목표를 제시하고 있다.⁴⁾

한편, 지방자치단체의 고등교육 재정지원 확보를 위해서는 지방교육재정교부금 재원의 하나인 교육세 수입에 대해서 재검토될 필요가 있어 보인다. 현행 「교육세법」의 목적은 “교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충”으로 되어 있는데, 교육의

3) 남수경, 전계논문, 31면

4) 교육부, 고등교육 재정지원 기본계획(2025~2029) 2024. 12. 참조

질적 향상의 대상을 고등교육까지 확대하거나 고등교육으로 개정할 필요가 있어 보인다. 예컨대, 지방교육세는 지방교육 재원으로, 국세 교육세는 고등교육 재원으로 명확하게 대상을 구분하여 정함으로써, 일정 부분 고등교육 재원 확충의 어려움을 해소하는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

〈표3〉 17개 시·도 광역자치단체 고등교육 재정지원 집행 현황

(단위 : 억 원)

지역	2024년 집행(결산)	2025년 계획	주요 지원 분야
서울특별시	2,050	3,100	캠퍼스 혁신 파크, 창업·문화융합
부산광역시	1,180	1,800	해양·바이오, 지역 혁신 플랫폼
대구광역시	980	1,450	의료·로봇특성화지원
인천광역시	1,050	1,600	항공·바이오클러스터
광주광역시	820	1,250	AI 산단 연계 지원
대전광역시	910	1,300	대덕 연구 단지· ICT 연계
울산광역시	870	1,200	조선·에너지 특화
세종특별자치시	290	600	신도시 대학 유치, 신규 대학육성
경기도	3,050	4,200	반도체·AI·융합산업
강원특별자치도	520	900	바이오헬스·에코관광
충청북도	980	1,500	오송 바이오 클러스터 연계
충청남도	1,020	1,480	탄소중립·디스플레이
전북특별자치도	1,150	1,650	농생명·탄소 소재
전라남도	1,200	1,580	RE100·해양플랜트
경상북도	1,430	2,050	반도체·모빌리티
경상남도	1,480	1,950	항공·스마트 제조
제주도	210	400	관광·환경·지속 가능 교육

자료 : 지방교육재정알리미, 교육부, 시·도 교육청 결산 기준 지방 교육 재정공시 편람 (2025년도)

다. 대학 자체 수입 구성

대학의 자체 재원은 등록금, 산학협력 수익, 기부금, 기타 사업 수입 등으로 구성되어 있다. 2023년도에 한국대학교육협의회가 발표한 대학 재정의 구성 현황자료에 따르면 수입 항목 중 등록금 수입이 50%, 산학협력 수입이 20%, 기부금 및 후원금이 15%, 기타 사업 수입이 15%를 차지하고 있다. 등록금 수입이 대학 재정의 과반을 차지하고 있음을 알 수 있다.

그런데 등록금 수입에서 급여가 차지하는 비율은 재정 건전성을 평가하는 척도가 된다고 할 수 있는데, 정부의 각종 평가로 인해 전임교원 충원율은 계속 올라가고 대학 재정 총액은 오히려 줄어들면서 인건비 비율이 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 등록금 대비 인건비 비율이 80%를 초과할 경우, 재정 건전성이 심각하게 위협받는다고 볼 수 있는데, 인건비 비율이 80%를 초과하는 대학이 2010년에는 21개교에 불과하던 것이, 2024년도에는 국·공립대학과 사립대학을 포함하여 전체 4년제 대학 약 190개교 중 26개교가 등록금 수입 대비 인건비 비율이 80%를 초과하였다. 한편, 전문대학은 등록금 의존도가 더 높은데, 사학진흥재단과 교육부 통계에 따르면 2024년 기준으로 전문대학 상당수가 인건비 부담률이 70~85% 수준에 이르며, 일부 사립 전문대의 경우에는 80%를 넘어서는 것으로 보고되고 있다. 이들 대학은 대부분 지방의 중·소규모 사립대학으로 재정압박이 매우 심각한 상황임을 알 수 있다.

이러한 상황에서 10%를 약간 상회 하던 교내 장학금(학비 감면) 비율이 20%를 초과하여 대학 재정의 어려움을 가중시키고 있으며, 실제로 지방의 건실한 사립대학들도 학생 등록금으로는 인건비와 교비 장학금조차 충당하지 못하고 있다.⁵⁾

〈표4〉 대학 재정 규모(2024년 결산 기준)

(단위: 억 원)

구분	전문대학	일반대학	합계	비고
전체	60,412	600,232	660,644	총액 전년 대비 2.4% 증가
교비회계	48,937	379,254	428,191	교육운영비 증심

5) 김병주, “독자적인 재원을 갖는” 대학교육을 지원할 특별회계의 신설을 기대하며, 「고등교육재정교부금법안」에 대한 공청회, 국회 교육위원회 회의실, 2022.11.22., 11면

구분	전문대학	일반대학	합계	비고
산단회계	7,542	108,667	116,209	산학협력·연구 재원
법인회계	3,933	112,899	116,832	법인운영비
등록금 수입	25,480	150,511	175,991	국·공립대학 28.1%, 사립대학 63.0%
대학 재정 대비 등록금 수입비율	42.2%	25.0%	26.6%	

자료 : 교육부, 2024년도 10월 대학 정보 공시 분석 결과 자료; 사학진흥 재단, 2024년 사립 대학 재정 통계 연보 참조

라. 재정 불균형 현황

국립대학과 사립대학, 수도권과 비수도권 대학 간 재정 규모 차이가 현저하게 나타나고 있다. 2024년 기준 수도권 대학이 전국 고등교육 재정 총액의 약 45% 이상을 차지하며, 특히 상위 10개 대학이 전체 재정의 35% 이상을 점유하고 있다.

우리나라는 전체 대학의 87%를 사립대학에 의존하고 있음에도 불구하고 사립대학은 정부의 지원과 육성을 증점적으로 받지 못한 채 대학 재정의 절반 이상인 54.7%를 등록금 수입에 의존하고 있다. 일반 사립대학과 산업대학의 수입 총액 대비 국고보조금 비율을 보면, 2010년 3.6%로 5%에도 미치지 못했다가 2015년 13.4%, 2020년 17.3%로 비교적 크게 늘었음을 알 수 있는데, 이는 2012년 국가장학금 도입에 따른 결과이다.⁶⁾ 국가장학금을 제외한 수입 총액 대비 국고보조금 비율은 2015년까지 3%대를 유지했으며, 그나마 2020년 6%로 상승한 것은 문재인 정부 시절 일반 재정지원 사업이 확대되었기 때문이다.

현재 사립대학에 대한 정부 지원은 상당 부분 산학협력단을 통해 이뤄지고 있다. 2020년 결산 기준으로 전체 국고보조금의 49%가 교비회계, 51%가 산학협력단 회계에 편성될 만큼 산학협력단의 비중이 크다. 그러나 산학협력단 회계의 국고보조금은 절반 이상인 53.5%가 상위 10개 대학에 집중되어 있는데, 이 상위 10개 대학 중에 지방사립대는 전무하다. 사립대학 특히 지방 사립대학은 오랜 기간 정부의 육성 대상에서 소외되어 왔음을 알 수 있으며, 재정의 대부분을 등록금 수입에 의존하는 상황에서 학령인구 감소로 인한 위기를 맞고 있다.⁷⁾

6) 윤영덕, “지방 사립대학 재정진단 보고서, 국정감사 정책자료집”, 2021 참조

전체 대학 수의 85% 이상을 사립대학이 차지하고 있어 여전히 사립대학 중심의 고등교육 재정지원 구조(75%)를 유지하고 있는데, 수도권과 비수도권대학으로 구분하여 살펴보면, 총액 기준으로는 비수도권이 55%로 더 크지만, 재정 건전성과 충원율을 보면 수도권 대학이 우세함을 알 수 있다. 수도권 대학은 학생 수와 민간의 재정적 지원 덕분에 안정적으로 운영되고 있지만 비수도권 대학은 정부와 지자체에 대한 의존도가 심화되고 있어 정부의 안정적인 지원 없이는 존립이 어려운 형편이다. 2025년부터는 「RISE(지역혁신 거버넌스)」와 「고등·평생교육지원 특별회계」 체계가 본격 가동되어, 비수도권 대학에 대한 지원 비중을 늘리고 대학의 균형발전을 목표로 하고 있다.

한편, 국립대학의 재정 비중은 2020년 21%에서 2025년 25%로 소폭 증가함을 알 수 있으나, 이는 국립대학 육성 사업과 지방대 위기 대응 지원금 확대의 영향으로 풀이된다.

〈표5〉 대학별 전체 고등교육재정 구성 비중(2020~2025)

대학 연도	국립대학	사립대학	수도권 대학	비수도권대학	비고
2020	21%	79%	43%	57%	등록금 동결장기화, 정부재정 투입 시작 확대
2021	22%	78%	44%	56%	지역 혁신 플랫폼 사업 시작
2022	23%	77%	44%	56%	고등평생교육 지원특별회계 시범적용
2023	23%	77%	45%	55%	수도권 충원율 격차 심화, 지방대 신입생 미달 가속
2024	24%	76%	45%	55%	지자체 고등교육 지원 비중 4.2% 수준
2025(추정)	25%	75%	45%	55%	특별회계 확정, 지자체 지원 10% 확대 목표

자료 : 교육부, 고등교육 재정지원 2025~2029 고등교육 재정지원 기본계획, 2025.2.

7) 임희성, 「대학균형발전특별회계법안」, 「고등·평생교육지원특별회계법안」, 「고등교육재정교부금법안」에 대한 공청회 토론문, 공청회 자료집, 2022.11.22, 36면~37면

마. 등록금 및 입학자 수 추이

등록금은 2010년대 중반 이후 동결 및 소폭 인하 추세이나, 코로나19 이후 학생 수 감소로 대학 재정압박이 심화되고 있다. 2022년부터 2024년까지 입학자 수는 연평균 2% 감소하고 있다. 특히 지방 사립대학은 오랜 기간 정부의 육성 대상에서 소외되어 왔으며, 재정의 대부분을 등록금 수입에 의존하는 상황에서 학령인구 감소로 인해 위기를 맞고 있다. 만 18세 학령인구는 2022년 47만 4,885명에서 2040년 25만 9,004명으로 21만 5,881명(45.5%) 줄어들 전망이다.⁸⁾

2021년 기준 국·공립 및 사립의 일반대학·산업대학·교육대학 및 전문대학 입학정원 472,496명을 약 절반 수준으로 줄여야 하는 상황을 맞이하게 될 것이다. 2021년 기준 수도권 사립 일반 및 전문대학 정원 18만 7,777명과 국·공립대학 입학정원 7만 4,115명이 26만 1,892명임을 감안하면 수도권대학과 지방 국립대학만 있어도 입학수요를 감당할 수 있게 되는 상황이어서 입학정원 모집에 구조적 어려움이 있는 지방 사립대학의 경우에는 입학정원 충원 어려움이 더더욱 가중될 것으로 예측된다. 따라서 등록금 수입에 의존하는 사립대학 재정구조가 지속되는 한 지방 사립대학의 위기는 더욱 커질 수밖에 없다.

〈표6〉 연도별 입학자 수 증감률

연도	등록금 평균 (만원)	입학자 수 (명)	증감률(입학자 수)
2022	550	320,000	-1.5%
2023	545	312,000	-2.5%
2024	540	305,000	-2.2%

자료 : 한국교육개발원, 대학 입학 통계(2024)

〈표7〉 만 18세 학령인구 전망

(단위: 명)

구분	2022년	2025년	2030년	2035년	2040년	증감	
						인원	증감률
18세 학령인구	474,885	454,621	470,324	385,857	259,004	215,881	45.5%

자료 : 통계청, 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)

8) 임희성, 전개논문, 37면

2. 고등교육 재정의 문제점

현재 고등교육재정은 여러 구조적인 문제점을 안고 있으며, 이는 고등교육의 질적 저하와 지속가능성에 대한 우려를 낳고 있다. 주요 문제점은 다음과 같다.

가. 고등교육 재정 확보의 불안정성

초·중등교육 재정은 지방교육재정교부금법과 교육세법 등을 통하여 매년 내국세 총액의 일정 비율을 통해 안정적으로 확보하고 있는 반면, 고등교육재정의 경우에는 사업별로 국고에 의해 확보하는 방식으로 진행되며, 대학에 대한 국가의 책임을 다소 임의적이고 재량적인 사항으로 파악하고 있다. 즉, 초·중등교육 재정과 달리 고등교육재정의 확보가 임의적이라고 볼 수 있다.

현재 고등교육 재정은 「고등교육 특별회계」나 별도의 법률에 기반하고 있어 안정적인 재원 확보 체계가 미비하다.⁹⁾ 초·중등 교육재정과 달리 고등교육재정의 경우 사업별로 국고에 의해 확보하는 방식이며, 대학에 대한 국가의 책임은 다소 임의적이며 재량사항에 속한다. 정부가 추진하는 각종 국고 사업에 따라 재원이 배분되는데, 이는 매년 사업의 존폐나 예산 규모가 변동될 수 있어 대학 재정의 예측 가능성과 안정성을 떨어뜨린다.¹⁰⁾ 이러한 불안정성은 장기적인 교육 및 연구 계획 수립을 어렵게 한다.

나. 낮은 정부 지원과 높은 등록금 의존도

한국은 OECD 국가들 중에서 고등교육에 대한 정부 재정지원이 매우 낮은 수준이다.¹¹⁾ 정부의 고등교육 재정지원 총량 규모가 크지 않은 상황에서 고등교육예산에서 국가장학금을 제외하면 그중 60% 이상은 국립대 인건비와 운영비, 대학생 학자금으로 지원되고, 대학 정책 관련 지원 사업 예산은 40% 미만이다. 이는 학생당 교육비가 초·중등교육 수준에도 훨씬 미치지 못하는 상황이 되게 만들었다.

우리나라 대학 교육비의 공공 부담 비율은 27%로서 OECD 국가 평균(72%)의 1/3에 지나지 않는다.¹²⁾ 이러한 낮은 공공 부담의 비율은 곧 민간 부담 교육비의 과중을 가져오

9) 국회입법조사처, 「고등교육 재정교부금법 제정 논의의 쟁점과 과제」, 2021

10) 박상규 외, 「고등교육 재정 확충 방안 연구」, 한국교육개발원, 2020

11) OECD, 「Education at a Glance 2023」, OECD Publishing, 2023

12) OECD, 『OECD 교육지표(Education at a Glance)』, 한국교육개발원, 2014, 14면~25면

게 되는 것이다. 전체 대학의 87%(학생 수 기준 75%)를 차지하는 사립대학의 재원 중 등록금이 차지하는 비중은 70%에 달하며, 국 공립대학에서조차 그 비중은 40%를 넘어서고 있다. 반면 국고지원금은 국립대가 53%, 사립대가 9%에 머무르고 있다.¹³⁾ 이는 우리나라의 대학들이 선진국만큼의 교육의 질을 담보할 수 있는 여건을 갖추고 있지 못함을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 낮은 정부 지원은 대학들이 운영 자금을 마련하기 위해 높은 등록금에 의존하게 만드는 주요 원인이 된다.¹⁴⁾ 이는 학생과 학부모에게 큰 경제적 부담을 지우고, 고등교육의 접근성을 저해한다. 또한, 등록금 의존도가 높다 보니 학령인구 감소에 따른 등록금 수입 감소는 대학 재정에 직접적인 타격을 입혀 대학의 운영 불안정성을 심화시키고 있다.¹⁵⁾

다. 재정 배분의 불균형

정부의 재정지원이 주로 소수의 연구 중심 대학이나 특정 사업에 집중되는 경향이 있다. 이로 인해 지방대학이나 전문대학 등은 상대적으로 재정지원에서 소외되어 교육 환경 개선과 경쟁력 확보에 어려움을 겪고 있다.¹⁶⁾ 이러한 재정 배분의 불균형은 수도권과 비수도권 대학 간의 격차를 심화시키고, 지역의 고등교육 생태계를 약화시키는 결과를 초래한다.

그리고 이러한 정부의 재정지원 사업도 대학에서 예측하기가 어려워 장기적이고 안정적인 대학 정책의 시행을 불가능하게 만든다. 그동안의 대학 재정지원 사업은 대학평가와 사업단을 통한 재정지원으로 인하여 대학들이 재정지원의 규모를 예측하기가 어려웠다. 물론 대학 지원 사업에 선정되면 해당 사업 기간 동안에는 재정지원이 지속되지만, 지원 사업에의 선정 여부가 불투명하며 선정된 후에도 중간평가를 거쳐 탈락될 수도 있으며, 그 결과 지원이 중단되는 현상이 발생할 수가 있어, 대학의 입장에서는 불안한 상황에 놓이게 된다.

라. 대학 간 재정 격차 확대

정부의 재정지원 사업들이 대부분 대학 간의 경쟁을 통해 선정되는 방식으로 운영되고

13) 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 2014, 24면~27면

14) 한국교육개발원, 「고등교육기관 재정통계 분석 및 정책과제 연구」, 2022

15) 이영식, “학령인구 감소에 따른 대학 재정의 구조적 문제와 정책 방향”, 『한국고등교육학회 학술대회 발표 논문집』, 2021(1), 1면~15면

16) 김기섭, “고등교육 재정지원 정책의 불균형성과 지역대학의 위기”, 『한국지방정부학회보』, 22(3), 한국지방정부학회, 2020, 11면~30면

있다. 이러한 방식은 단기적인 성과에 집중하게 만들고, 대학의 고유한 특성과 중장기적인 발전 전략을 약화시킬 수 있다.¹⁷⁾ 또한 경쟁에서 탈락한 대학은 재정난이 심화되어 폐교의 위기에 직면하기도 한다. 그 결과 고등교육 재정지원의 대상 간 즉, 기관 지원, 교원 지원, 학생 지원, 국·사립 간 지원의 형평성 문제가 제기되고 있다. 특히 사립대학 지원 비중은 10% 미만에 불과하다. 효과적인 재정지원을 위해서는 기관, 교원, 학생 간의 이상적인 지원 비율은 어떠한 수준인지, 고등교육의 4/5를 차지하는 사립대학에 대한 재정지원은 지금보다 확대될 필요가 있는지, 확대된다면 어느 정도가 바람직한지에 대한 심각한 고민을 할 필요가 있다. 학생 단위 지원의 확대는 국가 재정의 한계와 대학 재정의 규모를 감안하여 지원할 필요가 있다.

사립대학은 근본적으로 등록금 수입에 의존하고 있는 재정구조를 가지고 있다. 정부 재정지원과 등록금 이외에는 뚜렷한 재원이 거의 없거나 부족하다. 사립대학 운영 수입 중 등록금 의존도가 높으며, 국고보조는 매우 부족하다. 이러한 상황에서 국회와 정부는 반값 등록금 문제의 해결을 위해 계속해서 대학의 부담을 강요해 왔다.

마. 정부의 대학 부담 강요

최근 대학들은 등록금의 동결 혹은 인하 기조 속에서 심각한 재정적 어려움을 겪고 있다. 정부는 대학으로 하여금 등록금 완화를 위한 재원의 일정 부분을 담당하도록 강요하고 있다. 대학의 회계 투명성이나 적립금 및 이월금 제한 등으로 일정 부분 등록금 인하가 가능할 수도 있다. 그러나 대학의 적립금 및 이월금 등을 통한 등록금 부담 완화는 지속적인 등록금 해소 방안이 될 수 없다. 이러한 상황이 장기간 지속되면 대학 재정의 악화를 야기할 뿐만 아니라 결과적으로는 대학 교육의 질 저하로 이어지고 대학의 하향평준화로 귀결될 수 있다.

Ⅲ. 고등교육재정교부금법 제정의 필요성

「고등교육재정교부금법」 제정은 고등교육의 질을 향상하고 국가 경쟁력을 강화하기 위한 매우 중요한 과제이다. 현재 한국의 고등교육 재정은 낮은 정부 지원과 불안정한 재원이라는 근본적인 문제점을 안고 있다. 이러한 문제들을 해결하고 고등교육의 지속 가능성

17) 서민석, “정부 대학 재정지원 사업의 성과와 한계”, 「대학과 미래」, 11(2), 2019, 55면~70면

을 확보하기 위해서는 안정적이고 예측가능한 재원 마련이 필수적이며, 이를 위한 법적 근거가 되는 것이 바로 「고등교육재정교부금법」이다.

1. 법적 근거 마련을 통한 안정적인 고등교육 재원확보

현재 고등교육 재정은 정부의 단기적인 국고 사업이나 대학의 등록금 수입에 크게 의존하고 있다. 이로 인해 대학들은 매년 예산 변동에 대한 불안정성을 겪으며 장기적인 발전 계획을 수립하기 어렵다. 고등교육재정교부금법을 제정하여 내국세의 일정 비율을 고등교육 재원으로 의무화한다면, 정부의 정책 변화나 학령인구 감소에 관계 없이 안정적인 재원확보가 가능해질 수 있다.¹⁸⁾ 이는 대학들이 교육 및 연구에 대한 투자를 확대하고 미래를 위한 혁신을 추진할 수 있는 기반이 된다.

2. 고등교육의 공공성 및 접근성 강화

높은 등록금은 고등교육에 대한 접근성을 제한하고 사회적 불평등을 심화시킨다. 안정적인 국가 재정 지원을 바탕으로 등록금 부담을 완화하거나 장학금 제도를 확대할 수 있다면, 경제적 배경과 관계없이 모든 학생에게 동등한 고등교육의 기회를 제공할 수 있다.¹⁹⁾ 이는 고등교육의 공공성을 회복하고, 사회 전체의 인적 자본을 효과적으로 양성하는 데 기여할 것이다.

3. 대학 간 재정 불균형 해소 및 지역 균형발전

현재의 재정 지원 방식은 수도권과 비수도권 대학, 그리고 연구 중심 대학과 일반 대학 간의 격차를 심화시키는 원인으로 지적되고 있다. 「고등교육재정교부금법」은 지역의 균형 발전을 위한 특별교부금 제도를 도입하여 지방대학에 대한 재정 지원을 강화하고, 지역 특성화 사업을 육성할 수 있다. 이는 지방대학이 지역사회의 혁신 거점으로 성장하고, 청년 인구의 수도권 집중 현상을 완화하는 데 중요한 역할을 할 것이다.²⁰⁾

18) 국회입법조사처, 「고등교육 재정교부금법 제정 논의의 쟁점과 과제」, 2021

19) 박상규 외, 「고등교육 재정 확충 방안 연구」, 한국교육개발원, 2020

20) 김기섭, "고등교육 재정지원 정책의 불균형성과 지역대학의 위기", 「한국지방정부학회보」, 22(3), 2020, 11면~30면

4. 고등교육 경쟁력 강화

「고등교육재정교부금법」을 통해 확보된 재원은 교원의 확보, 노후 시설의 개선, 첨단 연구 장비의 도입 등 교육 및 연구 여건 개선에 직접적으로 활용될 수 있다. 우리나라의 전임교원 1인당 학생 수, 교육시설 확보율 등은 OECD 평균에 미치지 못하는 수준으로, 이는 교육의 질 저하로 이어질 수 있다.²¹⁾ 안정적인 재정 지원은 이러한 교육 인프라를 확충하여 학생들에게 더 나은 학습 환경을 제공하고, 교수진의 연구 활동을 촉진함으로써 국가 전체의 학문 역량을 강화하는 데 기여할 것이다.²²⁾

IV. 고등교육 재정 지원 해외 사례

1. 미국

미국의 고등교육체제는 고등교육의 공공재적 성격을 강조하며 출발했다고 볼 수 있는데, ‘연방 정부가 고등교육기관을 설립하도록 주(states)를 지원할 책임이 있으며, 고등교육이 시대적 교육적 요구를 충족시킬 필요가 있다’라는 믿음과 ‘고등교육은 특권(privilege)이 아니고 권리(right)’라는 사상이 미국의 이상(ideal)으로서 1965년 “고등교육법(Higher Education Act HEA),”에 반영되었다.²³⁾ 동법에서는 고등교육에 대한 접근이 용이하도록 먼저 저소득층 우선 재정 지원 원칙을 명시하였다. 미국의 고등교육 재정 지원 정책은 주로 학생에 대한 직접적인 재정 지원과 특정 기관 및 연구에 대한 간접적인 지원으로 나누어진다. 이러한 정책의 근거가 되는 핵심 법률은 HEA이다.²⁴⁾ HEA는 연방 학자금 지원 프로그램의 근간을 이루며 이를 통해 학생들에게 보조금과 대출 및 근로 장학금 등을 제공한다.

21) 한국교육개발원, 「고등교육기관 재정 통계 분석 및 정책과제 연구」, 2022

22) 이영식, “고등교육 재정 확충을 위한 법적 근거 마련의 필요성”, 「한국고등교육학회 학술대회 발표 논문집」, 2021

23) 홍미영·한유경, 사회 정의의 관점에서의 고등교육재정 정책 국제 비교 연구 : 미국, 영국, 일본을 중심으로, 교육정치학연구 제25집 제4호, 2018, 365면

24) S. F. Reisch, “Higher Education Act of 1965”, in Encyclopedia of American Education, New York: Facts On File, 2018.

가. 학생 대상 재정 지원

미국의 고등교육 재정 지원 정책의 주요 특징은 학생 중심의 지원이라는 점이다.²⁵⁾ 연방 정부는 대부분의 자금을 학생에게 직접 지급하여 학생들이 원하는 대학을 선택할 수 있도록 돕는다. 학생들은 “FAFSA(Free Application for Federal Student Aid)”를 통해 자신의 재정 상태를 증명하고 지원 자격을 부여받는다.²⁶⁾ 이 신청서를 바탕으로 학생은 세 가지 주요 유형의 지원을 받을 수 있다.

- (1) 보조금(Grants) : 상환할 필요가 없는 재정 지원이다. 가장 대표적인 프로그램은 “펠 그랜트(Pell Grant)”로, 재정적 필요가 큰 저소득층 학생들에게 지급된다. 이 외에도 특별한 조건을 충족하는 학생들을 위한 다양한 보조금 프로그램이 있다.²⁷⁾
- (2) 대출(Loans) : 정부가 보증하거나 직접 제공하는 저금리의 학자금 대출로, 학생들은 졸업 후 상환 의무를 갖는다. 연방 학자금 대출은 민간 대출보다 이자율이 낮고 상환 조건이 유연한 경우가 많다.
- (3) 근로 장학금(Work-Study) : 연방 정부가 일부 지원하는 프로그램으로, 학생이 교내 또는 관련 기관에서 일하며 학비를 충당할 수 있도록 돕는다.

이러한 지원을 받기 위해 학생들은 “FAFSA(Free Application for Federal Student Aid)”라는 통합 신청서를 작성해야 한다. 이 신청서를 통해 학생의 재정 상태를 파악하고 지원 자격을 결정한다. 결국, 미국 내 고등교육 재정구조는 결과적으로 등록금 충당을 위한 학생들의 학자금 대출 수준의 주목할 만한 증가와 연방 정부의 장학금 지원으로 나타난다고 할 수 있다. 2017년 기준으로 ‘정부 보조금, 학자금 대출, 대학 등록금에 대한 연방 세제 혜택, 재정적 보상을 제공해 주는 ‘연방 근로 장학금’ 형태로 학생 지원 재정 통로가 마련되어 있다.²⁸⁾

25) Congressional Research Service, “Federal Student Aid: A Primer”, CRS Report R43351, 2022

26) S. Dynarski and J. Scott-Clayton, “College Grants and Financial Aid”, in The Oxford Handbook of the Economics of Education, Oxford University Press, 2014

27) The Pell Grant Program, U.S. Department of Education, 2023

28) 홍미영·한유경, 전계논문, 366면

나. 기관 및 연구 지원

미국 연방정부는 학생에 대한 직접 지원 외에도 특정 목적을 위해 대학에 재정 지원을 제공한다.

- (1) 연구 및 개발(R&D) 자금 : 연방정부의 기관(국립과학재단(NSF), 국립보건원(NIH) 등은 대학의 과학 연구를 지원하기 위해 막대한 자금을 배정한다.²⁹⁾ 이러한 지원은 주로 특정 연구 프로젝트에 대한 보조금 형태로 이루어진다.
- (2) 기관지원 프로그램 : 소수민족 기관(예: Historically Black Colleges and Universities, HBCUs), 농촌 지역 기관 등 특정 집단에 봉사하는 대학들을 위한 지원 프로그램이 있다.³⁰⁾
- (3) 주 정부의 역할 : 공립대학의 운영 재정은 연방 정부보다는 주로 주 정부와 학생 등록금에 의해 충당된다. 주 정부는 공식이나 예산 배분을 통해 대학에 자금을 지원한다.

다. 핵심 법제 : 고등교육법(Higher Education Act, HEA)

“고등교육법(HEA)”은 미국의 고등교육 재정 지원 정책을 규율하는 가장 중요한 법률이다.³¹⁾ 1965년 린든 B. 존슨 대통령의 ‘위대한 사회(Great Society)’ 정책 일환으로 제정되었다. 이 법은 원래 대학의 교육 자원을 강화하고 학생들에게 재정적 지원을 제공하는 것을 목표로 했다. HEA는 재정 지원 프로그램의 근간을 마련했으며, 현재 우리가 알고 있는 펠 그랜트, 연방 학자금 대출 등의 프로그램이 모두 이 법에 근거하여 운영되었다. HEA는 정기적으로 재승인(reauthorization)을 받아 시대에 맞춰 수정되어야 하지만, 2008년 이후로는 재승인이 이루어지지 않고 있다. 대신 연방의회는 매년 예산안을 통해 기존 프로그램에 자금을 계속 지원하고 있다.

29) National Science Foundation, Federal R&D Funding by Agency: Trends and Projections, 2022

30) 의회조사국(Congressional Research Service, CRS)의 보고서인 “Federal Student Aid : A Primer”(2022)는 고등교육법(HEA)에 근거한 학생 및 기관 지원 프로그램을 전반적으로 다루고 있으며, 소수민족 기관에 대한 지원 내용을 포함하고 있다.

31) Reisch, S. F., “Higher Education Act of 1965”, in Encyclopedia of American Education, 2018; 이 법은 정기적으로 재승인 과정을 거쳐 개정되지만, 2008년 이후로는 재승인 없이 예산안을 통해 계속 운영되고 있다.

2. 독일

독일의 고등교육 재정 지원은 연방 정부와 주 정부의 협력을 기반으로 이루어진다. 독일은 고등교육의 공공성을 매우 중요하게 여기며, 대부분의 공립대학은 등록금이 없이 운영된다. 따라서 재정 지원은 주로 대학의 운영과 학생 생활 지원에 집중된다. 핵심 법제는 “연방교육 지원법(Bundesausbildungsförderungsgesetz,BAföG)”과 “연방-주의 교육협력 계약(독일기본법 제91b조)”이다.

가. 재정 지원의 기본 원칙 및 특징

독일의 고등교육 재정 지원은 다음과 같은 특징을 갖는다.

- (1) 등록금 없는 고등교육 : 독일은 고등교육을 기본권으로 인식하여, 대부분의 공립대학에서 등록금을 받지 않는다. 이는 교육 접근성을 높이는 핵심적인 요소이다.
- (2) 주 정부의 역할 : 주 정부는 대학 운영 및 교직원 급여 등 대학 재정의 대부분을 책임진다.³²⁾ 이는 독일 헌법인 “기본법(Grundgesetz)”에 명시된 교육 주권 원칙에 따른 것이다.
- (3) 연방 정부의 역할 : 연방 정부는 특정 연구 프로젝트나 대학의 혁신을 위한 재정을 지원하고, 특히 학생들의 학업과 생활을 위한 재정 지원 프로그램인 BAföG를 운영한다.

나. 핵심 법제 : 연방교육지원법 (BAföG)

“연방교육지원법(BAföG)”은 독일 고등교육 재정 지원의 핵심 법제이다.³³⁾ 이 법은 소득 수준에 따라 학생들에게 학업 및 생활비를 지원하며, 지원금의 절반은 보조금(Grant)이고 나머지 절반은 무이자 대출(Loan)로 구성된다.

32) Statistisches Bundesamt, “Finanzierung der Hochschulen”, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2022

33) Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, “BAföG, das für alle da ist”, Retrieved from <https://www.gruene-bundestag.de/themen/bildung/bafoeg-das-fuer-alle-da-ist>

- (1) 지원 대상 : 독일 국적을 가진 학생은 물론, 일정 조건을 충족하는 외국인 학생도 지원받을 수 있다.
- (2) 지원 금액 산정 : 지원 금액은 학생의 소득, 부모의 소득, 배우자의 소득 등을 종합적으로 고려하여 결정된다.
- (3) 지원 방식 : 지원금의 절반은 상환 의무가 없는 보조금이며, 나머지 절반은 무이자로 대출된다. 상환 금액은 최대 €10,010을 넘지 않는다.³⁴⁾

BAföG는 단순히 학업을 계속하기 위한 재정적 지원을 넘어, 사회적 배경과 관계없이 모든 학생에게 동등한 교육 기회를 보장하는 데 기여하고 있다.

다. 독일 기본법 제91b조 : 연방과 주의 협력 계약

독일 기본법(Grundgesetz) 제91b조는 독일 연방 정부와 주 정부가 공동으로 대학의 고등교육 및 연구를 위한 투자를 지원할 수 있도록 명시하고 있다.³⁵⁾ 제91b조는 “① 연방과 주는 학문·연구 및 강의의 진흥에 있어서 초지역적 중요성이 있는 경우 협정에 의하여 협조할 수 있다. 주로 대학과 관련된 협정은 모든 주의 동의를 필요로 한다. 이는 대규모 장비를 비롯한 연구용 건물에 대해서는 적용되지 아니한다. ② 연방과 주는 협정에 기초하여 국제적 비교와 이와 관련된 보고 및 추천에서 교육제도의 성취도를 확인하기 위하여 협력할 수 있다. ③ 비용 분담은 협정에서 정한다.”라고 규정하고 있다.

이러한 법적 근거는 연방 정부가 고등교육 재정에서 더 큰 역할을 수행할 수 있는 기반이 된다. 이러한 연방과 주의 협력은 대학의 시설 현대화, 연구 프로젝트 지원 등 대규모 투자를 가능하게 한다.

34) Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), “Das neue BAföG – Alle Änderungen auf einen Blick”., Retrieved from <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/faq/bafoeg-reform.html>

35) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Basic Law for the Federal Republic of Germany, Art. 91b

라. 추가 재정 지원 정책

BAföG 외에도 독일에는 다양한 장학금 및 지원 프로그램이 있다.

(1) 장학금 : 독일의 여러 기관(정치재단, 종교단체 등)에서 학생들에게 장학금을 제공한다. 가장 잘 알려진 장학재단 중 하나는 “독일 학술 교류처(DAAD)”로, 특히 외국인 학생을 위한 장학금 프로그램을 운영하고 있다.

(2) 세금 공제 : 학생의 부모는 자녀의 학업 관련 비용에 대해 세금 공제 혜택을 받을 수 있다.

독일의 고등교육 재정 지원 시스템은 고등교육의 공공성을 핵심 가치로 삼고, 정부의 적극적인 재정 지원을 통해 모든 학생에게 동등한 기회를 제공하는 것을 목표로 한다.

3. 일본

일본의 경우 고등교육기관의 조직적 구조 및 예산, 업무 범위와 관련하여 중앙정부의 통제가 이루어지고 있다. 중앙정부의 국립대학교 지원금은 전체 90%를 담당하고 있으며, 지방 공립대학의 경우 지방정부가 50% 이상의 지원금을 지출하고 있다. 반면에 사립대학교에 대한 중앙정부의 지원도 행해지고는 있으나 20% 미만에 그치고 있다. 최근 들어 국립대학에 대한 정부지원금이 2004년 124,150(백만)엔에서 2015년 109,450(백만) 엔으로 꾸준히 감소하고 있다.

일본도 학생 등록금에 의존하는 사립대학의 비율이 높음에 따라, 고등교육에 지원되는 공적 자금의 지원은 낮은 편으로 2012년 기준 GDP 1.5%이며, 2015년 기준 고등교육 지원에 사용된 공적 자금은 34.3%에 머물렀다. 반면, 65.7%는 사적 자원으로 조달되었으며 이 중 53.4%는 가정에서 부담하였다. 1990-2015년 국립대학교의 연간 수익금의 원천 역시, 1990년에 비해 2015년 정부 지출금은 66%에서 44.4%로 감소하였고, 등록금을 포함한 학생 지출금은 11.7%에서 14.9%로 증가하여 고등교육 재정 지출에서 가계 부담 및 학생 지출금의 증가 현상을 볼 수 있다.³⁶⁾

36) Huang, F. Higher education financing in Japan: Trends and challenges. International Journal of Educational Development, 58, 2018, p.106-115 ; 홍미영·한유경, 전계 논문, 370면 재인용

일본의 고등교육 재정 지원은 다양한 법률과 정책을 통해 이루어지며, 장학금과 수업료 감면 제도가 핵심적인 역할을 한다. 지원의 근간을 이루는 법제는 “일본학생지원기구법(日本学生支援機構法)”과 “국립대학법인법(国立大学法人法)” 등이 있다.

가. 재정 지원의 기본 원칙 및 특징

일본의 고등교육 재정 지원은 다음과 같은 특징을 갖는다.

- (1) 다층적인 지원 시스템 : 성적 및 가계 경제 상황을 고려한 다양한 장학금 제도가 운영되고 있으며, 국공립 및 사립대학 모두에 적용된다.
- (2) 일본학생지원기구(JASSO)의 역할 : 일본학생지원기구(JASSO)는 정부가 운영하는 고등교육 지원 기관으로, 대부분의 장학금과 학자금 대출 제도를 총괄한다.
- (3) 수업료 감면 및 면제 : 가계 경제가 어려운 학생들을 대상으로 수업료를 감면하거나 면제해 주는 제도가 대학별로 운영된다.

나. 핵심 법제 및 정책

(1) 일본학생지원기구법(日本学生支援機構法)

동법은 “일본학생지원기구(JASSO)”의 설립과 운영을 규정하며, 고등교육의 기회균등을 보장하기 위한 주요 법적 근거가 된다.³⁷⁾ JASSO는 다음과 같은 주요 지원 사업을 수행한다.

장학금은 무상 장학금과 유이자/무이자 대출 형태의 장학금을 제공한다. 특히, 2020년부터는 소득이 낮은 가정을 대상으로 수업료 감면 및 무상 장학금을 통합적으로 지원하는 새로운 제도가 시행되었다.³⁸⁾ 그리고 국고 장학금은 특히 유학생을 대상으로 한 국비 유학생 장학금 제도를 운영하여 국제 교류를 촉진하고 있다.

37) 日本学生支援機構, “独立行政法人日本学生支援機構法”,
<https://www.jasso.go.jp/about/disclosure/law.html> 검색

38) 日本文部科学省, “高等教育の修学支援新制度”,
https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/1411326.htm 검색

(2) 국립대학법인법(国立大学法人法)

동법은 국립대학의 운영을 규정하며, 국립대학이 국가로부터 재정 지원을 받는 법적 근거가 된다.³⁹⁾ 일본의 국립대학은 운영비 교부금을 통해 국가로부터 재정을 지원받으며, 이를 통해 교육 및 연구 활동을 수행한다. 그리고 운영비 교부금은 정부가 국립대학에 지급하는 보조금으로, 국립대학의 운영에 필수적인 재원이다.

(3) 고등교육 수학 지원 신제도(高等教育の修学支援新制度)

2020년부터 시행된 이 제도는 저소득 가구 학생을 대상으로 한 대폭적인 지원 확대 정책이다.⁴⁰⁾ 이 제도에 따라, 대상 학생들은 수업료 감면과 함께 무상 장학금을 받을 수 있다. 이는 고등교육의 접근성을 높이고 학비 부담을 경감시키는 데 목적이 있다.

다. 추가 지원 정책

지방자치단체의 지원으로 일부 지방자치단체에서는 지역 대학에 진학하는 학생들을 대상으로 자체적인 장학금 제도를 운영하고 있다. 그리고 사립대학에 대한 지원으로 사립대학에 대해서는 일본사립학교진흥·공제사업단(日本私立学校振興・共済事業団)을 통해 보조금을 지원하고 있다.

4. 시사점

가. 미국의 대학과 학생 중심의 직접 지원

미국은 고등교육법(Higher Education Act)을 통해 학생에게 직접 보조금, 대출, 근로 장학금 등을 지원하는 수요자 중심 정책을 펼치고 있다. 이는 학생 개개인의 상황에 맞춰 교육 기회를 제공하고 고등교육에 대한 접근성을 높이는 데 효과적으로 보인다.

이에 한국도 학생의 경제적 상황을 종합적으로 고려하여 맞춤형 지원을 강화할 필요가 있어 보인다. 소득분위별로 일률적인 장학금 지급 방식을 넘어, 학생이 실제로 필요로 하

39) 文部科学省, “国立大学法人法”,
https://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/050519.htm 검색

40) 文部科学省, “高等教育の修学支援新制度”,
https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.html 검색

는 금액을 산정하여 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한, 학자금 대출의 상환 부담을 완화하기 위한 다양한 방안을 모색할 수 있다.

그리고 미국에서는 대학들이 재정 감소에 대응해 사적 기부금(large private donations)의 유치로 교육의 질적 수준을 유지하려는 노력을 하고 있으며, 전체 대학생 중 50% 이상이 재학하고 있는 전문대학의 역할이 강조되면서 무상의 교육프로그램이 제공되고 있다는 점에서 한국의 대학에게 시사하는 바가 크다.

나. 독일의 보편적 지원과 공공성 강조

독일은 고등교육을 기본권으로 보고, 대부분의 공립대학에서 등록금을 받지 않고 있다. 대신 “연방교육지원법(BAföG)”을 통해 학생의 생활비를 지원하고 있다. 이는 교육의 공공성을 극대화하고, 소득 격차가 교육 기회의 불평등으로 이어지지 않도록 하는 데 중점을 둔 것이다.

독일의 사례는 고등교육의 공공성에 대한 근본적인 질문을 던져준다. 우리의 높은 대학 등록금 문제를 해결하기 위해 국·공립대학의 등록금 인하 또는 폐지를 중장기적인 과제로 설정하고, 정부의 재정 지원을 확대하는 방안을 고려할 수 있습니다. 이를 통해 경제적 배경에 상관없이 누구나 양질의 교육을 받을 수 있는 환경을 조성할 수 있을 것으로 보인다.

다. 일본의 다층적 지원 시스템과 대학의 역할

일본의 대학들은 스스로 재정을 충당하는 방법을 모색하고 있으며, 최근 사기업과의 연구 협약이나 대학병원 소득 증진에 노력하고 있다. 그리고 지역 정부의 예산 보조를 받는 지방 국·공립대학의 경우 지역 경제발전 및 지역사회의 공공부문을 담당할 인재 양성을 주요 목적으로 삼고 있다. 그러나 국립대학과 사립대학이 사회에서 담당하는 역할이 갈수록 모호해지고 있는 상황에서 국립대학 위주의 정부 지원의 타당성에 대해 논란이 일고 있다.⁴¹⁾

일본은 일본학생지원기구(JASSO)를 중심으로 다양한 종류의 장학금과 대출을 제공하고 있다. 특히 2020년에 도입된 신제도는 저소득층 학생에게 수업료 감면과 무상 장학금을 통합 지원함으로써 교육 격차 해소에 적극적으로 나서고 있다. 일본의 정책은 학생의 경제적 어려움을 완화하기 위해 무상 지원과 대출을 복합적으로 운용하는 방식으로 학생 지원에 효

41) 홍미영·한유경, 전제논문, 370면

과적으로 보인다. 우리도 소득분위별 장학금 제도를 더욱 세분화하고, 무상 지원의 범위를 확대하여 학생들의 부담을 실질적으로 경감 할 필요가 있어 보인다. 또한, 대학 자체적으로 학생들의 재정적 어려움을 해결하기 위한 적극적인 방안을 마련하도록 유도해야 한다.

라. 소결

미국, 독일, 일본의 사례를 종합하면, 고등교육 재정 지원 정책은 학생 개개인의 부담을 경감하고 교육의 공공성을 강화하는 방향으로 나아갈 필요가 있어 보인다. 우리의 경우, 이들 국가의 장점을 취합하여, 학생의 필요에 맞춘 맞춤형 지원을 확대하고, 교육의 공공성 강화를 위한 정책적 노력을 병행하며, 다양한 형태의 지원을 복합적으로 운영하는 시스템을 구축하는 한편, 이를 재정적으로 뒷받침할 수 있는 법제를 마련하는 것이 시급해 보인다. 이를 통해 모든 국민이 경제적 제약 없이 고등교육을 받을 기회와 권리를 보장받도록 하여야 할 것이다.

V. 고등교육재정교부금법 제정 방향과 방안

1. 「고등교육재정교부금법」 제정 방향

「고등교육재정교부금법」을 제정함에 있어서는 몇 가지의 원칙적인 방향을 설정하고 이에 부합되는 세부적인 내용이 규정되도록 하여야 한다. 이미 살펴본 몇 가지 쟁점 사항에 대한 검토에 근거하여 「고등교육재정교부금법」 제정의 방향을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 학부모와 학생의 등록금 부담을 완화하고, 대학의 경쟁력을 강화하기 위해서는 고등교육에 대한 재정투자에 있어서 민간 부담을 줄이고 공공 부담을 확대할 필요성이 있으며, 등록금 인상 억제와 학령인구 감소에 따른 입학자원 감소 등으로 대학의 재정압박이 가중되고 있으므로 각 대학의 재정 여건을 개선하기 위해서는 고등교육 재정 지원을 위한 국가의 지원 규모를 확대할 수 있는 정책적 대안 마련이 필요하다.

둘째, 교육기본법 제11조 제1항과 제2항은 국가와 지방자치단체, 법인과 사인이 학교의 설립·경영 주체임을 확인하고 있으므로 국립학교, 공립학교, 사립학교의 경영 및 재정에 관한 일차적인 책임은 각각 국가, 지방자치단체, 사학법인이 지고 있다고 할 수 있다. 따라서 각각의 주체에 대한 고등교육 재정 지원에 대한 책임을 부과할 수 있는 입법이 요청된다.

셋째, 국·공립대학 및 사립대학은 다 같이 “법령이 정하는 기준에 의하여 설립된” 국가의 공교육기관이며, 동등한 자격을 갖는 졸업자 또는 수료자를 국가와 사회에 배출하는 기관이라 할 수 있다. 따라서 사립대학의 지위는 법적으로 국·공립대학과 차이가 없는 공공 교육기관이라 할 수 있으므로 사립대학에 대한 국가의 지원은 국·공립대학에 준하여 이루어져야 한다.

넷째, 사립대학에 대한 재정 지원을 이원화할 필요가 있다. 즉, 국가로부터 평가 인정을 받은 사립대학을 다시 국고지원을 받는 사립대학(준공립대학)과 국고지원을 받지 않는 사립대학(완전사립대학)으로 구분하고, 국고지원을 받는 사립대학에 대해서는 국립(공립)대학 수준으로 교육부의 지도와 감독을 허용하되 충분한 재정 지원이 이루어지도록 하는 반면, 국고지원을 받지 않는 사립대학에 대해서는 국고지원을 하지 않되, 등록금 인상 등 다양한 재원확보 노력에 대하여 정부의 간섭을 받지 않도록 하는 것이다.

다섯째, 고등교육재정교부금 중 사업교부금과 보통교부금의 목적을 분명히 하여 사업교부금은 보통교부금과 달리 현행의 사업비 배분 방식과 마찬가지로 선택과 집중을 통한 대학의 경쟁력 제고를 목적으로 교부되도록 하고, 보통교부금은 경상비 형태로 사용할 수 있도록 하여 대학의 특성화도 살리고 구조조정 및 통·폐합의 정책이 저해되지 않도록 하여야 한다.

여섯째, 서울 및 수도권 대학과 달리 지방대학의 재정에 대한 균형적 지원을 위해서 지방대학에 대한 보상적 지원과 조성적 지원을 모두 고려하여, 경쟁력 있는 대학에 대한 보상적 지원은 유지하되, 지방대학의 연구력 강화를 위한 조성적 차원에서의 차등적 지원 체제를 구축할 필요가 있다.

2. 「고등교육재정교부금법」 제정 방안

가. 고등교육 재정교부금의 재원 및 규모

고등교육 재정교부금의 재원은 해당 연도의 내국세 총액의 일정 비율(이하 “교부율”이라 한다)에 해당하는 금액으로 하되, 국가는 OECD 회원국의 고등교육 재정 규모 평균 수준과 국가 재정 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정 기간마다 교부율을 정하도록 한다.

OECD 평균을 고려하고 국가의 재정 상태를 반영하여 GDP의 1.1%에 해당하는 정부 부담 고등교육재정을 확보할 수 있는 법적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

고등교육재정교부금은 사업교부금과 보통교부금으로 구분하고 목적과 사용처를 분명히 하여 사용하도록 하여야 한다. 사업교부금은 교부금 총액에서 보통교부금을 제외한 금액으로 보통교부금과 달리 현행의 사업비 배분 방식과 마찬가지로 선택과 집중을 통한 대학의 경쟁력 제고를 목적으로 교부되도록 하고, 고등교육기관의 체제 개편, 특성화 사업 등을 위하여 교부한다. 보통교부금은 경상비 형태로 사용할 수 있도록 하여 국립대학의 인건비, 운영비, 시설비 등에 사용하고, 지원대학의 특성화도 살리고 구조조정 및 통·폐합의 정책에도 저해되지 않도록 하여야 한다.

보통교부금과 사업교부금의 교부 비율은 60% : 40%로 하여 보통교부금은 교부금 총액의 100분의 60에 해당하는 금액을, 사업교부금은 교부금 총액의 100분의 40에 해당하는 금액으로 책정한다. 2024년 기준, 고등교육재정 규모 GDP 1.1% 확보를 상정하고 보통교부금과 사업교부금 비율 60% : 40%를 적용할 경우, 고등교육재정 총규모는 26조 1,616억 원에 달한다. 세부적으로는 국가장학금 4조 7,200억 원, 보통교부금 12조 8,646억 원(실제 국립대학 운영지원, 3조 7,273억 원), 사업교부금 8조 5,764억 원으로 구성된다.

한편, 재정 마련에 있어서 다음과 같은 재정 소요를 고려할 필요가 있다.⁴²⁾ 즉 첫째, 현재 대부분 대학 재정 지원 사업이 한국대학교육협의회, 한국연구재단 등 전문 기관에 대한 보조 또는 출연으로 이루어지고 있으므로 이 기관에 대한 사업관리비가 예산으로 별도 책정되어야 한다는 것이며, 둘째, 현재 대학 재정 지원 사업은 교육부를 제외한 부처에서도 이루어지고 있는데,⁴³⁾ 이는 교부금 외 예산으로 편성된 것이고 추가적인 재정 소요로 작용할 수 있다는 점을 고려하여 예산 낭비를 방지하고 효율적인 예산 관리와 집행을 위하여 고등교육재정 지원 사업들이 통합되도록 하여야 한다. 셋째, 포괄 재원인 보통교부금과 용도가 지정된 사업교부금은 그 성격이 상이하며, 상호 간 배분 비율에 따라 고등교육기관에 미치는 영향이 크므로 해당 배분 기준을 예산 과정에서 국회의 심의를 거치거나, 국회가 정하는 법률로써 규율하도록 할 필요가 있다. 그런데, 법률에 보통교부금과 사업교부금의 배분 비율을 명시할 경우, 고등교육현장의 변화에 대한 탄력적 대응이 어려울 수 있으므로 포괄 재원인 보통교부금은 최소 비율을 명시하되 그 비율을 초과하는 금액은 예산으로 정하도록 하는 것이 바람직하다.

42) 정재룡, 고등교육재정교부금법안(서영교 의원 대표발의) 검토보고서, 교육문화체육관광위원회, 2017, 21면~22면

43) 공시대학 2014년도 결산, 실지원 금액 기준으로 3조 193억 원으로 파악되었다.

나. 교부금 배분 원칙 및 지원 방식

고등교육재정 교부금의 지급 대상과 주체가 결정되고, 지급 예산이 확정되었다고 하더라도 대학들이 가장 민감하게 반응하는 부분은 역시 자신들에게 지급되는 교부금의 총액과 관계되는 교부율을 어떻게 결정하는가 하는 방식에 관한 사항일 것이다. 제20대 국회의 서영교 의원(안)의 경우와 마찬가지로 교부금 조정 및 보정을 통하여 불가피한 사유에 따른 변화에 탄력적으로 적용하고, 앞에서 언급한 바와 같이 GDP 1.1% 이상의 안정적인 고등교육재정을 유지하여야 한다. 이에 대해 교육부는 GDP가 해당연도로부터 2년 이후에 최종 확정되므로, 전년도 GDP를 고려한 교부금 조정이 사실상 어려울 수 있다는 입장을 보이기도 하지만, 예산은 불확실한 상황에서 보유 정보를 최대한 활용하여 편성하는 것이므로, 전년도 GDP나 성장률을 고려하여 교부금을 조정할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 국립대학과는 달리 사립대학에 대한 국가의 재정 지원 여부와 지원 할 경우 그 규모는 어느 정도로 할 것인가에 대해 논란이 있지만, 그것은 어디까지나 국가의 재량사항에 속한다고 하겠다. 즉, 사립대학은 그 설립 주체가 사학법인이고 그 운영과 관련하여 대학법인의 자율과 자치가 헌법상 보장되고 있기 때문에 사립대학에 대한 국가적 재정 지원이 반드시 이루어져야 하는 것은 아니다. 특히 사립대학을 단지 공교육의 보조수단으로서의 고등교육기관으로 보아 국고보조는 필요하지 않다고 해석할 수도 있다.

그러나 사립대학이 국·공립대학과 대등한 지위에서 그 역할을 대신하고 있고, 학생들의 교육 기회 확대라는 측면에서 기여하고 있음을 인정한다면 사립대학에 대한 국가의 재정적 보조도 당연한 인정 되어야 한다고 볼 수도 있다. 이는 사학재단에 대한 지원이라기보다는 사립대학 학생에 대한 지원이며, 더 나아가서는 국가의 고등교육 전반에 대한 연구역량의 강화로 귀결되는 것이라고 할 수 있다. 사립대학에 다니는 학생들도 똑같은 국민으로서 국가는 그들을 교육할 당연한 의무를 지고 있으며, 학생들은 국가에 대하여 균등한 교육을 받을 권리를 주장할 충분한 근거가 있다고 하겠다.⁴⁴⁾

사립대학에 대한 제정지원의 문제는 결국 고등교육에 대한 국가의 책임을 어느 정도 인정할 것인지, 그 방식은 어떠해야 할 것인지에 대한 문제로 귀결된다. 2024년 입학정원을 기준으로 볼 때 고등교육 수요의 약 80%를 사립대학이 담당하고 있는 점을 감안하면 사

44) 참고로 일본은 1970년대 사립대학에 대한 경상비 보조금제도를 신설한 이래 2010년까지 총 9조 8,802억 원(한화 약 138조원)을 지원하였다. 최근 들어서는 사립대학에 대한 국고지원이 조금씩 증가하고 있는 추세에 있다. 김병주, “사립대학에 대한 국고 보조는 확대되어야 한다.”, 『대학교육』 제84호, 1996, 1면~25면 참조

립대학에 대한 재정 지원은 불가피한 측면이 있다고 하겠다.

한편, 사립대학교에 대한 지원 방식을 현재와 같은 사업별 배분을 통한 경쟁적 지원 및 사립대학교 학생에 대한 학자금 지원의 형태를 유지하여 할 것인지, 2017년 2월에 서영교 의원이 제출한 법률안과 같이 용도를 지정하지 않는 포괄적 재원 교부의 형태로 전환할 것인지에 대해서는 상반된 견해가 대립하고 있다.

그런데, 국립대학에 비하여 상대적으로 사립대학에 대한 국고지원이 부족한 것은 현실이다. 다양한 이유와 근거에 의해 사립대학에 대한 국고지원이 확대될 필요가 있다고

하겠다. 사립대학에 대한 지원은 장기적으로 경상비 지원의 형태로 이루어져야 하나, 그전에 사립대학의 책무성이 전제될 필요가 있다. 부실 사학에 대한 지원 논란을 잠재우기 위해서는 평가 인정 사립대학에 대한 경상비 지원의 형태로 운영되는 것이 바람직하다. 경상비를 지원받는 사립대학은 평가 인정을 받아야 하며, 대학 거버넌스에 대한 투명성 및 신뢰성을 확보하고, 대학에 지원 조건(등록금 인상률, 교수당 학생 수, 학생 선발 방식 등)을 제시하여 국가의 고등교육 정책 방향을 준수하도록 요구하여야 한다.⁴⁵⁾

또한 위와 같은 지원 방식에 의하여 사립대학에 대한 재정 지원을 제한하는 것과 함께 사립대학에 대한 재정 지원을 이원화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 즉, 평가 인정 사립대학을 다시 국고지원을 받는 사립대학(준공립대학)과 국고지원을 받지 않는 사립대학(완전사립대학)으로 구분하는 것이다. 국고지원을 받는 사립대학에 대해서는 국립(공립)대학 수준으로 교육부의 지도와 감독을 허용하되 충분한 재정 지원을 하는 것이다. 반면에 국고지원을 받지 않는 사립대학에 대해서는 국고지원을 하지 않되, 등록금 인상 등 다양한 재원확보 노력에 대하여 간섭을 받지 않도록 하는 것이다. 이는 한정된 국고 재원을 집중적으로 투자할 수 있도록 하면서, 사립대학 운영의 안정성을 도모하고, 우수한 사립대학의 질적 발전을 도모할 수 있게 해 준다.⁴⁶⁾

다. 교부금 운영 및 관리 체계

고등교육재정교부금을 교부함에 있어서는 보통교부금과 사업교부금의 목적을 분명히 하여, 보통교부금은 경상비 형태로 사용할 수 있도록 하여 대학의 특성화도 살리고 구조조정 및 통·폐합의 정책도 저해되지 않도록 하여야 하며, 사업교부금은 보통교부금과 달

45) 김병주, 대학재정 확보 및 지원방식의 현황과 과제, 동아인문학 제32집, 2015, 344면~346면 참조

46) 송기창, 대학재정 지원정책의 과제와 개선방향, 『교육재정경제연구』 제9권 제2호, 2010, 10면~15면

리 현행의 사업비 배분 방식과 마찬가지로 선택과 집중을 통한 대학의 경쟁력 제고가 이루어지도록 교부되어야 한다. 국립대학교의 경우, 현재도 국립대학 인건비 및 경상적 경비에 대한 지원이 이루어지고 있으므로, 보통교부금 도입에 따른 실질적 변화는 거의 없다고 볼 수 있다. 다만, 현재 국립대학 재정 지원 사업은 인건비 및 경상비 보조사업과 국립대학만을 대상으로 하는 경쟁적 사업별 배분 방식이 혼재되어 있으므로, 국립대학을 대상으로 한 경쟁 사업을 어느 교부금에 포함 시킬 것인지에 대한 정책적 판단이 요구된다.

기존의 고등교육재정교부금법안들을 살펴보면 공립과 사립대학에 대한 보통교부금의 교부는 협약을 통해 정해진 금액에, 학생 수를 곱하여 교부하도록 하고 있는데, 협약을 통해 교부금이 결정될 경우 정치적 과정에 따라 교부금액이 결정될 가능성이 높아 재정 활용의 효율성을 저해하고 대학 간의 불균형성을 심화시킬 수 있다는 비판이 제기되고는 있지만, 이러한 포물러 편당방식의 지원은 교부에 대한 정부의 재량을 제약하여 공정성을 향상시킬 수는 있으며, 입학자원 감소와 재학률 감소로 자체적인 재정수입 확보가 어려운 지방대학의 고등교육 여건을 확보해 준다는 측면에서 긍정적인 장범도 있으므로 이를 고려할 필요가 있다.

한편, 사업교부금은 용도가 정해진 목적교부금의 일종으로 현재 추진되고 있는 고등교육재정사업이 다수 존재하여 이를 모두 보통교부금에 통합하기는 어렵고, 경쟁을 통한 대학의 특성화 및 경쟁력을 도모할 수 있도록 법안을 마련할 필요가 있다. 다만, 현재 대부분의 대학 재정 지원 사업은 전문 기관을 통한 간접보조의 형태로 이루어지고 있으므로, 그 근거 규정을 보다 명확히 하려면 법률에 위탁 규정을 명시하는 것이 바람직하다.

다음으로 기존의 대학 재정 지원 사업⁴⁷⁾이 교육부 외의 정부 부처에서도 추진되고 있으므로, 법안을 제정함에 있어서는 교육부 외 부처 사업 중 교부금에 포함할 사업과 그렇지 않을 사업을 식별하는 작업이 선행될 필요가 있으며, 사업의 이관 등에 따른 조직 및 인력 확충 등에 관한 조항도 규정할 필요가 있어 보인다.

라. 법률과 연계된 지원 정책과 대학의 구조조정

고등교육재정 교부금을 지원할 경우, 사립대학은 이를 이원화할 필요가 있다. 즉, 국고 지원을 받는 사립대학에 대해서는 국립(공립)대학 수준으로 교육부의 지도와 감독을 허용

47) 대학재정 지원을 포함한 전체 고등교육 예산 중 교육부 외 정부부처 예산은 2017년 기준 5조 6,775억 원이다.

하되 충분한 재정 지원을 하는 반면, 국고지원을 받지 않는 사립대학에 대해서는 국고지원을 하지 않되, 등록금 인상 등 다양한 재원확보 노력에 대하여 간섭을 하지 않도록 하는 것이다. 고등교육재정교부금이 교부금의 취지에 합당하게 교부되고 대학구조개혁 등과 연계될 필요가 있으며 고등교육기관의 권리 의무에 큰 영향을 미치는 사안으로서 교부금 거부 사유를 법률에 규정하는 것이 필요하다. 그러나 교부금 지급 거부 대상인 “경영부실 대학” 경우에, 그 개념이 모호하여 자의적으로 운영될 여지가 있고, 경영부실 대학으로 판정될 경우에 그 대학교의 교직원 및 학생 등 국민의 권리와 의무에 커다란 영향을 미칠 수 있으므로 교부금 지급 거부 요건을 대통령령에 포괄적으로 위임하기보다는 법률에 직접적으로 규정하여 위헌의 소지를 미연에 방지할 필요가 있다.

한편, 고등교육재정교부금법안의 제정 방향에서 언급한 바와 같이, 서울 소재 대학과 달리 지방대학의 경우에는 고등교육 재정 지원에 있어 보상적 지원과 조성적 지원을 모두 고려하여 경쟁력 있는 대학에 대한 보상적 지원뿐만 아니라 지방 균형 발전의 차원에서 지방대학의 연구력 강화를 위한 조성적 차원의 우대적 지원 체제가 마련되어야 한다. 그러기 위해서는 교부금 교부와 관련된 전반을 심의하기 위한 교부금심의위원회를 설치하고 그 권한과 기능을 확대하여 지방대학에 대한 지원이 가능하도록 할 필요가 있다. 또한 교부금에 관한 심의 사항이 각 대학에 미치는 영향력이 매우 크므로 위원회의 구성과 권한 및 위원의 자격에 관하여는 법률안에서 직접 규정하는 것이 필요해 보인다.

한편, 학령인구의 감소에 따라 대학의 정원 감축 및 통·폐합의 필요성이 제기되고 있으며, 지난 정부는 정부의 재정 지원 사업과 연계한 대학구조 개혁을 진행하여 왔다. 이러한 대학의 구조조정 및 통·폐합이 완료되지 않은 상황에서 고등교육재정교부금제도의 도입은 시기상조라는 견해가 제기되기도 한다. 그러나 대학의 정원이 많고 대학 교육의 질에 대한 사회적 논란이 존재하고 있는 현 상황에서 정부의 재정 지원 사업과 연계한 선택과 집중 원칙의 적용은 설득력을 발휘할 수 있으나 무차별하게 모든 사업에 적용하는 것은 부작용을 초래할 수 있다. 학생들의 교육기본권을 보호하기 위해서는 현실적으로 평등의 원칙을 강조할 수밖에 없다. 현재 고등교육기관 간(전문대학과 4년제 대학), 교육프로그램 간(연구개발 지원과 교육지원, 인력 양성과 기술개발), 설립 주체 간(국립, 공립, 사립), 지원 대상 간(기관 지원, 교수 지원, 학생 지원), 지역 간(수도권과 비수도권), 부처별 간(교육부, 노동부, 기타 부처), 지원 기준별(성과 중심, 투입 중심 등), 지원 내역별 간(경상비 지원과 사업비 지원)의 격차가 더욱 심화되어 효율성과 형평성의 조화문제가 제기되고 있다.

따라서 근본적으로는 고등교육의 ‘사업비’보다는 고등교육 ‘재원’ 자체를 늘릴 필요가 있어 보인다. 예컨대, 제20대 국회의 서영교 의원이 제출한 법안의 경우에서도 기존의 대학 재정 지원 사업을 운영할 수 있는 사업교부금이 규정되어 있고, 사립대학교에 대한 보통교부금은 교육부 장관과의 협약에 따라 교부하도록 되어 있어 교부금과의 연계에 따라 대학 구조조정의 개혁이 보다 강력하게 추진될 수 있도록 하였다.

VI. 「고등교육재정교부금법(안)」의 주요 내용(초안)

이제까지의 논의를 바탕으로 「고등교육재정교부금법(안)」에 들어가야 할 주요 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

1. 목적

고등교육재정교부금법은 고등교육기관의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고 고등교육의 균형 있는 발전과 대학의 특성화 및 대학의 경쟁력 강화를 도모함을 목적으로 한다.

2. 교부금의 재원

- 고등교육재정교부금은 국내총생산(GDP)의 1.1% 이상을 고등교육기관에 투자하기 위하여 매 회계연도 내국세 총액의 100분의 10에 해당하는 금액을 재원으로 하되, 국가는 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 교부율을 정한다. 이 재원은 별도의 법률로 정하는 경우를 제외하고는 고등교육의 질적 향상 및 경쟁력 강화를 위한 목적 외에는 사용할 수 없다.
- 내국세 총액에는 「국세기본법」 제2조 제2호에 따른 소득세, 법인세, 부가가치세, 상속세 및 증여세, 개별소비세, 주세, 인지세, 증권거래세 등 모든 내국세가 포함된다. 다만, 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방교육재정교부금의 재원이 되는 교육세는 제외한다.
- 재정의 안정성을 보장하기 위해 교부금 총액이 직전 회계연도에 비해 일정 비율(예:

3%p) 이상 감소하는 경우에는 그 감소분을 보전하기 위한 예산을 일반회계에서 추가로 편성할 수 있다.

3. 교부율의 보정

- 국가는 전년도 국내총생산의 규모 및 그 성장률을 고려하여 고등교육기관에 지원하는 교부금이 적어도 국내총생산(GDP)의 1.1% 이상을 유지할 수 있도록 위에서 정한 교부율을 조정할 수 있다.

4. 교부금의 산정 및 교부

- 교육부 장관은 매 회계 연도마다 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 교부금 총액을 확정하고, 이를 보통교부금과 사업교부금으로 나누어 고등교육기관에 교부한다.

5. 보통교부금의 교부

- 교육부장관은 국립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 해당 고등교육기관의 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 비용을 감안하여 매년 산정한다.
- 교육부장관은 공립 또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 보통교부금협약을 체결한 고등교육기관에 한정하여 보통교부금협약으로 정하는 학생 1인당 교부금액에 해당 연도 재학생 수를 곱하여 산출한 금액으로 산정한다.
- 보통교부금은 교부금 총액의 60% 이상으로 하며 여러가지의 기준을 종합적으로 고려하여 교부한다.

6. 사업교부금의 교부

- 교육부장관은 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 고등교육기관에 사업교부금을 교부한다. 사업교부금은 교부금 총액의 30% 이하로 하며, 여러 목적을 달성하기 위한 사업에 한정하여 교부한다.

7. 보통교부금 교부협약

- 교육부장관은 공립 또는 사립 고등교육기관의 장이 보통교부금의 교부를 신청하는 경우에는 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 교부 여부를 결정하여야 하며, 해당 고등교육기관의 장과협약(이하 “보통교부금협약”이라 한다)을 체결하여야 한다.
- 교육부장관은 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 보통교부금의 교부를 신청한 고등교육기관에 대해 보통교부금의 교부 신청을 거부할 수 있다.

8. 교부금심의위원회의 설치 및 구성

- 고등교육재정교부금의 효율적이고 투명한 운용에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 교육부 장관 소속으로 교부금심의위원회를 둔다.

9. 교부금 예산

- 국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가 예산에 계상하여야 한다. 추가경정예산에 따라 내국세의 증감이 있는 경우에는 교부금도 증감하여야 한다.
- 내국세 예산액과 결산액의 차액으로 발생한 교부금의 차액은 이를 늦어도 다음다음 연도의 국가 예산에 계상하여 정산하여야 한다.

[참고문헌]

- 교육부, 『2024년도 대학재정 지원 현황』, 2024
- 국회입법조사처, 「고등교육 재정교부금법 제정 논의의 쟁점과 과제」, 2021
- 김기섭, “고등교육 재정지원 정책의 불균형성과 지역대학의 위기”, 『한국지방정부학회보』, 22(3), 2020
- 김병주, 대학재정 확보 및 지원방식의 현황과 과제, 동아인문학 제32집, 2015
- 남수경, “새정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제”, 『교육법학연구』 제34권 2호, 대한교육법학회, 2022
- 독일연방 교육연구부, “Higher Education Funding in Germany”, 2021
- 미국 연방정부, Higher Education Act, 2020
- 박상규 외, 「고등교육 재정 확충 방안 연구」, 한국교육개발원, 2020
- 박영준·김수현, “한국 고등교육 재정의 문제점과 개선 방안”, 『교육정책연구』, 18(3), 2021
- 반상진, 고액 대학등록금의 부담 완화와 대학체제 개편을 위한 고등교육재정교부금법(안) 제정, 고등교육재정확대와 고등교육재정교부금법제정을 위한 토론회, 서동용 의원실, 2021
- 서민석, “정부 대학 재정지원 사업의 성과와 한계”, 『대학과 미래』, 11(2), 2019
- 송기창, 대학재정 지원정책의 과제와 개선방향, 『교육재정경제연구』 제9권 제2호, 2010
- 윤영덕, “지방 사립대학 재정진단 보고서, 국정감사 정책자료집”, 2021
- 이영식, “학령인구 감소에 따른 대학 재정의 구조적 문제와 정책 방향”, 『한국고등교육학회 학술대회 발표자료집』, 2021
- _____, “고등교육 재정 확충을 위한 법적 근거 마련의 필요성”, 『한국고등교육학회 학술대회 발표자료집』, 2021
- 이찬승·김정원, “고등교육재정교부금법 제정의 쟁점과 과제”, 『한국고등교육학회 학술대회 발표자료집』, 2021
- 이희숙, “고등교육재정에 대한 새정부의 과제: 고등교육재정 확충을 중심으로”, 2022년 연합학술대회 새정부 교육정책의 과제 자료집, 2022
- 임희성, 「대학균형발전특별회계법안」, 「고등·평생교육지원특별회계법안」, 「고등교육재정교부금법안」에 대한 공청회 토론문, 공청회 자료집, 2022
- 정재룡, 고등교육재정교부금법안(서영교 의원 대표발의) 검토보고서, 교육문화체육관광위원회, 2017
- 일본 문부과학성, 『고등교육 재정교부금 운영 보고서』, 2023
- 한국교육개발원, 『고등교육기관 재정 통계 분석 및 정책과제 연구』, 2022
- _____, 『고등교육 재정지원 정책 연구』, 2023

日本学生支援機構, “独立行政法人日本学生支援機構法”,

<https://www.jasso.go.jp/about/disclosure/law.html> 검색

日本文部科学省, “高等教育の修学支援新制度”,

https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/1411326.htm 검색

_____, “国立大学法人法”,

https://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/050519.htm 검색

_____, “高等教育の修学支援新制度”,

https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/hutankeigen/index.html 검색

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), “Das neue BAföG – Alle Änderungen auf einen Blick”.,

<https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/faq/bafoeg-reform.html> 검색

Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, “BAföG, das für alle da ist”,

<https://www.gruene-bundestag.de/themen/bildung/bafoeg-das-fuer-alle-da-ist> 검색

Congressional Research Service, “Federal Student Aid: A Primer”, CRS Report R43351, 2022
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Basic Law for the Federal Republic of Germany, Art. 91b

National Science Foundation, Federal R&D Funding by Agency: Trends and Projections, 2022

OECD, “Funding Higher Education: International Comparisons”, OECD Education Working Papers, 2022

_____, 『Education at a Glance 2023』, OECD Publishing, 2023

Reisch, S. F., “Higher Education Act of 1965”, in Encyclopedia of American Education, 2018

S. Dynarski and J. Scott-Clayton, “College Grants and Financial Aid”, in The Oxford Handbook of the Economics of Education, Oxford University Press, 2014

S. F. Reisch, “Higher Education Act of 1965”, in Encyclopedia of American Education, New York: Facts On File, 2018

Statistisches Bundesamt, “Finanzierung der Hochschulen”, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2022

The Pell Grant Program, U.S. Department of Education, 2023

[통계자료]

2024년 기준 한국 대학별 재정지원 규모 및 구성 비율, 교육부, 2024

고등교육기관 학생 수 및 등록금 현황, 한국교육개발원, 2023

대학 연구 성과 및 산학협력 실적 통계, 과학기술정보통신부, 2023

한국대학교육협의회 제28회 고등교육 전문가 토론회

토론 1

문병효 교수 (강원대학교)



토론문

문병효 교수 (강원대학교)

■ 고등교육재정 현황에 관하여

□ 고등교육 현황의 문제

- 국립대학 대비 사립대학의 비중이 큼. 전체 고등교육에 관한 책임을 사립대학법인이 지고 있다는 점. 국가의 기여도가 낮은 점.
- 사립대학도 공교육에 기여하고 있다는 점은 긍정할 수 있음. 그러나 국공립대학 비중과 사립대학비중에 따라 비중이 큰 사립대학에 대한 국가재정지원이 이루어져야 한다는 주장은 타당할까? 공기업과 사기업은 모두 국민경제에 기여한다. 그렇다면 공기업과 사기업의 비중에 따라 비중이 큰 사기업에 대한 국가재정지원이 있어야 한다는 논리가 가능할까? 물론 사기업과 사립대학을 동일하게 다루어서는 안 됨. 90년대부터 설립준칙주의(설립자유)에 따라 설립의 자유를 충분히 향유했던 상황에서 자유롭게 설립한 사립대학, 학생 수 증원을 통해 등록금 수입, 사립대학 적립금 수준 등 고려할 때, 사립대학의 공공성을 단지 고등교육에서 차지하고 있는 비중에서 도출하는 것은 무리라고 생각됨. 다른 공익적 이유가 필요함. 예) 지역소멸 및 지역균형발전의 관점. 지방대학 지원.
- 대학 서열화 문제, 서열화된 대학의 문제로 인해 초래되는 여러 가지 사회문제(예, 부동산값 급등, 수도권 인구 밀집, 교통 문제, 범죄급증)에 대한 대응.
- 사립대학 비리 등 회계불투명, 인사불투명, 이사의 전횡 등의 문제가 여전히 존재하고 있음.
- 국립대학에 대해서는 대학거버넌스, 재정회계의 투명성, 시설과 인력부족, 인사에 대한 자율성 제약, 인사에 대한 관리감독 등 각종 규제와 감독이 수시로 이루어지고 있음.

- 저출산의 상황에 직면하여 대학입학인구가 지금의 1/2로 줄어드는 심각한 상황에서 사립대학 비중이 여전히 80% 이상 유지가능할까?
- 국가의 고등교육 기여도 높일 필요성은 분명히 있고 이를 인정할 수 있음.

□ 고등교육재정의 심각한 상황

- 고등교육재정 상황에 대한 서술에 대하여 공감함
- 이하 중략

□ 고등교육재정의 심각한 불균형

- 고등교육재정교부금법 제정에 동의함.
- 수도권 대학이 전체 고등교육재정 총액의 45%를 차지하고 있음.
- 국고보조금의 절반 이상이 상위 10개 대학에 집중되어 있고 상위 10개 대학 중 지방사립대는 없음. 지방사립대의 소외 현상
- 부유한 수도권 사립대와 지방 사립대의 불균형, 지방사립대의 경우 지방소멸과도 밀접한 연관이 있음. 반면 수도권 사립대의 경우 수도권 밀집과 관련됨.

□ 국공립대와 사립대학에 대한 재정지원의 문제

- 설립운영책임의 원칙 문제, 각 설립운영주체의 책임을 어떻게 볼 것인가?
- 설립운영자의 1차적 책임(사립대학의 경우 사립대학법인 이사회)
- 국가의 개입 및 규제와 규제에 대한 보상의 가능성 - 예, 등록금규제, 학생수 한도 허용
- 서비스공급가격의 규제와 그에 대한 보상 가능성
- 대학거버넌스 규제, 이사회 구성, 평의원회 구성 등
- 대학회계에 대한 책임 및 투명성 확보
- 규제에 대한 보상의 허용한도

■ 고등교육재정지원 해외사례

□ 미국의 경우

- 미국은 고등교육법(Higher Education Act)을 통해 학생에게 직접 보조금, 대출, 근로 장학금 등을 지원하는 수요자 중심 정책

□ 독일의 경우

- 독일의 경우 국립대학이 대부분임, 국가의 성격을 가지는 각 주가 주된 책임을 지는 구조임.
- 사립대학에 대해서는 설립운영자가 스스로 책임을 지는 구조임

□ 일본

- 일본의 다층적 지원 시스템

■ 고등교육재정교부금법 제정에 관하여

□ 고등교육재정교부금법 제정의 필요성

- 고등교육재정교부금법 제정 필요성에 동의함.
- 다만 고등교육재정교부금법의 교부금 교부대상과 교부기준, 교부방식 등 구체적인 내용에 대해서는 다른 견해가 있을 수 있음.

□ 교부금의 법적 성질에 관한 고찰

- 교부금은 공적 목적달성을 위하여 공공단체에 대하여 교부하는 공적인 금전이다.
- 교부금 법적 성질을 고려할 때, 사립대학에 대하여 직접 교부금을 교부할 수 있는지 문제에 대하여 어떻게 답할 수 있을까.

- 교부금과 보조금의 차이
 - 왜 교부금으로 주지 못하고 보조금으로 주는가.
 - 왜 대학에 대하여 국가장학금 형식으로 지원하는 방식을 취하는가.

□ 고등교육재정교부금법 제정방향

- 민간부담을 줄이고 공공부담을 확대할 필요성에 공감.
- 대학의 설립, 경영주체가 책임을 지는 구조가 원칙이어야 함(교육기본법 제11조).
- 다만, 사립대학에 대한 국가지원이 국공립대학에 준하여 이루어져야 한다고 하였는데 예컨대, 독일의 경우 국립대학이 대부분이기는 하지만 사립대학도 있다. 사립대학에 대해서는 사립대학 설립, 운영자가 전적으로 책임을 지는 구조이고 사립대학재정에 있어서는 자율과 자치를 인정하므로 국가가 관여할 필요가 없는 구조이다. 국공립대학과 사립대학을 구분없이 동등하게 취급하는 것이 문제가 되지 않겠는가. 이 문제를 어떻게 해결할 것인지 궁금하다.
- 이 때문에 사립대학에 대한 재정지원을 이원화할 필요성에 동의함. -국고지원을 받는 사립대학인 준공립대학과 국고지원을 받지 않는 완전사립대학으로 구분. 다만 국고지원을 받는 수준이 다양할 수 있음. 국고지원을 받지 않는 대학의 등록금인상제한 규제를 하지 않아도 될지 여부.
(등록금인상 제한의 근거?)
- 보통교부금과 사업교부금의 목적을 분명히.
- 지방대학에 대한 보상적 지원과 조성적 지원. **지방대학의 연구력 강화를 위한 조성적 차원에서의 차등적 지원 체제를 구축**

□ 고등교육재정교부금법 제정 방안

- **고등교육재정교부금의 재원 및 규모** - OECD 평균인 GDP의 1.1% 이 정도에 동의한다. 다만 정부의 고등교육재정지원이 G7 선진국의 50% 수준밖에 안 된다는 점을 고려할 때, GDP 1.1% 이상의 재원 규모여야 할 것임. 지속적이고 단계적으로 상향

조정할 필요가 있음. OECD 평균인 GDP 1.1%의 기준은 좋다고 생각한다. 다만 한국은 저출산으로 인한 구조변화가 심각하고 지방인구감소로 인한 지역소멸의 우려가 크기 때문에 이러한 구조적인 문제를 극복하기 위해서는 OECD 평균보다 더 많은 재정이 필요할 수 있다.

- **보통교부금과 사업교부금의 교부 비율은 60% : 40%로 나누는 기준**
보통교부금과 사업교부금의 교부 비율은 60% : 40%로 나누는 기준은 무엇인지. 고등교육재정 총규모 26조에서 보통교부금과 사업교부금 외에 별도로 국가장학금 4조7천2백억이 편성된다는 말인가?
- **국립대학 운영지원 3조 7천억? 사립대학에 9조1천억? 예컨대, 싱가포르 국립대학의 예산은 2조가 넘는다. 우리 국립대학 수 - 47개(전문대 제외) 국립대학법인 3개, 종합대학 28개, 교대 10개, 과학기술대학 4개, 방통대 1개, 한예종 1개**

4년제 국립대학 수만 해도 47개인데 3조 7천억으로 운영이 가능하겠나. 이 자체만으로도 영세 운영이 될 수밖에 없다. 몇 개의 큰 대학을 제외하고는 거의 영세운영을 면할 수 없다. 이 정도 예산 투입으로 어떻게 국립대학 발전방향이 나올 수 있겠는가? 국립대학과 사립대학이 모두 공공성을 갖는 것은 사실이지만 양자의 차이를 전혀 고려하지 않는 것은 문제가 있다. 사립대학에 대한 지원은 국립대학에 국가세금을 투입하는 것만큼이나 일정한 전제조건이 충족되어야만 예산이 투입될 수 있을 것으로 생각된다. 대학교육을 의무교육을 포함하고 있는 초중고등학교 교육과 똑같이 봐서는 안 된다. 다만 최근 들어서는 한 가지 더 고려할 사항이 생겼다. 지방소멸의 상황에서 지역균형발전과 지방소멸을 방지하기 위해 지방소재 대학이 갖는 공공성이 분명히 있다. 이것은 하나의 중요한 지방사립대학 지원의 중요한 고려사항이 될 수 있다.

국립대학이 영세한 일부 사립대학보다는 재정이 낫다고 하지만 국립대학의 경우에도 인력난, 재정난이 심각하다. 예컨대 조교 등 인력부족, 시설낙후 등

- **보통교부금과 사업교부금의 배분기준을 법률로 최소비율만 규정하고 그 비율 초과**

한 부분은 예산으로 정하도록 한다는 발제자의 견해에 공감할 수 있으나 최소비율이 어느 정도일지 궁금함. **배분기준, 배분비율을 법률에 명확히 정하는 것이 필요하다.** 탄력적 운영이 요구되는 기준들은 법률보다 쉽게 개정될 수 있는 대통령령으로 정하는 것도 방법이기는 하지만 정부의 정책의지에 따라 쉽게 바뀔 우려가 있기 때문에 신중하게 접근해야 한다.

• 교부금 배분원칙 및 지원방식

사립대학에 대한 지원에 대해서는 기본적으로 찬성한다. 그러나 사립대학의 경우에도 공공에 기여하는 정도, 공공성에 따라 지원수준이 달라져야 한다고 생각한다. 예컨대, 지방에 있는 사립대학의 경우에는 지방경제와 밀접한 관련이 있다. 사립대학이 있는 지방소도시는 그 대학의 존재만으로도 도시의 인구 및 경제가 좌우될 정도로 큰 영향을 미치기 때문에 이를 고려한 지원이 필요할 것으로 보인다.

사립대학이 국·공립대학과 대등한 지위에서 그 역할을 대신하고 있고, 학생들의 교육 기회 확대라는 측면에서 기여하고 있음을 인정한다면 사립대학에 대한 국가의 재정적 보조도 당연한 인정 되어야 한다는 것에 대해서 기본적으로는 동의한다. 다만 사립대학이 국·공립대학과 대등한 지위에서 그 역할을 대신하고 있고, 학생들의 교육 기회 확대라는 측면에서 기여하고 있음을 인정한다면 사립대학에 대한 국가의 재정적 보조도 당연히 인정되어야 한다고 하는데, 이는 법적인 문제가 제기될 수 있다. 즉, 이를 소송에서 다룰만한 권리와 의무가 발생하느냐 하는 문제인데, 의무교육의 대상이 아닌 대학생들에게 학습권이 당연히 보장되거나 국가에게 대학생들을 교육할 의무가 당연히 발생한다고 보기에는 법적으로 무리가 따른다.

현재 고등교육 수요의 80%를 사립대학이 담당하고 있다는 것은 인정한다. 그러나 저출산의 인구구조로 인하여 고등교육수요는 감소할 수밖에 없다. 향후 10여년이 지나면 대학 입학인구가 절반으로 줄어든 것이 예정되어 있다. 지금의 고등교육 수요를 기준으로 판단하는 것은 무리라고 본다.

교수님 글에서, 부실사학에 대한 지원논란을 잠재우기 위해 사립대학 경상비 지원의 형태가 되려면 전제조건이 필요할 것 같다. 국립대학과 같은 수준의 관리감독과 인사 및 재

정에 있어서 관리감독기관의 관여와 투명성 확보가 불가피할 것으로 보인다.

- 교부금 운영 및 관리체계
- 법률과 연계된 지원정책과 대학의 구조조정

□ 고등교육재정교부금법(안)의 주요 내용 관련하여

• 교부금 재원

* 실질GDP = 2292조, 1.1% = 25조2100억

* 명목GDP = 2556조, 1.1% = 28조

내국세 총액의 100분의 10 → 내국세 267조, 10% = 26조7천억

* 지방교부세법의 내국세 총액에서는 목적세와 종부세 제외, 개별소비세 총액의 45% 제외, 특별회계 재원 제외

- 교부금 산정 및 교부 - 교부금심의위원회 심의를 거쳐 총액을 확정하고 보통, 사업 교부금으로 구분하여 교부함.
- 보통교부금의 교부 - 60% 이상, 여러 가지 사정을 고려하여 교부. 고려해야할 여러 가지 사정이란 무엇이 있을까요.
- 사업교부금의 교부 - 교부금 총액의 30% 이하.
- 보통교부금 교부협약 - 해당 고등교육기관의 장과 협약을 체결
이 경우 공공단체에 교부하는 교부금의 법적 성질을 고려할 때, 사립대학의 장과 협약을 체결하는 것이 가능할지 하는 문제가 제기됨.
- 교부금심의위원회의 설치 및 구성 - 위원회의 구성을 어떻게 할 것인지. 어떤 기준에 따라 객관적, 공정하게 구성할 것인지.

〈감사합니다!〉

토론 2

김한수 교수 (경기대학교)



토론문

김한수 교수 (경기대학교)

■ 고등교육 중장기 재정 확보 방안

고등교육의 지속 가능성을 확보하기 위해 안정적이며 예측가능한 재원을 마련하기 위해 「고등교육재정교부금법」의 제정이 필요하다. 본고에서는 고등교육 재정의 문제점을 지적하고, 재원 마련 방안을 제시한다.

□ 고등교육 재정의 문제점 및 개선 방안

1. 교육단계별 학생 1인당 공교육비 지출액 증감 현황

- 2020년 대비 2022년 교육단계별 학생 1인당 공교육비 지출액을 비교하면 초등교육 단계부터 고등교육 단계까지의 학생 1인당 공교육비 한국과 OECD 평균과의 차이는 증가함(〈표 1〉 참조).
 - 2020년 초등교육 단계의 한국과 OECD 평균과의 차이는 \$2,620이었으나 2022년에는 그 차이가 \$7,019로 증가함
 - 2020년 중등교육 단계의 한국과 OECD 평균과의 차이는 \$5,096이었으나 2022년에는 그 차이가 \$11,171로 증가함
 - 2020년 고등교육 단계의 한국과 OECD 평균과의 차이는 \$5,880이었으나 2022년에는 그 차이가 \$6,749로 증가함
- 2020년 대비 2022년 교육단계별 OECD 평균 증가율을 살펴보면, 초등교육 단계와 중등교육 단계는 각각 연간 9.29%와 8.65%씩 증가하고 고등교육 단계는 연간 8.83%씩 증가함⁴⁸⁾

48) 증가율은 “2022년 교육단계별 지출액 - 2020년 교육단계별 지출액 × (1 + r)² = 0”의 산식으로 구함. r은

- 2020년 대비 2022년 교육단계별 한국의 증가율을 살펴보면, 초등교육 단계와 중등교육 단계는 연간 21.95%와 21.80%씩 증가하고 고등교육 단계는 연간 9.65%씩 증가함
- OECD 평균은 학령인구 감소에 따라 유초중등 교육분야의 예산 비중이 추세적으로 축소되고 있으나, 우리나라는 유초중등 교육지출이 지방세수에 연동된 총량 산정방식에 따라 기계적으로 연동되기 때문에 OECD 평균과의 차이가 더욱 확대되는 추세임

〈표 2-1〉 교육단계별 학생 1인당 공교육비 지출액 증감 현황

(단위 : \$(PPP))

구분	2022년			2020년			증감 (a-b)
	한국	OECD	차이(a)	한국	OECD	차이(b)	
초등교육	19,749	12,730	7,019	13,278	10,658	2,620	4,399
중등교육	25,267	14,096	11,171	17,038	11,942	5,096	6,075
고등교육	14,695	21,444	△6,749	12,225	18,105	△5,880	△869

자료 : OECD, 「Education at a Glance 2025 indicators」, 2025.9.

OECD, 「Education at a Glance 2023 indicators」, 2023.9.

2. 교육재정의 배분방식의 문제점

- 2025년 교육부 예산(추경)을 교육단계별로 구분하면, 고등교육 단계에 배분된 예산이 상당히 적음.
- 교육부가 발표하는 예산(안)은 영유아 및 초·중등교육 단계를 구분하지 않아 본 연구에서는 학생 수를 합해서 계산함⁴⁹⁾
- 영유아 및 초·중등교육 단계의 1인당 교육비 예산은 13,326,593원이며, 고등교육 단계의 1인당 교육비 예산은 6,552,615원임

매년 증가율이 일정하다고 가정했으며, 기간은 2년이므로 제곱함. 학령인구 감소와 교육정책 변화 등으로 총액은 변경될 수 있으나, 1인당 공교육비 지출액은 매년 r만큼 증가한다고 가정함

49) 보건복지부에서 발표한 「어린이집 및 이용자통계(2024년)」에 수록된 어린이집 보육아동수 334,534명과 유치원 원아수 498,329명과 교육부에서 발표한 「교육기본통계(2024년)」에 수록된 초등교육단계 2,495,005명과 중등교육단계 2,318,769명을 모두 합해 산출함

- 영유아부터 초·중등교육 단계까지는 의무교육이며, 고등교육 단계는 선택적이고 사립대학 비중이 높은 상황을 고려해도 고등교육 단계에 배분되는 예산이 상당히 적음

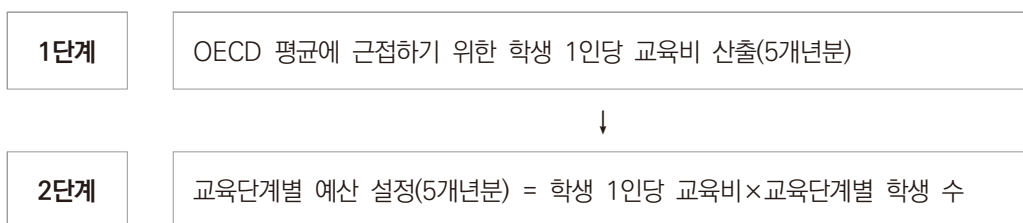
〈표 2-2〉 교육단계별 1인당 교육 예산

교육 단계	2025년(추경 예산)	학생 수	1인당 교육 예산
영유아 및 초·중등교육	794,937억 원	5,965,043명	13,326,593원
고등교육	151,940억 원	2,318,769명	6,552,615원

자료 : 저자 작성

3. 교육재정의 규모 결정 방식 개선

- [그림 1]은 교육부 예산 설정을 제시한 것으로, 내국세 연동 방식이 아닌 재정수요에 맞춰 재정 규모를 결정하는 방식을 의미함.
 - ‘1단계’에서는 OECD 평균에 근접하기 위한 학생 1인당 교육비를 산출하며, 5개년분을 설정해 최종 연도인 5년 차에 OECD 평균에 근접함
 - ‘2단계’에서는 ‘1단계’에서 산출한 학생 1인당 교육비에 교육단계별 학생 수를 곱해 교육단계별 예산을 설정
 - 이러한 교육재정의 총량을 결정하는 방식은 1인당 교육재정이 재정 상황과 경제 규모에 맞게 적절하게 늘어나도록 조정할 수 있음



〈그림 2-1〉 교육재정 총량 결정 방식

□ 고등교육 재정 확보 방안

1. 복권기금전입금 활용⁵⁰⁾

- 「제3차 사행산업 건전발전 종합계획」에서 규정한 한도(GDP의 0.51%)와 「복권 및 복권기금법(이하 ‘복권법’)」 및 동 시행령에 따라 복권 판매액 중 4,642억 원을 매년 고등교육 재정으로 확보할 수 있으나 다음과 같은 규정을 마련해야 함.
 - 복권기금을 고등교육 재원으로 활용하기 위해서는 「복권법 시행령」 제23조 제1항에 규정한 법정배부금사업에 포함해야 함
 - 기금을 설치해야 하므로 「고특법」 제1조에 기금의 설치 목적에 대한 내용을 포함해야 하며, 제4조제1호에 ‘고등·평생교육지원기금으로부터의 전입금’을 규정해야 함

2. 고등교육특별세 도입

- 목적세는 특정한 사용 목적에 충당하기 위해 부과하는 조세로, ‘고등교육특별세(가칭)’을 도입하기 위해서는 수혜자 부담원칙에 부합해야 하며, 조세제도가 단순해야 함.
- 조세제도의 단순성 및 징수비용의 최소화 측면에서 「고용보험법」 제8조에서 규정한 사업장 중 ‘1,000인 이상의 사업장’을 목적세의 납세의무자로 규정하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 1,000인 이상 사업장에서 매년 900,000명의 피보험 취득자가 발생하며, 평균 급여 5,000만 원에 대해 기본요율 0.9%에 해당하는 금액을 목적세로 납부한다고 가정함
 - 피보험자 자격을 취득한 시점부터 1년간 지급하는 총급여액에 대해 목적세를 부과하면 매년 4,050억 원의 세수를 확보할 수 있음

50) 국회 교육위원회 수석전문위원(천우정)이 「고등·평생교육지원특별법」에 대한 일부개정법률안에 대한 검토 보고에서 복권기금전입금을 활용하는 방안을 제시함

- 중앙정부 또는 지방정부가 출자한 공기업은 공공의 이익을 위해 필요한 업종이며, 그 이익을 공공에 환원해야 하는 기업 목적을 고려할 때 목적세 도입을 고려할 수 있음.
- 공기업 중 2024년 당기순이익을 보고한 시장형 공기업의 이익 규모는 4조 9,927억 원인데, 세율 1%를 적용하면 매년 500억 원 정도의 세수를 확보할 수 있음

토론 3

황준성 선임연구위원 (한국교육개발원)



토론문

고등교육재정교부금법 제정 관련 이슈 살펴보기

황준성 선임연구위원 (한국교육개발원)

■ 들어가며 : 감사와 전반적 동의

□ 감사

- 귀한 자리에 함께 할 수 있는 기회를 갖게 되어 감사함.
- 귀한 공부의 기회를 주신 대교협 관계자분들과 어려운 주제의 발제문을 작성해 주신 노기호 교수님께 감사함.

□ 전반적 동의

- 연구 배경이 되는 사회적 변동 그리고 우리 고등교육재정의 현황과 문제점 전반에 대하여 격하게 동의함. 특히 현재 고등교육재정 규모가 GDP 대비 0.6~0.7% 수준에 불과한 상황 속에서 고등교육과 관련된 국민의 교육권을 제대로 보장하고, 각 대학의 고유한 특성과 중장기적 발전 전략을 모색하기 위해서는 적정 수준의 재원 확보가 필수 요소라는 점은 그 누구도 부인할 수 없을 것임.
- 이러한 맥락에서 고등교육재정교부금법 제정의 필요성에 대해 원칙적으로 동의함. 고등교육재정교부금법 제정이 현실화될 경우, 대학의 부족한 재원과 정부의 낮은 재정적 지원이 등록금은 인상시키면서 대학의 교육·연구 질은 저하시키고, 이것이 고등교육에 대한 균등한 접근성 저해와 대학 경쟁력 약화로 이어지고 결국은 다시 열악한 재정 문제로 이어지는 악순환의 고리를 끊는 계기가 될 수 있을 것임.

■ 이슈에 대한 검토

□ 왜 교부금법인가? 그리고 타당한 목적을 갖는가?

- 통상적으로 교부금은 포괄적 재원 조달능력을 갖고 있는 정부 특히 중앙정부가 교부 대상들의 재정 자립도 차이를 완화시켜주고, 위임 사무 운영에 필요한 경비를 제공함을 목적으로 함.
- 발제문에서 제시된 ‘고등교육의 공공성 확대, 고등교육의 균형있는 발전, 대학의 특성화 및 경쟁력 강화 도모’라는 목적은 이에 부합함.
- 다만, 고등교육의 보편화 시대인 오늘날에는 고등교육의 균형있는 발전이 고등교육에 있어서 국민의 실질적 기회균등을 포함한 교육기본권의 보장과 실현을 위한 전제가 되므로 고등교육교부금법 제정은 이를 보다 충실히 하고자 함이라는 목적을 더욱 강조할 필요가 있음.
- 아울러 균형있는 발전을 이끈다는 취지를 고려하여 구체적인 법 내용에 있어서 지역 대학을 위한 차등적 지원 체제를 보다 강화할 필요가 있음. 이것은 대학 특히 사립 대학에 대해 사업별 배분을 통한 경쟁적 지원과 학생에 대한 학자금 지원 형태라는 현행 체제의 한계를 확인시켜 주는 것이기도 함.

□ 지금이 적기인가? 전제조건은 충족되었는가?

- 고등교육재정교부금법의 제정 논의는 새로운 것이 아님. 2003년 운영탁위원의 「지방대학교육재정교부금법(안)」 그리고 2004년 박찬석위원의 「고등교육재정교부금법(안)」이 발의된 이후, 20년 넘게 나름의 숙성기간을 거쳐 왔음.
- 토론자도 지난 2008년 한 정책연구에 참여하면서 관련 법안을 새롭게 작성하고 제안한 바 있음. 그런데 당시 스스로 확신하지 못했던 것이 입법을 실현하는 시기의 적정성이었음. 즉, 고등교육재정교부금제도의 빠른 도입이 자칫 개별 대학들의 입학 정원 조정을 포함한 우리나라 고등교육 전체 구조조정의 적기를 놓치게 하는 것이 아닌가 하는 우려가 있었던 것이 사실임.
- 이러한 우려가 지금도 완전히 사라졌다고 하기는 어려움. 다만, 그동안 전방위적 노

력에 의해 입학정원 조정과 부실 대학 문제가 상당부분 정리되고 있는 만큼 교부금 제도 도입에 따른 득과 실에 대한 비교형량을 통해 도입의 적기를 보다 적극적으로 검토할 때는 되었다고 봄. 특히, 발제문에서 평가인정을 받은 사립대학의 경우도 재정지원을 받는 대학과 받지 않는 대학으로 이원화하는 안이 제시되고 있는 만큼 ‘평가인정제도’를 통한 객관적 조건과 ‘자율성’을 통한 주관적 조건을 개별 대학의 교부금 특히 보통교부금을 받는 매개로 한다면 고등교육 전반의 구조조정이 우선 필요하다고 하는 주장을 상당부분 기각시킬 수 있을 것으로 봄.

□ 교부금 재원의 규모 그리고 배분원칙은 적절한가?

- 고등교육재정교부금의 재원 규모는 충분하면 충분할수록 좋을 것임. 그러나 전체 국가재정의 안정성과 효율성 등을 무시할 수 없기 때문에 국민들이 납득할 수 있는 적정 규모를 찾아야 함. 관련하여 주요 선진국과의 비교는 중요하며, 발제문에서 제시하고 있는 것과 같이 OECD 평균인 GDP의 1.1%는 일단 현 수준에서는 적절한 목표치로 보임. 다만, 현재의 0.6~0.7 수준을 목표치인 1.1%로 한 번에 늘리는 것은 국가의 부담이 상당하므로, 매년 0.1% 내외를 단계적으로 올리는 방안을 함께 모색할 필요가 있음.
- 그런데 이와 같은 재원을 어떻게 확보할 것인가에 대해서는 해당 분야 전문가들의 후속 연구가 절실히 보임. 발제문에서 제시하고 있는 모든 내국세 총액의 10%로 하되, 지방교육재정교부금 재원이 되는 교육세는 제외하는 것 등이 현실적으로 가능한지에 대한 검토가 필요하기 때문임. 참고로 발제문에서도 언급되고 있듯이 「교육세법」¹⁾이 목적으로 하는 교육재정의 확충에는 고등교육재정도 포함되기 때문에 교육세를 고등교육교부금 재원의 일부로 활용할 수 있을 것임. 다만, 이것이 지방교육재정교부금제도의 안정성에 심각한 위험 요소가 되어서는 아니 되므로 관련된 실증연구가 필요함. 여기에 더하여 (고등)교육에서 양성되는 인재들을 직접 활용하는 곳이 기업이라는 점을 적극 반영하여 법인세 중 일정부분이 고등교육재정교부금의 재원으로 활용될 수 있도록 노력하는 것이 필요하다는 주장에도 귀를 기울일 필요가 있음.

1) 「교육세법」 제1조(목적) 이 법은 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 드는 재원을 확보함을 목적으로 한다.

- 한편, 발제문을 보면 고등교육재정교부금을 보통교부금과 사업교부금으로 나누고 그 비율을 법정화하는 안을 제시하고 있는데 그 비율의 탄력성을 법적으로 어느 정도까지 보장할 것인가가 향후 쟁점이 될 것 같음. 또한, 보통교부금은 협약으로 정하는 학생 1인당 교부금액에 해당 연도 재학생 수를 곱하여 산출하는 것은 나름 타당성을 갖는다고 봄. 다만, 각 대학들의 특성을 협약 금액으로 반영하는 과정에서 형평성 논란을 불식시킬 수 있는 장치가 필요함 또한 사실임.

■ 추가적으로 논의가 필요한 이슈들

□ 교육재정법률주의 실현

- 현행 헌법 제31조 제6항은 교육재정에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하도록 하고 있으며, 이를 받아 「교육기본법」은 제7조 제1항에서 국가 및 지방자치단체로 하여금 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 할 의무를 부과함에 더하여 제2항에서는 교육재정의 안정적 확보를 위한 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 하고 있음.
- 이와 같은 교육재정법률주의 원칙에 의해 유초중등교육 재정과 관련해서는 「지방교육재정교부금법」이 제정되어 있음. 그런데 고등교육재정과 관련해서는 이러한 법률주의가 제대로 이행되고 있지 못함. 즉, 교육재정법률주의를 포함한 교육제도법률주의가 교육 영역에서 본질적이고 중요한 결정은 입법자에게 유보된다는 의회유보의 원칙을 통해 교육이 국민의 대표기관이 정하는 법률에 의해 지배되도록 하기 위함임을 고려할 때, 현재는 헌법정신을 충실히 반영하고 있는 상태로 보기 어려움.
- 당초 「고등교육법」은 제7조에서 국가와 지방자치단체가 필요한 재원을 학교에 지원하거나 보조할 수 있다는 임의규정에 더하여 학교는 예산과 결산을 공개하여야 함을 규정하고 있을 뿐이었음. 이후 2021년 개정에서 제7조의2가 신설되어, 교육부장관으로 하여금 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획²⁾ 등을 수립하여 국무회의에 보고한 후 국회에 제출하도록

2) 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) ② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야

록 의무 짓는 조항이 신설되었음. 그런데 이 계획에 포함되어야 할 의무사항을 보면 알 수 있듯이 대학재정에 관한 국가책임의 중요 사항 그리고 대학들 관점에서는 대학재정의 안정성을 행정부의 기본계획에 맡김으로써 고등교육재정 법률주의를 제대로 충족시키고 있다고 보기 어렵기 때문임.

- 고등교육재정교부금법의 제정은 이와 같은 측면에서 교육재정법률주의를 실현하는 중요한 기제가 될 수 있는 또 다른 의미가 있음.

□ 사회 전반 그리고 사학법인의 노력 추가 필요

- 발제문에서도 국가, 지방자치단체, 학교법인 등 각 주체에 대한 고등교육 재정 지원의 책임을 부과할 수 있는 입법이 필요하다고 밝힌 바 있음.
- 관련하여 학교법인이 대학재정 부담에 실질적인 역할을 할 수 있도록 하는 추가적인 조치가 필요함. 특히, 수익용기본재산이 제 기능을 할 수 있도록 함에 더하여 교육용 기본재산의 경우도 법정 조건이 충족되면 보다 더 적극적으로 수익 창출을 위해 활용 가능하도록 할 필요가 있음.
- 대학 기부와 관련된 국민적 문화 형성과 함께 이를 뒷받침할 수 있는 제도의 도입도 필요함. 관련하여 고향사랑기부제를 벤치마킹하여 출신대학, 지역 내 대학 등에 대한 10만원 정도까지의 대학 기부금에 대해서는 전액 세액공제를 하는 방식을 검토할 필요가 있음. 여기에 대학 기부금에 대한 기업들의 손금인정 비율을 확대하여 주는 것도 함께 고려가 필요함.

한다. 1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망 3. 학교의 역할 및 특성에 따른 재정지원 배분 방향 4. 주요 추진과제 및 추진 방법 5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획 6. 지역균형발전을 위한 재정지원 배분 방향

토론 4

이덕난 박사 (대한교육법학회)



토론문

고등교육재정 확보 목표와 전략 : 고등교육재정교부금법, 왜 필요하고 어떻게 할 것인가?

이덕난 박사 (대한교육법학회)

■ 들어가며

- 고등교육은 물론이고 AI 시대와 인구감소 시대 대한민국 인재양성과 국가발전에 매우 중요한 과제인 고등교육재정 법제화에 대해 매우 중요하고 복잡하며 어려운 주제로 연구하시고, 발표문을 준비해주신 노기호 교수님께 감사합니다. 저에게도 이에 대해 공부하고 고민하는 기회가 되었습니다.
- 여기에서 드리는 의견은 토론자로서의 책임을 다하려는 취지로 받아들여 주시고, 어려운 연구를 수행하시는 연구진에서는 전체적인 연구 여건을 감안하셔서 도움이 되는 부분만 참고하시면 좋겠습니다.

■ 법 제정의 필요성에 대하여

- 고등교육 재정지원 체계의 법적 근거 미약, 재정지원 사업의 근거가 다양한 법령 및 조례, 정책 등에 분산되어 있다는 지적에 공감합니다.
 - 현행 고등교육 재정지원 체계는 법적 근거가 미약하고 자금 집행의 투명성과 효율성 면에서도 한계가 크다는 지적
 - 고등교육 재정지원 사업은 ‘고등교육법’, ‘국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률’ 등 다양한 법률에 분산되어 있으며, 지방자치단체 지원도 각기 다른 조례와

정책에 의존하고 있어 통합적이고 일관된 고등교육 재정지원 체계를 마련하기가 어렵게 되어 있다는 지적

- 고등교육 재정지원에 관한 자금 집행의 투명성과 효율성에서 문제 또는 한계가 있다는 점은 교육부를 포함한 국가와 지자체, 연구재단 등 지원 주체의 투명성과 효율성을 지적하는 것인지, 아니면 지원받는 수혜 대학의 자금 집행의 투명성과 효율성에 대한 것인지, 둘 다를 지적하는 것인지 궁금합니다.

- 지원 주체의 투명성과 효율성 제고도 필요하고, 수혜 대학의 투명성과 효율성 제고도 요구되기 때문임

- 고등교육재정에 관한 법을 개정이 아니라 제정해야만 되는 이유, 제정 시에도 교부금법으로 제정해야 하는 이유가 궁금합니다. 특히 교부금법으로 제정하면 지원 주체와 수혜 대학의 자금 집행의 투명성과 효율성이 다른 법으로 제정하거나 기존 법률을 개정할 때에 비해서 어떤 장점이 있는 지 궁금합니다.

- 교부금법 또는 교부세법 방식의 법률 제정에 대해서는 기재부 등의 반대가 큰 상황이며, 이에 대해 어떤 설명을 생각하고 있는지 궁금함

- 발표문에도 제시된 것처럼 정부 부처별 고등교육 재정지원 규모를 보면 교육부, 과기정통부 외의 고등교육 지원이 매우 적으므로, 과기부와 타 부처의 고등교육 지원을 늘릴 필요가 있습니다. 또한 지원 방식도 대학에 지원하고 기업과 지자체 등이 참여하도록 하는 방식에 대한 요구가 있는데, 이에 대한 발표자의 견해도 궁금합니다.

■ 법 제정 시 방안에 대하여

- 교부금법 제정 방향에 대한 원칙으로 국가의 재정 지원 규모 확대, 국가/지자체/사학법인의 재정 지원 책임 부과, 사립대학에 대한 국가 지원, 사립대학 재정 지원 이원화(준공립/완전사립), 사업교부금과 보통교부금으로 구분 지원, 지방대학에 대한 보상적 지원/조성적(차등) 지원 등을 제시하였습니다. 지원받는 대학과 거버넌스(국공립/사립)의 책무성, 효율성 등에 대한 원칙도 필요하다고 생각합니다.

- 교부금의 재원은 명확하게 제시되어야 하므로 내국세 총액의 일정 비율로만 제시하는 것이 적절하고, 교부율의 의미를 명확하게 제시할 필요가 있으며, 그 의미에 따라 법률에서 정할 사항과 대통령령으로 정하도록 위임할 사항을 정하면 좋겠습니다. 교부율의 조정과 조정 기준에 대해서는 예산과 법 체계상 적절한 방안에 대해 좀 더 논의하면 좋겠습니다.
- 교부금의 교부에 대해 보통교부금과 사업교부금으로 구분하여 교부하도록 하였는데, 각각의 개념을 명확하게 규정하면 좋겠습니다. 그리고 교부 대상 고등교육기관의 개념 및 범위에 대한 논의도 필요합니다. 예를 들면 사이버대학이나 폴리텍, 재정지원 제한대학도 지원 대상에 포함되는지 등에 대한 논의가 필요합니다.
- 1인당 교부금액을 단일한 기준으로 하여 고등교육기관에 보통교부금을 교부하는 것이 효율적인지, 어떤 방식이 가장 효율적인지에 대해 논의할 필요가 있으며, 그 기준을 교육부장관이 정하면 되는 것인지, 법률이나 대통령령에서 정할 기준은 무엇이 있는지 등에 대한 검토도 필요합니다. 이에 대해서는 입법안을 마련하는 연구에서 다 도출하기가 어렵습니다. 별도의 연구에서 이를 도출하여 제시하고, 입법안 마련 연구에서는 그 결과를 참고하여 반영하는 등의 방안을 고려하면 좋겠습니다.
- 과기부 등 타 부처 지원 예산은 이 법에서 논의로 할 것인지, 아니면 이 법에서 함께 다룰 것인지 등에 대해서도 생각해보면 좋겠습니다.
- 고등교육기관에 대한 재정 지원과 관련하여 효율적인 운영과 그에 대한 관리/감독 및 성과관리, 책무성 등에 대한 규정이 필요합니다. 특히 사립대학 재정 지원에 대해서는 국가 지원에 대한 관리/감독이나 책무성 등이 강화되어 마련되지 않을 경우에 국민적 공감대 형성이 어려울 수 있습니다. 이러한 점들이 고려되어 실용적인 입법방안이 마련되면 좋겠습니다.

M·E·M·O

M·E·M·O

M·E·M·O

한국대학교육협의회 제28회 고등교육 전문가 토론회

고등교육재정교부금법 제정 방안 논의

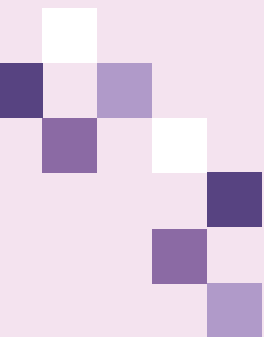
2025년 11월 10일 발행

발 행 처 한국대학교육협의회
주 소 (08504) 서울 금천구 서부샛길 606
대성디폴리스 A-23층
홈페이지: <http://www.kcue.or.kr>
전화: 02-6919-3800

인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

(C) 한국대학교육협의회 <비매품>

* 이 책자의 일부 혹은 전체를 허락없이 변경하거나 복제할 수 없습니다.



한국대학교육협의회 제28회 고등교육 전문가 토론회

고등교육 재정교부금법 제정 방안 논의



한국대학교육협의회
Korean Council for University Education

주소: 서울특별시 금천구 서부샛길 606 대성디폴리스 A-23층
TEL: (02)6919-3800 <http://www.kcue.or.kr>



비매품/무료

93370

9 791166 965081

ISBN 979-11-6696-508-1