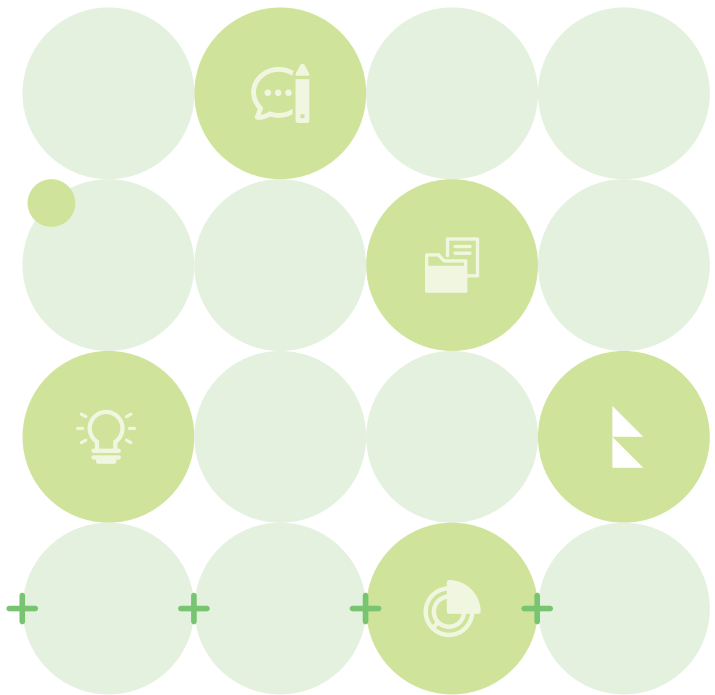


# 2025 고등교육 현안분석 자료집



- 대학 세제에 대한 규제완화 방안
- AI기반 학사지도 시스템의 활용 현황과 시사점
- 고등교육재정교부금법 제정 필요성과 방안





## 1 대학재정 운용 활성화를 위한 세제지원 방안

정원창 (한국대학교육협의회 선임연구원)

I. 서론	3
II. 대학 과세제도 현황	5
1. 개요	5
2. 법인세	6
3. 부가가치세	9
4. 상속세 및 증여세	10
5. 지방세	12
III. 대학 재정운용 활성화를 위한 세제 지원방안	17
1. 대학 기부금 10만원 세액공제 도입	17
2. 사립학교 교육용역에 대한 영세율 적용	19
3. 수익용기본재산 대체 취득 촉진을 위한 법인세제 개선	21
4. 주식의 취득 및 보유규제 개선	25
5. 대학후생복지시설에 대한 과세제도 개선방안	27
6. 사립대 민자사업 기숙사등에 대한 조세지원제도 개선	30
7. 산학협력단 과세제도 기숙사등에 문제점 및 개선방안	32
IV. 대학 세제개선 제언	36
참고문헌	38

## 2 AI 기반 학사지도 시스템의 활용 현황과 시사점

오예진 (한국대학교육협의회 선임연구원)

I. 서론	41
1. 연구의 필요성과 목적	41
2. 연구의 내용 및 범위	43
3. 연구방법	43
II. AI 기반 학사지도 시스템 도입 배경 및 동향	43
1. 도입 배경 및 동향	43
2. AI 학사지도의 필요성	46
III. 대학 AI 학사 시스템 활용 사례	47
1. 국내 대학의 AI 학사 시스템 활용 사례	47
2. 해외 대학의 AI 학사 시스템 활용 사례	65
IV. 요약	71
V. 제언	72
1. AI 도입을 위한 인프라 구축	72
2. 거버넌스: 윤리 및 데이터 관리	73
3. 조직 역량 강화와 변화 관리	74
부록	77
참고문헌	82

## 3

## 고등교육재정교부금법 제정 필요성과 방안

노기호 (군산대학교 교수)

<b>I. 서론</b> .....	<b>85</b>
1. 연구 배경 .....	85
2. 연구 목적 .....	87
<b>II. 고등교육재정의 현황과 문제점</b> .....	<b>87</b>
1. 고등교육재정 현황 .....	87
2. 고등교육 재정의 문제점 .....	95
<b>III. 고등교육재정교부금법 제정의 필요성</b> .....	<b>99</b>
1. 법적 근거 마련을 통한 안정적인 고등교육 자원 확보 .....	99
2. 고등교육의 공공성 및 접근성 강화 .....	99
3. 대학 간 재정 불균형 해소 및 지역 균형발전 .....	100
4. 고등교육 경쟁력 강화 .....	100
<b>IV. 고등교육 재정지원 해외 사례</b> .....	<b>100</b>
1. 미국 .....	100
2. 독일 .....	103
3. 일본 .....	106
4. 시사점 .....	108

<b>V. 고등교육재정교부금법 제정 방향과 방안</b> .....	<b>110</b>
1. 「고등교육재정교부금법」 제정 방향 .....	110
2. 「고등교육재정교부금법」 제정 방안 .....	112
<b>VI. 고등교육재정교부금법(안)</b> .....	<b>118</b>
1. 「지방교육재정교부금법」의 시사점 .....	118
2. 「고등·평생교육 지원 특별회계법」의 시사점 .....	120
3. 기타 고등교육 재정지원 법령의 시사점 .....	122
4. 고등교육재정교부금법(안) 내용 검토 .....	124
5. 제안 : 고등교육재정교부금법(안) .....	133
<b>VII. 결론 및 제언</b> .....	<b>141</b>
<b>참고문헌</b> .....	<b>144</b>

1

# 대학재정 운용 활성화를 위한 세계지원 방안

---

**정원창**

(한국대학교육협의회 선임연구원)



# 대학재정 운용 활성화를 위한 세제지원 방안

정원창 (한국대학교육협의회 선임연구원)

## I 서론

대한민국의 미래는 국가 발전을 선도할 우수한 인재를 양성하는 고등교육에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 현재 한국의 대학, 특히 사립대학들은 심각한 재정 위기에 직면해 있다. 지난 2009년 이후 지속된 정부의 대학 등록금 동결 정책과 학령인구의 급격한 감소는 대학의 교육 및 연구 환경을 황폐화시키고 고등교육의 질을 저하시키는 요인이 되어 왔다. 본 보고서는 한국 대학이 처한 재정 위기를 극복하고 대학 재정운용을 활성화하기 위한 정책의 일환으로 대학에 대한 세제지원 방안을 제시하는 데 있다.

장기간 지속된 정부의 등록금 동결 및 인하 정책은 가계 부담을 덜어준다는 긍정적인 취지에도 불구하고, 대학 재정을 압박하는 가장 큰 요인으로 작용하였다. 물가 상승률과 인건비 상승률을 전혀 반영하지 못하는 등록금은 대학의 실질적인 재정 수입을 지속적으로 감소시켰다. 이로 인해 대학들은 교육 환경 개선, 연구 시설 투자, 우수 교원 확보 등에 필요한 재원을 마련하는 데 극심한 어려움을 겪고 있다.

또한 저출산으로 인한 학령인구 감소는 곧바로 등록금 수입 감소로 이어지고 있으며 대학 재정 운용에 어려움을 가중시키고 있다. 특히 국·공립대학에 비해 경상비를 지원하지 않는 사립대학의 경우 재정 수입에서 등록금이 차지하는 비중이 절반을 넘고 있어 등록금 동결과 학생수 감소로 인한 재정운용의 어려움을 더 크게 실감하고

있다.<sup>1)</sup>

등록금 동결과 학령인구 감소로 인한 재정 악화는 대학 교육의 질 저하와 연구 경쟁력 약화로 이어지고 있다. 노후화된 실험·실습 기자재, 비좁은 강의 공간 등 열악한 교육환경, 연구비 감소로 인한 연구 경쟁력 약화로 국가의 미래 성장 동력이 될 첨단 분야의 연구 개발 역량이 떨어지고 있다. 이러한 상황은 특히 수도권 대학보다는 지방대학에 심각하게 나타나고 있다. 국토의 균형발전을 무시한 수도권 집중화로 인한 수도권으로의 학생 편중은 지방 대학의 위기를 가속화 시키고 있으며 이는 지역 경제 침체와 지역 소멸이라는 더 큰 사회적 문제로 확산되고 있다.

정부는 그동안 국가장학금 제도 확대, 각종 재정 지원 사업 등을 통해 대학의 재정난을 완화하고자 노력해왔다. 그러나 이러한 지원은 대부분 LINC(산학협력 선도대학), RIS(지역혁신플랫폼), LIFE(대학 평생교육지원체제 지원)등 특정 사업과 연계된 ‘목적성 사업’에 치중하여 대학이 자율적으로 사용할 수 있는 경상비 부족 문제를 근본적으로 해결하지 못하였다. 최근에는 지역혁신중심대학지원체계(RISE)를 통해 지자체와 지역대학, 기업이 연계된 지역발전전략에 대한 재정지원 방식으로 변화되면서 대학 재정운용의 자율성이 제고될 것으로 기대하고 있지만 아직은 시작단계이고 추이를 지켜보아야 할 것이다.

한국 대학의 재정 위기를 극복하고 고등교육의 경쟁력을 강화하기 위해서는 첫째, 국립대학과는 달리 등록금의존도가 높은 사립대학의 경우에는 법정 인상률 상한선을 폐지하여 일본처럼 각 대학이 대학의 형편에 맞게 자율적으로 등록금을 책정할 수 있도록 하고, 둘째, 정부의 GDP 대비 고등교육 재정 지원 비율을 OECD 평균 수준으로 높여야 한다.<sup>2)</sup> 특히 대학이 안정적으로 운영될 수 있도록 일본의 사학진흥조성금제도와 같은 사립대학에 대한 경상비 지원제도를 마련해야 한다. 셋째, 정치자금기부금이나 고향사랑기부금과 같은 대학기부금 10만원 세액공제를 도입하여 대학 재정 운영에 활력을 불어넣을 수 있는 세제지원 방안을 마련하여야 한다. 본고는 세 번째

1) 2023회계연도 기준 교비회계 중 등록금 및 수강료 수입이 차지하는 비중은 52.3%로 절반을 상회하고 있다. (2024 대학재정분석보고서(예결산편), 한국사학진흥재단)

2) 2022년 기준 고등교육 단계 국내총생산(GDP)대비 정부 재원 공교육비 비율은 0.6%로 OECD 평균(0.9%)보다 낮음. (OECD 교육지표 2025)

방안인 대학 재정운용 활성화를 위한 세제지원 방안을 제시하는 데 그 목적이 있으며 이를 위해 국세와 지방세를 중심으로 한 현행 세법상의 대학 과세제도 현황을 살펴보고 개선방안을 도출하고자 한다.

## II 대학 과세제도 현황

### 1. 개요

대학에 대한 과세는 기본적으로 사립대학에 대한 과세이며 수익사업에 대한 과세라고 볼 수 있다. 국·공립대학은 국세인 법인세의 경우 법인세법 제3조 제2항에 따라 비과세 적용을 받는다.<sup>3)</sup> 국립대학법인 또한 국세기본법 제13조 제8항에 따라 국·공립대학과 마찬가지로 비과세 적용을 받는다. 다만, 교육·연구 활동에 지장이 없는 범위 외의 수익사업을 하는 경우에는 과세대상이 된다.<sup>4)</sup> 한편 사립대학은 법인세의 경우 수익사업에서 발생한 소득에 대해서는 법인세가 부과되지만 조세특례제한법 제74조 제1항 제1호에 규정된 고유목적사업준비금 손금산입특례에 따라서 고유목적사업 설정으로 손금에 산입하면 법인세가 비과세된다. 다만, 법인세법 제29조 제5항에 따라서 고유목적사업준비금 설정 이후 5년 이내에 사용하지 않거나 고유목적사업등이 아닌 용도에 사용한 경우에는 익금산입으로 과세대상이 된다.

부가가치세는 국공사립 모두 면세적용을 받는다. 다만, 부동산임대업, 도매 및 소매업, 음식점업·숙박업 등은 국공사립 모두 과세대상이다.<sup>5)</sup> 또한 사립대학 수익사업

3) 법인세법 제3조 제2항: 내국법인 중 국가와 지방자치단체는 그 소득에 대한 법인세를 납부할 의무가 없다.

4) 국세기본법 제13조 제8항: 세법에서 규정하는 납세의무에도 불구하고 전환 국립대학 법인에 대한 국세의 납세의무를 적용할 때는 전환 국립대학 법인을 별도의 법인으로 보지 아니하고 국립대학 법인으로 전환되기 전의 국립학교 또는 공립학교로 본다. 다만, 전환 국립대학 법인이 해당 법인의 설립근거가 되는 법률에 따른 교육·연구 활동에 지장이 없는 범위 외의 수익사업을 하는 경우의 납세의무에 대해서는 그러하지 아니하다.

5) 다만, 국공립대학은 직원 복리후생을 위한 식당을 직접운영하거나, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 사업시행자로부터 BTO, BTL 방식에 따라 사회기반시설 또는 사회기반시설의 건설용역을 기부채납 받고 그 대가로 부여하는 시설관리운영권에 대해서는 부가가치세가 면세된다. (부가가치세법 시행령 제46조 제3호 나목, 다목)

에 대해서는 부가세가 부가된다.

상속세 및 증여세의 경우 국·공립대학은 과세대상이 아니며 사립대학은 「상속세 및 증여세법」 제16조 제1항, 제48조 제1항에 따른 공익법인등에 출연한 재산에 대한 과세가액 불산입에 따라 비과세 적용을 받는다. 그러나 공익법인에 기업 주식·지분을 출연하는 경우, 출연 규모가 기업의 발행주식총수의 일정비율(5%~20%)을 초과하게 되면 그 초과 부분은 상속·증여세 과세가액에 산입된다.

한편 지방세의 경우 국·공립대학은 지방세법 제9조 제1항(취득세), 제26조 제1항(등록면허세, 제77조 제1항(주민세), 제109조 제1항(재산세), 제145조 제1항(지역자 원시설세)에 따라 비과세 적용을 받는다. 국립대학법인 또한 지방세기본법 제154조에 따라 국·공립대학과 마찬가지로 비과세 적용을 받는다. 다만, 교육·연구 활동에 지장이 없는 범위 외의 수익사업을 하는 경우에는 과세대상이 된다.

전술한바와 같이 법인세 등 국세의 경우 국·공립대학, 국립대학법인, 사립대학간에 큰 차이는 없으나 재산세 등 지방세의 경우 사립대학은 비과세 대신 지방세특례제한 법에 따른 한시적인 감면을 적용하고 있다. 과세 감면대상 또한 고유목적 사업에 직접 사용하는 경우에 한정되며 수익사업에 사용되거나 유료로 사용되는 경우에는 과세된다.

## 2. 법인세

### 가. 수익사업에 대한 과세(고유목적사업준비금)

법인세법상 국·공립대학은 과세대상이 아니며 국립대학법인은 국세기본법에 의해 국·공립대학에 준하는 비과세 적용을 받고 있다. 사립대학을 설치·운영하는 학교법인은 법인세법 제1조 제2호가 규정한 비영리법인에 해당하며 교육사업을 목적으로 설립된 법인이므로 원칙적으로 소득에 따른 법인세를 부과해서는 안 되지만, 고유목적사업 외에 수익사업으로 발생한 소득에 대해서는 법인세를 부과하고 있다. 수익사업에 대하여 과세하는 취지는 영리법인과 과세형평성, 비영리법인을 통한 조세회피 방지 등에 그 이유가 있다.

사립학교법상 학교법인은 사립학교의 교육에 지장이 없는 범위안에서 그 수익을

사립학교의 경영에 충당하기 위하여 수익사업을 할 수 있도록 허용하고 있으며(사립학교법 제6조), 대학설립운영규정(제7조)은 수익용기본재산의 확보기준에 대해 대학은 300억원, 전문대학은 200억원, 대학원 대학은 100억원 이상을 규정하고 있다. 원칙적으로 수익사업으로 생긴 소득 등에 대해서는 법인세법상 과세대학이 되고 있으나 조세특례제한법 제74조에 따라서 발생한 소득을 고유목적사업준비금을 설정하는 경우에는 전액 손비가 인정되어 비과세 혜택을 받고 있다. 그러나 이러한 법인세 비과세 혜택은 학교법인이 수익사업으로 발생한 소득에 대해 회계연도말에 고유목적사업준비금을 설정하여 5년 이내에 사용하는 경우에 한하여 전액 손비가 인정되어 법인세를 감면하고 있으며 만약 손금으로 계상한 사업연도의 종료일 이후 5년 이내에 사용하지 않거나, 고유목적사업에 사용하지 않고 구성원에게 이윤을 귀속시키거나 고유목적사업과는 별개로 자산을 증가시킬 경우에는 법인세를 부과하고 있다. (법인세법 제29조 제5항)

#### 나. 토지 등 양도소득에 대한 과세

법인세법 제55조의2(토지등양도소득에대한 과세특례)는 영리법인은 물론 비영리법인에게도 토지 등 자산의 양도로 인한 양도소득에 대해서 원칙적으로 법인세 납세의무를 규정하고 있다. 따라서 학교법인의 경우 양도소득을 학교 등의 고유목적사업비로 사용하는 용도로 고유목적사업준비금을 설정하는 경우에 한하여 손비가 인정되어 법인세 감면혜택을 받을 수 있지만, 양도차액을 교비회계에 전출하지 않고 학교법인 내에서 수익용기본재산을 취득하는 용도로 사용하는 경우에는 고유목적사업비로 사용한 것으로 인정되지 않아 법인세를 과세하고 있다.

#### 다. 비사업용자산에 대한 과세

학교법인이 보유하고 있는 수익용기본재산 중 토지보유 현황을 살펴보면 임야 등과 같은 저수익용 자산이 대부분이다.<sup>6)</sup> 이러한 자산이 법인세법상 비사업용부동산으

6) 2024년 기준 사립대학법인은 토지(211,073천㎡), 건물(2,475천㎡), 유가증권(30,770천주), 신탁예금(960건), 기타재산(49건)으로 총 12조 4,272억원의 수익용기본재산을 보유하고 있음. 유형별 평가액은 토지(7조 7,298억원), 건물(2조 527억원), 유가증권(1조 1,854억원), 신탁예금(1조 4,209억원), 기타재산(384억원)으로 유가증권이 전체 수익용기본재산 중 차지하는 비율은 약 9.5%에 불과함

로 판정될 경우, 해당 자산을 양도할 때 발생하는 소득에 대해 기본 법인세 외에 10%의 추가 세액이 부과된다. (법인세법 제55조의2) 또한 교육사업에 3년 미만 사용한 교육용기본재산의 처분이익은 수익사업으로 간주하여 법인세를 부과하고 있다. (법인세법 시행령 제3조 제2항 제1호)

### 라. 기부금에 대한 과세

현행 기부금 관련 세제규정은 법인세법 제24조(기부금의 손금불산입), 소득세법 제34조(기부금의 필요경비 불산입), 동법 제52조(특별공제, 및 조세특례제한법 제73조(기부금의 과세특례)에서 찾아볼 수 있다. 또한 상속재산을 대학에 기부하는 경우에는 상속세 및 증여세법 제16조1항에 따라 과세대상에서 제외된다.

대학(사립학교법에 따른 사립학교, 국립대학법인, 국립대학병원 등)에 기부하는 금액은 세법상 ‘특례기부금’ (구 법정기부금)으로 분류되어 일반 기부금보다 높은 한도의 세제 혜택을 받고 있음(법인세법 제24조)

개인 기부자 (근로소득자 및 개인사업자)에게는 소득공제가 아닌 세액공제 혜택이 적용된다. 이는 산출된 세금 자체에서 직접 일정 비율을 차감해 주는 방식이다. 기부금이 1천만 원 이하이면 금액기부금의 15%, 1천만 원 이상이면 초과분에 대해 30%를 세액공제한다. 기부금액은 기부자의 연간 총소득금액의 100% 한도 내에서 전액 공제되며 해당 연도의 소득금액 한도를 초과하여 공제받지 못한 기부금은 향후 10년간 이월하여 세액공제한다.

한편, 법인 기부자인 경우에는 세액공제가 아닌 손금(비용)산입 혜택이 적용된다. 이는 법인의 과세표준(세금 부과 대상 소득)을 계산할 때 기부금을 비용으로 인정하여 과세 대상 소득 자체를 줄여주는 방식이다. 공제 한도는 해당 사업연도 기준소득금액(이월결손금 차감 후)의 50% 한도 내에서 손금으로 인정되며 해당 연도의 소득금액 한도를 초과하여 손금에 산입하지 못한 기부금은 향후 10년간 이월하여 손금에 산입할 수 있다.

상속인이 피상속인으로부터 받은 재산을 대학에 기부하는 경우, 상속세 과세가액 불산입으로 기부한 재산 전액에 대해 상속세가 면제된다. 과거에는 법정기부금에 대

하여 당해 사업연도의 소득금액에서 이월결손금을 차감한 금액의 범위내에서 전액법인의 손금에 산입하였으나, 법인세법개정(2005.12.31.)으로 손금산입한도가 50%로 대폭 축소되었다. 개정전에는 국·공립대학 기부금의 경우에는 소득금액 전액을 손금으로 인정하였고, 사립대학 기부금에 대해서는 사용목적에 따라 시설비, 연구비, 교육비 등에 사용하면 소득금액의 50%를, 장학금으로 사용하면 5%로 국·공립학교와의 손금의 인정한도 차이가 있었으나, 2005년 말 법인세법 개정으로 기부금 한도를 당해 사업연도의 소득금액에서 이월결손금을 차감한 금액의 50%로 통일되었다.

### 3. 부가가치세

#### 가. 교육용역에 대한 과세

현행 부가가치세법(제26조 제1항 제6호) 교육용역을 면세대상으로 규정하고 있다. 이에 따라 동법 시행령(제36조)은 정부의 허가 또는 인가를 받은 학교·학원·강습소·훈련원·교습소 기타 비영리단체 및 청소년 기본법에 의한 지식·기술 등을 가르치는 교육용역에 대한 부가가치세면세 규정을 두고 있으며, 산학협력단이 제공하는 교육용역에 대해서도 부가가치세를 면세하고 있다. 또한 동법 제2항에서는 면세되는 공급에 통상적으로 부수되는 재화 또는 용역의 공급은 면세되는 재화 또는 용역의 공급에 포함되는 것으로 본다고 규정하고 있으며, 동법 제14조는 주된 재화 또는 용역의 공급에 부수되어 공급되는 것은 주된 공급에 포함되는 것으로 보아 면세를 판단하는 것으로 규정하고 있다. 따라서 부가가치세가 면제되는 교육용역의 공급에 필수적으로 부수되는 용역의 공급은 면세용역의 공급에 포함되며, 교육용역 제공시 필요한 교재·실습자재·기타 교육용구의 대가를 수강료 등에 포함하여 받거나 별도로 받는 때에도 교육의 부수재화 또는 용역으로서 부가가치세를 면세하고 있다.

한편 학교법인이 고유목적사업에 사용하기 위하여 수입하는 재화나 용역은 그 공급자가 면세사업자가 아닌 이상 모두 과세되고 있으나, 과학·교육·문화용으로 수입하는 재화에 대해서는 면세되고 있다.

## 나. 산학협력단에 대한 과세

산학협력단이 제공하는 교육용역에 대해서는 면세혜택을 받고 있으나, 산학협력단이 제공하는 연구용역에 대해서는 부가세가 부과되고 있다. 즉 현행 부가가치세법시행령 제45조 제2호는 학술연구단체나 기술연구단체의 연구와 관련하여 공급하는 재화 또는 용역에 대한 면세규정을 두고 있으나, 산학협력단이 제공하는 연구용역에 대해서는 면세규정이 없어 부가가치세가 부과되고 있다. 산학협력단의 연구용역에 대해서는 지난 2006년 시행령개정으로 산학협력 활성화 및 대학 연구비 관리의 투명성 제고를 위해 산학협력단이 제공하는 연구용역 및 수입물품에 대한 부가세 면제 일몰규정을 두어 한시적으로 면세혜택을 받았으나, 2013.12.31. 자로 일몰 폐지됨에 따라 산학협력단이 제공하는 새로운 학술·기술연구 용역을 제외한 일반적인 연구용역은 2014.1.1. 이후 연구용역 계약을 체결하여 연구용역을 개시한 분부터 부가가치세가 부과되고 있다.

## 다. 민자사업 관련 기숙사에 대한 부가가치세 면세

현행 조세특례제한법에서는 민자로 건설되는 국립대·사립대·연합 기숙사에 대해서 부가가치세를 면제하고 있다. 국립대 기숙사<sup>7)</sup>는 2026년 말까지 건설·기부채납 단계에서 부가가치세 영세율이 사립대 민자·행복기숙사(사립) 및 행복기숙사(연합)의 경우 동법 제106조제1항제8호 적용 기숙사는 2014년 말까지 실시협약이 체결된 사업장에 대해서 기부채납·운영 단계에서 부가가치세가 면제되며, 제8의3호 적용 기숙사는 2015년1월1일부터 2028년12월31일까지 실시협약이 체결된 사업장에 대해서 기부채납·운영 단계에서 부가가치세가 면제되고 있다.<sup>8)</sup>

7) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제8호에 따른 사업시행자가 같은 법 제4조제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 방식으로 공급하는 기숙사(조세특례제한법 제105조제1항제3호의2),

8) 국립대·사립대 자체 기숙사는 부가가치세법에 따라 운영단계에서 일몰기한 없이 부가가치세가 면제되고 있음(부가가치세법 제26조 제18호, 시행령 제45조 제4호, 시행규칙 제34조 제2항)

표 1 | 대학 기숙사 유형별 부가가치세 과세 현황

구분	국립대		사립대		행복 (연합)
	자체	민자	자체	민자, 행복기숙사 (사립)	
건설단계	과세	건설회사 ⇨ 사업시행자(SPC) (과세)	과세	건설회사 ⇨ 사업시행자(SPC) (과세)	건설회사 ⇨ 사업시행자(SPC) (과세)
준공 (기부채납) 단계	-	사업시행자 ⇨ 학교 (영세율)	-	사업시행자 ⇨ 학교 (면세)	사업시행자 ⇨ 학교 (면세)
운영단계	면세	사업시행자 ⇨ 이용자 (면세) BTL(과세)	면세	사업시행자 ⇨ 이용자 (면세) BTL(과세)	사업시행자 ⇨ 이용자 (면세)

#### 4. 상속세 및 증여세

##### 가. 상속세 및 증여세법상 학교법인에 대한 과세

현행 상속세 및 증여세법은 상속재산 중 피상속인 또는 상속인이 종교·자선·학술 기타 공익을 목적으로 하는 사업을 영위하는 자(공익법인)에게 출연한 재산가액에 대하여는 신고기한 이내에 출연한 경우에는 상속세 과세가액에 산입하지 않는다(상증세법 제16조제1항). 따라서 사립대학은 상속세 및 증여세의 비과세 혜택을 받고 있다. 그러나 공익법인에 기업 주식·지분을 출연하는 경우, 출연 규모가 기업의 발행주식총수의 일정비율(5%~20%)을 초과하게 되면 그 초과 부분은 상속·증여세 과세가액에 산입된다(상증세법 16조제2항, 제48조 제2항1호).

표 2 | 공익법인 출연에 대한 상속·증여세 과세 요건

적용대상	상속·증여세 면제한도	과세대상
상호출자제한기업과특수관계에 있는 공익법인	발행주식총수의 5%	면제한도 초과분
일반 공익법인	일반적인 경우 발행주식총수의 10%	
	의결권 불행사 & 자선·장학·사회복지사업 공익법인	

##### 나. 출연받은 재산의 공익목적 사용에 대한 과세

학교법인이 출연받은 재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우로서 그

운용소득을 직접 공익목적사업에 사용한 경우에는 상속세 및 증여세를 면제하고 있다. 즉 학교법인이 출연받은 토지 등의 재산을 수익용으로 사용하면서 좀더 고수익이 가능한 수익용 재산으로의 대체 등의 사유로 재산을 처분함에 따른 양도차익이 발생한 경우에 있어서 그 차액을 학교전출금으로 전출하면 상증세를 면제하고 있는 것이다. 그러나 출연받은 재산을 직접 공익목적사업등(공익목적사업에 충당하기 위하여 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우를 포함)<sup>9)</sup>의 용도 외에 사용하거나 출연받은 날부터 3년 이내에 직업 공익목적사업 등에 사용하지 않는 경우에는 비과세 혜택을 받지 못한다(상증세법 제48조 제2항 1호).

#### 다. 학교법인 해산에 따른 증여세 과세

학교법인이 해산하는 경우에는 상속세 및 증여세법 제48조(공익법인등이 출연받은 재산에 대한 과세가액 불산입) 및 시행령 제38조(공익법인 등이 출연받은 재산의 사후관리)에 의하여 증여세가 부과되고 있다. 그러나 국가 등으로 귀속시에는 비과세된다(시행령 제38조8항1호).

### 5. 지방세

국·공립대학은 지방세법 제9조 제1항(취득세), 제26조 제1항(등록면허세, 제77조 제1항(주민세), 제109조 제1항(재산세), 제145조 제1항(지역자원시설세)에 따라 비과세 적용을 받는다. 국립대학법인 또한 지방세기본법 제154조에 따라 국·공립대학과 마찬가지로 비과세 적용을 받는다. 다만, 교육·연구 활동에 지장이 없는 범위 외의 수익사업을 하는 경우에는 과세대상이 된다. 현행 지방세관련 법령상 학교법인이 교육목적사업을 위한 취득, 보유에 대해서는 비과세, 감면, 면제 등의 세제혜택을 주고 있으나, 수익사업에 대해서는 영리법인과 동일하게 과세되고 있다.

---

9) 공익목적사업에 대한 사용이란 공익법인 등의 정관상 고유목적에 사용하는 것을 의미하며 출연받은 재산을 당해 직접 공익목적사업에 효율적으로 사용하기 위하여 주무관청의 허가를 받아 다른 공익법인 등에 출연하거나(상속세및증여세법시행령 제38조 제2항), 직접 공익목적사업에 충당하기 위하여 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우에도 해당된다(상속세및증여세법 제48조 제2항 제1호).

### 가. 취득세 과세현황

취득세는 일정한 자산의 취득에 대하여 그 취득자에게 부과되는 도세이다. 그 취지는 부동산 등의 소유권이 이전되는 유통과정에서 담세력이 노출되는 취득자에게 조세를 부담시키고자 하는 데 있다. 2011년부터 종전의 등록세 중 소유권 취득과 관련된 등기·등록에 대한 과세대상을 취득세로 통합하였다. 현행 지방세법상 취득이라 함은 매매, 교환, 상속, 증여, 기부, 법인에 대한 현물출자, 건축, 공유수면의 매립, 간척에 의한 토지의 조성 등과 기타 이와 유사한 취득으로서의 원시취득, 승계취득, 또는 유상, 무상을 불문한 일체의 취득을 의미한다(지방세법 제6조제1호).

국가 또는 지방자치단체, 지방자치단체조합, 외국정부 및 주한국제기구의 취득에 대해서는 취득세가 비과세되며, 국가, 지방자치단체조합에 귀속 또는 기부채납(BOT 방식: Build-Operate-Transfer; 건설·운영 후 양도방식으로 귀속되는 경우 포함)을 조건으로 하는 부동산 및 사회기반시설의 취득에 대해서도 취득세가 비과세된다(지방세법 제9조제2항). 그러나 이 경우에도 ① 국가 등에 귀속 등의 조건을 이행하지 않고 타인에게 매각·증여하거나 귀속 등을 이행하지 않는 것으로 조건이 변경된 경우, ② 국가 등에 귀속 등의 반대급부로 국가 등이 소유하고 있는 부동산 및 사회기반시설을 무상으로 양여받거나 기부채납 대상물의 무상사용권을 제공받는 경우에는 취득세가 부과된다.

한편 사립대학에 대해서는 지방세특례제한법 제41조(학교 및 외국교육기관에 대한 면제)에 따라 취득세를 면제받고 있다. 즉 초·중등교육법 및 고등교육법에 따른 학교, 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법, 또는 기업도시개발특별법에 따른 외국교육기관을 경영하는 자가 해당사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세를 면제하고 있다. 다만 ① 해당 부동산을 취득한 날부터 5년 이내에 수익사업에 사용하는 경우, ② 정당한 사유없이 그 취득일로부터 3년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우, ③ 해당용도로 직접 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우에는 면제된 취득세를 추징하고 있다<sup>10)</sup>.

그리고 지방대학 경쟁력 및 자생력 강화 지원을 위한 세제지원 측면에서 2023.12.29. 신설된 지방세특례제한법 제8항에 따라 지방대학에 한하여 수익용기본 재산 토지에 2026.12.31.까지 신축하는 건축물과 2026.12.31.까지 수익용기본재산 토지를 매각하고 3년 이내에 대체 취득하는 건축물(부속토지)에 대해서는 취득세를 50% 감면해주고 있다.

아울러 국립대병원과 사립대병원이 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서도 취득세를 감면하고 있는데 국립대병원은 50%(감염전문병원 60%), 사립대병원은 30%(감염전문병원 50%)으로 차등을 두고 있다.

#### 나. 등록면허세 과세현황

등록면허세는<sup>11)</sup> 각종 등록을 하거나 면허를 받는 자에게 그 등록·면허의 종류에 따라 부과되는 도세이다<sup>12)</sup>. 등록이란 재산권과 그 밖의 권리의 설정·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기하거나 등록하는 것을 말한다. 다만, 취득을 원인으로 이루어지는 등기 또는 등록은 제외하되, 광업권 및 어업권의 취득에 따른 등기와 외국인 소유의 취득세 과세대상 물건의 연부 취득에 따른 등기 또는 등록은 포함한다. 그리고 면허란 각종 법령에 규정된 면허·인가·허가 등 행정청의 행위를 말하며, 면허의 종별은 사업의 종류 및 그 규모 등을 고려하여 제1종부터 제5종까지 구분하고 있다. 취득세와 마찬가지로 학교법인의 고유목적사업에 사용하기 위한 부동산에 대한 등기와 사립학교법에 의한 학교법인의 설립과 합병의 등기에 대하여는 비과세되며, 수익사업에 사용한 경우와 등기 또는 등록일로부터 3년 이내에 정당한 사유없이 그 용도에 직접사용하지 아니하는 경우 또는 그 사용일부터 2년 이상 그 용도에 사용하지 아니하고 매각하거나 다른 용도로 사용하는 경우에는 등록면허세를 부과한다.

또한 학교법인이 그 사업에 직접 사용하기 위한 면허에 대하여는 등록면허세를 면

10) 지방세특례제한법 제41조 제1항

11) 구 지방세법은 등록세와 면허세를 별도의 세목으로 규정하고 있었으나, 2010.3.31. 법 개정으로 종전의 등록세 중 취득을 전제로 한 부분은 취득세로, 취득의 전제 없이 이루어지는 등기·등록분과 면허·인가 등에 과세되는 면허세는 각각 '등록에 대한 등록면허세'와 '면허에 대한 등록면허세'로 구분 통합되었다.

12) 지방세법 제23조

제하고 있다. 학교법인이 그 사업에 직접 사용하기 위한 면허란 지방세특례제한법 제 41조 제1항에 따른 학교 등이 그 비영리사업의 경영을 위하여 필요한 면허 또는 그 면허로 인한 영업설비나 행위에서 발생한 수익금의 전액을 그 비영리사업에 사용하는 경우의 면허를 말한다.(지방세특례제한법 시행령 제18조 3항)

#### 다. 재산세 과세현황

재산세는 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기의 보유에 대하여 그 보유자에게 부과하는 시·군세이다. 종전에는 토지의 보유에 대해서는 종합토지세, 건축물의 보유에 대해서는 재산세를 부과하였으나, 2005년부터 부동산의 보유과세를 강화하기 위하여 국세인 종합부동산세가 신설됨에 따라 종합토지세를 폐지하고 재산세로 통합하여 과세하고 있다. 학교법인에 대해서는 교육사업에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 재산세를 부과하지 않는다. 즉 학교법인이 과세기준일 현재 해당 사업에 직접 사용하는 부동산(대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지를 포함<sup>13)</sup>)에 대하여는 재산세(지방세법 제112조에 따른 부과액을 포함)를 면제하고 있다. 다만 수익사업에 사용하는 경우와 해당 재산이 유료로 사용되는 경우의 그 재산 및 해당 재산의 일부가 그 목적에 직접 사용되지 아니하는 경우의 그 일부 재산에 대하여는 과세하고 있다.

그리고 지방대학 경쟁력 및 자생력 강화 지원을 위한 세제지원 측면에서 2023.12.29. 신설된 지방세특례제한법 제8항에 따라 지방대학에 한하여 수익용기본재산 토지에 2026.12.31.까지 신축하는 건축물과 2026.12.31.까지 수익용기본재산 토지를 매각하고 3년 이내에 대체 취득하는 건축물(부속토지)에 대해서는 재산세를 5년간 50% 감면해주고 있다.

아울러 의과대학의 부속병원에 대해서도 과세기준일 현재 의료업에 직접 사용하는 부동산에 대한 2027.12.31.까지 재산세의 100분의 50(감염병전문병원은 100분의 60)를 경감해주고 있다. 다만, 주민세 사업소분 및 종업원분에 대해서는 2014년까지

13) 대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지란 해당 사업에 직접 사용할 건축물을 건축 중인 경우와 건축허가 후 행정기관의 건축규제조치로 건축에 착공하지 못한 경우의 건축 예정 건축물의 부속토지를 말한다(조세특례제한법시행령 제18조 제2항)

면제되었으나 일몰삭제로 과세되고 있는 상황이다.

### 라. 기숙사, 산학협력단에 대한 과세 현황

#### 1) 학교기숙사에 대한 지방세 과세 현황

초·중등교육법 및 고등교육법에 따른 학교, 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」, 또는 「기업도시개발 특별법」에 따른 외국교육기관을 경영하는 자가 대통령령으로 정하는 기숙사로 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세를, 과세기준일 현재 해당 용도로 사용하는 부동산에 대해서는 재산세 및 주민세사업소분을 각각 2027.12.31.까지 면제하고 있다. 다만, 정당한 사유없이 그 취득일부터 3년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 않거나, 해당 용도로 직접 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우에는 그 해당 부분에 대해서 면제된 취득세를 추징하고 있다. (지방세 특례제한법 제42조 제1항)

#### 2) 산학협력단에 대한 지방세 과세 현황

산학협력단이 그 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세의 100분의 75를, 과세기준일 현재 그 고유업무에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 재산세의 100분의 75를 2026.12.31까지 경감해주고 있다. 한편 산학협력단 종업원에 대한 주민세(사업소분 및 종업원분)에 대해서는 2014.12.31.까지 한시적으로 면제되었다가, 일몰규정 폐지로 과세로 전환되어 과세되고 있는 상황이다. (지방세특례제한법 제42조 제3항, 제4항)

### III 대학 재정운용 활성화를 위한 세제 지원방안

#### 1. 대학 기부금 10만원 세액공제 도입

##### 가. 현황 및 문제점

2022년 우리나라의 대학생 1인당 공교육비 지출액은 \$14,695로 경제협력개발기구(OECD) 평균인 \$21,444보다 낮은 수준이다. (OECD, 2025). 이와 같은 국제수준에 못 미치는 정부의 고등교육에 대한 투자는 대학재정의 학생등록금 의존도를 높이는 결과를 초래하고 있다. 2024년 기준 사립대학 교비회계의 수입 비중을 살펴보면 등록금 및 수강료수입(10조 5,768억원, 52.3%), 국고보조금수입(3조 8,495억원), 전입금 수입(1조 6,552억원, 8.2%)순으로 등록금 비중이 절반을 넘고 있다.

이처럼 국제적인 수준에 미치지 못하는 고등교육에 대한 투자로 인하여 대학 재정의 학생등록금에 대한 의존도가 높아짐에 따라 학생들의 등록금 부담을 완화하고 대학 재정의 어려움을 해소하기 위하여 대학에 대한 자발적인 기부를 활성화하기 위한 세제개선이 필요하다.

현행 소득세법은 개인이 대학에 지출하는 기부금(특례기부금)에 대해 기부금의 15%(1천만 원 초과 금액에 대해서는 30%)를 종합소득산출세액에서 기부금세액공제로 공제하고 있다. 한편, 법인 기부자인 경우에는 세액공제가 아닌 손금(비용)산입 혜택이 적용되며 공제 한도는 해당 사업연도 기준소득금액(이월결손금 차감 후)의 50% 한도 내에서 손금으로 인정된다.

현행 세법에는 소액기부를 장려하기 위한 두 가지 제도를 두고 있다. 첫째는 정치자금기부금이다. 개인이 「정당에 기부한 정치자금은 「정치자금법」 제59조(조세의 감면) 및 「조세특례제한법」 제76조(정치자금의 손금산입특례 등)에 따라 10만원까지 전액 세액공제를 적용하고, 초과분은 소득 공제 또는 손금 산입하며, 상속세와 증여세도 부과하지 않는다. 두 번째는 2023년부터 시행하고 있는 ‘고향사랑기부제’이다. 개인이 주소지 이외의 지방자치단체에 기부하는 경우 「고향사랑 기부금에 관한 법률」 및 조세특례제한법 제58조에 따라 기부금액 10만원까지 전액 세액공제하고 있으며

2026년부터는 10만원 초과, 20만원 이하 기부금에 대한 세액공제율을 현행 15%에서 40%로 확대될 예정이다.

(구)조세특례제한법(제73조)에는 2010년 12월 31일까지 한시적으로 기업이 사립 학교등에 시설비, 교육비, 장학금, 연구비로 지출하는 기부금에 대해 손금을 100% 인정하는 특례규정을 두고 있었다. 그러나 일몰폐지로 2011년 1월 1일부터 조세특례법상의 한시적 특례규정이 폐지되고 기업 및 영리법인(학교법인 전액출자)의 법정 기부금 손금 인정이 50%로 축소되면서 기업의 사립대학에 대한 기부금 유인효과도 그만큼 감소되고 있다.

#### 나. 개선방안

현행 정치자금기부금제도나 고향사랑기부금제도와 같이 대학에 대한 기부금 가운데 10만원까지는 전액 세액공제하는 기부금 세액공제 제도를 도입할 필요가 있다. 기부금 세액공제는 모교에 대한 동문들의 자발적인 소액 기부를 유도할 수 있으며 자연스럽게 대학의 기부문화를 확산시킬 수 있을 것이다. 또한 대학 기부금에 대한 세제지원은 국가가 하여야 할 고등교육의 수행을 대신하고 있는 사립대학뿐만 아니라 국·공립대학에 대한 간접적인 재정지원 효과뿐만 아니라 외국에 비해 위축되어 있는 모교 동문들의 기부문화 활성화 차원에서도 시급히 그 도입을 검토할 필요가 있다.

이에 대학의 부족한 재정을 지원하는 간접적인 방안으로 「조세특례제한법」 제76조(정치자금의 손금산입특례)처럼 10만원까지 전액 세액공제를 도입하고 이를 통해 확보된 재원으로 학생 장학금 지급 및 학자금대출 이차지원 등에 사용할 수 있도록 다음과 같은 세법개정이 필요하다.

## 〈조세특례제한법 제76조의2(대학에 대한 기부금 손금산입 특례)개정안〉

현 행	개 정 안
〈신 설〉	<b>제76조의2(대학에 대한 기부금의 손금산입 특례 등)</b> 거주자가 「고등교육법」 제2조에 따른 학교(국·공립학교의 경우는 기부금을 조성·운용하기 위하여 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 법인을 말한다)에 장학금 지급 및 학자금 대출 이자지원 등으로 지출한 기부금은 이를 지출한 당해 과세연도의 소득금액에서 10만원까지는 그 기부금액의 110분의 100을 세액공제하고, 10만원을 초과한 금액에 대하여는 해당 금액의 100분의 15(해당 금액이 1천만원을 초과하는 경우 그 초과분에 대해서는 100분의 30)에 해당하는 금액을 종합소득산출세액에서 공제한다.

## 2. 사립학교 교육용역에 대한 영세율 적용

## 가. 현황 및 문제점

현행 부가가치세법(제26조 제1항 제6호)은 교육용역을 면세대상으로 규정하고 있다. 이에 따라 같은 법 시행령(제36조)은 정부의 허가 또는 인가를 받은 학교·학원·강습소·훈련원·교습소 기타 비영리단체 및 청소년 기본법에 의한 지식·기술 등을 가르치는 교육용역에 대한 부가가치세면세 규정을 두고 있으며, 산학협력단이 제공하는 교육용역에 대해서도 부가가치세를 면세하고 있다. 또한 같은 법 제2항에서는 면세되는 공급에 통상적으로 부수되는 재화 또는 용역의 공급은 면세되는 재화 또는 용역의 공급에 포함되는 것으로 본다고 규정하고 있으며, 같은 법 제14조는 주된 재화 또는 용역의 고급에 부수되어 공급되는 것은 주된 공급에 포함되는 것으로 보아 면세를 판단하는 것으로 규정하고 있다.

따라서 대학이 제공하는 교육용역에 대한 대가인 등록금에 대해서도 부가가치세가 면제되고 있다. 그러나 매출세액에 해당되는 등록금 수입에 대해서는 부가세가 면제되고 있으나, 교비회계에서 교육서비스 제공에 필요한 재화와 용역을 제공받을 때 부담한 부가가치세의 매입세액은 공제를 받지 못하는 문제점이 지적되고 있다. 이는 현행 부가가치세법상 면세제도가 갖고 있는 한계라고 볼 수 있다. 즉 면세사업자의 경우 면세사업자가 공급하는 재화 또는 용역에 대하여 부가가치세는 과세되지 아니하

나, 재화 또는 용역을 생산하거나 취득시에 부과된 부가가치세를 환급받을 수 없어 매입가액의 10%에 해당하는 부가가치세를 부담하게 된다. 따라서 면세사업자인 학교의 교비회계 지출분에 대하여 부담한 매입세액의 공제가 이루어지지 아니하므로 교육용역의 생산과정에서 부담한 매입세액에 해당하는 부가가치세 상당액이 공급가액에 영향을 미쳐 결과적으로 등록금 인상의 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

### 나. 개선방안

전술한 바와 같이 현행 부가가치세법상 교육용역 제공은 면세에 해당하므로 교비회계 지출부분에서 교육용 수입품 등 극히 일부를 제외하고는 부가가치세를 부담하게 된다. 교육 및 연구에 투자되는 재화와 용역에 대한 대학의 부가가치세부담은 대학의 비용이 되어 등록금 인상의 요인으로 작용하고 있다.

사립대학 교비회계 지출부분에서 부담하는 부가가치세는 사학이 부담하는 조세 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 사립대학 교육용역에 대한 영세율이 적용된다면 2023회계연도 경우 사립대학 교비회계에서 매입세액을 공제받지 못하고 대학이 부담한 부가가치세액은 약 8,097억원 정도일 것으로 추정된다. 14) 따라서 사립대학 교육용역에 대한 영세율이 적용될 경우 동 금액 상당의 개선효과를 가져올 것으로 추산되며 대학에 대한 실질적인 재정지원 효과를 가져올 수 있을 것이다.

표 3 | 사립대학 교육용역에 대한 영세율 적용시 재정지원 효과

단위(억원)

항목	관리운영비	연구비	학생경비	고정자산매입지출
금액	29,177	4,724	69,049	12,567
부가가가치세적용	적용	적용	부분적용	적용
추산액	2,917	472	3,452	1,256

1) 대상 학교수: 190개교(사립 4년제 대학 149개교, 산업대학 2개교, 대학원대학 39개교)  
 자료: 2024 대학재정분석보고서 -예·결산편- (한국사학진흥재단)

14) 2023년도 사립대학 교비회계 자금계산서 지출 항목 중 부가가치세 대상 항목인 관리운영비, 연구비, 학생경비(재화 구매와 관련된 것은 50%로 추정), 고정자산매입지출 현황을 근거로 지출금액의 10%를 부가세부담액으로 산정

### 3. 수익용기본재산 대체 취득 촉진을 위한 법인세제 개선

#### 가. 현황 및 문제점

법인세법 제55조의2(토지등양도소득에대한 과세특례)는 영리법인은 물론 비영리법인에게도 토지 등 자산의 양도로 인한 양도소득에 대해서 원칙적으로 법인세 납세의무를 규정하고 있다. 따라서 학교법인의 경우 양도소득을 학교 등의 고유목적사업비로 사용하는 용도로 고유목적사업준비금을 설정하는 경우에 한하여 손비가 인정되어 법인세 감면혜택을 받을 수 있지만, 양도차액을 교비회계에 전출하지 않고 학교법인 내에서 수익용기본재산을 취득하는 용도로 사용하는 경우에는 고유목적사업비로 사용한 것으로 인정되지 않아 법인세를 과세하고 있다.

영리법인은 물론 비영리법인에게도 토지 등 자산의 양도로 인한 양도소득에 대해서 법인세 납세의무를 규정한 법인세법 제55조의2의 입법연혁을 살펴보면 부동산 투기를 억제할 목적으로 1975년에 도입된 법인세 특별부가세에서 찾을 수 있다. 그러나 특별부가세는 부동산 경기 활성화를 위해 2001년 말에 폐지되었고 현행 토지 등 양도소득에 대해 법인세를 과세하는 55조의2의 규정이 마련되었다. 한편 학교법인의 수익용기본재산 양도차익에 대한 조세부담 완화를 위해 조세특례제한법상(제104의16) 지난 2010년에 “대학재정건전화를 위한 과세특례” 규정이 신설되었다.

2024년 기준 사립대학법인은 토지(211,073천㎡), 건물(2,475천㎡), 유가증권(30,770천주), 신탁예금(960건), 기타재산(49건)으로 총 12조 4,272억원의 수익용기본재산을 보유하고 있다. 유형별 평가액은 토지(7조 7,298억원), 건물(2조 527억원), 유가증권(1조 1,854억원), 신탁예금(1조 4,209억원), 기타재산(384억원)으로 유가증권이 전체 수익용기본재산 중 차지하는 비율은 약 9.5%에 불과하며 수익률 또한 저조하다.

수익용 기본재산은 대학의 지속가능한 발전을 위한 지속적이고 안정적인 법인전입금 수입의 주요 재원이다. 따라서 법인전입금을 높여 안정적 재정 지원을 하기 위해서는 수익용 기본재산 중 토지등 저수익 자산을 수익률이 높은 자산으로 대체할 필요가 있다.

문제는 수익용 기본재산 양도차익은 법인세 과세대상이고 학교법인이 보유하고 있는 부동산은 보유기간이 길고 취득가액이 낮아 양도차익이 크므로 처분 금액의 상당액을 세금으로 납부하여야 한다는 점이다. 조세특례제한법 제76조에 따라 양도차익에 대해 고유목적사업준비금을 설정하는 경우 과세 부담을 줄일 수 있지만 해당 금액을 고유목적사업에 사용해야 하므로 사실상 수익용 기본재산 대체 취득이 불가능한 상황이다.

조세특례제한법 제104조의 16에 따라 대체 취득하는 경우 양도차익을 양도일로부터 3년간 유예하고 3년간 나누어 납부할 수 있으나 결과적으로 익금산입에 따른 법인세를 부담해야하므로 과세이연에 따른 학교법인의 자금부담이 문제되고 있다.

#### 나. 개선방안

저수익 수익용 기본재산인 토지를 수익률이 높은 자산으로 대체하여 대학의 지속 가능한 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위해서는 현행 법인세제의 개선이 필요하다. 첫 번째 방안은 학교법인이 토지 및 건축물 등을 양도하면서 그 양도차액을 교비회계에 전출하지 않고 학교법인내에서 수익용 기본재산을 취득하는 용도로 사용하는 경우에는 고유목적사업비로 사용한 것으로 인정되지 않아 법인세가 과세되고 있으므로 “토지등양도소득에대한과세특례”를 규정한 법인세법 제55조의2에 사립학교법인의 토지 등 수익용기본재산 처분시 발생하는 양도소득에 대한 과세가 면제될 수 있도록 다음과 같이 개정할 필요가 있다. 아울러 수익용기본재산 재취득을 위해 처분한 경우의 소득은 고유목적사업비로 사용한 것으로 보고 손금산입될 수 있도록 “고유목적사업준비금의 손금산입”을 규정한 법인세법시행령 제56조도 다음과 같이 개정할 필요가 있다.

〈법인세법 제55조의2개정안〉

현 행	개 정 안
제55조의2(토지등 양도소득에 대한 과세특례) ①~③ (생략) ④ 다음 각호의 1에 해당하는 토지등 양도소득에 대하여는 제1항의 규정을 적용하지 아니한다. 다만, 미등기 토지 등에 대한 토지등양도소득에 대하여는 그러하지 아니한다. 1.~3.(생략) 〈신설〉	제55조의2(토지등 양도소득에 대한 과세특례) ①~③ (현행과 같음) ④ _____ _____ _____ 1.~3.(현행과 같음) 4. <u>사립학교법에 의한 학교법인의 수익용기본재산을 고유목적에 사용하거나, 수익용기본재산으로 대체취득하기 위한 처분으로 발생하는 소득</u>

〈법인세법 시행령 제56조 개정안〉

현 행	개 정 안
제56조(고유목적사업준비금의 손금산입) ①~⑤ (생략) ②~⑤ (생략) ⑥ 법 제29조제1항 내지 제4항의 규정을 적용함에 있어서 다음 각 호의 금액은 고유목적사업에 지출 또는 사용한 금액으로 본다. 1.~10.(생략) 〈신설〉	제56조(고유목적사업준비금의 손금산입) ①~⑤ (현행과 같음) ②~⑤ (현행과 같음) ⑥ _____ _____ _____ 1.~10.(현행과 같음) 11. <u>사립학교법 및 대학설립·운영규정에 의한 주무부장관이 승인한 수익용기본재산의 대체 취득하는 금액</u>

두 번째 방안은 감면이 아닌 과세 이연 확대로 국가의 조세 수입을 감소시키지 않으면서 대체 취득에 대한 조세지원 효과를 거두는 방안이다. 즉, 현행 조세특례제한법 제104조의 16(대학 재정 건전화를 위한 과세특례)은 수익용 부동산 대체 취득에 따른 양도차익을 ‘양도일이 속하는 사업연도부터 3년이 되는 날이 속하는 사업연도부터 3개 사업연도의 기간동안 균분한 금액 이상을 익금에 산입한다’는 규정을 두고 있어 일시적 이연에 불과할 뿐만 아니라 대체취득 시한도 1년으로 한정하고 있어 조세지원 효과가 거의 없다고 볼 수 있다. 또한 유가증권에 한정하여 처분시까지 과세이연을 허용하고 있으며 동종자산간의 대체취득에만 과세특례를 적용하고 있어 수익용 기본재산 운용의 자율성을 저해하고 있다.

따라서 대체취득 시한을 2년으로 연장하고 토지·건축물과 유가증권 간의 대체취득 시에도 과세특례를 적용하고 3년거치 3년 분할 과세를 폐지하고 신규자산 처분시까지 과세이연을 확대할 수 있는 다음과 같은 개정안 마련이 필요하다.

**〈조세특례제한법 제104조의 16 개정안〉**

현 행	개 정 안
제104조의16(대학 재정 건전화를 위한 과세특례) ① 「고등교육법」에 따른 학교법인이 토지 등 대통령령으로 정하는 수익용 기본재산(이하 “토지등 수익용 기본재산”이라 한다)을 양도하고 양도일부터 1년 이내에 다른 토지등 수익용 기본재산을 취득하는 경우 보유하였던 토지등 수익용 기본재산을 양도하여 발생하는 양도차익은 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 금액을 해당 사업연도의 소득금액을 계산할 때 익금에 산입하지 아니할 수 있다. 이 경우 해당 금액은 양도일이 속하는 사업연도 종료일 이후 3년이 되는 날이 속하는 사업연도부터 3개 사업연도의 기간 동안 균분한 금액 이상을 익금에 산입하여야 한다.	제104조의16(대학 재정 건전화를 위한 과세특례) ① ----- 토지, 건축물 또는 유가증권 등 ----- 수익용 ----- 2년 ----- ----- 그 대체취득한 수익용 기본재산을 처분할 때까지 법인세(「법인세법」제55조의 2에 따른 토지등 양도소득에 대한 법인세는 제외한다)의 과세를 이연받을 ---. 〈후단 삭제〉
② 「고등교육법」에 따른 학교법인이 유가증권 등 대통령령으로 정하는 수익용 기본재산(이하 “유가증권 등 수익용 기본재산”이라 한다)을 양도하고 양도일부터 1년 이내에 다른 유가증권등 수익용 기본재산을 취득하는 경우 보유하였던 유가증권등 수익용 기본재산을 양도하여 발생하는 양도차익은 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 금액을 해당 사업연도의 소득금액을 계산할 때 익금에 산입하지 아니할 수 있다.	〈삭 제〉
③ 제2항을 적용받은 학교법인이 새로 취득한 유가증권등 수익용 기본재산을 처분하는 경우에는 익금에 산입하지 아니한 금액 중 처분한 유가증권등 수익용 기본재산의 비율에 상당하는 금액으로서 대통령령으로 정하는 방법에 따라 계산한 금액을 그 처분한 날이 속하는 사업연도에 산입하여야 한다.	② 제1항----- 취득한 ----- ----- 처분한 ----- .
④ 제1항 또는 제2항을 적용받은 학교법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 해당 호에 따른 사유가 발생한 날이 속하는 사업연도의 소득금액을 계산할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 금액을 익금에 산입하여야 한다. 이 경우 제33조제3항 후단을 준용한다.	③ 제1항 ----- ----- ----- ----- .

현 행	개 정 안
1. 다른 토지등 수익용 기본재산 또는 유가증권등 수익용 기본재산을 취득하지 아니하는 경우	1. 다른 ----- -----
2. 학교법인의 이사장, 이사 또는 대표자가 제1항 또는 제2항에 따라 취득한 다른 토지등 수익용 기본재산 또는 유가증권등 수익용 기본재산과 관련하여 「사립학교법」을 위반하여 같은 법 제73조의 2에 따라 징역 또는 벌금형이 확정된 경우	2. ----- ----- 제1항----- 다른 ----- ----- -----
⑤·⑥ (생 략)	⑤·⑥ (현행과 같음)

#### 4. 주식의 취득 및 보유규제 개선

##### 가. 현황 및 문제점

상속세 및 증여세법상(이하, 상속세법) 비영리법인<sup>15)</sup>이 공익법인에 해당하는 경우 출연받은 재산의 가액은 과세가액에 산입하지 아니한다. 그러나 공익법인이 주식을 일정비율(기본한도 10%로 하되, 공익법인 의무이행 요건 위반시 5% 한도를 적용) 이상 취득 또는 보유하는 경우에는 상속세 또는 증여세를 과세한다.

상증세법상 학교법인 등의 공익법인이 내국법인의 의결권 있는 주식을 출연받은 경우에는 출연 받는 주식과 이미 보유하고 있는 주식, 출연자와 특수관계에 있는 자가 출연한 타공익법인이 보유하고 있는 당해 내국법인의 주식수를 합하여 동일 내국법인 의결권 있는 발생주식 총수의 10%를 초과하는 경우에는 그 초과분에 대하여 증여세가 과세된다(상증세법 제16조 제2항). 다만, 출연받은 주식등의 의결권을 행사하지 않거나, 자선·장학 또는 사회복지를 목적으로 하는 공익법인에 출연하는 경우에는 20% 한도를 적용하며, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제14조에 따른 상호출자제한기업집단과 특수관계에 있는 공익법인에 출연하는 경우에는 5% 한도를 적용한다.

그리고 공익법인 등이 대통령령으로 정하는 특수관계에 있는 내국법인의 주식 등을 보유하는 경우로서 당해 내국법인의 주식 등의 가액이 총재산가액의 30%를 초과

15) 법인세법상 비영리법인이란 민법 제32조에 따라 설립된 법인을 말한다. \*민법 제32조(비영리법인의 설립과 허가)학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

하는 때에는 일정한 금액의 가산세를 부과하고 있다. (상증세법 제48조 제9항)

주식 5% 초과 보유가 가능한 공익법인 요건은 ① 운용소득을 1년내 80%이상 공익 목적사업에 사용, ② 출연재산가액의 1% 상당액 이상 공익목적사업에 사용, ③ 출연자 및 특수관계인이 이사의 1/5 초과 취임 금지, ④ 자기내부거래 금지, ⑤ 정당한 대가없이 특수관계법인 광고·홍보 금지 등을 충족해야한다. (상증세법 제48조 제11항)

표 4 | 공익법인 주식보유 요건

구분	한도
공익법인	10%
의결권 불행사 & 자선·장학·사회복지사업 공익법인	20%
상호출자제한기업집단과 특수관계인 공익법인	5%

주식 출연에 대한 상속세 및 증여세 부과 규정은 1991년 처음 시행되었다. 입법취지는 일부 대기업 집단의 계열사 우회 지배 목적의 공익법인(문화재단이나 장학재단) 설립 후 주식 증여를 막기 위한 것으로 학교법인을 비롯한 선의의 공익법인 및 기부자에게 과세 부담이 과중하며 주식을 통한 대학에 대한 기부문화 활성화를 제한하고 있다.

#### 나. 개선방안

대학에 장학금 재원마련 등을 위한 주식기부에 한해서 상증세법 제48조 제1항 과세가액 불산입액 범위를 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 50을 초과하는 경우로 개정하거나, 경영권 지배 목적으로 이용될 우려가 없는 학교법인에 한하여 같은 법 제16조 제2항 2호에 따른 지분률에 따른 주식 출연제한 규정을 배제하여야 한다.

주식출연에 대한 상속세 및 증여세 부과규정은 학교법인의 자산운용에 제한적인 규제로 작용하고 있으므로 대학의 장학금 재원마련을 위한 주식기부에 대하여 상증세법상의 주식보유한도를 50%로 상향될 수 있도록 조세특례법 제104조의16을 다음

과 같이 개정할 필요가 있다.

#### 〈조세특례제한법 제104조의16 개정안〉

현 행	개 정 안
제104조의16(대학 재정 건전화를 위한 과세특례) ① ~ ④ (생략)	제104조의16(대학 재정 건전화를 위한 과세특례) ① ~ ④ (현행과 같음)
〈신 설〉	⑤ 「고등교육법」 제2조 제1항부터 제4항까지의 대학에 장학금 재원마련을 위한 주식의 기부에 대하여 상속세 및 증여세법 제16조 제2항 제2호에 따른 비율에도 불구하고 주식보유 한도를 100분의 50으로 한다.

### 5. 대학후생복지시설에 대한 과세제도 개선방안

#### 가. 대학후생복지시설에 대한 과세제도의 문제점

현재 많은 대학들이 식당, 서점, 문구점, 주차장 등의 후생복지시설을 운영하고 있는바, 최근에는 그 운영형태가 과거와 같은 학교직영보다는 외부업체에 위탁 또는 임대하는 형태가 대부분이다. 현행 세법상(부가가치세법시행령 제45조, 법인세법시행령 제3조, 지방세특례제한법 제41조) 학교가 식당 등의 후생복지시설을 직접 운영하는 경우에는 일반적으로 세무당국이 이를 고유목적사업으로 판단하여 법인세, 부가가치세, 지방세(취득세, 등록세, 재산세) 등이 비과세로 처리되지만, 외부업체에 위탁 또는 임대운영하는 경우에는 그 운영실태의 정도에 따라 수익사업으로 판단하여 과세하고 있다. 그러나 과세 타당성 측면에서 볼 때 캠퍼스 내 식당, 서점, 문구점, 편의점 등의 시설은 학교 구성원들의 교육과 연구활동에 편의를 제공하는 후생복지시설이라는 점을 과세당국은 전혀 고려하지 않고 있다. 대학후생복지시설에 대한 운영을 대학이 직접하지 않고 위탁·임대운영의 형태를 취하더라도 후생시설로서의 기능과 역할에는 변함이 없다고 보아야 한다.

그러나 이러한 후생복지시설을 대학이 직영하기에는 그 운영상 비효율적인 경우가 많다. 즉 식당, 편의점, 문구점, 주차장 등을 학교가 직영하게 되면 직원의 채용, 인사관리, 물품관리 등에 많은 어려움이 따르며 자칫 비능률적·비생산적인 운영이 될 수

있다. 이에 따라 최근 많은 대학들이 직영보다는 전문경영인에게 위탁하거나 임대운영하기를 선호하고 있으며 커피숍, 영화관, 공연장 등과 같은 대규모 복합편의시설을 갖춘 대학들도 많이 나타나고 있다.

현재 캠퍼스 내 후생복지시설에 대한 재산세 부과여부는 법령상 그 기준이 명확하지 않아 같은 학교 내 시설 중에서도 세무당국의 재량에 따라 부과되는 시설이 있는가 하면 면세혜택을 받는 시설도 있어 관련법령에 그 기준을 명확히 제시할 필요가 있다.

표 5 | 대학 후생복지시설 과세현황

구분	국공립대	국립대학법인	사립대	
			목적사업	수익사업
법인세	비과세	국립대에 준함	비과세	과세
부가가치세	부동산임대업, 도매 및 소매업, 음식점업 등에 해당하는 경우 과세(시행령46조 3호) 다만, 소속 직원의 복리후생을 위하여 구내에서 식당을 직접 경영하여 음식을 공급하는 영역은 면세(시행령 제46조 3호 나목)	국립대에 준함	학교의 경영자가 학생의 복리후생을 목적으로 학교구내에서 식당을 직접 경영하여 공급하는 음식용의 경우 면세(조세특례제한법 제10조 제1항1호다목)	과세
재산세	비과세	국립대에 준함	비과세	과세

#### 나. 캠퍼스 내 위탁·임대운영 후생복지시설에 대한 과세 개선방안

현행 세법상 대학의 경우 캠퍼스 내 식당과 같은 후생복지시설에 대해서는 직접 경영하는 경우에는 부가가치세를 면제하고 있지만, 위탁·임대하는 경우 부가가치세를 과세하고 있다(조세특례제한법 제106조제1항제2호 다목). 이에 반해 초·중·고등학교의 경우에는 학교로부터 위탁을 받은 학교급식공급업자가 위탁급식의 방법을 해당 학교에 직접 공급하는 음식 용역에 대해서는 부가가치세를 면제하고 있다(조세특례제한법 제106조제1항제2호 라목). 아울러 재산세가 비과세되는 국공립대학과는 달리 사립대학이 운영하는 후생복지시설의 경우 부가가치세는 물론 법인세와 재산세가 부과되고 있다. 이는 대학과 초·중·고등학교, 국공립대학과 사립대학간의 조세 형평성 차원에서 바람직하지 못할 뿐만 아니라 대학 캠퍼스 후생복지시설의 운영에 재정적인 부담으로 작용하고 있다.

대학 캠퍼스 내 후생복지시설에 대해서는 직업경영이 아닌 위탁·임대의 형태로 운영되더라도, 그 정도가 순수한 고유목적사업의 개념을 벗어나 과도한 수익을 창출하기 위한 상업시설로 전락되지 않는 한 고유목적사업으로 보고 비과세해야 할 것이다. 그러나 현행 법령상 비과세의 기준이 명확하지 않으므로 다음과 같이 부가가치세법, 법인세법, 지방세특례제한법 등 관련법령을 개정하여 위탁임대의 형태로 운영되는 후생복지시설에 대한 세제혜택을 확대해야 한다.

**<부가가치세법 시행령 제45조 개정안>**

현 행	개 정 안
제45조(종교, 자선, 학술, 구호 등의 공익 목적 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 면세하는 것의 범위) 법 제26조제1항제18호에 따른 종교, 자선, 학술, 구호(救護), 그 밖의 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역은 다음 각 호의 재화 또는 용역으로 한다. 1. ~ 7. (생 략) <u>&lt;신 설&gt;</u>	제45조(종교, 자선, 학술, 구호 등의 공익 목적 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 면세하는 것의 범위) _____ _____ _____ _____ 1. ~ 7. (현행과 같음) 8. 「법인세법」 제24조제2항제1호라목1)에 따른 사립학교가 후생복지시설을 위탁·임대하기 위하여 제공하는 공간

**<법인세법 시행령 제3조 개정안>**

현 행	개 정 안
제3조(수익사업의 범위) ① 법 제4조제3항제1호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 제외한 각 사업 중 수입이 발생하는 것을 말한다. 1. ~ 2의2. (생 략) 3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 교육시설에서 해당 법률에 따른 교육과정에 따라 제공하는 교육서비스업 가. ~ 마. (생 략) <u>&lt;신 설&gt;</u>  4. ~ 16. (생 략) ②·③ (생 략)	제3조(수익사업의 범위) ① ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 2의2. (현행과 같음) 3. ----- ----- ----- 가. ~ 마. (현행과 같음) 바. 사립학교법 제6조제1항의 규정에 의하여 설립된 학교법인의 수익사업 중 학생(교직원)을 위한 후생복지시설에 대한 위탁·임대사업 4. ~ 16. (현행과 같음) ②·③ (현행과 같음)

〈지방세특례제한법 제41조 개정안〉

현 행	개 정 안
제41조(학교 및 외국교육기관에 대한 면제) ① 「초·중등 교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 또는 「기업도시개발 특별법」에 따른 외국교육 기관을 경영하는 자(이하 이 조에서 “학교등”이라 한다) 가 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산(대 통령령으로 정하는 기숙사는 제외한다)에 대해서는 취득 세를 2027년 12월 31일까지 면제한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 해당 부분에 대해서는 면제된 취득세를 추징한다.	제41조(학교 및 외국교육기관에 대한 면제) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----
1. 해당 부동산을 취득한 날부터 5년 이내에 수익사업 에 사용하는 경우	1. ----- ----- <u>경우(사립학교법 제6조 제1항에 의해 설립된 수익사업 중 후생복지시설을 위탁·임대하는 사업은 제외한다)</u> -----
2.·3. (생 략)	2.·3. (현행과 같음)
② 학교등이 과세기준일 현재 해당 사업에 직접 사용하 는 부동산(대통령령으로 정하는 건축물의 부속토 지를 포함한다)에 대해서는 재산세(「지방세법」 제 112조에 따른 부과액을 포함한다) 및 「지방세법」 제146조제3항에 따른 지역자원시설세를 각각 2027년 12월 31일까지 면제한다. 다만, 수익사업 에 사용하는 경우와 해당 재산이 유료로 사용되는 경우의 그 재산 및 해당 재산의 일부가 그 목적에 직접 사용되지 아니하는 경우의 그 일부 재산에 대해서는 면제하지 아니한다.	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>경우(사립학교법 제6조제1항에 의해 설립된 수익사업 중 후생복지시설을 위탁·임 대하는 사업은 제외한다)와</u> ----- -----
③ ~ ⑧ (생 략)	③ ~ ⑧ (현행과 같음)

6. 사립대 민자사업 기숙사등에 대한 조세지원제도 개선

가. 민자사업 관련 건설용역 과세제도의 문제점

민자유치를 통한 대학시설 운영방식에는 BTL, BTO, BOT 등의 다양한 운영방식 이 존재하며, 조세특례제한법상(제105조 제1항 3의2) 민간시행업자가 국가 또는 지 방자치단체에 공급하는 건설용역에 대하여 부가가치세 영세율을 적용하는 조세지원 혜택을 주고 있다. 그러나 동법에 의한 조세지원 혜택은 민간사업자가 학교시설을 건 설하여 대학에 공급하는 건설용역 중 공급받는 대상이 국가 또는 지방자치단체로 한

정되어 있어 사립대학은 조세지원 혜택을 받지 못하고 있다.

한편 조세특례법상(제106조 제1항 제8호, 8의2호, 8의3호) BTO 방식에 의한 민간투자방식으로 건설된 학교시설을 이용하여 제공하는 재화 또는 용역에 대해서는 부가가치세를 면세하고 있다. 그러나 동법은 일몰설정을 통한 한시적인 면세혜택을 주고 있어 일몰도래로 인한 부가가치세 부과가 시설이용료 인상으로 이어질 수 있어 일몰기한을 삭제하여 민자건설에 의한 기숙사 등 학교시설을 이용할 때 부과될 수 있는 재화와 용역의 공급액에 대한 부가가치세가 영구 면제되도록 개선되어야 한다.

#### 나. 민자사업 관련 건설용역 과세제도의 개선방안

조세특례제한법(105조제1항 3의2)에 따라 민간자본유치사업으로 제공되는 학교시설의 건설용역에 대해서는 영세율이 적용되나 국·공립대학에 한정되어있다. 국공립대학과 동일하게 사립대학에도 확대 적용하여야한다. (조세특례제한법 제105조 개정)

또한 조세특례제한법(106조 제1항 8호, 8의3호)에 따라 민자사업과 관련된 대학 조세지원제도는 일몰설정을 통해 기부채납 받은 학교시설 및 기숙사 운용에(시설관리 운영권 및 제공용역) 대한 한시적인 부가세 면세제도를 두고 있으나 일몰규정 삭제하여 항시적인 면세혜택을 부여해야 한다.(조세특례제한법 제106조 개정)

#### 〈조세특례제한법 제105조 개정안〉

현 행	개 정 안
제105조(부가가치세 영세율의 적용) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대한 부가가치세의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영(零)의 세율을 적용한다. 이 경우 제3호 및 제3호의2는 2026년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용하고, 제5호 및 제6호는 2025년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용한다.	제105조(부가가치세 영세율의 적용) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
3의2. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제8호에 따른 사업시행자가 부가가치세가 과세되는 사업을 할 목적으로 같은 법 제4조제1호부터 제3호까지의	3의2. ----- ----- -----

현 행	개 정 안
규정에 따른 방식으로 국가 또는 지방자치단체에 공급하는 같은 법 제2조제1호에 따른 사회기반시설 또는 사회기반시설의 건설용역	----- 국가, 지방자치단체 또는 「고등교육법」 제2조에 따른 학교----- -----
4. ~ 6. (생략)	4. ~ 6. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)

**〈조세특례제한법 제106조 개정안〉**

현 행	개 정 안
제106조(부가가치세의 면제 등) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대해서는 부가가치세를 면제한다. 이 경우 제1호, 제4호의2, 제5호, 제9호의2 및 제12호는 2025년 12월 31일까지 공급한 것에만 적용하고, 제2호, 제3호 및 제4호의5는 2026년 12월 31일까지 공급한 것에만 적용하며, 제8호 및 제8호의2는 2014년 12월 31일까지 실시협약이 체결된 것에만 적용하고, 제8호의3은 2015년 1월 1일부터 2025년 12월 31일까지 실시협약이 체결된 것에만 적용하며, 제9호는 2023년 12월 31일까지 공급한 것에만 적용하고, 제9호의3은 2024년 12월 31일까지 공급한 것에만 적용한다.	제106조(부가가치세의 면제 등) ①----- ----- ----- ----- 적용하며, ----- ----- 제9호----- -----
1. ~ 13. (생략)	1. ~ 13. (현행과 같음)
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

**7. 산학협력단 과세제도 문제점 및 개선방안**

**가. 현행 산학협력단 과세제도의 문제점**

2003년 「산업교육진흥및산학협력촉진에 관한 법률」에 산학협력단 관련 규정이 신설되면서 출발한 산학협력단은 법률상 비영리법인이고, 법인세법상 공익법인에 해당하며 학교의 장의 지도·감독을 받는 학교 산하의 별도법인으로서 운영되고 있다. 산학협력단에 대한 과세제도는 현행 법인세법, 부가가치세법, 지방세법 상 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 산학협력단 고유목적사업준비금 손금산입 일몰규정의 문제이다. 산학협력단은 고유목적사업 준비금 수익사업 소득의 100% 범위 내에서 손금산입 할 수 있으나 이는 법인세법에 명문화되어 있는 것이 아니라 조세특례제한법에 한시적인 일몰규정

으로 존재하고 있다. 현재 3년 정도의 주기로 조세특례제한법상 고유목적사업준비금 손금산입특례 규정이 연장되고 있으며 일몰 시한은 산학협력단의 회계연도를 고려하지 않은 12월31일까지로 규정되어 있다. 산학협력단에 대한 고유목적사업준비금 손금산입 특례규정의 취지는 산학협력단이 연구개발 등의 고유목적사업에 지출한 금액에 대하여 과세유보를 함으로써 대학의 산학협력 및 연구개발을 활성화하는데 있다. 이를 위해 법인세법상 고유목적사업준비금 손금산입 한도가 수익사업에서 발생한 소득금액의 50% 수준으로 설정되어 있음에도 불구하고, 조세특례제한법상 일몰규정을 통해 100% 손금산입이 가능하도록 인정하고 있는 것이다. 그러나 이러한 일몰적 성격의 규정은 납세자의 예측가능성을 낮추어 장기적이고 안정적인 산학협력단의 운영에 지장을 초래할 수 있다.

둘째, 산학협력단 제공 연구용역에 대한 부가세 부과 문제이다. 개정전 부가가치세법 시행령상 산학협력단이 제공하는 연구용역의 경우 2013.12.31.까지 부가가치세 면세혜택을 받았으나, 일몰규정 폐지로 새로운 학술 및 기술 등을 제외한 일반적인 연구용역은 2014.1.1. 이후 연구용역 계약을 체결하여 연구용역을 개시한 분부터 부가가치세가 과세로 전환되었다. 산학협력단 제공 연구용역에 대한 과세전환으로 R&D 예산에 대한 증액에 부담을 느낀 지원기관이 부가가치세액을 기존 연구비예산에 포함시켜 연구를 진행함으로써 직접연구비의 감소를 초래하고 있다.

셋째, 산학협력단 종업원에 대한 주민세 부과 문제이다. 지방소득세 종업원분은 종업원 수가 50인을 초과하는 사업소에 대하여 부과되는 지방세로, 산학협력단의 경우 고유목적사업 부분에 해당하는 직원 및 연구원까지 감안하면 부담해야 하는 지방소득세는 상당한 금액에 달하고 있다. 2014.12.31.까지 지방세특례제한법 상의 일몰규정(제42조 제4항)을 통해 산학협력단에 대한 주민세 재산분 및 종업원분에 대한 면세혜택을 받고 있었으나, 일몰도래 후 더 이상 연장되지 않아 과세로 전환되었다. 반면 학교의 경우 고유목적사업에 해당하는 경우 일몰조항 없이 주민세 재산분 및 종업원분을 면세하고 있다. 따라서 산학협력단도 형평성 차원에서 대학과 동일하게 일몰조항 없이 면세혜택을 부여해야 할 것이다.



연구용역”을 말하는 것으로 구체적으로 정의하고 있으나, 부가가치세법 시행령 제45조 제2호에 규정된 면세대상 “연구용역”에 대해서는 명확한 정의가 제시되어 있지 않으므로 부가가치세법 시행령에 산학협력단이 제공하는 연구용역이 면세대상에 포함됨을 다음과 같이 구체적으로 명문화함으로써 산학협력 활성화를 위한 지속적인 세제혜택을 부여해야 할 것이다.

**〈부가가치세법 시행령 제45조 개정안〉**

현 행	개 정 안
제45조(종교, 자선, 학술, 구호 등의 공익 목적 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 면세하는 것의 범위) 법 제26조제1항제18호에 따른 종교, 자선, 학술, 구호(救護), 그 밖의 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역은 다음 각 호의 재화 또는 용역으로 한다. <개정 2014.2.21.> 1. ~ 6. (생략) <u>〈신설〉</u>	제45조(종교, 자선, 학술, 구호 등의 공익 목적 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 면세하는 것의 범위) _____ _____ _____ _____ 1. ~ 6. (현행과 같음) <u>7. 산학협력단이 학술연구 및 기술연구 등과 관련하여 제공하는 연구용역</u>

3) 산학협력단 종업원에 대한 주민세 재산분 및 종업원분 면세

학교의 경우 고유목적사업에 해당하는 경우 일몰조항 없이 주민세 재산분 및 종업원분을 면세하고 있다. 따라서 산학협력단도 형평성 차원에서 대학과 동일하게 일몰조항 없이 면세혜택이 부여되도록 다음과 같이 지방세특례제한법 제42조 제4항을 개정해야 할 것이다.

**〈조세특례제한법 제42조 제4항 개정안〉**

현 행	개 정 안
제42조(기숙사 등에 대한 감면) ① ~ ③ (생략) ④ 제3항에 따른 산학협력단에 대하여는 2014년 12월 31일까지 주민세 재산분 및 종업원분을 면제한다. 다만, 수익사업에 관계되는 대통령령으로 정하는 주민세 재산분 및 종업원분은 면제하지 아니한다.	제42조(기숙사 등에 대한 감면) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 제3항에 따른 산학협력단에 대하여는 주민세 재산분 및 종업원분을 면제한다. ----- ----- -----.

## IV 대학 세제개선 제언

---

**첫째, 과세도 규제라는 인식전환이 필요하다.**

규제에 관한 기본법인 「행정규제기본법」 제3조 2항 6호는 조세의 증목·세율·부과 및 징수에 관한 사항은 규제의 적용대상이 아님을 명시하고 있다. 규제의 궁극적 목적은 공익성 실현과 바람직한 경제·사회질서를 확립하는데 있다. 예를 들면 역대정부는 세법개정을 통해 부동산 투기를 억제하는 정책을 추진해왔다. 다주택자와 단기 거래자에 대한 양도소득세 증과세 부과는 조세징수를 통해 부동산 시장 안정이라는 정책목적을 달성하기 위한 강력한 규제수단이라고 볼 수 있다. 대학 현장에서 건의되는 규제개선 과제로 세제개선에 대한 요구가 상당부분을 차지하고 있으며 대학 운영에 큰 부담으로 작용하고 있는 실정을 고려할 때 조세 징수에 관한 사항도 규제의 범주에 포함하여야 할 것이다.

**둘째, 대학 기부문화 확산을 위한 ‘소액 세액공제’ 도입**

현행 대학 기부금 제도는 1천만 원 이하 기부 시 15%의 세액공제만을 제공하고 있어, 일반 대중의 소액 기부를 유인하기에 한계가 있다. 정치자금이나 고향사랑기부금과 같이 ‘10만 원 전액 세액공제’ 제도를 대학 기부금에도 도입해야 한다. 이를 통해 모교에 대한 동문들의 자발적인 소액 기부를 활성화하고, 대학 기부 문화를 보편적인 사회적 가치로 확산시킬 수 있을 것이다. 아울러 확보된 기부금은 학생들의 장학금 지급 및 학자금 대출 이자 지원에 우선 사용하여 실질적인 가계 부담 완화에 기여하게 될 것이다.

**셋째, 교육용역 영세율 적용을 통한 실질적 재정 확충**

현행 세법상 대학의 교육용역은 부가가치세 면세 대상이지만, 이는 매입 시 부담한 부가세를 환급받지 못하는 구조이다. 이로 인해 발생하는 연간 약 8,097억 원 규모의 부가세 부담은 고스란히 교육 원가에 반영되어 등록금 인상의 요인으로 작용할 뿐만 아니라 학생과 학부모에게 전가되고 있다.

사립대학 교육용역에 대해 영세율을 적용함으로써 대학이 지출한 매입세액을 환급 받을 수 있도록 법적 근거를 마련해야 한다. 이는 정부의 직접적인 예산 투입 없이도 대규모의 재정 지원 효과를 거둘 수 있는 가장 효율적인 방안이 될 것이다.

#### **넷째, 수익용 기본재산의 유연한 교체를 위한 과세이연 확대**

대학 법인이 보유한 수익용 기본재산 중 62% 이상이 토지 등 저수익 자산에 편중되어 있다. 이를 고수익 자산으로 교체하려 해도 양도차익에 대한 과도한 법인세 부담이 대체 취득을 가로막고 있다. 수익용 기본재산 처분 대금을 다시 다른 수익용 재산 취득에 사용하는 경우, 과세를 지속적으로 이연할 수 있도록 조세특례제한법을 개정해야 할 것이다. 이를 통해 법인의 수익성을 높이고, 대학으로의 전입금 지원이 원활히 이루어지는 선순환 구조를 구축해야 한다.

#### **다섯째, 산학협력단 및 후생복지시설의 조세 형평성 제고**

산학협력단은 대학 연구 경쟁력의 핵심임에도 불구하고, 고유목적사업준비금 손금 산입 등이 한시적인 일몰 규정으로 운영되어 산학협력단의 효율적인 재정운영의 걸림돌이 되고 있다. 캠퍼스 내 식당 등 후생복지시설은 위탁·임대 운영 시 과세 대상이 되어 학생들의 이용 가격 상승을 유발하고 있다.

산학협력단 고유목적사업준비금 손금산입을 법인세법상 명문화하고, 연구용역 부가세 면제 및 종업원 주민세 면제를 대학과 동일하게 적용하여 형평성을 제고하고, 후생복지시설은 위탁·임대 형태라도 본질적인 목적이 학생·교직원의 복지라면 이를 고유목적사업으로 간주하여 비과세 혜택을 부여하는 조세 정의가 실현되어야 한다.

대학에 대한 세제 지원은 단순한 특혜가 아니라, 국가의 미래를 책임질 인재 양성이라는 공공적 가치에 대한 투자이다. 위 제안된 세제 개편안들은 대학의 자생력을 뒷받침하고, 안정적인 재정 기반을 마련하는 데 결정적인 역할을 할 것이다. 정부와 국회는 고등교육의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 관련 세법 개정에 적극적으로 나서야 할 것이다.



## 참고문헌

- 이전오·박정우 “사립대학 조세제도의 개선방안에 관한 연구” 학국사학진흥재단, 006
- 이재호, “비영리법인의 법인세 과세체계에 대한 입법론적 고찰” 『조세법연구』14(2), 2008
- 김진오 외 “조세법판례연구” 세경사, 2010
- 이준규·박재한, “임대형 민간투자사업에 대한 과세상 문제점과 개선방안” 『조세법연구』XVI-1, 2010
- 이상도·전정수, “대학기부금 활성화를 위한 지원방안”, 『국제회계연구』제33집, 2010
- 심재우·고상연, “사학운영활성화를 위한 사립대학의 법인세제 개선방안 연구” 『조세연구』제12권 제2집, 2012
- 김도경 외, “산학협력단 세제개선방안 연구보고서” 교육과학기술부, 2012
- 김종태·김지영, “사립대학 세무업무에 대한 실태분석” 『조세연구』15(2), 2015
- 이광숙, “대학산학협력관련 과세문제 연구” 『조세연구』15(1), 2015
- 이상도·고상연, “사립대학의 법인세 및 상속·증여세 개선 방안 연구” 『조세연구』15(3), 2015
- 김명호·김진희, “비영리법인의 기부금 과세제도에 관한 연구” 『산업경제연구』29(3), 2016
- 이한우, “학교법인 고유목적사업 수입의 사적유용에 대한 법인세 과세, 『법학논총』28(3), 2016.
- 임상엽·정정은 “세법개론(22판)” 상경사, 2016
- 이한우 “학교법인의 법인세 과세제도에 관한 연구” 국민대학교 법학과 박사학위 논문, 2016
- 한국대학교육협의회(2016). 2016년 대학 규제개선 보고서
- 송동섭(2018) 대학 세제 규제현황과 개선방안, 한국대학교육협의회 고등교육 현안분석 자료집
- 김희연(2020) 사립대학에 대한 지방세의 차별적 감면에 대한 소고, 『지방세논집』7권3호
- 정원창(2021). 대학재정 확보를 위한 규제개선 방안, 한국대학교육협의회 고등교육 현안분석 자료집
- 정래용(2023) “사립대학 재정 문제의 합리적 해결방안에 관한 연구” 『홍익법학』 제24권제3호
- 한국사학진흥재단(2024) 2024 대학재정분석보고서
- 한국사학진흥재단(2024) 2024사립대학재정통계연보



## 2

# AI기반 학사지도 시스템의 활용 현황과 시사점

---

**오예진**

(한국대학교육협의회 선임연구원)



# AI기반 학사지도 시스템의 활용 현황과 시사점

오예진 (한국대학교육협의회 선임연구원)

## I 서론

### 1. 연구의 필요성과 목적

최근 고등교육 환경은 인공지능(AI) 기술의 급속한 발전에 따라 대학은 학사운영과 학생지원 방식에 큰 변화를 맞이하고 있다. 특히 AI를 기반으로 한 학사지도(academic advising) 시스템은 학생의 수강 계획, 진로 설계, 학업 성취도 분석 등에서 맞춤형 지원을 가능하게 하며, 대학의 교육 질 제고와 행정 효율화에 기여하고 있다(Kim & Lee, 2023). 미국, 영국 등 주요 국가의 대학에서는 챗봇(Chatbot) 기반 학사상담, 데이터 기반 수강 설계 지원, 학업위기 학생 조기 경보 시스템 등 다양한 형태의 AI 학사지도 서비스를 도입하고 있으며, 이는 향후 대학 행정 및 교육정책 변화의 핵심 요소로 평가될 수 있다. 챗지피티(ChatGPT)의 등장과 더불어 가속화되고 있는 인공지능의 활성화로 인해 대학 교육도 AI 인재 양성 및 활용 측면에 대한 관심이 높아지고 있다.

현대 대학 교육은 인재 양성, 학생 만족도 제고, 학업 성취도 향상 등의 목표를 동시에 지향함에 따라 학사 운영의 효율성과 개인 맞춤형 지원 간 균형이 중요한 과제로 떠오르고 있다. 특히 AI 기반 학사지도 시스템은 학업 성취 및 진로설계 지원에서 기존 대면 상담의 한계를 극복하고 시간·공간 제약을 줄이며, 고품질의 맞춤형 정보를 제공할 수 있는 잠재력을 지니고 있다.

해외 대학에서는 생성형 AI의 등장 이후 대학 교육에 AI를 통합하려는 움직임이 활발하다. 예를 들어, 미국 OpenAI는 “AI 네이티브 대학” 구상을 통해 모든 학생에게 맞춤형 AI 조력자를 제공하고 학습·진로 설계를 돕는 캠퍼스 모델을 제시하고 있으며, 애리조나주립대학교(Arizona State University)는 AI 기반의 학사 상담 챗봇 ‘Sunny’를 통해 24시간 자동 상담 서비스를 제공하고 있다. 이는 학생의 질문 패턴을 학습하여 점점 더 정교한 맞춤형 응답을 제공하는 형태이다(Garcia-Murillo & MacInnes, 2023).

미국의 퍼듀대학교(Purdue University)는 ‘BoilerConnect’ 플랫폼을 통해 AI 기반 학업위기 조기경보 및 상담 연계 시스템을 개발하였으며, 센트럴플로리다대학교(University of Central Florida)는 ‘Pegasus Path’ 시스템을 활용하여 개별 학생의 진로 목표에 따른 수강계획 자동화를 실현하고 있다 (EDUCAUSE, 2023).

국내 대학의 경우 미국에 비해 도입 속도는 느린 편이지만, 이제 시범 단계에 들어선 AI 기반 시스템을 도입하는 대학 사례가 점차 늘어나는 추세이다. 중앙대학교의 e-Advisor 시스템은 전공 로드맵 추천, 비교과·포트폴리오 관리 및 챗봇 질의응답 및 학업진행진단 등을 수행하고 있으며, 서울대학교의 ‘스누지니’는 학생들에게 수강 교과목을 추천해 주고 졸업요건을 시각화해서 보여주고, 학업 상황 등을 분석해서 제공하고 있다.

AI 기반 학사지도 시스템은 인공지능 기술을 활용하여 학생들의 학업 설계와 진로 지도, 학습 지원 등을 맞춤형으로 제공하는 시스템을 지향한다. 이를 통해 대학에서 개별 지도교수와 상담교사가 수행해 오던 학사지도 업무에 AI를 접목하려는 시도가 확산되고 있으며, 데이터 기반의 개인 맞춤형 조언과 24시간 상시 지원이 가능해지고 있다. 이러한 시스템 도입은 디지털 전환 가속화와 고등교육 환경 변화로 가능해졌다. 일률적 교육에서 벗어나 학생 개개인의 다양성에 대응해야 한다는 요구가 확대되는 한편, 대학들은 높은 학생 대 상담자 비율과 제한된 상담 시간으로 인해 전통적인 지도 방식의 한계를 인식하게 되었고, 이러한 요인 역시 AI 기반 학사지도 시스템 도입의 필요성에 영향을 주었다고 할 수 있다.

본 연구는 국내 대학의 AI 기반 학사지도 시스템 활용 수준을 통해 현재 운영 상황 및 한계점을 파악하고, 해외 대학의 관련 시스템 이용 사례를 참고하여, 향후 국내 대학의 AI 기반 학사지도 시스템의 확산을 위한 정책적, 기술적 시사점을 도출하는데 주된 목적이 있다.

## 2. 연구의 내용 및 범위

본 연구는 국내 대학의 학사 시스템 활용 현황을 살펴보고, 그 사례를 통해 실제 AI 활용 수준 및 현재 상황에서의 한계점 등을 파악하고자 한다. 또한 국내 대학보다 앞서 AI를 대학에서 다양한 방법으로 활용하고 있는 해외 대학의 사례를 조사하여 국내 대학에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

## 3. 연구방법

본 연구에서는 해외 대학 중 AI 기반 학사지도 시스템을 활발히 활용하고 있는 대학들의 사례 파악을 위해 각 대학의 홈페이지를 방문하여 자료를 살펴보고, 관련된 선행연구 등을 탐색하였다. 또한 국내 대학의 사례를 파악하기 위해 AI 기반 학사지도 시스템을 활용하고 있는 몇 개의 대학을 선정했고, 해당 대학의 관련 업무 담당자를 대상으로 대면 및 비대면 인터뷰를 실시하였다.

# II AI 기반 학사지도 시스템 도입 배경 및 동향

---

## 1. 도입 배경 및 동향

한국 고등교육에서는 최근 디지털 전환 정책과 학사관리 혁신 전략을 추진하면서 AI 기반 학사지도 시스템의 필요성이 대두되었다. 정부는 코로나19 이후 디지털 기반 교육혁신 방안을 수립하여 원격·대면 수업의 효율적 활용과 에듀테크를 통한 맞춤형

형 교육 실현에 역량을 집중하고 있다. 이에 교육부와 산하기관들은 인공지능 기술 발전에 따라 학습 격차 등 교육문제를 해결하고자 디지털 혁신을 가속화하고 있다. 예컨대 한국교육학술정보원(KERIS)은 “인공지능 기술의 발달과 함께 교육문제 해결 요구의 증가, AI 기반 교육 서비스 시장 확대에 따라 많은 대학에서 AI 학습보조시스템 활용에 관심과 노력이 가속화될 전망”이라고 분석했다. 이러한 정책 기조 속에서 대학의 학사 행정과 학생 지원에도 AI 도입의 필요성이 제기되고 있다.

이처럼 한국은 디지털 전환을 통한 고등교육 혁신 정책을 추진하면서 개별 학습자에게 맞춤형 지도를 제공할 수 있는 AI 시스템의 중요성이 커지고 있다. 특히 학생 수 감소와 학령인구 축소로 인한 대학 구조조정의 압박 속에서 학생들의 성공적인 학업 이수와 경력개발을 도울 새로운 해결책으로 AI 활용이 주목받고 있다. 몇몇 대학들은 이미 선도적으로 AI 학사지도 시스템을 도입하기 시작하였다. 국내 대학들이 AI를 학사 시스템에 도입한 지는 미국 대학에 비해 얼마 되지 않아 시작 단계의 상태이지만, 대부분의 대학들이 AI를 활용한 시스템이 필요하다는 점에는 공감하고 있다.

현재 가장 기본적이고 보편화된 형태는 AI 챗봇을 통해 24시간 학사 문의 응대와 개인별 학습·진로 추천 등을 제공하는 것이다. 이러한 대학들의 시도는 디지털 네이티브 세대의 요구에 부응하여 맞춤형 학사지원을 강화하고, 한정된 교수·직원 인력으로 더욱 체계적으로 학생을 관리하고자 하는 노력으로 볼 수 있다.

정리하면, 한국 고등교육의 디지털 혁신 정책(예: 디지털 교육전환, 고등교육 혁신 지원방안)과 대학들의 학사제도 개편 움직임 속에서 AI 기반 학사지도 시스템의 필요성이 자연스럽게 강조되고 있다. 국내 대학들은 디지털 전환 시대 도래의 중심에 서 있는 AI 기술을 활용한 맞춤형 교육·학사관리 모델 도입에 주목하고 있으며, 이는 향후 고등교육 정책 및 대학 운영의 중요한 축이 될 것이다.

우리나라보다 앞서 AI를 대학에 도입해 온 미국의 경우, 고등교육 분야에서 학습분석(Learning Analytics)과 AI 활용이 지난 수년간 빠르게 확산되며 학습자 맞춤형 서비스에 대한 요구를 충족시키는 핵심 도구로 자리매김하고 있다. 학습분석이란 학습자 데이터의 측정·수집·분석·보고를 통해 학습 과정을 이해하고 최적화하는 분야

로 정의되며, 미국 대학들은 학생 성과를 높이기 위해 일찍부터 이런 데이터 기반 접근을 도입해 왔다. 예컨대 퍼듀대학교는 2000년대 초부터 LMS 데이터를 활용한 학습자 경고 시스템을 연구하여, 2009년 “코스시그널(Course Signals)”이라는 조기 경고 시스템을 출시하기도 했다. 이 시스템은 학생의 성적뿐만 아니라 학적 정보, 학업 이력, LMS 활동량 등을 종합 분석하여 위험군 학생을 색 신호로 표시하고 교수자에게 알려주는 기능을 갖추었다. 이는 학생 중도탈락률 감소와 성적 향상에 일조하려는 시도로 주목받았다. 이러한 초기 시도들을 거치며 현재 미국 대학들은 더 발전된 AI를 활용하여 학생 관련 자료 분석 도구를 학사지원 시스템에 도입하고 있다.

특히 학생 개인별 맞춤 서비스에 대한 수요가 높아지면서, AI를 통한 학업 지도와 상담 지원 사례가 주요 대학들에서 나타나고 있다. 학습분석 플랫폼과 AI 챗봇을 활용하면 대규모 학생들에게도 개별화된 안내를 제공할 수 있기 때문이다. 사람 조교가 해야 했던 반복적인 상담을 AI 챗봇이나 예측 모델이 상시적으로 학생 데이터를 모니터링하고 안내함으로써 상담 인력의 부담을 덜고, 학생들에게 24시간 7일 대응이 가능한 보완책으로 활용되고 있다.

무엇보다, 미국 대학들은 AI를 통한 학생 맞춤형 지원 효과에 주목하고 있다. 최근 AI 기술에 대한 인식 조사를 보면, 대다수가 AI 도입이 학생 지원 강화에 필수적이라고 기대하는 것으로 나타났다. 2024년 엘루시안(Ellucian)의 설문조사에 따르면, 미국과 캐나다의 330여 개 대학 교직원 중 93%가 ‘향후 2년 내 업무에 AI 활용을 확대할 것’이라고 응답했다. 또한 응답자의 80%는 AI 도입의 주된 동기가 업무 효율과 생산성 향상이라고 답했고, 83%는 학생 성공을 위한 예측 모델 활용이 늘어날 것으로 전망했다. 엘루시안의 CEO 로라 입센(Laura Ipsen)은 “AI는 고등교육의 게임체인저로, 효율적 운영은 물론 학습자 여정 전반에 걸친 맞춤형 지원을 제공할 것”이라고 언급하며 AI에 대한 높은 기대감을 표했다. 이처럼 미국 고등교육계는 데이터 기반의 학사지원 및 개별화된 학습 경험을 제공하기 위해 AI를 핵심 도구로 활용하고자 노력하고 있다. 대학들은 학생들의 입학부터 졸업까지 방대한 학습 데이터를 분석해 조언을 제공하고, 필요시 사전에 개입하여 학생들이 학업을 지속하고 성공할 수 있도록 돕는 방향으로 나아가고 있다.

결론적으로 생성형 AI를 포함한 최신 AI 기술의 발전은 대학 학사지도 시스템의 구현에 새로운 지평을 조금씩 열어주고 있다. 과거 규칙기반 시스템이나 단순 통계에 의존하던 학사지원은 이제 자연어 대화형 인터페이스와 지능형 예측 기능을 갖춘 종합 상담 플랫폼으로 발전하고 있다. 이러한 기술적 토대를 바탕으로 대학들은 학생에게 상시적으로 개인 튜터이자 조언자의 역할을 해줄 수 있는 AI를 활용하고 있다. 교수자와 상담자는 AI가 감지한 정보를 참고해 보다 전략적이고 인간적인 지원에 집중하는 혼합형 학사 시스템 구축을 위한 노력을 하고 있다.

## 2. AI 학사지도의 필요성

고등교육 환경은 AI 기술의 발전에 따라 학사운영과 학생지원 방식에 큰 변화를 맞이하고 있다. 특히 AI 기반 학사지도 시스템은 학생의 수강계획, 진로설계, 학업성취도 분석 등을 돕는 맞춤형 지원 도구로 주목받고 있다. 이는 기존의 대면 위주의 상담이 가진 시공간적 한계를 극복하고 학생 개개인에게 빠르게 맞춤형 정보를 제공한다. 또한 학생의 만족도와 학업 성취도 향상을 도모함으로써 결과적으로 대학 행정의 효율성 제고에 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

미국, 영국 등 선진국에서는 대학들이 이미 챗봇을 활용한 학사상담, 데이터 기반 수강 계획 추천 등 다양한 형태의 AI 학사지원 서비스를 도입하여 운영하고 있다. AI 학사지도 시스템을 도입하는 주요 목적은 몇 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 증가하는 학생 수요와 상담 인력 부담 완화이다. 온라인 교육 확대와 학생 구성의 다양화로 대학의 학사지도 업무량이 증가하는 가운데, AI 도구는 단순 반복적 문의나 자료 탐색 및 안내를 자동화하고, 이를 통해 인력이 보다 심층적인 상담과 대화에 집중할 수 있는 여건을 마련해 준다. 둘째, 시스템만 제대로 갖춰진다면 24시간 7일 내내 즉시 응답과 개인화된 서비스 제공이 가능할 수 있다. 챗봇은 언제든지 학생의 질의에 응답함으로써 시간 제약을 줄이고, 학생의 이력을 데이터화해서 개인별로 최적화된 답변을 제공할 수 있다. 셋째, 학생의 학업성취도 측면에서 보면 누적된 학업 데이터에 기반해서 학생의 증도탈락을 방지하고 성취도 향상을 도모할 수 있다.

본 보고서에서는 AI 학사지도 시스템 도입을 시작한 국내 몇 개의 대학 사례를 소

개하고, 미국, 영국, 캐나다, 독일 등 주요국 대학들의 AI 학사지도 시스템 도입 및 활용 사례를 분석하고자 한다. 각국의 대학들이 챗봇, 진로 및 학업 계획 상담, 중도 탈락방지 시스템 등을 어떻게 구현하여 활용하고 있는지를 사례별로 살펴보고, 이러한 시스템을 도입하여 운영하는 과정에서 고려해야 할 사항도 논의하고자 한다. 끝으로 향후 국내 대학들이 보다 체계적인 학사 시스템을 도입할 수 있도록 정책적 제언을 하고자 한다.

### III 대학 AI 학사 시스템 활용 사례

---

#### 1. 국내 대학의 AI 학사 시스템 활용 사례

국내 대학의 AI 학사 시스템 활용 현황을 알아보기 위해 7개 대학 관계자와의 면담을 진행하였다. 면담 내용은 미리 작성된 설문지를 바탕으로 진행되었다. 한라대학교, 건국대학교(글로벌 캠퍼스), 목포대학교, 삼육대학교, 서울여자대학교, 안양대학교, 송실대학교 등 7개 대학의 AI 학사 시스템 도입 사례를 조사하여, 각 대학별로 ① 도입 배경과 필요성, ② 현재 운영 중인 시스템의 구체적 기능, ③ 학생 및 교직원의 실제 활용 방식, ④ 도입 이후의 성과와 한계, ⑤ 향후 발전 계획 및 시사점을 바탕으로 인터뷰가 진행되었다.

##### 가. 한라대학교

###### 1) 도입 배경과 필요성

한라대학교는 학생들의 요구와 경험이 다양해지고 개별 학생 맞춤형 학사지도 및 학습지원 필요성이 커짐에 따라 AI 학사 시스템 도입을 결정했다. 특히 재학생의 비교과 프로그램 이력을 관리하고 개인별 교육 경험을 포트폴리오화하여 맞춤형 진로 설계와 프로그램 참여 지도를 지원하기 위해 AI 기반 비교과 프로그램 관리 시스템을 우선 도입하였다. 또한 학령인구 감소에 따른 대학 경쟁력 강화를 위해 타 대학 사례

를 참고하면서 자체적으로 학생 지원을 강화하려는 전략적 판단도 작용하였다. 정부 정책이 직접적 계기는 아니었으나, 대학기본역량진단 등에서 학생 지원의 중요성이 강조되는 환경 변화 역시 이러한 결정의 배경으로 일부 작용하였다.

## 2) 현재 운영 중인 시스템의 구체적 기능

현재 한라대가 활용 중인 AI 학사 시스템은 크게 세 가지 기능으로 구분된다. 첫째, 학습지원 측면에서 기초학습능력 진단 및 맞춤형 학습 도구 제시 프로그램을 운영하여 학생별 학습 수준에 맞는 지원을 제공한다. 둘째, 비교과 프로그램 지도 측면에서 비교과 프로그램 이력관리 및 추천 시스템을 도입하여, 학생 개인별 비교과 참여 이력을 대학 핵심역량 마일리지와 연계해 관리하고 부족한 역량 관련 프로그램을 추천해준다. 셋째, 학사 경고·중도탈락 예방을 위해 재학생 중도탈락 예측 시스템을 가장 최근에 구축하여 학사 데이터를 바탕으로 중도탈락 확률이 높은 학생 명단을 실시간으로 확인하고 사전 지도에 활용하고 있다.

## 3) 학생 및 교직원의 실제 활용 방식

한라대의 AI 학습지원 프로그램은 학기마다 학생들의 신청을 받아 운영되며, 특히 자유전공학부 학생들에게는 전공 진입에 필요한 기초학습 능력 함양을 위해 필수 프로그램으로 활용된다. AI 기반 비교과 프로그램 관리 시스템의 경우 마일리지를 장학금과 연계하여, 장학금을 받기 위해 많은 학생들이 해당 시스템을 활용해 다양한 비교과 프로그램에 참여하고 있다. 재학생 중도탈락 예측 시스템은 각 학과 지도교수와 학과별 학생 관리에 활용되어, 위험 학생을 조기에 발견하고 상담 및 지원 조치를 취하는 데 쓰이고 있다.

## 4) 도입 이후의 성과와 한계

성과: 한라대학교는 AI 학사 시스템 도입으로 학생 개인의 학습 및 비교과 활동 기록을 체계적으로 관리하게 되어 교육적 효과를 높였다고 평가한다. 축적된 학생 활동 데이터는 대학 차원의 성과 분석과 환류 및 정책 수립에 활용될 수 있는 중요한

자료가 되고 있다.

한계: 한편 AI 기반 시스템이라 해도 항상 사람이 관리하고 신경 써야 원활히 작동하는 부분이 있다. 또한 기존 학교 정보시스템과의 연계·통합이 부족하면 오히려 활용이 어려워지는 문제가 지적되었다. 아직 AI 기능이 완벽하지 않기 때문에, 구성원이 “정말 편리하다”고 느낄 만큼 사용자 친화적으로 고도화되는 것이 향후 과제로 언급된다.

#### 5) 향후 발전 계획 및 시사점

한라대학교는 대학교육과 행정 전반에 AI 활용을 확대하여, 향후 다양한 업무와 학생지도 분야에 AI 기능을 접목해 고도화할 계획이다. 다만 현재는 타 대학 사례를 참고하거나 제한적 정보로 기능을 개발하는 수준이므로, 전문 인력 확보와 재정 지원, 대학 간 정보 공유 등이 필요하다고 강조한다. 특히 개별 대학이 자체 개발 인력을 두기 어려운 만큼, 원활한 데이터 인프라 지원과 유지보수 체계가 중요하다. 이러한 시도를 통해 대학의 교육 인프라와 행정체계가 업그레이드되는 전환점이 될 수 있으며, 전통적인 방식의 대학 행정이 변화하는 계기가 될 수 있음을 시사하였다.

표 1 | 한라대학교 AI활용 현황

도입배경	주요 기능	활용방식	성과	한계 및 과제
맞춤형 학사지도 필요성, 비교과 이력 관리, 중도탈락 예방	기초학습 진단, 비교과 추천, 중도탈락 예측	자유전공학생 필수 활용, 교수자 조기개입	학생데이터 통합 관리, 정책 환류	시스템 통합 부족, 사용자 친화성 미흡

### 나. 건국대학교 (글로벌 캠퍼스)

#### 1) 도입 배경과 필요성

건국대 글로벌 캠퍼스는 학생들의 자기주도 학습능력을 강화하고, 대면 상담에 부담을 느끼는 학생들도 비대면으로 서비스를 이용할 수 있는 환경 조성을 위해 AI 학사 시스템 도입을 추진하였다. 특히 24시간 언제든지 빠르게 정보를 찾고 이해할 수 있는 비대면 학생 서비스 제공이 주요한 배경으로 작용하였다. 도입 과정에서는 학생

만족도 제고를 통한 대학 경쟁력 강화와 학생 개인화 서비스(맞춤형 학습 등) 확대의 필요성이 강조되었다. 정부 정책이 가이드 역할을 했지만, 핵심적으로는 대학 경쟁력 향상을 위한 자체 판단에 따라 추진된 것이며, 아울러 정부의 재정지원 사업 유치를 위한 전략적 고려 속에서 AI 시스템 도입 필요성이 공론화되었다.

## 2) 현재 운영 중인 시스템의 구체적 기능

건국대(글로벌)가 현재 활용 중인 AI 학사 시스템은 다음과 같은 기능을 제공한다. 첫째, 학교 홈페이지 정보를 자연어로 검색하여 필요한 학사 정보를 빠르게 찾는 AI 기반 검색 기능이 있다. 둘째, 학칙이나 학사 규정을 질의응답 형태로 안내하는 규정 안내 시스템을 운영하고 있다. 셋째, 학교 도서관 서비스에 AI를 적용하여 도서 검색을 편리하게 할 수 있도록 돕고, 신입생에게 생성형 AI 서비스를 무료로 체험할 수 있도록 지원하고 있다.

## 3) 학생 및 교직원의 실제 활용 방식

학생들은 학교 홈페이지의 각종 게시판을 일일이 찾는 대신 챗봇에 자연어로 질문하여 필요한 정보를 얻는 방식으로 시스템을 활용하고 있다. 예를 들어 학생이 챗봇에 문의하면 관련 학사 공지나 정보를 즉시 제공받을 수 있다. 교직원 역시 규정 안내 시스템을 통해 필요한 학교 규정이나 지침을 검색함으로써 업무 효율성을 높이고 있으며, 반복적인 행정 문의 대응에 드는 시간을 절감하고 있다. 전반적으로 학생들은 편리하게 정보를 얻고, 교직원은 업무 부담을 경감하는 형태로 시스템을 활용하고 있다.

## 4) 도입 이후의 성과와 한계

성과: 건국대 글로벌 캠퍼스는 아직 시스템 초기 단계여서 구체적 성과를 측정하기 어렵지만, 학생들의 학습 역량 강화에 기여할 것으로 기대하고 있다. 또한 반복적인 행정 서비스를 자동화함으로써 행정 서비스의 효율성과 품질을 높인 것이 잠정적인 성과로 언급된다. 실제로 24시간 이용 가능한 챗봇과 자동 안내 도입으로 학생들의 정보 접근성이 향상되고 만족도가 제고되어, 대학에 대한 충성도 강화로 이어질 것으로

로 보고 있다.

한계: 예상치 못한 한계로는 구성원들이 시스템의 필요성을 인식하면서 사용량이 급증하여 재정 부담으로 이어진 점이 지적되었다. 또한 AI 리터러시 향상을 위한 추가 재정 지원 필요성도 대두되었다. 특히 AI에 대한 교직원의 이해도가 낮아, 활용도가 저조하고 필요성을 체감하지 못하는 경우가 많다는 점에서 내부 구성원 인식 제고가 과제로 남아 있다.

#### 5) 향후 발전 계획 및 시사점

건국대는 AI 학사 시스템을 개인 맞춤형으로 더욱 고도화할 계획이다. 기술 발전과 재정 지원이 뒷받침된다면, MOOC 연계, 맞춤형 학습 콘텐츠 제공, 진로 로드맵 제시 등 외부 교육 콘텐츠와 연동하여 학습 체계를 자동화하는 방향을 구상하고 있다. 확산·정착을 위해서는 재정 및 전문인력 확보가 가장 큰 과제로, 업그레이드와 유지 보수 측면에서 이에 대한 지원 필요성이 강조되었다. 한편 AI 학사 시스템 도입은 경직된 학사제도를 유연화하고 개인화하는 계기가 될 수 있으며, 개인 맞춤형 지원체계에 대한 시대적 요구에 부응하는 것이라고 대학은 보고 있다. AI 기술은 고도화가 어렵지만 가장 필요한 영역 중 하나이므로, 정부의 선도모델 개발 지원 및 적극적 투자가 뒷받침되면 효과적인 것이라는 시사점을 제시하였다.

표 2 | 건국대학교(글로벌) AI 활용 현황

도입배경	주요 기능	활용방식	성과	한계 및 과제
24시간 비대면 서비스, 행정의 효율화 추구	학사정보 검색, 학교 규정 Q&A, 도서 검색	학생 질의, 학교 규정 검색	정보 접근성 개선, 만족도 제고	재정 부담 증가, AI리터러시 부족

### 다. 목포대학교

#### 1) 도입 배경과 필요성

목포대학교는 졸업생 취업 추적과 지원 공백 문제, 캠퍼스 간 상담 인프라 불균형, 학생 중도탈락 방지 체계 부재 등의 문제의식을 바탕으로 AI 학사 시스템 도입을 추

진하였다. 미취업 졸업생의 현황을 파악하기 어려워 지원이 단절될 우려가 있었고, 복수 캠퍼스 운영으로 상담·지원 체계에 지역 편차가 발생할 가능성이 있었다. 또한 대학 보유 데이터에 기반한 중도탈락 예방 시스템 미구축으로 수요자 중심의 학생관리와 맞춤형 학사·진로 지원에 한계가 있어 이를 개선할 필요성이 제기되었다. 도입 과정에서 특히 강조된 것은 데이터 기반의 맞춤형 학사지도로, 대학이 보유한 학생 데이터를 활용해 전공·진로 추천, 커리어 코칭 등 종합적인 진로 설계 지원 체계를 마련하는 일이었다. 아울러 중도탈락 예측 시스템 구축, 대학 통합 운영, 취업 정보 제공 및 졸업생 추적관리 등을 통해 학생 유지율을 높이고 취업 지원을 강화하고자 했다. 정부 정책 측면에서는 AI를 활용한 전주기 학생관리 시스템 도입과 대학 중장기 발전계획 수정 등 대학 차원의 전략 재구성이 이뤄진 것으로 보인다.

## 2) 현재 운영 중인 시스템의 구체적 기능

목포대의 AI 학사 시스템은 학생 진로·학습·취업 지원과 학사관리 전반에 걸쳐 다음과 같은 기능을 제공한다. 첫째, 진로·취업·학습 지원으로 맞춤형 진로 탐색 및 설계 지원 시스템이 운영된다. 이를 통해 교과목과 비교과 프로그램을 개인별로 AI가 추천해주고, 학생의 역량 데이터에 기반한 상담을 제공하며, 산업 연계형 일자리 매칭 등의 컨설팅을 지원한다. 둘째, 학생 위험관리 측면에서 관련 부서들이 협업하여 학업중단 위험군 학생을 분류하고 중도탈락 예방 조치를 취할 수 있는 기능이 구축되어 있다. 캠퍼스 통합 운영하에서 고위험군을 조기에 발견·관리하는 시스템이다. 셋째, 상담 및 멘토링 측면에서 학생 희망 교수와의 멘토 매칭 시스템을 마련하여, 학생의 성향·학습패턴·수강 데이터에 기반한 맞춤형 진로지도 상담을 지원한다.

## 3) 학생 및 교직원의 실제 활용 방식

현재 목포대의 AI 학사 시스템은 초기 1단계로 구축되어 운영되고 있다. 학생과 교직원은 시스템의 필요성을 공감하여 도입 초기 단계부터 활용을 시작하고 있으며, 관련 부서 주도로 데이터를 축적하고 기능을 개선하는 작업이 진행 중이다. 아직 전면적 활용 단계는 아니지만, 상담 담당자들의 경우, 학생의 사전 데이터 확인을 통해

상담 효율을 높이는 방식으로 사용하고 있다. 구체적으로 상담 초입에 AI가 제공한 학생 정보를 확인함으로써 중복 질문을 줄이고 소모적 시간을 단축하는 효과를 체감하고 있으며, 이를 바탕으로 장기결석자 등 위험 학생에 대한 조기 개입의 문턱을 낮추는 시도도 이뤄지고 있다.

#### 4) 도입 이후의 성과와 한계

성과: 목포대는 전주기 AI 학생지원 시스템 구축을 통해 그동안 분절적으로 관리되던 학생 정보 데이터를 통합 관리 할 수 있게 되었으며, 이를 기반으로 다양한 다각적 분석과 연구가 가능해졌다. 학생 측면에서는 효율적인 교과목 이수와 개인 목표 달성을 위한 시간·에너지 부담 감소를 기대할 수 있다. 또한 상담 시 기본 학생 정보가 미리 제공되므로 상담 준비에 소요되는 시간이 줄어들고 학생 지도 효율이 높아졌다는 긍정적 효과가 나타났다.

한계: 다만 시스템 구현 과정에서 각 부문별 학생 데이터 구축을 위한 노력이 여전히 필요하고, 과거 졸업생의 취업 자료 등 이력 데이터 확보의 어려움이 한계로 지적된다. 또한 대학 내 부서별로 요구하는 정보의 종류와 형식이 다양하여 시스템 통합에 어려움이 있으며, 새로운 AI 시스템을 사용자들이 안정적으로 활용하도록 정착시키기 위해 사용 방법 안내, 홍보 등의 노력이 요구된다. 마지막으로 시스템 초기 구축 및 설정의 한계, 학생 개인정보 노출 범위에 대한 고민, 부서별 필요성 인식 차이, 투자 대비 활용 저조에 대한 논의 등도 추가적인 문제점으로 언급되었다.

#### 5) 향후 발전 계획 및 시사점

목포대는 향후 대학이 보유한 학생 데이터를 기반으로 전공·진로 추천, 커리어 코칭 등 진로 설계 기능을 더욱 강화할 계획이다. 아울러 중도탈락 예측 고도화, 전공 선택권 및 진로 탐색 기회 확대(특히 자율전공 학생 대상 범위 확대), 취업 지원 강화 등을 추진할 예정이다. 이러한 AI 학사 시스템의 확산·정착을 위해서는 재학생부터 졸업생까지 이어지는 기본 데이터 구축, 지속적 고도화를 위한 재정 확보, 부서 간 유기적 협력, 데이터의 지속적 업데이트 및 모니터링이 필수적이라고 보았다. 또한

대학 특성에 맞는 AI 추천 기준 설계(예: 학부·학과별 전공로드맵, 목표 진로 및 자격 기준 등)와 교과 및 비교과를 포괄하는 통합 관리체계 수립의 필요성도 제언하였다. 목표대는 AI 학사 시스템 도입의 시사점으로, 학생 측면에서는 대학 정보 접근성 향상을 통해 전반적인 만족도가 높아질 것을 기대하였으며, 교수자 측면에서는 투입 시간 대비 효율적인 학생 지도가 가능해질 것으로 보았다. 나아가 학습·진로·취업·심리 등 학생지도 전반에 근거 기반(data-based) 접근이 가능해져 대학의 성과분석 및 환류에 기여할 것으로 보고, 전국적인 학생 지도 서비스 표준화의 계기가 될 수 있다는 전망도 제시하였다.

표 3 | 목표대학교 AI활용 현황

도입배경	주요 기능	활용방식	성과	한계 및 과제
취업추적, 중도탈락예방, 데이터 기반 진로지도	전공·진로 추천, 위험군 관리, 멘토 매칭	상담 전 학생데이터 사전 확인	학생정보 통합, 상담의 효율성 증대	데이터 구축 부담, 부서 간 통합 어려움

## 라. 삼육대학교

### 1) 도입 배경과 필요성

삼육대학교는 학생 관리의 정확성과 명확성을 높이고 학생 맞춤형 학습 지원 및 수강지도를 강화하기 위해 AI 학사 시스템 도입을 추진했다. AI를 활용하여 학생들의 학습 참여를 활성화하고 학생 중심형 교육 콘텐츠 구성을 이루는 것도 중요한 배경이었다. 동시에 행정 업무의 효율을 위해 조직 인력 운영의 효율화를 도모하고자 하였다. 도입 과정에서는 학생 맞춤형 학습지원과 수강지도의 필요성이 특히 강조되었는데, 이는 학생들의 자기주도적 학습 참여를 유도하고 미래 진로설계와 연계하기 위함이다. 요컨대, 개인별 학습경로 지원과 학생 참여 촉진, 조직 효율 향상이 핵심 도입 필요 요소였다. 정부 정책 영향으로는, AI 도입을 계기로 대학 발전전략 재구성, 교육 과정 및 수업운영 변화, 학과 운영 패러다임 전환 등의 움직임이 있었다고 한다.

## 2) 현재 운영 중인 시스템의 구체적 기능

삼육대는 AI 학사 시스템으로 네 가지 주요 기능을 운용 중이다. 첫째, AI 챗봇 상담: 학사 상담 챗봇을 통해 학생들의 다양한 질문에 자동 응답하고, 학교 생활 안내를 제공한다. 둘째, 진로 설계 지원: 학생들의 전공 선택과 진로계획 수립을 돕는 AI 기반 지원 기능을 제공한다. 셋째, 교과목 추천: 학생의 이수과목 정보 등을 토대로 맞춤형 교과목 추천을 제공하여 수강지도를 지원한다. 넷째, 위기 학생 관리: 학사 경고나 중도탈락 위험이 있는 위기 학생을 조기 발견하고 관리하는 기능이 포함되어 있다.

## 3) 학생 및 교직원의 실제 활용 방식

삼육대에서는 AI 학사 시스템을 행정과 학습자 두 측면에서 활용하고 있다. 우선 행정적 측면에서는 지도교수 및 직원들이 학생 상담에 AI 챗봇과 시스템을 활용한다. 구체적으로 교육과정 상담(예: 자기주도설계 전공), 수강 신청 지도, 졸업요건 안내 등에 AI 시스템을 보조적으로 사용하고 있다. 이를 통해 상담 업무의 효율성을 높이고 학생들에게 정확한 정보를 제공한다. 학습자 측면에서는 학생들이 AI 챗봇을 통해 학교생활 전반에 관한 문의를 하거나, 맞춤형 교과목 추천을 받아 수강 계획을 수립하는 데 활용하고 있다. 요컨대, 교직원은 반복적인 상담 업무에 AI를 활용하고, 학생들은 궁금한 사항을 챗봇으로 즉시 해결하며 학업 계획 수립에 도움을 얻는 형태이다.

## 4) 도입 이후의 성과와 한계

성과: 삼육대는 AI 학사 시스템 도입으로 학사행정의 효율성이 향상되었다고 평가하고 있다. 특히 학생관리 측면에서 위험군 학생 관리(중도탈락 관리) 업무가 체계화되어, 위기 학생을 보다 정확히 파악하고 대응할 수 있게 된 점을 주요 성과로 꼽았다. 실시간 대응과 개인화된 접근으로 학생들의 학업 성취도 향상에도 기여했을 것으로 보고 있다.

한계: 반면 학생이 요구하는 맞춤형 교육과정 운영이 아직 부족하고, AI를 통한 진로지도 설계 기능도 충분하지 않다는 한계가 발견되었다. 즉, 시스템 도입에도 불구하고 학생 개개인의 다양한 요구를 충족시킬 교육과정의 유연성 면에서 미흡한 부분

이 있다는 것이다. 또한 AI 도입으로 대면 상호작용이 감소함에 따라, 교원-학생 간 상호 이해 부족이나 학생들의 AI 과의존 현상, 개인정보 보호 및 데이터 보안에 대한 우려, AI를 통한 일방적 학습 진행 등의 문제점도 제기되었다.

#### 5) 향후 발전 계획 및 시사점

삼육대는 현 시스템 운영을 통해 발견된 문제(예: 맞춤형 교육과정 부족)를 보완하기 위해 교육과정 개발 및 실시간 상호작용 기능을 강화하는 방향으로 시스템을 고도화할 계획이다. 구체적으로, 교과목 추천 시스템 개선, 졸업요건 시각화, 전공 정보 탐색을 통합 지원하는 등 서비스를 고도화하여 학생이 더욱 편리하게 학업설계를 할 수 있도록 할 예정이다. AI 학사 시스템의 확산·정착을 위해 필요한 조건으로는 재정 지원과 전문 인력 확보를 가장 크게 들고 있다. 끝으로, 삼육대는 AI 학사 시스템 도입이 전통적인 교육 패러다임의 변화를 촉진하고, 교사의 역할 변화와 새로운 교육 방향을 제시하는 등 긍정적 효과를 가져오리라 본다. 동시에 AI가 대체할 수 없는 대면 상호작용이나 실물 교육의 중요성을 인지하고, 이러한 부분에 대한 대응책 마련이 병행되어야 한다는 시사점을 함께 제기하였다.

표 4 | 삼육대학교 AI활용 현황

도입배경	주요 기능	활용방식	성과	한계 및 과제
맞춤형 학습·수강지도, 행정 효율화 추구	챗봇상담, 교과 추천, 위기 학생 관리	상담보조, 학업계획 수립 지원	중도탈락관리의 체계화	교육과정 유연성 부족, 개인정보관리 우려

#### 마. 서울여자대학교

##### 1) 도입 배경과 필요성

서울여자대학교는 빠르게 변화하는 AI 기술에 대응하고 학생들에게 시대에 뒤떨어지지 않는 학사 서비스를 제공해야 할 필요성에서 AI 학사 시스템 도입을 추진했다. 기술 수용을 바탕으로 개별화된 맞춤형 학습 지원을 실현하여 학생들의 학습 만족도를 높일 수 있을 것으로 보았다. 또한 교수와 학생들이 AI를 교육에 빈번하게 활용하

게 될 미래를 대비하여, 이를 뒷받침하는 학사행정에도 AI를 도입함으로써 행정 효율화를 이루고자 했다. 도입 과정에서 강조된 필요성은 맞춤형 학습지원의 확보와 더불어, 타 대학의 교육·행정 서비스에 뒤처지지 않는 경쟁력 있는 체제 구축이었다. 정부 정책 측면에서는, 정부가 추진하는 “AI 기술주권 및 과학기술 경쟁력 확보” 전략에서 고등교육기관의 역할이 중요하다고 판단하여, 대학 차원의 AI 전략(이른바 AX 전략) 수립과 교육·연구·지역사회 기여 방안 모색을 신속히 진행한 것이 영향을 미쳤다.

### 2) 현재 운영 중인 시스템의 구체적 기능

서울여대는 AI 기반 통합 학사 상담 시스템(챗봇)을 구축하여 운영하고 있다. 이 챗봇은 대형 언어모델(LLM)과 검색증강생성(RAG) 기술을 활용하며, 교내 학칙·규정, 학사정보, 공지사항, FAQ 등 다양한 학사 및 학생생활 관련 데이터를 실시간 연동하여 상담을 제공한다. 학생이나 교직원이 챗봇에 질문하면, 내부 데이터베이스를 검색하고 AI가 종합하여 답변하거나 관련 행정 절차를 안내한다. 이를 통해 학칙 문의, 학사 일정 안내, 생활 문의 등 여러 분야의 질문에 24시간 자동 대응하는 것이 가능하다. 나아가 행정 지원 부서의 질의 응대에도 챗봇을 활용하여 단순 반복적인 민원에 실시간 대응함으로써 업무를 경감시키는 기능도 수행한다.

### 3) 학생 및 교직원의 실제 활용 방식

이 시스템은 교내 홈페이지를 통해 접속할 수 있으며, 학생과 교직원이 각각 필요한 서비스를 개인별로 이용하고 있다. 예를 들어 학생들은 학사일정이나 성적 확인 방법 같은 궁금증을 챗봇에 질문하고 즉시 답변을 제공받는다. 교직원들도 학사행정 지침이나 절차를 문의하여 필요한 정보를 신속히 확인하는 데 활용한다. 다만 현재는 학사 행정 분야에 우선 적용된 단계이며, 조만간 LMS(학습관리시스템)와 연동하여 수업 및 학습 지원에도 챗봇 활용을 확대할 계획이다. 이는 향후 학생들이 수업 관련 질의나 과제 도움 등을 챗봇으로 받는 환경을 조성하려는 것이다.

#### 4) 도입 이후의 성과와 한계

성과: 서울여대는 시스템 도입 초기 단계이지만 이미 학사 상담 대응 효율성이 향상되고 있음을 확인하고 있다. 단순·반복적인 상담에 투입되던 교직원의 시간이 감소하고 학사 민원 대응 속도가 빨라져 업무 효율이 높아졌다. 또한 학생 만족도 제고 효과도 나타났는데, 학생들이 언제 어디서나 실시간으로 상담을 받을 수 있어 접근성과 편의성이 개선되었기 때문이다. 외국인 유학생에게는 챗봇의 다국어 자동 번역 기능을 통해 언어 장벽을 낮추고 양질의 지원이 가능해졌다. 이 외에도 챗봇 고도화를 위한 데이터 축적 및 피드백 체계를 마련하여, 서비스를 이용할수록 상담의 질이 향상되고, 누적된 데이터를 대학 정책에 반영하는 데이터 기반 환류 체계 구축의 기반을 마련했다. 이러한 성과를 바탕으로 점진적으로 고도화될 AI 기반 시스템에 대한 구성원의 기대와 관심이 증폭되었고, 구축된 시스템을 업무에 적극적으로 활용하려 노력하는 등의 발전적 변화가 나타나기 시작했다.

한계: AI 기반 시스템 도입은 행정부서 단위에서는 체계적 관리가 가능하지만, 상근직원이 없는 학과나 일부 센터 등에서는 운영 일관성 확보에 어려움이 발생하고 있다. 즉, 전담 인력이 없는 조직 단위에서는 챗봇 업데이트나 활용도가 떨어질 수 있다는 한계가 드러난 것이다. 또한 AI 챗봇이 학습한 데이터에만 기반해 응답하다 보니, 맥락적 판단이 필요한 민감 정보나 개인상담 영역에서는 기능적으로 미흡한 측면이 나타났다. 이러한 부분은 결국 담당자가 개입하여 확인해야 하므로, 실무에서 AI를 활용하고, 업무를 분담하는 것에 관한 지속적인 점검이 필요한 실정이다. 전반적으로 서울여대는 AI 학사 시스템이 언제 어디서나 365일 24시간 대응이 가능한 상담 환경을 제공함으로써 기존 행정체계 대비 큰 차별성을 보이지만, 동시에 사람 중심의 행정과 데이터 기반 자동화가 병행되는 하이브리드형 지원체제로 발전해가는 과정에 있다고 평가하였다.

#### 5. 향후 발전 계획 및 시사점

서울여대는 향후 AI 학사 챗봇의 개인화 기능을 강화하는 방향으로 발전시킬 계획이다. 학생의 학적 정보, 전공, 관심 분야에 맞추어 맞춤형 학사 상담과 진로 설계

지원 기능을 구현하는 것이 목표이다. 또한 서비스 대상을 현재 재학생 위주에서 입학 지원자와 학부모까지 확대하고자 한다. 이를 위해 입학·입시 데이터를 챗봇과 연계하여 입시 상담까지 자동화하는 등 활용 범위를 넓힐 예정이다. 나아가 단순 Q&A 형태를 넘어, 챗봇을 맥락 이해와 후속 안내까지 가능한 “AI 학사 어드바이저”로 발전시켜, 대화형으로 상시 조언을 제공하도록 구상할 계획이다. 이러한 발전을 위해서는 지속적인 재정적 지원이 필수적인데, 시스템 구축 및 대형 모델 운영에 필요한 클라우드 비용, DB 연동 비용 등에 대한 예산 확보가 요구된다. 또한 대학 내 학사상담 채널을 일원화하여 AI 활용성을 높이고, 부서 간 데이터 협업 체계와 정보 공유 프로세스 표준화를 통해 AI 응답 품질을 향상시킬 필요가 있다고 지적하였다. 서울여대는 AI 학사 시스템 도입이 대학 경쟁력을 좌우할 만큼 중요해지고 있음을 인식하고 있으며, 향후 인간 상담자와 AI의 장점을 결합한 혼합형 학사지원 모델을 발전시켜 나가는 것이 바람직하다는 시사점을 제공하고 있다.

| 표 5 | 서울여자대학교 AI 활용 현황

도입배경	주요 기능	활용방식	성과	한계 및 과제
AI 대응 학사행정, 맞춤형 서비스 제공	LLM+RAG기반 챗봇, 학칙FAQ 연동	24시간학사 상담	상담 효율성 향상, 만족도 증가	민감정보대응한계, 전담인력부족

## 바. 안양대학교

### 1) 도입 배경과 필요성

안양대학교는 현재 공식적으로 AI 학사 시스템을 도입한 상태는 아니다. 다만 비교과 프로그램 지원을 통해 학생들이 자체 개발한 예비 단계의 챗봇을 운영 중이며, 글로벌 AI 기업과 MOU를 체결하여 향후 도입을 모색하고 있다. 해당 학사지원 챗봇 아이디어는 “ICT를 활용해 보다 편리한 대학생활 지원이 가능하지 않을까?”라는 학생들의 필요와 요구에서 출발하였다. 즉, 학생들이 생활하고 학습하는 과정에서 궁금증을 신속히 해결하고자 하는 필요성이 제기된 것이다. 도입 필요성 측면에서는 학생들의 질문에 신속하고 정확한 응대를 함으로써 대면 지원 업무를 줄이고 빠른 정보 확인을 돕고자 하는 목적이 강조되었다. 정부의 AI 강조 기조는 주로 교육(주활동) 측면

에서 논의되고 있으며, 학사 지원(행정지원) 측면에서는 행정부서와 일부 보직교수들의 관심이 점차 높아지는 중이라고 한다. 그러나 관련 전공자들 사이에서는 부정적 입장도 있어, 내부 합의와 공감대 형성이 필요한 상황이다.

## 2) 현재 운영 중인 시스템의 구체적 기능

안양대에서는 공식 시스템이 아닌 파일럿 형태의 AI 챗봇이 제한적으로 운영 중이다. 해당 챗봇은 캠퍼스 안내, 학사 행정 안내, 빈 강의실 확인 등 비교적 단순하고 범용적인 문의에 답변하는 기능을 갖추고 있다. 학생 개발팀이 만든 이 챗봇은 관련 행정부서의 지원을 받아 운영되고 있으며, 아직 정식 학사 시스템으로서 활발히 활용되는 단계는 아니다. 즉, 현재 안양대의 AI 학사 시스템은 학교생활 정보와 기본 학사 안내를 제공하는 수준으로, 일부 학생들에게 시범적으로 제공되고 있는 상태다.

## 3) 학생 및 교직원의 실제 활용 방식

앞서 언급한 바와 같이 해당 챗봇의 전반적 운영은 부진한 상태다. 학생들 상당수는 여전히 대면 지원·상담·지도를 선호하여, 학사 관련 문의 시 직접 교직원을 찾아가는 경향이 있다. 즉, AI 챗봇이 있음에도 불구하고 이용률이 낮으며, 대부분의 학생은 전통적인 방법으로 정보를 얻고 있다. 교직원들도 공식 도구로 활용하지는 않고 일부만 관심을 보이는 수준이다. 현재로서는 학생들이 전용 앱을 통해 간단히 채팅으로 정보를 확인해보는 정도의 활용에 그치고 있으며, 학사행정 효율성이나 학생 만족도, 중도탈락률 개선 등의 효과는 기대하기 어려운 초기 단계라고 평가된다.

## 4) 도입 이후의 성과와 한계

성과: 안양대학교의 경우 아직 본격 도입 전 단계이므로 뚜렷한 성과를 논하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 관련 부서와 일부 교수들의 관심 증가를 유의미한 변화로 볼 수 있다. AI 학사지원 시스템 도입 필요성에 대한 내부 공감대가 형성되고 요구가 높아진 것이 하나의 성과라면 성과이다.

한계: 가장 큰 한계는 학생들과 교수자들이 학사 관련 내용은 면대면으로 확인하고

해결해야 안심한다는 인식이다. 성적이나 졸업 같은 중요한 학사 문제는 직접 확인받아야 한다는 전통적인 문화가 강해, AI 챗봇의 답변만으로는 신뢰하기 어려워하는 경향이 있다. 이러한 인식 변화 없이는 챗봇 활용에 한계가 있을 것으로 보인다. 또한 현재 운영 중인 파일럿 챗봇은 학사 관련 정보 제공에 국한되어 있어 기존의 공지사항이나 규정을 보여주는 수준을 넘지 못한다. 이 때문에 기존 시스템 대비 차별성을 갖기 어려운 상태이며, 학생 입장에서 AI 시스템 결과만 믿고 따라가기에는 불안함이 있어 정착이 어렵다는 지적이 나오고 있다.

#### 5) 향후 발전 계획 및 시사점

안양대는 주교육활동(수업 등) 분야에서의 AI 활용 요구는 증가하고 있으나, 지원 활동(학사행정 지원) 분야에서의 AI 도입은 내부 회의론이 상당히 존재한다고 밝혔다. 따라서 무리하게 자체 도입하기보다는 안정적으로 운영 중인 타 대학 사례를 참고하여 추진하는 방향으로 가닥을 잡고 있다. 향후 여건이 마련되면 학사 지원용 AI 시스템을 도입·고도화할 수 있겠지만, 당장은 성공 사례 연구와 내부 설득에 집중할 것으로 보인다. AI 학사 시스템의 확산·정착을 위해 필요한 조건으로는, 기술적 요소보다는 “어떻게 하면 AI를 교수-학생(진로·학습지도) 및 학생-학교(생활지도·비교과 지원)에 효과적으로 활용할 것인가”라는 명확한 모델 정립이 최우선이라고 강조하였다. 개발 자체는 어렵지 않으므로, 명확한 활용 모델과 목적 설정이 중요하다는 것이다. 이는 곧 대학 구성원이 AI 시스템의 가치를 확실히 인지하게 하는 것이 선행되어야 함을 시사한다. 안양대 사례는 명확한 편익 제시 없이는 학사분야 AI 도입이 정착되기 어려움을 보여주며, 문화적 수용과 신뢰 형성이 핵심 과제임을 시사한다.

표 6 | 안양대학교 AI활용 현황

도입배경	주요 기능	활용방식	성과	한계 및 과제
학생 요구 기반 파일럿	캠퍼스·학사 안내 챗봇	일부 학생 시범 활용	내부 공감대 형성	낮은 신뢰도, 이용률 저조

## 사. 숭실대학교

### 1) 도입 배경과 필요성

숭실대학교는 전교생이 AI를 활용할 수 있는 학습 환경을 국내 선도적으로 구축하며 일찍이 AI 학사 시스템(혹은 AI 캠퍼스) 도입에 나섰다. 새로운 총장 취임 후 대학 차원의 강력한 추진 의지로 국내 최초 “AI 대학”이라는 슬로건 하에 전면 도입이 이뤄졌다. 4년제 대학 중 모든 재학생에게 생성형 AI 서비스를 개방한 곳은 찾기 어렵는데, 숭실대는 2023년 5월부터 학부생 약 4,200명에게 학교 계정만 있으면 다양한 최신 AI 모델에 접근할 수 있는 시스템을 제공했다. 이를 통해 학생들은 챗지피티 등 거대 언어모델뿐만 아니라 업스테이지 등 여러 업체의 여러 종류의 AI 모델을 교내 계정으로 자유롭게 활용할 수 있게 되었다. 이러한 배경에는 “AI 없이 시대를 선도하기 어렵다”는 인식 아래, AI를 적극 활용하는 학습 환경을 공개적으로 조성함으로써 대학 경쟁력을 높이고자 한 전략이 있다. 특히 학습능력이 부족한 학생들도 AI를 활용하여 따라갈 수 있게 함으로써 학업 중도이탈을 줄이고 학습 성취도를 높이고자 하는 교육적 필요도 있었다. 정부의 AI 대학 지원 정책과 맞물려, 숭실대는 AI 관련 특성화(특히 보안 분야) 및 AI 대학원 설립 등을 추진하며 학교의 중장기 발전전략에 AI를 핵심 축으로 편입하였다.

### 2) 현재 운영 중인 시스템의 구체적 기능

숭실대의 AI 지원 시스템은 일반 목적의 생성형 AI 플랫폼과 대학 도메인 특화 AI 챗봇 두 축으로 구성된다. 먼저 생성형 AI 플랫폼은 학교 포털을 통해 접속 가능하며, 교내 계정으로 챗지피티를 비롯한 최신 상용 AI 모델들을 사용할 수 있도록 했다. 학생들은 이 플랫폼을 통해 텍스트 요약, 번역, 콘텐츠 생성, 코딩 도우미 등 다양한 AI 기능을 활용할 수 있다. 다음으로 버티컬(vertical) AI 챗봇으로 불리는 특화 챗봇들이 운영 중인데, 학교 홈페이지 크롤링 기반 챗봇과 학칙·규정 안내 챗봇이 그 예이다. 홈페이지 챗봇은 학내 공지사항이나 장학금 안내 등 최신 정보를 학교 웹사이트에서 찾아와 답변해주며, “OO장학금 신청 자격이 어떻게 되나요?”와 같은 질문에 관련 공지를 찾아 알려준다. 학사 규정 챗봇은 학칙, 학사 규정에 대한 질의응답에 특화

되어, 예를 들어 편입생이 졸업요건을 물으면 해당 규정을 찾아 안내하는 식이다. 이 밖에도 상담 전문 챗봇 등의 개발 가능성이 논의되고 있으나, 현재 주로 운영되는 것은 위 두 가지 도메인 챗봇이다. 결과적으로 송실대는 범용 AI 활용 인프라와 특정 학사정보 제공 AI를 동시에 구축하여 운영하고 있다.

### 3) 학생 및 교직원의 실제 활용 방식

송실대학교의 전교생 AI 서비스 도입 이후 학생들과 교직원은 다양한 방식으로 AI를 활용하고 있다. 수업 및 학습 측면에서, 교수자들은 강의 자료(PDF 등)를 AI에 업로드하여 자동으로 연습문제를 생성하거나 요약본을 제공하는 등 수업 준비에 활용하고 있고, 학생들은 제공된 PDF 자료를 AI를 통해 요약·정리하거나 이해가 안 되는 부분을 질문하며 자기주도 학습에 활용하고 있다. OCR 기술의 발전으로 이미지로 된 자료도 AI가 텍스트로 추출하고 처리해주기 때문에, 스캔 자료를 AI로 텍스트 변환 후 학습자료로 활용하는 예도 있다. 교직원 측면에서는, 행정 직원들이 AI를 활용해 업무 이메일이나 공식 문서를 작성하고 있다. 실제 설문 결과 학교 직원들은 AI를 이용해 대외공문(MOU 등) 초안을 만들거나 자료조사에 사용하는 등 반복 업무에 생산성을 높이는 도구로 삼고 있었다. 예를 들어, 해외 대학과 MOU 체결 시 문안을 AI에 검토시켜 유리하거나 불리한 조항을 점검하고 보완하는 데 활용하는 식이다. 학생들 역시 리포트 작성이나 과제 수행 시 자료조사, 초안 작성에 AI를 적극 활용하고 있으며, 전반적으로 “일단 써봐야 한다”는 분위기 속에 AI 사용이 빠르게 확산되었다. 이러한 광범위한 활용은 송실대가 학내 AI 사용을 공개적으로 장려하고 있어 가능한 일이며, 학생과 교직원 모두 새로운 도구에 익숙해지면서 활용 범위를 계속 넓혀가고 있다.

### 4) 도입 이후의 성과와 한계

성과: 송실대학교는 AI 전면 도입 이후 단기간 내 높은 활용도를 보여주었다. 도입 몇 달 만에 학부생 4천여 명이 서비스를 이용하였고, 학생들의 학습 방식 변화와 교수자들의 교육 방법 변화가 감지되고 있다. 특히 학습능력이 다소 부족한 학생들도

AI 도움을 받아 과제를 수행하고 수업을 따라오는 사례가 확인되면서, 학생들의 학업 이탈을 방지하고 전반적 학습 성취도를 높이는 효과를 기대하고 있다. 행정 측면에서는 반복적인 질의 응대나 자료 정리 업무를 AI가 분담하면서 교직원의 업무 생산성이 향상되었다는 평이다. 또한 “AI 대학교” 브랜드를 선점함으로써 학교의 혁신 이미지가 제고되고 구성원들에게 변화와 도전을 독려하는 분위기를 만든 것도 의미 있는 성과로 볼 수 있다.

한계: 반면, 송실대는 재정적 부담과 기술 변화 대응이라는 현실적 문제에 직면해 있다. 최신 AI 모델들을 전교생에게 제공하는 데 큰 비용이 소요되는데, 일례로 초기 협업을 논의했던 업체에서 제시한 금액이 지나치게 커서 자체 솔루션을 구축한 사례가 있었다. 현재도 여러 업체의 유료 모델을 학교 예산으로 사용 중이며, 사용량 증가에 따른 예산 압박이 존재한다. 이 때문에 송실대는 특정 업체에 종속되지 않고 1년 단위 계약을 체결하여, 더 나은 기술이 나오면 유연하게 갈아탈 수 있는 전략을 취하고 있다. 이는 AI 기술이 빠르게 발전하고 가격 변동도 크기 때문에, 장기 계약을 피하고 새로운 솔루션을 도입할 수 있는 유연성 확보가 필요하기 때문이다. 기술적인 한계로는, 현재 AI가 만들어주는 결과물이 그럴듯한 표현은 가능해도 아직 사람만큼의 정교함이나 설득력을 담보하지는 못한다는 지적이 있다. 예컨대 교육학과 교수들의 평가에 따르면 AI가 작성한 보고서나 주장은 어딘가 두루뭉술하고 임팩트가 떨어져, 맥락을 이해하고 설득력 있게 소통하는 면에서는 사람이 여전히 우위에 있다. 따라서 AI 활용 교육에서도 비판적 검토와 인간의 보완이 필요하며, 완전 자동화보다는 사람과 AI의 협업이 중요하다는 점이 한계이자 과제로 남아 있다. 또한 AI 활용이 일상화됨에 따라 학생들이 즉각적인 응답과 개인화된 서비스를 당연시하게 되었는데, 만일 행정 서비스가 이런 기대를 충족하지 못할 경우 불만이 생길 수 있다. 즉, 학생들은 AI를 통해 언제나 답을 얻는 경험을 하고 있는데 행정 절차가 여전히 느리고 절차가 복잡할 경우 기존 방식이 비효율적으로 인식될 위험이 있다는 것이다.

## 5) 향후 발전 계획 및 시사점

숭실대는 AI 학사지원 시스템을 지속적으로 발전·조정해 나갈 계획이다. 앞서 언급한 대로 기술 변화에 대응하기 위해 짧은 주기의 계약 및 모듈식 도입을 택하고 있으며, 더 성능 좋은 모델이나 서비스가 나오면 즉시 도입하여 구성원들에게 제공할 수 있도록 인프라를 유연하게 유지할 방침이다. 또한 현재 학부생에 한정된 AI 서비스 이용을 대학원생 등 전 구성원으로 확대하고, AI 활용을 교육 커리큘럼과 교수법 전반에 통합하는 노력을 기울이고 있다 (출처: 숭실대학교 인터뷰 자료). 이와 함께 AI 도입 효과를 극대화하기 위한 데이터 거버넌스와 보안 대책을 마련하고, 비용 대비 효과를 높일 수 있는 방안(예: 공동 구매나 정부 지원 사업 활용 등)을 모색하고 있다. 숭실대 사례가 주는 시사점은 AI 도입으로 학생과 교직원의 기대 수준이 높아졌으며, 대학 행정과 지원 서비스도 이에 맞춰 변혁이 불가피하다는 것이다. 학생들은 이제 행정 서비스에서도 즉각적이고 개인화된 응답을 기대하게 되었고, 이는 대학이 전통적인 업무 방식을 재고하고 보다 자동화되고 신속한 지원 시스템을 갖추도록 압력을 가하고 있다. 동시에, AI 활용 능력(AI 리터러시)을 높이고 사람만이 할 수 있는 부분(창의적 판단, 공감 등)에 집중하는 방향으로 대학 구성원의 역할도 재정립되어야 할 것으로 보인다. 결국 숭실대학교는 AI 학사 시스템 도입을 통해 대학 행정의 새로운 표준을 만들어가고 있으며, 다른 대학들에게도 선도 사례로서 많은 시사점을 제공하고 있다.

| 표 7 | 숭실대학교 AI 활용 현황

도입배경	주요 기능	활용방식	성과	한계 및 과제
'AI 대학' 전략, 전교생 AI 제공	생성형 AI 플랫폼, 학칙·홈페이지 챗봇	수업·행정 및 학습 전반에 활용	학습 성취도 향상, 브랜드 제고	비용부담, AI 모델 종속 위험

## 2. 해외 대학의 AI 학사 시스템 활용 사례

## 가. 미국 대학 사례

미국 대학들은 학생 성공을 지원하기 위해 데이터분석과 AI 기술을 학사지도에 접목하여 활용하고 있다. 조지아 주립대학교(Georgia State University)는 2012년부

터 예측분석을 활용한 종합 상담체계인 “GPS Advising”을 도입하여 운영하고 있다. 이 시스템은 매일 학생의 성적, 출석, 등록정보 등을 모니터링하여 800여 개의 위험 신호를 감지하고, 문제가 발생하면 즉시 인간 상담사가 개입할 수 있도록 하고 있다. 이를 통해 지난 몇 년간 1학년 학생들의 중도탈락률을 낮추는 데 도움을 받았고, 불필요하게 개설된 과목 수를 줄이는 효과를 거두었다. 이러한 조기 경보 체계는 AI를 활용한 학업 부진이나 이탈 가능성을 조기에 파악해 대학이 대응할 수 있도록 함으로써 학생 성공률을 높인 사례로 평가할 수 있다.

미국 대학들은 AI를 활용한 학사 챗봇도 활발히 도입하여 활용하고 있는데, 애리조나 주립대학교(Arizona State University)는 2018년 AI 챗봇 “Sunny”를 출시하여 신입생 및 재학생 상담에 활용하고 있다. 이 챗봇은 24시간 학생들의 질문에 자동 응답하며, 반복되는 질의응답 패턴을 머신러닝으로 학습하여 점차 정교하고 개인화된 답변을 제공한다(Garcia-Murillo & MacInnes, 2023). 엘론 대학교(Elon University)는 2023년 학사지도 전용 챗봇 “ElonGPT”를 도입하여 일반적인 상담 질문에 응답하도록 했다. ElonGPT는 재학생들이 언제 어디서나 대학 생활에 관련된 질문을 하고 답변을 받을 수 있도록 설계되었으며, 답변 내용은 대학의 공식 카탈로그나 규정을 기반으로 설정되었다. 이처럼 챗봇은 비교적 단순하지만 반복적인 학사와 관련된 질문에 신속한 답변을 학생들에게 제공함으로써 학생 만족도를 높여줄 수 있다.

한편, 학업계획 및 진로설계 추천시스템도 미국 내 대학에서는 현실화되고 있다. 퍼듀 대학교(Purdue University)는 2024년 클라우드 기반의 Ellucian Smart Plan 도구를 도입하여 학생 개개인의 대학 4년간의 수강 계획을 자동 생성해주는 서비스를 시작했다. 이 시스템은 학생의 전공과 이수 현황 정보를 바탕으로 남은 필수과목을 학생에게 제시하고, 희망하는 수강 일정에 맞추어 시간표를 작성해 줄 수 있다. 또한 AI 알고리즘을 통해 전공 졸업요건을 충족하기 위해 필요한 미이수 과목을 안내하는 기능도 제공한다. 퍼듀대 관계자는 한 인터뷰에서 Smart plan이 40여 과목에 이르는 복잡한 학업 과정을 한눈에 학생들에게 보여주고, 미리 계획을 세울 수 있도록 도와준다고 설명했다. 이와 비슷한 사례로 미국 센트럴 플로리다 대학교(University of

Central Florida)는 “Pegasus Path”라는 상호작용이 가능한 학위설계 도구를 통해 학생 개인별 진로 목표에 맞는 수강 계획 수립을 지원하고 있는데, 이는 전공 및 부전공 이수와 과외활동 일정까지 종합적으로 판단하여 최적의 학사 경로를 안내하는 시스템이다(EDUCAUSE, 2023).

미국 대학의 또 다른 특징은 AI 기반 학사지도 시스템의 상용 솔루션 활용이다. 많은 대학들이 EAB사의 Navigate 플랫폼이나 Civitas Learning의 분석도구 등을 도입하여 학생 성공 데이터를 추적한다. 퍼듀 대학교의 “BoilerConnet” 플랫폼은 학생 성적과 상담이력을 통합 관리하여 중도이탈이 우려되는 학생을 조기에 발견하여 필요한 조치를 취할 수 있도록 활용되고 있으며, 텍사스 A&M 대학교-샌안토니오(Texas A&M University-San Antonio), 힐스버러 커뮤니티 컬리지(Hillsborough Community College) 등은 Ellucian의 학위진단 및 플래닝 솔루션을 도입해 졸업 이수 체계 분석 등을 자동화하고 있다. 애리조나 주립대는 챗봇 Sunny를 통해 학생 정신건강에 이상이 있다고 신호를 보이는 채팅 대화를 감지하면 상담센터로 연결하려는 시도도 하고 있다. 전반적으로 미국 내 대학들은 다양한 AI 도구를 학사지도 과정에 도입하고 있으며 이는 결과적으로 학생의 중도탈락률 감소, 졸업률 제고 및 대학 운영 효율화에 긍정적인 영향을 주었다고 할 수 있다.

표 8 | 미국 대학교들의 AI 활용 현황

대학	시스템	활용방식	성과
조지아 주립대학교	GPS Advising	예측분석 기반 위험신호 감지	중도탈락률 감소
애리조나 주립대학교	Sunny 챗봇	24시간 학사상담, 패턴학습	상담자동화, 만족도상승
엘론 대학교	ElonGPT	학사 Q&A	반복상담업무 경감
퍼듀 대학교	Smart Plan/BoilerConnect	자동 수강계획	졸업요건 관리 효율화
센트럴 플로리다 대학교	Pegasus Path	진로 맞춤 학위설계	학업 경로 가시화

## 나. 영국 대학 사례

영국의 대학들은 AI를 활용한 디지털 조력자(digital assistant)개발과 러닝애널리틱스(learning analytics) 도입에 주목하고 있다. 대표적인 사례로 영국의 스태포드셔 대학교(University of Staffordshire)는 2019년 영국 최초의 AI 기반 디지털 학생 코치인 “Beacon”을 도입했다. Beacon은 모바일 앱 형태로 만들어졌는데 24시간 학생의 질문에 응답하고 개인별 학사 정보를 제공하고 있다. 학생들은 앱에 로그인을 해서 시간표, 과제 마감일 등을 확인할 수 있고, 캠퍼스 시설 위치 등을 안내받을 수 있다. Beacon은 400여 개의 FAQ 데이터베이스를 기반으로 만들어졌으며 이를 통해 즉각적인 답변이 가능하도록 설계되었다. Beacon의 특징은 학생 개개인의 맞춤형화가 가능하다는 것인데, 이는 사용자가 누구인지를 인식하여 해당 학생의 시간표, 성적, 지도교수 등의 정보를 파악하여 정확한 정보를 제공한다. 또한 알람기능을 통해 강의나 학교 행사 등에 대한 알람을 받을 수 있고 출석률이 낮은 학생들에게는 메시지를 보냄으로써 학생들의 적극적인 학교생활에 도움을 주고 있다. Beacon 도입 후 대학은 학생들의 중도탈락을 막을 수 있음과 동시에 신입생들의 빠른 학교생활 적응에 도움을 받고 있다고 말하고 있다.

영국 볼튼 대학(Bolton College)의 “Ada”는 2017년 IBM 왓슨(Watson)을 활용해 개발된 캠퍼스 챗봇으로 연간 7만 회 이상의 학생들의 질문에 대답하고 있다. Ada 도입의 초기 목적은 간단한 학생 서비스 업무 처리였으나, 현재는 수업 내용 질의응답, 학습코칭 등으로 그 역할이 확대되었다. Ada 프로젝트를 주도한 A.Hussain은 챗봇의 반복되는 질문에 대한 응답을 담당함으로써 교직원의 업무 부담이 크게 경감되었으며 학생들도 친숙한 대화형 인터페이스를 선호하게 되었다고 언급했다. 한편, 영국대학에서는 학습분석을 통한 학업 위기 조기경보가 추진되고 있다. 영국합동정보시스템위원회(JISC)는 2017년부터 전국 대학 학습분석 프로그램을 운영하며 여러 대학에 공통 플랫폼을 제공하기 시작했다. 2015년부터 출석 데이터와 온라인 학습활동 데이터를 통합적으로 분석하여 2주 이상 수업 참여도가 낮은 학생들을 선별하여 학생 담당자가 해당 학생에게 연락할 수 있는 프로세스를 구축했다. 일정 기간이 지나도 학생의 응답이 없으면 단계적인 지원을 통해 더 적극적인 학생 지원서비스(멘토링

등)가 가능하도록 하였다.

영국 대학에서 AI를 활용하고 있는 또 다른 사례는 음성인식 AI의 도입이다. 랭커스터 대학교(Lancaster University)는 2019년 “Ask L.U.”라는 음성 기반 챗봇을 출시했는데, 이는 아마존 알렉사(Alexa) 기술을 활용하여 학생들이 스마트폰 앱을 통해 음성으로 대학 정보를 질의할 수 있도록 설계된 것이다. Ask L.U.는 시간표 확인, 성적조회, 과제 마감일 문의뿐만 아니라 그룹 스터디 룸 예약 등도 가능하도록 개발되었다. 이와 더불어 랭커스터 대학교는 장애학생지원을 위해 Ask. L.U.에 장애 관련 문의 부분을 특별모드로 탑재하여 음성으로 장애지원센터의 연락처나 이용절차 등을 안내하도록 하였다. 이러한 음성조력자는 모바일 환경에 익숙한 세대에게 친밀감 상승 및 대학 서비스를 접근하는 새로운 방식을 제시한 사례로 생각할 수 있다.

표 9 | 영국 대학교들의 AI 활용 현황

대학	시스템	활용방식	성과
스태포드셔대학교	Beacon	모바일 AI 학생코치	중도탈락 감소
볼튼대학교	Ada	IBM Watson 챗봇	연 7만회 응답
랭커스터대학교	Ask L.U.	음성 기반 챗봇	접근성 강화

#### 다. 캐나다 대학 사례

캐나다의 대학들도 AI기반 학사지도에 관심을 갖고 일부 대학은 시범 프로젝트를 진행 중이다. 브리티시컬럼비아대학교(UBC)는 2023년 단과대학을 중심으로 “AskCali”라는 학사지도 챗봇을 개발하였다. 이는 대학의 공식 캘린더(학사일정표 등)와 학교 웹사이트의 정보를 학습한 생성형 AI로 학생들이 질문을 하면 AI가 해당 학부의 전공과목 등의 정보를 찾아 요약하여 안내해주고 관련 링크를 알려주고 있다. USC는 이 프로그램을 통해 학생들이 반복적인 문의를 자동화하면서도 AI답변의 신뢰도를 높이기 위해 “Retrieval-Augmented Generation”기법을 사용하였는데, AI답변에 사용된 근거자료의 참고문헌을 학생이 확인할 수 있도록 하였다. 현재 AskCali는 일부 학생에게만 공개되고 있으며 그 학생들을 통해 피드백을 수집하여 향후 활용적인 측면에서의 정확도를 높이고 불편한 상황등을 고려하여 전교생을 대

상으로 서비스를 확대할 예정이다.

캐나다의 온타리오 공과대학교(Ontario Tech University)는 2024년 공과대학과 이과대학에서 학업위기 조기 경보 시스템 도입을 위해 관련 시스템을 시범적으로 운영하였으며 그 이후 2025년부터 전교생을 대상으로 학업위기 조기 경보 시스템을 출시하였다. 이 시스템은 LMS성적, 출석, 과제 미제출 등의 학습지표 데이터를 실시간으로 모니터링하여 일정 기준을 충족하지 못할 경우, 학생 성공센터 담당자에게 알림을 보내도록 설계되었다. 알림을 받은 담당자는 해당 학생과 일대일 면담(온라인 또는 대면)을 실시하여 해당 문제의 원인을 파악하고 학생에게 필요한 지원 등을 제공한다. 온타리오 공과대학교는 이 시스템 개발에 통신사 Telus 관련 기업의 기부금을 받아 학생의 정신건강과 학업지원을 통합적으로 관리하고 있다. 사후 대응이 아닌 선제적 대응이 가능하다는 점에서 볼 때 AI의 활용이 현실적인 문제가 발생하기 전에 미리 막을 수 있다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

캘거리 대학(University of Calgary)에서는 AI 기반 참고서비스 챗봇을 구축하여 사용자의 문의에 대해 자동으로 응답하도록 운영하고 있는데 이 챗봇은 도서관 웹사이트의 가이드, 운영시간 등의 정보를 기반으로 활용되고 있으며, 캘거리 대학은 코로나 19 팬데믹 이후 도서관 이용 문의가 급증하자 AI 챗봇 도입을 시작하였는데 이 사용자와의 상호작용을 관리하는데 효율성을 극대화 시킨 것으로 평가되고 있다. 한편, 토론토 대학(Univeristy of Toronto) 로트만 경영대학원에서는 강의 지원용 AI 조교 시스템 “All Day TA”를 자체적으로 개발해서 수업에 활용하고 있는데, 이 시스템 교수의 커리큘럼 및 강의자료를 기반으로 다양한 학습 질문에 자동적으로 응답하고 유사 문제를 추천해주거나 피드백 제공을 가능하도록 설계되었다.

표 10 | 캐나다 대학교들의 AI 활용 현황

대학	시스템	활용방식	성과
브리티시컬럼비아대학교	AskCali	학사 Q&A, 근거자료제공	신뢰도 제고
온타리오 공과대학교	조기경보 시스템	LMS·출석 데이터분석	학업위기 관리

## IV 요약

---

인공지능(AI) 기술의 급속한 발전과 디지털 전환 가속화라는 고등교육 환경 변화 속에서, AI 기반 학사지도(academic advising) 시스템이 대학의 학사 운영과 학생 지원 방식에 미치는 부분에 대해 알아보는데 목적이 있었다. 기존의 대면 중심 학사 지도는 상담 인력 부족, 시간·공간 제약, 대규모 학생 집단에 대한 개인화 한계라는 구조적 측면에서의 문제를 안고 있으며, 이에 대한 대안으로 데이터 기반·상시 지원이 가능한 AI 학사지도 시스템이 주목받기 시작하였다. 특히 미국, 영국 등 해외 대학에서는 이미 AI 챗봇, 학습분석 기반 조기경보, 학사 수강신청 설계 시스템 등을 통해 학생 성공(student success)을 핵심 목표로 한 학사지원 체계를 구축하여 이용하고 있다.

AI 학사지도 시스템 도입의 배경에는 디지털 전환 정책 추진, 학령인구 감소에 따른 학생 유지율 관리 필요성, 학생 맞춤형 학습·진로 지원 요구 증가, 대학 행정 효율화 요구가 복합적으로 작용하였다. 특히, 학습분석(Learning Analytics)과 생성형 AI 기술의 결합은 학생의 성적, 수강 이력, 출결, 비교과 활동 등 다양한 데이터를 통합 분석하여 중도탈락 위험 예측, 개인별 수강·진로 설계, 맞춤형 상담 지원을 가능하게 해주었다. 해외 대학 사례에서 보듯, AI는 단순 정보 제공을 넘어 사전 개입(preemptive intervention) 도구로 활용되고 있으며, 이는 장기적으로 보면, 학생 성취도 향상과 졸업률 제고에 실질적인 도움을 줄 수 있는 부분이다. 국내 대학 역시 AI를 활용한 24시간 학사 상담, 반복 민원 자동화, 위기 학생 조기 발견 등을 통해 학사지도의 질을 제고할 수 있는 잠재력을 보여주고 있다.

국내 대학 사례 조사 분석 결과, 국내 대학들의 AI 학사지도 시스템은 아직 도입 초기 또는 시범 단계에 머물러 있으나, 대학별 여건과 전략에 따라 다양한 형태로 활용되고 있었다. 한라대학교와 목포대학교는 중도탈락 예측, 비교과·진로 추천 등 데이터 기반 학생 관리에 중점을 두고 있으며, 삼육대학교와 서울여자대학교는 AI 챗봇 중심의 학사·행정 상담 자동화를 통해 행정 효율성을 제고하는 방향으로 AI를 활용하

고 있다. 반면, 숭실대학교는 전교생 대상 생성형 AI 플랫폼을 개방하여 학습·행정 전반에서 AI 활용을 제도화한 선도 사례로 나타났다. 한편, 일부 대학에서는 구성원의 AI 수용도 부족, 데이터 통합 미흡, 재정 부담, 개인정보 보호 우려 등으로 활용도가 제한되는 한계도 함께 확인되었다. 전반적으로 국내 대학 사례는 기술 도입 자체보다 조직 문화, 데이터 인프라, 활용 모델의 명확성이 성패를 좌우함을 보여준다고 할 수 있다.

해외 대학 AI 학사지도 시스템 활용 사례를 몇 개의 주요국을 중심으로 살펴본 결과에 의하면 미국, 영국, 캐나다 대학들은 AI 기반 학사지도를 학생 성공 전략의 핵심 인프라로 인식하고 있는 것을 알 수 있다. 미국의 조지아주립대학교는 예측분석 기반 GPS Advising을 통해 중도탈락률 감소 성과를 거두었으며, 애리조나주립대학교와 퍼듀대학교는 AI 챗봇 및 자동 학업설계 시스템을 통해 대규모 학생 집단에 대한 개인화 지원을 실현하고 있다. 또한 영국 대학들은 디지털 학생 코치, 음성 기반 AI 조력자, 국가 차원의 학습분석 플랫폼(JISC)을 통해 조기경보 체계를 제도화하고 있으며, 캐나다 대학들 역시 단과대학 단위의 AI 학사지도 챗봇 시범 운영을 통해 생성형 AI의 적용 가능성을 탐색 중이다. 해외 대학 사례의 공통점은 AI를 상담 인력의 대체가 아닌 보조·확장 도구로 활용하며, 인간 상담자와의 협업 모델을 전제로 시스템을 설계하고 있다는 점이다.

## V 제언

---

### 1. AI 도입을 위한 인프라 구축

AI와 관련된 인프라 구축은 대학에 AI를 도입하기 위한 기초적 기반이다. AI 모델의 개발과 활용에는 대용량 연산을 처리할 고성능 컴퓨팅 자원과 유연한 클라우드 환경, 그리고 방대한 데이터 저장·전송 능력 등이 기본적으로 대학 내에 구축되어야 AI

활용이 가능할 수 있다. 예를 들어 고성능 GPU, 클라우드 서버, 초고속 캠퍼스 네트워크, 대용량 데이터 스토리지 등 인프라는 AI 서비스의 필수적 조건이지만, 이를 개별 대학이 모두 자체 구축·운영하기에는 상당한 비용과 전문성이 요구될 수 있다.

AI 인프라 구축을 위해서는 보안과 접근성 측면의 고려도 중요한 부분이다. AI 시스템은 학사 데이터, 개인정보, 연구 데이터 등 민감한 정보를 다루므로 강력한 사이버 보안 대책이 필요할 것이며, 전세계적으로 AI 관련 보안 위협 사례가 증가하는 추세여서, 정기적인 취약점 점검과 시스템 테스트를 통해 데이터 누출이나 오남용을 방지해야 할 것이다.

## 2. 거버넌스: 윤리 및 데이터 관리

AI 활용이 확산됨에 따라 윤리적 거버넌스와 데이터 관리 체계를 마련하는 일이 이제 대학의 중요한 과제 중 하나가 되었다. EDUCAUSE 등 전문가들은 “기술이 있다고 해서 무턱대고 쓰기보다, 대학의 미션과 가치에 부합하는 활용전략을 우선 수립하라”고 조언한다. 실제 미국 애리조나주립대는 AI 혁신위원회를 두어 교수자, 연구자, 기술전문가들이 함께 AI 정책 가이드라인을 만들고 있으며, 이러한 기능적 거버넌스팀이 혁신을 촉진한 핵심 요인으로 꼽힌다.

데이터 거버넌스 측면에서는 개인 정보 보호와 안전한 데이터 활용 원칙을 확립해야 한다. 대학의 AI 시스템이 학생 기록이나 연구 데이터를 다루는 경우, 해당 데이터가 외부 AI 모델의 학습에 무단 사용되거나 유출되지 않도록 통제해야 한다. UC 어바인처럼 학내에 프라이빗 AI 플랫폼을 구축하고자 하는 것도, 외부 서비스에 의존할 경우 대학 데이터가 타사 모델 학습에 활용될 수 있다는 우려 때문이었다. 따라서 대학은 명확한 데이터 수집·저장·활용 정책을 수립하여, 어떤 데이터를 어떤 목적으로 AI에 활용하는지 이해관계자들에게 투명하게 공개해야 한다.

윤리 가이드라인의 수립도 AI를 적극적으로 활용하기 전에 필요한 조치일 수 있다. 많은 해외 대학들은 이미 “AI 활용 윤리 강령” 또는 가이드라인을 발표하여, 교수와 학생이 AI를 어떤 범위까지 활용할 수 있는지, 결과물에 대한 책임은 누구에게 있는

지 등을 명문화하고 있다. 예컨대 여러 대학의 지침은 과제에 AI를 활용할 때 출처를 명시하게 하거나, 시험 답안에 AI 사용을 금지하는 등 학업윤리 기준을 새롭게 세우고 있다. 이는 AI 등장 이후 불거진 표절, 대필 논란에 대응하면서도 AI의 책임감 있는 활용을 장려하려는 조치이다. 한편 AI를 행정 의사결정에 활용할 경우에도 투명성이 필요하다. 책임 있는 AI 사용(responsible AI use) 원칙에 따라, AI가 내놓은 결과를 맹신하지 않고 전문가가 교차 검증하도록 하는 것이다. 마지막으로, 대학 리더십 차원에서 윤리적 AI 활용에 대한 명확한 의지 표명과 가이드 제공이 중요하다. 애리조나주립대의 AI 담당 임원은 “명확한 가이드라인이 혁신을 촉진한다”고 언급했는데, 구성원들이 무엇이 허용되고 안전한지 알 때 비로소 AI를 활용한 새로운 시도를 두려움 없이 해볼 수 있다는 것이다.

### 3. 조직 역량 강화와 변화 관리

AI를 성공적으로 도입하려면 조직 문화와 인적 역량 측면의 준비도 필수적이다. 먼저, 교수진과 직원, 학생 모두에게 AI 리터러시(literacy) 교육과 훈련 기회를 제공해야 한다. 일부 선도 대학들은 이미 대규모 연수 프로그램을 통해 교직원 의 AI 활용 역량을 높이고 있다. 예를 들어 애리조나 주립대는 3,000여 명의 교수진을 대상으로 생성형 AI 도구 사용법, 수업 적용 방안 등에 대한 전문 개발(교수법 워크숍 등)을 실시했고, AI 활용 공통 플랫폼(CreateAI Lab)을 만들어 희망하는 교직원이 언제든지 실습하고 질의응답할 수 있는 커뮤니티를 운영 중이다. 이를 통해 초기에는 AI 활용에 미숙하거나 두려움이 있던 교직원들도 동료와 경험을 공유하며 빠르게 학습에 익숙해지고 있다. EDUCAUSE 연구에 따르면 여전히 상당수 교수들은 AI의 동작 원리나 한계를 잘 모르기 때문에, 기본 개념 교육과 사례 중심의 훈련이 전략적 AI 도입의 핵심 요소라고 지적한다.

학생들도 AI 활용 역량을 키울 수 있도록 지원해야 한다. 미시간대 CIO인 Ravi Pendse는 “모든 학생이 졸업 전에 최소한 과목의 AI 수업을 듣거나, AI 도구를 충분히 접해봐야 한다”고 강조한다. AI 시대에 경쟁력을 갖추려면 학생들도 ChatGPT 등 도구를 책임감 있게 활용하는 방법을 배우고, 동시에 AI와 협업하는 능력을 길러야

한다는 것이다. 실제로 AI를 적극 도입한 한 대학에서는 “재학생들 사이에 ‘일단 AI를 써보고 보자’는 분위기가 퍼져 빠른 확산을 보였다”는 내부 평가가 있는데, 이는 학교가 공식적으로 AI 사용을 장려하고 교육하여 학생들의 수용성을 높인 결과로 분석된다. 결국 AI 도입은 기술만의 문제가 아니라 사람의 학습과 적응의 문제이기도 하므로, 구성원 역량 강화에 대한 투자가 병행되어야 한다. 다음으로, 조직 문화 차원의 변화 관리가 필요하다.

AI 도입 초기에는 일부 직원들이 자신의 일자리가 줄어들지 우려하거나, 교수들이 AI 활용으로 교육의 인간적 가치를 잃을까 걱정하는 경우가 많다. 이러한 저항과 불안을 해소하기 위해, 대학 리더십은 AI의 역할이 “인간을 대체”가 아니라 “업무를 보조”하는 것임을 일관되게 소통해야 할 것이다.

또한, AI 프로젝트를 추진할 때 초기부터 교수자와 직원들의 의견을 수렴하고 함께 설계과정에 참여시키는 것이 중요하다. 예컨대 챗봇을 개발할 때 학생상담 담당자들의 피드백을 반영하면 현장에 맞는 솔루션이 되고, 교수들의 제안을 받아들여 AI 조교의 역할 범위를 설정하면 수용성이 높아질 수 있다. 이러한 포용적 접근은 새로운 기술 도입에 대한 조직의 주인 의식을 키우고, 나아가 AI 활용 혁신을 지속가능하게 만드는 밑거름이 될 수 있다.

마지막으로 리더의 의지와 지원이 조직 변화에 AI활용을 대학에 도입하기 위한 필수적인 조건이라고 할 수 있다. 대학 경영진이 AI를 전략적 우선순위로 인식하고 예산과 인력을 뒷받침해야 실질적인 AI활용이 시작될 수 있을 것이다.

AI를 대학 학사 시스템에 통합하기 위해서는 기술적·제도적·인적 측면의 복합적인 준비가 필요하다. 첫째, 대학은 확실한 전략과 거버넌스 체계를 수립하고 그 이후 AI 도입을 추진해야 한다. 둘째, 튼튼한 인프라와 예산 확보가 필수적이다. 데이터 통합 플랫폼, 보안 시스템 구축 등을 위한 재정 지원과 투자가 선행되어야 하며, 필요할 경우 외부 클라우드나 타 기관과의 협력 등도 모색해야 한다. 셋째, 구성원 역량 강화와 문화적 수용성의 정도가 AI학사 시스템의 성패에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 교수·직원·학생 대상의 AI 리터러시 교육을 통해 도구 활용능력을 높이고, AI를 인간

업무의 보완재로 인식하는 문화를 만들어야 할 것이다.

학생들의 AI 부정사용(cheating)을 어떻게 방지하고 학업 윤리를 지킬 것인지에 대한 고민도 점점 대학의 큰 고민거리로 인식되기 시작했다. 이러한 문제들을 경감시키거나 사전에 방지하려는 노력을 교수자와 대학 행정기들이 함께해야 할 것이다. 또한 AI 시스템에 과도하게 의존할 경우 발생할 수 있는 인간적 접점의 약화나 잘못된 자동화된 결정의 위험도 인식해야 한다. AI의 효율성을 활용하면서도 그로 인한 부작용을 최소화하기 위해 대학들은 AI 도입을 둘러싼 제반 조건들을 충족시키면서도 신중하지만 적극적인 태도로 AI를 대학에 정착시키려는 노력을 지속적으로 할 필요가 있다.

[부록]

## AI 기반 학사지도 시스템 활용 현황에 관한 대학 관계자 면담 질문지

안녕하십니까?

한국대학교육협의회에서는 2025년 현안연구의 주제로 'AI 기반 학사지도 시스템의 활용 현황과 시사점' 연구를 수행하고 있습니다. AI가 대학 현장에서 활용되고 있는 현황을 파악하고 이를 바탕으로 관련 시사점 및 발전방향을 모색하기 위해 대학 관계자의 자문을 구하고자 합니다.

귀하의 소중한 의견은 국내 대학의 AI 기반 학사 시스템의 발전방향을 모색하는데 귀중한 기초자료가 될 것입니다. 수집된 응답은 본 연구를 위한 기초자료로만 활용되며, 응답자의 개인정보는 철저히 익명으로 처리됩니다.

바쁘신 일정에도 시간을 내어 인터뷰에 협조해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

한국대학교육협의회  
고등교육연구소 정책연구팀  
오예진 선임연구원

## 1 도입 배경과 필요성

---

1.1 귀 대학에서 AI 학사 시스템(예: 학사 챗봇, 학습분석, 맞춤형 수강지도 등)을 도입하게 된 배경은 무엇입니까?

1.2 도입 과정에서 특히 강조된 필요성(예: 학생 유지율 제고, 행정업무 경감, 맞춤형 학습 지원 등)은 무엇입니까?

1.3 정부 정책이 대학 내 전략이 도입 결정에 어떤 영향을 미쳤습니까?

## 2 운영 현황

---

- 2.1 현재 귀 대학에서 활용 중인 AI 학사 시스템의 구체적 기능은 무엇입니까?  
(예: 교과목 추천, 위기 학생 조기발견, AI 챗봇 상담, 진로 설계 지원 등)
- 2.2 실제 학생과 교직원은 해당 시스템을 어떻게 활용하고 있습니까?
- 2.3 운영 과정에서 나타난 긍정적 효과(예: 학사행정 효율성, 학생 만족도, 중도탈락률 개선 등)는 무엇입니까?

### 3 성과와 한계

---

3.1 지금까지 나타난 주요 성과는 무엇이라고 보십니까?

3.2 예상치 못했던 한계나 문제점이 있다면 어떤 부분입니까?

3.3 기존 학사 시스템(전통적인 행정 중심)과 비교했을 때 AI 시스템의 차별적 가치와 한계는 무엇입니까?

## 4 향후 발전 방향과 시사점

---

4.1 귀 대학에서 AI 학사 시스템을 앞으로 어떻게 고도화할 계획입니까?

4.2 AI 학사 시스템 확산·정착을 위해 필요한 조건(예: 제도 지원, 재정, 전문인력, 데이터 인프라 등)은 무엇이라고 생각하십니까?

4.3 한국 고등교육 전반에서 AI 학사 시스템 도입이 가지는 시사점은 무엇이라고 생각하십니까?

-바쁘신 와중에 소중한 시간을 내어 인터뷰에 응해주셔서 다시 한번 감사드립니다.



## 참고문헌

- EDUCAUSE.(2023). 2023 EDUCAUSE Horizon Action Plan: Generative AI. Retrieved from <https://www.educause.edu>.
- Garcia-Murillo, M., & MacInnes, I. (2023). Artificial Intelligence in Academic Advising: Promise, Challenges, and Future Directions. EDUCAUSE Review. Retrieved from <https://er.educause.edu/articles/2023/4/artificial-intelligence-in-academic-advising>.
- Kim, J., & Lee, S. (2023). “University Academic Guidance Transformation using AI Technologies in Korea”. Journal of Educational Innovation, 45(1), 89-110.
- 한국교육학술정보원(KERIS). (2023). 인공지능(AI)기반 대학 학습보조시스템 활용 방안 연구. Retrieved from <https://www.keris.or.kr>.



3

## 고등교육재정교부금법 제정 필요성과 방안

---

노기호

(군산대학교 교수)



# 고등교육재정교부금법 제정 필요성과 방안

노기호 (군산대학교 교수)

## I 서론

### 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 고등교육기관의 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 효율성 제고를 할 수 있도록 정부가 재정적인 지원을 먼저 하여야 한다고 주장하고 있다.

한편, 고등교육 재정과 관련하여, 우리나라의 교육비 분담구조의 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 분담구조의 불균형성과 더불어 고등교육재정 규모의 절대적 영세성 또한 지적 제기되고 있다. 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.

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 입학자원 감소 등으로 향후 대학의 재정 압박이 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 정부 예산 편성 시마다 일반회계 또는 특별회계 사업예산에 계상하여 편성하고 있기 때문에 소요 재원을 안정적으로 확보함에 있어 어려움과 한계가 있다.

현행 고등교육 재정지원 체계는 법적 근거가 미약하고 자금 집행의 투명성과 효율성 면에서 한계가 크다. 국가의 고등교육 재정지원 사업은 ‘고등교육법’, ‘국립대학법’ 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 있어 보인다.

## 2. 연구 목적

본 연구는 현행 고등교육 재정지원의 현황과 문제점을 진단하고, ‘고등교육재정교부금법’ 제정의 필요성을 법정정책 측면에서 분석하고, 더불어, 해외의 유사사례 연구를 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점을 도출하여 국내 실정에 맞는 고등교육재정교부금 운영 방안을 구체적으로 제시하는 데 목적이 있다. 그리고 나아가 이러한 이론적 근거에 바탕하여 고등교육재정 지원의 근거가 될 수 있는 일명 “고등교육재정교부금법”의 제정과 관련하여, 그 입법 방향과 함께 반드시 논의되어야 할 사항 등에 대하여 검토하고 입법적 과제와 함께 구체적인 방안(법안)을 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 재정 지원이 이루어지지 않아 대학 재정은 악화되어 왔다. 「OECD 교육지표 2025」에 따르면 우리나라 고등교육 단계의 학생 1인당 교육비는 \$14,695로 2021년도 대비 8.3%(\$1,122↑) 증가한 것으로 나타나고 있으나, 경제협력개발기구(OECD) 평균인 \$21,444보다는 낮게 나타나고 있다. 고등교육에 대한 투자 수준은 초·중등교육과 비교해 보아도, 초등 \$19,749, 중등 \$25,267 미치지 못하는 것으로 파악되고 있다.<sup>1)</sup>

특히 우리나라가 경제 수준에 비해 그에 상응하는 고등교육 투자가 이루어지고 있지 않는 점이 문제이며, 대학 교육의 질적 제고와 경쟁력 강화를 위해 집중적인 투자

1) 교육부, 보도자료, 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2025」 결과 발표, 2025.9.9., 3면

를 할 필요가 있다.

표 1 | 국가 고등교육재정지원 규모

(단위: 억 원)

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

자료 : 교육부 대학재정 통계연보 (2024)

표 2 | 국가 고등교육예산 추이<sup>2)</sup>

(단위: 조 원, 억 원, %)

구분 (연도)	GDP	정부 예산	교육 예산	고등교육예산			고등교육 예산 비율 (실질 고등교육 예산 비율)		
				소계 (A)	국가 장학금 (B)*	실질 고등교육예산 (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)

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

구분 (연도)	GDP	정부 예산	교육 예산	고등교육예산			고등교육 예산 비율 (실질 고등교육 예산 비율)		
				소계 (A)	국가 장학금 (B)*	실질 고등교육예산 (C=A-B)	GDP 대비	정부 예산 대비	교육 예산 대비
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, 정부 예산 대비, 교육예산 대비 구성비에 있어서는 지속적으로 하향 및 정체 상태에 있음을 알 수 있다. 정부 예산 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, 정부 예산 대비 비율과 GDP 대비 비율 모두 2015년을 제외하고 지난 10년간 답보상태에 있다. 다만 교육예산 대비 고등교육예산은 2019년 이후 조금씩 증가하고 있어 그나마 다행으로 보인다.<sup>3)</sup>

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 기여하고 있음을 알 수 있으나 OECD 평균과 비교할 때, 2018 회계연도 기준 중앙정부의 지원이 96%, 지자체가 4% 수준이고

3) 남수경, 전계 논문, 31면

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 지방 정부에 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.<sup>4)</sup>

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

표 3 | 17개 시·도 광역자치단체 고등교육 재정지원 집행 현황

(단위 : 억원)

지역	2024년 집행(결산)	2025년 계획	주요 지원 분야
서울특별시	2,050	3,100	캠퍼스 혁신 парк, 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

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

지역	2024년 집행(결산)	2025년 계획	주요 지원 분야
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 위협받는다 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 높는데, 사학진흥재단과 교육부 통계에 따르면 2024

년 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 재정 압박이 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 견실한 사립대학들도 학생 등록금으로는 인건비와 교비 장학금조차 충당하지 못하고 있다.<sup>5)</sup>

표 4 | 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	교육 운영비 중심
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 등록금수입 비율	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 중점적으로 받지 못한 채 대학 재정의 절반 이상인 54.7%를 등록금 수입에 의존하고 있다. 일반 사립대학과 산업대학의 수입 총액 대비 국고 보조금 비율을 보면, 2010년 3.6%로 5%에도 미치지 못했다가 2015년 13.4%,

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

2020년 17.3%로 비교적 크게 늘었음을 알 수 있는데, 이는 2012년 국가장학금 도입에 따른 결과이다.<sup>6)</sup> 국가장학금을 제외한 수입 총액 대비 국고보조금 비율은 2015년까지 3%대를 유지했으며, 그나마 2020년 6%로 상승한 것은 문재인 정부 시절 일반 재정 지원 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.<sup>7)</sup>

전체 대학 수의 85% 이상을 사립대학이 차지하고 있어 여전히 사립대학 중심의 고등교육 재정지원 구조(75%)를 유지하고 있으나, 수도권과 비수도권 대학으로 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(지역혁신중심 대학지원체계)」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.

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

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

표 5 | 대학별 전체 고등교육재정 구성 비중(2020~2025)

연도:대학	국립대학	사립대학	수도권 대학	비수도권대학	비고
2020	21%	79%	43%	57%	등록금 동결장기화, 정부재정 투입 시작 확대
2021	22%	78%	44%	56%	지역혁신 플랫폼 사업 시작
2022	23%	77%	44%	56%	고등·평생교육 지원특별회계 시범적용
2023	23%	77%	45%	55%	수도권 충원을 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.

### 마. 등록금 및 입학자 수 추이

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

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 입학 수요를 감당할 수 있게 되는 상황이어서 입학정원 모집에 구조적 어려움이 있는 지방 사립대학의 경우에는 입학정원 충원 어려움이 더욱 가중될 것으로 예측된다. 따라서 등록금수입에 의존하는 사립대학 재정구조가 지속되는 한 지방사립대학의 위기는 더욱 커질 수밖에 없다.

8) 임희성, 전계 논문, 37면

| 표 6 | 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)

| 표 7 | 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>)

## 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·중등교육재정은 지방교육재정교부금법과 교육세법 등을 통하여 매년 내국세 총액의 일정비율을 통해 안정적으로 확보하고 있는 반면, 고등교육재정의 경우에는 사업별로 국고에 의해 확보하는 방식으로 진행되며, 대학에 대한 국가의 책임을 다소 임의적이고 재량적인 사항으로 파악하고 있다는 것이다. 즉, 초·중등교육재정과 달리 고등교육재정의 확보가 임의적이라는 것이다.

현재 고등교육 재정은 「고등교육 특별회계」나 별도의 법률에 기반하고 있어 안정적인 재원 확보 체계가 미비하다.<sup>9)</sup> 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

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

안정성을 떨어뜨린다.<sup>10)</sup> 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.<sup>11)</sup> 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.<sup>12)</sup> 이러한 낮은 공공 부담의 비율은 곧 민간 부담 교육비의 과중을 가져오게 되는 것이다. 전체 대학의 87%(학생 수 기준 75%)를 차지하는 한국 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.<sup>13)</sup> 이는 우리 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 되었다.<sup>14)</sup> 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.<sup>15)</sup>

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

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 발표논문집」, 2021(1), 1면~15면

| 표 8 | 고등교육단계 공교육비 기준 재원별 비중

(단위: %)

구분 (연도)	OECD 평균			한국			OECD 평균		한국	
	GDP 대비 정부재원	GDP 대비 민간재원	계	GDP 대비 정부재원	GDP 대비 민간재원	계	정부 지출 비율	민간 지출 비율	정부 지출 비율	민간 지출 비율
2015	1.1	0.4	1.5	0.9	0.9	1.8	66	31	36	64
2016	0.9	0.5	1.5	0.7	1.1	1.7	66	32	38	62
2017	1.0	0.4	1.4	0.6	1.0	1.6	68	29	38	62
2018	0.9	0.4	1.4	0.6	0.9	1.6	66	30	40	60
2019	0.9	0.5	1.5	0.6	0.9	1.5	66	31	38	62
2020	1.0	0.5	1.5	0.7	0.9	1.6	67	30	43	57
2021	1.0	0.5	1.5	0.7	0.9	1.6	69	29	45	55

자료 : 남수경, 고등교육 발전 방안 및 중장기 재정계획 연구, 한국대학교육협의회, 2025.1.

#### 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.<sup>16)</sup> 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.

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

### 라. 대학 간 재정 격차 확대

정부의 재정지원 사업들이 대부분 대학 간의 경쟁을 통해 선정되는 방식으로 운영되고 있다. 이러한 방식은 단기적인 성과에 집중하게 만들고, 대학의 고유한 특성과 중장기적인 발전 전략을 약화시킬 수 있다.<sup>17)</sup> 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 지원해야 할 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 위한 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.

---

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

### Ⅲ 고등교육재정교부금법 제정의 필요성

고등교육재정교부금법 제정은 고등교육의 질을 향상하고 국가 경쟁력을 강화하기 위해 매우 중요한 과제이다. 현재 한국의 고등교육 재정은 낮은 정부 지원과 불안정한 재원이라는 근본적인 문제점을 안고 있다. 이러한 문제들을 해결하고 고등교육의 지속가능성을 확보하기 위해서는 안정적이고 예측 가능한 재원 마련이 필수적이며, 이를 위한 법적 근거가 바로 고등교육재정교부금법이다.

#### 1. 법적 근거 마련을 통한 안정적인 고등교육 재원 확보

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. 「고등교육재정교부금법」을 제정하여 내국세의 일정 비율을 고등교육 재원으로 의무화한다면, 정부의 정책 변화나 학령인구의 감소에 관계없이 안정적인 재원 확보가 가능해진다.<sup>18)</sup> 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 재정지원을 바탕으로 등록금 부담을 완화하거나 장학금 제도를 확대할 수 있다면, 경제적 배경과 관계없이 모든 학생에게 동등한 고등교육의 기회를 제공할 수 있다.<sup>19)</sup> 이는 고등교육의 공공성을 회복하고, 사회 전체의 인적 자원을 효과적으로 양성하는 데 기여할 것이다.

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

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

### 3. 대학 간 재정 불균형 해소 및 지역 균형발전

현재의 재정지원 방식은 수도권과 비수도권 대학, 그리고 연구 중심 대학과 일반대학 간의 격차를 심화시키는 원인으로 지적된다. 「고등교육재정교부금법」은 지역 균형발전을 위한 특별교부금 제도를 도입하여 지방대학에 대한 재정지원을 강화하고, 지역 특성화 사업을 육성할 수 있다. 이는 지방대학이 지역사회의 혁신 거점으로 성장하고, 청년 인구의 수도권 집중 현상을 완화하는 데 중요한 역할을 할 것이다.<sup>20)</sup>

### 4. 고등교육 경쟁력 강화

고등교육재정교부금법을 통해 확보된 재원은 교원 확보, 노후시설 개선, 첨단 연구장비 도입 등 교육 및 연구 여건 개선에 직접적으로 활용될 수 있다. 한국의 전임교원 1인당 학생 수, 교육시설 확보율 등은 OECD 평균에 미치지 못하는 수준으로, 이는 교육의 질 저하로 이어질 수 있다.<sup>21)</sup> 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.<sup>22)</sup>

## IV 고등교육 재정지원 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 ‘고등교육

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

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

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

은 특권(privilege)이 아니고 권리(right)'라는 사상이 미국의 이상(ideal)으로서 1965년 “고등교육법(Higher Education Act HEA),”에 반영되었다.<sup>23)</sup> 동법에서는 고등교육에 대한 접근이 용이하도록 먼저 저소득층 우선 재정지원 원칙을 명시하였다. 미국의 고등교육 재정 지원 정책은 주로 학생에 대한 직접적인 재정지원과 특정 기관 및 연구에 대한 간접적인 지원으로 나뉜다. 이러한 정책의 근거가 되는 핵심 법률은 HEA이다.<sup>24)</sup> HEA는 연방 학자금 지원 프로그램의 근간을 이루며, 이를 통해 학생들에게 보조금과 대출 및 근로 장학금 등을 제공한다.

### 가. 학생 대상 재정지원

미국의 고등교육 재정지원 정책의 주요 특징은 학생 중심의 지원이라는 점이다.<sup>25)</sup> 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.<sup>26)</sup> 이 신청서를 바탕으로 학생은 세 가지 주요 유형의 지원을 받을 수 있다.

- 1) 보조금(Grants) : 상환할 필요가 없는 재정지원이다. 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.<sup>27)</sup>
- 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.

23) 홍미영·한유경, 사회 정의 관점에서의 고등교육재정 정책 국제비교연구 : 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.

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

- 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 고등교육재정구조는 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.<sup>28)</sup>

#### 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.<sup>29)</sup> 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.<sup>30)</sup>

---

28) 홍미영·한유경, 전계논문, 366면

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 있습니다.

- 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 재정지원 정책을 규율하는 가장 중요한 법률이다.<sup>31)</sup> 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 운영된다. HEA는 정기적으로 재승인(reauthorization)을 받아 시대에 맞춰 수정되어야 하지만, 2008년 이후로는 재승인이 이루어지지 않고 있다. 대신 의회는 매년 예산안을 통해 기존 프로그램에 자금을 계속 지원하고 있다.

## 2. 독일

독일의 고등교육 재정지원은 연방 정부와 주 정부의 협력을 기반으로 이루어진다. 독일은 고등교육의 공공성을 매우 중요하게 여기며, 대부분의 공립대학은 등록금이 없다. 따라서 재정 지원은 주로 대학의 운영과 학생 생활 지원에 집중된다. 핵심 법제는 “연방 교육 지원법(Bundesausbildungsförderungsgesetz, BAföG)”과 “연방-주 협력 계약(Grundgesetz)”이다.

### 가. 재정지원의 기본 원칙 및 특징

독일의 고등교육 재정지원은 다음과 같은 특징을 갖는다.

- 1) 등록금 없는 고등교육 : 독일은 고등교육을 기본권으로 인식하여, 대부분의 공립대

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.

학에서 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.<sup>32)</sup> 이는 독일 헌법인 “기본법(Grundgesetz)”에 명시된 교육 주권 원칙에 따른 것이다.
- 3) 연방정부의 역할 : 연방정부는 특정 연구 프로젝트나 대학의 혁신을 위한 재정을 지원하고, 특히 학생들의 학업과 생활을 위한 재정지원 프로그램인 BAföG를 운영한다.

#### 나. 핵심 법제 : 연방 교육 지원법 (BAföG)

“연방 교육 지원법(BAföG)”은 독일 고등교육 재정지원의 핵심 법제이다.<sup>33)</sup> 이 법은 소득 수준에 따라 학생들에게 학업 및 생활비를 지원하며, 지원금의 절반은 보조금(Grant)이고 나머지 절반은 무이자 대출(Loan)로 구성된다.

- 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.<sup>34)</sup>

---

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>

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>

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.<sup>35)</sup> 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.

#### 라. 추가 재정지원 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.

---

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

독일의 고등교육 재정지원 시스템은 고등교육의 공공성을 핵심 가치로 삼고, 정부의 적극적인 재정지원을 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 총 90%를 담당하고 있으며, 지방공립대학의 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.<sup>36)</sup>

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. 재정지원의 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

---

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

운영되며, 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.<sup>37)</sup> 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.<sup>38)</sup> 그리고 국고 장학금은 특히 유학생을 대상으로 한 국비 유학생 장학금 제도를 운영하여 국제 교류를 촉진하고 있다.

##### 2) 국립대학법인법(国立大学法人法)

동법은 국립대학의 운영을 규정하며, 국립대학이 국가로부터 재정지원을 받는 법적 근거가 된다.<sup>39)</sup> 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.

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

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

### 3) 고등교육지원신법(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.<sup>40)</sup> 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 지역대학에 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 하는 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 교육프로

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

그럼이 제공되고 있다는 점에서 한국의 대학에 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 재정지원을 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.<sup>41)</sup>

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 방식을 취하고 있는데 효과적으로 보인다. 우리도 소득분위별 장학금 제도를 더욱 세분화하고, 무상 지원의 범위를 확대하여 학생들의 부담을 실질적으로 경감 할

41) 홍미영·한유경, 전계 논문, 370면

필요가 있다. 또한, 대학 자체적으로 학생들의 재정적 어려움을 해결하기 위한 적극적인 방안을 마련하도록 유도해야 한다.

### 라. 소결

미국, 독일, 일본의 사례를 종합하면, 고등교육 재정지원 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 보장받게 될 수 있다.

## V 고등교육재정교부금법 제정 방향과 방안

---

### 1. 「고등교육재정교부금법」 제정 방향

고등교육재정교부금법을 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 재정 압박이 가중되고 있으므로 각 대학의 재정 여건을 개선하기 위해서는 고등교육 재정지원을 위한 국가의 지원 규모에 대한 대책 마련이 필요하다.

둘째, 교육기본법 제11조 제1항과 제2항은 국가와 지방자치단체, 법인과 사인(私人)이 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 재정지원에 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 기관이다. 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 재정지원을 이원화할 필요가 있다. 즉, 국가로부터 평가 인정을 받은 사립대학을 다시 국고 지원을 받는 사립대학(준 공립대학)과 국고 지원을 받지 않는 사립대학(완전사립대학)으로 구분하고, 국고 지원을 받는 사립대학에 대해서는 국립(공립)대학 수준으로 교육부의 지도와 감독을 허용하되 충분한 재정지원이 이루어지게 하는 반면, 국고 지원을 받지 않는 사립대학에 대해서는 국고 지원을 하지 않되, 등록금 인상 등 다양한 재원 확보 노력에 대하여 간섭하지 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 정책도 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 연도 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 용처를 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 1,616억원에 달한다. 세부적으로는 국가장학금 4조 7200억원, 보통교부금 12조 8,646억원(실제 국립대학 운영지원, 3조 7,273억원), 사업교부금 8조 5,764억원으로 구성된다.

한편, 재정 마련에 있어서는 다음과 같은 재정 소요를 고려할 필요가 있다.<sup>42)</sup> 즉, 첫째, 현재 대부분 대학 재정지원 사업이 한국대학교육협의회, 한국연구재단 등 전문기관에 대한 보조 또는 출연으로 이루어지고 있으므로 이 기관에 대한 사업관리비가

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

예산으로 별도 책정되어야 한다는 것이며, 둘째, 현재 대학 재정지원 사업은 교육부를 제외한 부처에서도 이루어지고 있는데,<sup>43)</sup> 이는 교부금 외 예산으로 편성될 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, 고등교육 현장의 변화에 대한 탄력적 대응이 어려울 수 있으므로 포괄 재원인 보통교부금은 최소 비율을 명시하되 그 비율을 초과하는 금액은 예산으로 정하도록 하는 것이 바람직하다.

#### 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 안정적 고등교육재정을 유지하여야 한다. 이에 대해 교육부는 GDP가 해당연도로부터 2년 이후에 최종 확정되므로, 전년도 GDP를 고려한 교부금 조정이 사실상 어려울 수 있다는 견해를 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 재정지원 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 운영

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

과 관련하여 대학법인의 자율과 자치가 헌법상 보장되고 있기 때문에 사립대학에 대한 국가적 재정지원이 반드시 이루어져야 하는 것은 아니다. 특히 사립대학을 단지 공공교육 보조수단의 고등교육기관으로 보아 국고보조는 필요하지 않다는 해석을 할 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 당연히 인정 되어야 한다고 볼 수도 있다. 이는 사학재단에 대한 지원이라기보다는 사립대학 학생에 대한 지원이며, 더 나아가서는 국가의 고등교육 전반의 연구 역량 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.<sup>44)</sup>

사립대학에 대한 재정지원의 문제는 결국 고등교육에 대한 국가의 책임을 어느 정도 인정할 것인지, 그 방식은 어떠한지 할 것인지에 대한 문제로 귀결된다. 2024년 입학정원을 기준으로 볼 때 고등교육 수요의 약 80%를 사립대학이 담당하고 있다는 점을 감안하면 사립대학에 대한 재정지원은 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 국고 지원이 부족한 것은 현실이다. 다양한 이유와 근거에 의해 사립대학에 대한 국고 지원이 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 운영되

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

는 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.<sup>45)</sup>

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

#### 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 달리 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 재정지원 사업은 인건비 및 경상비 보조사업과 국립대학만을 대상으로 하는 경쟁적 사업별 배분 방식이 혼재되어 있으므로, 국립대학을 대상으로 한 경쟁 사업을 어느 교부금에 포함시킬 것인지에 대한 정책적 판단이 요구된다.

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

기존의 법안들을 살펴보면 공립과 사립대학에 대한 보통교부금의 교부는 협약을 통해 정해진 금액에, 학생 수를 곱하여 교부하도록 하고 있는데, 협약을 통해 교부금이 결정될 경우, 정치적 과정에 따라 교부 금액이 결정될 가능성이 높아 재정 활용의 효율성을 저해하고 대학 간의 불균형성을 심화시킬 수 있다는 점을 고려하여 신중하게 판단할 필요가 있다. 이러한 포물러 펀딩 방식의 지원은 교부에 대한 정부의 재량을 제약하여 공정성을 향상시킬 수는 있으나, 수입이 적을수록 더 많은 교부금을 교부받을 수 있는 구조여서 각 대학의 재정 확충 자구노력을 저해할 수 있다는 단점이 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 재정지원 사업은 전문 기관을 통한 간접보조의 형태로 이루어지고 있으므로, 그 근거 규정을 보다 명확히 하려면 법률에 위탁 규정을 명시하는 것이 바람직하다.

다음으로 기존의 대학 재정지원 사업<sup>47)</sup>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 허용하되 충분한 재정지원을 하는 반면에 국고 지원을 받지 않는 사립대학에 대해서는 국고 지원을 하지 않되, 등록금 인상 등 다양한 자원 확보 노력에 대하여 간섭하지 않도록 하는 것이다. 고등교육재정교부금이 교부금의 취지에 합당하게 교부되고

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

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”의 경우에, 그 개념이 모호하여 자의적으로 운영될 여지가 있고, 경영부실 대학으로 판정될 경우, 그 대학교의 교직원과 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 재정지원에 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 의결 기구로 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 정부 재정지원 사업과 연계한 대학구조 개혁을 진행하여 왔다. 이러한 대학의 구조조정 및 통·폐합이 완료되지 않은 상황에서 고등교육재정 교부금 제도의 도입은 시기상조라는 견해가 제기되기도 한다.

그러나 대학의 정원이 많고 대학 교육의 질에 대한 사회적 논란이 존재하고 있는 현 상황에서 정부 재정지원 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(연구개발지원과 교육지원, 인력 양성과 기술개발), 설립주체 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 있는 상황이다. 따라서 근본적으로는 고등교육의 ‘사업비’보다는 고등교육 ‘재원’ 자체를 늘릴 필요가 있어 보인다. 예컨대, 서영교 의원이 제출한 법안의 경우에서도 기존의 대학재정 지원 사업을 운영할 수 있는 사업교부금이 규정되어 있고, 사립대학교에 대한 보통교부금은 교육부 장관과의 협약에 따라 교부하도록 되어 있어 교부금과의 연계에 따라 대학구조조정의 개혁이 보다 강력하게 추진될 수 있도록 하였다.

## VI 고등교육재정교부금법(안)

고등교육재정교부금법(안)을 마련함에 있어, 현재 시행 중인 고등교육재정 지원 관련 법률들로부터 얻을 수 있는 시사점을 분석하고 이를 법안에 반영하여 고등교육 재정지원을 구체적으로 구성할 필요가 있다. 고등교육재정 지원 관련 법률로는 지방교육재정교부금법, 고등·평생교육 지원 특별회계법, 국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률, 평생교육법, 산업교육 진흥 및 산학연 협력 촉진에 관한 법률, 과학기술기본법, 기초연구 진흥 및 기술개발 지원에 관한 법률 등이 있다. 이러한 법률들을 참고하여 고등교육재정교부금법(안)은 단순한 재정 확보를 넘어, 대학의 자율성, 책임성, 그리고 국가의 정책 목표에 부합하는 종합적인 재정지원 체계를 구축할 수 있도록 구성되어야 한다. 이하에서 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

### 1. 「지방교육재정교부금법」의 시사점

고등교육재정교부금법(안)을 마련할 때 현행 지방교육재정교부금법으로부터 참고하거나 시사받을 수 있는 사항은 크게 재원 확보 방식, 교부 방식, 법적 안정성 등이며, 이를 구체적으로 명시하면 다음과 같다.

### 가. 재원 확보 방식의 안정성

현행 지방교육재정교부금법으로부터 참고하거나 시사 받을 수 있는 가장 중요한 사항은 안정적이고 예측이 가능한 재원 확보 방식이다.

#### 1) 내국세 연동 방식

지방교육재정교부금법은 내국세 총액의 일정 비율을 교육재정으로 확보하도록 규정하고 있다. 이는 매년 정부 예산 편성 과정에서 발생할 수 있는 재원 불안정성을 최소화하고, 장기적인 교육 정책 수립을 가능하게 한다. 고등교육재정교부금법 역시 이 방식을 차용하여 내국세의 일정 비율을 재원으로 삼는다면, 고등교육기관이 안정적인 재정을 바탕으로 교육 및 연구 계획을 수립하고 추진할 수 있게 된다.

#### 2) 특별회계 관리

지방교육재정교부금은 특별회계로 관리되어 다른 용도로 전용되지 않도록 보장하고 있다. 고등교육재정교부금도 특별회계를 통해 관리될 경우, 고등교육 발전을 위한 재원이 본래의 목적대로 사용될 수 있게 된다.

### 나. 교부 방식의 합리성과 정책성

지방교육재정교부금법의 보통교부금과 특별교부금으로 나뉘는 교부 방식은 고등교육재정교부금에도 유용하게 적용될 수 있다.

#### 1) 보통교부금

지방교육재정교부금의 보통교부금은 학생 수, 교원 수 등 객관적인 지표에 따라 시·도교육청에 배분된다. 이는 고등교육기관의 기본적인 교육 및 연구 여건을 보장하기 위한 최소한의 재원을 공평하게 배분하는 데 참고할 수 있다. 고등교육재정교부금의 보통교부금 또한 모든 고등교육기관에 대해 학생 수, 교원 확보율, 교육시설 등 보편적인 기준을 적용하여 배분함으로써 대학 간의 기본적인 재정 격차를 줄이는 데 기여할 수 있게 된다.

## 2) 특별교부금

특별교부금은 특정 정책 목표(예: 교육 여건 개선, 재난 대응 등)를 달성하기 위해 사용된다. 이를 통해 고등교육재정교부금은 지역 균형발전, 특정 학문 분야 육성, 신진 연구자 지원 등 국가의 중장기적인 고등교육 정책 목표를 달성하는 데 활용될 수 있다. 예를 들어, 특별교부금의 일정 비율을 비수도권 대학에 우선적으로 배분하여 지방대학의 경쟁력을 강화하는 방안을 고려할 수 있다.

## 다. 법적 안정성 및 거버넌스

### 1) 법적 근거 마련

지방교육재정교부금법은 교육재정 확보의 근거를 법률로 명시하여 그 안정성을 확보하고 있다. 고등교육재정교부금법 또한 법률로서 재원 확보, 배분, 관리의 근거를 마련함으로써 고등교육 재정 정책의 일관성과 지속가능성을 담보할 수 있게 된다.

### 2) 위원회 구성

지방교육재정교부금법은 교부금 심의를 위한 위원회 구성을 규정하고 있다. 고등교육재정교부금법 또한 고등교육정책위원회를 설치하여 재원 배분 기준, 성과 평가 등 주요 정책 결정을 투명하고 전문적으로 처리할 수 있다. 이는 재정 운영에 대한 대학 현장, 정부, 전문가들의 의견을 수렴하여 합리적인 의사결정을 내리는 데 있어 필수적이라고 하겠다.

## 2. 「고등·평생교육 지원 특별회계법」의 시사점

### 가. 고등·평생교육 지원 특별회계법의 목적과 적용 기간

고등·평생교육 지원 특별회계법은 대학의 미래 인재 양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하기 위하여 고등·평생교육 지원 특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한시적으로 시행되는 특별법이다. 동 법은 2023년도 1월 1일부터 시행되었으며 2025년 12월 31일까지 효력을 갖는 것으로 규정하고 있어, 고등교육지원에 일정한 시간적 제약을 가지고 있다.

### 나. 고등·평생교육 지원 특별회계법의 내용과 시사점

고등·평생교육 지원 특별회계법은 「지방교육재정교부금법」에 따라 보통교부금 재원으로 활용되고 있는 「교육세법」에 따른 교육세 세입액을 주요 재원으로 하고 있다. 즉, 동법 제6조에서는 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입하며, 이 전입금은 「교육세법」에 따른 교육세 세입 예산액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조 제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액으로 하도록 하고 있다. 그리고 더 나아가 이러한 전입금 외에도 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>48)</sup>

그러나 동 법률에 따른 고등교육지원 재정이 안정적으로 충분하다고는 보기 어렵다. ‘고등·평생교육 지원 특별회계’의 주 재원인 교육세의 규모는 보통 4~5조원으로 이를 모두 고등교육에 대한 재정지원으로 한다고 하더라도 4~5조 원 이내에서 제한적으로 이루어질 수 밖에 없고, 실제로 2023년도에 이 법률에 맞춰 정부가 발표한 ‘고등·평생교육 재정확충 방향’에서도 특별회계 예산에 포함된 교육세는 3조원으로 제시되었다.

앞에서 언급한 OECD 평균대비 GDP 1.1%에 해당하는 금액을 교부금으로 책정한다는 전제 아래 추가 재정소요액을 산출해 보면, 2023년부터 2027년까지 5년간 총 44조 2,792억원(연평균 8조 8,558억원)으로 전망되는데, 이와 비교해 보면 「고등·평생교육지원특별회계법안」의 국세분 교육세를 고등교육 지원액으로 전환하는 방식으로 고등교육재정을 충분히 확충하기 어렵다고 하겠다. 이를 보완하기 위해서는 동 법률에 따라 국세분 교육세 외에 일반회계 전입금을 추가로 지원해야 하는데 2022년도 정부 발표에서 일반회계를 통해 순증한 규모는 2,000억 원에 불과하여 부족함을 여실히 보여주고 있다.<sup>49)</sup>

그리고 「고등·평생교육지원특별회계법」은 사립대학에 대한 안정적 재정지원을 명시하지 않고 있다. ‘고등·평생교육지원특별회계’를 통한 ‘고등·평생교육 재정확충 방

48) 「고등·평생교육 지원 특별회계법」 제6조 참조

49) 임희성, 전계논문, 37면~38면

향을 보면, 초·중등 미래 교원 양성 및 학문 균형발전을 제외하면 증액분의 절반은 국립대학 지원(지역거점 연구중심대학 육성, 국립대학 노후시설 개선, 국립대 기자재 확충)에 집중되어 있어, 사립대학이 재정위기를 타개하기엔 턱없이 부족한 금액일 뿐 아니라 정책의 지속성도 확실하지 않으므로 사립대의 안정적 재정지원을 보장하는 법률적 근거가 필요해 보인다.

### 3. 기타 고등교육 재정지원 법령의 시사점

#### 가. 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」

이 법률은 국립대학의 운영에 자율성을 부여하기 위해 제정되었다. 고등교육재정교부금법안에 시사하는 바는 다음과 같다.

##### 1) 자율성과 책임성의 균형

국립대학회계법은 대학에 예산 편성 및 집행의 자율성을 부여하는 동시에, 성과 평가 및 공시를 통해 재정 운영의 책임을 강화하고 있다. 고등교육재정교부금법도 대학에 교부금 사용의 자율성을 주되, 성과 평가와 감사 체계를 통해 그 책임성을 담보해야 한다.

##### 2) 재원 다각화

국립대학회계법은 교부금 외에도 등록금, 기부금, 산학협력 수익 등 다양한 재원을 활용하고 있다. 고등교육재정교부금법은 단순히 국고 지원만 규정하는 것이 아니라, 대학이 자체적으로 재원을 확보할 수 있도록 유인하는 조항을 포함하여야 한다. 예를 들어, 자체 재원 확보 노력에 대한 인센티브를 부여하는 방식이다.

#### 나. 「평생교육법」 및 「산업교육 진흥 및 산학연 협력 촉진에 관한 법률」

이 법률들은 특정 교육 분야의 재정지원을 규정하고 있다. 고등교육재정교부금법 제안에 있어 시사하는 바는 다음과 같다.

1) 정책 목표 연동

“평생교육법”은 성인 학습 및 평생교육 활성화를 위한 재정지원 근거를 마련하고 있다. 고등교육재정교부금법도 국가의 중장기적인 정책 목표(예: 인공지능, 바이오 등 첨단 분야 인재 양성)와 연동하여 특별교부금 배분 기준을 마련할 수 있어야 한다.

2) 산학협력 활성화

“산업교육 진흥 및 산학연 협력 촉진에 관한 법률”은 산학협력을 위한 재정지원의 근거가 되는 법률이다. 고등교육재정교부금법안의 특별교부금 항목에 산학협력 활성화를 위한 사업을 포함함으로써, 대학이 산업계의 요구에 부응하는 교육과 연구를 수행하도록 유도할 수 있다.

**다. 「과학기술기본법」 및 「기초연구 진흥 및 기술개발 지원에 관한 법률」**

이 법률들은 국가 연구개발(R&D) 재원 배분 및 관리에 대한 체계를 규정하고 있다. 고등교육재정교부금법안에 시사하는 바는 다음과 같다.

1) 연구비 관리의 투명성

연구 관련 법령들은 연구비의 사용 및 관리에 대한 엄격한 기준을 제시하고 있다. 고등교육재정교부금법안 역시 교부금 중 연구 관련 재원에 대해 투명하고 책임 있는 사용을 담보할 수 있는 규정을 마련해야 한다.

2) 연구 성과 평가 및 환류

연구 관련 법률들은 연구 성과에 대한 평가 및 그 결과를 다음 연구 과제 선정에 반영하는 시스템을 갖추고 있다. 고등교육재정교부금법안도 성과 평가 조항을 명시하여 교부금의 사용 효율성을 높이고, 우수한 성과를 낸 기관에 대한 인센티브를 제공할 수 있어야 한다.

#### 4. 고등교육재정교부금법(안) 내용 검토

고등교육재정교부금법(안)은 제17대 국회에서 박찬석 의원이 제기한 이래 제21대 국회의 서동용 의원 안에 이르기까지 매회의 국회마다 꾸준히 법안이 제안되었으나 여러 가지의 국회 사정으로 통과되지 못하고 폐기되었다. 법안마다 그 내용에 있어서 약간의 차이는 있지만 큰 틀에서의 차이점은 발견되지 않는다. 이하에서는 그동안의 법안 중에서 최근에 발의된 서동용 의원안과 윤소하 의원 안 및 서영교 의원 안을 비교하고 장단점을 파악해 보고자 한다.

먼저 제17대 국회에서 제21대 국회에 이르기까지 고등교육재정 확충 관련하여 발의된 법안의 현황을 살펴보면 아래와 같다.

표 9 | 제17대~제21대 국회 고등교육재정 확충 관련 법률안 발의 현황

구분	대표 발의 의원	의안 명	의안 번호	의결 결과
제21대국회	서동용 의원	「고등교육재정교부금법안」	2112985	소관위 심사
제20대국회	안민석 의원	「고등교육재정교부금법안」	2009836	임기 만료 폐기
	윤소하 의원	「고등교육재정교부금법안」	2006285	
	서영교 의원	「고등교육재정교부금법안」	2004609	
제19대국회	정우택 의원	「고등교육재정교부금법안」	1905858	
	정진후 의원	「고등교육재정교부금법안」	1900345	
	한명숙 의원	「고등교육재정교부금법안」	1900024	
제18대국회	권영길 의원	「고등교육재정교부금법안」	1812155	
	임해규 의원	「고등교육재정교부금법안」	1806668	
	김우남 의원	「고등교육재정교부금법안」	1806574	
제17대국회	박찬석 의원	「고등교육재정교부금법안」	170963	

자료 : 국회의안정보시스템

##### 가. 서영교 의원 대표 발의(2016. 12. 26) 고등교육재정교부금법안 주요 내용

- 1) 고등교육기관을 운영하는 데에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고 고등교육의 균형 있는 발전과 대학의 특성화 및 경쟁력 강화를 도모함을 목적으로 함(안 제1조).
- 2) 국내총생산(GDP)의 1.0%를 고등교육기관에 투자하기 위하여 내국세분 교부금

의 교부율을 2018년 6.0%, 2019년 6.5%, 2020년 7.0%, 2021년 7.5%, 2022년 8.4%로 단계적으로 인상함(안 제3조 제1항 및 부칙 제2조).

- 3) 국가는 전년도 국내총생산의 규모 및 성장률을 고려하여 고등교육기관에 지원하는 교부금이 국내총생산의 1.0%를 유지할 수 있도록 내국세분 교부율을 조정할 수 있도록 함(안 제4조).
- 4) 교육부 장관은 국립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 인건비, 경상적 경비, 시설 확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 비용을 감안하여 매년 산정하여 교부하고, 공립 또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 보통교부금 협약으로 정하는 학생 1인당 교부금액에 해당 연도 재학생 수를 곱하여 산출한 금액을 교부하도록 함(안 제5조제1항 및 제2항).
- 5) 교육부 장관은 사업교부금을 고등교육기관의 다양화와 특성화, 지역 균형발전, 교육여건 개선, 고등교육 내실화를 위한 사업 등에 교부하도록 함(안 제6조).
- 6) 보통교부금과 사업교부금의 교부 금액에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 교부금심의위원회를 둠(안 제8조).
- 7) 국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가 예산에 계상하고, 추가경정예산에 따라 내국세의 증감이 있을 경우, 교부금도 증감하도록 함(안 제9조).
- 8) 교육부 장관은 매년 3월 31일까지 보통교부금 및 전년도 사업교부금의 교부 기준 등을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함(안 제10조).
- 9) 교육부 장관은 교부금의 교부에 필요한 경우 고등교육기관의 장으로부터 그 업무 또는 회의 상황에 관하여 보고를 받을 수 있고, 교부금의 교부 목적에 맞지 않게 사용한다고 판단하는 경우 교부금 사용내역에 관한 자료의 제출을 요구하

거나 필요한 검사를 할 수 있도록 함(안 제11조).

**나. 윤소하 의원 대표 발의(2017. 3. 20) 고등교육재정교부금법안 주요 내용**

- 1) 이 법은 고등교육기관의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성 확대 및 균형발전을 도모함을 목적으로 함(안 제1조).
- 2) 교부금의 재원은 당해 연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 함(안 제3조).
- 3) 국가는 고등교육기관의 증감 또는 교원의 증감 등 불가피한 사유로 인하여 고등교육재정의 소요에 현저한 변동이 있는 경우 내국세 증가에 따른 교부금 증가 등을 감안하여 제3조 제2항에서 정한 교부율을 보정하여야 함(안 제4조).
- 4) 교육부장관은 보통교부금 교부를 신청한 대학에 해당 연도 학생 1인당 등록금의 2분의 1 이상의 금액에 등록 학생 수를 곱한 금액을 교부하고, 보통교부금은 고등교육기관의 학생 1인당 등록금 경감을 위한 사업, 고등교육기관의 교직원의 급여 등 처우개선을 위한 사업, 고등교육기관의 전임교원 확보율 확대를 위한 사업, 고등교육기관의 시간강의료 및 시간강사 처우개선을 위한 사업 등에 교부하고, 특별교부금은 저소득층 장학금 지원, 고등교육 여건 개선, 지역간 균형발전, 특성화 교육의 개선 및 육성 등의 목적 달성을 위해 교부 하도록 함(안 제6조).
- 5) 고등교육재정의 교부와 관련된 고등교육재정교부금의 교부금액에 관한 사항, 고등교육재정교부금의 교부금조정에 관한 사항, 고등교육재정교부금의 감액 및 환수, 제외 대상 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 교부금 심의위원회를 둠(안 제7조).

- 6) 국가는 고등교육기관이 「고등교육법」 제11조 제7항의 등록금기준액을 초과한 경우, 「대학설립·운영 규정」 제6조에 따라 교원 확보율을 충족시키지 못한 경우, 「대학설립·운영 규정」 제7조에 따라 수익용 기본재산 확보율을 충족시키지 못한 경우 등 교부금 교부를 제한하도록 함(안 제8조).
- 7) 고등교육기관의 장은 교부금의 결산서를 작성하여 다음 연도 4월 30일까지 교육부장관에게 보고하여야 하고 교부금이 부당하게 교부된 때에는 교육부장관은 해당 고등교육기관이 정당하게 받을 수 있는 교부금액을 초과하는 부분에 상당하는 금액을 다음 연도 교부금에서 감액하거나 환수하도록 함(안 제9조).
- 8) 교육부장관은 매년 3월 31일까지 보통교부금 및 특별교부금의 배분기준·배분내역·배분금액, 그 밖에 보통교부금의 운영에 필요한 주요사항을 국회 소관상임위원회에 보고하도록 함(안 제11조).
- 9) 고등교육기관의 장은 제6조 제3항에 따른 보통교부금의 결정통지를 받은 경우에 해당 고등교육기관의 교부금액 산정기초 등에 대하여 이의가 있는 때에는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 교육부장관에게 이의를 신청할 수 있도록 함(안 제12조).

**다. 서동용 의원 대표 발의(2021. 10. 27) 고등교육재정교부금법안 주요 내용**

- 1) 고등교육기관의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고 고등교육의 균형 있는 발전과 대학의 경쟁력 강화를 도모함을 목적으로 함(안 제1조).
- 2) 국내총생산(GDP)의 1.1%를 고등교육기관에 투자하기 위하여 교부금의 재원은 해당 연도의 내국세 총액의 일정 비율에 해당하는 금액으로 하되, 국가는 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 교부율을 정하도록 함(안 제3조제1항).

- 3) 국가는 전년도 국내총생산의 규모 및 성장률을 고려하여 고등교육기관에 지원하는 교부금이 국내총생산의 1.1%를 유지할 수 있도록 내국세분 교부율을 조정할 수 있도록 함(안 제4조).
- 4) 교육부장관은 국립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 비용을 감안하여 매년 산정하여 교부하고, 공립 또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 보통교부금 협약으로 정하는 학생 1인당 교부금액에 해당 연도 재학생 수를 곱하여 산출한 금액을 교부하도록 함(안 제5조제1항 및 제2항).
- 5) 교육부장관은 사업교부금을 고등교육기관의 다양화와 특성화, 지역 균형발전, 교육여건 개선, 고등교육 내실화를 위한 사업 등에 교부하도록 함(안 제6조).
- 6) 보통교부금과 사업교부금의 교부금액에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 교부금심의위원회를 둠(안 제8조).
- 7) 국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가 예산에 계상하고, 추가경정예산에 따라 내국세의 증감이 있을 경우, 교부금도 증감하도록 함(안 제9조).
- 8) 교육부장관은 매년 3월 31일까지 보통교부금 및 전년도 사업교부금의 교부 기준 등을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함(안 제10조).
- 9) 교육부장관은 교부금의 교부에 필요한 경우 고등교육기관의 장으로부터 그 업무 또는 회계의 상황에 관하여 보고를 받을 수 있고, 교부금의 교부 목적에 맞지 않게 사용한다고 판단하는 경우 교부금 사용내역에 관한 자료의 제출을 요구하거나 필요한 검사를 할 수 있도록 함(안 제11조).

라. 고등교육재정교부금법(안) 주요 내용 비교

주요 내용	서영교 의원 안	윤소하 의원 안	서동용 의원 안
<b>목적</b>	고등교육기관을 운영하는 데에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고 고등교육의 균형 있는 발전과 대학의 특성화 및 경쟁력 강화를 도모함을 목적으로 함(안 제1조).	고등교육기관의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성 확대 및 균형발전을 도모함을 목적으로 함(안 제1조).	고등교육기관의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고 고등교육의 균형 있는 발전과 대학의 경쟁력 강화를 도모함을 목적으로 함(안 제1조).
<b>교부금의 재원</b>	교부금의 재원은 해당 연도의 내국세(목적세와 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다.) 총액의 1천분의 84에 해당하는 금액으로 함.(안 제3조제1항) 국내총생산(GDP)의 1.0%를 고등교육기관에 투자하기 위하여 내국세분 교부금의 교부율을 2018년 6.0%, 2019년 6.5%, 2020년 7.0%, 2021년 7.5%, 2022년 8.4%로 단계적으로 인상함(부칙 제2조).	교부금의 재원은 당해 연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다.) 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 함(안 제3조).	국내총생산(GDP)의 1.1%를 고등교육기관에 투자하기 위하여 교부금의 재원은 해당 연도의 내국세(목적세와 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다.) 총액의 일정 비율에 해당하는 금액으로 하되, 국가는 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 교부율을 정하도록 함(안 제3조 제1항).
<b>교부율의 보정</b>	국가는 전년도 국내총생산의 규모 및 성장률을 고려하여 고등교육기관에 지원하는 교부금이 국내총생산의 1.0%를 유지할 수 있도록 내국세분 교부율을 조정할 수 있도록 함(안 제4조).	국가는 고등교육기관의 증감 또는 교원의 증감 등 불가피한 사유로 인하여 고등교육재정의 소요에 현저한 변동이 있는 경우 내국세 증가에 따른 교부금 증가 등을 감안하여 제3조 제2항에서 정한 교부율을 보정하여야 함(안 제4조).	국가는 전년도 국내총생산의 규모 및 성장률을 고려하여 고등교육기관에 지원하는 교부금이 국내총생산의 1.1%를 유지할 수 있도록 내국세분 교부율을 조정할 수 있도록 함(안 제4조).

주요 내용	서영교 의원 안	윤소하 의원 안	서동용 의원 안
<b>보통교부금의 교부</b>	교육부 장관은 국립 고등교육 기관에 대한 보통교부금을 인건비, 경상적 경비, 시설 확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 비용을 감안하여 매년 산정하여 교부하고, 공립 또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 보통교부금협약으로 정하는 학생 1인당 교부금액에 해당 연도 재학생 수를 곱하여 산출한 금액을 교부하도록 함(안 제5조제1항 및 제2항).	교육부장관은 보통교부금 교부를 신청한 대학에 해당 연도 학생 1인당 등록금의 2분의 1 이상의 금액에 등록 학생 수를 곱한 금액을 교부하고, 보통교부금은 고등교육기관의 학생 1인당 등록금 경감을 위한 사업, 고등교육기관의 교직원 급여 등 처우개선을 위한 사업, 고등교육기관의 전임교원 확보를 위한 사업, 고등교육기관의 시간강의로 및 시간강사 처우개선을 위한 사업 등에 교부함(안 제6조).	교육부장관은 국립 고등교육 기관에 대한 보통교부금을 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 비용을 감안하여 매년 산정하여 교부하고, 공립 또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 보통교부금협약으로 정하는 학생 1인당 교부금액에 해당 연도 재학생 수를 곱하여 산출한 금액을 교부하도록 함(안 제5조제1항 및 제2항).
<b>사업교부금 (특별교부금)의 교부</b>	교육부장관은 사업교부금을 고등교육기관의 다양화와 특성화, 지역균형발전, 교육여건 개선, 고등교육 내실화를 위한 사업 등에 교부하도록 함(안 제6조).	특별교부금은 저소득층 장학금 지원, 고등교육여건 개선, 지역간 균형발전, 특성화 교육의 개선 및 육성 등의 목적 달성을 위해 교부하도록 함(안 제6조).	교육부장관은 사업교부금을 고등교육기관의 다양화와 특성화, 지역균형발전, 교육여건 개선, 고등교육 내실화를 위한 사업 등에 교부하도록 함(안 제6조).
<b>교부금심의위원회</b>	보통교부금과 사업교부금의 교부금액에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 교부금심의위원회를 둠(안 제8조).	고등교육재정의 교부와 관련된 고등교육재정교부금의 교부금액에 관한 사항, 고등교육재정교부금의 감액 및 환수, 제외 대상 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 교부금심의위원회를 둠(안 제7조).	보통교부금과 사업교부금의 교부금액에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 교부금심의위원회를 둠(안 제8조).
<b>예산 계상</b>	국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가예산에 계상하고, 추가경정예산에 따라 내국세의 증감이 있을 경우, 교부금도 증감하도록 함(안 제9조).	국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가예산에 계상하고, 추가경정예산에 따라 내국세의 증감이 있을 경우, 교부금도 증감하도록 함. 내국세 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산함(안 제10조).	국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가예산에 계상하고, 추가경정예산에 따라 내국세의 증감이 있을 경우 교부금도 증감하도록 함(안 제9조).

주요 내용	서영교 의원 안	윤소하 의원 안	서동용 의원 안
<b>결산보고</b>	교육부장관은 매년 3월 31일 까지 보통교부금 및 전년도 사 업교부금의 교부기준 등을 국 회 소관 상임위원회에 보고하 도록 함(안 제10조).	교육부장관은 매년 3월 31일 까지 보통교부금 및 특별교부 금의 배분기준·배분내역·배 분금액, 그 밖에 보통교부금의 운영에 필요한 주요사항을 국 회 소관상임위원회에 보고하 도록 함(안 제11조).	교육부장관은 매년 3월 31일 까지 보통교부금 및 전년도 사 업교부금의 교부기준 등을 국 회 소관 상임위원회에 보고하 도록 함(안 제10조).
<b>이의신청</b>	고등교육기관의 장은 제5조제 3항에 따른 보통교부금의 결 정통지를 받은 경우에 해당 고 등교육기관의 교부금액 산정 기초 등에 대하여 이의가 있으 면 통지를 받은 날부터 30일 이내에 교육부장관에게 이의 를 신청할 수 있도록 함(안 제 12조).	고등교육기관의 장은 제6조제 3항에 따른 보통교부금의 결 정통지를 받은 경우에 해당 고 등교육기관의 교부금액 산정 기초 등에 대하여 이의가 있는 때에는 통지를 받은 날부터 30 일 이내에 교육부장관에게 이 의를 신청할 수 있도록 함(안 제12조).	고등교육기관의 장은 제5조제 3항에 따른 보통교부금의 결 정통지를 받은 경우에 해당 고 등교육기관의 교부금액 산정 기초 등에 대하여 이의가 있으 면 통지를 받은 날부터 30일 이내에 교육부장관에게 이의 를 신청할 수 있도록 함(안 제 12조).

#### 마. 기존 고등교육재정교부금법(안)에 대한 평가

제21대 국회의 서동용 의원이 발의한 법안에 대해서는 “교부금 재원과 관련하여 고등교육 발전을 위한 국가의 책무성과 재정 건전성 간의 경합을 고려하여 교부금의 규모를 어느 정도로 책정하는 것이 합리적인 것인지 검토할 필요가 있으며, 발의안과 같이 GDP의 1.1% 이상을 고등교육재정교부금 예산을 책정하여 제도화하는 것은 다른 재정지출을 축소하기가 어렵고 기존 고등교육 부문 예산만으로 그에 상응하는 재원을 충당할 수는 없다는 점에서 국가부채 규모를 증대시킬 수 있어 재정 건전성에 영향을 미칠 수 있다.”라고 비판을 받고 있다.

그리고 제20대 국회의 서영교 의원의 법안에 대해서는 “고등교육재정의 의무 지출 확대는 정부 재정의 경직성을 초래한다는 점을 고려할 필요가 있으며, 기획재정부의 「2016~2020년 국가재정운용계획」을 살펴보면, 의무 지출의 연평균 증가율은 5.5%로 예상되는 반면, 재량 지출은 1.6% 수준을 유지할 계획인데 기존의 고등교육재정 지원 사업이 의무 지출화 될 경우, 재량 지출의 가용 재원이 감소하여 변화하는 환경 및 행정수요에 대응할 정부 재정의 이니셔티브가 저해될 수 있다.”라고 하며 일관되

게 재정 건전성과 경직성에 대한 지적이 이어지고 있으며, 재정 운영의 주체에 관한 지적이 있어서도 “우리나라는 대학설립 준칙주의에 따라 설립 주체인 대학이 자기책임 하에 학교의 설립·운영에 필요한 재정을 책임지도록 하고 있으므로 국민의 세금으로 사립대학의 운영비를 지급하는 것은 이러한 원칙에 부합하지 않는다는 의견이 있으며, 교육부 또한 「대학설립·운영규정」 제7조 및 제8조에 따라 갖추어야 할 수익용 기본재산 확보와 대학 운영 경비 부담 충당 의무를 지키지 않는 사립대학이 상당히 많은 상황에서 보통교부금의 지원은 사립대학 및 해당 법인이 부담해야 할 대학 운영비를 국고에서 대신 부담해야 하는 불합리를 초래할 수 있다는 입장을 보이고 있다.

한편, 같은 제20대 국회의 윤소하 의원의 법안에 대해서는 “고등교육재정을 교부금으로 지원하는 것은 교부금제도의 본래 취지에 반하고 다른 분야의 예산지원 축소가 전제되어야 하므로 불합리하며, 교부금은 원칙적으로 지방자치단체에 대한 세원 배분 방식의 하나로 도입된 제도이므로 개별 대학은 교부금 지원 대상에 해당한다고 보기 어렵다. 또한 고등교육재정 교부금제도를 도입하게 되면 다른 분야에 대한 예산 지원을 축소하거나 세율 인상이 불가피하여 국민의 조세부담이 증가하게 되며, 교부금을 통하여 국가가 사립대학에 운영비를 지원하는 것은 적절치 않다는 것이다. 고등교육재정교부금 제도의 도입은 대학의 구조조정 및 통·폐합의 정책 방향과 배치될 수 있으며, 고등교육재정교부금이 각 대학에 교부될 경우 대학별 특성화가 무시되고 평준화될 것이다.”라고 비판하고 있다.

결론적으로 말하면, 법안들에 대하여 공통적으로 지적되는 사항은 예산의 확보가 어렵다는 것이며, 현재의 재정여건 및 규모에서 추가적인 교부금의 확보가 가능한 것인지에 대한 검토가 필요할 뿐만 아니라, 정부 예산의 편성과 기획을 담당하고 있는 예산 관련 부처와의 협의도 요구된다고 보고 있다. 그리고 법안들은 초·중등교육을 대상으로 하고 있는 「지방교육재정교부금법」의 교부금 개념 및 운영 방식을 차용하고 있으나, 고등교육재정교부금을 지방교육재정교부금법상의 교부금 제도와 동일하게 운영하는 것이 가능하고 바람직한 것인지 검토할 필요가 있다. 또한 국가 예산을 총괄적으로 편성하고 있는 기획예산처에서도 “국민의 주세 부담으로 대학을 지원하는 것은 대학의 책임성과 자율성에 배치되며, 내국세 총액의 6.0%~8.4%는 2023

년의 경우 20조 6000억 원 내지 28조 9000억 원에 달하고 있는 바, 현재의 재정 여건상 그 실현이 불가능하고 교부금은 국가와 지방 간 또는 지방 상호 간 재원의 불균형을 조정하기 위한 지방재정조정제도의 일환으로서, 고등교육기관을 지원하기 위한 예산을 편성하는 방식으로 교부금 제도를 도입하는 것은 적절하지 않다.”라고 하며 반대하고 있다.<sup>50)</sup>

## 5. 제안 : 고등교육재정교부금법(안)

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 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.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “고등교육기관”이란 「고등교육법」 제2조에 따른 학교와 「평생교육법」 제31조 제4항의 전공대학을 말한다.
2. “학교법인”이란 「사립학교법」 제2조 제2호에 따른 학교법인을 말한다.
3. “법인전입금”이란 「사립학교법」 제29조 제1항에 따른 법인의 업무에 속하는 회계로부터 교비회계로의 전입금을 말한다.
4. “등록금”이란 「고등교육법」 제11조 제1항에 따라 고등교육기관의 설립자·경영자가 받는 수업료와 그 밖의 납부금을 말한다.
5. “고등교육재정교부금”(이하 “교부금”이라 한다)이란 국가가 고등교육기관에 지원하는 재원으로서, 이 법에 따라 특별회계로 관리되는 금원을 말한다.
6. “보통교부금”이란 고등교육기관의 기본적인 교육 및 연구 여건 보장을 위해 객관적인 지표에 따라 모든 고등교육기관에 교부하는 재원을 말한다.
7. “사업교부금”이란 지역간 균형발전, 학문 특성화, 미래 인재 양성 등 특정한 정

50) 김태훈, 고등교육재정 확보 방안 검토, 2022. 9. 3., 19면~24면

책적 목적을 달성하기 위한 사업을 위해 교부하는 재원을 말한다.

8. “내국세”란 「국세기본법」 제2조 제2호에 따른 국세로서, 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방교육재정교부금의 재원이 되는 세목을 제외한 세액을 말한다.

## 제2장 고등교육재정교부금의 재원 및 교부

### 제3조(교부금의 재원 등)

- ① 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.
- ② 제1항의 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.
- ③ 교부금의 재원은 국가 회계의 건전성을 유지하고 안정적인 고등교육 재원을 확보하기 위해 「국가재정법」에 따른 특별회계로 관리한다. 특별회계의 설치 및 운영에 관한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④ 재정의 안정성을 보장하기 위해 교부금 총액이 직전 회계연도에 비해 일정 비율(예: 3%p) 이상 감소하는 경우에는 그 감소분을 보전하기 위한 예산을 일반 회계에서 추가로 정할 수 있다.

제4조(교부율의 보정 등) ① 국가는 고등교육기관의 증감 또는 학생 수의 증감 등 불가피한 사유로 인하여 고등교육재정의 소요에 현저한 변동이 있는 경우에는 제3조 제1항에서 정한 교부율을 보정하여야 한다.

- ② 국가는 전년도 국내총생산의 규모 및 그 성장률을 고려하여 고등교육기관에 지원되는 교부금이 적어도 국내총생산(GDP)의 1.1% 이상을 유지할 수 있도록

제3조 제1항에서 정한 교부율을 조정할 수 있다.

- ③ 제1항 및 제2항에 따라 교부율을 보정 또는 조정하는 경우 그 교부 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 제5조(교부금의 산정 및 교부)

- ① 교육부 장관은 매 회계 연도마다 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 교부금 총액을 확정하고, 이를 보통교부금과 사업교부금으로 나누어 고등교육기관에 교부한다.
- ② 교부금의 규모 및 배분 기준은 매년 고등교육 재정의 건전성, 교육여건의 변화, 국가 정책 방향 등을 종합적으로 고려하여 조정될 수 있으며, 이 모든 과정은 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 투명하게 공개한다.

#### 제6조(보통교부금의 교부)

- ① 교육부장관은 국립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 해당 고등교육기관의 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 비용을 감안하여 매년 산정한다.
- ② 교육부장관은 공립 또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 제8조 제1항에 따른 보통교부금협약을 체결한 고등교육기관에 한정하여 보통교부금협약으로 정하는 학생 1인당 교부금액에 해당 연도 재학생 수를 곱하여 산출한 금액으로 산정한다.
- ③ 보통교부금은 교부금 총액의 60% 이상으로 하며 다음 각호의 기준을 종합적으로 고려하여 교부한다.
  - 1. 학생 수 : 재학생 수, 신입생 충원율 등
  - 2. 교원 수 : 전임교원 확보율, 교원 1인당 학생 수 등
  - 3. 교육 여건 : 학교 규모, 교육시설 확보 현황 등
  - 4. 학문 분야 : 인문 사회, 자연과학, 공학, 예체능 등 학문 분야별 특수성을 고려

### 한 가중치

- ④ 교육부장관은 제1항과 제2항 및 제3항에 따라 보통교부금을 교부하려는 경우에는 해당 고등교육기관의 장에게 그 교부의 결정을 통지하여야 한다. 이 경우 교육부장관은 보통교부금의 산정기초, 고등교육기관별 내용 및 관련 자료를 작성하여 이를 고등교육기관의 장에게 송부하여야 한다.
- ⑤ 보통교부금의 교부시기, 교부방법, 교부절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제7조(사업교부금의 교부)

- ① 교육부장관은 제9조에 따른 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 고등교육기관에 사업교부금을 교부한다.
- ② 사업교부금은 교부금 총액의 40% 이하로 하며, 다음 각호의 목적을 달성하기 위한 사업에 한정하여 교부한다.
  - 1. 지역 균형발전 사업 : 비수도권 고등교육기관의 경쟁력 강화를 위한 특성화 사업 및 시설개선 사업에 교부금의 10% 이상을 배정한다.
  - 2. 미래 인재 양성 사업 : 인공지능, 반도체, 바이오 등 국가 전략 기술 분야의 인재를 양성하는 고등교육기관의 특정 학과에 교부금의 5% 이상을 배정한다.
  - 3. 학문 후속세대 양성 사업 : 박사과정 및 박사후 연구원(Post-doc)에 대한 장학금 및 연구비 지원에 교부금의 5% 이상을 배정한다.
  - 4. 그 밖의 고등교육 내실화 사업 : 고등교육기관의 교육여건 개선 등을 위한 사업에 교부금의 5% 이상을 배정한다.
- ③ 교육부장관은 제2항의 사업을 위하여 고등교육기관의 장이 사업교부금을 신청하는 경우에는 이를 심사하여 교부한다.
- ④ 제3항에도 불구하고 교육부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 고등교육기관의 장의 신청이 없는 경우에도 대통령령으로 정하는 기준에 따라 사업교부금을 교부할 수 있다.

- ⑤ 사업교부금의 교부시기, 교부 및 신청 방법, 심사 및 선정 기준 등 사업교부금의 교부에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(보통교부금 교부협약 등) ① 교육부장관은 공립 또는 사립 고등교육기관의 장이 보통교부금의 교부를 신청하는 경우에는 제9조에 따른 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 교부 여부를 결정하여야 하며, 해당 고등교육기관의 장과 다음 각호의 사항을 포함하는 협약(이하 “보통교부금협약”이라 한다)을 체결하여야 한다. 다만, 「고등교육법」 제2조 제5호에 따른 방송대학, 통신대학, 방송통신대학 및 사이버대학과 같은 조 제7호에 따른 각종학교는 제외한다.

1. 학생 1인당 교부금액에 관한 사항. 이 경우 학생 1인당 교부금액은 「고등교육법」 제11조 제6항에 따른 등록금심의위원회가 산정한 등록금에서 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액을 초과하여서는 아니 된다.
2. 보통교부금의 사용내역 보고 및 회계감사에 관한 사항
3. 학교법인의 법인전입금의 규모 등에 관한 사항
4. 그 밖에 교부금의 사용처 등에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 교육부장관은 제1항에 따라 보통교부금의 교부를 신청한 고등교육기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제8조에 따른 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 제1항에 따른 보통교부금의 교부 신청을 거부할 수 있다.

1. 교육부의 대학 기본역량 진단 등에서 국가 재정지원 제외 대상 고등교육기관으로 지정된 경우
2. 학교법인이 대통령령으로 정하는 금액 이상을 해당 고등교육기관 운영의 경비로 충당하지 아니한 경우
3. 해당 고등교육기관의 최근 3년간 평균 재학생 수가 학교 규칙으로 정한 학생 정원의 100분의 50에 해당되는 인원에 미달하는 경우
4. 해당 고등교육기관의 내부 구성원 간의 분쟁·소송 진행 등으로 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우

③ 제2항에도 불구하고 학교법인이 다음 각호의 사항을 제9조에 따른 교부금심의 위원회에 제출하는 경우에는 심의를 거쳐 보통교부금을 교부할 수 있다.

1. 「사립학교법」 제29조에 따른 학교에 속하는 회계의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항
2. 「사립학교법」 제26조의2에 따른 대학평의위원회(이하 “대학평의위원회”라 한다)의 심의를 거친 대학자율혁신 계획 및 이행에 관한 사항
3. 대학평의위원회의 심의를 거친 대학 정상화 계획에 관한 사항
4. 그 밖에 제8조에 따른 교부금심의위원회가 정한 사항

### 제3장 교부금심의위원회

제9조(설치 및 구성) ① 고등교육재정교부금의 효율적이고 투명한 운용에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 교육부 장관 소속으로 교부금심의위원회(이하 “위원회”라 한다.)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다. 위원장은 교육부 차관이 되며, 위원은 다음 각호의 사람 중에서 교육부 장관이 임명하거나 위촉한다.

1. 기획재정부, 교육부 등 관계 부처의 3급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로서 고등교육 재정 관련 업무에 경험이 있는 사람
2. 고등교육 정책 및 재정 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가
3. 고등교육기관의 장 또는 교원으로 교육 현장의 의견을 대변할 수 있는 사람
4. 그밖에 고등교육 발전에 기여할 수 있는 덕망과 전문성을 갖춘 사람

제10조(기능) 교부금심의위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 고등교육재정교부금의 중장기 운용 계획 및 목표 설정에 관한 사항
2. 매 회계연도 교부금 총액의 산정 및 보통교부금과 사업교부금의 배분 기준에 관한 사항

3. 교부금의 조정, 감액 및 환수, 제외 대상 등에 관한 사항
4. 보통교부금협약에 관한 사항
5. 고등교육기관에 대한 교부금의 사용 용도 및 성과 평가 지표 개발에 관한 사항
6. 고등교육기관의 재정 운용 자율성 확보 및 책임성 강화를 위한 방안
7. 그밖에 고등교육 재정 및 정책 관련 주요 현안으로서 위원장이 부의하는 사항

#### 제4장 교부금 예산 및 결산

제11조(예산 계상) ① 국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가 예산에 계상하여야 한다.

② 추가경정예산에 따라 제3조 제1항에 따른 내국세의 증감이 있는 경우에는 교부금도 증감하여야 한다.

③ 내국세 예산액과 결산액의 차액으로 발생한 교부금의 차액은 이를 늦어도 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

제12조(결산보고 등) ① 고등교육기관의 장은 교부금의 결산서를 작성하여 다음 연도 2월 15일까지 교육부장관에게 보고하여야 한다.

② 교육부장관은 매년 3월 31일까지 해당 연도 보통교부금 및 전년도 사업교부금의 교부 기준·교부 내역·교부 금액과 그밖에 교부금의 운영에 필요한 주요 사항을 국회 소관 상임 위원회에 보고하여야 한다.

제13조(보고·명령 등) ① 교육부장관은 교부금 교부에 필요한 경우에는 해당 고등교육기관의 장으로부터 그 업무 또는 회계의 상황에 관하여 보고를 받을 수 있다.

② 교육부장관은 해당 고등교육기관이 교부금의 교부 목적에 맞지 않게 사용한다고 판단하는 경우에는 교부금 사용내역에 관한 자료를 요구하거나 필요한 검사를 할 수 있다.

## 제5장 보칙

제14조(교부 금액 등에 대한 이의신청) ① 고등교육기관의 장은 제6조 제4항에 따른 보통교부금의 결정통지를 받은 경우, 해당 고등교육기관의 교부 금액 산정 기초 등에 대하여 이의가 있으면 통지를 받은 날부터 30일 이내에 교육부장관에게 이의를 신청할 수 있다.

② 교육부장관은 제1항에 따라 이의신청을 받은 경우에는 그 신청을 받은 날부터 30일 이내에 이를 심사하여 그 결과를 해당 고등교육기관의 장에게 통지하여야 한다.

③ 그밖에 이의신청의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제15조(부정수급 방지)

① 교육부 장관은 고등교육기관이 허위 또는 부정한 방법으로 교부금을 수급하거나, 교부금을 교부 목적 외의 용도로 사용한 경우, 해당 금액의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.

② 교육부 장관은 제1항의 행위를 한 고등교육기관에 대하여 일정 기간 교부금의 전부 또는 일부 지급을 제한할 수 있다. 이 경우, 해당 고등교육기관에 소명의 기회를 부여하여야 한다.

③ 교부금의 부정수급 및 부당 사용에 대한 세부적인 조사, 환수 절차, 지급 제한 기간 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제16조(성과 평가)

① 교육부 장관은 교부금의 효율적인 집행 및 고등교육의 질적 향상 목표 달성 여부를 확인하기 위하여 매 회계 연도마다 고등교육기관의 교부금 사용 실적에 대한 성과 평가를 실시하여야 한다.

② 성과 평가는 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 확정된 지표를 기준으로 하며, 그 결과는 다음 회계연도의 교부금 배분 기준에 반영할 수 있다.

③ 성과 평가의 구체적인 방법 및 절차, 결과 공개에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(시행령)

이 법의 시행에 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

**부칙**

제1조(시행일)

이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제3조(재원)에 따른 고등교육재정교부금의 확보 및 산정은 이 법 시행일이 속하는 회계연도의 다음 회계연도부터 적용한다.

제2조(다른 법률과의 관계)

이 법 시행에 따라 고등교육기관에 대한 재정지원과 관련된 다른 법률의 규정을 개정하거나 폐지해야 하는 경우에는 해당 법률에 따른다.

제3조(경과조치)

이 법 시행 당시 이미 추진 중인 고등교육기관 재정지원 사업은 해당 사업의 종료 시점까지 종전의 규정에 따라 지원할 수 있다.

## **VII 결론 및 제언**

---

대학의 경쟁력을 강화하고 급변하는 사회환경에 맞는 고급인재를 양성하기 위해서는 고등교육에 대한 재정투자에 있어 민간의 부담을 줄이고 공공 부담을 확대할 필요성이 있으며, 등록금 인상 억제와 학령인구 감소에 따른 입학자원 감소 등으로 대학의 재정 압박이 가중되고 있는 현 상황에서 각 대학의 재정 여건을 개선하기 위해서는 고등교육 재정지원을 위한 국가의 지원 규모에 대한 대책 마련이 필요하다.

교육 법령상 국·공립대학 및 사립대학은 다 같이 “법령이 정하는 기준에 의하여 설립된” 국가의 공교육기관이며, 동등한 자격을 갖는 졸업자 또는 수료자를 국가와 사

회에 배출하는 기관이라는 측면에서 국·공립대학과 사립대학의 구별 없이 고등교육 기관에 대한 국가의 지원이 이루어져야 한다.

교육부는 2023년도 교육부 예산안으로 2022년도 예산 89조 6,251억 원 대비 12조 2,191억 원 증가한 101조 8,442억 원을 편성한 바 있다. 유아 및 초·중등 부문은 2022년 예산 70조 7,301억 원 대비 11조 7,023억 원 증액하여 82조 4,324억 원을 편성하였다. 그중 지방교육재정교부금의 2023년 규모는 2022년 65조 595억 원 대비 12조 2,210억 원 증액된 77조 2,805억 원이었다. 고등교육 부문의 2023년 규모는 2022년 11조 9,009억 원 대비 2,365억 원 증액된 12조 1,374억 원이고, 평생·직업교육 부문의 2023년 규모는 2022년 1조 1,316억 원 대비 120억 원 증액된 1조 1,436억 원이었다. 즉 지방교육재정교부금은 전년도 대비 부족하지 않고, 오히려 더욱 풍족해진 반면에 고등교육 재정의 증가율은 미비하였다.

이와같이 부족한 고등교육재정의 규모 확대와 안정적 지급을 위하여 여러 국회회기 동안 수 차례 「고등교육재정교부금법안」이 발의된 적이 있지만 여러 가지의 이유로 폐기되었다. 그동안 발의된 「고등교육재정교부금법안」은 고등교육재정 마련을 내국세 총액의 7%~10% 수준으로 설정하고 있는데, 이는 지방교육재정교부금이 내국세의 19% 이상을 차지하는 있는 상황을 고려하면 과도한 비용을 수반하는 법안이라고 판단하였으며, 정부 당국은 교육 수요자 감소에도 불구하고, 내국세의 특정 비율을 의무적으로 교부하는 현 지방교육재정교부금의 비효율성을 지적하면서 이런 상황에서의 또 다른 「고등교육재정교부금법」 제정안의 제기는 사실상 수용이 어렵다고 거부되어 왔다.

그러나 「고등교육재정교부금법」 제정은 고등교육 재정의 안정성 확보와 대학 경쟁력 강화를 위한 반드시 실현되어야 할 핵심적인 교육정책 과제에 해당한다고 하겠다. 고등교육 재정지원의 법적 근거를 확립하고 투명하고 공정한 배분 체계를 마련하여 대학 간의 형평성 강화와 지역 균형발전에 기여할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 「고등교육재정교부금법」의 성공적인 안착을 위해서는 법률의 제정과 함께 전담 운영 기구의 설치, 지속적인 성과 평가 및 정책 개선 체계를 구축할 필요가 있으며, 한편으로는 국가와 지방, 정부와 대학 간의 협력과 사회적 공감대가 형성되도록 노력할 필요

가 있다.

현실적으로 당장의 「고등교육재정교부금법」 제정이 불가능 할 경우에는 「고등·평생교육지원특별회계법」에 따른 일정 비율의 내국세와 교육세를 고등교육재정으로 전용하는 방안을 검토하여 고등교육재정이 안정적으로 확보되도록 노력하여야 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 발표논문집』, 2021
- ....., “고등교육 재정 확충을 위한 법적 근거 마련의 필요성”, 『한국고등교육학회 학술대회 발표논문집』, 2021
- 이찬승·김정원, “고등교육재정교부금법 제정의 쟁점과 과제”, 『한국교육학회 학술대회 자료집』, 2021
- 이희숙, “고등교육재정에 대한 새정부의 과제: 고등교육재정 확충을 중심으로”, 2022년 연합 학술대회 새정부 교육정책의 과제 자료집, 2022
- 임희성, 「대학균형발전특별회계법안」, 「고등·평생교육지원특별회계법안」, 「고등교육재정교부금 법안」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](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](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](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

RM 2025-31-1148

**2025 고등교육 현안분석 자료집**

2026년 2월 26일 발행

발행처 한국대학교육협의회  
서울특별시 금천구 서부샛길 606  
대성 디폴리스A동 23층  
<http://www.kcue.or.kr>  
Tel 02-6919-3800

인쇄처 경성문화사 02-786-2999

(C) 한국대학교육협의회<비매품>

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

ISBN: 979-11-6696-530-2 93370





# 2025 고등교육 현안분석 자료집



한국대학교육협의회  
Korean Council for University Education

서울특별시 금천구 서부샛길 606(가산동, 대성디폴리스 A동 22~23층)

TEL 02-6919-3800 **HOME PAGE** <http://www.kcue.or.kr>

비매출/무료

93370



9 791166 965302

ISBN 979-11-6696-530-2