

제1차 고등교육정책 연합포럼

고등교육의 미래 전망과 재정 확보 전략

일시: 2024년 11월 22일(금) 14:00-16:30

장소: 중구 한국프레스센터 19층 국화실(ZOOM 동시 진행)

주관·주최: 한국대학교육협의회 고등교육연구소, 강원대학교 교육연구소,
성균관대학교 교육과미래연구소, 한국교육재정경제학회

주관·주최:

한국대학교육협의회 고등교육연구소

강원대학교 교육연구소

성균관대학교 교육과미래연구소

한국교육재정경제학회



제1차 고등교육정책 연합포럼

고등교육의 미래 전망과 재정 확보 전략

일시: 2024년 11월 22일(금) 14:00-16:30

장소: 중구 한국프레스센터 19층 국화실(ZOOM 동시 진행)

주관·주최: 한국대학교육협의회 고등교육연구소, 강원대학교 교육연구소,
성균관대학교 교육과미래연구소, 한국교육재정경제학회



제1차 고등교육정책 연합포럼 고등교육의 미래 전망과 재정 확보 전략

◆ 일시: '24.11.22.(금) 14:00-16:30

◆ 장소: 중구 한국프레스센터 19층 국화실(ZOOM 동시 진행)
(<https://kangwon-ac-kr.zoom.us/j/81033662576> ID: 810 3366 2576)

◆ 주관·주최: 한국대학교육협의회 고등교육연구소, 강원대학교 교육연구소,
성균관대학교 교육과미래연구소, 한국교육재정경제학회

◆ 세부일정

[사회] 박주병(강원대학교 교수)

시 간	내 용
	〈주제 1〉고등교육의 미래 환경과 한국 대학의 과제
14:00	[발 제] 배상훈(성균관대학교 교수)
-14:50	[지정토론] 박진(KDI국제정책대학원 교수) 윤소영(교육부 지역인재정책관)
	〈주제 2〉고등교육재정의 안정적 확보를 위한 법적·제도적 개선 방안
15:00	[발 제] 남수경(강원대학교 교수)
-15:50	[지정토론] 조인식(국회입법조사처 입법조사관) 고창수(한국조세재정연구원 부연구위원)
	〈종합토론〉
16:00	[좌 장] 강낙원(한국대학교육협의회 소장)
-16:30	[종합토론] 곽호상(국립금오공과대학교 총장) 최도성(한동대학교 총장)

목 차

◆ 고등교육의 미래 환경과 한국 대학의 과제

- 배상훈(성균관대학교) 1
- 지정토론1. 박진(KDI국제정책대학원) 33
- 지정토론2. 윤소영(교육부) 37

◆ 고등교육재정의 안정적 확보를 위한 법적·제도적 개선 방안

- 남수경(강원대학교) 39
- 지정토론1. 조인식(국회입법조사처) 75
- 지정토론2. 고창수(한국조세재정연구원) 81

◆ 종합토론 87

- 종합토론1. 곽호상(국립금오공과대학교 총장) 87
- 종합토론2. 최도성(한동대학교 총장) 87

2024 고등교육정책 연합포럼

[고등교육의 미래 전망과 재정 확보 전략]

고등교육의 미래 환경과 한국대학의 과제

주제 1

발표자 배상훈(성균관대학교)

토론자 박 진(KDI국제정책대학원)

윤소영(교육부)

고등교육의 미래 환경과 한국대학의 과제

배상훈(성균관대학교)*

고등교육의 미래 환경과 한국대학의 과제 전망과 과제

배상훈 교수 (성균관대 교육학과, 교무처장)

목 차

1. 배경: 한국 대학의 현실
2. 대학이 맞이할 7가지 환경 변화 : 전망과 과제
3. 제언: 대학혁신 전략과 정부 역할

* 성균관대학교 교육학과 교수, sbac@skku.edu

I. 배경: 한국 대학의 현실

3

기로에 선 한국 대학

- 학령인구 감소: 재정악화, 경쟁력 위기
- 계속되는 평가: 사업수주와 단기생존 전략
- 만성적 위기감: 피로 적체
- Old 패러다임: 타성과 안주
- 무엇보다, 비전과 방향감의 상실?

지속 성장

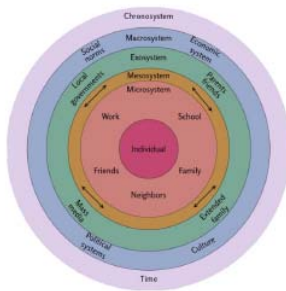
정체

쇠퇴

2024

4

대학과 환경: 생태계 관점



Bronfenbrenner(1977) Ecological System Theory

• 대학과 환경

- 대학은 **고등교육기관으로서 사명**을 지키면서
- 환경 **변화와 요구에 민첩하게 대응**하고, 스스로 변화하는 것이 중요
- 이때, 환경의 "거친" 요구를 '교육적으로' 가치있게 받아들이는 지혜가 필요
- 나아가 사회 변화와 혁신에도 이바지하는 책무를 다해야
- 사회는 대학을 지지하고 지원하게 될 것

• 제도 지체

- 환경 변화나 기술 진보는 빠른데, 제도가 이를 따라잡지 못하고,
- 때로는 발전의 걸림돌이나 장애가 되는 현상
- **한국 대학은 환경의 변화에 어떻게 대응하고 있나?**

5

지금 중요한 것은, 우리 대학들이 얼마나 "더 "

- 환경 변화를 **민감하게** 받아들이고,
- 그 변화에 **민첩하게** 대응하느냐?
- **자신만의 길을** 만들어 가느냐?

6

우선 할 일은...

- 변화하는 고등교육 환경을 직시하고,
- 그것이 고등교육에 미칠 영향을 파악하는 것

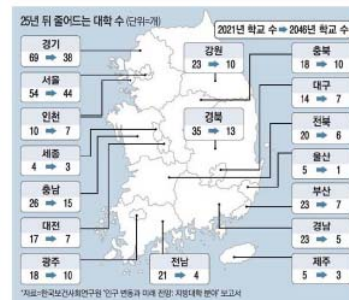
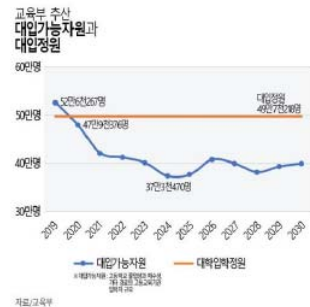
7

II. 대학이 맞이할 7가지 환경 변화: 전망과 과제

8

전망1. 고등교육의 판도가 확 바뀐다

- **시나리오**: 학령인구 감소 → 재정 위기·투자 실기 → 경쟁력 상실 → 기업, 지역, 국가는?



9

앞으로 대학이 맞이할 세상: 100만 → 20만 수험생 시대

- 대학이 학생을 뽑던 시대 ⇨ 학생이 대학을 선택하는 시대로

2023년 출생인구	X	평균 대학진학률	=	2041년 고3 (입학자원)
230,000명		70%		161,000명 (+N수)

* 수도권 대학 정원('21년 기준): 190,066명

10

생존(生存) 기로에 선 대학

생존 : 두 가지 의미

1. 살아남음: 그럭저럭 버팀 (사업수주+단기 모면)
2. 살아있음: 가치와 책임을 다하며, 의미있게 존재함
(새 환경에 적응 + 패러다임 전환)

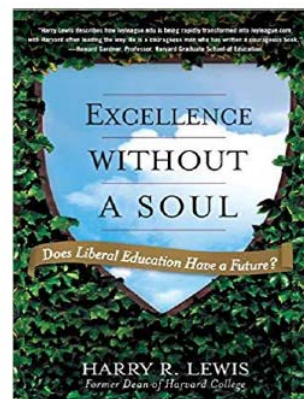
11

Harvard 학장의 고백 (2007)

우리가 잊고 있었던 것들..

What universities have forgotten..

They[universities] succeed, better than ever, as creator and repositories of knowledge.
But they have forgotten that the fundamental job of undergraduate education is to help them grow up, to learn who they are, to search for a larger purpose for their lives, and to leave college as better human being.



12

대학 위기에 대한 맥킨지의 조언 (2019)

A key finding of our work is that while a reasonable degree of **cost management** is usually necessary,

it's more important to focus on improving **student outcomes** and identifying new ways to diversify and grow revenues...

The leaders created a **compelling change story** to inspire people to think and behave differently.

The story explained **where the institution is headed, why it's changing, and why this change is vital.**

McKinsey
& Company

Transformation 101: How universities can overcome financial headwinds to focus on their mission

Troubled universities can reset their financial trajectory.
By Michael D. O'Connell, Director of Higher Education and Change Management

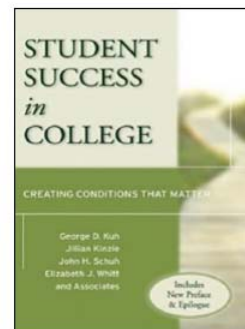


May 2019

13

과제 : Pivot to students, 다시 학생으로

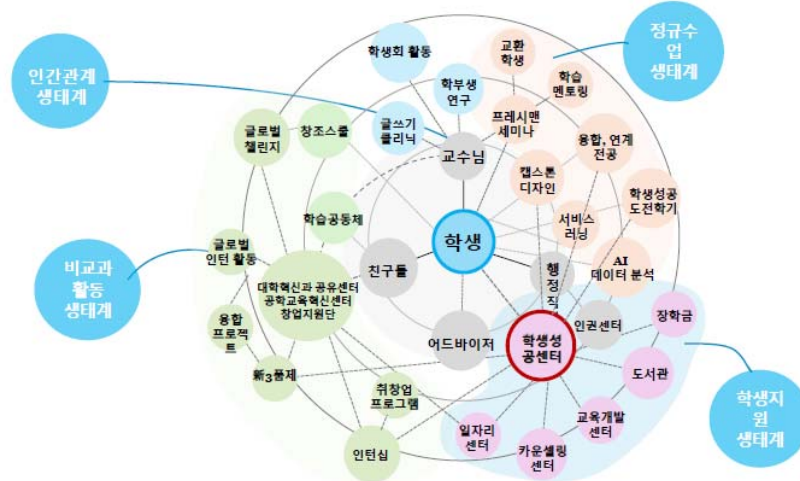
- 학생성공(student success) 시대
- 준비 안 된 학생이 온다!!
- 맞춤형 학습 설계, 학습 Curation



14

8 2024 고등교육 중장기 발전 및 재정 확충 계획 수립을 위한 정책 포럼

학생을 중심에 두는 대학



전망 2. 새로운 경쟁 구도가 펼쳐진다.

다양한 유사(quasi) 고등교육 공급자들의 등장

첨단기술부터 교양교육까지: 성인학습자부터 대학생까지

Fast campus

Data Science with Python.

점점 대학이 사회의 속도에 따라가지 못한다는 느낌을 받는 대학생입니다

2020년 매출 420억 달성

광고인 박웅현과 크리에이티브.
변들을 고민하던 사람들이 만든 이야기.
Story by 박웅현

김영하 작가의 내 안의 숨은 이야기를 찾아 쓰는 법
by 김영하

17

문제는: 학위가 대학을 먹여 살릴 것인가?

학위에 연연하지 않는 美 젊은층

Americans' Views of the importance of a College Education, by Age

% Very important	2013	2019
	%	%
US adults	70	51
18-29	74	41
30-49	70	51
50-64	68	55
65+	67	55

동아일보(2020. 8. 13)

학위보다 실력만 봅니다

채용 과정에서 '학위 장벽' 없앤 기업 15곳

분야	기업
정보통신기술(ICT)	구글, 애플, IBM
금융·회계	언스트앤영(EY), 뱅크오브아메리카(BOA)
유통	코스트코, 홈세일, 홈디포, 로우스, 울무드, 퍼블릭스, 놀드스트롬
호텔	힐튼
출판	펄컨덤하우스
식품	스타벅스, 치폴레

〈자료: 다국적 기업 정보 회사 '글래스도어' 웹사이트〉

서울신문(2018. 09. 05)

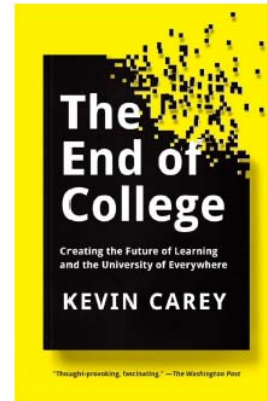
18

美 고등교육 생태계의 변화

놀랍게 발전한 ICT 기술과 테크놀로지는
훨씬 낮은 가격으로 훨씬 나은 교육을 제공하는
색다른 고등교육기관을 낳을 것이다.

특권과 희소성에 의존하던 전통형 대학들을 위협할
것이다.

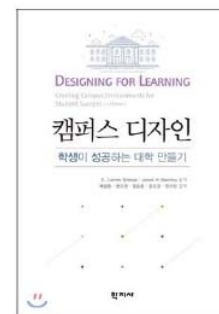
만약, 학위 수여라는 독점적 권한이 사라진다면,
대학은 어떻게 살아남을 것인가?



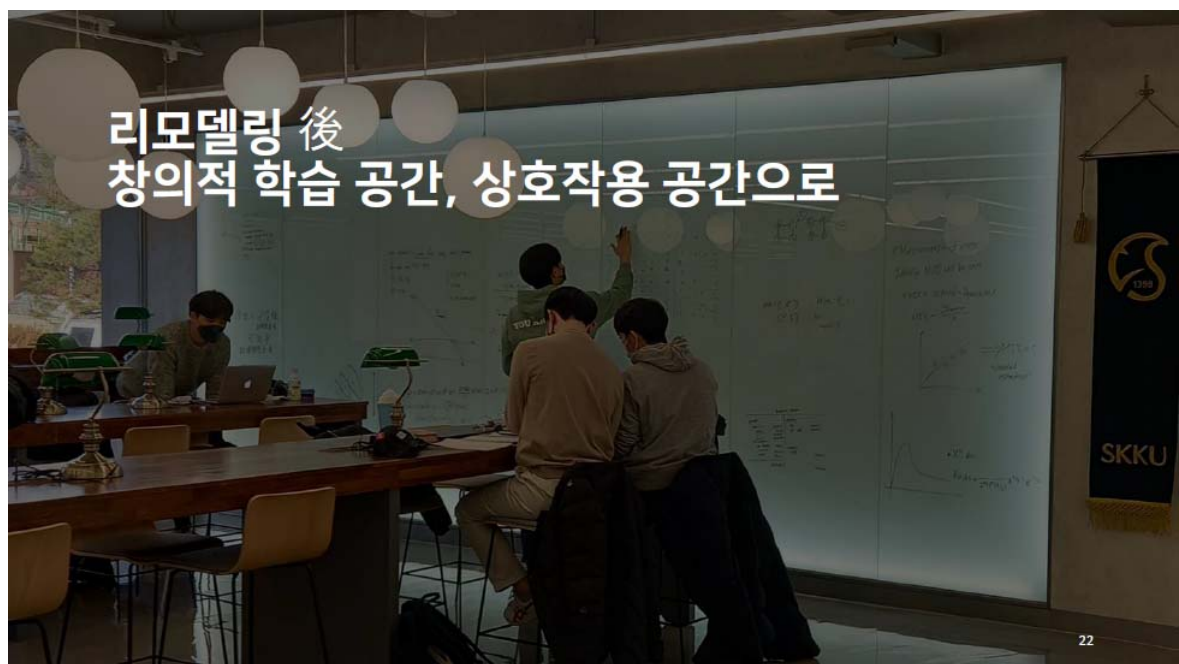
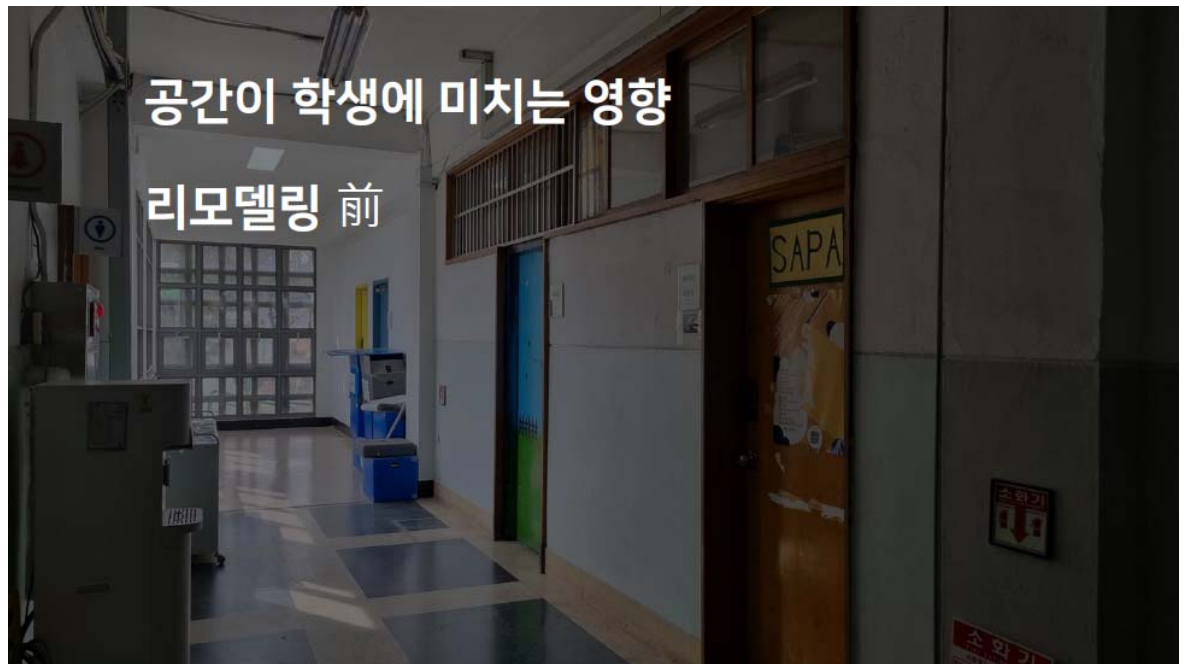
19

과제 : 대학 캠퍼스 Re-design

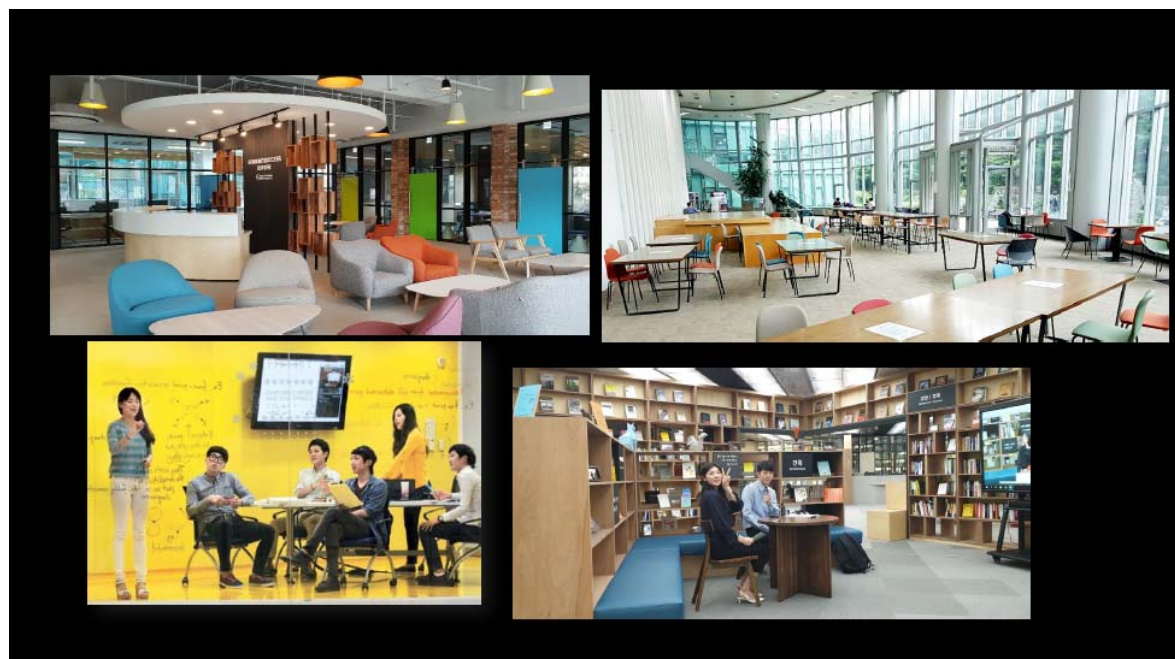
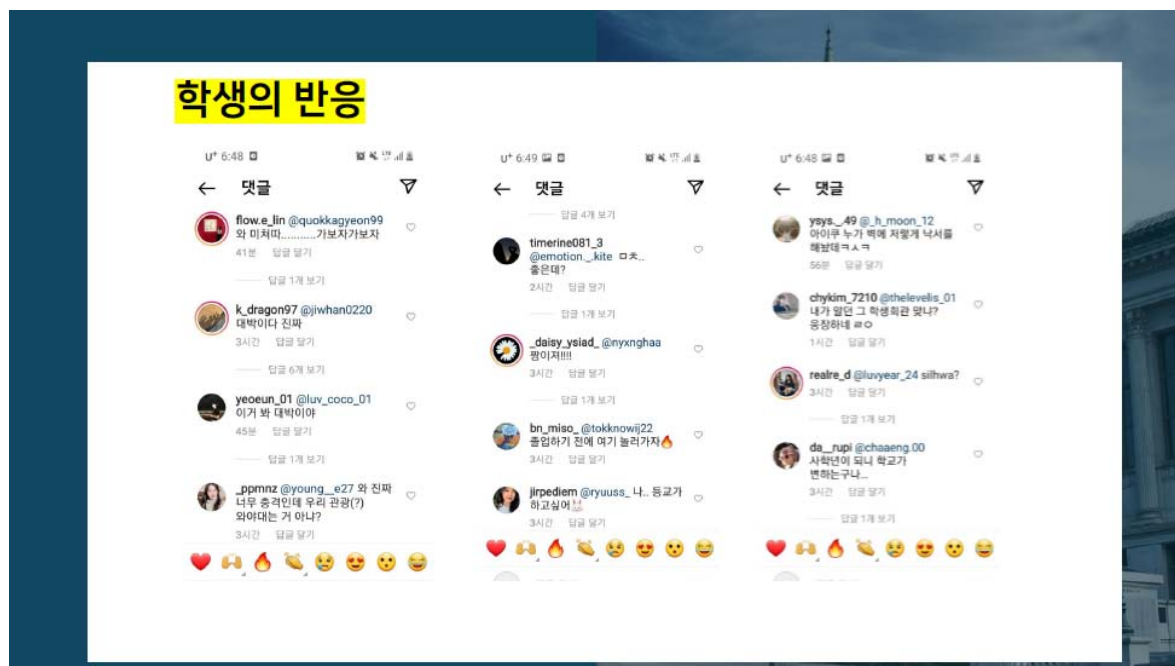
- 대학의 비교우위는?
- 공간 경쟁력: 강의실 대학 → 다양한 활동과 실험 공간
- 다양한 학생 서비스
 - 수업 중심 → 진로, 마음 건강, 문화
 - 사회정서역량, 평생을 함께 갈 친구들



20



12 2024 고등교육 중장기 발전 및 재정 확충 계획 수립을 위한 정책 포럼



전망 3. 디지털 혁신, 국경 없는 학습 시대가 온다.

- 코로나19의 선물: 교육과 에듀테크



서울 캠퍼스에서
UCLA 교수 강의를 듣는
학생들

제러드 다이아몬드:
(총균쇠 저자)

25

MOOCs 시대 : University of Everywhere

Building the digital higher education platform to rule them (colleges & Universities) all.



매년 5만 달러를 내고 받는 학점을 무료로



누구에게나 어디서든 모든 분야의 교육을

26

머니투데이
투데이窓

디지털로 혁신한 선진국 대학이 물려온다

같은 대학에서 일하는 직원에게 놀라운 소식을 들었다. 미국 땅을 한 번도 밟지 않고 어느 대학의 석사 프로그램을 마쳤다는 것이다. 충격적이었다. 몇 년 전 해외 대학의 '온라인 공개강좌'(massive open online course)를 들은 학생들이 학점을 달라고 했을 때도 그랬다. 조만간 온라인 프로그램으로 무장한 해외 대학들이 거세게 물려올 것이라고 예상은 했지만 생각보다 빠르게 다가왔다.

온라인 학습 시대는 2001년 MIT가 '온라인 무료강의 서비스'(open course ware)를 제공하면서 서막이 올랐다. 전 세계 최고의 교수와 학생, 막대한 연구비를 자식처럼 끌어모으는 초일류 대학이 디지털 혁신의 불을 댕긴 것이다. MIT는 '개방형 학습 플랫폼'으로 더 평등하고 보편적인 교육 생태계를 만드는 게 목표라고 했다. 저 세계 누구나 지식의 장교에 자유롭게 접근할 권리가 있다고 선언했다. 사람들은 MIT의 노력을 글로벌 대학의 교육적 책무로 해석했다. 하지만 그 대가로 MIT는 새롭게 등장한 디지털 교육 생태계에서 주도권을

을 잡게 됐다.

10년 후 2011년 스탠퍼드대 두 교수는 누구나 무료로 인공지능을 배우는 온라인 학습 플랫폼 '유다시티'(Udacity)를 선보였다. 공동 창업자인 세바스천 스톤 교수는 인공지능을 배우고 싶은 학생은 앞으로 비싼 돈 내고 대학에 갈 필요가 없다고 선포했다. 1년 뒤인 2012년 스탠퍼드대 다즈네 콜리 교수는 '어디서나 배우는 대학'(University of everywhere)을 내세워 '코스라'(Coursera) 플랫폼을 만들었다.

변화와 혁신을 외친 대학들은 그들의 시도를 합성한 교육스타트업 정도로 생각했을 수도 있다. 하지만 그것은 착각이고 오만이다. 오늘날 유다시티는 240개국에서 1700만명이 등록한 플랫폼이 되고 20만개 넘는 수료증이 발급됐다. 코스라도 전 세계 270여개 기관과 파트너십을 맺었고 1억명 넘는 사람이 코세라 프로그램을 찾았다. 이뿐인가. 영국 '퓨처런'(Future Learn)도 글로벌 플랫폼 경쟁에 뛰어 들었다. 새로운 고등교육 생태계가 등장한 것이다.

배상훈
성균관대
교육학과 교수
(전 명파대학교학장)



학생에 굶주린 미국 대학들도 영토 확장에 나섰다. 뉴욕대를 비롯한 많은 대학이 다른 나라 대학과 온라인으로 공동수업을 하는 '국제 공동학습 프로그램'(Collaborative Online International Learning)을 운영 중이다. 파르너 대학의 학생끼리 디지털 세계에서 공동프로젝트도 한다. COIL 체계는 아시아에서도 빠르게 확산 중이다. 홍콩대학이 대표적이다. 필자가 있는 성균관대도 호주, 캐나다, 싱가포르 대학의 교수들과 공동수업을 진행했고, 홍콩대학과 COIL 확산을 위한 워크숍을 개최한다.

이제 디지털 교육혁신은 빅데이터 기술에 힘입어 '뒤통진 학생'이나 '위기 학생'을 찾아내 '맞춤형 교육계획'

을 하는 수준으로 발전했다. 지역주민이나 재직자의 '재교육'(re-skilling)과 '향상교육'(up-skilling)을 위한 온라인 프로그램 개발도 활발하다. 디지털 배지나 e포트폴리오에 아날로그 시대의 학사체계를 대체하기 시작했다.

대학들의 발걸음도 빨라졌다. 2021년 스탠퍼드대학과 MIT는 나란히 '디지털교육'과 '오픈리닝'을 전담하는 교내 기구를 만들었다. MIT의 오픈리닝 담당 부총장은 16개팀을 이끌면서 온라인강의 개발, 디지털콘텐츠 제작, AI 활용수업 개발 등 디지털혁신을 총괄한다.

'국경 없는 학습 시대'가 됐다. 에듀테크의 발전으로 어디서나 세계 최고 교수의 강의를 듣고 보다 건너 학생들과 공동수업을 할 수 있다. 국내 민간 교육 공급자들과 경쟁해야 할 때도 머지않아 올 것이다.

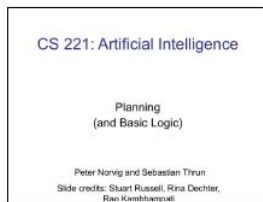
우리 대학은 쓰나미처럼 물려오는 학습혁명의 물결에 얼마나 민첩하게 대응하고 있나. 분명한 사실은 혁신과 변화를 외친 대학에는 미래가 없다는 것이다.

美 대학 강의를 듣는 학생들: 학점주세요..

우선, 총장님 취임 정말 축하드립니다.

이런 강의들은 스탠포드대학에서 실제로 학점이 주어지는 강의로써 과제/시험 등 구조가 우리학교의 시스템과 다르지 않습니다. 저는

2019. 1. 8.
S대 총장께서 받은 제안



저는 학교에서 위주로 공부하면서 C스쿨의 강의를 듣고 있지만, 따로 머신러닝 공부에 더 집중하고 있습니다. 그리고 학교에서 진행하는 CO-DEEPI EARNING프로젝트로써 스탠포드 대학의 CS231n (<http://cs231n.stanford.edu/>) 강의를 학생들과 스터디하고 있습니다. CS231n 강의는 이미지 및 영상에 관한 딥러닝 강의입니다. CS231n 외에도 자연어 처리에 대한 강의인 CS224, CS20(tensorflow 강의)등 정말 좋은 강의가 많습니다. 이런 강의들은 인공지능 분야로 앞으로 석사 박사 현업에 나가는 데 정말 유용한 강의로 유명합니다.

이런 방식으로 정말 빠른 속도로 변하는 컴퓨터 머신러닝분야를 우리학교에서부터 학점으로 공부할 수 있다면 학생들에게 정말 큰 도움이 될 것 같습니다. 이런 방식으로 진행되면 수업을 진행하는 교수님들께도 부담이 덜 될 것 같습니다.

결론적으로 학생들이 이런 좋은 강의들을 flip-learning방식으로써 실제 학점으로 인정되는 학교 강의로 들을 수 있게 해 주시길 총장님께 간곡히 부탁드립니다.

과제 : 디지털 교육 혁신

- 학습경험의 지평 확장
- 수업의 디지털 혁신
- 디지털 리터러시



출처: 성균관대 디지털교육혁신원 추진과제 (IDEAS)

[illegible]

한 장의 성적 증명서가 보여주는 것

- 학기별로 수강한 과목
- 평점
- 성실성 지표



그렇다면, 다른 대학 경험은?

- 비교과 프로그램
- 교환학생, 인턴
- 동아리 활동 등

핵심역량 = 프로그램 이수 = 디지털 배지

직업계고 학생들,
디지털 배지로 실력 뽐낸다



31



32

전망 4. 탈경계 시대다.

- 전통적, 인위적 경계와 권위 체제가 무너질 것
 - 전문대 vs. 4년제 대학
 - 대학(학위) vs. 학교 밖 교육훈련기관(역량과 skills)
 - 학문중심 vs. 교양기초, Transferable skills
- 학생 선택권 확대
 - 직업이 서너 번 바뀌는 시대 vs. 전공 중심 교육과정
 - 벽 허물기와 교육과정 혁신이 필요한 시점

35

전공자유선택 : 50년 흐름(1973-2024)

1973년	1985년	1995년	2008년	2009년	2024년
실험대학 운영 “학부제”	730 교육개혁 후 “학과제”	531 교육개혁안 “학부제”	고등교육법 개정 “학과제·학부제”	법학전문대학원 설립 “자유전공학부”	학과간 벽 허물기 “전공자유선택제”
(개요) <ul style="list-style-type: none"> • 계열 모집 도입 • 교양과정 이수 후 전공 진입 (한계) <ul style="list-style-type: none"> • 인기학과 쏠림 • 교수 확보 및 시설 확충 어려움 • 학생 소속감 결여 	(개요) <ul style="list-style-type: none"> • 학과별 모집으로 회귀 (한계) <ul style="list-style-type: none"> • 학사 운영의 경직성과 폐쇄성 • 교육과정 편성 및 시설·설비 중복 • 학사 유연화 추세 역행 	(개요) <ul style="list-style-type: none"> • 학사구조 다양화, 학부제 도입 (한계) <ul style="list-style-type: none"> • 정부 주도로 진행 • 인기학과 위주의 학과 서열화 • 학생 소속감 결여 • 전공교육 부실 우려 	(개요) <ul style="list-style-type: none"> • 2003년~: 모집정원 30% 이내 전공 예약제 실시 • 2008년~: 대학 자율로 학부제 	(개요) <ul style="list-style-type: none"> • 법대정원을 활용한 자유전공학부 설립 유행 (한계) <ul style="list-style-type: none"> • 로스쿨 준비반화 • 특정 인기학과로 진화하는 통로로 인식 	(개요) <ul style="list-style-type: none"> • 학생선택권 확대 • 학사유연화 • 벽 허물기와 융합 인재 육성

*Source: 이숙영(2024), 교육학자가 바라본 전공자유선택제 도입 과제

36

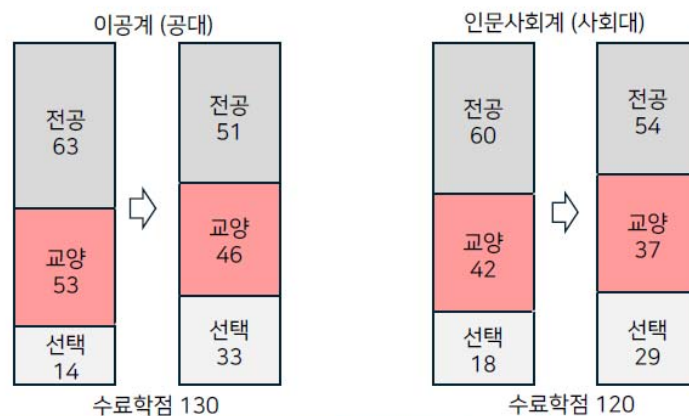
선진국 대학의 동향

- 2학년 中 전공 진입, 제한 없는 전공 변경 (일부 기초과목 이수, 성적, 학생 수 제한)
- 체계적 진로지도와 전공탐색 프로그램 (Exploring Stanford Session, Exploring Majors Seminar, Academic Fair, Pre-Concentration Advisor, Peer Advising Fellow)
- 전공 선택 시, 학업계획 수립과 상담을 필수화
- 자기이해 (성격 및 진로 진단), 선수학습 진단 (Placement Exams)
- 1학년부터 연구 참여(Undergraduate research)

37

우리 대학의 현실: 10% 선택으로 창의와 융합이 가능?

- 성균관대 실험(2024): 전공 필수를 줄이고, 진로와 학업수요 기반 선택을 확대



38

성균관대 공대 사례: 전공필수 4과목 축소+10개 마이크로디그리 신설

- 전공기초를 닦은 후에, 하고 싶은 공부를 맘껏 할 수 있게



39

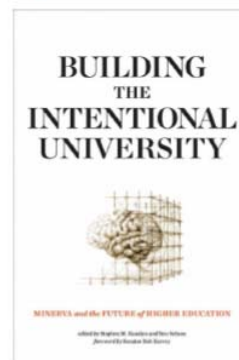
전망 5. 특성화한 대학이 살아남는다.

벤 넬슨이 말하는 미네르바 성공 비결

- Achieving extraordinary
- Being unconventional

미래 대학에 필요한 것

- 대학의 Differentiation
- 대학과 삶의 Relevance



40

Unconventional 발상의 전환: 백설공주에서 피오나로

- 디즈니를 떠난 Jeffrey Katzenberg의 승부수: 차별화

Disney



DREAMWORKS



41

대학 특성화/브랜드 Check List

- 우리는 내세울 '대학 브랜드'를 가지고 있는가?
- 구성원이 동의하고, 공유하는가?
- 이를 구체화한 'Signature 프로그램'이 있나?
- 이를 중심으로 조직, 재정, 인력의 집중과 환류가 일어나고 있나?
- 대학 홍보가 여기에 집중하고 있나?
- 학교 밖 사람들도 '우리 대학 브랜드'를 널리 알고 있나?
- 대학 공동체, 지역 사회, 전 세계에 내놓을 만하다고 자부하는가?

42

전망 6. 협력과 공존 패러다임으로 진화한다.

한국대학
투데이憲

시대정신과 연합대학

- 제로섬 경쟁과 각자도생
- 연대와 협력
 - 비용은 줄이고,
 - 교육과 연구 질은 높이는 전략

시대정신이 바뀌고 불온한 연대의 함락이 예상된다. 과거보다 적은 수의 사람으로 지금 누리는 삶의 질을 유지하려면 각자의 능력과 생각을 존중하면서 시대의 모든 역할을 겸임해야 하기 때문이다. 정신적으로도 연대는 힘이 된다. 사람들은 '여러분'에 누군가 도와줄 것'이라는 믿음이 있으면 답답한 일이 여러번도 희생을 다하고 미네를 묻는다. 저출생 문제가 그렇다. 아이를 낳아도 온 사람이 함께 보호하고 돌봐줄 것이라는 기대가 없다면 누가 아이를 낳겠나. '엘레 기자'는 연대보다 '연대 앞에서 살아남는 것'은 정글에 사는 동물인 것이다.

대학이 그렇다. 지금껏 대학은 가혹한 출생경쟁과 평가에 사정없이 '내가 아니면 내가 죽는다'는 제로섬 게임을 했다. 연대와 상생보다 각자도생(各自生存)에 익숙하다. 미래에는 연대의 필요성을 느끼지만 내일 큰 대학에 머물 수 있다는 불안감이 많다. 학생질은 지킬 수 없는 상수(常數)였다. 비상한 시기엔 비상한 대학이 필요하다. 위기를 극복하고 살아남는 것은 연대와 협력으로 비용을 줄이면서

사 교육과 연구의 질을 높이는 것이 대안의 하나다. '연합대학'이다. '글로벌대학 30곳'에서 몇몇 대학이 '대학 통합'을 내세워 사립에 섰던 것도 이런 움직임에 불을 붙였다. 대학 간의 연대와 협력은 수준에 따라 다양하게 나타난다. 낮은 수준이 교육프로그램, 교수요원, 시설 등을 공동활용하는 '공유대학'이라면 높은 수준은 물 이상 대학을 통합해서 하나의 대학을 만드는 것이다. 연합대학은 중간수준에 위치한다. 포스트대학들이 합병으로는 각자 정체성과 자율성을 유지하고 다른 한편으로는 공동의 목표를 위해 단일 의사결정체제를 만들어 폭넓게 협력하는 것이다. 미국 캘리포니아대학이 그렇다. 19개 독립캠퍼스가 하나의 의사결정 시스템 아래 '느슨하게 연결'된 대학 브랜드를 만들고 브랜드에 걸맞은 교육과 연구의 질을 유지하면서 세계적 대학이 됐다.

연합대학은 성립과 운영구조가 일반 국립대학교처럼 완벽한 통일을 지니기 어려운 사립대학이 고려할 수 있는 대안이다. 공동의 목표를 달성하기 위해



백선호
연세대학교
총장

적어는' 비전이 필요하다. 아로트 브랜드처럼 사람들에게 각인될 대학 브랜드를 창출해야 한다. 브랜드는 중요한 의미를 지닌다. 내적으로는 각 포스트대학에서 이뤄지는 교육과 연구의 품질을 보증하고 내적으로도 연대대학에 대한 소속감과 자부심을 끌어내는 역할을 한다.

연합대학을 유지하는 규율과 제도를 분명히 갖춰야 한다. 포스트대학들에 공동으로 적용할 사항과 각 대학이 자율로 정할 수 있는 사항으로 나눌 수 있다. 하나의 대학을 표방하는 공동규정이 있을 때 연합대학은 독자적으로 다의교실, 정부사업 참여, 대학평가 및 공신단위로 인정받을 수 있다.

각자의 제도, 관행에 따른 움직임과 특색들이 허무하게 연합대학에 되기는 어렵다. 구성원의 소속감, 열매감, 공동체성을 느끼면서 대학, 사명, 운영체제, 목표와 역할을 확고히 내면화하는 것이 필수다. 이를 끌어내는 것은 총장의 리더십이다.

연대와 협력은 시대정신이 됐다. 문명은 제로섬이 아니다. 문명에 걸맞은 대학도 기업처럼 작가 상상이다.

학습자원의 공유 유형과 발전 로드맵





연합대학 사례 : 미국 University of California

- 단일 이사회 아래 10개 캠퍼스가 '느슨하게 연결' (포괄적 연합 체제)
 - UC President: UC 전체 정책 방향 수립
 - 캠퍼스 Chancellor: 캠퍼스 발전계획 수립, 대학 운영, 일정 수준 독립성, 자율성 보장
 - University of California 공통 브랜드, 모든 캠퍼스의 동반 상승 효과
- 이사회 : 정관으로 중요한 공통 사항을 규정
 - 입학기준, 학비/장학금, 학사(수강신청, 학점, 졸업요건, 필수과목, 학위수여, 타 대학 학점인정 등)

연합대학 사례 : 미국 University of California

- 캠퍼스별 특성화 발전
 - 지역 산업, 자원, 환경 특성 등을 고려한 연구 특성화
 - UC Irvine: 의료.보건, UC San Diego: 해양, UC Davis: 농업 분야 등
 - 한국형 연합대학 : 교육 특성화?



◇와이너리-대학연구소 협력 체제

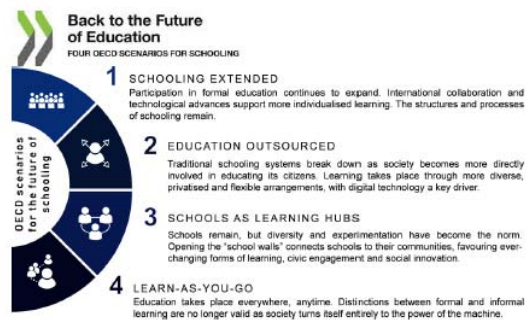
농업 관련 학과로 세계적인 명성을 얻고 있는 UC데이비스 농업-환경대학 내에는 캘리포니아 와인 생산자인 로버트 몬다비(Robert Mondavi)의 기부금(2천500만 달러)으로 2001년 설립된 '로버트 몬다비 연구소(Robert Mondavi Institute for Wine and Food Science)'가 있다. 와인 및 식품과학(RMI) 산업 육성이 목표다.

UC데이비스는 나파밸리와 소노마 밸리의 와인산업을 주도하고 있는데 그 핵심에 연구소가 있는 것이다.

전망 7. 플랫폼 대학으로 진화한다.

OECD 미래 학교 시나리오 (2020)

- 학교교육의 연장
- 학교의 외주화
- 학습 허브로서 학교
- 학습의 상시화



미래 대학 시나리오

- **지역 학습 플랫폼**으로서 대학 (Universities as Learning Hubs)
 - 지역사회, 기업, 주민과 연결되고, 지역참여(Regional engagement) 활성화
 - 지역 학습자원의 네트워크로 작동
 - 전통형 학생 뿐만 아니라 지역주민, 지역사회의 변화하는 요구를 상시 지원
 - 플랫폼 : 다양한 공급자와 수요자가 만나 새로운 부가가치를 만들어내는 공간
- **디지털 혁신과 학습의 상시화** (Learn-as-You-Go)
 - 디지털 교육 혁신으로 학습자에게 풍부한 학습기회 제공
 - 학생, 주민, 재직자는 전문적인 학습자로 성장 (자기주도적 평생학습자)

49

지역소멸과 대학의 역할

마나두대이

투데이 혼

여는 지방 대학교수에게 묻는 얘기다. 지난해 지를 방문한게로 서울이 바뀌었다는 한 시종과 한 시종의 대학을 대하는 태도가 너무 다르다는 것이다. 앞 시종은 대학 행사마다 뽀글 뽀글 나서 참 직했고 "대학이 살아야 우리 시가 살 것"이라고 말했다고 한다. "대학은 지역 청년이 꿈을 키우고 성장하는 허브고, 주민도 배우고 싶 수 있는 공간이니 시가 나서서 돕는 것은 당연하다"는 것이었다. 실제로 그는 시정에 교육협력 부서를 만들고 장학금 지원부터 주민을 위한 평생학습 프로그램을 만든 사임을 했다. 대학과 도시는 공동운명체라 여기고 대학을 지역발전 파트너로 여겼을 것이다.

새로 선출된 시장은 말했다고 한다. 세 시종은 시간이 난 채를 사립대학에 지원해도 되는지 물었다고 한다. 평소 지역발전에는 관심 없이 강의실만 오가는 교수와 상임임대 관계 수혜 대상 대학이 지역발전에서 벗어나, 양 연의 대학과 지역사회를 이어온 많은 사람이 중단됐다. 학문의 전당을 고수한다는 이유로 캠퍼스 밖 활동을 탄압 지 않게 여겨진 교수들의 목소리가

커지면서 캠퍼스 문은 더 닫혔다고 한다. 대학과 도시가 서로 외면한 채 '각자도생'(各自圖生)의 길로 나선 것이다.

지난 1월 교육부는 정부보급을 통해 대학에 대한 지원관리를 자율자단체로 맡아 맡기겠다고 밝혔다. 대학과 협력 의지와 역량이 있는 자치체를 선 정해 '지역혁신중심 대학지원사업'을 추진한다는 계획을 제시했다. 지역 역에는 각종 규제를 풀고 대학 재정이 원에서 지자체의 역할을 강화한다는 계획이다. 이러한 계획은 교육부가 대학 위에 군림하는 구태를 버리는 모험을 불사하려는 자구책으로 이해될 수 도 있다. 그 배경이 어땠는지 교육부가 대학 관련 규정을 자체로 남기는 것은 혁신적인 조치다.

동사장을 비판하고 대학과 도시는 함께 발전한다. 대학은 지역발전의 중요한 지시와 기능을 창출하고 지도와 인지를 걸러내는 역할을 했다. 지식인, 예술가, 혁신가를 끌어들이는 강력한 자석이었고 최선 기술과 기업가정신을 앞세운 청년 벤처가 태어나는 인큐베이터였다. 무엇보다 대학은

2022년 1월 11일 지방정부 100주년 50주년

대학과 도시는 공동 운명체

백상훈
연세대학교 교수

는 것은 세계적 수준의 글로벌대학인 포 스텍(포항공대)과 포항공대(포대)가 버티기 때문이다.

60대가 청년회장을 하고 아이들을 소리가 많은 지역이 늘고 있다. 학생인구 감소로 50대 넘는 자립대학이 문을 닫아야 한다는 전망도 나온다. 이는 지역을 남의 국가적 위기다. 이런 상황에서 도시와 대학의 전략적인 연대와 협력은 필수다. 지자체는 행정력과 예산을 가했다. 대학은 지식과 인재를 자닌 두뇌기관이다. 두 기관의 상호협력과 분담이 필요하다. 정부의 재정지원 은 대학과 도시의 협력을 장려하는 마중물 역할을 할 수 있다. 더 중요한 것은 두 기관이 지역 공동체의 미래를 함께 책임지는 소명 의식과 강력한 협력의지를 갖는 것이다. 지자체장의 인력과 리더십이 필요하고 대학도 본을 열고 지역문제 해결에 적극적으로 뛰어들어야 한다. 여기에 지역기업과 신생 창업기업이 동참하면 더 효과적인 지역과 대학의 선순환 구조가 가동될 것이다. 미래 세대에겐 어떤 사회를 남길 것인가, 시간이 많이 남지 않았다.

50

대학 : 청년의 지역이탈을 막는 '댐'



51

지역-대학 관계 모델 (Thomas & Cross, 2007)



방관적 상아탑

- 대학 : 독립적인 행위자
- 지역사회 환경을 적극적으로 "사용"



소극적 참여형

- 대학 : 지역 공동체 일부
- 지역발전차원에서 대학의 역할, 책임에 대한 관심이 부족



협력적 조력형

- 대학 : 지역사회 발전에 다양한 방식으로 기여
- 공간공유, 문화활동, 일자리 제공 등



지역혁신 주도형

- 대학 : 지역혁신과 변혁 촉진 집단
- 지역과 협업하는 플랫폼 대학

52

종합: 한국 대학이 맞이할 7가지 환경 변화

1. 고등교육의 판도가 바뀐다: 학령인구 감소
2. 새로운 경쟁이 펼쳐진다: 유사 대학의 등장
3. 국경 없는 학습 시대가 시작된다: 디지털 교육 혁신
4. 특성화 대학이 살아남는다: extraordinary
5. 탈경계(Big blur) 시대가 온다: 융합과 벽 허물기
6. 협력과 공존 패러다임으로 진화한다: 공유대학
7. 플랫폼 대학으로 진화한다: 지역 학습 허브

어느 대학이 '더'

- 변화를 민감하게 받아들이나?
- 민첩하게 대응하느냐?
- 자신만의 길을 만들어 가느냐?

53

III. 제언: 대학혁신 전략과 정부 역할

54

2040 전망과 대응

1. 대학 위기, 누가가 나서줄까?
2. 정말, 망하는 대학이 있을까?
3. 대학은 여전히 매력적인가?
4. 장학금 주면, 학생들이 올까?



55

2040 전망과 대응

- | | |
|-------------------|-----------------|
| 1. 대학위기, 정부가 나설까? | 스스로 혁신하고 살 길 찾기 |
| 2. 망하는 대학이 있을까? | 좀비대학은 생길 것 |
| 3. 대학은 여전히 매력적일까? | 대학 독점 시대가 저문다 |
| 4. 장학금 주면 올까? | MZ 세대, 실리추구 |

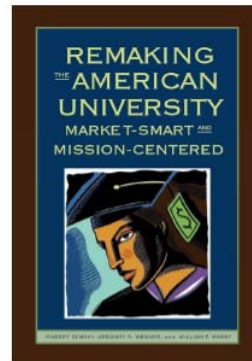
56

대학의 핵심미션은 지키면서, 환경에 슬기롭게 대처하라

Market-smart and Mission-centered

Clark Kerr, the former president of the University of California, once described the tension between the acropolis, with its focus on values and mission, and the agora, the Greek word for marketplace.

To stay safely within the acropolis means losing the financial support and opportunities that the market brings.



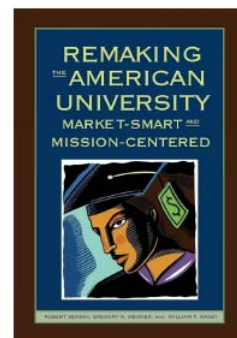
57

대학의 핵심미션은 지키면서, 환경에 슬기롭게 대처하라

Market-smart and Mission-centered

When a college or university is wholly dominated by market interests, it sacrifices much of its capacity to serve its public purposes and sometimes even its fundamental mission.

The key to making the academy more publicly relevant and mission centered lies in making it, ironically, even more market sensitive -- or, to use the term that we have come to favor, more market smart.



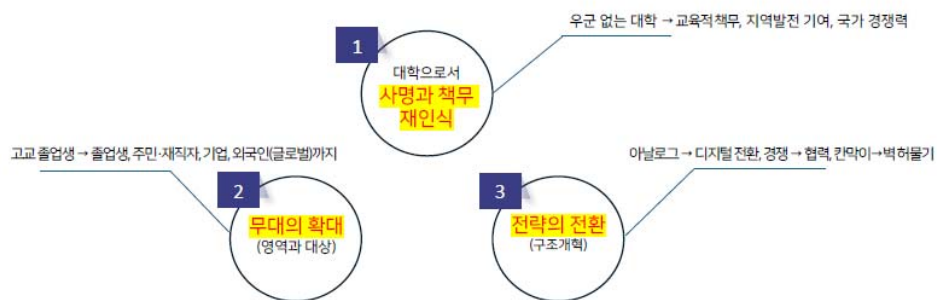
58

제언 1: 성공하는 대학의 특징

- ✓ 첫째, 열린 대학 (Open university): 폐쇄, 고립 → 개방형 플랫폼
- ✓ 둘째, 학습하는 대학 (Learning university): 대학 경쟁력 토대는 구성원의 학습
- ✓ 셋째, 공동체 대학 (University community): 대학이 추구하는 가치와 비전 공유
- ✓ 넷째, 지속가능 대학 (Sustainable university): 단기생존(사업) → 체질 개선
- ✓ 다섯째, 잘 가르치는 대학 (Student success): 학생성공과 교육혁신

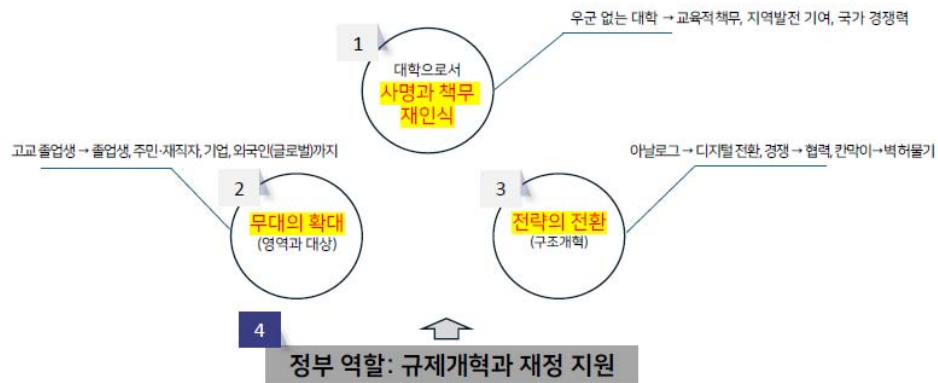
59

제언 2: 대학 혁신을 위한 3대 전략적 방향성



60

제언 3: 정부의 역할과 책임: 규제개혁과 재정지원



61

감사합니다.

sbae@skku.edu

62

토론문 1

대학경쟁력 제고를 위한 제언

박진(KDI국제정책대학원)*

1. 대학등록금 자율화와 장학금 확대

우리의 미래혁신을 책임질 대학의 경쟁력이 크게 약화된 상태이다. 각종 국제적 대학평가에서도 우리 대학은 중국, 일본에 비해 상위권 대학의 수가 크게 부족하다. 대학경쟁력 약화의 원인은 크게 세 가지이다: 대학의 열악한 재정, 교육부의 과도한 통제, 혁신 없이 안주하는 대학이다. 이 원인을 해결하기 위한 과제는 무엇이고, 무엇부터 시작해야 할까?

일단 대학 등록금 자율화가 필요하다. 현재는 대학이 등록금을 인상하면 국가장학금II를 지원받지 못해 등록금이 16년째 동결되어 왔다. 이는 대학교육과 연구의 질 저하로 나타난다. 빈약한 재정으로 대학의 희망이 없고 우리의 미래도 없다. 이와 함께 국가장학금도 같이 확대하여 기회형평성도 챙기자. 그간 국가장학금을 확대하면서 등록금을 동결한 것은 인기영합 정책이었다. 등록금과 장학금을 같이 올리면 국민의 정책 수용성도 높아질 것이다. 등록금 자율화의 혜택은 수도권 대학에 집중될 가능성이 크다.

국가장학금은 지역을 차등하여 지원하자. 장학금의 대표 형태인 학생직접 지원형의 경우 8분위까지만 지급하며 소득분위에 따라 금액 차등을 두고 있다. 지역인재장학금은 비수도권 고교졸업생이 비수도권 대학에 지원할 때 자격이 생긴다. 그러나 상대적으로 규모가 적다. 국가장학금 전반적으로 지방대학 우대가 포함되어야 한다. 그래야 장학금제도가 지방대학 살리기 및 균형발전과 연계될 수 있다. 구체적으로 대학을 소재지에 따라 3유형으로 분류하여 수도권 대학에는 7분위까지, 중부권(충청, 강원)에는 8분위까지, 영호남권에는 9분위까지 지원하는 것이 한 예이다. 장학금 재원마련을 위해서는 등록금 자유화로 덕을 보는 수도권 대학의 양보가 불가피하다.

* KDI국제정책대학원 교수, jinparkinkr@gmail.com

이러한 대학등록금 인상과 장학금 확대를 대학의 자체혁신 노력에 연계하자. 학과통폐합, 학과 간 정원조정, 교수평가 강화, 호봉제 폐지 등 일정 기준을 충족한 대학에만 이 선물을 주는 것으로 하자. 장학금 재원은 교육부의 대학재정 지원사업 축소로 조달하면 된다. 지금은 교육부가 등록금을 통제하면서 지원사업으로 대학을 구제하는데 그 과정에서 대학의 교육부 의존은 커진다. 국가의 대학지원은 장학금과 R&D가 중심이 되어야 한다. 그래야 대학의 자율성과 옥석가리기가 진전된다. 이상의 방식을 구현할 경우 대학경쟁력을 옥죄는 열악한 재정, 교육부 통제, 자체 혁신 부재를 동시에 해결할 수 있을 것이다.

2. 향후 정부R&D는 대학을 중심으로

우리의 국가연구개발을 연구수행 주체별로 볼 때 기업이 압도적으로 높다. 이는 우리의 대기업의 연구개발 투자가 활발한 결과이다. 문제는 대학이 연구원 비중에선 19%이나 연구개발비 비중은 9%에 불과하다는 점이다.

민간자금을 빼고 정부지원 예산만을 기준으로 보아도 공공연구기관(40.7%), 기업(27.8%), 대학(24.3%) 순으로 배분되고 있다. 참고로 우리의 공공연구기관은 국가과학기술연구회(NST) 소속 출연연, 부처직할 출연연, 국공립 연구기관으로 구성된다. (2022 국가연구개발사업 조사분석 보고서)

연구개발 단계로 보면 실용성이 높은 개발연구가 압도적인데 이는 기업의 비중이 높은 탓이다. 대체로 대학은 기초연구에, 공공연구기관은 응용연구에, 기업은 개발연구에 적합하다. 문제는 정부예산도 개발연구(46.8%)에 압도적으로 몰리고 기초연구(28.0%)와 응용연구(25.2%)는 후순위라는 점이다. 정부가 일자리 창출을 위해 기업을 많이 지원하기 때문이다.

기업의 개발연구를 지원하는 자원배분은 추격시대에는 일리가 있었으나 선도시대엔 적절치 않다. 기업지원은 일자리창출이라는 단기목표 달성에는 도움이 되나, 장기적인 국가경쟁력 강화에는 별 도움이 안 되는 것이 많다. 정부의 R&D지원은 기초연구와 대학을 중심으로 해야 한다. 미국 등 선진국에서는 대학이 혁신의 중심이다. 그도 그럴 것이 대학에는 가장 우수한 인재가 몰려 있다. 또한 학위(degree)를 받기 위한 대학원생과 정년보장(tenure)을 받기 위한 신참 교수들의 연구열의는 매우 높다. 우리나라도 다르지 않다.

과거 KIST 등 공공연구기관은 한국 최고의 과학기술 요람이었다. 지금은 다르다. 우리 공공연구기관의 보수는 기업에 비해 낮고 과기부의 각종 간섭에 묶여 있어 자율성은 대학에 비해 낮다. 당연히 기회만 있으면 이직하고자 한다. 공공연구기관의 연구성과가 높게 나오기 어려운 구조이다. 과기부는 국가과학기술연구회(NST) 등 공공연구기관을 규제하지만 팔이 안으로 굽어 구조조정은 외면한다. 또 과기부는 교육부 소관인 대학지원에 관심이 적다. 그래서 이명박 정부는 과기부와 교육부를 통합하기도 했었다. 부처 통합까지는 필요 없으나 NST와 소속 출연연을 과기부에서 국무총리실로 이관해야 한다. 그리고 출연연은 대규모 융합연구 등 핵심역량에 집중해야 한다.

3. 지방대학은 거점을 중심으로

교육부는 2018~2022년의 5년 동안 국립대학육성사업을 펼쳤다. 5년간 6,792억원의 예산을 썼다. 2022년 7월 교육부는 학생1인당 교육비, 인문자연계열 정원 등 교육부가 재정과 규제로 직접 통제할 수 있는 지표를 성과지표로 제시하며 국립대학 육성이 성공적이라고 자평하고 있다. 그러나 진정으로 국립대학의 경쟁력은 최근 향상되었는가? 특히 지방에서 혁신의 거점이 되어야 할 지방 거점국립대학의 경쟁력이 향상되었는가?

10개 거점국립대학교 중 서울대학을 제외한 강원, 경북, 경상, 부산, 전남, 전북, 제주, 충남, 충북대학의 경쟁력 추이를 중앙일보의 대학평가 결과를 통해 알아 보았다. 2015년과 2021년의 순위를 비교한 결과 아래 표에서 보는 것과 같이 9개 지방거점 국립대학 중 제주대를 제외한 8개 대학의 순위가 모두 하락하였다.

교육부는 학생 1인당 교육비 등 투입보다는 국립대학의 경쟁력 강화 등 결과에 초점을 맞추어야 한다. 물론 지방국립대의 어려움은 수도권 집종의 결과로서 교육부의 힘만으론 해결하기 어렵다. 그러나 대학의 수도권 편중을 해소하려는 전략적 목표가 있어야 한다. 38개 모든 국립대가 수도권과의 경쟁에서 승리할 수는 없다. 한정된 재원을 지방거점대학에 집중 지원해야 그나마 수도권 대학과 경쟁해 볼 수 있다. 지방대 육성사업은 거점대학을 중심으로 재편되어야 한다. 대신 이들 거점 대학에게는 강도 높은 개혁을 요구해야 함은 물론이다.

〈 2015년과 2021년의 9개 지방 거점국립대학의 순위 비교 (중앙일보 대학평가) 〉

	부산대	경북대	전북대	전남대	충남대	충북대	제주대	강원대	경상대
2015년 순위	12	15	16	20	18	22	29	34	31
2021년 순위	15	19	20	21	26	29	29	36	38

4. 미래대학의 모습

기업의 채용방식이 바뀌고 있다. 과거에는 보통 3월과 9월의 대규모 공채가 중심이었다. 그러나 대기업은 공채를 줄이면서 수시채용을 늘리고 있다. 수시채용은 구체적인 직무에 신속하게 전문 인력을 충원한다는 점에서 장점이 있다. 그러나 개인의 역량파악이 쉽지 않다 보니 경력직을 선호하는 경향이 생기고 있다. 공채에서는 일반적인 역량을 측정하여 선발하였으나 수시채용에서는 특정 역량을 보유하고 있는지를 측정하게 된다.

예컨대 대학이 국가직무능력표준(National Competency Standards)이 제시하는 역량을 키워 주고 있는가? 우리의 대학의 전공별 학과 구분은 대체로 24개 산업별 역량(세분류 1093개)을 따른다고 볼 수 있다. 그러나 해당 전공을 이수했다고 하여 기업이 요구하는 전문성을 갖추었다고 보기 어렵다. 이런 점에서 전공분야의 과목 역시 기업의 요구에 맞도록 개편되어 한다.

대학의 교양과정은 근본적인 개편이 필요하다. NSC의 10대 직업기초능력에 대해 대학은 어떤 일을 하고 있는가?: 의사소통능력, 자원관리능력, 문제해결능력, 정보능력, 조직이해능력, 수리능력, 자기개발능력, 대인관계능력, 기술능력, 직업윤리. 앞으로 대학의 교양과정은 이러한 직업기초능력에 초점을 맞추어야 한다.

대학의 역할도 달라져야 한다. 지금은 A대학의 B전공 졸업생이라는 간판과 성적증명서가 개인의 역량을 표현하는 정보이다. 미래의 대학은 학생의 역량을 키워 주는 곳을 넘어 그 역량을 측정하는 일에도 관심을 쏟아야 한다. 위의 10대 직업기초능력은 시험 등으로 측정하기 어렵다. 개인의 역량측정에 비용을 쓸 수 있는 곳은 일부 대기업 외에는 없다. 따라서 미래의 대학은 어떻게 개인의 역량을 측정할 것인지에 더욱 많은 노력을 해야 한다.

참고문헌

박진 Naver블로그 “정책뒤집어보기: 중도와 대안” <https://blog.naver.com/jinparkinkr>

토론문 2

「고등교육의 미래 환경과 한국대학의 과제」에 대한 토론문

윤소영(교육부)*

* 교육부 지역인재정책관

2024 고등교육정책 연합포럼

[고등교육의 미래 전망과 재정 확보 전략]

고등교육재정 확보를 위한 법적·제도적 개선 방안

주제 2

발표자 남수경(강원대학교)

토론자 조인식(국회입법조사처)

고창수(한국조세재정연구원)

고등교육재정의 안정적 확보를 위한 법적·제도적 개선방안: 고등·평생교육지원특별회계 이후 전략*

남수경(강원대학교)**

I. 서론

대학에 대한 정부 투자 확대 요구에 따라 안정적인 고등교육재정 확보 수단의 일환으로 2023년 1월 1일부터 고등·평생교육지원특별회계(이하 고특회계)가 설치·운영되고 있다. 고특회계는 고등교육재정 확충을 위한 정책과제로 그 간 논의된 새로운 법정 재원 구성에 대한 제한적 합의와 기존 법정 재원의 일부를 고등교육과 연동시키는 방안이라는 점에서 의의가 있다(원세림 외, 2022).

고특회계는 법적·제도적 근거를 토대로 운영된다는 점에서 안정성이 있기는 하지만, 2025년 말까지 3년이라는 존속기한을 두고 운영되는 재원 확보 방식이라는 점에서 분명한 한계가 있다. 단기간의 특별회계 운영만으로는 장기간 동결된 등록금과 학령인구의 감소 등으로 악화된 고등교육기관의 재정여건을 개선하는 것이 제한적이기 때문이다. 더불어 2025년 지역혁신중심 대학지원체계(이하 RISE) 개편, 신기술·신산업 인재 양성 등 국정과제 실현과 같이 정부의 고등교육 개혁 추진을 위한 소요 재원을 충당하는 것이 쉽지 않다.

또한 현행 고특회계의 설치·운영과 규모 측면에서도 쟁점이 있다. 고특회계를 구성하는 재원과 지원 사업의 범위 측면에서 세입 재원의 안정성과 지속가능성, 기존 사업비를 이관시키는 문제와 타 부처 예산 및 기존 사업 이관의 타당성 등의 문제를 들 수 있다(남수경, 2023; 남수경 외, 2023). 같은 맥락에서 고특회계 도입과 관련하여 고등교육재정 확보 목표로 언급된 OECD 평균(GDP 1.0%) 수준을 달성하기 위한 부풀리기식 재정 확보 수단으로 작용할 것이라는 우려도 있다. 구체적으로 10조 원 규모의 추가 재원 확충 요구에 대하여 일반회계에서 이관된 국가장학금 및 타 부처 사업비 등이 고특회계에 포함되어 규모가 확대되는 경향을 보이고 있기 때문이다(남

* 본 연구는 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구로(NRF-2021S1A5C2A03097664), 남수경 외(2024). 「고등·평생교육지원특별회계 기반의 공적 재원 확보 방안」의 내용을 수정 보완하여 작성하였음.

** 강원대학교 교육학과 교수, beableto@kangwon.ac.kr

수정, 2023). 제도 유지 측면에서 특별회계의 설치 요건과 고등교육재정 확보와 관련된 법적 기반 등에 대한 검토도 필요하다.

고특회계의 쟁점을 해결하고 안정적으로 고등교육재정을 확보할 수 있도록 법적·제도적 여건 등을 고려한 개선 방안이 필요한 시점이다. 정부의 국정과제 및 교육개혁 과제, 국가교육위원회의 「중장기 국가교육발전계획(2026~2035)」연계 장기적 차원의 투자 계획 요구, 「고등교육법」제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)에서 규정한 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획(2025~2029)」의 수립 등 국가적 차원에서 교육 관련 중장기 계획 수립 시기와의 연동되어 있기 때문이다.

그러나 기존 선행연구의 경우 고특회계를 포함하여 중·장기적인 고등교육재정 확보 방안을 다양하게 다루고 있지 못하다는 한계가 있다. 주로 지방교육재정교부금의 세입원인 교육세를 중심으로 고등교육재원을 확보하는 방식을 제안하고 있으며(국가재정운영계획지원단, 2021; 김병주, 2022; 서영인 외, 2020; 이영 외, 2023; 하연섭, 2022), 고특회계의 유지 또는 존속기한 도래 이후의 중·장기적 재원 확보 방안을 단계적으로 확인하기는 제한적이다. 예컨대 다른 특별회계 및 기금, 그 밖의 수입원에서 재원을 확보하는 방안 또는 교육투자의 외부성을 전제로 국가, 지자체, 민간기업 등 재원 부담 주체별 확보 방안 등 다양한 전략을 모색할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 2025년 고특회계의 존속기한 도래를 염두에 두고 안정적인 고등교육재정 확보 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 첫째, 기획재정부의 재정정보공개시스템 등 정부승인통계를 바탕으로 연도별 교육세 및 고등교육재정 지원 규모 등을 제시하고 고등·평생교육지원특별회계 전후 재정 지원 규모의 변화를 확인하였다. 둘째, 정부 정책발표 자료를 바탕으로 고특회계의 설치 배경과 추진 경과를 살펴보고 고특회계 관련 유관 법률 및 국회 발의 법안 등을 토대로 고특회계의 설치 및 운영, 규모와 관련된 쟁점을 정리하였다. 셋째, 고등교육재정 확보 및 고특회계와 관련된 선행연구와 교육부 및 기획재정부 등 정부 발표 보도자료, 「국가재정법」, 「고등교육법」 및 「고등·평생교육지원특별회계법」 등 관련 법률을 종합적으로 검토하여 현행 고특회계 기반의 안정적인 재원 확보 방안과 이를 위한 법적 기반 개선 방안, 중·장기적 차원에서 중앙·지방정부, 민간 등 재원 부담 주체별 재원 확보 방안을 제시하였다.

II. 고등·평생교육지원특별회계의 설치 배경과 운영 성과

1. 고등·평생교육지원특별회계의 목적과 설치 배경

고특회계는 지방교육재정교부금 재원의 일부를 고등교육재정으로 이전함으로써 2009년 이후 대학 등록금 규제정책으로 악화된 대학의 재정 여건을 개선하고 대학재정을 안정적으로 확충하는데 목적이 있다. 특히 고등교육재정교부금법 제정에 따른 부담 완화와 고등교육 경쟁력 제고, 지역 균형발전 등을 위한 대학에 대한 집중 투자 방안이라는 특징이 있다.

정부 발표 내용을 토대로 고특회계의 설치 경과를 종합하면 <표 1>과 같다. 2022년 국가재정전략회의에서 고등교육의 질을 높이기 위한 재원 확보 방안으로 고특회계를 설치하고 교육세 재원을 특별회계로 전출하는 것이 제안되었다. 교육세법 상 교육세 활용의 목적을 ‘교육의 질적 향상 도모’로 규정하고 있으며 대상 범위를 특정하고 있지 않다는 점을 토대로 일반회계로 지원되는 기존 사업 자금 이관 외에 국세 교육세 중 일부를 추가로 확보하여 고특회계 재원을 구성하였다. 2022년 12월 「고등·평생교육지원특별회계법」이 국회 본회의를 통과하며 고특회계가 설치되었으며, 2023년 1월 1일부터 2025년 12월 31일까지 3년 간 한시적으로 운영되고 있다.

〈표 1〉 고등·평생교육지원특별회계 설치 주요 경과

시기	주요 내용
2022.07.	•국가재정전략회의: 지방교육재정교부금 개편 및 고등·평생교육지원특별회계 신설 추진방향 발표(교육세 활용)
2022.08.	•고등·평생교육지원특별회계(가칭) 신설 추진 계획(안) 발표
2022.09.	•고등·평생교육지원특별회계법 등 관련 법령 제·개정안 발의(이태규 의원 대표발의)
2022.09. ~2022.11.	•정책토론회 및 포럼 등 지속적 의견수렴 - (2022.09.07.) 교육부-기재부 합동 토론회 - (2022.10.28.) 2022 고등교육재정 정책포럼 - (2022.11.04.) 대학의 혁신과 발전을 위한 국가 재정 전략 정책토론회 등
2022.12	•고등·평생교육지원특별회계법 국회 본회의 통과 및 특별회계 설치

고특회계 설치 과정에서 특히 고특회계 규모에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 당초 교육세(‘22년 12월 징수액 기준 5.1조 원) 가운데 유아교육지원특별회계(이하 유특회계) 전출분(‘22년 기준 1.7조 원)을 제외한 전액을 고특회계로 전출하고자 하였으나, 시·도교육감협의회 반발 등으로 절반 수준인 1.5조 원 규모로 고특회계 세입액이 결정되었다. 세입액은 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조(목적)에 명시된 바와 같이 ‘미래 인재육성에 대한 투자’를 위해 지원되며, 크게 대학 교육·연구역량 등 경쟁력 강화, 반도체 등 미래핵심 인재 양성, 직업 재교육 등 평생교육

지원, 지역인재 및 지방대학 육성 분야로 구분된다.

2023년과 2024년 고특회계의 세입·세출 규모를 비교하면 <표 2>와 같다. 대학의 교육·연구 역량 강화 및 국가 인재 양성, 대학의 평생교육 역량 강화 및 지역 인재양성 등을 목적으로 2024년 정부안 기준 15.4조 원 규모를 지원하며, 2023년 대비 5.8조 원 확대되었다. 구체적으로 교육세 지원분 2.2조 원, 일반회계 전입 13.1조 원, 기타 경상이전 수입 등으로 구분되며, 대학의 자율 혁신 2.4조 원, 학비부담 완화 및 첨단분야 인재 양성 6.1조 원, 대학 교육·연구여건 개선 2.4조 원, 기타 4.5조 원을 지원한다. 특히 2024년의 경우 국가장학금 예산이 포함되고 타 부처 예산이 확대되며 고특회계 총 규모가 증가했다는 특징이 있다.

<표 2> 2023·2024년 고등·평생교육지원특별회계 세입·세출 비교

구분	'23년	'24년 정부안
세입	(9.74조원) ① 교육세 전입 : 1.52조원 ② 일반회계 전입 : 8.22조원 (기존사업 이관 8.02조원)	(15.35조원) ① 교육세 전입 : 2.24조원(+0.72조) ② 일반회계 전입 : 13.06조원(+4.84조) ③ 기타경상이전수입 등 : 0.05조원
세출	(9.74조원) ① 사업 증액 및 신설 : 9.38조원 ② 타 회계에서 이관 : 0.36조원	(15.35조원) ① 사업 증액 및 신설 : 14.86조원(+5.48조) ② 타 회계에서 이관 : 0.49조원(+0.13조)

자료: 교육부(2023a).

다만 현행 고특회계를 통해 지원하는 대학 재정지원사업의 유형과 고특회계 규모 등과 관련하여 개선이 요구되고 있다. 예컨대 현행 고특회계에 기존 대학 재정지원사업을 모두 포괄하고 있다는 점에서 특별회계 설치에 관한 합목적성을 확보할 필요가 있다(<표 3> 참고). 또한 순증 등 재정 지원 규모의 실질적인 확대가 아닌 여러 사업을 포괄하며 외형적으로 지원 규모를 확대하는 것에 대한 우려가 제기되고 있으며, 명료한 기준을 통해 교육부 외 타 부처의 재정지원사업을 포함할 필요가 있음을 제시하고 있다(김민희 외, 2024; 남수경 외, 2024).

<표 3> 2024년 고등·평생교육지원특별회계 지원 사업

구분	사업명
글로벌 대학 지원 등 대학의 자율 혁신	• 대학혁신지원(I 유형), 전문대학혁신지원(I 유형), 국립대학육성사업, 지방대학성화, 지방전문대학성화
대학생에 대한 학비 부담완화	• 맞춤형 국가장학금 지원, 한국장학재단 출연

구분	사업명
반도체 등 첨단분야 인재양성 집중지원	• 산학연협력 고도화 지원, 마이스터대지원, 대학창업 활성화 지원, 전문대학 조기취업형 계약학과 선도대학 육성, 4단계 두뇌한국21 사업
대학의 교육·연구 여건 개선	• 국립대학 시설확충, 국립대학 실험실습기자재 확충, 국립대병원 지원, 국립대학 강사 처우개선, 국립대학 노후선박건조 및 승선실습 지원, 서울대학교 출연지원, 인천대학교 출연지원
기타	• 타부처 사업(고용부, 과기부, 산자부, 농림부 등)

2. 고등·평생교육지원특별회계 도입 전후 고등교육재정 규모 변화

고특회계 도입 전후 비교를 위해 정부의 연도별 고등교육재정 규모를 확인하면 <표 4>, <표 5>와 같다. 고등교육 예산 규모는 2012년 약 6.1조 원에서 2024년 약 14.7조 원으로 142%(약 8.6조 원) 증가하였다. 그러나 전체 예산에서 차지하는 비중은 정체 수준이다. 구체적으로 정부 총지출에서 차지하는 비중은 2% 내외를, 총 교육예산의 15% 내외 수준을 유지하고 있는 것으로 확인된다. 다만 2014년을 기점으로 2.4%에서 2022년 1.8%까지 감소하다가, 고특회계 설치 시점인 2023년을 기점으로 2.2%로 상승한 것으로 나타났다.

<표 4> 연도별 정부 총지출 및 교육예산 대비 고등교육 예산 규모

(단위: 조 원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
교육	45.3 (14.0)	48.5 (14.4)	50.5 (14.5)	52.5 (14.1)	55.4 (14.4)	59.2 (14.6)	64.3 (14.8)	70.5 (14.5)	70.9 (12.9)	77.4 (12.9)	94.2 (13.8)	96.3 (15.1)	89.8 (13.7)
고등	6.1 (1.9)	7.3 (2.2)	8.7 (2.5)	9.1 (2.4)	9.3 (2.4)	9.5 (2.3)	9.7 (2.2)	10.1 (2.1)	10.9 (2.0)	11.1 (1.8)	12.1 (1.8)	14.0 (2.2)	14.7 (2.2)
정부 총지출	323.3 (100.0)	337.7 (100.0)	347.9 (100.0)	372.0 (100.0)	384.9 (100.0)	406.6 (100.0)	434.1 (100.0)	485.1 (100.0)	549.9 (100.0)	601.0 (100.0)	682.4 (100.0)	638.7 (100.0)	656.6 (100.0)

자료: 한국재정정보원(2023a). 2023 주요 재정통계., 열린재정 재정정보공개시스템(2024.01.15.일자)., 기획재정부(2024). 2024 나라살림 예산개요.

고등교육 예산은 크게 장학제도 기반 조성, 국립대학 경상비 등 운영비 지원, 대학 역량 강화, 학술 연구 지원을 위한 역량 강화, 기타 등으로 구분된다. 장학제도 기반 조성 예산은 2024년부터 고특회계로 편성되고 있다. 약 5.1조 원 규모로, 2021년까지 약 4.1조 원 내외를 유지하다가 2022년부터 약 4.9조 원 규모로 증가하였다.

국립대학 운영 지원은 2024년 약 5.0조 원 규모로 국립대학 정보통신(ICT) 고도화사업 및 국립대학 육성사업 등의 국립대학 교육기반조성과 국립대학 시설확충, 서울대 및 인천대 등의 국립대학법인 운영 등을 지원하는 예산이다. 2012년 기준 약 2.2조 원에서 2024년 약 5.0조 원으로 2.8조 원(124.7%) 증가하였다.

대학 역량 강화 예산은 2024년 기준 총 3.3조 원 규모로 2022년부터 대학교육 역량 강화와 대학자율 역량 강화로 구분되어 편성되고 있다. 대학교육 역량 강화의 경우 2024년 기준 약 5천 억 원 규모로 교원양성기관 교육 역량 강화, 산학연협력 고도화 지원 등을, 대학자율 역량 강화는 대학 및 전문대학 혁신지원사업 지원 예산 1.0조 원과 RISE 구축을 위한 1.2조 원, 4단계 두뇌한국21 사업 약 5.2천억 원 등으로 구성된다. 대학 역량 강화 예산은 2019년 대학 출연 지원금의 이관으로 인한 감소분을 제외하고 2022년까지 2조 원 내외의 규모를 유지하다가, 재정지원 사업비 증가분이 반영되어 2023년 기준 약 2.7조 원, 2024년 기준 약 3.3조 원으로 증가하였다.

학술연구 역량 강화 부문의 예산은 2024년 기준 약 9.6천 억 원으로 연도별 소폭 상승하기는 하였으나, 1조 원 미만의 규모를 유지하고 있다. 인문사회 기초연구(R&D) 등을 지원하는 인문사회학술연구 조성 사업 약 3.2천억 원과 이공학학술연구기반구축(R&D) 중심의 이공학학술연구조성 약 5.1천억 원 등으로 구성된다.

이상을 종합해 볼 때 고특회계 도입 및 운영 이후 고등교육재정 지원 사업비 등이 증액되며 영역별 재정지원 규모도 증가했음을 확인할 수 있다. 다만 학습자의 경제적 부담 완화 목적인 국가장학금이나 국립대학 운영 지원 외에 고등교육기관의 자율 혁신과 교육·연구여건 개선을 위한 재원은 여전히 제한적이라는 점(2024년 기준 약 29.2% 수준)에서 개선이 요구된다.

〈표 5〉 교육부 고등교육 부문 영역별 재정지원 규모 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
장학제도 기반조성	19,319 (31.9)	28,770 (39.5)	37,754 (43.2)	41,205 (45.3)	40,374 (43.5)	41,308 (43.7)	42,138 (43.5)	41,330 (40.8)	41,808 (38.3)	41,919 (37.9)	48,581 (40.2)	48,882 (35.7)	50,878 (34.7)
국립대학 운영지원	22,208 (36.7)	24,143 (33.1)	23,593 (27.0)	22,831 (25.1)	23,010 (24.8)	24,440 (25.9)	25,144 (25.9)	32,857 (32.4)	34,707 (31.8)	37,230 (33.6)	38,455 (31.8)	47,662 (34.8)	49,906 (34.0)
대학 역량강화*	13,815 (22.8)	14,988 (20.6)	17,429 (19.9)	16,041 (17.6)	18,874 (20.4)	18,254 (19.3)	18,772 (19.4)	14,190 (14.0)	19,522 (17.9)	18,897 (17.1)	5,117 (4.2)	6,169 (4.5)	4,969 (3.4)
											15,431 (12.8)	20,796 (15.2)	28,265 (19.3)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
학술연구 역량강화	3,158 (5.2)	3,098 (4.3)	6,672 (7.6)	6,782 (7.5)	6,878 (7.4)	7,287 (7.7)	7,841 (8.1)	9,046 (8.9)	8,993 (8.2)	9,626 (8.7)	9,382 (7.8)	9,844 (7.2)	9,643 (6.6)
기타	2,051 (3.4)	1,840 (2.5)	1,991 (2.3)	4,074 (4.5)	3,576 (3.9)	3,245 (3.4)	3,083 (3.2)	3,981 (3.9)	4,112 (3.8)	3,071 (2.8)	3,928 (3.2)	3,692 (2.7)	3,052 (2.1)
합계	60,551 (100.0)	72,839 (100.0)	87,439 (100.0)	90,933 (100.0)	92,712 (100.0)	94,534 (100.0)	96,978 (100.0)	101,404 (100.0)	109,142 (100.0)	110,743 (100.0)	120,894 (100.0)	137,045 (100.0)	146,713 (100.0)

주: 1. 2012년도~2021년도의 경우 결산 기준, 2022~2024년도 본예산 기준임

2. 2022년부터 대학교육 역량강화와 대학자율 역량강화를 위한 예산으로 분리됨.

3. 교육부 및 과학기술정보통신부, 특별회계 및 기금 등이 포함된 금액으로 교육부 발표 예산안과 차이 있음.

자료: 한국재정정보원(2023a). 2023 주요 재정통계., 열린재정 재정정보공개시스템(2024.01.15.일자)., 기획재정부(2024). 2024 나라살림 예산개요.

3. 고등·평생교육지원특별회계의 운영 성과

그동안 대학재정은 법정재원 대신 국가예산 편성과정을 통해 사업비 형태로 확보되어 왔다. 이는 국가재정여건의 변화나 정치적 논리에 의한 영향을 배제할 수 없다는 측면에서 한계가 있다. 총액배분·자율편성 예산제도 내 교육부 전체 지출 한도가 정해진 상황에서 고등교육재정 총량 규모의 확대를 기대하기도 어렵다. 앞서 제시한 바와 같이 국가장학금 신설을 계기로 고등교육예산 총량 규모가 늘어남에 따라 추가적인 고등교육투자 역시 쉽지 않은 실정이다.

따라서 고특회계의 설치는 고등교육재원을 법제화함으로써 안정적인 법정재원을 확보하고 정부 투자 규모를 확대했다는 측면에서 의의가 크다. 구체적으로 예산배분의 측면에서 고등·평생교육 분야에 대한 전략적 투자 계획을 바탕으로 특별회계 증액분을 확보했다는 점, 지원이 미진했던 지방대, 학문후속세대, 국립대 노후설비 등에 투자하며 교육·연구여건을 개선한 점, 대학의 혁신을 위한 성장동력과 첨단분야 등에 대한 투자 기반을 마련하였다는 점에서 의미가 있다. 또한 대학 및 지역 단위의 집행 자율성을 확대하고 범부처 차원에서 종합적 성과 관리의 기반이 마련되었다는 특징이 있다.

〈표 6〉 2023년 고등·평생교육지원특별회계 운영 성과

구분	내용
예산 배분	<p>[전략적 투자 계획 및 지속적 투자 기반 마련]</p> <ul style="list-style-type: none"> 대학의 자율혁신 촉진을 위한 일반재정지원 확대(교당 평균 국립·사립대 40%, 전문대 41.2% 증가)

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> 지역위기 극복, 지역 혁신의 중심으로 지방대학 집중 지원(지방대학 활성화 사업 신설, 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 플랫폼 확대, 대학 평생교육체제 지원 사업 대상 및 금액 확대) 미래를 선도할 첨단분야 인재 육성(반도체 특성화대학 지원 사업 신설, BK21사업 연구장학금 증액, 연구장려금 신설) 교육·연구여건 개선 및 기초학문 지원(국립대 노후시설 보수, 실험실습기자재 확충, 인문·사회 기초연구 및 이공학 학술연구 지원 사업 확대 등)
예산 집행	[대학 및 지역 단위의 집행 자율성 확대] <ul style="list-style-type: none"> 일반재정지원사업 인건비·경상비 편성 허용(사업비 총액 일정 한도 내 인건비, 경상비 집행 가능) RISE 시범 실시 및 글로벌대학30 프로젝트 추진
성과 관리	[고등·평생교육 투자에 대한 종합적 성과 관리 및 전략적 조정 기반 마련] <ul style="list-style-type: none"> 고용부, 과기부, 산자부, 농림부 등 타부처 사업의 고등·평생교육지원특별회계 이관으로 범부처 차원의 성과관리 및 조정 기반 마련

자료: 교육부(2023a).

Ⅲ. 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점

1. 고등·평생교육지원특별회계 설치 및 운영에 관한 쟁점

가. 특별회계 재원 구성 및 지원 사업 범위

고특회계 설치의 의의에도 불구하고 특별회계의 한시성이라는 한계와 고특회계 재원의 안정성 및 지속성 측면에서 나타나는 쟁점으로 몇 가지 측면에서 검토가 필요하다. 첫째, 신규 세입 재원의 안정성과 지속가능성이다. 특별회계법 제4조(세입)에서 규정하고 있는 항목들은 GDP 대비 1.1% 수준의 고등교육재정 확보라는 목표를 달성하기에 한계가 있다. 또한 상대적으로 재원 확보의 안정성, 즉 일정기간 일정규모가 지속적으로 확보될 것이라는 예측도가 낮다.

예컨대 지방교육재정교부금에서 최소한의 지원 약정 금액을 규정하는 “교육세 세입 예산액 중 유특회계로 지원되는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 규모”는 유·보통합 등으로 유아교육재정 소요규모가 확대될 경우 상대적으로 감소할 수밖에 없다. 또한 2023년 일반회계에서 추가적으로 지원된 0.2조 원의 경우 신규 또는 증액 대상 사업을 지정하고 있지 않다는 점에서 안정성이 낮은 재원으로 볼 수 있다.

둘째, 기존 사업비의 고특회계 이전의 타당성 문제가 있다. 2023년 특별회계 세출 기준 일반 회계에 편성되어 있던 고등·평생교육분야 사업 중 8.02조 원 수준의 대학 경쟁력 강화 관련 사업 예산을 특별회계로 이관하여 편성하고 있다. 이는 교육부 고등교육 분야 사업(학자금 지원분 등 제외), 대학 평생·직업교육 관련 사업 및 서울대·인천대 운영지원 사업 등 7.7조 원과 고용노동부에서 이관된 0.32조 원을 포함한다.

범정부 차원의 고등·평생교육 분야 사업을 포괄하는 동시에 국립대학법인 운영비 등 다양한 사업을 과다하게 담는 것은 특별회계 운용 취지에 부합하지 못하는 측면이 있다. 즉 특별회계제도 자체의 운영 취지보다는 고등교육재정 확보 목표인 OECD 국가 평균의 고등교육 공적 재원 수준(GDP 1.1%)을 충족시키기 위한 부풀리기식 재정 확보 수단으로 전락할 우려가 있다.

셋째, 타 부처의 평생·고등교육 관련 재정의 고특회계 이전 범위에 대한 문제가 있다. 교육부의 타 부처 사업을 특별회계에 담는 것이 타당한지, 어느 범위까지 고특회계에 담는 것이 타당한지에 관한 검토가 필요하다. 특히 고등교육재정 확충 목표 측면에서 부처 사업 가운데 어느 범위까지 고특회계로 이전하여 관리할 것인가에 대한 명확한 논리가 요구된다. 예를 들어 타 부처 사업 중 고등교육기관 및 학습자 대상 인재양성사업은 고특회계로, 그 외 부처별 목적형 R&D 사업은 부처에서 직접 관리 운영하는 방안과 같은 기준을 제시할 필요가 있다.

또한 특별회계의 특성을 고려하여 현재 고등교육 재정지원 사업의 증액분으로 편성되어 있는 특별회계를 범주에 따라 재편할 필요가 있다. 예컨대 지역 기반 고등교육 혁신을 도모하는 대학사업과 국가장학금 사업 등 범위에 대한 구분이 요구된다. 즉, 고특회계 포함 사업에 대한 기준을 제시하고 향후 타 부처의 고등교육 사업들을 특별회계로 이관할 경우 제도조정위원회 등을 통해서 교육부와 조정·관리하는 방안을 검토할 필요가 있다.

나. 특별회계 설치 요건과 지속 가능성

「국가재정법」상 특별회계는 특정사업의 안정적인 추진을 위해 특정세입을 특정세출에 연계하여 설치·운영한다. 특별회계 설치 요건의 취지를 고려하면 고특회계의 설치 목적은 타당하다. 다만 현재의 고특회계가 특정세입으로 특정세출을 충당한다고 볼 수 있을지, 특별회계 형태로 고등·평생교육을 지원하는 것이 효과적인지에 대한 검토가 요구된다.

예컨대 유기홍의원이 대표발의한 「대학균형발전특별회계법안」의 경우 특별회계의 설치 목적은 “교육과 연구에 필요한 인적·물적 자원 및 대학의 운영여건 개선을 안정적으로 지원”하기 위함이며, 법인세 중 약 2조 원 정도의 재원을 추가로 확보하여 ‘대학균형발전사업 수행’, ‘지역 인재양성 등을 위한 지방자치단체 협력 사업 수행’, ‘신기술 분야 등 인재양성 사업 수행’ 등의 경비를

지원하겠다고 제시한 바 있다.

그러나 해당 특별회계법안을 검토한 기획재정부는 이미 고등교육 역량 강화를 위해 각종 회계·기금을 활용하여 대학 등을 지원하고 있으므로 특정 회계를 통한 지원으로 한정하는 것은 신중한 필요가 있고, 「국가재정법」상 특별회계 신설 요건에도 부합하지 않는다고 보았다(이승재, 2021). 또한 특별회계 설치를 고려하더라도 대학균형발전특별회계의 신설 여부 및 소요 재원 등을 검토하는 과정에서 「지방재정교부금법」이나 「유아교육지원특별회계법」의 개편 등 전체 교육 분야의 재원 배분 체계에 대한 논의가 선행될 필요가 있음을 밝혔다.

주목할 부분은 유기홍의원이 대표발의한 ‘대학균형발전특별회계’의 목적과 세출 내용이 현행 고특회계와도 유사하다는 점이다. 더욱이 2024년 교육부 예산안에는 국가장학금 및 한국장학재단 출연금 등 학비부담 완화 재원까지 포함하고 있어(교육부, 2023b), 「대학균형발전특별회계법(안)」에 대해 기획재정부가 제시한 부정적 견해가 「고등·평생교육지원특별회계법」에도 적용될 우려를 안고 있다.

현행 고특회계는 핵심 사업을 특정하기 어려울 정도로 다양한 고등교육 관련 사업들을 망라하고 있다. 현재 고특회계 세입 중 특별한 세입으로 구분할 수 있는 것은 「교육세법」에 따른 교육세 세입 예산액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액이다(서울특별시의회, 2023). 고특회계가 3년 한시 법률에 기반하고 있는 점을 상기할 때, 향후 특별회계 설치 요건에 대한 쟁점이 부각될 수 있다.

다. 고등교육재정 확보 목표 및 특별회계 등에 대한 법적 기반 검토

「고등교육법」 제7조에서 국가는 “급격한 교육환경 변화의 상황에서 교육의 질을 관리하는데 필요한 재원을 지원하거나 보조”할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 동법 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) 제1항에 제시된 바와 같이 교육부장관은 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획과 재정지원 투자의 방향과 기준을 포함하는 연도별 지원계획을 수립하도록 명시하고 있다. 정부는 「고등교육법」 제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) 신설에 맞추어 2022년 2월에 동법 시행령을 개정하고(제4조의2 개정, 제4조의3 및 제4조의5 신설), 고등교육 재정지원 사업의 신설·변경에 관한 협의 절차 등을 구체화·명료화하였다.

그러나 「고등교육법」 제7조의2 및 동법 시행령 제4조의2 등은 고등교육 재정지원 기본계획 수립 시 중장기 투자 목표나 방향, 확보된 고등교육재정의 배분 방향이나 주요 과제 및 사업 등에 대한 내용만을 포함하도록 규정하고 있다는 한계가 있다. 고등교육재정의 확보 방법이나 규모, 중·장기 확보 계획 등에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 않다는 점에서 검토가 필요하다.

현재 추진 중인 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획(2020년~2024년)」은 고등교육 재정지원 현황과 문제점, 고등교육 재정지원 주요 성과, 고등교육 재정지원 추진 전략과 과제 등을 제시하고 있다. 그러나 고등교육재정 확보와 관련해서는 “안정적인 고등교육재정 확보 추진”이라는 방향성만을 언급하고 있을 뿐 구체적인 고등교육재정 확보 규모나 중장기적 계획, 특별회계 설치 등을 명시하고 있지는 않다(교육부, 2019). 이는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제74조(지역균형발전특별회계의 설치)에서 지방시대 종합계획 및 지역균형발전시책지원 관련 사업의 효율적인 추진에 필요한 자원 확보를 목적으로 ‘지역균형발전특별회계’를 설치한다고 명시적으로 규정하고 있는 것과 대조된다.

2. 고등·평생교육지원특별회계 규모에 관한 쟁점

가. 지방교육재정교부금 및 (지방)교육세 증감에 따른 자원 규모의 변동성

고특회계는 특별회계 특성 상 기간과 규모 면에서 안정적·장기적으로 자원 확보 예측을 기대하기 어렵다는 한계가 있다. 2023년 대학 총장 대상 조사 결과에서도 고특회계 설치에 큰 성과이지만 3년 한시 일몰제 폐지 및 항구적 자원 확보를 위한 법 제정, GDP 대비 1%(OECD 평균 수준) 이상 고등교육예산 지원 확대 등의 보완 요구가 있었다(대학교육협의회, 2023).

현행 고특회계는 당해연도 국세 교육세 세입액 중 유특회계로의 전출금을 제외한 나머지 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액을 고특회계에 전입하도록 하고 있다. 즉 고특회계가 지방교육재정교부금 재원을 활용한다는 측면에서 지방교육재정교부금 규모의 불안정성과 함께 교육세 세입액의 변동으로 인해 매년 고특회계 전입 규모가 유동적일 수 있다는 한계가 있다. 실제로 기획재정부가 발표한 국가재정운용계획에 따르면 전망치와 실제치 간의 예측 오차와 매년 상이한 교부금 규모를 확인할 수 있다(〈표 7〉 참고).

〈표 7〉 지방교육재정교부금 전망과 실제

(단위: 조 원)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
2020 예측	55.3	53.3	56.1	60.2	63.2			
2021 예측		53.2	64.3	68.6	71.5	74.5		
2022 예측			65.0	77.2	80.9	86.5	90.6	
2023 예측				75.7	68.8	75.0	83.4	87.6

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
교부금(본예산)	55.4	53.2	65.1	75.8	68.9			
교부금(결산)	53.5	59.6	76.0	-	-			

자료: 기획재정부(각 연도), 국가재정운용계획, 한국재정정보원(각 연도), 재정통계 BRIEF, 지방교육재정교부금, 교육부(각 연도), 예산 및 기금 확정 보도자료.

또한 교육세 세입액은 연간 약 5조 원 규모이나, 교육세 자체가 독립적인 재원을 가지고 있지 않고 국내·외 경제 상황과 밀접한 관련을 가진 금융·보험업자의 수익금액이나 개별소비세액, 주세액 등의 세액을 과제표준으로 설정하고 있어 매년 세입액에 변동폭이 발생한다(윤홍주, 2023). 실제로 2018년부터 2021년 사이의 교육세 추이를 살펴보면, 2023년 예산액(4조 7,022억 원)은 가장 규모가 컸던 2011년(5조 3,066억 원)에 비해 6천억 원 정도 감소하였으며, 예산액과 결산액 간 차이도 최대 3,479억 원까지 나타났다.

〈표 8〉 국세 교육세 예·결산 차이 추이

(단위: 억 원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023(안)
예산액(a)	52,478	48,648	50,416	53,066	47,266	47,022
결산액(b)	50,987	51,111	46,937	51,039	46,000	-
차이(b-a)	-1,491	2,463	-3,479	-2,027	-1,266	

자료: 채수근(2022), 열린재정 재정정보공개시스템(2024.07.15.일자).

더욱이 지방교육세 가운데 담배소비세액분 전출 특례 조항이 2024년 12월 31일 종료됨에 따라 향후 지방교육재정교부금 재원은 더욱 감소할 전망이다.³⁾ 2022년 결산 기준 지방교육세 가운데 담배소비세분은 1.64조 원에 달하는 금액으로 2023년 교부금 재원으로부터 고특회계로 전입금(약 1.52조 원)보다 큰 액수이다. 더욱이 지방교육세 총액에서 담배소비세분이 차지하는 비중은 21~22%로 상대적으로 영향력 있는 재원이라고 볼 수 있다. 따라서 2025년 이후 지방교육세 담배소비세 감소분에 대해서 교부금 내에서 보전장치를 강구하지 않는 한 교부금 재원의 일부를 공유하는 고특회계 세입원의 지속적 유지는 다시 한번 어려움에 처할 것으로 예상된다.

3) 「지방세법」 제151조(과제표준과 세율) 제1항 지방교육세의 세액에 대해서 제4호에서 담배소비세액의 100분의 40으로 규정. 다만 [법률 제10221호(2010.3.31.) 제151조 제1항 제4호의 개정규정은 같은 법 부칙 제1조의2의 규정에 의하여 2024년 12월 31일까지 유효함]

〈표 9〉 지방교육세 담배소비세분 추이

(단위: 억 원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
지방교육세 총액	66,162	67,444	68,697	73,194	78,002	77,423
취득세분	16,817	16,815	16,737	21,331	24,343	18,781
등록면허세분	2,621	2,798	3,013	3,401	3,586	3,074
주민세분	638	661	675	647	682	696
재산세분	14,136	15,260	16,773	18,228	19,438	21,382
자동차세분	12,178	12,548	12,846	13,173	13,633	13,777
레저세분	4,204	4,066	3,882	675	424	3,362
담배소비세분	15,569 (23.5%)	15,297 (22.7%)	14,771 (21.5%)	15,738 (21.5%)	15,895 (20.4%)	16,351 (21.1%)

주: 담배소비세분 ()의 수치는 지방교육세 총액 대비 백분율을 의미함.

출처: 「지방세통계」 행정안전부, KOSIS 통계 (2024.09.26. 내려받기)

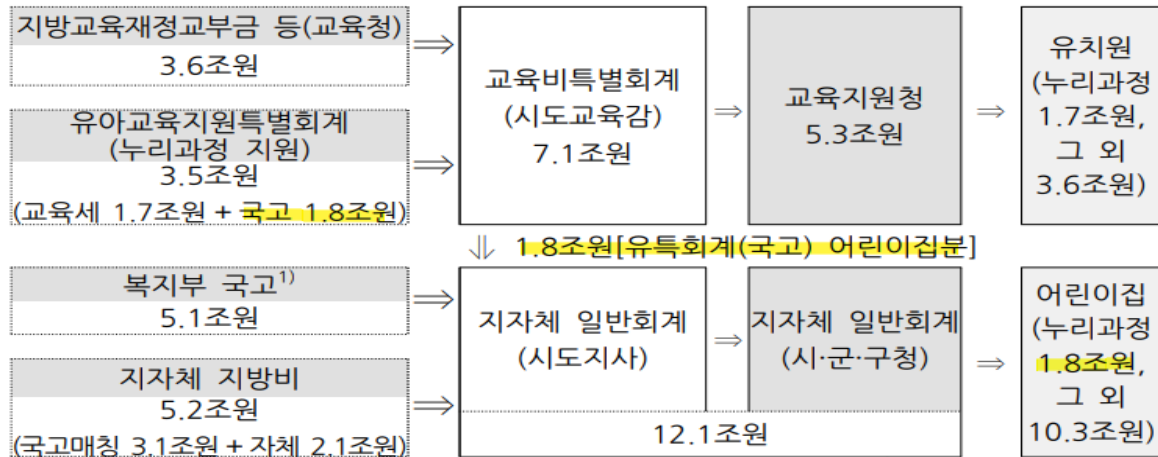
나. 유보통합 추진에 따른 특별회계 지원 규모 축소 가능성

고특회계 설치시 교육세법상 교육세 활용 목적을 ‘교육의 질적 향상’으로 규정하여 그 범위를 한정하지 않으나, 지난 40년간 유·초·중등에서만 활용한 점을 고려하여 고특회계 재원을 ‘교육세 세입 예산액 중 유특회계 지원분을 제외한 금액에서 50%를 세입으로 전환하고 일반회계에서 추가 전입’한다고 규정하였다.

교육세 활용 범위에 대한 해석이 고특회계 설치의 가능성을 열어주었지만 이는 동시에 유특회계 지원분 증대시 고특회계 규모가 축소될 수 있는 근거로서의 가능성도 내포하고 있다. 현행 「유아교육지원특별회계법」은 2019년 말까지 운영되는 한시법률 형태로 2016년 12월에 제정되었으나, 2019년 12월 1차 개정 후 2022년 말까지 유효기간이 3년 연장된 뒤 2025년까지 운영기간이 추가 연장된 상태이다. 한편 '24년 6월 27일 발표된 「유보통합 실행 계획」에서는 안정적인 지원을 위한 (가칭)교육·돌봄책임특별회계 신설을 통해 기존 유특회계와 복지부 국고의 이원화 구조를 통합 운영한다는 설명이 있으나 실질적으로 예산 확보 방안 내용은 미비한 상태이다(교육부, 2024a: 27).

2023년 기준 영유아교육·보육예산 규모는 총 17.4조 원에 달한다. 이 가운데 유아교육 관련 예산은 시·도교육청의 지방교육재정교부금 중 일부(유치원 지원, 3.6조원)와 유아교육지원특별회계(누리과정)를 통해서 지원되어 왔다. 한편 영유아보육 관련 예산은 보건복지부의 사업비와 지방자치단체의 대응투자 및 자체 사업비, 유아교육지원특별회계 국고분(누리과정)이 시·도교육청의

교육비특별회계를 경유하여 광역 및 기초지자체를 통해 어린이집으로 지원되어 왔다(그림 1) 참고).



[그림 1] 2023년 영유아 교육·보육예산 지원체계

주: 1. 노란색 음영처리된 부분은 유아교육지원특별회계 중 국고(어린이집 분)임.

2. 1)은 「정부조직법」 개정에 따라 보육예산 국고분이 2024.6.27.에 보건복지부에서 교육부로 이관됨을 의미함.

출처: 최해인(2024: 64).

현재 「유아교육지원특별회계법」을 토대로 누리과정 지원비 3.5조 원이 지급되고 있으나, 장차 (가칭)교육·돌봄책임특별회계에서 어린이집 지원 예산 가운데 국고분(보건복지부) 5.1조 원이 어떤 방식으로 확보·지원되느냐에 따라서 고특회계 규모 역시 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 현재 수준의 예산을 유지하는 것을 넘어서 보육의 질적 수준을 개선할 경우 유보통합에 소요되는 예상 비용은 막대한 규모의 추가 재정 소요가 있을 것으로 예상된다. 교육부는 유보통합 이후 매년 추가로 2.1~2.6조 원(교육비 지원과 사립유치원교사 및 보육교사 처우개선, 시설격차 해소 등)이 추가로 소요되나 지방교육재정이 향후 5년 간 매년 5조 6천억 원 정도 증가할 것으로 예상되기 때문에 유보통합에 따른 재정 부족 문제가 발생하지 않을 것이라고 예측하였다(김수현, 2023). 그러나 유보통합 소요예산을 추계한 선행연구들의 분석 결과에 따르면 매년 8조 원 규모의 추가 예산이 소요될 것으로 예상되며, 표준유아교육비(박진아 외, 2017) 기준 표준교육비 인상분(15%)을 고려할 때 매년 5.8조 원 규모의 추가 소요가 있을 것으로 보았다(이진권·엄문영, 2023). 또한 정부의 예상과 달리 2023년 교육부 본예산에 편성된 지방교육재정교부금은 75조 7,606억 원으로 이미 2022년 추경예산(76조 450억 원) 대비 2,844억 원 정도가 감소하였으며, 2024년 확정 예산은 68조 8,732억 원으로 2023년 본예산 대비 6.9조 원 정도가 감소한 상황이다(교육부,

2022; 2023c). 결과적으로 향후 지방교육재정교부금이 기대한 수준 이상으로 증가하지 않을 경우 교육세의 일부가 현재처럼 고특회계의 재원으로 지속적으로 활용될 수 있을지는 불확실하다. 유지된다고 하는 경우에도 교육세 자체의 변동을 포함하여 유특회계 지원 예산의 변화로 인해 고특회계로 전입되는 교육세 규모는 불안정할 수밖에 없을 것이다.

다. 고교 무상교육 사업에 따른 특별회계 지원 규모 축소 가능성

유보통합 추진에 따른 영향뿐만 아니라 현재 증액교부금으로 부담하고 있는 고등학교 무상교육 사업에 대한 고려도 필요하다. 2024년 11월 6일 국회 교육위원회가 「지방교육재정교부금법」 제14조(고등학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례)를⁴⁾ 3년 연장한다는 취지의 개정안을 야당 주도로 통과시킨 점 역시 고등교육재정 확충 규모의 영향 요인으로 작용할 수 있다.

고교 무상교육은 2019년 2학기 고교 3학년(49만 명)을 시작으로 2020년 2, 3학년(88만 명), 2021년에 전학년(126만 명)의 단계적 확대가 계획되었으며 소요예산은 완성연도 기준 매년 약 2조 원으로 추정된 바 있다. 고교 무상교육에 필요한 재원은 일반 지자체 지원분(2017년 결산 기준 1,019억 원)을 제외한 금액(연간 1조 8,932억 원)을 2020년부터 2024년까지 국가와 교육청이 50%(총 소요액의 47.5%)씩 분담하되, 국가는 분담액을 증액교부금으로 5년간 교부하기로 하였다. 그동안 고교 무상교육과 관련하여 교육부는 2023년 9,028억 원, 2024년 9,439억 원의 재정을 지원하였다. 장차 고교 무상교육에 대한 한시 적용 특례가 2027년까지 3년 연장될 경우 국가는 2027년까지 매년 약 9,500억 원 내외의 금액을 부담해야 한다(〈표 10〉, 〈표 11〉 참고).

송기창(2019a)은 급지별·학교유형별 등록금 단가를 정하고, 재학생 수를 추정하는 등 소요재원을 산출하는 방법을 둘러싸고 이견이 있을 수 있다는 측면에서 고교 무상교육 재정의 불안정성을 제시한 바 있다. 즉 1인당 연평균 학비에 따른 부담 규모와 소요 재원의 산출 방식에 따라 고등교육재정에 미칠 수 있는 영향을 고려할 필요가 있다.

4) 제14조(고등학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례) ① 국가는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 475에 해당하는 금액을 제3조제4항에 따라 따로 증액교부하여야 한다.

② 시·도 및 시·군·구는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 50에 해당하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육비특별회계로 전출하여야 한다.

[본조신설 2019. 12. 3.] [법률 제16673호(2019. 12. 3.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 이 조는 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 유효함]

〈표 10〉 고등학교 무상교육 대상 인원 추계

(단위: 만명, 조원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
대상인원	119.7	124.3	124.5	122.6	123.4
소요재정	1.92	1.99	1.99	1.96	2.04
교육부 사업규모	0.90	0.94	0.95	0.93	0.97

주: 1. '23, '24년은 교육부(2024b)의 실제인원 및 소요재정을 토대로 작성하였음. '25, '26, '27년 국회 내부 자료를 토대로 추계한 것임
2. 산출 근거: 1,600천원(1인당 연평균 학비, 전년도 동일)×고등학교 무상교육 대상 학생 수×47.5%(국가부담비율)

〈표 11〉 고등학교 무상교육 비용부담 주체별 예상 부담금액

(단위: 억원, %)

연도	비용부담 주체			합계
	국가	시·도교육청	지자체	
2025	9,462(47.5)	9,462(47.5)	996(5.0)	19,920(100.0)
2026	9,318(47.5)	9,318(47.5)	981(5.0)	19,616(100.0)
2027	9,675(47.5)	9,675(47.5)	1,018(5.0)	20,368(100.0)

출처: 국회 교육위원회 내부자료.

IV. 고등교육 공적 재원 확보 방안

1. 안정적인 공적 재원 확보를 위한 고등·평생교육지원특별회계 개선 방안

가. 교육세 전부 및 교육청 법정전출금 일부 확보

대한민국시도지사협의회(이하, 시도지사협의회)는 2023년 2월에 중앙지방협력회의 안건으로 ‘지방교육재정 합리화 방안’을 상정하고 「지방교육재정교부금법」 전면 개정과 함께 시·도 고등·평생교육 재원 약 6.3조 원을 확충할 필요가 있다고 밝혔다(대한민국시도지사협의회, 2023). 인구 소멸, 유·보통합, 고등교육 정책의 지방 이양, 지역 산업 전환 및 신산업 육성, 직무·직업 전환형 평생교육 수요 증가 등을 고려할 때 앞으로 「지방교육재정교부금법」을 개정할 필요가 있다고 보았다.

또한 지방교육세입의 50%를 각 시·도의 고등·평생교육 재원으로 전환하고, 법률로 규정된 시·도세 전입금의 전출률을 각 시·도의 조례로 규정할 수 있도록 변경하되, 전출률의 하한선을 현행 기준의 50% 수준으로 하향하는 안을 제시하였다(대한민국시도지사협의회, 2023; 윤홍주, 2023).

2022년 결산 기준 시·도의 법정전출금 규모는 총 15조 원 규모로 지방교육세와 기타 법정전출금을 모두 50% 수준으로 하향할 경우 지자체 수준에서 약 7.5조 원 규모의 고등·평생교육 지원 재정이 마련된다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 김성주·김진(2023)은 두 가지 방안을 제안하였다. 첫 번째는 지방교육세를 포함한 시·도교육청 대상 법정전출금 전체의 50%를 각 지역의 고등교육과 평생교육 지원 재정으로 전환하는 방안이다. 두 번째로는 학교용지부담금이나 교육급여 보조 등 특수목적 전출금을 제외한 법정전출금(지방교육세, 담배소비세의 45%, 시·도세 전출금 등)의 50%를 고등·평생교육 및 보육사업에 활용하는 방안으로, 해당 연구에서는 40%를 고등·평생교육에, 10%를 유보통합 이후 어린이집 지원 예산으로 활용하는 것을 제안하였다.

2025년 RISE 전면 도입 이후 지자체별로 해당 지역의 고등·평생교육 지원 예산을 마련해야 하는 상황에서 시도지사협의회는 교육청에 대한 법정전출금을 줄여서 소요 재원을 충당하고자 하는 것으로 풀이된다. 2020년부터 시작된 교육부의 RIS 사업의 경우, 각 지자체별로 전체 사업비의 30% 이상을 지방비로 부담하도록 하였으며, HiVE 사업 또한 전체 사업비의 10% 정도를 지방비에서 매칭하도록 하였다. 2025년부터 전면 전환되는 RISE 개편을 전제로 각 지역별로 계획서를 작성하는 과정에서 교육부에서 구체적인 지방비 매칭 비율을 제시하지는 않았지만 기존 사업 운영 방향을 고려할 때 적어도 10~30% 범위 내에서 지방비 매칭이 이루어질 가능성이 높다. RISE 시범지역 보고회 자료집(교육부, 2023d)에도 각 지역별 RISE센터가 작성해야 할 사업계획서 내에 재정투자계획을 작성하도록 하고 있으며, 국비나 대학 및 민간투자자와 함께 지방비 투입 규모도 구체적으로 제시하도록 되어 있다.

즉 유보통합 정책과 RISE 개편 등이 본격적으로 시작되는 2025년을 전후로 고등교육재정을 추가로 확보할 수 있는 기회들이 조성될 가능성이 있다. 교육세의 일부가 아닌 전부를, 지방자치단체에서 교육청으로 전출하는 법정전출금의 일부를 고등교육 재원으로 확보할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 또한 유보통합 정책이 본격적으로 추진되는 2025년 전후를 기점으로 기존 유특회계를 대체할 ‘교육·돌봄 책임 특별회계(가칭)’가 신설될 가능성이 있는 바, 이 과정에서 국세 교육세 전액을 고등교육세로 전환할 수 있을지에 대한 지속적 논의가 필요하다. 유보통합 과정에서 정부 추계 대비 실소요 예산이 증가할 경우를 대비하여 ‘교육·돌봄 책임 특별회계(가칭)’ 도입 과정에서 고특회계의 세입에 포함되는 교육세의 일부 재원이 사라지지 않도록 주시해야 한다. 또한 제도 변화 과정에서 일시적으로 유보통합 재정이 과도하게 투입될 가능성이 있으나, 유보통합이 정착된 이후를 고려하여 장기적으로 교육세 세입액 전체를 고특회계로 편입하는 방안을 적극 검토해야 한다.

앞서 확인한 바와 같이 RISE 개편에 대비하여 시도지사협의회와 협력하여 지방교육세를 포함한 교육청 법정전출금의 절반 규모를 각 지역별 고등·평생교육재정으로 확보하고 이를 고특회계의 재원으로 확보하는 방안도 가능하다. 다만, 지방자치단체에서 교육청으로 전출하는 법정전출금은 「지방재정법」과 「지방교육재정교부금법」의 규정을 따르는 재원으로 「국가재정법」에 따라 설치된 고특회계의 세입으로 포함하기 위해서는 법적 한계를 개선할 필요가 있다. 향후 지방자치단체 차원에서 국가 수준의 고특회계에 준하는 별도의 특별회계를 법률 또는 조례로 제정하여 운용하도록 하는 방안을 선제적으로 추진하고, 장기적으로 국가 수준의 고특회계와 연계·통합하여 운영하는 방안을 검토하는 것이 요구된다.

나. 정부 운용 기금 활용 확보 방안

현행 「고등·평생교육지원특별회계법」 제4조에 따르면 특별회계의 세입원은 크게 일반회계로부터의 전입금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금, 그 밖의 수입금 등 네 가지로 구성되어 있다. 2023년 기준 고특회계의 세입 구조는 유특회계로 지원되는 국세 교육세를 제외한 금액에서 50%에 해당하는 교육세 1.52조 원, 일반회계 추가 지원 0.2조 원, 기존 사업 이관 8.02조 원 등으로 일반회계 전입금이 대부분이었다. 또한 일반회계 전입금의 대부분이 기존 정부 재정지원 사업 예산으로 구성되어 있고, 2024년도 예산의 전년도 대비 증가분도 순증된 예산이 기보다 기존 재정지원 사업 중 2024년부터 특별회계에 포함되기 시작한 것에 불과하다. 열악한 고등교육재정 지원 여건을 고려할 때 고특회계에 새롭게 추가될 예산은 많지 않을 것으로 예상된다.

이를 고려하여 재원 확보 다각화 측면에서 정부가 운용하는 기금 중 고특회계의 설치 목적 및 세출 내용과 유사한 특성을 갖는 기금 예산의 일정 금액을 고특회계로 전입할 수 있을지 검토할 필요가 있다. 국가재정 운용 체계에 따르면, 일반회계와 특별회계를 아우르는 예산은 「국가재정법」에 따라 정부가 편성하고 국회가 심의 및 의결하여 확정된 재정지출계획을 의미한다. 이 중 일반회계는 국세 등을 세입으로 국가의 일반적 재정사업에 사용하는 반면, 특별회계는 목적세, 일반회계 전입금 등을 세입으로 하여 특정 목적사업에 사용한다는 점에 차이가 있다(한국재정정보원, 2023b).

반면 기금은 재정운영의 신축성이 요구될 때 정부가 편성하고 국회에서 심의 및 의결한 기금 운용계획에 의해 운용되며, 부담금, 기여금 등을 수입으로 특정 목적사업을 지원한다(한국재정정보원, 2023b). 2023년 기준 정부가 운용하는 기금은 모두 68개로 총계 규모는 893.1조 원이며, 총수입 규모는 200.3조 원, 총지출 규모는 197.7조 원에 달한다(한국재정정보원, 2023).

「국가재정법」 제13조는 효율적 재정운영을 위한 여유재원의 회계와 기금 간 혹은 기금 상호 간 전입·전출을 규정하고 있다(한국재정정보원, 2023). 2023년 기준 내부거래 현황을 살펴보면, 기금 간 거래가 197.6조 원, 회계와 기금 간 거래가 101.0조 원, 회계 간 거래가 45.8조 원 등으로 확인된다. 특히 2023년 기준 기금에서 특별회계로 거래를 한 경우도 11.8조 원 규모로, 대표적으로 공공자금관리기금에서 교통시설특별회계로 5.6조 원을 전출한 사례가 있다(한국재정정보원, 2023b).

이는 다른 특별회계나 기금에서 고특회계로 전출할 수 있음을 시사한다. 「국가재정법」 제13조 제2항은 회계·기금 간 여유재원의 전입·전출과 관련하여 기획재정부장관이 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의를 통해 그 결과를 예산안이나 기금운용계획안에 반영하도록 규정하고 있다. 즉 다른 특별회계나 기금의 전입금을 고특회계의 재원으로 전입하기 위해 기획재정부장관과 관계 부처의 장 및 기금관리주체의 승인 하에 기금운용계획 내에 관련 내용을 포함할 수 있다.

즉 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) 및 제28조(중기사업계획서의 제출) 등에 의거하여 재정운용계획에 고등교육 투자 확대를 통한 미래인재 양성과 관련한 내용을 포함하도록 하고, 기금운용계획안 작성지침에 기금 목적이 미래인재 양성에 부합할 시 기금의 일정액을 고특회계로 전출하도록 하는 방안을 모색할 수 있다. 지원 근거 지침을 마련할 경우 고등교육 관련 기금의 일정 규모를 특별회계 재원으로 활용하는 것이 가능하다.

실제로 2024년 기금운용계획안 작성지침의 기금운용 기본방향에 “노동·교육·연금 등 3대 구조 개혁, 인구변화, 기후위기·에너지전환, 지방시대 지원, 미래인재 양성 등 경제 체질 개선 및 구조 혁신 지원” 등이 적시되어 있다. 다만, 기금운용 투자중점에는 미래인재양성과 관련한 내용이 포함되어 있지 않다. 향후 기금운용 투자중점에 “미래인재 양성을 위한 투자 확대”라는 근거가 분명하게 제시될 경우 고등교육 투자와 관련된 각종 기금에서 고특회계로 일정 규모를 전출할 수 있는 근거가 될 수 있다.

현재 정부에서 운용하고 있는 기금은 크게 특정 사업을 수행하기 위해 기금을 마련하고 집행하는 ‘사업성기금(49개)’, 사회보장적 성격을 갖고 가입자의 기여금, 사용자 부담금 등으로 기금을 조성하고 급여사유가 발생하였을 경우 일정 금액을 지급하는 ‘사회보장성기금(6개)’, 특정 목적의 자금을 운용하기 위해 설치된 ‘계정성기금(5개)’, 정부 출연금, 부담금 등으로 기금을 조성하고 보증 및 보험 등 보조적 역할을 수행하는 ‘금융성기금(8개)’ 등으로 구분할 수 있다(한국재정정보원, 2023b).

이러한 정부운용기금의 설치 목적이나 주요 운용 내용 등을 고려하여 고등교육 관련 사업이나 재정지원 프로그램의 편성·운영, 관련 예산을 고특회계로 전출하는 것도 검토해 볼 수 있다. 예를

들어 고등교육을 통한 인재 육성과 관련이 있는 ‘사업성기금’이나 고용시장의 안정성을 제고하는 등의 공공목적 실현과 관련이 있는 ‘계정성기금’ 및 ‘사회보장성기금’ 등은 고특회계와 연계·운영이 가능하다. 또한 문화예술 진흥 사업이나 소외계층에 대한 복지사업, 다문화가족 지원사업 등에 지출하는 복권기금 등을 토대로 저소득층 자녀의 고등교육 기회 확대를 위해 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

〈표 12〉 정부 운용 기금을 활용한 고등·평생교육지원특별회계 재원 확보 방안

구분	주요 내용
개요	<ul style="list-style-type: none"> - 내용: 「국가재정법」상 재정운용계획 및 기금운용계획에 명시적 근거를 마련하고 특별회계 성격에 부합하는 정부기금을 특별회계로 전출 - 이점: 일반회계 세출구조에 큰 영향 없이 재원 확보 가능 - 한계: 특별회계 세입 구조 및 관리 복잡성
기금 현황	<ul style="list-style-type: none"> - 사업성기금(49개): 특정 사업 수행을 위한 기금 마련 및 집행 - 사회보장성기금(6개): 가입자 기여금, 사용자 부담금 등으로 기금 조성 및 급여 사유 발생 시 일정 금액 지급 - 계정성기금(5개): 특정 목적의 자금 운용 위해 설치 - 금융성기금(8개): 정부출연금 및 부담금 등으로 기금 조성, 보증 및 보험 등의 역할 수행
고특회계 지원 방안	<ul style="list-style-type: none"> - 사업성기금의 목적과 내용에 부합하는 영역 중심으로 고등교육 분야 인재 육성 지원 - 계정성 및 사회보장성 기금을 활용하여 고등교육재정 지원 (예. 고용보험기금 등을 활용하여 고등교육에 투자함으로써 고용시장 안정성 제고, 복권기금 등을 활용하여 고등교육 기회 확대를 위한 지원 등)

2. 고등·평생교육지원특별회계 지속적 운영을 위한 법적 기반 개선 방안

가. 지속적 특별회계 재원 확보를 위한 법적 기반 재정비

「고등교육법」 및 동법 시행령에서 규정하는 고등교육 재정지원 기본계획과 관련하여 재정 확보 조항의 부재로 인한 한계를 개선하기 위해 남수경(2023)은 「고등교육법」 제7조의2를 개정할 것을 제안하였다.

〈표 13〉 「고등교육법」 제7조의2 제2항 개정(안)

현 행	개선방안
제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) ② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정여건 전망 3. 학교의 역할 및 특성에 따른 <u>재정지원 배분 방향</u> 4. 주요 추진과제 및 추진 방법 5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획 6. 국가균형발전을 위한 <u>재정지원 배분 방향</u>	제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) ② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정여건 전망 3. 학교의 역할 및 특성에 따른 <u>재정 확보 및 배분 방향</u> 4. 주요 추진과제 및 추진 방법 5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획 6. 국가균형발전을 위한 <u>재정 확보 및 배분 방향</u>

출처: 남수경(2023).

또한 「고등교육법」 제7조의2 제2항의 개정과 연계하여 「고등·평생교육지원특별회계법」개정이 요구되며, 고등교육 재정지원 기본계획의 효과적인 추진을 위해 해당 특별회계를 설치한다는 점을 명시할 필요가 있다. 다만 「고등교육법」 제7조의2 제2항에 제시된 고등교육 재정지원 기본계획의 세부 사항에 주요 추진과제와 고등교육 재정지원 사업을 포함하고 있음을 고려하여 〈표 14〉와 같이 개정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

〈표 14〉 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조 개정(안)

현 행	개선방안
제1조(목적) 이 법은 <u>대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하기 위하여</u> 고등·평생교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 <u>고등교육 재정지원 기본계획과 관련 추진과제 및 사업을 효과적으로 추진하기 위하여</u> 고등·평생교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

출처: 남수경(2023) 재구성.

더불어 국가교육위원회에서 수립 중인 「중장기 국가교육발전계획(2026~2035)」에 고등교육재정 확충 방안을 포함하여 GDP 대비 1.2%와 같이 향후 10년 동안 국가 수준에서 추구해야 할 중·장기적인 고등교육재정 확보 목표를 제시할 필요가 있다. 또한 고특회계 설치 목적에 고등교육 재정지원 기본계획을 표기하는 것도 고려해 볼 수 있다. 구체적으로 앞서 <표 14>의 제1조(목적)의 내용을 “이 법은 국가교육발전계획과 고등교육 재정지원 기본계획, 관련 추진과제 및 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 고특회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다”로 개정하는 것을 검토해 볼 수 있다. 이에 더하여 송기창(2024)은 「고등·평생교육특별회계법」에 ‘고등교육 재정지원 기본계획’에 반영된 연차별 소요액을 특별회계 재원으로 전출하도록 법제화하는 방안을 제기한 바 있다.

「고등교육법」 및 동법 시행령에서 규정하고 있는 고등교육 재정지원 기본계획과 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 수립되고 있는 중장기 국가교육발전계획을 고특회계와 서로 연계함으로써 재정의 기본 원칙인 양출제입을 실현할 수 있다는 이점이 있다. 고등교육 재정지원 기본계획과 국가교육발전계획 내 고등교육 관련 중장기 계획 관련 사업들을 추진하기 위해 소요되는 재원을 안정적·지속적으로 확보할 수 있다. 더불어 3년 한시 법률에 기반하고 있는 고특회계의 불안정성을 해소하고 지속가능한 법적 기반 마련을 위한 계기를 마련할 수 있다.

나. 특별회계 설치 요건 충족을 위한 법적 기반 개선

고특회계를 기반으로 재원을 확보하는 방안과 관련하여, 교육세 전출분 확대 방안과 시도 법정 전출금의 지원대상 확대 방안을 검토하였다. 구체적으로 국세 교육세의 세입액을 “유평회계로 지원되는 금액을 제외한 금액의 50%”에서 “유평회계로 지원되는 금액을 제외한 금액의 100%”로 확대하는 방안을 검토하였다. 그리고 시도지사협의회에서 제시한 지방교육세를 포함한 지방자치단체의 시·도교육청 법정전출금 중 일부를 고등교육재정으로 추가 확보하는 방안 등을 검토하였다.

이러한 방안을 기반으로 고특회계 세입을 계상하는 과정에서 현재처럼 여러 가지 사업에 분산하여 증액 활용하기보다 재원의 성격에 부합한 영역에 집중 투자하는 방법을 검토해 볼 수 있다. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입을 특정한 세출에 충당하여 일반회계와 구분된 회계 처리 방식으로 운영함으로써 타당성을 확보할 필요가 있다. 즉, 특별회계의 설치 목적 및 특별회계로 지원하는 사업을 단순·명료화하고, 특정한 세입의 비중을 확대하는 것이 요구된다.

타 부처 R&D 사업, 국립대학법인 운영비 등 성격이 다른 다양한 재정지원 사업을 고특회계에 담아 외형적인 규모만을 키우는 것에 치중할 것이 아니라, 고등·평생교육지원특별회계의 설치 목

적과 지원 범위 및 대상을 간결하고 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 현재 정부의 고등교육 재정지원 사업은 교육부에서 주관하는 일반재정지원사업과 RISE를 통해 지원되는 사업, 한국장학재단을 통한 국가장학금 지원 사업, 한국연구재단을 통한 R&D 지원 사업, 기타 각 부처별 특수목적지원사업 등으로 구분해 볼 수 있다.

향후 고특회계는 이를 고려하여 ‘대학교육혁신을 통한 대학경쟁력 제고’, ‘국가균형발전을 위한 지역인재양성’, ‘평생·직업교육 역량 강화’의 세 가지 목적으로 명료화하고, 이들 목적과 부합하지 않는 나머지 사업들은 일반회계 및 기존 담당 기관에서 기존처럼 지원하는 방안이 있다. 고특회계의 목적과 지원 범위가 명료해진다면, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당하는 특별회계의 요건을 충족시킬 수 있다. 또한 관련된 타 부처의 특수목적 재정지원 사업을 고특회계의 특정한 세출 항목으로 편입시킬 수 있는 근거가 될 수 있다.

〈표 15〉 고등·평생교육지원특별회계 목적을 고려한 세출 영역 및 지원사업 분류(안)

구분	포함 영역
대학교육 혁신	<ul style="list-style-type: none"> 국립대학육성사업과 대학혁신지원사업 등 일반재정지원사업 대학 및 대학원 연구역량 강화를 위한 BK21 등의 사업
지역인재 양성	<ul style="list-style-type: none"> RISE를 통해 지원되는 지역-대학 동반성장 지원 사업 국가장학금을 비롯한 학자금 지원 사업 등
평생·직업교육	<ul style="list-style-type: none"> 평생·직업교육 관련 사업을 포함하여 신규 사업 발굴 및 재원 지원

국세 교육세의 증액분은 ‘대학교육혁신’ 영역을, 지방교육세를 포함한 법정전출금의 일부를 추가 확보할 경우 해당 예산은 ‘지역인재양성’ 또는 ‘평생·직업교육’ 영역을 집중 지원하도록 함으로써 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하는 구조를 갖추는 것을 고려할 수 있다. 또한 고등교육 분야에 대한 타 부처의 특수목적 재정지원 사업 예산을 고특회계로 편입할 경우, 특별회계의 주요 목적 및 지원 범위에 부합하는 사업들로 한정할 필요가 있다. 관련성이 적은 사업들을 과도하게 추가할 경우 오히려 특별회계의 설치 목적이나 운용 성과 등이 희석될 수 있다는 점을 상기해야 한다.

한편 2025년부터 본격적으로 도입되는 RISE와 관련하여 각 지역별 RISE센터가 지역에 필요한 사업을 자율적으로 편성·운영할 것으로 예상되므로 향후 고특회계 계정을 ‘지역균형발전특별회계’와 같이 복수 계정으로 세분화하여 운영하는 것도 검토할 필요가 있다. 예컨대 ‘지역균형발전특별회계’는 총 4개 계정 및 8개 사업군으로 운영되고 있다. 국가적 우선 순위가 높은 사업을 중심으로 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거하여 직접 예산을 편성·운영하

는 ‘지역지원계정’과 시·도 및 시·군·구의 필요에 따라 자율적으로 관련 사업 예산을 편성·운영하는 ‘지역자율계정’으로 구분하여 특별회계를 운영하고 있다. 고특회계도 교육부 및 중앙부처가 직접 편성·추진하는 사업을 중심으로 하는 대학교육혁신이나 평생·직업교육 영역은 ‘대학지원계정’으로, RISE 사업을 편성·추진하게 될 지역인재양성 영역은 ‘지역자율계정’으로 분할하는 운영하는 것도 가능하다.

3. 중장기적 고등교육 공적 자원 확보 방안

가. 정부 주도의 고등교육 투자 자원 확보 방안

1) 중앙정부 주도의 고등교육재정교부금 신설

고등교육은 매년 예산 편성 과정을 통해 필요한 재원을 확보, 배분, 집행해 왔으며 이런 접근 방식은 정치적 상황이나 경제적 여건에 따라서 사업예산의 변동성이 커지는 문제점을 안고 있었다(남수경, 2022). 이를 해결하기 위해 고등교육재정도 지방교육재정과 같이 고등교육재정교부금 제도를 도입하여 안정적으로 확보해야 한다는 주장이 제기되었다(송기창, 2017; 송기창, 2019b).

실제로 17대 국회 이후 최근까지 고등교육재정교부금 관련 법령이 발의되어 내국세의 8~10%를 고등교육재정의 재원으로 활용하는 방안이 논의되어 왔다(임은희·임희성, 2021). 법령에 근거하여 고등교육에 투자할 재원을 확보하고 배분할 토대를 마련할 수 있다는 방안이라는 점에서 자원 확보의 안정성을 담보할 수 있고, 고등교육에 필요한 자원 규모를 추산하고 이에 맞춰 내국세에 적용할 비율을 결정한다는 점에서 필요한 재원을 확실하게 확보할 수 있다는 이점이 있다.

다만 교부금은 지역 간 자원의 불균형을 조정하기 위한 제도적 장치로서 경쟁력 강화를 기반으로 미래인재 양성에 필요한 고등교육 재원을 확보한다는 취지에 부합하지 않는다는 지적이 있다. 또한 사립대학에 대한 운영비 지원과 대학 구조조정이 필요한 상황에서 전체 대학을 대상으로 재정을 지원하는 것이 적절하지 않다는 주장도 있다. 이런 이유로 2021년 이후 「지방교육재정교부금법」을 개정하여 지방교육재정교부금과의 통합을 통해 고등교육 재원을 확보하는 방안이 논의되기도 하였다(남수경, 2022).

2) 중앙정부 주도의 미래교육기금 신설

교부금 신설에 대한 부담을 고려할 때 새롭게 미래교육기금(가칭)을 마련하여 고등교육을 위한 재원을 마련하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 고등교육을 위한 자원 확보를 위해 중·장기적으로 새로운 기금을 조성하는 방안으로(남수경, 2023; 이영 외, 2023), 특히 남수경(2023)은 현재 고

특회계의 목적과 성격을 대학 기반 지역인재 육성 및 지역 활성화, 국가장학금 사업 내실화, 대학의 국제적 연구경쟁력 강화 등으로 재구조화하고 미래인재를 양성하는 데 소요되는 재원을 확보하기 위한 미래교육기금을 마련할 필요가 있다고 강조하였다.

무엇보다도 기금은 사업 운영에 있어 상대적으로 자율성이 높다는 점에서 일반회계 예산 증액과 관계없이 탄력적으로 운용할 수 있다는 이점이 있다. 또한 기존의 고등교육 일반회계 예산은 재정지원사업으로 활용할 수 있다(남수경, 2023). 특별회계와 같이 3년이라는 기간이 지난 이후 연장을 위한 별도의 논의가 필요하지 않다는 점에서 일관된 사업 운용이 가능하다.

실제로 과학기술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민건강증진기금, 국민체육진흥기금과 같이 정부 부처에서 특정 분야를 진흥하기 위한 목적으로 운영하는 기금이 다수 존재한다. 해당 기금의 운영 사례를 고려해서 ‘미래교육기금(가칭)’을 마련하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 구체적으로 교육세 전입금을 활용하여 기금을 운영하며 학교급에 관계없이 적용하는 방안과 고등교육에 한정하여 지출하는 방안이 있다. 또한 지방교육세를 활용하여 기금을 조성할 경우 최근 교육부가 추진하는 RISE 개편과 연계해서 지역인재 육성을 위한 목적으로 해당 기금을 활용하는 방안이 있다. 마지막으로 국가장학금 지원분을 바탕으로 고등교육 기회의 공정성을 실현하고 우수한 인재를 양성하는 목적으로 기금을 운용하는 것도 가능하다(남수경, 2023).

다만 이를 위해 기금 신설의 타당성에 대한 근거와 기금 설치를 위한 근거 법률이 요구된다. 구체적으로 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 의하여 설치하도록 규정되어 있기 때문에 국가재정법 일부개정법률안을 동시에 추진해야 하며, 기금만을 규정하는 법률을 별도로 만들거나 행정작용을 규정 하는 법률 조항을 마련하여 설치하는 방안이 필요하다.

3) 중앙정부 주도의 미래인재육성 투자펀드 조성

정부와 민간이 공동으로 정책펀드를 출자하여 국가 신성장동력 산업을 이끌어 나갈 미래인재와 산학연계 대학에 대한 투자를 확대하는 방안이 있다. 정책펀드는 정부 재정으로 지분투자하는 재간접펀드로(남재우, 2022), 현재 12개 정부 부처와 특허청 및 공공기관에서 출자한 23개의 정책펀드가 있고, 2020년 정부예산 기준 1조 6,195억 원 규모이다.

대부분의 정책펀드는 중소벤처기업부 산하 공공기관인 한국벤처투자(KVIC)에서 운용하며, 정책펀드마다 별도의 계정으로 분리하여 운용된다. 교육부는 2017년부터 150억 원 규모의 중소기업포털펀드(교육계정)를 운영하고 있으며 해당 펀드의 운용사 역시 한국벤처투자이다.

이를 바탕으로 정책펀드를 활용해서 고등교육 투자 재원을 확보하는 방안을 고려해 볼 수 있

다. 교육부, 공공기관, 금융기관이 모태펀드를 출자하고, 민간기관이 특수목적법인(SPC)을 설립하여 자펀드를 결성한 후 정부의 신성장동력 산업 분야의 대학 학내벤처, 대학 산학기업 등을 대상으로 투자하는 방식으로, 대학에 대한 정부투자의 마중물이 될 수 있도록 환경을 조성하며 민간 자금도 확보할 수 있다.

다만 신규 정책펀드 설정 과정에서 정부 투자 확대로 민간 투자 위축(crowding out) 가능성, 중복 투자로 인한 비효율성, 지분투자 방식의 적절성 등에 관한 우려를 해소할 필요가 있다. 즉, 정부가 주도하여 고등교육에 대한 투자를 확대하기 위한 정책펀드의 출자금을 우선 마련하되, 민간자금을 활용한 고등교육 투자가 원활하게 이루어질 있도록 안정적인 투자수익률을 보장하는 운용사를 선정할 필요가 있다.

4) 지방정부 대상 신규 고등교육 투자 자원 확보 방안

지자체의 적극적인 고등교육 투자를 위해 RISE 사업과 연계한 지자체의 대응투자 규모를 확대해 나갈 필요가 있다. 2025년부터 RISE 개편과 관련하여 교육부 대학재정지원사업 예산의 50% 이상인 2조 원 이상의 재원이 지역 주도로 전환될 예정이다. 즉, RISE 사업을 통해 지역혁신과 발전을 이끌어내겠다는 지자체의 의지와 사업운영 주체에 대한 책무성 기제를 확보하는 것이 필요하다.

RISE 사업은 지자체와 대학의 노력을 이끌어내는 마중물의 역할을 하는 방향으로 설계되어야 지속가능성을 담보할 수 있다. 현재 RISE 사업은 지자체에 책무성을 요구하는 기제를 찾아보기 어려우며, 사업의 초점이 주로 대학재정지원사업의 주체를 지역 주도로 전환하는 데 맞춰진 것으로 확인된다. 이럴 경우 RISE 예산을 받은 지자체 장의 정치적 이해관계에 따라 사업비가 활용될 가능성을 배제하기 어렵다.

따라서 대학재정지원사업비가 정무적 판단에 의해 투자되지 않도록 RISE 사업의 성과를 평가할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다. 또한 지자체가 고등교육 투자를 확대해 나갈 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 예컨대 지자체가 별도의 지방비를 마련하거나 기존 사업을 조정하여 지역대학에 대한 대응투자를 확대하고, 대학재정지원사업 시스템을 정교화하여 지역 고등교육을 위해 적절히 투자하고 있는지 모니터링하는 과정이 요구된다. 또한 지자체의 재정 여건 등에 편차가 있음을 고려하여 재정지원사업의 목적과 내용, 운영 방향에 대한 적극적 참여와 지속성을 담보하는 것에 우선순위를 두는 방안을 검토해 볼 수 있다. 법적 근거 및 제도 마련을 통해 지자체의 행·재정 지원 권한 위임 및 이양을 명료화함으로써 이를 구체화시킬 수 있다.

나. 민간기업 대상 신규 고등교육 투자 자원 확보 방안

1) 법인세에 부가세 형태로 고등교육세 신설

고등교육 이수자는 노동시장에 진입하며 기업은 고등교육을 받은 인력을 활용하는 직접적 주체가 된다. 이러한 맥락에서 기업의 경제활동 결과로 확보한 법인세의 일정부분을 고등교육에 재투자할 수 있는 시스템 마련이 요구된다. 정부는 지속적으로 반도체, 디스플레이, 바이오, 2차전지 등 신성장동력산업의 확대와 경쟁력 강화를 강조하고 있다. 고등교육에 대한 기업의 투자는 첨단산업 분야의 국제적인 미래인재 양성을 목적으로 기업과 대학 간 연계·협력을 가능하게 하고, 기업과 대학이 동반성장할 수 있는 여건을 조성할 수 있다는 측면에서 의미가 있다.

먼저 기업이 납세하는 법인세에 부가세 형태로 고등교육세를 마련하고 이를 활용해서 고등교육에 필요한 재원을 확보하는 방안이 있다. 특히 고등교육세를 별도로 만들게 될 경우 조세 저항이 발생할 수 있다는 점을 고려할 때, 고등교육의 대표적 수혜 대상인 기업이 부담하는 법인세에 일정률을 적용하는 부가세 방식으로 재원을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현행 법인세율은 법인종류와 소득종류, 과세표준에 따라서 세율이 달리 적용되며 2022 회계연도 기준 연간 법인세수는 103조 5,704억 원으로 확인된다. 이는 이전년도 대비 33조 1,741억 원 증가한 금액으로(기획재정부, 2023), 2022회계연도 기준 전년도 교육부 소관 총지출 결산액 대비 증가분인 17조 7,905억 원보다 많다.

법인세가 매년 연계 되는 세원이라는 점에서 법인세에 고등교육세를 부가하는 방식을 적용할 경우 자원 확보의 안정성을 보장할 수 있을 것으로 예상된다. 예컨대 2022회계연도 기준 전체 법인세 103조 5,704억 원의 100의 10을 고등교육 재원으로 얻을 경우 10조 3,570억 원의 고등교육재원을 마련할 수 있다.

2) 법인세 세액공제 및 감면을 통한 고등교육 투자 유도

대학 수입 다각화 측면에서 민간기업의 투자 확대를 유도하는 방안으로 법인세를 감면하는 방안도 검토할 수 있다. 「조세특례제한법」은 모든 기업에 적용되는 조세공제 및 감면 사항을 구체적으로 규정하고 있으며, 상생협력에 대한 조세지원, 연구·인력 개발에 대한 과세이연 및 세액공제 등 다양한 세액공제 및 감면에 관한 규정을 두고 있다.

이를 바탕으로 기업이 정부가 발표한 ‘新성장 4.0 전략’에 따라 신성장동력산업 분야에 대한 대학교육 및 연구에 투자할 경우 투자금의 일정액을 세액공제하거나 고등교육에 일정 금액을 투자하는 경우 법인세를 일정기간 동안 감면하는 방식이 있을 수 있다. 예컨대, 전자의 경우 당기

투자액의 일정 비율을 세액공제하고 기업의 규모를 고려하여 공제비율을 차등적으로 적용하는 방안을, 후자의 경우 국가 신성장동력 산업과 관련한 대학의 학과나 연구소에 투자 시 해당 투자로부터 발생한 소득에 대해 3년간 100%, 이후 2년간 50% 등 감면하는 방식도 가능하다. 또한 일정금액 이상을 지속적으로 투자한 기업의 경우 투자금의 일정 비율을 세액공제하거나 투자기간 동안 법인세 50% 감면 등과 같은 단계적 접근도 가능하다.

〈표 16〉 재원 부담 주체별 중·장기적 고등교육 공적 재원 확보 방안(종합)

부담 주체	확보 방안	주요 내용
중앙정부	고등교육재정 교부금	<ul style="list-style-type: none"> • 내국세의 일정률을 고등교육 재원으로 확보하여 대학 교부 - 이점: 고등교육을 위한 안정적이고 지속적인 재원 마련 가능 - 한계: 고등교육지원의 성격과 교부금 성격(지역 간 불균형 조정)의 불일치
	미래교육기금	<ul style="list-style-type: none"> • 교육세 전입금 인상분, 지방교육세, 국가장학금 등을 기반으로 고등교육 투자 재원 마련 - 이점: 고등교육 투자의 방향성에 부합하도록 신규재원 확보 가능 및 관리 용이 - 한계: 지방교육세와 관련해서 초·중등교육 관계자의 반대 가능성
	미래인재육성 투자펀드	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 신성장동력 산업의 미래인재육성을 위한 민관합동 정책펀드 출자 및 운영 - 이점: 대학과 기업의 산학협력을 촉진하면서 대학에 대한 투자 규모 확대 가능 - 한계: 민간의 관심이 부족한 기초학문분야, 인문사회분야에 대한 별도 지원 필요
지방정부	지방정부 고등교육 투자 규모 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 관련 지방자치단체의 RISE사업 대응 투자 규모 확대 - 이점: 지자체의 투자 규모 확대 및 책무성 강화 - 한계: 교육의 정치적 중립성, 전문성 훼손 가능성
민간 (기업)	고등교육세 신설	<ul style="list-style-type: none"> • 기업의 법인세에 고등교육 투자를 위한 부가세를 적용하여 고등교육세 마련 - 이점: 향후 고등교육재정교부금의 재원으로 활용 가능 - 한계: 예산당국의 반대 가능성 높음
	고등교육 투자 유도	<ul style="list-style-type: none"> • 기업의 대학 투자를 법인세 세액공제 및 감면 요건에 반영 - 이점: 민간의 대학 투자 가능성 확대 - 한계: 법인세 규모 감소 우려

V. 결론

본 연구는 2025년 고등·평생교육지원특별회계 존속기한 만료 이후 정부 차원에서 안정적으로 고등교육을 지원할 수 있도록 다양한 재원 확보 방안을 강구하는 데 목적이 있다. 이를 위하여 정부승인통계 등을 활용하여 고등교육재정 지원 규모와 정부의 재정지원 방향을 확인하고, 고특회계의 내용과 쟁점을 살펴보았다. 또한 고특회계의 법적 기반 개선 방안과 재원 확보 방안을 제안하고 중·장기적 차원에서 재원 부담 주체에 따라 중앙정부, 지방정부, 민간 차원으로 구분하여 재원 확보 방안을 제시하였다. 주요 결과를 중심으로 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 현재의 고특회계는 설치 및 운영, 규모 측면에서 해결해야 할 쟁점들을 가지고 있다. 고등교육재정 확보 수단으로서 안정적 재원의 확보와 일반회계 이관 사업 및 타 부처 사업의 포함 범위와 기준의 타당성을 제고할 필요가 있다. 지방교육재정교부금 재원의 일부를 기반으로 운영되는 만큼, 유보통합, 고교 무상교육 등 지방교육재정의 현안과 규모 추이에 대한 분석과 대응이 필요하다.

둘째, 고등교육재정 확보의 안정성과 지속성을 확보하기 위하여 크게 현행 고특회계 기반의 개선방안과 중·장기적 고등교육 공적 재원 확보 방안을 제시하였다. 현행 고특회계를 기반으로 개선하는 방안으로는 현 세입원인 교육세를 전액 고등교육세로 전환, RISE 개편 이후 시도교육청의 법정전출금을 일부 확보, 기존 기금의 일부를 고특회계로 전환하는 방안 등을 제안하였다. 중·장기적 재원 확보 방안으로는 재원 분담 주체에 따라 중앙정부의 고등교육재정교부금 신설 또는 미래교육기금 신설, 미래인재육성 투자펀드 조성, RISE 체계 개편과 관련하여 지방정부의 투자 확대, 민간기업 대상 법인세 기반 고등교육세 신설 및 세액공제와 감면을 통한 고등교육 투자 유도 방안 등을 제시하였다.

셋째, 재정의 기본 원칙인 양출제입의 원리를 실현하고 정책적 실효성을 확보하기 위해 정부 계획 및 법률과의 연동 방안을 제시하였다. 현행 고특회계로 인한 쟁점 등을 해결하고 고등교육 재정을 안정적으로 확충하기 위하여 국가적 차원의 고등교육재정 확보 목표와 투자 방향 등이 제시될 필요가 있다. 예컨대 현재 수립 과정 중에 있는 「중장기 국가교육발전계획(2026~2035)」과 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획(2025~2029)」등과 연동되어야 한다. 또한 본 연구 결과로 제시한 바와 같이 「고등교육법」 및 「고등·평생교육지원특별회계법」개정 등 고등교육재정 확보와 관련된 법적 구속력을 갖는 조항이 마련될 필요가 있다.

이상의 내용을 토대로 향후 정책적인 방향을 제안하면 다음과 같다. 교육재정을 확보할 수 있

는 가장 강력한 방안은 재정당국을 설득할 수 있는 활동 계획과 성과를 창출하는 것이다. 한정된 재원 내에서 고등교육 투자를 확대하기 위해서는 예산당국을 설득할 수 있는 명확한 근거가 필요하다. 예컨대 주요국 역시 대학에 대한 공적 지원과 교육성과 간의 연동을 바탕으로 교육의 질을 향상시키려는 노력을 수행하고 있다. 고등교육 수요에 대한 높은 대응성, 세계적 경쟁력을 갖춘 고등교육 질, 연구 및 기술 혁신에서의 탁월한 성과, 대학 운영의 높은 효율성 등 교육성과의 범위를 다방면으로 검토할 필요가 있다. 따라서 향후에는 대학에 대한 공적 지원과 함께 책무성 확보 방안으로서 고등교육의 성과를 규정하고 이를 향상시킬 수 있는 재정지원 방식과 규모에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

- 교육부(2019). 고등교육 재정지원 5개년 기본계획(2020년~2024년).
- 교육부(2022). 2023년도 교육부 예산안 101.8조 원 편성. 2022.08.30.일자 보도자료.
- 교육부(2023a). 「고등·평생교육지원 특별회계」 '23년 성과.
- 교육부(2023b). 2024년 교육부 예산안 95.6조 원 편성. 2023.08.28.일자 보도자료.
- 교육부(2023c). 교육부 2024년 예산 및 기금 95조 7,888억 원 확정. 2023.12.21.일자
보도자료.
- 교육부(2023d). 2025년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 도입 본격 시동. 2023.03.08.
일자 보도자료.
- 교육부(2024a). 세계 최고 영유아교육·보육을 위한 유보통합 실행 계획(안).
- 교육부(2024b). 교육부 2024년도 예산 주요사업비 설명자료.
- 국가재정운용계획지원단(2021). 2021~2025년 국가재정운용계획-학령인구 감소에 따른
교육재정 효율화 -.
- 기획재정부(각 연도). 국가재정운용계획.
- 기획재정부(2023). 2022회계연도 총세입·총세출(일반·특별회계) 마감 결과. 2023.02.10.일
자 보도자료.
- 기획재정부(2024).『2024 나라살림 예산개요』.
- 김민희·김훈호·김영식·최희용(2024). 『고등교육재정 투자 확충을 위한 대학재정지원사업 효
과 분석 및 성과관리 방안 연구』. 한국연구재단.
- 김병주(2022). “독자적인 재원을 갖는 대학교육을 지원할 특별회계의 신설을 기대하며”.
고등·평생교육지원특별회계법안 입법공청회 국회교육위원회.
- 김성주·김진(2023). 『지방재정과 지방교육재정의 합리적 운영방안』. 한국지방행정연구원.
- 김수현(2023). 2025년부터 유치원·어린이집 합친다…새 통합기관 출범. 연합뉴스
2023.01.30.일자 보도. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230130083851530>,
접속일: 2024.01.18.).
- 남수경(2022). “새정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제”. 『교육법학연구』,
34(2), 25-58.
- 남수경(2023). “대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육 재정지원 방안: 고등·평생교육지원
특별회계를 중심으로”. 한국교육행정학회 연차학술대회 발표 자료집.
- 남수경·이희숙·원세림·김용태·최현정·김훈호·이호준(2023). 『고등교육재정 적정 규모의 추정

- 및 재정지원 확충 방안』. 교육재정중점연구소.
- 남수경·이희숙·원세림·김용태·최현정·김훈호·이호준(2024). 『고등·평생교육지원특별회계 기반의 공적 재원 확보 방안』. 교육재정중점연구소.
- 남재우(2022). “국내 정책펀드 현황 및 제도 개선”. 『자본시장연구원 이슈보고서』. 22-03.
- 대학교육협의회(2023). 대학총장 설문조사(I) 결과 발표.
- 대한민국시도지사협의회(2023). 지방정부 자치조직권 확대 방안 등 지방정부 안전 강력히 추진. 2023.02.14.일자 보도자료.
- 박진아·김근진·윤지연(2017). 『표준보육료와 교육비 산출 연구(V)』. 육아정책연구소.
- 서영인·김병주·안종석·김정훈·하봉운(2020). 『교육재정 종합 진단 및 대책 연구』. 경제·인문사회연구회.
- 서울특별시의회(2023). 『2024년도 서울특별시교육비특별회계 예산안 검토보고서』. 서울특별시의회 예산결산특별위원회 수석전문위원.
- 송기창(2017). “반값등록금정책에 따른 대학재정지원정책 개선방향”. 『교육재정경제연구』, 26(2), 63-92.
- 송기창(2019a). “고교 무상교육의 안정적 실현 방안”. 『행복한교육』, 2019년 8월호.
- 송기창(2019b). “고등교육혁신을 위한 고등교육재정의 과제”. 한국교육재정경제학회 연차 학술대회 자료집.
- 송기창(2024). “교육재정 확보방안에 대한 회고와 전망”, 학령인구 급감 대비 교육재정 대응방안 교육재정 확보방안 전문가 토론회 자료집. 국가교육위원회.
- 원세림·남수경·이희숙(2022). “범정부 고등교육 재정투자 방향 및 재정 확충 방안”. 『교육재정경제연구』, 31(3), 57-89.
- 윤홍주(2023). “교육세 제도의 현황과 과제”. 『교육&재정 웹진』, 17호. 강원대학교 교육재정중점연구소.
- 이승재(2021). “대학균형발전특별회계법안 검토보고”. 대한민국국회 제391회 국회(정기회) 제4차 교육위원회.
- 이영·이정미·남수경·김진영(2023). 『고등교육 재정지원 방향 및 분석·관리 체계화 방안 연구』. 교육부 정책연구보고서.
- 이진권·엄문영(2023). “유보통합 재정소요 추계 연구”. 『교육재정경제연구』, 32(2), 1-29.
- 임은희·임희성(2021). 『학령인구 감소에 따른 고등교육 재정지원 개편 방안』. 대학교육연구소.
- 채수근(2022). “고등·평생교육지원특별회계법안(이태규의원 대표발의) 검토보고”. 국회 교육위원회.

- 최해인(2024).『저출생 극복을 위한 영유아교육·보육 지원사업 평가』. 국회예산정책처.
- 하연섭(2022). “고등교육 재정 확충에 대한 토론”. 「대학균형발전특별회계법안」, 「고등·평생교육지원특별회계법안」, 「고등교육재정교부금법안」에 대한 공청회자료집. 2022.11.22.일자 발표. 국회 교육위원회.
- 한국재정정보원(각 연도). 2020~2023년 재정통계 BRIEF(지방교육재정교부금).
- 한국재정정보원(2023a). 『주요 재정 통계』.
- 한국재정정보원(2023b).『 2023 회계·기금 운용 구조』.

토론문 1

「고등교육재정 안정적 확보를 위한 법적·제도적 개선방안」에 대한 토론문

조인식(국회입법조사처)*

I. 들어가며

고등·평생교육지원특별회계(이하 ‘고특회계’)의 법적·제도적 개선방안에 관한 발표에 토론 기회를 주신 한국대학교육협의회, 강원대학교 교육재정중점연구소, 성균관대학교 교육과미래연구소, 한국교육재정경제학회 관계자 여러분께 감사드립니다. 발표자께서는 고특회계 설치 배경과 연혁 및 성과와 한계를 분석하여 고특회계 개선을 위한 정책·입법 과제를 제시하셨습니다. 발제문에 기술된 고특회계의 성과와 한계 및 향후 개선방안에 대하여 전적으로 공감합니다. 다만, 토론자로서 발표문에 제시된 개선방안을 중심으로 의견을 드리고자 합니다.

II. 고특회계 설치에 따른 성과와 한계 및 쟁점 관련

「고등·평생교육지원특별회계법」을 2022년 12월 31일에 제정하여, 2023년 1월 1일부터 시행하고 있습니다. 법률에 근거하여 고특회계를 설치하고 확보한 재원으로 고등교육예산을 지원하고 있습니다. 발제자가 분석한 것과 같이 고등교육을 지원하는 사업비 등이 증액되어 고등교육에 지원하는 재정지원 규모가 증가한 성과가 있었습니다. 특히 국가장학금 지원이나 기존의 대학재정 지원사업 등 기존 고등교육에 지원하였던 재원 외에 고특회계 설치에 따른 증가분을 확보한 부분이 중요한 성과라고 생각합니다.

고등교육재정 확보를 위한 법적인 근거를 마련하고 고등교육에 지원하는 예산이 증가하는 성과가 있었지만, 고특회계가 가지고 있는 한계와 함께 제도의 운영에 쟁점이 있다는 발표자의 의견에 동의합니다.

* 국회입법조사처 입법조사관, insik@assembly.go.kr

첫째, 「고등·평생교육지원특별회계법」의 유효기한이 2025년 12월 31일로 고특회계가 한시적으로 운영하는 부분에 대한 우려가 있다고 생각합니다. 고특회계를 설치하고 고등교육예산을 지원한 기간이 3년에 불과하고, 고특회계의 운영에 따른 성과를 분석하기에도 짧은 기간이라고 생각합니다. 「고등·평생교육지원특별회계법」을 최소 1회 연장하고 제도의 도입에 따른 성과와 문제점 및 한계를 분석하여, 고등교육재정을 안정적으로 확보하기 위한 방안을 검토하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

둘째, 고특회계를 설치했음에도 불구하고 유아교육과 초·중등교육에 관한 재정수요에 따라서 고특회계로 확보하는 재원의 규모에 변동이 있을 수 있다는 발표문의 의견에 적극 동의합니다. 고등교육재정 확보를 위한 법적인 근거를 확보했음에도 유보통합이나 고교무상교육 등의 대규모 재정수요에 따라서 고특회계의 규모가 축소되는 문제가 발생합니다. 이는 고특회계가 여전히 안정적인 고등교육재정 확보라는 목적을 달성하기에 충분하지 않다는 것을 보여주는 것이라고 생각합니다. 고특회계의 연장과 함께 고등교육재정을 안정적으로 확보하기 위한 입법방안을 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

셋째, 국가장학금이 고특회계에 포함되어 고특회계의 규모가 증가되었습니다. 하지만, 국가장학금은 학생과 학부모의 등록금 부담 경감을 위하여 지원하는 것으로 고등교육의 질을 높이고 연구와 교육환경 개선에는 도움이 되지 않는다고 생각합니다. 특별회계의 성격으로 고려하여 고등교육 혁신을 지원하는 대학지원 사업과 구분하여 운영할 필요가 있다고 생각합니다. 그리고 고특회계에 교육부 외 타부처의 사업을 담는 것이 타당한지에 대한 발표자의 의견에 동의하며, 고특회계의 범위와 구성을 조정하는 방안에 대한 검토도 필요하다고 생각합니다.

III. 고등교육재정 확충을 위한 개선방안 관련

발표자는 고특회계 확충을 위하여 검토가 가능한 여러 방안을 제시하였습니다. 발표문에 제시된 일부 개선방안에 대하여 의견을 드리고자 합니다. 첫째, 지방자치단체가 시·도교육청에 전출하는 법정전출금의 50%를 고등교육재원으로 확보하는 방안은 RISE사업 추진에 따른 지방자치단체의 역할 증대와 연계하여 고등교육재정 확충에 도움이 되는 방안이라고 생각합니다. 다만, 시·도교육청이 지방자치단체로부터 받는 전출금이 50% 감소하여 유아교육과 초·중등교육에 미치는 영향이 없는지 면밀한 검토가 선행되어야 한다고 생각합니다. 저출산에 따라서 학생수가 지속적으로 감소하고 있더라도 유보통합, 고교무상교육, AI 디지털 교과서 도입 등 대규모 재정수요가 있는 상황에서 지방자치단체의 법정전출금을 축소하여 발생하는 파급 효과를 고려하고, 이해 당

사자들의 의견을 수렴할 필요가 있습니다.

둘째, 「고등교육법」 제7조의2(재정지원에 관한 기본 계획 및 협의·조정)제2항 제3호를 학교의 역할 및 특성에 따른 ‘재정 확보 및 배분 방향’으로 개정하는 방안은 고등교육재정을 확보하기 위한 법적 근거를 신설하고 조항의 내용을 개정하는 방안이 타당하다고 생각합니다. 「고등교육법」의 목적은 제1조에 “이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 고등교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있습니다. 「고등교육법」 제7조(교육재정)와 제7조의2(재정지원에 관한 기본 계획 및 협의·조정)는 고등교육재정의 지원과 재정지원을 위한 기본계획의 수립에 관한 내용을 규정하고 있습니다.

「고등교육법」

제7조(교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하거나, 재난 등 급격한 교육환경 변화의 상황에서 교육의 질을 관리하는 데 필요한 재원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다. <개정 2020. 10. 20.>
② 학교는 교육부령으로 정하는 바에 따라 예산과 결산을 공개하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정) ① 교육부장관은 고등교육에 대한 지원을 확대하고 전략적으로 재원을 투자하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 5년마다 고등교육 재정지원 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 재정지원 투자의 방향과 기준을 포함하는 연도별 지원계획을 수립하여 국무회의에 보고한 후 국회에 제출하여야 한다.

② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2023. 6. 9.>

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

③ 중앙행정기관의 장은 학교에 재원을 지원하거나 보조하는 사업을 신설·변경하려는 경우 제1항에 따른 기본계획 및 지원계획과의 부합 여부, 중장기 고등교육 정책 방향 및 학교에 미치는 영향 등에 대하여 교육부장관과 협의하여야 한다.

④ 교육부장관은 학교에 재원을 지원하거나 보조하는 사업 및 그 성과에 대하여 조사·분석하기 위하여 관계 기관에 자료 제출 요청 및 실태조사를 할 수 있으며, 분석 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보하여 관련 정책의 추진에 반영하도록 권고할 수 있다.

⑤ 교육부장관은 제1항에 따른 기본계획 및 지원계획 수립 및 제3항에 따른 고등교육 재정지원 사업의 협의·조정에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 관계 기관, 전문가 등이 참여하는 위원회를 운영할 수 있다.

⑥ 제1항에 따른 기본계획 및 지원계획 수립 및 제3항에 따른 고등교육 재정지원 사업에 관한 협의·조정, 제4항에 따른 재정지원 사업 및 그 성과 조사·분석, 제5항에 따른 위원회 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「고등교육법」 제7조의2를 신설한 목적도 당시 법률의 제정·개정 이유에 “고등교육 재정지원 정책 컨트롤타워를 구축하여 효과적인 지원이 필요하며, 이에 이에 각 부처에서 추진 중인 고등교육 재정지원 사업을 교육부 장관과 사전에 협의하도록 하여 정부 고등교육 정책의 기본 방향이 반영될 수 있도록 하고, 정책의 성과에 대한 분석을 강화하여 현장의 의견 등을 반영한 개선이 이루어질 수 있도록 하는 한편, 이러한 협의·조정을 뒷받침할 수 있도록 관계기관, 전문가 등으로 구성된 위원회를 운영할 수 있는 근거를 마련함”이라고 제시되어 있습니다. 「고등교육법」은 고등교육에 대한 일반적인 사항을 규정하는 법률이며, 고등교육재정의 확보와 관련된 내용을 규정하는 법률이 아니라고 사료됩니다. 고등교육 재정지원 기본계획에 고등교육재정을 확보하는 내용을 신설하는 입법방안은 조항을 신설한 입법의 취지와 부합하지 않으므로 한시적인 특별회계가 아닌 고등교육재정 확보를 위한 법률을 신설하고 해당 조문에 ‘재정 확보’를 포함하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

셋째, 민간기업을 대상으로 고등교육재원을 확보하는 방안은 신중한 검토가 필요하다고 생각합니다. 발표문에는 법인세에 부가하는 형태로 고등교육세를 신설하는 방안이 제시되었습니다. 이와 관련하여, 기업의 조세 저항이 발생할 수 있다는 우려를 고려하여 기업이 부담하는 법인세에 일정률을 적용하는 부가세 방식으로 재원을 확보하는 방안을 제시하였습니다.

해외 주요국이 첨단산업 분야에 패권을 차지하기 위하여 반도체와 AI 등 관련 기업에 막대한 규모의 보조금을 지원하고, 법인세를 인하하여 기업의 경쟁력을 제고하자는 논의도 있는 상황에서 기업에 부가하는 법인세와 연동하여 고등교육재원을 확보하는 방안이 바람직한지 검토가 필요하다고 생각합니다. 법인세에 일정률을 적용하는 부가세 방식은 법인세 인하와 경기 침체 등의 영향으로 발생하는 재원 확보의 변동성에 대한 고려와 함께 제도를 도입하여 확보하는 재원의 규모에 대한 추계를 실시하여 도입을 검토할 필요가 있다고 생각합니다. 마지막으로 법인세 감면과 관련하여 신성장동력 분야에 대학 교육 및 연구에 투자한 경우 투자금의 일정액을 세액공제하거나 고등교육에 일정 금액을 투자하는 경우 법인세를 감면하는 방안은 수혜 대상이 특정 기업과 대학에 한정될 수도 있다는 점을 고려할 필요가 있습니다.

IV. 고등교육재정 확충을 위한 수요 발굴

발제자가 제시한 고특회계의 안정적인 재원 확보하기 위한 입법방안과 중·장기적 차원에서 중앙과 지방자치단체 및 민간 등 재원부담 주체별로 고등교육재정 확보를 위한 방안은 고특회계 이후 고등교육재정 관련 전략의 논의에 도움이 되는 유익한 내용이라고 생각합니다. 발제자는 고등교육재정을 확보할 수 있는 가장 강력한 방안으로 재정당국을 설득할 수 있는 활동 계획과 성과 창출을 제시하였고, 국가적으로 한정된 재원 내에서 고등교육 투자확대를 위하여 예산 당국을 설득할 수 있는 명확한 근거가 필요하다는 점에 동의합니다. 이와 관련하여, 고등교육재정을 확보하기 위해서는 유아교육과 초·중등교육의 유보통합과 AI 디지털교과서 도입 등 대규모 재원이 필요한 고등교육재정 수요를 발굴하여 제시할 필요가 있다고 생각합니다.

그동안 고등교육재정교부금 신설과 고등교육재정 확보를 위한 근거로 제시되었던 OECD 주요 국가와 비교하여 고등교육에 대한 정부의 재정지원 규모나 교육단계별 학생 1인당 공교육비 지원 규모 등은 재정당국의 설득과 사회에서 고등교육재정 확충에 대한 공감대 형성에 충분한 근거가 되지 못했다고 생각합니다. 대학, 총장협의회, 한국대학교육협의회, 고등교육 연구기관 등은 고등교육에 예산의 지원이 필요한 사업과 근거를 발굴하고 고등교육재정 확충을 위한 논거로 제시하여 재정당국과 국민을 설득할 필요가 있다고 생각합니다.

V. 나가며

다시한번 고등교육재정 확보를 논의하는 포럼에 토론자로 참석할 수 있는 기회를 주신 것에 감사드립니다. 오늘 포럼에서 논의되는 여러 의견이 고등교육재정 확충에 반영되어 고등교육의 여건 개선에 기여할 것으로 생각합니다. 마지막으로 재정당국 설득과 함께 입법권자를 설득도 중요하다는 말씀을 드리고 싶습니다. 앞으로 고등교육재정 확충을 위한 입법방안 논의에 도움이 되는 연구와 현황 및 자료를 기대합니다. 감사합니다.

토론문 2

「고등교육재정 안정적 확보를 위한 법적·제도적 개선방안」에 대한 토론문

고창수(한국조세재정연구원)*

본 연구는 고등·평생교육지원특별회계를 중심으로 특별회계의 법적·재정적 현황을 종합적으로 검토하고, 미래 고등교육재정의 안정적 확보를 위한 다양한 개선방안을 제시한 연구이다. 그간 초·중·등 교육에 대한 투자 재원은 의무지출의 형태로 지출되어 상대적 관점에서 안정적으로 확보되어 왔고 학생 1인당 재정투자 규모 또한 지속 증가한 것으로 평가되는 데 비해, 정부의 고등교육 재정투자 규모는 상대적으로 부족하였던 것으로 보인다. 이 점에서 현재 고등교육재정과 관련하여 작동하는 제도 및 현황을 종합적으로 검토하고 중장기적으로 지속 가능한 고등교육재정 투자 규모를 확보하는 방안을 다각도로 검토한 본 연구는 매우 중요성과 시의성이 높은 연구로 판단된다.

1. 고등교육에 대한 재정투자 확보 방안의 우선순위: 교육 분야의 재원 재배분

본 연구는 고등·평생교육지원특별회계와 깊게 연관된 지방교육재정 및 유특회계에 대해서도 폭넓게 논의하였다. 특히 고등교육 재정투자의 재원 확보 방안으로 제시된 구체적인 제안 내용들의 상당 부분은 초·중·등 교육에 대한 투자를 고등교육으로 재배분하는 성격을 갖고 있는 것으로 판단된다. 다만 본 연구에서 제시된 기금의 확보·고등교육재정교부금 신설·투자펀드 조성 등의 방안들은 전체 ‘교육’ 분야 투자 재원의 재배분이 아닌 일반적인 관점에서의 재정지출 확대, 또는 다르게 해석하면 교육이 아닌 타 분야에 대한 투자를 고등교육으로 이전시키는 방향성을 지닌 것으로 판단된다.

물론 모두 의미 있는 제안이나, 향후 우리나라의 재정 여건 및 재정 당국의 수용성을 조합적으로 고려했을 때, 교육 분야 전체 재원의 총량을 증가시키기보다는 배분 방식을 바꾸는 방향성

* 한국조세재정연구원 부연구위원(재정전문팀장), csko@kipf.re.kr

이 상대적으로 높은 수용성을 가질 수 있을 것으로 기대된다. 다양한 보고서에서 지적되었듯, 중장기 시계에서 한국의 재정 여력은 매우 제한적일 것으로 판단된다. 국민연금 고갈 이후 국고보조 및 건강보험·노인장기요양보험 재정 적자에 대한 지원이 전제되지 않은 상태에서도 2060년 국가채무의 GDP 대비 비율은 148.2~161.0%¹⁾에 달할 것으로 전망되었다. 국민연금 기금 고갈 이후 적자분 및 건강보험·노인장기요양보험료의 보험료 상한선을 현행법에 따라 8%로 가정한 상황에서의 미래 적자분을 모두 일반재정으로, 즉 추가적인 국가채무 발행을 통해 조달하는 상황을 가정한다면 국가채무의 비율은 훨씬 빠른 속도로 증가할 것으로 판단된다.

저출생 및 기대수명 증가에 따라 고령인구가 전체 인구에서 차지하는 비율 또한 향후 빠르게 증가할 것으로 전망되는데, 노인인구에 대한 새로운 재정지원 정책의 신설을 고려하지 않더라도 기초연금 등 노인인구를 대상으로 한 기존 사업을 위한 재정투자의 규모는 증가할 가능성이 크며 재정수요 인구집단 자체가 증가하는 상황에서 재정투자의 규모의 조절에도 한계가 있을 것으로 판단된다.

중장기적으로 증가가 예상되는 재정지출에 대해 세율의 또는 사회보험료의 인상을 통해 전적으로 대응하는 방안이 현실적으로 어렵다면, 복지분야 의무지출을 중심으로 한 지출 증가에 대응하기 위해 교육 분야를 포함한 복지 이외 분야에 대한 재정투자 여력은 감소할 것이 예상된다. 따라서 복지 이외 타 분야 재정지출 규모를 증가시키는 것은 더욱 어려운 상황에 놓일 가능성이 높을 것이며, 추가적인 교부금 등 의무지출 형식의 지출 항목을 신설하는 것에는 재정 운용의 경직성을 심화시킬 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

반면 여러 선행연구에서 언급되었듯(감사원, 2023; 김학수 외, 2023) 학령인구 규모 감소에 따라 상대적으로 초중등교육에 대한 투자 부분에서 향후 재정 여력이 발생할 것이라는 전망이 존재한다. 물론 작은 학교 문제, 학교 현장의 현대화 필요성, 교원 인건비 등 다양한 이유를 고려해야 하며 이에 따라 학령인구 감소에 정비례하여 초중등교육에 요구되는 필수 재원의 규모가 선형적으로 감소하는 것은 불가능해 보인다. 그러나 타 분야에 비교했을 때 상대적으로 재정 여력이 발생할 수 있는 분야 중 하나일 가능성은 있는 것으로 판단된다. 우리나라의 미래를 고려했을 때 초중등교육에 대한 투자의 중요성을 부정할 수 없으나, 고등교육의 중요성 또한 높으며 현재 상황에서 극히 한정된 재정 여력을 재배분하는 것이 불가피하다는 관점에서 이 이슈에 접근할 필요가 있다고 생각된다.

여러 여건을 종합하면 본 연구에서 제시된 여러 방안 중 교육 분야 투자 자원 내부에서의 재

1) 148.2%는 기획재정부 2020년 장기재정전망을 기반으로 감사원(2024)에서 재추계한 결과이며, 192.6%는 국회예산정책처(2022)의 시나리오 1 전망 결과임. 시나리오 1은 재량지출이 2012~2022년 평균 수준인 GDP 대비 12.8%로 장기적으로 수렴할 것으로 가정하고 전망한 결과임.

배분을 전제한 방식들을 고등교육재정 확보 방안 중 우선순위로 설정하고 해당 방향성을 강조하는 것이 미래 우리 사회의 여건을 고려했을 때 전반적인 수용성이 높을 것으로 기대되며, 또한 국회·재정당국 등 예산 편성에 참여하는 주체들의 수용성 측면에서도 이점이 있을 것으로 기대된다.

2. 고등교육 성과 평가를 위한 기반 구축의 필요성

고등교육에 대한 정부 투자의 필요성을 국회 및 국민에게 설득하는 과정에서 재정투자 성과에 대한 자료가 중요할 것이다. 가령 교육부에서 공개하는 단년도 재정지원 계획을 살펴보면 전년도에 ‘고등교육 재정지원 주요 성과’를 제시하는데, 해당 부분에서는 주로 재정투자의 실행(집행)진도와 관련된 내용이거나 총량·거시적 측면의 성과를 제시하고 있다. 예를 들어 2022년 재정지원 계획은 2021년도의 성과로 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업(RIS)의 확대, 디지털 신기술 혁신공유대학 사업 신설 등의 내용을 제시하였으며 또한 대학의 전임교원 확보율 개선, 논문의 영향력 등 질적 측면 개선 등의 성과를 제시하였다.

총량 단위 시계열 성격의 성과지표를 살펴보는 것은 물론 중요하지만, 대학 관련 재정지원 정책이 실제 수혜자 개인 또는 대학의 연구 성과 및 인적자본 발달에 미치는 의미 있는 인과적 영향에 대한 연구 결과가 뒷받침되어야 고등교육에 대한 투자의 필요성에 대한 국민 공감대가 높아질 것으로 판단된다. 성과에 대한 인과적 분석은 대학 식별 정보와 함께 연구 성과 및 개인의 소득 등의 정보를 포함한 개인 단위 패널자료를 구축함으로써 이루어질 수 있는데, 현재 연구자들이 자유롭게 접근 가능한 자료는 대단히 제한적인 것으로 판단된다. 자료가 포함한 정보의 높은 민감성을 고려했을 때 전면적인 공개는 어렵더라도, 전문 연구자들에게 제한적이거나 자료를 공개하여 고등교육 투자의 성과를 다양한 관점에서 수량적으로 제시할 수 있는 성과평가 기반을 조성하는 것이 중장기적인 고등교육 투자 강화 필요성에 대한 공감대 형성에 중요한 역할을 할 것으로 생각된다.

추가로, 미시적 성과에 대한 면밀한 측정은 고등교육 재원이 개인·대학 등으로 배분되는 방향성에 대한 유의미한 정보를 제공할 것으로 기대된다. 개인에 대해서는 정부의 재정지원이 대학교육을 통한 계층이동성 및 추후 노동시장에서의 성과 등에 미친 영향을 분석할 수 있다면 재정지원의 방식, 지원 수준 등의 정책 설계에 큰 도움이 될 것으로 기대된다. 특히 기관에 대해서는 주요국에 비해 대학 진학률이 크게 높은 상황을 고려할 필요가 있는데, 이는 대학 간 재원 배분이 중요한 이슈이기 때문이다. 따라서 대학 간 재정지원 분배의 방향성이 근거 기반으로, 효과성

높은 대학에 집중되는 방식으로 설정되어야 고등교육 재정 투자에 대한 공감대 형성이 용이해질 것으로 기대된다. 대학별 배분 방식의 적정성을 검토하기 위해서는 대학별 성과 측정의 용이성이 중요할 것이며, 이 점에서 성과평가 기반 강화는 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

3. 신규 확보되는 고등교육재정의 목표 설정

저자께서도 연구에서 언급하셨듯, 고특회계, 나아가 고등교육 전반에 대한 재정투자 규모에 대해 논의하는 과정에서 대상 사업의 포괄범위를 명확히 설정하는 것은 중요한 쟁점으로 판단된다. 다양한 사업들의 재구조화 및 고등교육에 대한 정부 투자의 향후 방향성에 대한 검토 없이 단순히 신설되는 고등교육 재원이 계속사업을 지원하는 수준에서 그친다면 향후 고등교육 및 사회적 성과 측면에서 큰 변화를 기대하기 어려울 수 있기 때문이다.

중장기적인 고등교육 투자 방향에 대한 목표 설정을 위해 우리나라가 해외 주요국 등과 비교하여 고등교육 투자에 부족한 부분이 있다면 민간의 부담이 지나치게 심한 것이 문제인지, 대학의 인적·물적 투자 수준이 부족한 것인지 등의 문제를 파악한 후 우리 사회가 직면한 고등교육 관련 이슈들을 명확히 설정하고 재정투자의 규모에 대한 논의가 이어지는 것이 필요할 것이다. 단순히 ‘고등교육’이라는 카테고리 전체에 대해 총량적인 재정투자 규모를 집계하는 것에 그친다면 투자 증대 필요성이 높은 분야에 재정이 투입되지 않을 가능성 또한 상당히 존재하고 동시에 투자 현황 파악을 어렵게 만들 것으로 생각된다.

본 토론문에서는 두 가지 예로 우리 사회가 직면한 심각한 문제인 양극화/균형발전 문제 등에 대한 고등교육의 역할 제고, 그리고 장기간 동결된 대학등록금으로 인한 대학의 인적·물적 인프라 개선을 고려해 보았다. 양극화/균형발전 문제와 관련된 고등교육의 역할과 관련하여, 고등교육이 경제적으로 어려운 계층의 인적자본 질 제고에 기여하고 경제적 성장사다리 역할을 수행할 수 있게끔 돕는 재정투자가 중요할 방향일 것이다. 국가장학금은 이 측면에서 핵심적인 제도인데, 만약 추가로 고등교육 재정투자를 위한 재원이 만들어질 경우 현재 1~3분위 학생에게 280만원 정액으로 제공하는 장학금 금액을 등록금 금액에 맞추어 상향하고 추가적인 생활비를 보조하는 등 실질적으로 경제적 여건이 고등교육 진학을 어렵게 하는 상황에 처한 학생들에게 재정지원을 확대하는 방향을 고려할 수 있다. 특히, 경제적으로 어려운 학생들이 대학 진학을 고민하는 과정에서 입시 및 가정환경 차원에서의 대비가 필요한데 이를 위해 정책지원의 불확실성을 일찍 해소해 주는 것이 매우 중요할 수 있다. 따라서 중학교나 고등학교 1학년 등 너무 늦지 않은 시점에서 경제적으로 어렵고 잠재력 있는 학생들에게 대학 기간 중 등록금 등 경비에 대한 장학금

지원과 타지 생활에 필수적인 생활비 지원을 교육감, 즉 시도교육청 권한으로 확정해 주는 방식을 고려해볼 수 있으며, 이러한 개선방향은 초·중등 교육의 내실을 다지고 대상 학생 및 그 가족이 직면하는 불확실성을 크게 감소시키는 의미가 있을 것으로 보인다.²⁾ 추가로, 지역 거점국립대 등으로 진학할 시 기숙사 보장 등 생활비 지원 측면에서의 인센티브를 상향하거나 대학원 진학에 대해서도 인센티브를 확대 적용하는 정책이 동반된다면 균형발전에도 큰 도움이 될 것으로 생각된다.

대학의 인적·물적 인프라 개선을 위한 재정투자의 중요성 또한 매우 높은 상황으로 판단된다. 국회예산정책처(2023)에 따르면 사립대학의 등록금 수익 대비 경상경비 비용은 2011년 77.8%에서 2022년 98.5%로 증가하여 대학의 운영이 점차 어려워지고 있는 상황으로 판단된다. 동 보고서는 꾸준히 증가해 온 고등교육 재정지원 규모에도 불구하고 대학의 교육 및 연구 여건과 국제 경쟁력이 충분히 개선되지 못하였다고 진단하였으며, 국가장학금 지원의 취지, 고등교육기관의 재정 여건 등을 종합적으로 고려하여 중장기 투자 방향을 설정할 필요가 있음을 언급한 바 있다. 향후 고등교육재정 확보에 중요한 역할을 할 것으로 기대되는 목적세인 교육세의 법상 취지인 ‘교육의 질적 향상 도모’를 고려했을 때, 대학의 본질적 기능인 연구·교육의 내실화를 위한 인적·물적 투자 강화는 현재 고등교육이 처한 상황에 부합하는 목표일 것으로 판단된다. 특히, 대학의 자체적인 인프라 개선을 위해서는 장기간 이어져 온 등록금 동결 기조를 완화시키는 것이 필수적인데, 이 과정에서 부득이하게 증가할 것으로 예상되는 정부의 재정지출 수요에 대응하는 차원에서 신설되는 고등교육 재정투자 재원을 활용하는 것은 의미 있는 지출 방향의 한 예일 것으로 판단된다.

2) 문화일보, “〈포럼〉 대학과 지자체 연계도 화급한 과제다”, 2022. 11. 24.

참고문헌

- 감사원(2024). 감사보고서 -지방교육재정교부금 제도 운영실태-.
- 감사원(2024). 감사보고서 -주요 재정관리제도 운영실태-.
- 국회예산정책처(2022). 2022~2070년 NABO 장기 재정전망.
- 국회예산정책처(2023). 고등교육 재정지원 분석.
- 김학수·고선·김태훈(2023). 인구축소사회에 적합한 초·중·고 교육 행정 및 재정 개편방안.

2024 고등교육정책 연합포럼

[고등교육의 미래 전망과 재정 확보 전략]

종합 토론

종합
토론

좌 장 강낙원(한국대학교육협의회)

토론자 곽호상(국립금오공과대학교 총장)

최도성(한동대학교 총장)

MEMO



MEMO



MEMO



MEMO