

제2차 고등교육정책 연합포럼

지역혁신과 대학, 재정 전략

일시: 2024년 12월 6일(금) 14:00-16:30

장소: 용산 나인트리 프리미어 로카우스 호텔 회의실 6 (ZOOM 동시 진행)

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

주관·주최:
한국대학교육협의회 고등교육연구소
강원대학교 교육연구소
성균관대학교 교육과미래연구소
한국교육재정경제학회



제2차 고등교육정책 연합포럼

지역혁신과 대학, 재정 전략

일시: 2024년 12월 6일(금) 14:00-16:30

장소: 용산 나인트리 프리미어 로카우스 호텔 회의실 6 (ZOOM 동시 진행)

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

**제2차 고등교육정책 연합포럼
지역혁신과 대학, 재정 전략**

- ◆ 일시: '24.12.06.(금) 14:00-16:30
- ◆ 장소: 용산 나인트리 프리미어 로카우스 호텔 회의실 6 (ZOOM 동시 진행)
(<https://kangwon-ac-kr.zoom.us/j/85065489398> 회의 ID: 850 6548 9398)
- ◆ 주관·주최: 한국대학교육협의회 고등교육연구소, 강원대학교 교육연구소,
성균관대학교 교육과미래연구소, 한국교육재정경제학회
- ◆ 세부일정

[사회] 황정원(한국대학교육협의회)

시 간	내 용
	<주제 1> 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 실행방안
14:00	[발 제] 이정미(충북대학교 교수)
-14:50	[지정토론] 김규용(충남대학교 교수) 문보은(한국교육개발원 선임연구위원)
	<주제 2> 사립대학 재정의 현황과 향후 과제
15:00	[발 제] 송기창(성산효대학원대학교 총장)
-15:50	[지정토론] 원윤희(서울시립대학교 명예교수) 김진영(건국대학교 교수)
	<종합토론>
16:00	[좌 장] 강낙원(한국대학교육협의회 소장)
-16:30	[종합토론] 한국대학교육협의회 총장단

목 차

◆ 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 실행방안

이정미(충북대학교 교수) 1

- 지정토론1. 김규용(충남대학교 교수) 24

- 지정토론2. 문보은(한국교육개발원 선임연구위원) 29

◆ 사립대학 재정의 현황과 향후 과제

송기창(성산효대학원대학교 총장) 33

- 지정토론1. 원윤희(서울시립대학교 명예교수) 68

- 지정토론2. 김진영(건국대학교 교수) 71

◆ 종합토론

한국대학교육협의회 총장단 81



2024 고등교육정책 연합포럼

[지역혁신과 대학, 재정 전략]

지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 실행방안

주제 1

발표자 이정미(충북대학교 교수)

토론자 김규용(충남대학교 교수)

문보은(한국교육개발원 선임연구위원)

지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 실행방안

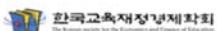
이정미(충북대학교 교수)*

2024 연합정책포럼『고등교육의 미래와 재정과제』(24. 12. 6.)

지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 실행방안



이정미 | 충북대학교 교수/한국교육재정경제학회장 jmlee1105@cbnu.ac.kr





CONTENTS



- I .RISE의 배경 및 필요성
- II .RISE의 주요 내용
- III .대학 RISE 실행방안(1): 대학 RISE 전담조직 설립방안
- IV .대학 RISE 실행방안(2): 대학의 RISE 프로젝트 추진 전략
- V .대학 RISE 실행을 위한 정부 재정지원 과제

* 충북대학교 교수, jmlee1105@chungbuk.ac.kr



1. 인구감소와 지역소멸위기



수도권 집중의 심화



1

1960년대

산업화 정책으로 서울 중심의 경제 성장 시작

2

1990년대

수도권 인구 비중 40% 돌파, 인구 유출 가속화

3

2020년대

수도권 인구 비중 50% 초과, 지방 소멸위기 본격화

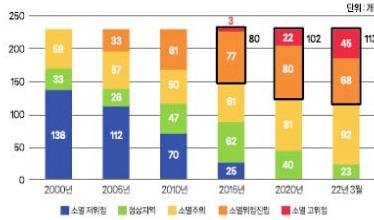


1. 인구감소와 지역소멸위기

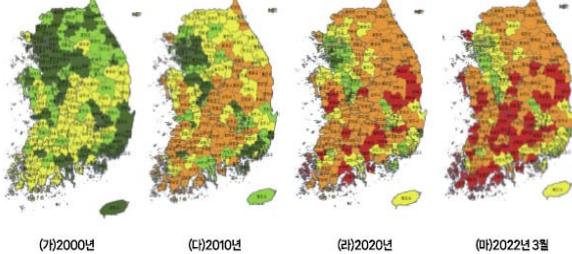
소멸위험지역

- 2005년에 33곳에 불과, 10년 후인 2015년에 80곳으로 증가
- COVID-19 발생한 2020년은 102곳
- 2022년 3월 113곳으로 전국 228개 시군구의 절반(49.6%)

[소멸위험 기초지자체 수 (시군구 기준)]



[지역 소멸 위험 기초지자체 맵 (시군구 기준)]



자료: 국가통계포털(KOSS), 2005, 2010, 2015, 2020년은 각 연도 주민등록연방인구,
2022년 3월은 합계주민등록인구통계 활용.

주: ①제주와 세종은 각각 1개 지역으로 구현함

05

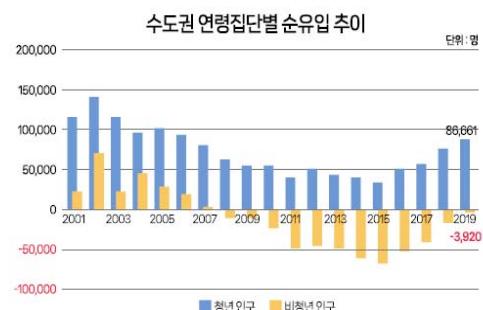
2. 인구의 수도권 집중과 청년 인구 이동

수도권 인구 집중과 청년 인구의 이동

- 모든 시도의 가장 큰 인구유출지는 수도권, 수도권 순유입은 청년인구(19~34세)에 집중
- 2019년 청년인구의 수도권 순유입은 8만 6,661명(통계청, 2019.9)



자료: 통계청, 인구이동 통계 원자료(각 연도)



06

2. 인구의 수도권 집중과 청년인구 이동



청년인구의 진학 및 구직이동

- ✚ 청년기 초기는 진학(교육), 대학 졸업 연령 이후는 구직을 위해 수도권 이동
- ✚ 질 좋은 대학과 일자리를 위해
지방 청년의 수도권 유출



07

3. 대학 미충원 및 대학 소멸



대학 미충원

- ✚ 2021학년도 전체 대학의 미충원율은 약 4만 명
- ✚ 수도권보다 비수도권, 일반대보다 전문대에 미충원 집중: 수도권 일반대(99.2%), 비수도권 일반대(92.2%), 수도권 전문대(86.6%), 비수도권 전문대(82.7%) 순
- ✚ '24년에는 약 10만 명 미충원 예상(교육부, 2021.5)



대학 소멸

- ✚ 2042~2046년 국내 대학 수는 385개에서 190개로 감소 전망 (미래전망전문가포럼, 2021)
- ✚ 전국 17개 시·도 가운데 대학 생존율이 75% 이상인 곳은 서울(81.5%)과 세종(75%)뿐
- ✚ 경남(21.7%) 울산(20%) 전남(19%)은 5개 중 4개 소멸 전망

대학입학정원 및 입학인원 추이



신입생 충원율 (2021년 등록자 기준)



08

4. 지자체대학 재정지원의 한계

CHUNGBUK NATIONAL UNIVERSITY

01 지자체의 낮은 재정자립도와 지역 불균형
02 지자체의 영세한 대학 재정지원 규모
03 지자체 대학지원의 효과성 및 지원체계 미흡

- 지역소멸 증가로 지자체 재정위기 심화
- 각 지자체별로 재정적 여건의 큰 편차
 - 지방재정통합공개시스템에 따르면, '23년 지자체의 재정지지도는 평균 45.0%, 특별시 77.0% 등, 광주시 평균 57.3%, 도 평균 36.7%에 불과'
- 도립대학 경상운영비 지원, 지역학생에 대한 장학금 지원 등과 같은 단순 재정보조사업, 종합복지 사업의 대출투자사업 등의 단편적·보조적인 사업들에 치중
- 대학 지원사업의 지자체 부서별 분산 추진
- 지자체 내 대학 재정지원의 종합적 파악 곤란
- 체계적 사후 평가나 환류체계 미흡

- 지자체의 대학 재정지원 책무에 대한 법적 근거에도 불구하고 대학에 대한 영세한 재정지원 규모
 - 「교육기본법」제7조제1항 「고등교육법」제7조제1항 「사립학교법」제43조제1항 등에는 국가 및 지방자치단체가 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 전략을 수립, 시행하고 대학이 그 목적을 달성하는데 필요한 재원을 지원할 수 있도록 규정
 - 「국립대학의 위기 대처 및 재정운영특별법」 제4조제4항 「지방대학 및 지역균형발전에관한법률」 제4조제1항에 지자체의 대학에 대한 인재 재정지원의 책무 규정

<2022년 고등교육 재정지원 규모(지원액 억원)>

부처	지원액(억원)
교육부	55,634
타부처	7,510
지자체	114,532

자료: 인국사학진흥재단(2023). 2022 고등교육 재정지원정보 분석보고서.

09

5. 국가균형발전과 지역맞춤형 지원체계 필요

○○ 지방대학의 위기는 청년층 이탈로 이어지고, 곧 지역의 위기로 연결 ○○

지방대학 소멸 → 지역 인재 유출
국가경쟁력 하락 ← 지역 공동화

현장의 목소리 (국회 교육위원회 2022년 국정감사)

인재가 지역을 떠나면 기업도 떠나고 기업이 떠나면 인재 유출은 가속화 되는 악순환이 지속된다

P대학 총장 K대학 총장

"국가와 지역의 도약"을 위한 "핵심 열쇠"는 "지방대학"

지역의 인적 물적 자원을 활용한 **국가균형발전과 지역 맞춤형 인재양성 필요**

10

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



1. RISE의 비전 및 목표

RISE 재정지원, 무엇이 다른가?

비전
정책 목표
중央·지방 역할 분담
제정
로드맵

지역인재양성·취·창업·정주 지역발전 생태계 구축
“대학이 살리는 지역” 대학의 지역발전 히브화
“지역이 키우는 대학” 경쟁력 있는 지역대학 육성
대학 교육·연구 경쟁력 강화 지원
첨단인재 양성 학술진흥·연구개발 경상비
지역 혁신 산업체·직업교육 대학 평생교육

RISE 등 교육부 대학재정지원사업 예산 50% 이상(2조원+α)을 지자체 주도로 전환
※ 지역발전을 위한 타부처 대외 간편 재정지원사업도 단계적으로 RISE로 연계
(23년~24년) 시범지역 운영 및 추진기반 마련 → ('25년) 전 시도 RISE 시행

<2022년 중앙정부 고등교육 재정지원 현황(지원액·액원)>

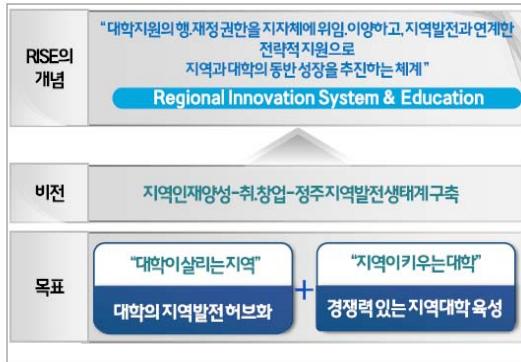
부처	지원액 (억원)	액원 (%)
교육부	114,532	95.3%
과학기술정보통신부	33,470	29.2%
산업통상자원부	10,186	8.9%
고용노동부	5,706	5.0%
문화체육관광부	4,769	4.1%
기타	1,502	1.3%

자료: 안국사학진흥재단(2023). 2022 고등교육 재정지원 정보 분석보고서.

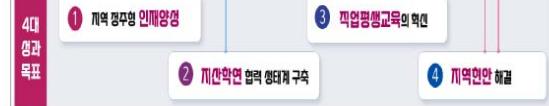
2. RISE의 방향 및 전략



RISE 재정지원, 핵심 방향성은 무엇인가?



RISE는 재정지원체계인가?



RISE는 재정지원사업인가?

13

2. RISE의 방향 및 전략



RISE 재정지원, 핵심 방향성은 무엇인가?

❖ RISE는 재정지원체계!

01

- 지속 가능한 대학지원체계
 - 지자체-지역 대학-산업의 협력체계를 장기적으로 강화하기 위한 지속 가능한 재정지원체계

02

- 지역 거버넌스 체계 구축 및 조정 거버넌스 강조
 - 대학, 산업, 지역사회가 협력하여 상생발전할 수 있는 지역 거버넌스 체계 구축에 중점
 - 다양한 이해관계자 간의 협력과 조율을 지속적으로 지원하는 조정 거버넌스의 역할에 중점

03

- 포괄적·장기적 지원 효과
 - 지역 발전을 위한 광범위한, 장기적 영역에 대한 지원
 - 인재양성, 지산학협력, 직업평생교육, 지역문제해결 등 제 부문에 대한 효율적 포트폴리오를 통해 지역혁신역량의 총체적 강화

14

2. RISE의 방향 및 전략



RISE 재정지원, 핵심 방향성은 무엇인가?

❖ RISE는 재정지원사업?

01

• 단기적·한시적 재정지원사업

- 일정 기간 동안 특정 목표를 달성하기 위한 한시적 지원 투입으로 낮은 지속 가능성

02

• 대학별 사업 추진 중심

- 지역 내 역할 분담 및 조정보다는 대학별 단위 과제, 프로그램의 실적/목표 달성을 중시
- 대학 및 지역의 체계적 변화보다는 지표 달성을 여부에 집중

03

• 부분적·단기적 지원 효과

- 분산적, 파편적 대학지원에 따른 지역사회에 대한 파급효과가 부분적, 단기적으로 나타남
- 지역혁신역량 측면 미흡

15

3. RISE 추진을 통한 변화 전망



RISE 재정지원, 어떠한 변화가 기대되는가?

지속 가능한 성장

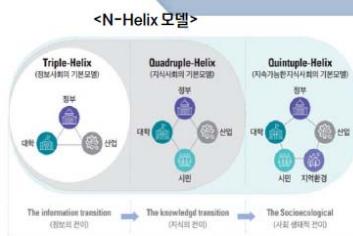
RISE 추진을 통해 지역과 대학은 상호 의존적이고 지속 가능한 성장 모델 구축 가능
→ 단기적 성과를 넘어 장기적으로 지역 발전과 대학 경쟁력 강화로 이어질 전망

혁신생태계 조성

대학 중심의 지역혁신 생태계가 구축되어 신기술과 아이디어의 지속적 창출 환경 조성
→ 지역의 산업 구조를 고도화하고 새로운 성장 동력을 확보하는데 기여

지역사회 활성화

대학-지역 협력은 경제, 문화, 교육, 복지, 환경 등 분야에서 지역 사회 활성화에 기여
→ 지역 주민의 삶의 질이 향상되고 지역에 대한 자긍심 고취



<https://isr.postech.ac.kr/index.php/archives/7929>

<국가혁신클러스터 개념도>



16



1. | 대학 RISE 전담조직의 설립

대학 RISE 전담조직, 왜 필요한가?

A circular diagram divided into four quadrants, each containing text about the University RISE Specialized Team:

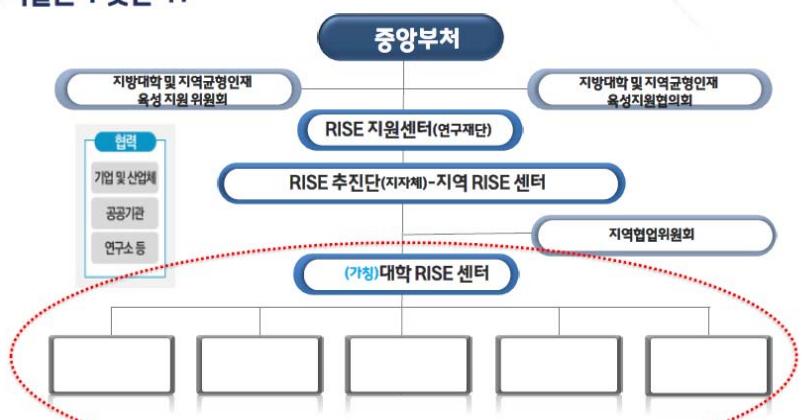
- Top Left: 'RISE에 특화된 전문가들로 구성된 조직을 통해 대학 RISE 계획의 효과적 수립 및 실행'
- Top Right: '전담 조직은 대학 RISE 추진의 일관성을 유지하여 장기적 비전을 실현'
- Bottom Left: '지역의 변화하는 환경에 빠르게 대응하여 대학 RISE 계획을 조정 및 개선'
- Bottom Right: '대학 RISE 추진에 필요한 인적, 물적 자원을 효율적으로 관리 및 배분'

1. 대학 RISE 전담조직의 설립



대학 RISE 전담조직, 역할은 무엇인가?

- ✓ 대학 내 지역 혁신을 주도하는 총괄 기구
- ✓ 지역 사회, 산업체, 지자체와의 협력 총괄
- ✓ 지역 맞춤형 교육 및 연구 프로젝트 수행
- ✓ 지역의 경제적 및 사회적 과제 해결 전략 수립



19

2. 대학 RISE 전담조직 설립·운영의 예상 문제점



대학 RISE 전담조직 설립·운영시 예상되는 문제점은 무엇인가?

❖ 지역사회와의 협력 및 소통 문제

01

• 이해관계자 간의 의견 차이

- ✓ 지역사회, 지자체, 기업, 대학 등의 목표와 우선순위가 상이하여 협력 과정에서 의견차이 발생
- ✓ 지역사회는 실질적인 경제적 성과에 초점, 대학은 학문적 성과와 연구 중심의 접근 방식 중시

02

• 지역 요구 파악의 어려움

- ✓ 지역社会의 다양한 이해관계자들의 요구와 필요를 명확히 파악하는 방법 및 절차의 어려움
- ✓ 지역 주민의 기대와 기업의 요구, 공공기관의 상이한 목표를 조율하는 과정이 복잡

03

• 협력 네트워크 구축의 어려움

- ✓ 지자체, 공공기관, 기업, 주민 단체 등 다양한 파트너와의 협력 네트워크를 구축·유지하는 데 시간 소요
- ✓ 협력 관계가 불안정할 경우 성과를 내는데 어려움 발생

20

2. 대학 RISE 전담조직 설립·운영의 예상 문제점



대학 RISE 전담조직 설립·운영시 예상되는 문제점은 무엇인가?

❖ 재정 확보 문제

01

•설립·운영 자금 확보 문제

- ✓ RISE 센터 설립 위한 재정 소요
- ✓ 연구 인프라 구축, 인력 채용, 운영 비용 등을 마련하기 위한 재원 마련 곤란

02

•지속 가능한 재원 마련 문제

- ✓ RISE 센터는 장기적인 운영을 위한 지속 가능한 재원 확보 필요

03

•정부 정책 변화

- ✓ 자체의 지원 프로그램이 변화하거나 우선순위가 변경될 경우, 재정적 지원이 감소 또는 중단될 경우 RISE 센터의 장기적인 운영에 부정적인 영향

21

2. 대학 RISE 전담조직 설립·운영의 예상 문제점



대학 RISE 전담조직 설립·운영시 예상되는 문제점은 무엇인가?

❖ 조직 및 운영의 복잡성 문제

01

•대학 내 부서 간 협력 문제

- ✓ 대학 내 다양한 부서와 협력하는 과정에서 행정적, 조직적 문제 발생 가능
예) 연구처, 산학협력단, 단과대학, 학생처 등 다양한 부서 간 협력과 조정 과정에서 갈등 발생 가능성

02

•전문 인력 확보 문제

- ✓ 지역적 특성에 따라 RISE 프로젝트 수행(연구, 교육, 행정 등) 전문인력 확보 곤란
- ✓ 산업과 대학 연계 관련 전문성을 가진 인력 확보 어려움→대학 자체 지역전문가양성시스템 구축 필요

03

•운영 프로세스의 복잡성 문제

- ✓ 연구, 산학 협력, 교육, 지역사회 기여 등 다양한 목표 달성을 위한 운영 프로세스가 복잡할 수 있으며, 효율적인 운영을 위해 체계적인 관리 시스템 필요

22

2. 대학 RISE 전담조직 설립·운영의 예상 문제점



대학 RISE 전담조직 설립·운영시 예상되는 문제점은 무엇인가?

❖ 산학협력의 제약 문제

01

• 기업의 적극적 협력 등기 부족

- ✓ 지역 기업이 대학과의 연구 협력 또는 연구결과 사업화에 소극적인 경우, 협력의 효과는 제한적

02

• 산학협력에서의 이해 충돌

- ✓ 대학과 기업 간의 목표 차이로 인해 협력 과정에서 갈등 발생 가능성
- ✓ 대학은 장기적 연구를 중시하지만, 기업이 단기적 실용적 성과를 요구하는 경우 조율 어려움

03

• 지자체의 협력 관계 변화 위험

- ✓ 지방선거 등의 요인에 의한 지자체의 정책 변화나 우선순위 변화에 따라 대학-지자체의 협력 관계 변화의 위험

23

3. 대학 RISE 전담조직 설립 단계별 전략

- **비전 설정**
 - RISE 전담조직의 장기적인 비전 설정
 - 대학과 지역사회 공동 발전 로드맵 제시 및 지역사회와의 상생 모델 구안
- **목표 설정**
 - RISE 전담조직의 주요 목표를 명확히 정의
 - 대학의 비전, 지역의 특성과 요구를 반영한 맞춤형 목표 설정
 - 예) 지역사회 경제 활성화, 인재 양성, 산학 협력 강화, 기술 혁신 등을 목표로 설정

- **RISE 전담조직 구성**
 - 대학 내 기획처, 연구처, 산학협력단, 학생 지원부서 등과 협력할 수 있는 기구 필요

- **협력 파트너 확보**
 - 각 단과대학, 연구처, 산학협력단, 학생처 등 대학 내 유관 부서와 협력 구조 강화



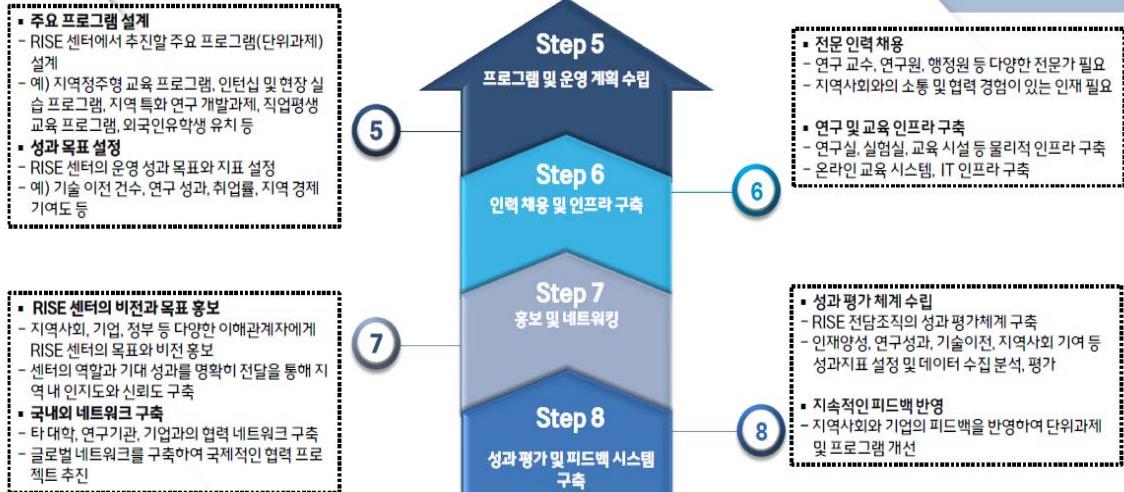
- **지역의 요구 파악**
 - 지역사회 경제적/산업적/사회적 요구 분석
 - RISE 전담조직의 역할 설정을 위해 지역 주민, 기업, 지방 정부, 공공기관 등 이해관계자와의 협의 및 소통

- **지역 특화 산업 및 연구 분야 선정**
 - 지역의 경제 구조와 산업적 특성을 분석한 후, RISE 센터가 중점을 둘 분야 선정

- **재정 계획 수립**
 - RISE 전담조직을 운영하기 위해 필요한 예산 계획 수립 및 재정 확보계획 수립
 - 연구 인프라 구축, 인력 채용, 연구 및 교육 프로젝트 운영에 필요한 예산 포함
 - 정부의 지역 혁신 지원 프로그램이나 연구 과제 지원을 통해 재원 확보
 - 지자체, 공공기관과 협력하여 재정 조달
 - 산학협력 및 민간 투자 유치
 - 지역 기업과의 협력을 통해 산학 공동 연구 및 기술 이전을 위한 자금 유치

24

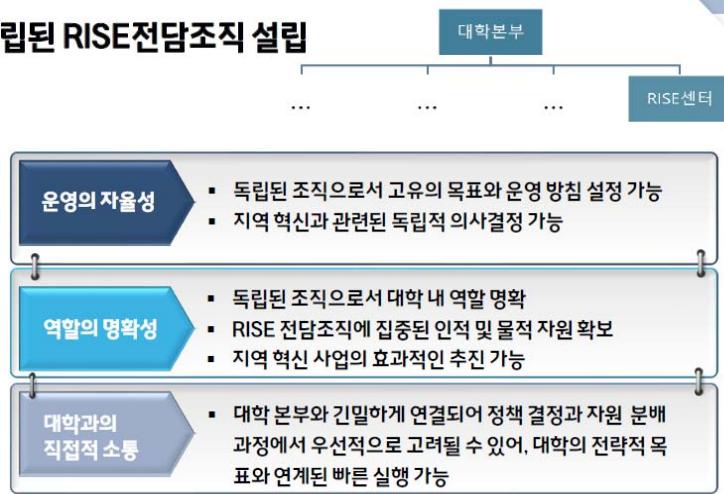
3. 대학RISE 전담조직 설립 단계별 전략



25

4. 대학RISE 전담조직의 조직적 위상

◆ 대학본부 내 독립된 RISE전담조직 설립



26

4. 대학 RISE 전담조직의 조직적 위상

◆ 대학본부 내 독립된 RISE 전담조직 설립

단점

대학본부

RISE센터

- 운영비용 부담
 - 독립된 조직을 운영하기 위해 추가적인 관리 비용 발생
 - 예산 관리나 인적 자원의 확보가 도전 과제
- 타 부서와 조율 필요
 - 분리/독립 조직으로 타 부서와의 협력 약화
 - 특히 산학 협력이나 기획부서와의 조율이 부족할 경우 협력 사업이 원활하게 진행되지 않을 가능성
- 의사결정 지연
 - 대학 본부와의 의사결정 과정에서 시간 지연
 - 다양한 이해관계자들이 개입하는 복잡한 관리 체계 형성

27

4. 대학 RISE 전담조직의 조직적 위상

◆ 대학본부 기획처 내 RISE전담팀 설립

장점

대학본부

기획처(실)

RISE센터

- 전략적 기획과의 연계
 - RISE센터가 대학발전계획과 긴밀히 연계, 대학비전·목표에 부합하는 방향으로 지역혁신사업 추진 유리
- 조직 간 협력 용이
 - 기획처 내 대학의 전략적 사업, 계획과 협력 용이
 - 대학의 자원 배분에서 우선 순위 부여 가능성
- 효율적인 자원 활용
 - 기획처는 예산 편성과 자원 관리에 관여하므로, RISE센터가 필요로 하는 자원 신속 확보 가능

28

4. 대학RISE 전담조직의 조직적 위상

❖ 대학본부 기획처 내 RISE 전담팀 설립



29

4. 대학RISE 전담조직의 조직적 위상

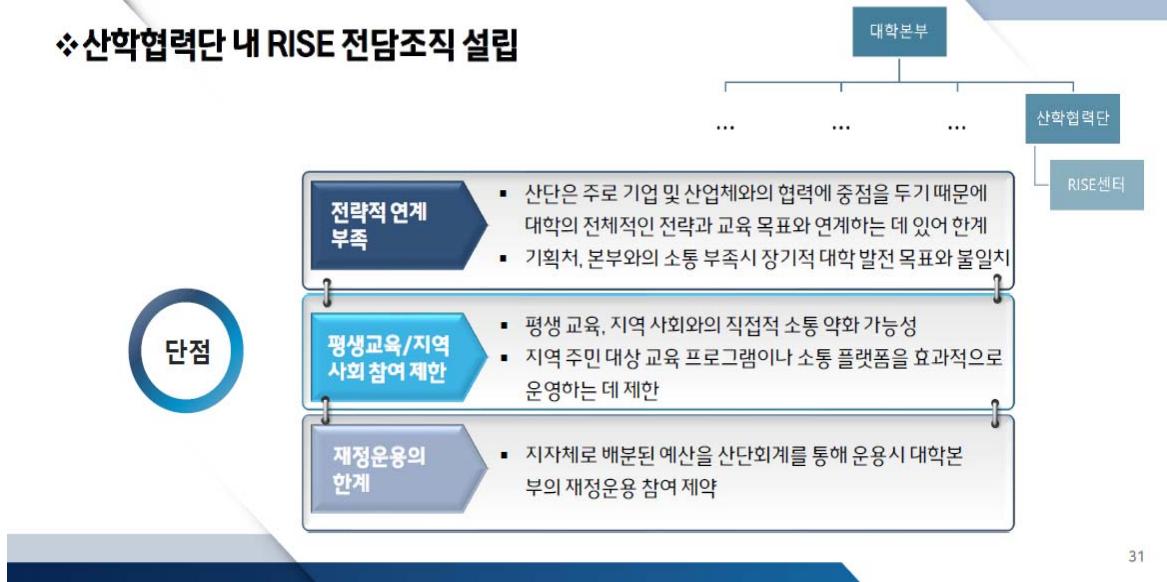
❖ 산학협력단 내 RISE 전담조직 설립



30

4. 대학 RISE 전담조직의 조직적 위상

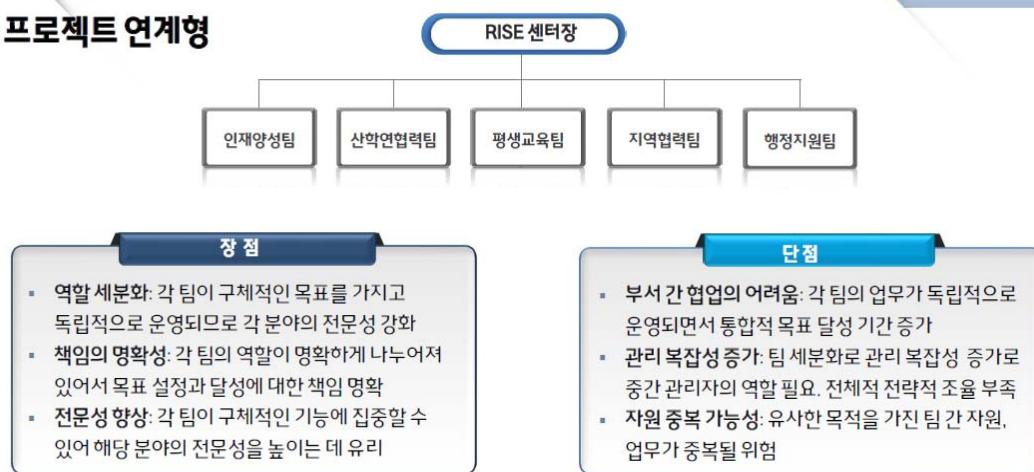
◆ 산학협력단 내 RISE 전담조직 설립



31

5. 대학 RISE 전담조직의 조직 구성

◆ 프로젝트 연계형



32

5. 대학 RISE 전담조직의 조직 구성

❖ 업무기능형



장점

- 신속한 의사결정: 단순한 팀구조로 의사결정 과정이 빠르고 유연, 모든 자원을 효과적으로 배분 가능
- 효율성: 팀 간 업무가 명확하게 구분되고, 통합적으로 운영되어 자원 관리가 용이하고, 신속한 과제 추진
- 협력 촉진: 각 팀의 역할이 포괄적이기 때문에 목표 달성을 위한 긴밀한 협력 가능

단점

- 전문성 부족: 각 팀이 광범위한 업무를 담당하기 때문에 특정 분야에 대한 깊이 있는 전문성 부족
- 과중한 업무: 사업진행팀은 다수의 프로젝트를 동시에 관리하게 되어 과중한 업무부담
- 팀 간 경계 모호: 구체적인 업무 분담이 명확하지 않으면 책임 소재 불분명 가능성

33

5. 대학 RISE 전담조직의 조직 구성

❖ 프로젝트 연계형 모델과 업무기능형 모델 비교

항목	프로젝트 연계형 모델	업무기능형 모델
팀 구조	세분화된 팀 구성 (인재양성, 산학연협력 등)	포괄적이고 단순화된 팀 구성 (사업진행, 대외협력 등)
전문성	각 팀이 전문 분야에 집중, 전문성 확보 가능	광범위한 업무 담당으로 전문성 다소 부족
의사결정 속도	복잡한 관리 구조로 인해 의사결정 다소 지연	단순한 구조로 신속한 의사결정 가능
부서 간 협업	팀 간 협업이 어렵거나 관리가 복잡	포괄적 업무를 다루므로 자연스러운 협업 가능
책임 및 역할 분담	명확한 책임과 역할 분담	역할이 넓어 책임이 모호해질 가능성
관리 복잡성	관리가 복잡하고 중간 관리자의 역할이 중요	단순한 관리 구조로 관리가 용이

34



1. | 지산학연 협력 강화 전략

지역 취업/일자리 창출

- 산학 협력 프로젝트와 맞춤형 인재 양성 프로그램을 통해 지역 내 일자리 창출 기여
- 지역 기업과의 협력을 통해 학생들에게 인턴십 및 현장 실습 기회를 제공하고, 졸업 후 지역 산업체 취업 지원

중소기업 성장지원

- 지역 중소기업과의 공동 연구 및 기술 이전을 통해 기업의 기술 경쟁력을 강화, 이를 통해 지역 경제 성장 촉진
- 특히, 신기술과 혁신적인 솔루션을 제공하여 기업이 더욱 경쟁력 있는 제품과 서비스를 제공하도록 지원

창업 활성화

- 창업 지원 프로그램을 통해 대학생 및 연구자들이 창업을 시도할 수 있도록 인큐베이팅, 멘토링, 재정적 지원을 제공하며, 이를 통해 지역 경제에 새로운 활력 제공

2. | 지역인재양성 및 문화진흥 전략

❖ 지역인재양성

지역맞춤형 인재양성

- 지역의 특성과 산업 수요를 반영한 교육 프로그램(현장실습/캡스톤디자인, 기업맞춤형 학과 및 트랙 등)개발
- 인재양성 활동은 지역 내 고용으로 연계되어 지역 사회의 경제적 성장 견인

지역창업교육

- 지역기반 창업교육 프로그램(전공/교양/비교과) 운영
- 창업 교육인프라 및 제도 구축(창업공간 및 시설 조성, 창업교육센터, 창업친화형 제도)
- 창업교육 네트워크

❖ 문화 진흥

지역문화 활성화

- 지역문화 자원을 활용하여 문화산업을 활성화에 기여
- 지역의 정체성을 강화하고, 지역 주민들의 문화적 자부심을 높이는 데 도움
예) 지역의 역사적, 문화적 자산 연구 과제 추진
- 문화 콘텐츠 개발을 통해 관광 산업 연계 과제 추진

문화 및 예술 프로그램 개발

- 지역사회와 함께하는 예술 및 문화 프로그램을 개발하여 지역 주민들의 문화 참여를 증진시키고, 지역의 예술적 활동 지원

37

3. | 지역사회문제 해결 전략

지역 문제 해결

- RISE 센터는 지역사회와 협력하여 교통, 환경, 주거, 보건 등 지역사회가 직면한 다양한 사회적 문제를 해결하기 위한 과제 수행
예) 환경 오염 문제를 해결하기 위한 연구, 지역사회 인프라 개선을 위한 계획 수립 등 포함

지역 공동체 강화

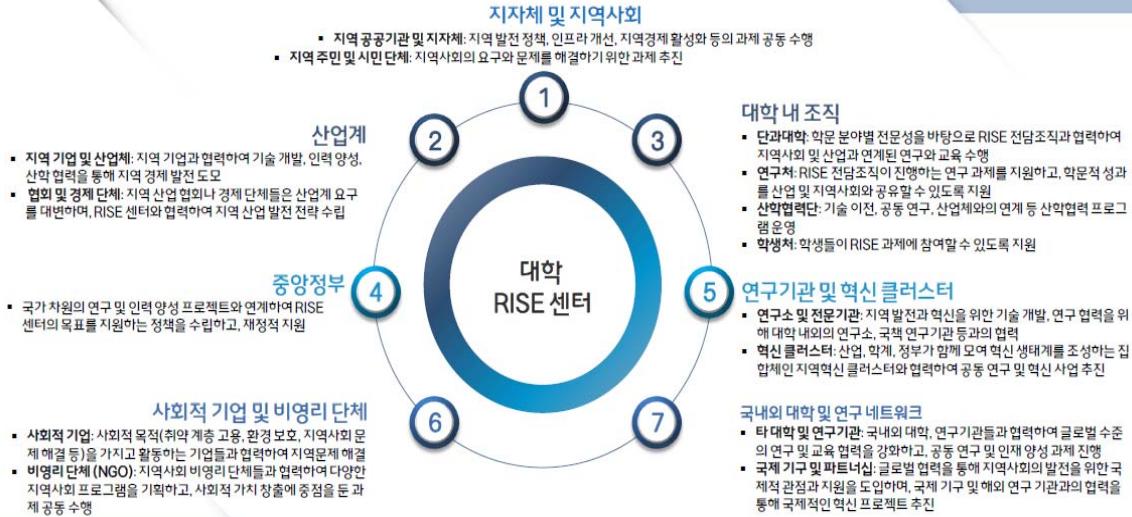
- 지역주민과의 소통을 통해 공동체 활동 강화
- 사회적 기업이나 비영리 단체와의 협력을 통해 지역사회의 사회적 문제 해결에 기여
- 지역 내 취약 계층 지원, 사회적 배려와 같은 사회적 책임을 다하는 데 기여

지역사회 참여 증대

- 지역 주민들의 참여를 통해 지역사회가 대학과 함께 발전할 수 있는 기회 제공
- 주민들은 대학의 다양한 프로그램에 참여할 수 있으며, 이로 인해 지역사회가 적극적으로 지역의 변화와 혁신 주도

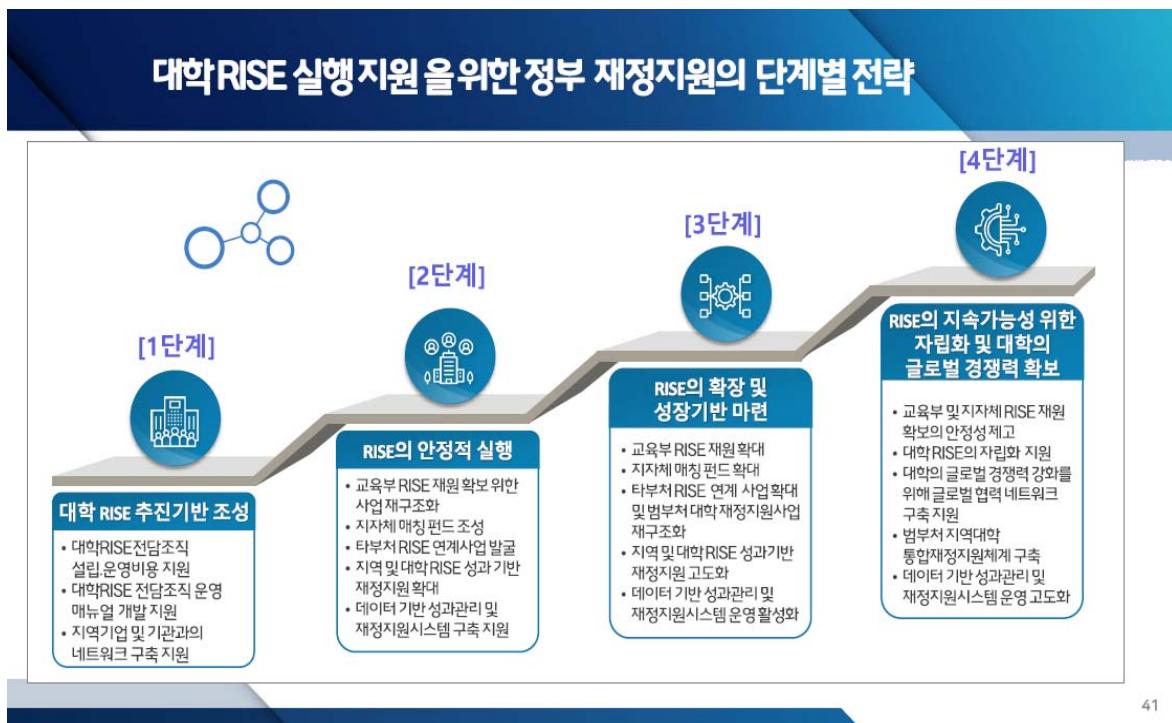
38

4. 지역혁신주체간 협업 전략



39





41

경청해 주셔서 감사합니다!



토론문 1

지역RISE체계의 운영지원을 위한 현안 사항

김규용(충남대학교 교수)*

'22년 7월 “어디에 살든 균등한 기회를 누리는 공정, 자율, 희망의 지방시대”의 비전을 제시하면서 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제정과 함께 대통령직속 지방시대위원회가 출범되었다.

이후 '23년 1월 대통령주제 인재양성전략회의에서 “나라를 살리는 지역균형발전의 핵심은 교육”이며 지역대학의 역할을 지원하기 위하여 “지역중심 대학지원(RISE)체계” 추진방안을 발표하게 되었다.

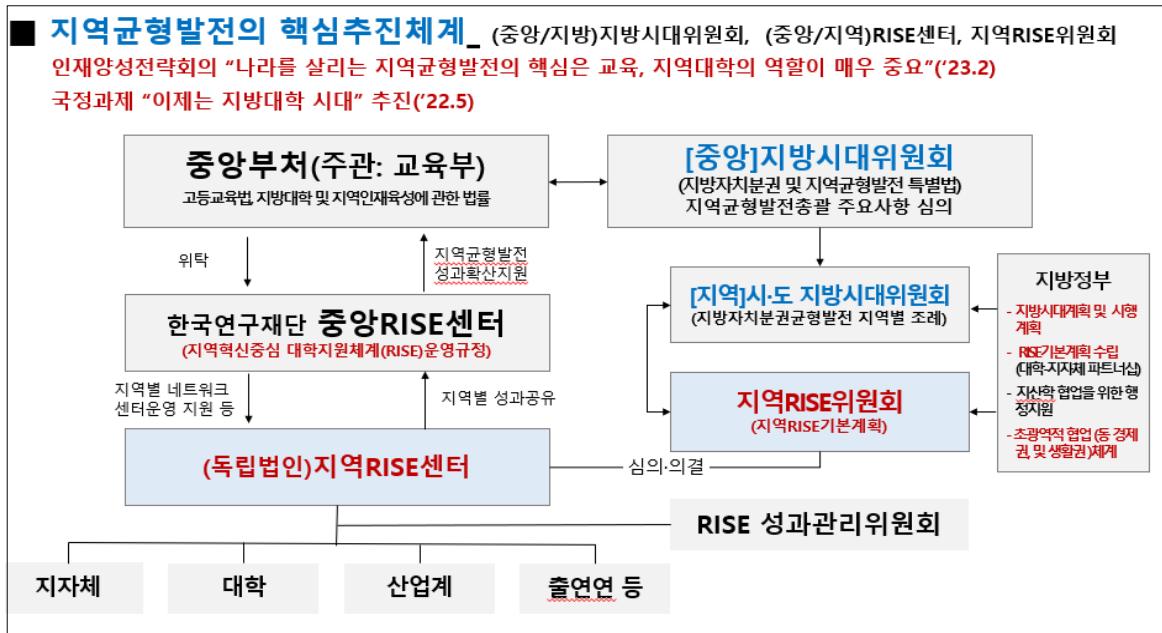
대학교육협의회(대교협)은 정책과제를 통해 23년 제1차 대학-지역혁신 지원체계 정립연구(대학 주도 지자체의 협력적 거버넌스 중심)에서 협업적 지역혁신의 거버넌스 모델을 제안하였다. 또한 '24년 제2차 지역RISE체계 운영지원 연구에서는 지역RISE체계의 추진과정에서 구체적인 협업의 아젠다를 도출하고 지속 가능한 협의체계를 제안할 계획이다.

이제 곧 내년 '25년부터 “지역혁신중심 대학지원(RISE)체계”가 전국 17개 시·도의 지방자치단체에 본격적으로 도입되는 시점에서 현행의 중점사항에 대하여 검토하고자 한다.

1. 지역혁신중심 대학지원(RISE)체계는 지역균형발전의 국정철학에 부합되고 있는가?

“대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대”의 비전으로 지방분권과 균형발전 5개년 계획을 통합하여 지방시대 종합계획('23~'27)을 수립하였다. 지역균형발전을 위한 핵심추진체계는 지방시대 위원회와 지역RISE체계이며 법적 위상의 정립이 필요하다. 이를 위하여 지방분권균형발전법과 지방대육성법의 명시적 연계성을 위한 개정이 필요하다고 할 수 있다.

* 충남대학교 건축공학과 교수, gyuyongkim@cnu.ac.kr



2. 현행 RISE체계의 추진과정에서의 중점사항은 무엇인가?

□ 지역RISE체계의 협업적 거버넌스 정립 미흡

- 대학과 지자체간의 협업적 거버넌스 정립이 확립되지 못하여 ‘지역RISE계획’, ‘단위사업 구성’등 자자체의 행정력 중심으로 추진되고 있음.
- 「고등교육법」, 「지방대학육성법」 개정과 「RISE운영규정」 제정이 지연되어 법적 기구로서 “지역RISE위원회”의 설치가 지연되어 지자체장이 지역RISE센터의 지정과 센터장의 임명을 수행하는 현황으로 대학의 협업적 관계가 희박한 상태임.
- 교육부의 권한을 위임, 이양하여 지자체 행정력 중심으로 지역 내 공모사업의 수준에 그칠 우려와 지역내 대학 간 과도한 공모경쟁 예상됨.

□ 기존 재정지원사업의 일몰과 승계의 불확실성

- 기존재정지원사업의 RISE체계 통합과 다른 사업이 추가 이관으로 혼란, 지자체의 행정적 부담과 지자체 대응예산 부담 가중됨.
- 기존 5개 사업(1.15조원)을 RISE통합으로 전환하면서 ‘연2조원+α’의 국고지원 계획에서 글로컬대학, 추가8개 사업, 의대교육혁신, 늘봄학교사업의 재원을 추가 편입되어 실질적인 재원지원이 부족한 실정

□ 지역RISE 단위사업의 지역대학간 공모경쟁과 재원분배의 기준 필요

- 지역균형 발전을 위한 대학 특성과 참여형태 반영이 미흡한 하향식 단위사업 방식으로 대학 간 과도한 공모경쟁이 예상됨. 대학의 규모, 대학 보유자원 등에 따라 대학간 단위사업 참여의 격차 우려

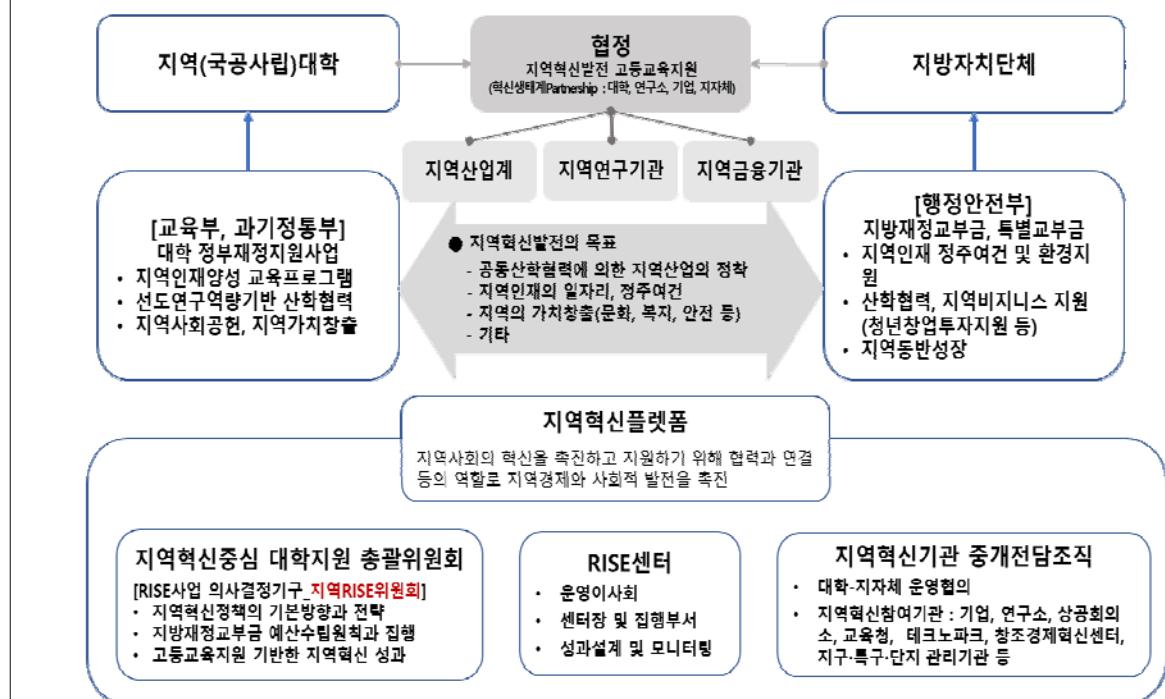
□ 시·도 지자체 단위사업 중심으로 초광역협력의 한계

- 지역산업의 특수성과 산업의 지역경계가 초광역의 영역인 경우 지자체 간 대응자금 출원의 기준 모호 지역 전략산업과 신산업의 연계성 미흡

□ 지역RISE체계 집행조직의 전문성 불균형

- 지역대학간 협업을 위한 컨설팅 및 의견반영 미흡, 대학간 협의 활동의 한계(전문성, 독립성 제고 필요)

■ 대학과 지자체간의 협업적 거버넌스 모델(안)



3. '25년 지역RISE체계의 진입단계에서 현안 진단

'25년도 RISE예산 집행의 지연과 대학 재정지원사업의 공백 불가피가 예상된다. 지역RISE체계의 출범단계에서 RISE기본계획과 단위사업을 협업의 체계를 조성하고 기존 사업을 승계, 일몰되도록 단계적 도입할 필요가 있다.

지역RISE체계의 법적 제·개정에 따른 후속 조치가 지연되고 있으며 대학과 지자체간의 파트너십 협업관계를 정립할 수 있도록 도입의 과정을 설정하여야 한다. “지역발전기본계획”과 “지역RISE기본계획”的 수립에 지역대학이 지역발전을 위한 공동의 목표와 단위사업의 구성에 참여될 수 있도록 명시적 파트너십 관계를 정립해야 한다.

4. 지역RISE체계의 정착을 위한 지속가능한 소통과 협의체계 필요

현행의 RISE체계는 “교육부 라이즈위원회”를 중심으로 중앙라이즈센터와 지역라이즈센터로 연계되어 있다. 지역에는 다수의 대학이 참여하고 대학 간에도 설립의 취지와 특수성으로 지역혁신 발전에 다각적인 참여로 기여하고 있다.

대학교육협의회는 RISE 참여대학의 의견수렴과 운영을 지원하기 위하여 교육부와 지속가능한 협의를 진행하기 위하여 ”대교협 라이즈 지원위원회“ 설립을 제안하고 있다. 교육부와 라이즈 협의회를 정례화하여 지역RISE의 참여대학의 현황을 공유하고 정책수행 점검, 개선사항의 제안 등을 수행할 계획이다.

■ 대교협 지속가능한 RISE운영지원의 추진체계

교육부 라이즈위원회

- RISE위원회 분과위원회
 - ① 법령규제개선 : 법령/행정규칙 제·개정, 규제개선 등
 - ② 재정성과관리 : 예산배분 기준, 성과관리 체계 등
 - ③ 컨설팅위원회 : 시도별 계획수립, 사업운영 지원 등
- RISE위원회 권역별 현장소통

중앙 라이즈센터

- 전국 지역라이즈센터의 총괄지원

지역 라이즈센터

- 지역별 대학 라이즈사업단 지원

대교협 라이즈지원위원회

- 중앙부처에 대학 공동의견 개진 등 협의체
- 교육부 협의회 정례화
- 총장단으로 구성된 TF위원회

대교협 라이즈운영지원센터

- 전국 대학 라이즈사업단의 의견수렴, 운영현황 분석, 정책점검, 개선제안 등
- RISE체계의 분야(법&규정, 예산지원, 성과관리 등)별 운영체계 분석
- 대학라이즈체계 지원 전문가 구성

참고문헌

대교협 정책연구, 제1차 대학-지역혁신 지원체계의 정립연구(2023)
제2차 RISE체계의 운영지원을 위한 정책연구(2024), 예정

토론문 2

“지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 실행방안”에 대한 토론문

문보은(한국교육개발원 선임연구위원)*

- 내년부터 RISE의 전면 추진, 본격 시행을 앞둔 상황에서, 정부와 지자체, 지역대학 모두 준비에 박차를 가하고 있는 것으로 알고 있다. 지난 15일 정부는 지역과 대학의 동반성장을 위한 라이즈(RISE) 지원 전략(시안) 공청회를 개최함으로써 다시 한 번 RISE 전국 시행에 대한 사회적 관심을 환기시킨 측면이 있다. 다소 늦은감이 있으나, 라이즈 지원 전략(시안) 발표를 통해 라이즈 추진체계와 계획 수립, 사업운영 방식, 성과관리 체계 등의 세부 내용이 공개됨으로써 지역의 RISE 준비는 더욱 구체화 될 것으로 판단된다.
- 다만, 지금까지 지역의 RISE 준비는 지자체 차원에서 주도적으로 추진되어 왔으며 지역 대학 차원의 준비나 대응은 적극적이지 못했던 측면이 있다. 이와 같은 상황에서, 오늘 이정미 교수님의 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 실행방안 발표는 지역 대학 차원의 대학 RISE 전담 조직 설립방안과 대학의 RISE 프로젝트 추진 전략에 대한 구체적인 내용을 담고 있어 지역 대학의 RISE 준비에 매우 큰 도움이 될 것으로 보인다. 나아가 정부 차원의 단계별 재정지원 전략을 제안함으로써 RISE가 안정적 재원과 시스템 기반을 토대로 지속될 수 있는 방향을 제시하였다. 이정미 교수님의 발표 내용에 동감하며 토론자로서 몇 가지 의견을 말씀드리고자 한다.
- 먼저, RISE가 기존의 일개 대학재정지원사업이 아닌 재정지원체계라는 점을 지적하신 것에 대해 공감하며, 매우 중요한 사항을 언급하셨다고 생각한다. 토론자가 올해 한국교육개발원에서 RISE 관련 기본연구(「지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로」)를 수행하면서 지자체와 지역 대학, 지역 RISE 센터 관계자들의 인식을 분석한 결과, 안타깝

* 한국교육개발원 교육재정·자치연구실, 선임연구위원, mboeun@kedi.re.kr

제도 상당수가 RISE를 기존과 유사한 재정지원사업으로 이해하고 있었다. 그 원인은 다양한 것으로 나타났으나 정책이 급격하게 추진되는 과정에서 지역의 RISE 추진체계 마련이나 기반 구축을 위한 준비와 여력이 부족한 가운데 지역의 재정지원사업을 발굴하는 데 몰두할 수 밖에 없었다는 의견이 중요하게 제시되었다. RISE는 정부의 대학지원 패러다임 전환을 대표하는 핵심 정책이라 할 수 있기에, RISE의 일환으로 추진될 사업, 즉 지역별 프로젝트 및 단위과제 발굴도 중요하지만 특히 정책 초기 단계에는 RISE 추진을 위한 지역 기반 조성과 거버넌스 구축, 제도 정비에 더욱 힘을 쏟을 필요가 있다.

- 다음으로 대학 RISE 전담조직 설립과 관련하여, 발표문에서는 가능한 방안을 여러 가지로 검토하고 있다. 현재 지자체들은 지역 내 대학과 의사소통을 위해 단일 창구를 지정하도록 하는 경우가 많아지는 것으로 파악되었다. 물론 아직 지역 대학 차원에서 독립된 RISE 전담조직이 설립된 경우는 많지 않으며, 기획처나 산학협력단, 또는 관련 부서들의 연합 형태 TF 등으로 RISE에 대응하는 경우가 많은 상황이다. 중요한 것은 RISE가 신규 재정지원사업이 아닌 체계 변화인 만큼 개별 대학 차원에서의 RISE 전담조직 또한 차별화가 요구된다는 점이다.
 - RISE의 주요 영역은 지산학연 협력, 인재양성, 평생·직업교육, 지역 현안 등 광범위하며, 기존에 관련 사업을 담당하던 기획처나 산학협력단 등 어느 하나의 조직이 RISE를 전담하기는 현실적으로 어려워 보인다. 또한 기획처나 산학협력단 등 관련 조직을 단순 연계하여 RISE 전담조직이라는 우산을 씌우는 것도 적절해 보이지 않는다. 따라서 대학본부 내 총장 직속 기구 혹은 부총장 산하 독립 조직 등으로 설치하여, 학내 의견 수렴과 통일된 방향성 마련, 계획 수립 등을 주도해 나갈 필요가 있다. 토론자가 수행한 연구에서 지자체들은 대학 내 여러 주체(기획처장, 산단장, 부총장 등) 간 갈등 및 의견 대립(난립) 등으로 인해 대학과의 의사소통 및 정책 결정에 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 더구나 RISE는 개별 대학에서 참여하기를 희망하는 단위과제를 대학 내부의 논의·합의 과정을 거쳐 결정한 뒤 이를 대학별 하나의 RISE 사업계획서(패키지 형태의 단일 신청서)에 담아 공모 등에 응하도록 할 계획인 만큼 개별 대학 내 공식적 권한을 갖는 별도의 상위 거버넌스 체제 구축이 필요하다. 이 전담조직의 실무적 운영에 있어서 프로젝트 연계형이나 업무기능형 등을 충분히 검토하여 활용할 수 있을 것이다.

- 발표문에서는 대학의 RISE 프로젝트 추진 전략과 관련하여 지산학연 협력 강화 전략, 지역인재 양성 및 문화진흥 전략, 지역사회문제 해결 전략, 지역혁신주체 간 협업 전략 등이 구체적으로 제시되었다. 이 내용들은 지역 대학이 바로 참고하여 활용할 수 있는 훌륭한 가이드가 될 것으로 판단된다.
 - 그 외에 향후 지역대학은 RISE 프로젝트 추진 전략에 있어서 크게 두 가지 측면을 고려할 필요가 있어 보인다. 첫째, RISE 초광역화이다. 현재 RISE는 광역 지자체 단위로 추진 예정이며 지역에 따라서는 정책 추진이 안정화되면 인근 지자체와 연계할 계획도 갖고 있는 것으로 파악되었다. 당장 내년부터는 RISE가 광역 단위로 출발하겠지만, 이후에는 현실적으로 동일경제권이나 동일생활권 등의 측면에서 RISE 초광역화 등 정책고도화 가능성이 있다. 따라서 대학이 속한 지역 외 대학 또는 지자체, 산업체 등과의 RISE 추진 전략을 선제적으로 준비할 필요가 있다.
 - 둘째, 교육발전특구와 RISE의 연계이다. RISE는 지자체와 지역 대학, 산업체 등의 연계·협력에 방점이 있지만, 교육발전특구의 경우 이를 포함하여 더욱 광범위한 차원의 계획이라 할 수 있다. 정부는 교육발전특구의 개념을 “지자체, 교육청, 대학, 지역 기업, 지역 공공 기관 등이 협력하여 지역발전의 큰 틀에서 지역교육 혁신과 지역인재 양성 및 정주를 종합적으로 지원하는 체계”로 설명하고 있다.¹⁾ 현재 교육발전특구 사업에는 지역의 일부 대학이 참여하고 있으며, 지자체는 RISE와 별개로 인식하는 경우가 많으나, 대학은 RISE 추진 전략 마련에 있어서 연계·협력 주체 및 연계·협력 영역과 내용, 연계·협력 방식 등을 다각화(확대)하고 체계화할 필요가 있다. 즉, 지역 대학 차원에서 RISE와 교육발전특구의 연계 전략에 대한 적극적 고민이 요구된다. 한편, RISE가 광역 지자체 중심으로 추진되는 구조이지만, 지역 대학이 속한 기초지자체와의 연계·협력 또한 매우 중요하다. 광역지자체가 나서지 않는다면 대학이 적극적으로 기초지자체의 참여와 협력을 독려하고 촉진해 나갈 필요가 있다. 이와 같은 관점에서 본다면, 발표문의 지역혁신주체 간 협업 전략에 있어서 기초지자체와 지역교육청 등을 포함할 필요가 있어 보인다.
- 중요한 내용을 발표해 주신 이정미 교수님께 감사드리며, 토론을 마칩니다.

1) 교육부 홈페이지(<https://www.moe.go.kr/sub/infoRenew.do?m=0320&page=72789>)

참고문헌

문보은 외(2024). 지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로. 한국
교육개발원. (* 2025년 1월 발간 예정)

교육부 홈페이지. <https://www.moe.go.kr/sub/infoRenew.do?m=0320&page=72789>



2024 고등교육정책 연합포럼

[지역혁신과 대학, 재정 전략]

사립대학 재정의 현황과 향후 과제

주제 2

발표자 송기창(성산효대학원대학교 총장)

토론자 원윤희(서울시립대학교 명예교수)

김진영(건국대학교 교수)

사립대학 재정의 현황과 향후 과제

송기창(성산효대학원대학교 총장)*

I. 서론

사립대학의 재정이 넉넉한 적은 없지만, 적어도 반값등록금정책이 시행되기 전까지는 등록금 수입 전망을 바탕으로 독자적인 발전계획을 수립할 수는 있었다. 그러나 반값등록금정책이 시행되기 3년 전인 2009년부터 표면적으로는 자발적이었지만 교육부의 협조 요청에 부응하여 등록금 동결이 이루어졌고, 반값등록금 및 국가장학금제도가 시행된 2012년에는 교비장학금 확충과 함께 등록금 인하를 요구받았으며, 이후 금년에 이르기까지 대부분의 사립대학은 16년 동안 등록금을 한 푼도 인상할 수 없었다.

사립대학 결산통계를 보면, 1인당 등록금은 소폭이나마 매년 인상되는 것으로 나타나지만, 등록금 단가가 인상된 것이 아니라 계열별 학생정원의 변화로 인한 것이다. 등록금 단가가 낮은 인문사회계 정원을 줄이고 등록금 단가가 높은 이공계 정원을 늘릴 경우 학생수가 똑같아도 등록금 총액은 늘어나고 1인당 평균 등록금은 많아지는 결과를 가져온다. 등록금 총액이 늘어나는 또 하나의 이유는 학부 등록금 결손을 메우기 위하여 규제가 없는 대학원 등록금이나 외국인 유학생 등록금을 인상했기 때문이다. 등록금 동결 기조 속에서도 2015년 2개교, 2017년 3개교, 2019년 5개교, 2021년 4개교가 소폭 인상했으나, 교육대학이 인상에 참여했던 2023년에는 17개교(사립대 9개교, 교육대 8개교), 지방사립대학과 종교계대학이 대거 참여한 2024년에는 26개교(모두 사립대, 13개교는 종교계 대학)가 등록금을 인상했다.

사립대학의 재정위기는 우수교수 확보를 어렵게 할 뿐만 아니라 우수교수의 외부유출을 촉진하여 사립대학의 교육의 질을 저하시키고, 나아가 질적 수준이 낮은 인력을 사회로 배출시켜 우리 사회 전반의 발전을 저해할 수 있다. 현시점에서 사립대학 재정의 현황을 분석하여 문제점을 도출하고 문제점을 해결하기 위한 정책과제를 모색할 필요가 있다.

* 성산효대학원대학교 총장, kcsong@sookmyung.ac.kr

II. 사립대학 재정정책의 경과

정부수립 이후 현재까지 사립대학 재정정책은 크게 두 가지 원칙을 바탕으로 설계되었다. 하나는 설립자부담원칙이고, 다른 하나는 수익자부담원칙으로, 현재까지 계속 적용되는 원칙이다. 국가장학금을 통해 국가가 수익자에게 국가장학금을 지원하는 제도가 신설됨으로써 국가부담원칙도 적용되고 있다는 주장이 있을 수 있지만, 국가장학금의 최종 수익자가 대학이 아니라 학생이라는 점에서 국가부담원칙이 적용된 것이 아니라 여전히 수익자부담원칙이 적용되고 있다는 관점이 더 타당성이 있다고 본다. OECD 교육통계의 산출기준은 교육재원 부담주체별 부담률을 산출할 때 초기재원이 아니라 최종재원을 기준으로 하는 바, 국가가 부담하는 국가장학금은 대학에 직접 지원하는 최종재원이 아니고 학생에게 지원하여(초기재원) 학생이 이를 대학에 등록금(최종재원)으로 납부하기 때문이다. 국가가 사립대학에 대하여 경상비를 지원하지 않는 한 우리나라는 여전히 사립대학에 대해 국가부담원칙이 아니라 수익자부담원칙을 적용하고 있는 것으로 봄아 한다.

1. 설립자부담원칙의 확립 과정

「사립학교법」 제5조(자산) 제1항은 “학교법인은 그가 설치·경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 그 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 한다.”고 규정하고, 제2항은 “제1항에 따른 사립학교에 필요한 시설·설비와 재산에 관한 기준은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있다. 대통령령인 「대학설립·운영 규정」은 대학·산업대학·교육대학·전문대학 및 이에 준하는 각종학교의 설립기준과 대학을 운영함에 있어서 필요한 시설·교원 및 수익용기본재산 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 설립자부담원칙을 구체화하고 있다.

「대학설립·운영규정」(대통령령 제15127호, 1996.7.26. 제정)은 대학의 연간 학교회계 운영수익 총액에 해당하는 가액의 수익용 기본재산 확보와 재산총액의 5% 이상의 연간소득이 있는 수익용 기본재산을 규정하였고, 학교법인은 매년 수익용 기본재산에서 생긴 소득의 100분의 80 이상에 해당하는 가액을 대학의 운영에 필요한 경비로 충당하도록 규정하였다. 시행규칙에서는 연간 학교회계 운영수익의 범위와 수익용 기본재산 수익의 기준을 구체화하였다.

이후 여러 차례의 개정 과정을 거쳐 2024년 현재 수익용기본재산 확보 기준은 대학의 연간 학교회계 운영수익 총액 중 학생의 등록금 및 수강료 수입에 해당하는 가액으로 하되, 대학 300억원, 전문대학 200억원, 대학원대학 100억원 이상 확보하도록 되어 있다. 시행규칙에 따르면, 학생의 등록금 및 수강료 수입은 해당 학년도의 직전 학년도 학교회계를 기준으로 산출하도록 하

고 있다. 국가가 출연하여 설립한 학교법인이 설립·경영하는 대학에 국가가 그 대학의 연간 학교 회계 운영수익총액의 2.8% 이상을 지원하는 경우에는 해당 학교법인은 수익용기본재산을 확보한 것으로 본다고 하여 수익용기본재산은 운영수익총액의 3.5%(수익률의 80%가 2.8%이므로 역산하면 3.5%가 됨) 이상의 연간수익이 나야 하는 것으로 간주하고 있음을 알 수 있다.

시행규칙에 따르면, 수익용기본재산에서 생긴 소득의 범위는 수익용기본재산에서 생긴 총수입에서 당해 수익용기본재산에 관한 제세공과금 및 법정부담경비를 뺀 금액으로 하고, 총수입 중 수익사업회계로 경리되는 수익용기본재산에서 생긴 수입은 그 수익사업회계로부터 일반업무회계로 전입되는 금액을 말한다고 되어 있다.

한편, 설립자에게는 각종 법정부담경비를 부담하도록 요구하고 있다. 사학연금 대상자에게는 교직원연금, 건강보험, 재해보상, 퇴직 등 부담금을 부담하고, 사학연금 비대상자에게는 국민 4대 보험(국민연금, 건강보험, 산업재해보상보험, 고용보험) 부담금을 부담하도록 요구하고 있다.

요컨대, 사립학교 관련 법령은 설립자가 학교운영경비 일부를 부담해야 한다는 설립자부담원칙에 따라 학교를 설립할 때 일정 기준의 수익용기본재산을 확보하여 운용수익을 통해 학교운영경비와 각종 법정부담경비를 부담하도록 요구하고 있다.

2. 수익자부담원칙의 확립 과정

1949년말에 제정·공포된 「교육법」은 제86조에 “의무교육을 하는 학교 이외의 학교에서는 수업료를 받을 수 있다.” “수업료 기타 징수금에 관한 사항은 문교부령으로써 정한다.”고 규정함으로써 교육비의 수익자부담원칙을 법제화하였다. 이 조항은 1984년 8월 개정될 때까지 유지되었으며, “①국가 또는 지방자치단체가 설치·경영하는 학교는 의무교육을 받는 자에 대하여 수업료를 받을 수 없다. ②각급 학교의 수업료 기타 징수금에 관하여 필요한 사항은 문교부령으로 정한다.”고 개정한 1984년 개정 「교육법」도 크게 취지가 달라진 것은 아니었다.

종전의 「교육법」을 폐지하고, 1997년말 새로 제정한 「고등교육법」도 제11조에 “①학교의 설립·경영자는 수업료와 기타 납부금을 받을 수 있다. ②수업료 기타 납부금의 징수 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.”고 규정하여 취지는 변하지 않았다. 「고등교육법」 제11조는 2010년에 조이름이 ‘수업료 등’에서 ‘등록금 및 등록금심의위원회’로 개정되고, 등록금 관련 각종 규제를 규정한 대표적 규제 조문으로 자리하고 있다.

수익자부담원칙을 적용하는 등록금 관련 규정은 교육부령으로 관리되어 왔다. 문교부령 제18호(1951.4.13.)로 제정된 「학교수업료 및 입학금에 관한 규정」은 사립대학의 경우 입학금과 수업

료를 국·공립대학의 두배 받을 수 있도록 규정하였다. 학교장은 학력이 우수한 자 또는 경제적 이유로 납부가 어려운 자에 대하여는 정원의 2할 범위내에서 수업료를 면제할 수 있도록 하였고, 수업료 징수기일 후 1개월 이상 체납한 자에 대하여는 출석을 정지하고, 2개월 이상 체납한 자에 대하여는 퇴학 처분을 할 수 있도록 하였다.

문교부는 1~3년 단위로 입학금과 수업료 징수액을 조정하는 규정 개정을 계속 해왔고, 1958년 9월 11일 개정(문교부령 제77호)에서는 수업료 면제 규정을 국·공립학교에 한해 적용하도록 하였고, 사립학교가 수업료 및 입학금을 징수하고자 할 때는 설립인가기관의 인가를 받도록 하였다. 1962년 2월 8일에는 규정을 전부 개정(문교부령 제98호)하면서 사립학교도 순국선열 자녀와 학력이 우수한 자 또는 경제적 이유로 납부가 어려운 자에 대하여는 학생정원의 1할 5분에 해당하는 인원의 범위내에서 설립자의 승인을 얻어 수업료를 면제할 수 있도록 하였다. 이후 교육부령은 여러 차례의 개정 과정을 거쳐 2010년 「대학등록금에 관한 규칙」으로 변경되어 현재에 이르고 있다. 등록금 면제·감액 규정의 변화가 많았으며, 징수방법과 반환에 대한 기준도 점점 구체화되었다.

국·공립대학의 경우에도 수익자부담원칙이 적용되기는 마찬가지나, 국·공립대학은 사립대학의 설립자인 학교법인보다 재력이 풍부한 국가와 지방자치단체가 설립자이므로 소요재원 중 국가와 지방자치단체가 학교법인보다 더 많은 재원을 부담하고 나머지 부족한 부분을 수익자인 학생이 부담하는 구조다. 국·공립대학과 사립대학을 비교하면 모두 설립자부담원칙과 수익자부담원칙이 적용되나, 국·공립대학은 설립자의 부담분이 사립대학보다 크기 때문에 추가로 국가부담원칙이 적용되는 것으로 봄아 하고, 결과적으로 수익자 부담분이 작았다고 볼 수 있다.

앞절에서 언급한 「대학설립·운영규정」에 따르면, 국립대학법인의 경우 연간 운영수익총액의 2.8% 이상 국가가 지원하면 수익용기본재산을 확보한 것으로 간주한다고 규정하고 있다. 서울대학교가 공시한 2023년도 종합재무제표에 따르면, 2023년도 서울대 법인회계(국립대학법인인 서울대와 인천대의 경우, 교비회계와 법인회계가 분리되지 않고 통합되어 있음) 운영수익총액은 1조 410억원인데, 국가출연금은 5,775억원으로 운영수익총액의 55.5%에 이른다. 반면, 등록금 및 수강료 수입은 운영수익총액의 18.8%로, 사립대학에 비해 매우 낮다. 인천대 대학정보공시 자료에 따르면, 2023년도 운영수익총액은 2,763억원이며, 국가출연금은 1,177억원으로 운영수익총액의 42.6%이고, 등록금 및 수강료 수입은 603억원으로 운영수익총액의 21.8%였다. 서울대에 비해 국가출연금 비율은 약간 낮고 등록금 및 수강료 비율은 약간 높으나, 사립대와는 비교 불가일 따름이다.

법인전입금 규모가 가장 큰 사립 Y대학의 정보공시자료에 의하면, 2023년 운영수익총액은 1

조 674억원이며, 법인전입금은 2,621억원으로 운영수익총액의 24.6%였고, 등록금 및 수강료수입은 4,609억원으로 운영수익총액의 43.2%였다. 전체 사립대학의 운영계산서를 집계한 결과, 법인전입금 비율이 7.4%이고, 등록금 및 수강료 비율은 56.3%라는 점(대학재정알리미 자료)을 고려하면 국·공립대학과 사립대학은 비교하는 것 자체가 무의미한 일이다.

3. 국가의 개입과 지원 경과

「사립학교법」 제43조(지원) 제1항은 “국가 또는 지방자치단체는 교육 진흥에 필요하다고 인정할 때에는 사립학교 교육을 지원하기 위하여 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 보조를 신청한 학교법인 또는 사학지원단체에 보조금을 교부하거나 그 밖의 지원을 할 수 있다.”고 되어 있다. 이것은 사립대학에 대한 국고보조의 근거 법률 조항으로, 1963년 법 제정 이후 표현방식과 용어를 약간 수정했을 뿐 60년 이상 요지부동이다.

「사립학교법 시행령」 제17조는 국가가 사립학교교육의 지원을 위하여 행하는 보조 또는 지원의 대상을 ① 실업학교를 설치·경영하는 학교법인, ② 국가가 필요로 하는 특수한 학과 또는 학교를 설치·경영하는 학교법인, ③ 천재·지변 기타 재해로 인하여 학교경영에 재정적 곤란을 받는 학교법인, ④ 특수학교를 설치·경영하는 학교법인, ⑤ 기타 특히 국가의 지원이 필요하다고 인정되는 학교법인으로 규정하고 있다.

반면, 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」 제29조(국가 및 지방자치단체의 재정 지원) 제1항 “국가는 국립대학법인 서울대학교 교육의 질 향상과 국제경쟁력 강화에 기여할 수 있도록 국립대학법인 서울대학교에 안정적인 재정 지원을 하여야 한다.”와 제30조(국가 및 지방자치단체의 지원 방법 등) 제1항 “국가는 국립대학법인 서울대학교의 안정적인 재정 운영을 위하여 매년 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위한 지원금을 출연(出捐)하여야 한다.”와 비교하면 사립대학에 대한 지원 근거는 매우 느슨함을 알 수 있다.

「국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률」 제20조(출연금 등) 제1항 “국가는 다른 법률의 규정에도 불구하고 국립대학법인 인천대학교의 설립·운영에 소요되는 경비에 충당하게 하기 위하여 국립대학법인 인천대학교에 예산의 범위에서 출연금을 총액으로 지급한다. 다만, 필요한 경우 보조금 등 전입금을 지급할 수 있다.”와 비교해도 마찬가지다.

다른 국립대학의 설치 근거인 「국립학교 설치령」 제20조(경비부담 등) 제1항도 “이 영에 따라 설립된 학교의 운영에 필요한 경비는 국고에서 부담한다.”고 되어 있어서 국가의 재정부담 책임을 포괄적으로 규정하고 있다.

III. 사립대학 재정 현황

1. 사립대학 자금수입 현황

사립대학(원격대학, 기술대학, 대학원대학, 전문대학, 각종학교를 제외한 일반대학과 산업대학을 말함. 이하 모두 같음) 교비회계의 자금수입 결산내역을 보면 다음 〈표 1〉과 같다. 국가장학금을 도입하기 전 해인 2011년 이후 2023년 결산까지 변화 추이를 보면, 학부 등록금 수입이 2014년까지 소폭 증가하다가 이후 계속 감소(2023년 소폭 증가)하였고, 대학원 등록금 인상을 통해 학부 등록금 감소분을 일부 보전했고(외국유학생 등록금인상분은 내국인등록금에 합산되므로 드러나지 않음), 수강료 수입도 계속 늘어나다가 2020년 코로나 상황 이후 계속 줄어 대폭 감소했다가 다시 증가세를 보여주고 있다.

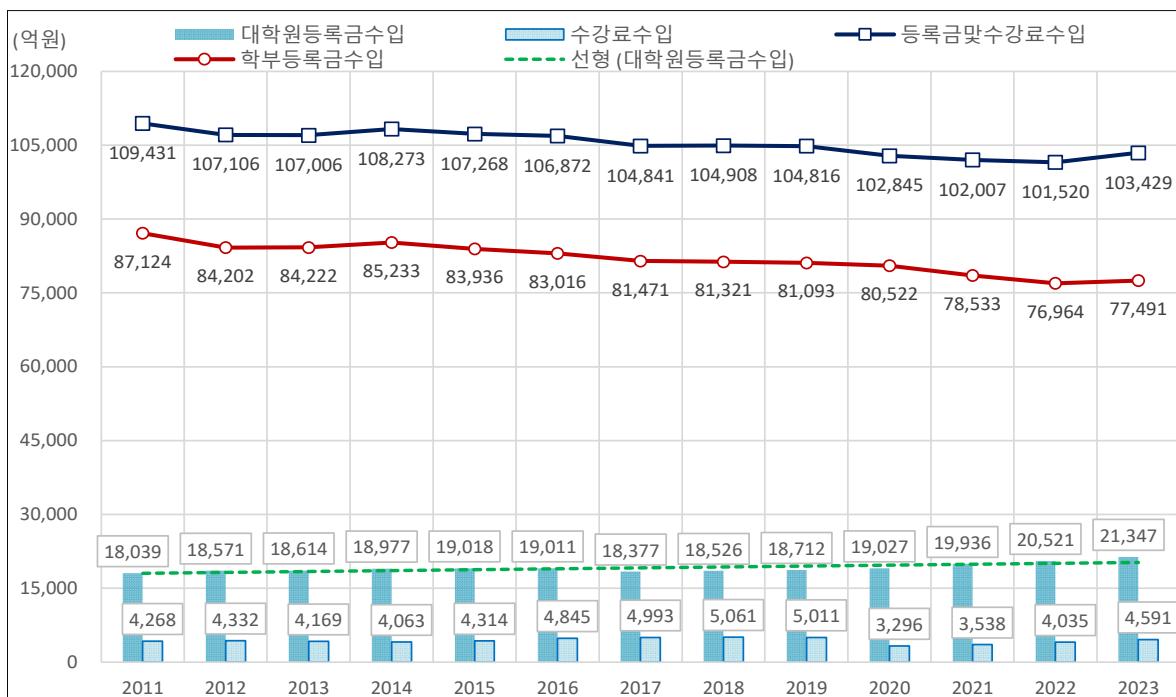
〈표 1〉 사립대학 교비회계 자금수입 결산 내역

(단위 : 억 원)

세입항목	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
운영수입	147,276	154,315	157,916	163,987	165,240	168,251	166,404	166,436	166,251	162,452	163,114	170,209	179,391
등록금및수강료수입	109,431	107,106	107,006	108,273	107,268	106,872	104,841	104,908	104,816	102,845	102,007	101,520	103,429
학부등록금	87,124	84,202	84,222	85,233	83,936	83,016	81,471	81,321	81,093	80,522	78,533	76,964	77,491
대학원등록금	18,039	18,571	18,614	18,977	19,018	19,011	18,377	18,526	18,712	19,027	19,936	20,521	21,347
수강료	4,268	4,332	4,169	4,063	4,314	4,845	4,993	5,061	5,011	3,296	3,538	4,035	4,591
전입및기부수입	24,524	33,599	38,097	42,460	45,660	49,056	49,356	46,845	46,595	48,900	49,751	54,578	59,048
전입금	12,167	14,011	13,346	13,054	14,754	14,594	14,647	12,520	12,075	12,405	12,261	12,965	13,636
기부금	3,962	3,802	3,722	3,967	3,710	4,158	4,300	3,621	3,700	3,493	3,934	4,813	4,992
국고보조금	6,342	13,668	19,023	23,055	25,208	28,334	28,608	28,588	29,018	31,280	31,789	34,896	38,748
산단및학교기업	2,054	2,119	2,005	2,384	1,988	1,971	1,801	2,116	1,802	1,722	1,766	1,903	1,672
교육부대수입	6,792	7,822	8,396	8,861	9,048	9,392	9,407	11,268	11,344	7,915	8,494	10,497	11,494
교육외수입	6,529	5,788	4,418	4,342	3,263	2,931	2,801	3,415	3,496	2,792	2,863	3,614	5,419
자산및부채수입	15,629	11,879	11,759	16,880	14,753	13,236	13,488	11,416	12,796	10,978	12,496	10,623	8,199
기금인출	12,483	9,493	8,775	11,296	11,542	10,285	10,359	9,505	9,368	8,606	7,626	7,518	6,651
기타 투자자산,부채	3,146	2,386	2,984	5,584	3,211	2,951	3,129	1,911	3,428	2,372	4,869	3,105	1,548
미사용전기아월자금	11,480	12,644	11,804	8,930	7,547	6,805	7,125	6,838	6,560	7,679	8,120	8,712	9,317
자금수입 총계(A)	174,385	178,838	181,479	189,746	187,539	188,292	187,018	184,690	185,607	181,109	183,730	189,544	196,907

세입항목	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
증복 또는 과다 계상분(B)	43,308	45,249	47,906	51,352	51,457	51,877	52,039	49,335	51,947	51,530	52,265	54,862	56,181
국가장학금	3,529	10,562	15,429	17,867	19,657	20,413	20,347	20,589	19,807	20,439	20,740	23,218	22,594
기금적립	15,281	10,200	9,989	11,347	10,625	9,684	10,143	7,750	10,326	8,665	9,535	9,632	10,098
미사용차기이월자금	12,554	11,682	8,864	7,595	6,679	7,141	6,769	6,645	7,660	8,086	8,712	9,314	10,794
교비장학금(근로 제외)	11,944	12,805	13,624	14,542	14,496	14,639	14,780	14,351	14,153	14,340	13,278	12,698	12,695
순자금수입 총계(A-B)	131,077	133,589	133,574	138,394	136,082	136,416	134,978	135,356	133,660	129,579	131,465	134,682	140,725
순자금수입 총계 (2010년 불변가)	129,395	130,203	128,808	132,055	125,769	123,565	119,874	119,467	118,703	113,367	111,411	112,142	114,972

자료 : 대학재정 알리미



자료 : 대학재정 알리미

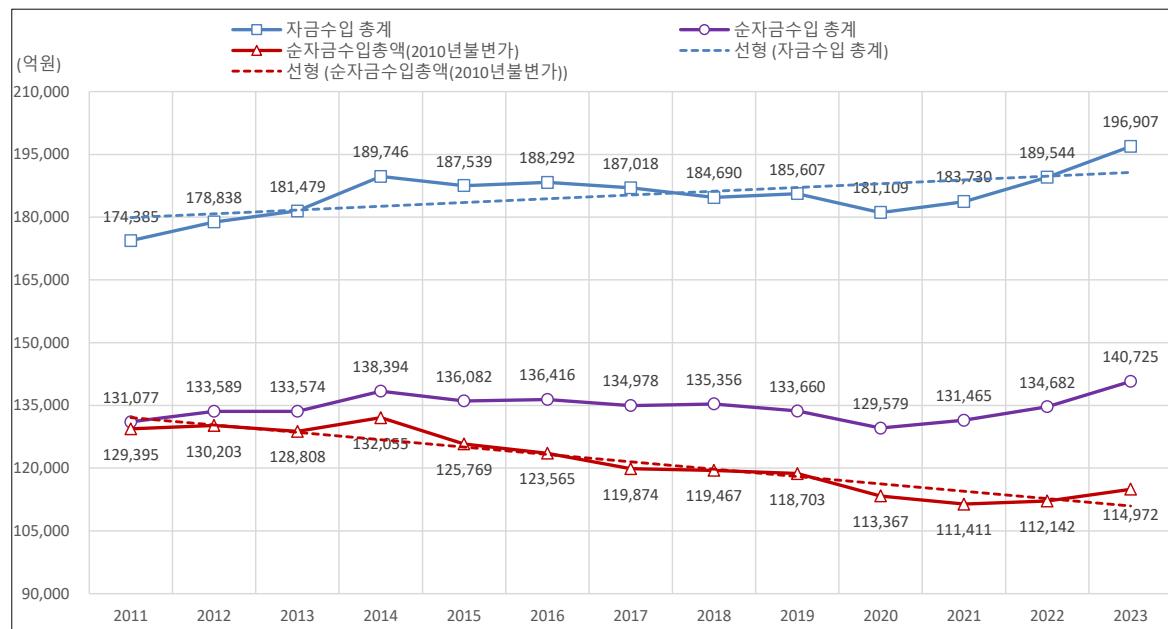
[그림 1] 등록금 및 수강료 수입의 연도별 변화 추이

국고보조금은 계속 증가세를 보여주는데, 국가장학금 수입 증가에 원인이 있는 것으로 분석된다. 국·공립대학의 경우에는 국가장학금을 국고보조금으로 편성하지 않고 세입세출외현금으로 관리하면서 학생에게 지급하기 때문에 이중계상의 문제가 있지만, 사립대학에 대하여는 국고보조금 수입으로 편성하도록 교육부가 지침을 내렸기 때문에 국가장학금 수입만큼 국고보조금과 등록금 수입에 이중으로 반영되는 문제가 있다. 또한, 국·공립대학의 경우에는 등록금 면제·감액분은 등

록금 수입이 아니기 때문에 애초부터 세입으로 편성하지 않지만, 사립대학의 경우에는 등록금 전액을 세입으로 편성한 후 교비장학금이라는 이름으로 지급하기 때문에 국·공립대학과 비교하면 등록금 면제·감액 교비장학금만큼 세입이 부풀려지는 문제가 있다.

한편, 교비회계 자금계산서는 적립금을 인출하여 자금수입으로 편성하고, 다시 적립금을 적립하여 자금지출로 결산하기 때문에 실제 기금집행액은 세입 항목의 기금수입과 세출항목의 기금지출의 차액으로 줄어든다. 미사용전기이월자금을 수입에 편성한 후 쓰고 남은 자금을 차기로 이월하는 구조이기 때문에 실제 이월자금집행액은 세입 항목의 전기이월자금 수입과 세출항목의 차기 이월자금 지출의 차액으로 줄어든다.

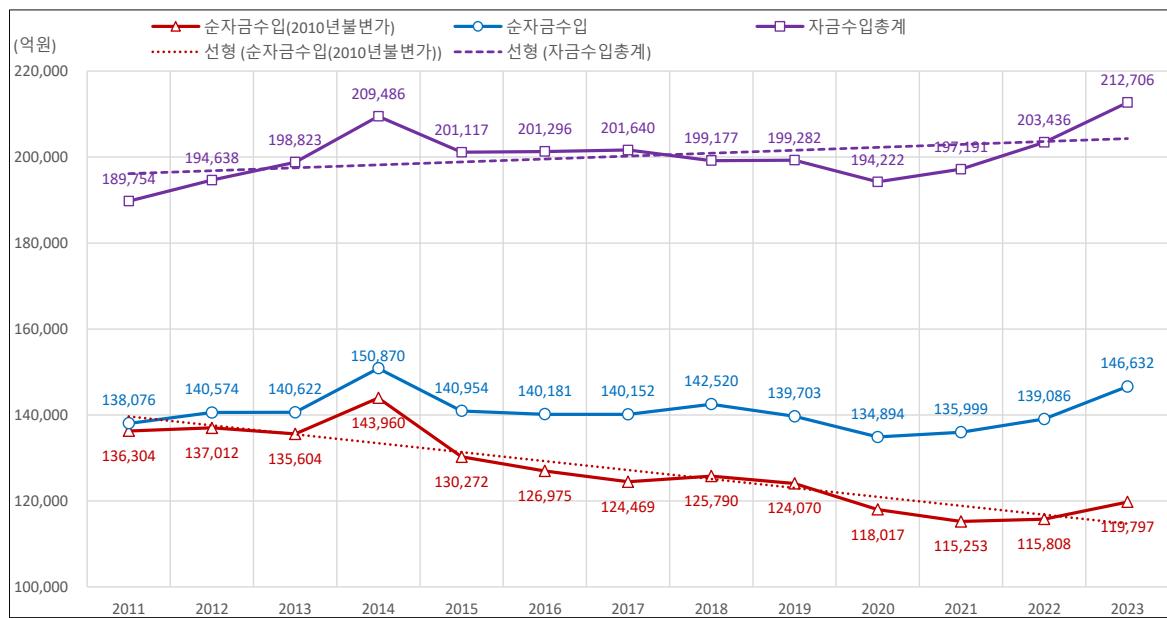
이상 4가지의 중복 또는 과다 계상되는 세입을 산출해보면, 연도별로 4.3조원에서 5.6조원에 이르며, 계속 규모가 늘어나는 추세다. 세입 중복 또는 과다 계상분을 제외한 순자금수입을 보면, 매년 13조원대를 보여주고 있으며, 2023년에 14조원을 조금 넘었을 뿐이다. 이러한 순자금세입 규모는 경상가이며, 이를 불변가로 환산해보면 세입 규모가 콘폭으로 감소해왔음을 보여준다. 격차가 가장 큰 2023년의 경우 경상가 자금수입총액은 약 19조 7천억 원에 달하나, 2010년 불변 가로 환산한 순자금수입총액은 11조 5천억 원에 불과하여 그 격차가 8조 2천억 원이나 된다. 사립대학 재정의 실상을 그대로 보여주는 결과가 아닐 수 없다.



자료 : 대학재정 알리미

[그림 2] 사립대학 교비회계 자금수입총액과 순자금수입총액의 변화

교비회계와 법인회계 합산(내부거래 제거)한 자금수입을 산출해도 교비회계 변화추이와 유사하고 큰 차이는 없었다. 사립대학의 재정수입은 총체적 위기에 직면해 있음을 알 수 있었다.



주 : 법인회계와 교비회계를 합산한 자금수입총액(내부거래 제거)이며, 순자금수입은 자금수입총액에서 이중계산분(기금적립 지출액, 미사용차기이월자금, 근로장학금을 제외한 교비면제·감액장학금, 국가장학금)을 제외한 것임.

자료 : 대학재정 알리미; 정보공개 청구 자료

[그림 3] 사립대학 교비와 법인회계 합산 자금수입총액 변화 추이

2. 사립대학 자금지출 현황

사립대학 교비회계의 자금지출 결산내역을 보면 다음 <표 2>와 같다. 국가장학금을 도입하기 전 해인 2011년 이후 2023년 결산까지 변화 추이를 보면, 운영지출은 계속 증가세를 보여주고 있으나, 자산 및 부채 지출은 오히려 계속 감소세를 보여준다. 1조원 이상 유지해오던 미사용 차기 이월자금은 계속 줄어 2018년에 최저선까지 떨어졌다가 이후 소폭 증가하고 있다.

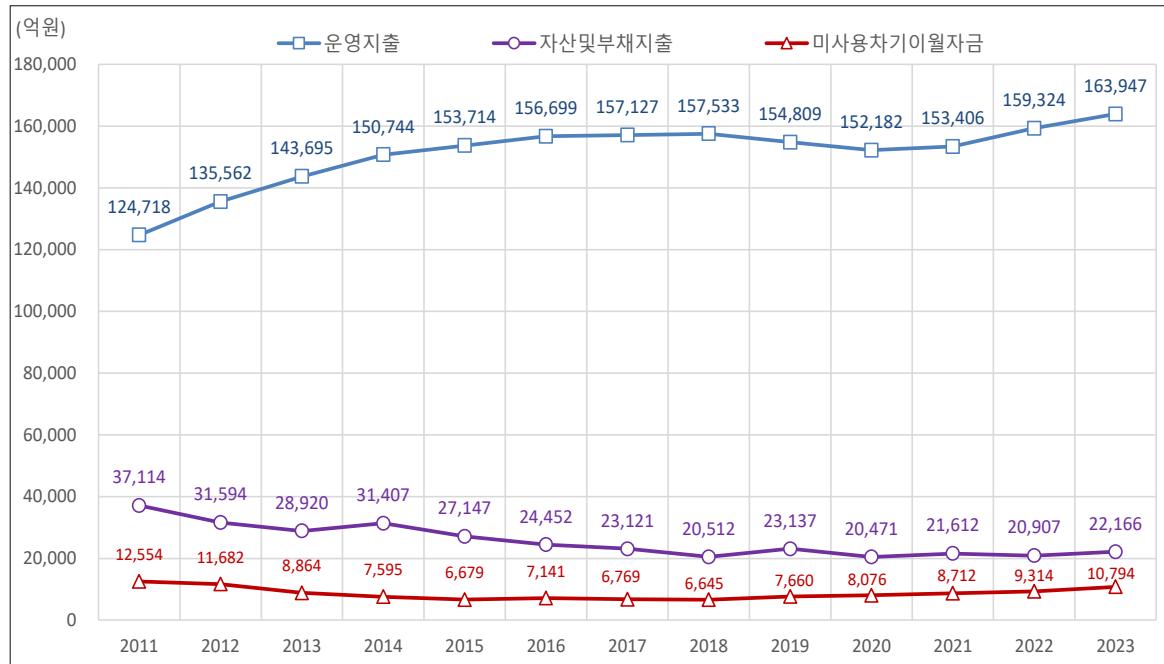
44 2024 고등교육 중장기 발전 및 재정 확충 계획 수립을 위한 정책 포럼

〈표 2〉 사립대학 교비회계 자금지출 결산 내역

(단위 : 억원)

지출항목	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
운영지출	124,718	135,562	143,695	150,744	153,714	156,699	157,127	157,533	154,809	152,182	153,406	159,324	163,947
보수	66,107	69,281	71,894	74,001	75,558	76,947	77,508	78,392	77,177	77,976	77,813	78,426	79,354
교원보수	51,736	54,275	56,229	57,767	59,211	60,140	60,436	60,708	59,337	59,623	59,388	59,749	60,052
직원보수	14,371	15,006	15,665	16,234	16,347	16,807	17,072	17,684	17,840	18,409	18,424	18,676	19,302
관리운영비	18,877	19,053	19,162	19,688	19,353	19,850	19,802	20,010	20,188	18,580	19,581	21,592	24,052
시설관리비	8,188	7,740	7,893	8,292	8,163	8,871	8,876	9,057	9,615	9,408	9,716	10,091	11,315
일반관리비	5,277	5,797	5,854	5,835	5,601	5,477	5,512	5,486	5,359	4,613	4,823	5,868	6,550
운영비	5,411	5,515	5,415	5,560	5,590	5,502	5,414	5,466	5,215	4,700	5,043	5,633	6,188
연구학생경비	38,277	46,262	51,813	56,273	58,111	59,192	59,161	58,455	56,723	55,096	55,420	58,572	59,788
연구비	5,384	5,334	5,140	4,860	4,663	4,653	4,469	4,260	4,109	3,943	4,212	4,429	4,632
학생경비	30,655	39,133	44,896	49,681	51,762	52,834	53,080	52,596	51,051	49,711	49,745	52,640	53,583
교외장학금	4,787	11,881	16,799	20,595	22,583	23,376	23,463	23,739	22,785	23,255	23,704	26,349	26,156
교내장학금	18,591	19,622	20,587	21,726	21,834	21,984	21,970	21,515	21,272	21,238	20,460	20,029	20,296
실험실습비	2,141	2,073	2,085	2,044	1,949	1,936	1,935	1,849	1,796	1,487	1,501	1,598	1,668
논문심사료	154	156	154	153	150	140	136	137	135	132	141	143	152
학생지원비	3,117	3,438	3,444	3,423	3,462	3,564	3,646	3,504	3,328	2,265	2,462	2,975	3,462
기타학생경비	1,867	1,963	1,827	1,739	1,784	1,883	1,931	1,851	1,736	1,334	1,476	1,546	1,849
입시관리비	2,238	1,795	1,776	1,733	1,686	1,705	1,612	1,600	1,563	1,441	1,463	1,503	1,573
교육외비용	1,332	925	780	732	638	691	642	670	720	527	592	719	752
전출금	125	42	47	50	53	19	14	5	0	13	0	15	0
자산및부채지출	37,114	31,594	28,920	31,407	27,147	24,452	23,121	20,512	23,137	20,471	21,612	20,907	22,166
투자와기타자산지출	15,905	10,619	10,460	11,663	11,062	9,898	10,271	7,937	10,435	8,762	9,741	9,721	10,223
고정자산매입지출	19,698	19,665	17,237	17,558	14,670	12,678	11,185	10,858	10,808	10,111	9,676	8,818	10,844
유형고정자산매입지출	19,680	19,652	17,229	17,468	14,664	12,671	11,153	10,798	10,743	10,092	9,613	8,811	10,825
토지매입비	1,929	1,875	1,625	1,432	685	472	532	263	547	690	138	525	475
건물매입비	758	834	386	1,756	223	555	720	378	340	548	225	292	385
구축물매입비	114	89	70	78	39	42	50	51	79	30	46	51	55
기계기구매입비	3,610	3,211	2,821	2,783	2,559	2,972	2,907	2,968	2,928	3,642	3,449	3,141	4,285
도서구입비	1,510	1,480	1,479	1,409	1,401	1,385	1,282	1,253	1,215	1,113	1,117	1,128	1,148
건설가계정	10,498	11,096	9,975	9,088	9,075	6,473	4,919	5,249	4,869	3,359	3,939	3,045	3,581
무형고정자산취득비	18	12	8	90	6	7	32	61	66	19	63	7	20
유동부채상환	77	74	91	141	224	342	427	526	663	630	1,033	717	508
고정부채상환	1,434	1,236	1,133	2,046	1,191	1,534	1,239	1,191	1,230	961	1,162	1,651	590
미사용차기이월자금	12,554	11,682	8,864	7,595	6,679	7,141	6,769	6,645	7,660	8,076	8,712	9,314	10,794
자금지출 총계	174,385	178,838	181,479	189,746	187,539	188,292	187,018	184,690	185,607	180,720	183,730	189,544	196,907

자료 : 대학재정 알리미



자료 : 대학재정 알리미

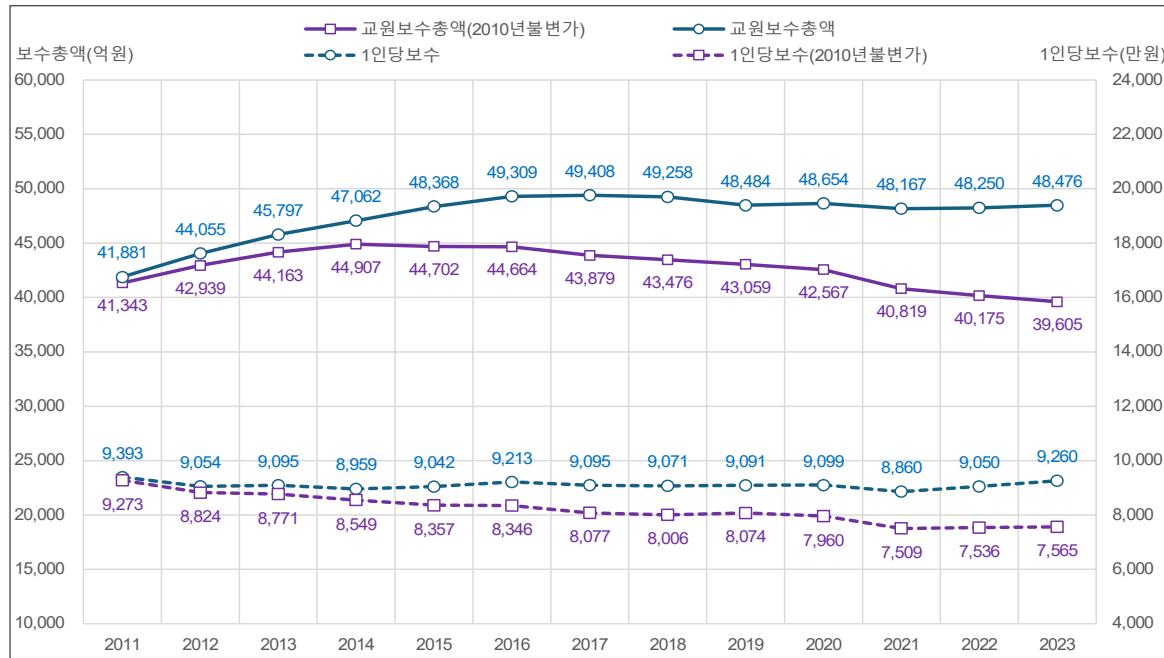
[그림 4] 사립대학 교비회계 자금지출 결산 내역

교직원 보수는 2018년까지 계속 증가하다가 2019년 이후 주춤한 상태며, 교원보수와 달리 직원보수는 계속 증가세를 유지해오고 있다. 교원보수의 경우 좀더 분석해볼 필요가 있다고 보고, 연도별 전임교원 수를 조사하여 1인당 교원보수를 산출하여 본 결과 다음 [그림 5]와 같다. 교원보수(교원급여, 교원상여금, 교원각종수당의 합계액을 말하며, 개인이 수령하는 보수에서 제외되는 법정부담금은 제외함으로써 <표 2>의 교원보수 통계와 약간 차이가 남) 총액은 증가해온 것처럼 보이지만 1인당 보수는 그렇지 않았고, 1인당 보수를 불변가로 환산하면 감소 폭은 매우 크게 나타났다.

2020년 코로나 상황의 영향을 받았던 2020년과 2021년을 제외하고는 관리운영비도 계속 증가추세를 보여주고 있고, 국가장학금 확대의 영향으로 연구학생경비도 2017년까지 계속 증가세를 유지했으나, 학생 수 감소로 소폭 감소하다가 2021년부터 다시 증가세를 보여주고 있다.

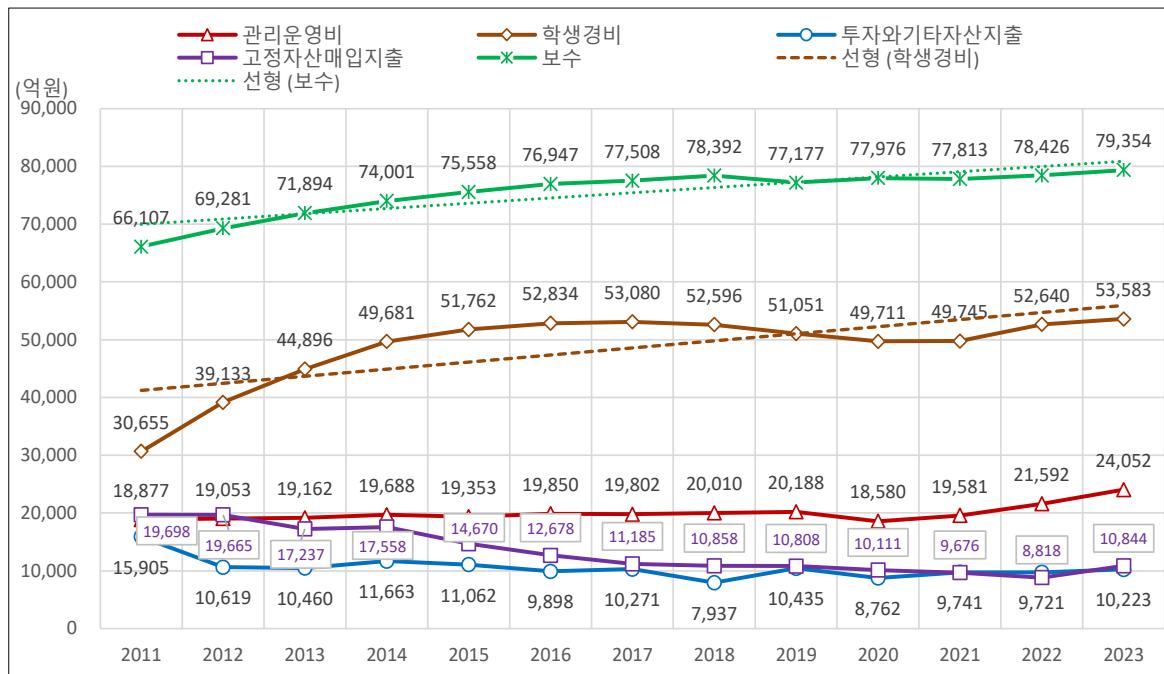
그러나 연구학생경비의 세부항목의 변화를 보면, 연구비는 2020년까지 계속 감소했고, 실험실습비와 학생지원비도 2020년 최저를 기록했다가 소폭 증가한 상황이다. 고정자산매입지출의 감소폭이 매우 크게 나타나고 있으며, 세부적으로 토지매입비, 도서구입비, 건설가계정의 감소세가 두드러지게 나타나고 있다.

46 2024 고등교육 중장기 발전 및 재정 확충 계획 수립을 위한 정책 포럼



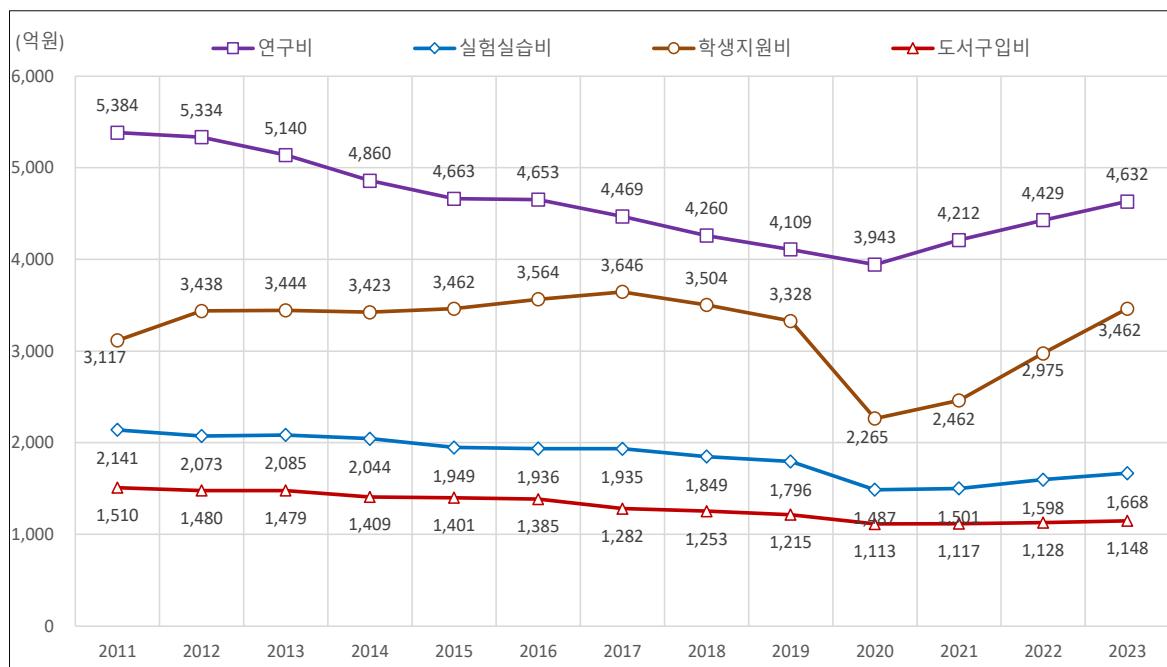
자료 : 대학재정 알리미; 교육통계 서비스

[그림 5] 교원보수 총액과 1인당 보수의 경상가와 불변가 추세 비교



자료 : 대학재정 알리미

[그림 6] 사립대학 교비회계 주요 지출항목 결산액의 변화(I)



자료 : 대학재정 알리미

[그림 7] 사립대학 교비회계 주요 지출항목 결산액의 변화(II)

3. 사립대학 교비회계 운영손익의 변화

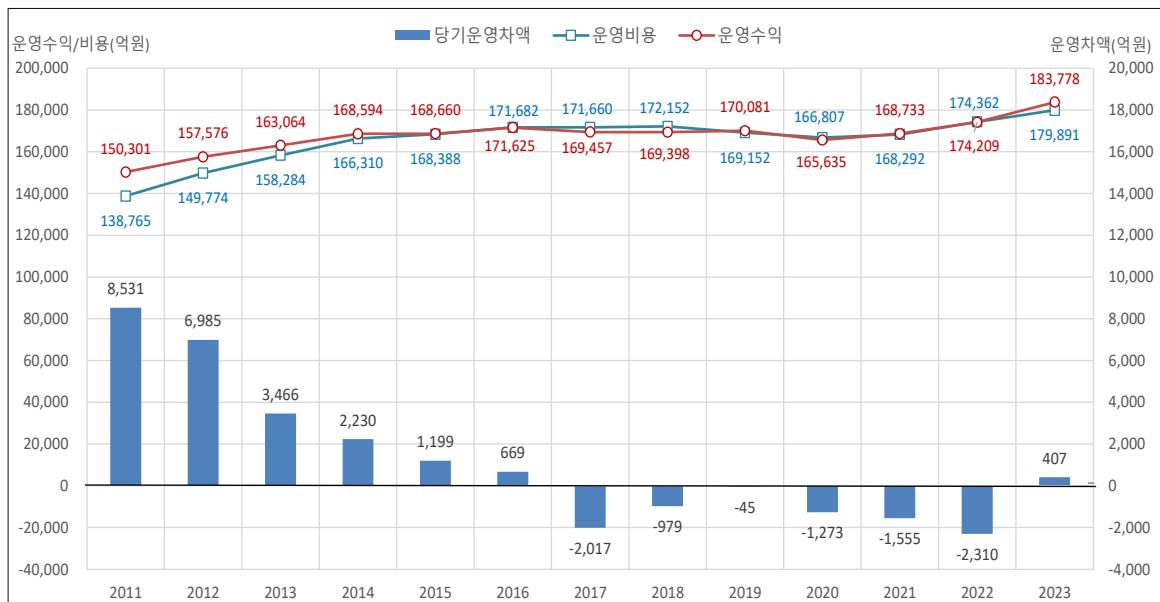
사립대학 회계 결산 관련 법령에 따르면, 운영계산서는 자금계산서와 몇 가지 다른 점이 있다. 운영계산서에는 자금계산서와 달리 기부금수입 중 현물기부금수입, 교육외수입 중 고정자산 및 유가증권 처분이익, 관리운영비 중 유·무형자산 감가상각비 등 비현금항목이 포함된다. 또한, 자금계산서의 운영수입과 운영지출 대신 운영계산서는 운영수익과 운영비용으로 구분한다. 운영수익과 운영비용의 차액인 운영손익에 기본금대체액을 빼고, 운영차액대체액을 더한 금액, 즉 당기 운영차액은 사립대학 운영의 적자 여부를 판단하는 지표가 된다.

2011년 이후 운영손익이 계속 감소하면서 2017년부터 2022년까지 당기운영차액이 음수로 전환되었다. 2023년에 약간의 흑자로 전환되었으나, 계속 흑자행진을 보여줄 수 있을지 예측하기 어려운 상황이다. 개별 사립대학을 조사해보면, 연도별 적자대학 (당기운영차액이 음수인 대학) 수는 다음 <표 3>과 같이 계속 증가추세다.

당기운영차액이 적자임에도 실제로 자금은 적자가 아닐 수 있고, 당기운영차액이 적자가 아니지만 자금은 적자일 수 있는 것은 운영수익과 운영비용에 포함되어 있는 비현금항목 때문이다.

48 2024 고등교육 중장기 발전 및 재정 확충 계획 수립을 위한 정책 포럼

예컨대, 현물기부금을 많이 계상하거나, 유형고정자산 감가상각비를 건축적립금으로 계상 안하거나 적게 계상할 경우 자금수지와 달라질 수 있는 것이다.



자료 : 대학재정 알리미

[그림 8] 사립대학 교비회계 당기운영차액의 연도별 변화

〈표 3〉 당기운영차액 적자대학 수 변화

(단위: 개교, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
조사대학 수(A)	148	148	150	151	150	150	151	151	151	149	151	151	151
적자대학 수(B)	40	55	85	89	98	98	109	106	96	107	116	112	86
비율(B/A)	27.0	37.2	56.7	58.9	65.3	65.3	72.2	70.2	63.6	71.8	76.8	74.2	57.0

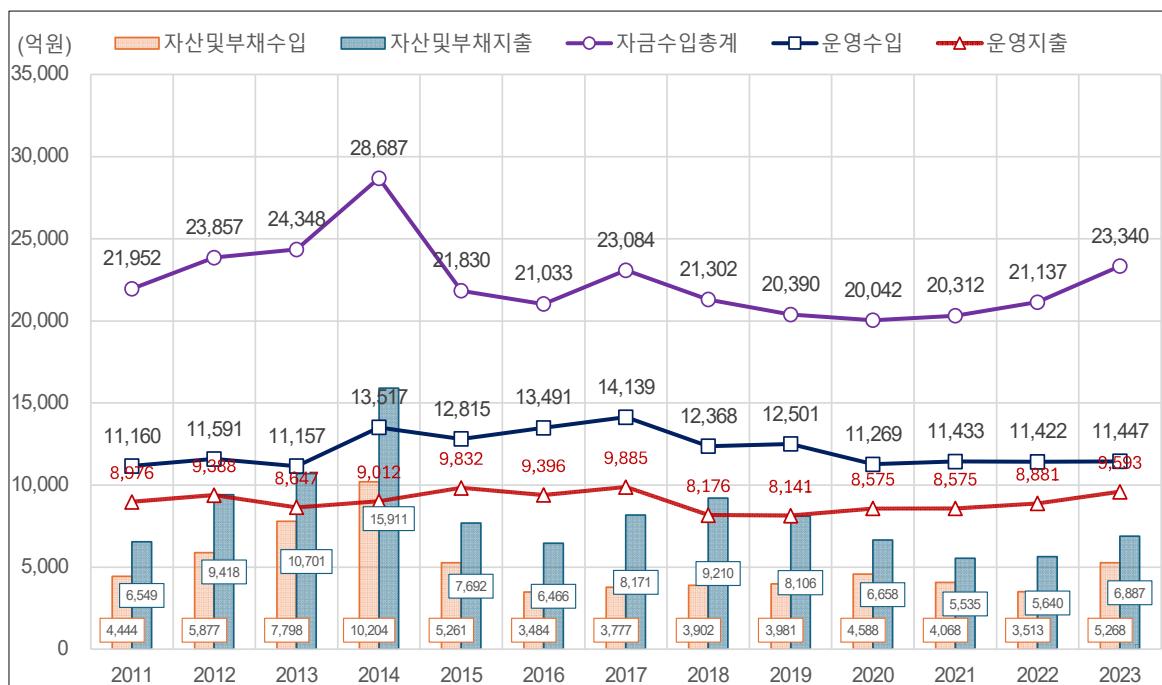
자료 : 대학재정 알리미

4. 사립대학 법인회계 결산 현황

법인회계는 일반업무회계와 수익사업회계로 구분한다. 「대학설립·운영 규정 시행규칙」 제11조에 따르면, 수익용기본재산에서 생긴 소득의 범위는 수익용기본재산에서 생긴 총수입에서 당해수익용기본재산에 관한 제세공과금 및 법정부담경비를 뺀 금액으로 하되, 총수입 중 수익사업회계

로 경리되는 수익용기본재산에서 생긴 수입은 그 수익사업회계로부터 일반업무회계로 전입되는 금액을 말한다. 따라서 수익사업회계에서 교비회계로 자금이 직접 이전할 수 없고, 일단 법인일반업무회계로 전출한 후, 다시 일반업무회계에서 교비회계로 전출하게 된다.

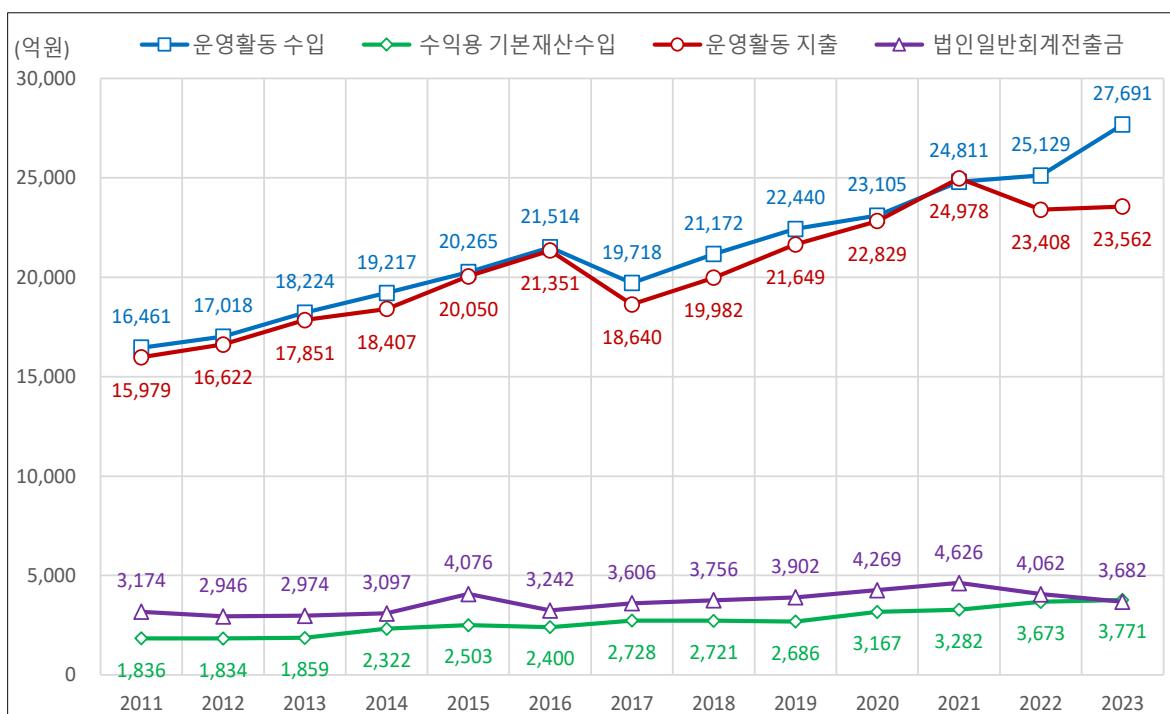
학교법인 일반업무회계의 자금계산서를 분석해보면, 교비회계와 마찬가지로 자금수입총액 규모가 계속 감소하고 있는 추세다. 운영지출은 비슷한 규모를 유지하고 있으나 운영수입은 조금씩 감소세를 보여주고 있으며, 자산 및 부채수입과 지출도 감소세를 보여주고 있다. 전반적으로 학교법인의 재정능력이 약화되고 있는 추세를 보여주고 있다.



자료 : 대학재정 알리미

[그림 9] 학교법인 일반업무회계 자금결산 내역

수익용기본재산을 운용하는 법인수익사업회계는 운영활동수입과 운영활동지출 간의 차이가 별로 없다. 한마디로 벼는 대로 다 쓴다는 것이다. 수익용기본재산 수입 이상으로 법인 일반회계로 전출하나, 운영수입 증가 추세만큼 법인일반회계 전출금이 증가하는 것은 아니다.



출처 : 대학재정 알리미

[그림 10] 법인수익사업회계 운영수입과 운영지출 변화 추이

법인수익사업회계의 운영손익결산서를 분석해본 결과, 수익이 늘어도 법인일반회계 전출금은 크게 늘지 않고 있으며, 고유목적사업준비금을 늘리고 있어서 수익사업회계의 당기순이익은 거의 매년 적자로 결산하고 있었다. 일반회계 전출비율은 2011년 13.8%, 2015년 12.5를 기록한 이후 계속 감소하여 2023년에는 4.7%까지 떨어졌다. 반면에 고유목적사업준비금 비율은 2015년 8.5%까지 낮아졌다가 2023년에는 15.0%를 기록하고 있다. 일반회계 전출비율이 높아지면 고유목적사업준비금 비율은 낮아지는 반비례 관계를 보여준다. 일반회계 전출금을 늘리지 않기 위해 고유목적사업준비금을 늘리는 전략을 활용하는 것으로 보인다.

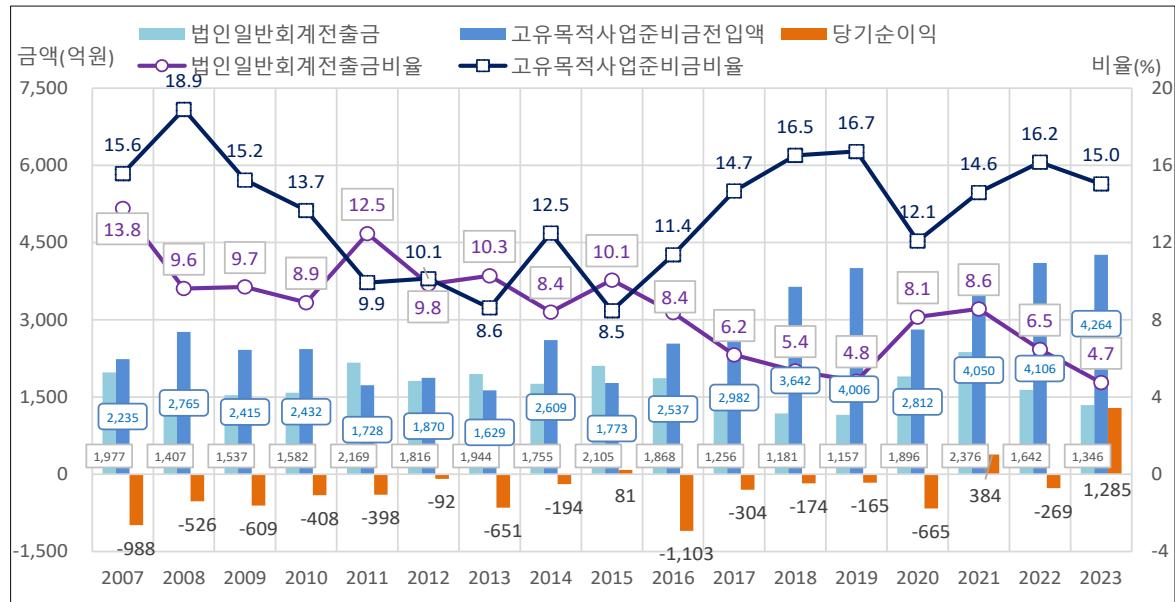
〈표 4〉 법인수익사업회계 운영손익 결산 내역

(단위 : 억원, %)

연 도	수익			비용								법인 회계 금 (B/A)	반 출 일 전 율 (B/A)	고 유 목 적 사 업 준 비 율 (C/A)
	총 계	매 출 액	운 영 외 수 익	총 계 (A)	매 출 원 가	판 매 · 관 리 비	법 인 회 계 전 출 금 (B)	일 전 율 (B)	고 유 목 적 사 업 준 비 율 (C)	기 타 비 용	(당 기 순 이 익)			

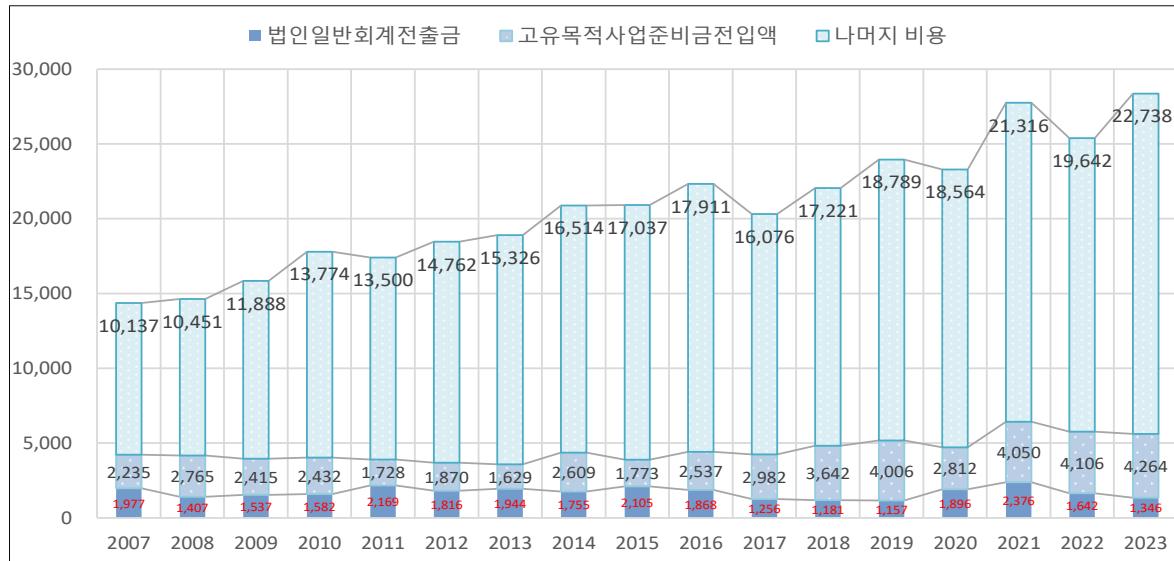
연도	수익			비용							법인일반회계전출금비율(B/A)	고유목적사업준비금비율(C/A)
	총계	매출액	운영외수익	총계(A)	매출원가	판매·관리비	법인일반회계전출금(B)	고유목적사업준비금전입액(C)	기타비용	(당기순이익)		
2011	17,396	15,502	1,645	17,396	7,115	6,358	2,169	1,728	425	-398	12.5	9.9
2012	18,448	16,095	1,697	18,448	7,540	6,899	1,816	1,870	415	-92	9.8	10.1
2013	18,899	17,404	1,391	18,899	8,329	7,228	1,944	1,629	420	-651	10.3	8.6
2014	20,877	18,324	2,020	20,877	8,621	7,557	1,755	2,609	531	-194	8.4	12.5
2015	20,915	19,132	1,182	20,915	8,667	7,817	2,105	1,773	472	81	10.1	8.5
2016	22,316	20,436	1,773	22,316	9,268	9,008	1,868	2,537	737	-1,103	8.4	11.4
2017	20,314	18,502	1,649	20,314	8,734	7,097	1,256	2,982	549	-304	6.2	14.7
2018	22,044	19,542	2,369	22,044	8,768	8,202	1,181	3,642	426	-174	5.4	16.5
2019	23,952	21,036	2,766	23,952	9,605	9,001	1,157	4,006	348	-165	4.8	16.7
2020	23,272	20,066	3,043	23,272	9,321	9,367	1,896	2,812	541	-665	8.1	12.1
2021	27,742	22,197	5,256	27,742	10,391	9,623	2,376	4,050	918	384	8.6	14.6
2022	25,389	21,671	3,508	25,389	9,063	10,528	1,642	4,106	319	-269	6.5	16.2
2023	28,348	23,043	5,006	28,348	9,850	11,165	1,346	4,264	438	1,285	4.7	15.0

자료 : 대학재정 알리미



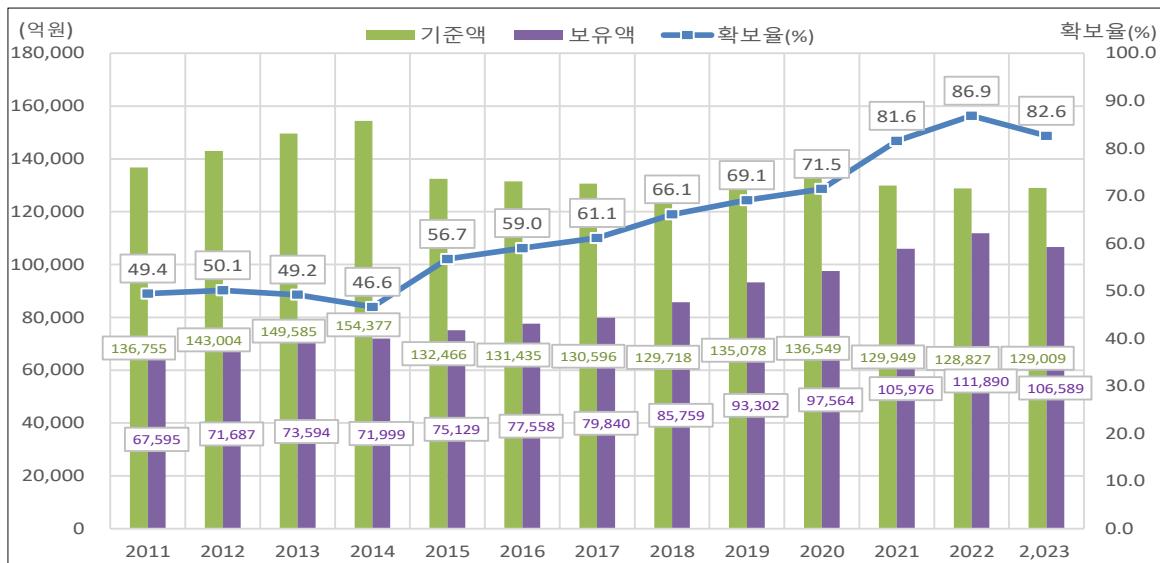
[그림 11] 법인수익사업회계 주요항목 운영손익결산 내역

52 2024 고등교육 중장기 발전 및 재정 확충 계획 수립을 위한 정책 포럼



[그림 12] 법인일반회계전출금과 고유목적사업준비금의 변화

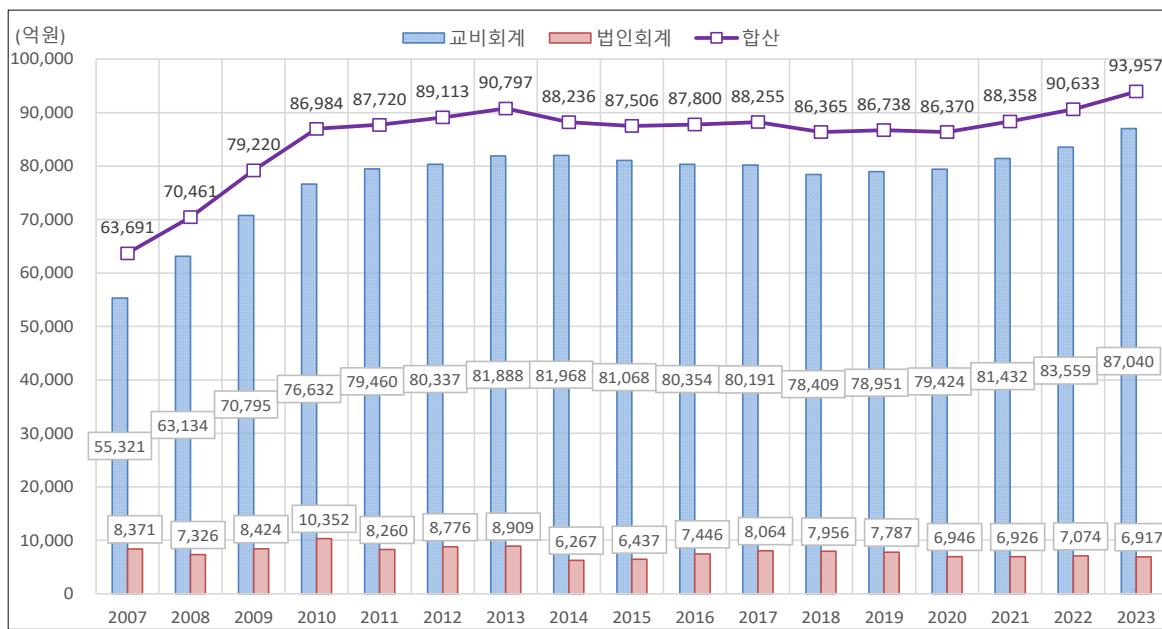
수익사업회계를 운영하는 기본재산인 수익용기본재산의 변화를 보면, 확보기준이 2014년까지는 운영수익총액에서 법인전입금과 기부금만 뺀 나머지 금액이었으나, 2015년부터 국고보조금도 공제하고, 2023년부터 등록금과 수강료 수입만 기준액으로 개정함에 따라 기준액은 감소하고, 확보액은 증가하는 추세를 보여왔다.



[그림 13] 수익용기본재산 기준액 및 보유액과 확보율 변화

5. 사립대학 적립기금 현황

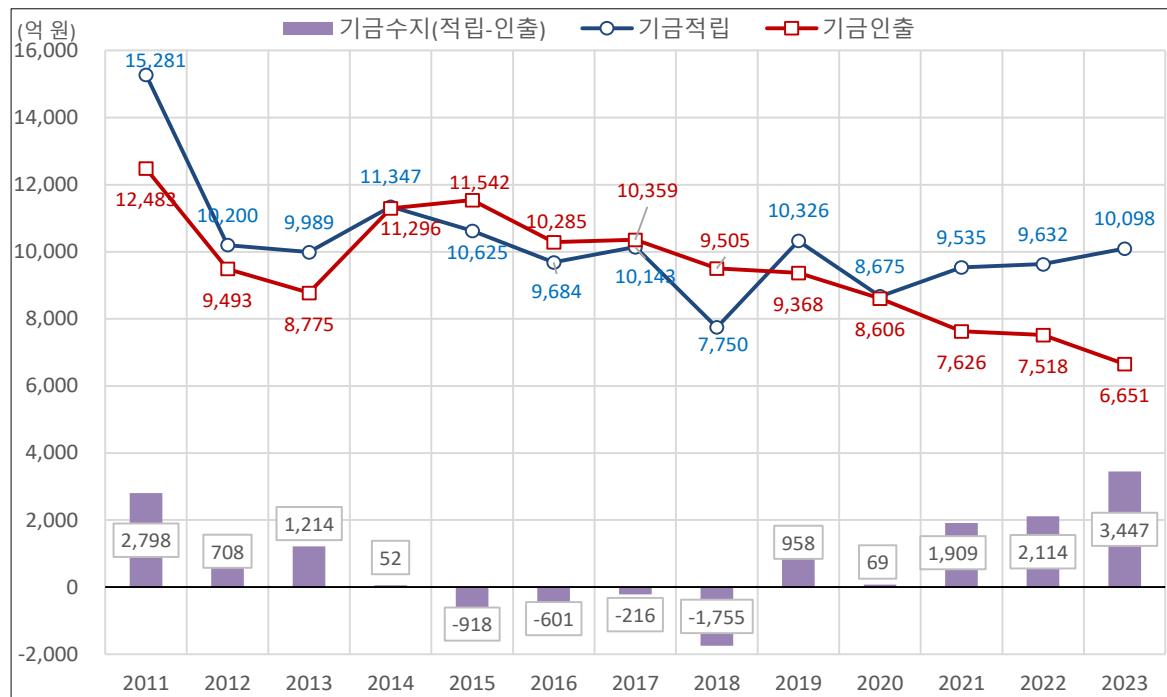
사립대학 재정위기를 논할 때마다 논란의 중심에 있는 적립기금 현황을 살펴볼 필요가 있다. 교비회계 적립금은 2014년 이후 감소세를 보여주다가 2019년 이후 소폭 증가하고 있다. 법인회계 적립금은 연도별로 소폭 증감은 있으나 전반적으로 감소추세를 보여주고 있다.



출처 : 대학재정 알리미; 대학알리미

[그림 14] 사립대학 교비회계 및 법인회계 적립금 변화

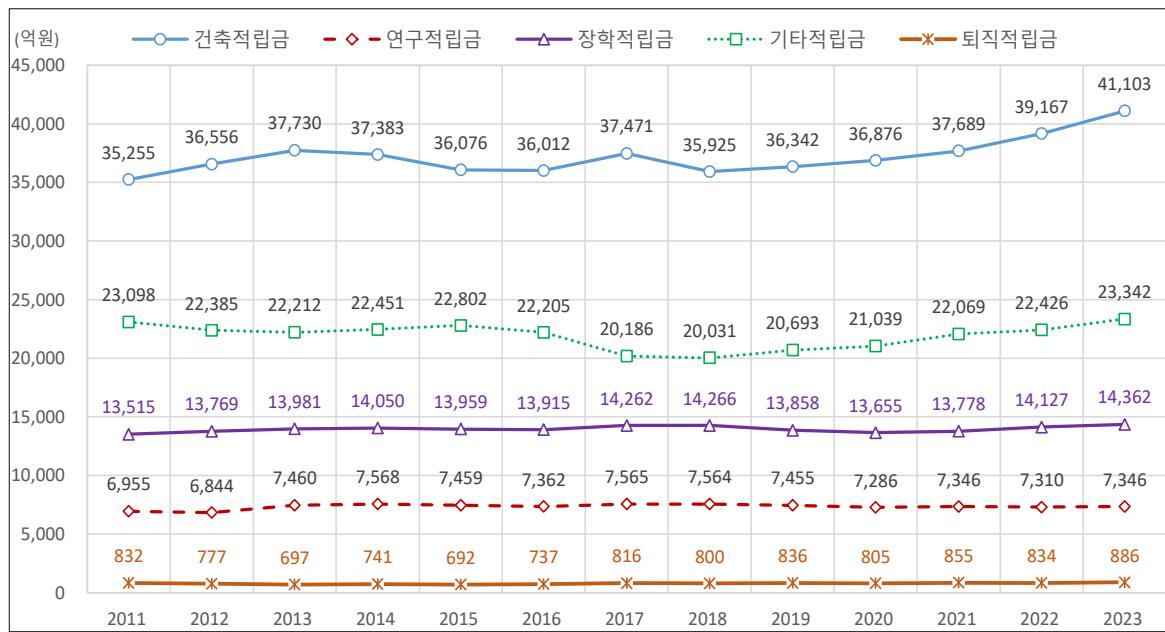
반값등록금이 시행되는 상황에서 재정상태가 어려워지면서 적립금 적립보다 인출 규모가 더 커서 누적적립금이 감소하는 연도가 있었으나, 2020년도 이후 인출보다 적립이 많아 누적적립금이 증가하고 있다.



[그림 15] 연도별 교비회계 적립금수지(적립금 적립금-인출) 변화

매년 적립금 집계 결과가 발표될 때마다 적립금이 증가할 경우는 물론이고, 증가하지 않았을 경우에도 적립금 규모가 많다는 이유로 사립대학들이 등록금을 넘겨 부도덕하게 적립금을 늘려나가는 것처럼 매도되는 상황이 반복되고 있으나, 교사 증·개축시기가 도래하지 않는 한 자산가치는 감소할 수밖에 없어 감가상각 적립을 해야 하고, 적립금 운용으로 발생하는 수익은 교비회계나 법인회계의 다른 용도로 직접 지출할 수 없고 당해연도 적립금으로 적립한 후 다음 연도에 인출하여 적립 용도에 사용해야 하기 때문에 부도덕하게 적립하려고 노력하지 않아도 일정 수준(적립금 규모 8.7조원에 법정이자를 3%만 적용해도 연간 2,610억원이 증가함)으로 증가하는 구조라는 점을 이해해야 한다.

적립금 종류별 누적 규모 변화를 보면, 건축적립금과 장학적립금, 퇴직적립금은 전반적으로 완만한 증가세를 보여주고 있으며, 연구적립금과 기타 적립금(특정목적기금)은 소폭 감소세를 보여준다.



주 : 일부 연도의 통계에는 대학원대학교 적립금이 합산되어 있어서 일반대학과 산업대학 통계만 추출한
[그림 16] 교비회계 적립금 통계와 약간의 차이가 있음.

[그림 16] 사립대학 적립금 종류별 누적적립금 변화 추이

6. 사립대학에 대한 국가와 지방자치단체의 지원

사립대학에 대한 국가와 지방자치단체의 지원실적을 보면, 대학에 대한 기관 지원은 국·공립대학 비율이 70% 이상이며, 학생에 대한 지원인 학자금지원의 사립비율이 80% 정도라는 점을 고려해도 전체적으로 사립대 지원비율이 50%를 밑도는 상황이다. 지원비율이 가장 높았던 2016년의 경우 47.6%였으며, 2021년에는 44.5%까지 떨어졌다.

〈표 5〉 국가 및 지방자치단체의 대학재정지원 실적

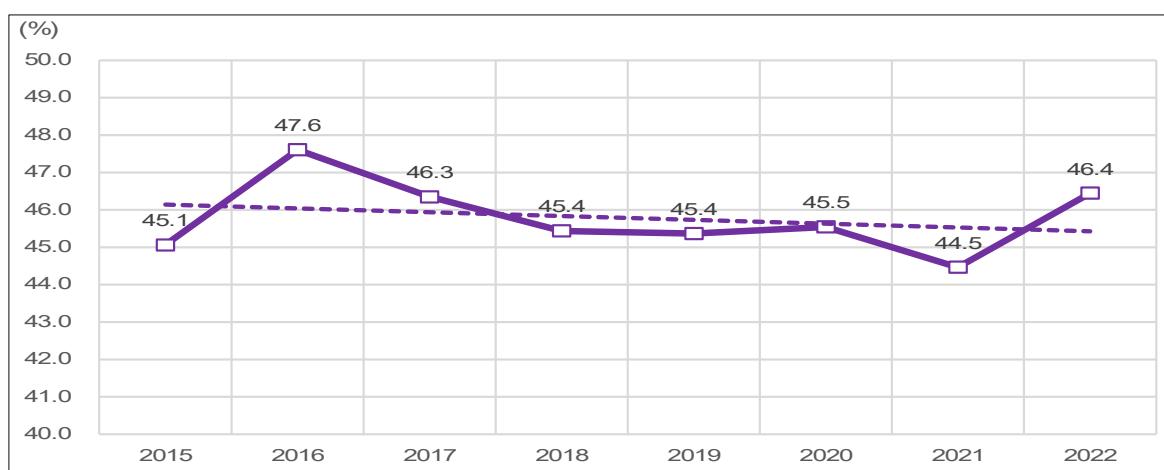
(단위 : 억원)

연도	설립별	대상유형			사업유형			합계	비율
		대학	집단	개인	일반지원	학자금 지원	경상운영비 지원		
2015	국·공립	37,847	10,041	11,702	22,737	6,603	28,134	59,590	54.9
	사립	5,783	14,234	28,863	25,258	22,673	462	48,879	45.1
	합계	43,630	24,275	40,564	47,995	29,276	28,596	108,469	100.0
2016	국·공립	37,015	8,445	12,075	21,518	6,394	28,006	57,535	52.4

56 2024 고등교육 중장기 발전 및 재정 확충 계획 수립을 위한 정책 포럼

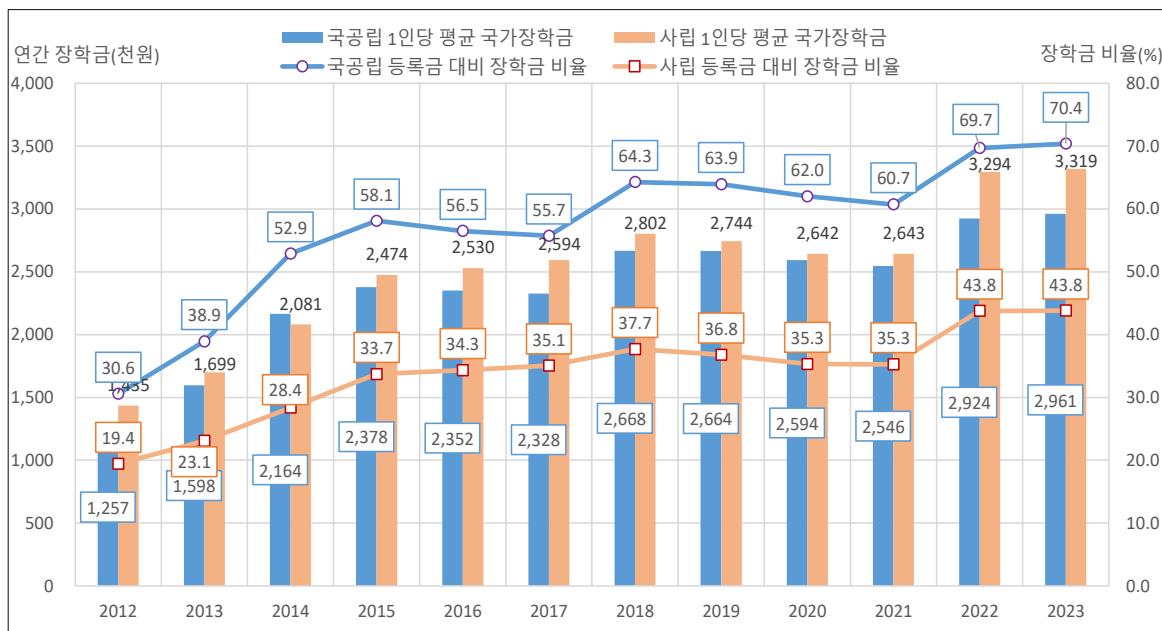
연도	설립별	대상유형			사업유형			합계	비율
		대학	집단	개인	일반지원	학자금 지원	경상운영비 지원		
	사립	9,710	12,177	30,400	27,721	22,717	462	52,287	47.6
	합계	46,725	20,622	42,475	49,239	29,111	28,468	109,822	100.0
2017	국·공립	40,049	9,092	12,606	18,053	6,187	34,945	61,748	53.7
	사립	8,727	12,966	31,651	29,442	22,352	494	53,344	46.3
	합계	48,776	22,057	44,257	47,495	28,539	35,439	115,091	100.0
2018	국·공립	41,986	8,418	12,780	20,447	6,000	36,736	63,184	54.6
	사립	9,477	10,800	32,338	29,353	22,769	493	52,615	45.4
	합계	51,463	19,217	45,118	49,801	28,769	37,229	115,799	100.0
2019	국·공립	45,182	9,857	12,745	22,460	5,035	37,661	65,155	54.6
	사립	5,970	16,669	32,596	31,941	21,598	565	54,105	45.4
	합계	51,153	26,526	45,341	54,401	26,633	38,226	119,260	100.0
2020	국·공립	47,385	7,957	14,066	23,442	5,978	39,988	69,408	54.5
	사립	13,986	10,548	33,512	34,132	23,018	896	58,046	45.5
	합계	61,370	18,505	47,579	57,574	28,996	40,883	127,454	100.0
2021	국·공립	52,017	10,545	15,421	29,031	6,019	42,934	77,984	55.5
	사립	15,766	11,272	35,401	37,697	23,574	1,168	62,440	44.5
	합계	67,783	21,817	50,823	66,728	29,594	44,102	140,423	100.0
2022	국·공립	57,123	9,574	16,106	33,093	6,446	43,265	82,803	53.6
	사립	21,982	11,234	38,599	44,198	26,322	1,296	71,816	46.4
	합계	79,106	20,808	54,706	77,291	32,767	44,561	154,619	100.0

자료 : 대학재정 알리미



[그림 17] 사립대학에 대한 재정지원 비율

대학에 대한 지원이 아니라 학생에 대한 지원을 기본원칙으로 하는 국가장학금의 경우를 봐도 국·공립대학생과 사립대학생의 불공정성이 그대로 드러난다. 2023년 평균 등록금 대비 국가장학금 지급 비율이 국·공립대학은 70.4%에 달하나, 사립대학은 43.8%로 절반에도 못 미친다. 학생에 대한 지원이 이러할진대 대학에 대한 지원은 굳이 따져볼 필요도 없다.



출처: 정보공개청구에 의한 한국장학재단의 ‘국가장학금 집행실적’ 자료

[그림 18] 연도별·설립별 국가장학금 집행실적

국가가 사립학교에 대한 재정지원을 목적으로 설립한 기관인 한국사학진흥재단이 운용하는 사학진흥기금의 변화도 볼 필요가 있다. 사학기관의 교육환경 개선을 지원함으로써 사학교육 진흥에 이바지하기 위한 한국사학진흥재단은 1989년 3월 「사학진흥재단법」을 제정하면서 출범한 기관이며, 사학진흥기금은 재단의 사업 수행에 필요한 자금에 충당하기 위한 재원이다(2021년 기금을 사학지원계정과 청산지원계정으로 구분하도록 개정함).

사학진흥기금 중 사학지원계정은 정부의 출연금, 다른 기금으로부터의 전입금, 차입금, 법인·단체 또는 개인의 기부금, 채권을 발행하여 생긴 자금, 기금을 운용하여 생긴 자금 및 수익금 등으로 재원을 조성하며, 청산지원계정은 정부의 출연금, 해산한 학교법인의 잔여재산, 다른 기금으로부터의 전입금, 차입금, 법인·단체 또는 개인의 기부금, 기금을 운용하여 생긴 자금 및 수익금 등으로 재원을 조성한다.

58 2024 고등교육 중장기 발전 및 재정 확충 계획 수립을 위한 정책 포럼

사학지원계정은 ① 사학기관의 재산(토지 및 건물에 한함)과 교육용 설비·기자재의 개수(改修)·보수(補修) 및 확충에 필요한 자금의 용자, ② 사학기관의 교육환경 및 교육프로그램의 개선을 위하여 필요한 자금의 용자, ③ 사학기관의 구조개선을 위하여 필요한 사업, 사학기관의 재산 확충을 위한 사업으로서 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조의 방식을 준용하여 추진하는 사업, ④ 국가나 지방자치단체 또는 공공기관과 공동으로 추진하는 사업으로서 사학기관의 학생을 위한 기숙사를 설치·운영하는 사업, ⑤ 기금의 조성·운용 및 관리에 필요한 경비의 지출, ⑥ 그 밖에 사학기관의 교육환경 및 경영 개선을 위하여 필요한 사업 등에 사용하며, 청산지원계정은 해산학교법인의 청산에 필요한 자금의 용자를 위하여 사용한다.

국가의 사학진흥기금 출연 규모는 1997년까지 1,950억원이었으며, 1998년 이후 출연 실적은 없다. 1994년부터 용자금을 지원하기 시작했고, 2000년부터 용자금 상환이 시작되었다. 2023년 까지 용자금은 2조 6,887억원, 상환금은 1조 5,878억원, 미상환액은 1조 1,009억원이다. 자체 조성기금은 2,970억원이며, 여기에 출연금, 미상환액을 합하면 2023년말 현재 기금잔액은 1조 5,929억원이다.

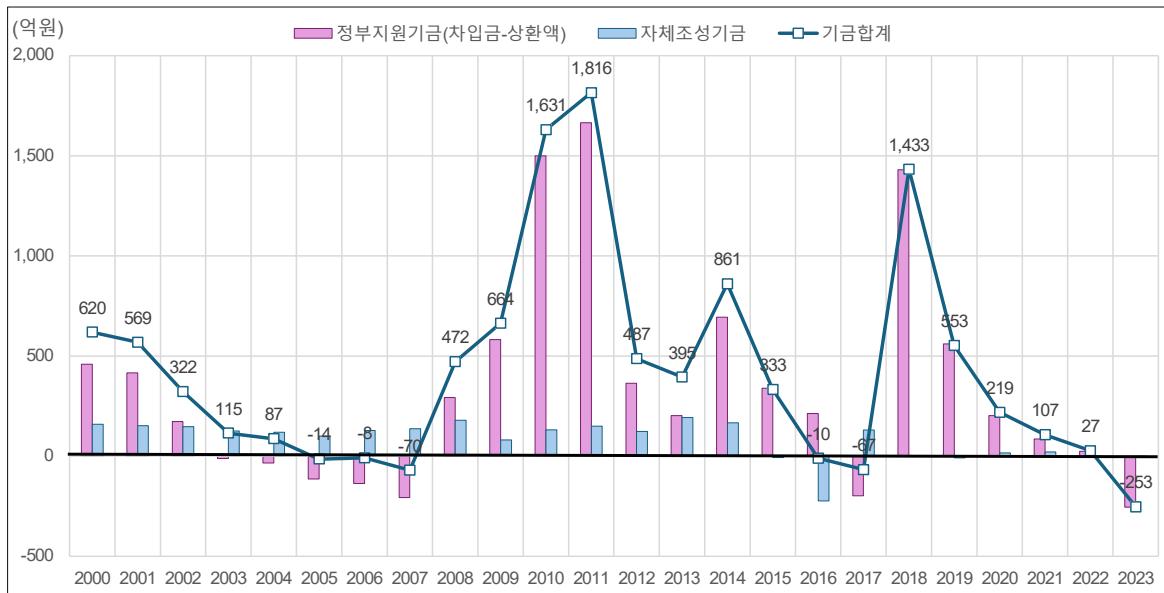
〈표 6〉 사학진흥기금 조성실적

(단위 : 억원)

연도	정부지원금					자체조성 기금	계		
	출연금	정부차입금			소계				
		수령	상환	순액					
1999 이전	1,950	2,750	-	2,750	4,700	940	5,640		
2000	-	500	40	460	460	160	620		
2001	-	500	83	417	417	152	569		
2002	-	300	126	174	174	148	322		
2003	-	200	211	-11	-11	126	115		
2004	-	300	333	-33	-33	120	87		
2005	-	250	364	-114	-114	100	-14		
2006	-	300	436	-136	-136	128	-8		
2007	-	300	507	-207	-207	137	-70		
2008	-	800	507	293	293	179	472		
2009	-	1,076	493	583	583	81	664		
2010	-	1,950	450	1,500	1,500	131	1,631		
2011	-	2,030	364	1,666	1,666	150	1,816		
2012	-	700	336	364	364	123	487		
2013	-	666	464	202	202	193	395		

연도	정부지원금					자체조성 기금	계		
	출연금	정부차입금			소계				
		수령	상환	순액					
2014	-	1,288	594	694	694	167	861		
2015	-	1,390	1,050	340	340	-7	333		
2016	-	1,262	1,049	213	213	-223	-10		
2017	-	1,647	1,844	-197	-197	130	-67		
2018	-	3,461	2,030	1,431	1,431	2	1,433		
2019	-	1,295	734	561	561	-8	553		
2020	-	1,142	940	202	202	17	219		
2021	-	790	704	86	86	21	107		
2022	-	1,002	977	25	25	2	27		
2023	-	988	1,242	-254	-254	1	-253		
누계	1,950	26,887	15,878	11,009	12,959	2,970	15,929		

자료 : 한국사학진흥재단 홈페이지



[그림 19] 사학진흥기금 조성실적 변화추이

교육환경개선 자금 융자사업, 행복기숙사 지원사업, 대학정보화 지원사업, 사립대학 구조개선 지원사업, 폐교대학 청산지원 융자사업 등 사학진흥기금에 의한 사업별 실적을 보면 다음 〈표 7〉, 〈표 8〉과 같다.

〈표 7〉 연도별·학교급별 응자사업 실적(1990~2024)

(단위 : 교, 억원)

대학				전문대학				중등이하				합계			
신청		지급		신청		지급		신청		지급		신청		지급	
교수	신청액	교수	지급액	교수	신청액	교수	지급액	교수	신청액	교수	지급액	교수	신청액	교수	지급액
1,613	70,439	1,087	27,773	557	12,753	358	4,473	825	9,784	419	3,088	2,995	92,976	1,864	35,332

자료 : 한국사학진흥재단 정보공개청구 자료

〈표 8〉 연도별 폐교대학 청산지원 응자사업 실적(2022~2024)

(단위 : 개, 억원)

연도	신청		지급	
	법인수	신청액	법인수	지급액
2022	2	66.0	2	62.4
2023	2	4.6	2	4.5
2024	1	0.4	1	0.4
합계	5	71.1	5	67.4

자료 : 한국사학진흥재단 정보공개청구 자료

지난 34년 동안 사학진흥기금에 의한 시설 개보수, 기자재 구입 등 교육환경개선 목적의 응자는 1,864개교, 3조 5,332억원에 이르며, 2022년부터 시작된 폐교대학 청산지원 응자는 5개법인에 67억여원이었다.

IV. 사립대학 재정의 과제

사립대학이 학령인구 감소와 반값등록금정책으로 재정위기가 왔다고 하지만, 각종 재정지표를 보면, 위기라고 평가하기 어렵다는 여론이 있다. 이 발표문에서는 ①사립대학 재정위기의 실상을 보여주는 지표를 산출하는 시도를 했으며, ②사립대학 재정 위기의 원인을 찾기 위한 노력과 함께 ③재정위기 탈출을 위한 실마리를 찾아내려 하였다.

사립대학 위기의 실상을 감추는 가장 큰 원인은 사립대학 회계처리 방법이라고 보았고, 재정위기를 초래한 가장 큰 원인은 이미 알려진 대로 학령인구 감소로 인한 신입생 충원율 저하와 반값등록금정책에 따른 장기간의 등록금 동결 규제였으며, 아울러 국가 및 지방자치단체의 설립별 차등지원에도 원인이 있는 것으로 결론 내릴 수 있었다.

1. 사립대학 회계처리 기준의 개선

사립대학 자금사정을 보여주는 자금계산서를 보면 수입총계와 지출총계는 항상 일치하기 때문에 사립대학의 재정사정을 가늠하기 어렵다. 「사학기관 재무·회계 규칙에 대한 특례규칙」 제34조(감가상각)는 제1항에서 “법인회계 및 학교회계에 속하는 고정자산에 대해서 감가상각을 한다. 다만, 토지, 박물관의 유물 및 건설 중인 고정자산에 대해서는 감가상각을 하지 아니 한다.”고 규정하고 있으나, 제5항에서 “그 해 감가상각비 상당액은 그 해 건축적립금에 적립할 수 있다.”고 하여 감가상각 적립을 의무가 아닌 재량사항으로 규정하고 있다.

재정사정이 어려우면 감가상각비 계상을 안 하면 된다. 감가상각비 계상이 의무가 아니기 때문에 계상 안 하면 안 한 사실이 잘 드러나지 않으나, 계상하면 건축적립금 증가로 나타나기 때문에 재정사정이 어렵다면서 적립금을 적립했다는 비난으로 이어진다. 따라서 자금계산서에는 없고 운영계산서에 나타나 있는 감가상각비를 건축적립금으로 의무 적립하도록 규정하고, 적립 필요액과 실제 적립액의 차액, 즉 당해연도 미적립액과 미적립액 누계액을 명시하도록 하여 일정 기준의 건축적립금을 적립하지 못하면 재정상태에 문제가 있는 것으로 일반인들이 즉시 판단할 수 있도록 해야 한다.

결산서류 양식을 바꾸는 것은 종합적인 연구를 통해서 이루어져야 하나, 우선 우리나라보다 장점이 있는 일본 제도는 감가상각 누계액 처리였다(송기창, 2023: 183). 우리나라는 감가상각액만큼 자산평가액을 감액하고 감가상각 적립은 재정사정에 따라 임의로 할 수 있으나, 일본의 경우에는 자산평가액을 줄이지 않으면서 감가상각액만큼 의무 적립하도록 하고 있다. 우리도 감가상각누계액을 따로 표시하기는 하나, 일본은 감가상각누계액을 따로 관리하면서 미적립액을 표시하기 때문에 향후 교사증·개축 경비나 기계기구 교체 경비의 확보 여부가 투명하게 드러나는 효과를 기대할 수 있다. 우리도 감가상각누계액과 미적립 규모를 따로 표시하면 기금 적립을 죄악시하는 여론을 잠재우는 효과가 있을 것이다.

한편, 매년 수입에 계상했다가 다시 지출로 집행하는 미사용이월자금과 적립기금의 차액만 실제로 집행한 교육비로 산출하는 회계처리기준이 확립되어야 한다. 앞의 <표 1>에서 보듯이, 전기 미사용이월자금과 차기미사용이월자금의 차액, 적립금 인출액과 적립금 적립액의 차액을 합하면 연도별 차이는 있지만 매년 2조원 안팎에 달한다. 이 금액만큼 재정규모가 부풀려진다는 얘기고, 그만큼 재정위기의 실상을 감추는 결과가 된다.

한편, 앞에서 간단히 언급했듯이, 국·공립대학과 사립대학 간의 회계처리기준의 차이를 해소할

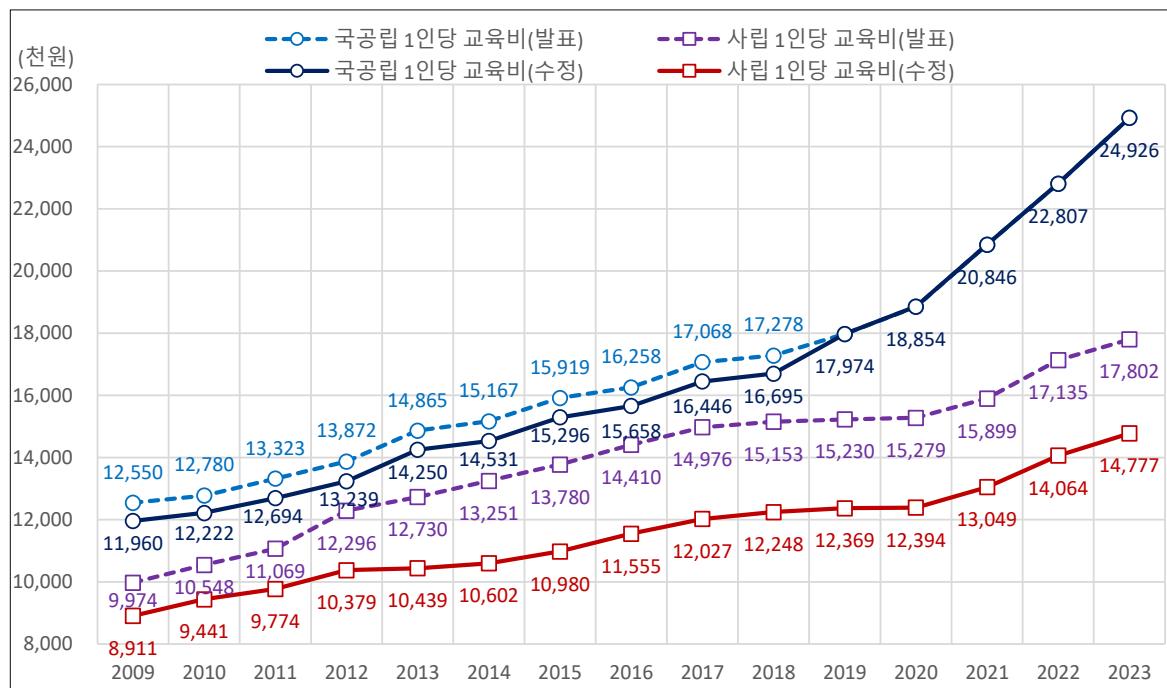
필요가 있다. 국·공립대학의 경우, 2019년부터 「대학 등록금에 관한 규칙」 제3조 등록금의 면제·감액 조항에 따라 면제하거나 감액한 등록금은 수입 자체가 발생하지 않는 것으로 보고 징수하지 않는 것으로 처리한다. 국·공립대학은 징수하지 않은 등록금 면제 및 감액분을 재무결산 시에 교비장학금으로 집계하나, 등록금수입에 계상하지는 않는다. 반면, 사립대학은, 「사학기관 재무·회계 규칙에 대한 특례규칙」 [별표 1] 자금계산서 계정과목에 교내장학금을 등록금 재원으로 지급하는 장학금으로 명시되어 있기 때문에 교내장학금 재원인 등록금 재원에서 등록금 면제·감액분을 공제하지 않는다. 등록금 면제·감액분을 포함한 등록금 전액을 징수한 것으로 등록금수입에 계상한 후, 지출에 교비장학금 지급액으로 계상한다. 연간 면제·감액되는 등록금액이 1.2조원에서 1.5조원에 이르므로 그만큼 세입과 세출이 부풀려지는 셈이다.

국·공립대학과 달리 적용하는 또하나의 회계처리기준은 국가장학금 수입 처리기준이다. 국가장학금은 학생이 한국장학재단에 신청하고 한국장학재단에 의해 지급 확정된 국가장학금은 학생이 재학하는 사립대학에 국고보조금으로 지원된다. 국고보조금으로 지원받은 국가장학금은 국고보조금 수입으로 세입에 계상하도록 되어 있고, 국고보조금으로 지원받은 국가장학금은 학생에게 지급한 후, 다시 등록금과 국가장학금의 차액과, 국가장학금을 징수하여 등록금수입으로 계상하게 된다.

연간 2조원 이상의 국가장학금만큼 세입과 세출이 부풀려지는 셈이다. 국·공립대학도 등록금 면제·감액분을 제외한 등록금을 징수함에 있어서 등록금과 국가장학금의 차액과 국가장학금을 등록금수입으로 계상하나, 국가장학금을 국고보조금으로 편성하지 않고 보관금(세입세출외현금)으로 관리하다가 학생에게 지원하고, 국가장학금 II유형처럼 학기 중에 결정되는 국가장학금을 받는 경우에는 국가장학금만큼 등록금을 과오납 처리하여 학생에게 반환하는 방법을 활용한다.

국·공립대학과 사립대학의 회계처리기준이 다르지만 동일한 것으로 간주하여 학생 1인당 교육비를 산출하여 공시하기 때문에 국·공립대학과 사립대학의 학생 1인당 교육비 차이를 올바르게 나타내주지 못한다. 교육부가 대학정보공시를 통해 발표하는 대학생 1인당 교육비를 산출하는 과정에서 국·공립대학과 달리 사립대학에만 포함된 교비장학금과 국가장학금을 제외하고 학생 1인당 교육비를 산출하면 다음 [그림 20]과 같다. 국·공립대학에 없는 적립금 인출과 적립 차액, 전기와 차기의 미사용이월자금 차액은 반영하지 않았어도 연간 300만원 안팎의 차이가 발생하는 것을 볼 수 있다. 2023년의 경우, 교육부는 국·공립대학과 사립대학의 1인당 교육비의 차이가 700만원 정도로 발표했으나, 실제는 1,100여만원에 달하는 상황이다. 설립별 1인당 교육비의 격차가 매우 심각한 상황임에도 불구하고 회계처리기준을 시정하지 않음으로써 실상이 축소되어 공시된 것이다.

따라서 설립별 회계처리기준은 동일하게 개선되어야 한다. 국가장학금을 국고보조금에서 제외하고, 등록금 면제·감액분을 등록금 수입에서 제외함으로써 국·공립대학에 비해 부풀려진 재정규모를 시정해야 한다.



[그림 20] 설립별 대학생 1인당 교육비의 변화 비교

한편, 국립대학법인에 재직하는 교직원들은 공무원연금이 아닌 사학연금을 적용하고 있으나, 국립대학법인과 학교법인은 회계구조가 다르다. 국립대학법인의 경우에는 일본 사립대학과 마찬가지로 대학회계와 법인회계의 구분이 없다. 등록금회계와 비등록금회계의 구분도 없다. 등록금회계와 비등록금회계를 구분하도록 「사립학교법」을 개정한 것은 등록금 재원에서 적립금이 적립되는 것을 차단하기 위함이었다. 2021년부터 국립대학법인은 사립대학 회계기준처럼 적립금을 적립할 수 있도록 하고 있으나, 국립대학법인은 등록금회계와 비등록금회계를 구분하지 않고 있다. 공시된 2023년 결산 재무제표에 따르면, 국립대학법인 인천대학교는 임의기금으로 35억원을 적립하고 있으며, 서울대학교는 719억원을 적립하고 있다. 그러나 누구도 적립금을 적립한 국립대학법인의 국고지원금을 적립금만큼 삭감해야 한다고 주장하지 않는다.

따라서 우선 대학법인을 대상으로 교비회계와 법인회계의 통합을 시도해볼 필요가 있다. 전자정보시스템에 의한 회계처리를 통해 지출항목별로 수입재원을 매칭한다면, 학교법인이 등록금 재

원을 유용하는 문제를 해결할 수 있다. 회계가 통합될 경우, 불필요한 서류와 회계처리 업무가 간소화되고, 자금의 이동을 용이하게 파악할 수 있으며, 무엇보다도 교비(등록금)회계 수입의 적립 금지와 수익용기본재산 수익금의 의무 전출과 같은 불필요한 규제를 줄이는 장점이 있다.

2. 사립대학 재정운용의 규제 완화 및 철폐

사립대학 재정 관련 규제 중 가장 심각한 규제는 반값등록금정책에 따른 등록금 동결정책이다. 등록금 동결은 사립대학의 자체수입 확충 수단을 무력화시킴으로써 사립대학이 재정지원을 늘려가는 국가와 지방자치단체에 종속되는 결과가 된다. 등록금 동결이 계속되는 한 사립대학은 독자적인 발전계획을 수립할 수 없으며, 교육의 질적 개선을 시도조차 할 수 없게 된다. 따라서 16년 동안 계속된 등록금 동결정책은 시급히 폐지되어야 한다.

등록금 자율화와 함께 등록금 부과 항목을 세분화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라는 입학금, 수업료, 기성회비, 실험실습비 등으로 분화되어 있던 납입금 항목을 등록금 하나로 통합하였으나, 일본의 경우에는 입학금, 수업료, 실험실습비, 시설정비비, 기타 납입금으로 분화되어 있다(송기창, 2023: 182). 하나로 통합되어 있어서 등록금 업무 처리에는 용이하나, 대학별·계열별·학과별 필요에 따른 등록금 조정의 수단을 상실한 결과가 되었다. 특히 입학금을 입학에 필요한 경비라는 어처구니없는 논리로 폐지한 것은 문제였다. 어떤 단체나 동호회에 가입할 경우 월회비나 연회비와는 별도로 입회비를 내듯이, 수업료와는 별도로 입학금을 징수할 근거는 분명하다. 수업료는 교육활동에 필요한 경비라고 한다면, 입학금은 입학과 동시에 대학의 전통이나 명성이나 문화 등을 누리고 동문의 일원으로서 혜택을 받는 데 따른 반대급부라는 점에서 부활 여부를 재검토할 필요가 있다고 본다. 학과에 따라서는 실험실습비나 시설정비비 등의 도입도 계열별·학과별 등록금 차이와 교육비 지출의 차이를 설명하는 데 유리할 수 있다.

법인전입금을 늘리기 위해서는 법인수의사업회계 수익의 법인일반업무회계 전출을 늘리기 위한 방안도 강구해야 한다. 현재는 법인수의사업회계에서 발생하는 수익 중에서 얼마를 일반회계로 전출해야 한다는 기준이 없다. 수익이 발생해도 대부분 판매 및 관리비로 지출하고, 남은 수익은 고유목적사업준비금으로 유보한 후, 나머지를 일반회계로 전출함으로써 거의 매년 당기순이익을 적자로 결산하여 일반회계 전출금을 늘리지 않고 있다. 법인수의사업회계가 비영리회계가 아닌 기업회계의 기준을 적용하기 때문에 전출기준을 마련하는 것이 쉽지 않으나, 수익금 중 고유목적 사업준비금으로 유보할 수 있는 상한선과 일반회계로 전출해야 하는 하한선은 마련할 필요가 있다고 본다.

또한, 실효성이 없는 등록금회계와 비등록금회계의 구분을 철폐할 필요가 있다. 비등록금회계로 연구적립금과 장학적립금을 인출하여 장학금과 연구비로 집행할 경우, 등록금회계의 장학금과 연구비 지출을 줄이는 재정 운용이 가능하므로 단기적으로는 일정 한도 내에서 등록금회계에서 장학적립금과 연구적립금 적립이 가능하도록 규제를 완화할 필요가 있다.

3. 설립별 재정지원의 격차 해소

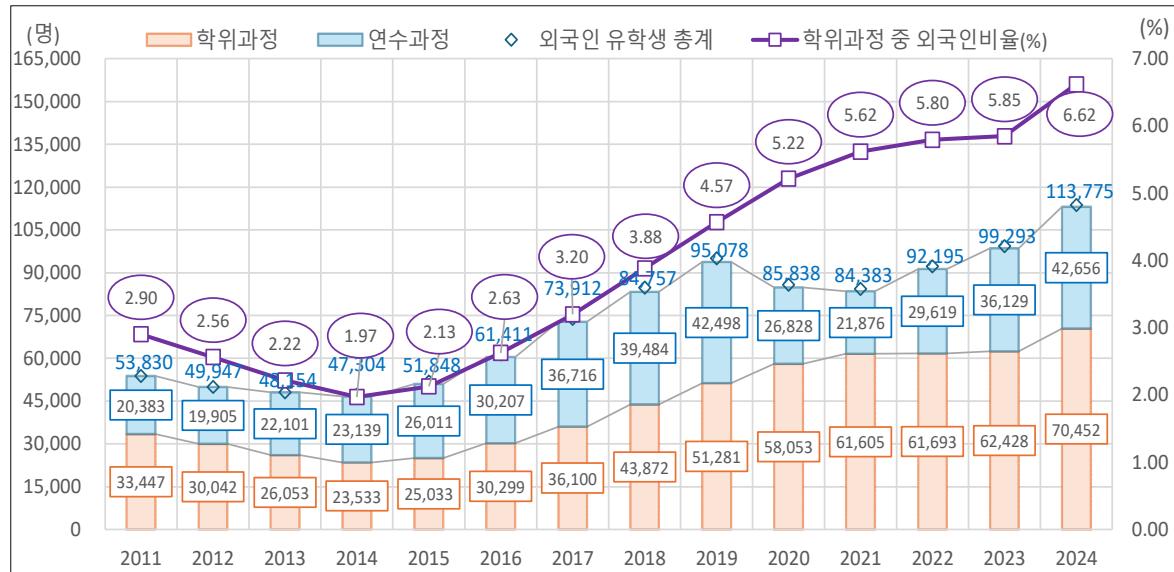
국·공립대학에 재학하는 학생과 사립대학에 재학하는 학생은 모두 동일한 우리 국민이며, 국·공립대학에 재학하는 학생의 학부모들이 세금을 더 내는 것도 아니다. 설립별 재정지원이 불공정하다고 생각한다면 사립대학에 가지 말고 국·공립대학에 가면 되는 것 아니냐고 반문하는 사람들이 있으나, 그러한 주장이 성립하려면 국·공립대학에 진학할 기회가 충분하지는 아니 할지라도 적어도 사립대학에 진학할 기회보다 많아야 한다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 그래서 설립별 재정지원 격차는 불공정하다는 결론에 이른다. 국가장학금의 지원과정에서 등록금 차액을 반영하지 않는 불공정, 국·공립대학과 똑같이 등록금 규제를 하면서 국·공립대학은 등록금 결손분을 국립대 운영비 증액을 통해 보전하고, 사립대학은 방지하는 불공정이 있다. 이러한 불공정을 시정하지 않으면 국가가 대학교육 진흥 책임을 방기하는 것이다.

설립별 재정지원 격차를 해소하려면 사립대학에 대한 경상비 지원을 시작해야 한다. 국가가 국립대학에 대하여 지원하는 것은 설립자로서 지원하는 것이므로 사립대학도 설립자인 학교법인이 법인전입금을 늘려가면 된다는 학교법인 책임론을 주장하는 사람들도 있으나, 부실한 학교법인을 인가하고 규제해온 국가의 책임론과 부실한 학교법인을 해산하고 새로운 학교법인 체제를 도입하지 않는 한 법인전입금을 획기적으로 늘릴 수 없다는 현실론을 무시한 결과다. 경상비를 지원하기 시작하면 국가의 사립대학 규제가 더 커지고 사립대학의 정체성을 유지하기 어렵다는 비판도 있으나, 지금 상황은 그러한 부작용을 피하기 위해 경상비 지원을 거부할 만큼 한가하지 않다.

다음 [그림 21]에서 보듯이, 학령인구 감소로 인한 충원율 저하와 등록금 결손을 보전하기 위해 사립대학들은 외국인 유학생 유치에 사활을 걸고 있다. 2024년에 학위과정 재학생 수가 7만 명을 넘어섰고, 2020년 이후 코로나 상황에서 주춤했던 연수과정 재원생 수도 2019년 수준인 4만 2천명을 넘어섰다.

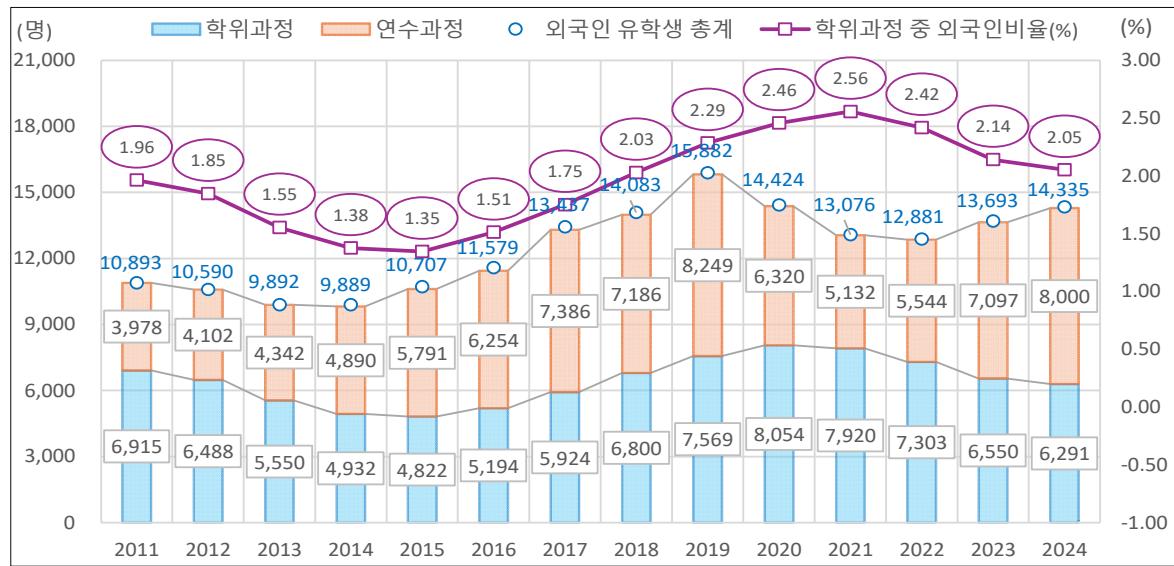
반면, [그림 22]의 국·공립대학 경우에는 코로나 이후에 유학생 수와 학위과정 중 유학생 비율이 오히려 감소하고 있는 추세를 보여주고 있다. 굳이 유학생을 유치하지 않아도 재정적인 문제가 없다는 것으로 이해될 소지가 있다.

66 2024 고등교육 중장기 발전 및 재정 확충 계획 수립을 위한 정책 포럼



자료 : 한국교육개발원 교육통계서비스

[그림 21] 연도별 사립대학 외국인 유학생 수와 비율 변화



자료 : 한국교육개발원 교육통계서비스

[그림 22] 연도별 국·공립대학 외국인 유학생 수와 비율 변화

또한, 학부 등록금 인상이 막히자 대신 대학원 등록금을 인상함으로써 대학원 충원율이 낮아지고 있으며, 재정감소를 견뎌내기 위해 교원보수를 삭감하거나 비정년교수를 확대 임용하고, 교육

활동에 직접 투입되는 실험실습비, 도서구입비, 학생지원비 등을 줄이고 시설관련 지출(토지매입비, 건물매입비, 건설가계정 등)을 줄이는 등 교육의 질을 낮추는 방식으로 재정위기를 모면하고 있다.

사립대학에 대한 경상비 지원을 위해서는 재원 확보가 중요하다. ①내국세 일정률 범제화 또는 교육세의 고등교육세 전환을 통해 고등교육재정교부금을 신설하는 방안, ②지방교육재정교부금을 교육재정교부금으로 전환하여 지방교육재정과 고등교육재정을 통합한 후, 사립대학 경상비 지원을 기준재정수요항목에 추가하는 방안(송기창, 2010; 2021), ③고등·평생교육지원특별회계의 존속시한을 폐지하고 영구화하되, 사립대학에 대한 경상비 지원을 안정적으로 유지하기 위하여 사립대학지원계정을 신설하는 방안, ④사립대학에 대한 안정적 재정지원을 위하여 사학진흥기금을 확충하고 일본사립학교진흥·공제사업단을 벤치마킹하여 기금 용도에 사립대학 경상비 지원 사업을 추가하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

아울러, 특정목적에만 집행해야 하는 사업비를 줄이고 경상비 지원은 확대해야 한다(송기창, 2023: 182). 일본의 경우 경상비보조금을 일반보조금과 특별보조금으로 구분하고, 특별보조금을 통해 정책사업의 목적을 구현하고 있었다. 일반보조금으로 기본적 경비를 충당한다고 보면 특별보조금(사업비)이 크지 않아도 특별목적을 달성할 수 있다. 일본의 경상비보조제도는 고등교육재정교부금제도와 동일한 것은 아니라, 특정재원이 아니라 일반재원을 교부하고 세부적인 산출기준을 통해 교부액을 결정한다는 점에서 교부금제도에 대해 거부감이 있는 예산당국이 벤치마킹할 수 있는 제도라 본다. 경상비 지원을 확대한다면, 경상비 지원에 따른 규제를 원천적으로 억제하기 위해 일본 사학진흥·공제사업단과 같은 중간기구의 지정(예컨대, 한국사학진흥재단) 또는 신설도 함께 검토해야 할 것이다.

참고문헌

- 송기창(2010). 고등교육재정교부금법 제정방안에 대한 논의. *교육재정경제연구*. 19(2). 153-181.
- 송기창(2021). 사립대학재정의 현주소와 과제. *한국사립대학총장협의회 정책연구보고서*.
- 송기창(2023). 일본 사립대학 재정구조와 운영 실태 분석. *교육재정경제연구*. 32(3). 159-186.
- 송기창(2024). 교육재정 확보방안에 대한 회고와 전망. 국가교육위원회. *교육재정확보방안 전문가토론회 자료집(2024.11.6.)*. 7-21.

토론문 1

「사립대학 재정의 현황과 향후 과제」에 대한 토론문

원윤희(서울시립대 명예교수)*

우리나라 사립대학의 재정 상황을 각 항목별로 잘 분석하고 있으며 파악된 문제점들에 대한 적절한 정책방안을 제시한 논문임.

1. 분석의 수준 문제

- 사립대학에 대한 재정상황을 분석함에 있어 현재와 같이 전체 사립대학의 총합을 기준으로 하는 것도 전체적인 모습을 간명하게 보여준다는 점에서 의미가 있겠지만, 보다 상세한 상황분석과 대안 모색을 위해서는 사립대를 여러 기준에 따라 구분하여 각 세부 그룹별로 분석하고 그룹별로 재정상황의 차이와 원인 분석 등이 필요할 것임.
- 예를 들어, 대학 규모별 (입학정원이나 재학생 수 등), 지역별 (수도권과 비수도권, 또는 권역별 등), 정원확보율 등으로 구분할 수 있을 것임.

2. 국립대학과의 비교와 국가 재정지원 강화 관련

- 본 연구에서는 국가의 재정지원이나 회계 제도 등 여러 측면에서 국립대와 사립대를 비교하고 사립대에 대한 국가의 재정지원이 보다 강화될 필요성이 있다는 점을 강조하고 있음.
- 물론 오랜 기간 등록금 동결이 이루어지고 사립대의 재정이 어려운 상황에서 사립대에 대한 국가의 재정지원이 강화되어야 하고 특히 지방교육재정교부금의 개편과 연계하는 개혁이 필요하다는 점은 전적으로 동의함.
- 다만 지원의 대상이 사립대학 경상비가 되어야 하는지 또는 교육과 연구 등과 관련한 항목이 되어야 하는지에 대해서는 보다 심층적인 논의가 필요함.
- 한편 설립주체나 건학이념 등 여러 측면에서 국공립대와 사립대 간의 본질적인 차이는 분명

* 서울시립대 명예교수, yhwon@uos.ac.kr

히 존재하는 것이기 때문에 국가의 재정지원 강화만이 아니라 사학의 건학이념과 장점을 실현할 수 있는 규제완화 방안에 대한 논의도 보다 강조될 필요가 있음.

3. 국가장학금과 관련한 논의

- 국가장학금을 사립대에서는 국고보조금 수입으로 계상하고, 국립대에서는 세입세출외현금으로 관리하면서 학생에게 지급하는 방식으로 서로 다르게 처리하는 등과 함께 관련되는 등록금과 장학금 등에 대한 제반 회계처리상의 문제는 어떤 방식이든 통일시킬 필요가 있음.
- 다만 중복계산 등에 따른 세입의 과대계상 등의 문제는 관련 분석에 있어 이러한 문제를 인식하고 순계기준을 기본으로 하면 될 것임. 국립대와 사립대 모두 총계주의를 기본으로 하고 있기 때문에 실제 재정상황을 정확하게 파악하기 위해서는 각종 분석에 있어 중복분을 제외한 순계를 기준으로 할 필요가 있음.
- 한편 국가장학금은 대학의 교육과 연구에 대한 지원이 아니라 저소득 학생들에 대한 지원이라는 점에서 그 본질은 교육예산이라기 보다는 복지예산이라고 할 것임. 따라서 국가장학금을 대학이 국고보조금으로 분류하고 세입예산과 교내장학금으로 편성하는 것은 사실상 교육 예산의 규모를 실제보다 부풀리는 왜곡효과를 가져오는 것이며 이로 인해 대학의 교육과 연구 및 운영 등에 필요한 실질적인 재정지원 규모를 축소시키는 효과를 가져온다고 할 수 있음.

4. 사립대학에 대한 재정지원 확대 방안

- 지난 16년 동안 시행된 등록금 동결정책으로 인하여 대학의 재정상황이 매우 어려워졌다는 점에서 사립대학에 대한 국가지원을 확대해야 한다는 점에 대해서는 많은 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있음.
- 제시된 네 가지의 대안 중에서 지방교육재정교부금의 개편방안이 우선적으로 고려될 필요가 있음. 특히 저출생 문제로 학생 수가 지속적으로 감소하고 있음에도 지방교육재정교부금이 내국세의 20.79%로 고정되어 있어 그 규모가 지속적으로 증가하고 있으며, OECD 국가중에서 대학생 1인당 교육비가 초중등보다 적은 나라는 거의 유일하다는 점 등은 그 개편의 필요성을 보여주는 것임.
- 또한 어려운 상황에서도 누적적립금이 증가하고 있고 법인수의사업회계에서 일반회계 전출

은 감소한 반면 고유목적사업준비금은 크게 증가하는 것 등과 관련하여 그 사용 내역이나 계획 등에 대한 설명도 필요함.

토론문 2

「사립대학 재정의 현황과 향후 과제」에 대한 토론문

김진영(건국대 교수)*

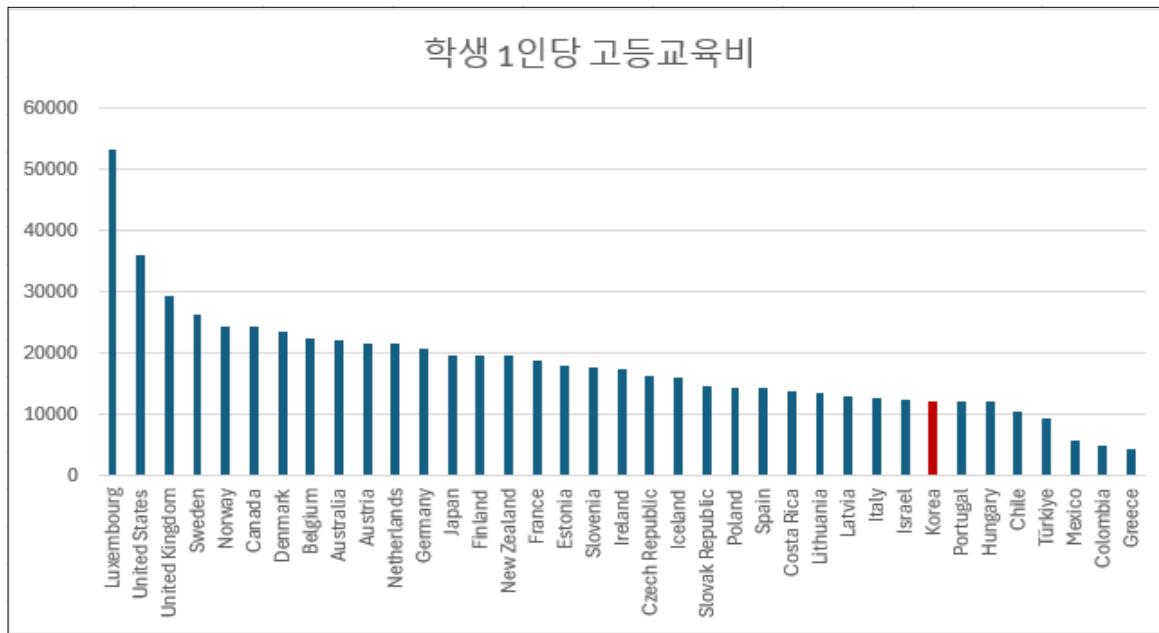
1. 총론

- 발제문의 상당 부분 문제의식을 같이 하며, 한편으로는 많이 배웠음.
- 사립대학의 재정 상황이 심각하다는 것도 문제지만, 그 심각성을 대부분 모르거나 외면한다는 것이 더 근본적인 문제임.
 - 학생들이 듣고 싶은 과목을 수강하지 못하고 PC방에 가서 수강신청을 하는 이유는 무얼까?
 - 발제문에서 정확히 지적한 바와 같이 “대학 교육 현장에서는 등록금 결손을 줄이기 위해 외국인 유학생을 마구잡이로 유치하고, 학부 등록금 인상 대신 대학원 등록금을 인상함으로써 대학원 충원율이 낮아지고 있으며, 재정감소를 견뎌내기 위해 교원보수를 삭감하거나 비정년교수를 확대 임용하고, 교육활동에 직접 투입되는 실험실습비, 도서구입비, 학생지원비 등을 줄이고 시설관련 지출(토지매입비, 건물매입비, 건설가계정 등)을 줄이는 등 교육의 질을 낮추는 방식으로 재정위기를 모면하고 있다는 사실을 외면하면 안 됨”
- 반값등록금 정책은 학생/학부모의 부담 경감 정책이어야 했는데, 교육비 자체를 줄이는 정책으로 변하면서 대학교육은 황폐화되고 있으며 이는 명백한 정책 실패임.
- 대학교육이 이미 회복이 어려운 상황이긴 하지만 미래를 위해 교육의 질을 올리기 위한 대책이 늦었더라도 실현되어야 함.
- 사립대학 재정과 관련한 역사나 구체적인 운영 현황에 대한 전문성이 발제자에 비해 만이 부족하기 때문에 큰 원칙에 대해 주로 논의하고자 함.

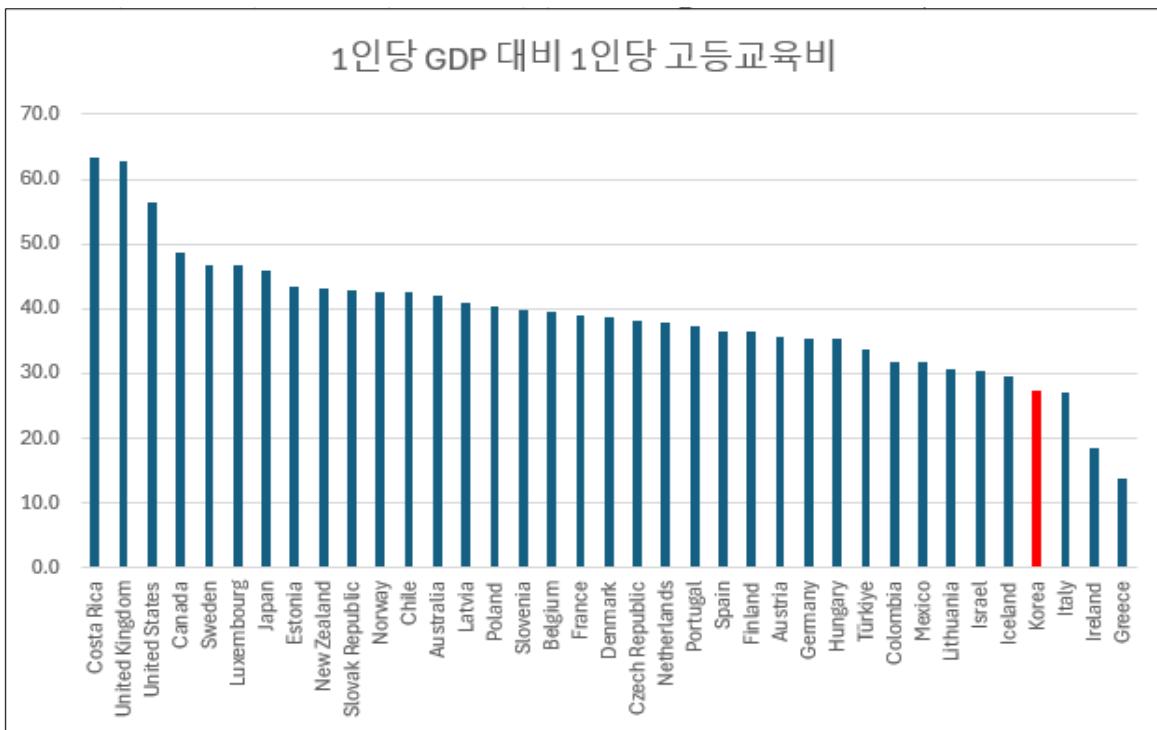
* 건국대학교 경제학과 교수, jykm19@konkuk.ac.kr

2. 고등교육재정 규모와 공공-민간 비중에 대한 견해

- 선진국에 비해 크게 낮은 고등교육 투자 수준을 유지해서는 안 됨.
- 최근 자료에서 나타난 바와 같이 1인당 고등교육 투자액이나 1인당 GDP 대비 1인당 고등 교육비 등 절대적, 상대적 측면에서 낮은 수준
- 한국보다 1인당 교육비 수준이 낮은 나라는 그리스, 콜롬비아, 캐시코, 튀르키예, 칠레, 헝가리, 포르투갈 등 한국보다 1인당 GDP가 낮은 나라뿐임
- 2020년 기준으로 한국의 GDP는 OECD 평균 95.8%까지 접근했으나, 1인당 고등교육비는 67.5%에 불과
- 1인당 GDP 대비 1인당 고등교육비는 약 27%로 OECD 국가 중 최저 수준에 가까움 (OECD 평균은 39%)

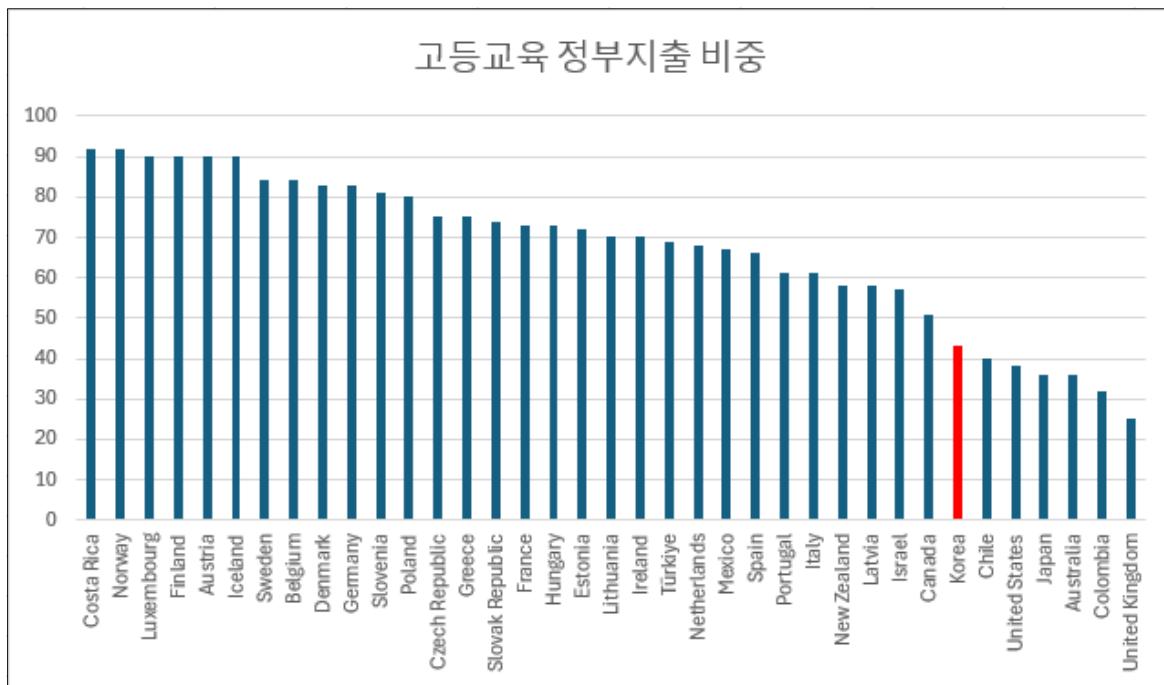


자료: OECD, Education at a Glance, 2023



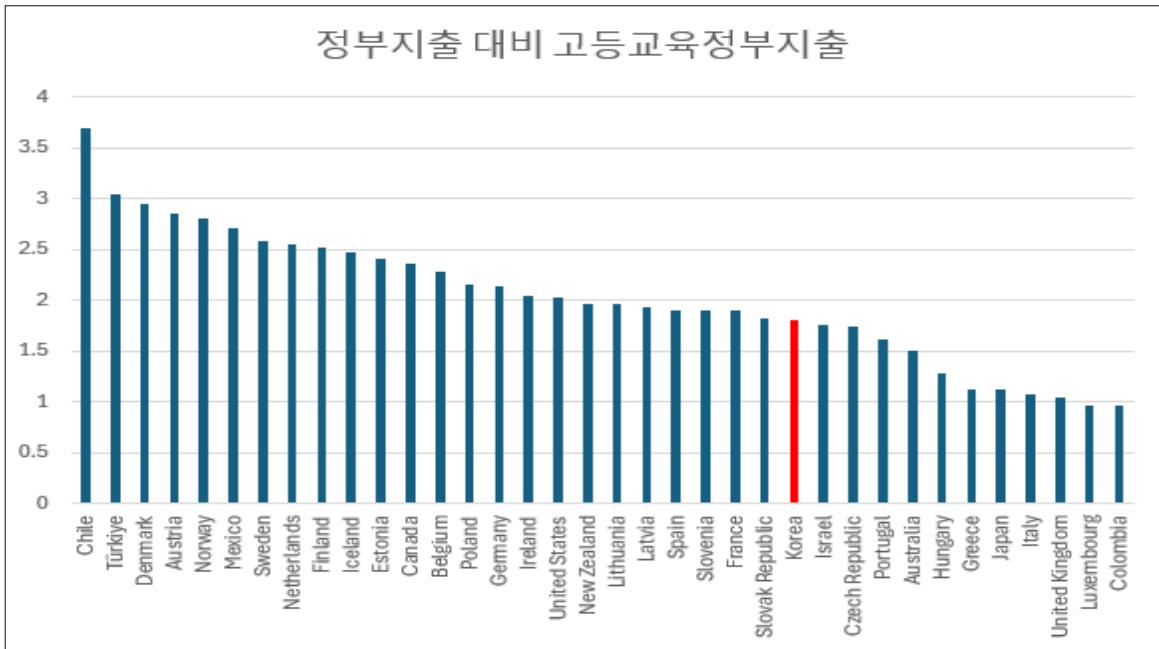
자료: OECD, Education at a Glance, 2023

- 열악한 고등교육재정 수준에도 불구하고 민간의 투자가 증가하기 어려운 상황임.
- 한국은 여전히 고등교육에 대한 정부재정지출 비중이 낮고 민간 지출 비중이 높은 나라
- 최근 고등교육 재정 구성의 변화 추이를 보더라도 민간지출이 급격히 증가하기는 어려운 상황임
- 고등교육재정에서 민간이 차지하는 비중은 2000년대 중반 약 80% 수준에서 2020년 57%로 크게 줄어든 것은 사실이나,
- 오랜 기간 민간투자가 증가하지 않았던 경로를 고려한다면, 단기간에 민간 수준 투자를 크게 늘려 현재의 고등교육 민간 대 공공투자 비중이 바뀌는 변화는 실현 가능성성이 없다고 보아야 함



자료: OECD, Education at a Glance, 2023

- 정부의 재정 여력을 고려하면서 정부의 재정지출을 적정 수준으로 증가시키는 노력이 필요 한 것이 사실임.
- 한국의 GDP 대비 정부지출 수준이 다른 OECD 국가에 비해 매우 낮은 수준임을 고려한다면 정부지출 수준을 유럽 국가들처럼 늘리는 것은 불가능하더라도,
- 한국의 정부지출 규모를 고려하더라도 현재의 열악한 고등교육 재정과 민간 지출의 급격한 증가의 어려움을 고려하면서 적정 수준을 찾을 필요가 있음
- 예컨대, 2020년 현재 총 정부지출 대비 약 1.8% 수준인 고등교육 정부지출을 OECD 평균 수준(약 2%) 혹은 중위 수준(약 1.97)에 가깝게 올릴 때까지는 정부의 고등교육재정을 늘리는 점진적 방안을 고려해 볼 수 있음
- 종합적으로 판단해 보면, 현재까지 경로로 볼 때 한국은 고등교육재정 구조가 시장지향 형에서 혼합형으로 옮겨가는 과정에 있다고 보며, 정부책임형으로 가는 것은 현실적으로 어렵 기도 하며 바람직할지도 의문임(참고자료)



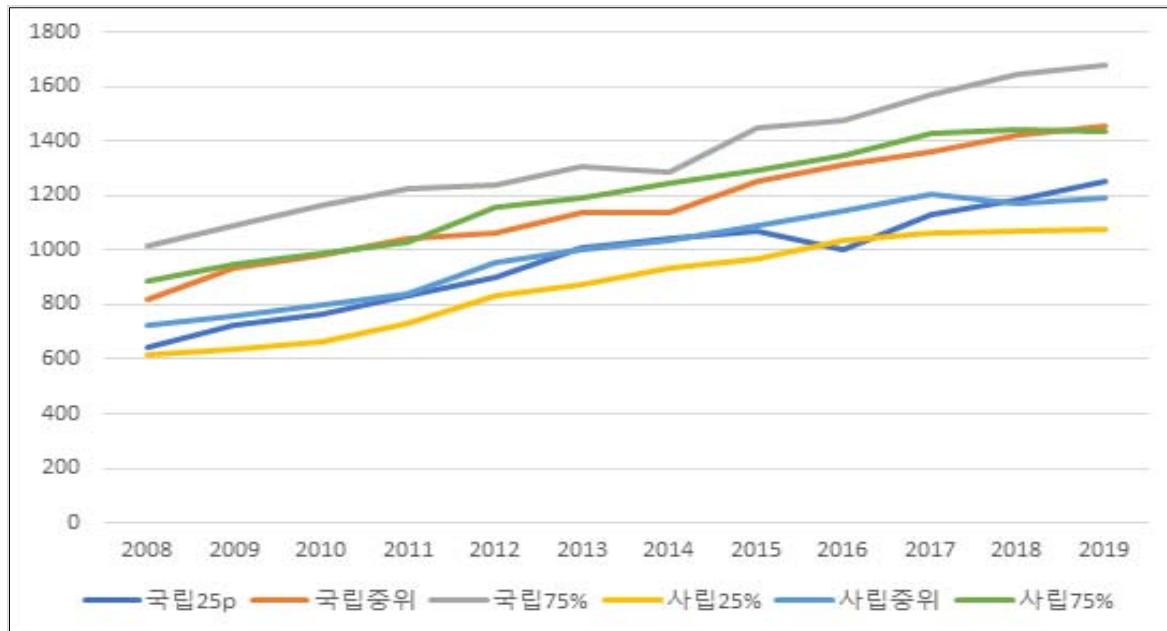
자료: OECD, Education at a Glance, 2023

3. 사립대학 재정지원 방식에 대한 견해

- 1인당 교육비에서 상위 25% 정도에 달하는 사립대학의 재정지원이 국립대 중위 수준 정도인 상황은 우려해야 함.
 - 사립 재학생 비중이 약 78%라는 현실을 기억해야 함

- 현재 사립대학의 재정적 어려움은 앞서 언급한 바와 같이 정책의 실패에서 기인한 것이라도 적어도 당분간은(상당 기간이 될 수도 있음) 설립별 재정지원 격차 해소를 위한 경상비 보조가 필요한 상황이라고 판단됨.
 - 다만, 발제문에서 언급한 바와 같이 “경상비를 지원하기 시작하면 국가의 사립대학 규제가 더 커지고 사립대학의 정체성을 유지하기 어렵다는 비판도 있으나, 지금 상황은 그러한 부작용을 피하기 위해 경상비 지원을 거부할 만큼 한가하지 않다.”는 인식에 상당부분 동의하면서도,
 - 정부가 사전적인 규제를 동반하는 재정지원 방식은 지양해야 한다고 본.

〈국·사립 1인당 교육비 비교 (25p. 중위, 75%)〉



- 또한, 정부의 사전평가를 통한 선택과 집중 지원 방식은 지양해야 함.
 - 사후 평가가 동반되지 않는 정부의 집중 지원은 오히려 학교와 학생들의 노력 유인을 감소 시킬 수도 있으며, 현재 재정지원을 받는 대학들이 재정지원을 효과적으로 활용할 거버넌스 체계가 마련되었다고 확신할 수도 없다는 점에 유념해야 함(서류와 현실은 다를 수 있으며 정부가 대학에 대한 모든 정보를 가지고 판단하는 것은 불가능).
- 기관지원에 있어서는 대학 기관에 대해서는 고른 지원이 필요함.
 - 학생 수 기준 지원을 기본으로 하고, 적어도 정부의 지원이라는 측면에서 학생 1인당 지원 이 학교별로 편차가 큰 것은 바람직하지 않음
 - 현재 인지도가 높은 대학에 대해서는 정부의 지원을 줄이고 등록금의 비중을 높이는 것이 현실적으로 바람직한 방향이라고 판단됨
- 사립대 경상비 지원으로 재정의 형평성이라는 기반을 놓은 상태에서 수월성과 공공성을 높이고 형평성을 높이는 방식의 개인 지원도 병행될 필요가 있음.

- 연구자에 대한 지원을 강화하는 방식으로 인지도가 높은 대학들이 현재보다 더 연구중심 대학이 될 수 있도록 유도 (한국은 대학원생 비중이 30%를 넘는 종합 대학은 서울대가 유일)
- 국가장학금 제도의 경우, 저소득층에게 더 실효성 있는 지원이 되는 방안을 고민할 필요 있음 (현재 국립대와 4년제 대학보다는 사립대와 전문대에 저소득층이 더 많이 분포한다는 사실을 유념: 국공립 학생 비중은 22%, 4년제 대학생 비중은 약 24%이나 국가장학금을 받는 장학생 수혜자의 비율은 이보다 낮음)

〈국가장학금의 국공립-사립의 비중〉

(단위: 명, 억원, %)

연도	국공립		사립		국공립 비중	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액
2018	194,954	5,199.6	845,846	30,445.0	18.7%	14.6%
2019	191,829	5,073.6	834,977	29,218.0	18.7%	14.8%
2020	192,965	4,996.4	845,121	29,409.3	18.6%	14.5%

자료: 장학재단

주: 1유형과 2유형 국가장학금의 합계임

〈국가장학금의 전문대-4년제 비중〉

(단위: 명, 억원, %)

연도	4년제		전문대		합계		4년제 비중	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
2018	750,520	25,178.1	290,280	10,466.5	1,040,800	35,645	72.1%	70.6%
2019	740,384	24,184.1	286,422	10,107.5	1,026,806	34,292	72.1%	70.5%
2020	752,383	24,279.5	285,703	10,126.1	1,038,086	34,406	72.5%	70.6%

자료: 장학재단

주: 1유형과 2유형 국가장학금의 합계임

4. 남은 논점들

□ 대학에 대한 평가 문제

- 정부의 재정지원이 들어가는 상황에서 전혀 평가를 안 할 수는 없음

- 하지만 앞서 언급한 바와 같이 사전적 평가, 서류 평가 등은 큰 의미가 없으며 성과평가 위주로 전환하되,
- 기본적으로 대학이라는 기관의 평가는 “부가가치(Value-Added)”기준으로 그 기본틀을 정해야 함

□ 규제 문제

- 학사와 관련한 규제 문제는 매우 심각, 과정에 지나친 개입을 하지 말아야 함, 단적으로 말하자면 교육부는 현장에 대한 정보를 충분히 가지고 있지 못함 (ex: 최근의 전공자율선택제, 교양교육에 대한 규제 내지 권고 등)

□ 사학 비리 문제

- 비리와 탈-불법 등에 더 단호해야 하나 이것은 사전 규제를 통해 해결할 수 있는 문제가 아니라고 봄

참고문헌

김진영(2022), 고등교육 재정지원 해외사례 연구 : OECD 국가를 중심으로, 국회예산정책처

김진영(2024), OECD 고등교육 재정의 국제 비교, 경제발전연구 30(1). 35-66

〈참고자료〉

〈OECD 국가의 고등교육비 공공-민간 부담 유형〉

(단위: %, US PPP \$)

구분	국가명	공공 비중	GDP 대비 정부지출	GDP 대비 고등교육비	1인당 고등 교육비 (A)	1인당 GDP (B)	A/B
정부 책임	노르웨이	92	65.5	2	24,374	57,143	42.7
	핀란드	90	57.2	1.6	19,583	53,796	36.4
	오스트리아	90	56.7	1.8	21,753	61,046	35.6
	아이슬랜드	90	50.8	1.4	16,128	54,569	29.6
	룩셈부르크	90	46.7	0.5	53,421	114,071	46.8
	벨기에	84	58.9	1.6	22,555	56,904	39.6
	스웨덴	84	52.1	1.6	26,215	55,940	46.9
	덴마크	83	53.5	1.9	23,432	60,396	38.8
	독일	83	50.4	1.3	20,760	58,500	35.5
	슬로베니아	81	51.2	1.2	17,795	44,718	39.8
	폴란드	80	48.2	1.3	14,488	35,853	40.4
	그리스	75	59.7	0.9	4,300	30,920	13.9
	체코	75	47.2	1.1	16,237	42,685	38.0
	슬로바키아	74	44.8	1.1	14,637	34,211	42.8
	프랑스	73	61.5	1.6	18,880	48,536	38.9
	헝가리	73	51.1	0.9	12,098	34,149	35.4
	에스토니아	72	44.9	1.5	17,930	41,332	43.4
	리투아니아	70	42.7	1.2	13,629	44,517	30.6
	아일랜드	70	27.3	0.8	17,400	93,583	18.6
	평균	80.5	51.1	1.3	19769.2	53835.2	36.5
혼합	튀르키예	69	34.0	1.5	9,288	27,519	33.8
	네덜란드	68	47.8	1.8	21,642	57,084	37.9
	멕시코	67	29.6	1.2	5,887	18,539	31.8
	스페인	66	51.9	1.5	14,361	39,347	36.5
	이태리	61	56.8	1	12,663	46,575	27.2
	포르투갈	61	49.2	1.3	12,104	32,456	37.3
	뉴질랜드	58	47.0	1.6	19,567	45,515	43.0
	라트비아	58	42.2	1.4	13,043	31,872	40.9

구분	국가명	공공 비중	GDP 대비 정부지출	GDP 대비 고등교육비	1인당 고등 교육비 (A)	1인당 GDP (B)	A/B
시장 지향	이스라엘	57	45.4	1.4	12,314	40,631	30.3
	캐나다	51	51.8	2.4	24,363	50,157	48.6
	평균	61.6	45.6	1.5	14523.2	38969.5	36.7
	대한민국	43	38.1	1.6	12,225	44,693	27.4
	칠레	40	29.2	2.7	10,458	24,609	42.5
	미국	38	46.9	2.5	36,172	63,964	56.6
	오스트리아	36	45.3	1.9	22,204	52,672	42.2
	일본	36	44.9	1.4	19,676	42,976	45.8
	콜롬비아	32	49.9	1.5	4,981	15,630	31.9
	영국	25	49.9	2.1	29,534	46,983	62.9
	평균	35.7	43.5	2.0	19321.4	41646.6	44.2

자료: OECD, Education at a Glance (2023)



2024 고등교육정책 연합포럼

[지역혁신과 대학, 재정 전략]

종합 토론



좌 장 강낙원(한국대학교육협의회 소장)

토론자 한국대학교육협의회 총장단

M E M O

M E M O

M E M O

M E M O