

고등교육재정 지원 개선 방안

2024. 2.

공주대학교 정책융합전문대학원
국정관리 전공

김 성 은

목 차

I. 서 론	1
II. 주요 분석 내용	4
1. 분석 대상	4
2. 분석 방법	4
III. 우리나라 고등교육 재정지원 규모	5
1. 개요	5
2-1. 지원주체별 규모(2015년~2022년)	5
2-2. 사업유형별 규모(2015년~2022년)	8
2-3. 사업목적별 규모(2015년~2022년)	9
3-1. 사업내용별 사업목적별 규모	11
4. 지원대상별 재정지원 규모(2015년~2022년)	15
5. 설립구분별 재정지원 규모(2020년~2022년)	16
IV. 우리나라 고등교육 재정지원 정책 및 사업 개관	20
1. 개요	20
2. 고등교육 재정지원 5개년 기본계획 수립·추진	20
3. 고등교육 재정지원 주요 사업 현황	24
V. 대학의 재정구조 분석	28
1. 국립대학 재정구조	28
2. 사립대학 재정구조	28
VI. 고등교육 재정지원의 성과 검토	34
1. 개요	34
2-1. 투자 규모	35
2-2. 교육여건	36

2-3. 국제 경쟁력	38
2-4. 학생(청년 고용률)	41
2-5. 재정수입구조 다양화 및 등록금 의존율	42
VII. 고등교육 재정지원의 개선 방안	45
1. 개요	45
2-1. 법적·제도적 기반 마련	45
2-2. 대학의 경쟁력을 높이는 재정 운용 방향	46
<참고 문헌>	48

표 목차

<표 III-1> 고등교육 재정지원 분석 기준	5
<표 III-2> 연도별 지원주체별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)	6
<표 III-3> 연도별 사업유형별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)	9
<표 III-4> 연도별 사업목적별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)	10
<표 III-5> 고등교육 재정지원 사업내용별 구분표(2022)	11
<표 III-6> 사업내용별 사업목적별 재정지원 현황(사업수 기준)	13
<표 III-7> 사업내용별 사업목적별 재정지원 현황(지원액 기준)	13
<표 III-8> 연도별 지원대상별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)	15
<표 III-9> 연도별 설립구분별 고등교육 재정지원 현황(2020~2022)	17
<표 III-10> 연도별 설립구분별 고등교육 재정지원* 현황(2020~2022)	18
<표 III-11> 연도별 설립구분별 고등교육 재정지원 현황(2020~2022)	19
<표 IV-1> 「고등교육 재정 투자 10개년 기본계획('11~'20)」 주요 내용	21
<표 IV-2> 2000년대 이후 고등교육 재정지원 사업 현황	24
<표 IV-3> 대학혁신지원사업(일반재정지원) 재원 배분 포물러	25
<표 IV-4> 고등·평생교육지원특별회계 주요 증액(1.7조원) 사업	26
<표 V - 1> 각 회계별 정의 및 재정구조	29
<표 V-2> 2017~2023년도 사립대학 교비회계 본예산(수입·지출) 추이	32
<표 VI-2> 전체 정부예산 대비 고등교육 재정지원 규모 및 비중	35
<표 VI-3> 국내총생산(GDP) 대비 공교육비 비율	36
<표 VI-4> 연도별 전임교원 1인당 재학생 수 현황	37
<표 VI-5> 교육단계별 학생 1인당 공교육비 현황	38
<표 VI-6> THE World University Rankings 내 국내 대학 순위	39
<표 VI-7> 한국 SCI 논문 수 및 점유율 추이	40
<표 VI-8> 논문 피인용 횟수 상위 12개국의 피인용 횟수 추이(2019~2021)	40
<표 VI-9> 연도별 15~29세 고용률 현황	42

<표 VI-10> 2020~2022년도 국·공립대학 예산 현황	42
<표 VI-11> 2020~2022년도 사립대학 예산 현황	43
<표 VII-1> 사립대 교비회계 지출 현황	46

그림 목차

<그림 I-1> OECD 회원국 합계출산율(2022년 기준)	2
<그림 III-1> 연도별 지원대상별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)	16
<그림 IV-1> 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획('20~'24)」의	23
<그림 IV-2> 대학재정지원사업 재구조화	26
<그림 V-1> 국립대학 재정구조	28
<그림 VI-1> 주요국 GDP 대비 SCI 논문 수 추이(중국, 미국 제외)(2021)	41
<그림 VI-2> 2018~2022년도 사립대학 등록금의존율	44

I. 서론

어떤 시대에도 위기가 아닌 시대가 없었고, 변혁이 이루어지지 않은 시대가 없었다. 4차 산업혁명이라는 단어도 이제는 위기와 변혁을 경고하기에는 진부하게 느껴진다. 다만, 확실한 것은 인공지능(AI)으로 대표되는 신기술의 대두, 경제패권을 장악하고 안보와 산업의 첨단기술 우위를 확보하기 위한 미국-중국의 신냉전(New Cold War)이 계속되고 있다는 것이다. 지금도 러시아와 우크라이나, 이스라엘과 팔레스타인은 지상에서 무력 충돌을 벌이고 있다는 것 또한 확실하다. 우리를 둘러싼 세계는 오늘도 이렇게 변하고 있다.

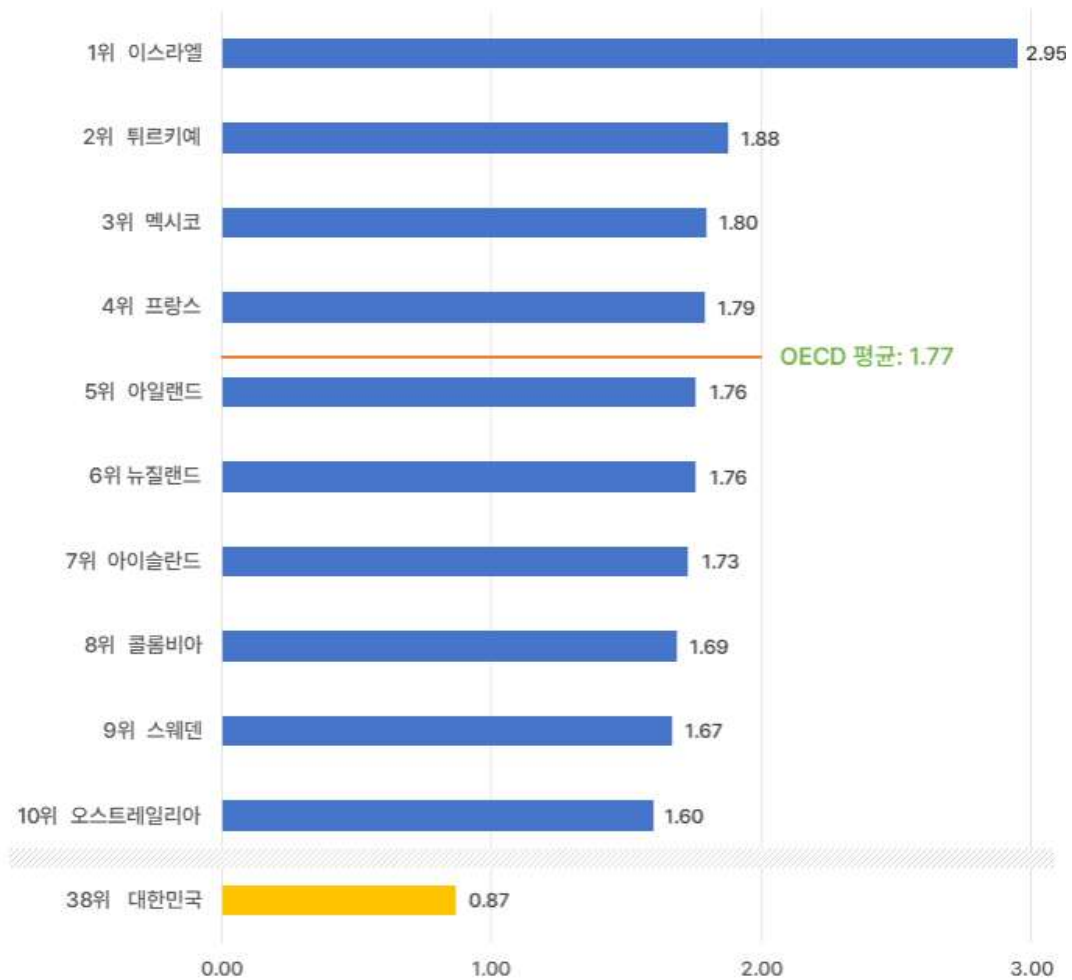
우리 내부 상황은 어떠한가? 우리나라의 합계출산율¹⁾(Total Fertility Rate)은 2022년 0.78로, 같은 해 기준 OECD 38개 국가 중 가장 낮으면서, 하락 속도도 유례없이 빠르다. 초저출산의 기준으로 보는 출산율 1.3명에 도달하지 못한 최초의 시기는 2002년 1.20명이었으며, 이후 초저출산 상태가 지속되다 마침내 2018년 합계출산율이 0.97명으로 집계되면서 출산율 0명대를 기록하였고, 이후 0명대가 지속되고 있다.

저출산은 필연적으로 고령인구의 비율을 높여 인구구조의 고령화를 촉진하며, 사회경제적으로는 생산가능인구의 감소로 인한 국가의 성장을 가로막는 요인이 될 것이다.

그리고 과거부터 이어져 온 수도권 인구 집중 현상의 근원적 해소가 이루어지지 않고 있는 상황에서, 이러한 인구구조 자체의 변화와 수도권과 지방 간 인구 분포의 격차는, 국가 간 문제에 앞서 지역 간 성장과 분배의 비효율성을 심화시킬 것이다.

1) 여성 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 총출생아 수를 나타내는 지표

<그림 1-1> OECD 회원국 합계출산율(2022년 기준)



자료: KOSIS

신기술·첨단 산업으로 인한 산업구조의 변화, 국제질서의 재편, 그리고 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화 등 이러한 사회·경제적 여건의 변화에 대응하기 위해 교육적 측면에서 어떠한 시사점을 얻을 수 있을 것인가?

첨단 산업을 이끄는 원천 기술의 연구·개발, 고부가가치 산업의 발굴 등 글로벌 국가경쟁력 확보를 위한 노력은 초·중등교육 이후 고등교육 차원에서 풀어야 할 과제이며, 이를 위해 이러한 분야에 진출할 수 있는 인재를 양성하는 대학 등 고등교육기관에 대한 지원에 힘써야 한다.

아울러, 인구구조의 변화에 따라, 각 개인의 교육에 대한 욕구와 필요에 대해 보다 섬세하게 살펴, 한 사람 한 사람이 사회의 구성원으로써 제 역할을 다할 수 있도록 개개인에 대한 국가의 지원 또한 강화하여야 할 것이다.

그리고 고등교육기관으로써 대학은, 학령인구 감소로 대학 입학생 수가 급감하는 데 따른 재정난을 타개하면서, 동시에 학생들을 미래 핵심 인재로 키워낼 수 있도록 대학 자체 역량을 강화해야 하는 과제를 안고 있다. 특히, 지방대학, 전문대학은 대학이 자리하고 있는 지역 경제 활성화와 밀접한 관계가 있는만큼, 지방의 약화를 막고 국토의 균형 발전을 위해 지역사회에서 활로를 적극적으로 모색해야 한다.

정부도, 그간 고등교육 재정지원 확대에 지속적으로 노력해 온 결과, 고등교육 재정지원 규모는 2010년 8.18조에서 2022년 17.02조로 명목상 2배 가까이 증가하였고, 2023년에는 고등·평생교육지원특별회계가 신설되어 보다 공격적인 재정지원이 이루어지고 있다.

그러나 급변하는 정책 환경을 적시에 반영하고, 앞으로의 사회적 요구에 부응하기 위해서는, 현재까지 고등교육 재정지원이 이루어진 경과 및 성과를 다시 한 번 점검하고, 향후 재정지원의 방향과 전략을 면밀하게 설계할 필요가 있다.

여기서는, 이러한 시사점에 맞추어 교육재정, 특히 고등교육 재정 지원 방안에 대해 살펴보고자 한다. 첫째, 현재까지의 고등교육 재정지원을 위한 정부 정책 및 사업의 규모, 추진 경과, 추진 방법, 지원 성격, 그리고 성과와 한계 등을 점검하고자 한다. 그리고, 해외 주요 국가(OECD 회원국을 중심으로)의 사례도 함께 분석하고자 한다. 나아가 이를 종합하여, 우리나라의 고등교육 재정지원 방향에 대한 의견을 제시하고자 한다.

II. 주요 분석 내용

1. 분석 대상

여기에서는, 우리나라 고등교육 재정지원의 규모, 그간 정부에서 추진한 주요 정책 및 사업 현황을 살펴보았다.

「고등교육법」 제7조와 제7조의2에서는, 국가나 지방자치단체가 고등교육 재정지원을 할 수 있고, 교육부 장관은 고등교육 재정지원을 위한 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 해당 법령을 기초로, 국가와 지방자치단체의 고등교육 재정지원 규모, 그리고 교육부 장관이 수립하는 고등교육 재정지원을 위한 기본계획의 경과, 그리고 이에 따라 추진한 주요 사업에 대해 검토하였다. 아울러, 이러한 재정지원 및 사업을 통해 정책이 당초 의도한 성과가 나타났는지에 대해 검토하였다.

그리고 우리나라 고등교육 재정지원의 성격과 성과에 대해 OECD 주요 회원국에서 가능한 비교 사례를 검토하였다. 이를 바탕으로, 향후 고등교육 재정지원의 방향, 지원 방법 등에 대해 개선점을 도출하고자 한다.

덧붙여, 고등교육 재정지원은 교육부 뿐만 아니라 관계 부처와 지방자치단체에서도 이루어지는 것이나, 여기에서는 중앙부처, 그 중에서도 주관 부처로써 교육부의 정책과 사업을 중심으로 살펴보려고 한다.

2. 분석 방법

이를 위해 그간 정부(교육부)에서 발표한 각종 계획, 보도자료를 중심으로 주요 내용을 확인하고, 국회, 국책연구기관 등에서 실시한 선행 연구에 대해 검토하였다. 아울러, 재정 현황 및 각종 지표값에 대해서는 정확한 자료가 필요한 만큼 기획재정부, 교육부 등 관련 부처, 한국교육개발원, 한국과학기술기획평가원 등 공공기관에서 운영하는 사이트와 각종 연구자료 및 언론 기사 등에서도 의미있는 자료를 탐색하여 시의성 있고 신뢰도 높은 자료를 확보하고자 하였다.

Ⅲ. 우리나라 고등교육 재정지원 규모²⁾

1. 개요

앞서 고등교육법 제7조에서 정한 바와 같이, 우리나라 고등교육 재정지원은 크게 중앙정부와 지방자치단체를 통해 이루어지고 있다. 여기서는 중앙정부 중심으로 재정지원 규모를 파악하고, 재정지원의 성격, 목적에 따른 지원 규모에 대해서도 살펴본다.

<표 III-1> 고등교육 재정지원 분석 기준

구분	내용	
① 지원주체	국가(중앙정부), 지방자치단체	
② 사업유형	일반지원사업	
	학자금 지원사업	
	국공립대 경상운영비 지원	
③ 사업목적	인력양성	
	연구개발	
	인력양성 및 연구개발(공통)	
	국공립대 경상운영비 지원	
	기타	
④ 지원 대상	대학, 집단, 개인	
⑤ 설립 구분	설립별(국·공립, 사립), 소재지(수도권, 비수도권)	

자료: 한국사학진흥재단, 2022년 고등교육 재정지원 정보분석, 자료 재구성

2-1. 지원주체별 규모(2015년~2022년)

우리나라 고등교육 재정지원의 전체적인 규모는 2022년 기준 17조 7,676 억원으로 2021년 16조 2,563억원 대비 1조 5,112억원(9.3%)이 증가하였다. 이 중 중앙정부 지원액이 17조 165억원으로 전체 규모의 95.77%로 고등교육 재정지원의 대부분이 중앙정부 지원으로 이루어지고 있으며, 지방자치단체 지원액은 7,510억원으로 전체 규모의 4.23%를 차지하고 있다(한국

2) 한국사학진흥재단에서 매년 발간하는 「고등교육 재정지원 분석보고서」를 참고하여 작성하였다.

사학진흥재단, 2023, 11).

중앙정부 지원액 중 가장 많은 지원 비중을 차지하고 있는 교육부의 재정 지원 규모는 2022년 기준 11조 4,532억원으로 2021년 10조 8,988억원 대비 1조 4,199억원(5.1%)가 증가하였고, 중앙정부 전체 지원액 중 비중은 2022년 67.3%로 2021년 69.9%에 비해 2.6%p 감소하였다.

<표 III-2> 연도별 지원주체별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)

(단위: 억원, %)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
총합계	127,666	129,391	135,179	137,046	142,290	149,957	162,563	177,676	
중앙정부	소계	124,622	125,451	130,465	132,833	137,518	143,073	155,967	170,165
	증감 (%)	-	829 (0.7%)	5,014 (4.0%)	2,368 (1.8%)	4,685 (3.5%)	5,555 (4.0%)	9,823 (6.7%)	14,198 (9.1%)
	교육부	금액	86,868	88,837	90,624	91,482	95,152	102,284	108,988
비율		68	68.7	67	66.8	66.9	68.2	67	64.5
증감 (%)		-	1,969 (2.3%)	1,787 (2.0%)	858 (0.9%)	3,670 (4.0%)	7,132 (7.5%)	6,091 (5.9%)	5,544 (5.1%)
타부처	금액	37,754	36,614	39,841	41,351	42,366	40,789	46,979	55,633
	비율	29.6	28.3	29.5	30.2	29.8	27.2	28.9	31.3
	증감 (%)	-	-1,140 (-3.0%)	3,227 (8.8%)	1,510 (3.8%)	1,015 (2.5%)	-1,577 (△3.7)	3,732 (8.6%)	8,654 (18.4%)
지방자치단체	금액	3,044	3,940	4,714	4,213	4,772	6,884	6,596	7,510
	비율	2.4	3	3.5	3.1	3.4	4.6	4.1	4.2
	증감 (%)	-	896 (29.4%)	774 (19.6%)	-501 (-10.6%)	559 (13.3%)	2,112 (44.3%)	-288 (-4.2%)	914 (13.9%)

자료: 한국사학진흥재단

교육부 다음으로는 2022년 기준으로 과학기술정보통신부 3조 3,470억원 (19.7%), 산업통상자원부 5,706억원(3.4%), 고용노동부 4,769억원(2.8%), 문화체육관광부 1,502억원(0.9%) 순으로 높게 나타났다.

반면 2021년 대비 증감률로 보면, 과학기술정보통신부는 6,731억원(2.5%p), 산업통상자원부는 2,463억원(1.3%p) 증가하였고, 금액은 높지 않지만 비율적으로 증가한 부처는 식품의약품안전처가 661억원(0.4%p), 농촌진흥청이 351억원(0.2%p), 해양수산부가 266억원(0.1%p)으로 뒤를 이었다.

<표 III-3> 연도별 중앙부처별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)

※ 교육부 아래부터는 지원금액별 내림차순

(단위: 억원)

부처명	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총합계	124,622	125,451	130,465	132,832	137,518	143,073	155,967	170,165
교육부	86,868	88,837	90,624	91,482	95,152	102,284	108,988	114,532
과학기술정보통신부	19,074	18,462	21,347	22,480	24,240	24,398	26,739	33,470
산업통상자원부	3,680	3,590	3,374	3,282	3,462	2,705	3,242	5,706
고용노동부	3,576	4,203	4,790	5,906	5,342	4,525	5,133	4,769
문화체육관광부	703	724	782	783	755	942	1,436	1,502
보건복지부	1,676	1,665	1,103	1,635	1,430	1,092	1,591	1,464
농림축산식품부	1,945	989	897	1,199	1,244	1,287	1,396	1,378
농촌진흥청	884	835	1,580	549	658	994	845	1,196
중소벤처기업부	2,362	2,439	2,379	1,825	1,961	1,497	1,777	922
환경부	554	444	596	628	387	573	853	842
국토교통부	1,051	1,049	1,090	842	470	582	883	782
식품의약품안전처	442	469	443	786	794	488	-	661
해양수산부	477	455	580	498	404	290	372	638
문화재청	229	231	219	-	275	323	342	345
외교부	80	62	38	33	267	212	254	274
산림청	121	83	108	127	111	99	242	268
질병관리청	-	-	-	-	-	66	181	252
행정안전부	198	160	114	99	113	113	156	247
국가보훈처	343	315	2	258	199	191	228	230
원자력안전위원회	-	-	-	-	-	-	198	161
기상청	257	296	213	223	160	-	167	147
특허청	52	40	42	73	39	71	96	98
법무부	-	-	1	-	-	-	63	69
소방청	-	-	54	36	-	-	40	54
해양경찰청	-	-	26	28	22	-	19	50
경찰청	-	26	-	-	-	-	64	36
통일부	40	62	62	60	31	25	34	32
금융위원회	-	-	-	-	-	25	26	26

방위사업청	-	-	-	-	-	-	4	7
여성가족부	8	5	-	-	3	15	7	4
방송통신위원회	-	-	-	-	-	-	-	-
공정거래위원회	-	1	-	-	-	-	-	-
국방부	-	4	-	-	-	276	-	-
국세청	-	-	-	-	-	-	-	-
법제처	1	4	-	-	-	-	-	-
식품의약안전처	-	-	-	-	-	-	591	-
인사혁신처	1	-	-	-	-	-	-	-

자료: 한국사학진흥재단

2-2. 사업유형별 규모(2015년~2022년)

중앙정부의 고등교육 재정 지원사업을 유형별로 분류하면, 일반지원사업, 학자금 지원사업, 국·공립대 경상운영비 지원사업으로 분류할 수 있다³⁾.

일반지원사업은 인력양성 및 연구개발 등 특정 목적 달성을 위해 지원하는 사업이며, 학자금 지원사업은 대학생(대학원생)에게 장학금을 지원하는 사업, 그리고 국·공립대 경상운영비 지원사업은 국·공립대 및 정부부처 책임운영 교육기관의 운영비 지원을 위해 운영되는 사업이다(한국사학진흥재단, 2023, 16).

각 사업유형별 지원금 및 전체 지원금에서 차지하는 비중은 아래 표와 같다. 증감 추이를 살펴보면, 일반지원사업의 비중은 전체 재정 규모에서 40%대에서 증감이 있었으나 최근에는 증가하는 추세이며, 학자금 지원사업은 30%대에서 20%대로 감소, 국공립대 경상운영비 지원사업 20% 초에서 후반 사이에서 증가하는 움직임을 보인다.

3) 간접지원사업(재정을 대학에 지원하지 않으나 고등교육의 발전을 위해 기획·운영된 사업으로 사업비(예산)은 제외하였다.

<표 III-3> 연도별 사업유형별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)

(단위: 억원)

연도	일반지원사업		학자금지원사업		국공립대 경상운영비 지원사업		사업수 계	지원금 계
	사업수	지원금 비율	사업수	지원금 비율	사업수	지원금 비율		
2015	445	55,323	22	40,223	39	29,097	522	124,642
		44.4		32.3		23.3		
2016	487	54,977	23	39,912	42	30,559	575	125,448
		43.8		31.8		24.4		
2017	702	53,413	16	39,368	46	37,685	764	130,465
		40.9		30.2		28.9		
2018	811	53,587	19	39,768	28	39,478	872	132,833
		40.3		29.9		29.7		
2019	703	58,754	19	39,569	34	39,196	766	137,520
		42.7		28.8		28.5		
2020	793	62,260	18	40,407	47	43,179	901	145,846
		42.7		27.7		29.6		
2021	945	69,844	18	40,180	42	45,943	1026	155,967
		44.8		25.8		29.5		
2022	1,117	79,906	16	43,984	43	46,276	1,194	170,165
		47.0		25.8		27.2		

자료: 대학재정알리미

2-3. 사업목적별 규모(2015년~2022년)

중앙정부의 고등교육 재정지원사업의 목적은 ‘인력양성(HRD)’, ‘연구개발(R&D)’, ‘인력양성 및 연구개발(공통)’ 및 ‘국·공립대 경상운영비 지원’, ‘기타’로 구분할 수 있다(한국사학진흥재단, 2023, 18).

‘인력양성(HRD)사업’은 교육과정 및 학사구조 개선 등 대학의 교육역량 제고가 사업의 주요 목적인 사업, ‘연구개발(R&D)사업’은 대학의 연구활동 지원, 연구용 인프라 구축 등을 목적으로 하는 사업, ‘국·공립대 경상

운영비 지원사업'은 국·공립대 및 정부부처 책임운영 교육기관의 운영비 지원을 위해 운영되는 사업이다. 그리고 이러한 목적에 해당하지 않으나 고등교육 관련 지원되는 사업에 대하여는 '기타'로 분류하였다.

2015년~2022년 기간 동안 인력양성(HRD)사업은 2020년까지 41%에서 44.3%까지 꾸준히 상승해오다가, 2021년부터 30%대 후반으로 하락하였다. 연구개발(R&D) 사업은 20% 초반에서 중반 범위에서 소폭으로 등락을 반복하고 있다. 다만, 인력양성(HRD) 사업과 연구개발(R&D)을 합하여 보면, 2021년을 제외하면 70% 초반의 지원 비율을 유지하고 있다. 경상운영비 지원 및 기타 재정 비중은 20%대 중후반에서 증감을 반복하고 있다.

<표 III-4> 연도별 사업목적별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)

(단위: 억원, %)

연도	구분	HRD 및 R&D			소계	경상운영비 지원 및 기타	계
		HRD 및 R&D (공통)	HRD (인력양성)	R&D (연구개발)			
2015	사업수	42	91	282	415	107	522
	지원금	12,472	51,136	28,190	91,798	32,844	124,642
	비율	10.0	41.0	22.6	73.6	26.4	100
2016	사업수	57	114	327	498	77	575
	지원금	11,650	50,789	30,468	92,907	32,541	125,448
	비율	9.3	40.5	24.3	74.1	25.9	100
2017	사업수	5	133	570	708	56	764
	지원금	2,974	57,120	32,244	92,339	38,127	130,465
	비율	2.3	43.8	24.7	70.8	29.2	100
2018	사업수	34	172	638	844	28	872
	지원금	4,057	58,519	30,779	93,355	39,478	132,833
	비율	3.1	44.1	23.2	70.3	29.7	100
2019	사업수	17	148	567	732	34	766
	지원금	4,652	61,634	32,038	98,323	39,196	137,520
	비율	3.4	44.8	23.3	71.5	28.5	100
2020	사업수	66	159	627	852	49	901

	지원금	5,005	64,601	33,028	102,635	43,212	145,846
	비율	3.4	44.3	22.6	70.4	29.6	100
2021	사업수	38	222	642	902	124	1,026
	지원금	14,368	60,104	34,134	108,605	47,361	155,967
	비율	9.2	38.5	21.9	69.6	30.4	100
2022	사업수	43	206	848	1,097	97	1,194
	지원금	16,734	64,314	41,873	122,921	47,244	170,165
	비율	9.8	37.8	24.6	72.2	27.8	100

자료: 대학재정알리미

3-1. 사업내용별 사업목적별 규모

한국사학진흥재단에서는, 2022년도 회계부터 고등교육 재정지원 사업의 목적별 분류를 세분화하여 사업 내용별로도 분석을 실시하였다(한국사학진흥재단, 2023, 67).

이에 따르면, 기존 인력양성(HRD), 연구개발(R&D), 국·공립대 경상운영비 지원사업 등의 사업 내용을 세분화하여, 총 26개의 내용으로 분류하여 아래 표와 같이 제시하였다(한국사학진흥재단, 2023, 67).

<표 III-5> 고등교육 재정지원 사업내용별 구분표(2022)

인력양성 및 연구개발 (공통)	인력양성	① 인프라 구축 ② 학·석사제도 개선 ③ 인건비 지원 ④ 자율혁신 지원 ⑤ 인력 선발, 양성, 취·창업 ⑥ 대학(원)생 학자금 지원	⑦ 교육과정·프로그램 개발 및 운영 ⑧ 산·학·(관) 협력 ⑨ 국제화 ⑩ 구조개혁 ⑪ 대학평가 ⑫ 정보화
	연구개발	① 연구인력양성 ② 연구수행 ③ 연구 인프라 지원 ④ 대학 간 네트워크	⑤ 산·학·연·(관) 협력 ⑥ 연구 국제화 ⑦ 연구·학술 자원 지원 ⑧ 학술활동 및 연구윤리 지원
국·공립대 영비 지원	경상운	① 인건비(보수, 수당 등) 지원 ② 운영관리비 지원 ③ 시설·장비 구축 및 유지보수비 지원	
기타		① 센터·기관 운영	

	② 행사·제도·프로그램 운영
	③ 기타

자료: 한국사학진흥재단

한국사학진흥재단에서는, 위 기준에 따라 2022년 중앙정부의 사업내용별 사업수와 지원액별 현황을 아래와 같이 분석하였다(표 III-7, 표 III-8).

2022년 중앙정부의 사업내용별 지원사업수 기준으로 보면, 가장 높은 비중을 차지하는 사업은 인력양성 분야에서는 교육과정·교육 프로그램 개발 및 운영(사업수 105개, 비중 28.9%), 인력 선발, 양성, 취·창업(사업수 99개, 비중 27.2%), 인프라 지원(사업수 33개, 비중 10.4%)로 나타났다. 연구개발 분야에서는 연구 수행(사업수 808개, 비중 69.2%), 산·학·연·(관) 협력(사업수 168개, 비중 14.4%), 연구 인프라 지원(사업수 53개, 비중 4.5%)이며, 인력양성 및 연구개발 공통 사업의 경우에는 연구수행(사업수 20개, 비중 18.9%), 연구인력 양성(사업수 19개, 비중 17.9%), 교육과정·교육 프로그램 개발 및 운영(사업수 15개, 비중 14.2%)으로 나타났다.

이어 국·공립대 경상운영비 지원 사업의 경우 운영관리비 지원(사업수 27개, 비중 38.6%), 인건비 지원(사업수 25개, 비중 35.7%), 시설장비 구축 및 유지보수비 지원(사업수 18개, 비중 25.7%) 순으로 나타났다.

지원액 수 기준으로 보면, 인력양성 분야는 대학(원)생 학자금 지원 사업이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 연구개발 분야에서는 연구수행 사업, 국·공립대 경상운영비 지원 분야에서는 인건비 지원, 기타 행사·제도·프로그램 운영을 위한 지원 사업이 주요 비중을 차지하고 있다.

그리고 분야와 무관하게 지원액 기준으로 볼 때, 대학(원)생 학자금 지원 사업의 지원액(4조 4,523억원)이 가장 높고, 뒤이어 연구수행 사업(3조 9,649억원), 국·공립대 경상운영비 지원 사업 중 인건비 지원 사업(2조 9,406억원) 순으로 나타났다.

<표 III-6> 사업내용별 사업목적별 재정지원 현황(사업수 기준)

(단위: 개, %)

순위	인력양성			연구개발			인력양성 및 연구개발			국·공립대 경상운영비 지원			기타		
	사업내용	사업수	비율	사업내용	사업수	비율	사업내용	사업수	비율	사업내용	사업수	비율	사업내용	사업수	비율
1	교육과정, 교육 프로그램 개발 및 운영	105	28.9	연구수행	808	69.2	연구수행	20	18.9	운영관리비 지원	27	38.6	행사, 제도, 프로그램 운영	24	42.9
2	인력 선발, 양성, 취창업	99	27.2	산·학·연·(관) 협력	168	14.4	연구인력 양성	19	17.9	인건비 지원	25	35.7	기타	19	33.9
3	인프라 지원	38	10.4	연구 인프라 지원	53	4.5	교육과정, 교육 프로그램 개발 및 운영	15	14.2	시설장비 구축 및 유지보수비 지원	18	25.7	센터 및 기관 운영	13	22.2

자료: 한국사학진흥재단

<표 III-7> 사업내용별 사업목적별 재정지원 현황(지원액 기준)

(단위: 개, %)

순위	인력양성			연구개발			인력양성 및 연구개발			국·공립대 경상운영비 지원			기타		
	사업내용	지원액	비율	사업내용	지원액	비율	사업내용	지원액	비율	사업내용	지원액	비율	사업내용	지원액	비율
1	대학(원)생 학자금 지원	44,523	44.6	연구수행	39,649	71.4	연구인력 양성	14,047	32.0	인건비 지원	29,406	43.5	행사, 제도, 프로그램 운영	676	59.6
2	인력선발, 양성,	15,725	15.7	연구인력 양성	5,301	9.6	교육과정, 교육	9,673	22.1	시설장비 구축 및	20,700	30.6	기타	292	25.7

	취창업						프로그램 개발 및 운영			유지보수비 지원					
3	교육과정, 교육 프로그램 개발 및 운영	10,682	10.6	산·학·연· (관) 협력	4,226	7.6	자율혁신 지원	8,949	20.4	운영관리비 지원	17,530	25.9	센터 및 기관 운영	167	14.7

자료: 한국사학진흥재단

4. 지원대상별 재정지원 규모(2015년~2022년)

중앙정부의 고등교육 재정지원사업을 지원 대상, 즉 사업 수행 대상으로 분류하자면, 대학, 집단, 개인으로 구분할 수 있다. 대학은 사업 수행 주체가 대학인 경우, 집단은 사업 수행 주체가 별도의 사업단, (연구)센터 등인 경우, 그리고 개인은 학부생(대학원생) 또는 개인연구자 등인 경우로 볼 수 있다.

지원대상별 재정지원 규모 추이를 살펴보면, 2015~2019년간에는 대학보다 개인에게 지원되는 금액이 높거나, 대학에 대한 지원 규모가 개인 지원보다 근소하게 높았으나, 2020년부터 대학에 대한 지원 비중('20. 46.3% → '22. 49.5%)이 높아지면서, 개인에 대한 지원 비중('20. 40.21% → '22. 38.7%)과의 격차가 커지고 있다.

<표 III-8> 연도별 지원대상별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)

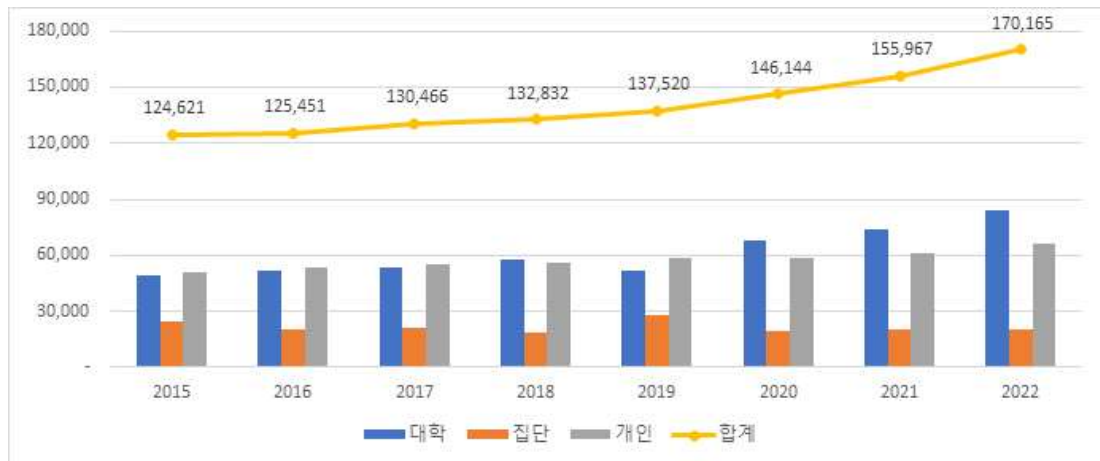
(단위: 개, 억원, %)

연도	구분	대학	집단	개인	합계
2015	사업수	160	273	69	502
	금액	48,870	24,451	51,300	124,622
	비율	39.21	19.62	41.16	100
2016	사업수	161	282	106	549
	금액	52,186	19,949	53,316	125,451
	비율	41.6	15.9	42.5	100
2017	사업수	265	381	118	764
	금액	53,720	21,586	55,160	130,465
	비율	41.18	16.55	42.28	100
2018	사업수	319	393	146	858
	금액	57,856	18,790	56,186	132,832
	비율	43.56	14.14	42.3	100
2019	사업수	355	305	116	776
	금액	51,558	27,716	58,246	137,520
	비율	37.49	20.15	42.36	100

2020	사업수	344	371	138	853
	금액	67,654	19,725	58,765	146,144
	비율	46.29	13.5	40.21	100
2021	사업수	472	398	135	1,005
	금액	74,094	20,460	61,413	155,967
	비율	47.51	13.12	37.38	98
2022	사업수	625	466	85	1,176
	금액	84,236	20,028	65,901	170,165
	비율	49.5	11.77	38.73	100

<그림 III-1> 연도별 지원대상별 고등교육 재정지원 현황(2015~2022)

(단위: 억원)



5. 설립구분별 재정지원 규모(2020년~2022년)

2022년 중앙정부의 대학 설립별 지원 규모는 국·공립대학 8조 351억원 (47.22%), 사립대학 8조 9,814억원(52.78%)으로 사립대학 지원 규모가 더 크게 나타났다(한국사학진흥재단, 2023, 28).

총 금액으로는 사립대학 지원 규모가 더 크지만, 학교 수 대비 1개교당 평균지원액으로 보면 2022년 기준 국·공립대학 1,385억원, 사립대학 253억원이며, 2020년 이래 1개교당 평균지원액은 국·공립대학과 사립대학 모두 증가하였다.

<표 III-9> 연도별 설립구분별 고등교육 재정지원 현황(2020~2022)

(단위: 개, 명, 억원, %)

연도	구분	국공립	사립	합계
2020	학교수(개)	58	357	415
	재학생수(명)	549,087	1,856,874	2,405,961
	사업수(개)	676	693	1,369
	지원액(억원)	68,905	77,239	146,144
	비율(%)	47.15	52.85	100.0
	1교당 평균지원액(억원)	1,188	216	352
2021	학교수(개)	57	356	413
	재학생수(명)	539,081	1,831,939	2,371,020
	사업수(개)	773	827	1,600
	지원액(억원)	75,820	50,146	155,967
	비율(% , %p)	48.61	51.39	100.0
	1교당 평균지원액(억원)	1,330	141	378
2022	학교수(개)	58	355	413
	재학생수(명)	524,649	1,792,584	2,317,233
	사업수(개)	925	984	1,909
	지원액(억원)	80,351	89,814	170,165
	비율(% , %p)	47.22	52.78	100.0
	1교당 평균지원액(억원)	1,385	253	412

자료: 한국사학진흥재단

다만, 여기에는 국·공립대학 운영에 소요되는 경상운영비 지원금이 포함되어 있어, 이를 제외한 일반지원사업(인력양성, 연구개발 등 목적 사업), 학자금 지원 사업을 중심으로 비교해 볼 필요도 있다.

아래 <표 IV-8>에서 국·공립 경상운영비를 제외한 설립구분별 고등교육 재정 지원액을 살펴보면, 2022년 기준 국·공립대학은 3조 7,787억원, 사립대학은 8조 6,103억원으로 집계된다.

국·공립 경상운영비를 제외하더라도, 국·공립대학에 대한 지원액이 사립대학 지원액 보다 더 높다.

<표 III-10> 연도별 설립구분별 고등교육 재정지원* 현황(2020~2022)

* 국·공립 경상운영비 제외
(단위: 개, 명, 억원, %(%p))

연도	구분	국공립	사립	합계
2020	학교수(개)	58	357	415
	재 학생수(명)	549,087	1,856,874	2,405,961
	사업수(개)	641	688	1,369
	지원액(억원)	30,096	73,568	103,644
	비율(% , %p)	29.03	70.97	100.00
	1교당 평균지원액(억원)	519	206	250
2021	학교수(개)	57	356	413
	재 학생수(명)	539,081	1,831,939	2,371,020
	사업수(개)	736	822	1,558
	지원액(억원)	33,424	50,146	110,024
	비율(% , %p)	30.38	69.62	100
	1교당 평균지원액(억원)	586	141	266
2022	학교수(개)	58	355	413
	재 학생수(명)	524,649	1,792,584	2,317,233
	사업수(개)	887	979	1,866
	지원액(억원)	37,787	86,103	123,889
	비율(% , %p)	30.50	69.50	100
	1교당 평균지원액(억원)	652	243	300

자료: 한국사학진흥재단

아울러, 국·공립대학 지원 규모를 경상운영비 제외 전후로 비교하면, 2022년 기준 경상운영비를 포함하면 8조 351억원, 제외하면 3조 7,787억원이며, 1교당 평균지원액은 2022년 기준 경상운영비 포함 1,385억원, 제외 652억원으로, 국·공립대학의 경우 재정 지원의 50% 이상이 경상운영비 명목으로 지원된다는 것을 확인할 수 있다.

<표 III-11> 연도별 설립구분별 고등교육 재정지원 현황(2020~2022)

(단위: 개, 명, 억원, %(%p))

	구분	국공립		증감	
		경상운영비 포함	경상운영비 제외		
2020	학교수(개)	58	58	-	-
	재 학생수(명)	549,087	549,087	-	-
	사업수(개)	676	641	△35	△5.2
	지원액(억원)	68,905	30,096	△38,809	△56.3
	비율(% , %p)	47.15	29.03	△18	△38.4
	1교당 평균지원액(억원)	1,188	519	△669	△56.3
2021	학교수(개)	57	57	-	-
	재 학생수(명)	539,081	539,081	-	-
	사업수(개)	773	736	△37	△4.8
	지원액(억원)	75,820	33,424	△42,396	△55.9
	비율(% , %p)	48.61	30.38	△18	△37.5
	1교당 평균지원액(억원)	1,330	586	△744	△55.9
2022	학교수(개)	58	58	-	-
	재 학생수(명)	524,649	524,649	-	-
	사업수(개)	925	887	△38	△4.1
	지원액(억원)	80,351	37,787	△42,564	△53.0
	비율(% , %p)	47.22	30.50	△17	△35.4
	1교당 평균지원액(억원)	1,385	652	△734	△53.0

IV. 우리나라 고등교육 재정지원 정책 및 사업 개관

1. 개요

「고등교육법」에서는 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(제7조)고 하였고, 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(제7조의2)고 규정하였다.

고등교육 재정지원 기본계획 및 지원계획 수립에 대한 사항을 법령에 규정한 것은 2016년이며, 당시 기본계획은 10년, 지원계획은 2년 주기로 수립하도록 하였으나 2019년부터 5년과 1년으로 단위로 수립 주기가 단축되었다. 아울러, 기본계획 및 지원계획을 수립할 때에는 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 듣도록 하였는데, 주기 단축과 사전 의견 수렴에 대한 개정 이유 또한, 고등교육 현실을 반영한 실효성 있는 지원이 될 수 있도록 하기 위해서라고 하였다.

교육부는 2010년 처음으로 「고등교육 재정 투자 10개년 기본계획(안)('11~'20)」을 수립, 국회 교육과학기술위원회에 보고하였다고 밝히고 있다. 그리고 2019년 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획('20~'24)」를 수립·발표하였다.

2. 고등교육 재정지원 5개년 기본계획 수립·추진

① 「고등교육 재정 투자 10개년 기본계획(안)('11~'20)」 (2010.11.)

「고등교육 재정 투자 10개년 기본계획(안)('11~'20)」은 당시 든든학자금, 등록금 상한제 도입 등으로 대학 재정부담 증가가 우려되는 상황

에서 대학의 재정여건을 개선하고 고등교육 경쟁력 강화를 지원하기 위해 수립하였다.

이를 위해 2020년까지 고등교육 예산을 GDP 1% 수준 도달을 목표로, 최소한 고등교육 연평균 증가율('05년~'11년) 6.8% 이상이 되도록 투자할 계획이며, 계획이 실현될 경우 고등교육 재정지원 규모는 GDP 대비 2010년 0.6%(7.5조)에서 2020년 1.0%(15.8~16.9조)로, 정부예산 대비 2010년 2.6%에서 2020년 3.4%~3.6%로 확대될 것으로 전망하였다.

동 계획의 주요 내용 및 이를 통해 얻고자 하는 기대 효과는 아래와 같다.

<표 IV-1> 「고등교육 재정 투자 10개년 기본계획('11~'20)」 주요 내용

중점 추진과제	세부 내용
고등교육 시스템 선진화	<ul style="list-style-type: none"> · 학교경영체제 개선 <ul style="list-style-type: none"> ※ 국립대 법인화, 총장 책임경영체제 강화, 교수 평가제도 강화 및 국립대학 재정·회계법 제정 등 · 학교운영 투명성·공정성 강화 <ul style="list-style-type: none"> ※ 대학 평가인증·정보공시제도 효율화, 고등교육 개발 확대 및 석·박사과정 설치기준 강화, 입학사정관제 정착 등
대학의 글로벌 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 연구역량 우수대학 및 우수 석·박사 과정생 집중 지원 · 글로벌 창의인재를 양성하는 학부중심 대학 육성
대학의 R&D 역할 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 대학의 창의적·도전적 기초연구 역량 강화 및 우수 연구집단 체계적 지원 · 국가 전략기술 확보를 위한 대학의 주도적 역할 <ul style="list-style-type: none"> ※ 장기·대형 국책 프로젝트 추진, 미래 전략기술 R&D를 통한 차세대 주력산업 육성
지방대학 및 전문대학 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> · (지방대학) 지역 산업수요에 기반한 맞춤형 인력양성 <ul style="list-style-type: none"> ※ 산업단지 내 대학 캠퍼스 조성을 통해 상시 산학협력 기반 마련 · (전문대학) 조선, 자동차 등 지역 특화산업 전문기술인력 양성 <ul style="list-style-type: none"> ※ 지방대·전문대 공통으로 취업지원역량 강화 지원
학자금·장학금 지원 확대로 고등교육 기회의 형평성 제고	<ul style="list-style-type: none"> · 든든학자금 제도 정착 지원 및 대출 절차 간소화, 이자율 인하 노력 · 저소득층 중심 장학금 및 등록금 지원 확대
미래 유망분야 창의인재 양성	<ul style="list-style-type: none"> · 문화 콘텐츠, 소프트웨어, 신재생에너지 등 미래 유망 산업수요에 따라 우수 전문인력 양성 추진
기대 효과	
경쟁력	세계 200위권 대학 4개교→10개교

교육여건	SCI논문 수 11위 → 9위 교원 1인당 학생수 33명→17명 감소
학생	학생 1인당 교육비 8,920\$→18,716\$ 확대 취업률 향상: 청년 고용률 40.5%→45%
대학	재정수입구조 다양화 및 등록금 의존율 감소('08년 54.7%⇒'20년 40%이하)

자료: 교육부 보도자료를 바탕으로 재구성

② 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획('20~'24)」 (2019.4.)

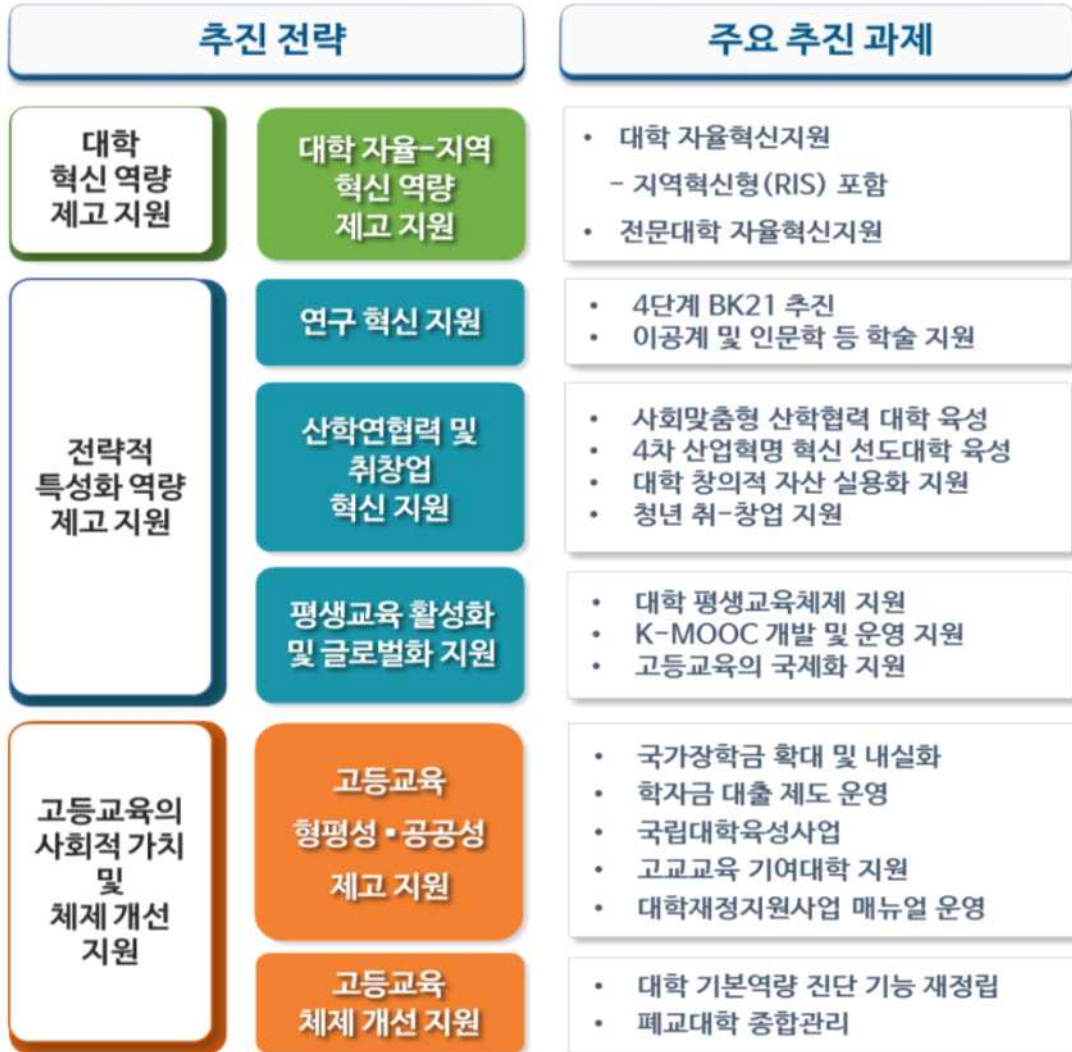
2019년에는, 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획('20~'24)」을 수립·발표하였다.

학령인구 감소에 따른 입학자원 급감, 등록금 수입 감소로 인한 재정난 가중 등 극복, 미래사회·산업수요에 대응하는 지역혁신과 국가 혁신 성장을 위한 대학의 체질 개선을 지원하고, 4차 산업혁명 시대, 지식창출의 원천으로서 대학 혁신의 시급성에 따라 동 계획을 수립하였다.

이에 안정적인 고등교육재정 확보를 추진하면서, 재정지원 추진 전략으로 대학 혁신 역량 제고 지원, 전략적 특성화 역량 제고 지원, 고등교육의 사회적 가치 및 체제 개선 지원을 제시하고, 그리고 각 전략에 따른 주요 추진 과제를 <그림 II-2>와 같이 정하였다.

그리고 올해는, 법령에서 정한 바와 같이 5개년 고등교육 재정지원 기본계획의 수립 주기에 따라 2025년부터 2030년까지 추진할 새로운 기본계획을 수립할 시기이기도 하다.

<그림 IV-1> 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획('20~'24)」의 추진 전략 및 주요 추진과제



자료: 교육부 고등교육 재정지원 5개년 기본계획('20~'24)

3. 고등교육 재정지원 주요 사업 현황

① 2000년~2018년 고등교육 재정지원 사업 현황

정부는 2000년대 초부터 대학 재정지원사업을 크게 확대하기 시작하였고, 특히 2016년에 대규모 사업들을 신설·추진하는 등 고등교육 재정지원 규모도 점차 확대되었다.

- 교육부 대학재정지원사업 규모

다만, 이 시기에는 지원 목적에 따라 사업이 다양하게 세분화되어 있었는데, 이는 정부가 설정한 정책 방향에 따라 사업을 설계하고 대학이 이에 참여하는 방식으로 재정지원이 이루어지는 방식으로 추진되었다.

이러한 하향식(Top-down) 방식은 목표부터 성과관리까지 정부의 점검·관리가 용이하다는 장점이 있으나, 대학의 자율성을 저해하고 한정된 자원 배분으로 인한 시장주의적 사업 방식으로 대학 간 소모적 경쟁을 부추기며, 시기와 목표가 다른 다수의 재정사업에 선정되기 위해 대학 전체의 중장기 발전전략을 수립하기보다 단기적·분절적 사업 추진으로 현장의 피로도 증가, 나아가 대학 경쟁력 제고에도 한계를 노정하였다.

<표 IV-2> 2000년대 이후 고등교육 재정지원 사업 현황

목적	2001년 (김대중 정부)	2007년 (노무현 정부)	2012년 (이명박 정부)	2016년 (박근혜 정부)
연구 중심	▪ BK21 (1,851억/438개 단)	▪ 1단계 BK (2,810억/569개 단)	▪ 2단계 BK (2,031억/500개 단)	▪ BK21 플러스 (2,725억/545개 단)
특성화	▪ 대학 다양화 특성화 지원 (630억/33개 교)	▪ 수도권NURI (600억/30개 교)	▪ 수도권교육역량 강화 (570억/35개 교)	▪ 수도권CK (542억/79개 단)
		▪ 지방대NURI (2,594억/131개 단)	▪ 지방대교육역량 강화 (1,241억/62개 교)	▪ 지방대CK (1,925억/258개 단)
			▪ ACE (600억/25개 교)	▪ ACE (594억/32개 교) ▪ PRIME (2,012억/21개 교) ▪ CORE (600억/19개 교)

목적	2001년 (김대중 정부)	2007년 (노무현 정부)	2012년 (이명박 정부)	2016년 (박근혜 정부)
				<ul style="list-style-type: none"> ▪ 평생교육단과 대학 (300억/9개교) ▪ We-Up (50억/10개교) ▪ SCK (2,972억/83개교)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문대학 다양화 특성화 지원 (800억/90개교) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문대학 특성화 (1,680억/100개교) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문대학 교육역량강화 (2,340억/70개교) 	
산학협력		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 산학협력중심 대학 (300억/23개교) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LINC (1,800억/81개교) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LINC (2,240억/57개교) ▪ LINC전문대 (195억/30개교)

자료: 교육부, 「대학 재정지원사업 개편계획(안)」, 2018.3.

② 2019년대 이후 고등교육 재정지원 사업 현황

교육부는 이러한 현황 진단을 토대로, 2018년 3월 「대학재정지원사업 개편계획」을 발표하였다.

주요 골자는 기존 교육부 주요 재정지원사업을 3개 유형(국립대학, 일반재정지원, 특수목적지원) 및 4개 사업(국립대학육성, 대학혁신지원, 산학협력, 연구)으로 재구조화하고, 그 중 대학의 교육역량 강화를 위한 5개 사업⁴⁾을 ‘대학혁신지원사업’으로 통합한다는 것이다. 특히 이 사업은 대학의 기준 경비, 규모지수, 교육 여건 등을 고려한 포물러(formula) 100% 방식으로 재정을 포괄적으로 배분하고, 배분된 사업비는 대학의 중장기 발전계획에 부합되도록 자율적으로 집행할 수 있다는 점에서, 개별 대학의 신청 및 평가결과에 따라 차등적 자원배분이 이루어지는 특수목적지원사업과 차이가 있다.

<표 IV-3> 대학혁신지원사업(일반재정지원) 자원 배분 포물러

기준 경비	×	규모 지수	×	교육여건	×	조정 상수	=	대학별 재정지원액
학생 1인당 교육비 평균액		√재학생수		교육비환원율 전임교원확보율 학생총원율				

자료: 교육부, 「대학재정지원사업 개편계획」, 2018.3.

4) ACE+(자율역량강화), CK(특성화), PRIME(산업연계), CORE(인문), WE-UP(여성공학)

<그림 IV-2> 대학재정지원사업 재구조화



자료: 교육부, 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획(’20~’24)」, 2019.9.

그리고 2022년 11월, 국가의 미래를 좌우할 핵심인재 양성과 지역 혁신의 거점으로써 대학의 역할이 그 어느 때보다도 중요한 상황으로, 학령인구 급감 등에 따른 대학의 재정난 및 초·중등교육 대비 고등교육에 대한 투자가 부족했던 현 상황을 획기적으로 개선하기 위해 ‘고등·평생교육지원특별회계’ 신설을 추진하고, 「고등·평생교육 재정 확충 방향」을 발표하였다.

2023년 기준 특별회계 총 규모는 9.74조원이며, 이 가운데 사업 신설 및 증액분 1.7조원에 대해 ① 대학의 자율적 혁신을 촉진하고, ② 지방대학을 지역 혁신의 중심(허브)으로 집중 육성하며, ③ 대학의 교육·연구 여건을 개선하고, ④ 학문 간 균형적인 발전 지원 등의 투자 방향을 제시하였다.

<표 IV-4> 고등·평생교육지원특별회계 주요 증액(1.7조원) 사업

주요 방향	세부 내용
대학의 자율 혁신 촉진	· 대학 혁신지원 8,057억원(+2,299억원)

1조 3,702억원(+3,924억원)	<ul style="list-style-type: none"> · 전문대학 혁신지원 5,620억원(+1,600억원) · 사립대학 구조개선 지원 25억원(+25억원)
지방대학 집중 육성 1조 2,837억원(+5,314억원)	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 3,420억원(+380억원) · 국립대학 육성 4,580억원(+1,308억원) · 지방대학·전문대학 활성화 사업 2,500억원(+2,500억원) · 4단계 두뇌한국21-Global BK 807억원(+278억원) · 고등직업교육 거점지구 900억원(+491억원)
대학의 교육·연구 여건 획기적 개선 2조 4,079억원(+6,603억원)	<ul style="list-style-type: none"> · 국립대학 시설확충 1조 19억원(+4,000억원) · 국립대학 실험실습 기자재 확충 2,680억원(+1,500억원) · 4단계 두뇌한국21 4,428억원(+843억원) · 서울대 출연 5,775억원(+180억원) · 인천대 출연 1,177억원(+80억원)
초중등 미래교원 양성 및 학문 균형발전 지원 3,061억원(+755억원)	<ul style="list-style-type: none"> · 교원양성과정 고도화 지원 105억원(+105억원) · 인문사회 기초연구 1,162억원(+550억원) · 이공학학술연구기반구축 1,794억원(+100억원)

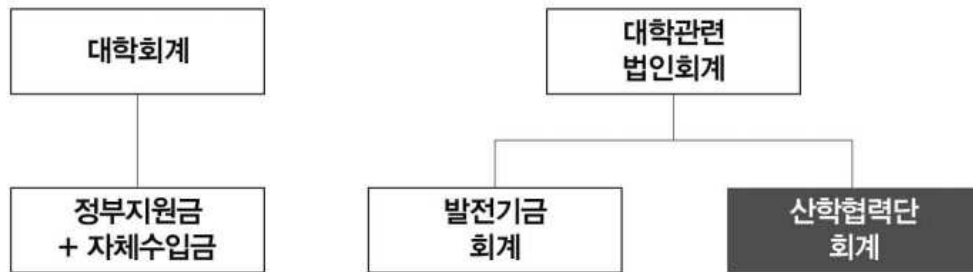
자료: 교육부, 「고등·평생교육 재정 확충 방향」, 2022.11.

V. 대학의 재정구조 분석

1. 국립대학 재정구조

국립대학의 회계 및 재정은 「국립대학의 회계설치 및 재정운영에 대한 법률(국립대학 회계·재정법)」에 따라 설치, 운영되고 있으며, 재정 구조는 아래 그림과 같다.

<그림 V - 1> 국립대학 재정구조



자료: 한국교육개발원(KEDI), 고등교육재정 배분 및 운영의 합리성 제고 방안

이 중 대학회계는 정부지원금과 자체수입금으로 이루어지는데, 자체수입금은 교육활동수입(수업료, 계절학기·최고경영자과정·평생교육기관 등의 수업료, 전형료 및 논문심사료, 각종 사용료 및 수수료, 자산매각, 각종 제재금, 기타 수입 등) 등으로 이루어진다(산학협력단 회계는 아래 사립대학과 같이 후술).

2. 사립대학 재정구조

「사립학교법」 제4절(재산과 회계)의 제29조(회계의 구분)에 따르면, 학교 법인의 회계는 학교법인이 설치·경영하는 학교에 속하는 회계와 법인의 업무에 속하는 회계로 구분한다고 하였으며, 학교에 속하는 회계는 교비 회계(校費)와 부속병원이 있는 경우 부속병원회계(付屬病院會計)로 구분하고, 교비회계는 다시 등록금회계와 비등록금회계로 구분한다고 정하였다. 그리고 법인의 업무에 속하는 회계는 일반업무회계와 수익사업회계로 구분할 수 있다고 규정하였다.

「사립학교법」이 학교법인과 학교회계를 구분하는 것은 학교법인의 재무상태 및 운영실적과 학교법인이 운영하는 학교회계를 엄격히 구분하여 등록금으로 운영되는 학교회계 재원이 다른 회계비용을 부담하는 등 대학의 설립목적인 교육활동에 방해되는 행위를 방지하고 회계별 설립목적에 따른 관리감독을 하기 위함이다(한국사학진흥재단, 2023, 7).

<그림 V - 2> 사립대학 재정구조



자료: 한국사학진흥재단

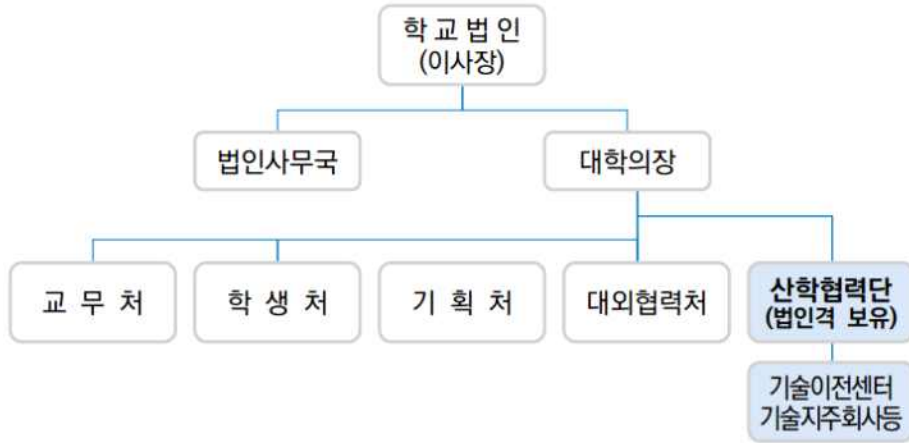
<표 V - 1> 각 회계별 정의 및 재정구조

구분	
산학협력단 재정구조	
정의	대학의 산학협력사업 활성화를 위한 관리·지원 전담 조직
설립형태	산학협력단은 대학의 장의 지도·감독을 받는 대학 하부 조직. 대학 (학교법인)과 독립된 법인격을 가진 법인체

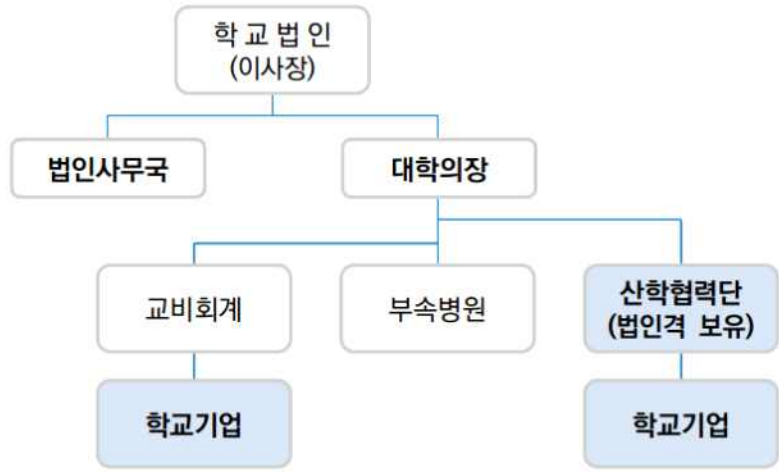
국·공립대학의 산학협력단



사립대학의 산학협력단



학교기업 재정구조	
정의	특정 학과 또는 교육과정과 연계하여 직접 물품의 제조·판매·수선·가공 또는 용역의 제공 등을 행하는 학교 부속의 부서
설립 배경	학생과 교육의 현장실습교육 및 연구의 활용, 산업체로의 기술이전 촉진 등 지원
설립 형태	대학 또는 산학협력단 산하에 학교기업을 설치할 수 있으며, 소속 회계(대학, 산학협력단)에 결산을 합산하여야 함



학교법인의 재산구조	
·	학교법인은 사립대학의 설립·운영의 주체이며, 대학이 보유한 재산의 권리 주체
·	학교법인의 재산은 법률상 기본재산과 보통재산으로 구분되며, 학교법인이 보유하는 기본재산은 교육에 직접 사용되는 재산(교육용기본재산*)과 학교법인의 수익 창출을 위한 재산(수익용기본재산**)으로 구분됨.
*	교육용기본재산: 교육용 토지, 교육용 건물
**	수익용기본재산: 수익용 부동산(토지, 건물), 수익용 유가증권, 수익용 신탁예금 및 그 외의 기타 재산

· 학교에 속하는 교육용기본재산 및 보통재산의 운용책임자는 학교의 장이나, 기본 재산의 취득은 학교법인 및 학교의 구분과 무관하게 이사회 심의·의결이 필요함



자료: 한국사학진흥재단

<표 V-2> 2017~2023년도 사립대학 교비회계 본예산(수입·지출) 추이

(단위: 원, %)

구분 계정과목	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (B)	2023 (A)	(A-B)	(A-B)/B	연평균 증감률
수입										
등록금 및 수강료 수입	107,904	105,935	106,207	106,395	104,455	103,117	101,586	-1,531	-1.5	-1.1
비율	56.8	56.5	57.1	57.3	56.6	55.5	53.6			
전입금 수입	17,752	18,153	15,358	14,335	15,021	14,956	15,530	573	3.8	0.3
비율	9.3%	9.7%	8.3%	7.7%	8.1%	8.0%	8.2%			
기부금 수입	4,791	4,337	4,427	4,475	4,433	4,650	4,941	291	6.3	2.8
비율	2.5%	2.3%	2.4%	2.4%	2.4%	2.5%	2.6%			
국고보조금 수입	28,075	28,169	27,603	29,658	30,361	31,780	34,636	2,853	9	5.8
비율	14.8%	15.0%	14.8%	16.0%	16.4%	17.1%	18.3%			
교육부대수입	9,881	10,132	11,707	11,981	10,431	10,592	11,045	452	4.3	-1.4
비율	5.2%	5.4%	6.3%	6.5%	5.6%	5.7%	5.8%			
교육외수입	2,455	2,562	3,158	3,040	2,601	2,909	4,516	1,607	55.2	9.4
비율	1.3%	1.4%	1.7%	1.6%	1.4%	1.6%	2.4%			
자산및부채수 입	14,921	14,113	13,127	10,944	12,444	12,615	11,274	-1,341	-10.6	-3.7
비율	7.9%	7.5%	7.1%	5.9%	6.7%	6.8%	6.0%			
전기이월자금	4,275	4,247	4,354	4,833	4,957	5,175	5,918	743	14.4	8
비율	2.2%	2.3%	2.3%	2.6%	2.7%	2.8%	3.1%			
자금수입총계	190,054	187,648	185,943	185,660	184,703	185,797	189,446	3,648	2	0.5

지출										
보수	80,316	80,769	80,688	80,621	81,448	80,167	80,108	-59	-0.1	-0.2
비율	42.3%	43.0%	43.4%	43.4%	44.1%	43.1%	42.3%			
관리운영비	21,833	21,445	21,532	22,367	21,306	22,072	23,587	1,515	6.9	2.3
비율	11.5%	11.4%	11.6%	12.0%	11.5%	11.9%	12.5%			
연구학생경비	62,275	61,018	60,560	61,104	59,780	60,786	62,698	1,912	3.1	0.9
비율	32.8%	32.5%	32.6%	32.9%	32.4%	32.7%	33.1%			
교육외비용 등	567	604	534	422	418	386	467	81	21.0	-3.3
비율	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%			
예비비	1,118	941	1,016	1,009	883	864	839	-25	-2.9	-4.7
비율	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%			
자산 및 부채 지출	22,601	21,159	19,709	18,469	18,898	19,500	19,152	-348	-1.8	-0.7
비율	11.9%	11.3%	10.6%	9.9%	10.2%	10.5%	10.1%			
차기이월자금	1,344	1,712	1,903	1,668	1,969	2,022	2,594	527	28.3	8.0
비율	0.7%	0.9%	1.0%	0.9%	1.1%	1.1%	1.4%			
자금지출총계	190,054	187,648	185,943	185,660	184,703	185,797	189,446	3,648	2.0	0.5

VI. 고등교육 재정지원의 성과 검토

1. 개요

앞에서 고등교육 재정 관련, 지원주체별, 사업유형별 및 사업목적별 재정 지원 규모와 현황을 살펴보았다.

여기서는, 앞서 정부가 발표한 재정지원 기본계획 등에서 제시한 정책 추진의 목표 달성 정도, 그리고 이에 상응하는 지표에 대해서는 OECD 회원국의 경우를 병행하여 검토하고자 한다.

「고등교육 재정 투자 10개년 기본계획(‘11~’20)」에서는, 동 계획을 통해 고등교육 분야에 투자 규모를 확대하여, 세계 200위권 대학 수, SCI 논문 수, 교원 1인당 학생수, 학생 1인당 교육비, 청년 고용률, 대학의 재정수입 구조 다양화 및 등록금 의존율 등에서 정책적 효과를 나타낼 것으로 전망하였다.

이후 발표한 「대학재정지원사업 개편계획」(2018.3.) 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획(‘20~’24)」(2019.4.), 「고등평생교육 재정 확충 방향」(2022.11.) 등에서는 별도의 성과 목표를 제시하지는 않았으나, 각 계획의 수립 배경 및 현황·문제점 등을 진단한 바를 토대로 분석 기준을 종합하여 <표 V-1>와 같이 정하고, 현 시점에서 실제 도달 수준을 살펴보고자 한다.

<표 VI-1> 고등교육 재정지원의 성과 분석 기준(기준 시점 2010년)

투자 규모	투자 규모 7.5조원 → 15.8조원 ~ 16.9조원 고등교육 예산 GDP 1% 도달
교육여건	학생 1인당 교육비 8,920\$→18,716\$ 확대 교원 1인당 학생수 33명→17명 감소
경쟁력	THE 세계대학평가 기준 200위권 대학 4개교→10개교 SCI 논문 수 11위 → 9위
학생	취업률 향상: 청년 고용률 40.5%→45%
대학	재정수입구조 다양화 및 등록금 의존율 감소('08년 54.7%→'20년 40%이하)

2-1. 투자 규모

「고등교육 재정 투자 10개년 기본계획('11~'20)」, 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획('20~'24)」, 2022년 고등·평생교육지원특별회계 신설 등 그간 정부가 고등교육 강화를 위해 재정지원을 확대하고 전략적으로 투자하기 위한 정책을 추진하면서, 고등교육 재정지원 규모는 지속적으로 확대되어 왔다.

「고등교육 재정 투자 10개년 기본계획('11~'20)」의 첫 해 2011년에 8.18조원이었던 재정지원 규모는 당초 2020년에 15.8조원~16.9조원에는 미치지 못하였으나, 2021년에는 15.6조원, 2022년에는 17.02조원으로 지속적으로 증가하였다. 다만, 명목상 규모와 달리, 전체 정부예산 대비 비중은 2015년 3.32%를 달성한 이후, 지속적으로 낮아지면서 2%대를 유지하고 있다.

다만, 「고등교육 재정 투자 10개년 기본계획('11~'20)」에서 정부예산 대비 고등교육 투자비 비중 확대 목표를 2010년 2.6%에서 2020년 3.4~3.6%로 제시하였으나, 실제로는 그에 다소 못 미치는 실적을 나타냈다.

<표 VI-2> 전체 정부예산 대비 고등교육 재정지원 규모 및 비중

(단위: 조원, %)

구분	2011	2013	2015	2017	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율 ('11~'22)
정부예산(A)	309.1	342.0	375.4	400.5	469.6	512.3	558	607.7	6.34
재정지원(B)	8.18	10.46	12.46	13.05	13.76	14.31	15.6	17.02	6.89
비중(B/A)	2.65	3.06	3.32	3.26	2.93	2.79	2.80	2.80	

자료: 교육부, 대학재정알리미, 열린재정

우리나라 국내총생산(GDP) 대비 고등교육 공교육비 비율은 2020년 기준 0.7%로, 2019년보다 0.1%p 상승했으나, OECD 평균 1.0% 보다 낮았다. 고등교육에서의 공교육비 비율은 2012~2014년간 지속적으로 상승하여

2014년에는 1.0%를 달성하기도 하였으나, 이후 지속적으로 하락하여 2020년에는 기본계획에서 당초 제시한 목표치였던 1.0%를 달성하지 못하였다. 또한, 초·중등교육 부문 공교육비 비율은 OECD 평균을 상회하는 수준임에도, 고등교육 부문 공교육비 비율은 OECD 평균에 계속 미치지 못하는 수준이다.

<표 VI-3> 국내총생산(GDP) 대비 공교육비 비율

(단위: %)

기준연도	초·중등교육			고등교육		
	한국(A)	OECD 평균(B)	B-A	한국(A)	OECD 평균(B)	B-A
2010	3.4	3.7	0.3	0.7	1.1	0.4
2011	3.4	3.6	0.2	0.7	1.1	0.4
2012	3.2	3.5	0.3	0.8	1.2	0.4
2013	4.0	4.5	0.5	0.9	1.1	0.2
2014	3.5	3.4	-0.1	1.0	1.1	0.1
2015	3.5	3.2	-0.3	0.9	1.1	0.2
2016	3.1	3.1	-	0.7	0.9	0.2
2017	3.0	3.1	0.1	0.6	1.0	0.4
2018	3.1	3.1	-	0.6	0.9	0.3
2019	3.4	3.1	-0.3	0.6	0.9	0.3
2020	3.3	3.3	-	0.7	1.0	0.3

자료: 교육부, 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2023」 결과 발표 등

- 산출식: { (정부재원 + 민간재원 + 해외재원 공교육비) / GDP } × 100
- 한국의 GDP : (2020년) 1,940.7조

2-2. 교육여건

교육여건 분야에서는 학생들의 수학 여건을 개선하기 위해 전임교원 1인당 학생수를 2010년 33명에서 2020년 17명으로 줄이고, 사교육비를 제외한 공교육비를 학생 1인당 2010년 8,920\$에서 2020년 18,716\$로 확대하는 목표를 제시하였다.

먼저 전임교원 1인당 학생수를 살펴보면, 재학생 수는 2013년, 전임교원 수는 2017년을 기점으로 지속적으로 감소하고 있는 것으로 보인다. 다만, 전임교원 1인당 학생수는 고등교육기관 전체 기준으로 2010년 32.7명에서, 2023년 26.4명으로 감소하고 있으나, 목표치로 제시한 17명에 도달하지는 못하였다.

<표 VI-4> 연도별 전임교원 1인당 재학생 수 현황

구분	고등교육기관			일반대학			전문대학		
	전임교원 수(A)	재학생 수(B)	전임교원 1인당 학생수 (B/A)	전임교원 수(A)	재학생 수(B)	전임교원 1인당 학생수 (B/A)	전임교원 수(A)	재학생 수(B)	전임교원 1인당 학생수 (B/A)
2010	77,697	2,537,670	32.7	61,010	1,649,692	27.0	12,530	494,018	39.4
2011	82,190	2,623,311	31.9	63,905	1,704,873	26.7	12,891	503,493	39.1
2012	84,900	2,625,187	30.9	68,034	1,749,491	25.7	13,078	492,681	37.7
2013	86,656	2,625,220	30.3	69,802	1,770,332	25.4	13,015	484,299	37.2
2014	88,163	2,624,053	29.8	71,401	1,795,755	25.2	12,920	479,623	37.1
2015	90,215	2,591,552	28.7	72,642	1,789,353	24.6	12,991	468,590	36.1
2016	90,371	2,534,777	28.0	72,806	1,760,972	24.2	12,854	455,892	35.5
2017	90,902	2,477,847	27.3	73,326	1,728,475	23.6	12,804	444,887	34.7
2018	90,288	2,458,209	27.2	73,081	1,721,652	23.6	12,584	440,624	35.0
2019	89,345	2,446,159	27.4	72,208	1,708,288	23.7	12,327	442,378	35.9
2020	89,475	2,429,689	27.2	72,500	1,696,525	23.4	12,178	435,056	35.7
2021	90,464	2,390,013	26.4	73,588	1,681,276	22.8	12,028	400,076	33.3
2022	89,257	2,335,287	26.2	72,742	1,644,299	22.6	11,626	386,859	33.3
2023	88,165	2,324,517	26.4	71,967	1,655,079	23.0	11,179	372,192	33.3

자료: 한국교육개발원 교육통계서비스

학생 1인당 (공)교육비는 고등교육 단계에 있는 학생 개개인에 대한 지원 정

도를 가늠할 수 있는 지표로, 사교육비를 제외한 정부와 민간이 지원하는 공교육비를 학생 수로 나누어 산출한다.

이를 바탕으로 산출할 때, 2020년 기준 학생 1인당 (공)교육비는 12,225 \$로, 당시 8,920\$ 보다는 증가하였으나 정부가 당초 목표로 제시한 18,716\$에 크게 못 미치는 실적이며, 오히려 그 격차가 더 커지고 있음을 확인할 수 있었다.

<표 VI-5> 교육단계별 학생 1인당 공교육비 현황

(단위: \$(PPP))

연도	한국	OECD 평균	비율(한/OECD)
2011	9,927	13,958	71.10%
2012	9,866	15,028	65.70%
2013	9,323	15,772	59.10%
2014	9,570	16,143	59.30%
2015	10,109	15,656	64.60%
2016	10,486	15,556	67.40%
2017	10,633	16,327	65.10%
2018	11,290	17,065	66.20%
2019	11,287	17,559	64.30%
2020	12,225	18,105	67.52%

자료: 교육부, 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2023」 결과 발표 등

※ 산출식: { (정부재원 + 민간재원 + 해외재원 공교육비) / 재적학생(재학생+휴학생 등) 수 } / PPP*

* 국내총생산(GDP)에 대한 구매력평가지수(PPP) : (2020년) 837.67원/\$

2-3. 국제 경쟁력

정부는 당시 경쟁력 분야에서 세계 200위권 내 대학 수를 2010년 4개교에서 2020년 10개교로, SCI 논문 수 순위를 2010년 11위에서 2020년 9위로 상향하는 목표를 제시하였다.

‘THE 세계대학순위(World University Rankings)’는 영국의 글로벌 고등교육 평가기관(The Times Higher Education)이 매년 발표하는 200교의 대학 순위로, 우리나라는 2010년 이후 4개교 내외, 2020년 이후에는 6~7개교 수준을 유지하고 있다. 당초 제시한 목표치는 2020년 10개교였으나, 아직 여기까지는 도달하지 못하고 있다.

2011 ~ 2015년간에는 50위권 내에 1~2교가 진입하였고, 이후 200위 내 진입하는 대학 수도 증가하였으나 오히려 전반적인 순위는 하향하는 추세를 보이고 있다.

<표 VI-6> THE World University Rankings 내 국내 대학 순위

연도	대학수	대학명
2011	4	포스텍(28), 카이스트(29), 서울대(109), 연세대(190)
2013	4	포스텍(50), 서울대(59), 카이스트(68), 연세대(183)
2015	4	서울대(50), 카이스트(52), 포스텍(66), 성균관대(148)
2017	4	서울대(72), 카이스트(89), 포스텍(104), 성균관대(137)
2019	5	서울대(63), 성균관대(82), 카이스트(102), 포스텍(142), 고려대(198)
2020	6	서울대(64), 성균관대(89), 카이스트(110), 포스텍(146), 고려대(179), 연세대(197)
2021	7	서울대(60), 카이스트(96), 성균관대(101), 포스텍(151), 고려대(166), 유니스트(176), 연세대(187)
2022	6	서울대(54), 카이스트(99), 성균관대(122), 유니스트(178), 연세대(151), 포스텍(185)
2023	6	서울대(56), 연세대(78), 카이스트(91), 포스텍(164), 성균관대(170), 유니스트(174)
2024	6	서울대(62), 연세대(76), 카이스트(83), 성균관대(145), 포스텍(149), 유니스트(199)

자료: 국회예산정책처, THE (<https://www.timeshighereducation.com>)

SCI(Science Citation Index)는 미국 클래리베이트 애널리틱스(Clarivate Analytics)가 과학기술 분야 학술잡지에 게재된 논문을 바탕으로 구축한 데이터베이스로, 여기서 집계·발표하는 우리나라의 연도별 논문 발표 수 및 순위는 2021년 기준 전년 대비 8.9% 증가하였으며, 순위는 계속 12위를 지키고 있다.

한국과학기술기획평가원(KISTEP)의 「2021년 한국의 과학기술논문 발표 및 피인용 현황(23.3.)」에 따르면, 2021년 기준 우리나라의 SCI 논문 발표 수, SCI 논문 피인용 횟수 등 수치가 최근 꾸준히 상승하였음에도 전체 순위의 변동이 거의 없다는 것은 우리나라보다 상위권에 있는 국가들 또한 비슷하게 순위가 상승하고 있거나 우리나라와 상위권 국가 간 격차가 순위를 좁히기 어려울만큼 크다는 의미일 수도 있다고 분석하였다. 아울러, 상위 30개 국가의 GDP 수준과 논문 수가 높은 양의 상관관계를 보이는 상황에서 GDP 수준이 비슷한 다른 국가들보다 더 높은 논문 생산성을 가져야 순위 상승이 가능하다고 보았다.

<표 VI-7> 한국 SCI 논문 수 및 점유율 추이

구분	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021
한국 논문 수 (A, 편)	50,344	55,842	60,693	64,501	70,710	76,822	83,680
한국 논문 수 (순위)	12	12	12	12	12	12	12
국가별 총 논문 수 (B, 편)	1,909,672	2,136,194	2,388,851	2,634,683	2,950,156	3,197,914	3,433,976
논문 점유율 (A/B, %)	2.64%	2.61%	2.54%	2.45%	2.40%	2.40%	2.44%

주) 한국과학기술기획평가원, 「2021년 한국의 과학기술논문 발표 및 피인용 현황」(2023)

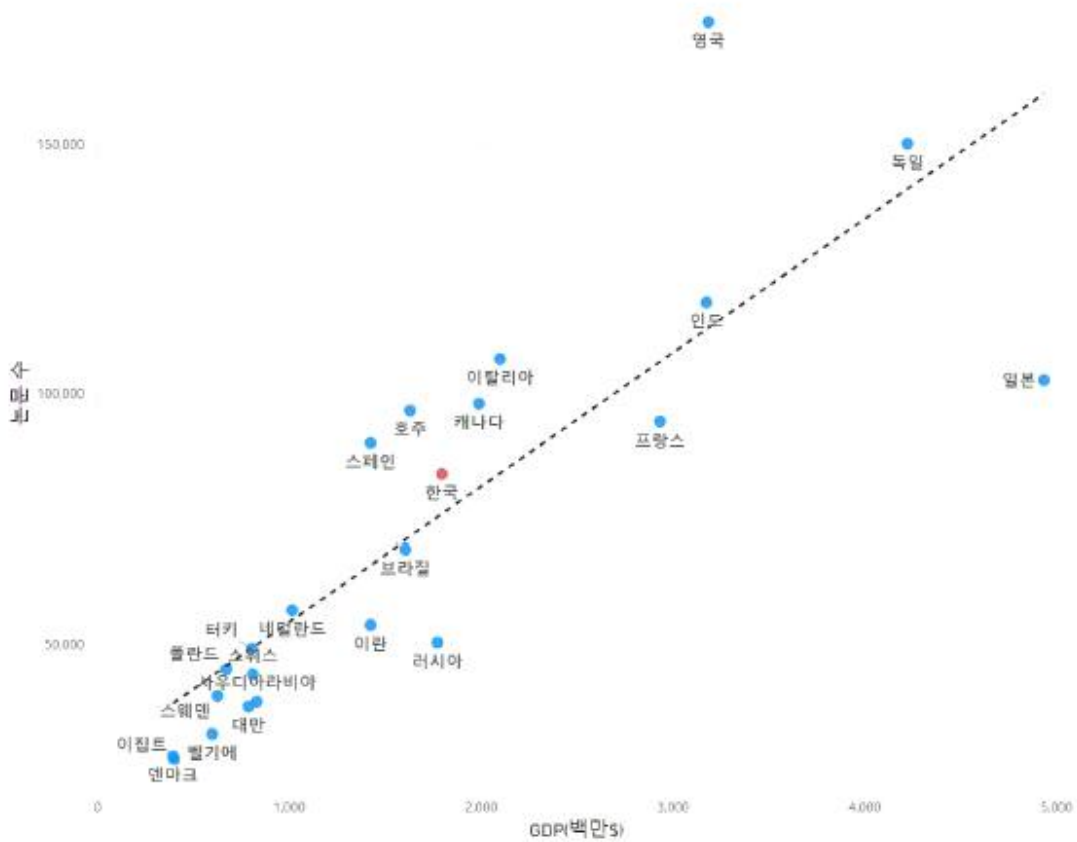
<표 VI-8> 논문 피인용 횟수 상위 12개국의 피인용 횟수 추이(2019~2021)

국가명	2019년		2020년		2021년		점유율(%)
	피인용 횟수(회)	순위	피인용 횟수(회)	순위	피인용 횟수(회)	순위	
중국	6,052,156	1	4,403,553	1	1,387,605	1	17.80
미국	5,950,442	2	3,865,290	2	1,141,763	2	14.65
영국	2,063,727	3	1,458,258	3	463,918	3	5.95
독일	1,693,740	4	1,120,021	4	346,349	4	4.44
이탈리아	1,099,906	7	872,764	5	276,091	5	3.54
호주	1,184,177	5	815,986	6	254,809	6	3.27
인도	850,676	11	645,350	9	237,044	7	3.04

캐나다	1,116,277	6	757,909	7	232,290	8	2.98
프랑스	1,060,304	8	731,485	8	229,900	9	2.95
스페인	892,798	9	638,314	10	201,327	10	2.58
일본	876,336	10	581,969	11	172,747	11	2.22
한국	750,035	13	507,223	13	169,443	12	2.17

주) 한국과학기술기획평가원, 「2021년 한국의 과학기술논문 발표 및 피인용 현황」(2023)

<그림 VI-1> 주요국 GDP 대비 SCI 논문 수 추이(중국, 미국 제외)(2021)



주) 한국과학기술기획평가원, 「2021년 한국의 과학기술논문 발표 및 피인용 현황」(2023)
 GDP 출처: IMF World Economy Outlook Database(2022/04), 단위: Billions of USD

2-4. 학생(청년 고용률)

교육성과 분야에서 제시한 청년 고용률 지표는 15~29세 인구 대비 취업자 비율로 산출할 수 있다. 다만, 여기서 고등교육재정 지원과 청년 고용률의 인과관계를 살펴본다고 하면, 전체 15~29세 인구 대비 취업자 비율

중에서 고등교육과정(전문대졸 이상)을 거친 인력의 취업자 비율도 확인해 볼 필요가 있다.

아래 통계에서 확인할 수 있듯이, 전체적인 청년 고용률은 2010년 이래 지속적으로 상승하여 2020년에는 42.2%, 2022년에는 46.7%로 2022년에 목표치를 달성하였다.

<표 VI-9> 연도별 15~29세 고용률 현황

(단위: 천명, %)

구분	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
15-29세 인구(A)	9,734	9,531	9,395	9,362	9,149	8,911	8,568
15-29세 취업자(B)	3,931	3,838	3,801	3,908	3,904	3,763	3,997
고용률(B/A)	40.4	40.3	40.5	41.7	42.7	42.2	46.7

주) 국회예산정책처, 국가통계포털(KOSIS)

2-5. 재정수입구조 다양화 및 등록금 의존율

다음으로 대학 재정수입구조 다양화 및 등록금 의존율을 살펴보면, 국립대학의 경우 최근 3년간(2020~2022년) 국·공립대학 재정구조는 재정 전체 규모는 2022년도 기준 2020년 대비 1조 8,420억원(18.6%)이 증가하였고, 그 중에서 대학회계는 4,884억원(0.04%p) 감소, 발전기금회계는 2,332억원(0.01%p), 산학협력단회계는 1조 1,204억원(0.03%p) 증가하였다.

<표 VI-10> 2020~2022년도 국·공립대학 예산 현황

(단위: 억원, %, %p)

연도	구분	대학회계	발전기금회계	산학협력단회계	합계
2022년(A)	국공립	57,552	9,687	50,310	117,549
	(비중)	49.0	8.2	42.8	100.0
2021년	국공립	55,112	8,505	44,856	108,473
	(비중)	50.8	7.8	41.4	100.0
2020년(B)	국공립	52,668	7,355	39,105	99,128

(비중)		53.1	7.4	39.4	100.0
증감(A-B)		4,884	2,332	11,204	18,420
(A-B)/B		9.3 (-0.04%p)	31.7 (0.01%p)	28.7 (0.03%p)	18.6

자료: 대학알리미(8-가, 다, 자. 정보공시항목)

사립대학의 경우, 재정 전체 규모는 2022년도 기준 2020년 대비 3조 625억원(7.5%)이 증가하였고, 그 중에서 법인회계는 1,987억원(3.9%)가 증가, 교비회계는 137억원 증가(0.1%), 부속병원회계 2조 7,181억원 증가(13.8%), 산학협력단 회계는 8,373억원(12.4%)가 증가하였다.

<표 VI-11> 2020~2022년도 사립대학 예산 현황

(단위: 억원, %, %p)

구분	법인회계			교비회계	부속병원회계	산학협력단회계	계
	일반	수익	소계				
2022년(A)	20,023	33,025	53,048	185,797	224,784	75,766	539,396
(비중)	3.7	6.1	9.8	34.4	41.7	14.0	100.0
2021년	18,188	34,666	52,854	184,703	203,241	67,973	508,771
(비중)	3.6	6.8	10.4	36.3	39.9	13.4	100.0
2020년(B)	16,491	34,570	51,061	185,660	197,603	67,393	501,717
(비중)	3.3	6.9	10.2	37.0	39.4	13.4	100.0
증감(A-B)	3,532	-1,545	1,987	137	27,181	8,373	37,679
(A-B)/B	21.4% (0.4%p)	-4.5% (-0.8%p)	3.9% (-0.4%p)	0.1% (-2.6%p)	13.8% (2.3%p)	12.4% (0.6%p)	7.5%

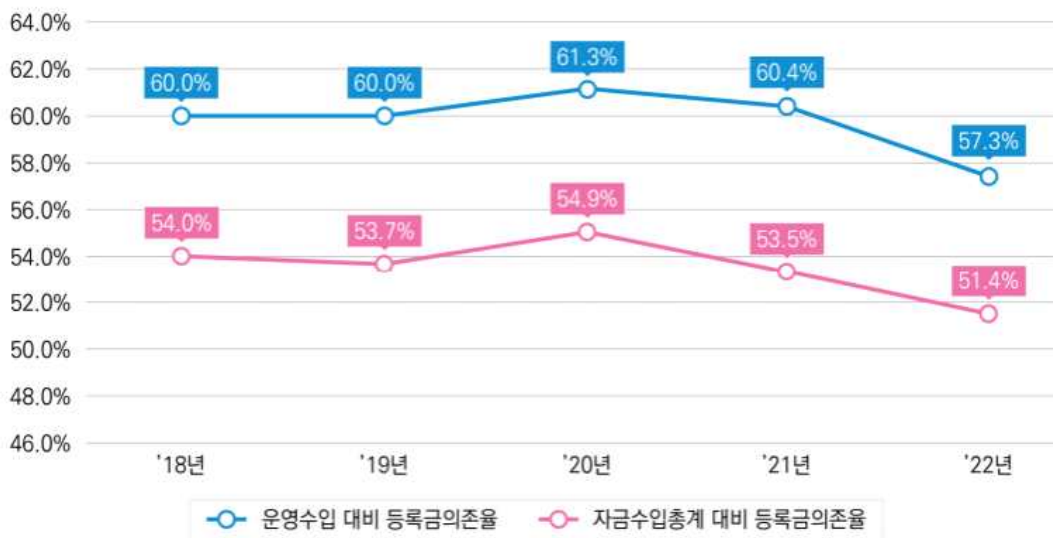
연도별 회계 비중으로 보면, 국립대학의 경우 2020년도 대비 2022년에는 대학회계 53.1%에서 49.0%로 감소, 발전기금 회계 7.4%에서 8.2%로 증가, 산학협력단 회계 39.4%에서 42.8%로 증가하였다. 대학회계 비중이 줄어들고, 발전기금과 산학협력단 회계 비중이 늘어난 것은, 재정수입구조에 있어 긍정적 변화라고 볼 수 있다.

사립대학의 경우에도 2020년도 대비 2022년에는 법인회계는 10.2%에서 9.8%, 교비회계는 37.0%에서 34.4%, 부속병원회계는 39.4%에서 41.7%, 산학협력단 회계는 13.4%에서 14.0%으로 변화하였는데, 수입비중의 변

동 중 교비회계 감소는 장기간의 등록금 동결, 입학 학생 수 감소 및 대학 정원 감축 등 상황에 따른 교비회계의 주요 비중을 차지하는 등록금 수입 자체가 감소한 것도 원인으로 볼 수 있다.

정부가 당초 제시했던 등록금의존율을 또한, 위와 같은 의미에서 낮아지는 걸로 볼 수 있다. 아울러 정부가 등록금 인상을 제한하고 등록금의존율을 낮추기 위해, 등록금을 인상하면 대학이 국고 지원을 받을 수 없도록 2012년 도입한 국가장학금Ⅱ유형 규제의 영향으로도 보인다. 다만, 2022년 사립학교 등록금의존율이 운영수입 기준 57.3%, 자금수입총계 기준 51.4%로 2013년⁵⁾ 이후 10년 이내 최저 비율을 나타냈지만, 당초 목표치로 제시한 2020년 기준 40% 이하 비율은 달성하지 못하였다.

<그림 VI-2> 2018~2022년도 사립대학 등록금의존율



자료: 한국사학진흥재단

5) 2023년 등록금의존율: 운영수입 기준 65.2%, 재정수입 기준 56.7%

VII. 고등교육 재정지원의 개선 방안

1. 개요

지금까지 2010년 이래 고등교육 재정지원의 현황, 그리고 그에 따른 성과에 대해 살펴보았다.

지난 10년간, 투자 금액, 명목상 투자 규모는 늘어났으나, 목표했던 국내총생산(GDP) 대비 공교육비 비율 1.0%는 10년간 한 번도 달성하지 못했으며, 전임교원 대비 1인당 재학생 수 또한 목표치였던 교원 1명당 17명의 기준에 미치지 못하였다. 또한 학생 1인당 공교육비도 OECD 평균 금액에 비해 67.5% 정도에 불과하다. 세계대학순위, SCI 논문 수 및 점유율도 10년간 의미있는 상향 실적을 보여주지 못했다.

교육부는, 2023년 고등평생교육특별회계를 신설하여 고등교육에 집중 투자한다는 전략을 세우고, 올해 2년차 특별회계를 통한 고등교육 투자 재원을 확대해나가고 있다. 다만, 본 특별회계는 2025년 12월 31일 까지 3년간 한시 적용된다.

2-1. 법적·제도적 기반 마련

고등평생교육특별회계의 3년 한시적 지원 이후에도 안정적이고 지속적인 투자 기반이 마련되어야 한다.

이를 위해서는 먼저 고등교육 재정 지원에 대한 법적 근거 마련이 필요할 것으로 보인다.

현행 「고등교육법」 제7조, 제7조의2 등의 법령은 체계적이고 계획적인 재정지원을 위해 기본계획을 수립하도록 하고 있으나, 소요 재정에 대한 지원 근거가 아니므로, 「고등평생교육특별회계법」과 같이, 재정지원에 대한 법령상 근거를 확보하는 것이 필요하다.

여기에는, 중앙정부의 재정지원 근거와 함께 지자체의 재정지원도 의무화하고, 특히 현재 낮은 수준의 지자체 재정지원을 더욱 확대하거나,

일정 비율을 매칭하도록 법령상 명시하는 방안도 검토할 수 있다.

2-2. 대학의 경쟁력을 높이는 재정 운용 방향

지난 10년 간, 특히 사립대의 경우 대학의 교육여건을 뒷받침하는 분야의 재정지원이 오히려 감소한 것으로 나타났다(한국대학교육협의회, 한국사학진흥재단).

<표 VII-1> 사립대 교비회계 지출 현황

(단위: 억원, %)

구분	보수·관리비	교육·연구비	교내장학금	자산매입비·부채
2011	108.6	5.7	23.6	27.0
2021	121.5	4.3	24.7	11.9
증감액	12.9	-1.4	1.1	-15.1
증감율	11.9	-24.6	4.8	-55.9

자료: 한국대학교육협의회, 한국사학진흥재단

이는 학령인구 감소, 물가상승률 등 외부 요인을 감안할 때, 등록금 동결로 인한 등록금 수입이 큰 폭으로 감소한 것이 원인으로 분석된다. 인건비, 관리비 등 경직성 경비는 결국 시간이 지날수록 오를 수 밖에 없는 상황에서, 대학의 역할이자 본질인 교육·연구를 위한 투자가 감소하게 된 것이다.

다만, 현재도 선진국에 비해 1인당 공교육비가 낮은 상황에서, 등록금 규제를 완화하기는 어려울 것으로 보인다.

따라서, 새롭게 특별회계로 지원되는 교육재정은 교육·연구비, 실험실 습비, 도서구입비 등 대학의 교육여건 개선과 연구역량 강화를 위한 인프라 구축에 사용하도록 지원하여야 한다.

아울러, 국가 재정 투입 비율이 국립대와 사립대가 다른 만큼, 국립대는 인문학, 기초과학 등 교육·연구 분야의 근간을 이루는 분야 중심으로 특성화하여 국립대학으로써의 공적 기능을 수행하도록 하는 방안도 검토해 볼 만하다. 그리고 사립대의 경우는 각 대학의 강점을 집중 육

성할 수 있도록 지원하되, 특히 대학의 존치는 지역사회의 경제, 문화에도 큰 영향을 끼치는 만큼, 앞서 말한 지자체의 고등교육 재정 지원 의무화에 대한 법적 근거 확보와 동시에, 지역 공동체에 기여할 수 있도록 지자체와 대학, 그리고 지역 산업체 등과 함께 상생할 수 있도록 각종 규제를 완화할 방안을 검토할 필요가 있다.

최근 교육부에서 추진하는 글로컬, 라이즈 등의 사업이 이러한 비전을 제시하고 있다. 해당 사업의 성공 모델이 전국적으로 확대되어 대학의 위기를 돌파하고, 나아가 수도권-지방 양극화를 극복할 수 있는 변곡점이 되도록 사업 설계와 성과 관리, 재정 운용 등 면밀하게 검토하여 지원해야 할 것이다.

즉, 고등교육 질적 개선을 위해 지속적으로 투자하면서도, 현 시대의 요구와 위기를 동시에 대응할 수 있도록 지원 방향을 설정하고, 이를 구현할 수 있는 사업을 면밀하게 검토하여 2024년 이후의 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획」, 고등·평생교육지원특별회계 재정 운용 방향 등에 반영하여야 할 것이다.

<참고 문헌>

- 교육부(2011) 고등교육 재정 투자 10개년 기본계획
교육부(2019) 고등교육 재정지원 5개년 기본계획
교육부(2022) 「고등·평생교육지원 특별회계」를 통한 고등·평생교육 재정
확충 방향
교육부(2018) 대학 재정지원사업 개편계획(안)
국회예산정책처(2023) 고등교육 재정지원 분석
국회예산정책처(2022) 고등교육 재정지원 해외사례 연구
한국교육개발원(2019) 고등교육 정부 재정 확보 방안 연구
한국교육개발원(2019) 고등교육재정 배분 및 운용의 합리성 제고 방안
한국과학기술기획평가원(KISTEP)(2023) 2021년 한국의 과학기술논문 발
표 및 피인용 현황
한국사학진흥재단(2013 ~ 2023) 연도별 사립대학재정통계연보
한국사학진흥재단(2016 ~ 2022) 연도별 고등교육 재정지원 정보분석자료집
교육부(2022) 대학의 혁신과 발전을 위한 고등교육 재정 개편 방안 발제
자료
KOSIS 국가통계포털, OECD 회원국 합계출산율
한국사학진흥재단, 대학재정알리미, 연도별·사업유형별·목적사업별 고등교
육 재정지원 현황
열린재정, 정부예산 대비 고등교육 재정지원 규모
교육부, 한국교육개발원, 교육통계분석자료집
교육부, 한국교육개발원, 간추린 교육통계