

훈련 보고서

미래사회 대응을 위한 교육 행정기관 역할 개선 방안

- 「고등·평생교육지원특별회계」를 중심으로 -

[참고] 동 보고서는 훈련생의 석사 학위논문인

“ 미래 지향적 고등교육재정 운용 방향 연구 - 「고등·평생교육지원특별회계」를 중심으로 - ”

를 바탕으로 요약 작성되었음

제 1 장 머 리 말

1.1 연구의 배경

그간 대한민국 사회에서 교육, 또는 교육정책은 ‘백년지대계(百年之大計)’라는 표현과 같이 장기적인 관점에서 점진적으로 다뤄야 할 영역으로 인식되었다. 다만, 백년지대계라는 표현은 주로 미래 예측의 중요성을 강조하는 관점보다는, 교육만큼은 단기적인 사회 환경 변화나 외부적 요인에 따라 흔들리지 않아야 한다는 의미로 사용된다. 이처럼 교육정책은 그간 사회 환경과 무관히 교육적 타당성을 도모하거나, 사회 환경 변화에 따른 요구를 받아들이는 종속적 요소 측면에서 다뤄져 왔으며, 오랜기간 동안 교육 당국의 정책적 접근 또한 사회 환경 변화, 사회 요구에 적합한 인재를 교육기관을 통해 어떻게 효율적 또는 효과적으로 양성해 낼 것인가에 초점이 맞춰졌었다.

2000년 이후, 다양한 사회 문제가 교육 영역과 긴밀하게 얽혀있는 점을 참작한 듯, 정부 조직체계가 변화하기 시작했다. ‘교육부’라는 행정기관을 중심으로 더욱 폭넓은 영역의 교육정책 융합을 도모하기 위해 ‘교육부총리’라는 제도를 도입¹⁾하여 교육부 장관이 시행하는 교육정책의 영역을 확대하기도 했다.

2014년 세월호 사고 이후, 박근혜 정부는 복합적 사회 문제 대응의 컨트롤 타워로서 교육부 장관을 사회부총리로 임명했고, 경제부총리 단일 제도에서 경제·사회영역의 양 부총리제가 운영되었다²⁾. 이후 현재까지 10년간 교육부 장관은 사회부총리를 겸하고 있으며, 교육부는 기획재정부를 제외한 모든 정부 부처 중에 가장 오랜 기간 부총리 역할을 수행하고 있는 부처로 자리 잡았다.

변화한 것은 정부 조직만이 아니다. 코로나19로 인한 비대면 교육의 영향력, 고교·대학입시에 따른 부동산 과열, 학령인구감소 및 지방대학 위기로 지역소멸 가속화, 교육비 부담 및 경쟁으로 인한 저출산 현상 등 사회 핵심 문제의 근간에 교육 문제가 자리 잡고 있다는 것을 강하게 인식한 교육부 관료들은 인재 양성을 넘어 사회 문제 해결에 단서로서 기능할 수 있는 복합적 교육정책을 구상하게 됐고, “교육개혁으로 사회난제 해결”이라는 파격적인 메시지를 2024년 업무계획의 구호로 발표³⁾하기까지 이르렀다.

사회난제 해결 대책으로서의 교육정책이 강조되면서 정책적 관심도 다양한 영역으로 변화하였다. 그간 교육부에서 지속적인 관심을 받았던 초·중등교육 등 공교육 정책과 대학입시 영역 외에도 돌봄과 지역대학 정책이 조명받고 있다. 이는 일-가정 양립을 지원하는 인구 정책으로서의 돌봄, 지역소멸 방지를 위한 균형발전 정책으로서의 지역대학 정책의 중요성이 인정받고 있다는 방증이기도 하다.

특히, 최근 ‘RISE’나 ‘글로벌대학30’과 같은 교육부의 핵심 고등교육 정책은 인구구조·산업구조 급변에 따른 지역-대학의 공동 위기 극복, 그리고 지역 발전의 플랫폼으로서의 대학의 역할 등 사회 문제 해결 단초로서의 고등교육기관의 역할을 강조하기 위해 추진되고 있다.

이러한 고등교육 정책, 지원 사업의 변화에 발맞춰 2022년 교육부는 ‘국가지역의 더 큰 도약을 이끄는 대학 중심의 역동적 혁신 허브 구축’이라는 비전하에 ‘고등·평생교육지원특별회계’를 신설하며, 고등교육의 안정적 재정 확보를 위한 재정 시스템을 구축해 냈다.

하지만, 현재의 동 특별회계의 상황은 그간 각종 일반, 특별회계에 산재하여 있던 고등교육기관에 대한 재정 지원 사업(이하 ‘대학재정지원사업’)을 특별회계에 합쳐놓은 형태의 운영에 불과하다. 도입 초기임을 고려하더라도 이러한 재정 시스템이 현재의 고등교육정책 방향이나 사회 문제 대응을 위한 정부의 역할을 충분히 지원할 수 있는 시스템인가에 대해서는 많은 현장의 우려가 존재하

1) 정부조직법 [법률 제6400호, 2001.01.29. 일부개정] 제19조 제2항

2) 정부조직법 [법률 제12844호, 2014.11.19., 일부개정] 제19조 제2항

3) 교육부(2024), 「교육부 2024년 주요 정책 추진계획」 (2024.1.24.)

는 상황이다.

이에, 본 연구에서는 ‘사회 문제 대응을 위한 대학 재정지원’의 방향을 중심으로 고등교육이 대응해야 할 핵심 사회 문제를 선정하고, 기존 고등·평생교육지원특별회계의 연구 분석을 통해 향후 핵심 사회 문제 대응을 위한 특별회계의 규범적 운영 방향을 제안하고자 한다.

1.2 연구의 목적과 범위

본 연구는 대학 등 고등교육기관과 교육행정기관의 사회적 역할을 검토하고, 인구 구조 변화와 지역 소멸 등의 핵심 사회 문제에 효과적으로 대응할 수 있는 재정지원 방안과 고등·평생교육지원 특별회계의 개선 방향을 도출함으로써 보다 지속 가능한 고등교육 재정지원 체계를 제언하고자 한다.

아울러, 대학재정지원사업의 역사적 흐름, 주요 사회문제와 대학 등 고등교육기관 간의 관계를 분석하고, 다양한 분야 전문가들의 의견을 토대로 앞으로의 대학재정사업의 방향과 지원 체계를 도출함으로써 일몰 기한까지 약 1년 6개월 정도 남은 고등·평생교육지원특별회계 개편에 필요한 대안을 제시하는 것은 물론, 고등교육 정책과 관련된 시각을 교육·연구·봉사 기능에서 국가·지역·사회 문제 대응 분야까지 확대하여 앞으로 보다 폭넓은 사회정책적 시각에서 대학 등 고등교육기관 관련 정책 수립이나 학술 연구 등이 이루어질 수 있도록 기여하고자 한다.

제 2 장 선행 연구 검토 및 연구 설계

2.1 주요 선행 연구 검토

그간, 사회 문제 해결을 위한 대학재정지원사업을 주제로 추진된 연구는 주로 지방소멸 관점에서 지역사회와 대학의 관계, 지방대학 지원 정책의 합리성 타당성 제고를 중심으로 추진되었다. 고영구·조택희(2018), 변기용 외(2017), 김정희(2013a, 2013b) 등은 지역대학의 역할을 강조하며 재정 지원 사업의 규모, 절차, 방식 등의 운영 측면에 관한 연구를 진행했다. 아울러, 고등교육기관에 대한 재정 투입과 관련된 연구 분야는 주로 성과 창출(변기용, 2008; 신현석, 2005; 정철영·최수정, 2009) 또는 대학재정지원사업의 효율성 향상을 위한 연구(권수태 외 2020), 남수경 외(2020, 2021), 김병주 외(2021), 이정미 외(2021)가 진행되었으며 대부분 재정 배분 방식이나 평가 지표의 문제점, 포물러 지표의 공정성 등을 지적하며, 이에 대한 개선 방안을 모색하고 있다.

구동모(2003), 김정희(2013a), 백미현 외(2015) 등은 지방대학과 지자체 간의 유기적인 관계 구축을 통한 지역 발전의 가능성에 관한 연구를 통해 지역 실정에 맞는 정책 수립과 지역 인재 육성에 기여할 수 있는 지자체의 권한 강화, 지역 산업체, 연구소, 공공기관과의 연계를 통한 지역단위 거버넌스 구축 및 지역 인재 활용 방안의 수립을 강조하고 있다. 김영철(2013), 이태희 외(2016), 김효진(2014), 김지은(2010)의 연구는 대학이 지역사회 발전에 기여할 수 있는 방법론과 실제 사례를 제공하며, 대학의 교육, 연구, 사회공헌 기능을 활용하여 지역 활성화 및 도시 재생의 주체로서의 역할을 재조명한다. 변기용 외(2016)는 지역 균형발전 관점에서 교육부의 대학재정지원사업 등이 지방대학에 미치는 영향을 분석하였다.

김영철 외(2018)의 경우, 대학이 직면한 주요 과제를 정리하고 이에 대한 전략적 방향성을 제안하고 있는데, 대학의 지역 균형발전 기여를 위한 정책 방안과 함께 대학의 사회적 책임 등을 위한 과제를 연구했다. 하지만, 해당 영역은 대학의 공공성 강화, 고등교육의 격차를 축소하기 위한 대안을 제시하는 데 초점을 맞춰 정책적 제안을 중심으로 서술되었다.

교육 분야에서 사회 문제 예측이 시도된 연구는 ‘고등교육 미래 비전 설정’을 목표로 유현숙 외(2011)가 진행한 연구가 대표적인데, 환경 스캐닝, 시나리오 작성, SWOT, 퓨처스휠, 로드맵 등 미래 연구방법론을 활용하여 고등교육을 둘러싼 미래 환경을 예측하고 메가트렌드를 분석하였다.

최근 신설된 고등·평생교육지원특별회계와 관련된 연구는 비교적 소수이다. 남수경(2023)은 고등교육재정 지원의 개선 방안을 찾기 위해 해외 주요국과의 국제 비교분석 방법을 적용하여 ‘고등·평생교육지원특별회계’를 중심으로 개선방안을 제시하고 있으며 김민희(2024)는 고등·평생교육지원특별회계의 지속적 운용 및 확대 필요성, 고등교육 재정 핵심 사업의 투자 확대 논리를 마련하는 연구를 진행했다.

사회부총리 역할과 관련된 연구로는 이석환(2021), 양재진(2022)이 있다. 사회부총리 겸 교육부장관의 사회정책 연계 협력 강화 방안, 사회정책 전달체계와 관련된 연구를 추진하였으나, 주로 사회부총리의 조직, 권한, 거버넌스 운영 측면에서의 효과성 제고에 집중하였다.

2.2 선행 연구의 시사점과 동 연구의 방향

선행 연구들은 대학을 둘러싼 미래 환경 예측의 중요성을 일깨워 주며 대학이 지역사회 문제에 개입해야 하는 이유와 함께 효율적인 대학재정지원사업의 운영 방향을 제시하고 있으며, 사회 문제 해결을 위한 사회부총리의 적극적 역할, 이를 위한 권한 및 거버넌스의 운영 체계 또한 제안하고 있다.

다만, 고등교육 정책과 관련된 연구의 경우, 대학재정지원사업의 주체인 교육부가 ‘교육 당국으로서 어떠한 고등교육 정책 또는 대학재정지원사업을 추진해야 하는지’, ‘어떠한 대학재정지원사업 설계가 타당한지’에 대해 중점적으로 연구되었던 것으로 보인다.

교육부 장관이 사회부총리를 겸하게 된 것은 2014년부터였지만 이후 ‘사회 문제에 대응하는 컨트롤타워로서의 사회부총리의 역할’ 외에는 ‘사회부총리 겸 교육부 장관이 사회 문제에 적극적으로 대응하기 위해서 어떠한 고등교육 정책, 어떠한 방향의 또는 대학재정지원사업을 추진해야 하는가’에 대한 연구는 직접적으로 이루어진 바 없었다. 이는 본 연구가 탐구하고자 하는 사회부총리 부처로서의 역할과 대학재정지원사업의 사회적 영향력에 대한 논의를 더욱 중요하게 만든다.

본 연구는 그간 직접적으로 사회 정책분야에서 다루지지 않았던 ‘대학재정지원사업’을 사회적 정책적 관점에서 분석하여 과거로부터 현재까지 이어져 온 대학재정지원사업 방향성의 변화와 맥락을 파악하고, 현재 대한민국이 직면한 사회정책적 문제를 분석하며, 다양한 재정, 대학 현장, 중앙부처 관료 등과의 심층 면담 통해 대학재정지원사업, 나아가 고등·평생교육지원특별회계의 개선 방안을 도출하는데 목적이 있다.

특히, 본 연구는 ‘교육정책적 관점’이 아닌 ‘사회정책적 관점’에서 앞으로의 대학재정지원사업이 어떠한 사회 문제를 중심으로 어떠한 대응을 추진해야 할 것인지 서술함으로써 기존 연구와의 차별성을 갖는다.

제 3 장 고등·평생교육지원특별회계

3.1 고등·평생교육지원특별회계 도입 배경

그간 고등교육기관의 교육 여건 개선을 위한 예산지원은 지속적으로 이루어져 왔지만, 현재 형태의 고등교육재정 지원이 제도화된 것은 「고등교육법」 제7조의2, 제1항이 제정된 2010년부터로, 동 법령에 따라 교육부는 「고등교육 재정지원 기본계획」을 수립하고, 연도별 지원계획을 수립하고 있다.

우리나라 고등교육 재정 지원 규모는 2016년 약 9.3조 원에서 2023년 약 13.7조 원으로 연평균 5.7%의 증가율을 보이고 있지만 고등교육 예산 대비 유·초·중등교육 및 평생교육 예산의 비약적인 증가로 인해 전체 교육예산에서 고등교육 지원 예산이 차지하는 비중은 과거 대비 약 15%가량 줄어들었다.

<표 1> 교육단계별 교육예산의 규모와 비중 추이

(단위: 억 원, %)

| 구분 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 연평균 증감률 |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------|
| 유·초·중등 교육 | 453,423 (81.9) | 489,373 (82.7) | 537,358 (83.5) | 593,827 (84.2) | 588,358 (83.0) | 650,776 (84.1) | 707,301 (84.0) | 809,120 (84.0) | 8.6 |
| 고등교육 | 92,712 (16.7) | 94,534 (16.0) | 96,978 (15.1) | 101,404 (14.4) | 109,142 (15.4) | 110,743 (14.3) | 120,894 (14.4) | 137,045 (14.2) | 5.7 |
| 평생·직업 교육 | 6,543 (1.2) | 6,936 (1.2) | 7,805 (1.2) | 8,778 (1.2) | 10,139 (1.4) | 11,435 (1.5) | 11,983 (1.4) | 15,032 (1.6) | 12.6 |
| 교육 일반 | 1,038 (0.2) | 1,078 (0.2) | 1,270 (0.2) | 1,291 (0.2) | 1,258 (0.2) | 1,307 (0.2) | 1,394 (0.2) | 1,533 (0.2) | 5.7 |
| 합계 | 553,716 (100.0) | 591,921 (100.0) | 643,411 (100.0) | 705,300 (100.0) | 708,898 (100.0) | 774,260 (100.0) | 841,571 (100.0) | 962,730 (100.0) | 8.2 |

출처: 한국재정정보원(2023); 남수경 외(2023)에서 재인용

이는, 고등교육에 투입되는 국고예산 기반의 일반회계 및 각종 특별회계와 초·중등교육에 투입되는 지방교육재정교부금과의 차이와도 관련되어 있다.

시·도교육청에서 초·중등교육에 활용하고 있는 지방교육재정은 교육비특별회계 및 기금을 통해 운영된다. 교육비특별회계의 세입은 크게 이전수입과 자체수입, 지방채 및 기타 등으로 구분된다. 이전수입은 중앙정부(교육부) 이전수입인 지방교육재정교부금과 국고보조금, 지방자치단체 이전수입인 지방자치단체 일반회계전입금과 기타 이전수입으로 나눌 수 있다. 자체수입은 사용자료, 자산수입 등을 포함한다.⁴⁾

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」, 「교육세법」에 따라 해당 연도 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외) 총액의 20.79%, 그리고 교육세법에 따른 교육세 세입(유아특별교육회계로 전입되는 금액 제외)을 안정적으로 확보할 수 있다.

다시 말해, 지방교육재정교부금은 학생 수 또는 학교 수 등 교육 여건이나 활동 실적에 크게

4) 국회예산정책처(2023.3), 「2023 대한민국 재정」 pp.30

영향을 받지 않고, 주로 내국세 수입과 연동되어 증가·감소하는 비교적 안정적 구조로 볼 수 있다.

반면, 고등교육 예산은 매년 기획재정부, 국회의 심의를 거쳐 확정되는 구조로 안정성이 미흡할 뿐만 아니라 증가 폭 또한 크지 않았다. 이러한 이유로 대학 현장은 지방교육재정교부금과 같이 내국세와 연계한 안정적인 고등교육 공적 투자에 대한 요청을 지속적으로 정부와 국회에 제기해 왔다.

고등교육 재정지원을 위한 법률 제정은 2000년 초반부터 고등교육계에서 꾸준히 주요 의제로 다뤄졌었다. 2000년 정책 연구 등에서 고등교육재정교부금에 대한 논의가 시작된 이래 2002년에는 교육인적자원정책위원회 차원에서 ‘고등교육재정교부금’ 도입 검토가 건의되었고, 17대 국회 이후로 「고등교육재정교부금법」이라는 법안이 총 11건이 발의되었다.

각 법안은 각각의 세부 내용은 차별성이 있으나 공통된 내용은 지방재정교부금과 같이 내국세 총액의 일정 부분을 고등교육 재정을 위해 사용할 수 있도록 조세수입 일부에 대한 법정 의무 지출 근거를 마련하는 것이었다. 하지만 재정 당국, 시·도교육청 등의 반대에 부딪혀 11건의 법안 모두 각종 토론회에서 찬반 논쟁만을 남긴 채 회기 종료와 함께 폐기되었다.

2010년 이후 급격한 학령인구감소는 지방교육재정교부금 구조 개편에 대한 논의의 폭발적 증가를 가져왔다. 그간 경제 규모 확대에 의한 세수 증가로 지방교육재정교부금은 20년간 4배 이상이 증가했는데, 초·중등학교 학생 수는 20년간 30%로 줄어든 것이다.

한편, OECD는 2019년부터 전 세계적으로 고등교육에 활용되는 전체 자원을 체계적으로 분석하여 재정의 효율성과 효과성을 살펴보겠다는 취지 하에 「In-depth analysis of resourcing higher education systems」라는 세계 고등교육 재정지원 체제 분석 연구 과제를 신규 추진(2019~2021)했다.

해당 연구를 통해 대한민국의 고등교육 학생 1인당 공교육비가 경제협력개발기구(이하: ‘OECD’) 평균의 2/3 수준인 반면, 초·중등교육 학생 1인당 공교육비 비율은 OECD 평균 대비 50%를 상회하는 수준이라는 결과가 나타나게 되었고, 그간 고등교육 현장에서 지적되었던 초·중등교육과 고등교육에 대한 공적 투자 불균형의 문제가 본격적으로 수면 위로 올라오게 되었다.

이에, 2022년 정부는 국가재정전략회의를 통해 지방교육재정교부금 개편을 통한 고등·평생교육지원 특별회계 신설 추진 방향을 발표하였다. 해당 방향의 주요 골자는 교육재정교부금 중 교육세 등을 활용하여 고등·평생교육지원특별회계를 신설하고, 미래 인재 육성에 투자한다는 것이었다.⁵⁾

이후, 「고등·평생교육지원특별회계법 제정안」 및 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」, 「국가재정법 일부개정법률안」이 발의되었다.⁶⁾ 입법과정에서 교육부는 국가경쟁력을 이끌 미래 인재 양성을 위한 고등교육의 전면적인 개편이 요구되고 있으나, 대학은 10년 이상의 등록금 동결, 학령인구감소 등으로 변화를 위한 동력이 부족하지만, 시·도교육청별로 교부되는 지방교육재정교부금은 세수 확대에 매년 규모가 급증하고 있어, 고등교육재정과의 재정 불균형 해소의 필요성이 제기되고 있다고 강조했다.

마침내 2022년 12월, 고등·평생교육지원특별회계법이 국회를 통과한 후, 2023년 교육부 예산으로 총 9조 7천억 원이 편성되었다.⁷⁾ 고등·평생교육지원특별회계법이 이전 고등교육재정교부금 관련 법안들과 다른 점은 내국세 총액의 일부가 아닌, 교육세 일부를 재원으로 하고 있다는 점이다.

교육세는 내국세 중 목적세에 해당한다. 대한민국의 국세는 내국세와 관세로 구성되어 있고, 내국세는 보통세와 목적세로 구분되어 있다. 이중 교육세는 교통에너지환경세, 농어촌특별세목적세와 함께 목적세에 포함되어 있는데 내국세 총액 중에 교육세의 비중은 약 1.17%(23년, 4.7조)에 불과하다.

한편, 국회입법조사처는⁸⁾ “고등특별회계 재원으로서 목적세인 교육세를 활용하는 경우,

5) 기획재정부 보도자료 「2022 국가재정전략회의 개최」 (2022.7.7)

6) 발의자(상임위원회)/발의날짜 : 이태규의원 등 14인(국회 교육위원회) / 2022.9.2.

7) 교육부 보도자료 “교육부 2023년 예산 및 기금 102조 원 국회 확정” (2022.12.24.)

8) 고등·평생교육지원특별회계법안 검토보고서 (2022.11)

교육세는 독립적인 재원을 가지고 있지 않고 국내 경기와 밀접한 관계를 가진 금융·보험업자의 수익 금액과 개별소비세액 등의 세액을 과세표준⁹⁾으로 하고 있어 경기변동에 영향을 받을 소지가 있다는 점을 고려할 필요"가 있다고 지적하고 있다. 즉 교육세는 수입이 안정적이지 않다는 것이다.

이러한 점을 통해, 본 특별회계가 기존 내국세의 4~5% 수준 규모의 안정적 재원을 주장했던 고등교육재정교부금법과 비교했을 때 재원 규모 차원에서 상대적으로 소극적이었다는 것을 알 수 있다.

3.2 고등·평생교육지원특별회계의 세입과 세출¹⁰⁾

가. 고등·평생교육지원특별회계의 세입

고등·평생교육지원특별회계의 세입은 국세 수입, 자체수입, 정부 내부수입 및 기타로 구분할 수 있다. 정부 내부수입의 경우, 일반회계로부터의 전입금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금으로 구성되며, 일반회계로부터의 전입금은 교육세에서 유아교육지원특별회계에 배분되는 금액을 제외한 금액에서 50%를 전입, 그 외에 세입에 대해서는 일반회계에서 특별회계로 전입할 것을 규정하고 있다.

고등·평생교육지원특별회계가 설치된 1차 연도인 2023년은 약 9.74조 원의 재원이 편성되었다. 이는 교육세 전입분 1.52조 원, 기존 교육부 소관 일반회계, 국가균형발전특별회계의 고등교육, 평생교육 등 재정지원 사업이 이관된 금액 8.02조원, 일반회계에서 추가적으로 지원된 금액이 0.2조 원으로 구성되었다. 특히, 2021년까지 연평균 5.6% 수준의 증가했던 고등교육 예산이 특별회계 1차 연도인 2023년에 직년년도 대비 약13.6%(약 1.6조 원)가 증가된 것을 볼 때, 기존 사업예산의 증가 추세를 더하여 'OECD 평균 수준의 고등교육재정 확충'이라는 특별회계 설치 배경 등 고등·평생교육지원특별회계의 신설이 재정 당국의 예산 증액 편성에 기여한 것으로 보인다.

세부적인 일반재정지원 사업 증액 규모를 교육부의 투자 방향을 기준으로 살펴보면 '대학의 자율 혁신 촉진' 항목에 3,924억 원, '지방대학 집중 육성'에 5,314억 원, 대학 교육·연구 여건의 획기적 개선에 6,603억 원, 초중등 미래교원양성 및 학문 균형발전 지원에 755억 원이 증액 편성되었다.

2024년에는 고등·평생교육지원특별회계 수입이 15.79조 원으로 약 6조(60.2%) 증가했다. 하지만, 이는 대학재정지원사업의 규모가 대폭 늘어난 것이 아니라, 교육세 세입 증가분 약 0.7조 원 외에 맞춤형 국가장학금 지원 약 4.7조 및 한국장학재단 출연금 약 0.4조 등이 동 회계로 전입되며 발생한 증가분에 불과하다. 고등교육 재정지원 규모는 2023년 대비 7,812억, 약 5.8% 수준으로 평균적인 증가율과 유사하다.

9) 「교육세법」 제3조(납세의무자) 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 이 법에 따라 교육세를 납부할 의무를 진다.

1. 국내에서 금융업·보험업을 경영하는 자 중 별표에 규정하는 자(이하 "금융·보험업자"라 한다)
2. 「개별소비세법」에 따른 개별소비세(「개별소비세법」 제1조 제2항 제4호 가목·나목·마목·사목·자목 및 같은 항 제6호의 물품에 대한 것은 제외한다. 이하 같다)의 납세의무자
3. 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세의 납세의무자
4. 「주세법」에 따른 주세(주정, 탁주, 약주에 대한 것은 제외한다. 이하 같다)의 납세의무자

10) 동 내용은 국회예산정책처의 「고등교육 재정지원 분석(2023.11.)」 연구보고서를 바탕으로 정리하였음.

나. 고등·평생교육지원특별회계의 목적과 세출

2022년 11월 교육부는 ‘고등·평생교육 특별회계 신설 방향’을 통해 국가 발전과 지역 혁신의 허브로서 대학 시스템 전환을 뒷받침하는 안정적인 고등교육 재정 확충 기반 마련, 유·초·중등 및 고등교육 간 투자 불균형 해소, 효율적인 교육재정 운용을 통한 전략적 국가 인재양성 투자 등을 위해 고등·평생교육지원 특별회계를 신설한다고 발표하며, ①대학의 자율적 혁신, ②지방대학의 집중 육성, ③대학의 교육 연구 여건 개선, ④학문의 균형적인 발전이라는 고등·평생교육지원 특별회계의 4가지 투자방향을 제시하였다.¹¹⁾

<표 2> 고등·평생교육지원특별회계 추진 방향

| 대학의 자율적 혁신 촉진 | 지방대학 집중 육성 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ 획일적 평가 중단 및 일반재정지원 대폭 확대 ▶ 경영 위기 대학에 대한 체계적 구조개선 지원 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 대학-지자체 파트너십을 통한 지역혁신 견인 ▶ 지방대학의 자율혁신 지원 및 국립대 육성 ▶ 지역 수요 맞춤형 평생·직업교육체제 구축 |
| 교육·연구 여건 개선 | 미래교원 양성 및 균형적 학문 발전 |
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ 국립대 시설 개선 및 기자재 확충 ▶ 석·박사급 고급인재의 안정적인 연구 환경 조성 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 미래교원 양성 등으로 지역 교육 전반의 질 제고 ▶ 인문·사회학, 기초과학 등 기초·소외학문 지원 |

출처 : 교육부(2022)

이러한 방향성은 고등·평생교육지원특별회계법에도 반영되어 있다. 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조(목적)에 고등·평생교육지원특별회계가 “대학의 미래인재 양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원”하기 위함임을 명시하고 있다.

고등·평생교육지원특별회계법 제5조에 명시된 세출 항목을 살펴보면 1) 대학의 교육·연구 역량 강화, 2) 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행 3) 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화 4) 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성이라는 네 가지의 세출 내용을 제시하고 있다.

다만, 이는 특별회계의 세출로서 명확한 사업 내용을 제시한 것이 아니라 사업을 통해 달성하고자 하는 목적을 제시하였기 때문에 다소 추상적이라는 의견도 존재한다. 특히, 세출 규정이 목적과 위계적 구조를 이루고 있지 못하며 목적에서 규정한 바를 예시와 함께 반복한 것에 불과하다며, 특별회계가 갖고 있는 특정세입-특정세출의 연계라는 특징에 부합성이 떨어진다는 점이 문제점으로 지적하고 있다.¹²⁾ 이러한 미흡한 세입-세출 구조는 동 특별회계가 기존의 대학재정지원사업의 예산을 단순히 하나의 회계 내 취합한 구조에 지나지 않는다는 비판의 근거가 되기도 한다.

11) 교육부(2022), 「고등·평생교육지원특별회계」를 통한 고등·평생교육 재정 확충 방향 (2022.11.15.)

12) 남수경(2024) 「고등교육재정 투자 확충을 위한 대학재정지원사업 효과 분석 및 성과관리 방안 연구」 pp.89

3.3 고등·평생교육지원특별회계의 주요 쟁점

고등·평생교육지원특별회계의 쟁점은 크게 세 가지를 꼽을 수 있다.¹³⁾ 2025년까지 3년간 한시적으로 운영되는 동 특별회계의 특성상 특별회계 운영의 지속가능성에 대한 쟁점이 가장 우선적으로 논의되고 있다. 아울러, 고등·평생교육지원특별회계 운영 목적의 타당한 설정, 향후 안정적인 고등교육 지원 예산 확보 방안 등으로 정리할 수 있다.

가. 고등·평생교육지원특별회계 지속가능성 관련 쟁점

고등·평생교육지원특별회계법은 2023년 1월 1일부터 2025년 12월 31일까지 효력을 지닌다. 이러한 일몰 규정은 약 3년간의 운영 기간을 통해 특별회계 존속 필요성을 검토하겠다는 의미이기 때문에 3년의 운영 기간동안 대학 현장은 미래에 대한 불안을 느끼게 될 수 있다.

이에, 대학 현장에서는 한시법이 아닌 일몰규정이 없는 영구적 법률로 고등교육기관 재정지원 관련 법이 입법되어야 한다는 제안을 강하게 피력하고 있다. 한국대학교육협의회는 3년 한시법이 아닌 영구적인 지원을 위한 법률 제정 외에도 지방교육재정교부금법과 같이 내국세의 일정 비율과 지방교육세와 같이 명확한 재원을 규정할 필요성이 있다고 주장하고 있다. (대교협, 2023)¹⁴⁾

다만, 일몰 기한이 도래한 경우에도 유아교육특별회계법과 같이 일몰 기한이 연장될 가능성도 존재한다. 3년 운영 이후 존폐 결정이 확정적으로 이루어지지 않는 경우, 운영 경과를 보다 중·장기적으로 검토하겠다는 입법권자의 결정이 있을 수 있으며, 정치적 타협 과정에서 명확한 결론이 나지 않는 상황에서 일몰 기한이 도래한 경우에도 한시적으로 일몰을 유예하여 보다 심도 있는 논의를 진행하는 경우도 있기 때문이다. 다만, 일몰이 유예되는 경우에도 대학 현장이 느끼는 미래에 대한 불안감은 지속적으로 존재하기 때문에 근본적인 문제의 해결을 기대하기는 어렵다.

남수경 등(2023)은 보다 안정적인 법적 근거 마련을 위해 고등교육재정지원의 근간이 되는 고등교육법 제7조의2 제2항의 ‘재정지원 기본계획’에 재정확보와 배분방향 등을 규정하고, 고등·평생교육지원특별회계법에 제1조 목적에 ‘고등교육법에 따른 재정지원 기본계획 추진’과 같은 목적을 추가하여 고등교육법을 근거로 두는 고등·평생교육특별회계법 운영 구조를 제안하고 있다.

나. 고등·평생교육지원특별회계의 목적, 세출 관련 쟁점

고등·평생교육지원특별회계는 앞서 살펴본 바와 같이 “대학의 미래인재 양성역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원”하기 위한 재원임을 명시하고 있다.

반면, 2022년 교육부가 「고등·평생교육 재정 확충 방향¹⁵⁾」에서 발표한 “국가 발전과 지역 혁신의 허브로서 대학 시스템 전환을 뒷받침하는 안정적인 고등교육 재정 확충 기반 마련”과 “유·초·중등 및 고등교육 간 투자 불균형을 해소하고 효율적인 교육재정 운용을 통해 국가 인재양성을 위한 전략적 투자 도모”라는 정책적 목적은 법률 상 동 재원의 목적과 다소 정합성이 떨어진다는 의견이 존재한다.

상기 방향에 따라서는 ‘국가 발전과 지역 혁신’이라는 고등교육기관의 역할과 유·초·중등교육과

13) 동 내용은 관련 토론회(국회, 교육부 내부 등), 정책 담당자 및 현장 의견 청취 등을 토대로 정리하였음

14) 고등교육 포커스 제5호 「고등·평생교육지원특별회계법」 제정에 따른 재정 확충 현황 (2023.1.31. 대교협)

15) 교육부(2022) 「고등·평생교육지원특별회계를 통한 고등·평생교육 재정 확충 방향」 (2022.11)

고등교육 간의 '투자 불균형 해소', '국가 인재양성'이라는 목적이 모두 제시되어야 하나, 법률에는 대학의 인재양성, 교육·연구 여건 개선만이 목적으로 담겨있다는 것이다.

아울러, 법률상 세출 항목 또한 대학의 교육·연구 역량 강화, 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행, 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화, 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성으로 되어 있어 결과적으로 동 특별회계의 목적과 세출은 대학의 인재양성 역량 강화 및 교육·연구여건 개선이라는 좁은 범위에 초점이 맞추어져 있다고 볼 수 있다.

김민희 등(2024)의 연구에서도 고등·평생교육특별회계의 목적에 관하여 동 특별회계의 설치 배경은 고등교육재정의 확충과 더불어 유·초·중등교육과 고등교육 간의 투자 불균형 해소였음에도 불구하고, 동 특별회계법 운영 목적상에 유·초·중등교육과 고등교육 재정 간 불균형 해소에 관한 내용이 포함되지 않았고, 단순히 기존 고등교육재정지원사업의 내용을 포괄적으로 작성하여 목적 조항에 담고 있는 것에 불과하다며 동 조항의 구체성 제고가 필요하다고 지적하고 있다. 또한 특별회계의 명칭에 '평생교육'이 포함되어 있음에도 불구하고, 동 목적 조항에 평생교육에 대한 지원이 명확하게 규정되어 있지 않은 부분에 대한 개선이 필요하다는 의견을 제시하고 있다.

최병권(2022)의 경우¹⁶⁾, 고등·평생교육지원특별회계를 미래인재양성특별회계로 개편하는 안을 제시하고 있다. 초·중등교육 재원으로 활용되는 국세교육세(3.0조 원) 전액을 고등·평생교육으로 전환하기 위해 필요한 사회적 공감대 및 공론화가 부족하여 이해관계자의 반발이 예상된다는 점을 강조하며, 미래인재 양성에 집중하여 유·초·중등교육과정부터 대학교육까지의 긴밀한 연계를 지원하기 위한 재정으로 동 특별회계의 전환을 제안하기도 했다.

다. 안정적인 고등교육 지원 예산 확보 관련 쟁점 (가칭 고등교육재정교부금법 제정 등)

남수경(2022), 차성현(2023) 등 학자들은 안정적인 고등교육 지원 예산 확보를 위해 고등·평생교육지원특별회계 이전에 논의되었던 (가칭)고등교육재정교부금법 신설이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 남수경의 경우, 고등교육에 대한 국가의 책무성, GDP 1.1%라는 OECD 국가 평균의 고등교육 공적 재원 수준의 달성을 위한 안정적인 재원 확보가 필요하다고 강조하며 학령인구감소에 따른 교육재정 규모 축소 논의에서 벗어나 교육의 경쟁력 강화를 위한 교육 비전의 수립과 이를 지원하기 위한 안정적인 재정 확보 방안 마련을 위해 고등교육재정교부금법이 뒷받침되어야 한다고 제안하고 있다. 차성현의 경우, 지역 발전과 지역 고등교육기관의 균형 있는 발전을 위해 한시적으로 지방교육재정교부금의 재원을 활용하되, 이 또한 중국적으로는 '고등교육재정교부금법'을 제정하여 안정적인 재원을 확보할 필요가 있다고 주장한다.

그간에도 지방교육재정교부금을 통해 고등교육의 재정 안정성을 제고하자는 의견이 있어 왔지만, 직접 재정지원, 교부율 조정 등 방식의 문제는 별론으로 하더라도 지방자치단체의 재원 일부를 고등교육기관에 투입하는 것 자체에 대한 찬반 논란이 <표2-9>와 같이 대립했다.

찬성 측에서는 대한민국 대학이 진학률, 등록금 수준 등을 바탕으로 사실상 공적 교육기관의 역할을 하고 있으며, 인재 양성이라는 국가적 책무 또한 수행하고 있다고 주장하며, 고등교육기관에 대한 공적자금 투입이 타당하다는 의견이다. 반면, 반대 관점에서는 국민의 조세부담 증가 우려, 지방자치단체의 영역 침해 등의 문제와 더불어 교부금 지원을 통해 당장 대학의 재정 여건은 개선될 수 있어도 공적 재원이 투입되는 만큼 대학 또한 공적 책무성에서 자유롭지 못하게 되고, 이를 과도하게 강조하게 된다면 대학의 자율성이 심각하게 제한될 가능성이 존재한다는 의견을 제시하고 있다.

16) 국회예산정책처 예산분석실장, 「지방교육재정교부금 현황 및 개선방안」, (2023 교육재정 토론회, 2022.11.15)

제 4 장 대학재정지원사업

4.1 대학재정지원사업의 정의와 의미

가. 대학재정지원사업의 정의

2016년 교육부가 발표한 기준에 따르면 기존 대학재정지원사업은 일반적으로 '일정한 정책 목적 달성을 위해 대학 등을 대상으로 선정평가 절차를 통해 국고를 지원하는 사업'을 의미한다.¹⁷⁾

일정 정책 목적이란, '사회에 필요한 우수인재 양성 및 국제 경쟁력 제고', '교육·연구의 여건 개선 등 대학의 질적 수준 향상', '대학의 다양화·특성화 유도' 등의 다양한 목적(김윤선, 2003)이 포함될 수 있으며, 최근에는 대학 영역을 넘어서 지역산업 나아가 지역사회의 발전까지도 정책적 목적으로 제시하고 있다. 정책 대상인 '대학 등'이란 대학 본교, 별도 법인으로 구성된 산학협력단, 대학 내 사업단, 최근 지자체에 이르기까지 다양한 주체를 의미하며, 이는 곧 사업비 교부의 대상이 된다.

아울러, 정책 대상은 추진되는 대학재정지원사업의 사업 형태, 조건 등에 따라 해당 사업을 수행하기 위해 설치되는 사업조직, 즉 '사업단'에 특성에 따라 달라진다.

'선정평가'의 경우, 한정된 자원을 배분하기 위해 특정 지표, 또는 사업계획서를 대상으로 수행하는 정량 또는 정성평가를 의미하며, '국고' 지원은 교육 당국에서 일반적으로 '지방자치단체 및 시도교육청 재원이 아닌' 중앙부처에서 수립된 예산 지원을 의미한다.

Salmi & Hauptman(2006)은 고등교육에 대한 재정지원 방식을 직접지원과 간접지원으로 구분하고, 직접지원의 경우 교육·운영·투자 지원, 연구 지원으로 다시 구분하고 있다. 직접 지원은 주로 국가가 특정 목적 달성을 위해 직접 대학에 사업·연구에 활용하는 예산을 교부하는 방식을 의미하며, 간접 지원은 학생들의 학업 수행 등을 위해 학생과 가족에게 필요한 지원을 제공하는 것을 의미한다.

<표 3> 고등교육기관 대상 재정지원방식 분류 (Salmi & Hauptman)

| | | | |
|--------|------|---------------|------------|
| 재정지원방식 | 직접지원 | 교육·운영·투자지원 | 협상형 지원 |
| | | | 특수목적형 지원 |
| | | | 포퓰러 지원 |
| | | 연구지원 | 산출기준형 지원 |
| | | | 교육·연구 통합지원 |
| | | | 연구비 총액 지원 |
| | 간접지원 | 바우처 지원 | |
| | | 보조금·장학금 지원 | |
| | | 세제혜택 | |
| | | 장학금·학자금 결합 지원 | |

김훈호(2014)는 해당 모델을 우리나라 고등교육 재정지원의 형태를 바탕으로 재해석했는데, 고등교육 재정지원을 직접지원과 간접지원으로 나누되, 직접지원은 기관단위 지원, 사업단위 지원으로 구분하였으며, 사업단위 지원은 기관대상 지원과 개인대상 지원으로 세분화하였다. 여기서 기관대상 지원이 일반적으로 교육부가 의미하는 대학재정지원사업의 모형이라고 볼 수 있으며, 이보다 광의의 대학재정지원사업의 개념은 사업 선정평가 외에 대학기본역량진단 등

¹⁷⁾ 교육부(2022, 9), 대학재정지원사업 공동 운영 관리 매뉴얼 pp.1 '총칙'

대학에 대한 역량 평가에 영향을 받게 되는 학부, 대학원생 장학금 지원을 포함하는 '사업단위 지원'까지를 의미한다고 볼 수 있다.

<표 4> 고등교육기관 대상 재정지원방식 분류 (김훈호)

| | | | |
|--------------------------|------|-----------|---|
| 재정지원방식 | 직접지원 | 기관단위 지원 | 국·공립대 경상비 및 시설비 지원 |
| | | | 특별법* 등에 의해 설립된 대학의 경상비 및 시설비 지원 (한국과학기술원, 한국기술교육대학교 등) |
| | | 사업단위지원 | 기관대상 지원(대학, 학과, 사업단 등) |
| | | | 개인대상 지원(교수, 학생 등) |
| | 간접지원 | 사학진흥기금 용자 | |
| 대학의 수익사업 허용 | | | |
| 대학에 대한 국세, 지방세 등 조세감면 혜택 | | | |

출처: 김훈호(2014: 46)을 재구성

Jongbloed & Koelman(2000: 5 8)은 투입지향과 산출지향, 중앙집권과 분권의 축을 토대로 다음과 같은 사분면을 만들어 고등교육 재정지원 방식을 구분하였다.

<그림 1> 고등교육재정지원 유형 구분 (Jongbloed & Koelman)



출처 : Jongbloed & Koelman(2000: 7)

상기 유형 중 계획·협상형 재정지원의 경우, 학생 수 등 대학이 보유한 기본적인 양적 지표에 따라 재정 지원 규모를 결정하는 방식이다. 성과기반형 재정지원은 졸업생 수, 취업률 등 대학의 포물리(formula) 지표를 토대로 재정을 배분하는 형태가 해당된다. 수요견인형 재정지원은 학생의 활동에 기반하여 대학에 재정지원이 이루어지는 방식을 의미하는데, 주로 학생에 대한 바우처 교부 이후, 학생이 해당 바우처를 사용하는 경우, 대학은 서비스 공급자로서 재정지원을 받게 된다.¹⁸⁾

마지막으로 공급자 목적 중심 재정지원은 대학이나 사업단 간 경쟁을 통해 재정이 배분되는 방식으로(김지하 외, 2019), 2008년 이후 나타난 전형적인 대학재정지원사업의 방식과 유사하다. 동 연구에서는 재정지원 사업과 이를 뒷받침하고 있는 회계 계정을 어떠한 방향성으로 설계해 낼 것인가를 연구 범위로 삼고 있기 때문에, 이후의 논의될 대학재정지원사업의 개념은 교육부의 대학재정지원사업에 대한 정의를 기반으로 하되, 대학에 대한 포물리 평가가 확대되고, 지방재정교부금에 대한 논의가 진전되고 있는 현실을 고려하여 “정부가 정책적 목적 달성을 위해 대학 등에 대한 평가를 거쳐 특정 사업단에 예산을 교부하는 재정사업”으로 정의하고자 한다.

18) Jongbloed & Koelman, 2000: pp.7-8

나. 대학재정지원사업의 의미

2000년 이전 정부에서 대학들은 대학재정지원사업에 관한 관심이 비교적 적었다. 이유는 대학 교육에 설립자 부담 및 수익자부담이라는 원칙을 적용하였고 지금과 같이 평가를 통한 차등 지원의 개념 또한 부재했기 때문에, 대학 대부분은 등록금 등의 수입으로 대학을 운영하는 것이 자연스러운 현상이었다.

하지만, 2000년대 중반부터 대학은 등록금 동결과 함께 학령인구감소라는 2가지 위기에 직면하게 되었고, 동결된 등록금을 대체할 수 있는 재정 공급원을 찾는 일은 곧 대학 생존의 문제가 되었다. (윤창근, 2018) 이에 정부는 대학이 교육·연구 기능을 유지·발전하는데 필요할 재원이 부족한 현실을 고려하여, 대학에 대한 재정적 지원을 확대했고 재정지원사업의 평가를 통해 대학이 사회에 필요한 교육·연구 기능 등을 더욱 강하게 수행할 수 있도록 유도했다. 이와 같은 대학의 교육·연구 역량을 강화하기 위해 추진되는 대학재정지원사업은 오늘날에도 핵심적인 고등교육 정책으로 이어지고 있다.

한편, 최근 사회가 빠른 속도로 변화함에 따라 대학이 직면한 다양한 사회적 요구가 더욱 다양해졌고 이를 위한 대학의 인프라 확충이나 교육 과정의 변화가 탄력적으로 이루어져야 할 필요성 또한 제기되고 있다. 특히, 대학 외부적 활동에 대한 기대가 높아지고 있는 추세이다. 그간 대학이 창출한 지식·기술을 지역 산업체에 전달하고 인력을 양성하는 데 중점을 두었던 산학협력적 관점을 넘어서 최근에는 지역 혁신을 창출하기 위한 대학, 지역 산업, 지자체 등 간의 상호 연계 및 협업이 강조되고 있다.

이는 Etzkowitz & Leyesdorff(2010)의 트리플헬릭스(Triple Helix) 모형과 Porter(1998)의 클러스터(Cluster) 모델에서 언급된 대학의 역할과도 맥락이 같다. 두 모델 모두 지역의 혁신과 경제 발전을 촉진하는 데 있어 대학의 역할을 강조하고 있으며, 다양한 이해관계자들 간의 협력을 통해 지역사회의 발전을 추구한다는 공통점이 있다.

트리플헬릭스 모형은 지역혁신이 지역 내 혁신주체들, 대학, 지자체, 산업체 간의 복합적인 상호관계를 통해 이루어진다고 보고있다. 동 모델에서는 각 주체들 간 소통을 통해 만들어진 정보 규모, 또는 주체 간 협업의 질적인 수준 등이 지역혁신에 핵심적인 요인으로 작용한다.

클러스터 모델은 특정 산업에 관계되어 있는 산업, 대학, 연구소 등 유관 기관이 공간적으로 집적되어 시너지를 창출하는 부분에 집중하고 있다. 지리적으로 가까운 지식·가치 생산 주체들 간 견고한 네트워크를 구축하고, 각 주체들 간의 유기적 협력이 연구·개발, 사업화, 인력수급, 지역정주 등 전 과정에 걸친 지역 혁신 생태계를 창출해 낸다는 개념이다.

이와 같이 대학의 새로운 역할을 촉진하기 위해 설계된 재정지원사업은 대학의 적극적인 참여를 전제로 설계되나, 이미 대학 내 인적·물적 자원이 교육·연구를 중심으로 투입되고 있다면, 대학은 새로운 역할 수행에 대한 부담을 느낄 수 있다. 이때 대학재정지원사업은 대학이 사회 요구에 맞는 교육, 연구, 나아가 사회적 기여를 제공할 수 있도록 대학의 변화를 촉진하는 마중물 역할을 하기도 한다.

대학의 적극적인 역할을 도모하기 위한 재정지원 외에도, 한계 대학에 대한 재정지원 또한 지역사회에 필요한 지원이라는 의견도 일부 존재한다. 대학이 지역 내 고용창출, 소비활동 효과, 유발 소득과 상승 연쇄 효과 등을 창출하여 지역 경제 성장에 기여하고 있다는 관점(임승달 외, 2004)을 포함하여, 대학의 도서관, 운동장, 평생교육원 등의 문화·체육·교육시설이 지역 주민에게 다양한 여가 활동과 교육 기회를 제공한다는 관점(오충원, 2008), 나아가 재정 투자의 부재로 인한 지방대학의 몰락은 지역 산업의 경쟁력 하락, 지역 자체의 몰락 나아가 국가균형발전을 저해하는 결과로 이어지게 된다는 관점(이길재 외, 2021) 등이 존재한다. 다만, 문남철(2021)의 연구 결과와 같이, 지역 주민 등과의 유기적인 연결이 미흡한 일부 부실대학의 폐교는

지역사회에 미치는 영향이 매우 미미한 수준일 수 있다.

위의 논의를 종합해 볼 때 대학재정지원사업은 ① 대학 재정의 어려움을 해소하여 지역 대학, 지역 간의 상생을 도모하고, ② 사회적 요구에 부응할 수 있는 대학의 교육·연구 기능이 지속되도록 지원하며, ③ 지역 사회를 혁신하는 동력으로서 대학이 기능할 수 있도록 유도하는 의미를 갖는다.

4.2. 대한민국 대학재정지원사업 흐름 분석

앞서 정의한 특정한 목적 하에 평가를 통해 차등적으로 재정을 지원하는 특징을 갖는 대학재정지원사업은 김영삼 정부의 1995년 5.31 교육개혁안에서 비롯되었다고 볼 수 있다. (김화진, 1999). ‘5.31 교육개혁안’에는 대학의 다양화·특성화, 평가와 재정지원 연계 강화, 연구와 재정지원 연계 강화 등 현재 대학재정지원사업에 근간이 되는 원칙들이 다수 포함되어 있었다.

현재 협의의 대학재정지원사업이라고 정의할 수 있는 특수목적지원사업은 1995년 당시 2개 사업, 600억 원에 불과했으나, 1996년부터는 5개 사업, 총 1,250억 원으로 증가했으며, 1999년에는 전체 대학 재정지원액의 32%까지 증가했다.¹⁹⁾

노무현 정부에서는 대학에 대한 일반재정지원사업이 폐지되고, 대부분의 대학재정지원사업이 특수목적지원사업으로 전환되었으며, 평가에 따른 선별지원 방식으로 운영되었다.(김훈호, 2014)

이명박 정부에서는 등록금 동결 정책으로 인해 대학들이 대학재정지원사업에 대한 경쟁이 본격적으로 시작된 시기이다. 2003년까지만 해도 당시 대학의 주 운영 수입은 등록금 수입²⁰⁾이었기 때문에 대학들이 특수목적형 재정지원사업에 큰 경쟁의식을 느끼지 않았으나, 노무현 정부에 처음으로 학생 미달이 발생하고, 이명박 정부에는 등록금 동결 정책이 시행되면서 대학들은 정부 재정지원의 필요성을 크게 체감하게 되었다. 이후 박근혜 정부에서는 대학구조개혁평가를 도입하며 역량 미달의 대학에 대해서는 재정지원 제한과 정원 감축을 시행하게 되었고, 대학 사회의 재정지원 경쟁은 절정에 이르게 되었다.

2017년 문재인 정부에서는 경쟁을 완화하고 특수 목적보다는 대학의 자율적 전략 수립 등을 지원하기 위한 일반재정지원사업이 다시 추진되며, 대학재정지원사업의 변화를 가져왔다. 특수목적지원 사업의 경우에도 과도한 평가 부담 완화, 대학의 자율적 혁신이라는 기초, 지역과 대학 간의 연계 강화 등의 대학재정지원사업 방향성은 이후, 윤석열 정부의 대학재정지원사업 체계에서도 이어지고 있다.

다음으로는 정부별 주요 재정지원 사업을 중심으로 정부별 대학재정지원사업의 특징에 대해 살펴보기로 한다. 다만, 앞서 특수목적형 재정지원사업을 중심으로 대학재정지원사업을 정의하였으므로 분석의 편의상 특수목적형 대학지원사업이 본격적으로 꽃피게 되었던 참여정부로부터 분석을 시작한다.

가. 참여정부

참여정부는 지역대학에 대한 본격적인 투자가 시작된 시기이다. 참여정부 시기 지방분권과 관련된 국가적 시책들이 다수 추진되면서, 고등교육투자 또한 지방대학과 지역의 상생 발전을

19) 임후남, 「고등교육 재정지원 현황분석 연구」, 한국교육개발원, 2012 pp.8

20) 2003년 사립 일반대학 운영 수입에서 국고보조금이 차지하는 비중은 4%였으며, 등록금 의존율은 67%였다.

※ 출처 : 대학교육연구소(2013), 사립대학 국고보조금 현황, 「대학교연 통계(기본)」, pp.14
대학교육연구소(2013), 사립대학 등록금 의존율 현황, 「대학교연 통계(기본)」, pp.12

유도하는 형태로 설계되었다. 참여정부에서 추진된 재정지원 사업은 지방대학혁신역량강화사업, 산학협력중심대학 육성사업, 지방연구중심대학 육성사업 등이 있는데, 이 중 참여정부의 대표사업으로 꼽히는 것은 지방대학혁신역량강화사업(이하: NURI 사업, New University for Regional Innovation)이라고 할 수 있다.

NURI사업은 지역대학이 지역 기반으로 대학의 특성화를 이룰 수 있도록 지원하는 사업으로 수도권권을 제외한 지방을 5개 권역으로 나누고 해당 권역에 골고루 사업대학을 배치시키는 형태의 사업구조를 갖고 있다. 지방대학혁신역량강화 사업은 지방대학의 교원 확보, 신입생 충원, 학생 취업률 등 측면에서 성과를 창출했다(김정희, 2013). 하지만, 지역 산업에 대한 양질의 인적 자원 공급 부분에서는 다소 한계가 있었으며, 지역 산업과의 유기적인 협력 또한 미흡한 성과를 가져왔었다. 특히, 산업체와 대학 상호 간의 이해 부족으로 인해 공동연구나 학생 인턴쉽 등에 있어서 매끄러운 협력을 보이지 않았다.(류장수 외, 2007; 기영석, 2008, 김희삼, 2008)

산학협력중심대학 육성사업('04.~'08.)은 대학과 산업 간의 유기적인 협력을 통해 대학의 연구 기능과 산업 분야의 기술혁신을 활성화하며, 이 과정에서 산업계에서 원하는 인력양성 또한 도모하고자 시행된 정부 최초의 산학협력 분야 특수목적 대학재정지원사업으로 볼 수 있다.

해당 사업 평가 지표에는 현장실습, 캡스톤 디자인, 인턴쉽, 기술개발과제, 기술지도, 공용장비 활용, 산업체 재직자 교육 참여 등이 포함되었는데, 최근까지 산학협력 분야 성과 측정 시 활용되는 다양한 지표 또한 이때 설계됐다고 볼 수 있다. 물론 앞서 NURI 사업과 마찬가지로 산업계와 대학 간의 화학적 결합이 이루어지기 어려웠기에, 대학의 인식변화와 대학 내 인재 양성 프로그램의 변화 등 대학 내부적 성과 외에 사업계와 연계한 우수한 협력 성과를 창출하기엔 한계가 있었다.

참여정부의 대학재정지원사업은 지역대학에 대한 대규모의 재정 투자가 이루어졌다는 점, 핵심 성과지표 위주의 평가가 이루어졌다는 점, 대학과 지역기관 간의 연계를 시도했다는 점 등을 특징으로 설명할 수 있을 것이며, 이때 설계된 대학재정지원사업은 비록 소기의 성과를 달성하는데 한계가 있었지만, 이후 정부의 다양한 대학재정지원사업의 정책적 뿌리가 되고 있다는 것은 부정할 수 없다.

나. 이명박 정부

이명박 정부의 경우, 주로 평가를 통해 한정된 자원을 소수 우수 대학에 배분하여 이른바 '선도대학'을 육성해 내는데 중점을 두었다. '세계수준의 연구중심대학 육성사업(WCU)', '학부교육선도대학 육성사업(ACE)', '산학협력선도대학 육성사업(LINC)' 등 재정지원 사업이 대표적이다.

상기 재정지원 사업은 재정지원과 정부의 정책 방향이 강하게 연결되는 특징이 있었다. 이러한 특징은 사업 선정절차에서 두드러지는데, 교육부의 재정지원사업 기본계획 내 주요 평가 지표를 확인하면 주로 '취업률', '교육 여건' 등이 포함되고 있다. 이 중 취업률 지표는 이명박정부에서 특히 강조했던 평가 지표였는데, 대통령 공약으로 '취업률과 대학재정지원의 연계'가 제시되어 있었기 때문으로 보인다.

이와 같은 '정책유도 지표'는 대학에서 비판을 받기도 했다. 정책유도 지표 중에는 '대학이 지역교육에 기여하는지 여부' 등의 지역 발전에 도움을 주는 지표도 있으나 재정지원 사업의 목표와는 직접적으로 관련이 없는 불필요한 지표도 다수 포함되어 있었다.(변기용 등, 2017) 일례로 이명박 정부에서의 고등교육정책 중 가장 관심을 많이 받았던 정책인 '반값 등록금' 정책은 정책의

수혜를 받기 위해서는 대학이 일정 기준 이상의 평가에 통과해야 했었다. 하지만, 대학 재학생에 대한 복지 사업과 대학의 실적을 연계시키는 것은 부당한 결부라는 비판을 받기도 했다. 20년이 지난 현재까지도 유사한 형태의 정책유도성 지표가 설계되고 있으며, 일부 대학 현장에서는 아직도 교육부 대학재정지원사업에 정책유도 성격을 갖는 지표가 포함되는 것에 대한 타당성, 공정성 논란이 있다.

우수한 교육 여건이나 취업 실적 등을 보유한 대학은 대학재정지원사업 경쟁에서 승리하여 소수 대학에게 주어지는 사업대학이라는 증표로 소위 ‘프리미엄’을 얻게되었다. 대규모 재정지원 사업 대학이라는 지위는 홍보에서 주로 활용되었으며, 해당 대학에 다니는 학생들은 비(非)사업대학 재학생보다 많은 교육적 투자를 받게될 것이라는 기대를 불러일으켰다.

이는 비단 인식적인 측면만이 아니었다. 경쟁 중심의 대학재정지원사업은 주요 지표를 토대로 분석했을 때 대학 전체의 교육역량을 제고시키는 효과가 있었다. 특히, ‘사업 선정 대학’이 재정지원으로 창출하는 직접적 투자 효과 외에도, 소위 ‘선정권’에 위치한 대학들 또한 간접적인 효과를 가져왔다.

해당 대학들은 별도의 재정지원을 받지 않았음에도 교육여건 개선 효과를 창출했다는 특징이 있는데, 이에 대해 윤창근(2018)은 재정지원의 탈락과 선정 경계에 있는 대학들이 ‘탈락비용’으로 인해 보다 적극적으로 경쟁에 참여했고, 이 경쟁과정에서 자체적으로 교육여건 개선 효과를 창출했다고 분석한다.

이명박 정부는 대학재정지원사업에 정책유도 지표를 도입하여 대학 지원과 정부 고등교육 정책 방향을 강하게 일치시키려 했다는 점, 경쟁을 활용하여 대학의 역량을 이끌어냈다는 점 등의 특징을 갖고 있다. 다만, 지역대학 지원 측면에서는 이명박 정부에서 지역대학을 ‘수도권’이 아닌 ‘서울’을 제외한 지역 소재 대학으로 규정함으로써 서울을 제외한 수도권 대학이 지역대학 지원의 혜택을 갖게 되는 결과를 가져왔다. 이로 인해 지역대학 육성을 위한 정책사업에도 불구하고 수도권을 제외한 지역대학 지원에 대해 이전 정부에 비해 상대적으로 소홀했다는 비판(김정희, 2013)도 제기되었다.

다. 박근혜 정부

선택과 집중 형태의 대학재정지원사업은 박근혜 정부에서도 이어지게 된다. 박근혜 정부는 보다 다양한 대학재정지원사업을 설계해냈다. 특히, 고등교육이 산업계 수요를 반영해야 한다는 부분을 강조했는데, 대표적으로 산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME) 육성사업과 사회맞춤형 산학협력선도대학 육성사업(LINC+)이었다. 이 중 PRIME사업의 경우, 대학의 학과 개편 및 정원 조정과 재정 지원을 연계한 최초의 사업으로 건국 이래 가장 큰 규모의 대학재정지원사업이라고 불리울 만큼 대규모 금액이 투자되는 정책이었으며, LINC+ 사업 중 사회맞춤형 학과 중점형의 경우, 채용을 전제로 기업이 원하는 교육과정을 투입하는 ‘사회맞춤형 학과’를 대학 또는 전문대학에 설치하는 것을 지원하는 사업이었다.

이러한 정책적 방향을 따라 대학은 학사 운영, 교육 과정, 연구 등에 기업의 요구를 반영하기 위한 노력을 강화했다. 대학 교원이 기업에 기술 자문을 하거나 대학 내 특허 이전, 기술 창업, 기술지주회사 설립 등을 통해 대학 내 존재하는 연구 실적이 기업의 비즈니스 모델에 기여하는 사례도 증가하게 되었다.

박근혜 정부의 대학재정지원사업에는 이전보다 더 강도 높은 고등교육 정책 연계가 이루어졌는데, 대표적인 영역이 대학구조개혁이었다. 당시 교육부는 대학 입학자원 급감, 대학 미충원 확산 등 인구구조적 변화에 따라 경쟁력이 떨어지는 대학의 경영개선을 유도하고, 대학 전반의 교육수준

개선을 도모할 수 있는 제도적 기반 마련을 목적으로 대학구조개혁을 단행함과 동시에 향후, ‘모든’ 정부재정지원사업 평가에 구조개혁 계획(실적)을 반영하겠다는 방침을 발표하였다.²¹⁾

이에, 대학재정지원사업 대부분에서 ①대학구조개혁에 참여하지 않았거나, ②고등교육기관 평가인증을 신청하지 않았거나, ③고등교육기관 평가인증 결과에서 불인증 판정을 받은 대학은 사업비 교부나 사업계획 제출에 제한이 있었다. 또한 실시된 대학 구조개혁 평가 결과에 따라 대학별로 권고받은 정원 감축 권고 비율에 대한 이행 실적이나 향후 이행 계획이 대부분의 대학재정지원사업에서 가산점으로 작용하는 등 사업의 목적과는 무관한 정책유도 지표가 존재했다.

특히, 평가 지표에 학사 구조 개편 및 구조개혁 실적 점 뿐만 아니라 재학생 충원율, 전임교원 확보율, 특성화 분야 전임교원 확보율, 특성화 분야 재학생 충원율 등과 같이 대학 내부 구조조정을 통해 향상될 수 있는 지표들이 대거 포함되어 평가 지표의 상당 부분이 정원 감축을 유도하는 지표로 작용하게 되어 사실상 ‘정책유도 지표’가 이명박 정부 시기보다 강화된 것이라는 비판도 받게 되었다.

박근혜 정부는 이전 정부 대비 지역 대학에 대한 높은 정책적 관심을 보였다. 지방대학 특성화 및 구조조정, 지방대학에 재정지원 확대, 우수인재 유치를 위한 제도 개선, 지방대학 기능의 발전적 전환, 지방대학 육성 인프라 구축을 중점과제로 선정했고, 이를 바탕으로 지역대학에 대한 정책적 지원이 확대됐다. 이명박정부의 지방대학 개념을 다시 재조정하여 수도권을 제외한 지역의 대학을 대상으로 지역대학 정책을 추진했다. 하지만 이미 지속적인 학령인구 감소, 수도권 대학 쏠림 현상 등으로 취업률, 학생 충원율 등의 정량지표는 수도권 대학과 지방대학이 동일하게 평가받을 수 있는 수준이 아니었고, 이는 지방 대학에 불리하게 작용하는 문제가 발생했다. (채윤정, 2023)

라. 문재인 정부

문재인 정부의 대학재정지원사업 특징은 ‘대학의 자율성 강화’라고 볼 수 있다. 문재인 정부 초기 재정지원 사업 개편 계획을 수립하여 교육부의 대학재정지원사업을 국립대학 지원사업, 일반재정지원 사업, 특수목적 지원사업으로 구분하고, 사업구조를 국립대학 육성, 대학혁신 지원, 산학협력, 연구 지원으로 단순화하였다.²²⁾ 특히, ‘대학혁신지원사업’의 경우, 교육부가 추진한 최초의 포물러 기반 일반재정지원사업이라고 할 수 있다.

대학혁신지원사업은 대학이 여건과 특성을 분석하여 자체적으로 혁신 전략을 수립할 수 있도록 지원했다. 이전과 달리, 구체적인 평가 지표를 제시하지 않고 대학의 규모나 교육여건을 기반으로 권역별로 배분하는 것을 특징으로 한다. 이로 인해 대학은 사업 기획 단계에서 특정 평가 지표를 채우기 위해 노력하거나, 특정 목적을 위한 사업계획서를 수립하는 부담이 적어지게 되었다.

재정 지원 이후에는 매년 진행되는 성과평가를 통해서 추가 인센티브, 차등 지원 등이 수반된다. 하지만 先재정지원 및 後성과관리 체제를 표방했기 때문에, 대학은 자체적으로 수립한 교육 혁신 추진 전략을 충실하게 이행하는 것만으로도 좋은 평가를 받을 수 있었다. 물론 신입생, 재학생 충원율, 대학의 적정규모화 계획 등 정책적 요소가 반영되긴 하나 해당 요소 비율이 10%에 그치기 때문에 성과평가 결과를 크게 좌우할 수 있는 요소로 보기 어렵다. 이와 같은 일반재정지원 사업의 신설은 교육부 대학재정지원사업의 새로운 지평을 열게되었다. ‘각자 잘 할 수 있는 분야에 집중하자’는 형태의 재정 지원사업 구조는 과거 선택과 집중 형태 보다 효율성이 떨어질 수 있다는 우려도 있었으나, 반대로 대학의 여건과 특성에 맞지 않는 재정지원 사업을

21) 교육부(2014) 대학 교육의 질 제고 및 학령인구 급감 대비를 위한 대학 구조개혁 추진계획 (2014.1.28.)

22) 교육부(2018). 대학재정지원사업 개편계획 확정 발표.

수행하는 것 보다 대학이 가장 필요한 사업을 자율적으로 수행할 수 있다는 점에서 큰 호응을 얻었다. 문재인 정부의 국립대학 육성사업 또한 대부분의 예산을 포물러를 기반으로 배분했는데, 지원액의 70%를 재학생, 전임교원 수 등을 바탕으로 배분하는 형태였다.

지역대학 정책 측면에서는 지역혁신체계 내 지자체의 역할을 확대하는 정책 방향을 펼쳤다. 대표적인 사업이 RIS(대학-지자체 협력기반 지역혁신플랫폼) 사업인데, 지역과 대학 간 협력을 통해 지역 혁신 모델을 개발할 수 있도록 지역혁신 플랫폼모델 구축을 강조했었다.²³⁾ 하지만 그간 사업단 중심으로 운영되던 대학, 그리고 지자체는 새로운 사업 모형 도입에 적응하지 못하는 모습을 보이기도 했다. 대표적으로 지자체-대학 간 소통, 기관 간 유기적 연계 측면에서 주로 한계를 드러냈다.

문재인 정부의 대학재정지원사업은 일반재정지원 사업을 통한 대학의 자율성 강화를 유도했다는 특징을 갖는다. 아울러, 지역과 대학의 상생 발전을 위해 대학과 지자체의 연계 협력을 본격적으로 지원했으며, 대학단위 지원이 아닌 지역 단위 지원을 시도했다는 점 또한 주목할만한 특징이다.

마. 윤석열 정부

윤석열 정부에서는 일반재정지원 사업과 특수목적지원사업이 모두 확대되는 모습을 보이고 있다. 일반재정지원사업의 경우, 2019년 도입한 일반재정지원사업의 모델을 확대하는 시도와 함께 기존 사업비 집행 기준을 더욱 완화하는 등 대학의 자율성을 확대하였다.

이와 별개로, 반도체 등 특정 첨단산업분야에 대한 인재양성을 집중 지원하기 위한 특수목적 형태의 재정지원 사업 또한 다수 추진되고 있는데, 특히, 반도체 산업 분야에 대한 지원이 두드러진다. 반도체 특성화 대학 사업을 신설하고, 신산업분야 특화 선도전문대학 지원 사업에 반도체 분야를 추가 선정하였으며, 권역별 반도체 공동연구소를 신규 구축하며 국립대학 반도체 관련 실험 실습기자재 확충 등에 투입되는 예산을 대폭 증액하기도 했다.

윤석열 정부의 대표적인 지역 연계형 대학재정지원사업은 “지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education, 이하 RISE)”와 “글로벌대학30”이라고 할 수 있다.

우선 RISE 사업의 경우, 지역의 발전을 이끌기 위한 지역대학의 경쟁력 강화, 대학의 지역발전 허브화를 목표로 추진하는 정책이다. RISE사업에서는 이전과 달리 대학 사업의 파트너로서의 지자체의 권한이 대폭 확대되었는데, 문재인 정부의 RIS사업에서는 지자체의 대응투자 외에는 지자체가 재정지원에 있어서 별도의 권한을 갖고 있지 않았으나, RISE사업에서는 해당 재정지원사업 재원을 지자체로 직접 교부하고 있다. 이는 지역소멸, 인구감소라는 상황을 타개하기 위해 지자체를 중심으로 한 지역-대학 간 협력의 중요성을 강조하는 부분이라고 볼 수 있다.²⁴⁾

“글로벌대학30”은 ‘지역발전 전략과 연계하여 지역의 발전을 선도하며, 지역 내 다른 대학의 성장을 견인할 수 있는 특화 분야의 세계적 대학’인 글로벌 대학을 30개 내외 선정하겠다는 사업이다. 이는 과거 경쟁 기반의 특수목적형 사업과 선정구조가 유사한데, 1교당 약 1,000억원이 투입되는 대규모 재정사업인 만큼 선택과 집중에 따른 효율성 극대화를 도모하겠다는 취지로 해석할 수 있다.

이전의 특수목적형 재정지원 사업과 차이를 보이는 것은 특정한 정책적 목적 보다는 지역에 기반한 대학혁신전략을 핵심으로 두고 있다는 점이다. 대학의 혁신이라는 것은 연구, 산학협력, 인재양성 등 모든 영역을 포괄하는 내용이고, 이러한 혁신의 결과물로 지역경제 활성화와 국가 발전을 기대하는 것으로 볼 수 있다. 교육부는 글로벌 대학 사업에 대해 “지역 발전전략과

23) 교육부(2020). 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획.

24) 정부는 RISE 체계 확립을 위해서 지자체에 3급 이상의 교육부 관료를 파견하여 RISE협력관으로 지정하는 등 재정적 지원 외에도 인적 자원 측면에서 지자체와 지역대학 간의 연계협력을 강하게 지원하고 있다.

연계한 대학 특성화”, “세계적 수준의 경쟁력을 갖춘 지역대학 육성”을 주요 내용으로 한다고 발표하였다.²⁵⁾

윤석열 정부는 이전 정부들 대비 지역대학에 대한 강한 재정지원 사업을 추진하며, 지자체와 지역대학 간의 연계를 강조했다는 특징을 갖는다. 인구감소, 지방소멸 등의 사회 문제가 가장 두드러지고 있는 윤석열 정부에서 지역대학과 지자체 간의 연계 협력을 사회 현안의 해결책으로 보고 있다는 반증이기도 하다. 아울러, 지역 현안에 대응하는 지자체와 지역대학이 자신들의 역량을 최대한 활용할 수 있도록 대학혁신에 방해가 되는 각종 규제 완화, 지자체 권한 강화 등을 적극 추진하고 있다. 정부가 사회를 둘러싼 현안 문제에 대해 하나의 답을 도출하여 지역기관에 전달하는 것보다 지역에 실정에 맞게 다양한 답을 도출할 수 있도록 지역기관의 자율성을 확대하고, 네트워크를 활용한다는 점에서 이전 정부의 지역대학 정책 중 가장 유연한 접근이라고 할 수 있다.

이처럼 대학재정지원사업은 ‘선택과 집중’에서 ‘일반지원’으로, ‘대학혁신’에서 ‘지역과의 연계 협력’으로, ‘단년도 사업계획’에서 ‘중·장기 추진 전략’을 중심으로 점차 변해오고 있다. 이와 같은 대학재정지원사업의 변화 추세와 미래 방향성을 분석하고, 이를 재정·회계 체계에 반영하고자 하는 노력이 궁극적으로 ‘미래 지향적 고등교육재정 운용의 방향’을 설정하는 과정이라고 볼 수 있다.

25) 교육부. (2023). First mover, K-대학을 향한 담대한 혁신 「글로벌대학 30」 추진방안.

4.3. 대학재정지원 규모 국제 비교²⁶⁾

우리나라는 학생 1인당 고등교육 공교육비는 미화 11,287달러로 OECD평균인 17,559달러의 64.3% 수준에 불과하고, 순위로는 2019년 기준 OECD 38개국 중 30위에 속한다. 또한 학생 1인당 고등교육 공교육비 중 정부가 부담하는 공공 자원 투입액은 4,323달러로 OECD 평균인 11,589달러의 37.3% 수준이며, 해당 지표는 OECD 38개국 중 32위에 머무르고 있다.

반면, 초·중등교육에 대한 1인당 공교육비는 세계적인 수준이다. 2019년 기준 초·중등학교 재학생 1인당 공교육비는 약 15,200달러로 OECD 평균에 141.8% 수준이다. 이는 미국, 영국, 일본, 프랑스, 독일 등 주요 해외 국가보다 높은 수치이며, 룩셈부르크, 노르웨이, 아이슬란드에 이어 4위에 위치해있다.

<표 5> OECD 평균 대비 교육 단계별 공교육비 지출

| 구분 | OECD | 대한민국 | 미국 | 영국 | 일본 | 프랑스 | 독일 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 고등교육 | 17,559 | 11,287 | 35,347 | 29,688 | 19,504 | 18,136 | 19,608 |
| (OECD 평균 대비) | - | 64.3% | 201.3% | 169.1% | 111.1% | 103.3% | 111.7% |
| 초·중등교육 | 10,722 | 15,200 | 14,671 | 12,516 | 10,462 | 11,728 | 13,227 |
| (OECD 평균 대비) | - | 141.8% | 136.8% | 116.7% | 97.6% | 109.4% | 123.4% |

아울러, 고등교육 1인당 교육비가 초·중등교육 1인당 교육비보다 낮은 나라는 OECD 기준 그리스와 대한민국밖에 없다. 이는 초·중등교육과 고등교육 간 공적 투자의 불균형이 국제적으로도 입증된다는 것을 의미한다.

<표 6> 초등, 중등, 고등교육별 공교육비 국제비교

| | 초등교육 | 중등교육 | 고등교육 |
|---------|--------|--------|--------|
| OECD 평균 | 9,923 | 11,400 | 17,559 |
| 대한민국 | 13,341 | 17,078 | 11,287 |
| 그리스 | 7,279 | 6,728 | 4,192 |
| 미국 | 13,780 | 15,538 | 35,347 |
| 영국 | 11,936 | 13,041 | 29,688 |
| 일본 | 9,379 | 11,493 | 19,504 |
| 프랑스 | 9,312 | 13,475 | 18,136 |

* (출처) OECD, Education at a Glance 2022

이러한 투자 불균형의 결과는 교육경쟁력 국제 비교에서도 확인할 수 있다. 2022년 IMD 발표 기준으로 우리나라의 일반적인 교육경쟁력은 IMD 참여국 63개국 중 29위인 반면, 대학 경쟁력은 46위라는 낮은 수준을 기록하고 있다.²⁷⁾

<표 7> GDP 대비 고등교육 공교육비 비율

(단위 : %)

| 구분 | '11 | '12 | '13 | '14 | '15 | '16 | '17 | '18 | '19 | '20 |
|---------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|
| OECD 평균 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.01 | 0.9 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 1.0 |
| 대한민국 | 0.6 | 0.8 | 0.9 | 1.0 | 0.7 | 0.7 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.7 |

2020년 기준 OECD 국가의 평균 GDP 대비 공교육비 비율은 1.0%로 해당 연도 직전 10년 간의 평균은 1.01%인 반면, 2019년 기준 대한민국의 국가 GDP 대비 공교육비 비율은 0.7%, 직전 10년 간의 평균은 0.72% 수준이다.²⁸⁾

이처럼 OECD 평균에 지속적으로 미달하는 수준의 고등교육 투자 규모가 고등교육기관의 국제 경쟁력을 정체시키고 있다는 문제의식은 물론, 국제 비교를 통해 확인할 수 있는 초·중등교육과 고등교육 간 재정 투자의 불균형, 국가 인재양성 전략적 투자 필요성 등의 요인은 결과적으로 고등·평생교육지원특별회계의 강력한 설치 배경으로 작용하게 되었다.

26) 본 내용은 한국대학교육협의회(2022), “국제지표를 통해 본 고등교육재정 투자현황”(고등교육 포커스 제1호, 2022.11.07) 의 내용과 OECD 교육지표를 중심으로 작성되었음

27) 출처 : IMD 「World Competitiveness Yearbook」 . 2022.

28) 출처 : OECD 교육지표(EAG: Education at a Glance) 2023, <https://oecd.org>

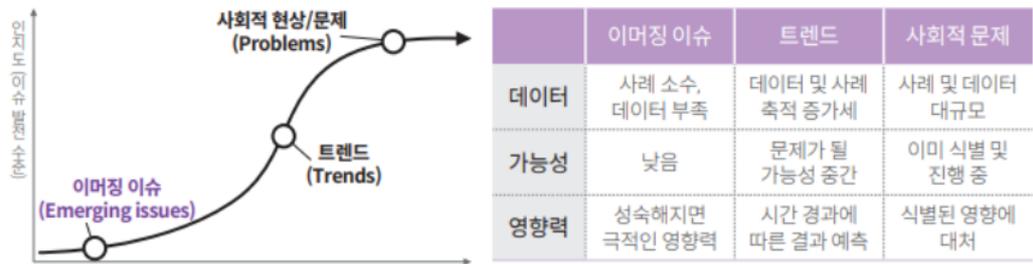
제 5 장 핵심 사회문제와 고등교육과의 관계

5.1 핵심 사회 문제 설정

동 논문에서의 ‘사회 문제’는 특정 집단이 아닌 사회 내 구성원 중 다수에 영향을 미치고 있으며, 향후 그 영향력이 강화될 가능성이 있는 부정적 현상으로 정의하고자 한다.

동 연구에서 상정하는 사회 문제는 국가 차원의 정책적 대응이 필요한 사회적 문제로서, 이머징 이슈(Emerging Issue) 단계에서 트렌드(Trend)로 전환된 이후, 메가 트렌드(Mega Trend)로 불리는 사회 현상으로 자리잡았을 가능성이 있는 수준의 문제를 의미한다. 국회미래연구원(2023)은 이머징 이슈와 트렌드, 사회적 문제를 데이터, 가능성, 영향력 등으로 구분하고 있다.²⁹⁾

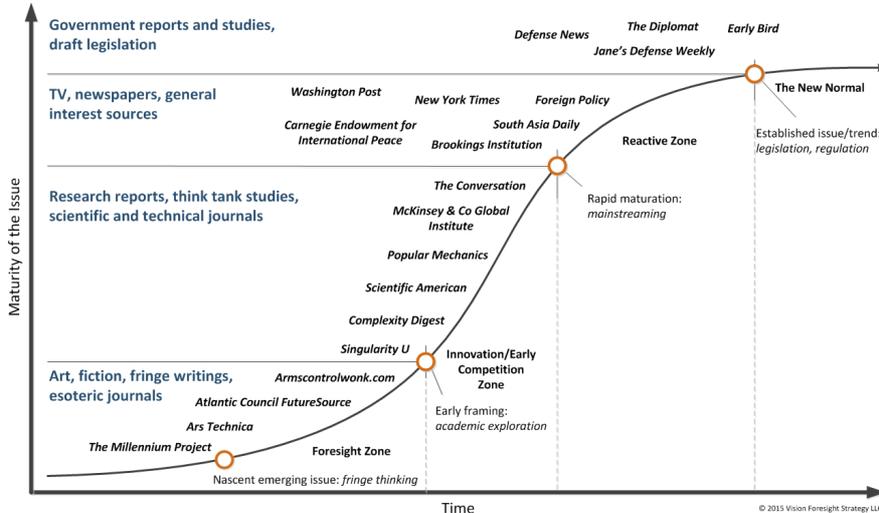
<그림 2> 사회 이슈의 발전 단계와 특성



출처 : 2023. 국회미래연구원 future brief 23-17호

사회 이슈는 일반적으로 출현-도약-성장-성숙 등의 전개 과정을 거치게 되며, 단계별 이슈를 둘러싼 이해관계자, 연구자 등의 활동 양상이나 수준의 변화가 발생한다. 예컨대, 이머징 이슈 단계에서는 주로 예측적인 관점에서의 담론, 아이디어 등이 이루어지고, 트렌드 단계로 이슈가 성숙되는 과정에서 다양한 학계의 연구 논문들이 저널을 통해 발표된다. 이후, 언론 등 매체를 통해 일반 국민들이 인지할 수 있는 형태로 이슈에 관한 정보가 정제되며, 최종적으로 사회 문제 단계로 진입하게 되면, 해당 이슈를 둘러싼 정부 차원의 보고서, 연구 또는 각종 정책들이 활발히 생성되는 것을 확인할 수 있다.³⁰⁾

<그림 3> 국방 분야에서의 이슈 성장 모형



29) 국회미래연구원(2023), future brief 23-17호, (2023.10.23.)

30) vision Foresight Strategy LLC. (2015). S-curving defense and security sources

이러한 이슈 성숙 단계의 마지막 영역에 대응하듯, 최근 정부에서는 가까운 사회 문제에 대한 진단과 예측을 기반으로 정책 방향을 설계하려는 시도가 다양하게 이루어지고 있다. 정부 내 사회 문제 대응을 위한 대표적인 정책 보고서인 ‘사회정책 방향(교육부, 2024)’에 따르면 인구구조 변화, 지역소멸, 디지털 전환을 대표적인 사회 난제로 제시하고 있다.³¹⁾ 해당 사회문제는 정부 차원에서 다양한 보고서, 정책 연구 나아가 기본계획 등이 발표되고 있는 상황이다.

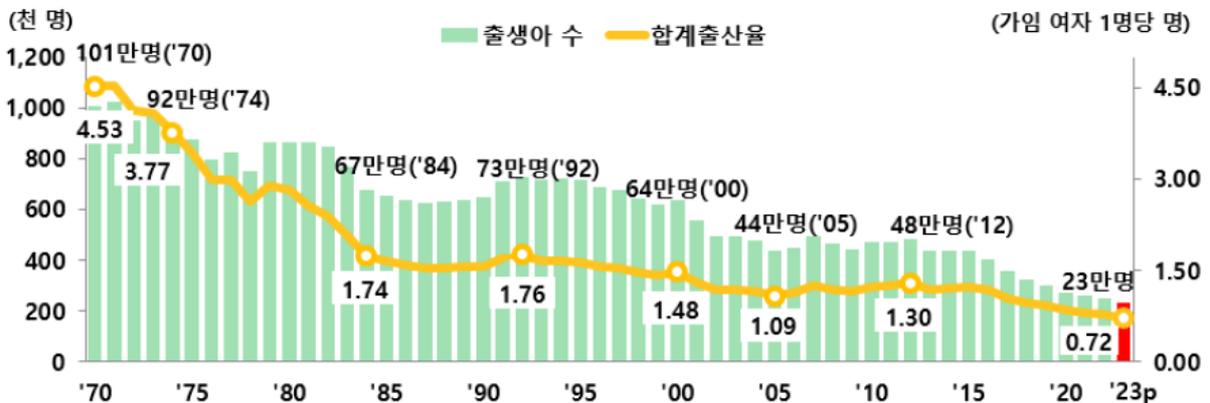
인구구조 변화와 관련해서는 저출산고령사회위원회의 “저출산고령사회 대응 기본계획”은 물론 “인구구조 변화와 대응방안” 정부위원회 차원의 다양한 정책 연구가 이루어지고 있으며, 지역소멸의 경우 지방시대위원회, 디지털 전환의 경우 과학기술정보통신부, 교육부, 행정안전부, 디지털 플랫폼정부위원회 등 다양한 정부·위원회의 정책적 접근이 이루어지고 있다. 이러한 현상들을 바탕으로 생각할 때 해당 이슈들은 이미 사회적 문제로 자리잡은 이슈의 특성을 갖고 있다고 볼 수 있다.

다음으로는 상기 언급된 주요 사회 이슈에 대한 문헌, 통계, 정부 및 공공기관 보고서 등 분석을 통해 해당 이슈가 대한민국의 사회 문제로서 어떠한 영향력을 가지며, 동 연구의 주제인 교육 분야와 어떠한 관계를 갖고 있는지 확인하고자 한다. 다만, 디지털 전환 문제의 경우, 사회 전반에 미치는 강한 파급력은 인정되나 이미 고등·평생교육지원특별회계법 세출 항목에 ‘대학의 교육·연구 역량 강화’, ‘신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행’을 포함하고 있으며, 대학 내에서도 교육이나 연구의 방향성도 대체로 디지털 전환을 염두하여 진행되고 있기 때문에 동 다음으로는 그간 대학이 중점적으로 다루지 않았던, 인구구조 변화와 지역소멸이라는 사회적 문제와 고등교육 분야와의 관계를 중심으로 분석을 추진한다.

5.1.1 인구구조 변화와 교육과의 관계

대한민국의 합계출산율은 지속적으로 하락 추세를 유지해 왔다. 1983년 처음으로 합계출산율 2.06명을 기록하여 저출산 현상(2.1명 이하)이 나타났고, 2002년에는 1.18명으로 초저출산(1.3명 미만) 상태에 진입했다. 이후 소폭의 반등은 있었지만 2018년 0.98명을 기록, 합계출산율 1명의 벽이 깨졌고, 최근 2023년에는 0.72명³²⁾으로 OECD 38국 중 가장 낮은 출산율을 기록했다. 이는 단순히 OECD 회원국 중 최저 수준뿐만 아니라, 인구 천만 명 이상 국가 및 지역을 통틀어 대한민국은 최저 수준의 출산율을 기록하고 있다.³³⁾

<그림 4> 출생아 수 및 합계출산율 추이, 1970-2023p



31) 교육부(2024.2), 2024 사회정책 방향

32) 통계청(2024.2.28.) 2023년 인구동향조사 출생·사망통계(잠정)

33) OECD Statistics, e-나라지표 합계 출산율 데이터

저명한 인구학자들은 과거부터 대한민국이 갖고 있는 인구 문제의 심각성에 대해 지속적으로 경고해왔다. 대표적으로 데이빗 콜먼(David Coleman, 2006)은 “저출산의 영향으로 한국은 세계에서 가장 빨리 소멸 되는 국가 1호가 될 것”이라고 지적하였으며 해리 덴트(Harry Dent, 2015)는 “한국은 2018년 이후 인구절벽으로 떨어지는 마지막 선진국이 될 것”이라고 언급했다.

미래 사회 총인구에 대해 2023년 통계청은 3가지 시나리오, 국회 입법조사처는 6가지의 시나리오를 통해 장래 대한민국 총인구를 예측했는데³⁴⁾, 양측의 가장 긍정적인 시나리오에도 2072년 기준 대한민국의 총인구가 현재보다 증가하는 미래는 예측되지 않았다.³⁵⁾ 이러한 인구학자들의 주장과 통계적 예측과 같이 인구구조 변화 대응 문제는 앞으로도 장기간 대한민국에 있어서 사회적 문제로 자리 잡을 가능성이 크다.

<표 8> 대한민국 장래 인구 예측(통계청, 입법조사처)

(단위: 만 명)

| 기관 | 시나리오 | 2023년 | 2033년 | 2045년 | 2055년 | 2072년 | 2073년 | 2123년 |
|-----------|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 통계청 | 저위(선1) | 5,170.7 | 4,981.2 | 4,575.1 | 4,050.5 | 3,017.2 | - | - |
| | 중위(선1) | 5,171.3 | 5,104.1 | 4,883.5 | 4,486.8 | 3,622.2 | - | - |
| | 고위(선2) | 5,171.7 | 5,231.9 | 5,196.5 | 4,935.7 | 4,281.9 | - | - |
| 입법 조사처 | 동저위 (선4) | 5,129.3 | 4,876.8 | 4,294.2 | 3,605.6 | 2,426.8 | 2,364.9 | 514.1 |
| | 동중위 (선5) | 5,129.3 | 4,911.7 | 4,384.5 | 3,731.0 | 2,611.1 | 2,552.8 | 759.4 |
| | 동고위 (선6) | 5,129.3 | 4,909.5 | 4,451.0 | 3,892.5 | 2,905.7 | 2,857.2 | 1,519.3 |
| | 정저위 (선7) | 5,129.3 | 4,880.3 | 4,309.4 | 3,626.3 | 2,452.1 | 2,390.7 | 543.7 |
| | 정중위 (선8) | 5,129.3 | 4,915.8 | 4,403.3 | 3,756.7 | 2,645.6 | 2,588.1 | 809.8 |
| | 정고위 (선9) | 5,129.3 | 4,913.6 | 4,473.5 | 3,925.7 | 2,957.9 | 2,911.4 | 1,651.6 |

출처 : 국회입법조사처(2023), 통계청

아울러, 대한민국은 2025년 초고령사회로 진입할 것으로 예상되며, 앞으로 약 40년 뒤인 2062년에는 고령인구 비중이 가장 높은 나라가 될 것으로도 전망되고 있다.

고령인구의 증가에는 기대수명 연장과 출산율 하락이라는 요인이 주로 작용하는데, 우혜봉(2023)의 연구 결과에 따르면 ‘기대수명 연장’ 보다는 ‘출산율 하락’이 인구구조 변화에 큰 영향을 주고 있다.

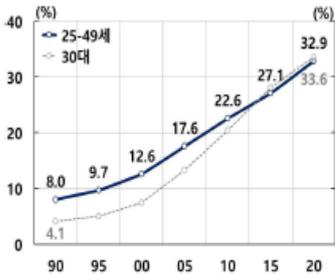
이처럼 출산율 하락의 중요성을 감안이라도 한듯 현재 정부는 “(가칭)저출생대응기획부”³⁶⁾ 조직 신설 방침 등을 발표하며, 정책적 관심 또한 주로 고령화 문제보다는 출산율 제고에 맞춰 집중적인 정책 대안 마련에 힘을 쏟을 것으로 보인다.³⁷⁾ 저출산으로 인한 인구 고령화와 생산가능인구의 감소는 중·장기적으로 국가 생산성을 저해할 수 있고, 경제 성장 둔화에 따른 세입 감소, 복지 지

34) 국회입법조사처(2023) 인구감소 적시 대응을 위한 출산율·이동률별 인구변화, NARS 입법·정책 제146
 35) 동 자료에 따르면 양 기관의 예측에는 다소 차이가 있는데, 국회입법조사처의 경우 국제 순이동자가 고려되지 않은 통계인 반면, 통계청의 경우, 2072년 총인구 3,622.2만 명의 약 9.5%에 해당하는 국민이 국외에서 유입한 인구라는 가정으로 인해 통계청의 시나리오에 총인구가 높게 나타내고 있다.
 36) 2024.5.10. 윤석열 대통령은 취임 2주년 기자회견을 통해 사회부총리급 ‘저출생대응기획부’ 신설을 발표했다. 이후 저출생수석비서관실 설치를 지시했다. 정부조직법 개정과정 등이 원활하게 진행된다면 윤석열 정부에서 대한민국 최초의 저출생 대응 부총리급 행정기관과 수석비서관실이 설치될 것으로 보인다.
 37) ‘(가칭)저출생대응기획부’는 기존 운영되어온 ‘저출산고령사회위원회’가 행정기관으로 개편될 가능성이 높는데, 조직 명칭에 ‘고령사회’라는 부분을 삭제함으로써 인구구조 대응의 핵심 영역을 공고히 한 것으로 보인다.

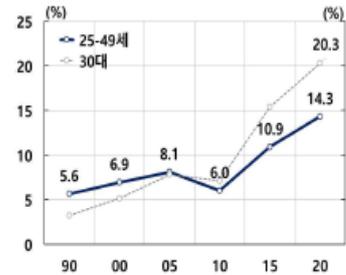
출과 연금지급 부담 증가, 종국적으로 국가재정 악화 등 국가적 위기를 야기 할 수 있다. 이미 사회 내에서도 이러한 국가적 문제의 예방을 위한 골든타임이 이제 얼마 남지 않았다는 위기의식이 팽배한 상황이다.

한국은행(2022)은 초저출산 현상의 주요 원인으로 미혼 가구의 증가와 혼인 후 무자녀 가정의 증가를 지목하고 있으며, 이러한 비혼, 무출산 추세는 청년들이 느끼는 '경쟁압력'과 고용, 주거, 양육 측면의 '불안'과 밀접한 관련이 있다고 분석했다.³⁸⁾

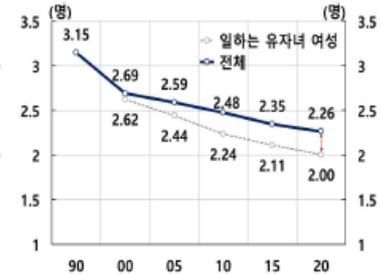
<그림 5> 여성 미혼율 추이



<그림 6> 기혼여성 중 무자녀 비중



<그림 7> 유자녀 기혼여성 평균자녀수



출처 : 한국은행(2023), 통계청 인구총조사 활용

한국은행은 분석 내용과 관련된 선행 연구 결과들을 언급하며, 결혼 및 자녀 수에 대한 의사결정이 효용 극대화 측면에서 이루어지고 있다는 Gary Becker의 이론(1973, 1974), 기대수준 대비 상대 소득이 결혼 및 출산 의사결정에 영향을 미친다는 Easterlin의 연구(1966, 1976), 그리고 개인이 사회적 경쟁력을 확보하기 위해 자기 계발에 투자하며 결혼과 출산을 미루거나 기피하는 현상이 경쟁압력이 높은 사회 환경에서 더욱 두드러진다는 Sng 등의 연구(2017)를 인용하고 있다.

상기 경쟁압력은 사회 내 다양한 영역에서의 경쟁 분야에서 나타날 수 있는데, 주로 청년층이 체감하는 경쟁 영역은 보다 양질의 일자리를 쟁취하기 위한 경쟁과 이를 위한 대학입시 및 학업 경쟁 등으로 예측할 수 있으며, 개인의 '사회적 이동을 위한 경쟁'으로도 설명할 수 있다.

사회적 이동을 경쟁이 출산율에 미치는 영향은 듀몽(Dumont, 1849-1902)이 1890년에 출간한 저서 『인구감소와 문명』(Dépopulation et Civilisation)에서도 확인할 수 있다. 듀몽은 "사회적 모세관 현상"이라는 개념을 도입하여 출산력 하락을 설명했는데, 이는 개인이 사회적 상승을 위해 가족 규모를 줄여야 하는 의사결정이 이루어진다는 것이다.(Tien³⁹⁾, 1961).

듀몽에 따르면, 문명화된 사회에서 사회적 모세관 현상의 원칙이 출산 관련 행위에 강한 영향을 미쳐 사회적 이동성의 증가와 함께 출산력 감소라는 인구 변동을 수반한다고 보았다. 특히, 당시 유럽의 중산층이 자녀 수를 줄임과 동시에 가족의 자원을 소수 자녀 교육에 집중투자 함으로써 자녀 세대의 사회적 상승을 도모하는 전략을 갖는다는 점을 강조하고 있다.

비슷한 맥락에서 Davis(1963)는 개인의 사회적 지위 상승 동기가 가족계획과 출산에 직접적인 영향을 미친다고 보았으며, Demeny(1974)는 상승 이동의 기회뿐만 아니라 하강 이동의 위험도 출산을 억제하는 중요한 요인으로 보고, 이는 사회적, 경제적 조건에 따라 달라질 수 있다고 주장했다.

위와 같은 연구들은 현대 대한민국 사회에 많은 시사점을 준다. 전통적으로 자녀 양육의 경제적, 정서적 부담, 자녀의 교육환경과 미래에 대한 불확실성, 한국 사회에 작용하는 경쟁 심리와 과잉

38) 한국은행(2023) 경제전망보고서 (2023.11)

39) Tien(1961)은 Dumont의 사회적이동-출산력 가설을 경험적으로 검증하며, 사회적이동이 출산 행위, 특히 자녀 출산 간격에 유의미한 영향을 주는 요인임을 밝혔다.

과시의 사회적 압력 등은 한국 사회에서의 주요 저출산 요인(손승영, 2005)으로 꼽히고 있다. 실제로 한국 갤럽이 실시한 25-39세 남녀 2천명에 대한 설문조사 결과⁴⁰⁾, 경쟁압력 체감도가 높은 청년일수록 희망 자녀 수가 유의하게 적다는 것을 확인할 수 있었다.

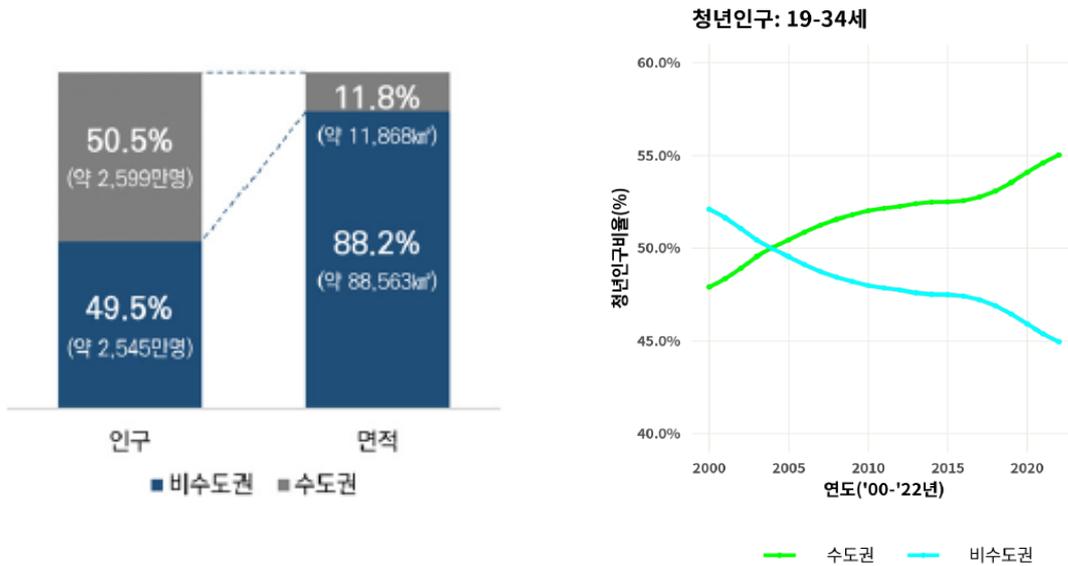
위와 같은 논의를 종합하면 현재 대한민국의 교육·일자리 정책, 그리고 이를 둘러싼 사회 문화가 저출산에 핵심 요인으로 작용하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

5.1.2 지역 소멸과 교육과의 관계

인구감소와 동시에 수도권 집중으로 인한 지역소멸 현상도 가속화되고 있다. 감사원(2021) 등의 연구 결과에 따르면 2021년 소멸 위험에 처한 기초자치단체가 100개 이상으로 추정되고 있으며, 2010년도 후반부터 수도권과 비수도권 인구 비중이 역전되는 현상이 벌어지고 있다.

특히, 국토 면적의 11.8%에 불과한 수도권에 절반 이상의 인구가 모여 있는 우리나라 수도권 인구집중 현상은 일본, 프랑스 등을 넘어서 세계 최고 수준에 이르고 있다.⁴¹⁾ 이러한 수도권 인구집중 현상은 주로 청년층을 중심으로 이루어지고 있는데, 청년 인구의 유출은 지역 내 출산율을 낮추는 요인일 뿐만 아니라 지역 인구구조 변화의 주요인으로 작용하여 지역소멸을 가속화시키게 된다.

<그림 8> 대한민국 인구 수도권 집중 현황 (전체인구, 청년인구)



수도권-비수도권별 전체 인구 분포

수도권-비수도권별 청년 인구 비율

출처 : 한국지방행정연구원(2023.12)⁴²⁾

인구 유출, 특히 청년 인구의 유출은 지역소멸의 원인을 지역 사회와 지역대학의 역할 차원에서 설명할 수 있도록 한다. 마스다 히로야의 『지방소멸』(2014)에 의하면, 일본의 경우 지방소멸의 주된 원인은 청년층, 특히 생산 가능 연령층 여성의 대도시 유출에 있다고 한다. 이에

40) 2022.9-10월, 마크로밀엠브레인 / 2022년 46개국 MZ세대 2만3천명 설문 결과(딜로이트)

41) 2022년 기준 국가별 수도권 인구집중률 : 한국(50.5%), 일본(34.4%), 포르투갈(33.8%), 영국(24.8%), 프랑스(24.5%), 스페인(17.4%) (출처 : 한국은행 '지역 간 인구가동과 지역경제', 정민수 외, 2023)

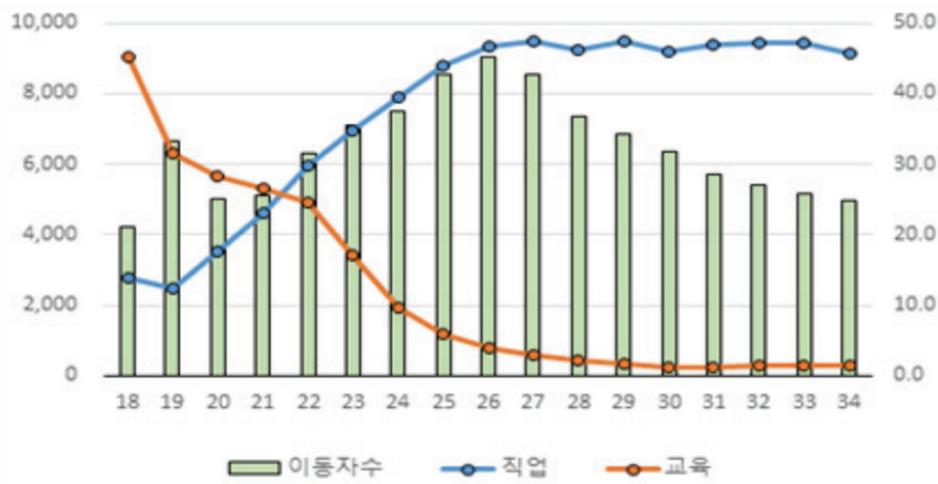
42) 한국지방행정연구원(2023) 「인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안 연구용역」 최종보고서 pp.16

따라 지방에서는 출산율이 저하되며, 대도시에서도 청년층이 육아 지원을 받기 어려운 환경에 놓이게 되어 결국 초저출산 현상으로 이어지고 있다는 관점을 제시했다. 또한, 허문수 등(2022)은 다소 지역 내 인구 재생산에 치우쳐 있는 마스다의 관점에 더하여 지역 경제 구조의 개선과 함께 고부가가치 기업의 육성 및 유치, 산업 다양성 확보 등 지역 생산성 증진에 대한 관점 또한 포함하고 있다.

우리나라의 경우에도, 그간 저출산·고령화만을 지방소멸을 초래하는 주요 요인으로 삼았으나, 2018년 한국보건사회연구원은 지방소멸의 핵심 변수가 ‘인구 유출’이라는 사실을 확인하였다. 특히 지역의 인구증감과 자연증가율은 양의 상관성은 보이지만, 실제로 비수도권의 합계출산율이 수도권에 비해 높다⁴³⁾는 점을 지적하며 지역 인구와 출산율은 반드시 양의 상관관계가 있는 것은 아니라고 분석한다.

국토연구원(2021)⁴⁴⁾ 또한 2000~2020년 기간 동안의 전국 지자체 중 총인구가 감소한 지자체의 인구변화 조사 결과, 인구감소지역의 인구구조 변화는 공통적으로 교육, 주택, 일자리의 목적에 따른 사회적 인구 유출의 영향을 더 크게 받는 것을 확인하였다.

<그림 9> 지방 청년인구의 연령별 수도권 전출 사유



출처 : 이길재, 2021. pp.4

이러한 현상에 대해 이길재(2021)는 수도권으로 청년 인구가 이동하는 주요 원인은 청년 초기에는 ‘교육’, 대학 졸업 이후에는 ‘일자리’라고 구체적으로 분석하고 있다. 실제로 2010년부터 2020년까지 수도권으로 유입된 20~30대 청년층 인구는 47,931명에서 93,430명으로 2배 가까이 급증하였는데, 이 중 교육을 목적으로 한 청년층의 이동은 시간이 지날수록 더욱 강화되는 양상이다. 국토연구원(2021)이 수행한 2000년대 20대 청년과 2010년대 20대 청년의 교육 목적 이동 흐름 분석에 따르면, 2000년대에 비해 2010년대에서 교육 목적에 따라 서울 지역으로 이동한 청년이 2배 이상 증가한 것으로 나타났다. 이는 20대에 일자리를 얻기 위한 이동에서도 나타나는데, 평균적으로 직업 목적에 따라 도 지역에서 수도권으로 전입한 20대 청년 또한 2배 가량 증가했다. 반면, 30대 청년이 ‘일자리’를 목적으로 이동하는 규모는 2000년대와 2010년대에 큰 차이가 없어 최근 지방 인구 유출 가속화에 주로 영향을 주는 요인은 청년 초기의 교육·일자리 문제라는 것을 알 수 있다.

43) 2019년 기준 합계출산율: 서울 0.72, 부산 0.83, 대전 0.88 vs. 세종 1.47, 전남 1.24, 제주 1.15, 충남 1.11

44) 국토연구원(2021) 지방소멸 대응 대책 수립 연구(행정안전부 정책연구과제)

이와 같은 결과를 볼 때 지역 내 청년인구의 수도권 유출 문제에 대응하기 위해서는 대학의 경쟁력 강화라는 교육정책 뿐만 아니라 비수도권 지역 산업을 지원하고, 양질의 일자리를 확대함으로써 대학 졸업 단계에서부터 취업목적에 따른 20대 청년 인구의 유출을 막기 위한 생애주기별 사회정책적 노력이 필요하다는 것을 알 수 있다.

이러한 측면에서, 지역의 경쟁력을 높이기 위해 지방대학의 경쟁력 강화가 필수적이라는 목소리가 커지고 있는 것은 당연한 결과이다. 청년 인구의 지역 이탈에 따라 지역소멸이 심화되는 악순환을 끊어내기 위해서는 지방대학의 경쟁력 강화를 통해 우수한 지역 인재를 육성하고 지역 내 좋은 일자리에 취업하여 지역산업의 경쟁력을 제고하는 선순환 고리를 만들어야 한다는 것이다. (서연미 외, 2023)

위의 분석과 같이 지역소멸 대응 문제는 저출산뿐만 아니라 지역 내 교육, 산업, 문화, 여가 등 다양한 환경적인 문제에 영향을 받는 것으로 알 수 있다. 이러한 환경적 요인은 장기간에 걸쳐 점진적으로 지역 내 형성되었기 때문에 다소 관성적인 측면을 갖고 있으며, 인구구조 변화 대응과 같이 정부 또는 지자체가 정책적인 접근을 추진한다고 하더라도 단기간의 충격만으로는 개선되기 어렵다.

제 6 장 미래 지향적 재정운용방향 도출

6.1 집단별 심층면담(FGI) 개요

동 심층면담은 대한민국이 직면한 사회 문제와 대학의 역할, 고등·평생교육지원특별회계의 핵심 기능과 개선 방향을 도출하기 위해 24명의 각계 전문가들을 대상으로 면담집단을 구성하였다. 1그룹은 재정전문가 그룹으로 전·현직 재정관련 관료, 교육 및 일반재정분야 학계 전문가로 구성하였으며, 2그룹은 대학의 혁신 체계 구축, 재정지원사업 기획 및 운영을 주로 담당하고 있는 사업단장 또는 기획처장 등을 대상으로 구성하였다. 특히 2그룹은 국립, 사립대학은 물론 지역별로 고른 응답을 청취하기 위해 3개 권역(대경강원, 충청호남, 부울경)별 국·사립 대학 관계자를 면담 대상으로 선정했다.

3그룹의 경우 교육부에서는 사회정책 수립, 사회문제 분석, 대학재정지원사업 등 경험이 있는 과장급 및 실무자, 사회 문제와 연계된 정부위원회에 근무하고 있는 과장급을 대상으로 면담을 진행하였다.

<표 9> 심층면담 대상 그룹별 응답자

| | 전·현직 소속기관 | 직책 및 담당업무 | 비고 |
|--------------------------|-----------|------------------------|---------------|
| 1그룹 : 재정전문가 (7) | 국회예산정책처 | 前 처장 | 재정 일반 |
| | 통계청 | 前 청장 | 재정 일반 |
| | 국회예산정책처 | 前 관리관 | 재정 일반 |
| | 조세재정연구원 | 前 원장 | 재정 일반 |
| | 이화여대 | 부교수 | 재정 일반 |
| | 강원대 | 부교수 | 고등교육재정 |
| | 한국교육개발원 | 선임연구원 | 고등교육재정 |
| 2그룹 : 교육현장 관계자 (9) | 강원도립대 | 산학협력처·단장 | 대경강원권 국립대학 |
| | 영남대 | 산학협력 사업단장 | 대경강원권 사립대학 |
| | 구미대 | 사업단장 및 전문대 사업단 협의회장 | 대경강원권 사립대학 |
| | 충남대 | 사업단장 및 일반대 사업단 협의회장 | 충청호남권 국립대학 |
| | 전북대 | 기획처장 | 충청호남권 국립대학 |
| | 군산대 | 기획처장 | 충청호남권 국립대학 |
| | 부경대 | 前 기획처장 | 부울경 국립대학 |
| | 영산대 | 부총장 | 부울경 사립대학 |
| | 동서대 | 학장, 사업단장 | 부울경 사립대학 |
| 3그룹 : 정책 담당자 (8) | 교육부 | 전·현직 과장(급) | 지역대학정책 |
| | 교육부 | 전·현직 과장(급) | 지방교육재정 |
| | 교육부 | 전·현직 과장(급) | 사회정책 총괄 |
| | 교육부 | 전·현직 과장(급) | 사회 문제 분석 |
| | 교육부 | 4~5급 실무자 | 고등·평생교육지원특별회계 |
| | 교육부 | 4~5급 실무자 | 저출산 대응 |
| | 지방시대위원회 | 과장(급) | 지역교육발전 |
| | 저출산고령사회위 | 과장(급) | 인구구조변화 대응 |

6.2 집단별 심층면담 결과 분석

[1그룹 : 재정전문가 그룹]

가. [고등·평생교육지원특별회계]의 핵심 역할에 대한 견해

- 다수의 전문가가 고등·평생교육지원특별회계가 대학이 미래사회에 대한 적절한 대비를 할 수 있도록 연구, 교육, 산학협력 등을 강화하는 방향으로 지원되어야 한다는 응답
- 일부 전문가의 경우, 특별회계의 법적 성격에 맞도록 일반적인 재정지원사업 보다는 미래사회, 지역혁신 등의 특별한 목적이 제시되어야 한다는 의견 제시

[대학의 연구·교육역량 강화에 활용되어야 한다는 의견]

“ 동 회계를 통해 대학의 국제경쟁력 제고, 대학의 산업/경제적 역할 강화를 지원할 필요 ”

[미래 사회 대비를 위해 활용되어야 한다는 의견]

“ 대학은 한국 사회의 현재만이 아니라 미래를 위한 인재를 양성하는 곳이므로, 현재의 당면한 사회적 수요에 대한 대응도 필요하지만, 미래를 위한 기반을 마련하여야 함. 대학 자체에서 연구비 배정이 부족할 가능성이 높은 분야에 대하여 재정 지원을 확대할 필요”

“ 특별한 목적을 바탕으로 하는 특별회계가 설치됐다면 앞으로 교육이나 연구 등 기존 대학에서 수행하던 영역을 뛰어넘는 미래 사회 대비나 지역 혁신을 위해 활용되는 것이 바람직”

나. 앞으로 대한민국이 대응해야 할 핵심 사회이슈

- 대부분의 전문가는 인구구조변화 대응이 대한민국 정부의 가장 큰 과제라고 강조하고 있으며, 출산율 견인정책 뿐만 아니라 감소한 인구구조에 적응하는 정책이 병행되어야 한다고 응답
- 일부 전문가의 경우, 기술 및 산업구조 변화가 인구구조 변화의 요인이라는 의견을 제시하며 산업구조 변화 대응이 거시적 측면에서 인구와 지역소멸 문제를 모두 해소하는 방안이라고 응답

[인구구조 변화 대응]

“ 중앙정부, 지방정부, 학계만이 아니라 민간도 모두 같이 대응하여야 할 문제. 국가는 출산이 늘어날 수 있도록 정책적 대안을 강구하여야 하며, 학계는 연구를 통해 가능한 정책을 개발하여야 하고, 기업 또한 자체적인 지원 체계를 마련하여야 함”

“ 이제는 인구가 감소하는 대한민국의 실체를 인정하고 그에 대한 정책도 개발하고 인식체계의 전환도 이루어져야 함. 외국인인 자연스럽게 융화될 수 있는 산업·인식구조, 고령자나 1인가구가 자연스럽게 생활할 수 있는 제도 마련 등 저출산고령화를 항구적이고 자연적인 현상으로 받아들이고 이에 적응하는 인식체계와 정책을 마련할 필요. ”

“ 인구가 줄어드는 한국이라는 상황 하에서 각종 양극화 문제는 정상적인 축소적 사회 균형을 이루지 못하는 요소가 될 수 있다. 재정 효율성과 양극화를 해소가 향후 재정의 과제가 될 것”

“ 가장 중요하게는 인구구조 변화 대응임. 이러한 문제가 지역소멸, 제조업/산업구조/경쟁력 등과 긴밀하게 연계되어 있음”

[기술 변화 대응]

“ 미래 우리의 경쟁력은 빠르게 변화하는 상황에서 R&D를 통해 AI, 우주, 의약 등 첨단분야에서 선도기술을 개발하고 산업화 하는 것에 달려있음.”

“ 인구 구조 변화를 야기하는 문제도 산업구조의 변화로 나타나는 것이라고 생각함. 농업이 무너지고, 지역 산업이 무너지는 원인 중 하나가 기술 발전과 산업구조의 변화의 결과 ”

다. 고등교육기관이 교육·연구 외 각종 지역 및 사회 문제 대응에 기여해야 하는지?

- 모든 응답자가 대학이 지역 및 사회 문제 대응에 기여해야 한다고 응답
- 다만, 사회 문제 대응해야 하는 이유에 대해서는 의견의 차이가 존재하는데, 대학의 지식창출적 측면을 강조하는 견해, 대학의 중립성을 강조하는 견해, 그간 대한민국 사회에서의 대학과 사회 혁신 간의 관계성을 바탕으로 대학의 역할을 기대하는 견해가 존재

“ 지역균형발전을 위해 중요한 역할을 해야하며, R&D, 기술개발 사업 등을 통해 사회/경제적 이슈에 대한 대응이 필요함.”

“ 정권이나 정당의 이해, 민간기업의 이윤추구 상황에서도, 대학은 다른 이해당사자들에 비해 상대적으로 중립적. 이에, 대학은 시대의 사명을 인식하고 자신의 역할을 확대해 가야 한다.”

“ 대학이 교육과 연구를 넘어 사회 문제, 특히 지역문제 대응에 기여하는 것은 당연한 사명임”

“ 산업화 단계, 민주화 단계에서 우리나라 대학이 보여준 것은 대학의 지식인들이 사회 혁신을 위한 화두를 던지는 역할을 했다는 것임. 최근에는 많이 미흡해졌지만, 대학은 앞으로도 대한민국의 미래 비전을 만들어 내는 역할을 수행해야 한다고 생각 ”

라. 지역대학의 성장으로 인구구조 변화 대응에 기여할 것이라고 생각하는지?

- 해당 문항은 전문가 집단 내에서도 적극적 의견과 소극적 의견이 구분되고 있음
- (적극적 의견) 일부 우수사례(보스톤, 런던 구도심 등)를 참고할 때 대학혁신을 통해 대학 및 연구소를 중심으로 도시의 인구 유입효과가 나타날 수 있다는 의견, 대학의 연구가 지역 산업으로 이전되어 고용창출이 이루어지는 경우 인구 증대 효과를 기대할 수 있다는 의견 존재
- (소극적 의견) 인구 유입, 출산률 제고 정책이 현재까지 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있음을 지적하며, 소수의 사례를 전국적으로 확산하는 것은 지역의 특성과 여건을 고려할 때 일반적으로 적용되기는 어려울 것이라는 의견
- (기타) 지역대학의 발전만으로는 인구유입 효과를 기대하기 어려우며, 이와 연계한 다양한 지원을 통해 지역 내 양질의 일자리를 창출하고 거주 환경을 개선해야 비로소 젊은 인구가 유입되고 출산율이 증가할 것이라는 의견

[인구구조 개선에 기여할 수 있다는 의견]

“ 지역 혁신에 성공한다면, 인구유입 효과를 창출할 수 있다고 생각. 런던 구도심 신흥 도시들이 대학을 중심으로 발전하고 있는데, 대학이 도시 재생에 구심점으로 작용할 수 있다. 보스톤이나 실리콘밸리 등 대학을 중심으로 혁신에 적응을 잘 한 도시를 벤치마킹할 사례가 있음”

“ 대학의 부가가치적 생산/기술개발/고용창출 등의 역할을 통하여 인구문제 해결에도 중요한 역할을 할 수 있음”

[일반적으로 가능하다고 하기 어렵다는 의견]

“ 지금까지 성공한 경험도 있지만, 실패한 사례도 많기 때문에, 대학(설립 또는 확대)과 인구변화는 조심스럽게 판단하여야 할 듯. 지자체 장들이야 확대논리를 펴겠지만, 일의적이지 않을 듯”

“ 원주의 사례와 같이 대학 역량강화와 더불어 관련 산업이나 취업구조 변화한다면 가능할 수도 있겠지만, 일반화하기는 어려울 듯.”

[부가적인 투자가 필요하다는 의견]

“ 지역대학의 지속가능한 성장이 지역으로의 인구유입과 출산률 제고에 기여한다는 의미는 결국 지역의 젊은이들이 서울소재 대학 대신 지역대학으로 진학하고자 할 정도로 지역대학이 발전한다는 의미. 또한, 이는 지역대학의 발전만이 아니라 더욱 중요한 것은 양질의 일자리가 지역에 많이 만들어지고 지역의 생활여건이 좋아져야 한다는 점이 병행되어야 함. 그렇기 때문에 대학발전 이외에도 생활여건이나 일자리 등 더욱 근본적인 조건들에 대한 투자가 필요 ”

마. 지역대학 역량 강화가 지역 균형발전에 기여할 것이라고 생각하는지?

- 대부분 전문가들은 대학 역량강화가 지역 발전에 긍정적인 영향을 미친다고 판단하면서도 모든 지역이 골고루 발전할 수 있는지에 대한 의문을 제기
- 특히, 비수도권 지역 중 일부 도시의 역동적인 발전을 의미하는, 즉 서울이 아닌 지역이 서울과 같은 발전을 이룰 수 있다는 측면의 지역균형 발전은 긍정적으로 보고 있으나, 17개 광역자치단체 모두 혁신적인 성장을 이루기는 어렵다는 의견을 제시하고 있어 인구구조 변화 대응 질문과 마찬가지로 '특정 지역 내 성공 모델 창출 가능성을 긍정'하는 수준의 의견으로 분석됨

[균형 발전에 기여할 수 있다는 의견]

“ R&D, 기술개발 사업 등을 통해 사회/경제적 이슈에 대한 대응을 통해 지역 균형발전에 대응할 수 있음. 추가적으로 서울대 등 이른바 명문대의 경우에도 입시제도 개편을 통하여 지역균형발전 등에 기여하여야 한다고 생각함.”

[균형 발전보다는 성공한 특정지역의 발전이 기대된다는 의견]

“ 해당 지역의 발전이 이루어질 수 있다. 하지만, 전국의 지역들이 고루 발전할 수 있을 것인가에 대해서는 확실하지 않다. 특정 지역의 발전을 가져올 수는 있을 것임”

“ 모든 거점 국립대로 나뉘먹기식보다는 동남권과 서남권 등 두세개의 메가로폴리스 형식의 서울 버금가는 경쟁력 제고에 도움”

바. 현재 고등·평생교육지원특별회계의 개선 방향에 대한 의견 (지속가능 운영 등 포함)

- 대부분 전문가는 동 특별회계가 지속적으로 운영될 필요가 있다고 긍정하고 있으나, 현재의 고등·평생교육지원특별회계는 그간 재정 여건이 열악해진 다수의 대학에 대한 임시방편 성격이 강하다는 의견을 제시하며, 대학 운영에 투입되는 일반적 성격의 재정 지원은 필요하지만 이와 별개로 특별회계 내 사업의 경우, 특수한 목적을 명확하게 설정할 필요가 있다고 강조
- 특히, 성과지향적인 특별회계 운영이 필요하다는 의견이 많았는데, 이는 사업 예산이 대학에게 비교적 균형적(지역, 규모 등)으로 배분되는 방식에 대한 지적이 포함되어 있었음.

[특별회계 내 재정사업 재설계가 이루어져야 한다는 의견]

“ 현재와 같이 국립대법인과 국립대 지원, 국가장학금 등 지역발전과는 크게 연관되지 않는 기존의 교육부 사업 등을 단순 이관한 것에 그치지 않고 수도권에 편중되어 있는 대학교육의 무게추가 지역으로 일정부분 이동할 수 있도록 하는 사업 지원이 필요함.”

“ 악화된 대학교육 재정의 문제를 해결하기 위한 예산은 내국세와 연동하여 별도로 설계하되, 고등·평생교육지원특별회계는 대학의 새로운 기능 부여하고 이를 위해 투자하는 것이 바람직”

“ 고특의 사업내역을 보더라도 절반은 국가장학금인데 이는 대학 예산이라고 할 수 없음. 특별회계로서 명확한 사업 방향성을 제시할 필요가 있음. ”

[재정 지원의 연속성을 확보해야한다는 의견]

“ 한시적인 추가 재원의 확대 뿐만 아니라 항구화도 필요함. 지역을 떠나 수도권으로 몰려드는 지역의 인재들을 지역에 머물고 지역에서 직장을 잡을 수 있도록 할 것인가를 중심으로 연속적인 지원이 필요하다고 생각함”

[강한 성과관리가 필요하다는 의견]

“ 대학 내부 개혁을 전제로 한 지원이 필요하고 1/n 식의 예산배분은 가장 피해야할 접근방식이며 대학의 성과주의 도입이 필요함 ”

“ 사업의 성과가 얼마나 달성되었는지에 대한 엄밀한 평가를 바탕으로 사업내용 등이 결정될 필요 ”

“ 대학들에 대한 구조 조정이 선행된 상태에서 대학에 대한 강한 재정 투자가 있어야 하는데, 현재도 소위 '나뉘먹기'에서 벗어나지 못하고 있다고 생각함 ”

[2그룹 : 현장전문가 그룹]

가. [고등·평생교육지원특별회계]의 핵심 역할에 대한 견해

- 다수의 현장 전문가는 고등·평생교육지원특별회계가 대학의 연구와 인재양성 분야에 활용될 필요가 있다고 응답하였으며, 이 중의 경우 ‘지역소멸 대응’과 같은 사회 문제 또한 대학의 추가적인 미션 보다는 지역 정주형 인재 양성 등 교육·연구를 바탕으로 접근해야 한다는 의견

“ 대학 전반의 교육과 연구 역량 강화가 가장 포괄적이고 우선적인 사업 ”

“ 무엇보다 대학의 기본에 해당하는 교육·연구 역량강화가 우선되어야 한다고 판단됨 ”

“ 평생교육과 인재양성, 특히 지역에 정주할 가능성이 낮은 신기술분야 인재 보다 지역 중장년의 재교육을 통해 지역에 이미 정주하고 있는 인구의 경제활동을 촉진하고 동반성장을 해야 함 ”

나. 앞으로 대한민국이 대응해야 할 핵심 사회 이슈

- 다수 현장 전문가는 지역소멸 대응과 함께 디지털 전환 등 산업구조 변화에 대응하는 인재 양성에 관한 문제가 앞으로 국가 차원의 핵심 사회 이슈라고 응답
- 다만, 산업구조 변화에 대응하는 인재 양성의 경우, 지역 산업이 혁신될 수 있는 인적 자원의 확보 차원에서 제시된 의견으로, 이 또한 지역소멸 방지의 이슈와 같은 맥락을 공유

“ 지역 인구구조 변화와 지역소멸이라고 생각. 이는 대학의 학생 미충원 문제와도 연결되고 지역대학의 위기를 가져올 수 있는 문제 ”

“ 지역 인재 양성 등과 같이 지역소멸에 대응에 정책적 역량이 집중되어야 할 필요 ”

“ 지역소멸. 지역대학 학생 미충원의 원인을 분석할 때 위치나, 주거·문화 시설, 인프라의 영향을 중요하게 받고 있음. 지역소멸 문제 또한 유사한 원인 때문이 아닐까 생각 ”

“ AI를 중심으로 한 향후 산업을 선도할 수 있는 미래 산업 인력양성 대책 마련이 시급 ”

다. 고등교육기관이 교육·연구 외 각종 지역 및 사회 문제 대응에 기여해야 하는지?

- 모든 응답자가 대학이 지역 및 사회 문제 대응에 기여해야 한다고 응답
- 일부 전문가들의 경우, 대학이 ‘교육’, ‘연구’와 함께 ‘사회봉사’라는 기능을 갖고 있기 때문에 대학이 여건과 무관히 사회 문제에 기여 해야 하는 당연한 사명이라는 인식을 보이고 있으며,
- 일부 전문가들은 인식적 측면 외에도 지방대학의 인적·물적 인프라가 지역사회나 지역 주민에게 미치는 영향을 볼 때 대학은 지역사회 문제 대응에 적합한 기관이라는 점을 강조하고 있음

[대학의 고유 기능이라는 의견]

“ OECD에서 오랫동안 주장했듯이, 대학의 핵심적 기능은 교육, 연구, 사회봉사 기능임 ”

“ 대학은 ‘사회봉사 기능’이 존재, 지역대학은 지역의 대학, 지역을 위한 대학이 되어야 함 ”

“ 소위 우수대학들은 미래 사회 다양한 위기에 대한 선제적 방안 마련이라는 사회적 역할 존재 ”

“ 대학의 역할은 바로 지역의 앵커기관으로서의 역할을 수행하는 것임, 대학의 시설, 교육프로그램 등과 함께 지·산·학·연 연계를 바탕으로 지역 및 국내 사회 문제에 대응해야 하는 것은 물론, 사회 문제에 대응할 수 있는 인재 및 전문가를 양성 하는 역할이 요구됨 ”

[대학의 인프라 활용이 효과적이기 때문이라는 의견]

“ 지역대학은 지역의 경제 활성화에 기여하는 인력을 양성하고, 지역사회의 현안에 대응하고 사회 문제 해결에 기여할 수 있는 인적 인프라와 방법론을 보유하고 있음 ”

“ 지역대학의 존재 자체가 지역의 상권 붕괴를 막는 등 지역의 소멸 방지에 중요한 역할 ”

라. 지역대학의 성장으로 인구구조 변화 대응에 기여할 것이라고 생각하는지?

- 현장 전문가 집단의 경우, 재정전문가 그룹과 달리 대학이 지역 기업을 위한 적극적 역할을 통해 청년 인구 유입을 가능하게 할 수 있다는 데 의견이 모이는 경향을 보임.
- 대학의 역할 강화가 우수 기업 육성과 지역 정주형 인재 양성에 기여하며, 나아가 초·중등교육 등 참여를 통해 인구가 찾아올 수 있는 지역으로의 변화를 가능하게 한다는 취지의 의견임
- 다만, 일부 전문가의 경우, 모든 지역대학에서 이러한 역할을 기대하기는 어렵기 때문에 일부 우수대학을 보유한 지역이 재정 투입 성과 창출에 유리할 것이라는 의견을 제시함

[대학의 지역기업 지원이 인구유입을 가능하게 한다는 의견]

- “ 대학이 지역기업의 R&D, 기술 개발을 지원하는 것은 물론, 지역산업을 위한 인력양성 역할을 잘 수행 한다면, 기업의 성장을 통한, 우수 일자리를 창출할 수 있다고 생각함. 이에 따른 청년 인구 유입 및 지역 출산율 증가에 간접적으로 기여할 수 있다고 생각됨 ”
- “ 대학이 지역 정주가 가능한 우수 인재를 배출하게 된다면 지역 기업의 우선 취업 등 각종 지원을 이끌어 낼 수 있음. 또한 우수 인재를 찾아 좋은 일자리가 새로 형성될 가능성도 높음. 이런 방식으로 정주, 정착이 확대되고 지역 내 가정 형성, 인구 유입 등에 긍정적 영향을 줄 것 ”
- “ 지역 인재양성, 기술개발 등 지역혁신의 주체로 지역대학이 주도적으로 참여하면 지역성장과 함께 젊은층이 지역에 머무르는 인구유입과 출산율 증가에 기여할 것이라고 생각됨 ”
- “ 최근 초·중등교육 기관과 대학 간의 협력 사례가 증가하고 있음. 대학이 지역 초·중고에 대한 지원을 통해, 소위 ‘우수 학군’을 만들어 낼 수 있고, 이는 젊은 인구 유입에 기여할 것 ”

[대학에 대한 지원만으로는 부족하다는 의견]

- ▶ 경쟁력이 없거나 약한 지역대학은 인구유입 역할을 할 수 없기 때문에 지역 내에 학생모집 경쟁력이 있는 우수대학이 존재해야지 인구유입이 가능할 것으로 생각
- ▶ 견고한 ‘국내 대학 서열화에 대한 사회적 인식’은 지역대학에 대한 막대한 투자와 정책적 지원에도 불구하고 대학의 성장이 인구유입에 기여하지 못하는 원인이라고 생각

마. 지역대학 역량 강화가 지역 균형발전에 기여할 것이라고 생각하는지?

- 대부분 전문가들은 대학 역량 강화가 지역 일자리 창출 등에 긍정적인 영향을 미치며 간접적으로 지역 발전에 긍정적 영향을 미친다고 응답하나, 단순히 대학의 성장만으로 지역 발전을 이룰 수 없으며, 역량이 낮은 대학에 대한 투자는 비효율적이라는 의견도 존재,
- 아울러, 전문가들은 지역에 대한 ‘종합적 지원’은 물론, 모든 대학을 대상으로 하지 않는 ‘선택과 집중’ 형태가 지역 발전 전략에는 적합하다는 데 대체로 동의하는 편임

[대학의 적극적 역할을 강조하는 측면]

- “ 지역 우수 대학은 주변 상권 활성화, 지역 기업 기술력 강화 등 직접적인 효과를 가져올 수 있음 ”
- “ 신기술 인력 양성을 포함하여 지역의 특화 산업, 생활 산업에 종사할 인력을 양성하는 것도 균형 발전에 기여하는 중요한 지역대학의 역할임 ”
- “ 중장년의 업스킬과 직업전환에 필요한 리스킬 교육을 평생교육을 통해 제공하고, 지역산업 중점의 성인학습자 친화형 평생교육체제를 갖춰 나갈 필요가 있음 ”

[대학 외적인 측면을 강조하는 의견]

- “ 지역대학은 지역균형발전을 가능하게 하는 하나의 요소에 불과함. 지역사회 전반적으로 균형발전정책이 시행될 필요. 대학에 대한 투자 외에도 좋은 일자리를 창출하고, 다양한 문화 시설, 쾌적한 주거 환경을 조성하는 등 전 분야에서 발전이 이루어져야 함 ”
- “ 현재 기준 일정 수준 이하의 대학은 강한 투자를 하더라도 지역 발전에 효과가 미미할 것 ”

바. 현행 대학재정지원사업 개선 방향에 대한 의견

- 현장 전문가들은 정부 주도의 일률적인 사업 체계보다는 지역 실정에 적합한 발전 모형을 설계할 수 있도록 대학재정지원사업 내 탄력성이 확대될 필요가 있다는 의견을 제시
- 또한, 여전히 다수 대학에 대해 일반 재정지원 사업이 아닌 ‘특수목적형 재정지원 사업’이 추진되고 있음을 지적하며, 특별한 목적 달성을 위해서는 선택과 집중이 필요하다는 의견
- 아울러, 인력 양성이나 지역 기업에 대한 R&D 지원 기능을 수행하기 위해서는 상대적으로 중·장기 관점에서의 성과관리가 이루어져야 한다는 의견도 제시

[지역 실정에 따른 프로젝트 차별화]

- “ 교육부 주도의 사업이 아닌 지역실정에 맞는 다른 지역과 차별화된 프로젝트가 나와야 함”
- “ 경우에 따라 지자체 연계 시 대학이 소재한 지자체 단위보다는 인근 지자체 단위까지 확대하는 것이 더욱 효과적인 협력 체계인 경우도 존재, 생활 인구의 개념을 반영할 필요가 있음.”
- “ 대학에 대한 지자체의 책무가 강조되는 건 적절하지만, 지자체별 행정 역량이나 전문성의 차이가 존재하여 관리나 감독의 주체가 될 것이 아니라 지원기능에 역점을 두도록 해야 함”

[선택과 집중의 필요성]

- “ 글로벌30 대학의 경우, 현재와 같이 30개나 되는 대학보다는 권역별로 1~2개 대학들만 선정하여 선택과 집중을 바탕으로 ‘세계적 수준의 대학’으로 집중 육성해야 함”
- “ 한계 대학을 대상으로 적절한 대학 퇴출이나 급격한 축소를 추진하는 정책이 필요함 ”

[중·장기 관점에서의 지원]

- “ 실효성 있는 인재 양성 및 기술 개발 지원을 위해 단기 지원(3년 미만)보다는 중장기 지원 필요 ”

사. 현재 고등·평생교육지원특별회계의 개선 방향에 대한 의견 (지속가능 운영 등 포함)

- 현장 전문가들은 재정 전문가 그룹과 달리 동 특별회계 내 사업 운용 측면에서의 개선점, 특히 대학의 자율성 강화를 주로 제안하여 앞서 “바. 현행 대학재정지원사업 개선 방향에 대한 의견” 항목과 중복되는 의견이 많았음.
- 이외에는 지역사회 활력 증진을 위한 ‘평생교육 증진’ 측면에서의 의견이 다수 제시되었는데, 이는 단순 교양교육을 넘어 지역 산업인력의 ‘재교육’을 포함하는 개념으로, 그간 집중 지원된 신기술 중심의 인력양성 이외에도 산학협력을 진행하면서 지역 내 전통적 산업인력에 대한 기술적 재교육(Re-Skilling, Up-Skilling 등)의 필요성을 체감하는 대학이 많기 때문임.
- 대학 현장 전문가들은 동 특별회계의 일몰 연장의 필요성은 물론, 향후 안정적인 대학재정 확보를 위해 동 특별회계가 큰 의미를 갖는다는 점에 공감

“ 대학 자율성 강화를 원칙으로 하되, 경쟁력없거나 약한 대학들에 대해서는 재정지원 중단 필요 ”

“ 지자체의 권한 강화를 추진하되 간섭, 통제가 아니라 지원역할을 할 수 있도록 고특회계 운용방향을 정하도록 함”

” 정부는 현재 다소 신기술 인력 양성, AI 기술 융합 인력 양성 등에 재정지원사업의 비중과 무게중심을 두고 있음. 대한민국의 교육은 또 다른 축으로 대학 중심의 평생교육에 재정지원의 규모를 확대하는 방향을 심각하게 고민할 필요가 있음

“ 지역 내 평생교육 플랫폼의 역할 수행을 할 수 있는 이른 바 ‘앵커대학’이 될 수 있는 여건 마련을 위한 변화가 요구됨 ”

“ 고등평생교육지원 특별회계는 대학 현장에서 있어서 큰 의미를 갖는 회계임, 여기서 안주할 것이 아니라 동 특별회계를 더욱 안정적인 고등교육 재정 확보를 위한 발판으로 삼아야 함 ”

[3그룹 : 정책전문가 그룹]

가. [고등·평생교육지원특별회계]의 핵심 역할에 대한 견해

- 다수의 정책전문가는 고등·평생교육지원특별회계가 대학의 연구와 인재 양성 분야에 활용될 필요가 있다고 응답하였으며, 특히, 장기간 등록금 동결 등으로 인해 위축된 대학의 교육·연구 역량을 우선적으로 개선하기 위한 재정 지원이 필요하다는 의견 다수

“ ‘고등·평생교육지원특별회계’라는 명칭에 부합하게 고등교육, 즉 대학의 교육과 연구 강화를 위한 사업 수행에 지원하는 것이 핵심. 인재 양성, 특히 지역인재 양성이 무엇보다 중요”

“ 대학의 교육·연구 역량 강화는 이하에 서술된 항목들의 수행을 위해 전제되어야 하는 기본적인 항목이라고 생각함. 예를 들어 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업도 대학이 인재를 양성하기 위한 교육·연구 역량이 전제되지 않으면 실행될 수 없음 ”

“ 등록금 동결 장기화, 학생 자원 감소 등으로 대학의 교육·연구에 필요한 재정 확보에 어려움이 심각함. 대학의 기초적인 역할인 교육과 연구를 내실화하기 위한 전제조건으로, 이를 위한 재정 확보가 필수적이라는 점을 고려하여 동 지원을 1순위로 응답함 ”

나. 앞으로 대한민국이 대응해야 할 핵심 사회이슈

- 다수 정책전문가는 인구구조 변화, 지역소멸 대응을 핵심 사회 이슈로 응답
- 특히, 세계 최저 수준의 저출산 현황, 인구구조 변화가 지역소멸에 미치는 영향 등을 강조하며, 가장 대한민국 사회를 위협하는 요인으로 인구구조 변화를 꼽는 정책전문가들이 다수
- 이는 정책 입안자로서 지역 균형발전이나 기술 변화의 경우, 해외 사례 등 벤치마킹 할만한 우수사례가 존재하는 반면, 세계적으로 유례없는 저출산 현상은 대한민국이 최초 사례를 만들어야 하는 상황이라는 위기감 또는 부담감이 반영된 결과로 볼 수 있음

“ 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 우리나라의 인구, 소득, 일자리의 절반 이상이 집중되고 있고, 그 집중화는 계속 증가되고 있음. 국민들의 삶의 질을 보장하고, 국토와 자원의 균형 있는 활용과 환경에 대한 현명한 활용과 보호를 위해서는 지역균형발전 정책이 지속적으로 추진되어야 함.”

“ 산업구조 변화 대응, 기술 발전과 같은 변수는 어느 나라나 맞닥뜨리게 되는 변수로 공동대응이 가능하지만 인구구조 변화 대응이나 지역소멸 대응은 나라별로 처한 사항이나 여건, 패턴 등이 다르게 나타나므로 이에 맞춘 대응이 필요하다고 여겨짐. 또한 인구구조 변화는 저출산과 같은 문제와도 높은 상관관계가 있고 지역소멸 역시 인구구조와 밀접하게 연결”

“ 가장 큰 변수는 인구구조의 변화라고 봄. 고령자의 증가와 생산가능인구의 감소는 우리 사회의 교육, 보건, 사회보장, 고용 등 모든 분야에 큰 충격으로 다가올 것임. 이것이 지역 차원에서는 지역소멸과 지역간 격차(특정 지역의 공동화 등)로 나타날 것임. 저출산의 흐름을 반등하려는 노력과 별도로, 이미 시작된 이러한 변화가 가져올 충격파를 가급적 완화하고 소프트랜딩할 수 있도록 하는 방향을 모색하고 이에 정책 역량을 집중해야 할 것으로 봄. ”

다. 고등교육기관이 교육·연구 외 각종 지역 및 사회 문제 대응에 기여해야 하는지?

- 이 또한 모든 응답자가 대학이 지역 및 사회 문제 대응에 기여해야 한다고 응답
- 현장 전문가들과 같이, 대학이 ‘교육’, ‘연구’와 함께 ‘사회 봉사’라는 기능을 갖고 있다는 점을 들어 대학의 근본적인 사명이라는 인식을 보이고 있으며, 단순히 인식적 측면 외에도 대학의 연구·교육 또한 결국 사회 문제 대응과 밀접한 관계라는 점을 강조
- 아울러, 일부 전문가의 경우, 공적자금에 대한 반대급부로서 공익적 활동이 필요하다는 의견 제시

[고등교육기관의 기본적인 목적이라는 견해]

- “ 고등교육기관은 교육, 연구 와 함께 사회봉사를 기본적인 목적으로 설립되고 운영 ”
- “ 고등교육의 역할은 보통 교육, 연구이지만 사회봉사도 대학에 기대하는 역할 중의 하나임. 다만 사회봉사는 현안에 관한 대응책 마련이나 즉시 활용 가능한 기술개발과 같은 실용적인 문제 해결에 한정되지 않으며, 우리 사회의 미래에 대한 전망과 비판적 검토를 포함할 필요가 있다고 봄. 이러한 사회 봉사 기능은 대학의 교육연구 기능과도 긴밀하게 연결되어 있음. ”
- “ 고등교육기관의 교육·연구의 목적은 사회 적용이며 이는 곧 사회 문제, 즉 그 대학이 자리잡고 있는 지역사회의 이슈를 해결하는데 기여해야 한다는 것을 의미함. 특히 인구감소로 인해 학생 유치 등 어려움에 직면한 대학이 지역사회와 밀착되어 지역사회 요구를 수용하여 지역문제 해결에 기여해야 학생이 줄어들어도 대학이 존재해야 하는 새로운 기능을 찾을 수 있음 ”

[공적 재원을 투자받는 고등교육기관의 책무 중 하나라는 견해]

- “ 공적 재원을 투자·운영 중인 국립대학의 경우 책무성 확보 차원에 지역사회나 우리 사회 문제 대응에 보다 큰 기여가 기대됨. 이러한 기여의 내용에는 실천적인 대안과 해결방안 마련과 지식창출 외에도 긴 호흡의 분석과 비판도 한 축이 될 것으로 봄 ”
-

라. 지역대학의 성장으로 인구구조 변화 대응에 기여할 것이라고 생각하는지?

- 정책전문가들은 단지 ‘대학의 성장’만으로는 인구구조 변화 대응이 불가능할 것이라는 의견이 다수
- 이는 대학의 여건보다 초·중등교육 여건(강남구 등)이나 양질의 일자리의 존재가 젊은 층 유입에 더 큰 효과를 가져온다는 정책적 판단이 전제되어 있다고 볼 수 있음
- 다만, 지역대학이 지역 내 좋은 일자리를 창출해 내거나 아이키우기 좋은 환경에 기여하는 방향으로 성장한다면 이로 인해 인구 유입과 출산율 제고에 도움이 될 것이라고 기대하고 있음

[대학의 성장만으로는 불가능하다는 견해]

- “ 대학의 성장과 인구유입 간의 관계에서는 냉정한 분석이 필요. 예를 들어 서울시 관악구 인구는 지난 10년간 감소인 반면, 서울시 강남구 인구는 지난 10년간 증가 추세, 제주도 인구는 지난 10년간 증가 추세임. 이는 대학의 역량과 관련이 있다고 보여지지 않는 통계임 ”
- “ 초·중등교육은 지역에서 받더라도 대학은 수도권대학 진학을 우선시하는 분위기가 있으며, 일단 수도권대학으로 진학하면 취업 단계에서 지역으로 내려오는 경우는 적음. 이에 현재와 같은 수도권대학 쏠림 현상은 지역 인재의 부족, 유학에 따른 사회경제적 비용 등 여러 문제로 이어짐 ”

[양질의 일자리 창출 등이 가능한 경우, 긍정하는 견해]

- “ 외국의 사례를 보면 특정 지역 대학에 대한 지원 강화가 좋은 일자리를 창출해서 인구가 증가한 사례가 다수. 대학에는 교육, 연구, 행정 분야의 좋은 일자리가 존재, 재정 지원 또한 일자리를 새롭게 창출할 수 있기 때문에 지역 활력 유지, 제고와 인구 유입에 기여할 가능성은 있음. ”
 - “ 지역대학의 지속가능한 성장은 대학의 교육연구가 지역에서 활용될 수요가 있다는 점이고 이는 인구 유입에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 봄. 특히 안정적 일자리가 있다면 주거 등 각종 생활비용이 수도권에 비해 상대적으로 낮은 지역으로의 젊은층의 정착수요가 생길 여지가 있다고 봄. ”
 - “ 대학은 인재 양성, 기업 지원 외에도 앞으로 지원 여부에 따라 돌봄, 초·중등교육 혁신을 지원하는 주요 기관으로 참여할 수 있기 때문에, 지역 내 우수한 양육 여건에도 기여할 수 있을 것 ”
 - “ 지역에서 대학 돌봄부터, 초·중등교육, 고등교육까지 질 좋은 교육을 받을 수 있는 기반이 마련되고 이것이 지역 일자리 창출 등과 연계되면, 적어도 수도권으로 인구 유출이 줄어들고 지역 우수대학을 중심으로 인구 유입이 이어질 수 있을 것으로 기대함.”
-

마. 지역대학 역량 강화가 지역 균형발전에 기여할 것이라고 생각하는지?

- 단순 대학 역량 강화만으로는 균형 발전에 큰 영향을 주지 못하며, 지역사회나 지역 산업과의 연결이 중요하며, 지역사회·경제적 차원에서 종합적인 시각을 갖고 정책이 추진되어야 한다는 의견이 다수
- 특히, 과거 교육부의 다양한 지방 대학 지원 사업들이 지역 여건이나 특성, 특히 지역 산업구조에 대한 복합적 고려 없이 단순 대학의 우수한 사업계획에 대해 재정을 지원했을 때 지역 우수대학을 창출하기에 한계가 있었던 것을 기억하는 관료들이 많았음
- 다만, 지역 혁신의 한 축으로서 대학 역량 강화가 필요하다는 데에는 대부분 동의하는 편

[대학 역량 강화만으로는 부족하다는 의견]

- “ 대학의 역량 강화만으로는 균형발전이 불가능함. 지역 자체의 역동성이 없는데 지역대학 역량이 강화될 수도 없으며 이는 밑 빠진 독에 물붓는 상황이 될 수 있음. 대학 특성화만을 위한 각종 지원이 집중되었던 시기를 반추해보면 집중적인 예산지원이 이루어졌지만 결국 성과는 없었음.”
- “ 대학은 섬이 아니라 지역과 상생해야 하는 구조를 가지기 때문에 지역 자체의 발전 동력 없이는 대학 역량 강화만으로 균형발전을 이룩하는 것은 불가능함.”
- “ 지역 균형발전은 지역대학의 역량 강화만으로 풀 수 있는 과제는 아니며, 다른 사회경제 정책의 재배치와 재설계 과정에 한 축 정도의 위상을 갖는다고 생각함.”

[대학 역량을 통해 지역 발전, 혁신이 가능할 수 있다는 의견]

- “ 미국 Arizona 주립대학(ASU)의 경우를 보면 지속적인 혁신을 통해 다양한 교육 프로그램 확대로 대학이 발전하고, Arizona를 비롯해서 각지에 좋은 일자리를 증가시키는데 기여.”
- “ 지식 창출이 가능한 대학이 지역 내 연구소, 지역 산업, 지자체 등과 긴밀하게 협력할 수 있다면, 그 자체로 지역의 혁신 클러스터가 조성될 수 있음. 최근 교육발전특구, 기회발전특구 등의 모델을 볼 때 일부 지역에서는 성공사례를 창출해 낼 수 있을 것임 ”

바. 사회 문제 대응을 위해 대학을 대상으로 어떠한 정책이 추진되어야 하는지에 대한 의견

- 재정지원 자체에만 목적을 둔 대학들이 사업계획을 비현실적으로 설계하여 평가를 좋게 받고, 이후 성과가 창출되지 않는 사례에 대한 경계가 다수, 이는 대학재정지원사업 경쟁 체제가 가져온 구조적 문제로 보며, 일부 전문가는 경쟁 구조에서 탈피, 초기 소액 재정지원으로 성과 창출 지원 의견
- 인구구조, 지역소멸 대응의 일환으로 외국인 유입을 꾀는 일부 전문가는 지역대학, 지자체 차원에서 유학생 유치, 취업, 정주를 위한 지역단위 사회정책 연계가 필요하다는 의견 제시

“ 중앙행정기관은 지자체가 스스로 지역 상황을 진단하고 발전 전략을 수립하는데 있어 자율성을 존중해야 하지만 사업 선정을 위해 지역에 기반이 미약한데도 타 지자체에서 하는 사업 트렌드를 따라 지역 특성과 무관한 사업계획서를 제출하고 선정되지 않도록 하여야 함.”

“ 자발적으로 적극적인 혁신을 추진하는 대학에는 행정적·재정적인 지원을 확대하고, 보고서만 화려하고 프리젠테이션을 잘해서 재정만 확보하면 된다고 생각하는 대학에 대해서는 냉정하게 처우해야 된다고 생각. 과거의 레퍼토리가 반복해서는 안됨.”

” 지역 균형발전이 목적이라면 초기에는 경쟁방식이 아닌 seed money형태로 배분하고 지역 발전전략에 맞추어 사업이 추진될 수 있도록 사업계획서 컨설팅 등을 통해 지역 상황에 맞는 효과적인 전략이 수립되어 추진될 수 있도록 지원해야 함.“

” 유학생의 지역 취업과 정주를 위한 기반 조성을 위해 노력할 필요가 있음. 법무부는 그간 추진한 지역 비자 제도의 성과를 모니터링하고 개선 방안을 검토할 필요가 있을 것. 지자체는 유학생이 지역에 애착을 가질 수 있도록 대학 연계 프로그램 등을 위해 대학과 협업할 필요가 있음.

사. 현재 고등·평생교육지원특별회계의 개선 방향에 대한 의견 (지속가능 운영 등 포함)

- 동 특별회계가 일몰 규정 삭제 등 재원의 안정성 확보를 통해 대학이 안심하고 중·장기 프로젝트를 수행할 수 있도록 지원해야 한다는 의견과 함께 국가균형발전 전략이 중장기적 관점에서 추진되는 만큼 이에 대응하는 안정적인 대학 지원 예산이 필요하다는 의견
- 현행 고등평생교육지원특별회계의 세출 규정이 뚜렷한 목표를 갖고 있지 못하며, 기존 대학재정지원사업을 통합하기 위한 임시적 규정의 성격을 갖고 있다고 생각하는 일부 전문가도 존재하나, 특별회계 신설과정이 재정지원사업 재구조화 등이 이루어지지 않은 상황에서 비교적 단기간에 이루어졌음을 감안하며, 동 특별회계 운영 과정에서 세출 규정이 점차 개선될 것으로 기대하고 있음.
- 향후, 교육세나 기타 기금을 활용하여 고등교육기관의 안정적인 재정보호가 이루어져야 한다는 의견도 많았으나 전문가들은 시도교육청의 반발 등 사회적 합의의 어려움을 인지하고 있으며, 그 간의 경험에 비추어 특별한 외부 충격없이 실현가능성이 낮은 대안이라고 보는 경향이 있음

[지속가능성 확보 필요]

- “ 고등교육특별회계는 한시적 회계이기 때문에 운영상 한계가 있음. 지역균형발전 전략에 맞추어 기간을 연장하는 등의 안정적 재원 마련을 위해서는 근거가 필요함 ”
- “ 한시법이라는 특징으로 인해 대학들도 중장기적 프로젝트를 추진하기 꺼려하는 행태를 보일 수 있음. 인재양성 프로젝트는 당장에 성과가 나지 않더라도 중장기적 전략을 바탕으로 안정적인 기반을 구축할 필요가 있는 반면, 대학들은 당장 3년간 추진될 대규모재정지원, 예컨대 글로벌30과 같은 사업에 대한 경쟁이 과열될 것임.”

[세출목적 등 지원사업 재구조화 필요]

- “ 고특법 제5조의 세출 규정도 범위를 지금보다 더 제한하여 뚜렷한 목적에 집중할 필요가 있음. 현행 규정 상 1~4의 목적 간 사실상 차별화가 없어 보임. 이는 동 특별회계가 일반재정지원의 성격을 지지하는 느낌을 받게 됨 “
- “ 일반재정지원사업을 위한 별도 특별회계가 부재한 상황에서 임시적으로 고특회계를 활용하는 것으로 보이나, 이러한 상태가 지속된다면 특별한 목적을 위해 운영되는 특별회계가 대학의 일반적인 기능의 보장을 위해 활용되는 느낌을 줄 수 있을 것임“
- “ 특정 목적 달성을 위해 정해진 ‘규격화된 정책’과 환경 변화에 유연하게 대응할 수 있는 ‘유연한 정책’이 혼합된 정책의 추진을 고민할 시기에 이르렀다고 봄. 이러한 고민이 앞으로의 재정정책에 반영될 필요가 있음“
- “ 교육 정책이 사회 문제 해결의 근간이 될 수 있다는 인식이 확산되는 만큼, 대학들이 자유롭게 사회 문제에 대응하는 역할을 수행할 수 있도록 인재양성 분야에만 국한된 것으로 보이는 현행 세출 구조는 변화될 필요가 있음. 예를들어 캡스톤디자인과 같은 프로젝트 기반의 학습이 지역재생과 연결된다면 인재양성과 지역발전 모두를 위한 프로젝트가 될 수 있음 ”

[재원 확대의 필요성]

- “ 교육을 통한 경제적 효용의 관점에서 대학교육은 개인에게 돌아가는 효용이 크다고 보아 왔기에, 그간 공적 재원의 고등교육 투자는 상대적으로 후순위였음. 하지만 학령인구의 감소와 고등교육의 보편화 추세, 대학의 경쟁력의 중요성 등을 감안하면, 교육세 등 교육재원을 초·중등교육 중심으로 운영하는 현 제도는 개편이 필요함. 이에 따라 고특회계를 한시 운영하는 방식에서 벗어나, 교육세의 활용범위를 초·중등교육 외에도 유아보육, 고등평생교육 등으로 확대하는 방안이 필요. ”
- “ 지방교육재정교부금을 지역대학 지원의 용도로 활용해야 한다는 의견도 있지만, 지역소멸대응기금을 지역대학에 활용하는 방안도 검토해봐야 함. 대학이 지역사회에 미치는 영향을 고려한다면 교육분야 재정 외에 다른 영역의 재정이 투입된다고 부적합한 것은 아닐 것임 ”

6.3 시사점

본 연구에서는 다양한 분야의 전문가를 대상으로 심층면담을 진행하여 고등평생교육지원특별회계의 바람직한 운영 목적, 사회 문제 해결 참여자로서 대학의 역할 수행 필요성과 이를 위한 고등평생교육지원특별회계의 운영 방향 등을 분석했다. 그 결과 다음과 같은 시사점이 도출되었다.

첫째, 특별회계가 특별한 목적, 예컨대 미래 사회 대비 등을 위해 활용되어야 한다는 점에는 대부분의 전문가가 동의하고 있다. 다만, 재정전문가 그룹의 경우 특별회계의 예산은 대학의 기본적 기능을 제외한 특별한 목적을 중심으로 투입되어야 한다는 의견이 다수인 반면, 현장 전문가와 정책전문가 그룹의 경우 대학의 기본적인 연구·교육에 대한 투자를 통해 미래 사회를 대비할 수 있게 해야 한다는 제안이 많았다. 이는 대학 현장에 근무하고 있는 전문가들이 현재 열악한 대학 재정 상황을 고려할 수 없는 현실적인 이유가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 대학의 사회적 역할 수행 필요성에 대해서도 대다수의 전문가가 동의하고 있다. 재정전문가들은 주로 그간 대한민국 사회에서의 대학이 수행했던 역할을 바탕으로 대학이라는 기관이 대한민국 사회 변화에 핵심 동력으로 작용할 수 있다는 기대감이 많았고, 현장전문가들은 대학의 물적·인적 인프라가 지역사회에 미치는 영향을 중심으로 대학의 역할을 강조하는 의견이 많았다. 정책전문가의 경우, 대학의 근본적 기능과 함께 공적 재정투입에 따른 책무성 차원에서 그 이유를 찾고 있다. 종합적으로 어느 집단에서든지 대학이 현재 대한민국 사회가 직면한 인구구조 변화, 지역소멸이라는 중차대한 과제에서 독립적으로 운영되기 어렵다는 의견을 보였다.

셋째, 대학이 인구구조 변화와 지역소멸 문제 대응에 적합한 기관인지에 대해서는 의견이 다소 갈리고 있다. 대학 외부적(재정 및 정책) 전문가의 경우, 대학이 주도적으로 해당 문제를 해결할 것이라는 기대보다는 지역 거버넌스의 일부로서 사회 문제 해결에 기여할 수 있다는 소극적 의견인 반면, 대학 내부 전문가들의 경우 대학에서 창출하는 부가가치, 인재 양성, 기술 개발 등이 지역사회 혁신의 동력으로 작용할 것이라는 적극적 의견을 보이고 있다.

다만, 대부분의 전문가가 공감하는 내용은 앞으로 사회문제 대응을 위한 대학재정지원 사업은 기존의 대학재정지원사업과 달리 대학을 ‘지역사회 혁신의 주체 중 하나’로 인식하는 통합적 관점에서 사업이 설계되어야 한다는 것이다. 대학만을 움직이겠다는 생각으로는 그간의 지역대학 지원사업의 실패 사례와 같이 소위 ‘찾잔 속 태풍’으로 그치고 말 것이라는 의견이 다수였다.

넷째, 고등평생교육지원특별회계 운영 방향에 있어서는 재정전문가들의 경우 성과 창출에 중점을 두고 성과지향성 예산 배분이 필요하다는 의견이 다수였으며, 현장전문가들의 경우 예산 운용 등에 있어서 대학의 자율성 확대를 중심으로 개선 의견을 보이고 있다. 이러한 의견은 상호 간 배타적으로 보이지는 않는데, 성과관리 체계는 강화하되, 집행 단계에서 대학의 여건과 특성에 적합한 성과 창출을 도모할 수 있도록 자율성과 권한을 대폭 이양해야 한다는 의견으로 정리할 수 있다. 다만, 재정전문가 그룹에서 다수 제시된 특정 지역 중심의 ‘선택과 집중’ 형태의 지원 방식에 대한 의견의 경우, 현장전문가 그룹에서는 상대적으로 소수 의견에 불과했는데, 이 또한 현재 지역대학 재정 상황을 고려할 수 밖에 없는 대학 현장의 의견으로 볼 수 있다. 정책 전문가들의 경우, 그간 사업 경험을 토대로 경쟁중심의 재정지원사업 선정 구조에서 발생할 수 있는 비효율의 문제를 강하게 지적하며, 앞으로 성과 창출이 가능한 대학을 선정하거나, 사업 참여 기회를 넓게 주되 성과 창출을 지원할 필요가 있다고 강조했다.

다섯째, 그간 논의되었던 고등교육재정교부금법의 경우 재정전문가 그룹에서는 해당 제도 도입 필요성에 대한 강한 의견이 있었던 반면, 현장 전문가, 정책 전문가 그룹에서는 지속가능한 예산제도 필요성 정도로 소극적 의견을 보이고 있다. 이는 오랜 기간 고등교육재정교부금법 제정이 시도되었으나 결국 뚜렷한 소득을 거두지 못했다는 사실로 인한 학습효과와 더불어, 고특회계 설치를 통해 대학 재정이 일부 개선된 점을 들어 해당 제도의 개선이 보다 현실적인 대안이며, 추가적인 회계 제도 도입에 따라 발생할 재정적 불확실성을 피하고자 하는 경향도 확인할 수 있었다.

제 7 장 결론 및 제언

일반적으로 대학은 교육, 연구, 봉사의 3대 기능을 수행한다고 인식되고 있다. 이는 대학이 소재한 입지와 무관하게 대학에게 주어진 근본적 미션이라고 볼 수 있다. 대학은 인재를 양성하고 산업 발전의 기반이 되는 기술을 연구하며, 대학의 지식인들은 사회 혁신을 위한 각종 정책적 제언을 수행한다. 이에 더하여 대학은 지역사회에 학술적, 경제적으로 기여하고 있으며, 대학이 소재한 지역사회를 위해 봉사하는 역할을 수행하기도 한다.

이러한 측면에서 최근 인구구조 변화, 지역소멸과 같은 국가, 지역적 위기는 지역대학으로 하여금 대학의 3대 기능 수행의 동력 상실로 작용하여 지역사회 붕괴, 지역 간 격차 문제가 연쇄적으로 일어날 수 있다는 우려를 낳게한다.

그간 고등교육재정 지원 정책의 방향의 변화는 평가에 의한 선정, 차등 지원에서 대학이 보유한 기본적 역량을 기초로 한 일반지원으로, 규격화된 경쟁을 통한 대학의 특성화에서 공공성과 책무성, 자율과 혁신을 강조하는 방향으로 변화해 왔으며, 개별 대학이나 사업단 단위의 교육 및 연구 활동을 지원하는 형태에서 지역산업, 지역사회, 지방자치단체와의 협력을 기반으로 지역적 가치 창출을 유도하는 형태로 변화해 왔다. (김민희, 2024)

이는 단순히 대한민국에서만 혁신적 움직임이 아니라 세계적인 대학 행정의 패러다임 변화라고 볼 수 있다. 세계적으로 지역경제 성장 및 사회 변화의 동력으로서 대학의 역할에 대한 관심이 증가하는 추세(Peer and Penker, 2016)이며, 이제는 대학이 지역과 독립적으로 대학의 기능을 수행하는 것이 아닌, 대학이 소재한 지역 발전 패러다임에 맞추어 지역의 사회·경제적 혁신을 지원하는 역할이 요청되고 있는 상황이다.(이종호·장후은, 2019).

이러한 상황 속에서 대학의 지역, 또는 사회 문제 해결을 위한 역할과 이를 지원하기 위한 재정지원 체계 설계는 매우 중요한 국가적 과제이다.

결론적으로 앞으로 국가적 사회난제 차원에서 대학 등 교육기관의 역할이 강조되어야 할 뿐만 아니라 교육부, 시도교육청 등 교육행정기관 또한 사회 문제 대응을 위한 다양한 교육 정책, 특히 그간의 교육정책의 영역을 넘어서는 융합적 정책 수립의 책무성을 갖는다고 볼 수 있다.

이에 본 연구에서는 사회 문제 대응을 위해 교육당국이 수행해야 할 역할 중 하나로, 미래 지향적 고등교육재정의 운용 방향을 제시하고자 할 계획이다. 동 방향은 앞서 수행한 FGI 결과를 바탕으로 정리되었으며, 개별 대학재정지원사업의 개편보다는 현행 대학재정지원사업의 대부분을 담고 있는 특별회계인 ‘고등·평생교육지원특별회계’에 대한 두 가지 개선 방향을 중심으로 제시된다.

가. 특수목적 재정지원 중심의 고등·평생교육지원특별회계 운영 필요

우선, 고등·평생교육지원특별회계법 내 대학의 사회 문제 대응에 관한 규정이 마련될 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 인구구조 변화와 지역소멸은 대한민국 사회가 직면하고 있는 핵심 사회 난제이며, 대학이 연구, 교육, 사회봉사 기능을 통해 해당 사회 문제 해소에 기여해야 할 문제이다. 현행 재정 지원사업 중 일부는 이러한 내용을 다소 반영하고 있으나, 사업 설계나, 예산 수립의 근거가 되는 관련법에서 해당 내용을 찾아보긴 어려운 실정이다.

고등·평생교육지원특별회계법 제5조 세출규정 제4호에 ‘국가 균형발전’이라는 단어가 포함되어 있으나, 이는 ‘국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비’에 한정하고 있어, 사실상 대학의 지역사회 기여에 대한 역할은 법적으로 규정되어 있지 않다.

이에 고등·평생교육지원특별회계법 제5조에 제4호에 사회 문제 해결에 대응하는 대학의 역할 부여를 위해 ‘국가균형발전 등 국가지역사회 문제 해결을 위한 대학 기능 수행에 필요한 경비’라는 문구를 반영하되, 기존 4호에 규정되어 있던 지역 인재양성 사업의 경우, 제2조를 ‘신기술 분야 등 국가 및

지역 인재 양성 사업 수행에 필요한 경비'로 개정한다면 기존 지역 인재양성 사업과 관련된 문구를 보존할 수 있다.

법 제5조 4호에 사회 문제 해결에 대한 명시적 규정을 반응하게 된다면 해당 문제 해결을 위해 대학이 특정 지역산업에 대한 R&D 지원 기능, 맞춤형 인력양성 기능 등을 보다 적극적으로 수행할 수 있을 것이다. 아울러, 이는 지역 산업을 넘어 지역 재생이나 지자체 정책 지원 등의 다양한 역할을 설계할 수 있는 근거가 될 수 있으며, 궁극적으로 교육, 연구, 사회봉사를 넘어 지역 네트워크를 기반으로 추진될 대학의 제4의 역할을 창출하는데도 기여할 수 있다.

대표적으로 광역지자체 차원의 '지역사회대학운영법인' 설립과 같은 거버넌스 측면의 개선, 대학 연계형 은퇴자 주거단지 활성화와 같은 주거형 대학-지역사회 결합 모델 등과 같이 새로운 형태의 지역과 대학의 결합 모델(서연미 외, 2023)이 발굴될 가능성이 있다.

<표 10> 고등·평생교육지원특별회계 제5조 개정안

| 현행 | 개정안 |
|--|---|
| 제5조(세출) 특별회계는 다음 각 호의 지출을 세출로 한다. | 제5조(세출) 특별회계는 다음 각 호의 지출을 세출로 한다. |
| 1. 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비 | 1. 좌동 |
| 2. 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 | 2. 신기술 분야 등 국가 및 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 |
| 3. 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비 | 3. 좌동 |
| 4. 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 | 4. <u>국가균형발전 등 국가-지역사회 문제 해결을 위한 대학 기능 수행에 필요한 경비</u> |
| 5. 제7조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환 | 5. 좌동 |
| 6. 그 밖에 특별회계의 운용에 필요한 경비 | 6. 좌동 |

이처럼 법령 개선만으로도 대학에서는 다양한 도전적 시도가 일어날 수 있다. 다양한 지역의 고등교육기관이 지역사회 문제를 분석하고, 이를 해결해 나가고자 하는 의지를 키울 수 있는 요인이 될 것이며, 이 과정에서 지역대학별 강점 분야를 통해 지역의 특색과 여건에 맞는 효과적인 지역 문제 해결 방안을 도출해 낼 수 있을 것이다.

나아가 고등·평생교육지원특별회계는 특수한 목적을 달성하기 위한 대학재정지원사업을 담아내는 특별회계로 재편되어야 한다. 포커스 그룹 인터뷰에서도 다양한 전문가들이 강조했다. 동 특별회계의 운영 목적이 단지 재정이 열악한 지방대학에 대한 재정 결함을 보조하는 것이 아니라면, 일반적인 대학의 역할 외에 특별히 예산을 지원할 목적을 제시해야 할 것이고, 이러한 목적을 달성하기 위한 재정 투입은 반드시 성과 창출 등에 대한 고민을 수반할 수 밖에 없다.

사업의 성과 창출을 위해서는 성과 기반의 차등적 재정 지원도 중요하지만 사업 시작 단계에서 성과 창출 역량이 인정되는 대학을 특정한 목적 사업에 참여시킬 수 있는 전략이 필요하다.

최근 글로벌대학30 사업에서는 “지역 발전 전략과 연계하여 지역의 발전을 선도하며, 지역 내 다른 대학의 성장을 견인할 수 있는 특화 분야의 세계적 대학”이라는 목적을 제시하며, 대규모 예산 지원과 함께 대학의 폭넓은 자율성 보장이라는 유인 체계를 설계한 것으로 보인다.

하지만, 앞서 설문 분석에서도 확인한 바와 같이, 다수의 전문가는 선택과 집중을 바탕으로 한 특수목적 대학재정지원사업의 필요성은 인정하면서도, ‘지역사회 연계’라는 특수한 목적하에서 우수 모델이 30개가량 창출될 것이라는 기대는 상대적으로 낮다. 아울러, 글로벌대학30을 포함한 RISE 등

지역 혁신 목적의 사업들은 지역 내 대학 중심의 혁신 창출이라는 특수 목적보다는 소위 ‘소멸 위험’에 있는 지역대학의 폐교를 막기 위한 임시방편에 불과하다는 인식이 강하다.

이러한 인식은 재정지원 목적이나 성과관리 체계 등에서 현재 대학이 수행하는 특수목적형 재정지원사업과 일반재정지원 간의 경계가 다소 희미하기 때문에 발생할 수 있다. 대부분의 대학재정지원사업이 연구, 교육, 지역사회 연계 등 유사한 목적을 제시하고 있기 때문이다.

앞으로의 특수목적지원 사업은 대학이 핵심적으로 수행하지 않고 있거나, 당장 대학 운영에 필수적인 사항이 아니기 때문에 실행을 미루고 있는 대학의 기능을 촉진하기 위해 설계되어야 할 필요성이 있으며, 이러한 사업들은 성과 창출이 가능한 대학을 중심으로 선택과 집중이 강하게 이루어질 필요가 있다. 이와 함께 소수의 사업 대학들에 대해 사업 자율성은 대폭 확대하되, 엄정한 성과 평가를 통해 소수 사업대학으로서의 책무성을 갖도록 유도해야 한다.

예컨대, 미래 사회에 대비한 인재 양성, 인구구조 변화나 지역소멸 대응과 같은 중장기적이고 미래 지향적 프로젝트 또는 지역 내 돌봄이나 초·중등교육지원 등 대학의 본래 기능과 거리가 있는 프로젝트의 경우, 대학이 현재 재학생들을 위해 설계하기에는 다소 어려움이 따르기 때문에 대학의 역할이 중요한 영역이라고 할지라도 대학의 자발적 사업 기획을 기대하기 어려울 것이다. 이는 별도의 특수목적형 예산지원이 필요한 영역이며, 동 영역에서의 재정지원사업을 설계할 경우 성과 창출이 기대되는 소수의 대학과 지역을 중심으로 시범사업을 진행하여 성공가능한 모델을 확인하고, 이후 몇 가지 모델을 제시하며 사업을 확대할 필요가 있다.

이러한 실험적이고 미래 지향적인 대학 프로젝트의 경우, 안정적인 재원 구조가 마련되어 중장기적 투자가 이루어질 필요가 있다. 이에, 향후 고등교육재정교부금법 등 일반재정지원 재원에 관한 명확한 법적 근거가 마련된다면, 동 특별회계 중 일반재정지원 사업분이 해당 회계로 이관될 것이기 때문에, 이러한 경우, 특별회계를 ‘(가칭)지역대학미래혁신기금’으로 전환하여 보다 유연한 재정집행을 도모하는 방안도 고려될 필요가 있다.

나. 성과기반 일반재정지원사업 운영 및 고등교육재정교부금법 제정 필요

고등·평생교육지원특별회계가 특수목적형 재정지원 사업 중심으로 개편되는 과정에서 일반재정지원 사업과 특수목적지원 사업 간의 분리가 이루어져야 하기 때문에 이를 위해서는 선결적으로 일반재정지원 사업을 위한 안정적이고 지속적인 재정 확보의 근거가 마련될 필요가 있다.

일반재정지원사업 도입으로 많은 대학의 재정 어려움을 지원하기 위한 대한 예산 투입이 이뤄지고 있으나, 그 예산 규모는 오랜 기간 등록금 동결로 인해 발생한 대학의 재정 악화를 해소하기에는 여전히 부족한 실정이다.(문보은, 2021) 특히, 2023년 기준 고등교육기관 진학률이 76.2%인 대한민국의 특성 상 대학은 사실상 공적교육 기능을 담당하는 측면도 있기 때문에 그간 등록금 동결이라는 정책적 요구를 받아들였던 대학들에 대해서 교육연구 기능을 유지하기 위한 적정 수준의 일반재정지원은 필요한 상황이라고 볼 수 있다. 하지만, 일반재정지원 사업이 단지 대학 재정결함에 대한 보조역할만 하게 된다면 국민적 동의를 얻어낼 수 없기에, 성과관리 요소가 고려된 지원 체계가 반드시 마련되어야 한다.

유사한 국내 사례로는 지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영에 관한 규칙(교육부령 제275호)이 있다. 동 규정은 제2조의2에 ‘성과중심의 재정운용’이라는 규정을 포함하고 있는데, 이는 지방재정법 제5조2항에 규정되어 있는 ‘성과 중심의 지방재정 운용’의 책무를 수행하기 위해 시도교육감이 작성하는 예산의 성과계획서 및 성과보고서에 기반한 내용이며, 지방의회에 예산안과 결산서 제출 시 함께 제출되는 성과계획서와 성과보고서 작성에 필요한 구체적인 기준을 교육부장관이 정하도록 하고 있다. 하지만, 이는 성과와 연동된 예산 증감은 지방의회에서 결정될 내용으로 중앙부처 차원에서 교부되는 지방자치단체 교육비 제정 총액에 영향을 미치지 않기 때문에 성과 목표, 지표, 달성 여부 등이 지방자치 차원에서 반영될 수 있도록 간접적 도구를 제시한 것에 그친다고 볼

수 있다.

해의 사례로는 미국의 테네시주(州)의 성과 기반 예산제도와 핀란드의 핵심 예산(Core Funding) 사례를 들 수 있다.⁴⁵⁾ 테네시주는 1979년 미국 50개 주 가운데 최초로 성과 기반 예산제도를 채택하였다. 이러한 예산제도는 대학 재정지원 중 상당 부분을 대학이 제출한 성과와 연결하여 배분하기 때문에 대학은 스스로 여건과 특성을 바탕으로 어떠한 성과지표를 제시할 것인지에 대해서 보다 심도있는 고민을 할 수 있게 만들어 준다(Ortatus, et al., 2020; Dougherty & Reddy, 2013).

현재 미국 내 다수의 주에서 성과 기반 예산제를 대학 재정지원에 반영하고 있으며, 10개 주에서는 연간 주립대학 보조금의 25% 이상을 성과 기반 예산제도를 통해 배분하고 있다(Ward, et al., 2020).

일부 주에서는 성과평가 시 단순히 성과 목표 달성 정도뿐만 아니라 그 향상 정도를 지표로 포함하고 있다는 점을 주목할 필요가 있는데, 이러한 성과관리는 대학의 성과 창출 외에도 대학이 궁극적으로 발전할 방향에 대한 과정 평가로서의 성격을 갖고 있기 때문에, 대학이 무리하게 단기적 성과에 집중하지 않을 수 있는 유인이 된다. 이처럼 대학재정의 상당 부분을 성과평가 결과에 따라 배분하고 있는 지역으로는 테네시, 플로리다, 오하이오 등이 있다.

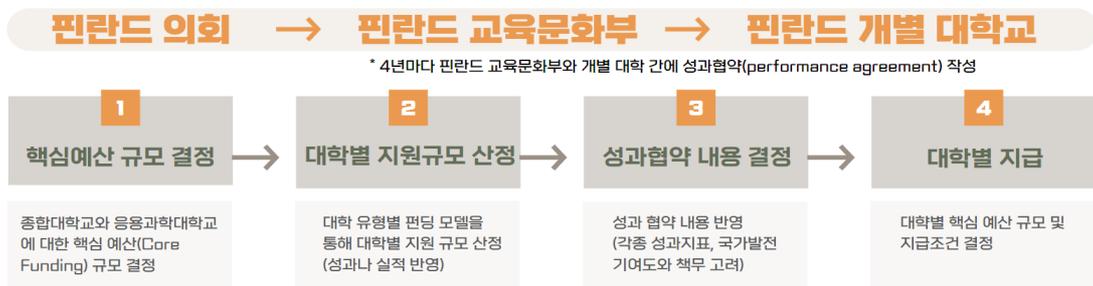
<그림 10> 테네시 주정부 고등교육 성과기반 예산제도 운영 절차



핀란드의 경우, 고등교육 분야도 공공재의 일부로 보고, 설립 주체와 상관없이 고등교육기관들이 지식 창출과 국토 전반에서의 사회 발전에 기여하는 공적 책무를 수행한다고 인정하고 있다.

핀란드 정부가 국내 고등교육기관에 지원하는 공적 지원은 크게 대학들의 경상비에 해당하는 핵심예산과 공적 연구개발비 예산, 그리고 학생들에 대한 학자금 보조 및 대출 등 세 가지로 구분된다. 이 중 가장 큰 규모는 핀란드 의회가 결정하고 교육문화부가 집행하는 ‘핵심 예산’으로, 대학 운영예산의 50~70%를 차지한다. 핀란드 정부가 매년 각 대학에 지원하는 핵심 예산(core funding)은 핀란드 의회가 고등교육 전체에 대한 공적자금의 지원 규모를 결정하고, 교육문화부는 대학에 적용하는 핵심 예산 펀딩 모델을 통해 종합대학교와 응용과학대학교에 대한 지원 규모를 산정하여 지급한다.

<그림 11> 핀란드 고등교육 핵심예산(Core Funding) 지원 과정



종합대학교 지원의 대부분은 그 대학의 학문적 연구와 교육 성과를 기준으로 결정되고, 응용과학대학교는 보다 실용적 교육과 연구개발 실적을 기준으로 결정된다. 아울러, 각 대학이

45) 동 내용은 남수경 외(2023) “대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정배분에 대한 국제비교 연구: 미국과 핀란드의 사례를 중심으로”를 토대로 작성되었음

교육문화부와 체결한 성과 협약의 내용 등도 지원 규모의 결정에 함께 고려된다. 이렇게 정해진 ‘핵심예산’은 대학들에게 총액 배분되고 개별 대학들은 이 핵심 예산 내에서 자유롭게 지출 항목이나 규모를 정할 수 있다.

향후, 대한민국의 일반재정지원사업도 이와 같이 대학의 기초적인 여건을 고려하되, 총액 배분-자율 편성의 원칙 하에 성과관리 방식이 도입된 형태로 운영될 필요가 있다. 특수한 사업 목적은 제시하지 않더라도 최소한의 성과관리 체계와 최대한의 자율성을 보장하는 모델로 운영되어야 한다.

또한 일반재정 확대를 위해서는 무엇보다 한계 대학에 대한 퇴로 구축이 중요하다.(문보은, 2021) 전문가 설문에서 많은 현장 전문가가 주장하듯 대학에 대한 일반재정지원이 사회적 지지를 확보하기 위해서는 한계 대학의 퇴로 구축 등 전체 고등교육기관의 재정비가 필요하다. 현재 국민적 인식에 비추어 볼 때 부실·비리 대학 문제를 해결하지 않고서 일반재정지원 사업이 추진된다면 이른바 지역의 한계 대학을 연명 해주는 용도로 밖에 비춰지지 않을 것이기 때문이다.

끝으로 일반재정지원사업이 사회적 지지를 얻을 수 있다면, 이를 안정적으로 지원 해줄 수 있는 재정시스템이 구축되어야 할 것이다. 이에, 오랜기간 대학 현장의 숙원사업이었던 「(가칭)고등교육재정교부금법」이 제정되어, 초·중등교육기관의 재정결함 보조와 같이 대학의 운영을 지원할 필요가 있다.

물론 ‘조세 연동’이라는 재정 수입구조는 당장 사회적으로 합의를 만들어 내기 어려울 수 있으나, ① 초·중등교육과 고등·평생교육의 연속성 차원에서 생애주기별 교육 투자의 균질화 요구 증가, ② 지역대학에 대한 국가와 지방자치단체의 공동 책무 추세, ③ 초·중등교육 지원 기능 강화를 위한 지역대학의 역할 확대 필요, ④ 지역 균형발전 및 지역경제 유지를 위한 대학의 필요성 등을 토대로 현행 지방교육재정교부금과의 관계를 재설정하려는 노력이 지속되어야 할 것이다.

이를 통해 「고등교육재정교부금법」은 대학이 일반적으로 수행할 연구와 교육 영역의 재정을 지원하고, 「고등·평생교육지원특별회계법」은 사회 문제 해소, 미래 사회 대응 역량 창출 등 대학이 수행할 특수한 목적을 지원하는 이원적 재정지원 구조를 설계할 수 있을 것이며, 상기 두 개의 재정 제도는 앞으로 대한민국 대학이 지역사회와 함께 지속가능한 발전을 이루기 위한 굳건한 축이 될 것이라고 생각한다.

제 8 장 맺 음 말

고등·평생교육지원특별회계는 비교적 단기간에 설치가 완료되었을 뿐만 아니라 운영기간도 약 2년에 불과하여, 이와 관련된 다양한 학술적 논의가 이제 막 시작되고 있는 단계로 볼 수 있다.

이에, 동 특별회계의 운영 방향성에 대한 본 연구는 앞으로 고등교육 관련 재정 운용이나 대학재정지원사업의 설계 시 대학의 교육, 연구 기능과 함께 강조되는 대학의 사회봉사 기능이 ‘대학이 대응하는 사회 문제’라는 측면에서 고려되어야 하며, 고등·평생교육지원특별회계가 대학의 사회적 역할을 강화하고 지역 균형 발전을 지원하는 재정 시스템이 될 수 있음을 시사하고 있다.

특히, 각 사회 문제에 대응하는 고등교육의 역할을 논의하며, 그간 초·중등교육을 중심으로 논의되었던 인구구조 변화 등 사회 문제에 대학 교육의 기여 가능성을 도출함으로써, 미래 사회에서 교육기관과 교육행정기관의 역할 확대가 필요하다는 제언을 할 수 있었다.

이에, 본 연구는 고등교육 재정 운용에 대한 새로운 시각의 학술적 논의를 제공할 수 있고, 향후 연구와 정책 개발에 있어 중요한 기초 자료로 활용될 수 있다. 이를 통해 고등교육 재정 운용 전략이 국가 및 지역사회 문제 해결에 기여할 수 있는 방향으로 발전하는 데 기여할 것이다.

다만, 본 연구는 몇 가지 한계가 존재한다. 본 연구는 주로 문헌 연구와 전문가 심층 면담을 통해 이루어졌기 때문에, 정량적 데이터 분석이 부족한 측면이 있다. 이는 보다 포괄적이고 신뢰할 수 있는 결과를 도출하는 데 한계로 작용할 수 있으며, 본 연구에서 제안한 고등교육재정지원 시스템의 개선 방안은 이론적 논의에 기반한 것으로 실제 정책실행 과정에서의 실효성 검증이 이루어지지 않았다.

제안된 정책들이 실제로 실행되기 위해서는 다양한 이해관계자의 의견 조율과 협력이 필요하며, 이는 정책의 실효성을 높이는 데 중요한 역할을 한다. 이러한 맥락적 요인들을 보다 깊이 있게 분석하고 반영하는 후속 연구 또한 필요하다고 본다.

아울러, 해외 고등교육 재정 운용 시스템과의 비교분석을 통한 문제 인식이 부족하였다. 이는 국제적 관점에서의 포괄적인 고등교육 재정 동향과 관련한 시사점을 제한할 수 있기 때문에 향후 연구에서는 다른 국가의 고등교육 재정운용 사례를 비교 분석하여 보다 넓은 시각에서의 정책 제언이 필요하다.

< 참 고 문 헌 >

- 교육부(2024). 2024년 사회정책 방향.
- 구동모(2003). 지방대학의 위기와 그 해결의 실마리. 지역사회, 43, 94-103.
- 국회예산정책처(2022). 2023년도 교육재정 토론회 결과보고서.
- 권수태 외(2020). 대학혁신지원사업 1차년도 성과분석 및 사업효과성 측정도구개발 연구. 한국연구재단.
- 기영석(2008). 협력을 통한 지역과 대학의 상생적 발전정책: 지방대학혁신역량강화사업 중간평가를 중심으로 한국공공관리학보. 22(4), pp.155-182.
- 김민희(2024). 고등교육재정 투자 확충을 위한 대학재정지원사업 효과 분석 및 성과관리 방안 연구.
- 김병우(2010). 교육, 내구재, 임금 등 출산율 저하의 요인이 여성노동과 성장에 미치는 효과. 보건사회연구, 30(1). 한국보건사회연구원.
- 김두환·김용련·남기곤·박기범·우명숙(2018). 고등교육분야 미래 교육비전 및 교육개혁 방향 연구. 대통령직속 국가교육회의.
- 김영철·김희삼(2012). 노동시장 신호와 선별에 기반한 입시체제의 분석과 평가. KDI 연구보고서 2012-12
- 김지하 외(2019). 고등교육재정 배분 및 운용의 합리성 제고 방안. 한국교육개발원.
- 김정희(2013). 지역발전을 위한 지방대학 육성정책 연구: 참여정부와 이명박 정부의 대학재정지원사업 비교 분석을 중심으로.
- 김정희(2013b). 중앙정부 재정지원사업을 통해서 본 지방대학 육성정책의 한계와 관제-수도권과 동남권을 중심으로. 한국지방자치학회보, 25(4), pp.219-247.
- 김태현 . 이삼식 . 김동희(2006). 인구 및 사회경제적 차별출산력 - 인구센서스 자료분석을 중심으로. 한국인구학, 29(1). 한국인구학회.
- 김훈호(2014a). 대학 재정지원 정책과 대학의 재정구조 분석. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김훈호(2014b). 정부 재정지원과 대학 재정구조의 관계 분석. 교육행정학연구, 32(4), pp.297-326.
- 김화진(1999). 대학에 대한 국가의 재정지원과 배분의 정책 방향. 대학교육, 97호, pp.11-21.
- 기영석(2008). 협력을 통한 지역과 대학의 상생적 발전정책: 지방대학혁신역량강화사업 중간평가를 중심으로. 한국공공관리학보, 22(4), pp.155-182.
- 남수경(2022). 새정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제. 교육법학연구, 34(2), pp.25-58.
- 남수경(2023). 대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육 재정지원 방안: 고등·평생교육지원 특별회계를 중심으로. 2023년 한국교육행정학회 연차학술대회.
- 남수경 외(2020). 대학혁신지원사업 재원 배분 포물리 적절성 분석 및 '21년 성과관리방안 마련. 한국연구재단.

- 남수경 . 라시 아카시 . 신민중(2023). 대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정배분에 대한 국제비교 연구: 미국과 핀란드의 사례를 중심으로. 교육재정연구 제32권 제2호 pp.79-112
- 남수경 외(2021). 대학혁신지원사업 재원 배분 포물리 적절성 분석 및 '21년 성과관리방안 마련. 한국연구재단.
- 류장수 외(2007). 누리사업, 균형발전정책교본. 국가균형발전위원회·교육인적자원부.
- 문남철(2021) 대학폐교가 지역경제 및 지역사회에 미친 영향에 관한 연구: 남원 서남대학교를 사례로. 국토지리학회지 제55권 3호, pp.261-274
- 문보은(2022). 국가의 대학재정투자 필요성과 쟁점탐색. 한국교육개발원.
- 박경원 . 권오상 . 김광수(2015), 농업부문모형을 이용한 기후변화의 지역별·품목별 경제적 효과 분석, 경제학연구 제63권 제1호 pp.61-91
- 박진백 . 이재희(2016) “경기변동에 따른 주택가격변동이 출산율에 재해 미치는 영향”, 육아정책 연구, 제10권 제3호, 육아정책연구소.
- 변기용(2008). 고등교육기관에 대한 성과주의 예산의 적용 가능성과 한계 - 미국에서의 성과주의 예산 시행 경험을 바탕으로. 비교교육연구.
- 변기용(2016). 지역균형발전의 관점에서 본 현행 대학재정지원사업 및 평가체제 발전 방안. 지역발전위원회.
- 변기용 . 이석열 . 변수연 . 송경오 . 서경화(2017). 지방대학의 관점에서 본 현행 대학재정지원사업의 문제점과 개선방안. 교육행정학연구, 35(3), pp.79-108.
- 백미현 . 이희수 . 배현순 . 라순주(2015). 지역균형 발전을 위한 인재 육성방안 연구: 미국·독일 사례를 중심으로. 한국HRD연구, 10(1), pp.21-45.
- 서영인 외(2020). 학령인구감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2020-14.
- 손승영(2005). 한국사회 저출산 원인과 가족친화적 정책대안. 가족과 문화, 17(2), pp.285-316
- 신현석 외(2005). 한국의 고등교육 개혁정책. 교육개혁정책 연구총서 2. 학지사.
- 반상진(2017). 정부 주도 대학재정지원사업의 쟁점과 과제. 교육정책연구, 1(1), pp.139-160.
- 배정환·박진희(2013). STEEP 분석을 통한 국내 테러발생 가능성에 대한 연구. 한국경찰학회보, 15(4).
- 양재진(2022). 사회정책 수립, 전달체계 개선방안. 11-1342000-000889-01. 한국행정학회.
- 오유진·박성준(2008). 저출산의 경제학적 분석. 한국경제학보, 15(1). 연세대학교 경제연구소.
- 오충원(2008). 대학입지에 따른 지역발전에 대한 연구- 남서울대학교를 사례로. 지리학연구, 42(3), pp.501-511.
- 우해봉(2023). 인구 고령화의 인구학적 요인 분석. 보건사회연구 43(1), pp.50-68
- 이길재(2021). 국가균형발전을 위한 교육 분야 정책과제. 균형발전기획 TF 제2차회의 발표자료.
- 이길재 . 조성은 . 김지선 . 박태양(2021). 지방대학 위기의 원인과 해결방안에 대한 고찰. 교육행정학연구, 39(4), pp.85-106.

이상호·이상현(2011) “저출산·인구고령화의 원인에 관한 연구: 결혼 결정의 경제적 요인을 중심으로”, 경제 분석, 제17권 제3호, 한국은행.

이석환(2021). 사회정책 연계협력 강화방안 정책연구.

이정미 외(2021). '22~'24 일반재정지원사업 기획 기초 연구. 한국연구재단.

이종관(2018). 대학교 캠퍼스가 지역 노동시장에 미치는 영향. 세종: 한국개발연구원.

이종호, 장후은(2019). 대학-지역 연계형 산학협력 사업의 발전단계와 특성: LINC+사업 참여대학을 중심으로. 한국경제지리학회지, 22(1), pp.96-109.

이태희·박소은·김태현(2016). 일본의 대학-지역사회 협력을 통한 도시재생에 관한연구: 요코하마시와 요코하마시립대학교 간의 협력 사례를 중심으로. 대한지리학회지, 51(1), pp.57-75.

임재영·이종윤(2013). 중부대학교 이전의 효과분석, 충남발전연구원

임창빈, 정철영(2009). 산학협력정책의 성과평가. 농업교육과 인적자원개발, 41(4), pp.241-275.

임승달·권영섭·변세일(2004). 국가균형발전을 위한 지방대학 육성 방안(국토연 2004-10). 국토연구원.

정성호(2010). 저출산 요인의 인과모형. 사회과학연구, 49(1). 강원대학교 사회과학연구원.

정철영·최수정(2009). 대학 교육성과 평가를 위한 고등교육기관 졸업자 취업통계 활용의 문제점 및 개선방안. 농업교육과 인적자원개발.

주재원(2020), “만들어진 지역성, 상상된 고향과 내부 오리엔탈리즘”, 한국방송학보(2020) 34권 5호

차성현(2023). 지역발전을 위한 대학의 역할과 과제: 지역혁신중심대학지원체계(RISE)를 중심으로. 2023년 한국교육행정학회 연차학술대회.

한국대학교육협의회(2022). 우리나라 고등교육재정 현황 분석, 고등교육 포커스 제2호 2022.11.14.

한국대학교육협의회(2023). 「고등·평생교육지원특별회계법」 제정에 따른 재정 확충 현황. 고등교육 포커스 제 5호. 2023.1.31.

한국대학교육협의회(2023). 우리나라 고등교육재정 확충 필요성 - OECD 주요국과의 비교를 중심으로. 고등 교육 포커스 제6호. 2023.04.20.

한국보건사회연구원(2015). 2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사.

한국은행(2023). 경제전망보고서

- Andersson, G. "The Impact of Labour Force Participation on Childbearing Behaviour: Procyclical Fertility in Sweden During the 1980s and 1990s." *European Journal of Population*, 16. 2005
- Becker, G. S. (1973). A Theory of Marriage: Part I. *Journal of Political Economy*, 81(4), pp.813-846.
- Becker, G. S. (1974). A Theory of Marriage: Part II. *Journal of Political Economy*, 82(2), pp.11-26.
- Davis, K. (1963). The Motivation for Social Mobility and Family Planning. In *Population and Social Change* (pp. 145-168). University of Chicago Press.
- Davis, K. (1963). The Theory of Change and Response in Modern Demographic History. *Population Index*, 29(4), pp.345-366.
- Demeny, P. (1968). Early Fertility Decline in Austria-Hungary: A Lesson in Demographic Transition. *Daedalus*, 97(2), pp.502-522.
- Dougherty, K. J., & Reddy, V. (2013). Performance funding for higher education: What are the mechanisms? What are the impacts? *ASHE Higher Education Report*, 39(2), pp.1-152.
- Dumont, A. (1890). *Dépopulation et Civilisation: Étude Démographique*. Paris: Lecrosnier et Babé.
- Easterlin, R. A. (1966). On the Relation of Economic Factors to Recent and Projected Fertility Changes. *Demography*, 3(1), pp.131-153.
- Easterlin, R. A. (1976). The Conflict between Aspirations and Resources. *Population and Development Review*, 2(3/4), pp.417-425.
- Elis, V. (2008). The impact of the ageing society on regional economies. The demographic challenge: A handbook about Japan(pp. 861-878),
- Etzkowitz, H. and Leyesdorff, L. The dynamics of innovation: from national systems and mode 2 to a triple helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 29, 109-23. 2010
- Fausser, B. C. J. M., Adamson, G. D., Boivin, J., Chambers, G. M., de Geyter, C., Dyer, S., Inhorn, M. C., Schmidt, L., Serour, G. I., Tarlatzis, B., & Zegers-Hochschild, F. (2024). Declining global fertility rates and the implications for family planning and family building: an IFFS consensus document based on a narrative review of the literature. *Human Reproduction Update*, 30(2), pp.153-173.
- Harrison, J. and Turok, I. 2017. Universities, knowledge and regional development. *Regional Studies*, 51(7), pp.977-981.
- Hill, S. E., & Reeve, H. K. (2005). Low fertility in humans as the evolutionary outcome of snowballing resource games. *Behavioral Ecology*, 16(2), pp.398-402.

IPCC. (2007). Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A. (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp.104

Jongbloed, B., & Koelman, J. Vouchers for Higher Education? A Survey of the literature. Commissioned by the Hong Kong University Grants Committee. Center for Higher Education Policy Studies. 2000

Michael E. Porter. San Diego: Clusters of Innovation Initiative. Harvard University.2001

OECD. (2009). Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing. OECD Publishing.

OECD. (2023). The Climate Action Monitor 2023: Providing Information to Monitor Progress Towards Net-Zero. OECD Publishing.

Ortagus, J. C., Kelchen, R., Rosinger, K., & Voorhees, N. (2020). Performance-Based Funding in American Higher Education: A Systematic Synthesis of the Intended and Unintended Consequences. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 42(4), pp.520-550.

Peer, V., and Penker, M. 2016. Higher education institutions and regional development: a meta-analysis. *International Regional Science Review*, 39 (2), pp.228-253.

Salmi, J., & Hauptman, A. M.. Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms. Education Working Paper Series, 4. Washington, DC: The World Bank. 2006

Sng, O. (2017). Competition and Fertility: The Role of Environmental Stressors. *Evolutionary Psychology*, 15(1)

Testa, M. R., & Gietel-Basten, S. (2014). Certainty of meeting fertility intentions declines in Europe during the 'Great Recession'. *Demographic Research*, 31(23), pp.687-734.

Tien, H. Y. (1961). Arsène Dumont's Theory of Social Capillarity: A Study in the History of Population Theory. *Population Studies*, 15(3), pp.247-256.

Ward, J. D., Pisacreta, E. D., Weintraut, B., & Kurzweil, M. (2020). An overview of state higher education funding approaches: Lessons and recommendations. Ithaca S+ R. Last Modified December.

[부록]. FGI 사전 설문지

[들어가며]

본 설문은 한국과학기술원 문술미래전략대학원 석사 과정생인 조사자의 학위 논문인 “미래지향적 교육재정운용 방향 - 고등평생교육특별회계를 중심으로-”를 작성하기 위한 전문가 그룹 인터뷰 자료입니다. 바쁘신 와중에도 인터뷰에 응해주셔서 감사합니다.

1. 응답자 조사

- 응답자 이름 / 소속 / 직책 (○ ○ ○ / /)
※ 현 소속과 직책이 없는 경우 직전 소속·직책 기재 (예 : 前 00대학교 기획처장, 경제학과 부교수)
□ 재정과 관련한 전문성을 쌓을 수 있었던 경험은 어느정도입니까?
1) 10년 이하, 2) 10~20년, 3)20~30년, 4) 30년 이상
※ 재직 기간 외에도 연구 활동, 저술, 교육 등 관련 기간의 총합
□ 귀하의 전문 분야는 다음 중 어느 분야입니까? (최대 2개)
1) 예산안의 편성·배정 2) 예산의 집행 3) 재정사업 성과 관리 4) 재정 건전화
5) 기타 ()
□ 다음 사회정책 영역 중 귀하가 주로 관심을 갖고 있는 영역을 어느 영역입니까?(최대 2개)
1)고용·일자리 2)재난·안전 3)과학기술 연구·개발 4) 교육·문화·청년 5) 복지·의료·가족
6)국방·보훈 7)농림·수산 8)환경 9)기타(이민, 출입국, 방송통신, 사회통계 등)

2. 설문을 위한 배경 자료

- 2022년 12월, 고등·평생교육지원특별회계법이 국회를 통과한 후, 2023년 교육부 예산으로 총 9조 7천억원이 편성되었습니다.
- 2023년 고등·평생교육지원특별회계(이하 고특회계) 총 규모는 9.74조원으로, 교육세 세입 예산액 중 유아교육지원특별회계로 지원되는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 1.52조원이 고특별회계로 전입되고, 일반회계에서 추가적으로 0.2조원이 지원되었으며, 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육분야 사업 중 8.02조원* 수준의 대학 경쟁력 강화 관련 사업 예산이 특별회계로 이관되었습니다.

2023년 고등·평생교육지원 특별회계 세입·세출 요약

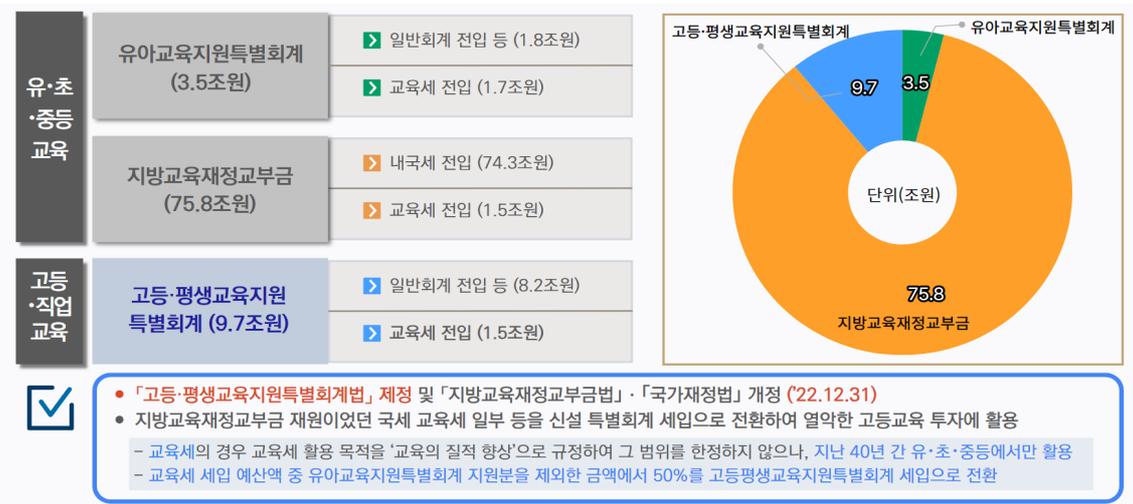
Table with 2 columns: 세입 9.74조원, 세출 9.74조원. Rows include details for education tax, general account, and specific projects.

* (부처별) 교육부 9.37조원, 고용부 0.37조원[출처=교육부(2023)]

- 고특회계는 일반회계 전입금 외에 그간 시도교육청에 교부되던 지방재정교부금 중 일부(아래 표의 음영)를 세입에 포함하여 고등·평생교육 투자에 활용한다는 특징을 갖고 있습니다.

| 세입유형 | 세부내용(「고등·평생교육지원특별회계법」 제4조) | | 세입현황(조) | |
|----------------|----------------------------|--|---------|-------|
| | | | 2023 | 2024 |
| 국세수입 | - | | - | - |
| 자체수입 | 수입금 | | - | 0.05 |
| 정부내부수입 및 기타 | 일반회계 전입금 (동법 제6조) | 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액 | 1.52 | 2.24 |
| | | 교육세 세입 예산액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액 | | |
| | | 동법 제5조(세출)에서 정하는 사업을 위하여 교육세로부터 전입되는 전입금 외에 예산에서 정하는 금액으로 일반회계로부터 특별회계에 전입한 금액 | 8.22 | 13.5 |
| | 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금 | | - | - |
| | 제7조에 따른 차입금 | | - | - |
| 총액 | | | 9.74 | 15.79 |

[참고] 고등·평생교육지원특별회계법
 제6조(일반회계로부터의 전입) ④ 정부는 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.
 ② 제1항에 따른 전입금은 「교육세법」에 따른 교육세 세입 예산액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액으로 한다.
 ③ 정부는 제5조의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.



출처: (남수경, 2023a).

□ **고등·평생교육지원특별회계법상 목적사업[제5조(세출)]**

특별회계는 다음 각 호의 지출을 세출로 한다.

1. 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비
2. 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행에 필요한 경비
3. 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비
4. 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비
5. 제7조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환
6. 그 밖에 특별회계의 운용에 필요한 경비

□ 고특회계는 1) 대학의 교육·연구 역량 강화, 2) 국가 인재양성 사업 수행 3) 평생교육 역량 강화 4) 지역 인재양성이라는 네 가지의 세출 내용을 제시하고 있으며, 다음의 사업을 포함합니다.

| 구분 | 기존 신규 | 사업명 | '23년 (A) | '24년 안 (B) | 증감액 | 증감률 |
|--------------------------------|----------|-------------------------|---------------|----------------|---------------|-------------|
| 고특회계 전체①+② | | | 97,427 | 156,053 | 58,626 | 60.2 |
| ①교육부 합계 | | | 93,773 | 151,151 | 57,378 | 61.2 |
| ① 글로벌 대학 지원 등 대학의 자율 혁신 | | | 20,757 | 23,878 | 3,121 | 15.0 |
| | 기존 | 대학혁신지원(1유형) | 8,057 | 8,852 | 795 | 10 |
| | 기존 | 전문대학혁신(1유형) | 5,620 | 6,179 | 559 | 10 |
| | 기존 | 국립대학육성사업 | 4,580 | 5,722 | 1,142 | 25 |
| | 기존 | 지방대학성화 | 1,900 | 2,375 | 475 | 25 |
| | 기존 | 지방전문대 활성화 | 600 | 750 | 150 | 25 |
| ② 대학생에 대한 학비 부담완화 | | | 48,881 | 50,484 | 1,603 | 3.3 |
| | 이관 | 맞춤형 국가장학금 지원 | 45,664 | 46,877 | 1,213 | 2.7 |
| | 이관 | 한국장학재단 출연 | 3,217 | 3,607 | 390 | 12.1 |
| ③ 반도체 등 첨단분야 인재양성 집중지원 | | | 8,232 | 10,145 | 1,913 | 23.2 |
| | 기존 | 산학연협력 고도화 지원 | 2,547 | 4,437 | 1,890 | 74.2 |
| | 기존 | 마이스터대지원 | 121 | 151 | 30 | 24.8 |
| | 기존 | 대학창업 활성화 지원 | 181 | 214 | 33 | 18.2 |
| | 기존 | 전문대학 조기취업형 계약학과 선도대학 육성 | 96 | 96 | - | - |
| | 기존 | 4단계 두뇌한국21 사업 | 5,287 | 5,247 | △40 | △0.8 |
| ④ 대학의 교육·연구 여건 개선 | | | 23,281 | 23,815 | 534 | 2.3 |
| | 기존 | 국립대학 시설확충 | 10,018 | 10,028 | 10 | 0.1 |
| | 기존 | 국립대학 실험실습기자재 확충 | 3,279 | 3,299 | 20 | 0.6 |
| | 기존 | 국립대병원 지원 | 788 | 1,037 | 249 | 31.6 |
| | 기존 | 국립대학 강사 처우개선 | 1,623 | 1,663 | 40 | 2.5 |
| | 기존 | 국립대학 노후선박건조 및 승선실습 지원 | 621 | 417 | △204 | △32.9 |
| | 기존 | 서울대학교 출연지원 | 5,775 | 6,127 | 352 | 6.1 |
| | 기존 | 인천대학교 출연지원 | 1,177 | 1,244 | 67 | 5.7 |
| ②타부처 합계 | | | 3,654 | 4,902 | 1,248 | - |
| | 기존 | 고용부 한국폴리텍대학운영지원 | 3,122 | 3,548 | 426 | 13.6 |
| | 기존 | 고용부 한국기술교육대학교운영지원 | 532 | 563 | 31 | 5.8 |
| | 이관 | 과기부 디지털기술선도핵심인재양성(R&D) | | 479 | 479 | - |
| | 이관 | 산자부 산학융합지구조성사업 | | 132 | 132 | - |
| | 이관 | 산자부 지역전문가 양성 및 공급 | | 27 | 27 | - |
| | 이관 | 농림부 영농아카데미 | | 153 | 153 | - |

[정책 질문지]

질문 1. 귀하는 [고등·평생교육지원특별회계]의 핵심 역할이 무엇이 되어야 한다고 생각하십니까?

- 1) 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행 지원 (고특법 제5조 제1호)
- 2) 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행 지원 (고특법 제5조 제2호)
- 3) 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행 지원 (고특법 제5조 제3호)
- 4) 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비 지원 (고특법 제5조 제4호)
- 5) 지역 대학의 초·중등교육 연계 기능 강화에 필요한 경비 지원
- 6) 기타 () _자유롭게 작성

질문 2. 질문1의 응답 이유는 무엇입니까?

[1순위]

[2순위]

질문 3. 귀하는 현재 대한민국이 대응해야 할, 또는 앞으로 지속적으로 정책적 역량이 집중되어야 할 사회이슈가 어떤 것이라고 생각하십니까?

(예: 산업구조 변화 대응, 인구구조 변화 대응, 지역 소멸 대응, 기술 발전 등)

질문 4. 질문2의 응답 이유는 무엇입니까?

질문 5. 대학 등 고등교육기관이 교육·연구를 넘어 각종 지역사회 이슈, 또는 사회문제 대응에 기여해야 한다고 생각하십니까?

질문 6. 지역 대학의 지속가능한 성장이 해당 지역의 인구유입, 출산율 증가에 기여할 것이라고 생각하십니까? 긍정한다면 그 이유는 무엇입니까?

질문 7. 지역 대학 역량 강화를 통해 지역 균형발전을 이룰 수 있다고 생각하십니까? 긍정한다면 그 이유는 무엇입니까?

질문 8. 앞으로 대학이 지역사회와의 다양한 문제 해결에 참여하기 위해서 현재 고등평
생교육특별회계가 어떻게 변화해야 한다고 생각하십니까?
(예: 법적 근거 추가, 위원회·협의체 구성, 지자체 권한강화, 대학 자율성 강화
등)

동 설문을 기초로 심층면담이 진행될 예정입니다.
가능하신 시간과 장소(온/오프라인)을 회신하여 주시면 감사하겠습니다.

- 감사합니다 -