

2019. 11

# 2019~2023 국가재정운용계획

교육 분야 보고서



1:00 1:30 2:00 2:30 3:00 3:30 4:00 4:30

# 2019~2023 국가재정운용계획

---

## - 교육 분야 보고서 -

2019. 11

국가재정운용계획

교육 분과위원회



## 교육 분과위원회

분과위원장 기획재정부: 최상대 사회예산심의관

연세대학교: 하연섭 행정학과 교수

분과위원 기획재정부: 이주현 교육예산과장

교육부: 김태경 대학재정장학과장

교육부: 구영실 대학학사제도과장

교육부: 송은주 국립대학정책과장

이화여자대학교: 한유경 교육학과 교수

상명대학교: 장덕호 교육학과 교수

서강대학교: 김영철 경제학과 교수

한경대학교: 이원희 행정학과 교수

국가평생교육진흥원: 권재현 미래전략사업본부장



# 목 차

## 〈1부〉 2019~2023년 교육 분야 재정운용 방향

제1장 교육 분야 재정투자 평가 .....	5
제1절 재정투자의 현황과 추이 .....	5
1. 교육예산 변화 추이 .....	5
2. 교육재정 국제비교: OECD 국가 중심 .....	8
제2절 재정투자의 성과와 한계 .....	11
1. 유·초·중등교육 .....	11
2. 고등교육 .....	13
제2장 교육 분야 정책환경 변화 및 전망 .....	17
제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망 .....	17
1. 학령인구의 감소 .....	17
2. 고등교육 .....	18
제2절 재정운용 환경 변화 및 전망 .....	19
제3장 교육 분야 2019~2023년 재정운용 방향 .....	20
제1절 기본 방향 .....	20
제2절 부문별 재정투자 방향 .....	20
1. 유아 및 초·중등교육 부문 .....	20
2. 고등교육 부문 .....	22
3. 평생·직업교육 부문 .....	23

## 〈2부〉 교육 분야 중점 검토과제

제1장 지방교육재정교부금의 문제점 분석 및 개선 방안 .....	27
제1절 지방교육재정 운용의 추진현황 .....	27
1. 지방교육재정 구조 .....	27

2. 지방교육재정교부금 .....	29
3. 국제 비교 .....	32
제2절 중기 초·중등교육 재정 수요 전망 .....	34
1. 학생 수 변화에 따른 재정 전망 .....	34
2. 주요 정책에 따른 재정 소요 전망 .....	36
제3절 중기 지방교육재정교부금 전망 .....	40
1. 지방교육재정교부금 규모 전망 .....	40
2. 학생 수 변화 및 사업 수요를 반영한 중기 지방교육재정교부금 전망 .....	41
제4절 소결 .....	43
참고문헌 .....	45
제2장 BK21 사업과 대학 R&D 사업의 연계 방안 .....	46
제1절 논의 배경 .....	46
제2절 국가연구개발사업의 제도적 특성 .....	48
1. 국가연구개발사업 연구비의 지원 유형 .....	48
2. 부처별 전문 연구관리 기관 중심의 연구비 관리 .....	49
3. 학생 인건비 플링제 도입 .....	50
4. 대학의 연구 간접비 제도 .....	52
5. 일반지원금(General University Fund)의 부재 .....	56
제3절 BK21 사업과 대학연구개발사업의 연계 방안 .....	57
1. 4단계 BK21 사업의 대학원 제도혁신과 대학 R&D 과제의 연계 .....	57
2. 연구과제별 성격에 따른 운영방식의 전문화 .....	59
3. 간접연구비 등 연구비 집행의 자율성 확대 .....	62
4. BK21 사업과 연구지원통합 시스템과의 연계 .....	63
5. 대학원생 등 연구자 맞춤형 연구 지원 제도 정착 .....	64
6. 학생인건비 기관 통합관리제의 정착 .....	65
제4절 소결 .....	66
참고문헌 .....	69
제3장 거점국립대의 재정 상황 평가: 고등교육의 재정 위기 관점에서 .....	70
제1절 국립대학의 현황과 과제 .....	70
1. 국립대학의 환경변화 .....	70

2. 거점국립대 육성과 재정 여건 .....	73
제2절 거점국립대와 주요 사립대의 교육비 분석 .....	75
1. 거점국립대의 학생 1인당 교육비 .....	75
2. 비교대상 서울소재 사립대의 학생 1인당 교육비 .....	77
제3절 거점국립대의 교육비에 대한 적실성 평가 .....	80
1. 거점국립과 서울소재 사립 간 교육비 비교 .....	80
2. 거점국립과 서울소재 사립 간 실제 순교육비 격차 축소 .....	84
제4절 국내 대학의 재정여건 하락과 향후 대응 방향 .....	85
1. OECD 자료에 기반한 국내 대학의 재정여건 평가 .....	86
2. 등록금의 동결과 대학의 재정 위기 .....	89
3. 고등교육 재정에 대한 대응 방향 .....	92
참고문헌 .....	95
부록 .....	96
제4장 국립대학 재정지원 방식의 개편 방안 .....	99
제1절 논의 배경 .....	99
제2절 국립대학의 위상과 기대 역할 .....	100
1. 고등교육 정책의 법적 근거 .....	100
2. 고등교육 정책의 이론적 근거 .....	101
3. 한국 국립대학 정책의 연혁 .....	102
제3절 현행 정부 정책의 현황 .....	102
1. 정부의 고등교육 재정지원 규모 확대 .....	102
2. 교육부의 대학혁신지원사업 .....	104
제4절 국립대 재정지원 정책의 쟁점 .....	111
1. 현황 분석 .....	111
2. 국립대학 재정지원 방식의 쟁점 분석 .....	114
제5절 결론 및 정책 제언 .....	123
참고문헌 .....	125
제5장 평생교육 재정 현황과 쟁점 .....	126
제1절 추진 배경 .....	126
제2절 추진 현황 및 문제점 .....	127

1. 대한민국 사회정책의 성과 및 한계 .....	127
2. 평생교육정책 환경 .....	130
3. 중앙부처별 평생교육 관련 사업 및 예산 현황 .....	133
제3절 제도개선 및 재정투자 방향 .....	140
1. 중앙·지방정부 평생교육 재원 투자 관리 시스템 구축 .....	140
2. 대학의 평생교육 기능 강화 .....	141
3. 국가 차원의 평생교육투자 확대 .....	145
참고문헌 .....	150

## 표 목 차

### 〈1부〉 2019~2023년 교육 분야 재정운용 방향

〈표 1-1〉 연도별 정부예산 대비 교육부 예산 .....	5
〈표 1-2〉 교육부 지난 5년간의 재정운용 추이(2014~2018년) .....	6
〈표 1-3〉 교육 분야 부문별 예산 현황(2019년) .....	7
〈표 1-4〉 GDP 대비 공교육비 비율 .....	9
〈표 1-5〉 학생 1인당 공교육비 .....	10
〈표 1-6〉 교사 1인당 학생 수, 학급당 학생 수 .....	12
〈표 1-7〉 IMD 교육경쟁력 순위 .....	13
〈표 1-8〉 고등교육단계 교육기관별 연간 평균 등록금(2015~16학년도) .....	14
〈표 1-9〉 국내 주요 대학 국제평가 순위 .....	16
〈표 2-1〉 교육과정별 학생 수 변동 .....	17

### 〈2부〉 교육 분야 중점 검토과제

〈표 1-1〉 교육비특별회계 세입 및 세출 예산 현황(2014~2018년) .....	28
〈표 1-2〉 보통교부금 기준재정수요액 측정항목 및 측정단위 .....	31
〈표 1-3〉 OECD 국가의 교육단계별 연간 학생 1인당 공교육비(2016년) .....	32
〈표 1-4〉 통계청 장래인구추계에 따른 누리과정 및 초·중등 학생 수 변동 .....	34
〈표 1-5〉 초·중·고등학교 학생 수 변화에 따른 재정 소요 전망 .....	36
〈표 1-6〉 2019~2023년 고등학교 무상교육 지원 대상 학생 수 전망 .....	38
〈표 1-7〉 2019~2023년 고등학교 무상교육 소요 재정 규모 및 분담 .....	38
〈표 1-8〉 누리과정 지원 현황 .....	39
〈표 1-9〉 학생 수 변화에 따른 누리과정지원액 소요 전망 .....	39
〈표 1-10〉 2019년 정부예산안에 따른 지방교육재정교부금 규모 전망 .....	40
〈표 1-11〉 국회예산정책처 중기 재정 전망에 따른 지방교육재정교부금 규모 전망 .....	41
〈표 1-12〉 중기 지방교육재정교부금 추가 소요 전망(2019~2023년) .....	41

〈표 2-1〉 국가연구개발사업 연구비 지원 유형 .....	49
〈표 2-2〉 연구 간접비에 대한 이해관계자들의 인식 차이 .....	53
〈표 2-3〉 연구비의 성격 분류 .....	54
〈표 2-4〉 주요 대학들의 간접비 비율 .....	55
〈표 2-5〉 하버드대학의 간접비율 .....	55
〈표 2-6〉 OECD 국가별 GUF의 비중 .....	57
〈표 2-7〉 연구비 유형 구분 및 개선방향 .....	60
〈표 2-8〉 일반대학원 대학유형별 1인당 등록금 및 장학금, 인건비 .....	66
〈표 3-1〉 대학입시의 서열지도에 나타난 국공립대 .....	71
〈표 3-2〉 국·공립대와 사립대의 학생1인당 교육비 비교(2016년) .....	73
〈표 3-3〉 서울소재 9개 사립대와 거점국립 9개교의 학생 1인당 교육비 비교(2017년 기준) .....	73
〈표 3-4〉 거점국립대 및 교육대학 이외의 국립대학 학생 1인당 교육비 비교(2017년 기준) .....	74
〈표 3-5〉 전국 12개 교육대학의 학생 1인당 교육비 비교(2017년 기준) .....	74
〈표 3-6〉 거점국립대 및 주요 국공립대의 학생 1인당 교육비, 순교육비, R&D(2017년 기준) .....	75
〈표 3-7〉 비교대상 9개교 및 주요 사립대의 학생 1인당 교육비, 순교육비, R&D(2017년 기준) .....	77
〈표 3-8〉 거점국립 9개교와 비교대상 사립 9개교의 교육비 변동 추이(2013~2017년) .....	81
〈표 3-9〉 국가경쟁력 대비 4년제 사립대학 적정 등록금 추정(2000년 기준) .....	90
〈표 4-1〉 대학 재정정책 변화 .....	102
〈표 4-2〉 주요 대학재정지원사업의 변화 .....	103
〈표 4-3〉 유형별 대학혁신지원사업 .....	106
〈표 4-4〉 국립대학 육성사업 개편방향 .....	108
〈표 4-5〉 QS 세계대학평가 순위 변화 .....	111
〈표 4-6〉 국립대 운영지원 규모(2010~2017년) .....	114
〈표 4-7〉 국공립대학 필수 경상비 부담 현황(2013~2015년) .....	115
〈표 4-8〉 주요 국립대 및 사립대 교육여건(규모 비슷한 대학 간 비교) .....	116
〈표 4-9〉 연도별 학생 1인당 장학금 현황 .....	117
〈표 4-10〉 우리나라의 실질 고등교육예산 규모 .....	118
〈표 4-11〉 재정지원 사업목적 대비 가점 및 지원규모 연계지표 현황 .....	119
〈표 4-12〉 국립대학 육성사업 예산안 비교 .....	120

〈표 4-13〉 국립대학 육성사업과 대학혁신지원사업 비교 .....	121
〈표 5-1〉 대한민국 삶의 질 지표 수준 .....	129
〈표 5-2〉 교육부 예산 및 평생·직업부문 예산 변화 추이 .....	134
〈표 5-3〉 평생교육 영역별 2019년 예산 현황 .....	138
〈표 5-4〉 대학 평생교육 재정지원사업 규모 .....	141

## 그림 목 차

### 〈1부〉 2019~2023년 교육 분야 재정운용 방향

[그림 1-1] GDP 대비 고등교육 지출 비중 및 정부부담-민간부담 비율 .....	13
[그림 1-2] 국·공립대생에 대한 등록금 수준(구매력 기준) .....	15
[그림 2-1] 고등교육 재정지원의 4가지 유형(2015~2016년) .....	19

### 〈2부〉 교육 분야 중점 검토과제

[그림 1-1] 시·도교육청의 세입 구조 .....	29
[그림 1-2] 지방교육재정교부금 규모(2008~2018년) .....	30
[그림 1-3] OECD 국가의 학생 1인당 공교육비 지원 현황(2016년) .....	33
[그림 1-4] 통계청 장래인구추계에 따른 누리과정 및 초·중등 학생 수 변화 .....	35
[그림 1-5] 학생 수 변화에 따른 중기 재정소요 전망 방법 .....	35
[그림 1-6] 학생 수 변화에 따른 중기 재정소요 전망 .....	36
[그림 1-7] 중기 지방교육재정교부금 소요 전망 .....	42
[그림 3-1] 거점국립대의 교육비, 순교육비, R&D 수준 비교(2017년 기준) .....	76
[그림 3-2] 비교대상 9개 사립대의 교육비, 순교육비, R&D 수준 비교(2017년 기준) .....	79
[그림 3-3] 거점국립 9개와 서울사립 9개교의 학생 1인당 교육비 추이 .....	80
[그림 3-4] 거점국립 9개와 서울사립 9개교의 학생 1인당 순교육비 추이 .....	82
[그림 3-5] 거점국립 9개와 서울사립 9개교의 학생 1인당 장학금 추이 .....	83
[그림 3-6] 거점국립 9개와 서울사립 9개교의 학생 1인당 실제 순교육비 추이 .....	84
[그림 3-7] 연간 대학생 1인당 공교육비(2015년 기준) .....	86
[그림 3-8] 대학생 1인당 고등교육 지출규모 추이 .....	87
[그림 3-9] 국민 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 고등교육 지출 비중 .....	88
[그림 3-10] 국가경제 성장 대비 4년제 사립대학 적정 등록금 추정(2000년 기준) .....	91

[그림 4-1] 주요 대학재정지원사업 규모 변화 .....	103
[그림 4-2] 대학 재정지원사업 재구조화 .....	105
[그림 4-3] 대학지원사업 개편 방향 .....	105
[그림 4-4] 국립대 운영지원 비중 .....	115
[그림 4-5] 심화되는 교육 재정투자 편중 .....	123
[그림 4-6] 교육재정 투자의 순환적 인과관계 .....	124
[그림 5-1] GDP 대비 사회지출비 추이 .....	127
[그림 5-2] 사회정책 관련 공적사회지출 GDP 비율 .....	127
[그림 5-3] GDP 대비 사회지출비 추이 .....	128
[그림 5-4] 물질적 조건과 삶의 질 성과 비교 .....	129
[그림 5-5] 소득분위별 사교육비 .....	129
[그림 5-6] 연령별 역량수준 국제비교 및 평생학습 참여현황 .....	130
[그림 5-7] 2019년도 정부부처 평생교육 예산 현황 .....	135
[그림 5-8] 2019년도 광역 자치단체 평생교육 예산 현황 .....	136
[그림 5-9] 2019년도 교육청 평생교육 예산 현황 .....	137
[그림 5-10] 11개 부처 '19년 총예산 중 평생교육 예산 비중 .....	138
[그림 5-11] 17개 광역 '19년 총예산 중 평생교육 예산 비중 .....	139
[그림 5-12] 시·도교육청 '19년 총예산 중 평생교육 예산 비중 .....	139
[그림 5-13] 사회안전 평생교육망 .....	146
[그림 5-14] 평생교육정보망 .....	147
[그림 5-15] 평생교육 바우처 연도별 지원 인원 및 누적 지원 인원 추이 .....	149
[그림 5-16] 평생교육 바우처 지원 대상 확대 .....	149



## 제 1 부

# 2019 ~ 2023년 교육 분야 재정운용 방향



## < 2019~2023년 교육 분야 재정운용 방향(요약) >

### □ 교육 분야 재정투자 평가

- 초·중등교육 중심의 ‘개발연대형 교육투자 패턴’ 지속
  - 교육이 혁신성장을 견인하기 위해서는 학교 교육 내부에서도 초·중등교육뿐만 아니라 고등교육과 평생·직업교육의 비중이 높아질 필요
  - 학교 울타리 밖 교육과 학습이 중요성이 증가될 필요
  - 그러나 아직까지 초·중등 교육 일변도로 교육투자가 이루어지고 있어 교육투자 방향의 재구조화가 핵심적인 정책과제로 등장
- \* 2019년 교육 분야 예산 중 유아 및 초·중등교육부문이 84.7%를 차지

### □ 교육 분야 정책환경 변화 및 전망

- 학령인구 감소가 교육에 심대한 영향을 미칠 전망
  - 2000년에 비해 2018년의 초·중·고등학교 학생 수가 약 235만명 감소했으며, 2030년까지 추가로 90만명 이상 감소할 예상
  - \* 학생 수 감소에도 불구하고 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 20.46%로 법정화
- 포용적 혁신성장이 교육투자의 패턴 변화를 요구
  - 혁신성장을 위해서는 고등교육단계에 대한 투자 확대가 필요하며, 포용적 성장을 위해서는 평생·직업교육에 대한 투자 확대가 필요
  - 이에, 칸막이식 교육재정 운용으로부터 탈피해야 한다는 요구는 증가할 전망

### □ 교육 분야 2019~2023년 재정운용 방향

#### < 기본방향 >

- ◇ 학령인구 감소에 따른 지방교육재정의 배분 방향 조정
- ◇ 고등교육의 경쟁력 제고를 위한 재정투입 확대방안 모색
- ◇ 국가차원의 평생교육투자 확대

- (유아 및 초·중등교육부문)
  - 2019년 국세·지방세 간 조세배분구조 변경에 따른 지방교육재정교부금 손실을 상쇄하기 위해 지방교육재정교부금 내국세 교부율을 인상(20.27%→20.46%)하였고, 추가적인 조세배분구조 변경에 대응하기 위한 교부율 인상 논의가 이루어지고 있으나, 학령인구 감소로 규모의 확대보다는 기존 지출 구조의 조정이 필요

- 학령인구 감소로 인한 지방교육재정 배분 방향의 재검토가 필요하며, 정상적 경비를 우선하되 장기간의 투자효과가 나타나는 공교육 개선, 인적자원 역량강화 등에 재정지원을 집중하는 것이 필요
- 누리과정, 고교 무상교육 등은 총 투자분의 일정분을 소요하여 단기적으로는 재원 운용의 경직성을 높일 수 있으나 장기적으로는 학령인구 감소로 인해 부담 정도가 완화될 수 있음.

○ (고등교육부문)

- 자율과 혁신을 우선시하는 선진국 수준의 연구비관리제도가 정착될 수 있도록 BK21사업을 통한 대학원 연구지원 제도 혁신 지속 추진
- 등록금 동결의 장기화에 따른 대학 전반의 경쟁력 약화에 적극적으로 대처할 필요
- 대학재정의 약화는 대학교육의 질적 후퇴 및 학문 생태계의 기반 붕괴로 이어질 수 있어 이에 대한 정부의 면밀한 대응이 요청됨
- 국립대에 대한 재정지원 방식을 사업 중심에서 일반운영비 지원 방식으로 개편 필요

○ (평생·직업교육부문)

- 평생교육 진흥을 위한 투자확대 및 소요재원에 관한 전략적 방안과 가이드라인 마련

# 제1장 교육 분야 재정투자 평가

## 제1절 재정투자의 현황과 추이

### 1. 교육예산 변화 추이

우리나라 정부예산 대비 교육부 예산은 2000년 이후 약 18~20% 사이에 머무르고 있다. <표 1-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 정부예산 대비 교육부 예산 비율이 2005년에는 20.8%에 달하였으나 이후 점점 감소하여 2015년에는 15.9%에 머물렀다. 이후 다시 상승하여 정부예산 대비 교육부 예산 비율은 2016년 16.4%, 그리고 2018년에는 18.6%에 달하였다. 최근 정부예산 대비 교육부예산 비율의 증감 현상은 자동적 변화(automatic change)와 정부의 재량적 의사결정(discretionary decision-making)을 모두 포함하고 있다. 즉, 교육부 예산의 82~83%를 차지하는 지방교육재정교부금 액수가 내국세의 20.27%로 연동되어 있기 때문에, 내국세 수입이 감소하면 교육부 예산은 줄어들고 내국세 수입이 증가하면 교육부 예산은 증가하는 구조적 특성을 보이고 있는 것이다. 그리고 2017년에 정부예산 대비 교육부 예산 비율이 전년 대비 1.8%p 증가한 이유는 ‘유아교육지원특별회계’가 설치된 데 기인한 바가 크다.

<표 1-1> 연도별 정부예산 대비 교육부 예산

(단위: 백만원, %)

구분	정부예산	교육부 예산	정부예산 대비 교육부 예산
2000	93,937,057	19,172,028	20.4
2005	134,370,378	27,982,002	20.8
2010	211,992,599	41,627,519	19.6
2015	322,787,071	51,224,094	15.9
2016	329,909,201	54,065,928	16.4
2017	339,661,568	61,832,104	18.2
2018	368,646,277	68,549,213	18.6

주: 1. (~2004) 정부예산=일반회계+지방양여금관리특별회계+지방교육양금관리특별회계

2. (~2005) 정부예산=일반회계+특별회계

3. 교육부 예산=일반회계+특별회계

4. 2009~2012년 (구)교육과학기술부 예산

5. 2013년 교육부 예산은 정부조직개편 이후 기준이며, 추가경정예산이 포함됨

출처: 2018 간추린 교육통계(KEDI)

지난 5년간 교육부 지출이 어떻게 변화해왔는지를 살펴보면 <표 1-2>가 보여주듯이 일반회계는 2014년 약 50조원에서 2018년에는 63.9조원으로 증가하여 연평균 5.6%의 증가율을 보였다. 그런데 일반회계 연평균 증가율과 비교했을 때, 이보다 높은 증가율을 보인 부문은 유아 및 초·중등교육부문뿐인데, 이는 지방교육재정교부금이 내국세의 20.27%로 법정화되어 있어, 세수여건의 개선에 따라 초·중등교육에만 투자되는 지방교육재정교부금만 빠르게 증가했기 때문이다. 특히, 2017년에 신설된 유아교육지원특별회계를 합할 경우 2018년 현재 유아 및 초·중등교육에 대한 투자는 무려 53.7조원에 달하고 있다. 이와는 달리 고등교육부문은 연평균 증가율이 3.6%에 그쳤는데, 이는 지방교육재정교부금의 자동적 증가가 교육 분야 내에서 고등교육재정의 증가를 억제하는 효과를 가졌음을 의미하는 것이다.

최근 고등교육부문의 증가세에도 불구하고, 유아 및 초·중등교육부문이 전체 지출에서 차지하는 비중이 여전히 82%를 상회하고 있고 고등교육과 평생·직업교육을 합한 비중이 17%에도 미치지 못하고 있어, 우리나라의 교육투자 패턴은 아직도 초·중등교육 중심의 투자에서 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다. 교육이 혁신성장을 견인하기 위해서는 학교 교육 내부에서도 초·중등교육뿐만 아니라 고등교육과 평생·직업교육의 비중이 높아져야 하고, 학교 교육뿐만 아니라 학교 울타리 밖 교육과 학습의 중요성이 커져야 함을 고려할 때, 아직도 ‘개발연대형’의 교육투자 패턴 유지하고 있는 우리나라 교육투자의 방향을 어떻게 재구조화시켜 나갈지가 매우 중요한 정책과제로 등장하고 있다고 할 것이다.

<표 1-2> 교육부 지난 5년간의 재정운용 추이(2014~2018년)

(단위: 억원, %)

구 분	'14실적	'15실적	'16실적	'17실적	'18실적	연평균 증가율
계	541,324	546,985	578,790	632,507	685,549	6.1
○ 예 산	499,804	502,419	535,642	588,451	639,195	6.3
○ 기 금	41,520	44,567	43,148	44,057	46,354	2.8
<b>【교육 분야】</b>	502,586	503,957	537,113	589,327	640,290	6.2
▪ 유아및초·중등교육	411,084	408,528	439,280	489,373	537,358	6.9
▪ 고등교육	85,260	88,790	90,962	92,793	95,235	2.8
▪ 평생·직업교육	5,345	5,677	5,860	6,114	6,451	4.8
▪ 교육일반	897	963	1,010	1,048	1,246	8.6
<b>【사회복지분야】</b>	38,738	43,028	41,677	43,180	45,259	4.0
▪ 기초생활보장	-	1,014	1,182	1,006	1,063	순증
▪ 공적연금	38,738	42,014	40,495	42,174	44,196	3.4

주: 결산액(총지출) 기준

자료: 교육부

<표 1-3>은 교육 분야에서 부문별 프로그램 예산의 비중을 보여주고 있다. 유아 및 초·중등교육 부문은 2019년에 교육 분야 예산 중 84.4%를 차지하고 있다. 교육 분야 예산의 거

의 대부분이 유아 및 초·중등교육에 투자되고 있는 것이다. 이 분야의 프로그램 중 가장 큰 규모의 예산을 차지하는 프로그램이 지방교육재정교부금으로서 55.2조원에 달하고 있으며, 그다음이 유아교육지원특별회계전출로서 3.8조원에 달하고 있다. 지방교육재정교부금과 유아교육지원특별회계전출 예산을 합치면 유아 및 초·중등교육 예산의 99.5%를 차지하고 있음을 알 수 있다.

고등교육부문은 2019년에 10.1조원으로서 전체 교육예산 중 14.3%를 차지하는데, 프로그램 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 맞춤형 국가장학제도 기반조성으로서 4.2조원이 투입되고 있으며, 그다음이 3.3조원이 지원되는 국립대학 운영 지원 예산이다. 맞춤형 국가장학제도 기반 조성국립대학 운영 지원 예산은 예산당국의 재량적 배분이 매우 힘든 구조로 되어 있는데, 이 두 프로그램에 대한 예산배분이 전체 고등교육 예산의 74.8%를 차지하고 있다. 이렇게 볼 때 고등교육 예산 내에서도 재정당국이나 교육당국이 재량적으로 대학에 지원할 수 있는 예산은 30%에 미치지 못함을 알 수 있다.

〈표 1-3〉 교육 분야 부문별 예산 현황(2019년)

(단위: 십억원, %)

사업구분	예산규모	부문 내 비중	분야 내 비중
■ 교육 분야	70,335		100.00
▪ 유아 및 초·중등교육	59,383	100.0	84.4
- 학교교육 내실화	234	0.4	0.3
- 교육복지증진	59	0.1	0.1
- 학교교육 활성화	26	0.0	0.0
- 지방교육재정교부금	55,249	93.0	78.6
- 지방교육정책 지원 (유아교육지원특별회계)	3,815	6.4	5.4
▪ 고등교육	10,081	100.0	14.3
- 대학교육 역량강화	1,441	14.3	2.0
- 학술연구 역량강화	873	8.7	1.2
- 맞춤형 국가장학제도 기반 조성	4,226	41.9	6.0
- 국립대학 운영 지원	3,310	32.8	4.7
- 대학교육 역량강화(기금,융자)	220	2.2	0.3
- 기금운영비	11	0.1	0.0
▪ 평생·직업교육	743	100.0	1.1
- 인적자원정책 기반강화	2	0.3	0.0
- 평생직업교육 체제 구축	136	18.3	0.2
- 국제교육협력 증진	102	13.7	0.1
- 국립국제교육원 지원	91	12.2	0.1
- 산학연 협력 활성화	401	54.0	0.6
- 정보활용 활성화 지원	11	1.5	0.0
▪ 교육일반	128	100.0	0.2

주: 본예산(총지출) 기준  
자료: 교육부

평생·직업교육 부문에 지원되는 예산은 2019년에 7,430억원 수준으로서 전체 교육예산의 1.1%에 불과하다. 그런데 평생·직업교육 예산 내에서도 재외동포교육운영지원과 글로벌 교육협력 지원사업으로 구성된 국제교육 협력 증진에 1,020억원이 지원되고, 국립국제교육원 지원 예산이 910억원에 달하여 이 두 가지 프로그램의 비중이 평생·직업교육 부문에서 차지하는 비중이 54.4%에 달하고 있음을 볼 수 있다. 전체 교육예산의 0.5%에 불과한 평생·직업교육 예산 중에서도 평생·직업 기능으로 분류하기 힘든 이 두 가지 프로그램을 제외하면, 실질적으로 평생·직업교육을 지원하는 예산은 전체 교육예산의 0.2%에 불과하다.

다만, 평생·직업교육예산은 교육부뿐만 아니라 9개 부처에 분산되어 있고 지자체도 다양한 평생·직업교육예산을 운용하고 있어 그 규모는 교육부의 평생·직업교육예산보다 훨씬 크다. 그러나 아직까지 평생·직업교육예산의 분류 기준조차 정해지지 않아 예산규모를 파악하기 힘들 뿐만 아니라 제대로 된 국제비교도 불가능한 상태이다. 더욱이 평생·직업교육의 대상, 방법, 투자 수준 등에 대한 전 부처 차원의 조정은 매우 미약한 상태이기 때문에, 이를 극복할 수 있는 평생·직업교육예산 관련 거버넌스의 재구조화가 절실하다.

## 2. 교육재정 국제비교: OECD 국가 중심

OECD Education at a Glance 2018에 따르면 2015년을 기준으로 우리나라의 초·중등학교 과정의 공교육비는 GDP 대비 4.0%로서 OECD 국가 평균인 3.5%를 다소 넘는 수준이다. 한편, 우리나라 고등교육 과정의 공교육비는 GDP 대비 1.8%로서 OECD 평균(1.5%)과 비교할 때 약 0.3%p 높은 것으로 나타나고 있다.

그런데 초·중등학교 과정에서는 우리나라의 정부부담과 민간부담 비율이 OECD 평균에 비해 모두 높은 데 비해, 고등교육 과정에서는 우리나라의 정부부담 비율은 OECD 평균에 비해 낮은 반면(0.14%p), 민간부담 비율은 상대적으로 매우 높게(0.5%p) 나타나는 것이 특징이다.

그러나 Education at a Glance에 기반하여 GDP 대비 공교육비 비율을 분석하는 데 있어서는 특별한 주의를 요한다. OECD의 Education at a Glance 2018부터 우리나라 관련 자료에서 고등교육단계에서는 전년도 이월금과 적립금이 처음으로 공교육비에서 제외되었으나 유·초·중등 단계에서는 GDP의 0.3%에 해당하는 전년도 이월금과 적립금 4.7조원이 여전히 포함되어 있기 때문이다.

<표 1-4> GDP 대비 공교육비 비율

(단위: %)

구 분		초·중등학교 과정			고등교육 과정		
		계	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담
2000	한국	4.0	3.3	0.7	2.6	0.6	1.9
(2003)	OECD 평균	3.6	3.4	0.3	1.3	1.0	0.3
2005	한국	4.3	3.4	0.9	2.4	0.6	1.8
(2008)	OECD 평균	3.8	3.5	0.3	1.5	1.1	0.4
2010	한국	4.7	3.9	0.9	2.6	0.7	1.9
(2013)	OECD 평균	4.0	3.7	0.3	1.7	1.1	0.5
2012	한국	4.3	3.8	0.5	2.3	0.8	1.5
(2015)	OECD 평균	3.7	3.5	0.2	1.5	1.2	0.4
2014	한국	4.0	3.5	0.5	2.3	1.0	1.2
(2017)	OECD 평균	3.6	3.4	0.3	1.6	1.1	0.5
2015	한국	4.0	3.5	0.5	1.8	0.9	0.9
(2018)	OECD 평균	3.5	3.2	0.3	1.5	1.1	0.4

- 주: 1. GDP 대비 공교육비 = (정부부담 금액 + 민간부담 금액 + 해외부담 금액)/GDP×100  
 - 「OECD 교육지표 2018」부터 해외부담 금액을 포함하는 것으로 산출 기준이 변경되었으며, 반올림으로 인해 단순합계(정부부담+민간부담)와 다를 수 있음. (한국은 해외재원 미포함)  
 - 2015년(회계연도) 한국 자료의 ‘정부부담’수치는 OECD 홈페이지의 EAG web table, EAG country note에서 확인 가능  
 2. 구분 연도는 회계연도, ( )안의 연도는 EAG(Education at a Glance)자료 발표년도  
 3. 「OECD 교육지표 2018」부터 한국 자료의 고등교육단계에서는 전년도 이월금 및 적립금이 공교육비에서 제외되었으나, 유·초·중등 교육단계에는 전년도 이월금 및 적립금이 4.7조원(GDP 대비 약0.3%) 포함됨  
 4. 「OECD 교육지표 2017」부터 교육단계 구분 없는 프로그램의 지출액을 각 교육단계에 포함하여공교육비 산출  
 - '10년, '12년(회계연도) 한국 자료는 시계열 비교를 위하여 KEDI에서 산출.  
 5. 한국 GDP(회계연도 기준)는 '00년 522조원, '05년 811조원, '10년 1,173조원, '12년 1,377조원, '14년 1,486조원, '15년 1,564조원

자료: OECD(해당 연도), Education at a Glance: OECD Indicators

<표 1-5>는 학생 1인당 공교육비를 보여주고 있다. 미국 달러의 구매력지수(PPP)로 환산한 1인당 공교육비에서 우리나라는 초등학교 과정과 중등학교 과정에서 모두 OECD 평균을 상회하고 있다. 2015년 기준 우리나라 초등학생의 1인당 공교육비는 11,047달러임에 반해 OECD 평균은 8,631달러이며, 우리나라 중등학교 과정생의 1인당 공교육비는 12,202달러임에 반해 OECD 평균은 10,010달러이다. 구매력지수로 환산한 우리나라 학생 1인당 공교육비는 초등학교 과정과 중등학교 과정에서 모두 2012년부터 OECD 평균을 능가하고 있는 것이다.

국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율을 보면, 초등학교 과정과 중등학교

과정에서 우리나라의 1인당 공교육비 비율은 OECD 평균에 비해 매우 높게 나타난다. 2015년 기준으로 국민 1인당 GDP 대비 우리나라 초·중·고등학교 학생의 1인당 연간 공교육비 비율은 31%로 나타나는데, OECD 평균은 22%에 불과하다. 중등학교 과정에서도 국민 1인당 GDP 대비 우리나라 학생의 1인당 연간 공교육비 비율은 35%로 나타나는데, OECD 평균은 25%에 불과하다. 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율이 OECD 평균보다 높게 나타나는 것은 2000년대 이후 지속되는 현상이다.

고등교육 과정으로 오면 상황은 사뭇 달라진다. 2015년 기준으로 구매력지수로 환산한 우리나라 대학생 1인당 공교육비는 10,109달러에 불과하지만, OECD 평균은 15,656달러에 달하고 있다. 국민 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 연간 공교육비 비율을 비교해도 우리나라는 29%에 불과한 반면, OECD 평균은 38%에 달하고 있다. 초·중·고등학교 과정과 달리 우리나라에서 고등교육 과정의 공교육비의 절대액과 비율이 모두 낮게 나타나는 이유는 두 가지이다. 첫째, 우리나라의 대학 진학률이 OECD 평균에 비해 상대적으로 높기 때문에, 대학생의 절대수가 많아 학생 1인당 공교육비 절대액과 비율이 모두 낮게 나타났을 수 있다. 이는 우리나라에서 고등교육 과정 공교육비를 늘릴 수 있는 방법 중 하나가 강력한 대학구조조정임을 시사하는 것이다. 둘째, 고등교육 과정에 대한 정부의 투자가 절대적으로 낮은 수준에서 비롯되는 현상이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 교육부 교육부문 예산 중 고등교육이 차지하는 비중이 2018년 기준 14.3% 수준에 불과한데, 이는 향후 고등교육부문에 대한 정부투자가 지속적으로 증가할 필요가 있음을 시사하는 것이다.

〈표 1-5〉 학생 1인당 공교육비

(단위: 미국달러의 구매력지수(PPP) 환산액, %)

구 분	초등학교 과정		중등학교 과정		고등교육 과정		
	학생 1인당 공교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율	학생 1인당 공교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율	학생 1인당 공교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율	
2000	한국	3,155	21	4,069	27	6,118	40
(2003)	OECD 평균	4,381	19	5,957	25	9,571	42
2005	한국	4,691	22	6,645	31	7,606	36
(2008)	OECD 평균	6,252	21	7,804	26	11,512	40
2010	한국	7,453	26	8,911	31	9,998	35
(2013)	OECD 평균	7,974	23	9,014	26	13,528	41

〈표 1-5〉의 계속

(단위: 미국달러의 구매력지수(PPP) 환산액, %)

구 분	초등학교 과정		중등학교 과정		고등교육 과정		
	학생 1인당 공교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율	학생 1인당 공교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율	학생 1인당 공교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율	
2012	한국	8,811	28	9,728	30	9,896	31
(2015)	OECD 평균	8,247	22	9,518	25	15,028	40
2014	한국	9,656	29	10,316	31	9,570	28
(2017)	OECD 평균	8,733	22	10,106	25	16,143	40
2015	한국	11,047	31	12,202	35	10,109	29
(2018)	OECD 평균	8,631	22	10,010	25	15,656	38

- 주: 1. 학생 1인당 공교육비 산출식: 「OECD 교육지표 2018」부터 학생 1인당 공교육비 산출 기준 변경  
 - 기존 산출식: {(경상지출+자본적 지출) / 학생수} / PPP  
 - 신규 산출식: {(교육기관 직접 지출) / 학생수} / PPP  
 2. 「OECD 교육지표 2018」부터 한국 자료의 고등교육단계 전년도 이월금 및 적립금이 공교육비에서 제외 되었으나, 유·초·중등 교육단계에는 전년도 이월금 및 적립금이 4.7조원(GDP 대비 약 0.3%) 포함됨  
 3. 「OECD 교육지표 2017」부터 교육단계 구분 없는 프로그램의 지출액을 각 교육단계에 포함하여 공교육비 산출  
 - '10년, '12년(회계연도) 한국 자료는 시계열 비교를 위하여 KEDI에서 산출.  
 4. 한국 1인당 GDP(회계연도 기준)는 '00년 US\$ 15,186, '05년 US\$ 21,342, '10년 US\$ 28,829, '12년 US\$ 32,022, '14년 US\$ 33,632, '15년 US\$ 35,204  
 5. 한국 PPP환율(회계연도 기준)은 '00년 \$1당 731.19원, '05년 \$1당 788.92원, '10년 \$1당 823.67원, '12년 \$1당 860.25원, '14년 \$1당 870.74원, '15년 \$1당 870.93원

자료: OECD(해당 연도), Education at a Glance: OECD Indicators

## 제2절 재정투자의 성과와 한계

### 1. 유·초·중등교육

학령인구의 감소와 지속적인 교육투자 덕분에 초·중등단계의 교육여건은 상당히 개선된 것으로 보인다. 2016년 기준으로 교사 1인당 학생 수가 초등학교 과정에서 우리나라가 16.5명인 반면, OECD 평균은 15.0명으로 나타나고 있다. 2000년의 경우에는 우리나라 교사 1인당

초등학교 학생 수가 32.1명이었던 반면, OECD 평균은 17.7명이었다. 중학교 과정과 고등학교 과정에서도 2000년과 2016년을 비교하면 우리나라의 교사 1인당 학생 수가 매우 호전되었고(중학교는 21.5명에서 14.7명으로 감소, 고등학교는 20.9명에서 13.8명으로 감소) OECD 평균에 근접했음을 볼 수 있다. 학급당 학생 수를 보면, 초등학교의 학급당 학생 수는 2000년 36.5명에서 2016년에는 23.2명으로 감소했으며, 중학교의 학급당 학생 수도 2000년 35.8명에서 2016년 28.4명으로 감소했음을 볼 수 있다.

<표 1-6> 교사 1인당 학생 수, 학급당 학생 수

(단위: 명)

구 분		교사 1인당 학생수			학급당 학생수	
		초등학교 과정	중학교 과정	고등학교 과정	초등학교 과정	중학교 과정
2000	한국	32.1	21.5	20.9	36.5	35.8
(2002)	OECD 평균	17.7	15.0	13.9	21.9	23.6
2005	한국	28.0	20.8	16.0	32.6	35.7
(2007)	OECD 평균	16.7	13.7	13.0	21.5	24.1
2010	한국	21.1	19.7	16.5	27.5	34.7
(2012)	OECD 평균	15.9	13.7	13.8	21.2	23.4
2014	한국	16.9	16.6	14.5	23.6	31.6
(2016)	OECD 평균	15.1	13.0	13.3	21.1	23.1
2015	한국	16.8	15.7	14.1	23.4	30.0
(2017)	OECD 평균	15.2	13.0	13.1	21.1	23.3
2016	한국	16.5	14.7	13.8	23.2	28.4
(2018)	OECD 평균	15.0	12.7	13.0	21.3	22.9

- 주: 1. 교사는 수업담당교사(교장·교감, 영양·사서·보건·전문상담교사 제외)만 대상
- 2. 구분 연도는 학년도, ( )안의 연도는 EAG(Education at a Glance)자료 발표년도
- 3. 과정별 포함 학제는 일러두기 참조

자료: OECD(해당 발표년도), Education at a Glance: OECD Indicators

교육의 성과를 여러 가지 차원에서 측정할 수 있지만, 그 중 하나로 활용되는 IMD 교육 경쟁력 순위에서 최근 우리나라의 교육경쟁력이 향상된 것으로 나타나고 있다. <표 1-7>에서 볼 수 있는 바와 같이, 우리나라의 교육경쟁력 순위는 2013년 25위를 기록한 이후 꾸준히 하락하다가 2018년에 다시 25위로 상승했음을 볼 수 있다.

〈표 1-7〉 IMD 교육경쟁력 순위

(단위: 순위)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
한국	25	31	32	33	37	25
미국	18	23	27	24	27	21
일본	28	28	38	35	36	30
독일	22	19	22	23	29	32
중국	45	39	45	43	43	45

주: 2013, 2014년 60개국, 2015, 2016년 61개국, 2017, 2018년 63개국을 대상으로 한 순위  
 자료: IMD(해당연도). World Competitiveness Yearbook.

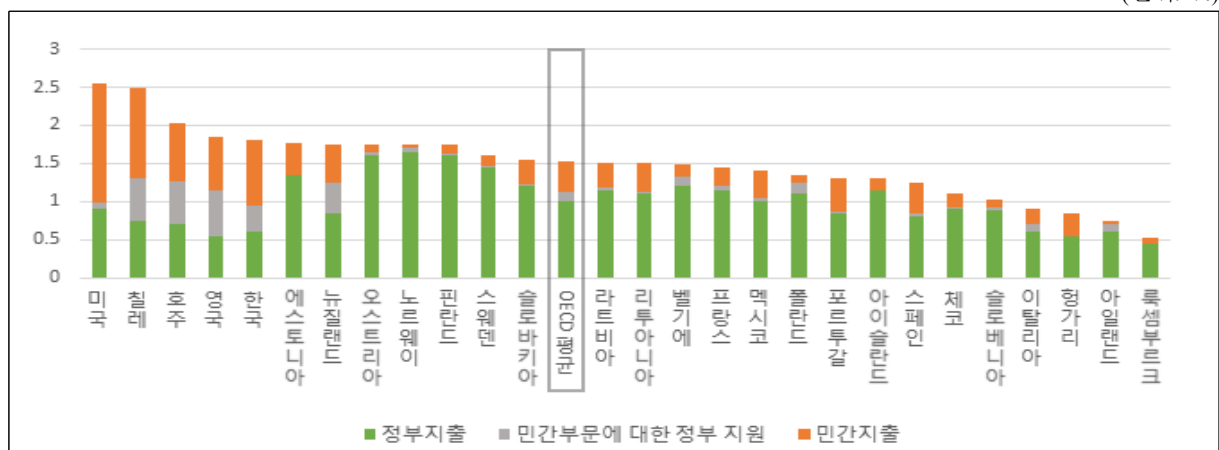
## 2. 고등교육

우리나라 고등교육의 공교육비(정부부담+민간부담)는 2015년 기준 GDP 대비 1.8%로서 OECD 국가 중 여섯 번째로 높은 수준이지만(OECD 평균은 1.5%), GDP 대비 정부·민간 재원의 상대적 비율은 공공 : 민간 = 0.9 : 0.9로서 OECD의 1.1 : 0.4와 비교하였을 때, 민간부담이 상대적으로 큰 것을 알 수 있다.

그런데 흥미로운 현상은 GDP 대비 고등교육에 투자되는 공교육비 비중이 높은 국가 중 한국보다 총부담수준이 낮은 국가는 모두 정부부담의 비중이 대단히 높다는 사실이다. 특히, 오스트리아, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴 등은 고등교육비의 대부분이 정부지출로 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다. 그리고 GDP 대비 고등교육투자 비중이 한국보다 높은 국가의 공통된 특징은 민간부담의 비중이 상대적으로 높고, 높은 등록금을 부과하고 있다는 것이다. 즉, 고등교육단계에서 민간지출의 비중이 높은 국가들이 등록금 수준도 높게 나타나고 있는 것이다([그림 1-1]과 [그림 1-2] 참조).

[그림 1-1] GDP 대비 고등교육 지출 비중 및 정부부담-민간부담 비율

(단위: %)



자료: OECD, Education at a Glance 2018.

자료가 제출된 OECD 국가 중 우리나라 국공립대학의 평균 등록금은 여섯 번째로 높게 나타났으며, 사립대학의 평균 등록금은 다섯 번째로 높게 나타났다(<표 1-8>과 [그림 1-2] 참조). 우리나라의 등록금 수준 순위는 기존에 알려진 것보다 하락한 것으로 나타났는데, 이는 약 9년간 지속된 등록금 동결 정책의 영향인 것으로 보인다.

<표 1-8> 고등교육단계 교육기관별 연간 평균 등록금(2015~16학년도)

(단위: 미국달러 PPP 환산액)

	전일제 내국인 학부생에게 교육기관이 부과하는 연평균 등록금	
	국공립 교육기관	사립 교육기관
한국 <sup>1)</sup>	4,712	8,419
호주 <sup>2)</sup>	4,785	10,289
오스트리아 <sup>2)</sup>	910	910
캐나다	4,965	-
칠레	7,351	8,437
핀란드	0	0
이스라엘 <sup>3)</sup>	3,043	6,675
이탈리아	1,647	5,771
일본	5,218	8,411
뉴질랜드	4,236	-
스웨덴	0	0
미국 <sup>4)</sup>	8,202	21,189
영국	-	11,797

주: 등록금은 주요 고등교육 프로그램에 대한 가중평균으로 도출되었으며 전체 고등교육기관을 다루고 있지 않으므로 해석에 주의를 요함. 그러나 보고된 수치는 적절한 대리치로 간주될 수 있으며 주요 교육기관이 대부분의 학생에게 부과하는 등록금 수준에 대해 국가간 차이를 보여주고 있음.

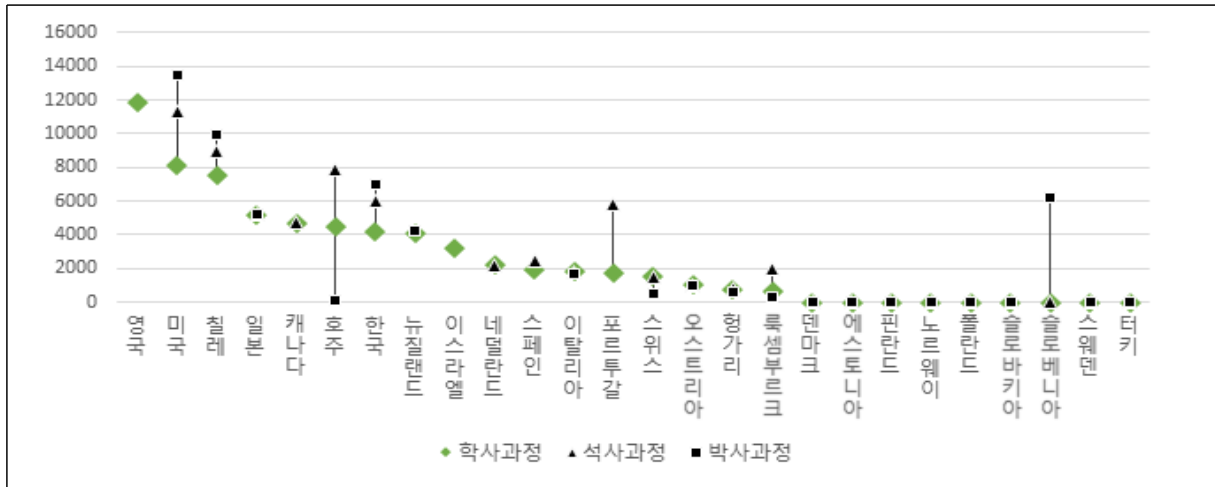
- 1) 2016년도 자료임.
- 2) 2014/15년도 자료임.
- 3) 2013/14년도 자료임.
- 4) 2011/12년도 자료임.

자료: OECD (2018). Education at a Glance 2018: OECD Indicators.

자료가 제출된 OECD 국가 중 약 1/3은 국공립대생에 대해서는 아예 등록금을 부과하지 않으며, 다른 1/3에서는 등록금 수준이 2,400달러 이하로 나타나고 있다. 나머지 1/3의 국가에서만 등록금이 3,000~8,000달러 수준이다. 호주, 일본, 한국의 경우 사립대학 학부생의 등록금 수준은 8,000달러를 넘고 있다(이 국가들에서 국공립대 등록금 수준은 4,500~5,300달러 수준이다). 미국의 경우 약 1/3의 학부생이 사립대에 다니고 있는데, 이들의 평균 등록금 수준은 주립대에 비해 약 2.5배 수준으로 20,000달러를 넘고 있다(OECD, 2018).

[그림 1-2] 국·공립대생에 대한 등록금 수준(구매력 기준)

(단위: 달러)



자료 : OECD, Education at a Glance 2018.

[그림 1-2]에서 또 하나 주목해야 할 사실은 OECD 국가 중 미국, 칠레, 우리나라만이 학부생 등록금 수준보다 석사과정과 박사과정의 등록금 수준이 높다는 점이다. 대부분의 OECD 국가에서는 학사과정, 석사과정, 박사과정의 등록금 수준이 동일하다. 미국의 경우 대학원생에게 부과되는 등록금 수준이 높지만 장학금이 광범위하게 존재하고 학자금대출 제도가 있기 때문에 대학원생에게 큰 부담으로 작용하지 않는다. 반면, 우리나라는 대학원생 등록금은 상대적으로 높은 반면 학자금지원제도는 학부생 중심으로만 운영되기 때문에 대학원생의 부담이 가중되는 구조로 되어 있다. 연구중심대학 중심으로 전일제 학생에 대한 장학금 지원이 필요한 이유이다.

평가 방식과 지표의 선정 등에 있어 상당한 문제점을 지니고 있어 해석에 있어서 대단히 큰 주의를 요하긴 하지만, 대학에 대한 국제평가에서 우리나라 대학들은 아직도 질적 우수성을 제고할 여지가 많은 것으로 보인다. <표 1-9>는 QS와 Times에서의 우리나라 대학에 대한 평가순위를 보여주고 있다.

〈표 1-9〉 국내 주요 대학 국제평가 순위

(단위: 순위)

구분	2014		2015		2016		2017		2018	
	QS	Times	QS	Times	QS	Times	QS	Times	QS	Times
서울대	31	50	36	85	35	72	36	74	36	63
KAIST	51	52	43	148	46	89	41	95	40	102
포스텍	86	66	87	116	83	104	71	137	83	142
고려대	116	201-225	104	251-300	98	201-250	90	201-250	86	198
연세대	106	201-225	105	301-350	112	251-300	106	201-250	107	201-250
성균관대	140	148	118	153	106	137	108	111	100	82
UNIST	-	-	-	-	-	-	-	201-250	-	201-250

주: 1. 2009년까지 Times와 QS의 공동조사였던 세계대학평가가 2010년 QS와 Times 단독조사로 분리

2. UNIST는 2017년 Times 신규 진입

자료: QS\_ <http://www.topuniversities.com>

Times\_ <http://www.timeshighereducation.com>

## 제2장

# 교육 분야 정책환경 변화 및 전망

## 제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망

### 1. 학령인구의 감소

유·초·중등 교육재정과 관련된 가장 중요한 이슈는 학령인구의 감소이다. <표 2-1>은 2000년 이후 교육과정별 학생 수 변동을 보여주고 있다. 2000년과 2018년을 비교할 때 유치원 과정의 원아 수는 130,735명이 증가하였는데, 이는 학령인구가 증가한 것이 아니라 누리과정 도입 등을 통하여 유아교육의 범위가 대폭 확대된 것에 기인한 것이다.

초등학교 학생 수는 2000년에 비해 2018년에는 무려 1,308,606명이 감소하여 32.6%의 감소율을 보이고 있다. 중학교 학생 수는 521,775명이 감소하여 28.0%의 감소율을, 그리고 고등학교 학생 수는 537,009명이 감소하여 25.8%가 감소하였다. 그런데 출산율이 지속적으로 하락하고 있어 앞으로 학령인구 감소가 더욱 심각한 수준으로 전개될 가능성이 있으며, 시간의 흐름에 따라 현재의 초등학생들이 중학교와 고등학교로 진학하게 되면 학생 수 감소가 현재보다 더 빠르게 나타나게 될 것이다.

초·중등교육과정과는 달리 대학과정과 대학원과정의 학생 수는 각각 5.8%와 40.4% 증가하였는데, 초·중등학교 과정의 인구 감소를 감안했을 때 앞으로 대학과정과 대학원 과정에 심각한 충격을 던질 것이라는 점은 쉽게 예측할 수 있다.

<표 2-1> 교육과정별 학생 수 변동

(단위: 명, %)

구분		2000	2010	2015	2018	2018~2000	증감률
유초 중등 통계	유치원	545,263	538,587	682,553	675,998	130,735	24.0
	초등학교과정	4,019,991	3,299,094	2,714,610	2,711,385	-1,308,606	-32.6
	중학교과정	1,860,539	1,974,798	1,588,025	1,338,764	-521,775	-28.0
	고등학교과정	2,085,466	1,977,575	1,799,708	1,548,457	-537,009	-25.8
	특수학교	23,605	23,858	25,536	25,860	2,255	9.6
	각종학교	15,001	8,970	9,495	9,259	-5,742	-38.3
고등 교육 통계	대학과정	2,219,765	2,555,050	2,505,209	2,347,975	128,210	5.8
	전문대학과정	914,347	772,475	769,384	708,186	-206,161	-22.5
	대학원	229,437	316,633	333,478	322,232	92,795	40.4

자료: 간추린 교육통계(KEDI)

## 2. 고등교육

혁신성장이 강조되면서 고등교육, 특히 대학원 수준의 교육과 연구의 중요성이 증가하게 되면서 이를 뒷받침하기 위한 재정투자 확대에 대한 요구가 증가할 전망이다.

[그림 2-1]은 등록금 수준과 학자금 지원의 범위에 따라 학생지원의 유형을 네 가지로 분류한 그림이다. 그룹 1에 속하는 국가들은 학생들에게 등록금을 부과하지 않으면서 광범위하게 학자금(생활비)을 지원하는 국가들이다. 이 유형에 속하는 국가들로는 핀란드, 터키, 노르웨이 등이 있다.

그룹 2는 호주, 캐나다, 영국, 뉴질랜드, 미국을 포함하는 그룹인데, 상당히 높은 수준의 등록금을 부과하는 동시에 학자금지원제도가 매우 발달되어 있는 것이 특징이다. 호주, 영국, 미국의 경우에는 대학 재학생 80% 이상이 장학금이나 학자금대출을 받고 있다.

그룹 3에 속하는 국가들은 높은 등록금을 부과하고 있지만 학자금지원제도는 그룹 1이나 2만큼 발달되어 있지 않은 국가들로서, 한국, 일본, 칠레가 여기에 해당한다. 우리나라의 경우 그룹 3의 왼쪽에서 오른쪽으로 이동한 경우라고 할 수 있다.

그룹 4는 대부분의 유럽국가들을 포괄하는 유형인데, 낮은 수준의 등록금을 부과하고 있지만 학자금지원의 수혜 범위도 제한되어 있는 국가들이다. 이 유형에 속하는 국가로서는 오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 스위스 등을 들 수 있다.

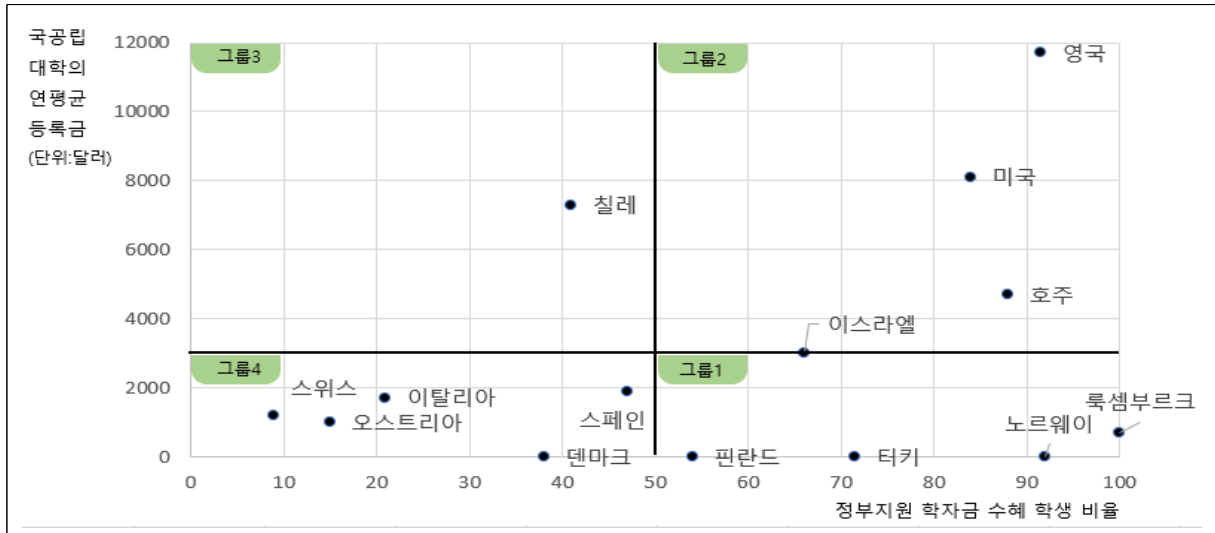
그룹 3에 속해 있는 우리나라의 고등교육 재정지원 패턴을 다른 유형으로 전환하는 것은 매우 어려워 보인다. 낮은 등록금을 대체하기 위해 정부재정지원을 늘리고는 있으나 등록금 수입 손실을 상쇄하는 수준일 뿐 대학의 경쟁력 강화에는 크게 미흡하다. 따라서 현재의 패턴 내에서 대학경쟁력과 형평성을 제고할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 특히, 연구중심대학 사업을 선택과 집중, 성과중심의 사업으로 개편하여 재정지원의 효과를 극대화할 필요가 있으며, 국립대 지원이 고등교육의 공공성, 형평성, 경쟁력 확보를 위한 효과적인 방법으로 진행되고 있는지 재정지원의 수준과 방법의 적절성에 대한 근본적인 재검토가 필요하다.

[그림 2-1]을 통해 우리나라 고등교육 재정의 문제를 해결할 수 있는 방법은 두 가지임을 알 수 있다. 첫째, 미국, 호주, 영국처럼 학자금 수혜 학생의 비율과 지원 수준을 대폭 높이는 방법이다. 그런데 이것이 가능하기 위해서는 고등교육예산의 대폭적인 확충이 필요하며, 이를 위해서는 교육재정 내에서 부분 간 재원의 재조정이 불가피하다. 즉, 초중등단계에 집중되어 있는 교육재정의 상당 부분을 고등교육부문으로 이동시키는 노력이 필요하다. 둘째, 등록금 수준, 특히 사립대학의 등록금 수준을 영국이나 미국처럼 인상하도록 허용하는 방안이다. 국공립대의 등록금은 고등교육에 대한 기회 균등을 위해 상대적으로 낮은 수준으로 유지한다 할지라도 사립대의 등록금 수준은 현실화시켜 고등교육의 경쟁력 강화에 활용할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 등록금 동결 수

단으로 활용되고 있는 국가장학금 2 유형을 폐지하고 그 예산을 고등교육재정지원 사업으로 전환하는 방안을 심각하게 고민할 필요가 있다.

[그림 2-1] 고등교육 재정지원의 4가지 유형(2015~2016년)

(단위: 달러)



자료 : OECD, Education at a Glance 2018.

## 제2절 재정운용 환경 변화 및 전망

재정운용 환경 변화는 크게 재정규모의 변화와 재정운용 방식의 변화로 대별할 수 있는데, 교육 분야의 재정규모가 획기적으로 증가할 가능성은 낮을 것으로 예상된다. 무엇보다도 향후 삶의 질 향상을 위한 복지, 환경, 고용 분야에 대한 재정투자 수요가 증가할 것으로 예상되기 때문에 교육 분야에 대한 정부투자가 증가할 것으로 예상하기는 어려운 것이다.

재정운용 방식 측면에서는, 앞으로 재정의 통합적 운용에 대한 요구가 증대할 것으로 예상된다. 저출산·고령화 등에 따라 경제의 성장 잠재력이 줄어드는 가운데, 재정건전성을 유지하면서 지출 수요에 대응하기 위해서는 일반정부 전체를 대상으로 재정을 통합적으로 운용하면서 전략적 지출 우선순위 설정, 재원의 전략적 배분 등이 강조될 것이다.

따라서 교육 분야에 있어서는 예산규모가 안정적으로 유지되는 가운데, 재정의 통합적 운용을 통한 전략적 자원배분이 핵심적인 정책과제로 등장할 것으로 보인다. 이와 관련하여, 향후 제기될 가장 중요한 이슈는 칸막이식 재정운용의 대표적인 사례라 할 수 있는 지방교육재정교부금의 지속 여부라고 할 것이다.

## 제3장

# 교육 분야 2019~2023년 재정운용 방향

## 제1절 기본 방향

학령인구가 지속적으로 감소하고 있는 가운데 혁신성장을 견인할 수 있는 인적자원 양성을 위해서는 교육 분야 내 지출구조조정이 필요하다. 지출구조조정의 기본 방향은 과도하게 팽창되어 있는 유·초·중등 교육 투자 일변도에서 혁신성장을 주도할 수 있는 고등교육과 평생·직업교육에 대한 투자확대로 요약할 수 있다.

종합하면, 국제비교를 통해서도 알 수 있듯이 등록금 동결 정책에 따라 대학의 등록금 의존은 점점 줄어들고 있는 반면, 대학에 대한 정부 재정지원은 획기적으로 늘지 않고 있는 문제가 발생하고 있다. 혁신성장의 엔진은 대학에 있을 뿐만 아니라 혁신성장을 견인하기 위한 주체는 세계적인 경쟁력을 가진 대학임을 고려할 때, 향후 정부의 고등교육재정정책은 고등교육에 대한 지원 확대, 혁신성장을 견인할 수 있는 재정지원의 효율화와 전략적 지원에 있다고 할 것이다. 그리고 대학재정지원사업의 효율화도 대단히 중요한 과제이긴 하지만, 재정지원의 절대수준이 증가하지 않는 상태에서의 재정의 효율화는 경쟁력 강화에는 상당한 한계를 가질 수밖에 없다.

교육 분야에 대한 지출의 총규모가 증가할 가능성이 높지 않은 상태에서 고등교육에 대한 재정지원의 확대는 교육 분야 내에서 투자 우선순위의 재설정, 투자 우선순위의 재설정이 실질적인 투자의 변화로 이어질 수 있는 재정제도와 거버넌스의 재설계를 필요로 한다.

## 제2절 부문별 재정투자 방향

### 1. 유아 및 초·중등교육 부문

학생 수는 감소할 전망이나, 내국세의 20.46% 및 국세 교육세 전액을 재원으로 하는 지방교육재정교부금은 지속적으로 증가할 전망이다. 이에 학생 수 감소에 따라 예상되는 유희 지방교육재정교부금으로 인구구조의 변화, 산업구조의 변화 등 사회변화에 따라 필요한 교육수요를 발굴하여 투자하는 것이 필요하다.

첫째, 시도교육청의 기채 상환 또는 상환을 위한 예치 노력이 이루어져야 할 것이다. 2017년 기준 시도교육청의 지방교육채 규모는 약 10조원으로(한국교육개발원, 2018: 18), 지방교육재정의 건전성 확보 차원에서 지방채 조기 상환 노력이 이루어져야 한다. 교육부가 지방채 조기 상환을 유도하기 위한 추가 교부가 이루어진 2018년에 기채 상환이 다소 이루어져 지방교육재정의 통합재정수지가 2017년 3.62%에서 다소 상승할 것으로 전망되나 이러한 건전성 제고는 시도교육청의 자발적인 노력이 선행되어야 한다.

둘째, 유휴 지방교육재정교부금을 평생교육에 지원하여 지방정부를 중심으로 한 지역 특색에 맞는 평생교육을 확대하는 것을 검토할 수 있다. 2018년 65세 이상 노인 인구가 전체 인구 중 14%를 차지하는 고령사회에 진입하였고, 노인인구가 20% 이상이 되는 초고령 사회를 목전에 두고 있다. 또한 지속적인 저출생률은 인구수 감소를 가속화하고 있다. 이에 정부부처들은 포용적 사회정책을 마련하기 위해 다양한 노력을 하고 있다. 노인인구를 위한 일자리 마련, 소득 보장, 치매예방과 같은 건강증진 등의 정책, 출산 부담 경감, 영유아에 대한 공백 없는 돌봄 등을 추진하며 이들에 대한 투자를 확대하고 있다. 특히 향후에는 읍·면·동을 중심으로 보건, 복지, 사회서비스 등의 제공을 위한 지역 자원들을 원스톱으로 지원할 수 있는 지역사회통합돌봄체계가 확대될 전망이다. 따라서 지방정부 중심으로 지역의 다양한 계층에 대한 돌봄체계가 마련될 것이며, 이를 위해 교육부 및 시·도교육청은 이들에 대한 새로운 평생교육프로그램의 개발 및 제공을 통해 노인 및 지역주민의 삶의 질 향상이나 일자리 창출을 도모할 수 있을 것이다. 또한 지역사회 돌봄서비스를 제공하는 인력의 훈련 및 양성 등을 통해 양질의 돌봄서비스를 제공할 수 있도록 지원할 수 있다. 2018년 기준 시·도교육청의 평생·직업교육 투자규모는 전체의 약 0.2%(0.15조원) 수준에 불과한 실정으로 유휴 지방교육재정교부금을 평생교육에 확대 투자할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

셋째, 각 시도의 국립 거점대학교 및 지역 국립대학에 대한 지원이 고려되어야 할 것이다. 지역의 대학 역량을 강화하고, 지역의 고등교육 기회 확대, 지역 발전 선도 등 지방 고등교육의 공공성 강화를 위한 국립대학 육성사업 및 대학혁신지원 사업이 추진되고 있다. 지역의 고등교육 역량 및 공공성 강화를 위한 대학 육성 정책에 대규모 예산이 소요되어 고등교육교부금의 신설 주장까지 나타나고 있다. 지역의 대학 역량 및 공공성 강화로 인한 이익이 단순히 고등교육에만 국한하지 않고 지역 사회 전반에 영향을 미친다는 것을 고려하였을 때 시도교육청이 유휴 재정을 지역 고등교육 역량 강화에 투자할 수 있도록 하는 정책적 조정 방안 내지는 고등교육기관과의 협력 조성 노력 등이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 고등교육 부문

다른 OECD 국가와 마찬가지로 우리나라 역시 대학 연구에 막대한 R&D 예산을 투입하고 있으며, 박사급 고급인력의 약 70%가 대학 연구에 종사하고 있다는 점을 볼 때, 국가 R&D 사업의 성격 전환과 함께 관련 제도의 개선이 불가피하다. 오늘날 선진국을 포함한 많은 국가들이 자국 내에 우수한 연구중심대학 확보와 우수 인재의 양성을 위해 경쟁적으로 뛰어드는 현상을 보면서 BK21 사업이 가지는 연구중심대학 체제 형성과 학문후속세대 육성이라는 과제는 반드시 추구되어야 할 중요한 국가예산 배분의 가치이자 목표라고 할 수 있다.

우리나라의 고등교육개혁, 그 중에서도 연구중심대학 체제 형성을 위한 정부의 노력은 거의 전적으로 BK21사업과 같은 대규모 국가재정지원사업의 형태로 추진되어 왔다. 더욱이 이러한 재정지원사업은 주로 대학(원) 학과 또는 전공을 단위로 하는 집단적 연구지원이 다수를 차지하고 있다. 그러나 이러한 정부재정지원사업은 문제점은 거의 대부분이 칸막이식 학과 및 전공단위의 지원방식을 온존시킴으로써 연구중심대학으로서의 체제 형성과는 거의 유리된 채로 진행되었다. 여기에다 대학에서 수행되는 R&D 역시 교수 개인 또는 소규모 집단을 대상으로 선별함으로써 교수와 학과는 부자이지만, 대학과 대학원은 빈곤한 역설적인 현상이 발생하고 있는 것이다. 이 과정에서 대학원생을 비롯한 연구자들의 창의성과 열정을 상당 부분 개인적, 소규모 집단적 성과 도출에 희생하고 있으며, 비자발성에 기초한 관료적 사업단 운영방식 역시 학문후속세대의 자율적 성장에 큰 걸림돌이 되고 있음은 반드시 시정되어야 할 과제이다. 그럼에도 불구하고 현재 여건에서 대학원생들이 안정적으로 학문연구에 종사할 수 있도록 지원한 것은 그나마 이러한 대학재정지원사업의 성과라고 할 수 있다.

특히, 최근 국가연구개발사업 예산이 급증하면서 연구자 개인 또는 소규모 집단 위주의 연구비지원 정책이 대학 차원의 연구 및 교육역량 배양과는 유리된 채 교수 개인의 선의의 자발성에 현저히 의존하는 모순적 국가연구개발정책이 확산되고 있음은 개선되어야 할 과제이다. 대학에서 수행되는 R&D 과제는 대학(원)이라는 교육적 공간 속에서 수행되는 한 교육적(HRD) 요소를 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 미국 대학원과 한국 대학원 학생들이 학자금의 차이를 비교할 때, 우리나라의 경우 연구개발과제에 참여함으로써 받는, 즉 근로의 대가로 얻는 반대급부적 인건비 비중이 월등히 높다는 점이다. 그만큼 교육 및 연구에 소홀할 수밖에 없음은 물론이다. 따라서 과도한 소유형 국가 연구개발사업을 가능한 범위 내에서 최대한 협약형 내지 장려형 과제로 전환하고, 대학에서 수행되는 모든 교수, 대학(원)생의 금전적 지원정보 내지 학자금 필요 정보를 체계적으로 관리하여 학생들의 필요에 맞게 재정지원을 제공할 필요가 있다. 이를 위해 정부 차원의 국가연구개발 관련제도의 개선이 필요하고, 대학 역시 관련 학자금 지원제도를 운영할 수 있는 기반 구축이 시급하다.

또한 이러한 그동안 칸막이식 개인 또는 소규모 집단 대상의 연구지원 또는 대학지원 예산의 증가는 대학에 대한 일반지원예산의 빈곤을 낳았다. 일반지원예산의 빈곤은 즉, 대학 자율성의 감소를 의미하고, 적지 않은 예산 투자 효과의 저하를 의미한다. 금년부터 학부를 중심으로 일반재정지원사업이 시작된 점은 이러한 관점에서 다행스러운 일이라고 하겠다. 앞으로 BK21 4단계 사업에서 의도하는 대학 본부 차원의 제도혁신을 통해 튼실하면서도 선진적인 ‘저수지’를 확보하고, 이 기반 위에서 각종 대학 R&D 과제의 효과적인 연계를 적극 추진할 필요가 있다.

그런데 대학 전체적으로 볼 때 현재의 정책기조, 즉 반값등록금의 유지와 국가장학금의 확대, 등록금 인상 억제 등 시대적 배경과 사회 발전의 맥락에 비추어 앞으로도 지속될 여지가 크다. 문제는 이에 따른 고등교육 재정의 빈공간을 어떻게 메꾸어 갈 것인가 하는 점이다. 이에 대한 합리적 대안을 모색하는 것은 우리 사회 모두가 해결해야 할 중대한 과제이다.

하지만, 이에 앞서 재정당국은 가능한 모든 방식으로 대학의 재정 충격을 완화할 방안을 조속히 강구해야 한다. 이 방안에는 일반재정지원사업의 규모 확대, 등록금 동결의 부분적 완화, BK/LINC 등의 재정지원사업 강화 등을 포함한다.

그리고 현재 서울소재 주요 사립대들이 심각한 재정적 어려움에 봉착해 있기 때문에, 거점국립대 역시 과거보다 상황이 좀 나아졌을 뿐 유사한 어려움에 처해져 있다고 보는 게 합리적이다. 특히 거점국립대를 국가균형발전의 교두보로 삼겠다는 장기적 구상이 뚜렷하다면, 더더욱 거점국립대에 대한 보다 과감한 재정투입 및 철저한 질 관리가 병행되어야 할 것이다.

### 3. 평생·직업교육 부문

사회 양극화와 이로 인한 사회문제가 심각하게 대두되고 있다. 정부에서는 교육에 대한 국가의 책무성을 강화하고, 생애주기별 맞춤형 지원 실현이 필요하다고 보고 출발선부터 균등한 교육 기회 보장을 위해 노력하고 있다. 사회통합과 지속가능한 삶의 질 향상을 위해 수직 및 수평적 차원의 평생교육 체제를 재정비하고 국가 차원의 평생교육투자를 확대할 필요가 있다.

현재 중앙 및 지방 정부 차원에서 평생교육 예산을 투입하여 사업을 수행하고 있으나 부처 간 사업의 중복 가능성이나 지역별 편중 현상 등의 한계가 존재하여 이는 고른 기회 보장이나 정책 및 예산 투입의 효율성 및 효과성에 문제가 제기되고 있다. 「평생교육법」에 평생교육진흥 목적의 재원확보 규정을 마련하는 등 법적 근거 및 제도적 기반을 갖추고 안정적이고 지속적인 예산 투자를 유도 할 수 있어야 한다. 이는 곧 평생교육 관련 정책 수립, 안정적 사업 추진의 바탕이 되어 장기적 관점에서의 평생교육 진흥을 위한 투자 확대를 이끌

수 있을 것이다. 기회, 동기 및 교육 가능성을 열어 줄 수 있는 평생학습사회 건설은 최선의 복지 패러다임이라 할 수 있다. 따라서 평등한 출발선과 전 국민의 평생학습권 보장을 위하여 평생교육진흥을 위한 투자가 확대되어야 할 것이다

## 제 2 부

# 교육 분야 중점 검토과제



## 제1장

# 지방교육재정교부금의 문제점 분석 및 개선 방안

## 제1절 지방교육재정 운용의 추진현황

### 1. 지방교육재정 구조

「지방자치법」에 따라 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위한 별도의 기관을 두고 있으며, 「지방교육자치법」에 따라 시·도교육청 및 교육감이 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 담당한다. 지방교육자치단체 즉, 시·도교육청은 유아교육(누리과정), 초·중등교육, 특수교육, 평생교육, 직업교육 등을 총괄하며 이를 위한 재정은 “교육비특별회계”이다.

시·도교육청의 교육비특별회계는 시·도교육감이 연간 세입 및 세출 예산을 편성하여 시·도의회의 의결을 거쳐 집행한다. 지방자치단체의 교육·학예에 관한 업무를 시·도교육감이 총괄하지만, 예산 작성 및 집행 권한만 있고 의결 권한은 지방의회에 있어 재정의 의결과 집행이 분리된 구조로 운용된다.

시·도교육청이 운용하는 교육비특별회계는 이전수입에 대한 의존이 매우 높고 인건비나 전출금 등 경직성 경비의 지출 비중이 높다. <표 1-1>과 같이 교육비특별회계 규모는 2018년 기준 약 74조원이다. 교육비특별회계의 세입은 중앙정부 및 지방자치단체 등의 이전수입, 학생 수업료와 같은 자체수입, 지방교육채 등으로 구성된다. 시·도교육청은 자체 징수 권한이 없기 때문에 이전수입의 비중이 약 95%로 매우 높다.

이 중 대부분이 지방교육재정교부금으로 전체 세입의 약 70%를 차지한다. 지방교육재정교부금의 재원의 확보 및 배분에 관한 사항은 제2절에서 자세히 제시하기로 한다. 지방교육재정교부금 이외의 중앙정부 이전수입 중 특별회계 전입금은 「유아교육지원특별회계법」에 따라 2017~2022년까지 운용되는 재원으로 교육세와 국고를 재원으로 하며 누리과정을 지원한다. 국고보조금은 초등 돌봄교실 시설비, 영재교육지원, 교육과정 개정 지원 등을 지원한다. 이외의 추가적인 교육사업은 별도의 국고보조금 지원 없이 지방교육재정교부금으로 충당하고 있다.

〈표 1-1〉 교육비특별회계 세입 및 세출 예산 현황(2014~2018년)

(단위: 조원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
<b>총세입</b>	<b>57.83(100.00)</b>	<b>59.69(100.00)</b>	<b>61.96(100.00)</b>	<b>68.26(100.00)</b>	<b>73.74(100.00)</b>
중앙정부 이전수입	40.80 (70.56)	39.96 (66.94)	43.60 (70.37)	50.54 (74.04)	56.51 (76.64)
지방교육재정교부금	40.70 (70.38)	39.28 (65.80)	42.94 (69.30)	46.42 (68.00)	52.42 (71.09)
특별회계전입금	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	3.94 (5.78)	3.89 (5.28)
국고보조금	0.10 (0.18)	0.68 (1.15)	0.66 (1.07)	0.18 (0.26)	0.20 (0.27)
지방자치단체 이전수입	10.25 (17.73)	10.82 (18.12)	11.62 (18.76)	12.83 (18.79)	13.14 (17.82)
민간 이전수입	0.10 (0.17)	0.10 (0.16)	0.14 (0.23)	0.10 (0.14)	0.13 (0.18)
자체수입	1.47 (2.55)	1.36 (2.28)	1.42 (2.29)	1.51 (2.21)	1.56 (2.12)
지방채 발행	3.81 (6.59)	6.13 (10.27)	3.17 (5.12)	1.16 (1.70)	0.32 (0.44)
기타	1.39 (2.40)	1.33 (2.23)	2.00 (3.23)	2.14 (3.13)	2.07 (2.81)
<b>총세출</b>	<b>57.83(100.00)</b>	<b>59.69(100.00)</b>	<b>61.96(100.00)</b>	<b>68.26(100.00)</b>	<b>73.74(100.00)</b>
인건비	33.32 (57.62)	35.72 (59.85)	36.87 (59.51)	38.44 (56.31)	40.65 (55.13)
물건비	2.09 (3.61)	2.08 (3.48)	2.13 (3.44)	2.26 (3.31)	2.53 (3.43)
이전지출	2.77 (4.79)	3.06 (5.13)	3.10 (5.00)	3.31 (4.85)	3.46 (4.70)
자본지출	4.91 (8.49)	6.44 (10.79)	6.86 (11.07)	8.39 (12.29)	8.64 (11.71)
상환지출	1.99 (3.44)	0.12 (0.20)	0.39 (0.63)	2.66 (3.89)	3.98 (5.40)
전출금 등	12.42 (21.48)	11.87 (19.88)	12.18 (19.66)	12.84 (18.81)	14.06 (19.06)
예비비 및 기타	0.33 (0.56)	0.40 (0.67)	0.43 (0.69)	0.37 (0.54)	0.42 (0.57)

주: 성질별 세출액의 인건비는 교원, 교육전문직, 기타직 등의 인건비, 물건비는 공공요금·수용비 등 운영비, 여비 등, 이전지출은 보육료보조, 민간이전지출 등, 자본지출은 토지매입 및 건설, 자산취득 등, 상환지출은 지방채 상환 등, 전출금 등은 공립학교 및 사립학교 전출금, 예비비 및 기타는 자연재해 대비 등을 의미함.  
 자료: 교육부 지방교육재정 알리미, <http://www.eduinfo.go.kr> 및 교육부 내부자료, 금액은 조원 단위, 비중은 원 단위금액 기준으로 계산되어 소수점 차이가 발생함

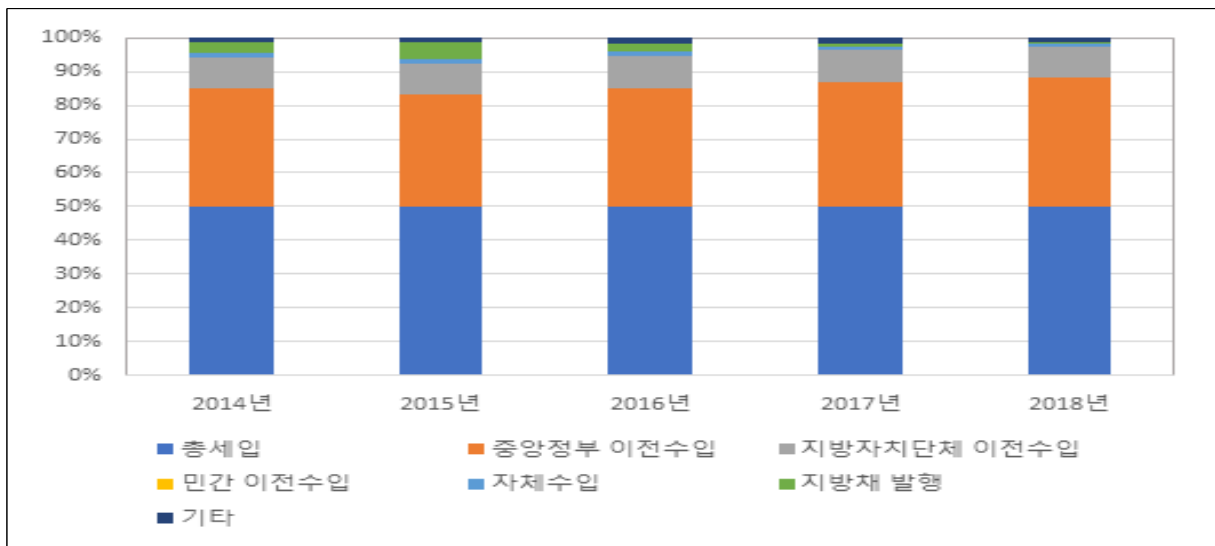
지방정부 이전수입은 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방교육세, 담배소비세의 45%, 특별시세 10%, 광역시세 및 경기도세의 5%, 그밖의 도세의 3.6%를 교육비특별회계로 법정 이전하는 재원이다. 법정 이전 수입 이외에도 지방자치단체가 필요에 의해 비법정이전수입을 교육비특별회계에 전입할 수 있다. 지방채의 경우 2014~2016년에 약 3조~6조원을 발행하였는데 이는 지방교육재정교부금 규모가 필요 재원보다 적게 교부되어 부족한 재원을 충당하기 위함이었다.

교육비특별회계 세출은 2018년 기준으로 인건비 비중이 가장 많은 40.65조원으로 약 55%를 차지한다. 학교운영비, 목적사업비 등 학교회계 전출금이 14.06조원으로 약 19%를 차지하고 있다.

## 2. 지방교육재정교부금

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」 제1조에 따라 지방정부의 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는 데 필요한 재원을 총액교부금(block grant) 형태로 국가가 교부하는 재원이다. 지방교육재정교부금은 교육의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다는 측면에서 지방교부세에 비해 강력한 형태의 형평화 재원(fiscal equalization)으로서 기능하고 있다<sup>1)</sup>.

[그림 1-1] 시·도교육청의 세입 구조



지방교육재정교부금의 재원은 내국세 총액의 20.46%와 교육세로 한다. 「유아교육지원특별회계법」에 따라 한시적으로 교육세 일부를 누리과정 재원으로 활용하고 있어 이 부분은 지방교육재정교부금에서 제외된다. 2018년 기준 지방교육재정교부금은 49.5조원으로 시·도교육청 예산의 약 71%를 차지한다. 지방교부세는 내국세 총액의 19.24%로 2018년 기준 약 38조원으로 시·도예산 총액의 약 12%를 차지한다. 지방교육재정교부금 및 지방교부세 모두 내국세 일정비율을 재원으로 하는 중 일부를 재원으로 하는 부가세(surtax)의 성격을 가진다.

지방교육재정교부금은 2018년까지 내국세 총액의 20.27%와 교육세 일부를 재원으로 하였으나 2019년부터 20.46%로 비율이 조정되었다. 2018년 국세 및 지방세 조정을 통한 재정분권 강화 방침<sup>2)</sup>에 따라 지방소비세율 인상, 소방안전교부세율 인상 등에 따른 내국세 감

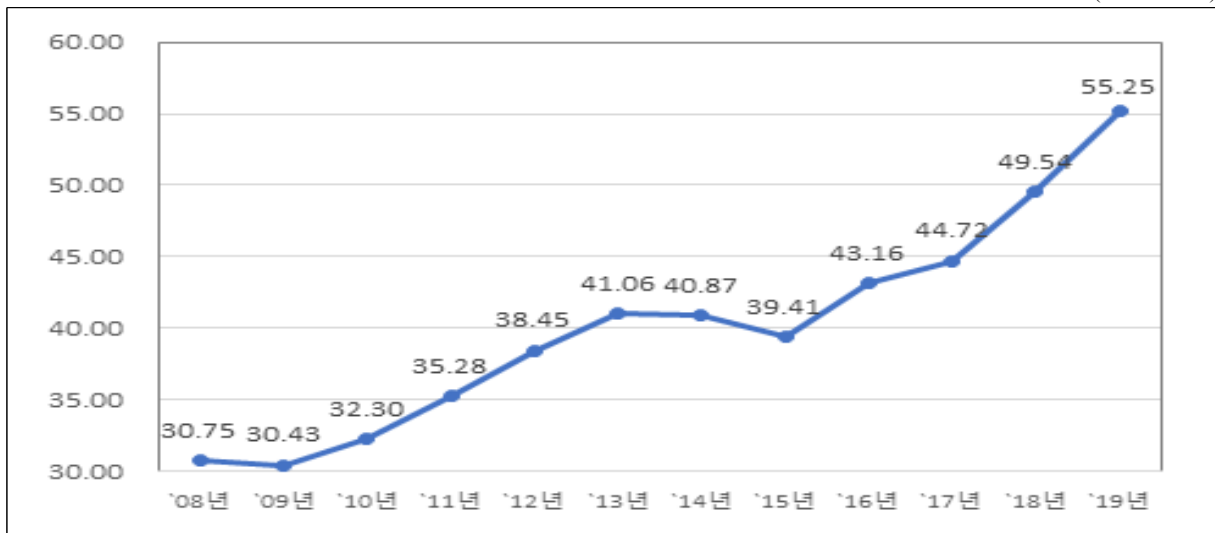
1) 「지방교부세법」 제1조는 지방교부세가 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다고 되어있는 반면, 지방교육재정교부금법 제1조는 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다고 되어 있어 상대적으로 강력한 형태의 형평화 재원으로서 기능한다고 할 수 있음.  
 2) 기획재정부 보도자료, “정부, 재정분권 본격화 한다 - 지역의 자율성·책임성 제고와 균형발전을 위한 재정

소분 보전하기 위하여 내국세 교부율이 인상되었다.

[그림 1-2]에서와 같이 지방교육재정교부금 규모는 2009년, 2014~2015년을 제외하면 내국세 증가에 따라 지속적으로 증가하여 왔다. 2016년, 2018년에는 추경에 따라 총규모가 전년도에 비해 약 10% 이상의 증가율을 보이고 있다. 2019년에는 교부율 확대로 전년도 대비 11.52%의 증가율을 보이고 있다.

[그림 1-2] 지방교육재정교부금 규모(2008~2018년)

(단위: 조원)



주: 2008~2018년은 최종예산 기준, 2019년은 확정예산 기준임.

지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구분된다. 보통교부금은 내국세분 교부액(20.46%) 97%와 국세분 교육세 일부를 재원으로 하여 시·도교육청에 총액으로 교부된다. 특별교부금은 내국세분 교부액의 3%를 재원으로 하며 국가시책수요(60%), 지역현안수요(30%), 재해대책수요(10%) 등 특별한 재정수요를 감당하고 있다.

보통교부금은 시·도교육청별 기준재정수입액에서 기준재정수요액을 차감한 금액을 총액으로 교부하며, 제주특별자치시의 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 보통교부금 총액의 1.57%가 교부된다. 보통교부금의 배분 기준이 되는 기준재정수요액 측정항목 및 측정단위는 <표 1-2>와 같다.

기준재정수요액의 측정항목은 2005년까지 경상재정수요와 사업재정수요로 이원화되어 있었으며, 이를 합쳐서 운영하고 있다. 이에 따라 교직원 인건비, 학교교육과정 운영비, 교육행정비 등은 경상적 수요의 성격을 가지며 나머지 측정항목들은 사업적 수요의 성격을 가지는 것으로 보인다.

분권 추진방안 확정”, 2018년 10월 30일 보도.

〈표 1-2〉 보통교부금 기준재정수요액 측정항목 및 측정단위

측정 항목		측정 단위	측정 항목	측정 단위	
1 교직원 인건비		교원 수, 교원 증원 수, 교육전문직원 수, 교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수, 공무원·사무직원 외의 직원 수, 명예퇴직 교원 수	교육환경 개선비	건축연면적	
			공립학교 신설·이전·증설비	토지면적, 건축연면적	
			개발지구 통합·운영 학교 신설·이전	토지면적, 건축연면적	
2 학교 교육과정 운영비	학교경비, 학급 경비, 학생경비	학교 수, 학급 수, 학생 수	공립 유치원 신설·증설비	토지면적, 건축연면적, 증설 교실 수, 전환 교실 수	
	교육과정 운영	학생 수	학교 통폐합 신설·이전·개축·증설·대수선비	토지면적	
	교과교실 운영비	학교 수, 증설 교과교실 수, 교과교실 전환 교실	건축연면적	토지면적, 건축연면적, 증설 교실 수, 전환 교실 수	
	·산업수요 맞춤형 고등학교 ·기숙형 고등학교 기숙사 운영 ·통폐합 학교 기숙사 운영 ·학교상담실 운영 ·국가직무능력 표준 교육과정	학교 수	군 단위 학교 재배치에 따른 신설·이전·개축	토지면적, 건축연면적	
			사립학교 이전 건축비 부족분	건축연면적	
			기숙사 시설비	건축연면적	
3 교육 행정비	기관운영비	학교, 학생, 교직원 수	6 유아 교육비	유아교육비·보육료 지원	유아 수
	지방선거경비	지방선거경비		유치원 교원 인건비 보조	교원 수
4 교육복지 지원비	지역 간 균형교육비	학교 수, 행정구역 면적, 도서·벽지 학생 수	7 방과후 학교 사업비	유치원 교육역량 지원	유치원 및 원아 수
	계층 간 균형교육비	수급자, 한부모 가족, 다문화가정 등 학생 수, 정보화 지원 수급자 수, 자사고 등 사회적 배려 대상 학생 수 및 미충원 수		방과후학교 사업지원	학급 수
			8 재정결함 보전	자유수강권	수급자 수
				초등 돌봄교실 지원	학급 수, 교실 수
				사립학교 이전 건축비 부족분	건축연면적
				기숙사 시설비	건축연면적
				지방교육채 상환	원리금상환액
				민자사업 지급금	임대형 민자사업 임대료

### 3. 국제 비교

OECD 국가의 초·중등교육에 대한 투자규모를 비교한 결과는 <표 1-3>과 같다. 핀란드를 제외하면 대부분의 국가는 고등학교에 가장 많은 공교육비를 투자하며, 중학교, 초등학교 순으로 규모가 작아지고 있다. OECD 국가 평균 학생 1인당 공교육비 규모 이하로 투자하는 국가는 이탈리아로 모든 학교급에서 평균보다 낮은 수치를 보였다. 이탈리아 이외에도 초등학교의 경우 프랑스, 독일, 고등학교의 경우 핀란드가 평균 이하의 공교육비 규모를 보였다.

<표 1-3> OECD 국가의 교육단계별 연간 학생 1인당 공교육비(2016년)

(단위: PPP달러, %)

구분	학생 1인당 공교육비			정부 총지출 대비 교육지출		
	초등학교	중학교	고등학교	초등학교	중학교	고등학교
OECD 평균	8,470	9,884	10,368	3.4	2.1	2.4
Euro23 평균	8,548	10,302	10,308	2.8	2.0	2.2
한국	11,029	11,477	13,113	4.5	2.6	2.9
미국	12,184	13,153	14,566	3.9	2.1	2.2
영국	11,188	10,921	10,992	4.1	2.0	2.9
호주	10,013	12,684	10,199	4.5	2.7	1.6
핀란드	9,447	15,041	8,315	2.5	2.0	2.6
일본	8,978	10,546	11,863	2.8	1.7	1.7
독일	8,960	11,159	14,094	1.4	2.6	1.9
이탈리아	7,991	8,893	9,377	1.9	1.3	2.2
프랑스	7,603	10,599	14,132	2.0	2.1	2.0

주: 1. 2016년 기준 우리나라의 구매력평가(PPP) 환산계수는 862.55원임(World Bank, International Comparison Program database 기준).

2. 이전까지의 OECD 교육지표에는 전년도 이월금이 포함되었으나 2019에 수록된 2016년 자료부터는 전년도 이월금이 제외됨.

3. 초등학교 과정은 초등학교, 특수학교 및 각종학교(초등학교 과정), 공민학교를 포함함.

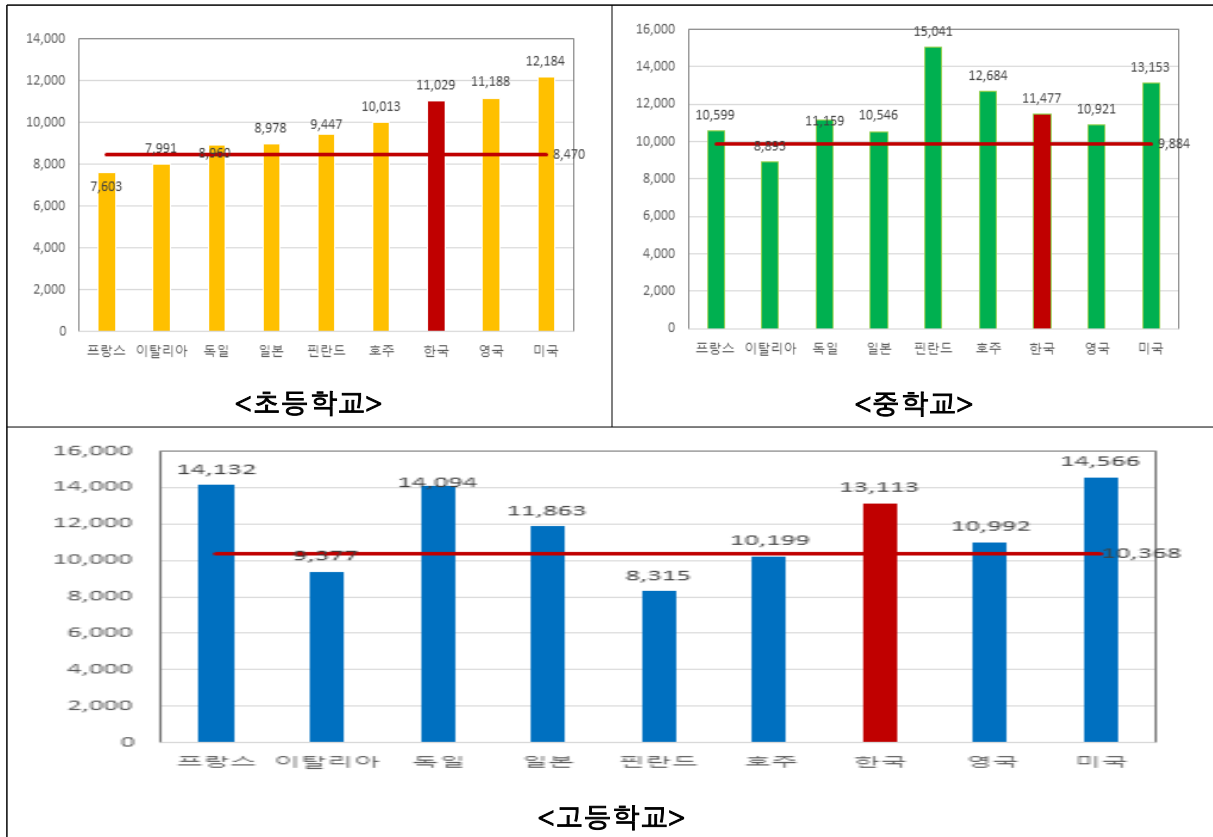
4. 중학교 과정은 중학교, 특수학교 및 각종학교(초등학교 과정), 고등공민학교를 포함함. 또한, 고등학교 과정은 고등학교, 특수학교 및 각종학교(고등학교 과정), 고등기술학교를 포함함.

자료: Education at a Glance 2019: OECD Indicators,

[https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019\\_413181c4-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_413181c4-en).

[그림 1-3] OECD 국가의 학생 1인당 공교육비 지원 현황(2016년)

(단위: PPP달러)



자료: Education at a Glance 2019: OECD Indicators,  
[https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019\\_413181c4-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_413181c4-en).

우리나라의 경우 2015년 학생 1인당 공교육비는 초등학교 11,047PPP달러, 중학교 11,025PPP달러, 고등학교 13,247PPP달러로 각각 OECD 국가 평균 규모의 128%, 111%, 130%를 상회하고 있다. 또한 2016년의 경우도 우리나라의 학생 1인당 공교육비 지출액은 11,318PPP달러로 전년보다 174PPP달러 증가했으며, OECD 평균보다 높았다. 초등교육은 11,029PPP달러, 중등교육은 12,370PPP달러로 OECD 평균보다 높았으나, 고등교육은 10,486PPP달러로 OECD 평균보다 낮았다(교육부·한국교육개발원, 2019).

「OECD 교육지표 2018」에 수록된 우리나라 2015년 유아 및 초·중등교육단계 재정 자료에는 ‘전년도 이월금’이 포함되어 있으나, 「OECD 교육지표 2019」에 수록된 2016년 자료부터는 모든 교육단계에서 해당 금액을 제외하였다. 그 결과 초등학교의 학생 1인당 공교육비는 다소 낮아졌으나 중등 및 고등교육은 높아졌고, 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비는 초등 1.7%p, 중등 1.4%p, 고등 0.5%p, 그리고 전체 1.2%p 등 모든 학교급에서 낮아졌다. 다른 학교급에 비해 고등교육단계의 감소폭이 낮은 것은 고등교육은 2015년 자료부터 전기 이월금을 제외하였기 때문이다.

## 제2절 중기 초·중등교육 재정 수요 전망

### 1. 학생 수 변화에 따른 재정 전망

통계청의 연령별 장래인구추계를 활용하여 2019~2023년 누리과정 및 초·중·고등학교 학생 수 변화를 전망하였다. 교육부의 학생 수 추계 자료는 누리과정 및 특수학교 학생 수가 미포함되어 있어 연령별 장래 인구 수를 기준으로 학생 수를 전망하였다. 이에 따라 재학하지 않는 인구도 학생 수나 누리과정 학비지원자 수에 포함되어 과다추정의 가능성이 있다.

누리과정 및 초·중등 학생 수는 <표 1-4>와 같이 2019년 700만명에서 2023년 641만명으로 평균 매년 1.69% 감소할 것으로 전망되었다. 특히 최근의 급격한 출생률 감소에 따라 누리과정에 해당하는 인구 수의 감소폭이 가장 큰 것으로 전망된다. 누리과정 유아학비 및 보육료 지원대상자 수는 2019년 133만명에서 2023년 104만명으로 연평균 4.34% 감소할 것으로 나타났다. 초·중·고 학생의 경우, 2019년 567만명에서 2023년 537만명으로 약 30만명이 감소할 전망이며, 연평균 감소율은 1.06%로 전망되었다.

<표 1-4> 통계청 장래인구추계에 따른 누리과정 및 초·중등 학생 수 변동

(단위: 명, %)

구 분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균 감소율
총 계	7,004,911	6,836,364	6,704,544	6,568,695	6,414,440	-1.69
누리과정	1,333,578	1,299,618	1,248,001	1,149,899	1,043,944	-4.34
소계	5,671,333	5,536,746	5,456,543	5,418,796	5,370,496	-1.06
초등학교	2,754,986	2,763,333	2,715,678	2,708,357	2,693,977	-0.44
중 학 교	1,339,200	1,317,239	1,356,666	1,371,481	1,360,026	0.31
고등학교	1,577,147	1,456,174	1,384,199	1,338,958	1,316,493	-3.31

주: 1. 연령별 인구 수 기준으로, 실제 학생 수 통계와 다를 수 있음. 연령 기준은 누리과정 4~6세, 초등학교 7~12세, 중학교 13~15세, 고등학교 16~18세임.

2. 교육부 학생 수 추계와 비교

(단위: 명)

구 분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
합계	5,725,260	5,466,995	5,342,115	5,266,995	5,229,952	5,178,632	5,143,617
초등학교	2,674,227	2,698,551	2,707,607	2,661,075	2,650,804	2,629,961	2,559,996
중 학 교	1,381,334	1,291,950	1,270,803	1,308,746	1,323,525	1,313,578	1,311,728
고등학교	1,669,699	1,476,494	1,363,705	1,297,174	1,255,623	1,235,093	1,271,893

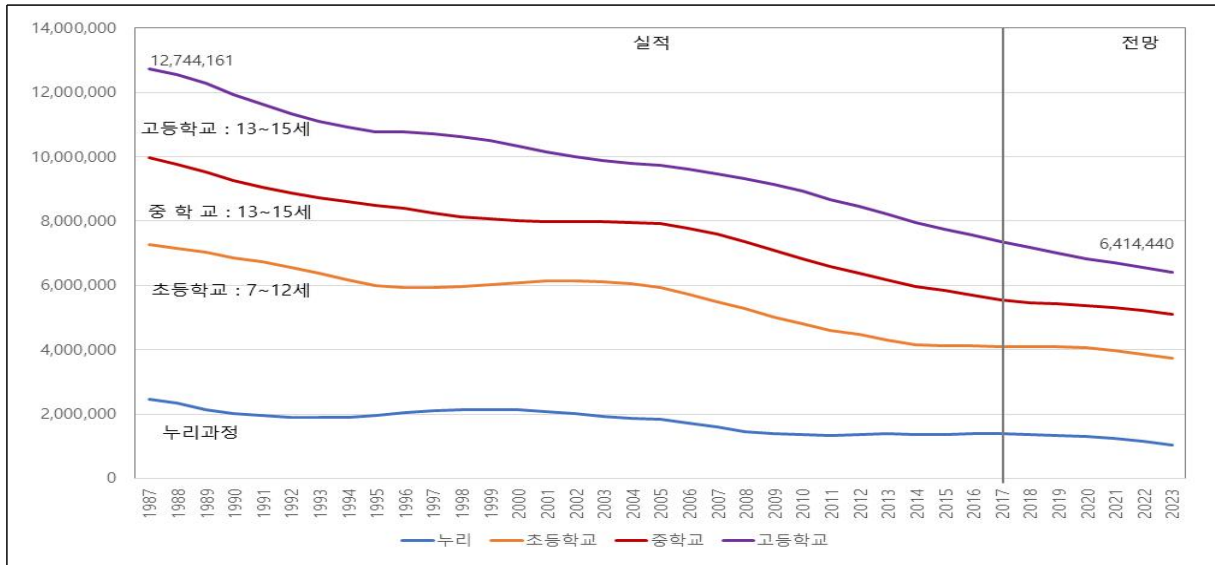
3. 2019년 3월 발표한 통계청 장래인구특별추계는 1세별 인구 수를 제시하지 않고 있으나, 2023년까지의 학령인구 수의 합계가 2017년 전망치와 큰 차이가 없어 2017년 전망치를 사용하였음.

자료: 통계청 장래인구추계, 2017년, 연령별 추계인구(중위추계 기준),

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1BPA001&conn\\_path=12](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=12)

[그림 1-4] 통계청 장래인구추계에 따른 누리과정 및 초·중등 학생 수 변화

(단위: 명)

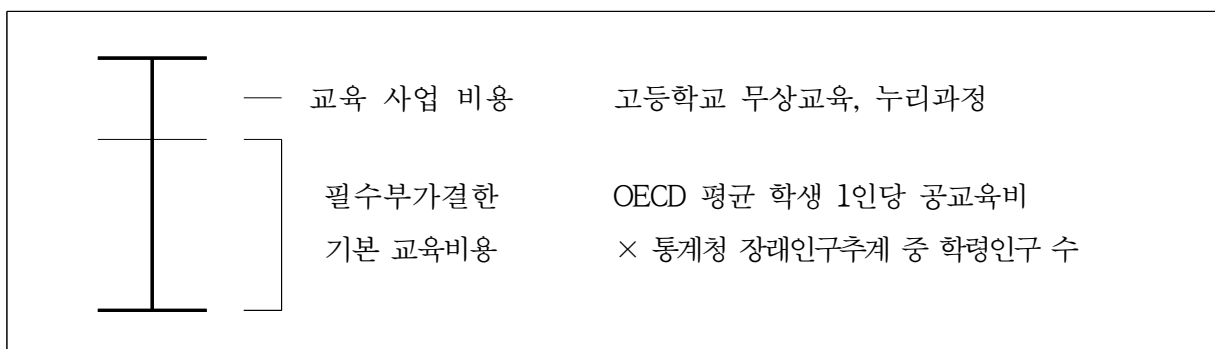


자료: 통계청 장래인구추계(2017). 연령별 추계인구(중위추계 기준), [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1BPA001&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I2)

현행 지방교육재정교부금의 기준재정수요액 산정 기준은 정상적 수요 및 사업적 수요로 이원화되어 있다. 이 중 인건비, 학교교육과정 운영비 등을 정상적 수요 즉, 일상적이고 정상적인 학교교육 운영을 위해 필수불가결한 비용으로 보고, 이외의 경비들을 사업 수요에 따른 비용으로 구분할 수 있다.

이에 학생 수 변화에 따른 재정소요액은 다음과 같이 산출하고자 한다. 지방교육재정교부금의 정상적 수요를 학생 1인당 단위 단가로 환산하여 중기 재정 소요를 전망하고자 한다. 학생 1인당 단위단가는 OECD 평균 학생 1인당 공교육비로 하고 통계청의 장래인구 전망을 활용하여 학교급별 학령인구 수를 산출하여 학생 수 변화에 따른 재정소요를 전망한다. 재정 소요 전망 방법을 요약하여 제시하면 다음 [그림 1-5]와 같다.

[그림 1-5] 학생 수 변화에 따른 중기 재정소요 전망 방법



〈표 1-5〉 초·중·고등학교 학생 수 변화에 따른 재정 소요 전망

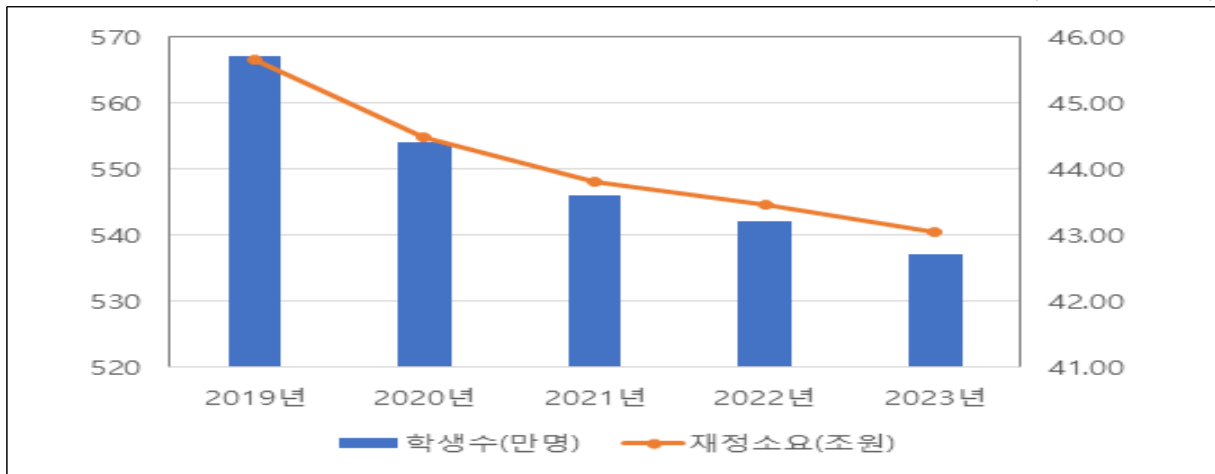
(단위: 만명, 조원)

구 분		2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	합계
학생수	합 계	567	554	546	542	537	
	초등학교	275	276	272	271	269	-
	중 학 교	134	132	136	137	136	-
	고등학교	158	146	138	134	132	-
소요 재정 전망	합 계	45.64	44.47	43.81	43.46	43.05	220.44
	초등학교	20.10	20.18	19.88	19.81	19.66	99.64
	중 학 교	11.42	11.25	11.59	11.67	11.59	57.51
	고등학교	14.13	13.05	12.34	11.98	11.80	63.30

- 주: 1. 학생 수는 통계청의 장래인구추계의 연령별 인구 수로 이 중 일반적인 초·중·고등학교 연령을 기준으로 학령인구를 산출하였음.  
 2. 학생 1인당 단위단가는 2016년 기준 OECD 국가 평균 학생 1인당 공교육비로 PPP달러를 원화 환율 862.55원으로 환산하여 적용함. 학교급별 적용 단위단가는 초등학교 731만원(8,470PPP달러), 중학교 852만원(9,884PPP달러), 고등학교 894만원(10,368PPP달러)임.

[그림 1-6] 학생 수 변화에 따른 중기 재정소요 전망

(단위: 만명, 조원)



## 2. 주요 정책에 따른 재정 소요 전망

### 가. 고등학교 무상교육

교육부는 2019년 4월 고등학교 무상교육 추진 방안을 확정·발표하였다<sup>3)</sup>. 고등학교 무상

3) 교육부 보도자료, “당·정, 「고등학교 무상교육 실현 방안」 확정 - 2019년 2학기 3학년부터 시작, 2021년

교육은 문재인 정부 국정과제 ‘유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화’의 세부과제로 「지방교육재정교부금법」 개정까지를 포함하고 있다. 당초 2020년부터 시행예정이었던 고등학교 무상교육을 조기 추진하며, 2019년 2학기부터 고등학교 3학년부터 단계적으로 실현해 2021년 전학년 무상교육을 실시하는 것을 목표로 한다. 고등학교 무상교육은 고등학교 진학률이 2018년 기준으로 99.7%인 현실을 감안해 고등학교 학비를 지원하여 헌법에 명시된 교육기본권을 보장하기 위한 것이다. 또한 고등학생 자녀가 있는 가구의 소득을 보장하기 위해 가구당 연간 약 160만원이 소요되는 고등학교 학비를 지원하여 월 13만원 가치의 가처분소득 증대 효과를 도모하고자 한다.

OECD 국가 36개국 중 13개 국가(일부 지원 국가 제외)가 고등학교 의무교육을 실시하며, 한국을 제외한 모든 국가가 고등학교 무상교육을 실시하고 있다. 이에 2018년 9월 ‘포용국가 전략회의’, 2019년 2월 ‘제2차 사회보장기본계획’ 및 ‘포용국가 사회정책 대국민 보고’ 등을 통해 고등학교 무상교육을 교육 분야 최우선 실천 과제로 설정하여, 2019년 4월에 조기 시행하는 방침을 발표하였다.

고등학교 무상교육 계획에 따르면, 정부가 지원하는 고등학교 교육비는 입학금, 수업료, 학교운영지원비, 교과서비로 의무교육인 초등학교 및 중학교에 지원하는 범위와 동일하게 설정하였다. 지원 대상 학교는 「초·중등교육법」상의 고등학교로 입학금·수업료를 학교장이 정하는 사립학교 중 재정결함보조를 받지 않는 학교는 지원 대상에서 제외된다. 일부 학교가 무상교육 지원 대상에서 제외되는 사유를 교육부는 다음과 같이 밝히고 있다.

- 현재 사립 초등학교 대부분과 일부 사립 특성화 중학교의 경우, 의무교육 단계임에도 불구하고 무상교육 대상에서 제외하고 있음
- 입학금·수업료를 학교장이 정하고 교육청으로부터 재정결함보조를 받지 않는 사립 학교는 정부의 재정지원 없이 운영됨이 원칙이며, 해당 학교 진학은 학생·학부모의 선택에 따른 것임
- 고교 무상교육을 통해 학비 지원 시 학생의 교육비 부담 경감이 아닌 학교 납부금 인상 등으로 이어질 우려 제기

무상교육 지원 대상은 2019년 3학년, 2020년 2학년 및 3학년, 2021년 전학년으로 단계적으로 확대된다. 이에 따라 무상교육지원 대상은 다음 <표 1-6>과 같이 전망할 수 있다.

〈표 1-6〉 2019~2023년 고등학교 무상교육 지원 대상 학생 수 전망

(단위: 만명)

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
지원 학생수	49	88	126	123	127
대상학년	3학년	2, 3학년	전학년	전학년	전학년

주: 2019~2022년 전망치는 교육부 보도자료를 인용하였음.

교육부는 고등학교 무상교육에 소요되는 재정 규모는 2, 3학년에 적용되는 2020년에 1.4조원, 전학년에 적용되는 2021년에 약 2조원으로 전망하고 있다(교육부 보도자료, 2019년 4월). 고등학교 무상교육에 필요한 재원은 중앙, 지방자치단체 및 지방교육자치단체가 각각 분담할 계획이다. 교육사업은 원칙적으로 별도의 국고보조금을 확보하지 않고 지방교육재정교부금으로 충당해야 하나, 고교 무상교육의 차질없는 정착을 위해 추가적인 재정을 마련하여 지원할 예정이다.

고등학교 무상교육에 소요되는 재원은 지방자치단체 5%, 국가 47.5%, 지방교육자치단체 47.5%를 분담한다. 지방자치단체 지원분을 제외한 나머지 금액을 중앙정부와 시·도교육청이 절반씩 부담하게 되는 구조이다. 중앙정부는 증액교부금으로 5년간 지원하게 된다. 이에 따른 재정 소요 및 정부별 재원 부담 방안은 다음 <표 1-7>과 같이 전망할 수 있다.

〈표 1-7〉 2019~2023년 고등학교 무상교육 소요 재정 규모 및 분담

(단위: 억원)

		2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
소요 재정		3,855	13,882	19,951	19,449	19,853
분담	중앙(47.5%)	-	6,594	9,477	9,238	9,430
	지방(5%)	-	694	998	972	993
	교육청(47.5%)	3,855 (2,938)	6,594 (2,892)	9,477 (4,089)	9,238 (3,850)	9,430 (4,042)
대상학년		3학년 (2학기)	2, 3학년	전학년	전학년	전학년

주: 팔호안은 교육청 총소요에서 저소득층 학비지원 등 기존 교육청 부담분을 2017년 결산 기준으로 추계하여 제외한 것으로, 향후 고등학교 무상교육 지원액은 기 부담분을 제외한 추가 지원으로 반영함.

자료: 교육부 보도자료(2019년 4월 9일).

## 나. 누리과정

누리과정은 교육부 소관의 유치원과 보건복지부 소관의 어린이집 관리 체제를 유지하면서 이원화되어 있는 교육과정 및 표준보육과정을 「3~5세 연령별 누리과정」으로 통합하여 유치원 및 어린이집에 동일하게 적용하여 추진되었다. 또한 누리과정은 교육과정의 통합뿐만 아니라 소요되는 유아학비 및 보육료를 무상으로 하는 것을 포함한다.

교육과정 통합 및 만 3~5세를 대상으로 하는 유치원 및 어린이집의 비용을 무상으로 하는 것을 의미하는 누리과정은 2012년부터 추진되었으며 지방교육재정교부금을 재원으로 하고 있다. 어린이집의 보육료까지 시·도교육청이 부담하게 하는 것에 대해 중앙정부 차원의 추가 재원 확보 요구가 있었다. 이에 따라 2017년부터 2019년까지 「유아교육지원특별회계법」에 따라 국세 교육세분 일부를 누리과정 지원을 위한 특별회계로 편성하였다. 이어서 2020년부터 2022년까지 누리과정의 안정적 지원을 위하여 유아교육지원특별회계가 연장을 추진하고 있으며, 어린이집 누리과정은 현행대로 국고로 100% 지원하고 어린이집 누리교사 처우개선비를 인상하도록 하였다(기획재정부, 2019. 8). 이에 본고에서는 누리과정 소요 재정을 현재의 수준을 유지하는 것으로 전망하고자 한다.

누리과정에 소요되는 재정 규모는 2016년 기준 유아 1인당 교육비를 기준으로, 앞에서 전망한 유아 인구 수에 적용하여 소요액을 추정하고자 한다. 2016년 교육비 특별회계 결산액 중 유치원 및 어린이집에 대한 지원액은 <표 1-8>과 같이 3.89조원으로 이는 지방교육재정교부금 총액의 약 9%를 차지한다. 유아 1인당 누리과정 지원액은 275만원으로 이를 기준으로 2019년부터 2023년까지의 누리과정 소요액을 전망하고자 한다. 누리과정에 소요되는 재정 규모를 전망하면, <표 1-9>와 같이 추가적인 재정 수요가 발생하지 않을 경우 2019년에서 2023년까지 총 16.69조원이 소요될 것으로 전망되었다.

<표 1-8> 누리과정 지원 현황

(단위: 만명, 조원, 만원, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년
유아수(A)(만명)	141.01	139.87	139.18	141.65
누리과정(B)(조원)	2.65	3.36	3.95	3.89
지방교육재정교부금(C)(조원)	40.81	40.87	39.41	43.16
유아 1인당 지원액(B/A)(만원)	187.93	240.22	283.81	274.62
B/C(%)	6.49	8.22	10.02	9.01

주: 유아 수는 4~6세 주민등록연앙인구 수입.

자료: 교육부 지방교육재정알리미, <http://www.eduinfo.go.kr>

<표 1-9> 학생 수 변화에 따른 누리과정지원액 소요 전망

(단위: 만원, 만명, 조원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	합계 ('19~'23)
유아 1인당 누리과정 지원액(만원)	274.62	274.62	274.62	274.62	274.62	-
유아수(만명)	133.36	129.96	124.80	114.99	104.39	-
소요 재정(조원)	3.66	3.57	3.43	3.16	2.87	16.69

주: 유아 수는 통계청 장래인구추계 중 4~6세 인구 수로 함.

자료: 2016년 교육비특별회계 결산, 교육부 지방교육재정알리미.

## 제3절 중기 지방교육재정교부금 전망

### 1. 지방교육재정교부금 규모 전망

기획재정부가 2018년에 2019년 정부예산안을 기준으로 전망한 중기 재정 전망은 <표 1-10>과 같다. 정부 재정수입 연평균 증가율은 5.2%, 재정지출은 7.3%이며 지방교육재정교부금의 연평균 증가율은 7.2%이다. 2019년 교부금은 55.7조원(실제 교부금 총액은 55조 2,488억원)으로 지속 증가추세에 있으나 2020년부터는 증가율이 다소 둔화되는 것으로 전망하고 있다. 지방교육재정교부금은 2019년 55.7조원, 2020년 60.1조원, 2021년 62.6조원, 2022년 65.4조원, 2023년 68.33조원으로 전망할 수 있다.

반면, 국회예산정책처(NABO)도 30년 이상의 정부 세입·세출 규모를 근거로 하여 중기 재정전망을 제시하였다. 국세수입 전망치를 기준으로 지방교육재정교부금 규모를 전망하면, <표 1-11>과 같다. 지방교육재정교부금 중기 전망치는 2020년 51.9조원, 2021년 54.3조원, 2022년 57조원, 2023년 59.9조원으로 나타났다.

<표 1-10> 2019년 정부예산안에 따른 지방교육재정교부금 규모 전망

(단위: 조원, %)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균 증가율
재정수입	447.70	481.30	504.10	525.40	547.80	571.16	5.2
국세수입	268.10	299.30	312.70	325.70	340.30	355.55	6.1
재정지출	432.70	470.50	504.60	535.90	567.60	601.18	7.3
지방교육재정 교부금 전망	49.50	55.70	60.10	62.60	65.40	68.33	7.2
증가율		12.53	7.90	4.16	4.47	4.47	

주: 1. 기획재정부에서 2018년 8월을 기준으로 2019년 정부예산안을 활용한 전망치로 확정예산과 차이 발생할 수 있음.

2. 2020년 증가분 4.4조원에는 '17~'19년 유아교육지원특별회계로 전출되던 교육세 일부('19년 1조 8,341억원)가 다시 교부금에 편성된 것이 포함되어 순증은 약 2.6조원임

3. 기획재정부 자료는 2022년 전망치만 제시되어 있어, 2023년 전망치는 전년도 대비 증가율로 계산하였음.

자료: 교육부 내부자료, '지방교육재정 설명자료'.

〈표 1-11〉 국회예산정책처 중기 재정 전망에 따른 지방교육재정교부금 규모 전망

(단위: 조원)

구분	2017년	2018년	2019년 (A)	2020년	2021년	2022년	2023년 (B)	B-A
국세수입(A)	265.3	289.9	302.6	317.0	331.9	348.3	366.1	63.5
지방교육재정 교부금(B)	42.1	47.2	51.2	51.9	54.3	57.0	59.9	8.7
B/A	15.9%	16.3%	16.9%	16.4%	16.4%	16.4%	16.4%	-

주: 지방교육재정교부금은 내국세수입(국세·관세)의 20.27%이나, NABO 중기재정 전망은 국세수입 전망치를 제시함에 따라 국세 수입의 비율 평균으로 지방교육재정교부금 규모를 추정함.

자료: 국세수입 실적치 - 국세청(2017), 국세통계

국회예산정책처(2018), 2018년 NABO 중기 재정전망 :2018~2027: 15.

지방교육재정교부금, 교육비특별회계 - 지방교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr)

## 2. 학생 수 변화 및 사업 수요를 반영한 중기 지방교육재정교부금 전망

2019~2023년 중기 지방교육재정교부금을 전망하기 위해 학생 수 변화에 재정 소요, 고등학교 무상교육, 누리과정에 따른 재정소요를 전망하였다. 이를 종합하여 제시하면 <표 1-12>와 같다.

〈표 1-12〉 중기 지방교육재정교부금 추가 소요 전망(2019~2023년)

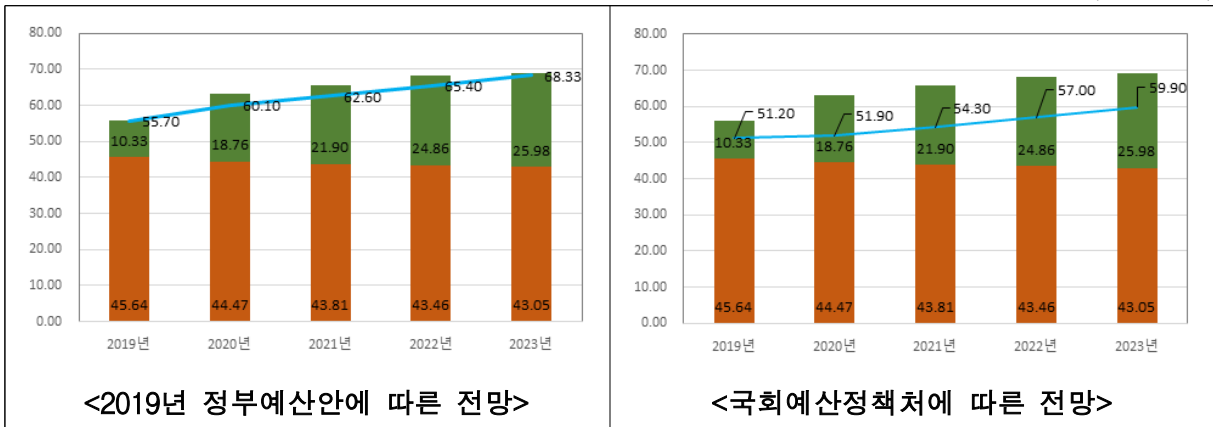
(단위: 조원)

사업명		2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	합계
지방교육재정교부금 전망 (2019년 정부예산 기준) (A)		55.70	60.10	62.60	65.40	68.33	312.13
지방교육재정교부금전망 (2018년 NABO 기준) (B)		51.20	51.90	54.30	57.00	59.90	274.30
학생수 변화 소요(C)		45.64	44.47	43.81	43.46	43.05	220.44
A-C		10.06	15.63	18.79	21.94	25.28	91.69
B-C		5.56	7.43	10.49	13.54	16.85	53.86
사업 수요	소계(D)	3.95	3.86	3.84	3.55	3.27	18.47
	고교 무상교육 추가 소요	0.29	0.29	0.41	0.39	0.40	1.78
	누리과정 소요	3.66	3.57	3.43	3.16	2.87	16.69
A-C-D		6.11	11.77	14.95	18.39	22.01	73.22
B-C-D		1.61	3.57	6.65	9.99	13.58	35.39

지방교육재정교부금 전망치는 기획재정부가 2019년 정부예산을 기준으로 산출한 값(A)과 국회예산정책처가 제안한 국세 수입 전망을 기준으로 산출한 값(B)을 모두 제시하였다. 지방교육재정교부금 전망치는 국회예산정책처의 전망치보다 기획재정부의 2019년 정부예산 기준 전망치가 더 많은 것으로 나타났다. 2019~2023년간 총지방교육재정교부금은 2019년 정부예산 기준 312조원, 국회기획예산정책처 기준 274조원으로 나타났다. 학생 수 변화에 따른 지방교육재정교부금 소요 전망(C)은 OECD 국가의 학교급별 평균 학생 1인당 공교육비(2016년 기준)를 기준단가로 하고, 통계청의 장래인구추계의 학령인구 수를 곱하여 산출한 값이다. 2019~2023년 동안 총 220조원이 소요되는 것으로 나타났다.

[그림 1-기] 중기 지방교육재정교부금 소요 전망

(단위: 조원)



지방교육재정교부금 전망치에서 학생 수 변화에 따른 재정소요를 차감하여 산출한 결과, 2019년 정부예산안 기준 전망치에 따르면 91.69조원(A-C), 국회예산정책처 전망치에 따르면 53.86조원(A-C)의 여유가 생기는 것으로 나타났다. 본고에서 OECD 국가 평균 학생 1인당 공교육비(2016년)를 학생 수 변화에 따른 재정소요 기준 단가로 산정한 이유는 다음과 같다. 지방교육재정교부금 기준재정수요액 측정 단위 및 항목은 정상적 수요 및 사업적 수요로 이원화되어 있다고 할 수 있다. 이에 따라 정상적 수요를 필수불가결한 교육비 지출분으로 보고 그 기준을 OECD 국가 학생 1인당 공교육비로 하였다. 여기에는 현행 지방교육재정교부금에 포함된 인건비, 학교교육과정운영비, 교육행정비뿐 아니라 교육복지, 방과 후학교 등 추진중인 사업성 경비들이 포함된 것으로 하였다. 추가적인 재정 소요를 판단하기 위해, 현재 교육부에서 추진 중에 있는 고등학교 무상교육, 누리과정 등 대규모 재정이 지원되는 사업들을 위주로 중기 재정 전망에 반영하였다.

추가적인 사업수요는 고교 무상교육, 누리과정으로 2019~2023년간 총 101.82조원이 소요될 것으로 전망되었다. 이 중 학교시설 및 교육환경개선을 제외하면 약 20조원이 소요된다.

지방교육재정교부금 전망치에서 학생 수 변화에 따른 재정 소요, 추가적인 사업수요에 따른 재정소요를 차감하면 <표 1-12>의 A-C-F, B-C-F와 같다. 2019년 정부예산안을 기준으로 하였을 때 2019~2023년간 총 73.22조원의 여유분이 생길 것으로 보인다. 국회예산정책처 전망치를 기준으로 하였을 때, 2019~2023년간 총 35.39조원의 여유분이 생길 것으로 전망되었다.

## 제4절 소결

향후 학생 수는 감소할 전망에 있으나, 내국세 20.46% 및 국세 교육세 전액을 재원으로 하는 지방교육재정교부금은 지속적으로 증가할 전망이다. 이에 학생 수 감소에 따라 현재의 교부금 지출 소요 및 대규모 재정 지원이 예상되는 주요 정책 소요를 고려하여, 중기 지방교육재정교부금 소요 전망을 실시하였다. 그 결과, 2019년부터 2023년까지 교육시설 및 교육환경개선 소요를 제외하였을 때는 지방교육재정교부금이 약 35.39조원에서 73.22조원 범위에서 유휴재원이 될 것으로 전망되었다.

학생 수 감소에 따라 예상되는 유휴 지방교육재정교부금으로 인구구조의 변화, 산업구조의 변화 등 사회변화에 따라 필요한 교육수요를 발굴하여 투자하는 것이 필요하다. 이를 위해 교육 분야 재정수요를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 시도교육청의 기채 상환 또는 상환을 위한 예치 노력이 이루어져야 할 것이다. 2017년 기준 시도교육청의 지방교육채 규모는 약 1조원으로(한국교육개발원, 2018), 지방교육재정의 건전성 확보 차원에서 지방채 조기 상환 노력이 이루어져야 한다. 교육부가 지방채 조기 상환을 유도하기 위한 추가 교부가 이루어진 2018년에 기채 상환이 다소 이루어져 지방교육재정의 통합재정수지가 2017년 3.62%에서 다소 상승할 것으로 전망되나 이러한 건전성 제고는 시도교육청의 자발적인 노력이 선행되어야 한다.

둘째, 유휴 지방교육재정교부금을 평생교육에 지원하여 지방정부를 중심으로 한 지역 특색에 맞는 평생교육을 확대하는 것을 검토할 수 있다. 2018년 65세 이상 노인 인구가 전체 인구 중 14%를 차지하는 고령사회에 진입하였고, 노인인구가 20% 이상이 되는 초고령사회를 목전에 두고 있다. 또한 우리나라는 OECD 회원국 중 합계출산율 1 미만인 유일한 초저출산 국가로 이러한 저출생 현상은 심화하고 있어 인구 수 감소를 가속화하고 있다. 이에 정부부처들은 포용적 사회정책을 마련하기 위해 다양한 노력을 하고 있다. 기초연금이나 기초생활보장 등 공공부조 정책의 사각지대 해소, 노인인구를 위한 일자리 마련, 지역사회 건강증진 정책, 출산 부담 경감, 영유아에 대한 공백없는 돌봄 등을 추진하며 사회경제적으로 소외된 계층에 대한 투자를 확대하고 있다. 특히 향후에는 읍·면·동을 중심으로 보건, 복지, 사회서비스 등의 제공을 위한 지역 자원들을 원스탑으로 지원할 수 있는 지역사

회통합돌봄체계가 확대될 전망이다. 따라서 지방정부 중심으로 지역의 다양한 계층에 대한 돌봄체계가 마련될 것이며, 이를 위해 교육부 및 시·도교육청은 이들에 대한 새로운 평생 교육프로그램의 개발 및 제공을 통해 노인 및 지역주민의 삶의 질 향상이나 일자리 창출을 도모할 수 있을 것이다. 또한 지역사회 돌봄서비스를 제공하는 인력의 훈련 및 양성 등을 통해 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 지원할 수 있다. 2018년 기준 시·도교육청의 평생·직업교육 투자규모는 전체의 약 0.2%(0.15조원) 수준에 불과한 실정으로 유후 지방교육재정교부금을 평생교육에 확대 투자할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

셋째, 각 시도의 국립 거점대학교 및 지역 대학에 대한 지원이 고려되어야 할 것이다. 지역의 대학 역량을 강화하고, 지역의 고등교육 기회 확대, 지역 발전 선도 등 지방 고등교육의 공공성 강화를 위한 국립대학 육성사업 및 대학혁신지원 사업이 추진되고 있다. 지역의 고등교육 역량 및 공공성 강화를 위한 대학 육성 정책에 대규모 예산이 소요되어 고등교육 교부금의 신설 주장까지 나타나고 있다. 지역의 대학 역량 및 공공성 강화로 인한 이익이 단순히 고등교육에만 국한하지 않고 지역 사회 전반에 영향을 미친다는 점을 고려하였을 때 시·도교육청이 유후 재정을 지역 고등교육 역량 강화에 투자할 수 있도록 하는 정책적 조정 방안 내지는 고등교육기관과의 협력 조성 노력 등이 이루어질 수 있어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 교육부, 「2018년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고», 2018년 3월, 2018.
- 교육부 내부자료, 「지방교육재정 설명자료», 2019년 2월.
- 교육부 보도자료, 「당·정, 「고등학교 무상교육 실현 방안」 확정 - 2019년 2학기 3학년부터 시작, 2021년 전면 시행-», 2019년 4월 9일 보도.
- 교육부·보건복지부·육아정책연구소, 『2019 개정 누리과정(안) 공청회』 자료집, 2019년 5월 16일, 2019.
- 교육부·한국교육개발원, 『OECD 교육지표 2019』 결과. 2019년 9월 10일 보도, 2019.
- 국회예산정책처, 2018년 NABO 중기 재정전망 :2018~2027, file:///C:/Users/%EC%A0%95%ED%98%84%EC%A3%BC/Downloads/2018%EB%85%84\_NABO\_%EC%A4%91%EA%B8%B0\_%EC%9E%AC%EC%A0%95%EC%A0%84%EB%A7%9D\_2018\_2027%20(1).pdf, 2018.
- 기획재정부, 「정부, 재정분권 본격화 한다 - 지역의 자율성·책임성 제고와 균형발전을 위한 재정분권 추진방안 확정», 2018년 10월 30일 보도, 2018. 10.
- 기획재정부, 「국민중심 경제강국 2020년 예산안», 2019년 8월 29일 보도, 2019. 8.
- 대한민국정부, 「2017~2021년 국가재정운용계획», 2017.
- 송기창·김상규·윤홍주·이선호, 「고교 무상교육 실현을 위한 방안 연구», 교육부, 2018.
- 송기창·우명숙·윤홍주·이선호, 「지방교육재정교부금 교부기준 개선방안 연구», CR 2019-03. 한국교육개발원, 2019.
- 한국교육개발원, 「2018 지방교육재정 분석 보고서», 2018.
- OECD, Education at a Glance 2019: OECD INDICATORS, 2019.

### <웹사이트>

- 통계청, 장래인구추계 2017년, <http://www.kosis.kr>
- 교육부 지방교육재정알리미, <http://www.eduinfo.go.kr>.
- 한국교육개발원 교육통계서비스 <http://kess.kedi.re.kr>.
- OECD iLibrary. [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019\\_413181c4-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_413181c4-en).

## 제2장

# BK21 사업과 대학 R&D 사업의 연계 방안

### 제1절 논의 배경

문재인 정부는 자율과 책임성이 강화된 연구자 중심의 R&D 시스템 혁신과 대학의 경쟁력 강화를 추진하고 있다. 이를 위하여 대학의 자율성 확대를 기반으로 한 순수 기초연구 예산의 2배 이상 지원 확대, 각종 R&D 규정 및 시스템의 정비와 연구비 통합관리시스템의 개편을 추진하고 있다(문재인 정부 국정운영 5개년 계획).

한편 지난 20년간 추진된 대표적인 대학원 육성사업인 BK21 사업의 3단계가 2020년 8월말로 완료되고 새로운 4단계 사업이 기획이 진행되고 있다. BK21 사업은 1999년부터 시작되어 1단계(1999~2006), 2단계(2006~2013), 3단계(2013~2020)를 거치면서 추진 중인 정부의 대학원 육성사업이다. 동 사업은 내용적으로 학문후속세대가 안정적으로 학업 및 연구에 전념할 수 있도록 각 학문분야별 사업단(팀)을 선정하여 학문후속세대로 성장할 대학원생 연구장학금, 이미 학문후속세대로 성장한 신진연구인력 인건비, 기타 국제화 경비와 사업단 운영비 등을 지원하는 사업이라고 할 수 있다. 무려 5개 정부(김대중, 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부)가 교체되는 과정 속에서도 그 명맥을 면면히 유지하면서 추진되어온 정부의 대표적인 고등교육 육성사업 사업이며, 적지 않은 논란에도 불구하고 지난 20년간 대학재정지원사업들이 생멸을 거듭하는 동안에도 유독 BK21 사업은 독자적인 위상을 확보하면서 안정적으로 추진되어 왔다.

BK21 사업은 1999년 1단계를 시작하여 지난 20년간 총 51만명의 인재를 지원했으며, 2018년 기준 석·박사급 인재 약 3만 2천여 명이 동 사업에 참여하고 있다. 동 사업은 대학 사회 변화와 혁신을 통해 ‘연구중심 풍토’를 조성하고 우리 고등교육의 국제 경쟁력 향상에 기여했다는 평가를 받으며 대표적 고급 인력양성사업으로 자리매김한 바 있다(교육부, 2019.3.21.).

이러한 BK21 사업의 지속성에 대해서 동 사업이 대학원 육성을 위한 정부의 지원에 있어서 인력양성(HRD)과 연구개발(R&D)을 결합한 독특한 특성을 지니고 있다는 점, 안정적인 학사구조 기반 위에서 학제간 융합과 연구의 혁신성을 추구하고 있다는 점, 그리고 대학원생들에 대한 직접적인 재정지원을 BK21 장학금이라는 지원방식을 통해 해결해 왔다는 점, 숏한 논란 속에서도 세계 고등교육 개혁에서 주류적 흐름이라고 할 수 있는 ‘선택과 집

중'이라는 논리가 사업 전반을 가로지르고 있다는 점 등을 들고 있다. 그러나 무엇보다 동 사업이 한국 사회가 본격적인 지식정보화 사회로 진입함과 동시에 출범하면서 고급 인력양성을 위한 정책적, 산업적, 혁신적 필요성이 본 사업의 기획과 설계, 그리고 운영 등에 직접 투영됨으로써 이 사업에 대한 중요성이 광범위하게 인정되었다는 지적이 오히려 더욱 설득력이 있어 보인다.

이 사업이 한국 고등교육계에 던져준 의미는 무척 크다고 할 수 있다. 무엇보다 SCI 논문이 무엇인지 학계에조차도 잘 알려지지 않은 상황에서 급격한 수준의 SCI 논문들이 생산(SCI 논문편수: 9,444편(1999년, 세계 18위) → 59,628편(2016년, 세계 12위))되고, 이제는 양적인 측면에서 세계 유수의 국가들과 견줄 수 있는 성장을 가져왔다는 점은 큰 성과라고 할 수 있다.

물론 BK21 사업이 1999년 출범 당시부터 가져왔던 문제점을 얼마나 해결하였는지에 대해서는 상당한 논란도 제기되고 있다. 특히, 우수 대학원생들의 수도권 대학원 진학으로 인한 지방 대학원의 위기가 초래되었다는 점, 양적인 논문 생산에 치중하여 인재양성 사업의 본질적 측면이 상대적으로 경시되었다는 점, 과도한 수의 대학과 사업단(팀) 선정으로 인해 지원이 분산되고 결과적으로 투자 효과가 약화되었다는 논란, 여전히 탐 클래스 학생들이 국내 대학원을 선택하기보다는 해외 대학원을 선택하는 '근본적' 문제점이 지속되고 있다는 점, 사회·산업의 문제해결을 위한 연구보다는 양적 지표 달성에 경도된 연구 행태가 온존한다는 점, 산학협력단 중심의 과제 중심 관리 및 다른 교내외 프로그램과의 연계가 부족하다는 점 등이다. 물론 이러한 지적 내지 문제점들이 온전히 BK21 사업에 의해 유발되었다고 볼 수는 없다. 무엇보다 우리나라 대학원 제도의 분화와 발전이 더딘 것이 동 사업의 성과 추동력을 제약하고 있다는 지적도 제기된다.

한편 그동안 대학을 향해가는 R&D가 전반적으로 급상승하는 가운데 교육부를 포함한 여러 정부 부처들의 특수목적형 연구개발(R&D) 및 인력양성(HRD) 재정투자 사례도 늘어나고 있다. 특히, 기초분야 대학 R&D 예산이 급증하면서 BK21 사업과의 적절한 연계 또는 역할 분담을 통해 투자 효율성을 확보해야 한다는 지적이 제기되고 있다. BK21 사업이 갖는 제도적 특성이 이러한 연계의 필요성을 제기하고 있다. 즉, ① 대학 R&D 사업의 상당수가 실제 BK21 사업을 수행하는 우수 대학원에서 이루어진다는 점, ② 대학 R&D가 갖는 교육적 특성, 즉 R&D의 수행과제에서 대학원생들의 참여가 자연스러운 교육의 과정이라는 점, ③ 이 과정에서 대학 R&D 자금의 상당 부분을 차지하는 대학원생 인건비 투자와 BK21 사업 연구 장학금 사이의 중복 수혜의 여지가 발생할 수 있고, 이는 능력주의 내지 업적주의(meritocracy)의 관점에서 어느 정도 용인될 수 있고, 그것이 한국 과학기술계의 일반적 관행이라는 점, ④ 투자 효율성 관점에서 볼 때, 대학 R&D 사업의 상당수가 교수 개인 랩 혹은 학사단위 수준에서 이루어지고 있어서 BK21 사업과의 연계를 통해 BK21 사업의 중

국 목표인 연구중심대학원 육성 추진이 보다 효율적이고 원활하게 진행될 필요가 있다는 점 등이다.

그러나 이러한 필요성에도 불구하고, 우리나라 대학 R&D 사업비의 집행 패턴이 여전히 교수 중심이라는 점, 연구개발과정에서 연구비 관리기관(또는 발주처), 대학 본부, 교수 등 삼자간 이해가 상충한다는 점, 산학협력단 중심의 관료적 연구행정 방식이 거의 모든 대학 R&D 사업을 가로지르고 있어서 학문과 연구의 자유를 훼손하고 있다는 점(정기오, 2017), 국가 R&D 거버넌스가 선진국과 엄연한 차이를 보이고 있어서 부처 간 협력이 용이하지 않다는 점 등은 선진형 연구중심대학 모델을 확산시키는 데 걸림돌로 작용한다.

따라서 본 장에서는 이상의 현실적, 제도적 난점을 고려하여 연구중심대학원 육성 사업으로서의 BK21 사업과 대학 R&D 사업의 연계를 위한 실제적 필요성을 확인하고, 이의 연계를 위한 기초적 제도 형성 논의를 전개하고자 한다. 이러한 구상에서 BK21 사업은 다른 부처 사업들을 받을 수 있는 인적(교수, 대학원생, 신진연구인력), 물적(공간), 제도적(시스템, 환경, 인프라, 문화) 차원의 “저수지” 역할을 하게 하고, 국가 R&D 사업을 필두로 특수 분야 인력양성이 목적인 관련 부처 대학재정지원사업을 포함한 각종 연구개발사업이 이러한 기반을 활용할 수 있도록 유도하는 방향으로 제안을 하고자 한다. 그러나 본 연구에서는 제도 형성을 위한 기본적 논의에 그치고, 추후 후속 연구를 통해 구체적이고 현실적 연계 대안의 제시를 기대하고자 한다. 참고로 본 장에서 언급하는 BK21 사업은 별도의 언급이 없는 한 현재 진행 중이고 2020년 8월 종료 예정인 3단계 BK21 플러스 사업을 의미한다.

## 제2절 국가연구개발사업의 제도적 특성

### 1. 국가연구개발사업 연구비의 지원 유형<sup>4)</sup>

우리나라 국가연구개발사업 연구비는 재무구조로 볼 때, 예산(일반회계와 특별회계)과 공공기금으로 구성되며, 집행은 연구개발비, 정책용역사업비, 학술용역사업비 등으로 구분된다. 연구비 관리는 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(대통령령 29625호)」(이하 ‘공동관리규정’)을 기본으로 하나, 부처별 사업처리규정(지침)을 별도로 제정하여 개별 프로그램의 독자적 특성이 강한 편이다. 연구비 성격은 대부분 연구개발이나(대학 인건비 등은 제외), 사후관리방식(기술료 징수 등)에 따라 완전출연형, 출연+융자형, 장기투자형 등으로 구분 가능하다.

4) 국가과학기술위원회(2012) 및 장덕호 외(2012)를 주로 참조하였음.

〈표 2-1〉 국가연구개발사업 연구비 지원 유형

유형	지원방식
완전출연형	연구결과 이득이 정부에 대한 보상과 귀결되지 않음
출연+음자형	연구결과에 따라 지원금의 일부를 기술료로 상환
장기투자형	연구결과 기술료로 정부지원비 상당액 이상을 상환

자료: 박규선(2010), 『국가연구개발사업 지원방식 다양화에 관한 연구』, 교육과학기술부.

공동관리규정에 의하면 우리나라의 현행 국가연구개발사업비 지원방식은 협약을 통해 지원되고 있으므로 미국의 협약연구비(Cooperative Agreement) 형태로 규정될 수 있다. 이를 연구단계별 관리방식으로 볼 때, 연구 장려금(Grants) 형태와 협약연구비(Cooperative Agreement) 형태의 혼합 형태로 볼 수 있다. 한편, 연구개발 과제의 수행에 연구자의 자율성이 어느 정도인가에 따라 장려형(Grants), 협약형(Cooperative Agreements) 및 소유형 또는 계약형(Contracts)으로 구별할 수 있다. 장려형 연구에는 과기정통부와 교육부에서 시행하는 개인 기초연구과제와 인문사회 학술연구조성비 등이 속하고, 소유형 연구에는 산업부, 국토부, 복지부 등의 연구과제가 속하며, BK21 사업은 협약형 연구과제라고 할 수 있다.

이 중에서 장려형 연구지원(grants)의 경우 본래 대학에서 수행해야만 하는 본연의 연구를 반대급부 없이 지원하는 개념인 반면, 소유형 연구비(contracts) 지원은 정부 및 사회의 요구에 의해 대학이 갖고 있는 인적·물적 자원을 활용하는 개념으로 지원에는 반대급부 - 특정 기술개발, 특허, 기술료 등 -가 따르게 된다. 협약형 지원의 경우 장려형과 소유형의 중간단계의 성격으로 연구 수행에 어느 정도 연구비 지원기관의 관여가 필요한 성격을 지닌다. 장려형, 협약형, 소유형 연구개발 과제의 성격에 따라 연구비 잔액의 이월, 간접비 계상, 인건비 비중의 차등 등 연구관리 체계가 달라질 수 있으므로 이 구분은 중요한 의미를 지닌다.

## 2. 부처별 전문 연구관리 기관 중심의 연구비 관리

우리나라의 연구개발사업비 관리방식의 특징 중 하나는 개별 부처별로 연구 및 인력양성 정책을 수립하며, 이를 집행하는 연구비관리 전문기관도 부처별로 운영하는 경향이 강하다는 점이다. 이러한 특성은 연구자의 관점에서 볼 때, 정책의 일관성 및 예측 가능성을 낮추며, 연구비 집행에 있어 통일성 및 안정성, 장기적 지속성 확보가 결여되어 자칫 투자 효과가 저하되거나 불필요한 행정 낭비가 발생할 수 있는 단점을 갖고 있다. 주로 교육부, 과기정통부, 산업부, 국토부 등 중앙부처는 연구 및 인력양성을 위한 시행계획 수립 등 사업 추진 방향 및 연구 과제를 최종 확정하며, 연구관리 전문기관은 기술동향조사, 연구개발 과제 발굴, 연구과제 평가 및 관리 등의 역할을 수행하고 있다. 사업관리와 관련해서도 지

난 30년간 연구비 규모가 증대하고, 연구 성격이 매우 다양해졌음에도 연구비 관리 방식은 이를 반영하지 못하고 있어 연구자의 불만이 상존해 왔다.

최근 들어 표준화된 연구관리규정을 만들어 과제지원시스템을 통합하고, 연구자정보시스템을 통합하며, 연구비관리시스템 역시 통합하는 방향으로 개선이 추진(관계부처합동, 2019. 1. 7)되고 있어 그나마 다행스러운 일이다. 이 통합시스템이 구축된다면 연구과제의 기획, 선정, 평가, 성과의 전 과정이 실시간으로 공유가 가능해지고, 모든 국가R&D사업에 참여하는 사람들의 정보가 일원화되어 이른바 ‘국가연구자 정보’로 통합된다. 무엇보다 중요한 것은 현재 17개 연구비관리시스템이 Ezbaro(과기정통부)와 RCMS(산업부)로 이원화하여 통합됨으로써 연구비의 부적정한 집행을 사전 예방하고 중복 여지를 살펴볼 수 있는 기회가 생기게 된다는 것이다.

### 3. 학생 인건비 풀링제 도입

그동안 정부는 국가연구개발사업에서 학생 인건비의 지급 방식에 관한 제도개선을 추진하여 이른바 ‘학생인건비 풀링(pooling)제’를 도입하였다. 이 방식은 지난 2005년 전국 대학 산학협력단장, 연구처장 협의회에서 처음 제안되었으며, 2006년 시범 실시 후 2009년에 도입되었다. KAIST를 비롯한 주요 대학들에 확산된 것은 2011년 이후이다.

풀링제 도입 이전에는 연구비 신청 시 각 참여 연구원의 실명, 참여율, 지급액 등을 계상해야 했고, 각 부처 및 과제별로 해당 연구원에게 인건비를 지급해야 했다. 또한, 과제가 종료된 후에는 집행하지 않고 남은 액수를 바로 반납해야 했다. 하지만 개정안에서는 각 참여 연구원의 정보를 작성할 필요 없이 참여연구원 man-month(각 연구원의 참여율에 참여 기간을 곱한 수치를 합한 총합)만을 작성하도록 했고, 이에 해당하는 전체 학생 인건비를 연구책임자별 계정으로 한 번에 집행하도록 했다. 또한, 과제 종료 직후가 아니라 종료 1년 후에 인건비 잔액을 정산하도록 해, 과제가 종료되었을 때 인건비 수급의 불안정성을 해소하도록 했다. 이러한 방침은 크게 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫 번째로, 학생연구원들이 개별적으로 받은 인건비 일부를 수급해 공동으로 관리하는 연구실 공동자금(일명 랩비) 조성 등 학생 인건비의 부정집행을 근절하고, 참여율 및 참여 인원이 중간에 변경되었을 때에도 탄력적으로 인건비를 운영할 수 있도록 하는 것이다. 두 번째로, 연구 과제가 종료된 후 후속 과제가 없는 경우에도 인건비를 안정적으로 지급하도록 하는 것이다(카이스트신문, 2017. 5. 30).

인건비 풀링제 도입 후 가장 큰 변화는 참여연구원의 인건비 집행 잔액을 과제 종료 후 1년간 집행이 가능해졌으며, 이를 연구책임자별 계정으로 통합 관리한다는 점이다. 또한, 참여연구원의 참여율을 고려한 지원에서 mam-month 총량으로 계상하여 지급하게 되었다

는 점이 중요하고, 연구개발과제에 직접 참여하지 않은 학생에게도 인건비 지급이 가능해진 것은 유의미하다.

그러나, 일부 부처에서는 형평성 문제 및 인건비 과다 계상에 대한 우려로 인건비 집행 잔액의 이월을 여전히 허용하고 있지 않아 인건비 풀링제 시행에 어려움을 주고 있는 실정이다. 그동안 풀링제의 단위가 교수 개인 단위에서 2016년도 공동관리규정 개정에서 학생 인건비 관리 주체를 연구책임자뿐만이 아니라 연구기관 단위로도 확대할 수 있도록 명시했고, 학생인건비 통합관리기관에 선정되면 2년마다 재지정을 받아야 하는 조항을 삭제했으며 행정적인 절차도 간소화했다. 또한 그동안 학생 인건비는 공동관리규정상 학사 월 100만원, 석사 월 180만원, 박사 월 250만원의 상한선 제한(100% 참여 기준)이 있으나, 2018년 2월 21일 「학생인건비 계상기준」(과학기술정보통신부고시 제2018-9호) 개정을 통해 종전 상한선을 없애고, 하한선만 두어서 현행 학생 인건비 계상 기준 금액 이상으로 인건비를 정하도록 개정한 바 있다. 이 경우, 더 많은 인건비를 제공하는 대학 연구실의 인기가 높아져 실력 있는 학생 연구원 유치가 가능한 데다 이를 통한 연구실 간의 경쟁도 생겨 자연스럽게 학생 연구원에 대한 처우가 개선되는 효과를 거둘 수 있도록 하자는 것이다.

그러나 이러한 개정 조치에 대해서 학생들의 불만이 제기된 바 있다. 학생 입장은 대학 별로 인건비를 더 지급할 수 있게 만든다 할지라도 결국 학생 참여율 자체를 교수들이 임의로 정할 수 있는 상황에서 개정안에 따른 효과는 기대하기 힘들 것이며, 현재 과제 중에는 최소 참여율을 명시한 과제도 있지만, 실질적으로는 어느 과제에 누구를 참여시킬지, 참여율은 어느 정도 할지 등 특별한 기준과 가이드라인이 없어 교수들이 임의로 정하고 있으며, 이 과정에서 노동 착취, 연구비 횡령 시비가 발생한다는 것이다. 그러나 교수의 입장은 다르다. 교수는 5,000만원 정도의 작은 연구 프로젝트를 현재의 개정안에 맞춰 학생연구원 3~4명의 인건비로 쓸 경우, 실험 비용을 최하 수준으로 잡아야 하는데 그렇게 하면 목적인 연구성과를 내기 힘든 데다 안 그래도 열악한 연구실 운영비를 감당할 수 없게 된다는 것이다(머니투데이, 2018. 1. 15).

최근에는 학생인건비를 기관별로 통합하여 관리하는 제도도 제시되고 있다. 학생인건비 기관통합관리 제도는 현행 제도인 연구책임자별 학생인건비 관리 제도에서 나타나는 문제점(인건비 집행의 부적정, 학생 간 형평성 및 객관성 확보 곤란, 교수들의 과제 수주 매달리는 현상 발생 등)을 해결하기 위해 제안된 방안으로서 연구기관이 학생 인건비를 관리해 연구책임자 및 학생연구원이 안정적인 연구에 매진할 수 있는 환경을 조성하기 위해 제안된 바 있다. 구체적으로 인건비를 기관 통합 계정으로 모은 뒤, 학생들의 연구 참여 계획에 따라 일정 기간에 걸쳐 안정적으로 인건비를 지급하는 안을 제시했다. 매달 연구책임자가 참여율을 조정하는 방식이 아니라, 연구 수행기관의 사전 연구조교(Research Assistant) 활용 계획에 따라 기관 전체 소요예산을 추정해 일정 기간 인건비를 안정적으로 지급하자는 것

이다. 여기서 학과마다 과제 수주율, 참여 과제 규모 등이 다르므로 예산 추정 단위는 각 학과로 하는 것을 제안했다. 또한, 적정 수준의 인건비 하한선을 설정해 지급하자는 것이다 (카이스트신문, 2017. 5. 30).

#### 4. 대학의 연구 간접비 제도<sup>5)</sup>

연구 간접비란 연구시설과 연구지원을 지원하기 위한 비용으로 연구 사업을 지원하는 기관 공통 인건비, 관리운영비 등을 총괄하는 개념이다. 연구 간접비는 연구를 수행하는 과정에서 공동으로 이용하는 연구시설과 지원인력을 유지하기 위해 발생한 연구수행 기관의 실소요 경비라 할 수 있다. ‘비용보전’의 차원에서 당해 연구의 의뢰기관이 직접 연구비와는 별개로 이를 보전해 주어야 하나, 이러한 간접비에 대해 이해관계자들이 입장이 서로 달라 간접비가 충분히 인정되지 못하거나, 보다 효과적으로 사용하지 못하는 경우가 발생하고 있다. 대학의 연구 간접비 수입이 부족할 때, 학문 연구를 위한 첨단 및 양질의 연구 인프라 유지·구축이 불가능하게 되어 국가 전체의 지식 창출 및 활용 시스템이 약화되고 결과적으로 국가 경쟁력 하락이 일어날 가능성이 높아진다는 측면에서 부처별 일관된 간접비 정책의 수립 및 집행이 필요하다.

현행 간접비 제도의 문제점으로는 다음과 같은 점들이 지적된다. 첫째, 간접비 정률지급 예외 사업이 과다하다는 점이다. 연구 간접비 산출은 「공동관리규정」 제12조 제7항에 의거 간접비산출위원회를 통하여 매년 고시되고 있으며 그 고시 기준을 통하여 정부부처별·사업별로 확대 적용하고 있는 실정이나 국가연구개발사업 간접비 계상기준에 의하면, 각 부처별로 다음과 같은 연구 간접비 고시율 예외가능 사업을 별도로 명시하여 있어 많은 국가연구개발사업이 예외 사업으로 운영되고 있는 것이 현실이다. 부처별 국가연구개발사업의 연구 간접비 사용용도 및 계상방식은 과기정통부의 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」을 준용하여 대부분 유사한 방식을 따르고 있다. 연구 간접비 계상기준을 준수하지 않아도 되는 사업은 기반구축중심 연구개발사업, 인력양성중심 연구개발사업, 기타 연구개발사업 및 적용 특례사업 등으로 구분된다(과기정통부고시 제2019 - 25호).

연구 간접비 정률지급의 포괄적 예외인정 규정으로 인해 매년 지급률 인상에도 불구하고, 실질적인 증가 효과는 미미한 수준이라고 할 수 있으며 또한, 연구 간접비 정률지급 예외기준 판단 권한을 각 부처 사업담당자가 보유하여, 부처별 연구 간접비 지급방식의 통일성이 부족하다. 따라서 규정을 정비하고, 연구 간접비 정률계상 예외사업 지정을 총괄할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 또 다른 중요한 이슈는 연구 간접비 분리지급 규정의 미준수 문제이다. 연구 간접비 지급 시 대학에 대한 순연구비(직접비+인건비)와 간

5) 홍대식(2011)의 내용을 주로 참조하였음.

접비를 ‘분리지급’ 가능하도록 규정하고 있는데, 여기서 분리지급이란 순연구비와 간접비를 분리하여 공고하고, 간접비를 별도 지급하는 경우를 의미한다.

그러나 대체로 연구 간접비 분리지급 적용이 미흡한 실정이다. 비록 연구 간접비의 정률지급이 이루어진다고 해도, 분리 지급이 함께 동반되지 않을 경우, 안정적인 연구 간접비 확보가 대단히 어려워진다. 일부 기관만이 직접비와 연구 간접비를 분리하여 지급하므로 연구비 신청 및 연구 간접비 사용과정에서 대학 본부(산학협력단)와 연구자 간 간접비율 책정과정에서 불필요한 행정 마찰과 갈등이 발생한다. 즉, 대학은 연구 간접비의 분리지급 방식을 선호하나, 정부부처 및 전문기관은 사업비 예산 증가와 연구자의 연구비 감소 문제로 인해, 연구비에 포함하여 지급하는 총연구비 방식을 선호하는 경향이 있다. 요컨대 연구 간접비 정률지급과 동시에 분리지급이 이루어져야 할 필요가 있다.

이러한 배경에는 연구 간접비에 대한 이해관계자들 사이에 상이한 인식 차이가 있기 때문이다. 즉, 연구 간접비에 대한 명확한 정의가 내려져 있지 않기 때문에 이해관계자들이 각각 다른 형태로 연구 간접비를 인식하고 있는 것이다. 우선 정부부처들은 간접비를 연구를 수행하는 데 대한 시혜적 인센티브로 보는 반면, 대학(산학협력단)의 경우는 연구를 지원하는 각종 시설 및 인프라 사용에 대한 원가보상으로 보고 있으며, 개별 연구자는 자신의 노력에 의해 수주해온 연구비에 대한 개인적인 지원금으로 인식하고 있다. 그 결과 정부와 대학, 대학과 개별 연구자 사이의 갈등이 발생되고 있는데, 연구 간접비에 대한 각 이해관계자의 주장은 요약하면 다음과 같다.

〈표 2-2〉 연구 간접비에 대한 이해관계자들의 인식 차이

주체	인식	주장
정부	연구수행 인센티브	시혜적 성격이기 때문에 연구 간접비 비율이 높을 필요 없음
대학	자원투입에 따른 원가보상	연구 간접비가 원가에도 못 미치고 있음
연구자	개인적 인센티브	왜 개인의 인센티브를 학교가 사용하는가?

이러한 연구 간접비에 대한 상이한 인식 차이는 실제 연구간접비율을 계상하는 방식과 연구 간접비의 집행용도에 있어 서로 상충되는 문제를 발생시킨다. 현행 연구 간접비 지급률 산출 방식은 연구비 중앙관리 실태조사 방식과 원가계산기준 방식이 있으나, 실질적으로 원가계산기준 방식으로 연구간접비율이 계상되고 있다.

원가계산기준 방식은 미국의 연구 간접비 계상방식을 따른 것이나, 연구 간접비 집행용도를 규제하고 있는 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」은 일본의 연구 간접비 사용용도 지정을 차용한 것으로 둘 간의 맥락이 맞지 않는다는 문제가 발생한다.<sup>6)</sup> 결국 연구

6) 미국의 경우는 연구간접비율을 원가계산기준에 의해 산정하고, 몇몇 불용규정을 지정하고 그 외에는 연구

간접비에 대한 정확한 규정을 내리는 것이 필요하며, 대학이 연구개발사업을 수행하는데 투입되는 각종 자원(인력, 공간, 성과물에 대한 관리 등)들에 대한 원가를 보상하는 개념으로 정리되어야 할 것이다.

연구 간접비에 대한 정의를 명확히 하기 위해서는 우선 연구비의 개념을 명확히 할 필요가 있는데, 연구비는 학술연구지원비(Research Grants)와 연구개발사업비(Research Contracts)로 크게 구분되며, 연구비의 개념을 연구개발사업비로 정의하여야 연구 간접비를 원가보전의 개념으로 인식할 수 있다.

〈표 2-3〉 연구비의 성격 분류

학술연구지원비(Research Grants)	연구개발사업비(Research Contracts)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인의 창의적이고 자율적 지적 탐구활동을 지원</li> <li>• 학술활동의 지원, 육성을 위한 연구비</li> <li>• 연구자들의 연구역량 증대, 우수 연구 인력의 양성이 주요 목적임</li> <li>• 예외사업으로 연구 간접비의 자율책정 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가연구개발사업의 경우                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 연구개발 목적을 명확히 하며, 사업시행을 위한 기획조사를 필수적으로 수행하도록 규정</li> <li>- 사회에서 필요로 하는 구체적 과제를 해결하기 위해, 주제를 특정하여 기획, 조사 실시 후 정책적으로 추진</li> </ul> </li> <li>• 보상 개념으로 연구 간접비 정률지급 필요</li> </ul>

학술연구지원비는 장려금(grants) 성격으로 본래 대학에서 수행해야만 하는 본연의 연구를 반대급부 없이 지원하는 개념인 반면, 연구개발사업비(contracts)는 정부 및 사회의 요구에 의해 대학이 갖고 있는 인적·물적 자원을 활용하는 개념으로 지원에는 반대급부 - 특정 기술개발, 특허, 기술료 등 -가 따르게 된다. 간접비를 연구에 수반하는 원가를 보전하는 개념으로 파악하면, 장려금(학술연구지원비)의 경우에는 간접비를 적게 책정해도 무방하나, 연구개발사업비의 경우 대학의 자원을 활용한다는 측면에서 간접비를 현실에 맞게 상대적으로 높은 비율로 인정할 필요가 있다.

한편 간접비율을 얼마로 책정할 것인가에 대해서도 논란이 계속되고 있다. 우리나라 대학들의 간접비율은 「과학기술정보통신부 고시」(제2017 - 37호)에 따라 대체로 27~29% 수준이다.

간접비 사용에 있어 자율성을 부여하고 있으나, 일본은 연구간접비율을 결정(20%)한 후 사용용도를 지정하고 그 외의 항목에 대해서는 사용을 불허하고 있는 형태이다.

〈표 2-4〉 주요 대학들의 간접비 비율

(단위: %)

국립	간접비 비율	사립	간접비 비율
서울대학교	27.84	연세대학교	29.30
경북대학교	29.06	고려대학교	28.40
부산대학교	27.60	성균관대학교	27.76
전남대학교	28.38	한양대학교	29.00

출처: 「국가연구개발사업 기관별 간접비 계상기준」(과기정통부 고시 제2017-37호)

미국의 주요 연구중심대학의 간접연구비 수준은 평균적으로 볼 때 직접연구비의 40~70% 수준이며 사립대학은 주립대학보다 평균 9% 정도 높은 수준이다. 아래 표에서 보듯이 하버드대학의 경우 연구비 지원 사업의 특성에 따라 26~88.5%의 간접비를 부과하고 있다. 대체로 교내에서 수행되는 순수연구(organized research)의 경우 가장 간접비 수준이 높게 책정된다. 간접연구비는 대학에서 정한 비율에 따라 직접연구비에 추가하여 획일적을 청구하며 대학당국에서 직접 지급받아 중앙집중적으로 관리하고 있으며 이에 따라 간접연구비는 연구수행과는 직접 관련이 없는 경비로 인식되어 연구수행자로부터 저항이 미미하다. 이러한 간접연구비제도는 미국 연구중심 대학육성의 재정적 원천으로서 연구성과 활성화의 재정적 기반을 제공하였다고 할 수 있다(김태홍, 2008). 한편 미국 하버드대학의 경우 미국 내에서도 최고 수준의 간접비율을 유지하고 있다.

〈표 2-5〉 하버드대학의 간접 비율

(단위: %)

타입	시작	종료	비율	수행장소	해당 프로그램
수행 중	2017.7.1.	2019.6.30.	69.00	On-Campus	연구
수행 중	2017.7.1.	2019.6.30.	34.00	On-Campus	기타 스폰서 활동
수행 중	2017.7.1.	2019.6.30.	26.00	Off-Campus	모든 프로그램
수행 중	2017.7.1.	2019.6.30.	88.50	Wyss-Longwood	연구
수행 중	2017.7.1.	2019.6.30.	69.00	Wyss-Longwood	연구
수행 예정	2019.7.1.	추후개정까지	69.00	On-Campus	연구
수행 예정	2019.7.1.	추후개정까지	34.00	On-Campus	기타 스폰서 활동
수행 예정	2019.7.1.	추후개정까지	26.00	Off-Campus	모든 프로그램
수행 예정	2019.7.1.	추후개정까지	88.50	Wyss-Longwood	연구
수행 예정	2019.7.1.	추후개정까지	69.00	Wyss-Longwood	연구

자료: <https://osp.finance.harvard.edu/fa-rate-agreements>

## 5. 일반지원금(General University Fund)의 부재<sup>7)</sup>

일반적으로 정부의 R&D 지원방식은 경쟁방식(Competitive Funding)과 일반지원(General Funding)으로 구분된다(박기범, 2013). 경쟁방식은 보조금(Grant)이나 계약(Contract)의 형태로 이루어지며 특정 프로젝트나 서비스 수행 계약을 체결하고 해당 비용을 지급하며 수행 주체가 미리 정해져 있지 않고 과제신청서를 심사하여 결정한다. 반면, 일반지원은 지원 총액과 대체적인 사용 방향을 결정한 후 구체적인 사용 용도는 기관에 맡기는 방식으로 지원 규모는 달라질 수 있지만 지원 대상은 미리 결정되어 있다.

대학에 대한 R&D 지원도 경쟁방식과 일반 대학지원(General University Fund: GUF)으로 구분되는데 OECD 주요국 중 우리나라와 미국을 제외한 대부분 국가에서는 정부지원 R&D 지원금의 20~60% 이상을 대학에 대한 일반재정지원 형태로 지원한다. 미국은 연방정부 차원의 GUF는 없지만 주정부에서 이에 해당하는 지원이 있다. 우리나라의 경우 국립대학 교원인건비, 시설·운영비 등 OECD 집계 기준에 의하면 GUF에 해당하는 지원이 존재하기는 하나 별도로 계상하지는 않고 있으며 이러한 지원의 전체 규모도 약 5천억원 미만으로 대학 수행 R&D 지원금의 10% 수준에 불과하다.

최근의 대학 R&D 자금 지원 추세를 보면 독일과 일본은 GUF의 절대규모 면에서, 스위스, 네덜란드, 이스라엘 등은 GUF가 정부의 연구개발 지원에서 차지하는 비중 측면에서 매우 높은 국가이며 프랑스와 이탈리아를 제외하면 대부분 국가에서 최근 10년간 GUF 총액은 증가 추세에 있다. 스위스, 이스라엘, 네덜란드에서는 총액뿐 아니라 정부 R&D 예산에서 GUF가 차지하는 비중도 증가하고 있다.

〈표 2-6〉 OECD 국가별 GUF의 비중

(단위: PPP 기준 백만달러, %)

국가	정부 R&D (A)	대학 수행 R&D (B)	GUF (C)	C/A	C/B
프랑스	21,632	13,647	4,204	19.4	30.8
독일	33,053	21,655	14,334	43.4	66.2
이스라엘	1,732	1,584	1,071	61.8	67.6
일본	25,296	20,773	12,697	50.2	61.1
한국	18,013	7,248	-	-	-
네덜란드	5,790	5,512	3,519	60.8	63.8
스위스	4,430	-	3,020	69.2	-
영국	13,086	11,600	3,145	24.0	27.1
미국	128,283	67,520	0	0	0

자료: OECD(2017), Main Science and Technology Indicators, 박기범(2018), p. 78<표 5-3>

7) 박기범(2013)과 박기범 외(2018)를 주로 참조하였음.

## 제3절 BK21 사업과 대학연구개발사업의 연계 방안

### 1. 4단계 BK21 사업의 대학원 제도혁신과 대학 R&D 과제의 연계

우수한 인재 양성과 탁월한 연구 성과 도출을 위해서는 세계 수준의 대학원 육성은 매우 시급한 과제임에 틀림이 없다. 세계적 수준이 갖추어야 할 핵심적 제도가 바로 대학연구비 제도라고 할 수 있다. 다행히도 새롭게 준비되는 4단계 BK21 사업에서는 그동안 대학원 제도혁신의 일환으로 이러한 제도의 형성 및 정비가 모색되고 있다. 특히 최근 4단계 BK21 사업을 준비하는 과정에서 선진국 수준의 연구중심대학원 체제 형성을 위한 본부 차원의 제도혁신비 지원 논의가 이루어지고 있는 것은 연구중심대학 체제 형성과 학생 및 연구자들이 제대로 된 교육 및 연구의 수행을 위한 관련 제도의 형성(institutional building) 차원에 반드시 필요한 과제라고 할 수 있다.

BK21 사업에서의 대학원 제도혁신이 대학 R&D 과제와의 연계 차원에서 중요한 의미를 지니는 이유는 다차원적이다. 기본적으로 대학원이 가진 연구(비)지원제도를 각종의 대학 R&D 과제가 흘러들어오는 일종의 ‘저수지’로 만들자는 것이다. 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 이제 본격적인 세계수준의 대학원 육성을 위해서는 대학 본부 중심의 재정관리체계의 구축과 그에 따른 책무성 확보 장치가 필요한 시점이 되었다는 점이다. BK21사업은 관료적 미세통제(micro-management)가 유난히 많은 것으로 유명하다. 교육과 연구는 학문의 자율성에서 나오는 것이며, 이러한 자율성의 시작은 대학에게 그 재정 운영의 전 과정에 대한 자율권 부여에서부터 출발해야 한다. 아쉽게도 우리나라는 이러한 학문의 자율성에 기반한 연구행정제도를 구축하지 못했다. 사업(project)의 형태로 정부가 지원하는 특수목적형 대학재정지원사업이 그동안 많았고, 낮은 수준의 간접비 비율에 기반한 교수중심의 연구개발비 예산 제도의 확산은 학문 연구의 자율성과 이를 위한 연구지원 체계의 선진화에 상당한 부담으로 작용하였다. 이제라도 대학 및 대학원 재정운용의 자율성을 대학본부에 부여하고, 대학본부 차원에서 연구특성화 비전 및 전략을 구축하여 연구지원을 강화할 수 있도록 대학본부에 대한 직접 지원을 확대하고 예산 운영 및 회계 집행의 최종적인 책임이 대학에 있음을 강조할 필요가 있다. 따라서 새롭게 시작되는 4단계 BK21 사업(2020년 9월~)에서 대학본부의 제도 혁신에 상당 규모의 예산을 배정하고, 이를 통해 대학의 실질적 변화를 이끌어내도록 유도해야 한다. 예산의 사용 및 운영의 주요 주체가 대학본부가 됨으로써 중장기적이고 대학 전체를 아우르는 전략 설정 및 정책 기획이 가능해질 것이고, ‘대학’에 대한 집중적인 지원은 대학 간 경쟁에 더해 대학 내 협력과 경쟁의 균형을 가능케 하여 시너지 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 무엇보다 대학본부의 책임성을 강화하고 대학의 발

전 목표, 전략, 조직 및 거버넌스에 이르기까지 대학 운영 전반에 대한 개혁을 통해 대학 간 차별화·특성화 유도가 가능할 전망이다.

둘째, 그 중요성이 날로 증대되고 있는 융합연구의 활성화를 위해 대학원 제도혁신이 필요하다. 그동안 거의 모든 대학 R&D 연구비 지원 사업이 학과 내 교수 또는 학과를 대상으로 이루어지다 보니 학과나 교수 중심으로 대학원생 교육 및 연구가 이루어졌고, 이 과정에서 교수별, 전공별, 학과별 칸막이가 높아지면서 융합적 교육·연구 활동의 제약이 발생했음은 주지의 사실이다. BK21 사업 역시 개별 사업단 중심의 지원으로 대학원 및 대학 전체가 보다 연구중심대학으로서의 모양과 체질을 충분히 확보하기에는 미흡했다는 평가이다. 대학 차원의 연구경쟁력 확보와 융합적 교육·연구 활동의 증진을 위해서는 대학원과 학과 및 전공과의 연계가 필수적이다. 대학 내 연구경쟁력 증진을 위하여, 대학본부 중심의 전공 간, 학문 간의 연계성을 강화하고 실질적인 융합연구가 이루어질 수 있도록 지원방안을 마련하고, 대학본부에서 주도하는 일정 규모 이상의 문제 중심의 융합적 교육·연구 활성화를 통해 대학(원)의 사회적 기여뿐 아니라 그 실질적 활용성을 높이도록 유도하기 위해서는 대학원 중심의 제도혁신이 반드시 이루어져야 한다.

셋째, 기초연구비를 비롯한 대학 R&D 연구비의 급성장은 산학협력단 중심의 관료적 연구행정의 급성장을 가져오면서 교육과 연구보다는 회계적 관리와 책임성 규명 등에 매몰되어 온전한 연구지원성과의 도출이 쉽지 않은 상황이다. 현재는 대학 내 산학협력단이 BK21 사업의 주무관리 부서가 되어 있기 때문에 사업비 관리 이외의 기능 수행은 거의 전무한 상태임은 물론이다. 따라서 제대로 된 연구비 지원 성과의 도출을 위해서는 종래 산학협력단 중심의 사업단 행정관리 위주의 거버넌스를 대학원을 중심으로 한 교육·연구혁신을 촉진할 수 있는 구조로 전면 개편할 필요가 있으며, 이를 위해 연구중심대학 체제 개편의 중심축으로 대학원을 설정하고, 대학원을 통해 교육 및 연구 혁신, 사업단 간 시너지 효과 창출, 대학원과 학부 교육의 연계 등을 추구하는 노력이 뒤따라야 한다(하연섭 외, 2018).

넷째, 대학원의 혁신 노력은 결국 대학원 차원의 좋은 거버넌스를 구축하는 노력으로 이어져야 한다. 독일이 독일 Excellence Initiative의 후속인 Excellence Strategy에서는 그 선정 기준으로서 ① 연구의 질적 수준, ② 참여 연구진의 실적, ③ 대학 지원 구조(supporting structure)의 질과 사업단의 환경을 제시하고 이 요소들에 대한 객관적이고 심층적인 평가를 통해 사업단에 대한 대학의 지원 구조를 면밀히 검토하고 있음은 참고할 점이다. 특히 평가 기준 중 ‘대학발전계획의 통합성’ 항목이 대학과 사업단 발전계획의 통일성과 의지를 판단하는 주요한 기준으로 작용하였는데 이 역시 대학원 전체를 통할하는 좋은 거버넌스의 구축의 중요성을 강조하는 것이다(하연섭 외, 2018).

마지막으로 대학원 혁신지원을 통해 좋은 거버넌스와 자율성에 기반 연구지원행정체계를 구축하고, 이를 통해 대학원생과 교수들이 교육과 연구라는 본연의 과업에 몰입할 수 있

는 환경을 조성해야 할 것이다. 따라서 이러한 제도혁신비는 철저히 이러한 과업에 지원되도록 해야 할 것이다. 따라서 4단계 사업에서 대학원 혁신지원비<sup>8)</sup>는 연구중심대학의 전략적 방향성과 역량 강화를 위한 목적으로 사용되어야 할 것이며, 총액 지원 원칙하에 대학총장이 대학의 전략적 우선 순위에 따라 자유롭게 사용하되, 대학원 혁신지원비와 개별 교육연구단의 예산은 상호 전용할 수 없도록 해야 할 것이다. 대학원 혁신지원비를 지원받는 대학은 연구와 교육의 질적 수준 향상, 연구윤리 준수, 대학원생 인권보호, 신진 연구인력 지원에 최선의 노력을 기울일 의무가 있다(총괄팀, 2019. 2. 28).

## 2. 연구과제별 성격에 따른 운영방식의 전문화<sup>9)</sup>

대학 R&D 과제의 교육적 성격을 강화할 필요가 있다. 우선 대학 R&D 과제에서 교육적 요소(교육과정지원비, 교육활동관련지원비, 실습비, 인턴십비용, 학회참석비용 등)를 대폭적으로 반영하는 방향으로 개선될 필요가 있다. 무엇보다 국가연구개발사업을 과제의 성격, 연구단계, 연구비 규모 등을 고려하여 장려형(Grant), 협약형(Cooperative) 및 소유형(Contract)의 3가지로 구분하되 세 개의 유형 공히 교육적 요소를 가미할 필요가 있다. 연구개발단계에 따라 위 유형을 적용하면, 대부분의 기초연구는 장려형에 해당되며, 개발연구의 상당부분은 소유형에 해당한다고 볼 수 있으며 협약형의 경우 응용 및 개발연구의 일부가 해당된다고 할 수 있다.

대학 R&D 과제의 집행 과정에서 연구계획서 작성, 연구비 집행, 연구보고서 작성 및 정산에 있어 가장 엄격한 기준을 적용할 필요가 있는 반면, 연구자에 대한 인센티브와 대학에 대한 간접비율을 현실적인 수준을 고려하여 인정해 주는 것이 필요하다. 정부와 대학 간의 쌍무적인 계약 관계에 의해 연구가 진행되는 성격이 강하므로, 정부는 최소한 대학의 연구개발 원가를 보전할 수 있는 간접비율을 반영한 연구비를 지급할 의무가 있다고 할 수 있다.

협약형(Cooperative Agreement)의 경우 장려형과 계약형의 중간단계에 속하는 것으로 정부의 개입이 연구목적 달성에 일정 부분 필요한 사업에 적용될 수 있다. 연구비 지원의 조건으로 제도개선을 요구하거나, 연구방향에 상당한 정도의 제약조건을 붙이는 경우 등이 해당될 수 있다. 협약형은 연구비 정산, 보고서 작성 등의 경우에 장려형보다 엄격한 기준이 적용될 수 있다.

8) 이를 위한 시급한 용처들은 다음과 같다. 전공 및 교육연구단 간 격리와 분절화 극복을 위한 대학원 차원의 제도 개혁 비용, 대학 내 교수 이동의 활성화와 통합적인 교육과정 운영 비용, 대학원생의 학습 및 연구의 잡무를 최소화하기 위한 비용, 대학원생 연구 환경 개선을 위한 비용(대학원생 연구 공간 마련 및 환경 지원), 엄격한 학사관리를 위한 학사시스템 개선 비용, 대학원 교육과정 개편에 소요되는 대학원 차원의 비용, 대학의 국제 경쟁력 강화를 위한 비용, 전교적 차원의 국제공동연구 및 교육 국제화 지원, BK21-FOUR 성과관리에 소요되는 비용 등이다(총괄팀, 2019).

9) 장덕호 외(2012)를 주로 참조하였음

〈표 2-7〉 연구비 유형 구분 및 개선방향

사업유형	장려형 (Grant)	협약형 (Cooperative Agreement)	소유형 (Contract)
적용분야	정형화된 연구성과물의 요구 없이 최소한의 정부 개입으로 추진. 대학, 출연(연) 등이 연구하는 기초연구에 적용	일정부분 정부 개입. 기업 주관 또는 산학연 협동으로 추진되는 응용·개발연구에 적용(현행 협약 체계 유지)	국가안보, 공공활용 등을 목적으로 국가가 결과물을 소유하는 조건으로 추진하는 사업(개발연구의 상당부분)에 적용(현행 규정보다 관리 강화)
연구비 규정의 엄격성 정도	연구비 이월 허용 연구과제 계획서, 보고서 작성, 평가 등에 있어 연구자 부담 최소화	연구비 정산, 결과물 제출, 평가에 관하여 장려형(Grant)보다 엄격한 규정 적용	연구비 정산, 결과물 제출, 평가에 관하여 가장 엄격한 규정 적용
간접비율 및 간접비 지급방식	정책적 판단으로 비율을 정함 간접비 분리지급	간접비 실사율 반영 간접비 분리지급	간접비 실사율 반영 간접비 분리지급
교육적 고려 정도	교육적 요소 필수적으로 고려	교육적 요소 필수적으로 고려	최소한의 교육적 요소 고려
예시	개인기초연구과제(과기정통부, 교육부 등)	BK21	과기정통부(특히, 정보통신 분야), 산업부, 국토부, 복지부 등 과제

자료: 국가과학기술위원회(2012), 『국가연구개발사업 연구제도의 효율적 운영』, p. 140을 바탕으로 재구성

고등교육과 연구개발의 효과적 연계라는 관점에서 위에서 살펴본 연구개발지원 사업의 유형을 활용하여 기존 연구개발 사업을 재구조화하는 것을 검토할 수 있다. 교육과 연구개발의 연계가 가장 효과적으로 이루어질 수 있는 유형은 장려형이며, 연구자 개인의 연구주제와 대학원생의 연구주제가 일치할 가능성이 가장 높은 영역이라고 할 수 있다. 그동안은 연구주제의 선정, 연구의 진행, 성과의 도출 및 평가 등에 있어 교수 중심으로 이루어진 측면이 있었는데, 연구의 수행을 통해서 대학원생이 어떠한 경험을 축적하며, 성과를 나타내었는지, 교수가 수행하는 연구가 교육적인 측면에서는 어떻게 활용되었는지 등에 대한 관심은 상대적으로 소홀히 다루어졌다고 할 수 있다. 대학원생의 교육과정에서 연구와 교육이 분리되기 어렵다는 가정을 수용할 경우, 기존의 연구과제가 연구에만 초점을 두었다면, 향후에는 연구를 통한 교육이 어떻게 이루어졌는지에 대해 관심을 가질 필요가 있다.

이러한 원칙을 연구비 관리에 적용한다면, 장려형 연구개발지원의 경우 대학원 교육(학부 포함)에 대한 고려를 필수적 요소로 고려하여 사업을 설계할 필요가 있다. 예를 들면, 연구를 통해 대학원생 및 학부생의 교육을 어떻게 향상시킬 수 있는가에 대한 요소를 반드시

포함토록 하며, 결과보고서에 담을 수 있도록 하는 것이다. 연구자에게 불필요한 행정적 부담을 추가하는 것이 아니라, 연구와 함께 교육의 중요성에 대한 관심을 촉구하며, 이미 연구와 동시에 이루어지고 있는 교육적인 측면을 부각시켜 국가적 차원에서 보다 체계적으로 관리를 하며, 향후 연구과제 개선 및 발전에 도움을 줄 수 있는 기초자료로 활용하자는 것이다.

소유형의 경우는 연구의 주제가 연구자의 관심보다는 국가 및 사회의 요구에 의해 결정되며, 연구의 진행 등이 정부 주도로 이루어지는 경우가 많으므로, 교육과 연구가 일치하기 어려울 수 있으며, 교수와 대학원생의 관심사가 다를 가능성이 큰 영역이다. 그러나, 대학에서 이루어지는 연구일 경우에는 교육적인 내용이 가능한 많이 포함될 수 있도록 사업을 설계하는 것이 필요하며, 사업의 기획 시에도 대학원생의 관점을 많이 포함될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

소유형 연구의 경우 테크니션, 연구행정요원 등 연구지원 인력에 대한 비용을 충분히 인정하여 교육적인 요소가 현저히 적은 일에 대한 대학원생의 부담을 최소화할 필요가 있다. 또한, 6개월 이내의 단기과제보다는 1년 이상의 장기과제를 중심으로 대학이 연구를 수행할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 특히 산업체 과제의 경우 단기과제가 많이 이루어지는 경향이 있으므로 대학 자체에서 단기과제에 대한 가이드라인을 스스로 만들고 이를 준수할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 협약형 연구의 경우도 장려형 연구에 준하여 교육적 관점을 유지하는 것이 바람직하다.

결론적으로 대학에서 수행하는 모든 연구개발 사업에 대해 교육적 관점을 반영하되, 연구과제의 성격에 따라 그 정도를 달리 적용할 수 있도록 유도하는 것이 필요한바, 특히 사업의 평가 시에 교육적 관점이 들어날 수 있도록 평가지표 등에 포함시키는 것이 바람직하며, 정량적 지표보다는 정성적 지표를 활용한 평가를 통해 평가 부담을 최소화하고, 대학에서 이루어지는 연구를 통한 교육적 활동들을 그대로 드러내도록 유도하는 것이 필요하다.

이상에서 제기한 연구개발 과제를 그 성격에 따라 체계화하고, 관리방식을 다르게 정하는 제안은 우리나라의 사례에 단기적으로 적용하기 어렵다는 비판이 존재할 수 있다. 그러나 연구개발 과제가 이를 기획하거나, 관리하는 기관마다 그 규정이 다르게 만들어지고 적용된다면, 해당 연구의 성격에는 보다 적합할 수 있지만, 그 과제를 수행하는 연구자의 입장에서는 불필요한 행정적인 비용과 연구비를 부적정하게 집행할지도 모른다는 위험을 부담하게 된다. 이는 연구 수행의 효율성을 저해할 수 있다. 정부의 연구개발 과제를 단기간에 획일적으로 재단해서 법제화하기보다는 장기적으로 정부 연구개발 과제를 범부처적인 차원에서 연구자 중심으로 단순화할 수 있는 아이디어를 모으고, 이러한 방향으로 점진적으로 제도를 개선해 나가는 노력이 선행되는 것이 필요하다. 법제화는 그 후에 자연스럽게 이루어질 수 있을 것이다.

### 3. 간접연구비 등 연구비 집행의 자율성 확대<sup>10)</sup>

연구자가 연구에 전념하기 위해서는 불필요한 행정소요를 최소화할 수 있어야 하며, 연구비 집행의 자율성을 최대한 확보해 주는 것이 필요하다. 연구비 중앙관리제도의 개념과 시스템이 점차 자리를 잡아가고 있기 때문에 중앙정부 및 연구비 전문관리기관에서 연구비 집행에 대한 획일적인 통제를 가하는 것보다는 최소한의 가이드라인을 정하고, 나머지는 대학의 사정에 맞는 연구비 집행원칙을 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

현재는 부처별로 또는 연구비 전문관리기관별로 서로 다른 집행기준 및 정산기준을 적용하고 있어 연구자로서는 이를 준수하기에 어려움이 있으며, 많은 시간을 행정비용으로 소모하고 있다. 연구지원 행정전문가의 서비스 지원이 취약한 현실에서 이러한 행정처리는 대학원생이 맡고 있는 경우가 대부분이며, 대학원생의 연구몰입 환경을 저해하는 가장 큰 원인으로 지적되고 있다.

범부처적으로 공통적으로 적용될 수 있는 연구비 관리의 공동 기준을 만들어 지켜나가는 것도 중요하나, 보다 중요한 것은 대학별로 현장에 적합한 나름대로의 관리 기준을 만들고 유연성을 확보하는 것이 연구비의 효율적 집행을 위해 필요하다고 판단된다. 대학별로 마련한 연구비 집행의 기준이 적정한 것인지의 여부는 연구비중앙관리제 평가 등을 통해 충분히 검증이 가능하며, 회계적인 집행의 적정성은 연구비 회계감사 또는 간접비율 결정과정 등을 통해 사후적으로 통제할 수 있다.

연구비에 대한 사전규제는 최소화하되 사후통제는 보다 엄격히 한다는 것은 연구비 관리의 커다란 방향이며 이미 사회적 합의는 이루어져 있다고 할 수 있다. 문제는 연구비 관리에 관한 신뢰성을 지속적으로 확보하는 것인데, 과도한 사전적 규제와 이를 피하기 위한 탈법적 연구비 집행, 그리고 이를 막기 위한 보다 강화된 사전적 규제의 악순환에서 탈피할 필요가 있다. 획일적인 연구비 규정에 연구자가 맞추는 것이 아니라 연구자가 자신의 연구에 적합한 연구비 규정을 선택할 수 있는 연구비 관리의 발상의 전환이 필요하며, 이를 통해 오히려 연구자의 윤리의식과 사회적 신뢰를 더욱 강화할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

이를 위해서는 단계적인 접근전략이 필요하다. 엄격한 심사를 통해 연구비 중앙관리제도 및 회계집행의 적정성이 검증된 대학부터 연구비 집행의 자율성을 더욱 부여하고, 간접비율의 인상 등 인센티브를 줄 수 있을 것이다. 대학 자체의 연구비 관리 능력을 검증받지 못할 경우 기존처럼 사전적 규제를 적용하는 것은 불가피할 것이다. 이를 통해 연구비 관리의 자율성과 효과성 그리고 사회적 신뢰성을 점차 강화해 나가는 접근이 필요하다.

한편, 연구비 관리 전반에 대한 주기적인 검증절차를 더욱 엄격히 실시하고, 그 과정에

10) 장덕호 외(2012)를 참조하였음

서 연구비 부적정 집행 등이 발견될 경우 몇 년 동안 연구비 집행의 자율성을 인정하지 않고, 간접비율의 축소 등 행·재정적 제재를 가하는 사후 징벌적 조치들은 더욱 강하게 마련할 필요가 있다.

미국의 경우 연방연구개발사업비의 산정과 관리, 감사에 있어서 일관성과 통일성을 유지하기 위해 OMB에서 연방연구개발사업비의 원가구조, 관리 및 감사에 관련된 상세한 회람들을 공표하고 있다. 이러한 통일된 지침은 대학, 비영리단체, 주정부 등 연구개발 수행기관을 중심으로 설정되어 있으며, 이를 토대로 각 전문기관들은 자신들의 사업 목적에 맞는 관리지침을 수립하여 시행함으로써 국가연구개발사업비 관리에 통일성을 기하고 있다.

간접비의 경우 연구개발 유형에 관계없이 직접비와 별도로 분리하여 대학에 직접 지급되어야 하는 원칙은 현행 연구비 결정방식에서는 실현되기 어렵다는 비판이 있을 수 있다. 연구비 관리기관 등에서는 보다 많은 직접비를 연구자에게 지원하길 원하며, 이를 통해 보다 많은 연구성과를 기대하는 것은 당연한 것이라고 할 수 있으나 장기적인 연구 인프라의 구축과 연구 환경의 질적 개선을 기대한다면 현행 간접비 정책은 수정될 필요가 있다.

정부의 연구비 예산 전체를 직접비와 간접비로 구분하여 별도로 편성한 후 직접비만을 가지고 예산을 편성하는 방안도 있을 수 있으나, 현행 연구비 예산 편성하에서도 간접비 분리 지급은 충분히 구현할 수 있다. 간접비 비율과 관계없이 직접비는 대학의 산학협력단을 통해 연구자에게 지급하고, 간접비는 산학협력단을 통해 대학본부 또는 산학협력단에 지급하면 된다. 다만, 연구비 계획서 작성단계에서부터 간접비율은 해당 대학의 간접비율을 고려하여 사전적으로 결정되는 것이 필요하며, 간접비 결정을 연구자와 해당 대학 간의 협상에 맡겨서는 곤란하다.

#### 4. BK21 사업과 연구지원통합 시스템과의 연계

보다 효과적이고 투명한 대학 R&D 과제의 관리를 위해 현재 각 부처별/전문기관별로 다양하게 운영하고 있는 각종의 시스템들을 통합할 필요가 있다. 앞으로 ① 과제지원시스템, ② 연구자정보시스템, ③ 연구비관리시스템을 개별 통합 후 상호 연동하여 ④ R&D 지원 포털서비스가 구축됨에 따라(관계부처합동, 2019.1.7.) 이를 BK21 사업과 효과적으로 연계할 수 있는 방안 모색이 필요하다. 특히, BK21에 참여하는 모든 석·박사 과정생, 신진연구인력, 참여교수 정보가 ‘국가연구자정보서비스’ 내로 통합될 필요가 있으며, 이는 최근에 수행된 BK21 사업 심층평가 결과에서도 지적된 바 있다.

□ 연구자 및 연구성과 DB관리와 관련된 제도를 정비할 필요가 있음

- 기본적으로 BK21 사업의 수혜자들에 대한 추적 조사가 가능해야 하며, 최소한 정부사업 수혜학자들의 연구 성과 자료는 공개되어야 할 것임
- 선정된 사업단(팀)뿐 아니라 지원사업단에 대한 기초적인 자료도 체계적으로 관리할 필요가 있음

\* 출처: 김진영 외(2019. 2), 『BK21 플러스사업 심층평가 결과』

이상의 연계를 통해 BK21 사업에 참여하는 모든 대학원생들(교수 포함)의 금전적 수혜 혜택 정보를 실시간으로 관리 가능하고, 대학별 장학금 및 학생인건비 제도 구축 여하에 근거하여 효율적인 사업비 관리 가능할 것으로 보인다. 문제는 대학으로 하여금 어떻게 이 통합 시스템에의 참여를 유도할 것인가에 관한 것이다. 우선적으로 BK21 4단계(FOUR)에 참여하는 대학들로 하여금 대학원 제도 혁신의 필수적 요소로 이를 포함하여 사업계획서를 작성하게끔 하고 이를 연차별로 관리·점검해 나가면 효과적일 것이다.

## 5. 대학원생 등 연구자 맞춤형 연구 지원 제도 정착

이상의 통합 인프라 구축에서 한발 더 나아가 교육부(한국연구재단)는 새롭게 구축되는 연구비관리시스템을 교내 장학금 지원시스템과 연계하도록 함으로써 대학원생별로 수혜하는 모든 금전적 지원(교내외 장학금, BK21 연구장학금, 학생인건비 등)을 실시간으로 모니터링하고, 이를 각종 대학재정지원사업 및 국가연구개발사업 선정, 연구비 항목별 배분, 각종 평가 시 활용할 필요가 있다. 가능하다면 BK21 사업을 지원받고 있는 대학원 학과의 국가 연구개발비 소요 예산 편성 시에 대학의 요구를 받아 인건비를 그랜트 형태로 전환하고(앞서 언급한 장려형 형태로 대폭 전환되는 과정에서 고려 필요), 가급적 직접비 항목을 높이는 방향으로 유연성을 발휘할 수 있을 것이다.

대학은 이를 위한 대학 내부규정(가칭 ‘대학(원)생 장학금 및 학생인건비 등 지원 통합 관리규정’)을 제정하고, BK21 사업 및 국가연구개발사업 참여 조건으로 제시할 필요가 있으며, 제도의 운영과정에서 대학이 단과대학, 학과, 교수의 이해관계를 원활하게 조정할 수 있도록 자율성과 유연성을 부여하는 국가연구개발비 관련 규정의 대폭적인 개선이 필요하다.

<(가칭) ‘대학(원)생 장학금 및 학생인건비 등 지원 통합 관리규정의 주요 내용>

- 대학(원)생이 재학기간 수혜하는 모든 장학금과 학생인건비는 학생의 학자금 필요와 학생의 장학 지원에 맞게 지급한다.
- 학자금 지원 시 수혜하는 학생들간 형평성과 수월성, 연구성과 등을 동시에 고려한다.
- 학생 1인이 연간 수혜할 수 있는 지원금의 상한선을 지정한다.
- 적절한 인건비의 수혜를 통해 교육 및 연구의 몰입도를 높인다.
- 학자금 지원과 관련한 내부 위원회(본부, 단과대학 차원)를 구성한다.

내년에 시행될 BK21 4단계 대학원 제도의 주요한 요소로서 이러한 대학원 제도의 구축을 각 대학에 요구할 필요가 있으며, 동시에 선진형 대학원생 학자금(장학금 및 인건비 등) 통합관리시스템을 개발하여 동 사업에 참여하는 연구중심대학 지향형 대학에 우선적으로 확산·보급할 필요가 있다.

## 6. 학생인건비 기관 통합관리제의 정착

BK21 사업의 특징적인 사업내용은 선정학과 소속의 대학원생들에 대한 연구장학금의 지급이다. 연구장학금이지만 경제적 필요와 개인적 연구성과와는 관계없이 대체로 일률적으로 정액형태로 배분된다는 점이다. BK21 사업의 연구장학금은 어떻게 보면 대학 R&D 과제의 인건비와 유사한 성격을 지니게 된다. 여기에서 대학 R&D 과제와 BK21 사업과의 연계에 있어서 핵심적인 이슈로 인건비(R&D)와 연구장학금(BK21)의 연계를 어떻게 할 것인가 하는 점이 대두된다.

인건비에 관해서 정부는 현행 학생인건비 통합관리 지침(과학기술정보통신부고시 제 2017-26호, 2017. 11. 13 전부개정)의 계정 설정의 예외 규정<sup>11)</sup>을 점진적으로 폐지하여 최소한 단과대학별 단위에서 학생인건비를 통합하여 관리하도록 유도하고 있다. 아래 표를 살펴보면 그 연계의 필요성을 확인할 수 있는데, 일반대학원에서 연구중심대학은 장학금 비중은 높은 데 비해 인건비 비중이 낮아서 비교적 교육 및 연구에 몰입할 수 있는 환경이 조성되고 있는 데 비해, 상당수의 사립연구중심대학의 경우 인건비의 비중이 장학금의 약 2배에 육박하는 등 교육 및 연구 몰입을 위한 환경이 취약하다고 볼 수 있다.

11) 제9조(계정 설정) 제5조제3항에 따라 연구기관 단위로 통합관리하는 지정기관은 학생인건비 통합관리 계정을 연구기관 단위로 설정하여 학생인건비를 관리 및 집행하여야 한다. 다만, 연구기관 단위로 계정을 운영하기 어려운 경우에는 연구책임자별, 학과별, 단과대학별 등 제5조제1항제4호의 내부규정에 따른 계정을 두어 운영할 수 있다.

〈표 2-8〉 일반대학원 대학유형별 1인당 등록금 및 장학금, 인건비<sup>12)</sup>

(단위: 명, 천원)

분류	국립거점		사립연구중심		연구중심		사립교육중심	
	석사	박사	석사	박사	석사	박사	석사	박사
1인당 등록금	4,874	4,858	10,678	9,930	7,481	7,262	8,746	9,172
1인당 장학금	3,041	3,674	6,959	6,769	9,458	7,695	3,575	4,887
1인당 인건비	5,135	6,500	9,227	11,054	5,502	6,392	2,103	2,637
장학금 수혜율	62%	76%	65%	68%	126%	106%	41%	53%
인건비 수혜율	105%	134%	86%	111%	74%	88%	24%	29%
장학금·인건비 총액	8,176	10,174	16,186	17,823	14,960	14,087	5,678	7,524
전체 등록금 경감률	168%	209%	152%	179%	200%	194%	65%	82%

자료: 한경희 외(2014).

4단계 BK21 사업의 대학원 혁신 계획의 평가시에 대학 내 각종 장학금(BK21 연구장학금 포함)과 국가연구개발사업 학생인건비와의 통합적 관리 방안을 각 대학에 요구할 필요가 있으며, 각 대학이 효과적으로 시스템 구축 등 연계 방안을 제시할 수 있도록 정부의 표준 시스템(안)을 선제적으로 기획하여 보급할 필요도 있다.

## 제4절 소결

앞에서 살펴본 대로 우리나라 역시 대학 연구에 막대한 정부 R&D 예산을 투입하고 있으며, 박사급 고급인력의 약 70%가 대학 연구에 종사하고 있다는 점을 볼 때, 국가 R&D 사업의 성격 전환과 함께 관련 제도의 형성 및 확충이 불가피하다. 오늘날 선진국을 포함한 많은 국가들이 자국 내에 우수한 연구중심대학 확보와 우수 인재의 양성을 위해 경쟁적으로 뛰어드는 현상을 보면서 BK21 사업이 가지는 연구중심대학 체제 형성과 학문후속세대 육성이라는 과제는 반드시 추구되어야 할 중요한 국가 예산 배분의 가치이자 중대한 목표라고 할 수 있다.

우리나라의 고등교육개혁, 그 중에서도 연구중심대학 체제 형성을 위한 정부의 노력은 거의 전적으로 BK21 사업과 같은 대규모 국가재정지원사업의 형태로 추진되어 왔다. 더욱이 이러한 재정지원사업은 주로 대학(원) 학과 또는 전공을 단위로 하는 집단적 연구지원

12) 거점국립대학은 경북대, 경상대, 금오공대, 목포대, 서울시립대, 안동대, 전남대 등 총 27개, 사립연구중심대학은 연세대, 고려대, 한양대 등 총 14개 대학, 사립교육중심대학은 총 68개 대학, 연구중심대학은 서울대와 포항공대를 상정하여 분석함.

이 다수를 차지하고 있다. 그러나 이러한 정부재정지원사업은 문제점은 거의 대부분이 칸막이식 학과 및 전공단위의 지원방식을 온존시킴으로써 연구중심대학으로서의 체제 형성과는 거의 유리된 채로 진행되었다. 여기에다 대학에서 수행되는 R&D 역시 교수 개인 또는 소규모 집단을 대상으로 선별함으로써 교수와 학과는 ‘부자’이지만, 대학과 대학원(본부)은 ‘빈곤한’ 현상이 발생하고 있는 것이다. 이 과정에서 대학원생을 비롯한 미래를 밝힐 신진 연구자들의 창의성과 탐구력은 상당 부분 개인적, 소규모 집단적 성과 도출에 희생당하고 있으며, 그들의 온전한 학술 발전을 위한 진지한 노력을 유도하기보다는 미분화된 대학 내 인력 및 재정 배분 및 활용 제도 탓에 온갖 ‘잡일’을 다하는 수고로움을 발생시키고 있는 것이다. 이러한 경향은 통제적 재정지원 방식 탓에 비자발성에 기초한 관료적 사업단 운영방식으로 이어져 역시 학문후속세대의 자율적 성장에 큰 걸림돌이 되고 있음을 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 BK21 사업이 이러한 악조건 속에서 대학원생들이 안정적으로 학문연구에 매진할 수 있도록 연구장학금을 지원한 것은 흔치 않은 대학재정지원사업의 성과라고 할 수 있다.

특히, 최근 국가연구개발사업 예산이 급증하면서 연구자 개인 또는 소규모 집단 위주의 연구비지원 정책이 대학 차원의 연구 및 교육 역량 배양과는 유리된 채 교수 개인의 선의의 자발성에 현저히 의존하는 모순적 국가연구개발정책이 확산되고 있음은 시정되어야 할 숙제이다. 세계 수준의 연구중심대학이 교수와 대학원생, 연구지원을 위한 테크니션과 행정시스템을 교육 및 연구의 과정 속에서 그 역할을 분화시키고, 이들의 활동을 총체적으로 지원하는 대학원 본부 차원의 각종 연구행정 및 일반 행·재정지원 제도를 고도로 발전시켜온 것과는 대비되는 지점이다.

또한 대학에서 수행되는 R&D 과제는 대학(원)이라는 교육적 공간 속에서 수행되는 한 교육적(HRD) 요소를 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 미국 대학원과 한국 대학원 학생들이 학자금의 차이를 비교할 때, 우리나라의 경우 연구개발과제에 참여함으로써 받는, 즉 근로의 대가로 얻는 반대급부적 인건비 비중이 월등히 높다는 점이다. 그만큼 교육 및 연구에 소홀할 수밖에 없음은 물론이다. 따라서 과도한 소유형 국가 연구개발사업을 가능한 범위 내에서 최대한 협약형 내지 장려형 과제로 전환하고, 대학에서 수행되는 모든 교수, 대학(원)생의 금전적 지원정보 내지 학자금 필요정보를 체계적으로 관리하여 학생들의 필요에 맞게 재정지원을 제공할 필요가 있다. 이를 위해 정부 차원의 국가연구개발 관련제도의 개선이 필요하고, 대학 역시 관련 학자금 지원제도를 운영할 수 있는 기반 구축이 시급하다. 또한 이러한 그동안 칸막이식 개인 또는 소규모 집단 대상의 연구지원 또는 대학지원 예산의 증가는 대학에 대한 일반지원예산의 빈곤을 낳았다. 일반지원예산의 빈곤은 즉, 대학 자율성의 감소를 의미하고, 적지 않은 예산 투자 효과의 저하를 의미한다. 금년부터 학부를 중심으로 일반재정지원사업이 시작된 점은 이러한 관점에서 다행스러운 일이라고 하겠다.

앞으로 BK21 4단계 사업에서 의도하는 대학본부 차원의 제도혁신을 통해 튼실하면서도 선진적인 ‘저수지’를 확보하고, 이 기반 위에서 각종 대학 R&D 과제의 효과적인 연계를 적극 추진할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 교육부, 「제5회 BK21 플러스 우수 연구인력 시상식 개최」 보도자료, 2019. 3.21.
- 국가과학기술위원회, 『국가연구개발사업 연구제도의 효율적 운영』, 한국과학기술기획평가원, 2012.
- 관계부처 합동, 「연구지원시스템 통합구축 추진계획(안). 과학기술관계장관회의(의안번호-제3호)」, 2019. 1. 7.
- 김진영 외, 『BK21 Plus 사업 심층평가』, 2019. 2.
- 김태홍, 「대학연구비의 효과적 운영에 관한 연구」, 한양대학교 석사학위 논문, 2008.
- 박규선, 『국가연구개발사업 지원방식 다양화에 관한 연구』, 교육과학기술부, 2010.
- 박기범, 『대학 R&D 투자 효율화 방안에 관한 연구』, 국가과학기술위원회, 2013.
- 박기범 외, 『기초연구사업 확대에 따른 대학 R&D 정책 방향』, 정책연구 2018-02. 과학기술정책 연구원, 2018.
- 서판길 외, 『대학 간접비 및 연구비 중앙관리 제도 개선 연구』, 한국학술진흥재단, 2008.
- 장덕호 외, 『고등교육과 R&D 효율적 연계 및 대학(원) 발전방안 연구: 이공계분야를 중심으로』, 미래기획위원회, 2012.
- 정기오, 「고등교육과 연구개발의 행정관료제 극복과 학문의 자유 보장」, 『교육정치학연구』, 23(2), 2016, pp. 33~53.
- 총괄팀, 「대학원 혁신지원비(안)」, BK21 FOUR 기획 워크숍 자료, 2019. 2. 28.
- 하연섭 외, 『BK21 플러스 후속사업 기획 기초연구』, 한국연구재단, 2018.
- 한경희·장덕호·서재영·김우주, 『대학원생 학자금지원 실태조사를 통한 효과적 지원방안』, 한국 장학재단, 2015.
- 홍대식, 『대학 연구간접비 제도 선진화 방안 연구』, 한국연구재단, 2011.
- 머니투데이, 「[현장클릭] 하나하나한 학생연구원 인건비 법 개정」 <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018011114152565145>, 2018. 1. 15.
- 카이스트신문, 「학생인건비 통합관리 제도의 과거와 현재, 미래를 살펴보다」, <http://times.kaist.ac.kr/news/articleView.html?idxno=3965>, 2017. 5. 30.
- 하버드대 연구지원처 <https://osp.finance.harvard.edu/fa-rate-agreements>

## 제3장

# 거점국립대의 재정 상황 평가: 고등교육의 재정 위기 관점에서

## 제1절 국립대학의 현황과 과제

### 1. 국립대학의 환경변화

우리나라의 고등교육 체제에서 사립대학의 비중이 유난히 높은 편이기는 하나, 국공립대를 주축으로 한 대학교육의 사회적 공공성 증진을 위한 노력은 꾸준히 지속되어 왔다. 우선 국가는 각 권역별로 적정 수의 국립대학을 설립함으로써 국민들이 상대적으로 저렴한 비용으로 양질의 고등교육 서비스를 폭넓게 누릴 수 있도록 하였다. 동시에 KAIST, 경찰대, 해양대, 교원대, 체육대, 금오공대 등 국가정책에 부합하는 특성화된 인재를 양성하려는 목적으로 다수의 특수 국립대학이 설치되었다. 또한, 국립대학은 상대적으로 소외되기 쉬운 기초학문 육성에 전략적 투자를 강화함으로써 학문의 균형발전의 추구에 기여해 왔다. 아울러, 우수 대학이 수도권에 집중되어 있는 우리나라의 특수한 상황을 고려할 때, 지역의 경제사회적 발전을 견인하는 중추적 기구인 지방 국립대학의 중요성은 그 어느 때보다 더욱 절실해지고 있다.

그러나, 국가균형발전 측면에서의 지역 지식생태계 구축 및 양질의 지역 엘리트를 육성해야 할 국공립대의 본질적인 과제는 최근 상당한 도전과 위협 가운데 놓여 있다. 우수 인재들의 수도권 진학이 점차 가속화되면서 지역 엘리트 배출의 산실로서의 국립대학의 위상은 희미해져 가고 있다. 또한, 보다 우월한 연구여건 및 생활환경을 찾아 우수 교원들의 지방대학 이탈 및 수도권 대학으로의 이직이 보편화되고 있으며, 지역-대학 간의 협력기반 체계 역시 제대로 작동하고 있지 않다.

이러한 현상은 대학입시에서의 ‘서열지도’를 그려보면 확연히 드러난다(김영철·김희삼, 2012). <표 3-1>은 정시지원 배치표상에 드러난 각 대학의 평균수능 점수를 표기하고 있다. 각 동그라미는 4년제 일반대학 1개를 나타낸다. 이 중 ○는 사립대학을, ●는 국공립대학을 표시한다. 인문계 대학서열에서는 서울에 위치한 서울대학교와 서울시립대학교, 지방에 위치한 교원대학교가 국공립대학 중 상위권을 형성하고 있다. 자연계 대학서열에서는 역시 서울에 위치한 서울대학교와 서울시립대학교가 상위권을 점하고 있으며, 지방에서는 국공립

특수대학이라 할 수 있는 KAIST, GIST, UNIST 및 교원대학교가 상위권을 형성하고 있다. 하지만, 이를 제외한 대다수의 국공립대학, 특히 과거 상당한 명성을 구가하던 지방거점국립대는 대부분 수도권에 위치한 주요 사립대의 입시 성적에 크게 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 이는 지역의 인재들이 대학 입시를 거치면서 수도권으로 대거 이동하고 있음을 방증한다.

〈표 3-1〉 대학입시의 서열지도에 나타난 국공립대

수능 표준 점수	인문계 대학 서열			자연계 대학 서열		
	서울	경인	지방	서울	경인	지방
550	●					
545						
540	○○○					
535	○○○					
530	●○○○			●		●○
525						●
520	○○○○	○	●○	○○○		
515	○	○		○○○		●
510	○○○	○		○○○		●○
505	○○○	●○○○○○	●	●○○	○	
500	○○○○		●○	○○	○	
495	○○	○	○	○○		
490		○○	●●●●●○	○	○○○	
485	○		●	●○○○	○○○	
480	○○	○	●○	○○		●●
475		○○	●●○○	○		
470	○		●●○○	○○	●	
465		○○	●○		○○	●●●○○
460		○○○	●○○○○	○○	○○	●○○
455	○	○○	●○○○	○	○	●●●●
450			●○○○○○		○○○	○○
445		○○	●○○○○○○		○○	●○○○
440			●○○○○○○			●○○○○○○
435			●○○○○○○○○○○		●○○	●●○
430			○○○○○○○○		○	●●○
425			○○			●○○○○○
420		○	○○○○			●○○○
415			○○○○○○			○○○○○○○
410			●○○○○○○			●●●○○○○○○○○
405			○○○○			●●○○○○○○○○○○

〈표 3-1〉의 계속

수능 표준 점수	인문계 대학 서열			자연계 대학 서열		
	서울	경인	지방	서울	경인	지방
400		○	○○			●○○○○○○○○○○
395			○○			○○○○○
390			○			○○○○○○○○○○○○
385						○○○○○
380						○
375						
370			○			

- 주: 1. 빈동그라미(○)는 사립대를 표시하며, 검정동그라미(●)는 국공립대를 표시함.  
 2. 2013학년도 정시 지원배치표(진학사)상의 인/수/외/탐 합산 표준점수 기준임(단, 인/수/외/탐 합산 점수로 모집하지 않는 대학의 경우에는 배치표상의 상대적 위치를 활용함.)  
 3. 예상 수능점수 최고 학과와 예상 수능점수 최저 학과를 찾은 뒤, 이 두 예상점수의 중간값을 해당 대학의 대푯값으로 사용함.  
 4. 예상점수가 유달리 높은 인문계의 경영 관련 학과(금융, 회계 등)와 교육관련 학과 및 자연계의 의약·학·보건 관련 학과(의대, 약대, 간호 등)는 제외함.  
 5. 또한, 예상점수가 대체로 낮은 종교 관련 학과 및 야간대도 제외함.

자료: 김영철·김희삼(2012)에서 재가공

수도권 사립대학의 우월적 지위 형성과 지방에 위치한 주요 국공립대학의 상대적 지위 하락은 여러 가지 요인에 기인한다. 첫 번째 요인은 수도권 중심의 경제개발이다. 대부분의 대기업 본사가 서울에 위치해 있고, 양질의 일자리와 도전의 기회가 수도권에 편중되어 있는 현실에서 수도권으로의 대학 진학과 인재 ‘유출’은 불가피한 측면이 있다. 두 번째 요인은 국공립대학의 자기 혁신 부족이다. 일부 사립대학이 만연한 비리와 ‘족벌 경영’의 태생적 한계를 지니고 있으나, 건실하고 도전적인 사학들은 변화된 환경에 맞추어 꾸준한 자기 혁신을 구가해 왔다. 반면, 국공립대학의 경우 이러한 변화의 리더십이 창출되기 어렵고, 장기적 자기발전 노력 역시 정체된 바 있다. 세 번째 요인은 재정적 열위이다. 국공립대학은 정부의 직접 지원에 의존하는 바가 큰 반면, 등록금 수입의 절대적 규모가 작고 기부 등의 발전기금 확보가 더디어 재정적 열위에 처하기 쉽다. 주요 대학집단별 학생 1인당 교육비를 비교한 <표 3-2>에 따르면, 전체 38개 국공립대의 학생 1인당 교육비는 2016년 기준 1,268만원으로, 154개 전체 사립대학 평균 교육비 1,362만원의 93%에 그친다.

〈표 3-2〉 국·공립대와 사립대의 학생1인당 교육비 비교(2016년)

(단위: 개, 천원)

구분	대학 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
국·공립대	38	12,679	2,409	8,738	16,919
사립대	154	13,618	7,862	8,090	85,338

주: 1. 국·공립대 중 방송통신대, 각종 학교는 제외함.  
 2. 서울대는 2011년 말 국립대학에서 국립대학법인으로 전환해 제외함.  
 3. 사립대학에서 사이버대학, 기술대학은 분석에서 제외함.  
 자료: 대학정보공시(2017), 김영철 외(2018)에서 재인용

## 2. 거점국립대 육성과 재정 여건

이러한 상황을 타계하기 위하여 현 정부는 출범과 함께 거점국립대 집중 육성을 주요 국정과제 중 하나로 제시한 바 있다. 이는 국립대 전반을 골고루 지원하는 것보다는 ‘선택과 집중’에 따른 권역별 대표 국공립대의 육성이 지역균형발전의 촉진과 국립대의 위상 회복에 유리하다는 판단에 기인한다. 관례상 거점국립대는 지역별 대표성을 고려하여 강원대, 경북대, 경상대, 부산대, 전남대, 전북대, 제주대, 충남대, 충북대의 9개교를 일컫는다. 이들 대학을 지역 엘리트 양성 및 지식생태계 구축의 거점으로 집중 육성하겠다는 의도이다. 아울러 지역 강소대학 지원 확대를 우선 추진과제 중 하나로 설정하여, 거점국립대가 아닌 ‘지역중심 국립대’의 중점분야 육성 및 취업역량 제고 역시 유도하고자 하였다(국정기획자문위원회, 2017).<sup>13)</sup>

〈표 3-3〉 서울소재 9개 사립대와 거점국립 9개교의 학생 1인당 교육비 비교(2017년 기준)

(단위: 천원)

경희대	고려대	서강대	성균관대	연세대	이화여대	중앙대	한국외대	한양대	평균
17,232	22,860	18,677	28,081	30,242	19,517	15,041	12,092	21,388	21,390
강원대	경북대	경상대	부산대	전남대	전북대	제주대	충남대	충북대	평균
14,626	15,960	15,741	17,464	16,631	17,196	15,733	16,445	15,902	16,266

자료: 대학정보공시(2017) 및 교육부 내부자료

거점국립대 육성의 주요한 방편 중 하나로 거점국립대의 대학생 1인당 교육비를 서울소재 주요 사립대 수준으로 끌어올리겠다는 구체적인 재정투자 목표가 거론되고 있다. 거점국립 9개교의 학생 1인당 교육비(1,627만원)는 현재 서울소재 주요 사립 9개교의 1인당 교육비(2,139만원)와 비교하면 단 76% 수준이다.<sup>14)</sup> 교육부에서 제공한 <표 3-3>은 거점국립 9

13) 국정과제 52번: 고등교육의 질 제고 및 평생·직업교육 혁신

14) 비교대상으로 삼은 주요 사립 9개교는 다음과 같다: 경희대, 고려대, 서강대, 성균관대, 연세대, 이화여대,

개교와 주요사립 9개교의 학생 1인당 교육비를 직접 비교하고 있다. 주요 사립대 중 성균관대와 연세대는 1인당 교육비가 3천만원에 육박하고 있으나, 거점국립대 중 1인당 교육비가 가장 높은 부산대의 경우 이들 대학의 단 60% 수준인 1,746만원에 그친다.

하지만, 거점국립대와 서울소재 사립대의 교육비 비교에는 적절한 주의가 필요하다. 특히 서울소재 주요 사립 9개교를 경희대, 고려대, 서강대, 성균관대, 연세대, 이화여대, 중앙대, 한국외대, 한양대로 한정 한 뒤, 이들 대학과 거점국립 9개교를 직접 비교하는 것은 다소 문제의 소지가 크다. 고려대, 연세대는 속칭 SKY 대학으로서 국내에서 수십 년간 축적된 독보적 지위를 구축하고 있다. 학교 자산과 각종 수입, 동창회 발전기금 등에서 타 대학과 뚜렷한 격차를 형성하고 있다. 성균관대는 국내 모 대기업의 운영 참여로 재정상의 여건이 크게 개선되었다. 현실적으로 고려대, 연세대, 성균관대를 거점국립대 재정여건 평가를 위한 직접 비교대상으로 삼는 것은 적절치 않다. 이렇게 도출된 주요사립 9개교와 거점국립 9개교 간의 재정여건 격차 역시 설득력을 얻기 힘들 것이다. 전자가 후자보다 우세한 게 너무나 자연스럽기 때문이다.

<표 3-4> 거점국립대 및 교육대학 이외의 국립대학 학생 1인당 교육비 비교(2017년 기준)

(단위: 천원)

강릉 원주대	공주대	군산대	목포대	부경대	순천대	안동대	창원대	경남 과기대
14,712	14,260	14,733	12,766	13,641	14,154	12,096	12,419	11,129
금오 공대	목포 해양대	서울 과기대	한경대	한국 교통대	한국 체대	한국 해양대	한밭대	평균
12,244	17,635	14,508	9,883	15,197	12,208	15,821	12,197	13,570

자료: 대학정보공시(2017) 및 교육부 내부자료

<표 3-5> 전국 12개 교육대학의 학생 1인당 교육비 비교(2017년 기준)

(단위: 천원)

경인	공주	광주	대구	부산	서울	전주	진주	청주	춘천	한국 교원대	평균
9,643	9,452	11,330	9,870	9,760	9,943	10,262	12,245	11,245	10,054	12,876	10,764

자료: 대학정보공시(2017) 및 교육부 내부자료

참고로, <표 3-4>와 <표 3-5>에 정리된 바와 같이, 거점국립대가 아닌 여타 국립대학 역시 상대적으로 열악한 학생 1인당 교육비 수준을 보이고 있다. 해양대, 교통대 등 특성화가 이루어진 국립대학만이 거점국립대 수준의 학생 1인당 교육비 확보가 확인된다. 교육대학의 학생 1인당 교육비는 1천만원 안팎에 그쳐 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 그중 한국교원대만이 상대적으로 양호한 수준의 1인당 교육비(1,220만원) 확보가 확인된다.

중앙대, 한국외대, 한양대.

## 제2절 거점국립대와 주요 사립대의 교육비 분석

앞서 제시한 바와 같이, 현재 거점국립대의 재정적 여건을 객관적으로 평가하고 거점국립대 육성을 위한 적정 목표를 제시하기 위해서는 비교대상 9개 사립대에 대한 보다 신중한 선정이 선행되어야 한다. 각종 지표상으로 살펴보면, 연세대, 고려대, 성균관대에 대한 적절한 서울소재 대체군은 건국대, 동국대, 홍익대, 숙명여대의 4개교로 볼 수 있다. 본고에서는 이 중 건국대, 동국대, 홍익대를 비교대상 9개 주요 사립대에 편입시키고자 한다.<sup>15)</sup>

본 절에서는 비교군으로 최종 선정된 9개 주요 사립대(건국대, 경희대, 동국대, 서강대, 이화여대, 중앙대, 한국외대, 한양대, 홍익대) 및 9개 거점국립대의 재정상황을 대학알리미 자료를 활용하여 구체적으로 파악한 뒤, 각 집단별 현황을 평가하고자 한다.

### 1. 거점국립대의 학생 1인당 교육비

대학알리미를 통해 공개되는 국공립대의 교육비는 다음의 5개 범주로 구성된다: 대학회계(A), 발전기금회계(B), 산학협력단회계(C), 도서구입비(D), 기계기구매입비(E). 이들 5개 범주를 합한 총교육비를 재학생 수로 나눈 값이 ‘학생 1인당 교육비’이다. 다음으로 교육비 중 R&D 요소가 강한 산학협력단회계(C), 기계기구매입비(E)를 활용하여 ‘학생 1인당 R&D’ 지표를 구성하고, 이들을 제외한 대학회계(A), 발전기금회계(B), 도서구입비(D)를 활용하여 ‘학생 1인당 순교육비’ 지표를 구성하였다.

〈표 3-6〉 거점국립대 및 주요 국공립대의 학생 1인당 교육비, 순교육비, R&D(2017년 기준)

(단위: 천원, 명)

구분	총교육비 (F=A+B+C+D+E)	재학생수 (G)	학생 1인당 교육비 (H=F/G)	학생 1인당 순교육비 (I=(A+B+D)/G)	학생 1인당 R&D (J=(C+E)/G)
KAIST	701,188,038	10,515	66,685	64,830	-
UNIST	228,393,858	4,491	50,856	45,979	-
서울대	1,230,644,355	28,378	43,366	21,362	20,467
서울시립대	160,000,409	11,741	13,628	9,895	3,504
인천대	207,076,080	13,500	15,339	12,480	2,244
부경대	260,878,079	19,124	13,641	9,610	3,707
전남대	402,412,259	24,197	16,631	10,852	5,314
경북대	467,288,886	29,278	15,960	9,487	6,026
부산대	503,911,790	28,853	17,465	11,180	6,102

15) 홍익대 대신 숙명여대로 대체하여 비교 분석을 진행해 보았으나, 큰 차이를 발견하지 못하였다.

<표 3-6>의 계속

(단위: 천원, 명)

구분	총교육비 (F=A+B+C+D+E)	재학생수 (G)	학생 1인당 교육비 (H=F/G)	학생 1인당 순교육비 (I=(A+B+D)/G)	학생 1인당 R&D (J=(C+E)/G)
충남대	385,668,540	23,452	16,445	9,882	6,110
충북대	278,451,549	17,510	15,902	10,720	4,897
전북대	380,280,862	22,114	17,196	10,791	6,047
경상대	263,084,744	16,713	15,741	10,233	5,205
제주대	192,372,841	12,227	15,733	11,161	4,172
강원대	335,652,691	22,949	14,626	10,787	3,497
거점국립 9개교 평균	356,569,351	21,921	16,189	10,523	5,623
<b>거점국립 집합대학 (9개교 합)</b>	<b>2,022,347,638 (9개교 합)</b>	<b>197,293 (9개교 합)</b>	<b>16,266</b>	<b>10,566</b>	<b>5,743</b>

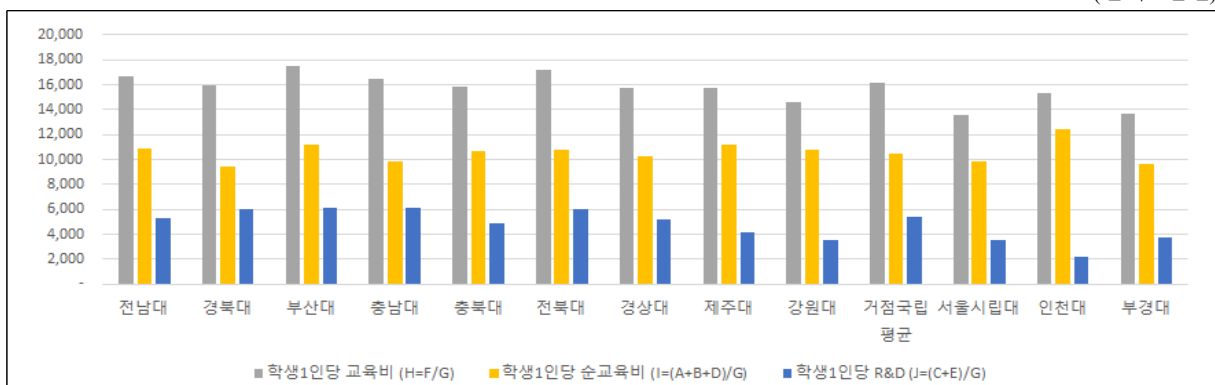
- 주: 1. 각 항목별(A, B, C, D, E) 수치는 <부표 1> 참조  
 2. ‘거점국립 9개교 평균’은 9개 대학의 관련 수치에 대한 단순 평균임.  
 3. ‘거점국립 집합대학’은 비교대상 9개 대학을 하나의 집합대학으로 간주한 뒤, 관련 교육비 지출의 총합을 9개교 재학생 총합으로 나누어 산출함.

자료: 대학정보공시 및 대학알리미 서비스

<표 3-6>은 거점국립대와 함께 주요 국공립대의 교육비 정보를 나타내고 있다. 서울대, KAIST, UNIST 등이 학생 1인당 교육비에서 독보적인 위상을 점하고 있음을 확인할 수 있다. 이들 대학에 대한 보다 구체적인 항목별 교육비 정보는 <부표 1>에서 확인하기 바란다. 거점국립대 1인당 교육비에 대한 보다 용이한 상호 비교를 위하여 [그림 3-1]에 막대그래프 형태로 대학별 관련 정보를 표기하였다. 거점국립대의 범주에는 들어가지 않으나 그와 유사한 수준의 1인당 교육비를 확보하고 있는 서울시립대, 인천대, 부경대를 참고 사례로 그림에 포함시켰다.

[그림 3-1] 거점국립대의 교육비, 순교육비, R&D 수준 비교(2017년 기준)

(단위: 천원)



이를 통해 살펴보면, 9개 거점국립대의 경우 학생 1인당 순교육비에는 상호 간에 큰 차이가 없다. 오히려 상대적으로 1인당 교육비가 양호한 경북대, 충남대가 ‘1인당 순교육비’에서는 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 1인당 교육비가 그다지 높지 않은 제주대가 ‘1인당 순교육비’는 가장 높은 수준을 보인다. 하지만, 학생 1인당 R&D에서는 대학 간 뚜렷한 차이가 드러나고 있다. 부산대, 충남대, 경북대, 전북대 등이 학생 1인당 600만원을 넘어서는 R&D 지출을 보이는 가운데, 강원대, 제주대, 충북대는 해당 수치가 500만원에도 크게 미치지 못한다.

다시 말해, 거점국립 9개교의 학생 1인당 교육비에는 어느 정도의 상호 편차가 발생하고 있으나 이들의 상당 정도는 R&D 지출의 차이에서 비롯되고 있다고 결론지을 수 있다. 한편, 학부 학생들에게 제공되는 교육의 질적인 수준은 R&D 지출보다는 순교육비에 크게 영향을 받으므로 실질적으로 9개 거점국립대 간의 학부교육의 질적인 투자는 큰 폭의 차이가 없으리라 추정할 수 있다.

## 2. 비교대상 서울소재 사립대의 학생 1인당 교육비

다음으로, 거점국립대의 비교군으로 앞서 언급된 서울소재 주요 사립 9개교의 교육비 자료를 역시 대학알리미를 통하여 검토해 보았다. 대학알리미를 통해 공개되는 사립대 교육비는 다음의 4개 범주로 구성된다: 교비회계(A), 산학협력단회계(B), 도서구입비(C), 기계기구매입비(D). 이들 4개 범주를 합한 총교육비를 재학생 수로 나눈 값이 ‘학생 1인당 교육비’이다. 교육비 중 R&D 요소가 강한 산학협력단회계(B), 기계기구매입비(D)를 활용하여 ‘학생 1인당 R&D’ 지표를 구성하고, 이들을 제외한 교비회계(A), 도서구입비(C)를 활용하여 ‘학생 1인당 순교육비’ 지표를 구성하였다.

〈표 3-7〉 비교대상 9개교 및 주요 사립대의 학생 1인당 교육비, 순교육비, R&D(2017년 기준)

(단위: 천원, 명)

	총교육비 (E=A+B+C+D)	재학생수 (G)	학생 1인당 교육비 (H=E/G)	학생 1인당 순교육비 (I=(A+C)/G)	학생 1인당 R&D (J=(B+E)/G)
POSTECH	285,192,952	3,198	89,179	35,650	53,528
연세대	1,169,357,217	38,667	30,242	21,146	9,096
고려대	852,726,599	37,303	22,860	15,208	7,652
성균관대	733,402,801	26,117	28,081	19,275	8,806
숙명여대	183,683,553	12,448	14,756	12,358	2,398
인하대	341,423,107	20,205	16,898	12,256	4,642
서강대	208,433,493	11,160	18,677	12,964	5,713

〈표 3-7〉의 계속

(단위: 천원, 명)

	총교육비 (E=A+B+C+D)	재학생수 (G)	학생 1인당 교육비 (H=E/G)	학생 1인당 순교육비 (I=(A+C)/G)	학생 1인당 R&D (J=(B+E)/G)
한양대	698,811,195	32,673	21,388	13,434	7,954
중앙대	433,466,307	28,820	15,041	11,452	3,589
경희대	565,955,594	32,843	17,232	13,116	4,116
외국어대	235,939,070	19,512	12,092	10,862	1,230
이화여대	422,330,094	21,639	19,517	14,340	5,177
건국대	468,745,127	28,084	16,691	12,705	3,986
동국대	371,475,424	25,647	14,484	11,397	3,087
홍익대	259,712,049	21,598	12,025	10,593	1,432
비교대상 9개교 평균	407,207,595	24,664	16,350	12,318	4,031
<b>서울사립 집합대학</b>	<b>3,664,868,353</b> (전체 합)	<b>221,976</b> (전체 합)	<b>16,510</b>	<b>12,364</b>	<b>4,146</b>

주: 1. 각 항목별(A, B, C, D) 수치는 <부표 2> 참조

2. '비교대상 9개교 평균'은 9개 대학의 관련 수치에 대한 단순 평균임.

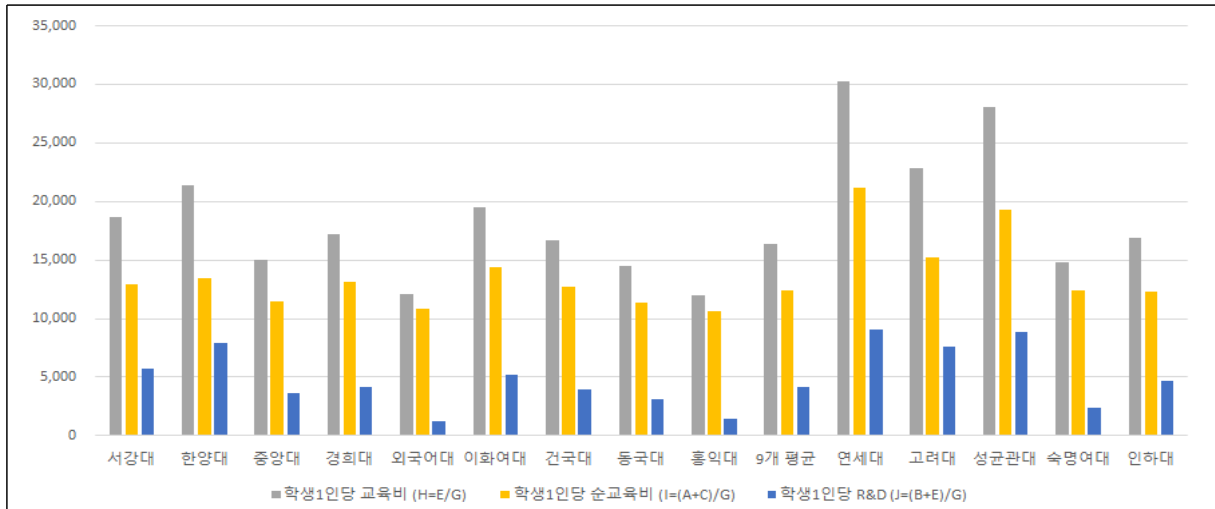
3. '서울사립 집합대학'은 비교대상 9개 대학을 하나의 집합대학으로 간주한 뒤, 관련 교육비 지출의 총합을 9개교 재학생 총합으로 나누어 산출함.

자료: 대학정보공시 및 대학알리미 서비스

<표 3-7>은 9개 비교대상 사립대와 함께 여타 주요 사립대의 교육비 정보를 함께 나타내고 있다. POSTECH, 연세대, 고려대, 성균관대 등이 학생 1인당 교육비에서 독보적인 위상을 점하고 있음을 쉽게 확인할 수 있다. 비교대상 사립 9개교에는 포함하지 않았으나, 이들과 유사한 수준의 교육비를 확보한 것으로 확인된 숙명여대와 인하대를 참고 사례로 함께 표시하였다. 이들 사립대의 보다 구체적인 항목별 교육비 정보는 <부표 2>에서 확인하기 바란다. 한 가지 유의할 바는 분교가 아닌 제2캠퍼스를 지닌 대학의 경우, 제2캠퍼스의 교육비 정보가 각 대학별 수치에 포함되어 있다. 본분교 통합을 거쳐 현재 분교 대신 제2캠퍼스를 운영 중인 성균관대, 중앙대, 한국외국어대, 홍익대가 이에 해당한다.

[그림 3-2] 비교대상 9개 사립대의 교육비, 순교육비, R&D 수준 비교(2017년 기준)

(단위: 천원)



[그림 3-2]의 막대그래프는 9개 비교대상 사립대와 함께 연세대, 고려대, 성균관대, 숙명여대, 인하대의 1인당 교육비를 상호 비교하고 있다. 앞서 언급하였듯이, 연세대, 고려대, 성균관대가 ‘1인당 순교육비’ 및 ‘1인당 R&D’에 있어 여타 사립대를 크게 능가하고 있음을 쉽게 확인할 수 있다. 숙명여대와 인하대의 경우, 비교대상 9개 사립대와 유사한 수준을 보이고 있다. 흥미로운 점은, 앞선 거점국립대에 대한 분석에서와 달리 비교대상 9개 사립대 간의 ‘1인당 교육비’ 차이가 매우 크다는 점이다. ‘1인당 R&D’에서의 격차가 더욱 명확하지만, ‘1인당 순교육비’에서도 상당한 편차를 보이고 있다. 경희대, 이화여대, 한양대가 1인당 1,300만원을 넘어서는 순교육비를 지출하는 반면, 외국어대와 홍익대는 1,100만원에도 미치지 못한다. 학생 1인당 R&D 지출에서는 700만원을 넘어서는 한양대와 달리, 외국어대와 홍익대는 200만원에도 크게 미치지 못하고 있다.

이를 정리하면, 학부교육에 대한 질적인 투자에서 어느 정도의 균질성을 유지하는 거점국립대와 달리 서울소재 사립대 간에는 상당한 정도의 이질성이 존재한다고 결론지을 수 있다. 사립대의 등록금이 지난 10년간 거의 동결된 상황에서 대학 간의 이러한 차이는 등록금 외의 각종 수입에서 대학 간 격차가 뚜렷함을 방증한다. 외국인 학생 유치, 성인대상 교육 프로그램, 수익성 사업 운영, 연구비 수주 등에 따른 수입의 일부가 교비회계로 전입되면서 1인당 순교육비의 대학 간 격차를 양산할 수 있는 것이다.

또한, 사립대 간의 이러한 뚜렷한 격차는 거점국립대 재정의 비교대상 선정에 있어 상당한 신중을 기하여야 함을 재차 강조한다. 예를 들어, 비교대상으로 연세대와 성균관대가 편입될 경우, 이들의 압도적 재정 수치로 인해 비교군의 대표성과 적합성이 훼손될 수밖에 없다.

### 제3절 거점국립대의 교육비에 대한 적절성 평가

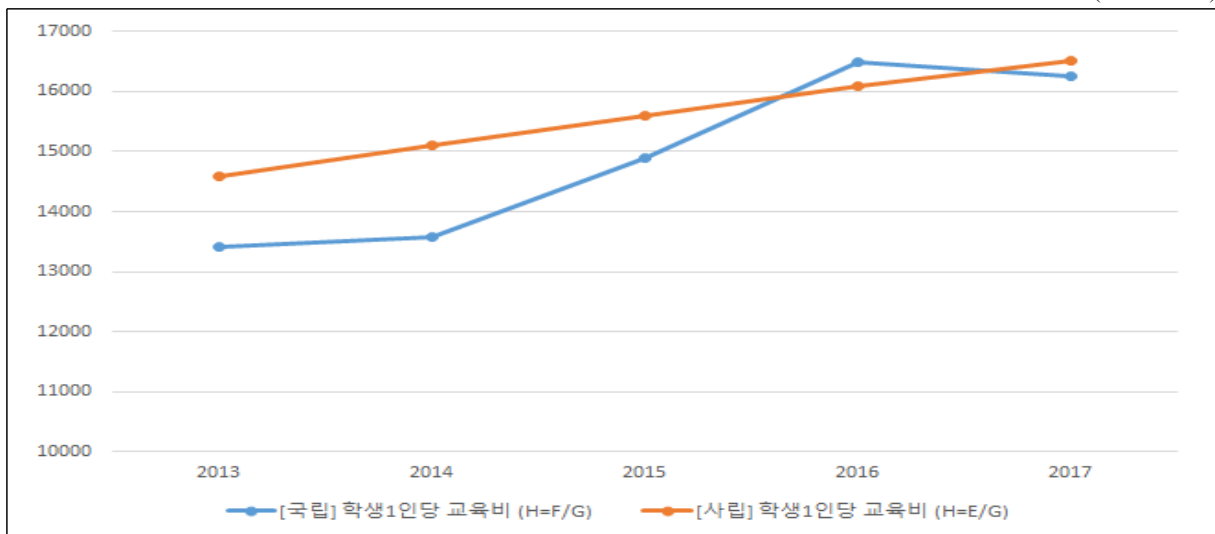
다음으로 거점국립 9개교와 앞서 선정된 서울소재 9개 사립대를 상호 비교함으로써, 거점국립대의 교육비에 대한 상대적 수준을 가늠해 보고자 한다. 이는 거점국립대에 대해 적정수준의 재정 투자가 이루어지고 있는지를 판단하는 데 유용한 준거로 활용될 수 있다.

#### 1. 거점국립과 서울소재 사립 간 교육비 비교

우선 두 집단 간의 학생 1인당 교육비 추이를 살펴보도록 하자. 각 집단별 학생 1인당 교육비는 각 집단별 ‘9개교의 교육비 총합’을 ‘9개교의 총학생 수’로 나눈 값이다. 즉, 각 집단을 하나의 ‘집합대학’으로 간주하고, 이 ‘집합대학’의 교육비를 상호 비교한다고 평할 수 있다.

[그림 3-3] 거점국립 9개와 서울사립 9개교의 학생1인당 교육비 추이

(단위: 천원)



2013년부터 2017년까지 각 집단별 교육비를 비교하여 정리한 결과가 [그림 3-3]에 요약되어 있다. 일반적인 견해와 달리, 과거 서울소재 사립대의 교육비에 크게 밀리던 거점국립대의 교육비 수준이 최근 크게 개선되었음을 확인할 수 있다. 2013년의 경우, 9개 사립대가 약 120만원가량 앞섰으나, 2016년에는 오히려 거점국립 9개교가 약 40만원가량 높았다. 2017년에는 다시 9개 사립대가 앞서지만 그 차이는 20여만원에 불과하여 사실상 차이가 크지 않다. 2013년 시점에 확인이 되는 집단 간 교육비 격차가 2016년 이후에는 거의 소멸된 것이다. 연도별 정확한 수치는 <표 3-8>을 참조하기 바란다.

〈표 3-8〉 거점국립 9개교와 비교대상 사립 9개교의 교육비 변동 추이(2013~2017년)

(단위: 천원)

	2013	2014	2015	2016	2017
[국립] 학생 1인당 교육비	13,407	13,589	14,900	16,498	16,266
[사립] 학생 1인당 교육비	14,592	15,110	15,597	16,083	16,510
[국립] 학생 1인당 R&D	4,265	4,551	5,096	5,963	5,742
[사립] 학생 1인당 R&D	3,094	3,259	3,684	3,896	4,146
[국립] 학생 1인당 순교육비 (교육비-R&D)	8,712	8,616	9,303	10,043	10,523
[사립] 학생 1인당 순교육비 (교육비-R&D)	11,498	11,851	11,913	12,187	12,364
[국립] 학생 1인당 장학금	2,262	2,578	2,648	2,661	2,701
[사립] 학생 1인당 장학금	2,184	2,582	2,900	3,022	3,093
[국립] 학생 1인당 실제 순교육비 (교육비-R&D-장학금)	6,450	6,038	6,655	7,382	7,822
[사립] 학생 1인당 실제 순교육비 (교육비-R&D-장학금)	9,315	9,270	9,013	9,165	9,271

주: 1. 1인당 교육비와 1인당 R&D의 집계에는 학부생과 대학원생을 포함하여 1인당 집계함.

2. 1인당 장학금은 학부생을 기준으로 1인당 집계를 함 (<부표 3> 참조).

3. '실제 순교육비'는 1인당 순교육비에서 1인당 장학금을 차감한 값임.

자료: 대학정보공시 및 대학알리미 서비스

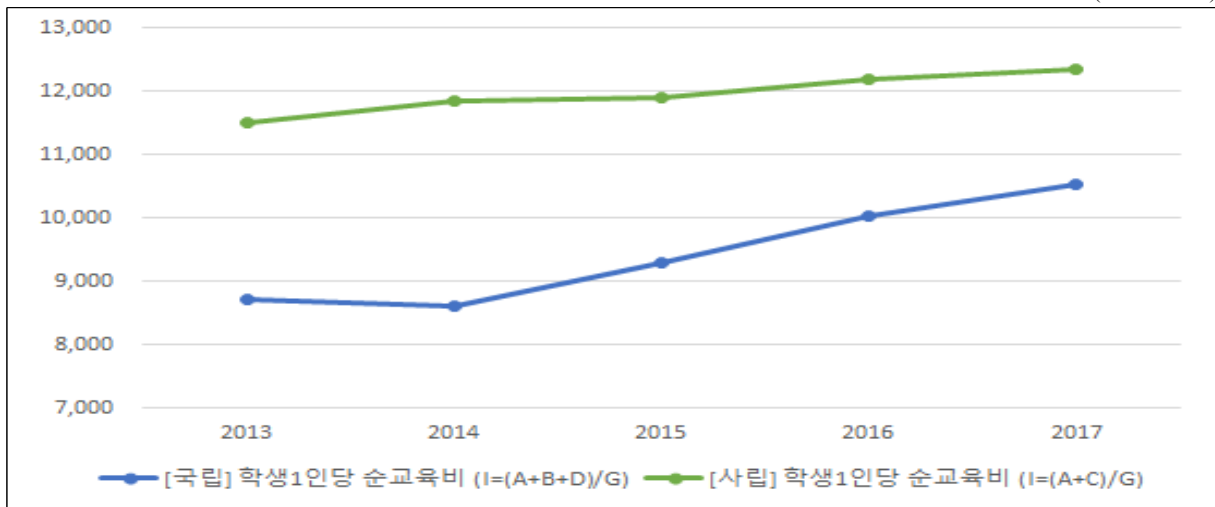
한편, 지방의 거점국립대가 전반적으로 산학협력단 예산 규모가 크고 서울소재 비교대상 9개 사립대에 비해 R&D 지출이 많다는 점을 감안할 때, 해당 결과에 대한 해석에 있어 주의를 요한다. 즉, 거점국립대의 1인당 교육비가 크게 개선이 되었다고 해서, 서울소재 사립대 수준의 '교육적 투자'가 이루어지고 있다고 선불리 평할 수는 없다는 것이다. 교육비 산정에 포함되는 R&D를 적절히 제하고 '순교육비'를 따로 산정하여야 '교육적 투자'에 대한 보다 정확한 상호 비교가 가능하다.

<표 3-8>에 정리된 바와 같이, 2013년부터 2017년까지 거점국립대 집단은 비교대상 서울소재 9개교 집단에 비해 '학생 1인당 R&D' 규모에 있어 뚜렷한 우위를 점하였다. 2013년을 기준으로 거점국립 9개교 '집합대학'의 평균 1인당 R&D 지출은 426.5만원으로 나타난 반면, 서울소재 비교대상 9개교 '집합대학'의 해당 지출은 309.4만원으로 나타난다. 2017년에는 거점국립 집단이 574.3만원, 서울사립 집단이 414.6만원으로 나타나, 거점국립 집단이 서울소재 사립대 집단에 비해 무려 160만원이나 높은 수준의 R&D 지출을 보였다. 앞서 지적하였듯이, R&D 지출은 교수진의 연구 및 산학활동과 직결된 경우가 대부분이어서, 학부교

육과는 직접적인 연관성이 크지 않다. 거점국립대의 높은 R&D 지출은 이들 대학 교수진 및 대학원생의 연구활동이 서울소재 9개 사립대에 비해 보다 왕성하다는 것을 의미할 뿐이다.<sup>16)</sup> 아울러, 정부 연구개발비의 배정에 있어 지역별 안배, 국공립 우대, 기초과학 육성 등의 요소가 작용하고 있어, 거점국립대의 연구개발비 수주가 일반 사립대에 비해 유리한 면이 있다.

[그림 3-4] 거점국립 9개와 서울사립 9개교의 학생 1인당 순교육비 추이

(단위: 천원)

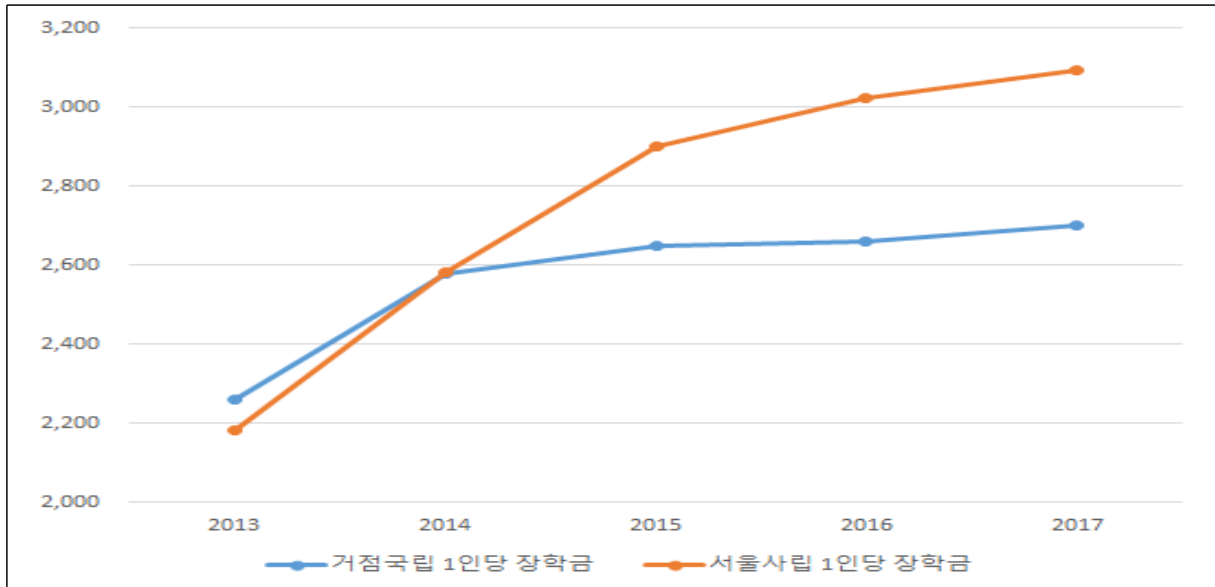


R&D 지출을 제외한 순교육비의 변화 추이를 상호 비교해 보도록 하자. [그림 3-4]에 정리된 바와 같이, 연구나 산학협력이 아닌 재학생을 대상으로 한 교육적 차원에서의 학교 지출만을 고려할 경우, 거점국립 9개교는 서울소재 사립 9개교에 비해 크게 뒤처진다. 2013년의 경우, 거점국립과 비교대상 사립 9개교의 격차가 무려 학생 1인당 280만원에 이르렀다. 이후 5년간 그 격차가 꾸준히 축소되어 왔으나, 여전히 약 180만원의 격차가 형성되어 있다 (<표 3-8> 참조). 거점국립과 서울소재 사립대 간의 교육비 격차가 최근 거의 소멸한 것으로 파악한 앞서의 결과는, 순교육비(R&D 제외)로 제한하여 재평가할 경우 그 결론을 달리 할 수밖에 없다. 즉, (재정투입이 교육의 질을 상당부분 결정한다는 전제하에) 거점국립이 교육의 질적인 차원에서 여전히 서울소재 주요 사립대의 수준에 다다르지 못한다고 결론지을 수 있다.

16) 단, 산학협력 선도대학(LINK) 사업의 경우, 해당 사업비가 산학협력단 예산으로 편성되지만 산업연계 강의개설, 인턴제도, 현장형 교수진 채용 등을 통하여 학부교육의 질적 수준을 개선하는 데 기여하는 것으로 평가된다. 거점국립대가 LINK 사업 선정비율이 상대적으로 높아, 순교육비의 격차를 평가할 때 이를 추가로 감안할 필요가 있다.

[그림 3-5] 거점국립 9개와 서울사립 9개교의 학생 1인당 장학금 추이

(단위: 천원)



이상의 결론에 대해 일각에서는 학생 1인당 장학금이 ‘순교육비’ 추정을 왜곡할 수 있다고 비판할 수 있다. 집계된 순교육비 중 일부는 학생 장학금인데, 이는 물론 학교 운영상의 교육적 지출이 아니다. 학생들에게 실제적으로 제공되는 교육의 질적인 수준만을 평가하자면, 학생 장학금을 제하고 ‘순교육비’를 재산정하는 게 옳다. 또한, 이 부분이 중요한 이유는, [그림 3-5]에 요약된 바와 같이, 서울소재 사립대의 1인당 장학금이 거점국립대를 크게 넘어서기 때문이다. 서울소재 대학의 ‘순교육비’가 이로 인해 과하게 부풀려져 있을 수 있다는 것이다. 2017년을 기준으로, 서울소재 비교대상 사립대들의 1인당 장학금은 309.3만원으로, 거점국립대의 1인당 장학금인 270.1만원을 약 40만원가량 앞서고 있다. 특히, 이러한 격차는 국가장학금제도의 도입 이후 보다 확대되는 양상을 보여 왔다. 국가장학금 제도의 도입 초기(2012년)에는 두 집단 간 차이가 거의 없었으나 이후 국가장학금 규모가 4조원대로 크게 확장되면서, 학생 1인당 장학금 격차 역시 점차 확대되어 온 것이다(<부표 3> 참조). 국가적 차원에서의 대학생 대상 장학금의 확대는 등록금이 상대적으로 비싼 사립대 학생들에게 그 혜택이 집중되기 쉽다.<sup>17)</sup>

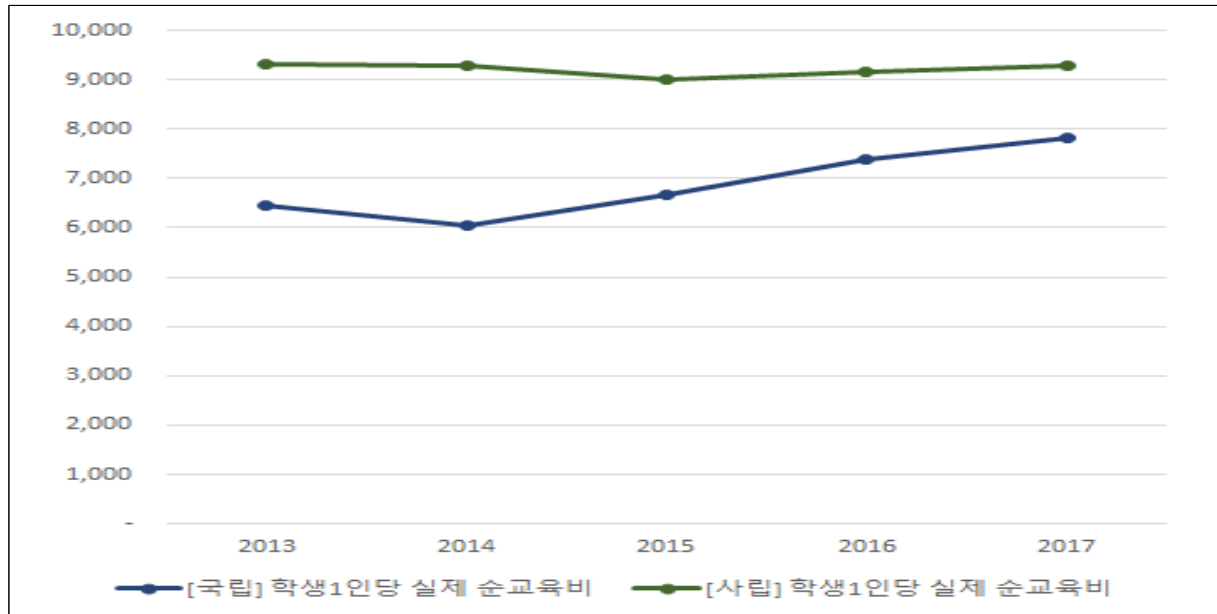
사립대 재학생에게 집중된 장학금의 확대는 주요 사립대의 교육비 집계에 반영되어 사립대 재학생 1인당 교육비의 상승을 이끌게 된다. 이러한 교육비의 상승은 (학생 부담의 경감을 의미할 뿐) 실제 교육적 서비스 확대를 의미하지 않으므로, 실제 순교육비의 집계에서 제하는 게 옳다. 이에 학생 1인당 교육비에서 R&D 재원과 장학금 재원까지 제하고 학생 1인당 ‘실제 순교육비’를 재추산하였으며 이 결과를 <표 3-8>의 하단에 표기하였다. 또한,

17) <부표 3>에 따르면, 지난 5년간 장학금 증가의 대부분이 국가장학금에 기인하고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-6]에는 2013년 이후 지난 5년간의 ‘실제 순교육비’ 변동 추이를 요약하였다.

[그림 3-6] 거점국립 9개와 서울사립 9개교의 학생 1인당 실제 순교육비 추이

(단위: 천원)



이에 따르면, 비교대상 사립대의 ‘실제 순교육비’는 2013년 이후 거의 변동이 없다. 2013년에 학생 1인당 931.5만원이었던 실제 순교육비가 2017년에는 927.1만원으로 오히려 4.4만원 감소한 것으로 집계되고 있다. 반면, 거점국립 9개교의 경우 ‘실제 순교육비’의 꾸준한 상승이 목격된다. 2013년에 645.0만원이었던 실제 순교육비는 2017년에 782.2만원으로까지 상승한다. 여전히 비교대상 9개 사립대와 거점국립 9개교 사이의 ‘실제 순교육비’ 격차가 뚜렷하기는 하나, 그 격차는 현저히 줄어드는 추세이다. 2013년에 280만원대에 이르던 격차가 2017년에 145만원으로까지 축소되었고 이러한 경향은 점차 가속화되고 있다.

## 2. 거점국립과 서울소재 사립 간 실제 순교육비 격차 축소

이러한 실제 순교육비 격차의 축소는 어디에서 그 원인을 찾아야 할까? 이를 살펴보면, 두 집단 간 순교육비 격차 축소를 마냥 긍정적으로 평가할 수는 없다. 이러한 격차의 감소가 거점국립대에 대한 교육투자 확대에 주로 기인하기보다는, 서울소재 사립대의 교육투자 하락에서 비롯되고 있기 때문이다. 지난 십여년간 사립대의 등록금이 동결되면서, 물가상승률을 고려하였을 때 사실상의 교육투자 축소가 진행되어 왔다. 반면, 국립대의 경우, 정부 예산 투입이 지난 5년간 최소한 감소하지는 않았고, 일부 항목을 중심으로 꾸준히 확대

되어 온 바 있다. 예를 들어, 공무원 처우 개선율이 인건비 산정에 자동 적용되므로 이와 연관된 정부의 재정투입은 적정 수준에서 순증하여 왔다. 따라서, 정채된 서울사립 9개교의 교육비와 거점국립의 점진적 교육비 인상에 의해 두 집단 간의 격차가 꾸준히 감소해 온 것이다.

아울러, 2017년을 기준으로 한 거점국립 9개교와 비교대상 서울사립 9개교 간의 ‘실제 순교육비’ 격차가 145만원이라면, 현재 시점인 2019년도에는 어느 정도의 격차를 예상할 수 있을까? 국립대 인건비 자료에 따르면, 2017년도 9개 거점국립대의 평균 인건비는 1,343 억원이었다. 2018년과 2019년의 전체 국립대 인건비 인상률이 각각 3.3%와 3.8%이었음을 고려할 때, 1,343억원의 평균 인건비는 2019년 약 1,440억원으로 인상하였음을 짐작할 수 있다. 지난 2년간 약 97억원에 달하는 인건비 순증이 예상되는 것이다. 이에 전체 9개 대학의 총인건비 증가액은 약 873억원에 달할 것으로 추정된다.

한편, 2018년과 2019년을 거치며 국립대 육성사업이 195억원에서 1,500억원 규모로 증가하였다. 국립대 육성사업 증액분 약 1,300억원 중 대략 60~70%가 거점국립대에 투입될 것으로 예상됨에 따라 거점국립대에 대한 재정지원사업을 통한 증액 규모는 약 850억원에 이른다.

이러한 인건비 상승분과 국립대 육성사업을 통한 재정지원 증액분을 합할 경우, 거점국립대에 대한 재정지원 확대분은 지난 2년간 약 1,723억원에 이르게 된다. 이를 거점국립대 재학생 약 19만 7천명으로 나눌 경우, 1인당 순교육비 증가액은 약 87만원에 달한다. 결과적으로, 거점국립 9개교와 비교대상 서울소재 9개교 간의 순교육비 격차는 145만원에서 87만원을 제한 약 58만원 수준으로 축소되었을 것으로 예상가능하다.

물론 거점국립대의 인건비 인상분을 중앙정부가 100% 보조해 주지는 않고 있다. 인건비 인상분에 대한 일부 재정요구분은 거점국립대가 자체적으로 충당하여야 한다. 하지만, 정부는 인건비 인상 외에 국립대학시설확충, 실험실습기자재확충 등의 명목으로도 거점국립대에 대한 재정지원을 점진적으로 확대하고 있다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 2017년 기준 145만원가량의 거점국립과 서울소재 비교대상 사립 간의 실제 순교육비의 격차는 현재 시점에서 50만원 내외로 축소되었을 것으로 평할 수 있다. 또한, 이 정도의 격차는 <표 3-6>에 나타난 추세선에 비추어 보았을 때, 수년 내에 완전히 소멸할 것으로 예측된다.

## 제4절 국내 대학의 재정여건 하락과 향후 대응 방향

거점국립대와 서울소재 비교대상 사립대 간의 순교육비 측면에서의 격차가 거의 소멸되어 간다고 하여 거점국립대의 재정여건상의 국제적 경쟁력이 충분히 확충되었다고 평할 수는 없다. 앞서 언급한 바와 같이, 이러한 격차 축소의 주요한 원인은 거점국립대의 재정여

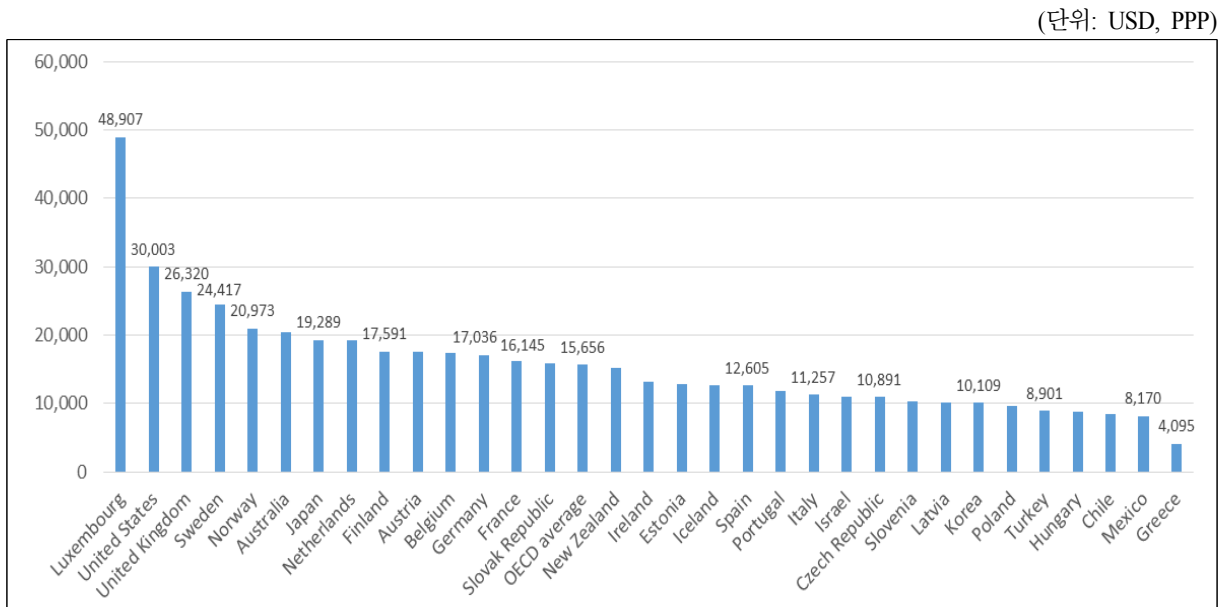
건 개선보다는 서울소재 사립대의 재정여건 후퇴에 의해 성취된 면이 크기 때문이다. 이에 본 절에서는 우리나라 대학의 전반적인 재정여건 변화를 검토하고 이에 근거한 향후 대응 방향을 모색해 본다.

## 1. OECD 자료에 기반한 국내 대학의 재정여건 평가

4차 산업혁명으로 불리는 지식기반사회로의 질주 속에 지식생태계의 중심축을 담당하는 대학의 중요성은 그 어느 때보다 중시되고 있다. 주요 선진국들은 고등교육에 투입되는 사회적 자원을 확충함으로써 이에 대해 철저하게 대비해 왔다. OECD 주요국들의 GDP 대비 고등교육 총지출규모(정부 및 민간 재원)를 살펴보면, 2000년의 GDP 대비 1.3% 수준에서 2015년 1.5%로 증가한 바 있다(<부표 4> 참조). 우리나라는 GDP 대비 약 1.8%를 고등교육에 지출하고 있으나 이는 높은 대학진학률에 기인한 바가 크다. 그러나 학생 1인당 교육비를 활용한 대학교육의 질적 수준에서의 평가는 타 국가에 비해 크게 뒤떨어지는 형국이다.

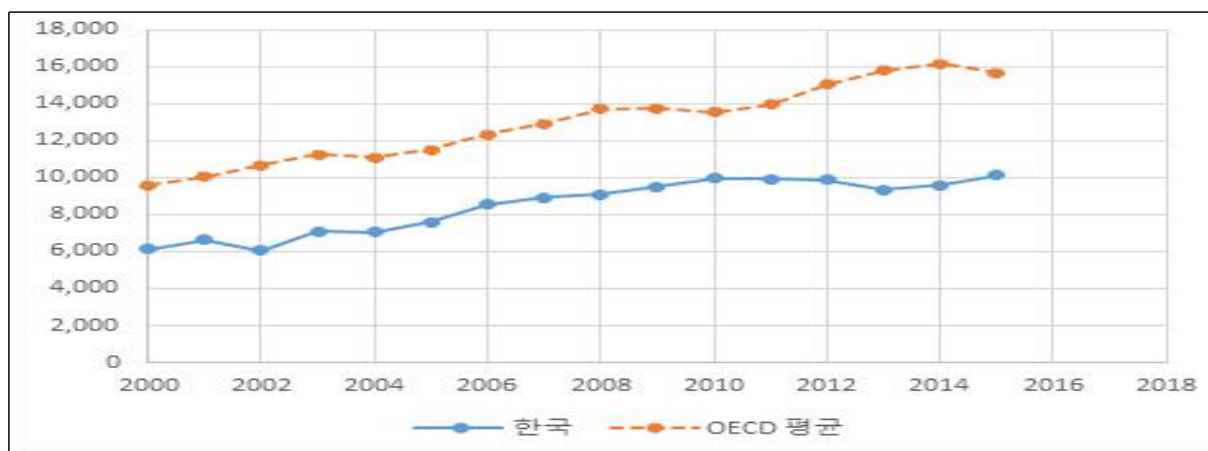
[그림 3-7]에 요약된 바와 같이, PPP 기준으로 측정하였을 때, 우리나라의 대학생 1인당 교육비 지출수준은 (2015년 기준) 약 1만달러로 OECD 평균인 약 1만 6천달러의 단 65% 수준에 머물고 있다. 이는 OECD 내 최하위권(비교가능 32개국 중 26위)에 해당한다.

[그림 3-7] 연간 대학생 1인당 공교육비(2015년 기준)



자료: Education at a Glance, OECD (2018), 김영철(2018)에서 재인용

[그림 3-8] 대학생 1인당 고등교육 지출규모(달러, PPP) 추이



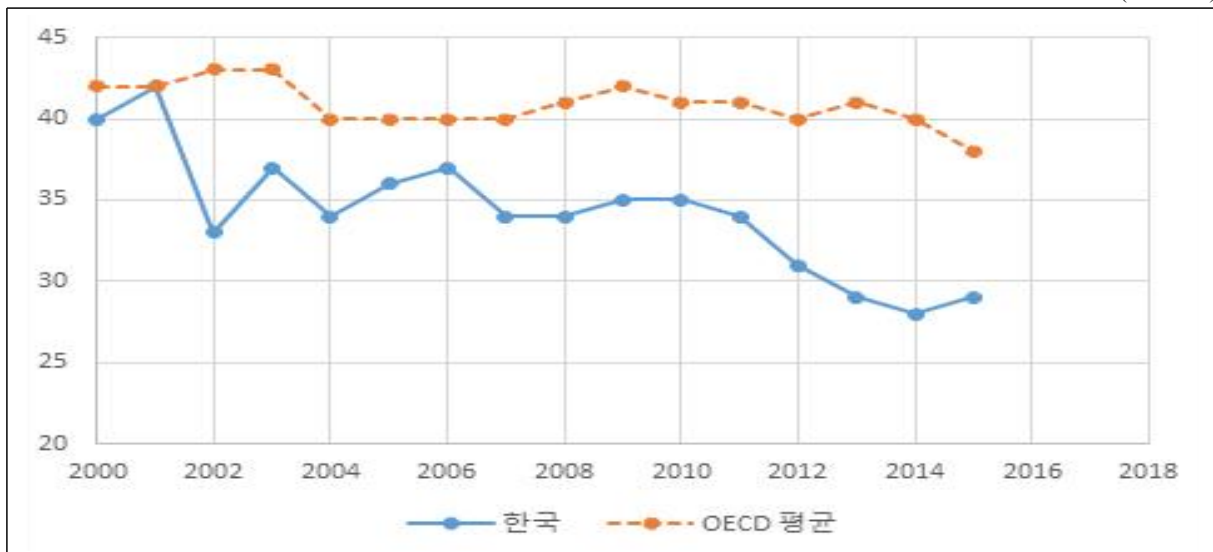
자료: Education at a Glance, OECD (2018), 김영철(2018)에서 재인용

OECD 주요국의 대학생 1인당 고등교육 지출액 추이를 살펴보면, 그 원인을 짐작해 볼 수 있다. [그림 3-8]에 요약된 바와 같이, OECD 국가들의 1인당 지출규모(달러, PPP)는 2000년 평균 9,571달러에서 2015년 평균 15,656달러까지 비약적으로 성장해 왔다. 하지만, 우리나라는 2000년 6,118달러에서 2010년 9,972달러까지 꾸준한 상승세를 이어오다가, 이후 1만 달러 인근에서 정체되었으며 근 십년 가까이 거의 변동이 없는 상황이다. 2010년은 소위 정부의 ‘반값등록금’ 정책이 본격화된 시기로 대다수 대학에서 이후 등록금은 동결 혹은 삭감되었다. OECD 주요국과 달리 등록금 수입에 대한 의존도가 절대적인 국내 사립대들로서는 교육비 정체를 피할 수 없게 되었다. 이는 국공립대도 사정이 비슷하다. 정부의 적극적인 국공립대 육성책이 부재한 상황에서 국공립대 등록금의 동결 혹은 삭감은 이들 대학의 재정적 어려움 역시 가속화하였다.

한편, 각 국가의 경제적 능력에 뚜렷한 차이가 존재하므로 국가적 자원이 고등교육 육성에 얼마나 집중되는지를 살펴보는 데는 “대학생 1인당 고등교육 지출액”보다는 “국민 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 고등교육 지출 비중”을 활용하는 게 바람직하다. [그림 3-9]는 OECD 주요국과 우리나라 간의 해당 수치의 차이를 보여 주고 있다. 흥미로운 점은, 2000년대 초반까지만 해도 우리나라의 “국민 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 고등교육 지출 비중”은 여타 OECD 선진국에 비해 다소 낮은 수준이었으나 결코 크게 뒤쳐지지 않았다는 점이다. 2000년 기준으로 OECD 국가들이 국민 1인당 GDP의 42% 수준에서 대학생 1인당 고등교육비를 지출한 데 비해 우리나라 역시 해당 수치가 약 40%에 이르렀다. 이는 국가의 경제적 수준이 뒤쳐졌을 뿐, 고등교육에 대한 ‘투자지’에 있어서는 여타 OECD 국가들에 크게 뒤쳐지지 않았다는 뜻이다.

[그림 3-9] 국민 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 고등교육 지출 비중

(단위: %)



자료: Education at a Glance, OECD (2018), 김영철(2018)에서 재인용

하지만, 2010년 이후의 통계를 살펴보면, OECD 주요국과 우리나라의 격차가 이 부분에서 눈에 띄게 확대되고 있다. 2015년 기준으로, OECD 국가들이 여전히 국민 1인당 GDP의 약 40% 수준에서 대학생 1인당 고등교육비를 지출하는 데 반해, 우리나라는 이 비중이 30% 미만(29%)으로 크게 곤두박질쳤다. 집계된 29%는 OECD 전체 가입국 중 최하위권(34개국 중 30위)에 속하는 수치이다. 한편, 2015년 이후로도 등록금 동결 및 인하를 유도하는 정부 정책의 기본 기조는 유지되어 왔으므로, 현재 시점인 2019년을 기준으로는 해당 수치가 25% 이하로 추락하였을 것으로 추정되고 있다(김영철, 2018).

대학 현장에서 재정 악화의 여파가 눈에 띄게 드러나는 영역은 외국인 학생 수의 증가이다. 평균 8만~9만명에 이르던 외국인 학생 수가 지난 몇 년 새 12만 3천명까지 증가하였다. 특히 수익사업으로 알려진 어학연수생의 숫자는 단 3년 사이 2배 가까이 증가하여 현재 약 3만 6천명에 육박한다. 국제화 지표 향상이라는 측면에서는 반가운 면도 있으나, 대부분의 대학은 건강한 국제화를 추진하려는 목적보다는 추가적인 재정 수입을 위한 목적이 다분하다. 이로 인해 유학생의 질 관리, 강의규모의 비대화, 내국인 학생의 소외, 토론식 수업의 축소 등 복합적인 문제가 연이어 발생하고 있다.

더불어 대학의 인건비 삭감이 노골적으로 드러난다. 대다수 대학에서 교직원의 연봉은 수년째 동결된 상태이고, 은퇴한 전임교원에 대한 충원이 제대로 이루어지고 있지 않다. 인건비 절약의 일환으로, 급여가 극히 열악한 비정년트랙 전임교원의 충원이 빠르게 확대되어 왔다.<sup>18)</sup> 4년제 일반대학에서 신규로 채용되는 전임교원의 과반이 현재 비정년트랙인 것

18) 비정년트랙 전임교원의 급여는 대략 연 3천만원에서 3,500만원 수준에서 결정되고 있다. 학부 졸업 후 5~10년 이상의 대학원 생활을 거친 박사급 인력에 주어지는 초봉으로서는 매우 빈약한 수준이다. 급여가

으로 확인되고 있다. 이미 이들 비정년트랙 교원은 전국 4년제 대학 전임교원 구성의 20% 이상을 차지해 버렸다. 이러한 비정상적 인력 수급 행태는 학문의 후속세대를 좌절시키고 있고 학자적 재능이 유능한 인재들의 조기 이탈을 가속화한다. 장기적으로 국내 학문생태계의 국제적 위상 추락을 부추길 것이다.

앞서 강조한 바와 같이, 지식기반 정보화사회로의 급속한 진화는 최근 들어 더욱 그 속도를 더하고 있다. 양질의 고등교육을 강화하고 선진화해야 할 현 시점에 주요 선진국들의 대응과 궤를 달리하는 고등교육에 대한 투자 축소 경향은 심히 우려스러운 대목이다. 대학의 재정적 위기는 국제적 평가에도 영향을 미쳐 40위 안팎을 유지하던 IMD 교육경쟁력 중 ‘대학교육(경쟁 사회의 요구에 부합 정도)’ 지표의 평가 순위는 최근 53위까지 하락한 바 있다. WEF 국가경쟁력 평가에서도 ‘고등교육 및 훈련’ 부분의 순위가 2011년 17위에서 2017년 25위까지 추락한 바 있다(김영철, 2018). 더욱 치열해지는 글로벌 경쟁의 격화 속에서 우리 고등교육의 지속적인 경쟁력 약화 및 교육의 질적 수준 하락은 장기적인 국가의 명운을 어둡게 할 수 있다.

## 2. 등록금의 동결과 대학의 재정 위기

우리나라 고등교육의 가장 큰 특징은 사립대학의 비중이 80%에 육박한다는 점이며, 이로 인해 고등교육 재원(R&D 예산 제외)의 상당 부분을 대학 등록금 수입으로 충당하고 있다. 이는 대다수의 OECD 국가들이 국공립대(혹은 주립대)를 고등교육의 주축으로 삼고 재원의 대부분을 국민의 세금으로 충당하는 것과 크게 대별된다.

우리나라의 사립대학들은 등록금이 자율화된 1989년 이래로 대한민국 경제 성장과 사회 발전에 맥을 맞추어 이에 상응하는 비율로 등록금을 꾸준히 인상시켜 왔다. 본 절에서는 등록금의 역사적 변동 및 (국민경제 성장에 비추어) 우리나라 등록금의 ‘적정’ 수준을 평가해 보고, 이를 기반으로 현재 대학교육의 재정 상황을 점검해 보고자 한다.

2000년대 초 우리나라 사립대학의 등록금 평균은 400만원 중후반대로(2000년 451만 1천원), 이 시기 국민 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 고등교육비는 OECD의 평균치인 약 40%와 근사하였다(<부표 4> 참조). 우리나라 초중등교육처럼 대부분 OECD 국가들은 경제가 성장하면 그 성장하는 만큼, 고등교육에 대한 재정투입을 늘려 왔다([그림 3-9] 참조). 기준으로 삼을 만한 2000년의 국내 등록금 451만 1천원을 활용하여 우리나라의 경제력 대비 적정 등록금을 추정해 보면, 적정 사립대 등록금은 1,131만 1천원이다(2017년 기준, <표 3-9> 참조). 이는 2017년 당시 사립대 평균 등록금인 739만 9천원과 비교하여 무려 380만원가량 높은 수치이다. 만약 국민소득 수준이 아닌 국민의 ‘등록금’ 부담능력(가구소득)을 적정 등록금

산정의 기준으로 삼는다면 적정 금액은 2017년의 경우 973만 7천원에 달한다(<표 3-9> 참조).<sup>19)</sup> 물론 이들 수치는 물가상승분만을 고려한 ‘물가상승에 상응한 적정 등록금’ 700만 6천원에 비해 매우 높다. 하지만, 물가상승분만큼만 고등교육에 대한 재정투입을 늘리는 나라는 어디에도 없다. 이는 사회의 전 영역이 성장 및 발전하는 가운데, 오직 고등교육의 정체를 의미하기 때문이다.

<표 3-9> 국가경제력 대비 4년제 사립대학 적정 등록금 추정(2000년 기준)

(단위: 만원)

추정대상 연도	2000	2004	2008	2009	2011	2012	2015	2017
사립대 평균 실제 등록금	451.1	577.0	738.0	741.0	768.8	738.9	733.6	739.9
1인당 국민소득 (명목, 원화표시)	1,341.5	1,818.2	2,251.4	2,330.2	2,684.5	2,772.1	3,074.4	3,363.6
1인당 국민소득 대비 적정 등록금 추정	451.1	611.4	757.1	783.6	902.7	932.2	1033.8	1131.1
40대 가구주 가구의 월소득	235.7	304.0	370.3	379.1	428.9	457.5	495.9	508.8
40대 가구주 가구소득 대비 적정 등록금 추정	451.1	581.7	708.7	725.5	820.8	875.6	949.0	973.7
물가상승률(%)	2.3	3.6	4.7	2.8	4.0	2.2	0.7	1.9
물가상승률 대비 적정 등록금 추정	451.1	511.1	570.2	597.0	631.6	656.8	688.8	700.6
[참고] 국공립대 평균 실제 등록금	219.3	290.3	416.9	419.1	435.1	410.6	409.4	413.5

주: ‘40대 가구주 가구소득’은 ‘가계동향조사’의 가구원 2인 이상의 가구 중 40대 가구주를 둔 가구의 월평균 소득을 기준으로 삼음.

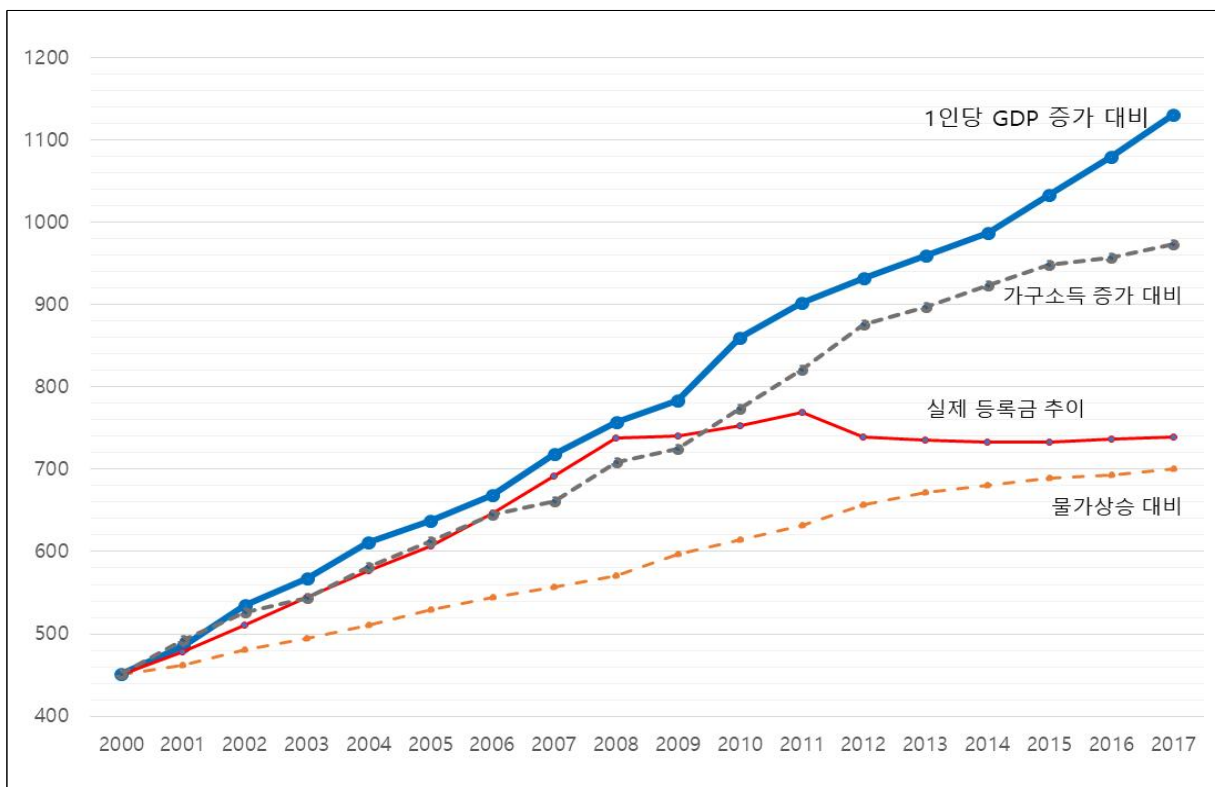
자료: 통계청 지표 및 가계동향조사 (각 연도), 김영철(2018)에서 재인용

각 연도별 적정등록금(국민소득 대비, 가구소득 대비, 물가상승 대비)과 사립대의 실제 등록금을 비교하여 <표 3-9>에 제시하였다. 그리고 [그림 3-10]에 이들의 추세를 색깔별로 달리하여 표기하였다. 파란색 선이 1인당 국민소득의 증가에 상응하는 (국가경제력 대비)

19) 대학생의 부모가 평균적으로 40대 중후반인 점을 고려하여 40대 가구주를 둔 (가구원 2인 이상의) 가구 소득을 ‘가계 경제력(즉, 국민부담능력)’의 준거로 삼아 추정하였다(김영철, 2018).

적정 등록금이며 회색 선이 국민 부담능력(가구소득)에 상응하는 적정 등록금이다. 그리고, 주황색 선이 물가상승분만을 고려한 적정 등록금이다. 빨간색 선이 실제 사립대 평균 등록금의 변화 추이인데, 2008년까지 ‘빠르게’ 상승하여 오다가 이후 거의 동결된 상황임을 확인할 수 있다.

[그림 3-10] 국가경제 성장 대비 4년제 사립대학 적정 등록금 추정(2000년 기준)



자료: 통계청 지표 및 가계동향조사 (각 연도), 김영철(2018)에서 재인용

<표 3-9> 하단에 제시하였듯이, 국공립대의 실제 등록금도 이와 거의 유사한 추세를 보인다. 2000년에 219만 3천원이던 등록금이 2008년까지 ‘빠르게’ 상승하여 416만 5천원에 다르지만, 이후 거의 동결되어 2017년 기준 413만 5천원에 이르고 있다. 만약 국민소득 성장에 비례하여 등록금이 인상하였다면, 약 550만원에 다다랐을 것으로 추정된다.

한때 논란이 컸던 2000년에서 2008년까지의 등록금 상승률(약 6.3%)은 동 기간의 물가상승률(약 3.2%)에 비추어 보면 실제로 매우 높은 수준이었다. 그리고, 이것이 소위 ‘반값등록금’에 대한 사회적 요구가 분출된 분기점이기도 하다. 하지만, 역설적이게도 당시 물가상승률의 2배에 이르던 사립대 등록금 상승률(6.3%)은 같은 기간 1인당 GDP 증가율인 6.9%에 비해서는 오히려 낮은 수준이었다. 고등교육에 대한 적정 재원이 국가의 경제력에 비례하는 수준이라는 대전제하에, 2000년에서 2008년까지의 등록금 상승기를 고등교육 재원이

‘과다하게’ 확충된 시기라고 단정지을 수는 없다는 결론에 이른다(다만, 경제성장률에 상응하게 확충된 당시의 등록금이 과연 그에 준하는 교육의 질 상승으로 연결되었는가는 충분한 재평가가 필요한 대목이다).

사실 국내 등록금 추이의 결정적인 난항은 논란이 컸던 2000년대 초반보다는 2008년 이후에 본격적으로 등장한다. 국공립대와 사립대 가릴 것 없이 각 대학의 등록금이 사실상 동결되었으므로, (국가경제력 대비) 적정 등록금 수준과 실제 대학의 평균 등록금 수준은 해를 더하여 갈수록 그 격차가 벌어졌다. 그리고, 현재는 이를 ‘수습’하기 어려울 정도의 막대한 격차가 형성되었다.

다행스러운 점은 지난 5년 여간 확충되어온 국가장학금으로 인하여 정치권이 이제껏 약속해 온 ‘반값등록금’이 ‘사실상’ 성취되었다는 점이다. 연간 4천억~5천억원에 그치던 정부의 장학금 예산은 소득연계형 국가장학금 제도의 도입으로 도입 첫 해인 2012년에 약 2조 원으로 대폭 증가하였다. 이후 빠르게 증가하여 2018년에는 약 4조원에 육박하였다. 또한, 정부가 국가장학금 II 유형의 대학별 지원규모를 대학의 자체 장학금 확보와 연계시킴에 따라 각 대학 역시 장학금 재원 확충에 적극 나서게 된다. 이로 인해, 사립대 재학생 1인당 평균 장학금은 2017년 기준 무려 평균 358.8만원에 달하고 있다.

이를 감안하여 사립대 재학생 1인당 실질 등록금(등록금-장학금)을 추산하면 국가장학금 도입 첫해인 2012년에는 연간 499.9만원, 2017년 기준으로는 연간 381.1만원에 그친다. 2017년 기준 사립대 평균 등록금 부과액이 739.9만원이므로, 대학생의 실질등록금 부담률은 51.5%로 산출된다. 한편, 대학에 입학하는 학령인구가 수년내 10% 이상 감소할 것으로 예측되고 있어 (대학생 장학금 재정이 현 수준을 유지하더라도) 향후 1~2년 이내에 실제 ‘반값’ 등록금 공약이 자연스레 성취될 것으로 전망되고 있다.

### 3. 고등교육 재정에 대한 대응 방향

이상 검토한 바와 같이, 우리나라의 고등교육 전반은 오랜 등록금 동결로 인해 심각한 재정위기 상황에 노출되어 있다. 우리나라의 등록금이 OECD 국가 중 매우 높은 수준이기는 하나, 대다수의 OECD 국가에서 대학의 주요한 수입원이 정부의 재정보조이기에 직접적인 등록금 수준 비교는 무의미하다. 한편, 마땅한 대안없이 국내 등록금 동결을 지속하는 것은 대단히 무책임한 자세이다. 현 문제인 정부의 출범 이후, 공영형 사립대 선정을 통한 고등교육 재정투입 확대, 고등교육 교부금법 신설, 대학재정지원법 발의 등이 검토된 바 있지만 그 실현은 현재 요원해 보인다. 실질적인 조치가 감행될 때까지라도 등록금 동결의 부분적 해제는 불가피하다고 판단된다. 예를 들어, 전면적인 해제가 아니더라도 물가상승률 이내에서의 인상을 허용하는 정도의 조치라도 적극적으로 고려될 필요가 있다.

동시에 정부는 등록금에 과하게 의존해 온 국내 고등교육 재정 체계에 대한 근본적인 고민을 지속해 나가야 한다. 2007년 정치권 일부에서 반값등록금 공약을 들고 나온 뒤 여야를 가리지 아니하고 ‘반값등록금’의 실현은 국민과의 당연한 약속으로 받아들여졌다. 이는 우리가 당면한 다음 3가지의 시대적 배경을 통해 이해될 수 있다.

첫째, ‘반값등록금’에 대한 국민들의 요구는 고등교육의 보편화와 맞물려 있다. 우리나라의 대학진학률은 1990년대에 가파르게 상승하여 2001년도에 최초로 70%를 넘어섰으며, 2008년도를 전후로 하여 역대 최고치인 80%까지 근접하였다. 유치원, 초등학교, 중고등학교를 거의 무상으로 이수한 국민들이 대학교 입학 이후에만은 한 학기 수백만원에 달하는 등록금을 스스로 납부해야 한다고 강요받고 있다. 고등교육에 대한 ‘수혜자 부담 원칙’을 국민들이 예전 그대로 받아들이기 힘들어 한다는 것이다.

둘째, ‘반값등록금’에 대한 요구는 사회 전반의 복지 영역 확대와 맞물려 있다. 2000년대 들어 우리나라의 각 영역에서 복지가 빠르게 늘어났다. 무상보육, 무상급식, 기초연금 도입 등이 대표적인 예이다. 이외에 유치원 교육에서도 정부 보조가 매우 커졌고, 건강보험의 보장성도 강화되고 있다. 어린 자녀에 대해서는 양육 수당이 지급되고 있다. 대학교육의 공공성과 긍정적 외부성을 감안할 때, 대학 등록금에 대한 복지 확대 측면에서의 국민의 요구는 지극히 자연스럽다.

셋째, ‘반값등록금’은 소위 사회적 안전망 및 저소득층에 대한 복지 확충과 직결되어 있다. 소득세나 건강보험료, 국민연금 보험료 등이 모두 소득과 비례하여 납부하도록 설계되어 있는 것과 달리 대학등록금만은 소득과 관계없이 정액 납부가 원칙이다. 따라서, 고소득층의 부담은 상대적으로 덜하고 저소득층에게는 그 부담이 매우 클 수밖에 없다. 이에 소득에 연계된 장학금 지급 요구가 분출되는 것은 정의의 원칙에 부합한다. 또한, 우리 사회에서 여전히 교육이 계층 이동의 유일한 통로임을 감안할 때, 대학교육에 대한 저소득층의 접근성 증대는 사회통합 차원에서도 중요한 과제가 아닐 수 없다.

반값등록금 기조의 유지와 국가장학금의 확대, 등록금 인상 억제는 시대적 배경과 사회발전의 맥락에 비추어 앞으로도 지속될 여지가 크다. 문제는 이에 따른 고등교육 재정의 빈공간을 어떻게 메꾸어 갈 것인가 하는 점이다. 이에 대한 합리적 대안을 모색하는 것은 우리 사회의 중대한 과제이다.

하지만, 이에 앞서 재정당국은 가능한 모든 방식으로 대학의 재정 충격을 완화할 방안을 조속히 강구해야 한다. 이는 일반재정지원사업의 규모 확대, 등록금 동결의 부분적 완화, BK/LINK 등의 재정지원사업 강화 등을 포함한다.

국공립대에 대한 재정 지원 역시 같은 맥락에서 이해될 필요가 있다. 현재 거점국립대의 재정 상황이 서울소재 주요 사립대와 비교하여 크게 나쁘지 않다는 앞서의 분석결과에 안주하여서는 곤란하다. 현재 서울소재 주요 사립대들은 심각한 재정적 어려움에 봉착해 있

다. 일부 사립대를 제외하고, 대부분의 대학은 국격에 걸맞는 국제적 경쟁력을 상실해 가고 있다. 거점국립대 역시 과거보다 상황이 좀 나아졌을 뿐 유사한 어려움에 처해져 있다고 보는 게 합리적이다. 특히 거점국립대를 국가균형발전의 교두보로 삼겠다는 정부의 장기적 구상이 뚜렷하다면, 더더욱 거점국립대에 대한 보다 과감한 재정투입 및 철저한 질 관리가 선행되어야 할 것이다.

## 참고문헌

김영철 외, 『고등교육 분야 미래 교육비전 및 교육개혁 방향 연구』, 대통령직속 국가교육회의, 2018.

김영철·김희삼, 『노동시장 신호와 선별에 기반한 입시체제의 분석과 평가』, 연구보고서 2012-12, 한국개발연구원, 2012.

김영철, 「등록금 동결 정책과 고등교육의 재정 위기」, 『재정학연구』, 11(4), 2018.

국정기획자문위원회, 『국민의 나라, 정의로운 대한민국』, 국정기획자문위원회 백서, 2017.  
대학정보공시, 각 연도.

OECD, *Educational at a Glance*, each year.

WEF, *Global Competitiveness Report*, each year.

IMD, *World Competitiveness Yearbook*, each year.

## 부 록

〈부표 1〉 주요 국공립대의 교육비 구성 (2017년 기준)

(단위: 천원, 명)

대학구분	대학회계 (A)	발전기금 회계(B)	산학협력단 회계(C)	도서구입비 (D)	기계기구 매입비(E)	총교육비 (F=A+B+C+ D+E)	재학생수 (G)
KAIST	678,150,258	3,072,170	-	460,049	19,505,561	701,188,038	10,515
UNIST	205,927,051	421,117	-	142,986	21,902,704	228,393,858	4,491
서울대	560,385,685	35,575,680	580,820,730	10,259,907	43,602,353	1,230,644,355	28,378
서울시립대	114,306,305	517,843	41,143,392	1,354,237	2,678,632	160,000,409	11,741
인천대	166,154,459	428,307	30,297,768	1,899,814	8,295,732	207,076,080	13,500
부경대	180,936,102	2,063,195	70,888,776	785,643	6,204,363	260,878,079	19,124
전남대	256,285,590	3,875,347	128,578,096	2,433,025	11,240,201	402,412,259	24,197
경북대	270,630,059	3,177,912	176,424,540	3,960,499	13,095,876	467,288,886	29,278
부산대	311,576,371	4,821,408	176,065,773	6,188,826	5,259,412	503,911,790	28,853
충남대	225,808,291	2,312,247	143,288,880	3,631,725	10,627,397	385,668,540	23,452
충북대	183,754,313	1,822,818	85,741,661	2,125,426	5,007,331	278,451,549	17,510
전북대	233,581,311	2,932,856	133,733,863	2,118,436	7,914,396	380,280,862	22,114
경상대	167,380,020	1,336,382	86,989,917	2,310,010	5,068,415	263,084,744	16,713
제주대	132,916,418	2,559,207	51,008,960	992,855	4,895,401	192,372,841	12,227
강원대	240,415,265	6,708,094	80,247,260	419,132	7,862,940	335,652,691	22,949
거점국립 평균	224,705,293	3,282,919	118,008,772	2,686,659	7,885,708	356,569,351	21,921

자료: 대학정보공시 및 대학알리미 서비스

〈부표 2〉 주요 사립대의 교육비 구성 (2017년 기준)

(단위: 천원, 명)

	교비회계 (A)	산학협력단 회계 (B)	도서구입비 (C)	기계기구 매입비 (D)	총교육비 (E=A+B+C+D)	재학생수 (G)
POSTECH	113,767,725	155,637,096	242,343	15,545,788	285,192,952	3,198
연세대	811,068,815	330,069,468	6,572,422	21,646,512	1,169,357,217	38,667
고려대	561,841,012	269,519,496	5,460,116	15,905,975	852,726,599	37,303
성균관대	497,172,754	212,464,287	6,244,698	17,521,062	733,402,801	26,117
숙명여대	151,875,590	24,777,042	1,961,288	5,069,633	183,683,553	12,448
인하대	246,911,145	88,162,611	727,124	5,622,227	341,423,107	20,205
서강대	142,330,733	59,302,857	2,344,415	4,455,488	208,433,493	11,160
한양대	431,839,736	239,744,009	7,078,698	20,148,752	698,811,195	32,673
중앙대	326,455,129	95,304,953	3,586,339	8,119,886	433,466,307	28,820
경희대	425,533,455	124,091,150	5,249,672	11,081,317	565,955,594	32,843
외국어대	209,459,261	21,352,720	2,488,699	2,638,390	235,939,070	19,512
이화여대	305,450,586	99,838,787	4,857,890	12,182,831	422,330,094	21,639
건국대	353,025,798	102,828,758	3,775,581	9,114,990	468,745,127	28,084
동국대	289,689,618	71,457,911	2,605,290	7,722,605	371,475,424	25,647
홍익대	225,934,780	26,615,826	2,856,606	4,304,837	259,712,049	21,598
비교대상 9개교 평균	301,079,900	93,392,997	3,871,466	8,863,233	407,207,595	24,664

자료: 대학정보공시 및 대학알리미 서비스

〈부표 3〉 거점국립 9개교와 서울사립 9개교의 장학금 총계 및 1인당 장학금

(단위: 천원, 명)

	기준 연도	장학금 교내 (A)	장학금 교외 (B)		장학금 총합 (A+B)	재학생 (D)	거점국립 1인당 장학금
				장학금 교외 국가 (C)			
거점 국립 9개교	2013	101,648,462	239,299,288	214,304,979	340,947,750	150,727	2,262
	2014	105,297,740	289,629,501	266,256,441	394,927,241	153,218	2,578
	2015	107,837,088	296,748,884	278,799,807	404,585,972	152,768	2,648
	2016	107,555,257	288,294,891	269,160,450	395,850,148	148,765	2,661
	2017	108,686,984	282,812,928	263,510,527	391,499,912	144,944	2,701
	서울 사립 9개교	2013	183,894,003	148,726,522	127,476,087	276,202,609	126,484
2014		200,397,648	183,809,966	162,202,080	346,012,046	134,024	2,582
2015		201,604,053	203,330,350	182,498,052	385,828,402	133,027	2,900
2016		204,594,210	214,466,861	192,996,654	407,463,515	134,831	3,022
2017		206,919,563	221,343,802	198,582,767	419,926,569	135,751	3,093

- 주: 1. ‘장학금 교외 (B)’ 중 국가장학금만을 따로 구분하여 ‘장학금 교외 국가 (C)’로 정리함.  
 2. 장학금은 집단별 9개교의 학부생을 대상으로 한 장학금의 합을 의미하며, 재학생은 9개교 학부생 총합임.  
 3. 강원대의 경우, 춘천캠퍼스만을 집계에 반영함.  
 4. 홍익대의 경우, 서울캠퍼스만을 집계에 반영함.  
 5. 외국어대의 경우, 본분교 통합(2015년) 이후에는 서울과 국제캠퍼스를 모두 반영하였으나, 2014년의 경우, 서울캠퍼스만을 집계에 반영함.

자료: 대학정보공시 및 대학알리미 서비스

## 〈부표 4〉 OECD와 우리나라의 고등교육 지출 비교

회계연도	GDP 대비 고등교육 총지출 규모(%)	대학생 1인당 고등교육 지출규모 (달러, PPP)			국민 1인당 GDP 대비 대학생 1인당 공교육비 (%, 정부 민간 합)	
	OECD 평균 (한국: 약 1.8%)	한국 (A)	OECD (B)	A/B (%)	한국	OECD 평균
2000	1.3	6,118	9,571	63.9	40	42
2001	1.4	6,618	10,052	65.8	42	42
2002	1.4	6,047	10,655	56.8	33	43
2003	1.4	7,089	11,254	63.0	37	43
2004	1.4	7,068	11,100	63.7	34	40
2005	1.5	7,606	11,512	66.1	36	40
2006	1.5	8,564	12,336	69.4	37	40
2007	1.5	8,920	12,907	69.1	34	40
2008	1.5	9,081	13,717	66.2	34	41
2009	1.6	9,513	13,728	69.3	35	42
2010	1.7	9,972	13,528	73.7	35	41
2011	1.6	9,927	13,958	71.1	34	41
2012	1.5	9,866	15,028	65.7	31	40
2013	1.6	9,323	15,772	59.1	29	41
2014	1.6	9,570	16,143	59.3	28	40
2015	1.5	10,109	15,656	64.6	29	38

주: 우리나라의 경우, GDP 대비 고등교육 총지출비 집계 시 세입결산 중 전년도 이월금 및 적립금이 포함되는 바, OECD 매뉴얼의 현금주의 원칙에 따라 2015 회계연도부터 이를 제외함. 과거 2.3~2.6%에 달하던 것이 전년도 이월금 및 적립금이 제외됨에 따라 1.8%(2015 회계연도 기준)로 재집계됨.

자료: OECD, Education at a Glance(각 연도), 김영철(2018)에서 재인용

## 제4장

# 국립대학 재정지원 방식의 개편 방안

## 제1절 논의 배경

국가발전 수준이 낮았던 시대에 정부는 초등교육에 집중하였고, 고등교육에 대한 관심은 부족하였다. 이 시기에 개인적 노력으로 사립에 의한 고등교육이 발전하였다. 소득 수준이 낮은 상황에서 국립은 저소득의 우수한 엘리트를 양성하는 목표가 되었다.

그러나 2000년대 이후 국민소득 수준이 높아지고, 교육에 대한 다양성의 수요가 증대하면서 국립보다 사립이 더 중요한 역할을 수행하는 시기가 도래하고 있다. 더군다나 수도권 집중의 경제 개발로 인해 지방 국립대의 역할이 현저히 약화되면서 국립대학의 역할에 대한 전면적인 재검토가 요구되고 있다.

정부의 공적 재원이 법률적으로 명시된 초·중등 교육과 달리 고등교육 부문에 대한 재정지원은 그동안 일관되게 수익자 부담원칙을 준수하면서 상대적으로 공공재정 투자가 낮았다.

이러한 배경으로 인해 고등교육에 대한 관심과 중요성에 대한 인식이 증대되면서 1990년대 이후부터 고등교육 재정지원사업이 확대되어 왔으며 2012년부터는 높은 등록금에 대한 개별 가정의 경제적 부담을 완화하기 위해 국가장학금 지원사업을 실시하고 있다. 그 결과 국가장학금이 도입되기 전 5조 74억원이었던 교육부 고등교육 예산은 2015년 9조 2,815억원으로 약 85.4% 증액되었다

그러나 그동안 고등교육 재정지원이 프로그램이나 사업을 위주로 이루어졌으며 사업의 종류, 시기, 지원기간 등이 다양하여 대학의 입장에서는 안정적인 수혜가 어려운 상황이라는 지적이다. 또한 지원하는 정부 입장에서는 지속적으로 지원규모가 확대됨에도 불구하고 지원받는 대학의 입장에서는 수혜 대상 대학이 계속적으로 변동되기 때문에 안정성이 보장되지 못하는 상황이다. 더군다나 국가장학금 제도는 고등교육 재정지원을 대학의 발전보다는 가계 부담을 경감시키는 양상으로 이끌게 되었다. 따라서 실질적으로 고등교육기관을 발전시킬 수 있는 안정적인 재정지원이 가능하도록 정책을 재설계할 필요성이 제기된다.

## 제2절 국립대학의 위상과 기대 역할

### 1. 고등교육 정책의 법적 근거

대학은 미래를 위한 학술 이론과 응용 방법을 연구하는 최고의 지적 능력을 함양하고 있는 주체이다.

#### <고등교육법>

제28조 대학은 인격을 도야(陶冶)하고, 국가와 인류사회의 발전에 필요한 심오한 학술이론과 그 응용방법을 가르치고 연구하며, 국가와 인류사회에 이바지함을 목적으로 한다.

특히 국립대학은 고등 인재 양성을 위한 국가기관으로서 ① “국립”으로서의 공적 역할과 ② “대학”으로서 교육·연구의 질 제고를 동시에 수행한다. 첫째, “국립”으로서 지역별·기능별 인재 양성을 목적으로 국가가 설립한 고등교육기관으로, 국가 정책적으로 필요한 분야의 인적 자원 개발 및 지역균형 발전 등 역할을 수행한다. 이에 「국립학교 설치령」에 근거하여 권역별 4~5개 국립대학을 설치·운영하고 있다. 둘째, 기본적으로 국립대학도 “대학”으로서 우수한 인재 양성을 위한 교육·연구 역량 강화 노력이 필요하다.

이에 고등교육을 위해 5개년 기본 계획을 수립하도록 하고 있다. 특히 국가와 지방자치단체 모두 교육 재정 확충을 위해 기여할 것을 요구하고 있다.

#### <고등교육법>

제7조(교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는 데에 필요한 재원(財源)을 지원하거나 보조할 수 있다.

② 학교는 교육부령으로 정하는 바에 따라 예산과 결산을 공개하여야 한다. <개정 2013. 3. 23>

③ 교육부장관은 전체 국가재정 중 고등교육 지원 비율 확대를 위한 5개년 기본계획을 수립하고, 이를 반영하여 매년 고등교육 지원계획을 수립하여 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다. <신설 2016. 3. 2, 2017. 11. 28>

④ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다. <신설 2017. 11. 28>

⑤ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우

에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <신설 2016. 3. 2, 2017. 11. 28>

⑥ 교육부장관은 제3항에 따른 기본계획 및 지원계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 교육재정 관련 실태조사를 실시할 수 있으며, 실태조사의 방법과 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 2. 고등교육 정책의 이론적 근거

경제 개발 시기에 초중등에 대한 관심은 높았지만, 고등교육에 대한 정부의 관심이 부족하였다. 고등교육은 사적재 원칙과 수익자 부담 원칙을 강조하였다. OECD 보고서에서는 고등교육에 대한 특징을 다음과 같은 3가지로 정리하고 있다.<sup>20)</sup> 첫째, 인구 대비 고등교육에 대한 수요가 매우 높았다. 둘째, 고등교육에 따른 임금 격차는 아직 존재한다. 셋째, 인구가 감소하더라도 고등교육에 대한 수요는 있을 것이다.

한편 Ansell은 고등교육이 동시에 달성할 수 없는 트릴레마(trilemma) 즉 3중고에 직면하고 있다고 하면서 이의 변수로 높은 입학률, 정부의 높은 투자, 민간에 대한 투자로 설정하고 있다.<sup>21)</sup> 그리고 고등교육 정책 관련 국가정책의 유형으로 구분하고 있다. 이에 의하면 각국의 모형을 대중모형<sup>22)</sup>, 엘리트 모형,<sup>23)</sup> 민간 주도형<sup>24)</sup>으로 구분하면서 한국을 민간주도형으로 설정하고 있다.

국립대학에 대한 정부의 재정지원은 공공성 측면에서 필수적이다. 국립대학은 우수한 고등교육의 기회를 저소득층에 제공하는 보장적 평등 관점에서의 역할을 담당해야 한다. 또한 지역 간 균형발전, 기초학문의 보호, 신산업의 집중육성 등을 위한 대학교육서비스 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 따라서 국립대학의 고등교육 재정지원에 대한 당위성은 합리적 수준에서 이해될 수 있다.

20) OECD, *Education at a Glance*, 2018.

21) 서영인, 『고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구』, 한국교육개발원, 2017.

22) 북유럽 유형으로 고등교육 입학률이 매우 높으면서도 국가에서 학비를 충당하는 모형이다.

23) 과거 영국 모형으로 고등교육 접근성은 낮으면서 공공부담과 보조금으로 재정 지원을 하는 모형이다.

24) 한국, 일본, 미국 모형으로 고등교육의 접근성은 매우 높으나 정부 투자는 낮고 민간에 보조금이 지급되는 모형이다.

### 3. 한국 국립대학 정책의 연혁

한국에서 대학에 대한 지원은 개혁이라는 이름으로 1990년대부터 시작되었다고 할 수 있다. 1998년 국민의 정부는 공공부문 개혁의 일환으로 「국립대학 구조조정계획」을 추진(정부개혁실)하였다.

2000년대 이후 국·공립대 발전계획에서는 주로 거버넌스 개선과 운영 효율화에 초점을 두었다. 그러나 이것만으로 국·공립대 발전을 도모하는 데는 한계가 있으므로 명확한 재정 확충계획을 제시할 필요가 있다는 지적이 있기도 했다.

한편 2011년 이후 국가장학금 지원으로 재정 지원이 확대되는 특징이 있다. 그리고 2000년대 후반에는 재정 지원을 확대하는 과정에서 다양한 프로그램을 개발하면서 공모 과정을 확대하는 과정으로 발전하는 특징을 보이고 있다.

〈표 4-1〉 대학 재정정책 변화

시기	내용
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학술연구조성비의 제도화</li> <li>• 교육차관도입, 교육차관의 주선 등 사학조성정책</li> </ul>
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특성화 정책</li> <li>• 1979년 학술진흥재단 설립을 통한 학술활동 재정지원</li> </ul>
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과학기술교육진흥을 위한 장학금 지급</li> <li>• 대학 기초과학연구소 설치 및 운영</li> <li>• 특성화 공과대학의 지원을 위한 차관도입</li> </ul>
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사립대학 재정지원제도 실시 및 규모의 점진적 확대</li> <li>• 재정지원 과정에서 대학간, 교육프로그램간 자유경쟁을 통한 수월성 도모하는 지원정책으로 변화</li> </ul>
2000년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학 재정지원사업의 유형화(BK21+, CK, ACE+, LINC+ 등)</li> <li>• 지원 단위를 기준으로 학교 또는 사업단으로 구분</li> <li>• 고등교육 경쟁력 강화를 목적으로 대학 재정지원 사업을 교육, 인력양성, 기반구축 등 3개의 기능별로 분류함</li> </ul>

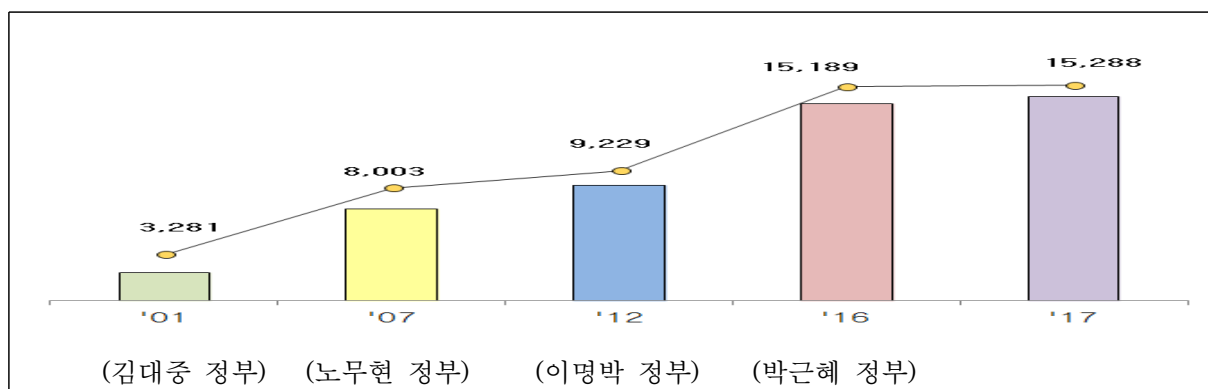
자료: 이경숙(2002), 고운미·서준경(2015).

## 제3절 현행 정부 정책의 현황

### 1. 정부의 고등교육 재정지원 규모 확대

고등교육 정부 부담 비율의 OECD 평균 수준 달성(GDP 대비 1.1%)을 목표로 정부 전체 고등교육 지원 예산을 확대하여 왔다. 2017년 기준 16조원이며, 2008년 5.7조원에 비해 약 2.8배 증가하였다.

[그림 4-1] 주요 대학재정지원사업 규모 변화



한편 연구 및 특성화 지원 등 특수목적 재정지원사업도 양적으로 지속적으로 확대되어 왔다. 정부는 2000년대 초부터 대학 재정지원사업을 크게 확대하기 시작하였고, 특히 2016년에 큰 규모의 사업들을 신설하여 추진하여 오고 있다.

<표 4-2> 주요 대학재정지원사업의 변화

목적	2001년 (김대중 정부)	2007년 (노무현 정부)	2012년 (이명박 정부)	2016년 (박근혜 정부)
연구중심	▪ BK21 (1,851억/438개단)	▪ 1단계 BK (2,810억/569개단)	▪ 2단계 BK (2,031억/500개단)	▪ BK21 플러스 (2,725억/545개단)
특성화	▪ 대학 다양화 특성화 지원 (630억/33개교)	▪ 수도권NURI (600억/30개교) ▪ 지방대NURI (2,594억/131개단)	▪ 수도권교육역량 강화 (570억/35개교) ▪ 지방대교육역량 강화 (1,241억/62개교) ▪ ACE (600억/25개교)	▪ 수도권CK (542억/79개단) ▪ 지방대CK (1,925억/258개단) ▪ ACE(594억/32개교) ▪ PRIME (2,012억/21개교) ▪ CORE (600억/19개교) ▪ 평생교육단과대학 (300억/9개교) ▪ We-Up (50억/10개교)
	▪ 전문대학 다양화 특성화 지원 (800억/90개교)	▪ 전문대학 특성화 (1,680억/100개교)	▪ 전문대학 교육 역량강화 (2,340억/70개교)	▪ SCK (2,972억/83개교)

〈표 4-2〉의 계속

목적	2001년 (김대중 정부)	2007년 (노무현 정부)	2012년 (이명박 정부)	2016년 (박근혜 정부)
산학협력		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 산학협력중심 대학 (300억/23개교)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ LINC (1,800억/81개교)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ LINC (2,240억/57개교)</li> <li>▪ LINC전문대 (195억/30개교)</li> </ul>

## 2. 교육부의 대학혁신지원사업

### 1) 특징

**【개편계획 주요내용(' 18.3월)】**

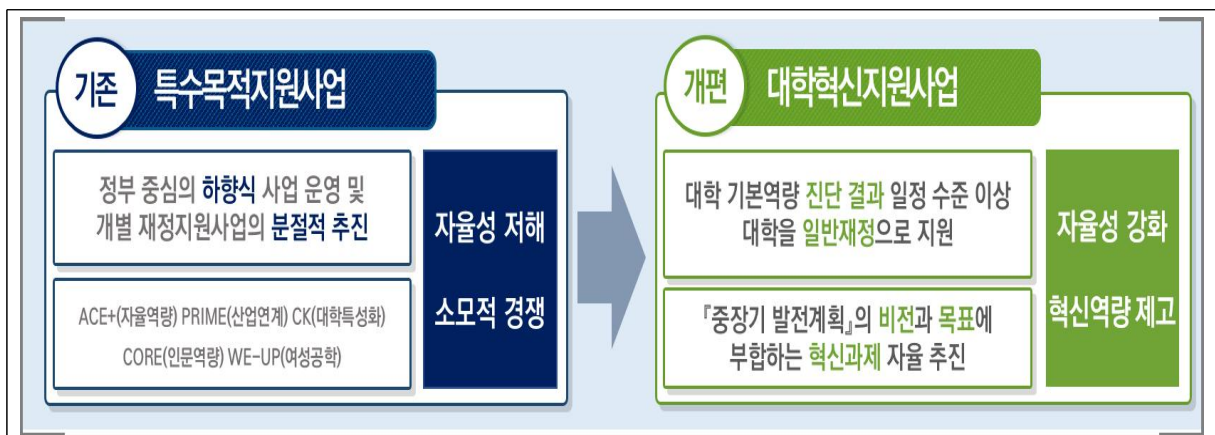
- ❖ 기존 교육부 주요 재정지원사업을 **3개 유형**(국립대학, 일반재정, 특수목적), **4개 사업**(국립대학육성, 대학혁신지원, 산학협력, 연구)으로 재구조화
  - (국립대) PoINT 사업을 국립대학 육성사업으로 확대, **국립대학의 공적역할 강화**(고등 교육 기회제공, 기초학문 보호, 지역사회 기여, 네트워크 구축 등)
  - (일반재정지원) 대학의 교육역량 강화를 위해 **5개 사업\***을 ‘**대학혁신지원사업**’으로 통합, 재정 확충을 통한 **대학의 기본역량 제고 지원**
    - \* ACE\*(자율역량강화), CK(특성화), PRIME(산업연계), CORE(인문역량), WE-UP(여성공학인재)
  - (특수목적지원) 대학의 핵심 기능인 **산학협력과 연구로 통폐합**

[그림 4-2] 대학 재정지원사업 재구조화



- 대학의 자율 혁신 지원 및 공적 재원의 책무성 강화
  - 기존 정부 주도의 경쟁적인 사업 방식의 한계를 극복하고 대학 스스로 기본역량 향상을 위한 혁신 과제와 구현 방법을 선택

[그림 4-3] 대학지원사업 개편 방향



- 대학의 「중장기 발전계획」을 토대로 성과협약을 체결하고 이행실적 평가 중심의 성과관리로 국고 지원금의 책무성 확보

2) 사업유형

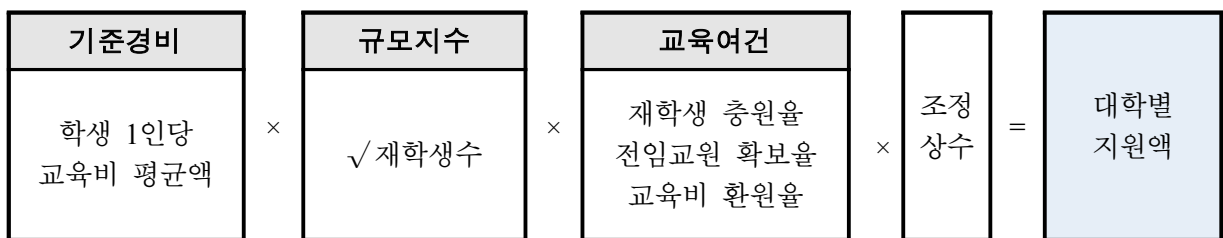
- '18년 대학 기본역량 진단 및 교원양성기관 역량진단 결과에 따른 자율개선대학 및 역량강화대학(일부)에 일반재정으로 지원

〈표 4-3〉 유형별 대학혁신지원사업

진단결과	유형	대상	지원 규모(안)	지원 조건
자율개선 대학	I 유형 자율협약형	131개교	▪ 5,350억원	▪ 대학의 「중장기 발전계획」에 따른 자율 혁신
역량강화 대학	II 유형 역량강화형	12개교	▪ 296억원	▪ 정원감축 및 구조조정 ▪ 대학 특성화 전략

- (I 유형, 자율협약형) 일정 수준 이상의 역량을 갖춘 자율개선대학에 대한 재정지원으로 대학의 기본역량 제고 및 총체적 혁신 지원
- (II 유형, 역량강화형) 정원감축 및 특성화 의지가 있는 역량강화대학에 사업 참여 기회를 부여하여 적정 규모화 유도(권고비율: 10%) 및 대학의 특성화 발전을 지원

《 자율협약형 '19년 대학별 자원 배분 포물러(안) 》



《 '20~'21년 자율협약형 사업 자원 배분(안) 》



□ 역량강화형 재원배분: 포물러(100%)로 재원배분

《 역량강화형 선정평가 지표(안) 》

영역		항목	배점
정량	대학기본여건	- 재학생 증원율(3)	10
		- 전임교원 확보율(4)	
		- 교육비 환원율(3)	
정성	I. 대학혁신 지원사업의 체계성	1-1. 대학 특성화 전략의 합리성(10) 1-2. 대학혁신지원사업 목표의 합리성 및 대학 특성화 전략과의 정합성(10)	20
	II. 교육과정 혁신	2-1. 기존 교육과정의 현황 분석 및 진단(10) 2-2. 대학 특성화를 지원하는 교육과정 혁신 방안(10) 2-2-1. 교양 교육과정(4) 2-2-2. 전공 교육과정(6)	20
	III. 교수-학습 지원체제 혁신	3-1. 교수-학습 지원 혁신 방안(10) 3-1-1. 교직원 역량 강화 지원 방안(5) 3-1-2. 학습지원 강화 및 학생지도 내실화 방안(5) 3-2. 교수-학습 지원 체제 개선 방안(10) 3-2-1. 교수-학습 지원조직 및 인력 운용 개선 방안(4) 3-2-2. 교수-학습 질 관리 방안(3) 3-2-3. 교수-학습 여건 개선 방안(3)	20
	IV. 재정투자계획	4-1. 대학혁신지원사업 재정투자계획의 타당성(8) 4-2. 대학 특성화 및 대학 전체 재정운용과의 연계성(7)	15
	V. 성과관리 방안	5-1. 대학혁신지원사업 성과관리 체제의 합리성(7) 5-1-1. 성과관리 조직의 구성 및 운영(3) 5-1-2. 성과의 지속 가능성(4) 5-2. 대학혁신지원사업 성과관리 방안의 타당성(8) 5-2-1. 성과지표의 적절성 및 대학 특성화와의 정합성(4) 5-2-2. 성과관리 방안의 타당성(4)	15
감 점	VI. 정원감축 이행계획의 합리성	(3)	
계			100

- 전체 국립대학(39개교)의 역량 강화 지원
  - 국립대 간 과도한 선정경쟁 지양 및 상생협력 체제 구축을 위해, 모든 국립대가 공적 역할을 적극 수행할 수 있도록 역량 강화 지원
- 대학의 중·장기 발전전략에 따른 사업 집행 지원
  - 사업 기간을 2년('17~'18년)에서 5년으로 확대('18~'22년)하여, 대학의 중·장기 발전전략과 사업 운영 간의 유기적 연계 강화
- 대학의 사업 기획·운영 자율성 강화
  - 대학의 사업관리·운영 및 사업비 편성 등의 자율성을 확대하여 사업운영의 성과 및 효과 제고
- 체계적 성과관리 추진
  - 국립대학의 전반적 경쟁력 제고를 위한 공통 성과지표 및 대학특성에 따른 자율지표를 설정하고, 체계적 관리를 통해 지속적으로 성과 창출

〈표 4-4〉 국립대학 육성사업 개편방향

	기 존('17년 I유형 기준)	확대 개편 방향
목적	대학 발전모델 구축 및 인사·조직·회계제도 개선	국립대학의 공적 역할 및 대학 강점 분야 경쟁력 강화
지원규모	210억원	연간 800억원 이상
지원대상	일부 국립대(18개교)	전체 국립대(39개교)
지원방식	경쟁방식 선정평가형	정부(위탁기관)-대학 간 상호협약형
성과관리	사업계획 심사 및 중간평가	대학별 협약 체결 매년 운영성과 점검
성과지표	개별 대학이 선정·관리	39개 대학 공통 성과지표 관리 개별 대학 특성에 적합한 자율지표 선정·관리
사업기간	2년('17~'18년)	5년('18~'22년) ※ 대학별 성과 등에 따라 예산지원 등 변동 가능

□ 2019년 사업성과 평가 지표(안)

구분	지표	내용	배점
사업 목표 (4)	사업목표와 사업 추진내용의 연계성	▶국립대학 육성사업 목표와 사업 추진내용의 연계성 및 적절성	2
	대학의 중·장기 발전계획과 사업 추진 내용의 연계성	▶대학의 중·장기 발전계획과 사업 추진 내용의 연계성	2
사업 추진 체계 (6)	사업 추진체계의 적절성	▶사업 추진을 위한 조직 구성 및 운영의 적절성 ▶대학 내·외부 구성원 참여의 적절성 및 효과성	3
	예산 집행의 적절성	▶예산 집행의 효율성과 적절성	3
사업 성과 (40)	고등교육 역량 및 공공성 강화	▶고등교육 역량 강화 및 공공성 제고를 위한 세부사업 추진 내용의 적절성 및 계획 대비 달성도 ▶사업성과 달성 및 성과 지속 확산을 위한 노력도 ▶사업 추진에 따른 기대효과 ▶사업 추진절차의 공정성 및 효율성 제고 노력	10
	대학 연구 역량 강화	▶대학의 연구역량 강화를 위한 세부사업 추진 내용의 적절성 및 계획 대비 달성도 ▶사업성과 달성 및 성과 지속 확산을 위한 노력도 ▶사업 추진에 따른 기대효과 ▶사업 추진절차의 공정성 및 효율성 제고 노력	10
	지역사회 발전기여 및 네트워크 활성화	▶지역사회 발전기여 및 네트워크 활성화를 위한 세부사업 추진 내용의 적절성 및 계획 대비 달성도 ▶사업성과 달성 및 성과 지속 확산을 위한 노력도 ▶사업 추진에 따른 기대효과 ▶사업 추진절차의 공정성 및 효율성 제고 노력	10
	대학 자율사업	▶대학의 특성·강점분야와 연계된 대학 자율사업의 추진 내용의 적절성 및 계획 대비 달성도 ▶사업성과 달성 및 성과 지속 확산을 위한 노력도 ▶사업 추진에 따른 기대효과 ▶사업 추진절차의 공정성 및 효율성 제고 노력	10
계		50	

3) 2019년 국립대학 육성사업 지원 내용

□ 재원 배분

○ (대학별 지원) 1,491억원

◆ 연속 사업비(50%) + 사업성과(계획) 평가(40%) + 네트워크 활성화 평가(10%)

- (연속 사업비) 사업의 연속성 확보 차원에서 '18년도 기 수립한 대학별 사업계획 ('18~'22) 추진을 위한 기본 소요액 배분(751억원)
  - ※ 거점 국립대 451억원 + 지역 중심대 등 300억원
- (사업성과(계획) 평가) '18년 실적과 수정 사업계획('19년~)을 함께 평가하여, 평가 결과에 따라 차등 배분(590억원)
  - ※ 거점 국립대 354억원 + 지역 중심대 등 236억원
- (네트워크 활성화 평가) 대학 간 기능별·분야별 네트워크 및 지역 유관기관 간 네트워크 활성화 계획을 평가하여 차등 지원(150억원)
  - ※ 네트워크 활성화를 위해 지역 중심대 등에 대해서도 네트워크 구축 계획 평가 실시 및 예산 지원

□ 2019년 중점 추진 과제

- ※ '18년 대학별 수립한 사업계획을 기본으로 하되, '19년 증액 사업비는 중점 추진과제 중심으로 우선 지원하는 방향으로 기존 사업계획 보완 가능
- (지역사회 기여) 국립대학이 지자체와 함께 지역 발전의 목표·방향·전략을 설정하고, 기업, 공공기관, 연구소 등과 연계·협력
- (고등교육 기회 확대) 고등 인재 양성을 위한 국가기관으로서, 지역 인재 및 취약계층에 대한 고등교육 기회 확충
- (기초·보호학문 및 특화 학문분야 육성) 학문의 균형 발전을 위한 기초·보호학문 육성 및 국가 정책적으로 육성이 필요한 분야에 대한 연구 지원
- (지역 및 대학 협력 네트워크 활성화) 대학 간 기능별·분야별 네트워크 및 유관기관 간 상생협력 네트워크 구축을 통해 고등교육 생태계 활성화
- (특화 전략 및 발전모델 구축) 국립대학 스스로 특성과 여건을 분석하여, 경쟁력을 제고할 수 있는 모델을 자율적으로 개발·추진

## 제4절 국립대 재정지원 정책의 쟁점

### 1. 현황 분석

1) 국립대 비중 (대학정보공시, 2017년)

4년제 대학 기준으로 국립대는 학교 수 기준으로 20.7%, 학생 수 기준 28.8% 수준이다.

(단위: 개교, 천명, %)

비고	<학교 수 기준>					<학생 수 기준>				
	국립		공립	사립	전체	국립		공립	사립	전체
	교육부	기타*				교육부	기타			
수	37	8	1	175	222	370.1	36.4	8.3	997.6	1,412.4
비중	17.1	3.6	0.5	78.8	100.0	26.2	2.6	0.6	70.6	100.0

주: \* 국립대 법인(2), 특별법 법인(4), 특별법(1), 각종학교(1) 포함

2) 교육 및 연구 관련 (대학정보공시, 2016년)

사립대학과 비교하여 등록금은 낮으며 연구실적은 다소 높다.

(단위: 천원, 건)

<평균등록금>					<전임교원 1인당 연구실적(국제*)>				
국립		공립	사립	전체 평균	국립		공립	사립	전체 평균
교육부	기타				교육부	기타			
3,728.9	4,218.7	2,389.5	6,504.8	5,938.7	0.25	0.66	0.34	0.15	0.19

주: \* SCI, SCoup급

3) 대학 경쟁력 현황 (QS 세계대학평가 결과, 2010~2018년)

답보 또는 하락 상태이나 수도권 주요 사립대는 대부분 상승세를 보이고 있다.

<표 4-5> QS 세계대학평가 순위 변화

(단위: 순위)

비고	부산대	경북대	전남대	서울대	연세대	고려대	성균관대	한양대	서강대
2010	392	451-500	501-550	50	142	191	343	354	397
2018	491-500	701-750	601-650	36	106	90	108	155	441-450
변화	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↓

## 4) 국립대학 경상경비 지원 현황(2013~2019년)

기본경비 지원이 2013년 예산 대비 감소하는 수준이다. 국립대학으로서 기본 역량을 강화하는 지원이 감소하는 것은 공모를 통해 경쟁으로 지원하는 규모가 증가하는 수준에 따라 감소했다는 것을 보여준다.

(단위: 억원)

구 분	'13 예산	'14 예산	'15 예산	'16 예산	'17 예산	'18 예산	'19 예산
국립대학인건비 [예산담당관]	15,040	15,496	16,698	14,454	15,112	15,618	16,204
국립대학기본경비 <sup>25)</sup> [예산담당관]	1,560	1,540	1,522	1,357	1,407	1,392	1,411
국립대학조교연구 성과금지원 <sup>26)</sup> [국립대학정책과]	-	-	20	20	20	20	20
국립대학교수보직수행 경비지원 <sup>27)</sup> [고등교육정책과]	171	173	173	173	193	193	193
국립대학실험실습 기자재확충 <sup>28)</sup> [교육시설과]	916	673	653	876	595	595	535
국립대학실험실습 안전환경기반조성 [교육시설과]	-	-	1,606	-	-	-	-
국립대학시설확충 <sup>29)</sup> [교육시설과]	4,056	3,454	3,651	4,122	5,372	5,230	6,093
국립대학선박건조 및 승선실습지원 <sup>30)</sup> [교육시설과]	-	-	-	693	946	961	424
특수목적대학실습지원 [예산담당관]	116	105	97	41	89	92	93
국립대학시간강사처우 개선 [고등교육정책과]	1,111	1,111	1,111	1,909	1,123	1,123	1,194
합 계	22,970	22,552	25,531	22,826	24,857	25,224	26,167

25) 포플러 방식으로 지원

26) 국립대학 조교 정원 x 기준액

27) 국립대학 교수 봉급 예산 총액의 2% 이내로 책정

28) 포플러 방식으로 지원

29) 포플러 방식으로 지원

30) 7개 대학, 선박(승선) 규모에 따라 지급 (목포해양대, 한국해양대, 군산대, 경상대, 제주대, 전남대, 부경대)

## 5) 교육부 주요 재정지원사업 지원 현황(2013~2018년)

최근 공모사업이 확대되는 특징을 보이고 있다. 2013년 기준으로 2016년에는 2.5배까지 증가하였다가, 2018년 기준으로는 2배 증가한 수준이다.

사립대에 비해 국립대의 비중이 지속적으로 감소하고 있다. 기본경비가 동결되어 있는 상황에서 이러한 공모사업이 뒷받침되지 않는 것은 국립대 재정의 압박 요인이 되고 있다.

(단위: 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BK21+	347	684	684	738	738	741
LINC+	962	813	707	707	638	539
CK	-	922	852	790	737	572
ACE+	138	155	111	95	107	90
PRIME	-	-	-	94	89	72
CORE	-	-	-	160	150	131
We-up	-	-	-	7	6	5
국립대 합계(A)	1,447	2,574	2,354	2,591	2,465	2,150
사립대 합계(B)	2,340	4,906	4,968	7,023	7,071	6,018
전체 합계(C)	4,093	8,077	7,933	10,265	10,185	8,813
국립대학 비중(A/C)	35.3%	31.9%	29.7%	25.2%	24.2%	24.4%
사립대학 비중(B/C)	57.2%	60.7%	62.6%	68.4%	69.4%	68.3%
그 외(기타)	7.5%	7.4%	7.7%	6.4%	6.4%	7.3%

주: 1. 4년제 대학 기준

2. PRIME, CORE, WE-UP 사업 시작연도는 2016년임

3. CK, 국립대학 육성사업 시작연도는 2014년임

4. 그 외 : 공립, 국립대법인, 특별법법인

### 6) 교육·연구 투자 현황(2015~2017년)

교육·연구 투자 현황(평균)을 보면(대학정보공시, '15~'17) 거점 국립대는 서울 주요 사립대와 비교할 때 약 1/3 수준으로 낮은 수준이다.

(단위: 백만원, %)

구 분	2015				2016				2017			
	교육 연구비 <sup>2)</sup>	도서 구입	기계 기구 매입비	소계	교육 연구비	도서 구입	기계 기구 매입비	소계	교육 연구비	도서 구입	기계 기구 매입비	소계
주요 사립대 <sup>1)</sup> (A)	136,430	5,208	85,049	226,687	138,488	5,105	65,349	208,942	134,604	4,876	60,330	199,810
거점 국립대 (B)	42,358	2,521	11,637	56,516	48,005	2,701	11,113	61,819	52,785	2,687	7,886	63,358
(B/A)	31.0	48.4	13.7	24.9	34.7	52.9	17.0	29.6	39.2	55.1	13.1	31.7

주: 1) 연세대, 고려대, 성균관대, 한양대, 서강대, 중앙대, 경희대, 이화여대, 한국외대 등 9개교

2) 교육연구비: 장학금, 연구지원대응사업비, 학생교육 및 취업활동 지원 경비 등

이러한 교육·연구 투자에 대한 저조한 수준은 결국 국립대의 역량 약화로 이어질 것이다. 따라서 경쟁력 강화를 위한 투자비의 확대가 필요하다. 다만 단순히 양적인 확대가 아니라, 기초 체력을 확대하기 위한 기본 경비의 지원 그리고 전략적 분야를 안정적으로 지원하는 TWO TRACK의 접근이 필요하다.

## 2. 국립대학 재정지원 방식의 쟁점 분석

### 1) 국립대 운영 지원경비의 정체

#### 〈4-6〉 국립대 운영지원 규모(2010~2017년)

(단위: 억원, %)

연도	교육부예산 (A)	고등교육예산 (B)	국립대 운영 지원(C)	고등교육예산 비중(B/A)	국립대 운영 지원 비중(C/B)
2010	416,275	50,467	23,090	12.1	45.8
2011	451,166	50,131	24,633	11.1	49.1
2012	496,448	56,838	22,869	11.4	40.2
2013	504,241	55,928	23,506	11.1	42.0
2014	508,354	80,124	23,646	15.8	29.5
2015	512,241	89,823	23,574	17.5	26.2
2016	533,452	92,034	22,826	17.3	24.8
2017	571,574	92,807	23,539	16.2	25.4

주: 1. 2012년부터 국가장학금이 대폭 확대되면서 고등교육예산 증가

2. 2015년 국립대 운영지원에는 국립대 기성회비 학생등록금 국고납입액 1.3조원(추정) 포함

자료: 대학정보공시자료, 반상진(2017)

국립대에 대한 정부의 재정지원은 담보상태에 있고, 기본적인 교육여건이 크게 개선되지 못하고 있고, 지역 국립대의 위기 상황 악화일로에 있다. 설립자인 국가가 부담하는 국립대운영지원예산(교육부)은 2010년부터 2조 3천억원대에서 그대로 머물러 있다. 교육부예산 중 고등교육예산의 비중이 2010년 12.1%에서 2017년 16.2%로 증가되는 동안 국립대 운영비 비중은 45.8%에서 25.4%로 크게 낮아졌다.

[그림 4-4] 국립대 운영지원 비중

(단위: %)



## 2) 정부의 역할과 재정 지원

국·공립대 세입 총액 가운데 국가 및 지자체 지원 교부금은 48%이나, 국립대 기성회비 통합 징수에 따른 국고귀속분(수업료 및 입학금 약 1.3조원 추정, 2015년)을 제외하면 실제 국립대 세입 가운데 국가지원금의 비중은 40%에도 못 미치는 상황으로 설립자로서 국가 책무를 다하지 못하고 있다.<sup>31)</sup>

특히 대학운영의 필수 경상비인 강사료, 공공요금, 시설용역비 등은 전액 국고에서 지원되어야 하나, 대학회계를 통해 평균 40% 이상을 학생등록금으로 부담하고 있다.

<표 4-7> 국공립대학 필수 경상비 부담 현황(2013~2015년)

(단위: 백만원, %)

구분	강의료		공공요금		시설관리등 용역비		총괄	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
일반회계	3,104	67.9	881	39.2	2,660	54.6	6,646	56.8
대학회계 (기성회계)	1,470	32.1	1,369	60.8	2,208	45.4	5,047	43.2
합계(평균)	4,574	100	2,251	100	4,868	100	11,693	100

주: 대상기간: 2013~2015학년도, 자료 제공대학: 14개 국공립대학  
 자료: 최일·반상진(2016), 2016 대교협 하계대학총장세미나 발표자료

31) 사립대의 경우 국고보조금이 세입 중 15% 수준이다.

### 3) 국립대 경쟁력 역화

지난 20여년 이상 국립대의 교육여건은 크게 개선되지 않았고, 국립대가 사립대에 비해 기본적인 교육여건도 점점 더 열악해지고 있는 상황이다. 규모가 비슷한 국립대와 사립대를 선정하여 비교한 결과, 교사시설 확보율은 국립대가 높았고, 전임교원 1인당 학생 수는 비슷하였으나, 전임교원 확보율·학생 1인당 교육비·장학금·전임 교원당 교내연구비 등의 항목에서는 사립대보다 낮은 수준이다.

〈표 4-8〉 주요 국립대 및 사립대 교육여건(규모 비슷한 대학 간 비교)

(단위: %, 명, 천원)

구분	주요 국립대	주요 사립대(A)	주요 사립대(B)
전임교원 확보율	73.8	84.3	78.1
전임교원 1인당 학생수	27.3	26.0	28.2
전임교원 1인당 교내연구비	5,281	7,868	6,332
학생 1인당 교육비	13,045	14,626	13,497
학생 1인당 장학금	2,531	3,086	2,982

### 4) 국가장학금과 고등교육 재정 지원

국가장학금 I 유형은 가정의 소득수준에 따른 차등지원으로 학생에게 직접 지원하는 방식으로 형평성에 기반하고 있다. 반면, 대학배분 지원방식인 II 유형의 경우 대학의 자체노력, 즉 장학금 확보 및 등록금 인하에 따른 대응투자(Matching Funding)의 형식으로 운영되고 있다.

국가장학금제도 시행과 관련한 주요 쟁점들을 살펴보면, 국가장학금 II 유형이 정부의 대학에 대한 간접적인 규제 수단으로 작용하는 문제다.

첫째, 학자금 지원사업으로 대학의 대응투자로서 자구노력 정도를 전제로 한 사업비 배분을 통해 학생들에게 지원하는 방식을 취하고 있어, 대학의 자체노력 이행성과로 등록금 동결 또는 인하, 교내장학금 규모 확대를 지속적으로 유도하여 대학 재정운영의 자율성을 저해하고 있다. 국가장학금 II 유형이 국가장학금 본래 도입취지와는 달리 대학 재정지원과 연계하여 대학에 대한 간접적인 규제수단이 되고 있다는 문제점이 지속적으로 제기되고 있다.

둘째, 2012년부터 지속적으로 대학의 자체노력 이행성과로 등록금 동결 또는 인하, 교내장학금 규모 확대를 유도함으로써, 대학의 등록금 수입의 감소, 교내장학금 확대에 따른 지출 증대로 대학재정의 어려움을 가중시키는 원인으로 작용하고 있다.

〈표 4-9〉 연도별 학생 1인당 장학금 현황

(단위: 천원, %)

구분		회계연도									
		2007	2008	2009	2010	2011	2013	2013	2014	2015	2016
전체 평균 장학금		775	974	1,136	1,185	1,318	1,942	2,365	2,714	2,925	3,048
국·공립	장학금(A)	479	632	770	815	894	1,360	1,632	1,942	2,004	2,059
	등록금(B)	3,872	4,212	4,313	4,378	4,374	4,133	4,123	4,095	4,086	4,019
	A/B×100	(12.4)	(15.0)	(17.9)	(18.6)	(20.4)	(32.9)	(39.6)	(47.4)	(49.0)	(51.2)
국·공립	장학금(A)	921	1,135	1,306	1,353	1,506	2,192	2,678	3,035	3,307	3,448
	등록금(B)	6,606	7,016	7,089	7,193	7,306	7,031	7,011	7,010	7,017	7,029
	A/B×100	(13.9)	(16.2)	(18.4)	(18.8)	(20.6)	(31.2)	(38.2)	(43.3)	(47.1)	(49.1)

주: 1. 재학생 1인당 장학금 = (교내장학금+교외장학금합)/재학생 수  
 2. 대학원대학, 기술대학, 사이버대학(또는 원격대학), 각종학교, 특별법법인은 제외  
 자료: 대학정보공시 등록금 현황 및 장학금 수혜 현황

이와 같이 반값등록금 정책의 추진에 따라 국가장학금 규모의 확대, 대학의 자체노력 이행 성과로 등록금 동결·인하와 교내장학금 규모의 지속적인 확대가 이루어져 왔다. 2016회계연도 기준 학생 1인당 장학금 수혜액은 반값등록금 정책 시행 전인 2011년 대비 2배 이상 증가하였고, 2016년 등록금 대비 국·공립대학교는 51.2%, 사립대학교는 49.1%에 해당하는 것으로 나타나 총액규모에서는 반값등록금 정책이 실현된 것으로 볼 수 있다.

2008년 대비 고등교육 전체 예산은 4조 4,985억원에서 9조 8,862억원으로 약 2.2배 증가한 반면 국가장학금 지원은 58.4배가 되었으며, 이에 따라 고등교육 전체 예산 중 국가장학금 지원이 차지하는 비율 또한 2008년 1.6%에서 2017년 42.5%로 크게 증가하였다.

고등교육 예산 내 국가장학금 비율 증가에 따라 실질적인 정부부담 고등교육 예산의 규모는 고등교육 지출액 대비 절반가량에 불과함을 알 수 있다.

2012년부터 국가장학금 정책의 시행으로 교육부 고등교육예산 중 국가장학금의 비중이 2011년 13.5%에서 2016년 40.9%로 27.4%p 증가하면서, 일반지원사업비의 비중은 2011년 59.1%에서 2016년 23.8%로 35.3%p 감소하였다. 일반지원사업비의 명목금액을 보더라도 2011년 3조 270억원에서 국가장학금제도가 시행된 2012년에 1조 6,187억원으로 절반수준으로 감소하였으며, 2016년에는 2조 2,585억원으로 7,685억원 감소하여, 2011년 대비 74.6% 수준에 불과한 것으로 나타났다.

2008년 대비 고등교육예산은 약 2.2배 증가한 반면, 국가장학금지원은 58.4배 증가하였으며, 2016회계연도 기준 고등교육예산에서 국가장학금의 비율이 40.4%에 해당한다.

〈표 4-10〉 우리나라의 실질 고등교육예산 규모

(단위: 억원, %)

연도	정부예산(A)				국가장학금(D)	고등교육예산 중 국가장학금비율	실질고등교육 예산(E=C-D)
		교육부(B)		증감비율			
		고등교육(C)	증감비율				
2008	2,281,859	364,190	44,985	-	718	(1.6)	44,268
2009	2,546,321	373,037	47,792	(5.9)	3,889	(8.1)	43,903
2010	2,552,228	385,960	50,548	(5.5)	4,209	(8.3)	46,339
2011	2,640,929	416,187	50,131	△(0.8)	5,218	(10.4)	44,913
2012	2,826,873	457,527	62,324	(19.6)	19,240	(30.9)	43,084
2013	2,994,026	501,874	78,221	(20.3)	26,837	(34.3)	51,384
2014	3,096,925	510,705	89,069	(12.2)	35,476	(39.8)	53,593
2015	3,227,871	514,621	111,477	(20.1)	38,456	(34.5)	73,021
2016	3,299,092	519,377	97,291	△(14.6)	39,308	(40.4)	57,983
2017	3,394,914	577,630	98,862	(1.6)	41,967	(42.5)	56,895

주: 1. 2015년도는 고등교육 정부예산은 기성회비 1조 3천억원을 포함한 수치임

2. ‘△’는 기준 대비 감소를 나타냄

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)의 국민계정(한국은행), 기획재정부 연도별 ‘나라살림 확정예산’과 ‘중앙관서 결산보고서’

### 5) 평가와 연계한 사업 단위의 재정지원 방식

평가를 동반한 대학 재정지원사업이 이루어지고 있는 것을 들 수 있다(하봉운·김성기·황준성, 2010; 송기창, 2017; 반상진, 2017). 평가를 통한 대학 재정지원사업은 재정지원이 특정 대학에 집중되거나, 대학들은 내실을 쌓기보다는 평가에 집중하는 결과를 가져왔다. 또한, 박근혜정부의 입학정원 감축과 재정지원사업 평가 연계는 대학이 정원감축을 진행하도록 하여 등록금 수입의 감소를 가져왔다.

이로 인해 중장기적인 관점에서 국립대학의 목표를 추구하기보다는 단기적인 정부 정책에 순응하게 된다. 특히 정책유도성 평가지표가 문제이다. 이는 궁극적으로 대학의 자율적 운영을 저해하는 요인이 될 것이라는 우려도 제기된다.<sup>32)</sup>

과거 기본 경비로 지원되던 자금이 공모 방식으로 지원되면서 국립대학의 경우 기초 체력을 양성할 여력이 부족해지는 결과를 가져오고 있다.

32) <청와대 국민청원 및 제안 게시판, 2018년 2월 4일> 교육부의 국립대학혁신지원사업(PoINT) 유감

〈표 4-11〉 재정지원 사업목적 대비 가점 및 지원규모 연계지표 현황

사업명	사업목적	가점지표					(선정 후) 지원규모 연계지표			
		대학 구성원 참여제 운영	정원감축 실적/ 계획	국가 장학금 II유형 참여	양성평등 구현 노력도	자유 학기제 참여	대학구성원 참여제 미이행	구조개혁 평가결과 이행	사학연금 대학부담 이행	교육비 환원을
ACE+	· '잘 가르치는 대학' 육성 · 전반적 학부교육시스템 개선 지원	1점	2점	1점	-	-	○	○	○	○
BK21 Plus	· 창조경제를 실현할 석박사급 창의인재 양성	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CK-I / II	· (지역) 대학의 특성화 경쟁력 강화 · 특성화 여건 및 기반구축 지원	3점	3점	2점	-	2점	○	○	○	-
LINC+	· 취·창업 확대 및 중소기업 혁신지원 · 학생의 취업난과 기업의 구인난 해소	-	3점	-	-	-	-	○	○	-
PRIME	· 산업수요 중심으로 대학 학사조직 및 정원조정 선도	3점	3점	-	-	-	○	○	-	-
POINT	· 국립대학 간 기능의 선택과 집중, 상호협력을 통한 경쟁력 강화 지원	3점	-	-	2점	-	○	-	-	-
CORE	· 사회수요에 맞는 인문학발전 지원 · 인문소양을 갖춘 창의적 인재 양성	3점	3점	-	-	-	○	○	-	-
고교 교육 기여 대학	· 고교교육 내실화 및 대입부담 완화 · 대입전형 고교교육 중심으로 개선유도	-	-	-	-	-	-	-	○	○

대학신문 2016.06.30.

“국립대 총장으로 취임하고 무엇을 했나 생각해 보니 정부 국책사업에 지원하기 위한 보고서 작성에 시간을 다 보냈다. 재정사업 평가 지표는 매번 바뀐다. 새로운 사업이 또 등장한다. 물론 교육부 마음대로 안 되는 부분이 있다는 것 이해하지만 현 시점에서 큰 틀을 바꿀 때다.”

“현안에 시달리지 말고 큰 그림 논의해야”

“국립대 역할의 근간은 바뀌지 말아야”

“교수 역량 펼칠 수 있도록 자율성 달라”

“국립대 등록금, 합리적으로 책정됐으면”

“각종 국책사업 평가 척도 같아야”

- 현재는 국고사업이 원하는 척도와 목표가 다 달라 대학의 피로감이 크다. ACE, LINC, BK21+ 등의 사업을 종합적으로 묶어 시행하고 학생들이 졸업할 때 쯤 기업에서 필요한 맞춤형 인재로 육성하면 좋겠다.

“평가절하된 지역중심대 존중해줘야”

- 거점국립대 중심에서 보면 BK21사업 1단계 때 이미 피폐화됐다. 수도권 대학원에 지원이 집중되니 지방 학생이 다 서울로 가서 학문생태계가 붕괴됐다.

“교과과정 개발, 국립대 공동개발 시스템 필요”

“사업 안 될 줄 알면서도 대학들 정부 국책사업 지원, 국가적 큰 낭비다”

### 6) 국립대학 육성사업

대학의 교육 역량 제고를 위해 국립대학 육성사업과 대학혁신지원 사업의 유기적인 연계가 필요하다. 국립대학 육성사업은 국립대학의 교육 역량강화뿐만 아니라 고등교육 기회 제공, 국가 전략 분야 연구, 지역발전 선도 등 공공성에 기반한 역할을 강화하기 위한 사업으로 전년 대비 88.0% 증가하였다.

국립대학 육성사업은 국립대로서의 공공성을 강화하고 이를 평가하기 위해 공통지표를 설정·운영하고 있으며 예산 배분에서도 사업계획 평가와 대학·지역간 네트워크 활성화를 반영한다는 점에서 대학혁신지원 사업과 차이점이 있다. 그러나 국립대학 육성사업과 대학혁신지원 사업은 배분방식이 기준경비 등에 기반한 포물러 방식이고, 성과관리도 대학의 자율 성과지표에 기반한 사후 평가라는 점에서 유사한 방식으로 운영되고 있다.<sup>33)</sup>

〈표 4-12〉 국립대학 육성사업 예산안 비교

구분	2018 예산	2019 예산
국립대학 육성사업	80,000백만원	150,400백만원
사업비	79,100백만원 (거점국립대 육성) 9개교 × 5,273백만원 = 47,460백만원 (지역중심 국립대 등 육성) 30개교 × 1,054백만원 = 31,640백만원	149,100백만원 (거점국립대 육성) 9개교 × 9,940백만원 = 89,460백만원 (지역중심 국립대 등 육성) 30개교 × 1,988백만원 = 59,640백만원
사업관리비	900(1식 × 900백만원)	1,300(1식 × 1,300백만원)

자료: 교육부

### 7) 거점국립대와 지역중심대학의 구분

거점국립대와 지역중심대학이 규모에 차이가 있는 것은 사실이다. 그러나 기능상의 차이로 이어지는 것은 쟁점이 야기된다.

지역중심대학이 강소형 대학으로 발전할 가능성을 설계할 필요가 있다. 예컨대 기초학문 중에서 농업이나 토목 등 특정 분야에서 기초보호학문을 육성하는 기능을 특화할 수 있다.

같은 맥락에서 특성화된 영역과 관련하여 국제화 역량 강화의 필요성이 제기될 수 있다.

향후 거점국립대와 지역중심대학의 역할 분담에 대한 재검토가 필요하다. 중장기적으로 1시도 1국립대학을 유지한다면 기능간 연계가 더욱 중요한 과제가 될 수 있다.

33) 국회 예산정책처. (2018) 2019년도 예산안 위원회별 분석 : 교육위원회

〈표 4-13〉 국립대학 육성사업과 대학혁신지원사업 비교

구분	국립대학 육성사업	대학혁신지원사업
사업 목적	고등교육의 공공성 강화, 지역인재 육성	기본역량 강화
2019년 예산안	150,400백만원	대학혁신지원: 568,755백만원 전문대학 혁신지원: 290,786백만원
지원 대학	국립대 39교 (4년제 38교, 전문대 1교)	국립대 및 사립대 (4년제 132교 내외, 전문대 95교) ※ 국립대: 자율개선대학 22교 (전문대 1교 포함), 역량강화대학 4교 중 일부
평균 지원단가	거점대 99억원, 기타 20억원	- 4년제: 자율개선대학 45억원, 역량강화대학 19억원 - 전문대학: 자율개선대학 30억원, 역량강화대학 13억원
배분 방식	- 규모 등에 따른 포물러 방식(70%) : 대학별 지원액 = 기준경비 (거점국립대 학생 1인당 교육비 평균-대학별 등록금)×규모지수(√재학생수+√전체교원수)×조정상수 - 사업계획 평가 20% - 네트워크 활성화 10%	- 규모 등에 따른 포물러 방식 : 대학별 지원액 = 기준경비(학생 1인당 교육비 평균액) × 규모지수(√재학생수) × 교육여건(교육비 환원율, 전임교원확보율, 학생충원율) × 조정상수
성과 관리	- 국립대학이 작성한 사업계획서에 따른 자율혁신 지원 및 사후 평가 - 성과지표 (공통지표) 국립대의 공적 책무와 관련된 교육 및 연구성과, 고등교육 기회균등, 지역발전 기여 등 (자율 성과지표) 대학 자율 선정	- 대학의 「중장기 발전계획」에 따른 자율혁신을 지원, 사후 평가 - 성과지표 (자율 성과지표) 대학이 중장기 발전계획에 따라 자율적으로 정성 또는 정량의 자율 성과지표 선정

자료: 교육부

〈〈 성과지표 〉〉

지표	내용	거점	지역중심	
		국립대	국립대 등	
공통지표	교육여건	▶ 학생 1인당 교육비	V	V
	연구 성과	▶ 교원 1인당 연구실적	V	V
	고등교육 기회 균등	▶ 지역인재 및 기회 균형 모집 비율	V	V
	지역사회 기여 및 네트워크 활성화	▶ 국립대학 간 기능·분야별 네트워크 활성화 ▶ 대학-지역사회 간 연계·협력 사업 실적 ※ 협력기관 범위 : ① 국립대, 사립대 ② 초·중·고 및 시·도교육청 ③ 산업체 및 연구기관 ④ 지자체 및 공공기관 등	V	V
	기초·보호학문 육성	▶ (단기) 기초·보호학문분야 대학원생 1인당 장학금 ▶ (중·장기) 기초·보호학문분야 대학원생 논문 건수 ▶ 학문 후속세대(대학원생, 신진연구인력 등) 양성	V	-
	국제화 역량 강화	▶ 해외 기관 및 대학과의 공동연구 건수 ▶ 학생 글로벌 역량 강화 프로그램 운영 건수	V	-
자율지표	▪ 대학별로 사업 목표 및 비전을 달성할 수 있도록 자율적으로 설정			

8) 1년 단위의 집행으로 인한 경직성

4월에 재정 지원이 결정되어 8개월 만에 집행해야 하는 상황이다. 이에 회계연도를 신축적으로 활용하는 방안이 필요하다. 예컨대 이월을 신축적으로 인정할 필요성이 있다. 조급한 자금 집행이 편법을 야기하고 효과성을 저해할 우려가 있기 때문이다.

재정지원사업 별 예산운용 자율성에 대한 대학의 진단

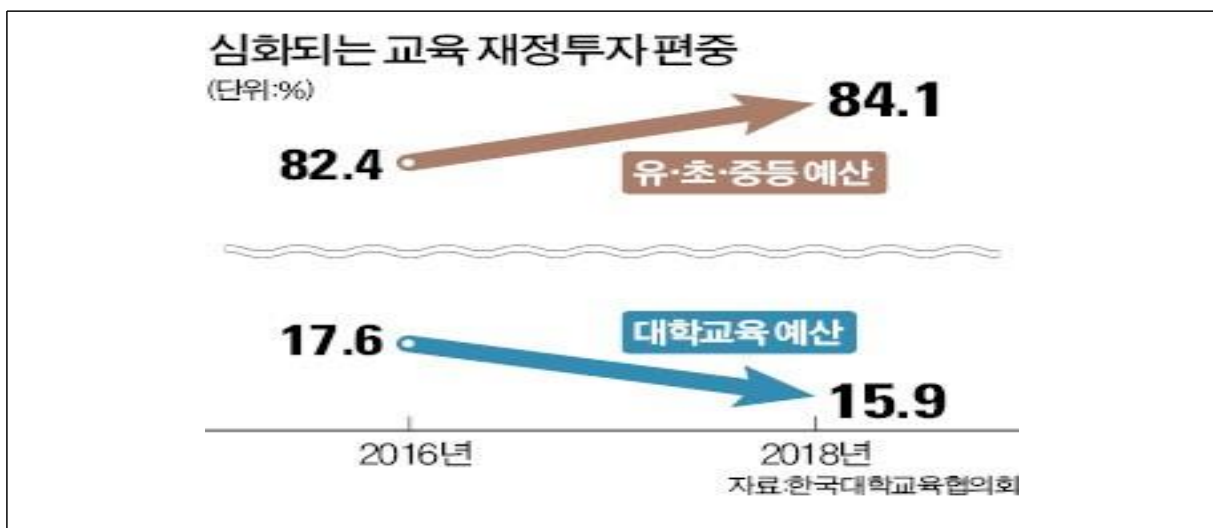
사업명	대학 측의 진단
ACE	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 명확한 가이드라인 설정과 그 틀 안에서의 자율성 부여 필요</li> <li>○ 인건비 지원에 대한 자율성 또는 융통성 필요</li> <li>○ 획일적인 집행 증빙자료 개선</li> <li>○ 사업비 삭감으로 인한 예산 지원의 안정성 저하 방지</li> </ul>
BK21 plus	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다른 사업에 비해 예산운용 자율성은 어느 정도 보장됨</li> <li>○ 예산 규모에 비해 규정 구비 및 예산 운영 시 준수에 따르는 절차 등 제한적임</li> <li>○ 자율성을 보장할 수 있는 예산 세목</li> <li>○ 장학금 지원 및 인건비 사용에 대한 자율성 확대 필요</li> </ul>
CK-H / II	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비록간 예산 변경 시 일정비를 이하는 사업추진위원회의 심의 없이 진행 필요</li> <li>○ 사업 운영이 실질적으로 원활할 수 있도록 사업비 교부시기 조정</li> <li>○ 사업비 운영 규정, 집행기준 등을 참고할 수 있는 명확한 가이드라인 필요</li> <li>○ 집행규정의 유연성 필요</li> <li>○ 지원의 폭과 규모 확대 필요</li> </ul>
LINC	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대학에서 필요한 항목을 지출에 반영할 수 있는 방안 필요</li> <li>○ 학교직원 투입시 발생하는 인건비에 대한 규제 완화 필요</li> <li>○ 대학이 자율적인 성과물을 창출할 수 있도록 사업항목이나 예산 운용의 자율성 필요</li> <li>○ 예산 항목의 제한 비율에 개선(자율적 예산 편성 필요)</li> <li>○ 인건비, 간접비에 대한 제한사항을 두고 나머지 부분은 자율화 필요</li> <li>○ 예산 집행 주체를 대학과 사업단에서 조율하여 결정하도록 선택권 부여 요망</li> <li>○ 총괄적 사업비 운영체계를 통해 사업 목적에 대한 성과를 판단하는 방식 필요</li> </ul>
PRIME	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국고 지원의 보수적 예산을 집행으로 인한 운용의 폭 제한 문제 개선 필요</li> <li>○ 수당 및 인건비 지원의 융통성 확보 필요 및 사후관리 지원금 규모 재검토</li> <li>○ 예산변경 승인기간 현실화</li> <li>○ 예산 운용에 대한 구체적인 가이드라인 필요</li> <li>○ 예산 집행의 자율성 확대</li> </ul>
CORE	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산 집행에 관한 구체적인 가이드라인 필요</li> <li>○ 예산 운용에 대한 사전 안내 실시</li> <li>○ 사업비 집행에 대한 대학의 자율성 확대 필요</li> <li>○ 예산 규모를 줄이고 자율성을 제고하는 방안도 고려</li> </ul>
고교교육 기여대학	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인건비 지원 및 장학금 기타 교육 프로그램 운영에 대한 예산 자율성 확대 필요</li> <li>○ 국고보조시스템(e나라) 개선으로 예산 집행의 효율성 제고 필요</li> <li>○ 예산 편성 및 운영에 대한 자율성 제고 필요</li> </ul>

## 제5절 결론 및 정책 제언

국립대학 관련 재정 지원과 관련하여 문제점은 중앙정부의 고등교육재정 지원체제가 안정적이지 못한 부분을 들 수 있다. 고등교육 재정지원과 관련하여 「고등교육법」과 「사립학교법」에 명시하고 있지만 강제적인 조항이 아니므로 지속적인 지원을 약속할 수 없다. 그리고 대학 재정지원(특히, 사립대학)에 대하여 「교육기본법」 등에 지원 규정이 있으나, 이마저도 강제성이 없으므로, 안정적인 재정지원이 이루어지는 데 어려움이 있으며, 고등교육 환경변화가 있을 경우 이를 지원할 수 있는 수단이 미비하다는 단점이 지적되고 있다.<sup>34)</sup>

그간 정부는 초중등교육에 많은 투자를 하여 왔다. 이는 내국세의 20.27%를 교육청에 지원하는 재원 구조의 특성을 반영하고 있다. 이제 저출산으로 인해 학생들이 감소하는 상황에서 지방교육교부금을 조정할 필요가 제기된다. 이에 지방교육교부금의 일부를 고등교육에 활용하는 방안이 필요하다는 주장이 제기되는 이유이다.

[그림 4-5] 심화되는 교육 재정투자 편중



현 정부에서도 등록금 동결 및 인하 기조 유지, 학생 수의 급감에 따른 대학 재정의 한계 상황이 대학교육의 질 저하, 국제경쟁력 하락으로 이어지는 위험이 감지되고 있으며, 이를 방지하기 위해 순환적 인과관계의 차단이 필요하다.

34) 재정지원에 대한 평가 기준으로 충분성, 안정성, 합리성, 효율성, 자율성, 효과성을 제시하기도 한다.

[그림 4-6] 교육재정 투자의 순환적 인과관계



기성회비 폐지, 반값등록금 정책, 대학구조개혁 등 새로운 환경 변화를 반영하여 국립대 재정 회계 관련법령에 국립대에 대한 교부금 혹은 국고보조금 지급범위, 지급방식과 규모 등을 명시하고, 중장기적 관점에서 재정운용이 가능하도록 국가 차원의 중장기 국립대 발전 및 재정투자 계획을 조속히 마련할 필요가 있다.

대학교육에 대한 재정지원은 기본적으로 수평적 특성화와 다양화를 위한 틀과 인프라 제공에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 대학의 역할, 대학의 존재 이유, 국립대학과 사립대학의 차별성, 전문대학의 차별성 등을 분명하게 하는 고등교육 구조개혁의 청사진에 기초해 고등교육재정 과제의 논의가 이루어져야 한다.

포물러 펀딩에 의한 기관 지원 예산은 교육여건 개선을 위해 전략적으로 집행하는 것으로 국한되어야 한다. 특수 목적형 사업단 지원 예산은 인력양성에 집중 투자하도록 유도하여 한정된 국고지원의 효율성을 최대화하는 방향이 필요하다.

## 참고문헌

- 교육부, 「대학재정지원사업 개편 계획(안)」, 2018.
- 국회 예산정책처, 『2019년도 예산안 위원회별 분석: 교육위원회』, 2018.
- 서영인 외, 『고등교육 재정지원 정책 진단 및 개선 방안 연구』, 한국교육개발원, 2017.
- 이정미, 『미래 사회 대비 고등교육 혁신을 위한 고등교육 재정책보 방안』, 한국대학교육협의회, 2018.
- 임철일 외, 『미래 사회 대비 고등교육의 혁신과 발전 방안』, 한국대학교육협의회, 2018.
- OECD, *Education at a Glance*, 2018.

국가통계포털([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr))

대학정보공시(<https://www.academyinfo.go.kr>)

## 제5장

# 평생교육 재정 현황과 쟁점

## 제1절 추진 배경

4차 산업혁명은 IT 기술 고도화에 따른 지능정보사회로의 전환을 의미하며 상품과 서비스의 생산·분배·소비 모든 측면에서 대대적 변화를 이끌어낼 것으로 예측되고 있다. 미래 사회에서 정부는 단기적 문제에만 치중한 근시안적인 접근에서 벗어나 모든 정책방향과 전략을 미래 준비를 위한 장기적 관점에서 제시할 필요가 있다. 정보 기술의 발달에 의한 사회 구조의 변화는 결국 어떤 역량을 가진 인재가 경쟁력을 가지고 살아남을 것인가로 귀결된다는 점에서 앞으로의 사회에서 필요한 인재상을 고려하여 교육 체제의 혁신을 모색하여야 한다.

최근 들어 고령사회에 대비하여 국가 경쟁력의 확보를 위한 핵심과업으로서 평생교육의 중요성이 더욱 대두되고 있다. 평생교육은 4차 산업혁명으로 대변되는 사회에서 국민의 지속적인 성장을 도모하여 지역사회 발전을 통한 국가 발전을 위한 원동력이자 필요조건이다. 그러나 우리나라는 대학 진학률은 세계 최고 수준('18년, 69.7%)으로 고등교육이 보편화되었으나, 평생학습참여율('18년, 41.2%)은 OECD 주요국(핀란드, 덴마크, 스웨덴 66%)에 비하여 훨씬 낮고 학력별, 연령별 참여율 격차도 큰 실정이다. 이러한 현상은 학습격차 해소에는 공공부문 투자가 미치지 못하고, 민간부문에서는 투자우선 순위를 높게 책정하지 않음에 따라 발생할 수 있다. 평생학습의 긍정적 외부효과가 주는 사회적 효용이 크에도 불구하고 사회적 비용이 사적비용에 비해 적어 학습격차를 유발하는 것이다. 따라서 개인들이 중단 없이 학습해나갈 수 있도록 공공부문과 민간부문 영역이 좀 더 가까워질 필요가 있다. 학습 격차 해소를 위해 평생학습이 경제활동인구와 비참여인구를 포함한 모든 사람들의 규범이 될 수 있도록 개인, 고용주, 정부 모든 관계자들의 투자가 필요하다. 경제적 불평등과 학습격차는 밀접한 상관관계를 지니고 있으며, 문해 불평등의 정도가 큰 국가일수록 경제적 불평등의 정도가 큰 것으로 나타나기 때문이다.

평생학습국가 구축은 인생 100세 시대 국가의 지속적 성장과 미래사회 대응을 이끌 수 있는 최선의 전략이다. 여러 조사 및 연구에서 평생학습 참여율이 높은 국가일수록 삶의 질 및 경제 수준이 높고, 국민의 행복한 삶 유지에 평생학습 참여가 중요 요소임이 실증적으로 입증되고 있다. 저성장 시대 국가 성장을 이끌기 위하여 평생학습을 통한 여성, 4050세대

및 6080세대의 직업 역량 강화 및 사회 참여 확대, 선취업 후학습 확충, 일자리-복지-학습의 연계, 중소기업 근로자, 고령자 등 新평생학습 소외계층의 학습과 적극적 사회 참여 지원이 필수적이다. 이번 장에서는 미래 사회 지속가능한 신생 동력 확보 및 고용 가능성에서 중요성이 더욱 강조되고 있는 평생교육과 관련하여 최근 중앙 및 지방정부 차원에서의 투입 예산 현황 및 문제점을 살펴보고, 개선 및 재정투자 방향을 제시해보고자 한다.

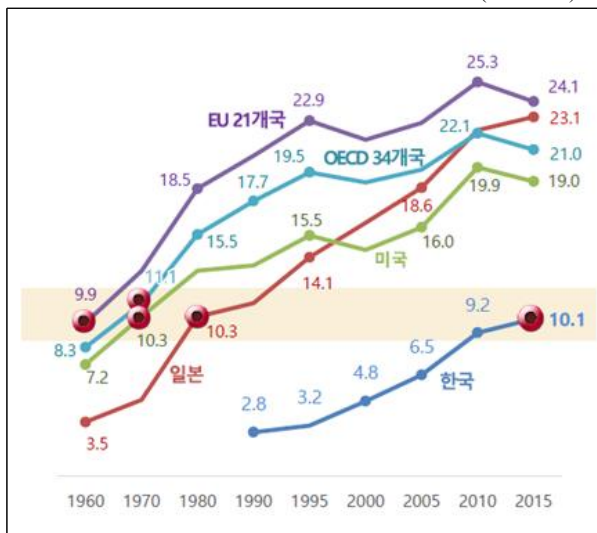
## 제2절 추진 현황 및 문제점

### 1. 대한민국 사회정책의 성과 및 한계

그간 우리나라는 사회정책의 꾸준한 발전으로 2010년 이후 사회지출이 GDP 10%에 도달하여 유럽이 1960-70년대에 도달한 ‘복지국가 초기단계’에 진입하였다. 그러나 사회지출비가 늘어나고 있음에도 불구하고, 공교육비를 포함한 복지·노동 등의 사회정책관련 총지출의 GDP 비중은 15.0%로 OECD 평균 25.4%에 비해 상당히 미달한다.

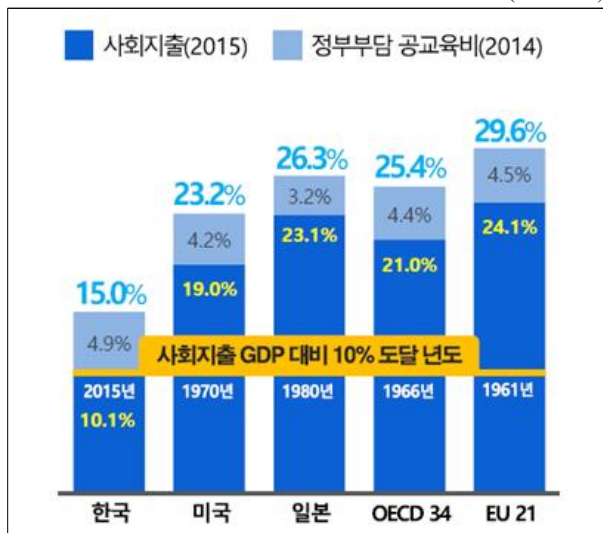
[그림 5-1] GDP 대비 사회지출비 추이

(단위: %)



[그림 5-2] 사회정책 관련 공적사회지출 GDP 비율

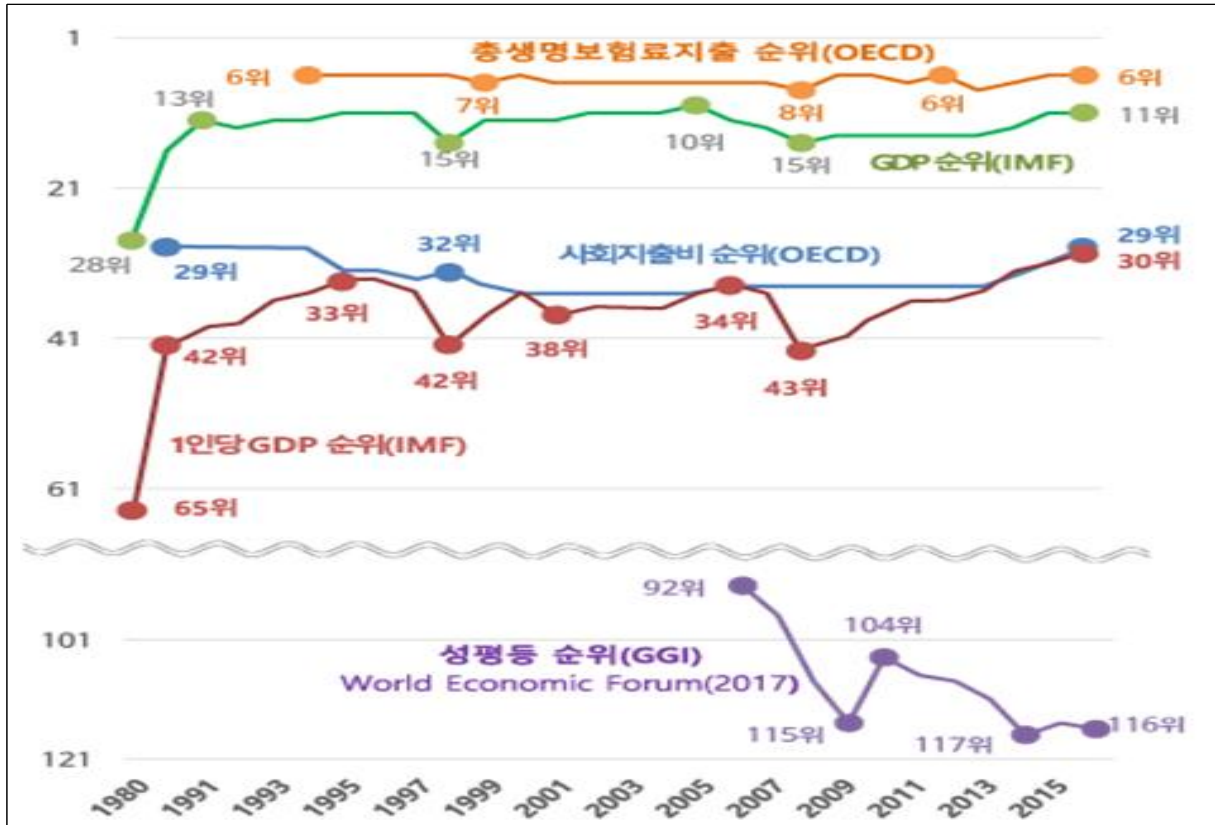
(단위: %)



1인당 GDP 등 경제수준은 비약적으로 발전했으나 복지, 젠더, 교육, 문화, 환경 등 삶의 질 개선을 위한 사회정책은 뒤쳐져 경제와 사회의 불균형이 심화되고 수출주도성장의 낙수 효과가 약화된 1990년대 이후에도 여전히 사회안전망이 미흡하여 중산층이 대거 민간보험을 통해 사적인 안전망을 구축하는 현상이 가속화되고 있다. 과거 정부에서 사회정책의 중

요성을 인식하였고(예, 사회비전 2030) 기초생보법 제정, 보육서비스 확대, 성평등정책 등에서 일부 성과가 있었으나, 개발 시대에 각인된 ‘최소주의 사회정책’은 여전히 바뀌지 않았고 특히 노동시장 및 성별 격차 해소, 경제수준에 맞는 공공복지 확대가 지체되었다.

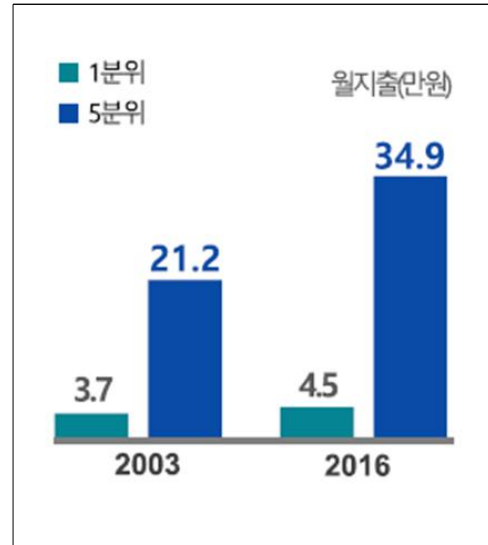
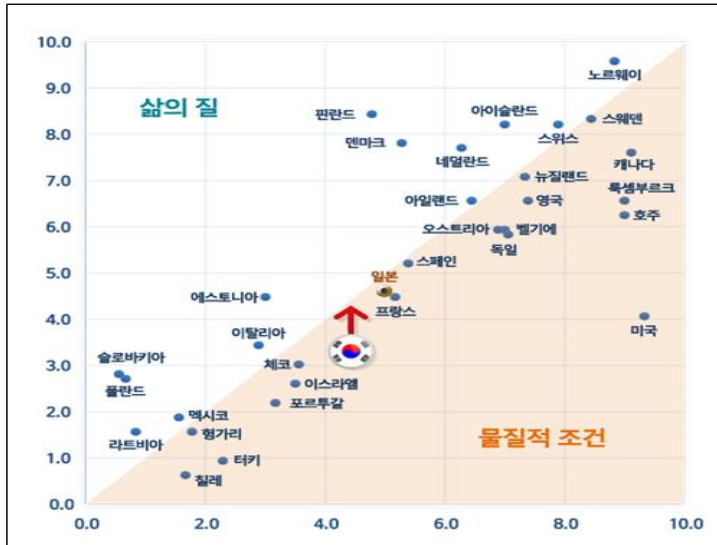
[그림 5-3] GDP 대비 사회지출비 추이



경제부문에 대한 사회부문의 격차는 학생역량이나 시민참여 등 일부 지표를 제외한 대부분의 사회정책 관련 지표가 OECD 중하위권에 위치하여 삶의 질이 경제 수준에 비해 상당히 뒤쳐진 상황이며 사교육 등으로 계층 간 교육 격차가 심화되는 상황에서 공교육을 통한 차별 없는 출발선 제공과 교육격차 완화가 미흡하여 공정 경쟁의 기반이 상실될 수도 있다는 우려가 존재하는 것이 현실이다.

[그림 5-4] 물질적 조건과 삶의 질 성과비교(OECD, 2017)

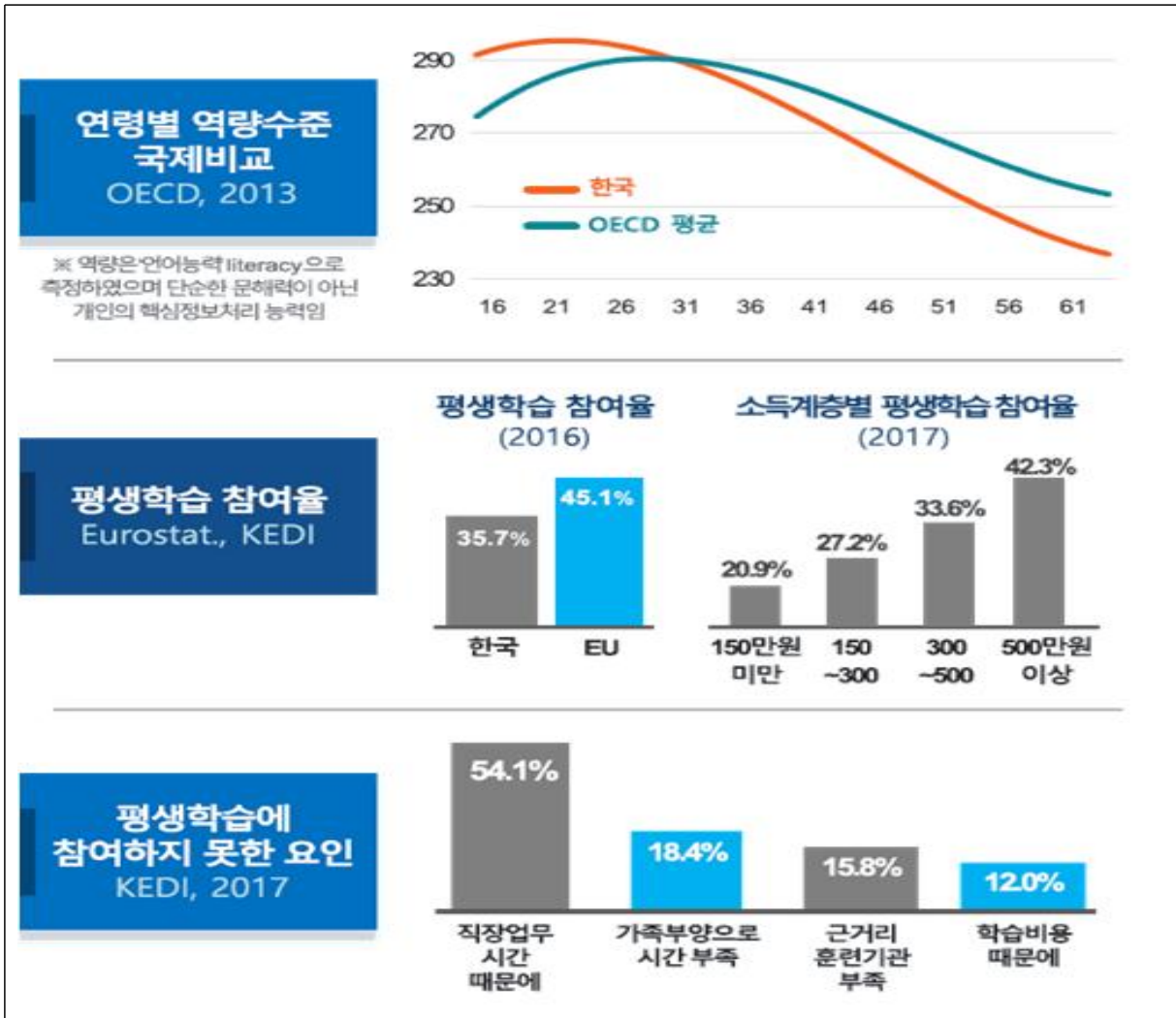
[그림 5-5] 소득분위별 사교육비



<표 5-1> 대한민국 삶의 질 지표 수준

삶의 질 상위권 지표 (35개국 중 순위)	교육	학생 역량(5위) 교육 성취(10위)
	시민참여	투표 참여율(10위)
삶의 질 중위권 지표	교육	기대교육기간(18위)
	시민참여	규칙 제정에의 참여(13위)
	건강	기대수명(11위)
삶의 질 하위권 지표	주거	개인당 방 수(25위)
	직업	고용률(21위)
	공동체	지원 관계망의 질(35위)
		환경
	건강	자기보고 건강상태(35위)
	안전	야간보행 안전도(26위)
		살인율(24위)
	일과 삶 균형	장시간 근로자 비중(32위)
여가·돌봄 시간(24위)		

[그림 5-6] 연령별 역량수준 국제비교 및 평생학습 참여현황



한국은 중·고등교육기까지(10대 후반~20대 후반) 높은 인적자본 수준을 유지하나 30대 이후 성인들의 능력은 OECD 국가의 평균에 미치지 못하고 있다. 성인기 인적역량 확충에 필요한 평생학습 참여율이 낮으며 계층별 격차가 심하다. 장시간 근로로 인한 시간부족 등 평생학습 참여를 위한 사회적 환경이 열악한 것도 성인기 인적역량 강화를 막는 구조적 원인이 된다. 또한 평생학습기관 및 관련 프로그램도 급변하는 기술변화에 뒤처져 있고, 공공 학습기관 부족, 교육기관 간 질적 차이와 지역 간 격차가 온존하고 있다.

## 2. 평생교육정책 환경

평생교육정책을 둘러싼 환경 중 정치 환경의 가장 큰 변화는 시민사회, 시민교육의 급성장이라 할 수 있다. 문재인 정부는 ‘모든 권력은 국민으로부터 나온다.’는 ‘국민주권시대’를

선언하며 국가 중심의 민주주의에서 국민 중심의 민주주의로 전환하여 나로부터 행사되고, 어디에나 행사되며, 늘 행사되는 주권자 민주주의 실현을 추구하고 있다. 이는 국민 개개인이 주권자임을 뜻하는 아래로부터의 민주주의이자 내가 만들고 스스로 결정하는 정책인 직접 민주주의, 늘 행사되는 국민주권을 말하는 일상의 민주주의, 공론과 합의에 의한 정책결정을 강조하는 과정의 민주주의, 자치분권과 생활정치를 말하는 풀뿌리 민주주의 시대라 할 수 있다. 이러한 정치 환경의 변화와 함께 시민사회, 시민교육이 더욱 급성장하고 있다.

국가 중심에서 국민 중심 민주주의로의 전환은 그동안 소외되었던 시민교육의 활성화와 일상학습을 촉진할 뿐만 아니라 평생교육 패러다임의 변화를 촉진하고 있다. 광역 및 기초 자치단체 수준에서 활성화되고 있는 시민교육 프로그램, 시민대학, 시민학교 등이 확대되고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 조례 제정 움직임이 확산되고 있다. 상위 수준의 평생교육법에서 시민교육에 대한 내용을 대폭적으로 보강하거나 별도의 시민교육법 제정 입법 노력이 대두되는 등 시민교육이 폭발적으로 성장하고 있는 것이다.

경제 환경도 포용경제, 포용사회의 시대로 변화하였다. 세계경제포럼(WEF), OECD, EU 등이 경제적 고용가능성(Employability) 제고뿐만 아니라 사회적 포용(Inclusion)을 정책 이념으로 추구하는 것과 맥락을 같이하여 문재인 정부도 포용성장과 포용사회 정책을 추구하고 있다. 세계는 교육기회를 놓친 사람들의 교육 참여 기회 제공 등과 같은 사후적 접근에서 벗어나 경제 사회적 진보, 포용적이고 지속가능한 발전의 견인차로 평생교육을 주목하고 있다. 이러한 국가 중심 민주주의에서 국민 중심 민주주의로의 패러다임 전환에 상응할 수 있도록 교육도 국가 제공 중심의 평생교육에서 시민 주도의 공평한 학습사회로의 전환이 필요하다. 이는 국가 주도의 평생학습에서 국민참여형 만들기 평생학습으로, 중앙정부 주도에서 지역사회 주도로, 평생교육 제도 중심에서 평생학습 운동 중심으로, 평생학습관 건물의 개인 중심에서 평생학습 동아리의 공동체 중심으로, 사후적 접근에서 예방적 접근으로의 변화가 요구되고 있는 것이다. 시민 중심의 지속가능발전을 위해 민첩성과 포용성을 겸비한 총체적인 평생학습 지원체제로의 전환 필요성은 더욱 증대되고 있다.

산업혁명의 차원에서 살펴보자면 평생학습혁명은 동반성장이라 할 수 있다. 세계경제포럼은 제4차 산업혁명의 직업의 미래에 대응하기 위한 3대 장기 전략으로 ‘교육체제에 대한 재고 전략(Rethinking education systems)’, ‘평생학습 증진 전략(Incentivizing lifelong learning)’, ‘범산업간, 공공과 민간부문 간 협동 전략(Cross-industry and public-private collaboration)’을 제시하였다.

먼저, 교육체제 재고 전략은 존재하지도 않을 기술을 위해 현재 가르치고 있는 폐쇄형 2분법적 모형에서 벗어나 21세기형 교육과정을 상상하기 위해 기업, 정부, 교육계가 협력하는 협치를 강조하는 것이다. 평생학습 증진전략은 기존 교육체제 개혁을 넘어서 고령화에 대비하여 생애단계별 노동력의 총체적 재숙련(Reskilling)과 고숙련(Upskilling) 전략을 강조

하는 것이다. 마지막으로 범산업간, 공공과 민간 협동 전략은 기업, 정부, 교육, 평가인증기관 간 협동이 필요하다고 강조하며 4차 산업혁명에 의한 사회 경제 패러다임 변화에 적응하기 위한 평생학습의 필요성을 주장한다.

4차 산업혁명시대에 모든 개인들은 문해와 수해능력과 같은 ‘기초 기술(Foundational skills)’ 뿐 아니라 협력, 창의성, 문제 해결력과 같은 ‘역량(Competencies)’, 일관성, 호기심, 주도성과 같은 ‘인성(Character qualities)’을 갖추어야 생존이 가능하다고 한다. 이를 제4차 산업혁명의 16대 핵심 스킬이라고 한다. 또한 4차 산업혁명은 경제구조와 고용구조 전반에 영향을 미쳐 제조생산직 및 사무직 근로자 외에 지식근로자에게까지 영향을 미칠 것으로 예상된다고 한다. 이를 고려할 때 일-학습-삶이 연계된 100세 시대 인생 삼모작의 능력 중심사회를 구현할 유연한 평생학습 체제 구축이 시대적 과제라 할 수 있다.

또한 인구성장률 감소, 고령사회 인구이동 인구절벽, 기대수명 향상으로 증조부모와 손자가 같은 시대를 살아가는 100세 시대 5세대 공존사회 실현을 앞두고 있는 상황에서 5세대 공존형 평생학습체제 구축을 위하여 노력하여야 한다. 중앙정부-지자체가 연계하여 지역의 특성에 맞는 인적자원의 질적 고도화와 이를 뒷받침할 수 있는 평생교육체제를 개선해야 하며, 고령자층의 문해력, 건강, 경제력, 활동영역의 다양화 등을 통해 활성적 노화(Active aging) 정책의 적극적인 도입과 체계적인 운영 시스템을 구축해야 한다. 전통적 인생주기에서 수행해야 할 과업이 달라질 것으로 예상되므로 ‘신중년’과 같이 좀 더 세부적인 인생주기를 규정하고 이를 위한 맞춤형 평생교육 사업을 제안하는 노력도 포함되어야 할 것이다. 주민 참여의 접근성을 높이고 평생교육의 선순환을 위해 작은 단위의 평생학습 사업을 확대해야 하며 이를 위해 지역사회의 위기를 극복하고 지역 학습생태계를 복원하는 위한 지역공동체 기반 발전 모형 도입과 공유·연계·확장·연대를 위한 지역사회 학습플랫폼 조성이 필요하다. 또한 학습동아리 및 학습마을 활성화를 통해 자발적 학습모임의 다양성을 바탕으로 자율적·민주적 시민교육 활성화의 토대를 만들고, 더 나아가 사회적경제 등의 인재양성·창업 지원 및 지역의 사회적경제에 이바지할 수 있도록 지원해야 한다.

교육패러다임도 변화하였다. 4차 산업혁명에 따른 인간 소외, 사회 양극화의 적극적 대응 전략으로서 평생교육이 더욱 각광받고 있고, 현재 학교에서 배우는 지식과 기술의 노후화가 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 또한 인공지능을 활용한 시스템이 등장하면서 정신적, 육체적 생산 활동의 상당부분이 새로운 기기와 프로그램들로 대체되는 인간 소외의 문제점도 대두되고 있다. 소득 양극화가 심화되어 상위 1% 부자가 나머지 인구 99%보다 더 많은 부를 소유하는 등 사회 양극화 문제 또한 더욱 심화될 것이다. 이러한 점을 고려할 때 사회통합과 지속가능한 삶의 질 향상을 위해 수직 및 수평적 차원의 평생교육 이념을 공고히 하고, 기회, 동기 및 교육가능성을 열어 줄 수 있는 평생학습사회 건설은 최선의 복지제도라 할 수 있다.

유네스코는 평생교육의 궁극적인 목적은 삶의 질의 유지 및 향상에 있다고 천명하였고, 평생교육은 지·덕·체가 조화된 완전한 인간을 추구한다. 이를 위해 유네스코는 존재를 위한 학습, 행하기 위한 학습, 알기 위한 학습, 더불어 살아가기 학습 목표를 제시하였다. 인간보장의 개념에 중점을 두는 인간개발지수(HDI), 지구촌 행복지수(HPI), OECD의 더 나은 삶의 지수(BLI) 등은 인간의 삶의 질을 보여주는 대표적 지표라 할 수 있다. 최근 이러한 주요 지표들은 우리의 삶의 질 지표가 경제력에 못 미친다는 것을 알려주고 있으며 이는 간접적으로 평생교육을 더욱 강화해야 하는 필요성을 나타낸다.

마지막으로 국제사회의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 글로벌 네트워크 활성화를 통한 국가경쟁력 강화, 글로벌화에 따른 교육시장 개방과 교육활동의 네트워크화가 활성화되고 있어 교육체제의 유연화 및 체계적인 운영 시스템 구축이 요구되고 있다. 또한 GNLC, ESD, 문해교육사업, CLC, CONFINTIA, 교육 ODA, SDGs, Education 2030 등의 적극 참여 요구가 증대되고 있으며 유네스코, OECD, IAEC 등과의 유기적 협력을 강화하고, 체제를 통해 우리나라 평생학습의 우수사례를 알리고, CONFINTIA 유치 등을 통해 경험을 교류할 수 있는 다양한 채널 확보 및 협력 체제를 강화할 필요가 있다. 마지막으로 국가평생교육진흥원이 국가 간의 긴밀한 관계를 통해 평생교육 시설 및 기관, 평생교육의 콘텐츠 등과 같은 평생학습의 인적·물적 자원 간의 인프라 구축을 수행할 수 있도록 다양한 영역에서의 운영지원이 필요하다.

### 3. 중앙부처별 평생교육 관련 사업 및 예산 현황

문재인 정부는 교육의 국가책임 강화를 기조로 저출산·고령화 등 인구구조의 변화, 기술 혁신으로 대표되는 4차 산업혁명시대에 따른 직업 변화, 저성장과 고용 없는 성장, 사회 양극화 심화 등의 사회변화에 대응하기 위한 미래 교육체제 구축을 목표로 하고 있다. 그러나 이러한 중요성에도 불구하고 최근 10년간 교육부 전체 예산 중 평생교육에 직접적으로 투자하는 비중은 <표 5-2>와 같이 매년 1% 내외로 미미한 수준이다. 교육부 전체 예산이 2008년 38조 5,204억원에서 2018년 68조 3,946억원으로 연평균 6.1% 증가한 것에 비해 평생 직업교육 부문 투자 증가율은 2.41% 수준이며 연도별 증감 격차도 큰 것을 알 수 있다. 다만 평생교육 관련 사업은 교육부에서만 주축이 되어 이루어지는 것은 아니다. 고용노동부, 문화체육관광부, 보건복지부, 여성가족부 등 다양한 부처에서 평생교육 지향성을 지닌 정책들이 소관부처별 산재적으로 추진하고 있다.

〈표 5-2〉 교육부 예산 및 평생·직업 부문 예산 변화 추이

(단위: 백만원, %)

연도	교육부 예산		평생·직업부문 예산		B/A×100
	예산(A)	전년 대비 증가율	예산(B)	전년 대비 증가율	
2008	38,520,427	-	528,373	-	1.37
2009	39,994,286	3.8	453,512	-14.2	1.13
2010	41,741,898	4.4	537,787	18.6	1.29
2011	45,116,644	8.1	651,422	21.1	1.44
2012	53,263,726	18.1	594,837	-8.7	1.12
2013	53,826,406	1.1	743,337	25.0	1.38
2014	54,248,094	0.8	538,362	-27.6	0.99
2015	53,353,785	-1.6	570,400	6.0	1.07
2016	57,704,066	8.2	589,394	3.3	1.02
2017	63,572,000	10.2	619,477	5.1	0.97
2018	68,394,600	7.6	591,406	-4.5	0.86

자료: 2008~2018 교육부 소관 예산 및 기금운용 계획 자료 참조 후 재구성

## 1) 2019년 중앙부처 평생직업교육 사업 및 예산 현황

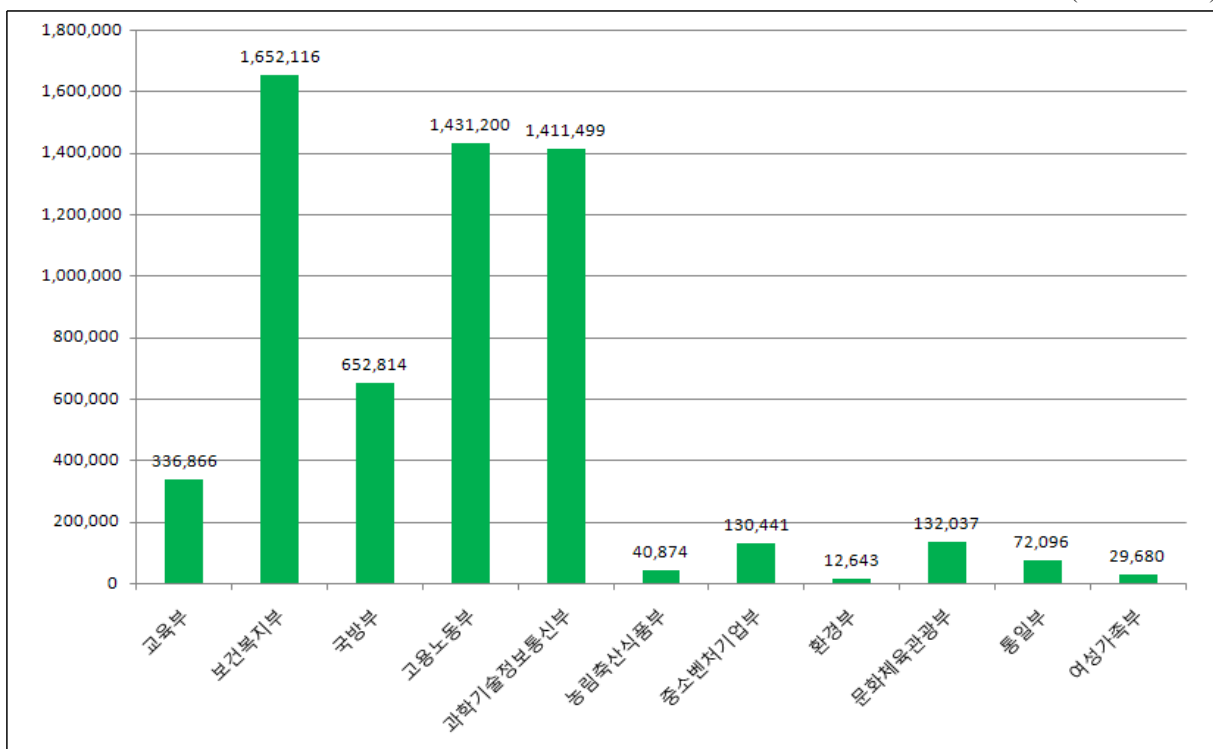
2019년도 교육부 예산 75.2조원 중 평생직업교육 체제 구축을 위한 직접적인 예산은 1,361억원이다. 직업능력, 인문교양, 시민참여 등 유관 예산을 포함하면 3,368억원 규모로 기금을 제외한 교육예산의 세출이 약 70조원이라고 할 때 평생교육 예산은 0.2%에도 미치지 못하는 수준이다. 문재인 정부는 출범 당시 공약을 실현하기 위한 소요재원 규모를 5년간 총178조원(연평균 36.5조원)정도로 추산하였다. 이 중 교육과 관련해서는 연평균 약 5.6조원 정도의 예산이 소요될 것으로 예상하였으나, 그 예산의 대부분은 누리과정 국고지원, 고교무상교육 실현, 등록금 경감, 초등돌봄교실 전학년 확대 등에 소요될 것으로 보인다. 하지만 정부가 목표로 하는 4차 산업혁명 시대 인구구조, 산업구조의 변화 등 미래변화에 대응할 수 있는 교육체제를 만들기 위해서는 효율적이고 전략적인 계획 수립과 동시에 이를 실현할 수 있는 재정 투입이 필요하다.

교육부 외에 보건복지부, 고용노동부 등 중앙부처의 평생교육 관련 사업 예산을 문해, 시민참여, 인문교양, 직업능력, 학력보완 교육 등을 중심으로 분석한 결과는 [그림 5-7]과 같다. 고용노동부는 「직업교육훈련촉진법」에 근거하여 국민의 소질과 적성에 맞는 다양한 직업교육훈련의 기회를 제공하며, 중앙부처 중 평생교육 유사 정책에 가장 많은 예산을 투입하고 있다. 2019년도 고용노동부 예산 26.7조원 중 평생교육 유관분야로 볼 수 있는 직업

능력개발예산은 1.43조원 규모로 대다수가 직업능력향상교육에 집중되어 있다. 국가기간전략산업직종, 전직실업자 직업능력 개발 계좌제, 4차 산업혁명 선도인력 양성 등을 위한 능력개발지원 사업비 규모가 가장 크며, 청년·신중년 등 인생 주기 맞춤형 특화 직업훈련 프로그램을 운영하여 대상별 맞춤형 일자리 지원 확대를 추진하고 있다. 또한 장애인 직업능력향상 지원을 위한 사업, 해외 진출 희망 청년 대상 교육훈련 및 취업 연계 프로그램도 운영 중에 있다.

[그림 5-7] 2019년도 정부부처 평생교육 예산 현황<sup>35)</sup>

(단위: 백만원)



문화체육관광부의 '19년 전체 예산은 4,514,906백만원이며, 이 중 평생교육 관련 예산은 132,037백만원으로 약 2.9%를 차지하고 있다. 이 중 문화예술교육 지원 예산이 121,735백만원 규모로 평생교육 6대 영역 중 문화예술교육 영역이 주를 이루고 있다. 특히 유아, 생애 전환기, 고령층 등 대상 특화된 문화예술교육 지원을 하고 있으며, 예술인력 양성을 위한 예산이 투입되고 있다. 아울러 여성가족부는 '19년 전체 예산(542,886백만원) 5.4%에 상응하는 29,680백만원가량이 평생교육 관련 예산이다. 일반인을 대상으로 한 시민참여 교육이 주를 이루고 있으며, 새일센터 운영지원을 중심으로 여성경제활동 촉진 지원을 위한 직업교육훈련 또한 추진하고 있다.

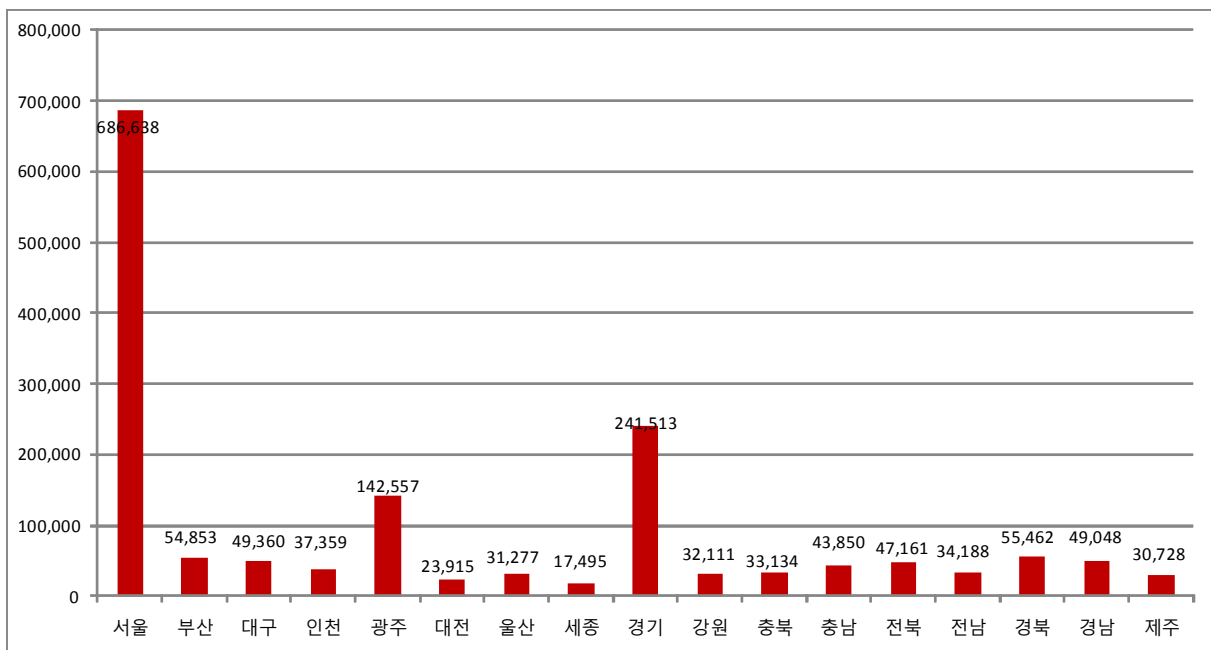
35) 청소년 대상 교육 제외, 단순 인건비 및 교육비 지원 프로그램 제외, 인력 양성 프로그램 중 기존 대상자 보수교육은 제외, 해외 연수 제외, 장애인 지원의 경우 평생교육 또는 직업훈련만 포함.

## 2) 2019년 광역자치단체 및 교육청의 평생직업교육 사업 및 예산 현황

「헌법」 및 「교육기본법」에 규정된 평생교육의 진흥에 대한 책임은 국가뿐 아니라 지방자치단체에도 있다. 중앙정부 외 지역단위에서도 모든 국민에게 평생교육 기회가 부여될 수 있도록 평생교육진흥정책을 수립·추진에 있으며, 이에 상응하는 예산 또한 투입되고 있다. 서울시의 2019년 전체 예산은 35조 7,416억원 수준이며 이 중 평생교육 관련 예산은 6,866억원 규모로 확인된다. 서울시의 평생교육 관련 예산은 서울형 뉴딜 일자리 지원 등 직업능력 교육이 주를 이루고 있으며, 창의인성교육 지원 등 다양한 시민참여 교육 또한 추진하고 있다. [그림 5-8]과 같이 17개 광역자치단체 평생교육 관련 예산 분석 결과, 지역별 편중 현상을 볼 수 있다.

[그림 5-8] 2019년도 광역자치단체 평생교육 예산 현황

(단위: 백만원)



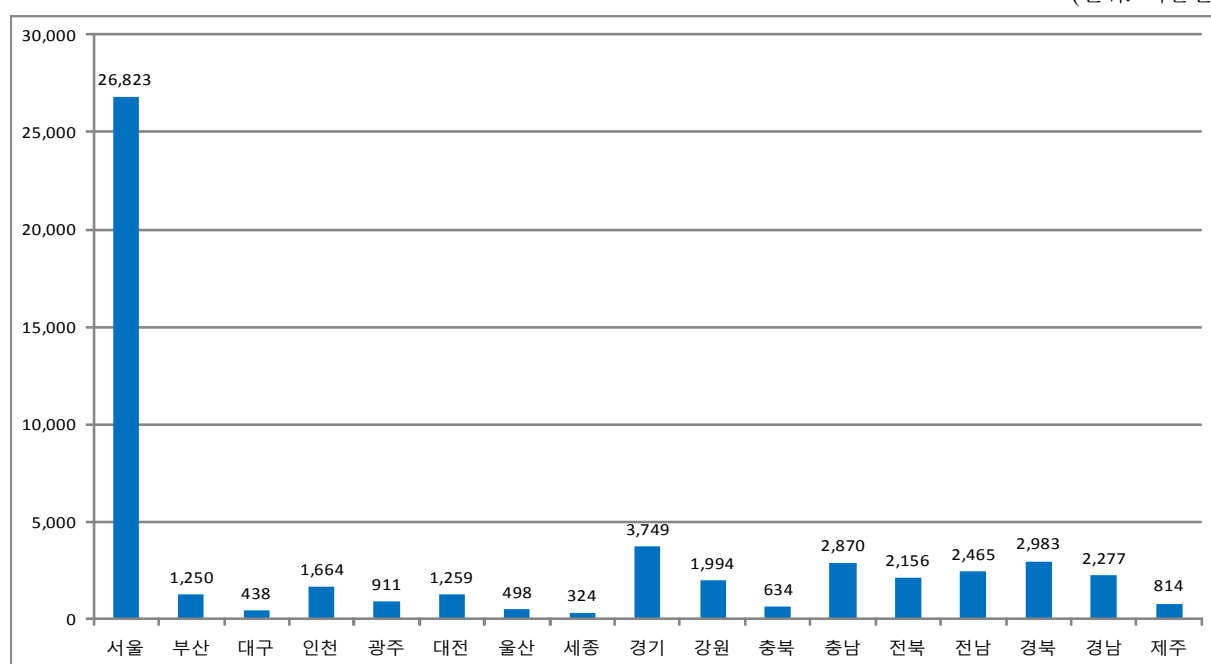
서울시의 투입 예산이 압도적으로 높고, 이어서 경기도가 높은 수준이다. 경기도의 2019년 전체 예산은 24조 197억원이며, 이 중 평생교육 관련 예산은 2,415억원 규모로 파악된다. 경기도의 평생교육 관련 예산은 평생학습체제 구축을 위한 경기도평생교육진흥원 운영, 혁신적 글로벌 교육허브 지식(GESEEK) 구축, 글로벌 인재양성, 평생학습 지원 기반 조성 등을 위해 350억원을 투입하고 있다. 특히 평생학습 지원 기반 조성을 위하여 경기도 민주시민 교육 사업 지원, 신중년 교육 프로그램 지원, 찾아가는 지역공동체 교육플랫폼 등을 운영하고 있으며 수요자 중심 평생학습 서비스를 추진 중이다. 아울러 장애인 평생교육 체제 구축 및 프로그램 운영 지원을 위하여 8.8억원의 예산을 편성하였다.

광주광역시는 수도권 외 지역 중 평생교육 예산이 가장 높은 지역이다. 2019년 전체 예산은 4조 8,032억원이며, 이 중 평생교육 관련 예산은 1,519억원 규모로 확인된다. 광주청년 일경험드림 등 직업능력 교육이 주를 이루고 있으며, 시민체력증진 등 다양한 문화예술 교육 또한 추진하고 있다. 마지막으로 충청남도의 2019년 전체 예산은 6조 2,964억원이며, 이 중 평생교육 관련 예산은 438억원 규모로 알려졌다. 충청남도 평생교육 예산 또한 직업능력 영역이 주를 이루고 있으며, 특히 농업인 대상 교육훈련 프로그램이 다수이다.

이 밖에도 교육청에서 추진 중인 평생교육 예산 현황은 [그림 5-9]와 같다. 광역자치단체의 예산 투입에서와 마찬가지로 서울시 교육청의 평생교육 예산 비중이 가장 높으며, 이어서 경기도, 경북, 충남의 순임을 알 수 있다. 이렇듯 지방 정부의 평생교육 재원 투자의 편차가 크고, 중앙-지방의 재원투자 매칭 및 모니터링 시스템이 구축되어 있지 않은 점을 한계로 제시할 수 있다.

[그림 5-9] 2019년도 교육청 평생교육 예산 현황

(단위: 백만원)



### 3) 종합

지금까지 살펴본 정부부처, 광역자치단체, 교육청의 2019년 평생교육 관련 예산을 「평생교육법」에 근거한 6대 영역으로 구분하여 살펴본 결과는 다음의 표와 같다. 평생교육 추진 영역 중 직업능력 프로그램이 압도적으로 높은 수준이다. 「평생교육법」 제39조에 따라 교육감은 관할 구역 안에 있는 초·중학교에 성인을 위한 문해교육 프로그램을 설치·운영하거나 지방자치단체·법인 등이 운영하는 문해교육 프로그램을 지정하여 재정 지원을 할 수 있다.

광역자치단체의 기초문해 관련 예산이 높은 것은 해당 법령에 근거하여 문해교육의 책무를 다하고 있는 것으로 알 수 있다. 또한 여성가족부, 법무부 등에서도 신문해 수요계층을 대상으로 기초·생활문해 교육을 지원하고 있다.

〈표 5-3〉 평생교육 영역별 2019년 예산 현황

(단위: 백만원)

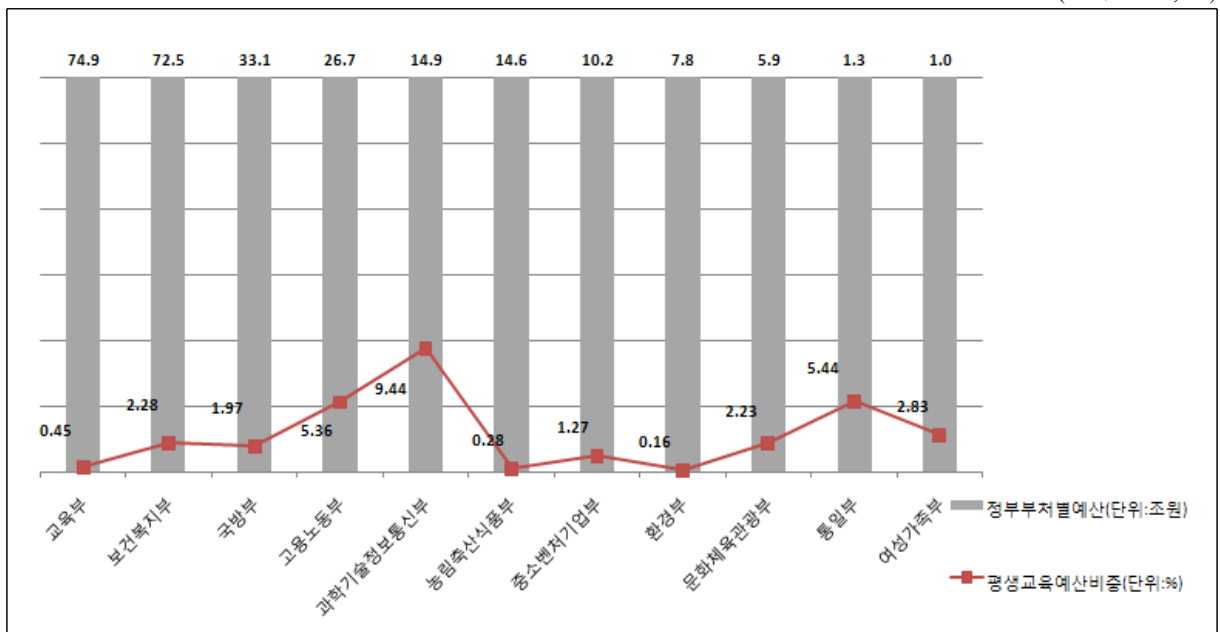
구분	기초문해	학력보완	직업능력	문화예술	인문교양	시민참여	기타	계
정부부처	4,500	21,605	4,865,790	177,923	406,488	308,305	117,655	5,902,266
광역지자체	7,912	278	1,018,667	115,229	123,718	124,716	220,129	1,610,649
교육청	334	6,334	30	1,698	8,242	8,971	26,739	53,109

자 : 2019년 부처별 소관 예산 및 기금운용 계획자료 등 참조 후 재구성

부처 예산에서 평생교육 관련 예산의 비중은 다음의 [그림 5-10]과 같다. 교육부를 비롯한 11개 부처의 예산 분석 결과, 성인 대상 평생교육 관련 사업에 예산 투입 비율은 교육부가 0.45% 수준이며, 고용노동부 5.36%, 보건복지부 2.28% 수준이다. 과학기술정보통신부의 경우 일반 국민 외에도 연구장비 엔지니어, 데이터 전문인력 양성 등 현직 종사자들의 전문 역량 제고를 위한 교육비의 투자가 높아 11개 부처 중 투입 비율이 높은 것으로 나타난 편이다. 통일부는 통일 문제 및 인식제고에 대한 사이버 통일교육 거버넌스 구축 및 북한이탈 주민의 사회정착 지원을 위한 교육을 실시하고 있는 것으로 확인되었다.

[그림 5-10] 11개 부처 '19년 총예산 중 평생교육 예산 비중

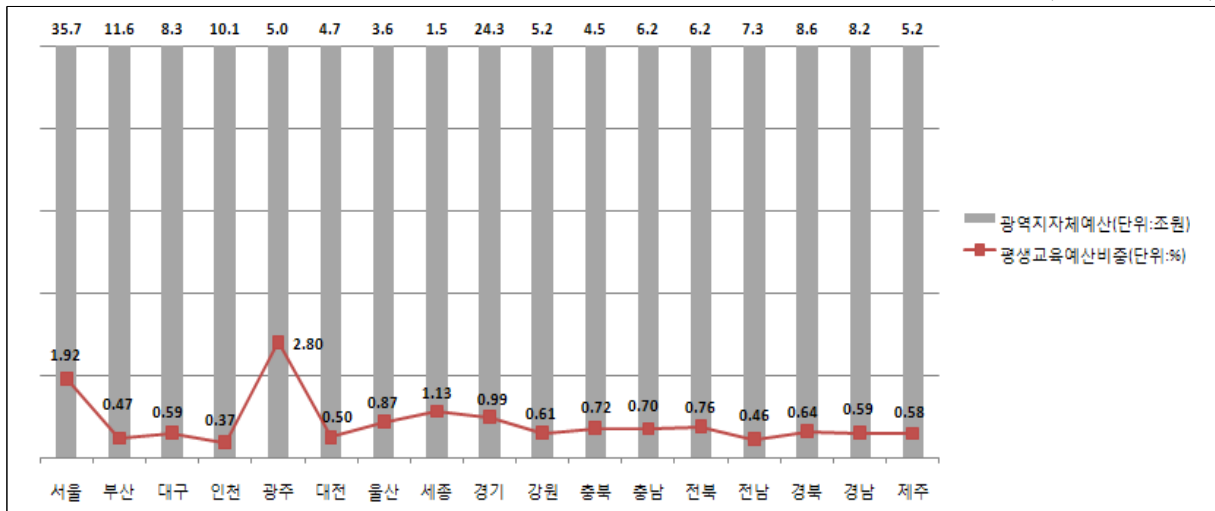
(단위: 조원, %)



광역 단위의 총예산 중 평생교육 관련 예산의 비중은 평균 0.87%의 수준이다. 지역별 평생교육 예산 투입 비중은 [그림 5-11]과 같다. 서울은 1.92%, 광주는 2.8%로 타 지역의 평생교육 예산 투입 비중보다 높은 편이며, 인천시의 평생교육 예산 비중이 가장 낮은 현황을 보이고 있다.

[그림 5-11] 17개 광역 '19년 총예산 중 평생교육 예산 비중

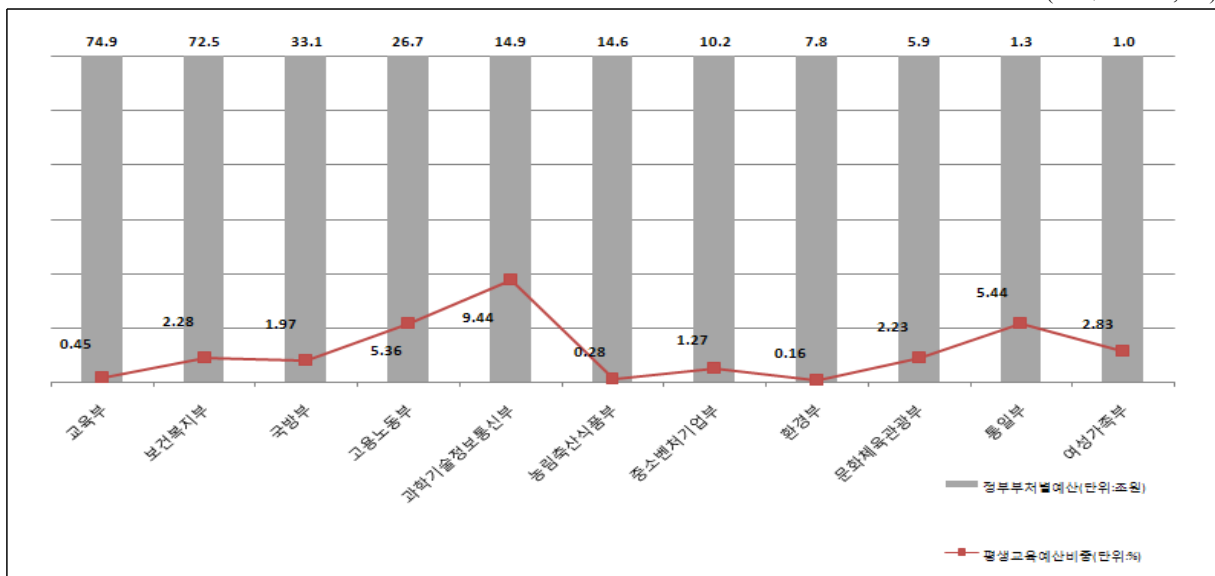
(단위 : 조원, %)



시·도교육청 총 예산 중 평생교육 관련 예산의 비중은 0.01~0.29% 수준으로 세부적으로 [그림 5-12]와 같다. 서울시 교육청은 0.29%, 충남이 0.08%, 경북 및 강원은 0.07%, 대전, 전북, 전남은 0.06% 수준이다.

[그림 5-12] 시·도교육청 '19년 총예산 중 평생교육 예산 비중

(단위 : 조원, %)



### 제3절 제도개선 및 재정투자 방향

#### 1. 중앙·지방정부 평생교육 자원 투자 관리 시스템 구축

제4차 평생교육진흥기본계획에서는 ‘기반’이 튼튼한 평생학습을 위하여 평생교육 관련 법령 및 제도개선과 자원투자 및 체계적 관리 구축으로 평생교육정책 추진체계 내실화의 필요성을 제안하고 있다. 특히 평생교육 투자 확대 및 체계적 관리를 위하여 중앙·지방정부 평생교육 자원 투자 관리시스템 구축이 세부 과제이다. 최근 평생교육 투입 예산은 확대되고 있으나, 국가 및 지방정부 재원이 투입된 평생교육 예산의 현황 파악이 불가하여 예산의 비효율적 중복 투자와 중앙-지방의 자원 투자의 비대칭성이 발생하고 있다. 또한 정부부처 및 지자체의 평생교육 정보와 국가 및 기업의 매칭 예산 투입에 따른 결과 환류 기제가 부재하여 교육의 효과성을 환류할 수 없다는 문제점이 지적되고 있다. 따라서 기존의 비효율적인 교육정보-예산관리 행정체제를 극복하고 4차 혁명 시대의 선진화된 대국민 평생교육서비스 실현을 위한 국가 평생교육투자알리미 구축이 필요하다.

정부에서는 국민의 알 권리 보장과 지방교육재정개혁 추진 차원에서 2015년 12월부터 지방교육재정 공시포털시스템, 지방교육재정알리미를 구축하여 운영 중에 있다. 지방교육재정알리미에는 지방교육재정의 세입·세출 예·결산 공시자료 외에도 다양한 지방교육재정 관련 자료들을 국민들이 쉽게 이해할 수 있도록 시각화하여 제공하고 있다. 또한 쟁점이 되는 교육재정의 현안과 문제를 선제적으로 제시, 대응하여 교육재정의 합리적 운영에 기여하고 있다. 이 외에도 학교 알리미, 대학 알리미를 통해서도 각급 학교의 예산 정보 등의 통합 제시 서비스를 실시하고 있다. 그러나 최근 중요성이 강조되고 있는 평생교육 분야에는 이와 같은 통합정보시스템이 부재하여 합리적이고 체계적인 정책 입안 및 실행을 위한 기반이 미비한 실정이다.

평생교육 분야에서도 중앙부처 출연예산, 국고보조금, 지방교부금, 지방교육재정 등 교육예산 구분별 평생학습정보와 매칭이 가능한 연계시스템을 구축할 경우 평생교육재정정보 공개를 통한 투명하고 공정한 예결산 정보를 공유하여 평생교육의 합리적 추진이 가능할 것이다. 나아가 중앙부처 및 지자체 예산(전수조사), 시·도 교육청 예산(지방재정알리미), 공공기관 정보 확보 등을 통한 확산적 정보체제 구축으로 평생교육재정 빅데이터 구축의 기반이 될 것이다. 향후 각종 평생교육예산과 다양한 평생학습정보에 대한 매칭을 실시할 경우 국가 차원의 평생교육 빅데이터 구축 및 공유 플랫폼으로서의 기능을 기대할 수 있다. 이를 통해 17개 시·도, 공공기관 등 국가예산 투입의 평생학습 정보의 연계가 이루어지면 국가 예산 투입 현황을 투명하게 확인할 수 있는 동시에 평생교육 정책 및 사업 추진 결과 환류 시스템으로서 체계적 관리, 대국민 정보공시가 가능하다.

## 2. 대학의 평생교육 기능 강화

### 1) 대학 등 고등교육기관의 성인 친화적 교육제공 강화

저출산·고령화로 대표되는 인구구조의 변화, 4차 산업혁명의 급속한 과학기술 변화 등 새로운 사회구조와 산업구조에 대응하기 위해서 모두를 위한 질 높은 평생교육이 요청되고 있다. 대학은 학습에 필요한 인적·물적 인프라 및 질 높은 교육내용을 보유하고 있어 기존에 평생교육을 실시했던 공공 훈련기관이나 산업체 전문기관 또는 대학 내의 평생교육원보다 성인학습자들의 평생교육 수요를 충족시키기에는 좋은 조건을 갖추고 있다. 따라서 미래 사회에 선제적으로 대응하여 대학의 정규 입학생뿐 아니라 졸업생, 직장인, 은퇴자 등 다양한 비정규 학생들이 대학의 수준 높은 교육을 통해 미래를 대비할 수 있는 교육 체제가 구축될 수 있도록 대학의 평생교육적 기능 강화라는 새로운 역할 정립과 국가 차원의 노력이 필요하다.

현재 교육부는 대학 평생교육 재정지원사업을 통해 성인학습자가 대학에서 일과 학습을 병행하고, 대학이 평생교육을 위한 체제로 개편될 수 있도록 지원하고 있다. 대학 평생교육 사업은 사업 초기에는 성인들을 위한 다양한 대학 평생교육 프로그램을 지원하도록 하는 것으로부터, 기존의 학령기 중심대학이 성인학습자를 확보하도록 촉구하는 방향으로 정책 사업이 변화하여 왔다. 2008년부터 평생학습 중심대학 육성, 대학 평생교육 활성화, 평생교육 단과대학 지원 등의 명칭을 거쳐 성인학습자 친화형 대학의 체제 개편, 일자리 창출, 지역사회 발전 견인 등의 목표를 달성하고자 대학 및 유관기관에 국고 지원을 실시하여 2018년 대학의 평생교육체제 지원사업으로 정착하였다. 2008년 도입 당시 7억원으로 시작하여 2013년 최고 275억원까지 확대되었으며, 연도별 지원사업 운영 예산 및 규모는 다음의 표와 같다.

〈표 5-4〉 대학 평생교육 재정지원사업 규모

(단위: 백만원)

연도	사업명	예산	지원대학
2008	평생학습 중심대학 육성사업	700	7개교
2009	평생학습 중심대학 육성사업(1차)	823	11개교
	평생학습 중심대학 육성사업(2차)	5,300	41개교
2010	대학 평생교육 활성화 지원사업	2,500	20개교
2011	대학 평생교육 활성화 지원사업	4,040	24개교
2012	대학 평생교육 활성화 지원사업	5,508	25개교
2013	대학 중심의 평생학습 활성화 지원사업	27,508	47개교
2014	평생학습 중심대학 육성사업	10,233	45개교

〈표 5-4〉의 계속

연도	사업명	예산(백만원)	지원대학
2015	평생학습 중심대학 육성사업	13,133	57개교
2016	평생학습 단과대학 지원사업	30,000	9개교
	평생학습 중심대학 지원사업	13,133	37개교
2017	대학의 평생교육체제 지원사업	23,132	15개교
2018	대학의 평생교육체제 지원사업	16,130	21개교
2019	대학의 평생교육체제 지원사업	24,130	30개교

자료: 2008~2019 대학 평생교육 재정지원사업 관련 교육부 기본계획 참조 후 재구성

이렇듯 대학 평생교육 사업은 급격한 사회변화에 따라 증가하는 성인학습자의 계속교육 수요를 충족하고 대학을 성인학습자 친화적인 학사체제로 활용할 수 있도록 하기 위해서 정부가 주도적으로 우수한 대학 평생교육 모델을 육성·지원하고 발굴·보급하려는 사업을 총칭한다. 2018년 기준으로 살펴보면 교육부 전체 예산 63조 5,720억원 중 평생·직업교육 부문 예산은 약 6,195억원이며 여기에 대학 평생교육 재정지원사업 예산이 약 161억원으로 편성되어 있는 것을 알 수 있다(교육부, 2018). 평생·직업교육 부문은 크게 인적자원정책 기반 강화, 평생직업교육체제 구축, 국제교육 협력 증진 등 6개 하위 영역의 사업을 추진하고 있는데, 본 사업은 이 중에서 평생직업교육체제 구축에 포함된다.

교육부 장관은 5년마다 평생교육 진흥계획을 수립하도록 하고 있는데, 2013년 발표된 제 3차 진흥계획에서의 핵심은 성인 친화형 대학, 대학 중심의 평생교육체제 실현이었다. 100세 시대 노동시장 유연화에 따른 대학의 평생교육 수요가 증가하고 있으며, 이에 맞추어 기존의 학령기 학생 중심의 대학체제를 성인학습자 중심으로 전환해야 함을 강조하였다. 이어서 제4차 평생교육진흥기본계획(2018-2022)에서의 대학평생교육 기능 강화는 “[일자리]와 함께 언제나 누리는 평생학습”에 포함되어 주로 대학의 성인친화적 교육 제공을 목적으로 학사운영 모델의 다양화와 학사제도 개선, 대학 외부시설 활용 등을 통해 유연한 학사제도를 운영하는 것이 핵심이다.

## 제4차 평생교육진흥기본계획의 대학평생교육 기능 강화

## ③ 대학의 평생교육 기능 강화

## 2-③-가. 대학 등 고등교육기관의 성인 친화적 교육 제공 강화

- 대학의 성인맞춤형 평생교육 프로그램 제공 확대
- 유연한 학사운영을 통한 성인 친화적 대학 운영

## 2-③-나. 전문대학을 평생·직업교육의 허브로 육성

- 전문대학 평생·직업교육 혁신
- 전문대학의 성인평생교육 기능 강화

자료: 교육부(2018), 「제4차 평생교육진흥기본계획(2018~2022)」, p.14

대학 중심 평생교육 실현체제 구축을 위한 노력은 비단 우리나라만의 상황은 아니다. 해외 여러 국가에서도 대학의 역할과 과제를 새롭게 정립하고, 인생주기별 대학평생교육 수요 변화에 부응한 정책 및 대학의 사례를 정립하려는 움직임이 있다. 대표적으로 핀란드는 개방대학, 민중고등학교, 계속교육센터, 노인대학, 여름대학 등 성인학습자들이 대학평생교육에 접근할 수 있는 다양한 경로와 여러 가지 지원금 제도를 갖추어 성인들이 고등교육기관을 통한 평생교육을 받을 수 있도록 하고 있다. 독일은 “교육을 통한 향상: 대학의 문호 개방”을 정책화하여 보다 많은 성인학습자들이 대학에서 학습하도록 재정 지원 등 제도를 정비하고, “Hochschulpakt 2020”<sup>36)</sup>을 통해 대학교육에 관한 연방의 의무와 권한을 확대하였다. 마지막으로 일본은 중고령 세대나 이직 여성을 대상으로 한 리커런트 교육프로그램을 도입하는 등 ‘다시 배우기(마나비나오시)’를 실현할 수 있도록 중년층, 비정규고용 노동자, 중소기업 근로자, 여성 등 성인학습자 특성에 따라 다양한 경로를 통하여 학습할 수 있도록 제도적 지원을 추진하고 있다.

국내 대학 평생교육 지원사업의 정책 추진효과는 첫째, 성인학습자 및 후학습자의 고등·평생교육 참여기회 확대에 기여하였다. 단과대학, 학부, 학과 등을 통해 지역사회 및 산업체 수요를 반영할 수 있도록 맞춤형 전담 과정을 지속적으로 확대한 결과, 2016년에 9개교에서 2017년 15개교까지 확대되었다. 그리고 후진학 전담 학위과정 및 정원도 지속적으로 확대되어 2016년 42개 학과 863명 모집이었던 규모는 2017년 52개 학과, 1,990명으로 확대되었다. 둘째, 성인학습자 및 후학습자 계속교육을 위한 전담 지원 시스템을 구축한 점이다. 사업 시행 결과로 대학의 전임교원 157여명이 참여하는 형태를 갖추게 되었다. 셋째, 「고등교육법」 개정으로 전문대학, 산업대학에만 인정되던 학습경험인정제를 4년제 대학

36) 연방과 주정부 간의 행정 협정으로 맺어진 대학지원 협정 “Hochschulpakt 2020”은 대학 입학자격을 취득한 아비투어 합격자의 대학 진학 제고를 위해 연방이 재정 지원을 증대시킨 정책임(독일 교육부 Hochschulpakt 2020. <https://www.bmbf.de/de/hochschulpakt-2020-506.html>)

으로 확대하여 성인학습자의 사회적 경험 및 경력을 대학 학점으로 인정할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 마지막으로 온라인 수업 병행 등 수업방법 다양화, 재학연한 폐지, 다학기제, 집중이수제, 복수전공 규정 제정 등으로 유연한 학사운영을 실시하였고, 학점당 등록금제, 장학금 지원, 등록금 분할납부제 등을 도입하여 성인학습자의 경제적 부담 완화에 기여하였다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 대학 평생교육 지원사업이 대학과 평생교육을 연계하고 있지만, 저출산·고령화 현상에 따른 대학의 정원조정 수단만으로 활용되고 있는 경우도 있으며, 고등교육 영역 전반으로 확대되지 못하는 점은 한계점으로 지적되고 있다.

또한 국가에서 성인의 평생교육을 활성화하기 위해 대학을 활용하는 사업은 교육부 소관 사업뿐만이 아니라 고용노동부, 중소벤처기업부 등 타 중앙부처 등에서도 실시되고 있다. 고용노동부의 산업현장 실무 중심 인력양성을 위한 한국폴리텍대학, 한국기술교육대학 운영지원 사업과 일·학습병행제와 같이 기업과 청년학습자를 연결하여 학습근로자로 인정하고 대학과 기업 간 미스매치를 해소하기 위한 사업 등이 있다. 중소벤처기업부에서 선취업 후진학을 위한 중소기업 계약학과 사업 등이 대표적이다. 이들 부처에서 지원하는 사업들은 학습자의 전 생애적인 관점에서 대학·직업·노동시장의 원활한 연계와 이행 및 개인의 성장·발전을 유도하고자 시행되었다. 비효율적인 국고 지원을 방지하고 유사한 정책 목표를 보다 효율적으로 달성하기 위해서, 중앙부처 사업들의 사업 목적과 대상에 대한 중복 현황과 차이점을 살피고 부처 간 협의를 통해 각 사업별 특성을 고려한 재구조화가 논의되어야 할 필요가 있다.

## 2) 전문대학을 평생직업교육의 허브로 육성

위에서 살펴본 바와 같이 정부에서는 질 높은 대학교육을 통해 성인학습자가 직업 역량을 강화하고, 미래 산업사회에 적극 대비할 수 있도록 하고 있다. 학령인구 감소, 대학 구조조정과 대학의 존립 문제가 시급한 상황에서 일반대학보다 전문대학이 성인의 평생교육을 정규 교육과정 내에 포함하여 학령기 학생 위주의 고등교육의 입학자원 다양화를 시도하는 등 대학 평생교육 사업을 더 적극적으로 활용할 가능성이 크다. 대학의 평생교육 재정지원 사업의 목적을 효율적으로 달성하기 위해서는 일반대학, 전문대학의 특성을 고려하여 차별화된 사업지원 방법을 마련해야 한다. 신산업사회에서의 핵심역량을 키우기 위해 대학의 연구 및 교육기능과 산업계가 연계하여 성인들의 직업역량을 키우기 위한 전략이 요구된다. 이를 바탕으로 성인 대상 직업역량 강화를 위한 교육 운영과 새로운 직업 연수 프로그램 개발 등이 요구되고 있다.

2018년 8월 발표된 평생직업교육훈련 혁신 방안에서는 전 생애에 걸쳐 직무역량 개발 기회를 실질적으로 보장하고, 미래 성장동력 분야를 선도할 수 있는 미래형 혁신 인재를 양성

을 목표로 5개의 추진전략과 20개의 주요과제를 제시하고 있다. 그 중 미래형 혁신 인재 양성을 위한 교육훈련 고도화 전략에서 선도형 전문대학 육성과 전문대학 제도개선을 통한 고속련 인재 육성 체계 내실화 과제를 제안하고 있다. 기술 발전으로 인한 중·저숙련 수요 감소에 대응하여 선도형 전문대학 육성으로 고속련인재를 양성할 수 있는 체계를 내실화하겠다는 계획이다. 아울러 고등직업교육훈련 기능 강화를 위해 우리나라에 맞는 고등직업교육 모델을 구축하고, 4차 산업혁명 유망분야에 대한 전문대학 학과 신설 및 기존 학과 재구조화 등 전문대학을 기점으로 산업 현장 맞춤형 직업교육훈련 제공 계획을 담았다. 전문대학을 재직자 후학습 기능을 중심으로 지원하는 등 고등평생직업교육기관으로의 전문대학 체질 전환의 그림을 담고 있다.

급속한 사회변화에 따라 학령기 대학에서 배운 지식만으로 평생을 살아가기 어려운 세상이 되었다. 따라서 졸업 이후의 평생직업교육을 담당해줄 기관이 필요하며 성인학습자들의 교육 수요는 끊임없이 발생하고 있다. 이에 대한 대응으로 미국의 커뮤니티컬리지와 같이 전문대학이 지역사회의 평생직업교육기관으로 전환에 대하여 정책적 고민이 진행 중이다. 전문대학은 일반대학보다 상대적으로 직업 기초능력 개발, 산학협력교육체제 구축, 실무형 인재 육성에 집중할 수 있는 기반이 마련되어 있다. 따라서 전문대학을 고등직업교육기관으로 전환하여 4차 산업혁명 시대에 필요한 기초역량교육과 전문기술교육을 강화하여 우수한 전문인력을 양성할 수 있도록 새로운 전문대학 육성방안이 대두되는 것이다. 이는 대학의 평생교육 기능적 강화에서 나아가 고등교육의 혁신과도 떨어질 수가 없다. 질 높은 대학교육을 통해 성인학습자가 직업 역량을 강화할 수 있고 미래 산업사회에 적극 대비할 수 있어야 한다.

### 3. 국가 차원의 평생교육투자 확대

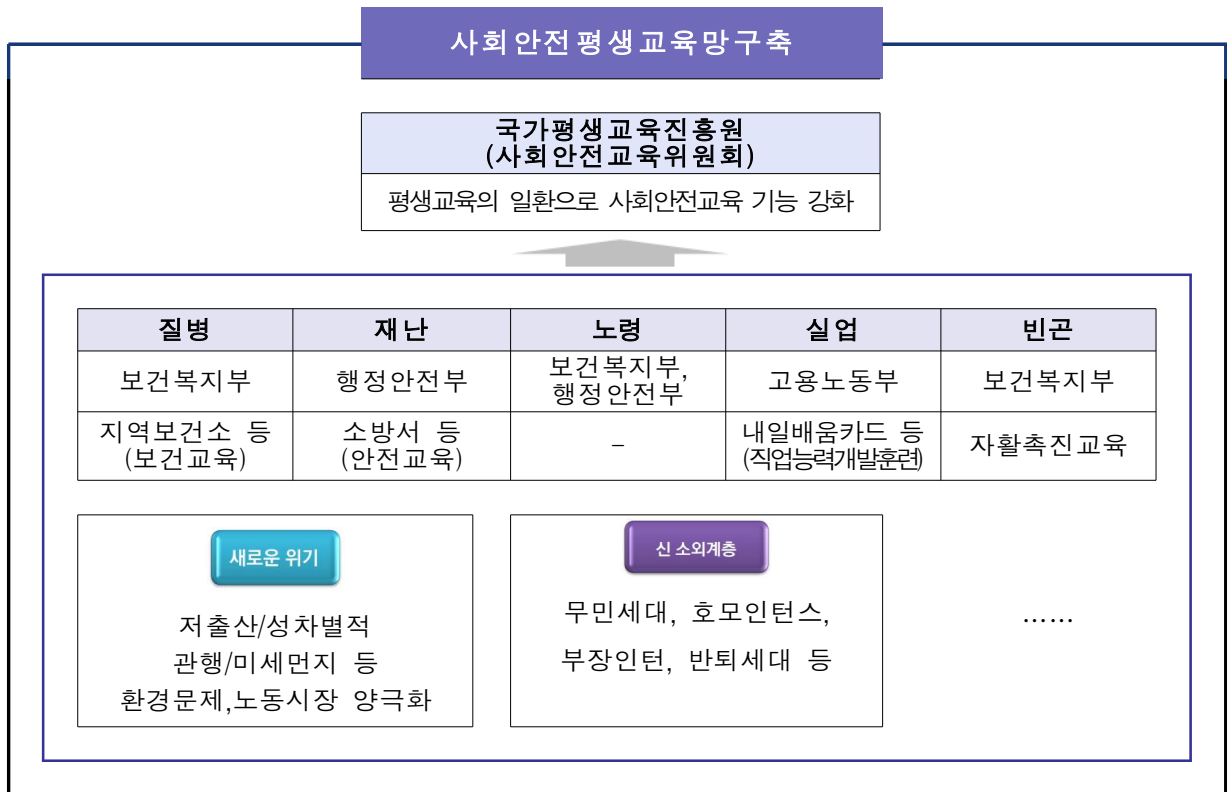
#### 1) 사회안전 평생교육망 구축

사회 양극화와 이로 인한 사회문제가 심각하게 대두되고 있다. 정부에서는 교육에 대한 국가의 책무성을 강화하고, 생애주기별 맞춤형 지원 실현이 필요하다고 보고 출발선부터 균등한 교육 기회 보장을 위해 노력하고 있다. 사회통합과 지속가능한 삶의 질 향상을 위해 수직 및 수평적 차원의 평생교육 체제를 재정비하고 국가 차원의 평생교육투자를 확대할 필요가 있다.

예방만큼 중요한 치료는 없듯, 생애 단계별 빠르게 변화하는 사회 속에 고령화, 저출산, 양극화 등 새로운 위기 등장 → 신소외계층(결혼, 취업등을 포기한 무민세대, 반퇴세대 등) 각종 위기에 있어서 사회안전망에서의 ‘예방교육 기능’을 구현하고, 이를 아우르는 사회안전 평생교육망을 구축할 필요가 있다. 이를 위해 정기적 국가 기본계획을 수립하여 질병,

재난, 노령, 실업, 빈곤뿐만 아니라 급속한 사회발전에 따라 새롭게 등장하는 국가 위기에 예방적 대처를 위한 부처, 공공기관 등에서의 예방적 차원의 평생교육 계획을 수립하여야 한다. 또한 사회위기의 예방적 차원에서 평생교육망 거버넌스를 구축하여 우리 사회의 위기를 진단하고 변화하는 사회에 따른 새로운 위기를 예방하는 범부처 연계 교육 지원 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 법·제도적 정비를 통해 병원, 교도소, 난민보호소 등 사회안전망 시설에 평생학습 의무화를 위한 법령·제도를 정비하고 평생교육 전문인력(평생교육사) 채용 및 관련 계획 수립 등을 의무화하여야 한다.

[그림 5-13] 사회안전 평생교육망



앞서 살펴본 바와 같이 중앙 및 지방 정부 차원에서 평생교육 예산을 투입하여 사업을 수행하고 있으나 부처 간 사업의 중복 가능성이나 지역별 편중 현상 등의 한계가 존재하여 이는 고른 기회 보장이나 정책 및 예산 투입의 효율성 및 효과성에 문제가 제기되고 있다. 「평생교육법」에 평생교육진흥 목적의 재원확보 규정을 마련하는 등 법적 근거 및 제도적 기반을 갖추고 안정적이고 지속적인 예산 투자를 유도할 수 있어야 한다. 이는 곧 평생교육 관련 정책 수립, 안정적 사업 추진의 바탕이 되어 장기적 관점에서의 평생교육 진흥을 위한 투자 확대를 이끌어낼 수 있을 것이다. 기회, 동기 및 교육 가능성을 열어 줄 수 있는 평생 학습사회 건설은 최선의 복지 패러다임이라 할 수 있다. 따라서 평등한 출발선과 전 국민의

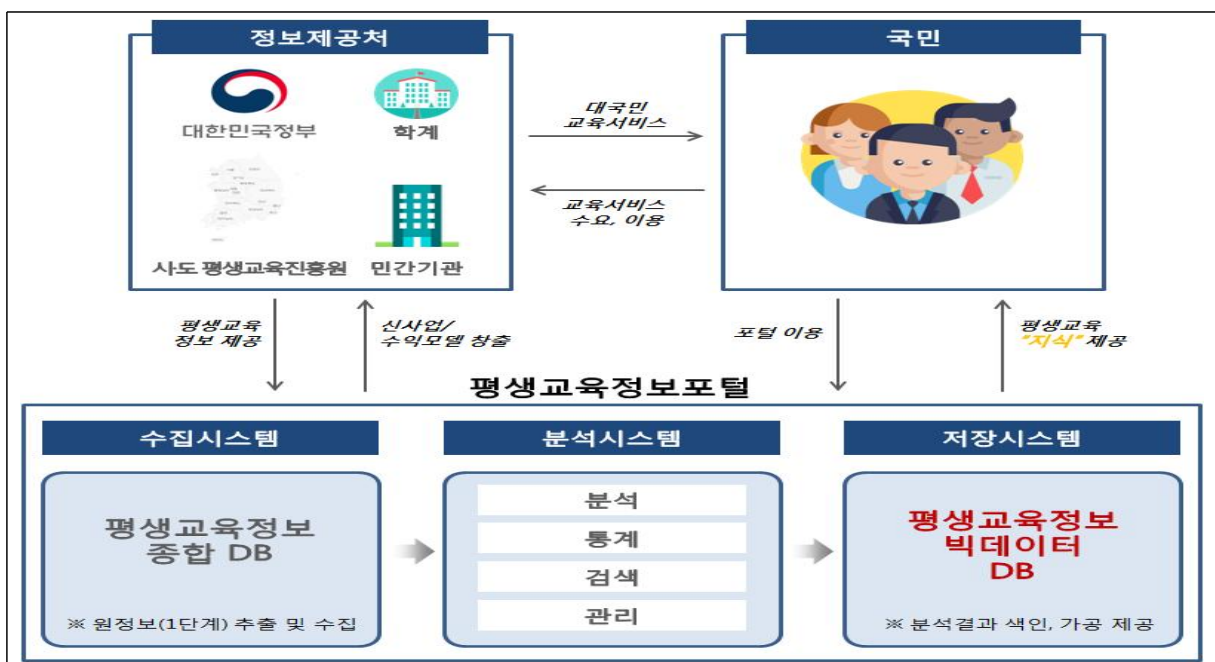
평생학습권 보장을 위하여 평생교육진흥을 위한 투자가 확대되어야 한다.

2) 학습-일자리-복지 지역통합시스템 구축·운영 및 평생교육정보 종합플랫폼 구축

신소외계층을 위한 상담 시스템을 운영하여 빠르게 변화하는 사회 속에 결혼, 취업 등을 포기한 무민세대(2030세대), 반퇴세대(4050세대) 등 심리적 요인이거나 북한이탈주민, 다문화가정, 난민, 재소자 등 사회적인 이유로 신소외계층이 등장하고 있으며, 이러한 신소외계층의 지원을 위한 학습-일자리-복지 통합 상담 지원이 필요하다. 흩어져 있던 학습-일자리-복지의 One-stop 상담 기능을 제공하는 종합상담센터를 구축하여, 신소외계층을 위한 지역사회 일자리-평생학습-복지 연계·통합 서비스를 지원하고 평생교육사, 직업상담사, 사회복지사, 심리치료사 등 전문인력을 배치하여 방문, 전화, 온라인 상담시스템을 운영한다. 또한 평생학습, 고용, 복지, 금융, 문화 등 신소외계층을 위한 정부(교육부, 보건복지부, 고용노동부 등)의 각종 지원 정책 및 정보를 제공할 필요가 있다.

평생교육정보 종합플랫폼은 1단계로 부처, 공공·민간기관 및 지역에 산재된 대국민 대상 공개 교육정보(강좌정보, 기관정보, 강사정보, 학술정보, 정책자료, 행사일정 등 메타데이터)를 연계하고 주기적으로 수집한다. 2단계로 강좌정보, 기관정보 및 기타 주요 부문의 키워드, 관계망, 정보원, 트렌드를 분석하여 평생교육정보를 지식화한다. 3단계로 이용자의 의도를 파악한 맞춤형 정보 제공 및 이용자 스스로 정보를 활용하여 새로운 서비스와 융합을 통한 2차적 정보를 추출하게 하고 재확산을 지원한다.

[그림 5-14] 평생교육정보망



### 3) 소외 계층 실질적 평생학습 기회 확대

소외계층의 평생학습 참여를 위해 저소득층, 장애인 등 소외계층에 평생교육 바우처를 지원하여 학습비 부담을 경감한다. 현재 교육부는 '18년도 24억원(5천명 내외)에서 '19년 이후 국고 투자 확대 및 지자체 매칭 등을 통해 지원 인원 및 금액을 단계적으로 확대하여 '22년까지 누적 45,000명을 목표로 하고 있다.

또한 우수 온라인 프로그램, 지역의 소외계층 맞춤형 강좌 등을 발굴하여 바우처 지원 시 연계할 계획이다.

#### < 평생교육 바우처 운영방안(시안) >

- (지원조건) 소득수준 등 경제·사회적 여건에 따라 지원
  - \* 연간 최대 35만원 수준으로 5,000명 내외 지원(목표)
- (지원방식) 바우처 신청→대상자 선정→전자바우처 발급→희망 강좌 수강
  - ① (신청) 희망 유형에 바우처 지원 신청 및 연간 교육계획 입력
  - ② (선정) 행정정보 공동이용시스템을 통한 자격 확인 → 지원여부 확정
  - ③ (발급) 전자바우처를 발급받아 교육기관에 희망 강좌 수강 신청
  - ④ (학습관리) 바우처 지원 시스템에 교육 및 학습결과 입력

방송통신고등학교 재학생의 경제적 여건을 감안하여, 수업료 및 입학금 등 지원을 추진한다. 희망 시·도에 우선 실시하고 '20년 이후 고교 무상교육과 연계하여 지원한다.

한편 국립특수교육원 내 국가장애인 평생교육진흥센터를 설립하고, 국가, 시·도 간 분담 체계를 구축한다.

#### < 역할 분담 체계 >

- (국가) 장애인 평생교육 진흥 계획 수립, 행정기구, 전담·지원기구, 심의·협의기구 간 유기적인 지원체제 구축
- (시·도) 지역 실정을 감안한 '시·도 장애인 평생교육 진흥 계획' 수립, 지역 내 유관기관 간 협의회 활성화 및 장애인평생교육시설 확충·운영
- (국가장애인평생교육진흥센터) 장애인 평생교육 현황 조사, 장애유형별 평생교육 프로그램 개발, 장애인 평생교육 종사자 양성·연수 등

지역의 장애인 평생교육 추진체계 구축을 위해 시·도 평생교육협의회를 중심으로 각 기관별 역할을 분담한다.

#### < 지역 관련기관의 역할(예시) >

- (시·도 교육청) 장애인 평생교육시설 설치, 지정·운영 및 등록 관리
- (각급 학교장, 평생교육기관) 장애인 평생교육과정 설치·운영
- (읍·면·동 평생학습센터) 장애인 평생교육 프로그램 운영, 상담

평생교육 제도에 대한 접근성을 제고하기 위하여 학점은행제, 독학학위제 및 평생학습 계좌제 등에 시·청각장애인이 쉽게 접근할 수 있도록 서비스를 지원한다.

예를 들어 시각장애인을 위한 화면해설 및 보이스아이 지원, 청각장애인을 위한 수어통역 및 자막서비스 등을 지원한다.

기존 평생교육기관, 대학 부설 평생교육원, 평생교육시설의 장애인 평생교육 접근성을 제고하고 한국방송통신대학 및 K-MOOC 등에 시청각 장애인을 위한 웹 접근성을 개선한다. 등록장애인 250만여 명 중 140만여 명(약 60%)이 중졸 이하 학력이며 학력보완 및 장애유형을 고려한 맞춤형 프로그램 등을 확대할 필요가 있다. 장애 문해교육 프로그램 및 방송통신 중·고 교육지원 확대 등을 추진하고, 장애유형을 고려한 학력인정 맞춤형 프로그램을 개발한다.

평생교육바우처와 관련하여 '19년 지원 대상자 5,000명은 전체 기초생활수급자 및 차상위계층(약 302만명)의 0.17%에 불과하며 사업 지원의 실질적 효과가 나타나기에는 미미한 수준이다. 평생교육 바우처 지원사업 2차년도('19년) 지원자 수는 8,127명으로 전년 대비 2,276명(38.9%) 증가하였고, 사업 참여에 대한 높은 수요가 확인되었다. '22년까지 제4차 평생교육진흥기본계획의 지원 목표인 45,000명을 단계적으로 확대 추진할 예정이다.

[그림 5-15] 평생교육 바우처 연도별 지원 인원 및 누적 지원 인원 추이

구분		'18년	'19년	'20년 (예상)	'21년 (예상)	'22년 (예상)
지원 인원	연	5,000명	5,000명	8,000명	12,000명	15,000명
	누 적	5,000명	10,000명	18,000명	30,000명	45,000명
바우처 지원금 예산		1,691백만원	1,691백만원	2,741백만원	4,200백만원	5,250백만원

저소득층의 평생교육 참여 제고와 교육 불평등 해소를 위해 '20년 평생교육 바우처 예산 증액 및 바우처 지원대상을 확대할 예정이다.

[그림 5-16] 평생교육 바우처 지원 대상 확대

구분	'19년	'20년(정부안)
총예산 (사업관리비 포함)	2,509	3,625
지원인원	5,000	8,000

(단위: 백만원, 명)

## 참고문헌

교육부, 「제4차 평생교육진흥기본계획(안)」, 2018.

이희수 외, 『제 4차 평생교육진흥기본계획 수립을 위한 연구』, 교육부, 2017.

OECD, *Education at a Glance*, 2018.

국가통계포털([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr))

지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr/>)

OECD 통계데이터베이스([stats.oecd.org](http://stats.oecd.org))