

정책연구 2023-05

대학교육의 질 향상을 위한 재정 확충
및 효율화 방안

Plan to secure finance and enhance its
efficiency to improve the quality of
university education

국가교육위원회

제 출 문

국가교육위원장 귀하

본 보고서를 “대학교육의 질 향상을 위한 재정 확충 및 효율화 방안”에 관한 정책연구사업의 최종보고서를 별첨과 같이 제출합니다.

2024년 4월 28일

주관연구기관명 : 경기대학교 산학협력단

연구기간 : 2023년 11월 1일~2024년 4월 28일

주관연구책임자 : 채희율(경기대학교)

참여연구원

연 구 원 : 김한수(경기대학교)

연 구 원 : 남수경(강원대학교)

연 구 원 : 구균철(경기대학교)

연구보조원 : 송수인(경기대학교)

- 이 연구는 2023년도 국가교육위원회 정책연구용역에 의해 연구되었음
- 이 연구는 국가교육위원회의 정책연구비 지원에 의한 것이나, 본 연구에서 제시된 정책 대안이나 의견 등은 국가교육위원회의 공식 의견이 아니라 본 연구진들의 개인 견해를 밝혀둠

요 약

- 대학이 등록금에 수입의 중요한 부분을 의존하고 있는 가운데 반값등록금 제도가 시행된 데다가 학령인구 감소가 본격화하면서 대학의 재정난이 심화되고 있음.
- 대학의 재정난은 대학교육의 질 저하, 국가경쟁력 및 경제성장의 저하, 대학사회 양극화와 지역경제 위축 등 문제를 초래함.
- 본 연구의 목적은 우리나라 대학 재정의 현황과 문제점을 파악하여 중장기 국가교육발전계획 수립 시 활용될 수 있는 대학재정 확충 및 효율화 방안의 도출임.
- 본 연구는 가용한 자료를 활용하여 대학재정 현황 진단 및 전망을 제시하고, 이를 바탕으로 네 가지 관점에서 대학재정 확충 및 효율화 방안을 제시함.
 - 대학구조조정 방안
 - 대학재정지원제도 개선방안
 - 대학조세제도 개선방안
 - 대학규제 개선방안
- 본 연구는 4년제 국공립대학 및 사립대학을 대상으로 연구를 진행하고, 국공립대학과 사립대학, 그리고 수도권대학과 지방대학을 구분하여 분석함.

<대학 재정 현황 및 전망>

1. 운영손익 분석

- 2019년과 2022년의 재무제표를 모두 구할 수 있는 사립대학 152개교를 대상으로 운영손익을 분석한 결과 2019년 및 2022년 운영손실을 보고한 대학은 각각 19개교와 23개교로 나타남.
- 수도권(63개교) 및 비수도권(89개교)의 2019년 대비 2022년 운영수입 분석 결과는 다음과 같음.
 - 수도권 및 비수도권의 학부생 수업료는 각각 876억원과 2,375억원 감소했으며,

대학원생 수업료는 각각 1,679억원 및 10억원 증가함.

- 수도권 및 비수도권 대학의 전입금수입은 각각 479억원과 231억원 증가했으나, 최근 5년간 자금수입에서 법인전입금이 차지하는 비율의 평균은 3.7%에 불과할 정도로 법인 기여도가 매우 낮음.
- 수도권 및 비수도권 대학의 기부금수입은 각각 854억원과 246억원 늘었는데, 원천별로 보면 수도권 대학은 기업체의 기부금이 가장 많고, 비수도권 대학은 단체 및 기관의 기부금수입 비중이 기업보다 많음.
- 수도권 및 비수도권 대학의 기타지원금은 각각 433억원과 1,624억원으로 비수도권 대학에 대한 교육부 지원이 증가한 것으로 나타남.
- 수도권 대학의 산학협력단 전입금은 111억원 증가했으나, 비수도권 대학은 16억원 감소하였고 2022년 전입금 0원인 비수도권 대학은 31개(수도권 15개)로 산학협력단 운영이 원활하지 않은 상황임.
- 2022년 전체 대학 중 학교기업전입금이 있는 대학은 2곳에 불과하며, 대부분 학교기업은 상당한 적자를 기록하면서 교비회계로 전입이 어려운 실정임.
- 수도권과 비수도권 교육부대수입이 운영수입에서 차지하는 비율은 각각 6.8%와 6.6%으로 모두 감소하였으나 이 가운데 대여료및사용료가 교육부대수입에서 차지하는 비율과 절대액 모두 증가하는 것으로 나타나 대학들이 대여료및사용료 수입 증가에 노력하고 있음을 시사함.

○ 2022년 대학의 운영지출 비중은 수도권과 비수도권 대학 모두 보수, 연구학생경비, 관리운영비 순임.

- 운영지출에서 보수가 차지하는 비율은 수도권 대학(50.6%)이 비수도권 대학(44.5%)보다 높는데, 이는 비수도권 대학보다 수도권 대학의 교직원 보수가 높거나 교육 및 행정을 위해 확보한 인적 자원이 더 많음을 의미함.

○ 전체 대학에서 2019년 대비 2022년 보수 및 관리운영비를 등록금수입으로 나눈 비율은 각각 3.6%p와 2.0%p 증가해 등록금 인상 제한으로 많은 대학이 재정적 어려움을 겪고 있음.

- 보수와 관리운영비 증가에 따라 많은 대학이 연구비, 교내장학금 및 실험실습비를 줄이고 있어 대학교육 및 연구의 질이 낮아질 수 있음.
- 2022년 보수를 등록금수입으로 나눈 비율이 100% 초과하는 수도권 및 비수도권 대학은 각각 7개와 16개로 나타났으며, 보수 및 관리운영비 합계를 등록금수입으로 나눈 비율이 100% 초과하는 수도권 및 비수도권 대학은 각각 23개와 34개

로 나타남.

- 비수도권 대학은 복리후생비를 줄이고, 수도권 및 비수도권 대학은 교육훈련비를 감소시키는 것으로 나타나 교직원의 복지 및 역량 개발을 위한 여건이 악화하고 있음을 드러냄.

2. 재무 분석

- 2019년 대비 2023년 수도권 자산총계는 4,332억원(1.97%) 증가했으나, 비수도권 자산총계는 3,109억원(-1.98%) 감소하여 비수도권에서 재정 상태가 더 어려워지고 있음을 시사함.
 - 수도권 및 비수도권 대학의 원금보존기금은 2019년 대비 2022년 각각 537억원과 81억원 감소해 대학 운영을 위한 재원 부족으로 임의기금으로 전환하는 사례가 늘고 있음.
- 2019년 대비 2022년 전기이월운영차액은 수도권 대학은 1,709억원 증가했으나, 비수도권 대학은 4,343억원 감소해 비수도권 대학의 경영 악화가 심화하고 있음.

3. 연구 및 재정 여건

- 2016년 대비 2022년 연구비 증가 비율은 수도권 사립대학(57%), 비수도권 국공립대학(43%), 비수도권 사립대학(33%), 수도권 국공립대학(23%) 순으로 나타남.
 - 국공립대학 수도권과 비수도권 간 연구비 차이는 좁혀지는 추세를 보이나, 사립대학 수도권과 비수도권 간 연구비 차이는 크게 벌어지는 추세를 보여 비수도권 사립대학의 연구 역량이 악화할 수 있음을 시사함.
- 2019년부터 2022년까지 학생 1인당 교육비의 추세를 살펴보면, 국공립대와 사립대 간 교육비 격차는 수도권 및 비수도권에서 모두 증가하고 있어 비수도권 국공립대 및 사립대의 경쟁력이 악화하고 있음.
- 2023년 기준 수익용 기본재산을 살펴보면, 토지가 차지하는 비중은 63.4%이나 수익률은 0.8%로 가장 낮게 나타나 토지 중 상당 부분은 유휴 자산에 해당함.
- 최근 3개년(2021~2023) 수도권 및 비수도권 평균 학교운영경비 부담률은 각각

84.4%와 104.5%로 수도권이 더 낮은 것으로 나타나는데, 이는 수도권 대학의 기본재산 수익률이 낮아 경비 부담률이 낮은 것으로 추론할 수 있음.

4. 대학 재정 전망

- 2023년 교육부에서 발표한 교육기본통계에 따르면 2018학년도 대비 2023학년도 재적학생 수는 335,545명(10%)이 감소함.
 - 2018학년도 대비 2023학년도 계열별 증감 비율을 살펴보면, 사회(-1.3%), 인문(-1.1%), 교육(-0.7%) 순으로 감소하였고, 의약(1.3%), 예체능(0.9%), 공학(0.7%), 자연(0.2%) 순으로 증가함.

- 전체 입학정원에서 출생아 수를 차감해 입학정원 과부족 인원을 추정할 때 2024학년도부터 2031학년도까지 정원 초과 또는 부족을 반복하다가 2032학년도(수능 응시인원 기준으로 계산 시 2035학년도)부터는 정원 부족이 지속될 것으로 예상됨.
 - 출생아(수능 응시인원) 기준 계산 시 2040년(2041년)에는 2024년 입학정원 대비 신입생 미충원율이 40%를 상회할 것으로 예상됨.

- 신입생 미충원율이 증가할 때 운영손실을 보고할 것으로 예상되는 대학의 수에 관한 시뮬레이션 분석을 수행함.
 - 기준연도인 2022년보다 신입생이 10% 감소하면 수도권 소재 대학 중 35%는 운영손실을 보고하며, 비수도권 소재 대학은 42%가 운영손실을 보고할 것으로 추정됨.

- 2022년 신입생 미충원율은 비수도권 사립대학(7.10%), 비수도권 국공립대학(1.80%), 수도권 사립대학(0.80%), 수도권 국공립대학(0.10%) 순으로 나타남.
 - 국공립대학 및 사립대학 모두 비수도권 소재 대학의 미충원율이 더 높고, 비수도권 대학에서는 사립대학의 미충원율이 더 높아 학령인구 감소에 따른 대학 재정 위기는 비수도권 소재 사립대학에 집중할 것으로 예상됨.

<대학재정지원제도 현황과 문제점>

1. 고등교육재정 지원 정책의 변천과 윤석열 정부의 정책 방향

- 정부 고등교육재정 지원 정책의 주요 특징은, ‘사업 기반의 재정지원’이라는 방향성과, ‘평가 기반의 재정지원’을 통해서 대학의 구조개혁 및 교육의 질 관리를 위한 장치로 활용해 왔다는 것으로 정리할 수 있음.
 - 정부별로 대학 대상 평가의 한계를 극복하기 위해 대학을 평가하는 지표나 평가체제, 활용 범위 등은 변천 과정을 거쳐 왔음.
 - 또한 고등교육기관에 대한 공공성과 책무성, 자율성과 혁신성 등 어디에 초점을 어디에 두느냐에 따라서 재정지원 정책 역시 변화해 왔음.

- 윤석열 정부의 신규 대학재정지원 시스템으로, 지역혁신중심 대학지원체계 (Regional Innovation System & Education, 이하 RISE)가 있음.
 - RISE는 인구·산업구조의 급변에 따른 지역과 대학의 공동위기 극복이 필요한 시점에 ‘지방대학의 경쟁력 제고’를 위하여 도입되었음.
 - 핵심 내용은 대학지원의 행·재정 권한을 지자체에 위임·이양하고, 지역발전과 연계한 전략적 지원으로 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 데 있음.
 - RISE는 비수도권 광역지자체를 중심으로 시범 적용을 거쳐 2025년 전 지역에 도입될 예정이며, 지역인재 양성-취·창업-정주의 단계로 이어질 수 있도록 지역발전 생태계 구축을 비전으로 설정하고 있음.

2. 고등·평생교육지원 특별회계의 설치

- 2022년 12월 「고등·평생교육지원 특별회계법안」이 제정되어, 한시적이기는 하나 고등교육재정 확보제도가 마련되었음.
 - 고특회계의 목적은, 지방교육재정교부금 재원의 일부를 고등교육재정으로 이전함으로써 2009년 이후 대학 등록금 규제정책으로 악화된 대학의 재정 여건을 획기적으로 개선할 수 있도록 대학재정을 안정적으로 확충하는 데 있음.

- 2022년 12월 「고등·평생교육지원특별회계법」이 제정되고, 2023년 고등·평생교육지원 특별회계 총 규모는 9.74조 원으로 확정되었음.
 - 특별회계 도입에 따른 순수 증액분은 1.72조 원으로, 1.52조 원(교육세 세입 예산액 중 유아교육지원특별회계로 지원되는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액)과 0.2조 원(일반회계에서 추가 확보액)으로 구성됨.
 - 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육분야 사업 중 대학 경쟁력 강화

관련 사업 예산(8.02조원)의 특별회계 이관분이 있음.

- 2024년도 고특회계 정부 예산안은 전년도 대비 5.9조원이 증가한 15.6조 원
 - 교육부 사업 가운데는 국가장학금사업 이관액(2023년 사업비 4.9조 원 + 2024년 증가분 1,603억 원), 2023년에 이전된 고용노동부 사업 이외에 과기부, 산자부, 농림부에서 이관된 4개 사업분(791억 원)에 의한 것이며, 재정지원사업 순증 규모는 6,894억 원임.

3. 주요국의 고등교육 재정지원 최근 동향

- 우리나라와 같이 사립대학 비중이 높은 고등교육체제를 유지하고 있는 미국과 일본, 유럽의 국가 가운데 국립대학체제를 유지하되 법인화를 통해서 강력한 성과계약제도를 운영하고 있는 핀란드 등 총 3개국의 고등교육 재정지원 현황과 최근 동향을 고찰함.
- 대학 입학자원 감소에 따른 대한 정책적 대응
 - 미국의 경우 대학 입학자수 감소에 따라 대학의 등록금 수입의 감소에 대응하기 위하여 주정부 차원의 지원을 확대하는 방식으로 대응함.
 - 일본 문부과학성의 경우 그동안 대학생에 대해서는 학자금대출(대여장학금) 기반의 지원정책을 추진했으나 급부형 장학금 도입 등 학자금 부담 경감 정책을 확대하고 있음.
 - 핀란드의 경우 대학의 입학자원 감소에 대응하여 외국인유학생정책을 확대하되, 대학의 재정수입 개선을 위해서 내국인과 달리 외국인 유학생들에 대한 등록금 징수 제도를 운영하고 있음.
- 추가적인 대학 재정 확보 전략의 수립
 - 일본의 경우 거액의 급부형 장학금 도입으로 인하여 현행 문교예산 잠식 문제를 해소하기 위한 재원 확보 방안은 우리나라 정책에 시사점을 제공함.
 - 미국 주정부의 경우 주내 우수학생의 유출을 막고 학생 선택권을 강화하기 위해서 별도의 재원을 확보하여 장학 사업을 운영하고 있음.
 - 우리나라의 경우 고등교육예산과 국가장학금간의 상충성, 국가장학금과 대학등록금간의 상충성 문제를 보완하기 위하여, 미국과 일본의 사례를 적극 활용할 필요가 있음.

○ 대학 재정 다각화 방안 마련

- 일본의 경우 중앙교육심의회가 답신 가운데 2018.11.26. 발표한 답신 ‘2040년 고등교육 그랜드디자인’을 통해 본격적인 인구감소사회의 도래와 경제사회 구조의 큰 변화에 대비하여 고등교육기관이 지향해야 할 방향성과 비전을 제시함.

○ 사립대학에 대한 경상비 지원

- 일본의 경우 높은 사립대학의 비중, 고등교육에 대한 기여도 등을 고려하여 사립대학에 대해서도 경상비보조금제도를 운영하고 있음.

○ 대학에 대한 성과기반 재정지원제도 운영

- 대학에 대한 중앙정부 및 지방정부의 재정지원 확대와 더불어 대학의 책무성 강화를 위한 성과기반예산제도를 확대 운영하고 있음.
- 최근 우리나라 정부의 대학 구조조정과 연계된 재정지원 확대, 일반재정지원사업 확대에 따른 대학의 성과에 대한 강한 요구에 대해서, 핀란드의 대학 성과계약제도의 한계 부분에 관심을 기울일 필요가 있음.

4. 고등교육재정지원제도의 문제점

○ 정부 고등교육예산 규모의 절대 부족

- 연도별로 차이는 있으나, 전체 교육예산 중 유아 및 초·중등교육 예산이 약 84% 내외, 고등교육 예산이 14% 내외, 평생·직업교육 예산 및 교육 일반 예산이 2% 내외를 차지하고 있음.
- 연도별 고등교육예산은 규모 면에서 꾸준히 증가하고 있음. 그러나 연도별 전체 교육예산 중 고등교육예산이 차지하는 비중은 오히려 감소하고 있는 것으로 나타났다.

○ 국제적 수준과의 비교하여 절대 부족한 수준의 고등교육재정 규모

- OECD 발표 연도 기준 2017년도부터 2022년까지 최근 5개년의 결과치를 비교 분석한 결과, 우리나라의 총 GDP 규모 대비 대학생 1인당 공교육비 수준은 매우 낮은 수준임.
- 연도별로 정부 지원 비중이 점진적으로 증가하고 있기는 하지만, 이처럼 정부 지원 수준은 여전히 OECD 평균의 절반에 머물고 있음.

- 신규 세입 재원의 안정성과 지속가능성 문제
 - 고틢회계의 설치 목적은 고등교육재정의 충분하고 안정적인 확보에 있고 확보의 기준이 OECD 평균 고등교육투자 규모이므로 2021년 기준 5.3조의 규모에 일반회계 재원을 추가해서 GDP 1.1% 규모의 고등교육재정 확보를 위한 추가재원 10조원 규모를 단계적으로 확충하기 위한 재원을 마련하는 데 있음.
 - 그러나 고틢회계는 태생적으로 3년 한시적 운영이라는 제한성을 가지고 있음. 이와 더불어 특별회계법 제4조(세입)에서 규정하고 있는 항목들은 GDP 대비 1.1% 수준의 고등교육재정 확보라는 목표 달성에 적정성을 갖추지 못하는 한계가 있음.

- 고틢회계의 목적과 기존 사업비의 고틢회계 이전 타당성 문제
 - 고틢회계는 2022년 내국세 확대에 따른 지방교육재정교부금(이하 교육교부금)의 증가와 고등교육재정의 절대 부족 문제를 해결하는 과정에서 발생한 정치적 타협의 결과로서, 태생적으로 ‘세입의 지속가능성과 세출의 합리성 확보’라는 과제를 안고 있음.

- 일반재정지원사업에 대한 성과관리 미흡
 - 국민적 정서상 지방 사립대학에 대한 경상비 지원 문제에 부정적 여론이 여전히 팽배한 상황임.
 - 일반재정지원사업의 경우 대학의 자체 성과관리 방안이나 대학인증평가제도와 같은 질관리 장치와의 연계를 강화할 필요가 있음.

<대학조세제도 및 규제의 현황과 문제점>

1. 대학조세제도

- 대학법인은 사립대학의 설립 및 운영주체이며 사립대학이 보유한 재산의 권리 주체로서 원칙적으로 대학법인은 국세기본법에 따라 국세의 납부의무를 지고, 지방세기본법에 따라 지방세의 납부의무를 지게 됨.
 - 사립대학은 국공립대학과 비교해 운영의 주체가 다를 뿐 국립대학 또는 국립대학법인 등과의 기능과 역할은 같음.

- 우리나라의 총 GDP 규모 대비 대학생 1인당 공교육비 지출 수준이 국제적으로 매우 낮은 상황에서 교육분야에 대한 정부의 조세지출 역시 최근 감소하거나 정체되고 있음.

대학법인에 대한 국세 제도의 문제점

- 학교법인의 경우 양도소득을 학교 등의 고유목적사업비로 사용하는 용도로 고유목적사업준비금을 설정하는 경우에 한하여 손비가 인정되어 법인세 감면혜택을 받을 수 있지만, 양도차액을 교비회계에 전출하지 않고 법인회계 내에서 수익용 기본재산을 취득하는 용도로 사용하는 경우에는 고유목적사업비로 사용한 것으로 인정되지 않음.
- 학교법인의 예금이자소득은 이자소득을 수령할 때 원천징수되어 이를 수익사업의 범주에 포함하여 법인세를 신고한 후 환급의 절차를 거쳐 환급하기에 불필요한 행정력이 낭비됨.
- 현행 부가가치세법상 매출세액에 해당되는 등록금 수입에 대하여 부가세가 면제되고 있으나, 교비회계에서 교육서비스 제공에 필요한 재화와 용역을 제공받을 때 부담한 부가가치세의 매입세액은 공제 미적용됨.
- 현행 조세특례제한법은 민자기숙사를 건립할 경우 국립대학 기숙사는 2023.12.31.까지 공급하는 것에 한하여 건설·기부채납 단계에서 부가세 영세율을 적용하고 있으며, 사립대 민자기숙사는 2014.12.31.까지 협약이 체결된 사업장에 한하여 기부채납·운영단계에서 부가세가 면제됨.

대학법인에 대한 지방세 제도의 문제점

- 현행 학교 등에 대한 지방세 감면 등의 일몰기한은 2024.12.31.까지 설정되어 있으며 지방세를 일몰기한 설정을 통해 감면규정을 재검토 하고 있는 현행 지방세특례법 면세규정은 과세당국의 의지에 따라 언제든지 과세로 전환될 가능성이 있음.
- 지난 2021.12.31. 지방세법시행령(대통령령 제32293호) 개정으로 시기구분 없이 교육용토지에 대해서만 분리과세를 적용하고 수익용 토지에 대해서는 분리과세 적용을 폐지하고 합산과세로 전환함에 따라 학교법인 소유하는 수익용 토지는 취득시기와 상관없이 합산과세로 전환됨으로써 고율의 재산세와 종합부동산세를 부담하게 됨.

기타 과세제도의 문제점

- 학교가 설치운영하는 학교기업은 학생과 교수의 직업훈련, 현장실습교육, 연구개발이라는 학교법인 목적사업을 수행하고 있지만 세제혜택을 받지 못하고 있음.
- 학교법인이 출연받은 재산을 출연받은 날로부터 3년 이내에 직접 공익목적사업(수익사업 포함) 등에 활용하지 않는 경우 증여세 및 가산세가 발생할 수 있고, 학교법인이 출연받은 재산을 내국법인의 주식등을 취득하는 데 사용하여 해당 내국법인의 발행주식총수의 5%(舊성실공익법인의 경우 10% 또는20%)를 초과하는 주식등을 보유하게 되는 경우 증여세가 발생할 수 있음.
- 기업 및 영리법인(학교법인 전액출자)의 법정기부금의 손금인정 한도가 지속적으로 하향 조정되면서 기업의 사립대학에 대한 기부 유인이 감소하게 됨.

2. 대학 규제

- 정부는 지난 10여년간 규제완화를 위해 노력을 기울여 왔으며 특히 윤석열정부 출범 이후 다양한 영역에서 적극적인 대학규제 개혁방안을 구체화하고 있음.
 - 그러나 이러한 정책방향에도 불구하고 대학재정 효율화 및 확충 관점에서 미흡한 부분이 적지 않음.
- 지난 10년 이상 지속된 반값등록금 정책은 이론적, 실증적 견지에서 바림직한 측면이 전혀 없는 것은 아니지만 대학에 대해 지나치게 과도한 부담을 지게 함으로써 대학재정 악화의 주요인으로 작용함.
 - 반값등록금 제도 시행 이후 대학들이 재정 악화 타개를 위해 인건비나 연구비를 축소하는 방식으로 대응함으로써 대학 경쟁력 저하의 원인으로 작용함.
- 정부는 대학 설립·운용을 위한 4대 요건(교지, 교사, 교원, 수익용 기본재산) 기준의 완화, 대학 자산 활용 규제 완화 등을 통해 대학의 부담을 경감과 대학 재무상황 개선을 유도하고 있으나 여전히 다양한 이유로 대학 재정 여건 개선이 지지부진한 실정임.
 - 대학 수익용 기본재산의 낮은 수익률, 대학에 설치 가능한 편의시설에 대한 규제, 대학 교지의 개발제한구역 지정 등이 제약으로 작용하고 있음.

- 교비회계와 법인회계를 엄격하게 구분한 것은 학교의 교육여건을 보호하고 학교재정의 건전성을 확보하기 위한 것이지만 다른 나라에는 사례가 드문 규제로서 대학 재정운영의 합리성과 자율성을 저해하고 있고, 국내 대학의 해외진출과 관련해서도 걸림돌로 작용하는 문제가 있음.
- 학교기업은 대부분에서 상당한 적자가 발생한 가운데 교비전입금을 기록한 곳은 두 곳에 불과할 정도로 대학 재정에 기여하는 정도가 미미한 실정임.
 - 2022년 학교기업 65곳 중 매출액 0원인 기업 수는 12개, 나머지 53개교의 평균 매출액은 334백만원에 불과
- 교육국제화역량 인증제(불법체류 비율 등), 유학생 비자제도 등이 유학생 유치에 걸림돌로 작용하는 경향이 있으며, 유학생 유치에 필요한 홍보, 입학 지원과 사정, 학사제도 등의 근거가 되는 별도의 법과 제도도 미흡한 실정임.
 - 재정 상황에 여유가 있는 일부 법인을 제외하고는 대학이 국외분교 설치를 하는 것이 어렵고, 국외분교 설립에 비해 재원조달의 제약이 덜 까다로운 국외캠퍼스 설치는 관련 법령이 미비한 실정임.
- 사립대학 법인이사회의 경영투명성을 제고하고, 비리 혹은 비효율성을 견제할 수 있는 제도적 장치가 미흡함.
- 기타 교내에 대학 광고 이외의 옥외 광고 불허, 교외 기숙사 일반전기요금 적용 등과 같이 대학의 재정 여건에 불리한 규제들도 적지 않은 상황임.

<정책방안>

1. 대학 구조조정 촉진

- 장기적으로 현재 대학 입학정원의 40% 이상을 줄여야 하는 상황에서 사립학교법 인 간 통폐합과 자발적 폐교를 촉진할 목적의 가칭 ‘대학구조조정에 관한 법률’이 마련될 필요가 있음.
 - 설립자에게 일부 재산을 회수할 수 있는 경제적 유인을 허용할 필요가 있음.
 - 경영위기대학에 대한 조치뿐만 아니라 이를 포함한 대학구조조정 전반에 대한

법률적 근거를 규정하여야 함.

- 사립대학의 재편과 통합이 활발하게 이루어질 수 있도록 학과 또는 단과대학을 분할하여 다른 대학에 매도할 수 있도록 해 사회적 비용을 줄이는 방안도 고려해야 함.

○ 국공립대학 통폐합을 촉진하기 위해서는 정부가 유연하고 다양한 모형의 통폐합정책, 특히 통합 대학의 거버넌스의 모형을 제시하여 통폐합을 촉진하는 것을 고려할 수 있음.

- 이를 위해 프랑스의 대학 통폐합 정책을 참고할 필요가 있음,

○ 2025학년도 대학입시부터 추진되고 있는 무전공 입학 정원 제도는 자율적 구조조정 기폭제로 작용할 수 있으나, 다음과 같은 이유로 대학 부담을 증가시킴으로써 경상비 지원이 필요함.

- 학습권 보장을 위해 기존 전공이 폐지가 완료되는 시점까지 교원·강사 인건비가 발생하며, 특정 전공(컴퓨터공학, 전자공학, 경영학)에 쏠림현상이 발생할 경우 실험실 등 설비와 인력 확충이 필요함.

- 일정 요건(재정건전대학, 기관평가 인증)을 충족한 비수도권 사립대학 중 구조조정계획을 적절하게 수립한 대학에 대해서는 구조조정 기간에 발생하는 경상비 등을 지원하는 재정지원 사업을 추진할 필요가 있음.

- * 대학이 발행한 담보부 채권(수익용 기본재산 또는 교육용 재산을 담보)을 정부 예산으로 매입하고 만기 시점에 회수하는 방식으로 구조조정 또는 특성화 추진 기간에 발생하는 운영경비를 지원하는 방안을 고려할 수도 있음.

○ 지역경제의 특성에 부합하고 지역 기업의 수요를 충족시킬 수 있는 인재를 배출하는 소규모 특성화 대학의 육성을 위해 다음과 같은 방안을 고려할 수 있음.

- 지역 내 대학의 중복투자를 방지하기 위해 인근 대학 간 자원을 공유할 수 있는 방안을 마련하며, 권역별 대규모 대학은 교양강좌를 제작해 소규모 특성화 대학에 제공하는 방안 등을 통해 재정 효율화를 도모할 수 있음.

- 「학교복지시설법」을 개정해 학교복합시설을 설치할 수 있는 학교에 「고등교육법」 제2조에 따른 학교(대학교)를 포함해 대학과 지방자치단체가 연계할 수 있는 학교복합시설을 설치할 수 있도록 허용하여 지방 소멸과 비수도권 대학이 위기에 대응할 수 있도록 해야 함.

2. 대학재정지원제도

1) 대학재정 확보 제도의 개선방안

- 「고등·평생교육지원특별회계법」이 가진 한시성으로 인해 고등교육재정을 지속적·안정적으로 확보하는 것이 쉽지 않은 문제를 개선할 필요가 있음.
 - 단기적으로는 특별회계로서 갖추어야 할 요건들 중 충족하지 못하는 부분이 있다는 지적을 개선할 필요가 있음.
 - 중장기적으로 추가적인 재원 확대 없이 기존 사업들을 통합하는 것에 그치고 있어 실질적인 고등교육재정 확대에 이르지 못하고 있다는 한계를 개선할 필요가 있음.

- 특별회계 설치 요건 충족을 위한 법률 개정 및 사업 재구조화 방안
 - 고등·평생교육지원특별회계의 설치 목적과 지원 범위를 “대학교육혁신을 통한 대학경쟁력 제고”, “국가균형발전을 위한 지역인재양성”, “평생·직업교육 역량 강화”의 세 가지로 명료화함.
 - 2025년부터 본격적으로 도입될 RISE 체제에서는 각 지역별 RISE센터가 지역에 필요한 사업을 자율적으로 편성·운영할 것으로 보이는 바, 향후 ‘고등·평생교육지원특별회계’ 계정을 ‘지역균형발전특별회계’와 같이 복수 계정으로 세분화하여 운영하는 방안도 검토함.

- 특별회계의 지속가능성 확보를 위한 법적 기반 재정비
 - 「고등교육법」 및 동법 시행령에서 규정하고 있는 ‘고등교육재정지원 기본계획’ 및 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 수립되고 있는 ‘중장기 국가교육발전계획’과 ‘고등·평생교육지원특별회계’ 간 상호 연계성을 강화할 필요가 있음.
 - 「고등교육법」 제7조의2를 개정하여 ‘고등교육재정지원 기본계획’에 고등교육재정 확보 방법 및 계획을 포함하도록 함.
 - 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조(목적)도 개정하여 국가교육발전계획과 고등교육 재정지원 기본계획의 효과적인 추진을 위해 해당 특별회계를 설치한다는 점을 분명히 할 필요가 있음.

○ 고등교육을 위한 안정적인 추가 재원 확보 방안

- 유보통합이 정착된 이후를 고려할 때 장기적으로 교육세 세입액 전체를 ‘고등·평생교육지원특별회계’로 편입하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.
- 정부에서 운용하고 있는 기금의 설치 목적이나 주요 운용 내용 등을 분석하여 고등교육 관련 사업이나 재정 지원 프로그램을 편성·운영할 수 있을 것으로 기대되는 기금들을 선별하고 일정 규모의 예산을 ‘고등·평생교육지원특별회계’로 전출하는 방안을 고려할 수 있음.

○ 중·장기적 고등교육 공적 재원 확보방안

- 기존에 논의해 왔던 고등교육재정교부금제도와 같이 고등교육에 대한 재정 확보 및 배분을 규정한 법령을 제정하여 새로운 고등교육 투자 재원을 마련하는 방안
- 최근 고등교육을 위한 재원 확보를 위해 중장기적으로 새로운 기금을 조성할 필요가 있다는 논의에 주목하여 미래교육기금(가칭)을 마련하여 고등교육을 위한 재원을 마련하는 방안
- 최근 주목하고 있는 정부와 민간이 공동으로 출자한 정책펀드를 활용해서 국가 신성장동력 산업을 이끌어 나갈 미래인재와 산학 연계 대학을 육성해 나갈 투자를 확대하는 방안
- 지자체의 고등교육에 대한 투자 확대와 책무성 강화를 위해 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 사업과 연계해서 지자체의 대응투자 규모를 적극적으로 확대해 나가는 방안
- (가칭) 「고등교육재정교부금법」 제정을 기반으로 교부금의 재원 규모와 유형과 배분방식 등을 규정하여 안정적이고 체계적으로 고등교육재정을 확보, 배분, 운용하는 방안

2) 대학재정 배분 및 성과관리의 개선방안

○ 대학 자율성 기반 일반재정지원사업의 확대

- 일반재정지원사업으로서 사립대학에 대한 대학혁신지원사업과 국립대학에 대한 국립대학육성사업을 안정적으로 유지함.
- 다만 사업비 및 인센티브 규모에 대한 교육여건 지수의 영향력을 현재보다 증가시켜 줌으로써 재학생 수 규모뿐만 아니라 대학의 교육혁신 노력이나 성과가 사업비 및 인센티브 배분 규모에 충분히 반영될 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있음.

- 일반재정지원사업의 자율성 확대와 더불어 성과기반 재정배분을 강화함.

○ 대학별 자체 성과관리 강화 필수화

- 「직제 규정」 및 [운영 규정] 등으로 성과관리 조직 설치 및 기능 제시
- 대학별 성과관리조직에서 담당해야 할 기능, 역할, 사업 등은 자율적으로 결정하도록 함.
- 대학별로 성과관리 프로토콜을 운영할 수 있도록 교육부와 사업관리기관에서 기본 계획을 수립하여 내용을 제시함.

3. 대학조세제도 및 규제

대학조세제도

- (국세1) 양도차액을 교비회계에 전출하지 않더라도 법인회계 내에서 수익용 기본 재산을 취득하는 용도로 사용하는 것이 명확하다면 고유목적사업비로 사용한 것으로 인정하여 양도소득에 대한 법인세를 면제 혹은 감면할 필요가 있음.
- (국세2) 학교회계내 예금이자에 대해서는 비과세로 전환하여 과세당국과 대학에 발생하는 불필요한 행정비용을 제거해야 할 것임.
- (국세3) 지난 20년간 계속된 등록금 가격통제와 부족한 재정지원으로 어려움을 겪고 있는 대학법인에 대해 특별한 부가가치세 영세율 적용이 필요하다고 판단됨.
- (국세4) 민자기숙사는 건립 시기에 상관 없이 기부채납 및 운영단계에서 부가세를 면제하되 그 혜택이 학생들에게 돌아갈 수 있도록 기숙사비도 비례하여 인하함으로써 원거리 출신 학생들의 거주비 부담을 낮추고 대학교육에 대한 접근 가능성을 높일 필요가 있음.
- (지방세1) 학교법인에서 교지확보를 위해 토지를 취득할 경우, 목적대로 사용하기 위해 필요한 도시계획시설변경 소요시간(2년~3년)동안 재산세를 감면 해야하고, 정당한 사유 없이 그 취득일부터 3년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우에 면제된 취득세를 추징하게 되는데, 이 때 ‘정당한 사유’의 범위를 명시하여 과세 관청과 대학간의 불필요한 행정 비용 낭비를 미연에 방지할

필요가 있으며, 수익용기본재산 중 토지를 활용하거나 매각하는 등 수익 창출 노력에 대해 지방대학법인에 한정된 지방세 특례를 전 대학법인으로 확대해야 할 것임.

- (지방세2) 사실상 국공립대학과 국립대학법인과 동일한 기능을 수행하고 있는 사립대학 법인이 소유한 교육용 부동산 등에 대해서도 2018년 이전과 같이 한시적인 지방세 면세가 아니라 영구면세 또는 비과세로 전환해야 할 것임.
- (지방세3) 현재로서는 전반적으로 토지에 대한 저율 분리과세 혜택을 축소하고 있는 과세당국의 정책방향은 바꿀 수는 없지만, 조세지출을 통한 대학에 대한 지원이라는 측면에서 수익용 토지에 대해 재산세와 종합부동산세의 감면 제도를 도입할 필요가 있음.
- (기타과세1) 사실상 대부분 이윤을 창출하지 못하고 있는 학교기업의 현실을 감안하여 학교기업에 대한 법인세 및 부가가치세 부과를 일몰기한을 두고 감면하는 방향으로 전환함으로써 학교기업의 진취적인 도전이 성공할 수 있는 토대를 만들고 유인할 필요가 있음.
- (기타과세2) 기업 및 영리법인(학교법인 전액출자)의 법정기부금의 손금인정 한도를 2011년 이전과 같이 사립대학에 대한 법정기부금 손금 인정을 인상할 필요가 있음.
- (로드맵) 앞서 제시한 국세분야 4개 개편안, 지방세분야 3개 개편안, 그리고 기타과세 분야 2개 개편안을 종합적으로 고려하여 빠른 시일내에 추진할 부분과 중장기적으로 준비과정을 거쳐 추진할 부분을 구분할 필요가 있음.
 - 단기과제로서는 (국세1) 수익용 기본재산 대체취득에 따른 양도소득에 대한 법인세 감면, (국세2) 원천징수 대상인 학교법인 예금이자 비과세 전환, (지방세1) 고유목적사업용 부동산에 대한 지방세 과세 규정 명확화, (기타과세1) 학교기업에 대한 과세 감면, (기타과세2) 법정기부금의 손금 인정 한도 확대를 고려할 수 있음.
 - 중기과제로서 (국세4) 대학 기숙사에 대한 부가가치세 면세와 (지방세2) 학교소유 교육용 부동산 비과세 원칙 확립 과제가 포함됨.
 - 장기과제로서 (국세3) 사립대 교육용역에 대한 영세율 적용과 (지방세3) 대학법인

수익용 기본토지에 대한 세부담 완화를 추진할 수 있음.

대학규제

- 국가장학금 II유형(대학연계지원형) 지원에서 대학등록금 부담완화 자체노력과 국가장학금 지원을 연계하는 한국장학재단의 기존 「국가장학금 시행계획」을 수정함.
- 대학 보유 수익용 기본재산의 수익률 제고를 위해 첫째, 일정 수익률(예: 시중은행의 3년 만기 평균 정기예금이자율)에 미달하는 부분은 수익용 기본재산 확보율에서 제외하도록 관련 규정을 개정하거나 대안으로 수익용 기본재산으로부터의 수익률이 일정 수준 이하를 나타내는 유형의 수익용 기본재산은 일정한 기간을 두고 다른 유형의 수익용 기본재산으로 대체할 것을 의무화하는 방안을 도입함.
- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제90조는 원칙 불허, 일부 허용의 열거식 (Positive) 방식으로 대학 내 영위 가능한 업종을 규제하고 있으나 향후 원칙 허용, 일부 불허 방식의 규제(Negative 방식)로 전환하면서 대학에 대해 설치 가능한 편의시설에 대한 결정의 자율성을 부여함.
- 교육당국은 대학교지의 개발제한구역 지정 현황에 관하여 전수조사한 후 개발제한지역의 타당성에 대해 관련 기관과 협의하여 가능한 경우 지정 해제를 추진하는 것이 요구됨.
- 법인회계와 교비회계의 구분 폐지는 장기 과제로 남기되, 학교운영에 수반되는 비용 지출이나 해외에 캠퍼스를 설치하는 데 필요한 비용 지출 등은 법인회계뿐만 아니라 교비회계에서 지출할 수 있도록 관련 사립학교법과 시행령을 재정비할 필요가 있음,
- 「산학협력법」을 개정해 영리기업이 학교기업에 주주로 참여할 수 있도록 할 필요가 있으며, 개별단위가 아닌 지역별 컨소시엄 지역 학교기업 설립을 허용해야 함.
- 외국인 유학생 유치 확대하기 교육국제화인증제의 합리적 개편, 비자제도의 유연성 제고, 유학생 홍보 전략의 강화 등이 필요함.

- 현재 관계 법령에 그 근거가 마련되지 못한 해외캠퍼스 설립을 위한 근거규정 마련을 위해 「고등교육법」 제4조에 학교를 국외로 위치 변경하는 것을 규정하는 별도의 항을 추가하고 「고등교육법 시행령」, 「대학설립운영규정」 등도 개정함.
- 사립학교 법인이사회의 투명성과 책무성 강화를 위해 첫째, 현재 사립학교법에 거의 규정되어 있지 않은 임원의 책무에 관한 보다 명시적인 규정을 도입하고, 둘째, 이사의 이사회 참석 및 의결 제척 사유에 대해 현행 사립학교법의 규정을 좀더 명확하게 개정하고, 셋째, 법인의 주요 사항에 관한 정보 공개를 의무화할 필요가 있음.
- 교육부는 교외 기숙사에 대한 교육용 전기요금 적용, 대학 건물에 대한 옥외 광고물 설치 허용 등 제도 개선을 관계 기관이 수용할 수 있도록 하여 대학재정 여건 개선에 힘쓸 필요가 있음.
- 대학재정 확충 및 효율화를 목적으로 앞에서 제시된 주요 정책제언을 영역별, 대상별, 추진주체별로 구분하여 정리하면 다음 표와 같음.

기본 방향	정책 방안 및 세부 정책	대상	추진 주체
대학 구조조정 촉진	-대학간 통폐합 및 자발적 폐쇄 촉진 * ‘대학구조조정에 관한 법률’ 도입 * 대학 간 학부 단위 양도·양수 허용 * 국공립대학 통폐합 촉진을 위한 거버넌스 모델 제시	사립 공통 국공립	국회, 정부, 대학
	- 무전공 확대에 따른 경상비 지원 * 구조조정 경상비 지원사업 시행	사립	정부
	- 지역대학간 자원 공유 유도 * 지역대학간 교양교육, 시설물 등 공유 * 「학교복합시설법」 지원 대상을 대학까지 확대	공통	정부, 지자체, 대학
대학재정지원 제도 개선	- 대학재정 확보제도의 개선 * 고등·평생교육지원특별회계의 설치 목적 명료화 * 특별회계의 지속가능성 확보를 위한 법적 기반 재정비 - 안정적인 자원 확보방안 * 중장기적으로 고등교육재정교부금법(가칭) 제정	공통	국회, 정부
	- 대학재정 배분 및 성과관리의 개선 * 대학 자율성 기반 일반재정지원사업 확대	공통	정부. 대학

	* 대학별 자체 성과관리 강화 필수화		
대학조세제도 개선	- 국세 분야 제도 개선 * 수익용 기본재산 대체취득에 따른 양도소득에 대한 법인세 감면 * 원천징수 대상 학교법인 예금이자 비과세 전환 * 사립대 교육용역에 대한 영세율 적용 * 대학 기숙사에 대한 부가가치세 면세	사립	정부
	- 지방세 분야 제도 개선 * 고유목적사업용 부동산에 대한 지방세 과세 규정 명확화 * 학교소유 교육용 부동산 비과세 원칙 확립 * 대학법인 수익용 기본토지에 대한 세부담 완화	사립	정부
	- 기타과세 분야 제도 개선 * 학교기업에 대한 감면 * 법정기부금의 손금 인정 한도 확대	사립	정부
대학 규제제도 개선	- 등록금규제 완화 * 국가장학금 II 유형 규정 개정	사립	정부
	- 대학 자산운용 관련 제도 개선 * 수익용 기본재산의 수익률 제고 * 대학 내 설치 가능한 업종 규제 완화 * 대학교지의 개발제한구역 지정 재고	사립, 공통	정부
	- 법인회계와 교비회계의 구분 완화 * 회계간 전용금지의 예외 확대	사립	정부
	- 학교기업 활성화를 위한 규제 완화 * 지역별 컨소시엄 형태의 학교기업 설립 허용 * 기술지주회사의 주주로 기업의 참여 허용	공통	정부, 기업, 대학
	- 국제화 강화 * 외국 유학생 유치 확대 * 국내 대학의 해외진출 확대	공통	정부
	- 사립대학 법인이사회의 책무성·투명성 강화	사립	정부

목 차

I. 서론	14
1. 연구의 배경 및 목적	14
1) 연구 배경	14
(1) 학령인구 감소, 반값등록금 정책 등으로 대학 재정난 심화	14
(2) 대학 자체 수입기반 취약하고 정부 재정지원도 미흡	14
(3) 대학 재정난은 국가경쟁력 저하, 지역경제 위축 등 문제 초래	15
2) 연구 목적 및 의의	15
2. 연구의 내용 및 대상	16
1) 연구 내용	16
2) 연구 대상	17
3. 연구 방법	18
II. 대학 재정 현황 및 전망	19
1. 운영손익 분석	19
1) 전반적 현황	19
(1) 분석 대상 및 방법	19
(2) 운영손익 증감 현황	20
(3) 운영수입 및 지출 증감 분석	20
2) 운영수입 분석	23
(1) 운영수입 구성 비중	23
① 전반 현황	23
② 지역별 분석	24
③ 2022년 운영수입 구성 비중	25

(2) 등록금수입	26
① 등록금수입 구성 비중	26
② 지역별 분석	27
(3) 전입금수입	28
① 전입금수입의 구성 비중	29
② 법인전입금	30
(4) 기부금수입	32
① 구성 비중	32
② 기부금수입의 지역별 분석	33
(5) 국고보조금	34
① 국가장학금	34
② 국고보조금수입의 구성 비중	34
(6) 학교기업 및 산학협력단 전입금	35
① 전반 현황	35
② 학교기업전입금	36
③ 산학협력단전입금	36
(7) 교육부대수입	37
(8) 교육외수입	38
3) 운영지출 분석	38
(1) 운영지출의 구성 비중	38
(2) 등록금수입의 비용 지급 가능성	39
① 보수 및 관리운영비 지급 가능성	39
② 등록금수입으로 보수 등을 지급할 수 없는 대학	40
③ 주요 경비 증감 현황	41
2. 재무 분석	42
1) 전반 현황	42
(1) 사립대학	42

(2) 국립대학	43
① 관련 법령	43
② 국립대 세입 및 세출	43
③ 국립대학의 재정	44
2) 항목별 분석	44
(1) 원금보존기금	44
(2) 임의기금	45
(3) 학교기업	45
(4) 차입금	46
(5) 전기이월운영차액	46
3. 연구 및 재정 여건	47
1) 연구비 수혜실적	47
2) 학생 1인당 교육(투자)비	48
3) 수익용 기본재산 확보율	49
(1) 전반 현황	49
(2) 지역별 기본재산 확보율	50
(3) 수익용 기본재산의 구성 현황	51
4) 학교운영경비 부담률	52
5) 재정지원 사업 수혜실적	53
4. 대학 재정 전망	54
1) 입학자원 감소	54
(1) 신입생 미충원 인원의 추정	54
① 입학정원 감소 현황	54
② 미충원 현황	55
③ 연도별 미충원 인원의 추정	56
④ 대학 구조조정 시 고려 사항	58
2) 학령인구 감소에 따른 경영위기 대학 발생 가능성	59

(1) 신입생 미충원율이 운영손익에 미치는 영향	59
① 운영손익 추정을 위한 가정	59
② 미충원율 증가에 따른 운영손실 추정	60
(2) 운영손실 발생 대학의 추정	61
(3) 운영손실의 보전 가능성	63
Ⅲ. 대학재정지원제도 현황과 문제점	65
1. 고등교육재정 지원 정책의 변천과 윤석열 정부의 정책 방향	65
1) 고등교육재정 지원정책의 변천과정	65
2) 윤석열 정부의 고등교육재정 투자 방향	67
2. 정부의 고등교육재정 지원 사업 현황	69
1) 국립대학 육성사업	69
2) 대학혁신 지원사업	72
3) 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)	76
4) 글로벌대학30	79
3. 고등·평생교육지원 특별회계의 설치	80
1) 「고등·평생교육지원 특별회계법」의 내용	80
2) 2023년 고등·평생교육지원 특별회계의 주요 내용	81
4. 주요국의 고등교육 재정지원 최근 동향	84
1) 미국	84
(1) 연방정부의 고등교육 재정지원	84
(2) 주정부 고등교육 재정지원	86
(3) 고등교육재정 지원 관련 정책 쟁점	87
2) 일본	88
(1) 고등교육재정 공적 지원 현황	88
(2) 국립대학의 재정 운영 현황	90
(3) 사립대학 경상비보조금 지원	92

(4) 2040 고등교육 그랜드디자인	98
(5) 고등교육 교육재정지원 관련 정책 이슈	99
3) 핀란드	102
(1) 고등교육의 재정지원에 대한 법적·제도적 근거와 경과	102
(2) 중앙(연방)정부 및 지방(주정부)의 고등교육재정 지원 구조와 지원 방식	104
(3) 최근 5년 중앙(연방)정부 및 지방(주)정부의 고등교육재정 지원 규모	105
(4) 고등교육기관 대상 정부의 재정지원 정책 동향	108
(5) 고등교육 관련 교육재정 지원과 관련된 정책 이슈	109
4) 정책적 시사점	110
(1) 대학 입학자원 감소에 따른 대한 정책적 대응	110
(2) 추가적인 대학 재정 확보 전략의 수립	111
(3) 대학 재정 다각화 방안 마련	112
(4) 사립대학에 대한 경상비 지원	113
(5) 대학에 대한 성과기반 재정지원제도 운영	113
5. 고등교육재정지원제도의 문제점	114
1) 정부 고등교육예산 규모의 절대 부족	114
(1) 정부예산 대비 교육예산	114
(2) 세부 사업별 고등교육예산	116
(3) 국제적 수준과의 비교하여 절대 부족한 수준의 고등교육재정 규모	118
2) 대학재정 확보 및 배분(지원)제도의 문제점	120
(1) 신규 세입 재원의 안정성과 지속가능성 문제	120
(2) 고특회계의 목적과 기존 사업비의 고특회계 이전 타당성 문제	121
(3) 타 부처 평생·고등교육 관련 재정의 고특회계 이전 범위	122
(4) 일반재정지원사업에 대한 성과관리 미흡	124
IV. 대학조세제도 및 규제의 현황과 문제점	125

1. 대학조세제도	125
1) 조세제도의 현황	125
(1) 대학법인의 세법상 지위	125
(2) 조세지출의 현황	126
2) 대학법인에 대한 국세 제도의 문제점	128
(1) 법인세 제도 개요	128
(2) 수익용 기본재산 대체취득에 따른 양도소득에 대한 법인세	130
(3) 원천징수 대상인 학교법인 예금이자에 대한 법인세	132
(4) 사립대 교육용역에 대한 부가가치세	132
(5) 민자건설 대학 기숙사에 대한 부가가치세	133
3) 대학법인에 대한 지방세 제도	133
(1) 지방세 제도의 개요	133
(2) 학교소유 교육용 부동산 지방세 과세	137
(3) 학교법인 수익용토지 분리과세	137
4) 기타 과세제도	138
(1) 학교기업에 대한 과세	138
(2) 기증재산 상속 증여세	138
(3) 기부금에 대한 과세제도	139
(4) 학교편의시설(후생복지시설)에 대한 과세제도	139
2. 대학 규제	140
1) 대학 규제의 패러다임 변화	140
2) 반값 등록금 정책	142
(1) 개요	142
(2) 반값등록금 정책 시행의 문제점	143
3) 교지, 교사 및 대학 자산 규제	145
(1) 최근의 규제완화 내용	145
① 2023년 9월 12일 「대학 설립·운영규정」 개정을 통한 규제 완화	145

② 산업체 이용 교사면적의 허용범위 확대	146
③ 분리된 교지의 동일 교지 인정 확대	147
④ 서울시 조례 개정을 통한 서울시 소재 대학 건축규제 완화	147
⑤ 대학자산 활용에 대한 규제완화	147
(2) 대학자산 활용 관련 문제점	149
4) 법인회계와 교비회계의 구분	151
5) 학교기업 및 기술지주회사 제도	152
6) 국제화 관련 규제	152
(1) 유학생 관련 규제	152
(2) 대학 해외진출 관련 규제	155
7) 사립대학 법인이사회 관련 규정 미흡	156
8) 기타 규제	157
V. 정책방안	158
1. 대학 구조조정 촉진	158
1) 대학 통폐합 및 자발적 폐쇄 촉진	158
(1) 필요성	158
(2) 정책방안	159
① '대학구조조정에 관한 법률' 도입	159
② 대학 간 학부 단위 양도·양수 허용	160
③ 국공립대학 통폐합 촉진을 위한 거버넌스 모델 제시	160
2) 무전공 확대에 따른 경상비 지원	161
(1) 필요성	161
(2) 정책방안	162
3) 지역대학간 자원 공유 유도	162
(1) 필요성	162
(2) 정책방안	163

2. 대학재정지원제도	164
1) 대학재정 확보 제도의 개선방안	164
(1) 특별회계 설치 요건 충족을 위한 법률 개정 및 사업 재구조화 방안	164
(2) 특별회계의 지속가능성 확보를 위한 법적 기반 재정비	165
(3) 고등교육을 위한 안정적인 추가 재원 확보 방안	165
(4) 중·장기적 고등교육 공적 재원 확보방안	167
2) 대학재정 배분 및 지원제도의 개선방안	171
(1) 대학 자율성 기반 일반재정지원사업의 확대	171
(2) 대학별 자체 성과관리 강화 필수화	172
3. 대학조세제도 및 규제	173
1) 대학조세제도	173
(1) (국세1) 수익용 기본재산 대체취득에 따른 양도소득에 대한 법인세 감면	173
(2) (국세2)원천징수 대상인 학교법인 예금이자 비과세 전환	173
(3) (국세3) 사립대 교육용역에 대한 영세율 적용	174
(4) (국세4) 대학 기숙사에 대한 부가가치세 면세	175
(5) (지방세1) 고유목적사업용 부동산에 대한 지방세 과세 규정 명확화	175
(6) (지방세2) 학교소유 교육용 부동산 비과세 원칙 확립	175
(7) (지방세3) 대학법인 수익용 기본토지에 대한 세부담 완화	176
(8) (기타과세1) 학교기업에 대한 감면	176
(9) (기타과세2) 법정기부금의 손금 인정 한도 확대	177
(10) 대학법인에 대한 조세제도 개편 로드맵	177
2) 대학 규제	178
(1) 등록금 규제 완화	179
(2) 대학 자산운용 관련 제도 개선	179
① 수익용 기본재산으로부터의 수익률 제고	179
② 대학 내 설치 가능한 업종 규제 완화	180

③ 대학교지의 개발제한구역 지정 재고	180
(3) 법인회계와 교비회계의 구분 완화	180
(4) 학교기업 활성화를 위한 규제 완화	181
(5) 국제화 강화	182
① 외국 유학생 유치 확대	182
② 국내 대학의 해외진출 확대	183
(6) 사립대학 법인이사회의 책무성·투명성 강화	183
(7) 기타	184
VI. 결론	185
1. 정책제언 요약	185
2. 향후 과제	186
참고문헌	188
첨부	
고등교육 국제경쟁력 제고를 위한 프랑스의 고등교육기관 연계정책	194

표 목 차

[표 II-1] 사립대학 운영손익 보고 현황	20
[표 II-2] 운영수입 및 지출 현황	23
[표 II-3] 운영수입 구성 비중	24
[표 II-4] 지역별 운영수입 구성 비중	25
[표 II-5] 2022년 운영수입 구성 비중	26
[표 II-6] 등록금수입의 구성 비중	27
[표 II-7] 등록금수입의 지역별 비중(2022년)	28
[표 II-8] 전입금수입의 구성 비중	29
[표 II-9] 법인전입금 비중	30
[표 II-10] 법정부담금 부담 현황	31
[표 II-11] 법정부담금 지역별 부담 현황(2022년)	32
[표 II-12] 기부금수입의 구성 비중	33
[표 II-13] 국고보조금수입의 구성 비중	35
[표 II-14] 산학협력단 및 학교기업 전입금의 구성 비중	37
[표 II-15] 교육부대수입의 구성 비중	37
[표 II-16] 교육외수입의 구성 비중	38
[표 II-17] 2022년 운영지출의 구성 비중	39
[표 II-18] 등록금수입에서 차지하는 비중	40
[표 II-19] 등록금수입으로 보수 등을 지급하기 어려운 대학	41
[표 II-20] 주요 경비 증감 현황	41
[표 II-21] 주요 재무상태 변동 현황	43
[표 II-22] 연구비 수혜실적 현황	48
[표 II-23] 학생 1인당 교육(투자)비	49
[표 II-24] 수익용 기본재산 확보율	50
[표 II-25] 수익용 기본재산 확보율(2023년)	50

[표 II-26] 수익용 기본재산 구성 및 수익률(2023년)	52
[표 II-27] 학교운영경비 부담률	53
[표 II-28] 재정지원 사업 수혜실적(2020년)	54
[표 II-29] 연도별 미충원 인원의 추정	57
[표 II-30] 운영손실 보고대학의 추정	63
[표 II-31] 운영손실 보전 가능성	64
[표 III-1] 역대 정부별 고등교육재정 지원정책의 주요 특징	65
[표 III-2] 2023 교육부 주요업무 추진계획 개요	67
[표 III-3] 2023 교육부 주요업무 추진계획 세부 내용(지역맞춤 개혁분야)	69
[표 III-4] 2023년 국립대학 육성사업 개요	71
[표 III-5] 2023년 국립대학 육성사업 사업비 배분	71
[표 III-6] 2023년 대학혁신 지원사업 개요	73
[표 III-7] 2023년 대학혁신 지원사업 유형별 주요 내용	74
[표 III-8] 2023년 대학혁신 지원사업 일반재정지원(I 유형) 사업비 배분	75
[표 III-9] 2023년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 개요	77
[표 III-10] 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 주요 내용	78
[표 III-11] 글로벌대학 육성 계획 주요 내용	79
[표 III-12] 2023년 고특회계 증액분 투입 사업	82
[표 III-13] 2024년도 고등·평생교육지원 특별회계 사업 내용(정부 예산요구안)	83
[표 III-14] 미국 연방정부 고등교육예산 지원규모 5개년 추이	85
[표 III-15] 미국 연방정부 부처별 연구개발 지원 규모 5개년 추이	85
[표 III-16] 미국 주정부 고등교육예산 지원 규모 5개년 추이	87
[표 III-17] 문부과학성 예산 추이 및 비중	89
[표 III-18] 일본 대학의 설립유형별 공교육비 재원 구조	90
[표 III-19] 일본의 국립대학법인 평가제도 개요	92
[표 III-20] 일본 사립대학경상비 일반보조금 산정 세부 기준(2022년 기준)	95
[표 III-21] 일본 사립대학경상비 일반보조금 증감 기준	96

[표 Ⅲ-22] 일본 사립대학경상비 특별보조금 지원 영역 및 내용	97
[표 Ⅲ-23] 일본 국립대학 운영비 배분 그룹 설정의 재검토	101
[표 Ⅲ-24] 일본 국립대학 운영비 배분지표에 대한 재검토	101
[표 Ⅲ-25] 핀란드 고등교육 재정지원 관련법 현황	104
[표 Ⅲ-26] 2017-2021년 핀란드 교육문화부의 고등교육 공적 자원	106
[표 Ⅲ-27] 2023년 운영 중인 10개 플래그십 프로그램 현황	108
[표 Ⅲ-28] 연도별 정부 총 예산 대비 교육예산 추이와 전망	115
[표 Ⅲ-29] 교육단계별 교육예산의 규모와 비중 추이	115
[표 Ⅲ-30] 세부 사업별 고등교육예산 추이	116
[표 Ⅲ-31] 한국의 고등교육재정 지원 수준 국제 비교	119
[표 Ⅳ-1] 예산분류기준별 조세지출액 추이	127
[표 Ⅳ-2] 예산분류별 총지출 대비 조세지출 비중(2024년 예산안 기준)	128
[표 Ⅳ-3] 수익용 기본재산의 수입률 현황	130
[표 Ⅳ-4] 농지에 대한 비과세 감면의 유형	131
[표 Ⅳ-5] 기타 양도소득에 대한 비과세 감면의 유형	131
[표 Ⅳ-6] 학교에 대한 지방세 특례 내용	134
[표 Ⅳ-7] 반값등록금 정책 시행 이후 사립대학 수입구조의 주요 변화	142
[표 Ⅳ-8] 반값등록금 정책 시행 이후 사립대학 지출구조의 주요 변화	143
[표 Ⅳ-9] 외국 학생 현황	153
[표 Ⅴ-1] 대학재정 확보 제도의 개선방안	166
[표 Ⅴ-2] 「고등교육재정교부금법안」 등을 토대로 한 안정적 고등교육재원 확보방안	168
[표 Ⅴ-3] 내국세 일정률 기반 고등교육재정교부금제도의 운영 방안 : 서용교 대표발의 법안의 주요 내용(재원, 교부금 종류, 지원 내역 등)	170
[표 Ⅴ-4] 대학별 자체 성과관리 프로토콜의 주요 내용	173
[표 Ⅵ-1] 대학재정 확충 및 효율화 목적	186

그림 목 차

[그림 Ⅲ-1] 정부별 대학 재정지원 사업의 변천	67
[그림 Ⅲ-2] 2023년 국립대학 육성사업 지원 구조 개편	70
[그림 Ⅲ-3] 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)의 기본 구조	77
[그림 Ⅲ-4] 고등·평생교육지원특별회계 도입 후 교육재정 구조	81
[그림 Ⅲ-5] 핀란드 고등교육 핵심예산 지원 구조	105
[그림 Ⅲ-6] 지난 20년간의 핀란드 정부의 고등교육 재정지원 현황	107
[그림 Ⅲ-7] 연도별 고등교육재정 지원 규모 대비 교육·학술연구 역량 강화 지원 실적 비중	118
[그림 Ⅲ-8] 주요국 대학생 1인당 공교육비 2010년과 2019년 비교(단위: USD/PPP)	120

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

(1) 학령인구 감소, 반값등록금 정책 등으로 대학 재정난 심화

○ 대학이 등록금에 수입의 중요한 부분을 의존*하고 있는 가운데 학령인구 감소가 본격화**하여 재학생 수가 감소하면서 대학의 재정난이 심화되고 있음.

- 재학생 감소는 운영지출 감소에도 불구하고 등록금 수입 감소를 초래해 대학재정에 부정적으로 작용함.

* 김한수(2022)에 따르면 2016~2019년 전체 일반대학/연도 450개 관측치별 운영수입 중 등록금이 차지하는 비중의 평균은 58.15%; 대학교육연구소(2023)에 따르면 2021년 일반대학 총수입 중 등록금 비중은 53.3%임.

** 통계청의 장래인구추계(<https://kosis.kr>)에 따르면 학령인구가 대학입학정원보다 적은 상황이 이미 도래했으며 향후 더욱 심화하여 2040년에는 전자가 후자보다 20만 명이나 적을 전망이다.

○ 지난 10여 년간 지속된 반값 등록금 제도와 지난 정부부터 시작된 입학금 폐지로 인해 대학 재정난은 더욱 악화되고 있음.

- 대학교육연구소(2023)에 따르면 2015년부터 2021년 사이 일반대학 144개교 중 84.7%에 달하는 122개교에서 등록금 수입의 절대 규모가 감소함.

- 반값 등록금 정책 시행 이후 등록금 수입 감소를 상쇄하는 이상으로 교육부 국고보조금 수입이 증가하였으나 후자는 장학금이나 특정 용도로 사용이 한정된 재정 지원사업 수입이기 때문에 대학운영을 위한 재정 여건은 악화되었음.

(2) 대학 자체 수입기반 취약하고 정부 재정지원도 미흡

○ 대부분의 대학에서 수익용 기본재산이 부족한 가운데 그동안 대학에 대한 규제 완화의 진전에도 불구하고 여전히 존재하는 각종 제도적 제약 등으로 인해 대학의

자율적 재정 확충이 어려운 실정임.

- 최근 교육부가 고등·평생교육지원 특별회계를 한시적으로 설치하고 규모를 확충하면서 대학에 대한 재정지원을 확대하고는 있으나 모든 대학의 재정수요를 충족시키기에는 부족하고 향후 지속가능성에 대한 불확실성도 높은 상황임.

(3) 대학 재정난은 국가경쟁력 저하, 지역경제 위축 등 문제 초래

- 대학의 재정난은 결국 대학교육의 질 저하와 인적자본의 약화를 통해 국가경쟁력 및 경제성장의 저하를 초래함.
- 특히 대학 재정난이 비수도권 대학에서 심각하게 나타나면서 대학사회 양극화와 지역경제 위축 등 문제도 심각한 실정임.
- 이에 대학재정의 문제점을 진단하여 대학재정의 효율화와 확충 방안을 시급하게 마련할 필요가 제기됨.

2) 연구 목적 및 의의

- 본 연구의 목적은 우리나라 대학 재정의 현황과 문제점을 파악하여 중장기 국가교육발전계획 수립 시 활용될 수 있는 대학재정 확충 및 효율화 방안의 도출임.
- 그동안 지속적으로 대학재정 문제의 심각성이 대학교육의 중요한 현안으로 제기되면서 관련된 연구가 다수 진행된 바 있음.
- 본 연구는 국민경제의 지속가능성, 교육의 책무, 그리고 대학경영의 효율성 등 다양한 측면을 균형 있고 통합적인 관점에서 검토하고 대응방안을 제시한다는 점에서 기존 연구와 차별화됨.
 - 경제학, 교육학, 회계학 등 다양한 학문 분야의 연구자로 팀을 구성하여 다학문적인 관점에서 대학재정 문제를 접근하고자 함.
- 아울러 대학구조조정, 대학에 대한 정부재정지원, 대학에 대한 세제지원, 대학 규

제완화를 통한 자체적 재정책확충 모색 등 대학재정 확충 및 효율화를 위한 다양한 방안을 종합적으로 모색하는 의의가 있음.

2. 연구의 내용 및 대상

1) 연구 내용

- 본 연구는 가용한 자료를 폭넓게 활용하여 대학재정 현황 진단 및 전망을 제시하는 데서 출발함.
 - 장래인구추계에 기초한 대학 충원율 및 대학 재정수지 전망을 제시함.
 - 고등교육 재정 현황을 진단하기 위해 유형별(국공립/사립, 수도권/지방) 재정 현황의 특징을 도출함.

- 대학재정 현황 및 전망 분석을 바탕으로 네 가지 관점에서 대학재정 확충 및 효율화 방안을 제시하고자 함.
 - 대학구조조정 방안
 - 대학재정지원제도 개선방안
 - 대학조세제도 개선방안
 - 대학규제 개선방안

- 대학재정 개선을 위한 대학구조조정 방안
 - 자발적 구조조정과 정책적 인센티브의 효과적 결합을 통한 바람직한 대학구조조정 방안을 제시함.

- 대학재정지원제도 개선방안
 - 안정적인 대학재정 확보를 위한 고등교육특별회계의 개선방안을 단기와 중장기로 구분하여 제시할 것임.
 - 대학자율과 지자체 연계 대학재정 운영방식의 개선방안을 제시할 것임.
 - * 대학 주도의 자율적 혁신 기반 대학재정 운영 방안을 마련하고, 사회 안정과 지방 분권화 시대를 맞이하여 대학이 지자체와 협력하여 지역 사회, 경제에서의 역할을 강화하는 방안을 제시할 것임.
 - 대학재정 지원방식 관련된 개선방안을 제시할 것임.
 - * 기관단위 지원들은 대학들의 혁신과 구조조정과 관련하는 경우로 한정하여 대학

의 자율성을 기반으로 시행

- * 사업단위 지원은 사업팀의 성과가 필요한 경우 활용
- * 개인단위 지원은 장학금과 연구비 지원 목적으로 활용
- 대학재정 성과관리와 관련하여 선정, 평가, 환류의 공정성·투명성 제고방안, 유럽에서 사용되고 있는 대학들의 성과계약형 지원 사례를 분석하여 성공요소들을 식별하고 적용방안을 도출할 것임.

○ 대학조세제도 개선방안

- 법인세, 부가가치세, 재산세 등 각종 세금에 대해 대학교육 질 제고 및 대학재정 확충의 관점에서 면제 내지 감면될 필요가 있는 조세 분야를 식별하고 그 타당성을 검토하여 제시할 것임.
- 아울러 구체적으로 면제 내지 감세의 구체적 방법도 제시함.
- * 예를 들어 법인세 감면을 위해 현행 조세특례제한법 제104조의 16(대학 재정 건전화를위한 과세특례)를 개정하는 방안을 제시함.

○ 대학규제개혁 방안

- 등록금 규제, 자산 활용 규제, 회계제도, 국제화 규제, 거버넌스 제도 등에 관한 개선방안을 제시함.

○ 본 연구보고서는 이상 내용을 제I장 서론, 제II장 대학재정의 현황 및 전망, 제III장 대학재정지원제도 현황과 문제점, 제IV장 대학조세제도 및 규제의 현황과 문제점, 제V장 정책방안, 제VI장 결론으로 구분하여 작성할 것임.

- 제II장 현황 및 전망에서는 대학재무 현황을 분석하고 학령인구 감소에 따른 대학재정 전망을 제시함.
- 제III장 대학재정지원제도 현황과 문제점에서는 고등교육재정 지원 정책의 변천과 윤석열 정부의 정책 방향, 정부의 고등교육재정 지원 사업 현황, 고등·평생교육지원 특별회계의 설치, 주요국의 고등교육 재정지원 최근 동향, 고등교육재정지원 제도의 문제점 등을 분석함.
- 제IV장은 대학조세제도와 대학규제로 구분하여 현황과 문제점을 분석함.
- 제V장에서는 대학구조조정 방안, 대학재정지원제도 개선방안, 대학 조세제도 및 규제 개선방안 등으로 구분하여 대응방안을 제시함.
- 제VI장은 정책대안의 요약과 향후 과제를 논의함.

2) 연구 대상

- 본 연구는 4년제 국공립대학 및 사립대학을 대상으로 연구를 진행함.
 - 4년제 대학과 2년제 대학은 특성이 다르며, 공립전문대학과 사립전문대학을 비교하기에는 공립전문대학의 표본 수(8개)가 적어 연구결과를 일반화하기 곤란하기 때문에 전문대학을 연구 범위에 포함시키지 않음.
 - 다만 4년제 대학의 재정 확충 내지 효율화를 위해 필요한 경우에 한하여 전문대학도 논의의 대상이 될 수 있음.
- 국공립대학과 사립대학, 그리고 수도권대학과 지방대학을 구분하여 분석함.
 - 정부지원제도, 대학 수입구조 등에서 국공립대학과 사립대학은 뚜렷이 구분됨.
 - 수도권대학과 지방대학을 구분하여 분석함으로써 권역별 차별화된 대응방안을 도출하고자 함.
- 특히 이러한 구분을 통해 재정 문제를 더욱 심각하게 겪고 있는 지방사립대학에 유용한 정책 시사점을 제시하고자 함.

3. 연구 방법

- 대학재정 관련 통계 자료를 분석함
 - 대학알리미, 「고등교육통계연보」등 공표된 자료뿐만 아니라 사학진흥재단을 통해 정리된 자세한 사립대학 재무자료 등을 토대로 분석함.
 - * 수도권 및 비수도권 사립대학 및 국·공립대의 재무 현황과 전망 분석
 - * 정부와 지방자치단체에서 대학에 대해 지원한 현황을 분석
 - * 반값등록금 제도 등 정부 정책이 대학의 재정에 미친 영향을 분석
- 고등교육재정 관련 선행연구 내지 문헌을 분석함.
- 대학 관련 각종 법령, 보도자료 및 학술연구를 조사·검토함.
- 주제별로 필요한 경우 해외 대학재정 현황과 정책 사례를 검토하여 대응방안 수립을 위한 자료로 활용함.
- 자문회의 및 세미나를 개최하여 전문가들의 의견을 청취하고 연구에 반영함.

Ⅱ. 대학 재정 현황 및 전망

1. 운영손익 분석

1) 전반적 현황

(1) 분석 대상 및 방법

- 본 연구는 사립대학 경영 상황의 변화를 분석하기 위해 자금계산서의 운영수입에서 운영지출을 차감해 운영이익(손실)을 계산
- 이 때 계산되는 운영이익(손실)은 구조조정 성과를 평가에 반영하기 위한 목적으로 계산되는 「사립대학 재정진단 편람(이하 '시안)」의 운영이익(손실) 계산과 다름에 유의할 필요가 있음.
 - 시안에서는 총 8개 지표로 구성된 진단 체계로 지표별 충족 여부를 판단(허들식) 후 도달한 최종 위치를 확인해 대학의 유형을 재정건전대학, 경영위기대학, 경영위기대학(한시적 유예)으로 분류함.
 - 이 때 운영손익은 운영수입에서 운영지출을 차감하고 명예퇴직 관련 소요금액과 토지 및 건물매각대를 가산해 계산됨.
 - 선제적 구조개선에 따른 명예퇴직금, 명예퇴직수당은 운영지출에 반영되므로 운영손익에 불리하게 작용하며, 구조개선에 따른 자산매각 수입은 운영외 수입으로 분류되므로 운영수입에 반영되지 않음.
 - 종합할 때 시안에서는 자금계산서의 운영수입에 자산매각대를 가산하고 운영지출에서 명예퇴직금 및 수당을 차감함.
- 2019년과 2022년의 운영이익(손실)을 비교·분석함.
 - 이렇게 두 개 년도를 택하여 비교한 이유는 2020년과 2021년이 코로나19가 극심했던 시기로 비대면 위주로 수업을 진행해 일반적인 상황과 비용 행태가 다르며, 신입생 미충원 현상이 뚜렷하게 나타나기 시작한 2019년의 운영손익을 2022년과 비교함으로써 대학 재정 여건의 변화를 파악할 수 있기 때문임.
- 2019년 및 2022년 재무제표를 모두 입수할 수 있는 사립대학 152개교를 분석 대상으로 하므로, 양년도 자료를 모두 구할 수 없는 5개교(서울기독교대, 신경대, 한

려대, 한세대, 화성의과학대)는 제외함.

(2) 운영손익 증감 현황

○ [표 II-1]은 소재지별로 운영 손익을 보고한 대학을 정리한 것임.

- 2019년과 2022년 운영이익을 보고한 대학은 각각 133개와 129개이며, 운영손실을 보고한 대학은 각각 19개와 23개로 같은 기간 운영손실을 보고한 대학이 네 개 증가함.

[표 II-1] 사립대학 운영손익 보고 현황

(단위 : 학교 수)

지역	운영이익			운영손실		
	2019년	2022년	증가(감소)	2019년	2022년	증가(감소)
서울	32	31	(1)	2	3	1
부산	9	8	(1)	0	1	1
대구	1	1	0	0	0	0
인천	4	4	0	0	0	0
광주	8	7	(1)	0	1	1
대전	6	6	0	2	2	0
세종	1	1	0	0	0	0
울산	1	1	0	0	0	0
경기	23	22	(1)	2	3	1
강원	4	5	1	1	0	(1)
충북	8	5	(3)	0	3	3
충남	12	11	(1)	0	1	1
전북	4	7	3	3	0	(3)
전남	4	4	0	2	2	0
경북	13	12	(1)	3	4	1
경남	3	4	1	3	2	(1)
제주	0	0	0	1	1	0
계	133	129	(4)	19	23	4

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(3) 운영수입 및 지출 증감 분석

- 운영수입은 크게 등록금및수강료수입, 전입금및기부금수입, 교육부대수입 및 교육외수입으로 구성되며, 운영지출은 크게, 보수, 관리운영비, 연구학생경비, 교육외비용으로 구성됨.
 - 2018년부터 2022년까지 학부 입학금을 단계적으로 폐지함에 따라 등록금수입이 감소하는 추세인데, 폐지 후 실비(기존 입학금의 30% 정도)만 등록금에 포함하도록 해 대학 재정의 악화를 초래하는 요인으로 작용하고 있음.
 - 신입생 충원을 상승, 중도 탈락률 하락, 외국 학생 유치, 대학원 학생 증가 등으로 등록 학생이 많아지면 운영수입과 운영지출은 각각 증가하고, 전입금 및 기부금수입이 늘면 운영수입은 증가함.
 - 운영지출은 구조조정 등을 통해 감소할 수 있음.
 - 이러한 점을 고려할 때 운영수입 및 지출은 사립대학의 경영 상황을 종합적으로 판단할 수 있는 지표에 해당함.

- 「고등교육법」을 개정해 2023년부터 대학 입학금을 완전히 폐지함.
 - 2017년 교육부 ‘사립대 입학금 실태조사’에 따르면 사립대학의 평균 입학금은 647,000원(국공립대 150,000원, 사립대 770,000원 수준)이며, 입학금 중 33.4%를 입학 외 용도로 사용한 것으로 나타남.
 - 국공립대(39개교)는 2018년부터 입학금을 폐지하였고, 사립대는 2018년부터 입학금의 실비용을 제외한 나머지를 4년 동안 20%씩 감축해 2022년까지 입학금을 폐지함.
 - 대학원은 학부와 비교할 때 보편성이 낮고 입학금 폐지를 유도할 재정적 수단이 부족한 점을 고려해 대학원 입학금은 폐지 대상에서 제외함.
 - 2021년 및 2022년까지는 입학금 실비용에 대해 국가장학금으로 지원하며, 2023년부터는 신입생 등록금으로 포함하되, 해당 등록 금액만큼 국가장학금으로 지원해 학생 부담을 해소하고 있음.

- [표 II-2]는 사립대학 운영수입 및 지출 현황을 정리한 것으로, 2019년 대비 2022년 운영수입과 운영지출이 각각 3,112억원과 3,969억원 증가해 운영손실이 857억원 증가함.
 - 재적학생 수가 감소하면 등록금및수강료수입이 줄어 운영수입이 감소할 것으로 기대되지만 2019년 대비 2022년 재적학생 수는 209,193명 감소했음에도 불구하고 운영수입은 3,486억원 증가함.
 - 등록금수입이 감소했는데도 운영수입이 늘어난 이유는 전입금및기부금수입, 교육

외수입이 증가했기 때문임.

- 분석 대상 대학 152개교 중 28곳¹⁾은 등록금및수업료수입 1,424억원이 증가했으며, 나머지 대학은 5,622억원 감소해 전체 등록금및수업료수입은 3,819억 줄어 운영수입 증가는 등록금수입 외에서 발생했음을 확인할 수 있음.
- 28개 대학에서 등록금및수업료가 증가한 것은 신입생 충원율의 상승, 중도 탈락률의 하락 및 대학원생 증가 등에 기인하였다고 판단됨.
- 상기 결과는 적극적인 신입생 유치, 재학생 관리 강화, 대학원 운영의 활성화 정도에 따라 대학의 운영수입을 늘릴 수 있음을 시사하나, 모든 대학에 이러한 방안이 가능하지는 않을 것임.
- 지역별로 살펴보면 인천(6.6%), 경남(4.5%), 부산 및 대구(2.2%), 충북(2.0%) 순으로 운영수입 감소비율이 큰 것으로 나타나, 이들 지역에 소재한 대학은 신입생 충원율이 낮거나 중도 탈락률이 높다고 판단할 수 있음.

○ 재학생 수가 줄면 운영지출이 감소할 것으로 기대되지만 2019년 대비 2022년 재학생 수의 감소에도 불구하고 운영지출은 4,328억원 증가함.

- 보수는 경직성 비용에 해당해 재적학생 수 변동에 영향을 받지 않는데, 관리운영비와 연구학생경비가 늘어 운영지출이 증가했다고 추론할 수 있음.
- 이러한 결과는 재학생 수가 감소해도 학생 만족도 향상 또는 유지를 위해 관련 경비(장학금, 실험실습비 등)를 절감하기 어려워 재학생 수 감소에 비례해 관련 경비가 감소하지 않음을 시사함.

1) 등록금수입 증가대학은 강원 1개교(상지대), 경기 5개교(가천대, 차의과대, 칼빈대, 한국기술교육대, 한양대(Erica)), 경북(경일대, 포항공대), 광주 2개교(광주여대, 송원대), 서울 13개교(가톨릭대, 강서대, 고려대, 동덕여대, 서강대, 서울여대, 성균관대, 성신여대, 세종대, 숙명여대, 숭실대, 연세대, 한양대(본교)), 세종 1개교(고려대(분교)), 인천 1개교(인하대), 전남 2개교(세한대, 영선선학대), 충남 1개교(백석대)가 있음. 이들 대학 중 2022년 등록금 인상대학은 세한대 1곳임.

[표 II-2] 운영수입 및 지출 현황

(단위 : 억원)

지역	운영수입			운영지출			운영이익 (a-b)
	2019년	2022년	증감(a)	2019년	2022년	증감(b)	
서울	64,684	66,721	2,037	59,272	61,616	2,344	(307)
부산	9,955	9,736	(219)	9,461	9,337	(124)	(95)
대구	2,921	2,857	(64)	2,722	2,707	(15)	(49)
인천	4,482	4,187	(295)	4,120	4,042	(78)	(217)
광주	5,034	5,256	222	4,691	4,863	172	50
대전	6,431	6,422	(9)	6,172	6,065	(107)	98
울산	2,275	2,514	239	2,141	2,273	132	107
경기	22,914	23,722	808	21,531	22,429	898	(90)
강원	4,825	5,111	286	4,426	4,671	245	41
충북	5,385	5,279	(106)	5,082	5,086	4	(110)
충남	13,227	13,425	198	12,254	12,564	310	(112)
전북	5,011	5,010	(1)	4,485	4,781	296	(297)
전남	1,605	1,677	72	1,528	1,588	60	12
경북	13,049	13,238	189	12,301	12,281	(20)	209
경남	3,816	3,645	(191)	3,727	3,599	(128)	(43)
제주	124	50	(74)	135	115	(20)	(54)
계	165,738	168,850	3,112	154,048	158,017	3,969	(857)

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

2) 운영수입 분석

(1) 운영수입 구성 비중

① 전반 현황

○ [표 II-3]에서는 2019년 및 2022년의 운영수입 구성 비중을 정리했는데, 2019년 과 2022년의 운영수입이 각각 166,679억원과 169,721억원으로 나타나 3,042억원 증가함.

- 등록금및수강료수입은 3,819억원 감소하고, 전입및기부수입은 7,643억원 증가함.
- 2019년 운영수입에서 등록금및수강료수입이 차지하는 비중은 63.0%이었으나,

2022년 59.6%로 나타나 3.4%p가 감소하고, 전입및기부수입이 차지하는 비중은 4.0%p 증가함.

- 학생 수 감소에 따른 운영수입 감소를 전입및기부수입으로 충당한다고 추론할 수 있음.

[표 II-3] 운영수입 구성 비중

(단위 : %)

구분	2019년	2022년	증감
등록금및수강료수입	63.0	59.6	(3.4)
전입및기부수입	28.1	32.1	4.0
교육부대수입	6.8	6.2	0.6
교육외수입	2.1	2.1	0.0
계	100.0	100.0	0.0

(주) 각 비율은 해당 항목을 자금수입으로 나눠 계산하고, 증감 비율은 증감 비율(2022년-2019년)을 차감해 산정함(출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미)

② 지역별 분석

○ 운영수입 구성 비중은 지역별로 다를 수 있으므로, [표 II-4]에서는 2019년 및 2022년의 운영수입 구성 비중을 수도권과 비수도권으로 구분해 정리함.

- 수도권 및 비수도권 대학의 운영수입 증가는 각각 2,487억원과 556억원으로 나타나 수도권 대학의 운영수입 증가 폭이 더 크며, 수도권 및 비수도권 대학 모두 등록금및수강료수입은 감소하고 전입및기부수입이 증가함.
- 수도권 및 비수도권 대학의 2022년 등록금및수강료수입은 각각 59,219억원과 41,993억원으로 나타나, 수도권은 356억원 줄고 비수도권은 3,463억원 감소함.
- 운영수입에서 등록금및수강료수입이 차지하는 비율은 모두 감소했으나 비수도권 대학의 감소 비율(5.1%)이 더 큰 것으로 나타나, 신입생 충원을 하락, 재학생 중도 탈락률 상승, 외국인 학생의 수도권 쏠림 현상 등으로 비수도권 대학의 재정 악화가 심화함을 시사함.
- 전입및기부수입은 수도권보다 비수도권 대학의 증가 금액이 더 크고, 교육부대수입은 수도권 및 비수도권 모두 감소하였으며, 수도권 대학의 교육외수입은 187억원 증가하고 비수도권 대학은 101억원 감소함.
- 교육외수입에서 예금이자 차지하는 비중이 큰데, 비수도권 대학의 예금이자 감소는 재학생 수 감소로 인해 등록선수금이 줄었기 때문이라고 추론할 수 있음.

[표 II-4] 지역별 운영수입 구성 비중

(단위 : 억원, %)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
등록금및수강료수입	59,575 (64.7)	59,219 (62.6)	(356) (-2.1)	45,456 (60.9)	41,993 (55.9)	(3,463) (-5.0)
전입및기부수입	23,176 (25.2)	26,439 (28.0)	3,263 (2.8)	23,616 (31.7)	27,995 (37.3)	4,379 (5.6)
교육부대수입	6,931 (7.5)	6,324 (6.7)	(608) (-0.8)	4,420 (5.9)	4,161 (5.5)	(259) (-0.4)
교육외수입	2,399 (2.6)	2,586 (2.7)	187 (0.1)	1,106 (1.5)	1,005 (1.3)	(101) (-0.2)
운영수입 합계	92,081 (100.0)	94,567 (100.0)	2,487	74,598 (100.0)	75,154 (100.0)	556

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

③ 2022년 운영수입 구성 비중

- [표 II-5]는 운영수입(2022년)의 구성 비중을 살펴보기 위해 정리한 것으로, 운영수입을 계산할 때 고유목적사업준비금 환입액은 제외함.
 - 운영수입 중 수도권과 비수도권 대학의 등록금 및 수강료수입이 차지하는 비율은 각각 64.5%와 56.8%로 비수도권 대학이 7.7%p 낮은 데, 이는 비수도권 대학에서 국고보조금이 운영수입에서 차지하는 비중이 수도권 대학보다 8.9%p 더 높기 때문임.
 - 국고보조금수입은 교육부, 기타국고지원 및 지방자치단체로부터 보조금으로 구성되는데, 교육부로부터 받는 국가장학금 유형 I(학생 직접지원형)의 수혜 대상이 수도권 대학보다 비수도권 대학이 더 많기 때문임.

[표 II -5] 2022년 운영수입 구성 비중

(단위 : %)

구분	수도권	비수도권	평균
등록금 및 수강료수입	64.5%	56.8%	61.0%
전입금	7.0%	7.8%	7.4%
기부금	3.4%	1.9%	2.7%
국고보조금	14.9%	23.8%	19.0%
산단 및 학교기업전입금	1.6%	0.4%	1.1%
교육부대수입	5.5%	4.6%	5.1%
교육외수입	3.1%	4.7%	3.8%
운영수입 합계	100%	100.0%	100.0%

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(2) 등록금수입

① 등록금수입 구성 비중

○ [표 II -6]에서는 2019년 및 2022년 등록금및수강료수입의 구성 비중을 수도권과 비수도권으로 구분해 정리함.

- 비수도권 대학은 대학원생 수업료를 제외한 나머지 항목의 수입이 모두 줄었으나, 수도권 대학은 학부생 입학금 및 학부생수업료, 수강료수입의 감소를 대학원생수업료가 증가해 감소 폭이 비수도권 대학보다는 상대적으로 작음.
- 2017년 교육부 ‘사립대 입학금 실태조사’에 따르면 입학금 중 33.4%를 입학 외 용도로 사용한 것으로 나타났는데, 입학금 폐지로 신입생 등록금에 반영할 수 있는 금액은 2017년 기준 33.4%에 불과해 사립대학 재정에 영향을 미침.
- 수도권 및 비수도권 대학의 대학원생 수업료 증가는 각각 1,679억원과 10억원이며, 수도권 대학은 적극적인 대학원생 유치로 운영수입을 보전하고 있으나 비수도권은 대학원생 유치가 쉽지 않음을 시사함.
- 수도권 및 비수도권 학부생수업료 감소는 각각 876억원과 2,375억원으로 나타나, 신입생 충원을 하락, 재학생 중도 탈락률 상승, 휴학생 증가 등으로 인한 비수도권 대학의 운영수입 감소가 수도권보다 더 크다고 판단함.
- 평생교육강좌 운영으로 인한 수강료수입은 수도권 및 비수도권 대학에서 모두 감소했는데, 코로나19로 인해 2022년까지 평생교육원 운영이 어려웠기 때문임.

[표 II -6] 등록금수입의 구성 비중

(단위 : 억원, %)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
학부생입학금	849 (1.4)	245 (0.4)	(604) (-1.0)	675 (1.5)	52 (0.1)	(622) (-1.4)
대학원생입학금	598 (1.0)	634 (1.1)	36 (0.1)	172 (0.4)	168 (0.4)	(4) (0.0)
학부생수업료	40,672 (68.3)	39,796 (67.2)	(876) (-1.1)	38,591 (84.9)	36,216 (86.2)	(2,375) (-1.3)
대학원생수업료	13,762 (23.1)	15,442 (26.1)	1,679 (3.0)	4,206 (9.3)	4,216 (10.0)	10 (0.8)
계절학기수업료	327 (0.5)	277 (0.5)	(50) (-0.1)	160 (0.4)	145 (0.3)	(15) (-0.1)
수강료수입	3,367 (5.7)	2,826 (4.8)	(541) (-0.9)	1,652 (3.6)	1,195 (2.8)	(457) (-0.8)
등록금및수강료수입(계)	59,575 (100.0)	59,210 (100.0)	(366) (-0.6)	45,456 (100.0)	41,993 (100.0)	(3,463) (-7.6)

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

② 지역별 분석

○ [표 II -7]은 2022년 등록금및수강료수입을 운영수입으로 나눈 비율(이하 ‘등록금수입 비율’)을 정리한 것으로, 이 비율이 높을수록 등록금 의존도가 높다고 판단함.

- 153개 대학의 평균 비율은 58.7%이며, 중앙값은 60.4%임. 동 비율이 60%를 초과하는 수도권 및 비수도권 대학은 각각 43개(68.3%)와 39개(43.3%)로 나타나 수도권 대학의 등록금 의존도가 높음.
- 이러한 결과는 비수도권 대학보다 수도권 대학이 운영수입 중 상당 부분을 등록금에 의존한다고 해석할 수 있으나, 수도권 대학은 등록금수입의 의존도가 높아도 원활한 대학 운영이 가능하다고 해석할 수 있음.
- 등록금수입 비율이 낮은 대학은 ‘전입및기부수입’으로 대학을 운영해야 하는데, 등록금수입 비율이 30% 미만인²⁾ 10개 대학 중 차의과대, 포항공과대, 한국기술교육대를 제외한 나머지는 종교계열 대학에 해당함.
- 종교계열 대학은 교인 기부금이 대학 운영을 위한 주된 자원이며, 나머지 세 곳 중 포항공과대와 한국기술교육대는 운영수입 중 상당 부분을 경상비전입금에 의존하고 있음.

2) 광주가톨릭대, 금강대, 대전가톨릭대, 대전신학대, 수원가톨릭대, 영산신학대, 중앙승가대, 차의과대, 포항공과대, 한국기술교육대

- 등록금수입 비율이 70%를 초과하는 대학³⁾을 살펴보면 경상비전입금이 있는 대학은 세 곳⁴⁾에 불과함.
- 법인이 부담해야 할 직원법정전입금을 납부하지 못한 대학은 7곳⁵⁾이며, 산학협력 단전입금이 0원인 대학은 5곳⁶⁾임.
- 20개 대학 중 5곳⁷⁾이 운영손실을 보고했는데, 이들 대학의 경상비전입금은 0원으로 나타나 학교법인의 재정이 열악함.
- 이러한 결과를 종합하면, 등록금수입 비율이 지나치게 높은 대학은 학교법인 재정이 건전하지 못하고 운영수입을 마련할 안정적인 기반(예를 들어, 산학협력단)이 없거나 미흡하다고 판단할 수 있음.

[표 II-7] 등록금수입의 지역별 비중(2022년)

(단위 : %)

비율	수도권	비수도권	계
80% 초과	1	2	3
75% 초과 80% 미만	1	1	2
70% 초과 75% 미만	15	0	15
65% 초과 70% 미만	19	11	30
60% 초과 65% 미만	7	25	32
55% 초과 60% 미만	12	21	33
50% 초과 55% 미만	0	11	11
45% 초과 50% 미만	3	7	10
40% 초과 45% 미만	0	2	2
35% 초과 40% 미만	2	3	5
30% 초과 35% 미만	0	0	0
25% 초과 30% 미만	1	2	3
20% 미만	2	5	7
계	63	90	153

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(3) 전입금수입

3) 강서대, 건국대(본교), 경주대, 광운대, 국민대, 동국대(본교), 명지대, 상명대, 서강대, 서울한영대, 성신여자대, 세종대, 송실대, 예원예술대, 용인대, 제주국제대, 중앙대, 총신대, 추계예술대, 칼빈대

4) 동국대 본교, 서강대, 송실대

5) 경주대, 광운대, 명지대, 상명대, 서강대, 세종대, 추계예대

6) 강서대, 서울한영대, 예원예술대, 총신대, 칼빈대

7) 강서대, 경주대, 용인대, 제주국제대, 추계예대

① 전입금수입의 구성 비중

- [표 II-8]은 전입금수입의 세부 사항을 정리한 것으로, 법인의 재정 부담 능력에 초점을 맞추기 위해 자산전입금과 교내전입금은 분석에서 제외함.⁸⁾
 - 2019년 대비 2022년 수도권 및 비수도권 대학의 전입금수입은 각각 479억원 (7.56%)과 231억원(4.25%) 증가해 수도권 대학의 증가 비율이 더 높음.
 - 수도권 대학은 모든 항목의 금액이 증가했으나, 비수도권 대학은 경상비전입금 710억원 감소하였으며 법정부담전입금은 883억원 증가함.
 - 2022년 ‘사학연금 학교 부담 승인’ 법인 현황 자료를 입수하지 못해 확인할 수 없으나, 사학연금 학교 부담 승인을 받지 못한 대학⁹⁾이 많아져 법정부담금 전입액은 증가하고 경상비전입금은 감소한 것으로 추론할 수 있음.
 - 수도권 및 비수도권 부속병원전입금 증가 비율은 각각 7.56%와 2.92%인데, 수도권 대학의 부속병원이 비수도권 대학보다 병원에서 발생하는 수익이 더 많아 부속병원의 수도권 쏠림현상이 발생함을 시사함.

[표 II-8] 전입금수입의 구성 비중

(단위 : 억원)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
경상비전입금	950	960	20	2,053	1,343	(710)
법정부담전입금	1,842	2,012	170	1,397	2,280	883
부속병원전입금	3,554	3,843	289	1,986	2,044	58
전입금수입(계)	6,336	6,815	479	5,436	5,667	231

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

- [표 II-8]에 별도로 표시하지 않았으나 2019년 및 2022년 자산전입금은 각각 303.6억원과 373.8억원임.
 - 2019년 자산전입금이 있는 대학은 4곳¹⁰⁾이며, 2022년 자산전입금이 있는 대학은 5곳¹¹⁾임.

8) 이러한 이유로 [표 2-32]에서 제시한 전입금수입 합계와 [표 2-34]에서 제시한 금액은 다르며, 특별회계전입금은 2019년 경희대 한 곳만 있어 제외함.

9) 2012년 「사립학교교직원 연금법」을 개정해 학교법인이 사학연금법인부담금을 전액 부담할 수 없어 부족액을 학교가 부담하려면 교육부 장관의 승인을 받도록 함(제47조 제2항).

10) 한국기술교육대 197.6억원, 포항공과대 46.4억원, 한림대 31.0억원, 금강대 1.7억원 순으로 나타남.

11) 한국기술교육대 308.1억원, 포항공과대 64.4억원, 금강대 6.4억원, 서울여대 3.5억원, 한림대 1.3억원 순으로 나타남.

- 2022년 등록금수입 비율은 금강대(15.9%), 포항공과대(21.6%), 한국기술교육대(11.4%), 한림대(35.4%)인데, 학교법인에서 대학으로 자산전입한 곳은 운영수입에서 등록금수입 비중이 작음.

② 법인전입금

- 법인전입금은 사학법인이 대학에 지원하는 경비로, 사립대학을 설치·경영하는 학교 법인은 「고등교육법」 제3조 및 「사립학교법」 제3조에 따라 수익용 기본재산 등 학교 운영에 필요한 재산을 갖추고 대학운영경비를 부담해야 함.
 - [표 II-9]를 살펴보면 최근 5년간 평균 법인전입금과 자금수입 총계는 각각 6,761억원과 185,154억원이며, 자금수입에서 법인전입금이 차지하는 평균 비율은 3.7%에 불과해 사립대학에 대한 법인의 기여도는 매우 낮음.
 - 2022년 법인전입금 비율 5%를 초과하는 대학은 24개인데, 이 중 13곳은 종교 단체에서 운영 중이거나 종교 단체의 지원을 받고 있음.¹²⁾
 - 법인전입금 100억원을 초과하는 대학은 13곳으로 나타남.¹³⁾

[표 II-9] 법인전입금 비중

(단위 : 억원, %)

연도	법인전입금	자금수입	비율	대학 수
2018	6,557	185,133	3.5	158
2019	6,535	186,132	3.5	155
2020	6,896	181,123	3.8	155
2021	6,754	183,800	3.7	156
2022	7,063	189,583	3.7	156
평균	6,761	185,154	3.7	

(주) 교비회계 기준, 법인전입금 = 경상비전입금 + 법정부담전입금 + 자산전입금

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

- 법인전입금 중 법정부담전입금은 「사립학교교직원 연금법」, 「국민건강보험법」 등에 따라 법인이 설치학교 교·직원의 법정부담금을 부담하기 위해 전출하는 금액으로,

12) 학교법인이 종교 단체가 아닌 대학 중 한국기술교육대(65.4%), 한림대(31.0%), 포항공과대(29.1%), 중원대(13.5%), 인제대(11.6%), 광신대(9.3%), 순천향대(7.6%), 연세대(6.6%), 덕성여대(5.4%), 위덕대(5.1%) 순으로 높음.

13) 한국기술교육대(1,303억원), 포항공과대(659억원), 연세대(642억원), 한림대(575억원), 가톨릭대(436억원), 인제대(204억원), 성균관대(193억원), 순천향대(165억원), 고려대(137억원), 경희대(127억원), 아주대(119억원), 한양대(106억원), 단국대(103억원) 순임.

- 2022년 일반대학 자금수입 총계에서 법정부담금 중 대학 부담금 비율은 1.78%임.
- 사립대학 법인은 법정부담금의 일부 또는 전부를 교비회계에 부담할 수 있도록 한 예외 조항(「사립학교교직원 연금법」 제47조 제1항, 「국민건강보험법」 제76조 제4항)을 이용해 법정부담금 납부를 대학에 전가하고 있음.
 - [표 2-10]에서 보듯이 최근 7개년 법정부담금 부담 비율은 51.0%에 불과하며, 학교법인이 부담해야 할 법정부담금을 교비회계에서 평균 2,975억원을 부담함.

[표 II-10] 법정부담금 부담 현황

(단위 : 억원, %)

연도	법정부담금(a)	법정부담금전입(b)	비율(b/a)	대학부담금(a-b)
2016	5,296	2,539	47.9	2,757
2017	5,558	2,926	52.6	2,632
2018	5,923	2,962	50.0	2,961
2019	6,102	3,186	52.2	2,916
2020	6,512	3,478	53.4	3,034
2021	6,478	3,206	49.5	3,272
2022	6,624	3,373	50.9	3,251
평균	6,070	3,096	51.0	2,975

(주) 2016년부터 2020년까지 자료는 「사립(전문)대학법인 재정운영 실태 진단」을 참조하였고, 2021년과 2022년 자료는 대학알리미에서 발췌함.

- [표 II-11]은 법정부담금 비율을 구간별로 정리한 것으로, 부담비율 50%를 초과하는 수도권 대학과 비수도권 대학은 각각 34개(52.3%)와 39개(42.8%)로 나타남.
- 비수도권 대학에서 법정부담금 100%를 충족한 대학(24개, 26.4%)이 수도권 대학(14개, 21.5%)보다 많으나, 50% 미만인 대학은 비수도권 대학이 더 많아 비수도권 학교법인의 양극화 현상이 있음.
 - 비수도권 대학 중 대구대와 중부대는 법정부담금 전입액이 0원이며, 5% 미만인 대학도 15곳(수도권 7개, 비수도권 8개)임.
 - 법정부담금 비율이 낮은 이유로 학교법인의 수익용 기본재산 확보율이 낮기 때문이라는 지적도 있으나, 2022년 법정부담금 비율과 수익용 기본재산 확보율 간 상관관계수는 17.41%에 불과해 수익용 기본재산을 적게 확보해 법정부담금 비율이 낮은 것은 아님.
 - 수익금을 수익용 기본재산 보유액으로 나눠 계산한 평균 수익률은 1.72%에 불과해 시중은행 정기예금 이자율보다 낮으며, 특히 수익용 기본재산 수익률 0.5% 미

만인 대학은 44개이며 이들 대학 중 수익용 기본재산 확보율 100%를 초과한 곳은 18개임.

- 상기 결과는 학교법인이 보유 중인 기본재산 중 수익이 나지 않는 임야 등의 비중이 높다는 의미이며, 학교법인의 재정 건전성을 평가하기 위한 지표로 수익용 기본재산 확보율이 적절하지 않음을 시사함.

[표 II-11] 법정부담금 지역별 부담 현황(2022년)

(단위 : 대학 수)

비율	수도권	비수도권	계
100% 충족	14	24	38
90% 초과 100% 미만	1	2	3
80% 초과 90% 미만	2	3	5
70% 초과 80% 미만	2	3	5
60% 초과 70% 미만	13	4	17
50% 초과 60% 미만	2	3	5
40% 초과 50% 미만	2	2	4
30% 초과 40% 미만	2	6	8
20% 초과 30% 미만	5	8	13
10% 초과 20% 미만	9	19	28
10% 미만	13	17	30
계	65	91	156

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(4) 기부금수입

① 구성 비중

○ [표 II-12]는 기부금수입의 구성 비중을 정리한 것으로, 기부금수입을 운영수입으로 나눈 평균 비율(이하 '기부금수입 비율')은 2.65%로 나타남.

- 자금계산서는 일반기부금, 지정기부금 및 연구기부금으로 구분하나, 본 연구에서는 기부금 원천을 분석하기 위해 기업체, 단체 및 기관, 개인으로 재분류함.
- 수도권 및 비수도권 대학의 기부금수입은 2019년 대비 2022년 각각 854억원과 246억원 늘었는데, 비수도권 대학(22%)보다 수도권 대학(33%)의 기부금수입 증가가 더 큰 것으로 나타남.

- 2022년 기부금수입의 공여자 구성 비중을 살펴보면 수도권 대학은 기업체(39%), 단체 및 기관(32%), 개인(29%) 순이며, 비수도권 대학은 단체 및 기관(44%)의 기부금 수입이 가장 많고, 이어서 기업체(30%), 개인(26%) 순임.

[표 II -12] 기부금수입의 구성 비중

(단위 : 억원)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
기업체	851 (33%)	1,345 (39%)	494 (6%)	348 (31%)	418 (30%)	71 (-1%)
단체 및 기관	798 (31%)	1,092 (32%)	294 (1%)	470 (42%)	601 (44%)	131 (2%)
개인	924 (36%)	990 (29%)	66 (-7%)	313 (28%)	357 (26%)	45 (-2%)
기부금수입 (계)	2,573 (100%)	3,427 (100%)	854	1,131 (100%)	1,377 (100%)	246

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

② 기부금수입의 지역별 분석

- 2022년 수도권 대학(63개)과 비수도권 대학(90개)의 기업체 기부금수입은 각각 1,345억원과 418억원인데, 상위 20위 이내 대학의 기부금수입 합계는 1,337억원으로 나타나 전체 일반대학 기업체 기부금수입의 76% 정도를 차지함.
 - 상위 20위 이내 수도권 대학은 16곳¹⁴⁾이며, 2022년 기업체 기부금수입이 없는 수도권 및 비수도권 대학은 각각 7개와 23개로 나타남.
- 2022년 상위 20위 이내 대학의 '단체 및 기관 기부금수입'의 합계는 1,188억원이며, 전체 대학 수입의 70% 정도를 차지함.
 - 상위 20위 이내 수도권 대학은 15곳¹⁵⁾이며, 비수도권 대학은 종교계열이 다수임.
- 2022년 상위 20위 이내 대학의 개인기부금 합계는 931억원인데, 전체 대학 개인

14) 고려대(267억원), 성균관대(258억원), 연세대(208억원), 포항공과대(120억원), 한양대 본교(101억원), 평택대(51억원), 이화여대(43억원), 경희대·아주대(28억원), 단국대·세종대(26억원), 동국대(25억원), 서강대·서원대(24억원), 숭실대·차의과대(20억원), 영남대·인하대·한국공학대(16억원) 순으로 나타남.

15) 연세대 본교(287억원), 울산대(162억원), 을지대(91억원), 성균관대(72억원), 건국대 본교(57억원), 이화여대(47억원), 한국외대(46억원), 서울신학대·중앙대(37억원), 동국대 본교(34억원), 인하대(28억원), 고려대 본교(27억원), 신문대(24억원), 장로회신학대(23억원), 대구가톨릭대·아신대(21억원), 경희대·교신대(20억원), 가톨릭대(19억원) 순으로 나타남.

기부금의 70% 정도를 차지함.

- 상위 20위 이내 수도권 대학은 15곳이며, 비수도권 대학은 지역 사회와 연계가 탄탄하거나 종교계열 대학으로 나타남.¹⁶⁾

(5) 국고보조금

① 국가장학금

- [표 II-13]을 살펴보면 수도권 및 비수도권 대학의 국가장학금은 2019년 대비 2022년 각각 1,506억원과 1,830억원 증가함.
 - 국가장학금 수혜 대상은 학부생이므로 국가장학금을 학부 입학금 및 수업료로 나눈 비율로 계산해 증가 추세를 분석함.
 - 수도권 대학의 비율은 2019년과 2022년에 각각 20%와 24%이며, 비수도권 대학은 각각 30%와 37%로 나타남.
 - 국가장학금은 소득분위 등을 고려하는데, 비수도권 대학의 비율이 많이 증가해 비수도권 대학일수록 소득분위가 낮은 학생이 증가했다고 추론할 수 있음.

② 국고보조금수입의 구성 비중

- [표 II-13]는 국고보조금수입의 구성 비중을 정리한 것으로 수도권 및 비수도권 대학의 2019년 대비 2022년 국고보조금수입(c+d+e)은 각각 372억원과 1,992억원 증가함.
 - 비수도권 대학의 교육부 기타지원금은 1,624억원 증가했으나, 수도권 대학은 433억원이 늘어, 교육부 사업예산 중 비수도권 대학에 지원하는 금액이 증가했음을 의미함.
 - 기타지원금 0원인 대학은 12곳으로 수도권 및 비수도권 대학은 각각 4개¹⁷⁾와 8개¹⁸⁾임.
 - 2022년 교육부 기타지원금 상위 20권 대학¹⁹⁾을 살펴보면, 교육부에서 시행하는

16) 연세대(219억원), 고려대(165억원), 이화여대(87억원), 경희대(53억원), 가톨릭대(46억원), 동국대(39억원), 영남대(37억원), 서강대(34억원), 삼육대·성균관대·한양대(31억원), 수원가톨릭대(22억원), 한동대(20억원), 계명대(19억원), 동아대·중앙대(18억원), 숙명여대·장로회신학대(17억원), 고신대(16억원), 중앙승가대(15억원) 순으로 나타남.

17) 강서대, 수원가톨릭대, 아신대, 장로회신학대

18) 광주가톨릭대, 김천대, 대신대, 대전가톨릭대, 대전신학대, 영산대, 영산신학대, 제주국제대

19) 영남대(270억원), 연세대 본교(216억원), 계명대(172억원), 한국외대(166억원), 고려대 본교(166억원), 연세대 본교(153억원), 성균관대(145억원), 동아대(143억원), 가천대(141억원), 순천향대(134억원), 대

대학 지원사업에서는 수도권 쏠림 현상이 심화하지는 않음을 시사함.

- 2022년 타기관 기부금 상위 20권 대학²⁰⁾을 살펴보면, 수도권 쏠림 현상이 심화하지는 않으나 타기관 국고보조금 0원인 대학은 4곳으로 모두 비수도권 대학²¹⁾임.
- 지방자치단체에서 지급하는 국고보조금을 살펴보면 수도권은 136억원 감소하고 비수도권 대학은 163억원이 증가하였고, 국고보조금수입 상위 20권 내 대학은 모두 비수도권으로 나타남²²⁾.

[표 II-13] 국고보조금수입의 구성 비중

(단위 : 억원)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
국가장학금(a)	8,177	9,682	1,506	11,695	13,525	1,830
학부입학금수업료(b)	41,521	40,041	(1,480)	39,266	36,268	(2,998)
비율(a/b)	20%	24%	4%	30%	37%	7%
교육부 기타지원금(c)	3,137	3,570	433	3,028	4,651	1,624
타기관(d)	1,018	1,094	75	1,222	1,427	206
지방자치단체(e)	374	238	(136)	465	628	163
계(c+d+e)	4,530	4,903	372	4,715	6,707	1,992

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(6) 학교기업 및 산학협력단 전입금

① 전반 현황

○ [표 II-14]는 산학협력단 및 학교기업 전입금의 구성 비중을 정리한 것으로, 2019년 대비 2022년 산학협력단 전입금은 수도권 대학은 111억원 증가하고 비수도권 대학은 16억원 감소함.

- 2019년 산학협력단 전입금 0원인 수도권 및 비수도권 대학은 각각 17개와 28개

- 구한의원대(133억원), 울산대(128억원), 경희대(128억원), 이화여대(124억원), 원광대(123억원), 동의대(119억원), 경기대(111억원), 광주대(111억원), 국민대(107억원) 순임.
- 20) 한국기술교육대(258억원), 울산대(233억원) 연세대 본교(149억원), 전주대(88억원), 경기대(73억원), 단국대(66억원), 건국대 본교(64억원), 아주대(60억원), 한남대(54억원), 한국공학대(46억원), 경희대(42억원), 이화여대(41억원), 포항공대(39억원), 을지대(36억원), 중앙대(34억원), 국민대(33억원), 상지대(32억원), 삼육대(31억원), 건양대(28억원) 순임.
- 21) 광주가톨릭대, 대전가톨릭대, 대전신학대, 영산신학대
- 22) 영남대(107억원), 경남대(102억원), 청주대(28억원) 나사렛대학(25억원), 전주대(22억원), 대구대(19억원) 순으로 나타남.

이며, 2022년 산학협력단 전입금 0원인 수도권 및 비수도권 대학은 각각 15개와 31개로 나타나 비수도권 대학의 산학협력단 운영이 원활하지 않다고 판단함.

- 산학협력단 전입금 20위 이내 대학의 2019년 및 2022년 합계 금액은 각각 1,407억원과 1,449억원이며, 상위권 대학의 수입이 각각 96%와 92%를 차지함.
- 산학협력단 전입금은 외부 과제에서 발생한 간접비 수입 등을 재원으로 하는데, 규모가 크고 이공계열 비중이 높은 수도권 대학에서 연구과제를 수주할 가능성이 크고 건당 금액도 많음을 시사함.

② 학교기업전입금

- 학교기업회계전입금은 교비회계에 설치한 학교기업으로부터 받은 운영수입이며, 산학협력단 전입금은 산학협력단에서 발생한 운영차익을 의미함.
 - 2022년 학교기업전입금이 있는 대학은 전주대(4.98억원)와 경희대(2억원)인데, 학교기업에서 이익이 발생해 교비회계로 전입하기 상당히 어려움을 시사함.
 - 학교기업 대부분은 상당한 적자가 발생하고 있으며, 인건비를 지급하기 어려운 상황으로 알려짐.

③ 산학협력단전입금

- 2019년 및 2022년 산학협력단 상위 20위권 이내 대학을 살펴보면, 2019년에는 비수도권 대학은 1곳(포항공대)이며²³⁾, 2022년에는 2곳(포항공대, 한림대)만 존재함.²⁴⁾

23) 2019년 20위권 대학은 연세대 본교(179억원), 고려대 본교(164억원), 세종대(136억원), 경희대(93억원), 성균관대(85억원), 아주대(84억원), 포항공대(82억원), 중앙대(78억원), 숭실대(67억원), 인하대(60억원), 서강대(57억원), 이화여대(53억원), 가톨릭대(50억원), 건국대·동국대 본교(40억원), 한양대 본교(38억원), 단국대·한양대 분교(36억원), 가천대(28억원) 순으로 나타남.

24) 2022년 20위권 대학은 연세대 본교(252억원), 아주대(160억원), 고려대 본교(110억원), 경희대(106억원), 인하대(100억원), 중앙대(94억원), 성균관대(88억원), 가톨릭대(69억원), 이화여대(56억원), 단국대(52억원), 숭실대(51억원), 수원대·포항공대(49억원), 동국대 본교(45억원), 서강대(41억원), 건국대 본교(39억원), 한림대(31억원), 가천대(29억원), 국민대·한국항공대(28억원) 순으로 나타남.

[표 II -14] 산학협력단 및 학교기업 전입금의 구성 비중

(단위 : 억원)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
산학협력단 전입금	1,471	1,582	111	330	314	(16)
학교기업 전입금	2	2	0	0	5	5
계	1,473	1,584	111	330	319	(11)

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(7) 교육부대수입

○ [표 II -15]은 교육부대수입의 구성 현황을 정리한 것으로, 수입 항목 중 관련 비용으로 모두 지출해 이익이 발생하지 않는 입시수수료수입, 논문심사수입 및 실습수입은 제외함.

- 대여료및사용료, 기타교육부대수입(논문심사수입 및 실습수입 제외)은 관련 비용이 발생하지 않아 운영수입을 증가시키는 항목에 해당하는데, 이들 항목의 금액이 많을수록 대학이 학교 시설 등을 효과적으로 사용하고 있음을 의미함.
- 수도권과 비수도권 대학의 2019년과 2022년에 교육부대수입이 운영수입에서 차지하는 비율은 각각 6.8%와 6.6%으로 모두 감소하였으나 이 가운데 대여료및사용료가 교육부대수입에서 차지하는 비율과 절대액 모두 증가하는 것으로 나타나 대학들이 대여료및사용료 수입 증가에 노력하고 있음을 시사함.
- 2022년 대여료및사용료 상위 20위 대학에 수도권과 비수도권은 각각 13개와 7개로 나타남.²⁵⁾

[표 II -15] 교육부대수입의 구성 비중

(단위 : 억원, %)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
대여료및사용료	2,522 (36%)	2,674 (42%)	152 (6%)	1,955 (44%)	2,151 (52%)	196 (8%)
기타교육부대수입	3,168 (46%)	2,404 (38%)	(764) (-8%)	1,953 (44%)	1,534 (37%)	(419) (-7%)
교육부대수입	6,931	6,324	(607)	4,420	4,161	(259)

25) 연세대 본교(495억원), 이화여대(191억원), 포항공대(164억원), 고려대 본교(154억원), 성균관대(136억원), 한양대(133억원), 가톨릭대(111억원), 가천대(200억원), 한양대 분교(95억원), 영남대(93억원), 홍익대(90억원), 인하대(84억원), 경희대(80억원), 연세대 분교·원광대(74억원), 대구대(70억원), 순천향대(68억원), 호서대(66억원) 순임.

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(8) 교육외수입

- [표 II-16]은 교육외수입의 구성 비중을 정리한 것으로 2019년 및 2022년 교육외수입이 운영수입에서 차지하는 비중은 각각 2.1%와 3.2%로 나타남.
- 2019년 대비 2022년 예금이자수입은 수도권 및 비수도권 대학은 각각 64억원과 31억원 감소하였으나, 수도권 대학은 교육외수입이 187억원 늘고 비수도권 대학은 96억원 감소함.
 - 등록금수입이 감소하면 예금이자수입도 비례적으로 감소하므로, 수도권 및 비수도권 대학의 예금이자수는 모두 감소함.
 - 수도권 대학은 예금이자수입이 감소했으나 교육외수입이 증가했는데, 비수도권대학과 비교할 때 기타교육외수입 또는 수익재산 수입의 증가가 있었음을 의미함.

[표 II-16] 교육외수입의 구성 비중

(단위 : 억원, %)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
예금이자수입	1,455 (61%)	1,391 (54%)	(64) (-7%)	741 (67%)	710 (71%)	(31) (4%)
교육외수입	2,399	2,586	187	1,101	1,005	(96)

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

3) 운영지출 분석

(1) 운영지출의 구성 비중

- [표 II-17]은 운영지출의 구성 비중을 살펴보기 위해 정리한 것으로, 운영지출을 계산할 때 이자수입 법인세와 관련한 고유목적사업준비금 전입액은 추후 운영수입으로 전입하므로 분석에서 제외함.
- 운영지출에서 보수가 차지하는 비율은 수도권 대학(50.6%)이 비수도권 대학(44.5%)보다 높는데, 이는 비수도권 대학보다 수도권 대학의 교직원 보수가 높거나 교육 및 행정을 위해 확보한 인적 자원이 더 많음을 의미함.

- 관리운영비와 교육외비용은 수도권 및 비수도권 대학 간에 차이가 없으며, 수도권 대학보다 비수도권 대학의 연구학생경비가 운영지출에서 차지하는 비중이 6.4% 더 높음.
- 연구학생경비는 연구비와 학생경비(장학금, 실험실습비, 논문심사료, 학생지원비, 기타학생경비)로 구성되는데, 해당 비율이 높다고 비수도권 대학의 연구 및 교육 환경이 더 좋다고 판단할 수는 없음.
 - * 최근 비수도권 대학이 학생 유치를 위해 교내장학금 및 학생지원비의 지출을 늘리는 사례가 빈번하기 때문임.

[표 II-17] 2022년 운영지출의 구성 비중

(단위 : %)

구분	수도권(a)	비수도권(b)	차이(a-b)
보수	50.6%	44.5%	6.2%
관리운영비	20.1%	19.8%	0.3%
연구학생경비	28.7%	35.1%	(6.4%)
교육외비용	0.6%	0.6%	0.0%
합계	100.0%	100.0%	

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(2) 등록금수입의 비용 지급 가능성

① 보수 및 관리운영비 지급 가능성

○ [표 II-18]는 비용 항목을 등록금및수강료수입(이하 '등록금수입')으로 나눠 계산한 비율을 정리한 것임.

- 2019년 대비 2022년 보수 및 관리운영비 비율은 각각 3.6%p와 2.0%p 증가해, 등록금 인상 제한으로 많은 대학이 재정적 어려움을 겪고 있음을 시사함.
- 2019년 대비 2022년 보수와 관리운영비를 합한 금액을 등록금수입으로 나눈 비율은 각각 92.9%와 98.5%로 나타나 등록금 인상 제한으로 등록금수입으로 관리운영비를 충당할 수 있는 정도가 낮아짐을 의미함.
- 특히 2022년에는 등록금수입으로 보수와 관리운영비만 충당할 수 있는 것으로 나타나 등록금 인상 또는 경상운영비에 대한 국고 보조가 필요함을 시사함.
- 보수와 관리운영비가 증가하고 있어 많은 대학이 연구비, 교내장학금 및 실험실습비를 줄이고 있어 대학교육 및 연구의 질이 낮아질 수 있음을 시사함.

[표 II -18] 등록금수입에서 차지하는 비중

(단위 : %)

구분	2019년	2022년	증감
보수(a)	73.6	77.2	3.6
관리운영비(b)	19.3	21.3	2.0
계(a+b)	92.9	98.5	5.6
연구비	3.9	3.3	(0.6)
교내장학금	20.3	19.7	(0.6)
실험실습비	1.7	1.6	(0.1)

(주) 각 비율은 등록금및수강료수입으로 나눠 계산함

② 등록금수입으로 보수 등을 지급할 수 없는 대학

○ [표 II -19]는 비용 항목을 등록금수입으로 나눈 비율을 정리한 것으로, 등록금수입으로 ‘보수’ 또는 ‘보수와 관리운영비 합계’를 지급하지 못하는 대학을 정리한 것임.

- 2019년 보수를 등록금수입으로 나눈 비율이 100% 초과하는 대학은 수도권은 6개²⁶⁾이며, 비수도권은 12개²⁷⁾임.
- 2022년 보수를 등록금수입으로 나눈 비율이 100% 초과하는 대학은 수도권 및 비수도권에 각각 7개²⁸⁾와 16개²⁹⁾인데, 신입생 충원을 하락으로 등록금수입이 감소해 비수도권 대학의 경영난이 심화하고 있음을 시사함.
- 보수와 관리운영비 합계를 등록금수입으로 나눈 비율이 100% 초과하는 수도권 및 비수도권 대학은 각각 4개와 9개가 증가해 등록금수입으로 보수와 관리운영비를 지급하지 못하는 대학이 증가하는 추세임.
- 2019년 보수와 관리운영비 합계가 등록금수입 100%를 초과하는 18개 대학 중 운영손실을 보고한 대학은 6곳이었으나 2022년에는 12곳으로 늘어나, 학교법인이나 다른 운영수입 재원이 부족한 대학은 보수와 관리운영비의 지급하기 어려워 정상적인 대학 운영이 어려움을 시사함.

26) 가톨릭대, 성균관대, 수원가톨릭대, 연세대(분교), 중앙승가대, 차의과대

27) 건양대, 고신대, 금강대, 대전가톨릭대, 대전신학대, 순천향대, 연세대(분교), 영산선학대, 울산대, 포항공과대, 한국기술교육대, 한림대

28) 가톨릭대, 수원가톨릭대, 아주대, 연세대(분교), 인천가톨릭대, 중앙승가대, 차의과대

29) 가톨릭꽃동네대, 건양대, 고신대, 금강대, 대전가톨릭대, 대전신학대, 부산장신대, 순천향대, 연세대(분교), 영선선학대, 울산대, 을지대, 제주국제대, 포항공과대, 한구기술교육대, 한림대

[표 II-19] 등록금수입으로 보수 등을 지급하기 어려운 대학

(단위 : 학교 수)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
보수	6	7	1	12	16	4
보수+관리운영비	13	17	4	23	34	9

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

③ 주요 경비 증감 현황

○ [표 II-20]은 각 비용 항목을 운영지출로 나눈 비율을 정리한 것으로 주요 경비의 증감 현황을 분석한 것으로, 수도권 및 비수도권 대학의 2019년 대비 2022년 운영지출은 각각 3,157억원과 477억원 증가함.

- 비수도권 대학은 복리후생비를 감소시키고 수도권 및 비수도권 대학에서는 교육훈련비를 감소시킨 것으로 나타나, 수도권 및 비수도권 대학 모두 교직원의 복지 및 역량 개발을 위한 여건이 악화함을 시사함.
- 수도권 및 비수도권 대학 모두 업무추진비를 감소시켜 비용 절감을 위해 노력하고 있으나, 수도권 대학은 행사비가 증가하고 비수도권 대학은 감소함.
- 상기 결과를 종합하면 모든 대학이 등록금 인상 제한 후 비용 절감을 위한 시책을 실시해 더 이상 비용을 줄일 수 없어 복리후생 및 교육훈련 경비를 감소시키고 있어 우수 인력을 확보하기 어려운 상황임을 시사함.

[표 II-20] 주요 경비 증감 현황

(단위 : 억원)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
복리후생비	381 (0.45%)	392 (0.45%)	11 (0.00%)	379 (0.54%)	196 (0.28%)	(183) (-0.26%)
교육훈련비	168 (0.20%)	148 (0.17%)	(20) (-0.03%)	94 (0.13%)	88 (0.12%)	(6) (-0.01%)
업무추진비	72 (0.08%)	61 (0.07%)	(11) (-0.01%)	72 (0.10%)	56 (0.08%)	(16) (-0.02%)
회의비	56 (0.07%)	61 (0.07%)	5 (0.00%)	41 (0.06%)	42 (0.06%)	1 (0.00%)
행사비	369 (0.43%)	377 (0.43%)	8 (0.00%)	282 (0.40%)	270 (0.38%)	(12) (-0.02%)
운영지출	84,861	88,018	3,157	70,378	70,855	477

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

2. 재무 분석

1) 전반 현황

(1) 사립대학

○ [표 II-21]은 153개 사립대학의 2019년 대비 2022년의 주요 재무상태의 변동 현황을 정리한 것으로, 수도권 자산총계는 4,332억원(1.97%) 증가했으나, 비수도권 자산총계는 3,109억원(-1.98%) 감소함.

- 비수도권 대학의 자산 규모 감소는 수도권 대학보다 재정 상태가 더 어려워지고 있음을 시사함.
- 수도권 및 비수도권 대학이 보유한 투자유가증권은 각각 49억원과 10억원 증가했는데, 법인 또는 대학교³⁰⁾는 적극적으로 유가증권 형태로 자금을 운용할 수 없으므로 대부분의 투자유가증권은 기부받은 자산이나 관련 법령에 따라 자산을 취득할 때 의무적으로 취득한 채권에 해당한다고 판단함.
- 학교채는 대학재정 확충을 위해 만기와 이자율을 정해 학부모, 대학원생, 동문, 교원 등을 상대로 발행한 채권인데, 학교채 미상환액은 연세대 한 곳(2.55억원)만 있어 대학재정을 확충하기 위한 수단으로 학교채 발행은 거의 없음.
- 최근 학교채 발행을 검토하는 대학이 있으나 교육부 승인을 받기 어렵고 채권 매입 대상도 한정되어 있어 대규모 자금을 확보하기 위한 수단으로 활용하기도 어려움.

30) 「사립학교법」 제32조의2에서는 비등록금회계의 적립금으로 증권 취득을 허용하고 있음. 증권 취득은 기금에 대응하는 적립금 중 등록금회계에서 비등록금회계로 전출한 적립금을 제외하고는 적립금의 2분의 1 한도 내에서 「자본시장과 금융투자에 관한 법률」 제4조제2항각호에 따른 증권을 취득할 수 있음. 증권 외에 적립금의 10분의 1을 한도로 하여 해당 교육기관의 소속 교원 및 학생이 개발한 신기술 또는 특허 등으로 창업한 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」에 따른 벤처기업에 투자할 수 있음

[표 II -21] 주요 재무상태 변동 현황

(단위 : 억원)

구분	수도권			비수도권		
	2019년	2022년	증감	2019년	2022년	증감
투자유가증권	247 (0.11%)	296 (0.13%)	49 (0.02%)	205 (0.13%)	215 (0.14%)	10 (0.01%)
학교기업투자	22 (0.01%)	22 (0.01%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)
원금보존기금	5,181 (2.35%)	4,644 (2.07%)	(537) (-0.28%)	253 (0.16%)	172 (0.11%)	(81) (-0.05%)
임의기금	47,259 (21.47%)	50,508 (22.51%)	3,249 (1.03%)	26,417 (16.86%)	27,681 (18.03%)	1,264 (1.16%)
고정자산	138,546 (62.95%)	136,882 (61.00%)	(1,664) (-1.96%)	108,148 (69.04%)	103,453 (67.38%)	(4,695) (-1.66%)
단기차입금	528 (0.24%)	418 (0.19%)	(110) (-0.05%)	465 (0.30%)	206 (0.13%)	(259) (-0.16%)
장기차입금	2,890 (1.31%)	1,682 (0.75%)	(1,208) (-0.56%)	1,685 (1.08%)	657 (0.43%)	(1,028) (-0.65%)
학교채	3 (0.00%)	3 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (0.00%)	1 (0.00%)	0 (0.00%)
전기이월운영차액	97,533 (44.23%)	99,242 (44.22%)	1,709 (-0.09%)	87,179 (55.66%)	82,836 (53.95%)	(4,343) (-1.70%)
자산총계	220,073	224,405	4,332 (1.97%)	156,640	153,531	(3,109) (-1.98%)

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(2) 국립대학

① 관련 법령

- 2015년 3월 제정된 「국립대학의 회계 설치 및 재정운영에 관한 법률」(이하 ‘국립대학회계법’)에 따라 회계 및 재정 운영에 관해 대학이 책임의 주체가 됨.
 - 「국립대학회계법」 도입에 따라 일반회계와 기성회계가 통합되었으며, 품목별 재정지원방식에서 총액재정지원방식으로 전환되었고, 예·결산 등에 대한 심의·의결 권한이 대학으로 이전됨.
 - 국립대학법인으로 전환한 서울대(2012년)와 인천대(2013년)는 국가 행정조직에서 분리되어 인사, 조직, 자산 등에 대한 권한이 대학에 있다는 차이가 있음.

② 국립대 세입 및 세출

- 국립대학의 세입은 크게 ‘국가 및 지방자치단체 지원금 세입’과 ‘자체수입금’으로 구분함.
 - 국가 및 지방자치단체 지원금 세입은 국가의 일반회계 및 특별회계로부터의 전입금과 지방자치단체로부터의 전입금으로 이루어짐.
 - 자체수입금은 등록금 및 수업료, 논문심사료, 이자수입 등으로 구성되는데 항목 분류의 차이만 있을 뿐 사립대학과 거의 비슷함.

- 세출예산은 사업별·성질별로 구분하고, 사업별 구분은 정책사업·단위사업·세부사업으로 구분하며 성질별 구분은 목·세목으로 각각 구분함.
 - ‘목’은 인건비, 물건비, 이전지출, 자산취득 및 운용, 예비비 및 기타로 구분하는데, 계정과목 명칭에 차이가 있을 뿐 사립대학과 거의 비슷함.

③ 국립대학의 재정

- 사립대학은 세입 규모에 따라 세출 규모를 결정하나, 국립대학은 중앙정부 이전수입(국고보조금)이 세출 규모를 결정하는 주요 요소임.
 - 「국립대학회계법」 제4조에서는 국가는 교육 및 연구의 질 향상과 교육환경 개선을 위해 필요한 재정을 안정적으로 지원해야 하며, 매년 지원금의 총액을 확대하도록 노력해야 한다고 규정하고 있음.
 - 학교법인의 재정적 지원이 많은 사립대학일수록 교육여건이 좋듯이 국립대학에서는 국가의 재정지원에 크게 좌우됨.
 - 대학교육연구소에서 제공한 자료를 살펴보면 계열별로 차이가 있으나 국립대 등록금은 사립대 등록금의 63% 정도에 해당해 등록금 의존율이 높음.
 - 「국립대학회계법」 제20조 제1항에 따라 쓰고 남은 예산은 원칙적으로 이월할 수 없어 비용 절감 유인이 작고 장기 발전을 위한 사업 재원을 대학이 자체적으로 확보할 수 없음.

2) 항목별 분석

(1) 원금보존기금

- [표 II-21]에서 보듯이, 수도권 및 비수도권 대학의 원금보존기금은 2019년 대비 2022년 각각 537억원과 81억원 감소함.

- 원금보전기금의 감소와 임의기금 증가는 원금 사용이 불가능한 원금보전기금을 원금 사용이 가능한 임의기금으로 전환했음을 의미하며, 이는 대학 운영을 위한 재원이 부족해 원금보전기금의 임의기금으로의 전환이 증가했음을 의미함.
- 원금보전기금이 있는 수도권 및 비수도권 대학은 각각 19개교와 17개교로, 2022년 기준 50억원을 초과하는 대학은 모두 수도권 대학임.³¹⁾
- 비수도권 대학(17개교)의 원금보전기금 평균 보유액은 10억원인데, 학령인구 감소에 따른 재정위기가 발생하면 대응하기 어려움을 시사함.

(2) 임의기금

- [표 II -21]에서 보듯이, 수도권 및 비수도권 대학의 임의기금은 각각 3,249억원과 1,264억원 증가함
 - 2022년 수도권 대학이 보유한 임의기금(50,508억원)은 임의건축기금(47%), 임의 특정목적기금(29%), 임의장학기금(15%), 임의연구기금(8%), 임의퇴직기금(1%) 순으로 구성됨.
 - 비수도권 대학이 보유한 임의기금(27,681억원)은 임의건축기금(54%), 임의특정목적기금(26%), 임의장학기금(12%), 임의연구기금(6%), 임의퇴직기금(1%) 순으로 구성됨. 수도권 및 비수도권 대학 모두 임의건축기금의 비율이 가장 높음.
 - 2022년 기준 임의건축기금 0원인 수도권 대학은 4곳³²⁾이며, 비수도권 대학은 6곳³³⁾이 있으며, 이들 대학은 건물 신축 또는 개선을 위한 자금이 없어 건물 노후화 등이 발생하면 시설 여건이 악화할 수 있음.
 - 2022년 기준 임의퇴직금이 0원인 수도권 및 비수도권 대학은 각각 29개교와 51개교로 나타나, 이들 대학은 재원 부족으로 명예퇴직 등을 이용한 구조조정이 쉽지 않을 수 있음을 시사함.

(3) 학교기업

- [표 II -21]에서 보듯이, 수도권 대학에서만 학교기업투자 22억원이 존재하며, 2019년 대비 2022년 변동 금액은 없음.
 - 2022년 기준 경희대와 덕성여대가 학교기업에 투자한 금액은 각각 21.8억원과

31) 이화여대(3,129억원), 성균관대(557억원), 연세대(259억원), 숙명여대(200억원), 고려대(112억원), 숭실대(77억원), 한신대(76억원), 덕성여대(71억원) 순임.

32) 서울한영대, 중앙승가대, 갈빈대, 평택대

33) 경운대, 경주대, 광신대, 광주카톨릭대, 한라대, 호원대

0.55억원으로, 대학교에서 학교기업에 대한 투자는 극히 미미함.

- 학교기업의 활성화를 위해 관련 법규를 개정해 개별 학교단위가 아닌 지역단위 콘소시엄 형태의 지역 학교기업을 추진해 규모의 경제 등을 통한 수익성 확보를 할 필요가 있음을 시사함.

(4) 차입금

○ [표 II-21]에서 보듯이, 대학의 학교 운영 및 시설 확충에 필요한 자금을 조달할 때 발생하는 단기 및 장기차입금 2019년 대비 2022년에 모두 감소하였으며, 2022년 기준 장기차입금 0원인 수도권 및 비수도권 대학은 각각 40개와 69개임.

- 차입금 감소는 대학 재정의 건전성이 향상되었다고 볼 수 없으며, 등록금 인상 제한 및 학령인구 감소에 따라 시설 확충 등의 필요성이 감소했기 때문이라고 판단함.
- 수도권 대학 중 차입금비율([단기차입금+장기차입금]/자산총계) 5%를 초과하는 수도권 대학은 8곳³⁴⁾이 있음.
- 비수도권 대학은 3곳³⁵⁾이 있으며, 차입금 비율이 높고 이월운영차액이 적은 대학은 채무불이행 위험이 발생할 수 있음.

(5) 전기이월운영차액

○ [표 II-21]에서 보듯이 2019년 대비 2022년 전기이월운영차액의 증감을 살펴보면, 수도권 대학은 1,709억원 증가하고 비수도권 대학은 4,343억원 감소해 비수도권 대학의 경영 악화가 심화하고 있음을 시사함.

- 전기이월운영차액이 증가하면 대학에 여유자금이 늘고, 감소하면 재정적 여력이 떨어지고 있다고 해석하는데, 비수도권 대학이 보유한 전기이월운영차액은 크게 줄어 재정적 어려움이 심화하고 있음.
- 2022년 전기이월운영차액이 음수인 수도권 및 비수도권 대학은 각각 3곳³⁶⁾이 있음.
- 2022년 전기이월운영차액을 자산총계로 나눈 비율을 살펴보면, 수도권 및 비수도권 대학은 각각 44%와 54%로 나타나 비수도권 대학의 전기이월운영차액 보유

34) 강남대, 경희대, 서울한영대, 성공회대, 아주대, 인천가톨릭대, 한국외국어대, 협성대

35) 동양대, 목원대, 상지대

36) 수도권대학으로는 감리교신학대, 인천가톨릭대, 중앙승가대이 있으며, 비수도권대학은 광주가톨릭대, 부산장신대, 중원대가 있음

비중이 높음.

3. 연구 및 재정 여건

1) 연구비 수혜실적

- [표 II -22]는 연구비 수혜실적 현황을 정리한 것임.
 - 2022년 국공립대학 수도권과 비수도권의 연구비 수혜실적은 각각 200,775천원과 159,517천원임.
 - 사립대학 수도권과 비수도권은 각각 139,464천원과 46,786천원임.
 - 대학알리미에 공시된 대학별 연구비(교내+교외)를 전임교원 수로 나눠 1인당 연구비 수혜실적을 계산함.

- 2016년 대비 2022년 연구비 증가 비율은 수도권 사립대학(57%), 비수도권 국공립대학(43%), 비수도권 사립대학(33%), 수도권 국공립대학(23%) 순으로 나타남.
 - 수도권 국공립대학의 연구비 증가 비율이 가장 낮으나 금액 수준이 높아 증가 비율은 낮음.
 - 국공립대학 수도권과 비수도권 간 연구비 차이는 2016년 52,272천원이었는데, 2022년 41,258천원으로 나타나 좁혀지는 추세임.
 - 사립대학 수도권과 비수도권 간 연구비 차이는 2016년 54,035천원이었는데, 2022년 92,678천원으로 차이가 벌어지는 추세임.
 - 국공립대학은 수도권과 비수도권 간 연구비 차이가 좁혀지는 추세이나, 비수도권 사립대학은 재정 악화로 인해 연구비 예산을 축소하고 있어 연구 역량의 약화로 이어질 수 있음을 시사함.

[표 II -22] 연구비 수혜실적 현황

(단위 : 천원)

기준연도	국공립대학			사립대학		
	수도권	비수도권	차이	수도권	비수도권	차이
2022	200,775	159,517	41,258	139,464	46,786	92,678
2021	192,691	152,222	40,469	130,715	45,574	85,141
2020	173,237	141,332	31,904	111,636	42,112	69,524
2019	150,644	124,306	26,338	102,105	38,940	63,165
2018	162,267	114,528	47,739	93,264	36,424	56,840
2017	156,326	112,534	43,792	93,878	35,652	58,226
2016	163,669	111,398	52,272	89,112	35,077	54,035

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

2) 학생 1인당 교육(투자)비

○ [표 II -23]은 학생 1인당 교육(투자)비 환원율을 정리한 것으로, 서울대 등 국공립 대 자료는 2019년부터 입수할 수 있어 2019년부터 2022년까지만 분석함.

- 학생 1인당 교육(투자)비는 재학생을 기준으로 학교가 학생 교육과 교육여건 조성을 위해 투자한 비용으로, 대학의 교육투자 수준으로 학생의 성장을 대학이 얼마나 지원하는지를 가늠함으로써 대학의 미래 발전 가능성을 보여주는 지표임.
- 학생 1인당 교육비는 총교육비³⁷⁾를 재학생 수로 나눠 계산함.

○ Panel A는 국공립 대 사립을 비교한 것으로, 국공립대의 2019년 학생 1인당 교육비의 수도권 대 비수도권 간 격차는 142%였는데, 2020년부터 차이가 좁혀져 134%로 일정한 추세임.

- 수도권 및 비수도권 사립대학의 학생 1인당 교육비는 최소 124%에서 최대 128%를 보이고 있으나, 수도권 및 비수도권 국공립대 간 격차보다 적음.
- 이러한 결과는 비수도권 국공립대보다 수도권 국공립대에 정부예산이 많이 투입되고 있음을 시사함.

37) 총교육비는 국·공립대학, 국립대 법인, 특별법 법인은 “대학회계 + 발전기금회계 + 산학협력단회계 + 기계구입비”로 계산하며, 사립대학은 “교비회계 + 산학협력단회계 + 도서구입비 + 기계기구매입비”로 구성됨.

- Panel B는 지역별 국공립대와 사립대의 학생 1인당 교육비 차이를 분석한 것임.
 - 국공립대와 사립대 간 교육비 격차는 수도권 및 비수도권에서 모두 증가하는 추세임.
 - 교육비 격차의 증가는 학생에 대한 투자의 격차가 커진다는 의미인데, 비수도권 국공립대 및 사립대의 경쟁력이 악화하고 있음을 의미함.

[표 II-23] 학생 1인당 교육(투자)비

(단위 : 원, %)

Panel A : 국공립 대 사립대

연도	국공립			사립		
	수도권	비수도권	차이	수도권	비수도권	차이
2022년	33,894,296	25,215,581	134%	18,989,106	15,023,836	126%
2021년	30,367,360	22,643,657	134%	17,482,383	14,120,232	124%
2020년	27,857,695	20,729,999	134%	17,017,303	13,372,244	127%
2019년	27,377,773	19,347,199	142%	16,859,066	13,197,707	128%

Panel B : 수도권 대 비수도권

연도	수도권			비수도권		
	국공립	사립	차이	국공립	사립	차이
2022년	33,894,296	18,989,106	178%	25,215,581	15,023,836	168%
2021년	30,367,360	17,482,383	174%	22,643,657	14,120,232	160%
2020년	27,857,695	17,017,303	164%	20,729,999	13,372,244	155%
2019년	27,377,773	16,859,066	162%	19,347,199	13,197,707	147%

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

3) 수익용 기본재산 확보율

(1) 전반 현황

- 「대학설립·운영규정」 제7조에 따라 학교법인은 대학의 연간 학교회계 운영수익 총액에 해당하는 가액의 수익용 기본재산을 확보해야 하는데, 수익용 기본재산은 크게 토지, 건물, 유가증권, 예금으로 구분함.
 - 수익용 기본재산 확보율은 수익용 기본재산 보유액을 기준액을 나눠 계산하는데, 기준액은 대학의 전체 운영수입에서 기부금 및 전입금 수입, 국고보조금을 차감해 계산함.

- 수익용 기본재산 확보율은 매년 변화하며 기부금 및 전입금 수입, 국고보조금이 적어지면 그에 해당하는 자산을 확보해야 기본재산률을 유지할 수 있음.
- 사립대학 대부분은 보유한 기본재산 대부분이 수익이 발생하지 않는 토지 비중이 높아 확보율이 높아도 실제 수익은 적은 상황임.
- [표 II-24]에 별도로 표시하지 않았으나, 2019년 및 2020년 수익용 기본재산 확보율은 각각 70.8%와 73.2%임. 2021년에 많이 증가했는데, 이는 대학법인의 노력보다는 토지 비중이 높아 공시지가 상승에 따른 것으로 추론함.
- 2021년 수도권 및 비수도권의 기본재산 확보율은 각각 90.1%와 68.5%였는데, 2023년 수도권 대학은 89.7%로 나타나 0.4%p 감소하고, 비수도권 대학은 71.7%로 나타나 3%p 증가함.
- 2021년 대비 2023년 토지의 개별공시지가는 하락하고 금리는 인상되었는데, 수도권 대학은 토지 비중이 높아 기본재산 확보율이 떨어졌고, 비수도권 대학은 예금 비중이 높아 기본재산 확보율이 상승했을 수 있음.

[표 II-24] 수익용 기본재산 확보율³⁸⁾

(단위 : %)

연도	수도권	비수도권	계
2021	90.1	68.7	81.5
2023	89.7	71.7	82.7

출처 : 대학알리미

(2) 지역별 기본재산 확보율

- [표 II-25]는 2023년 기준 수익용 기본재산 확보율을 정리한 것으로, 100%를 초과하는 대학은 52개에 불과함.
- 기본재산 확보율 20% 미만인 대학은 20개이며, 비수도권 대학에서 기본재산 확보율을 충족하지 못한 비율이 높은 것으로 나타남.

[표 II-25] 수익용 기본재산 확보율(2023년)

(단위 : 학교 수, %)

38) 2022년 공시자료를 제외한 이유는 공시자료 중 일부 대학이 수익용 기본재산 보유액을 대학별이 아닌 학교법인이 설치한 초·중·고가 보유한 기본재산을 포함하는 오류를 발견함. 이러한 이유로 2022년 공시자료는 제외함.

구분	수도권	비수도권	계
20% 미만	11 (7%)	9 (6%)	20 (13%)
20% 초과 40% 미만	12 (8%)	21 (13%)	33 (21%)
40% 초과 60% 미만	7 (4%)	14 (9%)	21 (13%)
60% 초과 80% 미만	7 (4%)	12 (8%)	19 (12%)
80% 초과 100% 미만	4 (3%)	7 (4%)	11 (7%)
100% 초과	24 (15%)	28 (18%)	52 (33%)
계	65 (42%)	91 (58%)	156 (100%)

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(3) 수익용 기본재산의 구성 현황

- [표 II -26]의 Panel A는 수익용 기본재산 구성 및 수익률을 정리한 것으로, 수익 재산은 토지(63.4%), 건물(17.2%), 신탁예금(10.0%), 유가증권(9.1%), 기타재산 (0.4%) 순으로 나타났으며, 2023년 수익용 기본재산에 발생한 수익률은 2.9%임.
 - 수익재산에서 토지가 차지하는 비중은 가장 크나 수익률은 0.8%로 가장 낮으며, 건물에서 발생하는 수익액이 가장 많은 것으로 나타남.
 - 분석 대상 149개 학교법인 중 해당 자산에서 수익이 전혀 발생하지 않은 토지와 건물은 각각 88개와 18개임.

- Panel B에서는 수도권 및 비수도권의 수익용 기본재산의 비중과 수익률을 정리했는데, 비중은 비슷하나 각 자산에서 발생하는 수익률은 비수도권 대학이 높음.
 - 수도권 대학의 토지 수익률은 0.2%에 불과해 수도권 대학의 토지 중 상당 부분은 유휴 자산에 해당함을 알 수 있음.

[표 II -26] 수익용 기본재산 구성 및 수익률(2023년)

(단위 : 억원, %)

Panel A : 전체 현황

구분	평가액	수입액	수익률
토지	73,454 (63.4)	624 (18.6)	0.8
건물	19,920 (17.2)	2,086 (62.3)	10.5
유가증권	10,516 (9.1)	388 (11.6)	3.7
신탁예금	11,601 (10.0)	203 (6.1)	1.7
기타재산	444 (0.4)	47 (1.4)	10.6
계	115,935 (100.0)	3,348 (100.0)	2.9

Panel B : 지역별 현황

(단위 : %)

구분	수도권		비수도권	
	비중	수익률	비중	수익률
토지	63.2	0.20	63.6	2.21
건물	17.2	10.23	17.2	10.99
유가증권	10.7	3.12	5.7	5.93
신탁예금	8.4	1.69	13.3	1.83
기타재산	0.5	1.80	0.1	72.53
계	100.0	2.37 (평균)	100.0	3.98 (평균)

출처 : 대학재정알리미(기준 2023년 4월 1일)

4) 학교운영경비 부담률

- 「대학설립·운영규정」 제8조에 따라 학교법인은 매년 수익용 기본재산에서 발생한 소득의 80% 이상에 해당하는 가액을 대학운영경비로 충당해야 함.
- [표 II -27]에 제시한 학교운영경비 부담률은 법인의 대학지원액을 수익용 기본재산 수익금으로 나눠 계산함.
- 3개년 학교운영경비 부담률은 92.4%이며, 수도권 및 비수도권의 평균 학교운영경비 부담률은 각각 84.4%와 104.5%로 나타나 비수도권 대학의 학교운영경비 부담률이 높음.

- [표 II -27]의 Panel B에서 보았듯이 수도권 대학이 보유한 수익용 기본재산에서 발생하는 수익률은 평균 2.37%이며, 비수도권 대학보다 수익률이 낮아 학교운영 경비 부담률이 낮은 것으로 추론할 수 있음.

[표 II -27] 학교운영경비 부담률

(단위 : %)

연도	수도권	비수도권	계
2021	84.8	107.2	94.1
2022	84.5	100.7	90.8
2023	83.9	105.4	92.6
평균	84.4	104.5	92.4

출처 : 대학재정알리미

5) 재정지원 사업 수혜실적

- [표 II -28]은 재정지원 사업 수혜실적을 정리한 것으로, 2021년부터 공시사항에서 제외됨.³⁹⁾
 - 2020년 중앙정부 재정지원사업 규모는 46,757억원으로 수도권 및 비수도권 대학은 각각 30,394억원(65%)과 16,363억원(35%)을 지원받아 수도권 쏠림 현상이 현저함.
 - 상위 20위 이내 대학에서 지원받은 금액은 28,885억원(60%)이며, 비수도권 대학은 5개교⁴⁰⁾에 불과함.
 - 2020년 지자체 재정지원사업 규모는 3,230억원으로 수도권 및 비수도권 대학은 각각 1,547억원(48%)과 1,683억원(52%)을 지원받았으나, 지자체 사업 규모는 중앙정부 사업예산 규모의 6.9%에 불과함.
 - 상위 20위 이내 대학에서 지원받은 금액은 1,538억원(48%)로 중앙정부 재정지원 사업과 비교할 때 수도권 및 상위권 대학 쏠림현상이 심하지는 않음.

39) 학교별 수혜 현황은 2020년 자료만 입수할 수 있었음.

40) 포항공대, 한국기술교육대, 울산대, 순천향대, 영남대

[표 II -28] 재정지원 사업 수혜실적(2020년)

(단위 : 억원, 건)

재정지원사업		수도권	비수도권	합계
중앙정부 (a)	금액	30,394	16,363	46,757
	건수	22,661	11,221	33,882
	건당 금액	1.34	1.46	1.38
지자체 (b)	금액	1,547	1,683	3,230
	건수	1,389	13,553	14,942
	건당 금액	1.11	0.12	1.24
합계 (a+b)	금액	31,941	18,046	49,987
	건수	24,040	24,774	48,824
	건당 금액	1.33	0.73	1.03

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

4. 대학 재정 전망

1) 입학자원 감소

(1) 신입생 미충원 인원의 추정

① 입학정원 감소 현황

○ 별도 표로 제시하지 않았으나, 1999년 대비 2023년 일반대학 및 전문대학의 입학정원은 각각 5,060명과 152,290명 감소함.

- 전문대학 입학정원이 많이 감소한 이유는 일반대학과의 통폐합에 따른 것이며⁴¹⁾, 이에 따라 증가했던 일반대학 입학정원은 대학구조조정이나 폐교에 따라 감소함.
- 전라북도, 전라남도과 경상북도는 일반대학과 전문대학 입학정원의 감소 폭이 가장 컸는데, 향후 학령인구 감소에 대비하기 위해 이들 지역에 소재한 대학은 강도 높은 구조조정을 수행하고 고도화된 특성화 전략을 추진할 필요가 있음을 시사함.

41) 「대학설립·운영 규정」 제2조의3제1항과 관련한 [별표 1의 3]에서는 일반대학과 전문대학이 통폐합하면 전문대학 입학정원의 60%(수업연한 3년인 과는 40%, 수업연한 4년인 과는 20%) 이상에 해당하는 입학정원을 감축하도록 규정하였음. 동 규정은 대학 구조개혁을 촉진하기 위한 목적으로 2023년 9월 19일 개정으로 폐지됨. 이에 따라 통폐합하는 학교들은 입학정원을 감축할 의무는 없음.

- 2023년 교육부에서 발표한 교육기본통계에 따르면 2018학년도 대비 2023학년도 재적학생 수는 335,545명(10%)이 감소함.
 - 재적학생 수 감소는 사회계열(127,865명), 인문계열(71,364명), 공학계열(65,840명), 교육계열(43,593명), 자연계열(28,107명) 순이며, 의약계열은 9,195명 증가함.
 - 2023학년도 계열별 비율을 살펴보면, 공학(26.7%), 사회(24.8%), 예체능(11.8%), 인문(10.3%), 의약(10.2%), 자연(10.1%), 교육(6.0%) 순으로 나타남.
 - 2018학년도 대비 2023학년도 계열별 증감 비율을 살펴보면, 사회(-1.3%), 인문(-1.1%), 교육(-0.7%) 순으로 감소하였고, 의약(1.3%), 예체능(0.9%), 공학(0.7%), 자연(0.2%) 순으로 증가함.
 - 그간 대학은 강도 높은 구조조정으로 사회의 인력 수요에 맞춰 학과 구조조정을 수행하였으나, 학령인구 감소와 고령화 사회의 진입, 첨단기술 확대 등에 대응하기 위해서는 향후 강도 높은 구조조정이 필요함을 시사함.

② 미충원 현황

- 별도의 표로 정리하지는 않았으나 2022년 미충원 현황을 살펴보면, 국공립대학과 사립대학의 미충원율은 각각 1.50%와 4.3%로 나타나 사립대학의 미충원율이 세 배 정도 높음.
 - 신입생 미충원율은 비수도권 사립대학(7.10%), 비수도권 국공립대학(1.80%), 수도권 사립대학(0.80%), 수도권 국공립대학(0.10%) 순으로 높음.
 - * 국공립 대학과 사립대학 각각에서 수도권과 비수도를 비교하면 양 경우 모두 비수도권 소재 대학의 미충원율이 더 높음.
 - * 비수도권 대학 중에서는 국립대학보다 사립대학의 미충원율이 더 높음.
 - * 학령인구 감소에 따른 대학 재정위기는 비수도권 소재 사립대학에 가장 큰 충격을 주었고 앞으로도 그러할 것으로 예상됨.
 - 비수도권에 소재한 국공립대학 중 신입생 충원율이 90% 미만인 대학은 3곳⁴²⁾인데, 이들 대학은 입학정원 감축과 더불어 강도 높은 구조조정이 필요함을 시사함.
 - 수도권에 소재한 사립대학 중 신입생 충원율이 90% 미만인 곳은 7개⁴³⁾이며, 화성과학기술대를 제외한 나머지 6곳은 모두 종교인 양성대학에 해당함.

42) 목포대(85.9%), 군산대(83.3%), 안동대(79.8%)

43) 서울장신대(64.4%), 서울기독대(46.8%), 감리교신학대(44.2%), 아신대(30.6%), 수원가톨릭대(26.7%), 화성과학기술대(26.1%), 중앙승가대(15.8%)

- 대학 규모를 재학생 인원으로 분류해 신입생 충원율을 분석하면 대학 규모가 클수록 신입생 충원율이 높게 나타나는 경향이 있음.
- 재학생 인원 2,000명에서 신입생 충원율 80% 미만인 대학은 19개이며, 2,000명 초과 5,000명 미만에서는 신입생 충원율 80% 미만인 대학은 6개이며, 5,000명 초과 10,000명 미만인 대학에서는 5개이고, 10,000명을 초과하는 대학은 모두 신입생 충원율이 80%를 초과함.
- 대학 규모가 커질수록 학생에게 다양한 서비스와 교육과정을 제공하므로 학생 만족도가 커져 신입생 충원율이 높아지는 요인으로 작용할 수 있고, 대학은 규모가 커지면 규모의 경제가 발생해 효율적인 운영이 가능하다고 판단함.
- 대학 규모(재학생 인원)가 커질수록(많아질수록) 신입생 충원율이 높아지는 것으로 나타나, 대학 구조조정을 수행할 때 대학 간 통폐합을 수행해 대학 규모를 확대할 필요가 있음을 시사함.
- 대학은 학교법인이 설치한 물건에 해당하므로 학교법인 간 통합을 지원하기 위한 관련 법률의 제·개정이 시급함.⁴⁴⁾

③ 연도별 미충원 인원의 추정

- [표 II-29]는 연도별 미충원 인원을 추정한 것으로, 전체 입학정원에서 수능 응시 인원 또는 출생아 수를 차감해 입학정원 부족 인원을 계산함.
- 통계청의 장래 인구 추계자료를 이용해 미충원 인원을 추정할 수도 있으나, 통계청 자료는 초등학교 학령인구(6~11세), 중학교 학령인구(12~14세), 고등학교 학령인구(15~17세)로 구분함.
- 상기와 같은 이유로 미충원 인원을 추산하기 곤란하므로 본 연구에서는 수능 응시인원과 출생아 수를 이용함.
- 수능 응시인원은 (19년 전) 출생아 수에 2019년부터 2023년까지 5개년 평균 수능 응시 비율(수능 응시인원/출생아 수)인 108%를 곱해 계산함.
- 2024학년도 입학정원의 변동이 없다고 가정할 때 2035년부터 전체 입학정원(일반대학, 교육대학, 전문대학)보다 수능 응시인원이 작을 것으로 예측함.
- 출생아 수에서 전체 입학정원을 차감해 미충원 인원을 추정하면 2024학년도부터 2031학년도까지 정원 초과 또는 부족을 반복하다가 2032학년도부터는 정원을 채

44) 2024년 4월 현재 국회 교육위원회 법안심사소위원회에서 「사립대학 구조개선 지원에 관한 법률안」은 미상정 상태임.

우지 못할 것으로 예상함.

- 2040년(수능 응시인원 기준의 경우 2041년)에는 2024년 입학정원이 유지되는 경우를 가정하면 40% 정도의 미충원 인원이 발생할 것임.

[표 II-29] 연도별 미충원 인원의 추정

(단위 : 명)

학년도	전체 입학정원(a)	수능 응시인원(b)	미충원 인원 (b-a)	출생연도	출생아 수 (c)	미충원 인원 (c-a)
2024	452,431 ^(주)	474,075	21,644	2005	438,958	(13,473)
2025		487,900	35,469	2006	451,759	(672)
2026		536,568	84,137	2007	496,822	44,391
2027		503,163	50,732	2008	465,892	13,461
2028		480,437	28,006	2009	444,849	(7,582)
2029		507,785	55,354	2010	470,171	17,740
2030		508,966	56,535	2011	471,265	18,834
2031		523,314	70,883	2012	484,550	32,119
2032		471,350	18,919	2013	436,435	(15,996)
2033		470,270	17,839	2014	435,435	(16,996)
2034		473,494	21,063	2015	438,420	(14,011)
2035		438,742	(13,689)	2016	406,243	(46,188)
2036		386,393	(66,038)	2017	357,771	(94,660)
2037		352,810	(99,621)	2018	326,676	(125,755)
2038		326,890	(125,541)	2019	302,676	(149,755)
2039		294,124	(158,307)	2020	272,337	(180,094)
2040		281,407	(171,024)	2021	260,562	(191,869)
2041	269,121	(183,310)	2022	249,186	(203,245)	

(주) 2024학년도 입학정원은 대교협과 전문대교협에서 발표한 정원 내 입학정원을 합산함. 양수이면 정원 초과, 음수이면 미충원을 의미함.

- 추정한 연도별 미충원 인원을 고려할 때 향후 5년 내 학과 또는 전공의 구조조정으로 입학정원을 감축하지 않으면 대학 운영이 상당히 곤란할 수 있음.
 - 대학의 교비회계에서 교직원 인건비가 차지하는 비중이 상당히 높으나 관련 법령에 따라 영리기업에서 수행하는 방식(예를 들어, 명예퇴직 등)으로 구조조정을 수행하기에는 한계가 있음.
 - 대학교육연구소에서 발표한 자료(2017년)⁴⁵⁾에 따르면 2017년 기준 국·공립대학교

사립대학에서 55~60세 미만 나이의 전임교원이 차지하는 비중은 각각 23.0%와 19.9%이며, 50~55세 미만 나이의 전임교원 비율은 각각 19.5%와 18.9%임.

- 상기 나이별 전임교원 비율을 함께 고려하면 대학이 자체적으로 구조조정을 통한 정원 감축 계획을 수립할 수 있음.
- 예를 들어, 미충원 인원 비율이 높은 학과 또는 전공은 전임교원 퇴직 후 신규 전임교원을 확충하지 않는 방식으로 점진적으로 규모를 축소하거나 폐지하는 방안을 고려할 수 있음.

④ 대학 구조조정 시 고려 사항

○ 2018년부터 「고등교육법」 제23조의5를 신설해 학사학위 취득의 유예를 신청할 수 있도록 하였는데, 졸업 후 취업난이 어려울수록 학사학위 취득 유예를 신청하는 현상이 두드러짐.⁴⁶⁾

- 평균 학사학위 취득 유예생(0.5%)인데, 사회과학·언론·정보학 계열(1.0%)이 가장 높고, 보건·복지(0.1%)가 가장 낮음.
- 학사학위 취득유예 비율이 높아질수록 취업이 어렵다는 사실을 의미하며, 이는 대학에서 공급하는 인력보다 사회에서 요구하는 인력 수요가 부족함을 시사함.
- 대학의 어떤 학과의 학사학위 취득유예 비율이 다른 학과와 비교할 때 계속해서 높다면 해당 학과는 사회 인력 수요에 부응하지 못하고 있으므로 구조조정 대상으로 판단할 수 있음.

○ 일반대학 중계열 중도 탈락률을 살펴보면 N.C.E 계열은 수도권 국공립대학(7.21%)이 사립대학(2.23%)보다 높고, 비수도권은 사립대학(9.31%)이 국공립대학(5.24%)가 높음.

- 최근 자유전공을 확대하고 있는데, 수도권 사립대학과 비수도권 국공립대학은 비수도권 사립대학이나 수도권 국공립대학과 비교할 때 자유전공으로 입학한 학생에 대한 관리 또는 프로그램을 내실 있게 운영한다고 평가할 수 있음.
- N.C.E 계열에서 중도 탈락률이 낮은 대학의 자유전공 프로그램을 분석해 모범 사례로 제시할 필요가 있음.

45) 대학교육연구소, 정보공개청구, 2018년 3월 8일(<http://khei.re.kr/post/2123>)

46) 「고등교육법」 제23조의5에서는 학칙으로 정하는 학사학위 취득에 필요한 모든 과정을 마친 사람은 학칙으로 정하는 바에 따라 학사학위취득의 유예를 신청할 수 있도록 규정하고 있음. 이러한 제도는 취업난의 가속화로 졸업 이후 미취업자 수가 늘었고, 졸업 후 이력 공백을 없애기 위해 대학 재학 기간을 늘리는 학생이 늘어나면서 등장함.

- 국공립대학 및 사립대학의 수도권 및 비수도권의 취업률을 살펴보면, 국공립대학의 수도권과 비수도권 간 차이는 2015년 8.6%에서 2021년 10.1%로 나타남.
 - 사립대학의 수도권과 비수도권 간 차이는 2015년 0.7%에서 2021년 4.2%로 나타나, 수도권과 비수도권 사립대학 간 취업률 차이가 벌어지고 있음.
 - 2021년 취업률은 수도권 국공립대학(68.2%), 수도권 사립대학(67.5%), 비수도권 사립대학(63.3%), 비수도권 국공립대학(58.1%) 순으로 높는데, 좋은 일자리가 수도권에 집중하고 있기 때문임.
 - 학령인구 감소에 따른 대학구조 조정을 수행할 때 교육정책 관점뿐만 아니라 지방기업 육성 정책과 연계해 해당 지역대학의 졸업생이 지역에 소재하는 기업에 취업할 수 있도록 관련 정책을 연계해야 함.
 - 비수도권 국공립대학의 취업률은 다른 지역에 소재한 국공립대학이나 사립대학과 비교할 때 현저하게 낮는데, 비수도권 국공립대학은 사회적 인력 수요에 맞춰 구조조정을 수행해야 함.

- 대학의 구조조정(학과 통폐합, 특정 학과 입학정원 감축)을 위해서는 구성원의 합의가 필요하므로, 전임교원 1인당 학생 수를 구조조정 난이도를 예측하는 요소로 고려할 수도 있음
 - 학령인구 감소와 사회적 인력 수요를 고려할 때 인문사회과학 계열의 정원을 감축하고 공학계열 등의 정원을 증가하는 방식으로 대학구조조정이 이뤄질 것으로 예상함.
 - 교원 1인당 학생 수는 경영·행정·법 및 서비스(40명), 사회과학·언론·정보학(37명), 정보통신 기술(35명), 농림어업·수의학 및 교육(30명) 순으로 많음.
 - 최근 정보통신 기술의 인력 수요가 많은데, 해당 계열의 전임교원 1인당 학생 수가 많아 교육의 질을 높이기 위해 해당 전공의 교원을 늘려야 함을 시사함.

2) 학령인구 감소에 따른 경영위기 대학 발생 가능성

(1) 신입생 미충원이 운영손익에 미치는 영향

① 운영손익 추정을 위한 가정

- 신입생 미충원율이 증가할 때 운용손익에 미치는 영향을 살펴보기 위해 시뮬레이션 분석을 다음과 같이 수행함.
 - 경직성 및 비경직성 비용을 구분하기 어려우므로 아래와 같은 가정으로 추정함

운영손실은 과대 추정할 수 있으나, 비관적 기대로 추정하므로 가장 보수적이라 할 수 있음.

○ 운영손익 추정을 위한 가정은 다음과 같음.

- 학생 수 감소에 따라 감소하는 운영수입 및 운영지출 항목을 분석해 학생 수 감소에 따른 운영수입과 운영지출을 추정함.
- 신입생 미충원이 증가하면 등록금수입 중 학부생 수업료와 국가장학금은 감소하고, 선납 받은 등록금을 은행에 예치해 발생하는 예금이자수입도 감소함.
- 미충원이 증가하면 수강료수입 중 계절학기수업료는 감소할 수 있으나, 학생 수와 계절학기 수강 간에 유의적인 상관관계가 없어 고려하지 않음.⁴⁷⁾
- 미충원 증가에 따라 감소하는 운영수입은 “(학부생수업료+국가장학금+예금이자수입)×(신입생) 미충원비율”로 추정함.
* 신입생 미충원비율은 기준년도(2022년) 신입생 대비 감소 신입생의 비율임.
(cf. 신입생 미충원율은 정원 대비 신입생의 비율)
- 신입생 미충원비율이 상승하면 운영지출 중 학생 수 감소에 따라 비경직성 경비는 감소하는데, 예를 들어 학생 수가 감소하면 1인당 교외장학금(국가장학금), 교내장학금, 실험실습비, 학생지원비와 기타학생경비는 감소함.
- 미충원비율 상승에 따라 감소하는 운영지출은 “(교외 및 교내 장학금+실험실습비+학생지원비+기타학생경비)×미충원비율”로 추정함.
- 학생 수가 감소하면 구조조정 등(예를 들어, 명예퇴직)을 수행해 교직원 보수가 감소할 수 있고, 유희시설 매각으로 관리운영비 등이 감소할 수 있는데, 이러한 비용 감소는 없다고 가정함.
- 재학생 수가 감소하면 기본재산 중 매각이 가능한 자산이 발생해 운영손실을 보전할 수 있는 재원을 마련할 수 있으나, 본 연구에서는 고려하지 않음.

② 미충원비율에 따른 운영손실 추정

- 본 연구에서는 운영손실 추정을 위한 기준연도는 2022년으로 설정하며, 2022년 운영손익에 2022년 대비 미충원비율이 5%씩 추가로 하락할 때마다 운영손익이 어떻게 변동하는지를 추정함.
 - 미충원 증가에 따른 운영손익 변동은 “① 운영손익 추정을 위한 가정”에 따라 다

47) 대학별 재학생 수를 별도로 구하지 않고 등록금에 학생 수를 곱한 등록금수입을 대응 변수로 설정해 등록금수입과 계절학기 수강료 간 상관관계를 살펴보았으나 유의적인 관계가 나타나지 않았음

음 식으로 추정함.

[추정운영손익의 계산]

추정운영이익(손실) = 2022년 운영이익(손실) - ① 운영수입 감소 + ② 운영지출 감소

(※)

① 운영수입 감소 = (학부생수업료+국가장학금+예금이자수입)×신입생 미충원비율

② 운영지출 감소 = (교외 및 교내장학금 + 실험실습비 + 학생지원비 + 기타학생경비)×신입생 미충원비율

- 연도별로 운영손익을 추정하지 않고 2022년을 기준으로 신입생 미충원비율이 5%씩 더 커질 때 발생하는 운영손익을 추정함.
 - 신입생 미충원비율이 5%이면 해당연도의 운영수입 및 지출이 5% 감소하지는 않는데, 신입생 미충원은 해당 연도를 포함해 4년간 영향을 미치기 때문임.
 - 예를 들어, 신입생 충원율이 100%에서 90%로 하락하면 당년도 운영수입 및 지출은 2.5%(=10%/4년) 정도 감소하며, 당년도 이후 매년 2.5%씩 감소함.
 - 신입생 미충원 효과는 4년간 지속하는데 본 연구에서는 미충원이 운영손익이 어떻게 변화하는지를 제시함.
 - 운영손실이 발생할 때 미사용이월자금(유동자산에서 유동부채를 차감한 금액)으로 운영손실을 보전할 수 있는지를 추가로 분석함.

(2) 운영손실 발생 대학의 추정

- [표 II -30]에서는 학생 수가 감소(미충원비율이 5%~30%)할 때 운영손실을 보고하는 대학 수를 시뮬레이션함.
- Panel A는 지역 구분 없이 신입생 미충원비율에 따른 운영손익 현황을 추정한 것임.
 - 2022년(기준연도) 153개 대학 중 운영이익과 운용손실을 보고한 대학의 수는 각각 129개(84%)와 24개(20%)임.
 - 기준연도 대비 미충원비율이 5%이면 운용손실 보고대학은 35개(23%)이며, 기준연도 대비 미충원비율이 10%이면 운용손실 보고대학은 60개(39%)로 추정함.
- Panel B는 신입생 미충원비율이 운영손익에 미치는 영향을 대지역별(수도권과 비수도권)로 분석한 것임.
 - 2022년(기준연도)에 운영손실을 보고한 수도권 및 비수도권 소재 대학의 수는 각

각 6개와 18개임.

- 기준연도 대비 미충원비율이 10%이면 수도권 소재 대학 중 35%는 운영손실을 보고하며, 비수도권 소재 대학은 42%가 운영손실을 보고할 것으로 추정함.

○ 위 분석에서는 모든 대학이 동일한 비율로 신입생 미충원비율이 변할 때 발생할 운영손실을 추정함.

- 그러나 학령인구 감소로 인한 입학자원 감소 효과가 비수도권에 집중한다면 비수도권 대학의 추정 운영손실 규모는 더 커질 수 있음.
- 2022년 미충원 현황에서 보았듯이 비수도권 사립대학의 신입생 미충원율⁴⁸⁾은 수도권 사립대학보다 평균 8.875배 큰 것으로 나타나, 수도권 사립대학에서 신입생 미충원 1명이 발생할 때 비수도권 사립대학에서는 약 9명 정도 발생한다고 추정할 수 있음.
- 수도권 소재 대학보다 충원을 하락에 더 큰 영향을 더 받을 수 있어 수도권 소재 대학보다 비수도권 소재 대학이 경영 위기에 빠질 가능성이 더 높음.

48) 2022년 평균 신입 미충원율은 수도권 사립대학은 0.80%이며, 비수도권 사립대학은 7.10%임.

[표 II-30] 운영손실 보고대학의 추정

(단위 : 학교 수)

Panel A : 운용손실 보고대학 비율

구분	미충원비율						
	2022년	5%	10%	15%	20%	25%	30%
운영이익 보고	129 (84%)	118 (77%)	93 (61%)	72 (47%)	59 (39%)	48 (31%)	32 (21%)
운영손실 보고	24 (16%)	35 (23%)	60 (39%)	81 (53%)	94 (61%)	105 (69%)	121 (79%)
합계	153 (100%)	153 (100%)	153 (100%)	153 (100%)	153 (100%)	153 (100%)	153 (100%)

Panel B : 운영이익(손실) 보고대학의 지역(대지역) 분포

구분		미충원비율						
		2022년	5%	10%	15%	20%	25%	30%
수도권	이익 보고	57 (90%)	53 (84%)	41 (65%)	36 (57%)	33 (52%)	26 (41%)	16 (25%)
	손실 보고	6 (10%)	10 (16%)	22 (35%)	27 (43%)	30 (48%)	37 (59%)	47 (75%)
	합계	63 (100%)	63 (100%)	63 (100%)	63 (100%)	63 (100%)	63 (100%)	63 (100%)
비수도권	이익 보고	72 (80%)	65 (72%)	52 (58%)	36 (40%)	26 (29%)	22 (24%)	16 (18%)
	손실 보고	18 (20%)	25 (28%)	38 (42%)	54 (60%)	64 (71%)	68 (76%)	74 (82%)
	합계	90 (100%)	90 (100%)	90 (100%)	90 (100%)	90 (100%)	90 (100%)	90 (100%)

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(3) 운영손실의 보전 가능성

○ [표 II-31]에서는 미충원 증가에 따른 운영손실을 여유자금인 미사용이월자금으로 보전할 수 있는지를 분석함.

- 미사용이월자금은 유동자산에서 유동부채를 차감한 금액으로 해당 자금을 충분히 보유하고 있다면 운영손실이 발생해도 자금이 존재하는 기간에는 대학을 정상적으로 운영할 수 있음.

○ 2022년 운영손실을 보고한 대학 24개 중 11곳(46%)은 미사용이월자금으로 운영손실을 보전할 수 없음.

- 미충원비율이 5%이면 운영손실 보고대학 34개 중 17곳(50%)은 운영손실 보전이 어려울 것으로 추정함.

- 미충원이 증가할 때 비수도권 대학보다는 수도권 대학에서 운영손실을 보전하지 못하는 대학의 비율이 증가하는 것으로 예상함.
- 2022년(기준연도) 운영손실을 보고한 대학 중 운영손실을 미사용이월자금으로 보전하지 못한 금액은 384억원인데, 미충원비율이 증가할 때마다 손실 불가능한 금액은 증가해 미충원비율 15% 수준에서 1,391억원으로 급격하게 증가함.

- 신입생 미충원율이 증가하는 대학은 학과 구조조정, 교직원 명예퇴직, 자산 매각 등 여러 가지 구조조정을 수행해 최적 규모를 유지하려 할 것임.
- 안정적인 구조조정과 학생의 학습권을 보장하고 구조조정을 유도하기 위한 지원 사업을 적극적으로 수행할 필요가 있음.
 - 구조조정을 완료할 때까지 재학생 학습권을 보장하기 위해 구조조정 진행 중에는 경비가 이중으로 발생하므로 운영손실이 늘 수 있음.
 - 지역산업과의 연계를 통한 지역 인재 공급 방안 등의 구조조정 계획이 타당하면 구조조정 완료시점까지 경상운영비를 지원하는 방식을 고려할 수 있음.

[표 II-31] 운영손실 보전 가능성

(단위 : 학교 수, 억원)

구분		미충원비율						
		2022년	5%	10%	15%	20%	25%	30%
수도권	손실 보고	6	10	22	27	30	37	47
	보전 가능	3	4	13	12	6	11	18
	보전 불가	3	6	9	15	24	26	29
비수도권	손실 보고	18	24	38	54	64	68	74
	보전 가능	10	13	21	30	28	24	29
	보전 불가	8	11	17	24	36	44	45
보전 불가능 금액		384	451	640	1,391	2,926	4,266	5,984
보전 불가능 대학		11	17	26	39	60	70	74

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

Ⅲ. 대학재정지원제도 현황과 문제점

1. 고등교육재정 지원 정책의 변천과 윤석열 정부의 정책 방향

1) 고등교육재정 지원정책의 변천과정

- 정부 고등교육재정 지원 정책의 주요 특징은, ‘사업 기반의 재정지원’이라는 방향성과, ‘평가 기반의 재정지원’을 통해서 대학의 구조개혁 및 교육의 질 관리를 위한 장치로 활용해 왔다는 것으로 정리할 수 있음.
 - 정부별로 대학 대상 평가의 한계를 극복하기 위해 대학을 평가하는 지표나 평가체제, 활용 범위 등은 변천 과정을 거쳐 왔음.
 - 또한 고등교육기관에 대한 공공성과 책무성, 자율성과 혁신성 등 어디에 초점을 어디에 두느냐에 따라서 재정지원 정책 역시 변화해 왔음([표 Ⅲ-1] 참고).

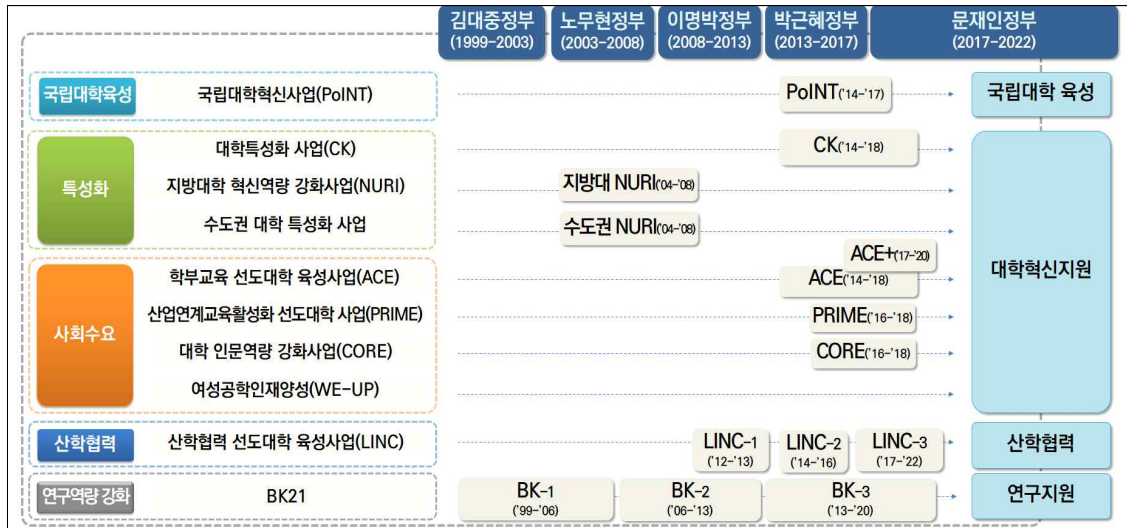
[표 Ⅲ-1] 역대 정부별 고등교육재정 지원정책의 주요 특징

구분		내용
문민정부 (‘93~‘98) ·국민의 정부 (‘98~‘03)	사립대 지원 확대	- 공·사립대학 신설·설비확충 사업 지원(200억 원), 사학진흥기금 지원(300억 원), 사립대 대상 국고보조금 확대, 학생 수 기반 비교적 균등 배분 형태
	특수목적 지원 사업의 도입과 확대	- 대학 대상 국고지원사업 유형의 구분: 일반지원사업 및 특수목적지원사업으로의 구분 - 특수목적지원사업 운영 비중 확대: (‘94) 11%, 400억 원 → (‘98) 18%, 1,670억 원 → (‘03) 35% 4,077억 원 ·장점: 경쟁을 통한 대학의 특성화 및 효율성 제고, 교육 내용의 다양성 확보 및 교육의 질적 개선 도모 등 ·단점: 대학 간 서열화 심화, 평가 기준에 따른 대학 획일화 및 자율성 감소 우려
참여정부 (‘03~‘08)	평가 기반 차등선별 지원 강화 및 대학 경쟁력 제고	- 대학의 교육·연구, 자율성·책무성 강화와 더불어 선택과 집중에 의한 선별 지원 강화 - 사업 및 학생단위 지원 비중 및 규모 확대 - 경쟁 및 평가를 통한 재정 지원 방식과 사업계획 수립의 자율성 존중으로 고등교육 경쟁력 제고 도모
	균형발전을 위한 지방 역량 강화	- 지방대 교육여건 개선을 통한 지역균형문제 해결 도모 - 지방대 등 대학특성을 고려한 재정지원사업의 운영

구분		내용
		- 재정지원사업 신청 시 대응자금 요건 완화 및 폐지
이명박 정부 (‘08~‘13)	교수·연구자 중심 및 교육역량 강화를 위한 재정 지원	- 기관·대학 단위에서 교수·연구자 중심의 사업으로 재편 - 연구역량 중심에서 교육역량 강화를 위한 대규모 재정지원사업 도입 및 기존 사업 통폐합(대학 교육역량 강화사업 등)
	포물리 펀딩 방식을 활용한 재정 지원	- 대학의 여건과 성과를 고려할 수 있는 객관적·정량적 지표를 함께 활용하여 대학 평가 및 재정 지원 우선순위 결정
	재정지원사업과 대학 구조개혁 간의 연계	- 교육여건 및 성과 지표 기반 대학 평가 실시 결과를 구조개혁과 적극 연계: 재정지원사업 참여 제한 및 사업비 수혜 제한, 학생 학자금 대출 제한 및 보건·의료·사범 계열 등의 정원 증원 배제 등
박근혜 정부 (‘13~‘17)	대학구조개혁 평가 지표 개선 및 평가 기능과 활용범위 확대	- 평가지표 확대: 대학정보공시 정량지표 외에 대학의 교육활동을 정성적으로 평가할 수 있는 지표 반영 - 평가주기의 확대: 평가자료 기준 시점을 당해 연도 평가에서 3년으로 설정함으로써 대학의 지속적인 질 관리 강조 - 평가등급의 확대: 대학평가 결과를 기반으로 전국 일반대 및 전문대를 A~E까지 총 5개 등급으로 세분화 - 평가활용범위 확대: 평가등급별 정원감축과 정부재정지원제한 범위를 단계적으로 구분하여 제시
문재인 정부 (‘17~‘22)	대학의 자율성 강화를 위한 정부재정지원사업의 재구조화	- 대학의 자율성 저해와 소모적 경쟁을 유발하는 정부 중심의 하향식 재정지원사업에서 일정수준 대학을 기준으로 대학별 중장기 발전계획에 의거한 혁신역량 제고를 위한 일반재정지원사업으로 개편
	고등교육 혁신을 위한 재정 지원	- 재정지원사업의 단순화·재구조화와 동시에 고등교육 혁신 관련 사업 신설 - 교육의 공공성 및 책무성 강화, 지역상생·발전을 위한 지역인재 양성, 대학 간 교육과정 및 인프라 공유 등을 기반으로 교육경쟁력 제고를 위한 각종 사업 기반 재정 지원

- 2001년 이후 정부별 대학재정지원 사업의 목적, 주요 내용 등을 종합 정리하면 [그림 Ⅲ-1]과 같음.
- 재정지원의 목적을 중심으로 연구 역량 강화, 특성화, 사회수요 맞춤, 산학협력 등으로 구분되어 진행되었음.
 - 문재인 정부에서는 특히 고등교육 공공성이 강화되면서 국립대학에 대한 재정지원 사업이 별도로 추진되었음.

[그림 Ⅲ-1] 정부별 대학 재정지원 사업의 변천



출처 : 남수경(2023b)

2) 윤석열 정부의 고등교육재정 투자 방향

- 2023년도 교육부의 주요 업무 추진계획의 내용을 종합 정리하면 [표 Ⅲ-2]와 같음.
 - 교육개혁과 대한민국 재도약을 비전으로 성장과 복지의 목표 실현을 위해 학생 맞춤, 가정맞춤, 지역맞춤, 산업·사회맞춤이라는 4대 개혁 분야 및 핵심 추진 과제를 설정하였음.
 - 이 가운데 고등교육은 ‘지역맞춤’과 ‘산업·사회맞춤’의 개혁 분야와 직접적으로 관련이 있음.
- 10대 핵심 정책 중 고등교육 분야의 내용을 살펴보면, 대학에 대한 규제 혁신과 동시에 경영 위기 대학의 구조개혁 관리 병행, 지역대학의 경쟁력 제고를 위한 지원 정책, 대학을 중심으로 핵심 첨단분야 인재 육성, 고등교육법 및 사립학교법 등 교육개혁 입법 추진 등으로 구분할 수 있음.

[표 Ⅲ-2] 2023 교육부 주요업무 추진계획 개요

구분	내용
비전 및 목표	[비전] 교육개혁, 대한민국 재도약의 시작 [목표] 성장(국가 발전의 원동력이 되는 교육)과 복지(자유·창의에 기반해 모두를 키워주는 교육)
4대 개혁분야	[학생맞춤] 단 한 명도 놓치지 않는 개별 맞춤형 교육

구분	내용
및 핵심 추진과제	[가정맞춤] 출발선부터 공정하게 국가가 책임지는 교육·돌봄 [지역맞춤] 규제없는 과감한 지원으로 지역을 살리는 교육 [산업·사회맞춤] 사회에 필요한 인재양성에 신속히 대응하는 교육
10대 핵심정책 중 고등교육 관련 분야	[지역맞춤] ⑥ 과감한 규제혁신·권한이양 및 대학 구조개혁 [지역맞춤] ⑦ 지역혁신중심 대학지원 체계(RISE) 구축 [산업·사회맞춤] ⑨ 핵심 첨단분야 인재 육성 및 인재양성 전략회의 출범 (교육개혁 입법) ⑩ 고등교육법, 사립학교법 등 교육개혁 입법 추진

- ‘지역맞춤’ 개혁 분야의 세부 내용은 국정과제 및 고등교육기관에 대한 재정지원 사업의 운영 방향과도 직접적으로 관련됨.
 - 학교를 지역혁신 성장의 허브로 육성하겠다는 목표와 2026년까지 지역의 대학 지원 권한 대폭 확대, 중앙정부의 대학규제 제로화 추진계획이 담겨 있음.
 - 이를 위해 2023년에는 5개 지자체를 대상으로 RISE 사업을 시범 운영하며, 학생 정원과 학사, 재정과 관련된 각종 규제를 제거하겠다는 계획을 제시하였음.
- ‘과감한 규제 혁신·권한이양 및 대학 구조개혁’의 주요 내용은 다음과 같음.
 - 학과 신설, 정원 조정, 사립대 재산처분 등 대학 정원과 학사, 재정운영에 관한 규제 제거
 - 지방대 및 지역인재육성을 위한 지원 계획과 경제자유구역 내 고등외국교육기관 설립 승인 등의 권한을 지자체로 이양
 - 정부의 획일적 대학 평가를 폐지하는 동시에 대학교육협의회 인증평가 및 사학 진흥재단 재정진단 결과를 활용하여 재정 지원과 경영위기대학을 지정 및 관리
- ‘지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축’의 주요 내용은 다음과 같음.
 - 지역대학의 경쟁력 강화를 위해 지자체의 지원 권한 및 규제를 완화하며 재정투자 확대 계획
 - 글로벌 대학 육성사업 신설 등 지역발전전략과 연계한 대학 특성화 및 세계적 수준의 지역대학 육성
 - 지역대학 육성 지원을 위한 지자체 내 전담부서 설치 등
- ‘지역 중심 재정지원 확대’의 주요 내용은 다음과 같음.
 - 고등·평생교육지원특별회계 도입으로 고등교육재정의 확충과 국립대 및 지역대학의 경쟁력 강화 및 특성화 지원
 - 창업교육 혁신 공유대학 기반의 대학 창업교육 활성화와 창업 인재 양성 등

[표 Ⅲ-3] 2023 교육부 주요업무 추진계획 세부 내용(지역맞춤 개혁분야)

구분	내용	
핵심 추진과제	규제없는 과감한 지원으로 지역을 살리는 교육	
방향 및 목표	- 지자체·교육청과 함께 학교를 지역혁신 성장의 허브로 육성 - ('23년) 5개 지자체 RISE 시범운영, 정원·학사·재정 규제 제거 - ('26년) 지역의 대학 지원 권한 대폭 확대, 중앙정부의 대학규제 제로화	
과감한 규제혁신· 권한이양 및 대학 구조개혁	[규제혁신] 대학 정원· 학사·재정운영에 대한 규제를 과감히 제거	① 학과 신설·정원 조정 완전 자율화, 캠퍼스 신규 설치 및 통합 관련 규제 제로화 ② 사립대 재산처분 유연화, 일반재정지원사업 집행 규제 철폐 (운영의 자율성 제고)
	[권한이양] 지자체 권한 이양 법령 개정	① 경제자유구역 내 고등외국교육기관 설립 승인 ② 지방대 및 지역인재육성 지원 계획 수립
	[구조개혁] 경영위기→ 경영부실→한계대학	① 정부의 확실적 평가 폐지, 대교협 인증평가 및 사학진흥재단 재정진단 결과 활용한 재정 지원, 경영위기대학 지정 ② 대학 유휴 재산 수익성 제고, 다양한 수익 창출 방안 지원
지역혁신중심 대학지원체계 (RISE) 구축	[지역대학 경쟁력 제고]	지자체의 대학지원 권한 확대, 규제 대폭 완화, 재정투자 확대
	[글로벌 대학 육성 지원]	① 지역발전전략과 연계한 대학 특성화 추진 ② 세계적 수준의 경쟁력 갖춘 지역대학 육성
	[지자체 내 전담부서 설치]	지역대학 지원을 위한 전담부서 설치, 대학지원 역량 강화 지원
지역 중심 재정지원 확대	[고등·평생교육지원 특별회계 도입]	① 고등교육재정의 안정적 확충, 지역대학 및 경쟁력 강화 지원 ② 국립대 육성 지원규모 확대(지역 인재양성 및 국가 균형발전) ③ 지방 사립대의 교육 혁신 및 특성화 지원
	[창업교육 혁신 공유대학]	사업 규모 및 권역 확대(대학 창업교육 활성화 및 혁신 인재의 창업 지원)

2. 정부의 고등교육재정 지원 사업 현황

- 윤석열 정부의 출범과 국정과제 실현을 위해 2023년 기준 재편된 재정지원사업은 크게 1) 국립대학 육성사업, 2) 대학혁신 지원사업, 3) 지역혁신중심 대학지원체계 구축 사업(RISE)으로 구분할 수 있음.

1) 국립대학 육성사업

- 국립대학 육성사업은 기존 국립대학 혁신지원사업(PoINT)을 2019년도부터 국립대

학 육성사업으로 재구조화하여 운영된 사업으로, 문재인 정부에 이어 윤석열 정부에서도 기초를 유지하여 운영하고 있음.

- 당초 기초학문의 보호, 국가의 전략적 기술 연구와 개발, 고등교육 기회 제공 등 국립대의 공적 역할을 강화하고자 설계된 사업이며, 자율적 혁신을 기반으로 경쟁력과 책무성을 강화에 중점을 두고 있음.
- 2023년부터는 국가와 지역사회가 요구하는 국립대의 발전 방향과 역할을 명확하게 규정하고, 국립대 특성에 맞는 일반재정지원 사업의 원활한 수행을 위해 기존의 대학혁신 지원사업 예산을 통합하여 지원하고 있음.

[그림 Ⅲ-2] 2023년 국립대학 육성사업 지원 구조 개편



- 국립대학 육성사업의 기본방향은, 크게 국립대의 중장기 혁신계획 기반의 자율혁신 추진, 사업비 집행 규제 최소화를 통한 재정집행 자율성 확대, 자율 성과지표 중심의 자체 성과관리 강화로 설정하고 있음.
 - 사업의 주요 내용으로는 기존 대학혁신지원사업 자율혁신계획을 기반으로 자율적 혁신을 도모하고, 학사구조 및 교육과정 개편을 통해 학생 전공 선택과 진로 지원을 확대함.
 - 지자체-지역산업 연계 재정지원을 통한 지역사회 발전 기여와 공유 플랫폼 등을 구축하여 국립대 간 연계·협력을 강화함.
 - 또한 기초·보호 학문과 특화 분야에 대한 연구경쟁력 강화 지원, 지역 수요 기반의 융·복합 전문인재 및 디지털 인재 양성, 글로벌 네트워크와 외국인 유학생 유치 등으로 글로벌 교육경쟁력을 강화하겠다는 내용도 포함되어 있음.

[표 Ⅲ-4] 2023년 국립대학 육성사업 개요

구분	내용
비전 및 목적	·지역균형발전의 거점으로서 국립대학 ·국립대학의 자율적 혁신으로 경쟁력 및 책무성 강화
기본 방향	·자율혁신 추진 지원: 중장기 혁신계획 수립, 국립대 역할·책임 강화 ·국립대학의 재정집행 자율성 확대: 사업비 집행 규제 최소화 ·규제 없는 지원을 위한 자체 성과관리 강화: 자율 성과지표 중심의 간소화된 성과평가
주요 내용	·특화 전략 기반 자율 혁신: 대학혁신지원사업 자율혁신계획 기반 ·학생 전공 선택·진로 지원 확대: 학사구조 혁신적 개편, 교육과정 개선 ·지역사회 발전에 기여: 지자체-지역산업 연계 재정지원, 프로젝트 운영 ·국립대학 간 연계·협력 강화: 공유 플랫폼 구축, 교육과정 등 공유 ·특화분야 연구경쟁력 강화: 기초·보호학문·특화 학문분야 및 연구 지원 ·융·복합 및 전문 인재양성: 지역수요 기반 융·복합 인재, 디지털 인재 ·글로벌 교육 경쟁력 강화: 글로벌 네트워크 확대, 외국인 유학생 유치

- 국립대학 육성사업은 총 37개교(거점대 9교, 국가중심대 17교, 교원양성대 11교)를 대상으로 4,580억 원을 지원하며, 대학 유형별 배분 후 산식에 따라 유형 내 대학별 배분(60%)과 인센티브 배분(40%)이 이루어지는 포물러 사업비 지원 방식을 택하고 있음.
 - ‘포물러 사업비 규모’는 총 사업비의 60%인 2,741억 원임. 대학 유형별 학생 1인당 교육비의 평균과 대학별 등록금 등을 기반으로 산출된 기준경비에 학부 정원 내 재학생 수 및 전임교원 수 등을 고려한 규모지수, 조정 상수를 반영하여 포물러 지원액을 결정함.
 - 재정 배분 비중은 대학 유형에 따라 거점국립대 50%, 국가중심대 42%, 교원양성대 8%로 구성됨.
- ‘인센티브 규모’는 총 사업비의 40%인 1,827억 원으로 인센티브 평가 결과 및 글로벌 대학 선정 결과와 연계하여 인센티브가 배분됨.
 - 대학의 혁신 계획, 핵심 교육성과, 자체 성과관리 영역에 대한 평가를 통해 종합 점수를 산출하며, 점수를 기반으로 등급을 산출하고 인센티브 가중치를 적용함.
 - 구체적인 내용은 [표 Ⅲ-5]와 같음.

[표 Ⅲ-5] 2023년 국립대학 육성사업 사업비 배분

구분	내용
기본구조	·총 37개교 대상 4,580억 원 지원 ·포물러 사업비를 대학 유형별로 배분한 후 산식에 따라 유형 내 대학별 배분 +인센티브 배분

구분	내용																	
	포물러 사업비(60%) 기준경비 × 규모지수 × 조정 상수 거점대 (9교) 국가중심대 (17교) 교원양성대 (11교)		+	인센티브(40%) 기준금액* × 등급 가중치** × 조정 상수 * 포물러 산식 적용 ** 등급별 가중치 : (S) 1.3 (A) 1.0, (B) 0.7, (C) 0	= 대학별 지원액													
포물러 배분	·총 사업비의 60%(약 2,741억 원 규모)를 포물러 산식을 고려하여 배분 ·배분 비중: 거점국립대(50%), 국가중심대(42%), 교원양성대(8%) <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td>기준경비</td> <td>×</td> <td>규모지수</td> <td>×</td> <td>조정 상수</td> <td>=</td> <td>대학별 포물러 지원액</td> </tr> <tr> <td>거점대, 국가중심대, 교원양성대 유형별 학생 1인당 교육비 평균 - 대학별 등록금</td> <td></td> <td>√재학생 수 (학부정원 내 재학생 수 기준) + √전임교원 수</td> <td></td> <td>(유형별 총 예산액 / ∑(기준경비 X 규모지수))</td> <td></td> <td></td> </tr> </table>				기준경비	×	규모지수	×	조정 상수	=	대학별 포물러 지원액	거점대, 국가중심대, 교원양성대 유형별 학생 1인당 교육비 평균 - 대학별 등록금		√재학생 수 (학부정원 내 재학생 수 기준) + √전임교원 수		(유형별 총 예산액 / ∑(기준경비 X 규모지수))		
기준경비	×	규모지수	×	조정 상수	=	대학별 포물러 지원액												
거점대, 국가중심대, 교원양성대 유형별 학생 1인당 교육비 평균 - 대학별 등록금		√재학생 수 (학부정원 내 재학생 수 기준) + √전임교원 수		(유형별 총 예산액 / ∑(기준경비 X 규모지수))														
인센티브 배분	·총 사업비의 40%(약 1,827억 원 규모)를 인센티브 평가 결과 및 글로벌 대학 선정 결과와 연계하여 인센티브 배분 ·인센티브 평가: 대학의 교육혁신 전략, 핵심 교육성과, 자체 성과관리 영역 종합점수 산출, 등급부여 및 인센티브 가중치 적용 배분 <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>영역</th> <th>평가 내용(배점)</th> <th>내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>혁신 계획</td> <td>교육혁신 전략(80)</td> <td>(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략</td> </tr> <tr> <td>핵심 교육성과</td> <td>유지충원율(5)</td> <td>(정량지표) 신입생·재학생 충원율</td> </tr> <tr> <td>자체 성과관리</td> <td>자율 성과지표 관리 및 환류방안(15)</td> <td>(정성지표, 절대평가) 자율 성과지표 관리 및 학내 성과관리 방안</td> </tr> </tbody> </table> S(90점 이상, 가중치 1.3), A(80점~90점 미만, 가중치 1.0), B(60점~80점 미만, 가중치 0.7), C(60점 미만, 가중치 0) - (혁신계획) 학생모집-재학초기-재학중 단계별 교육혁신계획, 대학유형(거점대, 국가중심대·특수목적대, 교원양성대) 및 지역별 특성 고려한 평가 유연화 - (핵심 교육성과) 대학의 적정규모화 성과 점검(신입생·재학생 충원율 평가) - (자체 성과관리) 대학 자율성과지표 관리 및 환류 방안 평가				영역	평가 내용(배점)	내용	혁신 계획	교육혁신 전략(80)	(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략	핵심 교육성과	유지충원율(5)	(정량지표) 신입생·재학생 충원율	자체 성과관리	자율 성과지표 관리 및 환류방안(15)	(정성지표, 절대평가) 자율 성과지표 관리 및 학내 성과관리 방안		
영역	평가 내용(배점)	내용																
혁신 계획	교육혁신 전략(80)	(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략																
핵심 교육성과	유지충원율(5)	(정량지표) 신입생·재학생 충원율																
자체 성과관리	자율 성과지표 관리 및 환류방안(15)	(정성지표, 절대평가) 자율 성과지표 관리 및 학내 성과관리 방안																

2) 대학혁신 지원사업

- 대학혁신 지원사업의 목표는 대학의 자율 혁신을 바탕으로 양질의 대학 교육 운영과 미래인재를 양성하는 것임.
- 이와 더불어 대학의 적정규모화와 특성화를 도모하고 지역 수요나 대학의 역량에 따른 다양한 발전 전략을 지원한다는 방향이 담겨 있음.
- 대학혁신 지원사업의 목표를 달성하기 위해, 교육의 질적 혁신과 학생 지원 강화를 위한 사업비 집행 자율화 및 성과-인센티브 연계 강화, 대학의 적정규모화 등 자율혁신 계획에 대한 점검 및 인센티브 부여, 산업구조 변화를 반영한 첨단

분야 인재 양성 및 지방대 역량 강화 등이 포함되어 있음.

[표 Ⅲ-6] 2023년 대학혁신 지원사업 개요

구분	내용
사업 목표	·자율 혁신을 통한 체질 개선으로 양질의 대학 교육 및 미래 인재 양성
기본방향	·적정 규모화, 특성화를 포함한 대학별 자율 혁신 추진 지원 ·지역 수요, 대학 역량 등에 따른 다양한 발전 전략 뒷받침
추진전략	·미래 인재양성을 위한 대학 교육의 질적 혁신과 학생 지원 강화 - (자율성과 책무성의 조화): 사업비 집행 자율화, 운영 성과와 인센티브 연계 강화, 자체 사업 관리·평가 - (대학별 적정규모화 및 질적 혁신 촉진): 적정규모화 포함 자율혁신계획 및 실적 점검, 인센티브 부여 - (산업·사회 변화에 대한 능동적 대응): 첨단분야 부처 협업 인재양성, 지방대 역량 강화, 일반재정지원 연계 및 제도적 지원 ·대학혁신지원사업 중심 사업간 유기적 연계, 정부재정지원사업 총괄 관리

- 한편 대학혁신지원사업은 사업 내용에 따라 크게 일반재정지원(I 유형), 부처 협업형 인재양성(II 유형), 지방대학 활성화(III 유형)의 세 가지 유형으로 분류됨.
- 일반재정지원사업(I 유형)은 사립대, 국립대 법인, 공립대 등 국립대를 제외하고 모든 대학의 질적 혁신 및 적정 규모화를 위해 지원함.
 - 2023년 기준 일반재정지원 사업비는 전년 대비 약 527억 원 증가한 8,057억 원 임.
 - 기존 국립대에 대한 지원액이 국립대 육성사업으로 이관되었음을 고려할 때 교 당 수혜 금액은 더욱 증가하였음.
- 부처 협업형 인재양성사업(II 유형)은 반도체, 이차전지 등 미래 산업에 종사할 수 있는 인재를 양성하기 위해 부처 간 협력을 기반으로 핵심 인재를 양성하는 사업 임.
 - 사업비 규모는 2022년 대비 약 633억 원 증가한 1,053억 원이며, 신기술 분야 인재양성을 위한 대학의 인건비, 교육 프로그램 개발 및 운영, 기자재 구입 등에 투자할 수 있는 비용을 지원함.
 - 주요 분야는 산업부의 '미래형자동차', '시스템반도체' 등과 특허청의 '지식재산', 중기부의 'SW, 콘텐츠' 등이 있음.
- 지방대학 활성화사업(III 유형)은 2023년 신설된 사업 유형으로 대학-지자체가 파트너십을 토대로 지역발전과 연계하여 특성화를 시도하고, 비수도권 사립대학의 경쟁력 강화를 지원하는 사업임.

- 일반재정지원대학 중 비수도권 사립대 66교를 대상으로 지원되며, 약 1,900억 원의 예산이 편성되었음.
- 사업의 주요 내용으로는 지방대 활성화 사업 추진을 위한 거버넌스 구축(지자체-참여 대학 전체-지역 산업체), 특성화 전략 수립, 학과구조 개편 및 학사제도 유연화를 통한 지역·학생 수요 맞춤형 특성화 인재 육성 등이 있음.

[표 Ⅲ-7] 2023년 대학혁신 지원사업 유형별 주요 내용

구분	내용	비고
I 유형 (일반재정지원)	·대상: 일반재정지원대학(사립·국립대법인·공립 117교) ·내용: 질적 혁신 및 적정 규모화 지원 ·예산: ('22) 7,530억 원 → ('23) 8,057억 원	국립대학은 국립대학 육성사업으로 이관
II 유형 (부처 협업형 인재양성)	·대상: 일반재정지원대학 중 선정대학 ·내용: 부처 협업형 신산업 분야 혁신인재양성 ·예산: ('22) 420억 원 → ('23) 약 1,053억 원	부처별 사업 내용에 따라 학과, 사업단, 컨소시엄 등 지원 단위 자율 선택
III 유형 (지방대학 활성화)	·대상: 일반재정지원대학 중 비수도권 사립대학 66교 ·내용: 지방대학의 특성화 및 역량강화 ·예산: ('23) 1,900억 원(신규)	

- 대학혁신지원사업 중 일반재정지원(I 유형)사업은 사회 수요의 변화를 고려하여 학사구조 개편 및 교육과정 운영 등이 포함된 대학별 자율혁신계획과 연계하여 사업비를 지원함.
 - 또한 대학의 자율적 혁신을 위해 포괄적 방식으로 총액 교부함.
 - 총 사업비 8,057억 원은 기존 대비 1.4배 확대되어 교당 평균 지원 규모가 49억 원에서 69억 원으로 증가하였음.
- 일반재정지원사업의 사업비 배분과 관련된 주요 내용은 [표 Ⅲ-8]과 같음.
 - 총 사업비는 포물러 사업비와 인센티브 지원으로 구분된다는 점, 포물러 배분의 경우 기준경비와 규모지수 등의 산식에 의해서 배분한다는 점, 인센티브는 혁신계획, 핵심 교육성과, 자체 성과관리 영역에 대한 정성·정량지표 기반 평가를 통해 산출된 점수를 등급으로 환산하여 배분한다는 점 등이 국립대학 육성사업 지원 방식과 유사함.
 - 다만 세부적인 지원 내용은 차이가 있음. 일반재정지원사업은 전국 권역별 균형 발전을 목적으로 학부 재학생 수와 학교 수를 기준으로 권역별 배분이 이루어진다는 특징이 있음.
 - 권역은 수도권 1개 권역 및 비수도권 4개 권역으로 총 5개 권역으로 구분되며, 권역별 총액 규모 내에서 포물러 사업비와 인센티브 금액으로 구분하여 배분됨.

○ 포물러 사업비 비중은 70%(5,600억 원), 인센티브 비중이 30%(2,400억 원)로, 포물러 사업비의 경우 기준경비에 재학생 수를 반영한 규모지수, 재학생 충원을 및 전임교원 확보율, 교육비환원율의 교육여건 수준을 반영하여 지원 규모가 결정된다는 차이점이 있음.

- 인센티브의 경우 각 영역별 지표별 배점을 고려하여 평가 및 등급 부여를 통해 지원함.
- 국립대 육성사업은 평가 영역별 결과 합산을 통해 등급을 환산하여 지원함.
- 비수도권 내 지역 강소대학에 대한 가중치 반영 및 혁신계획 영역에 대한 우수대학을 S등급으로 선정하여 추가 지원됨.

[표 Ⅲ-8] 2023년 대학혁신 지원사업 일반재정지원(Ⅰ 유형) 사업비 배분

구분	내용																	
기본구조	<p>· 자율 혁신으로 교육·연구·산학협력·평생교육 등 총체적 역량 강화할 수 있도록 블록펀딩 방식 지원</p> <p>· 총 지원규모: 117교 대상 8,057억 원, 사업비 총액을 포물러 사업비(70%, 5,600억 원) + 성과 평가 인센티브(30%, 2,400억 원) 구분</p> <p>· 학부 재학생수(50%) + 학교 수(50%) 기준 권역별로 배분 (수도권/ 대구·경북·강원권/ 충청권/ 호남권/ 부산·울산·경남권)</p> <table border="1" style="margin: 10px auto;"> <tr> <th colspan="3">포물러 사업비(5,600억 원)</th> <th colspan="2">인센티브(2,400억 원)</th> <th rowspan="2">대학별액</th> </tr> <tr> <th>기준경비</th> <th>규모지수</th> <th>교육여건</th> <th>지표별 인센티브 (1,900억 원)</th> <th>혁신계획 우수대학 추가 지원 (500억 원)</th> </tr> <tr> <td>학생 1인당 교육비 평균</td> <td>× √재학생수</td> <td>× 재학생 충원율 전임교원 확보율 교육비 환원율</td> <td>+</td> <td></td> <td>=</td> </tr> </table> <p>▶ 재학생 수·학교 수에 따라 권역별 배분</p>	포물러 사업비(5,600억 원)			인센티브(2,400억 원)		대학별액	기준경비	규모지수	교육여건	지표별 인센티브 (1,900억 원)	혁신계획 우수대학 추가 지원 (500억 원)	학생 1인당 교육비 평균	× √재학생수	× 재학생 충원율 전임교원 확보율 교육비 환원율	+		=
포물러 사업비(5,600억 원)			인센티브(2,400억 원)		대학별액													
기준경비	규모지수	교육여건	지표별 인센티브 (1,900억 원)	혁신계획 우수대학 추가 지원 (500억 원)														
학생 1인당 교육비 평균	× √재학생수	× 재학생 충원율 전임교원 확보율 교육비 환원율	+		=													
포물러 배분	<p>· 권역별 총액 규모 내에서 기준경비(학생당 교육비)와 대학 규모(재학생 수), 교육여건 고려 배분</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기준경비: 학생 1인당 평균 1,715.1만 원 - 규모지수: 학부 재학생 수 제곱근 - 교육여건: 재학생 충원율 변환점수 + 전임교원 확보율 변환점수 + 교육비 환원율 변환점수 																	
인센티브 배분	<p>· 대학 자율혁신계획에 따른 연차평가 실시, 권역별 지원금의 30%를 연차평가 결과와 연계하여 인센티브 지급</p> <p>· 기존 평가지표 영역 간소화: 혁신 계획, 핵심 교육성과, 자체 성과관리 영역별 등급 부여 및 합산 점수 미도출</p> <table border="1" style="margin: 10px auto;"> <thead> <tr> <th>영역(지원액)</th> <th>평가 내용(배점)</th> <th>내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>혁신 계획 (1,920억 원)</td> <td>교육혁신 전략(80)</td> <td>(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략</td> </tr> <tr> <td>핵심 교육성과 (240억 원)</td> <td>유지충원율(10)</td> <td>(정량지표) 신입생·재학생 충원율</td> </tr> </tbody> </table>	영역(지원액)	평가 내용(배점)	내용	혁신 계획 (1,920억 원)	교육혁신 전략(80)	(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략	핵심 교육성과 (240억 원)	유지충원율(10)	(정량지표) 신입생·재학생 충원율								
영역(지원액)	평가 내용(배점)	내용																
혁신 계획 (1,920억 원)	교육혁신 전략(80)	(정성지표, 절대평가) 교육환경 변화에 따른 대학의 교육혁신 추진 전략																
핵심 교육성과 (240억 원)	유지충원율(10)	(정량지표) 신입생·재학생 충원율																

구분	내용		
	영역(지원액)	평가 내용(배점)	내용
	자체 성과관리 (240억 원)	자율 성과지표 관리 및 환류방안(10)	(정성지표, 절대평가) 자율 성과지표 관리 및 학내 성과관리 방안
	·정성지표 점수 분포 고려하여 A(가중치 1.3), B(가중치 1.0), C(가중치 0.7) 구분, 권역별 A 등급 대학 중 권역 초월한 S등급 및 지역 강소대학 추가 지원		
	- (혁신계획) 학생모집-재학초기-재학중 단계별 교육혁신계획, 대학유형(수도권, 비수도권) 특 성 고려한 평가		
	- (핵심 교육성과) 대학의 적정규모화 성과 점검(신입생·재학생 충원을 평가)		
	- (자체 성과관리) 대학 자율성과지표 관리 및 환류 방안 평가		

3) 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)

- 윤석열 정부의 신규 대학재정지원 시스템으로, 지역혁신중심 대학지원체계 (Regional Innovation System & Education, 이하 RISE)가 있음.
 - RISE는 인구·산업구조의 급변에 따른 지역과 대학의 공동위기 극복이 필요한 시점에 ‘지방대학의 경쟁력 제고’를 위하여 도입되었음.
 - 핵심 내용은 대학지원의 행·재정 권한을 지자체에 위임·이양하고, 지역발전과 연계한 전략적 지원으로 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 데 있음.
 - RISE는 비수도권 광역지자체를 중심으로 시범 적용을 거쳐 2025년 전 지역에 도입될 예정이며, 지역인재 양성-취·창업-정주의 단계로 이어질 수 있도록 지역 발전 생태계 구축을 비전으로 설정하고 있음([표 III-9] 참고)

[표 Ⅲ-9] 2023년 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 개요

구분	내용
개요	·비수도권 광역지방자치단체를 중심으로 2023년~2024년 총 5개 내외 시·도에 시범적 적용 후 2025년 기준 전 지역 도입
비전	·지역인재양성-취·창업-정주 지역발전 생태계 구축
목표	·대학이 살리는 지역: 대학의 지역발전 허브화 ·지역이 키우는 대학: 경쟁력 있는 지역대학 육성
전략	·(재정) 중앙부처 대학재정지원사업 간 연계, 2025년부터 교육부 대학재정지원 예산의 50% 이상을 지자체 주도로 전환 ·(지역대학) 지역 발전과 연계한 전략적 대학 지원, 교육 경쟁력 제고를 위한 글로벌 대학 육성 ·(규제·권한) 2023년~2024년 고등교육혁신특화지역 지정, 과감한 규제 개혁 ·(추진체계) (시도) 대학지원 전담부서, 전담법인, 지역고등교육협의회/ (중앙) 고등교육재정지원위원회/ (법령) 지방대 육성법 개정 ·(교육부 역할 대전환) 규제개혁, 재정개혁, 구조개혁 + 범정부적 지역주도 정책 강화(지역소멸 방지, 중앙정부 권한 지방이양)

- 따라서 현재 운영 중인 지역혁신플랫폼 사업(RIS), 산학연협력 선도대학 육성사업(LINC 3.0), 대학의 평생교육체제 지원사업(LiFE), 고등직업교육거점지구사업(HiVE), 대학혁신지원사업 Ⅲ유형인 지방대활성화사업을 전면 통합하여, 2025년 이후 RISE 사업의 하위 메뉴사업으로 구성하여 운영할 계획임([그림 Ⅲ-3] 참고).

[그림 Ⅲ-3] 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)의 기본 구조


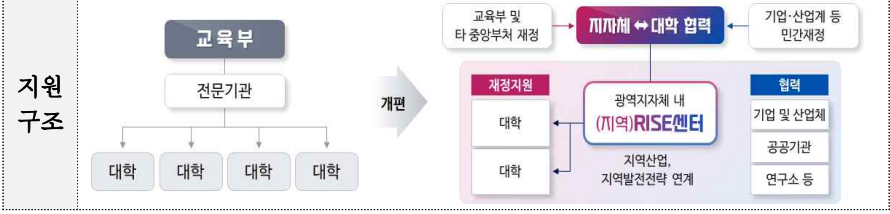

대상 사업	'23 예산(억원)	'23~'24(기법 지역)	'25년 이후
1 RIS(지역혁신)	3,540	5개 지역 내외 RISE 전환	RISE로 통합* * RISE사업의 하위메뉴사업 전환 가능
2 LINC 3.0(산학협력)	4,070	지자체-대학간 협력 강화 대학 사업추진시 지자체 의견 반영 지자체 대학의 사업 지원	
3 LiFE(대학평생교육)	510		
4 HiVE(전문직업교육)	900		
5 지방대활성화	2,500		
(예산 총계)		11,520억원(국고 기준)	

- 2023년 3월 교육부는 '지역혁신중심 대학지원체제 시범 지역 선정 결과'를 발표하였음.
 - 2023년 RISE 시범 지역으로 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북 등 7개 지방자치단체를 선정하였음.
 - 선정된 시·도는 광역지자체 내 대학을 지원하는 전담 기관을 신설하고, 대학 간

협력을 통해 실수요 기반의 재정지원 계획을 제안하며, 교육부 및 타 부처와 지자체 간 RISE 협약을 체결하여 예산을 지원함.

- 이를 통해서 지역 현안 해결 및 지역 정주형 취·창업 연계 등 교육모델을 실행하게 됨.

[표 Ⅲ-10] 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 주요 내용

구분	내용
<p>1 지자체 주도의 대학재정 지원 확대</p>	<p>·2025년부터 대학재정지원사업 예산 50% 이상을 지자체 주도로 전환(RISE 예산으로 전환 추진) ·정책메뉴판 등 중앙부처 대학재정지원사업 간 연계 추진, 대학의 재원 확보 ·지자체 계획 수립 등 지역주도 대학재정지원 사업 예산 지원</p>  
<p>2 지역이 키우고 지역을 살리는 지역대학 육성</p>	<p>·지역 발전과 연계하여 지역주도 대학지원 추진 ·지역 발전 계획과 대학 특성화 분야를 고려하여 실수요 기반 대학 지원계획 수립 - RISE 협약 체결·실행 - 대학 지원 - 성과지표 설정 및 관리</p> 
<p>3 규제 개혁으로 대학자율 및 지자체 대학지원 권한 확대</p>	<p>·고등교육혁신특화지역 지정을 통한 각종 규제 특례 적용 (교직원 인사-학기단위, 특별채용 허용 등/ 학사운영-공동교육과정 학점기준 완화, 학교 밖 이동수업 규제 완화 등) ·사·도지사 권한 위임을 통한 지자체 주도 대학재정지원사업 기획 및 사업관리 등 진행 ·대학의 자율혁신 지원을 위한 법령·부령·지침 등 신속 개선 (대학규제개혁협의회, 총리실 규제혁신추진단 활용)</p>


구분	내용
<p>4 지역주도 대학지원 체계화를 위한 기반 마련</p>	<p>·시·도에 대학지원 전담조직(부서 및 기관) 신설</p> <p>·지역주도 대학지원 활성화를 위한 제도 운영 및 법률 개정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역고등교육협의회(가칭) 신설, 지방대 육성법 개정, 고등교육재정 지원계획(5년 단위) 수립 내실화(중앙부처 대학지원사업 연계·통합, 지자체 의견 수렴 등)

4) 글로벌대학30

- RISE와 더불어 지역의 교육 경쟁력 제고를 목적으로 글로벌대학 육성계획도 발표하였음.
 - 교육부(2023a)는 글로벌대학의 개념을 “지역발전 전략과 연계하여 지역의 발전을 선도하며, 지역 내 다른 대학의 성장을 견인할 수 있는 특화 분야의 세계적 대학”으로 규정하고 역량과 의지가 있는 대학을 대상으로 선택과 집중에 의한 재정적 지원을 수행하겠다고 제시하였음.
 - 글로벌대학30 사업은 2027년까지 30개 내외의 글로벌대학을 선정하여 육성하며 대학 1교당 5년간 약 1,000억 원을 지원받는 대규모 정부재정지원사업으로, 2023년 6월에 15곳을 예비 선정하고, 2023년 11월 13일 1차년도에 최종 참여할 10개 글로벌대학 지정 결과를 발표하였음.

[표 Ⅲ-11] 글로벌대학 육성 계획 주요 내용

구분	내용
비전	·국가-지역-대학의 세계적 경쟁력 동반 상승
목표	·대학의 네트워크를 통해 지역은 국제사회와 연결 ·대학의 혁신을 통해 지역의 혁신과 발전에 기여 ·불확실한 시대를 선도할 수 있는 미래 인재 양성
개요	[글로벌대학 30] 담대한 혁신으로 지역의 산업·사회 연계 특화에서 세계적 경쟁력을 갖추고 혁신을 선도하는 대학 ·근거: 지방대육성법 제17조(특성화 지방대학 지정 및 행·재정 지원)

구분	내용	
	<p>·규모: 5년간 대학당 1,000억 원 규모 지원, 2023년까지 10개 내외 선정 및 매년 5개교 내외 선정으로 2027년까지 30개 내외 글로벌대학 확대</p> 	
전략	<p>·대학 외부: 지원전략 혁신</p> <ul style="list-style-type: none"> - 선택과 집중: 최정예 혁신 선도 대학 집중 지원(자율혁신 지원을 위한 규제 개혁, 재정 개혁, 구조개혁) - 범부처, 지자체 간 장벽 없는 지원: 고등교육혁신특화지역 선정을 통한 규제 특례, 범부처-지자체-산업계 집중적 육성 지원 - 수요자 관점의 대학혁신지원: 글로벌대학위원회 운영 및 심의 - 지능형 선정 및 성과관리: 실현 가능한 혁신계획 수립 및 이행 담보, 디지털 기반 성과관리 	<p>·대학 내부: 대학 구조 운영 혁신</p> <ul style="list-style-type: none"> - 산학, 지역 협력 중심화: 지역 산업·사회 수요 고려한 교육혁신, 지역 기관 간 연계를 통한 산학협력 허브 역할 - 대학 내외부 벽 허물기: 외부 요구 수용을 위한 대학 거버넌스 개방, 대학 내부 체제 개편(유연한 학사 운영) - 대학 혁신 추진체계 운영: 혁신 실행체계 및 지속가능한 혁신·성장 전략 - 대학 성과의 투명한 공개: 자율 성과관리 시스템, 지역 기여도·영향력 분석과 공개

3. 고등·평생교육지원 특별회계의 설치

- 2022년 12월 「고등·평생교육지원 특별회계법안」이 제정되어, 한시적이기는 하나 고등교육재정 확보제도가 마련되었음.

1) 「고등·평생교육지원 특별회계법」의 내용

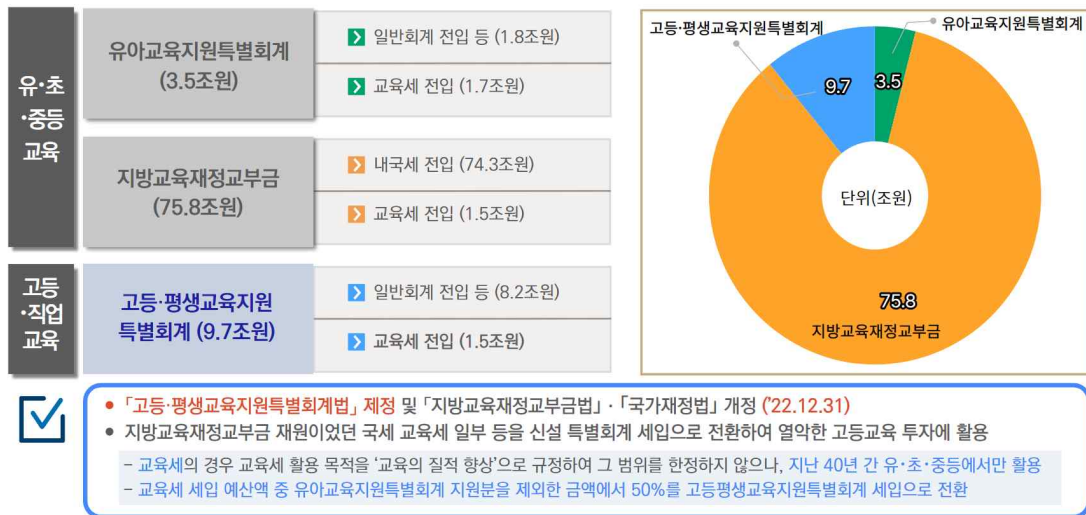
- 고특회계의 목적은, 지방교육재정교부금 재원의 일부를 고등교육재정으로 이전함으로써 2009년 이후 대학 등록금 규제정책으로 악화된 대학의 재정 여건을 획기적으로 개선할 수 있도록 대학재정을 안정적으로 확충하는 데 있음.
- 최초 제안된 ‘고등·평생교육지원특별회계’의 세입은, 현행 교육세(2021년 본예산 기준 5.3조 원, 징수액 기준(2022.12.31.) 5.1조 원) 가운데 ‘유아교육지원특별회계 전출분’(2022년 기준, 1조 6,664억 원)을 제외하고 고등·평생교육지원 특별

회계로 전출(약 3.1조 원)하는 것이었음.

- 그러나 시·도교육감협의회의 반발 등을 고려하여 최초 제안 전출분의 절반 수준에서 고특회계 세입액(약 1.5조 원)이 결정되었음.

- 고등·평생교육지원 특별회계의 도입에 따라서 학교급별 교육재정의 구조는 [그림 Ⅲ-4]와 같이 변화하였음.

[그림 Ⅲ-4] 고등·평생교육지원특별회계 도입 후 교육재정 구조



출처: (남수경, 2023a).

2) 2023년 고등·평생교육지원 특별회계의 주요 내용

- 2022년 12월 「고등·평생교육지원특별회계법」이 제정되고, 2023년 고등·평생교육지원 특별회계 총 규모는 9.74조 원으로 확정되었음.
 - 이 가운데 특별회계 도입에 따른 순수 증액분은 1.72조 원으로, 이 금액은 1.52조 원(교육세 세입 예산액 중 유아교육지원특별회계로 지원되는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액)과 0.2조 원(일반회계에서 추가 확보액)으로 구성됨.
 - 그리고 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육분야 사업 중 대학 경쟁력 강화 관련 사업 예산(8.02조원)의 특별회계 이관분이 있음.
 - 여기에는 7.7조 원(교육부 고등교육 분야 사업(학자금 지원분 등 제외), 대학 평생·직업교육 관련 사업 및 서울대·인천대 운영지원 사업 등)와 0.32조 원(고용노동부로부터 이관금액)이 있음.
- 종합해 보면 고특회계 도입에 따른 추가 확보금액은 1.72조원에 불과하며, 나머지

는 기존 일반회계 사업비를 고특회계라는 주머니로 이전한 것임.

- 고특회계 신규 유입액(예산 증액분)에 의한 추가 지원 또는 신설 사업의 주요 내용을 살펴보면, 국립대학 또는 국립대학 법인을 대상으로 하는 ‘대학의 교육·연구 여건의 획기적 개선’ 사업을 제외하고, 2023년 기준 예산 규모가 가장 큰 사업은 ‘대학 혁신지원’(15.0%), ‘전문대학 혁신지원’(10.5%), ‘국립대학 육성’(8.5%), ‘4단계 두뇌한국 21’(8.2%) 순임. 전체적으로 기관의 자율 혁신을 지원하는 사업의 비중이 높음.

[표 III-12] 2023년 고특회계 증액분 투입 사업

사업	세부사업	예산(억원)	비율(%)	지원단위
대학의 자율혁신 촉진	대학 혁신지원	8,057	15.0	기관
	전문대학 혁신지원	5,620	10.5	기관
	사립대학 구조개선 지원	25	0.0	기관
	소계	13,702	25.5	
지방대학 집중 육성*	지방대학.전문대학 활성화사업	2,500	4.7	기관
	지자체-대학 협력기반 지역혁신사업	3,420	6.4	플랫폼
	지자체주도 협력체계 활성화	120	0.2	플랫폼
	국립대학 육성사업	4,580	8.5	기관
	4단계 두뇌한국21(Glocal BK)	807	1.5	대학원(팀)
	대학의 평생교육체제 지원	510	1.0	기관
	고등직업교육 거점지구	900	1.7	연합체
	소계	12,837	23.9	
대학의 교육·연구 여건의 획기적 개선	국립대학 시설확충	10,019	18.7	기관
	국립대학 실험실습 기자재 확충	2,680	5.0	기관
	4단계 두뇌한국 21	4,428	8.2	대학원(팀)
	서울대 출연	5,775	10.8	기관
	인천대 출연	1,177	2.2	기관
	소계	24,079	44.9	
초·중·등 미래교원양성 및 학문 균형발전 지원	교원양성과정 고도화 지원	105	0.2	기관
	인문사회 기초연구	1,162	2.2	개인, 컨소시엄
	이공학 학술연구기반 구축	1,794	3.3	기관
	소계	3,061	5.7	
총계		53,679	100.0	

주: * 고용부 예산 3,287억원(한국폴리텍 대학 지원 2,787억원, 한국기술대학교 지원 500억원)은 미포함.

출처: 교육부 보도자료(2022.12.24.)를 토대로 작성.

○ 한편 2024년도 정부 예산요구안을 토대로 본 고특회계의 주요 사업은 [표 III-13]과 같음.

- 고특회계에 담긴 정부 예산안은 전년도 대비 5.9조원이 증가한 15.6조 원
- 교육부 사업 가운데는 국가장학금사업 이관액(2023년 사업비 4.9조 원 + 2024

년 증가분 1,603억 원), 2023년에 이전된 고용노동부 사업 이외에 과기부, 산자부, 농림부에서 이관된 4개 사업분(791억 원)에 의한 것이며, 재정지원사업 순증 규모는 6,894억 원임.

[표 Ⅲ-13] 2024년 고등·평생교육지원 특별회계 사업 내용(정부 예산요구안)

(단위: 억원)

구분	사업명	2024년 예산(안)	2023년 예산	비고
글로벌 대학 지원 등 대학의 자율 혁신	대학혁신지원(I 유형)	8,852	8,057	고등평생교육지원특별회계 총규모 ('23년)9.7조원 →('24년)15.6조원 (+5.9조원)
	전문대학혁신지원(II 유형)	6,179	5,620	
	국립대학육성사업	5,722	4,580	
	지방대학성화	2,375	1,900	
	지방전문대학성화	750	600	
대학생에 대한 학비 부담완화	맞춤형 국가장학금 지원	46,877	45,664	[교육부] ('23년)9.3조원 →('24년)15.1조원 (+5.7조원)
	한국장학재단 출연	3,607	3,217	
반도체 등 첨단분야 인재양성 집중지원	산학연협력 고도화 지원	4,437	2,547	[교육부] ('23년)9.3조원 →('24년)15.1조원 (+5.7조원)
	마이스터대지원	151	121	
	대학창업 활성화 지원	214	181	
	전문대학 조기취업형	96	96	
	계약학과 선도대학 육성	5,247	5,287	
대학의 교육·연구 여건 개선	4단계 두뇌한국21 사업	10,028	10,018	-장학금('23년 4.6조원) 이관 제외 시 순증 규모는 8,497억원* 순증 규모 약 8,497억원 중 장학금 순증 1,603억원, 재정지원 사업 순증 6,894억원
	국립대학 시설확충	3,299	3,279	
	국립대학 실험실습기자재 확충	1,037	788	
	국립대학 병원 지원	1,663	1,623	
	국립대학 강사 처우개선	417	621	
	국립대학 노후선박건조 및 승선실습 지원	6,127	5,775	
	서울대학교 출연지원	1,244	1,177	
인천대학교 출연지원				
타부처(고용부, 과기부, 산자부, 농림부 등)		4,902	3,654	
교육부+타부처 (총계)		156,053	97,427	[타부처] ('23년)0.4조원 →('24년)0.5조원 (+0.1조원*) 기존 고용부 사업 외 과기부, 산자부, 농림부 사업 총 4개, 791억원 이관

출처: 교육부 보도자료(2023.8.29.)에서 발췌하여 작성.

4. 주요국의 고등교육 재정지원 최근 동향

- 우리나라와 같이 사립대학 비중이 높은 고등교육체제를 유지하고 있는 미국과 일본, 유럽의 국가 가운데 국립대학체제를 유지하되 법인화를 통해서 강력한 성과계약제도를 운영하고 있는 핀란드 등 총 3개국의 고등교육 재정지원 현황과 최근 동향을 고찰함.

1) 미국

(1) 연방정부의 고등교육 재정지원

- 연방 교육부 고등교육예산 지원 규모를 살펴보면, 2022년 회계연도 기준, 미 연방정부의 총예산 9조 달러 가운데 교육예산에 6,570억 달러가 배정되었으며, 이 중 고등교육 관련 예산은 5,502억 달러임.
 - 연방 교육부 고등교육 관련 예산의 5개년 추이를 살펴보면, 가장 큰 비중을 차지하는 것은 학생 대상의 장학금과 학자금 대출임.
 - 장학금 예산은 2017년 340억 달러에서 2021년 310억 달러로 소폭 감소한 반면 2020년 이후 학생 및 가족 대상 학자금 대출 항목의 지출이 큰 폭으로 상승함.
 - 2021년 흑인대학 자본용자 예산이 4배가량 급증하였는데 이는 바이든 정부가 역사적 흑인대학(HBCUs: Historically Black Colleges and Universities)을 대상으로 대대적인 자본용자 프로그램을 실시하였기 때문임.
 - 이외에도 시설 대출금, 대학 주택용자, 연방대학 2곳 및 국립 청각장애기술연구소에 예산이 편성되어 있으나 전체 예산 내 비중은 상대적으로 적은 수준으로 유지되고 있음.
 - 교육부 외 부처에서 편성하는 고등교육 관련 예산은 2017년 1,240억 달러에서 2021년 1,741억 달러 수준으로 증가하였으며 국방부, 보건복지부, 보훈부의 비중이 높은 편임.
 - 전반적으로 고등교육 관련 연방 예산은 증가하는 추세이며 특히 최근 2년간 코로나19의 영향으로 급격하게 확대됨.

[표 Ⅲ-14] 미국 연방정부 고등교육예산 지원규모 5개년 추이

단위: 1천 달러(2021년 불변)

항목	2017	2018	2019	2020	2021
장학금	34,006,967	33,840,099	33,063,593	32,499,220	31,099,903
학생대상 학자금 대출	40,360,842	14,514,265	38,253,757	117,155,043	98,173,183
가족대상 학자금 대출	12,159,871	2,713,155	3,834,315	17,037,337	6,584,881
고등교육기관	2,499,200	2,647,894	2,672,035	2,787,398	2,782,126
시설 대출금 및 보험료	-111	-166	-174	-3,288	-3,020
대학 주택융자	-1,282	-1,253	-1,232	-1,806	-1,760
흑인대학 자본융자	241,537	200,620	50,436	4,902	1,761,398
연방대학 운영비 ¹⁾	373,975	384,193	388,393	387,336	391,379
국립 청각장애기술연구소	76,317	77,794	81,160	81,597	81,500
교육부 총계	89,717,316	54,376,601	78,342,283	169,947,740	140,869,590
교육부 외 총계	124,284,605	89,030,572	112,539,832	204,977,823	174,904,757
연방 예산 총계	262,839,853	231,587,637	257,207,310	353,792,381	321,837,177

주: 1) 갈루엣 대학교 및 하워드 대학교.

자료: NCES(2022). Digest of Education Statistics, Table 401.60.

○ 연구개발 분야 연구개발 지원 규모를 주관부처별로 살펴보면, 2020년 460억 달러 규모로 꾸준히 증가하다가 2021년 소폭 감소한 것으로 나타남.

- 부처별로는 보건복지부 예산이 연간 20억 달러 이상으로 가장 비중이 높음. 이외에는 국립연구재단과 국방부, 에너지부의 지원 비중이 10% 이상으로 높으며 NASA의 대학 연구지원 규모는 7%대를 보이다 2021년에 감소하여 6.35%의 비중을 보임.

[표 Ⅲ-15] 미국 연방정부 부처별 연구개발 지원 규모 5개년 추이

단위: 1천 달러(2021년 불변), (%)

항목	2017	2018	2019	2020	2021
교육부	659,741(1.75)	653,748(1.61)	644,525(1.49)	639,911(1.38)	642,462(1.44)
농림부	898,235(2.38)	914,772(2.26)	954,229(2.21)	907,015(1.95)	844,600(1.90)
상업부	338,227(0.90)	332,063(0.82)	362,129(0.84)	326,390(0.70)	388,200(0.87)
국방부	3,036,361(8.04)	3,535,788(8.72)	3,920,135(9.09)	5,119,601(11.03)	5,265,200(11.82)
에너지부	4,022,850 (10.65)	4,707,499 (11.61)	4,828,802 (11.20)	5,196,386 (11.19)	4,621,947 (10.37)
보건복지부	20,115,623	21,273,235	22,708,765	24,580,450	23,578,747

항목	2017	2018	2019	2020	2021
	(53.23)	(52.48)	(52.67)	(52.95)	(52.91)
국토안보부	56,789(0.15)	49,873(0.12)	30,788(0.07)	34,897(0.08)	36,600(0.08)
주택도시개발부	1,308(0.00)	3,197(0.01)	1,676(0.00)	0(0.00)	0(0.00)
내무부	57,988(0.15)	54,349(0.13)	66,603(0.15)	83,240(0.18)	88,800(0.20)
법무부	69,542(0.18)	57,013(0.14)	57,178(0.13)	47,522(0.10)	50,900(0.11)
교통부	76,845(0.20)	124,044(0.31)	164,937(0.38)	283,385(0.61)	233,500(0.52)
국제개발처	53,519(0.14)	59,784(0.15)	60,425(0.14)	52,346(0.11)	51,000(0.11)
환경보호청	56,135(0.15)	54,775(0.14)	54,979(0.13)	54,090(0.12)	54,700(0.12)
항공우주청(NA SA)	2,924,470(7.74)	3,085,010(7.61)	3,395,617(7.88)	3,433,561(7.40)	2,828,475(6.35)
국립연구재단	5,407,836 (14.31)	5,617,212 (13.86)	5,851,360 (13.57)	5,645,418 (12.16)	5,855,574 (13.14)
원자력규제위원회	6,431(0.02)	6,394(0.02)	4,817(0.01)	6,671(0.01)	10,200(0.02)
기타	5,995(0.02)	9,271(0.02)	10,367(0.02)	9,751(0.02)	10,200(0.02)
계	37,787,895 (100.00)	40,538,029 (100.00)	43,117,335 (100.00)	46,420,633 (100.00)	44,561,105 (100.00)

주: 2021년 값은 추정치임.

자료: NCES(2022). Digest of Education Statistics, Table 401.30.

(2) 주정부 고등교육 재정지원

- 주정부의 고등교육재정 지원 유형은 기관운영비와 장학금으로 구분되는데, 주로 주립대학의 기관운영비 보조금을 통한 재정지원을 수행함.
 - 기관운영비 보조금 지원과 관련하여 17개 주에서 기관별 재정지원 금액을 산정하기 위한 공식을 사용하고, 19개 주에서는 공식 없이 매년 의회 우선순위에 따라 자금을 분배하며, 14개 주에서는 산정 공식과 의회 결정 방식을 혼합하여 최종 금액을 결정함.
 - 그러나 공식 사용 여부와 상관없이 기관별 학생 수가 보조금 액수를 좌우하며, 공식을 사용하는 주의 경우, 산정 공식을 통해 추정된 필요 금액을 모두 지원하지 못하는 사례도 다수 발생하고 있음(SRI International, 2012).
 - 최근 기관별 운영비 산정 공식에 성과 지표를 연계하는 성과 기반 예산제(Performance Based Funding)가 확대되고 있음.
- 장학금 지원의 경우 주내 학생의 대학 진학을 위한 장학금은 지원기준에 따라 소득 기준 장학금과 그 외 장학금으로 구분되며 소득 기준 장학금의 비중이 70%대를 유지하고 있음.

- 최근에는 성적 기준 장학금의 증가가 두드러지며, 주별로 소득 기준 외 장학금의 비중도 0~100%로 다양하게 분포되어 있음(Cummings et al., 2021).
- 소득 기준을 사용하지 않는 장학금 주내 학생에게 일괄 재정지원을 제공하거나, 고등학교 학업성취도를 기준으로 우수 학생에게만 장학금을 지급하는 유형들임 (Chingos & Baum, 2017).

- 미국 주정부의 고등교육예산 지원 규모 5개년 추이를 살펴보면, 가장 큰 비중을 차지하는 것은 4년제 대학의 기관운영비로 전체 고등교육예산의 약 50%가 4년제 기관으로의 전출금임을 확인할 수 있음.
 - 그 다음으로 비중이 높은 것은 2년제 기관에 대한 운영비로 약 22% 정도이며, 2년제 대학은 카운티 정부로부터 재정지원을 받기도 함.
 - 학생에 대한 직접지원인 학자금 지원의 비중은 13% 정도로 5년간 대체로 상승하는 추세를 보임.
 - 연도별 증감을 살펴보면 금액과 비중 모두 큰 변화 없이 안정적으로 유지되고 있음.

[표 Ⅲ-16] 미국 주정부 고등교육예산 지원 규모 5개년 추이

단위: 1백만 달러(2021년 불변)

항목	2019	2020	2021	2022	2023
2년제 기관운영비	20,987(22.91)	21,238(22.32)	22,567(23.38)	24,352(23.10)	24,865(22.14)
4년제 기관운영비	46,581(50.85)	48,409(50.87)	47,940(49.67)	52,565(49.87)	56,036(49.89)
학자금지원	10,808(11.80)	11,510(12.10)	12,241(12.68)	12,753(12.10)	14,803(13.18)
연구, 농업, 의학	10,393(11.35)	11,114(11.68)	10,842(11.23)	12,052(11.43)	12,811(11.41)
기타	2,832(3.09)	2,890(3.04)	2,929(3.03)	3,682(3.49)	3,804(3.39)
합계	91,601(100.00)	95,161(100.00)	96,520(100.00)	105,405(100.00)	112,320(100.00)

자료: Grapevine(2023).

(3) 고등교육재정 지원 관련 정책 쟁점

- 학령인구의 지속적 감소와 대학교육의 효용성에 대한 회의적 시각이 확대되면서, 학생 수가 감소하고 이로 인하여 재원 확보의 위기에 봉착해 있음.
 - 실제로 전일제 등록학생 수는 2008년 경제위기 전후로 소폭 증가하여 2011년을 정점으로 2022년까지 연속적으로 감소함.
 - 해당 기간동안 11.6%의 감소폭을 보였으며, 현재 등록학생 수는 2008년과 유사

한 수준임.

- 특히 2022년에는 학생 수가 2.5% 감소하여 2021년 다음으로 역사상 최대의 학생 감소를 기록함.
- 그러나 그 정도는 학교유형 및 지역별로 편차를 보이는데, 2020년부터 2022년 기간 동안 2년제 대학의 학생 수 감소율은 9.8%로 약 388만 명이 감소한 반면 4년제 대학에서는 2.9%에 불과함.
- 주별로 가장 큰 감소폭을 보인 지역은 알래스카, 델라웨어, 미주리, 뉴욕 주였으며 이들 주에서는 학생 수가 6% 이상 급감함(SHEEO, 2022).

○ 최근 몇 년간 불안정한 경제상황으로 인해 민간 기부금 및 기금수입의 변동성이 큰 폭으로 증가하고, 주 정부 예산은 2008년 경제위기를 기점으로 급감함.

- 코로나 관련 긴급 재정지원을 위해 일시적으로 주정부 보조금 비중은 다소 증가 하였지만, 미국 50개 주 가운데 28개 주에서 아직 주정부 보조금 규모를 경제위기 수준으로 회복하지 못함(SHEEO, 2022).
- 대학재정의 등록금 의존도가 급격히 상승함. 2001년부터 2022년 사이 등록금수입이 대학재정에서 차지하는 비중은 28.9%에서 41.7%로 증가함.

○ 이에 따라 고등교육 접근성을 높이고 등록금 의존도를 완화하기 위한 주 정부의 책임이 더욱 강조됨.

- 2021년 대비 2022년에는 대부분의 주 공립대학의 등록금 의존도가 감소하여 주 정부 차원에서 이와 같은 요구에 어느 정도 대응하고 있음을 알 수 있음(SHEEO, 2022).

2) 일본

(1) 고등교육재정 공적 지원 현황

○ 정부예산에서 차지하는 문부과학성 예산 비중의 추이를 살펴보면, 2010년 6.1%에서 2021년 5.0%이며 정부 일반세출에 대한 비중은 2006년 10.5%에서 7.9%로 감소추세에 있음.

[표 Ⅲ-17] 문부과학성 예산 추이 및 비중

연도	정부예산		문부과학성예산		
	일반회계 (예산액)	일반세출 (예산액)	문부과학성 (예산액)	문부과학성/정 부일반회계	문부과학성/ 정부일반세출
2010	922,992	534,542	55,926	6.1	10.5
2011	924,116	540,780	55,428	6.0	10.2
2012	903,339	517,957	54,128	6.0	10.5
2013	926,115	593,774	53,558	5.8	9.9
2014	958,823	564,697	53,627	5.6	9.5
2015	963,420	573,555	53,378	5.5	9.3
2016	967,218	578,286	53,216	5.5	9.2
2017	974,547	583,591	53,097	5.4	9.1
2018	977,128	588,958	53,093	5.4	9.0
2019	994,291	599,359	53,062	5.3	8.9
2020	1,008,791	617,184	53,060	5.3	8.6
2021	1,066,097	669,020	52,980	5.0	7.9
2022	1,075,964	673,746	52,818	4.9	7.8

자료: 文部科学省(2023). 文部科学白書.

- 국립대학은 2004년 법인화 이후 구 국립대학 특별회계에 계상되었던 운영비 등의 재원은 일반회계로 계상되어 운영비 교부금과 시설 정비 보조금으로 교부됨.
- 공립대학은 2004년 공립대학법인제도 도입으로 국립대학법인과 마찬가지로 운영비 교부금을 설치자인 지자체로부터 지원을 받고 있으나, 공립대학에 대한 운영비 교부금은 지자체의 지방세 수입만으로는 충당하기 어려우므로 그 부족분을 지방교부세교부금 계상으로 국가로부터 재정지원을 받고 있음.
 - 2003년 이후 공립대학에 대한 정부보조금인 기반적 경비지원제도가 폐지되면서 국공사립에 대한 경쟁적 자금을 국고보조금으로 교부받고 있음.
- 사립대학에 대한 재정지원은 사립학교진흥법에 따른 경상비보조가 일본사립대학진흥공제사업단을 통해 사립대학에 교부되고 있음.
 - 경상비보조 외에 사립대학개혁 종합사업 등 특별보조금과 사립대학의 시설·설비 정비를 위한 보조금을 지원받고 있음.
- 대학에 대한 경쟁적 자금은 국·공사립대학 교육 재생 전략적 추진사업에 대한 지원과 관련된 보조금이 있음.
 - 동 보조금은 채택제로 운영되며 프로그램별 상한금액까지 전액지급됨.
 - 산정 방법은 각 대학의 신청 금액에 입각하여 교부되므로 사용에 있어서 대학에 상당한 재량권이 부여되어 있음.

- 경쟁적 보조금은 2002년 개시된 21세기 COE프로그램을 필두로⁴⁹⁾, 2003년 특색 있는 대학교육지원프로그램(특색GP), 2004년 현대적 교육수요추진지원프로그램(현대GP), 2005년 양질의 교원양성추진프로그램(교원양성GP), 2007년 글로벌 COE프로그램, 대학원교육개혁지원프로그램 등 다양한 프로그램이 운영되었음.
- 현재는 전술한 국·공사립대학 교육 재생 전략적 추진사업에 대한 다양한 지원프로그램이 운영되고 있음.

[표 Ⅲ-18] 일본 대학의 설립유형별 공교육비 재원 구조

구분	국립	공립	사립
정부	운영비교부금	국고보조금 지방교부세교육비충당액	사립대학경상비보조금 국고보조금 지방교부세교육비충당액
지자체	-	운영경비	지자체보조금

(2) 국립대학의 재정 운영 현황

- 국립대학은 2004년 법인화 이후 구 국립대학 특별회계에 계상되었던 운영비 등의 재원은 일반회계로 계상되어 운영비 교부금과 시설 정비 보조금으로 교부됨.
- 일본은 지난 2004년 4월 1일부터 국립대학에 대한 법인화를 단행하여 기존의 99개 국립대학이 89개(2023년 현재 86개)의 국립대학법인으로 재탄생하였고, 법인화로 인한 가장 큰 재정제도상의 변화는 운영비교부금제도를 도입한 점임.
 - 운영비 교부금의 가장 큰 특징은 그 용도가 각 대학의 재량에 맡겨져 있다는 점임.
 - 법인화 이전에는 국립학교회계제도와 문부과학성의 예산 배분 기준 등에 의해 예산편성이 이루어졌으나 법인화 이후에는 인건비를 포함한 모든 비용 및 수익에 대해서 각 대학이 세운 중기목표 및 계획에 따른 자체적인 예산편성이 이루어지고 있음.
 - 운영비교부금 도입으로 법인화 이전에는 불가능한 예산의 차년도 이월이 가능해졌고 조달·계약 등에 대해서도 기본적으로 각 법인의 판단으로 집행할 수 있게 되었음.

49) 21세기COE프로그램(The 21st Century Center Of Excellence Program)은 2002년부터 시작된 문부과학성의 연구거점형성보조금사업으로 일본대학에 세계최고 수준의 연구거점을 형성하여 연구수준 향상과 인재양성을 위한 중점적인 지원을 통해 대학의 국제경쟁력을 제고하기 위한 목적에서 추진되었음

- 그러나 운영비교부금제도는 사용 용도를 대학의 자율에 맡겨 재정상의 자율성을 향상시킨 반면 운영비 교부금이라는 정부보조금을 통해 대학 운영을 정부의 의도대로 조정하는 수단으로 작용하고 있다는 비판도 제기되고 있음.
- 국립대학법인 총 90개 법인(82개 대학, 4개 대학원대학, 4개 연구기구)에 대한 정부 재정지원의 운영비교부금 운영현황(2020년 기준)을 살펴보면 전체 법인 예산 규모 2조 6,462억 엔의 40.8%에 해당하는 1조 1,807억 엔이 운영비교부금으로 지원됨.
- 운영비교부금 수입을 제외한 자체수입은 등록금 수입 3,633억 엔(13.7%), 부속 병원수입 1조1,674억 엔(44.1%), 잡수입 349억 엔(0.8%)임.
 - 지출은 기간경비 1조 3,202억 엔(49.9%), 부속병원경비 1조 674억 엔(44.1%), 기능강화경비 647억 엔(2.4%), 특수요인경비 940억 엔(3.6%)임.
- 국립대학법인은 2004년 법인화 이후 국립대학법인평가제도를 도입하여 그 평가 결과를 운영비교부금 교부에 반영하고 있음.
- 평가 주체는 문부과학성에 설치된 ‘국립대학법인평가위원회’이며 교육연구면에 대한 평가는 전문적인 관점에서 세부적으로 평가를 실시한다는 측면에서 대학개 혁지원·학위수여기구에 평가를 요청하여 그 결과를 반영하고 있음.
 - 평가 기간은 업무 운영·재무 내용의 목표 경우 매년, 교육 연구 목표 경우는 6년 주기(중기목표기간)로 시행되고 있으며 4년차와 6년차 종료시에 평가를 받음.
 - 국립대학법인법 개정(2022.1)으로 매년도 평가는 폐지되었으며 현재 제4기 중기목표기간(2022년~2027년)이 진행 중임.
 - 국립대학법인은 국립대학법인평가와 함께 2004년부터 시행된 7년 주기의 기관 인증평가를 받아야 함.
 - 2016년부터는 국립대학의 기능 강화를 실현하기 위한 비전, 전략, 평가지표를 각 대학이 작성하여 그 진행 상황을 외부 전문가에 의한 평가를 통해 운영비교부금예산의 중점 지원에 반영하고 있음.
 - 2019년부터는 성과 관련 객관·공통지표에 의한 실적 현황을 상대적으로 파악하여 운영비교부금 예산에 반영하고 있음.

[표 Ⅲ-19] 일본의 국립대학법인 평가제도 개요

구분	국립대학법인평가	인증평가 (기관별)	운영비교부금	
			중점지원평가	성과 중심의 실적에 따른 배분
목적	법인의 지속적 질적 향상을 촉진하고 평가를 통해 사회에 대한 책임완수	대학 등의 교육 연구수준 향상	각 법인의 장점 특색을 발휘하여 기능강화의 방향성에 맞는 추진을 지원	국비를 투입함에 있어서 엄격한 평가와 이에 입각한 자원배분 대학 등의 성과와 실적을 평가함으로써 경영개혁을 추진
평가주체	국립대학법인평가위원회	문부과학대신이 인증한 평가기관	전문가회의	문부과학성
평가대상	국립대학법인등	대학, 단기대학, 고등전문학교	국립대학법인 등	국립대학법인 등
평가기간	중기목표기간평가: 4년차와 6년 종기시	7년 이내	-	
평가기준	법인이 책정한 중기 목표 -중기계획의 진보-달성 상황	인증평가기관이 정한 대학평가기준	법인이 설정한 비전, 전략, 평가목표, 달성상황	성과에 따른 객관·공통 지표에 따른 실적
평가항목	교육-연구-업무운영-재무 등	교육-연구-재무 등	교육-연구-업무운영-재무 등	교육-연구-경영개혁
평가결과	차기 중기목표-중기 계획의 내용과 운영 비교부금에 반영	자원배분과 행정 처분에 직접 반영되지 않음	운영비교부금에 반영	

출처 : 文部科学省 高等教育局(2020). 国立大学の教育研究の評価について.

(3) 사립대학 경상비보조금 지원

- 일본 사립학교법은 국가와 지방자치단체는 교육 진흥상 필요한 경우 법률로 사립 학교 교육에 관해 필요한 조성을 할 수 있음(법 제59조)을 규정하고 있고, 그 법률인“사립학교진흥조성법”(이하, 사학진흥조성법)이라는 별도의 법률을 통해 재정 지원이 이루어짐.
- 일본의 사학조성제도는 1970년에 사립대학 등에 대한 경상비보조금제도가 창설되어 사립대학의 인건비를 포함한 교육 연구 관련 경상비적 경비에 대한 보조가 이루어지면서 시작되었음.
 - 물가와 인건비 상승으로 경상비가 증가하고 사학의 수입을 초과하는 지출 초과가 증대하면서 사학 재정이 악화됨을 배경으로 법정화의 요구가 높아지면서

1975년에 의원입법으로 사학진흥조성법이 제정되어 1976년부터 시행됨.

- 사학진흥조성법의 목적은 첫째, 사립학교의 교육 조건 유지 및 향상, 둘째, 학생들에 대한 학업상의 경제적 부담 완화, 셋째, 사립학교의 경영 건전성 향상과 건전한 발전에 기여하는데 있음(법 제1조). 지원 대상은 유치원·초·중등·대학을 포함한 모든 학교법인에 적용되며 사립대학의 경우에는 교육·연구와 관련된 경상비의 1/2을 보조할 수 있음(법 제4조).
- 보조금은 증액하거나 감액할 수 있는데 학교법인 또는 대학이 법령 및 정관에 위반하거나 관할청의 처분에 따르지 않을 경우, 모집정원을 충족하지 못하거나 초과할 경우, 재정 상황이 건전하지 못하거나 관리 운영이 적정하지 못한 경우에는 감액할 수 있음(법 제5조).

○ 문부과학성 예산상의 사립대학 관련 예산은 크게 사립대학 경상비보조금과 사립대학의 연구시설, 연구 장치와 관련된 경비 등을 보조하는 사립학교 시설정비보조금으로 구분할 수 있음.

- 문부과학성 2023년도 일반회계 예산은 5조 2,941억 엔이며 이 가운데 사학조성 관련 예산을 살펴보면 총 4,086억 엔으로 전체 교육예산의 7.7%를 차지함.
- 사학조성 관련 예산 항목을 살펴보면 사립대학 경상비보조 2,976억 엔, 사립고등학교 경상비보조 1,029억 엔, 사립학교 시설설비정비추진 90억엔임.⁵⁰⁾

○ 문부과학성은 사립대학에 대한 경상비 보조제도의 필요성

- 사립대학은 일본의 고등교육기관·학생 수의 80%를 차지하고 있으며 고등교육 기회 제공에 큰 기여를 하였고 향후에도 이러한 역할을 수행하려면 사립대학의 교육 연구 활동을 지원하기 위한 기반적 경비가 필요하다는 입장임.
- 이러한 취지에서 사립대학의 운영에 필요한 경상비보조금을 확보하여 교육 연구의 질적 향상에 매진하는 사립대학과 지역을 위해 공헌하는 사립대학에 대한 지원을 강화하기 위한 경상비보조제도를 운영하고 있음.

○ 문부과학성이 교부하는 사립대학경상비보조금은 산하기구인 일본사립학교진흥공제사업단(이하, 사업단)⁵¹⁾을 통해 교부되며, ①사립대학의 교육연구조건 유지 및 향

50) 사학조성관련 예산항목 합계는 4,095억엔으로 사학조성관련 예산 4,086억엔과 차이가 있으나 이는 스포츠 관련예산 359억엔과 중복계상으로 인한 것임

51) 일본사립학교진흥공제사업단은 사립학교 교육의 충실화, 경영의 안정, 교직원의 복리후생 등을 위한 보조금교부, 자금대출, 기타 사립학교교육에 대한 지원업무 및 사립학교교직원공제법의 규정에 따른 공제제도 운영을 통해 사립학교 교육진흥에 기여를 목적으로 1998년에 설립된 문부과학성 산하기구임

상, ②학생의 경제적 부담 경감, ③사립대학 경영의 건전성 향상을 위해 사업단이 문부과학성으로부터 보조금을 교부받아 이를 재원으로 하여 전액 학교법인에 대해 사립대학의 경상비보조금으로 교부하고 있음.

- 사립대학경상비보조금은 각 학교당 교직원 수와 학생 수에 소정의 단가를 환산한 기준액을 교육 연구 조건 상황에 따라서 차등 배분하는 ‘일반보조금’과 교육 연구에 관한 특색 있는 사업에 배분하는 ‘특별보조금’이 있음.
 - 일반보조는 대학 운영에 필수적인 교육 연구와 관련된 경상적 경비에 대해서 지원함. 성과지표를 포함한 교육의 질과 관련된 객관적 지표를 통한 배분 방법을 통해 교육의 질적 향상을 촉진하고 있음(2023년 2,771억 엔).
 - 특별보조는 인구감소·출산율 저하, 고령화와 사회경제적 글로벌화를 배경을 초스마트사회 실현과 지방 활성화 추진 등의 과제에 입각한 특성화 추진 대학을 중점적으로 지원하고 있음(2023년 205억 엔).

- 사립대학경상비보조금은 사립학교진흥·공제사업단을 통해 배분되는 경상비보조금은 유형에 따라 지원 기준이 상이함.⁵²⁾
 - 일반보조금의 경우 1차적으로 경상비 산정 금액을 중심으로 보조금 기준액이 산정되며, 이에 대한 증액 및 감액 조정 과정을 거쳐 보조금 규모를 재산정한 후, 추가적인 감액 조건 해당시 기준액을 다시 감액하여 최종적인 경상비 보조금 규모를 결정하는 절차를 거침.
 - 보조 항목은 크게 전임교직원 인건비 및 퇴직금, 비상근교원의 인건비, 교직원 복리후생비, 교육연구경상비, 후생보도비, 연구여비로 구분됨.
 - 각각의 항목은 경상비 산정을 위한 세부 기준을 통해 산출된 금액에 보조율을 반영하여 1차적인 보조금 기준액을 산정하게 됨.
 - 예컨대, 전임교원 인건비는 인원 수에 인당 연간 표준인건비(2022년 기준 5,731억 엔) 또는 인당 연간 평균 인건비 중 더 낮은 쪽을 선택하여 반영되며, 보조율(5/10)을 반영하여 보조금 기준액이 산정됨.

52) 사립대학 경상비보조금 지원제도는 원세림 외(2023) 자료를 토대로 정리함.

[표 Ⅲ-20] 일본 사립대학경상비 일반보조금 산정 세부 기준(2022년 기준)

보조항목	보조율	내용
전임교원 등 인건비 및 퇴직금	5/10	<ul style="list-style-type: none"> 인건비: 전임교원 등 인원수×①전임교원 등 1인당 연간 표준인건비(5,731천엔) 또는 ② 전임 교원 등 1인당 연간 평균 인건비 퇴직금: 전임교원등 인원수×①전임교원 등 1인당 표준경비(420,000엔) 또는 ② 전임교원 등 1인당 평균 지출액
전임직원 등 인건비 및 퇴직금	5/10	<ul style="list-style-type: none"> 인건비: 전임직원 수 × ① 전임직원 1인당 연간 표준 인건비(3,601천엔) 또는 ② 전임직원 1인당 연간 평균 인건비 퇴직금: 전임직원 수× ① 전임 직원 1인당 표준 경비(262,000엔) 또는 ② 전임직원 1인당 평균 지출액
비상근교원 인건비	4/10	<ul style="list-style-type: none"> 비상근 교원의 수업 시간 수 × ① 수업 시간당 표준 경비(5,100엔) 또는 ②비상근 교원의 수업 시간당 평균 인건비
교직원 복리후생비	4/10	<ul style="list-style-type: none"> 전임 교직원 재해 보상 보험료: 전임 교원 수 및 전임 직원 수 × ① 전임 교원 수 및 전임 직원 1인당 표준 경비(교원 17, 000엔, 직원 11,000엔) 또는 ② 전임 교원 수 및 전임 직원의 1인당 평균 지출액 비상근 교원 재해 보상 보험료: 비상근 교원의 수업 시간수 × ① 5,100엔 ×3/1000 또는 ② 비상근 교원 수업 시간당 평균 지출액 전임 교직원 고용보험: 전임 교원 수 및 전임 직원 수 × ① 전임 교원 수 및 전임 직원의 1인당 표준 경비(교원 34, 000엔, 직원 22,000엔) 또는 ② 전임 교원 수 및 전임 직원의 1인당 평균 지출액 비상근 교원 고용보험: 비상근 교원의 수업 시간수 × ① 5,100엔 ×6/1000 또는 ② 비상근 교원 1 수업 시간당 평균 지출액 전임교직원 연금급여금 및 후생연금보험료: 전임 교원 수 및 전임 직원 수 × ① 전임 교원 수 및 전임 직원의 1인당 표준 경비(교원 479,000엔, 직원 301,000엔) 또는 ② 전임 교원 수 및 전임 직원의 1인당 평균 지출액
교육연구 경상비	5/10	<ul style="list-style-type: none"> 학생의 교육 또는 전임 교원 등이 실시하는 연구에 직접 필요한 기계, 기구 및 비품(500만엔 미만), 도서, 소모품, 연료 등의 구입비 및 임금, 인쇄 제본비, 광열수도료, 통신 운반비 기타 경상적 경비 전임교원 등 전임직원의 연구를 위한 외국여행비(철도비, 선임, 항공비, 차임, 일당 및 숙박료) 사회인에 대한 교육, 비상근 교원이 실시하는 연구 등에 직접 필요한 기계, 기구 및 비품, 도서, 소모품, 연료 구입비 및 임금, 사례금, 인쇄제본비, 광열수도료, 통신 운반비 기타 경상적 경비 등 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> $\text{전임 교원수} \times \text{단가 (명칭 「교원 경비」)} + \text{교육 연구 보조원수} \times \text{단가} + \text{학생수} \times \text{단가 (명칭 「학생 경비」)} + \text{장애학생 수} \times \text{단가} + \text{장애학생에 대한 구체적 배려의 대처 상황} \times \text{단가} + \text{ICT를 활용한 교육 연구 환경 정비 상황} \times \text{단가}$ </div> <ul style="list-style-type: none"> 법이 정한 인증 평가를 위한 인증 평가 기관 평가료, 저작권법이 정한 수업 목적 공중 송신 보상금: 인증 평가 기관 평가의 경비, 수업 목적 공중 송신을 이용하는 학생 수 × 수업 목적 공중 송신 보상금(실제 지출액 한도)
후생보도비	5/10	<ul style="list-style-type: none"> 학생수 × 3,900엔 수업목적 공중송신보상금(실제 지출액 한도)

보조항목	보조율	내용
연구여비	5/10	· 전임 교원수 × 70,000엔 수업목적 공중송신보상금(실제 지출액 한도)

자료:日本私立学校振興・共済事業団(2022)을 인용한 원세림 외(2023)에서 재인용.

- 산출된 보조금 기준액은 추가적으로 증감기준을 적용하여 재산출됨.
- 구체적으로 교육조건, 재정상황, 정보공시, 교육의 질 관련 등 객관적 지표에 의하여 평가되고, 범위 내 증감됨.
 - 이 과정을 통해 경상비 보조금(일반보조금)에 대해 최소 1%부터 최대 140%까지 범위 내 증감이 가능함.
 - 이 외에도 전년도 기부금의 규모, 정원 감축분, 타 재정지원사업과의 연계, 기타 감액 또는 미교부 기준 해당 여부 등을 검토하여 보조금 기준액을 조정함.

[표 Ⅲ-21] 일본 사립대학경상비 일반보조금 증감 기준

보조항목	내용
범위 내 증감	· 경상비보조금(일반보조금)에 대한 1~140%까지 범위 내 증감 가능 - 교육조건: 입학 정원 충족률, 수용 정원 충족률/교원 당 학생 수 - 재정상황: 수업료 수입에 대한 교육 연구 경비, 설비 관계 지출 비율/ 교직원 급여 지수/ 전임 교직원의 연간 급여 상황 등/ 학교 법인 수입 초과 상황 - 정보공시 실시: 교육 연구상의 기초적 정보/수학상의 정보/재무 정보 - 교육의 질에 관한 객관적 지표 관련 사항
전년도 기부금 규모 고려	· 3,000만 엔을 초과하는 경우, 합계 금액에서 3,000만 엔 공제한 액수를 보조금 기준액 으로부터 감액 가능
정원 감축분 고려	· 기설치된 학부·학과의 정원 감소를 통해 설치된 학부에 대해 기설치된 학부·학과의 정원을 줄인 입학정원의 범위내로 감액 (전임 교원 등 급여비(퇴직금 부금 제외), 교육 연구 경상비(인증 평가 경비 제외)의 교원 및 학생과 관련된 경비, 후생보도비, 연구여비)
타 재정지원사업 연계	· 「사립대학 등 개혁 종합지원사업」 지원 대상대학은 교육연구경상비(인증 평가 경비 제외)를 별표 기준에 따라 증액할 수 있다.
감액 또는 미교부 기준	· 학술 및 교육의 진흥을 위해 특별히 인정되는 경우, 별표 기준에 따라 교육연구경상비(인증 평가 경비 제외) 증액 가능. 단, 다음의 경우에는 감액 또는 미교부 가능 ① 50%감액: 전년도 운용자산 < 외부부채, 과거 3년 각 연도의 경상수지 차액이 마이너스 교부 불가 : 전년도 운용자산 < 외부부채, 과거 3년 각 연도의 경상수지 차액이 마이너스, 해당 년도를 포함한 과거 3년 중 수용 정원 충족률이 연속 80% 미만 ② 교육의 질에 관한 객관적 지표의 증감율: - 4%시 25% 감액, - 5%시 50% 감액, - 6%시 75% 감액 ③ 수용 정원 미충족을 관련 감액: 수용 정원 충족률 80% 이상 90% 미만은 10%(지방

보조항목	내용
	소재 대학 5%) 감액, 수용 정원 충족률 70% 이상 80% 미만은 20%(지방 소재 대학 10%) 감액, 수용 정원 충족률 70% 미만은 30%(지방 소재 대학 10%) 감액
기타	• 코로나 바이러스에 관한 수업료 감면 사업 등 지원 실시 상황에 대해서 별표 기준에 따라 증액 또는 감액 가능, 이상으로 정한 것 외, 종합적으로 필요가 인정될 때는 문부과학대신과 협의 후 증액 또는 감액 가능

자료:日本私立学校振興・共済事業団(2022)을 인용한 원세림 외(2023)에서 재인용.

- 사립대학경상비 특별보조금은 사회적 수요를 고려한 교육 현안의 해결이나, 대학의 경쟁력 강화 등을 위해 지원되는 경비이므로, 지원 목적과 분야가 구체적으로 명시되어 있음.
- 지원 영역을 구분하여 살펴보면, 먼저 ‘질 높은 교육 수행’의 경우 지역인재 육성을 위한 지방대 지원, 재해지 부흥을 위한 교육 지원, 수리 및 AI교육 등 미래인재 양성을 위한 지원 등을 포함함.
 - 다음으로 ‘사회인의 조직적 수용’은 사회인을 대상으로 교육훈련 및 평생학습 등을 지원하는 항목이며, 이 외 교직원 및 학생의 해외 파견 및 초청을 포함하는 ‘국제교류 기반 정비’, 대학원 연구 수행 지원을 위한 시설 및 학비 감면 등을 의미하는 ‘대학원 등 기능의 고도화’ 등이 있다. 마지막으로 재해 사립대학 등의 부흥을 위하여 수업료 감면 및 소요 경비를 지원하는 ‘동일본 대지진 부흥 지원’이 있음.
 - 특별보조금은 경상비보조금에서 차지하는 비중이 15% 내외이므로, 일반보조금 비중 대비 적은 규모이나, 특별보조금 역시 각각의 영역별 세부 기준이 명시되어 있으며, 일반보조금과 마찬가지로 건수 및 인원수, 영역별 명시된 기준의 충족 여부 등을 고려하여 지원 단가가 조정됨.

[표 Ⅲ-22] 일본 사립대학경상비 특별보조금 지원 영역 및 내용

구분	내용
성장력 강화에 공헌하는 질 높은 교육	• 지방에 공헌 하는 대학 등 지원: 지역 인재 육성, 지역사회의 발전을 지지하는 실천적 어학능력 습득
	• 의학부 입학 정원 증원 수 고려 증액(의사 국가 시험 합격률이 사립대학 전국 평균 이하인 경우 증액 단가의 10% 감액)
	• 재해지 등의 부흥 지원: 재해지의 부흥 지원(건당 단가 증액), 수업료 감면 사업 등 지원(소요경비의 일정 비율 증액), 신형 코로나 바이러스 감염증 대책 지원(건당 단가 증액)
	• 수리·데이터 과학·AI 교육의 충실: 교육 활동에 따른 일정규모 액수 증액
사회인의 조직적	• 사회인 수용 환경 정비: 건당 일정 단가 증액(대학 정원 규모 고려 차등)

구분	내용
수용	
대학 등 국제교류 기반 정비	• 해외에서 학생 수용: 학생 1인당 일정금액 단가 증액(최대 한도 존재)
	• 해외에서 온 교원 초빙: 교원 1인당 일정 단가 증액
	• 학생 해외 파견: 1인당 일정 단가 증액(최대 인원수 존재)
	• 교직원 해외 파견: 1인당 일정 단가 증액
	• 대학 등의 교육 연구 환경의 국제화: 1건당 일정 단가 증액(대학 정원 규모를 고려한 차등)
대학원 등 기능의 고도화	• 대학원 연구 충실화: 인원수당 일정 단가 산출 x 인사 계획에 따른 조정율 x 여성 연구자 지원 등에 따른 조정율(인원수=조건 충족 학생 수/전체 대학원 학생 수x전임 교원 수)
	• 대학원생 수업료 감면 사업 등 지원: 소요 경비 1/2이내, 외국인 유학생에 대한 수업료 감면 사업 등 지원(1인당 일정 단가x대상자 수x 평균 감면률)
	• 연구 시설 운영 지원: 조건 충족 시 소요 경비 고려 증액
	• 대형 설비 등 운영 지원: 조건 충족시 소요 경비 고려 증액(내진화 작업 미 실시시 일정비율 감액)
	• 대학 간 연계에 따른 공동 연구: 조건 충족시 소요 경비 고려 증액
	• 전문직 대학원 등 지원: 수용 정원 및 전임교원 1인당 일정 단가에 조정율 적용하여 증액
	• 법학과 대학원 지원: 수용 정원 및 전임교원 1인당 일정 단가에 조정율 및 가산율 적용하여 증액
• 단기 대학·고등 전문 학교의 교육 연구의 충실	
동일본 대지진 부흥 지원	• 수업료 감면 사업 등 지원: 조건 충족 대학의 소요경비 4/5 이내 증액
	• 재해 사립 대학 등 부흥 특별 보조: 학생 및 외국인 유학생 1인당 일정 단가, 입학자 지원 및 배려 정도에 따른 소요경비 증액

자료 : 日本私立学校振興・共済事業団(2022)을 인용한 원세림 외(2023)에서 재인용.

(4) 2040 고등교육 그랜드디자인

○ 문부과학성은 중앙교육심의회의 답신 가운데 2018.11.26. 발표한 답신 ‘2040년 고등교육 그랜드디자인’(이하, 답신)을 통해 본격적인 인구감소사회의 도래와 경제사회 구조의 큰 변화에 대비하여 고등교육기관이 지향해야 할 방향성과 비전을 제시함.

- 답신은 고등교육 재정투자에 관해서 공적인 지원, 민간투자, 사회기부 등의 지원, 개인 부담의 적정성에 대해서 교육투자에 대한 투자 효과를 어떻게 거둘 것인가에 대한 관점을 제시함.
- 인구감소기에 있어서 개인의 능력과 가능성의 최대화가 국력의 원천이라고 한다

면 투자 효과를 최대화하는 형태로 공적 지원이 이루어져야 하며, 사회의 모든 영역에서 육성된 인재가 초래하는 경제효과를 향유하고 그 경제효과를 인재 육성으로 환원하는 순환구조를 창출할 필요가 있음.

- 고등교육기관의 재원을 안정적으로 확보하기 위해서는 정부는 기부문화를 조성하고 대학도 공적인 지원에만 의존하지 않고 민간기업, 지자체, 개인 등의 기부 지원을 받기 위해 노력하고, 위탁수입, 부속병원수입, 사업수입 등 민간의 투자를 적극적으로 확보하고 재원을 다양화할 필요가 있음.
- 각 고등교육기관의 개혁이 사회발전에 크게 공헌할 수 있어야 하며, 각 고등교육기관 내의 적절한 자원배분과 효율화를 통해 비용을 가시화할 필요가 있음.
- 전술한 중앙교육심의회회의 답신에 입각하여 일본 정부는 대학 펀드를 창설하여 2022년부터 운용 중임. 조성된 대학 펀드의 운영수익을 활용함으로써 탑클래스의 연구개발을 선도하는 대학 공용시설 정비, 박사과정 학생 등 인재 육성을 추진하고 대학의 장래 연구 기반에 대한 장기적.안정적인 투자를 강화하고자 창설되었음.
 - 대학 펀드의 운용 재원은 일반회계출자금 5,000억 엔과 재정용자투자금 4조 엔으로 시작하였으며 조기에 10조엔 규모로 확대할 계획임.
 - 2022.12월에 문부과학성의 박사과정 인재 양성 사업인 “탁월대학원프로그램”에 선정된 대학을 대상으로 공모하여 2023년 선정대학에 대한 공모가 마감되었으며 2023년 가을쯤 선정대학이 발표될 예정임.
 - 추진 기구는 과학기술진흥기구(JST)이며 조성된 펀드는 50년 시한으로 향후 대학이 자체 자금으로 운용할 수 있도록 할 계획임.
 - 10조엔 규모로 운용할 경우 연간 3천 엔~4천 엔 정도의 운용수익이 예상되며 이에 선정된 대학의 인재 육성 및 연구시설 정비 등에 활용함.

(5) 고등교육 교육재정지원 관련 정책 이슈

- 2023년 5월 25일에 공보된 “재정제도 등 심의회 건의”를 보면, 주요 분야에서 대처해야 할 사항으로 국립대학법인 운영비교부금의 배분 재검토에 대해서 다음과 같이 언급되어 있음.
 - ‘국립대학법인 운영비 교부금, 특히 '공통지표에 기초한 배분'에 대해서는 2022년도부터 제4기 중기목표기간(2022년도)~(2027년도)에 들어가는 가운데 작년 12월 당 심의회회의 건의를 토대로 증감률 확대와 그룹 설정 재검토, 박사과정 교육의 질 개선에 이바지하는 지표의 추가와 실적 외에 증가율에 관한 지표의 추가'가 이루어졌음.

- ‘그 결과 2022년도 배분액 분산은 2021년도에 비해 커졌지만 운영비교부금 전체 배분에 미치는 영향은 여전히 작으며, 계속 교육·연구의 질 향상을 위해 탄력성을 강화해 나가는 것이 중요함.
 - 또, 일부 지표에서는 많은 대학이 달성하고 있어 공통 지표로서의 의미가 희미해지고 있는 것을 볼 수 있으며, 지표인 젊은 연구자의 비율이 50% 이상의 대학에서 저하되고 있는 과제도 있음.
 - 지표의 재검토나 적극적으로 젊은 연구자의 채용에 임하는 대학의 인센티브 강화 등에 계속 임할 필요’가 있음.
- 문부과학성은 대학교 수업료 무상화에 필요한 연간 추가 예산액을 3.1조원으로 산출하였으나, 재원을 어떻게 확보할 것인지에 대해서는 여전히 불투명한 상황임.
- 다만, 일본에서는 근년 정부의 저출산대책의 재원을 마련하기 위해 ‘교육국채’의 발행에 대한 논의가 있음.
 - ‘교육국채’는 사용 용도를 교육 관련의 지출에 한정된 국채이며, 도로 등 공공사업 예산을 마련하기 위해 재정법으로 발행이 인정되어 있는 ‘건축국채’의 방식을 응용한 것임.
 - 하지만, 같은 분교예산이라도 ‘교육국채’는 예산을 재조합해 전체적으로는 예산이 늘어나지 않도록 하겠다는 발상은 전혀 없는 것 같고 재원을 새로 늘려 투입하겠다는 예산 확대 지향이 강하다고 할 수 있음.
- 국립대학법인 운영비 교부금은 교육연구활동의 실적, 성과 등을 객관적으로 평가하고 그 결과를 바탕으로 배분되었는데, 2022년도⁵³⁾ 국립대학교에 “공통지표에 기반한 배분”을 재검토하였음.
- 증감률을 $\pm 20\%$ 에서 원칙 $\pm 25\%$, 일부 $\pm 30\%$ 로 확대하는 동시에 적절한 경쟁 환경으로 만들기 위해 그룹 설정을 재검토함.

53) 제4기중기목표기간(2022~2027년)의 초년도.

[표 Ⅲ-23] 일본 국립대학 운영비 배분 그룹 설정의 재검토

기존 그룹	변경사항	신 그룹
중점지원①지역공헌(55대학) ±20%	부속병원을 보유한 대학과 그 외 대학으로 나눔.	그룹①부속병원 있음(28대학) ±25%
		그룹②부속병원 없음(27대학) ±25%
중점지원②특정분야(15대학) ±20%	----->	그룹③(14대학) ±25%
중점지원③세계와 어깨를 나란히 함. (16대학) ±20%	지정국립대학과 그 외 대학으로 나눔.	그룹④지정국립대학(10대학) ±30%
		그룹⑤지정국립대학 외(7대학) ±25%

출처 : 財務省「文教・科学技術(参考資料)」2022年 11月 14日

- 공통 지표에 대해서는 1) 박사과정 교육의 질 개선에 기여하는 지표 추가, 2) 실적에 더해 증가율 추가, 3) 인풋 지표의 일부를 재검토 등에 의해 교육·연구계의 배분액 증가, 등을 실시함.

[표 Ⅲ-24] 일본 국립대학 운영비 배분지표에 대한 재검토

(단위 : 억엔)

	주요 지표	재검토에 대한 주요 개요	배분액(전년도 대비 증감)
교육계	취직, 진학 등의 상황, 박사학위 수여, 교육개혁	박사과정교육의 질 개선에 관한 지표*를 추가	155(+35)
연구계	젊은 연구자 비율, 과연비 획득 실적	실적에 더불어 증가율**을 추가	470(+15)
경영계	기부금 등의 경영자금 획득 실적, 인사 급여 관리	입력 지표의 일부***를 폐지	375(-50)

주 : * 사회에서 널리 활용할 수 있는 범용적인 기능 등을 획득하는 프로그램의 실시상황, 취직/진학 등의 상황과 추적조사 실시상황 등의 지표를 추가함.

** 젊은 연구자 비율이면 젊은 연구자 비율에 더불어 신규 채용에 접하는 젊은 연구자 비율을 추가. 배분액은 각 115억엔, 40억엔이란 거의 3:1정도임. 그 외 과연비 획득 실적도 똑같은 방식으로 재검토.

*** 전학 통일적인 업적 평가 실시상황의 지표를 폐지 등.

출처 : 財務省「文教・科学技術(参考資料)」2022年11月14日

3) 핀란드

(1) 고등교육의 재정지원에 대한 법적·제도적 근거와 경과

- 핀란드는 모든 국민에 대한 동등한 교육기회 부여를 교육정책의 핵심 가치로 삼고, 취학전 교육에서부터 고등교육에 이르기까지 내국인에 대한 모든 교육을 무상으로 운영하고 있음(Ministry of Education and Culture, Finland, 2017).
 - 취학 전 교육부터 기본교육(초등교육과 중학교 과정)까지는 수업료뿐만 아니라 교과서, 급식, 등하교를 위한 교통비 등을 국가가 지급하고, 고등학교 교육에서는 급식비를 직접 지급하거나 급식 보조비를 지급하고 있음.
 - 핀란드 정부는 고등교육 분야도 공공재의 일부로 보고 설립주체와 상관없이 고등교육기관들이 지식 창출과 국토 전반에서의 사회 발전에 기여하는 공적 책무를 수행한다고 보고 있음(Kohtamäki, 2019).
 - 따라서 핀란드 정부는 교육기관들이 학생 등록금 수입 없이 잘 운영되도록 경상비를 지원할 뿐만 아니라, 학업을 위한 부대비용, 즉 주거비나 교통비 등이 필요한 저소득층 학생들에게 추가적인 학비보조도 직접 지원하고 있음.

- 핀란드 교육문화부(Ministry of Education and Culture)는 두 유형의 핀란드 고등교육기관들에 대해 ‘종합대학교법(Universities Act of 2009)’과 ‘응용과학대학교법(Universities of Applied Sciences Act of 2014)’에 따라 재정을 지원하고 있음.

- 2009년 종합대학교법(Universities Act of 2009) 개정을 통해 핀란드 정부는 모든 국립대학을 법인화하여 대학운영의 자율성을 최대한 보장하는 고등교육개혁을 단행하였음.
 - 종합대학교법은 또한 성과기반 재정지원제도를 전면 도입하여 대학의 자율적인 주도하에 발전 목표를 설정할 수 있게 하였음.
 - 2개 이상 대학들의 통폐합으로 탄생한 Aalto University와 Tampere University는 사법인 ‘재단법(Foundations Act)’에 적용을 받는 반면, 나머지 종합대학교들은 공법(public law) 하의 독립법인(corporation)으로 취급됨(De Boer et al., 2015).
 - 이러한 핀란드 대학들은 ‘핀란드교육평가센터(FINEEC)’의 도움을 받아 자체 운영 및 결과를 평가해야 함.

- ‘응용과학대학교법(Universities of Applied Sciences Act of 2014)’은 종합대학교들의 개혁된 지 4년이 지난 2014년에 제정되었는데 이 법에 따라 응용과학대학교 역시 종합대학교들처럼 학위이수자 수와 학점 규모, 연구개발 실적, 대학 소재 지역 수요에 대한 기여도 등을 기반으로 한 성과기반 핵심예산 지원방식의 적용을 받게 되었음.
 - 2015년부터 시행된 ‘응용과학대학교법’에 따라 응용과학대학교(UAS)들은 핀란드의 ‘유한책임회사법(624/2006)’⁵⁴의 적용을 받는 공립 유한책임회사(public limited companies)로 존재함.
 - 유한책임회사로서 응용과학대학들은 영리를 추구할 수 없고, 주주들에 대한 배당금 분배나 기타 재정적 이득의 창출도 불가능함.
 - 반면, 관련법에 따라 대학과 같은 타 기관들이 주주가 될 수 있고, 주주가 회사에 출자한 금액에 한하여 이들에 대한 자산 반환이 가능함.
 - 응용과학대학교의 소유주와 이사회는 대학 거버넌스에 대한 책임을 지는데 지자체, 지역 및 민간단체 등 다양한 기관들이 응용과학대학교의 소유주가 될 수 있음.
 - 이후 핀란드 교육문화부는 2017년과 2021년에 UAS에 대한 기존 성과기반 핵심예산 지원 모델을 업그레이드함.

- 이와 더불어 핀란드 정부는 과학기술분야의 연구 경쟁력을 강화하기 위해 핀란드 고등교육기관과 연구기관들의 연구개발 예산을 2030년까지 GDP의 4% 규모까지 확대하는 2023년 ‘2024-2030 연구개발지원법(The Act on Research and Development Funding in 2024-2030)’을 제정하였음.
 - 핀란드 대학들이 핀란드 정부와 핀란드 학술진흥재단 등으로부터 받는 연구예산은 최근 수 년 간 팬데믹이나 핀란드 정계의 정책 기조 변화로 인해 큰 폭으로 삭감되면서 대학들의 재정 안정성을 크게 해치는 결과를 초래해 왔음(Science Business, 2022).
 - 이러한 상황에서 새롭게 도입된 연구개발지원법은 2024년부터 본격적으로 시행될 경우 핀란드 대학들의 재정수입의 안정성을 강화하는 기제로 작용할 전망이다.

54) 일반적으로 응용과학대학교들은 2개 이상의 대주주 기관을 가지고 있음. 지방자치단체와 민간기업, 타 교육기관 및 정부기관들이 대주주가 될 수 있음.

[표 Ⅲ-25] 핀란드 고등교육 재정지원 관련법 현황

법적 근거	시행연도	핵심내용
종합대학교법(The Universities Act, 2009/558)	2010	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 대학의 질, 국제 경쟁력, 사회적 영향력, 외국 대학 및 연구기관과의 협력 향상을 통한 대학별 우수 분야의 경쟁력 강화 ▶ 종합대학교들의 독립법인화: 자금 기반 다각화, 연구 분야 특성화 추구 ▶ 신공공관리주의 기반 재정지원체계 구축: 대학의 사회적 책무성 강화
응용과학대학교법(Universities of Applied Sciences Act) 2024-2030	2014	<ul style="list-style-type: none"> ▶ UAS의 독립법인(비영리 등록유한회사)화 ▶ UAS에 대한 핵심예산지원의 책임을 지방정부에서 중앙정부로 이전함
연구개발지원법(Act on Research and Development Funding in 2024-2030)	2023	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 2030년까지 핀란드 연구개발지출규모를 GDP의 4% 규모로 확대하는 것이 목표 ▶ 이 중 핀란드 정부는 대학과 각 연구소들에 GDP의 1.2% 상당의 연구개발비를 지원해야 함.

(2) 중앙(연방)정부 및 지방(주정부)의 고등교육재정 지원 구조와 지원 방식

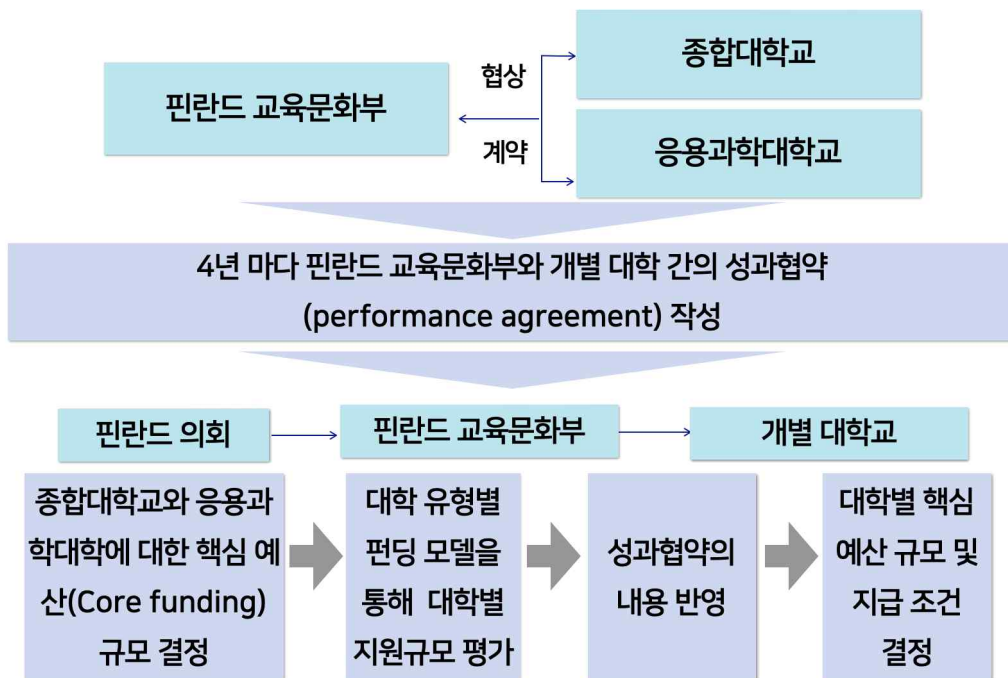
- 핀란드 정부가 국내 고등교육기관에 지원하는 공적 지원은 크게 대학들의 경상비에 해당하는 핵심예산과 공적 연구개발비 예산, 그리고 학생들에 대한 학자금 보조 및 대출 등 세 가지 영역으로 구분됨.
 - 이 중 가장 큰 규모는 핀란드 의회가 결정하고 교육문화부가 집행하는 핵심예산으로 이는 앞서 보았던 것처럼 대학들의 운영예산의 50% ~ 70%를 차지함.
 - 이 외에 핀란드 정부는 교육문화부와 노동경제부 산하 공공기관, 즉 핀란드 학술진흥재단이나 비즈니스핀란드와 같은 산하 기관들을 통해 일정액의 연구개발비를 공모 방식으로 대학에 지원하고 있음.
 - 마지막으로 학생들에 대한 학자금 보조는 핀란드 사회보건부 산하 사회보장국(Kela)를 통해 고등학생 이상의 직업교육 및 고등교육 참여자들에게 직접 지원하고 있음.

- 2009년에 단행된 핀란드의 고등교육 구조개혁 이후 종합대학교와 응용과학대학교에 대한 공적 자금 지원업무는 핀란드 교육문화부로 이전되었음.
 - 핀란드 고등교육 전체에 대한 공적 자금의 지원 규모는 핀란드 의회가 결정하

고, 핀란드 교육문화부는 종합대학교 그룹과 응용과학대학교 그룹에 대해 각각 적용하는 핵심예산 펀딩 모델을 통해 각 대학에 대한 지원 규모를 산정하여 지급함.

- 종합대학교들에 대한 지원 규모의 상당 부분은 주로 그 대학의 학문적 연구와 교육 성과를 기준으로 결정되고 응용과학대학교들에 대한 지원 규모는 보다 실용적 목적의 교육과 연구개발 실적을 기준으로 결정됨.
- 여기에 각 대학이 교육문화부와 협상을 통해 완성한 대학별 성과협약의 각종 성과지표들과 각 대학이 핀란드의 국가적 발전에 기여하는 부분 및 책무 등도 지원 규모의 결정에 함께 고려됨.
- 이렇게 정해진 ‘핵심예산(core funding)’은 대학들에게 총액으로 지급되고 개별 대학들은 이 핵심예산 안에서 자유롭게 지출항목이나 규모를 정할 수 있음.

[그림 Ⅲ-5] 핀란드 고등교육 핵심예산 지원 구조



(3) 최근 5년 중앙(연방)정부 및 지방(주)정부의 고등교육재정 지원 규모

- 핀란드 정부가 지원하는 총 고등교육비 규모는 2011년 국내총생산(GDP)의 1.95% 수준까지 확대되었으나 이후 장기적인 경기침체로 인해 지속적으로 삭감되어 2019년에는 OECD 평균 수준인 1.5%에 달하고 있음.

- 핀란드 정부는 2021년에 13개 종합대학교와 23개 응용과학대학교에 총 35억 1,400만 유로의 핵심예산 및 공적 연구개발비의 형태로 지원하였음.

[표 Ⅲ-26] 2017-2021년 핀란드 교육문화부의 고등교육 공적 자원

(단위 : 백만유로)

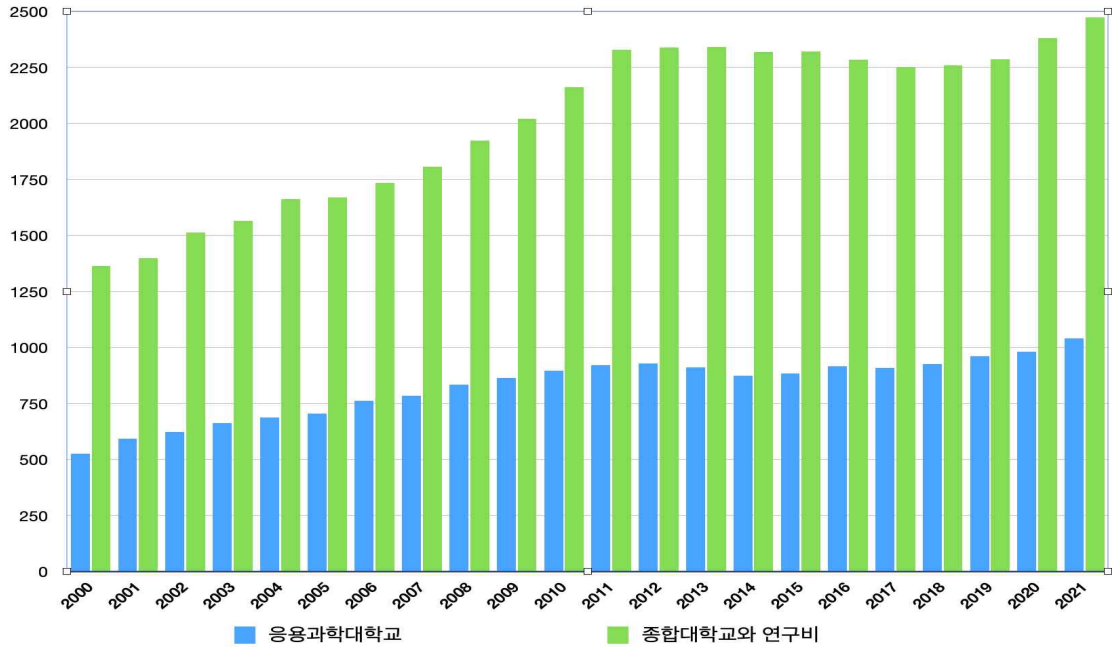
	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
응용과학대학교	909	926	961	981	1,041
종합대학교	2,253	2,261	2,287	2,382	2,473

https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__kotal/statfin_kotal_pxt_12g6.px/table/tableViewLayout1/

- 핀란드 정부가 종합대학교들과 응용과학대학교들에게 제공해 온 공적 자금의 규모는 2000년부터 지속적으로 증가하다가, 2012년 이후부터는 감소세와 증가세를 반복해 왔음.
 - 종합대학교들에 대한 핵심예산과 공적 연구개발비를 합한 연간 공적 자금 규모는 2021년 현재 25억 유로에 달하고, 응용과학대학교들에 대한 핵심예산은 연간 10억 유로 정도임.
 - 이는 핀란드 경제가 2008년 글로벌 금융위기의 여파를 잘 극복하지 못해 2012년부터 2015년까지 마이너스 성장을 겪었으며, 이를 해결하기 위해 핀란드 정부가 2017년과 2018년에 큰 폭의 긴축예산정책을 실시했기 때문임.
 - 핀란드 정부의 긴축예산정책은 대학에 대한 공적 지원에도 큰 영향을 끼쳐 2017년 ~2021년까지의 3주기 성과협약 기간 동안의 대학별 핵심예산이 높은 변동성을 나타냈음.

[그림 Ⅲ-6] 지난 20년간의 핀란드 정부의 고등교육 재정지원 현황

(단위: 백만 유로)



자료 : https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__kotal/statfin_kotal_pxt_12g6.px/table/tableViewLayout1/에서 수치를 인출하여 연구자가 구성함.

- OECD 자료에 따르면 2019년 핀란드 정부의 국공립 고등교육기관 학생 1인당 공적 지원 규모는 연간 24,189달러, 사립 고등교육기관 학생 1인당 공적 지원 규모는 8,766달러였음(OECD, 2022: 252).
 - 공적지원과 사적지원 모두를 합할 경우 국공립대 소속 학생 1인당 연간 지원 규모는 26,927달러, 사립대 소속 학생 1인당 연간 지원 규모는 9,514달러였음.
 - 위의 전체 공적 지원 중 핀란드 학술진흥재단을 통해 종합대학교들에게 제공된 공적 연구개발비 규모를 살펴보면, 2011년부터 2020년까지 10년 동안 종합대학교들이 핀란드 학술진흥재단으로부터 지원받은 공적 연구개발비는 2억 7,800만 유로에서 3억 7,000만 유로 수준으로 33% 증가하였음(Arnold et al., 2022).
 - 그러나 공적 연구개발비의 연도별 지원 규모의 변동성이 높아 대학들을 비롯한 연구기관들의 안정적인 연구 진행이 어렵다는 주장이 제기되고 있음.
 - 대학들에 대한 핀란드 학술진흥재단의 2023년 공적 연구개발비 예산도 전년도 예산에 비해 3,500만 유로가 삭감되었음.
 - 이와 같은 상황에 대해 핀란드 대학들은 예측하기 힘든 공적 지원 규모의 변화가 안정적 대학 운영과 국제적인 연구 성과 산출을 저해하고 있다고 비판하고 있음(Science Business, 2022).

(4) 고등교육기관 대상 정부의 재정지원 정책 동향

- 핀란드 정부가 핵심예산 외에 대학에 지원하는 재정지원사업은 주로 공적 연구개발비 형태를 통해 이루어지고 있음.
 - 연구개발비 형태의 대학재정지원사업들은 주로 교육문화부 산하기관인 핀란드 학술진흥재단이나 노동경제부 산하기관인 ‘비즈니스 핀란드’를 통해 진행됨.
 - 이들 기관들이 공적 연구개발비 형태로 제공하는 대표적인 정부 투자로는 앞서 설명한 바 있는 PROFI 기금과 플래그십 프로그램을 들 수 있음.

- 이 중 가장 경쟁적 방식으로 운영하고 있는 플래그십 프로그램은 지금까지 세 번의 신청기관 모집을 통해 총 10개가 운영되고 있고, 향후 더 많은 주제의 플래그십 컨소시엄을 모집할 계획임.

[표 Ⅲ-27] 2023년 운영 중인 10개 플래그십 프로그램 현황

플래그십 이름	주제	참여 대학 및 기관
6G 지원 무선 스마트 사회 및 에코시스템	6G 기반 와이어리스 스마트 사회 & 에코시스템	University of Oulu*
FCAI - 핀란드 인공지능 센터	현실 세계의 실제 사람들을 위한 인공지능 개발	Aalto University*, University of Helsinki, VTT Technical Research Centre of Finland Ltd
FinnCERES - 재료 바이오경제 역량 센터	바이오 경제 및 재료 연구의 미래 솔루션	Aalto University*, VTT Technical Research Centre of Finland
iCAN - 디지털 정밀 암 의학 플래그십	정밀 암의학 연구	University of Helsinki*, Helsinki University Hospital
INVEST - 불평등, 개입, 새로운 복지 국가	어린이, 청소년, 청년층을 위한 새로운 복지국가 모델 개발	University of Turku*, Finnish Institute for Health and Welfare
PREIN - 포토닉스 연구 및 혁신의 플래그십	포토닉스 기술 연구 개발	Tampere University*, University of Eastern Finland, Aalto University, VTT Technical Research Centre of Finland Ltd
ACCC - 대기 및 기후 역량 센터	파리 기후변화협약 준수를 위한 지속가능하고 효율적 솔루션 개발	University of Helsinki*, Finnish Meteorological Institute, University of Eastern Finland, Tampere University
InFLAMES - 면역 체계에 기반한 혁신	면역 체계에 기반한 생태계 혁신 기술 연구	University of Turku*, Åbo Akademi University

플래그십 이름	주제	참여 대학 및 기관
생태계 UNITE - 숲-인간-기계 상호 작용 - 복원력 구축, 가치 네트워크 재정의 및 의미 있는 경험 지원	산림 생태계의 구조와 기능을 파악, 산림 데이터를 기반으로 산림 보호 및 개발	University of Eastern Finland*, Finnish Geospatial Research Institute, Tampere University, Natural Resources Institute Finland

출처 : * 호스트 대학

(5) 고등교육 관련 교육재정 지원과 관련된 정책 이슈

○ 성과기반 재정지원 제도에 대한 대내외적 평가

- 2009년의 전면적인 구조개혁 이후 핀란드 정부는 대학의 자율성 강화에 바탕을 둔 고등교육 재정지원 제도를 운영해 오면서 국내외에서 전반적으로 긍정적인 평가를 받아 왔음.
- 각 대학들에 대한 정부의 핵심예산 지급 규모는 정부와 대학 간의 긴밀한 의사소통과 협상에 의해 결정됨. 핀란드 정부는 독립법인에 대한 공적 자금의 지원이 핀란드 대학의 자율성과 사회적 책무성을 기반으로 진행됨을 크게 강조하고 있음.
- 응용과학대학교도 2000년대 후반 이후 활발한 통폐합 추세를 보여 왔으며 핀란드 정부가 향후 지방자치단체의 수를 줄이려 하고 있는 것을 감안할 때 응용과학대학교 간의 통폐합은 한동안 더 지속될 것으로 예상됨.

○ 외국인 유학생들에 대한 등록금 징수 제도의 실효성 문제

- 비 EU/EEA 국적 외국인 유학생들에 대한 등록금 제도를 도입한 후에도 외국인 유학생 수가 줄어들지 않고 있다는 것은 고무적인 사실이지만, 고등교육 재정수입원 확대라는 취지에 비추어 볼 때 아직 실효성은 미미하다는 비판도 제기되고 있음.
- 실제로 등록금 제도 도입 이후 대학들이 등록금 관리 행정에 투입해야 하는 인적, 물적 비용이 막대하며, 대학들이 상당액의 장학금과 학비 감면을 통해 최근의 외국인 유학생 증가세를 유지하고 있다는 점에서 외국인에 대한 등록금 제도로부터 대학들이 얻을 재정적 혜택이 제한적이라는 것임(Ministry of Education and Culture, Finland, 2022; UWN, 2023).
- 핀란드 새 내각의 외국인 유학생에 대한 등록금 인상 시도에 대해 핀란드의 학생 및 교수 노조들은 핀란드 고등교육 국제화 목표를 방해하고 핀란드 인구 감

소를 극복하기 위한 이민정책과도 상충된다고 비판하고 있음(UWN, 2023).

○ 대학들에 대한 연구개발비 지원의 변동성 증대

- 2015년 이후 핀란드 정부 및 산하기관들이 대학들에 지원하는 연구개발비는 경기변동이나 정권 교체로부터 큰 영향을 받으면서 예측하기 힘든 추세를 보여, 핀란드가 기술혁신과 국제적 연구 경쟁력을 갖추기 위해서는 대학 및 연구기관들에 대한 연구개발비 지원을 획기적으로 확대해야 한다는 의견이 제기되고 있음(Science Business, 2022).
- 경기침체가 심했던 2015년에 핀란드 정부는 고등교육에 대한 공적 자금을 5억 유로나 삭감해 2016년 헬싱키대학교를 비롯한 여러 대학들이 대규모 인원 감축을 해야 했고, 지난 2021년에도 핀란드 정부의 연구개발비의 상당액을 조달하는 국영복권회사의 수익이 팬데믹으로 급감하자 2022년 대학들의 연구 프로젝트 지원 예산 중 5천만 유로를 삭감해야 한다는 주장이 제기되어 대학들을 불안하게 하였음.
- 2022년에는 대학들의 주요 연구개발비를 제공하고 있는 핀란드 학술진흥재단의 2023년도 예산을 3,500만 유로나 삭감한다는 계획이 발표되었음.
- 결과적으로 2020년 핀란드의 공적 연구개발비는 GDP의 0.83% 수준에 머물러 있어 국가의 중장기적 경제 발전 전망을 제한하고 있음.

○ 고등교육 참여자 수의 중장기적 확대 문제

- 고등교육 이수 여부가 개인의 취업과 소득에 상당한 영향을 끼치는 상황에서 2021년에는 핀란드의 고등교육 이수 청년 비율은 40%로 OECD 평균(48%)보다 낮을 뿐만 아니라 칠레와 터키 등과 비슷한 40% 수준까지 떨어졌음.
- 청년 세대 중 고등교육 이수자의 비율은 낮고 직업교육 이수자의 비율이 타국가들에 비해 크게 높은 상황은 저출산으로 인한 인구 감소 경향, 다문화사회로의 이행 등 다른 사회적 추세와 맞물려 핀란드 경제와 사회 발전을 저해하는 요소로 작용할 가능성이 높음.

4) 정책적 시사점

(1) 대학 입학자원 감소에 따른 대한 정책적 대응

- 미국의 경우 대학 입학자수 감소에 따라 대학의 등록금 수입의 감소에 대응하기

위하여 주정부 차원의 지원을 확대하는 방식으로 대응함.

- 주정부별로 복권기금 등 고등교육 재정지원을 위한 별도의 확보방안을 마련하고 있음.
- 주정부 고등교육기관 경상비 지원 확대의 경우 공공성과 책무성 강화 측면에서 성과기반예산제도의 도입과 더불어 진행되고 있음.
- 주정부별로 우수학생의 유출방지를 위한 장학금 지원을 확대하고 있음.

○ 일본 문부과학성의 경우 그동안 대학생에 대해서는 학자금대출(대여장학금) 기반의 지원정책을 추진했으나 급부형 장학금 도입 등 학자금 부담 경감 정책을 확대하고 있음.

- 그동안 일본 정부는 고등교육기관에 진학할 자 혹은 재학하고 있는 자에 대한 지원을 해왔는데, 특히 최근에는 대여형 장학금뿐만이 아니라 급부형 장학금을 실시하거나 학부생 중심이었던 지원 대상을 대학원생으로 넓히는 등 지금까지 제도에서 배제되는 자에 대한 새로운 지원형식이 재구조화되고 있음.
- 특히 자녀가 있는 학생이나 경제적으로 어려움을 겪고 있는 학생을 위한 장학금 제도를 정부가 적극적으로 도입하거나 검토하고 있는 것을 보면, 이런 신제도로가 잘 기능할 수 있는지가 앞으로 일본의 고등교육기관의 진학자를 늘어날 큰 틀이 될 것으로 평가하고 있음.
- 장학금제도를 통하여 일본의 고등교육기관이 살아남을 수 있는 길이 되고 더욱 활발한 교육, 연구가 이루어질 것이라 기대하고 있음.

○ 핀란드의 경우 대학의 입학자원 감소에 대응하여 외국인유학생정책을 확대하되, 대학의 재정수입 개선을 위해서 내국인과 달리 외국인 유학생들에 대한 등록금 징수 제도를 운영하고 있음.

(2) 추가적인 대학 재정 확보 전략의 수립

○ 일본의 경우 거액의 급부형 장학금 도입으로 인하여 현행 문교예산 잠식 문제를 해소하기 위한 재원 확보 방안은 우리나라 정책에 시사점을 제공함.

- 정부의 저출산대책의 재원을 마련하기 위해 ‘교육국채’의 발행에 대한 논의를 진행하고 있는데, ‘교육국채’는 사용 용도를 교육 관련 지출에 한정된 국채임.
- ‘교육국채’는 기존의 문교예산을 잠식하지 않고 재원을 새로 늘려 투입하겠다는 예산 확대 지향이 강하다고 할 수 있음.

- 교육국채를 기반으로 안심하고 아이를 낳고 키울 수 있는 장학금 제도의 개정 (2022년도~)을 추진하고 있음.
- 미국 주정부의 경우 주내 우수학생의 유출을 막고 학생 선택권을 강화하기 위해서 별도의 재원을 확보하여 장학 사업을 운영하고 있음.
 - 대표적인 사례로 복권판매 수입을 활용한 장학금 지원이 있음.
 - 1993년 이 정책을 최초로 실시한 조지아 주의 HOPE (Helping Outstanding Pupils Educationally) 장학금은 고성취 학생의 주내 대학 진학을 장려하고 주립대학들의 경쟁력 확대에도 기여함.
 - 이후 최소 8개 이상의 주가 유사한 정책을 도입함.
 - 현재까지 130억 달러 이상의 수익금이 210만 명 이상의 학생들에게 지원됨.
- 우리나라의 경우 고등교육예산과 국가장학금간의 상충성, 국가장학금과 대학등록금간의 상충성 문제를 보완하기 위하여, 미국과 일본의 사례를 적극 활용할 필요가 있음.
 - 우리나라의 경우 고등교육예산은 지속적으로 증가하였으나, 대부분이 국가장학금의 증가에 따른 것으로 국가장학금이 대학의 경쟁력 증가를 위한 다양한 투자를 잠식하는 효과가 발생하였다는 지적이 있어왔음.
 - 저출산문제 해결을 위해서 국가장학금은 지속적으로 확대될 수밖에 없을 것임을 고려할 때, 별도의 재원 확보방안을 마련하거나(미국 주정부 복권기금, 일본 교육국채 등), 대학등록금 규제와 연계하는 문제를 적극 해소하는 방안 마련이 필요함.

(3) 대학 재정 다각화 방안 마련

- 일본의 경우 중앙교육심의회의 답신 가운데 2018.11.26. 발표한 답신 ‘2040년 고등교육 그랜드디자인’을 통해 본격적인 인구감소사회의 도래와 경제사회 구조의 큰 변화에 대비하여 고등교육기관이 지향해야 할 방향성과 비전을 제시함.
 - 답신은 고등교육 재정투자에 관해서 공적인 지원, 민간투자, 사회기부 등의 지원, 개인 부담의 적정성에 대해서 교육투자에 대한 투자 효과를 어떻게 거둘 것인가에 대한 관점에서 재원 다각화 방안을 제시함.
 - 고등교육기관의 재원을 안정적으로 확보하기 위해서는 정부는 기부문화를 조성하고 대학도 공적인 지원에만 의존하지 않고 민간기업, 지자체, 개인 등의 기부

지원을 받기 위해 노력하고, 위탁수입, 부속병원수입, 사업수입 등 민간의 투자를 적극적으로 확보하고 재원을 다양화할 것을 제안함.

(4) 사립대학에 대한 경상비 지원

- 일본의 경우 높은 사립대학의 비중, 고등교육에 대한 기여도 등을 고려하여 사립 대학에 대해서도 경상비보조금제도를 운영하고 있음.
 - 사립대학경상비보조금은 각 학교당 교직원 수와 학생 수에 소정의 단가를 환산한 기준액을 교육 연구 조건 상황에 따라서 차등 배분하는 ‘일반보조금’과 교육 연구에 관한 특색 있는 사업에 배분하는 ‘특별보조금’이 있음.
 - 일반보조는 대학 운영에 필수적인 교육 연구와 관련된 경상적 경비에 대해서 지원함.
 - 특별보조는 인구감소·출산율 저하, 고령화와 사회경제적 글로벌화를 배경을 초스마트사회 실현과 지방 활성화 추진 등의 과제에 입각한 특성화 추진 대학을 중점적으로 지원하고 있음.
 - 우리나라의 경우에도 대학이 지역소멸의 마지막 보루라는 점을 고려할 때, 학령 인구 감소로 인한 미충원 등으로 수입 감소 문제에 대응하기 위해서는 사립대학에 대한 경상비보조금제도 운영에 대해서도 적극 검토할 필요가 있음.

(5) 대학에 대한 성과기반 재정지원제도 운영

- 대학에 대한 중앙정부 및 지방정부의 재정지원 확대와 더불어 대학의 책무성 강화를 위한 성과기반예산제도를 확대 운영하고 있음.
 - 미국의 경우 다수의 주에서 성과기반 예산제와 전통적인 방식을 혼합하여 예산을 편성하고 있으며 10개 주에서는 연간 주립대학 보조금의 25% 이상을 성과기반 예산제를 통해 배분함.
 - 일본의 경우에도 국립대학과 사립대학 모두 경상비 지원에서 성과에 대한 비중을 확대하는 정책을 추진하고 있음.
 - 핀란드의 경우 국립대학시스템을 기반으로 하지만 모든 대학이 보조금 전액을 정부와 성과계약을 기반으로 지원하고 있음.

- 최근 우리나라 정부의 대학 구조조정과 연계된 재정지원 확대, 일반재정지원사업

확대에 따른 대학의 성과에 대한 강한 요구에 대해서, 핀란드의 대학 성과계약제도의 한계 부분에 관심을 기울일 필요가 있음.

- 핀란드의 성과협약에 근거한 대학 재정지원제도는 핀란드처럼 고등교육분야의 규모가 작고, 대학들이 장기적인 구조개혁과 통폐합 과정을 통해 제도적으로나 문화적으로나 충분한 자율성과 협상역량을 보유했을 때, 그리고 사회 전반에 평등주의적 문화가 확산되어 있을 때 효과적으로 운영될 수 있는 제도로 판단됨.
- 우리나라처럼 대학의 수가 너무 많거나, 정부와 대학 간의 관계가 수직적인 관계에 가까울 때, 그래서 양자간 동등한 위치에서의 심층적 논의가 어려운 맥락에서는 핀란드와 같은 운영 효과를 내기 어려울 것으로 예상됨.
- 다만, 대학의 유형에 따른 상이한 가중치를 사용하는 핀란드의 포물러 방식 편당 모델은 다수의 대학들에 대한 보편적인 재정지원사업을 운영할 때, 대학의 미션(유형)과 규모, 대학의 특성화 전략 분야의 개발 등을 동시에 고려할 수 있는 모델로 참고할 수 있을 것임(남수경 외, 2023).

5. 고등교육재정지원제도의 문제점

1) 정부 고등교육예산 규모의 절대 부족

(1) 정부예산 대비 교육예산

- 교육 부문 예산 규모와 정부 총 지출 예산 대비 비중의 추이와 향후 전망을 살펴보면, [표 III-28]과 같음.
- 교육 부문 예산은 정부 총 지출 예산 중 사회복지 및 일반·지방행정 분야 다음으로 많은 예산을 차지하고 있으며, 2023년도 기준 약 96.3조 원으로 정부 총 지출 예산 대비 약 15.1%를 차지함.
- 교육 부문 예산은 2016년 55.1조 원(정부 총 지출 예산 중 13.8%)에서 매년 증가하여 2023년 본예산 기준 약 96.3조 원이 편성되었으며, 2026년도 기준 약 105.9조 원(정부 총 지출 예산 중 14.5%)으로 확대될 것으로 전망됨.
- 한편 2023년도 본예산 기준 전체 교육 부문 예산의 99.7%에 해당하는 96조 158억 원은 교육부 소관이며, 0.3%에 해당하는 2,572억 원은 과학기술정보통신부 소관 예산임.

[표 Ⅲ-28] 연도별 정부 총 예산 대비 교육예산 추이와 전망

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
교육	55.1 (13.8)	59.4 (14.5)	64.4 (14.9)	70.7 (14.9)	71.0 (12.8)	77.8 (12.9)	95.0 (14.0)	96.3 (15.1)	100.3 (15.0)	101.7 (14.5)	105.9 (14.5)
전체	398.5 (100.0)	410.1 (100.0)	432.7 (100.0)	475.4 (100.0)	554.7 (100.0)	604.9 (100.0)	679.5 (100.0)	638.7 (100.0)	669.7 (100.0)	699.2 (100.0)	728.6 (100.0)

주: 2022년까지 추경, 2023년 본예산, 2024년 이후 국가재정운용계획 기준임.

자료: 한국재정정보원(2023). 2023 주요 재정통계.

○ 교육 부문 영역에 대한 예산을 초·중등, 고등, 평생교육 등의 단계별로 세분화하여 살펴보면 [표 Ⅲ-29]와 같음.

- 연도별로 차이는 있으나, 전체 교육예산 중 유아 및 초·중등교육 예산이 약 84% 내외, 고등교육 예산이 14% 내외, 평생·직업교육 예산 및 교육 일반 예산이 2% 내외를 차지하고 있음.
- 2023년 본예산 기준 고등교육 예산은 약 13조 7,045억 원 규모로 이는 전체 교육 부문 예산 중 14.2% 수준임.
- 또한 해당 예산에는 2023년부터 신설 운영되는 고등·평생교육지원 특별회계로 편성된 약 9.4조 원이 포함되어 있음.
- 최근 연도별 고등교육예산은 규모 면에서 꾸준히 증가하고 있음. 그러나 연도별 전체 교육예산 중 고등교육예산이 차지하는 비중은 오히려 감소하고 있는 것으로 나타났음.

[표 Ⅲ-29] 교육단계별 교육예산의 규모와 비중 추이

(단위: 억 원, %)

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

주: 2016년도~2021년도의 경우 결산 기준, 2022~2023년도 본예산 기준임.

자료: 한국재정정보원(2023). 2023 주요 재정통계.

(2) 세부 사업별 고등교육예산

- 고등교육 부문 교육예산을 세부 사업별로 구분하여 살펴보면 [표 Ⅲ-30]과 같음.
 - 고등교육 부문 내 가장 많은 예산이 편성된 사업은 ‘장학제도 기반 조성’으로 2023년 본예산 기준 전체 고등교육 예산의 약 35.7%인 4조 8,882억 원을 지원하고 있음.
 - 절대적인 금액은 연도별 증가하는 경향을 보이고 있으나 비중은 감소 추세에 있음. 그 다음으로 많은 예산을 지원하는 사업은 ‘국립대학 운영지원’임.
 - 이는 국립대 교직원 인건비 및 운영비 등을 지원하는 예산으로 2023년도 기준 전체 고등교육 예산의 34.8%에 해당하는 4조 7,662억 원이 편성되었음.
 - 전체적으로 연도별 지원 금액과 전체 고등교육에서 차지하는 예산 비중이 모두 증가하는 추세로 나타났음.

[표 Ⅲ-30] 세부 사업별 고등교육예산 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
장학제도 기반 조성	19,319 (31.9)	28,770 (39.5)	37,754 (43.2)	41,205 (45.3)	40,374 (43.5)	41,308 (43.7)	42,138 (43.5)	41,330 (40.8)	41,808 (38.3)	41,919 (37.9)	48,581 (40.2)	48,882 (35.7)
국립대학 운영 지원	22,208 (36.7)	24,143 (33.1)	23,593 (27.0)	22,831 (25.1)	23,010 (24.8)	24,440 (25.9)	25,144 (25.9)	32,857 (32.4)	34,707 (31.8)	37,230 (33.6)	38,455 (31.8)	47,662 (34.8)
대학 역량 강화*	13,815 (22.8)	14,988 (20.6)	17,429 (19.9)	16,041 (17.6)	18,874 (20.4)	18,254 (19.3)	18,772 (19.4)	14,190 (14.0)	19,522 (17.9)	18,897 (17.1)	5,117 (4.2)	6,169 (4.5)
											15,431 (12.8)	20,796 (15.2)
학술연구 역량 강화	3,158 (5.2)	3,098 (4.3)	6,672 (7.6)	6,782 (7.5)	6,878 (7.4)	7,287 (7.7)	7,841 (8.1)	9,046 (8.9)	8,993 (8.2)	9,626 (8.7)	9,382 (7.8)	9,844 (7.2)
기타	2,051 (3.4)	1,840 (2.5)	1,991 (2.3)	4,074 (4.5)	3,576 (3.9)	3,245 (3.4)	3,083 (3.2)	3,981 (3.9)	4,112 (3.8)	3,071 (2.8)	3,928 (3.2)	3,692 (2.7)
합계	60,551 (100.0)	72,839 (100.0)	87,439 (100.0)	90,933 (100.0)	92,712 (100.0)	94,534 (100.0)	96,978 (100.0)	101,404 (100.0)	109,142 (100.0)	110,743 (100.0)	120,894 (100.0)	137,045 (100.0)

주: * 2012년도~2021년도의 경우 결산 기준, 2022~2023년도 본예산 기준, 대학역량강화 영역은 2022년부터 ‘대학교육 역량강화’와 ‘대학자율 역량강화’를 위한 예산으로 분리됨.

자료: 한국재정정보원(2023). 2023 주요 재정통계.

- 2023년 기준 국립대학 운영지원 사업의 세부 항목을 살펴보면, 국립대 인건비가 1조 7,859억 원으로 가장 많고, 국립대학 시설 확충을 위한 예산이 전년 대비 약 3,009억 원이 증가한 1조 19억 원이었음.
 - 그 외 서울대 출연지원금 5,775억 원, 재정지원 사업의 재구조화로 국립대학에 대한 사업이 국립대학육성사업과 대학혁신지원사업이 통합되면서 전년 대비 약 3,080억 원 증가하여 4,580억 원, 국립대 실험실습기자재 확충 비용이 3,279억 원 순으로 높았음.

- 학생 대상 장학 지원 사업을 제외하고, 국·공·사립의 고등교육기관이 공통적으로 지원받을 수 있는 사업으로는 ‘대학 역량 강화’와 ‘학술연구 역량 강화’가 있음.
 - 먼저 ‘대학 역량 강화 사업’은 고등교육기관의 교수·학습의 질적 제고를 목적으로 지원하는 예산으로, 2022년부터 ‘대학교육 역량 강화’와 ‘대학자율 역량 강화’로 구분하여 지원하고 있음.
 - 2023년도 기준 ‘대학교육 역량 강화’ 부문의 예산은 약 6,169억 원으로, 산학연협력 고도화 지원에 약 5,572억 원을 편성하여 가장 많은 예산을 지원하고 있음. 해당 사업은 LINC 3.0(3단계 산학연협력 선도대학 육성 사업) 운영을 위한 3,025억 원과 디지털 신기술 인재양성 혁신공유대학 운영을 위한 예산인 1,443억 원이 포함되어 있음.
 - ‘대학자율 역량 강화’의 경우 2023년 기준 약 2조 796억 원의 예산이 편성되어 있으며, 해당 예산 중 가장 높은 비중을 차지하는 분야는 대학혁신지원 사업으로 약 1조 1,010억 원 규모임.
 - 특히 일반재정지원(I 유형)에 대한 예산 지원 규모가 8,057억 원으로 70% 이상을 차지함.
 - 그 외 4단계 두뇌한국21 사업 5,287억 원, 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업 3,540억 원 순으로 역량 강화를 지원하고 있음.

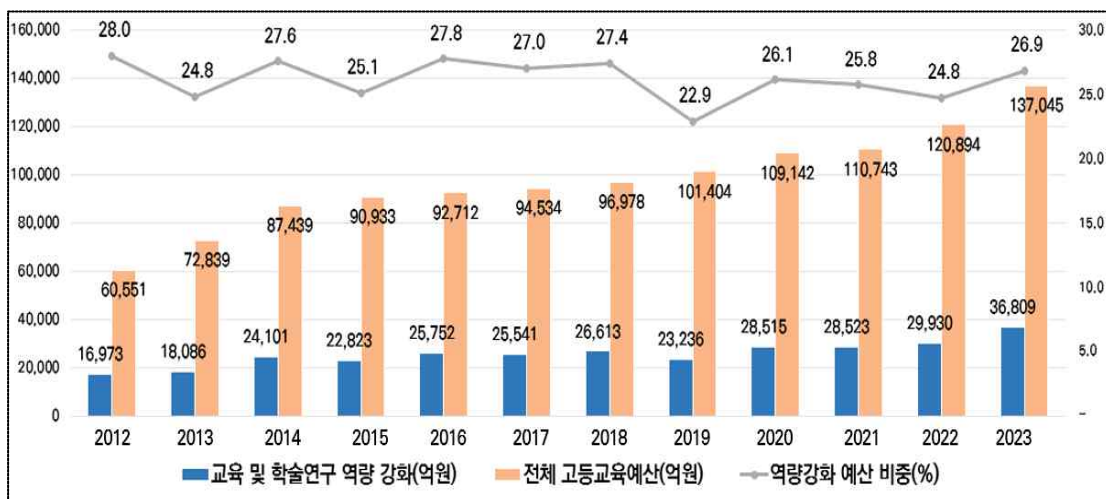
- 다음으로 ‘학술역량 강화 사업’은 2023년 기준 약 9,844억 원의 예산이 편성되었으며, 가장 많은 예산 비중을 차지하는 사업은 ‘이공학 학술연구 기반구축’(5,290억 원)과 ‘인문사회 기초연구 지원’(2,414억 원)임.

- 2023년 기준 대학교육·대학자율, 학술연구 역량 강화를 위한 예산 규모는 약 3조 6,809억 원으로 전체 고등교육 예산의 26.9%에 불과함.
 - 더구나 최근 12년 간의 추이에서 나타나듯이([그림 III-7] 참고), 정부 총 지출

및 교육예산의 확대에 비하여 대학의 교육과 연구 역량 강화를 위한 예산의 절대 규모나 비중은 증가했다고 보기 어려움.

- 전체 4년제 고등교육기관의 약 80%를 차지하는 사립대의 경우 국립대와 같이 별도의 시설 개선이나 운영비 등에 대한 정부 지원은 없음.
- 대학 등록금 수입 등이 규제받고 있는 상황에서, 교육 및 연구 여건 개선을 위해 지원받을 수 있는 정부의 고등교육 재정지원 사업은 대학교육·대학자율 역량 강화 사업과 학술연구 역량 강화 사업에 제한되어 있음.

[그림 Ⅲ-7] 연도별 고등교육재정 지원 규모 대비 교육·학술연구역량 강화 지원 실적 비중



자료: 한국재정정보원(2023). 2023 주요 재정통계.

(3) 국제적 수준과의 비교하여 절대 부족한 수준의 고등교육재정 규모

- OECD 발표 연도 기준 2017년도부터 2022년까지 최근 5개년의 결과치를 비교 분석한 결과, 우리나라의 총 GDP 규모 대비 대학생 1인당 공교육비 수준은 매우 낮은 수준임.
 - 고등교육 비용 부담 구조의 측면에서 민간 부담 비중이 압도적으로 높는데, 2019회계연도 기준 대학생 공교육비 중 정부 지원 비중의 경우 OECD 평균이 66.0%인 반면, 한국은 38.3%임.
 - 연도별로 정부 지원 비중이 점진적으로 증가하고 있기는 하지만, 이처럼 정부 지원 수준은 여전히 OECD 평균의 절반에 머물고 있음.
 - 조세부담률(GDP 대비 조세부담과 사회보장성기금 부담 규모)을 토대로 사회복지에 대한 민간 부담 수준이 유사한 국가와 비교한 결과 역시, 한국의 대학생 1인당 공교육비 수준은 매우 낮다고 평가할 수 있음([표 Ⅲ-31] 참고).

[표 Ⅲ-31] 한국의 고등교육재정 지원 수준 국제 비교

(단위: Million USD/PPP, USD/PPP, %)

번호	구분	한국(OECD 평균)					유사 국가 (증감 10% 수준)
		2015	2016	2017	2018	2019	
1	총 GDP	1,933,589 (1,416,838)	2,026,968 (1,475,498)	2,103,651 (1,540,820)	2,220,442 (1,610,180)	2,225,804 (1,652,045)	터키, 멕시코
2	1인당 GDP	37,902 (40,452)	39,575 (41,865)	40,957 (43,472)	43,044 (45,174)	42,998 (46,091)	영국, 프랑스, 뉴질랜드, 이탈리아, 이스라엘, 일본, 체코, 슬로베니아, 리투아니아
3	대학생 1인당 공교육비	10,268 (15,473)	10,532 (16,124)	10,622 (16,408)	11,433 (17,180)	11,287 (17,559)	이탈리아, 헝가리, 포르투갈, 리투아니아, 칠레, 리투아니아
4	대학생 1인당 공교육비 (R&D 제외)	8,269 (10,409)	8,422 (11,014)	8,391 (11,011)	8,994 (11,580)	8,876 (11,361)	핀란드, 헝가리, 리투아니아, 이스라엘, 이탈리아, 폴란드, 포르투갈
5	1인당 GDP 대비 1인당 공교육비	27.1 (38.2)	26.6 (38.5)	25.9 (37.7)	26.6 (38.0)	26.3 (38.1)	이탈리아, 리투아니아, 콜롬비아, 아이슬란드
6	조세부담률	23.7 (32.9)	24.7 (33.6)	25.4 (33.4)	26.7 (33.5)	27.2 (33.4)	미국, 호주, 스위스
7	대학생 공교육비 정부재원 비중	36.1 (67.5)	37.6 (66.9)	38.1 (67.4)	39.7 (65.8)	38.3 (66.0)	콜롬비아, 일본, 호주, 미국, 칠레
8	대학생 공교육비 가계	45.4 (21.8)	44.3 (22.7)	43.1 (21.8)	41.4 (22.7)	42.3 (22.3)	
	대학생 공교육비 민간재원 기타	18.4 (8.4)	18.2 (8.5)	18.8 (8.4)	18.9 (9.2)	19.5 (9.3)	

주: 1) 유사국가 판단 기준은 한국의 2019년 결과값 기준으로 증감 10% 범위로 설정하였으며, 총 GDP 규모에 한하여 측정 단위가 Million USD/PPP임.

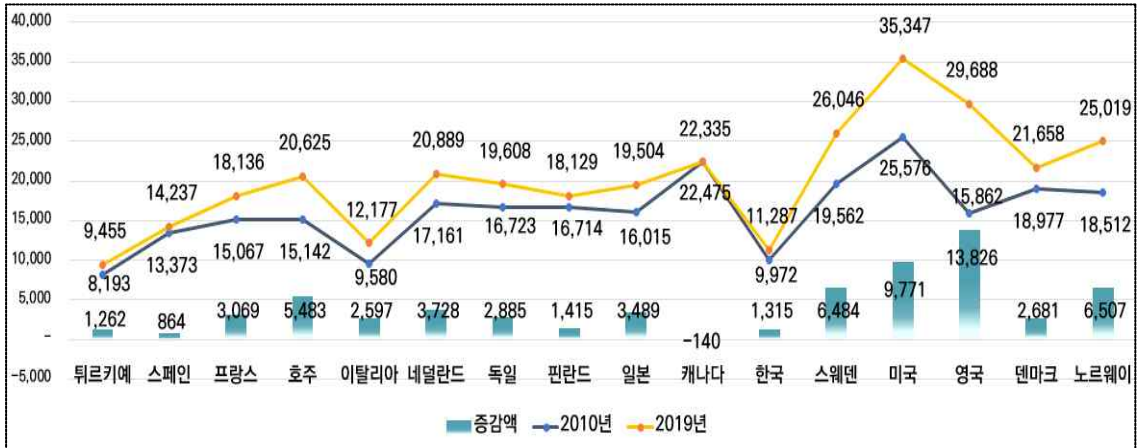
2) 해당 자료는 2022.12.01.일자 OECD Statistics 통계 자료로, 조회 시점에 따라 차이가 있을 수 있음.

자료: OECD Statistics(2022.12.01.일자 조회); 국회예산정책처(2022).

○ [그림 Ⅲ-8]에서 알 수 있듯이 2010년 대비 2019년 10년간 변화를 비교해 보면, 대학생 1인당 공교육비를 기준으로 한국의 고등교육재정 투자 수준을 종합적으로 평가하면, OECD 주요국 가운데 절대 금액과 증가율 모두 가장 낮았음.

- 전체적으로 국가 경제는 세계적 수준으로 성장했지만, 대학생 1인당 교육비는 여전히 10년 전과 같은 매우 낮은 수준에 머물고 있음.

[그림 Ⅲ-8] 주요국 대학생 1인당 공교육비 2010년과 2019년 비교(단위: USD/PPP)



주: 캐나다는 기준년보다 1년 이전 자료, 독일과 튀르키예는 2010년 자료 부재로 2011년 수치 활용.

출처: OECD(각연도). OECD Education at a Glance.

2) 대학재정 확보 및 배분(지원)제도의 문제점

○ 2023년부터 2025년까지 3년간 한시적으로 운영되는 고특회계를 중심으로 대학재정 확보제도의 주요 문제점을 살펴보았음.

(1) 신규 세입财源의 안정성과 지속가능성 문제

○ 대학 등록금 규제정책이 유지되는 한 고등교육의 경쟁력 확보와 지역 발전의 교두보로서 대학의 역할을 강화하기 위해서는 국가적 차원에서 안정적인 고등교육 재원 확보 방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요함.

- 특별회계 설치의 목적과 설치 당시 고등교육재정 확보 목표인 OECD 국가 평균의 고등교육 공적 재원 수준(GDP 1.1%)을 유지하기 위해서는 중장기적 차원에서 안정적인 재원 확보 방안을 마련할 필요가 있음.

○ 고특회계의 설치 목적은 고등교육재정의 충분하고 안정적인 확보에 있고 확보의 기준이 OECD 평균 고등교육투자 규모이므로 2021년 기준 5.3조의 규모에 일반회계 재원을 추가해서 GDP 1.1% 규모의 고등교육재정 확보를 위한 추가재원 10조 원 규모를 단계적으로 확충하기 위한 재원을 마련하는 데 있음.

- 그동안의 논의 과정에서 고등교육재정 확충을 위한 정책과제로 새로운 법정 재원을 구성하는 것에 제한적 합의를 도출하되 기존의 법정 재원의 일부를 고등교육과 연동시키는 방안으로 고등·평생교육지원 특별회계가 설치되었기 때문임.
- 그러나 고특회계는 태생적으로 3년 한시적 운영이라는 제한성을 가지고 있음. 이와 더불어 특별회계법 제4조(세입)에서 규정하고 있는 항목들은 GDP 대비 1.1% 수준의 고등교육재정 확보라는 목표 달성에 적정성을 갖추지 못하는 한계가 있음.
 - 이와 동시에 재원 확보의 안정성, 즉 일정 기간 일정 규모가 지속적으로 확보될 것이라는 예측도가 상대적으로 낮음.
 - 지방교육재정교부금에서 최소한의 지원 약정 금액 규정인, “교육세 세입 예산액 중 유아교육지원특별회계로 지원되는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 규모”의 경우 유·보통합 등으로 유아교육재정 소요규모가 확대될 경우 상대적으로 감소할 수밖에 없는 상황임.
 - 2023년 일반회계에서 추가적으로 지원된 0.2조원의 경우 신규 또는 증액 대상 사업을 지정하고 있지 않다는 점에서 안정성이 낮은 재원으로 볼 수 있음.

(2) 고특회계의 목적과 기존 사업비의 고특회계 이전 타당성 문제

- 고특회계는 2022년 내국세 확대에 따른 지방교육재정교부금(이하 교육교부금)의 증가와 고등교육재정의 절대 부족 문제를 해결하는 과정에서 발생한 정치적 타협의 결과로서, 태생적으로 ‘세입의 지속가능성과 세출의 합리성 확보’라는 과제를 안고 있음.
- 첫째, 고등교육재정 확보의 수단으로서 정치성이 고려되어야 함. 고특회계를 위한 추가 확보 재원이 교육교부금의 교육세분 재원 일부를 공유한다는 점을 고려할 때, 교부금 재원의 고등교육 재원으로 활용의 지속성을 확보하기 위한 설득 논리 개발이 중요함.
- 둘째, 특별회계제도로서 운영상의 타당성이 고려되어야 함. 특별회계는 특정 분야 사업에 대하여 지속적, 안정적인 자금 지원이 필요하거나 사업 추진에 있어 탄력적인 집행이 필요한 경우 설치 운영함.
 - 특별회계는 특정 사업에 대한 운영 자금의 실적과 성과평가를 명확히 파악하고 관리할 수 있는 장점이 있음.

- 따라서 고특회계가 일정 기간 안정성과 지속성을 갖추기 위해서는, 특별회계로서의 타당성, 즉 ‘고특회계의 목적과 성과’, ‘지원 대상 사업의 범위’ 등을 명료하게 정의할 필요가 있음.

[국가재정법 제14조의 특별회계 설치 요건]

- ① 일반회계보다 특별회계를 통해 사업을 추진하는 것이 더 효과적일 것
- ② 특정한 사업을 운영하거나, 특정 세입으로 특정 세출에 충당할 필요가 있을 것

- 교육부의 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육 분야 사업 중 8.02조원 수준의 대학 경쟁력 강화 관련 사업예산을 특별회계로 이관하는 것이 타당한가? 기존 사업을 담을 경우 어느 범위까지 고특회계에 담는 것이 타당한가?

- 고특회계의 목적(법 제1조)
 - 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원
- 고특회계의 세출(법 제5조)
 - 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비
 - 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행에 필요한 경비
 - 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비
 - 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비
 - 제7조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환
 - 그 밖에 특별회계의 운용에 필요한 경비.

- 2023년 특별회계 세출 내용을 살펴보면, 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육 분야 사업 중 8.02조 원 수준의 대학 경쟁력 강화 관련 사업예산이 특별회계로 이관하여 편성하고 있음.
 - 이는 교육부 고등교육 분야 사업(학자금 지원분 등 제외), 대학 평생·직업교육 관련 사업 및 서울대·인천대 운영지원 사업 등 7.7조 원과 고용노동부에서 이관된 0.32조원을 포함함.
 - 더욱이 2024년 정부 예산요구안에는 국가장학금 사업이 포함됨으로써 고특회계의 예산 규모가 크게 증가하였음.
 - 이는 특별회계제도 자체의 운영 취지보다는 고등교육재정 확보 목표인 OECD 국가 평균의 고등교육 공적 재원 수준(GDP 1.1%)을 유지하기 위해서 부풀리기 식 재정확보 수단으로 전락할 수 있다는 문제가 있음.

(3) 타 부처 평생·고등교육 관련 재정의 고특회계 이전 범위

- 정부의 고등교육에 대한 재정지원은 크게 인재양성과 연구개발을 목적으로 함. 교

육부와 같이 고등교육기관에 대한 직접적인 지도, 감독 권한을 가지는 부처뿐만 아니라 그 외 다양한 정부부처에서 관련 특정분야 인재양성과 연구개발을 목적으로 고등교육에 대한 재정지원을 하고 있음.

- 2021년 기준 32개 정부 부처(청)가 약 15.6조 원을 고등교육에 투자하고 있음.
 - 부처별로는 교육부(약 10.9조 원, 70%)가 가장 높은 비중을 차지하지만, 그 외에도 과학기술정보통신부(약 2.7조 원) > 고용노동부(약 5.1천억 원) > 산업통상자원부(약 3.2천억 원) > 중소벤처기업부(약 1.8천억 원) 순으로 많았음.
 - 교육부는 「고등교육법」을 토대로 고등교육기관에 대한 지도, 감독 권한을 가지며 고등교육 재정지원 총괄 기능을 수행하고 있음.
 - 교육부 외 정부부처들은 고등·평생교육 관련하여 고등교육단계 기관과 개인(연구자, 대학(원)생)에 대한 지원, 직업훈련사업에 대한 지원을 확대하고 있음.

- 교육부 다음으로 대학에 많은 예산을 지원하는 과학기술정보통신부는 100억원 이상의 예산 사업이 18개에 이르며, 연구자에 대한 지원, 과학기술대학 운영지원, 첨단산업관련 분야 지원(인공지능, 신소재) 등을 운영하고 있음.
 - 고용노동부의 대학재정지원사업 중에 예산 100억원 이상의 사업이 8개 있으며, 폴리텍대학에 대한 예산지원과 대학의 취업지원 예산이 주를 이루고 있음.
 - 산업통상자원부의 대학재정지원사업으로서 100억원 이상의 사업은 4개 있으며, 교육훈련 사업으로 대학에 지원되는 예산은 800억 정도임.
 - 중소벤처기업부의 사업은 창업과 관련된 대학 예산 지원이 규모가 큼. 따라서 향후 고특회계를 교육부의 고등교육 지원사업 중심으로 운영할 것인지, 범 부처 차원의 고등교육 지원사업을 모두 포괄할 것인지에 대한 고민이 필요함.

- 고특회계의 주무 부처가 교육부인데, 교육부 외 타 부처 사업을 특별회계에 담는 것이 타당한가? 어느 범위까지 고특회계에 담는 것이 타당한가? 등의 문제를 제기할 수 있음.

- 특별회계가 특별한 수입과 특별한 지출에 연동하여 운영되는 별도 주머니 성격을 가진다는 점을 고려할 때, 특별회계에 범정부 차원의 고등·평생교육 분야 사업을 모두 담는 것이나 국립대학 법인의 운영비를 담는 것 등의 과다하게 다양한 사업을 담는 것은 특별회계 운용의 취지에 부합하지 못하는 측면이 있음.

- ‘고등교육재정 확충 목표 실현의 수단’과 ‘특별회계로서의 특성 기반 재편’ 가운데, 전자의 경우, 타 부처 사업 가운데 어느 범위까지 고특회계의 주머니로 이전하여 관리할 것인가에 대한 논리 개발이 필요함.
 - 예컨대 타 부처 사업 가운데 대학교나 대학생을 대상으로 하는 인재양성사업은 고특회계로 담고 그 외 부처별 목적형 R&D 사업은 부처에서 직접 관리 운영하는 방안을 적용할 수 있음.
 - 후자의 경우, 현재 거의 모든 고등교육 재정지원 사업의 증액분으로 편성되어 있는 특별회계를 지역혁신중심 대학사업과 국가장학금 사업 예산 중심으로 정리할 필요가 있음.
 - 또한 향후 타 부처의 고등교육 사업들을 특별회계로 담아서 종합 점검 관리체계를 만들기보다는 타 부처와 지자체가 신설 변경시에 교육부와 논의하는 제도조정위원회를 통해서 조정 관리하는 것이 타당함.

(4) 일반재정지원사업에 대한 성과관리 미흡

- 대학의 입장에서는 대학등록금 동결정책에 의해서 대학재정 여건의 열악함을 보전하는 수단으로서 일반재정지원사업의 개선을 요구하고 있음.
 - 그동안 대학에 대한 재정지원사업은 일반재정지원제도 중심으로 확대되어 왔음.
 - 일반재정지원제도는 재정집행 관리제도에 의해서 경상비 등에 대한 자율집행 권한에 제약이 있음.
- 반면 국회나 재정당국에서는 일반재정지원사업에 대한 성과관리 미흡 문제를 지속적으로 지적함.
 - 특히 국민적 정서상 지방 사립대학에 대한 경상비 지원 문제에 부정적 여론이 여전히 팽배한 상황임.
 - 따라서 일반재정지원사업의 경우 대학의 자체 성과관리 방안이나 대학인증평가제도와 같은 질관리 장치와의 연계를 강화할 필요가 있음.

Ⅳ. 대학조세제도 및 규제의 현황과 문제점

1. 대학조세제도

1) 조세제도의 현황

(1) 대학법인의 세법상 지위

- 대학법인은 사립대학의 설립 및 운영주체이며 사립대학이 보유한 재산의 권리 주체임.
 - 대학법인은 사립학교를 설치하고 경영할 수 있으며(사립학교법 제3조, 고등교육법 제3조), 사립학교에 필요한 시설 및 설비 그리고 학교 경영에 필요한 재산을 갖추어야함(사립학교법 제5조).
 - 민법상 “권리능력이 있는 자”는 자연인과 법인이므로 학교법인의 영조물인 사립학교는 법인격을 가질 수 없으며, 사립학교의 권리 주체는 학교법인임.
 - 학교법인의 재산은 크게 기본재산과 기본재산 이외의 보통재산으로 나누어짐(사립학교법 시행령 제5조).
 - 기본재산은 그 사용목적에 따라 교육용 기본재산과 수익용 기본재산으로 재분류(사립학교법 시행령 제4조 제2항)되고, 보통재산은 그 사용자의 구분에 따라 법인용 재산과 학교용 재산으로 구분(사학기관 재무·회계 규칙 제42조)

- 대학법인은 국세기본법과 지방세기본법에 따라 세법의 적용을 받게 됨.
 - 원칙적으로 대학법인은 국세기본법에 따라 국세의 납부의무를 지고, 지방세기본법에 따라 지방세의 납부의무를 지게 됨.
 - 국공립학교는 법인이 아니며 대표자가 있는 법인격 없는 사단도 아니고, 단지 교육시설의 명칭에 불과한 공법상의 영조물⁵⁵⁾에 해당하기에(대법원 2015. 6. 25.

55) 행정주체에 의하여 공적 목적에 공용된 인적·물적 종합시설을 말함. 영조물에는 관용차와 같은 개개의 유체물 뿐만 아니라 도로·하천·항만·지하수도·관공서청사·국공립학교교사·도서관 등 물건의 집합체인 유체적인 설비도 포함됨. 영조물의 설치·관리의 하자로 인하여 타인에게 손해를 발생하게 한 때에는 국가는 손해를 배상하여야 함. 영조물은 영조물의 관리와 관련하여 행정작용의 분야에서 생길 수 있는 사회공공의 안녕질서에 대한 위해를 예방하고 현실적으로 발생한 위해를 제거하기 위하여 행하는 경찰작용인 영조물 경찰, 영조물의 조직·관리·이용조건 등에 관하여 정하는 영조물 규칙, 독립의 법인격을 갖춘 영조물 법인 등이 있음 (한국법제연구원 법률용어검색).

선고 2014다5531 판결), 행위주체가 국가, 지방자치단체, 혹은 교육부 등이 되며 국세 및 지방세의 납세의무가 성립하지 않음.

- 사립대학은 국공립대학과 비교해 운영의 주체가 다를 뿐 국립대학 또는 국립대학 법인 등과의 기능과 역할은 같음.
 - 국가가 설립·경영하거나 국가가 국립대학 법인으로 설립하는 국립학교, 지방자치단체가 설립·경영하는 공립학교, 학교법인이 설립·경영하는 사립대학으로 구분한다.'고 규정하고 있음(고등교육법 제3조).
 - 사립대학은 학교법인, 공공단체 외의 법인 또는 그 밖의 사인이 설치하는 고등교육법상의 학교를 일컬음(사립대학법 제2조).
 - 사립대학은 비영리 내국법인이며, 상속세및증여세법 상의 공익법인임(상속세 및 증여세법 제16조 제1항, 동법 시행령 제12조 제2호).

- 대학법인 회계는 법인회계와 학교회계로 구분되며 각 회계별 용도를 엄격히 제한하고 있음.
 - 법인회계는 일반업무회계와 수익사업회계로 구분됨.
 - 학교회계는 교비회계와 부속병원회계로 구분됨.
 - 교비회계는 다른 회계로 전출하거나 대여할 수 없도록 용도를 엄격히 제한하고 있음(사립학교법 제29조).
 - 교비회계의 수입은 입학금과 수업료 등을 통해 조성되며 그 지출은 학교교육에 필요한 경비에 한정됨(사립학교법 시행령 제13조 제1항 및 제2항).

(2) 조세지출의 현황

- 고등교육에 대한 정부의 재정지출은 앞장에서 자세히 살펴보았으며, 이를 요약하면 우리나라의 총 GDP 규모 대비 대학생 1인당 공교육비 수준은 국제적으로 매우 낮다는 것임.
 - 고등교육 비용 분담에서 민간 부담 비중이 매우 높은 것도 특징으로서 지적되는데, 2019회계연도 기준 대학생 공교육비 중 정부 지원 비중을 봤을 때 OECD 평균인 66.0%에 비교해 한국의 38.3%는 절반 정도에 머물고 있음.
 - 조세부담률이 유사한 국가들과의 비교에서도 한국의 대학생 1인당 공교육비 수준은 매우 낮다고 평가됨.

- 교육분야에 대한 정부의 조세지출 역시 최근 감소하거나 정체되고 있음.

- 고등교육에 대한 조세지출액만을 구분하여 발표하는 공식 자료는 가용하지 않기에 교육분야(유초중등교육,고등교육,평생교육) 전반에 대한 조세지출액의 추이를 살펴본 것이 [표 IV-1]임.
- 2024년 기준 조세지출액이 가장 많은 분야는 사회복지와 산업 분야이며 상대적으로 적은 분야는 통일, 국방, 교육, 문화, 환경, 교통및물류, 국토지역개발, 과학기술분야임.
- 문화, 환경, 사회복지, 보건, 과학기술 분야에서 조세지출액은 연평균 10%이상 증가한 반면에 조세지출액 규모가 상대적으로 매우 작은 통일, 국방, 교육 분야에 대한 조세지출액은 지난 10여년간 감소하는 추세임.

[표 IV-1] 예산분류기준별 조세지출액 추이 (2015~2024년)

(단위: 조원, %)

	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증감률
일반지방행정	2.3	2.9	3.2	4.6	5.4	6	6.5	12.2
통일외교	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	△2.4
국방	0.7	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	△31.1
교육	1.3	1.4	1.4	1.0	1.0	1.0	1.1	△1.9
문화관광	0.01	0.04	0.04	0.03	0.04	0.1	0.1	27.4
환경	0.7	1.3	1.3	1.5	1.8	1.8	1.9	11.3
사회복지	9.4	17.4	18.7	20	21.1	22.9	24.7	11.3
보건	4.1	6.8	7.5	7.9	9.1	10.6	11.1	11.6
농림수산	5.4	5.7	5.9	6.4	6.2	6.1	6.4	1.9
산업중소기업	10.7	12.4	13.3	14	17.1	19.2	23.6	9.2
교통및물류	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8
국토지역개발	0.7	1.2	1.1	1.1	1.2	1	1.1	5.1
과학기술	0.004	0.003	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	12.5
전체	35.9	49.6	52.9	57	63.5	69.5	77.1	8.9

주: 교육분야는 유초중등교육과 고등교육을 모두 포함하고 있음. 고등교육에 대한 조세지출액만을 구분하여 발표하는 공식 자료는 가용하지 않음.

출처: 국회예산정책처 2024년 조세지출예산분석, p.10

- 뿐만 아니라 교육분야에 대한 총지출에서 차지하는 조세지출의 비중은 1.2%에 불과해 다른 분야와 큰 차이를 보임.
 - 교육분야에 대한 재정지출액과 조세지출액을 합한 총지출에서 차지하는 조세지출의 비중은 1.2%에 불과하여 다른 분야와 큰 차이를 보이고 있음.
 - 이러한 특징은 적어도 향후 교육분야에 대한 조세지출의 규모를 확대할 수 있는 여지가 없지 않다는 것을 의미함.

[표 IV-2] 예산분류별 총지출 대비 조세지출 비중 (2024년 예산안 기준)

(단위: 조원, %)

	조세지출 (A)	재정지출 (B)	총지출 (c=A+B)	조세지출비중 (A/C)
일반지방행정	6.5	111.3	117.8	5.5
공공질서및안전	-	24.3	24.3	-
통일외교	0.001	7.7	7.7	0.01
국방	0.02	57.6	57.6	0.04
교육	1.1	89.7	90.8	1.2
문화및관광	0.1	8.7	8.8	0.7
환경	1.9	12.6	14.5	12.9
사회복지	24.7	223.9	248.6	10
보건	11.1	19	30.1	36.9
농림수산	6.4	25.4	31.8	20.2
산업중소기업에너지	23.6	27.3	50.9	46.3
교통및물류	0.6	21.7	22.3	2.8
통신	-	9.3	9.3	-
국토및지역개발	1.1	4.3	5.4	20.2
과학기술	0.01	9.1	9.1	0.1
전체	77.1	656.9	734	10.5

주: 교육분야는 유치중등교육과 고등교육을 모두 포함하고 있음. 고등교육에 대한 조세지출액만을 구분하여 발표하는 공식 자료는 가용하지 않음.

출처: 국회예산정책처 2024년 조세지출예산분석, p.10

2) 대학법인에 대한 국세 제도의 문제점

(1) 법인세 제도 개요

- 대학법인은 사립학교법이나 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인으로서 비영리 내국법인에 해당하므로 교육서비스사업⁵⁶⁾에서 생기는 소득에 대해서는 법인세를 납

56) 법인세법 시행령 제3조(수익사업의 범위) ① 법 제4조제3항제1호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 제외한 각 사업 중 수입이 발생하는 것을 말한다. 3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 교육시설에서 해당 법률에 따른 교육과정에 따라 제공하는 교육서비스업

가. 「유아교육법」에 따른 유치원

나. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교

다. 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」에 따라 설립된 외국교육기관(정관 등에 따라 잉여금을 국외 본교로 송금할 수 있거나 실제로 송금하는 경우는 제외한다)

라. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 설립된 비영리법인이 운영하는 국제학교

마. 「평생교육법」 제31조제4항에 따른 전공대학 형태의 평생교육시설 및 같은 법 제33조제3항에

부해야 함(법인세법 제3조 제1항, 법인세법 제4조 제3항, 동법 시행령 제3조 제1항 제3호).

- 다만 교육서비스사업에서 생기는 소득은 전부 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있어 소득이 모두 공제되므로 이 부분에 대해서는 사실상 법인세를 납부할 의무가 없음(조세특례제한법 제74조).
 - 조세특례제한법 특례규정에 따라 학교법인 등(학교법인, 산학협력단, 「평생교육법」에 따른 원격대학 형태의 평생교육시설을 운영하는 비영리법인, 국립대학법인 서울대학교 및 발전기금, 국립대학법인 인천대학교 및 발전기금 등)에 대하여는 '25.12.31.이전에 끝나는 사업연도까지 해당 법인의 수익사업에서 발생한 소득금액 전액(100%)을 고유목적사업 준비금으로 손금 산입됨.
 - 고유목적사업준비금은 당해 준비금을 손금산입한 날이 속하는 사업연도 종료일이 후 5년이 되는 날까지 고유목적사업 또는 기부금의 지출에 사용하여야 함.
 - 즉, 5년 이내에 고유목적사업등에 사용하지 않는 일이 발생하지 않으면 법인세는 비과세됨(조세특례제한법 제74조 제1항 제1호 가목, 법인세법 제29조 제5항 제4호).

- 국립대학법인은 국가 또는 지방자치단체에 해당하지 않으므로 법인세를 포함하여 국세의 과세대상임에도 2019년 국세기본법 개정을 통해 비과세로 전환됨.
 - 국세기본법 제13조제8항에 따라, 세법에서 규정하는 납세의무에도 불구하고 전환 국립대학 법인에 대한 국세의 납세의무를 적용할 때에는 전환 국립대학 법인을 별도의 법인으로 보지 아니하고 국립대학 법인으로 전환되기 전의 국립학교 또는 공립학교로 보기 때문에 수익사업을 하는 경우에만 납세의무를 지게 됨.

- 국립대학법인과 사립대학은 과세 구조는 일부 차이가 있지만 고유목적사업 수익에 대해서는 법인세가 과세되지 않게 된다는 점에서는 동일함.
 - 사립대학의 경우는 국립대학법인 비과세 규정이 없지만, 법인세의 경우 교육서비스 사업에서 생기는 소득을 100% 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있음.
 - 하지만 5년 이내에 고유목적사업 등에 사용하지 않게 되면 이를 익금에 산입하게 되므로(법인세법 제29조 제5항 4호), 실질적으로 교육목적에 사용하는 소득에 관해서는 과세를 하지 않게 됨.
 - 그럼에도 불구하고 국립대학법인(서울대학교와 인천대학교)에 대해서는 발전기금

따른 원격대학 형태의 평생교육시설

과 서울대학교병원 및 치과병원이라는 법인의 수익사업에 대해서도 고유목적사업 준비금으로 손금에 산입할 수 있다는 차이가 있음.

(2) 수익용 기본재산 대체취득에 따른 양도소득에 대한 법인세

- 수익용 기본재산은 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 경영에 필요한 재산 중 수익을 목적으로 하는 재산임.
 - 학교법인은 수익을 창출하여 설치·경영하는 대학을 지원할 수 있도록 법적기준 이상의 수익용 기본재산(토지, 건물, 신탁예금, 유가증권, 기타재산 등)을 확보해야 함.
 - 학교법인은 대학의 연간 학교회계 운영수익 총액에 상당하는 가액의 수익용 기본재산을 확보해야 하며, 발생한 수익에 대하여는 관련 법령 및 규정에 따라 집행하여야 함(대학설립·운영 규정 제7조제1항)⁵⁷⁾.
 - 학교법인이 수익용 기본재산을 운용하여 창출한 소득의 80%이상을 설치·경영하는 학교로 전출해야 함.

[표 M-3] 수익용 기본재산의 수익률 현황

(단위: 억원)

구분		토지	건물	유가증권	신탁예금	기타재산	계
2021년 (A)	평가액	60,857	20,051	6,952	8,917	174	96,951
	수입액	712	1,884	227	145	102	3,070
	수익률	1.2	9.4	3.3	1.6	58.9	3.2
2020년 (B)	평가액	57,642	20,027	6,391	8,557	510	93,127
	수입액	533	1,837	194	234	146	2,945
	수익률	0.9	9.2	3.0	2.7	28.6	3.2
증 감 (A-B)	평가액	3,215	24	561	360	△336	3,801
	수입액	△179	△47	△33	△89	44	△126
	수익률	0.3	0.2	0.3	1.1	30.3	0.0

주: 기타재산의 수익률은 외부시설을 임차하여 수익사업을 영위할 경우 평가액은 '0'원이나 수입이 발생하기에 기타재산 수익률이 타 유형 재산에 비해 높게 나타남

출처: 2021년 대학 재정분석보고서

57) 「대학설립·운영 규정」 제7조 ① 학교법인은 대학의 연간 학교회계 운영수익총액에 해당하는 가액의 수익용기본재산을 확보하되, 다음 각 호에서 정한 금액 이상을 확보하여야 한다. 다만, 국가가 출연하여 설립한 학교법인이 설립·경영하는 대학에 국가(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관을 포함한다)가 그 대학의 연간 학교회계 운영수익총액의 2.8퍼센트 이상을 지원하는 경우에는 해당 학교법인은 수익용기본재산을 확보한 것으로 본다. 1. 대학 300억원 2. 전문대학 200억원 3. 대학원 대학 100억원

- 영리법인은 물론 비영리법인에게도 토지 등 자산의 양도로 인한 양도소득에 대해서 원칙적으로 법인세 납세의무를 규정함.
 - 학교법인이 보유한 수익용 기본재산 중 보유토지의 92.4%가 임야이고 그 수익률은 3.5%에 불과함(송동섭, 2023).
 - 이 같은 저수익 자산을 고수익 자산으로 대체취득하는 투자활동 과정에서 발생하는 양도소득을 비사업용 부동산의 처분에 의한 것으로 판정하여 법인세를 부과함(법인세법 제55조의2).
 - 또한 교육사업에 3년 미만 사용한 교육용 기본재산의 처분이익은 수익사업에 의한 소득으로 취급하여 법인세를 부과함.

- 학교법인의 경우 양도소득을 학교 등의 고유목적사업비로 사용하는 용도로 고유목적사업준비금을 설정하는 경우에 한하여 손비가 인정되어 법인세 감면혜택을 받을 수 있지만, 양도차액을 교비회계에 전출하지 않고 법인회계 내에서 수익용 기본재산을 취득하는 용도로 사용하는 경우에는 고유목적사업비로 사용한 것으로 인정되지 않음.
 - 교육부는 수익용 기본재산을 운영하는 목적은 수익 창출을 통해 설치·경영하는 대학을 지원하는 것이므로, 법인의 수익용 기본재산 중 저수익 재산은 고수익성 재산으로 전환하여 수익증대 방안 강구할 것을 요구하면서 수익용 기본재산 처분 시 처분대금은 수익용 기본재산 대체 취득에 활용하는 것을 원칙으로 삼고 있음(사립대학[법인] 기본재산 관리 안내서, 2022).
 - 이러한 행정지도에 따라 수익용 기본재산의 양도를 통해 실현된 법인소득에 대해 법인세를 부과하고 있음.

[표 M-4] 농지에 대한 비과세 감면의 유형

종류	조문	내용요약
농지의 교환 또는 분합에 대한 비과세	소법89 ① 2호	비과세
8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세 감면	조특법 69	과세기간 1억원 한도 내에서 양도소득 100% 감면
농지대토에 대한 감면	조특법 70	과세기간 1억원 한도 내에서 양도소득 100% 감면
축사용지에 대한 양도소득세 감면	조특법 69의 2	과세기간 1억원 한도 내에서 양도소득 100% 감면

[표 M-5] 기타 양도소득에 대한 비과세 감면의 유형

종류	조문	내용요약
공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면	조특법 77	현금보상 10%, 채권보상 15%, 3년(5년) 만기보유 30%(40%)
대토보상에 대한 양도소득세 과세특례	조특법 77의2	과세기간 1억원 한도 내에서 양도소득 15% 감면
개발제한구역 지정에 따른 매수대상 토지등에 대한 양도소득세 감면	조특법 77의3	과세기간 1억원 한도 내에서 양도소득 25%(40%) 감면

(3) 원천징수 대상인 학교법인 예금이자에 대한 법인세

- 학교법인의 예금이자소득은 이자소득을 수령할 때 원천징수되어 이를 수익사업의 범주에 포함하여 법인세를 신고한 후 환급의 절차를 거쳐 환급하기에 불필요한 행정력이 낭비됨.
 - 고유목적사업부문 이자소득에 대해 부담한 원천징수액이 거의 100% 환급되고 있는 상황에서 사실상 본 조세항목의 실익이 없으며 대학의 행정력 낭비만을 초래하고 있음.
- 따라서 학교회계내 예금이자에 대해서는 비과세로 전환하여 과세당국과 대학에 발생하는 불필요한 행정비용을 제거해야 할 것임.

(4) 사립대 교육용역에 대한 부가가치세

- 현행 부가가치세법상 매출세액에 해당되는 등록금 수입에 대하여 부가세가 면제되고 있으나, 교비회계에서 교육서비스 제공에 필요한 재화와 용역을 제공받을 때 부담한 부가가치세의 매입세액은 공제 미적용됨.
- 예외적으로 국가·지방자치단체 등에 무상 공급시 해당 공급과 관련한 매입세액은 공제됨.
 - 자기의 사업과 관련하여 생산·취득한 재화를 무상 공급하는 경우에는 매입세액으로 공제가능함(부가가치세법 제38조).
- 학교법인이 교육서비스의 제공을 통해 발생한 수익은 모두 고유목적사업인 교육에 재투자되고 있는 우리나라에서 대학교육이라는 서비스는 국가나 지방자치단체가 공급하는 서비스처럼 공적 성격이 강함.

- 대학교육서비스가 어느 정도 공공재적 성격이 있는지는 논란의 대상이지만, 우리나라에서 공적 통제를 받고 있는 사립대학의 교육서비스가 지니는 공적 성격은 부정할 수 없음.
- 지난 20년간 계속된 등록금 가격통제와 부족한 재정지원으로 어려움을 겪고 있는 대학법인에 대해 재정지원 뿐만 아니라 조세지원도 필요하다고 판단됨.
- 다만, 부가가치세 매입세액 공제를 초·중·등 교육을 포함한 학교법인 전체에 적용하는 것은 무리임.

(5) 민자건설 대학 기숙사에 대한 부가가치세

- 현행 조세특례제한법은 민자기숙사를 건립할 경우 국립대학 기숙사는 2023.12.31.까지 공급하는 것에 한하여 건설·기부채납 단계에서 부가세 영세율을 적용하고 있으며, 사립대 민자기숙사는 2014.12.31.까지 협약이 체결된 사업장에 한하여 기부채납·운영단계에서 부가세가 면제됨.
- 한국사학진흥재단이 주관하는 행복기숙사의 경우 법 적용 유형별로 2014.12.31. 또는 2015.1.1.부터 2025.12.31.까지 실시협약이 체결된 사업장에 한하여 기부채납·운영 단계에서 부가세가 면제됨.
 - 조세특례제한법 제8호, 제8의2호 적용(2014.12.31.까지 실시협약이 체결된 사업장), 조세특례제한법 제8의3호 적용(2015.1.1.부터 2025.12.31.까지 실시협약이 체결된 사업장)에 따른 것임.

3) 대학법인에 대한 지방세 제도

(1) 지방세 제도의 개요

- 교육용 부동산에 대해 지방세기본법은 포괄적인 비과세 규정을 두진 않지만, 지방세특례제한법에서 학교 및 외국교육기관에 대하여 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득한 부동산에 관해서 특례를 허용하고 있음.
 - 지방세특례제한법 제41조 제1항는 학교와 외국교육기관이 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득한 부동산에 대해서 취득세를 2024년 12월 31일까지 면제함.

- 제2항은 직접 사용하는 부동산에 대해서는 재산세를 면제하되 수익사업에 사용하는 경우와 해당 재산이 유료로 사용되는 경우의 그 재산 및 해당 재산의 일부가 그 목적에 직접 사용되지 아니하는 경우의 그 일부 재산에 대해서는 면제하지 아니하고 있음.
- 한편 의과대학의 부속병원이 의료업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산 및 과세기준일 현재 의료업에 직접 사용하는 부동산에 대해 취득세와 재산세를 다음과 같이 감면함.
 - 「고등교육법」 제4조에 따라 설립된 의과대학(한의과대학, 치과대학 및 수의과대학을 포함한다)의 부속병원이 의료업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세를, 과세기준일 현재 의료업에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 재산세를 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 각각 경감함(지방세특례제한법 제41조제7항).
 - 2024년 12월 31일까지 취득세의 100분의 30(감염병전문병원의 경우에는 100분의 40)을, 재산세의 100분의 50(감염병전문병원의 경우에는 100분의 60)을 각각 경감함.

[표 IV-6] 학교에 대한 지방세 특례 내용

대상기관	대상분야	지방세 특례의 내용
「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 또는 「기업도시개발 특별법」에 따른 외국 교육기관을 경영하는 재(학교 등)	학교 등이 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산	취득세 면제
	학교 등이 과세기준일 현재 해당 사업에 직접 사용하는 부동산	재산세 및 지역자원시설세 면제
	학교 등이 그 사업에 직접 사용하기 위한 면허	등록면허세 면제
	학교 등이 비영리사업에 제공하고 있는 사업소와 종업원	주민세(재산분, 종업원분) 면제
	학교 등에 생산된 전력 등을 무료로 제공하는 경우	지역자원시설세 면제
	「사립학교법」에 따른 학교법인과 국가가 국립대학법인으로 설립하는 국립학교의 설립등기, 합병등기 및 국립대학법인에 대한 국유재산이나 공유재산의 양도에 따른 변경등기	등록면허세 면제
「사립학교법」에 따른 학교법인과 국가가 국립대학법인으로 설립하는 국립학	주민세(균등분) 면제	

대상기관	대상분야	지방세 특례의 내용
	교	
	국립대학법인 전환 이전에 기부채납받은 부동산으로서 국립대학법인 전환 이전에 체결한 계약에 따라 기부자에게 무상사용을 허가한 부동산	재산세 및 지역자원시설세 면제
「고등교육법」 제4조에 따라 설립된 의과대학(한의과대학, 치과대학 및 수의과대학을 포함한다)의 부속병원	의료업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산 및 과세기준일 현재 의료업에 직접 사용하는 부동산	취득세 및 재산세 50%감면(2020년) 취득세의 30%, 5년간 재산세의 50% 감면(2021년)

- 국립대학법인은 국가 또는 지방자치단체에 해당하지 않으므로 취득세, 재산세 등 지방세의 과세대상임에도 2019년 지방세기본법 개정을 통해 비과세로 전환됨⁵⁸⁾.
 - 기존에 국립대학법인에 적용된 지방세특례제한법 제41조는 교육사업에 직접 사용되는 경우에 한하여 지방세가 면제된다고 규정하였는데, 직접사용이라는 면제 조건은 비과세에 의한 규정에서보다 과세관청의 과세범위가 넓은 것임.
 - 지방세기본법 제154조에 따라, 지방세관계법에서 규정하는 납세의무에도 불구하고 종전에 국립대학 또는 공립대학이었다가 전환된 국립대학법인에 대한 지방세의 납세의무를 적용할 때에는 전환 국립대학법인을 별도의 법인으로 보지 아니하고 국립대학법인으로 전환되기 전의 국립학교 또는 공립학교로 보아 수익사업에 사용된 과세대상에 대해서만 납세의무를 지게 됨.
 - 이는 교육 목적과 무관한 극단적인 형태의 수익사업에 한하여 과세대상으로 한다는 취지로, 과거 '직접 사용'되는 경우에 한하여 지방세가 면제된다고 규정된 것에 비하여 과세범위가 축소되는 실질적인 차이가 발생된 것임(김희연, 2020).
- 현행 지방세특례제한법상 학교법인의 경우 고유목적사업을 위한 취득, 보유에 대해서는 비과세, 감면, 면제 등의 세제혜택을 주고 있으나, 수익사업에 대해서는 영리법인과 동일하게 과세함.
- 국립대학법인은 국가 또는 지방자치단체에 해당하지 않으므로 취득세, 재산세 등

58) 서울대학교가 법인화되면서 국가로부터 일부 부동산을 무상양도 받았음. 2015년 수원시는 서울대학교 수원캠퍼스에 문화예술전시관 용도로 사용한 부동산에 지방세를 36억원을 부과하였고, 2016년에는 강원도에서도 직접 교육사업에 사용하지 않는 서울대학교 평창캠퍼스 부분에 대하여 지방세를 부과하게 되었음 (서울대 무리한 법인화 휴유증?... 年 세금 150억 내야할판', 파이낸셜뉴스, 2019. 10. 27.). 이에 서울대학교는 불복소송을 하였으나, 패소하였음. 이후 창업보육센터, 교수아파트, 박물관, 미술관 등에 대해 지방세를 부담할 상황에 처하게 되었음 (법인전환 서울대, 서울시와 세금전쟁', 매일경제, 2019. 3. 21)

지방세의 과세대상임에도 2019년 지방세기본법 개정을 통해 비과세로 전환됨.

- 기존에 국립대학법인에 적용된 지방세특례제한법 제41조는 교육사업에 직접 사용되는 경우에 한하여 지방세가 면제된다고 규정하였는데, 직접사용이라는 면제 조건은 비과세에 의한 규정에서보다 과세관청의 과세범위가 넓은 것임.

○ 지방세기본법 제154조에 따라, 지방세관계법에서 규정하는 납세의무에도 불구하고 종전에 국립대학 또는 공립대학이었다가 전환된 국립대학법인에 대한 지방세의 납세의무를 적용할 때에는 전환 국립대학법인을 별도의 법인으로 보지 아니하고 국립대학법인으로 전환되기 전의 국립학교 또는 공립학교로 보아 수익사업에 사용된 과세대상에 대해서만 납세의무를 지게 됨.

○ 이는 교육 목적과 무관한 극단적인 형태의 수익사업에 한하여 과세대상으로 한다는 취지로, 과거 '직접 사용'되는 경우에 한하여 지방세가 면제된다고 규정된 것에 비하여 과세범위가 축소되는 실질적인 차이가 발생한 것임.

○ 학교법인에서 교지확보를 위해 토지를 취득할 경우, 목적대로 사용하기 위해서는 도시계획시설변경결정이 필요하나, 도시계획시설변경결정(학교용지, 용도변경)에 장기간이 소요(2년~3년)되어, 완료시까지 재산세가 부과됨.

○ 정당한 사유 없이 그 취득일부터 3년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우에 면제된 취득세를 추징하게 되는데, 이 때 '정당한 사유'를 둘러싸고 논란이 적지 않음.

- 지방세특례제한법 제41조 제1항에 따르면, 「고등교육법」에 따른 학교가 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세를 면제한다고 규정하고 있으나, 해당 부동산을 취득한 날부터 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우에는 면제된 취득세를 추징함.

○ 대학법인이 수익용기본재산 중 토지를 활용하거나 매각하는 등 수익 창출 노력에 대해 지방세 특례가 적용되는데, 지방대학법인에 한정되고 있어 형평성 측면에서 논란의 소지가 있음.

- 2024년부터 지방세특례제한법 제41조 제8항에 따라 수익용 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」에 따른 “지방대학법인”은 수익용기본재산으로 직접 사용하기 위하여 취득하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부동산에 대해서는

취득세의 100분의 50을 경감하고 재산세 납세의무가 최초로 성립한 날부터 5년간 재산세의 100분의 50을 경감함.

- 해당 지방대학법인의 수익용기본재산인 토지 위에 2024년 1월 1일부터 2026년 12월 31일까지의 기간 동안 신축 및 소유권 보존등기를 경료한 건축물
- 해당 지방대학법인이 2024년 1월 1일부터 2026년 12월 31일까지 수익용기본재산인 토지를 매각한 경우로서 그 매각일부터 3년 이내에 취득하는 건축물 및 그 부속토지

(2) 학교소유 교육용 부동산에 대한 지방세 과세

- 현행 지방세특례제한법상 학교법인의 경우 고유목적사업을 위한 취득, 보유에 대해서는 비과세, 감면, 면제 등의 세제혜택을 주고 있으나, 수익사업에 대해서는 영리법인과 동일하게 과세함.
- 지난 2018년 말(2018.12.24.) 지방세특례제한법 개정으로 종래 영구면세 대상이던 학교(법인) 소유 교육용 부동산 등에 대한 지방세 과세제도가 일몰설정을 통한 한시적인 면제제도로 변경됨.
- 현행 학교 등에 대한 지방세 감면 등의 일몰기한은 2024.12.31.까지 설정되어 있으며 지방세를 일몰기한 설정을 통해 감면규정을 재검토 하고 있는 현행 지방세특례법 면세규정은 과세당국의 의지에 따라 언제든지 과세로 전환될 가능성이 있음.

(3) 학교법인 수익용토지에 대한 분리과세

- 2021년 말 지방세법시행령 개정으로 1995년 이전에 취득한 학교법인 토지에 대한 저율 분리과세 혜택이 폐지되면서 2022년부터는 취득시기와 상관없이 교육용토지에 대해서는 저율 분리과세 혜택을 부여하는 한편, 수익용 토지에 대해서는 저율 분리과세 혜택이 폐지됨으로써 학교법인에 대한 재산세 상승은 물론 종합부동산세 까지 부과되는 실정임.
- 개정전 지방세법시행령(대통령령 제32251호)은 학교법인 등 비영리사업자가 1995.12.31.전부터 소유하고 있는 토지는 교육용·수익용 구분없이 재산세 산정시

분리과세 대상으로 인정하였음.

- 재산세 분리과세의 도입취지는 공익적인 목적으로 사용되는 토지를 종합합산과세 표준에서 제외하여 예외적으로 저율의 분리과세를 적용함으로써 조세부담을 완화하여 공익적 목적 달성을 간접적으로 지원하는 것이었음.
- 그러나 2021.12.31. 지방세법시행령(대통령령 제32293호) 개정으로 시기구분 없이 교육용토지에 대해서만 분리과세를 적용하고 수익용 토지에 대해서는 분리과세 적용을 폐지하고 합산과세로 전환함.
- 이에 따라 학교법인 소유하는 수익용 토지는 취득시기와 상관없이 합산과세로 전환됨으로써 고율의 재산세와 종합부동산세를 부담하게 됨.

4) 기타 과세제도

(1) 학교기업에 대한 과세

- 학교가 설치운영하는 학교기업은 학생과 교수의 직업훈련, 현장실습교육, 연구개발이라는 학교법인 목적사업을 수행하고 있지만 세제혜택을 받지 못하고 있음.
 - 학교기업이란 학생들의 현장실습교육에 활용하는 등의 목적으로 특정학과 또는 교육과정과 연계하여 직접 물품의 제조·가공·수선·판매·용역제공 등을 하고 있음.
 - 학교기업의 수익사업은 법인세법상 수익사업의 범위에 포함되어 각 사업연도에 발생하는 소득에 대해서 법인세 부과되며 학교기업의 재화 및 용역에 대한 부가세가 과세당국의 재량에 의해 부과됨.

(2) 기증재산 상속 증여세

- 학교법인이 재산을 출연받은 경우 해당 재산 가액은 상속세 또는 증여세 과세가액에 불산입하나, 내국법인의 의결권 있는 주식등을 출연받아 해당 내국법인의 발행주식총수의 5%(舊성실공익법인의 경우 10% 또는 20%)를 초과하는 주식등을 보유하게 되는 경우는 그 초과하는 가액은 증여세 과세가액에 산입됨(상속세 및 증여세법 제48조제1항 및 제16조제2항).

- 학교법인이 출연받은 재산을, 출연받은 날로부터 3년 이내에 직접 공익목적사업(수익사업 포함) 등에 활용하지 않는 경우 증여세 및 가산세가 발생할 수 있음.
 - 직접 공익목적사업(수익사업 포함) 등에 해당 재산을 사용하는 데 장기간이 걸린다고 교육부장관이 인정하는 경우 등에는 해당 사유가 해소된 날로부터 1년 후 까지 기한을 유예할 수 있음(상속세 및 증여세법 제48조제2항제1호 및 같은 법 시행령 제38조제3항).
 - 하지만 수익증대를 목적으로 출연받은 수익용 기본재산을 3년 이내 매도하여 그 재원으로 다른 수익용 기본재산을 대체취득할 경우 증여세를 부담함(상속세 및 증여세법 제48조 제2항).

- 학교법인이 출연받은 재산을 내국법인의 주식등을 취득하는 데 사용하여 해당 내국법인의 발행주식총수의 5%(舊성실공익법인의 경우 10% 또는20%)를 초과하는 주식등을 보유하게 되는 경우 증여세가 발생할 수 있음.
 - 다만 학교법인이 출연재산가액 또는 운용소득의 일정 이상을 직접 공익목적사업에 사용하고 있고, 출연자가 본인과 특수관계에 있지 않은 내국법인의 주식등을 출연하는 경우로서 주무관청이 필요하다고 인정하는 경우 증여세 과세가액에서 제외됨(상속세 및 증여세법 제48조 제2항제2호, 제48조제11항, 제16조제3항제1호, 제49조제1항 단서).
 - 학교법인에 재산을 기증한 출연자와 출연자의 특수관계인이, 학교법인이사 수의 5분의 1을 초과하게 되거나 학교법인의 임직원이 되는 경우에는 가산세 부과됨(상속세 및 증여세법 제48조제8항 및 제78조제6항).

(3) 기부금에 대한 과세제도

- 기업 및 영리법인(학교법인 전액출자)의 법정기부금의 손금인정 한도가 지속적으로 하향 조정되면서 기업의 사립대학에 대한 기부 유인이 감소하게 됨.
 - 기업의 대학에 대한 법정기부금에 대한 손금을 100% 인정하던 조세특례법상의 한시적 특례규정이 폐지되고, 2011년 1월부터 기업 및 영리법인의 법정기부금 손금 인정이 50%로 대폭 축소되면서 사립대학에 대한 기부금이 감소됨.

(4) 학생편의시설(후생복지시설)에 대한 과세제도

- 현행 법령상(부가가치세법 시행령 제45조, 법인세법 시행령 제2조, 지방세특례제한

법 제41조) 학교가 식당 등의 후생복지시설을 직접 운영하는 경우에는 일반적으로 세무당국이 이를 고유목적사업으로 판단하여 법인세, 부가가치세, 지방세(취득세, 등록세, 재산세) 등이 비과세로 처리되지만, 외부업체에 위탁 또는 임대 운영하는 경우에는 그 운영실태의 정도에 따라 수익사업으로 판단하여 과세함.

- 현행 법령상 캠퍼스 내 후생복지시설의 과세 여부 기준이 명확하지 않아, 같은 학교 내 시설 중에서도 세무당국의 재량에 따라 부가가치세, 법인세, 재산세등이 부과되거나 면세 혜택을 받는 등의 문제점이 발생함.

- 하지만 후생복지시설의 영리성에 따른 차등 과세는 종교시설 등에도 동일하게 적용되는 지방세 원칙이므로 대학법인에 대해서만 예외를 인정하는 것은 현실적으로 어렵다고 판단됨.

2. 대학 규제

1) 대학 규제의 패러다임 변화

- 일반적으로 규제란 ‘공공이익을 충분히 감안하지 않은 민간의 의사결정을 변경시킬 목적으로 민간의 의사결정을 통제하고 일정 방향으로 유도하는 정부의 행위’로 정의될 수 있음.

- 대학에 대한 규제는 대학이 연구 및 교육서비스를 생산함에 있어서 공공이익을 충분히 감안하지 않는 대학의 의사결정을 보정하기 위한 목적을 지니고 있음.

- 이러한 목적 달성을 위해 정부는 인사, 학생 모집, 교육과정, 재정 등 다양한 영역을 대상으로 대학의 의사결정에 개입하고 있음.

- 그러나 오늘날 대학의 역할 및 교육의 성격 변화, 대학교육에 대한 국제적 경쟁 심화, 한국 대학이 처한 현실 등을 감안할 때 규제 완화 내지 합리화의 필요성이 점점 더 커지고 있음.

- 과거 상아탑에 머물러 왔던 대학에 대해 적극적으로 사회 변화를 선도하고 동참할 필요성이 강조되고 있으며, AI 등 새로운 기술 및 디지털 콘텐츠의 확산 등으로 지식 생산 및 전달 방식의 변화가 나타나는 가운데 획일적인 고등교육 규제의 적합성에 문제가 제기됨.

- 학문 및 교육의 국제적 교류가 진전되면서 대학의 국제적 경쟁력이 중요한 화두로 대두되는 가운데 지나친 규제는 대학의 역량 낭비를 초래하고 자율적인 변화를 도모하는데 부적합한 경우가 적지 않은 것으로 인식됨.
 - 학령인구 감소로 대학재정 문제가 심각하게 대두되면서 대학이 스스로 재정을 효율화·확충할 수 있는 방안을 모색할 수 있는 방안 정착의 필요성이 점증하고 있음.
- 2022년 보수와 관리운영비를 합한 금액을 등록금수입으로 나눈 비율은 98.5%로 나타나 대학이 자체적으로 재원을 확보하는 노력이 필요함.
- 2019년 대비 2022년 전기이월운영차액을 비교하면, 수도권 대학은 1,709억원 증가하고 비수도권 대학은 4,343억원 감소해 비수도권 대학의 경영 악화가 심화하고 있음.
 - 최근 7개년 학교법인의 법정부담금 부담 비율은 51.0%에 불과하며, 최근 5년간 자금수입에서 법인전입금이 차지하는 평균 비율은 3.7%에 불과해 사립대학에 대한 학교법인의 기여도는 매우 낮음.
 - 비수도권 대학은 재정적 어려움을 극복하기 위해 대학 자체적으로 재원을 확보하기 위해 적극적으로 노력을 해야 하나, 관련 법령의 제한으로 재원 확보에 어려움이 있음.
- 정부는 지난 10여년간 규제완화를 위해 노력을 기울여 왔으며 특히 윤석열정부 출범 이후 대학규제 완화에 박차를 가하면서 대대적인 직제개편 (2023년1월1일 시행)을 단행하고 다양한 영역에서 적극적인 대학규제 개혁방안을 구체화하고 있음.
- 교육부는 '고등교육정책실'을 폐지하고 대신 '인재정책실'을 신설하여 고등교육정책의 목표가 국가가 필요로 하는 미래인재양성에 두는 것임을 천명함.
 - '대학규제개혁국'을 신설하여 대학 전반에 걸친 규제철폐를 추진하고, 대학운영의 핵심요소인 재정과 교원, 학사, 법인 등을 종합 지원하는 역할을 하도록 함.
 - 이러한 제도적 틀 속에서 정부는 대학 유희자산 활용, 대학 설립 및 운용요건, 학사 등 규제를 대폭 완화함.
- 이하에서는 본 보고서의 주제인 대학재정 효율화 및 확충에 기여하는 대학규제에 관하여 최근 완화의 내용을 포함한 규제 현황을 정리·평가하고, 규제완화에도 불구하고 대학재정 효율화 및 확충 관점에서 미흡한 제도를 식별하고자 함.

- 세제와 관련된 내용은 대학재정과 직접 관련이 있지만 별도로 논의하므로 여기서는 제외할 것이며, 학사나 인사 등 재정에 미치는 영향이 크지 않은 영역에 대한 논의는 다루지 않을 것임.

2) 반값 등록금 정책

(1) 개요

- 국회는 2010년 1월 22일 2011학년도 1학기부터 대학등록금 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자물가 상승률의 1.5배 이내로 제한하는 방향으로 「고등교육법」을 개정함.
 - 이때까지만 해도 대학은 비록 제한적이지만 등록금을 인상할 수 있었음.
- 그러나 이후 정부가 국가장학금을 학생과 대학에 지원함으로써 학부모·학생의 대학등록금 부담을 반으로 줄이려는 소위 ‘반값 등록금 정책’을 시행하면서 대학 등록금 인상이 거의 불가능해졌음.
 - 2011년 9월 8일 교육과학기술부가 소득수준별로 장학금 지원을 차등화하는 목적으로 도입한 ‘소득연계형 등록금부담 완화정책’이 그것임.
 - 여기서 정부 국가장학금 II유형, 즉 대학의 등록금 인하 노력을 반영하여 장학금을 지원하는 제도를 도입함으로써 대학이 장학금 지원을 받으려면 등록금을 인상할 수 없게 만들었음.
- 이 정책 시행 이후 실제 사립대학들은 국가장학금 II유형 지원에서 배제되지 않기 위해 등록금을 동결 또는 인하해 왔음.
- 정부의 장학금 지원 확대로 대학생의 등록금 부담이 지속적으로 완화됨.
 - [표 IV-5]는 사립대학에서 등록금 총액 대비 국가장학금 수여로 인해 등록금 부담 경감률(국가 장학금/등록금 납부액)이 지속적으로 높아진 것을 보이고 있음.

[표 IV-7] 반값등록금 정책 시행 이후 사립대학 수입구조의 주요 변화

(단위: 억원, %)

연도	자금수입 총계	운영수입	등록금수입(a)	국가장학금(b)	부담 경감률(b/a)
----	------------	------	----------	----------	----------------

연도	자금수입 총계	운영수입	등록금수입(a)		국가장학금(b)		부담 경감률(b/a)
2011	177,127	149,664	111,313	74.40%	4,599	3.10%	4.1%
2012	181,020	156,275	108,570	69.50%	11,633	7.40%	10.7%
2013	183,191	159,530	108,166	67.80%	16,921	10.60%	15.6%
2014	189,707	163,863	108,815	66.40%	17,971	11.00%	16.5%
2015	188,874	166,558	108,098	64.90%	19,796	11.90%	18.3%
2016	187,316	167,407	106,266	63.50%	20,244	12.10%	19.1%
2017	188,110	167,440	105,498	63.00%	20,587	12.30%	19.5%
2018	185,133	166,953	105,228	63.00%	20,679	12.40%	19.7%
2019	186,132	166,769	105,106	63.00%	19,879	11.90%	18.9%
2020	186,132	166,769	105,106	63.00%	19,879	11.90%	18.9%
2021	183,801	163,165	102,007	62.50%	20,740	12.70%	20.3%
2022	189,583	170,248	101,520	59.60%	23,269	13.70%	22.9%

주: 등록금 수입 및 국가장학금 각 연도의 비율은 운영수입에 대한 비율임

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

(2) 반값등록금 정책 시행의 문제점

- 반값등록금 정책 시행 이후 사립대학에서 국가장학금이 등록금 수입 감소를 상쇄할 정도로 증가하였으나 다양한 용도로 사용될 수 있는 등록금 수입과 달리 장학금 지급 용도로만 사용되는 제약이 있기 때문에 반값등록금 규제는 대학재정 여건의 악화를 초래함.
- [표 IV-6]에서 볼 수 있듯이 대학들은 재정 악화 타개를 위해 인건비나 연구비를 축소하는 방식으로 대응해 왔음.
 - 미사용 전기이월금 수입이 감소했다는 사실도 대학이 재정 압박을 받고 있음을 드러내는 것임.

[표 IV-8] 반값등록금 정책 시행 이후 사립대학 지출구조의 주요 변화

(단위: 억원, %)

연도	자금지출 총계	운영지출	보수		연구비		미사용차기 이월자금	
2011	177,128	126,682	67,079	53.00%	5,402	4.30%	12,812	10.10%
2012	181,021	137,282	70,102	51.10%	5,350	3.90%	11,905	8.70%
2013	183,191	145,211	72,597	50.00%	5,148	3.50%	8,948	6.20%

2014	190,733	151,724	74,374	49.00%	4,863	3.20%	7,557	5.00%
2015	188,874	155,026	76,199	49.20%	4,669	3.00%	6,585	4.20%
2016	187,316	155,928	76,588	49.10%	4,617	3.00%	6,960	4.50%
2017	188,110	158,133	77,978	49.30%	4,472	2.80%	6,794	4.30%
2018	185,133	158,063	78,645	49.80%	4,261	2.70%	6,543	4.10%
2019	186,132	155,363	77,418	49.80%	4,111	2.60%	7,598	4.90%
2020	186,132	155,363	77,418	49.80%	4,111	2.60%	7,598	4.90%
2021	183,801	153,456	77,813	50.70%	4,212	2.70%	8,712	5.70%
2022	189,583	159,362	78,426	49.20%	4,429	2.80%	9,314	5.80%

주: 각 항목의 비율은 운영수입에 대한 비율임

출처 : 한국사학진흥재단 대학재정알리미

- 이와 같이 대학 인건비 및 연구비 축소는 대학 교직원의 질적 저하를 불러일으켜 대학 교육의 질을 저하시키는 문제점을 초래하고 있음.
- 이론적인 견지에서 볼 때 대학교육에 대한 학생 부담을 전적으로 시장에 맡기는 것이 다음과 같은 측면에서 적절하지 않을 수 있음.
 - 등록금이 대학교육서비스시장의 가격변수로서 기본적으로 수요와 공급에 따라 결정되어야 하지만 동 시장이 경쟁적 시장이라기보다는 공급자 과점적 시장이므로 정부 개입의 여지가 있음.
 - 교육이 지닌 양의 외부성을 감안하면 정부의 보조를 통한 가격 인하가 후생 증진에 기여할 수 있음.
- 학생의 실제 등록금 부담을 OECD 국가들과 비교할 때 반값등록금 정책 시행 이후 우리나라 학생들의 부담 수준이 이전에 비해 낮아졌지만 여전히 OECD 국가 중 높은 수준임.
 - 국회예산정책처(2023)에 따르면 한국 사립대학의 등록금은 반값등록금 제도 시행 이전인 2011년 \$9,383으로 OECD 국가중 해당 지표를 발표한 11개국 평균 \$7,681 대비 약 22% 높았으며, 2019년에는 \$8,621로 이전에 비해 낮아졌지만 OECD 지표발표국 평균 \$7,3019 대비 18% 높은 수준임.
- 이와 같이 정부가 우리나라 사립대학의 등록금 부담 경감을 위한 정책을 도입한 것이 이론적·실증적 견지에서 바람직한 측면이 전혀 없는 것은 아니지만 지난 10년 이상 지속된 반값등록금 정책은 대학에 대해 지나치게 과도한 부담을 지게 함으로써 대학재정 악화의 주요인으로 작용하였다는 비판을 면하기 어려움.

- 한국대학교육협의회(2023)는 대학들이 소비자물가상승률만큼 등록금을 인상했을 상황과 비교하면 201년부터 2022년까지 17조 이상 대학 수입의 누적결손이 발생하였으며, 법정상한(소비자물가상승률의 1.5배)으로 인상했다라면 27조원을 능가하는 누적결손이 발생한 것으로 분석함.
- 학령인구 감소의 영향 등으로 인해 대학교육서비스시장에서 대학이 지니는 공급자 우위가 점점 더 약해지고 있으며, AI 등 새로운 기술 및 디지털 콘텐츠의 확산 등으로 지식 생산 및 유통 채널이 급변하는 가운데 대학교육서비스의 외부효과가 약화되고 있음도 감안할 필요가 있음.
 - 이는 대학 등록금에 대한 정부 통제 필요성이 약화되고 있음을 시사함.
- 한편 반값등록금 규제는 법령에 근거하지 않고 시행되고 있는 규제로서 형식적인 측면에서도 개선의 여지가 큰 규제임.
 - 한국대학교육협의회가 실시한 2023년 ‘대학 총장 설문조사’ 분석 결과 10명 중 7명이 ‘국가장학금 II 유형 등록금 연계정책 폐지’를 규제개선 1순위 과제로 요구할 정도로 이 규제는 대학재정에 큰 부담을 주고 있는 실정임.
- 해외 대학의 경우 대학 등록금이 평균적으로 낮은 것은 등록금이 매우 낮거나 없는 국공립대학의 비중이 높기 때문이지 사립대학에 대한 정부규제 때문이 아님.
 - 미국은 물론이고 프랑스, 일본 등 대부분 선진국에서 정부가 사립대학 등록금을 통제하는 경우는 찾기 어려움.

3) 교지, 교사 및 대학 자산 규제

(1) 최근의 규제완화 내용

① 2023년 9월 12일 「대학 설립·운영규정」 개정을 통한 규제 완화

- 개요
 - 최근 정부는 대학의 부담을 경감시키기 위해 대학 설립·운용을 위한 4대 요건(교지, 교사, 교원, 수익용 기본재산) 기준을 완화하였음.
 - 설립을 위해서는 4대 요건(교지, 교사, 교원, 수익용 기본재산) 수준을 충족해야하나 운영 중인 대학에 대해서는 교지 요건을 제외한 3대 요건만 적용하도록 규제

를 완화함.

○ 교지 기준을 완화·폐지함.

- 이전에는 학생 정원이 401명에서 999명인 대학은 교사 기준면적에 해당하는 교지를 갖추도록 하고 1,000명 이상일 경우 교사기준면적의 2배 이상 갖추도록 하는 방식으로 규제하였었음.
- 규정 개정에 따라 앞으로는 대학 운영을 위하여 건폐율·용적률에 관한 규정 등 건축관계법령 요건만 갖추도록 하고 별도의 교지 면적 기준은 폐지함.

○ 계열별 학생 1인당 교사 기준면적을 단순화하고 그 수준도 완화함.

- 이전에는 인문·사회, 자연과학, 공학, 예·체능, 의학계열별로 각각 12, 17, 20, 19, 20m²을 적용하였으나 이제는 인문·사회와 기타계열에 대해 각각 12, 14m²을 적용함.

○ 교사·교원 기준 산정 시 이전에는 정원 기준으로 하였으나 재학생 수가 정원보다 적을 경우 재학생 수를 기준으로 하도록 변경함.

○ 학교법인이 수익용 기본재산을 '연간 학교회계 운영수익 총액'만큼 확보하도록 했으나 규정 개정을 통해 '연간 수업료·등록금 수입액'만큼 확보하는 것으로 변경함.

- 또한 법인이 연간 수업료·등록금 수입액의 2.8%를 대학에 지원하는 경우 수익용 기본재산을 확보한 것으로 인정함.

참고: 학교법인 재산 구분

- 학교법인의 재산은 크게 **기본재산**과 기본재산 이외의 **보통재산**으로 나누어지며(「사립학교법 시행령」 제5조),
 - **기본재산**은 그 사용목적에 따라 **교육용 기본재산**과 **수익용 기본재산**으로 재분류(「사립학교법 시행령」 제4조 제2항)되고,
 - **보통재산**은 그 사용자의 구분에 따라 **법인용 재산**과 **학교용 재산**으로 구분(「사학기관 재무·회계 규칙」 제42조)됨.

② 산업체 이용 교사면적의 허용범위 확대

- 산업체는 산학협력을 통한 교육과 연구, 학생들의 실습지원 등을 위해 대학의 시설을 사용할 수 있는데 대학 설립·운영규정에 따라 산업체가 사용할 수 있는 대학

시설이 교사기준 면적의 10% 이내로 제한되었었음.

- 이에 학생들에게는 현장·실무교육 기회를 확대 제공하고, 대학은 여유시설의 임대 수익 증가로 대학재정 개선에 도움이 될 수 있도록 대학·설립운영규정 제2조제8항을 개정(2016.5.3.)하여 종전 10%에서 30%로 산업체 이용 교사면적의 허용범위를 확대함.

③ 분리된 교지의 동일 교지 인정 확대

- 대학 설립·운영규정 제5조 제1항은 동일한 대학의 교지가 분리된 경우, 각 교지별로 수용하는 학생정원에 따른 면적을 갖추어야 할 것을 규정함.
- 대학 설립·운영규정 제5조 제4항 개정(2022.8.9.)으로 교지 간 최단거리가 20킬로미터 이하이거나 각각의 교지가 동일한 시·군·구 내에 있는 경우에는 단일교지로 인정하도록 규제가 완화됨.

④ 서울시 조례 개정을 통한 서울시 소재 대학 건축규제 완화

- 서울시 소재 대학은 서울시 「서울시 도시계획조례」 및 「도시계획시설의결정·구조 및설치기준에관한규칙」에 따라 개발이 엄격하게 규제되었음.
 - 서울시 내 대학은 '정원 제한+수도권 규제'로 인한 재정난으로 연구 투자 여력이 고갈됐으며 턱없이 부족한 용적률로 인해 미래 준비를 위한 기초공간인 실험·연구·창업 공간 확충이 어려운 상황이었음.
- 이에 서울시는 '대학 도시계획 지원방안'(2022.12.12.)을 통해 기존 도시규제를 과감히 풀어 대학을 혁신거점으로 도시경쟁력을 견인할 것을 천명함.
 - 대학의 미래경쟁력 강화를 위한 혁신성장 시설을 확충하는 경우 조례용적률을 완화하는 것과 주변에 영향이 없는 경우 자연경관지구 내 대학시설의 높이를 완화하는 것을 골자로 하는 「서울시 도시계획조례」 개정안이 2023년 3월 입법예고된 후 2023년 7월말 공포·시행됨.

⑤ 대학자산 활용에 대한 규제완화

- 그동안 교육부는 사립학교법, 사립학교법 시행령, 대학 설립·운영규정 및 동 시행

규칙, 기본재산 관리안내서 등을 통해 까다롭게 대학자산 활용을 규제해 왔음.

- 그러나 교육부는 2022.6.15. 「사립대학(법인) 기본재산 관리안내서」의 개정을 통해 대학 자산활용 규제를 대폭 완화함.
 - 동 조치를 통해 교지 내 수익용 기본재산 건물 건축, 유휴 교육용 기본재산 임대, 교육용 기본재산 대관, 수익용 기본재산 처분금 활용, 유휴 교육용 기본재산의 수익용 기본재산으로의 용도 변경 등이 이전에 비해 상당히 쉬워짐.
- 대학이 교지 확보율 기준을 충족하고 법인이 대학에 적정한 비용지불을 하는 경우 교지 내 수익용 기본재산 건물의 설치가 가능해 짐.
 - 구획 구분이 가능한 경우 건물의 용도에 따라 일부는 교육용, 일부는 수익용인 건물의 설치도 허용됨.
- 대학의 교육 및 연구 활동에 지장이 없는 범위 내에서 유휴 교사시설을 임대할 수 있는 분야를 이전에는 일부로 나열(Positive 규제)하였으나 앞으로는 다른 법령에 따라 학교 내 설치가 금지된 시설·업종이 아니면 제한 없이 임대(Negative 규제)할 수 있게 됨.
 - 이전에는 구성원 후생복지 시설, 평생교육시설, 사회복지시설, 체육시설, 창업공간 등으로만 임대가 가능했었음.
- 교육 및 연구 활동에 지장을 주지 않는 범위 내에서 교육용 기본재산을 외부인 등에게 일시적으로 사용 허가(대관)할 수 있게 됨.
- 기준액을 초과하는 수익용 기본재산의 처분대금을 대체취득 이외 목적으로 사용할 때 과거 그 용도가 교비회계 전출, 세금납부로 한정되었으나 규제 완화로 사립대학과 학교법인의 이익을 저해하지 않는 범위 내에서 다양한 목적으로 사용하는 것이 허용됨
- 기준을 초과하는 유휴 교육용 기본재산일 경우, 과거 법인이 교비회계에 보전하는 경우에 한하여 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로 용도 변경하는 것을 허용하였으나 교비회계 보전 없이도 유휴 교육용기본재산을 수익용으로 용도 변경할 수 있도록 허용하였음⁵⁹⁾.

59) 동 규제완화는 대법원 판결 후속조치로 볼 수 있음. 대법원은 “사립학교법 제29조 제6항이 교육용

- 다만 용도변경에 대한 학교장의 동의가 필요하며, 학교장이 동의하는 경우에도 용도변경에 대해 학생, 교직원 등 구성원들의 반대가 있으면 허가가 제한될 수 있음.
- 교육부는 2023년 6월 13일「사립학교법 시행령」의 개정과 9월 1일 「교육용 기본재산 처분 기준 고시」를 통해 유휴 교육용 기본재산을 처분(매도 또는 담보 제공)하는 것을 가능하도록 추가적으로 규제를 완화함.
 - 동 방안에 따르면 대학은 「대학 설립·운영규정」에 따른 교육용 기본재산을 초과하는 유휴 교육용 기본재산의 처분이 가능해 짐.
 - 대학이 이전이나 통폐합시 모든 교육용 재산의 처분이 가능해짐.
- 그동안 진전된 대학 자산 활용 관련 규제완화로 대학이 재무상황을 개선하기 위해 다양한 방안을 모색할 수 있는 가능성이 커졌음.

(2) 대학자산 활용 관련 문제점

- 첫째, 대학 수익용 기본재산으로부터의 수익률 제고가 필요함.
- 원칙적으로 교육부가 사립대학이 재산의 수익성을 높여 등록금 외 다양한 경로로 수익을 창출할 수 있는 방향으로 규제를 완화한 것은 바람직한 방향임.
 - 특히 최근에 다음과 같은 여러 규제 완화를 통해 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로 변환할 수 있는 가능성을 크게 확대한 것은 대학재정 확충에 좋은 기회가 될 수 있음.
 - * 대학 정원 자체의 감축
 - * 교사 및 교지 기준을 정할 때 재학생 수가 정원보다 적을 경우 재학생 수 기준으로 하도록 변경
 - * 교사 및 교지 기준 완화
 - * 교육용에서 수익용으로 용도 변경 시 교비회계 보전 없이 가능하도록 규제 완화

기본재산을 수익용으로 용도 변경하는 것을 전면 금지하거나 사립학교법 제28조 제1항(학교법인의 기본재산 용도변경시 관할청의 허가를 받아야 함)의 허가 범위를 제한하는 규정으로 볼 수 없"으므로 (관할청이) "용도 변경허가 여부를 결정할 때 사립학교법 제29조 제6항에 위반되는지 여부는 고려할 필요가 없"고, '사립대학(법인) 기본재산 관리 안내'는 행정규칙으로서 상위 법령의 구체적 위임이 있지 않는 한 대외적으로 효력이 없다고 판시함. 대법원 제2부 판결 2021두30730 교육용 기본재산 용도변경 허가 처분 일부취소 청구의 소.

- 그러나 기존 대학의 수익용 기본재산으로부터의 수익률은 매우 저조해 단순히 수익용 기본재산 규모 확대가 대학재정에 기여하는 정도를 가늠하기는 불확실한 실정임.
 - 교육부가 2023년도 국정감사 자료로 제출한 ‘2022년 사립대학 수익용 기본재산 현황’자료에 따르면 2022년 사립대학 법인이 보유한 수익용 ‘토지’는 총 2억 2,463만㎡이고 수익용 토지 평가액은 8조 6,185억 원에 달하지만 여기에서 발생한 수익은 619억 원으로 수익률 0.72%에 불과함⁶⁰⁾.
 - 이러한 낮은 수익률은 「대학설립·운영 규정」 제7조제3항*을 위배하는 원인으로 작용함.
 - * 동 조항은 ‘연간 학교회계 운영수익총액에 해당하는 가액의 수익용기본재산은 그 총액에 한국은행이 발표하는 전년도에 대한 평균금리 중 저축성 수신 금리를 곱하여 산출한 금액 이상의 연간 수익이 발생하여야 함’을 명시하고 있음.

- 둘째, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제90조는 학교에 설치 가능한 편의시설을 다음과 같이 나열하고 있어 여기에 언급되지 않은 시설 설치하는 현실적 어려움에 직면할 수 있음.
 - 「건축법 시행령」 별표 1 제3호(같은 호 바목부터 아목까지는 제외한다)의 시설
 - 「건축법 시행령」 별표 1 제4호가목(극장, 영화관, 음악당 및 비디오물소극장에 한정한다)·라목·바목·카목(직업훈련소에 한정한다)·파목(골프연습장은 제외한다) 및 하목(금융업소에 한정한다)의 시설
 - 「건축법 시행령」 별표 1 제13호(골프장 및 골프연습장은 제외한다)의 시설

- 그런데 동 규정에서 대학 편의시설로 설치 가능한 업종에서 일부 업종을 제외하는 것의 논리적 근거가 불명확하므로 제로베이스에서 재검토할 필요가 있음.
 - 보다 근본적으로는 현재와 같이 원칙 불허, 일부 허용의 열거식 (Positive) 방식의 규제보다는 원칙 허용, 일부 불허 방식의 규제(Negative 방식)의 규제로 전환하는 것이 바람직함.

- 셋째, 대학교지가 자연녹지, 군사보호구역 등 개발제한구역으로 묶여 있어 수익 창

60) 국회의원 서동영 보도자료 2023년 10월26일, 대학재정알리미로부터 작성한 앞의 [표 II-26] 수익용 기본재산 구성 및 수익률에도 유사한 내용을 찾을 수 있음.

출에 어려움이 큰 실정임.

- 불요불급한 경우가 아니라면 대학 교지를 개발제한구역으로부터 풀어서 대학 스스로 수익 창출 기회를 확대할 수 있는 기회를 넓히는 것이 바람직함.
- 최근 정부가 비수도권 개발제한구역 해제에 전향적인 입장을 표명한 것은 지방대학에 긍정적으로 작용할 것으로 보임.

4) 법인회계와 교비회계의 구분

- 사립학교법 제29조는 ‘학교법인의 회계는 그가 설치·경영하는 학교에 속하는 회계(교비회계)와 법인의 업무에 속하는 회계(법인회계)로 구분’ 하고, 교비회계에 속하는 수입이나 재산을 다른 회계로 전출, 대여하거나 목적 외로 사용할 수 없도록 규정하고 있음.
- 다만 차입금의 원리금을 상환하는 경우와 공공 또는 교육연구의 목적으로 교육용 재산을 국가, 지방자치단체 또는 연구기관에 무상으로 귀속하는 경우에는 교비회계에 속한 수입이나 재산을 다른 회계로 전출할 수 있음.
- 교비회계와 법인회계를 엄격하게 구분한 것은 학교의 교육여건을 보호하고 학교재정의 건전성을 확보하기 위한 것으로 보임.
 - 등록금, 기부금, 수업료 등 학교가 받은 납부금으로 구성되는 교비회계는 오직 교육에 필요한 인건비, 물건비, 시설·설비비 등으로 지출하도록 함으로써 교육여건을 보호하고자 하는 것임.
 - 법인은 수익사업을 통해 학교재정에 기여할 수 있으나 역으로 교비회계를 법인의 부실을 메우는 데 사용할 수 없도록 규정하여 법인이 부실화되더라도 학교재정의 건전성은 유지하고자 하는 것임.
- 이와 같이 교비회계와 법인회계 구분의 의의가 전혀 없는 것은 아니나 다른 나라에는 사례가 드문 규제로서 대학 재정운영의 합리성과 자율성을 저해하고 있음.
- 예를 들어 학교 운영에 수반되는 비용을 교비회계에서 지출하는 경우에도 횡령죄로 처벌되게 만드는 비합리적인 상황을 초래하는 요인으로 작용하는 문제가 있음.
- 동 구분은 과거 사학 비리에 대한 정부 통제가 미흡한 시기에 도입된 제도로써 오

늘날 여전히 적합한 제도인지에 대해 검토할 필요가 있음.

- 특히 대학 이해관계자들이 사학비리를 감시할 수 있도록 하는 거버넌스의 틀이 보다 잘 구축된다면 이 구분의 의미는 상당 부분 퇴색할 것임.

○ 더 나아가 아래에 언급할 국내 대학의 해외진출과 관련해서도 이 규제가 걸림돌로 작용함.

- 해외에 분교를 설치하기 위해서는 법인의 재원을 투입해야 하는데 현실적으로 그만큼 여력이 있는 법인이 충분히 많지 않기 때문임.

5) 학교기업 및 기술지주회사 제도

○ 2022년 학교기업 65곳 중 매출액 0원인 기업 수는 12개, 나머지 53개교의 평균 매출액은 334백만원으로 나타났으며, 매출액 발생 학교기업의 평균 전담 인력은 5명에 불과함.

- 학교기업 대부분에서 상당한 적자가 발생한 가운데 학교기업회계전입금이 발생한 대학은 2곳(전주대 4.98억원, 경희대 2억원)에 불과함.

○ 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」(약칭 산학협력법)에 따라 산학협력단, 학교법인, 연구기관이 공동으로 기술지주회사의 설립이 가능한데, 기업이 주주로 참여할 수 없어 투자를 위한 자원 확보에 한계가 있음.

- 「산학협력법」 제36조 제1항에 따라 산업교육기관 또는 산학협력단이 학교기업을 설치할 수 있어 투자 규모가 미미함.

6) 국제화 관련 규제

(1) 유학생 관련 규제

○ 학령인구 감소와 등록금 동결로 인해 수도권, 비수도권 대학 공히 외국인 유학생 유치에 대학의 생존을 위한 주요한 전략으로 부상함.

- 수도권 대학은 「수도권정비계획법」 제18조제3항에 따라 정원규제를 별도로 받는 가운데 외국인 유학생은 「고등교육법」 시행령 제29조에 따라 정원외 특별전형으로 선발할 수 있음.

- 다수 지방대학은 정원조차 채우기 어려운 상황에서 외국인 유학생 유치를 통한 재

정 확충에 적극적임.

- 외국인 학생수는 코로나19가 극심했던 기간을 제외할 때 매년 증가하는 추세이며, 학위과정의 경우 2010년 대비 2023년에 69,240명(115%) 증가하였고 비학위과정의 경우 양 기간 중 20,910명(123%) 증가함 ([표 IV-7] 참조)

[표 IV-9] 외국 학생 현황

(단위: 명, %)

연도	총계	학위과정				비학위과정		
		합계	전문학사· 학사	석사	박사	합계	어학 연수생	기타 연수생
2023 (a)	181,842	129,240 (71.1)	81,087 (44.6)	30,012 (16.5)	18,141 (10.0)	52,602 (28.9)	37,974 (20.9)	14,628 (8.0)
2022	166,892	124,803 (74.8)	80,988 (48.5)	26,923 (16.1)	16,892 (10.1)	42,089 (25.2)	27,194 (16.3)	14,895 (8.9)
2021	152,281	120,018 (78.8)	80,597 (52.9)	25,169 (16.5)	14,252 (9.4)	32,263 (21.2)	23,442 (15.4)	8,821 (5.8)
2020	153,695	113,003 (73.5)	74,851 (48.7)	24,996 (16.3)	13,156 (8.6)	40,692 (26.5)	32,315 (21.0)	8,377 (5.5)
2019	160,165	100,215 (62.6)	65,828 (41.1)	23,605 (14.7)	10,782 (6.7)	59,950 (37.4)	44,756 (27.9)	15,194 (9.5)
2018	142,205	86,036 (60.5)	56,097 (39.4)	21,429 (15.1)	8,510 (6.0)	56,169 (39.5)	41,661 (29.3)	14,508 (10.2)
2017	123,858	72,032 (58.2)	45,966 (37.1)	18,753 (15.1)	7,313 (5.9)	51,826 (41.8)	35,734 (28.9)	16,092 (13.0)
2016	104,262	63,104 (60.5)	38,944 (37.4)	17,282 (16.6)	6,878 (6.6)	41,158 (39.5)	26,976 (25.9)	14,182 (13.6)
2015	91,332	55,739 (61.0)	32,972 (36.1)	16,441 (18.0)	6,326 (6.9)	35,593 (39.0)	22,178 (24.3)	13,415 (14.7)
2014	84,891	53,636 (63.2)	32,101 (37.8)	15,826 (18.6)	5,709 (6.7)	31,255 (36.8)	18,543 (21.8)	12,712 (15.0)
2013	85,923	56,715 (66.0)	35,503 (41.3)	16,115 (18.8)	5,097 (5.9)	29,208 (34.0)	17,498 (20.4)	11,710 (13.6)
2012	86,878	60,589 (69.7)	40,551 (46.7)	15,399 (17.7)	4,639 (5.3)	26,289 (30.3)	16,639 (19.2)	9,650 (11.1)
2011	89,537	63,653 (71.1)	44,641 (49.9)	14,516 (16.2)	4,496 (5.0)	25,884 (28.9)	18,424 (20.6)	7,460 (8.3)
2010 (b)	83,842	60,000 (71.6)	43,709 (52.1)	12,480 (14.9)	3,811 (4.5)	23,842 (28.4)	17,064 (20.4)	6,778 (8.1)
증가 (a-b)	98,000	69,240	37,378	17,532	14,330	28,760	20,910	7,850

주 1) 외국 학생 비율(%) = (해당 과정 외국 학생 수 / 전체 외국 학생 수) × 100

2) 외국 학생 수에는 일반대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송통신대학, 사이버대학,

기술대학, 각종학교, 대학원, 전공대학, 원격대학 형태의 평생교육시설, 사내대학 형태의 평생교육시설, 기능대학의 학위·비학위과정에 있는 외국 학생을 포함함

3) 비학위과정 기타 연수생은 교육과정 공동 운영생, 교환 연수생, 방문연수생 등을 포함하며, '20년부터 교육과정 공동 운영생 중 외국대학 소속의 한국 국적 학생을 포함함

출처 : 2023 교육기본통계, 교육부

○ 유학생 수의 증가에도 불구하고 전 세계 유학 시장에서 한국이 차지하는 비중은 여전히 미미*하고 전체 재학생 중 유학생이 차지하는 비율도 OECD 대비 낮은 상황**임.

* 미국 15%, 영국 9%, 등에 비해 한국은 2%에 불과함

** 2022년 OECD 평균은 6.6%에 비해 한국은 3.7%에 불과함. (교육부 보도자료 23.08.16 에서 인용)

○ 「외국인 유학생 및 어학연수생 표준업무처리요령」에서는 2011년 신입생부터 외국인 유학생(한국어연수기관에 입학하는 어학연수생은 제외)의 국내 대학 입학 조건으로 한국어능력시험(TOPIK) 3급 이상(졸업 전까지 4급 이상 취득)을 요구함.

○ 정부는 우수외국인유학생 유치 및 대학 국제화역량 제고를 목적으로 2012년 시범 사업실시 후 2013년부터 교육국제화역량인증제를 도입하였음.

○ 이 제도의 골자는 기본요건 및 평가영역을 모두 충족하는 대학에 대해 교육국제화역량 인증위원회의 심의를 거쳐 인증을 부여하는 것임.

- 학위과정과 어학연수과정을 분리하여 기본요건 및 평가영역의 내용을 달리 함.
- 기본요건은 불법체류율 요건인데, 당연히 학위과정이 더 엄격함.
- 학위과정의 평가영역은 전략 및 선발, 유학생 지원, 유학생 관리 및 성과로 구성되고, 어학연수과정의 평가영역은 전략 및 선발, 어학연수생 지원·관리로 구성됨.

○ 인증을 받은 대학은 비자발급절차, 교육정책 및 사업 및 대학 대외홍보 등에서 혜택을 누릴 수 있는 반면 인증을 받지 못한 대학은 유학생 유치에 제약을 받게 됨.

○ 최근 교육부는 교육국제화역량 인증제 개편을 검토하고, 대학 학사제도 등 대학의 유학생 유치를 제약하는 규제 걸림돌을 지속적으로 혁파할 것을 천명(2023.8.16. 보도자료)함.

- 한국어능력 입학요건 등 인증기준을 개선하고 지표수를 감축함.

- 교육부는 유학생 재정능력 심사기준 완화, 유학생 시간제취업 허용시간 확대, 외국인근로자의 유학병행 허용 등을 새롭게 도입할 것임을 발표함.
- 아울러 교육부는 외국인 유학생 유치 확대를 위해 다양한 지원방안을 모색 중임.
 - 대학-지역기업-지자체가 함께 ‘해외인재유치전략전담팀(TF)’을 구성하여 유학생 유치부터 학업·진로설계까지 아우르는 지역맞춤형 전략을 수립하고자 함.
 - 국내 유학에 관심 있는 해외 학생들에 대한 국내 유학 정보 내실화 등을 추진함.
- 외국인 유학생의 자격이나 국내 학업에 대한 조건 등에 대해 전혀 규제를 하지 않는 것이 능사는 아닐 것이나 과도한 규제 또한 유학생 유입에 바람직하지 않으므로 적절한 균형을 맞춘 제도 정착이 필요함.
- 이러한 관점에서 교육국제화역량 인증제(불법체류 비율 등)의 개선하려는 교육부의 정책 방향은 바람직함.
 - 우수유학생 유치를 위한 인센티브 제공은 바람직하나 많은 대학들의 현실이 학업에만 전념하는 유학생을 유치하기 어려운 것이 현실임.
 - 따라서 유학생들이 일과 학업을 병행할 수 있는 많은 기회를 제공하여 불법체류를 자체를 줄이도록 노력하고 유학생 유치를 통한 대학 재정확충 기회를 제고할 필요가 있음.
- 또한 경직적 유학생 비자제도가 유학생 확대의 걸림돌로 작용하는 문제가 있으므로 유학생 유치에 도움이 되는 방향으로 개선되어야 할 것임.
 - 유학생들이 국내 유학 중 학업에 필요한 소득을 취득하게 하고 학위 취득 후 국내에 남아 일자리를 찾는 것이 용이하도록 제도를 마련하는 것이 유학생 확충에 도움이 될 것임.
- 해외 유학생 유치에 필요한 홍보, 입학 지원과 사정, 학사제도 등의 근거가 되는 별도의 법과 제도도 미흡한 실정이므로 개선이 필요함.
 - 특히 선진국과 개도국 학생의 유학 동기가 다를 것이므로 각각의 동기에 부합하는 유치 전략이 필요함.

(2) 대학 해외진출 관련 규제

- 2024년 1월 현재 국내대학은 국외분교 설립(고등교육법 제24조, 동법 시행령 제 16조 및 대학설립·운영규정 제2조 제4항), 외국대학과 공동으로 교육과정 운영(고등교육법 제21조제1항 및 동법 시행령 제13조), 또는 외국대학으로 하여금 자신의 교육과정 운영(고등교육법 제21조제2항 및 동법 시행령 제13조의2) 등을 통한 해외진출이 가능함.
- 그동안 정부는 고등교육의 해외진출 활성화를 위해 교육과정 공동운영, 학위 수여, 학점 인정 등과 관련된 규제를 완화하였음.
 - 고등교육법 시행령 제15조제1항 개정(2016.10.25.)으로 국내대학이 외국대학과 공동·복수학위 교육과정 운영 시, 국내대학에서 반드시 이수하여야 하는 학점이 1/2에서 1/4로 낮아 짐.
 - 고등교육법 제21조제2항 개정(2017.11.28.) 및 동법 시행령 제13조의2 개정(2018.5.28.)으로 외국대학으로 하여금 국내대학 교육과정을 운영하게 하고, 국내대학의 학위수여가 가능해짐.
- 그러나 이러한 조치에도 불구하고 국내대학의 해외진출 관련해 다음과 같은 제약이 존재함.
- 국외분교의 설립 시 설립주체가 갖추어야 할 요건을 규정하고 있는 ‘국외분교 설립 심의 기준 등에 관한 고시’에 따르면 대학설립주체는 국내대학을 설치·경영하고 있는 주체로서 대학법인에 한정되고 대학이 될 수 없음.
 - 법인격을 가지고 있는 주체가 설립 주체가 되도록 한 것 자체를 규제라 할 수는 없을 것이나 법인회계와 대학회계가 분리되어 있는 현 상황에서 이는 설치재원에 제약을 부과하는 규제적 성격을 지니는 것으로 볼 수 있음.
 - 이러한 현행 제도 하에서는 재정 상황에 여유가 있는 일부 법인을 제외하고는 대학이 국외분교 설치를 하는 것이 어려운 실정임.
- 국외분교 설립에 비해 자원조달의 제약이 덜 까다로운 국외캠퍼스 설치는 관련 법령이 미비한 실정임.

7) 사립대학 법인이사회 관련 규정 미흡

- 사립대학 법인이사회의 경영투명성을 제고하고, 비리 혹은 비효율성을 견제할 수

있는 제도적 장치가 미흡함.

- 대학평의원회가 개방이사 추천을 통해 부분적으로 법인이사회의 구성에 간여할 수는 있지만 그 운영의 적법성이나 효율성에 대해 문제를 제기하기는 어려운 실정임.
- 법인 임원의 책임. 이사의 이사회 참석 및 의결 제척사유, 법인의 활동 내역 공개 등에 관해 관련 법 규정이 미흡한 실정임.
- 현재 진행 중인 대학재정 위기가 지속되는 경우 대학 설립자 내지 경영인이 투입한 자본을 무리하게 회수하기 위해 불법·편법적 행위를 할 가능성이 증가하는 상황에서 이를 견제할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요함.

8) 기타 규제

○ 교내에 대학 광고 이외의 옥외 광고 불허

- 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 제4조 및 동 법 시행령 제15조 및 제24조에 따라 대학 캠퍼스 내에 옥외 광고가 금지됨.
- 교내에 대학 광고 이외의 옥외광고 불허 규제는 실익이 크지 않고 불필요하게 대학 경영의 자율성을 저해하는 것으로 사료됨.

○ 교외 기숙사 일반전기요금 적용

- 현재 대학의 교내 기숙사에 대해서는 교육용 전기요금을 적용하고 있지만, 교외 기숙사는 일반용 전기요금을 적용하여 납부하도록 하고 있음
- 이것은 한국전력 기본공급약관에 따른 것으로 정부 규제 사안은 아니지만 한전이 공기업이라는 점에서 넓은 의미의 정부 규제로 이해할 수 있음 .
- 대학 교외에 위치한 기숙사에 대해 교육용 전기요금이 아닌 일반 전기요금을 적용하는 것은 애초에 교육용 요금에 감면을 한 취지에 어긋나므로 시정될 필요가 있음.

V. 정책방안

1. 대학 구조조정 촉진

1) 대학 통폐합 및 자발적 폐쇄 촉진

(1) 필요성

- 통계청이 발표한 2040년 만 18세 장래인구추계에 기초할 때 향후 2024년 대학 입학정원의 40% 이상이 미충원 상태가 될 것으로 예상되므로 향후 대규모의 정원 감축이 불가피함.
- 또한 대학 충원률 제고를 위해 대학 간 통폐합을 지원하기 위한 법률의 제정이 필요함.
 - 2023년 3월 17일 제404회 국회(임시회)에서 정경희 의원 등 11인이 「사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률(안)」을 발의했으나 회기 만료로 자동 폐기될 상황임.
 - 상기 법안은 경영위기대학 선별과 잔여재산 처리, 대학 구성원 보호, 청산절차와 지원 등을 포함함.
 - 그러나 동 법안은 대학구조조정의 기본계획 수립과 계획이행에 관한 법률적 근거를 명시하지 않음.
- 향후 필요한 구조조정의 강도와 규모는 일부 경영위기대학을 퇴출한다고 대응할 수 있는 수준을 넘어서는 것으로 판단됨.
 - 따라서 경영위기대학에 대한 조치뿐만 아니라 이를 포함한 대학구조조정 전반에 대한 법률적 근거가 필요함.
 - 이와 관련하여 과거 발의된 구조개혁법안 중 안홍준 법안(2015), 김선동 법안(2016)은 교육부 장관이 3년마다 대학구조개혁 기본계획을 수립하고, 기본계획을 수립할 때 고려해야 할 사항을 담은 것을 참고할 수 있을 것임.
- 한편 현행 「사립학교법」 제36조부터 제42조는 학교법인의 합병을 규정하고 있으나, 대학의 일부 학과(전공)이나 단과대학을 분리해 다른 대학에 매각하는 일종의 사업양수도는 인정하지 않고 있음.

- 학교법인의 합병방식으로 대학 전체를 양도·양수할 수 있을 뿐임.
- 그러나 구조조정의 방안으로 대학 전체의 양도·양수가 용이하지 않은 경우도 많을 것이며, 학과(단과대학)를 폐쇄하는 것이 사회적 비용이 클 수 있으므로 제도적으로 다른 대학에 매각하는 것이 가능하도록 제도적으로 허용할 필요가 있음.

○ 현재 국립대학의 통폐합을 촉진할 수 있는 제도적 틀도 취약함.

- 글로벌사업 등 정부의 재정지원 사업을 통한 인센티브 제공이 국공립 대학 간 협력을 촉진하는 데 있어서 나름 성과를 거두고 있는 것으로 보이나 국립대학 통폐합이 수반하는 거버넌스에 관한 제도적 틀을 정책적으로 제시하고 있지 못한 상황에서 국립대학들 간 자발적 통폐합 추진은 한계가 있는 것으로 판단됨.

(2) 정책 방안

① '대학구조조정에 관한 법률' 도입

○ 사립학교법인 간 통폐합과 자발적 폐교를 촉진하기 위해서는 가칭 '대학구조조정에 관한 법률'이 다음과 같은 방향으로 마련되어야 함.

- 동 법은 설립자에게 일부 재산을 회수할 수 있는 경제적 유인을 허용해 대학교육 서비스의 자발적 공급 축소를 가능케 하는 시장 경제적 접근에 기초해야 할 것임.
 - * 전술한 정경희 의원 발의 법안의 제17조에서는 사학진흥기금에 귀속되는 경우, 귀속 재산의 30% 이내의 범위에서 잔여재산 처분계획서가 정한 자에게 해산장려금을 지급하도록 함.
- 이미 출연한 재산을 다시 설립자에게 귀속하는 것은 사학 설립 정신에 반한다는 주장도 있으나, 부실 법인의 해산 및 청산을 촉진하고 학교법인 간 통폐합을 유도해 정원 감축과 동시에 대학의 효율적인 운영을 위한 대학 규모를 유지하기 위해 해산장려금을 법안에 포함해야 함.
- 다만 해산장려금의 용어는 부정적 이미지를 연상케 하므로, '설립자 출연 반환금'과 같은 용어를 사용하고 설립자 등 회계 부정이나 횡령 등 범죄행위가 없는 경우에만 지급하는 방안을 고려할 수 있음.

○ 동 법률은 교육부 장관이 일정 기간(예를 들어, 3년 또는 5년)마다 다음 사항을 포함하는 대학구조개혁 기본계획을 수립할 것을 규정할 필요가 있음.

- ① 대학의 신설, 폐지, 입학정원의 증원·감축, 대학 간 역할 및 기능의 조정 등에 관한 사항, ② 「지방대학 및 지역 균형 인재 육성에 관한 법률」 제5조에 따른 기본계획 및 제6조에 따른 시행계획에 따른 대학 구조개혁 추진 방향, ③ 평생학습, 직업교육, 외국인 학생 등 새로운 고등 교육 수요 및 대응에 관한 사항 등

② 대학 간 학부 단위 양도·양수 허용

- 사립대학의 재편과 통합이 활발히 이루어지도록 분할 매각이 허용되어야 할 것임.
 - 대학이 강점이 있는 분야에 자원을 집중투자해서 특색 있는 사립대로 발전하기 위해서는 경쟁력 없는 학과(전공)의 구조조정이 불가피함.
 - 구조조정 방안으로 폐과보다는 다른 대학에 양도하는 것이 사회적 비용을 줄이는 방책으로 볼 수 있음.
 - 이러한 방식의 구조조정에 관한 규정은 향후 도입될 대학구조조정법에 포함시킬 필요가 있으며, 만약 ‘대학구조조정에 관한 법률’ 도입이 늦더라도 별도로 이러한 방식의 구조조정이 가능하도록 사립학교법을 개정하여 추진할 필요가 있음.
- 일본의 경우 2019년 5월 「사립학교법 시행규칙」을 개정해 “학부 설치자 변경 절차”만으로도 사립대학 간 학부 단위 양도를 통한 통폐합을 허용한 사례를 참고할 수 있을 것임.
 - 일본은 우리나라와 마찬가지로 수도권 집중화 현상의 심화, 학령인구 급감, 지방 중소 사립대 중심의 경영위기 심화, 학생의 학습권 저해로 이어지는 현상이 대학 구조개혁의 배경이 되었음.

③ 국공립대학 통폐합 촉진을 위한 거버넌스 모델 제시

- 국공립대학 통폐합을 촉진하기 위해서는 정부가 유연하고 다양한 모형의 통폐합 정책, 특히 통합 대학의 거버넌스의 모형을 제시하여 통폐합을 촉진하는 것을 고려할 수 있음.
- 이와 관련하여 프랑스의 사례를 통해 교훈을 얻을 수 있을 것임.
 - 프랑스에서 법률의 제정을 통해 국립대학 통폐합 모델로 협의체(Association), 공동체(COMUE), 통합(Fusion), 시범 공공기관(EPE) 등 다양한 모델을 제시하고 대학이 이들 중 선택할 수 있도록 하였음.

- 우리나라도 국공립대학 통폐합 모델에 대해 정부가 보다 명시적으로 역할을 할 필요가 있음. ([첨부: 고등교육 국제경쟁력 제고를 위한 프랑스의 고등교육기관 연계정책] 참조)

2) 무전공 확대에 따른 경상비 지원

(1) 필요성

- 정부는 2025년부터 종전 대학 기본역량평가 진단을 폐지하여 차등적 재정지원 및 정원 감축 유도는 중지하되, 대학의 재정 및 운영의 기본요건을 충족하는 대학에 대해서만 일반재정지원을 함.
 - 대교협 및 전문대교협의 기관인증 평가에서 인증받지 못한 대학 또는 한국사학진흥재단에서 실시한 사립대학 재정진단에서 경영 위기 대학으로 선정되면 국가장학금 및 학자금 대출을 제한할 것임.
 - 교육부는 2025학년도 대학입시부터 무전공(전공자율 선택) 입학 정원을 전체 모집 인원의 20~25% 이상으로 늘리면 대학혁신지원사업의 유인책을 주는 방식으로 대학의 무전공 선발을 유도할 계획임.
 - * 무전공 제도는 학생이 대학에 전공을 결정하지 않고 입학했다가 2학년 진급 시 전공을 선택하도록 하는 제도임.
 - 2023학년도 계열별 비율을 살펴보면 공학(26.7%), 사회(24.8%), 예체능(11.8%), 인문(10.3%), 의약(10.2%), 자연(10.1%), 교육(6.0%) 순인데, 무전공 선발 확대는 자율적 구조조정의 기폭제로 작용할 수 있음.
- 무전공 제도는 학생 선택권을 확대하여 대학 주도의 구조조정을 촉진한다는 점에서 긍정적이나, 다음과 같은 문제가 발생할 수 있음.
- 학생의 학습권 보장을 위해 기존 전공을 폐지해도 전공 폐지가 완료되는 시점까지 교원·강사 인건비 등 경상경비의 감소를 기대하기 어려움.
- 또한 전공 확대로 쏠림 현상이 나타나는 전공의 경우 실험실 등 설비와 인력 확충이 필요함.
 - 대학교육연구소 보도자료(2024.3.28.)에 따르면⁶¹⁾, 무전공 제도를 시행 중인 18

61) 무전공제 운영 현황(<http://khei.re.kr/post/3072>)

교의 전공 선택 현황을 살펴보면 특정 학과(컴퓨터공학, 전자공학, 경영학)의 쏠림현상이 발생하고 있음.

- 무전공 도입으로 경영·행정·법 및 서비스나 정보통신 기술 관련 전공에 많은 학생이 몰릴 것으로 예상하나, 해당 계열의 전임교원 1인당 학생 수가 많아 교원을 추가로 임용해야 하므로 인건비 증가가 예상됨.

* 통계청에서 발표한 2023년 한국표준교육분류(영역)에 따른 고등교육기관 계열별 현황을 살펴보면, 교원 1인당 학생 수는 경영·행정·법 및 서비스(40명), 사회과학·언론·정보학(37명), 정보통신 기술(35명), 농림어업·수의학 및 교육(30명) 순으로 많음.

- 상기와 같은 이유로 재정 및 인적 자원이 부족한 비수도권 대학의 경우 무전공이 확대되면 신속하고 적절하게 대응하기 어려울 것으로 예상되며, 이는 수도권 사립대 쏠림현상을 가속화시키는 요인으로 작용할 것으로 우려됨.

(2) 정책방안

- 일정 요건을 충족한 비수도권 사립대학에 대해 자금을 지원하여 자발적 구조조정을 촉진함.

- 한국사학진흥재단에서 재정건전대학으로 판정받고, 기관평가에서 인증받은 대학에 대해 구조조정계획(교원 수급, 학과 또는 전공 폐지, 시설 확충계획, 정원 감축 등)을 적절하게 수립한 대학에 대해 구조조정 기간에 발생하는 실비 및 경상비를 지원하는 ‘구조조정 경상비 지원사업(가칭)’을 도입함.

- 하나의 방안으로 대학이 발행한 담보부 채권(수익용 기본재산 또는 교육용 재산을 담보)을 정부예산으로 매입하고 만기 시점에 회수하는 방식으로 구조조정 또는 특성화 추진 기간에 발생하는 운영경비를 지원하는 방안을 고려할 수 있음.

- 이러한 대학들은 교육의 질과 재정 건전성에 문제가 없으므로 지원으로 인한 국고 손실은 미미할 것으로 판단됨.

3) 지역대학간 자원 공유 유도

(1) 필요성

- 지역 소재 기업에 우수한 지역 인재를 공급해 지역 경제의 활성화와 지방 대학의 상생을 도모할 필요가 있음.
- 이를 위해 지역경제의 특성에 부합하고 지역 기업의 수요를 충족시킬 수 있는 인재를 배출하는 소규모 특성화 대학의 육성이 필요함.
- 그러나 이러한 인재 양성에 필요한 교육비용을 최소화하기 위해서는 지역 내 대학 간 자원을 최대한 공유하고 대학 내 유휴시설을 지역주민이 활용할 수 있도록 하는 등 노력을 통해 재정을 효율화할 필요가 있음.

(2) 정책방안

- 권역별 대규모 대학은 교양강좌 등을 제작해 소규모 특성화 대학에 제공하고, 사이버튜터(질의응답 및 상담, 학습 진도 점검, 학습자료 제공)가 관리하는 방안을 고려할 수 있으며 이와 관련한 예산을 정부에서 지원할 필요가 있음.
 - 지역 내 대학의 중복투자를 방지하기 위해 지역 내 인근 대학 간 자원을 공유하는 방안을 마련해야 하며, 해당 프로그램에 참여하는 대학들은 시설물 투자를 위한 예산 투입 시 사업주관 부서의 승인을 받도록 함.
- 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률, 이하 ‘학교복합시설법’」을 개정해 지원 대상을 대학까지 확대하고 시설 투자에 필요한 재원을 마련할 수 있도록 재정지원의 근거와 추진 주체 간의 역할을 명확히 하는 등 사업 활성화 기반을 마련해야 함.
 - 「학교복합시설법」 제2조제1호에 따라 학교복합시설을 설치할 수 있는 학교는 “「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교”로 정의하고 있으므로, “「초·중등교육법」 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교”로 개정할 필요가 있음.
 - 기존 대학 내 노후화된 시설을 지역 내 부족한 공간으로 활용하는 학교복합시설로 활용할 수 있음.
 - 대학과 연계한 학교복합시설은 인구감소 및 수도권 쏠림에 따른 지방 소멸과 비수도권 대학의 위기에 대응하는 하나의 방안이 될 수 있음.
 - ‘사업 기본계획 수립’, ‘국비 및 지방비 재원 확보’, ‘건설 관련 인허가’ 등 여러 방면에서 지방자치단체가 학교복합시설 사업의 중심 역할을 수행해야 하므로, 지

방자치단체의 의지와 지원이 필요함.

2. 대학재정지원제도

1) 대학재정 확보 제도의 개선방안

- 「고등·평생교육지원특별회계법」이 가진 한시성으로 인해 고등교육재정을 지속적·안정적으로 확보하는 것이 쉽지 않은 문제를 개선할 필요가 있음.
 - 단기적으로는 특별회계로서 갖추어야 할 요건들 중 충족하지 못하는 부분이 있다는 지적을 개선할 필요가 있음.
 - 중장기적으로 추가적인 재원 확대 없이 기존 사업들을 통합하는 것에 그치고 있어 실질적인 고등교육재정 확대로 이어지지 못하고 있다는 한계를 개선할 필요가 있음.

(1) 특별회계 설치 요건 충족을 위한 법률 개정 및 사업 재구조화 방안

- 고등·평생교육지원특별회계의 설치 목적과 지원 범위를 “대학교육혁신을 통한 대학경쟁력 제고”, “국가균형발전을 위한 지역인재양성”, “평생·직업교육 역량 강화”의 세 가지로 명료화함.
 - 이들 목적과 부합하지 않는 나머지 사업들은 일반회계 및 기존 담당 기관에서 기존처럼 지원할 수 있도록 함.
 - ‘고등·평생교육지원특별회계’의 목적과 지원 범위가 보다 명료해지면 관련된 타 부처의 특수목적 재정지원 사업을 ‘고등·평생교육지원특별회계’의 “특정한 세출” 항목으로 편입시킬 수 있는 근거도 분명해질 수 있음.
- 2025년부터 본격적으로 도입될 RISE 체제에서는 각 지역별 RISE센터가 지역에 필요한 사업을 자율적으로 편성·운영할 것으로 보이는 바, 향후 ‘고등·평생교육지원특별회계’ 계정을 ‘지역균형발전특별회계’와 같이 복수 계정으로 세분화하여 운영하는 방안도 검토함.
 - 예를 들어, 교육부 및 중앙부처가 직접 추진하는 사업을 중심으로 하는 “대학교육혁신”이나 “평생·직업교육” 영역은 ‘대학지원계정’으로, RISE 체제를 중심으로 각 지역에서 자율적으로 사업을 추진하는 “지역인재양성” 영역은 ‘지역자율계정’으로 분할하는 것도 검토해 볼 수 있음.

(2) 특별회계의 지속가능성 확보를 위한 법적 기반 재정비

- 「고등교육법」 및 동법 시행령에서 규정하고 있는 ‘고등교육재정지원 기본계획’ 및 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 수립되고 있는 ‘중장기 국가교육발전계획’과 ‘고등·평생교육지원특별회계’ 간 상호 연계성을 강화할 필요가 있음.
 - ‘고등교육재정지원 기본계획’과 ‘국가교육발전계획’ 내 고등교육 관련 중장기 사업들을 추진하기 위해 소요되는 재원을 안정적·지속적으로 확보함.
 - ‘고등·평생교육지원특별회계’가 3년 한시 법률에 기반하고 있는 불안정성을 해소함으로써 지속가능한 법적 기반을 마련함.

- 「고등교육법」 제7조의2 및 동법 시행령 제4조의2 등은 고등교육 재정지원 기본계획 수립 시 고등교육재정의 확보 방법이나 규모, 중·장기 확보 계획을 담을 것을 규정하고 있지 않는 문제가 있음.
 - 실제 「고등교육재정지원 5개년 기본계획(2020년~2024년)」에도 구체적인 고등교육재정 확보 규모나 중장기적 계획 등이 제시되지 않음.
 - 국가교육위원회에서 수립 중인 ‘중장기 국가교육발전계획(2026~2035)’에 고등교육재정 확충 방안과 함께 향후 10년 동안 국가 수준에서 추구해야 할 중장기적인 고등교육재정 확보 목표를 설정할 필요가 있음.

- 「고등교육법」 제7조의2를 개정하여 ‘고등교육재정지원 기본계획’에 고등교육재정 확보 방법 및 계획을 포함하도록 함.
 - 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조(목적)도 개정하여 국가교육발전계획과 고등교육 재정지원 기본계획의 효과적인 추진을 위해 해당 특별회계를 설치한다는 점을 분명히 할 필요가 있음.

(3) 고등교육을 위한 안정적인 추가 자원 확보 방안

- 유보통합 본격 추진 이후 고등교육재정 안정적 확보 장치를 마련하는 것이 필요함.
 - ‘고등·평생교육지원특별회계’가 설치되면서 당해연도 국세 교육세 세입액 중 ‘유아교육지원특별회계’로의 전출금을 제외한 나머지 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액을 특별회계에 전입하도록 하고 있음.
 - 그러나 그 규모는 매년 유동적일뿐만 아니라, 향후 유보통합이 본격적으로 추진

되는 과정에서 대폭 줄어들 가능성도 높음.

○ 고특회계 전출 국세 교육세 재원의 조정을 추진함.

- 유보통합 정책과 RISE 체제로의 전환 등이 본격적으로 시작되는 2025년을 전후하여 고등교육재정을 추가로 확보할 수 있는 기회들이 조성될 수 있음.
- 일시적으로 유보통합 재정이 과도하게 투입될 가능성도 있으나, 이는 일시적 현상일 가능성이 큼.
- 유보통합이 정착된 이후를 고려할 때 장기적으로 교육세 세입액 전체를 ‘고등·평생교육지원특별회계’로 편입하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.
- 대한민국시도지사협의회와 협력하여 지방교육세를 포함한 교육청 법정전출금의 절반 정도를 각 지역별 고등·평생교육 지원 재정으로 확보하고 이를 ‘고등·평생교육지원특별회계’의 재원으로 확보하는 것도 모색해 볼 필요가 있음.

○ 기금 기반 재정 확충 방안도 고려할 수 있음.

- 정부에서 운용하고 있는 기금의 설치 목적이나 주요 운용 내용 등을 분석하여 고등교육 관련 사업이나 재정 지원 프로그램을 편성·운영할 수 있을 것으로 기대되는 기금들을 선별하고 일정 규모의 예산을 ‘고등·평생교육지원특별회계’로 전출하는 방안을 고려할 수 있음.
- 고등교육을 통한 인재 육성과 관련이 있는 ‘사업성기금’이나 고용시장의 안정성을 제고하는 등 공공목적 실현하는데 관련이 있는 ‘계정성기금’ 및 ‘사회보장성기금’ 등은 ‘고등·평생교육지원특별회계’와 연계·운영이 가능함.
- 문화예술 진흥 사업이나 소외계층에 대한 복지사업, 다문화가족 지원사업 등에 지출하는 복권기금 또한 저소득층 자녀의 고등교육 기회 확대를 위해 활용이 가능할 것으로 보임.

[표 V-1] 대학재정 확보 제도의 개선방안

방안	특징	
법률 개정 및 사업 재구조화 방안	- 대학교육혁신을 통한 대학경쟁력 제고, 국가균형발전을 위한 지역인재 양성, 평생·직업교육 역량 강화를 중심으로 ① 특별회계의 설치 목적과 포함하는 사업을 단순·명료화, ② 특정한 세입의 비중 확대	
특별회계의 지속가능성 확보를 위한 법적 기반 재정비	- 「고등교육법」 제7조의2 개정: 고등교육 재정지원 기본계획에 고등교육 재정 확보 계획 포함 - 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조(목적) 개정: 국가교육발전계획과 고등교육 재정지원 기본계획의 효과적 추진을 위한 특별회계 설치	
안정적·지속적인 고등교육재정 확충을 위한 특별회계 기반의	구분	내용
	교육세 전입분 상향 조정	- 개요: 1) 특별회계 주요 세입원인 국세 교육세 전입분을 50%에서 100%로 상향 조정, 2) 2025년 RISE, 유보통합 정책 등 정책 추진 과정에서 국세 교육세의 일

방안	특징	
추가적인 재원 확보		부가 아닌 전부를 확보, 3) 지방자치단체에서 교육청으로 전출하는 지방교육세 등 법정전출금의 일부를 고등교육 재원으로 확보할 수 있는 방안 - 이점: 교육세 전입분 비율만 조정하여 접근 용이 - 한계: 교육감 등 초·중·등교육 관계자의 반대 가능성 높음
	특별회계의 신규 세입원 확보	- 개요: 특별회계 성격에 부합하는 정부기금을 활용해서 재원 마련 - 이점: 기금에서 전입하기에 일반회계 세출구조에 큰 영향 없이 재원 확보 가능 - 한계: 특별회계 세입 구조 및 관리가 복잡

(4) 중·장기적 고등교육 공적 재원 확보방안

- 중장기적 관점에서 고등교육재원 확보 방안으로 크게 1) 정부 주도의 신규 고등교육 투자 재원 마련, 2) 민간기업 대상 신규 고등교육 투자 재원 마련, 3) 지방정부 대상 신규 고등교육 투자 재원 마련 등을 검토할 수 있음.
- 정부 주도 하에 신규 고등교육 투자 재원 확보 방안으로서 다음의 대안들을 검토할 수 있음.
 - 대안 1: 기존에 논의해 왔던 고등교육재정교부금제도와 같이 고등교육에 대한 재정 확보 및 배분을 규정한 법령을 제정하여 새로운 고등교육 투자 재원을 마련하는 방안
 - 대안 2: 최근 고등교육을 위한 재원 확보를 위해 중장기적으로 새로운 기금을 조성할 필요가 있다는 논의에 주목하여 미래교육기금(가칭)을 마련하여 고등교육을 위한 재원을 마련하는 방안
 - 대안 3: 최근 주목하고 있는 정부와 민간이 공동으로 출자한 정책펀드를 활용해서 국가 신성장동력 산업을 이끌어 나갈 미래인재와 산학 연계 대학을 육성해 나갈 투자를 확대하는 방안
- 민간기업을 대상으로 신규 고등교육 투자 재원을 확보하는 방안으로 다음 대안을 고려할 수 있음.
 - 대안 1: 기업이 납세하는 법인세에 부가세 형태로 고등교육세를 적용하여 고등교육에 필요한 재원을 확보하는 방안
 - 대안 2: 新성장 4.0 전략에 따른 우리나라의 신성장동력산업 분야에서 대학에 적극적으로 투자하는 기업을 대상으로 법인세를 감면하는 방안 검토 가능

- 지방정부를 대상으로 신규 고등교육 투자 재원을 마련하기 위해 대응투자 규모를 확대하는 방안도 고려할 수 있음.
 - 지자체의 고등교육에 대한 투자 확대와 책무성 강화를 위해 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 사업과 연계해서 지자체의 대응투자 규모를 적극적으로 확대해 나가는 방안을 도입을 검토할 수 있음.

- 「고등교육재정교부금법」 제정을 통한 자원 확보 방안
 - 「고등교육재정교부금법」의 제정을 기반으로 한 고등교육재정 확보제도의 가장 큰 장점은 법적으로 교부금의 자원 규모와 유형과 배분방식 등을 규정하여 안정적이고 체계적으로 고등교육재정을 확보, 배분, 운용할 수 있다는 데 있음.
 - 그동안 고등교육예산은 매년 국가 예산편성 과정을 통해 사업을 기준으로 확정되고 있어 안정적인 예산 확보에 어려움이 있었음. 즉, 사업별 재정지원은 당해 예산규모와 국회 심의 등으로 사업예산이 축소되거나 늘어나는 경우가 많아 안정성이 매우 낮다는 문제가 있음.
 - 따라서 교육계는 물론 국회에서는 (가칭)「고등교육재정교부금법」(이하 고등교부금법)을 제정하여 고등교육재원을 안정적으로 확보하고, 교부금의 교부기준과 제한규정을 둬으로써 고등교육기관에 대해서도 자율성과 책무성을 동시에 부여하기 위하여 노력해 왔음.
 - 2004년부터 2021년까지 국회의원에 의해서 발의된 「고등교육재정교부금법안」은 총 10차례 있었음. 구체적인 내용은 <표 V-2>와 같음.

<표 V-2> 「고등교육재정교부금법안」 등을 토대로 한 안정적 고등교육재원 확보방안

연번	대표 발의	제안 일자	자원 (내국세 총액의)	법안내용	소요예산
1	박찬석	2004. 11.24	7.6/100	• 대학평가결과, 대학의 특성화 및 구조조정, 지역사회와의 협력, 지역균형발전 고려	5조7,760억
2	김우남	2009. 11.13	84/1000	• 국내총생산의 1.1% 투자위해 내국세분 교부금 교부를 단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4)	65조~76조 (5년간)
3	임해규	2009. 11.23	8/100	• 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달(국립), 국립대 재학생 1인당 평균교육비 중 일정비율을 당해 연도 재학생 수로 곱한 금액(공사립)	62조1,933억 (5년간)
4	권영길	2011. 6.7	10/100	• 학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생수 곱한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선), 특별교부금(장학금 지원, 고등교육여건개선, 지역균형발전 등), 교부금심의위원회	2012(11조)-2016(14조)
5	한명숙	2012.	84/1000	• 단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4), 국립대(인건비, 경상	74조8,820억

연도	대표 발의	제안 일자	재원 (내국세 총액의)	법안내용	소요예산
		5.30		적 경비, 시설확충 및 교육연구 경비), 사업교부금(특성화, 지역균형발전, 교육여건 개선, 통폐합 및 구조조정)	(5년간)
6	정진후	2012. 6.27	10/100	• 학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생 수 곱한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선 등)	8.2조~16.5조 (2012년)
7	정우택	2013. 7.3	8/100	• 보통교부금(기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우 미달액을 기준으로 교부), 국립대 재학생 1인당 평균교육비 중 일정비율을 당해연도 재학생 수로 곱한 금액 교부	2014년 7조4,554억 향후 5년간 46조 5,607억원
8	서용교	2016. 12.26	84/1000	• 단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4), 국립(인건비, 경상적 경비, 시설 확충비 및 교육연구에 필요한 비용 산정하여 교부), 공립(학생 1인당 교부금액에 재학생 수 곱하여 산출한 금액 교부)	2018(12조9,052억), 2022(21조6,619억)
9	윤소하	2017. 3.20	10/100	• 학생 1인당 등록금의 2분의1 이상의 금액에 등록학생 수 곱한 금액 교부, 보통교부금(등록금 경감사업, 교직원 급여 등 처우개선, 전임교원 확대, 시간강사 처우개선)	2018(21조5,500억원), 2022(25조8,260억원)
10	안민석	2017. 10.10		• 내국세 총액의 일정비율에 해당하는 금액(국가 재정을 고려하여 대통령령으로 5년만 교부율 규정), 보통교부금, 목적교부금	미첨부
11	곽상도*	2021. 9.2		• 지방교육재정 보통교부금의 일정 비율을 고등교육에 지원하는 조항 신설	미첨부
12	유기준**	2021. 9.29		• 일반회계로부터의 전입금(「법인세법」의 일정 비율, 비율 명시하지 않음), 국고보조금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 차입금 및 그 밖의 수입금 • 적용 기한: 2022. 1. 1.~2027. 12. 31.(5년)	미첨부
13	서동용	2021. 10.27		• 내국세 총액의 일정비율에 해당하는 금액(국가 재정을 고려하여 대통령령으로 5년만 교부율 규정), 보통교부금, 사업교부금	미첨부

* 지방교육재정교부금법 일부 개정법률

** 대학균형발전특별회계법안

- 그동안 가장 많이 제안된 것이 내국세의 일정률을 기반으로 고등교육재정교부금을 운영하는 것이었음.
- 2016년 12월 서용교의원 대표발의 고등교육재정교부금법안을 살펴보면, 교부금의 재원 규모는 내국세 총액의 8.4%로 하되, 단계적 인상, 즉 내국세 총액의 6% → 6.5% → 7% → 7.5% → 8.4%로 점증적으로 인상하는 방안을 제안하고 있음.
- 교부금의 유형은 크게 보통교부금(국립 고등교육기관에 대한 보통교부금과 공립

또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금)과 사업교부금으로 구성하되, 교부금 심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있음(<표 V-3> 참고).

<표 V-3> 내국세 일정률 기반 고등교육재정교부금제도의 운영방안 : 서용교 대표발의 법안의 주요 내용(재원, 교부금 종류, 지원 내역 등)

대표발의 (일자)	재원 규모	교부금 종류와 지원 내역
<p style="text-align: center;">서용교 (2016.12.26.)</p>	<p style="text-align: center;">내국세 총액의 84/1000</p> <p style="text-align: center;">단계적 인상(6, 6.5, 7, 7.5, 8.4)</p>	<p>■ 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 고등교육기관을 운영하는 데에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고 고등교육의 균형 있는 발전과 대학의 특성화 및 경쟁력 강화를 도모함을 목적으로 함
		<p>■ 국립 고등교육기관에 대한 보통교부금</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 고등교육기관의 인건비, 경상적 경비, 시설확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 비용을 감안하여 매년 산정 <p>■ 공립 또는 사립 고등교육기관에 대한 보통교부금</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보통교부금의 교부에 관한 협약을 체결한 고등교육기관에 한정하여 보통교부금협약으로 정하는 학생 1인당 교부금액에 해당 연도 재학생 수를 곱하여 산출한 금액
		<p>■ 사업교부금</p> <ul style="list-style-type: none"> - 고등교육기관의 다양화와 특성화를 위한 사업 - 고등교육기관의 지역간 균형발전을 위한 사업 - 고등교육기관의 교육여건 개선을 위한 사업 - 고등교육기관의 연구능력 제고를 위한 사업 - 고등교육기관의 산학협력을 위한 사업 - 고등교육기관의 해외교류를 위한 사업 - 지역균형선발 및 계층균형선발 지원 사업 - 그 밖에 고등교육 내실화를 위하여 필요한 사업
		<p>■ 교부금심의위원회의 심의를 거쳐 보통교부금의 교부 신청 거부</p> <ul style="list-style-type: none"> - 고등교육기관의 경영이 부실한 경우 - 학교법인이 대통령령으로 정하는 금액 이상을 해당 고등교육기관 운영의 경비로 충당하지 아니한 경우 - 해당 고등교육기관의 최근 3년간 평균 재학생 수가 학교규칙으로 정한 학생정원의 100분의 50에 해당되는 인원에 미달하는 경우 - 해당 고등교육기관의 내부 구성원 간의 분쟁·소송 진행 등으로 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우
<p>■ 교부금심의위원회 심의사항</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보통교부금과 사업교부금의 교부금액에 관한 사항 - 교부금의 조정에 관한 사항 - 교부금의 감액 및 환수, 제외 대상 등에 관한 사항 - 보통교부금 협약에 관한 사항 - 그 밖에 교부금 교부 등에 관하여 대통령령으로 정하는 사항 		

2) 대학재정 배분 및 성과관리의 개선방안

(1) 대학 자율성 기반 일반재정지원사업의 확대

- 일반재정지원사업으로서 사립대학에 대한 대학혁신지원사업과 국립대학에 대한 국립대학육성사업을 안정적으로 유지함.
 - 10년 이상 등록금 인상이 제한되면서 국내 대학의 재정 및 교육여건이 상당히 어려운 상황에 놓여 있어 국립대학뿐만 아니라 사립대학도 지속적인 일반재정지원사업이 필요함.
 - 대학의 규모에 관계없이 대학인증평가 등 공신력있는 평가를 통과한 대학에 대해서 교육혁신을 위한 최소한의 지원을 유지함,
 - 대학에 따라 재학생 수에 상당한 차이가 있어 재정지원 규모에도 큰 편차가 발생할 수 있다는 점 등을 고려할 때 재학생 수를 원자료 그대로 반영하기보다 학교 간 재학생 수 격차를 완화할 수 있는 적절한 조치를 반영할 필요가 있음.

- 다만 사업비 및 인센티브 규모에 대한 교육여건 지수의 영향력을 현재보다 증가시켜 줌으로써 재학생 수 규모뿐만 아니라 대학의 교육혁신 노력이나 성과가 사업비 및 인센티브 배분 규모에 충분히 반영될 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있음.

- 일반재정지원사업의 자율성 확대와 더불어 성과기반 재정배분을 강화함.
 - 우리나라 성과지표는 교육에 대한 성과지표로서 투입-과정지표에만 국한되며, 대학의 특성을 고려한 유형별 공통성과지표가 부재하고, '정책유도지표'가 고등교육 정책목표와 연계성이 부족한 실정임.
 - 대학의 핵심기능인 교육(teaching)에 대한 성과지표로서 투입-과정지표뿐만 아니라 유의미한 '산출' 지표를 적용할 필요가 있음.
 - 졸업이나 취업 관련 지표를 추가하되, 대학의 실질적인 노력의 성과를 반영할 수 있도록 형평성 지표를 보완함.
 - 학사/석사 학위수여자수, 졸업률, 취업률, 졸업생 평균(중위)임금 등과 같은 산출지표를 추가하되, 저소득층학생(국가장학금 수혜자)의 졸업률이나 취업률, 편입생의 졸업률이나 취업률 등과 같은 대학 노력도가 반영될 수 있는 형평성 지표를 동시에 적용함.

- 대학의 특성을 고려한 유형별로 차별화된 공통 성과지표의 적용 방안 검토가 필요함.
 - 차등적인 가중치 적용 방안 또는 차별성 있는 성과지표의 적용 방안을 도입함.

- 교육 영역의 지표에 대해서는 대학 유형별로 동일한 지표에 대해서 차등적인 비율을 적용함.
 - 연구 영역의 경우 연구중심 대학은 연구비나 논문을 중심으로 하지만, 교육중심 대학은 R&D 관련 지표로 대체함으로써 산학협력 교육성과를 중심으로 지표를 적용함으로써 차별성 있는 성과지표를 적용함.
 - 향후 대학의 특성화 유형에 따라서 공통 성과지표의 가중치의 활용도 필요함.
- 성과지표로서 정부 정책지표를 사용할 경우 고등교육 정책목표와 연계성을 갖추는 것이 무엇보다 중요함.
- 그동안 우리나라 대학재정지원사업에 사용된 ‘정책유도지표’에 대해서는 부정적인 의견이 많았음.
 - 이는 실질적으로 대학교육의 성과에 직접적인 영향을 주는 요소를 담고 있지 못하였기 때문임.
 - 미국과 핀란드의 사례에서 보듯이 재정을 지원하는 정책당국은 성과지표로서 정책지표를 모두 적용하고 있음.
 - 다만 그것들이 고등교육정책 목표를 달성하기 위한 것이라는 점에서 설득력을 갖추고 있고, 대학교육의 수월성과 형평성 강화를 위한 교육성과 지표로 구성되어 있다는 점에서 수용되고 있다는 점에 주목할 필요가 있음.

(2) 대학별 자체 성과관리 강화 필수화

- 일반재정지원사업의 확대와 더불어 대학의 자율적인 성과관리 강화 필수화가 필요함.
- 본부에 설치하는 유형, 기획처/교무처 산하 센터로 설치하는 유형, 기획처 독립된 부서로 설치하는 유형 등 가능
 - 「직제 규정」 및 [운영 규정] 등으로 성과관리 조직 설치 및 기능 제시
 - 대학별 성과관리조직에서 담당해야 할 기능, 역할, 사업 등은 자율적으로 결정하도록 함.
 - 성과 측정, 시스템 구축, 인증, 만족도 조사관리 등을 자체 관리하도록 함.
- 대학별로 성과관리 프로토콜을 운영할 수 있도록 교육부와 사업관리기관에서 기본계획을 수립하여 내용을 제시함.
- 총 4개의 프로토콜 영역 및 내용을 제시할 수 있음.
 - 각각의 프로토콜은 대학 성과관리 거버넌스에서 수행해야 할 절차 및 관리 영역이 포함되어 있음.

[표 V-4] 대학별 자체 성과관리 프로토콜의 주요 내용

영역	목적 및 최소요구사항	비고
신규 프로그램 승인	- 신규 재정지원사업 및 프로그램 도입시 대학의 중장기발전계획과의 연계성 검토 및 지속적 개선 보장 - 성과관리거버넌스의 하위 조직(평가심의회 등)에 의한 평가	소위원회 구성 필요
신속 승인	- 기존 프로그램의 중요한 부분을 신속히 신설, 폐지, 수정, 변경해야 할 경우 승인	승인 기준 마련
사업 수정	- 기존 프로그램을 수정할 경우 승인. 다만 신규프로그램의 경우에는 신규프로그램 승인 프로토콜을 따름	수정 기준 마련
주기적 검토	- 기존 사업 및 프로그램의 표준 확보	사업관리 매뉴얼 필요

3. 대학조세제도 및 규제

1) 대학조세제도

(1) (국세1) 수익용 기본재산 대체취득에 따른 양도소득에 대한 법인세 감면

- 양도차액을 교비회계에 전출하지 않더라도 법인회계 내에서 수익용 기본재산을 취득하는 용도로 사용하는 것이 명확하다면 고유목적사업비로 사용한 것으로 인정하여 양도소득에 대한 법인세를 면제 혹은 감면할 필요가 있음.
- 교육사업에 3년 미만 사용한 교육용 기본재산의 처분이익을 수익사업에 의한 소득으로 취급하여 법인세를 부과하는 것은 부동산 경기 안정화를 위한 정책과세의 성격이 강하므로 학교법인에 대해서는 감면하는 것이 바람직함.

(2) (국세2) 원천징수 대상인 학교법인 예금이자 비과세 전환

- 학교법인의 예금이자소득은 이자소득을 수령할 때 원천징수되어 이를 수익사업의 범주에 포함하여 법인세를 신고한 후 환급의 절차를 거쳐 환급하기에 불필요한 행정력이 낭비됨.
- 따라서 학교회계내 예금이자에 대해서는 비과세로 전환하여 과세당국과 대학에 발

생하는 불필요한 행정비용을 제거해야 할 것임.

(3) (국세3) 사립대 교육용역에 대한 영세율 적용

- 조세특례제한법 제105조(부가가치세 영세율의 적용)제①항에 따르면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대한 부가가치세의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영(零)의 세율을 적용함.
 - 「방위사업법」에 따라 지정을 받은 방산업체가 공급하는 같은 법에 따른 방산물자(경찰이 작전용으로 사용하는 것을 포함한다)와 「비상대비에 관한 법률」에 따라 중점관리대상으로 지정된 자가 생산공급하는 시제품(試製品) 및 자원 동원으로 공급하는 용역
 - 「국군조직법」에 따라 설치된 부대 또는 기관에 공급(「군인복지기본법」 제2조제4호에 따른 체육시설 중 군 골프장과 그 밖에 이와 유사한 시설로서 대통령령으로 정하는 것에 공급하는 경우는 제외한다)하는 석유류
 - 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자에게 직접 공급하는 도시철도건설용역
 - 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제8호에 따른 사업시행자가 부가가치세가 과세되는 사업을 할 목적으로 국가 또는 지방자치단체에 공급하는 사회기반시설 또는 사회기반시설의 건설용역
 - 장애인용 보장구, 장애인용 특수 정보통신기기 및 장애인의 정보통신기기 이용에 필요한 특수 소프트웨어로서 대통령령으로 정하는 것
 - 대통령령으로 정하는 농민 또는 임업에 종사하는 자에게 공급(국가 및 지방자치단체와 「농업협동조합법」, 「엽연초생산협동조합법」 또는 「산림조합법」에 따라 설립된 각 조합 및 이들의 중앙회와 「농업협동조합법」에 따라 설립된 농협경제지주회사 및 그 자회사를 통하여 공급하는 것을 포함한다)하는 농업용·축산업용 또는 임업용 기자재로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것
 - 연근해 및 내수면어업용으로 사용할 목적으로 대통령령으로 정하는 어민에게 공급(「수산업협동조합법」에 따라 설립된 각 조합 및 어촌계와 「농업협동조합법」에 따라 설립된 각 조합 및 이들의 중앙회를 통하여 공급하는 것을 포함한다)하는
- 지난 20년간 계속된 등록금 가격통제와 부족한 재정지원으로 어려움을 겪고 있는 대학법인에 대해 특별한 부가가치세 영세율 적용이 필요하다고 판단됨.
 - 다만, 부가가치세 매입세액 공제를 초·중·고 교육을 포함한 학교법인 전체에 적용하는 것은 무리임.

(4) (국세4) 대학 기숙사에 대한 부가가치세 면세

- 민자기숙사는 건립 시기에 상관 없이 기부채납 및 운영단계에서 부가세를 면제하되 그 혜택이 학생들에게 돌아갈 수 있도록 기숙사비도 비례하여 인하함으로써 원거리 출신 학생들의 거주비 부담을 낮추고 대학교육에 대한 접근 가능성을 높일 필요가 있음.
- 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체에서도 청년층의 주거비 부담을 덜어주기 위한 다양한 지원책을 마련 중임(예. 주거장학금 정책발표, 서울시 희망하우징 월13만원).
- 대학기숙사에 거주하는 학생들은 대학생 대상 임대주택에 대한 정부 지원에서 제외됨.

(5) (지방세1) 고유목적사업용 부동산에 대한 지방세 과세 규정 명확화

- 학교법인에서 교지확보를 위해 토지를 취득할 경우, 목적대로 사용하기 위해 필요한 도시계획시설변경 소요시간(2년~3년)동안 재산세를 감면 해야함.
- 정당한 사유 없이 그 취득일로부터 3년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우에 면제된 취득세를 추징하게 되는데, 이 때 '정당한 사유'의 범위를 명시하여 과세 관청과 대학간의 불필요한 행정 비용 낭비를 미연에 방지할 필요가 있음.
- 수익용기본재산 중 토지를 활용하거나 매각하는 등 수익 창출 노력에 대해 지방대학법인에 한정된 지방세 특례를 전 대학법인으로 확대해야할 것임.
- 지방세특례제한법 제41조 제8항을 수정하여 모든 대학법인은 수익용기본재산으로 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세의 100분의 50을 경감하고 재산세 납세의무가 최초로 성립한 날부터 5년간 재산세의 100분의 50을 경감하여 대학간 불형평성을 개선해야할 것임.

(6) (지방세2) 학교소유 교육용 부동산 비과세 원칙 확립

- 지방세를 일몰기한 설정을 통해 감면규정을 재검토하고 있는 현행 지방세특례법

면세규정은 과세당국의 의지에 따라 과세전환이 가능함.

- 사실상 국공립대학과 국립대학법인과 동일한 기능을 수행하고 있는 사립대학 법인이 소유한 교육용 부동산 등에 대해서도 2018년 이전과 같이 한시적인 지방세 면세가 아니라 영구면세 또는 비과세로 전환해야할 것임.

(7) (지방세3) 대학법인 수익용 기본토지에 대한 세부담 완화

- 대학법인이 소유한 수익용 기본토지를 분리과세로 과세하기 위해서 “재산세 분리과세 대상토지 타당성 평가“를 추진해야함.
 - 정책성 분석: 분리과세 적용의 필요성, 제도설계의 명확성, 국가의 보호·지원 타당성, 지방자치단체 개입의 타당성을 평가해야함.
 - 수직적 형평성은 종합부동산세 면제의 타당성, 소득재분배에 미치는 효과 등을 평가하고, 수평적 형평성은 기존 분리과세대상과의 형평성, 타 과세대상유형과의 형평성을 평가함.
 - 효과성 분석은 경제적 효과, 재정적 효과, 정책목표 달성효과로 구분하고 정책목표 달성효과등을 따져보아야 함.
- 현재로서는 전반적으로 토지에 대한 저율 분리과세 혜택을 축소하고 있는 과세당국의 정책방향은 바꿀 수는 없지만, 조세지출을 통한 대학에 대한 지원이라는 측면에서 수익용 토지에 대해 재산세와 종합부동산세의 감면 제도를 도입할 필요가 있음.

(8) (기타과세1) 학교기업에 대한 감면

- 사실상 대부분 이윤을 창출하지 못하고 있는 학교기업의 현실을 감안하여 학교기업에 대한 법인세 및 부가가치세 부과를 일몰기한을 두고 감면하는 방향으로 전환할 필요가 있음.
- 대부분의 학교기업이 수익을 창출하지 못하는 상황에서 국세 및 지방세의 감면을 통해 진취적인 도전이 성공할 수 있는 토대를 만들고 유인할 필요가 있음.

(9) (기타과세2) 법정기부금의 손금 인정 한도 확대

- 기업 및 영리법인(학교법인 전액출자)의 법정기부금의 손금인정 한도를 2011년 이전과 같이 사립대학에 대한 법정기부금 손금 인정을 인상할 필요가 있음.
- 다만, 현행 법인세법 제24조에 따른 손금산입한도 최고비율은 50%를 적용받는 기부금의 종류는 다음과 같은 상황에서 대학법인에 대한 기부금에 대한 손금인정비율만 높이는 쉽지 않은 상태임.
 - 국가나 지방자치단체에 무상으로 기증하는 금품의 가액.
 - 국방헌금과 국군장병 위문금품의 가액
 - 천재지변으로 생기는 이재민을 위한 구호금품의 가액
 - 사립학교를 포함한 교육시설에 대한 시설비·교육비·장학금 또는 연구비로 지출하는 기부금
 - 병원에 시설비·교육비 또는 연구비로 지출하는 기부금
 - 사회복지사업, 그 밖의 사회복지활동의 지원에 필요한 재원을 모집·배분하는 것을 주된 목적으로 하는 비영리법인으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 기획재정부장관이 지정·고시하는 법인에 지출하는 기부금

(10) 대학법인에 대한 조세제도 개편 로드맵

- 앞서 제시한 국세분야 4개 개편안, 지방세분야 3개 개편안, 그리고 기타과세 분야 2개 개편안을 종합적으로 고려하여 빠른 시일내에 추진할 부분과 중장기적으로 준비과정을 거쳐 추진할 부분을 구분할 필요가 있음.
 - 한 분야에 대한 조세제도는 다른 분야와의 조세형평성을 고려하고 해당 분야에 대한 재정지출과의 연계를 강화할 필요가 있다는 대원칙 하에서 다음과 같이 단기과제, 중기과제, 그리고 장기과제로 구분할 수 있음.
- 단기과제로서는 다음과 같은 개편안을 고려해야 할 것임.
 - (국세1) 수익용 기본재산 대체취득에 따른 양도소득에 대한 법인세 감면: 수익용 기본재산의 수익성을 높이는 것이 정부의 목적이며 사후 추정 규정을 세심히 설계하면 개편에 큰 장애물은 없음.
 - (국세2) 원천징수 대상인 학교법인 예금이자 비과세 전환: 예금이자소득에 대한 법인세 부과는 실질적인 징수효과 없이 대학과 세무당국의 행정력만 낭비하는 비

효율적 규제로서 즉각적인 개편이 가능할 것임.

- (지방세1) 고유목적사업용 부동산에 대한 지방세 과세 규정 명확화: 조세법률주의에 의거하여 대학법인 소유 고유목적사업용 부동산에 대한 지방세 과세가 과세관청의 자의적인 판단에 좌우되지 않도록 제도를 정비하는 것은 즉각적으로 추진해야 할 것임.
- (기타과세1) 학교기업에 대한 과세 감면: 대부분의 학교기업이 수익을 창출하지 못하는 상황에서 과세관청의 입장에서도 세수확보 효과가 미미하기에 감면조항을 신설하여 학교기업의 진취적인 도전을 감면을 통해 유도할 필요가 있음.
- (기타과세2) 법정기부금의 손금 인정 한도 확대: 과거에 이미 100% 손금을 인정해왔기 때문에 다시 한도를 확대하는 개편은 비교적 단기적으로 달성가능하며, 고등교육에 대한 지역사회의 관심이 커지는 상황에서 다른 조세지출 대상자와의 형평성 문제도 크게 평가되지 않을 것임.

○ 중기과제로서는 다음과 같은 개편안을 고려해야할 것임.

- (국세4) 대학 기숙사에 대한 부가가치세 면세: 대학기숙사에 대한 부가가치세 면세가 실질적인 기숙사 비용 인하로 이어질 수 있는 제도적 장치를 먼저 마련해야 이러한 개편안이 의미를 지닐 것임.
- (지방세2) 학교소유 교육용 부동산 비과세 원칙 확립: 국공립대학 및 국립대학법인과 사립대학 법인을 동일하게 취급한다는 측면에서는 이론의 여지가 적으나 유치종등 사립법인과의 형평성 문제가 있기에 이에 대한 논의가 먼저 해결되어야 할 것임.

○ 장기과제로서는 다음과 같은 개편안을 고려해야할 것임.

- (국세3) 사립대 교육용역에 대한 영세율 적용: 특정 서비스에 대한 영세율 적용은 예외적인 경우이므로 필요성에 대한 국민적 공감대 형성과 함께 세밀한 제도설계가 필요한 부분이라고 판단됨.
- (지방세3) 대학법인 수익용 기본토지에 대한 세부담 완화: 저율 분리과세 혜택을 축소하고 있는 전반적인 정부의 정책방향에 대한 예외적인 개편 요구이므로 후속 연구를 통해 근거와 장단점을 면밀히 분석하는 것이 선행되어야 할 것임.

2) 대학 규제

(1) 등록금 규제 완화

- 우리나라의 등록금 수준이 OECD 국가 평균에 비해 지나치게 높았던 상황에서 가계의 실질 부담을 낮추기 위해 지난 10여년간 국가장학금을 확대하고 등록금 수준을 동결하는 정책을 시행한 것은 나름 의미가 있었다고 평가할 수 있음.
- 그러나 등록금 동결 정책이 대학의 재정을 어렵게 만들어 대학 교원의 인건비 저하와 연구비 감축 등을 초래해 대학 경쟁력을 심각하게 훼손하고 있기 때문에 이제 더 이상 이전과 같은 방식으로 지속되는 것은 바람직하지 않음.
- 따라서 국가장학금 II유형(대학연계지원형) 지원에서 대학등록금 부담완화 자체노력과 국가장학금 지원을 연계하는 한국장학재단의 기존 「국가장학금 시행계획」을 수정하는 것이 필요함.
 - 현재 국가장학금 지원 조건으로 두고 있는 i) 정보공시 상 평균등록금 전년 대비 인하 또는 동결 ii) 전년 대비 1인당 교내 장학금의 유지 또는 확충 등 두 가지 조건 중 ii) 조건만 유지하도록 개선
- 한편 아직도 대학생 등록금 부담 수준이 외국에 비해 낮지 않다는 점을 감안할 때 「고등교육법」 제11조에 의한 등록금 인상률 제한을 포함한 등록금 책정 방식에 관한 규정은 당분간 유지하는 한편, 정부 재정에 의한 장학금 지원 확대를 통하여 등록금부담 실질 부담 경감을 위한 노력은 지속하는 것이 바람직함.

(2) 대학 자산운용 관련 제도 개선

① 수익용 기본재산의 수익률 제고

- 최근 대학의 수익용 기본재산 확대가 가능하도록 규제를 완화한 것이 실질적으로 대학 재정 확충에 도움을 주기 위해서는 대학 보유 수익용 기본재산의 구성을 토지와 같은 저수익 재산으로부터 보다 높은 수익을 발생시키는 재산으로 변경하는 노력이 필요함.
- 대학 보유 수익용 기본재산의 구성을 개선하게 유도하기 위한 정책방안으로 다음

과 같은 방향의 제도 변화를 고려할 수 있음.

- 첫째, 일정 수익률(예: 시중은행의 3년 만기 평균 정기예금이자율)에 미달하는 부분은 수익용 기본재산 확보율에서 제외하도록 관련 규정을 개정함.
- 대안으로는 수익용 기본재산으로부터의 수익률이 일정 수준 이하를 나타내는 유형의 수익용 기본재산은 일정한 기간을 두고 다른 유형의 수익용 기본재산으로 대체할 것을 의무화할 수 있을 것임.
 - * 예를 들어 과거 5개년 수익률 평균이 1%에 미달하는 유형에 대해 3년의 기간 내에 매도하고 다른 유형의 수익용 기본재산을 대체취득할 것을 요구
- 단 이 때 수익용 기본재산 매도에 따른 양도소득에 대해 법인세 감면을 가능하게 함으로써 자발적인 수익용 기본재산 구성 변화를 도모하도록 유인하는 것이 바람직할 것임.
 - * 따라서 교육당국은 이 점에 대해 과세당국과 협의할 필요가 있음.

② 대학 내 설치 가능한 업종 규제 완화

- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제90조는 원칙 불허, 일부 허용의 열거식 (Positive) 방식으로 대학 내 영위 가능한 업종을 규제하고 있으나 향후 원칙 허용, 일부 불허 방식의 규제(Negative 방식)로 전환하면서 대학에 대해 설치 가능한 편의시설에 대한 결정의 자율성을 부여하는 것이 바람직함.

③ 대학교지의 개발제한구역 지정 재고

- 교육당국은 대학교지의 개발제한구역 지정 현황에 관하여 전수조사한 후 개발제한 지역의 타당성에 대해 관련 기관과 협의하여 가능한 경우 지정 해제를 추진하는 것이 요구됨.

(3) 법인회계와 교비회계의 구분 완화

- 다른 나라에는 사례가 없고, 대학재정 운용의 합리성과 자율성을 제한하며, 대학 해외진출의 제약으로 작용하는 법인회계와 교비회계의 구분은 궁극적으로 철폐되어야 할 것임.
- 여기서 통합되어야 하는 법인회계는 대학운영과 관련된 법인의 각종 활동과 관련된 내역이며, 법인의 수익사업에 관한 회계는 여전히 별도회계로 경리해야 할 것

임.

- 그러나 이 구분을 철폐하는 경우 재단의 방만한 경영이나 비리 등으로 인해 발생한 손실을 교비로 메우는 부적절한 사례의 발생을 배제할 수 없다는 것이 문제를 어렵게 함.
- 동 구분의 폐지를 대학 재단 경영진에 대한 전문성 요건 강화와 사학비리를 감시할 수 있는 제도 확립과 연계하여 추진하는 대안도 고려할 수 있으나 여전히 제도 개혁의 부작용에 대한 우려 및 순편익에 대한 불확실성은 남아 있음.
- 따라서 법인회계와 교비회계의 구분 폐지는 장기 과제로 남기되, 동 구분으로 인해 발생하는 비합리적인 상황을 해소하는 방안이 현실적인 대안이라 생각할 수 있음.
 - 예를 들어 학교운영에 수반되는 비용 지출이나 해외에 캠퍼스를 설치하는 데 필요한 비용 지출 등은 법인회계뿐만 아니라 교비회계에서 지출할 수 있도록 관련 법령을 재정비
 - * 예를 들어 회계간 전용금지의 예외를 인정하고 있는 사립학교 제29조 제3항 및 관련 시행령의 개정을 고려할 수 있을 것임.

(4) 학교기업 활성화를 위한 규제 완화

- 학교기업의 활성화를 위해 관련 법규를 개정할 필요가 있음.
 - 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률, 이하 ‘산학협력법’」에 따라 산학협력단, 학교법인, 연구기관이 공동으로 기술지주회사의 설립이 가능한데, 기업이 주주로 참여할 수 있도록 개정할 필요가 있음.
 - 산학협력법 제36조 제1항을 개정해 산학협력단 단위가 아닌 지역별 컨소시엄 형태의 지역 학교기업 설립을 허용해야 함.

[산학협력법]

제36조(학교기업) ① 산학교육기관 또는 산학협력단은 학생과 교원의 현장실습교육과 연구에 활용하고, 산학교육기관에서 개발된 기술을 민간부문에 이전하여 사업화를 촉진하기 위하여 특정 학과 또는 교육과정과 연계하여 직접 물품의 제조·가공·수선·판매, 용역의 제공 등을 하는 부서(이하 “학교기업”이라 한다).

- 지역별 컨소시엄 형태의 학교기업 설립·운영을 허용하면 규모의 경제가 발생해 수익성을 확보할 수 있고, 기술지주회사의 주주로 기업의 참여를 허용하면 자본조달 및 기술협력을 강화할 수 있음.
 - 지역 내 산학협력단은 출자 금액에 따라 지분을 배정받고, 이익이 발생하면 해당 지분율에 따라 받은 배당금을 학교회계로 전입할 수 있음.
 - 지역 내 산학협력단이 협업하면 공동 기술 개발 등을 통해 연구 역량을 강화할 수 있고, 교육과정과 연계할 수 있어 학생의 역량을 제고할 수 있음.
 - 지역 내 기업이 기술지주회사에 주주로 참여할 수 있도록 허용하면 자본조달이 원활해져 규모의 경제가 발생할 수 있고, 지역기업과 대학 간 협력 강화로 기술 개발 촉진, 지역 인재 양성을 도모할 수 있음.

(5) 국제화 강화

① 외국 유학생 유치 확대

- 외국인 유학생 유치를 확대하기 위해 현재 교육부가 추진 중인 각종 규제 완화를 지속함.
 - 교육국제화인증제를 합리적으로 개편함.
 - 비자제도의 유연성을 제고함.
- 비자제도와 관련하여 졸업 후 취업비자제도 및 유학생 가족 동반비자제도의 도입을 고려할 수 있음
- 규제 완화와 함께 외국인 유학생 유치를 위해 다음과 같은 다양한 홍보 전략을 고려할 수 있음.
- 첫째, 유학생의 니즈에 맞는 한국어 커리큘럼의 개발
 - 유학생들의 경우 특히 유학 초기에 한국어 관련 다양한 어려움에 봉착할 가능성이 클 것이므로 이들의 한국어 능력을 개발하기 위한 체계적인 노력이 필요함.
 - 예를 들어 현지에서 한국어학당을 확대 운영하고 유학생 대상 한국에서 중점 한국어 교육 과정 운영을 지원함.
- 한국 대학들의 보다 적극적인 해외 홍보활동 전개

- 중점 국가에서 정부 주도의 한국 대학박람회 정기적으로 개최하여 한국의 대학 제도와 학교를 소개함.
- 이 때 지방대학들의 참여를 강화하기 위해 정부 차원에서 이들 대학에 대한 지원을 제공함.

○ 셋째, 선진국/개도국 대상 맞춤형 유학생 유치정책 개발

- 개도국과 선진국 출신 유학희망자들의 한국으로의 유학목적이 크게 다를 수 있음을 감안하여 이들의 수요에 맞는 맞춤형 유학생유치계획을 입안하여 실시함.

② 국내 대학의 해외진출 확대

- 현행 제도 하에 국내 대학이 외국에 분교를 설치하는 것은 법인 재정 여건이 허락하는 경우에 국한되므로 매우 제한적임.

- 따라서 현재 관계 법령에 그 근거가 마련되지 못한 해외캠퍼스 설립을 위한 근거 규정을 마련할 필요가 있음.

- 「고등교육법」 제4조에 학교를 국외로 위치 변경하는 것을 규정하는 별도의 항을 추가하고 「고등교육법 시행령」, 「대학설립운영규정」 등도 개정함.

(6) 사립대학 법인이사회의 책무성·투명성 강화

- 첫째, 현재 사립학교법에 거의 규정되어 있지 않은 임원의 책무에 관하여 보다 명시적인 규정을 도입할 필요가 있음.

- 상법 상 일반적으로 수용되고 있는 임원의 선관주의 의무와 제3자 배상책임 의무를 사립학교법 및 동법 시행령의 개정을 통해 대학 임원에게도 명시적으로 적용함.

- 둘째, 이사의 이사회 참석 및 의결 제척 사유에 대해 현행 사립학교법의 규정을 좀 더 명확하게 개정할 필요가 있음.

- 이사가 자신과 특별한 이해관계가 있는 사안에 대해서는 이사회에 의결은 물론 참석도 배제하도록 규정할 필요

- 셋째, 법인의 주요 사항에 관한 정보 공개 의무화

- 대학법인은 그 기본재산의 처분 (매도·증여·교환·용도변경하거나 담보로 제공 등 행위), 기부 등에 관한 정보를 그 사유가 발생한 일정 기간 내에 투명하게 공개하도록 함.
- 대학평의원회가 그 내용에 대해 추가적 정보 제공을 요청할 경우 이에 응하도록 함.

(7) 기타

- 교외 기숙사도 교내 기숙사와 마찬가지로 교육 목적으로 운영되므로 교육용 전기 요금을 적용하도록 관련 규정을 개정할 필요가 있음.
 - 이를 위해 「한국전력공사 기본공급약관」 제58조를 개정
- 학교 재정 수입 기회 확충을 위해 대학 건물에 대해 옥외 광고물 설치를 허용함.
 - 이를 위해 층수에 따른 옥외광고물 규제를 규정한 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 시행령」 제15조를 삭제 또는 개정
 - 또한 학교를 광고물 설치 금지 구역으로 지정하고 있는 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 시행령」 제24조를 개정

Ⅵ. 결론

1. 정책제언 요약

○ 대학재정 확충 및 효율화를 목적으로 앞에서 제시된 주요 정책제언을 영역별, 대상별, 추진주체별로 구분하여 정리하면 다음 표와 같음.

[표 Ⅵ-1] 대학재정 확충 및 효율화 목적

기본 방향	정책 방안 및 세부 정책	대상	추진 주체
대학 구조조정 촉진	-대학간 통폐합 및 자발적 폐쇄 촉진 * '대학구조조정에 관한 법률' 도입 * 대학 간 학부 단위 양도·양수 허용 * 국공립대학 통폐합 촉진을 위한 거버넌스 모델 제시	사립 공통 국공립	국회, 정부, 대학
	- 무전공 확대에 따른 경상비 지원 * 구조조정 경상비 지원사업 시행	사립	정부
	- 지역대학간 자원 공유 유도 * 지역대학간 교양교육, 시설물 등 공유 * 「학교복합시설법」 지원 대상을 대학까지 확대	공통	정부, 지자체, 대학
대학재정 지원 제도 개선	- 대학재정 확보제도의 개선 * 고등·평생교육지원특별회계의 설치 목적 명료화 * 특별회계의 지속가능성 확보를 위한 법적 기반 재정비 - 안정적인 재원 확보방안 * 중장기적으로 고등교육재정교부금법(가칭) 제정	공통	국회, 정부
	- 대학재정 배분 및 성과관리의 개선 * 대학 자율성 기반 일반재정지원사업 확대 * 대학별 자체 성과관리 강화 필수화	공통	정부, 대학
대학조세제도 개선	- 국세 분야 제도 개선 * 수익용 기본재산 대체취득에 따른 양도소득에 대한 법인세 감면 * 원천징수 대상 학교법인 예금이자 비과세 전환 * 사립대 교육용역에 대한 영세율 적용 * 대학 기숙사에 대한 부가가치세 면세	사립	정부
	- 지방세 분야 제도 개선 * 고유목적사업용 부동산에 대한 지방세 과세 규정 명확화 * 학교소유 교육용 부동산 비과세 원칙 확립 * 대학법인 수익용 기본토지에 대한 세부담 완화	사립	정부

	- 기타과세 분야 제도 개선 * 학교기업에 대한 감면 * 법정기부금의 손금 인정 한도 확대	사립	정부
대학 규제제도 개선	- 등록금규제 완화 * 국가장학금 II 유형 규정 개정	사립	정부
	- 대학 자산운용 관련 제도 개선 * 수익용 기본재산의 수익률 제고 * 대학 내 설치 가능한 업종 규제 완화 * 대학교지의 개발제한구역 지정 재고	사립, 공통	정부
	- 법인회계와 교비회계의 구분 완화 * 회계간 전용금지의 예외 확대	사립	정부
	- 학교기업 활성화를 위한 규제 완화 * 지역별 컨소시엄 형태의 학교기업 설립 허용 * 기술지주회사의 주주로 기업의 참여 허용	공통	정부, 기업, 대학
	- 국제화 강화 * 외국 유학생 유치 확대 * 국내 대학의 해외진출 확대	공통	정부
	- 사립대학 법인이사회의 책무성·투명성 강화	사립	정부

2. 향후 과제

- 본 연구의 시간적 제약 등으로 인해 충분히 연구되지 못한 부분이 많은데, 특히 다음과 같은 주제에 대해 추가적인 연구가 필요할 것임.
- 고등교육재정의 안정적 확보를 위한 법적·제도적 기반 구축 연구를 진행할 필요가 있음.
 - RISE체계 개편 이후 지방의 우수인재 양성과 지방 정주 여건 개선을 위하여 지방교육재정교부금을 대학재정으로 확대 운용하는 방안과, 그동안 국회에 지속적으로 논의되어온 (가칭)고등교육재정교부금제도의 설치 방안에 대해서 향후 추가적인 연구가 필요함.
- 국세분야 4개 개편안, 지방세분야 3개 개편안, 그리고 기타과세 분야 2개 개편안을 종합적으로 고려하여 빠른 시일 내에 추진할 부분과 중장기적으로 준비과정을

거쳐 추진할 부분을 구분할 필요가 있음.

- 단기과제로서는 (국세1) 수익용 기본재산 대체취득에 따른 양도소득에 대한 법인세 감면, (국세2) 원천징수 대상인 학교법인 예금이자 비과세 전환, (지방세1) 고유목적사업용 부동산에 대한 지방세 과세 규정 명확화, (기타과세1) 학교기업에 대한 과세 감면, (기타과세2) 법정기부금의 손금 인정 한도 확대를 고려할 수 있음.
- 중기과제로서 (국세4) 대학 기숙사에 대한 부가가치세 면세와 (지방세2) 학교소유 교육용 부동산 비과세 원칙 확립 과제가 포함됨.
- 장기과제로서 (국세3) 사립대 교육용역에 대한 영세율 적용과 (지방세3) 대학법인 수익용 기본토지에 대한 세부담 완화를 추진할 수 있음.

○ 특히 장기과제로 언급된 제도개편안은 조세법상 예외적인 경우이므로 그 필요성에 대한 국민적 공감대 형성과 함께 세밀한 제도설계가 필요한 부분이라고 판단됨.

- 교육용역에 대한 영세율 적용과 학교소유 부동산 비과세 원칙 확립은 전반적인 정부의 정책방향에 대한 예외적인 개편 요구이므로 후속 연구를 통해 주장의 근거와 제도 개편의 장단점들을 면밀히 분석하는 것이 선행되어야 할 것임.

○ 본 연구에서 대학 재정 확충 및 효율화를 위해 제시한 정책들은 교육정책당국이 독자적으로 추진할 수 있는 정책뿐만 아니라 국회와 타부처의 적극적인 협력이 필요한 정책이 많음.

○ 대학이 직면한 재정 문제가 국가의 장기발전을 위해 심각한 위협요인이 되고 있음을 인식하고 최선의 방안을 도입하기 위해 국회, 정부 부처 및 관련 기관들의 협력이 필요함.

○ 이러한 노력을 통해 본 연구가 제시한 정책들이 실현되는 경우 대학은 재정 확충과 효율화를 통해 교육의 질을 제고할 수 있을 것임.

참고문헌

- 財務省 (2022). 「文教・科学技術 (参考資料)」2022年 11月 14日
- 文部科学省 (2021). 大学ファンドの創設について.
- 文部科学省 (2023). 文部科学白書.
- 文部科学省 高等教育局 (2020). 国立大学の教育研究の評価について.
- 文部科学省(2020). 国立大学法人運営費交付金現況について.
- 文部科学省 高等教育局(2020). 国立大学の教育研究の評価について.
- 文部科学省(2020). 令和2年度予算(案)のポイント.
https://www.mext.go.jp/content/20191220-mxt_kaikesou01-100014477_01.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2021). 大学ファンドの創設について.
- 文部科学省(2021). 大学等の研究力強化に向けた取組について.
- 文部科学省(2021). 私立学校・学校法人データ集.
- 文部科学省(2021). 令和2年度地方教育費調査(令和元会計年度)確定値の公表. 日本: 文部科学省.
https://www.mext.go.jp/content/20211201-mxt_chousa01-000015855_1a.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2021). 令和3年度予算のポイント.
https://www.mext.go.jp/content/20201218-mxt_kaikesou01-000010167_1.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2022). 公立大学の財政.
- 文部科学省(2022). 令和3年度文部科学白書.
- 文部科学省(2022). 令和3年度地方教育費調査(令和2会計年度)調査結果の概要.
https://www.mext.go.jp/content/20221128-mxt_chousa01-000023432_3.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2022). 令和3年度地方教育費調査(令和2会計年度)確定値の公表.
https://www.mext.go.jp/content/20221128-mxt_chousa01-000023432_1.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2022). 令和4年度予算のポイント.
https://www.mext.go.jp/content/20211223-mxt_kouhou02-000017672_1.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2022). 諸外国教育統計(2022) 3-6-1.

- 文部科学省(2023). 令和5年度予算のポイント.
https://www.mext.go.jp/content/20230328-mxt_kouhou01-000024735_1.pdf(2023.4.21. 인출)
- 文部科学省(2023). 令和6年度予算のポイント.
- 日本私立学校振興・共済事業団(2018). 私立大学経常費補助金説明資料.
- 日本私立学校振興・共済事業団(2020). 今日の私学財政.
- 日本私立学校振興・共済事業団(2022). 私立大学等経常費補助金交付状況の概要.
- 日本学生支援機構(2019) 奨学事業に関する実態調査結果.
- 旺文社(2022). 2022年度大学の学費平均額.
- 旺文社(2023). 2023年度大学の学費平均額.
- 東京都教育委員会『東京都立学校の予算編成等に係る規定.』
https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/static/reiki_int/reiki_honbun/g170RG0002421.html. (최종 확인: 2023년10월16일)
- 東京都教育委員会『令和5年度の教育予算』
https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/administration/action_and_budget/budget.html#moku1. (최종 확인: 2023년 10월16일)
- 守口市生涯学習援助基金活動助成事業募集要項. <https://www.city.moriguchi.osaka.jp/material/files/group/65/R5boshuyoukou.pdf>(2023.5.7.인출)
- 株式会社エーフォース調査部門(2019). 社会人の学び直しの実態把握に関する調査研究調査報告書. https://www.mext.go.jp/content/20200701-mxt_chousa01_10000172_05.pdf(2023.4.28. 인출)
- 泉佐野市. 令和5年度泉佐野市資格取得支援助成事業(バウチャー事業). <https://www.city.izumisano.lg.jp/kakuka/seikatsu/shoko/menu/oshirase/1428992756777.html>(2023.5.7.검색)
- 厚生労働省. 教育訓練給付制度. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/kyouiku.html(2023.5.7.검색)
- Aarrevaara, T., Dobson, I., & Elander, C. (2009). Brave new world: Higher education reform in Finland. *Higher Education Management and Policy*, 21(2), 1-18.
- Arnold, E., Warta, K., Halme, K., Evers, G., van der Graaf, A., Haila, K., ... & Sutinen, L. (2022). *Evaluation of the Academy of Finland*.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163881/OKM_2022_7.pdf?sequence=1
- Cummings, K., Laderman, S., Lee, J., Tandberg, D., & Weeden, D. (2021). In

- investigating the impacts of state higher education appropriations and financial aid. SHEEO. https://sheeo.org/wp-content/uploads/2021/05/SHEEO_ImpactAppropriationsFinancialAid.pdf에서 인출.
- Chingos, M. M., & Baum, S. (2017). The federal-state higher education partnership: How states manage their roles. Urban Institute.
- De Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., ... & Vossensteyn, H. (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. *Center for Higher Education Policy Studies*.
- Eskola, A., Hundal, S., & Turpeinen, J. (2018). New developments in the funding model of Finnish universities of applied sciences—a critique. In 6th Higher Education Institutions Conference. 27–28 September 2018, Dubrovnik, *Croatia Quality & Governance in Higher Education: Opening New Frontiers*. Mate Ltd, Zagreb, Croatia.
- Finnish Government (2021). *Education Policy Report of the Finnish Government*. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163273>
- Haaga-Helia. (2022). Annual Report: Finance 2021. Haaga-Helia University of Applied Sciences. <https://www.haaga-helia.fi/en/annual-report-finance-2021>
- Hölttä, S. (1998). The funding of universities in Finland: Towards goal-oriented government steering. *European Journal of Education*, 33(1), 55–63.
- Hölttä, S. (1988) Recent changes in the Finnish higher education system. *European Journal of Education*, 23, 91–105.
- Hölttä, S., & Pullianinen, K (1991) Management change in Finnish universities—experiences of a pilot university. *Higher Education Management*, 3, 310–323.
- Kela (2022). Kela's financial aid for students. Statistical Information Service 13.12.2022. <https://tietotarjotin.fi/documents/20124/40408/kela-financial-aid-for-students-charts.pdf>
- Kohtamäki, V. (2019). Academic leadership and university reform-guided management changes in Finland. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 41(1), 70–85.
- Laurea University of Applied Sciences. (2022). Annual Report 2021. Laurea

- University of Applied Sciences.
https://www.laurea.fi/contentassets/d01e1b4950bf4bff8cc673b0a3f5fa92/laurea_annual-report_2021.pdf^[SEP]
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2017). Finnish Education in a Nutshell.
https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/finnish_education_in_a_nutshell.pdf
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2021). Education Policy Report of the Finnish Government. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-927-4>
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2022). Press Release (2022.2.10.).
<https://okm.fi/en/-/introduction-of-tuition-fees-did-not-halt-the-inter..of-higher-education-institutions-room-for-growth-in-tuition-fee-revenue>에서 2023년 9월 21일 인출.
- Ministry of Education and Culture, Finland. (2023a). Ministry of Education and Culture. <https://okm.fi/en/steering-financing-and-agreements>.
- Ministry of Education and Culture, Finland (2023b). Press Release (2022. 8.22).
<https://okm.fi/en/-/introduction-of-tuition-fees-did-not-halt-the-inter..of-higher-education-institutions-room-for-growth-in-tuition-fee-revenue>에서 2023년 9월 21일 인출.
- NCES(2022). Digest of Education Statistics.
- Nokkala, T., Välimaa, J. & Westerheijden, D. (2016). *Finland - University Mergers and Institutional Profiling*. Publications Office of the European Union. Luxembourg.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OECD]. (2022). Education at a Glance 2022: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3197152b-en.pdf?expires=1695988571&id=id&accname=guest&checksum=C1E91E2EA575899A175EAF94F6087273>
- Science Business (2022). *Finnish Universities Face Short-term Funding Gap before 2024 R&D Budget Increase*.
<https://sciencebusiness.net/news/finnish-universities-face-short-term-funding-gap-2024-rd-budget-increase>^[SEP]
- SRI International. (2012). States' Method of Funding Higher Education: Repo

- rt for the Nevada Legislature's Committee to Study the Funding of Higher Education. https://www.ibhe.org/fiscal/20180911_Meeting/revise-sri_report_states_methods_of_funding_higher_education.pdf에서 인출.
- State Higher Education Executive Officers Association(SHEEO). (2022). State higher education finance: FY 2022.
- UWN (2023). Unions object to 'contradictory' non-EU student fee hike. University World News. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20230907093703656>
- 국회의원서등용 (2023). 사립대학 재산현황 및 법인기여도 검토, 2023 국정감사 자료.
- 국회예산정책처(2023). 고등교육 재정지원 분석.
- 관계부처 합동 (2018.08.13.). 혁신성장 전략투자 방향.
- 교육부 보도자료 (2022.12.24.). 교육부 2023년 예산 및 기금 102조원 국회 확정: 고등·평생교육지원 특별회계 신설을 통한 고등교육재정 확충.
- 교육부 보도자료 (2023.08.29.). 2024년 교육부 예산안 95.6조원 편성.
- 교육부 (2023a). First mover, K-대학을 향한 담대한 혁신 「글로벌대학 30」 추진방안.
- 교육부 (2023b). 2023년 국립대학 육성사업 기본계획(수정안). 교육부 대학규제혁신국.
- 교육부 (2023c). 2023년 대학혁신지원사업(일반재정지원) 기본계획(수정안). 교육부 대학규제혁신국.
- 교육부 (2023d). 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 추진현황 및 향후 계획.
- 국회예산정책처 (2023). 고등교육 재정지원 분석.
- 김한수 (2022). “학령인구 감소가 대학 재정에 미치는 영향 : 경영성과 판단을 위한 재무지표와 모형을 중심으로”, *상업교육연구*, 36:2, 1-21.
- 남수경 (2022). 새정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제. *교육법학연구*, 34(2), 25-58.
- 남수경 (2023a). 고등교육재정지원정책의 이해: 변천과정, 현황과 쟁점, 향후 개선방향, 감사원 특강자료집(2023.05.04.).
- 남수경 (2023b). 한국의 최근 고등교육정책 변화: 대학-지방자치단체 협력강화. 문부과학성 고등교육국 강원대학교 협의회 발표자료집(2023.11.06.).

- 남수경·라시 아카시·신민종 (2023). 대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정배분에 대한 국제비교 연구: 미국과 핀란드의 사례를 중심으로. *교육재정경제연구*, 32(2), 79-112.
- 남수경·송기창·윤홍주·이희숙·김용태·원세림·최현정 (2023). 해외 교육재정 동향. 한국연구재단·강원대학교 교육연구소.
- 남수경·원세림·이희숙·김훈호·이호준 (2023). 고등교육재정 적정 규모의 추정 및 재정 지원 확충 방안. 한국연구재단·교육재정중점연구소
- 남수경·이희숙 (2023). OECD 국가별 고등교육 지원제도 비교 분석: 등록금 무상지원 국가를 중심으로. 한국장학재단.
- 남수경·김민희·김성식·박주병·이희숙 (2023). 대학혁신지원사업 성과관리 고도화 방안 연구. 한국연구재단.
- 대학교육연구소 (2023). 학생 수 감소와 사립대학 재정 건전화 방안 연구.
- 문태열·차성현 (2022). “반값등록금 정책에 따른 사립대학 재정 구조 변화 추이: 대학 규모별·지역별 계정과목의 구성비 변화”, *지방교육경영*, 25:3, 195-219.
- 오세혁(2022). “국립대학의 연합과 공유 촉진을 위한 모델 개발 및 제도” 한국연구재단 정책연구보고서.
- 원세림·남수경·이희숙 (2022). 범정부 고등교육 재정투자 방향 및 재정 확충 방안. *교육재정경제연구*, 31(3), 57-89.
- 원세림·남수경·쓰카다아야코·김보민 (2023). 일본 고등교육재정 지원 제도의 현황과 시사점. *비교교육연구*, 33(1), 81-107.
- 이영·이정미·남수경·김진영 (2023). 고등교육 재정지원 방향 및 분석·관리 체계화 방안 연구. 교육부.
- 최현정·남수경 (2023). IMD 세계경쟁력 분석의 기본 구조와 2023년 교육경쟁력. *교육 & 재정 웹진* 10월호.
- 한국대학교육협의회 (2023). 대학 규제개선 성과와 과제.
- 한국재정정보원 (2023). 2023 주요 재정통계.

〈첨부〉 고등교육 국제경쟁력 제고를 위한 프랑스의 고등교육기관 연계정책

1. 배경

- 유럽에서는 1987년부터 유럽공동체 내 교환학생 프로그램인 에라스무스 프로그램(Erasmus Program)이 시행되면서 대학의 국제경쟁력이 중요한 이슈로 부각되기 시작함.
- 1993년말 유럽연합(EU, European Union)이 출범하면서 고등교육체제 통합 정책이 본격적으로 시행됨에 따라 역내 대학 간 경쟁과 협력이 심화됨.
- 특히 1999년 볼로냐 프로그램의 출범으로 이러한 변화가 가속화됨.
 - 이는 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아 등 29개 유럽 국가들이 유럽 대학들의 국제 경쟁력을 높이고자 고등교육체제를 통일화하는 것을 골자로 하는 프로그램임.
 - 대학 학사, 석사, 박사 이수 연한의 통일, 유럽 차원의 대학인증시스템 도입 등이 주요 내용임.
- 유럽연합 내 학생 교류와 협력은 유럽학점이수시스템(ECTS, European Credit Transfer and Accumulation System)의 도입, 에라스무스+의 시행 등을 통하여 더욱 가속화됨.
 - ECTS는 역내 한 고등교육기관에서 이수한 학점을 다른 고등교육기관에서 인정함으로써 해외 체류와 동시에 학점 이수를 가능케 하는 것임.
 - 에라스무스+는 기존의 에라스무스 프로그램에 비해 장학금의 규모와 수혜 연령 층을 대폭 확대하여 2014년부터 시행되고 있는 EU의 국제교류 프로그램임
- 국제적 학생 이동의 증가로 EU 대학들은 치열한 유학생 유치경쟁에 나서게 되었고, 국제 경쟁력을 제고하기 위하여 각국은 고등교육 체제 개편에 착수함.
- 고등교육기관이 대부분 국공립으로 구성되어 있는 프랑스에서는 1990년대부터 정부 주도로 고등교육기관을 연계하는 체제 개편 정책이 추진됨.

2. 프랑스 고등교육체제의 전통적 특징

- 프랑스의 고등교육체제는 대부분 국립인 대학(université)과 그랑제콜(grandes écoles)의 이원화된 구조를 지니고 있음.
 - 학생은 바칼로레아라는 대학입학 자격시험을 통과하면 별도의 입학시험 없이 평준화되어 있는 국립대학에 지원 가능하고, 지원한 대학 중 하나에 배정됨.
 - 그랑제콜은 18세기말 프랑스혁명정부에 의해 엘리트양성을 위한 기관으로 출범한 기관임.
 - 그랑제콜에 입학하기 위해서는 대부분 고등학교에 마련된 준비과정에서 2년 더 수학한 후 입학시험을 통과해야 함.
 - * 그랑제콜 신입생은 대학 2년을 마친 것과 동등하게 인정되며 그랑제콜 시험에 실패하더라도 준비과정을 마쳤으면 대학 3학년에 입학 가능함.

- 국공립인 대학과 그랑제콜 외에 사립인 일부 카톨릭계 대학과 에콜들이 존재함
 - 전문학교인 사립 에콜들은 경영, 기술, 예술 등 광범위한 분야에 설립되어 있으며 별도의 입학절차를 통해 입학함.
 - * 사립 에콜들 가운데 그랑제콜로 인정받은 경우도 다수 있음.

- 한편 1968-1971년 개혁을 통해 프랑스 대학들은 다수의 소규모 대학들로 분할되었음.(1968년 12월 11일 법률: Loi Faure)
 - 예를 들어 파리대학은 파리1부터 파리13까지 13개 대학으로 분할됨.
 - 각각의 대학들은 특정 학문 분야를 중심으로 하면서 종합대학과 단과대학의 중간에 해당하는 성격을 지녔음.

- 프랑스에서 연구기관들과 고등교육기관 간 연계가 약했음.
 - 국립과학연구재단(CNRS, Centre National de Recherche Scientifique)이 국가 차원의 연구를 주관하는 구조로서 대학과의 연계가 약함.

- 이와 같이 대중교육과 엘리트교육의 분리, 종합대학의 부재, 고등교육과 연구의 약한 연계 등 상당히 독특한 구조의 프랑스 고등교육시스템은 유럽의 다른 나라와 상호 호환성이 약하고 국제적 고등교육기관 평가에서도 불리한 것으로 나타나면서 유럽내 대학간 협력과 경쟁이 심화되기 시작한 1990년대부터 고등교육체제 개편의 필요성이 더욱 크게 나타남.

3. 1990년대 이후 프랑스 고등교육기관간 연계 관련 정책의 역사⁶²⁾

- 1990년대 이후 프랑스 고등교육의 개혁은 위에서 언급한 프랑스 고등교육의 특성에 대한 개혁으로 이해할 수 있음.
 - 즉 대학과 그랑제콜간 연계 강화, 대학간 연계 내지 통폐합을 통한 대형화, 교육기관과 연구기관간 협력 강화 등이 주요 골자임.

- 1991년부터 고등교육기관과 연구기관이 각자 법적 독립성을 유지하면서도 상호협력하는 연합체로 기능하는 유럽대학 중심지(Pôles Universitaires Européens) 제도를 도입하였음.
 - 2006년까지 11개가 형성되었으나 이후 새로운 법률에 의해 도입된 연구 및 고등교육 중심지(Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur, 이하 'PRES')로 대체됨.

- 사르코지 정부(2007~2012년)
 - 2006년 4월 18일 법률 제2006-450에 따라 프랑스 및 유럽의 대학, 연구기관, 기업, 협회, 지방자치단체들이 PRES를 구성할 수 있게 됨.
 - PRES는 프랑스의 80여개 대학, 20여개 연구기관, 10여개 그랑제콜들을 보다 효과적으로 재조직화하여 유럽에서 프랑스의 고등교육 및 연구의 경쟁력 제고를 목표로 도입되었음.
 - PRES는 세 가지 상이한 법률적 성격 가운데 하나의 형태로 형성이 가능하였는데 참여하는 기관들은 각자 독립성은 유지한다는 공통점이 있음.
 - * EPCS (Etablissement public de coopération scientifique)이 가장 많은 형태로 대통령령(derét)으로 발효되고 회원기관과 준회원기관으로 구성되며, 회원기관으로 구성된 행정위원회(Conseil d'administration)가 행정의 책임을 지는 구조임.
 - * 그밖에 몇몇 사례가 있는 FCP (Fondation de coopération scientifique) 및 채택 사례가 없는 GIP (Groupement d'intérêt public)가 있음.
 - PRES에는 교육기관, 연구기관 모두 참여 가능, 국공립과 사립 모두 참여 가능, 프랑스나 유럽 기관 모두 참여 가능한 형태로 조직될 수 있음,
 - * 단 국립 과학, 문화, 내지 직업교육기관 (대학과 같은)이 최소 한 기관 포함되

62) 이하 내용은 오세혁(2022)에 많은 부분을 의존하였음을 밝힘.

어야 하는 제약은 있었음.

- * 기업이나 협회는 준회원(membre associé)으로 참여 가능
- 사르코지 정부에서 총 26개의 PRES가 형성됨.
- * 2007년 9개, 2008년 2개, 2009년 4개, 2010년 3개 등

○ 올랑드 정부(2012~2017년)

- 올랑드 정부는 대학 간 협력 및 재편을 통한 시너지 창출과 국제적으로 경쟁력 있는 대학의 탄생을 유도하기 위하여 2006년 4월 18일 법을 대체하는 「고등교육 및 연구에 관한 2013년 7월 22일 법률 제2013-660호(Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche)」를 제정함.
- 대학에 대해 지역내 대학들이 협력하여 통합(Fusion), 공동체(COMUE, Communautés d'Universités et Établissements), 협의체(Association) 중 하나를 선택하도록 요구하는 한편, 대학 재정지원 사업을 통해 결합도가 높은 대학에 가산점을 주는 방식으로 대학들이 자발적으로 통폐합 내지 연계에 나서도록 유도함
- 중간 정도의 결합인 공동체(COMUE) 형태를 선택하는 경우가 가장 많았음.
 - * 이는 과거의 PRES를 계승한 것으로 각 기관의 정체성을 유지하면서도 규모의 경제를 누리는 장점이 있음
 - * PRES는 기관들간의 연합에 불과하고 다양한 수준의 연합이 가능했던 반면 COMUE는 정형화된 틀을 공통적으로 지니고, 각각 법률적, 재정적 독립성이 더 높고, 동시에 의무준수 사항이 더 많다는 차이가 있음

○ 마크롱 정부(2017~2022년)

- 마크롱 정부는 올랑드 정부의 대학 연계 정책을 큰 틀에서 계승하면서도 일부 시범 사례의 실패나 국제경쟁력을 갖춘 그랑제콜의 참여가 저조한 이유로 대학 공동체(COMUE)가 가진 경직성을 지적하며 각종 장애요인을 완화하는 개혁을 추진함
- 「고등교육기관 및 연구기관의 새로운 형태의 협력, 재편, 통합에 관한 2018년 12월 12일 대통령령 제2018-1131호(Ordonnance n°2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche)」을 통해 2019년부터 시범 공공

기관(Etablissement public experimental, EPE)과 그보다 느슨한 지역협력협약(Conventions de coordination territoriale)이라는 유형을 도입

* EPE는 기존의 통합(Fusion)이나 대학공동체(COMUE)와 같이 독자적 법인격을 가진 연계 형태를 시범적으로 운영하는 것과 그보다 더 느슨한 단순 EPE를 포함함.

* 지역협력협약은 지역내 기관들간 시너지 창출을 목적으로 하는 단순 협약

- EPE의 경우 참여 기관이 2년간 시범 운영 후 계속 여부를 결정할 수 있도록 하는 한편, 기존 교육법에 의해 국립대학에 허용되지 않던 영리사업 허용, 총장의 자격이나 이사의 선임요건 완화, 교육단위 구성에 대한 규제 완화 등을 최장 10년간 허용함.

2013년 및 2018년 법률에 따른 프랑스 고등교육체제 개혁의 유형

- 협의회(Association)

* 각 기관이 법인격과 재정적 자율성을 유지한 채로 공동 프로젝트를 위하여 동등한 자격으로 참여하는 수평적 구조의 연계 모델

* 대학 통합이나 대학 공동체보다 느슨한 결합 유형으로 대학 통합처럼 기존 대학의 법적 독립성을 포기하지도, 대학공동체처럼 장기적으로도 통합을 지향하지도 않고 단순히 대학 간 연구 교육 협정을 체결하는 방식

- 공동체(COMUE)

* 참여하는 각 기관의 이사회와 별개로 전체 공동체를 관리하는 이사회, 총장, 교육연구위원회 등이 새로 구성되는 수직적 구조의 연계 모델

* 공동체 차원에서 학위 수여, 교육 및 연구 정책, 인사제도 운영 등에 관한 권한을 보유

- 통합(Fusion)

* 여러 고등교육기관이나 연구기관들이 하나의 단일한 기관으로 통합

- 시범 공공기관(EPE)

* 정부훈령에 의해 법적 지위 및 권한을 부여받아 기관의 경쟁력 제고를 목표로 교육법과 상이한 제도 운영이 허용(총장 자격 요건, 영리사업 운영 등)

* 참여 기관들은 단일 이사회를 지닌 통합 지배구조를 택할 수도 있고 (Fusion

expérimentale 또는 COMUE expérimentale 경우) 각각 독립된 법인의 지위를 유지한 채 참여할 수도 있고(단순 EPE 경우), 일부 기관들만 통합하고 나머지 기관들은 법인의 지위를 유지한 채 참여 가능

* 시범 공공기관에는 최장 10년의 시범 기간을 부여함으로써 만료 시점에 통합에 이르지 못하는 경우 참여 기관이 이전의 독립적인 지위의 대학으로 복귀할 수 있는 선택권을 보장함으로써 실패에 대한 부담 없이 참여할 수 있도록 유도

4. 대학간 통합 및 연계 사례

- 대학 공동체 사례 1: 그레노블 알프스 대학교(UGA)
 - 그레노블 알프스 대학교(Université Grenoble Alpes)는 프랑스 동남부 지역에 위치한 대학 연합으로서 2014년 결성되어 2016년 우수대학 인증사업 IDEX에 선정되고 2020년 상하이교통 대학교의 국제대학 랭킹에서 프랑스 지방대학으로는 처음으로 세계 100위권에 진입하는 등 지방의 대학 연합 중 가장 성공적인 사례로 평가됨.

- 대학 공동체 사례 2: 파리 과학인문학(PSL) 대학교(Université PSL)
 - 파리 과학인문학 대학교(Université Paris Sciences et Lettres)는 ULM 고등사범학교, 파리 9대학교 등을 중심으로 공공 연구기관 등이 참여하여 2010년 FCS 포맷의 PRES 로 출범하였다가 2012년 EPCS 포맷의 PRES를 거쳐 2015년 공동체(COMUE)로 발전되었고 다시 2019년 시범 공공기관(EPE) 성격의 공동체로 변화됨.
 - PSL 대학교는 현재 11개 참여기관의 독립성을 보장하면서도 동시에 상호 견제할 수 있는 수단을 가지고 있음.
 - * 각 참여기관이 의사결정 과정에서 거부권을 행사할 수 있음.
 - * 예산편성권과 집행권을 가지고 있지만, 개별 참여기관의 예산 편성 방향이나 사업 방향이 다른 참여기관이나 PSL의 이해에 반하거나, 갈등의 소지가 있다고 판단될 경우 PSL 대학교는 대화나 조정을 요구할 수 있고, 참여기관이 이를 무시하는 경우 해당 기관에 배분될 PSL 예산을 철회하거나 집행을 중단시킬 수 있음.

- 대학 통합 사례 1: 소르본 대학교(Sorbonne Université)
 - 기존의 파리 2대학교, 파리 4대학교와 파리 6대학교는 사르코지 정부 시기에 2010년 PRES를 결성함.
 - 2015년 올랑드 정부 시기에는 파리 2대학교를 제외한 나머지 대학들이 COMUE로 전환되었고, 이후 지속적인 통합 논의를 거쳐 마크롱 정부 시기인 2018년 1월 두 대학이 통합하여 소르본 대학교(Sorbonne Université)로 출범함.
 - 인문학 중심의 파리 4대학교와 자연과학, 의대 중심인 파리 6대학교의 통합은 상호보완적 측면이 크기 때문에 순조롭게 진행될 수 있었고 통합 이후 우수대학 인증사업인 IDEX에 선정되는 성과도 거둠.

- 대학 통합 사례 2: 파리-시테 대학교
 - 파리 3대학교, 5대학교, 7대학교가 2010년 PRES를 형성하였으며 2015년부터는 Université Sorbonne Paris Cité라는 이름의 COMUE로 전환하였음.
 - 2019년 파리 5대학교와 파리 7대학교가 파리 지구물리연구소(IPGP: Institut de physique du globe de Paris)와 통합하여 파리 대학교(Université de Paris)로 재출범함. (EPE 형태임)
 - 다만 2021년 12월 20일 프랑스 최고행정법원인 국사원(Conseil d'Etat)에서 파리 대학교라는 교명이 사회적 혼란을 일으킬 수 있다는 이유로 교명 변경을 판결함에 따라 파리-시테 대학교(Université Paris Cité)로 개명함.

- 대학 통합 사례3 및 협의체 사례: 엑스 마르세이유 대학교
 - 2007년 엑스 마르세이유(Aix Marseille) 1, 2, 3대학교가 PRES를 결성하였으며, 2012년 엑스 마르세이유 대학교(AMU)로 통합되었음.
 - 2016년에는 아비뇽 대학교, 툴롱 대학교, l'Ecole centrale de Marseille et l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence이 엑스 마르세이유 대학교와 협의체(Association)를 형성함.
 - 최근 엑스 마르세이유 대학교는 스트라스부르 대학교 및 보르도 대학교와 통합하여 이른바 거대 대학교(super-université)'로의 변화를 추진 중임.

- 대학 공동체 사례3 및 통합 사례3: 릴 대학교 및 릴 노르 드 프랑스
 - 릴(Lille) 1, 2, 3 대학교, 아르투아 대학교(Université d'Artois), 리토랄 대학교(Université du Littoral) 발랑시엔 대학교(Université de Valenciennes), Ecole centrale de Lille, Ecole des mines de Douai 등 6개 대학과 2개 그

- 랑제꼴이 PRES를 결성하였으며 2015년에는 릴 노르 드 프랑스(Lille Nord de France)라는 COMUE로 발전함
- 2017년에는 릴의 3대 대학이 릴 대학교(Université de Lille)로 통합하고 2022년에는 EPE로 변함

5. 국제화

- 고등교육기관과 연구기관 간 통합과 연계 촉진은 고등교육기관의 국제적 평판과 평가 등급을 제고하여 외국 학생 유치에 긍정적 영향을 미칠 것임.
- 프랑스에서는 이 이외에도 다음과 같은 정책적 지원을 통해 국제화를 촉진함.
- 플랑 캉퀴스(Plan Campus)
 - 프랑스 대학교를 여러 단과 대학이 서로 연결되고 한 장소에 집중되어 있는 거대한 대학 단지인 미국식 캠퍼스 방식으로 전환하려는 시도임.
 - “가장 우수한 연구자와 학생들이 프랑스로 유치하기 위한 우수한 캠퍼스” 조성에 재정 지원하는 것으로 2008년부터 시행함.
- 영어교육 확대
 - 2013년 Loi Fioraso는 법적으로 프랑스어 수업만을 고집하던 프랑스 대학에서 외국인 학생들의 유치를 위해 외국어 수업을 허용하기로 결정함.
- 한편 대학 차원에서 국제화 촉진을 위한 노력의 사례는 다음과 같음.

1) Sorbonne Université

- 소르본 대학교의 국제화를 위한 활동은 다음과 같음.
 - 국제 전략의 실행: 소르본 대학교의 국제개발처(DDI)는 대학의 국제 전략을 실행하며, 유럽 및 전 세계에서 전략적 파트너십을 개발함.
 - 학생 교류 프로그램 시행: 학생들이 다른 국가의 대학과 교류할 수 있도록 해외 파트너 대학들과 다양한 교류 프로그램을 시행함.
 - 해외 캠퍼스 운영: 아부다비 소르본 대학교 및 중국 인민 대학교에 있는 불중 연구소 운영 등 해외 캠퍼스를 운영함.

- 새로운 교육 및 연구 프로젝트 개발: DDI는 새로운 교육 및 연구 프로젝트를 개발하고 창출하는데 도움을 줌.
- 영어로 진행되는 석사과정 운영
- 국제 커뮤니케이션: DDI는 국제 뉴스레터를 발행하여 소르본 대학교의 국제 활동에 대한 정보를 제공함.

2) Université de Lille

- 파리에서 북쪽으로 벨기에 국경지대에 위치한 릴 대학교는 북서유럽 중심대학을 비전으로 삼아 국제화에 적극적으로 임하고 있음.
 - 2023년 8월 현재 115개국 출신 9,900명의 해외학생을 보유하고, 해외 1,000개 기관과 파트너십 체결, 2,000명의 재학생이 국제교류 프로그램 수혜를 받고 있음.
- 릴 대학교의 국제화를 위한 활동은 다음과 같음.
 - 벨기에의 겐트 대학교, 루벵 대학교 및 영국의 켄트 대학교 등과 연구교류, 학생교유를 위한 4자협약 체결
 - 기타 다양한 대학간 네트워크에 참여하여 연구 및 교육 교류
 - 해외로부터 오는 유학생들에 대한 정보 제공 서비스
 - 영어로 진행되는 다양한 교육 프로그램 제공