

고등교육재정교부금법,  
이제는 제정할 때가 되었다

- ◆ 일시 : 2009. 5. 8(금) 오전 10시
- ◆ 장소: 국회 의원회관 1층 소회의실

심포지엄 개요

- ◇ 인사말  
임해규(국회의원)  
이원희(한국교원단체총연합회장)  
손병두(한국대학교육협의회장)  
김정길(한국전문대학교육협의회장)
- ◇ 주제발표 및 토론  
사회 : 조동섭(경인교대 교수)  
  
• 주제발표  
송기창 (숙명여자대학교 교수)  
『고등교육재정교부금법, 이제는 제정할 때가 되었다』  
  
• 토론  
김병주 (한국대학교육협의회 고등교육연구소)  
노종희 (한국교총 고등교육정책 특별위원회)  
이일용 (한국고등교육정책학회)  
김명수 (한국교원대학교)  
김관복 (교과부 대학지원관)
- ◇ 종합토론

**[식순]**

사회 : 조동섭 (경인교대 교수)

구 분	시 간	진 행 내 용
등 록	09:30~10:00 (‘30)	◦ 등록 및 접수
개 회 국민의례	10:00~10:05 (‘05)	◦ 개회 · 국민의례
인사말	10:05~10:15 (‘10)	◦ 인사말씀 - 국회의원 임해규 - 한국교원단체총연합회 회장 이원희 - 한국대학교육협의회 회장 손병두 - 한국전문대학교육협의회장 김정길
축 사	10:15~10:30 (‘15)	◦ 축사
발표자 소개	10:30~10:31 (‘01)	
주제발표	10:31~10:45 (‘15)	◦ 송기창 교수(숙명여자대학교) - 고등교육재정교부금법, 이제는 제정할 때가 되었다.
토 론	10:45~11:30 (‘45)	◦ 토론자 - 김병주 소장 (한국대학교육협의회 고등교육연구소) - 노종희 교수 (한국교통고등교육정책 특별위원회) - 이일용 교수 (한국고등교육정책학회) - 김명수 교수 (한국교원대학교) - 김관복 국장 (교육과학기술부 대학지원관)
자유토론	11:30~11:45	
종합정리	11:45~11:50	
폐 회	11:50	

**목 차**

인 사 말 .....2

주 제 발 표 .....4

송기창(숙명여자대학교)

고등교육재정교부금법, 이제는 제정할 때가 되었다.

토 론 문 .....42

김병주(한국대학교육협의회 고등교육연구소).....43

노종희(한국교통고등교육정책 특별위원회).....54

이일용(한국고등교육정책학회).....60

김명수(한국교원대학교).....70

김관복(교과부 대학지원관).....77

## 인사말

국회의원 임해규  
(한나라당 부천원미갑)

안녕하세요? 국회의원 임해규입니다.

먼저 오늘 ‘고등교육재정교부금법’ 제정을 위한 공청회에 참석하신 여러분, 그리고 주제발표를 해주시는 송기창 교수님을 비롯한 토론자들에게 감사의 말씀드립니다. 또한 이번 공청회를 함께 준비해 주신 한국교원단체총연합회 이원희 회장님, 한국대학교육협의회 손병두 회장님, 한국전문대학교육협의회 김정길 회장님을 비롯한 직원 여러분께 감사의 인사드립니다.

오늘 이 공청회는 ‘고등교육재정교부금법’의 제정을 통해서 고등교육에 대한 정부 지원을 확대하고자 마련되었습니다. 물론 초·중등교육에 대한 정부의 재정투자 역시 단계적으로 확대해야 할 필요가 있습니다. 과밀학급 문제를 해소하고 교육환경도 선진화하기 위해서는 여전히 초·중등교육에 대한 정부 지원 확대가 필요합니다. 그러나 상대적으로 고등교육에 대한 정부의 지원은 OECD 국가에 비해서 매우 부족합니다. 2005년 기준으로 고등교육 단계에서 우리나라의 정부부담 공교육비 비중은 24.3%인데 반해, OECD 평균은 73.1%입니다. 고등교육에 대한 사부담을 원칙으로 하는 미국도 34.7%인 점을 감안하면 우리의 고등교육에 대한 정부부담이 부족함을 알 수 있습니다. 이제 고등교육에 대한 정부 지원을 확대해야 할 때가 되었습니다.

2008년 현재 고등학교에서 고등교육기관으로의 진학률이 83.8%에 이르

고 있습니다. 이제 우리나라에서 고등교육은 보편교육이 되었다고 볼 수 있습니다. 따라서 초·중등교육과 같이 공부담의 확대가 필요한 시점이 되었습니다.

또한 현재 고등교육재정을 사부담에 의존하다보니 고등교육의 질을 확보하는 데 어려움이 있고, 필요한 재원을 학생의 대학등록금에 의존하다 보니 학생, 학부모의 부담은 늘어가고 있는 상황입니다. 이러한 문제해결을 위해서는 고등교육에 대한 정부 지원이 반드시 확대되어야 합니다.

이러한 시점에 ‘고등교육재정교부금법’ 입법 공청회를 통하여 국·공립 및 사립 고등교육기관에 재원을 효율적으로 배분하고 고등교육의 질을 제고함과 더불어 대학등록금 부담을 완화할 수 있는 방안을 모색하고자 합니다.

이번 공청회를 통해서 고등교육재정교부금법에 대한 여러 전문가들의 좋은 의견을 들을 수 있는 기회를 가지게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 부디 오늘 이 자리를 통해 좋은 고등교육재정교부금법안이 마련되어 우리나라 고등교육 발전이 이루어지기를 희망합니다.

## 주제발표

고등교육재정교부금법안 발의를 위한 공청회

### 고등교육재정교부금법, 이제는 제정할 때가 되었다.

송기창  
숙명여자대학교 교수

### 고등교육재정교부금법, 이제는 제정할 때가 되었다

송기창 교수  
(숙명여자대학교)

#### I. 서론

- 1948년 제정된 「제헌헌법」 제16조는 “모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다”고 규정함으로써 초등무상의 무교육제도가 도입되었고, 이를 뒷받침하기 위해 초등교원봉급 국고보조제도가 도입됨.
  - 초등교원봉급 국고보조제도 만으로 무상의무교육 지원이 어렵게 되자 1958년 8월 「교육세법」이 제정되고, 같은 해 12월 「의무교육재정교부금법」이 제정되었고, 1961년 말 「교육세법」이 폐지되고 세원은 의무교육재정교부금으로 흡수됨.
- 중등교육인구의 확대에 따라 중등교육에 대한 국고지원의 필요성이 제기되어 1963년 말 「지방교육교부세법」이 제정됨.
- 1969년 중학교무시험진학제도가 시행되면서 중학교 학생 수가 증가하여 중등교육재원 수요가 늘어나자 이를 지원할 목적으로 1971년 말 「의무교육재정교부금법」과 「지방교육교부세법」을 통합하여 「지방교육재정교부금법」이 제정됨.
- 1972년 경제논리에 의해 강제된 '8.3조치'에 따라 지방교육재정교부금 법정교부율이 10년 동안 정지되어 교육환경이 악화되자 지방교육재정교부금제도 만으로 교육환경을 회복할 수 없어 1981년 말 「교육세법」이 다시 제정됨.
  - 1971년 말의 「지방교육재정교부금법」 제정은 적절한 시기에 이뤄

졌으나, 경제논리에 의한 8.3조치는 「지방교육재정교부금법」을 무력화시킴으로써 교육환경의 황폐화를 초래함.

- 10년간의 공백기를 회복하기 위하여 한시세로 교육세를 신설했고, 교육세 정수시한의 연장과 영구세화 등을 통해 대응했으나, 보통교육인구 증가에 따른 지방교육재정수요를 충당하는 데도 역부족이었음.
- 1980년대와 1990년대의 보통교육 황폐화를 초래한 단초는 8.3조치였음. 즉, 늘어나는 교육재정수요에 적절히 대응하지 못함으로써 과밀학급과 과대학교로 대표되는 각종 교육문제를 양산함.
- 보통교육(유·초·중·고·특) 인구는 1986년 10,196,550명을 정점으로 계속 줄어들고 있으며, 2008년에는 8,179,037명으로 줄어든 상태임. 반면, 고등교육(대학·대학원·교육대학·산업대학·전문대학) 인구는 계속 늘어나 2002년 이후 7년째 354만 명에서 357만 명 사이를 움직이고 있음(2008년 3,561,400명).
- 보통교육 인구의 감소와 고등교육인구의 증가는 국가의 교육재정 지원 대상이 보통교육에서 고등교육으로 이동해야 할 때가 되었음을 의미함.
- 대학교육 투자수익률이 고등학교교육 투자수익률보다 높게 나타나기 시작한 것은 1977년(배종근, 1978)으로, 이론적으로는 1977년 이후 국가교육재원을 고등학교보다 수익률이 높은 대학에 투자해야 했음.
- 고등학교 교육의 질은 대학교육의 질과 직결되는 상황에서 수익률 차이가 나타나는 즉시 투자 대상을 고등학교에서 대학으로 전환할 수는 없었으나, 고등학교 교육의 질적 지표가 대학보다 양호해진 상황<sup>1)</sup>에서는 국가의 중점 투자대상을 고등학교에서 대학으로 전환할 필요가 있음.
- 투자대상 전환이 늦어지면 우수한 학생이 대학에 들어가서 대학을

나올 때는 오히려 질이 낮아진다는 비판을 면하기 어려울 것임.

- 국가의 교육재원 중점 투자 대상을 보통교육에서 고등교육으로 전환하기 위해서는 고등교육재원의 총량규모를 확대하고 재원을 보다 안정적으로 확보하는 제도적 장치가 필요함.
- 국가의 교육재원 중점 투자 대상을 보통교육에서 고등교육으로 전환한다고 해서 보통교육재원을 삭감하여 고등교육재원을 늘리자는 주장이 아님. 내국세 증가에 따라 매년 재원규모가 늘어나는 구조인 지방교육재정교부금제도를 유지하되, 국가 교육재원을 늘릴 여지가 있을 경우 늘어나는 부분을 고등교육 쪽에 우선 투자하자는 의미임.
- 보통교육재원의 규모 확대와 안정적 확보에 기여한 제도적 장치로는 지방교육재정교부금제도와 교육세제도를 들 수 있음. 마찬가지로 고등교육재원의 규모 확대와 안정적 확보를 위해서는 고등교육재정교부금제도와 고등교육세제도를 도입할 필요가 있음.
- 고등교육재정교부금제도를 도입해야 한다는 주장은 2000년에 처음 제기되어(송기창, 2000), 2002년 대통령 자문 교육인적자원정책위원회가 마련한 대통령 보고서에 포함되었고(대통령 자문 교육인적자원정책위원회, 2002), 2003년 교육인적자원부 정책연구(나성린 외, 2003)를 거쳐, 2004년에는 박찬석 의원 등이 고등교육재정교부금법안을 발의한 바 있음.
- 이하에서 고등교육재정의 현황과 과제를 살펴본 후, 고등교육재정교부금제도 도입의 의의를 설명하고, 고등교육재정교부금법 제정의 필요성과 기대효과 등을 제시한 후, 고등교육재정교부금법 제정안을 제안하고자 함.

1) 2005년 통계 기준으로, 고등학생 1인당 교육비는 경우 OECD국가 평균에 92.8%까지 근접하고 있으나, 고등교육기관 학생 1인당 교육비는 OECD 국가 평균의 66.1%에 불과함(OECD, 2008).

## II. 고등교육재정의 현황과 과제

### 1. 고등교육재정 현황

#### 가. 고등교육재원의 정부부담 현황

- 2005년에 OECD 국가들은 평균적으로 GDP의 1.1% 정도를 고등교육 비로 정부가 부담했으나, 한국은 0.6%에 불과했음.

<표 4> GDP 대비 교육단계별 교육비 구성

(단위: %)

발표 년도	기준 년도	구 분 국가	전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
			정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계
04	2001	한 국	4.8	3.4	8.2	3.5	1.0	4.6	0.4	2.3	2.7
		OECD 평균	5.0	0.7	5.6	3.5	0.3	3.8	1.0	0.3	1.4
05	2002	한 국	4.2	2.9	7.1	3.3	0.9	4.1	0.3	1.9	2.2
		OECD 평균	5.1	0.7	5.8	3.6	0.3	3.8	1.1	0.3	1.4
06	2003	한 국	4.6	2.9	7.5	3.5	0.9	4.4	0.6	2.0	2.6
		OECD 평균	5.2	0.7	5.9	3.6	0.3	3.9	1.1	0.4	1.4
07	2004	한 국	4.4	2.8	7.2	3.5	0.9	4.4	0.5	1.8	2.3
		OECD 평균	5.0	0.7	5.7	3.6	0.3	3.8	1.0	0.4	1.4
08	2005	한 국	4.3	2.9	7.2	3.4	0.9	4.3	0.6	1.8	2.4
		OECD 평균	5.0	0.8	5.8	3.5	0.3	3.8	1.1	0.4	1.5

자료: OECD, Education at a Glance, 각년도.

- 2008년에 고등교육예산규모가 대폭 증가했음에도 불구하고 교육과 학기술투자의 고등교육예산은 약 4조 5,634억원(HRD 예산 일부 포

함) 규모로서 국내총생산 1,023.9조원의 약 0.45%임.

- 이는 OECD 평균인 1.1%의 절반에도 미치지 못하는 수준임.
- 고등교육예산 가운데 국립대 인건비·운영비·시설비와 학자금·연구 기금 등 경직성 사업비를 제외하면 고등교육재정사업 관련 예산 은 고등교육예산의 32.8%인 1조 4,960억 원 정도임.
- 한국의 고등교육비의 공공부담비율은 25%로서 OECD 국가 평균 (73%)의 1/3에 불과함.
- 공공부담비율은 낮지만, 민간부담분을 합하면 GDP 대비 2.4%로서 OECD 평균을 상회하며, 국민 1인당 GDP 수준에 비추어 학생 1인 당 교육비 수준은 낮지 않다는 주장도 있으나, 교육의 질이 국민 1인당 GDP 수준에 따라 달라지는 것이 아니라면, 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육비 비교는 무의미함.
- 미국과 비교할 때 학생 1인당 고등교육비는 31.2%에 불과하며, OECD 평균과 비교할 때 66.1%에 불과함.
- 학생 1인당 교육비의 절대수준이 다른 나라에 비해 현저히 낮다면 고등교육의 질적 수준을 높여 대외경쟁력을 확보할 가능성은 거의 없다는 의미이므로, 고등교육의 질적 수준을 높여 국가의 대외경쟁력을 제고하는 데 관심이 있다면, 학생 1인당 교육비는 절대수준으로 비교하는 것이 타당함.

<표 5> OECD 국가의 학교급별 학생 1인당 교육비(2005)

(단위 : US \$, PPP)

국가 구분	유치원	초등 학교	중등학교		계	고등교육기관			총계
			중학교	고등 학교		전문 대학	대학	계	
Korea	2,426	4,691	5,661	7,765	6,645	3,811	9,938	7,606	6,212
United States	8,301	9,156	9,899	10,969	10,390	-	-	24,370	12,788
OECD 평균	4,888	6,252	7,437	8,366	7,804	-	-	11,512	7,527
Korea/ USA(%)	29.2	51.2	57.2	70.8	64.0	-	-	31.2	48.6
Korea/ OECD(%)	49.6	75.0	76.1	92.8	85.1	-	-	66.1	82.5

자료 : OECD(2008). Education at a Glance.

#### 나. 고등교육기관의 등록금 의존도 현황

- 고등교육기관의 세입 현황을 보면, 등록금 의존도(2007)는 국·사립 51.8%(국·공립 29.7%, 사립 57.2%)이며, 국고보조금 수입은 15.8%(국립 47.2%, 사립 8.0%)임.
- 운영수입을 기준으로 등록금 의존도를 산출하면, 사립대학은 77.0%, 사립 전문대학은 91.1%에 달함(2007년 기준).
- 사립대학의 전입금 수입은 5.5%이며, 국·사립의 기부금 수입은 3.1%(국립 4.6%, 사립 3.1%)임.
- 2006년 미국 대학의 등록금 의존도는 공립 18.1%, 사립 34.1%이며, 2005년 영국 대학의 등록금 의존도는 24.1%였음.

<표 6> 국·사립 고등교육기관 수입 현황(2007년 결산)

(단위 : 억원)

구분	등록금 수입	국고보조금	전입금	기부금	이월금	자산 및 부채주입	기타	계
국립대학 비율(%)	15,498 29.7	24,669 47.2	- 0.0	2,426 4.6	2,279 4.4	- 0.0	7,350 14.1	52,222 100.0
사립대학 비율(%)	120,970 57.2	17,015 8.0	11,537 5.5	5,628 2.7	20,769 9.8	16,340 7.7	19,152 9.1	211,411 100.0
계 비율(%)	136,468 51.8	41,684 15.8	11,537 4.4	8,054 3.1	23,048 8.7	16,340 6.2	26,502 10.1	263,633 100.0

주 : 교비회계와 산학협력단회계를 합한 금액임.

자료 : 한국사학진흥재단, 2007년 사립대학 결산자료; 한국사학진흥재단, 2007년 사립전문대학 결산자료; 한국사학진흥재단, 2007년 산학협력단 결산자료; 교육과학기술부, 2007년 국립대학 결산자료.

- 고등교육기관 세입을 과도하게 등록금에 의존함으로써 매년 물가인상률의 2~4배 수준을 상회하는 등록금 인상을 해왔고, 이에 따라 등록금 인상을 둘러싼 갈등이 사회적 문제로 인식되고 있음.

<표 7> 국립대학과 사립대학의 학생 1인당 평균 등록금 증가 추이

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
국립 대	등록금(천원)	2,471	2,654	2,903	3,115	3,426	3,837	4,169
	인상률(%)	7.5	7.5	9.5	7.3	10.1	10.3	8.7
사립 대	등록금(천원)	5,109	5,452	5,776	6,068	6,472	6,916	7,380
	인상률(%)	6.9	6.7	5.9	5.1	6.6	6.6	6.7
물가상승률(%)		2.8	3.4	3.6	2.8	2.2	2.5	4.7
물가상승률 대비 인상률 배율	국립대	2.7	2.2	2.6	2.6	4.6	4.1	1.9
	사립대	2.5	2.0	1.6	1.8	3.0	2.6	1.4

자료 : 한국사학진흥재단 회계정보시스템 및 통계청 통계자료

- 기부금 수입이 외국대학에 비해 저조하고, 사립대학의 법인 전입금

이 법정 기준에 미치지 못하고 있음.

- 사립대학의 경우 법인전입금 수입과 국고보조금 수입을 합한 비율이 13.5%에 불과하나, 국립대학의 경우 국고보조금 수입 비율이 47.2%에 달함.
- 사립의 법인전입금 및 국고보조금 비율과 국립의 국고보조금 비율의 차이인 33.7%가 등록금 의존도의 차이(27.5%)를 결정하는 주요 인입.

#### 다. 고등교육기관의 세출 구조

- 고등교육기관의 세출 결산(2007)을 보면, 인건비가 31.5%(국립 34.3%, 사립 30.8%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 운영비가 25.5%를 차지하고 있음.
- 산학협력단 및 기타회계를 제외할 경우, 인건비 비중은 38.4%임.
- 산학협력단 회계와 기타 회계의 경비(대부분 연구비)는 17.9%를 차지하고 있으며, 시설비는 10.7%임.

<표 8> 국·사립 고등교육기관 지출 결산(2007년)

(단위 : 억원)

구분	인건비	운영비	시설비	기타경비	이월금	산학 및 기타회계	계
국립	17,888	14,454	2,725	1,218	1,797	14,140	52,222
비율(%)	34.3	27.7	5.2	2.3	3.4	27.1	100.0
사립	65,151	52,772	25,584	19,344	15,394	33,166	211,411
비율(%)	30.8	25.0	12.1	9.1	7.3	15.7	100.0
계	83,039	67,226	28,309	20,562	17,191	47,306	263,633
비율(%)	31.5	25.5	10.7	7.8	6.5	17.9	100.0

자료 : 한국사학진흥재단, 2007년 사립대학 결산자료; 2007년 사립전문대학 결산자료; 2007년 산학협력단 결산자료; 교육과학기술부, 2007년 국립대학 결산자료.

- 학생 1인당 기능별 고등교육비를 OECD 국가와 비교할 경우, 고등교육활동 자체에 투입하는 학생 1인당 경비는 \$6,674로 OECD 국가 평균의 82.4%이나, R&D 투자는 \$999로 29.5%에 불과한 실정임.
- 학생 1인당 성질별 고등교육비를 OECD 국가와 비교할 경우, 우리나라 고등교육기관의 경상비 비중은 85.7%, 자본적 경비의 비중은 14.3%인 반면, OECD 국가 평균 경상비 비중은 90.4%이며, 자본적 경비의 비중은 9.5%임.
- OECD 국가의 경우 장기간의 교육 투자를 통해 기본적인 교육인프라가 갖춰져 있어서 교육비의 대부분이 교육활동에 직접 투입되고 있음.
- 우리나라 고등교육기관의 경우 인건비 비중은 42.1%로서 OECD 국가 평균 61.5%에 19.4%p나 낮음. 교원의 보수수준이 낮은 데 원인이 있다기보다는 교원 1인당 학생 수 과다에 원인이 있는 것으로 보임.

<표 9> 학생 1인당 기능별·성질별 고등교육비 비교(2005)

국가별	기능별(US \$, PPP)				성질별(%)					
	교육	기타	R&D	계	경상비			자본적		
					인건비		기타			
	교원	직원	소계	경상비	계	경비				
한국	6,574	33	999	7,606	30.3	13.4	43.6	42.1	85.7	14.3
OECD 평균	7,976	502	3,391	11,512	39.3	22.0	61.5	28.9	90.4	9.5
한국/OECD (%)	82.4	6.6	29.5	66.1	77.1	60.9	70.9	145.7	94.8	150.5

자료 : OECD(2008). Education at a Glance.

#### 라. 정부의 교육재원 배분 구조

- 고등교육재원 규모가 늘어나기 시작한 1995년 이후를 비교할 경우, 1995년 고등교육부문 예산 대비 유·초·중등교육부문 예산 비율은



7.73배였으나, 2007년에는 7.27배로 약간 낮아짐.

- 그러나 고등교육기관 학생 수 대비 유·초·중등학교 학생 수 비율은 3.91배에서 2.33배로 크게 낮아졌음.
- 고등교육기관 대비 유·초·중등학교 학생 1인당 교육예산 비율을 보면, 1995년 1.98배였으나, 2007년에는 3.12배로 크게 확대되었음.

<표 10> 유·초·중등분과 고등교육분과의 교육예산 변화 추이

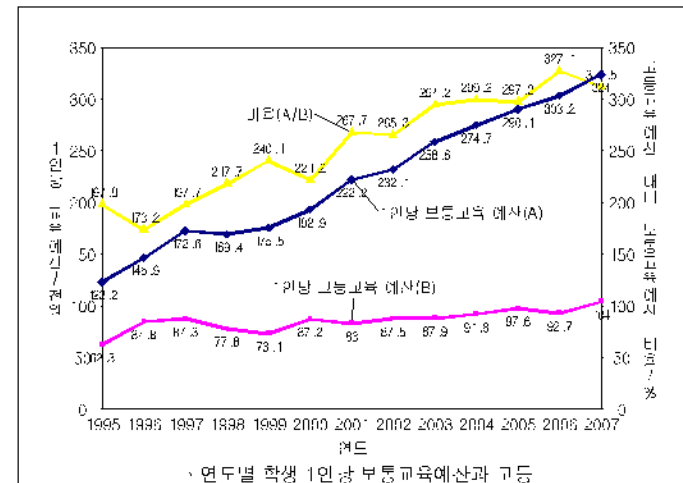
연도	교육예산 규모(억원)			학생수(명)			1인당 교육 예산(천원)		
	유·초·중등분과(A)	고등교육분과(B)	비율(A/B)	유·초·중등(C)	고등교육(D)	비율(C/D)	유·초·중등(E=A/C)	고등교육(F=B/D)	비율(E/F)
1995	112,026	14,494	7.73	9,085,763	2,326,688	3.91	123.2	62.3	1.98
1996	132,141	21,416	6.17	8,997,460	2,526,831	3.56	146.9	84.8	1.73
1997	153,468	24,275	6.32	8,891,659	2,779,162	3.20	172.6	87.3	1.98
1998	147,893	22,892	6.46	8,730,077	2,941,139	2.97	169.4	77.8	2.18
1999	151,627	23,016	6.59	8,641,289	3,148,119	2.74	175.5	73.1	2.40
2000	164,337	29,299	5.61	8,520,866	3,359,788	2.54	192.9	87.2	2.21
2001	186,698	29,024	6.43	8,400,665	3,497,902	2.40	222.2	83.0	2.68
2002	193,753	31,303	6.19	8,348,614	3,575,538	2.33	232.1	87.5	2.65
2003	216,411	31,247	6.93	8,367,446	3,556,654	2.35	258.6	87.9	2.94
2004	229,710	32,634	7.04	8,361,887	3,553,900	2.35	274.7	91.8	2.99
2005	242,594	34,633	7.00	8,361,570	3,547,432	2.36	290.1	97.6	2.97
2006	253,024	32,840	7.70	8,345,417	3,544,130	2.35	303.2	92.7	3.27
2007	268,855	36,987	7.27	8,299,228	3,557,420	2.33	324.0	104.0	3.12

자료 : 교육인적자원부(각연도), 교육인적자원부 소관 예산 및 기금운용계획 개요

- 교육재원 규모가 법제화되어 있는 지방교육재정과 달리 고등교육재원은 국가예산편성과정을 통해 그 규모가 결정되므로 안정성을 확보

하지 못하고 있을 뿐만 아니라 규모를 확대하는 데도 어려움을 겪어 왔음.

- 총액배분·예산편성제도가 도입된 2005년 이후에는 내국세 규모가 늘어 지방교육재정교부금이 늘어나면 고등교육재원을 늘릴 수 없는 상황이 되었음.



## 마. 고등교육재정 지원방식

- 국립대학에 대하여는 경상비와 시설비, 그리고 사업비를 지원해왔으나, 사립대학에 대하여는 경쟁에 의한 사업비만 지원하고 있음.
  - 사립대학의 경우에는 학교법인으로 하여금 수익용기본재산을 확보하도록 한 후, 수익용기본재산에서 생긴 소득의 일부를 대학운영경비로 충당하도록 규정<sup>2)</sup>하면서 국가 또는 지방자치단체가 교육의 진흥을 위해 필요할 경우 보조금을 지원할 수 있도록 규정<sup>3)</sup>한

2) 「대학설립운영규정」 제2조, 제7조, 제8조

반면, 국립학교의 운영에 필요한 경비의 국고부담 한계는 정해져 있지 않음.

- 사립대학의 경우에는 운영에 필요한 경비 중 학교법인이 일정 부분을 부담하고, 나머지는 모두 학생이 부담할 수밖에 없는 구조인 반면, 국립대학의 경우에는 학생이 부담하고 난 나머지 모두를 국가가 부담하는 구조임. 이는 사립대학 학생과 국립대학 학생간의 등록금 수준의 차이와 국고보조금 차이가 나타나는 원인이 되고 있음.

- o 설립별 학생 1인당 국고지원액을 비교해보면, 국립대학은 학생 1인당 연간 772만원을 지원받지만, 사립대학은 74만원으로 국립대학의 10분의 1에도 미치지 못하고 있음.

<표 11> 설립별 학생 1인당 국고지원액 비교(2005)

구분	국립대학			공립대학			사립대학		
	국고지원 (백만원)	학생수 (명)	학생 1인당 (천원)	국고지원 (백만원)	학생수 (명)	학생 1인당 (천원)	국고지원 (백만원)	학생수 (명)	학생 1인당 (천원)
대학	1,061,848	253,141	7,750	125,188	13,789	9,079	853,341	987,098	864
전문 대학	40,900	8,185	8,613	90,058	13,441	6,700	250,759	507,983	494
계	2,002,748	259,326	7,723	215,246	27,230	7,905	1,104,100	1,495,081	738

주: 1) 국고지원액은 국·공립대학의 일반회계와 기성회계와 산학협력단회계, 사립대학의 교비회계와 산학협력단회계의 국고지원액과 지자체지원액을 합한 것임.

2) 국립의 교육대학, 산업대학, 방송통신대학, 국립의료원간호대학, 사립의 산업대학, 각종학교, 대학원대학, 구세군사관학교 등을 제외함.

자료: 박현철 외, 고등교육기관의 재정분석 연구, 교육인적자원부, 2007.

- o 사업별 재정지원 방식은 고등교육재원의 안정적 확보와 총량 규모 확충에 한계를 드러냈으며, 사립대학에 재정을 지원하여 등록금 의

존도를 낮추고, 고등교육의 전반적인 질을 높이는 데도 실패하였고, 대학 자율성을 침해하고 대학 특성화의 정착을 저해하는 결과를 가져오기도 하였음.

## 2. 고등교육재정의 과제

### 가. 국가의 고등교육재원 총량 규모 확충

- 고등교육의 질을 제고하고, 국제경쟁력을 높이기 위해서는 고등교육재원 총량규모를 확충할 필요가 있음.
  - 고등교육의 질을 높이기 위해서는 전임교원 수를 늘리고 교육시설을 확충하여 강좌당 학생 수를 낮추며, 실험실습기자재와 장서를 확충하고, 교수·학습방법 개선을 위한 대학교원 연수를 강화하며, 연구비를 대폭 늘려야 함.
  - 고등교육의 질을 높이기 위한 방안들이 모두 교육재원 확충과 연계되어 있는 것은 아니지만 대부분의 질 제고방안은 고등교육재원 규모 확충과 무관하지 않음.
- 고등교육재원 총량 규모를 늘리기 위해서는 학생으로부터의 등록금 재원을 확대하고 법인 전입금을 확충하며 기부금 수입을 늘려야 하지만, 현실적으로 한계가 있어서 가장 가능성이 높은 방법은 국가로부터 확보되는 고등교육재원을 확대하는 것임.

### 나. 대학등록금 의존도 감축

- 대학등록금을 둘러싼 대학내 갈등은 어제 오늘의 일은 아니지만, 2006년 이후 대학등록금 문제가 정치권의 의제로 들어옴에 따라 대학등록금 문제는 더 이상 개별대학의 문제가 아님.
- 물가상승률의 2~4배씩 인상되어온 대학등록금에 대하여 정치권이 문제의식을 갖게 된 것은 그것이 사회의 양극화를 심화시키고 가난의 대물림을 초래하는 요인이 될 수 있다는 우려에 있었음.
- 대학의 등록금 의존도를 감축하는 것과 학생의 등록금 부담을 낮추는 것은 동일한 과제가 아닐 수 있음.
  - 각종 장학금 확충, 학자금 지원 시스템 등을 통해 학생의 등록금

부담을 낮추더라도 대학예산의 등록금 의존도에는 변화가 없음.

- 대학의 등록금 의존도가 높아지거나 현행 그대로 유지될 경우, 학생 등록금 부담을 낮추더라도 그 효과는 일시적이며, 근본적인 대책이 아닐 수 있음.
- 대학 등록금 의존도를 낮추기 위한 보다 근본적인 대책, 즉 대학예산의 세입구조를 개선하기 위한 대책이 필요함.
  - 등록금 의존도를 낮추는 방법은 다른 수입원의 규모를 유지하면서 등록금 수입규모를 줄이는 방법과 등록금 수입규모를 유지하면서 다른 수입원의 규모를 늘리는 방법이 있음.
  - 등록금 수입규모를 줄이기 위해서는 지출을 대폭 줄여야 하나, 대학교육비 중 인건비 비중이 높은 상황에서 한계가 있으며, 대학교육의 질 제고와 연구능력 향상에 차질을 빚을 것임.
  - 법인전입금 규모를 늘리기 위해서는 수익용기본재산의 확충이 선행되어야 하나, 현실적으로 실현가능성이 거의 없으며, 기부금 수입을 늘리기 위해서는 사회적인 기부문화가 정착되어야 하나 단기간에 가능하지 않고, 자체수입을 늘리는 방법은 바람직하나 늘어나는 데 한계가 있음.
  - 가장 현실적인 방법은 법인전입금과 기부금, 자체수입을 늘리기 위한 노력과 함께 국고보조금을 확충하는 것임.

### 다. 정부의 교육재정 배분구조 개선

- 보통교육인구는 1986년 1,020만명을 정점으로 계속 감소하여 2008년에는 818만명으로 200만명 이상 감소된 반면, 고등교육인구는 계속 늘어나 2008년 356만명에 이름.
- 2004년 중학교 의무교육이 완성되었으며, 보통교육여건은 OECD 평균에 근접하고 있고, 학생수가 계속 감소하는 추세이므로 현재의 재원배분구조를 유지한다면 몇 년 안에 OECD 평균을 능가할 것으로 전망됨.

- 고등교육취학을 증가추세의 한계와 보통교육인구의 감소추세를 고려할 때, 향후 고등교육인구도 감소될 것으로 전망되나, 획기적인 교육재정정책의 전환이 없는 한, 현재의 고등교육여건은 더 이상 개선될 가능성이 희박함.
- 국가의 교육재원 투자전략이 보통교육은 현행을 유지하고 고등교육은 현재보다 확대하는 방향으로 조정될 필요가 있음.
  - 국가의 교육재원 중점 투자 대상을 보통교육에서 고등교육으로 전환한다고 해서 보통교육재원을 삭감하여 고등교육재원을 늘리자는 주장이 아님. 내국세 증가에 따라 매년 재원규모가 늘어나는 구조인 지방교육재정교부금제도를 유지해야 함.
  - 고등교육재원과 지방교육재원을 전체 국가 교육재원이라는 통합적 관점에서 보고, 예산편성과정에서 지방교육재정이 늘어났다고 해서 고등교육재원을 삭감하거나 늘리지 않는 구조는 개선되어야 함.
  - 국가 교육재원을 늘릴 여지가 있을 경우 늘어나는 부분을 고등교육 쪽에 우선 투자하는 전략이 필요함.
- 보통교육재원의 규모 확대와 안정적 확보에 기여한 제도적 장치로는 지방교육재정교부금제도와 교육세제도를 들 수 있음. 마찬가지로 고등교육재원의 규모 확대와 안정적 확보를 위해서는 고등교육재정교부금제도와 고등교육세제도를 도입할 필요가 있음.

#### 라. 설립별 재정지원 차별 시정

- 국립대학의 역할과 기능이 사립대학의 역할 및 기능과 차별화될 수 없다면 설립별 재정지원의 차별은 시정되어야 함.
  - 현행 국립대학은 저소득층 자녀 위주의 선발정책으로 사회복지적 기능을 수행하는 것도 아니며, 사립대학과 차별화하여 국가의 미래 전략적 분야의 인재를 양성하는 것도 아니며, 사립대학이 투자

하기 어려운 고비용 분야나 기초학문 분야를 육성하는 것도 아니기 때문에 국가가 국립대학 위주로 지원할 만한 타당한 근거가 없음.

- 모든 국립대학이 사립대학에 비해 우수한 것도 아니며, 투자 대비 성과가 탁월한 것도 아님.
- 국립대학은 국가가 설립하였고, 사립대학은 학교법인이 설립하였다는 사실에 기초하여 볼 때, 국가는 학교법인에 비해 상당히 부유한 설립자일 뿐임.
- 사립대학의 경우에는 학교법인으로 하여금 수익용기본재산을 확보하도록 한 후, 수익용기본재산에서 생긴 소득의 일부를 대학운영경비로 충당하도록 규정<sup>4)</sup>하면서 국가 또는 지방자치단체가 교육의 진흥을 위해 필요할 경우 보조금을 지원할 수 있도록 규정<sup>5)</sup>한 반면, 국립학교의 운영에 필요한 경비를 국고에서 예산의 범위 내에서 지원하고 있음.
- 사립대학은 법인 부담의 한계가 정해져 있는 반면, 국립대학은 국가 부담의 한계가 정해져 있지 않음. 사립대학의 경우에는 운영에 필요한 경비 중 학교법인이 일정 부분을 부담하고, 나머지는 모두 학생이 부담할 수밖에 없는 구조인 반면, 국립대학의 경우에는 학생이 부담하고 난 나머지 모두를 국가가 부담하는 구조임. 이는 사립대학 학생과 국립대학 학생간의 등록금 수준의 차이와 국고보조금 차이가 나타나는 원인이 되고 있음.
- 국립대학에 대한 부가적 지원과 저등록금 정책을 지양하고 건전 학교법인 수준의 설립자적 지원(법령이 정하고 있는 설립자 부담금인 법인전입금 수준의 지원)을 하되, 국·공·사립대학에 대한 공통적인 정부 지원(고등교육 후원자적 입장의 지원) 규모를 늘리거나, 국립대학의 기능과 역할을 재조정하여 민간이 담당하기 꺼려하는 인문

4) 「대학설립운영규정」 제2조, 제7조, 제8조

5) 「사립학교법」 제43조

학 분야, 고비용의 이공계·예술계 분야, 국방과학 분야 등을 담당하도록 하거나, 국립대학의 신입생 선발정책을 사립대학과 차별화하여 지역균형 선발, 계층균형 선발 등으로 전환하는 등의 국립대학 효율화 대책이 필요함.

- 국립대학과 사립대학간 국고지원의 차별을 시정하는 것은 국립대학 지원예산의 일부를 사립대학에 지원하는 방식이 아니라 추가적인 재원의 확보를 통해야 함.
  - 국립대학 재정 상황이 사립대학에 비해 나은 것은 사실이지만 선진국과 비교하면 여전히 영세한 실정임.
  - 사립대학 지원을 위한 별도 재원의 확보가 필요한 근거임.

#### 마. 고등교육재정지원방식 개선

- 고등교육의 질적 개선을 위해서는 교육역량강화를 위한 지원을 늘릴 필요가 있으며, 일정 수준의 사업별 지원은 선택과 집중 차원에서 유지하되, 늘어나는 고등교육재원은 기관지원 쪽으로 투입하여 교육인프라를 확충하는 데 투자할 수 있도록 해야 할 것임.
  - 특히, 교수당 학생수를 낮추기 위하여 교수인력을 좀 더 확충할 필요가 있는 바, 정부 지원은 대학의 교수인력 확충에 집중되어야 할 것임.
- 국립대학에 대한 재정운영의 자율성을 확대하는 방식의 재정지원, 즉, 포물러펀딩 방식을 확대 도입할 필요가 있으며, 장기적으로는 학생과 연구자에 대한 지원을 확대해야 할 것임.
- 사립대학에 대한 경상비 지원을 시작할 필요가 있음. 그 근거는 다음과 같음.
  - 국립대학에 대한 지원을 늘리거나 사업별 지원이 늘어나도 학생수의 82%, 학교수의 86%를 차지하는 사립대학의 발전이 없이는 고등교육의 전반적인 질을 제고하는 데 한계가 있음.

- 사업별 지원이 늘어날수록 대학의 자율성은 줄어드는 데 대한 문제를 개선할 필요가 있음.
- 국·사립대간 기능적 차별화가 이뤄지지 않은 상황에서 국립대학 우선지원의 논리적 근거가 희박함.
- 고등교육기관 진학률이 80%를 상회하면서 고등교육의 성격이 엘리트 교육에서 보통교육으로 전환되고 있는 바, 국민의 교육권 보장 차원에서 사립대학에 대한 경상비 지원이 필요함.

<표 12> 고등교육재정의 과제 해결을 위한 대안

고등교육재정의 과제	과제 해결을 위한 대안	필요한 법제
국가의 고등교육재원 총량 규모 확충	고등교육재원의 안정적 확보장치	고등교육재정교부금법
대학 등록금 의존도 감축	장학금 및 학자금지원제도 확충, 국고지원 확대, 대학자구노력 강화	
정부의 재원배분구조 개선	고등교육재원 우선 투자 전략, 지방교육재원과 고등교육재원의 전략적 분리	
설립별 재정지원 차별 시정	국가의 설립자적 지원과 후원자적 지원 구분, 국립대학 등록금 현실화	
고등교육재정지원 방식 개선	기관지원 확대, 사립대학 경상비 지원	

### Ⅲ. 고등교육재정교부금제도 도입의 의의 및 필요성

#### 1. 고등교육재정교부금제도 도입의 의의

- 고등교육재정교부금제도는 고등교육재원을 안정적으로 확보하는 수단인면서 배분하는 방식임. 즉, 교부금제도는 기본적으로 일정 수준의 고등교육의 질을 유지하기 위한 최소한의 고등교육재원을 안정적으로 확보하기 위한 수단이지만, 교부금을 교부하는 기준과 방법을 정하기에 따라서는 많은 고등교육의 변화를 가져올 수 있는 제도임.
- 고등교육재정교부금제도 도입은 국가의 고등교육에 대한 재정지원 수단을 법제화 함으로써 선언적이었던 고등교육재정 지원조항(고등교육법 제7조제1항)을 실질화 하는 의미가 있음.
  - 「교육기본법」 제7조제1항은 “국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.”고 규정하면서 제2항에서 “교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”고 하여 지방교육재정교부금에 관해서만 규정하고 있음.
  - 「고등교육법」 제7조제1항은 “국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는데 필요한 재원을 지원·보조할 수 있다.”고 규정하고 있지만, 지방교육재정교부금과 같은 지원 수단에 대하여 규정하고 있지 않음.
  - 정부수립 이후 61년 만에 고등교육에 대한 국가의 재정지원을 법제화함으로써 통제 위주의 고등교육정책을 지원 위주의 고등교육정책으로 전환하는 의미가 있음.
- 고등교육재정교부금제도 도입은 국가의 고등교육에 대한 책임이 「국립학교설치령」이나 「서울대학교설치령」에 따라 설치된 국립대학에서

「고등교육법」에 의해 설치된 국·공·사립대학 전체로 확대되는 의미가 있음.

- 국립대학은 매년 예산편성과정을 통해 불안정하게 확보되던 국고 지원금을 고등교육재정교부금으로 전환하여 안정적인 재원을 확보할 수 있음.
- 공·사립대학은 선택과 집중의 원칙에 따라 경쟁을 통해 지원받던 국고사업비에 경상비를 추가로 지원받을 수 있어 보다 안정적인 재정운영을 할 수 있게 됨.
- 대학에 대한 기관지원이 늘어남에 따라 학생은 대학에 대하여 등록금 인상 억제를 요구할 수 있게 됨.

#### 2. 고등교육재정교부금제도 도입의 필요성

- 고등교육재원의 안정적 확보 : 고등교육재정교부금법을 통해 고등교육재원을 법제화 할 경우 예산편성과정에서 삭감당하지 않고 안정적으로 고등교육을 지원할 수 있게 됨. 고등교육재원의 안정적 확보는 지지부진한 국립대학 법인화를 촉진하는 계기가 될 수 있음.
- 고등교육의 최소수준 유지 : 고등교육기관간 교육의 질적 격차가 심하여 고등교육기관 졸업생에 대한 사회적 신뢰를 떨어뜨리는 요인을 개선할 필요가 있는 바, 고등교육재정교부금은 고등교육기관으로 하여금 지역별·설립별로 최소교육비 확보를 통해 고등교육기관간 일정 수준의 교육의 질을 보장하는 효과가 기대됨.
- 고등교육기관 세입의 등록금 의존도 감축 : 기관지원을 제도화 할 경우 고등교육기관의 등록금 의존도를 낮추는 효과로 연결될 수 있음.
- 고등교육재원의 효율적 배분과 고등교육재정의 자율성 제고 : 보조금은 용도가 엄격히 지정되며, 사업 종료 후 사업비를 정산해야 하는 반면, 교부금은 용도가 지정되지 않은 일반재원으로서 교부받은

기관이 예산편성 및 심의과정을 거쳐 자율적으로 집행할 수 있음.

- 고등교육기관의 구조조정과 자구노력 촉진 : 고등교육재정교부금이 확보될 경우 사전에 재원의 총량규모가 정해지고, 일정한 배분기준에 따라 배분액이 결정되면, 배분액이 국고보조금(특별재원)이 아닌 교부금(일반재원)으로 고등교육기관에 지원되기 때문에 고등교육기관은 자율적으로 예산을 편성하는 과정에서 구조조정과 자구노력을 위한 유인이 생기게 됨.
- 사립대학에 대한 경상비 지원 : 고등교육재정교부금법을 제정할 경우, 국립대학과 사립대학을 동등한 지원 대상으로 설정할 수 있기 때문에 사립대학에 대한 경상비 지원이 가능해짐.

### 3. 고등교육재정교부금법 반대론에 대한 입장

- 고등교육재정교부금제도는 교부금 제도의 취지에 반한다는 주장
  - 교부금제도를 문자적으로 해석한 결과
  - 고등교육기관간 재정력의 격차가 존재하는 것이 사실이고, 국민의 교육권 보호를 위하여 그 재정력의 격차를 시정할 책임이 국가에게 있다면, 고등교육기관은 당연히 교부금의 교부 대상이 될 수 있음.
  - 영국의 대학지원 방식은 바로 고등교육재정교부금제도와 유사함.
- 고등교육재정교부금제도는 칸막이식 재정운영으로 재원의 효율적 운용을 저해한다는 주장
  - 고등교육을 비롯하여 모든 교육은 사업으로 접근할 경우 투자대상에서 탈락할 수밖에 없음. 교육의 성과는 구체적으로 측정하기 어려울 뿐만 아니라 장기적으로 나타나기 때문에 투자우선순위에서 밀릴 수밖에 없음.
  - 지방교육재정교부금에 의해 안정적으로 재원을 확보해온 초·중등 교육은 계속 성장·발전해온 반면, 사업비 형태로 재원을 지원받은

고등교육의 교육여건은 오히려 퇴보해왔음.

- 지방교육재정교부금이 칸막이식으로 운영되어 재원의 효율적인 운영을 저해했다는 증거가 없음.
- 고등교육기관에 교부금 교부를 해보지도 않고 비효율적일 것이라고 가정하는 것은 고등교육기관의 재정상황에 대한 몰이해에서 비롯된 것임. 고등교육재원은 매우 부족하기 때문에 앞으로 몇 십년간 교부금을 쏟아 부어도 선진국의 교육투자수준에 미달된다는 점을 직시해야 함.
- 대학의 특성화를 주장하면서도 국가가 지원사업을 정하여 사업비를 지원한 결과 오히려 대학 특성화가 저해되어 비효율적이었다는 비판을 경청해야 할 것임.
- 고등교육재정교부금제도는 대학의 구조조정을 저해할 것이라는 주장
  - 고등교육재정교부금제도가 대학의 구조조정을 저해할 것이라는 우려는 교부금의 한 측면만 강조한 결과임.
  - 고등교육재정교부금은 인건비와 운영비를 지원하는 보통교부금과 사업비를 지원하는 사업교부금으로 대별할 수 있는 바, 사업교부금은 당연히 '선택과 집중'을 통한 경쟁력 제고를 목적으로 교부됨.
  - 사업교부금은 현재의 사업비 배분방식과 다르지 않음에도 불구하고 그것이 대학 특성화, 대학 구조조정 및 통폐합을 저해할 것이라고 주장하는 것은 현재의 배분방식이 구조조정을 저해한다고 인정하는 자가당착임.
- 고등교육재정교부금을 통해 사립대학에 대한 운영비 지원을 하는 것은 바람직하지 않다는 주장
  - 국립대학과 사립대학의 역할과 기능이 차별화되지 않은 상황에서 국립대학은 국가가 설립했다는 이유만으로 무한 지원의 대상이고, 사립대학은 국가의 지원대상이 될 수 없다는 것은 비합리적임.
  - 고등교육 관련법상 국립과 공·사립의 차별은 없으며, 기관의 역할

과 기능의 차이도 없으며, 입학하는 학생의 차이도 없는 상황에서 설립자가 다르다는 이유로 차별하는 것은 헌법 정신에 부합하지 않음.

- 사립대학에 다니는 학생의 학부모도 납세자며, 국립대학에 다니는 학생의 학부모도 똑같은 납세자임.
  - 국립대학에 대한 입학기회가 고등교육 수요의 20%만을 충족하는 상황에서 국립대학에 대한 교육기회는 누구나에게 열려 있고, 단지 선택의 문제일 뿐이라는 주장은 껄변임.
  - 고등교육에는 수익자부담의 원칙을 적용해야 한다는 주장은 고등교육 취학률이 20~30%에 머물 때 나온 이론으로, 고등교육을 엘리트교육으로 간주한 결과임.
  - 우리나라의 고등교육 취학률은 이미 70%에 달하며, 진학률은 80%를 넘었음. 고등교육의 성격이 엘리트 교육에서 보통교육으로 전환되었다는 것을 의미함.
  - 고등교육수요의 80% 이상을 담당하고 있는 사립 고등교육기관에 지원하지 않는 것은 국가가 국민의 교육권 보장 책임을 유기하고 있는 것임.
  - 사립 고등교육기관에 대한 지원이 바람직하지 않다면 당연히 국가는 국립 고등교육기관을 확충하여 고등교육수요의 70~80%를 충족할 수 있는 대안을 내놓아야 할 것이며, 동시에 그것이 사립 고등교육기관을 지원하는 것보다 더 합리적이고 타당하다는 근거를 제시해야 할 것임.
- 고등교육재정교부금은 기관지원방식을 바탕으로 하는 바, 이러한 방식은 성과를 평가하기 어렵고, 지원금을 받기 위한 비생산적인 지대추구행위를 만연시킬 수 있으므로 기관에 대한 지원을 줄이고 학생이나 교수에 대한 지원을 늘려야 한다는 주장
- 학생과 교수에 대한 지원을 확대하고 기관지원을 축소하자는 주장은 고등교육기관의 인프라가 일정 수준 이상 갖춰져 있다는 전제

에서 의미가 있음.

- 기본 인프라가 갖춰져 있는 미국 고등교육 지원시스템을 곧바로 우리나라에 적용하자는 것은 우리 고등교육상황에 대한 이해의 부족에서 기인한 것으로 평가됨.
  - 학생 1인당 교육비는 미국의 1/3 수준이며, 인건비를 제외한 교육비의 상당부분을 시설비로 지출해야 할 정도로 인프라가 미비한 상황임.
  - 학자금 지원 시스템이 잘 구비되어 학생들이 등록금 부담없이 고등교육을 받을 수 있다 할지라도 고등교육기관 자체가 열악할 경우 학생들은 등록금 부담없이 열악한 고등교육을 받을 수밖에 없음.
  - 교수에 대한 연구비 지원을 늘린다 해서 고등교육기관이 저절로 좋아지는 것은 아님. 연구는 교육인프라에 투자할 수 없기 때문임.
  - 현재 교수에 대한 연구비 지원이 충분한 것은 아니지만 현재의 우리나라 고등교육 상황에서는 기관지원과 개인지원이 적절히 조화를 이뤄야 할 것임.
- 고등교육재정교부금법을 제정할 경우, 대학은 평준화 될 것이라는 주장
- 고등교육재정교부금을 지방교육재정교부금과 똑같이 운영할 경우, 개별대학의 특수성을 반영하기 어렵고, 결국 대학교육은 평준화될 것이라는 우려는 고등교육재정교부금에 대한 오해에서 비롯됨.
  - 지방교육재정교부금의 지원대상은 의무교육단계인 초등학교와 중학교가 주류를 이루고 있고, 고등학교도 실질적으로 완전취학이 이루어진 상태기 때문에 교육재원 배분 기준은 평등성과 형평성이 될 수밖에 없으나, 고등교육재정교부금은 근본적으로 다름.
  - 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 교부금으로 지급하는 방식은 지방교육재정교부금과 다름이 없으나, 보통교부금의 산정기준이 되는 기준재정수요액에 표준 인건비, 표준 운영비, 표준 시설비 만을 반영하고, 연구비, 사업비, 특별한 시설비 등은 사업교부금으로 구분·산정할 경우 평준화 우려는 기우가 됨.



- 표준 인건비를 기준재정수요액에 반영한다고 하여 표준 인건비 수준으로 교원 보수를 획일화 하는 것도 아님. 표준 인건비보다 높은 보수수준을 유지해온 대학에 대하여는 표준 인건비만을 수요에 반영하되, 차액은 운영비나 자체수입 등에서 추가 지급할 수 있으며, 표준 인건비보다 낮은 보수수준을 유지해온 대학에 대하여는 실지급 인건비를 수요에 반영하여 개별대학의 인건비 수준을 유지할 수 있도록 함.

## IV. 고등교육재정교부금법 제정 방안

### 1. 고등교육재정교부금법안의 내용

#### 가. 교부금법의 목적

- 고등교육재정교부금법의 목적 : ‘국·공·사립의 대학·산업대학·교육대학·전문대학을 설립·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 균형있는 발전을 도모함’
  - 교부대상을 국립대학뿐만 아니라 공립대학과 사립대학을 포함한다는 점을 명시하여 지원 대상을 포괄적으로 규정함.
  - 고등교육의 균형있는 발전이란 고등교육의 지역간 균형발전, 설립별 균형발전, 양과 질의 균형발전 등을 포함하는 의미임.

#### 나. 재원

- 제1안: 고등교육재원을 내국세의 일정률로 확보하는 방안(국립대 교원 인건비·운영비·시설비, 공·사립대 지원금, 고등교육재정사업비 포함)
  - 정부 재원의 제로섬 구조에서 현재의 고등교육재원보다 교부금을 추가로 확보하는 것이 쉽지 않다는 문제가 있음.
  - 예산부처의 저항이 완강할 가능성이 큼.
  - 다른 법률을 개정하지 않고 교부금법 제정할 수 있고, 재원이 단순하다는 장점이 있음.
- 제2안 : 고등교육세 신설 또는 교육세 전환을 통해 확보하는 방안
  - 고등교육세를 신설할 경우 내국세 교부율을 낮춤으로써 예산부처의 저항을 줄일 수 있고 추가적인 재원확충이 필요할 때 다른 재원에 영향을 주지 않고 확충이 가능하다는 장점이 있으나, 신설하는 것은 목적세를 폐지하는 추세에서 국민들에게 새로운 목적세 도입을 설득하는 데 어려움이 예상됨.

- 교육세를 고등교육세로 전환하는 것은 지방교육재정 구조를 조정해야 하므로 초·중등교육 관계자의 반발이 있을 수 있으나, 국세 교육세와 지방교육세의 성격이 불분명한 상황에서 보다 현실적인 대안이 될 수 있음.
- 교부금법 제정과정에서 「교육세법」, 「지방교육재정교부금법」까지 개정해야 한다는 부담이 있음.
- 교부금법 제정안은 제1안을 기준으로 제안하였음.
- 제1안과 제2안 공통 : 보수교부금을 통해 인건비를 분리하거나 보통교부금에 통합하여 확보하는 방안 검토 필요
  - 보수교부금을 통해 인건비를 별도로 확보할 경우 인건비에 의한 운영비와 사업비 잠식을 방지할 수 있다는 장점이 있으나, 예산부처가 반발할 가능성이 있으며, 국립대학의 경우 교수정원의 자율화에 장애가 될 수 있음. 또한, 교수확보율이 법정기준을 초과하는 경우에는 구조조정을 억제하는 요인이 될 수 있음. 현재 국립대학과 사립대학의 교수확보율이 기준에 못 미치고 있기 때문에 보수교부금을 둔다하더라도 구조조정에 문제가 발생할 가능성은 적음.
  - 보수교부금을 두지 않고 인건비를 보통교부금에 포함시켜 확보할 경우, 교수확보율을 높임으로써 대학교육여건을 개선함에 따라 교부금에서 인건비가 차지하는 비율이 높아지고 상대적으로 운영비와 시설비 비중이 줄어들 것임.

#### 다. 사립대학 경상비 보조의 범위와 방법

- 사립대학 경상비 중 연구비는 교수 개인에 대한 지원을 확대하는 방향으로 가고 있으므로 기관단위 지원인 경상비 속에 연구비를 포함하는 것은 적절하지 않음.
- 운영비를 지원할 경우 운영비의 범위를 표준화하는 데 어려움이 있

을 수 있으며, 운영비 집행과정에서 도덕적 해이가 발생할 경우 교부금제도에 대한 비판을 면하기 어려움.

- 경상비 지원의 범위를 인건비로 한정할 경우, 단기적으로는 특성화 분야 전임교수 임용을 확대하여 비교 우위 확보를 통해 특성화 분야가 경쟁력을 갖도록 유도할 수 있으며, 교수확보율을 높이는 데 효과적인 수단임.
  - 장기적으로는 사립대학의 인건비, 운영비, 연구비 등을 포괄하는 기준 재정수입액과 기준재정수요액을 산정하는 공식을 마련하여 차액의 일부를 지원하는 포괄적 편당 방식을 검토할 필요가 있음.
- 교부금법 제정안에서는 사립대학 경상비 지원의 범위를 인건비의 반액으로 설정함.

#### 라. 교부금 배분기준

- 보통교부금 배분기준을 대학의 설립별 특성을 반영하기 위하여 국립대학과 공·사립대학으로 이원화할 필요가 있음.
  - 국립대학에 대하여는 국가가 설립자로서의 책임과 대학에 대한 지도·감독자로서의 지원을 병행해야 함.
  - 공·사립대학에 대하여는 국가의 대학에 대한 지도·감독자로서의 지원으로 한정함.
- 국립대학에 대한 보통교부금은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 교부함.
  - 국립대학에 대한 기준재정수입액 : 교부금을 제외한 입학금 및 수업료, 기성회비를 합한 수입예상액(기부금 수입과 자체수입, 지방자치단체 일반회계나 다른 회계로부터의 전입금, 산학협력단회계로부터의 전입금 등은 제외)
  - 기성회비는 기준재정수입액에 포함시키는 것이 국립대학간 재정격차를 완화하는 데 효과적일 수 있으며, 연구비와 기부금 및 자

제수입 확보노력을 자극하기 위해서는 이들을 자구노력 성과로 간주하여 기준재정수입액에서 제외할 필요가 있음.

- 국립대학에 대한 기준재정수요액 : 가중학생수라는 단일 측정항목 보다는 관례대로 인건비, 운영비, 시설비로 구분한 후, 인건비는 실소요액(표준 교원수와 표준 인건비보다 낮은 경우 실제 교원수와 실제 인건비를 적용하고, 높은 경우 표준 교원수와 표준 인건비를 적용)을 반영하고, 운영비는 전공별 교육비 차이도를 적용하여 산출한 가중학생수에 의해 배분하고, 시설비는 인건비를 제외한 보통교부금의 일정률(예컨대, 30%)로 확보하되, 실수요를 반영하여 배분할 필요가 있음.

- 공·사립대학에 대한 보통교부금은 교원보수의 반액을 교부하는 것으로 단순화함.

#### 마. 교부금의 종류

- 교부금을 보통교부금, 특별교부금, 사업교부금 등으로 구분하는 방안을 검토함.
  - 보통교부금은 인건비(국·공·사립대학), 운영비(국립대학), 시설비(국립대학) 등을 지원하는 재원
  - 특별교부금은 보통교부금을 지원함에 있어서 천재지변으로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 경우에 대비하여 보통교부금의 일부를 정부에 유보하는 재원(연도 내 집행하지 못할 경우, 이월하여 다음 연도 보통교부금에 합산하여 배분)
  - 사업교부금은 고등교육재정사업비(국·공·사립대학)를 지원하기 위한 재원
- 국립 고등교육기관 시설의 신축·보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 경우, 보통교부금만으로 수요를 충당하기 어려울 수 있으므로 국가예산이 경하는 바에 의하여 교부금 외에 따로 증액 교

부할 수 있다는 조항을 둠.

#### 바. 사업교부금의 교부대상 사업

- 사업교부금 교부대상 사업을 지나치게 세분화 할 경우 국가가 고등교육재정사업을 시행하는 데 장애가 될 수 있기 때문에 다음과 같이 어느 정도 포괄성을 가진 사업으로 규정함.
  - 고등교육기관의 다양화·특성화를 위한 사업
  - 고등교육의 지역간 균형발전을 위한 사업
  - 고등교육의 국제경쟁력 강화를 위한 사업
  - 고등교육기관의 연구능력 제고를 위한 사업
  - 고등교육의 경쟁력 강화와 특성화를 위한 대학간 통·폐합 및 구조조정사업
  - 기타 고등교육 내실화를 위한 사업

#### 사. 교부금 수급 자격기준

- 교부금 수급 자격을 느슨하게 설계할 경우 교부금이 대학구조조정을 지연시킨다는 비판을 면하기 어려움.
- 교부금 수급 자격요건으로 고려할 수 있는 사항 : 평가인정, 대학 거버넌스에 대한 투명성 및 신뢰성 확보, 일정 기준의 교수당 학생 수 등
- 교부금 제외대상 기관
  - 당해 고등교육기관이 법령의 규정 또는 법령에 근거한 관할청의 처분에 위반한 경우
  - 대학간 통·폐합 등으로 인해 퇴출대상 대학으로 확정된 경우
  - 당해 고등교육기관의 최근 3년간의 재학생수가 매년마다 학교규칙에서 규정한 학생정원의 50%에 해당하는 인원에 미달하는 경우
  - 당해 고등교육기관의 내부 구성원간 또는 법인임원 상호간에 분쟁 또는 소송 진행 등으로 투자성과와 이 법의 목적을 달성하기 어려

은 경우

- 국고지원의 정당성을 확보하기 위하여 등록금 적정 인상, 고교교육 과정을 정상화하는 입학제도, 기타 국가의 고등교육시책 준수여부를 지원조건에 포함할 수 있음.
- 국고지원의 설득력은 있으나, 대학의 자율성을 침해할 수 있다는 비판이 제기될 수 있음.
- 완전자율형 사립대학(자립형 사립고등학교와 유사한 유형)과 보조형 사립대학으로 구분하여 완전자율형 사립대학은 보통교부금이 나 일부 사업교부금(기관지원 방식의 사업)의 지원대상에서 제외 하되 완전한 자율성을 향유하도록 할 수 있음.

## 2. 고등교육재정교부금법(안)에 의한 고등교육재원 규모 추정

- 2009년도 추경예산의 내국세 수입 총액은 130조 3,545억원으로, 제안 하는 고등교육재정교부금법안에 의해 내국세 교부율을 8%로 할 경우, 확보되는 교부금은 10조 4,284억원임(보통교부금 6조 2,570억원, 사업교부금 4조 1,714억원).
- 2009년 국립대학 지원 예산은 2조 4,758억원이며, 고등교육재정사업 예산은 2조 3,859억원으로, 고등교육예산은 4조 8,617억원임. 평생 교육 및 직업교육관련 고등교육사업예산 3,500억원을 포함할 경우 교육과학기술부 예산중 고등교육예산은 5조 2,117억원임.
- 2009년도 공립대학 교원인건비 반액은 410억원, 사립대학 교원인건비 반액은 2조 8,000억원으로 추정되어 공·사립대학 교원 인건비 반액은 2조 8,410억원으로 추정됨.
- 보통교부금이 계획대로 확보될 경우 국립대학 지원 예산은 2조 5,000억원에서 3조 3천억원으로 1조원 정도 늘어나게 되며, 공·사립 대학 기관지원 예산이 약 2조 9천억원 추가됨.
- 사업교부금은 현행 고등교육사업예산 약 2조 8,000억원이 4조 2,000

억원으로 1조 4,000억원 증가됨.

### 고등교육재정교부금법(안)

제1조(목적) 이 법은 고등교육기관을 설립·경영하는 데에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 균형있는 발전을 꾀함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “고등교육기관”이란 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 중 국·공립 및 사립의 대학·산업대학·교육대학·전문대학을 말한다.
2. “기준재정수요액”이란 고등교육기관의 운영에 관한 재정수요를 제5조에 따라 산정한 금액을 말한다.
3. “기준재정수입액”이란 교육·연구·장학 그 밖의 고등교육기관운영(이하 “교육·연구”라 한다)에 관한 일체의 재정수입을 제6조에 따라 산정한 금액을 말한다.
4. “측정단위”란 고등교육행정을 부문별·측정항목별로 구분하여 그 부문별·측정항목별 양을 측정하는 단위를 말한다.
5. “단위비용”이란 기준재정수요액을 산정하기 위한 각 측정단위의 단위당 금액을 말한다.

제3조(교부금의 재원과 종류) ① 국가가 고등교육기관에 지원하는 교부금(이하 “교부금”이라 한다)의 재원은 해당연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액을 제외 한다. 이하 같다) 총액의 100분의 8에 해당하는 금액으로 한다.

② 교부금은 보통교부금·사업교부금으로 구분하되, 교부금의 재원은 다음 각 호에 해당하는 금액으로 한다.

1. 보통교부금 : 제1항에 따른 금액의 100분의 60에 해당하는 금액
2. 사업교부금 : 제1항에 따른 금액의 100분의 40에 해당하는 금액

③ 국가는 국립고등교육기관의 시설 신축·보수 등의 사유로 특별한 재정수요가 있을 때에는 예산이 정하는 바에 따라 제2항의 교부금 외의 금액을 따로 증액 교부할 수 있다.

제4조(교부) ① 보통교부금은 국립고등교육기관의 경우에는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 때에 미달액을 기준으로 교부하고, 공·사립 고등교육기관의 경우에는 교원의 보수 반액에 해당하는 금액을 교부한다.

② 사업교부금은 다음 각 호의 사업에 교부한다.

1. 고등교육기관의 다양화·특성화를 위한 사업
2. 고등교육의 지역간 균형발전을 위한 사업
3. 고등교육기관의 교육여건 개선을 위한 사업
4. 고등교육기관의 연구능력 제고를 위한 사업
5. 고등교육기관 간 통·폐합 및 구조조정을 위한 사업
6. 고등교육기관의 산·학협력을 위한 사업
7. 그 밖에 고등교육 내실화를 위한 사업

③ 교육과학기술부장관은 제1항에 따라 보통교부금을 교부하고자 하는 때에는 해당 고등교육기관의 장에게 그 교부의 결정을 통지하여야 한다. 이 경우 교육과학기술부장관은 보통교부금의 산정기준, 고등교육기관별 내역 및 관련자료를 작성하여 이를 고등교육기관의 장에게 송부하여야 한다.

④ 교부금의 교부시기·교부기준, 사업교부금의 교부를 위한 사업의 선정기준 등 교부금의 교부에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(기준재정수요액) ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.

② 측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령으로 정하는 기준의 범위에서 물가변동 등을 감안하여 교육과학기술부령으로 정한다.

제6조(기준재정수입액) ① 기준재정수입액은 교부금을 제외한 입학금·수업료·기성회비, 지방자치단체일반회계·산학협력단회계 등 다른 회계로부터의 전입금을 합한 모든 수입예상액으로 한다.

② 제1항에 따른 수입예상액의 산정방법은 대통령령으로 정한다.

제7조(교부금의 교부 제외 등) ① 국가는 고등교육기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제4조의 교부금 교부대상에서 제외할 수 있다.

1. 국가가 인정하는 대학평가인정기관으로부터 평가인정을 받지 못한 경우
2. 대학간 통·폐합 등으로 퇴출대상 대학으로 확정된 경우
3. 해당 고등교육기관의 최근 3년간의 재학생수가 매년마다 학교규칙에서 정한 학생정원의 50퍼센트에 해당하는 인원에 미달하는 경우
4. 해당 고등교육기관의 내부 구성원간 또는 법인 임원 상호간의 분쟁·소송 진행 등으로 교부성과와 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우

② 국가는 해당 고등교육기관이 개교 후 「고등교육법」에서 정하고 있는 해당 교육기관의 수업연한에 해당하는 기간연수를 경과하지 아니한 경우에는 교부금을 감액할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 교부금의 감액 또는 교부대상 제외 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(결산보고와 교부금의 조정) ① 고등교육기관의 장은 교부금의 결산서를 작성하여 다음 연도 4월 30일까지 교육과학기술부장관에게 보고하여야 한다.

② 교부금이 그 산정에 필요한 자료의 착오 또는 거짓으로 부당하게 교부된 때에는 교육과학기술부장관은 해당 고등교육기관이 정당하게 받을 수 있는 교부금액을 초과하는 부분에 상당하는 금액을 다음에 교부할 교부금 중에서 감액한다.

③ 교육과학기술부장관은 제2항에 따라 감액한 금액을 사업교부금으로 충당할 수 있다.

제9조(예산제상) ① 국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가예산에 제상하여야 한다.

② 추가경정예산으로 고등교육세의 증감이 있는 경우에는 교부금도 증감하여야 한다.

③ 내국세 예산액과 결산액의 차액으로 발생한 교부금의 차액은 이를 늦어도 다음 다음 년도의 국가예산에 제상하여 정산하여야 한다.

제10조(보통교부금의 보고) 교육과학기술부장관은 매년 3월 31일까지 보통교부금의 배분기준·배분내역·배분금액 그 밖에 보통교부금의 운영에 필요한 주요사항을 국회 소관상임위원회에 보고하여야 한다.

제11조(교부금액 등에 대한 이의신청) ① 고등교육기관의 장은 제4조제4항에 따른 보통교부금의 결정통지를 받은 경우에 해당 고등교육기관의 교부금액 산정기준 등에 대하여 이의가 있는 때에는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 교육과학기술부장관에게 이의를 신청할 수 있다.

② 교육과학기술부장관은 제1항에 따라 이의신청을 받은 경우 그 신청을 받은 날부터 30일 이내에 이를 심사하여 그 결과를 해당 고등교육기관의 장에게 통지하여야 한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 2010년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(경과조치) 2010년도의 교부금은 제3조 및 제9조에도 불구하고 국가예산이 정하는 바에 따른다.

## V. 결어

- 대학 등록금 수준이 중산층이 감내할 수 있는 정도를 넘어섰다는 데도 대부분 동의하면서 대학 등록금 문제를 해결하기 위하여 모종의 대책이 필요하다는 데 국민적 합의가 있는 듯함.
- 고등교육재원 부족을 국가가 공공재원으로 지원해야 한다는 데 대하여는 생각이 일치하지 않고 있음.
  - 입장에 따라 고등교육에 대한 국가의 역할이 어떠해야 하느냐에 대한 생각이 다르기 때문임.
  - 국가의 고등교육에 대한 개입 정도는 고등교육 수요의 적정성 여부와 고등교육의 사회적 수익률 정도 등 이론적 측면도 고려해야 하지만, 고등교육에 대한 사회적 수요 정도와 고등교육의 운영 실태와 교육여건, 그리고 고등교육의 대외 경쟁력 등 실제적 측면도 고려하여 결정되어야 함.
  - 고등교육에 대한 사회적 수요가 과도한 것이 사실이지만, 이것은 고등교육에 대하여 국가가 개입할 필요가 없다는 근거라기보다는 오히려 국가가 적극적으로 개입해야 할 근거로 볼 수 있음.
  - 우리의 현실은 수요와 공급을 떠나 교육의 질을 담보할 수 없고, 불량 고등교육인력을 양성하여 사회에 공급할 경우 사회의 경쟁력을 떨어뜨리는 원인이 되고, 국민의 고등교육에 대한 권리를 보장할 수 없으므로 국가가 고등교육에 적극 개입하여야 하는 상황임.
- 고등교육재정교부금법을 제정하여 고등교육재원의 안정적 확보와 고등교육기관의 재정운용의 효율성 및 자율성을 보장할 필요가 있음.

## 참고문헌

- 김병주(1998). 사립대학 재정의 구조와 문제 분석. 고등교육연구, 9(2).
- 김병주(2000). 사립대학 재정운영의 효율화. 교육재정경제연구, 9(1).
- 김병주(2006). 사립대학의 재원확보 및 재정규제 완화. 한나라당 정책위원회, 2006.9.8
- 김철수(2005). “고등교육재정교부금법(안) 검토의견,” 고등교육재정교부금법안(박찬석의원 대표발의)에 관한 공청회 자료집, 국회교육위원회.
- 나성린·송대희·송기창·김진영·이영(2002). 고등교육재정의 안정적 지원을 위한 재원확보 방안. 교육인적자원부 연구보고서.
- 대통령자문 교육인적자원정책위원회(2002). 21세기 지식강국을 주도할 국가인적자원개발 정책보고서 Ⅲ(참고자료).
- 반상진·김환식·오호영·채창균(2005). 고등교육재정 지원제도 개선방안. 교육인적자원부 정책연구보고서.
- 배종근(1978). 교육투자의 적정화와 경제적 효과에 관한 연구. 문교부학술연구조정연구보고서
- 송기창(2000). 대학재정지원정책의 과제와 개선방향. 교육재정경제연구, 9(2). 1-25.
- 송기창(2003). 참여정부의 교육행·재정 개혁과제. 교육행정학연구, 21(2). 359-388.
- 송기창(2009). 고등교육재정교부금법 제정방안. 전국대학교기획처장협의회 동계세미나 발제논문. 2009.1.8.
- 송기창·김병주·박정수·정태화(2007). 고등교육재정사업 재구조화 방안 연구. 교육인적자원부 정책과제 연구.
- 송기창·김병주·백경하(2008). 대학재정 확충 및 활용방안에 대한 연구. 한국대학교육협의회.

## 토 론 문

- 송기창 외(2009). 고등교육재정교부금법 제정방안. 한국사립대학총장협의회 대학등록금 및 재정 TFT 보고서. 2009.4.9.
- 유현숙 외(2001). 정부 부처의 고등교육기관에 대한 재정지원 분석 및 효율화 방안. 한국교육개발원.
- 윤정일 외(2001). 대학지원예산구조 및 지원방식 개선연구. 교육부정책연구보고서.
- 이 영·박정수·김병주·천세영·류장수(2006), 고등교육 재정배분 방향. 정보통신정책연구원, 2006.11.
- 장수명·송기창·안종석·이 영(2004). 고등교육 재정지원 성과분석 및 효율화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 천병호(2005), 고등교육재정교부금법안(박찬석의원 대표발의) 검토보고, 국회교육위원회.
- HEFCE(2007). *Funding Higher Education in England-How HEFCE Allocates its Funds*(July 2007/20 Guide).
- International Institute for Management Development(2008). *The IMD World Competitiveness Yearbook*.
- OECD(2008). *Education at a Glance*. Paris: OECD.

- 김병주 소장 (한국대학교육협의회 고등교육연구소)
- 노종희 교수 (한국교통고등교육정책 특별위원회)
- 이일용 교수 (한국고등교육정책학회)
- 김명수 교수 (한국교원대학교)
- 김관복 국장 (교육과학기술 대학지원관)

## 토론문1

고등교육재정교부금법안 발의를 위한 공청회

고등교육재정교부금법,  
이제는 제정할 때가  
되었다에 대한 토론

김 병 주  
한국대학교육협의회  
고등교육연구소  
소장

고등교육재정교부금법, 이제는 제정할 때가 되었다

김 병 주 소장  
(한국대학교육협의회 고등교육연구소)

I. 왜 국가가 나서야 하는가?

### 1. 헌법적 요청

우리 헌법 체계는 일관되게 모든 국민의 교육을 받을 권리를 천명하고, 구체적으로 교육에 필요한 재원을 확보하여 적정하게 학교교육을 지원할 것을 규정하고 있다. 헌법은 이러한 입법취지를 구체적으로 구현하기 위하여, 교육제도와 그 운영, 교육재정, 교원지위에 관한 기본적 사항을 별도의 법률로 규정하도록 명령하고 있다. 제31조 제6항은 이른바 교육제도 법정주의 또는 교육제도 및 운영 법률주의를 규정하고, 그 구체적 내용의 하나로 교육재정법률주의를 규정하고 있는 것이다.

그런데, 이러한 교육재정법률주의를 규정한 헌법적 명령에도 불구하고 국가가 제도권 교육의 중요한 축을 담당하는 고등교육 분야의 안정적 재원 확보를 위한 아무런 구체적 입법조치를 취하지 않고 있는 점은 중대한 입법 부작위 사태로서 조속히 시정되어야 할 것이다.

### 대한민국헌법

제31조 ① 모든 국민은 능력에 따라 **균등하게 교육을 받을 권리**를 가진다.  
⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, **교육재정** 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 **법률로 정한다**.



헌법의 위임에 따라 교육제도 운영을 위하여 보다 구체적 사항을 규정한 교육기본법에서도 국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립 실시할 것을 의무지우고, 안정적 재정확보를 위한 법률을 따로 정할 것을 규정하고 있다. 아울러 이 법은 사립학교를 지원 육성하고 사학의 설립목적에 존중하여야 하는 국가와 지방자치단체의 의무를 명시하고 있다.

#### 교육기본법

제7조 (교육재정) ① 국가와 지방자치단체는 **교육재정을 안정적으로 확보**하기 위하여 필요한 시책을 수립 실시하여야 한다.

② 교육재정을 **안정적으로 확보**하기 위하여 지방교육재정교부금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 **법률로 정한다**.

제25조 (사립학교의 육성) 국가와 지방자치단체는 **사립학교를 지원 육성하여야 하며**, 사립학교의 다양하고 특성 있는 설립목적이 존중되도록 하여야 한다.

유감스럽게도 고등교육법은 교육재정 관련 규정에서 대학의 목적 달성에 필요한 재원의 지원 보조를 국가 등에게 의무지우지 않고, 조문 자체를 임의규정 형식으로 바꾸었다. 이는 물론 일반적으로 예산과 관련된 조성적·복지적 행정 사항의 규정에서는 불가피한 입법적 표현이라고 볼 수도 있겠다. 그러나 그것이 교육재정법률주의의 헌법 취지를 구체화하는 후속 입법 조치의 지원이 용인될 수 있는 것으로 해석될 수는 없다.

고등교육법 제8조에서 학술과 학문연구의 진흥 그리고 교육의 연구를 조장하는데 필요한 조치를 강구할 것을 국가에 의무지우고 있는 것은 그나마 다행이다. 그럼에도 불구하고 고등교육 재원의 안정적 확보를 위한 구체적 내용을 담은 법률의 제정은 더 이상 미룰 일이 아닌 것은 분명하다.

#### 고등교육법

제7조 (교육재정) ① 국가 및 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하는데 **필요한 재원을 지원·보조**할 수 있다.

제8조 (실험실습비의 지급) 국가는 **학술·학문연구의 진흥과 교육의 연구를 조장**하기 위하여 실험실습비, 연구조성비, 또는 장학금의 지급 기타 **필요한 조치를 강구하여야 한다**.

기실, 돈을 어디에 쓸 것인지, 어떤 방법으로 모을 것인지는 부차적 문제이다. 더 중요한 것은 고등교육을 국가 교육정책의 핵심 영역으로 받아들이고, 나아가 새로운 부가가치 창출을 통한 국가 발전을 선도하는 요소로 인정하느냐의 문제인 것이다. 이를 받아들인다면 그 육성과 진흥을 위한 안정적 재원 확보는 당연한 귀결이다.

혹자는 국가 재정상의 이유를 들어 헌법 취지를 구체화하는 후속 입법조치가 없으므로, 동 헌법 규정과 그 위임을 받은 제반 법규는 선언적 규정이라고 그 가치를 폄하할지도 모르겠다. 그러나 지켜지지 않는 법의 존재가 현대 자본주의 경제 질서의 근간을 흔드는 결정적 요인이라는 사실을 적시해야 한다. 법은 우리 사회의 경제적 토양을 지탱하는 가장 기초적인 인프라인 것이다. 법이 불필요하게 과도하거나, 반드시 있어야 할 것이 불비한 경우에 발생하는 사회적 경제적 혼란은 우리가 조금만 주의를 기울여도 쉽게 경험할 수 있다.

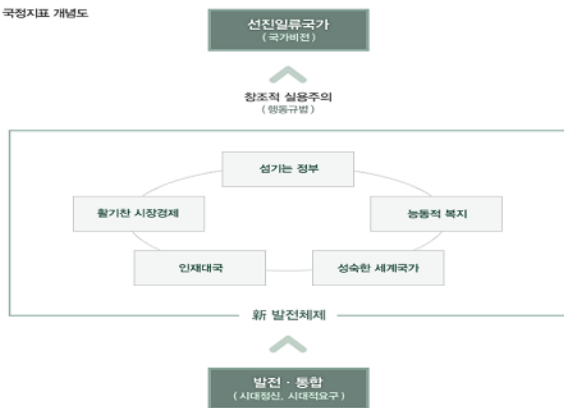
과도하거나 과소한 법의 존재는 당해 공동체의 후진성을 측정할 수 있는 바로미터가 된다. 선진적 사회일수록 그들 조상이 만든 누더기 같은 법일지라도 그것을 지키기 위해 많은 대가를 지불한다. 한번 만들어진 법은 입법자의 의도에도 불구하고 그것이 당해 사회에 정착하기까지는 많은 시간과 노력이 필요하기 때문이다. 법체계상 정점에 위치한 헌법은 그런 점에서 무엇보다도 안정성이 중요하다. 정치적 경제적 필요에 따라 쉽게 바

꾸고 입의로 해석하는 법률 문화는 이제는 지양되어야 한다.

헌법 체계가 교육재정법률주의를 명하고 있으면, 수범자는 특별한 예외적 상황이 아닌 이상 이를 따르는 것이 순리이다. 다행히 이명박 정부는 전체 국정지표 개념도를 통하여 볼 수 있는 바와 같이, 고등교육의 중요성을 분명히 인식하고, 인재대국 건설을 국정 운영의 핵심적인 축의 하나로 간주하고 있음을 볼 수 있다.

## 2. 이명박 정부의 고등교육 정책 방향

> 국정지표 개념도



선진화를 통한 세계일류국가 건설을 국가비전으로 설정한 이명박 정부는 이를 구체화하기 위한 국정목표로서 新發展體制를 구축함으로써, 질적 성장을 추구하며 다원주의적 가치와 개성 그리고 창의성을 존중하는 인재를 양성한다는 등의 국정목표를 제시하였다. 정부는 이러한 목표 달성을 위하여, 성기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계

국가 등 5대 국정지표를 선정하였다. 그러면서 인재대국 건설을 위해서는 교육개혁, 대학경쟁력 강화, 평생직업능력 개발, 과학기술 투자, 우수 과학 인재 유치 등과 같은 세부 과제를 열거하고 있다 (<http://www.president.go.kr/kr/policy/principal.php>).

이와 같은 국정지표는 사실은 2008년에 집권한 현 정부가 선거 당시부터 가다듬은 당론이자, 제17대 대통령직 인수위원회의 새 정부 밑그림 그리기에서부터 이미 구체화된 것이었다.

“교육개혁과 과학기술에 대한 혁신적 투자로 인재대국, 과학강국을 이루어야 합니다. 생각의 힘을 키우고, 기초과학 연구를 통해 나오는 원천기술을 확보하여 지식경제의 발판을 튼튼하게 마련하겠습니다.”(한나라당 정책공약집 - 국정과제(교육분야), 2007)

### □ 이명박정부 인수위원회, 인재대국 건설을 위한 18개 국정과제

핵심과제	중점과제	일반과제
1.대학입시 3단계 자율화	1.고교 다양화 300 프로젝트	1.지방교육 자치의 내실화
2.영어 공교육 완성	2.맞춤형국가장학제도 구축	2.기초학력,바른인성책임제
3.대학운영의 자율 확대	3.교원 능력 제고를 위한 인프라 구축	3.과학기술 투자의 전략적 확대 및 효율성 제고
4.대학의 연구역량 강화	4.교육과정, 교과서 선진화	4.세계적 과학인재 양성·유치
5.평생학습계좌제 도입	5.직업능력개발계좌제 도입·확산	5.과학기술인의 사기 진작
		6.과학기술 생활화 전개
		7.고등교육기관의 평생교육 기능 강화
		8.맞춤형산업기술인력양성

이명박 정부가 추구하는 인재대국 건설이 현실화되기 위해서는 적정 수준의 고등교육 예산 확보가 전제되어야 함을 더 말할 나위도 없다.

## II. 산하 단체의 입법 의견 요약

### 1. 국·공립대총장협의회 의견

#### □ 기본 입장

- 고등교육재정교부금법(안) 추진과정에서 국가재정에 의존하고 있는 국·공립대에 대한 재정확보 방안이 먼저 강구되어야 한다.
- 향후 저출산현상 심화, 장기적인 경제침체 전망, 고등교육 수요공급의 불균형 초래 등으로 인해 부실 대학의 구조조정이 요구되는 시점에서 국가로부터 일방적인 재정지원을 요구하는 것은 사회적으로 설득력이 약하다고 판단된다.
- 현재의 고등교육재정교부금법(안)은 사립대학 위주의 재정지원에 초점을 맞추고 있는 만큼, 국·공립대학과 사립대학이 공생하며 대학경쟁력을 강화시키는 방향으로 법안이 대폭 수정되어야 한다.

#### □ 법안에 대한 수정 의견

##### 가. 교부금의 성격과 배분 방식

- 법(안) 제4조(교부) 제1항의 보통교부금 규모는 공·사립대학 교원 보수의 반액과 국립대학 전체예산의 92.54%를 교부하는 수준으로서 대학 교육에 대한 국가 부담이 지나치게 높다는 비판을 받을 가능성이 있다.
- 국립대학의 경우 '기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 때에 미달액을 기준으로 교부하는 방식'은 교육재정 배분의 공평성 원칙을

근거로 하고 있어, 각 대학의 자체 재정수입이 적을수록 교부금 지원을 많이 받게 됨에 따라 각 대학들의 재원확충을 위한 자구적 노력을 오히려 억제하고 재정낭비를 조장할 가능성도 있다.

- 설립자가 다른 공·사립대학 교원의 보수 반액을 국가가 지원해야 한다는 조항의 법리적 근거가 미흡하므로, 동 교부 내용은 삭제한다(제4조 제1항).
- 보통교부금은 국립대학 지원에만 국한하고, 대신 보통교부금과 사립교부금의 배분 비율을 3:7로 조정한다(제3조 제2항).

- 공·사립대학 교원이 국가로부터 보수를 지원받음으로써 행정당국의 통제가 불가피하여 자율성 저해로 이어질 가능성이 높고, 국가공무원의 의무와 권리(보수규정, 공무원연금 등) 영역의 적용 문제도 명료하지 않다.

- 국립대학의 경우 국립대학 마찬가지로 학교 운영자금의 일부를 국민의 세금 중에 하나인 지자체의 지원금으로 운영되고 있으므로, 사립대학과 동일하게 교원의 보수 반액을 지원하는 것은 넓은 의미에서 국고의 중복 지원 문제가 제기된다.

- 보통교부금에서 공·사립대학 교원 보수의 반액 지원을 삭제하는 대신에 '공·사립대학 진흥사업비' 등과 같은 보완 조치 및 대체사업을 신설한다.

- 국·공·사립대학을 막론하고, 대학의 경쟁력 강화를 위하여 평가에 의한 지원사업의 범위를 확대한다.

- 기초학문 지원 육성사업, 지역균형선발 및 계층균형선발 지원과 같은 국립대학 육성을 위한 사업을 추진한다.

- '고등교육재정교부금법(안)'에 제시되는 있는 국립대학의 운영비 성격인 보통교부금에 해당하는 재원의 안정적 확보를 위한 장치는 '국립대학재정·회계법'에 명시하는 것이 타당하다.

## 나. 교부금 교부 제외사유(제7조)

- “국가가 인정하는 대학평가인정기관으로부터 평가인정을 받지 못한 경우”(1호)는 삭제하고, 대신 “국가는 제4조제3항의 교부금 교부시 국가가 인정하는 대학평가인정기관의 평가 또는 인증 결과를 활용할 수 있게” 하거나(제1안), “고등교육기관의 자체평가에 관한 규칙」에 의한 평가 결과를 공개하지 않은 경우”(제2안)로 조정한다.
- 3호는 ‘...학생정원의 70퍼센트에 해당하는 인원」에 미달하는 경우’로 요건을 강화함으로써, 최소한의 교수 연구와 학생교육의 질을 보장하여야 한다.

## 2. 한국사립대학총장협의회 의견

### □ 배경 및 기본 입장

- 사립대학의 공공성과 사회적 공헌에도 불구하고, 사학에 대한 국가의 차별적 지원과 고등교육 관련 재원 배분의 왜곡은 시정되어야 한다.
- 교육기회의 균등한 보장을 규정한 헌법적 요청은 사립대학 정책의 기본 방향이 되어야 한다.
- 지식기반사회에서 국가경쟁력 확보를 위해서는 고등교육의 절대 다수(학생수의 75%)를 차지하는 사립대학의 발전이 근간이 되어야 한다.

※ 2009. 4. 9. 사립대학총장협의회는 협의회 내부 TFT가 성안한 ‘사립대학육성특별법(안)’을 채택하고, 동 법률 제정을 추진하기로 결정함.

### □ 사립대학육성특별법(안)의 주요 내용

- 사립대학 육성을 위한 경상비 보조금의 재원은 당해 연도 사립대학 경상비 총액의 100분의 50에 해당하는 금액으로 국가 예산에 계상한다(제3조, 제6조).
- 광역 지방자치단체도 사립대학을 지원할 수 있는 근거규정을 둔다(제3조 제2항).
- 학교법인은 학생의 경제적 부담 적정화 및 교육여건 개선을 위하여 노력하고, 공정하고 투명하게 대학을 운영하는 의무를 부담한다(제4조).
- 사립대학육성위원회를 설치하여, 사립대학에 대한 경상비 지급비율, 지원 조치, 감액 및 중단, 학교법인의 해산, 잔여재산처분 및 재정지원에 관한 사항, 사립대학에 대한 기타 행정적 재정적 지원에 관한 사항을 심의하게 한다(제5조).
- 법령 위반, 정관이나 학칙 위반, 현저하게 낮은 학생 충원을, 재정상

황 불건전, 기타 교육조건 및 관리경영이 부적정한 경우 보조금을 감액 또는 중단할 수 있다(제7조).

### III. 결 어 : 선택의 문제

공동체 법질서의 최고 지도이념을 규정한 헌법적 요구가 수범자들에 의하여 경시되는 선진국은 없다. 우리가 스스로 선언한 헌법 규정을 애써 지키려 노력하는 가운데 국력 신장의 단초를 발견할 수 있다고 본다.

지식기반사회에서 고등교육은 새로운 부가가치 창출의 원동력이다. 지식 이 자본, 자원, 노동과 함께 생산의 핵심적 요소가 되고, 일의 양상이 고도의 지적 원리들을 광범하게 활용하는 특징을 가지게 됨에 따라, 과거와 달리 이제는 '일과 교육의 통합'이 요구되며, 그 핵심적 주체는 대학이 될 수밖에 없다. 이러한 시대정신을 반영하여 선진 각국에서는 정부가 적극적으로 개입하여 자국 대학의 경쟁력을 키우기 위한 강력한 정책을 추진하고 있는 최근의 움직임을 주시할 필요가 있다.

문제는 선택이다. 고등교육을 국가발전의 핵심 요소로 인정하고 이를 적극 활용하는 정책을 펴나갈 것인가이다. 이에 동의한다면, 어려운 여건에서 선진 각국과 경쟁하고 있는 우리 고등교육의 현실을 직시해야 한다. 경쟁에서 뒤지지 않을 기본적 여건 마련을 위한 안정적 고등교육 재원 확보가 우선이고, 이것을 어떻게 나눌 것인가의 문제는 2차적 과제이다.

## 토론문2

고등교육재정교부금법안 발의를 위한 공청회

‘고등교육재정교부금법,  
이제는 제정할 때가  
되었다’에 관한 토론

노 종 희  
한국교총고등교육정책  
특별위원회  
교수

## ‘고등교육재정교부금법, 이제는 제정할 때가 되었다’ 에 관한 토론

노 종 희 교수  
(한국교총 고등교육정책특별위원회)

### I. 고등교육재정교부금법안 내용 요약

- 목적
  - 국립대학, 공립대학, 사립대학을 교부대상으로 규정함
  - 고등교육의 균형발전을 도모함
- 재원
  - 제1안: 내국세의 일정률로 확보하는 방안(내국세 총액의 8%)
  - 제2안: 고등교육세 또는 교육세 전환을 통해 확보하는 방안
  - 교부금법 개정안은 제1안을 기준으로 하여 제안하였음
- 사립대학 경상비 보조의 범위와 방법
  - 사립대학 경상비 지원의 범위를 인건비의 반액으로 설정함
  - 장기적으로는 사립대학의 인건비, 운영비, 연구비 등을 포괄하는 포괄리펀딩 방식을 검토할 필요가 있음
- 보통교부금 배분 기준
  - 국립대학: 기준재정수요액과 기준재정수입액 간의 차액을 교부함
  - 공·사립대학: 교원보수의 반액을 교부함
- 교부금의 종류
  - 보통교부금: 인건비(국·공·사립대학), 운영비(국립대학), 시설비(국립대학) 등을 지원하는 재원(교부금의 60%에 해당하는 금액)
  - 특별교부금: 특별한 경우 보통교부금의 일부를 정부에 유보하는 재원

- 사업교부금: 고등교육재정사업비(국·공·사립대학)를 지원하기 위한 재원(교부금의 40%에 해당하는 금액)
- 사업교부금의 교부대상 사업
  - 고등교육기관의 다양화 · 특성화를 위한 사업
  - 고등교육의 지역간 균형발전을 위한 사업
  - 고등교육의 국제경쟁력 강화를 위한 사업
  - 고등교육기관의 연구능력 제고를 위한 사업
  - 대학간 통 · 폐합 및 구조조정 사업
  - 기타 고등교육 내실화를 위한 사업
- 교부금 수급 자격요건 고려사항
  - 대학평가인정기관으로부터의 평가인정 여부
  - 대학 거버넌스에 대한 투명성 및 신뢰성 확보
  - 일정 기준의 교수당 학생수 등
  - 등록금 인상의 적정 정도, 입시제도가 고교교육과정에 미치는 영향, 국가의 고등교육시책 준수 여부를 지원조건에 포함할 수 있음
  - 완전자율형 사립대학의 경우, 지원대상에서 제외하되 완전한 자율성을 부여할 수 있음
- 교부금 제외대상 기관
  - 법령을 위반한 경우
  - 퇴출대상 대학으로 확정된 경우
  - 최근 3년간 학생정원의 50%가 미달되는 경우
  - 구성원간, 법인임원 간에 분쟁 또는 소송이 진행되는 경우

### II. 고등교육재정교부금법 제정방안에 관한 의견

- 고등교육재정교부금법의 제정에 관한 송기창 교수의 발표 내용에 대해서 전반적으로 같은 의견을 표하며, 다만 보완적 차원에서 몇 가지 의견을 첨언하고자 함

○ 사립대학에 대한 경상비 지원과 관련하여

- 우리나라 고등교육에서 사립대학이 차지하는 비중은 실로 막중함
- 사립대학은 대학생 수의 82%, 대학교 수의 86%를 점유하고 있는 엄연한 현실을 직시해야 함
- 국가가 져야 할 책임과 부담을 사립대학이 대신 짊어지고 있는 셈임
- 사립대학의 교육과 연구의 질적 개선 없이 우리 대학교육의 경쟁력 강화는 기대하기 어려움
- 더욱이 대학교육이 대중화 단계를 지나서 이미 보편교육 단계로 깊숙이 진입했기 때문에, 모든 사람이 균등하게 대학교육을 받을 수 있도록 국가가 사립대학을 지원 육성하는 것은 당연한 일로서 발표자의 의견에 전적으로 동의함

○ 교부금법의 목적과 관련하여

- 교부금법의 목적을 대학경영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 균형 있는 발전을 도모하는데 두고 있음
- 그러나 대학교육의 균형 있는 발전을 도모하는 것으로만 교부금법의 목적을 제한하는 것은 다소 불충분하다는 느낌이 듦
- 대학교육의 균형 있는 발전 도모뿐만 아니라 대학교육의 수월성 확보가 동시에 교부금법의 목적으로 제시되는 것이 바람직하다고 생각됨
- 또한 대학교육의 '균형 있는 발전' 개념에 지역간 균형발전, 설립별 균형발전, 양과 질의 균형발전 뿐만 아니라 학문영역(인문사회계 · 이공계 등)간 / 교양교육 · 전공교육 간 / 학문중심교육 · 실무중심교육 간 균형발전도 포함되어야 할 것임

○ 교부금의 재원과 관련하여

- 교부금의 재원으로 해당연도의 내국세 총액의 100분의 8에 해당하는 금액을 제안한 것에 대해서는 타당한 방안이라고 판단됨

- 한편, 일부에서 고등교육세 신설 또는 교육세 전환을 통한 재원 확보 방안을 제안하는 경우도 있으나 이는 지방교육재정 구조를 조정하는 문제를 수반하기 때문에 이 방안에 대해서는 적극 반대함

○ 교부금의 금액과 관련하여

- 교부금의 60%를 보통교부금으로, 교부금의 40%를 사업교부금으로 제안하고 있으나 이는 보는 관점에 따라서는 다소의 논의가 필요한 부분이라고 생각됨
- 현재 지역간, 설립간에 대학교육의 격차가 심한 것이 부인할 수 없는 현실이기 때문에 균형 발전 차원에서 일정 기간동안은 보통교부금과 사업교부금간의 비율을 70:30 또는 80:20으로 조정할 수도 있을 것임
- 그러나 중장기적으로는 대학교육의 수월성을 확보하고 경쟁력을 강화하기 위해서 보통교부금과 사업교부금간의 비율을 50:50, 더 나아가서 40:60으로 조정할 수도 있을 것임

○ 공·사립 고등교육기관에 대한 보통교부금과 관련하여

- 공 · 사립 고등교육기관의 경우 교원의 보수 반액에 해당하는 금액을 교부하는 것으로 제안하고 있으나 이 부분도 다른 시각에서 논의가 이루어질 수 있음
- 공·사립 고등교육기관에 대한 보통교부금을 교원의 보수 반액에 해당하는 금액으로 교부하는 경우, 간단하다는 장점이 있기는 하지만 이 교부금의 규모를 늘리거나 줄여야 할 필요가 있을 때 어려움이 따를 수밖에 없음
- 하나의 대안으로 공 · 사립 고등교육기관에 교부하는 금액은 전년도 국립 고등교육기관 재학생 1인당 평균교육비 중 대통령이 정하는 비율을 당해 연도 재학생 수로 곱한 금액으로 정할 수도 있음

○ 사업교부금 교부대상 사업과 관련하여

- 사업교부금 교부대상 사업으로 7가지가 적시되어 있으나 한두 가지가 더 추가될 수도 있을 것임
- 대학교육에서 가장 중요한 부분인 교육력 제고를 위한 사업, 국제화 역량제고 사업 등 이 추가될 수 있음
- 특히 교육력 제고 사업에는 대학교육과정(교양 및 전공)의 혁신 사업, 교수 수업능력개발 등이 포함될 수 있을 것임

○ 교부금 수급 자격요건과 관련하여

- 대학이 폐쇄되는 학기까지 어떠한 경우에도 학생교육이 중단되어서는 안 된다는 대원칙에 비추어 볼 때, 퇴출대상 대학으로 확정되었거나 3년 연속 정원 50% 이상 미달의 경우에도 보통교부금 교부대상에서 제외하는 것은 적절하지 않다고 생각됨
- 학내에서 구성원간 또는 법인 임원 상호간에 분쟁 또는 소송이 진행되는 경우에도 위와 같은 이유로 보통교부금 교부대상에서 제외되는 것은 적절하지 않다고 생각됨
- 교부금 수급 자격요건을 지나치게 까다롭게 규정하는 것은 대학의 자율성을 침해할 소지가 다분히 있기 때문에 교부금법은 대학교육의 균형발전과 수월성 확보 차원에서 원칙적으로 '지원과 육성'에 무게 중심을 두어야 할 것임

### 토론문3

고등교육재정교부금법안 발의를 위한 공청회

고등교육재정교부금법,  
이제는 제정할 때가  
되었다에 대한 토론

이 일 용  
한국고등교육정책학회  
교수



## [고등교육재정교부금법, 이제는 제정할 때가 되었다]에 대한 토론

이 일 용 교수  
(한국고등교육정책학회)

### I. 요약

현재의 지방교육재정교부금법은 1971년 말 제정되었고, 교육세법은 교육환경 악화로 1981년 말 다시 제정되었다. 과거에는 과밀 학급 및 과대 학교가 문제였으나 최근에는 보통교육 인구의 감소와 고등교육 인구의 증가로 대학의 교육환경이 악화되어 있다. 따라서 선진국 수준에 달하는 정부지원의 고등교육재정 확보, 학생일인당 교육비의 증대 등을 위하여 고등교육재정교부금법을 제정하여야 한다.

한국의 고등교육재정에 대한 정부부담은 OECD 국가의 GDP 대비 1.1%에 비해 적은 0.6%에 불과하다. 고등교육기관의 등록금 의존도도 운영수입 기준으로 산출하면 사립대학의 경우는 높게 나타나고 있다. 선진국에 비해 사립대학의 경우 등록금 의존도가 높은 편이다. 정부의 교육재원 배분 구조도 고등교육에 비해 유치중등 부분은 7.27배, 학생수 부분에서 2.33배, 일인당 교육 예산 부분에서 3.12배를 차지하고 있다. 재원 지원 방식은 국립대학은 경상비, 시설비, 사업비를 지원하고, 사립대학에는 사업비만 지원하고 있다.

고등교육재정의 과제 해결을 위한 대안은 다음 <표 1>과 같다.

<표 21> 고등교육재정의 과제 해결을 위한 대안

고등교육재정의 과제	과제 해결을 위한 대안	필요한 법제
국가의 고등교육재원 총량 규모 확충	고등교육재원의 안정적 확보장치	고등교육재정 교부금법
대학 등록금 의존도 감축	장학금 및 학자금지원제도 확충, 국고 지원 확대, 대학자구노력 강화	
정부의 재원배분구조 개선	고등교육재원 우선 투자 전략, 지방교육재원과 고등교육재원의 전략적 분리	
설립별 재정지원 차별 시정	국가의 설립자적 지원과 후원자적 지원 구분, 국립대학 등록금 현실화	
고등교육재정지원 방식 개선	기관지원 확대, 사립대학 경상비 지원	

고등교육재정교부금제도 도입의 필요성으로 고등교육재원의 안정적 확보, 고등교육의 최소수준 유지, 고등교육기관 세입의 등록금 의존도 감축, 고등교육재원의 효율적 배분과 고등교육재정의 자율성 제고, 고등교육기관의 구조조정과 자구노력 촉진, 사립대학에 대한 경상비 지원 등을 제시했다.

고등교육재정교부금법 제정에 대한 반대론으로는 수익자부담원칙으로 하는 고등교육에 교부금제도 도입은 취지에 반함, 칸막이식 재정운영으로 재원의 효율적 운용을 저해함, 대학의 구조조정을 저해함, 사립대학에 대한 운영비 지원은 부적절함, 기관지원보다는 개인지원이 되어야 함, 대학이 평준화될 수 있음 등이 제시되었다.

고등교육재정교부금법안은 국공사립의 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학을 설립 운영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 제정된다. 제안된 법안은 고등교육재원을 내국세의 8% 일정률로 확보하는 방안을 제시하였다. 교부금은 보통교부금과 사업교부금으로 하며, 각각 60%와 40%로 배분한다. 보통교부금의 배부방법은 국립고등교육기관의 경우에는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 때에 미달액을 기준으로 교부하고,

공사립 고등교육기관의 경우에는 교원의 보수 반액에 해당하는 금액을 교부한다. 사업교부금은 고등교육기관의 다양화, 특성화 사업, 지역 간 균형 발전을 위한 사업, 교육여건 개선을 위한 사업, 연구능력 제고를 위한 사업, 대학 간 통폐합 및 구조조정을 위한 사업, 산학협력을 위한 사업 등에 교부한다. 교부금 제외의 경우는 평가인정을 받지 못한 경우, 퇴출대상 대학으로 확정된 경우, 학생정원의 50%에 해당하는 인원을 재학생으로 확보하지 못한 경우, 소송 등으로 법의 목적을 달성하기 어려운 경우 등으로 한다. 또한 신설대학의 경우는 교부금을 감액할 수 있다. 궁극적으로는 완전자율형 사립대학과 보조형 사립대학으로 구분하여 운영하는 형태를 취한다.

## II. 토론자의 의견

발표자의 법안 제안에 대하여 전체적인 맥락에서 동의한다. 교육 분야의 경쟁력 제고와 교육의 질 확보를 위해서는 어느 분야보다 먼저 국가적 재원 지원이 필요하다. 발표자가 제안한 고등교육재정교부금법은 내국세의 8%를 보통교부금에 60%, 사업교부금에 40%를 배분하는 것이 핵심이다. 동시에 국립기관의 경우 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이를 교부하고, 공사립 고등교육기관의 경우에는 교원의 보수 반액에 해당하는 금액을 교부한다는 내용이다.

이러한 기본적인 고등교육재정교부금법의 내용과 관련하여 쟁점으로 제시되는 것들은 다음과 같다. 즉 고등교육재정교부금법 제정의 합법성, 정부의 사립대학 지원 문제, 내국세의 8%와 초·중·고 지원과의 형평성 및 교육세의 존치여부, 보통교부금과 사업교부금의 배분 비율, 국립대학과 사립대학의 기능 명료화 및 특성화, 대학구조조정의 문제 등이다. 이러한 기본 쟁점과 다른 문제를 통합하여 토론자는 다음과 같은 의견을 제시하고자 한다. 전제조건으로 세제 개편, 지방자치의 문제, 국가 및 지방정부와

대학의 관계 등에 대한 논의가 필요하다.

### 1. 고등교육재정교부금법은 제정되어야 한다.

한국의 교육은 국제 경쟁에서 높은 성적을 내고 있으나 자기주도적 학습, 창의성 교육 등에서 문제를 드러내고 있으며, 특히 고등교육에 대한 기업 CEO들의 만족도는 매우 낮게 나타나고 있다. 그리고 한국의 고등교육에 대한 정부지원은 GDP 대비 0.6%로 선진국에 비해 낮으며 민간부담이 정부부담의 3배에 달하는 상황이다. 특히 사립대학들의 등록금의존도가 매우 높다. 고등교육예산에 비해 유치·중등예산은 7.27배에 달하나, 학생수 및 1인당 교육예산 수준에서는 고등교육예산에 비해 유치·중등예산이 각각 2.33배, 3.12배에 달한다.

이러한 상황을 통해서 볼 때 대학에 대한 정부의 지원은 확대될 필요가 있다. 특히 사립대학의 비율이 높은 미국과 일본의 경우도 15-30% 정도의 정부지원을 하고 있다. 이제는 고등교육재정교부금법을 통하여 이러한 상황을 개선할 때가 되었다고 판단된다.

그러나 기획재정부는 조세체계의 합리화, 조세체계의 간소화 정책을 가지고 있어 목적세 성격의 교육세 정비를 주장하고 있다. 또한 일반자치와 교육자치의 통합 법안을 통하여 이러한 주장을 합리화하고 있다. 교육자치의 성격을 왜곡하는 일이 없어야 할 것이다. 지난달 임시국회에서도 교육세 폐지 법안에 대한 논의 끝에 당분간 논의를 중지하는 것으로 잠정 결정한 것으로 되어 있으나 언제 또다시 논의가 재개될지 알 수 없는 상황이다.

고등교육재정수요 증대 요인으로서는 고등교육 국제경쟁력 제고, 학령인구의 감소와 대학정원의 초과 공급, 고등교육체제의 다변화 요구 증대, 시장개방을 둘러싼 고등개혁 요구 증대, 고등교육에 대한 국가 역할 적정화, 규제완화, 질 보장을 위한 평가체제 정착요구 증대, 연구역량 증대 요구, 산학협력을 위한 재정지원 요구 증대 등이 있다. 이와 함께 고등교육재정

의 위기로는 고등교육재정의 비효율성, 학생 일인당 고등교육비의 빈약, 등록금에 의존하는 고등교육재원의 구조적 문제 등이 있다. 이러한 상황 하에서는 정부지원의 확대가 더욱 필요한 상황이다.

국립대학의 경우는 법인화를 통하여 경쟁력을 높이려는 입장에서 사전 준비로 국립대학재정회계법안이 상정되어 있으며, 사립대학들의 입장에서는 사립학교법을 폐지하고 대신 사학지원특별법을 제정하자고 제안하고 있는 상황이다. 이러한 법안의 동시다발적 논의보다는 기존의 체제와 연계가 확실하게 된 새로운 체제의 단일 법안이 제시될 필요가 있다. 또한 정부부처별 협력과 조정이 가능하도록 법안의 내용이 보충될 필요가 있다.

## 2. 국립대학과 사립대학에 대한 지원의 철학을 명료화해야 한다.

초중등과 관련하여 지방교육재정교부금법이 제정되어 학교에 대한 지원이 이루어지고 있다. 동시에 교육세법에 의한 정수와 지방교육양여금법에 의해 재원이 배분되고 있다. 초기의 논의에서 교육세를 폐지하여 고등교육세로 전환하고자 하는 논의가 있었던 것으로 파악되는데 고등교육세로 전환하는 것은 기획재정부의 입장과는 배치된다. 초중등교육재정의 교부율을 내국세의 20.5%로 설정하고 고등교육재정의 교부율을 내국세의 8%로 설정하고 있다. 이러한 확보의 방법과 함께 배분에서 우선 논의되어야 할 것이 국립대학과 사립대학에 대한 지원 철학을 국가적 차원에서 어떻게 설정할 것인가이다.

국립의 경우는 사립대학이 설치하기 힘든 학과를 중심으로 운영하고 사립의 경우는 큰 부담이 없으면서 산업인재 양성에 필요한 학과를 중심으로 교육활동을 하는 것이 바람직하다. 또한 국립과 사립대학의 등록금 비율의 차이를 어느 정도로 설정할 것인가를 국립대학과 사립대학의 수입 항목과 지출 항목의 구조에 비추어 논의하여야 한다.

국립의 경우는 이제 서울대학교를 중심으로 법인화 문제가 논의되어

대학운영의 효율성을 높이고 의사결정의 자율화를 추구하고자 하는 입장에 있다. 이때 국립대학재정회계법안에서도 이러한 문제에 대한 항목 설정을 하여야 할 것이다. 특히 중등의 경우 고교평준화 정책으로 사학이 준공립화 된 상황에서 재정결합보조금 제도를 통하여 중등사립학교의 인건비를 보조해주고 있으며 이 예산도 상당수에 이르게 되었다.

이러한 논리로 보면 대학의 경우는 수요자 혜택의 원리에 의하여 등록금이 오를 수밖에 없고, 사립대학의 경우도 준공립화 하기에는 어려운 점이 많다. 따라서 국립대학에 대한 지원과 사립대학에 대한 지원의 비율에 대한 합리화가 고등교육재정교부금법에서도 보통교부금과 사업교부금의 배분 비율과 함께 좀 더 구체적으로 논의될 필요가 있다.

또한 국립대학과 사립대학에 대한 지원을 확대하기 전에 대학 내 및 대학 간 구조조정을 선행하여야 밀 빠진 독에 물붓기식 재정지원을 탈피할 수 있을 것이다. 즉 대학의 특성화 노력이 좀 더 있어야 할 것이다. 그리고 지방자치단체의 지역대학에 대한 지원의 문제와 연계체제가 더욱 공고하게 구축될 필요가 있다.

## 3. 어디에서 고등교육재원을 확충할 것인가?

국립대학의 경우는 총예산의 반 정도를 국고지원에 의존하고 있다. 그리고 등록금 및 기타 수입으로 충당하고 있다. 사립대학의 경우는 국고지원이 10%에 못 미치고 있으며 대부분을 등록금에 의존하고 있다. 특히 전문대학이 경우는 90%이상을 등록금에 의존하고 있다. 이러한 상황에서 대학들은 국고 확보, 등록금 인상, 자체수입 확대, 기부금 확대 등을 위해 노력해야 한다. 그 후에 부족분에 대한 정부의 지원이 있어야 할 것이다.

고등교육재정교부금으로 정부의 재정지원 예산을 확충할 경우 내국세의 일정액을 지원 받는 형식을 취하여 다른 부분으로 갈 예산을 가져와야 하는 상황이다. 부처별 예산 경쟁이 심화될 여지가 있다. 지금과 같이 교육세가 존재하면 일정 부분에 대한 확보에 기여할 수 있다. 그러나 기획

재정부는 교육세를 폐지하려고 한다. 교육세는 국세와 지방세로 나누어지는데 교육세에 고등교육세를 첨가하는 것은 기획재정부로서는 합당하게 생각하지 않을 것이다.

지방교육재정교부율이 내국세의 20.5%, 고등교육재정교부율이 내국세의 8%로 설정된 것에 대한 합리성 확보 논의가 필요하다. 고등교육의 경우 사회적 수익률이 높기 때문에 정부는 물론 기업도 재정투자의 일부를 부담할 필요성이 있다. 이러한 의미에서 고등교육의 수혜자인 기업의 사회적 책무성을 강화한다는 차원에서 법인세에 고등교육세를 부과하는 것은 정당성을 인정받을 수 있을 것이다.

#### 4. 고등교육재정의 배분 원칙을 명료화해야 한다.

정부의 대학지원 정책은 수도권과 지방에 대한 지원, 연구, 교육, 시설 등에 대한 지원, 기관지원과 개인지원, 평등지원과 차등지원, 국립대학과 사립대학에 대한 지원 등의 차원에서 결핵을 재검점할 필요가 있다. 지방대학에 대한 지원 정책의 강화로 수도권 대학의 역차별 문제, 연구에 대한 지원 집중으로 교육 및 시설에 대한 불균형의 문제, 기관 중심의 지원으로 경쟁을 통한 성과 달성의 미흡 문제, 평등지원의 강화로 특성화 및 집중 투자의 효율성 약화 문제, 국립중심 지원으로 사립의 열악한 시설 및 채원의 문제 등에 대한 대책도 동시에 강구하여야 한다. 특히 지역적 차등을 보완하는 정책의 강화로 경쟁을 통한 특성화의 효과가 상쇄되는 현상에 대하여 균형점을 찾아야 한다.

고등교육재정교부금법에서는 보통교부금과 사업교부금의 비율을 60:40으로 설정하고 있다. 보통교부금은 인건비, 운영비, 시설비로 나누고 이들 모두를 국립대학에 적용하되 사립의 경우는 인건비만 지원하는 제도를 두고 있다. 사업교부금은 고등교육재정지원사업으로 국공사립대학에 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

현재 고등교육재정 지원은 크게 국립대학지원비와 고등교육재정 사업

비로 구분할 수 있다. 국립대학지원비의 지원방식은 주로 포괄보조금제도와 포물리펀딩제도의 도입이라는 특징을 지니고 있고, 고등교육재정사업비는 사업비 규모와 사업목적에 대해 사전에 기획재정부와 협의 조율된 방식으로 배분되고 있다. 특히 사업교부금의 경우 관계부처간의 협의와 조정이 필요하다. 사업지원 범위에는 여건개선, 국제화, 외국인 학생 유치 등이 포함되어야 한다. 그리고 등록금 대출제도의 확대가 필요하며, 국가 재정지원을 기관에게 줄 것인가 개인에게 줄 것인가에 대한 논의가 있어야 한다.

#### 5. 지방화시대에 지방자치단체 및 지역사회와의 관계를 강화해야 한다.

지방화시대에 국립대학의 법인화를 점진적으로 실시하여 중앙정부의 부족한 재원을 지방정부가 지역사회의 산업, 대학의 특성에 따라 합리적으로 지원할 수 있는 체제를 수립하여야 한다. 또한 사립대학에 대한 지원도 중앙정부의 역할 측면에서 고등교육재정교부금법 등을 제정하여 합리적으로 지원하는 체제가 형성되어야 한다. 동시에 지방의 사립대학들도 지방자치단체들과 협력적 관계 형성을 통해 합리적으로 도움을 받을 수 있는 체제를 구축하여야 한다. 현재 지방자치단체로부터의 대학에 대한 지원이 매우 약한 상태에서 지방화시대의 실질적인 정착을 위해 확대지원 방안을 쌍방이 강구하여야 한다.

#### 6. 고등교육재정교부금법 제정 전에 대학구조조정이 먼저 이루어져야 한다.

지역 산업의 권역별 특성에 따라 대학의 특성화도 연계하여 실시되어야 한다. 그리고 지역 고등학교 졸업자의 수도권 및 지역대학진학 비율, 타 지역 고등학교 졸업자의 유입 비율 등에 비추어 대학자체의 학과 및

## 토론문 4

고등교육재정교부금법,  
이제는 제정할 때가  
되었다에 대한 토론

김 명 수  
한국교원대학교  
교수

정원의 구조조정, 더 나아가 지역대학간 통합의 논의가 있어야 한다. 특히 지역별 인구감소 및 대학지원 비율의 감소가 지역별로 심각한 양상을 보이고 있어 이에 대한 대학별 대응책이 미리 준비되어야 한다. 중국의 경우 800여개의 대학을 300여개의 대학으로 줄이고 지역별로 대학타운을 새로이 형성하면서 이미 시설 조성 및 대학구조 조정이 거의 완성단계에 이르고 있다.

이러한 점을 감안하여 400여개의 대학을 300여개의 대학으로 구조 조정하는 조치가 10년 이내에 실현되어야 할 것이다. 이러한 조치의 30% 정도가 달성된 후에야 대학에 대한 재정 지원이 국민적 합의를 통해 제정된 고등교육재정교부금법에 의하여 합법적으로 이루어질 수 있을 것이다.

#### 7. 사학자율화를 위한 사립대학육성법을 제정해야 한다.

사립대학총장협의회가 제안한 사립대학육성특별법은 사립대 경상비 총액의 100분의 50에 해당하는 금액 이상으로 국가예산에 계상하고, 광역 지방자치단체의 사립대 지원 가능성 규정을 두고자 한다. 대신 학교법인은 학생의 경제적 부담을 적정하게 유지하고, 교육여건 개선 노력을 의무화한다는 내용을 담고 있다. 입학자원 감소에 따른 일부 사립대의 구조조정 방안에 대해서는 사립대학육성위원회를 설치해 구조조정을 유도하는 방안을 제시했다.

사립대학육성위원회는 대통령(3인)과 국회(3인)가 추천하는 6인을 비롯해 교육과 학기술통장관, 기획재정부장관, 사립대학총장협의회장 등이 참여하는 9명으로 구성하자고 사립대학총장협의회는 제안했다. 위원회는 사립대에 대한 경상비 지급비율, 지원조치, 감액, 중단 등의 방안을 심의하고, 학교법인의 해산과 잔여재산 처분에 관한 사항을 심의하게 된다. 다만 경쟁력 없는 사립대까지 일률적 지원으로 생존시키려는 문제에 대해선 교부금 지원 시 학생충원율이나 재정건전성, 취업률 등의 요건을 만들어 이를 충족하지 못한 대학에 대해선 감액이나 중단조치를 취하면 될 것이다.

## 『고등교육재정교부금법, 이제는 제정할 때가 되었다』에 대한 토론

김 명 수 교수  
(한국교원대학교)

이제는 고등교육재정교부금법이 제정할 때가 되었다는 송기창 교수의 발제에 대해 적극 동의를 합니다. 오히려 너무 늦지나 않았나 하는 마음입니다. 본 토론자는 송기창 교수의 발제에 대해 동의를 하는 점과 생각을 달리하는 점에 대하여 논의를 함으로써 토론자의 몫을 하고자 합니다.

“오늘의 발제자인 송기창 교수는 고등교육재정교부금법의 제정이 필요한 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 본 토론자는 일단은 송교수의 아래의 주장들에 대해서 전적으로 동의한다.

우리의 초·중등 교육 재원은 지방교육재정교부금제도를 통해 비록 충분하지는 않지만 그래도 안정적으로 확보하고 있다. 그러나 고등교육기관의 경우는 안정적 재원 확보를 위한 수단이 없기 때문에 고등교육재정교부금법의 제정이 필요하다. 고등교육에 대한 정부의 매우 열악한 지원 수준, 저조한 기부금 수입, 법정기준에 미치지 못하는 사립대학의 법인 전입금 수준으로 인해 대학은 결국 학생들의 등록금에 과도하게 의존하게 되는 상황에 있음을 관심 있는 이들은 잘 알고 있는 사실이다. 학생들의 등록금 부담은 계속적으로 심지어는 매년 물가인상률의 2~4배 수준을 상회하는 등록금 인상을 해왔고, 이에 따라 등록금 인상을 둘러싼 갈등이 심각한 사회적 문제로 인식되고 있는 상황에 있다.

고등교육기관의 세출 구조에 있어서도 인건비가 차지하는 비중이 높아 고등교육 활동 자체에 투입되는 학생 1인당 경비가 낮을 수밖에 없는 취약구조를 지니고 있다. 더구나 정부의 교육재원 배분 구조에 있어서 고

등교육재원 규모가 법제화되어 있는 지방교육재정과 달리 고등교육재원은 국가예산편성과정을 통해 그 규모가 확정되므로 안정성을 확보하지 못하고 있을 뿐만 아니라 규모를 확대하는 데도 어려움을 겪어 왔다. 더구나 총액배분·예산편성제도가 도입된 2005년 이후에는 내국세 규모가 늘어 지방교육재정교부금이 늘어나면 고등교육재원을 늘릴 수 없는 상황에 처해 있는 것이 현실이다.

고등교육재정 지원방식에 있어서 국립대학에 대하여는 경상비와 시설비, 그리고 사업비를 지원해왔으나, 사립대학에 대하여는 경쟁에 의한 사업비만 지원하고 있다. 사립대학의 경우에는 학교법인으로 하여금 수익용기본 재산을 확보하도록 한 후, 수익용기본재산에서 생긴 소득의 일부를 대학 운영경비로 충당하도록 규정하면서 국가 또는 지방자치단체가 교육의 진흥을 위해 필요할 경우 보조금을 지원할 수 있도록 규정한 반면, 국립학교의 운영에 필요한 경비의 국고부담 한계는 정해져 있지 않다.

사립대학의 경우에는 운영에 필요한 경비 중 학교법인이 일정 부분을 부담하고, 나머지는 모두 학생이 부담할 수밖에 없는 구조인 반면, 국립대학의 경우에는 학생이 부담하고 난 나머지 모두를 국가가 부담하는 구조를 유지하고 있다. 이는 사립대학 학생과 국립대학 학생간의 등록금 수준의 차이와 국고보조금 차이가 나타나는 원인이 되고 있다.

사업별 재정지원 방식은 고등교육재원의 안정적 확보와 총량 규모 확충에 한계를 드러냈으며, 사립대학에 재정을 지원하여 등록금 의존도를 낮추고, 고등교육의 전반적인 질을 높이는 데도 실패하였고, 대학 자율성을 침해하고 대학 특성화의 정착을 저해하는 결과를 가져오기도 하였다.”

송기창 교수는 고등교육재정교부금제도의 도입에 대한 의의에서 교부금제도는 기본적으로 일정 수준의 고등교육의 질을 유지하기 위한 최소한의 고등교육재원을 안정적으로 확보하기 위한 수단이지만, 교부금을 교부하는 기준과 방법을 정하기에 따라서는 많은 고등교육의 변화를 가져올 수

있는 제도임을 밝히고 있다. 또한 송교수는 고등교육재정교부금제도 도입은 국가의 고등교육에 대한 재정지원 수단을 법제화함으로써 선언적이었던 고등교육재정 지원조항(고등교육법 제7조제1항)을 실질화 하는 의미가 있으며, 정부수립 이후 61년 만에 고등교육에 대한 국가의 재정지원을 법제화함으로써 통제 위주의 고등교육정책을 지원 위주의 고등교육정책으로 전환하는 의미가 있다고 밝히고 있다. 고등교육재정교부금제도 도입은 국가의 고등교육에 대한 책임이 「국립학교설치령」이나 「서울대학교설치령」에 따라 설치된 국립대학에서 「고등교육법」에 의해 설치된 국·공·사립대학 전체로 확대되는 의미가 있으며, 이에 따라 대학에 대한 기관지원이 늘어남에 따라 학생은 대학에 대하여 등록금 인상 억제를 요구할 수 있게 되는 근거가 된다고 주장하고 있다.

송교수는 고등교육재정교부금제도를 통해 고등교육재원을 법정화 할 경우 예산편성과정에서 삭감당하지 않고 안정적으로 고등교육을 지원할 수 있게 되며, 고등교육재원의 안정적 확보는 지지부진한 국립대학 법인화를 촉진하는 계기가 될 수 있으며, 고등교육기관으로 하여금 지역별·설립별로 최소교육비 확보를 통해 고등교육기관간 일정 수준의 교육의 질을 보장하는 효과가 기대된다고 주장하고 있다.

고등교육재정교부금제도는 고등교육기관 세입의 등록금 의존도 감축 효과, 고등교육재원의 효율적 배분과 고등교육재정의 자율성 제고, 고등교육기관의 구조조정과 자구노력 촉진 및 사립대학에 대한 경상비 지원이 가능해 진다는 것이다.

우선 본토론자는 고등교육재정교부금법의 제정에 대해서는 반대할 생각이 없음을 밝히고, 다만, 이 법의 제정에 있어서 다음의 점들이 고려되었으면 하는 마음에서 오늘의 토론을 전개하고자 합니다.

첫째, 현 정부의 정책기조인 ‘자율과 경쟁’ 및 ‘선택과 집중’을 다시 생각

해보았으면 한다. 고등교육재정교부금의 배분에 있어서 사립대학에 대한 지원을 하는 경우에 엄격히 제한되었으면 하는 마음이다. 국공립 대학들의 설립 목적과 사립대학들의 설립 목적은 명백히 다르기 때문에 국립대학과 사립대학의 역할 분담이 이루어져야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 우리나라의 사립대학들은 국공립대학과 마찬가지로 차이가 없이 백화점식으로 전공학과들을 개설하고 있다. 그러나 사립대학들은 자율과 경쟁 체제하에서 생존이 가능한 학과들을 중심으로 전공을 특성화하여 집중 투자를 통해 육성할 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 생각이다. 사립대학의 경우 제한된 세입으로 개설된 많은 학과들이 수월성을 추구할 수 있도록 한다는 것은 대학이 재정적으로 압박을 받는 주원인이 되고 있음은 주지의 사실이다. 결국은 이는 대학의 방만한 경영으로 이어질 수밖에 없고, 학생들의 등록금 인상으로 온전히 연결될 수밖에 없는 것이 현실이다. 만약, 사립대학들에게도 고등교육재정교부금이 배정될 수 있도록 하기 위해서는 선택과 집중을 통해 전공학과들을 재정비하여 수월성을 보일 수 있는 학과 전공들만을 대상으로 해야 한다는 것이다. 이러한 노력을 하고도 부족한 경우에 정부의 재정지원을 요청하는 것이 순리라는 생각이 드는 것은 본 토론자만의 생각일까?

둘째, 본 토론자는 고등교육재정교부금의 지원방식에 대해서 이견을 가지고 있다. 고등교육재정교부금이 설립별에 따른 기관운영비의 지원은 실제적으로 대학의 자율적 노력을 저해한다고 할 수 있다. 만약에 지원을 할 수 있다면, 학생들에게 직접적으로 지원이 될 수 있어야 한다. 기관운영비에 대한 지원은 대학 자체의 자구노력을 통해서 해결되어야 하며, 학생들에 대한 직접적인 지원은 다양한 이유로 되갚을 필요가 없는 실질적 의미에서의 Grant나 졸업후에 되갚아야 하는 Loan의 형태로 이루어져야 한다. 이 경우에 대학등록금이 인상되더라도 현재 벌어지고 있는 등록금에 대한 갈등은 상당한 정도로 진정 시킬 수 있다고 본다. 사립대학이 설립될 때에는 기본적으로 갖추어야 할 조건들을 충족시켜야 하

는 약속을 했기 때문에 이는 대학 재단과 대학 당국이 책임을 져야 할 부분이지 역시 국민의 세금으로 충당되어야 하는 것은 아니라는 판단이다. 학생들 본인이나 학부모만의 부담으로는 사회적으로 문제가 야기되니까, 이러한 갈등을 회석시키기 위한 방법에 지나지 않는다는 것이 본 토론자의 의견이다.

셋째, 국가의 발전에 대한 사립대학의 기여도에 관한 내용이다. 이 논의는 아마도 국립대학에 근무하는 본 토론자와 사립대학에 근무하는 발제자인 송교수와 전혀 다른 방향에서 접근하기 어려운 입장에 있는 것 같다. 대한민국의 발전에 사립대학의 기여는 절대적이었으며, 앞으로도 그러할 것이라는 것을 우리는 누구도 부정하지 않는다. 그러나 사립대학은 앞에서 이미 언급하였지만, 설립시에 정부와 한 약속을 제대로 지키지 않은 채, 전공학과를 방만하게 설치·운영하는 과정에서 겪는 재정적 어려움을 타개하기 위해 학생부담의 등록금을 물가 인상을 상당히 앞지르는 수준에서 책정하여 사회적 갈등을 빚는 상황에 이르렀다. 틀림없이 사립대학 설립시에 정부 당국이 재정적 어려움에 놓일 때 이를 해결해 주겠다는 약속을 사립대학 측에 하였다는 생각은 들지 않는다. 본 토론자에게는, 이제는 등록금 인상이 상당히 어려워진 상황에서 그 탈출구를 고등교육재정교부금법을 통해 모색하려는 시도로 보인다. 이는 한쪽이 막히니 다른 쪽에다 대고 폐를 쓰는 형국이 아닌가 하는 생각이 들기도 한다.

넷째, 송교수의 발제 내용에서 학생과 교수에 대한 지원을 확대하고 기관 지원을 축소하자는 주장은 고등교육기관의 인프라가 일정 수준 이상 갖춰져 있다는 전제에서 의미가 있다고 하고 있다. 그러나 이러한 논리는 토론자와 같이 기관 지원은 가급적 피하고, 학생 개인에 대한 지원과 연구비 지원으로 대학을 지원하자고 주장하는 본 토론자에게는 설득력을 갖지 못하는 듯하다. 처음부터 인프라를 모두 갖추고 시작하는 대학

이 있다면 다행이지만, 그렇지 않은 경우 대학의 노력으로 인프라를 구축해야 한다는 것은 두말할 필요가 없다. 갖추지 못했기 때문에 이를 정부에서 지원해 주어야 한다는 주장은 설득력이 다소 떨어진다. 사립대학이 맞춤형의 명품교육을 실시한다면 고객은 기꺼이 그 대가를 지불할 것이라는 것은 자본주의 경제 논리의 기본이 아닌가? 비싼 등록금에도 군소리 없이 선진국으로 유학을 떠나는 학생들이 많다는 것을 사학 당국자들은 이미 알고 있다는 것이 토론자의 판단이다.

다섯째, 사학재단들이 법인전입금 규모를 늘리기 위해서는 수익용기본재산의 확충이 선행되어야 하나, 현실적으로 실현가능성이 거의 없으며, 기부금 수입을 늘리기 위해서는 사회적인 기부문화가 성숙되어야 하나 단기간에 가능하지 않고, 자체수입을 늘리는 방법은 바람직하나 늘어나는 데 한계가 있다는 주장에 대하여 본 토론자는 전적으로 동의하기 어렵다. 어떤 방식으로든 노력을 하고, 그리하고도 부족하면 가장 현실적인 방법인 법인전입금과 기부금, 자체수입을 늘리기 위한 노력과 함께 국고보조금을 확충하는 것일 것이라는 송교수에 동의하지만, 역시 이는 학생이나 학부모의 부담을 전체 국민에게 떠넘긴다는 인상을 지우기 어렵다는 판단이다.

이상에서 송기창 교수의 발제문에 대한 토론을 하였다. 고등교육재정교부금에 관한 토론을 하는 과정에서 본 토론자는 고등교육재정교부금은 필요하지만 서로의 관점에서 사학에 근무하는 인사와 국공립 대학에 근무하는 인사의 입장이 이렇게 달라질 수도 있다는 점을 피부로 느끼게 되었다.

오늘 훌륭한 발표를 해 주신 송기창 교수의 노고에 감사를 드린다.



고등교육재정교부금법  
제정에 대한 토론

김 관 복  
교육과학기술부  
대학지원관

고등교육재정교부금법 제정에 대한 토론

김관복 국장  
(교육과학기술부 대학지원관)

I. 서 론

- 송기창 교수님의 발표내용에 대하여 대부분 공감하며, 특히 우리나라의 고등교육재정이 매우 부족하다는 지적과 함께 이를 안정적으로 확보하기 위한 고등교육재정교부금제도의 도입이 필요하다는 취지에 대하여 생각을 같이 함.
- 우리 고등교육의 양적 수준은 세계 최고 수준이지만 질적인 측면의 경쟁력 매우 미흡한 실정임.
  - 2008년도 IMD 발표에 의하면, 우리나라의 고등교육 이수율은 세계 4위이나 교육경쟁력은 35위이며 대학교육의 사회적 요구 부합도는 조사대상 55개국 중에서 53위로 최하위권으로 사회 요구에 부합하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있음.
- ※ 대학 진학률(2008학년도 기준) : 한국 83.8%, 미국 61%, 일본 49%
- ※ 세계 200위권 대학(The Times, 2008) : 홍콩 4개교, 한국 3개교
- 고등교육의 질적 수준을 제고하고 국제 경쟁력을 높이기 위해서는 대학의 교육·연구력 향상이 절실하며, 이를 위한 고등교육재정을 안정적으로 확보하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있음.
- 발제자께서 우리나라 고등교육재정 규모가 매우 미흡하다고 지적하면

서 고등교육재정의 확충을 위해 고등교육재정교부금법의 제정을 제시한 내용에 대하여, 우리나라 고등교육재정의 현황과 문제점을 제시하고 발제자께서 제시한 내용 중 예상되는 쟁점사항에 대하여 일부 보완적인 의견을 제시하고자 함.

## II. 현행 대학재정지원 현황 및 문제점

### □ 고등교육재정 전체 규모

- 2007년도 결산 기준으로 살펴볼 때, 우리나라 국·공·사립 대학 전체의 재정규모는 26조 7,868억원으로 '07년 GDP규모 901.2조원 대비 약 3% 수준임.
- 이를 설립별로 살펴보면, 사립대학이 21조 1,880억원으로 전체 대비 79.1%를 차지하고 있어 가장 높은 수준이며, 국립대학은 5조 2,222억원으로 19.5%, 공립 대학은 3,766억원으로 1.4%를 차지하고 있음.
- 대학 종별로 살펴보면, 일반대학이 21조 187억원(78.5%)으로 가장 많으며, 전문대학이 4조 4,333억원(16.5%), 산업대학이 8,558억원(3.2%), 기타 대학이 4,790억원(1.8%)임.

<표 1> 고등교육재정 전체 규모(2007년 결산기준)

(단위 : 억원)

구 분		일반대	전문대	산업대	기 타	계
국립 대학	일반회계	17,011	88	1449	1,952	20,500
	기성회계	13,973	14	1616	1,980	17,583
	산단회계 등	13,019	3	990	127	14,139
	소계	44,003	105	4,055	4,059	52,222
공립 대학	교비회계	1,238	868	-	-	2,106
	기성회계	591	237	-	-	828
	산단회계 등	439	393	-	-	832
	소계	2,268	1,498	-	-	3,766
사립 대학	교비회계	134,874	39,239	3,866	714	178,693
	산단회계 등	29,042	3,491	637	17	33,187
	소계	163,916	42,730	4,503	731	211,880
합 계		210,187	44,333	8,558	4,790	267,868

※ 자료 : 2007년도 결산자료이며, 발전기금은 “산단회계 등”에 포함

※ 2007년도 GDP규모 : 901.2조원

※ 기타 : 국립대(교대, 방송대), 사립대(각종학교, 대학원대학)

## □ 중앙부처 및 지자체의 대학재정 지원 규모

- 2008년도 예산액 기준으로, 중앙부처 및 지방자치단체의 고등교육기관에 대한 지원규모는 총 5조 9,904억원으로 대학재정 전체 규모인 26조 7,868억원 대비 약 22.4%를 지원하고 있음.
- 이 가운데 교육과학기술부의 지원액은 4조 396억원(67.4%)으로 가장 많으며, 지식경제부 등 9개 부처의 지원액은 1조 3,826억원(23.1%), 지자체(16개 시·도)는 5,682억원(9.5%)을 각각 지원하고 있음.
- 부처별로 고등교육재정 지원내용을 살펴보면,
  - 교육과학기술부의 경우 종전 교육인적자원부와 과학기술부가 통합되면서, 전체 학문분야에 대한 교육력 강화 및 이공계 R&D사업 위주로 지원 하고 있음.
  - 9개 타 부처의 경우 지식경제부는 산·학·연 연계를 통한 지역별 전략산업에 대한 핵심 기술개발과 산업기술인력 양성사업 지원, 노동부는 한국폴리텍대학 및 한국기술교육대학교 운영 지원, 농림부는 농대 영농정책 교육과정 및 농림기술개발 지원, 환경부는 차세대 핵심 환경기술개발 지원, 중소기업청은 산학연 공동기술개발 등을 중점적으로 지원하고 있음.
  - 16개 시·도의 경우 지역별 특화사업에 대한 산학연 협력사업 지원, 자체 설립한 도립대학 운영 지원 및 각종 국고 지원사업에 대한 대응투자 등을 위해 주로 지역소재 대학에 재정지원을 하고 있음.
- 한편, 현 정부 출범이후 정부조직 개편에 따른 부처 통합에 따라 종전의 부처간 사업 중복 문제는 상당부분 해소된 것으로 보이나, 산학협력 분야의 경우 교육과학기술부와 지식경제부 간 일부 중복을 해소하기 위해서는 연계·조정이 필요한 것으로 나타남.

<표 2> 중앙부처 및 지자체의 대학재정 지원 현황

(단위 : 억원)

기관명	2007예산		2008예산	
	금액	비율(%)	금액	비율(%)
교육과학기술부	36,923	72.8	40,396	74.5
소 계	36,923	65.4	40,396	67.4
지식경제부	8,133		7,371	
노동부	3,204		3,365	
농업수산식품부	559		955	
환경부	367		392	
여성부	21		17	
국토해양부	34		34	
문화관광체육부	3		3	
농림축산청	509		583	
중소기업청	1,006		1,106	
타 부처 (9개 부처)	13,836	24.5	13,826	23.1
지자체 (16개 시·도)	5,682	10.1	5,682	9.5
합 계	56,441	100.0	59,904	100.0

※ 2009예산은 타 부처의 일부 사업계획이 미확정되어 제외

※ 지자체(16개 시도)의 2008예산은 2007예산과 동액으로 작성

## □ OECD국가 대비 고등교육재정 투자 규모

- 최근에 발간한 2008년도 OECD 지표 의하면, 우리나라의 GDP대비 정부와 민간의 부담을 합한 전체 고등교육재정에 대한 투자 비율은 2.4%로 OECD국가 평균인 1.5%에 비해 0.9% 높은 수준임.
- 이 가운데 세금을 통한 정부부담 비율은 우리나라의 경우 0.6%로 OECD국가 평균 1.1%의 절반 수준에 불과한 반면, 민간부담 비율은

1.8%로 OECD국가 평균인 0.4% 대비 4.5배 정도 높아 정부의 고등 교육에 대한 재정투자 확대가 필요한 것으로 나타남.

- 다만, 고등교육재정에 대한 정부 및 민간 투자 부담을 비교하는 경우 <표 4>에서와 같이 우리나라의 경우 전체 대학생 중 국·공립 대학생이 15.9%이고 사립대학생은 84.1%인 반면, OECD국가는 국·공립 대학생이 65.5%이고 사립대학생이 32.9%로써, 고등교육에 대한 민간부담 비율을 단순 비교하는 것은 곤란함.

<표 3> GDP대비 교육비 부담 비중(2005)

(단위 : %)

구 분	전체 교육단계			초·중·고등교육단계			고등교육단계		
	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계
한 국	4.3	2.9	7.2	3.4	0.9	4.3	0.6	1.8	2.4
OECD 평균	5.0	0.8	5.8	3.5	0.3	3.8	1.1	0.4	1.5
호 주	4.3	1.5	5.8	3.4	0.7	4.1	0.8	0.8	1.6
프 랑 스	5.6	0.5	6.0	3.8	0.2	4.0	1.1	0.2	1.3
일 본	3.4	1.5	4.9	2.6	0.3	2.9	0.5	0.9	1.4
미 국	4.8	2.3	7.1	3.5	0.3	3.8	1.0	1.9	2.9

※ 자료 : 2008년도 OECD 교육지표

※ 정부부담과 민간부담의 구분

☞ 정부 부담 : 학교 교육에 대한 정부의 공적 지원 금액

- 중앙 교육부 자체 지출금액, 중앙정부의 시도 교육을 위한 교부금, 지자체의 시도교육비특별회계로의 전출금, 중앙정부와 지자체의 학교 지원금 등

☞ 민간 부담 : 학교 교육에 대해 민간(학부모, 재단)이 부담하는 금액

- 입학금, 수업료, 기성회비, 재단 전입금, 학생들이 학교에 납부하

는 사용료 (급식비, 기숙사비, 앨범비 등)

※ 단, 학교 교육에 대한 지출이기 때문에 학교외의 지출인 학원비 또는 개인 사교육비 등은 민간부담액에 포함되지 않음.

<표 4> 고등교육단계 학교 유형과 재학 유형별 학생 비율(2006)

(단위 : %)

구 분	국공립학교	정부의존형 사립학교	독립형 사립학교
한 국	15.9	-	84.1
OECD평균	65.5	19.1	13.8
호 주	96.7	1.7	1.6
프 랑 스	72.1	8.3	19.6
일 본	7.1	-	92.9
미 국	84.3	-	15.7

※ 자료 : 2008년도 OECD 교육지표

## □ 설립별 대학재정 구조

- 2007년도 결산액을 기준으로 대학재정 세입구조를 살펴보면,
  - 국립대학의 경우 국고·지자체 보조금이 43.2%, 학생 등록금이 29.7%를 차지하고 있으며, 공립대학은 국고·지자체 보조금이 43.7%, 학생 등록금이 33.5%를 차지하고 있는 반면 사립대학은 국고·지자체 보조금이 8.0%, 학생 등록금이 57.3%를 차지하고 있음.
  - 따라서 대학별 재정수입에 있어 국·공립대학은 사립대학에 비해 많은 정부 및 지자체 지원이 이루어지고 있으며, 사립대학은 국립대학에 비해 정부 및 지자체 지원이 부족하여 등록금 의존비율이 높음.

<표 5> 고등교육기관 세입 현황(2007결산)

(단위: 억원)

구 분	등록금수입	국·고 보조금	전입금	기부금	이월금	자산및 부채수입	기타수입	계
국립	15,498 (29.7)	22,585 (43.2)	-	2,429 (4.6)	2,279 (4.4)	-	9,431 (18.1)	52,222 (100.0)
공립	1,262 (33.5)	1,645 (43.7)	49 (1.3)	6 (0.1)	263 (7.0)	79 (2.1)	462 (12.3)	3,766 (100.0)
사립	121,323 (57.3)	17,022 (8.0)	11,402 (5.4)	5,742 (2.7)	20,789 (9.8)	16,347 (7.7)	19,255 (9.1)	211,880 (100.0)
계	138,083 (51.5)	41,252 (15.4)	11,451 (4.3)	8,177 (3.1)	23,331 (8.7)	16,426 (6.1)	29,148 (10.9)	267,868 (100.0)

※ 지자체 지원액은 국고보조금 안에 포함

※ 자료 : 국립대학(교과부 2007년도 결산자료), 공립대학(대학 제출 2007년도 결산자료), 사립대학(한국사학진흥재단 2007년도 결산자료)

- 또한, 발제자께서 제시한 대로 미국의 사립대학과 재정수입 구조를 비

교할 때, 우리나라는 학생 등록금 수입이 전체의 2/3을 차지하여 높은 등록금 의존도와 낮은 국고지원을 보여주고 있으며, 미국의 경우 등록금 의존비율이 전체 수입의 1/3 수준으로, 우리에 비해 월등히 높은 국고지원을 받고 있어, 특히 사립대학에 대한 국고지원 확대가 필요한 것으로 판단됨.

- 또한, 2007년도 결산액을 기준으로 설립별 대학재정 세출구조를 살펴보면,
  - 우선 전체 고등교육기관의 세출 결산내용을 보면, 인건비가 31.5%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 운영비는 22.3%, 시설비는 11.3%, 산단회계 등이 18.0%를 차지하고 있음.
  - 또한, 인건비의 경우 국립대학이 34.3%이고 사립대학이 30.8%로 국립대학이 다소 높으며, 운영비는 국립대학이 12.2%이고 사립대학이 24.9%로 사립대학이 높은 수준임.

※ 특히, 고등교육재정교부금법 제정과 관련하여, 공·사립대학 교원의 보수 반액을 보통교부금으로 교부하는 경우 약 3조 3,000억원(공립대학 약 600억원, 사립대학 약 32,500억원)의 재원이 소요될 것으로 예상됨

<표 6> 고등교육기관 세출 현황(2007결산)

(단위: 억원)

구분	인건비	운영비	시설비	기타경비	이월금	산단회계 및 기타	계
국립	17,888 (34.3)	6,394 (12.2)	5,737 (11.0)	6,564 (12.6)	1,500 (2.9)	14,139 (27.0)	52,222 (100.0)
공립	1,219 (32.4)	648 (17.2)	598 (15.8)	262 (7.0)	103 (2.7)	936 (24.9)	3,766 (100.0)
사립	65,227 (30.8)	52,769 (24.9)	25,585 (12.1)	19,719 (9.3)	15,393 (7.3)	33,187 (15.6)	211,880 (100.0)
계	84,334 (31.5)	59,811 (22.3)	31,920 (11.9)	26,545 (9.9)	16,996 (6.4)	48,262 (18.0)	267,868 (100.0)

※ 자료 : 국립대학(교과부 2007년도 결산자료), 공립대학(대학 세출 2007년도 결산자료), 사립대학(한국사학진흥재단 2007년도 결산자료)

### Ⅲ. 고등교육재정교부금법 제정관련 쟁점사항 검토

발제자께서 제시한 대로 고등교육재정의 확충 필요성에 대하여 전적으로 동의하며, 이를 위해 고등교육재정교부금법이 제정되는 경우 고등교육기관에 대한 재정지원방식이 현행과 같이 기획재정부의 심의방식이 아닌 내국세의 일정율로 배정됨에 따라 고등교육재원을 안정적으로 확보할 수 있다는 점에서 매우 유용한 제도라고 할 수 있다. 다만, 고등교육재정교부금법을 제정하기 위해서는 법안 마련 및 국회 심의과정에서 아래와 같은 주요 쟁점사항에 대하여 많은 논의가 필요한 것으로 보인다.

#### □ 제정의 법경화에 따른 재정운용의 경직성 초래

- 고등교육재정을 법제화하는 경우 고등교육에 대한 소요재원을 안정

적으로 확보할 수 있어 고등교육정책 추진의 일관성, 예측가능성 및 자율성 등을 확보할 수 있어 대학 운영에 많은 도움이 될 것으로 예상되나

- 최근의 경제위기 상황에서 국가의 모든 가용 재원을 경제위기 극복에 투입하여야 하는 상황에서 특정 분야에 대한 재정 확대를 위해 재정을 법정화 하는 경우 국가재정 운영의 경직성을 초래한다는 점에서 경제당국의 반대가 예상된다.
- 한편, 고등교육재정을 법제화하는 방안 외에 재원을 확보할 수 있는 방안으로는 매년도 국가재정 운용방향을 결정하는 국무위원 재정전략회의에서 고등교육분야에 대한 투자 확대에 대하여 동의를 받는 방법이 있으며, 이 경우에도 국가의 재정상태를 고려하여 점진적으로 확보해 나가는 것이 바람직하다고 판단됨.

#### □ 교부금 취지에 부합 여부

- 발제자께서는 고등교육관련 법령 상 국립과 공·사립 대학 간의 차이가 없고, 우리나라의 고등교육 진학률이 80%를 넘어 고등교육의 성격이 엘리트교육에서 보통교육으로 전환되었으며, 고등교육 수요의 80%이상을 담당하고 있는 사립고등교육기관에 국가가 재정지원을 소홀히 하는 것은 국민의 교육권 보장책임을 유기하는 것이라고 주장하면서, 국가는 국민의 교육권 보호를 위하여 고등교육기관 간 재정력의 격차를 시정할 책임이 있기 때문에 고등교육기관도 당연히 교부금 교부대상이 될 수 있으며, 교부금제도의 취지에 배치되지 않는다고 주장하고 있음.

- 그러나 지방교육재정교부금의 경우 의무교육단계인 초등학교와 중학교가 대부분이고, 고등학교도 실질적으로 완전 취학이 이루어진 상태이기 때문에 시·도별로 형평성의 원칙에 따라 교직원수, 학교수,

학급수, 학생수 등을 기준으로 산출한 기준재정수요액에 대한 기준 재정수입액의 차액을 보정하기 위하여 국세 수입액을 지방교육자치 단체에 교부금으로 교부하는 방식임.

- 반면, 고등교육재정교부금의 경우 지원대상이 전체 대학이 아닌 다수의 대학이 불가피하게 제외될 수 밖에 없고, 지원이 예상되는 대학교 지방에 비해 교육여건이 상대적으로 양호한 수도권 또는 광역시 등의 도시기역에 소재하고 있는 대학에 편중될 것으로 예상되는 점 등을 고려할 때, 국세 재원으로 고등교육기관에 교부금을 지원하는 것은 교부금 취지에 부합하지 않는다는 이유로 관계부처의 반대가 예상됨

#### □ 교부금 제원 확보방안

- 고등교육재정교부금안에는 재원의 확보방안으로 내국세 총액의 8/100을 의무적으로 할당하는 방식을 제시하고 있으며, 발제자께서는 추가로 고등교육세의 신설 또는 교육세의 전환을 통해 확보하는 방안을 제시하고 있는바, 고등교육재정의 대폭 확충을 위해서는 내국세의 일정을 또는 고등교육세액 만큼의 재원을 고등교육 재원으로 자동적으로 확보할 수 있어 바람직하다고 할 수 있음.
- 다만, 발제자께서도 제시한바와 같이 재원확보 방안과 문제점에 대해 살펴보면,
  - 내국세의 일정율로 하는 경우 재원이 단순하다는 장점이 있는 반면, 추가 재원 확보에 대하여 경제 당국의 반대가 예상되고,
  - 고등교육세를 신설하는 경우 경제당국의 저항은 줄일수 있으나 목적세를 폐지하는 정부 방침에 배치되고, 최근의 경제위기 상황에서 국민들을 설득하는데 어려움이 예상되며,
  - 현행 국세 교육세를 고등교육세로 전환하는 경우 교육세법의 개정은 물론 축소되는 초중등교육 재원의 보전을 위해 지방교육재정교부금

법을 개정하여야 함.

#### □ 교부금의 지원방식

- 고등교육재정교부금안에는 교부금의 종류를 보통교부금과 사업교부금으로 구분하고 있으며, 발제자께서는 보통교부금의 배분기준으로 국립대학의 경우 인건비(표준 교원수 및 표준 인건비를 적용), 운영비 및 시설비로 구분하여 기준재정수요액을 산출한 후 기준재정수입액에 미달하는 금액을 교부하고, 공립대학은 기준재정수입액을 산정하지 않고 표준정원 내 교원 보수의 반액을 교부하는 방안을 제시하고 있음.
- 이 경우 공립대학 교원에 대한 인건비 지원에 대한 타당성 여부와 다양한 고등교육기관에 대한 재정수요 산정기준 마련이 곤란한 점 등을 고려할 때 대학별 입장 차이에 따라 많은 논란이 예상됨

#### □ 기타 쟁점사항

- 고등교육재정교부금이 제정되면, 이는 고등교육기관에 대한 기관지원을 확대하는 것을 의미하는 것으로, 새 정부 출범이후 고등교육재정 지원방식을 개선하여 기관지원을 축소하고 학생 및 교수에 대한 직접 지원을 확대하였는바 고등교육재정 지원방식의 전환여부에 대하여 사전에 충분한 논의가 필요함.
- 고등교육재정교부금을 시행하기 위해서는 대학의 다양한 회계제도를 먼저 통합 정비하여야 함. 특히, 국립대학에 대한 보통교부금을 교부하기 위해서는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산출하여 그 차액을 교부하여야 하는바 이 경우 국고회계와 다양한 비국고회계의 통합이 전제되어야 가능함.

#### IV. 결 론

- 앞에서 살펴 본 바와 같이 현재의 열악한 고등교육 환경을 획기적으로 개선하여 고등교육의 질적 수준을 제고하고 국제 경쟁력을 강화하기 위해서는 고등교육재정이 대폭 확대되어야 하며, 이를 위해서는 현재 약 5조원 규모의 고등교육재정을 GDP 대비 약 1% 수준인 10조원 규모로 대폭 확대하는 것이 필요함.
- 정부에서는 최근의 어려운 경제위기 상황에도 불구하고, 2009년도 고등 교육예산을 전년도 4조 5,912억원 보다 1조 1,509억원(25.0%)을 증액한 바 있으며, 향후에도 다양한 고등교육관련 사업의 개발을 통해 점진적으로 확충해 나갈 계획임.
- ※ 2009년도 증액 규모 : 1조 1,509억원(당초 6,481억원, 추경 5,028억원)
- 한편, 고등교육재정교부금법이 고등교육에 필요한 막대한 소요재원을 안정적으로 확보하는데 좋은 방안인 것은 확실하나 도입과정에서 국민들의 추가 부담을 수반할 수도 있는 점을 고려하여, 사전에 국민들의 의견을 충분히 수렴하고 관계부처와 충분한 협의를 거치는 등 심도 있는 논의가 우선되어야 할 것으로 판단됨.

고등교육재정교부금법안 발의를 위한 공청회

#### 첨 부 자 료

고등교육재정교부금법안

임해규의원 대표발의(안)



## 고등교육재정교부금법안 (임해규의원 대표발의)

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2009. .

발 의 자 : 의원

찬 성 자 : 인

### 제안이유

현재 고등교육 예산은 약 4조5천억 원으로 과학기술예산을 제외한 전체 교육예산의 17.7퍼센트에 불과하고, 초·중등교육예산은 지방교육재정 교부금의 형식으로 법제화되어 있는 반면에 고등교육예산은 매년 국가예산편성 과정을 통해 확정되고 있어 안정적인 예산확보에 어려움이 있음.

또한 우리나라의 대학진학률은 87퍼센트에 이르고 있고 고등교육의 상당부분을 사립대학이 담당하고 있으나, 사립

대학들은 국가지원 보다는 학생·학부모가 부담해야 하는 등록금에 크게 의존하고 있고, 매년 물가상승률을 상회하는 등록금 인상률과 비싼 등록금이 사회문제가 되고 있는 점을 고려하여 사립대학에 대하여도 초·중등 사립학교와 같이 국가가 재정을 지원할 필요성이 있음.

따라서 고등교육재정교부금법을 제정하여 교육예산의 일정 비율을 고등교육재원으로 확보하고, 국·공립 및 사립 고등교육기관에 그 재원을 효율적으로 배분하여 고등교육의 질과 국제경쟁력을 높이려는 것임.

### 주요내용

가. 고등교육기관을 설립·경영하는 데에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 균형있는 발전을 꾀하도록 함(안 제1조).

나. 교부금의 재원은 해당연도의 내국세 총액의 100분의 8에 해당하는 금액으로 함(안 제3조제1항).

다. 국립고등교육기관의 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우에 미달액을 기준으로 교부하고, 공·사립고등교육기관의 보통교부금은 교원의 보수 반액에 해당하는 금액을 교부함(안 제4조제1항).

라. 고등교육기관의 다양화·특성화·교육여건 개선, 통·폐합 및 구조조정을 위한 사업 등에 사업교부금을 교부함(안 제4조제3항).

마. 고등교육기관이 대학평가인정기관으로부터 평가인정을 받지 못한 경우, 사립대학 내부 구성원간 또는 임원 상호간의 분쟁·소송 진행 등으로 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우에는 교부금의 교부대상에서 제외하도록 함(안 제7조제1항).

법률 제 호

## 고등교육재정교부금법안

제1조(목적) 이 법은 고등교육기관을 설립·경영하는 데에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 균형있는 발전을 꾀함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “고등교육기관”이란 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 중 국·공립 및 사립의 대학·산업대학·교육대학·전문대학을 말한다.
2. “기준재정수요액”이란 고등교육기관의 운영에 관한 재정수요를 제5조에 따라 산정한 금액을 말한다.
3. “기준재정수입액”이란 교육·연구·장학 그 밖의 고

등교육기관운영(이하 “교육·연구”라 한다)에 관한 일체의 재정수입을 제6조에 따라 산정한 금액을 말한다.

4. “측정단위”란 고등교육행정을 부문별·측정항목별로 구분하여 그 부문별·측정항목별 양을 측정하는 단위를 말한다.

5. “단위비용”이란 기준재정수요액을 산정하기 위한 각 측정단위의 단위당 금액을 말한다.

제3조(교부금의 채원과 종류) ① 국가가 고등교육기관에 지원하는 교부금(이하 “교부금”이라 한다)의 채원은 해당연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 따라 특별회계의 채원으로 사용되는 세목의 해당 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 100분의 8에 해당하는 금액으로 한다.

② 교부금은 보통교부금·사업교부금으로 구분하되, 교부금의 채원은 다음 각 호에 해당하는 금액으로 한다.

1. 보통교부금 : 제1항에 따른 금액의 100분의 60에 해당하는 금액

2. 사업교부금 : 제1항에 따른 금액의 100분의 40에 해당하는 금액

③ 국가는 국립고등교육기관의 시설 신축·보수 등의 사유로 특별한 재정수요가 있을 때에는 예산이 정하는 바에 따라 제2항의 교부금 외의 금액을 따로 증액 교부할 수 있다.

제4조(교부) ① 보통교부금은 국립고등교육기관의 경우에는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 때에 미달액을 기준으로 교부하고, 공·사립 고등교육기관의 경우에는 교원의 보수 반액에 해당하는 금액을 교부한다.

② 사업교부금은 다음 각 호의 사업에 교부한다.

1. 고등교육기관의 다양화·특성화를 위한 사업

2. 고등교육의 지역간 균형발전을 위한 사업

3. 고등교육기관의 교육여건 개선을 위한 사업

4. 고등교육기관의 연구능력 제고를 위한 사업

5. 고등교육기관 간 통·폐합 및 구조조정을 위한 사업

6. 고등교육기관의 산·학협력을 위한 사업

7. 그 밖에 고등교육 내실화를 위한 사업

③ 교육과학기술부장관은 제1항에 따라 보통교부금을 교부하고자 하는 때에는 해당 고등교육기관의 장에게 그 교부의 결정을 통지하여야 한다. 이 경우 교육과학기술부장관은 보통교부금의 산정기초, 고등교육기관별 내역 및 관련 자료를 작성하여 이를 고등교육기관의 장에게 송부하여야 한다.

④ 교부금의 교부시기·교부기준, 사업교부금의 교부를 위한 사업의 선정기준 등 교부금의 교부에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(기준재정수요액) ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.

② 측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령으로 정하는 기준의 범위에서 물가변동 등을 감안하여 교육과학기술부령으로 정한다.

제6조(기준재정수입액) ① 기준재정수입액은 교부금을 제외한 입학금·수업료·기성회비, 지방자치단체일반회계·산학협력단회계 등 다른 회계로부터의 전입금을 합한 모든 수입예상액으로 한다.

② 제1항에 따른 수입예상액의 산정방법은 대통령령으로 정한다.

제7조(교부금의 교부 제외 등) ① 국가는 고등교육기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제4조의 교부금 교부대상에서 제외할 수 있다.

1. 국가가 인정하는 대학평가인정기관으로부터 평가인정을 받지 못한 경우
2. 대학간 통·폐합 등으로 퇴출대상 대학으로 확정된 경우
3. 해당 고등교육기관의 최근 3년간의 재학생수가 매년마다 학교규칙에서 정한 학생정원의 50퍼센트에 해당하는 인원에 미달하는 경우
4. 해당 고등교육기관의 내부 구성원간 또는 법인 임원

상호간의 분쟁·소송 진행 등으로 교부성과와 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우

② 국가는 해당 고등교육기관이 개교 후 「고등교육법」에서 정하고 있는 해당 교육기관의 수업연한에 해당하는 기간연수를 경과하지 아니한 경우에는 교부금을 감액할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 교부금의 감액 또는 교부대상 제외 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(결산보고와 교부금의 조정) ① 고등교육기관의 장은 교부금의 결산서를 작성하여 다음 연도 4월 30일까지 교육과학기술부장관에게 보고하여야 한다.

② 교부금이 그 산정에 필요한 자료의 착오 또는 거짓으로 부당하게 교부된 때에는 교육과학기술부장관은 해당 고등교육기관이 정당하게 받을 수 있는 교부금액을 초과하는 부분에 상당하는 금액을 다음에 교부할 교부금 중에서 감액한다.

③ 교육과학기술부장관은 제2항에 따라 감액한 금액을

사업교부금으로 충당할 수 있다.

제9조(예산계상) ① 국가는 회계연도마다 이 법에 따른 교부금을 국가예산에 계상하여야 한다.

② 추가경정예산으로 고등교육세의 증감이 있는 경우에는 교부금도 증감하여야 한다.

③ 내국세 예산액과 결산액의 차액으로 발생한 교부금의 차액은 이를 늦어도 다음 다음 년도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

제10조(보통교부금의 보고) 교육과학기술부장관은 매년 3월 31일까지 보통교부금의 배분기준·배분내역·배분금액 그 밖에 보통교부금의 운영에 필요한 주요사항을 국회 소관상임위원회에 보고하여야 한다.

제11조(교부금액 등에 대한 이의신청) ① 고등교육기관의 장은 제4조제4항에 따른 보통교부금의 결정통지를 받은 경우에 해당 고등교육기관의 교부금액 산정기초 등에 대하여 이의가 있는 때에는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 교육과학기술부장관에게 이의를 신청할 수 있

다.

② 교육과학기술부장관은 제1항에 따라 이의신청을 받은 경우 그 신청을 받은 날부터 30일 이내에 이를 심사하여 그 결과를 해당 고등교육기관의 장에게 통지하여야 한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 2010년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(경과조치) 2010년도의 교부금은 제3조 및 제9조에  
도 불구하고 국가예산이 정하는 바에 따른다.

국회의원 임해규 Tel 02.784.5282 / Fax 02.788.3317

한국교원단체총연합회 Tel 02.570.5500 / Fax 02.576.1081

한국대학교육협의회 Tel 02.6393.5200 / Fax 02.6393.5210

한국전문대학교육협의회 Tel 02.364.1540 / Fax 02.364.1584