

2023-24 제1차 교육재정 포럼

성과기반 고등교육재정 지원 현황과 개선방안

일시: 2023.12.27(수) 14:00~15:30

장소: ZOOM 회의실

주관/주최: 강원대학교 교육재정중점연구소·한국교육재정경제학회

일정표

◆ 주제: 성과기반 고등교육재정 지원 현황과 개선방안

◆ 일시: 2023.12.27.(수) 14:00-15:30

◆ 방법: ZOOM/ 유튜브 실시간 송출

◆ 주관·주최: 강원대학교 교육재정중점연구소·한국교육재정경제학회

시 간	내 용	
14:00-14:10	개회	인사말 / 참석자 소개
14:10-14:30	[주제발표 1]	고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제 · 최해인(국회예산정책처)
14:30-14:50	[주제발표 2]	대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정지원 방안 · 남수경·원세림·라시 아카시(강원대학교)
14:50-15:10	[지정토론]	지정토론 · 문보은(한국교육개발원), 백정하(한국대학교육협의회)
15:10-15:25	[종합토론]	종합토론 및 질의 응답
15:25-15:30	폐회	향후 포럼 일정 안내 및 마무리

목 차

- ◆ **고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제**
 - 최해인(국회예산정책처) 1
 - 지정토론. 문보은(한국교육개발원) 29

- ◆ **대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정지원 방안**
 - 남수경·라시 아카시·원세림(강원대학교) 33
 - 지정토론. 백정하(한국대학교육협의회) 75

● 2023 고등교육재정 포럼
●
●

고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

주제 1

발표자_ 최해인(국회예산정책처)
토론자_ 문보은(한국교육개발원)

고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제*

최해인**

I. 서론

1. 개요

- 정부는 「고등교육법」 제7조의2에 따라 “고등교육 재정지원 기본계획”을 수립하고, 안정적인 고등교육 재정 확보 및 대학의 자율혁신을 통한 미래인재 양성을 목표로 고등교육 재정지원 정책을 추진 중
 - 우리나라의 고등교육 재정지원 규모는 2010년 7.5조원에서 2021년 16.3조원으로 증가하였으나, OECD 국가 간 비교에서 우리나라의 고등교육 투자 및 정부 재정지원은 여전히 낮은 수준이며, 고등교육의 경쟁력을 제고해야 한다는 요구가 계속됨
 - 또한, 최근 학령인구 감소 등의 인구구조 변화, 기술의 고도화와 산업 지형의 변화 등 고등교육을 둘러싼 환경이 급격하게 변화함에 따라, 고등교육기관의 역할과 고등교육 재정지원의 방향에 대한 논의의 필요성 증대
 - 이에 새로운 고등교육 재정지원 기본계획(2025년~2029년) 수립에 앞서, 향후 고등교육 재정지원의 전략적인 재정투자 및 재정배분 방향의 정립이 요구됨
- 본 발제에서는 먼저 주요 지표 및 국제비교를 통해 재정지원의 규모 및 성과에 대해 분석하고, 주요 고등교육 재정지원 사업에 대한 성과 분석·문제점 진단 등을 바탕으로 향후 개선 과제를 논의함
 - 먼저, i) 총괄적으로 OECD 교육지표를 통해 우리나라의 고등교육 재정지원의 수준을 비교·분석하고, 고등교육 재정지원에 따른 성과를 분석하여, 이를 바탕으로 고등교육 재정지원의 내실화 방안을 논의

* 본 원고는 2023 국회예산정책처 「고등교육 재정지원 분석」을 요약한 것으로 세부 내용은 보고서 참고

** 국회예산정책처, 예산분석관, chi0121@assembly.go.kr

2 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

- ii) 다음으로 주요 사업 분석에서 현재 대학재정지원사업에서 큰 비중을 차지하는 맞춤형 국가장학금 지원 사업과 국립대학 지원, 대학혁신 지원 사업과, 최근 지방대학 육성을 위해 중점적으로 추진 중인 지자체-대학 협력기반 혁신 사업(RIS 사업) 등 4개 주요 사업별 성과 분석과 개선과제를 논의

2. 고등교육 재정지원 정책 및 재정지원 현황

- 「고등교육법」 제7조에 따라, 중앙정부와 지방자치단체는 우리나라 경제·사회에 상응하는 고급인재 양성 등을 목적으로, 고등교육기관, 기관 소속 단체·개인을 대상으로 사업비·연구비·장학금 등을 지원하는 고등교육 재정지원 정책을 추진
 - 교육부는 「고등교육법」 제7조의2에 따라 「고등교육 재정지원 기본계획」을 수립하고, 이를 반영하여 재정지원 방향 및 기준을 포함하는 연도별 지원계획 수립
 - 최초 수립한 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(2010)」에서는 정부의 재정투자 확대 및 효율성 제고, 대학 자체 재정수입구조의 다양화, 규제 완화 및 세제지원 등을 재정투자 방향으로 제시하고, 고등교육 부문 예산의 연차적 확대 계획
 - 현재 추진중인 「고등교육 재정지원 5개년 기본계획(2020년~2024년)」에서는 고등교육 재정의 안정적인 확보를 추진하고, 대학 혁신 역량 제고, 전략적 특성화 역량 제고, 고등교육의 사회적 가치 및 체제 개선 등의 지원을 주요 전략으로 제시
- 우리나라 고등교육 재정지원 규모는 2021년 기준 16.3조원으로 전년 대비 1.0조원(6.8%) 증가하였으며, 이 중 중앙정부가 1,005개 사업으로 15.6조원(95.9%), 지방자치단체가 2,039개 사업으로 0.7조원(4.1%)을 지원
 - 고등교육 재정지원 규모는 2012년 9조 9,523억원에서 2021년 16조 2,563억원으로 연평균 5.6% 증가하였으며, 이 중 교육부의 고등교육 재정지원 규모 또한 연평균 6.5%의 지속적인 증가 추세가 나타남. 반면, 지방자치단체의 고등교육 재정지원 규모는 증감을 반복하였으나 2012년 3,087억원에서 2021년 6,596억원으로 증가하여 연평균 8.8% 증가하였고, 고등교육 재정지원에서 차지하는 비중은 3~4% 수준에서 큰 변화가 없었음

〈표 1〉 연도별 고등교육 재정지원 내역

(단위: 억원, 개, %)

구분		중앙정부			지자체	합계
		소계	교육부	타부처		
2012년 ¹⁾	지원액	96,436 (96.9)	61,801 (62.1)	34,635 (34.8)	3,087 (3.1)	99,523 (100.0)
2013년	지원액	104,573 (96.5)	74,097 (68.4)	30,476 (28.1)	3,818 (3.5)	108,391 (100.0)
	사업수	381 (22.4)	93 (5.5)	288 (17.0)	1,317 (77.6)	1,698 (100.0)
2014년	지원액	113,449 (97.3)	83,256 (71.4)	30,193 (25.9)	3,197 (2.7)	116,646 (100.0)
	사업수	349 (24.5)	94 (6.6)	255 (17.9)	1,073 (75.5)	1,422 (100.0)
2015년	지원액	124,622 (97.6)	86,868 (68.0)	37,754 (29.6)	3,044 (2.4)	127,666 (100.0)
	사업수	502 (34.4)	102 (7.0)	400 (27.4)	958 (65.6)	1,460 (100.0)
2016년	지원액	125,451 (97.0)	88,837 (68.7)	36,614 (28.3)	3,940 (3.0)	129,391 (100.0)
	사업수	549 (27.3)	96 (4.8)	453 (22.5)	1,462 (72.7)	2,011 (100.0)
2017년	지원액	130,465 (96.5)	90,624 (67.0)	39,842 (29.5)	4,714 (3.5)	135,179 (100.0)
	사업수	764 (28.9)	93 (3.5)	671 (25.4)	1,876 (71.1)	2,640 (100.0)
2018년	지원액	132,832 (96.9)	91,482 (66.8)	41,350 (30.2)	4,213 (3.1)	137,045 (100.0)
	사업수	818 (31.3)	85 (3.3)	733 (28.1)	1,794 (68.7)	2,612 (100.0)
2019년	지원액	137,520 (96.6)	95,152 (66.9)	42,367 (29.8)	4,772 (3.4)	142,292 (100.0)
	사업수	756 (26.4)	84 (2.9)	672 (23.5)	2,109 (73.6)	2,865 (100.0)
2020년	지원액	145,199 (95.4)	101,952 (67.0)	43,247 (28.4)	7,053 (4.6)	152,252 (100.0)
	사업수	852 (25.6)	89 (2.7)	763 (22.9)	2,473 (74.4)	3,325 (100.0)
2021년	지원액	155,967 (95.9)	108,988 (67.0)	46,979 (28.9)	6,596 (4.1)	162,563 (100.0)
	사업수	1,005 (33.0)	110 (3.6)	895 (29.4)	2,039 (67.0)	3,044 (100.0)
지원액 연평균 증가율		5.5	6.5	3.4	8.8	5.6

주: 1) 2022년 고등교육 재정지원 내역은 2023년 12월에 공시예정

2) 고등교육 재정지원 사업수는 2013년부터 관련 조사를 실시하여, 2012년 수치는 파악하기 어려움

자료: 교육부

4 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

- 중앙정부의 고등교육 재정지원 배분 현황을 살펴보면, 정부 총지출 및 교육부 지출, 고등교육 재정지원은 규모 측면에서 지속적으로 증가한 것으로 나타남
 - 그러나 2014년부터 2021년까지 중앙정부 고등교육 재정지원 규모의 연평균 증가율은 4.7%로 정부 총지출(6.9%) 및 교육부 지출(6.2%)보다 낮아, 중앙정부의 고등교육 재정지원 이 정부 총지출 및 교육부 지출에서 차지하는 비중은 2014년 대비 2021년 감소
 - 또한, 교육부의 전체 예산 대비 고등교육 분야의 예산 현황을 살펴보면, 최근 10년간 (2015년~2024년 예산안) 교육부 예산, 고등교육 분야 및 유·초·중등 교육 분야의 예산 규모는 증가하였으나, 최근 10년간 연평균 증가율은 고등교육 분야가 3.5%로 교육부 예산 (5.0%) 및 유·초·중등 교육 분야(7.2%)보다 낮게 나타남

〈표 2〉 교육부 예산 대비 고등교육 분야 예산 비율

(단위: 억원, %)

구분	교육부 예산 (A)	고등교육 분야 (B)	교육부 예산 대비 비율(B/A)	유·초·중등 교육 분야(C)	교육부 예산 대비 비율(C/A)
2015년	548,998	105,284	19.2	395,974	72.1
2016년	557,459	91,784	16.5	414,008	74.3
2017년	616,317	92,807	15.1	471,494	76.5
2018년	681,880	94,417	13.8	537,153	78.8
2019년	752,052	99,537	13.2	593,832	79.0
2020년	773,871	108,331	14.0	604,126	78.1
2021년	764,645	111,455	14.6	586,375	76.7
2022년	896,251	119,009	13.3	707,301	78.9
2023년	1,019,979	135,135	13.2	809,120	79.3
2024년(안)	956,254	142,947	14.9	737,406	77.1
연평균 증감률	5.0	3.5	△2.7	7.2	0.7

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 2021년 기준 고등교육 재정지원은 사업유형별로 일반지원사업 7.0조원(44.8%), 학자금 지원사업 4.0조원(25.8%), 국·공립대 경상운영비 지원사업 4.6조원(29.5%) 순으로 나타남. 설립유형별로는 국·공립대학(57교)에 7.6조원(48.6%), 사립대학(356교)에 8.0조원(51.4%) 지원, 소재지별로는 수도권대학(171교)에 5.7조원(36.7%), 비수도권대학(242교)에 9.9조원 (63.3%) 지원

6 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

〈표 3〉 OECD 주요국의 학생 1인당 공교육비(2020)

(단위: \$(PPP))

구분	OECD 평균	한국	미국	영국	일본	프랑스	독일
고등교육 (OECD 평균 대비)	18,105	12,225 67.5%	36,172 199.8%	29,534 163.1%	19,676 108.7%	18,880 104.3%	20,760 114.7%
초·중등교육 (OECD 평균 대비)	11,352	15,148 133.4%	15,186 133.8%	13,141 115.8%	11,076 97.6%	12,119 106.8%	14,343 126.3%

자료: OECD. 「Education at a Glance 2023」, 2023.을 참고하여 재작성

- 둘째, 우리나라의 '정부지출 대비 고등교육 지출 비율'은 2020년 기준 2.4%로 OECD 국가 평균인 2.7%보다 낮은 수준으로 나타났으며, 2016년 2.9%에서 2020년 2.4%로 최근 5년 동안 비율이 감소세인 것으로 나타남

나. 고등교육 재정지원의 성과 분석

- 2010년 이후 고등교육 재정지원의 확대로 대학의 교육 여건 및 경쟁력 등이 얼마나 개선되었는지를 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(2010)」에서 제시한 (1) 국제경쟁력, (2) 교육 및 재정 여건, (3) 교육 성과, (4) 국제화의 각 분야별 주요 목표치를 통해 살펴본 결과, 충분히 개선되지 못한 것으로 나타남
 - 국제경쟁력 분야에서 ① 세계 200위권 내 대학 수는 2010년 4개교와 비교해서 소폭 증가하였으나 2020년 이후 6~7개교에서 정체되어 있으며, ② SCI 논문수 순위와 ③ SCI 논문 1편당 평균 피인용 횟수는 논문 수나 피인용 횟수 등 수치는 증가하였으나 국제 순위는 개선되지 못함
 - 교육 및 재정 여건 분야에서 ① 전임교원 1인당 재학생 수는 소폭 개선되었으나, ② 사립 대학 등록금 의존비율은 지속적으로 낮아짐
 - 교육성과 분야에서의 성과지표인 '15~29세 고용률' 목표는 당초 목표연도인 2020년을 초과하여 2022년에 달성
 - 국제화 분야에서 ① 외국인 교원수는 2013년 이후 감소 추세이며, ② 외국인 학생수는 증가 추세

〈표 4〉 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(2010)」의 성과지표 관련 현황

주요 지표		10개년 기본계획		2020년 (실적)
		계획당시 (2010년)	목표치 (2020년)	
국제 경쟁력	세계 200위권 내 대학수(The Times)	4개교	10개교	6개교
	SCI 논문수 순위	11위	9위	12위
	SCI 논문 1편당 평균 피인용 횟수	30위	20위	31위
교육 및 재정 여건	전임교원 1인당 재학생수	33명	17명	27.2명
	사립대학 등록금 의존비율	62.5%	40% 이하	54.9% (’22년 51.4%)
교육 성과	청년(15~29세) 고용률	40.5%	45%	42.2% (’22년 46.7%)
국제화	외국인 교원수	4,957명	10,000명	5,001명
	외국인 학생수	83,768명	150,000명	153,695명

자료: 교육부, 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획」, 2010.11.10. 및 각 지표별 통계자료를 활용하여 재작성

다. 소결: 고등교육 재정지원의 내실화 방안 검토 필요

- 우리나라는 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(2010)」 수립·시행 등을 통해 고등교육 재정지원 규모를 지속적으로 확대해 왔으나, 주요 지표 비교에서 OECD 평균 대비 고등교육 투자 및 정부 재정지원이 낮은 수준이고 대학교육의 질이 충분히 개선되지 못한 것으로 나타나므로, 고등교육에 대한 지속적인 투자와 함께 미래환경 변화 등에 대응한 전략적·중장기적 재정배분 방안을 모색할 필요
 - 향후 고등교육에 대한 지속적인 투자와 함께 대학이 신기술·첨단분야 인재양성, 국가균형발전 등 사회적 요구에 부응할 수 있는 전략적 투자방향을 설정할 필요
 - 아울러, 최근 고등·평생교육지원특별회계 신설 등을 통해 고등교육 재정지원 규모가 지속적으로 확대되고 있음에도, 중장기적인 재정지원·배분계획이 제대로 갖추어지지 않고, 예산 증액분을 기존 사업에서 대학별 배분액을 늘리는 방식으로 배분하고 있어, 이에 대한 개선이 필요
 - 대학혁신지원·전문대학혁신지원 사업과 같은 일반재정지원 사업은 기존 ‘포물리 지원금(70%)+ 인센티브(30%)’의 사업비 배분방식을 그대로 하고, 학교당 배분 단가를 증액하여 배분이 이루어짐

8 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

- 지방대학·지방전문대학 활성화사업은 고등·평생교육지원특별회계 증액에 따라 추진된 신규사업이나, 대학혁신·전문대학혁신지원사업에서 수도권을 제외한 지방대학·지방전문대학을 대상으로 혁신지원사업과 유사한 ‘포물리 지원금(60%) + 인센티브(40%)’의 사업비 배분방식으로, 기존 혁신지원 사업비에 지원액이 추가되는 방식으로 배분

〈표 5〉 고등·평생교육지원특별회계 증액에 따른 자원배분 세부 내역

구분	2023년 예산안	2023년 예산 (고특회계 도입)	2024년 예산안
대학혁신 지원(1유형)	◦ 평균 49.2억원 × 153교 ¹⁾ = 5,758억원	◦ 평균 66.9억원 × 117교 = 8,057억원	◦ 평균 75.7억원 × 117교 = 8,852억원
전문대학 혁신지원	◦ 평균 38.6억원 × 104교 = 4,020억원	◦ 평균 54.6억원 × 103교 = 5,620억원	◦ 평균 60.0억원 × 103교 = 6,179억원
국립대학 육성 사업	◦ 평균 40.5억원 × 37교 = 1,500억원	◦ 평균 123.7억원 ¹⁾ × 37교 = 4,580억원	◦ 평균 154.3억원 × 37교 = 5,710억원
지방대학 활성화 ²⁾	-	◦ 평균 28.8억원 × 66교 = 1,900억원	◦ 평균 36.0억원 × 66교 = 2,375억원
지방전문대학 활성화 ²⁾	-	◦ 평균 8.7억원 × 69교 = 600억원	◦ 평균 10.9억원 × 69교 = 750억원

주: 1) 2023년 예산안까지 대학혁신지원사업의 국립대지원분이 고등평생교육지원특별회계 신설 이후, 국립대학육성사업으로 이관됨

2) 지방대학·지방전문대학활성화 사업은 2023년에는 대학혁신·전문대학혁신지원사업의 내역사업이었으나, 2024년도 예산안에서는 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업(RIS)으로 이관됨

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

〈표 6〉 대학혁신지원 및 지방대학 활성화 사업의 사업비 배분방식

구분	배분방식				
대학혁신 지원(1유형) (2주기)	포물리 지원금(70%)				+ 성과평가 인센티브(30%)
	기준경비 학생 1인당 교육비 평균액	× 규모지수 √재학생 수	× 교육여건 재학생충원율 전임교원확보율 교육비환원율	× 조정 상수	
지방대학 활성화 (‘23~’24)	포물리 지원금(60%)				+ 인센티브(40%)
	기준경비	× 규모지수	× 교육여건지수	× 조정 상수	

주: 주기별 사업 첫해에는 포물리 지원금으로 사업비 배분

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 기존 사업의 예산 배분 방식은 유지하면서 대학별 배분액을 증액하는 방향으로 재정을 배분하는 것은 대학의 교육·연구 경쟁력 강화를 위한 중장기적·전략적인 재정배분이 이루어진다고 보기 어려운 측면이 있으므로, 사업 간·사업 내 재원배분을 면밀하게 재설계 하고, 4차 산업혁명 등 고등교육을 둘러싼 환경 변화에 부합하는 전략적·중장기적 재정 배분 방안을 모색할 필요

2. 고등교육 재정지원 주요 사업 분석

가. 맞춤형 국가장학금 지원

- 국가장학금 지원 사업은 지속적인 지원대상·지원단가 확대로 대학생 가구의 등록금 부담 완화에 기여하고 있으나, 학령인구 감소로 재정지원대상이 감소될 것으로 예상되므로, 향후 재정소요를 면밀하게 재검토하고 국가장학금 지원의 취지, 고등교육 재정지원 예산의 효율적 배분 필요성 등을 종합적으로 고려하여 중장기 투자방향을 설정할 필요
 - 국가장학금 도입·확대는 대학생 가구의 등록금 마련 부담 경감에 기여
 - 2012년 등록금 총액 13.2조원 대비 국가장학금 1.8조원으로 부담 경감률 13.3%에서, 2022년 등록금 총액 11.6조원 대비 국가장학금 4.1조원으로 부담 경감률 35.5%로 증가

〈표 7〉 등록금 총액 대비 국가장학금 부담 경감률 추이

(단위: 억원, %)

구분	2011	2012	2014	2018	2020	2021	2022
등록금 총액(A)	135,726	131,519	131,094	124,101	122,672	118,667	115,549
국가장학금 지원(B)	-	17,500	34,575	36,845	35,503	34,853	41,049
부담 경감률(B/A)	-	13.3	26.4	29.7	28.9	29.4	35.5

자료: 교육부

- 국가장학금 제도의 취지가 저소득층 지원 강화를 위해 소득과 연계하여 장학금을 지원하는 데 있고, I유형(다자녀 포함)의 지원대상이 학자금 지원 8구간까지인 점 등을 감안할 때, II유형을 9구간까지 운영하는 것은 면밀한 검토가 필요한 것으로 보임
 - 2022년 국가장학금 II유형의 지원대상을 기존 학자금 지원 8구간(월 1,024만원)에서 9구간(월 1,536만원) 이하까지 확대하면서, 9구간 가구의 지원인원 및 지원금액이 2021

10 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

년 대비 크게 증가

〈표 8〉 연도별 국가장학금 II유형 지원현황

(단위: 명, 백만원, 만원)

구분	2021년			2022년		
	지원인원	지원금액	1인당 지원액	지원인원	지원금액	1인당 지원액
기초차상위	42,428	29,748	70.1	7,216	4,215	58.4
1구간	57,467	40,059	69.7	41,913	29,632	70.7
2구간	48,130	30,426	63.2	35,943	22,540	62.7
3구간	51,108	31,143	60.9	38,403	22,546	58.7
4구간	57,283	32,576	56.9	43,791	24,120	55.1
5구간	29,136	15,108	51.9	22,424	10,719	47.8
6구간	78,506	36,508	46.5	59,955	25,195	42.0
7구간	51,742	27,478	53.1	36,898	13,909	37.7
8구간	108,749	60,088	55.3	76,766	27,923	36.4
9구간	2,556	1,298	50.8	61,760	36,884	59.7
10구간	2,644	1,505	56.9	134	215	160.7
소득미산정	12	39	321.9	7	25	351.5
합계	506,434	305,974	60.4	409,786	217,923	53.2

주: 국가장학금 II유형은 특별한 경우(코로나19 등 예상치 못한 소득감소가 있을 때)에 한하여 9구간 이상도 지원하도록 하고 있기 때문에 2021년까지 9구간, 10구간에서도 소규모의 지원이 발생함

자료: 교육부

- 아울러, 향후 학령인구 감소로 동 사업의 재정소요 또한 감소할 것으로 예상되어 사업예산의 조정이 이루어지지 않을 경우 제도적 관성으로 인하여 지원대상과 지원수준이 지속 확대될 가능성이 있는 점, 고등교육 분야 안에서의 전략적 자원배분이 필요하다는 점 등을 종합적으로 고려하여 향후 재정소요를 면밀하게 재검토하고 중장기 투자방향을 설정할 필요

〈표 9〉 향후 학령인구 감소 추이

(단위: 만명, %)

구분	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
대학교	241	184	187	172	118	102	124
학령인구(18~21세)	(100)	(76.3)	(77.6)	(71.4)	(49.0)	(42.3)	(51.5)
대학진학대상(18세)	52	45	47	39	26	26	31
	(100)	(86.5)	(90.4)	(75.0)	(50.0)	(50.0)	(59.6)

주: 중위 추계 기준

자료: 통계청, 「장래인구추계」, 2022.2.를 바탕으로 재작성

〈표 10〉 교육부 소관 고등교육 부문 예산

(단위: 억원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024(안)
국립대(법인) 운영지원	31,821 (33.5)	34,608 (34.3)	37,273 (34.4)	38,348 (34.4)	38,067 (32.0)	47,662 (35.3)	49,815 (34.8)
대학교육· 자율 역량강화	10,908 (11.5)	12,908 (12.8)	17,415 (16.1)	19,157 (17.2)	20,548 (17.2)	26,965 (20.0)	33,216 (23.2)
맞춤형 국가장학금	39,958 (42.1)	39,986 (39.7)	40,018 (36.9)	39,930 (35.8)	47,036 (39.5)	45,664 (33.8)	46,877 (32.8)
학자금대출	1,976 (2.1)	2,274 (2.3)	2,064 (1.9)	1,915 (1.7)	2,014 (1.7)	3,217 (2.4)	3,607 (2.5)
학술연구역량강화	8,117 (8.5)	8,726 (8.7)	8,941 (8.3)	9,550 (8.6)	9,382 (7.9)	9,844 (7.3)	8,301 (5.8)
대학교육역량강화 (사학진흥기금)	2,207 (2.3)	2,303 (2.3)	2,620 (2.4)	2,540 (2.3)	2,043 (1.7)	1,782 (1.3)	1,132 (0.8)
합 계	94,988 (100.0)	100,806 (100.0)	108,331 (100.0)	111,439 (100.0)	119,090 (100.0)	135,135 (100.0)	142,947 (100.0)

주: 프로그램에 따른 분류이며, 맞춤형 국가장학금과 학자금대출(한국장학재단 출연사업)은 동일 프로그램임
자료: 교육부

- 대학등록금 규제와 연계한 국가장학금 II유형 지원은 평균 등록금 수준을 낮추는 성과를 거두었으나, 다른 한편으로는 2012년 이후 계속된 등록금 규제 및 학령인구 감소 등으로 인한 대학재정의 어려움과 이로 인한 대학교육의 질 저하 등에 대한 우려가 제기되고 있는 상황임을 감안하여, 대학의 재정자립 능력 향상 등과 더불어 종합적인 시각에서 대학등록금 규제 및 국가장학금 II유형의 추진 방향을 검토할 필요
- 국가장학금 II유형은 대학의 등록금 부담 완화 참여를 도모하기 위해 대학 자체노력과 연계하여 지원하는 장학금으로, 대학별 등록금 부담 완화 노력과 연계하여 예산을 배분하는 방식은 정부가 대학이 등록금을 동결·유지하도록 규제하는 정책의 일환으로 여겨짐
 - 2012년 이후 등록금 규제는 대학의 평균 등록금을 낮추는 데 일정 부분 기여한 것으로 보임. 대학 평균등록금은 2011년 국·공립대학 435만원, 사립대학 769만원에서, 2022년 국·공립대학 419만원, 사립대학 752만원으로 낮아짐

12 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

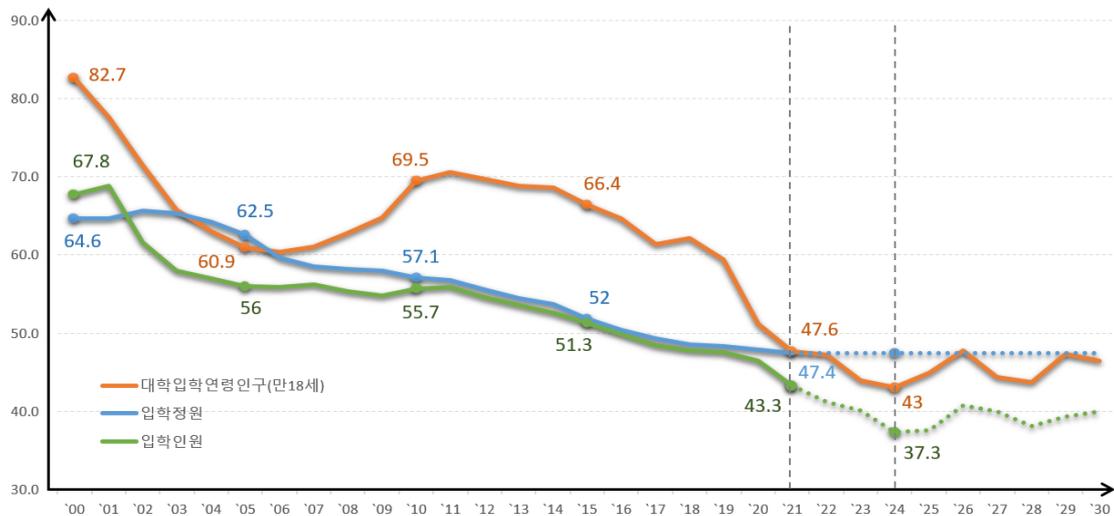
〈표 11〉 연도별 대학 평균 등록금 현황

(단위: 천원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전체 대학	-	6,682.7	6,652.3	6,624.5	6,626.6	6,643.6
국·공립	4,351.5	4,105.9	4,105.1	4,091.5	4,094.0	4,123.0
사립	7,688.0	7,389.3	7,356.0	7,335.2	7,336.2	7,372.6
구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체 대학	6,663.1	6,686.8	6,710.5	6,729.3	6,736.7	6,757.8
국·공립	4,134.8	4,151.2	4,167.1	4,182.5	4,186.0	4,191.0
사립	7,399.0	7,431.0	7,453.6	7,476.4	7,488.4	7,520.2

자료: 교육부

- 다른 한편으로는 계속된 규제 및 학령인구 감소 등으로 인한 대학재정의 어려움과 이로 인한 대학교육의 질 저하 등에 대한 우려가 제기됨
- 최근 대학의 입학연령(만18세) 인구 및 대학 입학생은 2011년을 기점으로 지속 감소하고 있고, 2021년을 기점으로 대학 입학연령 인구가 입학정원에 미달하기 시작



[그림 2] 대학 입학 정원 및 입학인원(추계)

주: 입학인원은 2021년까지는 실제 입학생, 2022년 이후는 추계치

자료: 교육부

- 2011년 이후 사립대학 교비회계 자금수입에서 등록금 및 수강료의 수입의 규모는 지속적으로 감소하고 있으며, 등록금 수입 대비 대학의 경상경비로 볼 수 있는 인건비와 운영비의 비율은 2011년 77.8%에서 2022년 98.5%로 증가

〈표 12〉 연도별 사립대학 등록금 수입 대비 인건비·운영비 비율

(단위: 억원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
등록금 및 수강료 수입(A)	110,881	108,431	108,262	109,372	108,298	107,792
보수지출(B)	66,966	70,136	72,686	74,733	76,347	77,626
관리운영비 지출(C)	19,246	19,474	19,443	19,942	19,615	20,083
등록금 수입 대비 인건비 비율(B/A)	60.4	64.7	67.1	68.3	70.5	72.0
등록금 수입 대비 인건비+운영비 비율((B+C)/A)	77.8	82.6	85.1	86.6	88.6	90.6
구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
등록금 및 수강료 수입(A)	105,658	105,717	105,519	103,515	102,637	102,241
보수지출(B)	78,147	79,013	77,751	78,718	78,287	78,918
관리운영비 지출(C)	20,013	20,234	20,402	18,805	19,765	21,778
등록금 수입 대비 인건비 비율(B/A)	74.0	74.7	73.7	76.0	76.3	77.2
등록금 수입 대비 인건비+운영비 비율((B+C)/A)	92.9	93.9	93.0	94.2	95.5	98.5

주: 제주 소재 및 각종대학 제외, 미제출교 제외

자료: 교육부

- 구체적으로 대학별로 살펴보면, 2011년에는 전체 사립대학의 62.1% 가량이 등록금 수입 대비 운영비 비율이 80% 미만으로 나타났으나, 2022년에는 13.7%로 줄어들었으며, 등록금 수입 대비 운영비 비율이 100% 이상인(즉, 등록금 수입으로 운영비 충당이 되지 않는) 사립대학이 38.6%인 것으로 나타남

14 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

〈표 13〉 연도별 사립대학 등록금 수입 대비 운영비(인건비+관리운영비) 비율 분포

(단위: 교, %, %p)

구분	사립대학 등록금 수입 대비 운영비(인건비+관리운영비) 비율					
	60% 미만	60% 이상 80% 미만	80% 이상 100% 미만	100% 이상 120% 미만	120% 이상 140% 미만	140% 이상
2011년	20 (10.3)	101 (51.8)	34 (17.4)	12 (6.2)	6 (3.1)	22 (11.3)
2012년	12	81	57	11	6	26
2013년	7	79	64	11	11	20
2014년	6	73	66	15	11	23
2015년	4	73	67	17	4	30
2016년	7	57	74	24	7	26
2017년	6	38	89	20	10	28
2018년	6	36	94	16	9	31
2019년	6	37	82	19	10	33
2020년	5	35	86	23	8	33
2021년	7 (3.7)	28 (14.7)	94 (49.2)	20 (10.5)	8 (4.2)	34 (17.8)
2022년	5 (2.6)	21 (11.1)	90 (47.6)	26 (13.8)	8 (4.2)	39 (20.6)
'11년 대비 증감	Δ15 (Δ7.6)	Δ80 (Δ40.7)	56 (30.2)	14 (7.6)	2 (1.2)	17 (9.4)
전년대비 증감	Δ2 (Δ1.0)	Δ7 (Δ3.5)	Δ4 (Δ1.6)	6 (3.3)	- (0.0)	5 (2.8)

자료: 교육부

- 이러한 상황에서 2024년도 예산안에서 국가장학금 II유형을 전년 대비 500억원 증액하여 3,500억원을 편성하는 등 정부의 지속적인 등록금 동결·유지의 기조는 고물가 상황 등과 더불어 대학재정의 어려움을 가중시켜 대학의 교육·연구 투자 부족으로 이어질 수 있다는 우려가 제기됨

나. 국립대학 지원 사업(국립대학 육성사업 포함)

□ 국립대학 재정지원의 확대로 학생 1인당 교육비 등 국립대학의 교육·연구 여건이 개선된 측면이 있으나, 재정지원 확대가 시설 확충으로 편중되어 있고, 지역 내 취업 성과, 국립대학의 교육·연구 경쟁력 제고 측면에서 성과가 미비한 측면이 있으므로, 국립대학이 지역균형 발전의 거점으로 역할을 수행할 수 있도록 성과평가 강화 등 국립대학의 교육·연구 경쟁력 강화방안을 마련할 필요

- 우수인재의 수도권 집중 등으로 지역대학의 경쟁력 저하가 사회적인 문제로 부각됨에 따라 교육부는 2018년부터 국립대학에 대한 재정지원을 강화하였으며, 최근 5년간(2020년~2024년도 예산안) 국립대학 지원사업의 예산은 연평균 8.3% 증가

〈표 14〉 국립대학 지원사업 예산(추경예산 기준) 추이

(단위: 백만원, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024(안)	전년대비 증가율	연평균 증가율
국립대학 지원사업 (세부사업 12개)	3,010,734	3,165,593	3,096,949	3,992,129	4,140,647	3.7	8.3

주: 국립대학(법인) 운영지원 예산 부문에서 법인대학 지원 예산은 제외

자료: 교육부

- 그러나 2018년~2022년 국립대학 대학회계 세출 결산을 살펴보면, 건설비 등을 포함한 자산 취득 및 운용 지출이 크게 증가

〈표 15〉 2018년~2022년 국립대학 대학회계 세출 내역

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
[국립대 전체]	4,731,342	4,770,860	4,991,057	5,303,871	5,558,724	4.1
인건비	2,233,723	2,253,033	2,340,120	2,436,805	2,492,565	2.9
물건비	1,198,479	1,239,014	1,126,791	1,286,027	1,454,312	5.0
이전지출	522,546	372,264	401,600	459,359	518,689	△0.2
자산취득 및 운용	767,273	894,196	1,109,985	1,107,532	1,074,636	8.8
예비비 및 기타	9,321	12,353	12,561	14,148	18,522	18.7
[거점국립대]	2,421,994	2,464,966	2,630,965	2,891,091	3,019,587	5.7
인건비	1,198,369	1,212,493	1,262,092	1,329,898	1,366,819	3.3

16 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

구분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
물건비	620,096	628,944	583,272	687,701	784,211	6.0
이전지출	296,850	202,544	220,505	283,754	308,854	1.0
자산취득 및 운용	301,761	415,144	560,037	583,737	551,458	16.3
예비비 및 기타	4,918	5,841	5,059	6,001	8,245	13.8

- 주: 1. 물건비는 운영비, 여비, 업무추진비, 직무수행경비, 연구용역비, 교육·연구·학생지도비 포함, 이전지출은 보전금, 민간이전, 대학부담금, 연구지원 대응사업비 포함, 자산취득 및 운용은 건설보상비, 건설비, 유형자산, 무형자산 포함
 2. 2021년 이후 거점국립대 세출 내역은 경상국립대학의 결산액에 (구)경남과기대의 내역이 포함(2021년 (구)경남과기대, (구)경상대 통합)

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 또한 국립대 지원 확대는 지역에 필요한 인재를 육성하고 비수도권 대학의 경쟁력 확보를 통해 지역대학과 지역의 상생을 지원하기 위한 취지도 있으나, 거점국립대의 졸업후 지역기업 취업 비율이 대부분 낮은 수준에 머무르고 있는 것으로 나타나며, 「2024년 세계대학평가(QS World University Rankings)」에서 국립대학은 순위 밖으로 나타나는 등 국립대학의 교육·연구 경쟁력 제고 필요

〈표 16〉 거점국립대 졸업후 지역기업 취업 비율(2017~2021년)

(단위: %)

구분	졸업후 지역기업 취업 비율				
	2017	2018	2019	2020	2021
A	22.1	25.4	24.4	25.1	29.8
B	30.7	30.5	30.9	34.1	34.9
C	39.8	39.6	39.6	40.8	43.2
D	43.2	44.5	43.7	46.3	45.7
E	43.9	42.4	44.0	47.4	46.4
F	42.6	43.4	43.3	49.0	49.0
G	52.8	52.5	57.1	55.5	53.9
H	59.5	55.4	56.5	53.5	54.5
I	52.5	55.0	55.0	56.9	57.8

- 주: 1. 졸업후 지역기업 취업 비중: 대학 전체 졸업생 중 해당 대학이 소재한 권역 내의 기업에 취업한 학생 비율
 2. 2022년 취업률은 2024년 1월 공시예정
 자료: 교육부

- 국립대학 육성사업의 성과평가 지표가 대학 자체적인 교육혁신 전략 수립이 적절하고 추진체계가 잘 구성되었는지 등 대부분 정성지표로 이루어져 있어, 대학의 성과를 객관적으로 파악하고 평가하기에 어려운 측면이 있음

〈표 17〉 국립대학 육성사업의 성과평가 지표

영역	지표별 평가내용	배점	비고
혁신계획 (80)	교육혁신 전략 목표 및 전략 ◦ 교육혁신 계획의 타당성	30	정성
	2. 핵심 교육혁신 ◦ 학생 교육단계별 교육혁신 계획의 우수성	30	정성
	3 대학의 행·재정 지원 ◦ 교육혁신 추진체계의 적절성 ◦ 학내 지원 및 제도 개선 계획의 우수성	20	정성
	핵심 교육 성과(5)	5	정량
자체 성과관리(15)	4. 자체 성과관리 계획 ◦ 자체 성과관리 체계 구축 및 성과관리 계획의 적절성 ◦ 자율성과지표 수립의 적절성	15	정성
	합 계	100	-

자료: 교육부

- 또한, 2021년~2022년 국립대학 육성사업의 대학별 배분 내역을 살펴보면, 총사업비 중 사업성과 인센티브의 비중이 줄어들고, 평가결과에 따른 대학별 사업비 배분액의 차이도 줄어든 것으로 나타나 성과관리 유인이 감소한 측면이 있음

〈표 18〉 2021년~2022년 국립대학 육성사업의 사업비 배분 내역

(단위: 억원)

구분	합계 (A+B)	포물리 (A)	인센티브						
			소계	사업 성과	네트 워크	최고액 (a)	최저액 (b)	a-b	
2021년	계	1,491	1,044	447	298	149			-
	거점대	811	626	185	133	51	27	6	21
	국가중심대	547	338	209	132	76	18	2	16
	교원양성대	133	79	54	32	22	7	2	5
2022년	계	1,491	1,044	447	224	224			-
	거점대	824	643	182	99	82	25	9.5	15.5
	국가중심대	525	322	203	97	107	17	3	14
	교원양성대	142	79	63	28	35	7	5	2

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 제작성

18 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

- 교육부가 국립대학 육성사업·지방대(지방전문대) 활성화 사업을 통해 2023년부터 신규 추진하고 있는 ‘글로벌대학 30’ 프로젝트는 5년간 개별 선정대학에 약 1,000억원을 지원하는 대규모의 재원이 소요되는 사업임에도 불구하고 계획서 평가에 따른 인센티브 지원 방식, 칸막이식 지원 방식 등으로 재정운용 효율성이 우려되므로, 2024년 국회 예산안 심의 시 글로벌대학에 대한 재정지원 규모, 재정지원 방식, 성과관리 방안 등의 적절성에 대한 검토 필요
 - 글로벌대학은 대학의 자율적인 혁신 및 경쟁력 강화라는 국립대학 육성사업, 지방대학 활성화 사업, 지방 전문대학 활성화 사업의 목적 하에, 2023년 고등·평생교육지원특별회계의 신설로 대폭 증액된 국립대학 육성사업, 지방(전문)대학 활성화 사업 예산의 재정지원 효과성을 제고하기 위해 인센티브를 집중 지원하는 정책으로 도입
 - 글로벌대학은 2023~2026년간 30개 대학을 선정하여, 1개 대학당 5년간 1,000억원을 지원한다는 계획이며, 2023~2030년간 총 재정소요액은 3조원 규모로, 대규모의 예산이 소요되므로 재정지원 규모의 적정성에 대한 검토가 필요

〈표 19〉 글로벌대학 연도별 예산 규모(안)

(단위: 교, 억원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
글로벌대학 수	10	20 (+10)	25 (+5)	30 (+5)	30
예산 총액	500	1,500	3,750	6,250	7,750
구분	2028	2029	2030	누적	
글로벌대학 수	30	30	30	30	
예산 총액	5,750	3,000	1,500	30,000	

자료: 교육부

- 또한 글로벌대학 선정 이후, 국립대는 ‘국립대학 육성사업’, 지방사립대는 ‘지방대학 활성화 사업’, 지방사립전문대는 ‘지방 전문대학 활성화 사업’에서 재정지원이 이루어지는 구조임. 이러한 칸막이식 재정운용은 국립대, 지방사립대, 지방사립전문대 별 지원 학교수, 지원단가에 등에 영향을 미치므로 사업효과성이 저하될 우려가 있음

〈표 20〉 2023년 기준 글로벌대학 재원 관련 대학예산지원 방식 개편(3개 사업)

국립대	국립대학육성사업	① 포물러 사업비 (60%, 2,741억원) (국립대 37교 전부)	+	② 사업계획서 평가에 따른 성과인센티브 (40%, 1,827억)	글로벌대학	대학별 차등지원
사립대	지방대학활성화사업	① 포물러 사업비 (60%, 1,140억) (지방사립대 66교 전부)	+	② 특성화 계획 평가에 따른 성과인센티브 (40%, 760억)	글로벌대학	대학별 차등지원
사립전문대	지방전문대학활성화사업	① 포물러 사업비 (60%, 360억) (지방사립전문대 69교 전부)	+	② 특성화 계획 평가에 따른 성과인센티브 (40%, 240억)	글로벌대학	대학별 차등지원

자료: 교육부

- 글로벌대학 지원은 2023년 신규 도입 정책이지만 2023년 10월말까지 지원대학 범위, 지원단가 등이 결정되지 않았으며, 2024년도 예산안에도 지원대학 범위, 지원단가 등에 대한 구체적인 지원계획 없이 예산을 편성하였으므로, 총 예산 규모가 정해지면 교육부가 글로벌대학 지원을 포함한 인센티브 배분을 결정하는 등의 배분 방식에 대한 면밀한 검토 필요

다. 대학혁신지원 사업

- 대학혁신지원 사업은 대학에 일반재정지원을 지속 확대함에 따라 대학의 교육여건 지표가 개선된 것으로 나타나나, 고등교육의 질적인 성과 향상으로 이어졌다고 보기 어려운 측면이 있으므로, 향후 대학의 교육·연구 경쟁력 확보를 도모할 수 있는 공통적인 성과지표를 발굴·적용하고 성과에 따른 차등적인 인센티브 지원이 이루어질 필요

20 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

〈표 21〉 대학혁신지원 사업 1유형(1주기: 자율개선대학, 2주기: 일반재정지원대학) 지원

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년 예산안
지원대상 수	총 131교	총 131교	총 131교	총 153교	총 117교	총 117교
지원금액 ¹⁾	5,350억원	6,055억원	6,540억원	7,460억원	8,000억원	8,800억원
교당 평균 지원금액	40.8억원	46.2억원	49.9억원	48.8억원	68.4억원	75.2억원

주: 1) 대학혁신지원(1유형) 예산에서 사업관리비는 제외하고 작성

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 동 사업에 참여한 대학의 교육여건 지표별 추이를 살펴보면, 전임교원 확보율은 2019년 74.5%에서 2022년 75.9%로, 교육비 환원율은 2019년 233.9%에서 2022년 240.5%로 증가하여, 대학이 안정적인 재정지원을 바탕으로 학생들의 교육여건에 대한 투자가 늘어난 것으로 보임

〈표 22〉 대학혁신지원 사업 참여대학의 교육여건 지표별 변화

구분	2019년	2020년	2021년	2022년
전임교원 확보율 ¹⁾	74.5%	73.9%	74.6%	75.9%
교육비 환원율 ²⁾	233.9%	238.6%	239.0%	240.5%
재학생 충원율 ³⁾	101.4%	101.3%	101.2%	98.6%

주: 1) 전임교원 확보율(재학생 기준) = 전임교원 수 / 법정전임교원

2) 교육비 환원율 = 총교육비(기계기구매입비 3년치) / 등록금수입 총액

3) 재학생 충원율 = 정원 내 재학생 수 / (학생정원 - 학생모집정지인원*)

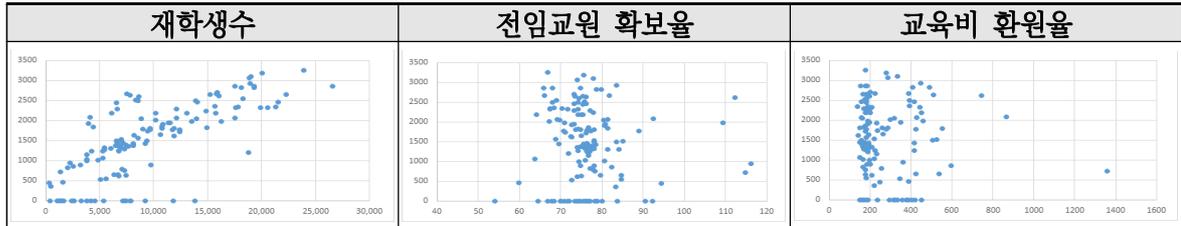
* 학생모집정지인원: 학생정원이 산출되는 학년도의 계열별 입학정원에서 행정처분으로 학생 모집이 정지된 인원

자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 그러나 대학에 대한 정부의 안정적인 재정지원이 고등교육의 질적 향상으로 이어졌다고 보기에는 어려운 측면이 있음
- 「THE 세계대학순위」의 200위권 내 국내 대학수는 2020년 이후 6~7개교 수준으로 정체된 것으로 나타나며, 주로 대학의 연구성과를 질적으로 측정하는 지표인 'SCI 논문수' 및 'SCI 논문 1편당 평균 피인용 횟수'에서도 한국의 순위는 사업이 추진되기 이전인 2018년과 비교하여 최근 비슷하거나 하락한 것으로 나타남

- 또한, 대학혁신지원 사업에서 대학교육의 질적 성과 제고를 유도할 수 있는 성과관리·평가 체계가 제대로 마련되지 않은 것으로 나타남
- 1주기 사업의 배분내역을 살펴보면, 대학의 교육여건이나 교육혁신의 성과보다는 ‘재학생 수’라는 규모지수의 영향이 더 큰 것으로 나타남

〈표 23〉 성과평가 인센티브와 주요 지표 간 관계



주: 교육비 환원율은 학생 등록금이 학생 교육을 위하여 투자되는 비율을 말함
 자료: 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

- 또한 2023년부터 성과평가 체계를 유지충원율을 제외한 정성평가 지표로 구성하고, 간소화된 보고서로 평가가 이루어짐
- 이와 같이 대학이 자율적으로 제시한 성과지표 등으로 정성적으로 평가하는 성과관리 체계는, 대학에게 재정집행 자율성 확대에 상응하는 책무성을 담보하기 어려운 측면이 있으며, 국가 측면에서 재정지원으로 대학 교육이 질적으로 성과를 제고해야 하는 방향을 제대로 제시하지 못하고 있는 것으로 보임
- 따라서 대학혁신지원 사업은 우리나라 고등교육이 교육·연구적으로 경쟁력을 강화할 수 있는 방향으로 공통 성과지표를 발굴하고, 이를 바탕으로 객관적인 성과관리·평가를 할 필요가 있으며, 대학혁신지원 사업비 배분시 규모지수(재학생 수) 뿐만 아니라 재정지원에 따른 성과가 인센티브 지급에 적절한 영향력을 발휘할 수 있도록 하여, 차등적인 인센티브 지원을 통해 일반재정지원에 대한 대학의 책무성을 확보할 필요가 있음

라. 지자체 - 대학 협력기반 지역혁신 사업(RIS)

□ 정부는 지자체 - 대학 협력기반 지역혁신 사업(RIS 사업)을 ‘지역혁신중심 대학지원(RISE)’ 사업으로 확장할 계획이나, 중심대학 위주의 사업 추진, 지자체의 모호한 역할 등의 한계가 나타나므로, RIS 사업의 효과성 및 타당성에 대한 면밀한 성과분석을 바탕으로 RISE 사업에 반영하는 등 구체적인 사업계획을 마련하여 추진할 필요가 있음

22 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

- RIS 사업은 ‘인재양성 - 취·창업 - 정주’에 이르는 선순환 지역발전 생태계 구축하기 위해, 지자체 - 대학의 플랫폼 구축, 지역 핵심분야 교육체제 개편, 지역 인재양성을 지원하는 사업으로, 2025년부터 산학협력, 직업·평생교육, 지방대 육성 등의 사업과 ‘RISE 사업’으로 통합될 예정임
- 교육부 대학재정지원사업의 50% 이상을 지역주도로 전환하여 시·도 지정 전담기구(가칭 ‘RISE 센터’)에 예산을 지원하고, 지자체는 수립한 계획에 따라 대학에 재정을 배분할 계획
- RISE 추진계획상 지자체 - 대학 - 교육부의 역할 분담 모호, 지자체의 대학지원 역량 한계 등 현행 RIS 사업에서 지적되고 있는 문제점에 대한 보완이 제대로 이루어지지 않은 측면이 있음

〈표 24〉 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)의 한계

<ul style="list-style-type: none"> ■ (지자체 참여부족) 대학과 지역의 연결고리인 지자체의 관심과 권한이 부족하여 실질적인 역할 수행 한계 <ul style="list-style-type: none"> ◦ [현장의견] 기업과 연계경험이 부족한 대학 위주로 사업이 추진되고, 사업 수행 과정에서 지자체의 의견을 반영할 수 있는 창구가 제한되어 지역의 요구가 명확히 해소되지 못함 ■ (사업 운영) 사업비 집행구조가 복잡*하고, 집행범위가 제한적이어서 대학 외 기업, TP 등 지역혁신기관의 참여 어려움 <ul style="list-style-type: none"> * 중심대학까지만 사업비를 교부, 그 외 기관은 중심대학의 검토·확인을 거쳐 사업비 지출 ◦ [현장의견] 중심대학 외의 기관에서 직접 사업비를 집행하기 어려워 대학 외 기관의 참여 저조, 대학회계(교비회계)를 사용하여 사업비 관리만을 위한 인력 소요가 큼 <ul style="list-style-type: none"> - 사업에 참여하더라도 과제 수행에 필요한 재료비 외에 인건비·기자재 구입비 등 실제 기업이 필요한 지원을 받지 못해 기업의 참여 촉진 어려움

자료: 교육부, 「지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 2023년 기본계획」, 2023.2.

〈표 25〉 고등교육 정책 및 대학 현장 전문가의 초점집단토론(FGD)에서 도출한 RIS 사업의 한계

<ul style="list-style-type: none"> ■ RIS 사업은 대학과 지자체의 연계를 향상시켜 새로운 생태계를 조성하였다는 점과 지자체의 참여를 적극적으로 유도하는데 기여했다는 점이 성과로 나타남, 반면 지자체의 역할 모호, 지원 미흡, 지역 산업분야에 대한 면밀한 진단 부족 ■ 지역 산업의 필요 인력과 대학 RIS 사업 배출 인재의 학력 수준의 간극이 존재 ■ 지역대학과 지자체간 관심이 증가하고 협업이 촉진되었다는 점에서 긍정적이거나, 중앙부처와 지자체간 사업 활성화 측면에서 사업간 연계가 부족한 것으로 나타남 ■ 중심대학 - 협력대학의 체제가 오히려 협력대학의 낮은 참여도를 유발함
--

자료: 한국교육개발원, 「지방대학 경쟁력 강화 정책의 종합진단 및 발전방안」, 2022. 를 바탕으로 재작성

- 5개 대학재정지원사업(RIS 사업, 산학협력, 직업교육 등)을 통합하여 대학지원의 행·재정 권한을 지자체에 위임·이양할 계획이나, 어떤 권한을 지자체에 위임·이양하는지, 5개 사업이 추구하는 각 사업목적은 어떤 내용으로, 어떻게 통합해 나가는지에 대한 구체적인 계획 미비
- 전문가 컨설팅, 사업 운영 매뉴얼 등을 통해 지자체의 대학지원 역량강화를 지원할 계획이나, 2025년부터 지자체에서 각 부처의 다양한 사업목적의 대학재정지원사업까지 고려·연계하여 지역 내 대학에 총괄적·체계적으로 지원이 이루어질 수 있을지 검토 필요

사례	지역 창업 활성화	지역 디지털 혁신	산학연 협력 촉진	지역재생·지역문화 진흥 등
RISE 연계 사업 (예시)	·로컬컨텐츠 중점 대학(중기부) ·로컬크리에이터 (중기부)	·SW중심대학(과기부) ·디지털 혁신지구(과기부)	·산학융합지구 조성 (산업부) ·첨단산업특화단지 조성(산업부) ·캠퍼스 혁신타운 조성 (국토부, 중기부, 교육부)	·지역활력타운 조성 (국토부 등 7개 부처) ·대한민국 문화도시 (문체부) ·지역소멸대응기금 (행안부)
	+	+	+	+
RISE 프로젝트 (예시)	창업기업을 중점적으로 지원하는 대학에 창업교육, 창업 인큐베이팅 인프라 구축 등을 추가, 창업 거점대학으로 육성	RISE 계획을 통해 디지털 선도대학을 육성하는 경우 SW중심대학 등 관련 대학재정지원 사업 신청시 가점 부여	국가주도로 조성된 산학융합지구 등 산학연 관련 인프라를 활용하여 산학연계 교육과정, 기업 랩 등 R&BD 사업 수행	지역소멸기금을 활용한 취창업-정주 지원 사업과 대학의 인재양성을 연계 ※(경북) K-U시티 청년정주사업: 1시군 -1대학 1특성화 인재육성

[그림 3] 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)의 중앙부처 사업 연계·협력체계 예시

자료: 교육부, 「지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 추진현황 및 향후 계획」, 2023.9.26.

- 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업은 내실 있는 취·창업 프로그램 운영을 통해 성과를 창출하고 지역혁신기관이 양적인 확대에서 그치지 않도록 철저한 관리가 필요하며, 성과평가 결과의 환류 시스템을 강화할 필요
 - 플랫폼 별 사업 추진 실적을 살펴보면, 일부 플랫폼에서는 사업 참여기관 취업자 수, 지역 내 취·창업자 수가 계획에 미달하는 등 취창업 프로그램 참여학생의 양적인 확대가 학생들의 지역 내 취·창업할 수 있는 역량 증진으로 이어져 실질적인 성과를 창출하는 데까지 아직 이르지 못하고 있는 것으로 보임

24 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

〈표 26〉 지역혁신플랫폼 별 주요 핵심성과

(단위: 명)

구분	1차 연도 (‘20.8.~’21.5.)		2차 연도 (‘21.6.~’22.4.)		3차 연도 (‘22.5.~’23.3.)	
	목표값	실적값	목표값	실적값	목표값	실적값
광주 · 전남(사업비: 1,559억 9,100만원)						
취창업프로그램 참여학생 수	-	-	2,173	2,243	2,280	8,869
사업 참여기관 취업자 수	-	-	-	-	171	58
지역 내 취·창업자 수	-	-	-	-	801	422
충북(사업비: 1,301억 5,200만원)						
취창업프로그램 참여학생 수	-	-	1,950	3,284	2,000	3,011
사업 참여기관 취업자 수	-	-	-	-	105	165
지역 내 취·창업자 수	-	-	-	-	255	278
울산 · 경남(사업비: 1,717억 9,100만원)						
취창업프로그램 참여학생 수	-	-	537	1,196	537	2,687
사업 참여기관 취업자 수	-	-	-	-	82	102
지역 내 취·창업자 수	-	-	-	-	517	520

주: 플랫폼별 괄호 내 사업비는 2020년부터 2022년까지 플랫폼에서 집행된 금액(국비+지방비)을 의미

자료: 교육부

- 또한 단계평가 결과에 대한 인센티브의 실효성이 부족하여 평가결과를 사업에 적절히 환류하는 시스템 강화가 필요한 것으로 보임. 2023년 사업비 배분에서 평가 결과에 따른 차이가 미미하여 세 플랫폼 모두 유사한 수준의 예산이 배분됨

Ⅲ. 결론 및 시사점

1. 고등교육 재정지원의 성과 제고를 위한 내실화 방안 검토 필요

- 우리나라는 「고등교육 재정투자 10개년 기본계획(2010)」 수립·시행 등을 통해 고등교육 재정지원 규모를 지속적으로 확대. 그러나 학생 1인당 고등교육 공교육비 등 주요 지표에서 OECD 평균 대비 고등교육 투자 및 정부 재정지원이 여전히 낮은 수준으로 나타났으며, 대학의 교육·연구 여건, 국제경쟁력 등의 측면에서 고등교육의 질이 충분히 개선되지 못한 것으로 나타남
- 향후 고등교육에 대한 지속적인 투자와 함께, 대학이 신기술·첨단분야 인재양성, 국가균형 발전 등 사회적 요구에 부응할 수 있는 전략적·중장기적 투자방향을 설정할 필요
 - 우선적으로 그동안 고등교육 재정지원 확대가 대학의 교육·연구의 질 제고로 충분히 이어지지 못한 한계점 진단과 4차 산업혁명 등 고등교육을 둘러싼 환경 변화에 대한 분석을 바탕으로, 고등교육 재정지원의 사업 간·사업 내 자원배분을 면밀하게 재설계할 필요

2. 정책 여건 및 정책 성과 등을 고려한 고등교육 재정지원 사업 추진 필요

- 국가장학금 지원 사업은 지속적인 지원대상·지원단가 확대로 대학생 가구의 부담 완화에 기여하고 있으나, 학령인구 감소 등에 따른 재정 소요를 면밀하게 재검토하고 국가장학금 지원의 취지, 고등교육기관의 재정 여건, 他고등교육 투자사업과의 자원배분의 우선순위 등을 종합적으로 고려하여 중장기 투자방향을 설정할 필요
 - 또한, 대학등록금 규제와 연계한 국가장학금 II유형 지원은 평균 등록금 수준을 낮추는 성과를 거두었으나, 2012년 이후 지속된 등록금 규제와 입학자원 감소 등으로 인한 대학 재정의 어려움과 이로 인한 대학의 교육·연구 투자 부족에 대한 우려가 제기되고 있는 점 등을 고려하여, 종합적인 시각에서 국가장학금 II유형의 추진 방향을 검토할 필요
- 국립대학 육성 사업 및 대학혁신지원 사업은 대학의 자율적인 혁신에 대한 성과평가 강화 등을 통해 대학의 교육·연구 경쟁력을 제고하는 방향으로 재정지원이 이루어질 필요
 - 국립대학 육성 사업 및 대학혁신지원 사업은 일반재정지원 사업으로 대학이 안정적인 재정 지원을 바탕으로 대학 자체의 역량을 강화할 수 있도록 지원함. 그러나 국립대학 육성사업에서 사업성과 인센티브 비중의 감소 등으로 인한 성과관리 유인의 감소와, 두 사업 모두

26 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

대학에서 자율적으로 제시한 성과지표와 간소화된 보고서로 이루어지는 정성적인 성과평가 체계는, 대학에게 재정집행 자율성 확대에 상응하는 책무성을 담보하기 어려운 측면이 있음

- 따라서 재정지원 성과가 인센티브 배분에 적절한 영향력을 발휘할 수 있도록 하고, 성과지표를 개선하는 등 성과평가 강화 등을 통해 대학의 교육·연구 경쟁력을 강화하는 방안을 모색할 필요

□ 2023년부터 신규 추진되는 ‘글로벌대학 30’ 프로젝트와 시범 운영되는 ‘지역혁신중심대학지원(RISE)’ 사업은 구체적인 사업내용에 대한 검토를 바탕으로 추진될 필요

- 글로벌대학 30 프로젝트는 5년간 개별 선정대학에 약 1,000억원을 지원하는 대규모 재원이 소요되는 사업임에도 불구하고 계획서 평가에 따른 인센티브 지원방식, 칸막이식 재정운용 효율성이 우려되며, 2023년 10월말 현재까지 지원대학 범위, 지원단가 등이 결정되지 않음
- 또한 지역혁신중심대학지원(RISE) 사업은 기존 지자체 - 대학 협력 기반 지역혁신사업(RIS)을 확장하고 올해부터 시범 선정·운영할 계획이나, 기존 사업의 한계에 대한 보완, 5개 대학재정사업을 어떻게 통합해나가는지 등에 대한 구체적인 계획이 미비한 것으로 나타남
- 따라서 글로벌대학 30 프로젝트와 RISE 사업은 기존 유사 사업의 효과성 및 타당성에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 구체적인 사업계획을 수립하여 추진될 필요

참고문헌

- 교육부(2023a). 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 2023년 기본계획.
_____(2023b). 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 추진현황 및 향후 계획.
_____(2010). 고등교육 재정투자 10개년 기본계획.
국회예산정책처(2023). 2022회계연도 결산 위원회별 분석(교육위원회).
통계청(2022). 장래인구추계.
한국교육개발원(2022). 지방대학 경쟁력 강화 정책의 종합진단 및 발전방안.
OECD(각 연도). Education at a Glance.

28 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

토론문 1

“고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제”에 대한 토론문

문보은*

- 먼저 국회예산정책처에서 고등교육재정 문제에 관심을 갖고 연구를 수행하시고 오늘 발표를 준비해 주신 것에 대해 매우 고무적으로 생각하며 또한 감사드린다. 연구하신 내용이 기반이 되어 향후 고등교육 재정지원의 양적 확대뿐만 아니라 전략적 투자가 내실 있게 이루어지고, 체감할 수 있는 성과들이 다양하게 창출될 것이라 기대한다. 최해인 예산분석관님의 발표 내용에 동감하며 토론자로서 발표문의 내용에 한정하여 몇 가지 의견을 말씀드리고자 한다.
- 그간 고등교육 재정지원의 중요성은 다양하게 논의되어 왔다. 다만 최근에는 크게 두 가지 측면에서 고등교육 재정지원의 당위성이 부각되는 것으로 판단되는데, 첫째, 지역 소멸 이슈와 관련하여 대학이 지역 발전의 주체로서 역할을 할 것으로 기대된다는 점, 둘째, 향후 본격화될 고령화 시대에 대비하여 국가적 관점에서 우리 사회경제를 이끌어 갈 핵심 집단으로서 고급 인재 양성 역할을 해야 한다는 점이다. 이에 따라 근래 정부의 고등교육 재정지원 방향성 및 관련 정책의 변화를 확인할 수 있다. 대표적인 것이 소위 지역중심 고등교육 지원 체계라 할 수 있는 RISE 추진과 첨단분야 인재 양성 사업 등이다.
 - 그러나 아쉬운 점은 고등교육이 처한 환경 변화를 이해하고 이에 대응하기 위한 정책적 방향 설정이 비교적 명료하게 이루어진 것에 비해, 정책 수단의 충분성이나 적정성, 안정성 등이 현재로서는 미흡한 실정이라는 데 있다. 단적으로 발표자께서도 언급하였듯이 고등교육 재정지원 확대에 대한 증액분이 대부분 사업 형태의 대학별 배분액을 늘리는 방식을 취하고 있다는 지적이 그 예이다.
- 발표자께서는 전체적인 고등교육 재정지원 규모는 지속적으로 증가해 왔으나, 지방자치단체의 고등교육 재정지원은 증감을 반복해 왔으며 지원 비중은 4% 내외 수준으로 변화가 없었다는

* 한국교육개발원 교육재정연구실, 연구위원, mboeun@kedi.re.kr

30 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

점을 제시하고 있다. 이는 그 동안 우리나라에서 고등교육 재정지원이 중앙정부 중심으로 이루어져 왔으며 그 중에서도 특히 교육부의 지원 비중이 절대적이라는 점을 보여주는 것이다. 그러나 RISE 체계로의 이행을 앞둔 현 시점에서 지방자치단체의 고등교육 재정지원 규모는 점차 확대될 필요가 있다.

- 무엇보다 실질적으로 지방자치단체의 재정지원액이 대학의 총 수입에서 차지하는 비중을 살펴보면, 다음 표와 같이 지역 간 편차가 있을 뿐만 아니라 대학 재정예의 기여도가 더 낮아지는 것을 알 수 있다. '21년 기준 지방자치단체의 대학 총 수입 대비 지원액 비중은 평균 일반대학 0.57%, 전문대학 0.70% 수준인 것으로 나타났다. 지방자치단체는 향후 단순히 고등교육 재정지원사업 수 혹은 지원액을 늘려나간다는 목표에 안주할 것이 아니라 재정지원이 실제 개별 대학의 총 수입 대비 비중 확대로 가시화되는 수준 이상까지 과감하게 투자할 필요가 있다.

〈표 27〉 대학 수입 대비 시도별 지방자치단체, 교육부 지원액 비중(%)

		지방자치단체			교육부			
		2012	2018	2021	2012	2018	2021	
일반대학	강원	0.32	0.49	0.65	8.26	15.43	16.15	
	경기	0.24	0.34	0.38	5.28	13.30	16.65	
	경남	0.54	0.36	3.57	8.77	20.05	16.36	
	경북	0.56	0.59	0.89	8.76	20.74	21.00	
	광주	0.96	0.53	0.34	8.50	22.00	20.83	
	대구	0.61	0.27	0.25	9.52	17.57	20.78	
	대전	0.16	0.55	0.51	6.45	15.96	21.95	
	부산	0.50	0.37	0.32	10.51	23.64	24.29	
	서울	0.19	0.28	0.35	5.95	12.04	14.46	
	세종	0.00	0.00	0.00	0.00	1.61	1.48	
	울산	0.04	0.21	0.17	2.02	7.14	9.41	
	인천	0.07	0.07	0.15	7.10	8.27	12.40	
	전남	0.18	0.20	0.26	8.49	14.21	17.54	
	전북	0.37	0.33	0.54	11.73	19.82	23.27	
	충남	0.52	0.53	0.62	9.02	17.27	18.33	
	충북	0.30	0.30	0.88	6.24	16.98	20.88	
	강원	0.88	2.01	3.21	10.42	25.75	22.99	
	전문대학	경기	0.10	0.27	0.52	8.45	20.14	21.16
		경남	5.69	0.11	1.43	7.87	23.79	24.34
경북		1.41	1.11	1.09	8.68	23.20	24.39	
광주		0.00	0.03	0.05	11.86	28.30	31.12	
대구		0.08	0.15	0.26	14.21	26.78	27.88	
대전		0.13	0.10	0.13	12.41	26.25	23.40	
부산		0.13	0.41	0.68	10.56	24.57	29.51	
서울		0.09	0.98	0.34	8.76	22.70	22.86	
세종		0.05	0.03	0.03	10.02	25.78	38.98	
울산		0.09	0.40	0.59	11.37	21.98	24.31	
인천		0.01	0.09	0.14	10.43	24.87	23.00	
전남		0.05	0.12	0.10	12.80	31.04	32.40	
전북		0.18	0.23	0.69	9.98	23.62	23.30	
제주		0.75	4.37	2.05	11.54	26.53	29.29	
충남		0.12	0.21	0.10	9.42	24.70	24.19	
충북		0.16	0.27	0.33	10.90	25.59	25.96	

출처: 문보은(2023). '지역중심 대학재정정책 및 주요 이슈', 「지방자치단체와 함께하는 지역-대학의 지속가능발전 전략 탐색」 한국교육개발원 창립기념 제193차 KEDI 교육정책포럼 자료집. 2023.8.17. p.48.

주: 한국사학진흥재단 정보공개청구를 통해 수집('23.7.)한 교비회계 자금계산서 결산 데이터로 산출함.

- 발표자께서는 고등교육 재정지원의 내실화 방안 검토가 필요하다고 언급하면서, 「고등·평생교육지원특별회계」신설 등을 통해 고등교육 재정지원 규모가 확대되고 있음에도 중장기적인 재정지원·배분계획이 제대로 갖춰지지 않은 채 예산 증액분을 기존 사업에서 대학별 배분액

을 늘리는 방식으로 활용하는 것이 개선되어야 한다고 하였다. 발표자의 의견에 동의한다.

- 추측컨대 이는 고등·평생교육지원특별회계가 사업비 위주의 세출 구조를 갖는데 따른 한계로 이해되기도 하고, 세입의 대부분이 현 시점에서는 교육부에서 이관된 기존사업비가 차지하고 있기 때문으로 볼 수도 있을 것 같다. 다만 이와 별개로 정부가 대학별 재정지원 배분액을 늘리는 배경이 장기간 지속된 등록금 동결 등으로 인해 악화된 대학의 재정여건 개선과 정상운영비 보전을 고려한 것인지, 순수하게 개별 재정지원사업의 목적 달성을 위한 적극 투자 성격인 것인지 냉정하게 돌아볼 필요가 있다.

□ 발표자께서는 대학혁신지원사업이 고등교육의 질적인 성과 향상으로 이어졌다고 보기 어려운 측면이 있어 향후 대학의 교육·연구 경쟁력 확보를 도모할 수 있는 공통 성과지표의 발굴·적용을 제안하였다. 개인적으로 대학혁신지원사업이 주기를 거듭하여 발전하는 과정에서 향후 공통 성과지표를 검토하여 활용할 수도 있을 것이라 판단된다. 그리고 전체적으로 대학혁신지원사업의 성과관리나 평가체계가 보완될 필요도 있다고 생각한다. 다만 한 가지 오해가 없도록 의견을 공유하고자 한다.

- 대학혁신지원사업은 지난 정부에서 다수의 특수목적지원사업 중심의 대학재정지원사업 구조를 일반재정지원사업을 중심으로 전면 개편한 것으로, 일부 재정지원제한대학을 제외한 모든 대학에 재원을 고르게 배분하며, 사업목표나 내용, 성과관리 등 대학에 광범위한 자율권을 부여함으로써 대학 스스로 경쟁력 강화를 위한 혁신 과제와 구현 방법을 선택·추진하도록 하는 등 대학의 자율 혁신을 상향식으로 지원한다는 점에서 개편 전과 크게 차별화되었다(문보은 외, 2021: 5). 따라서 대학혁신지원사업의 성과는 기존의 특수목적지원사업과 같이 사전에 대학에 미리 주어진 사업 목적 달성 여부 확인이나 일률적인 기준을 적용하는 것이 적절하지 않은 것으로 판단되며(문보은 외, 2021: 6), 언론에서도 일률적인 결과평가가 어려울 것(전자신문, 2018.3.21.: 문보은 외, 2021: 6에서 재인용)으로 언급한 바 있다.
- 이러한 점을 감안하여 기존 연구에서는 정량/정성 분석을 통하여 대학혁신지원사업의 성과를 '포물러 펀딩의 수직적 공평성 제고', '소규모·사립대학에 대한 상대적 재정 확충 기여도 확대', '대학별 중장기 발전계획과 투자우선순위에 따른 전략적 재정 운용', '대학별 혁신 모델 창출 및 첨단 교육환경 인프라 조성', '체계적이고 자율적인 대학 운영 안착', '사회변화 및 교육적 요구에 선제적인 자구노력 촉진 성과' 등으로 분석한 바 있다(문보은 외, 2021). 따라서 발표문에 제시된 것처럼 세계대학순위나 SCI 논문 수 등의 지표는 성격상 일반재정지원사업으로서 대학혁신지원사업과 완벽히 매칭하기 어려운 측면

32 고등교육재정 지원 수준과 성과 제고를 위한 개선 과제

이 있다.

- 마지막으로 발표자께서는 RISE 관련 구체적 계획 미비를 지적하였다. 이 점은 정부에서 빠르게 구체적인 추진 계획을 마련·발표해야 할 것으로 생각된다. 이미 RISE 시범지역이 선정되었으며, '25년 전국 시행을 앞두고 있음에도 여전히 정책의 변동가능성이 크고 구체성이 부족하다는 점이 지속적으로 논쟁거리가 되고 있다.
 - 일례로 중앙정부에서 지자체에 어떤 기준과 방식으로 재정을 배분할 것인지 분명하지 않아, 지자체는 어떤 기준과 방식으로 대학에 재정을 배분하고 지원할 것인지 구체적인 논의가 진전되지 못하는 상황으로 파악된다(문보은, 2023: 55). RISE 체제 하에 지자체가 갖게 되는 권한이나 역할 또한 모호한 측면이 있는데, 일각에서는 중앙정부 차원에서 완화된 대학평가 기능이 지역 내 재원 배분을 놓고 지자체 차원에서 더욱 강화될 것이라는 우려가 있고, 지자체와 대학 간 불건전한 관계 형성 가능성이 제기되는 가운데 지역 내 일반대학과 전문대학, 국공립대학과 사립대학 간 균형 육성 및 지원을 위한 역할 분담과 배분 원칙 논의·합의 필요성 등 다양한 이슈가 양산되고 있는 실정이다(문보은, 2023: 55).
- 고등교육 재정지원 수준을 분석하고 성과 제고 방안을 다각도로 제시해 주신 발표자께 다시 한 번 감사드리며, 토론을 마친다.

참고문헌

- 문보은(2023). '지역중심 대학재정정책 및 주요 이슈', 「지방자치단체와 함께하는 지역-대학의 지속가능발전 전략 탐색」 한국교육개발원 창립기념 제193차 KEDI 교육정책포럼 자료집. 37-60.
- 문보은·서영인·최상덕·윤지영·이진권(2021). 대학재정지원사업 개편 성과 및 과제-대학혁신지원사업을 중심으로. 한국교육개발원.

● 2023 고등교육재정 포럼
●
●

대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정지원 방안

주제 1

발표자_ 남수경·원세림·라시
아카시(강원대학교)
토론자_ 백정하(한국대학교육협의회)

대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정지원 방안*

남수경**·라시 아카시***·원세림****

I. 서론

대학에 대한 재정배분 기제는 공적 자금을 배분하는 도구이자 대학의 운영 방향에 영향을 미치는 중요한 정책적 수단이다. 특히 재정배분 공식에 활용되는 지표의 경우 대학에 대한 공적 지원 규모를 결정하는 동시에 궁극적으로 정부와 사회가 기대하는 대학의 성과를 드러낸다는 점에서 의미가 있다. 그러나 현재의 대학 재정배분에 활용되는 지표를 살펴보면 공적지원의 실질적 성과를 확인하기 어려운 지표로 설정되어 있다는 제한을 발견할 수 있다. 예컨대 대학혁신지원사업 등 일반재정지원사업에서 활용되는 재정배분 지표의 경우 ‘투입’과 ‘과정’ 위주의 지표로 구성되어 대학의 교육활동에 소요되는 비용을 지원하고 있다.

대학혁신지원사업이 도입된 이래 국회와 재정당국은 지속적으로 대학의 책무성, 성과지표의 타당성, 성과관리 방식 개선을 요구해 왔다(남수경 외, 2020; 남수경 외, 2021). 예컨대 국회의 교육위원회에서는 대학혁신지원사업 내용을 포괄할 수 있는 성과지표의 범위를 재설정하고 이를 지속적으로 사용하여 중장기적 측면에서 성과를 관리할 것(2018년 결산), 사업의 목적과 기대효과에 부합하는 ‘대학별 특성화’와 ‘지역혁신’ 등의 내용을 성과지표에 반영할 것(2019년 결산), 재정지원에 대한 책무성을 제고할 수 있도록 성과관리와 모니터링에 대한 특단의 대책을 마련할 것(2020년 결산) 등을 지적해 왔다. 일반재정지원사업을 토대로 대학의 자율혁신을 지원하는 동시에 성과평가 기제를 강화함으로써 대학의 교육과 연구 경쟁력을 강화해야 한다는 지적 역시 같은 맥락이라고 볼 수 있다(국회예산정책처, 2023).

물론 일반재정지원사업의 범위에 교육의 우수성(excellence in education), 즉 학생의 학습 경험을 확장시켜줄 수 있는 광범위한 교육환경을 구축하는 내용이 포함되어 있음을 고려하면

* 본 원고는 ‘남수경 외(2023). 대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정배분에 대한 국제비교 연구’의 내용과 분석틀을 바탕으로 수정·보완하여 작성함

** 강원대학교, 교육학과 교수, beableto@kangwon.ac.kr

*** 강원대학교, 교육연구소 전임연구원, akasylach@kangwon.ac.kr

**** 강원대학교, 교육연구소 연구교수, walnut915@kangwon.ac.kr

(Loukkola, et. al., 2020), 산학연협력 선도대학 육성 사업(LINC)이나 두뇌한국 21사업(BK21)과 같이 명확한 성과 지표를 설정하는 것이 어려울 수 있다.

그러나 대학에 대한 일반재정지원사업의 안정성과 지속가능성, 고등교육기관에 대한 정부의 공적 지원 규모를 확대해 나가기 위해서는 성과를 담보하는 접근 방식이 필요하다. 세계 주요국 또한 성과 기반의 공적 지원 배분이라는 공통된 흐름을 확인할 수 있다는 측면에서 성과에 대한 규정과 평가의 유형이 상이할 수는 있어도 예외가 될 수는 없을 것으로 보인다. 특히 고등·평생교육 지원특별회계(고특회계)의 신설, 대학혁신지원사업과 국립대학육성사업의 운영 구조 재편, 일반재정지원사업비의 규모 증가라는 이슈를 고려할 때 이에 대한 논의는 더욱 확대될 필요가 있다.

재정지원의 성과에 대한 대학의 책임을 확인하는 것은 효과성과 책무성이라는 가치 실현을 포함하여 대학 역시 정부의 재정 지원 확대를 위한 근거를 마련하는 길이 된다. 이러한 측면에서 본 연구는 재정배분과 성과와의 관계를 재고하고, 대학에 대한 성과기반 재정배분제도를 운영하고 있는 해외 사례를 기반으로 국내 제도의 개선방안을 모색하고자 한다.

사례국의 비교 범주에는 미국 플로리다주와 유럽의 핀란드 및 네덜란드, 그리고 캐나다 온타리오를 설정하였다. 미국 플로리다주는 우리나라의 대학 재정에 대한 성과주의 예산의 비중과 대학의 수입 구조가 비슷하며, 최근 성과주의 예산 적용에 대한 긍정적인 성과²⁾를 보였고, 핀란드는 성과계약제도를 도입한 역사가 길고 성과주의 예산의 비중이 매우 높다는 점에서 제도 도입의 가능성과 한계를 검토할 수 있다는 이점이 있다.³⁾ 네덜란드는 우리나라처럼 대학의 자율 계획을 바탕으로 인센티브를 결정하며, 최근 긍정적인 성과가 보고되었다는 점을 고려하여(VSNU, 2021)⁴⁾ 사례국으로 선정하였다. 마지막으로 캐나다 온타리오주는 우리나라와 같이 등록금의존을

-
- 2) 미국에서는 성과주의 예산의 비중이 주마다 다양하다. 예컨대, 아칸소주(3%), 네바다주(4%), 루이지애나주(20%), 켄터키주(70%), 오하이오주(100%) 등은 다양한 비중으로 성과주의 예산을 지원하고 있다. 플로리다주는 우리나라(30%)와 비슷하게 25%로 대학의 성과에 대한 재정지원을 하고 있다. 이렇게 비슷한 비중으로 지원하는 것은 대학의 재정에 성과주의예산의 영향력이 비슷하다고 볼 수 있다. 또한 플로리다 주립대학들은 우리나라 대학과 비슷하게 대학의 수입이 주로 (주)정부의 지원금과 등록금에 의존하며, (주)정부가 등록금 인상 결정에 대한 권한을 가지고 있다(Armstrong, Carlson, & Laderman, 2017; Hoffman, 2020: 16)는 특징이 있다. 게다가, 대학에 대한 성과주의예산 운영에 있어, 플로리다 주립대학 이사회의 성과주의예산 연구(Performance-Based Funding Study)에 따르면, 2014년 운영 시작부터 2018년까지 10개 지표 중에 9개 지표에 대한 성과가 향상하였다(State University System of Florida, Board of Governors, 2019: 13).
- 3) 핀란드는 1994년부터 성과계약을 도입하고 2014년부터는 전적으로 성과 기반의 재정지원 포물러를 도입하여 시행하고 있다. 성과 계약 도입 후 고등교육에 대한 운영비 배분 방식에 구체적인 성과지표를 기반으로 배분된 재정 비중이 점점 증가하였으며 2006년에 30%에서 현재 76%(대학)~95%(응용과학대학) 수준이다(Eskola & Hundal, 2021: 27; Kettunen, 2015b: 108; Ministry of Education and Culture, 2021a, 2021b). Eskola & Hundal(2021)은 이 모델이 고등교육기관 운영의 효율성을 높였다는 성과가 있다고 보고하였다. 구체적으로 2018년 기준 정부 재정지원이 줄었어도 학생 수와 수여 학위 수는 유지되었다(Eskola & Hundal, 2021: 29).
- 4) 네덜란드의 교육 품질 계약은 교육의 질 향상, 이해관계자 대화 향상, 예산의 상당 부분이 교직원 격차 해결(filling the gaps in education staff)과 중앙 집권식이 아닌 교수진과 프로그램에 의해 지원된다(VSNU, 2021).

이 높고, 정부는 성과계약(전략적 위임계약)을 통해 대학의 특성을 고려하면서 정책적 목표를 실현하고 있다는 점⁵⁾을 고려하여 사례국으로 선정하였다. 이하에서는 국내 일반재정지원사업의 현황을 살펴보고 유관 연구와 성과주의 예산에 관한 이론적 고찰을 토대로 도출된 분석 틀을 활용하여 각국의 사례를 분석하고 우리나라에 주는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 대학 일반재정지원사업 및 재원 배분 방식의 변천

1. 정부별 대학 재정지원정책과 재정지원사업의 변천

역대 정부별 대학 대상 재정지원정책의 흐름을 정리하면 <표 1>과 같다. 국내 고등교육재정 지원 정책은 평가를 기반으로 하는 포물리 펀딩 방식의 확대, 최근 대학 자율과 혁신을 강조하는 일반재정지원사업으로의 개편, 지역을 기반으로 하는 재정지원사업의 확대로 종합할 수 있다.

대학 평가를 기반으로 차등과 선별적 지원이 시작되었고 이명박 정부에 들어서서 포물리 펀딩 방식을 통한 재정 지원이 본격화되었다. 무엇보다 대학의 여건과 성과를 고려할 수 있는 객관적·정량적 지표를 중심으로 대학 평가와 재정 지원을 위한 우선순위가 결정되었다는 점이 특징이다. 또한 대학 평가 실시 결과가 구조개혁과 적극적으로 연계된다는 점에서 이전 정부와 차이가 있다. 박근혜 정부 역시 이명박 정부의 기초를 이어 대학구조개혁평가의 기능과 활용 범위를 확대 하면서 대학평가와 재정 지원의 연계를 더욱 강화하는 방식을 선택하였다. 다만 정량지표뿐만 아니라 정성지표를 활용하여 대학교육의 질을 관리한다는 차별점이 있다.

문재인 정부는 대학의 자율성 강화를 목적으로 정부의 재정지원사업을 개편했다는 특징이 있다. 구체적으로 정부 주도의 하향식 사업 운영과 개별 사업의 분절적 추진으로 인한 소모적 경쟁 문제를 해결하기 위해 ACE+, CK, PRIME, CORE, WE-UP 등의 사업을 일반재정지원사업인 대학혁신지원사업으로 재편하였다. 또한 기존 대학 구조개혁 평가를 개선한 대학 기본역량 진단 결과를 대학혁신지원사업의 재정 지원 판단 기준으로 활용했다는 차이가 있다.

현재 윤석열 정부는 대학에 대한 규제 완화와 지역대학의 경쟁력 강화에 중점을 두고 RISE 도입 등 관련 사업 개편을 추진하고 있다. 또한 고특회계 신설을 통해 그 간 열악하다고 지적받아 온 고등교육재정 지원 규모를 확대해 나가고 있다는 특징이 있다.

5) 정부는 정책 유도 정량적 지표들을 제시하지만 각 대학의 특성을 고려하는 정성적 측면을 보장하면서 정부와 대학 간의 신뢰를 보장하고 있으며, 대다수 대학들은 이 제도의 혜택에 대해 긍정적으로 보고 있다 (Jongbloed & de Boer, 2020).

〈표 1〉 역대 정부별 고등교육재정 지원 정책의 흐름

국민의 정부 (’98~’03)	참여정부 (’03~’08)	이명박 정부 (’08~’13)	박근혜 정부 (’13~’17)	문재인 정부 (’17~’22)	윤석열 정부 (’22~현재)
대학 대상 재정지원 확대 (특수목적 지원 사업, 사립대 지원 확대)	평가 기반 선별 지원, 균형발전을 위한 지방 역량 강화	포물리 펀딩 방식을 활용한 대학 재정 지원, 대학구조개혁 연계	대학구조개혁 평가 지표 개선 및 평가 기능 강화	대학재정지원 사업 재구조화 (자율, 혁신, 공공성 강조), 기본역량 진단 연계	고등교육재정 지원 확대, 규제 완화, 지방대 역량 및 지역혁신 강조

대학에 대한 재정지원사업을 중심으로 정부별 변천 과정을 확인하면 [그림 1]과 같이 제시할 수 있다. 전체적으로 연구, 교육, 산학이라는 사업 분야와 재정지원사업비의 증가 흐름을 확인할 수 있다. 각 영역별로는 연구 영역의 경우 역량 강화를 위한 4단계 BK21 사업을, 산학 영역에서는 LINC+ 사업을 지속적으로 운영하고 있다.

운영 사업에 가장 많은 변화가 있었던 영역은 교육 영역으로, 특히 대학의 특성화를 위한 CK 사업과 사회 수요를 반영한 ACE, PRIME, CORE, WE-UP 등의 사업이 2019년 대학혁신지원사업으로 재편되었다. 또한 현 정부에 들어서 지역 상생과 지방대 역량 제고를 목적으로 RIS, 지방대 활성화 사업, 글로벌대학 30 등의 사업이 신설 또는 확대되었으며, 2025년에는 현재 LiFE, HIVE, RIS, 지방대 활성화, LINC+ 사업을 통합한 RISE 재편이 예정되어 있다. 한편 대학에 대한 정부 재정지원사업 중 사업비 규모가 가장 큰 단위 사업은 교육 영역의 대학혁신지원사업과 국립대학 육성사업으로, 2023년 기준 대학혁신지원사업과 국립대학 육성사업의 운영 방향이 재편되며 사업비 규모가 증가하고, 배분 기준이 유사해졌다는 특징이 있다.

38 성과기반 고등교육재정 지원 현황과 개선방안



[그림 1] 정부별 재정지원사업 흐름

주: 교육부(2022) 자료 토대로 수정·보완

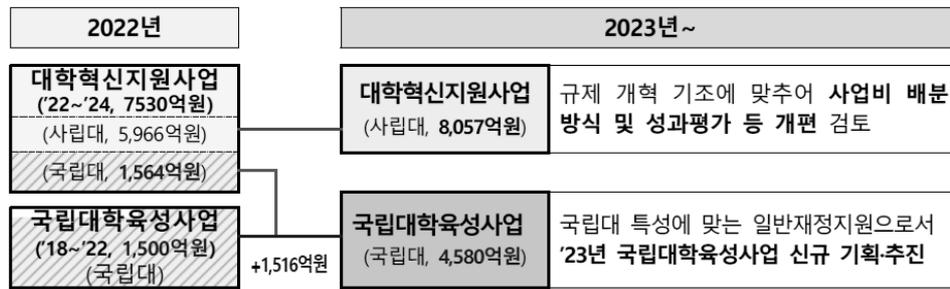
일반재정지원사업으로 사업 수혜의 대상이 전 대학이라는 점과 2023년 기준 단위 사업으로서 사업비 규모가 가장 큰 사업이라는 점을 주목하여 대학혁신지원사업과 국립대학육성사업의 주요 내용을 확인하면 다음과 같다. 대학혁신지원사업의 경우 대학 기본역량 진단 및 교원양성기관 역량진단 결과를 토대로 3년 단위로 지원되며, 1주기(2019~2021년)와 2주기(2022~2024년)로 구분된다.

2주기로 전환되며 나타난 주요 특징으로는 기존 사업 유형의 재편, 사업비 규모의 확대, 대상의 변경, 대학의 자율적인 적정규모화 강조 등을 꼽을 수 있다. 특히 1주기 사업의 경우 대학 대상별로 구분되어 있던 세부 사업 I·II유형을 사업의 성격과 목적으로 구분하여 I·II·III유형으로 구분하였으며, 2023년부터 국립대학은 국립대학 육성사업으로 이관하여 지원하는 변화가 있었다.

<표 2> 1주기·2주기 대학혁신지원사업 주요 내용 비교

구분	1주기(2019-2021)	2주기(2022-2024)
비전	국가 혁신 성장을 주도할 미래형 창의인재 양성 체제 구축	대학별 자율 혁신을 통한 체질 개선으로 양질의 대학 교육을 통한

구분	1주기(2018-2022)	2주기(2023-)
	- 국립대학의 공적 역할 및 경쟁력 강화 지원을 통해 지역 혁신 중심기관으로서 역할 수행 도모	- 지방대학시대 실현을 위해 국립대학 고유의 발전모델을 통한 자율혁신 지원
목표	상생협력 및 공유기반 구축, 성과관리 강화, 안정적 재정지원	자율혁신 추진 지원, 자체 성과관리 강화, 재정집행 자율성 확대
대상	전국 38개 국립대학	전국 국립대학 37개교
사업비	(2018) 800억 원, (2019) 1,504억 원 (2020) 1,425억 원, (2021) 1,500억 원 (2022) 1,500억 원	(2023) 4,580억 원



[그림 3] 2023년 국립대학 육성사업의 개편 구조

출처: 교육부(2023).

2. 대학 일반재정지원사업 재원 배분 방식

국내 대학의 일반재정지원사업 도입과 포물리 방식을 통한 재원 배분 방식 모두 역사가 길지는 않다. 그럼에도 고등교육재정 연구에서 핵심 주제어로 ‘등록금, 학자금 지원’ 다음으로 ‘재정 성과평가’나 ‘재원 배분’ 등이 언급되었다는 점은 주목할 만하다(남수경, 2013).

그동안 대학 재정배분에서 포물리와 성과지표가 적용된 대표적인 재정지원사업으로는 교육역량 강화지원사업(2008~2012년), 학부교육 선도대학(대학자율역량강화사업, ACE+)(2010~2018년), 대학혁신지원사업(2019~현재), 국립대학육성사업 등이 있다. 다만 대학혁신지원사업 이전의 사업들은 포물리를 기반으로 재정을 배분하되, 경쟁에 기반한 선정평가를 통해서 제한된 수의 대학에 재정을 지원하였다는 점에서 대학 대학혁신지원사업이나 국립대학육성사업과 차이가 있다.

이하에서는 대학의 자율성 강화와 대학별 중·장기 발전계획에 근거한 혁신을 유도하기 위해 공적 재원을 지원하는 사업인 대학혁신지원사업과 국립대학육성사업의 재원 배분 구조와 산식을 세

부적으로 살펴보고자 한다.

연도별 대학혁신지원사업의 재원 배분 기준을 비교하면 <표 4>와 같다. 1주기와 2주기 모두 권역별 배분과 대학별 배분 방식을 채택하고 있다는 점과 대학별 배분의 경우 사업비의 최소 70% 이상을 포물러를 통해 배분하며 성과 평가를 통해 인센티브를 지원하고 있다는 공통점이 있다. 또한 학생당 교육비와 재학생 수, 재학생 충원율, 전임교원 확보율, 교육비 환원율을 중심으로 포물러로 배분되는 사업비의 산출방식과 지표가 비교적 유사하다는 특징이 있다. 인센티브 배분 시 등급 또는 지역 가중치를 적용하여 차등 배분한다는 점도 유사하다.

다만 연도별 포물러와 인센티브 반영 비중, 2022년 2주기 도입 시 적정규모화가 강조되어 대학별 사업비 배분액에 반영되거나, 2023년 사업 대상이 변경된 점, 인센티브 배분시 등급 가중치가 세분화된 점에서 차이가 있다.

<표 4> 대학혁신지원사업 자율협약형 사업 재원 배분 기준 비교

구분	1주기			2주기		
	2019	2020	2021	2022	2023	
유형별 배분 비중	5개 권역별 배분, 학부 재학생 수(50%)와 학교수(50%) 고려 배분 (수도권/ 대구·경북·강원권/ 충청권/ 호남권/ 부산·울산·경남권)					
총 사업비(I 유형)	5,350억 원	5,994억 원	6,540억 원	7,350억 원	8,057억 원	
대상	국·공·사립·국립대 법인				국립대 제외 (국립대육성사업)	
대학별 배분	① 포물러	100%	70% 이상	70% 이상	86% 이상	70%
	산출방식	기준경비 × 규모지수 × 교육여건 × 조정 상수			기준경비 × 규모지수 × 교육여건 + 적정규모화 지원금 - 사업비 조정	기준경비 × 규모지수 × 교육여건
	기준경비	학생당 교육비 평균액 (대학 기본역량 진단 결과 및 교원양성기관 역량 진단 결과 자율개선학교)				
	규모지수	$\sqrt{\text{학부 재학생수}}$				
	교육여건	재학생충원율, 전임교원 확보율, 교육비환원율(각 지표별 변환점수의 합)				
	조정상수	(지원 예산 총액 / $\sum(\text{기준경비} \times \text{규모지수} \times \text{교육여건})$)			사업비 조정 (정원의 선발, 타사업 집행율)	-
	② 인센티브	-	30% 이내	30% 이내	14% 이내	30%

구분	1주기			2주기	
	2019	2020	2021	2022	2023
산출방식		포물리×등급가중치×지역 가중치×조정상수		적정규모화 지원금 (1,000억 원) 선제적 감축 및 미충원분 감축 지원금	포물리× 성과평가가중치× 권역별 보정상수
		A등급(1.2) , B등급(1.0), C등급 미지급			A(1.3), B(1.0), C(0.7) 교육혁신 전략 영역에 한하여 S등급 부여 및 추가 지원금 지원
		지역강소(1.5), 그 외(1.0)			A등급 중 지역 강소(1.5)
		연차평가 결과 연계	성과 (연차·종합) 평가		인센티브 평가 결과 연계 (교육혁신 전략, 유지충원율, 자율성과지표 관리 및 환류)

연도별 국립대학 육성사업의 자원 배분 기준을 비교하면 <표 5>와 같다. 포물리 지표의 내용을 구체적으로 확인할 수 있는 2020년 이후를 중심으로 연도별 현황을 비교하였다. 2주기로 전환되며 나타난 주요 특징으로는 대학 유형에 따라 사업비 배분 비중의 변화, 포물리 배분 비중은 감소했으나 사업비의 증가로 배분액 증가, 2023년부터 기존 네트워크 활성화 영역과 인센티브 영역의 통합으로 인센티브 비중 및 재정 지원 규모 확대, 인센티브 지급과 관련된 등급 세분화, 글로벌 대학 등 타재정지원사업과 연계한 인센티브 배분 방식 변화 등이 있다.

<표 5> 국립대학육성사업 자원 배분 기준 비교

구분	1주기			2주기
	2020	2021	2022	2023
유형별 배분 비중	거점국립대 60%, 그 외 국립대 40%로 배분			거점국립대 50% 국가중심대 42%

구분	1주기			2주기
	2020	2021	2022	2023
사업비 규모	1,491억 원	1,491억 원	1,491억 원	교원양성대 8% 배분 4,568억 원
① 포물러 배분	70%	70%	70%	60%
산출방식	기준경비 × 규모지수 × 조정 상수			
기준경비	거점대, 국가중심대, 교원양성대 유형별 학생당 교육비 평균 - 대학별 등록금 (2020~2021년의 경우 지역중심대)			
규모지수	$\sqrt{\text{재학생 수(학부정원 내 재학생 수 기준)}} + \sqrt{\text{전임교원 수}}$			
조정상수	(유형별 총 예산액 / Σ (기준경비 × 규모지수))			
② 인센티브	20%	20%	15%	40%
산출방식	기준금액(포물러 산식 적용) × 등급가중치 × 조정상수			
등급 가중치	(A) 1.2 (B) 1.0, (C) 0	(A) 1.2 (B) 1.0, (C) 0	(A) 1.2 (B) 1.0, (C) 0	(S) 1.3 (A) 1.0, (B) 0.7, (C) 0
배분 관련 사항	5차년도(2022년)의 경우 4차년도(2021년) 연차평가와 5년간 종합평가 결과를 바탕으로 인센티브 제공			인센티브 평가 결과 및 글로벌 대학 선정 연계 인센티브 제공 (교육혁신 전략, 유지충원율, 자율성과지표 관리 및 환류)
③ 네트워크 활성화	10%	10%	15%	
산출방식	기준금액 × 등급가중치 × 조정상수 학부 기준 정원내 재학생 규모에 따른 구간별 금액 (9,000명이상 6억, 4,500명이상 4억(방통대 포함), 4,500명미만 2억)			
등급 가중치	(A) 1.1 (B) 1.0 (C) 0.9	(A) 1.1 (B) 1.0 (C) 0.9	(A) 1.1 (B) 1.0 (C) 0.9	
배분 관련 사항	5차년도의 경우 연차 평가와 5년간 종합평가 결과에 따라 차등 배분			

3. 선행연구 검토

가. 국내 연구 동향

일반재정지원사업의 재원 배분과 관련된 연구 동향을 종합하면 다음과 같이 접근할 수 있다. 첫째, 대학혁신지원사업이 도입되기 이전의 연구들은 주로 고등교육기관의 성과주의 예산제도, 포물러 펀딩 등을 토대로 재정배분 방식의 적용 방안을 논의하고 국내 제도 개선을 위한 정책적 시사점을 제시하였다. 대표적으로 변기용(2008)은 미국에서의 성과주의 예산 시행 경험이 보여주듯이, 성과주의 예산제도만을 가지고 정부가 원하는 방향으로 고등교육기관의 행태를 변화시킬 수 없지만, 잘 설계된 성과주의 예산모형은 고등교육기관의 성과향상에 일정부분 기여할 수 있다고 보았다. 신현석(2005)도 평가와 연계한 재정지원 방식은 교육부와 대학, 대학과 대학, 그리고 대학 내 학문 분야간 관계 양상은 물론, 대학의 운영방식과 대학 자체의 개념에까지 영향을 미치고 있으며, 나아가 대학간 경쟁 유도, 대학개혁을 촉진함으로써 대학의 판도를 뒤바꾸는데 일정한 공헌을 한다고 보았다.

둘째, 대학혁신지원사업의 도입 이후 연구(권수태 외, 2020; 남수경 외, 2020; 남수경 외, 2021; 김병주 외, 2021; 이정미 외, 2021)는 대부분 대학 재정배분 및 평가에 활용하는 사업비 배분방식이나 성과지표의 개선방안에 대해 제시하고 있다. 구체적으로 1주기 대학혁신지원사업 재원배분 포물러의 구성요소인 규모지수(재학생수)와 교육여건(재학생 충원율, 전임교원 확보율, 교육비 환원율) 지표의 영향력 분석 후 2주기 대학혁신지원사업 재원배분 기준을 제시한 바 있다. 관련 연구 모두 성과지표의 개선방안을 제안하고 있으며, 예컨대 대학혁신지수(권수태 외, 2020; 남수경 외, 2021), 고등교육경쟁력지수(이정미 외, 2021) 등이 있다.

셋째, 대학교육역량강화사업이나 ACE사업 등의 포물러 기반 지원이 이루어진 사업을 중심으로 사업에 활용된 성과지표의 타당성을 분석한 연구가 있다. 해당 연구들은 성과지표가 미친 영향 더불어 '정책유도지표'가 가지는 한계를 지적하고 있다. 예컨대 변수연(2019)은 ACE사업에 참여한 대학들의 성과지표를 분석한 결과, 다수의 대학이 핵심성과지표로 '역량기반 교육'을 선택함으로써 지식 자체보다 '역량'을 핵심 목표로 설정하도록 변화를 유도하고 있음을 밝혔다. 또한 대학 교육역량강화사업을 통해 대학이 취업률과 재학생 충원율에 대해 체계적으로 관리하는 양상이 나타나도록 지적하기도 하였다(오범호, 2010).

대학 일반재정지원사업의 선정평가 및 연차평가에 사용되어온 지표 등을 종합해 볼 때, 전반적으로 교육의 질 제고를 위한 대학별 노력을 유도하였다는 점에서 그 성과는 양호하지만, 평가지

표의 타당성과 적절성 측면에서 개선이 필요한 것으로 나타났다. 특히 정책유도 지표를 포함하는 것은 당초 사업 목적에 어긋날 수 있다는 점에서 지속적인 개선 요구가 있어 왔다(김병주 외, 2013; 한유경 외, 2019; 남수경 외, 2020). 이와 관련하여 재정제도주의의 관점에서 고등교육 재정정책을 분석한 하연섭(2016)은 정부의 과도한 개입을 억제하고자 포물러 펀딩을 도입하였지만, 시간이 흐를수록 이른바 ‘정책유도지표’의 수와 영향력이 확대되어 당초 도입 취지를 무색하게 만들었다고 비판하였다. 같은 맥락에서 서영인(2014)도 정책지표(등록금 인하율, 입시전형 수, 정원감축 등)의 활용은 최소화하고 대학교육의 수월성과 형평성 강화를 위한 교육성과 지표를 구성할 것을 제안한 바 있다.⁶⁾

나. 사례국의 대학 재정배분에서 성과주의 예산제도

해외 사례를 통해 대학에 대한 성과 기반의 재정배분 동향을 살펴보면, 대학 재정배분에서 성과주의 예산제도를 중심으로 접근할 수 있다. 제도가 처음 도입된 것은 1979년 미국 테네시주로, 이후 미국 주정부는 물론 유럽과 아시아 대부분의 국가에서 다양한 성과주의예산 모델이 적용되고 있는 것으로 나타났다(Dougherty & Natow, 2015). 물론 제도 운영의 목적과 본질, 전체 재원에서 성과주의 예산의 비중, 성과지표의 선정과 성과지표의 가중치, 적용되는 대학 유형의 구분 등은 매우 다양하다(de Boer, et al., 2015: 8-9).

대학 재정배분에서 성과주의 예산의 본질은 성과주의 예산요소가 대학 재정에 얼마나 어떻게 반영되는지의 관련성에 있다. 대학에 성과기반 재정의 1세대 모델은 ‘PBF(성과 기반 재정)(Performance Based Funding) 1.0’으로 불리는데, 주요 특징은 직접적으로 ‘학생의 성과(졸업)’를 토대로 별도 ‘추가재정지원’(bonus to the regular public funding)의 성격을 띠는 것이었다(Ortagus, et al., 2020; De Boer, et al., 2015; Dougherty & Reddy, 2013). 그러나 추가재정지원이라는 성과 인센티브 성격의 PBF 1.0은, 미국의 경제성장률 하락으로 인해 주정부가 대학에 대한 재정지원을 줄이는 과정에서 더 이상 적용되지 못하였다(Ortagus, et al., 2020).

이후 2000년대 후반에 PBF 2.0이 등장하였는데, PBF 1.0과 두 가지 큰 차이점을 지닌다. 첫째, 대학에 대한 추가 재정지원이 아니라 기본 재정지원의 일부에 성과지표를 통합하여 적용하였

6) 교육역량강화사업에서 2010년에 등록금 완화지수, 2011년 등록금 완화지수와 대입전형 지표를 정책지표로 포함시켰으며, 2012년에는 등록금 완화지수, 대입전형지표에 더하여 국·공립대학에만 적용하는 지표로 총장직 선제 개선 및 기성회회계 건전성이 선진화 지표에 추가되었고(서영인 외, 2013), ACE 사업의 경우 대학구성원 참여제 운영과 정원감축을 이행할 경우 가산점을 부여하였다(하연섭, 2016).

다는 것이다. 둘째, 주정부 고등교육재정의 10% 이상을 대학 성과와 연결하여 배분함으로써 대학의 성과를 무엇으로 측정할 것인지에 대해서 보다 심도 있는 고민을 하게 되었다는 것이다 (Ortatus, et al., 2020; Dougherty & Reddy, 2013). 이후 재원 확보 측면에서는 공적 지원의 감소와 등록금 인상, 재정 배분 측면에서는 ‘신책무성(New accountability)’⁷⁾과 성과주의예산 지원의 확대, 재정 운영 측면에서는 시장화, 민영화, 법인화, 재정 효율화(비정년교원의 확대, 직원 감축 등 학교운영비 감소 노력) 등이 나타나면서 성과주의 예산제도가 확대되었다(Zhang, et. al., 2016).

한편 유럽의 대학에 대한 재정배분에서 성과주의 예산제도는 미국과는 다른 양상을 보이는데, 성과계약(Performance Agreement 또는 Performance Contract)이라는 개념이 그것이다(De Boer, et al., 2015). 성과계약은 1988년 프랑스에서 최초로 도입된 후 핀란드, 덴마크, 스위스, 오스트리아, 일본, 스페인 등 OECD 국가에서 도입된 바 있고, 미국에서도 2004년 콜로라도주와 2005년 버지니아주에서 도입하였다(변기용, 2008). 성과계약은, 향후 달성해야 할 성과를 대학과 정부가 합의를 통해서 결정한다는 것을 의미한다(De Boer, et al., 2015; Pruvot, Claeys-Kulik & Estermann, 2015). 성과 계약은 정부가 공통의 성과지표를 정하여 대학에 적용하는 하향식 성과관리가 아니라, 대학의 특성에 따라서 성과지표를 선택하도록 협의의 과정을 통하여 대학의 자율성과 공적 지원의 책무성 간 조율의 과정을 거치는 유연성 완충장치를 마련할 수 있다는 장점이 있다(Svyrydenko & Ivanishchenko, 2021).

Pruvot 등(2015)은 성과계약의 목적을, 첫째, 대학의 전략적 위치 조정 및 프로파일링, 둘째, 정부와 대학 간의 소통 구조화, 셋째, 투명성 향상, 넷째, 구체적인 방향 제시 및 목표 설정 등으로 정리하였다. 현재 대부분의 나라에서는 대학 재정배분에서 성과계약의 유형이 동시에 적용되고 있는데, 성과계약은 재정지원 도구라기보다는 거버넌스 도구라고 볼 수 있다. 이상에서 살펴본 미국에서 시작된 대학 재정지원의 포물러와 유럽에서 시작된 성과 계약의 주요 특징을 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 대학 성과 기반 재정지원 포물러와 성과계약의 비교

구분	성과 기반 재정지원 포물러	성과계약
정의	·과거의 성과에 대한 지표를 토대로 한 변수를 포함한 수학적 산출식을	·향후 달성해야 할 성과 설정에 대한 대학과 정부의 합의

7) 전통적인 책무성 논의가 주로 투입과 과정에 집중한 ‘과정적 책무성’에 초점을 두었다면, 신책무성은 대학교육 활동의 ‘결과적 책무성’에 초점을 두고 있다.

구분	성과 기반 재정지원 포물러	성과계약
	사용하여 대학에 배분하는 재정 수준을 결정하는 메커니즘	
목적	·재정을 측정가능한 성과지표에 연계함으로써 재정지원의 투명성 제고	·대학의 전략적 위치 조정 및 프로파일링 ·정부와 대학 간의 소통 구조화 ·투명성 향상 ·구체적 방향 제시 및 목표 설정
구성	·교육 지표: 학사 및 석사 학생 수 및 학위 수 등 ·연구 지표: 박사과정생, 연구 실적, 외부 연구비 등 ·기타: 국제화, 성별 평등성, 사회와의 상호작용 등 ·대부분 교육 지표는 투입 중심이고 연구 지표는 산출 중심임.	·달성 목표는 대학별로 구체적일 수 있고, 대학의 전략과 다소 일치할 수도 있고, 교육부의 일반적인 고등교육 및 연구 정책 목표에서 도출될 수도 있음. ·목표 달성을 위한 구체적인 조치는 대학이 결정함. ·달성할 목표들은 정성적 조치 또는/및 양적 성과지표로 설정될 수 있음. ·평가 방법은 정부와 대학 간의 논의 형태로 할 수 있고, 데이터를 수집하여 평가하는 방법도 있음.
기타 특징	·대학에 대한 재정에서의 비중이 다양함.	·재정지원에 영향을 미치는 성과계약도 있고 영향을 미치지 않은 계약도 있음. ·대부분 재정지원 도구라기보다 거버넌스 도구로 간주됨.

최근 들어 미국의 주정부 역시 공통 성과지표뿐만 아니라 대학별 선택 성과지표를 적용하는데, 대학별 선택 성과지표가 일종의 성과계약이라고 볼 수 있다. 성과계약에서 제시하는 목표는 대학별로 대학의 중장기 발전계획이나 특성화 등 자체 전략과 일치하는 방향에서, 또는 교육부의 보다 일반적인 고등교육 및 연구 관련 정책목표에서 도출될 수도 있다. 우리나라의 대학혁신지원사업에서도 “대학혁신협약 체결”⁸⁾에 기반하여 대학들이 자율 성과지표를 선정하여 관리하도록 하고 있으며, 국립대학 육성사업 또한 대학별 교육혁신 전략을 설정하고 자율 성과지표를 관리하도록 하고 있다는 점에서 일종의 성과계약의 유형으로 이해할 수 있다.

8) 「대학혁신지원사업관리운영규정」 제17조(협약의 체결) ① 장관은 제16조에 의하여 지원이 확정된 대학의 장과 다음 각 호의 사항이 포함된 협약을 체결하여야 한다. 다만 원활한 사업 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 협약 체결에 관한 권한을 전문기관의 장에게 위임할 수 있다.

1. 협약 기간 및 협약 당사자
2. 사업계획 및 성과지표

다. 해외 연구 동향

성과주의 예산제도의 영향을 포괄적으로 다룬 연구의 수는 상대적으로 부족한데, 이는 고등교육기관의 성과에 영향을 미치는 맥락적 요인들(학생 지원 정책, 등록금 수준, 자율성 수준 등), 변수의 구성과 상대적 중요도가 시스템마다 다르기 때문이다(Claeys-Kulik & Estermann, 2015; Kivistö & Kohtamäki, 2015; Pruvot, Claeys-Kulik & Estermann, 2015). 고등교육기관의 성과주의 예산제도가 ‘교육과 연구’ 영역에 준 성과와 한계를 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 Ortagus 등(2020)은 성과주의 예산제도가 대학의 교육 및 학생 지원 서비스를 개선하기 위한 제도적 노력에 박차를 가한 것으로 평가하였다. Dougherty와 Reddy(2011)는, 성과주의 예산제도가 대학 교육의 질 제고를 위한 학교 운영 계획 및 행정 전략의 개선과 연계됨에 따라서, 첫째, 대학 부서 조직 및 인력 배치(시간강사 수 감축, 전임교원의 강의 담당 비율 증가), 둘째, 교육 프로그램 및 교육과정 개선, 셋째, 교수법 개선(수업 콘텐츠 개발 등)에 기여하였다고 보았다. 또한, 성과주의 예산은 각 대학이 중도탈락률을 낮추기 위해 튜터링, 학생 상담 등 학생 지원 서비스의 제공을 유도하는 수단이 될 수 있다고 보았다(Estermann & Claeys-Kulik, 2016). 한편, Li(2020)는 성과주의 예산제도의 STEM(science, engineering and mathematics) 분야에 대한 인센티브 지원이 STEM 전공 학사학위 취득자 수와 상대적 점유율을 증가시킨다는 사실을 확인함으로써, 대학이 특정 분야에 집중하도록 성과주의 예산의 공식 내 명확한 인센티브를 제공한다면 긍정적인 효과를 얻을 수 있다고 밝혔다. 또한 성과주의 예산제도가 특정 분야에 특화된 연구, 프로파일링, 산업계와의 교류 확대, 사회-경제적 영향력 향상, 국제화 등을 통해 공공 R&D 자금 지출에 대한 대학의 책무성을 높이는 유도 수단으로 사용될 수 있다고 보았다(Geuna & Martin, 2003; Marginson, 1997; Tapper & Salter, 2003; European Commission, 2010; Hicks, 2012).

반면 성과주의 예산제도가 고등교육기관의 성과(수료율, 유지율, 졸업률 등)를 높인다는 확고한 증거를 발견하지 못하거나(Kivistö & Kohtamäki, 2015), 대학교육의 성과에 미치는 영향이 미미하다고 보고하는 연구들도 있다(Harbour & Nagy, 2005; Boland, 2018; Hillman, et al., 2018; Favero & Rutherford, 2019; Ward & Ost, 2021). 특히 성과주의 예산제도가 교육기관에 졸업 가능성이 높은 우수 학생을 등록 및 유지하도록 유도함으로써, 소외계층 학생의 기회를 제한하여 형평성을 악화시키는 측면이 있다는 연구결과도 있다(Ward, et. al., 2020; Ward & Ost, 2021). 연구 영역의 경우 성과주의 예산의 불완전한 설계와 실행은 대학에 왜곡된 인센

티브를 창출하고, 살라미 스타일의 출판⁹⁾ 전략과 같은 ‘게임’ 행동(gaming behavior)을 자극할 뿐 아니라, 연구부정행위 등 바람직하지 않은 연구 문화를 조장하기도 한다. 또한, 충분한 인센티브가 제공되지 않는 한 성과주의 예산시스템은 국제 학술지에 게재할 수 있는 연구 주제에 집중하기 위해 응용 연구, 사회과학 및 인문학 분야의 연구와 같이 지역 문제를 해결하기 위한 노력을 상대적으로 감소시킬 수 있다(Hazelkorn, 2010).

III. 연구 방법

본 연구는 ‘유럽 대학의 효율적인 재정지원을 위한 전략 설계(Designing strategies for efficient funding of universities in Europe)’를 연구한 Pruvot 등(2015)이 성과주의 예산을 분석한 내용, ‘고등교육기관에 대한 성과주의예산의 적용 가능성과 한계’에 대해 연구한 변기용(2008)의 분석 내용, 과 노르웨이의 성과계약 제도에 시사점을 도출하기 위해 덴마크, 캐나다 온타리오주, 네덜란드의 성과계약 제도를 연구한 Jongbloed & de Boer(2020)의 분석 내용을 참고하여 분석 틀을 마련하였다.

Pruvot 등(2015)은 성과주의 예산의 효과를 평가하기 위해 살펴야 하는 요소들을 지적하였는데, 성과주의 예산의 포물러 부분에서 평가기준, 평가방법, 지원금 배분 방식을 구체적으로 진술하지 않은 한계가 있다. 따라서 이 부분은 변기용(2008)의 분석 기준을 활용하여 본 연구의 분석 틀에 포함시켰다. 그리고 Jongbloed & de Boer(2020)의 분석틀은 성과 계약제도의 도입 배경과 정책적 맥락에서의 성과계약의 위치, 그리고 성과계약의 속성과 평가 절차를 체계적으로 분석했으므로 본 연구의 분석틀에 포함시켰다.

성과주의 예산과 조정 도구(steering tools)의 효과는 특정한 대학 시스템의 전반적인 재정 맥락과 해당 기관의 특성에 따라 달라진다. 따라서 성과주의 예산제도의 효과를 평가하기 위해서는 맥락적 요인(contextual factors), 포물러 또는 성과계약의 고유 요인(formula/contract inherent factors), 기관 특성(institutional characteristics) 간의 상호작용을 살펴볼 필요가 있다(Pruvot, et. al., 2015: 21).

첫째, 맥락적 요인은 각 국가 또는 주에서 성과주의예산제도 도입 배경과 공적 재원의 배분 방식을 분석할 필요가 있다. 국가가 어떤 이유로 성과주의예산제도 도입했는지 배경과 맥락을 이해하는 것은 현행 성과주의예산의 특성을 이해할 수 있는 방법이기 때문이다. 또한 맥락적 요인

9) 살라미 스타일 출판(salami publishing)은 더 많은 논문 실적을 얻기 위해 하나의 연구를 바탕으로 여러 개의 학술 논문을 작성하는 불미스러운 관행을 의미한다.

은 대학에 대한 전반적인 재정지원제도와 성과 기반 요소의 중요성을 분석하는 것이 포함된다. 즉, 성과에 따른 재정 배분 방법과 비중 등에 대한 내용을 파악해야 하며, 이를 위해 해당 시스템에서 대학들의 수입 및 지출 구조와 공적 자원 배분 방식을 살펴볼 필요가 있다.

대학들의 수입 및 지출 구조를 통해 공적 자원의 비중과 중요성과 영향력을, 공적 자원 배분 방식 분석을 통해 성과주의예산의 중요성과 영향력을 알 수 있다. 구체적으로 미국 플로리다주의 경우는 대학들이 규모가 다르지만, 주립대학 시스템 전체의 수입과 지출을 살펴볼 수 있다. 핀란드의 경우는 대학의 수입과 지출은 정부가 핵심경비지원(core funding) 계획에서 설정한 가중치를 기준으로 살펴볼 것이다. 네덜란드와 캐나다 온타리오는 대학의 유형에 따라 보고된 세입과 세출을 살펴볼 것이다.

둘째, 포물러 또는 성과 계약의 고유 요인에 있어 성과주의 예산 포물러 또는 성과계약의 구성요소들을 분석하는 것이다. 우선, 포물러의 구성요소로는 성과지표, 평가기준, 평가방법, 그리고 성과지원금 배분방식 등이 있다. 성과지표에 있어 성과지표의 수, 특성, 가중치를 살펴보는 데, 성과지표가 몇 개인지, 투입, 과정, 수출, 또는 기타 성과지표인지, 그리고 가중치에 따라 각 성과지표의 중요성을 알 수 있다. 평가기준에서는 성과를 평가하는 데 개별 대학들 간의 상대평가 기준을 쓰는지 또는 과거의 추세치나, 비교대상 그룹의 성취 수준을 고려한 절대평가 기준을 쓰는지 등을 살펴보고자 한다. 평가방법에서는 성과에 대한 점수를 어떻게 산정하는지를 분석할 것이다. 성과지원금 배분방식은 성과에 대한 지원금을 어떻게 배분하는지 분석하는데, 각 성과지표와 지원금을 직접 연계하고 장려금을 주는지 또는 성취 점수를 합산한 총점을 기준으로 재배분하는 방식으로 지원하는지를 분석하고자 한다.

한편 성과계약의 분석 기준으로 계약의 종류와 형식 및 내용(format and content)이 있다. 성과계약의 종류는 재정지원에 직접적 관련이 있는지 분석하고, 관련이 있는 경우 대학의 경상비로 지원되는지 또는 추가 재정지원인지 살펴볼 것이다. 성과계약의 형식 및 내용(format and content)에는 목적(goals), 목표(targets), 성과평가 절차(procedures for assessing achievements)가 포함된다. 목적의 경우, 도달할 목적을 설정하는데, 그 목적들은 대학에 특유하고 대학의 전략과 어느 정도 일치하는지 또는 교육부의 일반적인 고등교육 및 연구 정책 목적에서 도출된 것인지 살펴볼 것이다. 목표의 경우 목표들이 어떻게 되어 있는지와 질적 조치(qualitative measures)로 되어 있는지 또는 양적 지표(qualitative indicators)와 연결되는지를 분석할 것이다. 성과평가 절차에서는 대학이 목적과 목표를 어떻게 달성하는지 정부가 평가하는 방식을 살펴볼 것이다.

셋째, 기관의 특성은 대학의 규모 및 프로파일, 내부 거버넌스 및 관리 구조, 대학의 수입 및

지출 구조를 고려하는 것이다. 즉, 내부 지원금 배분은 어떻게 되어 있는가, 대학의 전체 수입 구조에서 성과주의예산이 차지하는 비중은 얼마인가, 지원받은 재정은 지출과 어떤 관련이 있는가에 대하여 답하는 것이다. 그러나 본 연구는 각 대학에서 성과주의 예산의 효과를 측정하는 것이 아니라 국가와 주정부 차원에서 성과주의 예산제도를 비교분석하기 때문에 이 영역은 분석에서 제외하고자 한다. 이상에서 살펴본 본 연구의 분석 틀을 종합 정리하면 <표 7>과 같다.

<표 7> 성과주의예산 분석틀

영역	비교준거		
맥락적 요인	• 성과주의예산 도입 배경		
	• 대학들의 수입 및 지출 구조		
	• 공적 재원의 배분 방식		
포물리/성과계약의 고유 요인	성과 기반 재정지원 포물리	성과지표	• 성과지표 수 • 지표 특성(투입, 과정, 산출, 기타) • 가중치
		• 평가기준	
		• 성과지원금 배분방식	
	성과계약	종류	• 재정지원에 직접 관련 여부
		형식과 내용	• 목적 • 목표 • 성과평가 절차

IV. 분석 결과

이상의 분석 틀을 기반으로 우리나라의 일반재정지원사업과 미국 플로리다, 핀란드, 네덜란드, 캐나다 온타리오의 대학 성과기반 재정배분의 주요 특징을 비교 분석하였다.

1. 맥락적 요인

국가별로 대학에 대한 성과주의 예산의 맥락적 요인을 종합 정리하면 <표 8>과 같다. 먼저 도입 배경과 취지의 경우 미국 플로리다주, 핀란드, 캐나다 온타리오주는 공통적으로 경제적 요인

과 책무성 요인이 강하게 작용하여, 재정 운용에 대한 효율성과 대학의 대응력을 요구하였다. 우리나라의 경우 연구 능력 향상, 대학교육의 특성화와 세계화 등의 정책적 목표를 실현시키기 위하여 성과주의 예산을 적용하였다. 이후 대학혁신과 대학의 자율성 강화를 목적으로 ‘대학혁신지원사업’과 ‘국립대학육성사업’을 수립하는 과정에서 대학의 책무성과 효율성을 높이기 위하여 성과기반 재정배분을 강화하고 있다. 네덜란드는 고등교육의 질을 높이기 위해 대학의 차별화를 강화하는 목적으로 성과 예산주의 제도를 도입하였다.

플로리다주와 핀란드의 차이점은 정치적 요인에 있는데, 플로리다는 주정부가 대학과 관련 정책에 대한 권한이 증가하면서 성과관리를 대학에 대한 조정도구로서 활용하였다. 반면 핀란드는 대학의 자율성을 확대하는 과정에서 대학의 책무성을 높이기 위한 방안으로 성과관리를 강화하였다.

〈표 8〉 맥락적 요인 비교

구분		도입 배경	대학의 수입 및 지출 구조	공적 자원 배분 방식
한국	대학 혁신 지원 사업	- 정책적 요인 · 연구 능력 향상, 대학교육의 세계화, 세계적인 일류대학 육성 · 대학의 자율성 · 대학혁신 ⇒ 대학의 효율성 요구	-	- 대학혁신지원사업 사업비 70%는 포물러 배분 - 성과주의(인센티브) 비중: 30%
	국립 대학 육성 사업	- 정책적 요인 · 연구 능력 향상, 대학교육의 세계화, 세계적인 일류대학 육성, 국립대학의 자율적 혁신으로 경쟁력 및 책무성 강화 ⇒ 자체 성과관리 강화 요구		· 국립대학육성사업 사업비 60%는 포물러 배분 · 성과주의(인센티브) 비중: 40%
미국 플로리다		- 정치적 요인 · 고등교육 관리가 입법부, 주지사로 이전 · 주정부가 고등교육정책에 대한 권력 높아짐.	- 수입 · 주 정부의 교육 및 일반 예산(총수입 대비 33.9%) · 일반수입(주정부): 54% · Lottery(주정부): 11% · 등록금: 35%	- 기본경비 지원 · 기본경비 중에 25%를 성과주의 예산으로 함(기관 투자액) · 기관 투자액에 주 투자액(state investment)

구분	도입 배경	대학의 수입 및 지출 구조	공적 자원 배분 방식
	<ul style="list-style-type: none"> - 경제적 요인 · 주정부 재정지원 감소 · 등록금 상승 · 등록생 수 증가 ⇒ 재정 운용의 효율성 요구 - 책무성 요인 · 대학들의 효율성, 생산성, 대응력에 대한 요구 증가 	<ul style="list-style-type: none"> - 지출 · 교육 및 연구: 65.22% · 공장 운영 및 유지: 10.70% · 행정 및 지원 서비스: 9.46% · 학생 서비스: 9.65% 	<ul style="list-style-type: none"> · 을 인센티브로 추가
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적·경제적 요인 · 고등교육기관이 정부로부터 독립과 정부의 재정지원 감소 ⇒ 운영의 효율성과 성과관리의 중요성 증가 - 정책적 요인 · 역량이 가장 높은 나라로 발전 목표 · 국제 경쟁력, 직업시장에 대학의 대응력, 책무성, 교육 및 연구 질 증진, 국제화, 대학 프로파일 강화 등 요구 	<ul style="list-style-type: none"> - 수입 · 정부 지원 규모 · 2017년 75~90%, · 2022년 57.84~84% (사례 기관 기준) - 지출 · 교육: 42%(대학), 76%(응용과학대학) · 연구: 34%(대학), 19%(응용과학대학) · 정책: 24%(대학), 5%(응용과학대학) 	<ul style="list-style-type: none"> - 100% 성과주의 예산 - 성과 기반 재정지원 포물러 · 대학: 76% · 응용과학대학: 95% - 성과계약 · 대학: 24% · 응용과학대학: 5%
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> - 정책적 요인 (고등교육의 질) · 대학생 졸업 연기와 높은 중퇴율 우려 · 고등교육 기관 차별화 부족을 원인으로 인식 ⇒ 효과성 제고를 위한 대학 차별화(프로파 	<ul style="list-style-type: none"> - 수입 · 대학: 국가로부터의 수입(핵심예산) (60.4%), 프로젝트 펀딩(제3자 계약)(24.5%), 등록금 수입(8.6%), 기타 수입(6.5%) · 응용과학대학: 국가로부터의 수입(핵심예산) (77%), 등록금 수입(15%), 프로젝트 	<ul style="list-style-type: none"> - 핵심예산으로 기본경상비 지원 · 경상비 중에 재정지원 포물러(48%), 고정경상비(fixed block grant)(43%), 특정 정책목표(specific policy objectives)(9%) · 특정정책 목표 재정 중

구분	도입 배경	대학의 수입 및 지출 구조	공적 자원 배분 방식
	일링) 필요	트 펀딩(제3자 계약) (4%), 기타 수입(2%) - 지출 ·대학: 인건비(71.9%), 감가상각비(5.7%), 건물 임대 사용료(6.2%), 기타 지출(16.1%) ·응용과학 대학: 인건비(79.0%), 건물 임대 사용료(5.1%), 감가상각비(4.9%), 기타 지출(11.0%)	교육 품질계약(4%) ·교육 품질계약에 투입하는 재정은 학자금 대출에서 가져옴
캐나다 온타리오	-공적 책무성: 최초(1995)에 학생과 대중에게 대학 졸업자의 취업률과 임금 알리기 위해 도입 - 정책적 요인 ·2000년에 대학의 성과에 인센티브를 제공하기 위해 재정지원 시작 ·2014년에 대학 차별화 강화하기 위해 전략적 위임계약(SMA) 도입 ·2017년에 SMA는 대학 차별화와 학생 성공, 대학의 우수성, 개방성, 협업 강조 - 경제적 요인 ·2019년부터 보수적인 정부가 경제적 성과를 강조하면서 대학의 성과에 대한 요구가 높아짐 ⇒ 성과주의 예산 비중	- 수입 [4년제 대학] ·정부로부터의 보조금과 계약: 43% ·등록금 및 잡비: 46% ·기부금: 4% ·기타수입: 6% [2년제 대학] ·국내등록금: 16% ·외국인 유학생 등록금: 31% ·핵심 운영 및 성과 기반 보조금: 34% ·부대비용 및 수입: 11% 기타수입: 8% - 지출 [4년제 대학] ·교육 및 연구: 57% ·학술지원: 6% ·학생 서비스: 13% ·물리적 플랜트: 9% ·행정 및 일반: 6% ·중앙 컴퓨팅 및 통신: 3% ·도서관: 4%	- 입학 지원금(enrolment envelop): 등록된 학생 수와 프로그램 가중치에 따라 지원됨 - 차별화 지원금(differentiation envelop): 성과 기반으로 지원됨 - 특별목적교부금/기타 기관 교부금(special purpose grant/other institutional grants) - 차별화 지원금(성과 기반)의 비중: ·2023-2024: 10% ·2024-2025: 25%

구분	도입 배경	대학의 수입 및 지출 구조	공적 재원 배분 방식
	확대	<ul style="list-style-type: none"> ·외부 관계: 2% [2년제 대학] ·월급(salaries and wages): 49% ·직원 혜택(employee benefits): 11% ·서비스: 18% ·보급품과 소형 설비: 5% ·부대서비스 지출: 3% ·기타지출: 14% 	

다음으로 공적 재원에서 성과주의 예산의 비중은 핀란드가 가장 높은 수준이다. 핀란드는 100%가 성과주의 예산인데 매년 삭감될 수 있고, 구체적인 성과를 기반으로 하는 비중(성과 기반 재정지원 포물러의 비중)은 대학의 경우 76%, 응용대학의 경우 95%이다. 나머지는 4년 주기 성과계약의 지원을 받는다. 플로리다주의 경우 주립대학들이 받는 기본경비 중에 25%가 성과와 연계되는데 이와 유사하게 우리나라 역시 대학혁신지원사업의 경우는 총 사업비의 30%, 국립대학육성사업은 40%가 인센티브 방식으로 지원된다. 네덜란드는 핵심예산 지원금을 대부분 고정경상비와 등록 및 졸업생 수를 기반으로 배분되고 교육 품질계약을 통해서 지원된 비중은 4%로 되어 있다(Pruvot & Estermann, 2022: 16). 캐나다 온타리오주 현재 성과 기반의 차별화 지원금 비중이 10%이며 2024~2025년까지 25%로 증가할 예정이다.

2. 성과 기반 재정지원 포물러·성과계약의 고유 요인

가. 성과지표

먼저 국가별 성과주의 예산을 어느 영역에 집중하고 있는지 확인하기 위해 성과지표를 종합 비교할 필요가 있다. 국가별로 유사 성격의 공통 성과지표들을 종합정리하면 <표 9>와 같다. 이들 지표는 크게 교육, 연구, 기타 영역으로 구분되며, 투입-과정-산출의 체제모형을 기반으로 정리할 수 있다.

〈표 9〉 대상 국가와 주의 대학 재정배분 공통 성과지표

구분		내용	
한국 (2023년 사업공통)	교육	투입	신입생·재학생충원율, 전임교원 확보율, 교육비 환원율
	연구		
	기타		
미국 플로리다	교육	투입	·고등학교 졸업 상위 10% 신입생(NCF 및 FL Poly만 해당) ※ 〈형평성〉 대학 접근율(학부생 중 Pell 장학금 받은 비율)
		과정	·학생에게 드는 순등록금(120학점 시간당 비용) ·학업 진도율(GPA 2.0 이상으로 2학년 진학) ※ 〈형평성〉 학업 진도율, Pell 장학금 받은 FTIC의 2학년 유지(FL Poly만 해당)
		산출	·졸업생 중 취업하거나 교육을 계속하는 비율 ·전략적으로 중요한 분야에서 수여되는 학사 학위 ·정규직으로 취직한 학사졸업자의 임금 중위값 ·전략적으로 중요한 분야에서 수여된 대학원 학위 ·4년 졸업률 (전일제 FTIC 학생) ·FSC 예술 준학사 편입생의 2년 졸업률 ※ 〈형평성〉 Pell 장학금 받은 학생의 6년 졸업률
	연구		
	기타		
핀란드	교육	과정	·평생학습
		산출	·학사 및 석사 학위수여자 ·취업한 졸업생수와 취업의 질 ·학생 피드백 ·직업계 교사교육 학위수
	연구	과정	·논문실적 ·경쟁 연구비 수주 ·외부 R&D 지원 ·간행물, 공적 예술 및 디자인 활동, 시청각 재료, ICT 소프트웨어
		산출	·박사학위수여자
	기타	·전략적 개발 ·국가적 책무	
네덜란드	교육	투입	·등록학생 수 (포물러)

구분		내용	
		산출	·각 학위 수준 학위수여자 (포물리)
	연구		
	기타		
캐나다 온타리오	교육	투입	·등록학생 수 (입학 지원금)
		과정	·경험적 학습 ·기술 및 역량 ·기관의 강점/포커스 ·수습 관련 지표(2년제 대학) ·혁신: 민간 부문으로부터의 지원금(2년제 대학)
		산출	·졸업생의 임금 ·졸업생의 관련 분야 취직률 ·졸업률
	연구	과정	·연구 재정지원 및 역량: Tri-agency 연구 지원금(4년제 대학) ·혁신: 민간 부문으로부터의 연구지원금 (4년제 대학) ·혁신: 민간 부문으로부터의 지원금 (2년제 대학)
	기타	·지역에의 영향력(Community/local impact) ·경제적 영향력(대학 자유 선택) ·교직원 보수(faculty compensation), 재정과 연계되지 않음 ·교직원 업무 부담(faculty workload), 재정과 연계되지 않음	

분석 결과, 한국, 미국 플로리다주, 네덜란드의 성과지표들은 공통적으로 교육 영역에 국한되는 공통점이 있지만, 한국의 경우 투입에만 지표가 있는 반면, 미국의 경우 투입, 과정, 산출 관련 지표가 모두 있고, 네덜란드는 투입과 산출 지표가 있다. 한편 핀란드의 경우는 교육, 연구, 그리고 기타 정책으로 성과영역이 다양한데, 교육과 연구는 고등교육기관의 유형에 따라 다르지만, 기타 정책은 대학과 교육문화부 간의 성과계약 내용에 따라 달라진다. 캐나다 온타리오는 교육, 연구, 기타 지표를 포함하며, 교육 영역에 투입, 과정, 산출 지표들을 포함하고 있다.

한국은 투입 성과지표인 '신입생, 재학생충원율'만 있고, 미국 플로리다는 투입과 과정뿐만 아니라, 졸업률, 졸업에 소요 시간, 학생의 취업률, 그리고 전략적 분야에서의 졸업률 등의 성과를 강조한다. 그리고 앞서 살펴본 바와 같이 성과주의 예산제도를 통해서 성과를 지나치게 강조할 경우 발생할 수 있는 형평성의 문제를 해결하기 위하여 형평성 관련 지표가 추가로 설정되어 있다. 반면 핀란드의 경우 등록금이 무상이라는 점에서 공통 성과지표로서 형평성 지표는 없지만,

성과계약의 내용에서는 형평성 관련 부분이 포함되는 특징을 보인다. 캐나다 온타리오는 형평성에 있어 다른 정책 교부금으로 지원하고 있어 성과 기반 재정지원에는 경제적 성과에 집중하는 것으로 해석할 수 있다. 네덜란드의 경우는 등록금이 낮은 수준이며 다른 형평성을 지원책이 있으므로 성과지표에 형평성을 포함하지 않은 것으로 볼 수 있다.

자율 성과지표는 크게 대학별 지표와 대학 유형별 지표로 구분할 수 있는데, 먼저 한국과 미국(플로리다주)은 대학이 개별적으로 설정할 수 있는 자율 성과지표가 있다. 한국은 대학혁신지원사업 및 국립대학육성사업의 공통성과지표 외에 대학들이 자신의 사명 또는 특성에 맞는 자율성과지표를 설정해야 한다. 미국 플로리다주의 경우, 각 대학의 이사회는 대학의 사명과 특성을 고려하여 자율적으로 성과지표를 설정하도록 하고 있다. 캐나다 온타리오주는 각 대학이 프로파일 에 맞는 성과지표를 설정하도록 하고 있다. 단, 지표의 범위는 경제 및 지역예의 영향으로 범위가 제한되어 있다. 온타리오주는 정책적 유도가 강하다고 볼 수 있다. 네덜란드의 경우 교육 품질계약에 대학들이 정부가 제시한 6가지 테마에 따라 자율적으로 성과지표를 결정한다. 정책적 목표는 정부가 결정하지만 세부적인 지표는 현장에서 결정된다고 볼 수 있다.

다음으로 대학의 특성이나 유형에 따른 맞춤형 성과지표가 적용되는 경우는 미국 플로리다주와 핀란드가 해당한다. 미국 플로리다주는 대학의 특성에 따라 따로 설정한 성과지표가 있다. 예컨대, New College of Florida와 Florida Polytechnic University만 해당하는 성과지표들이 있다. 핀란드의 경우는 단위 대학과의 성과 계약으로 성과주의예산을 지원하므로 각 대학의 특성과 사명을 반영할 수밖에 없다고 할 수 있다.

영역별 또는 평가결과 기반 가중치를 적용하는 국가(또는 주)는 한국, 핀란드, 캐나다 온타리오주가 있다. 한국은 대학의 성과를 평가한 후 재정배분할 때 등급 가중치를 적용한다. 핀란드는 대학의 유형을 대학과 응용과학대학으로 구분하여 지표에 대한 가중치를 차등적으로 적용하는 공통점이 있다. 캐나다 온타리오주는 대학이 허용범위 내(5%~25%) 우선순위에 따라 각 지표에 가중치를 적용할 수 있다.

나. 평가방법과 재정 배분방식

한국, 미국(플로리다주), 핀란드, 네덜란드, 캐나다 온타리오주의 성과기반 대학재정배분에 사용되는 평가기준, 평가방법 및 성과지원금 배분방식 등을 비교 정리하였다(〈표 10〉 참고).

첫째, 대학에 대한 성과주의 예산제도의 '평가기준'을 살펴보면, 큰 틀에서 한국은 상대평가를, 미국, 핀란드, 캐나다, 네덜란드는 절대평가를 적용하고 있다. 세부내용을 살펴보면, 한국은 대학

혁신지원사업의 경우 5개 권역으로 구분하여 권역별로 등급(A, B, C), 국립대학육성사업 역시 네 가지의 등급(S, A, B, C)으로 평가한다. 미국의 경우는 우수성과 개선도 두 개로 구분하여 절대 평가를 적용하는데, 우수성(Excellence) 기준의 경우 높은 성과를 내고 있는 대학의 "지속적 개선"에 대한 압박감을 줄여주고, 개선도(improvement) 기준은 성과가 낮은 대학들이 "우수성" 기준에는 못 미치더라도 전년도에 비해 개선된 결과를 보여줌으로써 좋은 평가결과를 받을 수 있도록 하는 효과가 있다(Cornelius & Cavanaugh, 2016: 12). 핀란드의 경우 비교대상 그룹의 성취수준을 고려한 절대평가를 적용하고 있다. 캐나다 온타리오는 각 대학에서의 개선도 기준으로 절대 평가를 실시하고 있으며, 네덜란드는 각 대학의 성과를 절대적으로 평가하고 있다.

〈표 10〉 대학에 대한 성과주의 예산제도의 평가기준

구분	평가기준	평가방법	성과지원금 배분 방식
한국 대학 혁신 지원 사업	-상대평가 방식으로 비교대상그룹(권역) 내 등급(A : B : C) 부여 -평가영역 ·혁신 전략: 교육혁신전략(교육환경 변화에 따른 대학의 교육 혁신 추진 전략) ·핵심교육성과: 유지충원율 ·자체성과관리: 자율성과지표 관리 및 학내 성과관리 실적	-평가영역별 정량(핵심교육성과) 및 정성(혁신 전략, 자체성과관리) 평가 ·정성지표는 서면검토 및 질의응답을 통해 절대 평가 ·정량지표(유지충원율)는 대학정보공시 및 대학 제출자료를 바탕으로 점수를 산출하고, 표준화(평균 1, 표준편차 0.4)값을 인센티브 가중치로 활용 -평가영역별 패널 내 순위에 따라 등급(A, B, C)을 부여하고, 등급별 배분 가중치(A등급: 1.3, B등급: 1.0, C등급: 0.7)에 영역별 배점 비중을 곱하여 점수 합산 ·지역강소대학 가중치: 수도권 제외 4개 권역별 A등급 대학 중 학부 재학생 수 1만 명 미만인	-각 권역별 지원금의 30%를 연차평가 결과와 연계하여 인센티브로 지급

구분	평가기준	평가방법	성과지원금 배분 방식
국립 대학 육성 사업	-상대평가 방식으로 등급(S: A : B : C) 부여 -평가영역 ·혁신 전략: 교육혁신전략(교육환경 변화에 따른 대학의 교육 혁신 추진 전략) ·핵심교육성과: 유지충원율 ·자체성과관리: 자율성과지표 관리 및 학내 성과관리 실적	대학은 1.5 가중치 부여 -지표별 특성을 고려하여 정성·정량지표로 구분 ·정성지표는 패널별(거점대, 국가동심대, 교원양성대)로 서면검토 및 질의 응답을 통해 지표별 절대평가 ·정량지표는 대학정보공시 및 대학 제출자료를 바탕으로 점수를 산출 -등급 가중치: S등급: 1.3, A등급: 1.0, B등급: 0.7, C등급: 0	-인센티브 배분액(총 상업비의 40%)은 평가결과와 연계하여 등급별 가중치에 따라 인센티브로 차등 배분
미국 플로리다	-절대평가/ 우수성 또는 개선도 선택 가능 -우수성: 주정부가 정한 벤치마크의 기준값 적용 -개선도: 각 대학의 Baseline data(과거 성취 실적)에 근거하여 개선 벤치마크의 기준값 적용	-성과지원금 = 기관 투자액 + 주 투자액 -기관 투자액: 주정부에서 각 기관에 지원하는 기본경비에서 공제된 비례액 ·100점 만점에서 60점이상으로 설정 - 주 투자액: 대학의 성과를 위한 주정부의 추가액(주립대학의 총 기본경비에서 대학의 비례액에 기초한 금액) ·100점 만점에서 70점이상	-취득 점수를 합산한 총점을 기준으로 배분 ·기관 투자액 기준치 초과 대학: 전액 수혜 ·기준치 미달 대학: 개선계획 제출 후 모니터링 합격하면 전액의 50% 수혜 ·개선계획을 제출 후 다음년도 기준치 미달 대학: 기관 투자액 미수혜, 그 금액은 기준치 초과 기관에 점수에 따라 배분 - 주 투자액 ·하위 3개교는 미수혜, 이 금액은 상위 3개교에 배분 ·2년 연속 전년대비 성과가 낮은 대학은 학생성공계획 제출 후 1차 통과시 50%, 2차 통과시 나머지 50% 수혜
핀란드	-비교대상 그룹의	-고등교육기관들의	-취득 점수를 합산한

구분	평가기준	평가방법	성과지원금 배분 방식
	<p>성취수준을 고려한 절대평가</p> <p>-성과지표별 성취 정도는 모든 기관이 달성한 성과를 합산한 총 성취 정도와 비교하여 비중 결정</p>	<p>성과지표별 성취 정도는 모든 기관이 달성한 성과를 합산한 총 성취도와 비교하여 비중 결정</p>	<p>총점을 기준으로 배분</p> <p>·정부의 핵심 경비지원 총액은 각 지표의 가중치에 따라 배분</p> <p>지표별 총 성과에 단위 기관이 성취한 성과의 비중 반영</p> <p>성취 성과의 비중에 따라 성과지원금액 결정</p>
네덜란드	<p>-포물리: 신입생수와 졸업생수와 연계하여 지원</p> <p>-교육 품질계약: 각 기관에 대한 NVAO의 평가 결과에 따른 절대 평가</p>	<p>-포물리: 입학 및 졸업 학생수 x 전공 기증치 x 단가</p> <p>-성과 계약: 각 기관 자율적으로 결정 (6년 주기)</p>	<p>-핵심예산의 4%는 교육 품질계약 평가에 따라 결정됨</p> <p>-이 예산은 6가지 테마(6 themes)에 사용 의무</p> <p>만약 평가를 통과하지 못하면 이 예산은 교직원 역량 강화(연수, 장학금 등)에 투자됨.</p>
캐나다 온타리오	<p>-절대평가 적용</p> <p>-개선도: 각 대학의 Baseline data(과거 성취 실적)에 근거하여 개선 벤치마크의 기준값 적용</p>	<p>-각 대학은 지표에 대한 우선순위(가중치)를 결정함</p> <p>-결과 평가는 Pass/fail 원리로 함</p> <p>⇒ 타겟 값(target)과 허용범위(band of tolerance) 활용</p> <p>-각 지표의 타겟 값 설정: 최근 3년 동안 평균 + 3년동안 가장 작은 변동 퍼센티지 포인트</p> <p>-각 지표의 허용범위: 최근 3년간 평균 변화율(average percent change over the past 3 years)</p> <p>⇒ 허용 성과 타겟(최소값) (allowable performance target)</p> <p>=타겟-(타겟×허용범위)</p>	<p>-지원금은 각 기관의 각 지표에 따라 결정됨.</p> <p>-각 지표의 지원금은 대학이 결정된 가중치에 따라 결정됨.</p> <p>-해당 지표의 성과는 대학이 허용 성과 타겟(최소 값) 이상을 도달하면 지원금 100% 받는데, 허용 성과 타겟보다 낮은 성과를 냈으면 달성한 비중에 따라 지원금이 결정됨.</p> <p>·예: 허용 성과 타겟의 90%만 달성했으면 지원금의 90%가 지급됨.</p> <p>-성과 미달성으로 인해 발생한 잔여액은 해당 지표를 달성한 대학들에 재배분됨.</p>

둘째, 평가방법 및 성과지원금 배분방식을 살펴보면, 한국, 미국, 핀란드 모두 취득한 점수를 합산한 총점을 기준으로 배분하는데, 구체적인 배분 방식은 다소 차이를 보인다. 한국의 경우는 권역별 구분과 권역 내 등급에 따라서 성과지원금을 배분한다. 미국은 기관 투자액(대학의 기본 경비의 25%)과 주 투자액(추가 인센티브)으로 구분된다. 기관 투자액의 경우 기준치만 넘으면 지원받을 수 있다. 한편 주 투자액은 기준치의 도달여부에 관계없이 하위 3개 기관은 전혀 받지 못하고, 이 금액을 상위 3개 기관에 배분하게 된다. 이러한 배분방식은 대학의 자체 노력을 유도하는 측면이 있지만, 과도 경쟁일 경우 대학 간의 협력을 방해하는 요소로 작용하기도 한다(de Boer, at., 2015).

캐나다 온타리오는 핀란드처럼 각 지표의 달성도에 따라 지원금이 직접 연계되어 있지만, 온타리오의 대학들은 다른 대학들의 성과에 의해 영향력을 받지 않는다(zero sum game 회피). 캐나다 온타리오는 전략적 위임계약을 평가할 때 각 대학이 각 지표에 대한 달성도를 평가하여 달성한 비중에 따라 재정을 배분한다. 그리고 성과 미달성으로 발생한 잔여액은 해당 지표를 달성한 대학들에 재배분된다. 네덜란드는 교육 품질계약은 각 대학의 성과를 질적 평가를 한 다음 통과 여부를 결정하여 재정이 배분된다. 성과 미달로 인해 발생한 잔여액은 본 대학의 교직원으로 직접 지원된다.

또한 핀란드, 네덜란드, 캐나다 온타리오의 성과 계약은 재정지원과 연계되며 대학과 정부 간의 대화, 대학의 프로파일링을 강화하는 목적을 공통적으로 가지지만 정책적 목표와 평가절차에 차이가 있다. 정책적 목표에 있어, 핀란드는 대학의 주요 업무와 개발 방안을, 네덜란드는 정부가 제시한 교육의 질과 관련된 대학의 전략을, 캐나다 온타리오는 주정부가 제시한 경제적 성과지표에 대한 대학의 전략을 강조한다. 평가절차에 있어, 핀란드는 4년 기간 내에 교육문화부가 지속적으로 모니터링하고 문제 발생 시만 협의를 진행하고, 네덜란드는 고등교육기관 감사와 연례 보고 과정에 통합하고, 캐나다 온타리오주는 매년 데이터 소스를 통해서 간편하게 평가하고 타겟과 허용범위를 조정한다. 구체적인 성과계약의 목적(goals), 목표(targets), 성과평가 절차 등은 <표 11>, <표 12>, <표 13>과 같다.

<표 11> 핀란드 성과계약의 내용 분석

구분		내용
종류		- 재정지원에 직접 관련이 있는 성과계약: 고등교육기관의 핵심 경비지원 연계
형식과	목적	- 교육문화부의 일반적인 고등교육 정책 목적: 'Towards the target state of 2030(2030년 목표 국가를 향하여)'

구분		내용
내용	목표	<ul style="list-style-type: none"> - 고등교육기관의 임무 프로파일 및 초점 영역 - 주요 개발방안 <p>고등교육기관의 전략과 관련된 프로젝트: 질적 목표(대부분)와 양적 목표 포함</p> <p>학위목표: 전략적 분야에서의 인적자원 수요에 맞는 졸업자 산출을 명시하고 질적 목표와 양적목표 포함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 재정지원 <p>핵심 및 프로젝트재정 지원: 전략 기반 재정지원, 특수 임무(대학), 부가세 등</p>
	성과 평가 절차	<ul style="list-style-type: none"> - 교육부는 재무제표, 통계 모니터링, 고등교육기관 방문 등을 통해 고등교육기관의 운영, 유동성 및 지급능력 모니터링 - 고등교육기관은 데이터(성과 계약 내용 외 데이터 포함) 제공 의무 있음 - 교육문화부는 고등교육기관의 활동과 요구에 대한 피드백을 주기적으로 제공 - 문제 발생 시 교육문화부는 전략 재정의 수준을 검토하기 위해 대학과 논의 - 계약 기간 내에 교육문화부는 대학을 방문하고 이해관계자들을 위한 이벤트 개최하여 상호작용 강화

〈표 12〉 네덜란드 질계약(2019-2024)의 내용 분석

구분		내용
종류		- 재정지원에 직접 관련이 있는 성과계약: 고등교육기관의 인센티브에 연계
형식과 내용	목적	- 고등교육의 질 향상과 고등교육기관의 차별화 강화
	목표	<ul style="list-style-type: none"> - 차별화된 고등교육기관의 노력을 통해 고등교육의 질을 향상하기 위한 6가지 테마를 집중적으로 개선 - 보다 집중적이고 소규모의 교육(교육 강도) - 인재 육성을 위한 교육 차별화 - 교직원 전문화 강화 - 적절하고 좋은 교육시설 - 학생들의 더 나은 지도 - 교육의 과정, 접근성 및 균등한 기회를 포함하여 성공적인 학업
	성과 평가 절차	<ul style="list-style-type: none"> - 네덜란드-플랑드르 인증기구(NVAO)가 고등교육기관의 교육 품질계약 계획, 진도, 그리고 최종 결과를 평가함. - 평가 절차는 고등교육기관 감사와 연례 보고 과정에 통합됨. 계획과 최종 결과에 대한 평가는 기관 감사의 기록에 남김. - 2019년 계획에 대한 평가: 질계약 계획이 통과되지 않으면 반려되어 재작성 요구됨. - 2022년 계획 실현 진도에 대한 평가(assessment): 결과가 미약하면 해당 예산은 고등교육기관에 직접 지원되지 않고, 기관 교직원의 전체적 교육의 질 개선을 위한 장학금의 형식으로 지원됨.

구분	내용
	- 2023~: 계획 실현에 대한 평가(evaluation): 최종 평가에는 가혹한 재정적 결과가 없음. 기관들은 평가결과를 토대로 새로운 전략 계획.

〈표 13〉 캐나다 온타리오 전략적 위임계약(2020-2025)의 내용 분석

구분	내용	
종류	- 재정지원에 직접 관련이 있는 성과계약: 고등교육기관 차별화 지원금과 연결	
형식 과 내용	목적	- 대학의 책무성과 성과(특히 경제적 영향력) 강화
	목표	[온타리오주의 목표] - 고등교육 시스템에서 투명성과 성과 향상을 통한 신뢰와 책임감 증대 - 간소화된 프로세스와 줄어든 지표 수를 통해 책임과 보고 간에 적절한 균형을 유지함으로써 빨간 테이프(red tape) 감소 - 대학 대상 경제적 성과가 예상되는 계획에 자원 재배치 및 투자 유도 - 고등교육과 노동시장의 일치성을 장려하기 - 향상된 효율성을 지원하기 위한 차별화 및 전문화 장려
	성과 평가 절차	- 고등교육부(Ministry of Training, Colleges, and Universities)가 매년 대학의 각 지표를 평가함. - 고등교육부는 각 지표의 타겟 값(targets)과 허용범위(bands of tolerance) 결정하고, 대학은 각 지표의 가중치를 결정함. - 각 지표에 대한 데이터는 정량적 데이터이며 데이터 소스가 지정되어 있음. - 성과는 각 지표 단위로 평가, 모든 성과는 달성된 타겟의 백분율로 표시됨. - 대학은 허용 초과 타겟(타겟 - (타겟 × 허용범위))를 달성하거나 초과하는 경우 지표의 100% 지원금을 받고 목표치를 달성하지 못한 경우 실제 초과에 상응하는 부분적인 지원금을 받게 됨.

3. 분석 결과 종합

미국 플로리다는 각 기관의 상황을 고려해서 성과지표와 평가기준을 설정한다는 장점이 있는 반면에 대학 간 경쟁을 과도하게 유발할 수 있다는 단점이 있다. 플로리다주는 대학의 규모와 특성을 고려하여 차등적인 지표설정 하며, 평가할 때 대학이 우수성과 개선도를 선택할 수 있는 유연성이 있다. 그러나 평가결과 순위에 따라 승·패자가 있다는 점에서 보상 장치가 처벌 장치가 될 수 있으며, 대학 간의 협력보다 경쟁을 유발할 수 있다는 단점이 있다(Cornelius &

Cavanaugh, 2016: 27).

핀란드 고등교육기관에 대한 성과주의 예산의 직접적 영향력에 대한 평가는 없지만, 정부가 설정한 목표를 상당부분 달성하는 것으로 평가받는다. 1994년부터 도입되어 현재까지 제도가 계속되고 있고, 성과의 비중을 증가했음에도 불구하고 이해관계자와 외부로부터의 반발없이 시행되는 것이 그것을 방증한다. 다만, 성과를 통해 조정하는 것은 핀란드의 모든 공공 부문에서 일반적인 관행이라는 것을 주목할 필요가 있다. 고등교육기관으로부터 반발이 적은 또 다른 이유로는 정책 실행하기 전에 참여와 적응 기간을 상당히 주는 것을 들 수 있다(de Boer & Jongbleod, 2015: 13; de Boer, et al., 2015: 71). 고등교육기관 관계자들은 이 조정도구(steering tool)를 수립하는 데에 지속적으로 참여하고 조정도구에 익숙해지고 변화를 준비할 시간을 갖게 된다(de Boer, et al., 2015: 71).

네덜란드의 교육 품질계약은 처음 도입된 실험 버전이나 성과계약에 대한 개선을 시도했다는 점에서 의미가 있다. 특히 네덜란드 대학 연합회(VSNU)는 2021년 교육 품질계약에 대해 교육의 질 향상, 이해관계자 대화 향상, 예산의 상당 부분이 교직원 격차 해결(filling the gaps in education staff)과 중앙 집권식이 아닌 교수진과 프로그램에 의해 지출된다는 장점이 있다고 평가하였다(VSNU, 2021). 다만 그렇기 때문에 발생하는 한계, 즉 자율적인 목표 수립으로 인한 책무성과 평가 결과에 대한 신뢰 우려, 핵심지표(KPI)의 부재로 인한 효과성(impact)에 대한 우려 문제도 존재한다(VSNU, 2021).

캐나다 온타리오의 성과 기반 재정지원제도의 특징은 평가의 수월성(streamlined evaluation), zero sum game의 회피, 안전장치(허용범위) 활용 등으로 볼 수 있다. 온타리오의 대학 성과평가는 매년 진행되며 각 지표에 데이터 소스가 지정되어 평가절차가 수월하다. 이는 모든 지표가 정량적 지표이기 때문이라고 볼 수 있다. 또한 평가 기준에 있어서 절대평가 기준을 활용하며 대학들이 서로 비교하지 않고 zero sum game을 회피하고 대학이 목표 미달 경우 지원금을 모두 상실하기보다는 달성도와 비례한 지원금을 받을 수 있다는 관점에서 보면 주정부와 대학 간의 신뢰가 높으며 대학들은 다른 대학과 경쟁보다 자기 발전에 집중할 수 있다고 할 수 있다. 또한 성과 타겟을 결정할 때 허용범위를 활용함으로써 연간 변동을 고려하여 대학의 지원금 손실을 방지할 수 있다.

온타리오주의 모든 대학이 전략적 위임계약을 선호하지는 않겠지만, 이 제도의 혜택은 인식하고 있는 편이다. 전략적 위임계약을 통해 대학과 정부는 지속적으로 대화를 할 수 있고, 각 대학이 자신이 잘하는 분야가 무엇인지 생각하며, 고등교육재정 삭감 등과 같은 문제에 대한 국회 토론에서 충분한 근거를 제시할 수 있기 때문이다(Jongbloed & de Boer, 2020).

한국의 일반재정지원사업의 성과기반 재정배분 성과지표, 평가방법, 재정 배분방식의 개선 방안을 탐색하기 위해 각 국가 또는 주정부의 맥락적 요인과 성과기반 재정지원 포물러 및 성과계약의 고유 요인을 분석한 결과를 종합적으로 정리하면 다음과 같다. 우리나라의 경우 교육에 대한 성과지표로서 투입-과정지표에 국한되어 있는 점, 대학의 특성을 고려한 유형별 공통성과지표의 부재, '정책유도지표'가 고등교육 정책목표와 연계성이 부족한 한계점이 있다.

이를 개선하기 위해서는 첫째, 대학의 핵심기능인 교육(teaching)에 대한 성과지표로서 투입-과정지표뿐만 아니라 유의미한 '산출' 지표를 적용할 필요가 있다. 이를 위해서 졸업이나 취업 관련 지표를 추가하되, 대학의 실질적인 노력의 성과를 반영할 수 있도록 형평성 지표를 보완할 필요가 있다. 즉, 학사/석사 학위수여자수, 졸업률, 취업률, 졸업생 평균(중위)임금 등과 같은 산출 지표를 추가하되, 저소득층학생(국가장학금 수혜자)의 졸업률이나 취업률, 편입생의 졸업률이나 취업률 등과 같은 대학 노력도가 반영될 수 있는 형평성 지표를 동시에 적용할 필요가 있다. 특히 성과지표에 따라서 졸업 가능성이 높은 우수 학생을 등록 및 유지하도록 유도함으로써, 소외 계층 학생의 기회를 제한하여 형평성을 악화시키는 측면이 있다는 연구결과(Ward, et. al., 2020; Ward & Ost, 2021)가 있었음을 유의할 필요가 있다.

둘째, 대학의 특성을 고려한 유형별로 차별화된 공통 성과지표의 적용 방안을 검토할 필요가 있다. 구체적인 적용 방안은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 '차등적인 가중치 적용 방안'이고, 다른 하나는 '차별성 있는 성과지표의 적용 방안'이다. 핀란드는 이 두 접근방법을 모두 적용하고 있는데, 교육 영역의 지표에 대해서는 대학 유형별로 동일한 지표에 대해서 차등적인 비율을 적용하는 반면, 연구 영역의 경우 연구중심 대학은 연구비나 논문을 중심으로 하지만, 교육중심 대학은 R&D 관련 지표로 대체함으로써 산학협력 교육성과를 중심으로 지표를 적용함으로써 차별성 있는 성과지표를 적용하고 있다. 따라서 향후 대학의 특성화 유형에 따라서 공통 성과지표의 가중치의 활용이 필요하다.

셋째, 성과지표로서 정부 정책지표를 사용할 경우 고등교육 정책목표와 연계성을 갖추는 것이 무엇보다 중요하다. 그동안 우리나라 대학재정지원사업에 사용된 '정책유도지표'에 대해서는 부정적인 의견이 많았다. 이는 실질적으로 대학교육의 성과에 직접적인 영향을 주는 요소를 담고 있지 못하였기 때문이다(서영인, 2014; 하연섭, 2016). 미국과 핀란드의 사례에서 보듯이 재정을 지원하는 정책당국은 성과지표로서 정책지표를 모두 적용하고 있다. 다만 그것들이 고등교육정책 목표를 달성하기 위한 것이라는 점에서 설득력을 갖추고 있고, 대학교육의 수월성과 형평성 강화를 위한 교육성과 지표로 구성되어 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

V. 결론

이 연구는 해외사례에 대한 검토 결과를 토대로 궁극적으로 우리나라 대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정배분의 개선방안을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위하여 우리나라보다 먼저 대학 재정배분에서 성과주의 예산제도를 도입한 미국(플로리다주)과 유럽 핀란드, 네덜란드와 등록금 의존율이 높은 캐나다 온타리오의 사례를 토대로 시사점을 얻는 국제 비교연구 방법을 사용하였다. 이들 국가의 사례를 선정한 이유는 다음과 같다. 플로리다주의 경우 성과주의 예산의 비중과 대학의 수입 구조가 비슷하고 최근 성과주의 예산의 적용으로 대학경쟁력 강화의 성과를 보였다는 점에서, 핀란드의 경우 성과계약제도라는 독특한 제도의 운영 역사가 길다는 점에서, 네덜란드는 우리나라처럼 대학의 자율 계획(한국은 혁신계획, 네덜란드는 교육 품질 계약)이 인센티브를 결정하는 데 상당한 역할이 있고 긍정적인 성과가 있다는 점에서, 캐나다 온타리오는 대학들이 우리나라 대학혁신지원 사업과 국립대학육성사업 대상 대학처럼 정부의 지원금보다 등록금에 의존하며, 정부는 성과계약(전략적 위임계약)을 통해 대학의 특성을 고려하면서 정부의 강력한 정책목표를 실현하고 있으므로 우리나라에 시사점을 줄 수 있기 때문이다.

성과기반 재정지원의 평가방법과 성과지원금 배분방식을 비교 분석한 결과, 한국은 자율성과 지표의 관리가 어렵고 정부 차원에서의 평가가 상대적으로 높았다는 한계점을 보였다. 이러한 한계를 개선하기 위한 시사점들은 다음과 같다.

첫째, 자율성과 지표 관리의 효율성을 위해 대학의 자율 성과지표 선정 시 정성평가 기반의 개별지표보다는 일정한 범위의 성과지표 내에서 대학들이 선택하고 관리할 수 있는 정량평가 지표를 제시할 필요가 있다. 앞서 살펴본 미국과 핀란드의 경우 모두 대학의 자율 성과지표에 대해서도 대학 간에 성과를 비교분석할 수 있는 일정한 수준의 표준화된 정량적 성과지표를 가지고 있는 것을 확인하였다. 장차 대학에 대한 재정지원 권한을 지자체로 넘기고 대학이 자율혁신을 토대로 한 자체 성과관리방안을 적용할 경우 지자체나 대학의 역량에 따라서 유의미한 성과관리가 되기 어려울 수 있다. 따라서 대학에 대한 재정지원의 성과를 확인할 수 있는 기본적인 성과지표의 세부유형은 국가 단위에서 일정한 표준화 방안을 제시할 필요가 있다.

둘째, 자율성과 지표는 매년 컨설팅과 평가를 하기보다 일정한 주기로 설정하고 성과관리의 효율성을 높일 필요가 있다. 대학혁신지원사업과 국립대학육성사업에 활용되는 자율성과 지표의 경우에도 일종의 성과계약이 적용된 것으로 볼 수 있다. 그러나 자율성과 지표와 목표치를 완전히 대학 스스로 결정하기 때문에 대학별 자율성과 지표와 지표의 목표치 선정에 대해서 매년 전문가 컨설팅 활동이라는 추가 비용과 행정 부담이 우려된다. 핀란드는 성과계약을 1년 주기로 했다가,

3년으로, 현재 4년 주기로 전환하여 대학들의 행정 부담을 완화시키는 방식을 채택했다(de Boer, et al., 2015: 71).¹⁰⁾ 또한 성과관리 측면에서, 핀란드는 계약 기간 내에 대학은 교육문화부와 데이터를 공유하고 피드백을 받고, 문제가 있는 경우에만 대학과 정부의 논의가 진행됨에 따라서, 계약 기간 안에 모니터링은 하되 과도한 행정부담은 발행하지 않는다. 네덜란드와 캐나다 온타리오주는 매년 평가를 실행하지만 네덜란드는 연례 감사와 보고 과정을 통합하고, 캐나다는 성과지표들이 시스템의 데이터 소스와 연결되어 추가적인 비용을 줄일 수 있다. 따라서 대학 혁신지원사업과 국립대학육성사업 운영 초기에 자율성과지표를 중심으로 전문가 자문 기반의 성과지표와 목표치를 설정하고, 대학은 지속적으로 데이터를 공유하되 문제가 발생할 때만 컨설팅 또는 모니터링을 진행하는 것이 필요하다.

셋째, 대학에 대한 성과 기반 재정배분제도는 정량지표 기반의 절대평가를 기반으로 운영하되 기준값에 미달하거나 하위집단에 대해서만 모니터링 기반의 정성평가를 추가하는 방안을 적용할 필요가 있다. 미국 플로리다, 핀란드, 캐나다 온타리오의 대학 성과기반 재정배분제도는 모두 정량지표를 활용한 절대평가를 기반으로 운영되며, 개선과 모니터링을 추가적인 보완장치로 활용하고 있다. 또한 미국 플로리다주와 캐나다 온타리오주의 평가기준으로 활용되는 개선도는 기준값에 미달하는 대학으로 하여금 지속적으로 노력하도록 촉진한다는 점에서 이점이 있다. 플로리다주는 기준값에 미달하고 개선도가 떨어진 경우에 한하여, 핀란드는 문제가 발생할 때만 대학과의 심층적 논의를 기반으로 모니터링이 진행된다. 장차 대학의 자율성 확대 측면에서 정부 차원의 평가를 최소화한다는 교육부의 입장을 고려할 때, 우리나라의 일반재정지원사업 역시 종합평가 단계에서 이와 같은 방법을 적용하는 방향으로 개선이 필요하다.

본 연구는 미국의 플로리다주, 핀란드, 네덜란드, 캐나다 온타리오주의 사례를 중심으로 심층적인 고찰이 이루어졌다는 측면에서 장점이 있으나, 동시에 다양한 시스템의 사례를 보여주는 한계가 있었다. 따라서 국제 비교연구의 대상을 확장할 필요가 있다는 점을 추후 연구과제로 남기기로 한다.

10) 핀란드의 현재 성과계약 주기는 정부의 선거 주기(4년)와 맞춰 정부의 정책 변화와 맞춘 것이다.

참고문헌

- 권수태 외(2020). 대학혁신지원사업 1차년도 성과분석 및 사업효과성 측정도구개발 연구. 한국연구재단.
- 김병주 외(2021). 대학혁신지원사업 1차년도 성과 분석 및 발전전략. 대학혁신지원사업 총괄협의회.
- 남수경 외(2020). 대학혁신지원사업 재원 배분 포물리 적절성 분석 및 '21년 성과 관리방안 마련. 한국연구재단.
- 남수경 외(2021). 대학혁신지원사업 재원 배분 포물리 적절성 분석 및 '21년 성과 관리방안 마련. 한국연구재단.
- 변기용(2008). 고등교육기관에 대한 성과주의 예산의 적용 가능성과 한계 - 미국에서의 성과주의 예산 시행경험을 바탕으로. 비교교육연구, 18(1), 1-33.
- 변수연(2018). ACE 사업 성과지표 분석을 통한 국내 대학들의 학부교육 수월성 개념 및 접근방식 탐색. 교육정치학연구, 25(3), 77-106.
- 서영인 외(2013). 한국 대학의 성과분석 모형 및 지표 개발 연구. 한국교육개발원.
- 서영인(2014). 대학의 성과평가 체제 구축 및 활용방안, 한국교육학회 학술대회논문집, 121-125.
- 신현석 외(2005). 한국의 고등교육 개혁정책. 교육개혁정책 연구총서 2. 학지사.
- 오범호(2010). 대학교육역량강화사업 지원 대학 선정 요인 분석. 교육재정경제연구, 19(4), 153-176.
- 이정미 외(2021). '22~'24 일반재정지원사업 기획 기초 연구. 한국연구재단.
- 정철영·최수정(2009). 대학 교육성과 평가를 위한 고등교육기관 졸업자 취업통계 활용의 문제점 및 개선방안. 농업교육과 인적자원개발, 41(3), 179-199.
- 하연섭(2016). 한국 고등교육 재정정책의 정치경제 재정제도주의적 분석. 교육재정경제연구, 25(4), 147-174.
- Aalto University. (2022). 2021 Annual Board Report and Financial Statement. Aalto University.
(<https://www.aalto.fi/sites/g/files/flghsv161/files/2022-03/Aalto-University-annual-board-report-and-financial-statements-2021.pdf>)
- Armstrong, J., Carlson, A., & Laderman, S. (2017). The state imperative: Aligning tuition policies with strategies for affordability. State Higher Education Executive Officers Association.
(<http://www.sheeo.org/projects/state-tuition-fees-and-financial-assistance/2017-report>)
- Andersen, L. B., & Pallesen, T. (2008). "Not just for the money?" How financial in-

- centives affect the number of publications at Danish research institutions. *International Public Management Journal*, 11(1), 28-47.
- Anne Eskola & Shab Hundal (2021). The Development of Funding Schemes at Finnish Universities of Applied Sciences. *International Journal of Learning and Teaching*, 7(1), 25-31. doi: 10.18178/ijlt.7.1.25-31
- AUBR Expert Group. (2010). Assessing Europe's University-Based Research. European Commission. Directorate General for Research. Brussels.
- Claeys-Kulik, A. L., & Estermann, T. (2015). DEFINE thematic report: Performance-based funding of universities in Europe. *European University Association*, 58.
- Colleges Ontario (2021). 2021 Environmental Scan, College Resources.
- Council of Ontario Finance Officers [COFO] (2023). Financial Report of Ontario Universities 2021-2022 Highlights.
- de Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K., & Vossensteyn, H. (2015). Performance-based Funding and Performance Agreements in fourteen Higher Education Systems. Center for Higher Education Policy Studies.
- Dougherty, K. J., & Reddy, V. (2013). Performance funding for higher education: What are the mechanisms? What are the impacts? *ASHE Higher Education Report*, 39(2), 1-152.
- Dougherty, K. J., & Reddy, V. T. (2011). The impacts of state performance funding systems on higher education institutions: Research literature review and policy recommendations.
- DUO (2022). CFI and DUO-reports on annual reports from the universities. http://duo.nl/zakelijk/ho/bekostiging/brochures_ho.asp
- Estermann, T., & Claeys-Kulik, A.-L. (2016). Performance-Based Funding of Universities in Europe. *International Higher Education*, (85), 31-33. <https://doi.org/10.6017/ihe.2016.85.9250>
- Favero, N., & Rutherford, A. (2020). Will the tide lift all boats? Examining the equity effects of performance funding policies in US higher education. *Research in Higher Education*, 61, 1-25.
- Geuna, A., & Martin, B. R. (2003). University research evaluation and funding: An international comparison. *Minerva*, 41(4), 277-304.
- Government of Ontario (2023). College and University Strategic Mandate Agreements,

2020-2025.

(<https://www.ontario.ca/page/college-and-university-strategic-mandate-agreements-2020-2025#section-2> 2023.12.16.일자 인출)

- Göran Melin, Frank Zuijdam, Barbara Good, Jelena Angelis, Johanna Enberg, Derek Jan Fikkers, Jaana Puukka*, AnnaKarin Swenning, Kristel Kosk, Jesse Lastunen, Stijn Zegel. (2015). Towards a future proof system for higher education and research in Finland (ISSN 1799-0351). Ministry of Education and Culture; Finland.
- Haaga-Helia. (2022). Annual Report: Finance 2021. Haaga-Helia University of Applied Sciences. <https://www.haaga-helia.fi/en/annual-report-finance-2021>
- Harbour, C. P., & Nagy, P. (2005). Assessing a state-mandated institutional accountability program: The perceptions of selected community college leaders. *Community College Journal of Research & Practice*, 29(6), 445-461.
- Hazelkorn, E. (2010). Pros and cons of research assessment. ISSC/UNESCO World Social Science Report.
- Hicks, D. (2012). Performance-based university research funding systems. *Research policy*, 41(2), 251-261.
- Hillman, N. W., Hicklin Fryar, A., & Crespín-Trujillo, V. (2018). Evaluating the impact of performance funding in Ohio and Tennessee. *American Educational Research Journal*, 55(1), 144-170.
- Hoffman, L. A. (2020). Performance Based Funding and the Florida State University System: An Exploratory Analysis [Master's Thesis]. University of South Florida.
- Jongbloed, B. & de Boer, H. (2020). Performance Agreements in Denmark, Ontario and the Netherlands Report for the project Evaluation of development contracts in Norwegian higher education.
- Jonkers, K., & Zacharewicz, T. (2015). Performance based funding: a comparative assessment of their use and nature in EU Member States—a working paper (No. JRC97684). Joint Research Centre (Seville site).
- Kettunen, J. (2015). The Performance-Based Funding Scheme of Higher Education Institutions. *International Journal of Learning and Teaching*, 1(2), 104-109. DOI: 10.18178/ijlt.1.2.104-109
- Kettunen, J. (2016). The Performance-Based Funding Scheme of Universities. *International Journal of Learning and Teaching*, 4(1), 109-124.
- Kivistö, J., & Kohtamäki, V. (2015, August). Impacts of performance-based funding on higher education institutions: A literature review. In EAIR 37th Annual Forum in

Krems, Austria.

Koivisto, M. (2018). Outcomes of the Performance-based Funding of the Universities of Applied Sciences in Finland. *PEOPLE: International Journal of Social Sciences*, 4(2), 1434-1445. <https://doi.org/10.20319/pijss.2018.42.14341445>

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)

Lang, Dan W. (2013). Performance funding: Past, present and future. CUPA/ MTCU/ HEQCO day. January 9, 2013.

Li, A. Y. (2020). Performance funding policy impacts on STEM degree attainment. *Educational Policy*, 34(2), 312-349.

Lingo, M., Kelchen, R., Baker, D., Rosinger, K., Ortagus, J. & Wu, J. (2021). The Landscape of State Funding Formulas for Public Colleges and Universities. (https://static1.squarespace.com/static/5d9f9fae6a122515ee074363/t/61bbb8eebd907c6e6accdb51/1639692527480/ISPaper_TheLandscapeofStateFundingFormulasforPublicColleges.pdf)

Loukkola, T., Peterbauer, H., & Gover, A. (2020). Exploring higher education indicators. Brussels: European University Association asbl.

Marginson, S. (1997). Steering from a distance: Power relations in Australian higher education. *Higher education*, 34(1), 63-80.

Mathies, C., Kivistö, J., & Birnbaum, M. (2019). Following the money? Performance-based funding and the changing publication patterns of Finnish academics. *Higher Education*, 2020(79), 21-37. (<https://doi.org/10.1007/s10734-019-00394-4>)

Ministry of Education and Culture. (2017a). Universities Core Funding From 2017. Ministry of Education and Culture. (<https://okm.fi/en/steering-financing-and-agreements>)

Ministry of Education and Culture. (2017b). Universities of Applied Sciences Core Funding From 2017. Ministry of Education and Culture. <https://okm.fi/en/steering-financing-and-agreements>

Ministry of Education and Culture. (2021a). Universities Core Funding From 2021.

- Ministry of Education and Culture.
(<https://okm.fi/en/steering-financing-and-agreements>)
- Ministry of Education and Culture. (2021b). Universities of Applied Sciences Core Funding From 2021. Ministry of Education and Culture.
(<https://okm.fi/en/steering-financing-and-agreements>)
- Ministry of Training, Colleges and Universities [MOTCU] (2019). Ontario's Postsecondary Education System Performance/Outcomes Based Funding-Technical Manual. Ontario.
- Ortagus, J. C., Kelchen, R., Rosinger, K., & Voorhees, N. (2020). Performance-Based Funding in American Higher Education: A Systematic Synthesis of the Intended and Unintended Consequences. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 42(4), 520-550. <https://doi.org/10.3102/0162373720953128>
- Pruvot & Estermann. (2022). Allocating core public funding to universities in Europe, state of play & principles. Brussels: European University Association asbl.
- Pruvot, E.B., Claeys-Kulik, A. & Estermann, T. (2015). Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe. Brussels: European University Association asbl.
- State University System of Florida, Board of Governors. (2019). Performance-Based Funding Study. State University System of Florida.
- State University System of Florida, Board of Governors. (2022a). Performance Funding Model Overview. State University System of Florida.
- State University System of Florida, Board of Governors. (2022b). 2022 Florida Performance-based Funding: Metric Scores and Allocations. State University System of Florida.
(<https://www.flbog.edu/wp-content/uploads/2022/06/BUD-11a-PBF-Information-2022-23.pdf>)
- State University System of Florida. (2022a). 2022-23 Operation Budget Summary Book. State University System of Florida.
(<https://www.flbog.edu/wp-content/uploads/2022/12/2022-23-OB-Summary-Book.pdf>)
- Svyrydenko, D. & Ivanishchenko, K. (2021). Performance-Based Funding of Higher Education: the First Ukrainian Experiences. *Ukrainian Policymaker*. 9. 10.29202/up/9/10.
- Tapper, T., & Salter, B. (2003). Interpreting the process of change in higher education: The case of the research assessment exercises. *Higher Education Quarterly*,

57(1), 4-23.

- University of Helsinki. (2022). Key Financial Figures. University of Helsinki.
(<https://www.helsinki.fi/en/about-us/strategy-economy-and-quality/university-finances/key-financial-figures>)
- VSNU (Association of Universities in the Netherlands) (2021). Performance Agreements. The Netherlands OECD. 15 November 2021.
<https://www.slideshare.net/SimonRoy29/performance-agreements-in-higher-education-in-the-netherlands>
- Vereniging Hogescholen (2023). Financial key figures for HBO 2017-2021.
(<https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/financien#:~:text=Financial%20key%20figures%20for%20HBO%202017%2D2021>)
- Ward, J. D., Pisacreta, E. D., Weintraut, B., & Kurzweil, M. (2020). An overview of state higher education funding approaches: Lessons and recommendations. Ithaca S+ R. Last Modified December.
- Ward, J., & Ost, B. (2021). The effect of large-scale performance-based funding in higher education. *Education Finance and Policy*, 16(1), 92-124.
- Wageningen University and Research (2018). Quality Agreements 2019-2024.
(<https://www.wur.nl/en/wageningen-university/about-wageningen-university/quality-agreements-wu.htm>)

<홈페이지>

핀란드 대학에 대한 재정지원: <https://okm.fi/en/steering-financing-and-agreements>

토론문 2

“대학 일반재정지원사업의 성과기반 재정지원 방안”에 대한 토론문

백정하*

□ 시작하면서

정부의 대학 재정지원사업에 대하여 성과를 요구하며, 재정지원과 성과간의 관계성 제고와 성과기반의 재정 지원 및 배분에 대한 개선이 계속 지적되고 있다. 관련하여 국내 대학의 일반재정 지원사업에 대해 성과기반 재정지원을 강화하고, 개선하기 위한 방안을 모색한 것은 의미있는 시도라고 생각한다.

발표자는 국내 일반재정지원사업 및 재원 배분 방식의 변화뿐만 아니라 해외의 성과기반 재정 배분 사례분석을 토대로 국내 재정지원의 한계를 개선하기 위한 방안을 잘 제시하고 있다. 국내 대학의 발전과 효과적인 재정지원사업의 수행을 위해 시사하는 바가 크다고 생각한다. 발표내용에 공감하며, 대학 현장의 관점에서 성과기반 고등교육 재정지원을 수행하는 과정에서 생각해 봐야 할 사항을 언급하면서 일반재정지원사업의 성과기반 재정지원 방안에 대해 함께 고민해 보고자 한다.

□ 일반재정지원사업의 성과기반 재정지원에서 생각해 볼 사항

○ 일반재정지원사업과 성과의 관계 고민

일반적으로 국민의 세금으로 이루어지는 정부의 재정지원은 당초 의도하였던 목적과 목표를 달성하지 못하고 낭비된다면 문제가 되어 성과를 요구하게 된다. 그렇지만, 대학 일반재정지원사업의 경우는 어디까지 성과를 요구하고 무엇을 성과로 측정할 것인지 고민할 부분이 있다.

기본적으로는 대학 일반재정지원사업도 성과가 중시되고 성과를 도출해야한다. 다만, 일반재정

* 한국대학교육협의회, 고등교육연구소장, jhpaek@kcue.or.kr

지원사업의 경우는 평가과정을 통해 선택과 집중이 이루어지는 특수목적의 선별적 재정지원과는 차이가 있으며, 전반적인 대학운영을 지원하며 발전을 유도하는 성향이 있다. 이런 측면에서 지원과 성과를 어떻게 볼 것인가 생각할 필요가 있다.

현재 대학의 재정 상황은 매우 어려운 실정이다. 대학은 정부 정책에 의해 15년째 등록금 동결이 지속되고 있으며 입학금도 폐지된 상황이다. 이런 상황에서 정부는 대학에 대한 재정지원을 해야 할 책무가 있으며, 일반재정지원사업으로 일정 부분의 대학운영을 지원하고 있다. 최근 대학혁신지원사업의 경우는 대학의 재정적 어려움을 감안해 대학운영에 대한 활용영역을 확대하고 있는 실정이다. 이를 감안한다면 대학 일반재정지원에서 지나치게 성과기반으로 단기적 성과를 강조하여 접근하는 것은 문제가 될 수 있다. 일반재정지원의 성격과 대학의 상황을 고려해 어느 정도까지 성과를 요구할 것인지 혹은 요구할 수 있는지 고민하고, 운영과 성과요구의 균형을 맞추는 것이 필요하다.

○ 일반재정지원사업의 성과지표 문제

성과지표를 설정하는 과정에서 성과를 무엇으로 볼 것인가에 대한 고민이 요구된다. 일반적으로 달성하려는 목적과 내용에 따라 지표가 달라지고, 어떤 지표를 설정하는가에 따라 접근 방식과 평가도 달라진다. 손쉽게 달성할 수 있는 지표와 목표를 설정하는 것도 문제이지만, 성과지표의 달성 여부가 대학의 노력으로 안되는 부분도 있다.

학생 충원률과 취업률 등은 중요하고 이에 대해 관심을 가져야 하지만, 대학의 잘못으로 달성하지 못하는 것보다 학령인구 감소, 산업체의 경기 상황 등 대학 밖의 환경에 영향을 받는 부분도 많다. 정부가 성과기반 재정지원을 강화하며 성과지표를 적용하는 과정에서 의도하지 않는 결과가 발생할 수도 있다. 우리가 경험하였듯이 획일적인 적용은 대학의 경직화와 획일화를 유발하고, 대학별 특성화가 저해될 수 있다.

정부와 대학은 어떤 성과지표를 사용할 것인지, 무엇을 성과로 측정할 것인지 고민해야 한다. 일반재정지원사업의 내용을 반영하며 대학운영에서 성과를 도출해 대학발전을 촉진하는 지표가 설정될 필요가 있다. 이 과정에서 정책지표의 사용은 가급적 최소화하는 것이 필요하다. 발표자도 언급하듯이 국내 재정지원사업에서 사용된 '정책유도지표'에 대해서는 부정적인 의견이 많다. 정책지표뿐만 아니라 평가지표들은 성과기반 평가과정에서 대학의 발전과 자율성을 확보하고 유도하는 지표가 제시되고 활용되어야 한다.

2023-24 제1차 교육재정 포럼