

2025년 제2차  
고등교육재정 혁신 토론회(포럼)

# 대학 재정 위기 분석과 재정 안정화 방안



교육부



한국사학진흥재단

2025. 3. 31

LIVE ON YOUTUBE



교육부



한국사학진흥재단



# 2025년 제2차 고등교육재정 혁신 토론회(포럼)

대학 재정 위기 분석과 재정 안정화 방안



## 일 시

'25. 3. 31.(월) 14:00 ~ 16:00

## 장 소

한국사학진흥재단

U-ARCHIVES(기록관) 컨퍼런스룸

## 세부일정

사회: 장유진 (한국사학진흥재단 대학경영지원부장)

시 간	내 용
13:30 ~ 14:00	<b>[등록]</b> 입장 및 접속
14:00 ~ 14:10	<b>[개회]</b> 환영사 및 참석자 소개
14:10 ~ 14:30	<b>[발제]</b> 문재성(한국사학진흥재단 고등교육재정회계본부장) - 대학 재정 위기의 원인과 현황 분석: 지속 가능한 재정 확보를 위한 핵심 내용을 중심으로 분석
14:30 ~ 15:10	<b>[종합토론]</b> (1) 김민희(대구대학교 사범대학 교직부 교수) - 대학의 재정 위기 심화 원인과 주요 재정 부담 요인 분석  (2) 문보은(한국교육개발원 교육재정·자치연구실 선임연구위원) - 지자체-대학 협력 관점에서 본 대학 재정 위기와 과제  (3) 고영호(건축공간연구원 연구위원) - 대학연계형 은퇴자 공동체(UBRCs) 모델의 주요 사례의 유형과 특징을 중심으로  (4) 조지운(울산대학교 교학부총장, 글로벌대학추진단장) - 지자체와의 협력에 기인한 대학의 재정 개선 사례 (협력기금 조성 및 운영)
15:10 ~ 15:30	<b>[질의응답]</b> 온·오프라인 질의·응답
15:30 ~ 15:40	<b>[폐회]</b> 마무리 및 정리

## 주관·주최

# 2025년 제2차 고등교육재정 혁신 토론회(포럼)

대학 재정 위기 분석과  
재정 안정화 방안

## 목 차

<b>발제</b>	대학 재정 위기의 원인과 현황 분석 .....	01
	· 문재성 (한국사학진흥재단 고등교육재정회계본부장)	
<b>토론 1</b>	대학의 재정 위기 심화 원인과 주요 재정 부담 요인 분석 .....	18
	· 김민희 (대구대학교 교수)	
<b>토론 2</b>	지자체-대학 협력 관점에서 본 대학 재정 위기와 과제 .....	27
	· 문보은 (한국교육개발원 선임연구위원)	
<b>토론 3</b>	대학연계형 은퇴자 공동체 모델의 주요 사례 .....	38
	· 고영호 (건축공간연구원 연구위원)	
<b>토론 4</b>	지자체와의 협력에 기인한 대학 재정 개선 사례 .....	42
	· 조지운 (울산대학교 교학부총장)	

【 발제문 】

## 대학 재정 위기의 원인과 극복을 위한 개선과제 모색

소 속 : 한국사학진흥재단 고등교육재정회계본부

직 위 : 본부장

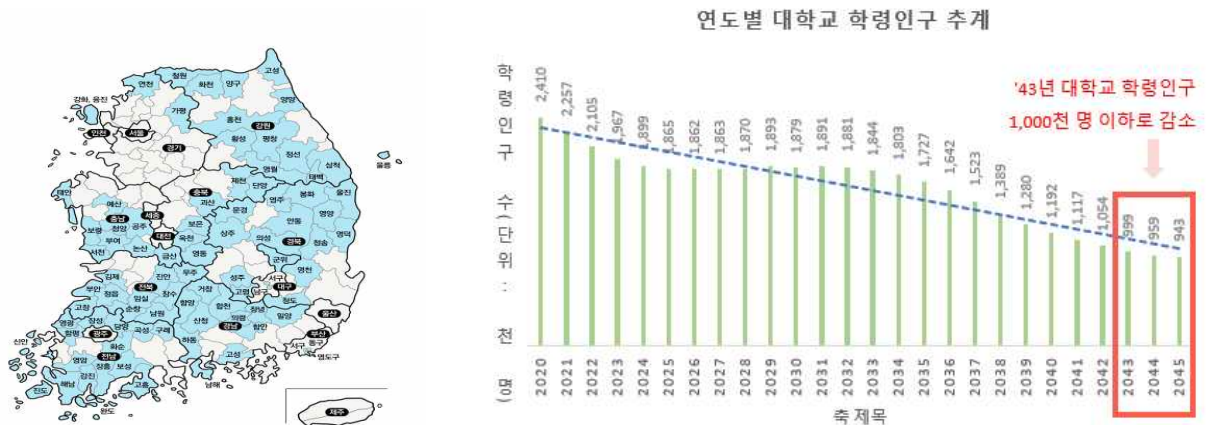
성 명 : 문재성

### I. 학령인구 감소에 따른 고등교육의 위기

국가와 사회의 성장을 위해서는 안정적인 산업 구조와 우수한 기업들을 많이 보유하고 있어야 함은 자명한 사실이다. 세계적으로 경쟁력을 지닌 산업기술을 개발하고 우수한 기업들을 경영하기 위해서는 무엇보다 우수한 역량을 지닌 인재가 필요한데, 이러한 인재를 배출하는 것이 바로 대학의 역할이기 때문이다. 즉 대학은 급격하는 사회의 변화에 대응할 수 있는 우수한 인재를 배출하여 국가와 사회 발전에 기여하는 것이 존재 이유라 할 수 있다. 이러한 점에서 대학의 경쟁력은 바로 한 국가, 사회의 경쟁력과 직결되며, 대학의 지속적인 발전과 혁신이 국가와 사회의 지속적 발전의 동력이 된다고 할 수 있다.

대학의 지속적인 발전과 혁신을 위해서 무엇보다 중요한 것은 안정적인 재정의 확보이다. 대학은 초·중·고등학교와는 달리 학생에 대한 교육과 동시에 교수들의 연구 활동, 학생들의 다양한 취·창업 활동, 지역사회 및 산업체와의 다양한 연계 활동이 이루어지는 공간이므로 대학의 발전 및 혁신을 위해서는 많은 재정 투입이 필요하다. 그러나 우리나라 대학들은 학령인구의 감소와 2010년부터 이어져 온 학부 등록금 동결로 인해 재정 위기를 맞고 있다. 뿐만 아니라 지속되는 저출산으로 인한 학령인구의 감소는 2040년대까지 지속되어 2043년에는 대학 학령인구가 현재의 절반 수준(1백만 명 이하)으로 감소될 것으로 전망된다.

【그림 1. 지역별 인구 감소 및 대학 학령인구 감소 현황】



우리나라는 고등교육 분야에서 사립대학이 차지하고 있는 비중이 매우 높은 수준으로, 사립대학은 국·공립대학과는 달리 대학의 교육 및 학교 운영에 관련된 비용을 자체적으로 조달하여야 한다. 2023년 사립대학의 주요 수입원은 학생들이 납부하는 등록금 수입으로 전체 재정수입의 50.1%(4년제 대학 기준, 전문대학 49.9%)를 차지하고 있다. 저출산으로 인한 대학 학령인구의 감소는 주요 수입을 등록금에 의존하고 있는 사립대학의 재정을 위협하는 가장 큰 요소이며, 많은 대학에서 안정적인 재정 확보 방안을 마련하는데 고심하는 이유이다.

교육부 역시 이 문제를 해결하기 위해 ‘고등교육 재정지원 기본계획(2025~2029)’을 수립하여 중앙정부의 재정지원을 늘리는 한편, RISE 체제를 통한 지방자치단체 재정지원 강화, 대학의 자체 수입 확대 지원의 3대 재정지원 전략을 발표하였다. 교육부의 재정지원 기본계획을 면밀하게 실행하기 위해서는 우선 사립대학 재정 현황이 어떠한지 살펴볼 필요가 있다. 따라서 이 글에서는 2014년~2023년의 사립대학 재정 현황을 분석하고, 재정 여건을 개선할 수 있는 방안에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 사립대학의 재정수입 및 지출 현황

### 1. 사립대학 재정수입 구조 및 변화 추이

사립대학의 회계는 「사립학교법」 제29조에 따라 법인회계와 학교회계로 구분되며, 법인회계는 법인일반회계와 법인수익사업회계로 구분된다. 학교회계는 교비회계(등록금회계와 비등록금회계로 구분)와 부속병원회계로 나뉜다. 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 의거하여 설립된 산학협력단은 학교법인과 구분되는 별

도 법인으로 별도의 회계 단위로 구분된다. 학령인구의 감소와 등록금 동결로 인한 재정 위기는 교비회계에서 발생하는 사안이므로 이 글에서는 교비회계를 중심으로 재정 수입 및 지출의 변화 추이를 살펴보고자 한다.

2014년 사립대학의 재정수입과 2023년의 재정수입을 비교해 볼 때 총 규모는 402억 원이 감소되었다. 세부적인 수입 내역을 살펴보면 학령인구 감소 및 등록금 동결로 인해 등록금 및 수강료수입은 2014년 13조 8,116억 원에서 12조 6,445억 원으로 1조 1,671억 원이 감소하였다. 또한 전입금수입 및 기부금수입, 교육부대수입, 교육외수입은 소폭 증가하였으나, 국고보조금 수입이 가장 크게 증가한 것을 볼 수 있다. 국고보조금은 1조 7,891억 원이 증가하였는데, 국가장학금 지원 규모가 확대된 것이 주요한 원인이다. 같은 기간 국가장학금은 5,704억 원이 증가되어 국고보조금의 31.9%를 차지하고 있다. 반면 산학협력단 및 학교기업의 전입금수입과 자산·부채수입, 미사용 전기이월자금은 크게 감소하였다.

지난 10년간 사립대학은 학령인구 감소와 등록금 동결로 인해 재정규모가 감소되는 경향을 나타냈으나, 국고보조금 수입이 크게 확대됨에 따라 그 감소 폭이 크게 나타나지는 않았다. 이는 사립대학 재정수입 중에서 국고보조금(정부 및 지자체 보조금)에 대한 의존율이 크게 높아졌다는 것을 의미하는 것이다. 그러나 정부의 국고보조금 중에는 학생들에게 지급되는 국가장학금이 포함되어 있다. 국가장학금을 제외한 국고보조금은 매년 조금씩 증가되어 2014년 5,662억 원에서 2023년 1조 7,849억 원으로 크게 확대되었다.

【표 1. 2014~2023년 사립대학 재정수입 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		2014 (A)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (B)	증감 (B-A)
운 영 수 입	등록금·수강료수입	138,116	136,576	135,459	132,445	132,135	131,978	128,849	126,336	124,988	126,445	△11,671
	전입금수입	13,747	15,322	15,093	15,201	13,061	12,668	12,980	12,818	13,487	14,224	477
	기부금수입	4,323	4,098	4,489	4,671	3,965	4,031	3,804	4,388	5,255	5,436	1,113
	국고보조금수입	32,726	35,652	39,006	39,472	39,955	40,822	42,905	43,141	46,968	50,617	17,891
	(국가장학금)	(27,064)	(29,535)	(30,438)	(30,490)	(31,134)	(30,148)	(30,847)	(30,459)	(33,734)	(32,768)	(5,704)
	(순 국고보조금 수입)	(5,662)	(6,117)	(8,568)	(8,982)	(8,821)	(10,674)	(12,058)	(12,682)	(13,234)	(17,849)	(12,187)
	산단·학교기업전입금	2,466	2,048	2,037	1,902	2,203	1,867	1,781	1,834	1,980	1,800	△666
	교육부대수입	10,357	10,793	11,230	11,245	13,052	13,149	8,999	9,809	11,969	13,084	2,727
	교육외수입	5,683	4,257	3,801	3,573	4,222	4,343	3,470	3,392	4,420	6,643	960
소 계		207,418	208,746	211,115	208,509	208,593	208,858	202,788	201,718	209,067	218,249	10,831
자산 및 부채수입		19,102	17,547	16,433	17,649	13,103	14,406	13,494	15,116	13,381	10,351	△8,751
미사용전기이월자금		15,606	13,354	11,395	10,917	10,498	10,156	11,380	12,449	12,842	13,124	△2,482
합 계		242,126	239,647	238,943	237,075	232,194	233,420	227,662	229,283	235,290	241,724	△402

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)

학종별 재정수입 현황을 살펴보면 재정위기는 전문대학에서 더욱 크게 나타난다. 대학의 경우 등록금 및 수강료수입은 10년 간 5,385억 원이 감소하였으나, 기부금 수입과 국고보조금수입은 각각 1,013억 원, 1조 5,579억 원 증가하였다. 자산 및 부채 수입이 크게 감소하였으나 교육부대수입과 교육외수입도 증가하여 전체 자금수입은 6,382억 원이 증가하였다. 그러나 전문대학은 등록금 및 수강료 수입은 6,432억 원 감소하였고, 교육외수입(139억 원 감소), 미사용전기이월자금(3,056억 원 감소) 등이 크게 감소하여 전체 자금수입이 7,194억 원 감소하였다.

전문대학의 국고보조금은 2014년 9,550억 원에서 2023년 1조 1,861억 원으로 2,311억 원으로 증가하였으나, 대학의 증가액 1조 5,579억 원에 비해 낮은 수준이다. 이는 대학혁신지원사업비는 교비회계에 반영된 반면, 전문대학의 혁신지원사업비는 대부분 산학협력단 회계로 반영되어 큰 차이를 나타내게 된 것이다. 한편 39개의 대학원대학의 경우, 등록금 인상 등의 요인으로 2014년 총 수입이 1,205억 원에서 2023년 1,615억 원으로 410억 원 증가한 모습을 보인다.

【표 2. 2014~2023년 사립대학 학종별 재정수입 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		대학(152개교)			전문대학(124개교)			대학원대학(39개교)		
		2014(A)	2023(B)	증감 (B-A)	2014(C)	2023(D)	증감 (D-C)	2014(E)	2023(F)	증감 (F-E)
운 영 수 입	등록금·수강료수입	108,820	103,435	△5,385	28,678	22,246	△6,432	617	764	147
	전입금수입	13,100	13,636	536	471	478	7	176	109	△67
	기부금수입	3,980	4,993	1,013	282	326	44	62	117	55
	국고보조금수입	23,173	38,752	15,579	9,550	11,861	2,311	4	4	-
	(국가장학금)	(17,975)	(22,598)	(4,623)	(9,089)	(10,170)	(1,081)	(-)	(-)	(-)
	산단·학교기업전입금	2,385	1,672	△713	79	121	42	3	7	4
	교육부대수입	8,889	11,495	2,606	1,375	1,495	120	93	95	2
	교육외수입	4,346	5,420	1,074	1,316	1,177	△139	20	47	27
	소 계	164,693	179,403	14,710	41,751	37,704	△4,047	975	1,143	168
자산 및 부채수입		16,880	8,199	△8,681	2,185	2,094	△91	36	58	22
미사용전기이월자금		8,963	9,316	353	6,449	3,393	△3,056	194	414	220
합 계		190,536	196,918	6,382	50,385	43,191	△7,194	1,205	1,615	410

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)

지역별 사립대학의 재정수입 현황을 살펴보면, 서울권 65개 대학을 제외하고 나머지 지역에서는 모두 재정수입 규모가 감소된 모습을 보인다. 서울권 대학의 경우 등록금 및 수강료수입이 증가되었는데, 이는 대학원 수업료 및 외국인유학생 수업료의 인상, 대학의 학과 간 정원조정 등에 의한 것으로 추정된다. 재정수입이 크게 감소한 지역은 강원권(10년간 2,380억 원 감소)과 영남권(10년간 2,253억 원 감소)으로 나타나는데, 이는 해당 기간 동안 지역 내 소재 대학 수의 감소와 학령인구 감소가 주된 원인으로 보인다. 저출산으로 인한 학령인구 감소는 서울권 대학을 제외한 모든 지역의 대학 재정 감소에 큰 요인으로 작용하였음을 확인할 수 있다.



서울권 대학의 2023년 국고보조금 규모는 1조 2,872억 원(국가장학금 7,742억 원)으로 전체 국고보조금 중 25.4%를 차지하고 있으며, 영남권 대학의 국고보조금은 2023년 1조 3,540억 원(전체 국고보조금의 26.7%), 경기·인천권 대학의 국고보조금은 2023년 8,873억 원(전체 국고보조금의 17.5%)으로, 지역별 편중 현상을 보이고 있다. 이러한 현상은 서울권 대학이 65개, 영남권 대학이 73개, 경기·인천권 대학이 75개로 대학 수가 타 지역보다 많은 것에 기인한다.

【표 3. 2014~2023년 사립대학 지역별 재정 수입 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		서울권(65개교, 1개교 감소)			경기·인천권(75개교, 0개교 감소)			강원권(11개교, 3개교 감소)		
		2014(A)	2023(B)	증감(B-A)	2014(C)	2023(D)	증감(D-C)	2014(E)	2023(F)	증감(F-E)
운 영 수 입	등록금·수강료수입	49,431	51,234	1,803	26,215	23,467	△2,748	3,539	2,814	△725
	전입금수입	6,418	6,677	259	1,927	1,567	△360	770	811	41
	기부금수입	2,563	3,255	692	507	733	226	62	62	-
	국고보조금수입	7,668	12,872	5,204	6,157	8,873	2,716	1,021	1,407	386
	(국가장학금)	(5,843)	(7,742)	(1,899)	(5,391)	(6,449)	(1,058)	(890)	(886)	(△4)
	산단·학교기업전입금	1,827	1,042	△785	278	398	120	28	30	2
	교육부대수입	4,115	6,083	1,968	1,286	1,775	489	422	388	△34
	교육외수입	2,431	2,725	294	1,104	1,674	570	199	72	△127
	소 계	74,453	83,888	9,435	37,474	38,488	1,014	6,041	5,585	△456
자산 및 부채수입		7,846	4,922	△2,924	2,784	1,766	△1,018	2,049	204	△1,845
미사용전기이월자금		3,971	4,181	210	4,039	2,804	△1,235	497	418	△79
합 계		86,270	92,991	6,721	44,297	43,058	△1,239	8,587	6,207	△2,380
구 분		충청권(45개교)			영남권(73개교, 4개교 감소)			호남·제주권(46개교, 3개교 감소)		
		2014(G)	2023(H)	증감(H-G)	2014(I)	2023(J)	증감(J-I)	2014(K)	2023(L)	증감(L-K)
운 영 수 입	등록금·수강료수입	18,859	16,102	△2,757	28,540	23,226	△5,314	11,531	9,603	△1,928
	전입금수입	1,666	2,574	908	2,522	2,186	△336	444	408	△36
	기부금수입	344	363	19	643	825	182	204	197	△7
	국고보조금수입	5,614	8,230	2,616	8,550	13,540	4,990	3,716	5,695	1,979
	(국가장학금)	(4,658)	(5,151)	(493)	(7,046)	(8,819)	(1,773)	(3,236)	(3,720)	(484)
	산단·학교기업전입금	52	88	36	254	170	△84	25	71	46
	교육부대수입	1,348	1,449	101	2,444	2,630	186	743	759	16
	교육외수입	808	747	△61	871	1,024	153	272	401	129
	소 계	28,691	29,553	862	43,824	43,601	△223	16,935	17,134	199
자산 및 부채수입		2,294	1,512	△782	2,465	1,535	△930	1,663	412	△1,251
미사용전기이월자금		1,915	1,333	△582	4,107	3,007	△1,100	1,079	1,381	302
합 계		32,900	32,398	△502	50,396	48,143	△2,253	19,677	18,927	△750

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)

재학생 규모에 따른 대학의 재정수입 현황을 살펴보면, 대학의 경우 대규모 대학(학부 및 대학원 재학생 수가 1만명 이상 대학)의 수입 총액이 3,816억 원 감소하였으며, 중규모 대학(학부 및 대학원 재학생 수가 5천명 이상~1만명 미만 대학)의 수입 총액은 6,122억 원이 증가하였다. 소규모 대학(학부 및 대학원 재학생 수가 5천명 미만 대학)의 수입 총액은 4,485억 원 증가하였다.

대규모 대학의 재정수입이 감소된 원인은 대학의 자체 정원조정 및 학령인구 감소로 인해 대규모 대학의 수가 2014년 52개교에서 2024년 43개교로 감소되었기 때문이다. 이러한 요인으로 중규모 대학의 수가 2014년 42개교에서 2024년 46개교로 4개교가 늘어 재정수입이 증가된 것으로 파악된다. 반면 소규모 대학은 법인의 전입금수입과 국고보조금수입이 크게 증가하였다. 소규모 대학의 법인전입금 수입은 1,431억 원이 증가하였는데, 이 중 경상비 전입금은 827억 원(2014년 1,286억 원에서 2023년 2,113억 원으로 증가), 법정부담금 전입금은 277억 원(2014년 239억 원에서 2023년 516억 원으로 증가) 증가되어 법인의 재정기여도가 크게 확대되었다. 특히 법정부담금 전입금 중 사학연금전입금이 2014년 157억 원에서 2023년 295억 원으로 138억 원 증가한 모습을 보이고 있는데, 이는 2012년 개정된 「사립학교교직원 연금법」에 따라 사학연금에 대한 법인의 책무성이 강화되었기 때문이다.

【표 4. 2014~2023년 사립대학 규모별 재정 수입 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		대 학(191개교, 5개교 감소)								
		2014(A)			2023(B)			증 감(B-A)		
		대규모 (52개교)	중규모 (42개교)	소규모 (102개교)	대규모 (43개교)	중규모 (46개교)	소규모 (102개교)	대규모 (△9개교)	중규모 (4개교)	소규모 (-)
운 영 수 입	등록금·수강료수입	78,444	22,008	8,984	70,900	24,060	9,240	△7,544	2,052	256
	전입금수입	9,415	2,162	1,699	9,076	1,540	3,130	△339	△622	1,431
	기부금수입	3,117	450	475	3,723	541	847	606	91	372
	국고보조금수입	15,045	5,902	2,230	22,226	12,101	4,429	7,181	6,199	2,199
	(국가장학금)	(11,425)	(4,658)	(1,892)	(12,884)	(7,254)	(2,460)	(1,459)	(2,596)	(568)
	산단·학교기업전입금	2,151	90	147	1,453	113	113	△698	23	△34
	교육부대수입	6,348	1,672	962	8,339	2,068	1,182	1,991	396	220
	교육외수입	3,201	929	237	3,305	1,101	1,058	104	172	821
소 계		117,721	33,213	14,734	119,022	41,524	19,999	1,301	8,311	5,265
자산 및 부채수입		10,668	4,410	1,839	5,808	1,353	1,097	△4,860	△3,057	△742
미사용전기이월자금		5,394	2,209	1,553	5,137	3,077	1,515	△257	868	△38
합 계		133,783	39,832	18,126	129,967	45,954	22,611	△3,816	6,122	4,485

전문대학의 경우에도 대규모 전문대학(재학생 수가 4천명 이상)의 재정수입이 크게 감소(1조 1,945억 원)하였는데, 대규모 전문대학의 수가 2014년 52개교에서 2023년 31개교로 감소한 것이 주요 원인이다. 중규모 전문대학(재학생 수가 2천명 이상 4천명 미만)와 소규모 전문대학(재학생 수가 2천명 미만)은 모두 재정수입이 증가하였으며, 이는 학생 정원 감축에 따라 대학의 수가 중규모 전문대학이 4개교, 소규모 전문대학이 11개교로 증가하였기 때문이다.

【표 5. 2014~2023년 사립 전문대학 규모별 재정 수입 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		전문대학(124개교, 6개교 감소)								
		2014(C)			2023(D)			증 감(D-C)		
		대규모 (52개교)	중규모 (44개교)	소규모 (34개교)	대규모 (31개교)	중규모 (48개교)	소규모 (45개교)	대규모 (△21개교)	중규모 (4개교)	소규모 (11개교)
운 영 수 입	등록금·수강료수입	18,406	7,886	2,386	10,617	8,570	3,059	△7,789	684	673
	전입금수입	192	67	213	138	142	198	△54	75	△15
	기부금수입	166	59	56	98	125	103	△68	66	47
	국고보조금수입	6,021	2,723	806	5,563	4,552	1,746	△458	1,829	940
	(국가장학금)	(5,771)	(2,571)	(748)	(4,782)	(3,979)	(1,408)	(△989)	(1,408)	(660)
	산단·학교기업전입금	41	29	10	13	59	49	△28	30	39
	교육부대수입	688	413	275	579	537	380	△109	124	105
	교육외수입	946	299	69	518	490	169	△428	191	100
	소 계	26,460	11,476	3,815	17,526	14,475	5,704	△8,934	2,999	1,889
자산 및 부채수입		1,523	461	201	852	758	484	△671	297	283
미사용전기이월자금		3,878	1,860	710	1,538	1,365	491	△2,340	△495	△219
합 계		31,861	13,797	4,726	19,916	16,598	6,679	△11,945	2,801	1,953

학령인구의 감소와 등록금 동결은 사립대학 재정구조를 변화시켰는데, 2014년 54.9% 수준이었던 사립대학의 등록금 의존율은 2023년 50.1%로 감소하였으며, 사립 전문대학의 등록금 의존율 역시 2014년 55.8%에서 2023년 49.9%로 크게 감소하였다. 반면 국고보조금 수입의 의존율은 사립대학의 경우 2014년 12.1%에서 2023년 19.5%로 확대되었으며, 사립 전문대학은 2014년 19.0%에서 2023년 27.5%로 크게 증가하였다. 이는 사립대학 재정 수입의 측면에서 정부 및 지방자치단체의 기여도가 높아짐을 의미한다.

## 2. 사립대학 재정지출 구조 및 변화 추이

사립대학의 지난 10년간 재정지출을 살펴보면 운영지출은 2014년 19조 637억 원에서 2023년 20조 851억 원으로 1조 214억 원이 증가하였는데, 이는 관리운영비의 증가가 주요 원인이었다. 교직원에 대한 보수는 2014년 9조 1,149억 원에서 2023년 9조 5,001억 원으로 3,852억 원이 증가하였는데, 연평균 0.4% 증가한 수준이다. 지난 10년간의 물가상승률을 고려한다면 교직원의 보수 역시 동결되었다고 볼 수 있다.

대학의 주된 기능이 국가와 사회에 필요한 인재의 양성과 새로운 학문에 대한 끊임없는 연구라는 점에서 연구비와 학생경비의 지출 규모는 매우 중요한 의미를 지닌다. 그러나 지난 10년간 대학의 연구비는 2014년 5,037억 원에서 2023년 4,724억 원으로 313억 원이 감소되었으며, 학생경비는 2014년 6조 5,689억 원에서 6조 9,049억 원으로 증가한 모습을 보였다. 그러나 국가장학금을 제외하면 2014년 학생경비는 3조 8,625억 원에서 2023년 3조 6,281억 원으로 2,344억 원이 감소하였다. 즉 지난 10년간 대학은 재정 위기로 인해 연구비와 학생경비에 대한 투자를 축소해 왔으며, 이로 인해 대학의 경쟁력을 강화시키지 못한 측면이 있다.

【표 6. 2014~2023년 사립대학 재정 지출 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증가율
운 영 지 출	보수	91,149	92,991	94,259	94,783	95,741	94,517	95,274	94,876	94,899	95,001	0.4%
	관리운영비	25,564	25,326	25,794	25,432	25,411	25,662	23,409	24,358	26,598	29,177	1.3%
	연구비	5,037	4,814	4,794	4,594	4,375	4,224	4,045	4,309	4,514	4,724	△0.6%
	학생경비	65,689	68,375	69,577	69,720	69,492	67,706	65,924	64,963	68,412	69,049	0.5%
	(국가장학금)	(27,064)	(29,535)	(30,438)	(30,490)	(31,134)	(30,148)	(30,847)	(30,459)	(33,734)	(32,768)	(1.9%)
	(순 학생경비)	(38,625)	(38,840)	(39,139)	(39,230)	(38,358)	(37,558)	(35,077)	(34,504)	(34,678)	(36,281)	(△0.6%)
	입시관리비	2,093	2,085	2,095	1,977	1,965	1,894	1,699	1,696	1,720	1,791	△1.5%
	교육외비용	1,044	939	933	839	911	941	701	750	918	1,108	0.6%
	전출금	60	65	21	14	9	1	14	3	15	-	-
소 계		190,637	194,596	197,474	197,358	197,905	194,945	191,065	190,956	197,078	200,851	0.5%
자산 및 부채지출		38,088	33,853	30,611	29,286	24,068	27,141	24,280	25,326	25,039	26,059	△3.7%
미사용차기이월자금		13,401	11,198	10,858	10,431	10,221	11,334	12,317	13,001	13,173	14,814	1.0%
합 계		242,126	239,647	238,943	237,075	232,194	233,420	227,662	229,283	235,290	241,724	△0.02%

학종별 재정지출 현황을 보면 대학의 경우, 교직원의 보수는 10년 동안 4,978억 원, 관리운영비는 4,299억 원이 증가하였지만 연구비는 231억 원, 국가장학금을 제외한 학생경비는 949억 원이 감소되었다. 전문대학의 경우 보수와 관리운영비, 연구비, 학생경비 모두 감소하였는데, 이를 통해 전문대학에서 재정위기가 더 심각한 위험 요소로 작용하였다는 것을 알 수 있다. 대학과 전문대학 모두 공통적으로 자산 및 부채 지출이 감소하였는데, 이는 교육환경 개선을 위한 재정지출을 축소한 것으로 해석된다.

【표 7. 2014~2023년 사립대학 학종별 재정 지출 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		대학(152개교)			전문대학(124개교)			대학원대학(39개교)		
		2014(A)	2023(B)	증감 (B-A)	2014(C)	2023(D)	증감 (D-C)	2014(E)	2023(F)	증감 (F-E)
운 영 지 출	보수	74,380	79,358	4,978	16,312	15,051	△1,261	458	593	135
	관리운영비	19,754	24,053	4,299	5,606	4,923	△683	204	200	△4
	연구비	4,863	4,632	△231	159	83	△76	15	9	△6
	학생경비	49,916	53,590	3,674	15,602	15,222	△380	171	237	66
	(국가장학금)	(17,975)	(22,598)	(4,623)	(9,089)	(10,170)	(1,081)	(-)	(-)	(-)
	(순 학생경비)	(17,975)	(22,598)	(4,623)	(9,089)	(10,170)	(1,081)	(-)	(-)	(-)
	입시관리비	1,740	1,573	△167	347	210	△137	7	8	1
	교육외비용	822	752	△70	216	321	105	7	35	28
	전출금	54	-	△54	1	-	△1	5	-	△5
소 계		151,528	163,959	12,431	38,243	35,809	△2,434	866	1,083	217
자산 및 부채지출		31,453	22,166	△9,287	6,543	3,727	△2,816	93	166	73
미사용차기이월자금		7,555	10,793	3,238	5,599	3,655	△1,944	246	366	120
합 계		190,536	196,918	6,382	50,385	43,191	△7,194	1,205	1,615	410

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)

지역별 재정지출 현황을 보면 서울권 소재 대학의 보수 및 관리운영비가 타 지역 소재 대학보다 크게 증가하였으며, 국가장학금을 제외한 학생경비가 유일하게 증가(523억 원)하였다. 연구비의 경우 충청권 소재 대학을 제외한 모든 지역 대학에서 감소되었으며, 연구비와 국가장학금을 제외한 학생경비가 가장 큰 규모로 감소된 지역은 영남권 대학이었다. 자산 및 부채지출은 모든 지역 대학에서 감소되는 현상을 보였다.

【표 8. 2014~2023년 사립대학 지역별 재정 지출 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		서울권(65개교, 1개교 감소)			경기·인천권(75개교, 0개교 감소)			강원권(11개교, 3개교 감소)		
		2014(A)	2023(B)	증감(B-A)	2014(C)	2023(D)	증감(D-C)	2014(E)	2023(F)	증감(F-E)
운 영 지 출	보수	34,622	38,059	3,437	16,039	17,214	1,175	2,836	2,608	△228
	관리운영비	8,680	11,417	2,737	4,896	5,025	129	608	648	40
	연구비	2,822	2,692	△130	560	538	△22	86	65	△21
	학생경비	20,165	22,587	2,422	12,041	12,776	735	1,910	1,699	△211
	(국가장학금)	(5,843)	(7,742)	(1,899)	(5,391)	(6,449)	(1,058)	(890)	(886)	(△4)
	입시관리비	1,118	1,005	△113	477	397	△80	24	21	△3
	교육외비용	271	206	△65	210	305	95	28	25	△3
	전출금	18	-	△18	6	-	△6	-	-	-
	소 계	67,695	75,966	8,271	34,228	36,256	2,028	5,492	5,065	△427
자산 및 부채지출		15,504	12,276	△3,228	6,429	3,715	△2,714	2,622	556	△2,066
미사용차기이월자금		3,071	4,749	1,678	3,640	3,088	△552	473	586	113
합 계		86,270	92,991	6,721	44,297	43,059	△1,238	8,587	6,207	△2,380
구 분		충청권(45개교)			영남권(73개교, 4개교 감소)			호남·제주권(46개교, 3개교 감소)		
		2014(G)	2023(H)	증감(H-G)	2014(I)	2023(J)	증감(J-I)	2014(K)	2023(L)	증감(L-K)
운 영 지 출	보수	11,154	11,964	810	19,042	18,190	△852	7,457	6,966	△491
	관리운영비	3,881	4,371	490	5,506	5,500	△6	1,993	2,215	222
	연구비	438	509	71	860	663	△197	271	258	△13
	학생경비	10,168	10,065	△103	15,060	15,625	565	6,346	6,298	△48
	(국가장학금)	(4,658)	(5,151)	(493)	(7,046)	(8,819)	(1,773)	(3,236)	(3,720)	(484)
	입시관리비	184	151	△33	212	154	△58	78	64	△14
	교육외비용	117	212	95	245	191	△54	173	169	△4
	전출금	32	-	△32	4	-	△4	-	-	-
	소 계	25,974	27,272	1,298	40,930	40,324	△606	16,318	15,970	△348
자산 및 부채지출		5,155	3,336	△1,819	6,066	4,547	△1,519	2,312	1,630	△682
미사용차기이월자금		1,771	1,790	19	3,400	3,272	△128	1,046	1,328	282
합 계		32,900	32,398	△502	50,396	48,143	△2,253	19,676	18,928	△748

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)

규모별 재정지출 현황을 보면 대규모 대학에서 교직원 보수가 526억 원이 감소하였으며, 연구비는 439억 원, 국가장학금을 제외한 학생경비는 2,059억 원이 감소하였다. 이에 반해 관리운영비는 1,920억 원이 증가하였다. 중규모 대학에서는 교직원 보수가 3,471억 원, 관리운영비가 1,287억 원 증가하였으며, 국가장학금을 제외한 학생경비 역시 626억 원 증가하였다. 반면 연구비는 113억 원 감소하여 대규모 대학과 동일한 현상을 보였다. 소규모 대학에서는 보수 및 관리운영비, 연구비, 국가장학금을 제외한 학생경비 모두 증가하는 현상을 보여 대학의 교육혁신에 많은 투자를 한 것으로 파악된다.

전문대학의 경우 대규모 전문대학에서 전반적인 지출 내역이 감소하였는데, 이는 대규모 대학의 수가 2014년 52개교에서 2023년 31개교로 21개가 감소한 것이 주요한 원인으로 분석된다. 중규모, 소규모 전문대학의 보수, 관리운영비 등이 증가한 것 역시 2014년 대비 2023년 전문대학의 수가 증가한 것에 기인한다고 판단된다. 연

구비의 경우 모든 전문대학에서 감소하였는데, 이는 전문대학의 특성상 연구활동 보다는 평생교육 특성화에 맞춘 지출 구조조정으로 보인다. 학생경비의 경우 학교 수 증감에 따라 대규모 전문대학에서는 지출이 줄어들고, 중·소규모 전문대학에서는 지출이 증감한 것을 볼 수 있다. 자산 및 부채 지출은 모든 전문대학에서 축소되고 있어 학령인구 감소에 따른 교육환경 투자를 축소한 것으로 파악된다.

【표 9. 2014~2023년 사립대학 규모별 재정 지출 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		대 학(191개교, 5개교 감소)								
		2014(A)			2023(B)			증 감(B-A)		
		대규모 (52개교)	중규모 (42개교)	소규모 (102개교)	대규모 (43개교)	중규모 (46개교)	소규모 (102개교)	대규모 (△9개교)	중규모 (4개교)	소규모 (-)
운 영 지 출	보수	54,256	14,134	6,448	53,730	17,605	8,615	△526	3,471	2,167
	관리운영비	13,601	4,113	2,244	15,521	5,400	3,332	1,920	1,287	1,088
	연구비	4,064	539	275	3,625	426	590	△439	△113	315
	학생경비	34,697	11,003	4,387	34,097	14,225	5,506	△600	3,222	1,119
	(국가장학금)	(11,425)	(4,658)	(1,892)	(12,884)	(7,254)	(2,460)	(1,459)	(2,596)	(568)
	입시관리비	1,354	303	89	1,176	317	89	△178	14	-
	교육외비용	464	171	193	333	226	227	△131	55	34
	전출금	18	4	37	-	-	-	△18	△4	△37
	소 계	108,454	30,266	13,673	108,482	38,200	18,360	28	7,934	4,687
자산 및 부채지출		20,581	7,745	3,219	15,355	4,439	2,538	△5,226	△3,306	△681
미사용차기이월자금		4,747	1,821	1,234	6,130	3,315	1,713	1,383	1,494	479
합 계		133,782	39,832	18,126	129,967	45,954	22,611	△3,815	6,122	4,485
구 분		전 문 대 학(124개교, 6개교 감소)								
		2014(C)			2023(D)			증 감(D-C)		
		대규모 (52개교)	중규모 (44개교)	소규모 (34개교)	대규모 (31개교)	중규모 (48개교)	소규모 (45개교)	대규모 (△21개교)	중규모 (4개교)	소규모 (11개교)
운 영 지 출	보수	10,251	4,601	1,460	6,785	5,972	2,293	△3,466	1,371	833
	관리운영비	3,581	1,457	569	2,155	1,805	963	△1,426	348	394
	연구비	115	35	9	46	31	6	△69	△4	△3
	학생경비	9,675	4,487	1,441	7,050	5,906	2,266	△2,625	1,419	825
	(국가장학금)	(5,771)	(2,571)	(748)	(4,782)	(3,979)	(1,408)	(△989)	(1,408)	(660)
	입시관리비	242	85	20	116	74	20	△126	△11	-
	교육외비용	131	47	38	175	107	39	44	60	1
	전출금	-	1	-	-	-	-	-	△1	-
	소 계	23,995	10,712	3,537	16,327	13,896	5,587	△7,668	3,184	2,050
자산 및 부채지출		4,215	1,596	732	1,967	1,058	702	△2,248	△538	△30
미사용차기이월자금		3,651	1,490	458	1,622	1,644	390	△2,029	154	△68
합 계		31,861	13,798	4,727	19,916	16,598	6,679	△11,945	2,800	1,952

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)



### Ⅲ. 대학 재정위기로 인한 고등교육 경쟁력 저하

대학 교육의 혁신과 지속적 발전을 위해서는 무엇보다 안정적인 재정이 확보가 전제되어야 한다. 그러나 우리나라 대학의 재정규모는 2014년 대비 402억 원이 감소되어 대학의 교육 혁신과 발전을 뒷받침하기 어려운 상황이다. 정부 및 지방자치단체의 보조금이 증가하였음에도 불구하고 학생들이 납부하는 등록금 및 수강료 수입은 여전히 대학 전체 수입의 50%를 차지하고 있어 학령인구 감소에 따라 대학 재정의 위기가 지속적으로 이어질 것으로 보인다. 국가보조금수입 역시 전체 규모 중 약 65% 가까이는 학생들에게 지급되는 국가장학금으로 대학 재정위기를 타파하기 위한 해결책이 되기 어려운 상황이다.

대학의 재정지출과 관련하여 교직원 보수(9조 5,001억 원)가 전체 지출규모(24조 1,724억 원)의 39.3%를 차지하고 있으며, 관리운영비(2조 9,177억 원) 역시 전체 지출규모의 12.1%를 차지하여 고정비 지출이 50%를 넘기고 있다. 재정수입은 감소되고 물가상승 등의 요인으로 고정비 지출은 지속적으로 증가하고 있어 대학의 연구활동, 학생지원활동, 교육환경 개선을 위한 지출은 감소하였다.

학종별로 등록금·수강료수입 대비 고정비(보수+관리운영비) 비율을 살펴보면, 대학의 경우 2014년 86.5%에서 2023년 100.0%로 13.5%p가 증가하였으며, 전문대학의 경우 2013년 76.4%에서 2023년 89.8%로 13.4%p 증가하였다. 반면 대학원 대학은 2014년 107.3%에서 2023년 103.8%로 3.5%p 감소하였다. 대학의 경우 등록금·수강료수입이 감소하였음에도 불구하고 고정비가 증가하였으며, 전문대학은 고정비가 감소하였음에도 등록금·수강료수입의 감소 폭이 더욱 커 비율이 증가하였다.

이는 학생들이 납부하는 등록금·수강료 수입의 대부분이 교직원의 보수와 관리운영비로 지출되어 대학의 연구활동 및 학생지원활동, 교육환경 투자활동을 위해서는 별도의 재원 확보가 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 정부 및 지방자치단체의 국고보조금은 대학의 혁신을 지원하는데 큰 기여를 하고 있음을 알 수 있다.

【표 10. 2014~2023년 등록금·수강료수입 대비 고정비 비율 현황】

(단위 : 억 원)

구 분	대학(152개교)			전문대학(124개교)			대학원대학(39개교)		
	등록금 수강료수입	고정비	비율	등록금 수강료수입	고정비	비율	등록금 수강료수입	고정비	비율
2014년(A)	108,820	94,134	86.5%	28,678	21,918	76.4%	617	662	107.3%
2023년(B)	103,435	103,411	100.0%	22,246	19,974	89.8%	764	793	103.8%
증 감(B-A)	△5,385	9,277	13.5%p	△6,432	△1,944	13.4%p	147	131	△3.5%p

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)

대학의 교육환경 투자 지출 역시 감소하고 있다. 대학의 경우 2014년 전체 재정 지출 중 8.7%에서 2023년 5%로 감소(6,637억 원)하였으며, 기계기구 구입비를 제외한 나머지 부분에서 투자지출이 축소되었다. 전문대학의 경우 건물과 구축물 매입을 제외한 나머지 부분에서 지출이 감소하였으며, 반면 대학원대학에서는 교육환경 투자 지출이 증가한 것으로 나타났다.

【표 11. 2014~2023년 교육환경 투자지출 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		재정지출 총계(A)	교육환경투자 지출							비율 (B/A)
			토지 매입	건물 매입	구축물 매입	기계기구 구입비	도서 구입비	건설 가계정	소계(B)	
대학	2014	190,536	1,433	1,756	78	2,796	1,411	9,092	16,566	8.7%
	2023	196,918	475	385	55	4,285	1,148	3,581	9,929	5.0%
	증감	6,382	△958	△1,371	△23	1,489	△263	△5,511	△6,637	△3.7%p
전문 대학	2014	50,385	250	191	11	650	115	2,190	3,407	6.8%
	2023	43,191	52	263	30	297	77	605	1,324	3.1%
	증감	△7,194	△198	72	19	△353	△38	△1,585	△2,265	△3.7%p
대학원 대학	2014	1,205	3	1	2	5	5	1	17	1.4%
	2023	1,615	57	17	-	6	6	8	94	5.8%
	증감	410	54	16	△2	1	1	7	81	4.4%p

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)

고정비 지출의 증가와 교육환경에 대한 투자지출의 감소, 연구비 및 학생경비의 감소는 대학의 경쟁력을 약화시키고 지속적인 발전을 저해하는 요소가 된다. 대학 교육의 혁신을 통한 경쟁력 확보를 위해서는 무엇보다 안정적인 재정 토대를 마련하는 것이 급선무이다. 대학의 안정적인 재정구조를 마련하기 위해서는 정부와 지방자치단체의 적극적인 재정지원이 필요하나, 현재 정부의 재정상황을 고려한다면 대학에 대한 재정지원을 무한정 확대할 수만은 없는 현실이다. 따라서 대학 자체의 수입을 증대할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다.



#### Ⅳ. 대학 재정위기 개선을 위한 향후 방안

교육부는 지난해 12월 ‘고등교육 재정지원 기본계획(2025~2029)’을 수립하면서 대학의 자체 수입 다각화를 실행과제로 선정하였다. 대학의 수입을 다각화하기 위해서는 ① 대학 기부금의 활성화, ② 대학이 보유한 유희부동산 활용을 통한 수익 창출, ③ 산학협력단 활성화를 통한 전입금수입 확대, ④ RISE 체제 전환에 따른 지방자치 단체의 재정 지원 확대 등을 검토할 필요가 있다.

대학의 기부금 수입은 2014년 4,323억 원에서 2023년 5,436억 원으로 1,113억 원 증가하였으나, 전체 재정수입('23년 24조 1,724억 원)의 2.2%에 불과하다. 현재 우리나라는 기부금의 15%에 대해 세액공제를 지원하고 있으나, 이는 싱가포르와 일본에 비해 낮은 편이다. 대학 재정 확충을 위해서는 대학에 대한 기부금 활성화가 필요한데, 소액 기부금에 대해서는 전액 세액공제하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

【표 12. 해외 기부금 공제 및 세제 혜택 현황】

구 분	한국	싱가포르	일본
개인 기부 시 소득공제 여부	기부금의 15% 세액공제	공공자선기관 등록 대학 기부 시 기부금 250% 소득공제	소득공제는 최대 40%, 세액공제의 경우 최대 25% 내 공제

그러나 소액 기부금에 대해 세액공제를 확대하는 방안은 기부금을 활성화하는 방안이 될 수 있으나, 대학 간의 기부금 편중 현상을 해소하기는 어렵다. 【표 13】에서와 같이 대학의 기부금은 대규모 대학과 수도권 대학에 집중되어 있다. 따라서 소액 기부금에 대한 세액공제 확대 방안은 현실적으로 대규모, 수도권 대학에 더 많은 혜택이 돌아가는 결과를 가져와 대학 간의 재정 격차를 심화시킬 수 있다.

【표 13. 2023년도 사립대학의 기부금 수입 현황】

(단위 : 억 원)

구 분		지역별						합 계
		서울권	경기·인천권	강원권	충청권	영남권	호남·제주권	
대학	대규모	2,919(78.4%)	239(6.4%)	-	82(2.2%)	398(10.7%)	85(2.3%)	3,723(100.0%)
	중규모	89(16.5%)	73(13.5%)	44(8.1%)	194(35.9%)	111(20.5%)	30(5.5%)	541(100.0%)
	소규모	196(26.8%)	216(29.6%)	12(1.6%)	60(8.2%)	196(26.8%)	50(6.8%)	730(100.0%)
전문 대학	대규모	14(14.3%)	45(45.9%)	-	3(3.1%)	34(34.7%)	2(2.0%)	98(100.0%)
	중규모	4(3.2%)	64(51.2%)	4(3.2%)	18(14.4%)	16(12.8%)	19(15.2%)	125(100.0%)
	소규모	3(2.9%)	58(56.3%)	2(1.9%)	6(5.8%)	26(25.2%)	8(7.8%)	103(100.0%)
대학원 대학	대규모	-	-	-	-	-	-	-
	중규모	-	-	-	-	-	-	-
	소규모	29(24.8%)	40(34.2%)	-	1(0.9%)	44(37.6%)	3(2.6%)	117(100.0%)
합 계		3,254	735	62	364	825	197	5,437

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)

수도권 및 대규모 대학의 기부금수입이 더 많은 이유는 지역 및 중·소규모 대학보다 동문과의 네트워크 형성과 기부금 모금을 위한 조직 역량이 우수하기 때문이다. 지역 및 중·소규모 대학의 기부금 모금 활성화를 위해서는 대학 자체의 노력만으로는 어려울 수 있으므로, 공공기관을 통한 기부금 모금과 지원이 필요하다. 일본의 경우 사립학교진흥공제사업단을 통해 기부금을 기부할 시 기부자에게 세액공제를 지원하고 있으며 공제사업단에서 기부자의 기부 목적에 맞게 기부금 사용에 대해 점검하고 있다. 우리나라도 일본의 사례를 참조하여 공공기관을 통해 기부할 경우 기부자에게는 보다 적극적인 세액공제를 지원하고, 재단은 기부자의 목적에 맞게 기부금을 대학에 지원하여 투명한 운영관리를 점검하게 하면 보다 건전한 기부 문화가 정착될 수 있을 것이다.

대학의 수입 다각화를 위한 또 하나의 방법은 대학이 보유한 유휴 부동산을 활용하는 방안이 있다. 2023년 「대학설립·운영규칙」이 개정되고, 「교육용 기본재산 처분에 관한 기준 고시」가 제정되면서 학교법인은 사립학교의 교육·연구활동에 지장이 없는 범위 내에서 교육용 기본재산을 처분할 수 있게 되었다. 이러한 규제 완화로 인해 대학에서는 유휴 교육용 토지를 처분할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 수익용 기본재산으로의 용도변경, 또는 수익 시설을 설치·운영할 수 있게 되었다.

2024년 4월 기준 사립대학이 보유한 교육용 토지 면적은 총 188,288,383㎡이며, 미사용 토지 면적은 32,693,065㎡으로 17.4% 수준이다. 수도권 대학의 경우 미사용 토지 면적은 13,849,673㎡이며, 비수도권 대학의 경우 18,843,383㎡으로 이에 대한 적극적인 활용이 필요하다.

【표 14. 사립대학 교육용 토지 중 미사용 토지 현황】

(단위 : m<sup>2</sup>)

구 분	대학		전문대학		대학원대학		합계	
	전체 토지면적	미사용 토지면적	전체 토지면적	미사용 토지면적	전체 토지면적	미사용 토지면적	전체 토지면적	미사용 토지면적
서울권	49,096,178	8,239,144	750,333	10,348	33,640	3,031	49,880,151	8,252,523
경기인천권	34,551,499	2,606,616	10,392,389	2,972,636	468,960	17,898	45,412,848	5,597,150
강원권	5,490,300	393,295	905,445	105,407	-	-	6,395,745	498,702
충청권	24,781,350	6,704,901	7,332,593	3,058,179	19,264	-	32,133,207	9,763,080
영남권	29,836,337	2,985,167	11,472,207	3,316,561	31,720	-	41,340,264	6,301,728
호남제주권	8,076,288	1,204,048	5,034,118	1,075,825	15,762	-	13,126,168	2,279,873
합 계	151,831,952	22,133,171	35,887,085	10,538,956	569,346	20,929	188,288,383	32,693,056

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)

그러나 대학이 유희 부지를 활용하는데 몇 가지 어려움이 있는데, 우선은 학교 내 설치·운영할 수 있는 업종 및 면적 기준이 정해져 있어 유연한 활용이 어렵다. 현행 「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제90조(학교의 구조 및 설치기준)에 따르면 대학이 설치·운영할 수 있는 편익시설의 종류(1·2종 근린시설, 운동시설)와 설치 가능 면적이 정해져 있는데, 최근 해당 규칙의 개정이 입법예고되었다. 입법예고된 내용에 따르면, 대학은 총포판매소, 고시원, 제조업소, 수리점, 단란주점, 안마시술소, 주거용 시설, 분양·임대·회원제 숙박시설이나 오피스텔, 회원제 골프장을 제외한 다양한 편익시설을 설치할 수 있게 된다. 이러한 규제 완화로 대학은 유희 부지를 활용하여 다양한 편익시설을 설치·운영할 수 있고, 이를 통해 수익을 창출할 수 있을 것으로 기대된다.

이와 관련하여 추가적인 규제 개선이 필요한데, 이는 유희 부지에 대한 재산세 감면이다. 현행 「지방세특례제한법」 제41조 제2항에 따르면, ‘학교 등이 해당 사업에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 재산세 및 지역자원시설세를 2027년 12월 31일까지 면제’하고 있다. 다만 수익사업에 사용하는 경우와 해당 재산이 유료로 사용되는 경우, 그 재산 및 해당 재산의 일부가 직접 사용되지 않는 경우의 그 일부 재산에 대해서는 재산세와 지역자원시설세를 부과하도록 되어 있다. 이로 인해 대학에서는 유희 부지를 활용하여 수익을 창출하는 방안을 모색하는데 소극적일 수밖에 없다. 따라서 대학 유희 부지를 통해 창출된 수익을 대학 재정에 기여하는 것을 조건으로 현행의 재산세 및 지역자원시설세의 면세를 고려할 필요가 있다.

그리고 대학이 보유한 유희 부지에는 교육 연계형 복합단지, 지역사회 개방형 캠퍼스, 고령화 사회에 대응한 시니어 복합 커뮤니티(UBRC), 지역 산업 연계형 창업 지원 시스템 구축 등의 다양한 복합시설을 설치하여 지역사회와 대학, 그리고 민간이 함께 상생할 수 있는 방안으로 개발할 필요가 있다. 앞으로 학령인구 감소로 인해 대학의 유희 부지는 증가될 것으로 예상되며, 이 부지의 활용 방안에 대해서는 전향적인 검토와 규제 완화가 필요하다.

대학 수입을 확보하기 위한 또 하나의 방안은 산학협력단 활성화를 통한 학교 회계 전출금 확대하는 방안이다. 산학협력단의 전출금은 2014년 2,466억 원에서 2023년 1,800억 원으로 666억 원이 감소하였다. 산학협력단이 보유한 기술 및 특허권 등을 적극 활용하여 수익을 창출하여 교비회계로의 적극적으로 전출하여 대학 재정에 대한 기여도를 높일 필요가 있다.

그러나 산학협력단의 재정구조를 살펴보면 산학협력단이 보유한 기술이나 지식 재산권 등을 활용한 수익(1조 2,806억 원)은 2023년 기준 전체 수익(7조 3,228억 원)의 17.5%에 불과하다. 반면 정부 및 지자체의 지원금 수익은 전체 수익의 69.6%(5조 999억 원)을 차지하며, 2014년 대비 2조 4,793억 원이 증가하였다. 산학협력단의 당기순이익도 2014년 207억 원에서 2,886억 원으로 증가하였는데 비해 학교회계 전출금은 2014년도 2,589억 원에서 1,800억 원으로 789억 원이 감소하였다. 지난 10년간 산학협력단의 활동은 활성화되어 규모는 커졌으나, 여전히 정부 및 지방자치단체의 지원금 수익이 높은 재무구조를 가지고 있으며 당기순이익이 커졌음에도 불구하고 학교회계로의 전출금은 감소하는 모습을 보였다. 이는 산학협력단의 간접비 효율 산정 시, 학교회계 전출금이 일정 규모 이상인 경우 불리한 평가를 받을 수 있다는 우려 때문이다.

정부는 지난 19일 대학과 정부 출연연구기관 간의 인적·물적 칸막이를 허물어 세계 수준의 교육·연구역량을 확보하겠다는 골자의 ‘5대 우주강국 도약을 위한 인재양성방안’을 발표하였다. 이 방안에 따르면 정부 출연연구기관의 우수한 인력을 활용하고, 출연연구기관이 보유한 부지·건축물을 대학 교지·교사로 활용할 수 있도록 관련 규정을 개정할 계획이다. 더불어 출연연구기관이 보유한 인프라를 활용한 협동수업에 대해 학점 인정 범위도 확대할 예정이다. 정부의 이러한 계획을 통해 대학과 정부출연연구기관 간의 협업 성과가 산업체까지 연계되어 산학협력활동이 더욱 활성화될 것으로 기대되며, 이 성과의 일부를 학교회계로 전출할 수 있다면 대학의 안정적인 재정 수입 마련에 도움이 될 것으로 보인다.

【표 15. 사립대학 산학협력단 운영수익 및 학교회계 전출금 현황】

(단위 : 억 원)

구 분	산학협력 수익	지원금 수익	간접비 수익	전입 및 기부금수익	운영외 수익	운영수익 합 계	당기 순이익	학교회계 전출금
2014년(A)	6,941 (18.1%)	26,206 (68.4%)	4,148 (10.8%)	242 (0.6%)	775 (2.0%)	38,312 (100.0%)	207 (-)	2,589 (-)
2023년(B)	12,806 (17.5%)	50,999 (69.6%)	7,919 (10.8%)	154 (0.2%)	1,350 (1.8%)	73,228 (100.0%)	2,886 (-)	1,800 (-)
증 감(B-A)	5,865 (△0.6%p)	24,793 (1.2%p)	3,771 (-)	△88 (△0.4%p)	575 (△0.2%p)	34,916 (-)	2,679 (-)	△789 (-)

※ 출처 : 한국사학진흥재단 대학재정정보 데이터(원격대학 제외)

정부 출연연구기관과 대학의 협업체계가 강조되는 만큼, 대학과 지역사회, 더불어 지역산업체와의 연계성 강화도 무엇보다 필요한 시점이다. 2025년 도입되는

RISE 체계는 대학과 지역사회, 지역산업체와의 협업과 연계성을 높이기 위한 재정 지원 전략이다. 때문에 앞으로는 대학 발전에 있어 지방자치단체의 역할이 무엇보다 중요하게 되었으며, 지방자치단체의 재정지원도 그 중요성이 높아졌다. 2023년 지방자치단체의 재정지원은 총 1,319억 원으로 국고보조금 5조 617억 원의 2.6% 수준에 그친다. 많은 지방자치단체에서 RISE 체제 시행을 위해 상당한 재정을 지원하겠다고 계획을 수립하였으나, 지속적인 대학의 발전을 위해 보다 안정적인 재원 확보와 재정지원이 확대되어야 한다. 이와 더불어 RISE 체제를 통해 지역사회와 대학과의 연계를 강화하여 대학의 특성화를 유도하고 이에 맞는 구조혁신을 추진할 수 있도록 지방자치단체의 적극적인 관심과 지원이 필요하다.

우수한 대학의 경쟁력은 그 사회와 국가의 발전을 이끌어가는 핵심 동력이다. 대학의 발전 없이 사회와 국가의 성장과 발전은 한계를 가질 수 밖에 없다. 그러나 현재 우리나라 대학은 최근 17년간의 등록금 동결로 인해 재정 상황이 악화되어 경쟁력 확보를 위한 적극적인 투자를 하지 못하는 상황이다. 이제는 대학의 경쟁력 강화를 위해 정책 방향을 되짚어보고 보다 적극적인 지원을 고민하여야 할 시점이다. 정부와 지방자치단체의 재정지원을 보다 확대하여야 하나, 이것만으로는 한계가 있으므로 대학 스스로 다양한 수입 재원을 확보하여야 한다. 이러한 측면에서 과도한 규제는 완화하고, 대학에 대한 조세 부담도 완화하는 등의 적극적인 지원이 필요하다. 또한 대학과 연계된 다양한 이해관계자(연구기관, 지역사회, 지역 산업체 등)와의 협력체계를 통해 대학의 경쟁력을 높이는 한편, 대학의 재정 수입을 확보할 수 있도록 많은 지원이 필요한 시점이다.

## 대학의 재정 위기 심화 원인과 주요 재정 부담 요인 분석

김민희(대구대학교)

### 1. 대학 재정 위기와 악순환 루프 무한 반복 중

가. 등록금 16년간의 동결에 따른 결손 발생 → 물가상승에 따른 (인건비, 운영비, 시설비 등) 비용 증가에 대해 기존 대학재정 지출을 감축하는 방식으로 대응 → 일부 교비는 국고(사업비)로 대치 → 장기간의 동결로 발생한 손실을 정부재정지원사업비로 메꾸기엔 이제 불가능 → 앞으로의 전망은 RISE 사업이 있다고 하더라도 학령인구 감소(입학정원 감축, 미충원 등)로 재정 위기는 지속될 전망 → (??)

- ☞ 국가장학금 규모가 2012년 1조9천억에서 2024년 4.1조원으로 증가했으나, 등록금 인상 대체 효과는 없음
- ☞ 국립대학보다 사립대학의 재정 위기가 크게 작용하나 교육의 질은 동반 하락 추세
- ☞ 재정 운영 및 지원의 책무가 있는 국가와 법인의 역할론 대두

나. 자체적인 발전계획을 수립하고 투자하고 추진하기 어려워지는 문제 지속

- ☞ 투자없는 대학발전계획 수립 자체가 무의미해짐
- ☞ 사립대학, 특히 비수도권 사립대학의 적립금 정체 및 하락 추세

다. 국립 vs. 사립 / 수도권 vs. 비수도권 / 일반대학 vs. 전문대학 / 대규모 vs. 중규모 vs. 소규모 대학간 교육여건 격차 심화

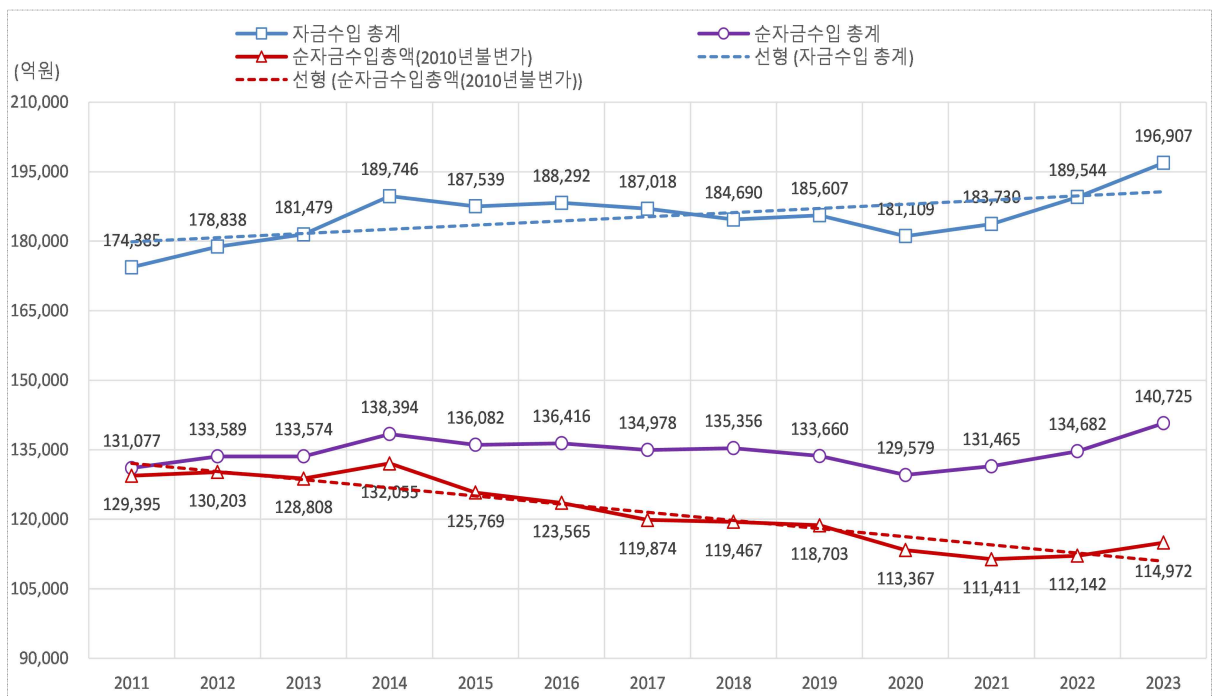
- ☞ 누가 가장 먼저 무너질까? 긴장 상태에서 경쟁 중
- ☞ 전문대학은 성인평생학습자 대상 운영으로 전환 중

라. 대학의 국내·외 경쟁력. 우수교수 확보, 학문의 균형적 발전 및 선순환 생태계 구축, 학문후속세대 양성, 기술발전 등 고등교육 발전과 관련한 모든 영역이 무너지는 상황 발생 및 지속화

- ☞ 고등교육 학생1인당 공교육비는 OECD 국가평균 대비 67.5% 수준. 고등교육에 대한 정부부담공교육비 비율은 2015년 0.6%. 2020년 0.7% 수준으로 OECD 국가평균 대비 1%에도 미치지 못하며 평균 이하 수준 유지
- ☞ 무한 반복적인 학과통폐합(폐지), 학과 신설 과정에서 대학의 본질과 기능에 대한 질문이 무의미
- ☞ 무전공입학, 자율전공선택제가 이 모든 생태계 변화를 대체할 수 있을까?
- ☞ 대학은 외부환경에 대응하지 못한 게으른 집단인가?

마. (긍정적 효과라면) 대학들이 긴장하고 생존을 위해 애쓰며 자발적 구조조정을 하지 않으면 안되는 상황에서, 구성원 갈등과 저항이 무마

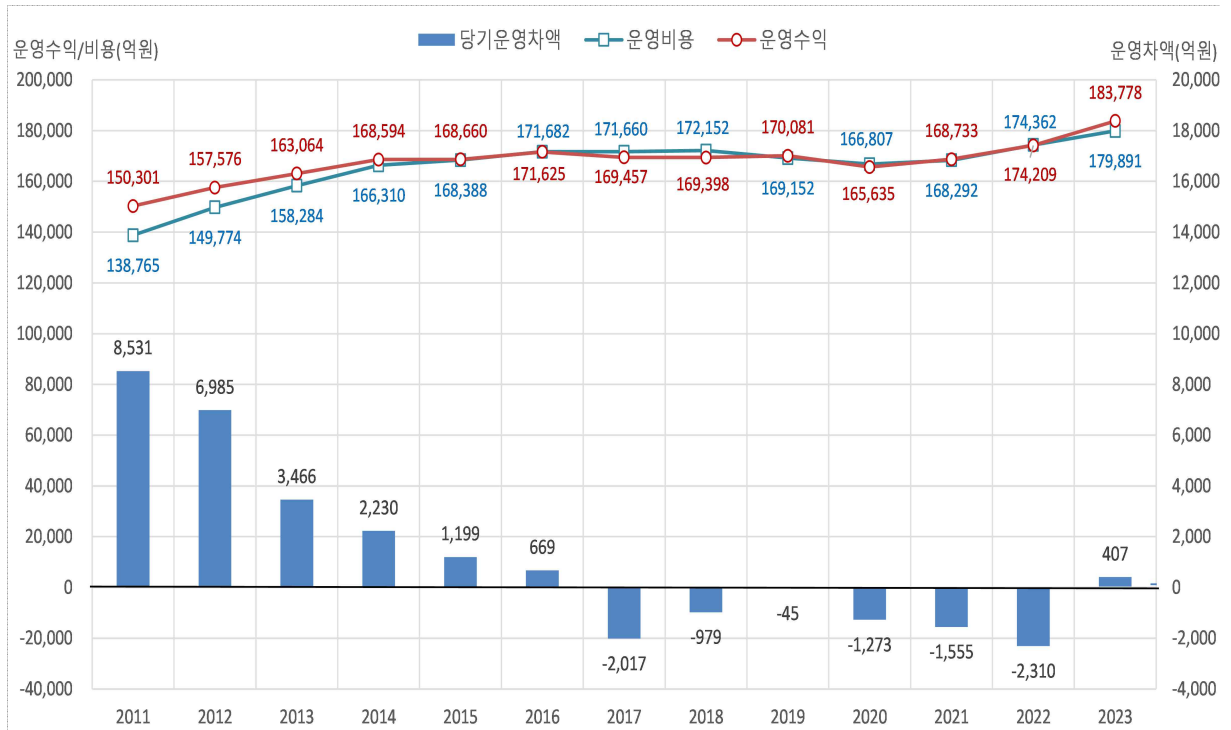
- ☞ 정부는 대학에 대해 정말 이런 걸 원하는 걸까?
- ☞ 대학의 자구노력은 어느 정도까지 기대할 수 있는가?



자료 : 대학재정 알리미

출처 : 송기창(2024). 사립대학 재정의 현황과 향후 과제. 고등교육 정책포럼 발표자료.

[그림 1] 사립대학 교비회계 자금수입총액과 순자금수입총액의 변화



자료 : 대학재정 알리미

출처 : 송기창(2024). 사립대학 재정의 현황과 향후 과제. 고등교육 정책포럼 발표자료.

[그림 4] 사립대학 교비회계 당기운영차액의 연도별 변화

<표 1> 당기운영차액 적자대학 수 변화

(단위: 개교, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
조사대학 수(A)	148	148	150	151	150	150	151	151	151	149	151	151	151
적자대학 수(B)	40	55	85	89	98	98	109	106	96	107	116	112	86
비율(B/A)	27.0	37.2	56.7	58.9	65.3	65.3	72.2	70.2	63.6	71.8	76.8	74.2	57.0

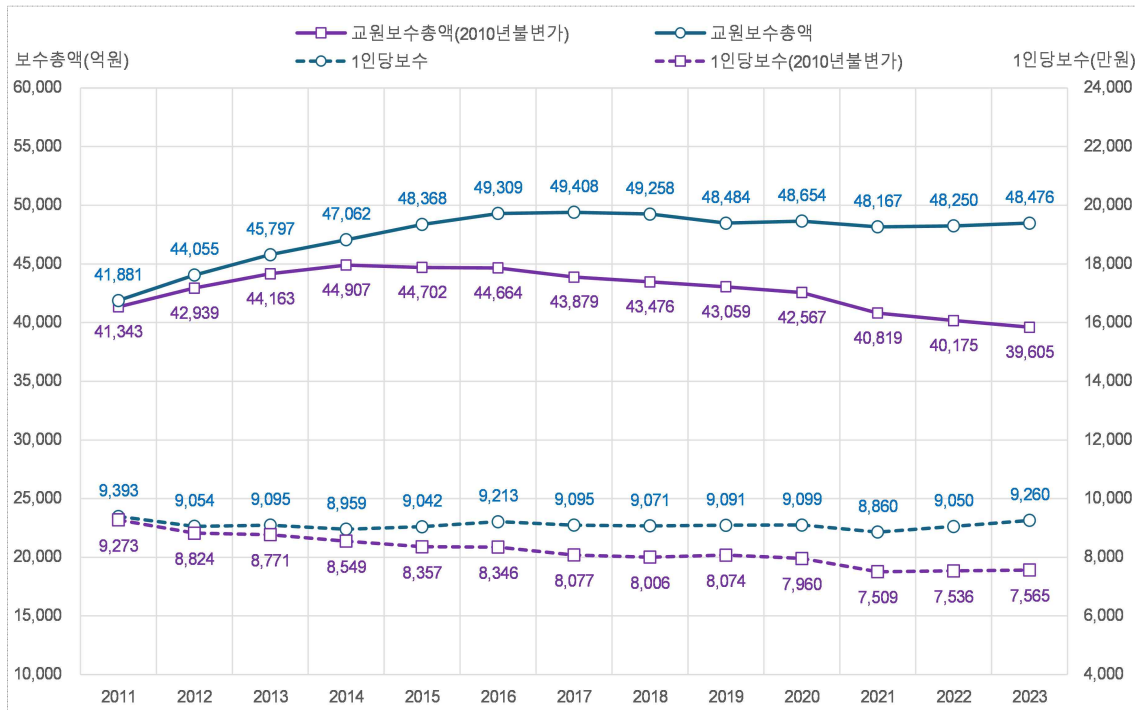
자료 : 대학재정 알리미

출처 : 송기창(2024). 사립대학 재정의 현황과 향후 과제. 고등교육 정책포럼 발표자료.



## 2. 대학재정 위기에 대한 대학의 대응

가. 인건비 삭감 : 신규교원, 비전임교원, 직원 인건비 불이익, 신입교(직)원 및 강사채용 최소화, 교과목 및 강좌수 감축



자료 : 대학재정 알리미; 교육통계 서비스.

출처 : 송기창(2024). 사립대학 재정의 현황과 향후 과제, 고등교육 정책포럼 발표자료.

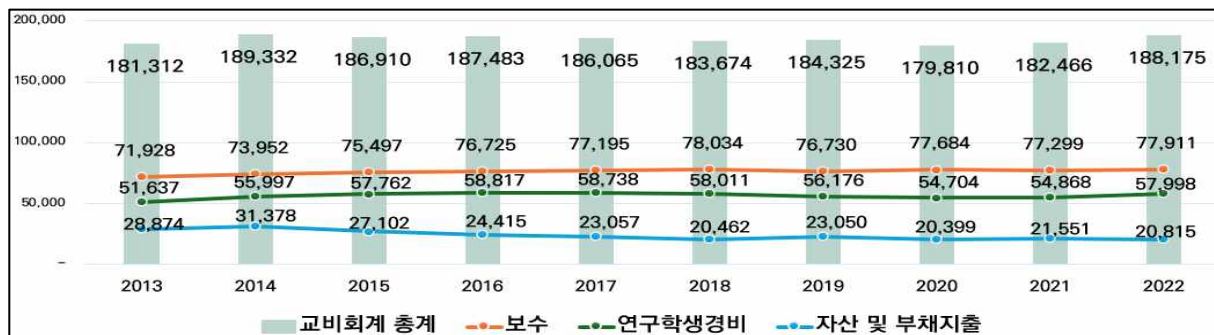
[그림 3] 교원보수 총액과 1인당 보수의 경상가와 불변가 추세 비교

나. 연구비 삭감 : 교내연구비, 연구지원(연구년, 학술지게재료 지원 등) 폐지 및 축소  
다. 교육-연구환경 개선 및 개보수 등 시설 투자 감소 및 지연 : 국사립 환경개선 재원차이

라. ‘외부사업비 확보’에 사활을 건 대학 간 무한경쟁 심화

: 외부사업비가 교직원 보수, 환경개선 등 대체 효과

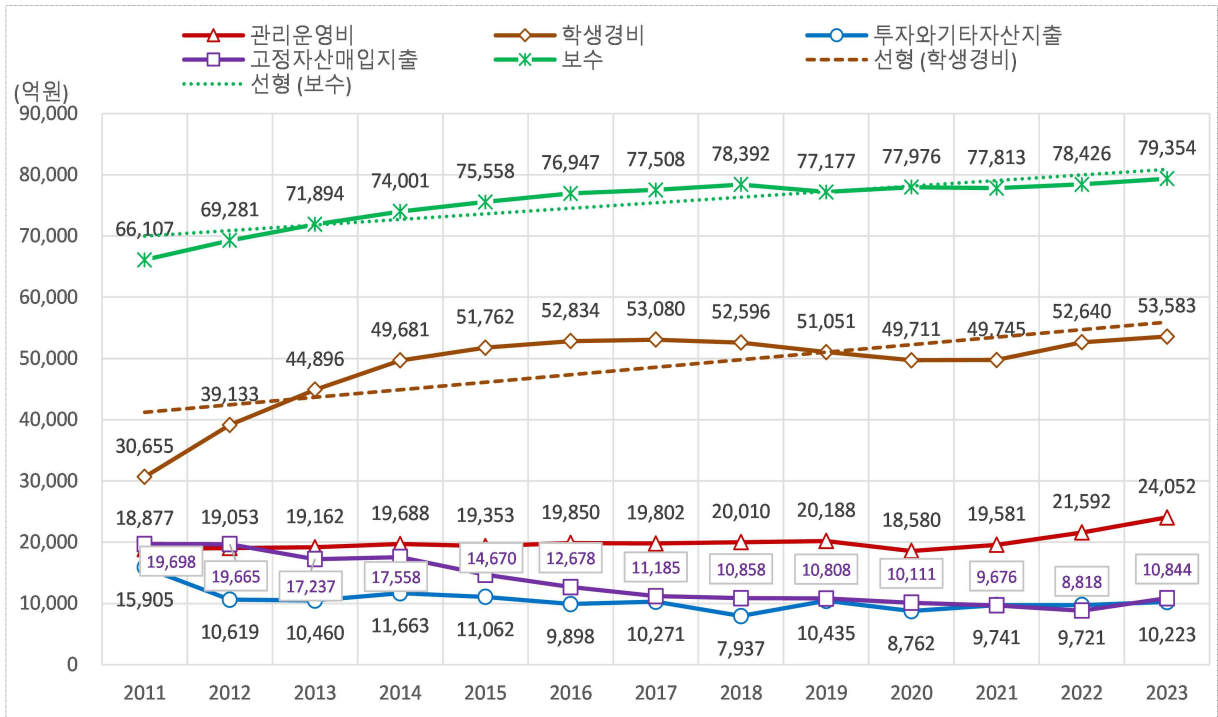
마. (사업비 등)으로 학생지원경비, 내부 장학금은 증가하지만 성과는 불분명



자료: 한국사학진흥재단 재정통계연보(각연도).

출처: 남수경 외(2024).

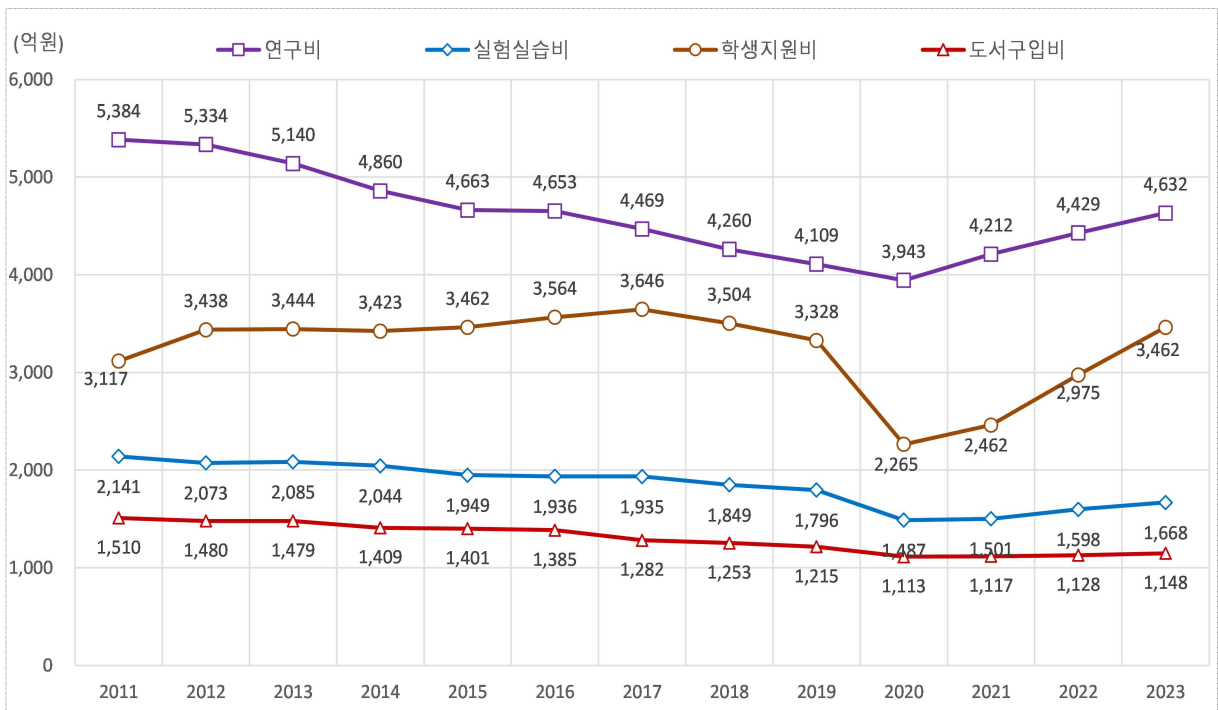
[그림 4] 최근 10년 사립대 교비회계 주요 세출 항목 추이(억원)



자료 : 대학재정 알리미

출처 : 송기창(2024). 사립대학 재정의 현황과 향후 과제. 고등교육 정책포럼 발표자료.

[그림 5] 사립대학 교비회계 주요 지출항목 결산액의 변화(Ⅰ)



자료 : 대학재정 알리미

출처 : 송기창(2024). 사립대학 재정의 현황과 향후 과제. 고등교육 정책포럼 발표자료.

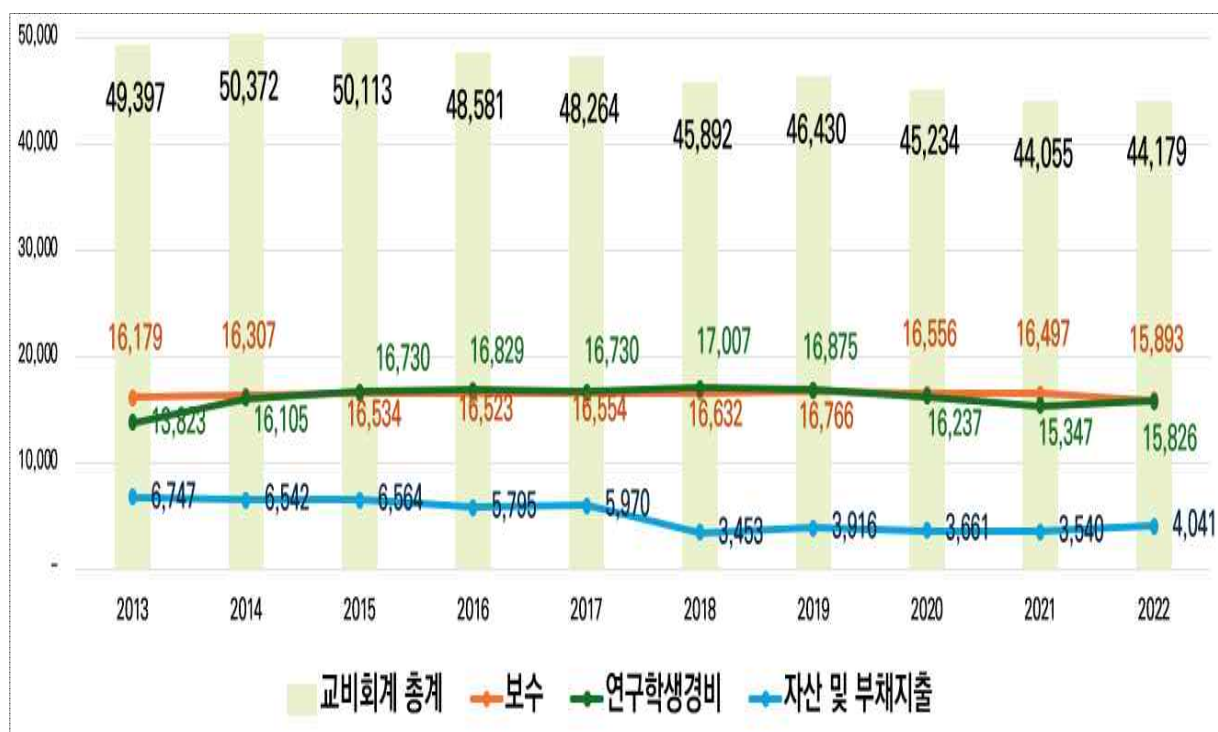
[그림 6] 사립대학 교비회계 주요 지출항목 결산액의 변화(Ⅱ)

<표 2> 사립대학 교육과 연구 관련 예산 지출 현황

(단위: 억 원)

연도	연구비	실험실습	도서구입	토지매입	건물매입
2011	5,401	2,163	1,514	1,932	770
2012	5,349	2,091	1,483	1,891	839
2013	5,148	2,100	1,482	1,635	386
2014	4,863	2,048	1,411	1,433	1,756
2015	4,664	1,953	1,402	685	223
2016	4,655	1,940	1,387	472	555
2017	4,470	1,937	1,284	532	720
2018	4,261	1,851	1,254	263	378
2019	4,109	1,796	1,215	547	340
2020	3,944	1,491	1,116	690	548
2021	4,212	1,501	1,117	138	225
2022	4,429	1,598	1,128	525	292

출처: 남수경 외(2024).



자료: 한국사학진흥재단 재정통계연보(각연도).

[그림 7] 최근 10년 사립전문대 교비회계 세출 주요 항목 추이(억 원)

### 3. 대학재정 안정적 확보 및 배분 의견

#### 가. 고등교육의 국가경쟁력에 대한 인식 환기

- 고등교육기관은 새로운 지식의 창출과 유지, 인재 양성의 최후 보루
- 학문의 균형적 발전이 궁극적으로 국가경쟁력이라는 인식 공유
- 국립대학과 사립대학의 역할 구분 명료화 : 공통 및 차이에 대한 인식
- 고등교육 거버넌스 변화 지속 : 지역사회 내에서 고등교육기관의 역할 제고
- 대학 구성원의 역량과 투자/재정이 열쇠

#### 나. 고등교육재정 총액 증가 및 확보

- 등록금 책정 자율화 : 국가장학금과 연동된 정책 폐지
- 고특회계 영구화로 안정적 고등교육예산 확보 기반 마련
- 교육재정 내 분야별 예산 운용 자율성 부여
- 고등교육재정지원 기본계획 내실화
- 내국세 일정률을 고등교육재정교부금으로 신설

#### 다. 일정 기간 동안(등록금 결손 회복 비율) 사립대학 경상비 지원 : 지금까지 유지되고 있는 사립대학에 적용하는 설립자 부담원칙 변화

- 사립대학의 책무성(학생성공, 건전 재정 운영 등) 확보를 위한 구조개선, 평가 강화
- 수익 다각화, 예산 절감 노력 평가 반영
- 고특회계 항목에 사립대학지원계정 신설
- 사학법인의 책무성(법인 수익사업회계에서 발생하는 수익의 일부를 일반회계로 전출할 수 있는 기준 마련
- 사학회계 기준 개선: 등록금회계와 비등록금 회계 통합, 등록금 부과항목 세분화

#### 라. 국립대학 무상화를 위해서는[국립대 학부 정원, 학사 구조, 연구 등 국립대 기능과 책무] 등에 대한 사전 논의 필요

- 줄어든 정원만큼 지역의 사립대학에서 흡수할 수 있는 방안
- 국립대학의 지역 내 거점 역할(교양교육 강사지원 등) 강화

#### 마. 수도권 및 비수도권 대학 간 격차 해소를 위해서는 [수도권 대학 정원 감축] 선결

- 수도권 대학 및 국립대학의 첨단분야 인재양성 등 정원 증가가 사립대학 정원(학사구조)에 미치는 영향 관계 파악 필요
- 공대/정보통신 등 첨단기술 학과의 비수도권 대학 운영 한계 보완책 필요

#### 바. 고등교육재정지원사업 전략적 운용

- 중앙부처(교육부 포함)의 고등교육재정지원사업이 무분별하게 늘어나지 않도록 조정
- 사업비 중심의 대학재정지원 방식 변화 필요

## <참고문헌>

- 교육부(2024). 고등교육 재정지원 기본 계획(2025~2029).
- 김태용(2025). 지역사립대학교 재정 현황. 고려대학교 정부학연구소.
- 남수경·김민희·김진영·김훈호·원세림·이호준·이희숙·조인식(2024). 고등교육 재정지원 5개년 (2025~2029) 기본계획 수립을 위한 기초연구. 한국연구재단.
- 남수경(2025). 국가경쟁력 세계10위권 도약을 위한 고등교육재정의 확충 목표와 전략. 제1차 고등교육재정 혁신포럼 발표자료집. 교육부·교육재정중점연구소·교육재정경제학회.
- 송기창(2024). 사립대학 재정의 현황과 향후 과제. 사립대학교 재정악화에 따른 해결방안. 고등교육 정책포럼 발표자료.

## 지자체-대학 협력 관점에서 본 대학 재정 위기와 과제<sup>1)</sup>

문보은(한국교육개발원)<sup>2)</sup>

### 1. 배경

- 일반적으로 고등교육은 국가 사무로 인식되어 왔음. 따라서 지자체는 고등교육이나 지역대학과의 연계·협력, 대학 지원 등에 다소 무관심하거나 소극적이었음.
  - 이는 초·중등교육이 지방사무로서 폭넓게 인정되고 수용되는 양상과는 대비되는 것임. 지자체는 초·중등교육에 비해 고등교육에 대해 거버넌스·조직 측면, 전문성 및 경험 측면, 관련 법률 및 제도적 측면 등에 있어서 상대적으로 취약함.
- 따라서 그동안 고등교육은 중앙정부가 중심이 되어 관련 정책을 주도적으로 추진해 왔음. 다만, 근래 대학 정책에서는 지자체나 지역이 점차 중요한 이해관계자이자 주체로 등장하였음.
  - 특히 새 정부 들어 ‘대학과 지역의 동반성장’이라는 모토 아래, 대학정책의 패러다임을 ‘지역 주도 대학지원 패러다임으로 대전환’ 하고 ‘지역혁신중심 대학지원체계(RISE) 구축’에 역점을 두고 정책을 추진하고 있다는 점에 주목할 필요가 있음.
  - 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)는 ‘지자체에 대학지원을 위한 행·재정 권한을 위임·이양하며 지역발전과 연계한 전략적 지원을 통해 지역과 대학의 동반 성장을 추진하는 체계’로서, ‘24년까지 기반조성 기간을 거쳐 ‘25년부터 전 지역에서 추진되고 있음.
  - 물론 역대 정부가 추진해 온 일련의 지방대학육성사업이나 산학협력 관련 사업 등에서도 지역 혹은 지역산업과의 연계를 강조해 왔으며, 직전 정부에서는 대표적으로 ‘지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)’ 등을 통해 대학과 지자체 간 연계·협력을 도모한 바 있음. 지역에 따라서는 대구·

1) 이 내용은 2024년 한국교육개발원 기본연구 ‘지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로’(책임자: 문보은)를 주로 활용하여 작성함.

2) 선임연구위원, mboeun@kedi.re.kr

경북 ‘휴스타(HuStar)’ 등 지자체가 자율적으로 대규모 재원을 마련하여 자체적으로 대학과의 연계·협력 사업을 주도하기도 함.

- 그러나 기존 정책들은 지역 산업체 연계 교육과정, 평생교육 기능 강화 등 대학의 체질 개선, 지자체-대학-산업체 연계·협력 거버넌스 구축 등 소기의 성과에도 불구하고 지역 특화분야 연계 교육과정 고도화, 지역 중심의 산학연협력체계를 위한 지자체 역량 강화, 지역인재의 지역 정주율 제고 필요성 등 일정한 한계를 드러냄. 무엇보다 지자체의 주도성, 역할이 구체화되거나 강화되지 못한 이슈가 있었음.

○ 종합해 보면, 결국 지자체-대학 협력 관점에서 지역대학 재정 위기의 원인 혹은 쟁점의 소재는 지자체의 고등교육 사무에 대한 인식, 권한 및 역할(책무) 부족 등에서 기인하는 것으로 판단됨.

- 지자체의 지역대학 지원이 미흡했고(제도 및 근거, 적극성 등) 지역-대학의 공동 위기 극복 대응에 한계가 있었음. 지자체-대학 협력에 있어서 주로 중앙정부의 재정지원사업을 중심으로 대학이 주도하고 지자체가 일부 참여, 지원하는 형태가 지속됨.
- 그러나 올해부터는 중앙정부의 ‘지역혁신중심 대학지원체계(RISE)’를 지자체-대학 협력의 기반이자 마중물로 삼아, 점차 지역 주도성의 의미가 명확해지고 지자체의 역할 및 권한 강화, 지자체-대학 협력 활성화가 기대됨.

○ 이 토론문에서는 지자체-대학 협력 관점에서 지역대학 재정 문제를 검토하기 위하여, 첫째, 지자체의 고등교육 재정투자 현황, 둘째, 지자체-대학 협력 기반으로서 지역별 여건 및 지역대학 현황, 셋째, 지자체의 RISE 재정투자 관련 인식 조사 결과 일부를 간략히 살펴보고, 마지막으로 향후 지자체-대학 협력 관점에서 대학 재정 문제를 해결해 나가기 위한 과제를 몇 가지 제안하고자 함.

## 2. 지자체의 고등교육 재정투자 현황

○ 지자체의 고등교육 재정지원 비중은 4.66%로 매우 낮은 수준임(<표 1> 참조). 지역의 고등교육 재정지원은 중앙정부(95.34%)를 통해 추진되었음을 알 수 있음. 또한, 지역 간 지자체 지원 비율의 차이를 보임(‘22년 기준 일반대 최소 1.5%-최대 11.1%, 전문대 최소 0.6%-최대 23.0%).

<표 1> 중앙정부와 지자체의 고등교육 재정지원 규모

(단위: 개, 억 원, %)

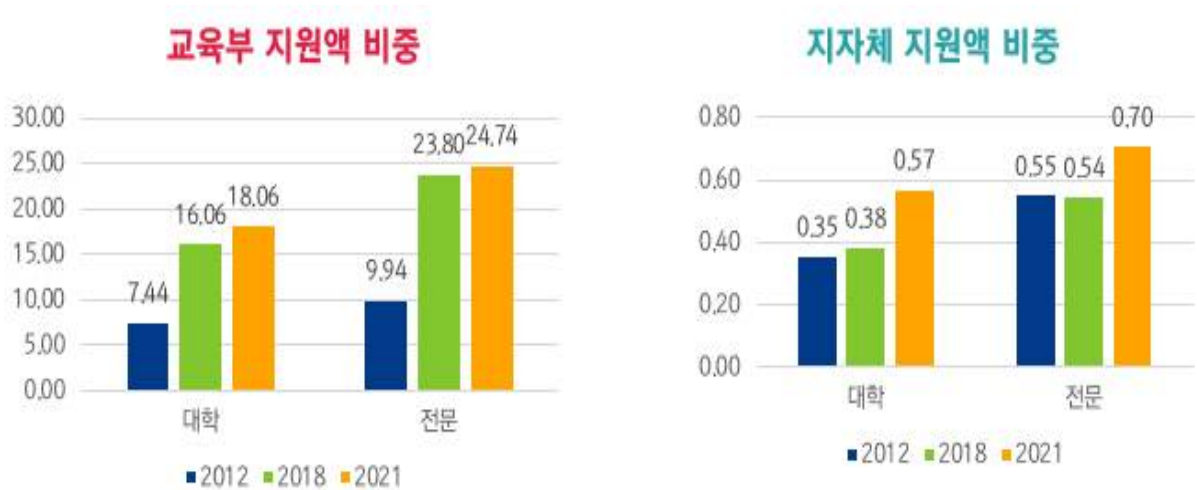
구분	중앙정부			지자체	합계
	교육부	타부처	소계		
사업 수	95	1,289	1,384	3,059	4,443



구분	중앙정부			지자체	합계
	교육부	타부처	소계		
지원액	128,555	61,444	189,695	9,286	198,981
지원액 비중	64.11	30.71	95.34	4.66	100.00

출처: 한국사학진흥재단(2024). 2023 고등교육 재정지원정보 분석보고서, p.10.

- 다만, 중앙정부와 지자체의 고등교육 재정지원액을 대학의 총 수입 대비 비중으로 환산해 보면, 대학 재정에의 실질 기여도는 (상승 추이에도 불구하고) 크지 않음.



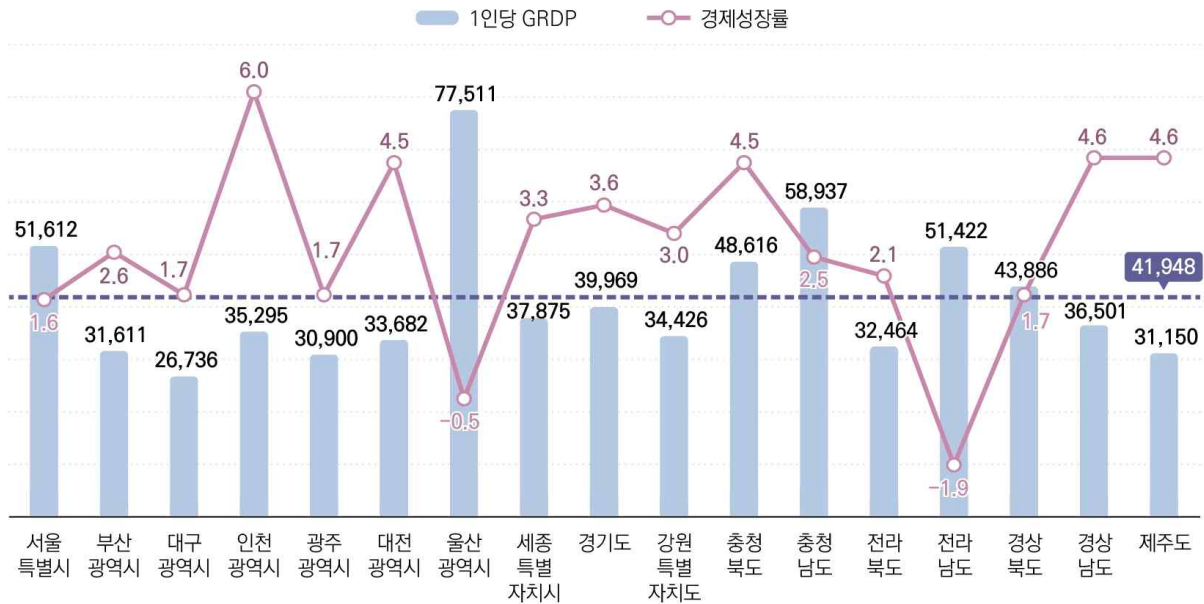
출처: 문보은(2023.8.17.). 제103차 KEDI 교육정책포럼 발표자료.

주: 한국사학진흥재단에 정보공개청구를 통해 수집('23.7.)한 교비회계 자금계산서 결산 데이터 등을 활용하여 산출함.

[그림 1] 대학의 총 수입 대비 지원금액 비중

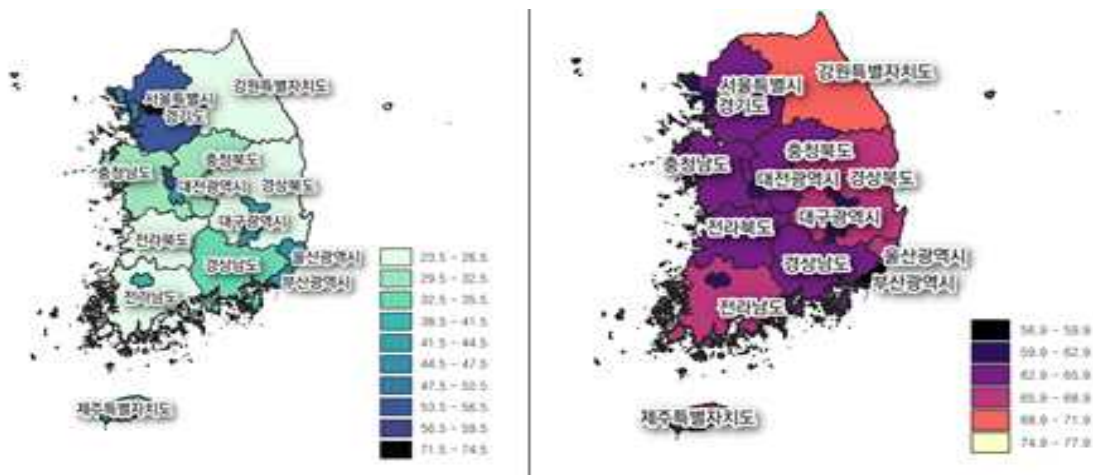
### 3. 지자체 일반 여건 및 지역대학 현황

- 지자체-대학 협력 기반으로 지자체 여건을 몇 가지 살펴보면, 지자체의 ‘1인당 GRDP’와 ‘경제성장률’, ‘재정자립도’ 및 ‘재정자주도’ 등 지역별 재정·경제적 상황이 각기 다름.



출처: 문보은 외(2024). 지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로. p.126.

[그림 2] 지자체별 여건 차이(1인당 GRDP, 경제성장률)

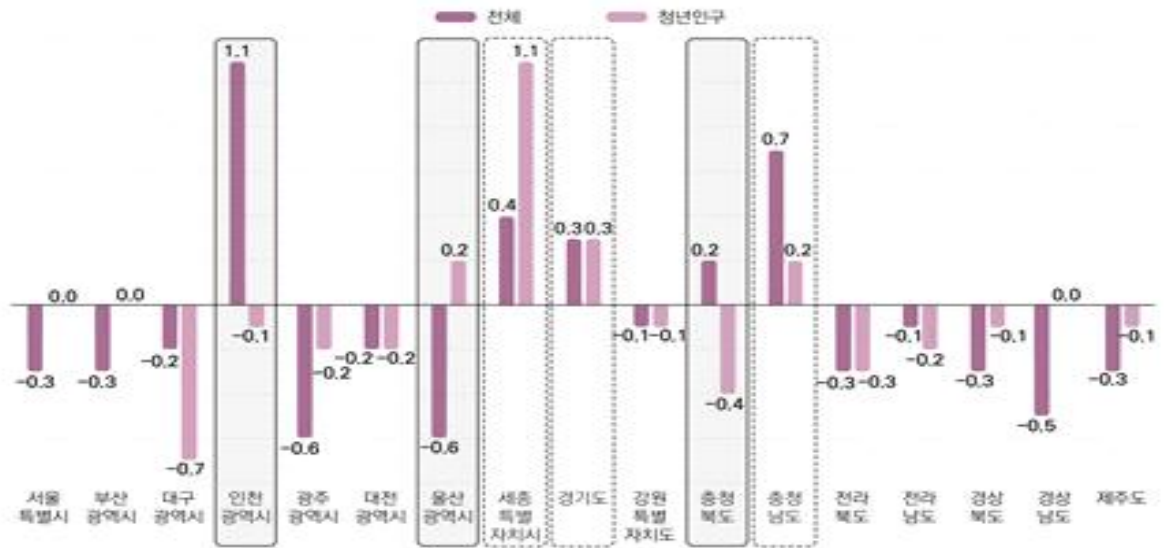


출처: 문보은 외(2024). 지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로. p.127.

[그림 3] 지자체별 여건 차이(재정자립도, 재정자주도)

- 사회적 측면에서 ‘인구 순 이동률’의 경우에도 ‘전체 인구 유·출입’과 ‘청년인구 유·출입’ 비율이 지자체별로 다양한 양상을 보임(i.e. 충북: 전체인구 +, 청년인구

-). 그 외에 ‘고용률’이나 ‘인력부족률’, ‘평생학습참여율’ 등의 현황도 지자체별 상이함.



출처: 문보은 외(2024). 지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로. p.121.

[그림 4] 지자체별 여건 차이(전체 인구 및 청년인구 순이동률)

- 지자체별 지역대학 현황 또한 차이가 있음. ‘대학 수’, ‘신입생·재학생 충원율’ 등의 기본 현황 이외에도 예를 들면, ‘대학이 있는 기초지자체 비율’(최소 35.7%-최대 100%)이나 ‘광역 지자체 내 지역대학 졸업자 취업률’(최소 4.93%-최대 62.64%) 등의 지역 간 격차를 보임.



출처: 문보은(2024.11.15.). 제121차 KEDI 교육정책포럼/제3차 KACTL 특별세미나 발표자료.

[그림 5] 지자체별 여건 차이(대학이 있는 기초지자체 비율, 광역 내 취업률)

- 종합하면, 지자체의 고등교육 재정지원 규모가 확대될 필요가 있으며, 실질 기여도 측면에서 국가적 차원에서 전체 정부의 투자 규모 확대가 여전히 요구됨. 또한, 지자체-대학 협력의 기반이 되는 지역별 여건 및 지역대학 현황 등이 각기 다르게 나타나 지

자체 간 차이를 보여주고 있는데, 이러한 차이를 군집분석 등 통계적 방법을 통해 유형화하기 어려웠다는 점에서 ‘지역별 맞춤형 전략과 설계’가 필수적인 것으로 판단됨.

- 예를 들면, 지역별 대학이 있는 기초지자체 비율 등의 차이가 크게 나타났다는 점에서, 대학이 없는 기초지자체를 감안하여 대학이 있는 인근 지역과 연계한 협력 전략 마련 및 이에 대한 기초지자체의 투자 유도 등을 기대할 수 있음.

#### 4. 지자체의 RISE 재정투자 관련 인식<sup>3)</sup>

##### ○ RISE 예산 및 지방비 투자 계획

- 작년 RISE의 지자체 최종 매칭 비율이 확정되지 않은 상황에서, 지자체 담당자들의 RISE 예산 구성 및 지방비 매칭 비율(안) 수준을 조사함.
- 전체 지역에서 교육부 지원예산은 평균 80.6%, 타 부처 지원예산은 1.5%, 지방비는 16.9%, 민간은 0.4%, 기타 0.7%로 집계됨. 다만, 지역별 지방비 매칭 비율의 차이가 있고 큰 편차를 보이는 지역도 확인됨.
- 지자체의 RISE 재정투자 의지, 지역 재정 여건 등 다양한 이유가 있었을 것으로 판단됨. RISE 초기 단계이므로 여전히 국고의존도가 높은 것으로 나타나는데, 향후 중앙 정부와 지자체 간 고등교육 재정투자 역할 분담을 통해 ‘균형적 재정투자 거버넌스 체제’ 확립 등 펀딩 거버넌스의 변화가 필요해 보임.

<표 2> 지자체의 RISE 예산 및 재정투자 계획

(단위: %)

시범지역 구분	시·도 구분	국비		지방비	민간	기타	합계
		교육부 지원예산	타 부처 지원예산	시·도 예산			
시범지역	시(n=1)	90.9% (0.0%)	0.0% (0.0%)	9.1% (0.0%)	0.0% (0.0%)	0.0% (0.0%)	100.0% (0.0%)
	도(n=3)	87.8% (3.2%)	<b>3.6%</b> (5.1%)	<b>8.6%</b> (6.8%)	0.0% (0.0%)	0.0% (0.0%)	100.0% (0.0%)
	소계(n=4)	88.6% (3.1%)	2.7% (4.7%)	8.7% (5.9%)	0.0% (0.0%)	0.0% (0.0%)	100.0% (0.0%)
비시범지역	시(n=3)	63.5% (26.1%)	1.6% (2.2%)	<b>33.8%</b> (25.1%)	<b>1.2%</b> (1.7%)	0.0% (0.0%)	100.0% (0.0%)
	도(n=3)	87.0% (4.9%)	0.0% (0.0%)	10.8% (1.8%)	0.0% (0.0%)	<b>2.2%</b> (3.1%)	100.0% (0.0%)
	소계(n=6)	75.2% (22.2%)	0.8% (1.8%)	22.3% (21.2%)	0.6% (1.3%)	1.1% (2.5%)	100.0% (0.0%)
합계(n=10)		80.6% (18.5%)	1.5% (3.4%)	16.9% (18.1%)	0.4% (1.1%)	0.7% (2.0%)	100.0% (0.0%)

출처: 문보은 외(2024). 지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로. p.170.

주: 무응답 3개 지역(시범지역 시, 시범지역 도, 비시범지역 도)은 분석에서 제외하였음. 2024년 응답은 제외하고 2025-2029년의 값을 통합(pooling)하여 산출한 값임. 괄호 안은 표준편차를 나타냄.

3) '24년 5월 기준 지자체 RISE 업무 담당자를 대상으로 실시한 현황조사, 하반기 실시한 FGI 일부 내용에 기반함.

## ○ 외부 자원 유치 계획

- 외부 자원 유치 계획이 있다고 응답한 지역은 7개, 계획이 없는 지역은 6개로 나타남.  
구체적인 응답을 보면 펀드 조성, 시·군비, 교육청 및 타 부처, 대학, 산업체나 기업 재원 등이 있었으나, 계획이 뚜렷하게 수립된 상황은 아닌 것으로 판단됨.

<표 3> 지자체의 RISE 관련 외부 자원 유치 계획

시범지역 구분	시·도 구분	외부 자원 유치 계획		비고
		있음	없음	
시범지역	시(n=3)	1	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>· RISE 사업 추진 시 산업체 등 유관기관의 사업비가 투입될 수 있도록 유인책 마련 검토 중</li> <li>· 일부 단위과제는 타 부처 사업, 도 자체 사업 등 연계하여 외부 자원 투입될 수 있도록 설계 계획</li> </ul>
	도(n=3)	2	1	
	소계(n=6)	3	3	
비시범지역	시(n=3)	2	1*	<ul style="list-style-type: none"> <li>· RISE 참여 시·군, 대학 및 기업 재원 유치</li> <li>· 펀드 조성 등</li> <li>· 민간, 교육청, 타 부처 협업 등 재원 확대 예정</li> <li>· 시·군비(시·군 포함 프로젝트 추진 계획, 기초지자체-대학 협약 기반 지역현안 해결사업 추진 시 시·군비 부담 필수매칭)</li> <li>· 향후 타 부서와 협의 및 조정을 통해 외부재원 유치계획 검토</li> </ul>
	도(n=4)	2	2	
	소계(n=7)	4	3	
합계(n=13)		7	6	

출처: 문보은 외(2024). 지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로. p.172.

주: 무응답 1개 지역 포함함.

## ○ 간접투자 계획

- 간접투자 계획이 있다고 응답한 지역은 8개 지역으로, 유학생 유치와 취·창업 지원 관련 응답이 가장 많았고, 대학 주변 인프라 조성(교통, 정주 여건 등)도 다수 확인됨. 상당수 지역에서 지역대학의 물리적, 비물리적 여건 개선·향상과 관련된 간접투자 계획이 있는 것으로 나타남.

<표 4> RISE 간접투자 계획

시범지역 구분	시·도 구분	간접투자 계획		비고
		있음	없음	
시범지역	시(n=3)	3	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유학생 유치(유학생 전주기 원스톱 지원시스템 구축, 유학생 유치-교육-취업-정주 원스톱 지원, 유학생 유치지원)</li> <li>· 취·창업 지원(대학주변 창업밸리 조성, 대학 창업기업에 대한 창업지원시설 프로그램 연계, 대학생 및 졸업생 취·창업 지원)</li> </ul>
	도(n=2)	1	1	
	소계(n=5)	4	1	
비시범지역	시(n=3)	3	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대학 인프라 조성(대학 관련 정주여건 조성, 지하철 등 교통 인프라 개선, 청년의 지역정주 인프라 조성, 연구, 교육 관련 위케이션 인프라 조성)</li> <li>· 기타(RISE 계획 구체화 시 연계 사업을 발굴할 계획, 연구중심 특성화 대학 육성을 위한 클러스터 조성 등)</li> </ul>
	도(n=5)	1	4*	
	소계(n=8)	4	4	
합계(n=13)		8	5	

출처: 문보은 외(2024). 지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로. p.173.

주: 무응답 1개 지역 및 “미정(검토 필요)” 응답 포함

## ○ RISE 사업비 배분 고려사항

- 설립유형을 고려할 것이라는 지역은 4개에 불과, 대학 규모는 7개 지역, 학제는 10개 지역에서 고려할 계획이라고 응답함. 일반적으로 정부 재정지원사업에서 대학 설립유형이 중요한 고려사항이 되어 온 것과 달리, 지자체의 경우 RISE에서 설립유형을 고려해 사업비를 배분할 계획이라는 응답이 절반에 이르지 못함. 반면 일반대학과 전문대학 구분은 10개 지역인 대부분의 응답 지역에서 사업비 배분에 고려할 것으로 나타남.

<표 5> RISE 사업비 배분 고려사항

시범지역 구분	시·도 구분	설립유형		대학 규모		학제	
		고려함	고려하지 않음	고려함	고려하지 않음	고려함	고려하지 않음
시범지역	시(n=2)	-	2	1	1	1	1
	도(n=3)	1	2	2	1	3	-
	소계(n=5)	1	4	3	2	4	1
비시범지역	시(n=2)	1	1	1	1	2	-
	도(n=4)	2	2	3	1	4	-
	소계(n=6)	3	3	4	2	6	0
합계(n=11)		4	7	7	4	10	1

출처: 문보은 외(2024). 지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로. p.176.

## ○ 지자체 담당자들이 인식하는 RISE 재정 관련 쟁점

- 대학지원체계의 변화가 아닌 재정지원사업화 경향 발생에 대한 우려

“라이즈라는 게 단순한 사업이 아니기 때문에 시의 모든 정책이나 이런 것들 연계성이나 체계라고 이야기하니까 그런 관점에서 봤을 때는 같이 고민하고 머리를 맞대야 되니까. 사업이라고 그러면 떨어져 나가서 단독으로 하면 되니까. 그래서 저희 시 입장에서는 이걸 하나의 단순한 사업이 아니고 패러다임이 바뀌는 거 그 다음에 제도나 이런 것들이 바뀌어야 되는 그런 거잖아요. (중략) 체계나 변화가 되려고 그러면 당연히 조직과 예산이라든가 이런 게 따라와 주고 그 일에 몰두하고 그에 대해서 연구할 수 있는 게 갖춰져야 되는 거죠. 안 그러면 그 돈에 내가 그걸 할 수가 없는 인력과 예산 이렇게 쫓기다 보면 기존에 있는 걸 그냥 갖다가 그대로 하게 되잖아요. 새로운 것을 시도할 여력이 없어요.” (지자체 A6)

- 전담 조직 정비 및 지자체 재정 부담(한계)에 따른 내부 갈등

“내부적으로 혼란스러웠던 게 이걸 갖다가 우리는 산업 파트거든요. 산업 파트에서 하는 게 맞아? 그래서 ○○국하고 우리 □□국하고 세계는 아니지만 계속해서 부딪혔어요. (중략) 그래서 서로 네 업무, 내 업무 그러다가 대학교 총장님들 작년에 만나서 지사님한테 건의한 게 그거는 산학연 그쪽에서 하는 게 더 맞지 않냐, 훨씬 낫다, 거기보다는. 그런데 내부에서는 깔끔하게 정리가 안 됐어요. 그래서 기본계획서 낼 때도 그렇고 (중략) 양쪽이 따로따로 다 만들었어요.”(지자체 A5)

“처음에 ○○를 주관하는 국이 RISE 센터를 ○○에 넣는다고 했을 때 엄청난 반대를 했어요. 의회에 대응하고 일 많아지고 이럴까 봐. 근데 정작 들어오니깐 처음엔 골치 아팠지만 예산도 커지고 인력도 있고 하니까 좋은 거예요. 그래서 지금은 입장이 좀 바뀌었어요.”(지자체 A3)



- 정책의 지속가능성에 대한 의문, 추진 근거 미흡에 따른 애로사항

“조례는 법에서 다 만들 수는 있는데 상위법에 어긋나는 것은 만들 수 없는 거죠. 그런데 조례를 만들 때 이것을 왜 만들어야 되는지 설득할 수가 없잖아요. 의회에다가 또는 중앙 장한테 “이 조례 만들어야 합니다. 필요합니다.” 설득해야 되는데 왜 만들어야 하는지. 법이 있으면 “법에서 만들라고 합니다.” (중략) 근거 법령이 있으면 누군가를 설득하고 누군가에게 뭔가를 제시할 때 뭐에 의해서 한다. 예산을 세울 때도 쉽고” (지자체 A6)

## 5. 과제

- 향후 지자체-대학 협력을 강화하고 지자체의 고등교육 재정투자를 확대하기 위해 가장 근본적이고 중요한 과제는 **법제 정비**라고 판단됨.
  - 종래 고등교육 관련 권한은 국가 사무의 전형적 사례였으며, 현재 진행되는 권한의 조정 역시 본질은 권한 이양보다는 협약에 해당하는 것으로 보임. 따라서 해당 사무가 자치사무인지 아닌지에 대한 판단이 모호한 영역은 증가할 가능성이 있음.
  - 지자체는 RISE를 지자체-대학 협력의 출발점으로 삼을 수밖에 없는데, RISE가 기존에 중앙정부가 추진해 오던 개별 대학의 재정지원사업으로서가 아니라 하나의 체계(system)로서 지역과 대학이 인식하도록 하고 안정적으로 추진되기 위해서는 법제 정비를 통한 근거가 마련되어야 함. 실제로 지자체는 RISE 추진을 위한 조직 설치나 업무 분담, 위원회 구성, 지방비 부담 등을 위해 상위법 개정과 이에 근거한 조례 제정이 필요한 상황이나, 상위법 개정 이후로 조례 제정을 미루었거나 관련 위원회 구성 등에 어려움을 겪는 경우가 많았음.
  - 또한, 법제 정비는 비단 RISE 추진 근거로서 뿐만 아니라, 향후 지자체가 대학과 지속적이고 체계적으로 협력하며, 관련 주체들의 자율성과 책무성(역할 및 권한)을 확보하기 위한 차원에서도 필요함.
- 한편, 고등교육법 등의 개정이 간단한 문제가 아니므로, 훈령이나 지침 등으로 필요 최소한의 사항에 대해 규율하는 방법을 우선 채택할 수 있음.
  - 다만, 훈령·지침과 같은 강학상 행정규칙은 원칙적으로 국가나 지방자치단체 밖의 사항에 대한 외부적 효력을 갖지 못하며, 여기에 국가재정법, 지방재정법, 보조금법 등의 예외를 정하는 것도 무리임.
  - 최대한 법 개정을 통해 RISE 출범의 토대를 탄탄하게 뒷받침하여, 정책 변화를 단행하는 정부의 의지를 보여줌으로써 지자체 등 관련 주체들의 정책에 대한 신뢰를 확보할 필요가 있음.

<표 6> 법제 개선 방향(요약)

구분	방향	내용
교육기본법 고등교육법 사립학교법	· 고등교육 관련 <b>권한 이양 범위</b> <b>특정</b> · 수익자 부담 및 설립자 부담 원칙 · 재고와 고등교육 재정지원의 적극 성 제고	· 교육기본법 제7조에 고등교육재정지원교부금 명시 · 고등교육법에 <b>중앙정부와 지방자치단체의 고등교육 관련 권한 분 담에 관한 규정 명시</b> · 고등교육법 제7조 재정지원 규정을 재량이 아닌 의무규정으로 변 경
지방대육성법	· 고등교육 재정지원의 <b>특수성을 반영 한 보조금 운영체계 강화</b>	· 산학협력 등 차원을 넘어 대학 교육의 가치를 제고하는 접근 필요 · 포괄보조금 등 유연한 접근 필요 · 보조금 예산 책정, 보조율 설정 등 광역자치단체장 등 의견 수렴 절 차 강화 · 지방대 육성법에 <b>자체 보조율 규정 신설</b> · <b>중앙투자심사, 성과평가 관련 특별법 규정 신설</b>
	· 수도권 대학 등 <b>적용 범위 혼란 해 소</b>	· 장기적으로 '중앙정부, 지방자치단체(수도권, 비수도권 포함), 개별 대학 사이의 관계를 규율하는 법률'과 '지역 균형발전을 위해 지역 대학을 지원하는 법률'을 분리하여 제정
고등·평생교육 지원특별회계법	· <b>재원확보 체계의 안정성 제고</b> · 재원 자체의 규모 확대	· 고등교육재정교부금 또는 그에 준하는 방안으로 점진적 이행
조례	· 조례제정 범위의 혼란 축소 · 조례제정 <b>역량 보완</b>	· 지방대육성법 등 법률에서 <b>조례에 대한 명시적 위임 근거 설치</b> · <b>고등교육 관련 일반조례 제정 유도</b> · 표준조례안 보급 검토

출처: 문보은 외(2024). 지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로. p.365.

○ 다음으로 **지자체의 자체적인 지원, 대학 연계·협력 방안 마련**이 중요함.

- 지금까지 지자체의 지역대학에 대한 지원은 5% 내외 수준에 머물렀으며, 순수한 대학 기관 차원의 지원은 더욱 낮은 상황이었으나, 앞으로는 대학 지원, 협력의 새로운 주체로서 지자체의 역할이 더욱 커지게 되었기 때문임.
- 먼저 재정적 측면에서의 지원 규모 확대가 필요하며 이때 **기존 지자체 재원 이외에 ‘해외기업 유치 및 공동투자 등 추가 예산 확보를 통한 대학 지원 규모 확충 노력’**이 있어야 함. 기존에 중앙정부 재정 의존도가 상당히 높은 구조에서 추진된 대학재정지원사업은 지역 발전계획과 연계되고 지자체와의 실질적인 협력관계를 구축하는데 한계가 있었던 것으로 보임. 지방비가 대응투자 방식으로 지원되던 구조에서 벗어나 지자체 주도 사업으로 추진되기 위해서는 **‘지자체의 고등교육 재정투자 중장기계획을 지역 발전계획에 포함하는 등의 제도적 장치’**를 마련할 필요가 있음.
- 한편, 지금까지 지자체는 지역대학 학생을 대상으로 한 장학금 지급이나 중앙정부 사업에 대한 대응투자 정도의 역할에 한정된 측면이 있었으나, 향후에는 지자체의 **‘자체 고등교육 사업 발굴이나 정책 기획’**에도 적극적으로 나설 필요가 있음. 더불어 **‘RISE의 참여 주체를 점차 확장하고 다각화’**하여 지역 대학과의 연계·협력을 강화하는 것도 필요함. 해외(일본)



의 경우, 사업이 경과할수록 참여 주체나 사업 내용 등이 확장된 특징을 보임. 초기에는 지자체와 대학의 연계를 시작으로 하였지만, 이후에는 전문적인 추진협의체를 구성하고, 지역의 기업과 민간단체, 비영리법인 등 다양한 기관과 주체로 확대된 형태를 보이고 있어 이를 참고할 필요가 있음.

- 또한, 광역지자체는 지역 내 ‘기초지자체의 참여와 투자 등을 유도·촉진’ 할 필요가 있음. RISE 초기 단계에서 지자체-대학 협력은 17개 광역지자체 주도로 추진되고 있으며, 작년 기준 조사 결과 광역지자체와 대학 간 소통, 협력 계획이 주를 이루는 반면, 지자체-대학 협력에 있어 광역지자체가 기초지자체와의 소통이나 연계, 협력을 크게 고려하고 있지 않았음(지자체 간 차이 있음). 앞의 분석 결과를 보면 비율의 편차는 있으나 광역 시·도 내 모든 기초지자체가 대학을 보유하고 있지는 않음(대학을 보유한 기초지자체 평균 비율: 60%). 그러나 지역대학은 대학이 없는 인근 기초지자체 또는 모든 기초지자체와 협력이 가능한데, 기 추진 지역연계 사업의 하나인 HiVE와 같은 재정지원사업에서 대학과 기초지자체 간 협력으로 인한 성과 등을 보아도 충분히 이해할 수 있음. 그 외에 지역 내 ‘대학이나 기업, 연구소 등에서도 이에 상응하여 지역에 가용한 범위에서 현물 출자 등’을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

## 〈참고문헌〉

- 문보은·김지하·김혜자·백승주·이선희·이진권·정혜주·김훈호·조한상·윤지영·원세림(2024). 지역 중심 대학재정 정책의 추진 현황 및 과제: RISE를 중심으로. 한국교육개발원.
- 문보은(2024.11.15.). 제121차 KEDI 교육정책포럼/제3차 KACTL 특별세미나 발표자료.
- 문보은(2023.8.17.). 제103차 KEDI 교육정책포럼 발표자료.
- 한국사학진흥재단(2024). 2023 고등교육 재정지원정보 분석보고서.

## 대학 재정 위기 안정화를 위한 UBRC 모델의 활용 방안

### - UBRC 모델의 주요 사례와 유형, 특징을 중심으로 -

건축공간연구원 고영호

#### 1. 들어가며

우리나라는 현재 급격한 저출산과 고령화로 인해 학령인구 감소 및 대학 정원 미달 현상이 지속되고 있다. 특히, 수도권과 지방대학 간 격차가 심화되고 있으며, 많은 지방대학과 전문대학이 폐교 위기에 놓여 있다. 대학의 위기는 단순히 교육기관의 문제가 아니라 지역사회의 쇠퇴로 연결되는 심각한 사회적 문제이다. 본 토론문에서는 이러한 위기에 대응하여 대학연계형 은퇴자 공동체 (University-Based Retirement Communities, UBRC) 모델을 활용한 대학 재정 안정화 방안을 논의하고자 한다.

#### 2. UBRC 모델의 개념 및 필요성

UBRC 모델은 대학의 유휴 공간과 교육자원을 적극적으로 활용하여 고령층에게 평생교육과 의료·돌봄 서비스, 안정적인 주거 환경을 제공하는 혁신적 접근이다. 초고령사회 대응의 활동적 노화(Active Aging), 지역사회 계속 거주(Aging in Place, AIP), 은퇴자 주거복합단지(CCRC)의 개념을 포함하기도 한다. UBRC 모델의 주요 목적은 대학의 유휴자원을 활용하여 은퇴자들에게 의료, 돌봄, 주거, 평생교육 등의 서비스를 통합 제공하고, 이를 통해 대학의 지속가능성을 강화하는 것으로 볼 수 있으며, UBRC 모델 도입의 필요성은 다음과 같이 제기된다.

- 학령인구 감소에 따른 대학 경쟁력 약화 및 폐교 위기 대응 필요
- 고령사회의 진입으로 인해 고령자의 의료·돌봄·사회적 고립 문제 증가
- 베이비부머 세대의 고령화에 따라 고학력·중산층 은퇴자의 평생교육 및 사회참여 욕구 증가

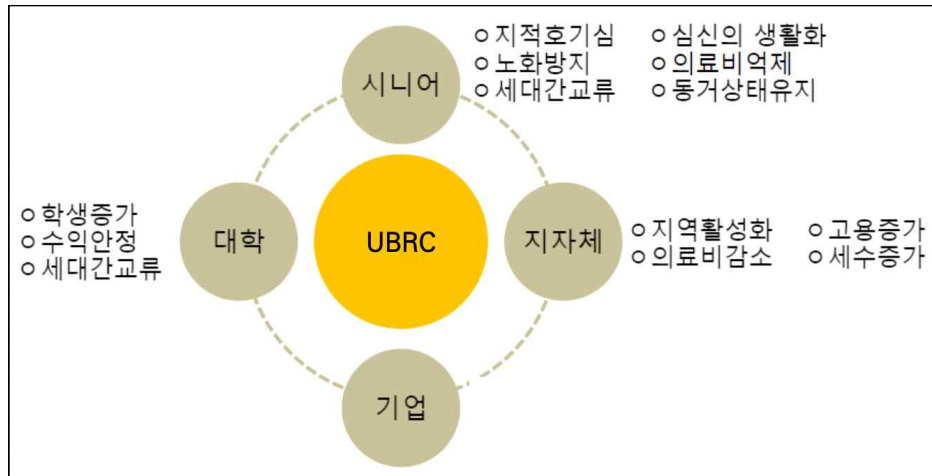


그림 15 - UBRC 모델 도입의 참여 주체

UBRC 개발에는 대학의 개발부지 제공과 주거돌봄단지 조성 및 운영에 관한 참여수준에 따라 유형을 분류할 수 있으며, 관련하여 정부와 지자체, 민간위탁 운영기관의 협력적 역할이 요구된다.

- (정부·지자체) UBRC 조성을 위한 제도적·법적 기반 마련과 행정적 지원, UBRC 시범사업 추진을 위한 초기 재정 지원 및 평가 체계 수립, 지역 고령자 수요와 특성을 반영한 UBRC 사업계획의 대학 협력 수립 및 지역 내 토지 확보와 관련 인프라 구축 지원, UBRC 운영에 필요한 의료, 돌봄, 평생교육 등 지역 복지서비스 연계 및 관리
- (대학) 대학 시설 및 유휴공간 활용 UBRC 주거단지 조성, 고령자 대상 평생 교육 및 여가 프로그램 운영의 교육자원 제공, 학생 및 교직원 활용 봉사활동과 세대 간 교류 프로그램 개발·운영
- (민간위탁 운영기관) 주거 및 편의시설의 건축·운영 담당 전문 운영기관 참여, 의료·생활지원 서비스를 전문적으로 제공할 민간기관 협력, UBRC 거주자 서비스 품질 관리 및 지속적 유지·보수 체계 마련

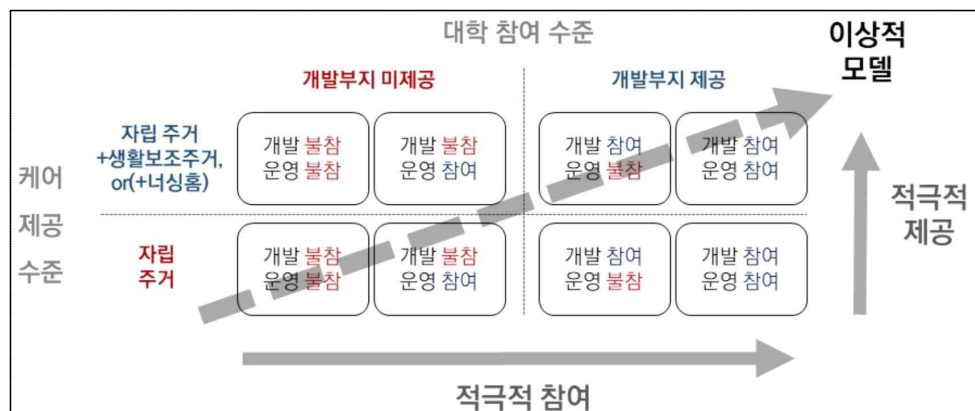


그림 16 - 대학참여 수준과 케어제공 수준에 따른 UBRC 모델 유형

### 3. UBRC 사례분석

본 토론자의 연구<sup>4)</sup>에서 분석한 미국의 UBRC 사례들은 다음과 같은 공통적인 특성을 보여준다.

- (University of California, Davis 연계 University Retirement Community) 다양한 주거형태(자립, 생활보조, 너싱홈)를 제공하며, 의료 및 평생교육 프로그램을 운영하여 지역 주민들과 대학 간 활발한 교류를 촉진한다.
- (Indiana University 연계 Meadowood Retirement Community) 자립형 주거시설 및 전문요양시설을 운영하며, 대학의 평생학습 프로그램과 멘토링 프로그램을 제공하여 세대 간 소통을 강화한다.
- (University of Michigan 연계 University Commons) 대학 캠퍼스와 인접하여 대학의 교육자원을 활용한 평생교육 프로그램과 지역 사회서비스를 운영한다.
- (Florida University 연계 Oak Hammock) 대학과의 협력 아래 높은 수준의 의료 및 평생교육 서비스를 제공하며, 대학 내 프로그램 참여 기회를 폭넓게 보장한다.

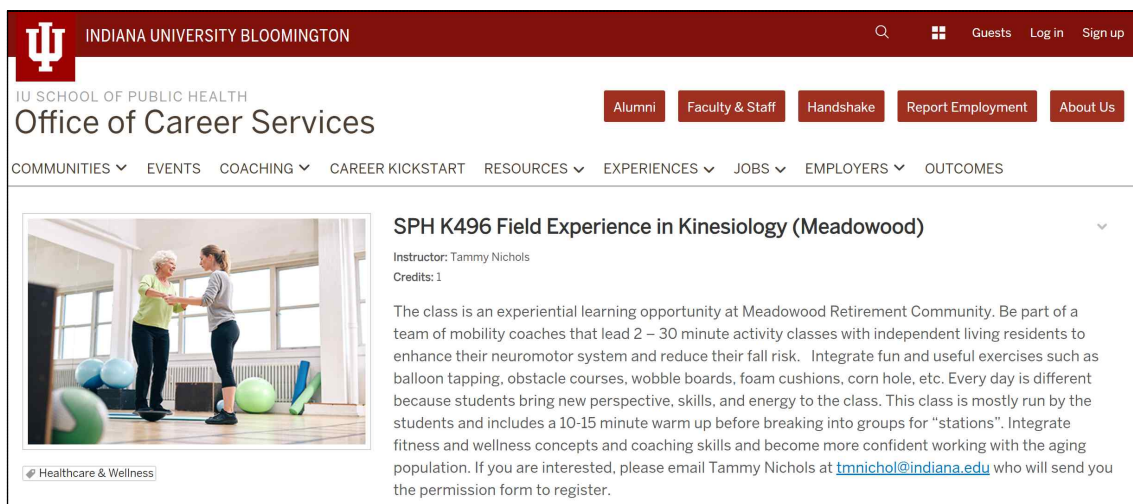


그림 17 - Indiana University 보건학과에 개설된 Meadowood UBRC 고령자 대상 Kinesiology 실습 수업

(출처 : <https://careers.publichealth.iu.edu/classes/sph-k496-field-experience-in-kinesiology/>)

### 4. 대학 재정 위기 해소를 위한 UBRC의 역할

UBRC 모델은 다음과 같은 세 가지 측면에서 대학 재정 위기 안정화에 기여할 수 있다.

- 첫째, 대학 내 유휴 자원과 시설을 효율적으로 활용함으로써 신규 수익원을 창출할 수 있다. 기존 대학 시설을 은퇴자 주거단지로 전환하거나 평생교육

4) 고영호·허재석. (2021). 대학연계형 은퇴자 공동체 모델 연구.

프로그램 운영 등을 통해 추가적인 재정적 수익을 얻을 수 있다.

- 둘째, 대학과 지역사회의 연계를 강화하여 지역경제 활성화 및 사회적 지속가능성을 높인다. 대학이 지역 고령자들에게 주거 및 교육서비스를 제공함으로써 지역사회의 고령화 문제를 해소하고 지역경제 활성화를 이룰 수 있다.
- 셋째, 대학의 사회적 책무를 강화하여 정부와 지자체의 지원 확대를 유도할 수 있다. 대학이 지역사회 문제 해결에 적극적으로 참여하는 UBRC 모델을 통해 정부와 지자체로부터 추가적인 재정 지원을 확보할 수 있을 것이다.

## 5. 정책적 추진 방향 제언 및 결론

UBRC 모델은 대학 재정 위기 극복과 지역사회 활성화를 동시에 실현할 수 있는 혁신적이고 실천적인 대안이다. 이를 적극적으로 추진함으로써 대학과 지역사회가 상생할 수 있는 지속 가능한 발전 방향을 마련해야 한다. UBRCs 모델의 성공적인 적용을 위한 정책적 지원 방향은 다음과 같이 제시될 수 있다.

- UBRCs 도입을 위한 법적·행정적 지원 체계 마련 및 제도적 인프라 구축
- 대학과 지방자치단체 간 협력적 거버넌스의 구축을 통해 지역 맞춤형 UBRCs 모델을 개발하고, 대학의 교육 프로그램과 연계한 다양한 평생교육 및 의료·돌봄 서비스 제공
- 초기 단계의 UBRCs 시범 사업을 위한 정부 차원의 적극적 재정 지원과 사업 운영에 대한 구체적인 로드맵 설정

UBRC 모델은 대학의 재정 위기 안정화와 지역사회 활성화를 동시에 달성할 수 있는 실질적인 전략이다. UBRC 모델의 효과적 도입과 확산을 위해서는 정부, 대학, 지방자치단체 간 긴밀한 협력과 지속 가능한 지원 체계 구축이 필수적이다. 본 토론문이 대학의 재정적 위기 극복과 지역사회 발전의 견인차로서 UBRC 모델의 중요성을 논의하고 정책적 실천을 이끄는 계기가 되기를 기대한다.

## 지자체와의 협력에 기인한 대학 재정 개선 사례 울산대학교 지역산업육성 기금을 중심으로

조지운(울산대학교)

최근 국내 대학들은 심각한 재정 위기를 겪고 있다. 학령인구 감소, 장기화된 등록금 동결, 정부의 재정 지원 한계 등 다양한 요인이 결합되어 많은 대학이 운영난을 겪고 있다. 특히 지방대학의 재정 위기는 더욱 심각하여 지역경제와 산업 발전에도 부정적 영향을 미치고 있다. 이러한 위기 상황에서 대학과 지역 사회, 특히 지자체 간의 협력이 필수적으로 대두되고 있다. 본 보고서는 울산대학교 지역산업육성 기금을 중심으로 지방대학 재정 위기 극복을 위한 지자체 협력 사례를 분석하고자 한다.

### 대학 재정 위기의 원인과 현황

대학의 재정 위기는 다양한 원인에 기인하고 있다. 우선 학령인구 감소는 가장 근본적이고 직접적인 원인이다. 출산율 하락으로 학생 수가 급감하며 등록금 수입이 크게 줄어들었다. 또한, 정부의 등록금 동결 정책 장기화는 물가 상승과 맞물려 대학의 재정 상황을 더욱 악화시켰다. 더욱이 급격한 기술 발전과 산업구조 변화는 대학들이 새로운 교육 인프라와 연구개발 시설에 대한 지속적 투자를 요구받게 하여 추가적인 재정 부담으로 작용하고 있다.

### 지방대학 재정 위기의 지역사회 영향

지방대학의 재정적 어려움은 단순히 대학만의 문제가 아니라 지역사회 전체에 심각한 타격을 준다. 지방대학은 지역 경제 활성화와 인재 양성의 핵심 기관으로서, 대학의 운영 위기는 지역 내 일자리 감소, 우수 인재 유출, 지역경제 침체로 직결될 수 있다. 이러한 상황이 지속되면 지역 간 불균형 발전이 심화되고 지역의 경쟁력 저하로 이어질 우려가 있다.

## 지자체 협력의 필요성과 중요성

지방자치단체의 대학에 대한 지원과 협력은 지역사회 발전의 핵심 전략으로 부각되고 있다. 대학과 지자체 간의 긴밀한 협력 관계 구축은 지역 인재 양성, 산업 경쟁력 강화, 지역경제 활성화 등의 목표를 동시에 달성할 수 있는 방안이다. 또한, 지자체의 적극적 참여와 지원은 대학이 직면한 재정 문제를 근본적으로 해결하고 지속 가능한 발전을 위한 중요한 기반이 될 수 있다.

## 울산광역시의 경제구조 및 산업현황

울산광역시는 대한민국을 대표하는 산업 중심 도시로서 자동차, 조선, 석유화학, 비철금속 등 중화학공업이 집중된 경제 구조를 가지고 있다. 최근 글로벌 환경 변화로 인해 기존 주력 산업의 경쟁력이 위협받고 있으며, 신산업 발굴 및 기존 산업의 혁신이 시급히 요구되는 상황이다. 이에 따라 울산광역시는 새로운 산업 전략과 혁신을 추진하며 지역 대학과의 협력을 중요하게 인식하고 있다.

## 울산대학교 지역산업육성 기금

울산대학교는 교육부의 글로벌대학 선정 과정에서 지역사회와의 협력과 글로벌 경쟁력을 동시에 강화해야 하는 새로운 과제를 안게 되었다. 글로벌대학 사업은 대학이 지역의 특화 산업과 연계하여 글로벌 경쟁력을 갖춘 인재를 양성하고, 지역 산업 발전을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목표를 실현하기 위해서는 대학과 지자체, 지역 기업 간의 협력 체계를 구축하고, 안정적인 재원을 확보하는 것이 필수적이다.

이를 위해 울산대학교는 지역사회와 산업체의 자발적이고 적극적인 참여를 유도할 수 있는 지역산업육성 기금 1,000억 원 조성을 구상하였다. 이 기금은 단순히 대학 운영을 위한 재정 지원에 머무르지 않고, 지역 산업 발전과 대학의 연구 역량 강화 및 인재 양성을 위한 다각적인 사업 추진을 목표로 설정하였다.

기금 조성에 울산광역시가 초기 단계부터 적극적으로 참여하는 등 선도적인 역할을 했다. 지자체는 기금 조성 초기 단계에서부터 300억 원이라는 상당한 규모의 출연금을 제공하여 기금 마련의 안정적인 토대를 마련하였다. 이러한 지자체의 선도적 역할은 지역의 주요 기업들이 기금 조성에 참여할 수 있는 긍정적인



분위기와 신뢰를 형성하는 데 크게 기여하였다.

이후 HD현대, SK에너지, S-Oil 등 지역을 대표하는 주요 대기업들이 기금에 적극적으로 동참하면서 기금 규모는 빠르게 증가하여 총 1,361억 원의 큰 규모로 확대되었다. 이와 함께 지역 내 중소·중견기업 100여 곳이 참여하는 'U100 프로젝트'도 운영하여 기금 구성에 보다 다양한 산업군이 참여할 수 있도록 장려하였다. 이를 통해 지역산업육성 기금은 단순히 대학 지원을 위한 기금 이상의 의미를 가지게 되었으며, 지역 경제 활성화의 중요한 자원으로 자리 잡았다.

지역산업육성 기금은 울산대학교가 추진하는 글로벌대학의 주요 전략적 목표를 실현하는 데 실질적인 역할을 하고 있다. 정부지원금의 경우 교육·연구 환경 개선비 사용 등 일부 명목에서 사용이 제한적이기 때문에 대학은 지역산업육성 기금을 통해 글로벌대학 성과를 가속화할 수 있으며, 대학의 자율적인 운영과 지역사회의 실질적 발전을 위한 다양한 분야에 효과적으로 사용될 수 있다. 구체적으로는 다음과 같은 다양한 분야에서 활용된다.

## 1. 기업지원 Complex 구축

지역산업육성 기금은 우선 지역 기업의 연구개발(R&D) 활성화를 지원하는 기업지원 Complex 구축에 투입될 수 있다. 이 Complex는 기업이 보유한 기술적 난제 해결을 위해 대학 연구진과 공동 연구 프로젝트를 수행하거나, 기업 내 연구 인력의 전문성 향상을 위한 맞춤형 교육 프로그램 제공 등의 역할을 수행하게 된다. 이를 통해 기업은 대학의 연구 역량과 인프라를 활용하여 제품 개발 및 혁신 기술 개발을 촉진할 수 있으며, 장기적으로는 기업의 경쟁력 강화 및 지역 경제 활성화에 기여할 것이다.

## 2. 미래 메디컬캠퍼스 혁신파크 ‘울림(Ulim)’ 조성

기금의 일부는 미래 메디컬캠퍼스 혁신파크인 ‘울림(Ulim)’ 조성에도 투입될 예정이다. 울림 혁신파크는 첨단 의료기술 개발, 헬스케어 관련 스타트업 육성 및 지원, 의료기술 및 바이오 분야 R&D 활성화를 목적으로 한다. 이를 통해 지역 의료산업의 경쟁력을 획기적으로 높이고, 미래 성장 산업인 의료 바이오 분야에서 대학과 지역 기업이 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있는 기반을 마련하게 된다.

### 3. 기업의 미래 R&D 연구 지원

지역산업육성 기금은 지역 기업의 미래지향적이고 혁신적인 R&D 연구 지원에도 사용될 수 있다. 울산대학교는 지역 산업의 미래 경쟁력 확보를 위해 자동차, 조선, 석유화학, 친환경 에너지 등 주요 산업 분야의 첨단 기술 및 친환경 기술 개발을 적극 지원할 예정이다. 이를 통해 지역 기업들이 시장 변화와 기술 혁신에 발 빠르게 대응하고 새로운 시장 개척을 위한 기술력을 갖추도록 도울 수 있다.

### 4. 창업 촉진과 기술사업화 지원

기금은 창업 촉진과 기술사업화를 위한 지원에도 투입된다. 대학 내 우수한 연구 성과 및 혁신적인 아이디어를 보유한 학생과 연구자의 창업을 적극적으로 지원하고, 기술사업화 과정에서 초기 자본 조달, 비즈니스 모델 개발, 시장 진출 등 다양한 영역에서 지원체계를 구축할 예정이다. 또한, 지역 내 기존 기업과 창업 기업 간 협력 네트워크를 형성하여 지속 가능한 지역 산업 생태계의 활성화를 촉진하게 된다.

울산대학교 지역산업육성 기금은 단순한 재정 지원을 넘어 대학과 지역사회가 함께 발전할 수 있는 실질적이고 다각적인 사업 추진에 효과적으로 활용될 수 있다. 이를 통해 울산대학교는 글로벌대학으로서의 비전을 구체적으로 실현하고, 지역의 경제적, 사회적 발전과 함께 지속 가능한 상생의 성과를 창출할 수 있을 것이다.

### 울산형 지산학협력위원회

울산형 지산학협력위원회는 울산시, 울산대학교, 지역 기업과 병원 등 다양한 기관이 참여하는 협력 체계이다. 지산학협력위원회의 기금 운용 심의 기능을 통해 참여 기관이 대학의 기금 운용을 신뢰할 수 있으며, 협력 과정에서 참여 기관이 희망하는 지산학협력의 전략과 세부 사업 추진 방향을 설정할 수 있다. 위원회는 지역사회가 직면한 주요 현안을 해결하고, 실질적이고 효과적인 협력 방안을 마련하는 플랫폼으로 운영되고 있다. 특히 대학은 위원회를 통해 산업체와의 JA(Joint Appointment) 교원 제도를 활성화하였다. 산업 현장의 전문가를 직접 대학 교육과정에 참여시키고 있으며, 이는 산업현장에서 바로 활용 가능한 인재를 양성하는 데 크게 기여할 것으로 기대된다.

## 울산광역시의 대학 지원 사례를 통한 지자체의 역할 분석

울산광역시는 지역 대학의 재정적 어려움을 인식하고 대학과 긴밀한 협력관계를 구축하여 다양한 지원을 제공해왔다. 특히, 울산대학교가 추진하고 있는 글로벌대학 사업의 성공적 운영과 지역산업육성 기금의 조성 및 활용 과정에서 지자체의 적극적이고 구체적인 지원이 두드러진다.

울산광역시는 울산대학교의 지역산업육성 기금을 마련하는 과정에서 직접적으로 300억 원의 기금을 출연하여 대학의 재정 안정성을 크게 높이는 데 기여하였다. 이와 같은 대규모 재정적 지원은 대학의 자체적인 역량만으로는 확보하기 어려운 자금을 충당함으로써 대학이 다양한 산학협력 및 지역 발전 사업을 추진할 수 있는 기반을 마련하였다. 특히 이러한 초기 기금 조성은 HD현대, SK에너지, S-Oil 등 지역 대표 기업들이 추가적으로 참여하도록 유도하는 긍정적인 효과도 거두었다.

울산광역시의 사례를 통해 볼 때, 지자체는 단순한 재정 지원을 넘어 대학과 지역사회가 함께 발전할 수 있도록 다양한 방면에서 협력과 지원의 중심축 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 지자체는 대학의 재정 안정화와 발전을 위한 필수적인 협력자 역할을 수행한다. 구체적인 지자체의 역할을 다음과 같이 분석할 수 있다.

첫째, 지자체는 대학의 재정적 어려움을 직접적으로 완화하는 재정 지원자로서의 역할을 수행한다. 특히 대학이 주도하는 지역 발전 전략 및 산업 연계 프로그램에 대한 초기 자본 투자와 지속적인 재정 지원을 통해 대학의 장기적이고 지속 가능한 운영 기반을 마련해준다.

둘째, 지자체는 기업과 대학 간의 협력을 촉진하는 중재자 역할을 맡는다. 지역 내 기업들이 대학과의 협력 관계를 구축하고 공동으로 프로젝트를 수행하도록 정책적 지원과 제도적 기반을 마련함으로써 산학협력의 활성화를 견인한다.

셋째, 지자체는 지역사회의 다양한 이해관계자들과 대학이 상생 협력할 수 있도록 지원하고 연결하는 허브 역할을 한다. 울산광역시는 울산대학교와 함께 ‘울산형 지산학협력위원회’를 구성하여 지자체, 대학, 기업, 병원 등 지역의 핵심 기관들이 공동의 목표를 달성할 수 있도록 전략적이고 지속적인 지산학 협력네트워크를 구축하고 있다.

## 결론

울산광역시의 사례를 통해 지자체가 대학의 재정 위기 극복 및 지역사회 발전을 위한 핵심적이고 필수적인 협력자라는 사실을 확인할 수 있다. 울산광역시는 대학의 재정적 어려움을 해결하기 위해 직접적인 재정 지원을 수행하고, 지역 기업 및 대학 간 산학협력의 촉진자로서의 중추적 역할을 하고 있다. 특히, 지자체가 출연한 지역산업육성 기금은 대학의 지속 가능한 발전을 가능하게 하였으며, 지역 산업의 경쟁력 강화에도 기여하였다.

지자체의 적극적인 참여는 단지 재정적 지원에 국한되지 않고, 기업, 대학, 병원 등 다양한 지역 주체 간의 협력을 촉진하는 플랫폼 구축을 통해 이루어지고 있다. 울산형 지산학협력위원회는 이러한 협력의 대표적 사례로서, 지역사회의 공동 발전을 위한 전략적 네트워크를 제공하고 있다. 이러한 다자간 협력 체계는 대학이 교육과 연구 역량을 지역 산업의 수요와 지역발전에 기여 정도와 밀접히 연계하여 실질적인 성과를 도출할 수 있는 기반을 제공한다.