

임 은 희 | 대학교육연구소 연구원

1. 서론

2020년 우리나라 정부가 대학에 지원한 고등교육재정은 14조 9,957억 원이다. GDP 대비 0.78%로, OECD 국가 평균 1.0 ~ 1.1%와 비교하면 못 미치는 결과다. 학생 1인당 고등교육 공교육비는 \$11,290(2018년)로 OECD 평균 공교육비 \$17,065의 2/3 수준이다. 고등교육 공교육비의 민간 투자 비중은 60.0%(2018년 최종재원 기준)로 OECD 평균 30.0%의 두 배다. 고등교육 비용의 높은 민간 부담과 낮은 고등교육 공교육비는 정부 고등교육재정 정책이 풀어야 할 핵심 과제다.

그동안 정부는 '수익자부담원칙'에 따라 등록금을 인상하거나, 학생 수를 늘리는 방식으로 고등교육재정을 충당해 왔다. 이로 인해 사립대학 재정에서 등록금수입이 차지하는 비중이 53.5%(교비회계 기준)에 달한다. 과거에 비해 등록금의존도가 줄었지만, 사립대학 재정에서 차지하는 비중은 여전히 절대적이다.

학령인구가 꾸준히 줄고 있는 상황에서 사립대학 재정도 감소하고 있다. 만 18세 학령인구는 2022년 47만 4,885명에서 2040년 25만 9,004명으로 지속해서 줄어든 전망이다. 학령인구 감소 속도를 봤을 때, 지금의 대학 재정 구조를 유지한다면, 상당 수 대학은 재정 악화로 운영이 어렵게 될 것이다. 정부 재정지원을 소폭 확대하는 방식으로 학령인구 감소에 따른 대학 재정 악화 문제에 대응하기에 한계가 크다.

필자는 「학령인구 감소에 따른 고등교육재정 지원 개편 방안」연구에서 고등교육재정 현황과 정부 정책을 진단하고, 재정지원 정책 방향과 적정 재정지원 규모를 추계했다. 또한 재정 확보 방안, 배분 방안을 마련하는 등 학령인구 감소에 따른 종합적인 고등교육재정 지원 개편 방안을 제시했다. 위의 연구에서 밝힌 주요 내용을 소개하면 다음과 같다.

2. 고등교육재정 현황 및 학생 수 감소 전망

2019년 고등교육재정 지원 규모는 총 13조 8천억 원으로, 2015년 12조 5천억 원에서 매년 증가했다. GDP 대비 고등교육재정 지원 비율은 2015년 0.8%, 2016 ~ 2019년 0.7%다. 정부 예산 대비 비율은 2015년 3.9%에서 하락해 2019년 3.4%다.

〈표 1〉 2015~2019년 고등교육 재정지원

(단위: 십억 원, %)

| 연도 | GDP (A) | 정부 예산 (B) | 고등교육재정 지원 | | | 비율1 (C/A) | 비율2 (C/B) |
|-------|------------|--------------|-----------|-------|--------|--------------|--------------|
| | | | 교육부 | 타부처 | 합계(C) | | |
| 2015년 | 1,658,020 | 322,787 | 8,687 | 3,777 | 12,464 | 0.8 | 3.9 |
| 2016년 | 1,740,780 | 330,672 | 8,884 | 3,661 | 12,545 | 0.7 | 3.8 |
| 2017년 | 1,835,698 | 339,662 | 9,062 | 3,984 | 13,047 | 0.7 | 3.8 |
| 2018년 | 1,898,193 | 368,646 | 9,148 | 4,135 | 13,283 | 0.7 | 3.6 |
| 2019년 | 1,919,040 | 399,769 | 9,515 | 4,237 | 13,752 | 0.7 | 3.4 |

출처: 임은희, 「학령인구 감소에 따른 고등교육 재정지원 개편 방안」, 2021, 6쪽.

2019년 4년제 사립대학 재정구조를 보면, 등록금수입이 9조 9,293억 원으로, 교비회계 수입총액의 53.5%를 차지한다. 교비회계와 산학협력단회계를 합한 전체 대학 재정에서 등록금수입이 차지하는 비중은 40.5%다. 고등교육예산이 꾸준히 증액되었음에도, 여전히 대학 재정에서 등록금수입이 차지하는 비율이 가장 높다.

〈표 2〉 2019년 사립대학 주요 수입 자원 현황

(단위: 억 원, %)

| 구분 | | 등록금 | 법인전입금 | 국고보조금 | | | 기부금 | 기타 | 수입총액 |
|---------|----|--------|-------|--------|--------|--------|-------|--------|---------|
| | | | | 국가장학금 | 이외 | 소계 | | | |
| 교비회계 | 금액 | 99,293 | 6,715 | 19,802 | 9,211 | 29,013 | 3,700 | 46,857 | 185,578 |
| | 비율 | 53.5 | 3.6 | 10.7 | 5.0 | 15.6 | 2.0 | 25.0 | 100 |
| 교비+산단회계 | 금액 | 99,293 | 6,715 | 19,802 | 32,716 | 52,517 | 3,732 | 83,076 | 245,333 |
| | 비율 | 40.5 | 2.7 | 8.1 | 13.3 | 21.4 | 1.5 | 34.0 | 100 |

출처 : 임은희, 「학령인구 감소에 따른 고등교육 재정지원 개편 방안」, 2021, 44쪽.

2020년 전국 대학 학생 수(학부)는 189만여 명이다. 학생 수 감소 규모를 추계한 결과, 2025년 164만여 명으로, 2020년 대비 25만여 명(-13.3%) 줄어든 전망이다. 2035년 학생 수는 156만여 명으로 2020년과 비교해 33만여 명(-17.7%) 감소할 전망이다. 2040년 예상 학생 수는 123만 1천여 명으로 2020년 대비 66만여 명 감소(-34.9%) 할 전망이다. 중·장기적으로 2040년에는 사립대학 상당수가 학생 수 감소로 재정적 어려움에 직면할 수 있음을 보여준다.

〈표 3〉 2020~2040년 대학 학생 수(학부) 추계

(단위: 명, %)

| 구분 | 2020년 | 2025년 | 2030년 | 2035년 | 2040년 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 학생 수(학부) | 1,890,987 | 1,639,840 | 1,682,707 | 1,556,859 | 1,231,050 |
| 2020년 대비 증감인원 | | -251,147 | -208,280 | -334,128 | -659,937 |
| 2020년 대비 증감율 | | -13.3 | -11.0 | -17.7 | -34.9 |

출처 : 임은희, 「학령인구 감소에 따른 고등교육 재정지원 개편 방안」, 2021, 51쪽, 재편집.

3. 고등교육재정 지원 정책 방향

고등교육재정 지원 규모를 추계하기에 앞서, 고등교육이 지향해야 할 정책 방향을 수립해야 한다. 우선, 학령인구 감소에 대응하는 것이다. 우리나라 고등교육은 사학 중심 비중이 높고, 등록금수입 비중이 절대적이다. 이런 상황에서 학령인구 감소는 고등교육 정책 수립에서 고려해야 할 일차 요인이다. 학생 수 감소는 대학 재정 수입 감소로 직결되기 때문에 정부의 재정지원을 통해 보전할 수 있는 방안이 필요하다. 수도권과 지방대학이 공존할 수 있는 환경을 만들기 위해 전체 대학의 정원 감축을 유도하고, 고등교육 투자를 늘리는 방식으로 정책을 수립해야 한다.

둘째, 사학중심의 체제를 개선해 나가야 한다. OECD 회원국의 국·공립 고등교육기관 학생 비율은 미국 68%, 캐나다 100%, 호주 92%, 유럽 대다수 국가는 80 ~ 100%다. 우리나라와 일본만 고등교육기관의 대부분이 ‘독립형 사립대학’으로 구성되어 있다. 등록금 인상과 정원 확대가 어려운 상황에서 등록금에 의존하는 사립대학 재정구조는 교육과 연구의 질적 저하를 초래할 것이다. 사립대학 중심체제 한계를 극복하기 위해서는 사립대학에 대한 재정지원을 늘리고, 사립대학 운영의 투명성과 민주성을 높임으로써 정부가 책임지는 고등교육을 실현해야 한다.

셋째, 고등교육 질적 발전을 도모해야 한다. 대학 교육의 질을 높이기 위해서는 정부 재정지원 규모를 늘려야 한다. 고등교육 이수율이 높은 상황에서 GDP 대비 고등교육의 정부부담 비율은 낮다. 고등교육 학생 1인당 교육비가 낮은 이유도 이런 구조에 기인한다. 높은 대학 진학률과 관련해서 여러 논란이 있지만, 분명한 것은 학벌주의와 대학서열에 따른 고용과 임금 격차가 해소되지 않는 이상 대학 진학률을 인위적으로 낮추는 것은 불가능하다. 고등교육 질적 발전을 도모하기 위한 정부 재정지원 확대가 필요하다.

넷째, 안정적 지원을 위한 법적 토대를 구축해야 한다. 일본은 「사립학교진흥조성법」으로 사립대학 재정지원을 명문화하고 있다. 우리도 고등교육에 안정적으로 재정을 지원하기 위해서는 이를 보장하는 법체계를 마련해야 한다. 대학구성원을 비롯해 교육단체, 국회에서 「고등교육재정교부금법」 제정을 요구하거나 법안을 발의해 온 이유도 이러한 맥락에서다. 「고등교육재정교부금법」을 비롯해 안정적인 고등교육재정 확보를 위한 방안을 다양하게 검토하여 적절한 법률 체계를 마련해야 한다.

4. 고등교육재정 지원 규모 추계

1) 국·공립대

2019년 국·공립대 정부 재정지원 규모는 국가장학금 지원 4,853억 원, 경상비와 특목지원 4조 8,453억 원을 합해 총 5조 3,306억 원이다(〈표 4〉 참고). 국·공립대 재정지원 확대 규모는 △무상등록금을 도입하고, △학생 1인당 교육비(2019년 기준 1,794만 원)를 상향하는 것을 목표로 추계했다.

2019년 국·공립대 학부 등록금 수입은 1조 4,414억 원이다. 정부가 국가장학금으로 4,853억 원을 지원하고 있으니, 무상등록금에 필요한 추가 재정지원 규모는 9,560억 원으로 추계된다.

‘무상등록금’과 함께 국·공립대학 육성 정책이 지향해야 할 목표는 서울지역 대학과의 격차를 줄여나감으로써 위상을 찾는 것이다. 국·공립대 학생 1인당 교육비를 △OECD 국가 평균(2,260만 원) △서울 주요 사립대 5교 평균(2,518만 원) △서울대(4,825만 원) 수준으로 늘리는 것을 목표로 설정하고, 소요 재정을 정부가 부담할 경우 각각의 재정지원 규모를 산출했다.

국·공립대 교육비를 ‘OECD 수준’으로 올리기 위해서는 현재보다 1조 9,715억 원을 추가 지원해야 한다. ‘서울지역 주요 사립대 5교 수준’으로 교육비를 높이려고 한다면 3조 642억 원을 추가 지원해야 한다. ‘서울대 수준’으로 교육비를 높이기 위해서는 12조 8,189억 원을 증액해야 한다.

〈표 4〉 2019년 기준 국·공립대 고등교육 재정지원 총 규모 추계

(단위: 억 원, %)

| 구분 | | 무상등록금(a) | | 교육비 상향 지원(b) | | 총액(a+b) | |
|----------|-----------|----------|-------|--------------|---------|---------|---------|
| | | 금액 | 추가지원 | 금액 | 추가지원 | 금액 | 추가지원 |
| 2019년 기준 | | 4,853 | | 48,453 | | 53,306 | |
| 추계 규모 | OECD 수준 | | | 68,168 | 19,715 | 82,582 | 29,275 |
| | 주요 사립대 수준 | 14,414 | 9,560 | 79,095 | 30,642 | 93,508 | 40,202 |
| | 서울대 수준 | | | 176,642 | 128,189 | 191,056 | 137,749 |

출처 : 임은희, 「학령인구 감소에 따른 고등교육 재정지원 개편 방안」, 2021, 101쪽, 재편집.

2) 사립대

사립대는 국민이 부담 가능한 수준으로 등록금을 낮추되, 정부가 경상비를 지원함으로써 교육·연구 역량을 강화하고, 학령인구 감소에 대비해 지속가능한 재정 구조로 전환하기 위한 재정지원 규모를 산출했다.

국민이 부담할 수 있는 수준의 표준등록금은 다양하게 제시할 수 있는데, 여기서는 중위소득을 기준으로 산출하니 377만 원(3인 가구 기준)이다. 사립대학 등록금 748만 원의 절반 수준이다. 정부는 매년 당해 연도 ‘표준등록금’을 공시하고, 기존 등록금에서 표준등록금을 제외한 등록금 액수만큼 지원함으로써 대학 등록금 수입 총액을 보존해야 한다. 현재 저소득층 학생은 무상에 가까운 등록금을 납부하기 때문에 표준등록금을 도입할 경우, 저소득층 학생을 대상으로 추가 지원이 필요하다. 여기에 필요한 추가 예산은 1조 4,908억 원으로 추계된다.

이와 함께 사립대학 학생 1인당 교육비(1,394만 원)를 △서울지역 대학 평균(1,725만 원) △OECD 국가 평균(2,260만 원)으로 올리기 위해 필요한 재정 규모를 산출했다.

2019년 정부가 사립대학에 재정지원 한 금액은 총 3조 7,799억 원(국가장학금 제외)이다. ‘서울지역 대학 수준의 교육비’를 달성하기 위해 필요한 정부 재정지원은 9조 5,320억 원으로, 현재보다 5조 7,522억 원 확대해야 한다. 추가 재정지원은 특수목적사업 형태가 아닌, 사립대학 경상비 지원 명목으로 사용토록 한다.

‘OECD 국가 수준의 교육비’를 달성하기 위해 필요한 재정지원 규모는 18조 8,329억 원으로, 현재보다 15조 원 증액이 필요하다. 우리나라 학생 1인당 교육비가 OECD 국가의 3분의 2 수준에 불과해, OECD 수준으로 맞추기 위해서는 상당 규모의 예산이 필요함을 알 수 있다.

〈표 5〉 2019년 기준 사립대 고등교육재정 지원 총 규모 추계

(단위: 억 원, %)

| 구분 | | 등록금 지원(a) | | 교육비 상향 지원(b) | | 총액(a+b) | |
|----------|-----------|-----------|--------|--------------|---------|---------|---------|
| | | 금액 | 추가지원 | 금액 | 추가지원 | 금액 | 추가지원 |
| 추계 규모 | 2019년 기준 | 30,286 | | 37,799 | | 68,085 | |
| | 서울지역 대학수준 | 70,273 | 39,987 | 95,320 | 57,522 | 165,593 | 97,508 |
| | OECD수준 | | | 188,329 | 150,530 | 258,602 | 190,517 |

출처 : 임은희, 「학령인구 감소에 따른 고등교육 재정지원 개편 방안」, 2021, 112쪽, 재편집.

위의 결과를 종합해 전체 고등교육재정 지원 규모를 추계한 결과, 2019년 기준으로 24조 8,175억 원 ~ 44조 9,657억 원으로, GDP 대비 1.29 ~ 2.34%에 해당한다. 프랑스 1.2%, 오스트리아 1.6%, 덴마크 1.6%, 핀란드 1.4%, 스웨덴 1.3%, 스위스 1.3%(초기재원기준), 캐나다 1.2%(최종재원기준) 등을 고려해 우리나라도 중장기적인 계획을 바탕으로 고등교육재정 지원을 확대해야 한다.

5. 고등교육재정 확보 및 배분 방안

「헌법」에서 명시한 교육제도 법정주의를 구현하고, 고등교육재정을 안정적으로 확보하기 위해서는 법률 제정이 필요하다. 「고등교육재정교부금법」은 고등교육재정을 가장 안정적으로 확보할 수 있는 방안이다. 고등교육재정 규모 추계를 바탕으로 정부 예산 규모와 사회적 합의 등을 거쳐 적정 수준의 고등교육재정 규모를 설정하고, 「고등교육재정교부금법」에 내국세의 일정 비율을 명시해야 한다.

가칭 「고등교육지원특별법」과 같은 한시적 특별법을 제정하는 방안도 고려해볼 수 있다. 「고등교육재정교부금법」 제정이 미뤄지고 있는 상황에서, 급격히 줄어드는 학생 수와 지방대학 위기를 고려하면 지금과 같은 재정지원 규모나 지원 방식으로는 대응할 수 없기 때문이다. 특별법을 제정해 당장 고등교육재정을 확대하고, 「고등교육재정교부금법」 제정을 위한 국민적 합의를 도모할 시간을 벌려는 목적에서다.

21대 국회에서 고등교육재정을 확보하기 위한 방안으로 「고등교육재정교부금법안(서동용 의원 대표발의)」, 「대학균형발전특별회계법안(유기홍 의원 대표발의)」, 「고등·평생교육지원특별회계법안(이태규 의원 대표발의)」이 발의됐다. 윤석열 정부는 이태규 의원 대표발의안이 통과된다는 전제로, 기존 고등교육 예산 8조 원, 교육세에서 3조 원, 정부 일반회계에서 0.2조 원을 합해 11.2조 원 규모로 고등·평생교육지원특별회계를 설치할 방침을 밝혔다. 윤석열 정부 방안은 고등교육재정 확대보다는 초·중등 교부금을 삭감하기 위한 목적이 더 강해 보인다. 추가 확보되는 예산은 교육세 재원 3조 원에 정부 일반회계를 통한 재원 2천억 원이라고 밝혔다. 확대되는 3.2조 원 규모로는 고등교육재정 지원 규모로 충분하지 않다.

한편 확충된 고등교육재정은 대학에서 경상비로 사용할 수 있어야 한다. 특수목적지원 사업은 현행 수준에서 유지하되, 경상비 지원을 확대해 일반재정지원으로 배분해야 한다. 경상비 지원은 대학 발전계획에 따라 자율적으로 사용토록 하되, 토지·건물 등 자산매입과 건설가계정, 기금적립, 부채상환 등에는 사용을 제한한다.

또한 재정 배분에 있어 학생 수에 따른 균등 지원 방식을 고려할 필요가 있다. 예컨대, 일본도 사립대학 일반보조 시 기본적으로 ‘교원·학생 수 × 단가’를 기준으로 사용한다. 이렇게 계산된 금액을 바탕으로 교육조건(수용정원에 대한 재적학생 비율, 전임교원 수에 대한 재정학생 수), 재정상황(학생 등록금수입에서 차지하는 교육·연구 경비 지출과 설비 관계 지출의 비율 등), 정보공개 실시 상황 등에 따라 다소의 증감이 이루어진다.

[참고문헌]

- | 교육부·한국교육개발원 (2019). 교육통계연보. 충북: 한국교육개발원.
- | 교육부·한국교육개발원 (2020). OECD 교육지표. 충북: 한국교육개발원.
- | 국세청 (2020). 국세통계. 세종: 국세청.
- | 대학교육연구소 (2020). 대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안. 서울: 전국대학노동조합.
- | 서영인 (2019). 고등교육 정부재정 확보방안 연구. 충북: 한국교육개발원.
- | 임은희 (2021). 학령인구 감소에 따른 고등교육 재정지원 개편 방안. 세종: 교육부.
- | 통계청 (2019). 장래인구추계.