

2024 제2차 고등교육재정 포럼

## 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점과 향후 과제

일시: 2024.1.17(수) 14:00~15:30

장소: ZOOM 회의실

주관/주최: 강원대학교 교육재정중점연구소·한국교육재정경제학회



## 일정표

◆ 일시: 2024.1.17.(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]	고등·평생교육지원특별회계의 주요 내용과 쟁점 · 이희숙(강남대)
14:30-14:50	[주제발표 2]	고등·평생교육지원특별회계 개선 방향과 향후 과제 · 김훈호(공주대)
14:50-15:10	[지정토론]	지정토론 · 조인식(국회입법조사처), 김진영(건국대)
15:10-15:25	[종합토론]	종합토론 및 질의 응답
15:25-15:30	폐회	향후 포럼 일정 안내 및 마무리

## 목 차

### ◆ 고등·평생교육지원특별회계의 주요 내용과 쟁점

이희숙(강남대) ..... 1

- 지정토론. 조인식(국회입법조사처) ..... 29

### ◆ 고등·평생교육지원특별회계 개선 방향과 향후 과제

김훈호(공주대) ..... 37

- 지정토론. 김진영(건국대) ..... 51

● 2024 고등교육재정 포럼  
●  
●

## 고등·평생교육지원특별회계의 주요 내용과 쟁점



주제 1

발표자\_ 이희숙(강남대)

토론자\_ 조인식(국회입법조사처)



## 고등·평생교육지원특별회계의 주요 내용과 쟁점

이희숙\*

### I. 고등·평생교육지원 특별회계의 주요 내용

#### 1. 설치 배경

- 지속적으로 고등교육재정의 안정적 확보방안으로 논의된 고등교육재정교부금법 제정에 따른 부담 완화 및 고등교육의 경쟁력 제고, 수도권과 비수도권의 균형발전 지원을 위해 한시적인 법 제정과 대학에 대한 집중 투자 수행 방안으로 특별회계 설치를 제안함. 구체적으로 ‘2022년 국가재정전략회의’에서 고등교육의 질을 높이기 위한 재원 확보 방안으로 ‘고등·평생교육지원특별회계’를 설치하고 교육세 재원을 특별회계로 전출하는 것을 제안함.
- 교육세법은 교육세 활용의 목적을 ‘교육의 질적 향상 도모’로 규정하고 있으며 대상 범위를 한정하지 않으므로 고등교육의 재원으로 활용 가능하다고 판단함.
  - 교육세법 제1조(목적) 조항 내용을 살펴보면 ‘이 법은 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 드는 재원을 확보함을 목적으로 한다.’고 명시되어 있음. 2021년 본예산 기준 교육세 규모는 5.3조 원이며, 2022년 12월 징수액 기준 약 5.1조 원 규모임.
  - 현행 교육세 가운데 ‘유아교육지원특별회계 전출분’(2022년 기준, 1조 6,664억 원)을 제외하고 고등·평생교육교육지원특별회계로 전출하며 사업의 목적은 ‘미래 인재육성에 대한 투자’(①대학 교육·연구역량 등 경쟁력 강화, ②반도체 등 미래핵심 인재 양성, ③직업 재교육 등 평생교육 지원, ④지방대학 육성 등)임.

---

\* 강남대학교, 교수, hslee@kangnam.ac.kr

## 2 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점과 향후 과제

- 신사업·지역 인재 양성에 대한 국가의 책임 강화를 위해 OECD 수준 이상으로 고등교육 투자를 확대하고자 고등·평생교육지원특별회계 신설 추진 계획을 발표함.
  - 특별회계는 특정 분야 사업을 운영하기 위해 지속적이고 안정적인 자금 지원이 요구되거나, 사업 추진에 있어 탄력적인 집행이 필요한 경우 개별법에 근거를 두고 설치·운영할 수 있음. 이때 특정 사업 운영, 특정 자금 보유·운영, 특정 세입을 특정 세출에 충당하여 일반회계와 구분하여야 한다는 설치 조건을 충족해야 함.
  - 고등·평생교육지원특별회계는 기존 사업 자금 이관 외에 국세 교육세 중 일부를 추가 확보하고자 하였음. 정부는 교육세법에 교육의 질적 향상을 위해 활용된다는 목적을 밝히고 있으며 지원 범위를 초·중등에 국한하지 않고 있으므로 대학 지원 재원으로 활용 가능하다고 판단함.
- 고등교육재정 확충을 위한 정책과제로 새로운 법정 재원을 구성하는 것에 대한 제한적 합의를 도출하되 기존의 법정 재원의 일부를 고등교육과 연동시키기 위해 고등·평생교육지원특별회계가 설치되었음. 교육세 재원에 일반회계 재원을 추가하여 OECD 평균 수준인 GDP 1.1% 확보를 위한 단계적 확충을 예상함.

〈표 1〉 고등·평생교육지원특별회계 설치 주요 경과

시기	주요 내용
2022.07.	·국가재정전략회의: 지방교육재정교부금 개편 및 고등·평생교육지원특별회계 신설 추진방향 발표(교육세 활용)
2022.08.	·고등·평생교육지원특별회계(가칭) 신설 추진 계획(안) 발표
2022.09.	·고등·평생교육지원특별회계법 등 관련 법령 제·개정안 발의(이태규 의원 대표발의)
2022.09. ~2022.11.	·정책토론회 및 포럼 등 지속적 의견수렴 - (2022.09.07.) 교육부-기재부 합동 토론회 - (2022.10.28.) 2022 고등교육재정 정책포럼 - (2022.11.04.) 대학의 혁신과 발전을 위한 국가 재정 전략 정책토론회 등
2022.12	·고등·평생교육지원특별회계법 국회 본회의 통과 및 특별회계 설치



## 2. 「고등·평생교육지원 특별회계법」의 내용

- 고특회계의 목적은, 지방교육재정교부금 재원의 일부를 고등교육재정으로 이전함으로써 2009년 이후 대학 등록금 규제정책으로 악화된 대학의 재정 여건을 획기적으로 개선할 수 있도록 대학재정을 안정적으로 확충하는 데 있음.
- 이를 위하여 최초 제안된 ‘고등·평생교육지원특별회계’의 세입은, 현행 교육세(2021년 본예산 기준 5.3조 원, 징수액 기준(2022.12.31.) 5.1조 원) 가운데 ‘유아교육지원특별회계 전출분’(2022년 기준, 1조 6,664억 원)을 제외하고 고등·평생교육지원 특별회계로 전출(약 3.1조 원)하는 것이었음. 그러나 시·도교육감협의회의 반발 등을 고려하여 최초 제안 전출분의 절반 수준에서 고특회계 세입액(약 1.5조 원)이 결정되었음.
- 「고등·평생교육지원특별회계법」[시행 2023. 1. 1.] [법률 제19202호, 2022. 12. 31., 제정에 규정된, 제도 도입의 목적, 세입, 세출 등을 중심으로 주요 내용을 정리하면 다음과 같음.
- 첫째, 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하는 것을 목적으로 한다(법 제1조(목적)).
- 둘째, 지원대상으로서 ‘대학’의 의미(법 제2조(정의))는 1. 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교, 이와 같은 수준 이상의 학교로서 다른 법령에 따라 설치된 학교 및 그 부설연구소, 2. 「평생교육법」 제31조제4항에 따라 전문대학졸업자와 같은 수준의 학력·학위가 인정되는 평생교육시설, 3. 그 밖에 다른 법률에 따라 법인으로 설치된 대학병원 또는 대학 치과병원 및 그 부설연구소 등이다.
- 셋째, 제6조에 따른 일반회계로부터의 전입금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 제7조에 따른 차입금, 그 밖의 수입금으로 한다(법 제4조(세입)).

**제6조(일반회계로부터의 전입)** ① 정부는 「교육세법」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.

② 제1항에 따른 전입금은 「교육세법」에 따른 교육세 세입 예산액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액으로 한다.

③ 정부는 제5조의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.

#### 4 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점과 향후 과제

**제7조(차입금)** ① 특별회계의 세출재원이 부족한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위에서 특별회계의 부담으로 장기차입을 할 수 있다.

② 특별회계는 그 자금이 일시적으로 부족한 때에는 특별회계의 부담으로 일시차입을 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 일시차입금의 원리금은 해당 회계연도 내에 상환하여야 한다.

- 넷째, 세출은, ①대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비, ②신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행에 필요한 경비, ③직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비, ④국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비, ⑤제7조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환, ⑥그 밖에 특별회계의 운용에 필요한 경비 등으로 한다(법 제5조(세출)).

- 다섯째, 특별회계는 2025년 12월 31일까지 3년 한시적으로 운영한다.

부칙 <제19202호, 2022. 12. 31.>

제1조(시행일) 이 법은 2023년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(유효기간) 이 법은 2025년 12월 31일까지 효력을 가진다.

### 3. 2023년 고등·평생교육지원 특별회계의 주요 내용

- 2022년 12월 「고등·평생교육지원특별회계법」이 제정되고, 2023년 고등·평생교육지원 특별회계 총 규모는 9.74조 원으로 확정되었음.

- 특별회계 도입에 따른 순수 증액분은 1.72조 원으로, 이 금액은 1.52조 원(교육세 세입 예산액 중 유아교육지원특별회계로 지원되는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액)과 0.2조 원(일반회계에서 추가 확보액)으로 구성됨.

- 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육분야 사업 중 대학 경쟁력 강화 관련 사업 예산(8.02조원)의 특별회계 이관분이 있음. 여기에는 7.7조 원(교육부 고등교육 분야 사업(학자금 지원분 등 제외), 대학 평생·직업교육 관련 사업 및 서울대·인천대 운영지원 사업 등)와 0.32조 원(고용노동부로부터 이관금액)이 포함됨.

- 종합하면, 고특회계 도입에 따른 추가 확보금액은 1.72조원이고, 나머지는 기존 일반회계 사업비를 고특회계라는 주머니로 이전한 것임.

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

〈표 2〉 2023년 고특회계 증액분 투입 사업

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

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

출처: 교육부 보도자료(2022.12.24.)를 토대로 작성.

- 최종적으로 확정된 고등·평생교육지원특별회계 예산을 바탕으로 사업의 주요 내용을 확인하면 〈표 3〉과 같음. 기존 일반회계에 편성된 고등·평생교육분야 사업 중 8.02조원 수준의 대학 경쟁력 강화 관련 사업 예산이 특별회계로 이관됨. 이관된 예산은 교육부 고등교육

## 6 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점과 향후 과제

분야 사업(학자금 지원분 등 제외), 대학 평생·직업교육 관련 사업 및 서울대·인천대 운영 지원 사업 등 7.7조원 및 고용부 0.32조원 등임.

- 추가 확보된 1.7조 원의 주요 증액 내역을 각 전략별로 구분하여 확인하면 다음과 같음. ‘대학 자율혁신 촉진’ 전략의 경우 대학과 전문대학의 자율적 혁신 지원과 성과관리 강화를 위해 대학·전문대학 혁신지원 사업의 일반재정지원 규모를 전년 대비 1.4배 확대함. 또한 사립대학에 대한 재정진단 및 실태조사, 대학 수요 기반 경영자문을 수행하는 등 구조개혁을 적극적으로 지원함.
- ‘지방대학 집중 육성’ 전략은 지역인재 양성 및 지방대 특성화, 지자체-대학 간 연계 등을 목적으로 유관 사업의 사업비 규모와 사업 선정 대상 수를 확대함. 예컨대 국립대학 육성사업의 지원 규모를 전년 대비 1.4배 확대하고, 지방대 활성화 사업 추진을 위한 예산 편성, 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(RIS)의 사업비 확대 및 사업 대상 추가 선정, 4단계 두뇌한국21사업(BK21) 중 대학원 혁신지원 사업(Glocal BK) 추가 선정, 대학의 평생교육 체제 지원 사업(LiFE) 및 고등직업교육거점지구 사업(HiVE) 선정 규모 확대 등을 계획함.
- ‘교육·연구여건 개선’ 전략의 경우 국립대 노후화된 교육시설 및 교육·연구 기자재 개선을 목적으로 시설 확충을 위한 보수·보강과 관련된 예산을 지원할 계획을 담고 있으며, 2023년 정부안 대비 약 5,500억 증액된 규모로 확정됨, 동시에 석·박사급 고급 인재의 연구·학습 집중 여건 조성을 위한 장학금 및 인센티브 예산 지원 규모도 확대함. 4단계 두뇌한국21사업(BK21)과 연계하여 연구장학금 및 우수 참여대학원생 국외연수 지원, 상위권 연구단 대상 인센티브 등을 지원함.
- ‘교원 양성 및 학문의 균형발전 지원’ 전략은 예비교사 대상 교원양성기관의 교육혁신 및 교육과정 고도화를 위한 사업비 지원, 인문사회 분야의 학문후속세대 양성을 위한 연구과제 및 장려금 지원, 이공학학술연구기반구축 사업을 통한 대학 내 연구소 총괄 관리 및 지원 체계 구축 등을 위한 지원 규모 확대를 계획함.

〈표 3〉 고등·평생교육지원특별회계 신설 주요 내용

구분	내용
규모	☑ 2023년 기준 고등·평생교육지원특별회계 총 규모 9.74조 원
	- (8.02조 원) 기존 고등·평생교육분야 사업 이관 금액 - (1.72조 원) 교육세 1.52조 원, 일반회계 추가 전입 0.2조 원

구분	내용	
1 대학 자율혁신 촉진	☑ 총 1조 3,702억 원(2023년 정부안 대비 3,924억 원 증가)	
	혁신지원 사업비 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학 혁신지원 8,057억 원(+ 2,299억 원), 전문대학 혁신지원 5,620억 원(+ 1,600억 원)</li> <li>· 1교당 평균 지원 규모 : (대학) 49억 원 → 69억 원, (전문대) 39억 원 → 54억 원(※ 기존 지원 대상 153교 중 국립대는 ‘국립대학육성사업’에 포함 지원)</li> </ul>
	규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 혁신지원사업비 집행 관련 인건비·경상비 집행기준 일부 완화하는 등 대학·전문대학의 집행의 자율성 제고</li> <li>(※ 기존 교직원 인건비, 경상비 활용 제한 → 일부 허용)</li> </ul>
	평가 방식 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 주도의 획일적 평가는 중단하고 ‘선(先)재정지원-후(後)성과관리’ 방식으로 개편</li> </ul>
	구조개선 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사립대 구조개선 지원 25억 원(신규): 실태조사 6억 원, 경영자문 17억 원, 매뉴얼 개발 등 사업기반 마련 2억 원</li> </ul>
2 지방대학 집중 육성	☑ 총 1조 2,314억 원(2023년 정부안 대비 5,314억 원 증가)	
	국립대 육성 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국립대 육성 4,580억 원(+ 1,308억 원)</li> <li>· 국립대 대상 일반재정지원사업(대학혁신지원, 국립대 육성)을 하나의 사업으로 일원화하고, 사업 집행의 자율성을 높여 국립대학의 자율적 혁신 뒷받침</li> <li>· 기존 대학혁신지원사업의 국립대 지원분 1,772억 원(2022년 기준)이 국립대학 육성사업으로 이관됨을 고려, 평균 지원 단가는 88억 원이며 증액 규모는 1,308억 원</li> </ul>
	지방 대학 ·전문대학 활성화사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방 대학·전문대학 활성화사업 2,500억 원(신규)</li> <li>· 지방대학 활성화 사업 1,900억 원(대학혁신지원 일반재정지원 대상 중 비수도권 사립대학 66개교 대상 지원)</li> <li>· 지방 전문대학 활성화 사업 600억 원(전문대학혁신지원 일반재정지원 대상 중 비수도권 사립전문대학 69개교 대상 지원)</li> </ul>
	지자체-대학 협력기반 지역혁신사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업(RIS) 3,420억 원(+380억 원)</li> <li>· 지자체-대학간 협력체계인 지역혁신플랫폼의 비수도권 전역 확대 도모(6개 플랫폼 계속 지원, 3개 플랫폼 신규 지원)</li> <li>- 지자체 주도 협력체계 활성화 120억 원(신규, 3개 플랫폼 선정 지원)</li> <li>· 지자체 주도로 전환하여 지자체-대학 동반 관계(파트너십) 기반 지역 인재 육성에 적극적인 역할 수행 지원</li> </ul>
	대학원 혁신지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학원혁신지원사업(Glocal BK) 807억 원(+ 278억 원)</li> <li>· 4단계 두뇌한국21 사업 중 Glocal BK 4개교를 추가 선정하여 지역 대학의 연구역량을 제고하고 지역 핵심인재 양성</li> </ul>

## 8 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점과 향후 과제

구분	내용	
	대학 평생교육 체제 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대학의 평생교육 체제 지원 사업(LiFE) 510억 원(+237억 원)</li> <li>· 대학이 성인학습자의 직업전환·재교육 등에 적합한 평생교육 체제 구축 지원 확대(34개교 → 50개교)</li> </ul>
	고등직업교육 거점지구사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고등직업교육거점지구사업(HiVE) 900억 원(+491억 원)</li> <li>· 전문대학-기초자치단체와 협업하여 청년 인재의 지역 정주 지원 확대(30개 → 50개, 15개 추가 선정 등)</li> </ul>
<b>3</b> 교육·연구여건 개선	<b>☑ 총 2조 4,079억 원(2023년 정부안 대비 6,603억 원 증가)</b>	
	국립대 시설 및 기자재 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국립대 시설 확충 1조 19억 원(+ 4,000억 원)</li> <li>· ‘국립대학 시설확충 사업’을 1조원 규모로 확대: 안전하고 쾌적한 교육환경 조성, 보수가 시급한 냉·난방기(10년 이상), 노후변압기, 승강기 등의 개선 및 정보통신 고도화 사업에 필요한 보수·보강 예산 지원</li> <li>- 국립대 실험실습기자재 확충 2,680억 원(+ 1,500억 원)</li> <li>· ‘국립대학 실험실습기자재 확충 사업’증액: 내구연한 15년 초과한 교육·연구 기자재 교체 집중 지원</li> </ul>
	대학 출연금 및 고급인재 양성 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4단계 BK21 사업 4,428억 원(+ 843억 원)</li> <li>· 석·박사급 고급인재 양성을 위한 ‘4단계 두뇌한국 21 사업’ 연구장학금 인상</li> <li>· 우수 참여대학원생과 미래인재 양성사업 중간평가의 상위권 연구단 대상 인센티브 지원</li> <li>- 서울대 출연 5,775억 원, 인천대 출연 1,177억 원</li> </ul>
<b>4</b> 교원 양성 및 학문 균형발전 지원	<b>☑ 총 3,601억 원(2023년 정부안 대비 755억 원 증가)</b>	
	교원 양성과정 고도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교원양성과정 고도화 지원 105억 원(신규)</li> <li>· 교원양성기관의 교육혁신 및 교원양성과정 개편 지원</li> </ul>
	학문 균형발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인문사회 기초연구 1,162억 원(+550억 원)</li> <li>· 학문후속세대 연구역량 배양 지원, 수도권-지방대 간 공유체제 구축으로 인문사회 융합인재 양성 지원</li> <li>- 이공학학술연구기반구축 1,794억 원(+100억 원)</li> <li>· 대학 내 연구소 총괄 관리 및 지원 체계 구축 지원</li> </ul>

○ 2024년 확정된 고특회계 규모는 15.8조원임. 국세분 교육세는 6조 1,625억원으로 유아교육지원특별회계 3조 2,322억을 반영하여 1조 4,652억원이 국세분 교육세에서 확보됨.

- 한편 2024년도 정부 예산요구안을 토대로 본 고특회계의 주요 사업은 <표 4>와 같음. 고특회계에 담긴 정부 예산안은 전년도 대비 5.9조원이 증가한 15.6조원으로, 교육부 사업 가운데는 국가장학금사업 이관액(2023년 사업비 4.9조원 + 2024년 증가분 1,603억원), 2023년에 이전된 고용노동부 사업 이외에 과기부, 산자부, 농림부에서 이관된 4개 사업분(791억 원)에 의한 것이며, 재정지원사업 순증 규모는 6,894억원임.

&lt;표 4&gt; 2024년도 고특회계 사업 내용(정부 예산요구안)

구분	사업명	2024년 예산(안)	2023년 예산	비고
글로벌 대학 지원 등 대학의 자율 혁신	대학혁신지원(I 유형)	8,852	8,057	❖ 고등평생교육지원특별회계 총 규모 (‘23년) 9.7조원 → (‘24년) 15.6 조원 (+5.9조원)
	전문대학혁신지원(I 유형)	6,179	5,620	
	국립대학육성사업	5,722	4,580	
	지방대학활성화	2,375	1,900	
	지방전문대학활성화	750	600	
대학생에 대한 학비 부담완화	맞춤형 국가장학금 지원	46,877	45,664	[교육부] (‘23년) 9.3조원 → (‘24년) 15.1 조원(+5.7조원) 장학금(‘23년 4.9조) 이관 제외 시 순증 규모 8,497억원* *순증 규모 약 8,497억원 중 장학 금 순증 1,603억원, 재정지원사 업 순증 6,894억원
	한국장학재단 출연	3,607	3,217	
	산학연협력 고도화 지원	4,437	2,547	
반도체 등 첨단분야 인재양성 집중지원	마이스터대지원	151	121	[교육부] (‘23년) 9.3조원 → (‘24년) 15.1 조원(+5.7조원) 장학금(‘23년 4.9조) 이관 제외 시 순증 규모 8,497억원* *순증 규모 약 8,497억원 중 장학 금 순증 1,603억원, 재정지원사 업 순증 6,894억원
	대학창업 활성화 지원	214	181	
	전문대학 조기취업형 계약학과 선도대학 육성	96	96	
	4단계 두뇌한국21 사업	5,247	5,287	
	국립대학 시설확충	10,028	10,018	
대학의 교육·연구 여건 개선	국립대학 실험실습기자재 확충	3,299	3,279	[타부처] (‘23년) 0.4조원 → (‘24년) 0.5조 원(+0.1조원*) *기존 고용부 사업 외 과기부, 산 자부, 농림부 사업 총4개, 791억 원 이관
	국립대병원 지원	1,037	788	
	국립대학 강사 처우개선	1,663	1,623	
	국립대학 노후선박건조 및 승선실습 지원	417	621	
	서울대학교 출연지원	6,127	5,775	
	인천대학교 출연지원	1,244	1,177	
타부처(고용부, 과기부, 산자부, 농림부 등)		4,902	3,654	
교육부+타부처(총계)		156,053	97,427	

출처: 교육부 보도자료(23.08.29.)에서 발췌하여 작성

## II. 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점과 개선방안<sup>1)</sup>

### 1. 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점

#### 가. 신규 세입 재원의 안정성과 지속가능성 문제

- 대학 등록금 규제정책이 유지되는 한 고등교육의 경쟁력 확보와 지역발전의 교두보로서 대학의 역할을 강화하기 위해서는 국가적 차원에서 안정적인 고등교육 재원 확보 방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요함. 특별회계 설치의 목적과 설치 당시 고등교육재정 확보 목표인 OECD 국가 평균의 고등교육 공적 재원 수준(GDP 1.1%)을 유지하기 위해서는 중장기적 차원에서 안정적인 재원 확보 방안을 마련할 필요가 있음.
- 고틢회계의 설치 목적은 고등교육재정의 충분하고 안정적인 확보에 있고 확보의 기준이 OECD 평균 고등교육투자 규모이므로 2021년 기준 5.3조의 규모에 일반회계 재원을 추가해서 GDP 1.1% 규모의 고등교육재정 확보를 위한 추가재원 10조원 규모를 단계적으로 확충하기 위한 재원을 마련하는 데 있음. 그동안의 논의 과정에서 고등교육재정 확충을 위한 정책과제로 새로운 법정 재원을 구성하는 것에 제한적 합의를 도출하되 기존의 법정 재원의 일부를 고등교육과 연동시키는 방안으로 고등·평생교육지원 특별회계가 설치되었기 때문임.
- 그러나 특별회계법 제4조(세입)에서 규정하고 있는 항목들은 GDP 대비 1.1% 수준의 고등교육재정 확보라는 목표 달성에 적정성을 갖추지 못하는 한계가 있음. 이와 동시에 재원 확보의 안정성, 즉 일정기간 일정규모가 지속적으로 확보될 것이라는 예측도가 상대적으로 낮음.
- 지방교육재정교부금에서 최소한의 지원 약정 금액 규정인, “교육세 세입 예산액 중 유아교육지원특별회계로 지원되는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 규모”의 경우 유·보통합 등으로 유아교육재정 소요규모가 확대될 경우 상대적으로 감소할 수밖에 없는 상황임.

1) 본 절은 이영 외(2023) 연구에서 남수경이 작성한 「고등·평생교육지원특별회계의 개선방향」을 기반으로 재구성한 남수경(2023)과 교육재정중점연구소 2차년도 수시과제 보고서인 남수경 외(2023)의 내용을 반영하였음.



- 2023년 일반회계에서 추가적으로 지원된 0.2조원의 경우 신규 또는 증액 대상 사업을 지정하고 있지 않다는 점에서 안정성이 낮은 재원으로 볼 수 있음.

## 나. 고특회계의 목적과 기존 사업비의 고특회계 이전 타당성 문제

- 교육부의 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육 분야 사업 중 8.02조원 수준의 대학 경쟁력 강화 관련 사업예산이 특별회계로 이관하는 것이 타당한가? 기존 사업을 담을 경우 어느 범위까지 고특회계에 담는 것이 타당한가?
- 2023년 특별회계 세출 내용을 살펴보면, 기존 일반회계에 편성되어 있던 고등·평생교육분야 사업 중 8.02조원 수준의 대학 경쟁력 강화 관련 사업 예산이 특별회계로 이관하여 편성하고 있음. 이는 교육부 고등교육 분야 사업(학자금 지원분 등 제외), 대학 평생·직업교육 관련 사업 및 서울대·인천대 운영지원 사업 등 7.7조원과 고용노동부에서 이관된 0.32조원을 포함함.
- 더욱이 이는 특별회계제도 자체의 운영 취지보다는 고등교육재정 확보 목표인 OECD 국가 평균의 고등교육 공적 재원 수준(GDP 1.1%)을 유지하기 위해서 부풀리기식 재정 확보 수단으로 전략할 수 있다는 문제가 있음.

### ○ 고특회계의 목적(법 제1조)

- 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원

### ○ 고특회계의 세출(법 제5조)

- 대학의 교육·연구 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비
- 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업 수행에 필요한 경비
- 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화를 위한 사업 수행에 필요한 경비
- 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업 수행에 필요한 경비
- 제7조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환
- 그 밖에 특별회계의 운용에 필요한 경비.

#### 다. 타 부처 평생·고등교육 관련 재정의 고특회계 이전 범위

- 고특회계의 주무 부처가 교육부인데, 교육부 외 타 부처 사업을 특별회계에 담는 것이 타당한가? 어느 범위까지 고특회계에 담는 것이 타당한가?
- 특별회계가 특별한 수입과 특별한 지출에 연동하여 운영되는 별도 주머니 성격을 가진다는 점을 고려할 때, 특별회계에 범정부 차원의 고등·평생교육 분야 사업을 모두 담는 것이나 국립대학 법인의 운영비를 담는 것 등의 과다하게 다양한 사업을 담는 것은 특별회계 운용의 취지에 부합하지 못하는 측면이 있음.
- ‘고등교육재정 확충 목표 실현의 수단’과 ‘특별회계로서의 특성 기반 재편’으로 구분하여 검토
  - 전자의 경우, 타 부처 사업 가운데 어느 범위까지 고특회계의 주머니로 이전하여 관리할 것인가에 대한 논리 개발이 필요함. 예컨대 타 부처 사업 가운데 대학교나 대학생을 대상으로 하는 인재양성사업은 고특회계로 담고 그 외 부처별 목적형 R&D 사업은 부처에서 직접 관리 운영하는 방안을 적용할 수 있음.
  - 후자의 경우, 현재 거의 모든 고등교육 재정지원 사업의 증액분으로 편성되어 있는 특별회계를 지역혁신중심 대학사업과 국가장학금 사업 예산 중심으로 정리할 필요 있음.
- 또한 향후 타 부처의 고등교육 사업들을 특별회계로 담아서 종합 점검 관리체계를 만들기 보다는 타 부처와 지자체가 신설 변경시에 교육부와 논의하는 제도조정위원회를 통해서 조정 관리하는 것이 타당함.

## 2. 고등·평생교육지원특별회계의 개선 방안

### 가. 고특회계 세입의 단계적 개선

- 고특회계의 안정적 추가 재원 확보방안에 대한 단계적 접근이 필요함. ‘지방교육재정교부금

개편 논의 속에서, 안정적인 고등교육 재정 확충 기반 마련'을 목적으로 도입되었음을 고려하여, 지방교육재정교부금 재원의 일부를 고등교육의 재원으로 이전하는 과정에서 발생하는 갈등을 최소화하는 전략 고려.

- 중장기적으로는 국세 교육세 재원과 지방교육세를 통합하여 '(가칭)미래교육기금' 형태로 운영할 필요가 있음. 이는 미국 주정부의 복권수익금 기반의 교육기금과 유사한 형태로서, 지방의 교육적 필요에 따라서 유·초·중등교육뿐만 아니라 고등·평생교육까지 활용 범위를 확대할 필요가 있음(남수경, 2023).
- 기금의 활용 방안은 크게 '(방안1)학교급에 관계없이 적용하는 방안'과 '(방안2)고등 및 평생교육단계로 한정하여 활용하는 방안' 제안
- RISE체계와 연계하여 '지방교육세'를 (가칭)미래교육기금으로 활용하는 방안은 지방교육세 재원을 활용하는 경우 (방안3)학교급에 관계없이 지역인재 육성 관련 경쟁적 사업비, 예컨대 교육발전특구, 글로벌대학 등의 사업비로 활용하는 방안 제안
- 일반회계에서 고등교육으로 지원되는 현재 국가장학금 지원분을 고등교육 기회의 공평성 실현과 우수 고등인재 양성을 목적으로 하는 기금(방안4)으로 관리 운영하고, 그 외 모든 고등교육재정은 일반회계에서 지원하는 방안은 기금이 갖는 장점, 즉 특정 사업을 운영하기 위한 자율권을 확보하기 위해 일반회계의 예산 증액 없이 설치되어 탄력적으로 운영될 수 있으며, 이와 동시에 고등교육으로 지원되는 일반회계 예산은 모두 고등교육기관 및 고등교육 재정지원사업에 활용할 수 있음을 강조

○ (단기) 특별회계의 1차 연장(2028년까지) : 지방교육재정교부금의 교육세 지원분 확대

- 현) 유아교육지원특별회계 전출분 제외하고 50%(2023년 기준 1.5조원)
- 확대) 유아교육지원특별회계 전출분 제외하고 100%(2023년 기준 약 3조원)

○ (중장기) 국세 교육세 재원이나 지방교육세를 토대로 미래교육기금(가칭)의 운영

- 교육세를 우리나라 교육의 국제경쟁력 강화를 위한 지원비로 규정하여, 초·중등교육뿐만 아니라 고등교육이나 평생교육까지 지원대상을 확대하여 지원

〈표 4〉 (가칭)미래교육기금 운영방안

명칭	재원	지원범위	목적	내용
(가칭) 미래 교육 기금	교부금 국세분 교육세 전입금	(방안1) 전체 학교급	학교급에 관계없이 첨단 미래 분야 창의혁신 인재양성을 위한 관련 사업 지원	- 첨단 미래분야를 위한 교육환경 개선(교육 시설 및 설비 투자) - 첨단 미래분야 교육 프로그램 개발 및 운영 - 첨단 미래분야 장학금 등
		(방안2) 고등 및 평생교육 단계	첨단 미래 분야 관련 대학 및 평생교육 연구 및 인재양성 지원	- 첨단 미래분야를 위한 대학 교육환경 개선 (교육 시설 및 설비 투자) - 첨단 미래분야 대학교육 프로그램 및 연구 개발 및 운영 - 첨단 미래분야 대학 및 대학원 장학금 등
	지방 교육세	(방안3) 전체 학교급	RISE체계와 연계하여 지역인재 육성 지원	- 교육발전특구 지원 - 글로벌대학 사업 지원 - RISE체계 정책 메뉴판의 고특회계 대학지 원 사업 지원
	국가 장학금 예산	(방안4) 국가 장학금	고등교육 기회의 공평성 실현과 우수 고등인재 양성	- 현재 일반회의 국가장학금 지원분을 별도의 청년인재양성 재원으로 활용 - 국가장학금만 별도 기금으로 관리 운영하 고, 그 외 고등교육재원은 모두 일반회계로 운영

주: '방안1, 방안3, 방안4'와 관련해서는 '폴로리다 주정부 교육진흥(복권)신탁기금'을, '방안2'와 관련해서는 '일본의 대학펀드'를 유사 사례로 볼 수 있음.

## 나. 교육부 대학재정지원사업의 재구조화

### ○ 고특회계의 설치 목적과 지원사업의 범위 명료화

- 고특회계로 운영하는 사업의 범위와 성과를 고특회계의 목적과 관련하여 재구조화할 필요가 있음. 정부 고등교육재정 지원정책의 변천 과정과 현황을 토대로 볼 때, 고특회계의 핵심 키워드는 “지역혁신 플랫폼” 지원과 “평생교육(직업·훈련)”에 대한 지원으로 하여 현재 증액분을 이들 교육부 사업에 집중 투자하는 방안에 대한 검토 가능.
- 단기적으로 2023년 현재 고특회계 지원사업에서 “지방대학 집중 육성”(총 7개 사업)을 지원대상 및 목표를 중심으로 재구조화하는 방안을 검토할 수 있음. 이 경우 ‘국가장학금’,

‘평생교육 바우처’ 등의 고등·평생교육 단계의 학습자 지원사업은 고특회계에서 분리하여 별도로 운영하는 방안을 마련할 필요가 있음.

○ 교육부 외 부처 사업의 고특회계 지원 대상 범위

- 고특회계가 고등교육기관의 고등교육과 평생교육 사업에 대한 지원임을 고려할 때, 타 부처 사업 가운데 “대학의 인재양성에 대한 지원사업”과 “대학의 직업·훈련 기반 평생교육 지원사업”을 고특회계로 유인하는 방안 적용 가능
- 타 부처 사업 가운데 고특회계로 유입이 가능한 사업으로는, 연간 100억 이상 지원하는 과학기술정보통신부, 고용노동부, 산업통산자원부, 중소벤처기업부 등 “인력양성(HRD)” 사업(2021년 기준 502억원)과 “경상운영비” 사업(2021년 기준 약 854억원)을 합한 1,356억원, 또는 “기관 단위” 지원사업(2021년 기준 1,307억원)이 있음.

○ ‘지방대학 기반 지역활성화’로 목적을 명료화하여 운영하는 방안

- 현행 고특회계의 세입과 세출 구조를 유지하되, 특별회계로서 설치의 논리 및 목적을 명료화함으로써 운영의 타당성을 확보하는 방안을 적용할 수 있음. RISE체제와 연계하여 현재의 정부 정책 방향, 즉 대학과 지역사회 연계, 나아가 지역소멸 위기 문제를 해결하는 구심점으로서 대학의 역할 강화와 그 맥을 같이 하는 것으로 볼 수 있음.
- 논의의 배경은, 지역인재 유출이 지역대학 어려움의 핵심이자 지역침체의 요인으로 작용한다는 것에 있음. 생애주기로 볼 때 대학 진학 시기에 수도권으로 인구이동이 집중하고, 이러한 인구 쏠림이 집값 폭등 등의 근원적 요인이 된다고 볼 수 있음. 따라서 지역인재가 지역대학을 선택하게 하는 정책을 마련할 필요가 있는데, 고특회계의 세부 사업을 이들 정책 수단으로 활용하는 방안을 검토할 수 있음.

## 다. 특별회계 지속가능성 확보를 위한 법적 기반 재정비

- 고등교육재정 지원 목적, 5년 단위 재정 기본계획 및 매년 지원계획 수립에 대한 규정은 있으나, 재원 확보 관련 구체적인 내용은 조항에 담겨 있지 않음.
- 「고등교육법」 제7조의2 제2항 ‘재정지원 기본계획’에 ‘재정 확보’ 내용에 대한 규정을 추가할 필요가 있음. 구체적으로는 제2항 3호와 6호에 ‘확보’ 관련 내용 추가할 수 있음.

〈표 5〉 「고등교육법」 제7조의2 제2항 개정 방향

현행	개선방안
<b>제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)</b> ② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망 3. 학교의 역할 및 특성에 따른 <u>재정지원 배분 방향</u> 4. 주요 추진과제 및 추진 방법 5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획 6. 국가균형발전을 위한 <u>재정지원 배분 방향</u>	<b>제7조의2(재정지원에 관한 계획 및 협의·조정)</b> ② 재정지원 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 고등교육 재정지원의 중장기 투자 목표 및 방향 2. 고등교육 환경의 변화와 대학의 재정 여건 전망 3. 학교의 역할 및 특성에 따른 <u>재정 확보 및 배분 방향</u> 4. 주요 추진과제 및 추진 방법 5. 고등교육 재정지원 사업의 성과 분석 및 성과관리 계획 6. 국가균형발전을 위한 <u>재정 확보 및 배분 방향</u>

- 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조(목적)에 「고등교육법」 제7조의2 관련 조항을 추가할 수 있음. 특별회계의 목적이 고등교육 재정지원 기본계획과 관련 사업의 효율적 추진을 위한 것임을 구체적으로 명시할 필요가 있음.

〈표 6〉 「고등·평생교육지원특별회계법」 제1조 개정 방향

현행	개선방안
<b>제1조(목적)</b> 이 법은 대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고, 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원하기 위하여 고등·평생교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	<b>제1조(목적)</b> 이 법은 고등교육 재정지원 기본계획과 <u>관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여</u> 고등·평생교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

### III. 고등교육재정 확충을 위한 논의의 확장

#### 1. 고등교육재정 확충의 안정성과 충분성 제고 노력 재점화

##### 가. 논의의 배경

- 지금까지의 대학재정은 법정재원 대신 국가예산 편성과정을 통해 사업비 형태로 확보되어 국가재정 여건 변화나 정치적 논리에 의해 좌우되어 왔음. 특히 총액배분·자율편성 예산 제도 내에서 교육부 전체 지출 한도가 정해진 상황에서 고등교육재정 총량 규모의 확대 가능성은 한계를 드러냈음. 또한, 국가장학금 신설을 계기로 고등교육예산 총량 규모가 늘어나자 추가적인 고등교육투자가 우선순위에서 밀리는 상황이 나타났음. 따라서 고특회계의 설치에 고등교육재원을 법제화함으로써 안정적인 법정재원을 확보했다는 측면에서 그 의의가 상당함.
- 그럼에도 불구하고 고등·평생교육지원 특별회계는 특별회계의 특성 상 기간과 규모 면에서 안정적·장기적으로 재원 확보 예측이 어려움.
  - 2023년 대학총장 설문조사 결과에서는 고특회계법 제정은 큰 성과이지만 3년 한시 일몰제 폐지 및 항구적 재원 확보를 위한 법 제정, GDP 대비 1%(OECD 평균 수준) 이상의 고등교육예산 확대 등 추가적인 보안이 필요함이 강조된 바 있음(대교협, 2023).
- 고특회계 설치시 교육세법상 교육세 활용 목적을 ‘교육의 질적 향상’으로 규정하여 그 범위를 한정하지 않으나, 지난 40년간 유·초·중등에서만 활용한 점을 고려하여 재원을 ‘교육세 세입 예산액 중 유특회계 지원분을 제외한 금액에서 50%를 세입으로 전환, 일반회계에서 추가 전입’으로 정하였음. 교육세 활용 범위에 대한 해석이 고특회계 설치의 가능성을 열어주었지만 이는 곧 유특회계 지원분 증대시 고특회계 규모가 축소될 수 있는 근거가 될 소지로 작용 가능.
  - 국회 예산결산특별위원회(2023)은 「고등·평생교육지원특별회계법」이 2025년 12월 31일까지 한시법이라는 한계와 유아교육지원특별회계에 대해서는 유보통합 관련 재정 확보를 위해 가장 ‘교육·돌봄 책임 특별회계’의 신설과 교부금 등 활용 추진을 적시한 바 있음.

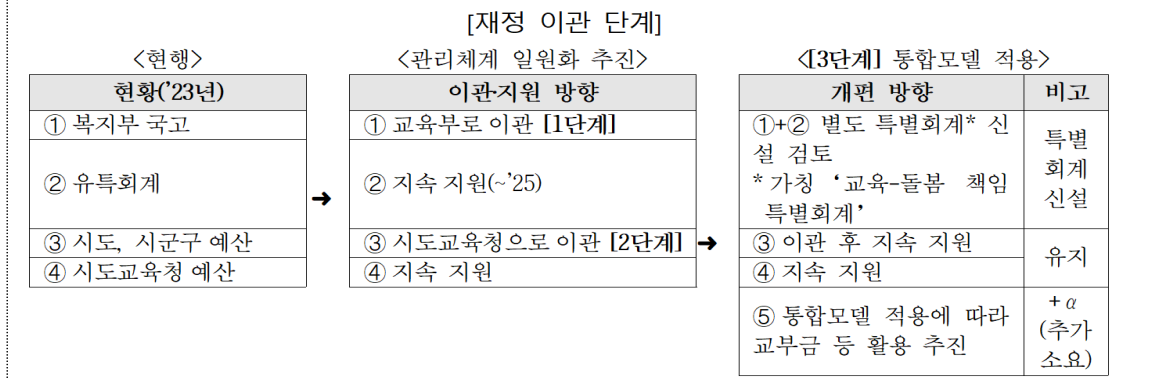
#### [국회 예결위 검토의견]

(지방교육재정교부금) 지방교육재정교부금은 법률로 정해진 고정비율에 연동하여 그 규모가 결정되고 있는데, 학령인구 감소 등 교육재정 수요를 적절히 반영하지 못하는 문제가 있는바, 지방교육재정교부금의 합리적인 편성 방식과 효율적인 재정운용 방안에 대해 중장기적으로 논의할 필요가 있음.

(고등평생교육지원특별회계) 「고등·평생교육지원특별회계법」이 2025년 12월 31일까지

## 18 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점과 향후 과제

한시법이라는 한계. 학령인구 1인당 공교육비는 초등교육, 중등교육 OECD 평균 대비 상회하고 고등교육은 OECD 평균 대비 하회하고 있어, 지방교육재정교부금 구조조정을 통한 고령화 대응 재원 마련, 고등교육 분야에 대한 투자 강화 등의 의견이 대두되고 있음. (유아교육지원특별회계) 유보통합 정책이 원활히 추진될 수 있도록 관련 법령 개정, 지자체와 협의, 통합모델 연구 등 사전 준비를 철저히 할 필요가 있음. 재정은 통합모델에 따라 별도의 특별회계를 신설하거나 추가로 재원 투입 가능성 있음



### 나. 교육세의 고등교육세 전환과 고등교육재정교부금 신설

- 고등교육재정 확충을 위한 안정성 제고 노력은 고등교육재정도 지방교육재정과 같이 고등교육재정교부금제도를 도입하여 안정적으로 확보해야한다는 주장(송기창, 2017; 송기창, 2019)에 대한 검토로 이어짐. 송기창(2022a)는 교육세의 고등교육세 전환과 고등교육재정교부금 신설을 제안한 바 있음.
  - 고등교육재정 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 국가의 고등교육재원 총량 규모 확충, 대학 등록금 의존도 감축, 정부의 재정배분 구조 개선, 설립별 재정지원 차별 시정, 사업비 지원에서 경상비 지원으로 개편 등이 필요한 바, 이를 해결하는 대안으로 고등교육재정교부금제도가 요긴하다는 주장
- 국세 교육세를 고등교육세로 전환에 대한 검토
  - 김병주(2022) 역시 OECD 대학생 평균 교육비에 도달하기 위한 재원(약 10조)의 절반 수준만이라도 확보하기 위해 현행 국세 교육세를 '고등교육세'로 전환하되 지방교육재정교부금 결손본은 보전하는 방안을 주장한 바 있음.



- 송기창(2023b)은 「지방교육재정교부금법」에서 교육세 교부금 조항을 삭제하는 것은 재고돼야 함을 강조한 바 있음. 내국세 교부금이 연도별로 안정적이지 않다는 유·초·중등교육계의 우려를 수용하여 내국세 교부금 변동성을 다소 보완하는 기능을 해온 교육세 교부금을 존치할 필요가 있다는 것임. 다른 방안으로 내국세 교부금 보정 조항 신설 방안에 대한 검토도 제안하였음.

#### [국가재정운용계획에 근거한 지방교육재정교부금 전망과 실제]

(교부금의 불안정성) 2022년 고등평생교육특별회계의 신설에는 지방교육재정교부금에 대한 논의가 영향을 주었음. 그러나 지방교육재정교부금은 변동요인이 상당히 많음. 국가재정운용계획에서 대체로 2년 차이는 7~9조 내외의 예측 오차가 존재했는데 2022년에 발표한 2024년 지방교육재정교부금 전망 80.9조와 최종 확정된 2024년 지방교육재정교부금 68.8조의 차이는 12.1조에 이름.

[국가재정운용계획에 근거한 지방교육재정교부금 전망과 실제(단위: 조)]

구분	‘20	‘21	‘22	‘23	‘24	‘25	‘26	‘27
2020년 예측	55.3	53.3	56.1	60.2	63.2			
2021년 예측		53.2	64.3	68.6	71.5	74.5		
2022년 예측			65.0	77.2	80.9	86.5	90.6	
2023년 예측				75.7	68.8	75.0	83.4	87.6
지방교육재정교부금	53.5	53.2	65.0	75.7	68.8			

자료: 기획재정부(각 연도), 국가재정운용계획.

#### ○ 고등교육재정교부금 신설에 대한 검토

- 김병주(2022)는 고등교육재정교부금에 대한 대안 개발의 필요성을 강조하며 ‘교부금’이라는 용어를 유지하는 법안을 주장하기 보다는 대안적 접근방안에 대한 개발이 필요함을 강조하였음
- 기획재정부는 ‘고등교육재정교부금’(가칭)의 경우 교부금이 ‘균형발전’을 목적으로 지원하는 재원 성격을 띠는 점에서 의무교육을 기반으로 하는 유·초·중등교육에 대한 지원으로서는 적절하나, ‘경쟁력 강화’를 기반으로 하는 고등교육의 재원으로는 타당하지 않다는 점을 논리로 지속적으로 반대의견을 표명한 바 있음
- 반상진(2023)은 교육투자 확대를 위한 대응 방안으로 열악한 대학재정의 추가재원을 확보하기 위한 법적 장치 마련의 일환으로 ‘고등교육재정교부금법’ 제정을 촉구한 바 있음.
- 고등교육재정 확충 관련해서 그간 발의된 교부금 관련 법률안에 대한 국회 해당 상임위원회의 검토보고(조인식, 2022)

### [찬성]

- 교부금도 국고보조금과 같이 고등교육기관인 대학에 교부할 수 있다는 논리로 국고보조금 제도가 지방자치단체에 한정하지 않고 정부의 역할과 기능을 수행하는 민간에게도 그 보조의 취지를 살려 보조금을 지급하는 것과 마찬가지로, 국민에 대한 교육기능을 수행하는 고등교육기관에 대해서도 국민의 교육권을 보호하고 대학 간 재정력의 격차를 시정하는 차원에서 교부금을 지급할 수 있음.
- 국립과 공·사립대의 역할과 기능에 사실상 차이가 없고 학생과 학부모도 고등교육에 있어서 차별받지 않을 권리가 있으므로 사립대학에도 운영비를 지급할 수 있음.
- 고등교육재정교부금의 도입이 대학의 구조조정을 저해할 것이라는 주장에 대해서는 고등교육재정교부금 중 특별교부금 또는 사업교부금은 보통교부금과 달리 현행의 사업비 배분방식과 마찬가지로 선택과 집중을 통한 대학의 경쟁력 제고를 목적으로 교부되는 예산이므로 대학의 특성화도 살리고 구조조정 및 통·폐합도 저해하지 않음.
- 고등교육기관의 인프라가 완비되지 않은 현실에서 사립학교에 대한 기관 단위 지원이 필요하고 국가의 통제를 억제하기 위해서 용도가 지정되지 않은 포괄적 재원 지원이 필요함.

### [반대]

- 국민의 조세부담으로 대학을 지원하는 것은 대학의 책임성과 자율성에 배치되며, 대학은 설립주체가 자기 책임하에 설립·운영하는 것이 원칙인바 국민의 세금으로 대학운영비를 충당하도록 하는 것은 이러한 원칙에 위배됨.
- 교부금은 국가와 지방간 또는 지방 상호간 재원의 불균형을 조정하기 위한 지방재정조정제도의 일환으로 고등교육기관을 지원하기 위한 예산을 편성하는 방식으로 교부금 제도 도입은 적절하지 않음.
- 고등교육재정교부금 제도의 도입은 대학의 구조조정 및 통폐합의 정책방향과 배치됨. 대학의 구조조정 및 통·폐합이 완료되지 않은 상황에서 고등교육재정교부금 제도의 도입은 시기상조이고 고등교육재정의 확충과 대학지원 확대에 따라 대학들의 재정확충을 위한 자구노력을 억제하고 부실대학이 적기에 퇴출당하지 않을 수 있음.
- 고등교육재정교부금을 각 대학에 교부하는 경우 대학별 특성화가 무시되고 평준화될 수 있음.

## 2. 대학재정의 확충을 위한 노력의 내실화

### 가. 논의의 배경

- 고등평생교육지원특별회계의 신설은 지난 14년간의 등록금 동결 및 인하로 인해 대학재정이 악화됨에 따라 고등교육을 위한 직접교육비 지출이 크게 위축되고 있는 상황과 무관하지 않음. 그렇다면 고특회계의 신설은 대학재정의 확충에 어느 정도 효과가 있을까? 아직 기준년도 2023년에 대한 고등교육재정 통계가 구축되기 전이기 때문에 대학재정여건의 개선에 대한 판단을 내리기는 어려운 상황임. 그러나 고특회계와 연계된 대학재정지원의 구조와 현황에 대해 검토함으로써 대학재정확충의 효과를 가늠할 수 있을 것임.
- 교육여건 투자 감소
  - 2011년 이후 사립대학 교비회계 자금수입에서 등록금 및 수강료의 수입 규모는 지속적으로 감소하고 있고 등록금 수입 대비 대학의 경상 경비로 볼 수 있는 인건비와 운영비의 비율은 77.8%(‘11)에서 98.5%(‘22)로 증가(국회예산정책처, 2023)
  - 사립대학 운영수지가 2015년 적자로 전환. 등록금 동결로 인한 재정압박을 견딜 수 있는 수준에 한계 봉착(문보은 외, 2020).
  - 사립대학의 '11회계연도 대비 '20년의 교육여건 개선을 위한 투자규모는 21.9%(3,872억원) 감소. 연구비, 실험실습비, 도서구입비 등 직접교육비의 지출이 크게 위축되고 있음(김병주, 2021).
- 등록금 동결 이후 물가 상승률을 반영한 실질 등록금이 12년 전보다 20% 낮아졌고 이에 따라 대학들의 재정 상황이 더욱 악화된 점(대교협, 2023)을 고려할 때, 대학재정의 확충은 고등교육재정 확충이 대학에 대한 경상비 지원으로 연계되고 대학의 재정 자립능력이 향상될 수 있을 때 가능함. 그러나 고특회계설치로 확충된 고등교육재정은 국립대학에 대한 경상비 지원을 제외하고는 사업비성 성격의 재정지원이 대종을 이루고 있음.

[’23년 고등·평생교육분야 투자 전략]

- ▶ **대학의 자율혁신** 촉진을 위한 **일반재정지원 대폭 확대** (교당 평균, 전년 대비)
  - ▲ 사립대 49 → **69억(40% ↑)** ▲ 국립대 89 → **124억(39.6% ↑)** ▲ 전문대 39 → **55억(41.2% ↑)**
- ▶ **지역위기 극복, 지역 혁신의 중심으로 지방대학 집중 지원**
  - ▲ **지방대학 활성화 사업** 신설: 일반재정지원 + 사립대 **29억**, 전문대 **9억** 추가 지원
  - ▲ **지자체-대학 협력기반 지역혁신(RIS)**: 6개 → **9개** (신규 플랫폼 **300억** 지원)
  - ▲ 대학의 **평생교육체제** 지원(LiFE): 30교 (평균 7.8억) → **50교 (평균 10억)**
- ▶ **미래를 선도할 첨단분야 인재 육성**
  - **반도체 특성화대학** 지원 사업(신설): 교육 여건·의지 갖춘 **8교** 집중지원 (총 540억)
  - **BK21** ▲ 대학원생 **연구장학금** 인상(월 30만원 ↑) ▲ **Top-Tier 연구장려금** 신설(총 148억)
- ▶ **대학의 본질적 역할 수행 위한 교육·연구 여건 개선 및 기초학문 지원**
  - 국립대학 ▲ **노후시설** 보수 1,601 → **5,198억** ▲ **실험실습기자재** 확충 1,165 → **3,279억**
  - ▲ **인문·사회 기초연구: 융합인재양성대학**(신설) 컨소시엄 **5개** (총 150억)
  - ▲ **이공학 학술연구**: 대학 연구지원체계 개편(LAMP) **8교**(신규, 총 160억)

○ 예산집행에서 자율성이 확대되어 일반재정지원에 대한 인건비 및 경상비 편성이 허용되었다고는 하나 그 규모와 활용 범위는 상당히 제한적임.

- 일반재정지원 인건비·경상비 편성 허용\* 등 대학의 집행 자율성 확대
  - (전문)대학혁신지원사업: 사업비 총액의 25% 한도 내 인건비, 10% 한도 내 경상비 집행 가능
  - 국립대학육성사업: 사업비 총액의 20% 한도 내 경상비 집행 가능
- 사립대학의 경상비 확충 및 교육여건 개선의 제한적 효과
  - 국립대학의 교육·연구 여건의 획기적 개선을 위해 지출하는 규모는 2023년 시설확충에 1조 19억원, 실험실습기자재 확충에 2,680억원임. 사립대학은 대학혁신지원으로 일반대학 8,057억원, 전문대학 5,620억원, 국립대학은 육성사업으로 4,580억원이 배정됨. 서울대 출연 5,775억원(+180억), 인천대 출연 1,177억원(+80억)

○ 고등교육재정 지원 대상 범위의 제한성

- 고특회계를 통해 지방대학을 지역 혁신의 중심으로 집중 육성하여야 한다는 정책적 요구 실현에 고등교육재정지원의 중점을 두어 대학재정지원의 대학 간 편차가 상당하며 지원의

사각지대가 존재할 우려가 큼.

- 등록금 동결 및 학자금 및 사업비 중심의 고등교육재정지원정책으로 인해 대학의 재정여건은 상당히 악화되어 있고 이는 대학구분, 설립유형, 소재지를 막론하여 예외 없이 어려운 상황임.
- 지방 중소규모 사립대학의 등록금 수입 대비 고정비(인건비+교내장하금) 지출 비율의 급증(정동철, 2021), 국립대 간 재정지원 분균형 해소의 필요성(양현호, 2021), 사립대학 재정지원의 분균형(박경미의원실, 2018).
- 2023년 현재 전국에 사립 전문대학은 94.0%, 사립 일반대학은 81.6%임. 학생수 기준으로는 사립 전문대학에 재학 중인 학생이 97.9%, 사립 일반대학에 재학 중인 학생은 77.0%임. 고등평생교육지원특별회계의 세출을 통해 지원되는 재정은 지방 소재 대학 및 국립대학을 중심으로 활용됨에 따라 수도권 소재 사립 전문대학 학생 234,351명과 사립 일반대학 학생 704,682명 즉, 전체의 39.7%의 학생들은 수학 중인 대학의 질적 제고를 위한 정부 재정지원의 핵심 논의에서 제외되어 있음. 뿐만 아니라 지방대학 집중 지원 역시 소수 대학에 한정하여 다수의 대학이 제외되어 있으며 이마저도 사업비 중심의 재정지원에 따라 대학의 교육활동에 지원할 수 있는 재정 확충에의 체감 효과는 제한적일 수 있음. <표 9>에 제시되어 있는 바와 같이 대학의 여건이 전반적으로 일반대학에 비해 전문대학이, 국공립대학에 비해 사립대학이 상대적으로 열악하나 소재지에 따라서는 일관된 경향성이 나타나지 않음.

〈표 7〉 2023년 학교구분, 설립유형, 소재지에 따른 대학 분포

(단위: 개교, 명, %)

구분		학교수			학생수		
		전체	국공립	사립	전체	국공립	사립
전문대학	전체	133 (100.0)	8 (6.0)	125 (94.0)	509,169 (100.0)	10,643 (2.1)	498,526 (97.9)
	수도권	42 (31.6)	0 (0.0)	42 (31.6)	234,965 (46.1)	614 (0.1)	234,351 (46.0)
	비수도권	91 (68.4)	8 (6.0)	83 (62.4)	274,204 (53.9)	10,029 (2.0)	264,175 (51.9)
일반대학	전체	190 (100.0)	35 (18.4)	155 (81.6)	1,855,374 (100.0)	427,076 (23.0)	1,428,298 (77.0)

## 24 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점과 향후 과제

구분		학교수			학생수		
		전체	국공립	사립	전체	국공립	사립
	수도권	71 (37.4)	6 (3.2)	65 (34.2)	778,789 (42.0)	74,107 (4.01)	704,682 (38.0)
	비수도권	119 (62.6)	29 (15.3)	90 (47.4)	1,076,585 (58.0)	352,969 (19.0)	723,616 (39.0)

자료: 한국교육개발원(2023). 교육통계분석자료집.

〈표 8〉 2023년 학교구분, 설립유형, 소재지에 따른 대학 여건

(단위: 명, 원, 권)

구분		전문대학			일반대학		
		전체	국공립	사립	전체	국공립	사립
전임교원 1인당 학생수	전체	46.1	40.6	46.2	30.2	26.7	31.5
	수도권	48.2	-	48.1	30.8	23.6	31.8
	비수도권	44.3	38.3	44.6	29.8	27.5	31.2
학생1인 당 도서관 예산	전체	19,147.6	46,362.2	18,566.6	123,940.4	176,047.3	108,359.9
	수도권	17,788.0	-	17,834.6	157,717.2	268,696.1	146,046.2
	비수도권	20,312.6	49,200.6	19,215.9	99,506.6	156,595.3	71,659.6
학생1인 당장서수	전체	35.3	49.2	35.0	82.4	93.7	79.0
	수도권	28.5	-	28.6	86.8	110.4	84.3
	비수도권	41.1	52.2	40.7	79.2	90.2	73.8

자료: 한국교육개발원(2023). 교육통계분석자료집.

### 나. 경상비 지원의 포괄적 확대와 대학의 자립적 재정 확충

- 경상비 지원의 포괄적 확대는 지난 14년간의 대학 등록금 동결 및 인하, 최근의 입학금 폐지에 이르기까지 학자금 부담 완화를 위한 대학의 노력에도 불구하고 그에 상응하는 수준의 정부 재정지원이 부재함에 따라 초래된 대학 재정 위기 극복을 위해 **정부의 경상비 지원의 범위와 대상이 확대**되어야 함을 의미
  - 김진영·이동현(2022)은 기관지원의 경우 특수목적지원에서 일반지원으로의 완전한 전환을

제안한 바 있음.

- 정부가 사업의 방향을 결정하고 사전평가를 기반으로 소수의 대학에 집중지원하는 특수목적 지원사업은 다른 나라에서는 선례를 찾기 어려움.
  - 현재 특수목적지원사업들을 통합한 개념인 대학혁신지원사업이 운영되고 있지만, 이 사업도 사전 계획서 평가를 바탕으로 한다는 점에서는 완전한 일반지원으로 보기 어려움.
  - 사용의 자율성, 자금의 규모 확대라는 점에서 일본의 사립대 경상비 지원은 우리나라가 참고할만한 제도로 판단됨.
  - 김지하 외(2019)에서도 국가의 재정지원의 책임을 국공립대학 뿐만 아니라 사립대학으로 확대하고 의무화할 필요가 있음을 강조하였음. 구체적으로 지원의 범위에 국립대학의 경우 운영비 전액, 사립대학은 운영비의 특정 비율 이내에서 지원이 가능함을 명시할 수 있다고 제안하였음.
- 학생이 정부재정지원대학에 재학 중임에도 불구하고 소속 대학에 따라 전략적 정부재정 집중지원으로부터 배제되는 구조에 대해 타당한지 재고의 여지가 있음. 핀셋방식의 집중 지원 대상 대학 선정 방식의 타당성에 대해서도 검토가 필요함.
- 일차적으로 정부재정지원대학의 포괄적 경상비 지원을 통해 지속가능한 대학 발전에 기여하고 대학교육의 질 제고를 통해 학생의 학습권을 보장함
  - 전략적인 투자는 현재와 같이 선택적 규모에 한해 사업 단위로 집중지원하는 방식을 병행함
- 학생 1인당 공교육비 제고를 위한 대학의 자체 재정 확충 기제 보장
- 학생 1인당 공교육비와 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비 비율은 교육서비스의 수혜자 입장에서 학생들이 어느 정도로 질 높은 교육 서비스를 제공받고 있는지를 보여주는 유용한 지표임(한국교육개발원, 2020).
  - 학생 1인당 공교육비 산출에 활용되는 항목은 정부, 가계·학생, 기타민간 및 해외기금이 교육기관에 직접 지출한 총액이 모두 포함되며, 교육핵심 서비스 지출과 교육주변적 서비스 지출로 구성됨.
  - 교육핵심 서비스 지출: 교육기관이 제공하는 교육 서비스에 대한 지출로 교수 비용, 교육 재화에 대한 비용, 교육 행정 비용, 교육 시설에 대한 자본비와 임대료 등
  - 교육 주변적 지출: 연구개발비(R&D)와 부가서비스 지출로 구성됨. 연구개발비는 교육기관에서 수행되는 연구 및 개발비용, 교육연구와 교육과정 개발비용 등을 포함. 부가서비스지

출은 교육기관에서 제공하는 통학, 학교급식, 학생주거, 기숙사, 학생 보건 서비스 등의 학생복지서비스 및 일반 대중 대상 서비스에 대한 비용

- OECD 평균 수준의 고등교육 단계 공교육비를 고려한다면 현재의 고등교육재정확충 규모는 상당히 제한적인 수준임. OECD 평균 수준의 고등교육 재정 투자수준에 도달하기 위해서는 고등교육재정 확충규모의 증대와 함께 대학이 자구적으로 재정을 확충할 수 있도록 해야 가능함. 그렇지 않고서는 학생 1인당 교육비를 OECD 평균 수준으로 확충할 수 있는 방법은 학령인구 감소 효과에 대한 자연 반영분을 기대하는 것인데 이를 통한 준거 수준에 대한 도달은 10여년 이후에나 가능함(연덕원, 2021).
- 2020년(기준년도)의 우리나라 고등교육단계 학생 1인당 공교육비는 12,225\$/PPP로서 OECD 국가 평균(18,105\$/PPP)의 67.5% 수준임. 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 공교육비 비율은 27.4% 수준으로 OECD 국가 평균(38.4%)의 71.3% 수준임.
- OECD에서는 '입지계수(Location Quotient, LO)' 지표를 활용하여 각 교육단계의 학생 비율을 기반으로 충분한 재정자원이 배분되고 있는지를 측정하는데 해당 수치가 1이면 적정 수준이고, 1 이상이면 초과 배분, 1 미만이면 과소 배분으로 봄. OECD 평균 입지계수는 초등 .92, 고등 1.07이나 우리나라는 초등 1.22, 중등 1.36, 고등 0.46에 해당하여 고등교육단계는 학생 비율 대비 자원이 부족하게 투자되고 있음(국회예산정책처, 2023).
- 우리나라 고등교육재정 수준을 OECD 평균인 GDP 대비 1.1% 수준으로 확충하기 위해서는 2021년 GDP를 기준으로 했을 때 2022년 고등교육예산 규모 대비 약 10.5조원의 재정이 추가로 확보되어야 함. 학생 1인당 고등교육단계 공교육비를 OECD 평균 수준으로 향상시키기 위해서는 2021년(기준년도) 대비 약 9.9조원의 추가 재원이 필요함(김병주, 2022; 남수경 외, 2022; 서영인 외, 2020).
- 현재 대학 등록금 법정 인상 한도 수준은 대학 등록금 법정 인상 한도를 공고하기 시작한 2011년 이래 가장 높은 수준임. 그럼에도 불구하고 대학등록금 규제 및 국가장학금 II 유형에 대한 재고가 필요함.
- 국회 입법조사처는 최근 '등록금 인상을 제한 규정의 입법 영향 분석' 보고서를 통해 "교육부가 법적인 근거가 없는 국가장학금 II 유형 지원과 대학 재정 지원사업에 등록금 인상을 반영한 것은 대학이 법정 인상 한도에서 자율적으로 등록금 인상을 책정할 수 있는 권한을 제한한 것"이라고 지적한 바 있음.



- 정부의 지속적 등록금 동결·유지 기조는 고물가 상황 등과 더불어 대학재정의 어려움을 가중시켜 대학의 교육·연구 투자 부족으로 이어질 수 있는 우려가 제기되고 있음(송기창, 2022c).
- 등록금 규제로 인한 대학재정의 어려움과 이로 인한 대학교육의 질 저하 등에 대한 우려를 고려할 때 대학등록금 규제 및 국가장학금 II유형에 대한 검토 필요함(국회예산정책처, 2023).

〈표 9〉 등록금 인상률 법정 상한

(단위: %)

구 분	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
등록금 인상률 상한	-	-	-	5.0	4.7	3.8	2.4	1.7	1.5	1.8	2.25	1.95	1.20	1.65	4.05	5.64
물가 인상률	2.8	3.0	4.0	2.2	1.3	1.3	0.7	1.0	1.9	1.5	0.4	0.5	2.5	5.1	3.76	-

자료: 교육부(각년도). 대학 등록금 인상률 산정방법 공고

## 참고문헌

- 교육부(2023). 2023년 고등평생교육지원 특별회계 운영 성과.
- 국회예산정책처(2023). 고등교육 재정지원 분석.
- 김병주(2022). 고등평생교육지원특별회계 신설의 의의와 재정확보 방안. 강원대 교육재정 중점연구소 특별세미나 발표자료.
- 김지하 외(2019). 고등교육재정 배분 및 운용의 합리성 제고 방안. 한국교육개발원.
- 김진영·이동현(2022). 고등교육 재정지원 해외사례 연구: OECD 국가를 중심으로. 국회 예산정책처.
- 남수경(2023). 대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육 재정지원 방안: 고등·평생교육지원 특별회계를 중심으로. 한국교육행정학회 연차학술대회 발표 자료집.
- 대교협(2023). 대학총장 설문조사(I) 결과 발표.
- 반상진(2022). 교육재정의 쟁점과 투자 전략. 2023 국회 교육재정 토론회 자료집.
- 송기창(2022a). 지방교육재정과 고등교육재정의 공유 가능성 검토. 교육&재정 12.
- 송기창(2022b). 지방교육재정교부금과 고등교육재정 개선방안. 2023 국회 교육재정 토론회 자료집.
- 송기창(2022c). 반값등록금정책의 성과와 과제. 2022 고등교육현안 정책자문 자료집.
- 이영·이정미·남수경·김진영(2023). 고등교육 재정지원 방향 및 분석·관리 체계화 방안 연구. 교육부.
- 조인식(2022). 차기정부 교육재정정책 및 법제의 주요 이슈와 과제 토론문. 대한교육법학회 춘계학술대회 「차기정부 교육정책 및 법제의 주요 이슈 및 과제」
- 조인식(2023). 등록금 인상률 제한규정(「고등교육법」제11조)의 입법영향분석. NARS 입법영향분석 제62호.
- 한국교육개발원(2020). 교육통계의 이해.
- 한국교육개발원(2023). 교육통계분석자료집.

## 토론문 1

## “고등·평생교육지원특별회계의 주요 내용과 쟁점”에 대한 토론문

조인식\*

## 1. 들어가며

「고등·평생교육지원특별회계법」 제정에 따른 고등·평생교육지원특별회계의 주요 내용과 현황을 살펴보고 개선과제를 논의하는 자리에 토론자로 참여할 수 있는 기회를 주신 강원대학교 교육재정중점연구소 소장인 남수경 교수님과 한국교육재정경제학회 관계자 여러분께 감사드립니다. 그리고 발제자께도 고등·평생교육지원특별회계의 주요 현황과 쟁점 및 향후 과제를 공부할 수 있는 기회를 주셔서 감사합니다. 발제문에 제시된 고등·평생교육지원특별회계 관련 쟁점과 개선방안에 대부분 동의합니다. 다만, 토론자로서 임무를 위하여 몇 가지 의견을 제시하고자 합니다.

## 2. 고등·평생교육지원특별회계 개선방안 관련 의견

첫째, 발제자께서 제시하신 고등·평생교육지원특별회계 재원의 안정성과 지속가능성 여부에 대하여 다음의 의견을 제시합니다. 고등·평생교육지원특별회계의 안정적인 재원 확보와 관련하여 “유아교육재정 소요 규모가 확대될 경우 상대적으로 감소할 수 있다”라는 의견에 동의합니다. 다만, 세계에서 가장 낮은 출산율을 기록하고 있는 우리나라는 앞으로 출산율이 앞으로 더욱 낮아질 것으로 예상된다는 점을 고려할 필요가 있습니다. 현재 우리나라의 출산율 추세가 지속된다면 유아교육재정에 대한 소요가 확대되어 고등·평생교육지원특별회계의 재원이 축소될 가능성은 작다고 생각합니다. 유아교육 재정에 대한 수요 증가는 고등교육 재원을 안정적으로 확보하는 측면에서 부정적인 영향을 미칠 수 있습니다. 하지만, 국가차원에서는 출산율이 높아져서 유아교육에 투입되는 재정이 확대되는 상황이 바람직하다고 생각합니다. 유보통합 등으로 유아교육에 대

---

\* 국회입법조사처, 입법조사관, insik@assembly.go.kr

한 재정 수요가 단기적으로 증가할 수도 있겠지만, 장기적으로는 유아 교육재정 수요 확대로 인한 고등·평생교육지원특별회계의 재원 감소를 걱정하기보다 오히려 정치권을 중심으로 제기되는 지방교육재정교부금의 여유분을 저출산 대책에 사용하자는 의견이 향후 고등교육재정을 위한 재원의 확보를 어렵게 할 수도 있다고 생각합니다.

고등·평생교육지원특별회계의 지속가능성에 대해서는 「유아교육지원특별회계법」의 사례를 참고할 수 있다고 생각합니다. 유아교육지원특별회계도 한시적으로 3년 동안 운영하기로 했지만, 2022년 12월 31일 법률을 개정하여 “유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진을 위하여 2022년 12월 31일에 만료되는 이 법의 유효기간을 2025년 12월 31일 까지” 3년 연장했습니다. 고등·평생교육지원특별회계를 단순히 유아교육지원특별회계와 동일한 선상에서 비교하기는 어렵지만, 고등·평생교육지원특별회계를 3년만 운영하고 폐지하기는 현실적으로 어렵다고 사료됩니다. 고등·평생교육지원특별회계의 폐지는 고등·평생교육을 안정적으로 지원하기 위한 재원을 확보하는 방안을 마련하고 추진하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

둘째, 발제자가 고등·평생교육지원특별회계의 세입 확대를 위하여 개선방안으로 제시하신 (가칭)미래교육기금의 도입에 대해서 검토가 필요하다고 생각합니다. 발표자는 교육세와 지방교육세를 통합하여 (가칭)미래교육기금 형태로 운영할 필요가 있다는 의견을 제시했습니다. 그리고 미국 플로리다주의 교육진흥신탁기금을 사례로 소개했습니다. 플로리다주는 1986년 주의 수정헌법을 근거로 교육진흥신탁기금을 설치하였고, 주요 재원은 주의 복권 시스템 운영으로 발생한 수입과 카지노의 게임과 관련된 수익입니다.<sup>1)</sup> 교육진흥신탁기금에서 발생한 수익으로 유아교육부터 초·중등교육 및 고등교육까지 재원을 지원하고 있습니다.

우리나라에서도 플로리다주의 사례와 유사하게 (가칭)미래교육기금을 조성하여 초·중등교육부터 고등교육까지 지원하거나 국가장학금 등으로 지원하는 방안을 검토할 수 있다고 생각합니다. 다만, 교육세와 지방교육세를 기금을 조성하기 위한 재원으로 활용하는 방안이 타당한지 면밀한 검토가 필요하다고 생각합니다.

우리나라는 국가의 재정 운용과 관련하여 「국가재정법」을 제정하여 운영하고 있습니다. 동법 제1조는 법률의 목적을 “국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하고 재정운용의 공공성을 증진하는 것”이라고 명시하고, 동법 제5조는 기금의 설치와 관련하여 제1항은 “기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정

1) 남수경, 「대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육재정지원」, 지역, 국가와 고등교육 경쟁력: 전망과 과제: 기획세션 3, 2023 한국교육행정학회 연차학술대회, 2023.12.2.

하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다”라고 규정하고, 제2항은 “제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다”라고 규정합니다. 그리고 현행 법률에 근거하여 설치되고 운영되는 기금의 재원에 관한 규정을 일부 살펴보면 다음과 같습니다.

「보훈기금법」

제3조(보훈기금의 설치 및 재원) ① 정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 보훈기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. <개정 2013. 7. 16., 2015. 12. 22.>

1. 법률 제6760호 군인보훈법폐지법률 부칙 제2조에 따라 보험저축원리금, 장려금 및 보장보험금을 지급하고 남은 금액
2. 국가유공자등의 자립과 복지 증진을 위하여 기부된 성금
3. 그 밖에 국가유공자등의 보상과 지원을 목적으로 기부된 성금 또는 재산
4. 「한국보훈복지의료공단법」 제23조에 따른 전입금
5. 제3조의2에 따른 차입금
6. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터 받은 예수금(預受金)
7. 대한민국재향군인회가 출자(出資)한 회사 등이 대한민국재향군인회의 사업을 지원하기 위하여 기부한 성금 또는 재산
8. 정부출연금
9. 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」제4조에 따른 사업을 위하여 기부되는 성금 또는 재산
10. 그 밖의 수입금

「문화재보호기금법」

제4조(기금의 조성) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부로부터의 출연금
2. 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산
3. 「복권 및 복권기금법」에 따른 복권기금으로부터의 전입금
4. 제2항에 따른 납부금
5. 기금의 운용수익금
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

「복권 및 복권기금법」

제21조(복권기금의 설치) ① 복권위원회는 복권사업으로 조성된 재원(財源)을 투명하고 효율적으로 관리·사용하기 위하여 복권기금을 설치한다.

② 복권기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 복권의 발행으로 조성되는 자금
2. 복권기금의 운용으로 생기는 수익금
3. 제9조에 따라 소멸시효가 완성된 당첨금
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

고등·평생교육회계의 세입을 안정적으로 확보하기 위한 중장기 방안으로 현행 법령의 규정에 근거하여 (가칭)미래교육기금의 설치가 가능한지 여부와 새로운 법률을 제정하여 신설하는 방안의 타당성 등에 대하여 면밀한 검토가 필요하다고 생각합니다. 그리고 발표자께서 제안하신 기금을 학교급과 관계없이 지원하는 방안이 고등·평생교육회계의 설치 목적에 부합하는지 검토할 필요가 있다고 사료됩니다.

셋째, 고등교육재정 확충을 위하여 고등교육세와 고등교육재정교부금의 신설이 필요하다는 발표자의 의견에 동의합니다. 다만, 교육세를 고등교육세로 전환하는 방안은 사회적 합의를 기반으로 검토할 필요가 있다고 생각합니다. 고등·평생교육특별회계 설치과정에서 세입은 유아교육지원특별회계 전출분을 제외하고 고등·평생교육회계로 전출하는 방안이 검토되었지만, 시·도교육감협의회의 반발을 고려하여 교육세 세입 예산 중에서 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액에서 100분의 50에 해당하는 금액으로 결정되었습니다. 교육세를 고등교육세로 전환하는 방안은 시·도교육감과 재정 당국의 협조 및 국민적 동의를 구하는 것이 어려울 수 있다는 점을 고려할 필요가 있습니다.

고등교육재정을 안정적으로 확보하기 위한 가장 이상적인 방안은 고등교육재정교부금 신설입니다. 고등교육재정교부금 신설을 위한 입법 논의는 제17대 국회(2004년~2008년)부터 제21대 국회(2020년~2024년)까지 지속되고 있습니다. 고등교육교부금 신설을 위한 법률안이 제17대 국회부터 제20대 국회까지 발의되었지만, 전부 임기만료로 폐기되었습니다. 제21대 국회에서도 고등교육재정교부금을 신설하는 내용이 포함된 법률안(서동용 의원 대표발의, 「고등교육재정교부금법안」 의안번호:2112985)이 발의되었지만, 제21대 국회 임기가 얼마 남지 않은 시점에서 법률이 제정되기는 어렵다고 생각합니다. 그리고 고등·평생교육특별회계를 운영하는 상황에서 고등교육재정교부금 신설을 위한 논의가 현실적으로 어렵다고 생각합니다.

마지막으로 발표자가 제시하신 대학에 지원하는 경상비의 지원 범위 확대에 동의합니다. 교육부가 대학을 지원하는 재정지원사업이 대부분 특수목적 성격으로 인건비와 경상비 편성이 제한되어 집행의 자율성이 보장되지 못한 측면이 있다고 생각합니다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 대학재정지원사업으로 지원하는 예산의 사용에 대한 자율성 확대가 필요하다고 생각합니다. 그리고 대학도 자체 노력으로 재원을 확보할 필요가 있으며, 정부는 대학의 자체 수입 확보를 위하여 과감한 규제 개선을 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

### 3. 토론을 마치며

오늘 포럼은 고등·평생교육지원특별회계를 신설하고 1년이 경과한 시점에서 주요 내용과 현황을 살펴보고 개선과제를 논의하는 매우 뜻깊은 자리라고 생각합니다. 고등·평생교육지원특별회계의 개선을 위하여 논의된 다양한 의견과 방안이 앞으로 고등교육재정 확충에 기여하는 계기가 되기를 바라면서 토론을 마칩니다. 감사합니다.

## 34 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점과 향후 과제



● 2024 고등교육재정 포럼  
●  
●

## 고등·평생교육지원특별회계 개선 방향과 향후 과제



주제 1

발표자\_ 김훈호(공주대)

토론자\_ 김진영(건국대)



# 고등·평생교육지원특별회계 개선 방향과 향후 과제\*

김훈호\*\*



## 1. 고등교육 환경 변화와 대학의 역할 기대

### ❖ 인구 감소 및 지역 소멸 위기 심화

#### ✓ 합계출산율 감소 및 기대수명의 증가

- 대학입학가능자원의 급격한 감소 → 대학 구조조정 및 학사구조개편 불가피

\* '21년 전체 대학의 약 4만 명 미충원 → '24년 약 10만 명 미충원 전망

\* (충원율) 수도권 일반대(99.2%) → 비수도권 일반대(92.2%) → 수도권 전문대(86.6%)  
→ 비수도권 전문대(82.7%)

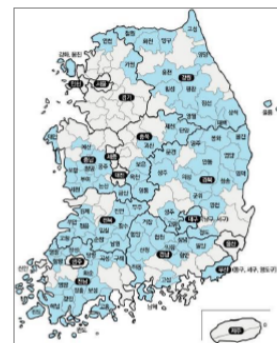
- 생산가능인구 감소 및 노령화 → 평생교육 및 직업훈련기관으로서의 대학 역할 강조

#### ✓ 인구감소에 따른 지역소멸 우려 증가

- 2021년 10월 처음으로 행안부에서 시·군·구 89곳을 인구감소지역으로 지정·고시

#### ✓ 지역인재의 수도권 유출 및 지역경제 침체 심화

- 최근 10년간('09~'19) 10·20대 수도권 순이동률 10대 0.2% → 0.4%, 20대 1.4% → 2.1%로 증가
- 10·20대의 수도권 이동 → 지방대학의 위기 심화 및 지역소멸 위기 가속화



[그림] 행안부 인구감소지역 지정 결과

\* 본 자료집에 수록된 자료는 2023 한국교육재정경제학회 연차학술대회에서 발표한 발제 자료를 바탕으로 작성되었으며, 본 포럼 발표 내용과 일부 차이가 있음.

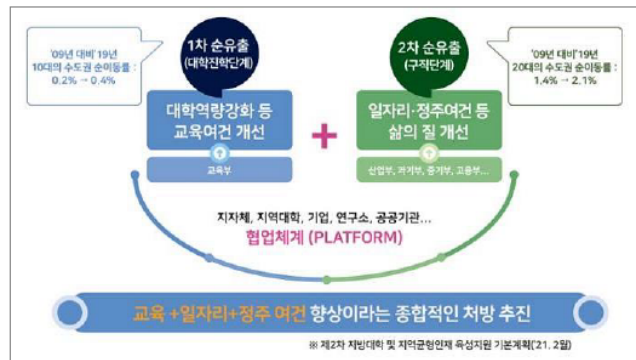
\*\* 공주대학교, 교수, hoono78@gmail.com

## 1. 고등교육 환경 변화와 대학의 역할 기대

### ❖ 지역균형발전을 위한 대학의 역할 강조

#### ✓ 지역 산업의 특성을 고려한 맞춤형 교육 및 재교육 요구 증가

- 2020년 '지자체-대학 협력기반 지역혁신(RIS) 사업' 추진 → 전국 6개 지자체·대학·지역혁신기관 플랫폼 구축 → 지역별 여건에 맞는 '지역혁신모델' 자율적 개발·운영 ('20년 1,080억원 → '22년 2,440억원)
- 2022년 '고등직업교육거점지구(HIVE) 사업' 추진 → 전국 30개 전문대학·기초자치단체·지역산업체 컨소시엄을 통해 지역특화 분야 설정 및 인재 양성 지원 ('22년 409억원 → '23년 900억원)

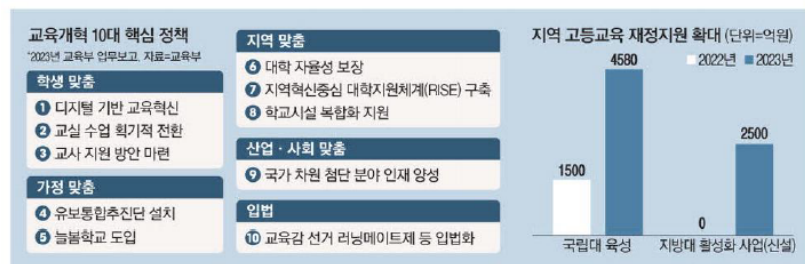


## 1. 고등교육 환경 변화와 대학의 역할 기대

### ❖ 대학 지원 권한의 지방 이전 추진

#### ✓ 교육부가 가진 대학 지원, 정원 및 학과 조정 권한 등 2025년까지 지방으로 이양·위임 추진 → 글로벌 대학 육성

- 2023년 '지역혁신중심 대학지원체계(RISE, Regional Innovation System & Education)' 구축  
→ 7개 시·도(고등교육혁신특화지역)에서 시범 추진
- 고등교육혁신특화지역에는 규제 특례 적용 & 지역 주도 재정 지원이 가능하도록 권한 위임  
→ 기존 산학연협력 선도대학 육성사업(LINC), 지역혁신사업(RIS) 등 지방대 사업 예산 권한 지방자치단체 이관
- 요컨대, 자치단체·대학 협력 기반의 지역혁신사업(RIS)은 총괄대학 중심 → RISE는 지방자치단체 중심



## 2

## 고등교육 재정지원 현황



## 2. 고등교육 재정지원 현황

## ❖ 우리나라 고등교육 재정지원 수준

## ✓ GDP 대비 공교육비 현황 (단위: %)

Education at a Glance (OECD, 2019) (자료기준 : 2016년)

구분	초등교육 ~ 중등교육			고등교육		
	정부	민간	합계	정부	민간	합계
한국	3.1	0.5	3.7	0.7	1.1	1.7
OECD 평균	3.1	0.4	3.5	0.9	0.5	1.5

Education at a Glance (OECD, 2023) (자료기준 : 2020년)

구분	초등교육 ~ 중등교육			고등교육		
	정부	민간	합계	정부	민간	합계
한국	3.3	0.2	3.5	0.7	0.9	1.6
OECD 평균	3.3	0.3	3.6	1.0	0.5	1.5

## ✓ 학생 1인당 공교육비 지출액 (단위: \$(PPP))

Education at a Glance (OECD, 2019) (자료기준 : 2016년)

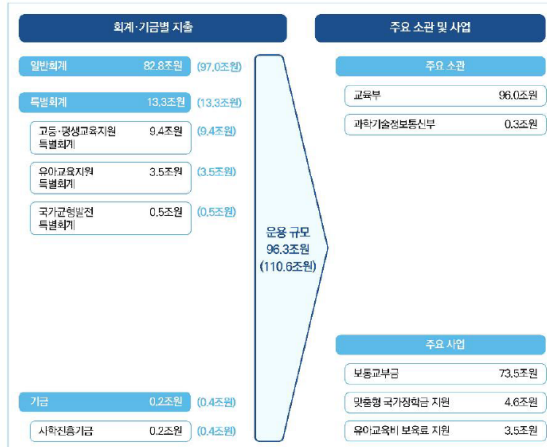
구분	초등교육		중등교육		고등교육	
	공교육비	OECD 평균 대비	공교육비	OECD 평균 대비	공교육비	OECD 평균 대비
한국	11,029	130%	12,370	124%	10,486	67.4%
OECD 평균	8,470	-	9,968	-	15,556	-

Education at a Glance (OECD, 2023) (자료기준 : 2020년)

구분	초등교육		중등교육		고등교육	
	공교육비	OECD 평균 대비	공교육비	OECD 평균 대비	공교육비	OECD 평균 대비
한국	13,278	125%	17,038	143%	11,225	61.9%
OECD 평균	10,658	-	11,942	-	18,105	-

## 2. 고등교육 재정지원 현황

### ❖ 교육분야 재정 구조 (2023년 본예산 기준)



✓ 2023년 본예산 기준 교육분야 총지출은 96.3조원으로 정부 총지출의 15.1% 차지

- 교육분야 재정은 일반회계, 고등·평생교육지원 특별회계 등 3개 특별회계, 사학진흥기금으로 구성
- 국가균형발전특별회계는 지역지원계정 중 부처직접 편성 사업(사회맞춤형 산학협력선도전문대학 지원, 산학연협력 고도화 지원(R&D), 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업, 전문대학 혁신 지원(R&D), 학교기업 지원사업(R&D)을 의미함

\* 출처: 2023 주요 재정통계(한국재정정보원, 2023:155)

주 1) 일반회계는 총계 기준 예산액의 97%  
2) 특별회계 및 기금의 운용구조는 별도 별첨됨(2023 회계·기금 운용 구조)를 참조

## 2. 고등교육 재정지원 현황

### ❖ 교육분야 부문별 재정규모 변화 추이

- ✓ 2023년 본예산 기준, 유아 및 초·중등교육 부문이 80.9조원으로 가장 높은 비중(교육분야의 84.0%) 차지
- ✓ 고등교육 분야는 전년 대비 1.6조원 가량 증가하였으나, 교육분야에서 차지하는 비중은 0.2%p 감소

<표> 교육분야 각 부문별 재정규모 변화 추이

(단위: 억원, %)

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

\* 출처: 2023 주요 재정통계(한국재정정보원, 2023:157)

## 2. 고등교육 재정지원 현황

### ❖ 교육분야 '고등교육' 부문 프로그램별 재정규모 변화 추이

- ✓ 2023년 본예산 기준, 고등교육 부문 프로그램 중 맞춤형 국가장학제도 기반 조성(4.9조원, 35.7%), 국립 대학 운영지원(4.8조원, 34.8%), 대학자율역량강화(2.1조원, 15.2%) 등이 상대적으로 많은 비중 차이

<표> 고등교육 부문 각 프로그램 영역별 재정규모 변화 추이

(단위: 억원, %)

	2017 결산	2018 결산	2019 결산	2020 결산	2021 결산	2022 본예산	2023 본예산	
맞춤형 국가장학제도 기반 조성	41,308 (43.7)	42,138 (43.5)	41,330 (40.8)	41,808 (38.3)	41,919 (37.9)	48,581 (40.2)	48,882 (35.7)	
국립대학 운영지원	24,440 (25.9)	25,144 (25.9)	32,857 (32.4)	34,707 (31.8)	37,230 (33.6)	38,455 (31.8)	47,662 (34.8)	9,207 ↑ (23.9% ↑)
대학자율역량강화 <sup>1)</sup>	-	-	-	-	-	15,431 (12.8)	20,796 (15.2)	5,365 ↑ (34.8% ↑)
학술연구 역량 강화	7,287 (7.7)	7,841 (8.1)	9,046 (8.9)	8,993 (8.2)	9,626 (8.7)	9,382 (7.8)	9,844 (7.2)	
대학교육 역량강화	18,254 (19.3)	18,772 (19.4)	14,190 (14.0)	19,522 (17.9)	18,897 (17.1)	5,117 (4.2)	6,169 (4.5)	
과학기술인력양성	1,741 (1.8)	1,743 (1.8)	1,762 (1.7)	1,774 (1.6)	1,801 (1.6)	1,885 (1.6)	1,910 (1.4)	
부문 합계	94,534 (100.0)	96,978 (100.0)	101,404 (100.0)	109,142 (100.0)	110,743 (100.0)	120,894 (100.0)	137,045 (100.0)	16,151 ↑ (13.4% ↑)

\* 출처: 2023 주요 재정통계(한국재정정보원, 2023.157)

## 2. 고등교육 재정지원 현황

### ❖ 2023년 교육부 소관 예산

(단위: 백만원, %)

구 분	2022년도		2023년도	추경대비		전년대비	
	본예산 (A)	제2회추경 (B)	예산 (C)	증감 (C-B)	%	증감 (C-A)	%
■ 총지출	89,625,111	100,500,110	101,997,888	1,497,778	1.5	12,372,777	13.8
◦ 예산	83,814,972	94,685,223	95,993,631	1,308,408	1.4	12,178,659	14.5
◦ 기금	5,810,139	5,814,887	6,004,257	189,370	3.3	194,118	3.3
【교육분야】	83,898,376	94,768,826	96,015,758	1,246,932	1.3	12,117,382	14.4
▪ 유아 및 초·중등교육	70,730,056	81,627,598	80,911,994	△715,604	△0.9	10,181,938	14.4
(지방교육재정교부금)	65,059,537	76,044,956	75,760,666	△284,290	△0.4	10,701,129	16.4
(유아교육지원특별회계)	3,829,046	3,829,046	3,470,037	△359,009	△9.4	△359,009	△9.4
▪ 고등교육*	11,900,887	11,909,221	13,513,495	1,604,274	13.5	1,612,608	13.6
▪ 평생·직업교육*	1,131,583	1,097,563	1,440,683	343,120	31.3	309,100	27.3
(고등·평생교육지원특별회계)	-	-	9,377,301	9,377,301	-	9,377,301	순증
▪ 교육일반	135,850	134,444	149,586	15,142	11.3	13,736	10.1
【사회복지분야】	5,726,735	5,731,284	5,982,130	250,846	4.4	255,395	4.5
▪ 기초생활보장	122,168	122,168	157,313	35,145	28.8	35,145	28.8
▪ 공적연금	5,604,567	5,609,116	5,824,817	215,701	3.8	220,250	3.9

\* 출처: 교육부(2022.12.24.), 교육부 2023년 예산 및 기금 102조원 국회 확정, 보도자료.

### ✓ 고등·평생교육지원 특별회계 신설

세입 9.74조원

- ① 교육세 전입 : 1.52조원
- ② 일반회계 추가 지원 : 0.2조원
- ③ 기존 사업 이관 : 8.02조원 (일반회계)  
- 교육분야 7.7조원, 타분야(교육부) 0.32조원

\* 세출: 교육부 9.37조원, 고용부 0.37조원

### ✓ 전년 대비 예산 규모 확대

- 고등교육 부문의 2023년 예산 규모는 2022년 11조 9,009억원 대비 **1조 6,126억원 증액**된 13조 5,135억원
- 평생·직업교육 부문은 2022년 1조 1,316억원 대비 **3,091억원 증액**된 1조 4,407억원



## 2. 고등교육 재정지원 현황

### ❖ 「고등·평생교육지원특별회계」 도입과 고등교육 재정지원 변화



구분	사업명	2023년 예산	2024년 예산(안)
글로벌 대학 지원 등 대학의 자율 혁신	대학혁신지원(유형)	8,057	8,852
	전문대학혁신지원(유형)	5,620	6,179
	국립대학육성사업	4,580	5,722
	지방대학성화	1,900	2,375
	지방전문대학성화	600	750
대학성에 대한 학비 부담완화	맞춤형 국가장학금 지원	45,664	46,877
	한국장학재단 출연	3,217	3,607
	산학연협력 고도화 지원	2,547	4,437
	마이스터(특)지원	121	151
	대학창업 활성화 지원	181	214
변도제 등 첨단분야 인재양성 집중지원	전문대학 초기창업설계역학과 선도대학 육성	96	96
	4단계 두뇌한국21 사업	5,287	5,247
	국립대학 사설특종	10,018	10,028
	국립대학 실험실습기자재 확충	3,279	3,299
	국립대학 캠퍼스 치우개선	788	1,037
대학의 교육·연구 여건 개선	국립대학 강사 처우개선	1,623	1,663
	국립대학 노후신관건조 및 승선시설 지원	621	417
	서울대학교 출연지원	5,775	6,127
	인천대학교 출연지원	1,177	1,244
	타부처	3,654	4,902
총계	교육부·타부처	97,427	156,053

\* 출처: 남수경(2023.12.02), 대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육 재정지원 방안.



## 2. 고등교육 재정지원 현황

### ❖ 중앙부처 고등교육 재정지원 현황 (교육부 포함)

<표> 사업유형별 중앙부처 고등교육재정 지원 추이 (2019년~2021년)

(단위: 백만원, %)

사업유형	2019년		2020년		2021년	
	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율
경상운영비 지원사업	3,919,629	28.5	4,317,902	29.6	4,594,260	29.5
일반지원사업	5,875,417	42.7	6,226,010	42.7	6,984,425	44.8
학자금 지원사업	3,956,904	28.8	4,040,712	27.7	4,017,980	25.8
합계	13,751,951	100.0	14,584,625	100.0	15,596,665	100.0

<표> 사업목적별 중앙부처 고등교육재정 지원 추이 (2019년~2021년)

(단위: 백만원, %)

사업목적	2019년		2020년		2021년	
	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율
HRD 및 R&D(공통)	465,166	3.4	500,524	3.4	1,436,753	9.2
HRD(인력양성)	6,163,387	44.8	6,460,092	44.3	6,010,362	38.5
R&D(연구개발)	3,203,769	23.3	3,302,837	22.6	3,413,423	21.9
경상운영비 지원	3,919,629	28.5	4,317,902	29.6	4,594,260	29.5
합계	13,751,951	100.0	14,584,625	100.0	15,596,665	100.0

\* 출처: 한국사학진흥재단 대학재정관리비(고등교육재정지원) (주소: <https://uniarlimi.kasfo.or.kr/statistics/highEducation/centralOffice>)

- ✓ 32개 중앙부처의 고등교육 재정지원 규모는 '19년 13.7조 → '21년 15.6조 매년 6~7% 정도 증가
- ✓ 교육·연구 향상을 위한 일반지원사업은 전체 중앙부처 지원의 44.8% 수준
  - 단, 경상운영비 지원에는 국·공립대 운영비 지원과 일부 중앙정부의 책임 운영 고등교육기관(한국기술교육대학교, 한국폴리텍대학 등 사립대학) 운영비 지원 포함
- ✓ 인력양성(HRD) 지원은 소폭 감소
  - ↔ 연구개발(R&D) 지원은 소폭 증가
  - HRD 및 R&D 지원은 '21년에 큰 폭으로 증가
  - '21년 기타 목적 사업이 0.9%(1.4천억원) 정도 차지



## 2. 고등교육 재정지원 현황

### ❖ 중앙부처 고등교육 재정지원 현황 (교육부 포함)

<표> 사업유형별 중앙부처 고등교육재정 지원 추이 (2019년~2021년)

(단위: 백만원, %)

구분	2019년		2020년		2021년	
	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율
교육부	9,515,244	69.2	10,228,428	70.1	10,898,759	69.9
과학기술정보통신부	2,424,150	17.6	2,717,066	18.6	2,673,912	17.1
고용노동부	534,161	3.9	452,504	3.1	513,293	3.3
산업통상자원부	346,208	2.5	270,526	1.9	324,212	2.1
중소벤처기업부	196,120	1.4	149,750	1.0	177,661	1.1
보건복지부	143,001	1.0	109,156	0.7	159,057	1.0
문화체육관광부	75,535	0.5	94,232	0.6	143,565	0.9
농림축산식품부	124,400	0.9	128,707	0.9	139,640	0.9
(생략)	...	...	...	...	...	...
<b>총합계</b>	<b>13,751,951</b>	<b>100.0</b>	<b>14,584,625</b>	<b>100.0</b>	<b>15,596,665</b>	<b>100.0</b>

\* 출처: 한국사학진흥재단 대학재정알리미(고등교육재정지원) (주소: <https://uniarlimi.kasfo.or.kr/statistics/highEducation/centralOffice>)

✓ 32개 중앙부처 중 고등교육 재정지원 규모가 가장 큰 부처('21년 기준)

교육부(69.9%) → 과기부(17.1%) → 고용부(3.3%)

→ 산자부(2.1%) → 중기부(1.1%) 순임

✓ 교육부의 지원 규모는 매년 지속적으로 증가하는 추세

## 2. 고등교육 재정지원 현황

### ❖ 지방자치단체의 고등교육 재정지원 현황

<표> 사업유형별 지방자치단체 고등교육재정 지원 추이 (2019년~2021년)

(단위: 백만원, %)

사업유형	2019년		2020년		2021년	
	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율
경상운영비 지원사업	190,497	39.9	220,117	32.0	174,892	26.5
일반지원사업	278,115	58.3	468,274	68.0	470,259	71.3
학자금 지원사업	8,593	1.8	0	0.0	14,490	2.2
<b>합계</b>	<b>477,205</b>	<b>100.0</b>	<b>688,391</b>	<b>100.0</b>	<b>659,641</b>	<b>100.0</b>

✓ 지자체 지원 규모는 '19년에 대비 증가

✓ '21년 기준 전체 지원의 4.1%에 불과

✓ 지자체 지원의

30.4%(2,004억원) 인력양성(HRD)

& 26.5%(1,749억원) 경상운영비지원(사·도립대)

✓ 다만, 기타 사업이 24.2%(1,595억원)로

0.9%(1.4천억원) 정도에 그치는 중앙부처

와 차이

→ 향후 RISE 체계 구축을 염두에 둘 때 **현행 목적별**

분류기준이 지자체에 적합한지 검토 필요

<표> 중앙부처 및 지방자치단체 고등교육재정 지원 현황 (2021년)

(단위: 백만원, %)

사업목적	경상운영비 지원		일반지원		학자금 지원		계		
	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	지원금액	비율	
중앙부처	4,594,260	96.3	6,984,425	93.7	4,017,980	99.6	15,596,665	95.9	
지자체	일반지자체	174,892	3.7	439,651	5.9	12,607	0.3	627,151	3.9
	교육지자체	0	0.0	30,608	0.4	1,882	0.0	32,491	0.2
	소계	174,892	3.7	470,259	6.3	14,489	0.4	659,642	4.1
합계	4,769,152	100.0	7,454,684	100.0	4,032,469	100.0	16,256,307	100.0	

\* 출처: 한국사학진흥재단 대학재정알리미(고등교육재정지원) (주소: <https://uniarlimi.kasfo.or.kr/statistics/highEducation/centralOffice>)

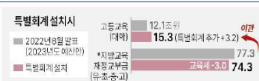
# 3

## 고등평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 도입 경과

- 내국세 연동형(20.79%) 재원확보 체제에 대한 개편 요구
- 국세분 교육세의 활용방안 재고



- 세입 예산 부족 법안으로 고등평생교육 지원특별회계 법안 통과(22.12.24.)
- 교육세 중 유아교육지원특별회계 전출분을 제외한 나머지의 50% 전입



- 초·중등 학생 수 감소
- 과도한 교육예산 증가 지적 (특히, 지방교육재정교부금)
- 고등교육재정 확충 요구

※ 지방교육재정교부금 개요

※ (지원) 내국세의 20.79% + 교육세 일부(유특회계 전출 제외)

※ (원도) 교육청이 유·초·중등 교육에 활용

※ 개편 필요성

※ 지난 20여년간 교육교부금 약 4배 증가\*, 학령인구\*\*는 34% 감소

\* 학령인구(6~17세): 100811 → 107735 → 20548 → 22539

\*\* 교육교부금(조원): 10014.9 → 1032.3 → 2053.5 → 2159.6 → 2265.1

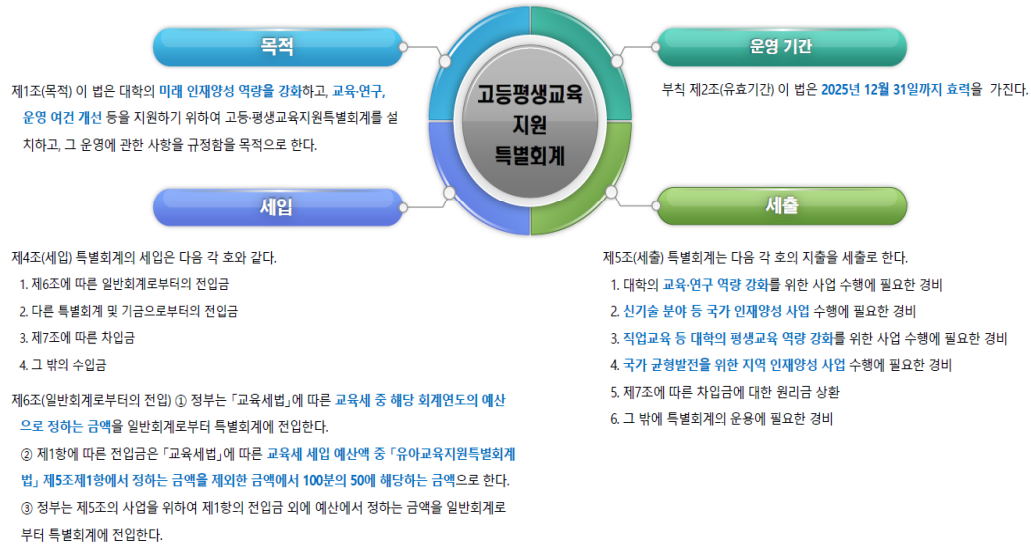
※ 유·초·중등교육 분야와 고등·평생교육 분야간 투자 불균형

\* 학생 1인당 공공비비교(18. 한국/OECD): 초·중등 교육 132%, 고등 교육 66%

- 고등평생교육지원특별회계 설치 제안
- 국세 교육세 중 유아교육지원특별회계 전출분(22기준 1.7조)을 제외한 나머지(3.1조) 활용
- 미래 인재육성에 대한 투자
  - ① 대학 교육·연구역량 등 경쟁력 강화, ② 반도체 등 미래핵심 인재 양성,
  - ③ 직업 재교육 등 평생교육 지원, ④ 지방대학 육성 등

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계법 주요 내용 (2022.12.31.제정 / 2023.1.1.시행)



### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 주요 쟁점

##### 1) 특별회계 신설의 타당성

- ✓ 특별회계는 단일회계주의 원칙의 예외로 **특정세입을 특정세출에 연계**함으로써 특정사업의 안정적인 추진이 가능

##### 「국가재정법」

제4조(회계구분) ③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, **특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때**에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법 예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② **기획재정부장관**은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합하지 여부를 심사하고, **특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사**하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것

2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것

3. 중장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것

4. **일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것**

5. **특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것**

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 주요 쟁점

##### 1) 특별회계 신설의 타당성

- ✓ 특별회계를 신설하여 교육단계별 **재정 여건의 불균형을 완화**하고 **고등교육의 질적 향상을 도모**하려는 취지는 타당
- ✓ 다만, **특별회계로 고등·평생교육을 지원하는 것이 더 효과적인지, 특정세입으로 특정세출을 충당한다고 볼 수 있을지**에 대한 문제 지적 가능
- 국회에 계류 중인 「**대학균형발전특별회계법안**」(유기홍의원 대표발의)에 대한 기획재정부의 반대의견을 함께 검토할 필요가 있음

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 주요 쟁점

##### 1) 특별회계 신설의 타당성

「**대학균형발전특별회계법안**」(의안번호 12734호, 유기홍의원 대표발의)

제1조(목적) 이 법은 균형있는 고등교육 체제 구축을 위하여 **교육과 연구에 필요한 인적·물적 자원 및 대학의 운영여건 개선**을 안정적으로 지원하기 위한 대학균형발전특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제4조(특별회계의 세입과 세출) ① 특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 제5조에 따른 일반회계로부터의 전입금(轉入金)
2. 국고보조금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금
3. 제6조에 따른 차입금
4. 그 밖의 수입금

② **특별회계의 세출**은 다음 각 호와 같다.

1. **대학균형발전사업** 수행에 필요한 경비
2. **지역 인재양성 등을 위한 지방자치단체 협력 사업** 수행에 필요한 경비
3. **신기술 분야 등 인재양성 사업** 수행에 필요한 경비
4. 제6조에 따른 차입금의 원리금 상환
5. 그 밖의 특별회계의 운영에 필요한 경비

제5조(일반회계로부터의 전입) ① 국가는 「**법인세법**」에 따른 **법인세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액**을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.

② 국가는 제4조제2항의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다.

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 주요 쟁점

##### 1) 특별회계 신설의 타당성

구분	「대학균형발전특별회계법」에 대한 기획재정부 의견
특별회계 신설 요건 검토	<p>➢ (국가재정법 제14조제2항 제4호 관련) 일반회계나 <b>기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계로 사업수행하는 것이 더 효과적일 것</b> → (기재부 의견) 대학혁신지원, 국립대학육성지원(일반회계), 산학연 협력 지원(LINC), 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업(균특), 사립학교 환경개선(사학기금) 등 분야별 기금·회계에서 집중 지원 중 → <b>별도 회계로 지원하는 것이 더 효과적이라고 보기 어려움</b></p> <p>➢ (국가재정법 제14조제2항 제5호 관련) <b>특정한 사업</b>을 운영하거나 <b>특정세입으로 특정세출을 충당함으로써 일반회계와 구분</b>할 필요가 있을 것 → (기재부 의견) 대학균형발전 사업, 인재양성 사업 등은 그 범위와 대상이 광범위하여 <b>특정 사업에 해당하지 않고</b>, 일반회계 및 타 특별회계·기금 전입금을 재원으로 하므로 <b>실질적으로 일반회계와 동일</b> → <b>특정세입으로 특정세출 충당하지 않음</b></p>
특별회계 설치 시 고려 사항	<p>➢ 학령인구 감소에도 불구하고 향후 지방교육재정교부금* 규모 지속 증가 예상 &amp; '22년 종료되는 유아교육특별회계의 합리적 대안 마련 필요 → (기재부 의견) 대학균형발전특별회계 신설 시 지방교육재정교부금법 개정 등 통해 <b>유·초·중등 분야 일부 재원(ex. 교육세)을 고등교육에 활용하도록 조정</b>하고 해당 재원 활용 필요</p> <p>* 지방재정교부금 : 내국세 × 20.79% + 교육세(유특회계 전출금 제외) ** 유아교육특별회계 : 교육세(유치원분)+국고(어린이집분)</p>

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 주요 쟁점

##### 1) 특별회계 신설의 타당성

구분	「대학균형발전특별회계법」	「고등평생교육지원특별회계법」
목적	제1조(목적) 이 법은 <b>균형있는 고등교육 체제 구축</b> 을 위하여 <b>교육과 연구에 필요한 인·적·물적 자원 및 대학의 운영여건 개선</b> 을 안정적으로 지원하기 위한 대학균형발전특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 대학의 <b>미래 인재양성 역량 강화</b> 하고, <b>교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원</b> 하기 위하여 고등·평생교육지원특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
세입	제5조(일반회계로부터의 전입) ① 국가는 「 <b>법인세법</b> 」에 따른 <b>법인세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액</b> 을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다. ② 국가는 제4조제2항의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 <b>일반회계로부터 특별회계에 전입</b> 한다.	제6조(일반회계로부터의 전입) ① 정부는 「 <b>교육세법</b> 」에 따른 교육세 중 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액을 일반회계로부터 특별회계에 전입한다. ② 제1항에 따른 전입금은 「 <b>교육세법</b> 」에 따른 교육세 세입 예산액 중 「 <b>유아교육지원특별회계법</b> 」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액에서 <b>100분의 50</b> 에 해당하는 금액으로 한다. ③ 정부는 제5조의 사업을 위하여 제1항의 전입금 외에 예산에서 정하는 금액을 <b>일반회계로부터 특별회계에 전입</b> 한다.
세출	제4조(특별회계의 세입과 세출) ② 특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다. 1. <b>대학균형발전사업</b> 수행에 필요한 경비 2. <b>지역 인재양성</b> 등을 위한 지방자치단체 <b>협력 사업</b> 수행에 필요한 경비 3. <b>신기술 분야 등 인재양성 사업</b> 수행에 필요한 경비 4. 제6조에 따른 차입금의 원리금 상환 5. 그 밖의 특별회계의 운영에 필요한 경비	제5조(세출) 특별회계는 다음 각 호의 지출을 세출로 한다. 1. 대학의 <b>교육·연구 역량 강화</b> 를 위한 <b>사업</b> 수행에 필요한 경비 2. <b>신기술 분야 등 국가 인재양성 사업</b> 수행에 필요한 경비 3. <b>직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화</b> 를 위한 <b>사업</b> 수행에 필요한 경비 4. <b>국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업</b> 수행에 필요한 경비 5. 제7조에 따른 차입금에 대한 원리금 상환 6. 그 밖에 특별회계의 운영에 필요한 경비

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 주요 쟁점

##### 1) 특별회계 신설의 타당성

- ✓ 「고등·평생교육지원특별회계」의 목적(대학의 미래 인재양성 역량을 강화하고 교육·연구, 운영 여건 개선 등을 지원)이나 세출 항목(대학의 교육·연구 역량 강화 사업, 신기술 분야 등 국가 인재양성 사업, 직업교육 등 대학의 평생교육 역량 강화 사업, 국가 균형발전을 위한 지역 인재양성 사업)이 「대학균형발전특별회계법안」과 크게 다르지 않음
- ✓ 더욱이, '24년 교육부 예산안에 '국가장학금 및 한국장학재단 출연금' 등 대학생에 대한 학비 부담완화 자원까지 포함 → 「대학균형발전특별회계법안」에 대한 기획재정부의 부정적 견해가 「고등·평생교육지원특별회계」에도 그대로 적용되는 지적일 수 있음
- ✓ 요컨대, 당장은 '지방교육재정교부금 조정' 및 '고등교육재정 확보' 요구가 맞아 떨어져 「고등·평생교육지원특별회계」가 기획재정부의 동의 하에 추진되고 있으나, 특별회계가 3년 한시 법률인 점을 고려할 때 향후 상황이 변화하면 언제든지 「고등·평생교육지원특별회계」도 신설 요건 문제를 지적받을 수 있음

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 주요 쟁점

##### 2) 특별회계 재원의 적합성

- ✓ 특별회계의 재원으로 기존 일반회계 및 균특회계 외에 지방교육재정교부금의 재원인 교육세 활용
- ✓ 현행 「교육세법」 제1조에서는 교육세 활용 목적을 “교육의 질적 향상”으로 규정  
→ 고등·평생교육 재원으로 교육세를 활용하는 것은 동 목적에 부합

##### 「교육세법」

제1조(목적) 이 법은 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 드는 재원을 확보함을 목적으로 한다.

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 주요 쟁점

##### 3) 세입의 지속가능성

- ✓ **교육세**는 독립적인 재원을 가지고 있지 않으며, 국내 경기와 밀접한 관계를 가진 금융·보험업자의 수익 금액과 개별소비세액 등의 세액을 과세표준으로 하고 있어 **경기변동에 영향**을 받을 수 있음

< 교육세 예·결산 내역 >

(단위: 억원)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년(안)
예산액(A)	52,478	48,648	50,416	53,066	47,266	47,022
결산액(B)	50,987	51,111	46,937	51,039	-	-
B-A	-1,491	2,463	-3,479	-2,027	-	-

\* 출처:국회 교육위원회 고등·평생교육지원특별회계법안 검토보고서(2022.11.)

- ✓ **유보통합**을 국정과제로 추진 → 유보통합 후 누리과정의 관리주체 및 재원 지원 체계에 따라 재원 마련 방식에 영향 → **유보통합 주이 및 유아교육지원특별회계로의 교육세 전입 규모에 따라 고등특별회계로 전입되는 교육세 규모 변동 가능**

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 개선 방안

##### 1) 특별회계로서의 목적 및 지원 범위 명료화

- ✓ 성격이 다른 다양한 재정지원 사업(ex. 타부처 R&D 사업, 국립대학법인 운영비 등)을 「고등·평생교육지원특별회계」 바구니에 담고 규모를 키우는 것에만 치중할 것이 아니라, 「**고등·평생교육지원특별회계**」의 **설치 목적과 지원 범위 및 대상을 간결하고 명확하게 규정**할 필요가 있음
- ✓ 고등교육의 경쟁력 제고와 지역사회의에서의 역할 강화, 지자체 및 지역산업과의 연계·협력 강화 등의 필요성 강조 → 일반회계나 기존 기금으로 지원하는 것보다 특별회계를 통해 해당 목적 실현 필요  
→ 특별회계의 목적 및 지원 사업 범위를 “**지역혁신중심 고등·평생교육 지원 사업**”으로 재편



### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 개선 방안

##### 2) 별도재원 확보 필요

- ✓ 일반회계 및 군특회계를 재원으로 하는 기본 사업을 이관하는 것으로는 고등교육의 재정여건 개선 및 고등교육의 질적 향상을 도모하는데 한계
- ✓ 유보통합 추진 및 경기변동 등으로 인해 변동 가능성이 높은 국세분 교육세의 일부를 재원을 활용하는 대신 별도의 재원 마련 필요
- '21년 유기홍의원이 대표발의한 「대학균형발전특별회계법안」 참조  
(법인세 등을 통해 2조원 & 시·도교육감 등 유·초·중등 부문 동의를 통해 1조원 정도를 지방교육개정 부문에서 조달 → 3조원 수준의 별도 재원 확보)
- 이영 외(2023)가 제안한 (가칭)미래교육기금 조성 방안 참조  
(국세분 교육세 전입금 100%(유아교육지원특별회계 전입금분 제외)로 확대 → 학교급에 관계없이 활용 or 고등·평생 교육 단계로 한정하여 활용)

### 3. 고등·평생교육지원특별회계 쟁점 및 개선방안

#### ❖ 고등·평생교육지원특별회계 개선 방안

##### 3) 특별회계의 운용 및 성과를 점검할 수 있는 데이터베이스 구축 필요

- ✓ 고등·평생교육지원특별회계로 유입 가능한 교육부 및 타부처 사업(인재양성 및 지역혁신 등을 위한 고등·평생교육 지원 사업 중심)을 검토하고, 특별회계를 포함한 국가 수준의 고등교육 재정지원 실태(유사·중복, 부족, 비효율 등) 및 성과를 점검하기 위해 정교한 재정지원사업 데이터베이스 구축 필요
- ✓ 한국사학진흥재단에서 관리하고 있는 '대학재정알리미' 내 '고등교육재정지원' 정보시스템 개선 필요
  - 고등·평생교육지원특별회계 세출 항목(대학 교육·연구역량 강화, 국가 인재양성, 평생교육 역량 강화, 지역 인재양성 등) 반영 방안 검토



## 토론문 2

## “고등·평생교육지원특별회계 개선 방향과 향후 과제”에 대한 토론문

김진영\*

- 김훈호 교수님의 “고등교육재정지원 실태와 과제” 발표자료는 잘 읽었습니다. 고등교육 재정의 최근 변화를 잘 요약해 주셨고 고등·평생교육지원특별회계와 관련된 쟁점도 잘 정리 해주셨습니다. 특히 균형 있는 시각에서 쟁점을 정리해 주셨다는 점을 높이 평가하고 싶습니다. 주로 현황에 대한 설명이기 때문에 크게 이견을 가진 부분도 없습니다. 그런 이유로 오늘 토론회의 주제와는 다소 거리가 있을지도 모르겠지만 주로 고등교육재정이라는 중요한 주제에 대한 저의 일반적인 생각을 밝히고자 합니다.
- 특별회계를 통해 고등교육을 위해 “특별히” 마련된 재원을 확보하고자 하는 의도는 충분히 이해할 수 있으나 일반적인 재정운영 원칙으로 보자면 특별회계 신설의 타당성은 높지 않다고 봅니다. 특별회계의 신설이 고등교육 재정 확대에 긍정적인 영향을 주는 것인지도 분명치 않습니다. 특별회계를 신설하더라도 현재와 같이 내국세 일정 비율의 교부금을 기반으로 하는 특별회계를 마련하는 것이 바람직한 방법인지도 모르겠습니다. 현재의 동의하지 않으실 수도 있지만, 특별회계 마련 방안을 간단히 정리하자면 초·중등교육을 위한 교부금이라는 재원이 학령인구 감소로 인해 초·중등 교육의 재정 수요를 초과하므로 그 일부를 고등교육 및 평생교육 재원으로 이전하는 방식이라고 할 수 있습니다. 그러니까 교육재정은 확실히 확보해 둔 상황에서 초·중등과 고등·평생의 배분을 어떻게 해든 조정해보자는 의도입니다. 현재는 국세분 교육세를 영유아 재정과 고등교육재정으로 나누는 방식인데, 국세분 교육세가 경기변동에 민감한 항목으로 구성되어 안정성의 확보에도 문제가 있지만, 교육재정 내에서 서로 다른 이해 당사자 간의 갈등을 유발할 수도 있다는 문제도 있습니다. 저는 이 문

---

\* 건국대학교, 교수, jykm19@konkuk.ac.kr

제가 근본적으로는 유초중고등에 걸쳐 내국세와 연동된 교부금을 기반으로 운영되는 교육 재정 운영방식을 탈피해야 한다고 봅니다.

- 이런 주장을 하면 마치 교육이라는 분야를 존중하지 않는다는 비판을 할 수도 있겠지만, 그런 비판은 사실과 다릅니다. 교육은 중요하고 필요한 재원을 가능하면 확보할 수 있어야 합니다. 그러므로 과거와 같은 고도 경제성장기에 유효했던 제도를 바꿀 수도 있어야 합니다. 이런 전망을 하는 것이 안타깝지만 앞으로 한국의 건실한 경제성장 가능성은 매우 희박합니다. 즉, 내국세와 연동이 재정의 확대를 의미하지 않습니다. 또한 (명목) 경제성장률과 변동과 비교할 때 교부금 증가율의 변동 폭이 컸다는 과거 경험도 무시하지 말아야 합니다. 더구나 지금과 같이 감세를 목표로 경제를 운영하는 정책 기조하에서 내국세 일정 비율의 교부세가 근간이 되는 교육재정 운영이 바람직할지도 의문입니다. 정권이나 경기변동에 따라 확대될 수도 축소될 수도 있는 교육재정은 바람직하지 않다고 봅니다.
- 분류 기준에 따라 다르긴 하지만 재정 지출에는 10개 정도의 분야로 나누어집니다. 이제는 교육이 다른 분야와 별도의 재원을 미리 마련한다는 생각을 접었으면 합니다. 교육 분야가 매우 중요하기 때문에 다른 분야 상대적인 중요성을 비교해 가면서 필요한 재원을 확보할 수 있습니다. 저는 그렇게 믿습니다. 일반적인 재정 운영의 원칙을 깨면서 교육 분야를 고립시킬 필요가 있는지 의문입니다. 불필요한 논쟁을 피하기 위해 이 정도로 하겠습니다만, 내국세 일정 비율의 교부세를 재검토해야한다는 의견에 대해 교육 분야의 중요성을 무시한다는 식의 단순한 비판은 거두어 주기를 우선 바랍니다.
- 사실 특별회계를 마련하려는 기본적인 이유는 현재 고등교육재정이 매우 부족하다고 판단하기 때문입니다. 이것이 모든 논의의 출발점입니다. 그리고 고등교육재정의 부족을 걱정하는 이유는 열악한 재정이 고등교육의 질을 떨어뜨리고 그로 인해 국가와 사회의 피해가 적지 않을 것으로 진단하기 때문입니다. 그러한 진단은 기본적으로 정확한 진단입니다. 절실히 배어있기도 합니다. 사실 고등교육재정 확대의 가장 큰 걸림돌은 대학 교육에 아무런 기대도 하지 않는 보통 한국인의 인식입니다. 정부와 전문가는 대학이 미래에 중요한 역할을 해야 한다고 주장하고 따라서 재정투자를 늘려야 할 필요가 있다고 주장하지만, 정작 학생과 학부모들은 오직 썩 교육만을 요구할 뿐입니다. 만약 그 결과로 민간의 투자는 정체된 채 정부의 투자만으로 고등교육 재정을 늘린다고 한다면 바라는 수준의 투자는 이루

어지기 어렵다고 봅니다. 그리고 그런 경우 재정투자는 일반적인 형평성의 원칙을 어기는 방식으로 이루어질 가능성이 큼니다.

- 특별회계든 아니든 앞으로 고등교육의 질 향상을 위해 진실로 고민해야 할 문제는 어떤 투자를 해야 하는가입니다. 고등교육 재정을 늘리겠다면서도 연구비를 일괄적으로 삭감해서 대학의 연구자들이 어려움을 겪고 있습니다. 연구재정의 지원은 일시적인 현상이라고 할 때, 개인적으로는 고등교육에 대한 투자 중 상대적으로 연구보다는 교육에 대한 투자가 더 박한 편이라고 생각합니다. 그리고 교육 중에서도 엘리트 교육 보다는 (고급)직업교육과 관련된 투자가 더 박한 편이라고 생각합니다. 이렇게 어떤 부분에 어떤 방식으로 재원을 투입해야 하는지를 고민할 때 필요한 재정 규모도 도출될 수 있을 것입니다. 현재 담세자인 국민 입장에서 본다면, “마련된 재원을 어떻게 쓰겠다.”는 진지한 논의 없이 “일단 많은 돈을 다오.”라는 주장만 무성하다는 인상만 받을 가능성이 큼니다. 물론, 다른 OECD 국가와 비교할 때 재원이 부족한 것은 객관적인 사실입니다. 하지만 “OECD 평균 수준”같은 기준은 너무나 근거가 약하다고 봅니다. OECD 다른 나라에 비해 정부의 규모가 작은 편인 한국에서 그런 주장은 좀 더 정교한 형태로 이루어져야 한다고 봅니다. 따라서 재원 확대의 요구에는 민간과 공공, 공공 중에서도 중앙정부와 자치단체의 투자 비중, 재정지원의 방식, 재정지원을 받는 대학에 대한 책무성 부여 방식 등과 관련한 논의가 동반되어야 합니다. 앞으로 그런 논의가 더 깊이 있게 이루어지기를 기대하고 그런 논의에 기꺼이 참여하겠다는 말씀을 드립니다.

## 54 고등·평생교육지원특별회계의 쟁점과 향후 과제

## 2024 제2차 고등교육재정 포럼